

“การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในประเทศไทย” (ฉบับร่าง)

“Rent-seeking in Thailand” (Draft Version)

ธานี ชัยวัฒน์¹

บทคัดย่อ (Abstract)

วัตถุประสงค์ของเอกสารฉบับนี้คือการศึกษารูปแบบค่าเช่า วิธีการแสวงหาและผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองไทยในช่วง พ.ศ.2544-2546 เนื่องจากการเข้าสู่การเมืองทางตรงของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่และได้รับเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย

ภายหลังการเข้าสู่การเมือง มูลค่าค่าเช่าของนักธุรกิจตัวอย่างเพิ่มสูงขึ้นถึงเกือบ 1 เท่าตัวจากหลายปัจจัย โดยมีสิทธิและสถาบันอันเป็นรากฐานค่าเช่าสำคัญคือสัมปทาน ขณะที่การแสวงหาค่าเช่าที่เกิดขึ้นมีทั้งการคงสภาพ สร้างขึ้นใหม่และถ่ายโอนค่าเช่า โดยผลลัพธ์ค่าเช่าที่เกิดขึ้นอยู่ภายใต้เงื่อนไขของค่าเช่าประเภทลดทอนมูลค่าเป็นส่วนใหญ่และอาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว นอกจากนี้ ความพยายามลดต้นทุนการแสวงหาค่าเช่าทำให้กลไกการกำกับดูแลและกลไกการให้ข้อมูลข่าวสารมีประสิทธิภาพน้อยลง และยังพยายามรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งการกระทำเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาทางการเมืองในระยะยาวด้วย

.....ห้ามอ้างอิงและเผยแพร่.....

¹ อาจารย์ประจำ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (email: thanee.c@chula.ac.th)

ขอขอบคุณ ดร.กนกศักดิ์ แก้วเทพ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร ดร.เดียนเด่น นิคมบริรักษ์ ดร.สมบุญ ศรีประชัย ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ ดร.สังศิต พิริยะรังสรรค์ ดร.นวลน้อย ตีรรัตน์ และศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทนำ (Introduction)

ในช่วงที่ผ่านมา นักเศรษฐศาสตร์หันมาสนใจเรื่องค่าเช่า (Rents) และการแสวงหาค่าเช่า (Rent-seeking) มากขึ้น จากเดิมที่เคยเชื่อว่าค่าเช่าจะเป็นตัวบั่นทอนประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจและก่อให้เกิดความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) เพราะผลของค่าเช่าทำให้ระบบเศรษฐกิจไม่สามารถบรรลุภาวะอุดมภาพของพาเรโตได้ (Pareto Optimality) อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์ทุกคนรู้ดีว่าสภาวะดังกล่าวจะไม่มีวันเกิดขึ้นในโลกของความเป็นจริง ดังนั้น การพิจารณาค่าเช่าและการแสวงหาค่าเช่าจึงเปลี่ยนมาเป็นมุมมองเศรษฐศาสตร์แบบจริง (Positive Economics) มากกว่ามุมมองแบบเศรษฐศาสตร์ที่ควรจะเป็น (Normative Economics) ที่มุ่งกำจัดค่าเช่าให้หมดไปเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรระหว่างประเทศและนโยบายของประเทศต่างๆ ก็เริ่มมีลักษณะของการบริหารจัดการค่าเช่ามากขึ้นกว่าในอดีตด้วย

งานวิจัยเชิงประจักษ์ได้มีการแบ่งกลุ่มประเทศต่างๆ ออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มแรกคือกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีระดับการแสวงหาค่าเช่าสูงและมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำ เช่น กลุ่มประเทศในแถบแอฟริกาและเอเชียใต้ กลุ่มที่สองคือกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีระดับการแสวงหาค่าเช่าสูง แต่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงไปด้วยกัน ประเทศในกลุ่มนี้มีน้อยมาก ส่วนใหญ่อยู่ในแถบเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และกลุ่มสุดท้ายคือกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจค่อนข้างมีเสถียรภาพและมีระดับการแสวงหาค่าเช่าต่ำ (Khan, 2000: 10) ในอดีตที่ผ่านมา การวิเคราะห์ตามแนวเศรษฐมิติเพื่อมุ่งหาความสัมพันธ์ของตัวแปรทั้งสองจึงเปรียบเสมือนเป็นการพิจารณาเฉพาะประเทศในกลุ่มแรกและกลุ่มสุดท้ายเท่านั้น ข้อสรุปที่ได้จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงกลายเป็นว่า “ประเทศที่มีระดับการแสวงหาค่าเช่าเข้มข้นมากก็จะมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ต่ำลง” (Olson, 1965)

อย่างไรก็ตาม ความน่าสนใจของการศึกษาแท้จริงแล้วอยู่ที่ประเทศในกลุ่มที่สอง แม้ว่าจะมีเพียงไม่กี่ประเทศในโลก แต่ก็กลุ่มที่มีลักษณะขัดแย้งโดยสิ้นเชิงกับประเทศส่วนใหญ่ โดยประเทศในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นประเทศในแถบเอเชีย อย่างเกาหลีใต้ มาเลเซียและไทย (Mauro, 1995; Pak Hung Mo, 2000)

ผลกระทบของค่าเช่ายังเป็นที่ถกเถียงกันมาจนถึงปัจจุบันระหว่างสำนักคิดทางเศรษฐศาสตร์สองสำนัก คือ กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิกที่เชื่อว่าค่าเช่าเป็นตัวบั่นทอนประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจนโยบายจึงควรมุ่งกำจัดค่าเช่าให้หมดไป และกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์สถาบันและนักเศรษฐศาสตร์การเมืองบางรายที่มองว่าการจัดโครงสร้างสถาบันให้เกิดผลลัพธ์ค่าเช่าอันเป็นประโยชน์กับสังคมเป็นสิ่งสำคัญมากกว่า เนื่องจากค่าเช่าเป็นสิ่งที่ปรารถนาของปัจเจกบุคคลทั่วไปและมีอยู่ในทุกส่วนของทุกประเทศ ความสำเร็จทางเศรษฐกิจของประเทศหนึ่งจึงย่อมไม่ได้เกิดจากการไม่มีค่าเช่าเลย แต่อยู่ที่รูปแบบของการบริหารจัดการค่าเช่าต่างหาก

ในกรณีของประเทศไทยนั้น เป็นที่น่าสนใจว่าภายใต้การบริหารจัดการของรัฐบาลที่มี พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเข้าสู่การเมืองทางตรงของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองและได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภาเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์มีรูปแบบการแสวงหาค่าเช่าและการจัดองค์กรเพื่อเข้าควบคุมกระบวนการทางค่าเช่าอย่างไร

โครงร่างของเอกสารประกอบด้วยวรรณกรรมปริทัศน์ กรอบแนวคิด พัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองและกลุ่มธุรกิจในประเทศไทย การเข้าสู่การเมืองทางตรง ค่าเช่า สิทธิและสถาบันอันเป็นรากฐานค่าเช่า และการแสวงหาค่าเช่า ต้นทุนการแสวงหาค่าเช่า การจัดองค์กรแสวงหาค่าเช่า ผลลัพธ์ค่าเช่า และรอบถัดมาของการแสวงหาค่าเช่า

วรรณกรรมปริทัศน์ (Literature Review)

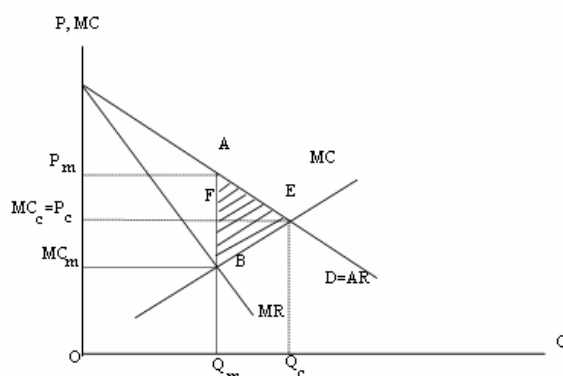
การศึกษาที่ผ่านมาเกี่ยวกับการแสวงหาค่าเช่าสามารถแบ่งกลุ่มที่ทำการศึกษาออกเป็น 3 กลุ่มวรรณกรรม ได้แก่

กลุ่มวรรณกรรมที่ 1 กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ที่มองว่าการแสวงหาค่าเช่ามีต้นทุนสังคมต่ำซึ่งทำให้มีผลเสียต่อสังคมน้อย

งานศึกษาในยุคแรกๆ เน้นไปที่ตัวค่าเช่า โดยเริ่มมีความชัดเจนมาตั้งแต่ Adam Smith ที่สนับสนุนการปล่อยให้กลไกตลาดทำงานแทนที่จะเป็นการแทรกแซงจากรัฐบาลซึ่งจะกลายเป็นต้นทุนของสังคม จนกระทั่งต่อมา David Ricardo เริ่มนำเสนอทฤษฎีค่าเช่าว่าเป็นผลตอบแทนของการใช้ปัจจัยที่ดิน แต่เจ้าของที่ดินที่ได้รับที่ดินมาในลักษณะลาภลอย (Windfalls) ค่าเช่าจึงเป็นเสมือนส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Economic Surplus) อันเป็นที่มาของความหมายพื้นฐานของ “ค่าเช่า” ซึ่งใช้กันอยู่ในปัจจุบัน

นักเศรษฐศาสตร์ในยุคนี้มักใช้คำว่าค่าเช่าและการแสวงหาค่าเช่านี้ร่วมกัน เพราะมองที่ประสิทธิภาพของระบบกลไกตลาดเป็นสำคัญ กล่าวคือ ตัวค่าเช่าเป็นเพียงมูลค่าที่มีการถ่ายโอนไปสู่ผู้ผูกขาดแต่ไม่ได้ก่อให้เกิดการสูญเสียต่อสังคมอย่างใด ซึ่งความสูญเสียที่เกิดขึ้นมาจากปริมาณการผลิตจริงที่ลดลงไปเนื่องจากมีการผูกขาดต่างหาก ผลก็คือ ความสูญเสียของสังคมอันเนื่องจากการแสวงหาค่าเช่าก็คือสามเหลี่ยมเล็กๆ (AEB) ในรูปที่ 1 ต้นทุนทางสังคมจากการแสวงหาค่าเช่าและผลเสียต่อสังคมจึงมีน้อยมาก

รูปที่ 1 เปรียบเทียบผลของการแข่งขันสมบูรณ์และการผูกขาด



งานวิจัยเชิงประจักษ์ในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มักจะใช้วิธีทางเศรษฐมิติ เช่น งานของ Harberger (1954) ที่วัดต้นทุนสังคมอันเกิดจากสภาวะการผูกขาดในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งพบว่าผลกระทบทางสังคมเพียงร้อยละ

0.1 ของรายได้ประชาชาติเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีงานของ Gallagher (1991) และ Pryos (1983) ที่ใช้วิธีการทางเศรษฐมิติเช่นเดียวกันและก็ได้ข้อสรุปที่ไม่แตกต่างจาก Harberger มากนัก

กลุ่มวรรณกรรมที่ 2 กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ที่มองว่าการแสวงหาค่าเช่ามีต้นทุนทางสังคมที่สูงและเกิดผลเสียต่อสังคมอย่างรุนแรง

แนวคิดของกลุ่มที่ 1 ถูกพัฒนาขึ้นในเวลาต่อมา โดยเฉพาะในแง่ความสูญเสียสวัสดิการของสังคมอันเกิดจากสภาวะการผูกขาด เพราะเหตุว่ากำไรจากการผูกขาดจะตกไปอยู่ในมือคนใดคนหนึ่ง ในสังคมที่ผูกขาดจริงๆ เพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งจากกำไรนี้ และการที่ปัจเจกบุคคลใช้ความพยายามใดๆ ก็ตามในการแสวงหาค่าเช่าแล้วแต่ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อสังคมด้วยกันทั้งสิ้น (Buchanan, 1980) ซึ่ง Posner (1975) ได้ชี้ให้เห็นว่า ความสูญเสียในแง่สวัสดิการของสังคมที่เป็นทรัพยากรจริงไม่ได้มีเฉพาะในพื้นที่สามเหลี่ยม AEB เท่านั้น เช่น การที่รัฐบาลให้สัมปทานกับบางบริษัท ทำให้บริษัทดังกล่าวสามารถเป็นผู้ผูกขาด บริษัทอื่นๆ ก็จะทุ่มเทพยายามจริง เช่น การจ้างนักกฎหมาย การจ่ายค่าลอบบี้ เพื่อให้ได้รับสัมปทานนั้นเช่นกัน ทรัพยากรเหล่านี้จึงต้องถูกนับเป็นทรัพยากรที่สูญเสียของสังคมด้วย แนวคิดดังกล่าวนับเป็นจุดเริ่มต้นของกลุ่มวรรณกรรมการแสวงหาค่าเช่าในยุคต่อมา อันเป็นแนวคิดหลักของเศรษฐศาสตร์สำนักทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) ที่มี Tullock และ Buchanan เป็นแกนนำสำคัญ (สมบุญ สิริประชัย, 2533)

คำว่า "การแสวงหาค่าเช่า" ถูกใช้อย่างเป็นทางการโดย Krueger (1974) ซึ่งได้ให้นิยามว่า หมายถึงกิจกรรมที่มีการแข่งขันและทุ่มเทพยายามเพื่อแย่งชิงค่าเช่า โดย Krueger ได้คำนวณต้นทุนทางสังคมที่เกิดจากการกำหนดโควตานำเข้าของประเทศอินเดียและตุรกี จนเกิดความพยายามในการแย่งชิงสิทธิจากโควตานำเข้าเพื่อครอบครองค่าเช่าจากการผูกขาด กระบวนการนี้ก่อให้เกิดการสูญเสียสวัสดิการสังคมโดยเปล่าประโยชน์ ซึ่งสวัสดิการสังคมที่สูญเสียไปมีมูลค่าโดยประมาณเท่ากับมูลค่าของค่าเช่าที่ถูกสร้างขึ้น และพบด้วยว่าในประเทศกำลังพัฒนา กระบวนการแสวงหาค่าเช่ามักจะผูกพันกับการคอร์รัปชันด้วย (Krueger, 1974)

งานวิจัยเชิงประจักษ์ของกลุ่มวรรณกรรมนี้นอกจาก Krueger แล้วยังมีงานของ Posner (1975) ที่คำนวณการสูญเสียของสวัสดิการสังคมอันเนื่องจากการแสวงหาค่าเช่าในประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า การสูญเสียสวัสดิการสังคมสูงที่สุดอยู่ในอุตสาหกรรมบริการทางการแพทย์และอุตสาหกรรมน้ำมันโดยมีมูลค่าประมาณ 30 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ในอุตสาหกรรมประเภทดังกล่าว ในส่วนของประเทศไทยมีงานของ Somboon (1998) ซึ่งถือได้ว่าเป็นงานแรกที่ศึกษาถึงค่าเช่าโดยตรง โดยเป็นการวิเคราะห์กระบวนการแสวงหาค่าเช่าในอุตสาหกรรมมันสำปะหลังของไทยซึ่งประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดการแสวงหาค่าเช่าขึ้นเป็นเพราะความอ่อนแอของระบบกฎหมายไทยที่ชนชั้นนำทางอำนาจสามารถเบี่ยงเบนผลประโยชน์ของประชาชนไปสู่พวกพ้องได้ง่าย นอกจากนี้ยังมีงานของนาถนภา (2534) สมเกียรติและธรร (2545) และ Amornrat (2002) ที่ศึกษาในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมและพบว่าเกิดความสูญเสียต่อสังคมในมูลค่ามากด้วย

กลุ่มวรรณกรรมที่ 3 กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ที่มองว่าต้นทุนทางสังคมและผลได้ของสังคมจากการแสวงหาค่าเช่าเป็นไปได้อย่างหลายรูปแบบ

นักเศรษฐศาสตร์ในกลุ่มนี้มองค่าเช่ามีหลากหลายรูปแบบ แทนที่จะเน้นบทบาทของรัฐบาลเพื่อการผูกขาดเพียงอย่างเดียว โดยอาจเกิดจากการสร้างของภาคธุรกิจด้วยตนเองก็ได้ เช่น การรวมตัวกันเพื่อร่วมกันกำหนดราคา (Collusion) (Olson, 1965) รวมถึง พยายามอธิบายว่าในบางสถานการณ์และบางเงื่อนไข ค่าเช่าก็สามารถให้ผลดีต่อสังคมได้ เช่น การค้นพบนวัตกรรมใหม่ ทำให้ในระยะแรก บริษัทผู้ค้นคิดจะได้รับผลตอบแทนที่สูงกว่าปกติอันเปรียบเสมือนค่าเช่าจากการผูกขาด แต่ในระยะยาวก็เป็นการเพิ่มมูลค่าให้กับระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การคิดค้นยารักษาโรคหรือการมีนวัตกรรมที่มีคุณภาพก็ให้ผลดีเช่นเดียวกัน เพราะมาจากการทุ่มเทพัฒนาทุนมนุษย์ ซึ่งไม่ได้ทำให้สังคมเลวลง (Freenstra, 1984) ในอีกด้านหนึ่ง นักเศรษฐศาสตร์ในกลุ่มนี้เองก็ยอมรับว่าการแสวงหาค่าเช่าของภาคธุรกิจอาจกลายเป็นต้นทุนทางสังคมได้ โดยถ้าผู้ประกอบการพยายามแสวงหากำไรสูงสุดด้วยการทุ่มเททรัพยากรเพื่อสร้างสภาวะการผูกขาดผ่านการได้รับสิทธิของการผูกขาด การกระทำเช่นนี้ก็อาจทำให้สวัสดิการสังคมลดลง

งานของ Khan (2000b) ถือได้ว่าเป็นงานแรกๆ ที่ทำการศึกษาค่าเช่าอย่างรอบด้าน โดยวิเคราะห์ทั้งด้านการแสวงหาค่าเช่าเช่นเดียวกับแนวคิดอื่นๆ และยังได้นำเสนอการวิเคราะห์ที่มีการพิจารณาว่า ใครได้รับค่าเช่าและนำค่าเช่าเหล่านั้นไปใช้ทำอะไร ซึ่ง Khan เรียกวิเคราะห์ในส่วนนี้ว่า การจัดสรรค่าเช่า (Rent-redistribution) การศึกษาผลกระทบของค่าเช่าที่ Khan เสนอจึงเป็นการพิจารณาทั้งสองด้าน โดยในด้านผลกระทบจากการแสวงหาค่าเช่า นั้นที่ก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคมนั้นอาจมีค่าสูงหรือต่ำก็ได้ ในขณะที่ผลกระทบของการจัดสรรค่าเช่าก็อาจก่อให้เกิดผลดีหรือผลเสียต่อสังคมก็ได้เช่นกัน ซึ่ง Khan ได้เรียกผลกระทบในส่วนนี้ว่า ผลได้สุทธิต่อสังคม (Net Social Benefits) โดยทั้งสองส่วนถูกกำหนดจากปัจจัยทางด้านสถาบันเป็นสำคัญ ดังนั้น โครงสร้างสถาบันจึงเป็นตัวกำหนดที่สำคัญในการพิจารณาผลกระทบต่อสังคม (Khan, 2000b)

สำหรับงานศึกษาในประเทศไทย มีงานศึกษาของ Doner and Ramsey (2000) ที่ชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยมีลักษณะของการแสวงหาค่าเช่าแบบแข่งขัน ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ไม่มีอุตสาหกรรมผูกขาดอย่างแท้จริงเกิดขึ้น นอกจากนี้ ค่าเช่าที่เกิดขึ้นในประเทศไทยยังถูกนำไปลงทุนต่อ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ต้องใช้การเรียนรู้ก่อให้เกิดเป็นค่าเช่าที่มาจากการเรียนรู้ (Learning Rents) ซึ่งส่งผลลัพธ์ที่ดีต่อระบบเศรษฐกิจ

กรอบแนวคิด (Conceptual Framework)

กรอบแนวคิดประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ กรอบแนวคิดเรื่อง “ค่าเช่า” และ “การแสวงหาค่าเช่า”

ค่าเช่า

คำว่าค่าเช่าตามแนวคิดของ Khan (2000a) หมายถึง ค่าตอบแทนที่สูงกว่าระดับปกติ โดยถือเอาค่าตอบแทนในตลาดแข่งขันสมบูรณ์เป็นเกณฑ์ปกติ โดยค่าเช่านี้เกิดได้จากหลายสาเหตุและสามารถสร้างผลกระทบได้หลากหลาย ทั้งนี้ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของค่าเช่าที่เกิดขึ้น ซึ่งมีอยู่ 6 ประเภท ได้แก่ ค่าเช่าจาก

การผูกขาด (Monopoly Rents) ค่าเช่าจากการครอบครองทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resource Rents) ค่าเช่าจากการถ่ายโอน (Rents based on Transfers) ค่าเช่าแบบชัมปีเตอร์ (Schumpeterian Rents) ค่าเช่าจากการเรียนรู้ (Rents for Learning) และค่าเช่าจากการจัดการและควบคุม (Monitoring and Management Rents)

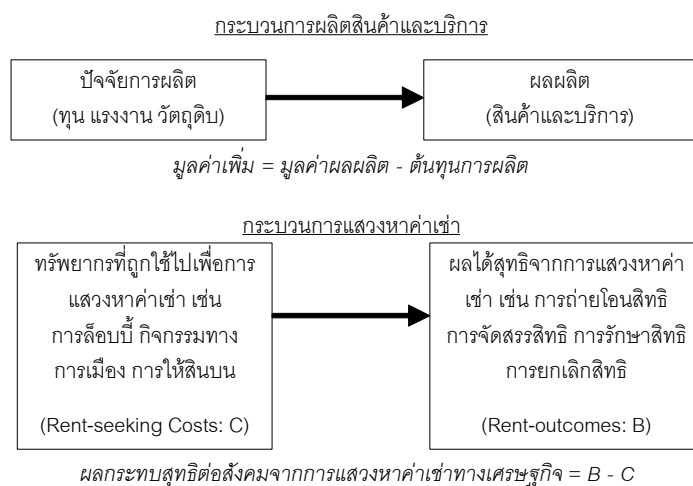
สำหรับการคำนวณระดับค่าเช่าจะพิจารณาตรงตัวตามนิยาม โดยถือว่าในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ผู้ประกอบการจะได้รับกำไรปกติ (Normal Profit) ซึ่งก็คือรายได้ที่ได้รับเท่ากับต้นทุนการผลิตจริง ผลตอบแทนจากความเสี่ยงและมูลค่ากำไรที่ถูกกำหนดจากตลาด โดยใช้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของแต่ละบริษัทเป็นตัวแทน (Proxy) ของผลตอบแทนจากความเสี่ยงและมูลค่ากำไรที่ถูกกำหนดจากตลาด

การแสวงหาค่าเช่า

เนื่องจากค่าเช่าเป็นรายได้ที่สูงกว่าปกติจึงเกิดเป็นแรงจูงใจให้เกิดการแสวงหาค่าเช่า ซึ่งหมายถึง การกระทำที่พยายามคงสภาพ สร้างขึ้น หรือถ่ายโอนสิทธิและสถาบันอันเป็นรากฐานค่าเช่าแต่ละประเภท โดยวิธีการต่างๆ เช่น การให้สินบน การใช้อิทธิพล การวิ่งเต้น การกีดกันทางการเมือง เป็นต้น

การวิเคราะห์การแสวงหาค่าเช่าจำเป็นต้องวิเคราะห์ให้ครบทั้งวงจรค่าเช่าจึงจะสามารถสรุปผลกระทบของค่าเช่าอย่างแท้จริงได้ เช่นเดียวกับกระบวนการผลิตสินค้าและบริการทั่วไปที่ต้องวิเคราะห์ทั้งมูลค่าผลผลิตและต้นทุนการผลิตจึงจะให้ภาพที่เกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจได้อย่างถูกต้อง (ดูรูปที่ 2)

รูปที่ 2 กระบวนการแสวงหาค่าเช่าทั้งวงจร



ที่มา: Khan (2000b) p.73.

จากรูป กระบวนการแสวงหาค่าเช่าเกี่ยวข้องกับต้นทุนและผลได้สุทธิที่เกิดขึ้นอันจะนำไปสู่ผลกระทบสุทธิต่อสังคม ซึ่งปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่าประกอบด้วย ๑) ตัวแปรทางด้านสถาบัน หมายถึงกฎระเบียบที่มีอยู่ในสังคม เช่น รัฐบาลเผด็จการสามารถจำกัดการแข่งขันในการแสวงหาค่าเช่าได้ดีกว่ารัฐบาลประชาธิปไตย ค่าใช้จ่ายเพื่อการแสวงหาค่าเช่าก็ถูกจำกัดและควบคุมได้ในระดับหนึ่ง โดยกลไกทางสถาบันจะประกอบด้วย 2 ส่วนคือ กลไกกำกับดูแลที่ก่อให้เกิดต้นทุนเมื่อถูกจับได้หรือถูกร้องเรียน และกลไกการให้ข้อมูล

ข่าวสารที่ก่อให้เกิดการสูญเสียโอกาสเป็นรัฐบาลในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ๒) ต้นทุนจมและความได้เปรียบของคนในว่ามีการแข่งขันจากคนนอกมาน้อยเพียงใด และ ๓) การกระจายอำนาจ เช่น ประเทศที่มีโครงสร้างทางการเมืองการปกครองแบบรวมศูนย์มาก ๆ ก็จะมีต้นทุนของการแสวงหาค่าเช่าที่ต่ำกว่า เป็นต้น (Shleifer and Vishney, 1993)

ขณะที่การพิจารณาผลได้สุทธิของสังคมจากการแสวงหาค่าเช่าโดยตรงนั้นทำได้ยาก แต่สามารถพิจารณาทางอ้อมได้จากเงื่อนไขและบริบทของสถาบันที่จะทำให้เกิดผลลัพธ์ค่าเช่าที่ให้มูลค่าเพิ่ม (Value-Enhancing Rents) โดยมาจากสมมติฐานที่ว่าหากผู้ได้ประโยชน์สามารถขดเชยให้ผู้เสียประโยชน์ได้ก็จะก่อให้เกิดผลได้สุทธิต่อสังคมมากกว่าต้นทุนการแสวงหาค่าเช่า

นอกจากนี้ การแสวงหาค่าเช่ายังต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายกลุ่ม ซึ่งเรียกว่า องค์การแสวงหาค่าเช่า และจำเป็นต้องมีการจัดสรรผลประโยชน์ที่ดีพอ เพื่อความอยู่รอดขององค์กร โดยมาจากการคอร์รัปชันในความหมายกว้าง ซึ่งมีรูปแบบสำคัญอยู่ 2 ประเภทคือ การคอร์รัปชันที่เป็นตัวเงิน (Money Corruption) ได้แก่ ภาษีคอร์รัปชัน (Tax Corruption) และคอร์รัปชันจากงบประมาณ (Budget Corruption) (Johnson, 1975) โดยภาษีคอร์รัปชันหรือการฉ้อราษฎร์ที่กลุ่มการเมืองหรือข้าราชการเรียกเก็บจากนักธุรกิจและประชาชนในรูปของค่าคอมมิชชั่น และการคอร์รัปชันทางงบประมาณหรือการบังหลวงที่ทำให้เกิดการรั่วไหลของงบประมาณจากส่วนราชการ หรืออาจเป็นการคอร์รัปชันจากงบประมาณทางตรงเลยคือ การซื้อโกงบิลที่สามารถนำไปใช้ได้โดยไม่ต้องมีใบเสร็จ (ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ, 2541) และการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (Policy Corruption) ซึ่งเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests) และอาจทับซ้อนกับการแสวงหาค่าเช่า (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2546)

พัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองและกลุ่มธุรกิจในประเทศไทย

การแสวงหาค่าเช่าจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากอย่างน้อยสองกลุ่มคือกลุ่มการเมืองซึ่งเข้าถึงอำนาจรัฐบาลและกลุ่มธุรกิจที่มีอำนาจทุนในระดับหนึ่งมารองรับ ดังนั้น การพิจารณาพัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองและกลุ่มธุรกิจจะทำให้เห็นภาพของพัฒนาการของรูปแบบการแสวงหาค่าเช่าที่เปลี่ยนแปลงไป

เมื่อนำเอาการวิเคราะห์โครงสร้าง-พฤติกรรม-ผลการดำเนินงาน (Structure-Conduct-Performance Analysis) จะได้ข้อสรุปว่าพัฒนาการของความสัมพันธระหว่างกลุ่มธุรกิจและกลุ่มการเมืองในประเทศไทยมีอยู่ 3 รูปแบบ ได้แก่ ระบบการประมูล ระบบตัวแทนและการเข้าสู่การเมืองทางตรง

ระบบการประมูล

ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจและกลุ่มการเมืองในช่วงก่อน พ.ศ.2535 เป็นความสัมพันธ์แนวตั้ง (Vertical Relationship) ที่กลุ่มการเมืองเป็นผู้นำ โดยมีการเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มภายใต้ระบบอุปถัมภ์ เนื่องจากกลุ่มธุรกิจไม่เข้าสู่การเมืองโดยตรง แต่อาศัยกลุ่มการเมืองหรือผู้นำทางการเมืองเป็นเสมือนผู้ค้าประกันธุรกิจ

ความสัมพันธ์ที่เป็นไปในรูปแบบนี้มาจากตลาดการเมืองในสมัยนั้นเป็นตลาดผูกขาดเบ็ดเสร็จโดยกลุ่มทหารที่ปกครองประเทศ กลุ่มการเมืองซึ่งอยู่ในอำนาจจึงสามารถสืบต่อกันระหว่างรุ่นได้อย่างชัดเจน (สันติ ตั้งรพีพากร, 2546) ขณะที่กลุ่มธุรกิจในฐานะของผู้ซื้อสินค้าดังกล่าวมีความต้องการสินค้านโยบายสูง เพื่อเป็นการประกันผลกำไรของธุรกิจ ทำให้มีการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายที่ตนต้องการสูงตามไปด้วย ทั้งการแข่งขันเพื่อเข้าไปมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกลุ่มการเมือง และการแข่งขันระหว่างกลุ่มที่มีความใกล้ชิดอยู่แล้วด้วยกันเอง

ในทางเศรษฐศาสตร์นั้น การที่ตลาดการเมืองมีลักษณะของตลาดผูกขาด ประกอบกับการที่กลุ่มการเมืองต้องการแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดภายใต้โครงสร้างตลาดดังกล่าว กลุ่มการเมืองย่อมอาศัยการผูกขาดนี้สร้างความได้เปรียบให้กับกลุ่มของตนเอง โดยการขายนโยบายจะถูกกำหนดมาจากด้านอุปทาน (Supply-determined Process) ภายใต้การตัดสินใจของกลุ่มการเมืองแบบปิด (Closed System) กล่าวคือ เป็นการขายสินค้าในรูปแบบที่ประชาชนไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเลย (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2539: 147) และกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจก็มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายดังกล่าวไม่น้อย (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2539: 149) เนื่องจากการมีอำนาจเหนือตลาดในการกำหนดทิศทางนโยบายเศรษฐกิจของกลุ่มการเมืองผู้ผูกขาด

วิธีการกำหนดนโยบายดังกล่าวถือว่าเป็นรูปแบบการขายสินค้าจำเป็นในตลาดผูกขาด เนื่องจากเป็นผู้ขายรายเดียว ขณะที่ผู้ซื้อมีหลายรายและมีความต้องการมาก ผู้ขายจึงมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการตัดสินใจผลิตและขาย ประกอบกับสินค้าในรูปแบบนโยบายนั้นเป็นสินค้าที่มีลักษณะเหมือนกันไม่ทุกประการ (Heterogeneous Goods) และสามารถแบ่งแยกการขายที่ละนโยบายได้ การขายที่ดีที่สุดสำหรับผู้ขายจึงเป็นแบบการแบ่งแยกราคาลำดับที่หนึ่ง (First-degree Price Discrimination) เพื่อให้สามารถดึงส่วนเกินของกลุ่มธุรกิจผู้ซื้อเข้าสู่กลุ่มการเมืองผู้ขายให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ นอกจากนี้ ในหลายครั้งจะเป็นการขายนโยบายโดยยึดเอาผลประโยชน์ที่ต้องการเป็นตัวตั้ง

นอกจากนี้ หน้าที่สำคัญของรัฐบาลในสมัยนั้นจะมุ่งไปในลักษณะของการเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator Function) โดยอาศัยอำนาจทางกฎหมายที่ตนเองมีอยู่ในการเป็นผู้ควบคุมดูแลสังคมให้มีความสงบสุข จึงเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่ากลุ่มการเมืองมีอำนาจมากกว่าและอยู่ในตำแหน่งที่เหนือกว่ากลุ่มธุรกิจโดยชอบธรรม ความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างกลุ่มธุรกิจกับกลุ่มการเมืองในสมัยนั้นจึงเป็นลักษณะความสัมพันธ์แบบอำนาจลดหลั่น (Hierarchical Relationship) ที่มีกลุ่มการเมืองเป็นผู้คุมครองกลุ่มธุรกิจ

ความสัมพันธ์ในรูปแบบนี้ อีกส่วนหนึ่งมาจากนักธุรกิจสมัยนั้นหมายถึงผู้เป็นเจ้าของธุรกิจ และส่วนใหญ่มักเป็นคนเชื้อสายจีนที่ยังมีความไม่แน่ใจในสถานการณ์ของความเป็นไทยอย่างเต็มที่ อีกทั้งยังเป็นกลุ่มบุคคลที่มีการศึกษาในขอบเขตจำกัด ความสำเร็จในทางธุรกิจจึงมักเป็นผลจากความมานะอดทนและความเฉลียวฉลาดส่วนตัว ไม่ได้เป็นผลจากการบริหารธุรกิจอย่างเป็นหลักการบนฐานของเทคนิคการบริหารสมัยใหม่ ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นเหตุผลอีกประการหนึ่งที่นักธุรกิจในยุคนี้ไม่อยู่ในฐานะที่จะเข้ามาสู่การเมืองได้โดยตรง

กลุ่มธุรกิจที่มีบทบาทมากในยุคนี้มักเป็นกลุ่มทุนการค้า เพราะมีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มการเมืองผ่านระบบสัมปทานทางการค้า ทั้งการค้าในประเทศและการค้าระหว่างประเทศ ด้วยการสวมักัดต่อระบบกษัตริย์

และการร่วมมือกับพ่อค้าเรือสำเภาที่เป็นเครือข่ายของตนเองเป็นสำคัญ (ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเกอร์, 2542: 676-680)

ระบบตัวแทน

ในช่วงระยะเวลาต่อมา นับตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ.2535 ความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมืองและกลุ่มธุรกิจได้เปลี่ยนแปลงไป โดยกลุ่มธุรกิจได้รวมตัวกันเพื่อให้การสนับสนุนพรรคการเมืองบางพรรคหรือตัวบุคคลในการเข้าไปสมัครรับเลือกตั้งกับพรรคการเมืองดังกล่าวอย่างชัดเจนผ่านการขยายบทบาทของกลุ่มธุรกิจเข้าสู่ตลาดการเมือง เห็นได้จากการที่ผู้นำซึ่งประสบความสำเร็จในวงการธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงการธนาคารได้เข้าสู่การเมืองในตำแหน่งของรัฐมนตรี อย่างกรณีของ "นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์" "ดร.สุชัย พานิชภักดิ์" และ "ดร.อานวย วีรวรรณ" เป็นต้น ปรากฏการณ์ทางการเมืองดังกล่าวจึงถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญในระยะต่อมา

ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจกับกลุ่มการเมืองอยู่ในสถานะที่เป็นความสัมพันธ์ในแนวนราบ (Horizontal Relation) ที่กลุ่มธุรกิจส่งตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในกลุ่มการเมือง โดยการเป็นกรรมการบริหารพรรค และถ้าหากกลุ่มการเมืองนั้นได้มีโอกาสเป็นรัฐบาล ตัวแทนของกลุ่มก็อาจจะเข้าไปทำหน้าที่รัฐมนตรีคนนอกในกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตน

โครงสร้างตลาดการเมืองในสมัยนี้เป็นตลาดที่มีการแข่งขันจากหลายพรรคการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากการจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถทำได้ง่ายและประชาชนก็สามารถยอมรับทางเลือกใหม่ๆ ได้ง่ายขึ้นกว่าในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นกรณีที่ผู้มีชื่อเสียงในช่วงเวลานั้นๆ ทำการจัดตั้งพรรคการเมืองก็จะมีโอกาสประสบความสำเร็จมาก เนื่องจากมีนักการเมืองส่วนหนึ่งพร้อมที่จะย้ายพรรคเข้ามาสนับสนุนเพื่อให้ตัวเองได้รับประโยชน์จากชื่อเสียงนั้นด้วย แต่ก็พร้อมจะย้ายไปพรรคอื่นต่อไปเมื่อมีทางเลือกที่ดีกว่า อย่างไรก็ตาม ตลาดการเมืองจนถึง พ.ศ.2544 ไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถจัดตั้งรัฐบาลเพียงพรรคเดียวได้ เพราะเป็นตลาดการเมืองแบบแข่งขันที่มีหลายพรรคการเมืองทำให้ขนาดของพรรคเล็กเกินกว่าที่จะจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ การแข่งขันจึงเป็นรูปแบบของการแข่งขันในช่วงก่อนการเลือกตั้ง แต่เมื่อผ่านพ้นการเลือกตั้งไปแล้วก็พร้อมจะร่วมมือกันเพื่อจัดตั้งรัฐบาลและมักไม่ทำตามสัญญาที่ได้ให้ไว้กับประชาชนอย่างเคร่งครัดเท่าไรนัก โดยการอ้าวมติของการเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากกลไกทางสัญญาและการปฏิบัติของ ส.ส.ต่อประชาชนไม่มีประสิทธิภาพ

เช่นเดียวกับการแข่งขันของภาคธุรกิจ ซึ่งตลาดสินค้าในยุคนี้มีการแข่งขันสูงขึ้น เนื่องจากการขยายตัวของเศรษฐกิจและการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจได้ส่งผลให้กลุ่มธุรกิจมีการขยายตัว ทั้งในด้านทุนทรัพย์และทุนทางปัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคธุรกิจการเงิน ซึ่งในสมัยนั้นเป็นภาคที่มีอัตราการขยายตัวสูงและต่อเนื่อง นอกจากนี้ จากการเชื่อมโยงในด้านการค้า การลงทุนและการเงินที่มีการขยายตัวในวงกว้างและรวดเร็ว อันเป็นผลจากการพัฒนาเทคโนโลยี และการขนส่งในกรอบโลกาภิวัตน์นั้น ภาคธุรกิจก็ได้กลายเป็นภาคที่มีพลวัตสูง ในขณะที่ภาคอื่นๆ ของสังคม โดยเฉพาะภาครัฐยังไม่สามารถพัฒนาได้ทัน จนเกิดช่องว่างระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐตามมา การบริหารประเทศจึงต้องพึ่งพาองค์ประกอบของข้อมูลข่าวสารและความรอบรู้ในเรื่องเศรษฐกิจและธุรกิจ

ซึ่งทำให้เอื้อต่อการมีบทบาทของผู้นำภาคเอกชนหรือนักธุรกิจในการเข้ามาสู่กระแสการเมืองได้ง่ายขึ้นกว่าในอดีต (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์และสมคิด จาตุศรีพิทักษ์, 2540: 64)

บทบาทความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจกับกลุ่มการเมืองอยู่ในฐานะของการเป็นหุ้นส่วนระหว่างกัน (Participant Function) เพราะจำเป็นต้องอาศัยข้อดีของแต่ละฝ่ายเป็นปัจจัยของความสำเร็จ โดยกลุ่มการเมืองจำเป็นต้องอาศัยชื่อเสียงของนักบริหารมืออาชีพในกลุ่มธุรกิจ เพื่อสร้างภาพพจน์ของพรรคการเมือง และอาศัยความสามารถในการบริหารของนักบริหารเหล่านี้ เพื่อสร้างความสำเร็จในการบริหารประเทศ รวมทั้งยังต้องอาศัยทุนทรัพย์ของกลุ่มธุรกิจเพื่อการแข่งขันในตลาดการเมืองด้วย ขณะที่กลุ่มธุรกิจต้องอาศัยกลุ่มการเมืองในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ และสร้างอำนาจต่อรองในการทำธุรกิจกับกลุ่มการเมือง ทั้งในด้านของสัมปทานและทิศทางของนโยบายเช่นเดียวกัน

อำนาจต่อรองระหว่างกลุ่มธุรกิจกับกลุ่มการเมืองจึงค่อนข้างมีดุลยภาพ (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์และสมคิด จาตุศรีพิทักษ์, 2540: 63-64; อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, ม.ป.ป.: 10-11; อนุก เหล่าธรรมทัศน์, 2546: IV-VI) เพราะเป็นการพึ่งพาซึ่งกันและกัน ดังนั้น อำนาจต่อรองที่สูงขึ้นของกลุ่มธุรกิจจึงเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่ส่งเสริมให้ผู้นำทางธุรกิจก้าวเข้ามาสู่การเมืองในระบบพรรคการเมือง นอกจากนี้ ผู้นำทางธุรกิจเหล่านี้ก็เป็นบุคลากรที่มีความรู้และมีความมั่นใจในสถานภาพของความเป็นคนไทย อันเป็นลักษณะที่แตกต่างจากนักธุรกิจเชื้อสายจีนรุ่นก่อน องค์ประกอบนี้จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ผู้นำทางธุรกิจกล้าตัดสินใจเข้ามาสู่การเมือง

ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจและกลุ่มการเมืองในรูปแบบนี้เป็นความสัมพันธ์ผ่านระบบหัวหน้ากับตัวแทน (Principal-agent Relationship) โดยมีเจ้าของธุรกิจเป็นหัวหน้าที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจสูงสุด ซึ่งอาจจะเป็นการปกป้องผลประโยชน์ที่ดำรงอยู่ หรือการแสวงหาผลประโยชน์จากธุรกิจใหม่ก็ตาม ในขณะที่นักบริหารมืออาชีพจะเป็นผู้ที่เข้าสู่การเมืองและทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์เหล่านี้แทน เพราะมีความเชี่ยวชาญในการบริหารและส่วนใหญ่มักจะมีชื่อเสียงมากกว่าตัวเจ้าของธุรกิจเอง นักบริหารเหล่านี้จึงอยู่ในฐานะของตัวแทน รวมทั้งเจ้าของธุรกิจยังอยู่ในระบบเก้าอี้ที่ติดและตายไปพร้อมกับธุรกิจ ดังนั้น จึงไม่สามารถทิ้งธุรกิจที่สร้างมามีมือไปสู่การเมืองได้

ระบบการส่งตัวแทนนี้จึงถือเป็นสัญญาระยะยาวที่ไม่แจ้งชัดประเภทหนึ่งระหว่างกลุ่มธุรกิจกับกลุ่มการเมือง (Long-run Implicit Contracts) โดยระบบการส่งตัวแทนจะทำให้ทั้งสองกลุ่มได้ประโยชน์ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว เพราะกลุ่มการเมืองต้องอาศัยทุนทรัพย์และทุนทางปัญญา ในขณะที่กลุ่มธุรกิจก็ต้องการข้อมูลข่าวสารไปพร้อมๆ กับการควบคุมทิศทางของนโยบายไปด้วย นอกจากนี้ ระบบตัวแทนยังให้ประโยชน์กับทั้งสองกลุ่มมากกว่าระบบแรกด้วย เพราะภายใต้ตลาดการเมืองที่มีการแข่งขัน การที่กลุ่มธุรกิจต้องจ่ายให้กับทุกพรรคการเมืองก่อนการเลือกตั้งเพื่อครอบคลุมไม่ให้เกิดความเสี่ยงที่จะไม่ได้มีโอกาสควบคุมทิศทางนโยบายก็จะมีต้นทุนสูงมาก หรือถ้าหากกลุ่มธุรกิจไม่มีการจ่ายในช่วงก่อนการเลือกตั้ง แต่จะอาศัยการประมูลเป็นรายสัมปทานไปเมื่อกลุ่มการเมืองใดกลุ่มการเมืองหนึ่งเป็นรัฐบาลแล้วนั้น ก็จะทำให้ยากและมีต้นทุนสูงมาก เพราะจะเกิดปัญหาที่กลุ่มคนในที่จ่ายไปแล้วตั้งแต่ต้นกีดกันกลุ่มคนนอกที่ไม่ได้จ่ายในตอนต้นไม่ได้รับนโยบาย (Insider

and Outsider Hypothesis) ในขณะที่หากกลุ่มการเมืองไม่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มธุรกิจก็จะไม่สามารถมีเงินทุนเพื่อการเลือกตั้งได้อย่างเพียงพอเช่นเดียวกัน

การเข้าสู่ตลาดการเมืองทางตรง

เมื่อกล่าวถึงความเป็นนักธุรกิจในยุคปัจจุบันนั้น สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท ประเภทแรกคือการเป็นเจ้าของธุรกิจที่แท้จริง และประเภทที่สองคือ การเป็นนักบริหารมืออาชีพในวงการธุรกิจ โดยอาจจะมีส่วนในธุรกิจที่ตนเองบริหารหรือไม่ก็ได้ นักธุรกิจในประเภทหลังนั้นเป็นกลุ่มที่มีโอกาสเคลื่อนย้ายเข้าสู่การเมืองมากกว่ากลุ่มแรกตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา อันเป็นผลจากความจำเป็นของระบบการเมืองที่ต้องการดึงนักบริหารมืออาชีพที่ประสบความสำเร็จในภาคธุรกิจเข้ามาสู่การบริหารในระดับเศรษฐกิจมหภาค

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของนักธุรกิจประเภทแรกอันหมายถึงนักธุรกิจที่เป็นเจ้าของกิจการ ในอดีตคนกลุ่มนี้จะไม่เข้าสู่การเมืองโดยตรง แต่อาศัยการอยู่ใต้การเมืองในเชิงอุปถัมภ์หรือการส่งตัวแทน แต่ในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตก็คือ นักธุรกิจประเภทนี้จะเข้าสู่การเมืองโดยตรงมากขึ้น ดังกรณีของ ดร.ทักษิณที่ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของทิศทางดังกล่าวในอนาคต เนื่องมาจากธุรกิจสมัยใหม่ (Modern Business) เป็นธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีเครือข่ายทั่วประเทศและมีโอกาสขยายไปสู่ตลาดต่างประเทศ ดังนั้น โอกาสดังกล่าวจึงเป็นแรงผลักดันให้ผู้นำธุรกิจเหล่านี้เข้ามาสู่การเมืองทางตรง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากการสะสมความมั่นใจจากความสำเร็จในเชิงธุรกิจ

ความสัมพันธ์ของกลุ่มธุรกิจและกลุ่มการเมืองในรูปแบบที่สามจึงเป็นความสัมพันธ์แนวตั้งที่มีกลุ่มธุรกิจเป็นผู้นำ แล้วจึงอาศัยกลุ่มการเมืองเป็นตัวสนับสนุนความสำเร็จทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจ

โครงสร้างตลาดการเมืองในสมัยนี้ ยังคงมีลักษณะของการแข่งขันภายใต้ระบบพรรคการเมืองหลายพรรค เช่นเดิม ในขณะที่ตลาดสินค้ากลับมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากด้วยการขยายตัวอย่างรวดเร็วและเป็นไปในอัตราเร่ง ผ่านระบบการขนส่งที่มีต้นทุนต่ำลง มีเครือข่ายความเชื่อมโยงที่ครอบคลุม ประกอบกับกระแสโลกาภิวัตน์ที่สามารถขยายตลาดออกไปถึงต่างประเทศได้ ธุรกิจสมัยใหม่จึงเป็นธุรกิจขนาดใหญ่มากตามขนาดของตลาด ทำการแข่งขันด้วยต้นทุนการผลิตและเงินทุนในการโฆษณา แต่ในอีกด้านหนึ่งธุรกิจเหล่านี้ก็จำเป็นต้องอาศัยอำนาจรัฐในการปกป้องกลุ่มตนเองจากกระแสโลกาภิวัตน์ด้วย

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ในบริบทของอุดมการณ์เสรีนิยม การลดบทบาทรัฐก็เป็นเรื่องสำคัญและเป็นสิ่งที่ทุกประเทศพึงกระทำ รัฐบาลในยุคใหม่จึงมีหน้าที่เป็นผู้สนับสนุน (Supporter Function) ต่อการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของกลุ่มธุรกิจรายที่มีศักยภาพอันเป็นที่มาของความสามารถในการแข่งขันของประเทศในเวทีโลก (Porter, 1999) จากแนวคิดดังกล่าว บทบาทของนโยบายเศรษฐกิจจึงกลายเป็นปัจจัยการผลิตชนิดหนึ่งของธุรกิจเช่นเดียวกับปัจจัยทุนหรือแรงงาน และเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในกรอบกติกาใหม่ของโลก เพราะการผลิตสินค้าและบริการในรูปแบบเดิมนั้น นโยบายถือเป็นสภาพแวดล้อมทางธุรกิจและเป็นปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ แต่ในรูปแบบใหม่ ปัจจัยเหล่านี้สามารถเปลี่ยนแปลงได้ด้วยการวิ่งเต้น การใช้กฎหมาย การต่อรอง การโฆษณา การประชาสัมพันธ์ และการหาพันธมิตร เพื่อให้สภาพแวดล้อมทางธุรกิจนี้เอื้อ

ประโยชน์ต่อการดำเนินงานของธุรกิจให้มากที่สุด ซึ่งแม้ว่าการดำเนินการดังกล่าวจะมีต้นทุนสูง แต่ผลของมันก็จะ
เป็นประโยชน์และคุ้มค่าต่อกลุ่มธุรกิจในระยะยาว (Kotler, 1986)

จากความได้เปรียบของกลุ่มธุรกิจที่เพิ่มสูงขึ้นมาก ประกอบกับบทบาทรัฐบาลที่ลดน้อยลงเหลือเพียงการ
เป็นผู้สนับสนุนเท่านั้น ความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของทั้งสองกลุ่มจึงเป็นการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่กลุ่มธุรกิจ
(Centralization) เพราะการมีอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าทั้งจากตัวกลุ่มธุรกิจเองและจากกระแสการยอมรับของ
ประชาชน นอกจากนี้ ในประเทศไทยเองภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้าง แต่ไม่
สมมาตร กล่าวคือในบางธุรกิจประสบความเสียหายน้อยกว่าบางธุรกิจ และบางธุรกิจก็ฟื้นตัวเร็วกว่า ซึ่งยังเป็น
ปัจจัยส่งเสริมให้กลุ่มธุรกิจมีอำนาจต่อรองเพิ่มสูงขึ้นด้วย

จากที่กล่าวมา ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจและกลุ่มการเมืองทั้ง 3 ลักษณะคือ การประมูล การส่ง
ตัวแทนและการเข้าสู่การเมืองทางตรงอยู่ภายใต้รูปแบบความสัมพันธ์แนวดิ่งที่มีกลุ่มการเมืองเป็นผู้นำ
ความสัมพันธ์แนวนอนและความสัมพันธ์แนวดิ่งที่มีกลุ่มธุรกิจเป็นผู้นำตามลำดับ โดยแต่ละรูปแบบจะมีความ
เหมาะสมในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน (ดูตารางที่ 1) และทั้ง 3 รูปแบบของความสัมพันธ์เป็นปัจจัยสำคัญประการ
หนึ่งในการกำหนดรูปแบบการแสวงหาค่าเช่า

ตารางที่ 1 รูปแบบความสัมพันธ์ของกลุ่มธุรกิจและกลุ่มการเมือง

รูปแบบความสัมพันธ์	โครงสร้าง ตลาดการเมือง	โครงสร้าง ตลาดสินค้า	โครงสร้างอำนาจ ระหว่างกลุ่ม	บทบาท รัฐบาล	รูปแบบ การแสวงหาค่าเช่า
ความสัมพันธ์แบบ แนวดิ่งที่มีกลุ่ม การเมืองเป็นผู้นำ	ผูกขาดแบบสืบ ทอดอำนาจ	ผูกขาดจากการได้รับ สัมปทาน แต่อาจมี การแข่งขันในขั้นของ การประมูลสัมปทาน	โครงสร้างอำนาจ แบบลดหลั่น	ผู้กำกับดูแล (Regulator)	การประมูลหรือ เจรจาเป็นคราวๆ ไป
ความสัมพันธ์แบบ แนวนอนที่กลุ่ม การเมืองและกลุ่มธุรกิจ ในฐานะที่เท่าเทียมกัน	แข่งขันแบบ หลายพรรค การเมือง	แข่งขัน เพื่อให้ สามารถเป็นวงในได้	โครงสร้างอำนาจ แบบสมดุล	ผู้ร่วมมือ (Participant)	การส่งตัวแทนเข้า ไปมีส่วนในการ กำหนดนโยบาย
ความสัมพันธ์แบบ แนวดิ่งที่มีกลุ่มธุรกิจ เป็นผู้นำ	แข่งขันแบบ หลายพรรค การเมือง	ผู้ขายน้อยราย หรือ กึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด โดยส่วนใหญ่เป็น ธุรกิจขนาดใหญ่	โครงสร้างอำนาจ แบบรวมศูนย์	ผู้สนับสนุน (Supporter)	นักธุรกิจจะ เข้าสู่การเมือง โดยตรง

การเข้าสู่การเมืองทางตรง

ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจและกลุ่มการเมืองในแต่ละรูปแบบมีข้อได้เปรียบและความเหมาะสมที่
แตกต่างกัน โดยความสัมพันธ์รูปแบบแรกคือการประมูลในระบบสัมปทานเป็นคราวๆ ไปจะมีความเสี่ยงสูงจาก
หน่วยงานราชการเองที่มีการแข่งขันกันเพื่อแสวงหาค่าเช่าอีกชั้นหนึ่งทับซ้อนจากการแข่งขันของภาคธุรกิจ

กล่าวคือผู้ได้รับสัมปทานจากหน่วยงานหนึ่งอาจเป็นคู่แข่งจากอีกหน่วยงานหนึ่ง เช่น กรณีของสัมปทานโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีการประมูลสัมปทานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ให้กับบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส (AIS) เมื่อต้นปี พ.ศ.2533 ซึ่งกลุ่มธุรกิจย่อมมีความเชื่อว่าจะดำรงการผูกขาดและไม่ควรจะมีการประมูลสัมปทานรูปแบบเดียวกันในอุตสาหกรรมเดียวกันอีกช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพราะการให้สัมปทานถือเป็นสัญญาโดยนัยระหว่างคู่สัญญาหน่วยราชการกับธุรกิจ กลุ่มธุรกิจจึงประมาณการรายได้เพื่อจ่ายค่าสัมปทานจากฐานของการผูกขาดรายได้ในตลาด ต่อมาในปี พ.ศ.2534 หน่วยงานราชการอีกแห่งหนึ่งได้มีการให้สัมปทานโทรศัพท์เคลื่อนที่แก่บริษัทเอกชนอีกรายหนึ่งคือ บริษัท โทเทิล แอ็คเซส คอมมูนิเคชั่น (TAC) โดยการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ซึ่งเป็นคู่แข่งของ AIS นอกจากนี้ในเวลาต่อมา AIS ยังต้องเผชิญการแข่งขันจากอุตสาหกรรมการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานที่มีเครื่องลูกข่าย (Personal Communication Telephone: PCT) ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับโทรศัพท์เคลื่อนที่ของบริษัท เทเลคอมเอเชีย (TA) ในปี พ.ศ. 2538 ทั้งที่เป็นสัมปทานโทรศัพท์พื้นฐานด้วย

รูปแบบความสัมพันธ์ผ่านระบบตัวแทนมีความเหมาะสมมากกว่าทางเลือกแรก เพราะโครงสร้างการเมืองในปัจจุบันมีการแข่งขันกันมากขึ้น แต่ความสัมพันธ์ในรูปแบบนี้ก็มีความเสี่ยงอยู่หลายประเภทในหลายระดับและเป็นความเสี่ยงที่ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น ความเสี่ยงที่พรรคการเมืองซึ่งตนเองสนับสนุนจะได้รับเลือกตั้งด้วยจำนวน ส.ส.น้อยเพียงใด ได้เป็นรัฐบาลหรือไม่ ได้ดูแลนโยบายหรือกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับตนเองหรือไม่ และจะปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างกันอย่างเคร่งครัดหรือไม่ แม้ว่าจะเป็นไปตามเงื่อนไขทั้งหมด กลุ่มธุรกิจก็ต้องเผชิญกับความเสี่ยงอีกว่าตัวแทนที่ตนเองส่งเข้าไปทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มได้ปฏิบัติตามหรือสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มธุรกิจหรือไม่ และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความพยายามมากน้อยเพียงใด ตัวอย่างที่น่าสนใจคือ กรณีที่ ดร.ภูษณ ปรีัยมาโนช เข้าไปทำหน้าที่เป็นตัวแทนของ TAC ในสมัยรัฐบาล พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ แต่เมื่อมีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินช่วงที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ดร.ภูษณกลับมีทรัพย์สินมากถึง 1,500 ล้านบาท ซึ่งมากกว่า นายบุญชัย เบญจรงค์กุล เจ้าของธุรกิจ จนกลายเป็นคำถามของกลุ่มธุรกิจดังกล่าว นอกจากนี้ ดร.ภูษณที่เป็นตัวแทนของ TAC เข้าไปนั่งทำงานที่พรรคไทยรักไทยของกลุ่มชินวัตร ซึ่งเป็นคู่แข่งทางธุรกิจ จนกลายเป็นความไม่พอใจถึงขั้นมีการฟ้องร้องว่าไม่โปร่งใส จนถูกถูกกดดันให้ลาออกและถอนหุ้นจากTAC ในเวลาต่อมา (ข่าวหุ้น, 17 มกราคม 2543)

เมื่อพิจารณาจากทั้งสองรูปแบบแรก รูปแบบที่สามคือการเข้าสู่การเมืองทางตรงก็น่าจะมีความเหมาะสมที่สุด โดยที่การแสวงหาค่าเช่าทับซ้อนของหน่วยงานราชการต่างๆ จะมีน้อยหรือไม่มีเลย เพราะกลุ่มธุรกิจเป็นผู้ควบคุมอำนาจทางการเมืองที่กำกับดูแลหน่วยงานราชการด้วยตนเอง และไม่มีโอกาสถูกปิดเป็นผลประโยชน์จากตัวแทนด้วย เพราะไม่มีการใช้ตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่

อย่างไรก็ตาม ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 การเข้าสู่การเมืองทางตรงของกลุ่มธุรกิจสามารถเป็นไปได้ 2 รูปแบบคือ การที่เจ้าของธุรกิจเข้าสู่การเมืองผ่านระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง และการที่เจ้าของธุรกิจเป็นเจ้าของพรรคการเมืองเอง² ซึ่งทั้งสองทางเลือกมีผลประโยชน์และต้นทุนที่แตกต่างกัน

ผลประโยชน์

การเข้าสู่การเมืองทางตรงทั้งสองรูปแบบมีผลประโยชน์ที่จับต้องได้ (Tangible Benefits) แตกต่างกัน โดยแบ่งออกได้เป็น ๑) ผลประกอบการของธุรกิจ ๒) มูลค่าหุ้นของธุรกิจ ๓) โอกาสในการเข้าครอบงำกิจการ และ ๔) การขยายตลาดระหว่างประเทศ

ผลประกอบการของธุรกิจที่อยู่ภายใต้ระบบสัมปทานมีความเกี่ยวข้องกับต้นทุนการจ่ายส่วนแบ่งรายได้และระยะเวลาการคุ้มครอง ดังนั้น หากเป็นการเข้าสู่การเมืองทางตรงผ่านระบบบัญชีรายชื่ออาจจะมีอำนาจน้อยกว่าการเป็นหัวหน้าพรรค และอาจไม่ได้เป็นรัฐมนตรีกระทรวงที่ต้องการ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจึงไม่ดีเท่ากับการเป็นเจ้าของพรรคการเมืองเอง

มูลค่าหุ้นของธุรกิจจะมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและผลการดำเนินงานของธุรกิจ สำหรับปัจจัยสภาพแวดล้อมนั้นไม่น่าจะให้ผลที่แตกต่างกันในทั้งสองทางเลือก เพราะทั้งตัวเจ้าของธุรกิจที่เป็นเจ้าของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองเองต่างก็ต้องการให้เศรษฐกิจดีขึ้นเหมือนกัน แม้ว่าวาระซ่อนเร้น (Hidden Agenda) อาจต่างกัน ขณะที่ปัจจัยผลการดำเนินงานนั้น เมื่อรายรับของธุรกิจยังคงถูกปกป้องอยู่ภายใต้ระบบสัมปทานที่ดีกว่าก็จะส่งผลที่ดีกว่าต่อมูลค่าหุ้นของธุรกิจด้วย ดังนั้น การจัดตั้งพรรคการเมืองย่อมดีกว่าการอาศัยบัญชีรายชื่อ นอกจากนี้ หากได้เป็นผู้นำรัฐบาลก็อาจใช้นโยบายเพื่อส่งเสริมให้ธุรกิจของตนมีอัตราการเติบโตสูงกว่าเศรษฐกิจโดยรวมก็จะยิ่งทำให้ผลได้จากการเปลี่ยนแปลงมูลค่าหุ้นมีส่วนเพิ่มมากขึ้นไปอีก

โอกาสในการเข้าครอบงำกิจการเป็นรูปแบบการสะสมความมั่งคั่งในยุคใหม่ของธุรกิจ โดยเฉพาะธุรกิจภายใต้ระบบสัมปทานที่มีค่าเช่าจากการผูกขาดสูง ซึ่งมีความง่ายในการแผ่ขยายเครือข่ายธุรกิจด้วยความได้เปรียบจากการได้รับค่าเช่าดังกล่าว โดยหากอาศัยระบบบัญชีรายชื่อ โอกาสเข้าครอบงำอาจทำได้ไม่มากนัก เพราะในพรรคการเมืองหนึ่งๆ ประกอบด้วยกลุ่มธุรกิจจากหลากหลายอุตสาหกรรม และแน่นอนว่าหากจะมีการแผ่ขยายไปสู่อุตสาหกรรมที่มีกลุ่มธุรกิจอื่นสังกัดอยู่ในพรรคการเมืองนั้นย่อมต้องเผชิญแรงต้านจากกลุ่มดังกล่าว รวมทั้งการแผ่ขยายธุรกิจที่มากเกินไปก็อาจไม่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองในพรรคเท่าที่ควร เพราะกลุ่มการเมืองย่อมกังวลถึงอำนาจต่อรองโดยเปรียบเทียบของตนกับกลุ่มธุรกิจอื่นๆ ที่อาจทำให้ตนเองอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบได้ การจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการเองจึงให้ประโยชน์มากกว่าในกรณีนี้

² การเข้าสู่การเมืองทางตรงสามารถทำได้ในอีกรูปแบบหนึ่งคือ การครอบงำกิจการพรรคการเมืองที่มีอยู่แล้วในตลาด แต่ไม่นำมาพิจารณา เนื่องจากจากประสบการณ์ของตัว ดร.ทักษิณเองที่เคยไปดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคพลังธรรมแล้วพบว่าเป็นการยากในการบริหารจัดการพรรคการเมืองดังกล่าวด้วยเหตุผล 2 ประการ ได้แก่ พรรคพลังธรรมมีวัฒนธรรมองค์กรภายในอยู่แล้ว และมีภาพพจน์ที่ติดกับความรู้สึกของประชาชนอยู่แล้ว ซึ่งต่างก็เปลี่ยนแปลงได้ยาก

การขยายตลาดระหว่างประเทศ ระบบโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลให้ภาคธุรกิจมีช่องทางในการขยายตลาดในระดับระหว่างประเทศง่ายขึ้นกว่าในอดีตมาก โดยเฉพาะธุรกิจที่ต้องการตลาดใหญ่อันจะนำไปสู่ต้นทุนที่ลดลงและกำไรที่เพิ่มมากขึ้น เช่น ธุรกิจสื่อสารโทรคมนาคม อย่างไรก็ตาม การค้าในรูปแบบนี้มักต้องอาศัยการตกลงระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล (G2G) ร่วมกับการตกลงระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจในประเทศ (G2B) เช่น การตกลงทำเขตการค้าเสรี ปัญหาที่ผ่านมาก็คือ รัฐบาลมักไปตกลงการค้าระหว่างประเทศก่อน และมักเป็นข้อตกลงที่ภาคธุรกิจในประเทศเสียเปรียบ เนื่องจากยุทธศาสตร์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศไม่มีความชัดเจน จากนั้นรัฐบาลจะนำเอาข้อตกลงดังกล่าวมาต่อรองกับภาคธุรกิจในการกำหนดนโยบายต่างๆ ซึ่งจะกลายเป็นต้นทุนการวิ่งเต้นของภาคธุรกิจทั้งที่เป็นข้อตกลงซึ่งภาคธุรกิจเสียเปรียบ การเข้าสู่การเมืองผ่านระบบบัญชีรายชื่อ และการเป็นเจ้าของพรรคการเมืองจึงมีความแตกต่างกันมากในประเด็นนี้ การอาศัยระบบบัญชีรายชื่อไม่สามารถควบคุมทิศทางการเจรจาการค้าระหว่างประเทศได้ ในขณะที่การเป็นเจ้าของพรรคการเมืองนั้น หากได้เป็นนายกรัฐมนตรีย่อมสามารถควบคุมทิศทางการเจรจาการค้าระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า รวมทั้งยังสามารถทำการเจรจาระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตนเองได้อีกด้วย

ต้นทุน

ต้นทุนที่ต้องจ่ายเพื่อการเข้าสู่การเมืองทางตรงโดยเปรียบเทียบในทั้งสองรูปแบบประกอบด้วย ๑) ต้นทุนการรวมกลุ่ม และ ๒) ต้นทุนการบริหารการเลือกตั้ง

ต้นทุนการรวมกลุ่มเป็นต้นทุนเพื่อการเข้าร่วมกลุ่มหากอาศัยระบบบัญชีรายชื่อ หรือเพื่อการขยายกลุ่มหากเป็นเจ้าของพรรคการเมืองเอง ซึ่งต้นทุนทั้งสองส่วนนี้มีความแตกต่างกัน หากเป็นการเข้าสู่การเมืองในระบบบัญชีรายชื่อ ต้นทุนส่วนนี้จะขึ้นอยู่กับการต่อรองระหว่างตัวนักธุรกิจกับพรรคการเมืองที่ต้องการเข้าร่วม โดยหากเป็นเจ้าของทุนขนาดใหญ่และมีภาพพจน์ของนักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จ ต้นทุนนี้จะต่ำลง ขณะที่การเป็นเจ้าของพรรคการเมืองเองจำเป็นต้องบริหารจัดการพรรคการเมืองโดยการดึงกลุ่มการเมืองมาเข้าร่วมทำงานกับพรรคของตนเองให้ได้มากที่สุด ต้นทุนการรวมกลุ่มก็จะเพิ่มสูงขึ้นเพื่อการควบรวม (Merger and Acquisition) ให้พรรคการเมืองที่ตนเองจัดตั้งมีโอกาสชนะการเลือกตั้งมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในกรณีแรกแม้ว่าจะเป็นต้นทุนที่ต่ำกว่าในตอนแรก เพราะไม่ต้องบริหารต้นทุนการรวบรวมกลุ่มการเมืองอื่นๆ ที่มีพรรคการเมืองนั้นๆ ทำหน้าที่แทน แต่ต้นทุนดังกล่าวกลับเป็นต้นทุนที่ไม่สามารถควบคุมได้ เพราะอาจมีการต่อรองจากกลุ่มการเมืองหลายรอบเพื่อให้คงความสัมพันธ์เอาไว้ภายหลังการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีการจ่ายไปแล้วเป็นจำนวนมากก็จะเป็นต้นทุนจมมากยิ่งขึ้น ขณะที่ต้นทุนของรูปแบบที่สองแม้ว่าจะสูงกว่าในตอนแรก แต่สามารถควบคุมได้ เพราะตนเองอยู่ในฐานะของการเป็นเจ้าของพรรคซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจ และถ้ายังมีการจ่ายไปแล้วเป็นจำนวนมาก อำนาจต่อรองของตัวเจ้าของพรรคที่มีต่อกลุ่มการเมืองอื่นจะมากยิ่งขึ้น เพราะมีกลุ่มการเมืองมาเป็นพันธมิตรแล้วจำนวนมาก และอำนาจต่อรองของกลุ่มการเมืองแต่ละกลุ่มจะลดลง ต้นทุนเพื่อการรวบรวมกลุ่มการเมืองหลายๆ ก็จะไม่ค่อยๆ ลดลงด้วย

ต้นทุนการบริหารการเลือกตั้งเป็นต้นทุนการบริหารจัดการพรรคการเมือง เพื่อวัตถุประสงค์ในการชนะการเลือกตั้ง เช่น ต้นทุนการโฆษณาหาเสียงของพรรคการเมืองและตัวผู้สมัคร ต้นทุนการรณรงค์ เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ตัวผู้สมัคร เป็นต้น ถ้าเป็นการเข้าสู่การเมืองในระบบบัญชีรายชื่อ พรรคการเมืองที่เป็นเจ้าของบัญชีรายชื่อจะเป็นผู้บริหารต้นทุนนี้ ขณะที่ถ้าเป็นการเข้าสู่การเมืองโดยการเป็นเจ้าของพรรคการเมืองจะต้องรับภาระในการบริหารต้นทุนส่วนนี้เองซึ่งอาจจะมีมูลค่าสูงกว่า

การวิเคราะห์ผลได้และต้นทุน (Cost Benefit Analysis)

การเข้าสู่การเมืองผ่านระบบบัญชีรายชื่อจะมีต้นทุนที่ต่ำกว่า แต่มีผลประโยชน์ที่ต่ำกว่า ในทางตรงกันข้าม การเป็นเจ้าของพรรคการเมืองแม้จะมีต้นทุนสูงกว่าแต่ก็มีผลประโยชน์ที่มากกว่า เมื่อทำการวิเคราะห์ผลได้-ต้นทุนของแต่ละทางเลือกโดยวิธีอัตราผลตอบแทนภายใน (Internal Rate of Return: IRR) จะไม่สามารถให้คำตอบที่ชัดเจนได้เพราะเมื่อจ่ายต้นทุนที่สูงกว่า ผลประโยชน์ก็ควรจะต้องสูงกว่าอยู่แล้ว ค่า IRR ที่คำนวณได้จึงไม่แน่นอนว่ารูปแบบใดจะดีกว่ากัน แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับความกล้าเสี่ยง (Risk Aversion) ที่ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลักคือความมั่งคั่ง (Wealth) ดังนั้น การที่นักธุรกิจที่มีความมั่งคั่งสูงมากๆ ตัดสินใจเลือกรูปแบบการเป็นเจ้าของพรรคการเมืองในการเข้าสู่การเมืองทางตรงก็ถือได้ว่าสมเหตุสมผล (Rationality)

ค่าเช่า สิทธิและสถาบันอันเป็นรากฐานค่าเช่า และการแสวงหาค่าเช่า

เมื่อกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่เข้าสู่การเมืองทางตรง สร้างพันธมิตรและได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้ง ดร. ทักษิณจึงเปรียบเสมือนเป็นแกนนำของกลุ่มธุรกิจในรัฐบาลที่สามารถเข้าถึงค่าเช่าอันเกิดจากบทบาทของภาครัฐผ่านการกำหนดโครงสร้างสิทธิและสถาบันอันเป็นรากฐานค่าเช่าได้โดยชอบธรรม

ค่าเช่า

แหล่งที่มาของค่าเช่าพิจารณาได้จากแหล่งที่มาของรายได้ เพราะตัวค่าเช่าเองก็คือรายได้รูปแบบหนึ่ง ดังนั้น ค่าเช่าจึงประกอบด้วยผลตอบแทนจากทรัพย์สินที่สร้างรายได้ ซึ่งได้มาจากความเหนียวแน่น (Earned) แม้ว่าจะเป็นธุรกิจที่มีลักษณะผู้แข่งขันน้อยรายก็ตาม และผลตอบแทนจากทรัพย์สินที่ใช้เก็บรักษามูลค่าอันเกิดมาจากการเปลี่ยนแปลงราคาของทรัพย์สินดังกล่าว

ค่าเช่าของ ดร.ทักษิณและครอบครัวในส่วนแรกพิจารณาจากค่าเช่าที่เกิดจาก SHIN เป็นหลัก เพราะเป็นบริษัทที่มีการถือหุ้นในนามของบุคคล ขณะที่บริษัทอื่นมักจะมีการถือหุ้นผ่าน SHIN อีกทีหนึ่ง (ยกเว้น TMB ที่ถือหุ้นโดยบุตรชายที่นำมาพิจารณาร่วมด้วย) อย่างไรก็ตาม ภายใต้สมมติฐานตลาดการเงินมีประสิทธิภาพ (Efficient Market Hypothesis) การพิจารณามูลค่าของค่าเช่าจะกระทำผ่านค่าเช่าของ SHIN และ TMB เท่านั้น เพื่อไม่ให้มีการนับซ้ำของค่าเช่าเกิดขึ้น โดยพบว่า SHIN และ TMB ก่อให้เกิดค่าเช่าในช่วงก่อน ดร.ทักษิณเป็นนายกรัฐมนตรี 7,159.47 ล้านบาทและหลังจาก ดร.ทักษิณเป็นนายกรัฐมนตรี 14,135.75 ล้านบาท กล่าวคือ มีมูลค่าค่าเช่าเพิ่มสูงขึ้น 6,616.28 ล้านบาทหรือประมาณ 1 เท่าตัว

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ที่ SHIN โดยตรงแม้จะชี้ให้เห็นมูลค่าค่าเช่าที่ค่อนข้างแม่นยำแต่ไม่อาจชี้ให้เห็นถึงแหล่งที่มาของค่าเช่าได้อย่างชัดเจน ดังนั้น เมื่อพิจารณาลงไปถึงแหล่งค่าเช่าของ SHIN พบว่ามาจาก AIS และ SATTEL ที่ก่อให้เกิดค่าเช่าตั้งแต่ก่อนจัดตั้งรัฐบาลอยู่แล้ว ขณะที่ ITV และ TMB เดิมไม่ได้ก่อให้เกิดค่าเช่า แต่มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์บางประการภายใต้เงื่อนไขของความสามารถในการแข่งขันและความอยู่รอดของธุรกิจทำให้กลายเป็นแหล่งค่าเช่าภายหลังการเป็นนายกรัฐมนตรี และยังมีการถ่ายโอนค่าเช่าไปสู่ธุรกิจใหม่คือ SC, Air Asia และ Capital OK

ขณะที่แหล่งค่าเช่าในส่วนที่สองซึ่งเกิดจากส่วนต่างของทรัพย์สินที่ใช้เก็บรักษามูลค่า โดยพิจารณาในส่วนที่ดินและหุ้น ค่าเช่าที่เกิดจากการครอบครองที่ดินเพิ่มสูงขึ้นประมาณ 3 เท่าในปี พ.ศ.2546 เปรียบเทียบกับปี พ.ศ.2543 อันเนื่องจากราคาที่ดิน

สำหรับการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าหุ้นของ ดร.ทักษิณและครอบครัว จากผลการวิเคราะห์ทางเศรษฐมิติโดยวิธี Fixed Effect ที่ใช้ปัจจัยทางด้านประเภทของอุตสาหกรรม ผลตอบแทนเงินปันผล ความเป็นเจ้าของหุ้นในกลุ่มรัฐบาลและความเป็นเจ้าของหุ้นทักษิณ พบว่า มูลค่าตลาดของหุ้นในกลุ่มธุรกิจที่อยู่ในรัฐบาลมีอัตราการเติบโตประมาณ 1.79 เท่า และหากเป็นหุ้นกลุ่มของ ดร.ทักษิณและครอบครัวจะมีอัตราการเติบโตประมาณ 2.70 เท่า โดยเปรียบเทียบกับอัตราการเติบโตของหุ้นทั้งหมดเฉลี่ยในตลาดอยู่ที่ประมาณร้อยละ 0.84 ดังนั้น มูลค่าตลาดของบริษัทที่มี ดร.ทักษิณและครอบครัวเป็นเจ้าของมีอัตราการเติบโตสูงกว่าบริษัททั่วไปถึงเกือบ 2 เท่า³ และยังมีอัตราการเติบโตสูงกว่าบริษัทของกลุ่มธุรกิจที่อยู่ในรัฐบาลเกือบ 1 เท่าด้วย

สิทธิและสถาบันอันเป็นรากฐานค่าเช่า

เนื่องจากการดำรงอยู่ของค่าเช่าในระบบเศรษฐกิจจำเป็นต้องมีสิทธิและสถาบันมารองรับ ดังนั้น การพิจารณาค่าเช่าจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับส่วนนี้อย่างมาก ในที่นี้ขอกล่าวถึงตามรายละเอียดค่าเช่า

เริ่มจาก AIS ซึ่งเป็นผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีสิทธิรากฐานสำคัญคือสัมปทานซึ่งกีดขวางการเข้าสู่ตลาดอย่างสมบูรณ์ ขณะที่ปัจจัยสถาบันรากฐานก็เป็นเครื่องกีดขวางด้วยเช่นกัน เนื่องจาก AIS เป็นผู้ประกอบการรายใหญ่จึงมีการประหยัดต่อขนาดและมีความน่าเชื่อถือมากกว่า นอกจากนี้ หากผู้ใช้บริการต้องการเปลี่ยนผู้ให้บริการจำเป็นต้องเปลี่ยนหมายเลข ซึ่งเป็นต้นทุนในการกระจายข้อมูลหมายเลขใหม่ (Switching Cost) ของผู้ใช้บริการเองและส่วนใหญ่ไม่ต้องการรับภาระต้นทุนนี้ ทำให้ AIS มีความได้เปรียบในการแข่งขันและได้รับค่าเช่า

สำหรับ SATTEL ซึ่งเป็นผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมดาวเทียมสื่อสารมีสิทธิและสถาบันรากฐานคล้ายคลึงกับ AIS โดยสิทธิรากฐานคือสัมปทาน ขณะที่สถาบันรากฐานเป็นเรื่องของการประหยัดต่อขนาดและความน่าเชื่อถือของผู้ให้บริการรายเดิม แต่สถาบันรากฐานสำคัญอีกประการหนึ่งคือการเจรจาระหว่างรัฐต่อรัฐ

³ ผลการวิเคราะห์ในส่วนนี้สอดคล้องกับงานของสมเกียรติ (2547) ที่ใช้วิธี OLS ในการประมาณค่า

เพราะการประกอบกิจการดาวเทียมต้องอาศัยตลาดขนาดใหญ่ซึ่งอาจรวมไปถึงการประกอบกิจการข้ามประเทศ และต้องมีการเจรจาในเรื่องของสัญญาและการเช่าช่องสัญญาณด้วย โดยที่ลำพังเอกชนเป็นการยากที่จะดำเนินการเหล่านี้ได้สำเร็จ

ส่วนอุตสาหกรรมสื่อโทรทัศน์ถือได้ว่าการแข่งขันสูง แต่ผู้ให้บริการทุกรายก็ได้รับการปกป้องจากระบบสัมปทาน เช่นเดียวกับบริการธนาคารพาณิชย์เองก็มีการแข่งขันกันสูงและก็อยู่ภายใต้ระบบใบอนุญาต ดังนั้น ITV และ TMB จึงมีสัมปทานและใบอนุญาตเป็นสิทธิรากฐานที่สำคัญ ขณะที่สถาบันรากฐานในทั้งสองกรณีนี้อาจไม่ชัดเจน เพราะตลาดมีการแข่งขันสูงและไม่มีรายใหญ่เพียงรายเดียวเป็นผู้นำตลาด โดยในส่วนของสื่อโทรทัศน์อาจเป็นเรื่องของความยึดติดต่อตัวดารา พิธีกร และในส่วนของธนาคารพาณิชย์เป็นเรื่องของความเชื่อถือ ซึ่งต่างก็ไม่ได้มีความแตกต่างกันมากนักในผู้ประกอบการแต่ละราย

แหล่งค่าเช่าใหม่อันได้แก่ SC ในบริการอสังหาริมทรัพย์ Air Asia ในบริการสายการบินและ Capital OK ในบริการสินเชื่อส่วนบุคคล ในส่วนของสองบริษัทหลังมีระบบใบอนุญาตเป็นสิทธิรากฐาน โดยที่ SC ไม่มี แต่ทั้งสามบริษัทมีสถาบันสำคัญคือความทับซ้อนกันบนนโยบายบางด้านของรัฐบาล ขณะที่ค่าเช่าที่เกิดจากทรัพย์สินนั้นมีระบบกรรมสิทธิ์เป็นสิทธิรากฐานอยู่แล้ว

กล่าวโดยสรุปจะเห็นว่าสิทธิอันเป็นรากฐานค่าเช่ามีลักษณะใกล้เคียงกันเกือบทั้งหมดคืออยู่ภายใต้ระบบสัมปทานหรือใบอนุญาตที่ก่อให้เกิดค่าเช่าจากความขาดแคลนเสมือน (Artificial Monopoly Rents) จากอำนาจรัฐ ขณะที่บางส่วนยังมีสถาบันรากฐานประเภทการผูกขาดตามธรรมชาติ (Natural Monopoly) อย่างเช่นการประหยัดต่อขนาดและความจงรักภักดีต่อตราสินค้ามารองรับด้วย (ดูตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 สิทธิและสถาบันอันเป็นรากฐานค่าเช่า

	จำนวน ผู้ประกอบการ	สิทธิอันเป็น รากฐานค่าเช่า	สถาบันอันเป็นรากฐานค่าเช่า
อุตสาหกรรมโทรศัพท์เคลื่อนที่	6	สัมปทาน	การประหยัดต่อขนาด ความยึดติดต่อหมายเลขโทรศัพท์ และความน่าเชื่อถือของผู้ให้บริการรายเดิม
อุตสาหกรรมดาวเทียมสื่อสาร	1	สัมปทาน	การประหยัดต่อขนาด การเจรจาระหว่างรัฐต่อรัฐ และความน่าเชื่อถือของผู้ให้บริการรายเดิม
อุตสาหกรรมสื่อโทรทัศน์	8	สัมปทาน	ความยึดติดต่อตัวดาราพิธีกร และประสบการณ์ของผู้ประกอบการ
บริการธนาคารพาณิชย์	31	ใบอนุญาต	ความแข็งแกร่งของกิจการตามระเบียบของ ธปท. และความน่าเชื่อถือของผู้ให้บริการรายเดิม
บริการอสังหาริมทรัพย์	หลายราย		การประหยัดต่อขนาด และประสบการณ์ของผู้ประกอบการ
บริการสายการบิน	6	ใบอนุญาต	การประหยัดต่อขนาด
บริการสินเชื่อส่วนบุคคล	6+ธพ.	ใบอนุญาต	การประหยัดต่อขนาดและช่องทางการเข้าถึงผู้บริโภค
ทรัพย์สินถาวร		กรรมสิทธิ์	

การแสวงหาค่าเช่า

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนแรก การแสวงหาค่าเช่าสามารถเกิดขึ้นได้ใน 3 รูปการ ได้แก่ ๑) การคงสภาพค่าเช่า ๒) การสร้างค่าเช่าขึ้นใหม่ และ ๓) การถ่ายโอนค่าเช่าเพื่อแสวงหาค่าเช่าในรอบต่อไป (ดูตารางที่ 3)

ในกรณีของ AIS และ SATTEL ซึ่งมีความได้เปรียบผู้ประกอบการรายอื่นและได้รับค่าเช่าอยู่แล้ว กระบวนการแสวงหาค่าเช่าอย่างน้อยจึงเป็นเพียงการคงสภาพสิทธิและสถาบันรากฐานให้ลักษณะและสภาพแวดล้อมในการแข่งขันคงเดิมต่อไป วิธีการเหล่านี้ได้แก่ การแทรกแซงการสรรหาและคัดเลือก กทช. การกีดกันทางกฎหมายและการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น

สำหรับบางธุรกิจที่มีการลงทุนไปแล้วแต่ไม่อาจได้รับค่าเช่าตามที่ต้องการ อย่างเช่น ITV และ TMB แนวทางการแสวงหาค่าเช่าจึงเป็นการสร้างค่าเช่าขึ้นใหม่ โดยมีความพยายามเปลี่ยนแปลงสิทธิและสถาบันบางอย่าง เพื่อให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขัน เช่น การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสัมปทาน การเปลี่ยนแปลงคำสั่งควบคุมรวมกิจการ เป็นต้น

ขณะที่มีการถ่ายโอนค่าเช่าไปยัง SC, Air Asia และ Capital OK ซึ่งธุรกิจเหล่านี้อาศัยความทับซ้อนกับนโยบายรัฐ การร่วมทุนกับต่างชาติและการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เป็นการสร้างมูลค่าค่าเช่าให้เกิดขึ้น

ตารางที่ 3 กระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางธุรกิจแบบบางส่วน (Partial Aspect)

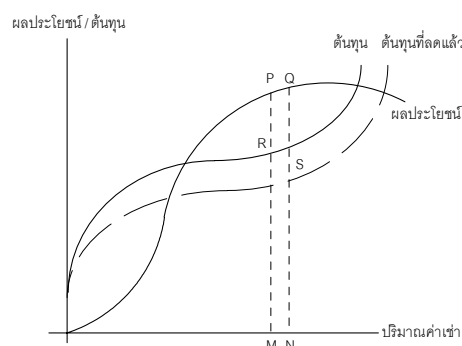
การแสวงหาค่าเช่า	บริษัท	ตัวอย่างของกระบวนการ
การคงสภาพค่าเช่า	AIS	การแทรกแซงการสรรหาและคัดเลือก กทช., การกีดกันทางกฎหมาย
	SATTEL	การแทรกแซงการสรรหาและคัดเลือก กทช., การเจรจาต่อรองระหว่างประเทศ, การได้รับสิทธิประโยชน์จาก BOI
การสร้างค่าเช่าขึ้นใหม่	ITV	การเตรียมการเพื่อการแข่งขัน, การตัดสินใจของอนุญาโตตุลาการ
	TMB	การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการควบคุมรวมกิจการ
การถ่ายโอนค่าเช่า	SC	ความทับซ้อนกับนโยบาย, การเข้าจดทะเบียนใน ตลท.
	Air Asia	ความทับซ้อนกับนโยบาย, การร่วมทุนกับต่างชาติ
	Capital OK	ความทับซ้อนกับนโยบาย, การร่วมทุนกับต่างชาติ

ต้นทุนการแสวงหาค่าเช่า (The Cost of Rent-seeking)

การเข้าถึงค่าเช่าของกลุ่มการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลเป็นการกระทำที่มีต้นทุน โดยเมื่อกลุ่มการเมืองผู้เข้าถึงค่าเช่าต้องการเพิ่มมูลค่าค่าเช่าที่ตนเองได้รับก็จำเป็นต้องทำการลดต้นทุนการแสวงหาค่าเช่าควบคู่กันไปด้วย โดยผลประโยชน์ที่ได้รับจากค่าเช่าในหน่วยหลังๆ จะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง เพราะค่าเช่าที่ให้ผลประโยชน์สูงสุดจะถูกเข้าถึงไปก่อน แต่เมื่อการเข้าถึงค่าเช่าเพิ่มปริมาณมากขึ้นจะทำให้ต้นทุนเพิ่มสูงขึ้นเล็กน้อยในช่วงแรก เพราะมีโอกาสถูกจับได้น้อยและรัฐบาลยังคงมีความชอบธรรมอยู่ แต่ในช่วงหลังต้นทุนจะเพิ่มขึ้นในอัตราเร่งเพราะรัฐบาล

จะหมดความชอบธรรมจนอาจเกิดแรงต้านอย่างรุนแรงจากกลุ่มประชาชนได้ การลดต้นทุนควบคู่ไปกับการแสวงหาค่าเช่าจะทำให้รัฐบาลสามารถเข้าถึงปริมาณค่าเช่าได้มากขึ้น (ดูรูปที่ 3)

รูปที่ 3 ผลประโยชน์และต้นทุนของกระบวนการแสวงหาค่าเช่า



ในส่วนของการกำกับดูแล รัฐบาลจะมีการโยกย้ายให้พรรคพวกของตนเองเข้าไปดำรงตำแหน่ง ถ้าองค์กรนั้นไม่มีการโยกย้ายตามวาระก็จะโยกย้ายในทันทีโดยอ้างว่าไม่ตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาล แต่ในบางองค์กรที่มีการโยกย้ายตามวาระก็มักจะมีการแต่งตั้งพรรคพวกของตนเองเข้าไปทำหน้าที่ตามวาระ ขณะที่หากเป็นองค์กรอิสระที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหารและไม่มีการสรรหาผู้มาดำรงตำแหน่ง รัฐบาลจะใช้วิธีการชักจูงให้ได้ตามต้องการ แต่หากเป็นองค์กรอิสระที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลอาจจะมีการแทรกแซงในขั้นการสรรหาโดยการแต่งตั้งบุคคลของฝ่ายรัฐบาลเข้าไปทำหน้าที่

กลไกถัดมาคือการให้ข้อมูลข่าวสารส่วนใหญ่เป็นองค์กรทางด้านประชาชน เช่น นักวิชาการ องค์กรภาคประชาชน รัฐบาลหรือผู้ที่เกี่ยวข้องจะใช้วิธีการโต้ตอบต่อคำวิจารณ์ด้วยวาจา หรือเป็นการฟ้องร้องหากต้องการให้หยุดในทันที สำหรับกรณีของสื่อมวลชน รัฐบาลจะอาศัยการกดดันผ่านงบประมาณและการกดดันในทางลับ โดยมีเจตนาเพื่อต้องการให้หยุดการนำเสนอข่าวที่ไม่พึงปรารถนาของรัฐบาล (ดูตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 กระบวนการของรัฐบาลในการลดต้นทุนจากกฎเกณฑ์ทางสถาบัน

กฎเกณฑ์สถาบัน	หน่วยงาน	ต้นทุนที่เกิดขึ้น	วิธีการลดต้นทุน
กลไกการกำกับดูแล	องค์กรนิติบัญญัติ	ประสิทธิภาพในการตรวจสอบ การลงมติเห็นชอบหรือระงับ กฎหมายที่รัฐบาลเสนอ (ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ของรัฐบาล)	ลดความเป็นอิสระของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ หากเป็นวุฒิสภาจะทำการชักจูงเป็นคราวๆ ไป แต่ ถ้าเป็นสภาผู้แทนราษฎรย่อมไม่มีปัญหา เพราะ รัฐบาลมีเสียงข้างมากอยู่แล้ว
	องค์กรฝ่ายตุลาการ	การตัดสินลงโทษในชั้นสุดท้าย และผลการตัดสินถือเป็นที่สุด	แทรกแซงการทำงานของศาลโดยตรงเป็นไปได้ ยาก แต่เป็นการสร้างเครือข่ายทางอ้อมผ่าน ข้าราชการกระทรวงยุติธรรม

ตารางที่ 4 กระบวนการของรัฐบาลในการลดต้นทุนจากกฎเกณฑ์ทางสถาบัน

กฎเกณฑ์สถาบัน	หน่วยงาน	ต้นทุนที่เกิดขึ้น	วิธีการลดต้นทุน
องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	ตรวจสอบการทุจริตหรือไม่ชอบมาพากลในชั้นต่างๆ เช่น การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การหาประโยชน์ส่วนตนจากอำนาจหน้าที่ เป็นต้น	แต่งตั้งกรรมการสรรหาในส่วนของตัวแทนจากพรรคการเมืองมาจากฝ่ายรัฐบาลโดยอาศัยเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ของรัฐสภา และตัวแทนจากพรรคการเมืองดังกล่าวจะมีจำนวนมากกว่าหนึ่งในสี่ของคณะกรรมการทั้งชุดส่งผลให้อาจเกิดการบล็อกโหวตในขั้นตอนการสรรหาได้
	องค์กรไม่อิสระ	หากเป็นตำรวจคือการสืบสวน	รัฐบาลสามารถใช้อำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย
	ทางด้านการกำกับดูแล	สอบสวน และจับกุม และหากเป็นกองทัพบกคือการปฏิวัติ	ตามวาระ โดยมักจะอ้างประสิทธิภาพในการดำเนินงาน
	องค์กรภาคประชาชน	การสร้างเครือข่ายเพื่อกดดันรัฐบาล	การแจ้งความ ดำเนินคดีหรือฟ้องร้องและการกดดันสื่อไม่ให้มีการเสนอข่าว
กลไกการให้ข้อมูลข่าวสาร		ความชอบธรรมของรัฐบาลในการบริหารงาน	ลดความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลที่ต้องการ
	องค์กรไม่อิสระ	การให้คำทำนายทางเศรษฐกิจ	รัฐบาลสามารถใช้อำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายได้
	ทางด้านนโยบาย	(ที่อาจขัดต่อการนำเสนอของรัฐบาล)	เลย โดยมักจะอ้างว่าไม่ตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาล
	สื่อมวลชน	การให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและครอบคลุมกับประชาชน	การครอบงำ เป็นเจ้าของ ร่วมถือหุ้นในสื่อ การต่อรองโดยใช้บิโชนา และการกดดันในทางลับ
	ฝ่ายค้าน	การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ และการให้ข้อมูลกับประชาชน	การจัดตั้งรัฐบาลด้วยเสียงข้างมากทำให้ฝ่ายค้านไม่อาจดำเนินการทางสภาบางประการได้ รวมทั้งการตั้งกรรมาธิการต่างๆ ที่มาจากรัฐบาลเพื่อไม่ให้ฝ่ายค้านเข้าถึงข้อมูล และการกล่าวอ้างความล้มเหลวของฝ่ายค้านเพื่อลดความน่าเชื่อถือ
	นักวิชาการ	การเสนอความคิดเห็นหรือบทวิเคราะห์ซึ่งมักได้รับความเชื่อถือจากประชาชน	การตอบโต้ นักวิชาการด้วยตนเองและสมาชิกพรรค และการอาศัยการตลาดผ่านสื่อสร้างความชอบธรรม

นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีความพยายามในการรวมศูนย์อำนาจเพื่อลดต้นทุนการแสวงหาค่าเช่าจากการควมรวมกลุ่มการเมืองต่างๆ เพื่อให้อำนาจต่อรองของกลุ่มการเมืองลดลง ใช้การปรับคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ระบบการให้รางวัลและลงโทษมีประสิทธิภาพ ใช้จ่ายจากงบประมาณเพื่อลดแรงต้านจากประชาชน และสร้างเหตุการณ์ให้เป็นข่าวเพื่อสร้างกระแสความนิยมอีกด้วย (ดูตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 กระบวนการรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาล

วิธีการลดต้นทุน	เหตุผล
การควบรวมกลุ่มการเมืองต่างๆ	เพื่อเพิ่มอำนาจสัมพัทธ์ของตัวนายฯ และลดอำนาจต่อรองของกลุ่มการเมืองจำนวนมากในพรรค รวมทั้งทำให้การต่อรองทางการเมืองเป็นภายใน
การปรับคณะรัฐมนตรี	เพิ่มประสิทธิภาพของระบบการให้รางวัลและการลงโทษเพื่อลดจำนวนผู้บริโภครีของฟรี
การใช้งบประมาณสร้างความนิยม	ลดแรงต้านจากประชาชนที่อาจเกิดขึ้นโดยการใช้นโยบายที่ถูกวิจารณ์ว่าเป็นการติดสินบนประชาชน
การตลาดจากเหตุการณ์	สร้างกระแสและความยึดติดของประชาชนให้อยู่ที่ตัวนายฯ เท่านั้น

การจัดองค์กรแสวงหาค่าเช่า (The Organization of Rent-seeking)

การแสวงหาค่าเช่าต้องอาศัยความร่วมมือจากอย่างน้อยสองกลุ่มคือกลุ่มการเมืองและกลุ่มธุรกิจ ดังนั้นเมื่อมีผลประโยชน์เกิดขึ้นย่อมต้องมีการจัดสรรผลประโยชน์อย่างเหมาะสมตามมาด้วย ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรแสวงหาค่าเช่าสามารถอยู่รอดได้

ผลประโยชน์ในองค์กรแสวงหาค่าเช่า

ผลประโยชน์ในองค์กรแสวงหาค่าเช่าประกอบด้วย การคอร์รัปชันและค่าเช่า

การคอร์รัปชัน

ระดับการคอร์รัปชันทั้งภาชีคอร์รัปชันและการคอร์รัปชันทางงบประมาณพิจารณาได้จากค่าดัชนีภาพพจน์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index) ที่จัดทำโดยองค์กร Transparency International และบริษัทที่ปรึกษาด้านความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและการเมือง (Political and Economic Risk Consultancy: PERC) โดยค่าดัชนีขององค์กร Transparency International สำนักรวจากนักธุรกิจและประชาชนในแต่ละประเทศ ขณะที่ PERC สำนักรวจากนักธุรกิจระหว่างประเทศเพียงกลุ่มเดียวทั่วเอเชีย ค่าดัชนีจึงคำนวณจากมุมมองของนักธุรกิจกลุ่มนี้ทั้งในประเทศบ้านเกิดและในประเทศอื่นๆ

แหล่งข้อมูลทั้งสองมีนัยต่อการประเมินผลการคอร์รัปชันของประเทศไทยที่แตกต่างกัน เพราะการสำรวจจากในประเทศจะเป็นมุมมองต่อคอร์รัปชันที่รวมทั้งภาชีคอร์รัปชันและการคอร์รัปชันทางงบประมาณ ขณะที่การสำรวจจากมุมมองของนักธุรกิจระหว่างประเทศนั้น มุมมองที่เกิดขึ้นจะโน้มเอียงไปทางภาชีคอร์รัปชันมากกว่า

ในช่วงของรัฐบาลทักษิณนั้น มุมมองต่อการคอร์รัปชันโดยรวมมีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก ขณะที่การแก้ปัญหาด้านภาชีคอร์รัปชันมีแนวโน้มในทางที่ดีขึ้น (ดูตารางที่ 6) สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาภาชีคอร์รัปชันได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังกว่าการคอร์รัปชันทางงบประมาณ เพราะภาชีคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อภาพพจน์ของรัฐบาลมากกว่า แม้ว่าจะเป็นคอร์รัปชันจำนวนน้อยแต่ส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ในขณะที่การคอร์รัปชันทางงบประมาณยังเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับรัฐบาลเพื่อหล่อเลี้ยงกลุ่มการเมืองท้องถิ่นต่อไป ผลการวิเคราะห์ตรงส่วน

นี้สอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่รายจังหวัดของสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยที่พบว่าจังหวัดซึ่งมี ส.ส.ฝ่ายรัฐบาลในสัดส่วนที่มากกว่าจะได้รับเงินงบประมาณต่อหัวประชากรในจังหวัดมากขึ้น (Kawaura, 2004)

ตารางที่ 6 ดัชนีภาพพจน์การคอร์รัปชัน

	2543	2544	2545	2546	2547
คะแนนของ Transparency International	3.2	3.2	3.2	3.3	3.6
คะแนนของ PERC	N/A	8.55	8.20	N/A	7.33

ที่มา: Transparency International และ PERC.

หมายเหตุ: คะแนนของ TI คือ 0 แทนเลวที่สุดและ 10 แทนดีที่สุด

คะแนนของ PERC คือ 0 แทนดีที่สุดและ 10 แทนเลวที่สุด

ค่าเช่า

ผลประโยชน์ประเภทที่สองคือค่าเช่ามีความซับซ้อนมากกว่าประเภทแรก เพราะเป็นการทับซ้อนของผลประโยชน์ โดยทั่วไป วิธีการในการแสวงหาค่าเช่าจากการใช้อำนาจบริหารเอื้อแก่ธุรกิจที่ตนหรือครอบครัวมีส่วนได้เสียจะมี 3 วิธีหลักๆ คือ ๑) กำหนดหรือเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ของรัฐว่าด้วยการส่งเสริม คุ่มครองหรือกำกับดูแลธุรกิจ ๒) จัดสรรทรัพยากรของรัฐให้แก่ธุรกิจที่มีส่วนได้เสีย และ ๓) ใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางบริหารหรือปกครองในการแสวงหาหรือรักษาผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนตัว (อัมมาร สยามวาลาและคณะ, 2545)

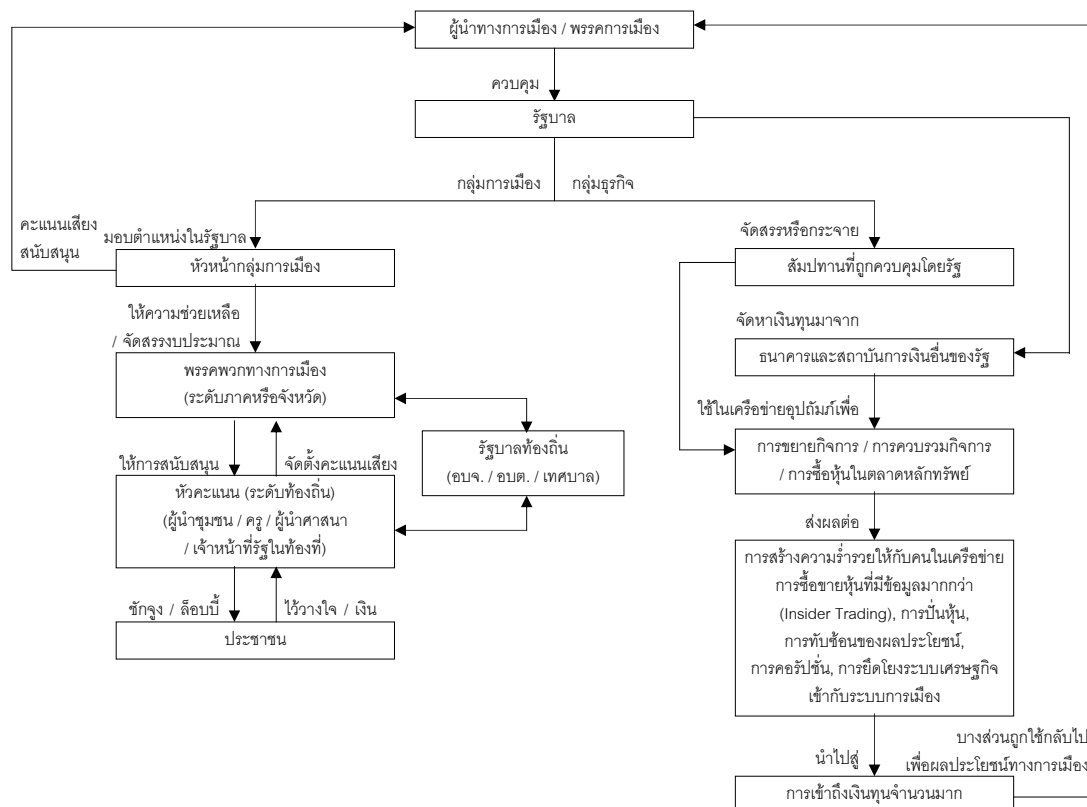
ค่าเช่าที่เกิดขึ้นในรัฐบาลทักษิณมีมูลค่าสูงมาก เพราะเป็นที่รวบรวมของกลุ่มธุรกิจจำนวนมาก และกลุ่มธุรกิจก็ย่อมต้องการค่าเช่าจากการเข้าร่วมงานทางการเมืองด้วย การพิจารณาค่าเช่าของกลุ่มธุรกิจประกอบไปด้วยกลุ่มชินวัตร กลุ่มไพธารามิก กลุ่มมาลินนท์ กลุ่มเจียรนวนนท์ กลุ่มสิริวัฒนาภักดี กลุ่มมหากิจศิริ กลุ่มจุฬางกูร และจิ้งจอกเรื่องกิจ โดยพบว่า รวมทุกกลุ่มมีสินทรัพย์เพิ่มขึ้นจาก 639,870 ล้านบาทใน พ.ศ.2543 เป็น 663,337 ล้านบาทใน พ.ศ.2546 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.66 ขณะที่กำไรสุทธิเพิ่มขึ้นจาก 9,650 ล้านบาทใน พ.ศ.2543 เป็น 21,409 ล้านบาทใน พ.ศ.2546 หรือสูงขึ้นถึง 2.22 เท่า นอกจากนี้ ทุกบริษัทล้วนมีกำไรสุทธิเพิ่มขึ้นทั้งสิ้น

การจัดสรรผลประโยชน์

ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในรัฐบาลทักษิณมีความชัดเจนกว่ามีทั้งการคอร์รัปชันและค่าเช่า โดยรัฐบาลกำจัดการคอร์รัปชันลงบ้าง เพราะเข้าถึงประชาชนโดยตรง ขณะที่ค่อนข้างปล่อยปะละเลยต่อการกำจัดคอร์รัปชันทางงบประมาณ เนื่องจากเป็นแหล่งรายได้สำคัญของกลุ่มการเมืองบางกลุ่มในรัฐบาล นอกจากนี้ การลดบทบาทของภาษีคอร์รัปชันยังทำให้การคอร์รัปชันมีการยึดโยงกับอำนาจของส่วนกลางมากขึ้นด้วย เท่ากับว่าผู้ที่เป็รัฐบาลมีอำนาจมากขึ้นในการจัดสรรมูลค่าคอร์รัปชันในสังคม ส่วนค่าเช่าก็จะตกอยู่กับกลุ่มธุรกิจที่เข้ามาร่วมหรือให้การสนับสนุน ดังนั้น หากเป็นการคอร์รัปชันทางงบประมาณแนวมุ้มนะจะเป็นของกุ่มการเมืองและหากเป็นค่าเช่าแนวมุ้มนะจะเป็นของกุ่มธุรกิจ การจัดสรรผลประโยชน์จำเป็นต้องอยู่ในกระบวนการจัดองค์กรเพื่อการดำรงอยู่ของ

องค์กร โดยกลุ่มการเมืองจะทำหน้าที่รักษาสถานะแนเสียงในการเลือกตั้งและกลุ่มธุรกิจจะทำหน้าที่เป็นฐานทางการเงิน (ดูรูปที่ 4)

รูปที่ 4 กระบวนการจัดสรรผลประโยชน์ในรัฐบาล

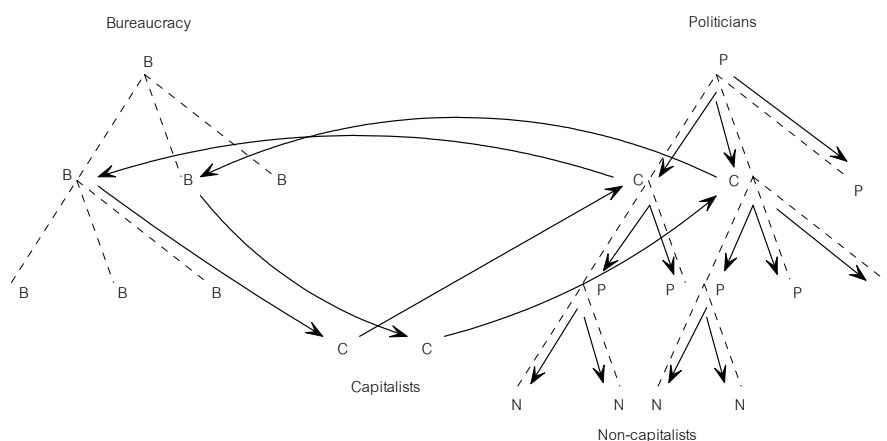


ที่มา: ปรับ แก้ไขและเพิ่มเติมจาก Gomez (2003) p.6 และ Nelson (2001).

กระแสการไหลของทรัพยากรในองค์กรแสวงหาค่าเช่า

ในช่วงตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน การไหลเวียนทรัพยากรระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ในกระบวนการแสวงหาค่าเช่าเกิดจากนายทุน (C) ถ่ายโอนไปยังกลุ่มการเมืองที่ตนเองหรือคนใกล้ชิดเป็นผู้นำอยู่คือ C และไปยังนักการเมือง P อื่นๆ และกลุ่มที่ไม่ใช่นายทุน N ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการรวบรวมเสียงเลือกตั้งให้ชนะการเลือกตั้ง ในช่วงที่ผ่านมา นายทุนไทยจัดตั้งกลุ่มการเมืองเองและส่งตัวแทนหรือแต่งตั้งตัวเองเป็น ส.ส.ในสภา พร้อมทั้งมีอำนาจต่อรองให้ได้เงินอุดหนุนหรือใบอนุญาตอันเป็นผลลัพธ์ของการแสวงหาค่าเช่า ถือได้ว่าเป็นการโอนจาก B ไปยัง C (รูปที่ 5) (ผาสก พงษ์ไพจิตรและนวนน้อย ตริวิรัตน์, 2547)

รูปที่ 5 กระแสการไหลของทรัพยากรในประเทศไทยหลังทศวรรษ 1970



ที่มา: Khan (2000b) p.103.

หลังวิกฤตเศรษฐกิจและรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 คุลาอำนาจของประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไป โดยกลุ่มธุรกิจที่เคยเป็นผู้ขอรับอุปถัมภ์หรือเคยเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มการเมืองกลับกลายเป็นแกนหลักในการเข้าถึงอำนาจรัฐ และได้ลดทอนบทบาทของกลุ่มการเมืองและความแข็งแกร่งของกลุ่มข้าราชการลงอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มาตรา 180 วรรค 6 ที่ไม่ยอมให้ ส.ส.ในฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้มีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณเหมือนที่ผ่านมา ขณะที่กลับไม่มีข้อห้ามต่อรัฐบาล ทำให้รัฐบาลกลายเป็นผู้คุมอำนาจการกำหนดการจัดสรรงบประมาณ และใช้ในการต่อรองกับกลุ่มการเมืองต่างๆ

ส.ส.ในระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตย่อมต้องการงบประมาณเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองและกระชับสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ รวมทั้งความอยู่รอดของธุรกิจที่มักมีความเกี่ยวข้องกับงบประมาณดังกล่าว นอกจากนี้ งบประมาณยังให้ผลประโยชน์ทางธุรกิจอีกด้วย เพราะเท่ากับว่าเป็นการผันเงินให้หัวคะแนนเพื่อให้หัวคะแนนสามารถประมูลงานก่อสร้างของรัฐบาลหรือมีสิทธิในการขายสินค้าและบริการแก่รัฐบาลได้ ส่งผลให้นักการเมืองสามารถลดค่าจ้างที่ต้องจ่ายให้แก่หัวคะแนน เพราะสามารถโยกงบประมาณแผ่นดินไปจ่ายให้แก่หัวคะแนนแทน การยี้ดโยงดังกล่าวทำให้การเมืองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) กลายเป็นช่องทางให้ ส.ส.หรือ ส.ว.ที่ต้องการผลประโยชน์จากงบประมาณและมีความสัมพันธ์ในท้องถิ่นแน่นแฟ้นเข้าสู่การเมืองในรูปแบบนี้ เพราะตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กับการปรับโครงสร้าง อบจ.ได้กำหนดให้นายก อบจ.มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารงบประมาณโดยไม่ต้องขอความเห็นจากสมาชิกสภา อบจ. (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 19-25 มีนาคม 2547: 10) จึงกลายเป็นการหลีกเลี่ยงการคอรัปชั่นทางงบประมาณที่ผูกโยงกับการเมืองระดับประเทศซึ่งมีความเสี่ยงต่อการถูกจับได้สูงกว่า ขณะที่การเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ยังได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองระดับชาติด้วย เพราะ อบจ.จะกลายเป็นทั้งเครือข่ายในระบบอุปถัมภ์และหัวคะแนนให้กับพรรคการเมือง การเลือกตั้ง อบจ. ในปี พ.ศ.2547 จึงเกิดปรากฏการณ์ที่มี ส.ส.ระดับประเทศเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นในรูปแบบนี้อย่างมาก

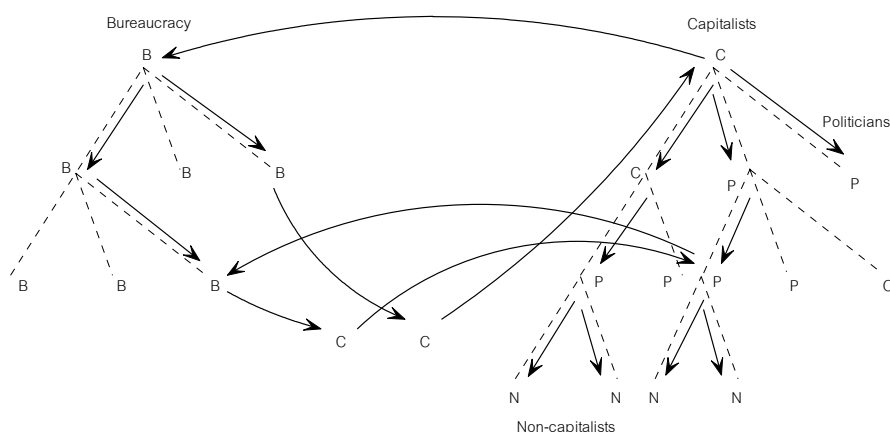
ส่วนของข้าราชการที่ในอดีตเป็นผู้รับอุปถัมภ์จากกลุ่มการเมือง แต่เมื่ออำนาจการเมืองมีการผูกขาด กลุ่มข้าราชการก็ยอมทำงานและแสดงท่าทีตอบสนองต่อผู้มีอำนาจในรัฐบาลได้ง่ายขึ้นด้วยเหตุนี้กลุ่มข้าราชการจึงหมดอำนาจต่อรองไปอย่างเห็นได้ชัด

กระแสการไหลของทรัพยากรในรัฐบาลทักษิณแสดงให้เห็นถึงการผูกขาดการตัดสินใจของนายทุน (C) ที่อยู่ในอำนาจสูงสุดทางการเมือง หรือโดยผ่านฝ่ายข้าราชการ (B) ซึ่งอยู่ในอำนาจของนายทุนสูงสุด จากนั้นจึงเป็นการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ลงมาให้กับกลุ่มการเมือง (P) และกลุ่มธุรกิจอื่น (C) ที่อยู่ในองค์กรก่อนที่จะมีการกระจายออกไปตามกลุ่มย่อยต่างๆ

ภายใต้กลุ่มการเมืองเองก็ยังสามารถแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของนายทุนที่อยู่ในอำนาจสูงสุดได้ โดยจะเป็นการแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณในระดับท้องถิ่น ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากข้าราชการและนายทุนในท้องถิ่นเป็นหลัก เช่น การคอร์รัปชันจากงบประมาณท้องถิ่น เป็นต้น

สรุปได้ว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ.2544 เป็นต้นมา การจัดองค์กรในรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงไป กลุ่มธุรกิจขึ้นมาเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจรัฐ โดยเฉพาะในอำนาจบริหาร การยึดโยงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นภายในรัฐบาลส่วนใหญ่จึงไปอยู่ที่อำนาจของนายกรัฐมนตรี ดังนั้น การไหลของทรัพยากรจึงมี 2 ระดับคือ หากเป็นผลประโยชน์มูลค่ามากหรือผลประโยชน์ในระดับชาติจะต้องเป็นการจัดสรรจากความยินยอมของตัวนายกรัฐมนตรี ขณะที่หากกลุ่มการเมืองต้องการค่าเช่าด้วยตนเองโดยไม่ผ่านนายกรัฐมนตรีก็สามารถทำได้โดยการร่วมมือกับข้าราชการและนักธุรกิจ แต่จะเป็นได้เพียงผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นเท่านั้น (ดูรูปที่ 6)

รูปที่ 6 กระแสการไหลของทรัพยากรในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.2544



ผลลัพธ์ค่าเช่า (Rent-outcome)

การพิจารณาผลลัพธ์ค่าเช่าจะขึ้นอยู่กับองค์กรและวิธีการแสวงหาค่าเช่า โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบคือ การที่เอกชนต่อรองเปลี่ยนแปลงสิทธิกันเองโดยไม่มีรัฐเข้าเกี่ยวข้อง (A) เอกชนเป็นฝ่ายริเริ่มแล้วมีรัฐเป็นฝ่ายดำเนินการเปลี่ยนแปลงสิทธิ (B) และรัฐเป็นผู้ริเริ่มการเปลี่ยนแปลงสิทธิเอง (C)

เอกชนต่อรองเปลี่ยนแปลงสิทธิกันเอง (A)

รูปการที่ต่างฝ่ายต่างสามารถกระทำได้ตามสมควรใจเพื่อต่อรองสิทธิและค่าเช่าจะนำไปสู่สิทธิใหม่ที่ให้มูลค่า เนื่องจากผู้ได้ประโยชน์ (Gainer) จะต้องสามารถชดเชยให้แก่ผู้เสียประโยชน์ (Loser) ได้อย่างเพียงพอผลได้สุทธิอย่างน้อยก็เท่ากับศูนย์หรือมากกว่านั้น

ในรัฐบาลทักษิณมีให้เห็นบ้าง เช่น จากกรณีของการเตรียมการเพื่อการแข่งขันของ ITV ที่มีการดึงเอาผู้จัดรายการ พิธีกรหรือแม้กระทั่งบางรายการมาจากสถานีอื่น เท่ากับว่าเป็นการต่อรองเปลี่ยนแปลงสิทธิกันเองระหว่างเอกชนด้วยกันอันเป็นเครื่องรับประกันได้ว่าจะทำให้เกิดค่าเช่าที่มีมูลค่าสูงขึ้น เพราะ ITV ย่อมคาดว่าจะได้รับค่าเช่าสูงกว่าต้นทุนที่จ่ายออกไป ขณะที่ผู้จัดรายการและพิธีกรจากสถานีโทรทัศน์ช่องอื่นก็ย่อมคาดว่าจะได้ประโยชน์มากขึ้นเช่นกัน

เอกชนเป็นฝ่ายริเริ่มแล้วมีรัฐเป็นฝ่ายดำเนินการเปลี่ยนแปลงสิทธิ (B)

ในรูปการที่สิทธิและสัญญาเกิดขึ้นจากการริเริ่มของเอกชน โดยรัฐเป็นเพียงผู้ตอบสนองต่อแรงผลักดันเท่านั้น เงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้เกิดการสร้างมูลค่าจากค่าเช่าใหม่ก็คืออำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองในการชักจูงจะต้องเป็นสัดส่วนกับมูลค่าสุทธิของผลได้-ผลเสีย เนื่องจากถ้าผลสุทธิจากค่าเช่านั้นจะเป็นผลได้มากกว่าฝ่ายที่ได้ประโยชน์จะมีอำนาจมากกว่าก็จะได้ชักจูงสำเร็จ ในทำนองเดียวกันถ้าผลเสียมีสูงกว่า ฝ่ายสูญเสียก็จะมีพลังฉุดรั้งเอาไว้ได้ด้วย

ในรูปการนี้มีให้เห็นอย่างชัดเจน โดยที่อำนาจทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองหลอมรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและอำนาจทั้งสองก็ไม่ใช่สัดส่วนเดียวกับผลได้-ผลเสีย (B-1 และ B-2) เพราะเท่ากับว่ากลุ่มธุรกิจที่เข้าสู่การเมืองจะเข้าถึงค่าเช่าได้ง่ายโดยที่ประชาชนซึ่งถือประโยชน์โดยรวมมากกว่าไม่มีแรงต้านเพียงพอ (Coordination Problem) ยกตัวอย่างเช่น กรณีของการเอื้อประโยชน์จากการตัดสินใจของคณะอนุญาโตตุลาการให้กับ ITV โดยที่คณะอนุญาโตตุลาการถือได้ว่าเป็นตัวแทนของรัฐที่กลายเป็นเพียงผู้ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มธุรกิจ การแทรกแซงกระบวนการสรรหาและคัดเลือก กทช. ที่กลุ่มธุรกิจพยายามจัดตั้งกรรมการให้รัฐรับรองการออก พ.ร.ก. ภาษีสรรพสามิต การถ่วงเวลา พ.ร.บ. แข่งขันทางการค้า ซึ่งประชาชนเป็นผู้เสียผลประโยชน์แต่ก็ไม่มีความสามารถในการต่อต้านอำนาจรัฐได้ เท่ากับว่าตรงกันข้ามกับเงื่อนไขของค่าเช่าที่สร้างมูลค่าเพิ่มหรือทำให้เกิดค่าเช่าที่ลดทอนมูลค่าลงแทน

ขณะที่ความต้องการเงินโอนทางการเมืองที่ต้องได้รับการตอบสนองด้วยการแจกจ่ายสิทธิในรอบใหม่อีกอย่างแน่นอน (B-3) เพื่อไม่ให้ต้นทุนค่าเช่าเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง พบว่า ภายใต้รัฐบาลทักษิณเงื่อนไขนี้เป็นจริงพิจารณาได้จากการจัดสรรค่าเช่าผ่านนโยบายประชานิยมให้กับประชาชนตามที่สัญญาไว้ และการส่งเสริมการลงทุนให้กับกลุ่มธุรกิจพวกพ้องซึ่งถือได้ว่าเป็นการแจกจ่ายสิทธิรอบใหม่ต่อผู้อุปถัมภ์ทางการเมืองกับรัฐบาล

รัฐเป็นผู้ริเริ่มการเปลี่ยนแปลงสิทธิเอง (C)

รูปการที่รัฐเป็นผู้ริเริ่มการเปลี่ยนแปลงสิทธิเองในรัฐบาลทักษิณ ต้นทุนการเรียกเก็บสินบนจากนักธุรกิจ ในพรรคหรือในเครือข่ายอาจจะเป็นศูนย์หรือใกล้เคียง เพราะถูกแจกจ่ายอยู่ในองค์กรอุปถัมภ์จึงมีแนวโน้มที่จะสร้างค่าเช่าที่ลดมูลค่าต่อสังคมลง แต่เพิ่มมูลค่าค่าเช่าให้กับตนเองแทน

ในกรณีของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งต้องเป็นผู้เห็นแก่มูลค่าสูงสุดและต้องเรียนรู้ความผิดพลาดได้อย่างรวดเร็ว (C-1) น่าจะเป็นจริงในกรณีของรัฐบาลทักษิณ เนื่องจากรัฐบาลทักษิณใช้ระบบบริษัทในการบริหารราชการแผ่นดินทำให้การทำงานของข้าราชการจำเป็นต้องเห็นแก่มูลค่าสูงสุดเพื่อไม่ให้ถูกโยกย้าย เพราะรัฐบาลทักษิณมีเป้าหมายให้ระบบเศรษฐกิจมีอัตราการเติบโตสูงจึงต้องการให้ระบบราชการเอื้อประโยชน์กับการทำธุรกิจมากที่สุด

สำหรับเงื่อนไขการเรียกเก็บเงินสินบนหรือภาษีจากแต่ละกลุ่มต้องมีต้นทุนใกล้เคียงกัน (C-2) พบว่าประชาชนไม่สามารถชักจูงให้รัฐบาลเห็นแก่ประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ได้ง่ายเท่ากับการมองเห็นผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจบางกลุ่ม เช่น การขึ้นภาษีศุลกากรเพื่อปกป้องสินค้าจำเป็นบางประเภทที่อาจทำให้กลุ่มธุรกิจบางกลุ่มได้ประโยชน์ เช่นเดียวกับโครงสร้างสถาบันของรัฐที่เอื้อต่อการตระหนักถึงต้นทุนและผลประโยชน์ทั้งหมดที่จะเกิดแก่สังคม (C-3) กลับมีบทบาทลดน้อยลงไป เพราะรัฐบาลมีการผูกขาดการตัดสินใจมากขึ้นกว่าในอดีต

ในส่วนเงื่อนไขที่ผู้สูญเสียต้องไม่มีอำนาจทางการเมืองมาต่อรองกับรัฐ (C-4) เป็นจริงในบางส่วน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าเป็นกลุ่มธุรกิจจวน กลุ่มธุรกิจจวนนอกหรือประชาชน โดยถ้าเป็นกลุ่มธุรกิจจวนในจะมีความสามารถในการต่อรองกับรัฐบาลในฐานะผู้ดูแลรัฐมากกว่าอีกสองกลุ่มที่เหลือซึ่งแทบจะไม่มีอำนาจต่อรองเลย

จากการพิจารณารูปการต่างๆ ของการแสวงหาค่าเช่าเพื่อพิจารณาถึงผลลัพธ์ค่าเช่าว่าเป็นค่าเช่าที่สร้างมูลค่าหรือไม่ พบว่า เมื่อเปรียบเทียบกับในอดีตที่ผ่านมา รูปการการแสวงหาค่าเช่าได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก ขณะที่ผลลัพธ์ค่าเช่าก็จะมีความแตกต่างออกไปด้วย (ดูตารางที่ 7)

ตารางที่ 7 เงื่อนไขค่าเช่าที่เพิ่มมูลค่าในรูปการแสวงหาค่าเช่าของประเทศไทย

รูปการแสวงหาค่าเช่า	เงื่อนไข	หลังทศวรรษ 1970	หลังปี 2544
เอกชนต่อรองเปลี่ยนแปลงสิทธิกันเอง (A)		N/A	มีบ้าง
เอกชนเป็นฝ่ายริเริ่ม แล้วมีรัฐเป็นฝ่ายดำเนินการเปลี่ยนแปลงสิทธิ (B)	(B-1) อำนาจทางเศรษฐกิจต้องเป็นสัดส่วนกับ ผลได้-ผลเสีย	เป็นจริง	ไม่จริง
	(B-2) อำนาจทางการเมืองต้องเป็นสัดส่วนกับ ผลได้-ผลเสีย	เป็นจริง	ไม่จริง
	(B-3) ความต้องการเงินโอนทางการเมืองต้อง ได้รับการตอบสนองด้วยการแจกจ่ายสิทธิใน รอบใหม่อย่างแน่นนอน	ไม่จริง	เป็นจริง

ตารางที่ 7 เงื่อนไขค่าเช่าที่เพิ่มมูลค่าในรูปการแสวงหาค่าเช่าของประเทศไทย

รูปการแสวงหาค่าเช่า	เงื่อนไข	หลังทศวรรษ 1970	หลังปี 2544
รัฐเป็นผู้เริ่มการเปลี่ยนแปลงสิทธิเอง (C)	(C-1) เจ้าหน้าที่รัฐต้องเป็นผู้เห็นแก่มูลค่าสูงสุดและต้องเรียนรู้ความผิดพลาดได้อย่างรวดเร็ว	จริงบางส่วน	เป็นจริง
	(C-2) การเรียกเก็บเงินสินบนหรือภาษีจากแต่ละกลุ่มต้องมีต้นทุนใกล้เคียงกัน	จริงบางส่วน	ไม่จริง
	(C-3) โครงสร้างสถาบันของรัฐต้องเอื้อต่อการตระหนักถึงต้นทุนและผลประโยชน์ทั้งหมดที่จะเกิดแก่สังคม	จริงบางส่วน	ไม่จริง
	(C-4) ผู้สูญเสียต้องไม่มีอำนาจทางการเมืองมาต่อรองกับรัฐ	ไม่จริง	จริงบางส่วน

ที่มา: รูปการในช่วงหลังทศวรรษ 1970 มาจาก Khan (2000b) p.138.

งานของ Khan (2000b) ได้ชี้ให้เห็นว่าผลลัพธ์ค่าเช่าในช่วงทศวรรษ 1970 เป็นค่าเช่าที่สร้างมูลค่าเพิ่ม ทั้งนี้เพราะโครงสร้างสถาบันของประเทศเอื้อต่อการแข่งขันในการแสวงหาค่าเช่าและค่าเช่าส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นเป็นค่าเช่าที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ซึ่งมีประโยชน์ต่อประเทศ รวมทั้งการแจกจ่ายค่าเช่าส่วนใหญ่ยังเกิดขึ้นภายในกลุ่มธุรกิจที่มีผลผลิตที่สามารถถักตักกลุ่มอื่นๆ นอกธุรกิจที่ไม่มีผลผลิตภาพออกไปได้

ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ.2544 เป็นต้นมา รูปการแสวงหาค่าเช่าในรัฐบาลทักษิณได้แปรเปลี่ยนเงื่อนไขไปในทิศทางที่รองรับค่าเช่าซึ่งลดทอนมูลค่ามากกว่าที่จะเป็นเงื่อนไขของค่าเช่าที่เพิ่มมูลค่าอย่างในอดีตที่ผ่านมาทำให้ผลลัพธ์ค่าเช่าน่าจะเป็นผลลบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยรูปการที่เอกชนริเริ่มแล้วมีรัฐเป็นผู้ดำเนินการจะเห็นว่ารัฐมีแนวโน้มสูงขึ้นต่อการตอบสนองของกลุ่มที่มีขนาดเล็กกว่า เช่น กลุ่มธุรกิจ มากกว่าการตอบสนองต่อประชาชนและรูปการของการที่รัฐเป็นผู้เริ่มการเปลี่ยนแปลงเองก็พบว่ารัฐบาลทักษิณมีแนวโน้มที่จะเรียกเก็บต้นทุนจากคนกลุ่มใหญ่และคนวงนอกมากกว่าคนวงใน โดยทำได้ง่ายขึ้นผ่านการครอบงำสื่อและการรวมศูนย์อำนาจ

บทสรุป: รอบถัดมาของเกมการแสวงหาค่าเช่า (The Next Round of Rent-seeking Game)

ความสำเร็จของการแสวงหาค่าเช่าและการจัดสรรผลประโยชน์ในรอบแรกส่งผลต่อเนื่องมายังชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งที่สอง แต่กระบวนการแสวงหาค่าเช่าไม่สามารถหยุดนิ่งได้ (Rent-seeking is dynamic) อย่างน้อยก็เพื่อการคงอยู่ของค่าเช่า แม้ว่าโครงสร้างของตลาดการเมืองจะไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก

เกมการแสวงหาค่าเช่าในรอบที่สองมีความแตกต่างอย่างมากจากรอบแรก เพื่อให้สามารถเข้าใจได้ง่ายขอให้พิจารณาความแตกต่างของทั้งสองรอบผ่านมุมมองของการจัดองค์กรแสวงหาค่าเช่าที่ดำรงอยู่ด้วยการจัดสรรผลประโยชน์และบริหารต้นทุน

กระบวนการแสวงหาค่าเช่าในส่วนธุรกิจของผู้นำกลุ่มเองจะเน้นไปที่การคงสภาพสิทธิและสถาบันอันเป็นรากฐานค่าเช่าเป็นหลัก เนื่องจากในรอบแรกได้มีการเปลี่ยนแปลงสิทธิและสถาบันของธุรกิจที่ตนเองครอบครองให้กลายเป็นแหล่งที่มาของค่าเช่าไปพอสมควรแล้ว

แต่สิ่งที่น่าสนใจกว่าคือ การดำรงอยู่ขององค์กรคงไม่ใช่ว่าเพียงรอการแจกจ่ายจากผู้นำรัฐบาลเท่านั้น แต่กลุ่มอื่นๆ ย่อมต้องการเข้าถึงผลประโยชน์ให้ได้มากที่สุดด้วยเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะที่กลุ่มธุรกิจของผู้นำรัฐบาลอาจถูกมองว่าได้รับผลประโยชน์ไปแล้วอย่างมหาศาลในรอบแรก ขณะที่กลุ่มอื่นๆ ยังได้รับอยู่น้อยเกินไป แม้ว่าอาจจะมากกว่าที่เคยได้รับมาในอดีตด้วยซ้ำ ผลที่ตามมาคือเกิดความพยายามที่แต่ละกลุ่มต่างก็แสวงหาผลประโยชน์กันอย่างเต็มที่ในทรัพยากรผลประโยชน์ที่มีข้อจำกัด เปรียบได้กับการเข้าถลุงทรัพยากรธรรมชาติของสังคมที่จะสร้างความเสื่อมโทรมอย่างรุนแรงในระยะยาว

สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากมุมมองที่ต่างกัน กลุ่มธุรกิจเข้าสู่อำนาจเพื่อปกป้องสัมปทานซึ่งเป็นผลประโยชน์ระยะยาว ขณะที่กลุ่มการเมืองเพียงแค่ต้องการอยู่ในพรรคที่มีโอกาสเป็นรัฐบาลในการเลือกตั้งแต่ละครั้งซึ่งเป็นเรื่องระยะสั้น เกมของกลุ่มธุรกิจจึงต้องคำนึงถึงรอบต่อไป (Infinite Game) ขณะที่กลุ่มการเมืองเป็นเพียงการเล่นครั้งๆ ไป (One-shot Game)

ในส่วนของกลุ่มธุรกิจอื่นๆ ก็ต้องการค่าเช่าที่มากขึ้นเพื่อการขยายธุรกิจและบางส่วนก็ถูกนำไปหล่อเลี้ยงกลุ่มการเมือง การอนุมัติสัมปทานใหม่เป็นเรื่องที่มีต้นทุนสูงและทำได้ยาก นอกจากนี้ สัมปทานยังเป็นแหล่งค่าเช่าที่ได้ประโยชน์กับแค่ตัวผู้รับเท่านั้น แนวทางที่รัฐบาลใช้ก็คือการใช้ประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์ที่สามารถมีผู้รับหลายๆ รายพร้อมกันได้ เช่น ความพยายามในการนำรัฐวิสาหกิจเข้าจดทะเบียนแล้ว มูลค่าตลาดรวมจะเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งทำให้มีผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการเข้าซื้อหุ้นรัฐวิสาหกิจนั้นๆ และยังมีกลุ่มธุรกิจอีกมากได้รับประโยชน์จากมูลค่าตลาดที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ยังอ้างความโปร่งใสได้ง่ายกว่าการให้สัมปทานด้วย

เมื่อผลประโยชน์ที่ต้องการในองค์กรมีมากขึ้น กระบวนการลดต้นทุนก็ต้องเข้มข้นขึ้นด้วย เพื่อไม่ให้เป็นข้อจำกัดของการแสวงหาค่าเช่า แต่ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนแรก ต้นทุนการแสวงหาค่าเช่าจะเพิ่มสูงขึ้นในอัตราเร่งเมื่อมีการเข้าถึงผลประโยชน์มากขึ้นเรื่อยๆ โดยเมื่อรัฐบาลเข้าควบคุมกลไกการกำกับดูแลมากขึ้นก็ยิ่งเท่ากับว่าองค์กรกำกับดูแลจำนวนมากซึ่งเคยมีบทบาทน้อยก็จะมีบทบาทมากขึ้น เช่นเดียวกับการที่รัฐบาลยิ่งเข้าควบคุมกลไกการให้ข่าวสารมากขึ้น ความแตกต่างระหว่างข่าวสารของสื่อที่ถูกควบคุมกับสื่อเล็กๆ ที่ถูกละเลยก็ยิ่งมีมากขึ้นไปอีก ซึ่งยิ่งทำให้ขบวนการนั้นเป็นที่น่าสนใจมากขึ้นไปด้วย

ขณะที่การควบคุมกลุ่มการเมืองต่างๆ อาจให้ผลดีในรอบแรกที่พรรคมีขนาดในระดับหนึ่ง แต่ในรอบที่สอง พรรคมีขนาดใหญ่มากจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ อำนาจต่อรองที่เคยอยู่ระหว่างกลุ่มต่างๆ ในพรรคกับพรรคร่วมรัฐบาลกลายมาเป็นอำนาจต่อรองระหว่างกลุ่มต่างๆ ในพรรค ซึ่งความขัดแย้งภายในพรรคอาจส่งผลร้ายต่อความเข้าใจของสังคมมากกว่าความขัดแย้งระหว่างพรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากกลุ่มธุรกิจไม่สามารถกุมอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การกระจายภาระต้นทุนอาจเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการบริหารจัดการต้นทุน เพราะผลประโยชน์เป็นสิ่งที่แต่ละกลุ่มได้รับ แต่กลายเป็นว่ากระบวนการลดต้นทุนและความเสียหายมาตกกับตัวผู้นำรัฐบาลมากที่สุด (Externalities) ซึ่งก็ยิ่งทำให้เกิดการละเลยต้นทุนและมุ่งแสวงหาผลประโยชน์มากขึ้นไปอีกอย่างต่อเนื่อง ความเสียหายก็ยิ่งหนักขึ้นตามมาด้วย แต่เนื่องจากภายใต้การจ้องครุ่นใจไม่ควรจะมีผู้บริโภคของฟรี (Free Rider) ผู้นำเองก็ต้องพยายามลดทอนอำนาจต่อรองของกลุ่มการเมืองให้มากขึ้นเพื่อลดผลของความไม่สมมาตรดังกล่าว แต่ก็ยิ่งทำให้กลุ่มการเมืองเหล่านี้ไม่พอใจและแสดงท่าทีมากขึ้น ความเข้าใจของสังคมก็จะยิ่งเลวร้ายลงไปอีก

เมื่อรูปการเป็นไปตามที่กล่าวมา และแน่นอนว่าพฤติกรรมของกลุ่มต่างๆ ในองค์กรแสวงหาค่าเช่ามีต้นทุน การกระจายภาระต้นทุนให้กับสังคมกลับเป็นสิ่งที่ทำได้ง่ายกว่าการให้เอกชนเป็นผู้รับ ผลที่ตามมาก็คือ ผลลัพธ์ค่าเช่าจะยิ่งเป็นลบมากขึ้น หมายความว่าค่าเช่าจะเป็นผลเสียต่อสังคมโดยรวมมากขึ้นไปอีก ตัวอย่างการกระจายภาระต้นทุนที่เห็นได้ชัดประการหนึ่งคือ ความพยายามในการนำรัฐวิสาหกิจเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ แม้ว่าอาจจะเป็นไปได้โดยเจตนาที่ดี แต่ผู้ได้รับประโยชน์ก็ยังเป็นเพียงกลุ่มน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับประชาชนผู้ใช้บริการทั่วประเทศที่ร่วมกันเป็นเจ้าของในปัจจุบัน

โดยสรุป การแสวงหาค่าเช่าในรอบถัดมาจะก่อให้เกิดผลประโยชน์เพิ่มสูงขึ้นมากในองค์กรแสวงหาค่าเช่า แต่ภาระต้นทุนที่ถูกกลดลงอย่างต่อเนื่องจะมีสังคมเป็นผู้แบกรับภาระ ซึ่งเป็นไปในอัตราที่ทำได้ยากขึ้นเรื่อยๆ อย่างไรก็ตาม การกระทำเช่นนี้จะยิ่งก่อให้เกิดผลเสียสุทธิกับสังคมในอัตราที่มากขึ้นเรื่อยๆ เช่นกัน