

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการ “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม”

โดย

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ



สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สนับสนุนการวิจัยโดย



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม”

โดย นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สนับสนุนการวิจัยโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

กุมภาพันธ์ 2554

(พิมพ์เผยแพร่ครั้งแรกเดือนเมษายน 2557)

คณะผู้วิจัย

1. รศ.ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร
2. ดร. เดือนเด่น นิคมบริรักษ์
3. ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์
4. ดร.อดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา
5. ดร. อภิวัฒน์ รัตนวราหะ
6. คุณโสภณ ชมชาญ
7. คุณสฤณี อาชวานันทกุล
8. ดร. พอล แ่งเพ็ญแข
9. ดร. วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์
10. ดร. อมรเทพ จาวะลา
11. ดร. ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์
12. ดร. สมชัย จิตสุชน
13. ดร. วิโรจน์ ณ ระนอง
14. ดร. สุเมธ องกิตติกุล

สังกัด

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ที่ปรึกษากรมที่ดิน
นักวิชาการอิสระ
นักวิชาการอิสระ
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร	(19)
ABSTRACT	(37)

ตอนที่ 1 บทนำและสรุปผลการศึกษา

บทที่ 1 การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลดความขัดแย้งทางการเมือง : บทนำและผลการศึกษาโดยสังเขป.....	1
โดย นิพนธ์ พัวพงศกร อัมมาร สยามวาลา และ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิช	
1.1 สภาพปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์และประเด็นวิจัย	3
1.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	8
1.4 ข้อเสนอ : การปฏิรูปนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ	28
บรรณานุกรม.....	39

ตอนที่ 2 การทำแผนที่และกายวิภาคของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Mapping & Anatomy)

บทที่ 2 การผูกขาดกับความเหลื่อมล้ำในภาคธุรกิจ	43
โดย เคื่อนันต์ นิคมบริรักษ์	
2.1 บทนำ.....	43
2.2 การเปลี่ยนแปลงของการกระจายรายได้ของภาคธุรกิจไทยในช่วงปี พ.ศ. 2547 - 2551	44
2.3 การผูกขาดทางธุรกิจในประเทศไทย	55
2.4 การผูกขาดจาก กฎ ระเบียบของภาครัฐ	64
2.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	70
บรรณานุกรม.....	73

บทที่ 3 การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรกับการกระจุกตัวของผลตอบแทนส่วนเกิน	75
โดย นิพนธ์ พัวพงศกร	
3.1 คำนำ.....	75
3.2 การเปลี่ยนแปลงมาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร : ประชานิยมกับ ความพยายามในการใช้อำนาจการเมืองครอบงำธุรกิจการเกษตร	78
3.3 ภาระขาดทุนและผลตอบแทนส่วนเกินจากนโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร.....	85
3.4 การแสวงหาค่าเช่าหรือผลตอบแทนส่วนเกิน : ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ และการเมือง	102
3.5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ	112
ภาคผนวกที่ 3-1 การคำนวณค่าเช่าทางเศรษฐกิจ	116
บรรณานุกรม.....	126

บทที่ 4	ผลตอบแทนส่วนเกินจากสัมปทาน: กรณีศึกษาสัมปทานโทรคมนาคม โทรทัศน์	
	การจำหน่ายสินค้าปลอดอากร และทางด่วนขั้นที่ 2	131
	โดย สมเกียรติ ตั้งกิจวานิช และ อิศร์กุล อุณหเกตุ	
4.1	สัมปทานคืออะไร	131
4.2	สัมปทานกับผลตอบแทนส่วนเกิน	135
4.3	กรณีศึกษา: ผลตอบแทนส่วนเกินในสัมปทานในประเทศไทย	136
4.4	เศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องสัมปทาน	155
4.5	ข้อเสนอแนะ	162
	บรรณานุกรม	163
บทที่ 5	การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	165
	โดย สมเกียรติ ตั้งกิจวานิช และ เทียนสว่าง ชรรวมวิช	
5.1	ปัญหาของระบบจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐในประเทศไทย	165
5.2	แนวคิดเรื่องการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	166
5.3	กรณีศึกษาการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย	175
5.4	การประมาณการผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	187
5.5	สรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	191
	บรรณานุกรม	192
บทที่ 6	การใช้สิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ	193
	โดย อติศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา อภิวัฒน์ รัตนวราหะ และ โสภณ ชมชาญ	
6.1	คำนำ	193
6.2	กรณีศึกษาการเปลี่ยนมือการครอบครองที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐ	194
6.3	กรณีศึกษาการใช้สิทธิพลเข้าครอบครองมรดกของชาติ	224
6.4	มูลค่าที่ดินและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ : กรณีศึกษาสนามบินสุวรรณภูมิ	268
	บรรณานุกรม	297

บทที่ 7	ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของบริษัทหลักทรัพย์.....303
	โดย สฤณี อาชวานันทกุล
7.1	บทนำ.....303
7.2	อิทธิพลของบริษัทหลักทรัพย์ในตลาด.....309
7.3	อิทธิพลของบริษัทหลักทรัพย์ในโครงสร้างการบริหารจัดการ ตลาด.....318
7.4	ผลการประเมินค่าเช่าทางเศรษฐกิจของบริษัทหลักทรัพย์.....321
7.5	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและบทสรุป.....322
	บรรณานุกรม.....323
บทที่ 8	ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์.....327
	โดย สฤณี อาชวานันทกุล
8.1	บทนำ.....327
8.2	ลักษณะค่าเช่าและขั้นตอนการดำเนินการของ ก.ล.ต. 327
8.3	ประเมินค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ 335
8.4	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและบทสรุป.....343
	บรรณานุกรม.....346
บทที่ 9	ความได้เปรียบตลาดของผู้บริหารในธุรกรรมหลักทรัพย์ของบริษัทตนเอง.....381
	โดย พอล แ่งเพ็ญแข
9.1	บทนำ.....381
9.2	ข้อมูล.....384
9.3	วิธีการศึกษา.....385
9.4	วิเคราะห์ผลการศึกษา.....387
9.5	ผลสรุปและข้อเสนอเชิงนโยบาย.....393
	บรรณานุกรม.....393
ตอนที่ 3	มาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม
บทที่ 10	การศึกษาความไม่เท่าเทียมกันในการจ่ายภาษีทางตรงกับภาระของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล.....395
	โดย วรพรรณ ชาญด้วยวิทย์ และ อมรเทพ จาวะลา
10.1	การศึกษาความไม่เท่าเทียมกันในการจ่ายภาษีและภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา.....395
10.2	MARGINAL COST OF PUBLIC FUNDS สำหรับภาษีรายได้บุคคลธรรมดา.....413
10.3	การศึกษาความไม่เท่าเทียมกันในการจ่ายภาษีและภาระภาษีเงินได้นิติบุคคล.....428
	บรรณานุกรม.....434
	ภาคผนวก.....436

บทที่ 11	การกระจายของภาระภาษีทางอ้อม	439
	โดย ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์	
11.1	บทนำ.....	439
11.2	ภาพรวมโครงสร้างรายได้จากภาษีอากรของรัฐบาลไทย.....	440
11.3	การกระจายภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม.....	447
11.4	ภาษีศุลกากร	465
11.5	ภาษีสรรพสามิต.....	479
11.6	สรุปและข้อเสนอแนะ	492
	บรรณานุกรม.....	502
บทที่ 12	มาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม : การขยายฐานภาษี	505
	โดย สมชัย จิตสุชน และ จิราภรณ์ แผลงประพันธ์	
12.1	บทนำ.....	505
12.2	โครงสร้างภาษีของไทย	506
12.3	ความหมายทางทฤษฎีและข้อเท็จจริงของฐานภาษีในไทย.....	510
12.4	การประเมินความเสมอภาคของฐานภาษีไทย	515
12.5	สรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	531
	บรรณานุกรม.....	535
บทที่ 13	การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ (Benefit Incidence Analysis) จากโครงการที่สำคัญ ของภาครัฐที่มีต่อประชาชนกลุ่มเศรษฐกิจฐานต่างๆ	539
	โดย วิโรจน์ วัฒนอง และ สุเมธ องกิตติกุล	
13.1	การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ (BENEFIT INCIDENCE ANALYSIS) จากโครงการที่สำคัญของภาครัฐ	539
13.2	การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ (BENEFIT INCIDENCE ANALYSIS) จากโครงการด้านสาธารณสุข	542
13.3	การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ (BENEFIT INCIDENCE ANALYSIS) จากโครงการด้าน การศึกษา	568
13.4	การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากรายจ่ายของรัฐ ในด้านการคมนาคมและการขนส่ง	585
13.5	สรุปและข้อเสนอแนะ	595
	บรรณานุกรม.....	597
	ภาคผนวก	598

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1.1	สินทรัพย์และผลตอบแทนของตระกูลที่ได้รับสัมปทาน จำแนกตามกลุ่มที่ลงเลือกตั้งกับไม่ลงเลือกตั้ง	10
ตารางที่ 1.2	เหตุผลและผลลัพธ์ที่แท้จริงการแทรกแซงตลาดของรัฐ	20
ตารางที่ 1.3	ผลตอบแทนส่วนเกินจากนโยบายรัฐบาลนโยบาย	21
ตารางที่ 1.4	ความเชื่อมโยงของโครงการย่อยเรื่องแผนที่ค่าเช่า 5 โครงการย่อย	22
ตารางที่ 2.1	รายได้ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์	49
ตารางที่ 2.2	รายได้ของบริษัทที่จดทะเบียนกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า	51
ตารางที่ 2.3	รายชื่อบริษัทจดทะเบียนที่มีรายได้สูงสุดในปี พ.ศ. 2551	53
ตารางที่ 2.4	สถิติการร้องเรียนกรณีการละเมิด พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ในช่วงปี พ.ศ. 2542-ตุลาคม พ.ศ. 2552	56
ตารางที่ 2.5	กรณีร้องเรียนพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรม	56
ตารางที่ 2.6	ลักษณะของพฤติกรรมที่เป็นการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันของธุรกิจไทย	61
ตารางที่ 2.7	ผลการประมาณค่าของแบบจำลอง CAGR	64
ตารางที่ 2.8	การผูกขาดของรัฐวิสาหกิจ	68
ตารางที่ 3.1	ราคาจำนำ ราคาตลาด และปริมาณจำนำของสินค้าเกษตร	82
ตารางที่ 3.2	รายรับ รายจ่าย ขาดทุน และความสูญเสียของสวัสดิการ	88
ตารางที่ 3.3	ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของสินค้าเกษตรที่มีการแทรกแซง	92
ตารางที่ 3.4	ชวนาในโครงการจำนำและมูลค่าเทียบกับชวนาทั้งหมดและผลผลิตข้าว จำแนกตามปริมาณผลผลิตต่อคนจน (หรือมูลค่าจำนำต่อคน)	95
ตารางที่ 3.5 (ก)	จำนวนครัวเรือนปลูกข้าวเกินบริ โภคจำแนกตามอันดับชั้นรายได้ ปี 2549	97
ตารางที่ 3.5 (ข)	จำนวนครัวเรือนปลูกข้าวเกินบริ โภคจำแนกตามอันดับชั้นรายได้ ปี 2550	97
ตารางที่ 3.6	จำนวนเกษตรกรตามชั้นปริมาณผลผลิตมันสำปะหลัง โดยแบ่งชั้นตามปริมาณมันสำปะหลังที่เข้าโครงการจำนำ ปี 2551/52	99
ตารางที่ 3.7	สัดส่วนการประมูลของผู้ประมูลรายใหญ่	100
ตารางที่ 3.8	การเปลี่ยนแปลงวงเงินกู้ต่อราย และการขยายระยะเวลาจำนำ	103
ตารางที่ 3.9	กิจกรรมการวิ่งเต้นและแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินและการทุจริต	104
ตารางที่ 4.1	สรุปเนื้อหาของสัญญาสัมปทาน และการแก้ไขที่สำคัญ	137
ตารางที่ 4.2	ตัวอย่างผลตอบแทนส่วนเกินจากการแก้ไขสัญญาหรือการหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าสัมปทาน	156
ตารางที่ 4.3	เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปรับตำแหน่งกรรมการของบริษัทที่รับสัมปทานจากหน่วยงานของตน หรือบริษัทอื่นในเครือเดียวกันเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้ว	159

ตารางที่ 5.1	จำนวนเรื่องที่ สดง. ตรวจพบความผิดปกติในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (ปี 2551)	166
ตารางที่ 5.2	สรุปตัวอย่างความผิดปกติในโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นกรณีศึกษา	186
ตารางที่ 5.3	ระดับความโปร่งใสในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในกลุ่มตัวอย่าง	190
ตารางที่ 6. 1	อัตราส่วนของคน : ที่ดิน	220
ตารางที่ 6.2	สรุปผู้มีอิทธิพลที่เข้ามาครอบครองมรดกของชาติจากข้อมูลแหล่งต่างๆ	231
ตารางที่ 6.3 (ก)	จำนวนนักท่องเที่ยวเกาะสมุย ปี 2547-2551	257
ตารางที่ 6.3 (ข)	จำนวนห้องพักในเกาะสมุย	257
ตารางที่ 6.4	ลำดับเหตุการณ์สำคัญในการพัฒนาสนามบินสุวรรณภูมิ	280
ตารางที่ 6.5	โครงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่สุวรรณภูมิมหานคร	284
ตารางที่ 7.1	การซื้อขายหลักทรัพย์ของบริษัทหลักทรัพย์ในพอร์ตตัวเองและพอร์ตลูกค้า ปี 2550-2551	310
ตารางที่ 7.2	ความเร็วในการซื้อขายหลักทรัพย์ (Turnover Velocity) ในตลาดหลักทรัพย์เอเชีย ปี 2007	313
ตารางที่ 7.3	รายได้จากการให้บริการและค่าใช้จ่ายของบริษัทหลักทรัพย์ เปรียบเทียบระหว่าง บริษัทหลักทรัพย์ใน ตลท. กับค่าเฉลี่ยของบริษัทหลักทรัพย์ทั่วโลก.....	316
ตารางที่ 7.4	รายได้จากการให้บริการและค่าใช้จ่ายของบริษัทหลักทรัพย์ เปรียบเทียบระหว่าง บริษัทหลักทรัพย์ใน ตลท. กับค่าเฉลี่ยของบริษัทหลักทรัพย์ทั่วโลก ปี 2007	317
ตารางที่ 8.1	โอกาสในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในตลาดหลักทรัพย์ ฐานความผิด และมูลค่าความเสียหายที่ต้องชดใช้ตามกฎหมาย	328
ตารางที่ 8.2	ค่าปรับในฐานความผิดที่มีโอกาสสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจ, 2542-2552	335
ตารางที่ 8.3	สรุปผลการดำเนินการทางบริหารและอาญาของ ก.ล.ต., 2543-2552	336
ตารางที่ 8.4	กรณีละเมิด พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ ที่คณะกรรมการเปรียบเทียบสั่งปรับเกิน 1 ล้านบาท, 2544-2552	339
ตารางที่ 8.5	ผู้กระทำผิด ฐานความผิด และค่าปรับ กรณีที่คณะกรรมการเปรียบเทียบ สั่งปรับเกิน 1 ล้านบาท เรียงตามมูลค่าของค่าปรับ, 2544-2552	339
ตารางที่ 8.6	กรณีทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ขนาดใหญ่ที่พนักงานสอบสวนหรืออัยการสั่งไม่ฟ้อง ศาลสั่งยกฟ้อง หรือหมดอายุความ	341
ตารางที่ 8.7	เปรียบเทียบบทลงโทษกรณีเผยแพร่สารสนเทศเท็จหรือหลอกลวงนักลงทุน	345
ตารางที่ 9.1	ข้อมูลธุรกรรมหลักทรัพย์บริษัทตนเองของผู้บริหาร ระดับรายธุรกรรม	385
ตารางที่ 9.2	ข้อมูลธุรกรรมหลักทรัพย์บริษัทตนเองของผู้บริหาร ระดับรายบริษัท	385
ตารางที่ 9.3	กำไรการค้าหลักทรัพย์บริษัทตนเองของผู้บริหาร ระดับรายธุรกรรม	389
ตารางที่ 9.4	กำไรการค้าหลักทรัพย์บริษัทตนเองของผู้บริหาร ระดับรายบริษัท	389

ตารางที่ 10.1	การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ปี 2529-2551	398
ตารางที่ 10.2	การเปลี่ยนแปลงมาตรการลดหย่อนภาษี 2533-2551	399
ตารางที่ 10.3	การกระจายรายได้และภาระภาษี ต่อหัว ตามลักษณะกลุ่มคนต่างๆ ในประเทศไทย ปี 2543 2545 2547 และ 2550	404
ตารางที่ 10.4	รายได้และผู้เสียภาษี ภ.ง.ด. 90 ปีพ.ศ. 2551	423
ตารางที่ 10.5	SMCF ภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 90 กรณีให้น้ำหนักเท่ากัน	424
ตารางที่ 10.6	SMCF ภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 90 กรณีให้น้ำหนักคนรายได้ต่ำมากกว่าคนรายได้สูง	425
ตารางที่ 10.7	รายได้และผู้เสียภาษี ภ.ง.ด. 91 ปี พ.ศ. 2551	426
ตารางที่ 10.8	SMCF ภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 91 กรณีให้น้ำหนักเท่ากัน	427
ตารางที่ 10.9	SMCF ภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 91 กรณีให้น้ำหนักคนรายได้ต่ำมากกว่าคนรายได้สูง	427
ตารางที่ 10.10	ผู้มีรายได้สูงที่ได้รับการยกเว้นภาษีในสองอัตราแรกในปี พ.ศ. 2551	428
ตารางที่ 10.11	อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ประเมินจากกำไรสุทธิของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล	430
ตารางที่ 10.12	การคำนวณภาษีนิติบุคคลตามภ.ง.ด 50 รอบระยะเวลาบัญชีปี 2552	431
ตารางที่ 11.1	ผลการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามประเภทรายได้	444
ตารางที่ 11.2	เปรียบเทียบอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บในประเทศต่างๆ	448
ตารางที่ 11.3	สัดส่วนภาระภาษีมูลค่าเพิ่มต่อรายได้ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค	454
ตารางที่ 11.4	สัดส่วนการใช้จ่ายของครัวเรือนจำแนกตามหมวดสินค้า เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มครัวเรือนที่ รวยสุดและกลุ่มครัวเรือนที่จนสุด	455
ตารางที่ 11.5	สัดส่วนภาระภาษีมูลค่าเพิ่มต่อรายได้ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือน เรียงตามรายได้	456
ตารางที่ 11.6	อัตราการเปลี่ยนแปลงของการบริโภคในกรณีที่ภาษีเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10	459
ตารางที่ 11.7	อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่แท้จริง จำแนกตามรหัส ISIC	460
ตารางที่ 11.8	ความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานต่อราคา	462
ตารางที่ 11.9	ภาระภาษีมูลค่าเพิ่มของผู้ผลิต ผู้บริโภค และภาระส่วนเกิน	463
ตารางที่ 11.10	มูลค่าการจัดเก็บภาษีและค่านิยามมูลค่าเพิ่มโดยเฉลี่ย	464
ตารางที่ 11.11	อัตราอากรขาเข้าที่แท้จริง	466
ตารางที่ 11.12	สัดส่วนภาระภาษีนำเข้าต่อรายได้ ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค	472
ตารางที่ 11.13	สัดส่วนภาระภาษีนำเข้าต่อรายได้ ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายได้	473
ตารางที่ 11.14	จำนวนรายการภาษีแบ่งตามช่วงอัตราอากรขาเข้า	475
ตารางที่ 11.15	มูลค่านำเข้าของสินค้าที่ได้รับและไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากร	477

ตารางที่ 11.16	มูลค่านำเข้าและมูลค่าภาษีที่ได้รับยกเว้นตามสิทธิประโยชน์ของ BOI	477
ตารางที่ 11.17	จำนวนรายที่ถูกจับกุมการลักลอบหนีศุลกากรและหลีกเลี่ยงภาษีอากร (ปีงบประมาณ 2547-2551)	479
ตารางที่ 11.18	มูลค่าการจับกุมการลักลอบหนีศุลกากรและหลีกเลี่ยงภาษีอากร (ปีงบประมาณ 2547-2551).....	479
ตารางที่ 11.19	อัตราภาษีที่แท้จริงของสินค้าประเภทสุรา.....	481
ตารางที่ 11.20	สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต่อรายได้ ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค.....	483
ตารางที่ 11.21	สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต่อรายได้ ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายได้.....	483
ตารางที่ 11.22	สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบต่อรายได้ ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค.....	485
ตารางที่ 11.23	สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบต่อรายได้ ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายได้.....	485
ตารางที่ 11.24	สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์น้ำมันต่อรายได้ ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค.....	486
ตารางที่ 11.25	สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์น้ำมันต่อรายได้ ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายได้.....	486
ตารางที่ 11.26	ความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานต่อราคาในการศึกษาภาระภาษีสรรพสามิต	489
ตารางที่ 11.27	ภาระภาษีสรรพสามิตของผู้ผลิต ผู้บริโภค และภาระส่วนเกิน	490
ตารางที่ 11.28	สุราชนิดเดียวกันแต่จัดประเภทให้ต่างกัน.....	491
ตารางที่ 12.1	รายได้รัฐบาลกลาง ปีงบประมาณ 2549-2552.....	507
ตารางที่ 12.2	โครงสร้างรายได้รัฐบาลกลาง ปีงบประมาณ 2549-2552.....	508
ตารางที่ 12.3	ความผันผวนของรายได้ภาษี ปี 2537-2552.....	510
ตารางที่ 12.4	มูลค่าฐานภาษีด้านรายได้.....	511
ตารางที่ 12.5	มูลค่าฐานภาษีด้านรายจ่าย.....	512
ตารางที่ 12.6	มูลค่าด้านสินทรัพย์ของครัวเรือนไทย ปี 2549 2550 และ 2552	514
ตารางที่ 12.7	มูลค่าสินทรัพย์ภาคธุรกิจ (เฉพาะบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์).....	514
ตารางที่ 12.8	จำนวน รายได้เฉลี่ย รายจ่ายเฉลี่ย มูลค่าทรัพย์สิน ของผู้ไม่เสียภาษีและผู้เสียภาษี	517
ตารางที่ 12.9	ประมาณการจำนวนผู้ควรเสียภาษี ปี 2550	520
ตารางที่ 12.10	ตัวอย่างการประมาณการจำนวนผู้ตรวจสอบและต้องเสียภาษี	521
ตารางที่ 12.11	ประมาณการจำนวนครัวเรือนตามการเสียภาษี	522
ตารางที่ 12.12	รายได้เฉลี่ยครัวเรือน (บาท/คน/ปี) แยกตามการเสียภาษี	522
ตารางที่ 12.13	จำนวนครัวเรือนแยกตามสถานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนและการเสียภาษี	523

ตารางที่ 12.14	จำนวนครัวเรือนแยกตามระดับการศึกษา อายุเฉลี่ย สถานะการทำงานของหัวหน้าครัวเรือน และการเสียภาษี	524
ตารางที่ 12.15	เปรียบเทียบจำนวนภาษีที่จ่ายจริงและที่ควรจ่าย	525
ตารางที่ 12.16	อายุเฉลี่ยของหัวหน้าครัวเรือนผู้ไม่เสียภาษีและผู้เสียภาษีใน 5 ชั้นภาษี	529
ตารางที่ 12.17	แหล่งรายได้หลักของครอบครัวผู้ไม่เสียภาษีและผู้เสียภาษีใน 5 ชั้นภาษี	529
ตารางที่ 12.18	มูลค่าทรัพย์สินของครอบครัวผู้ไม่เสียภาษีและผู้เสียภาษีใน 5 ชั้นภาษี	529
ตารางที่ 12.19	แหล่งรายได้หลักของครอบครัวผู้ไม่เสียภาษีที่มั่งคั่งและยังไม่เกษียณเทียบกับผู้เสียภาษีในชั้นที่ 1 ที่ไม่มั่งคั่งเท่า	530
ตารางที่ 12.20	มูลค่าทรัพย์สินของครอบครัวผู้ไม่เสียภาษีที่มั่งคั่งและยังไม่เกษียณเทียบกับผู้เสียภาษีในชั้นที่ 1 ที่ไม่มั่งคั่งเท่า	531
ตารางที่ 12.21	จำนวนผู้ประกันสังคม	533
ตารางที่ 12.22	ค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนส่วนตัว หักจากรายได้พึงประเมิน	534
ตารางที่ 13.1	จำนวนครั้งการใช้บริการโดยใช้สิทธิ์ของผู้ป่วยนอกที่สถานพยาบาล จำแนกตามประเภทสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลและสถานพยาบาล	546
ตารางที่ 13.2	อัตราการใช้บริการโดยใช้สิทธิ์ของผู้ป่วยนอก จำแนกตามประเภทสวัสดิการรักษายาบาลและช่วงชั้นรายได้	549
ตารางที่ 13.3	อัตราการใช้บริการโดยใช้สิทธิ์ของผู้ป่วยนอก จำแนกตามประเภทสวัสดิการรักษายาบาลและช่วงชั้นรายได้	551
ตารางที่ 13.4	อัตราการใช้บริการโดยใช้สิทธิ์ของผู้ป่วยใน จำแนกตามประเภทสวัสดิการรักษายาบาลและตามชั้นรายได้	553
ตารางที่ 13.5	อัตราเบิกจ่ายค่ายาจากโครงการสวัสดิการข้าราชการ ที่กำหนดโดยกระทรวงการคลัง	558
ตารางที่ 13.6	ต้นทุนผู้ป่วยนอกต่อครั้ง (เฉลี่ยรวมงบส่งเสริมป้องกัน) ของ โรงพยาบาลในสังกัดสำนักปลัดกระทรวงสาธารณสุข	561
ตารางที่ 13.7	ต้นทุนผู้ป่วยในต่อครั้งของการเข้านอนโรงพยาบาลครั้ง (เฉลี่ยรวมงบส่งเสริมป้องกัน) ของโรงพยาบาลในสังกัดสำนักปลัดกระทรวงสาธารณสุข	561
ตารางที่ 13.8	ต้นทุนของสถานีอนามัย กรณีที่คิดเฉพาะการรักษาและกรณีที่เฉลี่ยรวมต้นทุน ดำเนินงานส่งเสริมป้องกันเข้ามาด้วย	562
ตารางที่ 13.9	มูลค่าการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการของผู้ป่วยนอก	563
ตารางที่ 13.10	สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการต่อ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดของผู้ป่วยนอก	563
ตารางที่ 13.11	มูลค่าการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการของผู้ป่วยใน	564
ตารางที่ 13.12	สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการต่อ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดของผู้ป่วยใน	565

ตารางที่ 13.13	มูลค่าการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการ ของผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน.....	566
ตารางที่ 13.14	สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการต่อ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดของผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน	566
ตารางที่ 13.15	อัตราเงินอุดหนุน เงินอุดหนุนรายบุคคลทั่วไป	572
ตารางที่ 13.16	ประเภทผลผลิต/โครงการ ที่เกิดจากการใช้จ่ายงบประมาณ ปี 2551.....	573
ตารางที่ 13.17	อัตราการอุดหนุนของรัฐต่อสำหรับการศึกษาในระดับต่างๆ (อัตราที่ใช้ในการคำนวณ Benefit Incidence)	574
ตารางที่ 13.18	การกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษา จำแนกตามประเภทสถานศึกษา ภาคและช่วงชั้นรายได้—แบบที่ 1.....	575
ตารางที่ 13.19	สัดส่วนกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษาในแต่ละระดับต่อผลประโยชน์รวมในภาคนั้นๆ แบ่งตามช่วงชั้นรายได้—แบบที่ 1	577
ตารางที่ 13.20	การกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษา จำแนกตามประเภทสถานศึกษา ภาคและช่วงชั้นรายได้—แบบที่ 2.....	580
ตารางที่ 13.21	สัดส่วนกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษา ในแต่ละระดับต่อผลประโยชน์รวมในภาคนั้นๆ แบ่งตามช่วงชั้นรายได้—แบบที่ 2	582
ตารางที่ 13.22	งบประมาณที่ได้รับจัดสรรของกระทรวงคมนาคม	588
ตารางที่ 13.23	ระยะทางของถนนในประเทศแบ่งตามหน่วยงานรับผิดชอบ	588
ตารางที่ 13.24	ระยะทางของถนนแบ่งตามภูมิภาค	589
ตารางที่ 13.25	ปริมาณการจราจรแยกตามภูมิภาค ปี 2549 (ล้าน คัน-กิโลเมตร)	589
ตารางที่ 13.26	ผลประโยชน์การสุทธิ (กำไร หรือ ขาดทุน) ของรัฐวิสาหกิจในกำกับของ กระทรวงคมนาคม ปี 2545-2550	590
ตารางที่ 13.27	ภาพรวมรายจ่ายของประชาชนและรายจ่ายภาครัฐในระบบขนส่งทางถนนและรถไฟ ปี 2549 แบ่งตามภูมิภาค	591
ตารางที่ 13.28	สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐตามกลุ่มรายได้ต่างๆ ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล	592

สารบัญรูป

หน้า

รูปที่ 1.1	การกระจายรายได้และทรัพย์สิน	2
รูปที่ 1.2	การกระจุกตัวของทรัพย์สินและอำนาจการเมือง.....	3
รูปที่ 1.3	สัดส่วนคนรวยสุดต่อคนจนสุด และค่าสัมประสิทธิ์ Gini.....	4
รูปที่ 1.4	ความมั่นคงของระบบประชาธิปไตย : ความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ.....	9
รูปที่ 1.5-ก	“หุ้นของ “ธุรกิจของเจ้าสัวธนกิจการเมือง” ให้ผลตอบแทนสูงกว่าธุรกิจของ “เจ้าสัวนอกรัฐ”	11
รูปที่ 1.5-ข	ส่วนแบ่งตลาดของเจ้าสัวธนกิจการเมืองเพิ่มขึ้นเจ้าสัวนอกรัฐมีส่วนแบ่งลดลง.....	11
รูปที่ 1.6	ทางเลือกเศรษฐกิจการเมือง 4 ทาง	13
รูปที่ 1.7	แนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ	18
รูปที่ 1.8	ภาพรวมโครงสร้างภาษี (% GDP).....	27
รูปที่ 1.9	กระบวนการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ.....	30
รูปที่ 2.1	เส้นโค้งลอเรนซ์และการคำนวณค่าสัมประสิทธิ์จีนิ.....	45
รูปที่ 2.2	เส้นโค้งลอเรนซ์คำนวณจากรายได้ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์.....	47
รูปที่ 2.3	ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชน นักการเมืองและคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า.....	66
รูปที่ 3.1 (ก)	การเปรียบเทียบระหว่างราคารับจำนำกับราคาตลาดสำหรับข้าวเปลือกหอมมะลิ.....	79
รูปที่ 3.1(ข)	การเปรียบเทียบระหว่างราคารับจำนำกับราคาตลาดสำหรับข้าวเปลือกเจ้า	79
รูปที่ 3.2 (ก)	ปริมาณจำนำ และสัดส่วนข้าวเปลือกที่เข้าสู่โครงการจำนำ ข้าวเปลือกนาปี.....	80
รูปที่ 3.2 (ข)	ปริมาณจำนำ และสัดส่วนข้าวเปลือกที่เข้าสู่โครงการจำนำ ข้าวเปลือกนาปรัง.....	80
รูปที่ 3.3	ต้นทุนและภาระขาดทุนจากการแทรกแซง (ล้านบาท/ปี)	90
รูปที่ 3.4	ชวมนาในโครงการจำนำและมูลค่าเทียบกับชวนาทั้งหมดและผลผลิตข้าว จำแนกตามปริมาณผลผลิตต่อคนจน (หรือมูลค่าจำนำต่อคน)	94
รูปที่ 3.5	มูลค่าข้าวส่วนเกินที่เหลือขายของครัวเรือนที่ปลูกข้าวเกินบริโภค	98
รูปที่ 4.1	สัมปทาน การให้บริการโดยรัฐ และการให้บริการโดยเอกชน.....	132
รูปที่ 6.1	บ้านพักที่มีปัญหาว่าอยู่ในหรือนอกเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ	199
รูปที่ 6.2	บ้านพักริมอ่างเก็บน้ำเขื่อนศรีนครินทร์	199
รูปที่ 6.3	รีสอร์ทและบ้านพักในบริเวณเขายายเที่ยง	201
รูปที่ 6.4	รีสอร์ทในเขตอำเภอวังน้ำเขียว.....	203
รูปที่ 6.5	อาคารพาณิชย์ริมทางหลวงแผ่นดินสาย 304 ในเขตอำเภอวังน้ำเขียว	203
รูปที่ 6.6	ชุมชนในท้องที่อำเภอพัฒนานิคมจังหวัดลพบุรี.....	205
รูปที่ 6.7	โรงงานอุตสาหกรรมในนิคมสร้างตนเองลพบุรี อำเภอนานิคม จังหวัดลพบุรี	205
รูปที่ 6.8	ที่ทำการเทศบาล ตำบล โคกตูม อำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรี.....	206

รูปที่ 6.9	บ้านจัดสรรในนิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาท อำเภอพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี	206
รูปที่ 6.10	โครงการบ้านจัดสรรในนิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาท อำเภอพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี	207
รูปที่ 6.11	โรงงานอุตสาหกรรมริมถนนพหลโยธินในเขตนิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาทสระบุรี	207
รูปที่ 6.12	สาเหตุของการขายที่ดินที่รัฐจัดให้ กรณีจังหวัดเพชรบุรี และชัยภูมิ	212
รูปที่ 6.13	การประกาศขายที่ดินในพื้นที่นิคมสร้างตนเองลำตะคอง	213
รูปที่ 6.14	รีสอร์ทในพื้นที่นิคมสร้างตนเองลำตะคอง	213
รูปที่ 6.15	รีสอร์ทในนิคมสร้างตนเองลำตะคอง.....	214
รูปที่ 6.16	สนามกอล์ฟในพื้นที่นิคมสร้างตนเองลำตะคอง	214
รูปที่ 6.17	บ้านของสมาชิกนิคมสร้างตนเองลำตะคองดั้งเดิมที่ยังอยู่ในพื้นที่	215
รูปที่ 6.18	ความเสียหายจากอุทกภัยและดินถล่มจังหวัดอุตรดิตถ์ พ.ศ. 2549	234
รูปที่ 6.19	การใช้ที่ดินในพื้นที่สูงชันในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย	234
รูปที่ 6.20	การปลูกข้าวไร่ในพื้นที่สูงชันในท้องที่ อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน	235
รูปที่ 6.21	การปลูกพืชบนพื้นที่สูงชัน บริเวณต้นน้ำแม่ลาว อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย	235
รูปที่ 6.22	การปลูกพืชบนพื้นที่สูงชัน บริเวณต้นน้ำแม่ลาว อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย	236
รูปที่ 6.23	รีสอร์ทบนดอยในเขตอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย.....	236
รูปที่ 6.24	บ้านพักที่กำลังก่อสร้างบนพื้นที่สูงชัน อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย.....	237
รูปที่ 6.25	บ้านพักบนพื้นที่ภูเขา อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย	237
รูปที่ 6.26	การปลูกยางพาราบนพื้นที่สูงชัน อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย.....	238
รูปที่ 6.27	การปลูกยางพาราบนพื้นที่สูงชัน อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย.....	238
รูปที่ 6.28	การปลูกยางพาราบนพื้นที่สูงชัน อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย.....	239
รูปที่ 6.29	แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1).....	246
รูปที่ 6.30	สวนปาล์มน้ำมันในพื้นที่ๆ ได้มาโดยการอ้างหลักฐานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในการออกเอกสารสิทธิ์ ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี	248
รูปที่ 6.31	การสร้างที่พักบนพื้นที่เขาและชายหาดของรีสอร์ทขนาดใหญ่ เกาะลันตา จังหวัดกระบี่.....	251
รูปที่ 6.32	การประกาศประมูลที่ดิน 2 แปลง บนเกาะราชาใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต.....	251
รูปที่ 6.33	รายละเอียดประกอบการประมูลขายที่ดินบนเกาะราชาใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต	252
รูปที่ 6.34	การครอบครองที่ดินบนพื้นที่ภูเขา ในเขตจังหวัดภูเก็ต.....	252
รูปที่ 6.35	เกาะเต่า.....	253
รูปที่ 6.36	ทิวทัศน์ที่สวยงามของเกาะเต่า	254
รูปที่ 6.37	ป้ายโฆษณาโครงการขายบ้านและที่ดินบนเกาะเต่า.....	255
รูปที่ 6.38	ทิวทัศน์บนเกาะเต่า.....	255
รูปที่ 6.39	รีสอร์ทบนชายหาด.....	258
รูปที่ 6.40	บ้านพักที่สร้างขายชาวต่างชาติบนภูเขา	259

รูปที่ 6.41	การก่อสร้างอาคารบนภูเขา	259
รูปที่ 6.42	ชายหาดที่เต็มไปด้วยรีสอร์ทและโรงแรม	263
รูปที่ 6.43	การบุกรุกที่ทะเลที่บ้านบางเบ้า.....	264
รูปที่ 6.44	การก่อสร้างอาคารบนภูเขา	264
รูปที่ 6.45	บ่อกักน้ำเสียจากโรงแรมบริเวณชายหาด	265
รูปที่ 6.46	ราษฎรดั้งเดิมที่ต้องการเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน	265
รูปที่ 6.47	การขยายตัวของกิจการโรงแรมบนชายหาด.....	266
รูปที่ 6.48	ความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมืองระดับชาติ และกลุ่มทุนระดับชาติ ในการเข้าครอบครองมรดกของชาติ	267
รูปที่ 6.49	ที่ตั้งสนามบินสุวรรณภูมิและ โครงข่ายถนนสำคัญในพื้นที่รอบสนามบิน	282
รูปที่ 6.50	ขอบเขตพื้นที่สุวรรณภูมิมหานคร	283
รูปที่ 7.1	ปริมาณทุนข้ามชาติ (CAPITAL INFLOWS) ระหว่างปี 1980-2008 (\$ ล้านล้าน).....	305
รูปที่ 7.2	เส้นทางการส่งคำสั่งซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ A ที่ไม่เปิดเสรีตลาดและ ไม่เปิดเสรีตัวแทน	307
รูปที่ 7.3	เส้นทางการส่งคำสั่งซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ B ที่เปิดเสรีตลาดและเปิดเสรีตัวแทน.....	307
รูปที่ 7.4	ค่าเฉลี่ยความผันผวนของดัชนีตลาดหลักทรัพย์ในช่วง 90 วัน (Average 90-day volatility of historical closing prices) ระหว่างปี 2005-2007	314
รูปที่ 7.5	ต้นทุนทางตรงและต้นทุนทางอ้อมของนักลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ไทย เกาหลีใต้ สิงคโปร์ ฮองกง ออสเตรเลีย และไต้หวัน (BASIS POINT หรือ 1/100 ของ 1 เปอร์เซ็นต์) ปี 2006	315
รูปที่ 7.6	อัตราส่วนค่าใช้จ่ายต่อรายได้ของ คลท. เปรียบเทียบกับตลาดหลักทรัพย์อื่นในภูมิภาค ปี 2006.....	318
รูปที่ 7.7	โครงสร้างอำนาจในการกำกับดูแลตลาดหลักทรัพย์.....	320
รูปที่ 7.8	ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของตลาดหลักทรัพย์	323
รูปที่ 8.1	ขั้นตอนการตรวจสอบและการพิจารณาคำเนนคดีอาญาของ ก.ล.ด.	334
รูปที่ 8.2	ค่าปรับกรณีใช้ข้อมูลภายในและสร้างราคาหุ้น vs. มูลค่าการซื้อขายเฉลี่ยต่อวัน, 2543-2552	337
รูปที่ 9.1	กำไรการค้าและมูลค่าการซื้อขายหลักทรัพย์บริษัทตนเองของผู้บริหาร ระดับรายธุรกรรม.....	390
รูปที่ 9.2	กำไรการค้าและมูลค่าการขายหลักทรัพย์บริษัทตนเองของผู้บริหาร ระดับรายธุรกรรม	390
รูปที่ 9.3	กำไรการค้าและมูลค่าธุรกรรมหลักทรัพย์รวมของผู้บริหาร ระดับรายธุรกรรม	391
รูปที่ 9.4	กำไรการค้าและมูลค่าการซื้อขายหลักทรัพย์บริษัทตนเองของผู้บริหาร ระดับรายบริษัท.....	391
รูปที่ 9.5	กำไรการค้าและมูลค่าการขายหลักทรัพย์บริษัทตนเองของผู้บริหาร ระดับรายบริษัท.....	392
รูปที่ 9.6	กำไรการค้าและมูลค่าธุรกรรมซื้อ/ขายหลักทรัพย์ของผู้บริหาร ระดับรายบริษัท	392
รูปที่ 10.1	อัตราภาษีแยกตามชั้นรายได้.....	403
รูปที่ 10.2	อัตราภาษีแยกตามภูมิภาค.....	407
รูปที่ 10.3	อัตราภาษีแยกตามสภาพการทำงาน	408
รูปที่ 10.4	อัตราภาษีแยกตามประเภทอุตสาหกรรม.....	409

รูปที่ 10.5	อัตราภาษีแยกตามเขตเมือง.....	410
รูปที่ 10.6	อัตราภาษีแยกตามระดับการศึกษา	411
รูปที่ 10.7	อัตราภาษีแยกตามอายุ	411
รูปที่ 10.8	อัตราภาษีของไทยเปรียบเทียบกับบางประเทศ	415
รูปที่ 10.9	การหักค่าลดหย่อนของผู้เสียภาษี ภ.ง.ด. 90	416
รูปที่ 10.10	การหักค่าลดหย่อนของผู้เสียภาษี ภ.ง.ด. 91	416
รูปที่ 10.11	ส่วนแบ่งรายได้ก่อนและหลังหักภาษีสำหรับปี พ.ศ. 2547	417
รูปที่ 10.12	ส่วนแบ่งรายได้ก่อนและหลังหักภาษีสำหรับปีพ.ศ. 2548	417
รูปที่ 10.13	ส่วนแบ่งรายได้ก่อนและหลังหักภาษีสำหรับปีพ.ศ. 2549	418
รูปที่ 10.14	ส่วนแบ่งรายได้ก่อนและหลังหักภาษีสำหรับปีพ.ศ. 2550	418
รูปที่ 10.15	ส่วนแบ่งรายได้ก่อนและหลังหักภาษีสำหรับปีพ.ศ. 2551	418
รูปที่ 10.16	RSAI สำหรับผู้เสียภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 90.....	419
รูปที่ 10.17	RSAI สำหรับผู้เสียภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 91.....	419
รูปที่ 10.18	LORENZE CURVE ของ RSA.....	420
รูปที่ 10.19	RSAG สำหรับผู้เสียรายได้ ภ.ง.ด. 90	420
รูปที่ 10.20	RSAG สำหรับผู้เสียรายได้ ภ.ง.ด. 91	421
รูปที่ 10.21	สัดส่วนภาษีนิตินุคคลต่อเงินได้	432
รูปที่ 10.22	สัดส่วนภาษีนิตินุคคลต่อเงินได้	433
รูปที่ 10.23	สัดส่วนภาษีนิตินุคคลต่อเงินได้	433
รูปที่ 11.1	สัดส่วนรายได้ภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อมต่อ GDP	446
รูปที่ 11.2	รายได้ภาษีทางอ้อมประเภทต่างๆ	446
รูปที่ 11.3	อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่แท้จริง	450
รูปที่ 11.4	การเปรียบเทียบ Lorenz curve และ Concentration curve ของภาษีมูลค่าเพิ่ม (ปี 2547)	457
รูปที่ 11.5	การเปรียบเทียบ Lorenz curve และ Concentration curve ของภาษีมูลค่าเพิ่ม (ปี 2550)	457
รูปที่ 11.6	อัตราอากรขาเข้าที่แท้จริง จำแนกตามมูลค่านำเข้าของผู้ประกอบการ	469
รูปที่ 11.7	สัดส่วนรายได้ภาษีประเภทต่างๆ ต่อภาษีทางอ้อมทั้งหมด	470
รูปที่ 11.8	การเปรียบเทียบ Lorenz curve และ Concentration curve ของภาษีนำเข้า (ปี 2547)	474
รูปที่ 11.9	การเปรียบเทียบ Lorenz curve และ Concentration curve ของภาษีนำเข้า (ปี 2550)	474
รูปที่ 11.10	ผลการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิต	481
รูปที่ 11.11	การเปรียบเทียบ Lorenz curve และ Concentration curve ของภาษีสรรพสามิต (ปี 2547).....	487
รูปที่ 11.12	การเปรียบเทียบ Lorenz curve และ Concentration curve ของภาษีสรรพสามิต (ปี 2550).....	488
รูปที่ 12.1	โครงสร้างภาษีของไทย ปีงบประมาณ 2537-2552 (ร้อยละของรายได้ประชาชาติ).....	508
รูปที่ 12.2	โครงสร้างภาษีทางตรง ปี 2537-2552 (ร้อยละของรายได้ประชาชาติ).....	509

รูปที่ 12.3	โครงสร้างภาษีทางอ้อม ปี 2537-2552 (ร้อยละของรายได้ประชาชาติ).....	509
รูปที่ 12.4	ความผันผวนของรายได้ภาษี ปี 2537-2552.....	510
รูปที่ 12.5	โครงสร้างของฐานภาษีด้านรายได้ รายจ่าย และการค้าระหว่างประเทศ ปี 2536-2551	513
รูปที่ 12.6	อัตราภาษีเฉลี่ยแยกตามฐานภาษี 2536-2552	513
รูปที่ 12.7	โครงสร้างฐานภาษี ปี 2552	515
รูปที่ 12.8	สัดส่วนผู้เสียภาษีแยกเป็น 10 ชั้นฐานะทางเศรษฐกิจที่กำหนดด้วยสามฐานภาษี ปี 2550	517
รูปที่ 12.9	รายได้เฉลี่ยแยกตามกลุ่มครัวเรือนที่เสียภาษีในระดับต่าง ๆ	518
รูปที่ 12.10	รายจ่ายเฉลี่ยแยกตามกลุ่มครัวเรือนที่เสียภาษีในระดับต่าง ๆ	518
รูปที่ 12.11	จำนวนผู้เสียภาษีและสัดส่วนผู้เสียภาษีต่อกำลังแรงงานทั้งหมด	519
รูปที่ 12.12	อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่แท้จริง (หน่วย: ร้อยละ).....	527
รูปที่ 12.13	เปรียบเทียบมูลค่าทรัพย์สินแยกตามระดับความมั่งคั่ง ระหว่างครัวเรือนไม่เสียภาษีกับ ครัวเรือนที่เสียภาษีน้อยที่สุด	528
รูปที่ 12.14	สัดส่วนครัวเรือนแยกตามอายุหัวหน้าครัวเรือน.....	530
รูปที่ 13.1	จำนวนผู้มีสวัสดิการรักษายาพยาบาลชนิดต่างๆ แบ่งตามชั้นรายได้: ข้อมูลจาก SES 2550	543
รูปที่ 13.2	จำนวนผู้มีสวัสดิการรักษายาพยาบาลประเภทต่างๆ จาก HWS 2550 (สำรวจครั้งแรก) แยกตามชั้นรายได้.....	544
รูปที่ 13.3	จำนวนประชากรจำแนกตามสวัสดิการรักษายาพยาบาลหลักที่ใช้และตามชั้นรายได้ (ข้อมูลจากการสำรวจอนามัยและสวัสดิการปี 2550)	544
รูปที่ 13.4	จำนวนการใช้สิทธิผู้ป่วยนอกของผู้มีสิทธิกลุ่มต่างๆ	548
รูปที่ 13.5	อัตราการใช้สิทธิผู้ป่วยนอกของผู้มีสิทธิกลุ่มต่างๆ	550
รูปที่ 13.6	จำนวนการใช้สิทธิผู้ป่วยในของผู้มีสิทธิกลุ่มต่างๆ	552
รูปที่ 13.7	อัตราการใช้สิทธิผู้ป่วยในของผู้มีสิทธิกลุ่มต่างๆ	554
รูปที่ 13.8	การกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้-ผู้ป่วยนอก.....	564
รูปที่ 13.9	การกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้-ผู้ป่วยใน	565
รูปที่ 13.10	การกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้-ผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน	567
รูปที่ 13.11	การกระจายผลประโยชน์การใช้จ่ายด้านการศึกษา—แบบที่ 1	579
รูปที่ 13.12	การกระจายผลประโยชน์การใช้จ่ายด้านการศึกษา—แบบที่ 2.....	584
รูปที่ 13.13	รายจ่ายของภาครัฐจากการขนส่งแบ่งตามภูมิภาคปี 2549.....	592
รูปที่ 13.14	การกระจายผลประโยชน์ต่อประชาชน กรณีรวมรายจ่ายของ ขสมก.....	593
รูปที่ 13.15	ผลประโยชน์ของรายจ่ายภาครัฐด้านถนนต่อระบบขนส่งสาธารณะ ในภูมิภาคต่างๆ	593
รูปที่ 13.16	สัดส่วนผลประโยชน์จากรายจ่ายของรัฐด้านการเดินทาง ในกลุ่มรายได้และภูมิภาคต่างๆ	594

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการ “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม”

ความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงในช่วงที่ผ่านมามีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ ในด้านหนึ่งเศรษฐกิจผูกขาด เช่น ระบบสัมปทานต่างๆ ซึ่งอิงกับอำนาจรัฐ ได้ก่อให้เกิดส่วนเกินทางเศรษฐกิจ หรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) มหาศาล ในอีกด้านหนึ่ง ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ (economic inequality) ในระดับที่สูง ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศขาดสวัสดิการที่ได้รับจากการทำงาน และต้องการความช่วยเหลือจากรัฐทั้งในด้านบริการสาธารณสุข การศึกษา การเข้าถึงสินเชื่อ ฯลฯ แต่การกระจายผลประโยชน์ของบริการของรัฐยังขาดความเป็นธรรม ปัญหาดังกล่าวทำให้มีความจำเป็นที่ต้องมีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจเพื่อลดส่วนเกินและลดความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจในการปฏิรูปการเมืองรอบใหม่

โครงการการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมทางสังคมนี้ประกอบด้วยโครงการย่อย 2 โครงการ ได้แก่ (1) การทำแผนที่และกายวิภาคของผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจ และ (2) มาตรการการคลังกับความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาดังนี้

(1) การทำแผนที่และกายวิภาคของผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจ

1.1 การผูกขาดกับความเหลื่อมล้ำในภาคธุรกิจ

การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างภาคธุรกิจไทยมีแนวโน้มที่จะกระจุกตัวมากขึ้นตามลำดับ จากการที่บริษัทขนาดใหญ่มีอัตราการขยายตัวในอัตราที่สูงกว่าบริษัทที่มีขนาดเล็กกว่าอย่างต่อเนื่อง การขยายตัวของบริษัทขนาดใหญ่มีข้อที่ควรเป็นกังวลสามประการ ประการแรก บริษัทขนาดใหญ่จำนวนหนึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจผูกขาดหรืออำนาจในการกำกับดูแลที่ทำให้ได้เปรียบบริษัทคู่แข่ง ประการที่สอง บริษัทขนาดใหญ่ส่วนมากประกอบธุรกิจที่ไม่มีการค้าขายสินค้าหรือบริการข้ามประเทศ (non-traded sector) ทำให้การแข่งขันในตลาดมีจำกัด การผูกขาดตลาดจึงมีโอกาสนำไปสู่ได้สูงกว่าในกรณีของธุรกิจในการผลิต ซึ่งมีการแข่งขันโดยตรงจากสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ นอกจากนี้ การประกอบธุรกิจที่ไม่มีการค้าระหว่างประเทศหรือมีแต่น้อย เช่น ธุรกิจพลังงาน ธุรกิจการก่อสร้าง ธุรกิจการเงิน ฯลฯ มักเกี่ยวข้องกับกฎ กติกา ของภาครัฐจำนวนมาก ทำให้บริษัทที่มีทุนขนาดใหญ่สามารถสร้างฐานทางการเมืองได้ โดยอาจให้หน่วยงานราชการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของตน ประการสุดท้าย บริษัทขนาดใหญ่จำนวนหนึ่งเป็นบริษัทในเครือของกลุ่มบริษัทที่ประกอบธุรกิจที่หลากหลาย ประสิทธิภาพของประเทศเกาหลีใต้กับกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่ที่เรียกว่า “แชโบล” และผลการสำรวจพฤติกรรมผูกขาดในภาคธุรกิจในประเทศไทยที่ผ่านมาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยชี้ตรงกันว่า กลุ่มธุรกิจเหล่านี้ซึ่งมีธุรกิจที่หลากหลายและครอบงำมีอำนาจต่อช่องทางเศรษฐกิจที่สูง ทำให้ผูกขาดได้ง่าย

โดยสรุปแล้ว โครงสร้างและลักษณะของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทยนั้นเอื้อให้เกิดการผูกขาดได้ง่าย ดังนั้น การที่บริษัทเหล่านี้มีขนาดใหญ่มากขึ้นตามลำดับจึงเป็นประเด็นที่รัฐควรให้ความสำคัญในการเข้ามาดูแล

การศึกษากลไกในการป้องกันการผูกขาดของภาครัฐพบว่าการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาประสบกับความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง เนื่องจากโครงสร้างของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและสำนักการแข่งขันทางการค้าไม่ปลอดจากการเมืองและถูกอำนาจธุรกิจครอบงำได้ง่าย นอกจากนี้แล้ว กฎหมายดังกล่าวยังให้การยกเว้นแก่รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานราชการ ซึ่งการศึกษานี้พบว่า เป็นแหล่งกำเนิดแห่งการผูกขาดในหลายกรณี ทั้งในรูปแบบของการผูกขาดเองโดยตรงหรือการอนุญาตให้เอกชนผูกขาดภายใต้ระบบสัมปทาน

หากการแข่งขันทางการค้าในภาคธุรกิจไทยยังคงดำเนินการแบบไร้กฎกติกาอย่างที่ผ่านมานี้ในอดีต การกระจุกตัวในภาคธุรกิจมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นตามลำดับ สุดท้ายแล้วช่องว่างระหว่างวิสาหกิจขนาดใหญ่กับวิสาหกิจขนาดย่อมซึ่งถ่างมากขึ้นจะส่งผลทำให้การกระจายตัวของรายได้ของประชากรเลวลง ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางการเมืองของประเทศ

คณะผู้วิจัยเห็นว่า หากรัฐบาลมีความจริงใจที่จะแก้ไขปัญหาการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทยอย่างจริงจัง เพื่อส่งเสริมการเกิดใหม่และการเติบโตของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประชากรจำนวนมากในประเทศ รวมทั้งเป็นแหล่งเพาะพันธุ์นวัตกรรมทางธุรกิจและเทคโนโลยีแล้ว รัฐบาลจำเป็นต้องปรับปรุงวิธีการทำงานของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าให้มีความโปร่งใสมากขึ้น ปรับโครงสร้างคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าให้ปลอดจากตัวแทนของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ และปรับโครงสร้างของสำนักการแข่งขันทางการค้าให้เป็นองค์กรที่เป็นมืออาชีพที่มีความเป็นอิสระจากการเมืองในลักษณะที่คล้ายคลึงกับสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ในขณะที่เดียวกัน รัฐควรมีมาตรการในการลดการผูกขาดของรัฐวิสาหกิจ โดยการทบทวนอำนาจผูกขาดของรัฐวิสาหกิจที่มีการดำเนินการเชิงพาณิชย์ กำหนดให้รัฐวิสาหกิจยกเลิกการถือหุ้นในบริษัทเอกชนที่ประกอบธุรกิจประเภทเดียวกัน รวมทั้งยกเลิกสิทธิพิเศษที่รัฐวิสาหกิจได้รับการยกเว้นจากกฎหมายการแข่งขันทางการค้าด้วย นอกจากนี้ เพื่อป้องกันมิให้หน่วยราชการแสวงหารายได้จากการให้สัมปทานผูกขาดแก่บริษัทเอกชน รัฐควรแปลงสัมปทานที่หน่วยราชการมีส่วนได้เสียให้เป็นรูปแบบของใบอนุญาตซึ่งหน่วยงานกลางที่ไม่มีส่วนได้เสียเป็นผู้กำกับดูแล

1.2 การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรกับการกระจุกตัวของผลตอบแทนส่วนเกิน

บทความนี้ตอบคำถาม 4 ข้อ คือ การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรกระตุ้นทุนและภาระขาดทุนเท่าไรจริงหรือไม่ที่การแทรกแซงทำเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรรายจน ถ้าไม่จริงผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากการแทรกแซงตกอยู่กับใคร พฤติกรรมการแสวงหาผลประโยชน์ (ซึ่งเรียกว่าผลตอบแทนส่วนเกินหรือ economic rent) จากการแทรกแซงเป็นอย่างไร และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการเมืองอย่างไร

บทความนี้ศึกษาการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร 6 ชนิด ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง ลำไย ขิง พารา อ้อยและน้ำตาล และนมโรงเรียน การแทรกแซงสินค้า 4 ชนิดแรกใช้วิธีรับจำนำในราคาสูงกว่าตลาด และ พุงราคา การแทรกแซงอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ใช้วิธีกำหนดราคาขั้นต่ำของน้ำตาลให้สูงกว่าราคา ตลาดโลก ส่วนนมโรงเรียนใช้มาตรการโซนนิ่ง โดยกำหนดให้โรงงานนมที่ต้องการขายนมโรงเรียนต้องซื้อ นมดิบจากเกษตรกรที่อยู่ในเขตเดียวกับโรงเรียนและโรงงานนม

นโยบายราคาสินค้าเกษตรเปลี่ยนจากการเก็บภาษีจากภาคเกษตรมาเป็นการอุดหนุนและคุ้มครอง ตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมา แต่การเปลี่ยนแปลงสำคัญเกิดขึ้นในยุคของรัฐบาลทักษิณ กล่าวคือ รัฐบาลใช้นโยบายประชานิยมควบคู่กับความพยายามควบคุมการค้าและการส่งออกสินค้าเกษตรบางชนิด เริ่มต้นจากการขึ้นราคารับจำนำข้าว มันสำปะหลัง และลำไยให้สูงกว่าราคาตลาด การประมูลสต็อกสินค้าของรัฐก็ปรากฏว่ามีบริษัทใหม่สามารถชนะการประมูลสต็อกเป็นจำนวนมากที่สุด และให้บริษัทเอกชนผูกขาดการแปรรูปลำไยแห้ง นอกจากนั้นก็มีนโยบายโซนนิ่งโรงเรียน และมีมาตรการแทรกแซงอื่นๆ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เช่น โครงการข้าวล้านตัว และการร่วมมือกับประเทศผู้ผลิต ขิงและข้าว โครงการกล้วย เป็นต้น

การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร 4 ชนิด (ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง ลำไย และขิง) ก่อให้เกิดต้นทุนค่าใช้จ่ายประมาณปีละ 74,000 ล้านบาท ขาดทุนปีละ 35,000 ล้านบาท การแทรกแซงมีปัญหาวินัยการคลัง เพราะใช้วิธีกู้เงินจากสถาบันการเงินของรัฐและทยอยชำระหนี้แก่สถาบันการเงิน แต่ไม่มีการเปิดเผยรายละเอียดของการใช้จ่าย การประมูลขายสินค้าในสต็อกและภาระขาดทุนต่อสาธารณะ

การแทรกแซงสินค้า 6 ชนิดก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกิน ซึ่งเกิดจากการตั้งราคาจำนำและอัตราค่าจ้างแปรรูปและค่าเช่าโกดังให้สูงกว่าราคาตลาด แต่ขายสินค้าในราคาขาดทุน มูลค่าผลตอบแทนส่วนเกินจากการแทรกแซงสินค้า 6 ชนิดเท่ากับปีละ 31,207-40,172 ล้านบาท การแทรกแซงตลาดข้าว อ้อย และลำไยก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินมากที่สุดตามลำดับ ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกแก่พ่อค้ามากกว่าเกษตรกร เกษตรกรที่มีฐานะได้รับผลตอบแทนส่วนเกินมากกว่าเกษตรกรที่ยากจน ความเชื่อที่ว่านโยบายแทรกแซงเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรยากจนจึงเป็นเพียง “มายาคติ” ผลประโยชน์ที่ตกแก่พ่อค้าและโรงงานแปรรูปจะกระจุกตัวสูง โดยเฉพาะพ่อค้าส่งออก 2-4 รายแรก

เมื่อการเข้าร่วมโครงการของรัฐให้ผลประโยชน์มหาศาล เกษตรกรและพ่อค้าต่างก็นำทรัพยากรจริงมาลงทุนเพื่อให้ตนได้เข้าร่วมโครงการ ทำให้เกิดกำลังการผลิตส่วนเกินจำนวนมากในอุตสาหกรรมแปรรูป กิจกรรมที่ไม่เข้าร่วมโครงการจะไม่สามารถแข่งขันได้ บางรายจึงต้องเลิกกิจการ

แต่พฤติกรรมสำคัญ คือ การทุจริตของผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ (ยกเว้นอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล) อย่างไรก็ตาม การทุจริตมิได้ทำให้รัฐบาลหยุดการแทรกแซง (ยกเว้นการงดจำนำลำไย) เพียงแต่เปลี่ยนมาตรการบางอย่างและเปลี่ยนผู้รับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ แต่การเปลี่ยนแปลงก็มิได้ทำให้การทุจริตลดน้อยลง

ผลตอบแทนส่วนเกินจะเกิดขึ้นมิได้หากปราศจากนโยบายการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนวัตกรรมทางนโยบายที่ทำให้รัฐเป็นผู้ค้าสินค้าเกษตรรายใหญ่ที่สุด และสร้างช่องโอกาส

ให้นักธุรกิจการเมืองสามารถแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน มาตรการแทรกแซงตลาดกลายเป็นเครื่องมือตอบแทนพ่อค้าที่เป็นหัวคะแนนหรือธุรกิจของพรรคพวก ตลอดจนเป็นการสร้างฐานเสียงจากกลุ่มเกษตรกร ขณะเดียวกันผู้เสียภาษีไม่เคยรับรู้ภาระหนี้สินที่เกิดจากการแทรกแซง ดังนั้น นโยบายการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรจึงเป็นการจัดสรรผลประโยชน์ที่ลงตัวกับทุกฝ่าย จนเข้าสู่สภาวะ “ดุลยภาพ”

รัฐบาลจึงควรยกเลิกการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร แต่คงไว้เฉพาะนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรยากจนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

นโยบายประกันรายได้ของรัฐบาลอภิสิทธิ์เป็นนโยบายที่เดินมาถูกทาง แต่มีจุดอ่อนบางประการที่ต้องได้รับการแก้ไข เมื่อนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรยากจนลงตัว รัฐบาลก็ไม่มีเวลาจำเป็นต้องหมกมุ่นและทุ่มเทพยายามเฉพาะกับนโยบายราคาสินค้าเกษตร รัฐบาลจึงควรหันมาเอาใจจริงเอาใจกับการปฏิรูปภาคการเกษตร เพื่อเพิ่มผลิตภาพการผลิต ลดต้นทุนการผลิตและบรรเทาผลกระทบของมลพิษการเกษตร ตลอดจนผลกระทบของภาวะโลกร้อนที่กำลังทวีความรุนแรงขึ้น

1.3 ผลตอบแทนส่วนเกินจากสัมปทาน : กรณีศึกษาสัมปทานโทรคมนาคม โทรทัศน์ การจำหน่ายสินค้าปลอดอากร และทางด่วนขั้นที่ 2

ระบบสัมปทาน (concession) เป็นรูปแบบหนึ่งของการเปิดให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน หรือให้บริการสาธารณะต่างๆ โดยเป็นรูปแบบที่อยู่กึ่งกลางระหว่างกรณีที่รัฐเป็นผู้ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและให้บริการแก่ประชาชนเองทั้งหมดกับการให้บริการโดยเอกชนอย่างเต็มรูปแบบ (privatization) ในประเทศไทย เราจะพบการมีส่วนร่วมของเอกชนในรูปแบบสัมปทานหรือที่เรียกกันว่า “สัญญาร่วมทุน” อย่างกว้างขวาง โดยสัมปทานส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปสัญญาสร้าง-โอนทรัพย์สินเป็นของรัฐ-ให้บริการ (built-transfer-operate หรือ BTO)

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาผลตอบแทนส่วนเกิน หรือ “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” (economic rent) จากสัมปทาน โดยยกตัวอย่างกรณีศึกษา 4 กรณี ได้แก่ สัมปทานโทรคมนาคม สัมปทานโทรทัศน์ สัมปทานร้านค้าปลอดอากร และสัมปทานทางด่วน การศึกษานี้พบว่า สัมปทานเกี่ยวข้องกับผลตอบแทนส่วนเกินในเกือบทุกขั้นตอนของการดำเนินการ นับตั้งแต่การได้มาซึ่งสัญญาสัมปทาน การบริหารสัญญา เช่น การโอนทรัพย์สิน การระงับข้อพิพาท การปรับปรุงแก้ไขสัญญาสัมปทาน ไปจนถึงการเลิกสัญญาสัมปทาน

แม้ว่าการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและให้บริการผ่านระบบสัมปทานมีผลทำให้เกิดการลงทุนและบริการแพร่หลายมากกว่าการให้บริการโดยหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่ระบบสัมปทานมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย โดยเฉพาะการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน ซึ่งก่อให้เกิด

ความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ
ธรรมาภิบาลในระบบเศรษฐกิจ

การศึกษาในมิติด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองของธุรกิจสัมปทานยังพบว่า นักธุรกิจสัมปทานพยายามเข้าถึงอำนาจรัฐทั้งในฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำเพื่อชิงความได้เปรียบในการหาผลตอบแทนส่วนเกิน เช่น การลอบบี้ผู้กำหนดนโยบาย (lobbying) การให้เงินสนับสนุนทางการเมือง (political contribution) การติดสินบน (bribe) หรือแม้กระทั่งการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง (direct participation) ในระบบการเมืองโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ทั้งนี้ รูปแบบหนึ่งที่นิยมมากในประเทศไทยคือ การเชิญเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐให้สัมปทานซึ่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่แล้วเข้ามาเป็นกรรมการของบริษัทผู้รับสัมปทาน

จากปัญหาของระบบสัมปทานที่กล่าวมาข้างต้น รัฐบาลจึงควรพิจารณาเลิกระบบสัมปทานให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น โดยควรปรับเปลี่ยนไปสู่การแข่งขันเสรีภายใต้ระบบใบอนุญาตที่ออกโดยหน่วยงานกำกับดูแลแทน ส่วนในกรณีที่ยังจำเป็นต้องใช้ระบบสัมปทาน ควรดำเนินการอย่างโปร่งใสและรัดกุม โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 อย่างเข้มงวด

1.4 การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก และมักเกี่ยวข้องกับ การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากรัฐ จากการศึกษาตัวอย่างความผิดปกติในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ 6 กรณีศึกษา คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตดังนี้ (1) ความผิดปกติในโครงการจัดซื้อจัดจ้างในประเทศไทยที่นำมาซึ่งผลตอบแทนส่วนเกินนั้น มีรูปแบบไม่แตกต่างจากที่พบในต่างประเทศมากนัก (2) การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในโครงการจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการกำหนดคุณลักษณะ (specification) ของสินค้า หรือบริการ หรือคุณสมบัติ (qualification) ของผู้เสนอราคา ที่มีลักษณะกีดกันการแข่งขัน ซึ่งทำให้ผู้เสนอราคาที่เหลืออยู่น้อยรายสามารถสมคบกันแบ่งตลาดหรือเสนอราคาที่สูงกว่าที่ควรจะเป็นได้ และ (3) การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในโครงการจัดจ้างภาครัฐในหลายโครงการเป็นไปอย่างเปิดเผย ไม่แนบเนียน ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความไม่ห่วงเกรงกลไกการตรวจสอบที่มีอยู่

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้ศึกษาโดยใช้ข้อมูลจากการประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-auction) เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2552 ยังพบว่า ระดับความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของโครงการต่างๆ อยู่ในระดับที่ต่ำมาก โดยโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเกินกว่าครึ่งไม่มีการประกาศข่าวทางเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลาง

ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบที่เกี่ยวข้อง หรือมีการประกวดราคาย้อนหลัง หรือประกาศข่าวก่อนวันกำหนดให้ยื่นข้อเสนอราคาน้อยกว่า 1 สัปดาห์ และมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมเสนอราคาสูงเกินไป ซึ่งล้วนมีผลในการกีดกันการแข่งขัน

การสร้างแบบจำลองทางเศรษฐมิติและการประมาณการทำให้ทราบว่า การปรับปรุงระดับความโปร่งใสในงานจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย จะช่วยทำให้รัฐบาลสามารถประหยัดงบประมาณได้อย่างน้อย 2,917 ล้านบาทต่อปี เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ คณะผู้วิจัยเสนอให้ภาครัฐปรับปรุงแก้ไขระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเพิ่มระยะเวลาในการรับฟังข้อคิดเห็นต่อร่างขอบเขตของงาน (TOR) เพิ่มเวลาในการเผยแพร่เอกสารประกาศเชิญชวน และเอกสารการประกวดราคา ตลอดจนกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันการ “ลื้อคสเปค”

1.5 การใช้สิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

การศึกษาเรื่องการใช้อิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินและป่าไม้เป็นการสำรวจกลไกของรัฐด้านการบริหารจัดการที่ดินและป่าไม้ที่นำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ผู้มีอิทธิพลสามารถใช้กลไกของรัฐในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในขณะที่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถใช้กลไกดังกล่าวได้ รายงานนี้ได้ทำการศึกษากรณีตัวอย่างสามกรณีศึกษา ได้แก่ หนึ่ง กรณีโครงการจัดที่ดินของรัฐด้วยกลไกการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ นค.3 ซึ่งสามารถนำไปขอเอกสารสิทธิ สอง กรณีการครอบครองมรดกของชาติด้วยกลไกการใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (สค.1) และ สาม กรณีการลงทุนของรัฐในโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การลงทุนสร้างสนามบิน เป็นต้น

กรณีการจัดที่ดินของรัฐด้วยการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ นค.3 นั้น จากการศึกษาพบว่า ผลการดำเนินงานของโครงการนิคมสร้างตนเองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดที่ดินให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้กลายเป็นกลไกให้นักลงทุนในภาคเอกชนสามารถเข้าครอบครองทรัพยากรที่ดินของรัฐเพื่อการลงทุนได้จากกรณีตัวอย่างแสดงให้เห็นว่า กลไกของการออก นค.3 นั้น ประชาชนผู้เป็นเจ้าของ นค.3 เดิม ได้นำ นค.3 ที่รัฐจัดสรรให้ไปออกเป็นเอกสารสิทธิ เช่น โฉนด หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (นส.3) ซึ่งได้มีการซื้อขายเปลี่ยนมือไปยังนักลงทุนรายอื่นจนสภาพนิคมสร้างตนเองเดิมได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นโครงการลงทุนของภาคเอกชน เช่น หมู่บ้านจัดสรร หรือสนามกอล์ฟ เป็นต้น นอกจากนั้น ถึงแม้สภาพความเป็นนิคมสร้างตนเองได้เปลี่ยนไปแล้ว แต่ก็ยังมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการบริหารจัดการนิคมฯ นั้นๆ อยู่ เช่น งบประมาณ

ในการดูแลถนน เป็นต้น ซึ่งในที่สุดแล้วก็เท่ากับเป็นการนำงบประมาณของรัฐมาใช้เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับเจ้าของที่ดินในปัจจุบันนั่นเอง ทั้งๆ ที่มีการเปลี่ยนมือการครอบครองที่ดินในโครงการไปเกือบหมดแล้ว

ในส่วนของกลไกการใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (สค.1) เพื่อนำไปออกเอกสารสิทธิ์ เช่น โฉนด หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (นส.3) นั้น จากการศึกษาพบว่าได้มีการนำเอกสาร สค.1 ไปใช้ในรูปแบบที่มีขอบ เช่น การเพิ่มขนาดของพื้นที่ การนำ สค.1 ของพื้นที่หนึ่งไปออกเอกสารสิทธิ์ในอีกพื้นที่หนึ่ง หรือการนำ สค.1 ที่เคยถูกนำมาใช้ในการออกเอกสารสิทธิ์แล้วมาใช้ออกเอกสารสิทธิ์ซ้ำอีก การใช้ช่องว่างของกลไกของรัฐเช่นนี้ได้ทำให้ที่ดินของรัฐจำนวนมากที่ควรสงวนไว้เพื่อส่วนรวมตกไปเป็นทรัพย์สินของผู้มีอิทธิพล เช่น การที่ผู้มีอิทธิพลสามารถเข้าครอบครองพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ให้เป็นมรดกของชาติ เช่น พื้นที่เกาะ ภูเขา หรือพื้นที่ที่มีความลาดชันสูง เป็นต้น ดังนั้น ถึงแม้พื้นที่ดังกล่าวอาจสามารถแสดงการได้มาซึ่งเอกสารสิทธิ์อย่างถูกต้อง แต่การนำมรดกของชาติที่ควรสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมาออกเอกสารสิทธิ์ให้กับผู้มีอิทธิพลโดยอาศัยกลไกของ สค.1 จึงเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งในการถ่ายโอนทรัพยากรของประเทศสู่ผู้มีอิทธิพล

สำหรับกรณีการดำเนินนโยบายการลงทุนของรัฐในโครงสร้างพื้นฐานหรือโครงการขนาดใหญ่ เช่น การสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ โครงการรถไฟฟ้า หรือการตัดถนน เป็นต้น ได้เป็นกลไกอย่างหนึ่งในการถ่ายโอนมูลค่าทางเศรษฐกิจจากภาครัฐ (งบประมาณการลงทุน) มาสู่มูลค่าที่ดินในบริเวณใกล้เคียง และท้ายสุดมาสู่ผู้มีอิทธิพลที่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของแผนการลงทุนของภาครัฐได้ก่อนจึงสามารถนำข้อมูลแผนการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ดังกล่าวมาใช้ในการครอบครองที่ดินในราคาต่ำเพื่อทำกำไรจากมูลค่าเพิ่มที่จะเกิดขึ้นได้ในอนาคต ซึ่งในกรณีการลงทุนขนาดใหญ่เช่นนี้ ภาครัฐควรมีกลไกในการถ่ายโอนส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่เจ้าของที่ดินดังกล่าวได้ไปกลับสู่ภาครัฐเพื่อเป็นการชดเชยงบประมาณการลงทุนที่รัฐได้จัดสรรไปให้ กลไกการถ่ายโอนส่วนเกินทางเศรษฐกิจดังกล่าว ได้แก่ การนำระบบภาษี (Capital gains tax) จากการซื้อขายที่ดินมาใช้ เป็นต้น

จากผลการศึกษากรณีตัวอย่างทั้งสามกรณีศึกษา คณะผู้วิจัยจึงได้จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันมิให้ผู้มีอิทธิพลสามารถใช้กลไกของรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว เช่น การปรับรูปแบบการจัดที่ดินของรัฐเพื่อประชาชนผู้มีรายได้น้อยมาเป็นในรูปของธนาคารที่ดิน การจัดทำฐานข้อมูลผู้ที่ได้รับสิทธิการจัดที่ดินของรัฐเพื่อป้องกันการใช้สิทธิซ้ำซ้อน การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดิน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการลงทุนของรัฐ และการพัฒนาเครื่องมือทางภาษีเพื่อความเป็นธรรมในการ

บริหารจัดการที่ดิน เช่น ภาษีจากกำไรการขายทรัพย์สิน (Capital gains tax) หรือภาษีจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น (Betterment tax) เป็นต้น

1.6 ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของบริษัทหลักทรัพย์และค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจในตลาดหลักทรัพย์ไทย หมายถึงค่าเช่าที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจเหนือตลาดหรืออำนาจเหนือโครงสร้างการกำกับดูแลของบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์ อาทิ สถาบันการเงินตัวกลาง ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ประธานเจ้าหน้าที่บริหารของบริษัทจดทะเบียน ฯลฯ งานวิจัยนี้ไม่ได้มุ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างค่าเช่าที่เกิดขึ้นในตลาดหลักทรัพย์ กับค่าเช่าในภาคธุรกิจในระดับที่กว้างกว่า เช่น ค่าเช่าของบริษัทขนาดใหญ่ที่มีส่วนเกินจากความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรเงินทุนและเงินออมในระบบการเงินทั้งระบบ (ไม่ว่าจะเกิดจากความบกพร่องของกลไก หรือการใช้สิทธิพลแทรกแซงก็ตาม) เนื่องจากค่าเช่าในภาคธุรกิจอยู่นอกเหนือขอบเขตของรายงานฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม บุคคลหรือนิติบุคคลใดก็ตามที่มีค่าเช่าทางเศรษฐกิจในภาคธุรกิจค่อนข้างสูง โอกาสของบุคคลหรือนิติบุคคลนั้นในการแสวงค่าเช่าทางเศรษฐกิจในตลาดหลักทรัพย์ก็อาจจะสูงขึ้นด้วยโดยปริยาย เนื่องจากโครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ในตลาดหลักทรัพย์สะท้อนโครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ในภาคธุรกิจไทยโดยรวม

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจในตลาดหลักทรัพย์ไทยสามารถแบ่งได้เป็นสามส่วนดังต่อไปนี้

ก) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของสถาบันการเงินตัวกลางในตลาดหลักทรัพย์ (stock market intermediaries) – ผู้วิจัยประเมินจากกำไรของบริษัทหลักทรัพย์ในประเทศไทยที่ได้รับจากการให้บริการนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ เปรียบเทียบกับกำไรเฉลี่ยของบริษัทหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ต่างประเทศ และเปรียบเทียบต้นทุนในการทำธุรกรรม (transaction cost) ของนักลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ไทย เทียบกับตลาดหลักทรัพย์ต่างประเทศ โดยได้ผลการประเมินว่าบริษัทหลักทรัพย์ได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากกฎการกำหนดค่าธรรมเนียมขั้นต่ำในการซื้อขายหลักทรัพย์ประมาณ 4,500 ล้านบาทต่อปี หรือคิดเป็นร้อยละ 18.6 ของรายได้ทั้งอุตสาหกรรมต่อปี (เทียบจากรายได้ในปี 2551) และได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) เป็นผู้รับภาระหลักในการออกค่าใช้จ่ายด้านการจัดกิจกรรมส่งเสริมการขาย และค่าใช้จ่ายในการบริการและผลิตสื่ออีกประมาณ 392 ล้านบาทต่อปี (ตัวเลขปี 2551)

ข) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ โดยกระทำผิดพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (“พ.ร.บ. หลักทรัพย์”) เช่น การใช้ข้อมูลภายใน การสร้างราคาหุ้น การตกแต่งบัญชี การยกยอกทรัพย์สินของบริษัทจดทะเบียน และกรณีทุจริตอื่นๆ – ผู้วิจัยประเมินจากข้อมูลการเปรียบเทียบ

ปรับ การกล่าวโทษ และลงโทษทางอาญาและทางบริหารที่ปรากฏต่อสาธารณะ โดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (“ก.ล.ต.”) ว่า ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการทุจริตมีมูลค่าขั้นต่ำประมาณ 22,957-23,234 ล้านบาทระหว่างปี 2541 ถึง 31 พฤษภาคม 2553 อย่างไรก็ตาม ตัวเลขนี้ยังไม่รวมมูลค่าของค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากกรณีทุจริตขนาดใหญ่ที่ผู้วิจัยไม่สามารถประเมินค่าเช่าได้ รวมทั้งกรณีทุจริตอีกจำนวนมากที่ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ อัยการไม่สั่งฟ้อง หรือศาลสั่งยกฟ้อง

ก) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของบุคคลภายใน (corporate insiders) – ใช้วิธี Event Study ประเมินมูลค่าการซื้อขายหลักทรัพย์ที่ได้อัตราผลตอบแทนเฉลี่ยผิดปกติ (Average Abnormal Returns: AAR) ของบุคคลภายในบริษัทจดทะเบียน เปรียบเทียบกับ benchmark ผลตอบแทนปกติในตลาดที่คำนวณโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยที่ดัดแปลงจาก Fama-French three-factor model (1992) – ผลการวิจัยให้ข้อสรุปว่าผู้บริหารในตลาดหลักทรัพย์ได้รับค่าเช่าเศรษฐกิจ จากการซื้อขายหลักทรัพย์จริง การวิเคราะห์ในระดับธุรกรรม พบว่าผู้บริหารไม่เสียเปรียบตลาดในด้านการซื้อหุ้น และได้เปรียบตลาดในด้านการขายหุ้น ส่วนในระดับบริษัทผู้บริหารได้เปรียบตลอดทั้งด้านการซื้อและขาย อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์พบว่าสภาพคล่องเป็นสาเหตุสำคัญ ในการทำธุรกรรมหลักทรัพย์ของผู้บริหารมากกว่าสาเหตุเรื่องการใช้ข้อมูลภายใน นอกจากนี้ ปริมาณธุรกรรมผู้บริหารที่ได้กำไรสูงมากมีจำนวนน้อย ดังนั้น นโยบายใช้ข้อมูลภายในควรพิจารณาเฉพาะบริษัทที่มีประวัติการทำธุรกรรมหลักทรัพย์ของผู้บริหารที่ทำกำไรสูงมากเฉพาะราย

เนื่องจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจของบริษัทหลักทรัพย์ส่งผลเสียต่อทั้งประสิทธิภาพของตลาดและขีดความสามารถในการแข่งขันของตลาดหลักทรัพย์ในฐานะองค์กร รัฐจึงควรเข้ามามีบทบาทในการกำจัดผลตอบแทนส่วนเกินดังกล่าวอย่างเร่งด่วน ในแง่นี้ มาตรการเปิดเสรีค่าธรรมเนียมที่จะเริ่มจากการปรับหลักเกณฑ์ขั้นต่ำเป็นขั้นบันไดระหว่างปี พ.ศ. 2553-2554 และเปิดเสรีเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. 2555 ตลอดจนนโยบายเปิดเสรีตลาดหลักทรัพย์และแปลงสภาพตลาดหลักทรัพย์เป็นบริษัทมหาชนที่จะเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2553 ตามแผนพัฒนาตลาดทุน ที่ล้วนแต่เป็นมาตรการที่น่าจะช่วยลดทอนหรือกำจัดผลตอบแทนส่วนเกินได้ในอนาคต

สำหรับค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ ปัญหาหลักในการป้องปรามและปราบปรามที่ผ่านมาคือ ความยุ่งยากและล่าช้าในการดำเนินการของพนักงานสอบสวนและขั้นตอนในชั้นศาล ประกอบกับการที่ ก.ล.ต. ไม่มีอำนาจทางแพ่ง เนื่องจากการกระทำผิดที่มีโอกาสสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจมูลค่าสูงนั้นเป็นความผิดทางอาญา ผู้ฟ้องมีภาระต้องพิสูจน์ความผิดในระดับ “สิ้นสงสัย” ซึ่งแทบเป็นไปได้สำหรับการกระทำผิดขนาดใหญ่ในตลาดทุนซึ่งมักจะมีผู้เกี่ยวข้องหรือให้การสนับสนุนจำนวนมาก มีความสลับซับซ้อนและใช้บัญชีνομินีมากมาย ยากแก่การพิสูจน์ความเป็นเจ้าของและเชื่อมโยงตัวผู้กระทำความผิดกับธุรกรรมทุกครั้งได้อย่างครบถ้วน ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงควรพิจารณาแก้กฎหมายให้ ก.ล.ต. มีอำนาจกึ่งตุลาการ (quasi-judicial powers) เช่น อำนาจลงโทษทางแพ่ง ซึ่งจะช่วยให้ ก.ล.ต. มีความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการบังคับใช้กฎหมายมากกว่าที่แล้วมา อีกทั้งยังจะสร้างแรงจูงใจให้ผู้กระทำผิดบางรายยินดีที่จะ

ยอมความ จ่ายค่าปรับจำนวนมากแตกต่างกับการไม่ต้องรับผิดชอบ อันเป็นบรรทัดฐานสากลในการบังคับใช้กฎหมายหลักทรัพย์ (ข้อนี้เป็นมาตรการหนึ่งในแผนพัฒนาตลาดทุนไทย ปี 2553-2557)

นอกจากนี้ รัฐควรเร่งพิจารณาปรับปรุงกลไกที่จะเอื้ออำนวยให้นักลงทุน โดยเฉพาะผู้ถือหุ้นรายย่อย สามารถฟ้องร้องเรียกความเสียหายจากผู้กระทำผิดได้อย่างสะดวกและมีต้นทุนต่ำ เช่น เร่งออกกฎหมายการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action law) ซึ่ง ก.ล.ต. เคยยกร่างตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 (เป็นมาตรการหนึ่งในแผนพัฒนาตลาดทุนไทย ปี 2553-2557 เช่นกัน) ตลอดจนแก้ไขนิยามของ “บุคคลที่เกี่ยวข้องกัน” ตามมาตรา 258 ใน พ.ร.บ. หลักทรัพย์ ให้ครอบคลุมบัญชีตัวแทน (“นอมินี”) และ “เจ้าของหุ้นที่แท้จริง” ด้วย โดยอาจใช้ Section 13 (d) และ Regulation 13D ภายใต้กฎหมายหลักทรัพย์ของสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบ เพื่อป้องกันการใช้บัญชีตัวแทนเพื่อการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ ตลอดจนแก้ไขกฎหมายหลักทรัพย์เพื่อเพิ่มโทษกรณีทุจริตให้สูงกว่าเดิม เพื่อสร้างแรงจูงใจที่จะหลีกเลี่ยงการกระทำผิด โดยเฉพาะในกรณีทุจริตที่ฉ้อฉลหรือหลอกลวงนักลงทุนอย่างร้ายแรง ควรเพิ่มระวางโทษจำคุกให้ทัดเทียมกับตลาดหลักทรัพย์อื่นในภูมิภาค

ด้านการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากหลายกรณีผู้กระทำผิดหรือรู้เห็นการกระทำผิดในตลาดหลักทรัพย์ไม่ใช่บริษัทจดทะเบียน กรรมการ หรือผู้บริหาร แต่เป็นผู้มีส่วนได้เสียรายอื่น เช่น ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ที่ปรึกษาทางการเงิน หรือนักกลางนอกที่ได้ล่วงรู้ข้อมูลภายใน ก.ล.ต. จึงควรเพิ่มขอบเขตในการใช้บังคับกฎหมายไปสู่ผู้มีส่วนได้เสียเหล่านี้ให้มากขึ้น และบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลอย่างเข้มงวดกว่าเดิม โดยเฉพาะสำหรับสารสนเทศที่มีลักษณะเป็นข่าวลือซึ่งปรากฏภายหลังว่าเป็นเท็จ และผู้เปิดเผยสารสนเทศดังกล่าวมีเจตนาหลอกลวงนักลงทุนรายอื่น

(2) มาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม

2.1 การศึกษาความไม่เท่าเทียมกันในการถ่ายโอนทางตรงกับภาระของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล

รายงานในส่วนนี้มีจุดประสงค์สำคัญเพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงของภาระภาษีประเภทเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทย ว่าได้ช่วยสนับสนุนให้เกิดการกระจายรายได้มากน้อยเพียงใด ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นหนึ่งในมาตรการสำคัญในการลดปัญหาความยากจน ลดช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวย ในอดีตที่ผ่านมามาตรการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้มีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการปรับอัตราภาษี และเปลี่ยนแปลงข้อลดหย่อนให้แก่ผู้เสียภาษี ซึ่งอาจกระทบต่อการกระจายรายได้และภาระภาษีงานศึกษานี้อาศัยข้อมูลการสำรวจสถานะสังคมและเศรษฐกิจของครัวเรือน ซึ่งพบว่าโดยภาพรวมแล้วความแตกต่างด้านการกระจายรายได้ และภาระภาษีตามลักษณะทางสังคม และเศรษฐกิจของผู้มีรายได้ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมาจะเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐควรให้ความสำคัญต่อการกระจายรายได้ให้ลดช่องว่างระหว่างคนที่ต่างสถานะสังคมและเศรษฐกิจ อีกทั้งควรขยายความครอบคลุมผู้มีรายได้ทุกคนให้เข้าสู่ระบบจัดเก็บภาษี ซึ่งรวมถึงแรงงานนอกระบบซึ่งจะช่วยลดความแตกต่างของคนในสังคมได้ยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ในการศึกษาความเป็นธรรมของโครงสร้างภาษีรายได้บุคคลธรรมดาและแนวทางในการปฏิรูปภาษี การศึกษาพบว่าภาษีรายได้บุคคลธรรมดาของไทยนั้นไม่เป็นธรรม มีความถดถอย โดยเฉพาะกรณีผู้เสียภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 91 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ถึง 2551 ส่วนกรณีภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 90 มีความถดถอยในปี พ.ศ. 2547 และก้าวหน้าเพียงเล็กน้อยในปี พ.ศ.2549-2551 ผลการศึกษา Marginal Cost of Public Funds (MCF) ของการขึ้นภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 90 และ 91 ให้ผลในทิศทางเดียวกัน คือ ถ้ารัฐให้น้ำหนักแก่ผู้เสียภาษีเท่ากันทุกคน รัฐสามารถปฏิรูปภาษีด้วยการขึ้นภาษีแก่ชั้นรายได้ต่ำที่สุด แต่เนื่องจากภาษีรายได้ของไทยมีความถดถอย ทำให้การกระจายรายได้แย่ลง ดังนั้น ถ้ารัฐให้ความสนใจในเรื่องการกระจายรายได้ด้วย รัฐควรที่จะปฏิรูปภาษีด้วยการขึ้นภาษีในชั้นรายได้สูงสุดซึ่งมีค่า MCF ต่ำ อย่างไรก็ตาม การขึ้นภาษีในชั้นรายได้สูงสุดนั้นไม่ได้ช่วยให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นมากนัก เพราะมีคนเพียงไม่ถึง 20,000 คนที่เสียภาษีในอัตราสูงสุด คนที่รายได้สูงเหล่านี้อาจจะทำงานลดลงถ้าภาษีสูงมากหรือหาทางเพิ่มค่าลดหย่อนต่างๆ เพื่อให้ฐานเงินได้สำหรับเสียภาษีลดลง ทางเลือกของการปฏิรูปภาษีรายได้คือ การไม่ยกเว้นภาษีในชั้นที่หนึ่งและสองแก่คนที่มียาได้สูง ผู้มีรายได้สูงกว่าชั้นรายได้เพื่อเสียภาษีชั้นที่หนึ่งและสองหรือมีรายได้สูงกว่า 150,000 บาทต่อปี มีจำนวน 4.9 ล้านคนที่ได้รับการยกเว้นการจ่ายภาษีในอัตราภาษีสองชั้นแรก กล่าวคือ เนื่องจากรัฐต้องการลดภาระภาษีแก่ผู้มีรายได้ต่ำจึงให้มีการยกเว้นการเสียภาษีในสองอัตราแรก แต่รัฐได้ให้สิทธิการยกเว้นภาษีแก่ผู้เสียภาษีทุกคนโดยมิได้คำนึงถึงระดับรายได้ ทำให้ผู้มีรายได้สูงได้รับประโยชน์ไปด้วย รายได้จำนวน 7.3 แสนล้านบาทของผู้มีรายได้สูงกว่า 150,000 บาทต่อปีจึงได้รับการยกเว้นภาษี ถ้ารัฐยกเลิกการยกเว้นภาษีในสองอัตราแรกแก่ผู้มีรายได้สูง จะทำให้ผู้เสียภาษีจำนวน 4.9 ล้านคนนั้นต้องเสียภาษีเพิ่มคนละ 10,000 บาท และรัฐจะมีรายได้จากภาษีรายได้บุคคลธรรมดาเพิ่มอีก 49,000 ล้านบาทโดยไม่ทำให้โครงสร้างภาษีบิดเบือนเพิ่มขึ้น เนื่องจากภาษีจำนวน 10,000 บาทต่อคนนั้นเป็น lump sum tax

2.2 การกระจายของภาระภาษีทางอ้อม

วิกฤติการณ์ทางการเมืองไทยที่เกิดขึ้นและกระจายไปทั่วในระยะหลังส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลไทยที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของคนในสังคมที่เกิดขึ้นและสะสมมาเป็นระยะเวลานาน แม้ว่ารัฐบาลแต่ละชุดได้ให้คำมั่นสัญญาที่จะกำจัดหรือลดความไม่เท่าเทียมกัน โดยหวังจะทำให้การพัฒนาทางสังคมมีความเข้มแข็งขึ้น แต่ในความเป็นจริงผลกลับไม่ได้เป็นเช่นนั้นความไม่เท่าเทียมกันไม่ได้ลดลงแต่ปัญหากลับมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุที่รัฐบาลเข้าใจถึงปัญหาและความจำเป็นที่จะต้องลดความไม่เท่าเทียมกัน จึงได้หันมาให้ความสำคัญกับนโยบายสวัสดิการสังคมมากขึ้น แต่การที่จะดำเนินโครงการสวัสดิการต่างๆ นั้นจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมาก หนทางหนึ่งที่รัฐบาลจะสร้างรายได้เพิ่มขึ้น คือ การพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างภาษี

การศึกษานี้เน้นโครงสร้างภาษีทางอ้อมหลักๆ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม อากรรณาเข้า และภาษีสรรพสามิต อย่างไรก็ตาม นโยบายภาษีทางอ้อมที่ดีไม่ควรทำให้คนจนยิ่งจนลง รวมทั้งมีความเป็นธรรมโดยที่ผู้มีความสามารถในการเสียภาษีควรเสียภาษีให้แก่รัฐมากกว่าผู้ที่มีความสามารถในการ

การเสียภาษีคือยกว่า สำหรับการวิเคราะห์ภาระภาษีนั้น การศึกษานี้ใช้ค่าใช้จ่ายครัวเรือนต่อรายเป็นตัวชี้วัดสวัสดิการแทนที่จะใช้รายได้ เพราะในทางปฏิบัติแล้วค่าใช้จ่ายเป็นตัวบ่งชี้ถึงสวัสดิการในระยะยาวที่ดีกว่ารายได้ นอกจากนั้น ได้ใช้แบบแผนการบริโภคของครัวเรือนที่คำนวณได้จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน เป็นเครื่องมือในการจัดสรรภาระภาษี

หากเปรียบเทียบภาระภาษีของภาษีทางอ้อมประเภทต่างๆ ตามชั้นค่าใช้จ่ายการอุปโภคบริโภคพบว่า โครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีนำเข้ามีลักษณะก้าวหน้า ซึ่งหมายความว่า สัดส่วนภาระภาษีต่อรายได้ของกลุ่มคนที่ยากจนมีค่าต่ำกว่าของกลุ่มคนที่มียุติการดีกว่า สำหรับภาษีมูลค่าเพิ่มนั้น ภาวะเช่นนี้เกิดขึ้นได้เพราะว่าสินค้าส่วนใหญ่ที่คนยากจนบริโภคนั้นได้รับยกเว้นภาษีหรือเสียภาษีในอัตราศูนย์ อย่างไรก็ดี โครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่มมีลักษณะก้าวหน้าน้อยกว่าโครงสร้างอากรขาเข้า สำหรับภาษีสรรพสามิตนั้น ภาระภาษีตกอยู่กับครัวเรือนประเภทใดมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับชนิดของสินค้า โดยรวมหากเปรียบเทียบกันระหว่างเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ยาสูบ และน้ำมัน จะเห็นได้ว่าโครงสร้างภาษีสรรพสามิตที่เรียกเก็บจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีลักษณะก้าวหน้า ในขณะที่โครงสร้างภาษีของยาสูบและผลิตภัณฑ์น้ำมันมีลักษณะถอยหลังซึ่งหมายความว่าคนที่ฐานะต่ำมีภาระภาษีเทียบกับรายได้คิดเป็นสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับคนที่ฐานะดีกว่า อย่างไรก็ตาม โครงสร้างภาษีทางอ้อมหลายประเภทจะมีลักษณะก้าวหน้า แต่คนที่มีฐานะต่ำอาจไม่ได้รับประโยชน์หรือสวัสดิการที่ดีเพราะการใช้จ่ายของรัฐบาลอาจทำให้ผลประโยชน์กระจายไปสู่คนที่มีฐานะดีกว่า

การยกเว้นภาษี การลดภาษี หรือการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีมักมีบทบาทสำคัญต่อระบบภาษีทางตรงและทางอ้อมอย่างมาก สิ่งเหล่านี้เป็นต้นเหตุที่ทำให้ภาระภาษีของผู้ที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีตามกฎหมายนั้นเสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ลักษณะเช่นนี้เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความไม่เสมอภาคและความไม่เท่าเทียมกันในระดับองค์กรธุรกิจนอกเหนือจากที่พบได้ในระดับครัวเรือน แม้ว่าข้อยกเว้นและสิทธิประโยชน์อื่นๆ เกิดขึ้นเพื่อสนองกับความต้องการของสังคม แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้ไปลดขนาดฐานภาษีลงและอาจกระตุ้นให้มีการเลี่ยงภาษี (เช่น การใช้เอกสารใบกำกับภาษีปลอม) หรือในกรณีที่มีการเรียกเก็บภาษีสูงมากอาจจูงใจให้ผู้ประกอบการหนีภาษีได้

การใช้ภาษีทางอ้อมเป็นเครื่องมือที่ช่วยสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน การออกแบบนโยบายควรคำนึงถึงประเด็นต่างๆ ต่อไปนี้

ก) ระบบภาษีควรมีรายการที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี การลดภาษี และสิทธิประโยชน์ทางภาษีจำนวนน้อยรายการ ตัวอย่างเช่น แม้ว่าโครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่มจะมีลักษณะก้าวหน้าก็ตามเพราะสินค้าและบริการที่ครัวเรือนยากจนนั้นได้รับยกเว้นภาษี ซึ่งประโยชน์ค่อนข้างเจาะจงไปสู่ครัวเรือนกลุ่มนี้ อย่างไรก็ดี หากคิดในเชิงมูลค่าแล้ว ผลประโยชน์ที่ครัวเรือนยากจนได้จากการบริโภคสินค้าที่ไม่ต้องเสียภาษีจะมีค่าต่ำกว่าครัวเรือนร่ำรวยค่อนข้างมาก เพราะครัวเรือนร่ำรวยมีรายได้สูงค่าใช้จ่ายบริโภคสินค้าเหล่านั้นเพิ่มขึ้นมากแต่คิดเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับรายได้ วิธีหนึ่งที่จะช่วยลดภาระให้แก่กลุ่มคนยากจนคือ การ

ให้เงินเครดิตคืน (refundable credit) เพื่อลดภาระของครัวเรือนที่ยากจนโดยที่ครัวเรือนที่ต้องการขอคืนเงินจำเป็นต้องชี้แจงรายรับของตนเอง ซึ่งน่าจะเป็นแนวทางที่จะช่วยดึงผู้ที่อยู่นอกระบบเข้าสู่ระบบภาษีมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินมาตรการเครดิตคืนนี้จะเพิ่มภาระให้แก่กรมสรรพากรและกระตุ้นทุนการดำเนินงานในการกำกับและตรวจสอบ

ข) ทบทวนข้อกำหนดเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม เพราะการยกเว้นภาษีจะทำให้ห่วงโซ่ระหว่างผู้ประกอบการที่ขั้นตอนการผลิตต่างๆ หลุดออกจากกัน นอกจากนี้ การที่มีข้อยกเว้นไม่ต้องเสียภาษียังทำให้ผู้ประกอบการในธุรกิจเหล่านั้นอยู่นอกระบบภาษีด้วย ทำให้ยากต่อการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

ค) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเร่งพัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพในการกำกับดูแลและตรวจสอบปัญหาการจัดเก็บภาษีแนวทางหนึ่งคือการใช้เทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการออกไปกำกับภาษี และอาจพิจารณาการพัฒนาและใช้ระบบการออกไปกำกับภาษีอิเล็กทรอนิกส์

ง) หน่วยงานภาครัฐควรทบทวนการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี เพราะสิทธิประโยชน์หลายประการสร้างความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ประกอบการในระบบ นอกจากนั้นการประเมินเพื่อให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการจำเป็นต้องวิเคราะห์ผลได้ผลเสียอย่างรอบคอบและตั้งอยู่บนสมมติฐานที่มีเหตุผล รวมทั้งพิจารณาว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั้นคุ้มค่ากับการสูญเสียรายได้ของรัฐหรือไม่ เพราะมีเช่นนั้นแล้วรัฐอาจจะต้องสูญเสียรายได้โดยไม่จำเป็น ในขณะที่ผลประโยชน์ส่วนใหญ่กลับไปตกแก่ผู้ประกอบการที่ได้รับการส่งเสริมซึ่งน่าจะอยู่ในกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูง ผลที่ตามมากลับซ้ำเติมให้โครงสร้างภาษีที่เกี่ยวข้องมีลักษณะถอยหลังมากขึ้น

จ) สำหรับภาษีสรรพสามิต ควรกำหนดวิธีคำนวณภาษีสรรพสามิตที่มีความโปร่งใсыิ่งขึ้นมาแทนที่การคิดแบบภาษีฝังใน แม้ว่าการปรับเปลี่ยนนี้จะทำให้อัตราภาษีที่แท้จริงสูงขึ้นกว่าเดิมมาก แต่ก็ทำให้ผู้บริโภคได้รับรู้ภาระภาษีที่แท้จริง นอกจากนั้นควรปรับปรุงฐานภาษีที่มีลักษณะฟุ่มเฟือยให้สูงขึ้นกว่าสินค้าจำเป็น และส่งเสริมให้มีการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการอย่างเท่าเทียมกัน

ฉ) ควรปรับกระบวนการดำเนินงานเพื่อลดการใช้ดุลยพินิจที่เกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจนำไปสู่การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและการทุจริตได้

ช) ภาครัฐควรอำนวยความสะดวกให้กับการผลิตในสาขาอุตสาหกรรมที่ได้รับประโยชน์จากการปรับลดอัตราภาษีศุลกากร เช่น การปรับปรุงประสิทธิภาพของการให้บริการด้านการจดทะเบียนประเภทต่างๆ สำหรับผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม การลดจำนวนขั้นตอนพิธีการทางศุลกากรลง เพื่อช่วยลดต้นทุนที่ไม่จำเป็นที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ประกอบการ

ซ) เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรประเมินผลการลงทุนของผู้ประกอบการอย่างเป็นประจำเพื่อตรวจสอบว่าโครงการลงทุนเหล่านั้นสมควรที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ต่อไปหรือไม่ โครงการลงทุนใดที่ไม่มีประสิทธิภาพในการผลิตก็ไม่สมควรได้รับสิทธิประโยชน์ต่อไป

ฅ) มีความจำเป็นต้องพัฒนาฐานข้อมูลของแต่ละกรมที่รับผิดชอบงานด้านภาษีอากร และเชื่อมโยงฐานข้อมูลของกรมสรรพากร กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิตเข้าเป็นระบบเดียวกัน เพราะจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพแก่ระบบการบริหารจัดการเก็บภาษีและระบบกำกับดูแล ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนช่วยในการปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรทั้งระบบ เพราะปฏิเสธไม่ได้เลยว่า การปรับภาษีประเภทหนึ่งโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงภาษีอีกประเภทหนึ่ง อาจทำให้ความไม่เป็นธรรมขยายวงกว้างขึ้นอีก

2.3 การขยายฐานภาษี

ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ยังจำเป็นต้องใช้งบประมาณภาครัฐในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศอย่างรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านความมั่นคง แต่ในขณะเดียวกันความเป็นประเทศกำลังพัฒนาทำให้รายได้ของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นรายได้ภาษีหรือรายได้ที่มีใช้ภาษี มีจำนวนไม่มากนักทั้งเมื่อคิดเป็นตัวเงินหรือเมื่อคิดเทียบกับรายได้ประชาชาติ ซึ่งมีผลทำให้ภาครัฐมีความสามารถในการบริหารจัดการได้น้อย โดยเฉพาะในการดูแลด้านสังคม อันจะเป็นช่องทางหนึ่งในการลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ของสังคมไทย ซึ่งอยู่ในระดับสูงมากและก่อให้เกิดผลพวงต่อเนื่องถึงปัญหาหลากหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาทางสังคม และปัญหาทางการเมือง

ในการศึกษาวิจัยที่ผ่านมา พบว่านโยบายการคลังของไทยมีส่วนเอื้อให้เกิดการกระจายตัวของรายได้ที่เท่ากันมากขึ้น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2543) ทั้งในส่วนของการใช้จ่ายภาครัฐและด้านภาษี อย่างไรก็ตาม นโยบายการคลังยังสามารถช่วยให้การกระจายรายได้เท่าเทียมกันมากขึ้นได้อีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านภาษี เนื่องจากในปัจจุบันผู้เสียภาษีมียกเพียงประมาณ 8-9 ล้านคน (ไม่นับรวมภาษีเพื่อการบริโภคเช่นภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีธุรกิจเฉพาะ) ซึ่งคิดเป็นเพียงประมาณหนึ่งในสี่ของกำลังแรงงานทั้งหมด และถึงแม้ว่าผู้ไม่เสียภาษีจำนวนมากไม่เสียเพราะรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำในการเสียภาษี แต่มีจำนวนอีกมากเช่นกันที่ได้รับการยกเว้นการเสียภาษีหรือสามารถเลี่ยงภาษีได้ทั้ง ๆ ที่มีรายได้สูงเพียงพอ ดังนั้นการขยายฐานภาษีอย่างเหมาะสมจึงสามารถเพิ่มรายได้ให้กับรัฐบาล (ซึ่งนำไปใช้จ่ายเพื่อคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้มากขึ้น) รวมทั้งสร้างความเท่าเทียมกันของภาระภาษีในกลุ่มผู้มีรายได้ใกล้เคียงกันด้วย นอกจากนี้การที่สามารถนำคนจำนวนมากขึ้นเข้าสู่ระบบภาษีจะทำให้รัฐบาลมีข้อมูลรายได้ของประชากรอย่างครบถ้วนยิ่งขึ้น ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการดูแลประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากผลกระทบทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆ ซึ่งเป็นจุดอ่อนของนโยบายความยากจนของไทยมาตลอด

การศึกษานี้ใช้แนวทางข้างต้น โดยเน้นการขยายฐานภาษีตามหลักความเสมอภาคทางภาษี ซึ่งหมายถึงผู้มีความสามารถในการเสียภาษีเท่ากันต้องเสียภาษีเท่ากันอย่างแท้จริงด้วย วิธีการศึกษาประกอบด้วย (ก) การศึกษาระบบโครงสร้างภาษีว่ามีลักษณะเด่น ลักษณะด้อย อย่างไรเมื่อเทียบกับต่างประเทศที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงกัน (ข) การศึกษาความหมายทางทฤษฎีและข้อเท็จจริงของฐานภาษีในไทย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการประเมินแนวทางการขยายฐานภาษีที่สร้างความเป็นธรรมในสังคมเพิ่มขึ้น (ค) ประเมินแนวทางการขยายฐานภาษีโดยอิงหลักความสามารถในการเสียภาษีเทียบกับภาษีที่เสียจริงใน

ปัจจุบัน เป็นการศึกษาเพื่อตรวจหากลุ่มประชากรที่มีความสามารถในการเสียภาษีแต่ยังมิได้เสียภาษีแยกตามฐานภาษีแต่ละประเภท และ(ง) สรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย

การศึกษาพบว่าฐานภาษีของไทยมีการขยายตัวต่อเนื่องตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยฐานรายจ่ายขยายตัวเร็วกว่าฐานรายได้ แต่อัตราภาษีมีแนวโน้มต่ำลงอย่างรวดเร็วเนื่องจากการลดลงของอากรนำเข้า ส่วนฐานทรัพย์สินแม้ข้อมูลจะไม่ครบถ้วน แต่คาดว่ามีความใหญ่กว่าฐานรายได้และรายจ่าย

ข้อค้นพบที่สำคัญของการศึกษาคือพบว่ามีعدمเสมอภาคทางภาษีในระบบภาษีของไทย กล่าวคือผู้มีความสามารถเสียภาษีเท่ากันยังเสียภาษีต่างกัน โดยเป็นเพราะ (ก) ผู้มีหน้าที่ยื่นเสียภาษีตามกฎหมายจำนวนมากมิได้ยื่นเสียภาษี (ข) แจ้งรายได้ต่ำกว่าความเป็นจริง และ (ค) กฎหมายหรือระเบียบบางประการทำให้ผู้มีรายได้เท่ากันเสียภาษีต่างกัน ในประเด็นแรก ข้อมูลจากกรมสรรพากรระบุว่าผู้ยื่นเสียภาษีมีเพียงประมาณหนึ่งในสี่ของผู้มีเงินได้พึงประเมิน ส่วนประเด็นสอง การใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมเทียบเคียงกับข้อมูลจากกรมสรรพากร พบว่ามีผู้มีเงินได้ถึงระดับที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแต่มิได้เสียภาษีประมาณ 4 แสนถึง 9 แสนคน ทำให้จำนวนเงินภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาน้อยกว่าที่ควรจะเป็นหลายหมื่นล้านบาทหรืออาจถึงระดับแสนล้านบาท

ในส่วนภาษีจากฐานรายจ่าย พบว่ากิจการขนาดใหญ่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราต่ำกว่ากิจการขนาดเล็ก โดยเป็นผลจากการยกเว้นภาษี แต่กิจการบางประเภท หรือภาษีสรรพสามิตก็จัดเก็บต่างกันสินค้าที่โดยเนื้อแท้แล้วเป็นสินค้าประเภทเดียวกัน ในขณะที่ภาษีจากฐานทรัพย์สินนั้น พบว่ามีผู้ถือครองทรัพย์สินจำนวนหนึ่งมิได้เสียภาษีแต่อย่างใด

โดยสาเหตุที่ฐานภาษียังไม่มีเสมอภาค มีหลายประการ เช่น

- โครงสร้างภาษีและอัตราภาษี โดยเฉพาะการยกเว้นกลุ่มอาชีพหรือภาคเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงถึงฐานภาษีที่หลากหลายในกลุ่มอาชีพหรือภาคเศรษฐกิจนั้นๆ เช่น ภาคการเกษตรมักได้รับการยกเว้นหรือเก็บภาษีในอัตราต่ำ ทั้งที่มีเกษตรกรที่มีรายได้สูงจำนวนมากที่มีรายได้เท่ากับหรือสูงกว่าผู้มีรายได้นอกภาคการเกษตรที่เสียภาษีมากกว่า
- ค่าลดหย่อนและช่องโหว่ทางกฎหมายหรือระเบียบ ซึ่งแม้จะมีจุดประสงค์ให้การดูแลผู้มีรายได้น้อย แต่ในหลายครั้งก็เอื้อประโยชน์ให้กับผู้มีรายได้สูงโดยไม่จำเป็น
- มีการหลบเลี่ยงภาษี และหนีภาษี เป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นทั่วไปในประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา หรือเศรษฐกิจที่มีสัดส่วนของธุรกิจใต้ดินหรือธุรกิจนอกระบบจำนวนมากเช่นประเทศไทย
- การบังคับใช้กฎหมายภาษีไม่ทั่วถึง เช่นผู้มีหน้าที่ยื่นเสียภาษีจำนวนมากยังมิได้ยื่นเสียภาษี
- แม้จะมีการยื่นภาษี ก็อาจมีปัญหาคำถามยากลำบากในการประเมินข้อมูลฐานภาษี เช่น การประเมินรายได้ของเกษตรกรที่มีความไม่แน่นอนสูง หรือการประเมินมูลค่าทรัพย์สินซึ่งมีความ

แตกต่างกันในรายละเอียดสูง เช่นมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในต่างพื้นที่ และยังผันผวนตามราคาดาลาดด้วย

การขยายฐานภาษีสามารถลดความไม่เสมอภาคทางภาษีดังกล่าวนี้ได้ โดยต้องแก้ปัญหาที่สืบเนื่องจากสาเหตุข้างต้นอย่างจริงจัง ทำให้การเสียภาษีมีความเป็นธรรม สอดคล้องกับความสามารถในการเสียภาษี ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายหลักๆ ของการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

- ปรับเปลี่ยนกฎหมายว่าด้วยการขึ้นเสียภาษี โดยให้ผู้มีอายุครบ 18 ปีทุกคนต้องยื่นแบบฟอร์มการเสียภาษีไม่ว่าจะมีงานทำหรือมีรายได้หรือไม่ โดยอาจมีแรงจูงใจให้ผู้มีรายได้น้อยอยากยื่นแบบฟอร์มเสียภาษีด้วย เช่นการผูกเงื่อนไขการรับสวัสดิการบางประเภทกับรายได้พึงประเมินตามแบบฟอร์มการเสียภาษี เช่น เงินค่าเลี้ยงดูบุตร สิทธิการรับการฝึกฝีมือแรงงาน
- ควรเร่งรัดการขยายความครอบคลุมของระบบประกันสังคม ซึ่งนอกจากเป็นการขยายสวัสดิการพื้นฐานไปสู่แรงงานนอกระบบแล้ว ยังมีผลต่อเนื่องทำให้ได้ฐานข้อมูลผู้เสียภาษีที่ครบถ้วน เป็นการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีที่ขัดกับหลักความเสมอภาคทางภาษี ซึ่งฐานข้อมูลนี้จะมีประโยชน์อย่างยิ่งในยามเกิดวิกฤติเศรษฐกิจเนื่องจากรัฐบาลสามารถทราบได้ว่าจะให้ความช่วยเหลือใคร
- การออกแบบระบบภาษีและขยายฐานภาษีต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของฐานภาษีด้วย เช่น อนาคตฐานภาษีจากทรัพย์สินจะสูงขึ้นตามระดับความมั่งคั่งของประเทศ โดยเฉพาะทรัพย์สินสะสมของผู้สูงอายุในระยะ 15-20 ปีข้างหน้า
- ต้องป้องกันการโยกย้ายรายได้จากฐานภาษีหนึ่งไปอีกฐานภาษีหนึ่งที่มีอัตราภาษีต่ำกว่า หากทำไม่ได้ในทางปฏิบัติ ควรพิจารณาปรับระบบภาษีแบบอัตราเดียว (uniform tax rate system) ซึ่งแม้จะทำไม่ง่าย แต่ก็น่าจะง่ายกว่าการป้องกันการใช้ประโยชน์จากอัตราภาษีที่ต่างกัน (tax arbitrage)
- ความพยายามในการปฏิรูประบบภาษีที่ดินและทรัพย์สินในปัจจุบันเป็นเรื่องที่ควรส่งเสริม และต้องเร่งรัดให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว

ต้องเร่งสร้างระบบการประเมินฐานภาษีที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม เพื่อให้การขยายฐานภาษีไม่สะดุด และสร้างความเป็นธรรมทางสังคมอย่างแท้จริง

2.4 การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ (Benefit Incidence Analysis) จากโครงการที่สำคัญของภาครัฐที่มีต่อประชาชนกลุ่มเศรษฐกิจต่างๆ

นอกจากการเก็บภาษีของรัฐจะมีผลกระทบต่อประชาชนกลุ่มที่มีเศรษฐกิจต่างๆ ในระดับที่แตกต่างกันแล้ว การใช้จ่ายของภาครัฐในการดำเนินโครงการในด้านต่างๆ ก็มักจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนกลุ่มเศรษฐกิจต่างๆ ในระดับที่แตกต่างกันด้วย เนื่องจากทั้งภาษีและการใช้จ่ายในโครงการที่สำคัญของรัฐต่างก็มีโอกาสเสริมหรือลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ถ้าเราสามารถวัดได้ว่าประชาชนกลุ่มที่มีเศรษฐกิจ

ต่างๆ ได้รับประโยชน์สุทธิจากทั้งภาษีและโครงการของรัฐรวมกันเท่าใด เราก็จะสามารถเปรียบเทียบประโยชน์สุทธิที่คนกลุ่มที่มีฐานะต่างๆ ได้จากมาตรการทางเศรษฐกิจ/การคลังของภาครัฐได้

งานวิจัยนี้ศึกษาการกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายในด้านสาธารณสุขของรัฐที่มีต่อประชาชนกลุ่มฐานะต่างๆ จากโครงการที่สำคัญของภาครัฐในสามด้านคือ ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา และโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งทางบก ซึ่งเป็นโครงการใช้จ่ายที่สำคัญของภาครัฐในปัจจุบัน

ในด้านสาธารณสุขพบแนวโน้มที่กลุ่มที่มีฐานะดีได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายด้านรักษาพยาบาลของรัฐมากกว่ากลุ่มที่จน โดยความแตกต่างหลักๆ เกิดจากการมีสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลที่ต่างกัน โดยกลุ่มที่มีฐานะดีมีสิทธิสวัสดิการข้าราชการและสิทธิประกันสังคมในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มที่จนมาก และจากการที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนเฉลี่ยต่อหัวสำหรับผู้มีสิทธิสวัสดิการข้าราชการสูงกว่าค่าหัวที่อุดหนุนโครงการบัตรทองหลายเท่าตัว

ด้านการศึกษาพบแนวโน้มที่กลุ่มที่มีฐานะดีได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายด้านการศึกษาของรัฐมากกว่ากลุ่มอื่นๆ ความแตกต่างหลักที่นำมาสู่ผลลัพธ์ข้างต้นเกิดจากการที่รัฐอุดหนุนการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง และจากการที่โอกาสการเข้าถึงอุดมศึกษามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามรายได้อย่างชัดเจน

ด้านการคมนาคมขนส่ง ประเมินการกระจายผลประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานด้านถนนที่รัฐสร้างขึ้น ซึ่งประกอบด้วยประโยชน์จากการเดินทางและการขนส่ง และค่าใช้จ่ายของภาครัฐในการอุดหนุนรัฐวิสาหกิจด้านขนส่งมวลชน ผลการวิเคราะห์พบว่ารายจ่ายของภาครัฐด้านคมนาคมขนส่งมีการกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล และการที่รัฐเน้นการลงทุนด้านถนนมากกว่าด้านการขนส่งมวลชนทำให้ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกอยู่กับกลุ่มที่มีรายได้สูงในทุกภูมิภาค โดยเฉพาะกลุ่มที่มีรถยนต์ส่วนบุคคล การอุดหนุนระบบขนส่งมวลชนมีส่วนช่วยในการกระจายผลประโยชน์ลงมาสู่กลุ่มที่มีรายได้ต่ำลงมา แต่การอุดหนุนในส่วนนี้ส่วนใหญ่เป็นการอุดหนุนในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะค่อนข้างดีเมื่อเทียบกับในภูมิภาคอื่นๆ

Abstract

Economic Reform and Social Equity

A maintaining assumption of this study is that the underlining cause of the current political conflict is the high degree of economic inequality. On the one hand, the widespread monopoly,¹ which partly contributes to economic inequality, has generated huge economic rent for those whose economic power is granted and protected by the government policy and law. On the other hand, the huge economic disparity means that the majority of Thais are vulnerable to economic shocks since they do not have access to social welfare.

The objectives of this study are two folds; i.e., first to estimate the economic rent and the anatomy, of rent, and secondly to study the impact of selected fiscal policies on income inequality.

There are six sub-projects on the economic rent. The first two studies deal with monopoly in Thai business and the government concession. The next three studies estimate the economic rent and the rent seeking behavior in the agricultural price support policies (the so-called mortgage schemes for paddy, cassava and longan, the price support for rubber and sugar, and the school milk scheme.), the government procurement, and the stock market. The last study on rent is an analysis of the rent seeking behavior of the influential persons who exploit the legal loopholes to acquire the public land, as well as the case of using inside information to acquire land around the new airport in Bangkok. Due to limited data, the studies are able to estimate the economic rent of four cases, i.e., the agricultural price support project which generated the rent of 31.2-40.2 billion baht per year, the telecommunication concession (with the rent worth 189.9 billion baht), and the rent from the stock market (which estimated three different kinds² of rent at 71.2 billion baht.), and the rent from non-transparent government procurement of 2.9 billion baht.

The huge economic rent goes to handful business-men who have the closed relationship with the politicians and senior government bureaucrats. They, in turn, use part of the rent to obtain political power or influence. Thus, the economic power and political power are closely intertwined. The economic inequality can be narrowed only if (a) the competition law is seriously enforced, (b) the market intervention is kept at the minimum, (c) the capital gain tax law is legislated, and (d) the government procurement and concession auction are transparently conducted in the competitive manner.

There are four studies of fiscal policies. The first one analyses the equity issues of the direct income tax. The finding is that the personal income tax is regressive, thanks to the tax

¹ This study employs a strict definition of monopoly, i.e., the dominant market power that is obtained from the government policies and law, e.g., the exclusive concession granted by the state, etc.

² The study on excise tax on liquor is drawn from TDRI's previous study.

deduction for the purchases of the retirement mutual fund, the long-term mutual fund and provident fund. If the government eliminates the tax exemption of the first 150,000 baht of taxable income of the rich people, the government will collect more tax revenue without creating any tax distortion.

The second study examines the progressivity of the indirect income tax. Its major findings are as follows. The value added tax is slightly regressive with respect to income, but slightly progressive with respect to expenditure. The study also finds significant extent of value added tax fraud, using the fake tax invoice. Another problem of the alcoholic excise tax is the non-level playing field tax rates. There is, thus, a need to introduce the uniform specific excise rate based on the alcoholic content instead of the advalorem tax rate. The import tax is also progressive with respect to the firms' income. So are the excise taxes on alcoholic beverages. But the excise taxes on cigarettes and petroleum products are regressive.

The issue of tax base is the focus of the third study in the second group. It finds that only a quarter of employed persons pay individual income tax. There are millions of rich people who either underreport their income tax or do not pay any tax at all. The study proposes several measures to expand the tax base, e.g., a requirement that all people aged 18 years and over have to fill an income tax form regardless of their income, etc.

The fourth study in the fiscal policy project examines the beneficial incidence of 3 important public expenditure, i.e., education, infrastructural investment in road and road transport, and health expenditures. The beneficial incidence for all three types of expenditure is highly regressive. The rich receive much more than the proportionate share of the benefit incidence of education expenditure. The government officers enjoy almost unlimited benefits of medical expenditure. Finally, urban dwellers, especially those in Bangkok, also enjoy higher proportion of benefit incidence from the infrastructural expenditure. The reform of the budget allocation is, thus, urgently needed if the fiscal expenditures are to be partly used as a means to close the income inequality gap.

บทที่ 1

การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลดความขัดแย้งทางการเมือง : บทนำและผลการศึกษาโดยสังเขป

นิพนธ์ พัวพงศกร

อัมมาร สยามวาลา และ

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิช

1.1 สภาพปัญหา

ความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา ได้ขยายตัวลุกลามจนเกิดเหตุการณ์นองเลือดถึง 4 ครั้ง คือ วันที่ 7 ตุลาคม 2551 วันที่ 13 เมษายน 2552 การใช้กำลังทหารเข้าข่มขืนพื้นที่จากกลุ่มผู้ประท้วงทางการเมืองเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2553 และ 19 พฤษภาคม 2553 เหตุการณ์ความขัดแย้งดังกล่าวมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ ในด้านหนึ่ง เศรษฐกิจผูกขาด เช่น ระบบสัมปทานต่างๆ ซึ่งอิงกับอำนาจรัฐ ได้ก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกิน หรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจ¹ (economic rent) มหาศาลแก่นักธุรกิจบางกลุ่ม และชักนำให้นักธุรกิจหลายกลุ่มที่มีแหล่งรายได้หลักจากสัมปทานจากรัฐเข้าสู่อำนาจทางการเมือง (Pramuan and Yupana 2006) ในอีกด้านหนึ่ง ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ (economic inequality) ในระดับที่สูง ไม่ว่าจะเป็นความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และด้านทรัพย์สิน² (ดูรูปที่ 1.1) ความเหลื่อมล้ำในด้านบริการของรัฐ และการที่ประเทศไทยมีแรงงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (informal sector) จำนวนมาก ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศขาดหลักประกันด้านสวัสดิการ และเรียกร้องความช่วยเหลือจากรัฐทั้งในด้านบริการสาธารณสุข การศึกษา การเข้าถึงสินเชื่อ ฯลฯ

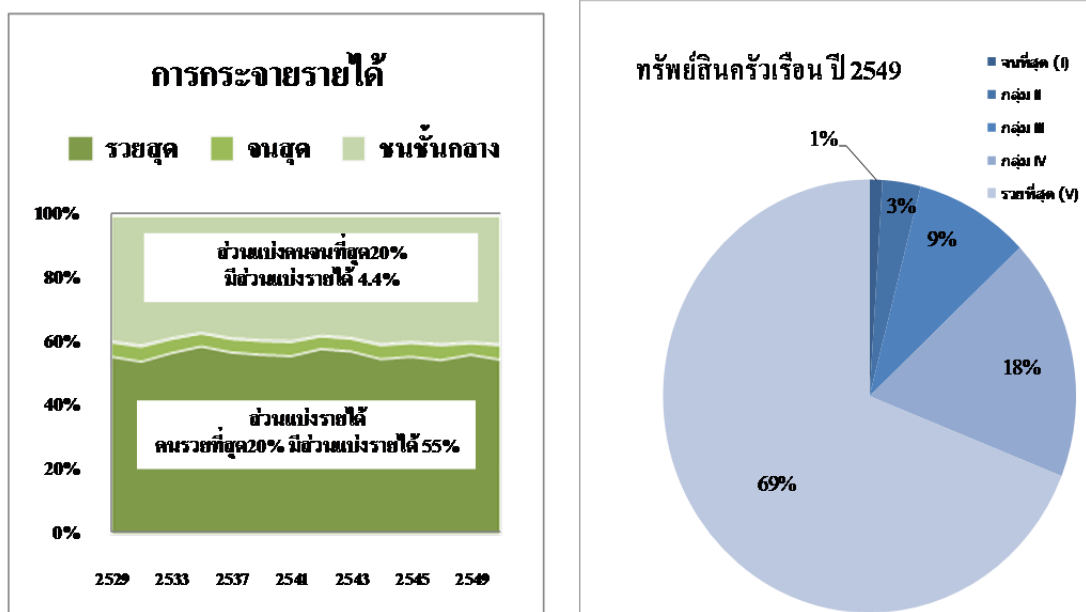
ปัจจัยทั้งสองด้านนี้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความขัดแย้งทางการเมือง และความมั่นคงของระบบประชาธิปไตย กล่าวคือ นักการเมืองบางกลุ่ม มองเห็นช่องโอกาสในการหาเสียง โดยการใช้ “นโยบายประชานิยม แบบขาดวินัยการคลัง” ซึ่งใจคนจนและคนชั้นกลางระดับล่าง ในขณะที่พวกนักกลุ่มคนชั้นกลางและคนมีฐานะเชื่อว่าการดำเนินนโยบายประชานิยมเป็นการดลึงเงินภาษีที่เก็บมาจากกลุ่มของตนหรือมีเงินนั้นรัฐก็ต้องก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น จนอาจเป็นเหตุให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจและการปฏิวัติรัฐประหาร ในลาตินอเมริกาการ

¹ การแปลศัพท์ “economic rent” เป็น “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” ไม่สามารถสื่อความให้บุคคลทั่วไป หรือนักวิชาการนอกสาขาเศรษฐศาสตร์ได้ คำแปลที่พอใช้ได้ เช่น กำไรส่วนเกิน ผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจ หรือกำไรเกิน (ดูความหมายในหัวข้อที่ 1.3.2)

² ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจส่วนหนึ่งเป็นผลพวงของกลยุทธ์การสร้างความเจริญการเติบโตของเศรษฐกิจ โดยละเลยเรื่องการกระจายรายได้ ปัญหาจากการที่คนส่วนใหญ่ขาดโอกาสทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่โอกาสการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ การเข้าถึงทุนและงานที่มีความก้าวหน้า ตลอดจนการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ และความสามารถส่วนบุคคลที่ต่างกัน โชค ฯลฯ

แก้ไขปัญหาวิกฤตที่เกิดจากหนี้สาธารณะสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนอย่างแสนสาหัส เพราะรัฐตัดรายจ่ายด้านสังคม ขณะเดียวกันนักการเมืองก็อาศัยอำนาจการเมืองที่ได้จากชัยชนะในการเลือกตั้งมาใช้ปกป้องเพิ่มพูนผลประโยชน์ทางธุรกิจ และ สร้างอำนาจผูกขาดให้ธุรกิจของพวกเขาฟ้องและครอบครอง ตลอดจนแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินและการทุจริตจากนโยบายสาธารณะและมาตรการต่างๆ ของรัฐ ทั้งส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงินงบประมาณ (budget) และส่วนที่อยู่นอกงบประมาณ (non-budget rents) กระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดวัฏจักรของความชั่วร้าย การผูกขาดทางเศรษฐกิจเป็นที่มาของการกระจุกตัวอำนาจทางการเมือง ซึ่งจะถูกใช้เพื่อกำหนดนโยบายที่สร้างความมั่นคงเพิ่มเติมให้แก่ชนชั้นผู้นำ (รูปที่ 1.2) ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการกระจุกตัวของอำนาจการเมืองจึงสร้างความไม่เป็นธรรมขึ้นอย่างกว้างขวางจนประชาชนไม่พอใจ ต้องลุกขึ้นเดินขบวนต่อต้านรัฐบาลหรือมีฉนวนชนชั้นผู้นำร่วมกับทหารอาจตัดสินใจเชิงปฏิวัติรัฐประหาร ปรากฏการณ์เหล่านี้ทำให้ระบบประชาธิปไตยของประเทศไทยไม่สามารถลงหลักปักฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (consolidation)

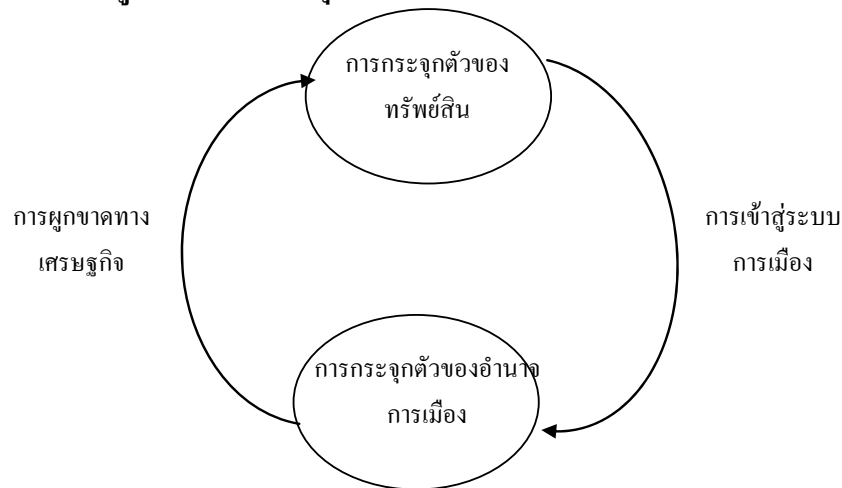
รูปที่ 1.1 การกระจายรายได้และทรัพย์สิน



ที่มา: SES สำนักงานสถิติแห่งชาติ

³ นอกเหนือจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความไม่เท่าเทียมกันของโอกาสทางเศรษฐกิจ ความขัดแย้งทางการเมืองอาจเกิดจากสาเหตุอื่นๆ อาทิ เช่น ลัทธิความเชื่อและศาสนา ชนกลุ่มน้อย และความไม่เท่าเทียมกันของสิทธิเสรีภาพทางการเมือง งานวิจัยของอภิชาติ สถิตนิรามัย และคณะ (2553) เน้นความสำคัญของปัจจัยสุดท้าย

รูปที่ 1.2 การกระจุกตัวของทรัพย์สินและอำนาจการเมือง



ที่มา: คณะผู้วิจัย

ปัญหาดังกล่าวทำให้มีความจำเป็นที่ต้องมีการปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจเพื่อจัดผลตอบแทนส่วนเกินและมีนโยบายลดความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ นอกเหนือจากการปฏิรูปกฎหมายและสถาบันทางการเมืองอย่างที่เคยดำเนินการมาในปี พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550

1.2 วัตถุประสงค์และประเด็นวิจัย

โครงการนี้ประกอบด้วยโครงการย่อย 3 โครงการ ได้แก่ (1) การทำแผนที่และกายวิภาคของผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (2) มาตรการการคลังกับความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม (3) การสร้างระบบสวัสดิการพื้นฐานแบบถ้วนหน้าเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ รายงานวิจัยฉบับนี้ครอบคลุมเฉพาะโครงการย่อย 2 โครงการแรก ส่วนโครงการย่อยส่วนที่ 3 ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ฉะนั้นผู้วิจัยจะไม่รายงานผลวิจัยของโครงการย่อยที่ 3 แต่จะอธิบายแนวคิดและความเชื่อมโยงของโครงการวิจัยย่อยทั้งสามโครงการพอสังเขป

1.2.1 การทำแผนที่และกายวิภาคของผลตอบแทนส่วนเกิน (Rent Mapping & Anatomy)

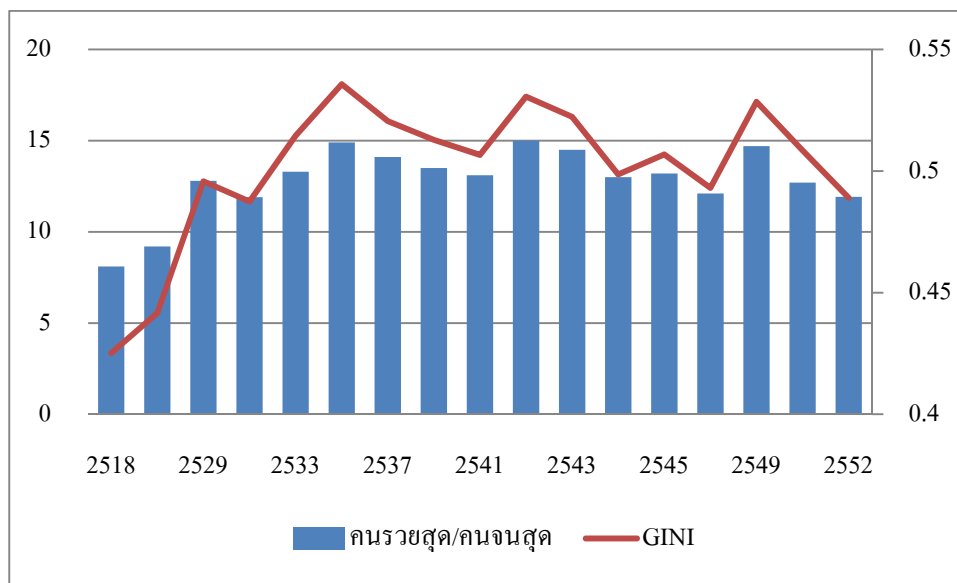
ความสำคัญของปัญหา

สังคมไทยเป็นสังคมที่มีการกระจุกตัวของรายได้และทรัพย์สินเลวร้ายมากสังคมหนึ่งในเอเชีย กลุ่มคนรวยที่สุด 20% มีส่วนแบ่งรายได้ 56% และมีส่วนแบ่งทรัพย์สิน 70%⁴ ค่า Gini coefficient (ซึ่งวัดความไม่เท่า

⁴ ตัวเลขการกระจุกตัวของทรัพย์สินน่าจะยังต่ำกว่าความจริงมาก เมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ เพราะมิได้รวมทรัพย์สินของธุรกิจของครัวเรือน ตลอดจนปัญหาการรายงานข้อเท็จจริง และตัวอย่างครัวเรือนที่อยู่ในข่ายการสำรวจ มักจะไม่สามารถครอบคลุมครัวเรือนที่มีฐานะดี ฯลฯ

เทียมของการกระจายรายได้⁵ ของไทยสูงพอๆ กับกลุ่มลาตินอเมริกา ในระยะแรกของการพัฒนาเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ของไทยมีแนวโน้มเลวลงจนถึงปี 2535 สัมประสิทธิ์ Gini มีค่าสูงสุด หลังจากนั้น สัมประสิทธิ์ Gini เริ่มลดลงตามคำพยากรณ์ของศาสตราจารย์ Kuznet แต่หลังจากนั้นมา ค่า Gini ไม่มีแนวโน้มดีขึ้น แต่ก็ไม่มีแนวโน้มแย่ลง (รูปที่ 1.3) สถานะดังกล่าวก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะเกิดความขัดแย้งในสังคม อุปมาเหมือนสภาพจราจรที่มีรถติดบนถนนสายหนึ่งเป็นเวลานาน ต่อมารถในช่องจราจรหนึ่งเคลื่อนที่ได้เล็กน้อย ขณะที่ช่องจราจรอื่นๆ ยังหยุดนิ่ง คนขับรถในช่องจราจรอื่นจะเริ่มเปลี่ยนช่องจราจร และอาจมีรถบางคันที่เคลื่อนที่ไม่ได้เริ่มขับรถเพื่อถอยหลังรถคันอื่นๆ ไม่ให้เคลื่อนที่ในทำนองที่ว่า “ถ้าผมไปไม่ได้คนอื่นก็ต้องไปไม่ได้เหมือนกัน”

รูปที่ 1.3 สัดส่วนคนรวยสุดต่อคนจนสุด และค่าสัมประสิทธิ์ Gini



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมีสาเหตุหลายประการที่มีความสลับซับซ้อน (ดูแนวคิดในตอนที่ 1.3) สมมุติฐานของโครงการวิจัยนี้ คือ นโยบายของรัฐมีส่วนสำคัญในการสร้างความเหลื่อมล้ำ รัฐมีเครื่องมือสำคัญในการดำเนินนโยบายพัฒนาประเทศ ได้แก่ เงิน และอำนาจ เช่น การลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐาน รัฐต้องใช้อำนาจจัดเก็บภาษีเพื่อให้ได้เงินงบประมาณเพื่อใช้ก่อสร้าง และต้องใช้อำนาจออกกฎหมายเวนคืนที่ดิน นโยบายเหล่านั้นย่อมก่อให้เกิดประโยชน์และผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้อง เช่น บริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างจะได้ประโยชน์จากโครงการก่อสร้างถนน ขณะที่เจ้าของที่ดินในโครงการจะถูกเวนคืนที่ดิน นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่

⁵ แม้ว่าค่า Gini ของไทยจะไม่สูงกว่าบางประเทศในเอเชีย (เช่น จีน มาเลเซีย) แต่ไทยกลับมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้มั่งมีกับกลุ่มชนชั้นกลางระดับล่างและระดับกลาง เพราะปัญหาสำคัญที่เกิดจากชนกลุ่มหลังที่เป็นฐานรากของสังคมไม่มีโอกาสเจริญก้าวหน้าและมีความมั่นคงในอาชีพการงานเทียบกับคนมั่งมีที่ฐานะดีขึ้น ยิ่งในช่วง 5-7 ปีที่ผ่านมา เมื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจชะลอตัวลง ค่าจ้างและรายได้ของฐานรากที่มีการศึกษาค่ำกลับเพิ่มขึ้นน้อยกว่าค่าจ้างและรายได้ของผู้มีการศึกษาสูง (Worawan 2010) ปรากฏการณ์นี้ยิ่งทำให้คนฐานรากรู้สึกไม่พอใจต่อระบบเศรษฐกิจ ตลอดจนระบบการเมืองการปกครองที่เป็นอยู่

รัฐบาลคนที่รับทราบข้อมูลโครงการลงทุนสร้างถนนอาจกว้านซื้อที่ดินราคาถูกเพื่อเก็งกำไร โครงการวิจัยนี้ต้องการศึกษาเฉพาะกำไรพิเศษประเภทหลัง หรือที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจประเภทเลว” (bad economic rent)⁶ รวมทั้งกำไรพิเศษของบริษัทก่อสร้างที่เกิดจากการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่โปร่งใส ผู้วิจัยมีสมมุติฐานว่ามีนโยบายรัฐจำนวนมากที่ก่อให้เกิดค่าเช่าประเภทเลวเป็นมูลค่ามหาศาล ค่าเช่าหรือกำไรพิเศษดังกล่าวจึงเป็นต้นตอสำคัญของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ การประมาณการค่าเช่าทางเศรษฐกิจประเภทเลวที่เกิดจากนโยบายรัฐจะช่วยให้วงการวิชาการมีความรู้เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมากขึ้น ความรู้นี้จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

นอกจากผลกระทบของนโยบายที่ก่อให้เกิดค่าเช่าเลวจนทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ผู้วิจัยยังมีสมมุติฐานเพิ่มเติมว่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจจะก่อให้เกิดนโยบายที่ก่อให้เกิดค่าเช่าประเภทเลวด้วย ผลงานวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศพบว่า ผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมักตัดสินใจเข้าสู่การเมือง เพื่อหวังจะใช้อำนาจการเมืองปกป้องและขยายธุรกิจของตน และครอบครัว (ดูตอนที่ 1.3 เพิ่มเติม)

ผลตอบแทนส่วนเกิน (economic rent) ที่เกิดจากนโยบายและมาตรการของรัฐ มักก่อให้เกิดความสูญเสียประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (economic efficiency) เพราะผู้ที่หวังผลตอบแทนส่วนเกินมักจะต้องลงทุนวิ่งเต้นเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ดังกล่าว นอกจากนี้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นยังสร้างความรู้สึกที่ไม่เป็นธรรมในสังคม ตลอดจนบ่อนทำลายสถาบันทางสังคม คนบางคนที่ต้องการมีฐานะทัดเทียมผู้อื่นอาจตัดสินใจเลือกประกอบการอาชีพที่ไม่พึงปรารถนา เช่น โสเภณี หรือประกอบอาชีพที่ผิดกฎหมาย

การปฏิรูปเพื่อลดผลตอบแทนส่วนเกินในระบบเศรษฐกิจจึงควรเริ่มต้นจากการศึกษาภาพรวมของผลตอบแทนส่วนเกินในประเทศไทยทั้งระบบ โดยการทำ “แผนที่ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หรือผลตอบแทนส่วนเกิน” (rent mapping) เพื่อให้ทราบว่าผลตอบแทนส่วนเกินเกิดขึ้นจากนโยบายประเภทใด และการทำ “กายวิภาคของผลตอบแทนส่วนเกิน” (rent anatomy) เพื่อให้ทราบว่าผลตอบแทนส่วนเกินตกอยู่กับคนกลุ่มใด กระบวนการแสวงหาค่าเช่า หรือผลตอบแทนส่วนเกินเป็นอย่างไร และส่งผลเสียอย่างไรต่อสังคม

วัตถุประสงค์หลักของงานวิจัยโครงการนี้ คือ การจัดทำแผนที่ของผลตอบแทนส่วนเกิน (rent mapping) รวมทั้งให้คำอธิบายถึงที่มาของผลตอบแทนส่วนเกิน และการวัดขนาดของผลตอบแทนส่วนเกินจากแหล่งต่างๆ อธิบายพฤติกรรมแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน (rent seeking) ตลอดจนการวิเคราะห์ผลกระทบทาง

⁶ ผลตอบแทนส่วนเกินไม่ใช่สิ่งเลวร้ายเสมอไป อันที่จริงค่าเช่าทางเศรษฐกิจหรือผลตอบแทนส่วนเกินมีบทบาทสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น ประเทศเอเชียตะวันออกบางประเทศประสบความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรม และเพิ่มผลผลิตการผลิตจนกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรม ประชาชนส่วนใหญ่อยู่ดีกินดี ส่วนหนึ่งก็เพราะการดำเนินนโยบายที่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการที่ลงทุนทางเทคโนโลยีได้รับผลตอบแทนส่วนเกินเป็นแรงจูงใจจากการร่วมมือกับรัฐในการพัฒนา การที่รัฐสร้างแรงจูงใจให้เอกชนพยายามปรับปรุงและยกระดับเทคโนโลยีของภาคอุตสาหกรรม (industrial upgrading) เป็นการใช้นโยบายแก้ไขข้อบกพร่องของกลไกตลาดทั้งนี้เพราะการลงทุนในเทคโนโลยีมีลักษณะเป็นสินค้ามหาชน (public goods) และมีความเสี่ยงสูง ถ้าเพียงการพึ่งแต่กลไกตลาดจะไม่สามารถชักจูงใจให้เอกชนลงทุนในเทคโนโลยีในระดับที่สังคมพึงปรารถนา

เศรษฐกิจ ข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเป็นกุญแจของการทำความเข้าใจถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดการกระจุกตัวของทรัพย์สิน และช่วยให้ผู้วิจัยนำเสนอแนวนโยบายการลดหรือการควบคุมผลตอบแทนส่วนเกิน ตลอดจนการจำกัดพฤติกรรมการแสวงค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่จะเป็นผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจและการเมือง

ขอบเขตการศึกษา : ผลตอบแทนส่วนเกินที่จะศึกษาได้แก่ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจในกรณีต่อไปนี้

- การผูกขาดกับความเหลื่อมล้ำในภาคธุรกิจ
- การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรกรรม
- การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและการสัมปทาน (bribery)
- การใช้สิทธิพลในการครอบครองทรัพยากรธรรมชาติ โดยจะใช้กรณีศึกษา 3 กรณี ได้แก่ การเปลี่ยนมือการครอบครองที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐ การใช้สิทธิพลครอบครองที่ดินที่เป็นมรดกของชาติ เช่น เกาะ ชายหาดและพื้นที่บนภูเขา เป็นต้น และการเก็งกำไรที่ดินบริเวณสนามบินสุวรรณภูมิ
- ผลตอบแทนส่วนเกินจากการใช้ข้อมูลลงในในตลาดหลักทรัพย์ จากการสร้างราคาหุ้น และจากการซื้อขายหลักทรัพย์ โดยเน้นผลตอบแทนส่วนเกินของสถาบันการเงินตัวกลางในตลาดหลักทรัพย์ และบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

ผู้วิจัยคาดว่าผลตอบแทนส่วนเกินในโครงการย่อย 5 โครงการนี้น่าจะเป็นค่าตอบแทนส่วนเกินประเภทเลวที่สำคัญที่สุด แต่การที่วงการวิชาการไทยไม่เคยศึกษาเรื่องนี้อย่างเป็นทางการทำให้เราไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะประมาณการขนาดของผลตอบแทนส่วนเกินของระบบเศรษฐกิจไทย อนึ่งการเลือกโครงการย่อยทั้ง 5 โครงการเกิดจากแนวคิดสำคัญเกี่ยวกับนโยบายที่ก่อให้เกิดค่าเช่าประเภทเลว ตอนที่ 1.3 จะอธิบายความเชื่อมโยงของโครงการย่อยทั้ง 5 โครงการ

1.2.2 มาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม

รายได้และรายจ่ายของรัฐบาลเป็นเครื่องมือการคลังที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ (เช่น การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา ฯลฯ) เป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (เช่น บทบาทของ automatic stabilizer และกระตุ้นเศรษฐกิจ เป็นต้น) นอกจากนั้นรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายรายได้ และสร้างความเป็นธรรมในสังคม คำถามเชิงนโยบาย คือ ระบบการเมืองไทยก่อให้เกิดนโยบายภาษีและนโยบายรายจ่ายที่ช่วยสร้างความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ หรือก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างคนจนกับคนรวยมากขึ้น ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจเป็นต้นตอสำคัญของความขัดแย้งทางการเมือง ผู้เสียภาษีเต็มเม็ดเต็มหน่วย (โดยเฉพาะมนุษย์เงินเดือน) จะมีความไม่พอใจกับนโยบายประชานิยมที่นำเงินภาษีไปแจกให้กลุ่มบุคคลฐานรากที่ไม่ได้เสียภาษี หรือมาตรการยกเว้นภาษีแก่ธุรกิจของนักการเมือง ขณะที่กลุ่มบุคคลฐานราก ซึ่งไม่ได้รับสวัสดิการและบริการสาธารณะเท่าเทียมกับคนในเมืองย่อมมีความไม่พอใจในระบบการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรมระหว่างเมืองกับชนบท หรือระหว่างกรุงเทพฯ กับภาคอื่นๆ

มาตรการทางการคลังทั้งการจัดเก็บภาษีอากร และรายได้อื่นๆ ตลอดจนนโยบายด้านการใช้จ่ายของภาครัฐมีผลในการถ่ายโอนทรัพยากร (redistribution) ระหว่างคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม ซึ่งส่งผลกระทบให้เกิดความเสมอภาคหรือความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ แม้ว่าอัตราภาษีต่างๆ อาจมีภาระในนาม (nominal incidence) หรือมีอัตราภาษีที่เป็นกลางหรืออัตราก้าวหน้า เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทยมีอัตราก้าวหน้า (progressive) แต่ภาระภาษีแท้จริง (effective burden) อาจมีลักษณะถดถอย (regressive) ได้เช่นกัน นอกจากนี้ นโยบายการใช้จ่ายของภาครัฐผ่านกระบวนการงบประมาณ และโครงการต่างๆ ก็อาจมีลักษณะถดถอยเช่นกัน หากกลุ่มคนที่มีรายได้สูงได้รับประโยชน์จากรายจ่ายของรัฐมากกว่ากลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำ โครงการวิจัยนี้จะวิเคราะห์ภาระภาษี (tax incidence) และการได้รับประโยชน์ (benefit incidence) จากนโยบายการใช้จ่ายภาครัฐ และศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายฐานภาษี ตลอดจนพิจารณาปรับปรุงแนวนโยบายการใช้จ่ายภาครัฐ และปฏิรูปกลไกทางสถาบันที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณ เพื่อให้มาตรการทางการคลังเอื้อต่อการสร้างความเสมอภาคทางเศรษฐกิจมากขึ้น

การศึกษานี้จะให้ความสำคัญกับทั้งมาตรการภาษีทางตรง (หรือภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล) และภาษีทางอ้อมเป็นหลัก เนื่องจากที่ผ่านมาภาษีนับเป็นแหล่งรายได้หลักที่สำคัญที่สุดของภาครัฐ ในปีงบประมาณที่ผ่านมา รายได้จากภาษีอากรคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 80 ของรายได้จัดเก็บทั้งหมดของรัฐบาล (ก่อนการคืนภาษีของกรมสรรพากร และก่อนการจัดสรรรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนก่อนการจ่ายเงินชดเชยภาษีสำหรับสินค้าส่งออก) ในจำนวนรายได้ที่จัดเก็บในรูปของภาษีอากรนั้น รายได้จากภาษีทางอ้อมมีสัดส่วนสูงถึง ร้อยละ 55-60 ของรายได้ภาษีอากรทั้งหมด รายได้จากภาษีทางอ้อมที่จัดเก็บได้มากที่สุด คือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งจัดเก็บได้ถึง ร้อยละ 50 รองลงมาคือ รายได้จากการเก็บภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ภาษีโรงเรือนต่างๆ (หรือภาษีสรรพสามิต) เช่น เบียร์และสุรา รถยนต์ เป็นต้น ส่วนภาษีเงินได้ยังมีฐานภาษีแคบ เช่น ในปี 2551 มีผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลเพียง 9 ล้านคน⁷ จากผู้มีงานทำ 35 ล้านคน

วัตถุประสงค์ของโครงการย่อย มีดังนี้

- (ก) ศึกษาการกระจายภาระภาษี ทั้งภาษีทางตรงและภาษีการอ้อมตามกลุ่มรายได้
- (ข) วิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ตามกลุ่มรายได้จากงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล 3 ด้าน คือ สาธารณสุข การศึกษา และโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งทางบก
- (ค) ศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายฐานภาษีเพื่อลดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ

⁷ ประกอบด้วยผู้ยื่นแบบ ภ.ง.ด. 90 จำนวน 1.9 ล้านบาท และผู้เสียภาษี ภ.ง.ด. 91 อีก 7.1 ล้านคน

1.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

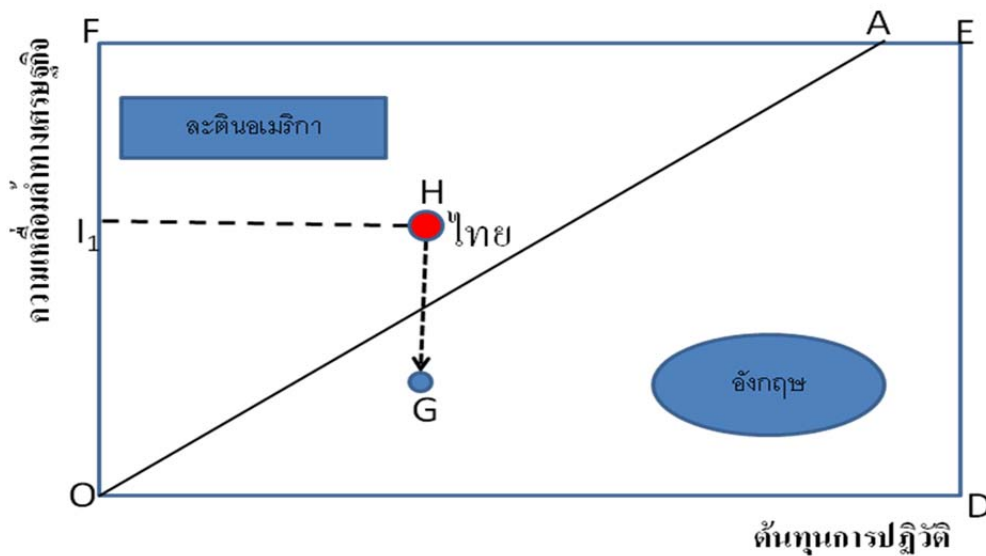
หลังจากทบทวนผลงานวิจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับการพัฒนาประชาธิปไตยแล้ว ผู้วิจัยจะอธิบายกรอบแนวคิดของงานวิจัยโครงการนี้ ตลอดจนความเชื่อมโยงระหว่างโครงการย่อย 3 โครงการและแนวทางการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

1.3.1 การทบทวนการศึกษาเรื่องความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับประชาธิปไตย

การศึกษาหลายชิ้นในด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองในต่างประเทศได้ยืนยันความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประชาธิปไตย เช่น

- Marshall and Jaggers (2000) พบว่า ร้อยละ 95 ของประเทศที่ถูกจัดอยู่ใน “กลุ่มที่มีรายได้เท่าเทียมกัน” เป็นประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย ในขณะที่เพียงร้อยละ 75 ของประเทศที่ถูกจัดอยู่ใน “กลุ่มที่มีรายได้ไม่เท่าเทียมกัน” มีการปกครองแบบประชาธิปไตย
- Przeworski (2006) พบว่า ประชาธิปไตยจะมีเสถียรภาพ และมีโอกาสอยู่รอดได้มากกว่าในประเทศที่มีรายได้ต่อหัวของประชากรสูง และมีการกระจายรายได้เท่าเทียมกัน เมื่อเทียบกับประเทศที่มีรายได้ต่ำกว่าและมีการกระจายรายได้อย่างไม่เท่าเทียมกัน
- Engerman and Sokoloff (2002) ศึกษาประวัติศาสตร์ของประเทศลาตินอเมริกา พบว่า ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจขัดขวางการพัฒนาประชาธิปไตย
- You and Khagram (2004) พบว่า ประเทศที่มีการกระจายรายได้เท่าเทียมกันมีการทุจริตคอร์รัปชันน้อยกว่าประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูง
- Acemoglu and Robinson (2006) สร้างแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์การเมือง และศึกษาในเชิงประจักษ์พบว่า ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นในช่วงแรกของการพัฒนา มีผลดีต่อการปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบประชาธิปไตย (democratization) แต่หากความไม่เสมอภาคเพิ่มขึ้นถึงจุดหนึ่ง การปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบประชาธิปไตยก็จะทำได้ยากขึ้น นอกจากนี้ ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจยังเป็นอุปสรรคต่อการที่ระบบประชาธิปไตยจะสามารถลงหลักปักฐานจนเกิดความมั่นคง (consolidation)

รูปที่ 1.4 ความมั่นคงของระบบประชาธิปไตย : ความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ



ที่มา : Acemoglu and Robinson, 2006

รูปที่ 1.4 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับความมั่นคงของระบบประชาธิปไตย โดยมีเส้น OA แบ่งพื้นที่เป็น 2 ส่วน ส่วนแรก คือ พื้นที่ OAED เป็นพื้นที่ของประเทศที่มีประชาธิปไตยมั่นคง และส่วนที่สอง (พื้นที่ OFA) เป็นพื้นที่ของประเทศที่ขาดความมั่นคงทางประชาธิปไตย เส้น OA ทอดขึ้นจากซ้ายไปขวา เพราะถ้าการปฏิบัติไม่มีต้นทุน (จุด O) คนชั้นนำในประเทศก็อยากทำปฏิวัติยึดอำนาจเสมอแต่ถ้าการปฏิบัติมีต้นทุนเพิ่มขึ้น คนชั้นนำจะปฏิบัติต่อเมื่อระบบประชาธิปไตยเป็นอันตรายต่อคนชั้นนำ กล่าวคือ สังคมต้องมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูงขึ้นมาพอที่จะก่อความไม่มั่นคงให้คนชั้นนำ ในรูปที่ 1.4 อังกฤษอยู่ในพื้นที่ OAED เมื่ออังกฤษสร้างระบบประชาธิปไตยขึ้นมา ระบบประชาธิปไตยจะมั่นคงภายใต้เงื่อนไข 2 ข้อคือ รัฐไม่ดำเนินการมาตรการกระจายรายได้แบบสุดโต่ง และต้นทุนการปฏิบัติต้องสูงพอควร กล่าว คือ แม้อังกฤษจะมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระดับหนึ่ง แต่ระบบประชาธิปไตยของอังกฤษจะมั่นคงเพราะการปฏิบัติจะก่อให้เกิดต้นทุนแก่คนชั้นนำค่อนข้างสูงจนไม่คุ้มที่จะปฏิบัติ หรือหากรัฐบาลประชาธิปไตยมีนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่ไม่สุดโต่งจนคนชั้นนำรับไม่ได้ ประชาธิปไตยก็จะมั่นคงส่วนพื้นที่ OAF เป็นเขตที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูงและต้นทุนการปฏิบัติค่อนข้างต่ำ ทำให้คนชั้นนำมีแรงจูงใจในการปฏิบัติ ประเทศแถบลาตินอเมริกา (และไทย) จะตกอยู่ในพื้นที่ OAF (Acemoglu and Robinson 2006)

หนทางในการสร้างความมั่นคงของระบบประชาธิปไตย คือ พยายามลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (แต่หลีกเลี่ยงการใช้มาตรการกระจายรายได้แบบรุนแรง) มีการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้คนส่วนใหญ่ได้ประโยชน์จากการพัฒนา เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยว่าการกระจุยตัวทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กับการกระจุยตัวของอำนาจทางการเมือง การศึกษาในต่างประเทศ พบว่า นักธุรกิจรายใหญ่มีแรงจูงใจที่จะเข้าสู่การเมือง การเล่นเกมเมืองเป็นการลงทุนที่คุ้มค่า เพราะนอกจากอำนาจการเมืองจะช่วยคุ้มครองสัมปทานหรือธุรกิจของตนแล้ว ยังช่วยขยายอำนาจทางเศรษฐกิจของตนอีกด้วย (Shliefer and Vishny 1998; Olson 2000; Morck, Wolfenzon and Yeung 2005) ยิ่งธุรกิจมีทรัพย์สินมากเท่าใด เจ้าของยิ่งมีแรงจูงใจเข้าสู่การเมืองมากขึ้น (Acemoglu, Johnson and Robinson 2004) นอกจากนั้น ความสามารถในการเข้าสู่การเมืองก็ยังขึ้นกับทรัพย์สินของผู้ต้องการเข้าสู่การเมือง เพราะการเล่นเกมเมืองในประเทศกำลังพัฒนาต้องใช้เงินจำนวนมาก นอกจากความจำเป็นของการใช้เงินในการหาเสียงแล้ว อำนาจทางเศรษฐกิจยังเป็นปัจจัยสำคัญในการควบคุมนักการเมืองในสังกัด⁸ การเข้าสู่การเมืองของนักธุรกิจมีทั้งทางตรง (คือลงเลือกตั้ง) โดยเฉพาะในประเทศที่ระบบการเมืองขาดความมั่นคง (Morck, Wolfenzon and Yeung 2005) และทางอ้อม โดยการให้เงินสนับสนุนนักการเมือง และพรรคการเมือง เพื่อให้ช่วยกำหนดนโยบายที่เอื้อต่อธุรกิจของตน

ในประเทศไทย มีงานวิจัยที่ยืนยันว่าการเข้าสู่การเมืองนั้นให้ผลตอบแทนคุ้มค่า การศึกษาส่วนใหญ่เลือกศึกษานักธุรกิจที่ได้สัมปทานจากรัฐ ซึ่งมักถูกขนานนามว่า “เจ้าสัวธนกิจการเมือง” อาทิเช่น งานวิจัยของประมวลและยุพนา (Pramuan and Yupana 2006) พบว่าในบรรดาเจ้าสัวที่ลงเล่นการเมืองส่วนใหญ่จะมีธุรกิจสัมปทานจากรัฐ (ดูตารางที่ 1.1) เจ้าสัว 13 ตระกูลที่เล่นการเมืองมีรายได้ ร้อยละ 23 จากสัมปทาน ส่วนเจ้าสัวที่ไม่เล่นการเมืองมีรายได้จากธุรกิจสัมปทานเพียง ร้อยละ 2.5

การศึกษาของ Imai (2006) พบว่าการเข้าสู่การเมืองคุ้มค่า เพราะบริษัทจดทะเบียนที่มีความสัมพันธ์กับรัฐมนตรีมีผลกำไรสูงกว่าระดับเฉลี่ยถึง ร้อยละ 18.56 เช่นเดียวกับงานของสมเกียรติ (2547) ที่พบว่าบริษัทของตระกูลชินวัตรมีอัตราผลตอบแทนจากหุ้นสูงกว่าบริษัทอื่นๆ ถึง ร้อยละ 141 งานของ Pramuan and Yupana (2006) ก็พบว่าหุ้นของเจ้าสัวธนกิจการเมืองให้ผลตอบแทนสูงกว่าหุ้นของ “เจ้าสัวนอกรัฐ” และส่วนแบ่งตลาดของเจ้าสัวธนกิจการเมือง ก็เพิ่มขึ้นมากกว่าส่วนแบ่งตลาดของเจ้าสัวนอกรัฐ (ดูรูปที่ 1.5)

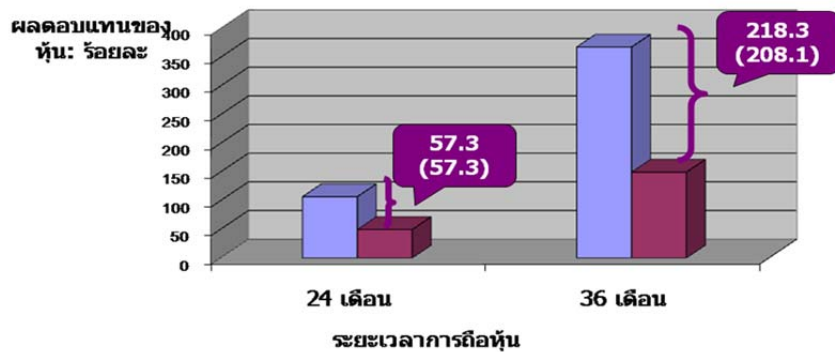
ตารางที่ 1.1 สินทรัพย์และผลตอบแทนของตระกูลที่ได้รับสัมปทานจำแนกตามกลุ่มที่ลงเลือกตั้งกับไม่ลงเลือกตั้ง

	ลงเลือกตั้ง (13 ตระกูล)	ไม่ลงเลือกตั้ง (87 ตระกูล)
สินทรัพย์เฉลี่ย (ล้านเหรียญฯ)	4,418.46	486.46
% รายได้จากธุรกิจสัมปทาน	22.9	2.5
% กำไรต่อทรัพย์สิน	2.4	2.8
% หนี้สินต่อทรัพย์สิน	39.5	49.6

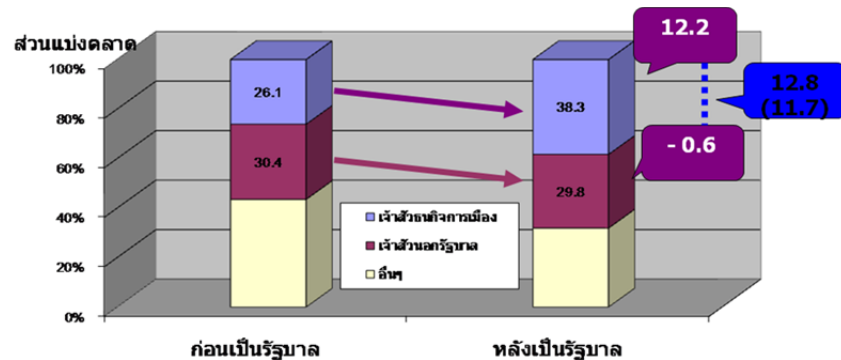
ที่มา: Pramuan and Yupana (2006)

⁸ ด้วยเหตุนี้สื่อมวลชนจึงให้สมญา พตท. ทักษิณ ชินวัตร ในสมัยที่เป็นนายกรัฐมนตรีว่า “อาณาจักรชินสี”

รูปที่ 1.5-ก “หุ้นของ “ธุรกิจของเจ้าสัวชนกิจการเมือง” ให้ผลตอบแทนสูงกว่าธุรกิจของ “เจ้าสัวนอกรัฐ”



รูปที่ 1.5-ข ส่วนแบ่งตลาดของเจ้าสัวชนกิจการเมืองเพิ่มขึ้นเจ้าสัวนอกรัฐมีส่วนแบ่งลดลง



* ส่วนของในวงเล็บ หมายถึง ส่วนแบ่งตลาดก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลง

ที่มา: Pramuan and Yupana 2006.

1.3.2 นิยาม

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) หรือ ผลตอบแทนส่วนเกิน คือ ผลตอบแทนที่ตกแก่เจ้าของปัจจัยการผลิตที่มีจำนวนจำกัด หรือประโยชน์จากนโยบายของรัฐที่ตกแก่คนบางกลุ่มเท่านั้น เช่น ประโยชน์จากการได้รับสัมปทานผูกขาด ประโยชน์จากการได้รับจัดสรรโควตาส่งออกมันสำปะหลัง เพราะสัมปทานและโควตามีจำนวนคงที่ คำว่า “ส่วนเกิน” หมายถึง อัตราผลตอบแทนที่สูงกว่าผลตอบแทนตามปกติ (หรือต้นทุนเสียโอกาส) ที่เจ้าของปัจจัยการผลิตหรือเจ้าของธุรกิจจะได้รับในกรณีที่การประกอบธุรกิจมีการแข่งขันกันเต็มที่

ศัพท์ดั้งเดิมคำว่า “ค่าเช่า” หมายถึง ผลตอบแทนต่อที่ดินที่มีจำนวนจำกัด ส่วนคำว่า “เศรษฐกิจ” หมายความว่า “ค่าเช่า” เป็นราคาที่มีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากร เจ้าของทรัพยากรจะเคลื่อนย้ายทรัพยากรของตนไปสู่กิจกรรมที่ได้รับผลตอบแทนสูงสุด

การศึกษาครั้งนี้จะแยกผลตอบแทนส่วนเกินออกเป็น 2 ประเภท คือ ผลตอบแทนส่วนเกินที่เลว และดี (ค่าเช่าเลว-ค่าเช่าดี) โครงการนี้จะศึกษาเฉพาะนโยบายที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินที่เลว ซึ่งหมายถึงผลตอบแทนส่วนเกินจากสิทธิพิเศษของนโยบายรัฐที่เกิดประโยชน์เฉพาะบุคคลบางคน (ประโยชน์ส่วนบุคคล) สังคมส่วนรวมไม่ได้ประโยชน์ใดๆ แต่ที่เลวร้ายกว่านั้น คือ นโยบายที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินที่เลว จะ

เป็นนโยบายที่ทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องพยายามใช้หรือลงทุนทรัพยากร (real resource) ในการวิ่งเต้นเพื่อให้ได้สิทธิพิเศษจากนโยบาย การวิ่งเต้นดังกล่าวทำให้สังคมสูญเสียทรัพยากรจำนวนมาก ผลก็คือ ผลผลิตของประเทศจะลดลง ตัวอย่างเช่น การวิ่งเต้นเพื่อให้ได้สัมปทานโทรคมนาคม ผู้ที่วิ่งเต้นต่างยินดีลงทุนต่างๆ นานาเพื่อให้ตนได้สัมปทาน จำนวนทรัพยากรที่แต่ละคนยินดีจ่ายจะเกือบเท่ากับผลกำไรส่วนเกินที่คาดว่าจะได้รับตลอดอายุสัมปทาน แต่เมื่อมีการประกาศรายชื่อผู้ชนะ จะมีผู้ได้รับสัมปทานเพียงคนเดียว ทรัพยากรที่ผู้วิ่งเต้นรายอื่นใช้จ่ายไปจะสูญเปล่า เพราะผลผลิตที่ประเทศได้รับก็คือ “บริการโทรคมนาคม” จากผู้ที่ได้รับสัมปทานเพียงรายเดียว

ส่วนผลตอบแทนส่วนเกินที่ดี มีตัวอย่าง เช่น การที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้สิทธิพิเศษยกเว้นภาษีเงินได้ให้กับนักลงทุนบางราย ที่เรียกว่า “ผลตอบแทนส่วนเกินที่ดี” เพราะหากไม่มีการยกเว้นภาษีเงินได้ โครงการลงทุนนั้นอาจไม่เกิดขึ้น นอกจากนั้นเมื่อมีการให้สิทธิพิเศษ เกิดการลงทุน ก็จะเกิดการจ้างงาน เกิดการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาใช้ในการผลิต ทำให้ผลิตภาพการผลิต (productivity) สูงขึ้น สังคมส่วนรวมจะพลอยได้รับประโยชน์จากการยกเว้นภาษี (ผลตอบแทนส่วนเกิน หรือค่าเช่า) ให้แก่นักลงทุน โครงการวิจัยนี้จะไม่ศึกษา นโยบายที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินที่ดี

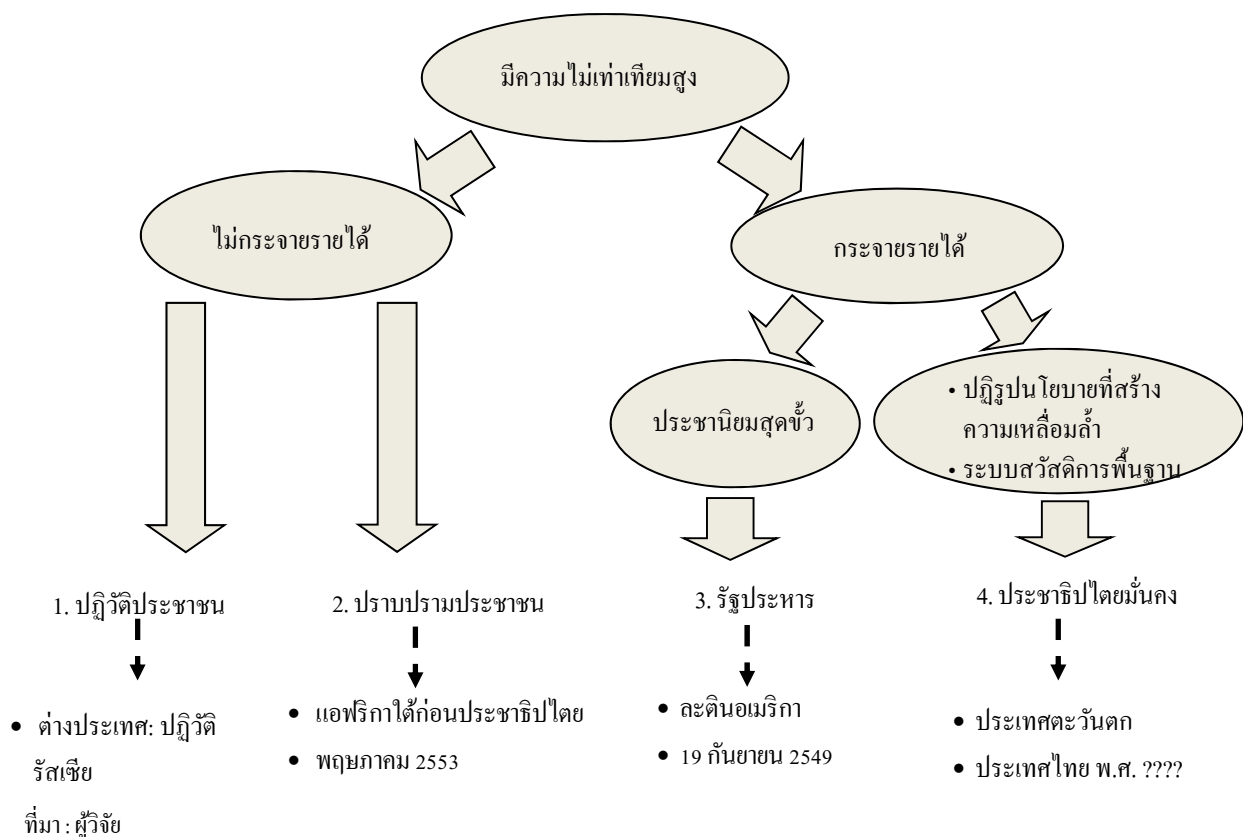
1.3.3 แนวคิดในการศึกษา

ในประวัติศาสตร์เศรษฐศาสตร์การเมือง ความขัดแย้งทางการเมืองและสังคมมีรากฐานจากความไม่เป็นธรรมในสังคม ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และความไม่เสมอภาคของโอกาสทางเศรษฐกิจมักเป็นส่วนสำคัญของปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม ประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูงมักจะประสบปัญหาความขัดแย้งการเมืองอย่างรุนแรง ในบางประเทศที่รัฐบาลไม่สนใจที่จะดำเนินนโยบายกระจายรายได้ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกลายเป็นแรงผลักดันให้ประชาชนลุกฮือขึ้นมาปฏิวัติล้มล้างรัฐบาล เช่น การปฏิวัติของประชาชนในรัสเซียในต้นทศวรรษ 1900 แต่ก็มีรัฐบาลบางประเทศที่ไม่ยอมแก้ไขความเหลื่อมล้ำ ทว่ากลับใช้กำลังเข้าปราบปรามประชาชน เช่น เหตุการณ์กบฏและปราบปรามชนเผ่าในแอฟริกาใต้ ก่อนที่นายเนลสัน แมนเดลาจะประสบความสำเร็จในการทวงสิทธิเสรีภาพคืนแก่คนผิวดำ (ดูรูปที่ 1.6) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลบางประเทศอาจตัดสินใจแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ทางเลือกมี 2 ทาง ประเทศแถบลาตินอเมริกาเลือกใช้นโยบาย “ประชานิยม” เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ โดยเน้นผลทางการเมืองในระยะสั้น จุดอ่อนของนโยบายประชานิยม คือ ปัญหาการขาดวินัยทางการคลัง⁹ (อัมมาร และสมชัย 2550) ผลที่ตามมาคือ วิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลที่โศกเศร้าได้รับการเลือกตั้งให้เข้ามาแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจมักต้องใช้นโยบายรัดเข็มขัดและลดค่าใช้จ่ายต่างๆ รวมทั้งค่าใช้จ่ายด้านสังคม ยังผลให้ประชาชนเดือดร้อนทุกหย่อมหญ้า ในที่สุดก็เกิดการปฏิวัติ และเปลี่ยนเป็นระบบเผด็จการทหารระยะหนึ่ง หลังจากนั้นก็มีเลือกตั้ง รัฐบาลประชาธิปไตยเริ่มต้น

⁹ นอกจากวินัยการคลัง ข้อแตกต่างระหว่างนโยบายประชานิยมกับนโยบายสวัสดิการสังคม คือ นโยบายประชานิยมมุ่งหวังผลการเมืองระยะสั้น โดยไม่ใช้ระบบราชการเป็นกลไกการบริหารจัดการ (bureaucracy) เพราะต้องการให้ประชาชนเข้าใจว่าผู้นำประเทศเป็นผู้หยิบยื่นประโยชน์ต่างๆ ให้ประชาชน และรัฐบาลบางชุดอาจใช้มาตรการแบบเลือกปฏิบัติ โดยเลือกให้ผลประโยชน์เฉพาะแก่กลุ่มประชาชนหรือท้องถิ่นในเขตคะแนนเสียงของตนเท่านั้น

ไปใช้นโยบายประชานิยมอีก เกิดเป็นวัฏจักรการเมืองที่เลวร้ายซึ่งที่ปรากฏในประเทศแถบลาตินอเมริกาตั้งแต่ทศวรรษ 1940 เป็นต้นมา (Sachs 1989) การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอีกทางเลือกหนึ่ง คือ การสร้างระบบสวัสดิการสังคม ทางเลือกนี้เกิดขึ้นในประเทศยุโรปตะวันตก มีข้อสังเกตว่าการใช้เครื่องมือภาษีสร้างระบบสวัสดิการสังคมในยุโรป ทำให้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจลดลง และเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งให้ยุโรปตะวันตกมีระบบประชาธิปไตยที่มั่นคงสอดคล้องกับแนวคิดของ Acemoglu and Robinson (2006) ดังกล่าวแล้ว¹⁰

รูปที่ 1.6 ทางเลือกเศรษฐกิจการเมือง 4 ทาง



ผลการศึกษาที่กล่าวข้างต้นยืนยันแนวคิดของผู้วิจัยที่ว่า การสร้างระบบประชาธิปไตยให้มั่นคงควรจะมีการปฏิรูปการเมืองควบคู่กับการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม

¹⁰ แต่ระบบสวัสดิการสังคมของยุโรปก็สร้างปัญหาบางประเภท เช่น ตลาดแรงงานของยุโรปขาดความยืดหยุ่น มีอัตราการว่างงานสูง ทำให้ยุโรปสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน นอกจากนี้รัฐจะต้องเก็บภาษีในอัตราที่สูงมาก ผลที่ตามมา คือ ประชาชนขาดแรงจูงใจในการทำงาน ฯลฯ ในระยะหลังประเทศแถบสแกนดิเนเวีย จึงต้องลดอัตราภาษีลง แต่กระนั้นก็ตามสัดส่วนของรายได้ของรัฐบาลจากภาษี และสัดส่วนรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม ก็ยังสูงกว่ากลุ่มประเทศอื่นๆ นี่คือ เหตุผลสำคัญที่ชวนชวนไม่เห็นด้วยกับระบบสวัสดิการสังคมของรัฐ ผู้วิจัยจึงขอทำความเข้าใจกับผู้อ่านว่า ผู้วิจัยในโครงการนี้เห็นว่ายังเป็นไปไม่ได้ที่ระบบเศรษฐกิจไทยจะสามารถสร้างระบบสวัสดิการสังคมของรัฐแบบสแกนดิเนเวีย แต่รัฐบาลควรเริ่มสร้างระบบสวัสดิการพื้นฐานที่เหมาะสมกับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ

ประสบการณ์ในต่างประเทศพบว่า การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมีหลายแนวทาง นับตั้งแต่การปฏิรูประบบและโครงสร้างภาษีให้เป็นธรรม การปฏิรูปนโยบายที่สร้างความร่ำรวยให้เฉพาะกับคนบางกลุ่มโดยไม่เกิดประโยชน์ใดๆ ต่อสังคม การปฏิรูปที่ดิน การจัดสวัสดิการสังคม การเปลี่ยนกลยุทธการพัฒนาประเทศ ฯลฯ โครงการวิจัยนี้ จะเลือกศึกษาเฉพาะนโยบายที่สร้างความร่ำรวยให้กับคนบางกลุ่ม กับนโยบายการคลัง

อย่างไรก็ตาม ในบรรดาประเทศที่มีการปฏิรูปเศรษฐกิจ บางประเทศก็ประสบความสำเร็จ บางประเทศก็ล้มเหลว บทเรียนจากการปฏิรูปในต่างประเทศ คือ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะต้องไม่รุนแรงเกินไปจนก่อให้เกิดความขัดแย้งใหม่ ซึ่งจะทำให้เกิดการล้มกระดานของชนชั้นสูงที่เห็นว่า ระบบประชาธิปไตยทำให้ตนต้องเกิดความสูญเสียมากกว่าทางเลือกอื่น กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประชาธิปไตยจะอยู่รอดได้ หากการโอนถ่ายทรัพยากรระหว่างกลุ่มคน (redistribution) ไม่มากเกินไปสำหรับคนชั้นสูงและคนชั้นกลางระดับสูง เช่น ต้องไม่กระทบระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจากการถูกยึดทรัพย์ (expropriation) โดยไม่มีเหตุผลสมควร ในขณะที่เดียวกันก็ต้องไม่น้อยเกินไปสำหรับคนฐานล่างและไม่ก่อภาระหนี้สาธารณะที่เกินขอบเขต เช่น ประเทศตะวันตกสามารถจัดสวัสดิการสังคมได้ เพราะฐานะการคลังเอื้ออำนวย นอกจากนี้ กระบวนการดังกล่าวต้องมีความชอบธรรม เช่น ไม่ปิดโอกาสหรือทำลายแรงจูงใจในการสร้างฐานะจากการทำงานโดยสุจริต แต่ลดโอกาสในการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นหลัก ในขณะเดียวกันการกระจายรายได้ด้วยการสร้างระบบรัฐสวัสดิการจะอยู่รอดได้ต่อเมื่อเศรษฐกิจของประเทศมีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน ภาคการผลิตมีการยกระดับผลิตภาพ (production upgrading) อย่างต่อเนื่อง การใช้จ่ายของรัฐถูกควบคุมให้อยู่ภายใต้กรอบทางการคลังที่โปร่งใส มีวินัย และผลประโยชน์จากการพัฒนาถูกกระจายให้ประชาชนทุกกลุ่มอย่างเป็นธรรม

โจทย์สำคัญของการวิจัยครั้งนี้ คือ อะไรคือการปฏิรูปเศรษฐกิจที่เหมาะสมกับสังคม-เศรษฐกิจการเมืองของไทย การตอบโจทย์นี้ได้จะเริ่มจากสมมุติฐานเรื่องต้นตอของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในสังคมไทยก่อน

ประเวศ วะสี (2553) ระบุว่า “ความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรเป็นสาเหตุใหญ่ของความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำในแผ่นดิน ก่อให้เกิดความทุกข์ระทมมลายไปหมดทั่วประเทศ

เหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและวิกฤตการเมืองในขณะนี้มีความสลับซับซ้อน มีหลายสาเหตุประกอบกัน หรือมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ตั้งแต่ความไม่ยุติธรรมของระบบกฎหมายและนโยบายของรัฐ โครงสร้างการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ โครงสร้างสังคม-การเมืองแบบอุปถัมภ์ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นผู้นำที่มีอำนาจ กับสังคมชั้นล่างที่ไม่มีอำนาจ ความไม่เป็นธรรมในการจัดการการใช้ทรัพยากร การขาดโอกาสการศึกษา ฯลฯ (ประเวศ 2553)

ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมผสม (mixed economy) ของไทย การที่บุคคลและครัวเรือนมีรายได้และทรัพย์สินที่แตกต่างกันอาจเกิดจากสาเหตุมากมาย นับตั้งแต่ความสามารถส่วนตัวที่ต่างกัน ชาติกำเนิดต่างกัน บางคนเกิดมาบนกองเงินกองทอง บางคนยากจนไม่มีโอกาสได้รับการศึกษา บางคนมีโชคในการ

ประกอบอาชีพ บางคนโชคร้ายเจ็บไข้ได้ป่วย พิษผลได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติจนล้มละลาย บางคนสูญเสียที่ดินทำกินเพราะที่ดินถูกรัฐเวนคืนไปจัดทำโครงการพัฒนาต่างๆ แต่ผู้มีอิทธิพลกลับสามารถยึดครองที่ดินสาธารณะรวมทั้งมรดกของชาติ (เช่น เกษะ) มาเป็นสมบัติส่วนตัวโดยมีเอกสารสิทธิ์ที่ถูกต้องตามกฎหมาย นักธุรกิจรายเล็กส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ ขณะที่ผู้ประกอบการรายใหญ่ร่ำรวยจากสัมปทาน และการผูกขาด หรือการใช้ข้อมูลภายในเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน นอกจากนั้นแทนที่รัฐจะใช้นโยบายการคลังและการสร้างกฎกติกาให้เกิดความชอบธรรมในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม รัฐกลับดำเนินนโยบายการคลังที่ซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

เนื่องจากข้อจำกัดของทรัพยากรการวิจัย เวลา และข้อมูล ผู้วิจัยจึงต้องเลือกศึกษาเฉพาะสาเหตุที่สำคัญ เรื่องนโยบายและการใช้อำนาจรัฐ เพราะเป็นเรื่องที่มีข้อมูลให้ศึกษาวิจัยได้

โครงการนี้เริ่มจากการยอมรับแนวคิด (หรือ maintaining hypothesis) ที่ว่าการกระจุกตัวของอำนาจทางเศรษฐกิจ (เช่น การผูกขาดและธุรกิจสัมปทาน) จะชักนำให้นักธุรกิจใหญ่บางคนเข้าสู่อำนาจการเมือง ผลที่ตามมา คือ การใช้อำนาจการเมืองกำหนดนโยบายที่เพิ่มพูนอำนาจทางเศรษฐกิจของตนดังกล่าวแล้ว ดังนั้นนโยบายเหล่านี้จึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และทรัพย์สิน อย่างไรก็ตามนโยบายรัฐอาจก่อให้เกิดทั้งแรงจูงใจและผลตอบแทนโดยตรง หรือโดยอ้อม เกิดผลกระทบทั้งทางบวก และทางลบ ในบรรดานโยบายที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนโดยตรงก็มีทั้งนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม เช่น นโยบายส่งเสริมการลงทุน นโยบายสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ ฯลฯ และนโยบายที่เกิดผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มเฉพาะบุคคล และอาจส่งผลเสียต่อส่วนรวม หรือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เช่น การเปิดบ่อนพนัน โดยใช้อิทธิพลของเจ้าหน้าที่รัฐ การวิ่งเต้นเพื่อให้ชนะการประกวดราคาโครงการจัดจ้างจัดซื้อของรัฐ ฯลฯ นโยบายกลุ่มหลังนี้จึงก่อให้เกิด “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจประเภทเลว” ดังที่นิยามไว้แล้วข้างต้น สมมุติฐานของผู้วิจัย คือ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เลวนี้ คือ ต้นเหตุสำคัญของปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในสังคมไทย จากการสังเกตและติดตามนโยบายของรัฐแบบไม่ตั้งใจ (casual observation) ปรากฏว่าในระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย มีนโยบายและพฤติกรรมการใช้อำนาจและข้อมูลวงในที่ก่อให้เกิดค่าเช่าที่เลวจำนวนมาก แต่เนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูล ผู้วิจัยจึงตัดสินใจเลือกศึกษาเฉพาะนโยบายสำคัญบางเรื่อง รวมทั้งการใช้อิทธิพลและข้อมูลวงใน ได้แก่ นโยบายการแทรกแซงสินค้าเกษตร การจัดจ้างจัดซื้อ ปัญหาเรื่องสัมปทาน ปัญหาการผูกขาด การใช้อิทธิพลในการครอบครองที่ดินสาธารณะ การใช้ข้อมูลวงในในการเก็งกำไรที่ดินและเก็งกำไรในตลาดหลักทรัพย์

นโยบายที่สำคัญอีกกลุ่มหนึ่งที่ผู้วิจัยเลือกมาศึกษา คือ นโยบายการคลัง เนื่องจากในอดีตเคยมีหลักฐานการวิจัยที่พบว่าโครงสร้างอัตราภาษีของไทยและการจัดบริการสาธารณะของรัฐมีความไม่เป็นธรรม

1.3.4 การสร้างองค์ความรู้เรื่องความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเพื่อการปฏิรูป

ผู้อ่านรายงานวิจัยฉบับนี้คงมีคำถามสำคัญว่าโครงการวิจัยนี้จะสร้างองค์ความรู้ใหม่ที่น่าไปสู่การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคมได้อย่างไร คำถามรองที่เกี่ยวข้องกัน คือ โครงการเรื่องการทำความเข้าใจที่ค่าเช่าทางเศรษฐกิจและกายวิภาคค่าเช่ามีความสำคัญอย่างไรต่อความเหลื่อมล้ำและการปฏิรูปเศรษฐกิจ

ในปัจจุบันนักวิชาการไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักเศรษฐศาสตร์ยังมีความรู้ค่อนข้างจำกัดเกี่ยวกับสาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ แม้จะมีงานวิชาการด้านสังคมศาสตร์ว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง และความไม่เป็นธรรมของระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (ตามหลักฐานข้อร้องเรียนของชาวบ้านที่ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน) แต่ด้วยข้อจำกัดของข้อมูล โดยเฉพาะข้อมูลการกระจายทรัพย์สิน นักวิชาการไทยจึงไม่สามารถบอกได้ว่าในบรรดาสาเหตุต่างๆ สาเหตุใดเป็นสาเหตุสำคัญ สาเหตุใดเป็นสาเหตุรอง หรือเป็นผลพวงของสาเหตุอื่นๆ นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่ก็มักไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ จึงมีความรู้ความเข้าใจหรือความสนใจเรื่องความเหลื่อมล้ำน้อยกว่านักวิชาการด้านสังคมศาสตร์อื่นๆ

แม้จะมีนักเศรษฐศาสตร์ไทยหลายคนที่น่าสนใจศึกษาเรื่องการกระจายรายได้และความยากจน อาทิเช่น ดร.เอื้อย มีสุข ศ.เมธี ครองแก้ว ศ.ปราณี ทินกร ดร.สมชัย จิตสุชน ฯลฯ แต่ด้วยข้อจำกัดด้านข้อมูล การศึกษาสาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจด้วยวิธีเชิงปริมาณจึงมีข้อจำกัด ข้อมูลที่มีอยู่ช่วยให้นักวิจัยไทยสามารถวัดความเหลื่อมล้ำและความรุนแรงของการกระจายรายได้ สามารถวิเคราะห์เรื่องความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างผู้มีงานทำ หรือวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อแหล่งที่มาของรายได้ประเภทต่างๆ (functional income distribution) และศึกษาผลกระทบของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่มีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่นักวิจัยยังไม่สามารถวิเคราะห์ต้นตอของความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และทรัพย์สิน แม้จะมีงานบางเรื่องที่สามารถบอกได้ว่านโยบายของรัฐมีผลกระทบอย่างไรต่อการกระจายรายได้ เช่น ผลกระทบของนโยบายราคาและนโยบายการค้าสินค้าเกษตร (ภานำเข้าภานำส่งออก โคเวตนาเข้าและส่งออก) ต่อการกระจายรายได้และรายได้เกษตรกร แต่งานศึกษาวิจัยเหล่านี้ยังมีจำนวนน้อยมาก ทำให้นักเศรษฐศาสตร์ไม่สามารถให้ข้อเสนอแนะเรื่องนโยบายการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคมอย่างเป็นระบบ

โครงการวิจัยนี้เป็นความพยายามเพิ่มพูนองค์ความรู้เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของไทย โดยเริ่มจากก้าวสำคัญของการพยายามวัด “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” ที่เกิดจากนโยบายหรือการใช้สิทธิพิเศษของเจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดจนทำความเข้าใจพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่า (rent seeking activities) โดยเน้นเฉพาะค่าเช่าที่เลว เพราะหากต้องการปฏิรูปความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ก็ควรเริ่มจากการพยายามปฏิรูปนโยบายที่เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อระบบเศรษฐกิจ-สังคม-การเมืองก่อน นโยบายเหล่านี้เปรียบเสมือน “มะเร็งร้าย”

อย่างไรก็ตามวิธีการวิจัยยังเป็นแบบ “คุลยภาพบางส่วน” จึงไม่มีการศึกษาเชื่อมโยงนโยบายหรือพฤติกรรม การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ¹¹

ผู้วิจัยเชื่อว่าความรู้เรื่องค่าเช่าที่เลวและความเป็นธรรมของนโยบายการคลังที่ได้จากโครงการวิจัยนี้ จะทำให้เกิดโอกาสการปฏิรูปเศรษฐกิจค่อนข้างสูง ด้วยเหตุผล ดังนี้ การจัดทำแผนที่ค่าเช่าจะทำให้สังคมได้มี โอกาสรับรู้ว่่านนโยบายบางนโยบายมิได้เพียงก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจเท่านั้น แต่เป็นนโยบายที่ ฉกฉวยผลประโยชน์จากประชาชน ผู้เสียภาษีไม่ว่าจะเป็นการแย่งชิงงบประมาณ หรือการทำให้รัฐสูญเสีย รายได้จํานวนมหาศาลที่สามารถนำมาใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน นอกจากนั้นความรู้เรื่องค่าเช่าที่เลว น่าจะทำให้สังคมแยกแยะผู้ที่สร้างฐานะจากน้ำพักน้ำแรงของตน กับผู้ที่ร่ำรวยจากนโยบายที่แย่งชิง ผลประโยชน์จากประชาชนโดยมิชอบ เหตุผลอีกข้อ คือ การศึกษาเรื่องกายวิภาคของค่าเช่าจะช่วยให้ประชาชน มีความรู้เกี่ยวกับกระบวนการร่วมมือระหว่างนักการเมืองกับเจ้าหน้าที่รัฐในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิ ชอบจากโครงการของรัฐ ความรู้ดังกล่าวจะทำให้ประชาชนรู้เท่าทันนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐบางคน ซึ่งจะ มีผลต่อการเลือกตั้งไม่มากนักน้อย เหตุผลข้อสุดท้าย คือ การเปิดเผยข้อมูลเรื่องขนาดของค่าเช่าเลวหรือ ประโยชน์ส่วนเกินที่ถูกถ่ายโอนจากเงินภาษี หรือรายได้ของรัฐสู่กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม จะเป็นแรงกดดัน ให้รัฐบาลกล้าตัดสินใจปฏิรูปเศรษฐกิจ

ส่วนการคำนวณการกระจายของงบประมาณรายจ่ายที่ตกแก่กลุ่มผู้มีรายได้กลุ่มต่างๆ จะเป็นข้อมูลที่เป็น ประโยชน์ต่อรัฐบาลและรัฐสภาในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้เป็นธรรมขึ้น ที่ผ่านมาถึงแม้รัฐบาล จะมีความพยายามจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขความยากจน และความเดือดร้อนของประชาชน แต่กลับละเลยที่จะ จัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างพื้นฐาน สังคมและการศึกษาตามหลักเกณฑ์ของการกระจายเม็ดเงิน อย่างเป็นธรรม ทั้งนี้อาจเป็นเพราะไม่มีงานวิจัยที่วัดการกระจายของงบประมาณไปสู่ผู้มีรายได้กลุ่มต่างๆ

1.3.5 ความเชื่อมโยงของโครงการวิจัย

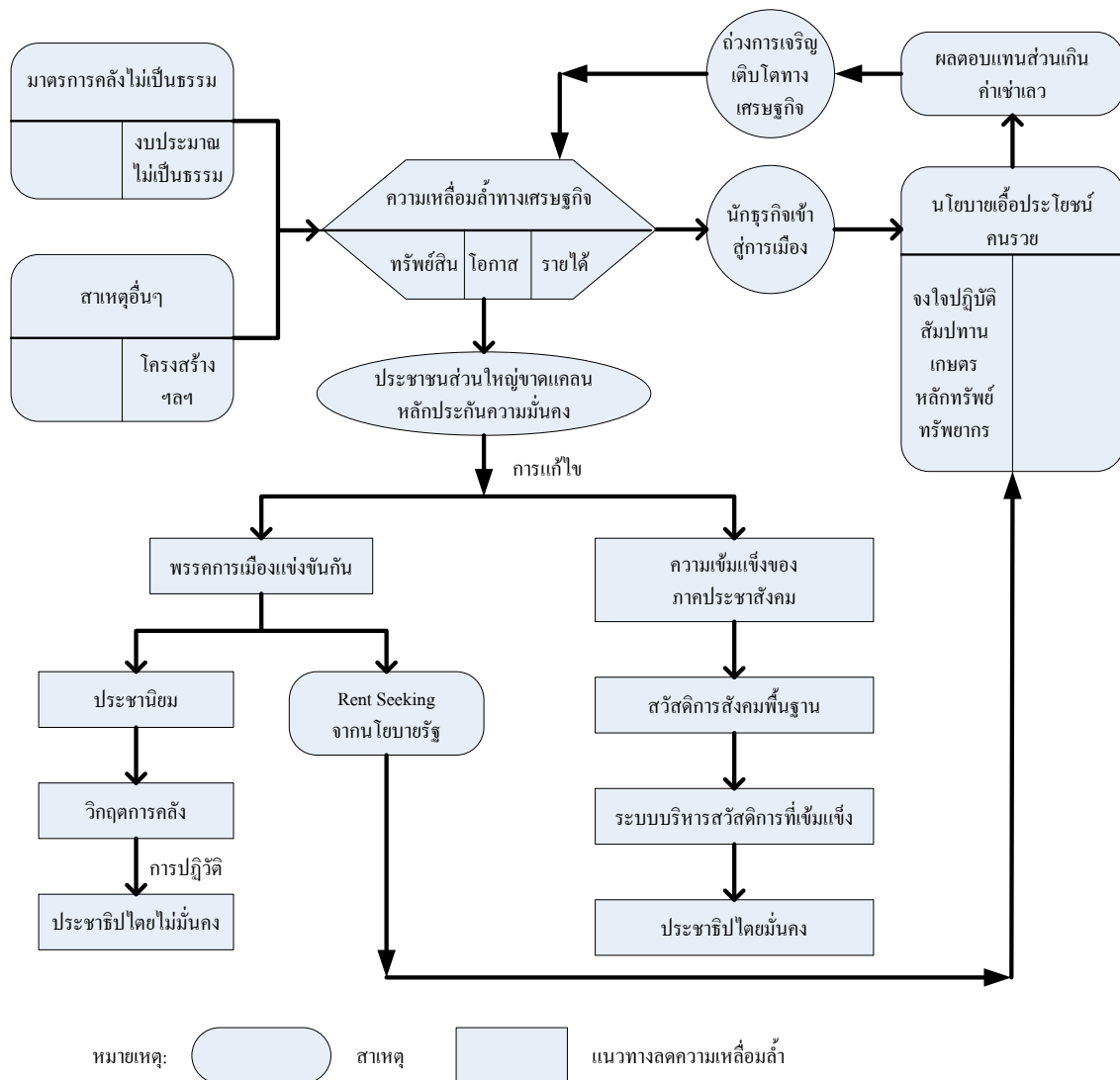
รูปที่ 1.7 เป็นการประมวลแนวคิดเพื่อเชื่อมโยงโครงการวิจัยย่อย 3 โครงการภายใต้โครงการวิจัยเรื่อง “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลดความขัดแย้งทางการเมือง” ได้แก่ โครงการเรื่องการทำแผนที่ผลตอบแทนส่วนเกิน มาตรการด้านการคลัง เพื่อความเป็นธรรม รวมทั้งโครงการสร้างระบบสวัสดิการพื้นฐาน (ซึ่งเป็นโครงการที่ อุดหนุนโดย สสส.)

กระบวนการซึ่งเป็นสาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ คือ นโยบายของรัฐที่ก่อให้เกิด ผลตอบแทนส่วนเกินเลวแก่บุคคลบางกลุ่ม (โครงการจัดทำแผนที่ผลตอบแทนส่วนเกิน) และความเป็นธรรม

¹¹ ตัวอย่าง เช่น การศึกษาเรื่องอำนาจผูกขาดทางเศรษฐกิจและปัญหาการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า แม้ผู้วิจัยจะเสนอให้มีการแก้ไขและ บังคับใช้กฎหมายแข่งขันฯ เพื่อลดอำนาจการผูกขาด แต่ผู้วิจัยตระหนักดีว่าข้อเสนอดังกล่าวไม่สามารถแก้ปัญหาการผูกขาดเหลื่อมล้ำให้หมดไปจาก ระบบเศรษฐกิจได้ เพราะสาเหตุความเหลื่อมล้ำค่อนข้างสลับซับซ้อน แต่อย่างน้อยในระบบทุนนิยมที่ดี (good capitalism) จะต้องมียุติธรรมและกติกาย ีป้องกันมิให้ผู้ที่มีอำนาจตลาดใช้กลยุทธ์ที่ไม่เป็นธรรมเล่นงานผู้ที่อ่อนแอกว่า

ของนโยบายภาษี และรายจ่ายรัฐบาล (โครงการมาตรการด้านการคลังเพื่อความเป็นธรรม) รวมทั้งกลยุทธการพัฒนาที่เน้นการส่งออกและปล่อยให้ผลประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจค่อยๆ ไหลรินสู่คนฐานล่าง (trickle down effect of growth) นอกจากนี้งานวิจัยยังพบว่า การกระจุกตัวของอำนาจทางเศรษฐกิจจากการผูกขาดและธุรกิจสัมปทานจะชักนำให้นักธุรกิจใหญ่บางคนเข้าสู่อำนาจการเมือง อันทำให้เกิดการกระจุกตัวของอำนาจการเมือง ผลที่ตามมา คือ การใช้อำนาจการเมืองเพิ่มพูนอำนาจทางเศรษฐกิจซึ่งจะซ้ำเติมภาวะความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ กลายเป็นกระบวนการผลิตซ้ำ (ดูรูปที่ 1.7)

รูปที่ 1.7 แนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ



ที่มา: ดัดแปลงจากบทสรุปของอัมมาร สยามวาลา ในการอภิปรายเรื่อง “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลดความขัดแย้งทางสังคม” การสัมมนาประจำปี สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 25-26 พฤศจิกายน 2552 โรงแรมเซ็นทารา แกรนด์ และบางกอกคอนเวนชัน เซ็นเตอร์ เซ็นทรัลเวิลด์ กรุงเทพฯ.

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน คนฐานล่างส่วนใหญ่ขาดความมั่นคงและขาดโอกาสความก้าวหน้าในชีวิตการทำงาน ในระบบประชาธิปไตย การเติบโตของคนฐานล่างจะทำให้ให้นักการเมืองใช้นโยบายประชานิยมหาเสียงกับคนกลุ่มนี้ แต่ประชานิยมจะก่อปัญหาวิกฤตการคลังและ

ทำให้เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร หากต้องการให้ระบบประชาธิปไตยมีความมั่นคง รัฐจะต้องสร้างระบบสวัสดิการพื้นฐาน เพื่อสร้างหลักประกันให้แก่คนฐานราก เช่น หลักประกันด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ การฝึกอบรมและจัดหางาน รวมทั้งการสร้างระบบบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ (โครงการวิจัยย่อยที่ 3 เรื่องสวัสดิการสังคมพื้นฐาน)

1.3.6 แหล่งข้อมูล

การศึกษานี้ใช้อาศัยข้อมูลทุติยภูมิ และผลงานวิจัยในอดีตเป็นหลัก (ดูรายละเอียดในโครงการย่อยในบทต่อไป) เช่น การศึกษาเรื่องการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรอาศัยข้อมูลจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร องค์การคลังสินค้า และงานวิจัยในอดีต การศึกษาเรื่องสัมปทานอาศัยข้อมูลจากสัญญาสัมปทาน และงานวิจัยในอดีต การวิจัยเรื่องการผูกขาดใช้ข้อมูลของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และกรมธุรกิจการค้า (ผ่านบริษัท Business on Line) การศึกษาเรื่องค่าเช่าในตลาดหลักทรัพย์ก็อาศัยข้อมูลของตลาดหลักทรัพย์เช่นกัน

การศึกษาเรื่องภาษีอาศัยข้อมูลจากกรมสรรพากร กรมศุลกากรและกรมสรรพสามิต ข้อมูลดังกล่าวได้มาจากรฐานข้อมูลการเสียภาษีเป็นรายบริษัทและรายบุคคล ทำให้ผู้วิจัยสามารถวัดภาระภาษีตามชั้นรายได้จริงโดยไม่ต้องใช้ข้อสมมุติการกระจายภาระภาษีเหมือนกับในงานวิจัยครั้งก่อนๆ ผู้วิจัยจึงขอขอบพระคุณปลัดกระทรวงการคลัง (คุณสตีลย์ ลิมพวงษ์พันธุ์) และเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลัง

ข้อมูลอีกชุดที่ใช้ศึกษาเรื่องภาระภาษีได้มาจากการสำรวจรายได้รายจ่ายของครัวเรือน โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ข้อมูลดังกล่าวยังถูกนำมาใช้วิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ของรายจ่ายด้านการศึกษา สาธารณสุข และการขนส่งด้วย นอกจากนี้การศึกษารายการกระจายผลประโยชน์จากโครงการของรัฐยังต้องใช้ข้อมูลจากกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงคมนาคมด้วย

ส่วนการศึกษาเรื่องพฤติกรรมและกิจกรรมในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจต้องอาศัยข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงคุณภาพจากผู้เกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายของรัฐ

ผู้วิจัยขอเสนอให้รัฐบาลใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2541 กำหนดให้หน่วยราชการจัดทำข้อมูลรายงานการเงิน และผลกระทบของนโยบายต่างๆของรัฐ เพื่อเปิดเผยต่อสาธารณะ ข้อมูลเหล่านี้จะช่วยให้นักวิจัยสามารถวัดผลประโยชน์และต้นทุนของนโยบายสาธารณะได้

ผลการวิจัยให้ข้อสรุปสำคัญดังต่อไปนี้

ก) แม้ว่าเหตุผลของรัฐในการแทรกแซงตลาด ก็เพื่อแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของระบบตลาดและสร้างความกินดีอยู่ดีให้ประชาชน แต่การศึกษาพบว่า การดำเนินนโยบายจำนวนมากไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ และก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (ดูตารางที่ 1.2) ผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากผลตอบแทนส่วนเกินตกกับบุคคลผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองจำนวนหยิบมือเดียว (ดูผลการศึกษาของนิพนธ์ (บทที่ 3) สมเกียรติ และคณะ (บทที่ 4-5) อติศรีและคณะ (บทที่ 6) สฤณี และพอล (บทที่ 7-9) ในรายงานเล่มนี้) (ตารางที่ 1.3) นโยบายที่สร้างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การไม่บังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า ซึ่งทำ

ให้เศรษฐกิจไทยถูกรอบงำโดยธุรกิจผูกขาดในหลายอุตสาหกรรม (ดูผลการศึกษาของเดือนเด่นในบทที่ 2) นโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร (ดูผลการศึกษานิพนธ์ในบทที่ 3) นโยบายการให้สัมปทาน และนโยบายการจัดจ้างจัดซื้อ (ดูผลการศึกษาของสมเกียรติ และคณะ ในบทที่ 4-5) นโยบายด้านการจัดหาที่ดินเพื่อช่วยเหลือความยากจน การอนุรักษ์มรดกของชาติ และการแก่งำไรจากโครงการการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ (ดูผลการศึกษาของอดิศร์ และคณะ ในบทที่ 6) นโยบายและปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตลาดหลักทรัพย์ (ดูผลการศึกษาของสฤณี และพอล ในบทที่ 7-9)

นอกจากนั้น ผู้ได้ผลตอบแทนส่วนเกินยังมีพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจหรือผลตอบแทนส่วนเกิน ทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากร (real resource cost) และผลเสียหายต่อผลผลิตของประเทศ (ดูผลการศึกษานิพนธ์ ในบทที่ 3) ถึงแม้ว่างานวิจัยครั้งนี้จะไม่ได้ประมาณการผลเสียหายต่อรายได้หรือการเจริญเติบโตของประเทศ แต่ผู้วิจัยก็ได้ประมาณการ “มูลค่าของผลตอบแทนส่วนเกิน” ในกรณีที่สามารถประมาณการได้ (ดูผลประมาณการในตารางที่ 1.3)

ตารางที่ 1.2 เหตุผลและผลลัพธ์ที่แท้จริงการแทรกแซงตลาดของรัฐ

วัตถุประสงค์	ประเภทนโยบาย	ผลที่เกิดจากนโยบาย
- ป้องกันการผูกขาด	- นโยบายแข่งขันทางการค้า	- ไม่บังคับกฎหมาย ปล่อยให้ธุรกิจมีการกระจุกตัวมากขึ้น
- ช่วยลดความเสี่ยงด้านราคาสินค้าเกษตร และช่วยเหลือเกษตรกรรายจน	- นโยบายจำนำพืชผล	- กลายเป็นการช่วยเหลือพ่อค้า และเกษตรกรรายใหญ่ ไม่สามารถบรรเทาความเสี่ยงด้านราคาให้เกษตรกรได้
- จัดหาที่ทำกินให้คนจน - ปกป้องป่าต้นน้ำลำธาร รักษาระบบนิเวศให้สมดุล และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	- นโยบายนิคมสร้างตนเอง - กฎหมายป่าอนุรักษ์และมรดกของชาติ	- มีการขายสิทธิ์ให้แก่ผู้มีฐานะดี - ผู้มีอิทธิพลร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐ ใช้ช่องว่างของกฎหมาย และความรู้ประสิทธิภาพของกลไกรัฐ เข้ายึดครองมรดกของชาติเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล
- สัมปทานธุรกิจที่มีการผูกขาดตามธรรมชาติ	- สัมปทานของรัฐ	- มีการวิ่งเต้นแก้ไขสัญญา เพื่อให้เอกชนได้ผลตอบแทนเพิ่ม
- การจัดซื้อจัดจ้างที่มีประสิทธิภาพ	- การจัดซื้อจัดจ้าง e-auction	- การประมูลไม่โปร่งใส - การลือคสเปคเพื่อให้ได้ราคาสูงและไม่มีคู่แข่งการใช้ข้อมูลวงใน
- การพัฒนาตลาดทุนให้มีประสิทธิภาพในการระดมเงินออม เพื่อใช้ในการลงทุนให้เกิดผลตอบแทนสูงสุด	- การกำกับดูแลตลาดทุน โดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และ ก.ล.ด.	- ตลาดหลักทรัพย์ถูกรอบงำ โดยบริษัทหลักทรัพย์ การทุจริตทำกำไรจากการสร้างราคา และจากการใช้ข้อมูลวงใน และความหละหลวมในการบังคับกฎหมาย
- การจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพ (ต้นทุนต่ำ) และเป็นธรรม	- โครงสร้างและอัตราภาษีทางตรงและทางอ้อม	- ฐานภาษีแคบ - ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีการลดหย่อน - ภาษีทางอ้อมบางชนิดมีการลดหย่อน ไม่เป็นธรรม
- รายจ่ายของรัฐบาล	- ผลิตสินค้ามหาชน และให้ผลประโยชน์กระจายอย่างเป็นธรรม	- ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของรายจ่ายรัฐตกแก่คนมีฐานะ

ที่มา: ผลการวิจัย

ตารางที่ 1.3 ผลตอบแทนส่วนเกินจากนโยบายรัฐบาลนโยบาย

นโยบายการแทรกแซง	ผลตอบแทนส่วนเกิน	หมายเหตุ
1. การแทรกแซงสินค้าเกษตร 6 ชนิด	35,078	- ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกแก่พ่อค้าและ เกษตรกรรายใหญ่เป็นค่าเฉลี่ยต่อปี
- ข้าว	15,853	- ปี 2548/49
- อ้อย/น้ำตาล	7,571-14,409	- ปี 2545/46, 2549/50 และ 2551/52
- ลำไย	41,348	- ปี 2547
- ยาง	1,360	- เฉลี่ยต่อปีจากปี 2535-45
- มันสำปะหลัง	796-2,084	- ปี 2548/49 ถึง 2549/50
- นม	1,272-2,162	- ปี 2550
2. สัมปทาน 5 รายการ	189,877	
- ใบอนุญาต 3 G	151,600	
- ปรับลดค่าสัมปทานพิเศษของ AIS	13,420	
- แก๊วสัญญาณเตือน โฟมเดี่ยว	2,063	
- แก๊วสัญญาณสัมปทานโทรทัศน์ช่อง 3	11,440	
- ค่าสัญญาณสัมปทานโทรทัศน์ช่อง 7	11,350	
3. การประหยัคงบประมาณ	2,917 (2.2% ของมูลค่าจัดซื้อจัดจ้าง)	- ประมาณการขึ้นต่ำโดยไม่รวมผลของ การกำหนดคุณลักษณะทางเทคนิค
4. อำนาจครอบงำตลาดหลักทรัพย์ (คตท.)	4,892	ตกแก่บริษัทหลักทรัพย์
- ผลการกระจายกิจกรรมส่งเสริมให้ คตท.	22,957-23,234	ตกแก่บริษัทจำกัด
- การทุจริตในการซื้อขายหลักทรัพย์	13,092 ครั้ง	จำนวนธุรกรรม ระหว่าง ม.ค.2548-มิ.ย.2553
- บริษัทจดทะเบียน ใช้ข้อมูลลงใน O มูลค่าธุรกรรมหลักทรัพย์ที่ใช้ข้อมูลลงใน	43,074 ล้านบาท	
5. การยึดครองทรัพยากรที่ดิน	720,000 บาท/ไร่	- ที่ดิน 6 ล้านไร่ที่ยังไม่สันสภาพตาม พ.ร.บ. จัด ที่ดินเพื่อการครองชีพ
- โครงการจัดสรรที่ดินทำกิน	204 ไร่	- ทั่วประเทศมี 773 ไร่ 17,800 ไร่
- ครอบครองมรดกของชาติ (เกาะ)	ราคาสูงขึ้น 28%	- 5 ตระกูลที่มีอิทธิพลการเมือง
- เก่งกำไรที่ดินรอบสนามบินสุวรรณภูมิ		

ที่มา: จากเนือหารายงาน

โครงการย่อยเรื่องการจัดทำแผนที่ค่าเช่าทางเศรษฐกิจทั้ง 5 เรื่องมีความเชื่อมโยงกับแนวคิดหลักเกี่ยวกับต้นทุนของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ (ดูตารางที่ 1.4)

(1) โครงการย่อยเรื่องแผนที่ค่าเช่า 5 โครงการเป็นกรณีที่เกิดค่าเช่าเศรษฐกิจมูลค่ามหาศาลนโยบายอื่นที่อาจก่อให้เกิดค่าเช่าก้อนใหญ่ ได้แก่ การซื้อขายตำแหน่งข้าราชการ คอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย (ซึ่งมีการศึกษาบ้างแล้ว) รวมทั้งการจ่ายค่าส่วยให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองบ่อนผิดกฎหมาย นอกนั้นก็จะเป็นเรื่องที่เกิดค่าเช่าจำนวนไม่มาก เช่น แป๊ะเจี๊ยะฝากลูกเข้าโรงเรียน ล่วยจากรถบรรทุกเกินน้ำหนัก ฯลฯ

(2) ค่าเช่าส่วนใหญ่จากกรณีศึกษาทั้ง 5 โครงการจะตกแก่นักธุรกิจรายใหญ่ที่มีอำนาจหรือความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่รัฐนี่คือต้นตอหนึ่งของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

(3) วิธีการแสวงหาค่าเช่ามี 3 วิธี ได้แก่ การใช้อิทธิพลของเจ้าหน้าที่รัฐ (รวมทั้งการใช้ช่องว่างกฎหมาย และการทำผิดกฎหมาย) การใช้อำนาจเหนือตลาด (กรณีผู้ผูกขาด และบริษัทหลักทรัพย์ที่มีอำนาจครอบงำตลาดหลักทรัพย์) และการใช้ข้อมูลภายใน นั่นคือ อำนาจทางเศรษฐกิจและอำนาจรัฐเป็นเครื่องมือในการแสวงหาความร่ำรวยของคนบางกลุ่ม

(4) ผู้เสียประโยชน์จะมีทั้งผู้เสียภายในโครงการแทรกแซงสินค้าเกษตร การจัดจ้างจัดซื้อ และการที่รัฐสูญเสียที่ดินสาธารณะ ส่วนผู้บริโภค (ซึ่งบางกรณีหมายถึงรัฐ) และสังคมจะมีความสูญเสียในทุกโครงการ

(5) ทุกโครงการก่อให้เกิดผลเสียต่อการบิดเบือนราคาตลาด และบางโครงการยังมีผลต่อคุณภาพของสินค้าและบริการในตลาดด้วย

ส่วนมาตรการคลังแทนที่จะมีส่วนลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกลับเป็นมาตรการที่ซ้ำเติมทำให้ความเหลื่อมล้ำทางรายได้เลวร้ายลง

ตารางที่ 1.4 ความเชื่อมโยงของโครงการย่อยเรื่องแผนที่ค่าเช่า 5 โครงการย่อย

	แทรกแซงสินค้าเกษตร	จัดจ้างจัดซื้อ	สัมปทาน	ที่ดินสาธารณะ/ที่ดินนิคม แก่งท่าเรือ	การผูกขาด		การใช้ข้อมูลภายใน	
					สินค้า	บริษัทหลักทรัพย์	การทุจริตและสร้างราคาหุ้น	ผู้บริหารบริษัทซื้อ-ขายหลักทรัพย์
ที่มาของค่าเช่า	งบประมาณรัฐ	งบประมาณ	รายได้จากธุรกิจ	ราคาที่ดิน	ราคา	ค่าธรรมเนียมซื้อขาย	ราคาหุ้น	ราคาหุ้น
ค่าเช่าส่วนใหญ่ตกกับใคร	พ่อค้า-ผู้ส่งออก-เกษตรกร	ผู้รับเหมา-เจ้าหน้าที่รัฐ	ผู้ประมูล-เจ้าหน้าที่รัฐ	นายทุน-เจ้าหน้าที่รัฐ	ผู้ผูกขาด	มล.(ตลาดผูกขาด)	ผู้บริหารบลและนักปั่นหุ้น	ผู้บริหารบริษัทจดทะเบียน
วิธีแสวงหาค่าเช่า								
- การใช้อิทธิพล	✓	✓	✓	✓			✓	
- อำนาจตลาด					✓	✓	✓	
- ข้อมูลภายใน	✓	✓	✓	✓			✓	✓
	(ประมูลสินค้าของรัฐ)			(แก่งท่าเรือที่ดิน)				
การบิดเบือนตลาด								
- ราคาตลาด	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- คุณภาพ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
ผู้เสียประโยชน์								
- ผู้เสียภายใน	✓							
- ผู้บริโภค	✓ (ราคาสูงขึ้น)	✓ (รัฐ)	✓ (รัฐ)	✓ (รัฐ)	✓	✓ นักลงทุน	บริษัทจดทะเบียน	✓ นักลงทุน
- สังคมทั้งหมด	✓ (ต้นทุนสูง)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

ที่มา: จากเนื้อหา

ข) นโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินมูลค่ามหาศาล ผลตอบแทนส่วนเกินจากการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร 6 ชนิด มีมูลค่า 35,078 ล้านบาทต่อปี (ดูรายละเอียดในตารางที่

1.3) การแทรกแซงตลาดข้าว อ้อย และลำไย ก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินมากที่สุด ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกแก่พ่อค้ามากกว่าเกษตรกร (ยกเว้นอ้อยและน้ำตาล) และเกษตรกรที่มีฐานะจะได้รับผลตอบแทนส่วนเกินมากกว่าเกษตรกรยากจน ความเชื่อที่ว่านโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรยากจนจึงเป็นเพียง “มายาคติ”

ผลตอบแทนส่วนเกินจากนโยบายแทรกแซงสินค้าเกษตรเกิดจากเหตุผล 2 ประการ คือ (1) รัฐบาลกำหนดราคารับจำนำ (หรือรับซื้อ) สินค้าเกษตรในราคาสูงกว่าราคาตลาด และเมื่อรัฐจำหน่ายผลผลิตที่อยู่ในมือรัฐกลับขายผลผลิตในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด (หรือราคาส่งออก) (2) รัฐบาลกำหนดค่าจ้างในการสีแปรสภาพและค่าเช่าโกดังในอัตราสูงกว่าตลาด

เมื่อมีผลตอบแทนส่วนเกิน ผู้เกี่ยวข้องย่อมยินดีลงทุนใช้ทรัพยากรเพื่อช่วงชิงผลตอบแทนส่วนเกิน (rent seeking) เริ่มตั้งแต่เกษตรกรบางรายเพิ่มการเพาะปลูกพืชที่ได้รับการอุดหนุน โดยลดพื้นที่ปลูกพืชอื่นๆ ขวานาบางรายหันไปเลือกพันธุ์ข้าวอายุสั้นที่มีคุณภาพต่ำ นอกจากการแอบสวมสิทธิ์ของชาวนา โรงสีบางรายยังลักลอบนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิ์ในโครงการรับจำนำ หรือลงทุนว่าจ้างให้เกษตรกรออกมาประท้วงเรียกร้องให้รัฐบาลเพิ่มความช่วยเหลือในโครงการรับจำนำ พ่อค้าส่งออกบางรายก็ฮั้วกัน หรือสมคบกับนักการเมืองเพื่อชัยชนะในการประมูลสินค้าใน สต็อกของรัฐในราคาต่ำ

ค) การศึกษาการให้สัมปทานของสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์¹² ใช้กรณีศึกษา 3 กรณี คือ สัมปทานในกิจการโทรคมนาคม (เช่น การแปรสัญญาโทรคมนาคม การแก้ไขสัมปทาน AIS DTAC และเทเลอินโฟมเดีย) สัมปทานโทรทัศน์ (การต่ออายุสัมปทานสถานีโทรทัศน์ช่อง 3 และช่อง 7) และการให้สัมปทานการค้าสินค้าปลอดอากรของกิ่งเพชร ผลการศึกษาพบว่า สัมปทานก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินมูลค่าตั้งแต่หลักสองพันล้านบาทถึงกว่าหนึ่งแสนล้านบาท (ดูตารางที่ 1.3) มูลค่าผลตอบแทนส่วนเกินนี้เป็นแรงจูงใจให้เกิดแนวร่วมในการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน ซึ่งประกอบด้วยฝ่ายการเมือง ทูตสัมปทาน ข้าราชการ และนักวิชาการ วิธีการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินของนายทุนสัมปทานเริ่มต้นตั้งแต่การวิ่งเต้นให้มีการกำหนดมูลค่าโครงการดำเนินจริง ไม่มีการแข่งขันในการได้มาซึ่งสัมปทาน เปลี่ยนเงื่อนไขสัญญาหลังทำสัญญา เจ้าหน้าที่รัฐไม่ดูแลให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือทำตามเงื่อนไขในสัญญาเอกชน เหตุให้รัฐแพ้ข้อพิพาท ผู้ได้สัมปทานไม่บำรุงรักษาทรัพย์สิน ตลอดจนการวิ่งเต้นให้นักการเมืองยอมยกเลิกสัมปทานโดยไม่ต้องจ่ายชดเชยแก่รัฐ

ง) การศึกษาเรื่องการจัดจ้างจัดซื้อแบบ e-auction พบว่า ความไม่โปร่งใสเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อราคาประมูลอย่างมีนัยสำคัญ ผลคือ รัฐและผู้เสียภาษีต้องจ่ายเงินซื้อสินค้าและบริการแพงขึ้นกว่าปกติ (ดูผลการศึกษาของสมเกียรติ และคณะ ในบทที่ 4-5)

จ) การศึกษาเรื่องผลตอบแทนส่วนเกินในตลาดหลักทรัพย์ของ สถิติ อาชวานันทกุล และพอพล แข่งเพ็ญแข (บทที่ 7-9 ในรายงานนี้) พบว่า อำนาจครอบงำตลาดและอำนาจเหนือโครงสร้างการบริหาร

¹² สัมปทานมีหลายรูปแบบตั้งแต่การเช่า แฟรนไชส์ BTO (สร้าง-โอน-ดำเนินการ) และ BOT (สร้าง-ดำเนินการ-โอน)

จัดการของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) ทำให้บริษัทหลักทรัพย์ได้ผลตอบแทนส่วนเกิน 4 ช่องทาง คือ (1) ผลตอบแทนส่วนเกินจากกฎระเบียบของ ตลท. และการผลการกระจายการจัดกิจกรรมส่งเสริมการขาย ให้ ตลท.เป็นมูลค่าปีละ 4,892 ล้านบาท (2) ผลตอบแทนส่วนเกินจากการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์เป็นมูลค่า 22,957-23,234 ล้านบาท ในระหว่างปี 2541 ถึง 31 พฤษภาคม 2553 (3) ผลตอบแทนส่วนเกินจากบุคคลวงในของบริษัทจดทะเบียนพบว่า ในระหว่างปี 2548-2553 มีบริษัท 400 แห่ง ที่ผู้บริหารซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการมี ข้อมูลวงในได้ซื้อขายหุ้นของบริษัทที่ตนบริหาร และจำนวนการค้าขายหุ้นรวมทั้งสิ้น 13,000 ครั้ง (4) นอกจากนี้ยังมีผลตอบแทนส่วนเกินจากอัตราค่าไถ่ที่สูงผิดปกติจากการซื้อขายหลักทรัพย์ในพอร์ตลงทุนของบริษัทหลักทรัพย์เอง (proprietary trading)¹³ และ (5) การกระตุ้นให้นักลงทุนส่งคำสั่งซื้อหลักทรัพย์ที่ผิดปกติ แต่งานวิจัยครั้งนี้ไม่ได้คำนวณผลตอบแทนดังกล่าวเนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูล

ฉ) การใช้สิทธิพลเข้ายึดครองทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ (ฉบับที่ 6 อติสร และคณะ) เป็นสาเหตุสำคัญ ประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สิน กรณีศึกษา 3 กรณี พบว่ามีทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ จำนวนมากที่ถูกผู้มีสิทธิพลยึดครองไปแล้ว หรืออยู่ในข่ายความเสี่ยงที่จะถูกยึดครองโดยเฉพาะที่ดินที่เป็น มรดกของชาติ (เช่น เกาะ) ที่นับวันจะมีมูลค่ามากขึ้นจากการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

กรณีศึกษาแรก คือ การเปลี่ยนมือการครอบครองที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ ต้องการจัดสรรที่ดินทำกิน (นิคมสร้างตนเอง) ให้เกษตรกรรายจน ที่ดินดังกล่าวไม่อาจซื้อขายกันได้ แต่ผู้มี สิทธิพลใช้ช่องว่างของกฎหมายทำให้เกิดการเปลี่ยนมือการครอบครองที่ดิน เช่น มีการซื้อขายแบบโอนลอยทั้ง ก่อนและหลังจากสมาชิกนิคมได้รับเอกสารสิทธิ์ (นค.3) และหลังระยะเวลาการสัถหลังเอกสารถือครอง 5 ปี ใน บางนิคม รัฐยังคงจัดสรรงบประมาณแผ่นดินด้านสาธารณูปโภคและการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในนิคมต่างๆ ที่ นิคมกลายเป็นสมบัติของผู้มีฐานะไปแล้ว การศึกษากรณี โครงการนิคมสร้างตนเองลำตะคองที่ถูกเปลี่ยนสภาพ เป็นรีสอร์ท พบว่า เจ้าของปัจจุบันจะได้รับส่วนต่างจากราคาที่ดิน (หรือผลตอบแทนส่วนเกิน) ถึงไร่ละ 720,000 บาท การศึกษาพบว่าที่ดินในโครงการจัดที่ดินทำกินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ที่ยัง มิได้สิ้นสภาพประมาณ 6 ล้านไร่ นอกจากนี้ยังมีที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรอีก 50 ล้านไร่ ที่ไม่สามารถ ซื้อขายได้ แต่กลับมีการซื้อขายกันทั่วไป ดังปรากฏหลักฐานจากการเพิกถอนสิทธิ์ผู้ครอบครองที่ดินที่ทำผิด เงื่อนไขของรัฐ

กรณีศึกษาที่สอง คือ การที่กลุ่มบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองใช้สิทธิพลเข้าครอบครองพื้นที่ป่าสงวน แห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติ เช่น เกาะ ชายหาด และภูเขา มรดกแห่งชาติเหล่านี้รัฐสงวนหวงห้ามไว้เพื่อเป็น แหล่งต้นน้ำลำธารและรักษาระบบนิเวศให้อยู่ในสภาพสมดุล แต่กลับถูกสิทธิพลเข้ายึดครองเพื่อประโยชน์ ธุรกิจส่วนตัว ตัวอย่างเช่น ในจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีพื้นที่ป่าลดลงจากเดิม 3.6 ล้านไร่ เหลือเพียง 2.3 ล้านไร่ ใน ปี 2549 และระหว่างปี 2549-50 มีคดีการบุกรุกทำลายป่ารวม 448 คดี นอกจากนั้นในบางสมัยก็มีความพยายาม

¹³ แต่ในหลายกรณีการค้าหลักทรัพย์ในพอร์ตของบริษัทหลักทรัพย์เองไม่จำเป็นต้องเป็นธุรกรรมที่ก่อให้เกิดค่าเช่าหรือผลตอบแทนส่วนเกิน

จะให้รัฐนำอุทยานแห่งชาติ 10 แห่ง ให้เอกชนเช่า ตัวอย่างการใช้สิทธิพลสิทธิหนึ่ง คือ การที่ผู้มีสิทธิพลเข้าครอบครองพื้นที่เกาะเพื่อทำกิจการท่องเที่ยว การสำรวจพบว่า จากเกาะทั่วประเทศ จำนวน 773 เกาะ มีเกาะซึ่งมีทั้งพื้นที่เอกชนเข้าครอบครองโดยชอบ และโดยไม่ชอบถึง 204 เกาะ

กระบวนการใช้สิทธิพลครอบครองมรดกของชาติและที่ดินป่าไม้จะอาศัยแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เป็นเครื่องมือ เพราะ ส.ค.1 เป็นหลักฐานสำคัญในการออกเอกสารสิทธิ์ เช่น น.ส.3 น.ส.3ก น.ส.3ข และ โฉนด วิธีการที่ใช้ในการครอบครองเป็นที่รู้จักกันในหมู่เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินว่ามี 3 วิธี คือ “บวม” (ขยายพื้นที่) “บิน” (ย้ายพื้นที่ครอบครอง) และ “บุด” (ใช้ส.ค.1 ออกเอกสารสิทธิ์ซ้ำ)

กรณีศึกษาที่สาม คือ การใช้ข้อมูลลงในเกี่ยวกับโครงการสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ เข้ากว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร การศึกษาพบว่ามียุทธศาสตร์พลทางการเมืองอย่างน้อย 5 ตระกูล เข้ากว้านซื้อที่ดินในช่วงก่อนการก่อสร้างสนามบินเป็นจำนวนประมาณ 17,800 ไร่ โดยราคาที่ดินในช่วงหลังเริ่มมีการก่อสร้างสนามบิน คือ ปี พ.ศ. 2541-2548 สูงขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 28 ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยราคาที่ดินในกรุงเทพฯ ที่เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 18 ในช่วงเวลาเดียวกัน

ข) ในระบบทุนนิยม การแข่งขันเป็นกระบวนการสำคัญที่ทำให้ธุรกิจที่อยู่รอดต้องมีประสิทธิภาพมากที่สุด ผู้ที่อ่อนแอต้องเลิกกิจการไป เหลือแต่ผู้ที่แข็งแกร่งที่สุด จนบางครั้งกลายเป็นผู้ที่มีอำนาจตลาด หรือในบางกรณีผู้ผลิตอาจรวมหัวกันเพื่อกำหนดราคาคงซื้อเขียนของอาดัม สมิท ดังนั้นระบบทุนนิยมจึงต้องมีกฎหมายแข่งขันทางการค้าเพื่อป้องกันมิให้ผู้ผลิตที่มีอำนาจตลาดใช้อำนาจทำลายคู่แข่ง หรือเอาเปรียบผู้บริโภค

ผลการศึกษาของเดือนเด่น นิคมบริรักษ์ เรื่อง “การผูกขาดกับความเหลื่อมล้ำในภาคธุรกิจ” (ดูบทที่ 2) พบว่าบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ (ตลท.) และนอกตลาดหลักทรัพย์มีการกระจุกตัวสูงมาก โดยบริษัทที่ใหญ่ที่สุดร้อยละ 20 ในตลาดหลักทรัพย์มีส่วนแบ่งรายได้ถึงร้อยละ 86.3 และบริษัทนอกตลาดหลักทรัพย์ที่ใหญ่ที่สุดร้อยละ 10 มีส่วนแบ่งรายได้ร้อยละ 89 ส่วนแบ่งดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากปี 2547 นอกจากนี้ การศึกษาพบว่าบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ที่ใหญ่ที่สุด 20 บริษัท เป็นบริษัทในเครือ ปตท. ถึง 5 บริษัท โดยมีส่วนแบ่งรายได้ถึงร้อยละ 45.6 ของรายได้รวมของบริษัทใน ตลท.ทั้งหมด อำนาจผูกขาดของบริษัทส่วนใหญ่ มักจะได้มาจากสัมปทาน (เช่น บมจ.อสมท. TOT และ CAT Telecom)

การศึกษายังพบว่าถึงแม้ไทยจะเป็นประเทศแรกในอาเซียนที่ตรากฎหมายแข่งขันทางการค้าตั้งแต่ปี 2542 แต่กว่ารัฐจะประกาศเกณฑ์การมีอำนาจเหนือตลาดก็ล่วงเลยมาถึงปี 2550 และจวบจนปัจจุบันยังไม่มี การประกาศเกณฑ์การควบรวมธุรกิจ นอกจากนี้ยังพบว่าสำนักงานแข่งขันทางการค้ามีการดำเนินคดีกับธุรกิจที่ใช้ อำนาจผูกขาดเพียงบริษัทเดียว สาเหตุที่ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายน่าจะเป็นเพราะ โครงสร้างของ คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าถูกรวบงาโดยการเมืองและธุรกิจใหญ่ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการเมือง

ข) มาตรการด้านการคลังเป็นมาตรการสำคัญที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ การศึกษาของ วิโรจน์ ณ ระนอง และสุเมธ องกิตติกุล (บทที่ 13) ได้เลือกศึกษารายจ่ายรัฐบาลสำคัญ 3 ด้าน คือ รายจ่ายด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล และการคมนาคมขนส่ง

ผลการศึกษาปรากฏว่า กลุ่มผู้มีฐานะดีได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายด้านการศึกษามากกว่ากลุ่มอื่นๆ สาเหตุหลักเกิดจากการที่รัฐให้การอุดหนุนการจัดการด้านอุดมศึกษาในสัดส่วนที่สูงมาก¹⁴

ในด้านสาธารณสุข กลุ่มที่มีฐานะดีได้รับประโยชน์จากรายจ่ายด้านรักษาพยาบาลสูงกว่ากลุ่มที่มีรายได้น้อย สาเหตุหลักเกิดจากการที่กลุ่มผู้มีฐานะดีมีสิทธิสวัสดิการรักษายาพยาบาลของข้าราชการ และสิทธิประโยชน์ด้านรักษาพยาบาลในการประกันสังคม

การประมาณการการกระจายผลประโยชน์จากรายจ่ายด้านก่อสร้างถนนและการอุดหนุนรัฐวิสาหกิจด้านขนส่งมวลชน พบว่ารายจ่ายของรัฐกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล การที่รัฐเน้นการลงทุนด้านถนนมากกว่าการขนส่งมวลชน ทำให้ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกอยู่กับกลุ่มผู้มีรายได้สูงในทุกภูมิภาค นอกจากนั้นการอุดหนุนระบบขนส่งมวลชนส่วนใหญ่ก็เป็นการอุดหนุนเฉพาะในกรุงเทพฯ และปริมณฑล

ณ) มาตรการการคลังอีกด้านหนึ่ง คือ ระบบภาษี นอกจากรัฐจะใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการหารายได้แล้ว ภาษียังเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ การส่งเสริมอุตสาหกรรมบางประเภท เป็นเครื่องมือในการลดการบริโภคสินค้าบางชนิด และที่สำคัญ คือ เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ การวิจัยครั้งนี้เน้นเป้าหมายด้านการกระจายรายได้

ในปัจจุบันรายได้ภาษีส่วนใหญ่ของรัฐบาลไทยยังมาจากภาษีทางอ้อม (ดูรูปที่ 1.8) โดยภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีสำคัญที่สุด (ทำรายได้ถึง ร้อยละ 28.65 ของภาษีทั้งหมดในปี 2552) รองลงมาคือ ภาษีสรรพสามิต และ ภาษีศุลกากร แต่สัดส่วนรายได้จากภาษีทางอ้อมมีแนวโน้มลดลง (ยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม) ส่วนภาษีทางตรงทำรายได้ ร้อยละ 45.2 ภาษีทางตรงที่สำคัญที่สุดคือภาษีเงินได้นิติบุคคล (มีส่วนแบ่ง ร้อยละ 26.04) รองลงมาคือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

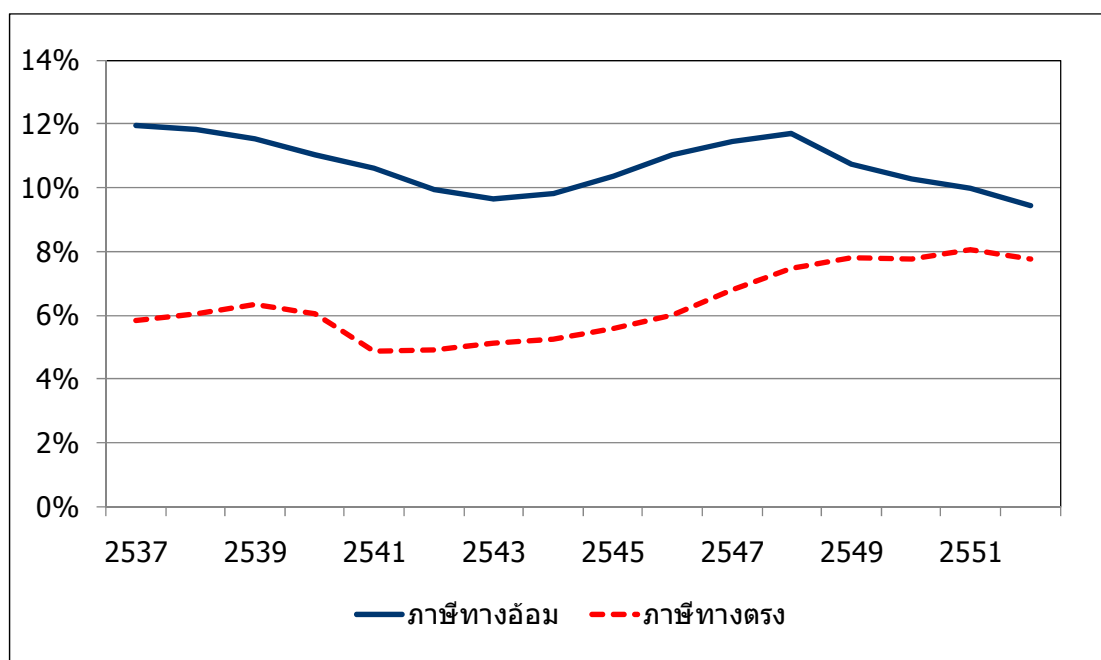
การศึกษาของชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์ เรื่อง “การกระจายของภาระภาษีทางอ้อม” (บทที่ 11) พบว่า ภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) มีลักษณะก้าวหน้าเล็กน้อย ผลการศึกษานี้แตกต่างจากการศึกษาในอดีตโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ เพราะการศึกษาครั้งนี้มีการวัดภาระภาษีทั้งด้านรายได้ และด้านรายจ่าย เหตุผลประการหนึ่งที่การศึกษาครั้งนี้พบว่า ภาษีมูลค่าเพิ่มมีลักษณะก้าวหน้าเมื่อวัดจากด้านรายจ่าย น่าจะเกิดจากการเพิ่มขึ้นของรายได้ครัวเรือน ทำให้แบบแผนรายจ่ายด้านบริโภคเปลี่ยนแปลงไป ขณะที่ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำมีการบริโภคอาหารในสัดส่วนที่สูงสุด¹⁵ แต่สินค้าส่วนใหญ่ในหมวดนี้ได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำจึงมีภาระภาษีน้อย ส่วนครัวเรือนที่มีรายได้สูงจะบริโภคสินค้าอื่นๆ ในสัดส่วนที่สูงขึ้น สินค้าเหล่านั้นไม่ได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาระภาษีจึงสูง อย่างไรก็ตามขณะที่ภาษีจากการบริโภคกลายเป็นฐานภาษีที่มีความสำคัญมากขึ้น

¹⁴ นอกเหนือจากการเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราที่ต่ำเมื่อเทียบกับต้นทุนของการจัดการศึกษาภาคอุดมศึกษา ยังได้รับจัดสรรงบลงทุนสูงถึงร้อยละ 60-70 ของงบลงทุนทั้งหมดของการศึกษาทุกระดับ

¹⁵ การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มจากธุรกิจที่มีรายได้ต่ำกว่าปีละ 1.8 ล้านบาท อาจมีส่วนสำคัญทำให้คนจนมีภาระภาษีมูลค่าเพิ่มลดลง เพราะเป็นไปได้อาจคนจนซื้อสินค้าจากธุรกิจนอกระบบที่มีขนาดเล็ก

ทั่วโลก ไทยยังเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราเพียงร้อยละ 7 ซึ่งถือเป็นอัตราที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ทั่วโลก และยังปรากฏว่ามีการทุจริตเรื่องใบเสร็จภาษีปลอมระบาดทั่วไป รัฐบาลจะสามารถหารายได้เพิ่มเป็นจำนวนมากจากการปรับอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม และการปราบปรามการทุจริตใบเสร็จภาษีโดยการประมวลผลการยื่นแบบภาษีด้วยระบบคอมพิวเตอร์ และมีซอฟต์แวร์ที่ตรวจสอบบริษัทที่ออกไปกำกับภาษีกับบริษัทที่ได้รับใบเสร็จภาษี¹⁶

รูปที่ 1.8 ภาพรวมโครงสร้างภาษี (% GDP)



ที่มา: กระทรวงการคลัง

การศึกษาของชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์ (บทที่ 11) พบว่า ธุรกิจที่มีมูลค่านำเข้าสูงจะมีภาระภาษีศุลกากรต่ำกว่าธุรกิจที่มีมูลค่านำเข้าต่ำ เพราะธุรกิจใหญ่มักได้สิทธิประโยชน์ทางภาษีจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และสิทธิประโยชน์ตามข้อตกลงการค้าเสรีต่างๆ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศไทยมีข้อตกลงการค้าเสรีกับหลายประเทศ

ชัยสิทธิ์ได้ศึกษาการกระจายภาระภาษีนำเข้าตามฐานะ (รายจ่าย) ของครัวเรือน ผลวิจัยปรากฏว่าภาระภาษีเกือบคงที่ (เป็นกลาง) ยกเว้นครัวเรือนที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำที่สุด 3 กลุ่ม (หรือ 30% ของครัวเรือน) ทั้งนี้อาจเป็นเพราะครัวเรือนมีรายได้น้อยได้บริโภคสินค้าที่ผลิตในประเทศเป็นหลัก

แม้จะมีการปฏิรูปภาษีศุลกากรหลายครั้ง แต่ปรากฏว่าการปฏิรูปยังไม่เสร็จสิ้น ทำให้มีพิกัดศุลกากรจำนวนมากที่ยังไม่ถูกปรับเข้าตามกรอบอัตราเป้าหมาย นอกนั้นผู้ประกอบการรายเล็กจะมีต้นทุนสูงกว่า

¹⁶ หากการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มหลายร้อยล้านบาท การลงทุนนำใบเสร็จภาษีเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์น่าจะคุ้มค่าการลงทุน กรมสรรพากรควรศึกษาความเป็นไปได้ในการสร้างระบบจัดเก็บข้อมูลใบกำกับภาษีด้วยคอมพิวเตอร์

ผู้ประกอบการรายใหญ่ที่ได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีนำเข้า เช่น สิทธิพิเศษด้านภาษีจากบัตรส่งเสริมการลงทุน สิทธิพิเศษของโรงงานในเขตปลอดอากร เป็นต้น ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงควรพิจารณาปฏิรูปภาษีศุลกากรอีกรอบหนึ่ง เพื่อลดการบิดเบือนของระบบภาษี และเพื่อลดความเสียหายเปรียบของธุรกิจขนาดกลาง-เล็ก (SMEs) ที่ไม่ได้สิทธิพิเศษด้านภาษีใดๆ

สำหรับภาษีสรรพสามิต การศึกษาของชัยสิทธิ์ (บทที่ 11) พบว่า ธุรกิจที่มียอดขายสินค้าที่ต้องชำระภาษีสรรพสามิตสูง มีภาระภาษีต่ำกว่าธุรกิจที่มียอดขายต่ำ ส่วนการกระจายภาระภาษีสรรพสามิตตามชั้นรายได้ของครัวเรือน พบว่าภาระภาษีมียกข้อยกเว้นคือ ครัวเรือนที่มีรายได้กลางๆ มีภาระภาษีสูงกว่าครัวเรือนยากจน และครัวเรือนร่ำรวย

ปัญหาของภาษีสรรพสามิต คือ สินค้าบางชนิด (เช่น สุรา และยาสูบ) มีฐานภาษีและอัตราภาษีต่างกัน ทั้งๆ ที่เป็นสินค้าชนิดเดียวกัน สาเหตุเกิดจากการใช้ราคาหน้าโรงงานที่ต่างกัน หรือจัดประเภทสินค้าชนิดเดียวกันที่มีความแตกต่างกันเล็กน้อยให้เป็นสินค้าต่างชนิด ซึ่งมีฐานภาษีต่างกัน (เช่น จัดฐานภาษีเบียร์เป็น 3 ชนิด คือ เบียร์ประหยัด เบียร์มาตรฐาน และเบียร์พิเศษ โดยเบียร์ประหยัดมีฐานภาษีต่ำที่สุด) ผลที่ตามมาคือความไม่เป็นธรรมในแนวนอนระหว่างผู้ประกอบการสินค้าชนิดเดียวกัน ปัญหานี้เกิดทั้งกรณี เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ยาสูบ และรถยนต์ (คูนิพนธ์ และคณะ, 2552)

ญ) การศึกษาภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของวรวรรณ ชานูด้วยวิทย์ และ อมรเทพ จาวะลา (ฉบับที่ 10) พบว่าการลดหย่อนภาษีโดยเฉพาะค่าลดหย่อนจากการลงทุนในกองทุน RMF LTF กบข. และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (provident fund) มีผลให้โครงสร้างอัตราภาษีบุคคลธรรมดากรณี ภ.ง.ด.91 เปลี่ยนจากอัตราก้าวหน้าเป็นอัตราถดถอย ส่วนภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดากรณีการเสียภาษีตามแบบ ภ.ง.ด.90 มีความถดถอยในปี 2547 แต่มีอัตราก้าวหน้าเพียงเล็กน้อยในปี 2549-2551 โดยเฉพาะผู้มีเงินได้ในชั้นรายได้ร้อยละ 60-90 จะมีอัตราภาษีที่ถดถอย

ท) สมชัย จิตสุชน และจิราภรณ์ แผลงประพันธ์ ศึกษาเรื่องการขยายฐานภาษีโดยยึดหลักความเสมอภาคด้านการเสียภาษี (บทที่ 12) ข้อมูลจากการสำรวจรายได้รายจ่ายของครัวเรือน แสดงว่ามีครัวเรือนจำนวนมากที่อยู่ในข่ายมีความสามารถเสียภาษี แต่ไม่ได้เสียภาษี ประการแรก ผู้มีเงินได้ที่มีรายได้สูงถึงระดับที่ต้องเสียภาษี แต่ไม่ได้เสียภาษีตามแบบภ.ง.ด. 91 มีจำนวน 4-9 แสนคน ประการที่สอง มีครัวเรือนอีกอย่างน้อย 1.6 ล้านครัวเรือน เสียภาษีน้อยกว่าที่ควรทั้งๆที่เป็นครอบครัวที่มีฐานะดีในชั้นรายได้ที่ 8-10 (หรือชั้นรายได้สูงสุด 30%) บุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่ประกอบธุรกิจต่างๆ หรือเป็นลูกจ้างที่มีอาชีพวิชาชีพนักบริหารและนักวิชาการ ตลอดจนเป็นผู้สำเร็จอุดมศึกษา ประการที่สาม มีผู้ไม่เสียภาษีที่มีทรัพย์สินมากกว่าผู้เสียภาษีที่มีทรัพย์สินน้อยกว่าในกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ 25% แรก และบุคคลเหล่านี้มีอายุต่ำกว่า 60 ปี (หรือยังอยู่ในวัยทำงาน)

1.4 ข้อเสนอ : การปฏิรูปนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

ดังที่กล่าวตั้งแต่ต้นว่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจประกอบด้วยความเหลื่อมล้ำทางรายได้ และความเหลื่อมล้ำทางทรัพย์สิน การขจัดความเหลื่อมล้ำทำได้ 2 วิธี วิธีแรก ด้วยการปฏิวัติของประชาชน ยึดทรัพย์สิน

จากคนรวยไปแจกให้คนจน ประเทศไทยไม่เคยใช้วิธีนี้ ในทางตรงข้าม คนรวยในประเทศกลับใช้อิทธิพลในการแข่งขันทรัพยากรธรรมชาติมาจากคนจน และคนชั้นกลางระดับล่าง งานวิจัยเรื่อง “การใช้สิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ” ของอดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา และคณะ (บทที่ 6) ให้ตัวอย่างการใช้สิทธิพลแข่งขันที่ดินที่รัฐจัดสรรให้คนยากจน และแข่งขันมรดกของชาติ (เช่น เกาะ ภูเขา และชายหาด) ไปสร้างรีสอร์ท

วิธีที่สอง คือ มีกระบวนการที่จะลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ซึ่งอาจจำแนกออกเป็น 4 กระบวนการ (ดูรูปที่ 1.9)

(ก) **กระบวนการแรก** เป็นกระบวนการทำงานของกลไกตลาดในระบบเสรีนิยม (หรือทุนนิยม) ที่เปิดโอกาสให้คนที่ไม่มีเงินมีโอกาสสะสมทรัพย์สินจากรายได้ในการทำงานและกำไรที่มาจากการทำธุรกิจ แต่กระบวนการนี้จะไม่เปิดโอกาสแก่คนจนซึ่งไม่มีกำลังที่จะออม เพราะมีรายได้แบบชักหน้าไม่ถึงหลัง¹⁷ กระบวนการสะสมทรัพย์สินแบบนี้จะเกิดขึ้นได้ในระบบทุนนิยมที่มีการแข่งขัน มีกฎหมายป้องกันการผูกขาด การแข่งขันจะเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความสามารถสะสมทรัพย์สินได้ ไม่ใช่มีการสะสมทรัพย์สินเฉพาะผู้ผูกขาด แต่การศึกษาของเดวิดสัน นิคมบริรักษ์ เรื่อง “การผูกขาดกับความเหลื่อมล้ำในภาคธุรกิจ” (ดูบทที่ 2) พบว่ารัฐไม่ได้ตั้งใจจะบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า นับตั้งแต่มีการตรากฎหมายขึ้นในปี 2542 สำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าได้ฟ้องร้องผู้ถูกกล่าวหาว่าทำผิดกฎหมายเพียงรายเดียว ผลที่ตามมา คือ การกระจุกตัวของยอดขายของบริษัทใหญ่ทั้งในและนอกตลาดหลักทรัพย์มีแนวโน้มกระจุกตัวมากขึ้น

(ข) **กระบวนการที่สอง** คือ ปล่อยให้ผลพวงจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตกอยู่กับคนไม่รวยส่วนใหญ่เป็นจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ประเด็นนี้ยังไม่มีการวิจัยที่ชัดเจน แต่ข้อมูลเชิงประจักษ์ปรากฏว่ากลยุทธ์การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยเพียงแต่ก่อให้เกิดประโยชน์ที่ค่อยๆ ไหลรินลงสู่มือของคนในระดับฐานล่างส่วนใหญ่ ยังผลให้ระดับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจไม่มีแนวโน้มที่จะดีขึ้น การวิจัยครั้งนี้ พบว่า นโยบายและมาตรการของรัฐบาลในการแทรกแซงตลาดหลายๆ อย่างล้วนเป็นมาตรการที่ยังซ้ำเติมการกระจุกตัวของรายได้ในทุกสาขาเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นมาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร ตลาดหลักทรัพย์ และการจัดจ้างจัดซื้อของรัฐ

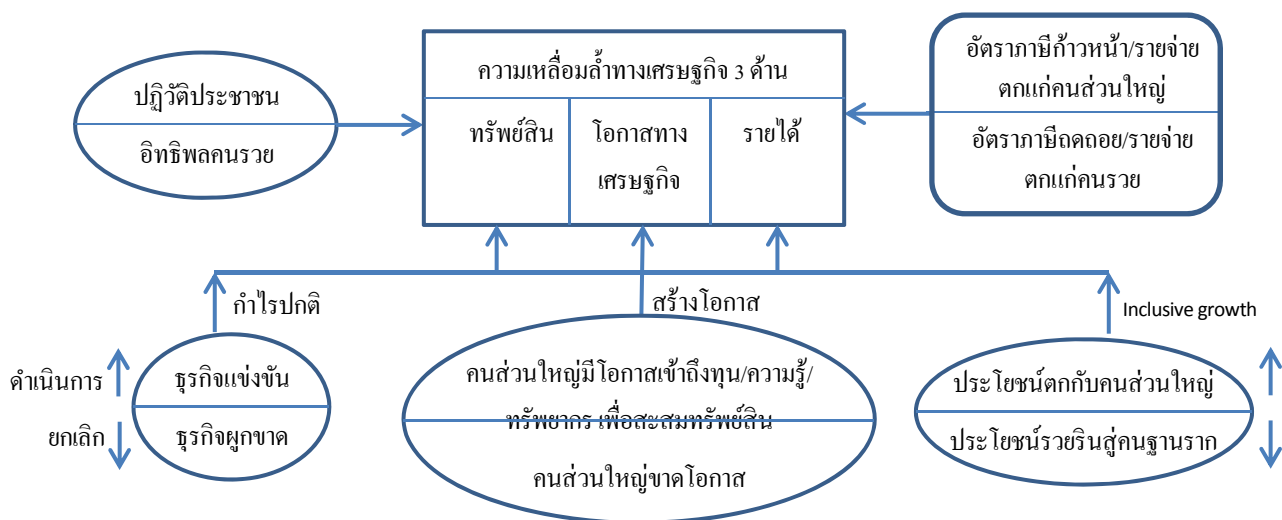
(ค) **กระบวนการที่สาม** คือ รัฐใช้มาตรการด้านรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะเพื่อให้ประโยชน์ตกสู่มือคนส่วนใหญ่ของประเทศ แต่ผลการศึกษาของวิโรจน์ ณ ระนอง และสุเมธ องค์กิตติกุล เรื่อง “การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์จากโครงการที่สำคัญของภาครัฐที่มีต่อประชาชนกลุ่มเศรษฐกิจต่างๆ” (บทที่ 13) พบว่า ประโยชน์ส่วนใหญ่จากบริการสาธารณะ (การสาธารณสุข การศึกษา การขนส่ง) กลับตกอยู่ในมือของคนรวยมากกว่าคนจน ส่วนการศึกษาของสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และอิสร์กุล อุณห์เกตุ เรื่อง “ผลตอบแทนส่วนเกินจากสัมปทาน: กรณีศึกษาสัมปทานโทรคมนาคม โทรทัศน์ การจำหน่ายสินค้าปลอดอากร และทางด่วนขั้นที่ 2”

¹⁷ งานวิจัย (เช่น Kobsak et al. 2005) ซึ่งใช้ข้อมูล การสำรวจรายได้-รายจ่ายครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดจำนวน 30% ของครัวเรือนทั้งหมด มีการออมติดลบ

(บทที่ 4) ก็พบว่า นักธุรกิจรายใหญ่ร่วมกับนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐคัดง้างผลตอบแทนส่วนเกินจำนวนมากจากสัมปทานของรัฐ

(ง) กระบวนการสุดท้าย คือ ใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ แต่ผลการศึกษาปรากฏว่ากระบวนการทางภาษีของไทยมีบทบาทน้อยมากในการลดความเหลื่อมล้ำ ด้วยเหตุผล 3 ประการ ประการแรก คือ ภาษีที่เก็บได้มีส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติ (ร้อยละ 17-20 ของ GDP) ทั้งนี้เพราะมีผู้มีรายได้สูงและมีทรัพย์สินจำนวนมากอยู่นอกระบบภาษี (คูบทที่ 12 ของ สมชัย จิตสุชน และจิราภรณ์ แผลงประพันธ์ เรื่อง “มาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม : การขยายฐานภาษี”) ประการที่สอง ภาษีที่เก็บได้ส่วนใหญ่เป็นภาษีที่เก็บจากฐานการบริโภค ภาษีที่เก็บจากทุนมีสัดส่วนน้อยมาก ประการที่สาม ในระยะหลัง ค่าลดหย่อนภาษีบางอย่าง ทำให้ภาระภาษีของผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลแบบ ภ.ง.ด. 91 และ ภ.ง.ด. 90 เปลี่ยนจากอัตราภาษีแบบก้าวหน้าเป็นภาษีอัตราคงอ (ฐานของ วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และ อมรเทพ จาวะลา บทที่ 10 เรื่อง “การศึกษาความไม่เท่าเทียมกันในการจ่ายภาษีทางตรงกับภาระของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล”)

รูปที่ 1.9 กระบวนการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ



ที่มา: คู่มือ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจ จากการวิจัยในแต่ละด้านมีดังต่อไปนี้

1.4.1 การป้องกันการผูกขาดในภาคธุรกิจ

การแก้ไขปัญหาการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทย เพื่อส่งเสริมการเติบโตของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สามารถดำเนินการได้โดยการปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า การปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. ว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 การป้องกันการผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจ และการป้องกันการผูกขาดที่เกิดจากกฎระเบียบของภาครัฐ ดังต่อไปนี้

- การปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ปัญหาสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทย คือการมีความเสี่ยงต่อการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ซึ่งทำให้เกิดความไม่เชื่อถือต่อการวินิจฉัยของคณะกรรมการ และสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า จึงควรมีการปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการ และสำนักงานฯ ดังต่อไปนี้

- กำหนดให้กรรมการแข่งขันทางการค้าทุกคนแจ้งการมีส่วนได้ส่วนเสียกับภาครัฐกิจต่อสาธารณชน โดยให้เปิดเผยตำแหน่ง หรือการถือหุ้นของกรรมการในบริษัททุกแห่งในเว็บไซต์ของกรรมการค้าภายใน เพื่อแสดงถึงความโปร่งใสและพร้อมจะถูกรตรวจสอบจากสาธารณะ
- กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับกรรมการที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและทางอ้อมกับบริษัทที่ร้องเรียนหรือถูกร้องเรียน เช่น กำหนดให้กรรมการผู้นั้นไม่สามารถเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณา เพื่อให้คำวินิจฉัยและคำตัดสินเกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายอย่างแท้จริง
- วางระเบียบเพื่อจำกัดการติดต่อเป็นการส่วนตัวระหว่างกรรมการกับคู่กรณี และในกรณีที่กรรมการบางคนมีการติดต่อกับคู่กรณี ควรจัดให้มีระบบบันทึกเนื้อหาในการติดต่อดังกล่าว เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการ ทั้งนี้ ควรกำหนดให้การไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- สร้างกระบวนการพิจารณาคดีการแข่งขันทางการค้าให้มีความโปร่งใส เช่น ให้มีการเปิดเผยคำวินิจฉัยรวมและคำวินิจฉัยเฉพาะของกรรมการแต่ละรายต่อสาธารณชน เพื่อให้สาธารณะสามารถตรวจสอบหลักเกณฑ์ที่กรรมการใช้ในการวินิจฉัย
- กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าต้องเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับธุรกิจที่ได้รับการร้องเรียนและการดำเนินการของสำนักงานฯ ในการพิจารณากรณีร้องเรียนเหล่านี้ในเว็บไซต์ของสำนักงานฯ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ทั้งนี้ ข้อมูลเหล่านี้มิใช่ข้อมูลลับภายใต้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540

- การปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. ว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

- ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการ เพื่อตัดผู้แทนจากธุรกิจขนาดใหญ่ออก และให้มีตัวแทนจากองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์เป็นกรรมการแทน
- ควรมีข้อกำหนดคุณสมบัติของ “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ” ว่าเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ด้านกฎหมาย เศรษฐศาสตร์หรือด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้า อันเป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณชนในวงกว้าง ซึ่งต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- ควรกำหนดให้สำนักแข่งขันทางการค้าเป็นหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นอิสระจากการเมืองในลักษณะที่คล้ายคลึงกับคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

- การป้องกันการผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่มีบทบาทสำคัญในภาคธุรกิจไทย การส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจเลิกผูกขาดในตลาดจะช่วยลดการกระจุกตัวในภาคธุรกิจได้อย่างดี และจะช่วยลดขนาดของผลตอบแทนส่วนเกินในระบบเศรษฐกิจไทยได้อย่างมีนัยสำคัญ รัฐบาลจึงควรพิจารณามาตรการดังต่อไปนี้

- ยกเลิกการผูกขาดของรัฐวิสาหกิจในกิจการเชิงพาณิชย์ที่เอกชนสามารถดำเนินการได้ โดยการออกใบอนุญาตให้มีการแข่งขันในตลาด เช่น การซื้อและขายส่งก๊าซและไฟฟ้า และการเดินรถขนส่งมวลชน
- กำหนดให้รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่จำหน่ายบริษัทลูกที่ประกอบธุรกิจในเชิงพาณิชย์ออกไป เพื่อลดการครอบงำตลาด เช่น ให้ บมจ. ปตท. ขายหุ้นในโรงกลั่นน้ำมันต่างๆ หรือให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตขายหุ้นในโรงงานไฟฟ้าหลายแห่ง เพื่อกระตุ้นให้ตลาดมีการแข่งขันมากขึ้น
- ทบทวนสัญญาร่วมการงานที่รัฐวิสาหกิจได้รับส่วนแบ่งรายได้ที่มีอยู่ทั้งหมด และแปลงสัญญาร่วมการงานให้เป็นใบอนุญาตที่ออกโดยหน่วยงานกำกับดูแล หรือโอนถ่ายอำนาจในการให้สัมปทานให้แก่หน่วยงานกำกับดูแล
- แก้ไขพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ให้มีผลครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจ จากในปัจจุบันที่รัฐวิสาหกิจได้รับการยกเว้น

- การป้องกันการผูกขาดที่เกิดจากกฎระเบียบของภาครัฐ

- กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการออกกฎระเบียบในการกำกับดูแลของภาครัฐให้มีความรัดกุม ชัดเจน และโปร่งใส โดยหน่วยงานที่ออกกฎระเบียบจะต้องประเมินผลกระทบของกฎระเบียบนั้นต่อสภาพการแข่งขันในตลาด

1.4.2 การลดผลตอบแทนส่วนเกินในตลาดหลักทรัพย์

ข้อเสนอในการลดผลตอบแทนส่วนเกินในตลาดหลักทรัพย์มี 2 ส่วนคือ ส่วนที่สามารถดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันได้เลย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายให้เข้มงวดมากขึ้น และส่วนที่ต้องอาศัยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

- การบังคับใช้กฎหมายให้เข้มงวดมากยิ่งขึ้น

- ก.ล.ต. ควรบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและไม่เลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะการเปรียบเทียบปรับหรือกล่าวโทษฐานทุจริตต่อสถาบันตัวกลางในตลาดหลักทรัพย์ เช่น บริษัทหลักทรัพย์ ที่ช่วยเหลือลูกค้าในการทุจริต หรือทุจริตเองเพื่อประโยชน์ส่วนตน ให้ได้มาตรฐานเดียวกันกับที่ ก.ล.ต. เคยใช้ก่อนปี 2543
- ในหลายกรณีผู้กระทำผิดหรือรู้เห็นการกระทำผิดไม่ใช่บริษัทจดทะเบียน กรรมการ หรือผู้บริหาร แต่เป็นผู้มีส่วนได้เสียอื่น เช่น ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ที่ปรึกษาทางการเงิน หรือ

บุคคลภายนอกที่ได้ล่วงรู้ข้อมูลภายใน ก.ล.ต. ควรเพิ่มขอบเขตในการใช้บังคับกฎหมายให้ครอบคลุมถึงบุคคลเหล่านี้

- ก.ล.ต. และ ตลท. ควรบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะกรณีที่มีการใช้สารสนเทศที่ภายหลังปรากฏว่าเป็นเท็จ
- การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
 - ความผิดตาม พ.ร.บ. หลักทรัพย์ส่วนแต่เป็นความผิดทางอาญา ซึ่งทำให้ยากที่จะเอาผิดกับผู้กระทำผิดได้ เนื่องจากต้องพิสูจน์จน “สิ้นสงสัย” รัฐจึงควรพิจารณาแก้ไขกฎหมายให้ ก.ล.ต. มีอำนาจปรับทางปกครอง เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้กระทำผิดบางรายยอมความ จ่ายค่าปรับจำนวนมากแลกกับการไม่ต้องรับผิด
 - ในกรณีของการฉ้อฉลหรือหลอกลวงนักลงทุนอย่างร้ายแรง รัฐควรแก้ไขกฎหมายหลักทรัพย์เพื่อเพิ่มโทษให้สูงกว่าเดิม เพื่อสร้างแรงจูงใจที่จะหลีกเลี่ยงการกระทำผิด โดยควรเพิ่มระวางโทษจำคุกให้ทัดเทียมกับตลาดหลักทรัพย์อื่นในภูมิภาค จากปัจจุบันที่ตลาดหลักทรัพย์ไทยมีบทลงโทษที่ต่ำที่สุด
 - รัฐควรส่งเสริมให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยสามารถฟ้องร้องเรียกความเสียหายจากผู้กระทำผิดได้อย่างสะดวกและมีต้นทุนต่ำ เช่น เร่งออกกฎหมายการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action law)
 - เพื่อแก้ปัญหาการใช้บัญชีชื่อคนอื่น (“นอมินี”) เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน โดยเฉพาะการสร้างราคาหุ้น รัฐควรพิจารณาแก้ไขนิยามของ “บุคคลที่เกี่ยวข้องกัน” ตามมาตรา 258 ใน พ.ร.บ. หลักทรัพย์ ให้ครอบคลุม “นอมินี” และ “เจ้าของหุ้นที่แท้จริง” ด้วย โดยอาจใช้กฎหมายหลักทรัพย์ของสหรัฐอเมริกา (Securities Exchange Act of 1934) เป็นต้นแบบ

1.4.3 การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร

รัฐบาลควรยุติการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแทรกแซงด้านการแปรรูปและการค้าสินค้าเกษตร เพราะนอกจากผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะไม่ตกถึงมือเกษตรกรที่ยากจนแล้ว ยังสร้างความเหลื่อมล้ำในวงการธุรกิจและก่อความเสียหายทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ส่วนในการช่วยเหลือเกษตรกรควรดำเนินการดังต่อไปนี้

- การเปลี่ยนนโยบายการรับจํานํามาเป็นนโยบายประกันรายได้ ซึ่งมุ่งช่วยเหลือเกษตรกร โดยไม่เข้าแทรกแซงตลาดการค้าสินค้าเกษตรของรัฐบาล เป็นนโยบายที่เหมาะสม แต่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขดังต่อไปนี้
 - ควรเริ่มโครงการประกันรายได้ของชาวนาในแต่ละปีในเดือนกรกฎาคมหรือสิงหาคม และควรปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้เกษตรกรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจถึงมาตรการที่เกี่ยวข้อง

- ควรจัดทำระบบการจดทะเบียนเกษตรกรสำหรับพืชในโครงการ โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจัดทำภาพถ่ายดาวเทียม ภาพถ่ายสีทางอากาศ และระบบตรวจสอบภาคพื้นดินเพื่อใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบพื้นที่การเพาะปลูกจริง รวมทั้งจัดให้มีระบบสุ่มตรวจว่าเกษตรกรมีการเพาะปลูกจริง
 - ควรปรับลดราคาประกันให้คล้อยกับต้นทุนการเพาะปลูก และลดปริมาณผลผลิตที่จะทำประกันให้เกษตรกรแต่ละครัวเรือน เพื่อประหยัดงบประมาณในการช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจนอย่างแท้จริง
 - เพื่อรักษาวินัยการคลัง รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณที่จะใช้ในโครงการประกันรายได้จากงบประมาณประจำปี โดยเสนองบประมาณช่วยเหลือเกษตรกรทุกชนิดพืชผ่านรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2502
- สนับสนุนการพัฒนาตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าเพื่อเป็นเครื่องมือในการป้องกันความเสี่ยงจากสัญญาประกันราคาบางส่วน รวมทั้งสนับสนุนให้บริษัทประกันภัยเอกชนเข้ามาเป็นผู้ให้ประกันภัยความเสี่ยงด้านราคาของสินค้าเกษตร
 - พิจารณาปรับโครงสร้างการกำหนดและการบริหารนโยบายการเกษตรให้มีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น แทนระบบในปัจจุบันที่คณะกรรมการของพืชผลชนิดต่างๆ อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐมนตรีแต่ละกระทรวง โดยควรจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายเกษตรในระดับชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายสินค้าเกษตรทุกชนิด และมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเลขานุการและสนับสนุนงานด้านวิชาการ นอกจากนี้ ควรแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการของสินค้าเกษตรแต่ละชนิด โดยมีปลัดกระทรวงของกระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นประธาน เพื่อแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายการเมือง กับฝ่ายข้าราชการประจำ
- #### 1.4.4 สัมปทาน
- รัฐบาลควรพิจารณาเลิกระบบสัมปทานให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น โดยควรปรับเปลี่ยนไปสู่การแข่งขันเสรีภายใต้ระบบใบอนุญาตที่ออกโดยหน่วยงานกำกับดูแลแทน ซึ่งจะเป็นระบบที่ช่วยลดผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจไม่ให้มากเกินไปและมีกลไกในการคุ้มครองผู้บริโภคและประโยชน์สาธารณะมากกว่าระบบสัมปทาน ส่วนในกรณีที่ยังจำเป็นต้องใช้ระบบสัมปทาน เนื่องจากรัฐยังมีความจำเป็นต้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินและโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ อยู่ต่อไป ควรดำเนินการดังต่อไปนี้
- ให้สัมปทานโดยใช้วิธีการประมูลอย่างโปร่งใสเป็นวิธีหลัก เพื่อให้เกิดการแข่งขันมากที่สุด ซึ่งจะช่วยให้สามารถเลือกผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพในการให้บริการสูงสุดและแปลงให้ผลตอบแทนส่วนเกินของเอกชนกลายเป็นผลประโยชน์ของรัฐ หรือผู้บริโภคแทน

- ควรยกร่างสัญญาสัมปทานอย่างรัดกุมเพื่อลดการใช้ดุลพินิจต่างๆ ให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ โดยเฉพาะในส่วนของสิทธิในทรัพย์สิน หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการปรับอัตราค่าใช้บริการหรือค่าตอบแทน บทลงโทษในการเลิกสัญญาก่อนสัญญาหมดอายุ และกระบวนการระงับข้อพิพาท
- ควรมีข้อกำหนดในสัญญาให้สามารถเจรจาต่อรองกันได้เฉพาะในกรณีที่มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนล่วงหน้าเท่านั้น เพื่อป้องกันผู้รับสัมปทานที่เสนอราคาในการประมูลสัมปทานสูงเกินไป โดยหวังที่จะเจรจาเพื่อแก้ไขสัญญาในภายหลัง หรือกำหนดให้มีการวางหลักประกัน (performance bond) ในการปฏิบัติตามสัญญาในมูลค่าที่สูงพอเพื่อป้องกันการผิดสัญญา
- บังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ อย่างเข้มงวด โดยมีมาตรการในการลงโทษที่เหมาะสมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืน และตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของสัญญาสัมปทานที่ผ่านมาว่า ได้ดำเนินการครบถ้วนตามกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ และเจรจาให้เอกชนจ่ายค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นอย่างเหมาะสมเป็นการแลกเปลี่ยน ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบต่อสัญญาสัมปทานหรือการแก้ไขสัญญาสัมปทานนั้นย้อนหลัง หรือมิฉะนั้น ก็ควรใช้วิธีฟ้องร้องเรียกค่าชดเชยจากผู้รับสัมปทานในส่วนที่ไม่มีการปฏิบัติตามกฎหมาย
- ออกกฎระเบียบห้ามข้าราชการระดับสูงและผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจเข้ารับตำแหน่งกรรมการผู้บริหาร หรือที่ปรึกษาในบริษัทที่รับสัมปทานจากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจในช่วงเวลาที่กำหนด เช่น 2 ปี

1.4.5 การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเกิดขึ้นจากกฎระเบียบตลอดจนวิธีปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐที่เปิดช่องให้มีการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินได้โดยง่าย โดยเฉพาะระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ระเบียบพัสดุฯ) พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 (ระเบียบ e-auction) เพื่อแก้ไขปัญหานี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะทางนโยบายดังต่อไปนี้

- ควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบ e-auction โดย 1) เพิ่มระยะเวลาในการรับฟังข้อคิดเห็นต่อร่างขอบเขตของงาน (TOR) และร่างเอกสารการประกวดราคาทางเว็บไซต์ของหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างและกรมบัญชีกลางให้นานขึ้น เช่น 15 วัน จากในปัจจุบันที่สามารถเผยแพร่เพียง 3 วัน ซึ่งทำให้ง่ายต่อการกำหนดลักษณะทางเทคนิคที่เอื้อผู้เสนอราคาบางราย และ 2) เพิ่มเวลาในการเผยแพร่เอกสารประกาศเชิญชวน เอกสารการประกวดราคา และเอกสารเบื้องต้นอื่น ๆ ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างและกรมบัญชีกลางให้นานขึ้น เช่น 30 วัน จากในปัจจุบันที่สามารถเผยแพร่เพียง 3 วัน ซึ่งทำให้ง่ายต่อการปิดกั้นการเสนอราคาของผู้ประกอบการที่ไม่ทราบข้อมูลล่วงหน้า
- ควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบพัสดุฯ เรื่องการกำหนดเงื่อนไขทางเทคนิค โดยกำหนดให้ระบุเงื่อนไขทางเทคนิคในเชิงประสิทธิภาพมากกว่าในเชิงการออกแบบหรือการบรรยายคุณลักษณะ ควรห้ามอ้างอิงมาตรฐานที่มีผลกีดกันในการแข่งขัน และห้ามไม่ให้หน่วยงานรัฐเสาะหาหรือยอมรับคำแนะนำในการกำหนด

เงื่อนไขทางด้านเทคนิคจากบริษัทที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดซื้อจัดจ้าง ยกเว้นการให้ข้อคิดเห็นที่เปิดเผยต่อสาธารณะอย่างเสมอภาคในวงกว้าง

- กำหนดให้การตัดสินใจคุณสมบัติของซัพพลายเออร์ และการตัดสินใจคัดเลือกผู้ชนะการประกวดราคา ต้องใช้หลักเกณฑ์ที่ประกาศไว้ในเอกสารประกวดราคาแล้วเท่านั้น และห้ามเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักเกณฑ์ในภายหลังจากที่มีการยื่นคุณสมบัติหรือยื่นซองประกวดราคาไปแล้ว
- แก้ไขระเบียบพัสดุฯ และจัดทำแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน และการอุทธรณ์ด้านการจัดซื้อจัดจ้างให้ชัดเจน โดยควรมีเนื้อหาอย่างน้อยดังต่อไปนี้ หน่วยงานรับเรื่องร้องเรียน สถานที่ติดต่อ ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการ คุณสมบัติและการสรรหาคณะกรรมการตัดสินเรื่องร้องเรียน การชี้แจงความเสียหาย มาตรการป้องกันการร้องเรียนเท็จ เป็นต้น นอกจากนี้ ควรกำหนดให้การพิจารณาเรื่องร้องเรียนเป็นไปด้วยความโปร่งใสโดยเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้
- กำหนดให้มีกลไกและกระบวนการสอบสวนที่เป็นอิสระจากหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้าง ในกรณีที่มีเรื่องร้องเรียน เช่น การตั้งคณะกรรมการสืบสวนที่เป็นอิสระจากหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน และกำหนดแนวทางปฏิบัติในการร้องเรียนให้ชัดเจน รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนแก่สาธารณชน
- ปรับปรุงกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่ดีสำหรับการคำนวณมูลค่าการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น หลักเกณฑ์ในการแบ่งซื้อหรือจ้างควรพิจารณาจากประเภทของพัสดุที่ต้องการจัดหาว่าเป็นประเภทเดียวกันหรือไม่ ความต้องการของผู้ใช้ว่ามีความต้องการใช้พร้อมกันหรือไม่ เป็นต้น
- แก้ไข พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542 โดยมุ่งสร้างแรงจูงใจให้ผู้เสนอราคาที่ได้รับความสะดวกหรือความเสียหายร้องเรียนต่อ ป.ป.ช. ในกรณีที่มีการกระทำที่ขัดกับกฎหมาย เช่น ให้ผู้ที่ให้พยานหลักฐานมีส่วนแบ่งในเงินค่าปรับจากผู้กระทำผิด
- กำหนดให้มีหน่วยงานภายใต้กรมบัญชีกลางทำหน้าที่เพื่อติดตามการเปิดเผยข้อมูลและการปฏิบัติตามระเบียบของหน่วยงานรัฐ ในด้านต่างๆ เช่น การเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ ตามที่กำหนดในระเบียบ e-auction ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างและกรมบัญชีกลาง

1.4.6 การลดผลตอบแทนส่วนเกินจากการใช้อิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินและป่าไม้

ความเป็นธรรมในการครอบครองและเข้าทำประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้จะเกิดขึ้นเมื่อ สังคมส่วนรวมสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐได้อย่างเท่าเทียมกัน และมีกลไกในการนำผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยรัฐกลับสู่สังคม โดยรัฐควรดำเนินการดังต่อไปนี้

- จัดให้มีกลไกในการติดตามการเปลี่ยนมือในการครอบครองที่ดินในโครงการที่รัฐจัดที่ดินให้แก่ประชาชนที่ไร้ที่ทำกินแต่ละ โครงการ รวมทั้งจัดทำทะเบียนผู้ได้รับจัดที่ดิน เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อิทธิพลเข้าไปครอบครองที่ดินที่รัฐจัดให้ นอกจากนี้ รัฐควรพิจารณายกเลิกโครงการและระงับการจัดสรรงบประมาณในโครงการซึ่งที่ดินของรัฐที่จัดสรรให้ประชาชนที่ไร้ที่ทำกินถูกเปลี่ยนมือไปแล้ว

- จัดให้มีการออกเอกสารสิทธิ์ในการใช้ประโยชน์และครอบครองที่ดินสาธารณะในรูปของโฉนดชุมชนหรือธนาคารที่ดิน
- กำหนดมาตรการป้องกันไม่ให้พื้นที่เกาะและมรดกของชาติตกอยู่กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ โดยเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐต่อสาธารณะ
- เปิดเผยข้อมูลโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ โดยเฉพาะโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ (megaproject) ให้ประชาชนได้ทราบ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทุกขั้นตอน
- ใช้เครื่องมือทางการคลังต่างๆ เช่น การเก็บภาษีทรัพย์สิน ภาษีจากกำไรการขายทรัพย์สิน ค่าธรรมเนียมพิเศษจากการเพิ่มมูลค่าที่ดิน เพื่อนำผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจกลับสู่สังคม

1.4.7 ภาษีเงินได้และการขยายฐานภาษี

ภาษีเงินได้ในประเทศไทยมีลักษณะอัตราก้าวหน้า อย่างไรก็ตาม ฐานภาษีในประเทศไทย ก็ยังมีความครอบคลุมต่ำ และมีความไม่เสมอภาคในระบบภาษีของไทยหลายประการ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐควรดำเนินการดังต่อไปนี้

- เร่งขยายฐานภาษี โดยขยายความครอบคลุมไปสู่ผู้ยังไม่ได้เสียภาษี โดยเฉพาะผู้มีความสามารถในการเสียภาษีเท่ากับผู้ที่เสียภาษีอยู่แล้วในปัจจุบัน โดยเร่งสร้างระบบการประเมินฐานภาษีที่มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม
- ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการขึ้นเสียภาษี โดยให้ผู้มีอายุครบ 18 ปี ทุกคนต้องยื่นแบบฟอร์มการเสียภาษีไม่ว่าจะมีงานทำหรือมีรายได้หรือไม่ โดยอาจให้แรงจูงใจแก่ผู้มีรายได้น้อยในการยื่นแบบฟอร์มเสียภาษีด้วย เช่น ผูกเงื่อนไขการรับสวัสดิการบางประเภท เช่น เงินค่าเลี้ยงดูบุตร สิทธิการรับการฝึกฝีมือแรงงาน เข้ากับรายได้พึงประเมินตามแบบฟอร์มการเสียภาษี
- เร่งขยายความครอบคลุมของระบบประกันสังคม เพื่อขยายสวัสดิการพื้นฐานไปสู่แรงงานนอกระบบ และสร้างฐานข้อมูลผู้เสียภาษีที่ครบถ้วน ซึ่งมีประโยชน์ในการลดการหลบเลี่ยงภาษี และช่วยให้รัฐสามารถให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มเป้าหมายได้อย่างตรงจุด เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ
- ทบทวนการลดหย่อนภาษีที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้มีรายได้สูง เช่น การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในการซื้อกองทุนเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) และกองทุนรวมหุ้นระยะยาว (LTF) และทบทวนการยกเว้นภาษีสำหรับโครงการที่ได้รับส่งเสริมการลงทุนจาก BOI ให้เหลือเท่าที่จำเป็นต่อการแข่งขันกับประเทศคู่แข่งเท่านั้น
- วางกลไกในการป้องกันการโยกย้ายรายได้จากฐานภาษีหนึ่งไปอีกฐานภาษีหนึ่งที่มีอัตราภาษีต่ำกว่า หากไม่สามารถทำได้ ควรพิจารณาระบบภาษีแบบอัตราเดียว (uniform tax rate system)
- เร่งรัดปฏิรูประบบภาษีที่ดินและทรัพย์สินให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว เพื่อขยายฐานภาษีทรัพย์สิน โดยมีข้อยกเว้นสำหรับผู้มีทรัพย์สินน้อย และเร่งสร้างความพร้อมในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน เช่น

สร้างความสามารถในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่ใกล้เคียงราคาตลาดและวางกลไกป้องกันการปิดบังทรัพย์สิน

- จัดเก็บภาษีมรดกเพื่อเป็น “สัญลักษณ์” ของการปฏิรูประบบภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ แต่ไม่ควรจัดเก็บในอัตราสูงเกินไป เพราะจะสร้างภาระในการจัดการมรดก และเพิ่มแรงจูงใจให้หลบเลี่ยงโดยการถ่ายเทมรดก

1.4.8 ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และอากรขาเข้า

แม้ว่าภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และอากรขาเข้าต่อครัวเรือนโดยรวมในปัจจุบัน มีลักษณะก้าวหน้าพอควรก็ตาม โครงสร้างภาษีดังกล่าวยังมีส่วนที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและความไม่เสมอภาคบางประการ ซึ่งรัฐควรเร่งปรับปรุงแก้ไขโดยแนวทางดังต่อไปนี้

- ทบทวนข้อกำหนดเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม และกิจการที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราศูนย์ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ เพราะการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มทำให้ห่วงโซ่ระหว่างผู้ประกอบการที่ขั้นตอนการผลิตต่างๆ ถูกแยกออกจากกัน ซึ่งทำให้ธุรกิจที่ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มไม่สามารถขอคืนภาษีซื้อวัตถุดิบได้นอกจากนี้ การได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มยังทำให้ผู้ประกอบการอยู่นอกระบบภาษีด้วย ทำให้ยากต่อการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว
- กรมสรรพากรควรเร่งพัฒนาประสิทธิภาพในการตรวจสอบการจัดเก็บภาษี เช่น ในกรณีภาษีมูลค่าเพิ่ม ปัญหาใบกำกับภาษีปลอมยังคงเป็นปัญหาที่น่าจะทำให้รัฐสูญเสียรายได้ไปมาก ทั้งนี้ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อาจพิจารณาใช้ระบบการออกใบกำกับภาษีอิเล็กทรอนิกส์ (electronic tax invoice หรือ ETI)
- ควรทบทวนการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรของ BOI เพราะสร้างความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ประกอบการ โดยผู้ประกอบการรายใหญ่ได้รับประโยชน์มากกว่ารายเล็ก ทั้งนี้ควรมีการประเมินว่าการให้สิทธิประโยชน์นั้นมีประโยชน์และต้นทุนอย่างไร เมื่อเปรียบเทียบกับทางเลือกอื่น เช่น การลดภาษีศุลกากรทั้งระบบ
- ควรกำหนดวิธีคำนวณภาษีสรรพสามิตให้มีความโปร่งใสมยิ่งขึ้น เช่น การใช้ราคาค้าปลีกเป็นฐานในการประเมินภาษีแทนการใช้ราคาหน้าโรงงาน ซึ่งตรวจสอบได้ยาก ทำให้มีการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน
- ควรลดขั้นตอนให้พิธีการทางศุลกากรมีต้นทุนต่อผู้ประกอบการลดลง และลดช่องทางการแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่
- ควรเร่งวางระบบเชื่อมโยงฐานข้อมูลภาษีของกรมสรรพากร กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิตเข้าเป็นระบบเดียวกัน ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพแก่ระบบการบริหารจัดการเก็บภาษีและระบบกำกับดูแล ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนช่วยในการปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรทั้งระบบ

1.4.9 การใช้จ่ายของรัฐ

จากการศึกษารายจ่ายของภาครัฐ โดยใช้กรณีศึกษาในสาขาการขนส่ง พบว่าผลประโยชน์มีการกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑลในระดับที่สูงมาก นอกจากนี้ ผลประโยชน์ที่ตกสู่ประชาชนมักตกอยู่กับกลุ่มที่มีรายได้ปานกลางและรายได้สูงในทุกภูมิภาค เนื่องจากรัฐเน้นการสร้างถนน แต่ไม่มีนโยบายสนับสนุนระบบขนส่งสาธารณะในภูมิภาคอย่างชัดเจน เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำดังกล่าว รัฐควรดำเนินการดังต่อไปนี้

- อุดหนุนการลงทุนในระบบขนส่งสาธารณะ รวมทั้งรถโดยสารประจำทางในทุกภูมิภาค เพื่อกระจายผลประโยชน์จากการลงทุนด้านขนส่งไปสู่ประชาชนกลุ่มต่างๆ อย่างทั่วถึง
- ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านรถไฟ เพื่อกระจายผลประโยชน์ไปสู่กลุ่มที่มีรายได้น้อยมากขึ้น
- จัดเก็บค่าบริการรถไฟฟ้า ซึ่งเป็นระบบขนส่งมวลชนของผู้มีรายได้สูง ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ให้ใกล้เคียงกับต้นทุน ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องอุดหนุน ควรอุดหนุนด้วยรายได้จากภาษีที่จัดเก็บในท้องถิ่น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ฉลองภพ สุตั้งกร์กาญจน์ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และสมชัย จิตสุชน. 2542. *ลักษณะการกระจายภาระและประโยชน์ด้านการคลังและภาษีอากรของประเทศไทย ปี 2529-2539*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

นิพนธ์ พัวพงศกร. 2547. “การผูกขาดกับระบบทุนนิยมไทย.” *รู้ทันทักษิณ*, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง บรรณาธิการ. สำนักพิมพ์ขคิดด้วยคน, www.2475.com.

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. 2552. การคลังเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 11 วันที่ 6 พฤศจิกายน.

ประเวศ วสี. 2553. “การปฏิรูปประเทศไทยโดยใช้สังคมนำ การเมืองตาม.” การบรรยายพิเศษเรื่องการปฏิรูปประเทศไทย เนื่องในงานประชุมปฏิรูปประเทศเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน เวลา 10.00 น. ณ ห้องประชุมแซฟไฟร์ 4-5 อิมแพ็คเมืองทองธานี.

วิโรจน์ ณ ระนอง อัญญา ณ ระนอง และอรรถกฤต เล็กศิริวิไล. 2550. *แนวทางและทางเลือกในการสร้างตัวแบบสำหรับการวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ (Benefit Incidence Analysis) จากเงินอุดหนุนของภาครัฐในโครงการหลักประกันสุขภาพ* ใน รายงานเล่มที่ 3 โครงการวิจัย การใช้ข้อมูลการสำรวจมาวัดผลกระทบของโครงการ 30 บาทฯ และหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่มีต่อการค่าใช้จ่ายด้าน

สุขภาพของประชาชนและการลดความยากจน และการสร้างดัชนีชี้วัดความเป็นธรรมด้านสุขภาพ.
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. 2547. “สายสัมพันธ์ทางการเมืองกับผลตอบแทนในตลาดหุ้นไทย.” ใน *รู้ทันทักษิณ*
เล่ม 2, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ขคิดด้วยคน.

อัมมาร สยามวาลา และสมชัย จิตสุชน. 2550. “แนวทางการแก้ปัญหาความยากจน: เสรีนิยม ประชานิยม หรือรัฐ
สวัสดิการ.” บทความเสนอในงานสัมมนาประจำปี 2550 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
เรื่อง จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร : แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ, 10-11 พฤศจิกายน
ณ โรงแรมเอมบาสาเคอร์ ซิตี จอมเทียน จังหวัดชลบุรี.

อภิชาติ สถิตนิรามัย และคณะ. 2553. “ร่างรายงานเบื้องต้นโครงการวิจัยการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและ
สังคมของชนชั้นใหม่.” เสนอต่อ สถาบันนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ภาษาอังกฤษ

Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*.
Cambridge University Press.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James Robinson. 2004. Institutions as the Fundamental Cause of
Long-Run Growth. NBER Working Paper No. 10481. National Bureau of Economic Research,
Cambridge.

Bhagwati, Jagdish N. 1987. “Directly Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities.” *The New Palgrave
Dictionary of Economics*. Edited by J. Eatwell, p. 845-847. New York: Stockton Press.

Engerman, S.L., and K. L. Sokoloff. 2002. “Factor endowments, inequality and paths of development
among New World economy.” *Economia* 3: 41-102.

Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

Imai, M. 2006. “Mixing Family Business with Politics in Thailand.” *Asian Economic Journal* 20(3): 241-
256.

Kobsak Pootrakool, Kiatipong Ariyapruchya, and Thammanon Sodsrichai. 2005. *Long-term Saving in
Thailand: Are we saving enough and what are the risks?* Bank of Thailand.

Krueger, Anne O. 1974. “The Political Economy of the Rent-Seeking Society.” *American Economic
Review* 64 (June): 291-303.

- Marshall, M., and K. Jaggers. 2000. *Polity IV Project*. Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland.
- Morck, Randall, Daniel Wolfenzon, and Bernard Yeung. 2005. "Corporate Governance, Economic Entrenchment, and Growth." *Journal of Economic Literature* 43(3): 655-720.
- Olson, M. 2000. *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorship*. New York: Basic Books.
- Pramuan Bunkanwanicha, and Yupana Wiwattanakantang. 2006. "Big Business Owners and Politics: Investigating the Economic Incentives for Holding Public Office." Center for Economic Institutions Working Paper Series, No. 2006-10.
- Przeworski, A. 2006. "Self-enforcing Democracy." In *The Oxford Handbook of Political Economy*, edited by Weingast, Barry R., and Donald A. Wittman. Oxford University Press.
- Sachs, Jeffrey. 1989. *Developing Country Debt and the World Economy*. National Bureau of Economic Research Project Report. University of Chicago Press, ISBN 0-226-73338-6.
- Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny. 1998. "The Quality of Government." *Harvard Institute of Economic Research Working Papers* 1847. Harvard - Institute of Economic Research.
- Tullock, Gordon. 1967. "The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies and Theft." *Western Economic Journal (now Economic Inquiry)*, 5 (June): 224-232.
- _____. 1980. "Rent Seeking as a Negative-Sum Game." In *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, edited by J.M. Buchanan, R.D. Tollison, and G. Tullock. College Station: Texas A&M University Press.
- You, J., and Khagram, S. 2004. Inequality and corruption. Hausere Center for Non-profit Organization. Working paper 22, KSG Working paper series RWP04-001.
- Worawan Chandoevhit. 2010. The Impact of the Global Financial Crisis and Policy Responses in Thailand. A Research Report prepared for the Rockefeller Foundation, Thailand Development Research Institute.

บทที่ 2

การผูกขาดกับความเหลื่อมล้ำในภาคธุรกิจ

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์

2.1 บทนำ

การผูกขาดถือเป็นช่องทางในการแสวงหากำไร “ทางลัด” ของธุรกิจ เนื่องจากธุรกิจที่มีอำนาจผูกขาดสามารถสร้างกำไรได้อย่างง่ายดายโดยการขึ้นราคาสินค้าหรือค่าบริการ โดยไม่จำเป็นต้องทุ่มเทพยายามเพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันให้เหนือคู่แข่ง นอกจากนี้แล้ว ธุรกิจที่มีอำนาจผูกขาดในตลาดดังกล่าวยังสามารถเอาเปรียบหรือกลั่นแกล้งคู่แข่งเพื่อที่จะครอบครองส่วนแบ่งตลาด การผูกขาดจึงเป็นการถ่ายโอนทรัพย์สินจากผู้บริโภคหรือจากธุรกิจขนาดย่อมที่มักเป็นผู้ถูกกลั่นแกล้งไปยังธุรกิจที่ผูกขาด หากภาครัฐไม่เข้ามาป้องกันและปราบปรามพฤติกรรมที่เป็นการผูกขาดในภาคธุรกิจแล้ว การถ่ายโอนกำไรดังกล่าวอย่างต่อเนื่องย่อมนำไปสู่การสะสมทุนของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งนับวันจะยิ่งทรงพลังทางเศรษฐกิจมากขึ้น และเมื่อกลุ่มทุนผูกขาดเหล่านี้สามารถเข้ามาครอบงำกลไกของภาครัฐได้ โดยการเอื้อผลประโยชน์ให้แก่การเมืองซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายหรือแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลกฎ กติกาแล้ว ผู้บริโภคและธุรกิจขนาดย่อมก็จะไร้ที่พึ่งพาเมื่อรัฐกลายเป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์ของธุรกิจขนาดใหญ่ มิใช่ผู้พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของสาธารณะดังที่ควรจะเป็น

พัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศที่การบริหารประเทศถูกรอบงำโดยกลุ่มทุนผูกขาดขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะส่งผลให้ช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวยถ่างมากขึ้น เนื่องจากนโยบายต่างๆ ทั้งในด้านการส่งเสริมและในด้านการกำกับควบคุมธุรกิจต่างมุ่งเน้นไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์แก่ธุรกิจขนาดใหญ่มากกว่าธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งเป็นแหล่งการจ้างงานและเป็นแหล่งกำเนิดแห่งองค์ความรู้และนวัตกรรมที่สำคัญของประเทศ¹ นอกจากนี้แล้ว ความเหลื่อมล้ำของรายได้ในภาคธุรกิจก็จะนำไปสู่ปัญหาความมั่นคงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เมื่อธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมซึ่งเป็นแหล่งรายได้ของประชากรจำนวนมากไม่มี “พื้นที่ทำกิน”

การศึกษานี้มีเป้าหมายที่จะสำรวจพฤติกรรมการผูกขาดในประเทศไทยว่ามีความแพร่หลายมากหรือน้อยเพียงใด รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยและสิ่งแวดล้อมต่างๆ ทั้งในเชิงธุรกิจ กฎหมาย และสถาบันที่เอื้อให้

¹ ข้อมูลจากสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมทั้งหมด 2,274,524 ราย ในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 99.5 ของจำนวนวิสาหกิจทั้งหมด และมีการจ้างงาน 8.86 ล้านคน ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 76.7 ของการจ้างงานในภาคธุรกิจทั้งหมด

เกิดการผูกขาด เพื่อนำเสนอแนวนโยบายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการผูกขาดทางการค้าอันจะช่วยส่งเสริมโอกาสทางการค้าของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เพื่อที่จะลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในภาคธุรกิจไทย

อนึ่ง คณะผู้วิจัยตระหนักว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างธุรกิจขนาดย่อมและขนาดใหญ่นั้นมีเหตุปัจจัยอื่นๆ อีก เช่น การเข้าถึงแหล่งเงินทุน หรือ การเข้าถึงเทคโนโลยี และตลาด ซึ่งรัฐมีบทบาทในการให้การส่งเสริม หากแต่มาตรการเหล่านี้จะไร้ค่า หากสุดท้ายแล้ว วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่สามารถก่อร่างสร้างตนขึ้นมาได้จนสามารถแข่งขันเคียงคู่กับธุรกิจในตลาดได้จะต้องล้มหายตายจากไปจากการถูกกีดกันการแข่งขันหรือจากมาตรการทางภาษี หรือ กฎ ระเบียบต่างๆ ของภาครัฐที่เอื้อต่อธุรกิจขนาดใหญ่ มากกว่าธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

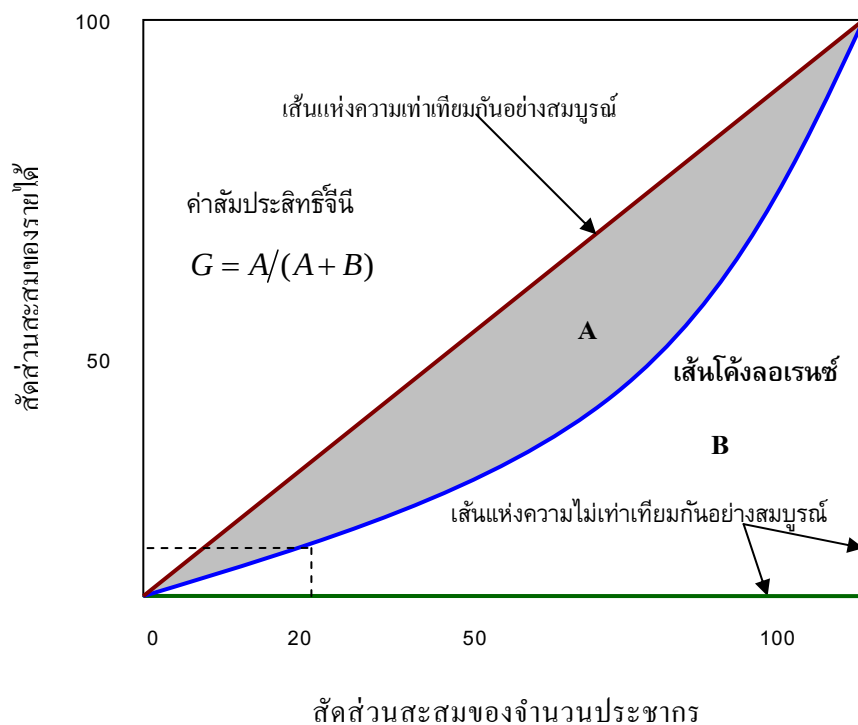
โครงสร้างของรายงานฉบับนี้มีดังต่อไปนี้ ส่วนที่ 2 จะศึกษาถึงลักษณะของการกระจายรายได้ในภาคธุรกิจเอกชนไทยว่ามีลักษณะที่กระจุกตัวหรือกระจายตัวอย่างไร และมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงอย่างไรในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาเพื่อที่จะให้ภาพรวมเกี่ยวกับระดับของความเหลื่อมล้ำในภาคธุรกิจไทย ส่วนที่ 3 จะศึกษาถึงการผูกขาดในภาคธุรกิจไทยว่ามีความแพร่หลายมากหรือน้อยเพียงใด มีลักษณะอย่างไร และเกิดขึ้นในอุตสาหกรรมใดบ้าง และการผูกขาดเหล่านั้นมีผลอย่างไรต่อการสะสมทุนของธุรกิจขนาดใหญ่ การแข่งขันในตลาด และโครงสร้างของภาคธุรกิจโดยรวม ส่วนที่ 4 จะเป็นการศึกษาถึง กฎ กติกาในการป้องกันการผูกขาดของภาครัฐว่ามีประสิทธิภาพในการปกป้องคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมต่อธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจต่ำหรือไม่ อย่างไร และศึกษาการผูกขาดที่เกิดจากนโยบายหรือกฎ กติกาของภาครัฐเอง ซึ่งรวมถึงการผูกขาดของวิสาหกิจของรัฐ และการผูกขาดของธุรกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับของภาครัฐ (regulated industries) และในส่วนที่ 5 ซึ่งเป็นส่วนสุดท้ายนั้น จะนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทย เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ในภาคธุรกิจไทย โดยการที่ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีโอกาสที่จะเจริญเติบโตภายใต้ร่มเงาของบริษัทขนาดใหญ่จะสามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประชากรในประเทศ

2.2 การเปลี่ยนแปลงของการกระจายรายได้ของภาคธุรกิจไทยในช่วงปี พ.ศ. 2547 - 2551

ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ² (Gini coefficient) เป็นตัวชี้วัดที่ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในการวัดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้หรือการกระจายความมั่งคั่ง (wealth) ของประชากรในประเทศหนึ่งๆ ค่าสัมประสิทธิ์จีนิสามารถคำนวณได้หลายวิธี แต่วิธีซึ่งเป็นที่นิยมมากที่สุดคือ การกำหนดจากเส้นโค้งลอเรนซ์ (Lorenz curve) ดังแสดงในรูปที่ 2.1

² ค่าสัมประสิทธิ์จีนิถูกพัฒนาขึ้นโดยนักสถิติชาวอิตาลีที่ชื่อ คอรัโด จินี (Corrado Gini) ซึ่งได้ตีพิมพ์ครั้งแรกในผลงานชื่อ Variability and Mutability เมื่อปี ค.ศ. 1912

รูปที่ 2.1 เส้นโค้งลอเรนซ์และการคำนวณค่าสัมประสิทธิ์จีนิ



ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัยจากฐานข้อมูลรายได้ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

เส้นโค้งลอเรนซ์เป็นกราฟเส้นซึ่งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างค่าสัดส่วนสะสมของจำนวนประชากร และค่าสัดส่วนสะสมของรายได้ ตัวอย่างเช่น ในประเทศหนึ่งที่ประชากรทุกคนมีรายได้เท่าเทียมกันหมด ร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมดในประเทศจะมีรายได้รวมกันคิดเป็นร้อยละ 20 ของรายได้รวมของประชากรทั้งหมด ในกรณีดังกล่าวนี้ สัดส่วนสะสมของรายได้กับสัดส่วนสะสมของจำนวนประชากรจะมีค่าเท่ากัน และทำให้ได้เส้นลอเรนซ์ที่เป็นเส้นตรงทแยงมุม 45 องศา ซึ่งแสดงถึงการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์ (perfect equality) แต่ถ้าประชากรในประเทศมีรายได้ไม่เท่าเทียมกัน ร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมดที่มีรายได้น้อยที่สุดอาจมีรายได้รวมกันคิดเป็นเพียง ร้อยละ 10 ของรายได้ของประชากรโดยรวมเท่านั้น ตามที่ปรากฏในรูปที่ 2.1 ข้างต้น ดังนั้น ถ้าเส้นโค้งลอเรนซ์ยิ่งห่างจากเส้นทแยงมุม 45 องศาเท่าไร ยิ่งแสดงถึงความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ที่มากขึ้นเท่านั้น

ค่าสัมประสิทธิ์จีนิสามารถคำนวณได้จากการหาสัดส่วนของพื้นที่ A ตามที่ปรากฏในรูปที่ 2.1 หากด้วยพื้นที่ A รวมกับพื้นที่ B (หรือก็คือสามเหลี่ยมใต้เส้นทแยงมุม 45 องศา) ค่าสัมประสิทธิ์จีนิที่เท่ากับ 0 หมายถึงการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์ (perfect equality) ซึ่งจะแสดงโดยเส้นโค้งลอเรนซ์ที่เป็นเส้นเดียวกันกับเส้นแห่งความเท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์ หรือเส้นทแยงมุม 45 องศา และค่าสัมประสิทธิ์จีนิที่เท่ากับ 1 หมายถึงความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้อย่างสมบูรณ์ (perfect inequality) ซึ่งจะแสดงโดยเส้นโค้งลอเรนซ์ที่เป็นเส้นเดียวกันกับแกนนอนรวมถึงแกนตั้งทางด้านขวา หรืออาจเรียกว่าเส้นแห่งความไม่เท่าเทียม

กันอย่างสมบูรณ์ (line of perfect inequality) โดยค่าสัมประสิทธิ์จีนิที่สูงย่อหมายความว่าความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ที่สูงเช่นเดียวกัน

คณะผู้วิจัยได้นำเอาวิธีการดังกล่าวมาใช้ในการศึกษาสถานการณ์การกระจายรายได้ของภาคธุรกิจในประเทศไทย เพื่อดูว่าภาคธุรกิจไทยมีการกระจุกตัวทางรายได้มากหรือน้อยเพียงใด และการกระจุกตัวของรายได้ดังกล่าวมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา โดยสามารถนำค่าสัมประสิทธิ์จีนิมาใช้ในการวิเคราะห์ได้เช่นเดียวกันกับการศึกษาถึงสถานการณ์การกระจายรายได้ของประชากรในประเทศ โดยได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ สถานการณ์การกระจายรายได้ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งจะให้ภาพการกระจายรายได้เฉพาะในกลุ่มธุรกิจที่เป็นบริษัทมหาชน และสถานการณ์การกระจายรายได้ของบริษัทที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งจะให้ข้อมูลของภาคธุรกิจไทยในภาพรวม

การศึกษาถึงสถานการณ์การกระจายรายได้ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ (listed company) คณะผู้วิจัยได้อาศัยข้อมูลรายได้รายบริษัทจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (SETSMART) ในช่วงปี พ.ศ. 2547-2551 จำนวนทั้งสิ้น 385 บริษัท ข้อมูลรายได้ที่นำมาใช้ในที่นี้คือข้อมูลรายได้รายปีปฏิทิน ซึ่งได้มาจากงบกำไรขาดทุนของบริษัทที่เป็นงบเดี่ยว คณะผู้วิจัยได้นำข้อมูลรายได้ดังกล่าวมาคำนวณค่าสัมประสิทธิ์จีนิเพื่อประเมินการเปลี่ยนแปลงของการกระจุกตัวของรายได้ของภาคธุรกิจในประเทศไทยในช่วงเวลา 5 ปีที่ผ่านมา นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้แยกกลุ่มบริษัทออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มบริษัทที่มีรายได้สูงที่สุดจำนวนร้อยละ 20 (Top 20%) และกลุ่มบริษัทที่มีรายได้น้อยที่สุดจำนวนร้อยละ 20 (Bottom 20%) จากจำนวนบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ทั้งหมด โดยที่บริษัททั้ง 2 กลุ่มจะมีจำนวนบริษัทในกลุ่ม 77 บริษัทเท่ากัน ทั้งนี้ การจัดกลุ่มตามลักษณะดังกล่าวถือเป็นการจัดกลุ่มตามรูปแบบซึ่งเป็นที่ยอมรับเมื่อทำการศึกษาถึงการกระจายรายได้ของประชากรในประเทศไทย³

เมื่อนำข้อมูลรายได้ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ทั้งหมดมาพล็อตเส้นโค้งลอเรนซ์⁴ ตามที่ปรากฏในรูปที่ 2.2 ด้านล่างนี้ พบว่า

- (1) โครงสร้างรายได้ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์มีลักษณะการกระจุกตัวค่อนข้างสูง ดังจะเห็นว่าร้อยละ 80 ของจำนวนบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ทั้งหมดมีรายได้รวมกันคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 10-15 ของรายได้รวมของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ทั้งหมด ขณะที่รายได้รวมของกลุ่มบริษัท Top 20% กลับมีสัดส่วนสะสมของรายได้ที่สูงถึงร้อยละ 85-90 ของรายได้รวมของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ทั้งหมด

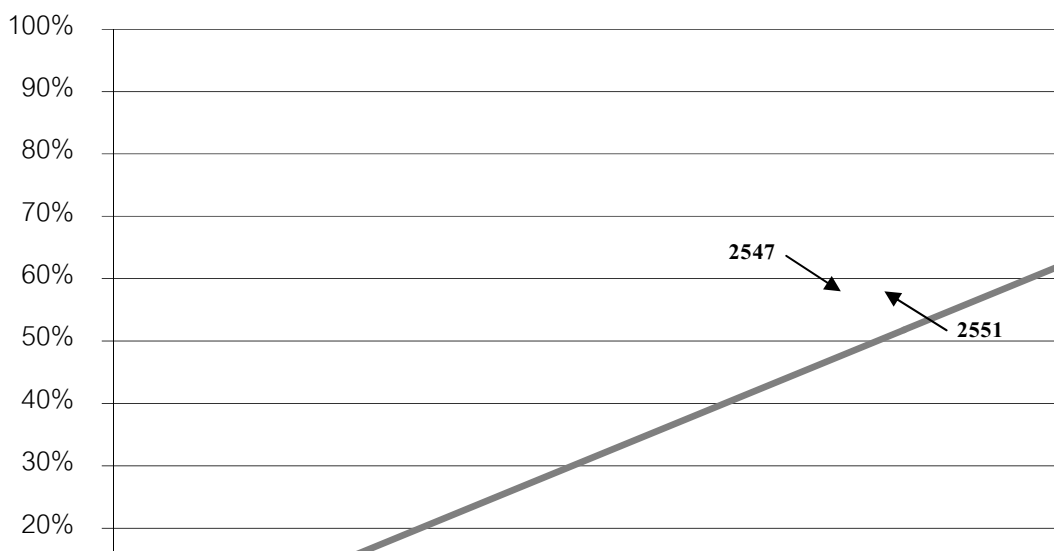
³ จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

⁴ ใช้การคำนวณในเว็บไซด์ <http://www.wessa.net/co.wasp>

- (2) เส้นโค้งลอเรนซ์ที่ได้มีแนวโน้มที่จะออกห่างจากเส้นแห่งความเท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์มากขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป ซึ่งหมายความว่า การกระจายรายได้ของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์มีลักษณะที่กระจุกตัวมากขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2547-2551

รูปที่ 2.2 เส้นโค้งลอเรนซ์คำนวณจากรายได้ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

สัดส่วนสะสมของรายได้



ที่มา: ประมวลข้อมูลบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ จากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

จากข้อมูลรายได้ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และค่าสัมประสิทธิ์จีนิที่คณะผู้วิจัยคำนวณได้ ตามที่ปรากฏในตารางที่ 2.1 พบว่าค่าสัมประสิทธิ์จีนิมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นจาก 0.7617 ในปี พ.ศ. 2547 เป็น 0.7864 ในปี พ.ศ. 2551 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ในภาคธุรกิจเอกชนไทยที่เพิ่มสูงขึ้นในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา เนื่องจากคณะผู้วิจัยได้ใช้กลุ่มตัวอย่างบริษัทกลุ่มเดียวกันในการคำนวณค่าสัมประสิทธิ์จีนิในช่วง 5 ปี คือ บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จำนวน 385 บริษัท การเปลี่ยนแปลงของค่าสัมประสิทธิ์จีนิย่อมแสดงให้เห็นว่า ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาอัตราการขยายตัวของกลุ่มบริษัทขนาดเล็กโดยเฉลี่ยแล้วต่ำกว่าอัตราการขยายตัวของกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่ ซึ่งส่งผลทำให้ส่วนแบ่งรายได้สะสมลดน้อยลง

แม้การขยายตัวของบริษัทขนาดใหญ่ไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งที่ไม่ดี แนวโน้มของการกระจุกตัวของภาคธุรกิจที่สูงขึ้นดังกล่าว ทำให้เห็นว่าภาครัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมอย่างจริงจังมากขึ้น เนื่องจากพฤติกรรมในการใช้อำนาจทางตลาดเพื่อการผูกขาดหรือกีดกันการแข่งขันเป็นช่องทางที่ธุรกิจสามารถแสวงหากำไรส่วนเกินได้อย่างง่าย ซึ่งจะส่งผลให้รายได้จากการประกอบธุรกิจกระจุกตัวอยู่กับผู้ที่เป็เจ้าของบริษัทหรือเครือบริษัทขนาดใหญ่ไม่ทั่วถึง นอกจากนี้แล้ว การผูกขาดทางธุรกิจยังเป็นการปิดกั้นโอกาสในการเจริญเติบโตของธุรกิจขนาดย่อมที่เป็นแหล่งการจ้างงาน

และแหล่งการสร้างรายได้ที่สำคัญของประเทศอีกด้วย โดยกว่าร้อยละ 76.7 ของการจ้างงานทั้งหมดเป็นการจ้างงานในธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม)

นอกจากนี้แล้ว ข้อมูลจากตารางที่ 2.1 ยังแสดงให้เห็นว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2547-2551 สัดส่วนรายได้ของบริษัทในกลุ่ม Top 20% ได้เพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 81.02 เป็นร้อยละ 86.28 ในขณะที่สัดส่วนรายได้ของบริษัทในกลุ่ม Bottom 20% กลับลดลงจากร้อยละ 0.93 เหลือเพียงร้อยละ 0.53 หรือลดลงเกือบครึ่งหนึ่ง ส่งผลทำให้รายได้รวมของบริษัทในกลุ่ม Top 20% ในปี พ.ศ. 2551 มีค่าสูงถึง 162 เท่าของรายได้รวมของบริษัทในกลุ่ม Bottom 20% ในปีเดียวกัน ซึ่งเพิ่มสูงขึ้นจาก 87 เท่าในปี พ.ศ. 2547 ตัวเลขดังกล่าวชี้ชัดว่า โครงสร้างรายได้ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์มีลักษณะที่กระจุกตัวมากขึ้นอย่างชัดเจนในช่วงปี พ.ศ. 2547-2551

การที่รายได้ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์มีลักษณะการกระจายที่กระจุกตัวมากขึ้นนั้น ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า ในช่วงเวลา 5 ปีที่ทำการการศึกษา บริษัทที่มีขนาดใหญ่มีอัตราการขยายตัวของรายได้ที่สูงกว่าบริษัทที่มีขนาดเล็กกว่า ทำให้ส่วนแบ่งรายได้ของบริษัทที่มีขนาดใหญ่ยิ่งเพิ่มสูงมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 2.1 ว่ากลุ่มบริษัท Top 20% มีอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ที่สูงกว่ากลุ่มบริษัท Bottom 20% ในทุกปี โดยบริษัทขนาดใหญ่โดยรวมมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 20 ทุกปี ยกเว้นปี พ.ศ. 2550 ที่ลดลงเหลือร้อยละ 9.31 แต่ถึงกระนั้นก็ยังเป็นอัตราที่สูงกว่าอัตราการขยายตัวของรายได้ของกลุ่มบริษัทที่มีขนาดเล็กกว่า และเป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มบริษัทขนาดกลาง (Middle 60%) จะมีอัตราการขยายตัวของรายได้ที่ต่ำเมื่อเทียบกับบริษัทกลุ่มอื่นๆ ทุกปี ยกเว้นในปี พ.ศ. 2549 ที่อัตราการขยายตัวของรายได้ของกลุ่มบริษัทขนาดกลางสูงกว่ากลุ่มบริษัทขนาดเล็ก

จากค่าสัมประสิทธิ์จีนิที่คำนวณได้ในตารางที่ 2.1 เมื่อทำการเปรียบเทียบการกระจายรายได้ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์กับการกระจายของประชากรในประเทศไทย โดยใช้ข้อมูลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าการกระจายรายได้ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จะมีความเหลื่อมล้ำที่สูงกว่าการกระจายรายได้ของประชากรไทย ซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์จีนิอยู่ระหว่าง 0.49-0.51 ในช่วงเวลาเดียวกัน อนึ่ง ค่าสัมประสิทธิ์ดังกล่าวยังไม่สามารถสะท้อนความเหลื่อมล้ำในภาคธุรกิจที่แท้จริงเนื่องจากจำนวนบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ซึ่งเป็นธุรกิจขนาดใหญ่คิดเป็นสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ 0.2 ของจำนวนวิสาหกิจที่จดทะเบียนทั้งหมด ซึ่งมีกว่าสองแสนราย จากจำนวนดังกล่าวร้อยละ 99.5 เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวคณะผู้วิจัยจึงได้วิเคราะห์การกระจุกตัวของรายได้ของนิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทยทั้งหมดเพิ่มเติม โดยใช้ฐานข้อมูลจากบริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานในการให้บริการข้อมูลบริษัทจดทะเบียนในประเทศไทยแบบออนไลน์ หรือ บริษัท บิซิเนส ออนไลน์ จำกัด (มหาชน)

ตารางที่ 2.1 รายได้ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

ปี	2547	2548	2549	2550	2551
รายได้ (ล้านบาท)					
ทั้งหมด 385 บริษัท	3,285,874.24	3,940,387.45	4,616,918.59	5,023,152.31	5,927,134.79
Top 20%	2,662,247.87	3,262,178.90	3,880,415.85	4,249,581.35	5,113,920.54
Middle 60%	592,993.41	646,585.25	704,520.05	741,322.39	781,717.79
Bottom 20%	30,632.96	31,623.30	31,982.69	32,248.56	31,496.46
สัดส่วนรายได้ (ร้อยละ)					
ทั้งหมด 385 บริษัท	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Top 20%	81.02	82.79	84.05	84.60	86.28
Middle 60%	18.05	16.41	15.26	14.76	13.19
Bottom 20%	0.93	0.80	0.69	0.64	0.53
สัดส่วนรายได้ Top 20% ต่อ Bottom 20% (เท่า)	87	103	121	132	162
อัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ต่อปี¹ (ร้อยละ)					
ทั้งหมด 385 บริษัท	-	19.92	17.17	8.80	18.00
Top 20%	-	21.82	18.52	9.31	20.40
Middle 60%	-	11.60	11.25	6.15	5.41
Bottom 20%	-	16.07	4.10	8.05	11.03
ค่าสัมประสิทธิ์จีนี³	0.7617	0.7788	0.7800	0.7696	0.7864

1 ในการคำนวณค่าสัดส่วนรายได้ คณะผู้วิจัยได้ใช้กลุ่มตัวอย่างเดิมในทุกปี คือ กลุ่มบริษัททั้งหมดจำนวน 385 บริษัท ทั้งนี้เพื่อมิให้มีการเข้าหรือออกของบริษัทที่มีผลต่อการการกระจุกตัวของตลาด

2 ในการคำนวณหาอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ของบริษัทในกลุ่ม Top 20% Middle 60% และ Bottom 20% เนื่องจากในแต่ละปี บริษัทที่อยู่ในแต่ละกลุ่มจะแตกต่างกันไปตามระดับรายได้ที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง และเนื่องด้วยกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาในที่นี้มีจำนวนน้อย (385 บริษัท) ดังนั้นการหาอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ต่อปี โดยพิจารณาเฉพาะบริษัทที่อยู่ในทั้ง 3 กลุ่มดังกล่าวในแต่ละปีจึงไม่เหมาะสม เพราะอาจทำให้เกิดความเบี่ยงเบนของค่าที่คำนวณอันเกิดจากการเลือกข้อมูลที่ผิดได้ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจากการเลือก (selection bias) ดังกล่าว จึงได้ทำการคำนวณอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ต่อปีใหม่ โดยถือเอาเฉพาะบริษัทที่อยู่ในกลุ่ม Top 20% Middle 60% และ Bottom 20% ในปี พ.ศ. 2547 เท่านั้น

3 ใช้การคำนวณในเว็บไซต์ <http://www.wessa.net/co.wasp>

ที่มา: ประมวลข้อมูลบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ จากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ในการศึกษาสถานการณ์การกระจายรายได้ของนิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทย ซึ่งมีอยู่กว่าสองแสนราย ในช่วงปี พ.ศ. 2548-2550 คณะผู้วิจัยได้จำแนกกลุ่มบริษัทออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มบริษัทที่มีรายได้มากที่สุดจำนวนประมาณสองหมื่นราย หรือคิดเป็นร้อยละ 10 จากจำนวนบริษัทที่จดทะเบียนกับ

กรมพัฒนาธุรกิจการค้าทั้งหมดในแต่ละปี (Top 10%) และกลุ่มบริษัทที่มีรายได้น้อยที่สุดจำนวนร้อยละ 10 (Bottom 10%) ทำให้มีจำนวนบริษัทจดทะเบียนที่ใช้ในการศึกษาทั้งหมดจำนวนกว่าสี่หมื่นรายในแต่ละปี⁵ นั่นคือ คณะผู้วิจัยมิได้ทำการคำนวณค่าสัมประสิทธิ์จีนีเพื่อวัดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ของบริษัทจดทะเบียนทั้งหมด เนื่องจากไม่สามารถดาวน์โหลดข้อมูลรายได้ของบริษัทจดทะเบียนทั้งหมดกว่าสองแสนรายในแต่ละปีจากฐานข้อมูลออนไลน์ได้ เนื่องจากข้อจำกัดทางเทคนิคของผู้ให้บริการข้อมูลที่ทำให้การดาวน์โหลดข้อมูลต้องใช้เวลานาน

จากข้อมูลรายได้ของบริษัทจดทะเบียนทั้งหมดที่ปรากฏในตารางที่ 2.2 โครงสร้างรายได้ของนิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทยทั้งหมดมีลักษณะการกระจุกตัวที่สูงมาก โดยกลุ่มบริษัทที่มีรายได้สูงที่สุดจำนวนร้อยละ 10 จากจำนวนบริษัทจดทะเบียนทั้งหมดมีรายได้รวมกันถึงร้อยละ 85.61 ในปี พ.ศ. 2548 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 89.07 ในปี พ.ศ. 2550 ในทางกลับกัน กลุ่มบริษัทที่มีรายได้น้อยที่สุดจำนวนร้อยละ 10 กลับมีส่วนแบ่งรายได้ที่ลดลงจากร้อยละ 0.01 ในปี พ.ศ. 2548 เหลือเพียงร้อยละ 0.007 ในปี พ.ศ. 2550 ทั้งนี้ การกระจุกตัวของรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นเป็นผลมาจากการที่ในช่วงเวลาดังกล่าว บริษัทในกลุ่ม Top 10% มีอัตราการเติบโตของรายได้ที่สูงกว่าบริษัทในกลุ่ม Bottom 10% คือร้อยละ 12.96 และร้อยละ 5.27 ในปี พ.ศ. 2549 และ 2550 ตามลำดับ เทียบกับร้อยละ 3.77 และติดลบร้อยละ 16.3 สำหรับกลุ่มบริษัทขนาดกลาง และร้อยละ 3.37 และติดลบร้อยละ 15.83 สำหรับกลุ่มบริษัทขนาดเล็กในปีเดียวกัน จากตัวเลขดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าระดับรายได้ของธุรกิจขนาดย่อมนั้นมีความผันผวนต่อสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจมากกว่าบริษัทขนาดใหญ่อย่างมาก

โดยสรุปแล้ว โครงสร้างรายได้ของภาคธุรกิจไทยมีการกระจุกตัวที่เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้ การที่บริษัทขนาดใหญ่มีอัตราการขยายตัวของรายได้ที่สูงกว่าบริษัทที่มีขนาดเล็กกว่าไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งที่ไม่ดี หากบริษัทเหล่านั้นประสบความสำเร็จทางธุรกิจด้วยความสามารถของตนเอง มิใช่จากอำนาจผูกขาดที่รัฐหยิบยื่นให้ผ่านระบบสัมปทานหรือจาก กฎ ระเบียบของภาครัฐที่จำกัดหรือกีดกันการแข่งขัน และไม่ใช้อำนาจทางตลาดในการเอารัดเอาเปรียบหรือกลั่นแกล้งคู่แข่งเพื่อรักษาส่วนแบ่งตลาดของตนเอง

⁵ เนื่องจากข้อจำกัดของเวลาและค่าใช้จ่ายในการดาวน์โหลดข้อมูลจากฐานข้อมูลบริษัทจดทะเบียนออนไลน์ คณะผู้วิจัยจึงไม่สามารถใช้ข้อมูลรายได้ของกลุ่มบริษัท Top 20% และ Bottom 20% ดังเช่นในกรณีของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ซึ่งมีอยู่เพียง 385 บริษัท

ตารางที่ 2.2 รายได้ของบริษัทที่จดทะเบียนกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า

ปี	2548	2549	2550
จำนวนบริษัททั้งหมด ¹	212,267	234,429	251,365
รายได้ (ล้านบาท)			
บริษัททั้งหมด	22,119,565.93	24,693,284.07	25,282,949.88
Top 10%	18,937,294.42	21,391,479.56	22,519,290.60
Middle 80%	3,180,028.58	3,299,823.84	2,761,890.87
Bottom 10% ²	2,242.93	1,980.67	1,768.41
สัดส่วนรายได้ (ร้อยละ)			
บริษัททั้งหมด	100.00	100.00	100.00
Top 10%	85.61	86.63	89.07
Middle 80%	14.38	13.36	10.92
Bottom 10%	0.0101	0.0080	0.0070
สัดส่วนรายได้ Top 10% ต่อ Bottom 10% (เท่า)	8,443	10,800	12,734
อัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ต่อปี³ (ร้อยละ)			
บริษัททั้งหมด	17.18	11.64	2.39
Top 10%	-	12.96	5.27
Middle 80%	-	3.77	-16.30
Bottom 10%	-	3.37	-15.83

1 จำนวนบริษัททั้งหมดในที่นี้ ได้นับรวมเฉพาะบริษัทที่มีรายได้มากกว่า 10,000 บาทต่อปี

2 ในการหาระดับรายได้รวมของบริษัทในกลุ่ม Bottom 10% คณะผู้วิจัยได้ทำการปรับระดับรายได้ขึ้นต่ำต่อปีของบริษัทที่จะนับรวมอยู่ในกลุ่มบริษัทที่มีรายได้น้อยที่สุดร้อยละ 10 จาก 0 บาท หรือไม่มีรายได้ ขึ้นมาเป็น มีรายได้มากกว่า 10,000 บาทต่อปีงบประมาณ เนื่องจากมีแนวโน้มที่ว่าบริษัทในกลุ่มที่มีรายได้น้อยกว่า 10,000 บาทต่อปี อาจไม่ได้ทำการประกอบกิจการอยู่จริง

3 คณะผู้วิจัยได้ทำการคำนวณอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ของบริษัทในกลุ่ม Top 10% และ Bottom 10% ในแต่ละปีแยกออกจากกัน โดยมิได้ถือเอาเฉพาะบริษัทที่อยู่ในกลุ่ม Top 10% และ Bottom 10% ในปีเริ่มต้น (ในกรณีนี้คือปี พ.ศ. 2548) เป็นหลัก เช่นเดียวกับการคำนวณหาอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เนื่องด้วยคาดว่าแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาอคติจากการเลือกตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะลดน้อยลง เมื่อกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการศึกษามีขนาดใหญ่ขึ้น

ที่มา: บริษัท บิสซิเนส ออนไลน์ จำกัด (มหาชน)

บริษัทขนาดใหญ่ในประเทศไทยมีลักษณะอย่างไร ตารางที่ 2.3 แสดงรายชื่อบริษัทที่มีรายได้สูงสุดจำนวน 50 รายในตลาดหลักทรัพย์⁶ รายชื่อดังกล่าวสามารถสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย ดังนี้

⁶ รายชื่อบริษัทที่มีรายได้สูงสุด 50 รายจากฐานข้อมูลบริษัทจดทะเบียนทั้งหมดไม่แตกต่างกับรายชื่อบริษัทตามที่ปรากฏในตารางที่ 2.3 เท่าใดนัก เนื่องจากบริษัทที่มีขนาดใหญ่ส่วนใหญ่มักเป็นบริษัทที่มีการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ ยกเว้นแต่ที่เป็นบริษัทต่างชาติ เช่น บริษัทประกอบรถยนต์ต่างชาติ (ฮอนด้า โตโยต้า มิตซูบิชิ จีเอ็ม ออโตโมบิล อีลันซ์ ฯลฯ) หรือบริษัทด้านพลังงาน (เชฟรอน) บริษัทไทยขนาดใหญ่ที่ยังไม่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์มีอยู่บ้าง เช่น บริษัทในเครือปูนซีเมนต์ไทย และบริษัทที่ผลิตสุราและเบียร์ ซึ่งยังมีแรงต้านจากภาคประชาสังคมต่อการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

- (1) รัฐวิสาหกิจและบริษัทที่มีรายได้รวมซึ่งคำนวณได้เป็นสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 52.1 ของรายได้รวมของบริษัททั้งหมด การที่รัฐวิสาหกิจยังกุมอำนาจทางเศรษฐกิจทำให้สภาพการแข่งขันในตลาดอาจไม่เกินไปตาม กฎ กติกา เศรษฐกิจทั่วไป เนื่องจากการประกอบธุรกิจของรัฐวิสาหกิจมิได้เป็นไปตามเป้าหมายเชิงพาณิชย์ทั้งหมด ตัวอย่างเช่น รัฐมีนโยบายให้ ปตท. ตรึงราคาน้ำมันขายปลีกเพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพไม่ให้สูงเกินไปนัก ซึ่งมีผลทำให้สถานประกอบการน้ำมันเอกชนหลายแห่ง โดยเฉพาะรายย่อยตามต่างจังหวัดที่มีเงินทุนจำกัดต้องล้มหายตายจากไปเกือบหมด นอกจากนี้แล้ว รัฐวิสาหกิจบางแห่งแม้จะแปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชนแล้ว ก็ยังคงกุมอำนาจผูกขาดในธุรกิจที่ประกอบกิจการหรืออำนาจในเชิงกำกับดูแล เช่น อำนาจในการกำหนดมาตรฐานของบริการ ซึ่งทำให้ได้เปรียบคู่แข่งที่เป็นเอกชน
- (2) บมจ. ปตท. และบริษัทที่ บมจ. ปตท. เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่มีรายได้รวมกันถึงร้อยละ 45.6 ของรายได้รวมของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ทั้งหมด 385 บริษัท ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่ม ปตท. ที่ยังคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจที่ยังมีอำนาจผูกขาดในกิจการซื้อ ส่ง และขายส่งก๊าซและยังมีอำนาจเหนือตลาดในกิจการกลั่นและค้าปลีกน้ำมัน อำนาจทางตลาดอันมหาศาลของกลุ่ม ปตท. ทำให้ตลาดพลังงานในประเทศไทยเป็นตลาดที่มีพื้นที่ให้บริษัทเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันได้น้อยมาก
- (3) บริษัทไทยที่มีขนาดใหญ่ส่วนมาก (จำนวน 32 จาก 50 ราย) ประกอบธุรกิจในส่วนของ non-traded sector ซึ่งมักเป็นธุรกิจบริการ เช่น ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจก่อสร้าง การเงิน พลังงาน ค้าปลีก และ อสังหาริมทรัพย์ ซึ่งพึ่งพาอุปสงค์ภายในประเทศเป็นหลัก ตรงกันข้ามกับบริษัทต่างชาติ ซึ่งมักประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก แม้ธุรกิจไทยขนาดใหญ่ที่มีการส่งออกสินค้าพอมืออยู่บ้าง เช่น ผลิตภัณฑ์อาหารและเสื้อผ้า การประกอบธุรกิจใน non-traded sector มีนัยสำคัญต่อการแข่งขันในตลาดสองประการ *ประการแรก* การแข่งขันในตลาดค่อนข้างน้อย อันสืบเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการของคนต่างด้าวที่ห้ามชาวต่างชาติเข้ามาประกอบกิจการบริการทุกประเภทในประเทศไทย *ประการที่สอง* การประกอบกิจการเหล่านี้มักขึ้นอยู่กับ กฎ ระเบียบภายในประเทศจำนวนมาก ดังนั้นนโยบายและมาตรการของภาครัฐมีผลต่อผลการประกอบกิจการของธุรกิจเหล่านี้มากกว่าในกรณีของธุรกิจการส่งออก
- (4) บริษัทเอกชนสัญชาติไทยที่ติดอันดับบริษัทที่มีรายได้สูงจำนวนหนึ่ง (จำนวน 17 จาก 50 ราย) เป็นบริษัทในเครือของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ (conglomerate) ที่มีธุรกิจการผลิตสินค้าที่หลากหลาย เช่น เครื่องอุปโภคบริโภคไทย เครื่องจักรกลหนัก เครื่องจักรอุตสาหกรรม หรือเครื่องสำอางค์ เป็นต้น กลุ่มบริษัทขนาดใหญ่อาจใช้อำนาจทางเศรษฐกิจสร้างฐานอำนาจทางการเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางธุรกิจของตนเอง ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของกลุ่มชินวัตรของอดีตนายกฯ ทักษิณ ชินวัตร หากเป็นเช่นนั้นแล้ว บริษัทขนาดใหญ่ก็จะยิ่งขยายใหญ่ขึ้น ในขณะที่บริษัทขนาดกลางและขนาดย่อมที่ไม่มีเส้นสายทางการเมืองก็ไม่สามารถเติบโตภายใต้ร่มเงาของกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่ได้ ความเหลื่อมล้ำในภาคธุรกิจไทยก็ยิ่งจะมีมากขึ้นตามลำดับ

ตารางที่ 2.3 รายชื่อบริษัทจดทะเบียนที่มีรายได้สูงสุดในปี พ.ศ. 2551

	บริษัท	รายได้ปี 2551 (ล้านบาท)	สถานภาพของนิติบุคคล	ลักษณะของ ธุรกิจ*	บริษัท ในเครือ
1	PTT: บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	1,836,185.47	เครือ ปตท, รัฐวิสาหกิจ	N	✓
2	TOP: บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน)	401,399.71	เครือ ปตท ปตท. ถือหุ้นร้อยละ 49.1	N	✓
3	IRPC: บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน)	254,453.59	เครือ ปตท. ปตท. ถือหุ้นร้อยละ 36.77	N	✓
4	THAI: บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	202,605.62	รัฐวิสาหกิจ	N/T	
5	BCP: บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	128,245.73	เครือ ปตท. ปตท. ถือหุ้นร้อยละ 25	N	✓
6	CCET: บริษัท แกลดคอมพ์ อีเล็กทรอนิกส์ (ประเทศ ไทย) จำกัด (มหาชน)	123,759.31	บริษัทต่างชาติ	T	
7	BBL: ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)	105,171.12	ธนาคารไทย	N	
8	CPALL: บริษัท ซีพี ออลล์ จำกัด (มหาชน)	98,107.96	เครือเจริญโภคภัณฑ์	N	✓
9	ADVANC: บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน)	95,477.24	เครือชินวัตร	N	✓
10	SCB: ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)	89,381.18	ธนาคารไทย	N	
11	PTTEP: บริษัท ปตท. สารวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	86,818.40	เครือ ปตท. ปตท. ถือหุ้นร้อยละ 65.46	N	✓
12	KBANK: ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน)	82,776.91	ธนาคารไทย	N	
13	BIGC: บริษัท บิ๊กซี ซูเปอร์เซ็นเตอร์ จำกัด (มหาชน)	78,265.53	เครือเซ็นทรัล	N	✓
14	KTB: ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)	77,566.74	รัฐวิสาหกิจ	N	
15	MAKRO: บริษัท สยามแม็คโคร จำกัด (มหาชน)	74,310.28	เครือเจริญโภคภัณฑ์	N	✓
16	TUF: บริษัท ไทยยูเนี่ยน โฟรเซ่น โปรดักส์ จำกัด (มหาชน)	69,535.45	เอกชน	T	
17	STA: บริษัท ศรีตรังแอโกรอินดัสทรี จำกัด (มหาชน)	60,583.93	เอกชน	T	
18	CPF: บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน)	57,376.80	เครือเจริญโภคภัณฑ์	T	✓
19	BANPU: บริษัท บ้านปู จำกัด (มหาชน)	56,833.14	เอกชน	N	
20	BAY: ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน)	49,595.55	ธนาคารลูกครึ่ง	N	
21	RATCH: บริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน)	43,801.84	กฟผ. ถือหุ้นร้อยละ 45	N	
22	ITD: บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลอปเม้นท์ จำกัด (มหาชน)	43,698.84	เอกชน	N	
23	TMB: ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน)	36,519.39	ธนาคารลูกครึ่ง	N	
24	TSTH: บริษัท ทาธา สตีล (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)	36,154.27	บริษัทต่างชาติ	T	
25	TTA: บริษัท โทรคมนาคมไทยเอนเตอร์พรีส์ จำกัด (มหาชน)	34,536.01	บริษัทต่างชาติ	T	

	บริษัท	รายได้ปี 2551 (ล้านบาท)	สถานภาพของนิติบุคคล	ลักษณะของ ธุรกิจ*	บริษัท ในเครือ
26	DELTA: บริษัทเดลต้า อิเลคโทรนิคส์ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)	33,295.74	บริษัทต่างชาติ	T	
27	TCAP: บริษัท ทูนคราฟ จำกัด (มหาชน)	32,865.91	เอกชน	N	
28	TPC: บริษัท ไทยพลาสติกและเคมีภัณฑ์ จำกัด (มหาชน)	32,060.38	เครื่องจักรไทย	T	✓
29	AOT: บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	31,076.37	รัฐวิสาหกิจ	N	
30	SCIB: ธนาคารกรุงหลวงไทย จำกัด (มหาชน)	27,983.54	กองทุนฟื้นฟู ร้อยละ 22.56	N	
31	SSI: บริษัท สหวิริยาสตีลอินดัสตรี จำกัด (มหาชน)	27,894.27	เอกชน	T	
32	TPIPL: บริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน)	27,321.83	เครื่องทีพีไอ	N	✓
33	GJS: บริษัท จี เจ สตีล จำกัด (มหาชน)	26,889.93	เอกชน	T	
34	TVO: บริษัท น้ำมันพืชไทย จำกัด (มหาชน)	23,906.46	เอกชน	T	
35	RPC: บริษัท ระยองเพียวรีฟายเออร์ จำกัด (มหาชน)	22,738.66	เอกชน	N	
36	BJC: บริษัท เบอร์ลี่ ยุคเกอร์ จำกัด (มหาชน)	22,447.70	เครื่องสูรรมหารายการ	T	✓
37	BGH: บริษัท กรุงเทพอุตสาหกรรม จำกัด(มหาชน)	21,831.40	เอกชน	N	
38	SCCC: บริษัท ปูนซีเมนต์นครหลวง จำกัด (มหาชน)	21,711.56	เอกชน	N	
39	RCL: บริษัท อาร์ ซี แอล จำกัด (มหาชน)	20,896.34	เอกชน	T	
40	HMPRO: บริษัท โฮม โปรดักส์ เซ็นเตอร์ จำกัด (มหาชน)	19,824.18	เครื่องเล่นดีแอนด์เฮาส์	N	✓
41	SSC: บริษัท เสริมสุข จำกัด (มหาชน)	19,420.24	เอกชน	T	
42	TCCC: บริษัท ไทยเซ็นทรัลเคมี จำกัด (มหาชน)	18,948.19	เอกชน	T	
43	SPC: บริษัท สหพัฒน์ปิโตร จำกัด (มหาชน)	17,673.27	เครื่องสหพัฒน์ปิโตร	T	✓
44	METCO: บริษัทมูราโมโต้ อิเล็กทรอนิกส์ (ประเทศ ไทย) จำกัด (มหาชน)	17,625.83	บริษัทต่างชาติ	T	
45	LH: บริษัทแลนด์แอนด์เฮาส์ จำกัด (มหาชน)	17,031.66	เครื่องเล่นดีแอนด์เฮาส์	N	✓
46	SCNYL: บริษัทไทยพาณิชย์นิวยอร์กไลฟ์ประกัน ชีวิต จำกัด (มหาชน)	16,569.71	บริษัทลูกของธนาคาร ไทยพาณิชย์	N	
47	MINT: บริษัท ไมเนอร์ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (มหาชน)	16,514.96	เครื่องไมเนอร์	N	✓
48	SAMART: บริษัท สามารถคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)	16,286.31	เอกชน	N	
49	HANA: บริษัท ฮานา ไมโครอิเล็กทรอนิกส์ จำกัด (มหาชน)	15,512.99	บริษัทต่างชาติ	T	
50	EGCO: บริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน)	15,409.74	กฟผ. ถังน้ำมันร้อยละ 25.4	N	

หมายเหตุ * N = non-traded; T = traded

ที่มาของข้อมูล: SETSMART และรายงานประจำปีของบริษัท

การที่บริษัทขนาดใหญ่ของไทยส่วนมากประกอบธุรกิจในภาคธุรกิจที่ไม่มีการค้าขายสินค้าข้ามพรมแดน (non-traded sector) ทำให้อัตราการเติบโตของบริษัทเหล่านี้ขึ้นอยู่กับสถานะเศรษฐกิจในประเทศเป็นหลัก จึงไม่น่าแปลกใจว่าในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเศรษฐกิจในประเทศซบเซาจากปัญหาทางการเมือง อัตราการขยายตัวของกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่จึงต่ำกว่าในปีอื่นๆ บริษัทขนาดใหญ่ในกลุ่ม Top 20% ในตลาดหลักทรัพย์ที่มีอัตราการขยายตัวของรายได้คิดลบได้แก่ บริษัทที่ประกอบธุรกิจก่อสร้างและวัสดุก่อสร้าง โทรคอม นาคเมเหล็ก และการผลิตไฟฟ้า เป็นต้น ในขณะที่บริษัทขนาดเล็กในกลุ่ม Bottom 20% กลับมีอัตราการขยายตัวของรายได้ที่สูงขึ้น เนื่องจากบริษัทในกลุ่มนี้ส่วนมากประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับการผลิตสินค้า เพื่อการส่งออก (traded sector) และการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องกับสภาพการตลาดในต่างประเทศมากกว่าในประเทศ และอีกส่วนหนึ่งประกอบธุรกิจบริการส่วนบุคคล เช่น บริการการแพทย์ (โรงพยาบาล) และบริการleasing ซึ่งยังคงมีอัตราการขยายตัวที่สูง แม้ว่าสภาพแวดล้อมทางการเมืองและทางธุรกิจจะไม่ดีนัก

การศึกษาในส่วนต่อไปจะเป็นการศึกษาว่าปัญหาการผูกขาดในภาคธุรกิจไทยนั้นมีมากหรือน้อยเพียงใด และเกี่ยวข้องกับบริษัทขนาดใหญ่ซึ่งมีพลังทางเศรษฐกิจสูง

2.3 การผูกขาดทางธุรกิจในประเทศไทย

ปัญหาการผูกขาดในประเทศไทยมีความแพร่หลายมากหรือน้อยเพียงใด มีรูปแบบหรือลักษณะอย่างไร และก่อความเสียหายให้แก่เศรษฐกิจและสังคมไทยมากหรือน้อยเพียงใด หน่วยงานของรัฐที่ควรจะตอบคำถามดังกล่าวได้คือ สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการป้องกันการผูกขาดในประเทศไทย

ข้อมูลจากเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ระบุว่าได้มีการพิจารณากรณีผูกขาดทั้งหมด 74 เรื่อง จากจำนวนดังกล่าว มีเรื่องที่ยุติไปแล้วจำนวน 52 เรื่อง (ไม่มีข้อมูลในรายละเอียดว่าเรื่องร้องเรียนแต่ละเรื่องนั้นมีข้อยุติอย่างไร และด้วยเหตุผลเช่นไร) ร้องการนำเสนอคณะกรรมการฯ จำนวน 10 เรื่อง ติดตามสถานการณ์จำนวน 5 เรื่อง อยู่ในขณะติดตามพฤติกรรมจำนวน 2 เรื่อง อยู่ระหว่างการดำเนินการของอนุกรรมการสอบสวนจำนวน 4 เรื่อง และดำเนินการอยู่จำนวน 1 เรื่องตามที่ปรากฏในตารางที่ 2.4

เป็นที่น่าสังเกตว่า ข้อมูลเหล่านี้เป็นแต่เพียงการให้ตัวเลขที่แสดงให้เห็นถึงสถานภาพของเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในกระบวนการของสำนักงานฯ เท่านั้น หากแต่ไม่มีการให้รายละเอียดใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนในแต่ละเรื่องว่ามีที่มาที่ไปอย่างไร มีประเด็นใจความว่าอย่างไร คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการอย่างไร ผลการสอบสวนของคณะอนุกรรมการสอบสวนเป็นอย่างไร มีข้อเท็จจริงอะไรที่ใช้ในการพิจารณาและในการตัดสินใจ การขาดข้อมูลรายละเอียดเหล่านี้ ทำให้ไม่สามารถทราบถึงสภาพปัญหาของการผูกขาดในเศรษฐกิจไทยว่ามีความรุนแรงและแพร่หลายมากหรือน้อยเพียงใด และมีรูปแบบหรือวิธีการอย่างไร แต่ประเด็นสำคัญที่สามารถสรุปได้จากข้อมูลเหล่านี้ คือ สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าไม่เคยมีการดำเนินคดีตามกฎหมายกับผู้ประกอบการรายใดแม้แต่รายเดียวในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา

ตารางที่ 2.4 สถิติการร้องเรียนกรณีการละเมิด พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542
ในช่วงปี พ.ศ. 2542-ตุลาคม พ.ศ. 2552

สถานภาพของกรณีร้องเรียน	จำนวนราย
ยุติไปแล้ว	52
รอนำเสนอคณะกรรมการฯ	10
ติดตามสถานการณ์	5
ติดตามพฤติกรรม	2
อยู่ระหว่างการดำเนินการของอนุกรรมการสอบสวน	4
ดำเนินการอยู่	1
รวมทั้งสิ้น	72

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมข้อมูลเรื่องร้องเรียนที่ทางสำนักงานฯ เคยเปิดเผยในเว็บไซต์ในอดีต ผสมเข้ากับข้อมูลที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ได้ช่วยอนุเคราะห์ให้เพิ่มเติม และได้สรุปในตารางที่ 2.5

ตารางที่ 2.5 กรณีร้องเรียนพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรม

บริษัทที่ถูกร้องเรียน	สินค้า/บริการ	พฤติกรรมที่ถูก ร้องเรียน	คำตัดสินของคณะกรรมการ การแข่งขันทางการค้า
1. บริษัท เมเจอร์ ซินีเพล็กซ์ กรุ๊ป จำกัด (มหาชน) (Major Cineplex) 2. บริษัท เอ็นเตอร์เทน โกlden วิลเลจ จำกัด (EGV) 3. บริษัท เอสเอฟ ซีนีมา ซิตี้ จำกัด (SF)	โรงภาพยนตร์	การกำหนดราคาขายสูงเกินควร	การเพิ่มราคาบัตรเข้าชมโรงภาพยนตร์เกิดขึ้นเฉพาะภาพยนตร์เรื่องยาวเกินกว่าเวลาปกติ เช่น ประมาณ 3 ชั่วโมง เพราะทำให้โรงภาพยนตร์ฉายภาพยนตร์ได้จำนวนรอบน้อยลงต่อหนึ่งวัน จึงมีเหตุผลสมควรที่สามารถเพิ่มค่าบริการได้
1. บริษัท ดีไลท์ จำกัด (สัมละลา) 2. บริษัท ศรีตรังแอโกรอินดัสทรี จำกัด (มหาชน) 3. บริษัท เซาท์แลนด์รับเบอร์ จำกัด	ยางพารา	การกำหนดราคาซื้อร่วมกันของผู้รับซื้อยางพารา	ไม่พบพฤติกรรมเข้าข่ายความผิด
บริษัท เต็ดตรา แพ็ค (ไทย) จำกัด	หลอดดูดพลาสติก	การกำหนดราคาขายต่ำเกินควร	ไม่มีข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับคำตัดสินของกรรมการ แต่ไม่มีการดำเนินคดี หรือลงโทษ
บริษัท ซีทาว์นา (ประเทศไทย) จำกัด	วิดีโอเทปภาพยนตร์	การปฏิเสธที่จะขายสินค้าให้	สำนักส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าขอให้ยื่นรายละเอียดและหลักฐานเพิ่มเติม แต่ผู้ร้องเรียนมิได้ดำเนินการเพิ่มเติมใดๆ เรื่องร้องเรียนจึงยุติไป
บริษัทเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด (มหาชน)	ไข่	การขายสินค้าราคาทุ่มตลาด	ไม่พบพฤติกรรมเข้าข่ายความผิด เพราะช่วงเวลาที่มีการร้องเรียนนั้นมีปริมาณไข่ไก่ล้นตลาด จึงทำให้ราคาไข่ไก่ต่ำกว่าราคาที่ผู้ประกอบการเคยขายได้ในอดีต

บริษัทที่ถูกร้องเรียน	สินค้า/บริการ	พฤติกรรมที่ถูก ร้องเรียน	คำตัดสินของคณะกรรมการ การแข่งขันทางการค้า
UBC (บริษัทในเครือเจริญโภคภัณฑ์)	โทรทัศน์ระบบ บอกรับสมาชิก	บังคับให้สมาชิกใช้ บริการแพ็คเกจที่มี ราคาสูงสุด และขึ้น ราคาแพ็คเกจดังกล่าว	การกำหนดอัตราค่าบริการต้องได้รับความ เห็นชอบโดย อสมท. จึงควรโอนเรื่องให้ อสมท. เป็นผู้ดำเนินการ
บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) (บริษัทในเครือสุรามหาราษฎร์)	เหล้ากับน้ำดื่ม บรรจุขวด	การขายพ่วง	ผลการสืบสวนพบว่ามิใช่พฤติกรรมที่เป็นการ จำกัดการแข่งขันจริง แต่ยังไม่สามารถบังคับใช้ กฎหมายเนื่องจากขาดเกณฑ์ของผู้มีอำนาจ เหนือตลาด
บริษัท โรงงานอุตสาหกรรมกระดาษ บางปะอิน จำกัด (บริษัทในเครือแสวงโสสม)	กระดาษ พิมพ์และเขียน	การจำกัดการแข่งขัน โดยกฎกติกาของ ภาครัฐ	มติ ค.ร.ม. พ.ศ. 2530 กำหนดให้หน่วยราชการ ทุกแห่งต้องจัดซื้อกระดาษจากบริษัทเดียว เท่านั้น โดยปัจจุบันยังคงปฏิบัติตามมติเดิม แต่ ให้กระทรวงการคลังปรับราคากลางของ กระดาษให้เหมาะสมกับภาวะตลาดปัจจุบัน
บมจ. AIS (พ.ศ. 2544) (บริษัทในเครือ Shin Corp.)	โทรศัพท์ เคลื่อนที่	การกำหนดราคาเครื่อง สูงเกินควร	ไม่พบความผิด เนื่องจากราคาที่สูงนั้นเกิดจาก การที่รุ่นของโทรศัพท์เป็นรุ่นที่มีราคาแพง
บริษัท ปุ๋ยแห่งชาติ เปลี่ยนชื่อเป็น บริษัท ปุ๋ยเอ็นเอฟซี จำกัด (มหาชน) (รัฐวิสาหกิจ)	ปุ๋ย	การขายสินค้าราคาหุ้ มตลาด	บริษัท ปุ๋ยแห่งชาติขายต่ำกว่าราคาในตลาด เนื่องจากเป็นโครงการร่วมมือระหว่างบริษัท กับ ธกส. ที่จัดขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้ ได้ปุ๋ยเคมีในราคาพิเศษ
1. บมจ. ปูนซีเมนต์ไทย 2. บมจ. ปูนซีเมนต์นครหลวง	ปูนซีเมนต์	จงใจร่วมกันจำกัด ปริมาณสินค้าในตลาด เพื่อขึ้นราคา	ไม่พบความผิด ผู้ประกอบการประเมิน สถานการณ์ตลาดร่วมกัน มิได้มีการกำหนด ราคาร่วมกัน
1. บริษัท เจริญโภคภัณฑ์เมล็ดพันธุ์ จำกัด 2. บริษัท มอนซานโต้เมล็ดพันธุ์ (ไทยแลนด์) จำกัด	เมล็ดข้าวโพด (สำหรับผสม อาหารสัตว์)	การกำหนดราคาสูง เกินควร	ไม่พบพฤติกรรมกำหนดราคาสูงเกินควร เนื่องจากผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดรายใหญ่ใน ตลาดกำหนดราคาไม่แตกต่างจากผู้ผลิตรายย่อย เท่าใดนัก อีกทั้งผู้ซื้อยังมีทางเลือกในการซื้อ เมล็ดพันธุ์จากผู้ผลิตรายย่อยได้อีกด้วย
บริษัท เชื้อกระดาษสยาม จำกัด (บริษัทในเครือปูนซีเมนต์ไทย)	กระดาษ	การรวมธุรกิจอันจะ นำไปสู่การผูกขาด ตลาด	กฎหมายยังไม่สามารถบังคับใช้ได้เพราะยังไม่ มีเกณฑ์ส่วนแบ่งตลาดที่ต้องขออนุญาตการ รวมธุรกิจ
1. บริษัท เอกชัย ดิสทริบิวชั่น ซิสเทม จำกัด (เทสโก้-โลตัส) (บริษัทในเครือเจริญโภคภัณฑ์) 2. บริษัท บิ๊กซี ซูเปอร์เซ็นเตอร์ จำกัด (มหาชน) (บริษัทในเครือเซ็นทรัล) 3. บริษัท เซ็นคาร์ จำกัด (คาร์ฟูร์) 4. บริษัท สยามแม็คโคร จำกัด (มหาชน) (บริษัทในเครือเจริญโภคภัณฑ์)	ร้านค้าปลีก ขนาดใหญ่	การค้าที่ไม่เป็นธรรม โดยกำหนดส่วนลด และค่าธรรมเนียมที่ไม่ เป็นธรรม	ไม่มีข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับผลการพิจารณา ของคณะกรรมการ หากแต่ไม่มีการดำเนินการ แต่อย่างใด อนึ่ง ได้มีการออกเกณฑ์การค้าที่เป็นธรรมสำหรับ ธุรกิจค้าปลีกในปี พ.ศ. 2549

บริษัทที่ถูกร้องเรียน	สินค้า/บริการ	พฤติกรรมที่ถูก ร้องเรียน	คำตัดสินของคณะกรรมการ การแข่งขันทางการค้า
บริษัท สรรพสินค้าเซ็นทรัล จำกัด	ค้าปลีก	การกำหนดเงื่อนไขให้ ผู้ผลิตสินค้าต้องส่ง สินค้าที่ศูนย์กระจาย สินค้าของบริษัท เท่านั้น	ไม่มีข้อมูล
บริษัท สหวิริยาสีลอินดัสตรี จำกัด (มหาชน)	เหล็กกรีดร้อน	การกำหนดราคาสูง เกินควร	ไม่มีข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับคำตัดสินของ กรรมการ แต่ไม่มีการดำเนินคดี หรือลงโทษ
1. บริษัท สยามอุตสาหกรรมยิปซัม (สระบุรี) จำกัด (บริษัทในเครือปูนซีเมนต์ไทย) 2. บริษัท ไทยผลิตภัณฑ์ยิปซัม จำกัด (มหาชน)	แผ่นกระดาน ยิปซัม	การกำหนดราคา ร่วมกัน	ไม่มีข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับคำตัดสินของ กรรมการ แต่ไม่มีการดำเนินคดี หรือลงโทษ
บริษัท อายโนะโมะ โดะ (ประเทศไทย) จำกัด	โลชั่น (ส่วนผสม อาหารสัตว์)	การกักตุนสินค้า	ไม่มีข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับคำตัดสินของ กรรมการ แต่ไม่มีการดำเนินคดี หรือลงโทษ
บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	ค้าปลีกน้ำมัน	การห้ามผู้ค้าส่งน้ำมัน ขายน้ำมันให้แก่ผู้ค้า ปลีกน้ำมันที่ขอนแก่น	ไม่มีข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับคำตัดสินของ กรรมการ แต่ไม่มีการดำเนินคดี หรือลงโทษ
บริษัท ห่อส่งปิโตรเลียมจำกัด (บริษัทในเครือของ ปตท.)	น้ำมัน (สำหรับ เครื่องบิน)	การขายน้ำมันราคาต่ำ กว่าต้นทุนให้แก่ บริษัทการบินไทยทำ ให้คู่แข่งเสียหาย	ไม่มีข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับคำตัดสินของ กรรมการ แต่ไม่มีการดำเนินคดี หรือลงโทษ
บริษัท ปิคนิค คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)	ก๊าซหุงต้ม	การกำหนดราคาที่ไม่ เป็นธรรม	ไม่มีข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับคำตัดสินของ กรรมการ แต่ไม่มีการดำเนินคดี หรือลงโทษ
บริษัท ชีวดี อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด	วีดีโอเทป	การกำหนดเงื่อนไขแก่ ผู้แทนจำหน่าย (โดยจะ ให้ส่วนลด 10-30% หากผู้แทนจำหน่ายไม่ ขายสินค้าของคู่แข่ง)	พบว่าไม่มีพฤติกรรมการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม จริง หากแต่ต้องพิสูจน์ผลกระทบให้ครบ องค์ประกอบของความผิด หากแต่ภาวะตลาด วีดีโอเทปเปลี่ยนไปจากการเป็นรูปแบบแผ่น ซีดีแทนเทป ปัญหาร้องเรียนจึงยุติไป
บริษัท กูโบต้า แทรกเตอร์ (ประเทศไทย) จำกัด	เครื่องจักรกล การเกษตร	การบังคับมิให้ตัวแทน จำหน่ายขายสินค้าของ คู่แข่ง	ไม่มีข้อมูล
บริษัท สอนค้า ออโตโมบิล จำกัด	จักรยานยนต์	การบังคับมิให้ตัวแทน จำหน่ายขายสินค้าของ คู่แข่ง	พบความผิดจริง แต่พนักงานอัยการตัดสินใจ ไม่ฟ้องด้วยเหตุผลว่ากระบวนการในการ สืบสวนไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กรรมการค้า ภายในส่งเรื่องไปให้กฤษฎีกาตีความเกี่ยวกับ ในความถูกต้องของกระบวนการสอบสวนเมื่อ ต้นปี พ.ศ. 2551
	อุปกรณ์ จักรยานยนต์	การบังคับขาย จักรยานยนต์พร้อม อุปกรณ์	ไม่พบความผิด

บริษัทที่ถูกร้องเรียน	สินค้า/บริการ	พฤติกรรมที่ถูก ร้องเรียน	คำตัดสินของคณะกรรมการ การแข่งขันทางการค้า
Abbott Laboratories Inc.	ยา	การปฏิเสธที่จะขึ้นทะเบียนยาที่จำเป็นเพื่อตอบโต้มาตรการบังคับใช้สิทธิบัตรยาของรัฐ	ไม่พบความผิด เนื่องจากยังไม่มีกรวางจำหน่ายดังกล่าวในตลาด จึงไม่สามารถกำหนดได้ว่าผู้ประกอบการมีอำนาจเหนือตลาดหรือไม่

ที่มา: รวบรวมข้อมูลจากสำนักแข่งขันทางการค้า บทความทางวิชาการ และข่าว

ข้อมูลตามที่ปรากฏในตารางที่ 2.5 แสดงให้เห็นว่า ปัญหาการผูกขาดในระบบการค้าของประเทศไทยมีอยู่อย่างแพร่หลาย และปัญหาดังกล่าวกระจุกตัวอยู่กับบริษัทในเครือของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ เช่น เครือปูนซิเมนต์ไทย เครือเจริญโภคภัณฑ์ และเครือ ปตท. ซึ่งไม่ใช่เรื่องแปลก หากแต่มีสาเหตุจากการที่กลุ่มธุรกิจเหล่านี้มีสินค้าที่หลากหลาย เพราะเครือบริษัทบางกลุ่มมีสินค้าที่หลากหลายหากแต่ไม่ค่อยมีปัญหาการผูกขาดเนื่องจากประกอบกิจการในสาขาธุรกิจที่มีการแข่งขันสูงและธุรกิจที่ไม่เกี่ยวกับสัมปทานของรัฐ เช่น ธุรกิจการผลิตสินค้าเพื่อส่งออกหรือธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

เครือธุรกิจที่มีปัญหามักเป็นธุรกิจสองประเภท ประเภทแรก คือ ธุรกิจที่ประกอบกิจการในลักษณะครบวงจร เช่น ในกรณีของกลุ่ม ปตท. ที่มีธุรกิจขุดเจาะน้ำมัน กลั่นน้ำมัน และขายปลีกและขายส่งน้ำมัน เครือเจริญโภคภัณฑ์ที่มีธุรกิจการเกษตรแบบครบวงจร เช่น มีทั้งธุรกิจฟอพันธูแม่พันธุ์ไก่ อาหารไก่ ฟาร์มไก่ และไข่ไก่ หรือเครือปูนซิเมนต์ที่มีทั้งธุรกิจปูนซิเมนต์และกระเบื้องที่ทำจากซิเมนต์ การมีธุรกิจลักษณะครบวงจรทำให้คู่แข่งมีโอกาสที่จะถูก “บีบ” ให้ออกจากตลาดได้ง่าย เนื่องจากต้องพึ่งพาสินค้าหรือวัสดุขั้นกลางที่ผลิตโดยคู่แข่ง เช่น ปตท. สามารถปฏิเสธที่จะจำหน่ายน้ำมันให้แก่สถานีบริการน้ำมันของคู่แข่งที่ไม่มีโรงกลั่นน้ำมันของตนเองได้หรือตั้งราคาน้ำมันขายส่งให้สูง ในขณะที่เดียวกันก็ตัดราคาขายปลีกทำให้คู่แข่งไม่มีค่าการตลาดเหลือพอที่จะอยู่รอดในเชิงธุรกิจได้ ในลักษณะเดียวกับที่บริษัทยักษ์ใหญ่อานการเกษตรสามารถขึ้นราคาฟอพันธู แม่พันธุ์ไก่ อาหารไก่ และในขณะที่เดียวกันก็ทุบราคาไข่ไก่ในตลาดทำให้เกษตรกรเลี้ยงไก่ไม่สามารถแข่งขันได้

อนึ่ง ประเทศเกาหลีใต้ตระหนักดีถึงปัญหาการผูกขาดของกลุ่มธุรกิจที่เรียกว่า “เชโบล” จึงได้มีการผลักดันให้เกิดคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า (Korea Fair Trade Commission หรือ KFTC) ขึ้นมาเพื่อควบคุมพฤติกรรมทางการค้าของเชโบล ในปัจจุบัน KFTC เป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ เนื่องจากมีผลงานที่โดดเด่นในการป้องกันและต่อต้านการผูกขาด ซึ่งรวมถึงการผูกขาดของบริษัทยักษ์ใหญ่อานเช่น บริษัทไมโครซอฟท์

ธุรกิจประเภทที่สองที่มักมีการร้องเรียนเรื่องการผูกขาด คือ ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสัมปทานของภาครัฐ เช่น ธุรกิจโทรคมนาคม ธุรกิจระบบบอกรับสมาชิก ธุรกิจสุรา เนื่องจากการแข่งขันในตลาดมีจำกัด

ผู้ประกอบการจึงสามารถใช้อำนาจทางตลาดในการแสวงหากำไรส่วนเกินได้จากการกำหนดราคาสินค้า (โทรศัพท์มือถือ) หรือ อัตราค่าบริการ (ค่าสมาชิกบริการโทรศัพท์ระบบบอกรับสมาชิก) ที่สูงเกินควรได้ ในบางกรณี ผู้รับสัมปทานอาจใช้อำนาจผูกขาดในตลาดสัมปทานหนึ่งเพื่อแข่งขันในตลาดในอีกธุรกิจหนึ่งที่มีการแข่งขันเสรี เช่น ในกรณีของการบังคับขายพวงเหล้ากับเบียร์ เหล้ากับน้ำดื่ม เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่า นโยบายหรือ กฎ ระเบียบของภาครัฐมีส่วนในการสร้างการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทย

การศึกษาข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่ามีการร้องเรียนพฤติกรรมการผูกขาดเข้ามาจำนวนมาก แม้ว่าผู้ที่ร้องเรียนจะไม่สามารถคาดหวังอะไรได้อย่างเป็นรูปธรรมจากหน่วยงานป้องกันการผูกขาดของภาครัฐได้ ซึ่งสะท้อนว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการผูกขาดอยู่จริงในภาคธุรกิจไทย และแพร่หลายอยู่ในหลายภาคส่วนของธุรกิจไทย แต่คำถามคือ พฤติกรรมที่ถูกร้องเรียนเหล่านี้มีลักษณะที่เป็นการผูกขาดจริงมากหรือน้อยเพียงใด เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าไม่มีข้อมูลรายละเอียดใดๆ เกี่ยวกับข้อยุติของกรณีเรื่องร้องเรียนทั้ง 52 กรณี ด้วยข้อจำกัดดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงต้องอ้างอิงรายงานการวิจัยในอดีตของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2 ฉบับ ซึ่งได้ประเมินพฤติกรรมการผูกขาดในภาคธุรกิจให้แก่ สำนักการแข่งขันทางการค้าและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ⁷ ผลการศึกษาดังกล่าวชี้ว่า มีพฤติกรรมที่สื่อถึงการจำกัดหรือการกีดกันการแข่งขันในอุตสาหกรรม 10 อุตสาหกรรมที่คณะผู้วิจัยได้ทำการสำรวจ ซึ่งรวมถึง อุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ สุรา เบียร์ รถจักรยานยนต์ ฯลฯ ตามที่ปรากฏในตารางที่ 2.6

การศึกษายังพบว่าบริษัทที่มีพฤติกรรมที่อาจเป็นการผูกขาดตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าทั้งหมดเป็นบริษัทไทยที่เป็นบริษัทในเครือของกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่หรือบริษัทต่างชาติซึ่งมีรายได้ในหลักพันล้านบาทขึ้นไปทั้งสิ้น ซึ่งสอดคล้องข้อกังวลของคณะผู้วิจัยเกี่ยวกับพฤติกรรมของบริษัทขนาดใหญ่ที่เป็นบริษัทในเครือของกลุ่มบริษัทที่ได้นำเสนอมาแล้วในส่วนที่สอง

⁷ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ (พ.ศ. 2545) โครงการสำรวจพฤติกรรมทางการตลาด เพื่อสนับสนุนระบบการแข่งขันตามโครงการส่งเสริมระบบการแข่งขันทางการค้าที่เอื้อต่อการส่งออก เสนอต่อกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ (พ.ศ. 2549) โครงการปรับปรุงนโยบายการแข่งขันของประเทศ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 2.6 ลักษณะของพฤติกรรมที่เป็นการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันของธุรกิจไทย

อุตสาหกรรม	จำนวนผู้ประกอบการในตลาด	ส่วนแบ่งตลาด (พ.ศ. 2544) (ร้อยละ)	รายได้ (ผู้ผูกขาด) ปี พ.ศ. 2550 (ล้านบาท)	พฤติกรรมที่เป็นการผูกขาด
1. ซีเมนต์ (เครื่องปั้น)	8	41	2.8 แสน	กำหนดราคาสินค้าร่วมกัน บังคับหรือจูงใจไม่ให้เอเยนต์จำหน่ายสินค้าของคู่แข่ง
2. กระเบื้องคอนกรีตมุงหลังคา (เครื่องปั้น)	5	50	3 พัน	บังคับหรือจูงใจไม่ให้เอเยนต์จำหน่ายสินค้าของคู่แข่ง
3. แผ่นกระจก (บริษัทต่างชาติ)	4	52	6 พัน	บังคับหรือจูงใจไม่ให้เอเยนต์จำหน่ายสินค้าของคู่แข่ง
4. จักรยานยนต์ (บริษัทต่างชาติ)	5	75	6.7 หมื่น	บังคับหรือจูงใจไม่ให้เอเยนต์จำหน่ายสินค้าของคู่แข่ง การปฏิเสธการขายชิ้นส่วนให้แก่คู่แข่งรายย่อย
5. ขากรยยนต์ (บริษัทต่างชาติ)	4*	45	2.4 หมื่น	บังคับหรือจูงใจไม่ให้เอเยนต์จำหน่ายสินค้าของคู่แข่ง
6 เบียร์ (เครื่องปั้น)	5	64	1.9 หมื่น	ทุ่มตลาด (โดยนำกำไรที่ได้จากสุรามาชดเชย) กำหนดปริมาณการขายขั้นต่ำ (1000 ลิ้ง/เดือน) บังคับหรือจูงใจไม่ให้ตัวแทนจำหน่ายขายสินค้าของคู่แข่ง
7. สุรา (เครื่องปั้น)	6*	92	2.7 หมื่น*	บังคับให้เอเยนต์ซื้อเบียร์หรือน้ำดื่มพร้อมสุรา กำหนดราคาสินค้าที่สูงเกินควร กำหนดปริมาณการขายขั้นต่ำ บังคับหรือจูงใจไม่ให้ตัวแทนจำหน่ายขายสินค้าของคู่แข่ง กักตุนสุราเพื่อเตรียมการทุ่มตลาด
8. บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (เครื่องปั้น)	6	53	1.13 แสน	กำหนดอัตราค่าบริการรายเดือนร่วมกัน (500 บาทต่อเดือน) บังคับขายพวงโทรศัพท์พร้อมเลขหมาย
9. อาหารไก่ไข่ (เครื่องปั้น)	7	32 (พ.ศ. 2548)	1.58 แสน	ขายพวงไก่พ่อแม่พันธุ์กับอาหารสัตว์
10. โทรศัพท์เคเบิล (เครื่องปั้น)	1	100	1.27 หมื่น	บังคับขายแพ็คเกจราคาสูงสุด

หมายเหตุ* บริษัทในเครือนับรวมเป็นรายเดียว

คำถามต่อมาก็คือ การผูกขาดที่เกิดขึ้นดังกล่าวส่งผลทำให้ผู้ประกอบการได้รับผลประโยชน์จากการมีพฤติกรรมที่ผูกขาดอย่างไรบ้าง ในการหาคำตอบสำหรับประเด็นดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้ทำการประมาณค่าสมการถดถอยเชิงเส้นตรง โดยใช้วิธีกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Square: OLS) เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการเติบโตโดยเฉลี่ยของรายได้และสินทรัพย์ของบริษัทในช่วงปี พ.ศ. 2544-2548 โดยมีสมมติฐานว่าบริษัทที่มีพฤติกรรมผูกขาดจะได้รับผลประโยชน์จากการผูกขาด ซึ่งน่าจะมีอัตราการเติบโตของรายได้โดยเฉลี่ยที่สูงกว่าบริษัทที่ไม่มีพฤติกรรมผูกขาด ในการเลือกกลุ่มบริษัทตัวอย่างเพื่อทำการศึกษา รวมถึงการระบุว่าบริษัทใดมีพฤติกรรมผูกขาดบ้างนั้น คณะผู้วิจัยได้ใช้การอ้างอิงกลุ่มตัวอย่างจากรายงานการศึกษาถึงพฤติกรรมผูกขาดของภาคอุตสาหกรรมไทยในอดีตของ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ (พ.ศ. 2545 และ 2549) โดยกลุ่มตัวอย่างในที่นี้ประกอบด้วยบริษัทจำนวน 53 ราย ใน 12 กลุ่มอุตสาหกรรม ได้แก่ ปูนซีเมนต์ กระเบื้องคอนกรีต แผ่นกระจก รถจักรยานยนต์ ยางรถยนต์ เบียร์ สุรา บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ถ่านไฟฉาย อาหาร ไข่ ถั่วแปก และโทรทัศน์เคเบิล ทั้งนี้ช่วงเวลาที่ทำการศึกษาคือ พ.ศ. 2544-2548 ถือเป็นช่วงเวลา 5 ปีหลังจากที่ได้มีการศึกษาถึงพฤติกรรมผูกขาดในทุกอุตสาหกรรมอย่างเป็นทางการ⁸

สำหรับการกำหนดแบบจำลองที่จะใช้ในการประมาณค่าเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการเติบโตของรายได้และสินทรัพย์ของบริษัท คณะผู้วิจัยได้ทำการเพิ่มตัวแปรหุ่นสำหรับบริษัทที่มีพฤติกรรมผูกขาด (อ้างอิงจากการศึกษาในอดีต) และตัวแปรหุ่นสำหรับอุตสาหกรรมทั้ง 12 กลุ่มเข้าไปในแบบจำลอง เพื่อแสดงถึงลักษณะเฉพาะของปัจจัยดังกล่าวที่อาจส่งผลต่ออัตราการเติบโตของรายได้ แบบจำลองที่ใช้ในการศึกษาเป็นดังนี้

$$CAGR_i = \alpha + \beta \cdot Asset_i + \theta \cdot D_m + \gamma_1 \cdot D_1 + \gamma_2 \cdot D_2 + \dots + \gamma_{12} \cdot D_{12} + \mu_i$$

ความหมายของตัวแปร

$CAGR_i$	=	Compound Annual Growth Rate หรืออัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ของบริษัท i ระหว่างปี พ.ศ. 2544-2548 เฉลี่ยต่อปี ⁹ (ร้อยละ)
$Asset_i$	=	สินทรัพย์ของบริษัท i (ล้านบาท)
D_m	=	ตัวแปรหุ่นของบริษัทที่มีพฤติกรรมผูกขาด
$D_1, D_2, \dots, D_{12}$	=	ตัวแปรหุ่นของอุตสาหกรรมทั้ง 12 กลุ่ม ตามลำดับ

⁸ ยกเว้นอุตสาหกรรมอาหารไก่ ที่จะทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการเติบโตของรายได้และสินทรัพย์ของบริษัทในช่วงปี พ.ศ. 2548-2550 เพราะ พ.ศ. 2548 ถือเป็นปีแรกที่ได้เริ่มศึกษาพฤติกรรมผูกขาด

⁹ ยกเว้นบริษัทในอุตสาหกรรมอาหารไก่ ที่จะใช้อัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ระหว่างปี พ.ศ. 2548-2550 เฉลี่ยต่อปี

ผลจากการประมาณค่าแบบจำลองข้างต้น เมื่อแก้ไขปัญหา Heteroskedasticity ด้วยวิธี White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance จะแสดงในตารางที่ 2.7 ด้านล่าง ผลการประมาณค่าความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการเติบโตของรายได้และสินทรัพย์ของบริษัทแสดงให้เห็นว่าระดับของสินทรัพย์ที่แต่ละบริษัทมีอยู่ไม่มีความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงกับอัตราการเติบโตของรายได้ โดยเฉลี่ยของบริษัทอย่างมีนัยสำคัญ โดยอาจเป็นเพราะเมื่อบริษัทมีขนาดใหญ่ขึ้นหรือเริ่มขึ้นสู่การเป็นรายใหญ่ในตลาด การเติบโตของรายได้ก็น้อยกว่าบริษัทที่มีขนาดเล็กกว่าที่เพิ่งจะก้าวเข้าสู่ตลาด เมื่อพิจารณาตัวแปรสุ่มสำหรับอุตสาหกรรมพบว่า อุตสาหกรรมส่วนใหญ่ ยกเว้นอุตสาหกรรมแผ่นกระจกและรถจักรยานยนต์ จะมีลักษณะเฉพาะตัวบางประการที่ส่งผลกระทบต่ออัตราการเติบโตของรายได้ของบริษัท เมื่อเปรียบเทียบกับอุตสาหกรรมสุราอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในกลุ่มอุตสาหกรรมดังกล่าวยังพบว่า อุตสาหกรรมเกือบทั้งหมด เว้นแต่อุตสาหกรรมเบียร์ มีอัตราการเติบโตของรายได้ที่สูงกว่าอุตสาหกรรมสุราซึ่งเป็นอุตสาหกรรมฐาน ทั้งนี้ การที่อุตสาหกรรมเบียร์และสุราต่างมีอัตราการเติบโตของรายได้ที่ติดลบ อันสืบเนื่องมาจากนโยบายของภาครัฐในการเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่ออุปสงค์ของสุราและเบียร์ในตลาด

นอกจากความแตกต่างของอุตสาหกรรมจะส่งผลต่ออัตราการเติบโตของรายได้ที่แตกต่างกันในบางอุตสาหกรรมอย่างมีนัยสำคัญแล้ว ผลการทดสอบแบบจำลองทางเศรษฐมิติพบว่า รายได้ของบริษัทที่มีพฤติกรรมการผูกขาดแตกต่างกับบริษัทที่ไม่มีพฤติกรรมดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ โดยบริษัทที่มีพฤติกรรมผูกขาดจะมีอัตราการเติบโตของรายได้ที่สูงกว่าบริษัทที่ไม่มีพฤติกรรมผูกขาดประมาณร้อยละ 11 โดยเฉลี่ยในทุกกลุ่มอุตสาหกรรม ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยขอเน้นว่าผลการวิเคราะห์นี้มีได้แสดงว่าอัตราการเติบโตของรายได้ส่วนเพิ่มร้อยละ 11 ของบริษัทที่มีพฤติกรรมผูกขาดตามที่ได้อ้างมานั้น เกิดจากการผูกขาดแต่อย่างเดียว เนื่องจากในแบบจำลองไม่มีตัวแปรอธิบายอื่นๆ ที่สามารถสะท้อนลักษณะเฉพาะตัวของบริษัทเหล่านี้ในมิติอื่นๆ เช่น จิตความสามารถทางด้านเทคโนโลยีและการตลาด ฯลฯ เนื่องจากบริษัทที่มีพฤติกรรมผูกขาดโดยส่วนมากเป็นบริษัทขนาดใหญ่ที่มีแหล่งเงินทุนที่เพียงพอ มีการทำวิจัยและพัฒนา การทำการตลาด และการใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัย อัตราการขยายตัวของรายได้ที่สูงกว่าคู่แข่งในตลาดอาจมาจากปัจจัยเชิงบวกเหล่านี้ แบบจำลองข้างต้นนี้เพียงแต่ชี้ว่าบริษัทที่พบว่ามีการผูกขาดในตลาดเป็นบริษัทที่มีอัตราการขยายตัวของรายได้ที่สูงกว่าคู่แข่ง ซึ่งเป็นเพียงการนำเสนอข้อเท็จจริงในเชิงปริมาณ หากแต่ไม่สามารถพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการผูกขาดกับการขยายตัวของรายได้แต่อย่างใด

ตารางที่ 2.7 ผลการประมาณค่าของแบบจำลอง CAGR

ตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์	t-statistic	Prob.
C (ค่าคงที่)	-7.348199	-1.483898	0.145900
Asset (สินทรัพย์)	-0.000085	-1.145292	0.259100
Dm	11.362410*	2.118370	0.040600
D1 (ปูนซีเมนต์)	17.629260*	2.694685	0.010300
D2 (กระเบื้องคอนกรีต)	24.459960*	5.273224	0.000000
D3 (แผ่นกระจก)	11.246850	1.129922	0.265400
D4 (รถจักรยานยนต์)	18.213360	1.371736	0.178000
D5 (ยางรถยนต์)	21.985660*	3.360392	0.001800
D6 (เบียร์)	-22.118590*	-5.564293	0.000000
D7 (สุรา)	-	-	-
D8 (บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่)	40.765690*	2.383035	0.022100
D9 (ถ่านไฟฟ้า)	10.880100*	2.098190	0.042400
D10 (อาหารไก่)	22.773170*	4.542262	0.000100
D11 (ข้าวปัสลิก)	9.905352**	1.806231	0.078600
D12 (โทรศัพท์มือถือ)	13.287750*	2.888212	0.006300

หมายเหตุ: * ค่าสัมประสิทธิ์ที่ประมาณได้มีนัยสำคัญ ณ ระดับความเชื่อมั่นที่ 95%

** ค่าสัมประสิทธิ์ที่ประมาณได้มีนัยสำคัญ ณ ระดับความเชื่อมั่นที่ 90%

ที่มา: คำนวณ โดยคณะผู้วิจัย

กล่าวโดยสรุป ปัญหาการผูกขาดในภาคธุรกิจไทยยังมีอยู่แพร่หลาย คำถามต่อไปคือ ภาครัฐได้ดำเนินการอย่างไรในการป้องกันหรือเยียวยาปัญหาเหล่านี้ เพื่อที่จะให้การคุ้มครองและความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการรายย่อยและผู้บริโภคซึ่งเป็นฝ่ายที่มักจะเสียเปรียบ

2.4 การผูกขาดจาก กฎ ระเบียบของภาครัฐ

ประเทศไทยมี พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 โดยนับเป็นประเทศแรกในอาเซียนที่มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว¹⁰ เป็นที่น่าเสียดายว่า แม้ประเทศไทยจะเป็นประเทศแรกในภูมิภาคอาเซียน¹¹ ที่มีการตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันการผูกขาดอย่างเต็มรูปแบบ¹² แต่กลับไม่มีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้

¹⁰ อินโดนีเซียตรากฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าในปีเดียวกัน แต่มีบทบัญญัติให้มีการบังคับใช้ในปีถัดมา ในปัจจุบัน สิงคโปร์ และ เวียดนาม มีกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า

¹¹ เดิมทีนั้น ประเทศไทยมี พ.ร.บ. กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ซึ่งมีเป้าประสงค์หลักในการควบคุมราคาสินค้า เพื่อป้องกันปัญหาเงินเฟ้อเป็นหลักมากกว่าป้องกันพฤติกรรมของเอกชนที่เป็นการผูกขาด จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายใหม่เพื่อที่จะให้บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการผูกขาดที่สมบูรณ์มากขึ้น ซึ่งก็เป็นที่มาของ พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

¹² ประเทศอินโดนีเซียมีการตรากฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าในปี พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกับประเทศไทย หากแต่กฎหมายมีผลบังคับใช้ในปีต่อมาคือ พ.ศ. 2543 โดยประเทศสมาชิกอื่นๆที่มีการตรากฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า ได้แก่ สิงคโปร์ (พ.ศ. 2548) และเวียดนาม (พ.ศ. 2548) แต่มีการบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2549)

ในทางปฏิบัติแต่อย่างใดในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ดังจะเห็นได้ว่า เรื่องร้องเรียนจำนวนมากที่ระบุว่ามิชอบคดีแล้วนั้น ส่วนแต่ไม่พบหลักฐานของความผิดของผู้ถูกกล่าวหาโดยไม่มีข้อมูลเหตุผลสนับสนุน นอกจากนี้แล้ว เรื่องร้องเรียนที่ค้างคามตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 อีกจำนวนหนึ่งก็ยังไม่มีการตัดสิน เว้นแต่ในกรณีผู้ผลิตรถจักรยานยนต์เท่านั้นที่สำนักแข่งขันทางการค้ามีคำตัดสินว่ามีความผิดจริง และได้ดำเนินการทางกฎหมาย หากแต่ต้องเผชิญกับการที่อัยการสั่งไม่ฟ้องด้วยเหตุผลว่ากระบวนการสอบสวนผิดขั้นตอน คณะผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่า แม้เรื่องร้องเรียนที่เข้ามาส่วนมากจะเกี่ยวข้องกับบริษัทที่มีสัญชาติไทย หากแต่ผู้ที่ถูกกล่าวหาเพียงรายเดียวกลับเป็นบริษัทต่างชาติที่อาจไม่มีเส้นสายทางการเมือง

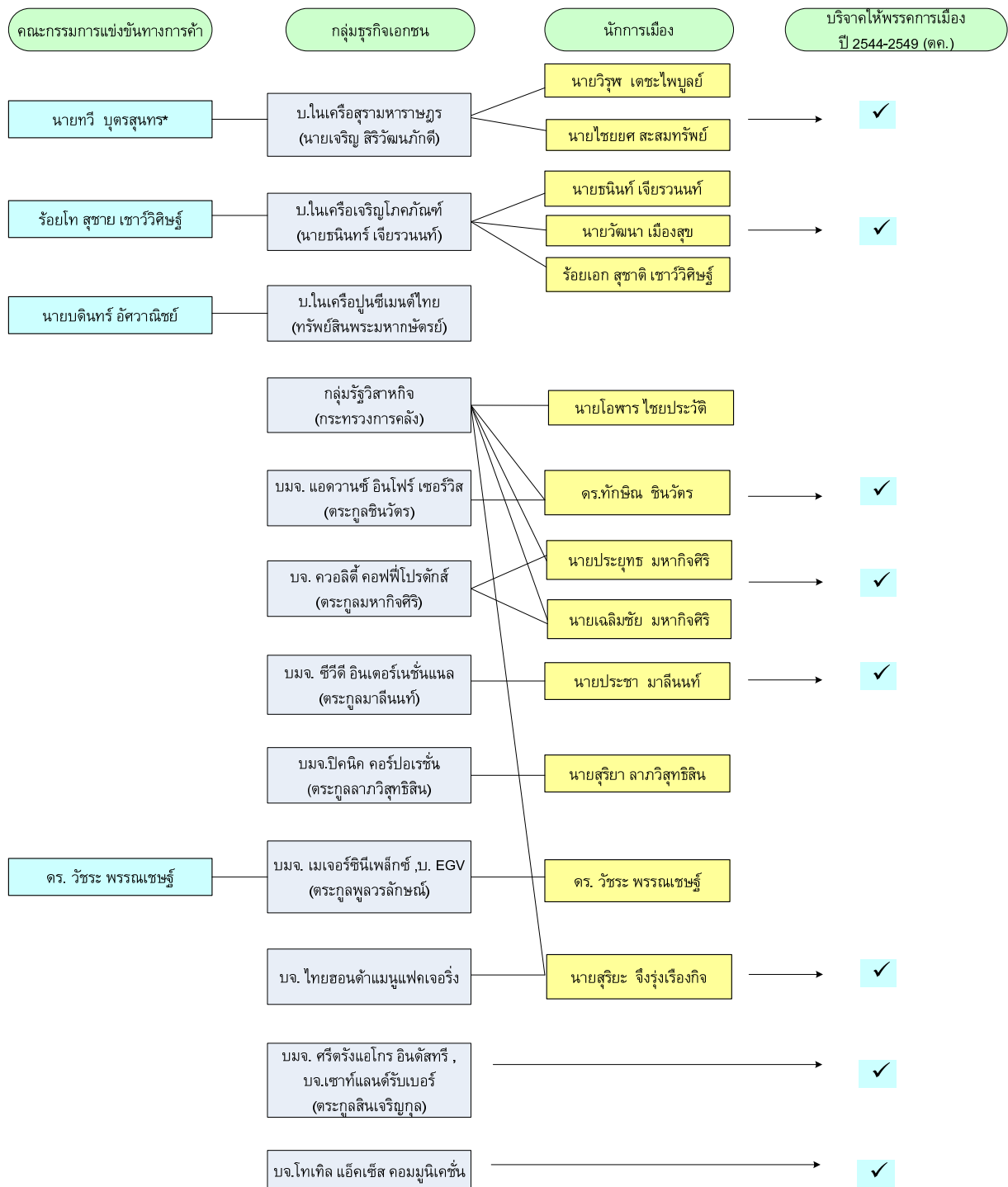
เหตุใด กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าของไทยจึงเป็นหมันมาเป็นเวลา 10 ปี? หากพิจารณาจากมุมมองของเศรษฐกิจการเมืองแล้ว การที่กฎหมายฉบับนี้ไม่มีการบังคับใช้ก็ไม่ใช่เรื่องที่เกินความคาดหมายแต่อย่างใด บทความของสุริยะใส และ รจิตกนก (พ.ศ. 2545)¹³ ได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ที่โยงใยระหว่างการเมืองและธุรกิจขนาดใหญ่กับคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ณ เวลานั้น ซึ่งมีนาย อติชัย โพธารามิก เป็นประธานกรรมการในฐานะ รมว. กระทรวงพาณิชย์ พบว่ากรรมการหลายรายรวมทั้งประธานกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการ (อธิบดีกรมการค้าภายใน) มีตำแหน่งในบริษัทขนาดใหญ่ในธุรกิจโทรคมนาคมและในบริษัทในเครือของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ อันได้แก่ เครือปูนซีเมนต์ไทย เครือเจริญโภคภัณฑ์ และเครือแสลงโสม ซึ่งเป็นบริษัทที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการกีดกันการแข่งขันที่มีการร้องเรียนเข้ามาทั้งสิ้น ในลักษณะเดียวกัน บทความของเดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ สุณิพร ทวรรณกุล (พ.ศ. 2549)¹⁴ ก็ได้แสดงภาพการโยงใยระหว่างธุรกิจขนาดใหญ่และนักการเมือง (หมายความว่าผู้ที่มีตำแหน่งทางการเมืองในรัฐบาล ณ เวลานั้น) ในคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าตามภาพที่ 2.3 ด้านล่าง

หากพิจารณาโครงสร้างคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าในปัจจุบัน พบว่าสายสัมพันธ์โยงใยระหว่างธุรกิจกับการเมืองลดน้อยลงมาก เนื่องจากนักการเมืองจากเครือธุรกิจขนาดใหญ่เข้าไปรับตำแหน่งในรัฐบาลน้อยลง และนักการเมืองที่เป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่หลายรายถูกห้ามมิให้เล่นการเมืองอันเป็นผลจากการยุบพรรค อย่างไรก็ดี คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าชุดปัจจุบันยังคงมีกรรมการที่เป็นตัวแทนจากภาคธุรกิจ อันได้แก่ สภาหอการค้า และสภาอุตสาหกรรม ที่เป็นกรรมการในบริษัทที่เกี่ยวข้องกับเครือปูนซีเมนต์ไทย และเครือสหพัฒน์ปิบุณ

¹³ สุริยะใส กตะศิลา และรจิตกนก จิตมั่นใจธรรม (พ.ศ. 2545) การผูกขาดธุรกิจกับการเมือง ในรายงาน “การสร้างแนวร่วมในการผลักดันนโยบายการแข่งขันทางการค้า” สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

¹⁴ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และสุณิพร ทวรรณกุล (พ.ศ. 2549) “การผูกขาดธุรกิจกับการเมือง” งานวิจัยนำเสนอในการประชุมสัมมนาวิชาการประจำปีของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ปี พ.ศ. 2549

รูปที่ 2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชน นักการเมืองและคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า



ที่มา: สุริยะใส กตะศิลา และระจิตกนก จิตมันใจธรรม (พ.ศ. 2545) การผูกขาดธุรกิจกับการเมือง ในรายงาน “การสร้างแนวร่วมในการผลักดันนโยบายการแข่งขันทางการค้า” สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การที่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าซึ่งเป็นผู้ควบคุม กฎ กติกาการแข่งขันที่เป็นธรรมถูกอำนาจทางการเมืองและอำนาจของกลุ่มทุนขนาดใหญ่เข้าแทรกแซงตลอดมา เป็นผลทำให้กลไกในการป้องกันการผูกขาดในประเทศไทยล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ดังจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าไม่มีความกระตือรือร้นที่จะออกเกณฑ์ที่จำเป็นในการบังคับใช้กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นเกณฑ์ของผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดตามมาตรา 25 หรือเกณฑ์การรวบรวมธุรกิจตามมาตรา 26 จนกระทั่งมาในยุคของรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2550 จึงได้มีการปลดออกเกณฑ์ของผู้มีอำนาจเหนือตลาดออกมา หลังจากที่ถูกกฎหมายการแข่งขันทางการค้าได้มีการบังคับใช้นานถึง 8 ปี แต่ก็ยังเป็นเกณฑ์ที่ค่อนข้างหละหลวม¹⁵ และแม้จะมีการประกาศเกณฑ์ แต่ก็ยังคงไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังเช่นเดิม ในส่วนของเกณฑ์การรวบรวมธุรกิจนั้น ยังไม่มีการประกาศกำหนดจนทุกวันนี้ ทำให้รัฐไม่มีเครื่องมือในการกำกับการรวบรวมธุรกิจระหว่างธุรกิจขนาดใหญ่ที่อาจนำไปสู่การผูกขาด เช่นในกรณีของการรวบรวมธุรกิจโทรทัศน์เคเบิล IBC ของกลุ่มชินวัตร กับ UTV ของกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ในอดีต ซึ่งได้กลายมาเป็น UBC ในปัจจุบัน แม้จะมีกฎหมายที่ได้ให้อำนาจดังกล่าวไว้แล้ว

กล่าวโดยสรุปแล้ว กฎ กติกาการค้าของประเทศไทยในปัจจุบันมีอยู่ในสภาพของ “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” ใครมีอสังหาริมทรัพย์ก็ต้องหาทางดิ้นรนช่วยตนเอง เพราะไม่สามารถหวังพึ่งพาทางราชการให้เข้ามาช่วยเหลือและดูแลให้เกิดความเป็นธรรมได้เลย แต่ที่น่าเป็นห่วงมากกว่านั้นคือ บ่อยครั้ง กฎ กติกาของรัฐเองเป็นต้นเหตุของการผูกขาดของธุรกิจ การศึกษาในหัวข้อต่อไปจะวิเคราะห์ว่าการผูกขาดที่เกิดจาก กฎ ระเบียบของรัฐนั้นมีอยู่แพร่หลายเพียงใด

2.4.1 สัมปทานผูกขาดของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานราชการ

ประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจอยู่ประมาณ 60 แห่ง โดยส่วนมากจะเป็นวิสาหกิจที่ดำเนินการในรูปแบบของการส่งเสริม เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์การสะพานปลา องค์การส่งเสริมการโคนมแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย ฯลฯ แต่ก็มีรัฐวิสาหกิจอีกจำนวนหนึ่งที่ประกอบกิจการในเชิงพาณิชย์โดยแข่งขันโดยตรงกับผู้ประกอบการ การที่รัฐวิสาหกิจแข่งขันกับเอกชนอาจไม่มีปัญหามากนัก หากมีการแข่งขันกันภายใต้ กฎ กติกาที่เท่าเทียมกัน หากแต่ในความเป็นจริงรัฐวิสาหกิจกลับมีอำนาจผูกขาดทางกฎหมายทำให้คู่แข่งมีสถานภาพเพียง “ผู้รับสัมปทาน” หรือ “ผู้ร่วมการงาน” กับรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เท่านั้น มิได้เป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโดยตรง รัฐวิสาหกิจเหล่านี้สามารถสร้างรายได้จากการเก็บ “ค่าตั้ง” จากการให้สัมปทานแก่ผู้ประกอบการเอกชนโดยที่ไม่ต้องลงทุนใดๆ ในขณะเดียวกัน บริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานผูกขาดก็สามารถสร้างกำไรได้อย่างงามจากการผูกขาด การแบ่งรายได้ระหว่างรัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้ให้สัมปทานและบริษัทเอกชนที่เป็นผู้รับสัมปทานเป็นระบบที่สมประโยชน์กันทั้งสองฝ่าย โดยผู้ที่เสียประโยชน์จากระบบ

¹⁵ เกณฑ์ของผู้มีอำนาจเหนือตลาด คือ ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งที่มีส่วนแบ่งตลาดมากกว่าร้อยละ 50 และมียอดขายตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทต่อปีขึ้นไป หรือผู้ประกอบการ 3 รายรวมกันมีส่วนแบ่งตลาดตั้งแต่ร้อยละ 75 ขึ้นไป โดยรายใดรายหนึ่งมียอดขายมากกว่า 1,000 ล้านบาทต่อปี

ดังกล่าวก็คือ ผู้ใช้บริการหรือผู้บริโภคที่ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายที่สูงจากราคาสินค้าหรือค่าบริการที่แพงเกินควร ตารางที่ 2.8 ด้านล่างนี้ได้แสดงรายชื่อรัฐวิสาหกิจที่มีรายได้จากการให้สัมปทานในการประกอบธุรกิจที่ตนได้รับสิทธิในการผูกขาด ซึ่งรายได้เหล่านี้นับได้ว่าเป็น “ผลประโยชน์ส่วนเกิน” จากการผูกขาดโดยตรงของรัฐวิสาหกิจ

ตารางที่ 2.8 การผูกขาดของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ	อำนาจผูกขาด/สิทธิพิเศษ	ผลประโยชน์ส่วนเกิน
บมจ. อสมท.	เจ้าของสัญญาสัมปทาน ช่อง 3 โทรทัศน์เคเบิล และสถานีวิทยุ 62 แห่งทั่วประเทศ	- รายได้จากสัมปทานช่อง 3 ในปี พ.ศ. 2551 เท่ากับ 142.8 ล้านบาท* (ร้อยละ 3.7 ของรายได้โดยประมาณ) - รายได้จากสัมปทาน UBC เท่ากับ 564.5 ล้านบาท (ร้อยละ 6.5 ของรายได้)
บมจ. TOT	เจ้าของสัมปทาน AIS TA และ TT&T	รายได้จากส่วนแบ่งรายได้สัมปทานเท่ากับ 23,754 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2551
บมจ. CAT Telecom	เจ้าของสัมปทาน DTAC และ TRUE MOVE	รายได้จากสัมปทานเท่ากับ 13,754 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2550

* การต่อสัญญาสำหรับช่วงปี พ.ศ. 2553-2563 นั้น มีเงื่อนไขเบื้องต้นว่าบริษัท BEC World ซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานจะต้องจ่ายรายได้ขั้นต่ำประมาณปีละ 200 ล้านบาท หากแต่คณะกรรมการ อ.ศ.ม.ท. กำลังมีการเจรจาเพื่อเพิ่มผลประโยชน์ดังกล่าว

ที่มา: เว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และ SETSMART

อนึ่ง การสร้างรายได้จากการให้สัมปทานผูกขาดมิได้จำกัดเฉพาะสำหรับรัฐวิสาหกิจเท่านั้น หากแต่รวมถึงหน่วยงานราชการด้วย เช่น กรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้ให้สัมปทานแก่ บมจ. บิสซิเนส ออนไลน์ เป็นผู้ผูกขาดการให้บริการข้อมูลบริษัทจดทะเบียนทั้งหมดในลักษณะออนไลน์แก่ลูกค้า แม้บริการดังกล่าวจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับสื่อที่ต้องการตรวจสอบข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับนิติบุคคลที่เป็นข่าวและสำหรับภาควิชาการที่ต้องการศึกษาโครงสร้างและผลการดำเนินงานของภาคธุรกิจในประเทศไทย แต่อัตราค่าบริการกลับสูงมาก ส่งผลให้อัตรากำไร (สุทธิ) ของบริษัทดังกล่าวเพิ่มจากร้อยละ 8.45 ในปี พ.ศ. 2547 เป็นร้อยละ 17.2 ในปี พ.ศ. 2549 และร้อยละ 27.3 ในปี พ.ศ. 2551 คณะผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่า การที่กรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้รับส่วนแบ่งรายได้จากบริษัทเอกชนอาจทำให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้าไม่มีแรงกระตุ้นในการปรับปรุงการเข้าถึงฐานข้อมูลของตนเองให้แก่ประชาชนและไม่มีแรงจูงใจที่จะเข้ามาควบคุมอัตราค่าบริการให้เป็นธรรมสำหรับผู้ใช้บริการ

การผูกขาดตลาดโดยหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจเป็นประเด็นที่น่าห่วงอย่างยิ่งเนื่องจาก ใน มาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 กำหนดว่ากฎหมายไม่สามารถบังคับใช้กับหน่วยงาน ราชการและรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการทางงบประมาณ¹⁶ ซึ่งหมายความว่าปัญหาการผูกขาดที่ เกี่ยวเนื่องกับรัฐวิสาหกิจ หรือเกิดจากการกระทำของหน่วยงานราชการจะไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาแต่อย่างใด ในอดีตสมัยรัฐบาล พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ รัฐมนตรี กริกไกร จิระแพทย์ได้มีความพยายามที่จะยกเลิก ข้อยกเว้นดังกล่าว แต่ก็ไม่ได้ประสบความสำเร็จ

นอกจากการได้รับยกเว้นจาก กฎ กติกาว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าแล้ว รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ ส่วนมากมักมีผู้บริหารระดับสูงของภาครัฐ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายหรืออำนาจทางกฎหมาย เป็นกรรมการ ตัวอย่างเช่น กรรมการของ บมจ. ปตท. ซึ่งเป็นบริษัทที่มีรายได้สูงที่สุดในตลาดหลักทรัพย์นั้น ประกอบไปด้วย ท่านรองปลัดกระทรวงพลังงาน (เดิมที่เป็นท่านปลัด) ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายด้านพลังงาน และกำกับดูแล ปตท. (การกำหนดอัตราค่าผ่านท่อ) ท่านเลขาธิการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายของประเทศในภาพรวม และท่านอัยการสูงสุดและท่านเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นผู้ดูแลด้านกฎหมายของภาครัฐ หากได้เห็นรายชื่อกรรมการของ บมจ. ปตท. แล้ว คงมีผู้ประกอบการน้อย ราย (และหน่วยงานของรัฐอื่นๆ) ที่กล้าต่อกรด้วย ในลักษณะเช่นเดียวกันกับ บมจ. บิสซิเนส ออนไลน์ ที่มีอดีต อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าเป็นประธานกรรมการและผู้ถือหุ้น (รายย่อย) ของบริษัท

โดยสรุปแล้ว การที่หน่วยงานภาครัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งตามหลักการแล้วมีภาระหน้าที่ที่จะต้อง ค้ำครองผลประโยชน์ของสาธารณะกลับเข้าไปมีผลประโยชน์ทางการเงินร่วมกับบริษัทที่ผูกขาดทำให้กลไกใน การกำกับดูแลธุรกิจเหล่านี้นับพร่อง

2.4.2 การผูกขาดที่เกิดจาก กฎ ระเบียบในการกำกับดูแลของภาครัฐ

การผูกขาดที่เกิดจาก กฎ กติกาของภาครัฐบางครั้งมีรูปแบบที่ไม่ชัดเจน ดังเช่นในกรณีของการให้ สัมปทานดังที่ได้กล่าวมาแล้ว หากแต่เกิดจากการใช้อำนาจแห่งดุลยพินิจในการกำหนดเงื่อนไขบางประการที่มี ผลกระทบโดยตรงต่อสถานะการแข่งขันในตลาด เช่น การประกอบธุรกิจบางประเภทต้องขออนุญาตการ ประกอบธุรกิจจากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ เช่น ธุรกิจที่เกี่ยวกับบริการสาธารณูปโภคพื้นฐาน อันได้แก่ ไฟฟ้า ประปา ขนส่ง และสื่อสาร ธุรกิจการเงิน เช่น ธุรกิจธนาคาร ธุรกิจสินเชื่อ และธุรกิจการค้าหลักทรัพย์ และธุรกิจ “บาป” เช่น ธุรกิจการผลิตสุรา เป็นต้น ทำให้ภาวะการแข่งขันในตลาดเหล่านี้ไม่ได้เป็นไปโดยเสรี หากแต่ขึ้นอยู่กับ กฎ กติกาที่หน่วยงานของรัฐกำหนดขึ้นมา หากหน่วยงานที่ดูแลมีนโยบายในการจำกัด ใบอนุญาต ผู้ประกอบการที่ถือใบอนุญาตอยู่เดิมก็จะมีอำนาจผูกขาดขึ้นมาทันที

¹⁶ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจมีทุนอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

ตัวอย่างเช่น ในกรณีของธุรกิจสุราซึ่งมีการผูกขาดภายใต้ระบบสัมปทานตั้งแต่เดิมมาเป็นเวลากว่า 40 ปี ก่อนที่กรมสรรพสามิตจะเปิดเสรีการผลิตสุราในปี พ.ศ. 2542 โดยให้ผู้ประกอบการที่ต้องการผลิตสุราสามารถขออนุญาตการผลิตสุราได้ หากแต่เงื่อนไขในการตั้งโรงสุราที่กำหนดขึ้น เช่น ปริมาณการกลั่นขึ้นต่ำ พื้นที่ขึ้นต่ำของโรงงาน และระยะที่ต้องอยู่ห่างจากแหล่งน้ำ ทำให้ไม่มีผู้ประกอบการรายใดสามารถขออนุญาตการประกอบธุรกิจกลั่นสุราได้¹⁷ ส่งผลให้ตลาดการผลิตสุราเป็นตลาดที่ผูกขาดมาโดยตลอด แม้ในทางทฤษฎีจะมีการเปิดเสรีการประกอบกิจการนี้แล้วก็ตาม หรือในกรณีที่มีการจำกัดใบอนุญาตการประกอบกิจการขายหน้าค้าหุ้นหรือโบรกเกอร์ ทำให้ผู้ให้บริการในตลาดมีน้อยราย และทำให้การแข่งขันในตลาดมีจำกัด ผู้ประกอบการจึงสามารถรวมตัวกันในการกำหนดอัตราค่าบริการร่วมกันหรือสร้าง กฎ กติกา เพื่อจำกัดการแข่งขันระหว่างกันเพื่อสร้างกำไรส่วนเกินได้ง่าย¹⁸ หรือบางครั้ง กฎ ระเบียบของรัฐเอง เช่น การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสูงสุด ซึ่งแม้จะมีเจตนาที่ดีในการคุ้มครองผู้บริโภค แต่หากกลายเป็นเครื่องมือที่ผู้ประกอบการใช้ในการกำหนดอัตราค่าบริการร่วมกันโดยถูกต้องตามกฎหมาย¹⁹

2.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างภาคธุรกิจไทยมีแนวโน้มที่จะกระจุกตัวมากขึ้นตามลำดับ จากการที่บริษัทขนาดใหญ่มีอัตราการขยายตัวในอัตราที่สูงกว่าบริษัทที่มีขนาดเล็กกว่าอย่างต่อเนื่อง การขยายตัวของบริษัทขนาดใหญ่มีข้อที่ควรเป็นกังวลสามประการ ประการแรก บริษัทขนาดใหญ่จำนวนหนึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจผูกขาดหรืออำนาจในการกำกับดูแลที่ทำให้ได้เปรียบบริษัทคู่แข่ง ประการที่สอง บริษัทขนาดใหญ่ส่วนมากประกอบธุรกิจที่ไม่มีการค้าขายสินค้าหรือบริการข้ามประเทศ (non-traded sector) ทำให้การแข่งขันในตลาดมีจำกัด การผูกขาดตลาดจึงมีโอกาasเป็นไปได้สูงกว่าในกรณีของธุรกิจในการผลิตซึ่งมีการแข่งขันโดยตรงจากสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ นอกจากนี้แล้ว การประกอบธุรกิจที่ไม่มีการค้าระหว่างประเทศหรือมีแต่น้อย เช่น ธุรกิจพลังงาน ธุรกิจการก่อสร้าง ธุรกิจการเงิน ฯลฯ มักเกี่ยวข้องกับ กฎ กติกา ของภาครัฐจำนวนมาก ทำให้บริษัทที่มีทุนขนาดใหญ่ที่สามารถสร้างฐานทางการเมืองได้ โดยอาจให้หน่วยงานราชการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของตน ประการสุดท้าย บริษัทขนาดใหญ่จำนวนหนึ่งเป็นบริษัทในเครือของกลุ่มบริษัทที่ประกอบธุรกิจที่หลากหลาย ประสิทธิภาพของประเทศเกาหลีได้กับกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่ที่เรียกว่า “แชโบล” และผลการสำรวจพฤติกรรมผูกขาดในภาคธุรกิจในประเทศไทยที่ผ่านมาของสถาบันวิจัยเพื่อการ

¹⁷ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ (พ.ศ. 2545) โครงการสำรวจพฤติกรรมทางการตลาดเพื่อสนับสนุนระบบการแข่งขันตามโครงการส่งเสริมระบบการแข่งขันทางการค้าที่เอื้อต่อการส่งออก เสนอต่อกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

¹⁸ สถุณี อาชวนันทกุล (พ.ศ. 2552) “อำนาจเหนือตลาดของบริษัทมหาชนค้าหลักทรัพย์” รายงานการศึกษานำเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปีของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยปี พ.ศ. 2552

¹⁹ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ พรชัย พิลาวาส และคณะ (พ.ศ. 2552) โครงการประเมินการแข่งขันในบริการโอนเงินเข้าบัญชีระหว่างธนาคาร เสนอต่อธนาคารแห่งประเทศไทย

พัฒนาประเทศไทยซึ่งตรงกันว่า กลุ่มธุรกิจเหล่านี้ซึ่งมีธุรกิจที่หลากหลายและครบวงจรมีอำนาจต่อช่องทางเศรษฐกิจที่สูง ทำให้ผูกขาดได้ง่าย

โดยสรุปแล้ว โครงสร้างและลักษณะของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทยนั้นเอื้อให้เกิดการผูกขาดได้ง่าย ดังนั้น การที่บริษัทเหล่านี้มีขนาดใหญ่มากขึ้นตามลำดับจึงเป็นประเด็นที่รัฐควรให้ความสำคัญในการเข้ามาดูแล

การศึกษาทั่วโลกในการป้องกันการผูกขาดของภาครัฐพบว่าการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาประสบกับความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง เนื่องจากโครงสร้างของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและสำนักแข่งขันทางการค้าไม่ปลอดจากการเมืองและถูกอำนาจธุรกิจครอบงำได้ง่าย นอกจากนี้แล้ว กฎหมายดังกล่าวยังให้การยกเว้นแก่รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานราชการ ซึ่งการศึกษานี้พบว่าเป็นแหล่งกำเนิดแห่งการผูกขาดในหลายกรณี ทั้งในรูปแบบของการผูกขาดเองโดยตรงหรือการอนุญาตให้เอกชนผูกขาดภายใต้ระบบสัมปทาน

หากการแข่งขันทางการค้าในภาคธุรกิจไทยยังคงดำเนินการแบบไร้ กฎ กติกา ดังที่ผ่านมาในอดีต การกระจุกตัวในภาคธุรกิจมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นตามลำดับ สุดท้ายแล้วช่องว่างระหว่างวิสาหกิจขนาดใหญ่กับวิสาหกิจขนาดย่อมซึ่งถ่างมากขึ้นจะส่งผลทำให้การกระจายตัวของรายได้ของประชากรเลวลง ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางการเมืองของประเทศ

คณะผู้วิจัยเห็นว่า หากรัฐบาลมีความจริงใจที่จะแก้ไขปัญหาการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทยอย่างจริงจัง เพื่อส่งเสริมการเกิดใหม่และการเติบโตของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประชากรจำนวนมากในประเทศ และเป็นแหล่งเพาะพันธุ์นวัตกรรมทางธุรกิจและเทคโนโลยีแล้ว ควรจะดำเนินการดังต่อไปนี้

2.5.1 การปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าที่มีบทบัญญัติที่ค่อนข้างครบถ้วนสมบูรณ์อยู่แล้ว หากแต่มีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย การปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าให้มีประสิทธิภาพและมีความเป็นกลางและโปร่งใสมากขึ้นเป็นวิธีการในการป้องกันการผูกขาดและส่งเสริมการแข่งขันที่สามารถหวังผลได้ในระยะสั้น

- ควรกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าต้องเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับธุรกิจที่ได้รับการร้องเรียนและการดำเนินการของสำนักงานฯ ในการพิจารณากรณีร้องเรียนเหล่านี้ในเว็บไซต์ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถรับรู้ปัญหาการแข่งขันทางการค้าที่เกิดขึ้นซึ่งตน อาจมีส่วนเกี่ยวข้องและร่วมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า อนึ่ง ข้อมูลเหล่านี้มิใช่ข้อมูลลับภายใต้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540

- ควรกำหนดให้กรรมการทุกคนแจ้งการมีส่วนได้ส่วนเสียกับภาคธุรกิจต่อสาธารณชน เพื่อเป็นเครื่องยืนยันว่ากรรมการทุกคนพร้อมจะถูกรตรวจสอบจากสาธารณะได้ตลอดเวลา โดยให้เปิดเผยตำแหน่ง หรือการถือหุ้นของกรรมการในบริษัททุกแห่งในเว็บไซต์ของกรรมการภายใน
- ควรมีแนวทางปฏิบัติสำหรับกรรมการที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและทางอ้อมกับบริษัทที่ถูกร้องเรียน เช่น ควรกำหนดให้กรรมการผู้นั้นไม่สามารถเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณา เพื่อให้คำวินิจฉัยและคำตัดสินเกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายอย่างแท้จริง
- ควรมีระเบียบในการที่กรรมการจะติดต่อสื่อสารเป็นการส่วนตัวกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกรณีที่มีการพิจารณาว่าจะทำได้หรือไม่ และหากทำได้จะต้องมีการบันทึกการพบปะและยื่นข้อมูลที่ได้รับแก่คณะกรรมการฯ เสมอ (การละเลยที่จะปฏิบัติตามระเบียบควรถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย)
- ควรสร้างกระบวนการพิจารณาคดีการแข่งขันทางการค้าให้มีความโปร่งใส เช่น ให้มีการเปิดเผยคำวินิจฉัยรวมและคำวินิจฉัยเฉพาะของกรรมการแต่ละรายต่อสาธารณชน ในลักษณะเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สาธารณะสามารถตรวจสอบได้ว่ากรรมการได้ใช้หลักวินิจัยที่เป็นเหตุเป็นผลหรือไม่

2.5.2 แนวทางการแก้ไข พ.ร.บ. ว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

- ควรแก้กฎหมายในส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการ เพื่อมิให้มีผู้แทนจากธุรกิจขนาดใหญ่อยู่ในคณะกรรมการ และให้มีตัวแทนจากองค์กรผู้บริโภคที่มีประวัติในการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนอยู่ในคณะกรรมการ
- ควรมีข้อกำหนดคุณสมบัติของ “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ” ว่าเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ด้านกฎหมาย เศรษฐศาสตร์หรือด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้า อันเป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณชนในวงกว้าง มิใช่เป็นใครก็ได้ที่ไม่ใช่สมาชิกพรรคการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่รัฐมนตรีส่งมา
- ควรพิจารณาแนวทางในการให้สำนักแข่งขันทางการค้าเป็นหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นมืออาชีพ และมีความเป็นอิสระจากการเมืองในลักษณะที่คล้ายคลึงกับคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

2.5.3 แนวทางการป้องกันการผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่มีบทบาทสำคัญในภาคธุรกิจไทย การส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ต้องแข่งขันแทนการผูกขาดในตลาดจะช่วยลดการกระจุกตัวในภาคธุรกิจได้อย่างดีซึ่งจะช่วยลดขนาดของผลประโยชน์ส่วนเกินในระบบเศรษฐกิจไทยได้อย่างมีนัยสำคัญ รัฐบาลอาจพิจารณามาตรการดังต่อไปนี้

- ยกเลิกการผูกขาดของรัฐวิสาหกิจในธุรกิจเชิงพาณิชย์ที่เอกชนสามารถดำเนินการได้ โดยการออกใบอนุญาตให้มีการแข่งขันในตลาด เช่น การซื้อและขายส่งก๊าซและไฟฟ้า และการเดินรถขนส่งมวลชน
- กำหนดให้รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่จำหน่ายบริษัทลูกที่ประกอบธุรกิจในเชิงพาณิชย์เพื่อลดการครอบงำตลาด เช่น ให้ บมจ. ปตท. ขายหุ้นในโรงกลั่นน้ำมันต่างๆ หรือให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตขายหุ้นในโรงงานไฟฟ้าหลายแห่ง เพื่อกระตุ้นให้ตลาดมีการแข่งขันมากขึ้น
- ทบทวนสัญญาร่วมการทำงานหรือสัญญาสัมปทานที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้รับผลประโยชน์ส่วนแบ่งรายได้ที่มีอยู่ทั้งหมด เพื่อที่จะแปลงสัญญาหรือสัมปทานให้เป็นรูปแบบของใบอนุญาตที่มีหน่วยงานกลางที่ไม่มีผลได้เสียกับผู้รับใบอนุญาตเอกชนเป็นผู้กำกับดูแลแทนหรือโอนถ่ายอำนาจในการให้สัมปทานให้แก่หน่วยงานกำกับดูแล
- ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ให้มีผลครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจ

2.5.4 แนวทางในการป้องกันการผูกขาดที่เกิดจาก กฎ ระเบียบของภาครัฐ

- กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการออก กฎ กติกา ในการกำกับดูแลของภาครัฐให้มีความรัดกุม ชัดเจน และโปร่งใส โดยหน่วยงานจะต้องประเมินผลกระทบของ กฎ ระเบียบที่กำหนดขึ้นต่อกลุ่มธุรกิจหรือบุคคลและต่อสภาพการแข่งขันในตลาด รวมทั้งมีหน่วยงานที่คอยติดตามประเมิน

บรรณานุกรม

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ พรชัย พิลหาเวสส และคณะ. 2552. *โครงการประเมินการแข่งขันในบริการโอนเงินเข้าบัญชีระหว่างธนาคาร*. เสนอต่อธนาคารแห่งประเทศไทย.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. 2545. *โครงการสำรวจพฤติกรรมทางการตลาดเพื่อสนับสนุนระบบการแข่งขันตามโครงการส่งเสริมระบบการแข่งขันทางการค้าที่เอื้อต่อการส่งออก*. เสนอต่อกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์.

_____. 2549. *โครงการปรับปรุงนโยบายการแข่งขันของประเทศ*. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และสุณีพร ทวรรณกุล. 2549. “การผูกขาดธุรกิจกับการเมือง.” งานวิจัยนำเสนอในการประชุมสัมมนาวิชาการประจำปีของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ปี พ.ศ. 2549.

สถณี อาชวนันทกุล. 2552. “อำนาจเหนือตลาดของบริษัทนายหน้าค้าหลักทรัพย์.” งานวิจัยนำเสนอในการประชุมสัมมนาวิชาการประจำปีของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยปี พ.ศ. 2552.

สุริยะใส กตะศิลา และรจิตกนก จิตม้นใจธรรม. 2545. “การผูกขาดธุรกิจกับการเมือง” ในรายงาน การสร้างแนวร่วมในการผลักดันนโยบายการแข่งขันทางการค้า. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

บทที่ 3

การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรกับการกระจุกตัวของผลตอบแทนส่วนเกิน

นิพนธ์ พัวพงศกร

3.1 คำนำ

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

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

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

นโยบายการแทรกแซงเศรษฐกิจจะเกิดผลก็ต่อเมื่อมีเครื่องมือที่สร้างแรงจูงใจ หรือมีบทลงโทษให้ผู้เกี่ยวข้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย เช่น หากรัฐต้องการให้เอกชนเพิ่มการลงทุนด้านเทคโนโลยี เพราะกลไกตลาดไม่สามารถชักนำให้เอกชนลงทุนได้ รัฐบาลจึงต้องมีมาตรการให้แรงจูงใจแก่เอกชน เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ หรือการที่รัฐให้สิทธิบัตรผูกขาดแก่ผู้คิดค้นสิ่งประดิษฐ์ใหม่ๆ ผลประโยชน์เหล่านี้ นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” หรือ “ผลตอบแทนส่วนเกิน (จากผลตอบแทนปกติ หรือส่วนที่เกินจากต้นทุนเสียโอกาส)” ค่าเช่าในกรณีนี้เป็น “ค่าเช่าประเภทดี” เพราะทำให้สังคมมีผลผลิตและรายได้เพิ่มขึ้น

แต่การแทรกแซงบางอย่าง โดยเฉพาะในกรณีที่ตลาดไม่มีปัญหาความล้มเหลวของกลไกราคา การแทรกแซงมักจะก่อให้เกิดค่าเช่าหรือผลตอบแทนส่วนเกินประเภทเลว (bad rent) เช่น การกำหนดราคาราคาสินค้าเกษตรขึ้นต่ำ หรือการรับจำนำในราคาสูงกว่าราคาตลาด เกษตรกรจะขายสินค้าได้รายได้มากขึ้น หรือการว่าจ้างโรงสีแปรสภาพข้าวในอัตราที่สูงกว่าอัตราค่าจ้างโรงสีแปรสภาพในตลาด โรงสีก็จะมีรายรับมากขึ้น ผลที่ตามมา คือ ทั้งเกษตรกรและโรงสีต่างก็จะวิ่งเต้นให้ตนมีสิทธิ์เข้าร่วมโครงการ การวิ่งเต้นดังกล่าวย่อมต้องใช้ทรัพยากรแท้จริง (real resource) เช่น การลงทุนขยายโรงสี แต่การขยายโรงสีมิได้ทำให้ปริมาณการผลิตข้าวเปลือกของประเทศมากขึ้น ทำให้สวัสดิการสังคมลดลง กิจกรรมการแสวงหารายรับหรือผลตอบแทนส่วนเกินนี้จึงเรียกว่า “intervention-triggered directly unproductive profit seeking activities”¹ หรือ DUP (Bhagwati and Srinivasan 1982) ดังนั้นผลตอบแทนส่วนเกินนี้จึงเป็น “ค่าเช่าเลว”² งานวิชาการที่บุกเบิกประเด็นเรื่องนี้ ได้แก่ Tullock (1980) Krueger (1974) Posner (1975) Bhagwati (1982, 1987) เป็นต้น ในประเทศไทยมีบทความวิชาการของอัมมาร (2530) สมบูรณ์ (2532) และงานของผาสุก (2549) ซึ่งวิเคราะห์การแสวงหาค่าเช่าของนายทุนไทย

บทความฉบับนี้จะศึกษาเฉพาะการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร เพราะผู้เขียนสันนิษฐานว่าการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรก่อให้เกิดค่าเช่าหรือผลตอบแทนส่วนเกิน ประเภท “เลว” ซึ่งมีมูลค่าค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับการแทรกแซงอื่นๆ ของรัฐ³ (เช่น การควบคุมค่าเล่าเรียน การจำกัดการนำเข้า ฯลฯ) และเป็นการแทรกแซงที่สร้างผลตอบแทนส่วนเกินแก่นักการเมือง อันที่จริงมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรอาจไม่ก่อให้เกิดค่าเช่าเลวทั้งหมด เช่น การที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีราคาต่ำผิดปกติ เพราะเป็นผลของนโยบาย

¹ การแทรกแซงตลาดทำได้ทั้งการแทรกแซงด้านราคา (เช่น การรับจำนำพืชผลในราคาสูงกว่าตลาด) การแทรกแซงด้านปริมาณ (เช่น จำกัดการนำเข้านมผงพร้อมมันเนย การให้สัมปทาน ฯลฯ) หรือการกำกับและควบคุมพฤติกรรมของธุรกิจด้วยกฎระเบียบต่างๆ

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

³ วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของโครงการปฏิรูปเศรษฐกิจ เพื่อลดความขัดแย้งทางการเมืองคือ “การทำแผนที่ของค่าเช่าทางเศรษฐกิจประเภทเลว” โดยจะครอบคลุมมาตรการแทรกแซงของรัฐสำคัญที่ก่อให้เกิดค่าเช่าเลว เป็นมูลค่าสูง และผลตอบแทนส่วนเกินตกแก่นักการเมือง และนักธุรกิจรายใหญ่ ข้อมูลนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดลำดับความสำคัญในการเลือกปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจที่สร้างปัญหาความเหลื่อมล้ำรุนแรงที่สุด

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

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

ข้อสันนิษฐานของผู้วิจัย คือ ประโยชน์จากมาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรส่วนใหญ่ไม่ได้ตก ในมือของเกษตรกร และในบรรดาเกษตรกรที่ได้ประโยชน์จากการแทรกแซงก็ไม่ใช่เกษตรกรยากจน นอกจากการแทรกแซงจะซ้ำเติมปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจแล้ว นโยบายของรัฐยังก่อให้เกิดความ เสียหายทั้งทางเศรษฐกิจ และการเมืองอย่างกว้างขวาง

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

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

3.2 การเปลี่ยนแปลงมาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร : ประชานิยมกับความพยายามในการใช้อำนาจการเมืองครอบงำธุรกิจการเกษตร

นโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรของไทยมีลักษณะเหมือนกับประวัติของนโยบายราคาสินค้าเกษตรทั่วโลก กล่าวคือ ในช่วงที่ประเทศยากจน นโยบายราคาสินค้าเกษตรจะเป็นการเก็บภาษีจากเกษตรกรมาใช้พัฒนาประเทศ ต่อเมื่อประเทศมีฐานะดีขึ้น นโยบายจะเปลี่ยนมาเป็นการอุดหนุนและคุ้มครองเกษตรกร

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

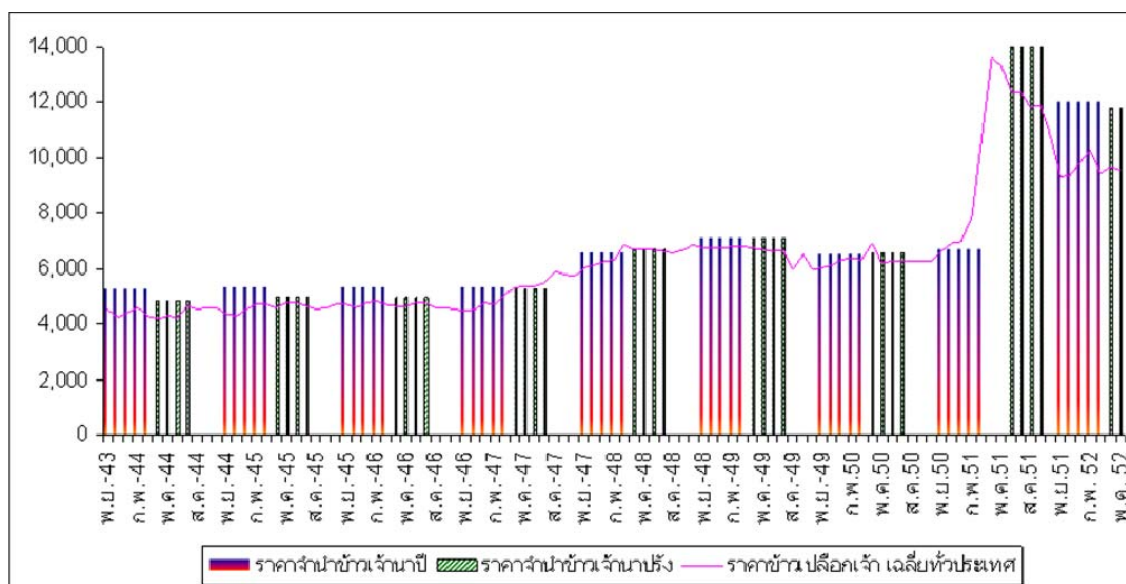
ผลสำคัญของการควบคุมการส่งออกทำให้ราคาฟาร์มของสินค้าเกษตรส่งออกอยู่ในระดับต่ำ การศึกษาของอัมมาร และสุทัศน์ (2531) พบว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2510-27 มาตรการภาษีส่งออกและโควตาดังกล่าวมีผลเท่ากับการเก็บภาษีหรือการโอนทรัพยากรสุทธิในชนบทจำนวน 22,750 ล้านบาท (ราคางาที่ พ.ศ. 2515) เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมและภาคเมือง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

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

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

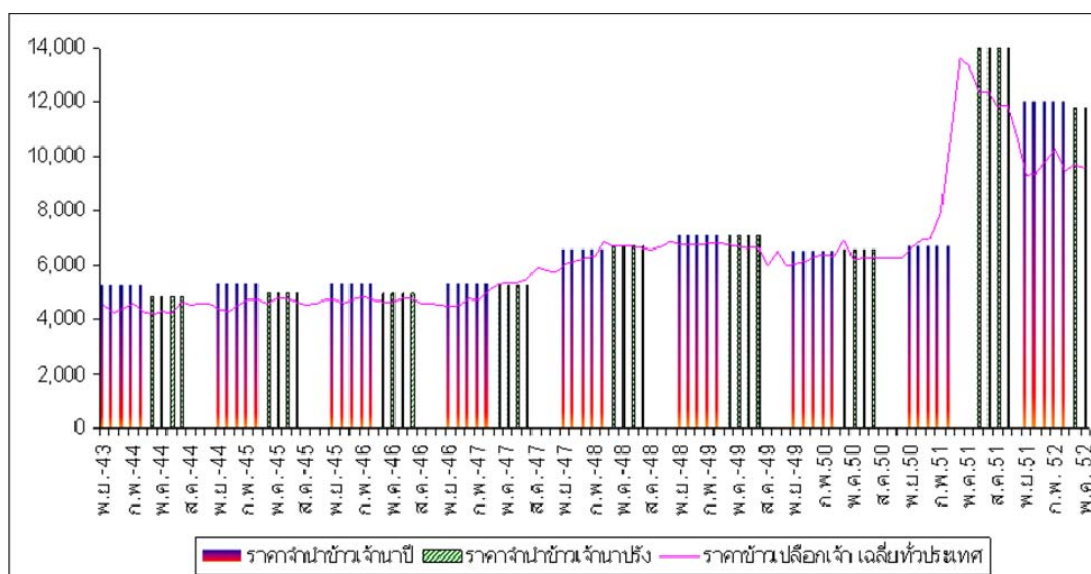
นโยบายรับจํานําสินค้าเกษตรเปลี่ยนแปลงจากวัตถุประสงค์เดิมที่ต้องการให้เกษตรกรชะลอการขายพืชผลที่มีราคาตกต่ำในตอนต้นฤดูเก็บเกี่ยว โดยการให้สินเชื่อ 80% 90% ของราคาเป้าหมาย วัตถุประสงค์ใหม่ คือ การพยุงหรือยกระดับราคาข้าวเปลือกให้สูงขึ้น (price support) แต่รัฐบาลก็ไม่นำพาที่จะเปลี่ยนแปลงชื่อโครงการ (ดูรายละเอียดของโครงการรับจํานํารับซื้อข้าวเปลือกในนิพนธ์ และจิตรกร 2552)

รูปที่ 3.1 (ก) การเปรียบเทียบระหว่างราคารับจํานํากับราคาตลาดสำหรับข้าวเปลือกหอมมะลิ



ที่มา : กรมการค้าภายใน 2552

รูปที่ 3.1(ข) การเปรียบเทียบระหว่างราคารับจํานํากับราคาตลาดสำหรับข้าวเปลือกเจ้า

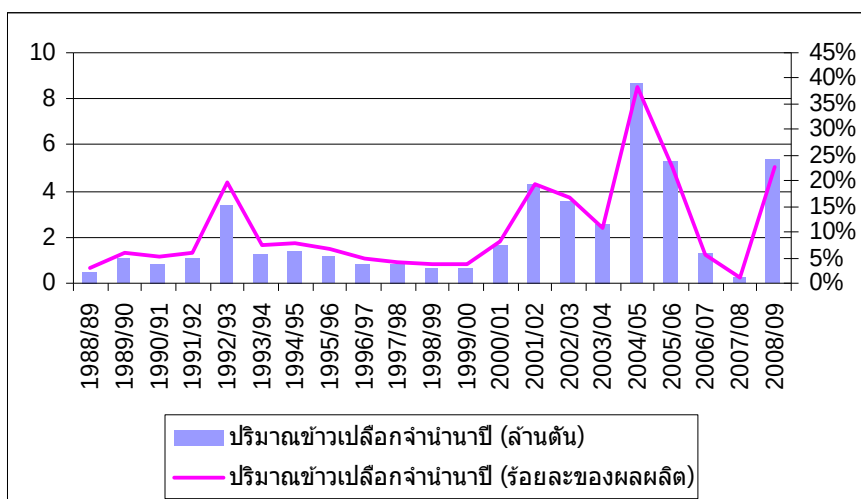


ที่มา : กรมการค้าภายใน 2552

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

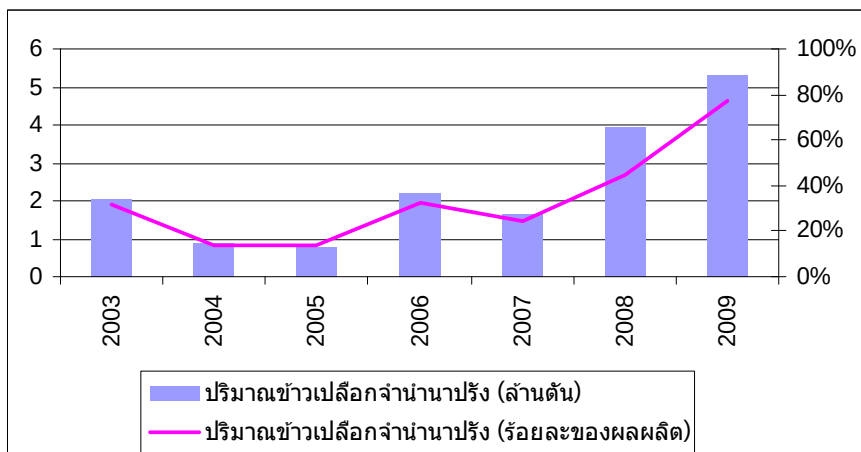
หลังจากนั้นในกลางปี 2547 รัฐบาลก็ประกาศขึ้นราคารับจำนำข้าวเปลือกในโครงการรับจำนำข้าว นาปรังปี 2547 และปรับราคารับจำนำข้าวนาปีจาก 5,235 บาทต่อตันในฤดูก่อนเป็น 6,500 บาทต่อตัน ในฤดูการผลิตปี 2547/48 และ 7,000 บาทต่อตัน ในปี 2548/49 ทำให้ชาวนานำข้าวเปลือกจำนวนมากมาจำนำ (หรือแท้ที่จริงก็คือ “ขาย” ให้รัฐบาลเพราะชาวนาส่วนใหญ่ไม่มาไถ่คืนข้าว)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

รูปที่ 3.2 (ก) ปริมาณจำนำ และสัดส่วนข้าวเปลือกที่เข้าสู่โครงการจำนำ ข้าวเปลือกนาปี



ที่มา : ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ 2552 และกรมการค้าภายใน 2552

รูปที่ 3.2 (ข) ปริมาณจำนำ และสัดส่วนข้าวเปลือกที่เข้าสู่โครงการจำนำ ข้าวเปลือกนาปรัง



ที่มา : ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ 2552 และกรมการค้าภายใน 2552

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

การเปลี่ยนแปลงในนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก และการประมูลข้าวของรัฐบาล ดังกล่าวทำให้บริษัท เพรสซิเด็นท์อะกรี จำกัด กลายเป็นผู้ค้าข้าวรายใหญ่ที่สุดเพียงช่วงเวลานี้มีมือ ผู้ส่งออกทั่วไปทั้งที่เข้าประมูลและมิได้เข้าประมูลข้าวรัฐบาลตกอยู่ในภาวะเสียเปรียบในการแข่งขัน

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

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

⁵ ความไม่พอใจของนักธุรกิจแผ่ขยายไปถึงบรรดากรรมการและสมาชิกของหอการค้าไทย

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

⁷ เอกชนในวงการค้าข้าวและลำไยเชื่อว่ามิถุนายนการเมืองระดับผู้นำอยู่เบื้องหลังบริษัททั้งสองข้างต้น คือ บริษัท เพรสซิเด็นท์อะกรี จำกัด และบริษัทปอเฮงอินเตอร์เทรด จำกัด

ตารางที่ 3.1 ราคาจำนำ ราคาตลาด และปริมาณจำนำของสินค้าเกษตร

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

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

หมายเหตุ: * มีโครงการรับจำนำมันสำปะหลัง แต่ไม่มีเกษตรกรมาจำนำ เนื่องจากราคาตลาดพุ่งสูงขึ้น และสูงกว่าราคาจำนำ

** ราคาตลาดเฉลี่ยในช่วงการรับจำนำ

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

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

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

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

รัฐบาลทักษิณมีได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงการแทรกแซงตลาดยางพารา เพราะราคายางในตลาดโลกอยู่ในระดับสูงอันเนื่องจากการขยายตัวของความต้องการในตลาดโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจีน แต่รัฐบาลมีแนวคิดการจัดตั้งกลุ่มความร่วมมือของประเทศผู้ผลิตยางรายใหญ่ แต่แนวคิดดังกล่าวก็ไม่เกิดเป็นรูปเป็นร่างในทางปฏิบัติ⁸ เพราะมาเลเซียและอินโดนีเซียไม่ร่วมมือเข้าแทรกแซงตลาดเมื่อราคาตลาดโลกลดลง

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

⁸ ดูบทวิเคราะห์แนวคิดดังกล่าวในวิโรจน์ และศรชัย (2545)

จ่ายเงินอุดหนุนผู้ปลูกยางใหม่ ทำให้ราคาล้างสูงขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อบริษัท (ปีทมาวดี 2552) ปัญหาดังกล่าวทำให้คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ตั้งข้อหาทุจริตจัดซื้อต้นกล้ายางกับกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ซึ่งประกอบด้วยอดีตรัฐมนตรีหลายท่าน คณะผู้บริหารโครงการ (ซึ่งมีทั้งอดีต รมว. เกษตรฯ อดีต รมช.เกษตรฯ ในฐานะผู้ริเริ่มโครงการ) และบริษัทเอกชนรวม 44 คน เมื่อ คตส.หมดอายุลง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ยื่นฟ้องจำเลยรวม 44 คน ต่อมาเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2552 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษายกฟ้อง เพราะศาลวิเคราะห์พยานหลักฐานแล้วเห็นว่าการดำเนินโครงการดังกล่าวมิได้ดำเนินการโดยลำพังของผู้ใด แต่ยังมีหน่วยงานอื่นร่วมดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในครั้งนั้นด้วย ส่วนการประกวดราคาของกลุ่มเอกชน ก็ไม่ได้ทำการฝ่าฝืนกฎระเบียบการประกวดราคาแต่อย่างใด

นโยบายนมโรงเรียนมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย วัตถุประสงค์ คือ การให้เด็กนักเรียนมีนมดื่ม และรัฐยังต้องการให้โรงเรียนซื้อนมจากเกษตรกร และโรงงานแปรรูปที่อยู่ในเขตพื้นที่เดียวกันในระยะแรกมีคณะกรรมการกำกับดูแล 2 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการณรงค์การบริโภคและคณะกรรมการนโยบายและพัฒนากิจการปศุสัตว์แห่งชาติ งบประมาณส่วนใหญ่จัดสรรให้กับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ต่อมาภายหลังจากที่มีกฎหมายกระจายอำนาจ รัฐบาลใช้วิธีจัดสรรงบประมาณให้กรมการปกครองส่วนท้องถิ่นดูแล (ดูรายละเอียดในพินันท์ 2552)

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

⁹ อันที่จริงในปลายยุครัฐบาลทักษิณมีนโยบายวัวล้านตัว ซึ่งอาจมีผลต่อการเพิ่มปริมาณการผลิตนม แต่โชคไม่ดีที่นโยบายไม่ประสบความสำเร็จ

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

โดยสรุป รัฐบาลทักษิณเพิ่มระดับการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรจนรัฐบาลกลายเป็นผู้ค้าสินค้าเกษตรรายใหญ่ที่สุด การแทรกแซงเริ่มด้วย การใช้มาตรการประชานิยมโดยการขึ้นราคารับจำนำสินค้าเกษตรตั้งแต่ปีแรกที่พรรคไทยรักไทยได้รับเลือกเป็นรัฐบาล โดยมีนายอดิศักดิ์ โพธารามิก รมว.กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้รับผิดชอบการขึ้นราคารับจำนำ ทำให้รัฐบาลเป็นผู้ค้าสินค้าเกษตรรายใหญ่ที่สุด เพราะเกษตรกรไม่ได้สินค้าจำนำต่อมาในปี 2547 รัฐบาลเริ่มมีนวัตกรรมเชิงนโยบายที่จะให้บริษัทเอกชนรายใหม่เข้ามาบริหารมีสต็อกสินค้าของรัฐเพียงผู้เดียว จึงมีบริษัทผู้ชนะการประมูลรายใหญ่ทั้งในการประมูลขายข้าว และมันสำปะหลัง ซึ่งเกิดขึ้นในขณะที่นายวัฒนา เมืองสุข เป็น รมช. กระทรวงพาณิชย์ ในปีเดียวกันรัฐบาลก็เปลี่ยนนโยบายการรับจำนำลำไย ทำให้บริษัทเอกชนรายเดียวชนะการประมูลงานแปรรูปลำไยสดเป็นลำไยแห้ง การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดในยุคที่นายสมศักดิ์ เทพสุทิน ดำรงตำแหน่ง รมว. กระทรวงเกษตรฯ (คูอิสริยา และจารึก 2552)

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

ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตว่าขณะที่รัฐบาลเพิ่มราคารับจำนำพืชผล ทำให้เกษตรกรและพ่อค้าที่เข้าร่วมโครงการมีรายรับสูงขึ้น รัฐบาลไม่เคยพยายามจำกัดปริมาณการผลิต แต่ปล่อยให้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกและขยายกำลังการผลิตของโรงงานแปรรูป ผลที่ตามมาคือ รัฐจะมีภาระค่าใช้จ่ายในการแทรกแซงเพิ่มขึ้น

3.3. ภาระขาดทุนและผลตอบแทนส่วนเกินจากนโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร

นโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร เช่น การรับจำนำหรือซื้อสินค้าในราคาสูงกว่าราคาตลาดแล้วนำมาขายในราคาต่ำ การกำหนดราคาน้ำตาล (และราคาอ้อย) ให้สูงกว่าราคาตลาดโลก ตลอดจนนโยบายนม

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

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

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

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

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

¹⁰ การคำนวณยังไม่ได้รวมต้นทุนค่าเสียโอกาสของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รับผิดชอบบริหารโครงการแทรกแซง เพราะไม่มีข้อมูลเพียงพอ แต่ก็รวมเงินค่าดำเนินการบางอย่าง เช่น ค่าล่วงเวลาเจ้าหน้าที่ ค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราว เป็นต้น

¹¹ อันที่จริง โครงการแทรกแซงบางโครงการ เช่น การจำนำข้าว และลำไยในบางปีจะผลให้ราคาตลาดสูงขึ้น ทำให้ค่าเช่าที่คำนวณได้ต่ำกว่าความจริง

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

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

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

¹² ยกเว้นข้าว รัฐบาลไม่ได้แทรกแซงราคาพืชชนิดอื่นทุกปี รัฐจะเข้าแทรกแซงเฉพาะปีที่ราคาคงต่ำ

ตารางที่ 3.2 รายรับ รายจ่าย ขาดทุน และความสูญเสียของสวัสดิการ

(ล้านบาท)

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

ตารางที่ 3.2 รายรับ รายจ่าย ขาดทุน และความสูญเสียของสวัสดิการ (ต่อ)

(ล้านบาท)

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

หมายเหตุ : 1/ ดูการคำนวณในรายงานวิจัยที่อ้างใน “ที่มา” มีข้อสังเกตว่า การคำนวณการสูญเสียสวัสดิการสังคมของอิสริยา และจารึก (2552) ใช้ข้อสมมติเรื่องพลวัตรของการแทรกแซง ซึ่งต่างจากการคำนวณต้นทุน

สวัสดิการของการแทรกแซงตลาดข้าวและตลาดมันสำปะหลัง ที่ใช้ข้อสมมติเรื่องผลกระทบในระยะสั้น หรือผลกระทบที่เกิดภายในถดถอยการผลิตเดียว

2/ ความสูญเสียจากการเก็บสต็อกอยู่ในรายรับที่ขาดหายไปจากการขายสินค้าในสต็อกแล้ว

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

4/ มูลค่าอ้อยที่ชาวนาได้รับ และมูลค่าขายน้ำตาลในประเทศ การแทรกแซงตลาดน้ำตาลใช้วิธีให้ผู้บริโภคในประเทศรับภาระแทน รัฐไม่ได้เข้าไปชื้อน้ำตาลเอง

5/ ดูรายละเอียดในการคำนวณในภาคผนวก

6/ งบประมาณรับซื้อนมปี 2550

7/ การคำนวณ(X-inefficiency) ในงานของ นพนนท์ (2552) อาจได้ค่าต้นทุนการไร้ประสิทธิภาพต่ำเกินไป เพราะถ้าผู้บริโภคทราบว่ามีโรงเรียนบางส่วนเป็นนมคุณภาพต่ำ (หรือไม่ใช้นมสด 100%) อุปสงค์
ต่อนมจะลดลง ผู้บริโภคจึงสูญเสียความพอใจจากการถูกหลอกให้ดื่มนมคุณภาพต่ำ ต้นทุนดังกล่าวเท่ากับส่วนต่างระหว่างความพอใจของผู้บริโภคกรณีดื่มนมสดแท้ กับความพอใจของผู้บริโภคจะได้รับจาก
การดื่มนมสดคุณภาพต่ำ (แต่รู้ว่ามีนมคุณภาพต่ำ และเต็มใจดื่ม)

* ถ้าไม่รวมดอกเบี้ยคงค้าง รัฐจะขาดทุน 19,000 ล้านบาท

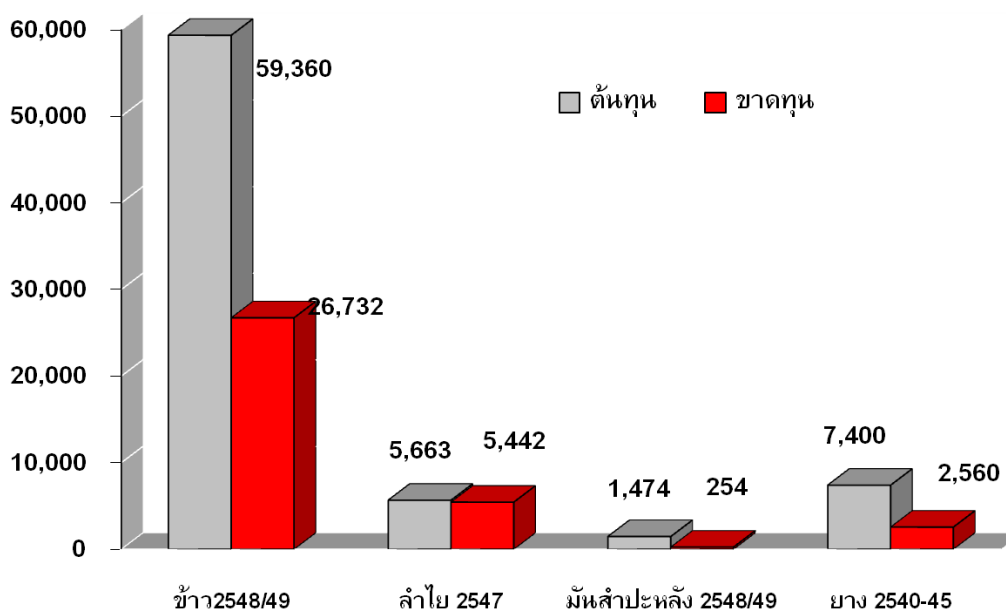
** ค่าใช้จ่ายและการขาดทุนจากโครงการแทรกแซงราคาขางพาราได้จากรายงานของ อสข. ซึ่งเป็นต้นทุนทางการเงิน ทำให้ตัวเลขต้นทุนและขาดทุนต่ำกว่าต้นทุนทางเศรษฐกิจ และการขาดทุนที่แท้จริง

ที่มา : (1) นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตรกร จารุพงษ์ (2552) (2) อิสริยา บุญญะศิริ และจารึก สิงห์ปรีชา(2552)

(3) ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์ และคณะ (2552) (4) ปัทมาวดี ชูชุก (2552)

(5) วิโรจน์ ณ ระนอง (2552) (6) นพนนท์ วรรณเทพสกุล (2552)

รูปที่ 3.3 ต้นทุนและภาระขาดทุนจากการแทรกแซง (ล้านบาท/ปี)



ที่มา : โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรเพื่อป้องกันการทุจริต

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

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

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

ตารางที่ 3.3 ค่าเข้าทางเศรษฐกิจของสินค้าเกษตรที่มีการแทรกแซง

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

ตารางที่ 3.3 ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของสินค้าเกษตรที่มีการแทรกแซง (ต่อ)

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

หมายเหตุ : 1/ แสดงค่าเช่าทางเศรษฐกิจสำหรับน้ำตาล ปี 2545/46 เนื่องจากเป็นปีที่มีค่าเช่ารวมสูงสุดในรอบ 10 ปี ขณะที่คำนวณ ปี 2549/50 และ 2551/52 เนื่องจากรัฐบาลมีการปรับราคาน้ำตาล

2/ ราคาตลาดกลางเฉลี่ย * ปริมาณ 10 ปี ขยายส่วนครึ่งขึ้น 3

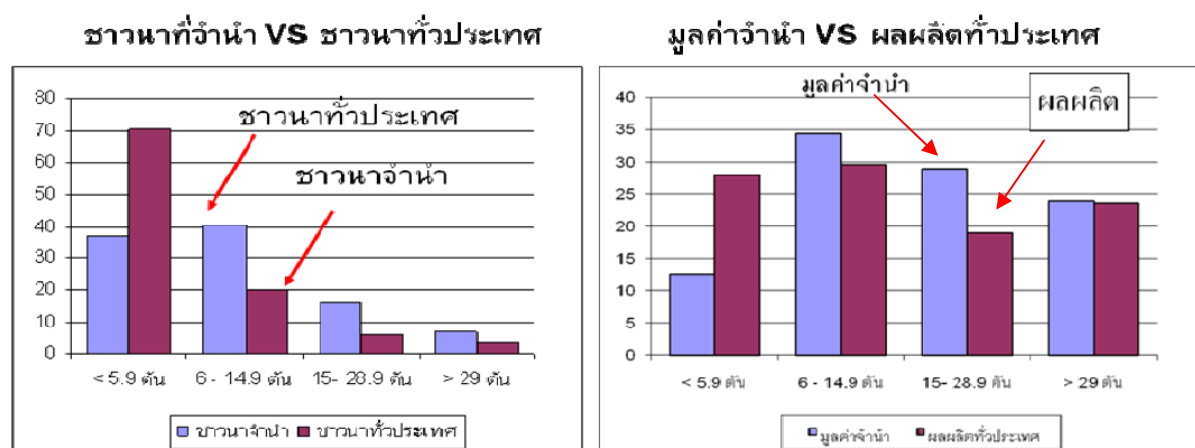
ที่มา : (1) นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตรกร จารุพงษ์ (2552)
 (2) อิศริยา บุญญะศิริ และ *อารีก สิงห์ปรีชา* (2552)
 (3) ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์ และคณะ (2552)
 (4), (5) และ (6) คู่มือภาคผนวก

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

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

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

รูปที่ 3.4 ชาวนาในโครงการจำหน่ายและมูลค่าเทียบกับชาวนาทั้งหมดและผลผลิตข้าวจำแนกตามปริมาณผลผลิตต่อคนจน (หรือมูลค่าจำหน่ายต่อคน)



ที่มา : ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 2552

¹³ การคำนวณนี้มีข้อสมมุติว่าไม่มีการทุจริตในโครงการรับจำนำ การสวมสิทธิ์และการลักลอบนำสต็อกสินค้าของรัฐไปหมุนหรือขายจะทำให้โรงงานแปรรูปมีส่วนแบ่งเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันนักการเมืองบางคนก็สามารถเรียกร้องผลตอบแทนจากการเปลี่ยนมาตรการแทรกแซงจากโรงงานแปรรูปและผู้ส่งออก แต่ผู้เขียนไม่มีข้อมูลเพียงพอ ผู้อ่านพึงเข้าใจว่าผลตอบแทนส่วนเกินบางส่วนที่ตกแก่โรงงานแปรรูปและผู้ส่งออกจะถูกแบ่งปันให้แก่การเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐบาลบางคน

ตารางที่ 3.4 ขบวนการนำเข้าและมูลค่าเทียบกับขบวนการทั้งหมดและผลผลิตข้าวจำแนกตามปริมาณผลผลิตต่อคนจน (หรือมูลค่านำเข้าต่อคน)

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

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

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

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

2/ สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำมะโนการเกษตร 2546

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

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

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

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

¹⁴ อัมมาร สยามวาลา (2552) “นโยบายพยุราคาราคาข้าวกระทบใคร” บทความที่ยังไม่ได้เผยแพร่ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

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

¹⁶ วิธีคำนวณ คือ ใช้มูลค่าข้าวที่ครัวเรือนชาวนาผลิตได้ลบด้วยมูลค่าข้าวสารที่ครัวเรือนชาวนาต้องซื้อมาบริโภค

ตารางที่ 3.5 (ก) จำนวนครัวเรือนปลูกข้าวเกินบริโภคจำแนกตามอันดับชั้นรายได้ ปี 2549

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

ที่มา: อัมมาร สยามวาลา 2552

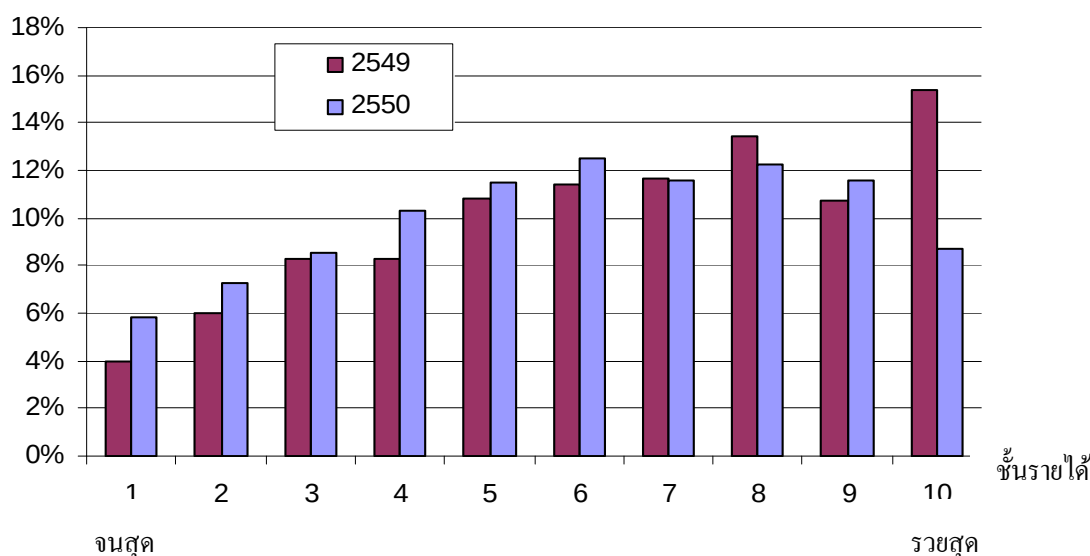
ตารางที่ 3.5 (ข) จำนวนครัวเรือนปลูกข้าวเกินบริโภคจำแนกตามอันดับชั้นรายได้ ปี 2550

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

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

ที่มา: อัมมาร สยามวาลา 2552

รูปที่ 3.5 มูลค่าข้าวส่วนเกินที่เหลือขายของครัวเรือนที่ปลูกข้าวเกินบริโภค



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

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

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

¹⁷ กรมชลประทาน (2547) รายงานประจำปี

¹⁸ แต่โชคลีที่ชาวนายากจนที่สุดในชั้นรายได้ที่ 1-2 จำนวนมาก (ร้อยละ 41 ของครัวเรือนชาวนาในชั้นรายได้ 1-2) ปลูกข้าวเกินบริโภคส่วนอีกร้อยละ 43 มีข้าวไม่พอบริโภค

ตารางที่ 3.6 จำนวนเกษตรกรตามชั้นปริมาณผลผลิตมันสำปะหลัง โดยแบ่งชั้นตามปริมาณมันสำปะหลังที่เข้าโครงการจำนำ ปี 2551/52

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

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

** ปริมาณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ที่ใช้คำนวณเท่ากับ 3,668 กิโลกรัม/ไร่ มาจากข้อมูลสถิติการเกษตรปี 2550

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

2/ สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำมะโนการเกษตร 2546

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

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

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

ตารางที่ 3.7 สัดส่วนการประมูลของผู้ประมูลรายใหญ่

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

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

^{2/} การประมูลข้าวในสต็อกรัฐบาล มีบริษัทเพรสซิเดนท้อกรี ชนะการประมูลข้าวที่นำออกประมูลเกือบทั้งหมด

^{3/} การประมูลยางพาราในปีหนึ่ง มีการตั้งบริษัทแข่งในต่างประเทศมาซื้อขายกับบริษัทที่ชนะการประมูลสต็อกรัฐบาล

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

¹⁹ จำนวนโรงสีทุกขนาดในปี 2550/51 มีประมาณ 38,725 แห่ง

สาเหตุที่ผลประโยชน์กระจุกตัวมากก็เพราะวิธีการประมูลที่กำหนดให้มีการประมูลสินค้าในสต็อกเป็นจำนวนมากหรือแบบล้างสต็อกทั้งโกดังและให้ผู้ประมูลยอมรับ “สภาพ” ของสินค้า การประมูลจำนวนมากทำให้มีผู้ส่งออกเพียงไม่กี่รายที่มีศักยภาพทางการเงินพอจะประมูลได้ นอกจากนั้นการให้ผู้ประมูลยอมรับสภาพของสินค้าก็ก่อให้เกิดปัญหาการขาดสารสนเทศเกี่ยวกับคุณภาพสินค้าในโกดัง พ่อค้าส่วนใหญ่จึงไม่กล้าเข้าประมูล

ตารางที่ 3.7 แสดงการกระจุกตัวของส่วนแบ่งการประมูลมันสำปะหลัง โปรดสังเกตว่าการประมูลมันเส้นจะมีปัญหาการกระจุกตัวมากกว่าการประมูลแป้งมัน เพราะแป้งมันเป็นสินค้าคุณภาพที่ต้องมีอัตรา (ยี่ห้อ) สินค้ารับรองให้ผู้ซื้อ ขณะที่มันเส้นเป็นสินค้าเกรดคละที่เหมือนกันหมด

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

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

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

²⁰ เนื่องจากชุมชนสหกรณ์เป็นผู้มีบทบาทในการออกใบรับรองสิทธิการจำหน่ายนมโรงเรียนทำให้สหกรณ์บางแห่งที่มีผู้บริหารเข้าไปเป็นกรรมการของชุมชนสหกรณ์มีโอกาสได้รับข่าวสารข้อมูล สิทธิบางอย่างหรือสามารถเข้าถึงธุรกิจบางอย่างของชุมชนสหกรณ์ได้มากเป็นพิเศษ

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

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

นอกจากนั้นสิทธิในการทำธุรกิจกับรัฐยังสร้างความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันขึ้นในภาคการเกษตร ยิ่งรัฐขยายขอบเขตการแทรกแซงตลาดมากขึ้น ผู้ประกอบการภาคเอกชนที่ไม่มีเส้นสาย ไม่ได้เข้าร่วมโครงการแทรกแซงก็จะต้องมีความเสียเปรียบในการแข่งขัน บางรายก็ต้องเลิกกิจการกันไปทำกิจการอื่น บางรายก็ต้องวิ่งเต้นหาทางเข้าร่วมโครงการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร หัวข้อต่อไปจึงเป็นเรื่องกิจกรรมการแสวงหาค่าเช่าหรือผลตอบแทนส่วนเกินจากโครงการแทรกแซงของรัฐ

3.4. การแสวงหาค่าเช่าหรือผลตอบแทนส่วนเกิน : ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ และการเมือง

เมื่อนโยบายการแทรกแซงของรัฐก่อให้เกิดค่าเช่าหรือผลตอบแทนส่วนเกินมูลค่ามหาศาล กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องย่อมปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการแสวงหาผลประโยชน์ดังกล่าว²¹ พฤติกรรมแสวงหาค่าเช่ามีทั้งการใช้ทรัพยากร (real resource) ลงทุนในกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้ตนได้สิทธิพิเศษเข้าร่วมโครงการ และการทุจริตโดยแบ่งผลตอบแทนส่วนเกินบางส่วน (เงินโอน) ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมือง หลังจากวิเคราะห์พฤติกรรมของแต่ละกลุ่มผลประโยชน์แล้ว ผู้เขียนจะสรุปผลกระทบของพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าที่มีต่อเศรษฐกิจ และการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ที่จะกล่าวถึง คือ เกษตรกรเจ้าของโรงสี โรงงานแปรรูปเจ้าของโกดัง นายหน้าผู้ส่งออก และกลุ่มนักธุรกิจการเมือง (political entrepreneur)

²¹ อย่างไรก็ตามผู้เขียนพบว่ายังมีพ่อค้านักธุรกิจจำนวนมากในตลาดสินค้าการเกษตรที่ไม่ยอมเข้าร่วมในโครงการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร เพราะไม่ต้องการมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือการหากินกับเงินภาษีของประชาชน แต่เมื่อมีการขยายโครงการแทรกแซงตลาด พ่อค้าและนักธุรกิจบางคนก็จำเป็นต้องตัดสินใจเข้าร่วมโครงการเพื่อความอยู่รอดของธุรกิจ

เกษตรกรและกลุ่มเกษตรกร พฤติกรรมหลักของเกษตรกรที่ปลูกพืชในโครงการแทรกแซงทุกชนิดเหมือนกันมาก คือ เกษตรกรจะเพิ่มพื้นที่และปริมาณการผลิต (โดยลดการปลูกพืชอื่นๆลง) เพิ่มรอบการผลิตต่อปี ประท้วงเรียกร้องให้รัฐเพิ่มราคาแทรกแซง เพิ่มวงเงินและขยายระยะเวลาแทรกแซง (ดูตารางที่ 3.8)

ตารางที่ 3.8 การเปลี่ยนแปลงวงเงินกู้ต่อราย และการขยายระยะเวลาจำนำ

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

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

พฤติกรรมเหล่านี้ล้วนต้องใช้ทรัพยากรจริงๆ トラバไตที่ดินทุนส่วนเพิ่มของกิจกรรมเหล่านี้ต่ำกว่าราคาที่จะได้รับก็คุ้มที่เกษตรกรแต่ละคนจะทุ่มทรัพยากรเพื่อแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน แต่ในแง่ของสังคมการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินดังกล่าวไม่คุ้มค่า นอกจากสังคมต้องลดการผลิตพืชอื่นเพื่อโยกย้ายทรัพยากรมาผลิตพืชที่มีการแทรกแซงแล้ว ยังมีปัญหาอื่นตามมา เช่น ชาวนาพยายามเพิ่มการปลูกข้าว โดยใช้พันธุ์ข้าวอายุ

สั้นลงเหลือ 70 วัน แทนพันธุ์ 100 วัน ทั้งนี้เพื่อจะได้นำผลผลิตเข้าโครงการจำหน่ายได้มากที่สุดถึง 6-7 ครั้งต่อ 2 ปี ข้าวอายุสั้นจะมีเมล็ดสั้นและคุณภาพต่ำลง ยิ่งกว่านั้นการเพิ่มการผลิตข้าวในเขตชลประทานยังก่อให้เกิดการแย่งน้ำที่ขาดแคลน การใช้ปุ๋ยและสารเคมีกำจัดศัตรูพืชก็จะสร้างปัญหามลพิษ การเพิ่มความถี่ของการปลูกข้าวทำให้ไม่มีการพักดิน ซึ่งเสี่ยงต่อปัญหาเพื่อยะบาต

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

ตารางที่ 3.9 กิจกรรมการวิ่งเต้นและแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินและการทุจริต

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

สินค้า/ผู้เกี่ยวข้อง	กิจกรรมเริ่มต้นที่เกิดผลเสียต่อการใช้ทรัพยากรของประเทศ	กิจกรรมการทุจริต	ผลกระทบ
- ผู้ส่งออก/ผู้ประมูล	- พ่อค้าที่สัมพันธ์กับการเมืองตั้งบริษัทใหม่หลายบริษัท เพื่อเข้าประมูลสต็อกของรัฐ - วังเดินกำหนดเงื่อนไขการประมูล	- ฮั้วประมูล	- รัฐบาลทุน
3. ลำไย			
- เกษตรกร/สถาบัน	- เหมือนข้าว - เรียกร้องให้รัฐเพิ่มปริมาณการนำเข้า 4 ครั้งในปี 2545 - เพิ่มการเพาะปลูกลำไย	- แจ่งปริมาณเท็จ/ร่วมกับเจ้าหน้าที่ปลอมแปลงเอกสาร - สวมสิทธิ์/รับซื้อสิทธิ์เกษตรกรอื่น	- ปริมาณนำเข้าเพิ่มขึ้น
- เอกชนตรวจคุณภาพ	- เรียกค่าลดคิวจากเกษตรกร	- เพิ่มขนาดเกรดลำไยให้สูงเกินจริง	- ลำไยสูญหาย
- โกดัง	- คุณภาพกล่องไม่ได้มาตรฐาน	- ลำไยสูญหาย/ลำไยลม	
- บริษัทปอเฮงรับจ้างอบลำไยแห้ง	- บริษัทเกิดใหม่ที่มีความสัมพันธ์กับนักการเมือง - ร่วมกับนักการเมืองและเปลี่ยนนโยบายการแทรกแซงตลาดลำไย - ร่วมกับบริษัทเรือญาติเข้าประมูลงานรับจ้างอบแห้ง เพื่อให้ดูเหมือนว่ามีการแข่งขันในงานจัดซื้อจัดจ้าง	- ร่วมกับบริษัทญาติที่ขาดคุณสมบัติเสนอราคา - แอบนำลำไยอบแห้งปี 2545 เข้ามาส่งมอบให้ออก.	- ลำไยสูญหาย
- บริษัทประมูลลำไย	- วังเดินเจ้าหน้าที่และนักการเมือง	- ฮั้วประมูล	- รัฐบาลทุน
4. ยางพารา			
- เกษตรกร	- การสวมสิทธิ์เกษตรกรอื่น	- ใช้ทะเบียนปลอม	-
- อสข/สทช. (รับซื้อยางและขายยางในสต็อก)	- ระยะแรกการรับซื้อยางไม่โปร่งใส - ขาดความชำนาญในการตรวจคุณภาพยาง	- ยางแผ่นรมควันที่รัฐขายไปถูกนำมาเวียนเทียนขายให้รัฐอีก - ปัญหาบริหารสต็อก	- รัฐบาลทุน
- โรงงานรมควัน	- เกิดโรงรมขนาดเล็กใหม่ๆ โดยเฉพาะโรงรมของสหกรณ์ที่รัฐมีงบให้สร้าง		
- โกดัง	- เกิดโกดังเอกชนใหม่ๆ - ซ้อนยางแผ่นมากขึ้นกว่าที่รัฐกำหนด เพื่อให้สามารถสต็อกยางรัฐได้มากขึ้น แต่ถ้ายางสต็อกนาน คุณภาพจะลดลง	- มีการรั่วไหลของสต็อก	
- ผู้ประมูลส่งออก		- การฮั้วประมูล - การทำสัญญากับบริษัทอำพรางแล้วนำยางที่ซื้อในราคาถูกจากรัฐมาขายให้ลูกค้าโดยได้ยกเว้น CESS และภาษีส่งออก	- รัฐบาลทุน

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

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

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

โรงสี โรงงานแปรรูปโกดัง และนายหน้า ปรากฏการณ์สำคัญในช่วง 5-7 ปีที่ผ่านมาหลังจากรัฐบาลเพิ่มระดับการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร คือ เกิดโรงสี โรงงานแปรรูปและโกดังใหม่ของเอกชนเป็นจำนวนมาก โรงงานที่มีอยู่ก่อนก็ขยายกำลังการผลิต ตัวอย่างเช่น กำลังการผลิตของโรงสีข้าวมีออาชีพสูงมากกว่า 60 ล้านตันต่อปี ขณะที่ไทยมีผลผลิตข้าวเพียง 30 ล้านตัน (ดูข้อมูลในตารางที่ 4.2 ในนิพนธ์และจิตรกร 2552) นอกจากโรงสีข้าว ปรากฏการณ์นี้เห็นชัดเจนในกรณี ลานมัน โรงรมควั่นยางแผ่น และโรงงานแปรรูปนม

เพราะรัฐเข้าแทรกแซงต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปี และการทำธุรกรรมกับรัฐบาลมีกำไรสูง ไม่มีความเสี่ยง มีเพียงข้อเสียเรื่องการรับเงินช้าเท่านั้น เจ้าของโรงสีใหม่บางแห่งเคยมีธุรกิจรวบรวมข้าวเปลือกในท้องถิ่น (หรือที่เรียกว่าพ่อค้าคนกลางในท้องถิ่น และจากรับซื้อรวบรวมผลผลิตเรียกว่าตลาดกลาง) แต่เมื่อรัฐบาลเพิ่มราคาจำนำข้าว ชาวนาส่วนใหญ่นำข้าวไปขายให้รัฐ พ่อค้าคนกลางและตลาดกลางเหล่านี้หมดอาชีพ จึงจำเป็นต้องผันตัวไปทำธุรกิจโรงสีรับจ้างรัฐบาลสีข้าวในโครงการรับจำนำ โปรดสังเกตว่าเจ้าของโรงสีและโรงงานแปรรูปหลายรายมีความสัมพันธ์กับนักการเมือง เช่นเป็นห้วคะแนนและที่ปรึกษา ขณะที่เจ้าของและผู้จัดการ โรงงานแปรรูปบางคนเป็นนักการเมืองเอง (นิพนธ์ และจิตรกร 2552 และการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการ)

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

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

ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ ในตลาดนมโรงเรียนเกิดมี “นายหน้า” คำนมโรงเรียนเป็นจำนวนมาก แต่ละจังหวัดจะมีนายหน้า 2-3 ราย โดยมักจะมีการตกลงแบ่งเขตกัน นายหน้าเหล่านี้ทำหน้าที่สำคัญแทนโรงงานแปรรูป ได้แก่ การติดต่อประมุขชาชนมให้แก่ อปท. ทั่วประเทศ ติดต่อขอสิทธิขายนมโรงเรียนจากชุมชนนุสหกรณ์ การติดต่อขอซื้อนมจากโรงงานแปรรูป ติดต่อกับผู้ประกอบการขนส่งเพื่อส่งนมพร้อมดื่มไปตามโรงเรียนต่างๆ²² การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในอุตสาหกรรมพบว่านายหน้าเหล่านี้มักมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองท้องถิ่น²³

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

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

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

ผู้ส่งออก/ผู้ประมูลสต็อกสินค้าของรัฐ : กิจกรรมแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินที่เห็นชัดเจนที่สุด คือ ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงมาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร มักจะมีบริษัทหน้าใหม่ที่ไม่เคยมีประสบการณ์ทำธุรกิจสินค้าเกษตร หรืออาศัยบริษัทบางบริษัทที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมืองที่อยู่ในอำนาจ ให้เข้ามาประมูลสินค้าในสต็อกของรัฐ บริษัทหน้าใหม่นี้มักสร้างความประหลาดใจให้วงการ ส่งออกหรือวงการค้าโดยสามารถชนะการประมูลสินค้าเป็นจำนวนมากที่สุด²⁴ เหตุการณ์นี้เกิดกับการประมูล สต็อกข้าวเพื่อส่งออกในปี 2547 เมื่อบริษัท เพรสซิเดนท้อเอกริ จำกัด ชนะการประมูลข้าว 2 ครั้งรวมทั้งสิ้น 2.2 ล้านตัน ดังกล่าวแล้ว หลังจากที่บริษัทผิณัดการชำระหนี้กับธนาคารพาณิชย์ และทำผิดสัญญา กับ อคส. ก็มีการ ตั้งบริษัทใหม่ขึ้นมาประมูลข้าวรัฐ ได้แก่ บริษัท สยามอินดิโก จำกัด²⁵

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

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

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

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

²⁵ บริษัทนี้มีที่อยู่เดียวกับบริษัท เพรสซิเดนท้อเอกริ จำกัด และมีผู้ถือหุ้นหนึ่งคนที่มีหุ้นอยู่ในบริษัททั้งสอง (ดูข้อมูลการจัดทะเบียนของ Business on Line)

มาทำหน้าที่แปรรูป โดยกำหนดราคารับจำนำลำไยอบแห้งให้สูงกว่าราคาตลาดเช่นเดียวกัน ทั้งสองกรณีนี้เข้าข่ายคอร์รัปชันทางนโยบายฐานเศรษฐกิจ (13-18 กรกฎาคม 2548) รายงานว่าการประมูลลำไยอบแห้งในปี 2547 เกิดจากกลุ่มผลประโยชน์ที่ชนะประมูลในปี 2545 ได้ร่วมกับที่ปรึกษารัฐมนตรีร่างนโยบายการแทรกแซงลำไยในปี 2549 เพื่อให้บริษัทที่ชนะประมูลสามารถนำลำไยอบแห้งเก่ามาปลอมปนเป็นลำไยอบแห้งใหม่ได้ (อิสริยาและจาริก 2552)

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

การประมูลสต็อกรัฐบาลมีหลักฐานแวดล้อมบางอย่างที่บ่งชี้ว่าน่าจะมีการตกลงร่วมกันเสนอราคา²⁶ (ฮั่ว) เช่น ราคาที่ผู้ประมูลได้กับประมูลไม่ได้แตกต่างกันน้อยมาก (นิพนธ์ และจิตรกร 2552 ตารางที่ 4.1) กรณีการประมูลรับจ้างอบแห้งของบริษัท ปอเสง อินเตอร์เทรด จำกัด มีการร่วมกับบริษัทเครือญาติ 4 แห่ง (คือบริษัท อโกรโปรดักส์ เน็ทเวิร์ค จำกัด บริษัท ท็อปไฟว์โฮลดิ้ง จำกัด หจก. นอร์ทเทินเอนเตอร์ไพรส์ลำพูน และ หจก.วิศกรรมลำพูน²⁷) ยื่นซองเสนอโครงการ “โดยรู้กันอยู่ว่าบริษัทขาดคุณสมบัติ หรือเจตนาทำผิดเงื่อนไข เพื่อให้บริษัท ปอเสง อินเตอร์เทรด จำกัด ซึ่งไม่มีประสบการณ์ด้านธุรกิจลำไยมาก่อน เข้ามาดำเนินการตามโครงการ กรณีนี้ถือว่าเป็นกรณีตกลงร่วมกันเสนอราคา” (อิสริยาและจาริก 2552)

เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การฮั่วประมูลเกิดขึ้นได้ง่าย ก็คือ การที่รัฐกำหนดให้มีการประมูลแบบล้างสต็อก หรือประมูลเป็นปริมาณมากๆ ทำให้เหลือผู้ส่งออกล้นรายที่มีศักยภาพจะประมูลได้ เมื่อมีผู้ประมูลน้อยราย ก็มีโอกาสดกลงร่วมกันเสนอราคาได้ง่ายๆ ยิ่งกว่านั้นการที่ฝ่ายการเมืองจะเข้ามาเจรจาเรียกร้องผลประโยชน์จากผู้ประมูลก็ยังราบรื่น

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

บทบาทของนักธุรกิจการเมือง และที่ปรึกษานักการเมือง : การเปลี่ยนแปลงนโยบายการแทรกแซงที่ก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจมูลค่ามหาศาลแก่เอกชนบางราย และบางครั้งเกิดการทุจริตเชิงนโยบายคงจะเป็นการริเริ่มของฝ่ายการเมืองโดยมีที่ปรึกษานักการเมืองเป็นผู้ชักใยอยู่เบื้องหลัง การดำเนินการมักจะเริ่มจาก

²⁶ การประมูลซื้อของ อปท. ก็มีผู้เข้าร่วมประมูลน้อยราย ซึ่งมักมีการตกลงร่วมเสนอราคาก่อน

²⁷ ข้อมูลของ Business on Line ปรากฏว่า หจก.นอร์ทเทินเอนเตอร์ไพรส์ลำพูน และ หจก.วิศกรรมลำพูนมีที่อยู่เดียวกัน และมีผู้จัดการกับผู้มีอำนาจทำการที่มีนามสกุลเดียวกัน ขณะที่บริษัท ท็อปไฟว์โฮลดิ้ง จำกัด ก็มีผู้ถือหุ้นหนึ่งรายที่ซ้ำกับ หจก. นอร์ทเทินเอนเตอร์ไพรส์ลำพูน

วัตถุประสงค์ของนโยบายใหม่ว่ารัฐต้องการแก้ปัญหาการค้าพืชผลตกต่ำ เพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรที่ยากจน เช่น ในนโยบายเพิ่มการรับจำนำลำไย มีการเสนอข้อมูลประมาณการผลผลิตลำไยที่สูงเกินความเป็นจริง²⁸

บางครั้งเหตุผลที่ใช้ในการเปลี่ยนแปลง คือ ปัญหาการทุจริตของโครงการเดิม โครงการนมโรงเรียนเป็นตัวอย่างชัดเจนที่สุด เพราะมีการเปลี่ยนแปลงมาตรการหลายครั้งหลังจากมีข่าวเกี่ยวกับการทุจริต เช่น (ก) การเปลี่ยนแปลงระบบเบิกจ่ายงบประมาณจากสำนักคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติในปี 2537 ไปเป็นองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อศค.) ในปี 2538 เพราะปัญหาบริษัทผู้จำหน่ายนมให้ค่าคอมมิชชั่นแก่ครู และนมไม่ได้มาตรฐาน (ข) แต่การบริหารนมโรงเรียนของอศค. ก็ถูกร้องเรียนว่ามีการนำนมไม่ได้มาตรฐาน นมหมดอายุ นมบูดง่ายมาแจกจ่ายนักเรียน และมีข้อครหาว่าอศค.อาจเป็นแหล่งแสวงหาผลประโยชน์ของนักการเมืองที่กำกับดูแล ดังนั้นเมื่อมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในสมัยรัฐบาลชวน จึงมีการโอนงบประมาณอุดหนุนไปยังองค์กรปกครองท้องถิ่นในปี 2544 (ค) แต่การจัดสรรโควตาให้ผู้ประกอบการยังมีจำนวนมากเกินกว่าปริมาณความต้องการ ทำให้เกิดปัญหานมล้นตลาด ดังนั้นตั้งแต่ภาคการศึกษาที่ 2 ปี 2544 จึงเริ่มเกิดระบบโซนนิ่ง แต่ก็มีปัญหาความไม่เท่าเทียมในการจัดสรรโควตา และมีการใช้อิทธิพลในระบบเรียกร้องเงินปากถุงจากโรงงานนมรายย่อย (ง) ในช่วงปลายปี 2551 และต้นปี 2552 เกิดปัญหานมไม่ได้มาตรฐานกับนมพร้อมดื่มที่จัดส่งให้โรงเรียนปากเลข อำเภอยะโล๊ะ จังหวัดชุมพร นมจากโรงงานนมและวิทยาลัยเกษตรบางแห่งไม่ได้มาตรฐาน นอกจากนี้จากการตรวจสอบของกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ (ป.ป.ท.) ยังพบปัญหาการทุจริตนมโรงเรียน เช่น การหมุนเวียนเข้าเสนอราคา การสร้างการแข่งขันเทียมในการประมูลซื้อนม (สภาผู้แทนราษฎร ที่ 1159/552 วันที่ 12 มีนาคม 2552) ดังนั้นรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จึงยกเลิกระบบการโซนนิ่งนมโรงเรียน เพราะเชื่อว่าการโซนนิ่งนมพาสเจอร์ไรส์ก่อให้เกิดปัญหาผูกขาด (คุณพนันท์ 2552) และ (จ) เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2552 คณะกรรมการ โคนมและผลิตภัณฑ์โคนมได้อนุมัติระบบการบริหารจัดการนมโรงเรียนรูปแบบใหม่ โดยให้องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อศค.)²⁹ มารับหน้าที่บริหารจัดการนมโรงเรียน โดยจะเป็นตัวแทนทำสัญญาซื้อขายกับ อบต.ด้วยวิธีพิเศษทั้งหมด ก่อนที่จะมอบอำนาจให้โรงงานเป็นผู้ส่งนมและรับเงินไป เหตุผลของการเปลี่ยนแปลงนโยบายครั้งนี้ คือ ป้องกันการขายนมตัดราคากันในพื้นที่ ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการต้องลดต้นทุนแข่งกัน โดยบางรายอาจหันไปใช้หางนม ปลัดกระทรวงเกษตรฯ ให้สัมภาษณ์ว่า “การจัดระบบนมโรงเรียนใหม่นี้ เพื่อให้ให้นักเรียนได้ดื่มนมที่มีคุณภาพ” (กรุงเทพธุรกิจออนไลน์ 14 พฤศจิกายน 2552)

²⁸ รายงานของวุฒิสภาเรื่อง “นโยบายรับจำนำลำไยพบว่าในปี 2546-47 มีการประมาณการผลผลิตลำไยสูงกว่าข้อมูลของกระทรวงเกษตรฯ

²⁹ แม้ในนโยบายระบบนมโรงเรียนจะอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงเกษตรฯ แต่คณะกรรมการนมและผลิตภัณฑ์โคนมจะมีข้าราชการประจำเป็นผู้รับผิดชอบ ขณะที่ อศค. เป็นรัฐวิสาหกิจ ที่ฝ่ายการเมืองสามารถเข้าควบคุมได้โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้อำนวยการ

ข้อสังเกตจากข้อมูลเหล่านี้คือ การเปลี่ยนแปลงมาตรการแทรกแซงและผู้รับผิดชอบมิได้ทำให้การทุจริตหมดไป จึงชวนให้สงสัยว่าการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นเกิดจากนักการเมืองผู้รับผิดชอบคนใหม่ต้องการเข้ามาเป็นผู้จัดการผลประโยชน์แทนผู้มีอำนาจคนเก่าโดยใช้ปัญหาการทุจริตเป็นข้ออ้างเท่านั้น

ลักษณะพิเศษของนโยบายที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินเป็นมูลค่าสูง มีดังนี้

ประการแรก เพื่อให้บริษัทที่เป็นของครอบครัวนักการเมืองหรือมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองสามารถเข้ามาผูกขาดการทำธุรกิจกับรัฐได้ จะต้องมีการกำหนดมาตรการที่ทำให้มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนน้อยที่สุด เนื่องจากการแทรกแซงการส่งออกจะเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินเป็นมูลค่ามากที่สุด นโยบายใหม่จึงนิยมให้มีบริษัทเอกชนรายใหม่เข้ามาดำเนินการเพียงผู้เดียว กรณีการประมูลข้าว มันสำปะหลัง และลำไย อบแห้งในปี 2547 ตรงกับลักษณะข้อนี้

ประการที่สอง วิธีการที่จะทำให้มั่นใจว่าบริษัทใหม่สามารถชนะการประมูล คือ การกำหนดเงื่อนไขการประมูล การกำหนดให้ผู้ประมูลต้องประมูลสินค้าในสต็อกเป็นจำนวนมากแบบล้างสต็อกทั้งกรณีข้าว มันสำปะหลัง และยาง³⁰ ทำให้มีผู้ที่มิมีศักยภาพในการประมูลน้อยราย ซึ่งก็จะช่วยการตกลงร่วมกันเสนอราคาดำเนิน เพราะต้นทุนธุรกรรมของเจรจา และต้นทุนการบังคับข้อตกลงเสนอราคา (ฮั้ว) ลดต่ำลง

ประการที่สาม หลังการประมูล รัฐบาลเปลี่ยนแปลงมาตรการบางอย่างเพื่อประโยชน์ของผู้ประมูล กรณีของข้าว คือ รัฐปรับราคาข้าวขึ้นสูงมาก ทำให้ราคาข้าวในตลาดสูงขึ้นผู้ส่งออกทั่วไปจึงมีต้นทุนสูงขึ้น ทำให้ผู้ชนะประมูลสามารถแข่งขันได้ดีขึ้น ยิ่งกว่านั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐยังยินยอมให้บริษัทผู้ชนะประมูลเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสัญญา

ปัญหาที่เกิดจากกรณีเพรสซิเด็นอะกริทำให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนการประมูลไปแบบเดิม คือ ให้มีผู้ชนะการประมูลรายใหญ่ 3-4 ราย (แทนที่จะมีเพียงรายเดียว) เพื่อให้สามารถตกลงร่วมเสนอราคาได้

ประการที่สี่ เพื่อให้การดำเนินงานราบรื่น นักการเมืองจะแต่งตั้งบุคคลสำคัญที่ตนไว้วางใจเข้าเป็นกรรมการและผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ เช่น องค์การคลังสินค้า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร และออส.

ประการที่ห้า คือ การดำเนินงานตามนโยบายต้องไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ เพื่อให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงยากลำบาก เช่น ข้อมูลการจดทะเบียนเกษตรกรจะไม่ส่งมอบให้ ธกส.หรือ ออส. หลักฐานเดียวที่ ธกส. และ ออส. ได้รับ คือ ใบรับรองการขึ้นทะเบียนจากกระทรวงเกษตรและใบรับรองปริมาณข้าวที่จำนำของเกษตรกรแต่ละราย ดังนั้นจะไม่มีหน่วยงานใดที่เป็นศูนย์กลางรวบรวมข้อมูลของทุกหน่วยงาน รายงานต่างๆจะมาจากหน่วยดำเนินงานแต่ละหน่วย แม้กระทั่งคณะกรรมการ คชก. ที่มีหน้าที่อนุมัติงบประมาณดำเนินการและทำรายงานงบการเงินก็ไม่เคยจัดทำงบการเงินที่สมบูรณ์ของแต่ละ

³⁰ การประมูลซื้อของ อปท.ก็มีผู้เข้าร่วมประมูลน้อยราย ซึ่งมักมีการตกลงร่วมเสนอราคาดำเนินมาก่อน

โครงการภายหลังการปิดโครงการ นอกจากนั้นข้อมูลที่สำคัญที่สุดก็จะไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ ข้อมูลนี้ คือ รายละเอียดของผู้ชนะการประมูล ได้แก่ รายชื่อผู้ประมูล ราคาที่เสนอ ราคาที่ต่อรองขึ้นสุดท้าย ปริมาณที่เสนอประมูล ปริมาณที่ประมูลได้ ลักษณะและคุณภาพของสินค้า ฯลฯ การไม่เปิดเผยข้อมูลนี้ทำให้ประชาชนไม่มีทางทราบข้อมูลว่าบริษัทผู้ชนะการประมูลได้รับประโยชน์เป็นมูลค่าเท่าใด รัฐบาลทุนเท่าใด ฯลฯ

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

ดังนั้นการจัดสรรผลประโยชน์จึงลงตัว นโยบายรับจำนำจึงได้ “คุณภาพ” ยกเว้นกรณีถ้าโยบแห่ง ซึ่งเกิดความผิดพลาดอย่างรุนแรงจากพฤติกรรมทุจริตที่โจ่งแจ้ง

3.5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ

ความเสียหายของมาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร : วัตถุประสงค์และความเชื่อของรัฐบาลในการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร คือ การยกระดับราคาสินค้าเกษตรตอนต้นฤดูให้สูงขึ้น เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งเป็นคนยากจน หลักฐานเชิงประจักษ์ที่น่าเสนอในบทความนี้พบว่า

ประการแรก เงินช่วยเหลือส่วนใหญ่มิได้ตกแก่เกษตรกร และส่วนที่เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรก็จะตกในมือของเกษตรกร ซึ่งมีฐานะดีมากกว่าเกษตรกรยากจน ดังนั้นความเชื่อที่ว่า การแทรกแซงเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรยากจนจึงเป็น “มายาคติ”

ประการที่สอง ในบรรดาพ่อค้าส่งออก โรงงานแปรรูป และเจ้าของโกดัง พ่อค้าส่งออกจะได้ส่วนแบ่งผลตอบแทนส่วนเกินมากที่สุด และจำนวนพ่อค้าที่ได้ประโยชน์จากโครงการของรัฐก็เป็นเพียงส่วนน้อยของพ่อค้าทั้งหมด

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

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

ประการที่ห้า หากคำนวณการสูญเสียสวัสดิการสังคมจากมาตรการแทรกแซงสินค้าเกษตร 6 ชนิด จะมีมูลค่าไม่ต่ำกว่าปีละสามหมื่นล้านบาทเช่นกัน แต่ความเสียหายที่สำคัญยิ่งกว่าเกิดจากพฤติกรรมแสวงหา

เช่าหรือผลตอบแทนส่วนเกิน โดยพ่อค้าจะต้องลงทุนทำตามเงื่อนไขของรัฐเพื่อให้สามารถเข้าร่วมโครงการ ระบบเศรษฐกิจมีกำลังการผลิตส่วนเกินมหาศาลในกิจการแปรรูปสินค้า ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น การแทรกแซงทำให้พ่อค้าที่อิงนักการเมืองได้เปรียบพ่อค้าอื่นๆ ทำลายระบบการผลิตธุรกิจและการแข่งขันในตลาดการเกษตรของไทย และเกิดการทุจริตอย่างกว้างขวางทุกระดับของการแทรกแซง

ประการสุดท้าย มาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรกลายเป็นเครื่องมือที่นักธุรกิจการเมืองใช้ในการแสวงหา “ผลตอบแทนส่วนเกิน” และเครื่องมือหาเสียง รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยต่างก็หมกมุ่นกับนโยบายราคาสินค้าเกษตร การพัฒนาภาคเกษตรถูกละทิ้งโดยสิ้นเชิง

ดังนั้น รัฐบาลจึงควรยุติการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแทรกแซงด้านการแปรรูปและการค้าสินค้าเกษตร เพราะนอกจากผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะไม่ตกถึงมือเกษตรกรที่ยากจน (และนักเรียนในกรณีโรงเรียน) แล้ว มาตรการแทรกแซงยังสร้างความเหลื่อมล้ำในวงธุรกิจและความเสียหายใหญ่หลวงทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง

ข้อเสนอแนะ : การเปลี่ยนนโยบายการรับจำนำมาเป็นนโยบายประกันรายได้เกษตรกรของรัฐบาล อภิสิทธิ์³¹ ที่มุ่งช่วยเหลือเกษตรกร โดยไม่เข้าแทรกแซงตลาดการค้าสินค้าเกษตรเป็นการเลือกทิศทางนโยบายที่ถูกต้อง เพราะสังคมไทยยังมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับสูง นโยบายช่วยเหลือเกษตรกรจึงเป็นนโยบายสำคัญที่ช่วยลดความขัดแย้ง และสร้างความเป็นธรรม (Khan 2009)

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขจุดอ่อนสำคัญของนโยบายประกันรายได้ และหันมาปฏิรูปนโยบายพัฒนาการเกษตรอย่างจริงจัง

จุดอ่อนของนโยบายประกันรายได้มี 6 ประการ ดังนี้ ประการแรก โครงการประกันรายได้เริ่มต้นล่าช้ามาก เช่น โครงการประกันรายได้ของชาวนาควรเริ่มต้นตั้งแต่เดือนกรกฎาคมหรือสิงหาคม 2552 เพราะมีข้อเสนอที่พร้อมดำเนินการแล้ว แต่กระเสถียรคัดค้านทางการเมือง โดยเฉพาะจากพรรคร่วมรัฐบาลบางพรรค ทำให้นโยบายถูกชะงักจนถึงเดือนกันยายน

ประการที่สอง การประชาสัมพันธ์เป็นจุดอ่อนที่สุด เกษตรกรจำนวนมากและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องบางคนไม่เข้าใจมาตรการนี้ เนื่องจากรัฐไม่ได้ใช้บริษัทโฆษณาเอกชนที่เป็นมืออาชีพ

³¹ แม้กระแสดงต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายจะรุนแรงมาก แต่มีปัจจัยสำคัญ 3 ประการที่ทำให้นายกรัฐมนตรีตัดสินใจเปลี่ยนแปลง คือ การรับจำนำในปี 2551-52 ทำให้รัฐต้องกู้เงินธนาคารพาณิชย์ถึง 1.1 แสนล้านบาท การรับจำนำในราคาสูงขณะที่ราคาข้าวในตลาดโลกลดลงตั้งแต่กลางปี 2551 ทำให้สต็อกข้าวของรัฐสูงถึง 5.6 ล้านตันในต้นปี 2552 แต่รัฐบาลไม่กล้าระบายข้าวออกจากสต็อกเพราะข้อครหาเรื่องการประมูลข้าวในเดือนพฤษภาคม 2552 ทำให้ไทยสูญเสียส่วนแบ่งตลาดข้าวให้แก่เวียดนาม ราคาข้าวไทยปรับตัวสูงกว่าราคาข้าวของสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรก แต่รัฐบาลก็ไม่กล้าขายข้าวจนถึงเดือนกันยายน 2552 เหตุผลสุดท้าย คือ ความตั้งใจของนายกรัฐมนตรีที่ไม่ต้องการให้รัฐค้าขายข้าวอีกต่อไป ดูรายละเอียดของข้อเสนอเรื่องแนวทางประกันรายได้เกษตรกรในรายงานที่ดิอาร์ไอ ฉบับที่ 75 เดือนตุลาคม 2552 เรื่อง “แนวทางใหม่ในการแทรกแซงราคาข้าว”

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

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

ประการที่สี่ รัฐบาลควรลดราคาประกันเพื่อให้ใกล้เคียงกับต้นทุนการเพาะปลูก และลดปริมาณผลผลิตที่จะทำประกันให้เกษตรกรแต่ละครัวเรือน เช่น ควรลดปริมาณประกันรายได้ของเกษตรกรที่ปลูกข้าวนาปีจาก 20 ตัน เป็น 10 ตันต่อครอบครัว ทั้งนี้เพราะร้อยละ 82 ของชาวนาทั่วประเทศมีผลผลิตต่ำกว่า 10 ตัน ส่วนเกษตรกรที่มีผลผลิตเกินกว่า 10 ตัน ก็จะได้รับความช่วยเหลือเพียง 10 ตันแรก วิธีนี้จะเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจนจริงๆ แบบถ้วนหน้า รวมทั้งเกษตรกรที่ไม่มีผลผลิตเหลือขายที่ไม่เคยได้รับประโยชน์จากโครงการจำนำเลย ผลที่ได้คือการช่วยเหลือเกษตรกรจะลดน้อยลงทำให้รัฐบาลมีงบประมาณเหลือไปใช้ในการพัฒนาด้านอื่น

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

ประการที่ห้า เพื่อป้องกันการเรียกร้องเพิ่มราคาประกันและการรักษาวินัยการคลัง รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณที่จะใช้ในโครงการประกันรายได้จากงบประมาณประจำปี โดยเสนองบประมาณช่วยเหลือเกษตรกรทุกพืชผ่านรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณรายจ่ายพ.ศ. 2502 นอกจากนี้รัฐควรเริ่ม

สนับสนุนการพัฒนาตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าเพื่อจะได้ใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันความเสี่ยงจากสัญญาประกันราคาบางส่วน รวมทั้งการหาผู้ทางสนับสนุนให้บริษัทประกันภัยเอกชนเข้ามาเป็นผู้ให้ประกันภัยความเสี่ยงด้านราคาสินค้าเกษตร

ประการสุดท้าย รัฐบาลควรพิจารณาปรับโครงสร้างการกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบายการเกษตรให้มีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการของพืชผลชนิดต่างๆ ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ เช่น คณะกรรมการข้าวแห่งชาติ (กชช.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน แต่มีกระทรวงพาณิชย์เป็นฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการข้าวโพดแห่งชาติ และคณะกรรมการมันสำปะหลังแห่งชาติ มีรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเป็นประธานและกระทรวงพาณิชย์เป็นฝ่ายเลขานุการ หากนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ไม่ได้มาจากพรรคเดียวกัน ก็มักเกิดปัญหาความขัดแย้งของผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายที่ต้องการเปลี่ยนแปลงนโยบาย กับกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้ประโยชน์จากโครงการเดิม โครงสร้างแบบนี้เป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

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

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

ภาคผนวกที่ 3-1 การคำนวณค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

1. อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

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

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

หมายเหตุ: 1. ในปี 2548/49 ราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงกว่าราคาน้ำตาลในประเทศทำให้มูลค่า Rent เท่ากับศูนย์

2. ดูวิธีการคำนวณ Rent กรอบภาคผนวกที่ 1

ที่มา: จากการคำนวณ

กรอบภาพผนวกที่ 3.1 วิธีการคำนวณการค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent) ที่เกิดจากการแทรกแซงอุตสาหกรรม
อ้อยและน้ำตาล

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

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

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

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

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

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการชื้อและน้ำตาลทราย

2. ตลาดนมโรงเรียน

ตารางภาคผนวกที่ 3.3 การคำนวณค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent) และการกระจายค่าเช่า จากการแทรกแซง

ตลาดนมโรงเรียน ปี 2548 – 2551

(ล้านบาท)

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

หมายเหตุ: *คำนวณจากร้อยละของราคากลางปี 2551

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

กรอบภาคผนวกที่ 3.2 วิธีการคำนวณค่าเช่าเศรษฐกิจ (Rent) ที่เกิดจากการแทรกแซงตลาดนมโรงเรียน

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

ตารางภาคผนวกที่ 3.4 แสดงราคาและต้นทุนการผลิตนมโรงเรียน และปริมาณนมโรงเรียน

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

หมายเหตุ: 1/ คำนวณจากราคานมผงขาดมันเนยนำเข้า ใช้นมผงขาดมันเนย 1 กิโลกรัม ผลิตเป็นนมพร้อมดื่มโดยการผสมน้ำได้ 10 กิโลกรัม

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

3/ ค่าจัดส่งถึงโรงเรียน คิดลดจากปี 2551 ด้วยราคาน้ำมันดีเซลปีนั้นๆ

ที่มา: 1) นพรัตน์ วรรณเทพสกุล (2552) และกรมศุลกากร 2552

2) องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ส.ค.)

3. อุตสาหกรรมยางพารา

การคำนวณค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้เกี่ยวข้อง

ก) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกร

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

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

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

ข) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้ส่งออก

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

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

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

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

ค) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของโรงงานแปรรูป

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

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

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

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

ง) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจทั้งหมด

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

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

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

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

ตารางภาคผนวกที่ 3.5 แสดงค่าเช่าทางเศรษฐกิจและการกระจายค่าเช่าของการแทรกแซงตลาดยางพารา

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

ที่มา : ปัทมาวดี ชูชุกี 2552 และคำนวณค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยผู้วิจัย

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

ข) วิธีการคำนวณ

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

จากข้อมูลตลาดน้ำตาลปี 2547/48

$$P_d = 13,750 \text{ บาทต่อตัน}$$

$$P_x = 12,520 \text{ บาทต่อตัน}$$

$$P_f = 13,271 \text{ บาทต่อตัน}$$

$$Q_d = 2.05 \text{ ล้านตัน}$$

$$Q_t = 6.85 \text{ ล้านตัน}$$

จากการคำนวณผ่านค่าความยืดหยุ่นต่อราคาพบว่า

$$Q_d^f = 2.08 \text{ ล้านตัน}$$

$$Q_t^f = 4.76 \text{ ล้านตัน}$$

ค) ผลการคำนวณ

ตารางภาคผนวกที่ 3.6 แสดงผลการคำนวณขนาดการเปลี่ยนแปลงของสวัสดิการสังคมของการแทรกแซงอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

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

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

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

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ภาษาอังกฤษ

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

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

บทที่ 4

ผลตอบแทนส่วนเกินจากสัมปทาน: กรณีศึกษาสัมปทานโทรคมนาคม โทรทัศน์ การจำหน่ายสินค้าปลอดอากร และทางด่วนขั้นที่ 2

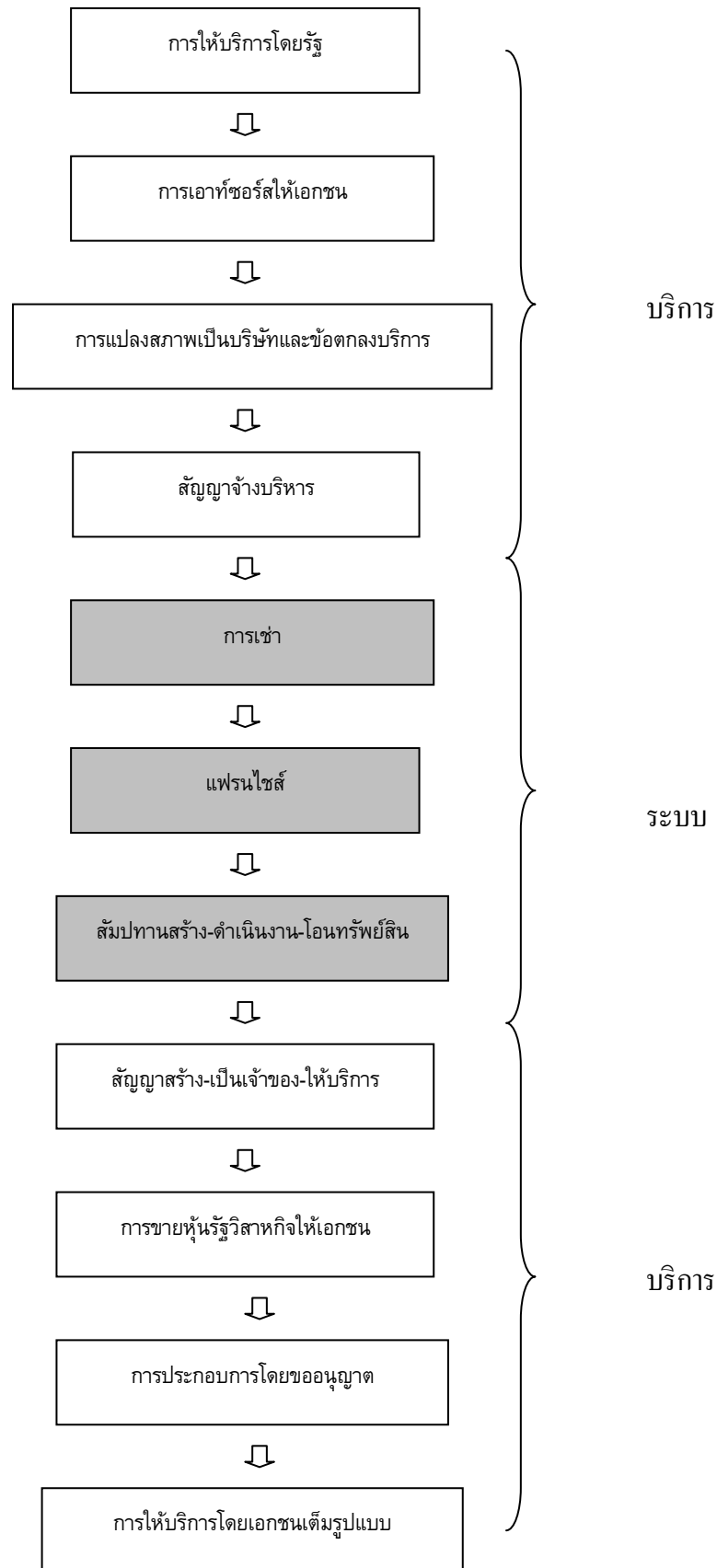
สมเกียรติ ตั้งกิจวานิช และ
อิสร์กุล อุณหเกตุ

4.1 สัมปทานคืออะไร

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ต้องอาศัยการลงทุนในระดับสูง รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ ซึ่งขาดแคลนเงินทุน จึงมักเปิดส่วนร่วมให้แก่เอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสัมปทาน (concession) เป็นรูปแบบหนึ่งของการเปิดให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน หรือให้บริการสาธารณะต่างๆ

ในความหมายแคบนั้น สัมปทานหมายถึงเฉพาะรูปแบบของการร่วมการงานระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งรัฐให้สิทธิแก่เอกชนในการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้บริการต่างๆ แก่ประชาชนในช่วงเวลาหนึ่ง ส่วนในความหมายกว้างนั้น สัมปทานหมายความรวมถึงการที่รัฐเช่า (lease) ทรัพย์สินของเอกชนลงทุน การที่รัฐให้แฟรนไชส์ (franchise) แก่เอกชนในการให้บริการไปจนถึงการที่เอกชนสร้าง-ให้บริการ-โอนทรัพย์สินเป็นของรัฐเมื่อครบกำหนดเวลา (build-operate-transfer หรือ BOT) ดังรูปที่ 4.1 กล่าวอีกนัยหนึ่ง เมื่อดูจากระดับการมีส่วนร่วมของเอกชน สัมปทานเป็นรูปแบบที่อยู่กึ่งกลางระหว่างการที่รัฐเป็นผู้ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและให้บริการแก่ประชาชนเองทั้งหมดกับการให้บริการโดยเอกชนอย่างเต็มรูปแบบ (privatization) โดยรวมถึงกรณีที่เอกชนจะต้องขอรับใบอนุญาต (license) จากรัฐในการประกอบการในธุรกิจที่ต้องกำกับดูแล (regulated industry) ด้วย ทั้งนี้ ความแตกต่างระหว่างการประกอบการภายใต้ระบบสัมปทานและการประกอบการภายใต้ระบบใบอนุญาตก็คือ ในระบบสัมปทาน เอกชนจะไม่สามารถเป็นเจ้าของทรัพย์สินเช่น โครงสร้างพื้นฐานที่ตนลงทุน แต่จะมีสิทธิในการหารายได้จากการให้บริการ ในขณะที่ในระบบใบอนุญาต เอกชนจะสามารถเป็นเจ้าของทรัพย์สินต่างๆ ที่ตนลงทุนได้ด้วย

รูปที่ 4.1 สัมปทาน การให้บริการโดยรัฐ และการให้บริการโดยเอกชน



ที่มา: Guasch (2004)

ลักษณะเฉพาะของสัมปทานมี 4 ประการคือ หนึ่ง มีการทำสัญญาระหว่างหน่วยงานรัฐในฐานะผู้ให้สัมปทานและเอกชนในฐานะผู้รับสัมปทาน ซึ่งในทางกฎหมายสัญญาดังกล่าวมีฐานะเป็นสัญญาทางปกครอง (administrative contract) สอง ผู้รับสัมปทานมีหน้าที่ในการลงทุนสร้างและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน โดยการดูแลของหน่วยงานรัฐผู้ให้สัมปทาน สาม สัญญาสัมปทานจะมีระยะเวลาที่จำกัด แม้อาจมีการต่ออายุได้ในภายหลัง ทั้งนี้ ในระยะเวลาของสัมปทาน เอกชนผู้รับสัมปทานจะมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการใช้และแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินต่างๆ ที่ตนสร้างขึ้นตามขอบเขตที่ระบุในสัญญา และสี่ การแสวงหาประโยชน์ในสัมปทานโดยการจัดเก็บค่าบริการนั้นจะต้องเป็นไปตามอัตราที่กำหนดไว้ในสัญญา

ในประเทศไทย เราจะพบการมีส่วนร่วมของเอกชนในรูปแบบสัมปทาน หรือที่เรียกกันว่า “สัญญาร่วมการงาน” อย่างกว้างขวางทั้งกิจการโทรคมนาคม วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ รถไฟฟ้า ร้านค้าปลอดอากรทางด่วน เป็นต้น โดยสัมปทานส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบการสร้าง-โอนทรัพย์สินเป็นของรัฐ-ให้บริการ (built-transfer-operate หรือ BTO)¹ ซึ่งหมายความว่า เอกชนจะต้องโอนโครงสร้างพื้นฐานที่ตนลงทุนพัฒนาขึ้นให้เป็นของรัฐทันทีเมื่อสร้างเสร็จ โดยมีเฉพาะสิทธิในการแสวงหาประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว พร้อมกับแบ่งส่วนแบ่งรายได้ส่วนหนึ่งให้รัฐเป็น “ค่าสัมปทาน” ซึ่งมักคิดเป็นร้อยละของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่าย โดยมีการรับประกันมูลค่าขั้นต่ำตามอัตราที่กำหนดไว้ รูปแบบนี้แตกต่างจากสัมปทานแบบ BOT ในต่างประเทศ ซึ่งการโอนทรัพย์สินให้เป็นของรัฐจะเกิดขึ้นเมื่อสัมปทานหมดอายุแล้ว ทั้งนี้ เนื่องจาก การเปิดให้มีส่วนร่วมของเอกชนในการให้บริการในประเทศไทย ไม่ได้เกิดขึ้นพร้อมกับการยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ซึ่งให้สิทธิแก่หน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจในการผูกขาดการให้บริการ ทำให้เอกชนไม่สามารถถือครองทรัพย์สินที่ตนลงทุนสร้างได้แม้ในช่วงเวลาของสัมปทาน อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลัง การมีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะของเอกชนอย่างเต็มรูปแบบในประเทศไทยได้เริ่มเกิดขึ้นภายใต้ระบบใบอนุญาตในสาขาโทรคมนาคมและสาขาพลังงาน หลังจากที่มีการตั้งหน่วยงานกำกับดูแลในสาขาดังกล่าวขึ้น

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งจะเรียกต่อไปในบทความนี้ว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ” การทำสัญญาสัมปทานในโครงการลงทุนซึ่งมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่ 1 พันล้านบาทขึ้นไป จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายดังกล่าวทั้งในส่วนของการเสนอโครงการและการดำเนินโครงการดังสรุปในกรอบที่ 4.1

¹ ในต่างประเทศ โดยเฉพาะในละตินอเมริกา การให้บริการภายใต้สัมปทานจะพบมากในการให้บริการในสาขาน้ำประปา ส่วนในสาขาด้านโทรคมนาคม การมีส่วนร่วมของเอกชนมักอยู่ในรูปของการประกอบการอย่างเต็มตัวภายใต้ตลาดที่เปิดเสรี

กรอบที่ 4.1 ขั้นตอนการดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ

การเสนอโครงการ

- หน่วยงานรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการที่จะให้เอกชนเข้าร่วมงานต้องเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัด (มาตรา 6) และในกรณีที่การลงทุนมีวงเงินหรือมีทรัพย์สินเกิน 5 พันล้านบาท จะต้องว่าจ้างที่ปรึกษามาให้คำปรึกษาและที่ปรึกษาต้องจัดทำรายงานเป็นเอกเทศประกอบด้วย (มาตรา 7)
- กระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการต้องเสนอโครงการเพื่อรับความเห็นชอบจาก สศช. ก่อน ในกรณีที่เป็นการใหม่ และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน ในกรณีที่เป็นการต่อเนื่อง (มาตรา 8) แล้วให้ สศช. หรือกระทรวงการคลังนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการ (มาตรา 9)
- เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในโครงการใดแล้วให้หน่วยงานเจ้าของโครงการร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมงาน (มาตรา 12)
- ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมงาน และพิจารณาคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงาน (มาตรา 13 และ 14) ทั้งนี้ การคัดเลือกจะต้องใช้วิธีประมูล เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจาก สศช. และกระทรวงการคลัง และได้รับความยินยอมจากคณะรัฐมนตรี (มาตรา 16)
- ให้คณะกรรมการนำผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผล ประเด็นที่เจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ ร่างสัญญา และเอกสารทั้งหมดเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา (มาตรา 21)

การดำเนินโครงการ

- เมื่อดำเนินโครงการ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อติดตามกำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญา และรายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา และแนวทางแก้ไขต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดทราบ (มาตรา 22)

บทเฉพาะกาล

- โครงการใดซึ่งได้กระทำไปแล้วในขั้นตอนใดก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการในขั้นตอนต่อไปให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

4.2 สัมปทานกับผลตอบแทนส่วนเกิน

สัมปทานเกี่ยวข้องกับผลตอบแทนส่วนเกินหรือ “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” (economic rent) ในเกือบทุกขั้นตอนของการดำเนินการ นับตั้งแต่การได้มาซึ่งสัญญาสัมปทานนั้น การบริหารสัญญา เช่น การโอนทรัพย์สิน การระงับข้อพิพาท ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขสัญญาสัมปทาน ไปจนถึงการเลิกสัญญาสัมปทาน

4.2.1 การได้สัมปทาน

เนื่องจากสัมปทานเกี่ยวข้องกับสิทธิในการแสวงหาประโยชน์แต่เพียงผู้เดียว (exclusive rights) จากทรัพย์สินของรัฐหรือทรัพยากรสาธารณะ ผู้ได้สัมปทานจึงมีโอกาสดำเนินการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินได้จากสิทธิผูกขาดหรือกึ่งผูกขาดในการหาประโยชน์จากทรัพย์สินของรัฐหรือทรัพยากรสาธารณะนั้น การได้มาซึ่งสัมปทานจึงไม่สามารถแยกออกได้จากการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน (rent seeking) อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการแข่งขันกันเพื่อให้ได้สัมปทาน เช่น การประมูล (auction) หรือการประกวดราคา (bidding) ผลตอบแทนส่วนเกินดังกล่าวที่เดิมเคยตกกับธุรกิจอาจเหือดหายไป (dissipate) กลายเป็นประโยชน์ที่ตกอยู่กับรัฐ หรือกลายเป็นประโยชน์ของผู้บริโภคนอกเหนือจากการประมูลคัดเลือกผู้ให้บริการซึ่งคิดค่าบริการต่ำที่สุด ในทางเศรษฐศาสตร์ รายได้ของรัฐจากการประมูลสัมปทาน จะก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อแรงจูงใจในการประกอบการของผู้ประกอบการและต่อการบริโภคของผู้บริโภคน้อยกว่าการจัดเก็บภาษี โดยเฉพาะเมื่อกำหนดให้จ่ายค่าสัมปทานเป็นมูลค่าที่แน่นอนไม่ขึ้นกับรายได้ของการให้บริการ²

4.2.2 การบริหารสัมปทาน

เนื่องจากสัมปทานเป็นเอกสารสัญญา (contract) ชนิดหนึ่ง สัมปทานจึงย่อมไม่สามารถหลีกเลี่ยงปัญหาความไม่สมบูรณ์ของสัญญา (incomplete contract) ไปได้ ในขั้นตอนของการบริหารสัญญาสัมปทาน ความไม่สมบูรณ์ของสัญญาทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจ (discretion) บางส่วนในการปฏิบัติตามสัญญา อย่างไรก็ตาม การเปิดให้มีการใช้ดุลพินิจที่มากเกินไป โดยปราศจากกลไกตรวจสอบถ่วงดุล อาจทำให้เกิดการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมได้ทั้งในกรณีที่สัญญาไม่ระบุขอบเขตภารกิจที่ผู้รับสัมปทานจะต้องปฏิบัติอย่างครบถ้วนชัดเจน หรือแม้กระทั่งในกรณีที่ระบุไว้ ก็อาจมีการไม่บังคับให้เป็นไปตามสัญญาได้ เช่น ไม่กำกับให้มีการส่งมอบทรัพย์สินอย่างครบถ้วนตามสัญญา นอกจากนี้ เมื่อมีข้อพิพาทตามสัญญา กระบวนการระงับข้อพิพาทซึ่งมักกำหนดให้สามารถดำเนินการได้โดยอนุญาโตตุลาการ ยังอาจเป็น

² อย่างไรก็ตาม ต้องมีการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชนและสื่อมวลชนในประเด็นดังกล่าวว่า การแข่งขันประมูลสัมปทานหรือใบอนุญาตประกอบการ ซึ่งทำให้รัฐได้รายได้ในระดับที่สูง จะไม่มีผลทำให้อัตรากำไรที่ผู้ประกอบการจัดเก็บจากผู้บริโภคอยู่ในระดับที่สูงตามไปด้วย เนื่องจากต้นทุนดังกล่าวของผู้ประกอบการเป็นต้นทุนจม (sunk cost) ค่าอธิบายในประเด็นนี้ในบริบทของการประมูลคลื่นความถี่โทรศัพท์เคลื่อนที่ 3G ได้จาก สมเกียรติ (2552)

ช่องทางในการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินได้อีกเช่นกัน จากการตีความข้อกำหนดในสัญญาสัมปทานในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ประกอบการเอกชน

4.2.3 การแก้ไขสัมปทาน

ความไม่สมบูรณ์ของสัญญายังทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเงื่อนไขในสัมปทานนั้นให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ด้วยการเจรจาขอแก้ไขสัญญาใหม่ (contract renegotiation) ปัญหาก็คือ ในประเทศที่มีระบบนิติรัฐ (rule of law) ที่ไม่เข้มแข็ง การเจรจาขอแก้ไขสัญญาใหม่ ก็มักจะเป็นช่องว่างในการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินได้ ซึ่งเป็นการทำลายระบบการประมูลหรือการแข่งขันอย่างเป็นธรรมเพื่อให้ได้มาซึ่งสัมปทานนั้น เพราะผู้ประกอบการจะสามารถใช้วิธีการเสนอราคาในการประมูลที่สูงเกินกว่าที่ตนเองจะยอมรับได้ เพียงเพื่อให้ชนะการประมูลได้สัมปทานนั้นมา แล้วพยายามต่อรองเพื่อเจรจาขอแก้ไขสัญญาในภายหลัง ดังนั้น ในสภาพการณ์ที่มีการแก้ไขสัญญาบ่อยครั้ง การแข่งขันด้วยการประมูลจะไม่ได้ช่วยให้รัฐได้ผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด แต่จะได้ผู้ที่สามารถ “วิ่งเต้น” ได้เก่งที่สุดแทน

4.2.4 การเลิกสัมปทาน

เมื่อสัญญาสัมปทานจะหมดอายุลง ผู้รับสัมปทานอาจมีพฤติกรรมในลักษณะแสวงหาประโยชน์ในลักษณะฉวยโอกาส (opportunistic) เช่น ไม่บำรุงรักษาให้ทรัพย์สินที่จะโอนไปเป็นของรัฐนั้นอยู่ในสภาพที่ดีต่อไป หรือในกรณีที่เห็นว่าเงื่อนไขในสัญญาสัมปทานเดิมที่มีอยู่นั้น ไม่ก่อประโยชน์สูงสุด ผู้รับสัมปทานก็อาจหาข้ออ้างในการทิ้งสัญญาสัมปทานนั้นไปสู่สัญญาใหม่ที่มีเงื่อนไขดีกว่าได้

4.3 กรณีศึกษา: ผลตอบแทนส่วนเกินในสัมปทานในประเทศไทย

ตารางที่ 4.1 แสดงข้อมูลเบื้องต้นของสัญญาสัมปทานต่างๆ ที่อยู่ในการศึกษานี้ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐที่ให้สัมปทาน ผู้รับสัมปทาน ระยะเวลา และค่าตอบแทนที่ให้แก่ภาครัฐ ตลอดจนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขสัญญาที่สำคัญ

ตารางที่ 4.1 สรุปเนื้อหาของสัญญาสัมปทาน และการแก้ไขที่สำคัญ

ผู้รับสัมปทาน	เอไอเอส	ดีแทค	ทรูมูฟ (WCS เดิม)	เทเลอินโฟมิตี
หน่วยงานที่ให้สัมปทาน	ทศท	กสท	กสท	ทศท
ปีที่เริ่ม (เวลาตามสัญญาเดิม)	2533 (20 ปี)	2533 (15 ปี)	2539 (17 ปี)	2539 (10 ปี)
ค่าสัมปทาน	ปีที่ 1-5 ร้อยละ 15 ของรายได้* ปีที่ 6-10 ร้อยละ 20 ของรายได้* ปีที่ 11-15 ร้อยละ 25 ของรายได้* ปีที่ 16-20 ร้อยละ 30 ของรายได้* <u>แก้ไขสัญญาครั้งที่ 4 (2539)</u> ขยายอายุสัญญาออกไปอีก 5 ปี <u>แก้ไขสัญญาครั้งที่ 6 (2544)</u> ลดค่าสัมปทานระบบพรีเพคจากร้อยละ 25 เป็น 20 ของรายได้ <u>แก้ไขสัญญาครั้งที่ 7 (2545)</u> หักค่าใช้จ่ายโรมมิ่งได้ก่อนจ่ายค่าสัมปทาน	ปีที่ 1-4 ร้อยละ 12 ของรายได้* ปีที่ 5-15 ร้อยละ 25 ของรายได้* <u>แก้ไขสัญญาครั้งที่ 1 (2536)</u> ขยายอายุสัญญาเป็น 22 ปี <u>แก้ไขสัญญาครั้งที่ 3 (2539)</u> ขยายอายุสัญญาเป็น 27 ปี	ปีที่ 1-10 ร้อยละ 25 ของรายได้* ปีที่ 11-17 ร้อยละ 30 ของรายได้* <u>แก้ไขสัญญาครั้งที่ 2 (2543)</u> ลดค่าสัมปทานปีที่ 1-4 ร้อยละ 25 ปีที่ 5-10 ร้อยละ 20 ปีที่ 11-15 ร้อยละ 25 ปีที่ 16-17 ร้อยละ 30	ประมาณร้อยละ 70 ของรายได้* <u>แก้ไขสัญญาครั้งที่ 1 (2541)</u> ลดภาระการพิมพ์สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์แปลงค่าสัมปทานเป็นหุ้น <u>แก้ไขสัญญาปี 2546</u> เลิกภาระในการพิมพ์สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์

ผู้รับสัมปทาน	ไอทีวี	ช่อง 3	ช่อง 7	คิงเพาเวอร์	BECL
หน่วยงานที่ให้สัมปทาน	สำนักนายกรัฐมนตรี	อสมท	กองทัพบก	ทอท	กทพ.
ปีที่เริ่ม (เวลาตามสัญญาเดิม)	2539 (30 ปี)	2523 (10 ปี)	2511 (39 ปี)	2548 (10 ปี)	2531 (30 ปี)
ค่าสัมปทาน	ปีที่ 1 300 ล้านบาท ปีที่ 2-7 เพิ่มขึ้นปีละ 100 ล้านบาท ปีที่ 8-30 ปีละ 1,000 ล้านบาท	ร้อยละ 6.5 ของรายได้* <u>แก้ไขสัญญาครั้งที่ 2 (2530)</u> ขยายอายุสัญญาออกอากาศ ส่วนกลางไปถึงปี 2553 <u>แก้ไขสัญญาครั้งที่ 3 (2532)</u> ขยายการออกอากาศไปถึงปี 2563 หากช่อง 3 ไม่ผิดสัญญา ปรับค่าสัมปทาน เป็นอัตราตายตัว ปีที่ 1-10 23.58 ล้านบาท และค่อยๆ เพิ่มขึ้นเป็น 149.825 ล้าน บาทในปีที่ 20 และ 244.06 ล้าน บาทในปีที่ 2562	<u>แก้ไขสัญญาครั้งที่ 5 (2541)</u> ขยายสัญญาออกไป ถึงปี 2565 ปีที่ 1-3 150 ล้านบาท และปรับขึ้นอีกครั้งละ 10 ล้านบาทในปีที่ 4, 7, 10, 13, 16, 19, 22 และ 25 ตาม สัญญาใหม่	ร้อยละ 15 ของยอดจำหน่าย ทั้งหมด*	ปีที่ 4-12 ร้อยละ 40 ของรายได้ ปีที่ 13-21 ร้อยละ 50 ของรายได้ ปีที่ 22-30 ร้อยละ 60 ของรายได้ โดยฐานรายได้ ในการคำนวณเป็นผลรวม ของรายได้ของทางด่วนขั้นที่ 1 และทางด่วนขั้นที่ 2 ส่วน A และส่วน B

* มีการรับประกันค่าสัมปทานขั้นต่ำ

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัยจากสัญญาสัมปทานต่างๆ

4.3.1 สัมปทานโทรคมนาคม

แม้ว่าในต่างประเทศ การเปิดให้เอกชนเข้ามาประกอบการในกิจการโทรคมนาคมมักเกิดขึ้นพร้อมกับการเปิดเสรีตลาดก็ตาม รัฐบาลไทยที่ผ่านมามีไม่ได้เลือกที่จะเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคม โดยยกเลิกกฎหมายที่ให้อำนาจผูกขาดในการให้บริการแก่รัฐวิสาหกิจ 2 แห่งคือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย แต่กลับเลือกใช้วิธีที่ให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวให้สัมปทานแก่เอกชนแทน ทั้งนี้ ตลอดช่วงเวลาประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา มีการให้สัมปทานโทรคมนาคมอย่างน้อย 33 สัญญาในบริการต่างๆ หลายประเภท (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2542)

สัมปทานที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ขนาดใหญ่ที่สุดคือ สัมปทานโทรศัพท์เคลื่อนที่ 4 สัญญาของ บมจ. แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส (เอไอเอส) ที่ได้รับจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น บมจ. ทีโอที) และ บมจ. โทเทิล แอ็กเซส คอมมูนิเคชั่น (ดีแทค), บริษัท ทรูมูฟ จำกัด และบริษัท ดิจิตอลโฟน จำกัด (ดีพีซี) ซึ่งได้รับจากการสื่อสารแห่งประเทศไทย (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น บมจ. กสท โทรคมนาคม) และสัญญาให้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน 2 ฉบับของบริษัท เทเลคอม เอเชีย (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น บมจ. ทรู คอร์ปอเรชั่น) และ บมจ. ทีทีเอ็นเคที ซึ่งได้รับจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และสัญญาดาวเทียมสื่อสารในประเทศของบริษัท ชินวัตร แซทเทลไลท์ จำกัด (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น บมจ. ไทยคม) ซึ่งได้รับจากกระทรวงคมนาคมและปัจจุบันโอนย้ายไปอยู่ในความดูแลของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

แม้สัมปทานในกิจการโทรคมนาคมจะก่อให้เกิดความแพร่หลายของบริการโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์เคลื่อนที่มากกว่าการให้บริการโดยรัฐวิสาหกิจอย่างเห็นได้ชัดก็ตาม ระบบสัมปทานก็ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย และทำให้การเปิดเสรีตลาดจนการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในปัจจุบันเป็นไปด้วยความยากลำบาก ที่สำคัญยังมีการแก้ไขสัญญาสัมปทานหลายครั้ง ซึ่งทำให้รัฐเสียประโยชน์ ดังตัวอย่างต่างๆ ที่จะกล่าวต่อไปนี้

ก) การแปรสัญญาสัมปทาน

นับตั้งแต่มีแผนแม่บทพัฒนากิจการโทรคมนาคมปี 2540 ได้มีความพยายามในการแก้ไขสัญญาสัมปทาน หรือที่เรียกในวงการโทรคมนาคมว่า “การแปรสัญญาสัมปทาน” หรือ “การแปลงสัญญาสัมปทาน” มาโดยตลอด เพื่อให้สอดคล้องกับแผนการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคม ความพยายามที่เป็นรูปธรรมครั้งแรกเริ่มจากการที่กระทรวงคมนาคมในสมัยนั้นได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา ซึ่งประกอบด้วยบริษัทหลักทรัพย์ธนสยาม จำกัด Baring Brothers Limited และ Credit Swiss First Boston (Singapore) ให้เสนอแนะแนวทางในการแปรสัญญา นอกจากนี้ กระทรวงคมนาคมยังได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาอีกชุดหนึ่งเพื่อศึกษาแนวทางการแปรสัญญาไปพร้อมกัน ทั้งนี้ กลุ่มบริษัทที่ปรึกษาธนสยามได้เสนอให้ผู้รับสัมปทานทั้งหมดเลิกจ่ายค่าสัมปทานให้แก่รัฐวิสาหกิจภายในปี 2549 โดยอ้างว่าประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมให้ผู้ประกอบการต่างประเทศเข้าแข่งขันตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ขององค์การการค้า

โลก (WTO) ในปีดังกล่าว ส่วนคณะทำงานของกระทรวงคมนาคมก็เสนอทางเลือกต่างๆ เช่น การแปลงส่วนแบ่งรายได้เป็นหุ้น หรือให้ผู้สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งซื้อสิทธิในสัญญาจากอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นต้น

จากข้อเสนอต่างๆ มากมายดังกล่าว คณะกรรมการกำกับนโยบายรัฐวิสาหกิจ (กนร.) จึงว่าจ้างให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ศึกษาถึงความจำเป็นและแนวทางที่เหมาะสมในการแปรสัญญา การศึกษาของทีดีอาร์ไอพบว่า ประเทศไทยไม่ได้มีพันธกรณีในการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมให้ผู้ประกอบการต่างประเทศตามที่กล่าวอ้างกัน³ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยสามารถเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมได้ โดยไม่ต้องแปรสัญญา เนื่องจาก การแก้ไขสัญญาที่ผ่านมาได้ทำให้ไม่มีผู้รับสัมปทานรายใดเหลือสิทธิผูกขาดในการให้บริการอีกต่อไป แต่การแปรสัญญาจะมีประโยชน์ในการปรับโครงสร้างตลาดโทรคมนาคมไทยให้เกิดการแข่งขันมากขึ้น

แนวคิดที่ทีดีอาร์ไอเสนอในการแปรสัญญาก็คือ ให้ประมาณการส่วนแบ่งรายได้ที่ผู้รับสัมปทานจะต้องจ่ายในอนาคตมาเป็นมูลค่าปัจจุบัน (present value) แล้วจ่ายให้แก่รัฐแทน โดยยึดหลักว่า ในการแปรสัญญา ผู้รับสัมปทานไม่ควรได้รับประโยชน์มากหรือน้อยไปกว่าที่จะได้รับตามสัญญาเดิมภายใต้โครงสร้างตลาดเดิม แต่จะได้รับการชดเชยจากรัฐในกรณีที่มีการเปิดเสรีตลาดแตกต่างไปจากสัญญาเดิมเท่านั้น แนวคิดนี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) และคณะรัฐมนตรีในสมัยนั้น อย่างไรก็ตาม การแปรสัญญาตามแนวทางดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จด้วยเหตุผลต่างๆ โดยเฉพาะการที่ผู้รับสัมปทานไม่ให้ความร่วมมือ ซึ่งน่าจะเกิดจากการเล็งเห็นว่ามีโอกาสที่จะได้รับผลประโยชน์เพิ่มขึ้นจากการแปรสัญญาในเงื่อนไขใหม่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เนื่องจากกำลังจะมีการเลือกตั้งทั่วไปโดยพรรคการเมืองที่ได้รับความนิยมสูงสุดในขณะนั้นคือ พรรคไทยรักไทย

หลังจากนั้น ในสมัยรัฐบาลทักษิณ ได้มีการว่าจ้างสถาบันทรัพย์สินทางปัญญาแห่งจุฬาลงกรณ์ฯ ให้นำเสนอแนวคิดในการแปรสัญญาอีกครั้งหนึ่ง โดยสถาบันดังกล่าวเสนอให้ผู้รับสัมปทานเลิกจ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้แก่รัฐวิสาหกิจในปี 2549 คล้ายกับข้อเสนอของทีมที่ปรึกษาธนสยามซึ่งก่อให้เกิดการต่อต้านจากวงการวิชาการและภาคประชาสังคมอย่างกว้างขวางจนไม่สามารถดำเนินการได้ ในปี 2546 รัฐบาลทักษิณจึงได้ออกพระราชกำหนดเพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบริการโทรคมนาคม โดยจัดเก็บภาษีร้อยละ 10 จากโทรศัพท์เคลื่อนที่ และร้อยละ 2 จากบริการโทรศัพท์พื้นฐาน แต่อนุญาตให้ผู้รับสัมปทานสามารถนำภาษีสรรพสามิตที่จ่ายไปหักออกจากค่าสัมปทานได้ แนวทางดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีผลในการกีดกันการแข่งขันไม่ให้ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้ เพราะในขณะที่ผู้ประกอบการรายใหม่มีภาระต้องจ่ายภาษีอย่างแท้จริง ผู้ประกอบการรายเดิมกลับสามารถนำภาษีไปหักออกจากค่าสัมปทานที่ต้องจ่ายอยู่แล้วได้

³ ประเทศไทยมีพันธกรณีในการเปิดเสรีโทรคมนาคมน้อยมาก เนื่องจากตกลงที่จะเปิดให้ผู้ประกอบการต่างประเทศถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 20 ในบริการโทรคมนาคม 4 บริการคือ โทรศัพท์พื้นฐาน โทรเลข โทรพิมพ์และโทรสาร ในปี 2549

หลังจากที่รัฐบาลทักษิณถูกรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 รัฐบาลสุรยุทธ์ก็ได้ยกเลิกการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบริการโทรคมนาคมโดยมีผลต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันตลาดโทรคมนาคม โดยเฉพาะโทรศัพท์เคลื่อนที่ของประเทศไทยก็น่าจะถึงจุดอิ่มตัวแล้ว เนื่องจากมีผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ถึง 63.25 ล้านรายในไตรมาสแรกของปี 2552 โดยเอไอเอสมีส่วนแบ่งตลาดสูงสุดร้อยละ 43.5 ดีแทคร้อยละ 30 และทรูมูฟร้อยละ 23.7 (กทข. 2552)

ล่าสุดเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2552 คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ได้ประกาศที่จะออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ 3G จำนวน 4 ใบอนุญาต โดยจะจัดสรรด้วยการประมูล โดยคาดว่าราคาตั้งต้นการประมูล (starting price) และราคาที่ กทช. ขอมริบ (reserved price) ของใบอนุญาตคือ 4,600 ล้านบาทสำหรับใบอนุญาตใช้คลื่นความถี่ขนาด 2x10 MHz และ 5,200 ล้านบาทสำหรับใบอนุญาตใช้คลื่นความถี่ขนาด 2x15 MHz ปัญหาก็คือ หากการประมูลไม่มีการแข่งขันเท่าที่ควร เช่น มีจำนวนผู้เข้าประมูลน้อยกว่าหรือเท่ากับจำนวนใบอนุญาต ราคาสุดท้ายในการประมูลก็ไม่น่าจะแตกต่างจากราคาตั้งต้นมากนัก ซึ่งเป็นระดับที่ต่ำกว่าประโยชน์มหาศาลที่ผู้รับสัมปทานจะได้รับจากการไม่ต้องจ่ายค่าสัมปทานให้แก่รัฐวิสาหกิจตลอดอายุสัญญาที่เหลืออยู่ หากสามารถโอนผู้ใช้บริการไปโครงข่ายใหม่ หากเป็นเช่นนั้น การออกใบอนุญาต 3G ก็จะก่อให้เกิดประโยชน์ให้แก่ผู้รับสัมปทานอย่างมากเสมือนหนึ่งเป็นการแปรสัญญาสัมปทานไปในแนวทางที่ผู้รับสัมปทานเรียกร้องกันมานานนั่นเอง

ข) การแก้ไขสัญญาสัมปทานของบริษัทแอดวานซ์ อินโฟ เซอร์วิส

เมื่อเปรียบเทียบกับคู่แข่งซึ่งได้รับสัมปทานจาก กสท. แล้วสัญญาสัมปทานที่บริษัทแอดวานซ์ อินโฟ เซอร์วิส (เอไอเอส) ได้รับจาก ทศท. ในวันที่ 27 มีนาคม 2533 มีเงื่อนไขโดยรวมที่ดีกว่าหลายประการ โดยเฉพาะการได้รับคลื่นความถี่ย่าน 900 MHz ซึ่งเป็นย่านความถี่ต่ำและมีต้นทุนในการลงทุนเพื่อให้บริการน้อยกว่าย่านความถี่สูง นอกจากนี้ ทศท. ซึ่งเป็นเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคมรายใหญ่และเป็นผู้ให้สัมปทานแก่เอไอเอสยังเลือกปฏิบัติในการจัดเก็บค่าเชื่อมโยงโครงข่ายระหว่างผู้ประกอบการเอกชนแต่ละราย โดยเอไอเอสได้รับการยกเว้นไม่ต้องจ่ายค่าเชื่อมโยงโครงข่าย ในขณะที่ผู้ประกอบการรายอื่นต้องจ่ายค่าเชื่อมโยงโครงข่ายในระดับที่สูง ซึ่งส่งผลให้ต้นทุนของผู้ประกอบการรายอื่นสูงกว่าเอไอเอส⁴

สัญญาสัมปทานของเอไอเอสได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง ทั้งก่อนและหลังจากที่พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตัวอย่างการแก้ไขสัญญาครั้งสำคัญได้แก่

⁴ อย่างไรก็ตาม คู่แข่งรายสำคัญของเอไอเอสคือ บริษัทโทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น (แทค) ก็ได้รับคลื่นความถี่ในปริมาณที่มากที่สุดถึง 75 MHz ซึ่งทำให้บริษัทมีรายได้จากการนำคลื่นความถี่ไปขายต่อให้รายอื่นหลายพันล้านบาท

- การแก้ไขสัญญาครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2539: บริษัทได้สิทธิในการขยายอายุของสัมปทานจาก 20 ปีเป็น 25 ปี เพื่อแลกกับการเลิกสิทธิผูกขาดในการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แต่เพียงรายเดียวที่บริษัทมีอยู่กับ ทศท.
- การแก้ไขสัญญาครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2544: บริษัทได้รับการลดหย่อนการจ่ายค่าสัมปทานจากบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบฟรีเฟด (บัตรเติมเงิน) จากร้อยละ 25 เป็นร้อยละ 20 ของรายได้ โดยอ้างว่า เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2544 บริษัทคู่แข่งคือ แทค ได้รับการลดหย่อนค่าเชื่อมโยงโครงข่ายของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบฟรีเฟดจาก 200 บาทต่อเลขหมายต่อเดือนเป็นร้อยละ 18 ของรายได้
- การแก้ไขสัญญาครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2545: ในกรณีที่บริษัทเข้าไปใช้เครือข่ายร่วม (roaming) ของผู้ประกอบการรายอื่น บริษัทได้สิทธิในการหักค่าใช้จ่ายเครือข่ายร่วมที่จ่ายให้แก่ผู้ประกอบการรายนั้น ก่อนจ่ายค่าสัมปทานให้แก่ ทศท.

สมเกียรติ (2549) มีข้อสังเกตว่า การเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาสัมปทานดังกล่าวข้างต้น เป็นประโยชน์อย่างมากต่อเอไอเอส ในขณะที่ ทศท. ซึ่งเป็นคู่สัญญา ตลอดจนประชาชนไม่ได้ประโยชน์ในสัดส่วนที่ทัดเทียมกันแต่อย่างใด นอกจากนี้ ข้ออ้างที่ใช้ในการแก้ไขสัญญาแต่ละครั้งยังไม่สมเหตุสมผลหลายประการ กล่าวคือ

- แม้เอไอเอสจะมีสิทธิผูกขาดในการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แต่เพียงรายเดียวตามสัญญาที่มีอยู่กับ ทศท. ตั้งแต่ปี 2533 ในทางปฏิบัติ สิทธิผูกขาดในการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แต่เพียงรายเดียวของบริษัทหมดไปแล้วตั้งแต่ปี 2534 เมื่อ กสท. ให้สัมปทานบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แก่ แทค
- การเชื่อมโยงโครงข่ายไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของระบบสัญญาสัมปทาน ดังจะเห็นได้ว่าแม้ในประเทศที่มีระบบสัญญาสัมปทาน ก็ยังมีการเชื่อมโยงโครงข่ายระหว่างผู้ประกอบการ นอกจากนี้ หลักปฏิบัติที่ดีในระดับสากลในการคิดอัตราค่าเชื่อมโยงโครงข่ายก็คือ เจ้าของโครงข่ายต้องไม่เลือกปฏิบัติระหว่างผู้ประกอบการรายอื่นที่ขอเชื่อมโยงโครงข่าย การที่ทศท. ปรับลดค่าเชื่อมโยงโครงข่ายบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบฟรีเฟดให้แก่ แทค จึงไม่ควรเป็นข้ออ้างให้บริษัทขอปรับลดการจ่ายค่าสัมปทานแก่ ทศท. และแม้ว่าแทคได้รับการปรับลดค่าเชื่อมโยงโครงข่ายจาก ทศท. เหลือร้อยละ 18 ของรายได้ อัตราดังกล่าวก็ยังสูงกว่าอัตราร้อยละ 0 ที่เอไอเอสได้รับจาก ทศท. มากซึ่งถือว่ามี การเลือกปฏิบัติอย่างชัดเจน
- การอนุญาตให้เอไอเอสหักค่าใช้จ่ายเครือข่ายร่วม (โรมมิง) ที่จ่ายให้แก่ผู้ประกอบการรายอื่น ก่อนจ่ายค่าสัมปทานให้แก่ ทศท. เป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการจ่ายค่าสัมปทานให้แก่ ทศท. ซึ่งในสัญญาเดิม จะคิดจากรายได้จากการให้บริการโดยไม่มีการหักค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น การ

เปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจมีผลทำให้บริษัทตัดสินใจลงทุนสร้างเครือข่ายเองน้อยลง ซึ่งทำให้ทรัพย์สินที่ ทศท. จะได้รับจากสัมปทานลดลงตามไปด้วย

ผลจากการแก้ไขสัญญาดังกล่าว จึงเป็นประโยชน์อย่างมากต่อเอไอเอสและทำให้ ทศท. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเสียประโยชน์และทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ การประมาณการเบื้องต้นโดยสมเกียรติ (2549) ชี้ว่าเฉพาะการที่ ทศท. ปรับลดค่าสัมปทานจากบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบฟรีเพดจากร้อยละ 25 เหลือร้อยละ 20 ให้แก่เอไอเอส น่าจะทำให้บริษัทได้รับประโยชน์ประมาณ 13,420 ล้านบาท เมื่อคิดเฉพาะช่วงเวลาระหว่างเดือนตุลาคม 2544 ถึงเดือนกันยายน 2549 ในอนาคต มูลค่าความเสียหายดังกล่าวจะเพิ่มสูงขึ้นตามปริมาณการใช้บริการ โดยความเสียหายตลอดอายุสัญญาอาจสูงถึง 8 หมื่นล้านบาทตามที่มีการประมาณการกัน

ในประเด็นด้านกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 291/2550) ได้มีความเห็นว่า สัมปทานของเอไอเอสได้เกิดขึ้นแล้วก่อนที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ ใช้บังคับ ซึ่งตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่า การดำเนินการในขั้นตอนต่อไปคือการกำกับดูแลและติดตามผลต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของพระราชบัญญัตินี้ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ ใช้บังคับ ทศท. ไม่ได้เสนอเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาครั้งที่ 2-7 ต่อคณะกรรมการประสานงานตามมาตรา 22 พิจารณา และไม่ได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบเมื่อมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของสัญญา จึงถือว่าไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งทำให้คณะรัฐมนตรีสามารถพิจารณาว่า ควรจะเพิกถอนการแก้ไขสัญญาหรืออาจใช้ดุลพินิจให้ความเห็นชอบต่อการแก้ไขสัญญานั้นก็ได้

ค) การแก้ไขสัญญาของบริษัทโทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น

บริษัทโทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (บริษัทแทค) ได้รับสัมปทานจากการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ให้ดำเนินการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เมื่อปี 2533 โดยมีระยะเวลาดำเนินการ 15 ปี นับตั้งแต่ปี 2534 ถึงปี 2549 ซึ่งต่อมาได้มีการทำสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาเดิมรวม 3 ครั้ง

- การแก้ไขสัญญาครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2536: แทคขยายอายุสัญญาจาก 15 ปี เป็น 22 ปี โดยที่ กสท.จะไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการรายอื่นให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระยะเวลา 10 ปี
- การแก้ไขสัญญาครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2539: แทคสามารถลดค่าใช้จ่ายบริการและค่าธรรมเนียมได้ในกรณีจัดการส่งเสริมการขาย
- การแก้ไขสัญญาครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2539: แทคขยายอายุสัญญาเป็น 27 ปี เริ่มนับตั้งแต่วันแรกที่เปิดให้บริการ

ในประเด็นด้านกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 292/2550) ได้มีความเห็นว่า สัมปทานของแทคได้เกิดขึ้นแล้วก่อนที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ ใช้บังคับ ซึ่งตามมาตรา 25 แห่ง

พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่า การดำเนินการในขั้นตอนต่อไปคือการกำกับดูแลและติดตามผลต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของพระราชบัญญัตินี้ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ ใช้บังคับ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญา ไม่ได้มีการดำเนินการที่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้มีการเสนอคณะกรรมการประสานงานตามมาตรา 22 พิจารณา และไม่ได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของสัญญา การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาดังกล่าวโดย กสท. จึงกระทำไปโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งทำให้คณะรัฐมนตรีสามารถพิจารณาว่า ควรจะเพิกถอนการแก้ไขสัญญาหรืออาจใช้ดุลพินิจให้ความเห็นชอบต่อการแก้ไขสัญญานั้นก็ได้

ง) การแก้ไขสัญญาของเทเล อินโฟมีเดีย

บริษัทเทเล อินโฟมีเดีย (ชื่อเดิมคือบริษัทชินวัตรไดเรคทอรี่ส์) ได้รับสัมปทานจาก ทศท. เมื่อปี 2538 บริษัทได้ทำสัญญาจัดพิมพ์และโฆษณาสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ครั้งใหม่กับ ทศท. มีอายุ 10 ปีระหว่างปี 2539-2548 ตามสัญญาดังกล่าว บริษัท เทเล อินโฟมีเดียมีหน้าที่ในการจัดพิมพ์และส่งมอบสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์เขตนครหลวงและเขตภูมิภาค ให้แก่ผู้ใช้ตามจำนวนและรูปแบบที่ ทศท. กำหนด นอกจากนี้ บริษัทต้องจ่ายค่าสัมปทานจากการขายโฆษณา ก่อนหักค่าใช้จ่าย ประมาณร้อยละ 70 ให้แก่ ทศท. โดยมีการรับประกันผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำให้แก่ ทศท. ตามอัตราที่กำหนดไว้อีกด้วย ทั้งนี้ ผลตอบแทนหรือค่าสัมปทานดังกล่าวจะต้องไม่น้อยกว่าอัตราขั้นต่ำซึ่งทยอยปรับเพิ่มจาก 709 ล้านบาทในปี 2539 เป็น 1,359 ล้านบาทในปี 2548

ในปี 2541 เทเล อินโฟมีเดียได้ขอแก้ไขสัญญากับทศท. โดยเปลี่ยนเงื่อนไขในสัญญาจากการแจกสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ในเขตนครหลวงทั้งหมดให้แก่ผู้ใช้ เป็นการแจกเฉพาะสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ในเขตเดียวกัน และสามารถแจก CD-ROM ได้แทน หากได้รับอนุญาตจาก ทศท. ในคราวเดียวกัน บริษัทยังขอแก้ไขสัญญาเพื่อลดค่าสัมปทานที่จ่ายให้แก่ ทศท. เหลือเพียงร้อยละ 30 และลดการรับประกันผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำให้แก่ ทศท. ลงอย่างมาก เช่น ในปี 2541 ลดลงจาก 806 ล้านบาทเหลือเพียง 282 ล้านบาท และในปี 2548 ลดลงจาก 1,359 ล้านบาทเหลือ 0 บาท พร้อมกับแปลงผลประโยชน์ส่วนที่เหลือเป็นหุ้น โดยให้ทศท. ถือหุ้นร้อยละ 49 สัญญาดังกล่าวยังกำหนดด้วยว่า หากมีกฎหมายยกเลิกพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 การจัดพิมพ์สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ฉบับหน้าขาว ซึ่งมีต้นทุนสูงและไม่สามารถหารายได้ จะมิต่อไปหรือไม่นั้นให้เป็นไปตามความตกลงระหว่าง ทศท. และเทเล อินโฟมีเดีย แต่บริษัทจะยังคงจัดพิมพ์สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ฉบับหน้าเหลือง ซึ่งสามารถหารายได้จากการโฆษณาได้ต่อไป

ในที่สุด เมื่อมีการยกเลิกพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 เมื่อ ทศท. แปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัด เทเล อินโฟมีเดียและทศท. ได้ตกลงกันเมื่อปลายปี 2546 ให้บริษัทหมดภาระในการจัดพิมพ์สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ฉบับหน้าขาวตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นไป โดย ทศท. ไม่ได้กำหนดให้เทเล อินโฟมีเดีย ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ไม่ได้รับความไม่สะดวกในการสอบถามเลขหมายแต่อย่างใด โดยเฉพาะประชาชนที่ไม่สามารถสืบค้นเลขหมายโทรศัพท์ด้วยอินเทอร์เน็ต

นอกจากนี้ ทศท. ยังลดค่าสัมปทานที่เทเล อินโฟมีเดียต้องชำระจากร้อยละ 30 ของรายได้ในแต่ละปี เหลือเป็นค่าสัมปทานขั้นต่ำปีละ 5 ล้านบาทต่อ 1 ล้านเลขหมายโทรศัพท์ และส่วนเกิน 1 ล้านเลขหมาย ให้คิดอีกเลขหมายละ 5 บาท โดยให้เริ่มตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นไป ซึ่งเป็นการตกลงที่ทำให้มีผลย้อนหลัง เนื่องจากความตกลงดังกล่าวมีขึ้นในช่วงปลายปี 2546

สมเกียรติ (2549) มีข้อสังเกตว่า การแก้ไขสัญญาดังกล่าวอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดได้เอื้อให้เทเล อินโฟมีเดียได้รับผลประโยชน์มากขึ้นโดยลำดับ ด้วยเหตุผลหลายประการคือ

- การลดจำนวนหรือยกเลิกการพิมพ์และแจกสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์หน้าขาวเป็นการลดต้นทุนของบริษัท ทั้งนี้ ในปี 2543 ได้มีการประมาณการค่าใช้จ่ายในการพิมพ์และจัดส่งสมุดโทรศัพท์ดังกล่าวไว้ที่ประมาณ 15 บาทต่อเล่ม ในกรณีของเขตนครหลวงและ 20 บาทต่อเล่ม ในกรณีของเขตภูมิภาค
- การลดจำนวนหรือยกเลิกการพิมพ์และแจกสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์หน้าขาว ซึ่งเป็นการลดต้นทุนของบริษัท ไม่ได้เกิดขึ้นพร้อมกับการยกเลิกสิทธิในการจัดพิมพ์สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ฉบับหน้าเหลืองของบริษัท ซึ่งเป็นธุรกิจที่สามารถหารายได้จากการลงโฆษณาได้ การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสัญญาดังกล่าวจึงทำลายหลักการ “ต่างตอบแทน” ที่มีอยู่ในสัญญาสัมปทานเดิม
- การยกเลิกการพิมพ์และแจกสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์หน้าขาวได้สร้างธุรกิจใหม่ให้แก่บริษัทคือ ธุรกิจการสอบถามเลขหมายโทรศัพท์ เช่นบริการ “โทร...1188 ไทยแลนด์ เอลโดเฟจเจส” ของบริษัท อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคมีต้นทุนและความไม่สะดวกมากขึ้น เช่นต้องจ่ายค่าบริการนาทีละ 3 บาทสำหรับลูกค้าของ AIS และนาทีละ 6 บาทสำหรับเครือข่ายอื่น และเมื่อ กทช. กำหนดให้ ทศท. ต้องให้บริการสอบถามเลขหมายโทรศัพท์ โดยไม่คิดค่าบริการ ภาระในการให้บริการดังกล่าว ซึ่งแต่เดิมเป็นของบริษัท ก็ถูกถ่ายโอนมาให้แก่ ทศท.
- การลดค่าสัมปทานอย่างต่อเนื่องทำให้บริษัทได้ประโยชน์ทางการเงิน แต่ทำให้ทศท. เสียประโยชน์ ซึ่งไม่อาจชดเชยได้จากการแปลงค่าสัมปทานเป็นหุ้นตามการแก้ไขสัญญาในปี 2541 เพราะเป็นการโอนถ่ายความเสี่ยงในกิจการของบริษัทให้แก่ ทศท. เนื่องจากแต่เดิม ทศท. มีหลักประกันที่จะได้รับค่าสัมปทาน ไม่ว่าบริษัทจะมีผลประกอบการอย่างไรก็ตาม ในขณะที่ตามเงื่อนไขใหม่ ทศท. จะได้รับผลตอบแทนในรูปของเงินปันผลก็ต่อเมื่อบริษัทมีกำไรเท่านั้น ดังจะเห็นว่า ในช่วงปี 2541-2545 ทศท. ไม่น่าจะได้รับเงินปันผลเนื่องจากบริษัทประสบภาวะขาดทุน และต่อมาในปี 2546-2547 เมื่อบริษัทกลับมามีผลกำไร ก็มีการปรับวิธีคิดค่าสัมปทานไปสู่การคิดตามเลขหมาย ซึ่งทำให้ค่าสัมปทานที่บริษัทจ่ายให้ ทศท. ลดลงอย่างมาก

โดยสรุป การเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาของเทเล อินโฟมีเดียอย่างต่อเนื่องได้เอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทเป็นอย่างมาก และมีผลในการลดรายได้อัตโนมัติเพิ่มเติมต้นทุนและความเสี่ยงต่างๆ ให้แก่ ทศท. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ และก่อให้เกิดต้นทุนและความไม่สะดวกแก่ประชาชนผู้ใช้โทรศัพท์

4.3.2 สัมปทานโทรทัศน์

สื่อโทรทัศน์เป็นสื่อที่ประชาชนนิยมบริโภคมากที่สุดในประเทศไทย จากการสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ เมื่อปี 2551 พบว่า ร้อยละ 94.6 ของประชาชนไทยที่มีอายุตั้งแต่ 6 ปีขึ้นไปชมโทรทัศน์เป็นประจำ ซึ่งสูงกว่าการฟังวิทยุ (ร้อยละ 31.1) และบริโภคสื่ออื่นๆ โดยสื่อโทรทัศน์ที่มีความแพร่หลายมากที่สุดคือ โทรทัศน์ภาคพื้นดิน (terrestrial TV) หรือที่นิยมเรียกกันในประเทศไทยว่า “ฟรีทีวี” (free-to-air TV) โดยในบทความนี้จะเรียกสั้นๆ ว่าโทรทัศน์

สื่อโทรทัศน์ในประเทศไทยแบ่งการดำเนินงานออกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือโทรทัศน์ที่รัฐเป็นเจ้าของและดำเนินงานเอง ได้แก่ สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง 11 สถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 9 อสมท. และ สถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5 ตลอดจน สถานีทีวีไทยซึ่งเป็นสถานีโทรทัศน์สาธารณะ และโทรทัศน์ที่เอกชนดำเนินงานภายใต้ระบบสัมปทานคือสถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ซึ่งได้รับสัมปทานจาก อสมท. และสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบก ช่อง 7 ได้รับสัมปทานจากกองทัพบก

จากการที่ความต้องการโฆษณาสินค้าและบริการต่างๆ ขยายตัวขึ้นตามการพัฒนาเศรษฐกิจ ในขณะที่จำนวนช่องของสถานีโทรทัศน์ยังคงเท่าเดิม ส่วนสื่อโทรทัศน์อื่นๆ เช่น โทรทัศน์ดาวเทียม และเคเบิลทีวีจำนวนมากยังไม่ได้ประกอบการอย่างถูกกฎหมาย หรือยังไม่ได้รับอนุญาตให้โฆษณาสินค้า ก่อนมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มูลค่าการโฆษณาสินค้าในโทรทัศน์ภาคพื้นดินจึงขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยงบประมาณของสื่อโทรทัศน์ส่วนใหญ่จะถูกตัวอยู่ในสถานีโทรทัศน์ 2 แห่งคือ ช่อง 3 และช่อง 7 ความต้องการที่เพิ่มขึ้นในขณะที่ช่องทางในการเผยแพร่โฆษณาที่ยังไม่สามารถขยายตัวได้ทันได้สร้างผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจมหาศาลให้แก่ผู้ประกอบการรายใหญ่ทั้งสองราย

จ) สัมปทานช่อง 3

สัญญาว่าร่วมดำเนินการส่งโทรทัศน์สีระหว่าง อสมท. กับ บริษัท บางกอกเอ็นเตอร์เทนเมนต์ (บีอีซี) ฉบับแรกทำขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2521 ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 3 ครั้งเมื่อ พ.ศ. 2525 พ.ศ. 2530 และ พ.ศ. 2532 ตามลำดับ ทั้งนี้ สัญญาฉบับแรกมีอายุถึง พ.ศ. 2533 แต่การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3 ซึ่งเกิดขึ้นในสมัยที่ ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี กำกับดูแล อสมท. ในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีผลทำให้อายุของสัญญาขยายมาจนถึงปัจจุบันและมีผูกพันไปถึง พ.ศ. 2563 และมีเงื่อนไขของสัญญาแตกต่างไปจากเดิมอย่างมีนัยสำคัญหลายประการ

นายพงษ์ศักดิ์ พัทธวิเชียร เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรักษาการกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ อสมท. เมื่อช่วงต้นปี 2550 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาด้านสัญญาและกฎหมายขึ้นมาเพื่อศึกษาถึงความชอบด้วยกฎหมายและความเป็นธรรมของสัญญาสัมปทานระหว่าง อสมท. และ บีอีซี โดยมีนายจรูญ ภักดีธนากุล เป็นประธานการศึกษาของคณะกรรมการดังกล่าว พบว่า การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาครั้งที่ 3 ทำให้สิทธิประโยชน์ที่ อสมท. เคยได้รับลดลงเป็นอย่างมาก ดังนี้

1. ค่าตอบแทนที่ อสมท. ได้รับถูกเปลี่ยนจากอัตราร้อยละ 6.5 ของรายได้ ไปเป็นรายได้ตายตัว ซึ่งเท่ากับค่าตอบแทนขั้นต่ำที่ระบุไว้ในการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญา ครั้งที่ 2 โดยไม่คำนึงถึงอัตราเงินเฟ้อ และค่าใช้จ่ายที่ อสมท. ต้องรับผิดชอบเพิ่มขึ้นเลย
2. มีการต่ออายุสัญญาที่จะสิ้นสุดลงในปี 2553 ออกไปอีก 10 ปี ในกรณีที่ บีอีซีไม่ได้ดำเนินการที่ผิดสัญญา โดย อสมท. จะได้รับค่าตอบแทนตายตัวโดยมีมูลค่าในนาม (nominal value) ซึ่งยังไม่ได้ปรับเป็นมูลค่าปัจจุบัน (present value) 2,002 ล้านบาทตลอดช่วงเวลาดังกล่าว
3. มีการเปลี่ยนเงื่อนไข ซึ่งทำให้การบอกเลิกสัญญากรณีบีอีซีกระทำผิดมีขั้นตอนยุ่งยากและใช้เวลานาน และตัดสิทธิ อสมท. ในการบอกเลิกสัญญากรณีที่บีอีซีไม่ได้กระทำผิด
4. บีอีซีสามารถเปลี่ยนโครงสร้างการถือหุ้น เพิ่มทุน และเปลี่ยนแปลงข้อบังคับสำคัญของบริษัทได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจาก อสมท.

รายงานการศึกษาดังกล่าวยังพบว่า บีอีซียังไม่ได้โอนทรัพย์สินบางรายการให้แก่ อสมท. เนื่องจากบีอีซีไม่ได้จัดหาทรัพย์สินโดยวิธีซื้อเสร็จเด็ดขาด ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของสัญญา เช่น บีอีซี ได้เช่าเสาส่งโทรทัศน์และระบบสายอากาศโทรทัศน์ร่วมกับสถานีโทรทัศน์ไอทีวี ณ อาคารโบยยก ทำให้บีอีซีไม่สามารถโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้ อสมท. ได้

การศึกษาของคณะกรรมการพิจารณาด้านสัญญาและกฎหมายสรุปว่าการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาครั้งที่ 3 ทำให้ผลตอบแทนที่ อสมท. ได้รับในระหว่างปี 2533-2548 ลดลงประมาณ 1,035-2,131 ล้านบาท หรือทำให้ อสมท. ได้รับผลตอบแทนเพียงร้อยละ 1.44-2.41 ของรายได้จากเดิมที่เคยได้รับร้อยละ 6.5 ในขณะที่บีอีซีได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 46.77 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าบริษัทชั้นนำอื่นๆ ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีผลตอบแทนจากการลงทุนเฉลี่ยร้อยละ 15.52 ต่อปี ในระหว่างปี 2534-2549 หรือ บีอีซี มีอัตราผลตอบแทนเกินปรกติร้อยละ 31.25 ต่อปี นอกจากนี้ การศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า นับจากปี 2533 ถึงปี 2548 สัญญาสัมปทานระหว่าง อสมท. กับบีอีซี ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างคู่สัญญา และทำให้ผลประโยชน์ที่ อสมท. ควรได้รับถูกโอนถ่ายไปให้กับบีอีซีเป็นจำนวนประมาณ 7,290 -12,129 ล้านบาท และจะทำให้ อสมท. ต้องสูญเสียค่าตอบแทนในอนาคตอีก หากสัญญาได้รับการต่ออายุโดยอัตโนมัติไปจนถึงปี 2563

ในช่วงที่ บีอีซี ได้ขอใช้สิทธิในการต่ออายุสัญญาที่จะสิ้นสุดในปี 2553 ออกไปอีก 10 ปีนั้น คณะกรรมการของ อสมท. ได้ดำเนินการเจรจากับ บีอีซี เพื่อเพิ่มค่าสัมปทานที่ อสมท. จะได้รับ ล่าสุด เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2552 คณะกรรมการของ อสมท. มีมติยอมรับผลการเจรจากับ บีอีซี ในการปรับเพิ่ม

ผลประโยชน์จากสัญญาเดิมขึ้นอีก 405 ล้านบาทตลอดอายุสัมปทาน 10 ปีข้างหน้า โดยให้ บีอีซี จ่ายส่วนเพิ่มนี้ให้แก่ อสมท. ในคราวเดียว

ฉ) สัมปทานช่อง 7

บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด ได้สัมปทานจากกองทัพบก มาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2511 และได้มีการต่อสัญญาครั้งใหญ่ในการทำหนังสือต่างตอบแทน (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 พ.ศ. 2541) ระหว่างกองทัพบก โดยพลเอกเชษฐา ฐานะจาโร ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้นกับผู้แทนของบริษัท ในการแก้ไขสัญญาครั้งที่ 5 นี้ กองทัพบกได้ให้บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด “เช่าและใช้เวลาออกอากาศ” สถานีกองทัพบกช่อง 7 ออกไป 25 ปี โดยมีอัตราค่าเช่าซึ่งมีมูลค่าในนาม (nominal value) ที่ยังไม่ได้ปรับเป็นมูลค่าปัจจุบัน (present value) รวม 25 ปีเป็นเงิน 4,670 ล้านบาท โดยจ่ายปีละ 150 ล้านบาทใน 3 ปีแรกและปรับขึ้นอีกครั้งละ 10 ล้านบาทในปีที่ 4, 7, 10, 13, 16, 19, 22 และ 25

การต่ออายุสัมปทานดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางเนื่องจาก ค่าสัมปทานที่บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด ต้องจ่ายให้แก่กองทัพบกอยู่ในระดับที่ต่ำมากคือปีละ 150 ล้านบาทในช่วงปีแรก ทั้งที่บริษัทดังกล่าวมีรายได้จากการโฆษณาในช่วงนั้นถึงประมาณปีละกว่า 7 พันล้านบาท นอกจากนี้การต่อสัญญาดังกล่าวยังเกิดขึ้นก่อนที่สัญญาเดิมจะหมดอายุถึง 8 ปี และอยู่ในช่วงที่พลเอกเชษฐา ฐานะจาโรจะเกษียณอายุไม่นาน ที่สำคัญที่สุดก็คือ การต่ออายุสัมปทานดังกล่าวเกิดขึ้นหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีบทบัญญัติในมาตรา 40 กำหนดให้

“คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสาธารณะ ของชาติ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มีองค์กร ของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่งและกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และ กิจการ โทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐและประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า หลังจากมีบทบัญญัติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญแล้ว จะมีการออกกฎหมายเพื่อจัดตั้งหน่วยงานอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และจะห้ามหน่วยราชการต่างๆ ให้สัมปทานเพิ่มเติม การเร่งรัดต่อสัญญาสัมปทาน สถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 7 ของกองทัพบกจึงเป็นการอาศัยช่องว่างก่อนมีการออกกฎหมายดังกล่าวในการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้รับสัมปทานเดิมโดยไม่มีการแข่งขัน นอกจากนี้ ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ในการต่อสัมปทานดังกล่าวได้มีการดำเนินการตามข้อกำหนดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ หรือไม่ โดยเฉพาะการได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ หากไม่มีการดำเนินการดังกล่าว การต่อสัญญานั้นก็

จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งทำให้คณะรัฐมนตรีสามารถพิจารณาได้ว่า ควรจะเพิกถอนการแก้ไขสัญญาหรืออาจใช้ดุลพินิจให้ความเห็นชอบต่อการแก้ไขสัญญานั้นก็ได้

4.3.3 สัมปทานร้านค้าปลอดอากรในสนามบินสุวรรณภูมิและสนามบินในภูมิภาค

บมจ. ท่าอากาศยานไทย (ทอท.) เป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบธุรกิจท่าอากาศยานของประเทศไทยโดยมีท่าอากาศยานที่อยู่ในความรับผิดชอบ 6 แห่ง ในช่วงที่จะมีการเปิดสนามบินสุวรรณภูมิ ทอท. ได้คัดเลือกบริษัททิงเพาเวอร์ ดิวตี้ฟรี จำกัด (ทิงเพาเวอร์) ในการประกอบกิจการจำหน่ายสินค้าปลอดอากร (duty free) ในสนามบินสุวรรณภูมิและสนามบินในภูมิภาคอีก 3 แห่งคือสนามบินเชียงใหม่ ภูเก็ตและหาดใหญ่ เป็นเวลา 10 ปี 3 เดือนระหว่างเดือนกันยายน 2548 ถึงเดือนธันวาคม 2558 สัญญาดังกล่าวลงนามเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2547 ในช่วงที่นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจเป็นรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมในสมัยรัฐบาลทักษิณ ตามสัญญานี้ ทิงเพาเวอร์ได้สิทธิในการจำหน่ายสินค้าปลอดอากรในพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 5 พันตารางเมตร โดยต้องแบ่งผลประโยชน์ให้แก่ ทอท. ร้อยละ 15 ของรายได้ในปีที่ 1-5 และเพิ่มเป็นร้อยละ 16-20 ในปีที่ 6-10 โดยมีอัตราการเพิ่มปีละร้อยละ 1 ทั้งนี้ค่าสัมปทานจะต้องไม่น้อยกว่ามูลค่าขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในสัญญา

หลังจากที่รัฐบาลทักษิณถูกรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ได้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงในการดำเนินงานของโครงการดังกล่าว และได้มีการจัดทำรายงาน 2 ฉบับคือ รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องการได้มาซึ่งสัญญาบริษัททิงเพาเวอร์ ดิวตี้ฟรี จำกัด ในการประกอบกิจการร้านค้าปลอดอากร ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและท่าอากาศยานภูมิภาค โดยคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงในการดำเนินงานของโครงการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งมีพลตำรวจเอกประทีป สันติประภพ เป็นประธาน โดยการแต่งตั้งของคณะกรรมการทอท. ชุดใหม่ (ซึ่งจะเรียกต่อไปว่ารายงานของ ทอท.) และรายงานของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาสนามบินสุวรรณภูมิ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ซึ่งมีพลเรือเอก บรรณวิทย์ เก่งเรียน เป็นประธานกรรมการ (ซึ่งจะเรียกต่อไปว่ารายงานของ สนช.)

รายงานทั้งสองฉบับได้ตั้งข้อสังเกตถึงความผิดปกติในการทำสัญญาดังกล่าวหลายประการ โดยเฉพาะความผิดปกติในการคำนวณมูลค่าการลงทุนของโครงการ ซึ่งน่าจะเป็นความพยายามหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดไว้ว่า หากโครงการมีมูลค่าการลงทุนตั้งแต่ 1 พันล้านบาทขึ้นไป จะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ (ดูกรอบที่ 4.1) รายงานทั้งสองฉบับมีความเห็นตรงกันว่า มูลค่าการลงทุนซึ่งที่ปรึกษาของทอท. คือ สถาบันทรัพย์สินทางปัญญาแห่งจุฬาลงกรณ์ ประเมินไว้ที่ประมาณ 813.84 ล้านบาท น่าจะต่ำกว่าความเป็นจริงมาก โดยรายงาน สนช. และรายงาน ทอท. ประมาณมูลค่าโครงการดังกล่าวที่ระดับ 2,644.7 และ 2,432.225 ล้านบาทตามลำดับ ทั้งนี้ พบว่า มีความพยายามที่จะไม่นำมูลค่าสินค้าคงคลังมาใช้ในการคำนวณ และเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า การคิดมูลค่าโครงการจะต้องรวมมูลค่าของสินค้าคงคลังเข้าไว้ด้วย ก็มีการบิดเบือนการคำนวณมูลค่าสินค้าคงคลัง โดยการดำเนินการดังนี้

- คัดจากฐานของยอดขายเพียงเดือนเดียว แทนที่จะคัดจากฐานของยอดขาย 3.5-4 เดือนตามสถิติการจำหน่ายสินค้าแต่ละรอบ
- กำหนดสมมติฐานการใช้พื้นที่ในท่าอากาศยานสุวรรณภูมิไว้เพียง 5 พันตารางเมตร ซึ่งต่ำกว่าความเป็นจริงในภายหลังกว่าเท่าตัว⁵
- ไม่นำพื้นที่ที่เกี่ยวข้องในท่าอากาศยานในภูมิภาคทั้ง 3 แห่งรวมเข้าไปในการกำหนดมูลค่าการลงทุนด้วยทั้งที่อยู่ในสัญญาเดียวกัน
- คัดจากระยะเวลาของสัญญาเพียง 5 ปี ในขณะที่สัญญาที่ทำขึ้นภายหลังมีอายุ 10 ปี

การหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ ทำให้การให้สัมปทานไม่มีการประมูลแข่งขัน และเป็นไปอย่างรวบรัดเพียง 2 เดือนนับตั้งแต่มีการแต่งตั้งคณะทำงานของ ทอท. ทั้งนี้ ทอท. ได้คัดเลือกกิงเพาเวอร์เข้าประกอบการ โดยยึดตามความเห็นของที่ปรึกษาที่ให้เหตุผลว่าควรมีผู้ประกอบการรายเดียวเนื่องจากการมีผู้ประกอบการหลายรายจะทำให้เกิดการแข่งขันด้านราคา และอาจกระทบต่อคุณภาพของสินค้าและภาพพจน์ของ ทอท. และสมควรให้ผู้ประกอบการเป็นคนไทย เนื่องจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจะตกอยู่กับคนไทย นอกจากนี้ การตรวจสอบข้อเท็จจริงยังพบในภายหลังด้วยว่า ทอท. กำหนดให้กิงเพาเวอร์เป็นผู้จ่ายค่าจ้างที่ปรึกษา

4.3.4 สัมปทานทางด่วนขั้นที่ 2

ทางด่วนในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลในปัจจุบัน มีทั้งสิ้น 7 เส้นทาง โดยทางด่วนจำนวน 3 เส้นทางจากทั้งหมด 7 เส้นทางดังกล่าวเป็นการสร้างระบบทางด่วนที่เชื่อมต่อกัน 3 ชั้นรวมระยะทางทั้งสิ้น 70.2 กิโลเมตร (และจะเพิ่มเป็น 105.9 กิโลเมตร เมื่อระบบทางด่วนทั้งหมดเปิดใช้โดยสมบูรณ์) ทางด่วนขั้นแรก หรือทางพิเศษเฉลิมมหานคร สร้างโดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ทางด่วนขั้นที่ 2 หรือทางพิเศษศรีรัช อยู่ในระบบสัมปทาน เช่นเดียวกับทางด่วนขั้นที่ 3 ซึ่งยังไม่ได้เปิดดำเนินการอย่างสมบูรณ์ หัวข้อนี้ จะศึกษาเฉพาะทางด่วนขั้นที่ 2 ซึ่งเป็นทางด่วนที่อยู่ภายใต้ระบบสัมปทาน ที่มีการเปิดดำเนินการอย่างสมบูรณ์แล้ว

ทางด่วนขั้นที่ 2 ซึ่งมีระยะทางรวม 38.4 กิโลเมตร แบ่งเส้นทางออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

- ส่วน A (ช่วงพญาไท-อโศก) เริ่มจากถนนรัชดาภิเษกผ่านทางแยกต่างระดับพญาไทถึงถนนพระราม 9 ระยะทาง 12.4 กิโลเมตร เปิดให้บริการเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2536

⁵ ในประเด็นนี้ ยังมีการตั้งข้อสังเกตอย่างกว้างขวางว่า การกำหนดให้กิงเพาเวอร์ได้สิทธิในการจำหน่ายสินค้าปลอดอากรในพื้นที่ “ไม่ต่ำกว่า” 5 พันตารางเมตร เป็นการกำหนดที่แตกต่างจากทั่วไปและมีลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อเอกชนมาก เนื่องจากไม่ได้กำหนดพื้นที่สูงสุดไว้

- ส่วน B สายหลัก (ช่วงประชาชื่น-บางโคล่) มีแนวเชื่อมต่อกับส่วน A ที่บริเวณทางแยกต่างระดับพญาไท แล้วไปเชื่อมต่อกับทางพิเศษเฉลิมมหานคร (ระบบทางด่วนชั้นที่ 1) ที่บริเวณบางโคล่ ระยะทาง 9.4 กิโลเมตร เปิดให้บริการเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2539
- ส่วน C (ช่วงแจ้งวัฒนะ-ประชาชื่น) เชื่อมกับทางพิเศษส่วน A โดยเริ่มจากถนนรัชดาภิเษกถึงถนนแจ้งวัฒนะ ระยะทาง 8.0 กิโลเมตร เปิดให้บริการ เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2536⁶
- ส่วน D (ช่วงอโศก-ศรีนครินทร์) เริ่มจากถนนพระราม 9 ถึงถนนศรีนครินทร์ ระยะทาง 8.6 กิโลเมตร เปิดให้บริการส่วนแรก (ช่วงอโศก-คลองแสนแสบ) เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2541 และส่วนที่สอง (ช่วงคลองแสนแสบ-ศรีนครินทร์) เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2543

ความเป็นมาของสัมปทานทางด่วนชั้นที่ 2 เริ่มขึ้นในปี 2528 เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบสนับสนุนให้ กทพ. ลงทุนเพื่อดำเนินโครงการระบบทางด่วนชั้นที่ 2 เฉพาะส่วนที่ 1 (ส่วนวงแหวน) แต่เนื่องจากปัญหาทางการเงินและการคลัง คณะรัฐมนตรีรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จึงได้มีมติเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2530 อนุมัติให้ กทพ. ให้สัมปทานระบบทางด่วนชั้นที่ 2 และชั้นที่ 3⁷

กทพ. ประกาศประกวดข้อเสนอขอรับสัมปทานระบบทางด่วนชั้นที่ 2 และเปิดจำหน่ายเอกสารข้อกำหนดการจัดทำข้อเสนอเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2530 เมื่อถึงกำหนดการยื่นข้อเสนอเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2531 มีผู้ยื่นข้อเสนอ 2 ราย ได้แก่ กลุ่มบริษัท Bangkok Expressway Consortium (กลุ่มบริษัท BEC หรือ BECL ในปัจจุบัน)⁸ และกลุ่มบริษัท Thai Expressway Development Joint Venture คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมเป็นผู้ลงทุนโครงการระบบทางด่วนมีมติเอกฉันท์เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2531 เห็นว่าข้อเสนอของ BECL มีเงื่อนไขที่ดีกว่า จึงให้เชิญ BECL มาเจรจาเพื่อต่อรองในประเด็นเงื่อนไขที่สำคัญ เช่น การแบ่งสัดส่วนรายได้จากการเก็บค่าผ่านทาง การคืนเงินค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน เป็นต้น ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการให้เหตุผลว่าข้อเสนอของ BECL มีเงื่อนไขที่ดีกว่าในด้านต่างๆ ดังนี้

- ข้อเสนอของ BECL สอดคล้องกับข้อกำหนดและหลักเกณฑ์เงื่อนไขมากกว่า
- BECL เสนอจดทะเบียนเต็มจำนวน 1,800 ล้านบาทเมื่อมีการลงนามในสัญญา ขณะที่กลุ่มบริษัท Thai Expressway Development Joint Venture จะจดทะเบียนเพียง 350 ล้านบาท หรือร้อยละ 10 ของทุนจดทะเบียน 3,500 ล้านบาท

⁶ นอกจากนี้ ระบบทางด่วนชั้นที่ 2 ยังมีทางพิเศษอุดรรัถยา (ช่วงบางปะอิน-ปากเกร็ด) หรือส่วน C+ เป็นส่วนต่อขยายจากจุดปลายของระบบส่วน C ที่ถนนแจ้งวัฒนะไปยังเชียงราก (ช่วงแจ้งวัฒนะ-เชียงราก) และบางไทร (ช่วงเชียงราก-บางไทร) ระยะทางรวมประมาณ 32 กิโลเมตร

⁷ เลขที่การคณะรัฐมนตรีชุดที่มีมติดังกล่าว คือ นายอนันต์ อนันตกุล ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยควบคู่กันไปในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย

⁸ กลุ่มบริษัท BEC เป็นกลุ่มที่ยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้ลงทุนในสัมปทานระบบทางด่วนชั้นที่ 2 และใช้ชื่ออย่างเป็นทางการว่า Bangkok Expressway Company Limited หรือ BECL เมื่อมีการลงนามในสัญญาสัมปทานดังกล่าว เพื่อหลีกเลี่ยงความสับสน ในเอกสารนี้จึงจะใช้ชื่อ BECL เพียงชื่อเดียว

- BECL มีแผนก่อสร้างโครงการทั้งหมด และมีกำหนดระยะเวลาที่รวดเร็วกว่า
- กลุ่มบริษัท Thai Expressway Development Joint Venture ระบุให้ กทพ. จ่ายเงินสนับสนุนโครงการ หากปริมาณการจราจรน้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้
- ราคาก่อสร้างตามแบบพื้นฐาน ณ ปี 2531 ของ BECL ถูกกว่า
- BECL เสนอโครงการจัดหาผลประโยชน์อื่นๆ ชัดเจน

ภายหลังการประชุมเจรจาต่อรองกับผู้ยื่นข้อเสนอรวม 7 ครั้ง ในช่วงเดือนเมษายน-มิถุนายน 2531 คณะกรรมการ กทพ. ได้มีการลงนามในสัญญาสัมปทานระหว่าง กทพ. กับ BECL เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2531

ข้อสังเกตสำคัญในขั้นตอนการได้มาซึ่งสัมปทานของ BECL นี้คือ วิธีการคัดเลือกผู้รับสัมปทานดังกล่าวมิได้ใช้วิธีการประมูล หากแต่ใช้วิธีการพิจารณาเปรียบเทียบข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอแต่ละรายแทน ซึ่งอาจเปิดช่องให้มีการใช้ดุลพินิจเป็นอย่างมาก เนื่องจากพิจารณาข้อเสนอจากเงื่อนไขต่างๆ หลายด้านมาก นอกจากนี้ ในเกณฑ์การพิจารณาข้อเสนออื่น ผลตอบแทนหรือค่าสัมปทานที่เอกชนให้แก่รัฐนั้นยังมิได้เป็นปัจจัยสำคัญในการพิจารณาคัดเลือกผู้รับสัมปทาน โดยมีน้ำหนักเพียงร้อยละ 10 ของเกณฑ์การพิจารณาทั้งหมดเท่านั้น การกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้เปิดช่องให้เอกชนผู้รับสัมปทานสามารถแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินจากการเป็นผู้รับสัมปทาน และทำให้รัฐต้องสูญเสียผลประโยชน์

ประเด็นสำคัญที่สุดในการศึกษาผลตอบแทนส่วนเกินจากการให้สัมปทานระบบทางด่วนขั้นที่ 2 นี้ คือ ข้อกำหนดเรื่องการแบ่งรายได้ระหว่างเอกชนกับ กทพ. โดยในช่วงการประชุมเพื่อเจรจาต่อรองระหว่าง กทพ. กับ BECL นั้น ที่ประชุมได้ข้อสรุปว่า การแบ่งรายได้ค่าผ่านทางจะใช้วิธีรวมรายได้จากทางด่วนทั้งสองระบบเข้าด้วยกัน อย่างไรก็ตาม สัญญาสัมปทานโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 ระบุให้รวมรายได้เฉพาะโครงข่ายในเขตเมือง ได้แก่ ทางด่วนขั้นที่ 1 และทางด่วนขั้นที่ 2 ส่วน A และส่วน B เท่านั้น มิได้รวมรายได้ค่าผ่านทางจากทางด่วนขั้นที่ 2 ส่วน C และส่วน D แต่อย่างใด ทั้งนี้ ข้อ 11.4 ของสัญญาสัมปทานกำหนดให้มีการแบ่งรายได้ดังกล่าวระหว่าง กทพ. กับ BECL เป็น 3 ช่วงเวลาในอายุสัมปทาน 30 ปี (ไม่รวมระยะเวลาก่อสร้าง 3 ปี) ตามตารางที่ 4.1

อย่างไรก็ตาม ข้อ 11.6 ของสัญญาสัมปทานระบุว่าในช่วงก่อนที่จะเปิดทางด่วนขั้นที่ 2 ส่วน B ให้ กทพ. และ BECL แบ่งรายได้ค่าผ่านทางทั้งหมด ของระบบทางด่วนในขณะนั้นคือ ขั้นที่ 1 ขั้นที่ 2 ส่วน A และขั้นที่ 2 ส่วน C ตามสัดส่วนในข้อ 11.4 ไปก่อน ซึ่งมีผลเสมือนใช้รายได้จากทางด่วนขั้นที่ 2 ส่วน C มาแทนขั้นที่ 2 ส่วน B แต่เมื่อทางด่วนขั้นที่ 2 ส่วน B เปิดใช้แล้ว รายได้ค่าผ่านทางที่จะนำมาแบ่งกันตามสัดส่วน

⁹ เกณฑ์การพิจารณาให้คะแนนข้อเสนอแบ่งออกเป็น 4 ข้อ ได้แก่ ความสอดคล้องกับข้อกำหนดในการจัดทำข้อเสนอ 10 คะแนน การเสนอราคาโครงการและผลตอบแทน 30 คะแนน การพิจารณาข้อเสนอด้านการเงิน 30 คะแนน และการพิจารณาข้อเสนอทางเทคนิค 30 คะแนน

ข้างต้นก็คือ รายได้จากทางพิเศษในเขตเมือง (ขั้นที่ 1 และทางด่วนขั้นที่ 2 ส่วน A และส่วน B) แต่รายได้ค่าผ่านทางจากทางพิเศษนอกเขตเมือง (ส่วน 2C และ 2D) จะตกเป็นของ BECL ทั้งหมด

คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าการแบ่งรายได้จากค่าผ่านทางระหว่าง กทพ. และ BECL น่าจะทำให้ กทพ. เสียประโยชน์ที่ควรจะได้รับด้วยเหตุผล 3 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การแบ่งรายได้โดยรวมระบบทางด่วนทั้งสองเข้าด้วยกัน ทำให้ กทพ. ต้องสูญเสียรายได้เนื่องจากต้องแบ่งรายได้ของระบบทางด่วนขั้นที่ 1 ให้แก่ BECL โดยเฉพาะในช่วงเริ่มแรกของการเปิดใช้ทางด่วนขั้นที่ 2 ก่อนที่จะเปิดใช้พื้นที่ในส่วน B ทั้งนี้เนื่องจากการเปิดใช้ระบบทางด่วนขั้นที่ 2 จะทำให้รายได้ค่าผ่านทางของระบบทางด่วนขั้นที่ 1 เพิ่มขึ้น¹⁰ แต่เมื่อพิจารณารายได้รวมที่จะต้องนำมาแบ่งระหว่าง กทพ. กับ BECL ตามสัญญาสัมปทานแล้วจะพบว่า รายได้รวมของระบบทางด่วนขั้นที่ 1 และทางด่วนขั้นที่ 2 ส่วน A และ C ในปีงบประมาณ 2537 เท่ากับ 4,744.8 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นรายได้ของ BECL 2,846.9 ล้านบาท และของ กทพ. 1,897.9 ล้านบาท ซึ่งลดลงจากเดิมที่ กทพ. เคยได้รับในปีงบประมาณ 2536 (ก่อนเปิดใช้ระบบทางด่วนขั้นที่ 2) กว่า 300 ล้านบาท นั้นหมายความว่า สัญญาสัมปทานดังกล่าวทำให้ กทพ. ต้องอุดหนุนเอกชนโดยอ้อม ผ่านการแบ่งรายได้จากระบบทางด่วนขั้นที่ 1 ซึ่งมีผู้ใช้และรายได้ที่มั่นคงแล้ว ไปยังระบบทางด่วนขั้นที่ 2 ที่ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น โดยเฉพาะในช่วงแรกที่ นำเอารายได้จากทางด่วนขั้นที่ 2 ส่วน C ซึ่งน้อยกว่า มาแทนรายได้ของขั้นที่ 2 ส่วน B

ประการที่สอง การแบ่งสัดส่วนรายได้ตามสัญญาดังกล่าวมิได้สะท้อนผลจากการเชื่อมต่อโครงข่าย (Network effects) ทางด่วน 2 ระยะเข้าด้วยกัน ดังที่ควรจะเป็นตามหลักวิชาการ เนื่องจากมิได้อ้างอิงข้อมูลการใช้บริการเพื่อเป็นฐานในการคำนวณ หากแต่เป็นผลมาจากการเจรจาเป็นหลัก โดยในขั้นตอนของการเจรจาต่อรองนั้น คณะอนุกรรมการฯ ยอมรับสัดส่วนการแบ่งรายได้ดังกล่าว โดยเปรียบเทียบจากสัดส่วนการลงทุนโครงการในส่วนของ กทพ. กับ BECL ซึ่ง กทพ. ลงทุนทางด่วนขั้นที่ 1 มูลค่าประมาณ 9,000 ล้านบาท รวมกับค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินทางด่วนขั้นที่ 2 อีกประมาณ 10,000 ล้านบาทเป็น 19,000 ล้านบาท ขณะที่ BECL ลงทุนก่อสร้างทางด่วนขั้นที่ 2 มูลค่าประมาณ 19,200 ล้านบาท จึงได้ตกลงที่จะแบ่งรายได้ตามส่วนแบ่งที่ดูเหมือนเท่าๆ กันคือ 50:50

การเปิดให้บริการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 ซึ่งเชื่อมต่อจากระบบทางด่วนขั้นที่ 1 ได้ก่อให้เกิดผลจากการเชื่อมโยง กล่าวคือ ผู้ใช้บริการทางด่วนทั้งสองระบบจะเพิ่มมากขึ้นกว่าการที่ระบบทางด่วนทั้งสองถูกแยกออกจากกัน ดังนั้น การแบ่งรายได้จากระบบทางด่วนขั้นที่ 1 ให้แก่ BECL จึงควรแบ่งตามรายได้ค่าผ่านทางที่เพิ่มขึ้นจากการมีทางด่วนขั้นที่ 2 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเปิดใช้ระบบทางด่วนขั้นที่ 2 จะทำให้จำนวนรถของระบบ

¹⁰ รายได้ของ กทพ. เพิ่มขึ้นจาก 2,218.2 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2536 ก่อนเปิดใช้ระบบทางด่วนขั้นที่ 2 ส่วน A และ C เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2536 เป็น 3,712.7 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2537

ทางด่วนขั้นที่ 1 เพิ่มขึ้น แต่ก็เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น จาก 123.6 ล้านเที่ยวในปีงบประมาณ 2536 เป็น 124.82 ล้านเที่ยวในปีงบประมาณ 2537 และลดเหลือ 124.27 ล้านเที่ยวในปีงบประมาณ 2551 การแบ่งรายได้ค่าผ่านทางระบบทางด่วนขั้นที่ 1 มากถึงร้อยละ 40-60 ให้แก่ BECL จึงน่าจะทำให้ กทพ. เสียประโยชน์

นอกจากนี้ แม้จะดูเหมือนว่า ทั้งสองฝ่ายได้ผลตอบแทนใกล้เคียงกันที่อัตรา 50:50 ก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ในรายละเอียดจะพบว่า BECL ได้ส่วนแบ่งในสัดส่วนสูงกว่าในช่วงแรก ซึ่งถือว่าได้ประโยชน์มากกว่า เนื่องจากเงินที่ได้มาช่วงแรก สามารถนำไปแสวงหาผลประโยชน์ได้มากกว่า

ประการที่สาม สัดส่วนการแบ่งรายได้ดังกล่าวมิได้ใช้กับระบบทางด่วนทั้งหมด แต่จะแบ่งระบบทางพิเศษออกเป็น 2 ส่วนคือ

- ส่วนแรก เป็นทางพิเศษในเขตเมือง ได้แก่ ระบบทางด่วนขั้นที่ 1 กับระบบทางด่วนขั้นที่ 2 ส่วน A และส่วน B
- ส่วนที่สอง เป็นทางพิเศษนอกเขตเมือง ได้แก่ ระบบทางด่วนขั้นที่ 2 ส่วน C และส่วน D กับทางพิเศษอุดรรัถยา (ส่วน C+)

ทั้งนี้ รายได้จากทางพิเศษในเขตเมืองจะถูกแบ่งตามสัดส่วนในตารางที่ 4.1 ขณะที่รายได้ค่าผ่านทางจากทางพิเศษนอกเขตเมืองจะไม่มีแบ่ง แต่จะเป็นของ BECL และบริษัทย่อยทั้งหมด

วิธีแบ่งรายได้ตามการแบ่งส่วนระบบทางด่วนดังกล่าว ทำให้สัดส่วนรายได้ที่แท้จริงของ กทพ. น้อยกว่าที่ระบุไว้ในสัญญา เช่น ในปีงบประมาณ 2551 นั้น การแบ่งรายได้รวมอันเกิดจากระบบทางด่วนขั้นที่ 1 และขั้นที่ 2 ระหว่าง กทพ. กับ BECL คือ 4,603 ล้านบาทต่อ 7,045 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนประมาณ 40:60 แทนที่จะเป็น 50:50 ตามที่ระบุไว้ในสัญญา การใช้วิธีการแบ่งรายได้เช่นนี้น่าจะทำให้ BECL ได้รับผลตอบแทนส่วนเกินจากรายได้ค่าผ่านทางที่มากกว่าที่ควรจะเป็น

การวิเคราะห์ข้างต้นใช้ข้อสมมติว่า กิจกรรมทางพิเศษเป็นกิจการในเชิงพาณิชย์ ผลประโยชน์จึงควรต้องแบ่งระหว่างคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายอย่างเป็นธรรม จริงอยู่ อาจมีข้อโต้แย้งว่า กิจกรรมทางพิเศษก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะจากการลดความแออัดในถนนทั่วไปด้วย รัฐจึงอาจมีเหตุผลในการให้การอุดหนุนต่อเอกชน คณะผู้วิจัยไม่ได้ปฏิเสธประเด็นดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากรัฐมีเจตนาในการให้การอุดหนุนเอกชน เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง แนวทางที่ใช้ในการคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเป็นผู้ลงทุนโครงการดังกล่าวก็ไม่เหมาะสม เพราะมิได้ระบุถึงการจะได้รับการอุดหนุนจากรัฐอย่างโปร่งใส ตรงกันข้าม เจ้าหน้าที่ของรัฐกลับคัดเลือกผู้เสนอโครงการรายหนึ่งออกด้วยเหตุผลว่า เนื่องจากผู้เสนอโครงการรายนั้นต้องการให้รัฐจ่ายเงินสนับสนุนโครงการ หากปริมาณการจราจรน้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้ ในขณะที่ผู้เสนอโครงการที่ได้รับการคัดเลือกกลับได้รับการอุดหนุนอย่างแอบแฝงจากรัฐ หากรัฐเห็นว่าโครงการดังกล่าวสมควรได้รับการอุดหนุน ก็พึงที่จะประกาศเป็นหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกออกมาอย่างชัดเจน และใช้เป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้เสนอโครงการ เช่น ให้คะแนนมากแก่ผู้ที่ต้องการสนับสนุนจากรัฐน้อยที่สุด

กรณีศึกษาเรื่องสัมปทานระบบทางด่วนขั้นที่ 2 นี้ ชี้ให้เห็นว่า การคัดเลือกผู้รับสัมปทานโดยใช้วิธีการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอแทนที่จะใช้วิธีการประมูล และเกณฑ์การพิจารณาที่มีได้ให้น้ำหนักในประเด็นผลตอบแทนจากสัมปทานมากเกินไปพอ ส่งผลให้ผลตอบแทนส่วนเกินจากสัมปทานระบบทางด่วนขั้นที่ 2 ตกแก่เอกชนแทนที่จะเป็นรัฐ

4.3.5 การประมาณการผลตอบแทนส่วนเกินจากการแก้ไขสัมปทาน

ตารางที่ 4.2 แสดงผลการประมาณการผลตอบแทนส่วนเกินจากการแก้ไขสัญญาสัมปทานหรือการหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าสัมปทานในกรณีศึกษาบางกรณีดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยบางส่วนเป็นการประมาณการของคณะผู้วิจัยเอง และบางส่วนเป็นการประมาณการโดยหน่วยงานอื่น

4.4 เศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องสัมปทาน

จากกรณีศึกษาทั้งหลายในหัวข้อที่ 4.3 จะเห็นว่า กระบวนการต่างๆ ในการดำเนินการในการให้และบริหารสัมปทานล้วนเกี่ยวข้องกับผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจขนาดมหาศาล โดยการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจเหล่านี้มักจะทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ และประชาชนในเกือบทุกกรณี ปรากฏการณ์ดังกล่าวจะไม่สามารถทำความเข้าใจได้โดยปราศจากการพิจารณามิตິด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองของธุรกิจสัมปทาน

เนื่องจากผลตอบแทนส่วนเกินในสัญญาสัมปทานถูกกำหนดขึ้นโดยอำนาจรัฐ นักธุรกิจสัมปทานจึงพยายามเข้าถึงอำนาจรัฐทั้งในฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำเพื่อชิงความได้เปรียบในการหาผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ประเวศ (2543) ได้วิเคราะห์ถึงการรวมตัวของนักธุรกิจผูกขาด นักการเมือง และข้าราชการระดับสูงบางคนในรูปของ “3 ประสาน” เพื่อแสวงหาประโยชน์จากการผูกขาดจากสัมปทานโทรคมนาคม (ดูกรอบที่ 4.2) ซึ่งน่าจะสามารถประยุกต์ใช้กับสัมปทานอื่นๆ ได้ โดยอาจเพิ่มบทบาทของนักวิชาการบางกลุ่มในการให้คำปรึกษาแก่นักรบราชการ รัฐวิสาหกิจและฝ่ายการเมืองในการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินจากสัมปทาน เป็น “4 ประสาน”

ตารางที่ 4.2 ตัวอย่างผลตอบแทนส่วนเกินจากการแก้ไขสัญญาหรือการหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าสัมปทาน

การดำเนินการเกี่ยวกับสัมปทาน	ผลตอบแทนส่วนเกินที่เกี่ยวข้อง (ล้านบาท)	ที่มา/สมมติฐานที่ใช้ในการประมาณการผลตอบแทนส่วนเกิน
การออกใบอนุญาต 3G โดย กทช.	151,600	ประมาณการโดยบริษัทหลักทรัพย์ CLSA โดยคิดผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการ 3 ราย ได้เพิ่มขึ้นจากค่าสัมปทานที่ลดลงจากการโอนถ่ายผู้ให้บริการไปยังโครงข่าย 3G และผลประโยชน์จากสัญญาการประกอบการที่มีอายุยาวขึ้น ทั้งนี้โดยหักรายจ่ายในการประมูลคลื่นความถี่และรายจ่ายในการลงทุนแล้ว
การปรับลดค่าสัมปทานของบริการโทรศัพท์ฟรีแพคของ AIS	13,420	ประมาณการโดยสมเกียรติ (2549) โดยคำนวณจากส่วนต่างของค่าสัมปทานตามสัญญาเดิมและตามสัมปทานใหม่ โดยคิดเฉพาะช่วง คค. 2544-กย. 2549 แต่ไม่ได้คิดผลกระทบของค่าบริการที่เปลี่ยนแปลงไปต่อปริมาณการใช้ของผู้บริโภค ทั้งนี้ มีผู้ประมาณการว่าความเสียหายตลอดอายุสัญญาอาจสูงถึง 8.5 หมื่นล้านบาท
การแก้ไขสัญญาของเทเล อิน โฟมีเดีย	2,063	ประมาณการโดยสมเกียรติ (2549) โดยคำนวณจากประโยชน์ที่บริษัทได้รับจากการลดค่าสัมปทานและการลดภาระในการพิมพ์และแจกสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์หน้าขาว โดยยังไม่ได้รวมประโยชน์ที่บริษัทได้รับจากบริการสอบถามเลขหมายที่เพิ่มขึ้นจากการเลิกพิมพ์สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์หน้าขาว
การแก้ไขสัญญาสัมปทานช่อง 3 (ครั้งที่ 3)	11,444	ประมาณการโดยคณะผู้วิจัย โดยสมมติว่าควรจ่ายค่าสัมปทานในอัตราเดียวกันกับที่ บมจ. ไอทีวีจ่าย กรณีของสัมปทานช่อง 3 การประมาณโดยคณะกรรมการพิจารณาด้านสัญญาและกฎหมายของ อสมท. ให้ค่าที่ใกล้เคียงกันคือ 7,290-12,129 ล้านบาท
การต่อสัญญาสัมปทานช่อง 7	11,350	

ที่มา: คณะผู้วิจัย ประมาณการเอง และรวบรวมจากแหล่งอื่น

กรอบที่ 4.2 “สามประสานปล้นชาติ”

ระบบโทรคมนาคมซับซ้อนต้องการเงินทุน เทคโนโลยี นโยบายและกลไกของรัฐ คนทั่วไปไม่สามารถปล้นชาติโดยการผูกขาดได้ การผูกขาดจะทำได้โดยการร่วมมือของคน 3 ประเภท เรียกว่า “3 ประสาน” คือ

1. นักการเมืองที่ถืออำนาจรัฐ
2. เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ
3. ธุรกิจที่จ้องผูกขาด

จะสังเกตว่าพรรคการเมืองต่างๆ สนใจที่จะส่งคนของตัวเองไปเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมาก เพราะมีอำนาจรัฐ ในเรื่องโทรคมนาคมและอื่นๆ เจ้าหน้าที่ระดับสูง ซึ่ง รัฐวิสาหกิจด้วยเป็นผู้ที่เข้าใจกลไกของรัฐในความซับซ้อนของระบบโทรคมนาคม

เจ้าหน้าที่เช่นนี้หรือผู้คนเป็นเจ้าหน้าที่เช่นนี้มักจะเป็นที่ต้องการของพรรคการเมืองมาก เอามาเป็นที่ปรึกษาหรือเอามาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกระทรวงคมนาคม ธุรกิจที่จ้องผูกขาดก็แน่นอน มีทุนและเทคโนโลยี แต่ลำพังตนเองผูกขาดไม่ได้ ต้องอาศัยคนอีก 2 ประเภท รวมเป็น “3 ประสาน” ที่พูดมาเฉพาะคน 3 ประเภทที่รวมหัวกันผูกขาด ไม่ได้หมายถึงผู้บริสุทธิ์ สังคมควรพึงเล็ง “3 ประสาน” ให้ดี

ที่มา: ศ.นพ. ประเวศ วะสี, “ระบุงการปล้นชาติแบบใหม่”, มติชนรายวัน 28 เมษายน 2543

ในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง วิธีการหลักในการสร้างอิทธิพลทางการเมืองของธุรกิจสัมปทานได้แก่ การลอบบี้ผู้กำหนดนโยบาย (lobbying) การให้เงินสนับสนุนทางการเมือง (political contribution) การติดสินบน (bribe) หรือแม้กระทั่งการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง (direct participation) ในระบบการเมือง โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งแต่ละวิธีมีต้นทุนและประสิทธิผลแตกต่างกัน เช่น การให้เงินสนับสนุนทางการเมืองน่าจะช่วยให้ธุรกิจสัมปทานสามารถเข้าถึงพรรคการเมืองและนักการเมืองเพื่อสื่อสารข้อมูลและนำเสนอความเห็นของตนให้แก่ฝ่ายการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ลำพังเงินสนับสนุนทางการเมืองอาจจะไม่เพียงพอในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงกฎกติกาขนาดใหญ่ เช่น ในช่วงที่มีการเปิดเสรีในสาขานั้น หรือการแปรสัญญาในกิจการโทรคมนาคม ซึ่งจำเป็นจะต้องใช้รูปแบบการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง

ในกรณีของการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง Bunkanwanicha and Wiwattanakantang (2006) ศึกษาพบว่า ในช่วงปี 2544-2546 ในจำนวนตระกูลนักธุรกิจขนาดใหญ่ หรือ “เจ้าสัว” (tycoon) ที่มีทรัพย์สินรวมมากที่สุด 100 อันดับแรก มี 13 ตระกูลที่มีสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนพฤศจิกายนปี 2543 โดยในจำนวนนี้มีถึง 10 ตระกูลที่ทำธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสัมปทานจากหน่วยงานรัฐ ซึ่งทำให้ตระกูลที่มีสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งมีรายได้จากสัมปทานสูงถึงร้อยละ 22.9 ซึ่งมากกว่าตระกูลที่สมาชิกไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่มีรายได้จากสัมปทานเพียงร้อยละ 2.5

ในส่วนของการเข้าถึงและการมีอิทธิพลต่อหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ วิธีการหนึ่งที่ธุรกิจสัมปทานนิยมใช้คือการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงหรือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจที่เกษียณอายุจากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ให้สัมปทานเข้าเป็นกรรมการของบริษัทที่รับสัมปทานนั้น หรือบริษัทอื่นในเครือเดียวกัน ทั้งนี้มีความเป็นไปได้ว่า การแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นอาจเกิดขึ้นจากที่บริษัทผู้รับสัมปทานนั้นต้องการใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญที่เป็นประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจของตนอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวก็เสี่ยงที่จะทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจาก ข้าราชการระดับสูงหรือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจที่เพิ่งเกษียณอายุนั้น อาจใช้ความสัมพันธ์ในฐานะอดีตผู้บังคับบัญชาขอให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการในลักษณะที่เป็นประโยชน์ต่อบริษัทที่รับสัมปทานนั้นได้ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสัญญา หรือในบางกรณี อาจมีการใช้อำนาจหน้าที่ของตนเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทที่รับสัมปทานนั้นก่อนเกษียณอายุด้วย หากคาดหวังว่าจะได้รับการตอบแทนจากบริษัทที่รับสัมปทานนั้นภายหลัง

การศึกษาของคณะผู้วิจัยพบว่า มีข้าราชการระดับสูงหรือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนเข้าไปรับตำแหน่งกรรมการในบริษัทที่รับสัมปทานจากหน่วยงานของตนหรือบริษัทอื่นในเครือ เมื่อพ้นจากตำแหน่งในภาครัฐแล้ว ดังแสดงตัวอย่างในตารางที่ 4.3¹¹ จากตารางจะเห็นว่า มีเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนไม่น้อยที่เข้ารับตำแหน่งกรรมการในบริษัทที่เกี่ยวข้องกับสัมปทานในสาขาโทรคมนาคม ซึ่งมีการแก้ไขสัญญาสัมปทานหลายครั้ง อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากการวิจัยนี้ไม่เพียงพอที่จะบ่งชี้ได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐรายใดมีส่วนช่วยเหลือในการแก้ไขสัญญาสัมปทาน หรืออำนวยความสะดวกเป็นพิเศษแก่ผู้รับสัมปทานในการบริหารสัญญานั้น แม้จะดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงเวลาเดียวกับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาสัมปทานก็ตาม

¹¹ ยังมีกรณีอื่นที่ไม่อยู่ในการศึกษา ซึ่งหน่วยงานของรัฐถือหุ้นในบริษัทที่รับสัมปทาน และมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเป็นกรรมการของบริษัทดังกล่าว เนื่องจากการเข้าไปเป็นกรรมการดังกล่าวอาจเข้าไปในฐานะเป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้น

ตารางที่ 4.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปรับตำแหน่งกรรมการของบริษัทที่รับสัมปทานจากหน่วยงานของตนหรือบริษัทอื่นในเครือเดียวกันเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้ว

บริษัท	กรรมการ	ช่วงเวลา	ตำแหน่ง	ช่วงเวลา	ตำแหน่งเดิม
AIS	ดร. ไพฑูรย์ ลิ้มปพยอม	2541 – ปัจจุบัน	ประธานกรรมการ และกรรมการอิสระ	2535 – 2536	ที่ปรึกษา องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
		2542 – 2545	รองประธานกรรมการ บมจ. ชิน คอร์ปอเรชั่น	2531 – 2535	ผู้อำนวยการ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
		2536 – 2541	กรรมการและกรรมการบริหาร กลุ่มบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น		
	นางทัศนีย์ มโนโรถ	2549 – ปัจจุบัน	กรรมการและกรรมการตรวจสอบ บมจ. แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส	2545 – 2548	รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ ด้านการเงินและบัญชี บมจ. ทศท. คอร์ปอเรชั่น
				2543 - 2545	รองผู้อำนวยการ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
		2544 – 2548	กรรมการ บมจ. แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส	2542 - 2543	ผู้ช่วยผู้อำนวยการ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
				2539 - 2542	ผู้อำนวยการฝ่ายการเงินและงบประมาณ
	นายชาครีย์ ทรัพย์พระวงศ์	2551 – ปัจจุบัน	กรรมการ บมจ. แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส		รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ บมจ. ทีโอที
				2548 - 2551	ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่ บมจ. ทีโอที
				2546 - 2548	ผู้จัดการฝ่ายโทรศัพท์ นครหลวงที่ 4 บมจ. ทีโอที
				2543 – 2546	ผู้จัดการฝ่ายโทรศัพท์ ภาคเหนือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
UCOM*	นายศรีภูมิ สุขเนตร	2535-ปัจจุบัน	ประธานกรรมการ		ปลัดกระทรวงคมนาคม
					ประธานคณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย
					อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข
				ก.พ.52-ปัจจุบัน	รักษาการรองกรรมการผู้จัดการใหญ่ (สายงานธุรกิจการตลาด)

บริษัท	กรรมการ	ช่วงเวลา	ตำแหน่ง	ช่วงเวลา	ตำแหน่งเดิม
DTAC	นายสมพล จันทน์ประเสริฐ	ก.ค.49-ปัจจุบัน	กรรมการ บมจ. โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น		บมจ. กสท โทรคมนาคม
				มี.ย.51-ปัจจุบัน	รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ (สายงานธุรกิจบรอดแบนด์) บมจ. กสท โทรคมนาคม
				มี.ค. 50-มี.ย.51	ที่ปรึกษาอาวุโส ระดับ 13 บมจ. กสท โทรคมนาคม
				ก.ค.49- มี.ค.50	รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ (สายงานเทคโนโลยีสารสนเทศ) บมจ. กสท โทรคมนาคม
				พ.ค.48-ธ.ค.48	รักษาการ รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ (สายงานตลาดและการขาย) บมจ. กสท โทรคมนาคม
				เม.ย.48-มี.ย.49	รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ (สายงานร่วมกิจการ) บมจ. กสท โทรคมนาคม
				มี.ค.47-เม.ย.48	รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ (สายงานกลยุทธ์องค์กร) บมจ. กสท โทรคมนาคม
				2539-2547	ผู้อำนวยการ ฝ่ายบริการโทรคมนาคมทางข้อมูล การสื่อสารแห่งประเทศไทย
				2537-2539	ผู้อำนวยการ กองสื่อสารข้อมูล การสื่อสารแห่งประเทศไทย
				2536-2537	ผู้อำนวยการ กองนโยบายและแผน การสื่อสารแห่งประเทศไทย
				2533-2537	ผู้ช่วยผู้อำนวยการ กองสื่อสารข้อมูล การสื่อสารแห่งประเทศไทย
บมจ. น้ำประปาไทย**	นายสมนึก ชัยเดชสุริยะ	2549 – ปัจจุบัน	กรรมการ	2540 - 2541	ผู้ว่าการ การทางพิเศษ
				2538 - 2540	รองผู้ว่าการฝ่ายปฏิบัติการ การทางพิเศษ

บริษัท	กรรมการ	ช่วงเวลา	ตำแหน่ง	ช่วงเวลา	ตำแหน่งเดิม
				2537 - 2538	รองผู้ว่าการฝ่ายกฎหมายและกรรมสิทธิ์ที่ดิน การทางพิเศษ
				2536 - 2537	ผู้อำนวยการฝ่ายกรรมสิทธิ์ที่ดิน การทางพิเศษ
				2532 - 2536	ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย การทางพิเศษ
กลุ่มบริษัทคิงเพาเวอร์	ดร.ทง พิทยะ	ปัจจุบัน	รองประธานคณะกรรมการที่ปรึกษา	2548 – 2549 2544 – 2548	รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง ประธานกรรมการ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ
บริษัท พุงคาฮาเบอร์ จำกัด (มหาชน)	นายปรีชา อรรถวิวัฒน์	2546 – ปัจจุบัน	ประธานคณะกรรมการ	2536-2539	อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี
	นายสมศักดิ์ โพธิ์สัตย์	2551-ปัจจุบัน	กรรมการบริหาร	2545 – 2549	อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี
				2543-2545	รองอธิบดีกรมทรัพยากรธรณี
	นายณกมล มั่นทะจิตร	2549-ปัจจุบัน	กรรมการอิสระ	2545-2547	อธิบดีกรมพลังงาน

* เดิม UCOM เป็นบริษัทแม่ของ TAC ข้อมูลของ UCOM มาจากรายงานประจำปี 2549 ของ UCOM

** บมจ. น้ำประปาไทย เป็นบริษัทที่ถือหุ้นโดย บมจ. ช. การช่าง และ บมจ. ทางด่วนกรุงเทพ

ที่มา: แบบรายงาน 56-1 ปี 2551 ของแต่ละบริษัท

4.5 ข้อเสนอแนะ

แม้ที่ผ่านมาการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและให้บริการโดยผ่านระบบสัมปทานจะมีผลทำให้เกิดการลงทุนและบริการแพร่หลายมากกว่าการให้บริการโดยหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจก็ตาม บทความนี้ได้แสดงให้เห็นว่าระบบสัมปทานมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย โดยเฉพาะการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในระบบเศรษฐกิจ

รัฐบาลจึงควรพิจารณาเลิกระบบสัมปทานให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น โดยควรปรับเปลี่ยนไปสู่การแข่งขันเสรีภายใต้ระบบใบอนุญาตที่ออกโดยหน่วยงานกำกับดูแลแทน ซึ่งจะเป็นระบบที่ช่วยลดผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจไม่ให้มากเกินไปและมีกลไกในการคุ้มครองผู้บริโภคและประโยชน์สาธารณะมากกว่าระบบสัมปทาน ส่วนในกรณีที่ยังจำเป็นต้องใช้ระบบสัมปทาน เนื่องจากรัฐยังมีความจำเป็นต้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินและโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ อยู่ต่อไป ควรดำเนินการดังต่อไปนี้¹²

1. ให้สัมปทานโดยใช้วิธีการประมูลอย่างโปร่งใสเป็นวิธีหลัก เพื่อให้เกิดการแข่งขันมากที่สุด ซึ่งจะทำให้สามารถเลือกผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพในการให้บริการสูงสุดและแปลงให้ผลตอบแทนส่วนเกินของเอกชนกลายเป็นผลประโยชน์ของรัฐ หรือผู้บริโภคแทน
2. ควรร่างสัญญาสัมปทานอย่างรัดกุมเพื่อลดการใช้ดุลพินิจต่างๆ ให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ โดยเฉพาะในส่วนของสิทธิในทรัพย์สิน หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการปรับอัตราค่าใช้บริการหรือค่าตอบแทน บทลงโทษในการเลิกสัญญาก่อนสัญญาหมดอายุ และกระบวนการระงับข้อพิพาท
3. ควรมีข้อกำหนดในสัญญาให้สามารถเจรจาต่อรองกันได้เฉพาะในกรณีที่มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนล่วงหน้าเท่านั้น เพื่อป้องกันผู้รับสัมปทานที่เสนอราคาในการประมูลสัมปทานสูงเกินไป โดยหวังที่จะเจรจาเพื่อแก้ไขสัญญาในภายหลัง หรือกำหนดให้มีการวางหลักประกัน (performance bond) ในการปฏิบัติตามสัญญาในมูลค่าที่สูงพอเพื่อป้องกันการผิดสัญญา
4. บังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ อย่างเข้มงวด โดยมีมาตรการในการลงโทษที่เหมาะสมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืน และตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของสัญญาสัมปทานที่ผ่านมาว่า ได้ดำเนินการครบถ้วนตามกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ และเจรจาให้เอกชนจ่ายค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นอย่างเหมาะสมเป็นการแลกเปลี่ยน ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบต่อสัญญาสัมปทานหรือการแก้ไขสัญญาสัมปทานนั้นย้อนหลัง หรือมิฉะนั้น ก็ควรใช้วิธีฟ้องร้องเรียกค่าชดเชยจากผู้รับสัมปทานในส่วนที่ไม่มีการปฏิบัติตามกฎหมาย

¹² ข้อเสนอต่างๆ ยกเว้นข้อ 4 สามารถใช้ได้กับการออกใบอนุญาตการประกอบการต่างๆ ได้ในลักษณะเดียวกันโดยอนุโลม

5. ออกกฎระเบียบห้ามข้าราชการระดับสูงและผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจเข้ารับตำแหน่งกรรมการผู้บริหาร หรือที่ปรึกษาในบริษัทที่รับสัมปทานจากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจในช่วงเวลาที่กำหนด เช่น 2 ปี

บรรณานุกรม

คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.). 2552. รายงานสภาพตลาดโทรคมนาคม ณ สิ้นไตรมาสที่ 1 ปี.

คณะกรรมการกฤษฎีกา. 2550. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 (กรณีสัญญาอนุญาตให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ระหว่างบริษัททีโอที จำกัด (มหาชน) กับบริษัทแอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน)). เรื่องเสร็จที่ 291.

คณะกรรมการกฤษฎีกา. 2550. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 (กรณีสัญญาให้ดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ ระหว่างบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) กับบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน)). เรื่องเสร็จที่ 292.

คณะกรรมการกฤษฎีกา. 2550. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 (กรณีสัญญาอนุญาตให้ดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ระหว่างบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) กับบริษัททรู มูฟ จำกัด). เรื่องเสร็จที่ 293

คณะกรรมการกฤษฎีกา. 2550. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ (กรณีสัญญาอนุญาตให้ดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ระหว่างบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) กับบริษัทดิจิตอล โฟน จำกัด). เรื่องเสร็จที่ 294.

คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงในการดำเนินงานของโครงการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ. 2550. รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องการได้มาซึ่งสัญญาบริษัทคิงเพาเวอร์ คิวตี้พี จำกัด ในการประกอบกิจการร้านค้าปลอดอากร ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและท่าอากาศยานภูมิภาค. เมษายน.

คณะกรรมการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาสนามบินสุวรรณภูมิ. 2550. รายงานของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาสนามบินสุวรรณภูมิ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. ตุลาคม.

ประเวศ วะสี. 2543. “ระบองการปล้นชาติแบบใหม่.” มติชนรายวัน 28 เมษายน.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2542. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการการประมวลผลการแปรสัญญา
ร่วมการงานในกิจการโทรคมนาคม. นำเสนอต่อกระทรวงการคลัง.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. 2549. ทุนสัมพันธ์กับธรรมชาติทางเศรษฐกิจ. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ
ประจำปี 2549 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่อง สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจ:
ได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง? วันที่ 9-10 ธันวาคม ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน
ชลบุรี.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. 2552. ผ่านุทรัพย์ 3G ตอนที่ 2: จริงหรือ ถ้าค่าประมูลคลื่น 3G แพงแล้ว ผู้บริโภคจะ
คือใคร? (เว็บไซต์ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย www.tdri.or.th)

Bunkanwanicha, Pramuan and Wiwattanakantang, Yupana. 2006. *Big Business Owners and Politics:
Investigating the Economic Incentives for Holding Public Office*. Center for Economic Institutions
Working Paper Series.

Guasch, J. Luis. 2004. *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Do It Right*, WBI Development
Studies, World Bank Institute.

บทที่ 5

การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิช และ
เทียนสว่าง ธรรมวณิช

5.1 ปัญหาของระบบจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐในประเทศไทย

Transparency International ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนระหว่างประเทศที่รณรงค์ต่อสู้กับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ได้จัดทำดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index หรือ CPI) เป็นประจำปีทุกปี โดยข้อมูลผลการจัดอันดับคอร์รัปชันในปีล่าสุดคือปี พ.ศ. 2552 ปรากฏว่า จากประเทศในการศึกษาทั้งหมด 180 ประเทศ อันดับความโปร่งใสของประเทศไทยลดลงจากอันดับที่ 80 ในปี พ.ศ. 2551 เป็นอันดับที่ 84 ในปี พ.ศ. 2552 หรือหากเปรียบเทียบกับเฉพาะประเทศในภูมิภาคเอเชียแล้ว อันดับของประเทศไทยลดลงจากอันดับที่ 10 เป็นอันดับที่ 14¹

แม้ว่าการจัดทำดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันดังกล่าวไม่ได้วัดเฉพาะด้านการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐเท่านั้น แต่อาจกล่าวได้ว่าการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นส่วนที่มีความสำคัญสูงในการวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ทั้งนี้ เพราะการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก นอกจากนี้ เมื่อเกิดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ สื่อมวลชนก็มักให้ความสนใจในการรายงานข่าวในวงกว้าง

นอกจากนี้ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งรายงานผลการตรวจสอบเฉพาะด้านการจัดซื้อจัดจ้าง โดยสุ่มตรวจเอกสารประกวดราคาและสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง ในปี พ.ศ. 2551 จำนวน 3,176 เรื่อง จากจำนวนหน่วยงาน 1,408 หน่วยงาน พบเรื่องที่สงสัยจำนวน 403 เรื่อง ใน 159 หน่วยงาน ตามตารางที่ 5.1 ข้อบกพร่องที่ สตง. ตรวจพบมากที่สุดคือการจัดทำประกาศประกวดราคาหรือสอบราคา และเอกสารการจัดซื้อจัดจ้างไม่เป็นไปตามแบบตัวอย่างที่กำหนด โดยพบว่ามีกำหนดข้อความหรือเงื่อนไขที่มีลักษณะเป็นการกีดกัน ไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ซึ่งแสดงให้เห็นชัดเจนถึงปัญหาความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย

¹ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table

ตารางที่ 5.1 จำนวนเรื่องที่ สดง. ตรวจพบความผิดปกติในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (ปี 2551)

ประเด็นข้อสังเกต	จำนวนเรื่องที่พบข้อบกพร่อง (เรื่อง)					
	ส่วนกลาง และภูมิภาค	อบจ./ เทศบาล	อบต.	กทม./ พัทยา	รัฐวิสาหกิจ	รวม
ข้อความในประกาศประกวดราคาหรือสอบราคา กับเอกสาร ไม่สอดคล้องกัน หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบพัสดุฯ มติ ครม. หรือไม่ชัดเจน เช่น การกำหนดระยะเวลารับประกันความชำรุดบกพร่อง การกำหนดมูลค่าของหลักประกันซอง การกำหนดระยะเวลาขึ้นราคา การไม่กำหนดเงื่อนไขให้ต้องจัดทำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K)	28	23	17	1	3	72
เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ หรือคณะกรรมการพิจารณาผลประกวดราคาปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามระเบียบหรือมีพฤติการณ์เอื้อประโยชน์ให้ผู้เสนอราคาบางราย เช่น	42	58	49	1	4	154
การจัดทำประกาศประกวดหรือสอบราคา และเอกสาร ไม่เป็นไปตามแบบตัวอย่างที่กำหนด โดยกำหนดข้อความหรือเงื่อนไขที่มีลักษณะเป็นการกีดกัน ไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เช่น กำหนดคุณสมบัติผู้เสนอราคา ต้องมีบุคลากรเครื่องมือ เครื่องจักร กำหนดเงื่อนไขว่าหากไม่ไปดูสถานที่ก่อสร้างตามวัน เวลา ที่กำหนด ไม่มีสิทธิเข้าเสนอราคา กำหนดมูลค่าผลงานก่อสร้างมากกว่าร้อยละ 50 ของวงเงินที่จะจ้าง เป็นต้น	53	53	65	6	-	177
รวม	123	134	131	8	7	403

ที่มา: รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551, สดง.

5.2 แนวคิดเรื่องการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

โครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นช่องทางสำคัญในการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน เนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยมีมูลค่าสูงมาก โดยในกรณีของประเทศไทย เชื่อกันว่าการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในแต่ละปีมีมูลค่าสูงถึงร้อยละ 15 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ในขณะเดียวกัน รัฐซึ่งเป็นผู้ใช้งบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ไม่ได้เป็นเจ้าของเงินที่แท้จริง แต่เป็นตัวแทนของประชาชน จึงเกิดปัญหาของการที่ตัวแทนไม่ได้รักษาผลประโยชน์สูงสุดของเจ้าของเงิน (agency problem)

ซึ่งทำให้เกิดการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินโดยผู้ประกอบการที่เสนอราคา และเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่างๆ อย่างกว้างขวาง โดยจำกัดไม่ให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาด้วยวิธีการต่างๆ

การศึกษาของ Ware et al. (2007) พบว่ารูปแบบการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่เกิดขึ้นทั่วโลก ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ไม่แตกต่างกันมากนัก โดยสามารถแบ่งได้เป็น 4 รูปแบบหลักคือ (1) การให้สินบน (2) การสมยอมหรือ “ฮั้ว” กันในการเสนอราคา (3) การใช้บริษัทที่ขึ้นบัญชี และ (4) รูปแบบอื่นๆ

5.2.1 รูปแบบของการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

1) การให้สินบน (bribe หรือ kickback)

การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นรูปแบบการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินที่พบได้บ่อยที่สุดในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยผู้เสนอราคาตกลงจะแบ่งผลประโยชน์จากโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้แก่ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้ตนเป็นผู้ชนะในการเสนอราคา โดยผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจในโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ อาจรวมถึงระดับนโยบายท้องถิ่นการเมือง และข้าราชการระดับสูง ไปจนถึงข้าราชการในระดับปฏิบัติงาน โดยทั่วไปแล้วมูลค่าของสินบนมักจะกำหนดเป็นอัตราร้อยละของมูลค่าโครงการในลักษณะของการ “เรียกเปอร์เซ็นต์”

การให้สินบนในบางกรณีเช่น กรณีที่เกี่ยวข้องกับบริษัทต่างประเทศมักใช้ “นายหน้า” (broker) หรือ “ตัวแทน” (agent) ซึ่งเป็นคนหรือบริษัทในประเทศ เนื่องจากมีความได้เปรียบในเรื่องข้อมูลข่าวสาร มีความเข้าใจกฎระเบียบต่างๆ ตลอดจนมีเครือข่าย (connection) กับข้าราชการ นักการเมือง หรือผู้มีอิทธิพล ในกรณีที่บริษัท นายหน้าอาจเป็นบริษัทที่ทำธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นๆ ด้วย หรือเป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมาให้เป็นเพียงสำนักงานตัวแทนติดต่อระหว่างหน่วยงานราชการกับบริษัทต่างชาติเท่านั้น โดยรับผิดชอบด้านการบริหารงานทั่วไป (administration) หรือเป็นช่องทางสำหรับการรับส่งเงิน การให้สินบนในกรณีที่มีบริษัทต่างชาติเข้ามาเกี่ยวข้องอาจเป็นได้ทั้งแบบที่บริษัทต่างชาติรับรู้เรื่องการให้สินบน โดยบริษัทนายหน้าจะได้ “ค่าตอบแทนความสำเร็จ” (success fee) การให้สินบนผ่านทางนายหน้าเป็นวิธีที่นิยมใช้ในกลุ่มบริษัทข้ามชาติจากประเทศที่มีกฎหมายป้องกันการให้สินบนในต่างประเทศที่เข้มงวดเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากการจ่ายสินบนผ่านนายหน้าจะช่วยป้องกันการตรวจสอบที่อาจจะโยงมาถึงบริษัทตนเองได้ อย่างไรก็ตามอาจมีบางกรณีที่บริษัทต่างชาติไม่ทราบเรื่องการให้เงินสินบน แต่เป็นนายหน้าหรือตัวแทนเองที่ต้องการได้ค่าตอบแทนความสำเร็จเป็นฝ่ายเสนอจ่ายสินบนเอง

ความผิดปกติในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ที่บ่งชี้ว่าอาจมีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหลายประการ ดังต่อไปนี้

- ใช้วิธีการคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคาที่ไม่เหมาะสม เช่น ในกรณีที่เป็นการจัดซื้อเพิ่มเติม (repeated contract) ผู้เสนอราคาทีชนะการเสนอราคาเป็นรายเดิมเกือบทุกครั้งที่จัดให้มีการจัดซื้อ

จัดจ้าง โดยไม่ได้ใช้วิธีคัดเลือกแบบที่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน และบ่อยครั้งที่พบว่าราคาผู้ชนะการเสนอราคาสูงกว่าราคาตลาด

- มีคนหรือบริษัทท้องถิ่นมาทำหน้าที่ตัวแทน โดยที่ตัวแทนนั้น ไม่ได้มีบทบาทหน้าที่ใดๆเป็นพิเศษที่จะช่วยทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น
- เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างรับของกำนัล เช่น รับของขวัญหรือรับเลี้ยงอาหารราคาแพงจากผู้เข้าร่วมเสนอราคา หรือตัวแทน
- เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งทำหน้าที่ดูแล ควบคุม โครงการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐมีทรัพย์สินส่วนตัวเพิ่มขึ้น โดยไม่สามารถอธิบายที่มาของทรัพย์สินนั้นได้
- เป็นการจัดซื้อจัดจ้างที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีประวัติเกี่ยวกับพฤติกรรมการเรียกรับสินบนหรือการยอมรับสินบน เกี่ยวข้องอยู่ด้วย
- ผู้เสนอราคาที่เคยมีประวัติการส่งมอบงานที่ไม่มีคุณภาพหรือล่าช้า ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ชนะการเสนอราคาอีกเป็นประจำ
- อดีตเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการและเคยมีหน้าที่รับผิดชอบโครงการมาก่อน ติดต่อกับหน่วยงานเดิมของตนในฐานะผู้เสนอราคาหรือตัวแทน
- ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระดับบุคคล เช่น ผู้เสนอราคาหรือตัวแทนเป็นญาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบโครงการจัดซื้อจัดจ้าง

2) การสมยอมหรือ “ฮั้ว” กันในการเสนอราคา (bid rigging)

ในการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินรูปแบบนี้ การจัดซื้อจัดจ้างจะดูเหมือนมีการแข่งขันเนื่องจากมีผู้เข้าร่วมเสนอราคาหลายราย แต่ในความเป็นจริง ได้มีการตกลงเลือกผู้ชนะมาก่อนแล้วในกลุ่มผู้ที่เข้าร่วมเสนอราคาบางส่วนหรือทั้งหมด โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจไม่ทราบความตกลงล่วงหน้านี้ หรือทราบและมีส่วนในการสมคบกับผู้เข้าร่วมเสนอราคาก็ได้ ในทางปฏิบัติ การสมยอมกันในการเสนอราคามีหลายรูปแบบดังนี้

- การถอนตัว (bid suppression) คือการที่ผู้เข้าร่วมเสนอราคาหนึ่งรายหรือหลายรายซื้อเอกสารเสนอราคา แต่ไม่เสนอราคาจริง โดยอาจถอนตัวจากการเสนอราคา เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เสนอราคาที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้าแล้วเป็นผู้ชนะ โดยผู้ถอนตัวอาจได้เป็นผู้รับช่วงงานต่อ (subcontract) หรือได้ “ค่าถอนตัว” จากผู้ได้โครงการ
- การจงใจไม่สู้ (complementary bidding) คือการที่ผู้เข้าร่วมเสนอราคาบางรายตั้งใจเสนอราคาสูง โดยทราบแน่ชัดว่าจะไม่ได้รับคัดเลือก หรือจงใจเสนอเงื่อนไขที่ทราบอยู่ก่อนแล้วว่าจะทำให้ไม่ได้รับคัดเลือก เพื่อเปิดโอกาสให้รายอื่นเป็นผู้ชนะในการเสนอราคา โดยจะได้ ค่าตอบแทนจากผู้ได้โครงการ
- การ “เวียนเทียน” (bid rotation) คือการที่ผู้เสนอราคาที่สมคบกันผลัดกันเป็นผู้ชนะการเสนอราคา ในโครงการต่างๆ โดยผู้เสนอราคาจะผลัดกันเสนอราคาสูง-ต่ำสลับกันไป รูปแบบนี้มักพบใน

โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นงานประจำ เช่นการซ่อมบำรุงถนนซึ่งต้องทำเป็นประจำทุกปี และมีจำนวนผู้รับเหมาอ้อยรายเกี่ยวข้อง

- การแบ่งตลาดหรือแบ่งลูกค้า (customer or market allocation) คือการที่ผู้เสนอราคากลางแบ่งพื้นที่ทางการตลาดกัน โดยจะไม่เสนอราคาแข่งขันกันข้ามพื้นที่กัน แต่เสนอราคาเพียงเพื่อสร้างภาพให้ดูเหมือนมีการแข่งขันเท่านั้น รูปแบบนี้พบบ่อยในโครงการจัดจ้างบริการต่างๆ
- การเสนอราคาต่ำไปก่อน (lowballing) คือการที่ผู้เสนอราคาสมคบกับเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง โดยการเสนอราคาต่ำเพื่อให้ได้โครงการมาก่อน จากนั้นจึงขอเจรจาต่อรองแก้ไขสัญญาในภายหลัง หรือปรับลดสเปกหรือคุณภาพของงานลงโดยสมรู้ร่วมคิดกับผู้ตรวจรับงาน หรือสมคบกับเจ้าหน้าที่ให้สั่งเพิ่มงาน หรือปรับเพิ่มสเปกหรือคุณภาพเพื่อฉวยโอกาสเพิ่มราคา รูปแบบนี้พบบ่อยมากในการประมูลงานก่อสร้าง

นอกจากนี้ การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินที่พบบ่อยอีกรูปแบบหนึ่งคือการสมคบกันระหว่างผู้เสนอราคากับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะการ “ล็อกสเปก” ซึ่งหมายถึงการกำหนดลักษณะทางเทคนิคที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้เสนอราคาบางราย ตลอดจนการไม่เปิดเผยข้อมูลแก่ผู้เสนอราคาทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน เช่น การส่งข้อมูลร่างหน้าให้แก่ผู้เสนอราคาที่สมคบกันเพื่อให้มีเวลาในการเตรียมเอกสารประกวดราคามากกว่าผู้เสนอราคารายอื่นๆ

ตัวอย่างของความผิดปกติในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ที่บ่งชี้ว่าอาจมีการสมคบกันระหว่างผู้เสนอราคากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหลายประการ ดังต่อไปนี้

- ผู้เสนอราคาเสนอราคาเท่ากันทั้งราคาในรายการย่อย และราคารวม
- ราคาที่ผู้เสนอราคาทุกรายเสนอมานสูงกว่าราคาประเมินเบื้องต้นของหน่วยงานมาก หรือสูงกว่าราคาของงานลักษณะเดียวกันในพื้นที่อื่นหรือที่หน่วยงานอื่นเคยจัดเสนอราคามาก่อน
- ผู้แพ้ในการเสนอราคากลายเป็นผู้รับเหมาช่วง (subcontractor) ของผู้ชนะการเสนอราคาในโครงการเดียวกัน
- มีการแก้ไขสาระสำคัญในเอกสารเสนอราคาของผู้เสนอราคาแบบเร่งด่วนในช่วงสุดท้ายก่อนหมดเวลายื่นซอง
- ราคาในรายการย่อยของผู้เข้าร่วมเสนอราคาบางรายสูงผิดปกติ เมื่อเทียบกับราคารายการเดียวกันของผู้เสนอราคารายอื่นๆ โดยไม่ทราบสาเหตุของราคาที่สูงผิดปกตินั้น เทคนิคนี้ใช้สำหรับการซ่อนกำไร ซึ่งจะนำมาจ่ายเป็นสินบนให้กับเจ้าหน้าที่
- ราคาของผู้เสนอราคารายอื่นๆ ที่ช่วงห่างจากราคาของผู้ที่ชนะการเสนอราคามาก จนน่าสงสัยว่าจะมีการตกลงกันมาล่วงหน้า
- มีผู้เสนอราคาหลายรายที่ผ่านการคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นแล้ว แต่ไม่ยอมเสนอราคา หรือเสนอราคาแล้วแต่หยุดเสนอราคาต่อในการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ (e-auction)

- ในกรณีที่การแข่งขันเสนอราคารอบแรกไม่สำเร็จ เมื่อจัดให้มีการเสนอราคาใหม่ ปรากฏว่าลำดับ (ranking) ของการเสนอราคาของผู้เสนอราคาแต่ละรายไม่แตกต่างจากการเสนอราคาในรอบแรก หรือมีผู้เข้าร่วมเสนอราคาบางรายไม่เข้าร่วมการเสนอราคารอบใหม่
- ในการเสนอราคารอบใหม่ มีผู้เข้าร่วมเสนอราคาเพิ่มขึ้นจากรอบแรก โดยเป็นรายใหม่ที่ไม่เคยร่วมแข่งขันราคาในรอบแรกมาก่อน และการเสนอราคาในรอบใหม่ลดลงจากรอบเดิมมากโดยไม่มีเหตุผลสมควร ในกรณีนี้ ควรสงสัยว่า การเสนอราคารอบก่อนหน้ามีการสมคบตั้งราคากัน เมื่อมีผู้เสนอราคารายใหม่ที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มเดิมเข้ามาแข่งขัน ผู้เสนอราคาที่เคยสมคบกันจึงต้องลดราคาเพื่อสู้กับคู่เสนอราคารายใหม่

3) การใช้บริษัทอื่นบังหน้า (front or shell companies)

การใช้บริษัทอื่นบังน้ามักถูกใช้ร่วมกับรูปแบบอื่นๆ เช่น การให้สินบนผ่านบริษัทอื่นเพื่อปกปิดอิทธิพลของบริษัทที่มีต่อการคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคา ซึ่งพบมากในการแข่งขันเสนอราคาระหว่างประเทศ ตัวอย่างของสัญญาณความผิดปกติในกรณีนี้ได้แก่

- บริษัทผู้รับเหมาช่วงจดทะเบียนในประเทศซึ่งไม่เปิดเผยข้อมูล (secrecy jurisdiction)
- บริษัทผู้รับเหมาช่วงหรือบริษัทในประเทศที่เป็นตัวแทนของบริษัทจากต่างประเทศไม่เคยมีผลงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่จัดซื้อจัดจ้าง
- กำหนดให้ชำระค่าสินค้าและบริการชำระไปบริษัทที่จดทะเบียนในประเทศซึ่งไม่เปิดเผยข้อมูล
- บริษัทผู้รับเหมาช่วงมีโครงสร้างผู้ถือหุ้นที่ไม่เปิดเผยชัดเจน หรือมีเจ้าของตามที่จดทะเบียนเป็นบริษัทกฎหมาย (law firm) หรือนิติบุคคลอื่นๆ ซึ่งเข้าข่ายการใช้ตัวแทนหรือ “นอมินี” (nominee)
- หมายเลขโทรศัพท์ของบริษัทผู้รับเหมาช่วง จดทะเบียนในนามบุคคลธรรมดา และใช้เครื่องตอบรับโทรศัพท์อัตโนมัติ แทนการมีพนักงานรับสาย
- ผู้ถือหุ้นหรือผู้มีอำนาจทำการของบริษัทที่ชนะการเสนอราคาเป็นญาติกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้าง
- เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างมักปรากฏตัวในสำนักงานของผู้ชนะการเสนอราคา

4) การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินรูปแบบอื่นๆ

นอกเหนือไปจากการให้สินบน การสมคบกันเสนอราคาและการใช้บริษัทอื่นบังหน้าแล้ว ยังพบการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินรูปแบบอื่นๆ อีกมาก โดยมักจะเป็นการใช้หลายรูปแบบผสมกัน เช่น การแก้ไขเอกสารข้อเสนอภายหลังจากที่ยื่นข้อเสนอไปแล้ว การแอบเอาข้อมูลของผู้เสนอราคารายอื่นไปบอกผู้เสนอราคาที่รู้จักกัน การเปิดโอกาสให้ผู้เสนอราคาที่รู้จักยื่นข้อเสนอใหม่เพื่อให้ได้ราคาต่ำกว่าคู่แข่งโดยเจ้าหน้าที่จะแอบเอาข้อเสนอเดิมทิ้งไป วิธีการนี้จะทิ้งร่องรอยไว้ในรายงานการจัดซื้อจัดจ้างที่เจ้าหน้าที่จะต้องจัดทำ หรือเอกสารข้อเสนอของผู้เสนอราคา ซึ่งจะพบได้ว่า เจ้าหน้าที่ตั้งใจทำรายงานขั้นตอนการเสนอราคาไม่ครบถ้วน ไม่มีการลงนามของผู้มีอำนาจอย่างถูกต้องและครบถ้วน มีการยืดเวลาบางขั้นตอนออกไปโดยไม่มีเหตุอัน

สมควร เอกสารข้อเสนอของผู้เสนอราคามีการแก้ไข ชัดเจน ด้วยลายมือเขียน โดยเป็นการแก้ไขสาระสำคัญของการเสนอราคา เป็นต้น

5.2.2 การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในขั้นตอนต่างๆ ของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

รูปแบบการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่กล่าวมาข้างต้น จะเกี่ยวข้องกับความคิดปรกติในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง 4 ขั้นตอนคือ 1) การพิจารณาโครงการที่จะได้รับการอนุมัติให้จัดซื้อจัดจ้าง 2) การเผยแพร่ข่าวการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้น (pre-qualification) การจัดเตรียมเอกสารเสนอราคา และการรับข้อเสนอการเสนอราคา 3) การพิจารณาข้อเสนอ การตรวจสอบคุณสมบัติภายหลังการพิจารณาข้อเสนอ (post-qualification) และการพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคา และ 4) การบริหารสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง และการควบคุมบริหาร โครงการ (project supervision) ดังนี้

1) ขั้นการพิจารณาโครงการที่จะได้รับการอนุมัติให้จัดซื้อจัดจ้าง

ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนในระดับนโยบายซึ่งจะรวมไปถึงการพิจารณาแหล่งที่มาของเงินทุนที่จะใช้ในโครงการ และหน่วยงานที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดขั้นตอนอื่นๆ ที่ตามมา นักการเมืองมักต้องการให้มีโครงการก่อสร้างถนนเกิดขึ้นในเขตเลือกตั้งของตนเพื่อหาเสียงจากประชาชน เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งในสมัยต่อไป ในขณะที่รัฐมนตรีก็ต้องการให้โครงการของตนได้รับการอนุมัติงบประมาณ นักการเมืองซึ่งเป็นผู้พิจารณางบประมาณจึงมักจะสนับสนุนโครงการของกระทรวงที่จัดสรรงบประมาณมาลงในเขตเลือกตั้งของตน ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้เป็นจุดอ่อนอาจทำให้เกิดการสมคบกันได้ระหว่างผู้เสนองบประมาณ (รัฐมนตรี) กับผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณของโครงการ (นักการเมือง) ตัวอย่างของปัญหาความผิดปรกติในขั้นตอนนี้ได้แก่

- หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติโครงการไม่ชัดเจน ทำให้โครงการต่างๆ เช่น โครงการก่อสร้าง ไม่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง
- โครงการที่ไม่มีการออกแบบระบบการป้องกันคอร์รัปชันไว้ล่วงหน้า
- โครงการที่มีงบประมาณสูงไม่สอดคล้องกับราคาตลาด

2) ขั้นการเผยแพร่ข่าวการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้น (pre-qualification) การจัดเตรียมเอกสารเสนอราคา และการรับข้อเสนอการเสนอราคา

เมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณ ขั้นตอนที่ต่อไปก็คือการเผยแพร่ข่าวการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้น (pre-qualification) การจัดเตรียมเอกสารเสนอราคา และการรับข้อเสนอการเสนอราคา

การเผยแพร่ข่าวการจัดซื้อจัดจ้าง : การเผยแพร่ข่าวการจัดซื้อจัดจ้างอย่างกว้างขวางเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งเพราะจะช่วยทำให้มีผู้สนใจเข้าร่วมเสนอราคาเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้เกิดการแข่งขันในการจัดซื้อจัดจ้าง ตัวอย่างของปัญหาความผิดปรกติในขั้นตอนนี้ได้แก่

- ไม่มีการเผยแพร่ข่าวการเสนอราคา หรือมีการเผยแพร่ในวงจำกัด เผยแพร่ในระยะเวลาที่สั้นเกินไปทำให้ผู้สนใจไม่มีเวลาเพียงพอต่อการเตรียมข้อเสนอม
- ในกรณีของโครงการมูลค่าสูงที่มีผู้เสนอราคาภายในประเทศน้อยราย อาจมีการจำกัดให้เป็นการจัดซื้อจัดจ้างภายในประเทศ หรือไม่มีการเผยแพร่ข่าวเสนอราคาไปยังผู้เสนอราคาต่างประเทศ
- ข้อมูลที่เผยแพร่เพื่อประกอบการตัดสินใจเข้าร่วมเสนอราคาของผู้สนใจไม่ครบถ้วน และไม่ให้ข้อมูลในการติดต่อสอบถามเพิ่มเติม
- มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวเสนอราคาคงครว้นแต่มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในช่วงสุดท้าย เช่น เปลี่ยนสถานที่ยื่นข้อเสนอโดยไม่แจ้งให้ผู้เสนอราคาได้ทราบอย่างทั่วถึง
- มีการเผยแพร่ข่าวการเสนอราคาในเว็บไซต์ของหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้าง แต่ต้องใช้รหัสผ่านเพื่อเข้าถึงข้อมูล

การตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้น : สำหรับโครงการที่มีความซับซ้อนสูงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคาล่วงหน้าให้ได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ (pre-qualification หรือ PQ) เช่น จำนวนบุคลากร เครื่องมือหรืออุปกรณ์ก่อสร้าง ประสบการณ์ เป็นต้น แม้ขั้นตอนนี้จะใช้เพื่อประโยชน์ในการคัดเลือกผู้เสนอราคาที่มีคุณภาพ แต่ก็พบว่ามีการใช้ PQ เพื่อกีดกันการแข่งขันบ่อยครั้งมาก ตัวอย่างของปัญหาความผิดปกติในขั้นตอนนี้ได้แก่

- ไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวการทำ PQ อย่างกว้างขวางเพียงพอ หรือใช้เวลาเตรียมตัว น้อยเกินไป
- กำหนดเงื่อนไข PQ ไม่ชัดเจน หรือกำหนดเงื่อนไขที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น ให้ผู้เสนอราคาต้องจัดเตรียมเอกสารเป็นจำนวนมากและทำสำเนาหลายชุด หากขาดเอกสารเพียงรายการเดียวก็จะถือว่าไม่ผ่านการทำ PQ
- กำหนดเงื่อนไขให้ผู้เสนอราคาต้องขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างก่อนจึงจะมีสิทธิเข้าร่วมการทำ PQ ได้
- กำหนดเงื่อนไขในการทำ PQ ที่ไม่มีผู้เสนอการรายใดจะสามารถผ่านได้ เช่น กำหนดประสบการณ์ไว้สูงเกินไป โดยไม่จำเป็น
- ใช้หลักเกณฑ์ในการทำ PQ ซึ่งไม่เคยประกาศล่วงหน้ามาก่อนในเอกสารที่เผยแพร่ หรือใช้หลักเกณฑ์ที่ต้องอาศัยดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการให้คะแนน
- ผู้เสนอราคาผ่าน PQ ถูกปฏิเสธไม่ให้สามารถยื่นข้อเสนอในโครงการนั้นได้

การจัดเตรียมเอกสารเสนอราคา : เอกสารเสนอราคามีข้อมูลสำคัญที่จะมีผลต่อการคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคาเช่น หลักเกณฑ์ในการเสนอราคา คุณลักษณะทางเทคนิคของสินค้าหรือบริการตลอดจนมาตรฐานต่างๆ ที่จะเลือกใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือก และหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ชนะ เป็นต้น ตัวอย่างของปัญหาความผิดปกติในขั้นตอนนี้ได้แก่

- มีการแบ่งโครงการขนาดใหญ่ออกเป็นโครงการย่อยโดยเป็นงานลักษณะเดียวกันหรือเกี่ยวข้องกัน เพื่อจัดให้มีการเสนอราคาหลายครั้งเพื่อจูงใจไม่ให้ผู้เสนอราคาบางรายโดยเฉพาะผู้เสนอราคารายใหญ่เข้าร่วมแข่งขัน
- กำหนดราคาของเอกสารเสนอราคาสูงมากเมื่อเทียบกับมูลค่าโครงการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อกีดกันผู้เสนอราคารายเล็กไม่ให้อ่านเอกสารเสนอราคาได้
- ข้อมูลในเอกสารเสนอราคาไม่ชัดเจนเพียงพอต่อการยื่นข้อเสนอ เช่น ไม่อธิบายขั้นตอนการยื่นข้อเสนอ ไม่มีแบบฟอร์มรายการให้กรอกราคา เป็นต้น
- ไม่มีข้อมูลหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคาระบุไว้ในเอกสารเสนอราคา หรือมีแต่ไม่ชัดเจน หรือใช้หลักเกณฑ์ที่ไม่ได้อยู่ในเอกสารเสนอราคา

การรับข้อเสนอของผู้เสนอราคา : ตัวอย่างของปัญหาความผิดปกติในขั้นตอนนี้ได้แก่

- ผู้เสนอราคาหนึ่งรายหรือมากกว่าทราบข้อมูลการประมาณการต้นทุนของหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้าง ในขณะที่ผู้เสนอราคารายอื่นๆ ไม่ทราบข้อมูลนี้
- หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างไม่ชี้แจงข้อสงสัยในเอกสารเสนอราคา หรือไม่ชี้แจงในเวลาที่เหมาะสม หรือชี้แจงให้ทราบเฉพาะกลุ่มของผู้เสนอราคากลุ่มหนึ่งเท่านั้น
- สถานที่รับข้อเสนอถูกเปลี่ยนแปลงกระทันหัน โดยมีผู้เสนอราคากลุ่มหนึ่งเท่านั้นที่ทราบการเปลี่ยนแปลงนี้
- ผู้เข้าร่วมเสนอราคาบางรายถูกขัดขวางการยื่นข้อเสนอ เช่น มีการว่าจ้างอันธพาลมาปิดกั้นเส้นทางไปสถานที่ยื่นข้อเสนอ เป็นต้น
- เจ้าหน้าที่หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างรับข้อเสนอภายหลังจากเวลาที่กำหนดไว้ในเอกสารเสนอราคาล่วงแล้ว
- หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างไม่จัดให้มีการเสนอราคาอย่างเปิดเผย
- หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างไม่ประกาศหลักเกณฑ์สำคัญให้ทราบโดยทั่วกัน แต่ในภายหลังกลับนำไปใช้ในการตัดสินพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะ
- หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างไม่ได้จัดเก็บข้อเสนอของผู้เสนอราคาที่ยื่นมาแล้วไว้ในสถานที่ที่ปลอดภัย ทำให้ข้อมูลรั่วไหลไปถึงผู้เสนอราคารายอื่นที่ยังไม่ได้ยื่นข้อเสนอ

3) ขั้นตอนการพิจารณาข้อเสนอ การตรวจสอบคุณสมบัติภายหลังการพิจารณาข้อเสนอ (post-qualification) และการพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคา

ขั้นตอนการพิจารณาข้อเสนอมีความสำคัญที่สุดในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพราะจะตัดสินคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคา แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างมักจะเลือกใช้เกณฑ์ราคาต่ำสุดในการตัดสินคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคา แต่ในบางโครงการจำเป็นต้องมีการพิจารณาเกณฑ์อื่นๆ ซึ่งไม่ใช่ราคาร่วมด้วยเช่น ระยะเวลาการส่งมอบสินค้า ต้นทุนในการบำรุงรักษา ความเข้ากันได้ของอุปกรณ์ การบริการหลังการ

ขาย การฝึกอบรม หรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น การพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่ไม่ใช่ราคามักจะใช้วิธีให้คะแนนในแต่ละด้าน วิธีการดังกล่าวมีจุดอ่อนที่ต้องระวังคือการให้คะแนนเป็นการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ซึ่งจะขึ้นอยู่กับทัศนคติ ประสบการณ์ และความซื่อสัตย์สุจริตของกรรมการแต่ละคน นอกจากนี้ หากหน่วยงานของรัฐเลือกใช้วิธีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคาภายหลังการพิจารณาข้อเสนอ (post-qualification) แทนการตรวจสอบคุณสมบัติก่อนการพิจารณาข้อเสนอ (pre-qualification) ก็อาจเกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจในการคัดเลือกผู้เสนอราคาด้วยเช่นกัน ตัวอย่างของปัญหาความผิดปกติในขั้นตอนนี้ได้แก่

- มีการประกาศผลการคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคาช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
- คณะกรรมการคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคาใช้หลักเกณฑ์อื่นนอกเหนือจากที่ประกาศไว้ในเอกสารเสนอราคา หรือใช้เกณฑ์ตามที่ประกาศไว้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกีดกันการแข่งขัน
- คณะกรรมการคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคาที่ไม่มีความเชี่ยวชาญที่จำเป็นต่อการพิจารณาสินค้าหรือบริการที่จัดซื้อจัดจ้าง
- ขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคาถูกแทรกแซง หรือมีการใช้อิทธิพลของข้าราชการระดับสูง หรือนักการเมือง
- กรรมการบางคนพยายามโน้มน้าวกรรมการที่เหลือ ให้คล้อยตามตนในการพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคา
- ในกรณีของการใช้วิธี post-qualification แทน pre-qualification มีผู้เสนอราคาหลายรายถอนตัวจากการเป็นผู้เสนอราคา เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เสนอราคาที่สมคบกัน
- ผู้เสนอราคาที่เสนอราคาต่ำสุดถูกพิจารณาให้มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ
- ผู้เสนอราคาหลายรายใช้หลักประกันการเสนอราคา (bid security) ซึ่งลงวันที่เดียวกัน มีหมายเลขประจำเอกสารเรียงกัน และทำมาจากสถาบันการเงินเดียวกัน
- มีการยื้อระยะเวลาการเจรจาหรือการทำสัญญากับผู้ชนะการเสนอราคาออกไปโดยไม่มีเหตุผลสมควร
- คณะกรรมการคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคาเป็นบุคคลเดียวกันหรือกลุ่มเดียวกันกับเจ้าหน้าที่บริหารสัญญา

4) ขั้นการบริหารสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารโครงการ (supervision)

ขั้นตอนนี้เป็นการกำกับให้โครงการเป็นไปตามสัญญา ซึ่งรวมถึงการตรวจงานตามงวดที่กำหนดในสัญญา และจัดการการเบิกจ่ายในแต่ละงวด ตัวอย่างของปัญหาความผิดปกติในขั้นตอนนี้ได้แก่

- มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของสเปกของสินค้าหรือแก้ไขขอบเขตของงานภายหลังการลงนามในสัญญาซื้อหรือจ้างไปแล้ว

- งานที่ส่งมอบมีคุณภาพดีกว่าที่กำหนดไว้ในสเปค หรือไม่ครบถ้วน หรือล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในสัญญา แต่เจ้าหน้าที่ตรวจรับและอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินได้
- ในกรณีของงานที่ปรึกษา มีการเปลี่ยนตัวที่ปรึกษา หรือส่งบุคคลอื่นมาแทนโดยมีความรู้ความสามารถน้อยกว่าที่ปรึกษาที่เสนอชื่อไว้ในสัญญา
- มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่บริหารสัญญาระดับอาวุโส หรือเจ้าหน้าที่บริหารโครงการระดับอาวุโสบ่อยครั้ง
- ขาดการตรวจงานในระหว่างการดำเนินการโครงการ หรือความถี่ในการตรวจงานน้อยเกินไป
- ไม่มีการทำรายงานการบริหารโครงการอย่างครบถ้วน หรือมีรายงานที่สำคัญสูญหายไป
- มีการเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งงานให้แตกต่างไปจากที่ระบุไว้ในสัญญา โดยไม่ปรากฏหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษร
- การจ่ายเงินล่าช้าไม่ตรงตามงวดงานที่กำหนดไว้ในสัญญา
- มีค่าใช้จ่ายส่วนที่เกินจากสัญญาเพิ่มสูงมาก (cost overruns) โดยไม่สามารถอธิบายเหตุผลที่เหมาะสมได้

5.3 กรณีศึกษาการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย

ในหัวข้อนี้ คณะผู้วิจัยจะนำเสนอกรณีศึกษาการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย 6 กรณี โดยคัดเลือกจากโครงการที่มีการร้องเรียนหรือถูกตรวจสอบโดยหน่วยงานหลัก 2 แห่งคือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ทั้งนี้ เพื่อวิเคราะห์ลักษณะของการทุจริตในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และจะนำเสนอข้อสังเกตของคณะผู้วิจัยต่อลักษณะของการทุจริตในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจากกรณีศึกษาดังกล่าว

5.3.1 โครงการประกวดราคาเช่ารถยนต์โดยสารปรับอากาศใช้ก๊าซธรรมชาติ (CNG) ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

ความเป็นมาและปัญหาของโครงการ

โครงการเช่ารถยนต์โดยสารปรับอากาศใช้ก๊าซ CNG เป็นโครงการที่มีการเสนอครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2549 ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร โดยองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคม ตามแผนงานเดิม โครงการนี้เป็นการเช่ารถยนต์โดยสารปรับอากาศใช้ก๊าซ CNG จำนวน 6,000 คัน เป็นระยะเวลา 10 ปี ในวงเงิน 110,160 ล้านบาท แต่เนื่องจากปัญหาทางการเมืองในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 ทำให้การพิจารณาโครงการนี้ล่าช้าไปมาก จนถึงรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กระทรวงคมนาคมได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาใหม่ แต่คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าค่าเช่าแพงเกินไป จึงมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองชุดพิเศษโดยมี พล.ต. สนั่น ขจรประศาสน์ รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานในการศึกษารายละเอียดของโครงการนี้อีกครั้ง คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้เสนอให้ลดจำนวนรถยนต์ที่จะเช่าลง

เหลือ 4,000 คัน และให้กระทรวงคมนาคมนำเรื่องกลับไปทบทวนแล้วให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาใหม่ ต่อมากระทรวงคมนาคมได้ปรับแก้มูลค่าโครงการสำหรับการเช่ารถยนต์โดยสารปรับอากาศแบบใช้ CNG จำนวน 4,000 คัน ในวงเงิน 67,900 ล้านบาท โดยยังคงระยะเวลาการเช่า 10 ปีเท่าเดิม

โครงการนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง เนื่องจากเป็นโครงการที่มีมูลค่าสูง เกี่ยวข้องกับ นักการเมืองที่มีอิทธิพลสูง และมีความพยายามผลักดันให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติหลายครั้งในหลาย รัฐบาล ที่ผ่านมามีการแก้ไขร่างหลักเกณฑ์การประกวดราคาหรือ (TOR) มาแล้วถึง 11 ครั้ง โครงการนี้ถูก ตรวจสอบจากหลายฝ่าย เช่น สมาชิกวุฒิสภา (สว.) กลุ่ม 40 ซึ่งได้เชิญผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมศึกษาร่าง TOR และพบ ข้อสงสัยในเรื่องการคำนวณมูลค่าของรายการสำคัญต่างๆ เช่น

- ค่าเช่ารถโดยสารตามที่ ขสมก. เสนอในเอกสารโครงการสูงมากเกินไป โดยเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเช่าที่คำนวณโดยผู้เชี่ยวชาญแล้ว พบว่าสูงกว่าถึงร้อยละ 40
- การคำนวณค่าซ่อมรถของ ขสมก. ใช้อัตราค่าซ่อมของรถเก่าอายุ 10 ปีขึ้นไปมาคำนวณ ทั้งนี้ การคำนวณค่าซ่อมควรพิจารณาตามอายุการใช้งานซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วรถใหม่จะมีค่าซ่อมต่ำกว่ารถเก่า
- การประมาณการรายได้ตามที่ ขสมก. เสนอในโครงการนี้ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการขาดทุนสะสมของ ขสมก. ได้

นอกจากนี้ ยังมีข่าวปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์จากการที่นายถาวร เสนเนียม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสงขลา พรรคประชาธิปัตย์ ตรวจสอบพบว่า มีผู้นำเข้ารถยนต์โดยสาร CNG เป็นจำนวนมากจอดอยู่ที่ ท่าเรือแหลมฉบัง โดยสงสัยว่าจะเป็นรถยนต์โดยสาร CNG ที่นำเข้ามาเพื่อโครงการนี้ ทั้งๆ ที่ในเวลานั้นยังอยู่ในขั้นตอนการร่าง TOR เท่านั้น ทำให้มีข้อสงสัยว่าโครงการนี้จะมีการ “ล๊อคสเปค” เนื่องจากเป็นโครงการที่ สังคมให้ความสนใจสูง คณะอนุกรรมการป้องกันการทุจริตด้านเศรษฐกิจในคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้มีมติ ให้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่งเพื่อศึกษาโครงการนี้

ผลการตรวจสอบ

ในปัจจุบัน ป.ป.ช. ได้พิจารณาศึกษาเสร็จเรียบร้อยแล้ว และนำเสนอเป็นข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงานโครงการตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (8) รวมทั้งสิ้น 10 ข้อ (ป.ป.ช., 2553) อาทิ

ประการที่หนึ่ง ในกระบวนการริเริ่มโครงการ ขสมก. ไม่ได้ทำการศึกษาความเหมาะสมและความ เป็นไปได้ของโครงการ (economic project evaluation) โดยมีเพียงการอ้างอิงงานศึกษาที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้นำมาใช้ในการเสนอโครงการนี้โดยเฉพาะ การศึกษาในส่วนที่สำคัญๆ จึงไม่ครบถ้วนและบางส่วนเป็น เท็จ เช่น ที่มาของตัวเลขต้นทุนต่างๆ ที่มาของจำนวนผู้โดยสาร เป็นต้น ป.ป.ช. เห็นว่า ขสมก. ในฐานะผู้เสนอ โครงการมีหน้าที่รักษาประโยชน์ของรัฐในการตัดสินใจลงทุนโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องทำตามขั้นตอน ให้มี

การศึกษาวิเคราะห์และประเมินโครงการตามหลักวิชาการอย่างละเอียด นอกเหนือจากประเด็นเรื่องการศึกษา จุดคุ้มทุนแล้วยังต้องศึกษาประเด็นอื่นๆ ให้ครอบคลุมทุกด้าน เช่น ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน และผลกระทบอื่นๆ ให้ครบถ้วนก่อนนำเสนอต่อ กรม.

ประการที่สอง โครงการนี้ไม่ได้รับการกลั่นกรองจากองค์กรที่เป็นหน่วยงานกลาง เนื่องจาก ขสมก. ได้นำเสนอโครงการดังกล่าวต่อ กรม. เป็นโครงการเช่า จึงได้รับการยกเว้นไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามปกติของการพิจารณาโครงการจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ป.ป.ช. เห็นว่า โครงการเช่าหรือซื้อ ควรต้องถือว่าเป็นการลงทุนในภาครัฐเช่นเดียวกัน ต้องผ่านกระบวนการอนุมัติอย่างเข้มงวด และมีข้อมูลการศึกษาโครงการครบถ้วน ผู้ที่นำเสนอโดยไม่ได้ผ่านขั้นตอนนี้ จึงต้องแน่ใจว่าได้กระทำไปตามกฎระเบียบที่มีอยู่และได้รักษาประโยชน์ของรัฐอย่างเต็มความสามารถและตามหน้าที่แล้ว

ประการที่สาม ร่างขอบเขตของงาน (TOR) มีความบกพร่องหลายประการเช่น กำหนดคุณลักษณะของอุปกรณ์ และรูปลักษณะต่างๆ มีหลายส่วนที่ง่ายต่อการลอกสเปคให้กับผู้ผลิตรายใดรายหนึ่ง มีการปรับลดงบประมาณโดยการตัดระบบและมาตรฐานการจัดการด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมออก และการกำหนดให้ส่งมอบรถโดยสาร 4,000 คัน ในเวลา 2 ปี อาจเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ลดการแข่งขัน โดยผู้อำนวยการ Internal Combustion Engine Research ให้ความเห็นต่อคณะทำงานของ ป.ป.ช. ว่า ไม่มีโรงงานใดในโลกสามารถทำได้ทัน และทางด้านผู้ผลิตต่างประเทศก็ให้ข้อมูลที่สอดคล้องกันว่าแม้จะหยุดการผลิตประเภทอื่นๆ ไปแล้วทั้งหมด เพื่อผลิตรถโดยสารประจำทางอย่างเดียวก็ยังผลิตได้เพียง 600-700 คันต่อปี เท่านั้น ป.ป.ช. เห็นว่า คณะกรรมการร่าง TOR และผู้ที่มีอำนาจอนุมัติให้ใช้เอกสารประกอบการประมูล ต้องระมัดระวังการเขียนข้อกำหนดแบบที่เจาะจงระบุรูปพรรณสัณฐานของสิ่งของที่ต้องการ หรือมีการจำกัดผู้เข้าแข่งขัน ซึ่งอาจจะสุ่มเสี่ยงต่อความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ได้ด้วย

5.3.2 โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)

กระทรวงคมนาคม

ความเป็นมาและปัญหาของโครงการ

โครงการก่อสร้างสนามบินนานาชาติแห่งใหม่กรุงเทพหรือท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นโครงการขนาดใหญ่มาก (mega project) ซึ่งริเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 และก่อสร้างแล้วเสร็จเปิดใช้งานในปี พ.ศ. 2551 ใช้งบประมาณรวมทั้งสิ้น 1.5 แสนล้านบาท โครงการนี้ประกอบไปด้วยโครงการย่อยที่มีมูลค่าสูงจำนวนมาก โครงการตั้งตอม่อดิน งานฐานราก งานก่อสร้างพื้นผิว ทางวิ่ง ทางขับ และลานจอดอากาศยาน งานก่อสร้างอาคารที่พักผู้โดยสาร งานติดตั้งระบบไฟฟ้า งานระบบปรับอากาศอาคาร ระบบผลิตพลังงาน การจัดซื้ออุปกรณ์ตรวจจับวัดระยะเปิด การจัดจ้างผู้ให้บริการรถเข็นกระเป๋า การประมูลเช่ารถบริการรับ-ส่งผู้โดยสาร (limousine) ไปจนถึงโครงการสัมปทานร้านค้าปลอดอากร และการใช้พื้นที่ในสนามบินสุวรรณภูมิ ทุก

โครงการที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของโครงการที่มีข่าวทุจริตคอร์รัปชัน จนถึงปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดที่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความไม่โปร่งใสและการทุจริตในโครงการเหล่านั้นได้เลย

ข้อกล่าวหาเกี่ยวกับท่าอากาศยานสุวรรณภูมิตามที่ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณานั้นมีทั้งสิ้น 15 เรื่อง ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาสนามบินสุวรรณภูมิ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ ต่อมากรมสอบสวนคดีพิเศษได้ส่งเรื่องมาให้ ป.ป.ช. ดำเนินการ เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง (ไม่รวมกรณีสัมปทาน) มีดังต่อไปนี้ (ป.ป.ช., 2552)

1. กรณีทุจริตเกี่ยวกับการจัดจ้างผู้ให้บริการรถขึ้นกระเป๋าสานามบินสุวรรณภูมิ เอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัท ไทยแอร์พอร์ตกราวด์ เซอร์วิสেস จำกัด (TAGS) โดยการแก้ไข และยกเลิก TOR หลายครั้ง และจัดจ้างในราคาที่สูงกว่าท้องตลาดมาก ซึ่งมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ กรรมการและพนักงานบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) หรือ ทอท. หลายคนเป็นผู้ถูกกล่าวหา
2. กรณีร่วมกันรับจ้างเข้าบริหารกิจการ โรงแรมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ของบริษัท โรงแรมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ จำกัด (รทส.) ทำให้ รทส. ต้องจ่ายเงินค่าดำเนินการให้กับกลุ่มกิจการร่วมค้ายูนิเวอร์แซลฯ เป็นจำนวนมากเกินกว่ารายได้ตามจริงที่ Novotel ได้รับจากการบริหารโรงแรม โดยมีนักการเมืองที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มกิจการร่วมค้ายูนิเวอร์แซลฮอสพิเทลลิตี เป็นผู้ถูกกล่าวหา
3. กรณีกำหนดราคากลางอุปกรณ์ไฟฟ้า ทางวิ่ง ทางขับ และลานจอดอากาศยานโครงการสนามบินสุวรรณภูมิของบริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด สูงผิดปกติ โดยมีคณะกรรมการกำหนดราคากลาง เฉพาะงานก่อสร้างพื้นผิว ทางวิ่ง ทางขับ และลานจอดอากาศยาน เป็นผู้ถูกกล่าวหา
4. กรณีกำหนดคุณสมบัติของหม้อแปลงไฟฟ้าตาม Section 16321 ให้การผลิตขดลวดทองแดงโดยการหล่อ เพื่อกระตุ้นมิให้ผู้เสนอราคายื่นสามารถเสนอราคางานจัดหาหม้อแปลงไฟฟ้าระบบจำหน่ายโครงการก่อสร้างระบบไฟฟ้าและท่อร้อยสายได้ และกรณีกำหนดให้มีการทดสอบ Partial Discharge ของหม้อแปลงไฟฟ้าแบบแห้งทุกใบที่จะใช้งานที่โครงการสนามบินสุวรรณภูมิ และกำหนดให้มีค่าน้อยกว่าหรือเท่ากับ 2 PC ทั้งที่ไม่มีผู้ผลิตหม้อแปลงไฟฟ้าแบบแห้งรายใดสามารถผลิตได้ โดยมีเจ้าหน้าที่บริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (บทม.) เป็นผู้ถูกกล่าวหา
5. กรณีเจ้าหน้าที่บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด เจาะจงให้อุปกรณ์ไฟฟ้าสนามบิน ยี่ห้อ Crouse Hinds ที่ผลิตตามมาตรฐาน FAA และไม่ได้มาตรฐานตามข้อกำหนดของ ICAO ในการสอบราคาจ้างปรับปรุงป้าย Taxiway Guidance Sign ณ ท่าอากาศยานหาดใหญ่ ตามประกาศลงวันที่ 5 มกราคม 2547 โดยยืนยันว่าอุปกรณ์ไฟฟ้างดกล่าวถูกต้องตามข้อกำหนด ICAO แล้ว ที่สุดต้องยกเลิกการสอบราคาดังกล่าว รวมทั้งเจ้าหน้าที่บริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด

- (บทม.) ใช้อุปกรณ์ไฟฟ้าดังกล่าวติดตั้งที่สนามบินสุวรรณภูมิเช่นเดียวกัน โดยมีเจ้าหน้าที่บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด และเจ้าหน้าที่บริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (บทม.) เป็นผู้ถูกกล่าวหา
6. กรณีไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดในประกาศเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กลุ่ม VKP Joint Venture เป็นผู้ได้งานโครงการปรับปรุงคุณภาพของทางวิ่งฝั่งตะวันออก ของสนามบินสุวรรณภูมิ โดยมีคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาโครงการปรับปรุงคุณภาพของทางวิ่งฝั่งตะวันออก บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (บทม.) เป็นผู้ถูกกล่าวหา
 7. กรณีทุจริตในการทำสัญญาจ้างเลขที่ 6CI4-500016 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2550 ว่าจ้างบริษัท เค. เอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ก่อสร้างซุ้มเฉลิมพระเกียรติฯ เป็นเงิน 13.696 ล้านบาท โดยดำเนินการไม่เป็นไปตามข้อบังคับ ทอท.ว่าด้วยการพัสดุฯ และมีราคาที่ไม่เหมาะสม โดยมีคณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ และ รักษาการกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ถูกกล่าวหา
 8. กรณีกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในการประมูลเช่ารถบริการรับ-ส่งผู้โดยสาร (Limousine) ให้บริการรับ-ส่งผู้โดยสารในพื้นที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ระยะเวลา 5 ปี รวม 8 สัญญา วงเงิน 2,651.48 ล้านบาท โดยมีนักการเมือง ข้าราชการ กรรมการ และเจ้าหน้าที่บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และเอกชน เป็นผู้ถูกกล่าวหา
 9. กรณีมีพฤติการณ์กระทำความผิดตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในการจัดจ้างกลุ่ม SPS Consortium เป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการขยะในท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยมีนักการเมือง ข้าราชการ กรรมการ และเจ้าหน้าที่บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และเอกชน เป็นผู้ถูกกล่าวหา
 10. กรณีร่วมกันทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการประมูลงานจ้างเหมา บริการรักษาความปลอดภัย ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยวิธีพิเศษ โดยมีพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กับพวก เป็นผู้ถูกกล่าวหา
 11. กรณีทุจริตเกี่ยวกับการจัดจ้างก่อสร้างโครงการระบายน้ำบริเวณสนามบินสุวรรณภูมิของกรมชลประทานในราคาสูงเกินจริง มีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ผู้รับจ้าง โดยมี ข้าราชการสังกัดกรมชลประทาน และนางสุดารัตน์ เกยุราพันธุ์ ขณะดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้ถูกกล่าวหา
 12. กรณีกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในการติดตั้งหลังคาผ้าใบอาคารผู้โดยสารสนามบินสุวรรณภูมิ โดยเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของวัสดุ แก้วระยะเวลารับประกันวัสดุหลังคาผ้าใบ ภายหลังจาก

ลงนามในสัญญาแล้ว โดยมีนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม กับพวก เป็นผู้ถูกกล่าวหา

13. กรณีทุจริตในการจัดสรรพื้นที่ และการก่อสร้างอาคาร City Garden ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยมีนายศรีสุข จันทรางศุ อดีตประธานกรรมการบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) กับพวก เป็นผู้ถูกกล่าวหา

ผลการตรวจสอบ

ในปัจจุบันเรื่องส่วนใหญ่อยู่ในระหว่างการไต่สวนและรวบรวมพยานหลักฐานโดยคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ยกเว้นเรื่องที่ 4 ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาตกไป และเรื่องที่ 5 ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล อยู่ระหว่างสรุปเรื่องเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา

5.3.3 โครงการจัดซื้อเรือชุดแบบหัวสว่าน ของกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม

ความเป็นมาและปัญหาของโครงการ

โครงการจัดซื้อเรือชุดแบบหัวสว่านเป็นโครงการที่ได้รับอนุมัติจาก ครม. เมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2538 (รัฐบาล นายชวน หลีกภัย) โดยอนุมัติให้กรมเจ้าท่าดำเนินการจัดหาเรือชุดจำนวนทั้งสิ้น 8 ลำ และเรือลากจูง 1 ลำ โดยในจำนวนเรือชุด 8 ลำนั้น เป็นการจัดหาเรือชุดแบบหัวสว่าน ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางของท่อส่งดิน 28 นิ้ว จำนวน 3 ลำ ต่อมากรมเจ้าท่าได้ดำเนินการตามขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างโดยเป็นการประกวดราคาแบบนานาชาติ มีการส่งหนังสือเชิญให้ยื่นข้อเสนอไปยังบริษัทต่อเรือในต่างประเทศผ่านสถานทูตจำนวน 27 แห่ง พร้อมกับแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอด้านคุณสมบัติเบื้องต้น มีบริษัทที่ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้นให้เข้าร่วมประกวดราคาจำนวน 5 ราย แต่มีบริษัทที่เข้าร่วมประกวดราคาจริงเพียง 3 ราย

ต่อมาในขั้นการพิจารณาข้อเสนอทางเทคนิคมีบริษัทที่ผ่านการพิจารณาเพียงรายเดียวคือ Ellicot Machine Corporation International หรือ EMCI จากประเทศสหรัฐอเมริกา EMCI เสนอราคาสำหรับการต่อเรือชุดหัวสว่าน 3 ลำเป็นเงินจำนวน 50.36 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และได้ลดราคาให้เหลือ 49.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 2,000 ล้านบาท ตามอัตราแลกเปลี่ยนในขณะนั้น ครม. พิจารณาให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2540 (รัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) และลงนามในสัญญาว่าจ้างในสัปดาห์ต่อมาเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2540 โดยในสัญญากำหนดระยะเวลาต่อสร้างและส่งมอบเรือทั้ง 3 ลำ ภายใน 540 วัน หรือ 18 เดือน ครบกำหนดสัญญาวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2542

ปัญหาและความอื้อฉาวของโครงการนี้ปรากฏขึ้นเมื่อสิ้นสุดอายุสัญญาต่อสร้างและส่งมอบเรือแล้ว EMCI กลับไม่สามารถต่อสร้างและส่งมอบเรือชุดทั้ง 3 ลำได้ตามสัญญา โดยงานมีความล่าช้าเป็นอันมาก ทั้งที่กรมเจ้าท่าได้ดำเนินการจ่ายเงินงวดให้แก่ EMCI ไปแล้วกว่า 42.7 ล้านดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ 86 ของวงเงินค่าจ้างทั้งหมด แม้ว่าต่อมา ครม. จะอนุมัติให้ขยายอายุสัญญาการต่อสร้างและส่งมอบออกไปเกือบหนึ่งปีคือให้

ส่งมอบภายในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 (รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) พร้อมกับผ่อนปรนเงื่อนไขการต่อและประกอบเรือชุดจากที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จที่อู่ต่อเรือในสหรัฐอเมริกาเป็นการให้นำเรือและอุปกรณ์บางส่วนเข้ามาดำเนินการต่อสร้างให้แล้วเสร็จในประเทศไทยแล้วก็ตาม แต่ EMCI ก็ยังไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้เนื่องจากบริษัทประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินจนถึงขั้นประกาศล้มละลายพร้อมโอนทรัพย์สินทั้งหมดไปยังบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ โดยทรัพย์สินบางส่วนถูกเจ้าหนี้และธนาคารยึดไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันด้วย ทำให้โครงการเรือชุดหัวส่วนกลางเป็นโครงการที่รัฐต้องเสีย “ค่าโง่” ไปให้คู่สัญญา ด้วยเหตุนี้ กรมจึงมีมติให้กรมเจ้าท่ายกเลิกสัญญากับ EMCI และใช้สิทธิดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายจากบริษัทตลอดจนธนาคารผู้ค้ำประกัน รวมทั้งให้กระทรวงคมนาคมดำเนินการสอบสวนข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้ และยังได้ส่งเรื่องไปให้ ป.ป.ช. ดำเนินการสอบสวนหาผู้ทุจริตในโครงการนี้อีกด้วย

ความอ่อนแอของโครงการนี้ตามที่ปรากฏในสื่อมวลชนในเวลานั้นคือการที่ EMCI มีคุณสมบัติไม่ตรงตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาหลายข้อ เช่น

- บริษัทไม่มีความเชี่ยวชาญในการต่อเรือชุด แต่เป็นเพียงบริษัทที่ผลิตหัวส่วนสำหรับเรือชุดเท่านั้น
- บริษัทไม่มีอู่ต่อเรือ (shipyard) ของตนเอง ซึ่งผิดเงื่อนไขตามที่กรมเจ้าท่ากำหนดในเอกสารประกวดราคา โดย EMCI ได้เช่าอู่ต่อเรือของบริษัทอื่น ทำให้เมื่อ EMCI มีปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน ไม่สามารถจ่ายค่าเช่าอู่ต่อเรือได้อีกต่อไป จนต้องขอแก้ไขสัญญาเพื่อขนส่งงานต่อสร้างเรือที่ยังไม่แล้วเสร็จเข้ามาดำเนินการต่อที่อู่ต่อเรือในประเทศไทย
- บริษัทเสนอเครื่องยนต์สำหรับปั๊มชุด (hull dredge pump engine) เป็นแบบเครื่องยนต์ขนาดเล็ก 2 เครื่อง ต่อแบบอนุกรม แทนที่จะเป็นเครื่องยนต์ขนาดใหญ่แบบเครื่องยนต์เดียวตามสเปคที่กำหนดไว้ในเอกสาร
- บริษัทมีการขอแก้ไขสัญญาหลายครั้ง เช่นการแก้ไขสัญญาเพื่อขอสลับงวดการทำงานและการจ่ายเงิน การขอแก้ไขสัญญาเพื่อแบ่งงวดเงินเพื่อให้บริษัทได้รับชำระเงินเร็วขึ้น เป็นต้น

นอกจากนี้ ผู้ควบคุมงานของกรมเจ้าท่าได้เสนอขออนุมัติเบิกจ่ายเงินให้แก่บริษัทหลังจากเดินทางไปตรวจสอบความคืบหน้าของงานที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งที่บริษัทยังส่งมอบงานไม่ครบตามสัญญา นอกจากนี้เมื่อมีการอนุมัติผ่อนผันจาก กรม. ให้ EMCI ขนอุปกรณ์มาต่อเรือในประเทศไทยให้แล้วเสร็จ ก็ยังพบว่า มีอุปกรณ์ไม่ครบ และในกรณีพิพาทเรื่องการขนส่งเรือมาต่อสร้างที่อู่ต่อเรือในประเทศไทย อนุญาโตตุลาการตัดสินให้รัฐบาลไทยต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งเองเนื่องจากรัฐมนตรีซึ่งรับผิดชอบในขณะนั้นคือนายประชา มาลินันท์ ไม่ตัดสินใจข้อเสนอของ EMCI เรื่องการขนส่งภายในระยะเวลาที่ EMCI กำหนดโดยล่าช้าไปถึง 1 ปี จึงเป็นที่มาของการเสีย “ค่าโง่” รอบสอง

ผลการตรวจสอบ

ผลการสอบสวนเรื่องนี้ของ ป.ป.ช. ในสมัยของนายโอภาส อรุณินท์ เป็นประธาน ได้วินิจฉัยในครั้งแรกให้ตกไปเนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอ ต่อมาเมื่อพบหลักฐานใหม่จึงมีการนำมาวินิจฉัยอีกครั้งโดยมีมติส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องนายจงอาชว โปธิสุนทร อธิบดีกรมเจ้าท่า กับพวกรวม 7 คน เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2547 จากนั้นมีการสืบพยานโจทก์และจำเลย เป็นเวลา 3 ปี ซึ่งศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ต่อมาเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 อัยการสูงสุดได้ยื่นอุทธรณ์ ปัจจุบันคดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณา

5.3.4 โครงการจัดซื้อรถพยาบาลฉุกเฉินระดับสูงและครุภัณฑ์ทางการแพทย์สำหรับรถพยาบาล ของกระทรวงสาธารณสุข

ความเป็นมาและปัญหาของโครงการ

เมื่อปี พ.ศ. 2548 สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขอนุมัติการจัดซื้อรถพยาบาลฉุกเฉินระดับสูงจำนวน 232 คัน พร้อมทั้งครุภัณฑ์ทางการแพทย์สำหรับรถพยาบาล ในวงเงินงบประมาณ 464 ล้านบาท ให้แก่โรงพยาบาลชุมชนทั่วประเทศ โดยเป็นการจัดซื้อด้วยวิธีพิเศษ (ก่อนหน้านี้เคยจัดซื้อด้วยวิธีประกวดราคา 3 ครั้ง และวิธีประมูลระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-auction) 5 ครั้ง แต่ถูกยกเลิกไปทั้งหมด) ปัญหาความไม่โปร่งใสของโครงการนี้เกี่ยวข้องกับการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะที่มีลักษณะเข้าข่ายการ “ล็อกเซปค” เช่น

- ปรับปรุงรายละเอียดของคุณลักษณะเฉพาะสำหรับเครื่องช่วยหายใจแบบใช้มือบีบซึ่งจากเดิมกำหนดไว้ 2 ขนาด คือขนาดของผู้ใหญ่ 1,000 ซีซี และขนาดของเด็ก ไม่เกิน 500 ซีซี ให้เป็นแบบเดียวใช้ได้ทั้งผู้ใหญ่และเด็ก โดยมีการแก้ไขอย่างเร่งด่วนภายใน 1 วันก่อนวันอนุมัติให้มีการจัดซื้อ
- กำหนดคุณสมบัติของเครื่องช่วยหายใจแบบอัตโนมัติสูงเกินความจำเป็นคือกำหนดค่าความดัน 0-100 เซนติเมตร ซึ่งโดยทั่วไปเพียง 20-80 เซนติเมตรก็เพียงพอแล้ว
- ชุดแผ่นรองหลังผู้ป่วยในรถพยาบาลฉุกเฉินกำหนดให้ต้องมีความยาวไม่น้อยกว่า 183 เซนติเมตร กว้างไม่น้อยกว่า 41 เซนติเมตร หนาไม่เกิน 5 เซนติเมตร หนัก 7 กิโลกรัม เป็นการกำหนดคุณลักษณะที่ละเอียดมากเกินความจำเป็น

ในส่วนของตัวรถพยาบาลฉุกเฉินมีเพียงบริษัทเดียวที่ยื่นข้อเสนอคือ บริษัท โตโยต้า มอเตอร์ (ประเทศไทย) จำกัด โดยบริษัทเสนอราคาคันละ 1.478 ล้านบาท ต่อมาคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษได้ต่อรองได้เหลือคันละ 1.467 ล้านบาท โดยจากการสอบสวนของ สดง. พบว่ามีความพยายามในการปรับลดคุณลักษณะเฉพาะของรถพยาบาลฉุกเฉินลงเพื่อให้เหลือต่อบริษัทที่เข้าประกวดราคาได้เพียงบริษัทเดียว ถือเป็นการไม่เปิดเผยให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยเป็นการปรับลดคุณลักษณะเฉพาะจนถึงวันที่ลงมติให้มีการจัดซื้อ มีการดำเนินการอย่างรีบร้อนและรวบรัด นอกจากนี้ภายหลังจากการทำสัญญาซื้อแล้ว บริษัท โตโยต้า มอเตอร์ (ประเทศไทย) จำกัด ยังขอแก้ไขสัญญาถึง 3 ครั้งอีกด้วย

ผลการตรวจสอบ

ผลการสอบสวนของ สดง. พบมูลความผิดทุจริตโครงการนี้ที่เอื้อต่อประโยชน์ของเอกชน สดง. จึงทำหนังสือชี้มูลความผิดแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการฟ้องร้องต่อไป

5.3.5 โครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

ความเป็นมาและปัญหาของโครงการ

ปัญหาความไม่โปร่งใสและการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐไม่ได้ตรวจพบเฉพาะหน่วยราชการในส่วนกลางเท่านั้น แต่พบว่าหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาคมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันสูงมาก ดังกรณีตัวอย่างโครงการนมโรงเรียน และโครงการจัดซื้อระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการศึกษาในหัวข้อถัดไป

โครงการนมโรงเรียนเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย โดยมีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ดูแลโครงการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2548 คณะรัฐมนตรีในรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้เห็นชอบให้องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อศท.) เป็นผู้เบิกเงินงบประมาณและจัดซื้อนม และมีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งเมื่อรัฐบาลฝ่ายอินทรีงบประมาณไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อ ปัญหานมโรงเรียนเริ่มจากการพบนมบูดในหลายโรงเรียน จนเป็นที่มาของการสอบสวนกรณีทุจริตนมโรงเรียน โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ (ป.ป.ท.) กระทรวงยุติธรรม ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวน อปท. ในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศครอบคลุมถึง 15 จังหวัด สรุปปัญหาสำคัญๆ ซึ่งมีทั้งปัญหาความไม่โปร่งใสของหน่วยงานรัฐ และปัญหาการ “ฮั้ว” กันของผู้ประกอบการ ดังนี้คือ

- พบปัญหาความไม่โปร่งใสในการขึ้นทะเบียนบัญชีรายชื่อผู้ประกอบการในเขตพื้นที่ (โซน) การผลิตนม ตั้งแต่สมัยที่ อศท. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ต่อมาเมื่องบประมาณนมโรงเรียนได้โอนให้ อปท. ไปแล้ว ก็ยังต้องจัดซื้อนมตามพื้นที่ที่ อศท. กำหนดไว้แต่เดิม ทำให้ อปท. ไม่สามารถซื้อนมจากผู้ประกอบการอื่นซึ่งแม้จะอยู่ในพื้นที่ของโรงเรียนแต่หากไม่ได้อยู่ในบัญชีรายชื่อผู้ประกอบการของ อศท. แล้ว ผู้ประกอบการรายนั้นก็ไม่มีสิทธิเสนอราคา ทำให้ไม่เกิดการแข่งขันอย่างแท้จริงในการจัดซื้อนมของ อปท.
- แม้ว่า อปท. ได้จัดส่งประกาศสอบราคาไปยังผู้ประกอบการที่มีรายชื่อผู้ประกอบการที่ได้รับการรับรองสิทธิจำหน่ายนมของแต่ละเขตพื้นที่ซึ่งมีอย่างต่ำประมาณ 18 ราย แต่ปรากฏว่ามีผู้ประกอบการเพียง 1-2 รายเท่านั้นที่มาสเอนราคา และพบว่าผู้ที่มาสเอนราคา 2 รายนั้น มีการตกลงจัดสรรกันมาก่อนล่วงหน้าแล้วว่ารายใดจะเป็นผู้ชนะและได้ทำสัญญากับ อปท. โดย ป.ป.ท. พบข้อเท็จจริงว่ารายที่ชนะการสอบราคาจะเสนอราคาเท่ากับราคากลางทุกครั้ง ส่วนอีกรายที่สมอ้างเป็นคู่แข่งจะเสนอราคาที่สูงกว่าราคากลางทุกครั้งเช่นกัน ซึ่งเป็นลักษณะของการ

ตกลงแบ่งเขตของผู้ประกอบการ ทำให้มีผู้แข่งขันน้อยราย และไม่เคยปรากฏว่ามีการเสนอราคา
ที่ต่ำกว่าราคากลางที่ อปท. กำหนดไว้เลย

- ผู้ประกอบการรายใดได้ทำสัญญากับ อปท. ก็มักจะเป็นผู้ประกอบการรายนั้นเพียงรายเดียวที่
เป็นคู่สัญญาที่ผูกขาดกับ อปท. ในเขตพื้นที่นั้นๆ โดยในหลายพื้นที่ปรากฏว่ามีผู้ประกอบการที่
มีสิทธิเสนอราคาเพียงรายเดียว ทำให้ อปท. จำต้องทำสัญญาจัดซื้อ ส่วนในบางพื้นที่ที่ไม่มี
ผู้ประกอบการมาเสนอราคาเลย อปท. จะจัดซื้อด้วยวิธีตกลงราคา หรือวิธีพิเศษ
- ผู้ประกอบการทั้งสองรายที่มีสิทธิเสนอราคาไม่ได้มาดำเนินการด้วยตนเอง แต่ใช้วิธีมอบอำนาจ
ให้บุคคลเดียวกันมาดำเนินการเสนอราคาแข่งขันกันเอง โดยกรณีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงทั่วไป
เกือบทุกภูมิภาค บุคคลดังกล่าวจะเรียกกันว่า “คนเดินนม”
- ในบางพื้นที่ อปท. ไม่ได้ทำสัญญากับผู้ผลิตนมโดยตรงแต่ต้องผ่านนายหน้า “พ่อค้านม” ซึ่งจะ
รับซื้อนมจากผู้ประกอบการหลายรายให้ได้จำนวนเพียงพอที่จะส่งให้โรงเรียน บางแห่งก็เป็น
การซื้อนมข้ามพื้นที่ โดยพ่อค้านมจะรับมอบอำนาจจากผู้ประกอบการในการติดต่อกับ อปท.

ผลการตรวจสอบ

เนื่องจากความผิดตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เป็น
ความผิดที่กำหนดเป็นพิเศษให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและดำเนินคดีกับ
ผู้กระทำความผิด ป.ป.ท. จึงส่งผลการสอบสวนทั้งหมดให้แก่ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการตามที่กฎหมายระบุไว้
ต่อไป นอกจากนี้ ป.ป.ท. ได้แจ้งผลการสอบสวนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดคือ กระทรวงมหาดไทย ใน
ฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของ อปท. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของ อสค.
กระทรวงสาธารณสุข ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดขององค์การอาหารและยา (อย.) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการ
ตรวจสอบคุณภาพน้ำนม ให้หน่วยงานเหล่านี้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงนโยบาย ตลอดจนขั้นตอนการทำงาน
เพื่อแก้ไขปัญหาที่ตรวจสอบพบต่อไป

5.3.6 โครงการส่งเสริมและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการจัดการศึกษา ขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดสกลนคร

ความเป็นมาและปัญหาของโครงการ

การจัดซื้อระบบคอมพิวเตอร์เพื่อการศึกษาของ อบจ.สกลนคร ได้รับงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2548
ตามแผนงานการศึกษา ในหมวดเงินอุดหนุน จำนวน 43,745,000 ล้านบาท ให้เป็นค่าใช้จ่ายตามโครงการ
ส่งเสริมและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา ให้กับโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่
การศึกษาสกลนคร 3 เขต รวม 673 โรงเรียน โครงการนี้ประกอบด้วยการจัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องพิมพ์
และสื่อการเรียนการสอน (software) และมีการโอนเงินอุดหนุนให้กับแต่ละโรงเรียน ผ่านสำนักงานเขตพื้นที่
การศึกษาทั้ง 3 เขต จากการตรวจสอบของ สตง. พบปัญหาดังนี้

- อบจ. แบนเอกสารรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของเครื่องคอมพิวเตอร์และโปรแกรมคอมพิวเตอร์ให้กับสำนักงานเขตการศึกษา และให้สำนักงานเขตการศึกษาเสนอเรื่องจัดซื้อระบบฯ โดยแนบรายละเอียดคุณสมบัติเดียวกันนั้นกลับมาที่ อบจ. อีกครั้งหนึ่ง
- การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะใกล้เคียงกับสินค้าของร้านค้าตัวแทนจำหน่ายสินค้าแต่เพียงผู้เดียวในเขตจังหวัดสกลนคร ทำให้เป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดุรายอื่นเข้าเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐได้ เข้าข่ายความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542
- สินค้าที่ผู้ขายส่งมอบไม่ตรงตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในเอกสารรายละเอียดคุณสมบัติ โดยเอกสารตรวจรับพัสดุเป็นเอกสารที่ผู้ขายจัดทำให้ผู้ซื้อลงนาม ผู้ซื้อไม่ได้ตรวจสอบการส่งมอบพัสดุเอง แต่ผู้ขายจัดทำให้ทั้งหมดเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกเนื่องจากการซื้อ-ขายกันเป็นประจำ
- ราคาราคาชนิดเดียวกันของทั้ง 3 เขตการศึกษา โดยเฉพาะโปรแกรมสื่อการเรียนการสอนชุดเดียวกันจากบริษัทเดียวกันแต่มีราคาไม่เท่ากัน

ผลการตรวจสอบ

สตง. สอบสวนแล้วพบมูลการทุจริตในโครงการนี้ และได้แจ้งดำเนินการตามกฎหมาย ทางอาญา ทางแพ่ง และทางวินัยกับบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการดำเนินคดี

5.3.7 ข้อสังเกตของคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 5.2 สรุปตัวอย่างความผิดปกติในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจากกรณีศึกษาทั้ง 6 กรณี จากตารางดังกล่าว คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้ ประการที่หนึ่ง ความผิดปกติในโครงการจัดซื้อจัดจ้างในประเทศไทยที่นำมาซึ่งผลตอบแทนส่วนเกินนั้น มีรูปแบบไม่แตกต่างจากที่พบในต่างประเทศตามที่กล่าวมาในหัวข้อที่ 5.2 มากนัก การที่ ป.ป.ช. และ สตง. ตรวจสอบความผิดปกติในโครงการส่วนใหญ่แล้วยังไม่พบการให้สินบนอย่างชัดเจน ไม่น่าจะหมายความว่าไม่มีการให้สินบนเกิดขึ้น แต่น่าจะหมายความว่า การหาพยานหลักฐานว่ามีการให้สินบน น่าจะเป็นสิ่งที่ไม่สามารถทำได้โดยง่ายนัก

ประการที่สอง การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในโครงการจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับ การกำหนดคุณลักษณะ (specification) ของสินค้า หรือบริการ หรือคุณสมบัติ (qualification) ของผู้เสนอราคา ที่มีลักษณะกีดกันการแข่งขัน ทำให้ผู้เสนอราคาซึ่งเหลืออยู่น้อยรายสามารถสมคบกัน โดยแบ่งตลาด หรือเสนอราคาที่สูงกว่าที่ควรจะเป็นได้ ซึ่งทำให้ได้รับผลตอบแทนส่วนเกิน มีบางกรณีที่มีการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินเกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ข่าวการจัดซื้อจัดจ้างอย่างไม่เท่าเทียม หรือมีความผิดปกติในการบริหารสัญญาหรือบริหารโครงการ ทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นว่า การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในโครงการจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย น่าจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ความร่วมมือด้วย

ประการที่สาม การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในโครงการจัดจ้างภาครัฐในหลายโครงการเป็นไปอย่างเปิดเผย ไม่แน่นอน โดยมีการทิ้งพยานหลักฐานที่สำคัญไว้ เช่น มีการจ่ายเงินงวด ทั้งที่ผู้ประกอบการยังไม่ส่งมอบสินค้าได้ตามสัญญา (กรณีเรือชุดแบบหัวส่วน) หรือส่งมอบสินค้าที่เสื่อมคุณภาพ (กรณีนมโรงเรียน) กรณีเหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงความไม่ห่วงใยของหน่วยงานตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันในช่วงนั้น ซึ่งอาจเป็นผลจากหน่วยงานดังกล่าวถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ไม่ให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างที่ควรจะเป็น

ตารางที่ 5.2 สรุปตัวอย่างความผิดปกติในโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นกรณีศึกษา

โครงการจัดซื้อจัดจ้าง	ตัวอย่างความผิดปกติในโครงการจัดซื้อจัดจ้าง
โครงการเช่ารถยนต์โดยสารปรับอากาศใช้ก๊าซธรรมชาติ (CNG)	- กำหนดคุณลักษณะของอุปกรณ์ และระบุลักษณะที่เอื้อผู้ผลิตบางราย และ การกำหนดเวลาส่งมอบสั้นมาก
โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ	- การแก้ไขและยกเลิก TOR หลายครั้งในกรณีบริการรถเข็นกระเป๋าในสนามบิน - จ่ายเงินค่าดำเนินการเกินกว่ารายได้จริงในการบริหารกิจการโรงแรมท่าอากาศยาน - กำหนดราคากลางอุปกรณ์ไฟฟ้า ทางวิ่ง ทางขับ และลานจอด สูงผิดปกติ - กำหนดคุณสมบัติของหม้อแปลงไฟฟ้าและอุปกรณ์ไฟฟ้าสนามบิน เพื่อกีดกันการแข่งขัน - ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดในโครงการปรับปรุงคุณภาพของทางวิ่งฝั่งตะวันออก - เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของวัสดุ ระยะเวลารับประกันวัสดุหลังคาฝ้าใบ ภายหลังจากลงนามในสัญญาแล้ว
โครงการจัดซื้อเรือชุดแบบหัวส่วน	- การสมคบกันของผู้เสนอราคา ให้มีผู้เสนอราคาร้อยรายที่ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้น - การพิจารณาข้อเสนอทางเทคนิคมีบริษัทที่ผ่านการพิจารณาเพียงรายเดียว ซึ่งไม่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด - จ่ายเงินงวด ทั้งที่ไม่สามารถส่งมอบเรือชุดได้ตามสัญญา
โครงการจัดซื้อรถพยาบาลฉุกเฉินระดับสูง	- กำหนดคุณสมบัติของอุปกรณ์สูงเกินความจำเป็น - แก้ไขคุณลักษณะอุปกรณ์เร่งด่วนก่อนวันอนุมัติจัดซื้อ - ขอแก้ไขสัญญาหลายครั้ง หลังจากการทำสัญญาแล้ว
โครงการนมโรงเรียน	- การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ โดยกีดกันการแข่งขัน - ผู้เสนอราคากลางจัดสรรโครงการกันล่วงหน้า - นมที่ส่งมอบบูดในหลายโรงเรียน
โครงการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (อบจ. สกลนคร)	- กำหนดคุณสมบัติเฉพาะกีดกันการแข่งขัน - สินค้าที่ส่งมอบไม่ตรงตามคุณสมบัติที่กำหนด

ที่มา: คณะผู้วิจัย ประมวลจากเอกสารของ ป.ป.ช. และ สดง.

5.4 การประมาณการผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

สมเกียรติและคณะ (2552) ได้พัฒนาแนวทางในการประมาณการผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยใช้ทฤษฎีการประมูล (auction theory) ในการหาความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนผู้เสนอราคากับราคาที่จะลดลงในการประมูลอเล็กทรอนิกส์ (e-auction) และเสนอวิธีการวัดระดับความโปร่งใสของโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐแต่ละโครงการ เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างระดับความโปร่งใสของโครงการจัดซื้อจัดจ้างกับจำนวนผู้เสนอราคา

5.4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนผู้เข้าร่วมประมูลและราคาที่ลดลง

ในส่วนของการหาความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนผู้เข้าร่วมประมูลและราคาที่ลดลงในการประมูล สมเกียรติและคณะ (2552) ได้สร้างแบบจำลองทางเศรษฐมิติตามแนวคิดของทฤษฎีการประมูลดังต่อไปนี้

$$P_{\text{discount}} = \alpha + \beta_1 n_{\text{ratio}} + \beta_2 d_{\text{con}} + \beta_3 d_{\text{service}} + \beta_4 d_{\text{rent}} + \beta_5 d_{\text{mat}} + \beta_6 d_{\text{central}} + \beta_7 d_{\text{soe}}$$

โดยที่

P_{discount} คือ ร้อยละของส่วนลดจากราคากลาง

โดยคำนวณจาก (ราคาตั้งต้น – ราคาชนะประมูล) / (ราคาตั้งต้น)

α คือ ค่าคงที่

n_{ratio} คือ $(n-1)/(n+1)$ โดยที่ n คือจำนวนผู้เข้าร่วมประมูล เพื่อสะท้อนว่าราคาที่ชนะการประมูลจะลดต่ำลงเมื่อมีจำนวนผู้เข้าแข่งขันเพิ่มขึ้น แต่จะลดลงในอัตราที่ช้าลง เมื่อจำนวนผู้เข้าแข่งขันเพิ่มขึ้น

ตัวแปรหุ่นประเภทของสินค้าและบริการที่จัดซื้อจัดจ้าง

d_{con} = 1 ในกรณีของโครงการก่อสร้าง

= 0 ในกรณีของโครงการที่ไม่ใช่การก่อสร้าง

d_{service} = 1 ในกรณีของโครงการจ้างเหมาดำเนินการต่างๆ

= 0 ในกรณีของโครงการที่ไม่ใช่การจ้างเหมาดำเนินการต่างๆ

d_{rent} = 1 ในกรณีของโครงการเช่า

= 0 ในกรณีของโครงการที่ไม่ใช่งานเช่า

d_{mat} = 1 ในกรณีของโครงการจัดซื้อวัสดุ

= 0 ในกรณีของโครงการที่ไม่ใช่การจัดซื้อวัสดุ

d_{central} = 1 เมื่อหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างเป็นหน่วยราชการส่วนกลาง

= 0 เมื่อเป็นหน่วยงานอื่น

d_{soe} = 1 เมื่อหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างเป็นรัฐวิสาหกิจ

= 0 เมื่อเป็นหน่วยงานอื่น

การใช้สมการถดถอยแบบกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Square: OLS) ในการประมาณการกับข้อมูลจากการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ดำเนินการเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2552 จำนวน 935 ตัวอย่าง ได้ผลลัพธ์ดังต่อไปนี้

$$\begin{aligned}
 Pdiscount = & 0.033 + 0.28nratio - 0.10dcon - 0.014dservice - 0.0061drent + 0.11dmat \\
 & (-1.37) \quad (8.88) \quad (-6.71) \quad (-0.68) \quad (-0.08) \quad (3.51) \\
 & + 0.0089dcentral + 0.14dsoe \\
 & (0.49) \quad (0.49)
 \end{aligned}$$

(โดยที่ค่า t-value ของค่าสัมประสิทธิ์ที่ประมาณการได้ของแต่ละตัวแปรแสดงอยู่ในวงเล็บ)

5.4.2 ความสัมพันธ์ระหว่างระดับความโปร่งใสของโครงการจัดซื้อจัดจ้างกับจำนวนผู้เข้าประมูล

ในการหาความสัมพันธ์ระหว่างระดับความโปร่งใสของโครงการจัดซื้อจัดจ้างกับจำนวนผู้เข้าประมูล สมเกียรติและคณะ (2552) ได้สร้างดัชนีวัดความโปร่งใสของโครงการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละโครงการออกมาเป็นคะแนนดังนี้

- หากประกาศข่าวประกวดก่อนวันกำหนดให้ยื่นข้อเสนอราคาเป็นเวลา 30 วันขึ้นไป จะได้ 1 คะแนน (คะแนนเต็ม)
- หากประกาศข่าวประกวดก่อนวันกำหนดให้ยื่นข้อเสนอราคาเป็นเวลา 15-29 วัน จะได้ 0.75 คะแนน
- หากประกาศข่าวประกวดก่อนวันกำหนดให้ยื่นข้อเสนอราคาเป็นเวลา 7-14 วัน จะได้ 0.5 คะแนน
- หากประกาศข่าวประกวดก่อนวันกำหนดให้ยื่นข้อเสนอราคาเป็นเวลา 0-6 วัน จะได้ 0.25 คะแนน
- หากประกาศข่าวการประกวดราคาย้อนหลังคือหลังจากวันที่กำหนดให้ยื่นเสนอราคา หรือ ไม่มีการประกาศข่าวการประกวดราคา จะได้ 0 คะแนน

หลังจากให้คะแนนดังกล่าวแล้ว ก็จะพิจารณาว่าจะมีการหักคะแนนออกบางส่วนหากโครงการการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้นมีกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมเสนอราคาสูงเกินไป กล่าวคือ หากหน่วยงานของรัฐกำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องมีการดำเนินการดำเนินงานที่มีมูลค่าโครงการสูงกว่ามูลค่าโครงการที่จะจัดซื้อจัดจ้าง ก็จะถูกหักคะแนนออก 0.25 คะแนนจากคะแนนที่ให้ไว้ในเรื่องระยะเวลาเตรียมเอกสารประมูล ยกเว้นในกรณีที่โครงการนั้นได้คะแนน 0 อยู่แล้ว ก็จะได้คะแนน 0 เท่าเดิม

ทั้งนี้ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาประกอบไปด้วยข้อมูลจากฐานข้อมูลการดำเนินการประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-auction) ซึ่งดำเนินการประมูลเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2552 เช่นเดียวกับที่กล่าวมาข้างต้น ส่วนการวิเคราะห์ว่าโครงการที่ดำเนินการประมูลได้ประกาศข่าวการประกวดราคาหรือไม่ นั้น สมเกียรติและคณะ (2552) ใช้วิธีสืบค้นจากเว็บไซต์ www.gprocurement.go.th ของกรมบัญชีกลาง ซึ่งเป็นเว็บไซต์ที่ระเบียบ

สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 กำหนดให้เป็นเว็บไซต์กลางที่หน่วยงานของรัฐต้องประกาศเผยแพร่ข้อมูลการประกวดราคา

ตารางที่ 5.3 แสดงระดับความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของโครงการในกลุ่มตัวอย่าง จากตารางจะเห็นได้ว่า มีโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเกินกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 54.6) ที่มีระดับความโปร่งใสต่ำมาก ที่คะแนน 0 เนื่องจากไม่ประกาศข่าวเลย ประกาศราคาย้อนหลัง หรือประกาศข่าวก่อนวันกำหนดให้ยื่นข้อเสนอ หรือน้อยกว่า 1 สัปดาห์แต่การกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมเสนอราคาสูงเกินไป ซึ่งล้วนมีผลในการกีดกันการแข่งขัน

ในการศึกษาความสัมพันธ์ของระดับความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างกับจำนวนผู้เข้าร่วมแข่งขันเสนอราคาในโครงการ สมเกียรติและคณะ (2552) ได้ใช้สมการถดถอยดังต่อไปนี้

$$\text{bidder} = \alpha + \beta_1 \text{budget} + \beta_2 \text{budget}^2 + \beta_3 \text{transp} * \text{dcon} + \beta_4 \text{transp} * \text{dmat} + \beta_5 \text{transp} * \text{dservice} + \beta_6 \text{transp} * \text{drent} + \beta_7 \text{dcentral} + \beta_8 \text{dsoe}$$

โดยที่

bidder	หมายถึง จำนวนผู้เข้าร่วมประมูล (จำนวนผู้เสนอราคา)
budget	หมายถึง มูลค่าโครงการ
transp*dcon	เป็นผลคูณของดัชนีความโปร่งใสกับตัวแปรหุ่นที่แทนงานก่อสร้าง
transp*dmat	เป็นผลคูณของดัชนีความโปร่งใสกับตัวแปรหุ่นที่แทนการจัดซื้อวัสดุ
transp*dservice	เป็นผลคูณของดัชนีความโปร่งใสกับตัวแปรหุ่นที่แทนงานจ้างเหมา
transp*drent	เป็นผลคูณของดัชนีความโปร่งใสกับตัวแปรหุ่นที่แทนงานเช่า
dcentral	= 1 เมื่อหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างเป็นหน่วยราชการส่วนกลาง = 0 หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างเป็นหน่วยงานอื่น
dsoe	= 1 เมื่อหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างเป็นรัฐวิสาหกิจ = 0 หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างเป็นหน่วยงานอื่น

ในการวิเคราะห์ดังกล่าว คณะผู้วิจัยใช้ตัวแปร budget^2 ซึ่งหมายถึงมูลค่าโครงการยกกำลังสอง เนื่องจากเชื่อว่า จำนวนผู้เข้าร่วมเสนอราคาจะเพิ่มขึ้นตามขนาดของโครงการ อย่างไรก็ตาม หากโครงการมีมูลค่าเกินกว่าระดับหนึ่ง จำนวนผู้เข้าเสนอราก็จะลดลงเนื่องจากผู้ที่จะสามารถรับงานขนาดใหญ่ได้จะมีจำนวนจำกัด

การวิเคราะห์สมการถดถอยข้างต้นโดยใช้วิธีแบบกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Square: OLS) ให้ผลดังต่อไปนี้

$$\begin{aligned}
 \text{bidder} = & \quad * .40 + 0.016\text{budget} - 0.000014\text{budget}^2 + 3.42\text{transp}*\text{dcon} - 3.32\text{transp}*\text{dmat} \\
 & \quad (18.67) \quad (2.37) \quad (-2.02) \quad (5.11) \quad (-1.25) \\
 & - 1.87\text{transp}*\text{dservice} - 1.69\text{transp}*\text{drent} - 2.20\text{dcentral} - 2.32\text{dsoe} \\
 & \quad (-1.42) \quad (-0.19) \quad (-4.88) \quad (-3.13)
 \end{aligned}$$

(ค่า t-value ของค่าสัมประสิทธิ์ที่ประมาณการได้ของแต่ละตัวแปรแสดงอยู่ในวงเล็บ)

จะเห็นได้ว่า ตัวแปรส่วนใหญ่ในแบบจำลองรวมทั้งดัชนีความโปร่งใสมีเครื่องหมายที่ถูกต้องและมีความสำคัญทางสถิติ โดยพบว่า โครงการก่อสร้างที่มีดัชนีความโปร่งใส 1 คะแนน (โปร่งใสมากที่สุด) จะมีผู้เข้าร่วมประมูลมากกว่าโครงการก่อสร้างที่มีลักษณะคล้ายกันแต่มีดัชนีความโปร่งใส 0 คะแนน (โปร่งใสน้อยที่สุด) โดยเฉลี่ย 3.42 ราย นอกจากนี้ จำนวนผู้เข้าร่วมประมูลมีความสัมพันธ์กับมูลค่าโครงการตามที่สันนิษฐานไว้กล่าวคือ โครงการที่มีมูลค่าต่ำมากและโครงการที่มีมูลค่าสูงมากจะมีผู้เข้าร่วมประมูลน้อย

จากการประมาณการผลของความโปร่งใสดังกล่าวข้างต้น เราสามารถประมาณการได้ว่า หากรัฐบาลไทยสามารถปรับปรุงความโปร่งใสในการประกาศข่าวการประกวดราคาของทุกโครงการ โดยเฉพาะโครงการก่อสร้างให้อยู่ในระดับโปร่งใสที่สุด จะมีผู้เข้าร่วมเสนอราคาเพิ่มขึ้นในแต่ละโครงการโดยเฉลี่ยเท่าใด

ตารางที่ 5.3 ระดับความโปร่งใสในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในกลุ่มตัวอย่าง

ระดับความโปร่งใส	สัดส่วน (ร้อยละ)
0.00	54.6
0.25	0.8
0.50	12.2
0.75	29.3
1.00	3.1

ที่มา: คณะผู้วิจัย

5.4.3 การลดผลประโยชน์ส่วนเกินจากการเพิ่มความโปร่งใส

เมื่อนำผลลัพธ์ในหัวข้อ 5.4.2 ไปแทนลงในสมการการประมาณการประโยชน์ที่มีผลมาจากการแข่งขันที่เพิ่มมากขึ้นในหัวข้อที่ 5.4.1 เราก็จะสามารถประมาณการได้ว่า การปรับปรุงระดับความโปร่งใสในงานจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย จะช่วยทำให้รัฐบาลสามารถประหยัดงบประมาณได้ประมาณ 2,917 ล้านบาทต่อปี (ร้อยละ 2.2 ของมูลค่าการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้อง) การประมาณการดังกล่าวเป็นการประมาณการแบบอนุรักษนิยมซึ่งให้ค่าขึ้นต่ำเนื่องจาก การวัดความโปร่งใสของโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นยังไม่ได้คิดผลของการกำหนดคุณลักษณะทางเทคนิค (specification) ของสินค้า บริการ หรือการก่อสร้างที่มีลักษณะกีดกันการแข่งขัน

(“ลือคสเปค”) ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย การศึกษาในอนาคต ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้ได้ผลวิจัยที่สอดคล้องความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น

5.5 สรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ดังที่กล่าวมาข้างต้นว่า การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในโครงการจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทยส่วนใหญ่เกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนต้นๆ ของกระบวนการ ตั้งแต่การกำหนดคุณลักษณะ (specification) ของสินค้า หรือบริการ หรือคุณสมบัติ (qualification) ของผู้เสนอราคา ที่มีลักษณะกีดกันการแข่งขัน ซึ่งทำให้ผู้เสนอราคาซึ่งเหลืออยู่น้อยรายสามารถสมคบกันในการแบ่งตลาด หรือเสนอราคาที่สูงกว่าที่ควรจะเป็นได้ ซึ่งทำให้ได้รับผลตอบแทนส่วนเกิน

ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจากกฎระเบียบตลอดจนวิธีปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐที่เปิดช่องให้มีการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินได้โดยง่าย โดยเฉพาะระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ระเบียบพัสดุฯ) พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 (ระเบียบ e-auction) เพื่อแก้ไขปัญหานี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะทางนโยบายดังต่อไปนี้

- ควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบ e-auction โดย 1) เพิ่มระยะเวลาในการรับฟังข้อคิดเห็นต่อร่างขอบเขตของงาน (TOR) และร่างเอกสารการประกวดราคาทางเว็บไซต์ของหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างและกรมบัญชีกลางให้นานขึ้นเช่น 15 วัน จากในปัจจุบันที่สามารถเผยแพร่เพียง 3 วัน ซึ่งทำให้ง่ายต่อการกำหนดลักษณะทางเทคนิคที่เอื้อผู้เสนอราคาบางราย และ 2) เพิ่มเวลาในการเผยแพร่เอกสารประกาศเชิญชวน เอกสารการประกวดราคา และเอกสารเบื้องต้นอื่น ๆ ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างและกรมบัญชีกลางให้นานขึ้นเช่น 30 วัน จากในปัจจุบันที่สามารถเผยแพร่เพียง 3 วัน ซึ่งทำให้ง่ายต่อการปิดกั้นการเสนอราคาของผู้ประกอบการที่ไม่ทราบข้อมูลวงใน
- ควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบพัสดุฯ เรื่องการกำหนดเงื่อนไขทางเทคนิค โดยกำหนดให้ระบุเงื่อนไขทางเทคนิคในเชิงประสิทธิภาพมากกว่าในเชิงการออกแบบหรือการบรรยายคุณลักษณะ ควรห้ามอ้างอิงมาตรฐานที่มีผลกีดกันในการแข่งขัน และห้ามไม่ให้หน่วยงานรัฐเสาะหาหรือยอมรับคำแนะนำในการกำหนดเงื่อนไขทางด้านเทคนิคจากบริษัทที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดซื้อจัดจ้าง ยกเว้นการให้ข้อคิดเห็นที่เปิดเผยมต่อสาธารณะอย่างเสมอภาคในวงกว้าง
- กำหนดให้การตัดสินคุณสมบัติของซัพพลายเออร์ และการตัดสินคัดเลือกผู้ชนะการประกวดราคา ต้องใช้หลักเกณฑ์ที่ประกาศไว้ในเอกสารประกวดราคาแล้วเท่านั้น และห้ามเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักเกณฑ์ในภายหลังจากการที่ยื่นคุณสมบัติหรือยื่นซองประกวดราคาไปแล้ว
- แก้ไขระเบียบพัสดุฯ และจัดทำแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน และการอุทธรณ์ด้านการจัดซื้อจัดจ้างให้ชัดเจน โดยควรมีเนื้อหาอย่างน้อยดังต่อไปนี้ หน่วยงานรับเรื่องร้องเรียน สถานที่ติดต่อ ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการ คุณสมบัติและการสรรหา คณะกรรมการตัดสินเรื่องร้องเรียน การขอใช้ความเสียหาย มาตรการป้องกันการร้องเรียนเท็จ เป็นต้น

นอกจากนี้ ควรกำหนดให้การพิจารณาเรื่องร้องเรียนเป็นไปด้วยความโปร่งใสโดยเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้

- กำหนดให้มีกลไกและกระบวนการสอบสวนที่เป็นอิสระจากหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้าง ในกรณีที่มีเรื่องร้องเรียน เช่น การตั้งคณะกรรมการสืบสวนที่เป็นอิสระจากหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนและกำหนดแนวทางปฏิบัติในการร้องเรียนให้ชัดเจน รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนแก่สาธารณชน
- ปรับปรุงกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่ดีสำหรับการคำนวณมูลค่าการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น หลักเกณฑ์ในการแบ่งซื้อหรือจ้างควรพิจารณาจากประเภทของพัสดุที่ต้องการจัดห่าว่าเป็นประเภทเดียวกันหรือไม่ความต้องการของผู้ใช้ว่ามีความต้องการใช้พร้อมกันหรือไม่ เป็นต้น
- แก่ไข พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542 โดยมุ่งสร้างแรงจูงใจให้ผู้เสนอราคาที่ได้รับความสะดวกเรื่องเรียนต่อ ป.ป.ช. ในกรณีที่มีการกระทำที่ขัดกับกฎหมาย เช่น ให้ผู้ที่ให้พยานหลักฐานมีส่วนแบ่งในเงินค่าปรับจากผู้กระทำผิด
- กำหนดให้มีหน่วยงานภายใต้กรมบัญชีกลางทำหน้าที่เพื่อติดตามการเปิดเผยข้อมูลและการปฏิบัติตามระเบียบของหน่วยงานรัฐ ในด้านต่างๆ เช่น การเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ ตามที่กำหนดในระเบียบ e-auction ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างและกรมบัญชีกลาง

บรรณานุกรม

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, เทียนสว่าง ชรรวมวิช, อภิญญา เจนธัญญารักษ์ และอิสร์กุล อุณหเกตุ. 2552. “การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์การเข้าเป็นสมาชิกภาคีความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐในองค์การการค้าโลกของประเทศไทย”, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. 2552. รายงานผลงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในรอบ 2 ปี (6 ตุลาคม 2549-6 ตุลาคม 2551).

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.). 2553. รายงานผลงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในรอบ 3 ปี (2550-2552).

Ware, Glenn T., Shaun Moss, J. Edgardo Campos, and Gregory P. Noone. 2007. “Corruption in Public Procurement: A Perennial Challenge.” In *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, Campos, J. Edgardo and Sanjay Pradhan (eds.). The World Bank.

บทที่ 6

การใช้สิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

อดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา

อภิวัดน์ รัตนวราหะ และ

โสภณ ชมชาญ

6.1 คำนำ

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอุปทานอยู่อย่างจำกัด ทรัพยากรที่ดินมีบทบาททางเศรษฐกิจหลายประการ เพราะที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญประเภทหนึ่ง เป็นต้นทุน สิ้นทรัพย์ แหล่งที่ทำกิน และเป็นสิ่งที่แสดงถึงความมั่นคงในการดำรงชีวิตของผู้ถือครอง อีกทั้งยังเป็นรากฐานของกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งในภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2551) ไชยงค์ ชูชาติ (2520) ได้กล่าวไว้ว่า “ระบบการถือครองที่ดิน จะเป็นเครื่องชี้บอกถึงความเจริญก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจของประเทศและประชาชน และระบบการถือครองที่ดินนี้เองยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกระจายรายได้ของคนกลุ่มต่างๆ ขาดความเป็นธรรมและไม่มีความเสมอภาคด้วย” ซึ่งความเป็นธรรมและความเสมอภาคจะเกิดขึ้นได้นั้น ภาครัฐจะต้องมีบทบาทในการควบคุม กำกับ และดูแลอย่างจริงจัง ทั้งนี้ การวิจัยนี้พยายามที่จะศึกษาการใช้สิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ดิน

จากแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์การเมืองสำนักคลาสสิก เดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) นั้น มูลค่าที่แท้จริงของที่ดินแปลงหนึ่งเกิดขึ้นจากสภาพหรือคุณลักษณะทางธรรมชาติ เช่น ความลาดชันของที่ดิน และสภาพภูมิศาสตร์ของพื้นที่ และการลงทุนของสังคมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการที่ตั้งอยู่ในที่ดินแปลงนั้นหรือพื้นที่ใกล้เคียง มีส่วนน้อยมากที่มูลค่าที่ดินเกิดจากการลงทุนลงแรงของเจ้าของที่ดินเอง เพราะเหตุนี้ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจึงเกิดขึ้น โดยค่าเช่าทางเศรษฐกิจในที่นี้หมายถึงส่วนเกินของทรัพยากรที่ต้องใช้มากกว่าที่จำเป็นในการทำให้ที่ดินยังคงอยู่ในกระบวนการผลิตหรือใช้ประโยชน์ในรูปแบบเดิมต่อไปได้ ดังนั้น ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจึงเป็นมูลค่าส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่สังคมเป็นผู้สร้างขึ้น ค่าเช่าทางเศรษฐกิจเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณะโดยภาครัฐ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้น

เนื่องจากสภาพทางธรรมชาติเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลให้ที่ดินมีมูลค่าทางเศรษฐกิจ รัฐจึงมีหน้าที่รักษาสภาพธรรมชาติของที่ดินไว้เพื่อให้สังคมส่วนรวมสามารถใช้ประโยชน์จากมูลค่าตามธรรมชาติอย่างเท่าเทียม สำหรับค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างพื้นฐานที่ใช้เงินภาษีของประชาชนทั่วไปและสร้างขึ้นโดยสังคมนั้น รัฐมีหน้าที่คืนผลตอบแทนส่วนเกินเหล่านี้ทั้งหมดให้กับสังคม หรืออย่างน้อยในสัดส่วนที่มากกว่าส่วนเพิ่มของมูลค่าที่ดินที่เจ้าของที่ดินได้รับ เพราะส่วนเกินเหล่านี้ถือเป็นส่วนเพิ่มที่ไม่ได้เกิดจากการ

ลงทุนลงแรงของเจ้าของที่ดิน (unearned increment) แต่เมื่อพิจารณาตามข้อเท็จจริงแล้ว พบว่ามีบุคคลบางกลุ่มใช้อิทธิพลในการเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยอาศัยกลไกและนโยบายของรัฐเป็นเครื่องมือในการถ่ายโอนค่าตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (economic rent) เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล

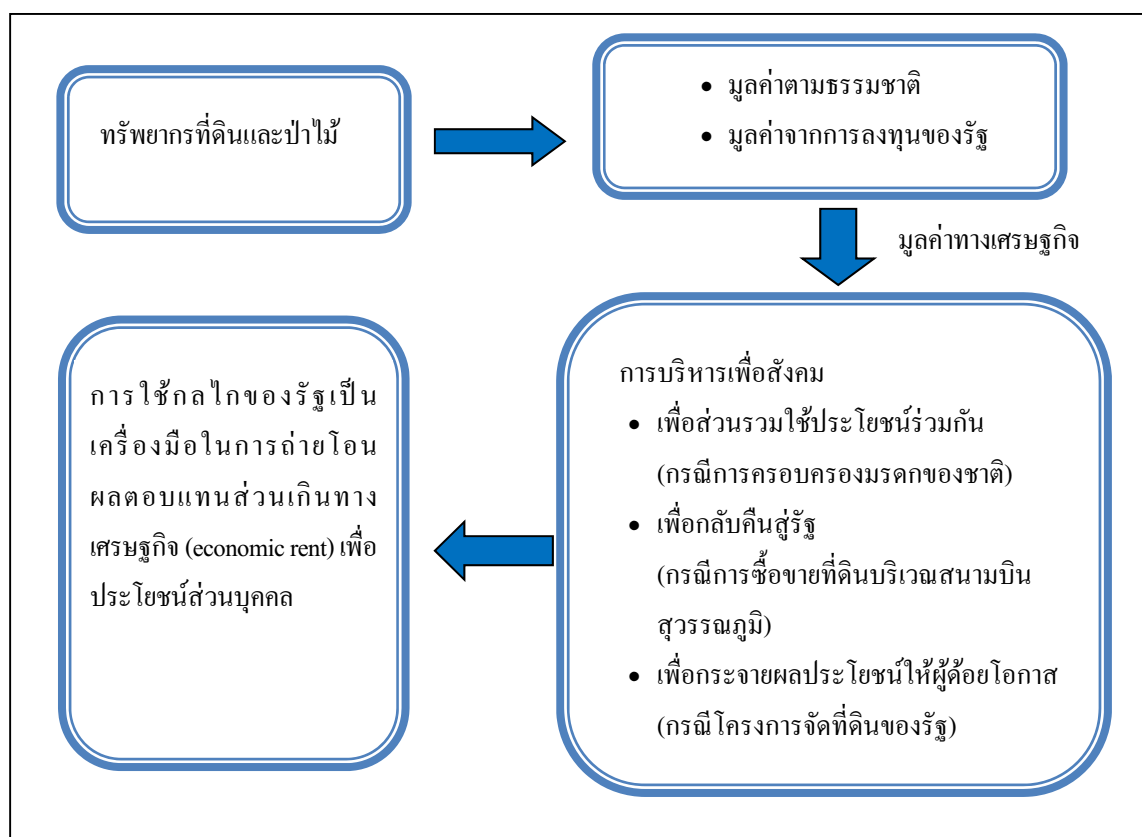
การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากลไกของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและพื้นที่ป่าไม้ของรัฐ รวมทั้งนโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ซึ่งนำไปสู่การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยกลุ่มบุคคลที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและอำนาจโดยใช้อิทธิพลรวม 3 กรณีศึกษาคือ

กรณีศึกษาที่ 1 การเปลี่ยนมือการครอบครองที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐ

กรณีศึกษาที่ 2 การครอบครองมรดกของชาติ

กรณีศึกษาที่ 3 การซื้อขายที่ดินสืบเนื่องจากโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐ

ผลที่ได้จากการศึกษานี้จะเป็นพื้นฐานสำคัญของการวิเคราะห์และนำเสนอนโยบายที่เป็นประโยชน์และเป็นธรรมต่อส่วนรวม โดยมีกรอบแนวคิดในการศึกษาประเด็นการใช้อิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ดังนี้



6.2 กรณีศึกษาการเปลี่ยนมือการครอบครองที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐ

6.2.1 บทนำ

เจตนารมณ์ของการจัดที่ดินทำกินให้แก่อำนาจอธิปไตยของรัฐที่ดำเนินการมาในอดีตนั้น มีหลายประการ ตั้งแต่ให้มีที่ดินประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง มีรายได้ มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต และที่สำคัญประการหนึ่งคือ

การบรรเทาความยากจน ควบคู่ไปกับการจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรนั้น รัฐได้ลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งแหล่งน้ำ ถนน ตลาด โรงเรียน สาธารณสุข วัด และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆอีกมากมาย ทำให้เงินลงทุนของรัฐต่อครอบครัวของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินค่อนข้างสูง โดยภาครัฐหวังว่าจะลดความยากจนและสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นให้กับราษฎรเหล่านั้น แต่จากข้อเท็จจริงที่ว่าที่ดินที่นำมาจัดเป็นที่ดินทำกินของภาครัฐไม่ว่าในรูปของ นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ ตลอดจนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ดินไม่ค่อยจะเหมาะสมและขาดโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐจะต้องลงทุนสูงมากดังกล่าวแล้ว และด้วยเหตุที่ว่างประมาณที่ได้รับมาในแต่ละปีไม่มากนัก การพัฒนาพื้นที่จึงเป็นไปได้ด้วยความล่าช้า เมื่อขาดโครงสร้างพื้นฐาน เงินลงทุนและปัจจัยการผลิต ราษฎรจึงไม่พ้นจากสภาวะความยากจนดังที่รัฐตั้งเป้าหมาย จากการศึกษาพบว่าในพื้นที่ที่รัฐได้จัดให้เป็นที่ดินทำกินแก่ราษฎรนั้น มีการเปลี่ยนมือไปสู่ผู้ที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมากทั้งผู้ที่ได้รับเอกสารสิทธิ์ในที่ดินแล้วหรือมีเพียงแต่เอกสารให้เข้าครอบครองเพื่อทำประโยชน์ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้ก็ตาม เหตุการณ์เช่นนี้อาจจะกล่าวได้ว่ารัฐได้เข้าไปพัฒนาที่ดินให้กับผู้ที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจอยู่แล้วได้ครอบครองโดยรัฐเป็นผู้ลงทุน

ประการต่อมาที่ดินส่วนใหญ่ที่รัฐได้จัดให้กับราษฎรไปแล้วไม่น้อยกว่า 40 ล้านไร่ ในรูปแบบต่างๆ ดังที่กล่าวข้างต้นเป็นที่ดินของรัฐ ทั้งพื้นที่ป่าไม้และที่สาธารณประโยชน์ เมื่อนำมาจัดให้กับราษฎรแล้ว ต่อมาราษฎรนำที่ดินบางส่วนไปขายต่อให้กับผู้ที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ แสดงให้เห็นว่าภาครัฐได้นำที่ดินของรัฐมาพัฒนาให้กับคนที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจหรือคนร่ำรวย โดยมีกระบวนการผ่านคนจน ประกอบกับนโยบายของรัฐทุกยุคทุกสมัยได้มีการจัดที่ดินทำกินให้กับคนจนมาโดยตลอด จากการขึ้นทะเบียนคนจนในปี 2547 พบว่ามีราษฎรต้องการที่ดินทำกินมากถึง 3.9 ล้านราย (กรมการปกครอง, 2551ก) นอกจากนี้ปัจจุบันมีราษฎรออาศัยและทำกินอยู่ในเขตป่าไม้จำนวน 0.486 ล้านราย ในเนื้อที่ 8.5 ล้านไร่ (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2551) ซึ่งหมายความว่า จะมีที่ดินของรัฐอีกจำนวนหนึ่งถูกนำมาเข้ากระบวนการดังกล่าว ไปสู่คนร่ำรวยหรือผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ ราษฎรที่ขายที่ดินไปก็กลับสู่คนไร้ที่ดินทำกินหรือคนไร้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ไปบุกรุกเข้าทำกินในที่ดินของรัฐต่อไป หรือกลับไปเป็นคนจน วงจรเช่นนี้จะเกิดขึ้นไม่สิ้นสุด และปรากฏให้เห็นชัดเจนมาแล้วในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา

ถึงแม้ภาครัฐได้มีความพยายามที่จะแก้ปัญหาการขายที่ดินของราษฎรที่รัฐจัดให้ ภายใต้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งมีพื้นที่ในโครงการจัดที่ดินของรัฐที่อยู่ในเขตโครงการนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ในปัจจุบัน ที่มีเป้าหมายจะเพิกถอนสภาพนิคมในอนาคตมีอยู่ไม่น้อยกว่า 6 ล้านไร่ ซึ่งเมื่อผ่านขั้นตอนต่างๆตามระเบียบแล้วราษฎรจะได้รับเอกสารสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ที่ห้ามมิให้ทุกหน่วยงานขยายพื้นที่โครงการจัดที่ดินทำกินยกเว้นการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อลดการนำที่ดินของรัฐที่ผ่านกระบวนการจัดที่ดินแล้วมาขายให้กับคนร่ำรวย แต่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเอง ก็มีการขายสิทธิ์ในการครอบครองที่ดินเช่นเดียวกัน มาตรการอื่นๆที่จะออกมาแก้ไขปัญหาดังที่กล่าวมาก็ไม่มีเพิ่มเติม

จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมานี้จึงสรุปได้ว่าเจตนารมณ์ของภาครัฐในการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรเพื่อลดความยากจนนอกจากไม่บรรลุเป้าหมายแล้ว ยังมีผลเสียที่สะท้อนให้เห็นว่านโยบายดังกล่าวมีส่วนทำให้ที่ดินของรัฐส่วนหนึ่ง ผ่านกระบวนการที่อาศัยคนจนไปสู่คนที่เข้มแข็งทางเศรษฐกิจหรือคนร่ำรวย ดูเหมือนว่าถึงเวลาที่จะต้องทบทวนนโยบายลดปัญหาความยากจนโดยวิธีนำที่ดินของรัฐมาจัดให้แก่ราษฎร

การศึกษานี้จะครอบคลุมประเด็นหลัก 4 เรื่อง คือ (1) การจัดที่ดินทำกินของรัฐ (2) การขายที่ดินของประชาชนที่ได้รับจากการจัดที่ดินทำกินของรัฐ (3) ประเด็นปัญหาเชิงนโยบาย และ (4) ข้อเสนอ

6.2.2 การจัดที่ดินทำกินของรัฐ

การจัดที่ดินทำกินของรัฐ ได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2478 ในลักษณะการเช่าซื้อที่ดิน ในอำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี และได้มีการดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยอาศัยที่มาของอำนาจจากพระราชบัญญัติหลายฉบับ เช่น พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีผลให้การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดินคุณสมบัติของบุคคล ที่ได้รับการจัดที่ดิน เงื่อนไขการให้สิทธิในที่ดินแตกต่างกันออกไป ถึงแม้ว่าการจัดที่ดินทำกินของรัฐ ได้เริ่มดำเนินการมาเป็นเวลานานถึง 70 ปีเศษแล้วก็ตาม นโยบายของรัฐเรื่องการจัดที่ดินทำกินยังคงมีความสำคัญ โดยจะเห็นได้จากบทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดย มาตรา 85 (2) ได้บัญญัติไว้ว่า “กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น....”

ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดนโยบายที่เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้จากนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินในนโยบายสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในข้อ 3.5.1 ดังนี้ “แก้ไขปัญหาคความยากจน โดยการจัดหาที่ดินทำกินให้แก่ผู้มีรายได้น้อย....” และในนโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ในข้อ 4.2.1.8 ดังนี้

“.... จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดินและเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน....”

ถึงปัจจุบันหน่วยงานหลักที่ยังคงจัดที่ดินทำกินอยู่ก็คือ กรมที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จัดที่ดินในรูปนิคมสร้างตนเอง และกรมส่งเสริมสหกรณ์จัดที่ดินในรูปนิคมสหกรณ์ โดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกในรูปโครงการนิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึก โดยอาศัยอำนาจตาม ประมวลกฎหมายที่ดินและข้อบังคับของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2519 และ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กรมป่าไม้ ตามโครงการจัดที่ดินและส่งเสริมอาชีพด้านป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นอกจากนี้ กรมธนารักษ์ยังให้มีการเช่าที่ดินราชพัสดุและกระทรวงมหาดไทย จัดให้มีการเช่าที่สาธารณประโยชน์

เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์หลักในโครงการจัดที่ดินทำกินของรัฐแล้ว สรุปได้ว่าดำเนินการเพื่อลดความยากจน ให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินมีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน มีอาชีพเป็นหลักแหล่ง มีรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นการกระจายความมั่งคั่งสู่ประชากรกลุ่มหนึ่งของประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่ดีควรสนับสนุน

6.2.3 การขายที่ดินของประชาชนที่ได้รับจากการจัดที่ดินทำกินของรัฐ

จากการทบทวนเอกสารและการสำรวจภาคสนามของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยระหว่างเดือนตุลาคม 2552 – มีนาคม 2553 มีกรณีตัวอย่างการขายที่ดินที่รัฐจัดให้รวม 6 กรณี 5 กรณีแรกเป็นการทบทวนการขายที่ดินในโครงการที่รัฐจัดให้โดยทั่วไป ส่วนกรณีที่ 6 เป็นการศึกษาที่เจาะลึกโดยมีรายละเอียดดังนี้

กรณีที่ 1 การขายที่ดินในพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรจากการสร้างเขื่อนศรีนครินทร์ อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี

กรณีที่ 2 การขายที่ดินในพื้นที่หมู่บ้านป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเขาเตียน-เขาเขื่อนล้น (เขายายเที่ยง) อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา

กรณีที่ 3 การขายที่ดินของราษฎรอาสาสมัคร (รอส.) อำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์

กรณีที่ 4 การขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ในท้องที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา

กรณีที่ 5 การขายที่ดินในพื้นที่นิคมสร้างตนเองพระพุทธบาท อำเภอพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี และนิคมสร้างตนเองจังหวัดลพบุรี

กรณีที่ 6 การขายที่ดินในนิคมสร้างตนเองลำตะคอง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา

กรณีที่ 1 พื้นที่จัดสรรให้กับผู้อพยพจากการสร้างเขื่อนศรีนครินทร์ อ.ศรีสวัสดิ์ จ.กาญจนบุรี

กรณีที่ดินที่จัดให้ผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่ถูกน้ำท่วมในการสร้างเขื่อนศรีนครินทร์ ที่อยู่อาศัยในท้องที่ตำบลท่ากระดาน ตำบลหนองเป็ด ตำบลด่านแม่แลบ ตำบลนาสวน ตำบลเขาโจด อำเภอศรีสวัสดิ์ จำนวน 1,200 ราย โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2517 อนุมัติให้นำที่ดินบริเวณห้วยสามสุ้ย เนื้อที่ประมาณ 24,000 ไร่ กับบริเวณดงเสลา เตาเหล้า และองสิต เนื้อที่ประมาณ 81,062 ไร่ รวม 2 แปลง เนื้อที่ประมาณ 105,062 ไร่

อย่างไรก็ตามพื้นที่ดังกล่าวนี้เป็นพื้นที่สงวนหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงดังนี้

1. พระราชกฤษฎีกากำหนดหวงห้ามที่ดินในท้องที่ อ.เมือง จ.กาญจนบุรี อ.วังขนาย อ.ทวน และ อ.วังกะ จ.กาญจนบุรี พ.ศ. 2481 เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร
2. กฎกระทรวง ฉบับที่ 462 (พ.ศ. 2515) กำหนดให้ป่าเขาท่าละเมาะ ในท้องที่ ต.หนองเป็ด และ ต.ท่ากระดาน อ.ศรีสวัสดิ์ จ.กาญจนบุรี เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

3. ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 64 ประกาศ ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 กำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าบริเวณที่ดินป่าสลักพระ ในท้องที่ ต.ท่ากระดาน ต.หนองเป็ด ต.ด่านแม่เหือบ ต.เขาโจด อ.ศรีสวัสดิ์ ต.หนองรี ต.บ่อพลอย อ.บ่อพลอย และ ต.ช่องสะเดา ต.วังด้ง อ.เมืองกาญจนบุรี จ.กาญจนบุรี

ซึ่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้พิจารณาโครงการจัดที่ดินดังกล่าว ในการประชุมครั้งที่ 3/2518 เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2518 มีมติอนุมัติให้จังหวัดดำเนินการจัดที่ดินตามโครงการนี้ได้โดยมีเงื่อนไขว่า จะออกใบจอง (น.ส 2) ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายอนสภาพที่หวงห้ามต่างๆ แล้วเสียก่อน (คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ, 2518)

ต่อมาได้มีการตรวจสอบพบว่าที่ดินที่จัดให้กับประชาชนที่อพยพมาจากพื้นที่น้ำท่วมนั้น ได้ถูกรอครอบครองโดย ข้าราชการ นักธุรกิจ และนักการเมือง (มติชนรายวัน วันที่ 27 มกราคม 2542) ทั้งๆที่ในเอกสารโครงการจัดสรรที่ดินอำเภอศรีสวัสดิ์ ระบุถึงการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไว้ว่า “เมื่อจัดแบ่งแปลงที่ดินและการจัดการด้านสาธารณูปโภคบริ โภค และได้ให้ราษฎรที่ถูกน้ำท่วมเข้าอยู่อาศัยในที่ดินจัดสรรแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ออกใบจอง (น.ส 2) ให้ผู้นั้น และเมื่อได้ทำประโยชน์แล้วจะได้ดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส 3) ให้ตามระเบียบต่อไป ทั้งนี้ ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2498) และภายใน 10 ปี นับตั้งแต่วันได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ในที่ดินอันสืบเนื่องมาจากใบจอง (น.ส.2) ที่ได้ออกตามโครงการนี้ ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากตกทอดทางมรดก ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี” (หนังสือจังหวัดกาญจนบุรีที่ กจ15/14987 วันที่ 11 กันยายน 2518)

ดังนั้นการเข้าครอบครองที่ดินให้แก่ราษฎรที่อพยพของ ข้าราชการ นักธุรกิจ และนักการเมือง จึงผิดหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ

1. ไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการสร้างเขื่อน
2. ไม่ใช่ผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน
3. ไม่ได้ใช้ที่ดินดังกล่าวประกอบการทำมาหากิน

จากการผิดหลักเกณฑ์ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิ จึงไม่สามารถที่จะดำเนินการให้กับ ข้าราชการ นักธุรกิจ หรือนักการเมืองได้ กรณีนี้ชี้ให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่และ/หรือมีอิทธิพลเข้ามาครอบงำให้ดำเนินการ

นอกจากนี้ในพื้นที่ริมเขื่อนศรีนครินทร์ซึ่งต่อมามีการประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์นั้น ได้มีกรณีพิพาทระหว่างผู้ครอบครองบ้านพักที่มีจำนวน 3 หลัง (รูปที่ 6.1 และ 6.2) กับกรมป่าไม้วางอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติหรือไม่ จนกระทั่งคณะกรรมการการปกครองสภาผู้แทนราษฎร ได้เข้าพิจารณาสอบสวนและศึกษากรณีการบุกรุกอุทยานแห่งชาติดังกล่าว โดยที่เจ้าของบ้านพัก 3 หลังดังกล่าวได้ระบุว่ามิเอกสารการ

ครอบครองของทางราชการ คือ ใบจอง (น.ส.2) จึงเป็นประเด็นที่พิจารณาว่าได้รับมาโดยกรณีใด (มติชนรายวัน วันที่ 27 มกราคม 2542)

มีข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือที่ดินจัดสรรแปลงนี้ได้นำมาจากที่สงวนหวงห้ามของรัฐ เมื่อราษฎรที่ได้รับการจัดสรรมาขายต่อให้กับกลุ่มทุนจึงเป็นการนำที่รัฐมาให้นายทุนครอบครอง

รูปที่ 6.1 บ้านพักที่มีปัญหาว่าอยู่ในหรือนอกเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ



รูปที่ 6.2 บ้านพักริมอ่างเก็บน้ำเขื่อนศรีนครินทร์



กรณีที่ 2 หมู่บ้านป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเขาเตียน-เขาเขื่อนล้น (เขายายเที่ยง) อำเภอสีคิ้ว จังหวัด นครราชสีมา

เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2518 คณะรัฐมนตรี มีมติเรื่องแผนงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในรูปหมู่บ้านป่าไม้ กรม. ลงมติเห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ คือ

- “1. ให้จัดที่ดินให้ราษฎรได้อยู่อาศัยในรูปหมู่บ้านป่าไม้ในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรมแล้ว
2. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกันพิจารณาแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าต้นน้ำลำธารในภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือให้ลุล่วงไป
3. ให้สำนักงบประมาณตั้งงบประมาณตามโครงการหมู่บ้านป่าไม้ให้แก่กรมป่าไม้ในปี 2518 รวม 50 ล้านบาท เพื่อให้หมู่บ้านนี้เป็นหมู่บ้านเกษตรสหกรณ์ต่อไป
4. ขอจัดตั้งกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ
5. ขอตั้งคณะกรรมการอำนวยการโครงการจัดหาที่ดินให้เกษตรกร ในเขตป่าสงวนซึ่งเสื่อมสภาพแล้ว”

สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้มีการจัดหมู่บ้านป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเขาเตียน-เขาเขื่อนล้น (เขายายเที่ยง) อ.สีคิ้ว จ.นครราชสีมา ให้แก่ราษฎรรายละเอียดไม่เกิน 15 ไร่ โดยมีเงื่อนไขไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่ให้สิทธิครอบครองตกทอดถึงทายาทโดยธรรม รวม 401 ราย เนื้อที่รวม 13,970 ไร่

ต่อมาราษฎรที่ได้รับการจัดที่ดินในรูปหมู่บ้านป่าไม้ดังกล่าวได้ขายให้กับบุคคลภายนอก มาสร้างเป็นบ้านพัก หรือสร้างเป็นรีสอร์ทจำนวนมาก (รูปที่ 6.3) เนื่องจากพื้นที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร แต่มีทิวทัศน์ที่สวยงามเพราะอยู่ใกล้อ่างเก็บน้ำลำตะคอง และไม่ปรากฏเป็นข่าวต่อสาธารณะแต่อย่างใด ในช่วงปี 2550 ได้ปรากฏข่าวในสื่อสิ่งพิมพ์ว่ามีข้าราชการระดับสูงครอบครองที่ดินในพื้นที่นี้โดยผิดกฎหมาย จึงกลายเป็นประเด็นทางการเมือง จนกรมป่าไม้ต้องแจ้งให้ผู้ครอบครองที่ดินซึ่งซื้อต่อจากราษฎรผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินออกจากพื้นที่และรื้อถอนสิ่งก่อสร้างออกไปด้วย (Bangkok Post, Aug. 29, 2009; Jan. 22, 2010; Feb. 13, 2010)

จากการสอบถามถึงราคาซื้อขายที่ดินในพื้นที่บริเวณเขายายเที่ยง ในปี 2538 มีการขายที่ดินกันมากนั้น ราคาที่ดินไร่ละ 30,000 บาท แต่ในปี 2552 ราคาซื้อขายสูงขึ้นเป็น ไร่ละ 500,000-1,000,000 บาท

รูปที่ 6.3 รีสอร์ทและบ้านพักในบริเวณเขายายเที่ยง



ที่มา : มติชนรายวัน วันที่ 25 ตุลาคม 2550

กรณีที่ 3 การขายที่ดินของราษฎรอาสาสมัคร (รอส.) อำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์

ในปี 2519 กองทัพบกที่ 3 ได้จัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรอาสาสมัคร (รอส.) บริเวณอำเภอเขาค้อ จ. เพชรบูรณ์ 4 ตำบล คือ ต.สะเดาพุง ต.ริมสีม่วง ต.เขาค้อ และ ต.หนองแม่นา รวมทั้งสิ้น 33 หมู่บ้าน หมู่บ้านละ 50 ไร่ การจัดที่ดินดังกล่าวนี้เป็นการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรอาสาสมัครเพื่อพัฒนาและทำกินครอบครัวละ 15-20 ไร่ หลังจากมีการปิดยุทธภูมิเขาค้อ ปรากฏว่าในเวลาต่อมามีราษฎรขายที่ดินที่ได้รับการจัดสรรให้แก่ข้าราชการและนายทุนจำนวนมากเพื่อทำรีสอร์ท ทั้งๆที่มีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรดังกล่าวเป็นเพียง การออกหนังสือรับรองการใช้ประโยชน์ชั่วคราว และมีเงื่อนไขระบุไว้ชัดเจนว่า “ห้ามมิให้แบ่งแยกหรือโอนที่ดินให้แก่บุคคลอื่นเว้นแต่ตกทอดเป็นมรดก ห้ามมิให้เช่าช่วงหรือแบ่งเช่าหรือนำไปเป็นหลักประกันเงินกู้จนก่อให้เกิดเป็นภาระผูกพัน ห้ามมิให้บุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อขยายพื้นที่เกินกว่าที่ได้รับอนุญาต และห้ามใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ หากผิดเงื่อนไขผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพิกถอนที่ดินดังกล่าวได้” (มติชนรายวัน, 9 เมษายน 2551; 10 เมษายน 2551; 11 เมษายน 2551)

กรณีที่ 4 การขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ในท้องที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา

ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา (2544) ได้รายงานการขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไว้ว่า

“ในช่วงยุคเศรษฐกิจฟองสบู่ เป็นช่วงยุคสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และหลังจากนั้น เล็กน้อยกระแสการปั่นราคาที่ดินทำให้คนนิยมลงทุนในที่ดิน และแสวงหาซื้อที่ดินที่ทำเลดีเพื่อเก็งกำไร พื้นที่ในเขตอำเภอวังน้ำเขียวเป็นพื้นที่ที่มีทำเลเหมาะสม เพราะมีสภาพเป็นลอนเนินเขา อากาศดี อยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพฯ มากนัก บริเวณนี้มีเสน่ห์ดึงดูดนักท่องเที่ยวจากที่ดินให้เข้ามาหาซื้อที่ดินมากมาย **แม้ว่าพื้นที่นั้นมีเอกสารสิทธิ์เป็น ส.ป.ก.4-01 แล้วก็ตาม โดยการช่วยเหลือจากผู้นำระดับท้องถิ่น และข้าราชการในพื้นที่ที่ทำได้** เป็นนายหน้าด้วย ทำให้มีการซื้อขายที่ดินกันมากในช่วงเวลานี้ สร้างความร่ำรวยให้กับผู้นำและข้าราชการที่ทำตัวเป็นนายหน้าหลายราย ในขณะที่เกษตรกรเปลี่ยนจากเจ้าของที่กลายเป็นคนเฝ้าไร่ และมีอาชีพรับจ้างแทนการทำการเกษตรแบบเดิม แม้ว่าเขาจะมีชื่อเป็นเจ้าของโดยถูกต้องตามกฎหมายในที่ดินผืนนั้นก็ตาม

เกษตรกรบางรายกลายเป็นคนงานรับจ้างเฝ้าไร่ บางรายรับจ้างรายวันทั้งในและนอกพื้นที่ หลายรายหลังจากขายที่แล้วย้ายกลับภูมิลำเนาเดิม ทำให้ประชากรลดลง เช่น กรณีบ้านคลองบง และบ้านคลองบงพัฒนา บางหมู่บ้านชาวบ้านอพยพไปตั้งคุ่มกุ่มมี เช่น คุ่มแสนสนุก ในบ้านคลองทุเรียน

กรณีบ้านบุตะโกพบว่า ภายในระยะเวลาช่วงนี้ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงเรื่องที่ดินสูงมาก จากที่ดินของชาวบ้านเป็นของนายทุน จากของนายทุนเป็นของข้าราชการ ของคนต่างถิ่นมากขึ้น พ่อค้าซื้อจากชาวบ้านในราคาไร่ละ 2,000 บาท ภายใน 1 ปี ขาย/เปลี่ยนมือ 3-6 ครั้ง ราคาพุ่งสูงขึ้นเป็นราคาไร่ละ 1 แสนบาท

เกษตรกรบางรายไม่มีความผูกพันกับพื้นที่ที่ตนเองได้รับมา เช่น ในกรณีบ้านปฏิรูป และบ้านไทยสามัคคี ตำบลไทยสามัคคี ที่ได้รับการจัดสรรพื้นที่จากรัฐ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้มาฟรี ทำให้ชาวบ้านไม่มีความผูกพัน และในบางพื้นที่เกษตรกรขายหวังจะกลับบ้านเดิมไป แต่เมื่อขายแล้วก็กลับบ้านเดิมไม่ได้ เพราะที่บ้านเดิมญาติพี่น้องที่นั่นก็ขายที่ทำกินแล้วด้วย จึงปักหลักอยู่ที่เดิม ได้แก่ เกษตรกรบางรายใน คุ่มบ้านบุใหญ่ บ้านซับไทรทอง

อีกกรณีหนึ่ง คือ ชาวบ้านถูกบีบให้ขายที่โดยกระบวนการของนายหน้าค้าที่ดินซื้อที่ชาวบ้านอื่นล้อมรอบ แล้วบีบให้คนที่มียพื้นที่อยู่กลางบริเวณพื้นที่นั้นขายด้วย ซึ่งพบในพื้นที่บ้านซับไทรทอง ตำบลวังน้ำเขียว บ้านบุตะโก”

ตามข้อเท็จจริงนั้น พื้นที่อำเภอวังน้ำเขียวก่อนการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน สาย 304 นั้น เป็นพื้นที่ป่าไม้ แต่ได้มีการบุกรุกทำลายป่าไม้ลงอย่างรวดเร็ว หลังการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินดังกล่าวแล้วเสร็จ ในปัจจุบันได้กลายเป็นชุมชนใหญ่ มีตลาด บ้านพักอาศัย ตลอดจนรีสอร์ท ดังรูปที่ 6.4 และ 6.5

รูปที่ 6.4 รีสอร์ทในเขตอำเภอวังน้ำเขียว



ที่มา : ภาสกร จำลองราช (2540)

รูปที่ 6.5 อาคารพาณิชย์ริมทางหลวงแผ่นดินสาย 304 ในเขตอำเภอวังน้ำเขียว



กรณีที่ 5 การขายที่ดินในพื้นที่นิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาท อำเภอพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี และ นิคมสร้างตนเองลพบุรี จังหวัดลพบุรี

นิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี ได้จัดตั้งขึ้นในปี 2483 โดยมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง
นิคมสร้างตนเองในจังหวัดลพบุรีและจังหวัดสระบุรี พุทธศักราช 2485 เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินตั้งเคหสถาน
ประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง ต่อมาในปี 2518 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งนิคม
สร้างตนเองจังหวัดลพบุรีและจังหวัดสระบุรี เพื่อกำหนดแนวเขตที่ดินของนิคมสร้างตนเองในจังหวัดลพบุรี
และจังหวัดสระบุรีเสียใหม่ และได้มีการแยกการบริหารงานของนิคมสร้างตนเองลพบุรี ออกจากนิคมสร้าง
ตนเองพระพุทธรบาทในปี พ.ศ. 2535 โดยที่นิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาทมีเนื้อที่ 345,593 ไร่ และนิคมสร้าง
ตนเองลพบุรีมีเนื้อที่ 876,407 ไร่

จากการที่นิคมสร้างตนเองทั้งสองแห่งได้จัดตั้งมานาน มีการมอบหนังสือแสดงการทำประโยชน์
(น.ค.3) ให้แก่สมาชิกนิคมไปแล้วจำนวนมาก มีการพัฒนาเป็นชุมชนขนาดใหญ่ มีเส้นทางคมนาคมที่สะดวก
ผ่านหลายสาย จึงทำให้มีการขายที่ดินออกไปจำนวนหนึ่ง กลุ่มทุนได้เข้ามาครอบครองแบ่งแปลงในลักษณะ
จัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย เช่น ในตำบลนิคมสร้างตนเอง เป็นต้น

นอกจากนี้กลุ่มทุนที่ซื้อที่ดินไว้หรือกลุ่มทายาทของสมาชิกนิคมที่ไม่ประสงค์จะทำการเกษตรเองได้
ให้เช่าปลูกข้าวโพด ในอัตรา 20,000 บาทต่อปี ในพื้นที่ 25 ไร่¹ ถ้าเช่า 3 ปี จะเป็นเงิน 50,000 บาท แต่ถ้าปลูก
อ้อยให้เช่า 3 ปี ในราคา 70,000 บาท

ในเขตอำเภอพัฒนานิคม ได้กลายเป็นชุมชนขนาดใหญ่ (รูปที่ 6.6) บริเวณใกล้เคียงมี โรงงาน
อุตสาหกรรมหลายแห่ง (รูปที่ 6.7)

ในเขตอำเภอพระพุทธรบาทมีบ้านจัดสรรหลายโครงการและโรงงานหลายแห่ง (รูปที่ 6.9-6.11)

ตามข้อเท็จจริงนิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาทและนิคมสร้างตนเองลพบุรีมีแผนสิ้นสภาพนิคมในปี
2555 รวมเวลาที่ดำเนินการจากปี 2483 เป็นเวลา 72 ปี

¹ แปลงที่จัดสรรให้แต่ละราย มีเนื้อที่ 25 ไร่

รูปที่ 6.6 ชุมชนในท้องที่อำเภอพัฒนานิคมจังหวัดลพบุรี



รูปที่ 6.7 โรงงานอุตสาหกรรมในนิคมสร้างตนเองลพบุรี อำเภอานิคม จังหวัดลพบุรี



รูปที่ 6.8 ที่ทำการเทศบาล ตำบลโคกตูม อำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรี



รูปที่ 6.9 บ้านจัดสรรในนิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาท อำเภอพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี



รูปที่ 6.10 โครงการบ้านจัดสรรในนิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาท อำเภอพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี



รูปที่ 6.11 โรงงานอุตสาหกรรมริมถนนพหลโยธินในเขตนิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาทสระบุรี



กรณีที่ 6 การขายที่ดินในนิคมสร้างตนเองลำตะคอง อ.ปากช่อง จ.นครราชสีมา

วัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้ง “นิคมสร้างตนเอง” คือเพื่อจัดที่ดินให้แก่ประชาชนที่เดือดร้อนยากจน และไม่มีที่อยู่อาศัย ทั้งนี้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 นิคมสร้างตนเองเป็นการตั้งถิ่นฐานใหม่ มีแบบแผนและมีการบริการสาธารณูปโภค พื้นฐาน เช่น ถนน สะพาน และบริการสาธารณะอื่นๆ เช่น โรงเรียน สถานีอนามัย ฯลฯ นิคมสร้างตนเองการส่งเสริมและแนะนำการประกอบอาชีพตามหลักวิชาการแผนใหม่ อีกทั้งนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาปรับใช้ทั้งในด้านการผลิต การตลาด และให้สินเชื่อ ตลอดจนจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรและพัฒนาสังคม ชุมชน สิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในนิคมสร้างตนเองมีอาชีพ มีรายได้ และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในพื้นที่ที่รัฐจัดให้อย่างมีความสุข และมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้รับ โดยประชาชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินเรียกว่า “สมาชิกนิคม” (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2552)

ปัจจุบันมีนิคมสร้างตนเองรวมทั้งสิ้น 43 แห่ง ใน 32 จังหวัด (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ 2552) คณะผู้วิจัยเลือกสัมภาษณ์แบบเจาะลึกในพื้นที่นิคมสร้างตนเองลำตะคอง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา นิคมสร้างตนเองลำตะคองจัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2506 โดยให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (กรมประชาสงเคราะห์เดิม) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้ดำเนินการ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการร่วมกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาพื้นที่ป่าโครงการปากช่อง-หมูสีในท้องที่อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 280,000 ไร่ ในวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ.2510 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองลำตะคองขึ้น โดยให้ยึดพื้นที่ตามแนวเขตแผนที่แนบท้ายประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 351 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งออกตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

วัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองลำตะคองคือเพื่อจัดที่ดินให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนลำตะคองของกรมชลประทาน และประชาชนทั่วไปที่อาศัยและทำประโยชน์ที่ดินในบริเวณดังกล่าวก่อนที่จะมีการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองลำตะคอง ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนเหล่านี้ตั้งถิ่นฐานและประกอบอาชีพตลอดจนได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และเพื่อพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานและการประกอบอาชีพเพื่อให้สมาชิกนิคมมีรายได้ มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สามารถช่วยเหลือตนเองและชุมชนได้

นิคมสร้างตนเองลำตะคอง² มีเนื้อที่ประมาณ 280,000 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่จัดสรรได้ 194,723 ไร่ และพื้นที่จัดสรรไม่ได้ 85,276 ไร่ จากจำนวนพื้นที่ที่จัดสรรได้ทั้งหมด สามารถแบ่งพื้นที่ดังกล่าวออกเป็นพื้นที่ผังจัดสรร (1,501 ครอบครัวย) 27,075 ไร่ และพื้นที่ราษฎรเดิมครอบครอง 167,648 ไร่ สำหรับพื้นที่จัดสรรไม่ได้นั้น แบ่งเป็นพื้นที่สงวนกันไว้ปลูกป่าทดแทน 33,965 ไร่ พื้นที่เพื่อกิจการนิคมฯ (217 แปลง) 6,697 ไร่ พื้นที่ส่วน

² ที่มาของข้อมูลพื้นฐานต่างๆเกี่ยวกับนิคมสร้างตนเองลำตะคองคือเอกสาร “สรุปผลการดำเนินงาน นิคมสร้างตนเองลำตะคอง จังหวัดนครราชสีมา (หนังสือที่ พม 0318.93/937 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2552)

ราชการอื่นขอใช้ 21,461 ไร่ พื้นที่สาธารณะ (คลอง ภูเขา ถนน) 18,153 ไร่ และพื้นที่ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ถือครอง 5,000 ไร่

สำหรับการบรรจุสมาชิคนั้น นิคมฯ ได้ตั้งเป้าหมายไว้ที่ 11,250 ครอบครัว ซึ่งจะครอบคลุมเนื้อที่ 194,723 ไร่ ปัจจุบันมีสมาชิคนิคมฯ รวมทั้งสิ้น 11,050 ครอบครัว โดยอาศัยและทำกินบนเนื้อที่ 192,723 ไร่ จากจำนวนนี้ แบ่งเป็นสมาชิกผังจัดสรร 1,501 ครอบครัว ซึ่งครอบคลุมเนื้อที่ 27,075 ไร่ สมาชิกราษฎรเดิม 9,549 ครอบครัว ซึ่งครอบคลุมเนื้อที่ 165,648 ไร่ และมีพื้นที่ที่รอการบรรจุเป็นสมาชิคนิคมอีก 2,000 ไร่

ทางด้านการออกเอกสารสิทธิ์ประเภท น.ค.3 นั้น นิคมสร้างตนเองลำตะคองได้ดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ (น.ค.3) ให้แก่ 9,824 ครอบครัว เป็นเนื้อที่ 173,837 ไร่ แบ่งเป็น สมาชิกผังจัดสรร 1,489 ครอบครัว คิดเป็นเนื้อที่ 24,592 ไร่ สมาชิกราษฎรเดิม 8,353 ครอบครัว คิดเป็นเนื้อที่ 149,245 ไร่ และสมาชิกที่ยังไม่ได้รับ น.ค.3 1,226 ครอบครัว คิดเป็นเนื้อที่ 16,403 ไร่ มีสมาชิกที่มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามมาตรา 11 แห่ง พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ประมาณร้อยละ 11 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

นิคมสร้างตนเองลำตะคองมีจำนวนประชากรในเขตนิคมฯ รวมทั้งสิ้น 36,203 คน เป็นชาย 17,377 คน เป็นหญิง 18,826 คน สำหรับการบริการทางด้านการศึกษานั้น นิคมสร้างตนเองลำตะคองมีศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน 5 แห่ง โรงเรียนประถมศึกษา 26 แห่ง และโรงเรียนมัธยมศึกษา 2 แห่ง สำหรับโครงสร้างพื้นฐานทางด้านสาธารณสุข นิคมฯ มีสถานอนามัยจำนวน 8 แห่ง

การคมนาคมในเขตนิคมสร้างตนเองมีระยะทางรวมทั้งสิ้น 537 กม. แบ่งเป็นถนนลาดยาง 190 กม. ถนนลูกรัง 346 กม. สะพาน ค.ส.ล. 20 แห่ง และท่ออุโมงค์ 12 แห่ง มีถนนลาดยางซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของนิคมฯ 69 กม. และถนนลูกรัง 293 กม. สำหรับแหล่งน้ำที่สร้างขึ้นสำหรับอุปโภคและบริโภคในครัวเรือนและเพื่อเกษตรกรรมในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคองนั้น นิคมฯ มีฝาย/ทำนบจำนวน 40 แห่ง บ่อบาดาลจำนวน 139 แห่ง ประปาหมู่บ้าน 76 แห่ง และถังเก็บน้ำฝนจำนวน 85 แห่ง

ประชาชนในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคองส่วนใหญ่ปลูกพืชไร่ ไม้ผล และเลี้ยงสัตว์ โดยมีเกษตรกรปลูกพืชไร่จำนวน 4,250 ครอบครัว ปลูกไม้ผลจำนวน 1,924 ครอบครัว และเลี้ยงสัตว์จำนวน 733 ครอบครัว สำหรับการประกอบธุรกิจในนิคมฯ นั้น นิคมฯ มีโรงงานแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร 1 แห่ง สหกรณ์การเกษตร 1 แห่ง และกลุ่มเกษตรกร 2 แห่ง

การขายที่ดินของสมาชิคนิคมลำตะคอง ได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา 20 ปี ที่ผ่านมาโดยในปี 2534 ได้มีการรายงานข่าวจากสื่อสิ่งพิมพ์ว่ามีการนำที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคอง ท้องที่ตำบลหมูสี อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา มาก่อสร้างสนามกอล์ฟและโรงแรม รวมทั้งระเบิดภูเขาเพื่อทำช่องทางเชื่อมระหว่างสนามกอล์ฟและโรงแรม (ไทยรัฐ วันที่ 21 มิถุนายน 2534) โดยไม่ได้รับอนุญาตจากกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งต่อมากรมประชาสัมพันธ์ได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่แจ้งความร้องทุกข์ต่อสถานีตำรวจภูธร อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ให้ดำเนินคดีกับผู้บุกรุก ทำลายภูเขาในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคอง (ไทยรัฐ วันที่ 28 มิถุนายน 2534)

การนำที่ดินในนิคมสร้างตนเองลำตะคองมาก่อสร้างเป็นสนามกอล์ฟในกรณีนี้เป็นการใช้ที่ดินที่ผิดวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน และเป็นการชักนำให้สมาชิกนิคมรายอื่นๆขายที่ดินตามไปด้วย

บทบาทของภาครัฐเองก็มีส่วนทำให้มีการนำที่ดินที่ควรสงวนหวงห้ามไว้มาจัดสรรให้กับราษฎรแต่ก็มีการขายไปในเวลาต่อมา เช่น กรณีของพื้นที่ต้นน้ำลำธาร

ในนิคมสร้างตนเองลำตะคองมีพื้นที่ต้นน้ำลำธาร 3 แปลง ที่กันเขตไว้ตามมติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่กำหนดให้มีป่าไม้ส่วนกลางร้อยละ 20 ของเนื้อที่โครงการจัดที่ดินทำกินมีเนื้อที่รวม 107,085 ไร่ คือ

1. พื้นที่ต้นน้ำลำธาร แปลงที่ 1 ตั้งอยู่ท้องที่ตำบลวังกระทะ อำเภopakช่อง เนื้อที่ประมาณ 35,625 ไร่
2. พื้นที่ต้นน้ำลำธารแปลงที่ 2 ตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลหนองสาหร่าย อำเภopakช่อง เนื้อที่ประมาณ 38,700 ไร่
3. พื้นที่ต้นน้ำลำธารแปลงที่ 3 ตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลหมูสี อำเภopakช่อง เนื้อที่ประมาณ 32,760 ไร่

ในปี 2537 ราษฎรได้ร้องขอให้กรมประศาสน์สงเคราะห์ออก น.ค.3 ในพื้นที่ต้นน้ำลำธารทั้ง 3 แปลงนี้ซึ่งมีการครอบครองของราษฎรอยู่จำนวนมาก รวมทั้งผู้ประกอบการในพื้นที่ต้นน้ำลำธารแปลงที่ 3 จำนวน 12 ราย ซึ่งได้มีการพิจารณาในการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 4/2537 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2537 โดยที่ประชุมได้พิจารณาถึงข้อมูลและข้อดีข้อเสีย ดังนี้

“กรมประศาสน์สงเคราะห์ได้ออก น.ค.3 ให้แก่ราษฎรในพื้นที่ต้นน้ำลำธารทั้ง 3 แปลงไปบ้างแล้ว ตามมติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ. 2525 ปัจจุบันยังคงมีราษฎรที่ยังไม่ได้รับ น.ค. 3 อยู่อีกประมาณ 1,135 ราย การจะพิจารณาอนุญาตให้ออก น.ค. 3 ในพื้นที่ดังกล่าวเพิ่มขึ้นมีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ ผลดีทำให้ราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินได้รับเอกสารสิทธิเช่นเดียวกับราษฎรซึ่งอยู่ในพื้นที่เดียวกัน อันเป็นการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำเรื่องสิทธิในที่ดินได้ทางหนึ่ง และยังทำให้ราษฎรผู้ได้รับเอกสารสิทธิมีความมั่นใจในการลงทุนประกอบกิจการอันจะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจในท้องถิ่นแต่จะมีผลเสีย ดังนี้

1. พื้นที่ส่วนนี้ยอมรับกันว่าควรจะเป็นต้นน้ำลำธารตั้งแต่เริ่มดำเนินการประกาศเขตเป็นนิคมสร้างตนเอง
2. กรมป่าไม้มีความประสงค์จะขอพื้นที่ส่วนนี้กลับจากกรมประศาสน์สงเคราะห์แต่ไม่ได้รับคืน
3. พื้นที่ส่วนนี้เป็นต้นน้ำลำธารของอ่างเก็บน้ำลำตะคอง ซึ่งเป็นแหล่งน้ำเพียงแห่งเดียวเพื่อการประปาของอำเภอมืองนครราชสีมา
4. ถึงแม้ว่าพื้นที่บางส่วน ดินจะเหมาะสมเพื่อการเกษตร แต่มีการชะล้างพังทลายของดินโดยทั่วไป จากข้อมูลการวัดตะกอนของกรมชลประทานในบริเวณลำตะคอง พบว่ามีปริมาณสูงมาก หากมีการทำการเกษตรเพิ่มขึ้นจะเป็นปัญหากับลำตะคองในอนาคต อีกประการหนึ่งดินที่ดูดซึมน้ำไว้จะแน่นตัวมากขึ้น การไหลบ่าของน้ำผิวดินจะรุนแรงยิ่งขึ้น

5. สภาพภูมิประเทศของพื้นที่บริเวณนี้เหมาะสมที่จะเป็น “รีสอร์ท” ดังที่ปรากฏโครงการต่างๆ ดำเนินการอยู่ถึง 15 โครงการ

6. ยังมีปัญหาการถือครองที่ดิน ซึ่งรัฐยังดำเนินการสอบสวนอยู่หลายราย และผลการพิจารณายังไม่แล้วเสร็จ

7. จากความเหมาะสมที่จะเป็น “รีสอร์ท” จึงมีการซื้อ-ขายที่ดินในราคาที่สูงและมีความเคลื่อนไหวในเชิงธุรกิจตลอดเวลาจนถึงปัจจุบัน แม้ในภาวะที่ตลาดที่ดินซบเซา อาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่เกษตรกรเมื่อได้เอกสารสิทธิจะจำหน่ายโอนไปในที่สุด”

อย่างไรก็ตามได้มีการนำพื้นที่ต้นน้ำลำธารบางส่วนมาจัดให้แก่ราษฎรตามที่ร้องขอซึ่งสะท้อนให้เห็นผลเสียในข้อ 5 และข้อ 7 ที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้พิจารณาไว้ มาส่งผลในปัจจุบันที่สมาชิกริษัทได้ขายที่ดินที่จัดไว้ในเขตต้นน้ำลำธาร ไปเป็นจำนวนมาก ทั้งๆ ที่ในขณะที่ราษฎรร้องขอนั้นก็มีรีสอร์ทดำเนินการอยู่ในพื้นที่นี้อยู่แล้ว

โสภณ ชมชาญ (2538) ได้รายงานไว้ว่า ในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคอง ได้ขายที่ดินไปเพราะ (1) มีหนี้สินที่เกิดจากผลผลิตเสียหายเพราะความแห้งแล้ง (2) ที่ดินมีราคาแพงผลตอบแทนจากดอกเบี้ยสูงกว่ารายได้จากการเกษตร (3) บุตร-หลาน ได้ประสงค์ทำการเกษตร และจากการสำรวจของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยในเดือนพฤศจิกายน 2552 ในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคอง พบว่าราษฎรดั้งเดิมที่ได้รับการจัดที่ดินชดเชยจากการอพยพมาจากการสร้างเขื่อนลำตะคอง ในปี 2515 นั้น ได้ขายที่ดินออกไปจำนวนมาก ยังคงมีราษฎรดั้งเดิมอยู่จำนวนน้อยมาก ที่ดินเหล่านี้ได้ขายให้กับกลุ่มทุน ทั้งๆ ที่นิคมสร้างตนเองแห่งนี้ยังมีได้สันสภาพถึงแม้ว่าจะมีแผนสันสภาพในปี 2546 ก็ตาม (กรมประชาสัมพันธ์, 2535) การที่สมาชิกริษัทสร้างตนเองลำตะคองได้ขายที่ดินไปจำนวนมากนั้น อาจจะมาสาเหตุที่พื้นที่นี้ตั้งอยู่ใกล้กับอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ซึ่งเป็นสถานที่ท่องเที่ยวและพักผ่อนมีรีสอร์ทจำนวนมาก จนที่ดินมีราคาสูงขึ้น ทำให้ที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคองมีราคาสูงขึ้นด้วย

จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในโครงการ รวมทั้งประชาชนในพื้นที่พบว่า ปัจจุบันยังคงมีประชาชนดั้งเดิมอาศัยอยู่ในพื้นที่นิคมสร้างตนเองลำตะคองจำนวนน้อยมาก ปัจจุบันในเขตนิคมสร้างตนเองแห่งนี้มีสนามกอล์ฟ 3 แห่ง โรงแรม และรีสอร์ท 6 แห่ง และจากการสำรวจพื้นที่ใกล้เคียงพบว่ามีโรงแรม และรีสอร์ทมากกว่า 20 แห่ง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ที่ดินในบริเวณนั้นมีราคาสูง และอาจเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่การขายที่ดินของประชาชนดั้งเดิมมากขึ้นไปอีก

ข้อมูลจากการสำรวจในสนามในเดือนมีนาคม 2553 ในพื้นที่ใกล้เคียงนิคมสร้างตนเองลำตะคองในเขตตำบลหนองพระ พญาเย็น โป่งตาลอง ภูสัณห์ หนองสาหร่าย และวังไทร พบว่ามีนักการเมืองประมาณ 10 รายถือครองที่ดินไว้จำนวนหนึ่ง ประเมินราคาแล้วไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาท

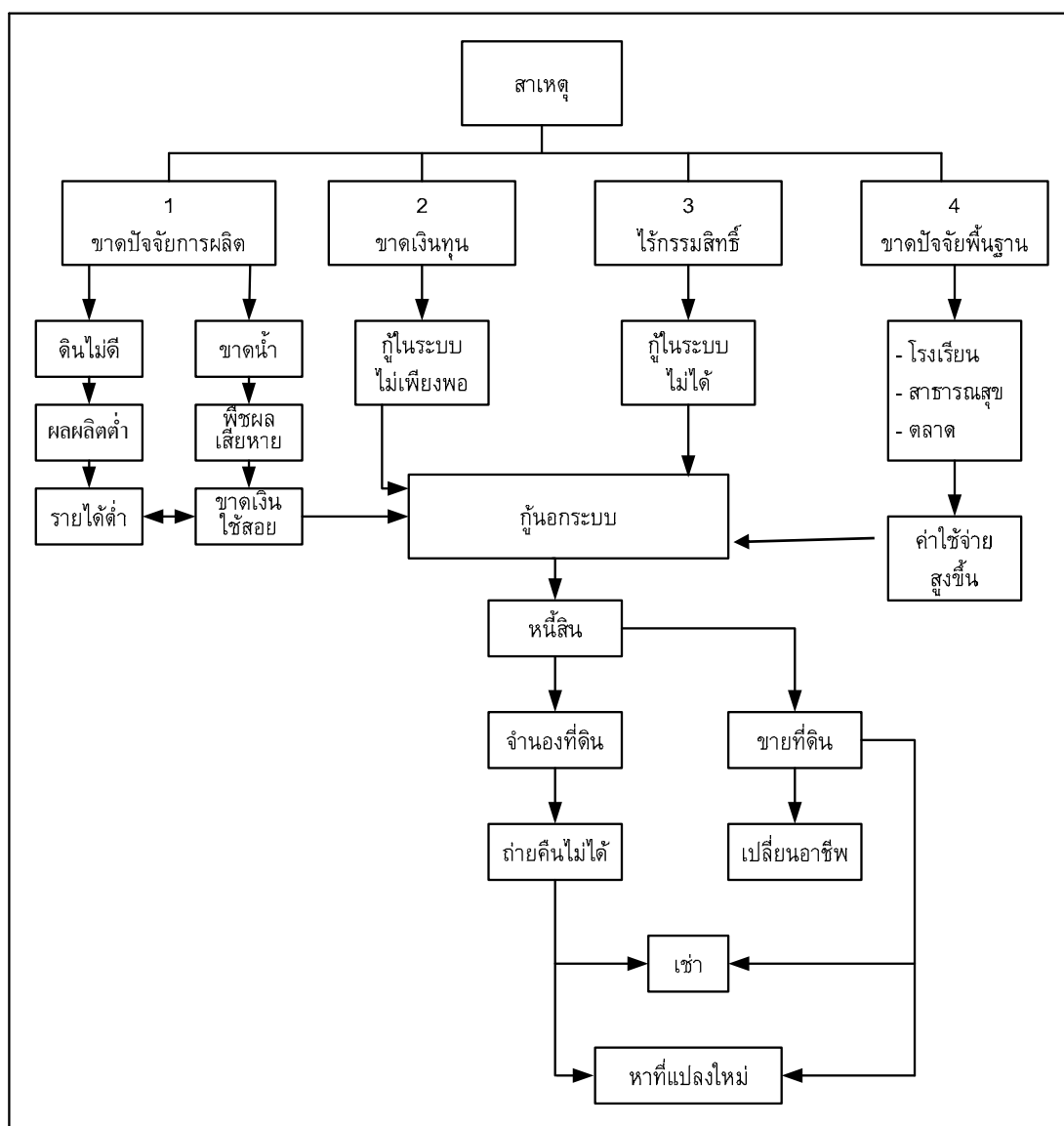
อย่างไรก็ตามการที่ราษฎรในพื้นที่โครงการจัดที่ดินของรัฐได้ขายที่ดินออกไปจำนวนมาก นอกเหนือจากในพื้นที่นิคมสร้างตนเองลำตะคองแล้วสาเหตุสำคัญในการขายที่ดินนั้น สถาบันวิจัยเพื่อการ

พัฒนาประเทศไทย (2551) ได้ศึกษาในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรี และชัยภูมิ ในปี 2551 พบว่า ราษฎรในเขตโครงการจัดที่ดินทำกินของรัฐบาลที่ดินเพราะ (1) ขาดปัจจัยการผลิต (2) ขาดเงินทุน (3) ขาดเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และ (4) ขาดปัจจัยพื้นฐาน ดังรายละเอียดในรูปที่ 6.12

ในขณะที่ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา (2544) ได้กล่าวถึงปัญหาเกษตรกรสูญเสียที่ดินทำกิน และไม่มีที่ดินทำกินเกิดขึ้นในเขตปฏิรูปที่ดินอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา ดังนี้

- (1) เกษตรกรสูญเสียที่ดินทำกินในอัตราสูง ทั้งโดยจำยอมคือ ถูกนายทุนยึดเนื่องจากมีภาวะหนี้สินมาก และการขายที่ดินเพื่อชดใช้หนี้
- (2) ลักษณะปัญหาตามข้อ (1) ทำให้มีนายทุนบางรายมีที่ดินมาก (โดยซื้อของเจ้าของที่ดินยังเป็นของชาวบ้านอยู่ แต่ไม่มีสิทธิในการทำประโยชน์จากที่ดินนั้น) บางรายมีที่ดินเกินจำนวนที่ ส.ป.ก. กำหนดไว้เป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่มีการกระจายทรัพยากรที่ดินที่เป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของ ส.ป.ก.

รูปที่ 6.12 สาเหตุของการขายที่ดินที่รัฐจัดให้ กรณีจังหวัดเพชรบุรี และชัยภูมิ



ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2551)

รูปที่ 6.13 การประกาศขายที่ดินในพื้นที่นิคมสร้างตนเองลำตะคอง



รูปที่ 6.14 รีสอร์ทในพื้นที่นิคมสร้างตนเองลำตะคอง



รูปที่ 6.15 รีสอร์ทในนิคมสร้างตนเองลำตะคอง



รูปที่ 6.16 สนามกอล์ฟในพื้นที่นิคมสร้างตนเองลำตะคอง



รูปที่ 6.17 บ้านของสมาชิกนิคสสร้างตนเองลำตะคองดั้งเดิมที่ยังอยู่ในพื้นที่



จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในโครงการจัดที่ดินของรัฐหลายหน่วยงาน รวมทั้งการทบทวนเอกสาร ถึงปัญหาในโครงการจัดที่ดินทำกินของรัฐ พบว่า การที่ราษฎรในโครงการจัดที่ดินของรัฐ ประสบกับปัญหาการประกอบอาชีพทำให้มีหนี้สินจนต้องขายที่ดินนั้น มีสาเหตุดังนี้

1. ที่ดินที่นำมาจัดให้กับราษฎรขาดปัจจัยพื้นฐาน อยู่ห่างไกลชุมชนเดิม โดยเฉพาะในพื้นที่ที่อาศัยน้ำฝน (Rainfed) จะขาดแคลนทั้งแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร การขาดแคลนน้ำหรือเกิดความแห้งแล้งจนพืชผลเสียหาย ทำให้มีภาระหนี้สิน จนสุดท้ายเมื่อหนี้สินเพิ่มขึ้นก็ต้องขายที่ดิน

2. นอกจากปัจจัยพื้นฐานที่ขาดแคลนแล้ว เงินทุนที่พอเพียงแก่การพัฒนาพื้นที่ที่ตนเองได้รับก็เป็นปัญหาสำคัญ หากขาดระบบสหกรณ์ในกรณีที่รัฐจัดให้ไม่เพียงพอ เกษตรกรกู้เงินจากแหล่งเงินในระบบไม่ได้ ก็จะต้องกู้เงินนอกระบบที่มีดอกเบี้ยสูง เมื่อชำระคืนไม่ได้ก็ต้องขายให้กับนายทุน ตนเองต้องกลายเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินเช่นเดิม

3. ในส่วนของภาครัฐที่จะต้องพัฒนาปัจจัยพื้นฐานทั้งแหล่งน้ำ ถนน โรงเรียน สาธารณสุข ในพื้นที่โครงการ นั้น เนื่องจากงบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอจึงไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ทันกับความต้องการของสมาชิกโครงการ ส่งผลให้การดำรงชีพเป็นไปด้วยความลำบาก นอกจากปัญหาด้านงบประมาณแล้ว ยังมีปัญหา

อื่นๆ ที่หน่วยงานจัดที่ดินได้รายงานไว้ตามที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้วิเคราะห์ไว้ในปี พ.ศ. 2533 รวม 12 ประการ ดังนี้

- (1) นโยบายของรัฐไม่ต่อเนื่อง
- (2) ราษฎรบุกรุกพื้นที่ดำเนินการ
- (3) สภาพพื้นที่ไม่เหมาะสม
- (4) คุณสมบัติของสมาชิก
- (5) การลงทุนสูงในด้านวิสาหกิจพื้นฐาน
- (6) ขาดงบประมาณ
- (7) ขาดอัตราค่าจ้าง
- (8) กฎหมาย
- (9) อิทธิพลท้องถิ่น
- (10) ผู้ก่อการร้าย
- (11) ขาดหลักประกันเงินกู้ของสมาชิก
- (12) ตลาดจำหน่ายพืชผล

ทั้งนี้ การบริหารจัดการตลอดเวลาที่ผ่านมามีปัญหาเหล่านี้อยู่ ซึ่งโดยหลักการแล้วการจัดที่ดินทำกินนั้น เป็นการตั้งถิ่นฐานใหม่เพื่อประกอบอาชีพทางการเกษตร โดยมีหลักการ 2 ประการ ได้แก่

(1) การตั้งถิ่นฐานใหม่ จะไม่ประสบความสำเร็จถ้าไม่ดำเนินการร่วมไปกับการพัฒนาภูมิภาค (Scudder, 1984) และ

(2) การพัฒนาการเกษตรที่มีประสิทธิภาพ ต้องมีปัจจัยหลักในการผลิต คือ ดิน น้ำ พันธุ์พืช การจัดการ และการตลาด (Mosher 1966; Vink 1975)

เนื่องจากการดำเนินการที่ผ่านมาไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าวนี้ ทำให้การจัดที่ดินทำกินในประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การขายที่ดิน หรือการเปลี่ยนมือที่ดินที่รัฐจัดให้เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง

6.2.4 ประเด็นปัญหาเชิงนโยบาย

จากการทบทวนการขายที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐในกรณีต่างๆ ทั้ง 6 กรณี ที่กล่าวมาข้างต้น มีการขายที่ดินทุกกรณี ถ้าหากเป็นพื้นที่ที่มีทัศนวิสัยงามก็จะขายเพื่อนำไปทำเป็นบ้านพักตากอากาศส่วนตัว หรือทำเป็นรีสอร์ท หากเป็นพื้นที่เกษตรกรรมโดยทั่วไป ก็จะเป็นพื้นที่เกษตรกรรมของผู้ครอบครองรายใหญ่ต่อไป

ประเด็นปัญหาเชิงนโยบายที่ก่อให้เกิดการขายที่ดินของสมาชิกนิคมและผลกระทบที่ตามมาสรุปได้ 5 ประการ ดังนี้

- ก) กฎและระเบียบในการจัดที่ดินทำกินของรัฐ
- ข) การสืบสภาพของนิคมสร้างตนเอง
- ค) การลงทุนของภาครัฐด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- ง) การขาดแคลนที่ดินสำรองเพื่อจัดให้กับราษฎรในอนาคต
- จ) กำไรเกินปกติจากการถือครองที่ดิน

โดยมีรายละเอียดดังนี้

ก. กฎและระเบียบในการจัดที่ดินทำกินของรัฐ

ในกรณีของนิคมสร้างตนเองนั้น เมื่อสมาชิกนิคมได้ปฏิบัติตามขั้นตอนต่างๆตามที่กฎหมายกำหนดครบถ้วน สมาชิกนิคมผู้นั้นจะได้รับหนังสือการทำประโยชน์ (น.ค.3) ซึ่งสมาชิกสามารถนำไปขอเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ แต่มีข้อแม้ว่าห้ามโอนภายในเวลา 5 ปี ถ้าหากผู้ซื้อเข้ามาซื้อที่ดินจากสมาชิกนิคมหลังจากนั้น ผู้ซื้อและผู้ขายก็ไม่มีข้อคิดแต่ประการใด แต่มีบางกรณีที่เกิดขึ้นหลังจากที่สมาชิกนิคมได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว สมาชิกนิคมได้ขายที่ดินที่ตนถือครองไปโดยไม่รอเวลา 5 ปีตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด ธุรกรรมการโอนในลักษณะนี้ถือว่าเป็น “การโอนลอย” ให้แก่ผู้ซื้อ การกระทำในอีกลักษณะหนึ่งคือการทำสัญญาเงินกู้ โดยมีที่ดินแปลงดังกล่าวค้ำประกันในราคาที่ยกจะขายไว้ล่วงหน้า

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ อาจสรุปได้ว่า “ช่องว่างทางกฎหมาย” เป็นกลไกสำคัญที่ส่งผลให้กลุ่มนายทุน หรือผู้ที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจสามารถใช้อิทธิพลในการเข้าถึงที่ดินที่รัฐมีความประสงค์ที่จะจัดให้กับคนจนหรือผู้ที่ไร้ที่ดินทำกิน การที่ผู้รับที่ดินในโครงการนิคมสร้างตนเองขายให้กับกลุ่มทุนอาจกล่าวได้ว่ารัฐได้นำที่ดินของรัฐมาพัฒนาให้แก่กลุ่มทุนโดยใช้ประชาชนที่ยากจนเป็นทางผ่าน ในขณะที่ในปัจจุบันพื้นที่สำรองของรัฐโดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ก็ใกล้ถึงจุดวิกฤติแล้ว

หากจะมีคำถามว่า ราษฎรในโครงการขายที่ดินมีความคิดหรือไม่ คำตอบก็คือว่า ไม่คิด คำถามต่อมาก็คือขายแล้วฐานะดีขึ้นหมดหนี้สินที่มีอยู่หรือไม่ จากศึกษาในเดือนธันวาคม 2553 พบว่า บางรายมีฐานะดีขึ้นอพยพไปประกอบอาชีพอื่น บางรายเมื่อเงินที่ขายหมดลงกลับมารับจ้างเป็นคนงานในที่ดินเดิม หรือเป็นเจ้าของที่ดินในโครงการพัฒนาในที่ดินเดิมที่ตนเองขายไป แต่ส่วนใหญ่ฐานะเหมือนเดิมหรือแย่กว่าเดิม

การขายที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐ ดูเหมือนว่าผู้กำหนดนโยบายในภาครัฐจะไม่ได้ให้ความสนใจ ทั้งๆที่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน อาจจะเป็นเพราะส่วนหนึ่งได้ถือครองอยู่ด้วย หรืออาจจะถือว่าเป็นสิทธิของประชาชนผู้ถือครองที่ดินที่ได้รับเอกสารสิทธิ์จากรัฐตามกฎหมายที่จะขาย ผู้ซื้อซึ่งเป็นกลุ่มทุนและกลุ่มการเมือง ก็ต่างถือว่าได้มาถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งอาจจะไม่มองผลกระทบต่อประเทศโดยรวม มองแต่ผลประโยชน์ส่วนตน รวมทั้งขาดกฎหมายการจำกัดการถือครองที่ดินจึงได้ซื้อสะสมไว้จำนวนมาก เพื่อเก็ง

กำไรขายต่อในอนาคต บางพื้นที่ได้มีการจัดสรรเพื่อสร้างชุมชนขึ้นใหม่ ราคาสูงจากเดิมมาก เช่นในกรณีของ นิคมสร้างตนเองลพบุรี ในขณะที่เดียวกันทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ ต่างมีนโยบายจัดที่ดินทำกินให้คน ยากจนหรือผู้ไร้ที่ดินทำกินทุกรัฐบาล ดูเหมือนว่าจะสวนทางกับข้อเท็จจริงที่ว่าจัดให้คนจน รัฐพัฒนาแล้วคน จนขายให้กลุ่มทุนหรือกลุ่มการเมืองก็ถือรัฐมีนโยบายพัฒนาให้กับกลุ่มทุนและกลุ่มการเมืองแอบแฝงอยู่

ในทางตรงกันข้าม โครงการจัดที่ดินที่สมาชิกของโครงการที่ไม่สามารถนำที่ดินไปขายต่อได้นั้น ได้แก่โครงการหุบกะพง ซึ่งมีหลักเกณฑ์และข้อบังคับในการดำเนินการดังนี้

(1) กรณีที่มีสมาชิกของโครงการนำที่ดินไปขายสิทธิให้แก่สมาชิกและบุคคลภายนอกให้ผู้ขายขาดจาก สมาชิกภาพของโครงการ ส่วนผู้ซื้อที่ดินหากมีความประสงค์จะเข้าอยู่อาศัยทำกินในที่ดินที่ซื้อไว้จริงก็ให้ถือ ปฏิบัติว่าเป็นผู้เช่าที่ดินของโครงการ โดยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการเช่าและปฏิบัติตามระเบียบกรมส่งเสริม สหกรณ์ ว่าด้วยการจัดสรรที่ดินหมู่บ้านสหกรณ์โครงการหุบกะพง พ.ศ. 2524 โดยอนุโลม แต่ผู้เช่าที่ดิน ดังกล่าวไม่ได้รับสิทธิให้เป็นสมาชิกของโครงการ

(2) กรณีผู้ได้รับการจัดสรรที่ดิน แต่ไม่ได้เรียกเป็นสมาชิกนำที่ดินไปขายสิทธิให้แก่บุคคลภายนอก ให้ ผู้ขายขาดจากสิทธิการเป็นสมาชิกของโครงการ หากต่อมาแสดงเจตนาจะเข้ามาทำการเกษตร จึงจะพิจารณาเป็น รายๆ ไป

(3) กรณีบุคคลภายนอกเข้ามาบุกรุกที่ดินของโครงการ หากเป็นผู้ยากจนจริงก็จะให้เช่าที่ดินทำกินราย ละ 1-2 ไร่

คำถามว่ารัฐทำไมจึงไม่แก้ไขกฎ ระเบียบ ในการจัดที่ดินของรัฐโครงการอื่นๆให้เป็นไปในลักษณะนี้

ข. การสิ้นสุดสภาพของนิคมสร้างตนเอง

ในกรณีของนิคมสร้างตนเองนั้น โดยข้อเท็จจริงแล้ว รัฐได้มีแนวคิดถึงการยกเลิกเพิกถอนนิคมสร้าง ตนเองมาตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) โดยระบุไว้ในมาตรการ การพัฒนา ในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติว่า “บทบาทการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองมิให้มีการ ขยายการเปิดพื้นที่ใหม่ แต่ให้ดำเนินการปรับปรุงนิคมที่มีอยู่แล้วให้สมบูรณ์ตามแผนและมอบให้จังหวัดรับไป ดูแลต่อไป” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2525) และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ มีมติเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ห้ามมิให้หน่วยงานจัดที่ดินต่างๆ ขยายพื้นที่ยกเว้นเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

ต่อมาเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2527 สภาผู้แทนราษฎรมีการประชุมครั้งที่ 1/2527 (สมัยวิสามัญ) เห็นชอบ กับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2528 ซึ่งมีข้อความที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดิน ดังนี้

“9 การเพิกถอนสภาพนิคมสร้างตนเองและสหกรณ์นิคม

ปรากฏว่าปีหนึ่งๆ รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการบริหารงานของนิคมสร้างตนเอง และ สหกรณ์นิคมโดยไม่มีการกำหนดแผนล่วงหน้าว่าจะเพิกถอนสภาพนิคมสร้างตนเองให้อยู่ในความดูแลของ

จังหวัดได้ในปีใด สำหรับสหกรณ์นิคมที่ควรกำหนดว่าจะให้เป็นสหกรณ์การเกษตรได้ในปีใด เพื่อให้นิคมต่างๆ เหล่านั้นช่วยตัวเองได้โดยไม่ต้องพึ่งทางราชการอย่างที่เป็นอย่างในปัจจุบัน รัฐบาลควรรับดำเนินการในเรื่องดังกล่าว”

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ 8/2530 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2530 ได้มีมติเห็นชอบมาตรการ 4 ข้อ ที่จะทำให้การประกาศสันภาพนิคมที่ได้ตั้งมาเป็นเวลานาน ทั้งนี้เพื่อมิให้สิ้นเปลืองงบประมาณของทางราชการคือ

1. ให้เร่งดำเนินการวางแผนแบ่งแปลงที่ดินและจัดคนเข้าครอบครองทำกินในที่ดินที่จัดให้โดยเร็ว
2. ให้เร่งดำเนินการจัดสาธารณูปโภค โดยให้มีมาตรฐานเทียบได้กับชุมชนใกล้เคียงที่ทางราชการจัดให้ หรือตามสมควรแก่สภาพแห่งท้องถิ่นนั้นๆ
3. เร่งรัดสมาชิกนิคมให้ปลูกสร้างบ้านเรือนที่มีความมั่นคง แข็งแรง เพียงพอที่จะเป็นที่อยู่อาศัยตามสมควรแก่ฐานะและความเป็นอยู่
4. เร่งรัดสมาชิกนิคมให้จัดทำที่ดินให้เกิดประโยชน์โดยเร็ว

นอกจากนี้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติยังได้เร่งรัดออกเอกสารสิทธิให้แก่สมาชิกนิคมโดยเร็ว และเร่งรัดการชำระหนี้ควบคู่กันไปด้วยเพื่อทำให้สมาชิกนิคมได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค3) รวดเร็วขึ้น

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ แผนแม่บทการถอนสภาพนิคมสร้างตนเอง เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2535 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2535) อย่างไรก็ตามได้มีความเห็นของสำนักงบประมาณว่า ในเรื่องการจัดสาธารณูปโภคนั้นควรให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเข้ามาช่วยเหลือกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อให้การเพิกถอนสภาพนิคมสัมฤทธิ์ผลเร็วกว่าแผนที่กำหนดไว้ (สำนักงบประมาณ, 2535)

หากเป็นไปตามแผนการเพิกถอนนิคมแล้ว นิคมสร้างตนเองลำตะคอง จะเพิกถอนในปีงบประมาณ 2546 แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มีผลการดำเนินการแต่อย่างใด และในปีงบประมาณ 2552 ยังคงมีงบประมาณดำเนินการอยู่

ก. การลงทุนของภาครัฐด้านโครงสร้างพื้นฐาน

จากที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ที่นำมาจัดให้กับราษฎรนั้น เป็นพื้นที่ป่าไม้ การลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยภาครัฐจึงมีจำนวนมาก เป็นที่น่าสังเกตว่าในพื้นที่โครงการจัดที่ดินทำกินที่ยังไม่สันสภาพ แต่ผู้ครอบครองที่ดินที่รัฐจัดให้ได้ขายที่ดินไปแล้ว มีกลุ่มทุนเข้ามาครอบครอง ภาครัฐยังมีงบประมาณที่ต้องเนื่องทุกปี อาจจะมีข้อโต้แย้งว่าไม่ว่าพื้นที่ส่วนใดของประเทศรัฐจะต้องลงทุนพัฒนา แต่ในสถานะที่ประเทศมีปัญหาเรื่องงบลงทุน และงบประมาณในการพัฒนา จำเป็นหรือไม่ที่ไปลงทุนในพื้นที่ๆ กลุ่มทุนเข้าครอบครอง ทำไมจึงไม่นำงบประมาณส่วนนี้ไปลงทุนในด้านที่จำเป็นมากกว่า และในพื้นที่ดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่งกลุ่มทุนได้ทิ้งไว้ไม่ได้ใช้ประโยชน์โดยมุ่งหวังในการเก็งกำไรเป็นหลัก อีกทางเลือกหนึ่งก็คือ ควรมอบการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ง. การขาดแคลนที่ดินสำรองเพื่อจัดให้กับราษฎรในอนาคต

ที่ดินที่นำมาจัดให้กับประชาชนส่วนใหญ่ในช่วงที่ผ่านมาคือที่ดินของรัฐโดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ เมื่อมีการเพิกถอนเป็นที่ดินทำกิน และจัดให้ประชาชน รัฐได้เข้าไปลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ต่อมาผู้ได้รับการจัดที่ดิน ได้ขายให้กับกลุ่มทุน พื้นที่โครงการจัดที่ดินทำกิน ภายใต้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ที่ยังมีได้สิ้นสภาพมีอยู่ประมาณ 6 ล้านไร่ กระจายอยู่ทั่วประเทศ นอกจากนี้ยังมีที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีกอย่างน้อย 50 ล้านไร่ ที่ไม่สามารถซื้อ-ขาย ได้ ก็ยังมีการซื้อขาย โดยเห็นได้จากการเพิกถอนสิทธิ์ผู้ครอบครองที่ดินที่กระทำผิดเงื่อนไขของภาครัฐ รวมทั้งมีกระแสเรียกร้องให้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมีการซื้อ-ขายได้มาตลอดเวลา

ภายใต้นโยบายของรัฐในเรื่องที่ดินทำกิน จึงมีแนวโน้มว่าจะต้องมีการเพิกถอนที่ดินของรัฐอีกจำนวนหนึ่งจากพื้นที่ป่าไม้ มาจัดเป็นที่ดินทำกิน โดยเฉพาะพื้นที่ในเขตป่าไม้ที่มีราษฎรจำนวน 486,000 คน ทำกินอยู่ในเนื้อที่ 8.5 ล้านไร่ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รายงานไว้ในปี 2551 หากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนี้ก็คือรัฐมีนโยบายและดำเนินการจัดที่ดินไปอย่างต่อเนื่อง ในเวลาเดียวกัน ผู้รับที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐก็ขายไปสู่กลุ่มทุน โดยเฉพาะในพื้นที่ๆเหมาะสมต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เช่น บริเวณลำตะคอง ที่ใกล้เคียงกับอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ซึ่งปัจจุบันได้เปลี่ยนการครอบครองและการใช้ที่ดินจากพื้นที่เกษตรกรรมไปเป็นรีสอร์ท สนามกอล์ฟ โรงแรม เป็นจำนวนมาก จึงเป็นการนำที่ดินของรัฐมาพัฒนาให้แก่กลุ่มทุนโดยใช้ประชาชนที่ยากจนเป็นทางผ่านโดยที่พื้นที่สำรองของรัฐในปัจจุบัน โดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ก็ถึงจุดวิกฤติแล้ว

ด้วยเหตุที่ว่าที่ดินมีจำนวนคงที่ แต่ประชากรเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ในกรณีของประเทศไทยนั้น man-land ratio ลดลงจาก พ.ศ. 2504 ซึ่งเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ที่มี ratio 12.11 ไร่ต่อคน ลดเหลือ 5.06 ไร่ต่อคน ในปี 2551 และ ratio นี้ จะลดลงอย่างต่อเนื่องในอนาคต (ตารางที่ 6.1)

ตารางที่ 6.1 อัตราส่วนของคน : ที่ดิน

ปี	ประชากร ¹⁾	ที่ดินทั้งประเทศ (320.7 ล้านไร่) (ไร่/คน) ²⁾	ที่ดินเหมาะสมต่อการเกษตร (168.6 ล้านไร่) ไร่/คน ³⁾
2504	26.48	12.11	6.36
2510	32.47	9.87	5.19
2515	38.36	8.36	4.39
2520	44.27	7.24	3.81
2525	48.84	6.56	3.45
2530	53.87	5.95	3.13
2535	57.79	5.55	2.92
2540	60.82	5.27	2.77
2545	62.79	5.10	2.68
2550	63.04	5.09	2.67
2551	63.38	5.06	2.66

ที่มา : 1. กรมการปกครอง (2551ข, 2552), 2. กรมแผนที่ทหาร (2521) , 3. กรมพัฒนาที่ดิน (2531)

ในการจดทะเบียนคนจน ในปี 2547 มีผู้ต้องการที่ดินทำกินจำนวนมากถึง 3.9 ล้านราย (กรมการปกครอง, 2551ก) ในส่วนผู้เช่าที่ดินนั้น สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2551) รายงานว่าในปี 2549 มีจำนวนมากถึง 23.95 ล้านไร่ จังหวัดที่มีการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรสูงสุดนั้นคือจังหวัดนครราชสีมา จำนวน 1.65 ล้านไร่ รองลงมาคือจังหวัดนครสวรรค์ จำนวน 1.54 ล้านไร่ ในขณะที่เดียวกันได้มีปัญหการเช่าที่ดินของเกษตรกรเกิดขึ้นที่อำเภอ ผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่นายหน้าเช่าที่ดินจากบริษัทเจ้าของที่ดินจำนวน 1,400 ไร่ ได้แจ้งให้ชาวนาที่เช่าที่นาทำอยู่ในปัจจุบันว่าจะยกเลิกให้เช่าในปี 2511 คืออีก 2 ปีข้างหน้า (มติชนรายวัน วันที่ 22 พฤษภาคม 2552) ส่วนผู้ไร้กรรมสิทธิ์ คือผู้ที่ทำกินอยู่ในเขตป่าไม้ ซึ่งในปี 2551 มีการรายงานว่ามีอยู่จำนวน 480,426 ราย ในเขตป่าไม้จำนวน 8.5 ล้านไร่ นอกจากนี้ยังมีผู้เช่าทำกินในที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งดูแลโดยกระทรวงมหาดไทย และที่ราชพัสดุ ซึ่งดูแลโดยกรมธนารักษ์อีกจำนวนหนึ่ง ข้อมูลเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการถือครองที่ดินของประเทศในปัจจุบัน

ประเด็นการไร้ที่ดินทำกิน การเช่าที่ดิน การไร้กรรมสิทธิ์ นั้นจะปฏิเสธไม่ได้ว่าไม่มีส่วนเชื่อมโยงกับการครอบครองที่ดินจำนวนมากของกลุ่มทุน และกลุ่มการเมืองในโครงการจัดที่ดินทำกินของรัฐจะเห็นได้จากจำนวนผู้ไร้ที่ดินทำกินและการเช่าที่ดินเพิ่มขึ้นรวมทั้งการบุกรุกที่ดินของรัฐ ในขณะที่ที่ดินที่ถือครองโดยกลุ่มทุนและกลุ่มการเมืองมีจำนวนมาก คำถามที่มีอยู่คือเกษตรกรในโครงการจัดที่ดินของรัฐ ขายที่ดินแล้วไปไหน ไปประกอบอาชีพอะไร มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเช่าทำกินในพื้นที่ป่าไม้หรือที่สาธารณประโยชน์ ตลอดจนที่ราชพัสดุอีกหรือไม่

จ. กำไรเกินปกติจากการถือครองที่ดิน

ที่ดินเป็นปัจจัยหลักในการผลิต มีความหมายและการใช้ประโยชน์หลายประการ³ เป็นทั้ง ทุน ปัจจัยการผลิต เป็นทรัพย์สิน เป็นสิ่งแสดงความมั่นคงในการดำรงชีวิต เป็นสิ่งแสดงความมั่งคั่ง เป็นต้น การถือครองที่ดินของบุคคลแต่ละกลุ่มจึงมีความหมายที่แตกต่างกันออกไป การถือครองที่ดินหมายความว่าสิทธิต่างๆ ที่บุคคลมีต่อที่ดิน สิทธิดังกล่าวรวมถึงสิทธิในการใช้และ/หรือสิทธิในการเป็นเจ้าของ การถือครองที่ดินจึงเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐศาสตร์และกฎหมายที่กำหนดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิในการใช้และควบคุมที่ดินดังที่ ไชยงค์ ชูชาติ (2520: 1) ได้กล่าวไว้ว่า “ระบบการถือครองที่ดิน จะเป็นเครื่องชี้บอกถึงความเจริญก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจของประเทศและประชาชน และระบบการถือครองที่ดินนี้เองยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกระจายรายได้ของคนกลุ่มต่างๆ ขาดความเป็นธรรมและไม่มีความเสมอภาคด้วย” ซึ่งความเป็นธรรมและความเสมอภาคจะเกิดขึ้นได้นั้น ภาครัฐจะต้องมีบทบาทในการควบคุม กำกับ และดูแลอย่างจริงจัง กรณีนี้เห็นได้จากกำไรเกินปกติที่เกิดขึ้นในโครงการนิคมสร้างตนเองลำตะคอง

³ Eren (1974) ได้ให้ความหมายของที่ดินไว้ 9 ประการ คือ 1. พื้นผิวโลก 2. ธรรมชาติ 3. แหล่งพันธุกรรม 4. ปัจจัยการผลิต 5. สินค้า

6. พักผ่อนหย่อนใจ 7. สถานທີ່ 8. ทรัพย์สิน และ 9. ทุน

เมื่อพิจารณาถึงการถือครองที่ดินที่เป็นประเด็นสำคัญต่อความเป็นธรรมและความเสมอภาคของประชาชนแล้ว มีข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่าปัญหาดังกล่าวที่ชัดเจนคือมีจำนวนผู้ไร้ที่ดินทำกิน ผู้เช่าที่ดิน และผู้ไร้กรรมสิทธิ์จำนวนมาก และในทางตรงกันข้ามมีข้อมูลจากกลุ่มการเมืองที่มีการถือครองที่ดินจำนวนมาก เช่น คณะรัฐมนตรีคณะหนึ่งถือครองที่ดินรวมกันทั้งหมด 5,800 ไร่ มีมูลค่าสูงถึง 10,000 ล้านบาท ข้อมูลดังกล่าวอาจจะไม่สะท้อนถึงความเป็นธรรมและความเสมอภาคมากนัก แต่ข้อมูลที่แจ้งต่อ ป.ป.ช. ที่เปิดเผยต่อสาธารณะระบุว่า กลุ่มทุนและกลุ่มการเมืองมีการถือครองที่ดินในเขตจัดที่ดินของรัฐที่รัฐได้ลงทุนให้กับคนยากจนหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐหรือพื้นที่อื่นๆ จำนวนหนึ่ง นอกจากนี้นักการเมืองบางรายได้ระบุว่าถือครองที่ดินในชนบทโดยมีหลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท. 5) เท่านั้น จึงมีคำถามว่าโดยอาชีพแล้วไปหักล้างถางพงและจับจองที่ดินเหล่านั้นได้อย่างไร การตรวจสอบจากภาครัฐในกรณีเช่นนี้มีน้อยมาก ถึงแม้ว่าจะมีบ้างเป็นบางกรณีที่มีผลมาจากความขัดแย้งทางการเมือง แต่ขาดความต่อเนื่องและสาธารณะไม่เคยรับทราบความก้าวหน้าในการดำเนินการ เช่นกรณีบุกรุกที่ดินของรัฐในหลายพื้นที่ ที่การสอบสวนเพื่อดำเนินคดียุติลงหรือเงียบหายไป จะปรากฏอยู่ในสื่อต่างๆ เท่านั้น

ความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากกำไรเกินปกติในเทคนิคสร้างตนเองลำตะคองจะเห็นได้จากราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ที่ ประกาศใช้เมื่อ วันที่ 29 ธันวาคม 2551 ของกรมธนารักษ์

ในท้องที่ตำบลวังไทร อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา โชน-บล็อก 02V มีราคาประเมินดังนี้

- ที่ดินติดถนนในโครงการนิคมสร้างตนเอง ลำตะคอง ไร่ละ 160,000 บาท
- ที่ดินติดถนน ซอย ทาง ไร่ละ 120,000 บาท

ส่วนในท้องที่ตำบลหนองสาหร่าย นอกเขตเทศบาลเมืองปากช่อง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา โชน 03H และ 03N มีราคาประเมินฯ ดังนี้

- ที่ดินติดถนนในโครงการนิคมสร้างตนเอง ลำตะคอง ไร่ละ 500,000 บาท
- ที่ดินติดถนน ซอย ทาง ไร่ละ 280,000 บาท
- ที่ดินติดถนนในโครงการรีสอร์ทบ้านปลายฟ้าซึ่งอยู่ในเทคนิคสร้างตนเองลำตะคอง ไร่ละ 1,000,000 บาท
- ที่ดินติดถนนในโครงการรีสอร์ททรัพย์เศรษฐีการ์เด็นท์ ซึ่งอยู่ในเทคนิคสร้างตนเอง ลำตะคอง ไร่ละ 800,000 บาท

เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างราคาที่ดินในตำบลหนองสาหร่ายที่โครงการรีสอร์ทขายไร่ละ 1 ล้านบาทกับราคาที่ดินติดถนนในโครงการนิคมสร้างตนเอง ราคา 500,000 บาท แล้วราคาจะต่างกันไร่ละ 500,000 บาท แต่ถ้าเปรียบเทียบกับที่ดินในซอยที่มีราคา 280,000 บาทแล้ว จะต่างกันไร่ละ 720,000 บาท จึงทำให้เห็นกำไรเกินปกติ (economic rent) เกิดขึ้นอย่างชัดเจน

6.2.5 ข้อเสนอ

จากประเด็นปัญหาเชิงนโยบายดังที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนมือการครอบครองที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐทุกรูปแบบ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงมีข้อเสนอรวม 8 ประการดังต่อไปนี้

ก. การกำหนดนโยบายจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ด้อยโอกาส จะต้องพิจารณา รวมไปถึงยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดินด้านอื่นๆด้วย ดังที่ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2551) ได้เสนอไว้รวม 4 ยุทธศาสตร์ คือ (1) ด้านการรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน (2) ด้านการใช้ที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรม (3) ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาส และ (4) ด้านบริหารจัดการที่ดิน เหตุผลที่สำคัญก็คือ หากจะพิจารณาแต่เพียงด้านเดียวจะกระทบกับด้านอื่นๆ โดยเฉพาะการขาดแคลนที่ดินสำรองของรัฐที่จะนำมาจัดให้กับประชาชน เพราะพื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบันต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ หากนำพื้นที่ป่าไม้ที่ยังเหลืออยู่มาจัดให้กับประชาชน จะเกิดปัญหาทางด้านระบบนิเวศจะมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของประเทศในอนาคต

ข. นอกเหนือจากข้อเสนอที่ไม่ควรนำพื้นที่ป่าไม้มาจัดให้กับประชาชนแล้ว พื้นที่สงวนหวงห้ามอื่นๆของรัฐก็ควรเก็บรักษาไว้เช่นกัน ทางออกในการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสก็คือการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น ดำเนินการแทน ธนาคารที่ดินที่จัดตั้งขึ้นควรมีหน้าที่ จัดหาที่ดินที่เหมาะสมกับการเกษตรให้กับผู้ด้อยโอกาสได้เช่า เช่าซื้อ และซื้อ เพื่อทำการเกษตร การเช่าซื้อและซื้อจะเป็นการผ่อนส่งในระยะยาว มีดอกเบี้ยต่ำ ที่ดินเหล่านี้จะคุ้มครองไว้เพื่อการเกษตร ผู้ครอบครองที่ดินสามารถขายคืนให้กับธนาคารที่ดินได้

ค. ควรเร่งรัดการสืบสภาพนิคมสร้างตนเองและสหกรณ์นิคมที่กำหนดไว้ตามแผนแม่บท เพราะนิคมสร้างตนเองหลายแห่งได้พ้นกำหนดการสืบสภาพมาแล้ว เช่น กรณีนิคมสร้างตนเองลำตะคองซึ่งมีแผนสืบสภาพมาตั้งแต่ พ.ศ. 2546 และสมาชิกนิคมได้ขายที่ดินที่รัฐจัดให้ไปแล้วจำนวนมาก เพื่อลดงบประมาณบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานและงบประมาณของหน่วยงาน แล้วนำงบประมาณส่วนนี้ไปดำเนินการด้านอื่นหรือพื้นที่อื่น ส่วนการบำรุงรักษาควรมอบโครงการพื้นฐานให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามารับผิดชอบต่อไป

ง. ควรจัดทำระบบข้อมูลผู้ที่เคยได้รับการจัดสรรที่ดินของรัฐจากทุกหน่วยงาน และออกกระเบียบว่าหากเคยได้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐไปแล้ว เมื่อขายไป จะไม่มีการจัดสรรให้อีกไม่ว่าจะบุกรุกเข้าทำกินในพื้นที่ของรัฐประเภทใดก็ตาม

จ. หน่วยงานจัดที่ดินจะต้องติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตโครงการอย่างเคร่งครัด หากไม่มีการทำประโยชน์จะต้องใช้มาตรการที่มีอยู่ตามกฎหมาย เพื่อเปลี่ยนให้ผู้ที่ที่ดินทำกินรายอื่นเข้ามาแทน

ฉ. ควรมีการศึกษาการเก็บภาษีการซื้อขายที่ดินของรัฐที่จัดให้กับประชาชนในอัตราที่สูงกว่าปกติ ถ้าหากมีการขายออกไป

ช. ก่อนมีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน รัฐควรกำหนดแนวทางซื้อคืนที่ดินในโครงการที่จัดให้ประชาชน ถ้าหากผู้ครอบครองรายเดิมต้องการขาย แล้วนำมาแบ่งเป็นแปลงให้เล็กลงจัดให้กับผู้ด้อยโอกาสเข้าทำกิน

ข. หากมีกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการนำที่ดินของรัฐมาจัดให้กับราษฎรแล้ว ควรมีการออกเอกสารสิทธิในรูปโฉนดชุมชนเพื่อป้องกันการขายที่ดินของรัฐ

6.3 กรณีศึกษาการใช้สิทธิพลเข้าครอบครองมรดกของชาติ

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีการใช้สิทธิพลของกลุ่มบุคคลที่มีความเข้มแข็งทางการเมืองและเศรษฐกิจเข้ายึดครองทั้งพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตลอดจนพื้นที่ที่มีทัศนียภาพที่สวยงาม เช่น เกาะ ชายทะเล และภูเขา ที่รัฐได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร และรักษาระบบนิเวศของประเทศให้อยู่ในสภาพสมดุล โดยมีการประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับรวมทั้งมีมติคณะรัฐมนตรีจำนวนมาก เพื่อสงวนคุ้มครองพื้นที่เหล่านี้เอาไว้เพื่อเป็นทรัพย์สินสมบัติแห่งรัฐหรือมรดกของชาติเป็นการถาวร แต่ได้มีการเข้าครอบครองโดยสิทธิพลจากกลุ่มบุคคลที่มีความเข้มแข็งทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจเข้ายึดครอง จำนวนมากสร้างความไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับสังคมโดยรวม รายงานนี้จะครอบคลุมถึงประเด็นสำคัญ 6 ประการคือ

1. ความหมายและที่มาของผู้มีสิทธิพล
2. ตัวอย่างนโยบายที่นำไปสู่การใช้สิทธิพลในการครอบครองที่ดิน
3. กฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการสงวนคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้

ภูเขา ชายทะเล และเกาะ

4. แบบแผนการครอบครองที่ดิน (ส.ค 1) : เครื่องมือในการใช้สิทธิพลในการครอบครองที่ดิน
5. กรณีตัวอย่างในการใช้สิทธิพลเข้าครอบครองมรดกของชาติ
6. สรุป และข้อเสนอแนะ

6.3.1 ความหมายและที่มาของผู้มีสิทธิพล

ก่อนที่จะได้กล่าวถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในกรณีต่างๆ นั้น ได้ทบทวนความหมายและที่มาของผู้มีสิทธิพลในการครอบครองมรดกของชาติดังต่อไปนี้

ป.ป.ป (2538) ได้รายงานผลการวิจัยเรื่องปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านสิทธิพลและอำนาจแฝงไว้ดังนี้

“(1) ความหมายของผู้มีสิทธิพลและอำนาจแฝง หมายถึงบุคคลแต่ละกลุ่มบุคคล 4 กลุ่ม ที่ใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมชี้นำหรือทำให้เกิดผลประโยชน์แก่ตนเองและผู้อื่น ได้แก่

(1.1) เจ้าหน้าที่ของรัฐ

(1.1.1) เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น คือ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน

(1.1.2) ข้าราชการจากส่วนกลางที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค คือ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

(1.1.3) ข้าราชการส่วนภูมิภาค

(1.2) นักการเมือง

(1.2.1) นักการเมืองท้องถิ่น คือ สมาชิกสภาจังหวัด และหัวหน้า

(1.2.2) นักการเมืองระดับชาติ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(1.3) กลุ่มผลประโยชน์

(1.3.1) กลุ่มมวลชนที่บุกรุกที่ดินของรัฐ

(1.3.2) องค์กรเอกชนที่สนับสนุนให้มีการบุกรุกป่า

(1.4) **นักธุรกิจ** อาศัยผู้ที่มีอำนาจช่วยผลักดันให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดย

ตลาดเคลื่อนหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(2) การเข้ามามีอิทธิพล ใช้อำนาจแฝงในการออกเอกสารสิทธิ

(2.1) เข้ามามีบทบาทเป็นผู้นำกลุ่มชุมชนในการร้องเรียนหรือต่อรองเพื่อให้ได้ผลประโยชน์

(2.2) ใช้อำนาจมืดในการข่มขู่เจ้าหน้าที่ ให้ใช้อำนาจ/กฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของตน

(2.3) เป็นเครื่องมือของนักการเมืองและอำนาจนักการเมืองมาต่อรอง เจริญ

(3) การเข้ามามีอิทธิพลโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย

(3.1) อาศัยช่องว่างของกฎหมาย เช่น มีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับ และใช้ดุลพินิจวินิจฉัยในการตีความเพื่อประโยชน์แก่ตนและพรรคพวก

(3.2) อาศัยการปล่อยปละละเลยของเจ้าหน้าที่ เข้าไปครอบครองที่ดินของรัฐ ที่ละคนสองคน แล้ว เพิ่มจำนวนเป็นกลุ่มชนมากพอที่จะมีอำนาจต่อรอง และอาศัยอำนาจทางการเมือง เพื่อทำให้สิ่งที่ผิด ให้กลายเป็นสิ่งที่ถูก

(4) ปัญหาด้านผู้มีอิทธิพลและอำนาจแฝงมีความสัมพันธ์กับการทุจริตและประพฤตินิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(4.1) อิทธิพลของผู้บุกรุกและผู้ขอเอกสารสิทธิในที่ดินมีความสัมพันธ์กับการทุจริตประพฤตินิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยที่ตำแหน่งหน้าที่การงาน ความมีชื่อเสียงและทรัพย์สินของผู้บุกรุกที่ดินของรัฐไม่มีความสัมพันธ์กับการทุจริตและประพฤตินิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยตรง เพราะผู้ที่บุกรุกที่ดินของรัฐนั้นจะมีทุกอาชีพทุกระดับชั้น ไม่ว่าจะมีความรู้หรือไม่มี หรือมีความรู้สูงเพียงใด หรือประกอบอาชีพใดๆ ก็ตาม ต่างก็สามารถมีพฤติกรรมบุกรุกที่ดินของรัฐได้ทั้งสิ้น นอกจากนี้ผู้มีอิทธิพลและอำนาจแฝงส่วนใหญ่จะไม่ใช่ผู้ดำเนินการบุกรุกด้วยตนเอง แต่เป็นเพียงผู้สนับสนุนเป็นนายทุน หรือเป็นผู้อยู่เบื้องหลังเท่านั้น แต่ตำแหน่งหน้าที่การงาน ความมีชื่อเสียงและทรัพย์สินของผู้ขอเอกสารสิทธิในที่ดินหรือผู้มีชื่อในเอกสารสิทธิในที่ดินต่อมานั้นมีความสัมพันธ์กับการทุจริตและประพฤตินิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ทั้งนี้เพราะ

เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติได้มีความเกรงกลัวในอิทธิพล อำนาจหน้าที่การงาน อำนาจนอกกฎหมาย และความปลอดภัยของตน ทั้งร่างกายชีวิตตำแหน่งหน้าที่การงาน แต่ก็ยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนได้ตกอยู่ภายใต้อำิสสินจ้างและผลประโยชน์มิชอบด้วยกฎหมาย และบางคนได้กระทำไปเพราะความเกรงใจ

(4.2) ความเกรงใจและความเกรงกลัวผู้บังคับบัญชาที่มีความสัมพันธ์กับการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เนื่องจากผู้บังคับบัญชาเป็นผู้บริหารงานทั้งหมด รวมทั้งการอำนวยความสะดวกและการบริหารงานบุคคลด้วย ดังนั้นเมื่อผู้บังคับบัญชาสั่งการ ขอความร่วมมือในสิ่งใดมาเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติก็ต้องดำเนินการให้ ไม่ว่าการนั้นจะชอบด้วยหลักความเป็นธรรม หลักกฎหมายหรือไม่ก็ตาม หากไม่ดำเนินการหรือดำเนินการให้ไม่สำเร็จเป็นที่พอใจของผู้บังคับบัญชาแล้ว อนาคตในชีวิตราชการก็อาจจะสิ้นไปไม่มีความเจริญในหน้าที่การงาน หรือถูกกลั่นแกล้งโยกย้ายไม่เป็นธรรม เพราะอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้ง โยกย้ายการพิจารณาความดีความชอบนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาทั้งสิ้น ด้วยอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติส่วนใหญ่จึงได้เกิดความเกรงกลัว และเกรงใจ ซึ่งเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนจำจะต้องทำการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เพื่อรักษาตัวรอดเฉพาะหน้า โดยไม่คำนึงถึงปัญหาของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่จะติดตามมาในภายหลัง”

ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา (2544) ได้รายงานความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่ก่อให้เกิดอิทธิพลในการยึดครองมรดกของชาติในพื้นที่อำเภอวังน้ำเขียวไว้ดังนี้

“ชาวบ้านส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับเจ้าแก้ว หรือนายทุนผู้ออกเงินให้กู้ หรือให้ปัจจัยการผลิต เช่น เมล็ดพันธุ์พืช อาหารและยา เป็นที่พึ่งของชาวบ้านยามเจ็บป่วย กลุ่มนายทุนหรือเจ้าแก้วส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่บ้านศาลเจ้าพ่อ ซึ่งเป็นชุมชนที่ตั้งของเทศบาล เป็นแหล่งธุรกิจการค้า เป็นศูนย์กลางการกระจายสินค้าไปสู่หมู่บ้านในพื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว เป็นศูนย์รวมของแหล่งทุนของเกษตรกรชาวไร่ในพื้นที่ มีความสัมพันธ์กันในเชิงธุรกิจ และเป็นลักษณะเครือข่ายอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นมานานมากกว่าสามทศวรรษแล้ว ตั้งแต่กลุ่มเจ้าแก้วเริ่มเข้ามาในช่วงปี 2510 ซึ่งถือเป็นระยะเวลาที่ยาวนานที่ทำให้ชาวบ้านพึ่งพานายทุนมาโดยตลอด เพราะว่าทุนที่เกษตรกรมองเป็นหลักคือเงิน และกลุ่มเจ้าแก้วสามารถตอบสนองความต้องการของชาวไร่ได้ทั้งในเรื่องของปัจจัยการผลิต เช่น เมล็ดพันธุ์ เงินทุน ปุ๋ยเคมี ยาฆ่าแมลง ยาคุมหญ้า บริการรถไถ ไร่ รถหยอด เครื่องฉีดยาคุมหญ้า นอกจากสิ่งเหล่านี้ยังให้ความช่วยเหลือในเรื่องปัจจัยในการดำรงชีพของเกษตรกรด้วย เช่น ข้าวสาร อาหารแห้ง ของใช้ในครัวเรือน ตลอดจนการเจ็บไข้ได้ป่วยของลูกหลาน หรือคนในครอบครัว โดยเฉพาะกับกลุ่มชาวไร่ข้าวโพด ส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของเจ้าแก้ว ทั้งในเรื่องปัจจัยการผลิต เรื่องของราคา เรื่องของการตลาด เช่น นาย ก. เป็นลูกไร่ เจ้าแก้ว ข. เมื่อนาย ก. ไปเอาทุนจากเจ้าแก้ว ข. มาแล้วทำไร่ข้าวโพดได้เท่าไรก็ทำตาม จะต้องขายผลผลิตทั้งหมดให้กับเจ้าแก้ว ข. เท่านั้น ถ้าไปขายให้เจ้าแก้วคนอื่นแล้วนำเงินมาใช้หนี้ให้กับเจ้าแก้ว ข. ก็ได้ แต่ครั้งต่อไปจะไปเอาปัจจัยทางการผลิต หรือพึ่งพาเรื่องอื่นๆ จากเจ้าแก้ว ข. อีกไม่ได้ รวมถึงเจ้าแก้วคนอื่นๆ ด้วย เพราะเจ้าแก้วคนอื่นก็ไม่ไว้ใจเช่นกัน

ดังนั้นทำให้ชาวไร่ในพื้นที่ต้องมีความซื่อสัตย์ ให้เป็นที่ไว้วางใจของเจ้าแก้วจึงจะได้รับการยอมรับและให้เป็นลูกไร่ได้

อำนาจที่มาจากอุปถัมภ์ คือ เจ้าแก้ว ที่ตามเข้ามาหรืออยู่ใน บริเวณอำเภอข้างเคียงเช่น อำเภอบึงขัง อำเภอปากช่อง ที่ส่งเงินเข้ามา จะมีคนกลางเข้ามา มีทั้งที่เป็นนายหน้าในหมู่บ้าน หรือผู้นำในหมู่บ้านเอง กลุ่มนี้จะให้เงินลงทุนกับพวกชาวไร่ และท้ายที่สุดเมื่อมีปัญหาเรื่องหนี้สินที่ชาวบ้านไม่สามารถชำระหนี้ได้ ชาวบ้านก็ต้องขายที่ดินเพื่อชำระหนี้ หรือ ไม่ก็ถูกเจ้าแก้วยึดที่ดิน

อย่างไรก็ตามกลุ่มเจ้าแก้วก็ไม่ได้รวยกันทุกคน บางรายต้องล้มละลายและเลิกอาชีพเจ้าแก้วไป แต่บางส่วนมีวิริยจัดการดี มีเส้นสายดี มีเครือข่ายความสัมพันธ์ดี ก็ยังเป็นเจ้าแก้วอยู่ทุกวันนี้ แล้วก็สร้างฐานอำนาจทางการเมืองด้วย ทั้งการเมืองในระดับท้องถิ่น จนกระทั่งถึงการเมืองในระดับชาติ

ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์เป็น ส.ป.ก. 4-01 มีข้อจำกัดที่สามารถเอาไปเป็นหลักฐานในการกู้เงินในระบบได้ เพราะฉะนั้นเวลาจะลงทุนในการผลิต ทำไร่ จำเป็นต้องไปหาเจ้าแก้วเพราะเจ้าแก้วมีเงินและเจ้าแก้วเองก็ต้องเอาหลักฐาน/โฉนดที่มีอยู่ ไปเอาเงินมาจากธนาคารมาเพื่อจะปล่อยเงินกู้ให้กับชาวไร่ ดังนั้นดอกเบี้ยก็จะแพงๆ ที่กู้มาจากธนาคารก็มีดอกเบี้ยระดับหนึ่งแล้วพอไปถึงเจ้าแก้ว เจ้าแก้วก็ปล่อยเงินให้ชาวบ้านคิดดอกเบี้ยร้อยละ 5-10 ต่อเดือน ในยุคแรกๆ ปัจจุบันอยู่ระหว่างร้อยละ 3-5 ต่อเดือน ผู้ที่ต้องรับภาระหนักคือ เกษตรกรที่ต้องทำไร่ และขายผลผลิตให้เจ้าแก้ว ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งว่าทำไมกระบวนการเป็นหนี้สินและการสูญเสียที่ดินของชาวบ้านมีมาอย่างต่อเนื่อง แต่ในขณะนี้กระบวนการสะสมทุน และบารมีของคนที่มีโอกาสกว่า เช่น เจ้าแก้วจึงมีมากและยิ่งมากขึ้น”

สุรินทร์ พิภูมทอง (2544) ได้กล่าวถึงการบุกรุกที่ดินในการปกครองดูแลใช้ประโยชน์ของกระทรวงกลาโหมและเหล่าทัพไว้ว่า สามารถแบ่งกลุ่มผู้บุกรุกได้ 3 กลุ่มคือ

“(1) กลุ่มที่มีที่อยู่อาศัยก่อนประกาศหวงห้าม คนกลุ่มนี้ในวันที่ประกาศนั้นเขาอยู่ในที่ดินของเขาอยู่แล้ว ถือว่าเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์โดยชอบ เพราะการสงวนหวงห้ามเป็นการสงวนหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่า ฉะนั้นที่ดินที่มีผู้ครอบครองใช้ประโยชน์อยู่ก่อนไม่ใช่ที่รกร้างว่างเปล่าจึงมิใช่ที่สงวนหวงห้ามแต่อย่างใด แต่คนเหล่านี้ก็ขยายพื้นที่ออกมาในพื้นที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งได้กลายเป็นที่สงวนหวงห้ามไปแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากมีลูกหลานแยกครอบครัวต้องการที่ดินทำกินเพิ่มก็บุกรุกที่สงวนหวงห้าม

(2) กลุ่มที่เข้ามาอยู่ภายหลังประกาศหวงห้าม คนกลุ่มนี้ถือว่าไม่มีสิทธิ์ในที่ดิน แต่ต้องการที่อยู่อาศัยทำกินเข้ามาบุกรุกหักร้างทางพง ก่อสร้างบ้านเรือน เรือกสวน ไร่นา

(3) กลุ่มผู้ลงทุน (นายทุน) และเกษตรกรรายใหญ่ คนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะมีได้เข้าไปอยู่ในพื้นที่ และไม่ได้เป็นผู้ทำการเกษตรด้วยตนเอง หากเป็นแต่ผู้มีเงินมากเข้าครอบครองโดยวิธีเข้าจับจองโดยตรงบ้าง กว้านซื้อที่ดินมือเปล่าบ้าง ที่ดินที่มีการแจ้งครอบครอง (ส.ค.1) ที่ดิน น.ส.3 บ้าง ส่วนมากกว้านซื้อที่ดินมือเปล่าซึ่งมีหลักฐานเพียงใบเสร็จรับเงินภาษีบำรุงท้องที่ (ภบท.) เมื่อรวมแปลงใหญ่แล้ว ก็ดำเนินการออก น.ส.3 บางรายก็เป็นคนที่อยู่พื้นที่จับจองที่ดินด้วยตนเองในฐานะที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านบ้าง เป็นผู้มีอิทธิพลบ้าง

นอกจากนี้ยังมี กลุ่มผู้สนับสนุน การบุกรุกที่ดินจะดำเนินการไม่ได้เป็นอันขาดถ้าไม่มีผู้สนับสนุน ซึ่งสามารถแบ่งได้ 4 กลุ่มคือ

(1) ข้าราชการกองทัพบกเอง ซึ่งเป็นกลุ่มที่ทำให้เกิดการบุกรุกมากที่สุด ถ้ากลุ่มนี้ในอดีตเห็นความสำคัญของที่ดินของกองทัพบก และดำเนินการตามระเบียบคำสั่งของกองทัพบกอย่างเคร่งครัด เต็มความสามารถแล้ว เชื่อได้ว่าไม่มีการบุกรุกเป็นอันขาด กลุ่มนี้ยังอาจเป็นผู้ชักชวนหรืออนุญาตให้ราษฎรเข้ามาอยู่อาศัยทำกินจนเป็นชุมชน หมู่บ้าน ตำบล และไม่สามารถที่จะจัดการใดๆได้ บางรายยังอาจทำหน้าที่เป็นนายหน้าซื้อขายที่ดินเสียเอง

(2) กลุ่มนายทุน และผู้ลงทุน เป็นกลุ่มที่ทำการกว้านซื้อที่ดิน ทั้งที่ดินมือเปล่าและมีเอกสารสิทธิ์ เพื่อรวมเป็นแปลงใหญ่แล้วใช้สิทธิพลออกเอกสารสิทธิ์ บางราย ก็ทำการบุกรุกโดยตรง โดยให้ราษฎรผู้ยากจนในฐานะลูกไร่ดำเนินการ

(3) กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นและระดับชาติ กลุ่มนี้จะเป็นผู้ทราบดีว่าตรงไหนที่ยังไม่มีเจ้าของ ตรงไหนที่ดินใครจับจอง เป็นกลุ่มที่มีนายหน้าค้า-ขายที่ดิน เป็นผู้รวบรวมที่ดินที่ชาวบ้านถือครองมือเปล่า มาออกใบเสียภาษีบำรุงท้องที่แล้วรวมเป็นแปลงใหญ่ขายให้กับกลุ่มที่ 2 หรือเอาไว้เอง จับจองเอง บางรายมีที่ดินเป็นพันๆไร่ บางรายจะมีลูกไร่เป็นร้อยครอบครัว

(4) เจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมืองจะเกี่ยวข้องในการออกเอกสารสิทธิ์ และทำนิติกรรม-โอน-ซื้อ-ขายที่ดิน กลุ่มนี้จะเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการออกเอกสารสิทธิ์ โดยเฉพาะจากผู้ที่ครอบครองที่ดินแปลงใหญ่ หรือของคนในกลุ่มที่ 1 และ 2 ซึ่งปรากฏชัดเจนว่า ที่ดินแปลงใหญ่แม้จะอยู่กลางป่าเขาก็สามารถออกเอกสารสิทธิ์ได้ง่ายและรวดเร็ว ส่วนชาวบ้านที่อยู่ใกล้เมืองที่มีที่ดินเพียงเล็กน้อย ยากจน แม้จะเป็นผู้มีสิทธิ์โดยชอบก็ยากที่จะออกเอกสารสิทธิ์ได้”

อานันท์ กาญจนพันธุ์ และ มิ่งสรรพ ขาวสะอาด (2538) ได้สันนิษฐานถึงสาเหตุที่มีผู้ซื้อที่ดินในป่าหรือที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ไว้ 3 ประการ คือ

- (1) ผู้ซื้อมิข้อมูลว่าที่ดินที่ไม่มีกรรมสิทธิ์นั้น จะมีโอกาสเปลี่ยนเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ถูกต้องตามกฎหมาย
- (2) ผู้ซื้อผู้มีอิทธิพลหรือเล่ห์กลในการเปลี่ยนที่ดินดังกล่าวให้มีกรรมสิทธิ์ให้ชอบด้วยกฎหมาย
- (3) ผู้ซื้อไม่คาดหวังที่จะได้กรรมสิทธิ์ แต่ต้องการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตราบใดที่การใช้พื้นที่ป่าไม่มีการปราบปรามอย่างเข้มงวด ผู้ซื้อก็จะยินดีจ่ายราคาที่ดินซึ่งให้ผลประโยชน์คุ้มกับการใช้

ผู้ซื้อ 2 พวกแรกมักเป็นผู้มีเครือข่ายข้อมูล เช่น เป็นข้าราชการและผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่น หรือผู้มีอิทธิพล ผู้ซื้อประเภทสุดท้ายเป็นประชาชนทั่วไป

Pongsapich et al. (1993) ได้รายงานไว้ว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้ทำให้ราคาที่ดินในจังหวัดกาญจนบุรีสูงขึ้น โดยเฉพาะริมแม่น้ำแควใหญ่และแควน้อย มีการเปลี่ยนมือจากราษฎร ไปสู่กลุ่มทุนผู้ที่เป็น

นายหน้าขายที่ดินคือ ผู้ใหญ่บ้าน กำนันและข้าราชการ รวมทั้งมีการออกเอกสารสิทธิ์ปลอม เมื่อมีการสอบสวนหาผู้กระทำความผิดได้มีการเผาทำลายเอกสารโฉนด โท โยค จังหวัดกาญจนบุรี เพื่อทำลายเอกสารในปี 2530 อีกกรณีหนึ่งที่ Pongsapich et al. (1993) ได้วิเคราะห์ไว้ก็คือบทบาทของผู้มีเชื้อสายจีนต่อวงอิทธิพลทางการเมืองในระดับเมืองใหญ่ของจังหวัดต่างๆ ซึ่งผู้มีเชื้อสายจีนที่มีอาชีพเป็นผู้รับเหมา จะปรับเปลี่ยนอาชีพเข้าสู่การเมืองท้องถิ่น และบางคนก็กลายเป็นนักการเมืองระดับชาติ บางรายตั้งตัวเป็น เจ้าพ่อ หรือผู้มีอิทธิพล ซึ่งมีอำนาจทั้งการเงินและการเมือง

Rabhibhadana (1993) ได้รายงานไว้ว่า ผู้ใหญ่บ้านและกำนันมีบทบาทในการเป็นคนกลางในการซื้อขายที่ดิน ในชนบทเพื่อหาผลประโยชน์ใส่ตนให้กลุ่มทุนนำไปสร้างรีสอร์ท สนามกอล์ฟ โรงงานหรือเพื่อเก็งกำไร มากกว่าสร้างผลประโยชน์ให้กับราษฎร ซึ่งตรงกับกรณีของการซื้อขาย ที่ดินจากสมาชิกนิคมสร้างตนเองลำตะคองโดยกำนันเพื่อสร้างสนามกอล์ฟ (ไทรรัฐ 1 กรกฎาคม 2534)

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2536) รายงานไว้ว่า ในภาคเหนือตอนล่าง นับจาก พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา มีการสูญเสียที่ดินทั้งที่เอกชนรายเล็กใช้อยู่และที่ดินในป่าสงวนไปสู่มีนายทุนขนาดใหญ่ซึ่งไม่กลัวแรงกฎหมาย และทำให้มีการบุกรุกจับจองที่ป่าสงวนเพิ่มขึ้นอีกมาก

สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี (2551) ได้รายงานถึงสาเหตุการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ในจังหวัดสุราษฎร์ธานีไว้ดังนี้

จังหวัดสุราษฎร์ธานีมีเนื้อที่ทั้งหมด 8,174,758.61 ไร่ มีเนื้อที่ป่าซึ่งกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติจำนวน 26 ป่า เนื้อที่ 3,643,588.00 ไร่ ปี 2549 มีเนื้อที่ป่าคงเหลือ จำนวน 2,301,174.06 ไร่ คิดเป็น 28.15 เปอร์เซ็นต์ ของเนื้อที่จังหวัดลดลงไปจำนวน 1,342,414 ไร่ และสถิติคดีการบุกรุกทำลายป่า ปี 2549 ถึง ปี 2550 ตรวจพบการกระทำผิดรวม 448 คดี

สาเหตุที่ทำให้พื้นที่ป่าของจังหวัดลดลงเป็นอย่างมากเป็นดังนี้

1. เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
2. ปัจจัยด้านการเพิ่มประชากรทำให้ประชากรมีความต้องการที่ดินเพื่อทำกิน และอยู่อาศัยเพิ่มขึ้น
3. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจมีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นทำให้ประชาชนบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อขยายที่ดินทำกิน
4. **ปัจจัยด้านการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าของนายทุนหรือผู้มีอิทธิพล**
5. ราคาที่ดินมีราคาสูง เป็นเหตุจูงใจให้มีราษฎรบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อขายให้กับนายทุน
6. **เจ้าหน้าที่ป่าไม้หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วยงานอื่นๆ มีส่วนในการกระทำผิด บุกรุก ยึดถือครอบครองพื้นที่ป่าเสียเอง**
7. กฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันมีโทษน้อย ทำให้ผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัว
8. เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอ งบประมาณมีจำกัดขาดยานพาหนะ และยังขาดการมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่กับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ยังมีความเห็นเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพลในการครอบครองมรดกของชาติที่ปรากฏในสื่อสิ่งพิมพ์ ดังนี้

ชวลิต กิตติญาณทรัพย์ (2551) ได้อ้างถึงคำอธิบายของ ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้น ในโอกาสที่รัฐบาลมอบนโยบายเรื่องการบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและการทำลายทรัพยากรป่าไม้ ที่ทำเนียบรัฐบาลเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2551 ไว้ว่า

“ถ้าข้าราชการไม่ร่วมมือด้วยจะไม่มีการบุกรุกทำลายป่า”

“กาญจนบุรี เพชรบูรณ์ นครราชสีมา กาฬสินธุ์ เป็นจังหวัดที่มีการบุกรุกมากที่สุด ถ้าผู้ว่าฯ กับตำรวจบูรณาการอำนาจกันได้ทุกอย่างก็จบ” หรือ “ผู้ว่าฯ ต้องเปลี่ยนแนวคิดแทนที่จะดูแลมีเอกสารสิทธิหรือไม่ต้องไปดูถึงที่มาของเอกสารสิทธิถูกต้องหรือไม่”

“ถ้าชาวบ้านบุกรุกป่าต้องใช้รัฐศาสตร์แก้ไข แต่นายทุนอิทธิพลบุกรุกต้องใช้นิติศาสตร์อย่างเดียว”

“ผมจะเตรียมเก้าอี้ผู้ตรวจราชการไว้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีการบุกรุกป่าเพิ่มเติม”

ในเรื่องผู้รับผิดชอบต่อการบุกรุกทำลายป่าไม้นั้น ได้มีผู้ใช้นามว่า “ประชาชนธรรมดา” ส่งจดหมายถึงคอลัมน์ ชุมทางปัญหา ของคาน คอดิน ในหนังสือพิมพ์ข่าวสด ฉบับวันที่ 28 มกราคม 2553 มีคำถามว่า “การบุกรุกป่าของราษฎรนั้น เจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่รู้ไม่ทราบกระนั้นหรือ กรมป่าไม้ทำอะไรอยู่ เจ้าหน้าที่ที่ดินของชาติทำอะไรอยู่ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย ตั้งแต่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. จนถึงรัฐบาล ที่ผ่านมามีทำอะไรอยู่ แทนที่จะห้ามปราม จับไล่ จับกุมตั้งแต่เริ่มต้น กลับปล่อยให้ขยายวงกว้างออกไปเรื่อยๆ ไม่เพียงแต่เท่านั้น ยังเก็บภาษีบำรุงท้องที่เขาก็กิน เป็นการแสดงว่าราษฎรเหล่านั้นเข้าอยู่อาศัยอย่างถูกต้องแล้ว จึงเก็บภาษีบำรุงท้องที่ที่แถมยังสร้างถนน ปักและพาดสายไฟฟ้าให้ใช้อย่างสมบูรณ์ ไม่ใช่แค่ปีเดียวหรือสองปี แต่ปล่อยมาเป็นเวลา สิบๆปี จนขยายวงกว้างเกือบเป็นเมืองขึ้นมา ดังเช่น วังน้ำเขียว เขาทรายดาว เขายายเที่ยง เป็นต้น ปล่อยให้มีการซื้อขาย เปลี่ยนมือผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้หลายต่อหลายทอด ทั้งคนจน คนมีเงินและนักการเมือง

อยู่มาวันดีคืนดี นักการเมืองสองค่ายไม่ถูกกัน ก็นำเรื่องบุกรุกป่าสงวนมาโจมตีกัน แล้วจะยึดที่ดินคืน ถามว่ามันยุติธรรมแล้วหรือ

หลายท่านหรือส่วนใหญ่ก็ต้องตอบว่ายุติธรรมแล้วเพราะเป็นที่ดินของรัฐ เป็นที่ดินของชาติ เมื่อเป็นเช่นนี้ราษฎรที่ครอบครองที่ดินโดยซื้อต่อกันมาหลายทอด ในราคาสูง เป็นแสน เป็นล้าน ถามว่าใครรับผิดชอบในสิ่งปลูกสร้างเหล่านั้น” ซึ่งคาน คอดิน ได้ตอบว่า

“ตอบคุณประชาชน

เอาเข้าจริงๆ คนที่บุกรุกป่ารายใหญ่ๆ ไม่ใช่ชาวบ้านที่เดือดร้อนที่ทำกิน แต่เป็นนักการเมืองใหญ่ๆ ข้าราชการใหญ่ๆ นายทุนตัวใหญ่ๆ ทั้งนั้นครับ ด้วยวิธีการหลบหลีกกฎหมายสารพัด เพราะกฎหมายที่ดิน

กฎหมายป่าไม้บ้านเรา เต็มไปด้วยความสลับซับซ้อน เลยกลายเป็นช่องทางให้บรรดานักทำลายป่า เข้ามายึดครองธรรมชาติเป็นของส่วนตัวเป็นทิวแถว

เจ้าหน้าที่ป่าไม้ตัวเล็กๆ ก็เลยขยับไม่ออก นั่งดูป่าสงวนกลายเป็นเมืองไปต่อหน้าต่อตา ดีไม่ดีเจ้านายยังสั่งให้หาป่าผืนงามๆ ไปให้เจ้านายใหญ่และพรรคพวกด้วย”

ต่อมาเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2553 ได้มีราษฎรจากจังหวัดปราจีนบุรีร้องขอความช่วยเหลือต่อคอลัมน์สารพันปัญหาของ อ้อด เทอร์โบ ในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐว่า มีการออก น.ส. 3 ปลอม ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่และทับลานให้กับกลุ่มทุน แต่ราษฎรที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติถูกขับไล่ออกจากที่ดินที่เคยทำกินซึ่ง อ้อด เทอร์โบ ได้ตอบว่า “ผมเองคงช่วยอะไร ไม่ได้หรอกครับ เพราะคนบุกรุกป่าอุทยานแห่งชาติที่ผ่านมานั้นล้วนเป็นระดับซูเปอร์บิกที่ข้าราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบได้ยื่นแล้วต้องหวั่นไหว อยู่เฉยๆตลอดภัยต่อหน้าที่ราชการชีวิตจะเป็นสุข หรือไม่ก็เล่นตามน้ำกินสองต่อไปเลย นี่เป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมี 2 มาตรฐาน โดยแท้จริง”

จะเห็นได้ว่าการใช้อิทธิพลของกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่เข้ามาครอบครองทรัพยากรธรรมชาติ ที่สมควรสงวนหวงห้ามไว้เป็นมรดกของชาติ ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนทั้งในการสอบสวนขององค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ป.ป.ช. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) สื่อมวลชน ทั้งการแพร่ภาพทางโทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ ตลอดจนรายงานการศึกษาของสถาบันต่างๆ

ตารางที่ 6.2 สรุปผู้มีอิทธิพลที่เข้ามาครอบครองมรดกของชาติจากข้อมูลแหล่งต่างๆ

ที่มาของข้อมูล	ผู้มีอิทธิพล
1. สำนักงาน ป.ป.ป. (2538)	เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และนักธุรกิจ
2. ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา (2544)	เจ้าแ ก่นายทุน นักการเมืองระดับท้องถิ่น และระดับชาติ
3. สุรินทร์ พิกุลทอง (2544)	นายทุน ข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น
4. อานันท์ กาญจนพันธุ์ และ มิ่งสรรพ ขาวสะอาด (2538)	ข้าราชการ ผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่น ผู้มีอิทธิพล
5. สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี (2551)	นายทุน ผู้มีอิทธิพล ข้าราชการ
6. Pongsapich et al. (1993)	นายทุน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน
7. Rabhibhadana (1993)	ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน นายทุน
8. นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2536)	นายทุนขนาดใหญ่
9. ชวลิต กิตติญาณทรัพย์ (2551) (อ้างถึงคำอภิปรายของ ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย)	ข้าราชการ นายทุนอิทธิพล
10. คาน คอดิน (ข่าวสด วันที่ 28 มกราคม 2533)	นักการเมือง ข้าราชการ และนายทุน
11. อ้อด เทอร์โบ (ไทยรัฐ วันที่ 29 มีนาคม 2553)	ผู้มีอิทธิพลที่ข้าราชการระดับสูงเกรงกลัว

ที่มา : ผู้วิจัย

6.3.2 ตัวอย่างนโยบายที่นำไปสู่การใช้สิทธิพลในการครอบครองที่ดิน

ก. โครงการ Sea Food Bank

โครงการประชานิยมในปี 2547 โครงการหนึ่งคือ Sea Food Bank ที่ต้องการเพิ่มผลผลิตในทะเลโดยมีหลักเกณฑ์คือ ประเทศไทยมีพื้นที่น้ำ จำแนกเป็นพื้นที่ทะเล 420,280 ตร.กม. (262.68 ล้านไร่) ปัจจุบันมีพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์ทะเล จำพวกหอยชนิดต่างๆ (หอยแมลงภู่ หอยนางรม หอยแครง ปลาน้ำกร่อย ได้แก่ ปลากระพง ปลากระรัง จำนวน 130,106 ไร่ ซึ่งยังมีพื้นที่ที่มีศักยภาพในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งอยู่อีกประมาณ 154,386 ไร่ ส่วนวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำที่ทำกินให้แก่ประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และสร้างฐานการผลิตอาหารทะเลทดแทนการจับจากธรรมชาติ โดยมีวิธีดำเนินการที่สำคัญ คือ

(1) จัดทำเอกสารสิทธิ โดยการสำรวจ รั้ววัดพื้นที่อนุญาตเดิม พื้นที่การเพาะเลี้ยง ปัจจุบัน และพื้นที่ที่มีศักยภาพการผลิตสัตว์น้ำ จำนวน 284,492 ไร่ และจัดทำแผนที่ Digital Mapping

(2) กรมประมงร่วมกับ องค์การสะพานปลาจัดตั้งบริษัทเพื่อจัดทำระบบ Contract Farming และระบบ Clearing House

(3) ผู้เข้าร่วมโครงการที่ร่วมทำสัญญากับบริษัทร่วมทุน จัดทำโครงการขอสนับสนุนเงินลงทุน เสนอบริษัทพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนเสนอขอรับการสนับสนุนจากสถาบันการเงิน กรมประมง กำหนดเกณฑ์การประเมินมาตรฐานกลาง สถาบันการเงินจัดสรรเงินทุน/การชำระหนี้ผ่านบริษัทร่วมทุน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือที่ดินชายทะเลเป็นที่สาธารณะ ถ้าหากมีการออกเอกสารสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้วคำถามว่าที่ดินส่วนใหญ่จะอยู่ในการครอบครองของคนกลุ่มใดบ้าง ในปัจจุบันพื้นที่ชายทะเลบริเวณเกาะต่างๆ ครอบครองโดยบริษัทร่วมทุนกับต่างชาติ หรือนายทุนไทยเกือบหมดสิ้น ประชาชนทั่วไปแทบจะไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ เช่น เกาะช้าง ที่ชายหาดถูกปิดกั้นทางลงทะเลโดยรีสอร์ทหรือโรงแรมต่างๆ Samabuddhi (2006) ได้รายงานไว้ว่าโครงการนี้จะปัญหาต่อชาวประมงรายเล็ก

ข. การอนุมัติให้เอกชนเช่าพื้นที่อุทยานแห่งชาติ

ในปี 2551 มีอุทยานแห่งชาติที่มีการประกาศเขตแล้วจำนวน 110 แห่ง เนื้อที่รวม 34,459,572 ไร่ พื้นที่ส่วนนี้มีความสวยงามตามธรรมชาติ จึงมีความพยายามที่จะใช้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเข้ามาเป็นตัวนำในการครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ

ถึงแม้ว่าเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2534 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ยกเลิกการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวบนอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ซึ่งมีทั้งสนามกอล์ฟและโรงแรม ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2535 แต่ความพยายามยังคงมีอยู่

อย่างไรก็ตามในบริเวณอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ในปัจจุบันเต็มไปด้วยรีสอร์ท และบ้านพักของผู้มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและนักการเมือง ซึ่งที่ดินบางแปลงอยู่บนภูเขา ที่มีคำถามว่าครอบครองที่ดินที่ควรเป็นที่สาธารณะได้อย่างไร

ในระหว่างปี 2536 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้มีนโยบายที่จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2536 วันที่ 27 กันยายน 2536 ซึ่งคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ มีมติว่าไม่ควรกันพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เพื่อกำหนดเขตการท่องเที่ยวตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 และควรให้กรมป่าไม้และ ททท. ประสานงานกันดำเนินการในพื้นที่อุทยานแห่งชาติแทน (คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ, 2536)

ต่อมาในปี 2551 ได้มีแนวคิดนำอุทยานแห่งชาติ 10 แห่ง ให้เอกชนเช่าพื้นที่บริหารจัดการในโซนบริการนักท่องเที่ยวแบบครบวงจร (วันชัย ดัน, 2551) ซึ่งได้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2551 ผลปรากฏว่าผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยโดยยกบทเรียนเรื่องการให้สัมปทานป่าไม้แก่เอกชนที่ล้มเหลว และมีข้อสังเกตว่า กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืชกำลังทำหน้าที่ที่ไม่ใชหน้าที่ (วรลักษณ์ ศรีไย, 2551)

ก. โครงการส่งเสริมการปลูกยางพาราในพื้นที่ภาคเหนือ

สืบเนื่องจากการส่งเสริมการปลูกยางพาราในพื้นที่ภาคเหนือมีผลให้พื้นที่ภูเขาส่วนหนึ่งได้ถูกบุกรุกทำลายลงเพื่อการปลูกยางพาราโดยเฉพาะในพื้นที่ตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ซึ่งปรากฏเป็นข่าวในหนังสือพิมพ์ข่าวสด ฉบับวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2553 และ 2 มีนาคม 2553

ในหลักการใช้ที่ดินที่ยั่งยืนแล้ว ที่ดินที่มีความลาดชันเกิน 35 เปอร์เซ็นต์ หรือประมาณ 16 องศา ในเขตร้อนนั้น ไม่ควรนำมาใช้เพื่อการเกษตรเพราะจะเกิดการชะล้างพังทลายของดิน หากฝนตกหนักมากกว่าเกณฑ์ปกติก็จะเกิดดินถล่ม (landslide) ดังที่เกิดขึ้นที่อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ในปี 2549 (รูปที่ 6.18) หรือที่อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ในปี 2544 (รูปที่ 6.19) ดังนั้นการจำแนกสมรรถนะที่ดินตามระบบของ USDA (1954) หรือ FAO (1983) ก็ตามจึงกำหนดให้เก็บรักษาพื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน 35 เปอร์เซ็นต์ ไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้

แม้แต่กฎหมายไทยก็มีการกำหนดเขตหวงห้ามที่ภูเขา หรือภูเขา มาตั้งแต่ พ.ศ. 2499 โดยมีให้ทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ปัจจุบันได้ปรากฏในข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ซึ่งออกโดยอาศัยความตามประมวลกฎหมายที่ดิน รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 ธันวาคม 2528 เรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ข้อ 17 ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

กรณีการบุกรุกพื้นที่ภูเขาเพื่อปลูกยางพาราจึงเป็นประเด็นที่ซ้ำเติมพื้นที่ภูเขาในภาคเหนือ โดยเฉพาะจังหวัดเชียงรายที่มีชาวเขาปลูกพืชในที่สูงชันอยู่จำนวนมาก แม้ภาครัฐจะทุ่มเทงบประมาณในการเปลี่ยนพืชไร่มาเป็นพืชยืนต้นก็ตามแต่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรดังปรากฏในรูปที่ 6.20-6.23 การปล่อยปละละเลยให้มีการสร้างรีสอร์ทและบ้านพัก (รูปที่ 6.24-6.26) และให้บริษัทที่ลงทุนปลูกยางพาราโดยครอบครองพื้นที่ภูเขาจึงเป็นการครอบครองทรัพยากรธรรมชาติที่ควรเป็นมรดกของสังคมโดยรวม (รูปที่ 6.27-6.28)

รูปที่ 6.18 ความเสียหายจากอุทกภัยและดินถล่มจังหวัดอุดรดิตถ์ พ.ศ. 2549



รูปที่ 6.19 ดินถล่มที่น้ำก้อ – น้ำซุน อ.หล่มสัก จ. เพชรบูรณ์



รูปที่ 6.20 การปลูกข้าวไร่ในพื้นที่สูงชันในท้องที่ อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน



รูปที่ 6.21 การปลูกพืชบนพื้นที่สูงชัน บริเวณต้นน้ำแม่ลาว อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย



รูปที่ 6.22 การปลูกพืชบนพื้นที่สูงชัน บริเวณต้นน้ำแม่ลาว อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย



รูปที่ 6.23 รีสอร์ทบนดอยในเขตอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย



รูปที่ 6.24 บ้านพักที่กำลังก่อสร้างบนพื้นที่สูงชัน อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย



รูปที่ 6.25 บ้านพักบนพื้นที่ภูเขา อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย



รูปที่ 6.26 การปลูกยางพาราบนพื้นที่สูงชัน อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย



รูปที่ 6.27 การปลูกยางพาราบนพื้นที่สูงชัน อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย



รูปที่ 6.28 การปลูกยางพาราบนพื้นที่สูงชัน อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย



6.3.3 กฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการสงวนคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ ภูเขา ชายทะเลและ เกาะ

กฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการสงวนคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ภูเขา ชายทะเล และเกาะ มี
ดังต่อไปนี้

- ก. พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484
- ข. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- ค. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- ง. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
- จ. กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)
- ฉ. มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 ธันวาคม 2528 เรื่องนโยบายป่าแห่งชาติ

ก. พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 บัญญัติไว้ว่า

“ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือ
เข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภท
เกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ข. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 บัญญัติไว้ว่า

“ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

- (1) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แฝ้วถาง หรือเผาป่า
- (2) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยาง ไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น
- (3) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์
- (4) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หินกรวด หรือทราย
- (5) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้ง
- (6) ปิดหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก
- (7) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั้ง ถ่าน ไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว
- (8) เก็บ หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้
- (9) นำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- (10) นำอากาศยานขึ้นลงในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- (11) นำหรือปล่อยปศุสัตว์เข้าไป
- (12) นำสัตว์เลื้อยหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะได้รับปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี
- (13) เข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- (14) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่าง ๆ
- (15) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใด ๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้
- (16) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง
- (17) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์
- (18) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่าง ๆ ในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น
- (19) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง

ค. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 บัญญัติไว้ว่า

“ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เฝ้าป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

(1) ทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา 15 เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ หรือมาตรา 16 ตรี กระทำการตามมาตรา 17 ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 18 หรือกระทำการตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20

(2) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้”

ง. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

“มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดินหรือปลูก หรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โคน แผ้วถาง เฝ้า หรือทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์หรือสัตว์ป่า หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมตื้น เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ดูแล รักษาหรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อการเพาะพันธุ์ การศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษาหรือการพักอาศัย หรืออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช* หรือกรมประมง แล้วแต่กรณี กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

จ. กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)

ในปี 2537 ได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้มีบทบัญญัติไว้ในหมวด 3 ข้อ 14 (3) ว่า

“ข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้”

- (1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง
- (2) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

- (3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี่ยบบ่า หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตาม มาตรา 10 และ มาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว”

ฉ. มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 ธันวาคม 2528 เรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ข้อ 17 กำหนดไว้ว่า

“กำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชัน เฉลี่ย 35 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไปไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน”

จะเห็นได้ว่าในพื้นที่ป่าไม้อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า มีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้มีการบุกรุกทำลาย รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีก็ห้ามมิให้มีการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน 35 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งเป็นพื้นที่ภูเขา

อย่างไรก็ตามจากเงื่อนไขในข้อ (3) ของกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) จึงทำให้มีการนำ ส.ค. 1 จากที่ดินแปลงอื่นมาเป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินแปลงอื่นๆ ทั้งบนเกาะสมุยเกาะช้างและเกาะอื่นๆ ในเวลาต่อมา

6.3.4 แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) : เครื่องมือในการใช้สิทธิพลในการครอบครองที่ดิน

ก. หลักการ

กรมที่ดิน (2543) ได้กล่าวถึง แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ไว้ดังนี้

แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) คือใบแจ้งการครอบครองที่ดินเป็นหลักฐานว่าผู้ครอบครองเป็นผู้แจ้งว่า ตนครอบครองที่ดินแปลงใดอยู่ ส.ค.1 ไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เพราะไม่ใช่หลักฐานทางราชการออกให้ เพียงแต่เป็นการแจ้งการครอบครองที่ดินของราษฎรเท่านั้น ดังนั้นตามกฎหมาย ที่ดินที่มี ส.ค.1 นี้ จึงทำการโอนกันโดยจดทะเบียน ไม่ว่าขายหรือยกให้ไม่ได้ แต่จะโอนกันได้เพียงแสดงเจตนาสละการครอบครองและไม่ยึดถือพร้อมส่งมอบให้ผู้รับโอนไปเท่านั้น ถือว่าเป็นการโอนกันโดยชอบแล้ว ผู้มี ส.ค. 1 มีสิทธินำมาขอโฉนดที่ดินหรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 น.ส.3 ก. หรือ น.ส.3 ข.) ได้ 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 นำมาเป็นหลักฐานในการขออนุญาตโฉนดที่ดิน ตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ กรณีนี้ทางราชการจะเป็นผู้ออกให้เป็นท้องที่ไป โดยจะมีการประกาศให้ทราบก่อนล่วงหน้า

กรณีที่ 2 นำมาเป็นหลักฐานในการขออนุญาตโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 น.ส.3 ก. หรือ น.ส.3 ข.) เฉพาะราย คือกรณีที่เจ้าของที่ดินมีความประสงค์จะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือ

รับรองการทำประโยชน์ก็ให้ไปยื่นคำขอ ณ สำนักงานที่ดินที่ดินตั้งอยู่ เฉพาะการออกโฉนดที่ดินนี้ จะออกได้ในพื้นที่ที่ได้สร้างระวางแผนที่สำหรับออกโฉนดที่ดินไว้แล้วเท่านั้น

จากคำอธิบายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มีส่วนสำคัญที่จะใช้เป็นหลักฐาน ในการขอออกโฉนดที่ดิน หรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 น.ส.3ก หรือ น.ส.3 ข.)

ที่มาของ ส.ค. 1 นั้น คือ มาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 5 ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน ไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาละเมิดสิทธิในที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย)

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด”

ข้อความในวงเล็บ ในวรรคสองของมาตรานี้ถูกยกเลิกโดยข้อ 1 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 89 ตอนที่ 33 วันที่ 3 มีนาคม 2515 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2515

สุรตน์ สืบเหล่าน (2532) ได้อธิบายไว้ว่ามาตรา 5 วรรคหนึ่ง เป็นที่มาของ ส.ค.1 คือแบบแจ้งการครอบครองที่ดินซึ่งอาจแยกองค์ประกอบได้ดังนี้

1. ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ
2. ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน
3. แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ
4. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เหตุที่ต้องให้แจ้งการครอบครองที่ดินก็เพื่อประโยชน์ดังนี้

1. รัฐจะได้ทราบว่า ผู้ใดครอบครองทำประโยชน์อยู่ในที่ดินแปลงใดบ้าง เพราะการจับจองที่ดินแต่เดิมมานั้น ผู้ใดพอใจที่ดินแห่งใดก็เข้าจับจองเองได้ตามอำเภอใจ ถ้าต้องการหลักฐานเอกสารจากทางราชการก็จะมาแจ้งขอจับจองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ด้วยเหตุนี้การครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินในขณะนั้นจึงกระจายอยู่ทั่วไปไม่เป็นหมู่เป็นกลุ่ม ยากแก่การปกครองและให้การช่วยเหลือ บางรายก็ทำประโยชน์ในลักษณะไร้เดือนลอย ทำได้ปีหนึ่งหรือสองปีสามปี พอดินหมดปุ๋ยปลูกพืชไม่ออกงามก็ทอดทิ้งแล้วไปบุกรุกแผ้วถางป่า

เพื่อทำประโยชน์ในที่ดินแห่งใหม่ต่อไป การบังคับให้แจ้งการครอบครองที่ดินก็เพื่อป้องกันมิให้มีการบุกรุกทำลายป่าต่อไปอีก

2. ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 27 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อประชาชน โดยให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองให้ราษฎร เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพได้ จึงจำต้องทราบว่าที่ดินแห่งใดบ้างยังมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อจะได้ดำเนินการจัดที่ดินเพื่อประชาชนต่อไป

3. มาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ห้ามมิให้บุคคลเข้ามายึดถือครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนก็จะมีโทษปรับทางอาญาด้วย ถ้าไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินไว้แล้วทางราชการก็ไม่สามารถทราบได้ว่าบุคคลใดได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่แล้วก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

4. ประมวลกฎหมายที่ดินมีบทบัญญัติมาตรา 34 กำหนดสิทธิในที่ดินไว้ด้วยว่านับแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ บุคคลจะมีสิทธิในที่ดินได้ไม่เกินที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่เกิน 50 ไร่ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีมาตรการการบังคับให้ผู้อื่นได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินบังคับ แจ้งการครอบครองที่ดินไว้ เพื่อให้ทราบว่าบุคคลนั้นมีสิทธิในที่ดินอยู่แล้วเป็นจำนวนเท่าใด สามารถที่จะมีสิทธิในที่ดินได้อีกหรือไม่

ข. คำท้วงติงถึงผลเสียของ ส.ค.1

อย่างไรก็ตามได้มีความเห็นเกี่ยวกับผลเสียของการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ไว้โดย ไพโรจน์ สรวล (2501) ดังนี้

“ ไม่มีผู้ใดได้ตระหนักหรือกว่า ผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้ทำให้ดินอันอุดมสมบูรณ์ไปด้วยป่าไม้อันมีค่าต้องถูกทำลายไป โดยไม่ถูกต้องเป็นจำนวนหลายแสนไร่ ทั้งนี้ ก็โดยที่ประมวลกฎหมายที่ดินฉบับนี้ได้เปิดโอกาสให้ราษฎรนำที่ดินที่ครอบครองและทำประโยชน์ไปแจ้งหรือยื่น ส.ค.1 ต่อทางอำเภอท้องที่เพื่อเป็นหลักฐานแสดงว่าตนมิได้ละสิทธิในที่ดินที่ตนครอบครองและทำประโยชน์อยู่ ตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดเวลารับแจ้ง ส.ค.1 ไว้ภายในระยะเวลา 180 วัน นับแต่วันที่ พ.ร.บ. มีใช้บังคับ และในขณะเดียวกันก็ได้เปิดช่องโหว่อันใหญ่หลวงไว้ในมาตราเดียวกันนี้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะผ่อนผันให้ผู้ที่ยื่นขอแจ้งและทำประโยชน์ในที่ดินเฉพาะราย มีสิทธิที่จะแจ้งการครอบครองต่อนายอำเภอท้องที่ได้ภายหลัง เมื่อหมดกำหนดระยะเวลา 180 วันแล้ว ช่องโหว่ของมาตรานี้เป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรนำที่ป่ามาแจ้งการครอบครองแล้วบุกเบิกทำลายอย่างไม่มีสิ้นสุด จนประมาณที่จะใช้ดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดินที่ราษฎรได้นำมาแจ้ง ส.ค.1 ไว้โดยฉาบฉวย ได้ครอบครองและทำประโยชน์มาจริงเพียงใดหรือไม่ก็ไม่มี นี่เองเป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เอาที่ป่าทั้งพื้นที่ซึ่งมิได้เคยทำประโยชน์มาเลยมาแจ้งแล้วตัดไม้ใหญ่่น้อยลง และเผาทำลาย แล้วนำเอาพืชล้มลุก หรือ ต้นกล้วย อ้อย ลงปลูก ปะ

หน้าไว้กว่าเจ้าหน้าที่ดินจะมาตรวจพิสูจน์พื้นที่เหล่านั้นก็หมดสภาพความเป็นป่ากลายเป็นที่ทำประโยชน์ไปเสียแล้ว เหตุการณ์ดังกล่าวได้บังเกิดและลุกลามอยู่ในจังหวัดชลบุรีและระยองอย่างร้ายแรง ป่าสัมปทานป่าผูกขาด ตลอดจนป่าที่ทางการได้รังวัดหมายเขตเพื่อสงวนแล้วต้องถูกทำลายโดยเพทุบายดังกล่าวเป็นแสนๆไร่ ทั้งๆที่ดินในท้องที่เดียวกันยังมีที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งได้ถูกทอดทิ้งเนื่องจากที่ดินจืดก็มีอยู่อย่างกว้างใหญ่ไพศาลแต่ก็หาได้มีผู้ใดสนใจจะปรับปรุงคุณสมบัติของดินให้ดีขึ้นเพื่อใช้เพาะปลูกอีก แต่กลับมุ่งที่จะบุกกรุกเปิดป่าใหม่อย่างไม่มีขอบเขต”

การท้วงติงดังกล่าวนี้ ได้มีผลตามมา โดยในปี 2503 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้เร่งดำเนินการผ่อนผันรับแจ้งการครอบครองที่ดิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ

ต่อมาในปี 2505 กระทรวงมหาดไทยได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ผ่อนผันการรับแจ้งการครอบครองได้ในบางกรณี เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของราษฎร

ในปี 2515 ได้มีการประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ยกเลิกความในวรรค 2 ของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน จึงเป็นอันว่านับแต่วันประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว ก็จะไม่มีการผ่อนผันการแจ้งการครอบครองที่ดินอีก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะไม่มีการออก ส.ค.1 ให้กับเจ้าของที่ดินอีกต่อไป

ในปี 2547 กรมที่ดินได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่) พ.ศ. ยกเลิกแบบการแจ้งการครอบครองที่ดิน เสนอกระทรวงมหาดไทยซึ่งกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วมีความเห็นว่าไม่จำเป็นต้องเสนอตรากฎหมายเพื่อยกเลิกแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) แต่อย่างใด กรมที่ดินสามารถใช้วิธีทางบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาด้านนี้เนื่องจากแบบ ส.ค.1 ได้

ต่อมาในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2551 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 29ก วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2551 บทบัญญัติมาตรา 8 กำหนดให้ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน และยังมีได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินนั้นมายื่นคำขอเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (คือภายในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2553)

เมื่อพ้นกำหนดเวลาแล้ว หากมีผู้นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

จากวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มีผลบังคับใช้จนถึงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2553 เป็นเวลาถึงนาน 56 ปีนั้น ส.ค.1 ได้ใช้เป็นหลักฐานที่สำคัญในการออกเอกสารสิทธิ์มาตลอดเวลา

ค. ประเด็นปัญหา

เนื่องจากแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) นั้น มิได้กำหนดพิกัดทางแผนที่ไว้เพียงระบุว่าจะแต่ละด้านหรือแต่ละทิศของที่ดินที่แจ้งจะอะไร (รูปที่ 6.29) ถึงแม้ว่าจะมีก้านหรือผู้ใหญ่บ้านรับรองก็ตาม ทำให้เกิดประเด็นปัญหาในเวลาต่อมา

รูปที่ 6.29 แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1)

ส.ค. ๑

เลขที่.....

กรมที่ดิน

แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน

พนักงนเจ้าหน้าที่ผู้รับ

ที่ดิน

หมู่บ้านที่.....ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด..... (ประทับ)

วันที่.....เดือน.....ปี..... พ.ศ.....

อายุ.....ปี เชื้อชาติ..... สัญชาติ.....

ข้าพเจ้า..... อายุ.....ปี เชื้อชาติ..... สัญชาติ.....

..... อายุ.....ปี เชื้อชาติ..... สัญชาติ.....

ตั้งบ้านเรือนอยู่ที่.....ตำบล.....อำเภอ.....

จังหวัด..... ขอแจ้งการครอบครองที่ดินที่มีอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมาย

ที่ดินรับบังคับก่อนนายอำเภอ ดังต่อไปนี้

ที่ดินแปลงที่กล่าวข้างต้นข้าพเจ้าเป็นเจ้าของ

จำนวนเนื้อที่ดิน.....ไร่.....งาน.....วา

ทิศข้างเคียง

ทิศเหนือ จด.....

ทิศใต้ จด.....

ทิศตะวันออก จด.....

ทิศตะวันตก จด.....

ได้มาอย่างไร..... ตั้งแต่เมื่อใด.....

หลักฐานการได้มา.....

สภาพที่ดิน.....

ขึ้นทะเบียนการทำประโยชน์ที่ดินแล้ว ตามใบสำคัญทะเบียนเลข..... หน้า.....

มีใบได้ส่วน โฉนด หน้าสำรวจ.....ตำบล.....อำเภอ.....

รูปที่ดินโดยประมาณ

เหนือ

ยาว.....เส้น.....วา

ตะวันออก

ยาว.....เส้น.....วา

ใต้

ยาว.....เส้น.....วา

ตะวันตก

ยาว.....เส้น.....วา

ลงชื่อ.....เจ้าของที่ดิน

ลงชื่อ.....เจ้าของที่ดิน

ลงชื่อ.....เจ้าของที่ดิน (ประทับ)

ลงชื่อ.....ก้านหรือผู้ใหญ่บ้านรับรอง

ลงชื่อ.....พยาน

ลงชื่อ.....พยาน

ที่มา : กรมที่ดิน

ปัญหาที่เกิดจากแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ที่ผู้มีสิทธิพลทางด้านการเงินหรือมีอำนาจ ใช้เพื่อเข้าครอบครองที่ดิน มี 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 เพิ่มเนื้อที่ที่ระบุไว้เดิมใน ส.ค.1 ในการนำ ส.ค.1 มาเป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิ

ประการที่ 2 ใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ของแปลงอื่นมาเป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิ

ประการที่ 3 ใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ของที่ดินแปลงที่ได้ออกเอกสารสิทธิได้แล้วแต่มิได้จำหน่าย นำมาเป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิในแปลงอื่นต่อไป

ขณะนี้การยื่น ส.ค. 1 ได้สิ้นสุดลงแล้ว แต่มีจำนวนที่ค้างอยู่จำนวนมากถึง 800,000 แปลง ในพื้นที่ 800,000 แปลงนี้ จะมีกรณีที่เกิดปัญหา 3 ประการนี้หรือไม่ จึงเป็นกรณีที่ต้องมีการติดตามและตรวจสอบกันอย่างจริงจัง

6.3.5 กรณีตัวอย่างในการใช้สิทธิพลเข้าครอบครองมรดกของชาติ

ก. พื้นที่ป่าไม้

กรณีพื้นที่ชุมชนสันติพัฒนา ตำบลบางสวรรค์ อำเภอพระแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี

สืบเนื่องจากการร้องเรียนของราษฎร ในพื้นที่ชุมชนสันติพัฒนา ตำบลบางสวรรค์ อำเภอพระแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ขอให้ตรวจสอบการถือครองที่ดินของบริษัท 2 แห่ง ในพื้นที่ดังกล่าวที่เป็นสวนปาล์ม น้ำมัน ต่อมากรมสอบสวนคดีพิเศษและ ป.ป.ท ได้ลงไปตรวจสอบและรายงานต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาคดีความของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 3/2552 เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2552 ณ ทำเนียบรัฐบาลว่า

(1) การออก น.ส.3 ก. จำนวน 10 แปลง ที่บริษัทผู้ครอบครองที่ดิน มีการอ้างข้อความอันเป็นเท็จเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสาร น.ส. 3 ก. โดยมีขอบ และอีก 6 แปลง ที่มีการร้องทุกข์เพิ่มเติมยังไม่มีการออก น.ส. 3 ก. เพียงแต่ได้ยื่นเรื่องราวเพื่อขอออก น.ส. 3 ก. ไว้ ซึ่งก็พบว่ามีการอ้างข้อความอันเป็นเท็จเช่นเดียวกัน ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวทั้ง 16 แปลงนี้ ปัจจุบันเป็นเขตป่าไม้ถาวรแล้ว กรณี 6 แปลงที่ยังไม่ได้ออก น.ส. 3 ก. จึงเป็นการครอบครองโดยไม่มีสิทธิ ส่วนอีก 10 แปลงซึ่งมีการออก น.ส. 3 ก. ไว้แล้วและมีมูลว่าจะเป็น การออก น.ส. 3 ก. โดยมีขอบนั้น จะทำให้ผู้ครอบครองไม่มีสิทธิในที่ดินเช่นกัน ซึ่งข้อมูลดังกล่าวเชื่อว่าจะนำไปเป็นข้อมูลในการช่วยเหลือประชาชนที่ถูกดำเนินคดีได้ (รูปที่ 6.30)

(2) ระหว่างการตรวจสอบยังพบว่าที่ดินอีกประมาณ 77 แปลง ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรและมีลักษณะการกระทำผิดเช่นกัน หากทำการตรวจสอบที่ดินทุกแปลงก็อาจพบการกระทำผิดเกิดขึ้นอีก และอาจนำไปสู่การยกเลิกเพิกถอนเอกสารได้ ซึ่งหากมีการเพิกถอนเอกสารสิทธิในพื้นที่ดังกล่าวแล้ว จะไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้อีกเนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตป่าไม้ถาวร ซึ่งจะเป็นการนำที่ดินดังกล่าวกลับคืนให้รัฐอันเป็นการรักษาผลประโยชน์ของชาติต่อไป

ที่ประชุมจึงมีมติให้จัดส่งเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้กรมที่ดินเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย ในการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ต่อไป (คณะกรรมการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาคดีความของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, 2552)

กรณีพื้นที่บริษัท ชัยบุรีปาล์มทอง จำกัด ต.ไทรทอง อ.ชัยบุรี

บริษัท ชัยบุรีปาล์มทอง จำกัด ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เนื้อที่ 15,000 ไร่ ตั้งแต่วันที่ 2 มกราคม 2528 จนถึงวันที่ 1 มกราคม 2531 การอนุญาตสิ้นสุดลง ผู้ร่วมลงทุนเดิมได้ครอบครองทำประโยชน์เรื่อยมา และบางส่วนมีการเปลี่ยนมือการถือครองและทำประโยชน์จนถึงปัจจุบัน จากการตรวจสอบที่ดินที่ครอบครองและทำประโยชน์จริง มีเนื้อที่ประมาณ 6,075-1-02 ไร่ ส.ป.ก. และ ส.ป.ก. สุราษฎร์ธานีได้ประชุมเจรจากับผู้ถือครองที่ดิน ให้ส่งมอบที่ดินคืน ส.ป.ก. เพื่อนำมาจัดแก่งเกษตรกร แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ ส.ป.ก. สุราษฎร์ธานี จึงเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้ความเห็นชอบฟ้องขับไล่ผู้ถือครองเพื่อนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไป (สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2551)

รูปที่ 6.30 สวนปาล์มน้ำมันในพื้นที่ๆ ได้มาโดยการอ้างหลักฐานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกเอกสารสิทธิ์
ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี



กรณีพื้นที่บริษัท จิวกิ้งจู้พัฒนา จำกัด ต.ไทรทอง อ.ชัยบุรี

บริษัท จิวกิ้งจู้พัฒนา จำกัด เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตั้งอยู่ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี และจังหวัดกระบี่ ในโครงการป่าบ้านหมากและปากพัง เนื้อที่ประมาณ 760 ไร่ และโครงการที่จำแนกฯ ป่า

หมายเลข 94 เนื้อที่ประมาณ 190 ไร่ กระทรวงเกษตรฯ ได้แจ้งให้บริษัทฯ เข้าร่วมประชุมรับทราบแนวทางเพื่อให้ส่งมอบที่ดินให้ ส.ป.ก. นามดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่บริษัทฯ ไม่ยินยอม ส.ป.ก. จึงได้ให้ ส.ป.ก. สุราษฎร์ธานี และ ส.ป.ก. กระบี่ ฟ้องคดีขับไล่เพื่อนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินสำนักงานอัยการเขต 8 พิจารณาให้โอนคดีไปฟ้องศาลจังหวัดกระบี่ ซึ่งเป็นภูมิลำเนาของบริษัทฯ ศาลจังหวัดกระบี่มีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ 710/2550 เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2550 ให้บริษัทฯ และบริวารออกจากที่ดินและรื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้าง และส่งมอบที่ดินให้ ส.ป.ก. บริษัทอุทธรณ์คำพิพากษา และคดีเรื่องนี้ศาลได้นัดฟังคำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค 8 ณ วันที่ 22 เมษายน 2551 (สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2551)

ข. การครอบครองพื้นที่ชายทะเล

การบุกรุกพื้นที่ชายทะเลจังหวัดกระบี่

ทีมข่าวอาชญากรรม หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ได้รายงานการให้ความเห็นของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2551 ว่า

“พื้นที่ป่าไม้และที่ดินของรัฐที่มีการนำไปออกเอกสารสิทธิ ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ทำเลทอง มีความอุดมสมบูรณ์หรือเป็นพื้นที่ชายทะเล เมื่อมีการออกเอกสารสิทธิ ทำให้พื้นที่นั้นมีมูลค่าเพิ่มขึ้น เช่นในจังหวัดกระบี่ มีการออกเอกสารสิทธิก่อนนำไปขายให้กับนายทุนในราคาไร่ละ 14-15 ล้านบาท ถ้ามีการบุกรุกไป 100 ไร่ จะได้เงินจากการขายที่ดินของรัฐเกือบ 1,500 ล้านบาท อีกทั้งบางกรณีนายทุนยังนำเอกสารสิทธิที่ออกโดยมิชอบ และแนบโครงการลงทุนพัฒนาที่ดินไปขอกู้เงินธนาคาร เพื่อสร้างโรงแรมระดับ 5 ดาว ก่อนที่นำที่ดินที่ได้ไปก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ไปขายให้ชาวต่างชาติ”

การบุกรุกชายทะเลหาดบ้านกรูด

เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2552 สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ โดยให้บทลงโทษทางวินัย 3 ราย กรณีออกเอกสารสิทธิที่ดินสาธารณะที่เป็นแนวหาดทรายทะเลบ้านกรูด ตำบลธงชัย อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ให้แก่บริษัทราชบุรี พาวเวอร์ และให้กรมที่ดินเพิกถอนเอกสารสิทธิในส่วนที่ทับซ้อนกับที่ดินสาธารณะและให้ดำเนินการทางอาญากับบริษัทราชบุรี พาวเวอร์ ด้วย (ข่าวสด 11 พฤศจิกายน 2552)

ค. การใช้สิทธิพลเข้าครอบครองพื้นที่เกาะ

พื้นที่เกาะซึ่งมีกระจายอยู่ในภาคต่างๆ ของประเทศ เป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งของประเทศไทยที่มีความสวยงามตามธรรมชาติ และมีคุณค่าที่สมควรแก่การอนุรักษ์ตกทอดเป็นมรดกของชาติ ตามกฎหมายแล้ว จะไม่สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินบนพื้นที่เกาะให้แก่ประชาชนได้ ยกเว้นจะมีการครอบครองที่ทางราชการรับรอง แต่ด้วยนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของภาครัฐที่สนับสนุนให้พื้นที่เกาะเป็นแหล่งท่องเที่ยว แต่ขาดความพร้อมในการบริหารจัดการ นโยบายดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่กระตุ้นให้พื้นที่เกาะมีการเปลี่ยนแปลงทั้งการถือครองที่ดิน สภาพธรรมชาติ และความสงบสุข

เมื่อพื้นที่เกาะเป็นที่ต้องการของบุคคลกลุ่มต่างๆนอกเหนือจากชุมชนดั้งเดิมแล้ว ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้นำมาซึ่งความเสียหาย โดยเฉพาะ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ความไม่มีระเบียบของสิ่งก่อสร้างที่เกิดขึ้นจากการขาดผังเมือง ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องการถือครองที่ดินและการบุกรุกที่ดินของรัฐ และความชอบธรรมของอำนาจรัฐต่อชุมชนดั้งเดิม เมื่อพิจารณาตามข้อเท็จจริงแล้ว นโยบายส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวเข้ามาสู่พื้นที่เกาะของภาครัฐนั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นให้ผู้ที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจเข้าพื้นที่เกาะซึ่งเป็นมรดกของชาติ และส่งผลให้ชุมชนดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เกาะเป็นเวลานานกลายเป็นผู้เสียประโยชน์ คณะผู้วิจัยคาดว่าปัญหาดังกล่าวนี้จะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2535 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบตามที่กรมที่ดินเสนอเรื่องการห้ามออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะ หลังจากที่ย่างกฎกระทรวงดังกล่าวได้มีการพิจารณาหลายสมัย

ร่างกฎกระทรวงนี้ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 (ห้ามมิให้มีการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะ) มีหลักการป้องกันมิให้มีการบุกรุกยึดถือครอบครองที่เกาะและปกปักษ์รักษาสภาพของเกาะที่เหลืออยู่ แต่ทั้งนี้จะต้องมิให้ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอยู่ก่อนได้รับความกระทบกระเทือน โดยเฉพาะที่ดินบนเกาะใหญ่ๆ เพราะเดิมประมวลกฎหมายที่ดินมิได้ห้ามการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินบนเกาะ ถ้าเป็นการครอบครองซึ่งมีมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (1 ธันวาคม 2497) และมีการประกาศเขตเดินสำรวจ ก็สามารถมาขอเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดได้ แต่ถ้าครอบครองหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว ก็จะมีผลผิดตามมาตรา 9 (1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

สำหรับการสำรวจเกาะเบื้องต้นพบว่า มีเกาะอยู่ประมาณ 773 เกาะ ซึ่งได้แยกกลุ่มที่จำเป็นต้องดำเนินการเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มที่เป็นเกาะซึ่งใช้ในราชการและมีการหวงห้ามตามกฎหมายทั้งเกาะ มีจำนวน 299 เกาะ 2) เกาะที่ไม่มีคนอยู่อาศัยหรือครอบครองทำประโยชน์ 270 เกาะ 3) เป็นเกาะซึ่งมีทั้งพื้นที่ที่เอกชนเข้าครอบครองโดยชอบและไม่ชอบตามกฎหมาย

กรณีเกาะราชาใหญ่ อ.เมือง จ.ภูเก็ต

ในปี พ.ศ. 2543 ได้มีการประกาศขายที่ดินเป็นเกาะราชาใหญ่ อ.เมือง จ.ภูเก็ต รวม 2 แปลง แปลงแรกมีเนื้อที่ 48 ไร่ แปลงที่สองเนื้อที่ 99 ไร่ ในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 24 เมษายน 2543 การประกาศขายที่ดินบนเกาะดังกล่าว ทำให้มีข้อโต้แย้งระหว่างกลุ่มบุคคลต่างๆ ว่ามีที่มาของหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) อย่างไร เพราะเป็นที่สาธารณะซึ่งเอกชนไม่สามารถครอบครองและจำหน่ายโอนได้

ในกรณีเกาะราชาใหญ่นี้ Chuenniran (2010) ได้รายงานว่ามีการสอบสวนการบุกรุกที่สาธารณะซึ่งราษฎรที่อยู่อาศัยบนเกาะเป็นผู้ร้องเรียน และการขวนขวักก่อสร้างไปยังเกาะเป็นการทำลายปะการังและชายหาดด้วย

รูปที่ 6.31 การสร้างที่พักบนพื้นที่เขาและชายหาดของรีสอร์ทขนาดใหญ่ เกาะลันตา จังหวัดกระบี่



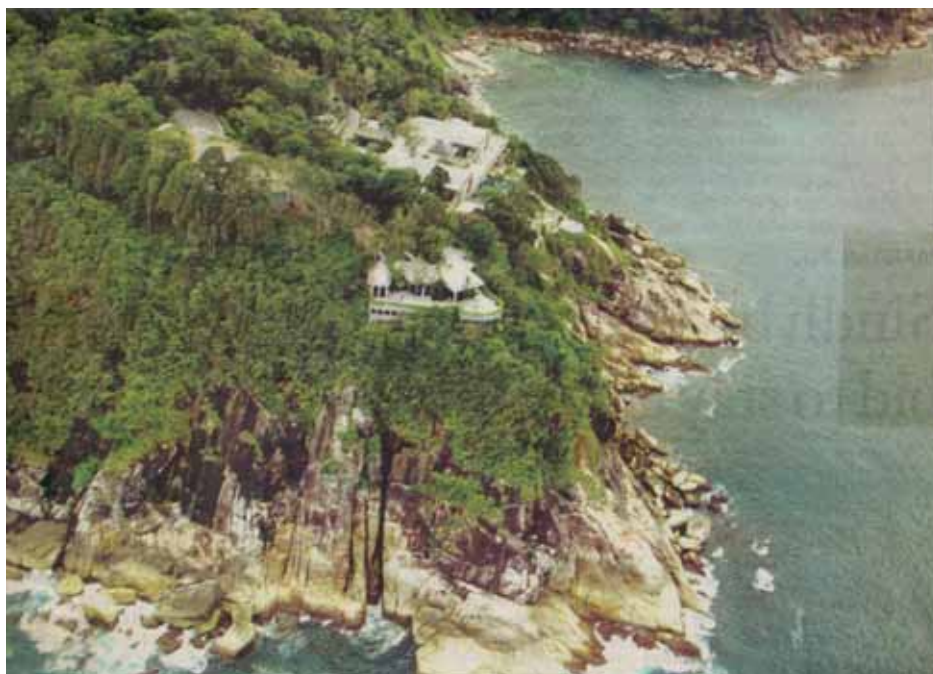
รูปที่ 6.32 การประกาศประมูลที่ดิน 2 แปลง บนเกาะราชาใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต



รูปที่ 6.33 รายละเอียดประกอบการประมวลขายที่ดินบนเกาะราชาใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต



รูปที่ 6.34 การครอบครองที่ดินบนพื้นที่ภูเขาในเขตจังหวัดภูเก็ต



กรณีการเข้าครอบครองที่ดินเกาะเต่า อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี

เกาะเต่าขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้เป็นแปลงหมายเลขที่ สฎ.588 ตำบลเกาะเต่า อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี เดิมใช้ประโยชน์ในราชการกรมราชทัณฑ์ เป็นที่ตั้งเรือนจำกักขังนักโทษการเมือง (กบฏบวรเดช) สมัยการปกครองของคณะราษฎรก่อนปี 2476 กรมราชทัณฑ์ได้นำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้เมื่อปี พ.ศ. 2478 และเกาะหางเต่าเป็นบริวารของเกาะเต่าจึงเป็นที่ราชพัสดุด้วย โดยมีเนื้อที่ตามภาพถ่ายทางอากาศประมาณ 15,000 ไร่ เกาะนางยวนประมาณ 150 ไร่ (รูปที่ 6.35)

รูปที่ 6.35 เกาะเต่า



จากสภาพข้อเท็จจริงมีราษฎรบุกรุกที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวทั้งเกาะ กระทรวงการคลังจึงกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกโดยการจัดให้เช่าเชิงอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และเพื่อประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว มีกำหนด 15 ปี ในอัตราค่าเช่าไร่ละ 100 บาทต่อเดือน และจัดให้เช่าเพื่อการเกษตรและที่อยู่อาศัย มีกำหนด 30 ปี ในอัตราค่าเช่าไร่ละ 20 บาทต่อปี ยกเว้นค่าธรรมเนียมการจัดให้เช่า ค่าเสียหาย (ถ้ามี) และไม่ให้กรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างที่ปลูกบนที่เช่า โดยห้ามเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์หรือลักษณะการเช่าโดยเด็ดขาด ซึ่งกรมธนารักษ์ได้แก้ไขปัญหานี้ไปแล้วดังนี้

1. ปัจจุบันได้จัดให้เช่าเพื่อประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว เพื่ออยู่อาศัย เพื่อประกอบการเกษตร และเพื่อประโยชน์อย่างอื่นไปแล้ว จำนวน 42 ราย เนื้อที่ประมาณ 1,182-1-26 ไร่

2. กรมธนารักษ์ได้กำหนดผังการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เป็นเขตใช้ราชการ เขตที่อยู่อาศัย เขตทำการเกษตร เขตที่อยู่อาศัยและทำการเกษตร เขตสาธารณประโยชน์ วัด ภูเขา และเขตท่องเที่ยว

3. จังหวัดได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อวางผังกันพื้นที่ภูเขาบนเกาะเต่าไว้เป็นพื้นที่สีเขียว และมีประกาศกำหนดแนวเขตป่าต้นน้ำลำธารบนเกาะเต่าและห้ามมิให้มีการบุกรุก มิฉะนั้นทางราชการจะดำเนินคดีโดยเฉียบขาด

อย่างไรก็ตามยังคงมีสภาพปัญหาในปัจจุบันดังนี้

- (1) ราษฎรส่วนใหญ่ไม่ยอมรับว่าเกาะเต่าเป็นที่ราชพัสดุทั้งเกาะ จึงไม่ยอมเช่ากับทางราชการ
- (2) ปัจจุบันราษฎรและผู้ปกครองท้องถิ่นยังไม่ให้ความร่วมมือกับทางราชการในการนำชี้แนวเขตเพื่อรังวัดจัดทำแผนที่ทางกายภาพ ทำให้ทางราชการไม่มีข้อมูลเบื้องต้นในการดำเนินการ
- (3) ราษฎรที่อยู่อาศัยเข้าทำประโยชน์บนเกาะเต่ามีปัญหาเกี่ยวกับแนวเขตการครอบครองและปัญหาการโต้แย้งสิทธิการครอบครองระหว่างกัน
- (4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใช้ที่ดินราชพัสดุโดยไม่ขออนุญาตให้ถูกต้องตามระเบียบ เช่น การตัดถนนสายต่างๆ
- (5) อ.บ.ต. เกาะเต่า ไม่ดำเนินการออกข้อบัญญัติในการควบคุมการก่อสร้างตามอำนาจหน้าที่
- (6) มีการบุกรุกพื้นที่ภูเขา และป่าต้นน้ำลำธาร (สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2551)

รูปที่ 6.36 ทิวทัศน์ที่สวยงามของเกาะเต่า



กรณีเกาะเต่านี้ ได้มีนิตยสารหอการค้าไทย-สวีเดน ฉบับครบรอบ 20 ปี (Thai Sweden Review : TSSC 20 Years Anniversary, Magazine for Thai-Swedish Chamber of Commerce) ตีพิมพ์ในเดือน พฤษภาคม 2552 โดย Pinnerup (2009) ได้รายงานถึงโครงการอสังหาริมทรัพย์บนเกาะเต่าที่บริษัทซึ่งจดทะเบียนร่วมระหว่างไทยกับสวีเดน ลงทุนซื้อที่ดิน 17 แปลงในนามบริษัท แล้วขายให้กับชาวสวีเดนที่ต้องการซื้อหุ้นบริษัท เพื่อครอบครองที่ดิน หลังจากนั้นก็จะสร้างบ้านโดยหุ้นส่วนไทย ตามเนื้อที่ที่ซื้อหุ้นไป เป็นการใช้ช่องว่างทางกฎหมายเพื่อให้ต่างชาติถือที่ดินของประเทศไทยเป็นหุ้นส่วน เพื่อความมั่นใจว่าสามารถถือที่ดินได้ เป็นกรณีที่น่าติดตามการดำเนินงานเป็นอย่างยิ่ง

รูปที่ 6.37 ป้ายโฆษณาโครงการขายบ้านและที่ดินบนเกาะเต่า



รูปที่ 6.38 ทิวทัศน์บนเกาะเต่า



จ. กรณีการเข้าครอบครองที่ดินบนเกาะยาว อำเภอเกาะยาว จ.พังงา

การบุกรุกอีกแห่งคือเกาะยาว ในจังหวัดพังงาที่มีราษฎรร้องเรียน กรณีมีชาวต่างชาติมาร่วมลงทุนด้วย ซึ่ง Laohong (2009) รายงานไว้ว่าจากการสอบสวนพบว่าเอกสารสิทธิที่ออกบางส่วนไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีการจับกุมนักลงทุนชาวต่างชาติ ในเวลาต่อมา

ฉ. กรณีการเข้าครอบครองพื้นที่ภูเขาในท้องที่เกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

เกาะสมุยเป็นหมู่เกาะที่ตั้งอยู่บนไหล่ทวีป อยู่ตอนกลางของอ่าวไทย นอกชายฝั่งทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของจังหวัดสุราษฎร์ธานีประมาณ 84 กิโลเมตร ระหว่างเส้นรุ้งที่ 9 องศา 30 ลิปดาเหนือ และเส้นแวงที่ 100 องศาตะวันออก ห่างจากแผ่นดินใหญ่ประมาณ 20 กิโลเมตร และห่างจากกรุงเทพมหานคร 750 กิโลเมตร ด้วยพื้นที่เฉพาะเกาะราว 227 ตารางกิโลเมตร กว้าง 21 กิโลเมตร ยาว 25 กิโลเมตร เกาะสมุยจึงมีขนาดใหญ่เป็นอันดับสามของประเทศ รองจากเกาะภูเก็ตและเกาะช้างซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาล ตำบลเกาะสมุย เป็นเทศบาลเมืองเกาะสมุยเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2551 (เทศบาลเมืองเกาะสมุย, 2552)

พื้นที่บนเกาะสมุยกว่าครึ่งเป็นภูเขาและที่ดอนสูง มีโครงสร้างต่อเนื่องจากเทือกเขานครศรีธรรมราช เป็นภูเขาหินแกรนิตและภูเขาหินทราย ทอดตัวในแนวขวาง จากด้านตะวันตกเฉียงเหนือผ่านกลางตัวเกาะและพื้นที่ด้านตะวันตกเฉียงใต้ ภูเขาตอนกลางเรียกว่า “ภูเขาใหญ่” ส่วนภูเขาลูกอื่นๆ มีขนาดย่อมลงมา บางลูกมีแนวติดต่อกับภูเขาใหญ่ เช่น เขาขวาง เขาเล่ เขาไม้้งาม เขาตอ เขาแหลมหยอ เขาไม้แก่น เขาน้อย เขาหินเหล็ก เขาป้อม เขาท้ายควาย เขาไม้แดง เป็นต้น ยอดสูงสุดอยู่ที่เขาท้ายควาย สูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 635 ม. พื้นที่ราบส่วนใหญ่ซึ่งมีเนื้อที่จำกัดเพียงหนึ่งในสามของพื้นที่ทั้งหมด หรือประมาณ 73 ตร.กม. อยู่รอบภูเขา และชายฝั่งประกอบด้วยที่ลุ่ม หาดทรายสันทราย ชายฝั่งทะเลเป็นแหลมและอ่าว แต่เดิมภูเขาส่วนใหญ่ปกคลุมด้วยป่าเบญจพรรณ ปัจจุบันคงเหลือสภาพป่าดั้งเดิมอยู่น้อยมาก เนื่องจากกลายเป็นพื้นที่จับจองทำสวนมะพร้าว สวนผลไม้การเกษตรอื่นๆ และการครอบครองของนายทุนเพื่อทำธุรกิจการท่องเที่ยว

เกาะสมุยมีทรัพยากรท่องเที่ยวที่มีศักยภาพในการพัฒนาซึ่งแบ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวประเภทธรรมชาติ ได้แก่ หาดทราย น้ำตก และแนวปะการัง ประเภทประวัติศาสตร์และสถาปัตยกรรมประเภทศิลปวัฒนธรรมและ กิจกรรมท้องถิ่น โดยสิ่งดึงดูดนักท่องเที่ยวที่สำคัญของเกาะสมุย คือ เป็นสถานที่ตากอากาศในภูมิภาคเขตร้อน ที่มีแสงแดด ทะเล หาดทราย ปะการังที่สวยงาม และมีความเงียบสงบ ความบริสุทธิ์ของธรรมชาติที่เป็นเอกลักษณ์ของพื้นที่ รวมถึงอรัญสัณฐานไม้ตรีของชาวพื้นเมืองในท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบเสริมให้ทรัพยากรหลักมีค่ามากยิ่งขึ้น (เทศบาลเมืองเกาะสมุย, 2552)

แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของเทศบาลเมืองเกาะสมุย

ตำบลอ่างทอง	หาดหน้าทอน น้ำตกหินลาด น้ำตกของเรือ
ตำบลลิปะน้อย	หาดลิปะน้อย หาดท้องยาง น้ำตกลาดวานร
ตำบลตลิ่งงาม	อ่าวพังกา อ่าวท้องกรูด เจดีย์แหลมสอ ฟาร์มงูพังงา
ตำบลหน้าเมือง	น้ำตกวังเสาธง น้ำตกหน้าเมือง 1 น้ำตกหน้าเมือง 2 วัดประเดิม วัดคุณาราม พระพุทธรูปบาทเขาเล่
ตำบลมะเร็ต	หาดละไม หาดท้องตะเคียน หินตาหินยาย อ่าวแหลมเส็ด สวนผีเสื้อสมุย สมุยอะควาเรียม วัดราชธรรมาราม (วัดศิลาสูง) หอวัฒนธรรมบ้านละไม วัดสำเร็จ สำนักปฏิบัติธรรมทีปภาวันธรรมสถาน
ตำบลบ่อผุด	จุดชมวิวลาดเกาะ หาดเฉวง หาดบ่อผุด หาดเชิงมน หาดบางรักย์ พระใหญ่เกาะฟาน ศูนย์ลึงสมุย
ตำบลแม่น้ำ	หาดบางปอ หาดแม่น้ำ หาดบ้านใต้ น้ำตกธารเรือ วัดหน้าพระลาน

การท่องเที่ยว การพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเกิดขึ้นอย่างจริงจังใน พ.ศ. 2528 โดยการกำหนดเป็นแผนการพัฒนการท่องเที่ยวในเกาะสมุย ได้ส่งผลให้การท่องเที่ยวในเกาะสมุยขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านจำนวนนักท่องเที่ยว จำนวนโรงแรมและที่พักและจำนวนเงินตราต่างประเทศที่หมุนเวียนในเกาะสมุย (ตารางที่ 6.3)

ตารางที่ 6.3 (ก) จำนวนนักท่องเที่ยวเกาะสมุย ปี 2547-2551

ปี พ.ศ.	นักท่องเที่ยวไทย	นักท่องเที่ยวต่างชาติ	รวม (คน)	รายได้จากการท่องเที่ยว
2547	161,998	775,765	937,763	11,314.59 ล้านบาท
2548	162,335	852,574	1,014,909	12,758.00 ล้านบาท
2549	158,312	872,311	1,030,623	14,016.29 ล้านบาท
2550	160,887	898,765	1,059,642	14,059.16 ล้านบาท
2551	22,633	206,432	222,633	

ที่มา : ศูนย์ประสานงานการท่องเที่ยวเกาะสมุย ณ เดือน มิถุนายน 2552

ตารางที่ 6.3 (ข) จำนวนห้องพักในเกาะสมุย

สถานที่	จำนวนห้องพัก	อัตราการเข้าพัก
จำนวน 425 แห่ง	15,404 ห้อง	- จำนวนการเข้าพักของนักท่องเที่ยว 222,633 คน/ปี - อัตราการเข้าพักเฉลี่ย 55.66% - ระยะพำนักเฉลี่ย 7.15% ต่อวัน

ที่มา : ศูนย์ประสานงานการท่องเที่ยวเกาะสมุย ณ เดือน มิถุนายน 2552

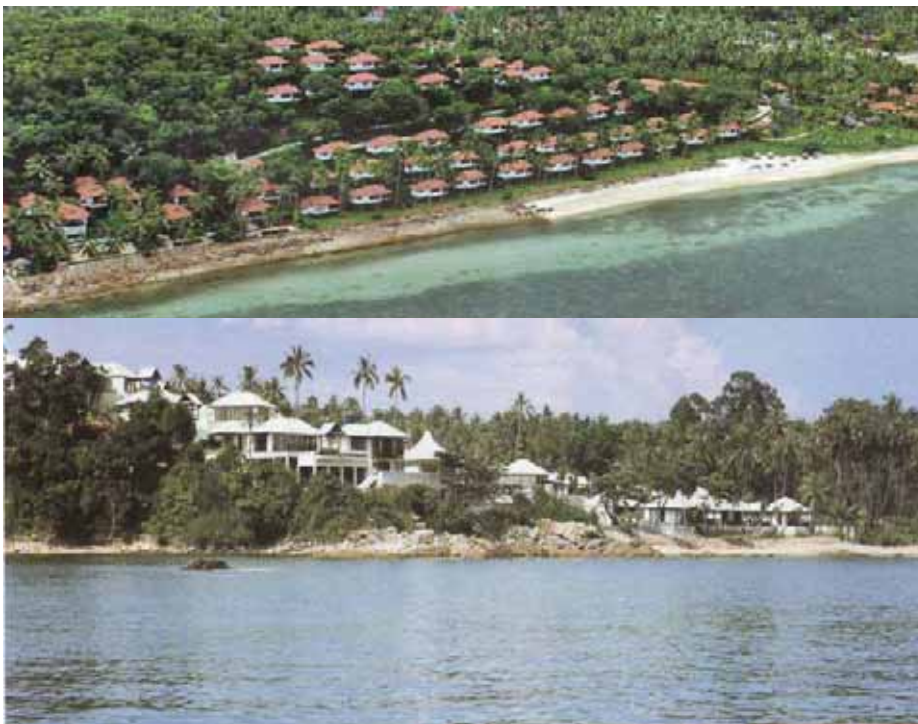
จากการที่เกาะสมุยเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ จึงมีความต้องการที่ดินเพื่อประกอบธุรกิจด้านโรงแรมและที่พักอาศัย จากการสอบถามราคาที่ดินในพื้นที่และประกาศขายใน website ราคาที่ดินเริ่มต้นตั้งแต่ไร่ละ 4 ล้านบาท จนถึง ไร่ละ 20 ล้านบาท ที่น่าสนใจก็คือการประกาศขายเกาะที่มีข้อความว่า

“ขายเกาะส่วนตัว อยู่ใกล้สมุย หาดสวยเหมาะสำหรับรีสอร์ทส่วนตัวมาก 195 ไร่ น.ส. 3 ก ขายทั้งหมด 1,500 ล้านบาท (ติดต่อ โทร. 081 594 6365)”

ในส่วนของบริษัทที่สร้างขายชาวต่างชาติและมีการประกาศขายใน Samui Property (2008) มีราคาหลังละ 8-40 ล้านบาท ขึ้นอยู่กับขนาดของบ้าน และที่ดินรวมทั้งทำเล

จากราคาที่ดินที่สูงมากดังกล่าว การเข้าครอบครองมรดกของชาติจึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในพื้นที่ชายทะเล ซึ่งขณะนี้ก็มีเหลืออยู่น้อยมาก จึงมีการเข้าครอบครองพื้นที่ภูเขามากขึ้น

รูปที่ 6.39 รีสอร์ทบนชายหาด



รูปที่ 6.40 บ้านพักที่สร้างขายชาวต่างชาติบนภูเขา



รูปที่ 6.41 การก่อสร้างอาคารบนภูเขา



ตั้งที่สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี (2551) ได้รายงานถึงการใช้อิทธิพลในการเข้าครอบครองที่ดินบนเกาะสมุยไว้ 3 กรณี ดังนี้

(1) กรณีเขาควงนก

กรมที่ดินได้แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง กรณีมีการออกโฉนดที่ดินเลขที่ 27493 อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื้อที่ 96-3-84.1 ไร่ บนพื้นที่เขาควงนก คณะกรรมการสืบสวนได้พิจารณาเห็นว่า โฉนดที่ดินเลขที่ 27493 อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นการออกในบริเวณซึ่งเป็นเขาควงนก บนเกาะสมุย เป็นการออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรมที่ดินได้พิจารณาและมีคำสั่งที่ 1064/2550 ลงวันที่ 5 เมษายน 2550 ได้เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ 27493 หน้าสำรวจ 6258 ตำบลบ่อผุด อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี และได้แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเพิกถอนตามระเบียบและวิธีการแล้ว

ต่อมา อภ.กรมที่ดินได้มีมติเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2550 ไล่ออกผู้เกี่ยวข้อง จำนวน 3 คนออกจากราชการ

(2) กรณีเขาค้าง (เดอะพีค)

สื่อมวลชนได้ลงข่าวว่า มีประกาศขายที่ดินบนภูเขาในพื้นที่ อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี โครงการชื่อ เดอะพีค (The Peak) กรมที่ดินมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ผลจากการตรวจสอบปรากฏว่า น.ส.3ก เลขที่ 4841 เนื้อที่ 58-2-83 ไร่ เลขที่ 4842 เนื้อที่ 31-3-63 ไร่ เลขที่ 4843 เนื้อที่ 32-3-58 ไร่ และน.ส.3ก เลขที่ 5266 เนื้อที่ 23-3-37 ไร่ ตำบลบ่อผุด อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี รวมเนื้อที่ทั้งหมด 141-1-41 ไร่ ได้ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมที่ดินได้พิจารณาเพิกถอน น.ส.3ก เลขที่ 4841 และให้แก้ไขรูปแผนที่ เนื้อที่ น.ส.3ก เลขที่ 4842 เป็นจำนวนเนื้อที่ 60-2-34 ไร่ สำหรับ น.ส.3ก เลขที่ 5266 และ 4843 ให้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก่อนดำเนินการแก้ไขเพิกถอน ขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการของสำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย

(3) กรณีตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิบริเวณที่ตั้งสนามบินสมุย

นายปรีชา ปิตานนท์ สมาชิกวุฒิสภา กรรมการปกครองวุฒิสภา ขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ “พรุบารักษ์” บริเวณที่ตั้งสนามบินสมุย ซึ่งจากการตรวจสอบมีเอกสารสิทธิบางแปลงที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอนแล้วและบางส่วนได้ออกทับที่สาธารณประโยชน์ “พรุบารักษ์” ขณะนี้อยู่ระหว่างการจัดทำรูปแผนที่ และเนื้อที่แสดงแนวเขตที่ต้องกันออกโฉนดที่ดินเพื่อให้กรมที่ดินตั้งกรรมการพิจารณาดำเนินการแก้ไข รูปแผนที่และเนื้อที่ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

ข. การใช้สิทธิพลครอบครองที่ดินบนเกาะช้าง อำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด

เกาะช้าง ตั้งอยู่ในจังหวัดตราด เป็นเกาะขนาดใหญ่เป็นที่สองของประเทศรองจากเกาะภูเก็ต ประกอบด้วยหมู่เกาะน้อยใหญ่กว่า 47 เกาะ มีเนื้อที่รวม 650 ตารางกิโลเมตร หรือ 406,250 ไร่ เกาะช้างเป็นเกาะที่ใหญ่ที่สุด ในหมู่เกาะนี้มีเนื้อที่ 268,125 ไร่ ภูมิประเทศเป็นภูเขาสูงจากระดับน้ำทะเลไม่เกิน 744 เมตร จากระดับน้ำทะเลปานกลาง มีผาหินสลับซับซ้อนปกคลุมด้วยป่าดงดิบชื้นประมาณ 70 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่

นอกจากนั้นเป็นป่าชายหาด และป่าแคะหินปูน เกาะช้างมีสภาพธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพที่ สมบูรณ์ มีระบบนิเวศที่ละเอียดและซับซ้อน ทรัพยากรชายฝั่งมีปะการัง หญ้าทะเล ป่าชายเลน น้ำตก และ ชายหาด การปกครองแบ่งออกเป็น 2 ตำบล คือ ตำบลเกาะช้าง และตำบลเกาะช้างใต้

ถึงแม้จะมีการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติทางทะเลในปี 2525 ก็ตาม เนื่องจากสภาพพื้นที่บนเกาะ ช้างเป็นภูเขาสูงชันสลับกับที่ราบชายฝั่งทะเล บริเวณที่ราบด้านตะวันตกจึงเป็นที่ตั้งของชุมชนดั้งเดิม ชุมชน บางส่วนเป็นพื้นที่ที่กั้นออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ ทำให้พื้นที่อุทยานแห่งชาติบนเกาะช้างมีพื้นที่ไม่ต่อเนื่อง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการบุกรุก

หมู่เกาะช้างเป็นพื้นที่เกาะที่มีทรัพยากรธรรมชาติทั้งดงและอุดมสมบูรณ์ อีกทั้งมีความหลากหลาย ทางชีวภาพและระบบนิเวศทั้งบนบกและทางทะเล ดังนั้น เกาะช้างจึงถือว่าเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ครบวงจร ที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ โดยกว่าร้อยละ 80 ของพื้นที่บนเกาะช้างเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติ มีลักษณะทาง กายภาพดังนี้ ด้านตะวันออกของเกาะเป็นพื้นที่ชาวบ้านดั้งเดิมอาศัยอยู่ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นสวนผลไม้ ทาง ตอนใต้ของเกาะตอนกลางเป็นที่ตั้งของภูเขาสูง ทางตะวันออกชายฝั่งทะเลเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการและเป็นที่ ตั้งของชุมชน ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ทางตอนใต้ของเกาะประกอบอาชีพประมง และพื้นที่ทางด้าน ตะวันตกของเกาะเป็นบริเวณท่องเที่ยวของเกาะ เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่มีการพัฒนาเพื่อการท่องเที่ยว มีหาด ทรายสวยและรีสอร์ทจำนวนมาก

เนื่องจากพื้นที่บนเกาะช้างจัดเป็นพื้นที่ที่มีความสวยงามตามธรรมชาติ ประกอบกับนโยบายของภาครัฐ ที่สนับสนุนให้พื้นที่เกาะช้างเป็นแหล่งท่องเที่ยว ส่งผลให้พื้นที่บนเกาะช้างเป็นที่ต้องการของบุคคลกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มทุนและผู้ที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ในปัจจุบันกลุ่มบุคคลต่างๆเหล่านี้ได้เข้าครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินบนเกาะช้างในรูปแบบต่างๆ เช่น ก่อสร้างบ้าน ทำธุรกิจโรงแรม รีสอร์ท และสถานที่ พักตากอากาศ ในพื้นที่ที่เปราะบาง เช่น พื้นที่ที่มีความลาดชัน เป็นต้น ซึ่งตามกฎหมายไม่สามารถออกเอกสาร สิทธิ์ใดๆได้

คณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (2547) ได้ระบุไว้ว่ามีปัญหา หนึ่งของเกาะช้างคือการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยระบุไว้ดังนี้

(1) หมู่เกาะช้างและพื้นที่เชื่อมโยงมีปัญหาการบุกรุกที่ดินป่าสงวนและที่ดินอุทยานแห่งชาติ โดยผู้แสวงประโยชน์จากการขยายตัวของการท่องเที่ยวหมู่เกาะช้าง

(2) การบุกรุกที่ดินของผู้แสวงประโยชน์มีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อสภาวะ แวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งจะต้องได้รับการแก้ไขโดยเร็ว

สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน สำนักอัยการสูงสุด ได้มีหนังสือที่ อส (สผช.1)0016/1303 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2549 ถึงอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน ขอความอนุเคราะห์ในการตรวจพิสูจน์ อ่านแปลและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศบริเวณหมู่บ้านโรงถ่าน เพื่อพิสูจน์ทางสาธารณะในหมู่บ้านดังกล่าว เนื่องจากมีการปิดทางเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนและไม่ได้รับความเป็นธรรมแก่ราษฎร

กรณีตัวอย่างของการใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) โดยผู้มีสิทธิพลทางการเงินหรือมีอำนาจร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้สิทธิพลเข้าครอบครองที่ดินบนพื้นที่เกาะช้างปรากฏให้เห็นโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีรายงานตรวจสอบที่ 22/2549 ให้กรมที่ดินตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในพื้นที่เกาะช้าง จากการตรวจสอบพื้นที่บริเวณบ้านเจ็กแบ้ ตำบลเกาะช้าง ได้ กิ่งอำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด พบว่าโฉนดที่ดินที่ออกให้กับเจ้าของที่ดินบางรายโดยใช้ ส.ค.1 เป็นหลักฐานนั้น มีเนื้อที่มากกว่า ส.ค.1 ที่แจ้งไว้เดิม นอกจากนี้ จากการสำรวจพื้นที่บริเวณเกาะง่าม หมู่ 3 (ด้านใต้) ตำบลเกาะช้าง พบว่ามีการนำ ส.ค.1 จากพื้นที่หมู่บ้านอื่นมาออกเอกสารสิทธิ สำหรับที่ดินบริเวณอ่าวกระรัง หมู่ 3 ตำบลเกาะช้างได้ มีการครอบครองพื้นที่ที่มีความลาดชันที่ไม่สามารถจะออกเอกสารสิทธิใดๆ ได้ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2549)

วรวิทย์ จิมมณี (2553) ได้เสนอรายงานเปิดโปงของทีวีไทยเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 ได้นำเรื่องการนำ ส.ค. 1 มาใช้ในการออกเอกสารสิทธิที่มีข้อขัดแย้งกฎหมายในที่ดิน 2 แปลง คือ

การออกโฉนดเลขที่ 881 เนื้อที่ 8 ไร่เศษ ได้นำ ส.ค. 1 เลขที่ 66 ซึ่งตั้งอยู่ในเขตหมู่บ้านอื่นมาใช้เป็นหลักฐาน พื้นที่ดังกล่าวนี้เป็นภูเขาและป่าไม้ เป็นที่สาธารณประโยชน์

การออกโฉนดเลขที่ 965 มีเนื้อที่ 15 ไร่ ได้นำ ส.ค. 1 เลขที่ 3 ซึ่งได้ใช้ในการออก น.ส. 3 เลขที่ 41 ไปแล้ว มาใช้อีก

การกระทำความผิดดังกล่าวนี้นับเป็นการร่วมมือกันระหว่างผู้มีสิทธิพลในท้องถิ่น นายทุน และข้าราชการ ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการสอบสวนของ ป.ป.ช.

สาเหตุที่ราษฎรสงสัยว่าที่ดินของตนเองที่อยู่มาเป็นเวลาช้านานแต่ขอออกเอกสารสิทธิไม่ได้ ไม่มีความเป็นธรรมจากภาครัฐ หากพิจารณาจากข้อมูลการจำแนกประเภทที่ดินที่กรมพัฒนาที่ดินดำเนินการในปี 2507 ซึ่งได้รายงานไว้ว่า

“ที่จัดสรรเกาะช้าง เป็นที่ดินอยู่นอกเขตที่จะรักษาไว้เป็นป่าไม้ทั้งเกาะ มีลักษณะภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูง สลับซับซ้อน จะมีที่ราบอยู่บ้างตามชายเขา เนื้อที่ในการสำรวจประมาณ 187,612 ตารางกิโลเมตร มีผู้ถือครองอยู่ก่อนซึ่งสำรวจพบในขณะทำการสำรวจ จำนวน 44 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 17,055 ตารางกิโลเมตร”

ผู้สำรวจมีความเห็นว่า ที่ใดเป็นที่ถือครองอยู่ก่อนก็ควรกันออกให้ราษฎร ส่วนที่คงสภาพป่าอยู่ในปัจจุบันเห็นควรสงวนไว้”

ต่อมาได้มีมติคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน ครั้งที่ 1/2513 วันที่ 29 ธันวาคม 2513 ให้จำแนกที่ดินแปลงนี้ไว้เป็นป่าไม้ทั้งแปลง ส่วนที่ถือครองให้กันออก

หลังจากนั้นกระทรวงกลาโหมได้ขอสงวนพื้นที่เกาะช้างไว้ใช้ในราชการทหารตั้งแต่ด้านเหนือของเกาะตั้งแต่มะลิวันในแนวตะวันตกเฉียงใต้ของยอดเขาจอมปราสาทสองขึ้นไปทางน้ำในหุบเขา ผ่านยอดเขาจอมปราสาทสองในทางตะวันออกตามแนวสันเขาแล้ววกขึ้นทางเหนือผ่านยอดเขาจอมปราสาทหนึ่ง หักตามสันเขาลงไปบ้านด่านเก่า เป็นพื้นที่คลุมตั้งแต่แนวนี้ไปจนสุดด้านเหนือของเกาะช้าง รวมทั้งเกาะและหินต่างๆ ที่อยู่ใกล้เกาะช้างด้านนี้ด้วย แต่เว้นที่ราบบริเวณหมู่บ้าน

ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติตามที่คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินเสนอเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2513 โดยให้จำแนกที่ดินบนเกาะช้างเป็นป่าไม้ถาวรทั้งแปลง ส่วนที่ถือครองอยู่ก่อน 44 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 10,659 ไร่ ให้กันออก

ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2525 จึงได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินเกาะช้างและเกาะใกล้เคียงในท้องที่ตำบลเกาะช้างและตำบลเกาะหมาก อำเภอแหลมงอบ จังหวัดตราด ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ โดยให้กันพื้นที่บางส่วนออกจากอุทยานแห่งชาติ รวมเนื้อที่ทั้งสิ้น 45,814 ไร่

ในการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติครั้งที่ 5/2540 เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2540 ได้มีรายงานว่ามีราษฎรครอบครองและทำประโยชน์โดยไม่มีหลักฐาน มีจำนวน 634 ราย ครอบครองที่ดิน เนื้อที่ประมาณ 18,737 ไร่ พื้นที่ที่ครอบครองไม่ติดต่อกัน สภาพการทำประโยชน์ปลูกทุเรียนมาประมาณ 30 ปี เหตุที่ราษฎรไม่ได้แจ้งการครอบครองอาจเนื่องจากเดิมกิ่งอำเภอเกาะช้างขึ้นอยู่กับอำเภอแหลมงอบ ซึ่งอยู่ห่างไกลจากเกาะช้าง จึงทำให้ราษฎรไม่สะดวกที่จะเดินทางไปแจ้งการครอบครอง กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งเป็นกิ่งอำเภอเกาะช้างเมื่อ พ.ศ. 2537 ต่อมาเมื่อกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ใช้บังคับ ทำให้ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์บนเกาะช้าง โดยไม่มีหลักฐานแจ้งการครอบครองไม่สามารถขออนุญาตออกเอกสารสิทธิ์ได้

ถึงแม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะมีโครงการออกเอกสารสิทธิ์ให้กับราษฎรที่อยู่อาศัยและถือครองที่ดินมาแต่ดั้งเดิมก็ตามแต่ยังไม่สามารถดำเนินการได้ทั้งหมดในขณะนี้ แม้เวลาจะล่วงเลยมาเป็นเวลานาน จึงเห็นได้ว่านอกจากการใช้สิทธิพลเข้ามาหากำไรเกินปกติ (economic rent) แล้ว ยังเกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างประชาชนโดยทั่วไปกับกลุ่มทุนอีกด้วย อาจจะเป็นเพราะราคาที่ดินในพื้นที่เกาะช้างในปัจจุบันมีราคา ไร่ละ 1,000,000-1,500,000 บาท มีตัวอย่างการประกาศขายใน website ว่า

“ขายที่ดิน 120 ไร่ อ.เกาะช้าง จ.ตราด ราคาไร่ละ 1,500,000 ด้านหน้าของที่ดินติดทะเล ด้านหลังของที่ดินติดภูเขา หน้ากว้าง 200 เมตร (เอกสาร น.ส. 3 ภบท. 5)”

“ขายโรงแรมระดับ 5 ดาว ในเกาะช้าง ที่ดิน 11 ไร่ มีโฉนด อยู่ในแหล่งเจริญ ราคา 420 ล้านบาท”

รูปที่ 6.42 ขายหาที่ดินที่เต็มไปด้วยรีสอร์ทและโรงแรม



รูปที่ 6.43 การบุกรุกที่ทะเลที่บ้านบางบัว



รูปที่ 6.44 การก่อสร้างอาคารบนภูเขา



รูปที่ 6.45 ป่อกักน้ำเสียจากโรงแรมบริเวณชายหาด



รูปที่ 6.46 ราษฎรดั้งเดิมที่ต้องการเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน



รูปที่ 6.47 การขยายตัวของกิจการโรงแรมบนชายหาด

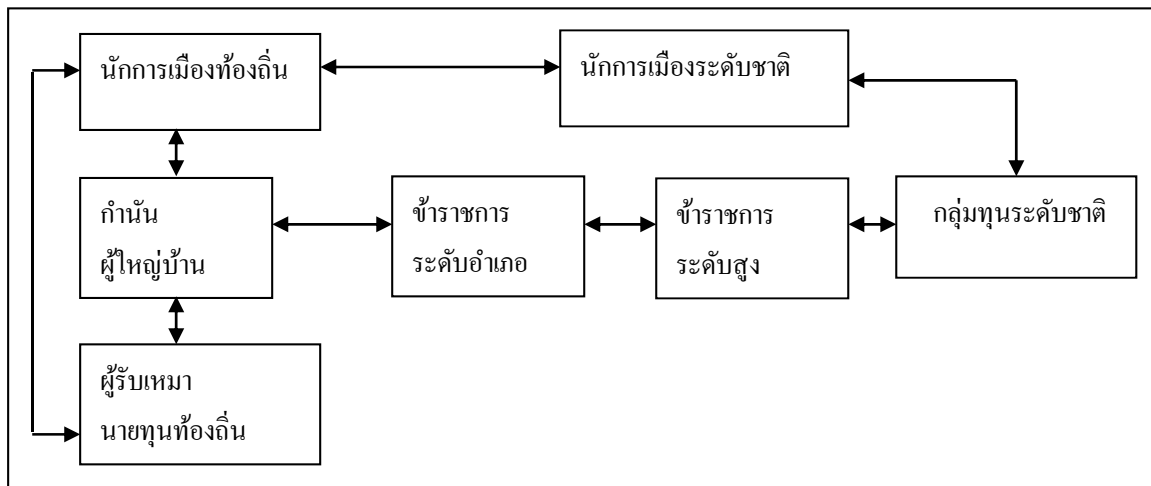


6.3.6 สรุปและข้อเสนอแนะ

ก. จากการทบทวนกรณีต่างๆ ข้างต้น จะพบว่าการใช้อิทธิพลเข้าครอบครองมรดกของชาตินั้น เกิดขึ้นจากการเชื่อมโยงของกลุ่มบุคคลต่างๆ ทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ กลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มการเมืองระดับชาติ และกลุ่มทุน (รูปที่ 6.48) กลุ่มที่สำคัญที่สุดก็คือ กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ข้าราชการระดับอำเภอ และข้าราชการระดับสูง ที่ใช้วิธีหลบเลี่ยงกฎและข้อบังคับต่างๆ หรือใช้ช่องว่างของกฎหมายเข้ามาดำเนินการ เช่น กรณีการใช้ ส.ค. 1 เป็นต้น

ในกรณีของ ส.ค.1 นั้น ถึงแม้ว่าจะสิ้นสุดการแจ้งแล้วก็ตาม แต่จำนวนที่ยื่นไว้มีจำนวนมากถึง 800,000 แปลงนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องติดตามตรวจสอบอย่างใกล้ชิด เพราะที่ดินมีจำนวนคงที่แต่ประชากรเพิ่มขึ้น และมีราคาสูงขึ้น จึงมีผู้ต้องการครอบครองไว้ ในขณะที่อิทธิพลที่เกิดจากการเชื่อมโยงของกลุ่มบุคคลต่างๆ ดังที่กล่าวแล้วแก้ไขและป้องกันได้ยาก ถึงแม้ว่าจะมีการดำเนินการมาตลอดเวลาก็ตาม มีความจำเป็นที่ต้องสร้างกระบวนการตรวจสอบสาธารณะให้เข้มแข็ง องค์กรอิสระและหน่วยงานภาครัฐ ต้องให้ความสำคัญกับการตรวจสอบและการร้องเรียนของชุมชนต่างๆ โดยเร็ว และให้มีการเผยแพร่ในสื่อต่างๆ ถึงผลการดำเนินงานให้สาธารณะได้รับทราบและช่วยติดตาม

รูปที่ 6.48 ความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมืองระดับชาติ และกลุ่มทุนระดับชาติ ในการเข้าครอบครองมรดกของชาติ



ที่มา: ผู้วิจัย

ข. ประเด็นของการครอบครองที่ดินของต่างชาติทั้งกรณีของเกาะ ภูเก็ต เกาะสมุย และเกาะเต่า นั้น กรณีที่ชัดเจนที่สุดก็คือเกาะเต่า ซึ่งกลุ่มทุนต่างชาติที่มาร่วมทุนกับกลุ่มทุนไทย จัดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายแล้วซื้อที่ดินบนเกาะเต่าเป็นของบริษัท ต่อมาบริษัทขายหุ้นให้กับคนต่างชาติ เพื่อให้เกิดความมั่นใจที่จะครอบครองบ้านพักที่จะสร้างขึ้นบนที่ดินของบริษัทนั้น เป็นกรณีที่น่าสนใจว่าจะขยายตัวไปสู่พื้นที่อื่นๆ มากขึ้น จะต้องทบทวนกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันว่าจะแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างไร รวมทั้งการสร้างที่ให้กับเกษตรกร ขยายต่างชาติบนเกาะภูเก็ตและเกาะสมุย หรือเช่าซื้อในระยะยาว จำเป็นต้องสอบสวนให้ชัดเจนว่าได้มีการแจ้งครอบครองที่ถูกต้องอย่างไร เพราะได้มีประกาศมาตั้งแต่ พ.ศ. 2499 ให้ภูเขาเป็นเขตหวงห้าม

ค. เร่งรัดการจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐทุกประเภทให้ชัดเจนมีแผนที่มาตราส่วนเดียวกัน และมีระบบข้อมูลที่ดินที่ทุกหน่วยงานลงนามรับรองร่วมกัน รวมทั้งกำหนดเป้าหมายที่สงวนหวงห้ามของรัฐให้ชัดเจน

ง. ใช้มาตรการทางภาษีแก่ผู้ที่ถือครองที่ดินจำนวนมากเพื่อมิให้มีการสะสมที่ดิน เพื่อลดการใช้สิทธิพลในการยึดครองมรดกของชาติลง

จ. มีหลักประกันให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่ซื่อสัตย์สุจริต ถูกโยกย้ายกลั่นแกล้งจากกลุ่มอิทธิพลในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตาม

ฉ. เพิ่มบทบาทของสื่อในการติดตามการครอบครองมรดกของชาติที่มีขอบด้วยกฎหมายและนำเสนอออกเผยแพร่ต่อสาธารณะ เช่นรายการเปิดโปงการทุจริตที่ดินบนเกาะช้างของทีวีไทย เป็นต้น

ช. อีกกรณีหนึ่งก็คือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อดำเนินการที่มีขอบด้วยกฎหมายและรับผลประโยชน์ไปเรียบร้อยแล้วได้ลาออกจากราชการเพื่อหลีกเลี่ยงการดำเนินการทางวินัย และได้รับบำเหน็จบำนาญโดยปกติ

นั้น มีความจำเป็นที่ต้องกำหนดมาตรการลงโทษที่รุนแรงกว่าที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อป้องกันการเป็นเครื่องมือของผู้มีอิทธิพลในการครอบครองมรดกของชาติ

6.4 มูลค่าที่ดินและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ : กรณีศึกษา

สนามบินสุวรรณภูมิ

6.4.1 บทนำ

ข้อจำกัดด้านนโยบายและการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ชนบทและเมืองเป็นหนึ่งสาเหตุหลักของปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคมไทย ในช่วงเวลาห้าสิบปีที่ผ่านมาเมื่อนาถเศรษฐกิจได้ขยายตัวและโครงสร้างการผลิตของประเทศไทยได้ปรับเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและการบริการไปพร้อมกับกระบวนการสู่ความเป็นเมือง ความต้องการพัฒนาพื้นที่เพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ทำให้ที่ดินในเมืองและชานเมืองกลายเป็นพื้นที่ฐานการผลิตหลักของประเทศมากกว่าพื้นที่ป่าไม้และเกษตรกรรมในชนบท ที่ดินในเมืองและชานเมืองมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นมากหลายเท่าตัว และได้กลายเป็นขุมทองและแหล่งต้นตอปัญหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาพื้นที่เมือง โดยเฉพาะเจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการลงทุนของสังคม อีกทั้งยังเป็นเป้าหมายหนึ่งของกิจกรรมแสวงหาค่าเช่าโดยผู้มีอำนาจและอิทธิพล

ปัญหาเหล่านี้ทำให้เพิ่มการกระจุกตัวของความมั่งคั่งในกลุ่มคนส่วนน้อยของประเทศและมีผลสืบเนื่องโดยตรงต่อตลาดที่ดินและที่อยู่อาศัยในเมือง การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบกับพฤติกรรมการเก็งกำไรด้วยการถือครองที่ดินเพื่อขายต่อในระยะสั้นมีผลกระทบโดยตรงต่อกลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะคนจนเมืองที่ย้ายถิ่นฐานมาจากพื้นที่ชนบท อัตราการเพิ่มของราคาที่ดินในประเทศไทยอยู่ในระดับที่สูงกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้เฉลี่ยของผู้มีรายได้น้อย เป็นผลให้ประชาชนจำนวนมากไม่สามารถเป็นเจ้าของที่ดินและที่อยู่อาศัยในเมืองและชานเมืองได้ ปัญหาดังกล่าวยิ่งทำให้เพิ่มความแตกต่างระหว่างกลุ่มคนในสังคม มิใช่เฉพาะระหว่างคนเมืองกับคนชนบทแต่รวมไปถึงคนรวยกับคนจนในเมือง

ปัญหาค่าเช่าเศรษฐกิจจากการพัฒนาของภาครัฐเป็นที่รับรู้ทั่วไปแต่ยังไม่มีการวิจัยเชิงประจักษ์มากเท่าใดนักในประเทศไทย โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมือง จึงจำเป็นต้องมีการวิจัยเรื่องนี้เพิ่มเติม บทความนี้เป็นงานส่วนแรกของการวิจัยในเรื่องนี้ โดยมีวัตถุประสงค์สองประการหลักคือเพื่อทบทวนแนวคิดและแนวทางการวิเคราะห์เชิงประจักษ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมแสวงหาค่าเช่าในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเขตเมืองและชานเมือง และเพื่อทบทวนแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในต่างประเทศที่อาจนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยได้ต่อไป

ส่วนแรกของเนื้อหาในบทนี้จะเป็นการทบทวนแนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับมูลค่าที่ดินและค่าเช่าทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ จากนั้นจะเป็นการอภิปรายปัญหาการกระจายค่าเช่าเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานกับปัญหาภาวะอสมมาตรของข้อมูลที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการลงทุน ส่วนต่อจากนั้นจะเป็นการนำเสนอกรณีศึกษาโครงการสนามบินสุวรรณภูมิและพื้นที่รอบข้างที่มีการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นจำนวนมาก ส่วนสุดท้ายเป็นการทบทวนแนวทางและมาตรการที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดิน

6.4.2 มูลค่าที่ดินและค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ในส่วนนี้เป็นการทบทวนแนวคิดเบื้องต้นที่เป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหามูลค่าที่ดินอันเนื่องมาจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาเมืองของรัฐ โดยเฉพาะความแตกต่างระหว่างคำว่าค่าเช่า (rent) ในความหมายของการเช่าที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ กับค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) ที่เป็นมูลค่าส่วนเกินที่เกิดจากการลงทุนโดยสังคม

ก) มูลค่าที่ดินกับค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

ที่ดินเป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่เป็นรากฐานของกิจกรรมเศรษฐกิจทุกสาขาทั้งการเกษตร อุตสาหกรรมและการบริการ โดยมีคุณลักษณะเฉพาะทางเศรษฐกิจคืออุปทานมีอยู่อย่างจำกัดตามธรรมชาติ⁴ และไม่สามารถเคลื่อนที่ได้ การลงทุนพัฒนาที่ดินทั้งโครงสร้างพื้นฐานและอาคารสิ่งปลูกสร้างจึงมักติดอยู่กับที่ดินแปลงนั้น ทำให้เป็นทรัพย์สินที่มีสภาพคล่องต่ำและต้นทุนจมสูง นอกจากนี้ ที่ดินแต่ละแปลงยังมีผู้ซื้อและผู้ขายอยู่จำกัด ทำให้เกิดความไม่สมบูรณ์ของตลาดที่ดินที่นำไปสู่การเกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

คำว่าค่าเช่าทางเศรษฐกิจในที่นี้หมายถึงส่วนเกินของทรัพยากรที่ต้องใช้มากกว่าที่จำเป็นในการคงให้ปัจจัยการผลิตยังคงอยู่ในกระบวนการผลิตต่อไปหรือใช้ประโยชน์ในรูปแบบเดิม อีกนัยหนึ่ง ค่าเช่าทางเศรษฐกิจหมายถึงผลตอบแทนที่บุคคลหรือบริษัทหนึ่งได้รับที่มากกว่าที่สมควรจะได้ หากตลาดมีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ดังนั้น ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจึงเป็นมูลค่าส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่สังคมเป็นผู้สร้างขึ้นและสมควรได้รับกลับคืน แต่ปัจเจกบุคคลบางคนบางกลุ่มเป็นผู้ได้รับประโยชน์นั้นแทน ตามความคิดนักเศรษฐศาสตร์การเมืองสำนักคลาสสิก เช่นเดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) และจอห์น ล็อก (John Locke) ค่าเช่าที่ดินของที่ดินแปลงหนึ่งจะไม่เกิดขึ้นถ้ายังมีที่ดินแปลงอื่นที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เมื่อใดที่แปลงที่ดินที่ดีที่สุดมีการจับจองและใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว จึงจะมีการใช้ประโยชน์ที่ดินบนแปลงที่ดินที่มีคุณภาพรองลงมา แต่การใช้ประโยชน์ที่ดินบนแปลงที่สองนี้ต้องเสียต้นทุนในการผลิตเพิ่มขึ้น เพราะคุณภาพดินด้อยกว่าแปลงแรก ส่วนต่างระหว่างต้นทุนการผลิตบนแปลงที่ดินที่มีคุณภาพต่ำสุดกับแปลงที่ดินที่มี

⁴ ในบางประเทศหรือเมืองที่มีที่ดินจำกัดมาก อุปทานที่ดินสามารถเพิ่มได้บ้างเล็กน้อยด้วยการถมชายฝั่งทะเล

คุณภาพสูงสุดคือค่าเช่าที่ดิน (land rent) ที่ผู้เช่าที่ดินต้องจ่ายให้กับเจ้าของเพื่อที่จะใช้ประโยชน์ในแปลงที่ดินที่คุณภาพดีกว่า แนวคิดค่าเช่าที่ดินนี้เป็นฐานในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เป็นมูลค่าส่วนเกินที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละพื้นที่ แนวคิดนี้แสดงให้เห็นว่าเจ้าของที่ดินไม่มีบทบาทใดๆ ในการกำหนดค่าเช่าที่ดินของตนเอง เพราะรายได้ที่ได้รับเป็นเพียงมูลค่าการผลิตส่วนเกินที่เพิ่มมาจากการที่ที่ดินของตนเองตั้งอยู่ในที่ตั้งที่มีคุณภาพดีกว่าแปลงที่ดินที่มีคุณภาพด้อยกว่า ค่าเช่าที่ดินในที่นี้ คือค่าเช่าทางเศรษฐกิจนั่นเอง

เนื่องจากความสามารถในการเข้าถึงเป็นปัจจัยที่กำหนดมูลค่าตลาดของที่ดินแปลงหนึ่งในเขตเมืองและชานเมือง ความได้เปรียบเชิงที่ตั้งของที่ดินแปลงหนึ่งจึงเป็นปัจจัยที่กำหนดมูลค่าของที่ดินแปลงนั้น ทั้งคุณลักษณะโดยธรรมชาติของแปลง เช่น ความลาดชันและสภาพภูมิศาสตร์ในพื้นที่ ประกอบกับประโยชน์อื่นๆ จากโครงสร้างพื้นฐานและการบริการที่ตั้งอยู่ในที่ดินแปลงนั้นหรือพื้นที่ใกล้เคียง มูลค่าที่ดินจึงเกิดจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างอรรถประโยชน์จากการใช้ประโยชน์ที่ดิน ความจำกัดของอุปทานและความต้องการของนักพัฒนาที่ดินและผู้บริโภค

ความหมายของค่าเช่าทางเศรษฐกิจจึงแตกต่างจากคำว่าค่าเช่าในความหมายทั่วไป โดยทั่วไป การทำธุรกรรมเกี่ยวกับที่ดินแบ่งได้สองประเภทหลักคือการซื้อที่ดินและการเช่าที่ดิน การซื้อที่ดินคือการได้มาซึ่งสิทธิในการครอบครองและสิทธิอื่นๆเหนือที่ดินนั้นจนกระทั่งเจ้าของได้ขายให้กับผู้อื่น ในขณะที่การเช่ามีลักษณะคล้ายกันกับการซื้อ แต่มีกำหนดระยะเวลาที่สามารถครอบครองได้และอาจมีข้อจำกัดในการใช้ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์นั้น เมื่อถึงเวลาที่กำหนดไว้ก็จะต้องคืนสิทธิในการครอบครองให้กับเจ้าของที่ดิน ค่าเช่าที่ดินในความหมายทั่วไปคือมูลค่าเช่าที่ดิน (land rental value) หรือรายได้ที่เจ้าของทรัพย์สินได้จากการอนุญาตให้ผู้อื่นให้ประโยชน์จากทรัพย์สินของตนภายในช่วงเวลาและเงื่อนไขที่ตกลงกัน ซึ่งอาจคิดเป็นค่าเช่ารายปี (annual rental value) ในขณะที่มูลค่าตลาด (market value) ของที่ดินคือจำนวนเงินที่ผู้ซื้อจ่ายให้กับผู้ขายที่ดินเพื่อสิทธิในการครอบครองและทรัพย์สินอื่นๆ ตลอดไป ดังนั้น มูลค่าตลาดของที่ดินแปลงหนึ่งจึงมีค่าเท่ากับมูลค่าปัจจุบัน (present value) ของผลรวมมูลค่าเช่าที่ดินแปลงนั้นไปตลอดชั่วกัลปาวสานนั่นเอง

มูลค่าที่ดินเกี่ยวข้องโดยตรงกับค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากที่ดินตรงที่ว่า มูลค่าตลาดของที่ดินเป็นรายได้ที่เจ้าของที่ดินได้รับจากการขายและให้เช่าที่ดิน จากแนวคิดค่าเช่าที่ดินของริชาร์โดตามที่ได้อธิบายไป มูลค่าที่ดินที่แท้จริงของที่ดินแปลงหนึ่งเกิดขึ้นจากสภาพธรรมชาติบวกกับการลงทุน โครงสร้างพื้นฐานของสังคมเกือบทั้งหมด มีส่วนน้อยมากที่เกิดจากการลงทุนลงแรงของเจ้าของที่ดินเอง ทั้งนี้ การลงทุนในอาคารและสิ่งปลูกสร้างเป็นการสร้างมูลค่าทรัพย์สินที่ไม่รวมอยู่ในมูลค่าที่ดินแปลงนั้น มูลค่าที่ดินที่แท้จริงของที่ดินแปลงหนึ่งจึงเกิดจาก “ค่าเช่าที่ตั้ง” (location rent) เป็นหลัก แต่เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของกลไกในการนำมูลค่าดังกล่าวกลับคืนสู่สังคม (value capture) ทำให้เจ้าของที่ดินบางคนได้ประโยชน์จากส่วนต่างที่แท้จริงกับภาษีและค่าธรรมเนียมที่ได้จ่ายคืนให้กับรัฐและสังคม ส่วนต่างนี้คือค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่แปลงออกมาเป็น

มูลค่าตลาดของที่ดินแปลงนั้น ซึ่งท้ายสุดตกเป็นความมั่งคั่งและรายได้ส่วนตัวของเจ้าของที่ดิน ส่วนต่างนี้ยิ่งมากเท่าใด ยิ่งแสดงถึงความไม่เป็นธรรมในการกระจายผลประโยชน์จากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของสังคม

ข) มูลค่าที่ดินกับโครงสร้างพื้นฐาน

แนวคิดว่าเช่าที่ดินเป็นฐานสำคัญในการคิดมูลค่าของที่ดิน ซึ่งมีนัยที่แตกต่างกันตามพื้นที่และประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่ดินป่าไม้และชนบทมีความแตกต่างจากที่ดินเมืองและชานเมือง จากมุมมองด้านการผลิตและการใช้ประโยชน์ ที่ดินชนบทใช้ประโยชน์หลักในด้านเกษตรกรรมและกสิกรรม มูลค่าที่ดินจึงขึ้นอยู่กับความอุดมสมบูรณ์ของดินและระยะทางถึงตลาด การใช้ประโยชน์ที่ดินชนบทอย่างมีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับความอุดมสมบูรณ์ของดินและราคาผลผลิตการเกษตร และโดยมากไม่ขึ้นอยู่กับประเภทและระดับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในที่ดินผืนข้างเคียง จึงมีผลกระทบภายนอกทั้งเชิงบวกและลบไม่มาก ในขณะที่โครงสร้างพื้นฐานหลักที่รองรับการพัฒนาที่ดินชนบทได้แก่ระบบชลประทานและระบบการขนส่งผลผลิตการเกษตร

ในทางกลับกัน ที่ดินในเมืองใช้เป็นที่ตั้งของกิจกรรมเศรษฐกิจทั้งในสาขาทุติยภูมิและตติยภูมิ อรรถประโยชน์และมูลค่าของที่ดินในเมืองจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับคุณภาพของที่ดินมากเท่ากับความสามารถในการเข้าถึงของที่ดินนั้นเป็นหลัก ความสามารถในการเข้าถึงนี้ไม่จำกัดเฉพาะการขนส่งเดินทาง แต่รวมถึงการเข้าถึงการบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอื่นๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับทำเลที่ตั้งของที่ดินนั้นเป็นหลัก นอกจากนี้ การใช้ประโยชน์และมูลค่าที่ดินในเมืองยังขึ้นอยู่กับการใช้ที่ดินในบริเวณข้างเคียง กล่าวคือ กิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกื้อหนุนกันจะสร้างผลกระทบภายนอกเชิงบวกในรูปของความประหยัดจากการรวมกลุ่ม (agglomeration economies) แต่ถ้าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมาะสมและขัดแย้งกันก็จะเกิดผลกระทบภายนอกเชิงลบ ซึ่งมีผลทำให้มูลค่าที่ดินแปลงนั้นลดลง

ที่ดินในเมืองและชานเมืองต้องมีการลงทุนสูงในการปรับพื้นที่ให้ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย อาคารสำนักงานหรือโรงงาน การลงทุนที่ว่านี้ไม่จำกัดอยู่เพียงในส่วนของการปรับระดับที่ดิน แต่รวมถึงการสร้างระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานและอาคารสิ่งปลูกสร้าง โครงสร้างพื้นฐานในที่นี้หมายถึงสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นเพื่อรองรับกิจกรรมเศรษฐกิจสังคม สำหรับการพัฒนาพื้นที่เมือง โครงสร้างพื้นฐานโดยทั่วไปหมายถึงสาธารณูปโภค 5 ประเภทหลักด้วยกัน ได้แก่ (1) ระบบขนส่ง ทั้งถนนและระบบขนส่งมวลชน (2) ระบบโทรคมนาคมสื่อสาร ทั้งระบบโทรศัพท์และเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (3) ระบบพลังงาน เช่น ระบบไฟฟ้าและน้ำมันเชื้อเพลิง (4) ระบบน้ำ ทั้งระบบประปา การระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วม และ (5) ระบบการรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย รวมถึงระบบเก็บขนและกำจัดของเสียและขยะมูลฝอย โครงสร้างพื้นฐานเมืองยังครอบคลุมไปถึงสาธารณูปการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น สถาบันการศึกษา สถานพยาบาลและสาธารณสุข โรงพัก ตำรวจ รวมไปถึงสถานบริการด้านนันทนาการ เช่น สวนสาธารณะ สนามกีฬา พิพิธภัณฑ์ เป็นต้น โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพที่เพียบพร้อมและตอบสนองความต้องการจึงถือเป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม พื้นที่ที่มีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานจึงมีความเหมาะสมในการพัฒนาและ

มีอุปสงค์ในการใช้ที่ดินสูงกว่าพื้นที่ที่โครงสร้างพื้นฐานมีคุณภาพด้อยกว่า เป็นผลให้มูลค่าที่ดินสูงกว่าพื้นที่อื่น ราคาที่ดินที่ซื้อขายในตลาดจึงย่อมสูงขึ้นไปด้วย

6.4.3 ค่าเช่าที่ดินกับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ

ปัญหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรที่ดินในเมืองและชนเมืองเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณะโดยภาครัฐ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้มูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้น ปัญหานี้แบ่งออกได้เป็นสองประเด็นหลัก ได้แก่ ความเป็นธรรมในการกระจายค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐ กับกิจกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในการเลือกที่ตั้งและขนาดโครงสร้างพื้นฐานที่ทำให้กลุ่มผู้มีอิทธิพลได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่สังคมเป็นผู้ลงทุนสร้างขึ้น

ก. ความเป็นธรรมในการกระจายค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ตามหลักการความเป็นธรรม มูลค่าที่ดินที่เพิ่มเกิดขึ้นจากโครงสร้างพื้นฐานที่ใช้เงินภาษีของประชาชนทั่วไปควรกลับคืนไปเป็นของสังคมทั้งหมดหรือในสัดส่วนที่มากกว่าส่วนเพิ่มของมูลค่าที่ดินที่เจ้าของที่ดินจะได้รับ เพราะถือเป็นส่วนเพิ่มที่ไม่ได้เกิดจากการลงทุนลงแรงของเจ้าของที่ดิน (unearned increment) ปัจจัยหนึ่งที่เป็นรากฐานของความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยคือความเป็นธรรมในการกระจายผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ เนื่องจากเจ้าของที่ดินจำนวนมากได้ประโยชน์จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ โดยไม่ต้องลงทุนลงแรงในการพัฒนาพื้นที่ของตนเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ ปรากฏการณ์ “สืบทอด” หรือ “ลาภลอย” เกิดขึ้นกับเจ้าของที่ดินแทบทุกราย โดยเฉพาะเจ้าของที่ดินในพื้นที่ที่มีมูลค่าสูงหรือที่ดินแปลงใหญ่ในเมืองหรือชนเมือง ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากมูลค่าที่ดินที่ตกเป็นของเจ้าของที่ดินถือเป็นแหล่งรายได้และความมั่งคั่งของกลุ่มเจ้าของที่ดินในประเทศไทย และเป็นสาเหตุหนึ่งของความเหลื่อมล้ำในสังคมสืบเนื่องตลอดมา

ในประเทศที่มีการพัฒนาตลาดด้านภาษี เจ้าของที่ดินที่มีมูลค่าที่ดินสูงขึ้นต้องจ่ายเงินคืนให้กับสังคมในรูปภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ เช่น ภาษีจากกำไรในการขายทรัพย์สิน (capital gain tax) ภาษีประเมินพิเศษ (special assessment tax) และค่าธรรมเนียมการพัฒนา (development fee) เป็นต้น ในประเทศไทย การบริหารจัดการที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐยังขาดกลไกการเก็บคืนค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในบริเวณพื้นที่หนึ่งจึงตกเป็นของเจ้าของที่ดินเอกชน ทำให้เจ้าของที่ดินจำนวนมากได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยไม่ต้องลงทุนลงแรงใดๆ นอกจากนี้ เนื่องจากรูปแบบการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทยโดยมากเน้นการใช้ภาษีของประชาชนทั่วไปและมีการลงทุนโดยภาคเอกชนในสัดส่วนที่ต่ำ จึงเกิดความไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งระหว่างเจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์กับประชาชนผู้เสียภาษี

อันที่จริงแล้วได้มีการคำนึงถึงประเด็นนี้อยู่บ้างในกฎหมายไทย ตามมาตรา 21 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดให้มีการคำนวณมูลค่าที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น (betterment) อันเนื่องมาจากการเวนคืนเพื่อการพัฒนาโดยรัฐ ไว้ดังนี้

มาตรา 21 เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ตาม มาตรา 18 นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง
(1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะ ต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตาม มาตรา 6 (2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การ เสียภาษีบำรุงท้องที่ (3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการ จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ (5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน
ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงิน ค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงิน ค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องใช้ เงินให้อีก ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้น ราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลง นั้นด้วย การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบ การค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบ การค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

รัฐบาลนายชวน หลีกภัยจึงได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ตามมาตรา 21 ของ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่ดินโดยเน้นราคาซื้อขายตามราคาตลาดอสังหาริมทรัพย์อื่นที่มีลักษณะ รูปร่างหรือขนาดที่คล้ายคลึงกัน และอยู่ในที่ตั้งใกล้เคียงกับอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน แต่ผลกระทบจากการเวนคืนและการดำเนินโครงการของรัฐแผ่ไปไม่ถึง

นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังกำหนดรายละเอียดครอบคลุมถึงกรณีที่ดินอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนติดต่อกับอสังหาริมทรัพย์อื่นของเจ้าของคนเดียวกัน ดังนี้

ในกรณีที่ต้องชำระหนี้ที่หลีกเลี่ยงการเวนคืนติดต่อกับอสังหาริมทรัพย์อื่นของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายคนเดียวกันกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ในวันที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน หรือในวันที่มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับไม่ว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นจะได้รับการจำหน่ายโอนเป็นประการอื่นในภายหลังไปแล้วหรือไม่ก็ตาม ให้นำมารวมคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงเพื่อหักออกจากค่าทดแทนหรือเพิ่มเติมแล้วแต่กรณีด้วย

พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ยังระบุถึงกฎหมายที่อาจมีผลกระทบต่อราคาอสังหาริมทรัพย์ เช่นกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การออกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้มีผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น กรมโยธาธิการ กรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบท จะเห็นได้จากการสอบถามประเด็นด้านกฎหมายเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในปี 2538 ตามตัวอย่างที่ได้คัดลอกมาดังต่อไปนี้

เสร็จที่

689/2538

เรื่อง

กรมโยธาธิการหรือเรื่องการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กรณีราคาที่สูงขึ้นของอสังหาริมทรัพย์ที่หลีกเลี่ยงการเวนคืนเท่ากับหรือสูงกว่าเงินค่าทดแทน

ผู้ทำ

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7

หัวข้อประเด็นความเห็น \ หัวข้อ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 [มาตรา 21]

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น [1]

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หลายประเภท จากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายคนเดียวกัน และจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายหลายคน ในกรณีที่ดินที่หลีกเลี่ยงการเวนคืนมีมาก และมีมูลค่าของที่ดินส่วนนี้สูงกว่ามูลค่ารวมของที่ดิน อาคาร สิ่งปลูกสร้าง และพืชผล ไม้ยืนต้น ฯลฯ ที่ถูกเวนคืน กรณีเช่นนี้ควรกำหนดค่าทดแทนโดยการแยกประเภทของอสังหาริมทรัพย์ และให้มูลค่าที่สูงขึ้นหรือลดลงสิ้นสุดลงในอสังหาริมทรัพย์ประเภทนั้น ๆ ไม่ว่าจะเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายคนเดียว หรือหลายเจ้าของในที่ดินแปลงนั้น ๆ โดยไม่คิดหักจากประเภทอื่นต่อไป การตีความเช่นนี้จะถูกต้องหรือไม่

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ความเห็น

การคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงตามมาตรา 21 วรรคสอง และวรรคสามแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 และพระราชกฤษฎีกา

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นและลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เนื่องจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 นั้น ต้องพิจารณาจากราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเปรียบเทียบกับราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เนื่องจากการเวนคืนของเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเป็นราย ๆ ไป ไม่อาจพิจารณาโดยแยกตามประเภทของอสังหาริมทรัพย์แต่ละประเภทได้

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น [2]

ในกรณีเวนคืนที่ดินเปล่าเพียงอย่างเดียวและที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีมาก และมีมูลค่าสูงเท่ากับหรือสูงกว่ามูลค่าที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน ในกรณีเช่นนี้ผู้ถูกเวนคืนจะไม่ได้รับเงินค่าเวนคืนเลย และเจ้าหน้าที่ที่จะมีปัญหาในการเข้าครอบครองที่ดินตามกฎหมายเวนคืนมาตรา 13 ที่บัญญัติให้มีการจ่ายหรือการวางเงินค่าทดแทนก่อน กรมโยธาธิการ เห็นว่า เมื่อมีการเวนคืนเกิดขึ้นไม่ว่ากรณีใด ๆ ไม่ควรที่กำหนดให้มูลค่าที่สูงขึ้นของที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนมาหักออกจากค่าทดแทนจนผู้ถูกเวนคืนไม่ได้รับค่าทดแทนจะดำเนินการได้มากนักน้อยเพียงใด ที่จะไม่ขัดกับข้อบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ความเห็น

ในกรณีที่ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เนื่องจากการเวนคืนสูงขึ้นเท่ากับหรือสูงกว่าเงินค่าทดแทน เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืนตามมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 โดยไม่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนแต่อย่างใด ซึ่งในกรณีนี้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น

ประเด็นที่น่าสังเกตคือความเห็นของกรมโยธาธิการที่ว่า เมื่อมีการเวนคืนเกิดขึ้นไม่ว่ากรณีใด ๆ ไม่ควรที่กำหนดให้มูลค่าที่สูงขึ้นของที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนมาหักออกจากค่าทดแทนจนผู้ถูกเวนคืนไม่ได้รับค่าทดแทน จะเห็นได้ว่าเหตุผลดังกล่าวเป็นการตีความจากมุมมองด้านประโยชน์ของเจ้าของที่ดินเป็นหลัก โดยไม่ได้คำนึงถึงกรณีที่เจ้าของที่ดินอาจได้รับประโยชน์มหาศาลจากการถือครองที่ดินแปลงใหญ่ และได้รับประโยชน์โดยตรงจากการก่อสร้างถนน แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการลงทุนของสังคม สะท้อนถึงความไม่เข้าใจหรือไม่คำนึงในหลักการความเป็นธรรมของสังคมของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ โครงสร้างพื้นฐานของรัฐ

หลังจากนั้น พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2538 ในสมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้ออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เนื่องจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 พ.ศ. 2538 โดยให้เห็นว่า เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้น หรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เนื่องจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ส่งผลให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเดือดร้อนเพราะต้องนำเอาราคาที่ดินในส่วนที่เหลือที่สูงขึ้นมาหักออกจากค่าทดแทนน้อยลง บางรายนอกจากจะไม่ได้รับเงินค่าทดแทนแล้วยังต้องหาเงินมารื้อถอน ขนย้ายสิ่งปลูกสร้างอีก นอกจากนี้ยังเป็นอุปสรรคในการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืน รัฐบาลจึงได้ดำเนินการยกเลิกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งจะทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับเงินค่าทดแทนตามสิทธิที่ควรจะได้รับ โดยไม่ต้องนำเอาราคาที่ดินในส่วนที่เหลือที่สูงขึ้นมาหักออกจากเงินค่าทดแทนที่ได้รับ

ผู้เขียนเห็นว่าการยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ได้ทำให้เจ้าของที่ดินรายใหญ่จำนวนมากได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ โดยไม่ต้องรับผิดชอบกับต้นทุนในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว หากรัฐต้องการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเจ้าของที่ดินรายย่อยที่ถูกเวนคืนในเรื่องการรื้อถอน ขนย้ายสิ่งปลูกสร้าง ก็ควรแก้ไขรายละเอียดของกฎหมาย มิใช่ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาไปทั้งหมดดังที่เป็นอยู่

ข. ปัญหากิจกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

กิจกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นผลมาจากความไม่โปร่งใสและการขาดธรรมาภิบาลในกระบวนการวางแผนพัฒนา กิจกรรมดังกล่าวนอกจากจะทำให้ต้นทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มขึ้นแล้ว ยังมีผลต่อการกระจายค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ เนื่องจากกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะได้รับประโยชน์จากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่ผู้อื่นไม่ได้รับประโยชน์นั้น

กิจกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาเมืองแบ่งออกเป็นสองรูปแบบ รูปแบบแรกคือการที่ผู้รับเหมาก่อสร้างหรือบริษัทอื่นที่เกี่ยวข้องกับโครงการ เช่น บริษัทที่ปรึกษาจ่ายเงินใต้โต๊ะให้กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐเพื่อให้ได้รับเลือกในการดำเนินโครงการ พฤติกรรมดังกล่าวเป็นการเพิ่มต้นทุนโครงการโดยมิได้สร้างผลผลิตเพิ่มให้กับเศรษฐกิจสังคมโดยรวม จึงถือเป็นพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าที่ทำให้ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจลดลง

กิจกรรมแสวงหาค่าเช่ารูปแบบที่สองคือการที่ผู้บริหารและผู้นำนโยบายโครงการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างก่อนผู้อื่น ซึ่งนำไปสู่การกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรโดยกลุ่มทุนที่มีอิทธิพล เป็นผลให้ค่าเช่าที่ดินที่สูงเกินกว่าระดับที่ควรเป็นในกรณีที่ไม่มีกิจกรรมแสวงหาค่าเช่า พฤติกรรมนี้ที่เป็นที่รับรู้ของสังคมไทยโดยทั่วไป มักเกิดขึ้นเมื่อผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีอำนาจตัดสินใจในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานสามารถเข้าถึงข้อมูลมากกว่าประชาชนทั่วไป ทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับที่ตั้ง รูปแบบและขนาดของการลงทุนซึ่งมีผลต่อมูลค่าที่ดินในพื้นที่นั้น ผู้มีอิทธิพลดังกล่าวมักใช้ข้อมูลนั้นในการกว้านซื้อที่ดินในพื้นที่โครงการและบริเวณใกล้เคียงไว้ก่อนที่จะเริ่มดำเนินโครงการ กลุ่มคนเหล่านี้อาจใช้อิทธิพลและอำนาจในการกำหนดที่ตั้งโครงการให้เกิดขึ้นในพื้นที่ดินของตนและพรรคพวกที่ถือครองไว้ก่อนแล้ว การกว้านซื้อที่ดินดังกล่าวถือเป็นเก็งกำไรระยะสั้นซึ่งหวังผลประโยชน์จากสองแหล่งคือ จากเงินชดเชยจากการเวนคืนที่ดินภายในโครงการภาครัฐในอัตราที่สูงกว่าราคาที่ดินที่ได้ซื้อเข้ามา และจากกำไรจากมูลค่าที่ดินในพื้นที่ข้างเคียงที่ได้เพิ่มขึ้นจากการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ

กิจกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจเหล่านี้เกี่ยวข้องกับการกระจายส่วนเพิ่มของค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐในจุดที่ว่า กลุ่มผู้มีอิทธิพลและอำนาจได้ทำให้มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นตกเป็นของตนเองโดยไม่มีการคืนส่วนเพิ่มนั้นให้กับสังคม ยิ่งนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้มีอำนาจและทรัพย์สินกับประชาชนที่ไม่มีทั้งสองอย่าง

นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ภาครัฐสามารถกว้านซื้อที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก แต่ไม่ได้เป็นกลุ่มทุนที่พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ การกว้านซื้อที่ดินในรูปแบบดังกล่าวถือเป็นการเก็งกำไรอย่างชัดเจน พฤติกรรมนี้แตกต่างจากความพยายามในการรวมแปลงเพื่อการลงทุนขนาดใหญ่ของนักพัฒนาที่ดินมีความรู้ความเชี่ยวชาญและทุนทรัพย์ในการพัฒนาที่ดิน ความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มนักการเมืองและผู้มีอิทธิพลเป็นไปได้ในสองกรณีคือ กรณีที่กลุ่มผู้มีอำนาจกว้านซื้อที่ดินก่อนการดำเนินโครงการเพื่อขายที่ดินในภายหลังให้กับกลุ่มธุรกิจใดก็ได้ที่ได้ประมูลซื้อที่ดินนั้นในราคาสูงสุด ในกรณีนี้ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเลือกลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเพิ่มความเจริญและมูลค่าให้กับที่ดินของตนเอง กรณีที่สองคือกลุ่มผู้มีอำนาจมีสายสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับกลุ่มธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์หนึ่ง แล้วเลือกที่ตั้งและรูปแบบโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อประโยชน์กับกลุ่มธุรกิจซึ่งได้ถือครองที่ดินไว้เป็นจำนวนมากแล้วในพื้นที่นั้น ทั้งสองกรณีต่างก็สร้างความไร้ประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากทำให้ ราคาที่ดินสูงเกินกว่าที่ควรเป็นทำให้ราคาที่อยู่อาศัยสูงขึ้น มีผลสืบเนื่องทำให้สินค้าและการบริการต่างๆ มีราคาสูงมากขึ้น

ค) สภาวะอสมมาตรของข้อมูล

ตามหลักเศรษฐศาสตร์ กลไกตลาดที่ดิน (หรือตลาดใดๆ ก็ตาม) จะสามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดได้ต่อเมื่อผู้ซื้อและผู้ขายต่างมีข้อมูลที่มีผลต่อการตัดสินใจซื้อขายอย่างสมบูรณ์ ทั้งข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพและคุณลักษณะของแปลงที่ดิน สภาพตลาดที่ดิน ศักยภาพในการพัฒนาที่ดิน รวมไปถึงปัจจัยแวดล้อมที่มีผลต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น ในความเป็นจริงแล้ว ทั้งผู้ขายและผู้ซื้อไม่สามารถทราบถึงข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับที่ดินได้ เจ้าของที่ดินอาจมีข้อมูลมากกว่าหรือน้อยกว่าผู้ซื้อ ทำให้เกิดสภาวะอสมมาตรของข้อมูลในตลาดที่ดิน สภาวะอสมมาตรของข้อมูลนี้ทำให้อำนาจการต่อรองไม่เท่าเทียมกันระหว่างสองฝ่าย ในกรณีที่ดินชนเมืองหรือที่ดินในพื้นที่พัฒนาขนาดใหญ่ ประเด็นที่มักเป็นที่ถกเถียงกันคือเจ้าของที่ดินเดิมได้ขายที่ดินไปในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดหรือไม่ และเป็นธรรมหรือไม่ที่เจ้าของที่ดินเหล่านี้ขายที่ดินไปในราคาถูกให้กับผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งสามารถขายที่ดินที่ได้พัฒนาแล้วในราคาที่สูงกว่ามาก ในกรณีนี้เจ้าของที่ดินรายย่อยที่ไม่มีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไม่ทราบว่ามูลค่าของที่ดินควรเป็นเท่าใด หากเจ้าของที่ดินเหล่านี้มีข้อมูลที่เพียงพอและสามารถให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก่อน ราคาที่ดินที่รายได้ที่ได้อาจสูงกว่าราคาที่ดินก่อนหน้านี้หลายเท่าตัว

อย่างไรก็ตาม ในการซื้อขายที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ชนเมือง ผู้ซื้อที่เป็นนักพัฒนาที่ดินขนาดใหญ่มักมีข้อมูลและความรู้มากกว่าเจ้าของที่ดิน ทั้งที่เกี่ยวกับสภาพตลาดที่ดิน โดยรวมและศักยภาพในการพัฒนาที่ดิน

นั้น อีกทั้งการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองจำเป็นต้องมีการรวมแปลงขนาดใหญ่และการลงทุนสูง จึงมีคุณสมบัติมีการประหยัดจากขนาด การซื้อขายที่ดินจึงเอื้อต่อผู้ซื้อมากกว่า

สภาวะอสมมาตรทางข้อมูลเช่นนี้ทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าระดับประโยชน์สูงสุด ตัวอย่างเช่น เจ้าของที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมในชนบทอาจรู้ว่าคุณภาพดินดีมากขนาดไหน แต่ไม่รู้ถึงศักยภาพหรือไม่สนใจที่จะพัฒนาที่ดินตนเองเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น หรือเจ้าของที่ดินอาจตั้งราคายินดีขายตามข้อมูลรายได้ผลผลิตทางการเกษตรที่ผ่านมา โดยไม่ทราบว่าที่ดินของตนสามารถสร้างรายได้เท่าใดหากมีการเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดิน จึงทำให้ราคาเสนอและยินดีขายต่ำกว่าราคาที่สามารถเรียกได้หากมีข้อมูลมากขึ้น

ข้อสมมติหลักในประเด็นนี้คือเจ้าของที่ดินเดิมมีข้อมูลและเงินทุนอยู่น้อยกว่าผู้ประกอบการ จึงทำให้มีอำนาจในการต่อรองราคาน้อยกว่า อย่างไรก็ตาม จากการสอบถามเบื้องต้นกับนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ดำเนินโครงการในพื้นที่บริเวณสนามบินสุวรรณภูมิซึ่งเดิมเป็นพื้นที่การเกษตรพบว่า การต่อรองราคาซื้อขายระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้ประกอบการมักอิงราคาซื้อขายของที่ดินแปลงอื่นในบริเวณใกล้เคียง จึงยังไม่สามารถสรุปได้ว่าผู้ขายได้ขายที่ดินไปในราคาที่ต่ำกว่ามูลค่าที่ดินในตลาดเท่าใด นอกจากนี้ ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจขายไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่ราคาเสนอซื้อ แต่รวมไปถึงสภาพเศรษฐกิจสังคมของเจ้าของที่ดินด้วยเช่นกัน เจ้าของที่ดินบางรายที่ไม่จำเป็นต้องใช้เงินทุนเพื่อการบริโภคอื่นมักไม่ยินดีขายที่ดินให้กับนักพัฒนาที่ดินจนกว่าจะได้ราคาที่พอใจ ซึ่งไม่ต่ำกว่าราคาของที่ดินแปลงที่อยู่ใกล้เคียง แต่เจ้าของที่ดินบางรายที่จำเป็นต้องใช้เงินสด ก็จะยินดีขายที่ดินมากกว่า แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ราคาที่ขายก็ไม่ได้ต่ำกว่าราคาตลาดของที่ดินในพื้นที่ใกล้เคียง

กลไกตลาดที่สมบูรณ์จะเกิดขึ้นได้เมื่อมีผู้ซื้อและผู้ขายจำนวนมาก ซึ่งทำให้เกิดการแข่งขันกันทั้งในด้านอุปสงค์และอุปทาน การตัดสินใจของผู้ซื้อหรือผู้ขายคนใดคนหนึ่งจะไม่ทำให้ราคาตลาดเปลี่ยนแปลง เพราะแต่ละฝ่ายต่างต้องยอมรับราคาตลาด อย่างไรก็ตาม ตลาดที่ดินในความเป็นจริงมิได้เป็นเช่นนั้น ในบางพื้นที่ เจ้าของที่ดินบางรายมีที่ดินอยู่เป็นจำนวนมาก ประกอบกับระบบภาษีที่ดินที่ไม่สะท้อนต้นทุนโอกาสของการถือครองนั้น ทำให้เจ้าของที่ดินไม่จำเป็นต้องรีบขายที่ดิน จึงทำให้ราคาที่ดินไม่ปรับไปตามกลไกตลาดที่ทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด การที่นักการเมืองหรือพวกพ้องได้กว้านซื้อที่ดินโดยมิได้หวังว่าจะพัฒนาด้วยตนเองยิ่งทำให้อุปทานมีข้อจำกัดมากขึ้น ผู้ถือครองรายใหญ่นี้มีอำนาจต่อรองมากขึ้นในการขายที่ดินให้กับนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ทำให้ต้นทุนในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะที่อยู่อาศัยเพิ่มสูงขึ้นไปอีก ผู้ที่รับภาระท้ายสุดคือผู้บริโภคที่ต้องซื้อหรือเช่าที่อยู่อาศัยและอาคารพาณิชย์ในอัตราที่สูงกว่าราคาที่เหมาะสม พฤติกรรมแสวงหากำไรเข้าในลักษณะดังกล่าวนำไปสู่การสูญเสียทรัพยากรทางเศรษฐกิจโดยใช้เปล่าและเป็นการสร้างต้นทุนให้กับสังคม

6.4.4 กรณีศึกษาพื้นที่สนามบินสุวรรณภูมิ

เนื้อหาส่วนที่ผ่านมาเป็นการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอกรณีศึกษาพื้นที่สนามบินสุวรรณภูมิ เพื่อแสดงถึงปัญหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ทั้งในส่วนของโครงสร้างท่าอากาศยานและโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ รวมถึงการถือครองที่ดินขนาดใหญ่บริเวณใกล้เคียงกับสนามบิน

เนื้อหาและข้อมูลในส่วนนี้ได้มาจากการประมวลข้อมูลระดับทุติยภูมิจากแหล่งต่างๆ โดยเฉพาะศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย ประกอบกับข้อมูลระดับปฐมภูมิ ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และนายหน้าซื้อขายที่ดินที่มีประสบการณ์ในพื้นที่ รวมถึงการลงสำรวจภาคสนามและสอบถามประชาชนในพื้นที่และหน่วยงานท้องถิ่น โดยได้สอบถามถึงวิธีการและกระบวนการซื้อขายที่ดิน รวมทั้งระดับราคาที่ดินก่อนและหลังการเปลี่ยนมือ

ก. ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับโครงการสนามบินสุวรรณภูมิ

ท่าอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิหรือสนามบินสุวรรณภูมิตั้งอยู่ที่ถนนบางนา-บางปะกง ในตำบลราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ห่างจากใจกลางเมืองกรุงเทพมหานครประมาณ 25 กิโลเมตร เปิดให้บริการเชิงพาณิชย์อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2549 รัฐบาลได้กำหนดให้สนามบินสุวรรณภูมิเป็นท่าอากาศยานหลักของประเทศไทยแทนสนามบินดอนเมือง ปัจจุบันเป็นหนึ่งในท่าอากาศยานที่มีผู้โดยสารมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก สามารถรองรับเที่ยวบิน 76 เที่ยวบินต่อชั่วโมง และผู้โดยสาร 45 ล้านคนต่อปี และเป็นศูนย์กลางการขนส่งทางอากาศ นอกจากนี้ ยังมีทางหลวงพิเศษเชื่อมต่อระหว่างสนามบินกับกรุงเทพมหานคร และพื้นที่อุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกในจังหวัดชลบุรีและระยอง

ในปัจจุบัน สนามบินสุวรรณภูมิบริหารโดยบริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (บทม.) โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิที่ผ่านมาใช้เงินลงทุนประมาณ 155,000 ล้านบาท ประกอบด้วยเงินลงทุนในภาค ราชการ และรัฐวิสาหกิจ 137,000 ล้านบาท และเอกชนร่วมลงทุนในกิจการเชิงพาณิชย์ 18,000 ล้านบาทแบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก 125,000 ล้านบาท บทม. เป็นผู้ดำเนินการ อีก 30,000 ล้านบาทเป็นหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานอื่น วงเงินลงทุนของโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ส่วนที่ บทม. ดำเนินการ ของเงินทุน 50,000 ล้านบาท จะมาจากผู้ถือหุ้นคือ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) สำหรับเงินกู้ประมาณ 73,000 ล้านบาทมาจากธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งประเทศญี่ปุ่น (Japan Bank for International Cooperation: JBIC) และ 2,000 ล้านบาทจากสถาบันการเงินอื่นๆ

แนวคิดการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิมีมาเป็นเวลานานหลายทศวรรษก่อนเริ่มการก่อสร้าง โดยแต่เดิมเรียกว่าโครงการสนามบินหนองงูเห่า โครงการนี้ได้ประสบปัญหาต่างๆ มากมายภายใต้รัฐบาลหลายสมัย รวมทั้งการต่อต้านจากหลายฝ่ายที่เห็นว่าพื้นที่หนองงูเห่าไม่เหมาะสมสำหรับการสร้างสนามบิน อีกปัญหาหนึ่งคือการทุจริตในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินโครงการ ทั้งการวางแผน การออกแบบ การก่อสร้าง การ

บริหารจัดการ ฯลฯ เนื่องจากการลงทุนมหาศาลทั้งในตัวโครงการเองและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและที่ดินในบริเวณรอบสนามบิน จึงถือเป็นแหล่งค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่กลายเป็นเป้าหมายของกลุ่มทุนหลายฝ่าย

การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในโครงการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิแบ่งเป็นสองส่วน ส่วนแรกคือส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างสนามบิน ทั้งในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและการบริการส่วนอื่นๆของสนามบิน ซึ่งเป็นการใช้เส้นสายหรือวิธีการใดๆ ก็ตามที่ทำให้บริษัทของตนสามารถได้รับสัมปทานหรือรับเหมาก่อสร้าง เช่นเดียวกับกิจกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในโครงการของรัฐทั่วไป ส่วนที่สองคือการกว้านซื้อและเก็งกำไรที่ดินในบริเวณรอบข้างสนามบินในราคาต่ำไว้เพื่อได้ขายในราคาที่สูงขึ้นและได้รับประโยชน์จากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น โดยไม่ต้องจ่ายคืนส่วนเพิ่มนั้นให้กับสังคม

จากการสอบถามและสัมภาษณ์ผู้มีประสบการณ์ในการซื้อขายที่ดินในพื้นที่มาเป็นเวลานาน ได้ให้ความเห็นว่า การซื้อขายที่ดินในพื้นที่สนามบินเกิดขึ้นเป็นช่วงๆ และราคาก็เพิ่มขึ้นในแต่ละช่วง ตามระดับความเชื่อมั่นในโครงการก่อสร้างสนามบินและแนวคิดโครงการสุวรรณภูมิมหานครที่เกิดขึ้นภายหลัง ตารางที่ 6.4 แสดงลำดับเหตุการณ์สำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาสนามบินสุวรรณภูมิ ซึ่งมีผลต่อการซื้อขายที่ดินในบริเวณรอบข้าง

ตารางที่ 6.4 ลำดับเหตุการณ์สำคัญในการพัฒนาสนามบินสุวรรณภูมิ

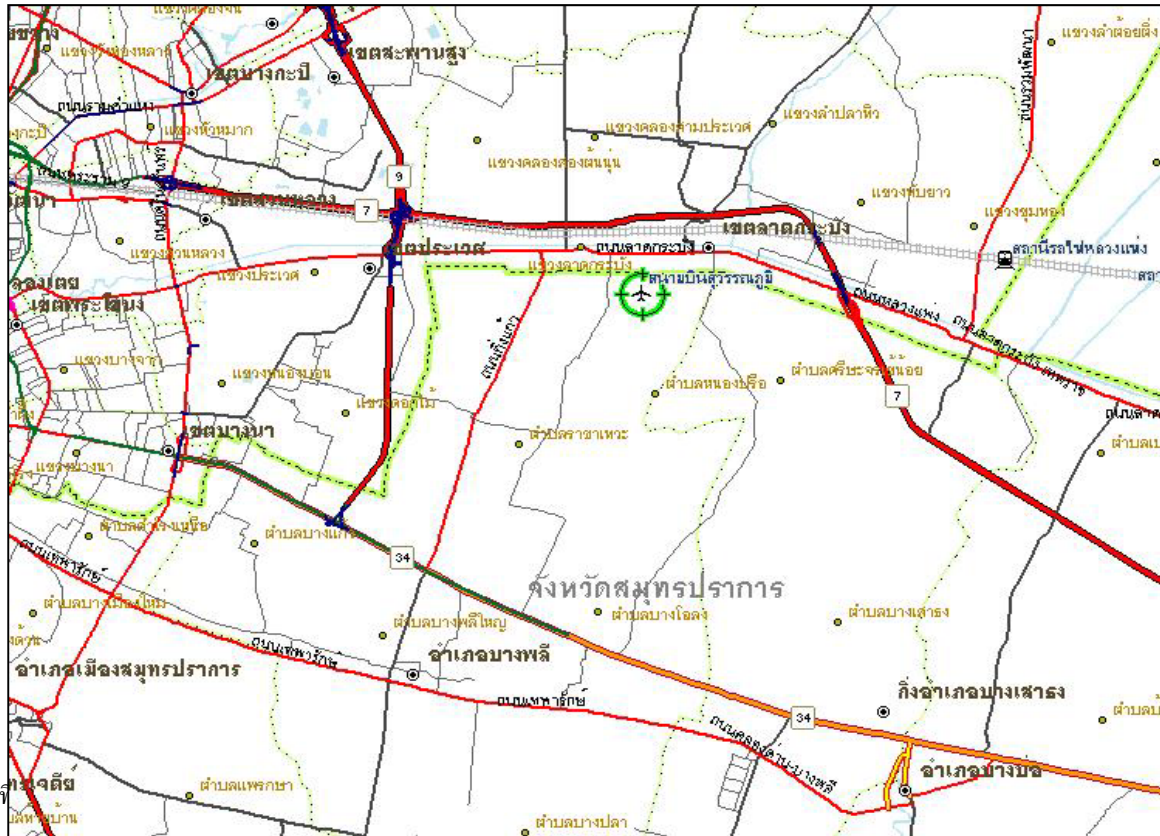
ปี	เหตุการณ์	นายกรัฐมนตรี
2503	รัฐบาลได้ว่าจ้างบริษัทลิทฟิลด์ ไวทิงค์ บาวน์ แอน แอสโซซิเอท (Litchfield Whiting Bowne and Associates) ให้ศึกษาและวางแผนผังเมืองกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้เสนอให้สร้างสนามบินพาณิชย์แยกออกจากสนามบินทหารในบริเวณทิศตะวันออกเฉียงของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเมืองตามผังเมืองรวมที่ได้เสนอไว้	สฤษดิ์ ธนะรัชต์
2504	กระทรวงคมนาคมได้ศึกษาเปรียบเทียบพื้นที่ทางเลือกในการสร้างสนามบินแห่งใหม่ และเห็นว่าบริเวณพื้นที่หนองงูเห่าในอำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการมีความเหมาะสม	สฤษดิ์ ธนะรัชต์
2506-2516	กรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคมได้จัดหาที่ดินเพื่อดำเนินโครงการในพื้นที่หนองงูเห่า ทั้งหมดจำนวน 19,543 ไร่ โดยเป็นการจัดซื้อ 11,803 ไร่ และเวนคืนอีก 7,740 ไร่	ถนอม กิตติขจร
2521	กระทรวงคมนาคมได้ว่าจ้างบริษัทแทมส์ (Tippetts Abnett McCarthy Stratton - TAMS) ให้ศึกษาทบทวนการก่อสร้างสนามบิน ซึ่งได้บทสรุปว่าประเทศไทยจำเป็นต้องมีท่าอากาศยานสากลแห่งที่ 2 และพื้นที่บริเวณหนองงูเห่ามีความเหมาะสมที่สุด	เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

ปี	เหตุการณ์	นายกรัฐมนตรี
2534	คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้มีการก่อสร้างท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่ 2 ในพื้นที่บริเวณหนองจอก โดยให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการ และได้จ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อวางแผนแม่บท ออกแบบเบื้องต้น ควบคุมการออกแบบ และบริหารงานก่อสร้าง	อานันท์ ปันยารชุน
2535	รัฐบาลมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดทำแผนพัฒนาระบบบริการพื้นฐานรองรับโครงการก่อสร้างท่าอากาศยาน	อานันท์ ปันยารชุน
2538	คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้จัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้นเพื่อรับผิดชอบโดยตรงในการบริหารโครงการท่าอากาศยานฯ	ชวน หลีกภัย
2539	บริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (บพม.) ได้จัดตั้งขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงคมนาคม เพื่อก่อสร้างและบริหารท่าอากาศยานแห่งใหม่ ตามแผนการก่อสร้าง สนามบินแห่งใหม่จะเริ่มเปิดให้บริการในปี 2543 มีทางวิ่ง 2 รันเวย์ รองรับผู้โดยสารได้ 30 ล้านคนต่อปี และปริมาณสินค้าได้ 1.46 ล้านตันต่อปี	บรรหาร ศิลปอาชา
2540	คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ปรับลดขนาดการก่อสร้างสนามบินให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้น โดยลดทางวิ่งเหลือ 1 รันเวย์ พร้อมกับปรับปรุงสนามบินดอนเมืองให้สามารถรองรับผู้โดยสารและเที่ยวบินที่เพิ่มขึ้น จนกว่าสนามบินแห่งใหม่จะก่อสร้างแล้วเสร็จ งบประมาณการก่อสร้างถูกตัดลงเหลือ 68,832 ล้านบาท	ชวลิต ยงใจยุทธ
2540	นายกรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะเร่งรัดการพัฒนาสนามบินแห่งใหม่ให้เปิดให้บริการได้ในปี 2547 และได้เพิ่มวงเงินเป็น 120,000-140,000 ล้านบาท	ชวน หลีกภัย
2540-2544	การปรับปรุงพื้นที่สนามบิน	ชวน หลีกภัย
2545	การก่อสร้างเริ่มขึ้นในเดือนมกราคม	ทักษิณ ชินวัตร
2549	เปิดให้บริการเชิงพาณิชย์เต็มรูปแบบอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2549	-

ที่มา: ผู้วิจัย

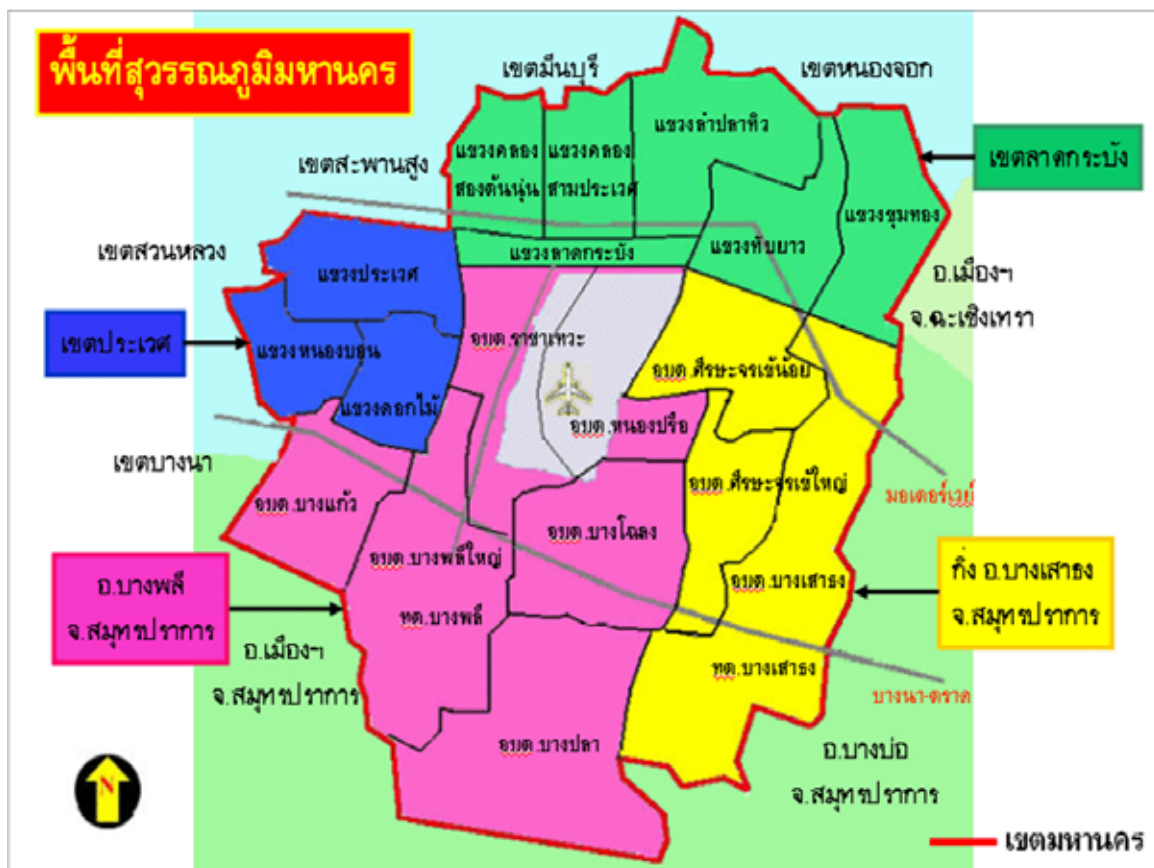
การดำเนินโครงการสนามบินจำเป็นต้องมีการซื้อและเวนคืนที่ดินพื้นที่จำนวนมหาศาล ซึ่งภาครัฐได้จ่ายเงินเวนคืนให้กับเจ้าของที่ดินหลายรอบจนสามารถได้มาซึ่งที่เพื่อการก่อสร้างทั้งหมดประมาณ 20,000 ไร่ แต่พื้นที่รอบข้างสนามบินสุวรรณภูมิได้รับผลกระทบด้านราคาที่ดินในช่วงหลังจากนั้นแล้ว โดยเฉพาะในเขตลาดกระบังและเขตประเวศในกรุงเทพมหานคร และอำเภอบางพลีในจังหวัดสมุทรปราการ การเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินในพื้นที่เหล่านี้เกิดขึ้นด้วยปัจจัยหลายประการ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสนามบินสุวรรณภูมิ และการขยายตัวของมหานครกรุงเทพไปทางด้านทิศตะวันออก โดยเฉพาะการพัฒนาโครงการจัดสรรที่ดินเพื่อยู

รูปที่ 6.49 ที่ตั้งสนามบินสุวรรณภูมิและโครงข่ายถนนสำคัญในพื้นที่รอบสนามบิน



การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่บริเวณรอบข้างสนามบินสุวรรณภูมิ
ได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้นหลังจากที่ได้มีการเสนอความคิดจัดตั้งสุวรรณภูมิมหานคร ตามนโยบายของรัฐ
ภายใต้รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ใน พ.ศ. 2545 ซึ่งริเริ่มโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โครงการนี้มีสำนักงานคณะกรรมการบริหารการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ
เป็นผู้บริหารโครงการ แนวคิดหลักของโครงการคือการพัฒนาพื้นที่โดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิให้เป็น
เมืองศูนย์กลางการบินและเมืองอากาศยาน จุดเริ่มต้นของแนวคิดนี้มาจากตัวอย่างในต่างประเทศหลายแห่งที่
สนามบินทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการเชื่อมต่อของระบบการขนส่งและกิจกรรมเศรษฐกิจหลายประเภท อีกทั้งยัง
เป็นศูนย์กลางด้านพาณิชยกรรมของเมืองรอบสนามบิน โดยมีบทบาทหน้าที่คล้ายกับศูนย์กลางธุรกิจของเมือง
ใหญ่ กล่าวคือ เมืองศูนย์กลางการบินเป็นทั้งศูนย์กลางการขนส่งแบบต่อเนื่องหลายรูปแบบของประเทศและ
ภูมิภาค อีกทั้งยังเป็นศูนย์กลางการจ้างงาน การซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้า การประชุมและบันเทิง ธุรกิจที่
เกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมการบินที่เกิดการกระจุกตัวเป็นเมืองใหม่ขึ้นมา

รูปที่ 6.50 ขอบเขตพื้นที่สุวรรณภูมิมหานคร



โครงการ “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม”

สูงขึ้นมาก เมื่อรัฐบาลได้ประกาศดำเนินนโยบายและโครงการดังกล่าว ตลาดที่ดินในบริเวณดังกล่าวเกิดความคึกคักในการซื้อขาย แม้ว่าจะได้มีการเตือนให้ผู้บริโภคทราบถึงผลกระทบด้านมลพิษทางเสียงของการขึ้นลงของเครื่องบิน แต่ก็ยังเกิดการก่อสร้างหมู่บ้านจัดสรรจำนวนมากที่ใช้จุดขายคือที่ตั้งอยู่ใกล้กับสนามบินสุวรรณภูมิ เนื่องจากการขาดแคลนและมาตรการด้านภาษีในการนำมูลค่าดังกล่าวกลับคืนสู่สังคม มูลค่าการลงทุนมหาศาลเหล่านี้จึงจะตกเป็นของนายทุนและผู้มีอิทธิพลที่ได้กว้านซื้อที่ดินในพื้นที่นี้ไว้แล้ว (ดูตารางที่ 6.5)

ตารางที่ 6.5 โครงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่สุวรรณภูมิมหานคร

แผนงาน	รวมเงินลงทุน		เงินลงทุนแบ่งตามระยะเวลา			หน่วยงานที่รับผิดชอบ		
	(ล้านบาท)	(%)	2549-2558	2559-2568	2569-2578	งบประมาณแผ่นดิน	รัฐวิสาหกิจ	ส่วนท้องถิ่น
ระบบขนส่ง	75,864	59.5	44,774	15,668	15,422	กรมทางหลวงชนบท	กทพ./รฟท./ขสมก.	
ระบบป้องกันน้ำท่วม	58,885	38.5	58,885	-	-	กรมชลประทาน		
ระบบประปา	7,778	5.1	16,000	2,400	3,778		กปน.	
ระบบไฟฟ้า	3,388	2.2	921	895	157		กฟน.	
ระบบโทรศัพท์	1,705	1.1	831	687	187		ทศท.	
การบำบัดน้ำเสีย	3,136	2.0	645	968	1,523			กทม./อบจ.สมุทรปราการ
การจัดการขยะมูลฝอย	2,355	1.5	2,068	93	194			กทม./อบจ.สมุทรปราการ
รวม	153,111	100	109,724	20,711	22,711			
สัดส่วน (%)	100		71.7	13.5	14.8			

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการบริหารการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (อ้างถึงใน สุวิทย์ สุทธิจิระพันธ์. วารสารเศรษฐกิจและสังคม มกราคม-กุมภาพันธ์ 2547)

ข้อเสนอในการตั้งสุวรรณภูมิมหานครประกาศในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2548 และร่างกฎหมายได้รับการรับรองโดยคณะรัฐมนตรีในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2549 จากร่างกฎหมายดังกล่าว ในสี่ปีแรกสุวรรณภูมิมหานครจะบริหารโดยผู้ว่าราชการจังหวัดที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคณะกรรมการบริหารจำนวน 30 คน ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน หลังจากนั้น คณะกรรมการบริหารจะถูกยุบ แต่โครงสร้างการบริหารงานขั้นสุดท้ายยังไม่ได้เป็นที่ตกลงกัน มีการวางแผนไว้ว่านครสุวรรณภูมิจะเป็นเขตการปกครองพิเศษ โดยอาจจะมีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2549 คณะรัฐมนตรีรักษาการณ์ ได้มีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติสุวรรณภูมิมหานคร แต่ก็ยังมีเสียงคัดค้านจากหลายฝ่าย ในปัญหาเกี่ยวกับด้านกฎหมาย สิ่งแวดล้อม พังเมือง การป้องกันน้ำท่วม/การระบายน้ำ และการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมไปถึงประเด็นการเก็งกำไรและปั่นราคาที่ดินในพื้นที่โครงการ

การเก็งกำไรที่ดินหรือสินค้าใดก็ตามย่อมมาพร้อมกับความเสี่ยง ในกรณีนี้ความเสี่ยงที่ทำให้นักเก็งกำไรหลายคนต้องประสบกับปัญหาการเงิน คือการเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับสุวรรณภูมิอันเนื่องมาจากการเปลี่ยน

รัฐบาล คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2550 ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอให้ระงับการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติสุวรรณภูมิมหานคร พ.ศ.... และขอถอนเรื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครอง จึงเกิดการคัดค้านเรื่องเขตการปกครองกับจังหวัดสมุทรปราการและกรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เห็นด้วยที่ควรระงับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และควรออกกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อให้เกิดสภาพบังคับโดยเร็ว ขณะที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเห็นว่าการพัฒนาพื้นที่โดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิควรมองเรื่องการบริหารพื้นที่เขตเศรษฐกิจเฉพาะมากกว่าการแบ่งเขตการปกครอง ให้จัดตั้งองค์กรขึ้นมารับผิดชอบในรูปแบบคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่แทน แนวความคิดสุวรรณภูมิมหานครและการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ในการพัฒนาพื้นที่รอบสนามบินจึงได้ถูกระงับไป

วิธีการหนึ่งในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่คือการมอบที่ดินบางส่วนให้กับภาครัฐเพื่อก่อสร้างอาคารหรือสถานที่ราชการ เพื่อให้รัฐลงทุน โครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่นั้น และเจ้าของที่ดินได้ประโยชน์จากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น ในกรณีโครงการสุวรรณภูมิมหานครก็เช่นกัน พื้นที่โครงการตั้งอยู่บนทางหลวงแผ่นดินสายบางนา-ตราด (กิโลเมตรที่ 32.5) ตำบลบ้านระกาศ และตำบลบางพลีน้อย อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ มีเนื้อที่ 4,516-1-40 ไร่ พื้นที่ส่วนมากที่มีแผนที่จะใช้เป็นที่ตั้งโครงการสุวรรณภูมิมหานครเป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ 2 แห่ง ทั้งนี้ บริษัทผู้ถือครองที่ดินในบริเวณดังกล่าวได้ยกที่ดินให้รัฐบาลจำนวน 685-4-25 ไร่ เพื่อให้เป็นที่ตั้งรัฐสภาแห่งใหม่ (หนังสือพิมพ์มติชน 11 พฤศจิกายน พ.ศ.2548) โดยอาจหวังให้ภาครัฐเข้าไปลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งจะทำให้มูลค่าที่ดินรอบข้างเพิ่มสูงขึ้น เจ้าของที่ดินในบริเวณรอบข้างก็จะได้รับอานิสงส์จากการลงทุนนั้น ถือเป็นการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการลงทุนของภาครัฐ

ก. การซื้อขายที่ดินในบริเวณพื้นที่รอบสนามบินสุวรรณภูมิ

การเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินในภาพรวมโดยทั่วไปขึ้นอยู่กับปัจจัยในระดับมหภาค ทั้งโครงสร้างและจำนวนประชากร การเติบโตทางเศรษฐกิจ การเพิ่มขึ้นของรายได้ของประชาชน อัตราดอกเบี้ย ฯลฯ ส่วนการเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งนั้นจะขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทานในพื้นที่นั้น โดยมีปัจจัยหลักคือความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งโดยมากลงทุนโดยภาครัฐเป็นหลัก

จากข้อมูลสถิติภูมิประกอบกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในวงการอสังหาริมทรัพย์พบว่า การซื้อขายที่ดินในพื้นที่บริเวณสุวรรณภูมิมีมาเป็นเวลานานก่อนที่จะสนามบินจะแล้วเสร็จ และมีการซื้อขายเป็นช่วงๆ ปัจจัยหลักที่มีผลต่อการซื้อขายและราคาที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวคือความเป็นไปได้และความมั่นใจในโครงการสนามบินสุวรรณภูมิและการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในบริเวณข้างเคียง อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่มีผลต่อราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นในพื้นที่บริเวณรอบสนามบินไม่ได้จำกัดอยู่เพียงโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องโดยตรง

กับกิจกรรมท่าอากาศยาน แต่รวมไปถึงการพัฒนาถนนและโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ เพื่อรองรับการพัฒนาเมืองด้านทิศตะวันออกของกรุงเทพมหานคร

สำหรับพื้นที่บริเวณรอบสนามบินสุวรรณภูมินั้น การปรับขึ้นของราคาที่ดินมักเป็นไปตามข้อมูลเกี่ยวกับการก่อสร้างหรือขยายถนน ในช่วงหลังได้แก่ ถนนรัตนโกสินทร์ 200 ปี ถนนวัดศรีวราริณ้อย เป็นต้น ข้อมูลเหล่านี้มีตั้งแต่ข้อมูลลงในที่สุด ซึ่งหมายถึงกลุ่มนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงที่มีอำนาจในการตัดสินใจ และสามารถเข้าถึงเงินทุนในการกว้านซื้อที่ดินได้ก่อนผู้อื่น นอกจากนี้จึงเป็นกลุ่มคนวงใน ซึ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการที่ทราบถึงข้อมูลโครงการ แต่อาจไม่มีเงินทุนในการกว้านซื้อที่ดินเป็นจำนวนมากได้ หลังจากนั้น เมื่อมีการประกาศดำเนินโครงการตามข่าวหน้าหนังสือพิมพ์และสื่อสารมวลชนต่างๆ แล้ว จึงมีการซื้อขายที่ดินของบุคคลทั่วไป ความชัดเจนของการดำเนินโครงการเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความเชื่อมั่นของผู้ลงทุนซื้อที่ดินเพื่อพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ลำดับความมั่นใจเพิ่มขึ้นเมื่อมีการประกาศเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างถนน เมื่อเริ่มสร้างถนน และเมื่อถนนสร้างเสร็จแล้ว

จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ได้ความเห็นว่าเป็นที่รู้กันในวงการว่านักลงทุนรายใหญ่ได้กว้านซื้อที่ดินบริเวณสนามบินสุวรรณภูมิไว้เป็นจำนวนมาก จนแทบไม่มีแปลงใหญ่เหลืออยู่แล้ว จากข้อมูลทฤษฎีที่ปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์ จะเห็นได้ว่า นายทุนรายใหญ่และนักการเมืองได้ถือครองที่ดินในบริเวณรอบสนามบินสุวรรณภูมิเป็นจำนวนมาก

ง. ราคาที่ดิน

ในภาพรวม ราคาที่ดินในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาได้เพิ่มขึ้นประมาณ 30 เท่า โดยเพิ่มขึ้นสูงสุดในในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจที่ปรับเปลี่ยนจากภาคการผลิตจากเกษตรกรรมเป็นอุตสาหกรรม และในช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่ที่เกิดการเก็งกำไรในการซื้อขายที่ดิน เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ราคาที่ดินและทรัพย์สินได้ปรับลดลง แต่ก็ได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นในช่วงไม่กี่ปีหลังจากนั้น กระนั้นก็ตาม ราคาที่ดินโดยเฉลี่ยยังได้เพิ่มขึ้นไม่ถึงครึ่งเท่าของระดับราคาเดิม

การเปลี่ยนแปลงในการซื้อขายที่ดินครั้งใหญ่ในย่านตะวันออกของกรุงเทพมหานครในพื้นที่ส่วนคาบเกี่ยวกับจังหวัดสมุทรปราการ เริ่มขึ้นในช่วงประมาณปี 2530 เมื่อรัฐบาลได้เพิ่มการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานตามนโยบายการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด โครงการโครงสร้างพื้นฐานที่มีผลอย่างมากต่อราคาที่ดินในพื้นที่นี้คือการสร้างถนนเส้นบางนา-ตราด จากการสืบค้นแหล่งข้อมูลทฤษฎีและปฐมภูมิต่างๆ พบว่า เจ้าของที่ดินรายใหญ่ในพื้นที่บริเวณนี้ ได้แก่ ศิริ กาญจนพาสณ์, ประภา วิริยะประไพกิจ, ชนัญญ์ เรืองกฤตยา, สวัสดิ์ หอรุ่งเรือง เป็นต้น

หลังจากนั้น ได้มีการพัฒนาถนนหลายสาย อาทิเช่น ถนนร่มเกล้า ถนนกิ่งแก้ว ฯลฯ ทั้งนี้ เพื่อรองรับการขยายตัวของพื้นที่เมืองและเพื่อรองรับการพัฒนาสนามบินสุวรรณภูมิ จึงยังให้พื้นที่ด้านตะวันออกของ

กรุงเทพฯ เป็นที่น่าสนใจของนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ การซื้อขายที่ดินในพื้นที่นี้จึงมีอยู่เรื่อยมา และได้ทำให้ราคาที่ดินปรับตัวเพิ่มขึ้น แม้จะมีการลดหรือทรงตัวบ้างตามสภาพเศรษฐกิจ

จากข้อมูลสถิติจากการรวบรวมของศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย ประกอบกับการสอบถามนายหน้าซื้อขายที่ดินในบริเวณพื้นที่สนามบินสุวรรณภูมิ พบว่าที่ดินโดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิได้เริ่มปรับราคาไปอย่างมากกว่าพื้นที่อื่นของกรุงเทพมหานคร บางแปลงสูงถึง 50-80% ในช่วงปี 2546-2549 แม้ว่าในช่วงเวลาประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา ได้มีการพัฒนาที่ดินบริเวณใกล้เคียงกับสนามบินสุวรรณภูมิขึ้นมากกว่าที่เคยเป็นมา แต่ที่ดินโดยรอบสนามบินส่วนใหญ่ในปัจจุบันยังไม่ได้นำมาพัฒนา เนื่องจากอยู่ในการครอบครองของกลุ่มเจ้าของที่ดินเดิม โดยเฉพาะกลุ่มของผู้ที่เข้าไปกว้านซื้อในช่วงหลังปี 2540 หลังจากที่เศรษฐกิจได้ตกต่ำและราคาที่ดินได้ปรับลดลงมากในช่วงดังกล่าว กลุ่มทุนเหล่านี้ยังไม่นำที่ดินออกมาพัฒนา เนื่องจากรอโอกาสเหมาะสม อีกทั้งยังเป็นกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่น่าจะมีสายป่านยาว จึงไม่มีความจำเป็นต้องรีบขายที่ดินแปลงใหญ่ในบริเวณนั้น

พื้นที่โดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิในปัจจุบันส่วนใหญ่ได้ถูกเปลี่ยนมือจากเจ้าของเดิมที่เป็นเกษตรกรไปเกือบหมดแล้ว โดยเฉพาะที่ดินแปลงใหญ่ซึ่งถูกกลุ่มนายทุนกว้านซื้อไปแล้วในช่วงก่อนหน้านี้ จากกา รายงานโดยหนังสือพิมพ์และสื่ออื่นๆ พบว่า กลุ่มทุนที่ถือครองที่ดินเป็นจำนวนมากในพื้นที่บริเวณใกล้เคียงกับสนามบินสุวรรณภูมิ อาทิเช่น กลุ่มกฤษฎามหานครถือครองประมาณ 6,000-7,000 ไร่ โดยเฉพาะในบริเวณถนนบางนา-ตราด ก.ม.32.5 ประมาณ 4.6 พันไร่ กลุ่มตระกูลจิ่งรุ่งเรืองถือครองประมาณ 4,000-5,000 ไร่ กลุ่มตระกูลมหากิจศิริ ประมาณ 2000 ไร่ นางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ ประมาณ 200-300 ไร่ นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มตระกูลเนื่องจำนงค์ ที่ดินที่อยู่ในมือผู้ประกอบการรายใหญ่อย่างกลุ่มแลนด์เอนด์เฮาส์ ของอนันต์ อัสวโกดิน กลุ่มพีรอฟเฟอร์ดี เพอร์เฟกของชาชนิต วัชรศิริมณี และกลุ่มเค.ซี.พีรอฟเฟอร์ดี ที่ถือครองที่ดินอีกนับพันไร่ และกลุ่มโกลเด้นแลนด์ของวรรณาสุชัยพัฒนากุล เป็นต้น

นอกจากการถือครองโดยเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่มาแล้ว ยังมีเจ้าของที่ดินขนาดกลาง ซึ่งมักเป็นบุคคลภายในพื้นที่ โดยอาจเป็นเจ้าของธุรกิจ (เจ้าสัวหรือเจ้าแก่) ภายในพื้นที่ ในกรณีนี้ เจ้าของที่ดินเดิมได้มาขายแบบโอนลอยไว้ เพื่อแลกกับเงินสดที่นำไปใช้ในกรณีจำเป็น แต่ไม่สามารถหาเงินสดมาจ่ายคืนได้ ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงตกไปเป็นของผู้รับโอน อนึ่ง การโอนลอยที่ดินเป็นการตกลงโอนที่ดินกันระหว่างผู้โอนและผู้รับโอน แต่ไม่มีบทบัญญัติไว้ในกฎหมาย วิธีการคือฝ่ายผู้โอนส่งมอบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนบ้านของตนเอง และกรอกข้อความพร้อมลงลายมือชื่อในหนังสือมอบอำนาจมอบให้แก่ผู้รับโอน ซึ่งการโอนลอยเช่นนี้ ไม่ถือว่าเป็นการโอนที่ถูกต้องตามกฎหมาย จนกว่าผู้รับโอนจะนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและหนังสือมอบอำนาจ พร้อมด้วยเอกสารต่าง ๆ ทั้งของฝ่ายผู้โอนและผู้รับโอนไปยื่นคำขอจดทะเบียนโอนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ และเสียค่าใช้จ่ายตามกฎหมาย จึงจะเป็นการโอนที่ถูกต้องตามกฎหมาย สำหรับที่ดินที่ยังพอมีเหลืออยู่ส่วนใหญ่เป็นที่ดินแปลงเล็ก และบริเวณทางด้านเหนือของสนามบินสุวรรณภูมิในพื้นที่คลองกรุงและลาดกระบัง

จากข้อมูลรวบรวมโดยศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย การเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินรอบสนามบินสุวรรณภูมิทั้งสี่ทิศ ถ้านับจากช่วงที่ราคาที่ดินต่ำสุดในปี 2541 ถึงในปี 2548 ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยทุกทิศทางประมาณ 28% ซึ่งถือว่าเป็นอัตราการเพิ่มที่สูงมากเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยราคาที่ดินในกรุงเทพฯ และปริมณฑลในช่วงปีเดียวกันที่เพิ่มประมาณ 18% ในบางพื้นที่ เช่น ประเวศ อ่อนนุช ราคาที่ดินปรับตัวสูงขึ้นกว่าร้อยละ 45 ขณะที่ที่ดินบริเวณถนนบางนา-ตราด มีการปรับขึ้นของราคาที่ดินประมาณร้อยละ 36-56 จากการวิเคราะห์ของศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย พบว่าการปรับขึ้นของราคาที่ดินในบริเวณดังกล่าวส่วนใหญ่มีผลมาจากการกว้านซื้อที่ดินของนักลงทุน

สำหรับในปี 2548-2549 ราคาที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวเพิ่มเฉลี่ยประมาณ 5% ถ้าพิจารณาเฉพาะจุดเฉพาะบริเวณ ราคาที่ดินอาจเพิ่มสูงกว่านี้ ในบางบริเวณอาจเพิ่มเป็น 1-2 เท่า แต่ถ้าเป็นค่าเฉลี่ยโดยรอบสนามบินทุกทิศทางแล้วเพิ่มไม่มาก เพราะพื้นที่โดยรอบมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่มีผลต่อการพัฒนาที่ดิน โดยเฉพาะข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้กำหนดให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นชนบทและเกษตรกรรม ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการควบคุมการก่อสร้างอาคารรอบสนามบิน ประกาศกระทรวงคมนาคมเรื่องเขตปลอดภัยในการบิน เป็นต้น

อีกสาเหตุหนึ่งที่ราคาที่ดินไม่เพิ่มมากนักในช่วงเวลาดังกล่าวคือการซื้อที่ดินรอบสนามบินส่วนใหญ่กว่า 80% เป็นการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัย ซึ่งส่วนใหญ่ได้ซื้อมาก่อนหน้านั้นอย่างน้อย 3-4 ปี ช่วงปี 2546-2549 จึงเป็นช่วงที่ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นมาก ช่วงเวลาหลังจากนั้นจึงเป็นช่วงพัฒนาและก่อสร้าง และบางโครงการอยู่ในโอนกรรมสิทธิ์ ราคาที่ดินในช่วงนี้จึงไม่ขยับขึ้นมากนัก

ในปัจจุบัน จากการสำรวจราคาซื้อขายที่ดินในบริเวณพื้นที่สนามบินสุวรรณภูมิโดยศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย พบว่าบริเวณที่มีราคาที่ดินสูงสุดคือถนนบางนา-ตราด กม.3-4 และถนนศรีนครินทร์ ตารางวาละประมาณ 150,000 บาทขึ้นไป เนื่องจากเป็นทำเลที่มีศักยภาพในเชิงพาณิชย์สูงกว่าทำเลอื่น อีกทั้งข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครยังเอื้อให้มีการพัฒนาความหนาแน่นมากกว่าพื้นที่อื่นด้วย นอกจากนี้ ยังมีพื้นที่ซึ่งแต่เดิมเป็นพื้นที่ชนบทห่างไกลจากแหล่งความเจริญของกรุงเทพมหานคร แต่ปัจจุบันกลายเป็นพื้นที่ใกล้กับกิจกรรมสนามบินสุวรรณภูมิ โดยเฉพาะบนถนนบางนา-ตราดในช่วงประมาณ กม.14-22 และพื้นที่บริเวณถนนวัดศรีวรีน้อย ถนนรัตนโกสินทร์ 200 ปี และบริเวณถนนบางนา-ตราด กม.23-26

จากการสัมภาษณ์ผู้มีประสบการณ์ในวงการอสังหาริมทรัพย์ พบว่า สภาพเศรษฐกิจหรือการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายของรัฐบาลในแต่ละครั้งล้วนมีผลต่อราคาที่ดินในพื้นที่รอบสนามบินสุวรรณภูมิในแต่ละครั้ง นักลงทุนรายย่อยหลายรายที่ได้ซื้อที่ดินหลังจากที่ราคาได้เพิ่มสูงขึ้นแล้วต้องปล่อยขายที่ดินไปในภายหลัง เพราะไม่สามารถจ่ายดอกเบี้ยให้กับธนาคารได้หรือเห็นว่าไม่คุ้มค่าที่จะถือครองไว้ แต่นายทุนราย

⁵ วสันต์ คงจันทร์ (2549) ความจริงราคาที่ดินสุวรรณภูมิมหานคร. ศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย.

ใหญ่ที่มีสายป่านยาวยังคงถือครองที่ดินในพื้นที่อยู่อีกมาก และไม่มี ความจำเป็นต้องปล่อยขายที่ดิน เพราะต้นทุนในการถือครองต่ำ

นอกจากนี้ ยังได้เกิดการพัฒนาพื้นที่เกี่ยวเนื่องในบริเวณไม่ไกลจากสนามบินสุวรรณภูมิ โครงการก่อสร้างถนนวงแหวนตะวันออกถือเป็นการเปิดพื้นที่ทำเลใหม่บริเวณรามอินทรา สุขาภิบาล ต่อเนื่องไปยังพื้นที่ลาดกระบัง การพัฒนาในพื้นที่เหล่านี้คาดว่าเกิดจากการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอื่น เพื่อรองรับการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร มากกว่าเป็นผลมาจากการพัฒนาสนามบินสุวรรณภูมิ

จ. กระบวนการซื้อขายที่ดิน

นักการเมืองและนายทุนขนาดใหญ่มักใช้ช่องทางในการซื้อที่ดินที่หลากหลาย แต่เดิมเจ้าของทุนที่มีอำนาจและอิทธิพลมักซื้อที่ดินเก็บไว้เป็นทรัพย์สินในนามตนเองและครอบครัว แต่หลังจากที่กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้กำหนดให้นักการเมืองต้องแสดงบัญชีรายชื่อทรัพย์สินและหนี้สิน การซื้อที่ดินในระยะหลังจึงเกิดแนวทางอื่นในการกว้านซื้อที่ดิน หนึ่งในนั้นคือการให้ผู้อื่นที่สามารถไว้วางใจได้เป็นผู้ซื้อแทน อาจเป็นพี่น้องเครือญาติหรือบุคคลสนิทที่ไว้วางใจได้ เพื่อหลีกเลี่ยงการเปิดเผยการถือครองทรัพย์สินที่แท้จริงที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

การซื้อขายที่ดินขนาดใหญ่มักพึ่งนายหน้าซื้อขายที่ดินที่มีประสบการณ์และรู้จักคนในพื้นที่เป็นอย่างดี ในอดีต นักลงทุนที่ต้องการซื้อที่ดินหรือ “ตัวเงิน” อาจไม่ใช้นายหน้า และลงพื้นที่ไปเจอโดยตรงกับเจ้าของที่ดิน หรือ “ตัวนา” แล้วเสนอและต่อรองราคากันเองโดยตรง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นการรวมแปลงขนาดใหญ่ นายหน้าจะทำหน้าที่ติดต่อกับเจ้าของที่ดิน เพื่อเสนอและต่อรองราคา กลุ่มบุคคลสำคัญในกระบวนการซื้อขายที่ดินในพื้นที่บริเวณสนามบินสุวรรณภูมิ และพื้นที่อื่นๆ ที่มีความต้องการในการพัฒนาที่ดิน คือผู้มีอำนาจบารมีในพื้นที่ อาทิเช่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ฯลฯ นายทุนจะติดต่อกับบุคคลเหล่านี้เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นนายหน้าและรวบรวมแปลงที่ดิน โดยอาจติดต่อเองในกรณีที่ตนมีอำนาจบารมีในพื้นที่ หรืออาจผ่านนายหน้ามืออาชีพที่รู้จักพื้นที่ดี

โดยปกติ ค่านายหน้าจะอยู่ที่ประมาณ 3% ของราคาซื้อขาย ซึ่งเป็นไปตามอัตราทั่วไปของการซื้อขายที่ดินที่ผ่านนายหน้ามืออาชีพ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่แปลงที่ดินที่ซื้อขายมีขนาดใหญ่มาก เงินค่าธรรมเนียมในส่วนนี้อาจปรับลดลงเหลือประมาณ 2% การจัดแบ่งเงินค่าธรรมเนียมก็ขึ้นอยู่กับจำนวนนายหน้าที่เกี่ยวข้อง ทั้งนายหน้าที่เป็นตัวแทนของนักลงทุนและผู้ใหญ่ในพื้นที่ที่ทำหน้าที่ติดต่อ และโน้มน้าวเจ้าของที่ดินให้ขายที่ดิน ในกรณีตัวเงินกับตัวนามาเจอกันเองก็ไม่ต้องมีการเสียค่านายหน้า แต่ในการรวมแปลงขนาดใหญ่ มักใช้นายหน้าเป็นหลัก

สำหรับการกำหนดราคาที่ดินนั้น ในกรณีที่ผู้ซื้อเป็นนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และมีแผนดำเนินโครงการหมู่บ้านจัดสรร ผู้ซื้อที่ดินสามารถคำนวณได้โดยคร่าว่ว่าราคาที่ดินควรอยู่ระดับใดที่จะทำให้ยังสามารถดำเนินโครงการได้อย่างมีกำไร ผู้ซื้อจึงมักกำหนดราคาที่ต้องการซื้อไว้ก่อน แล้วจึงบอกให้นายหน้าเป็นคนไปติดต่อเจ้าของที่ดิน หรือกับผู้ใหญ่ในท้องถิ่นให้คุยและโน้มน้าวเจ้าของที่ดินให้ขายที่ดิน ผู้ซื้อจึงมัก

เป็นผู้กำหนดราคาที่ดินที่นายหน้าและผู้ใหญ่ในพื้นที่นำไปเสนอซื้อกับเจ้าของที่ดิน ผู้ขายมีอำนาจในการต่อรองราคาน้อยมาก เมื่อเทียบกับผู้ซื้อที่เป็นนายทุนที่มีผู้ใหญ่ในท้องถิ่นเป็นนายหน้าให้

ฉ. สรุปกรณีศึกษา

โครงการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิเป็นตัวอย่างของการสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของภาครัฐที่ทำให้เกิดการพัฒนาศูนย์เมืองและชานเมือง ซึ่งทำให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจมหาศาลจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น เป็นสาเหตุสำคัญที่ให้ผู้มีอิทธิพลที่สามารถเข้าถึงเงินทุนและข้อมูลเชิงลึกในการดำเนินโครงการดำเนินกิจกรรมแสวงหาค่าเช่าเศรษฐกิจ การถือครองที่ดินจำนวนมากในพื้นที่รอบสนามบินและการเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินในพื้นที่ที่สูงกว่าพื้นที่อื่นๆ ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นตัวบ่งชี้ว่าผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานของรัฐได้ตกไปเป็นของเจ้าของที่ดินเพียงไม่กี่ราย และเจ้าของที่ดินเหล่านี้ได้รับประโยชน์โดยไม่ต้องลงทุนในการก่อสร้างโครงการพื้นฐานที่สังคมเป็นผู้จ่าย

การพัฒนาพื้นที่บริเวณสนามบินสุวรรณภูมิเป็นโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่อยู่บริเวณชานเมือง การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่เกือบทั้งหมดเป็นการใช้เงินภาษีประชาชน ดังนั้น ตามหลักความเป็นธรรมแล้ว ค่าเช่าเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นจึงควรตกเป็นของสังคม แต่เนื่องจากการขาดกลไกในการเก็บค่าเช่าเศรษฐกิจกลับคืนให้สังคม เจ้าของที่ดินในพื้นที่จึงได้ประโยชน์จากการลงทุนดังกล่าว ความไม่เท่าเทียมในการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ซึ่งทำให้เกิดผลประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรมจากการถือครอง ซื้อขายและพัฒนาที่ดิน ปัญหาดังกล่าวคือการที่บุคคลบางกลุ่มในสังคมได้ประโยชน์จากอิทธิพลและอำนาจที่มีอยู่ในการเข้าถึงทรัพยากรข้อมูลที่ทำให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ในขณะที่กลุ่มคนอื่นไม่สามารถรับรู้ข้อมูลนั้นได้ หรือไม่มีอำนาจและอิทธิพลในการกำหนดที่ตั้งและรายละเอียดโครงการ ปัญหาอีกประการหนึ่งคือการขาดกลไกในการนำมูลค่าดังกล่าวกลับคืนสู่สังคม (value capture) จึงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมืองและผู้มีอิทธิพลสามารถถือครองที่ดินไว้ได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำ และได้รับประโยชน์จากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นโดยไม่ต้องคืนมูลค่านั้นให้กับสังคม

6.4.5 แนวทางในการแก้ไขปัญหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการเพิ่มมูลค่าที่ดิน

การแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของค่าเช่าเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐแบ่งได้สองแนวทางหลักคือ การลดระดับอสมมาตรของข้อมูลที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการลงทุน และการสร้างกลไกในการเก็บค่าเช่าเศรษฐกิจคืนจากเจ้าของที่ดินให้กับสังคม

ก. แนวทางการแก้ไขปัญหาสถานะอสมมาตรของข้อมูล

แนวทางหลักของการแก้ไขปัญหาสถานะอสมมาตรของข้อมูลที่เป็นฐานของกิจกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการวางแผนและพัฒนา และการเปิดเผยข้อมูลที่มีความชัดเจนและเที่ยงตรง ทั้งสองแนวทางจะทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานไม่ได้เป็นความลับของรัฐบาลที่เอื้อประโยชน์ให้กับ

นักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ไม่จำกัดเฉพาะผู้บริหาร ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และกลุ่มธุรกิจที่มีความสัมพันธ์กับผู้บริหาร

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนเมืองและโครงสร้างพื้นฐาน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาด้านข้อมูลที่มีผลต่อมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ประชาชนในพื้นที่โครงการไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการพัฒนาของภาครัฐจนกระทั่งขั้นตอนการเวนคืนที่ดินหรือการดำเนินโครงการวางผังเมืองและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ผ่านมาประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมน้อยมาก อย่างมากที่สุดก็เป็นเพียงแค่การประชาพิจารณ์เพียงหนึ่งหรือสองครั้งเท่านั้น และมักเกิดขึ้นเมื่อหน่วยราชการที่รับผิดชอบได้กำหนดภาพรวมและแนวทางการพัฒนาไว้แล้ว ประชาชนจึงมีโอกาสน้อยมากในการกำหนดทิศทาง ลำดับและระดับการพัฒนา ความไม่โปร่งใสนี้เป็นการเปิดโอกาสให้นักการเมืองและข้าราชการสามารถใช้อิทธิพลในการกำหนดตำแหน่งที่ตั้งของโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเอื้อต่อกลุ่มคนที่สามารถเข้าถึงข้อมูลโครงการและใช้ข้อมูลดังกล่าวในการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร แล้วจึงขายที่ดินต่อให้กับผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนตั้งแต่เริ่มต้นจะทำให้ข้อมูลการดำเนินโครงการมีความโปร่งใสมากขึ้น และยากมากขึ้นที่จะเปลี่ยนที่ตั้งหรือปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงการที่เอื้อประโยชน์ต่อบางกลุ่มโดยที่ประชาชนทั่วไปไม่รับรู้ ความโปร่งใสของกระบวนการวางแผนพัฒนาจะทำให้ช่องทางการเก็งกำไรเพื่อขายที่ดินเป็นไปได้ยากขึ้น อีกทั้งส่วนต่างของราคาที่ดินที่นายทุนสามารถทำกำไรได้จะลดลง เพราะเจ้าของที่ดินมีข้อมูลที่ใช้ในการเจรจาต่อรองในการซื้อขายได้มากขึ้น กระบวนการวางแผนที่โปร่งใสมักทำให้เกิดความชัดเจนของการดำเนินโครงการในอนาคต และเป็นประโยชน์ต่อการลงทุนพัฒนาที่ดินของภาคเอกชน เพราะลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานโดยภาครัฐ กระบวนการวางแผนที่โปร่งใสและมีความชัดเจนว่าจะเกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ใด เมื่อไร และเป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนโดยรวม จะลดโอกาสในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ภาครัฐได้

การเปิดเผยข้อมูลการซื้อขายที่ดิน

ข้อมูลการซื้อขายที่ดินในปัจจุบันไม่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะ ทำให้เกิดความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลในตลาดที่ดิน ความไม่โปร่งใสดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดกิจกรรมแสวงหาค่าเช่าที่เอื้อประโยชน์ให้กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐและกลุ่มทุนที่สามารถเข้าถึงข้อมูลการซื้อขายได้มากกว่าประชาชนทั่วไป ข้อกังวลหนึ่งที่เป็นเหตุผลของการปกปิดข้อมูลการซื้อขายที่ดินในปัจจุบันถือเป็นข้อมูลทรัพย์สินส่วนบุคคลและเป็นสิทธิส่วนบุคคล แต่ในความเป็นจริงแล้ว ข้อมูลดังกล่าวก็มิได้เป็นความลับเสมอไป นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ใดที่มีเส้นสายหรือรู้จักกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นการส่วนตัวก็สามารถ “ซื้อ” ข้อมูลดังกล่าวได้ พฤติกรรมดังกล่าวถือเป็นการแสวงหาค่าเช่าที่พบเห็นอยู่เสมอในวงการซื้อขายที่ดิน

ดังนั้น หากประเด็นสิทธิส่วนบุคคลเป็นอุปสรรค ก็สามารถแก้ไขได้โดยการเปิดเผยข้อมูลการซื้อขาย โดยไม่จำเป็นต้องระบุว่าผู้ซื้อขายเป็นใคร อีกทั้งเจ้าหน้าที่ยังสามารถใช้เทคโนโลยีการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศที่ทันสมัยในปัจจุบันเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้โดยง่าย การเปิดเผยข้อมูลการซื้อขายในอดีตจะทำให้การซื้อขายในอนาคตเป็นได้ง่ายขึ้น เพราะข้อมูลมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น การปั่นราคาที่ดินเกินกว่ามูลค่าที่ดินจริงก็จะเป็นได้ยากขึ้นเช่นกัน

ทั้งนี้ทั้งนั้น ราคาที่เปิดเผยต้องเป็นราคาซื้อขายจริง ในการซื้อขายที่ดินปัจจุบัน ราคาที่ผู้ซื้อและผู้ขายที่ดินรายงานกับสำนักงานที่ดินโดยมากมักไม่ใช่ราคาซื้อขายที่แท้จริง แต่เป็นราคาที่แจ้งตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ราคาดังกล่าวมักต่ำกว่าความเป็นจริงเพราะทั้งผู้ซื้อและผู้ขายต้องการอำพรางและค่าธรรมเนียมในอัตราที่ต่ำกว่า ภาครัฐจึงควรกำหนดมาตรการที่ทำให้ผู้ซื้อขายที่ดินต้องแจ้งราคาซื้อขายตามจริง ซึ่งอาจจะออกเป็นข้อบังคับที่มีระบบการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่สรรพากร โดยอ้างอิงถึงราคาประเมินที่ใกล้กับราคาตลาด พร้อมกับการกำหนดบทลงโทษในกรณีที่ทั้งผู้ซื้อขายที่ดินรายงานราคาซื้อขายต่ำกว่าความเป็นจริง

การประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สิน

ในตลาดที่ดินในต่างประเทศที่มีการพัฒนาแล้ว การประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในการสร้างประสิทธิภาพของการดำเนินธุรกรรมในการซื้อขายและเช่าที่ดิน แม้ว่าประเทศไทยได้พัฒนาระบบการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินมากขึ้นกว่าเดิมแล้วก็ตาม แต่ยังคงต้องพัฒนาอีกมาก โดยเฉพาะบุคลากรและองค์กรที่เชื่อถือได้ในการประเมินราคาที่ดิน จากแนวโน้มการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจด้านการคลังสู่ท้องถิ่น มีความเป็นไปได้สูงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการประเมินทรัพย์สินเพื่อสร้างระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินและทรัพย์สิน การส่งเสริมวิชาชีพการประเมินที่ดินและทรัพย์สินจึงเป็นกิจกรรมที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาสถานะอสมมาตรของข้อมูลในตลาดที่ดิน

ข. ปัญหาการเก็บค่าเช่าเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ

แนวทางหลักในการแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐคือการพัฒนามาตรการและเครื่องมือทางการคลังที่บังคับให้เจ้าของที่ดินต้องจ่ายคืนส่วนเพิ่มของมูลค่าที่ดินให้กับสังคม ตัวอย่างเครื่องมือด้านการคลังนี้ได้แก่ ระบบภาษีทรัพย์สิน ภาษีจากกำไรการขายทรัพย์สิน (capital gains tax) และการเก็บค่าประเมินพิเศษ (special assessment levy)

ภาษีทรัพย์สิน

ภาษีทรัพย์สินเป็นเครื่องมือหนึ่งในการบริหารจัดการที่ดินที่มีการใช้กันอย่างแพร่หลายทั่วโลก เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพย์สินที่แสดงถึงความมั่งคั่งของบุคคล การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินจึงสะท้อนความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีในประเทศหรือท้องถิ่นนั้น การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในอัตราที่กำหนดมีหลักการสำคัญคือ ผู้ใดมีที่ดินหรือทรัพย์สินอยู่มากก็ควรที่จะจ่ายภาษีมากขึ้น เพราะถือว่าการมีที่ดินอยู่มากแสดงถึงความสามารถ

ในการจ่ายภาษีที่มากด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ การที่บุคคลใดถือครองที่ดินหรือทรัพย์สินอยู่มาก ก็ถือว่าให้บริการ และสวัสดิการพื้นฐานของท้องถิ่นมากกว่าผู้อื่น จึงควรที่จะจ่ายภาษีมากขึ้นด้วยเช่นกัน

จากมุมมองของภาครัฐที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีนั้น ภาษีทรัพย์สินมีข้อดีหลักคือผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเสียภาษีได้ง่ายเท่ากับภาษีประเภทอื่นๆ เช่น ภาษีรายได้และภาษีนิติบุคคล ฐานภาษีที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ ทั้งที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไม่สามารถเคลื่อนย้ายไปที่อื่นได้ ฐานภาษีจึงมีความชัดเจนและเจ้าของทรัพย์สินไม่สามารถหลีกเลี่ยงการจ่ายภาษีได้ง่าย ภาษีดังกล่าวนอกจากเป็นเครื่องมือในการควบคุมตลาดที่ดินแล้ว ประโยชน์ที่สำคัญของภาษีทรัพย์สินคือเป็นแหล่งรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถนำมาใช้ในการจัดเตรียมและบริหารจัดการบริการพื้นฐานในท้องถิ่น ทั้งในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

ภาษีทรัพย์สินแบ่งออกเป็น 3 ประเภทหลักด้วยกันคือ

1. ภาษีทรัพย์สินทั่วไป (General Property Tax) จะจัดเก็บจากทรัพย์สินทุกชนิดที่บุคคลหนึ่งถือครอง โดยไม่มีการยกเว้น ผู้มีหน้าที่เสียภาษีแต่ละคนต้องคำนวณมูลค่าทรัพย์สินทุกประเภททั้งหมดมารวมกันเพื่อใช้เป็นฐานในการประเมินภาษี แม้ว่าในอดีต บางประเทศได้เก็บภาษีทรัพย์สินทั่วไป แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินทั่วไปมีปัญหาเชิงปฏิบัติ เพราะเป็นเรื่องยากที่จะประเมินมูลค่าทรัพย์สินทั้งหมดทุกชนิดของแต่ละคน เพื่อนำมาคำนวณภาษี

2. ภาษีทรัพย์สินเฉพาะอย่าง (Specific Property Tax) จะจัดเก็บจากทรัพย์สินเฉพาะอย่างที่สามารถจัดเก็บได้ง่าย แน่นนอนและหลีกเลี่ยงยาก เช่น อสังหาริมทรัพย์ รวมไปถึงภาษีรถยนต์ เป็นต้น เมื่อกล่าวถึงภาษีทรัพย์สินโดยมากจะหมายถึงภาษีทรัพย์สินประเภทนี้

3. ภาษีทรัพย์สินเมื่อโอนเปลี่ยนมือ (Property Transfer Tax) จัดเก็บเมื่อมีการโอนเปลี่ยนมือในกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สิน ในรูปแบบของค่าธรรมเนียมในการซื้อขายทรัพย์สิน เช่น การซื้อขายที่ดิน เป็นต้น ภาษีประเภทนี้รวมภาษีมรดก และภาษีการให้โดยเสน่หาด้วย

การเก็บภาษีทรัพย์สินจะทำให้ผู้ถือครองที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไรมีต้นทุนสูงขึ้นในการถือครองไว้โดยไม่พัฒนาที่ดินนั้น ในกรณีนี้ แม้ว่าผู้บริหารหรือข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจะสามารถรู้ข้อมูลได้ก่อนผู้อื่นและสามารถกว้านซื้อที่ดินไว้ได้มากก็ตาม การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่เหมาะสมจะสร้างต้นทุนในการกักตุนที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไรได้ในระดับหนึ่ง

ภาษีกำไรการขายทรัพย์สิน (capital gains tax)

ภาษีประเภทนี้เก็บจากการขายทรัพย์สินถาวรหรือทรัพย์สินเพื่อการลงทุน ซึ่งขายในราคาสูงกว่าที่ซื้อมา อาทิเช่น ที่ดิน สิ่งก่อสร้างและหลักทรัพย์ ทรัพย์สินเหล่านี้จะมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเมื่อภาวะเศรษฐกิจเจริญเติบโตหรือจากปัจจัยอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นการลงทุนลงแรงและการพัฒนาของเจ้าของทรัพย์สิน หลายประเทศเก็บภาษีชนิดนี้ในการขายที่ดิน สิ่งก่อสร้างและหลักทรัพย์ โดยมีข้อกำหนดและเงื่อนไขแตกต่างกัน เช่น การเก็บภาษีกำไรจากการ

ขายหลักทรัพย์เฉพาะในกรณีที่ย้ายภายใน 6 เดือนนับจากวันซื้อ และการเก็บภาษีกำไรจากการขายที่ดินเฉพาะที่ย้ายภายใน 3 ปี นับจากวันซื้อ เป็นต้น

การใช้มาตรการทางการคลังนี้เป็นการเพิ่มต้นทุนในการถือครองที่ดิน ซึ่งสามารถลดแรงจูงใจในการซื้อที่ดินเก็บไว้เพื่อเก็งกำไรไปพร้อมกับการเก็บคืนค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น ตามหลักการแล้ว ถ้าหากมีระบบภาษีที่รัดกุม หากมีระบบภาษีที่จัดเก็บกับการการถือครองระยะสั้นเพื่อการเก็งกำไรหรือภาษีทรัพย์สินที่เพิ่มต้นทุนในการถือครองที่ไม่เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่านักการเมือง ข้าราชการหรือนักธุรกิจสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการลงทุนของภาครัฐและกว้านซื้อที่ดินไว้ได้ก็ตาม ก็จะทำให้สามารถลดแรงจูงใจในพฤติกรรมแสวงหากำไรได้ การใช้เครื่องมือภาษีจำเป็นต้องมีการตรวจสอบเป็นระยะว่าที่ดินดังกล่าวได้มีการใช้ประโยชน์เพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจจริงหรือปล่อยทิ้งว่างไว้เพื่อขายในอนาคต

แต่ละประเทศมีวิธีการและอัตราการเก็บภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สินที่แตกต่างกันออกไป ในสหรัฐอเมริกา บุคคลทั่วไปและนิติบุคคลมีหน้าที่จ่ายภาษีรายได้จากกำไรสุทธิที่เกิดจากการขายทรัพย์สินทั้งหมดในแต่ละปี ไม่ว่าจะเป็นที่ดิน สิ่งก่อสร้างและหลักทรัพย์ ในลักษณะเดียวกับการจ่ายภาษีรายได้ทั่วไป อัตราภาษีสำหรับรายได้จากกำไรในการขายทรัพย์สินจะต่ำกว่ารายได้ทั่วไปจากแหล่งรายได้อื่น เพื่อเป็นแรงจูงใจสำหรับเจ้าของทรัพย์สินให้ลงทุนมากขึ้น มูลค่าภาษีที่จ่ายจะขึ้นอยู่กับระดับเงินได้ที่พึงจ่ายภาษี หักลบเงินลงทุนในทรัพย์สิน รวมทั้งระยะเวลาที่ถือครองทรัพย์สินนั้น เช่น ในกรณีที่ถือครองทรัพย์สินมานานน้อยกว่าหนึ่งปีก่อนขาย ภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สินจะเป็นไปในอัตราเดียวกับภาษีเงินได้ทั่วไป แต่ถ้าถือครองมานานหนึ่งปีขึ้นไป จะเสียภาษีในอัตราที่ต่ำลง ก่อนหน้าปี 2546 อัตราภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สินอยู่ที่ระดับ 20% แต่ได้ปรับลดลงเหลือ 15% สำหรับช่วงรายได้ที่พึงจ่ายภาษีระดับทั่วไป และ 5% สำหรับช่วงรายได้ต่ำที่สุด 2 ช่วง ตามนโยบายการกระตุ้นเศรษฐกิจของประธานาธิบดีจอร์จ บุช อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นมา อัตราภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สินได้ปรับกลับไปที่ 20% สำหรับช่วงรายได้ที่พึงจ่ายภาษีระดับทั่วไป และ 10% สำหรับช่วงรายได้ต่ำที่สุด 2 ช่วง

การคำนวณภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สินในสหรัฐอเมริกาใช้หลักการต้นทุน (cost basis) โดยไม่ได้ยึดเพียงแค่ราคาซื้อทรัพย์สินเพียงอย่างเดียว แต่คำนึงเพิ่มเติมเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมและค่าเสียหายต่างๆ ในการดำเนินการธุรกรรม เช่น ค่านายหน้า ค่าดำเนินการทางกฎหมาย ภาษีที่จ่ายไป เช่น ภาษีทรัพย์สิน รวมทั้งค่าเสื่อมของทรัพย์สิน ในบางท้องถิ่นมีการยกเว้นภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สินสำหรับที่อยู่อาศัยหลักของเจ้าของ แต่ไม่ยกเว้นภาษีสำหรับที่อยู่อาศัยหลังที่สอง

ส่วนในประเทศญี่ปุ่น ภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สินจะเก็บเพิ่มจากภาษีรายได้ทั่วไป โดยคำนวณรวมรายได้และกำไรจากการขายทรัพย์สินเป็นยอดเดียวกันก่อน แล้วจึงคิดมูลค่าภาษี สำหรับอัตราภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สินในญี่ปุ่นอยู่ในระดับเดียวกับภาษีรายได้ทั่วไป โดยผู้จ่ายภาษีสามารถเลือกได้ว่าจ่ายภาษีแบบหัก ณ ที่จ่าย (Withholding tax) ซึ่งคิดอัตรา 1.05% ของรายได้ ไม่ว่าจะได้กำไรหรือขาดทุนจากการขายทรัพย์สินนั้น หรือจ่ายแบบรายได้พึงจ่ายภาษี (taxable income) ที่อัตรา 26% ทั้งนี้มีเงื่อนไขเพิ่มเติมสำหรับกำไรจากการขาย

อสังหาริมทรัพย์คือจำนวนปีที่ถือครองทรัพย์สินนั้นก่อนวันขาย ถ้าถือครองไว้นานกว่า 5 ปี มูลค่ากำไรที่ต้องนำมาคำนวณภาษีจะลดลงเหลือเพียง 50%

ส่วนบางประเทศในยุโรปเหนือกำหนดอัตราภาษีทรัพย์สินที่สูงมาก เช่น นอร์เวย์ (28%) สวีเดน (30%) เยอรมนี (25-28% ยกเว้นอสังหาริมทรัพย์ที่ถือครองเกิน 10 ปี) ส่วนประเทศเกาหลีใต้ นั้น ค่าธรรมเนียมกำไรจากการขายทรัพย์สินไปพร้อมกับภาษีเงินได้ทั่วไป แต่มีเงื่อนไขและอัตราที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ การขายอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่ที่กำหนดตามประกาศประธานาธิบดี (Presidential Decree) เพื่อวัตถุประสงค์ด้านการผังเมืองหรือเหตุผลอื่นๆ จะต้องจ่ายภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สินในอัตราที่สูงขึ้น สำหรับประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งมาเลเซีย ฟิลิปปินส์และสิงคโปร์ ในปัจจุบันไม่มีการใช้ภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สิน

การเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษจากการเพิ่มมูลค่าที่ดิน (Betterment charge/levy)

อีกวิธีการหนึ่งที่สามารถใช้ได้ในการจัดการกับปัญหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เจ้าของที่ดินได้รับ จากโครงสร้างพื้นฐานที่ลงทุนโดยภาครัฐคือการใช้มาตรการที่บังคับให้เจ้าของที่ดินรับภาระด้านการเงินบางส่วนในการจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานนั้น การเก็บค่าประเมินพิเศษ (special assessment) เป็นวิธีหนึ่งที่นิยมใช้ในสหรัฐอเมริกา โดยเป็นการเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของที่ดินที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการสร้างหรือขยายโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างหรือขยายถนน การต่อท่อน้ำประปา การบำบัดน้ำเสีย หรือสาธารณูปโภคสาธารณูปการประเภทอื่น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับรายละเอียดที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายของแต่ละเมือง

การเก็บค่าประเมินพิเศษเป็นรูปแบบหนึ่งของการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น (Betterment levy/charge) เฉพาะพื้นที่ภายในพื้นที่ที่กำหนดไว้ คือเขตประเมินพิเศษ (Special Assessment District) ซึ่งอาจครอบคลุมที่ดินเฉพาะแปลงที่ได้ถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายว่าจะได้รับผลประโยชน์เฉพาะจากการปรับปรุงและยกระดับการบริการ โครงสร้างพื้นฐาน หรือจะรวมที่ดินทุกแปลงที่อยู่ในเขตบริเวณนั้น การกำหนดว่าการประเมินพิเศษจะครอบคลุมพื้นที่ในลักษณะใดนั้นขึ้นอยู่กับประเภทของโครงสร้างพื้นฐาน และขอบเขตของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ประเมินทรัพย์สินจะประเมินราคาที่ดินก่อนและหลังการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน แล้วคำนวณมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นเพื่อนำมาใช้ในการประเมินและเก็บภาษีเพิ่มเติม ในลักษณะคล้ายกัน หลายประเทศในลาตินอเมริกา เช่น โคลอมเบีย เม็กซิโก ได้ใช้ระบบภาษีกำหนดมูลค่า (valorization tax) ในโครงการโครงสร้างพื้นฐานในเมือง โดยใช้วิธีการด้านภาษีพร้อมไปกับเลือกโครงการตามลำดับผลได้ผลเสียโดยมีการประเมินทรัพย์สินก่อนและหลังการดำเนินโครงการ แล้วนำส่วนต่างนั้นไปคำนวณภาษี เพื่อนำรายได้นั้นมาจ่ายเงินกู้ที่ใช้ไปในการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน

โดยทั่วไป องค์การปกครองท้องถิ่นจะดำเนินการประเมินพิเศษนี้หลังจากที่ได้มีการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่แล้ว ซึ่งแตกต่างจากการจัดเก็บค่าผลกระทบ (Impact fees) หรือข้อเรียกร้องให้จัดเตรียมบริการสาธารณะบางส่วนในการพัฒนา (Development exactions) ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงระหว่างกระบวนการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน

หรือพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หนึ่ง แนวคิดเหล่านี้ได้มีการกล่าวถึงแล้วในประเทศไทยและได้ระบุไว้ใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 แต่ยังไม่มีความเห็นหน่วยงานใดรับแนวความคิดนี้ไปปฏิบัติให้เป็น รูปธรรม

เกณฑ์การประเมินพิเศษจะเน้นที่ความจำเป็นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งภาระด้านการเงิน ที่เจ้าของที่ดินต้องจ่ายเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมตามระดับประโยชน์ที่ได้ โดยเจ้าของที่ดินแต่ละคนจะร่วมกัน แบ่งรับภาระ ซึ่งทำให้ระดับภาระของแต่ละคนแตกต่างกันออกไป ดังนั้น ตามหลักการนี้ ที่ดินว่างเปล่าอาจถูก ประเมินให้จ่ายค่าธรรมเนียมพิเศษเท่ากับที่ดินผืนที่อยู่ติดกันซึ่งมีการใช้ประโยชน์อยู่ เครื่องมือการเงินประเภท นี้ต่างจากภาษีทรัพย์สินทั่วไปตรงที่ว่า ไม่ได้ประเมินที่ดินทุกผืนด้วยอัตราเดียวกันหมดแม้ว่าจะมีคุณลักษณะ คล้ายกันก็ตาม โดยประเมินตามส่วนเพิ่มของมูลค่าที่ดินและ/หรือทรัพย์สิน แต่เครื่องมือการเงินนี้ก็ไม่ใช่ ค่าธรรมเนียมการใช้เพราะไม่ได้เก็บตามระดับการใช้บริการ โครงสร้างพื้นฐาน

การเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษในลักษณะนี้จะสามารถลดค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการถือครอง ที่ดินในพื้นที่พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และเป็นการลดแรงจูงใจในการดำเนินพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าเศรษฐกิจ ของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ภาครัฐได้ในระดับหนึ่ง

จากที่ได้นำเสนอไปแล้วว่ามาตรา 21 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้ กำหนดให้มีการคำนวณมูลค่าที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น (betterment) อันเนื่องมาจากการเวนคืนเพื่อการพัฒนาโดยรัฐ โดยให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา และได้มีการออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณ ราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 แต่ได้ยกเลิกไปในปี 2538

6.4.6 สรุป

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากโครงการ โครงสร้างพื้นฐานของรัฐได้ทำให้เจ้าของที่ดินได้รับ ประโยชน์จากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการลงทุนของสังคม อีกทั้งยังเป็นเป้าหมายสำคัญของกิจกรรมแสวงหา ค่าเช่าโดยผู้มีอำนาจและอิทธิพล เป็นผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการใช้และรับประโยชน์จากทรัพยากร ระหว่างกลุ่มคนในสังคม ความไม่เป็นธรรมระดับโครงการนี้เป็นรากฐานของปัญหาการกระจุกตัวของความ มั่งคั่งในกลุ่มคนส่วนน้อยของประเทศและมีผลสืบเนื่องโดยตรงต่อตลาดที่ดินและที่อยู่อาศัยในเมือง การกระจุก ตัวของการถือครองที่ดินและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบกับพฤติกรรมการ เก็งกำไรด้วยการถือครองที่ดินเพื่อขายต่อในระยะสั้นมีผลกระทบโดยตรงต่อกลุ่มผู้มียาได้น้อย โดยเฉพาะคน จนเมืองที่ยานถิ่นฐานมาจากพื้นที่ชนบท ปัญหาดังกล่าวยิ่งทำให้เพิ่มความแตกต่างระหว่างกลุ่มคนในสังคม มิใช่เฉพาะระหว่างคนเมืองกับคนชนบทแต่รวมไปถึงคนรวยกับคนจนในเมือง

มาตรการแก้ไขปัญหานี้มีอยู่หลากหลายที่ใช้อยู่แพร่หลายในต่างประเทศ ซึ่งล้วนแล้วแต่สะท้อน หลักการผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย โดยเฉพาะการเก็บค่าธรรมเนียมหรือภาษีกับเจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์ จากการลงทุนภาครัฐ การใช้มาตรการดังกล่าวเป็นการสร้างความเป็นธรรมในการรับภาระต้นทุนการสร้าง โครงสร้างพื้นฐานโดยสังคม และการรับประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยตรงจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งยังเป็นการ

เพิ่มต้นทุนในการถือครองที่ดินไว้ล่วงหน้าเพื่อเก็งกำไรและเพื่อรับค่าตอบแทนจากรัฐในกรณีที่มีการเวนคืนที่ดิน มีผลในการลดแรงจูงใจในการกว้านซื้อที่ดินของผู้มีอำนาจและอิทธิพลที่สามารถเข้าถึงข้อมูลและกำหนดทิศทางและตำแหน่งของโครงการโครงสร้างพื้นฐาน และเป็นการลดกิจกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เป็นปัญหาสำคัญในการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนา รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรพิจารณาที่จะนำมาตรการเหล่านี้มาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยต่อไป

ทั้งนี้ รายงานฉบับนี้ได้มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะกรณีการใช้สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะทรัพยากรที่ดิน แต่ในอีกแง่มุมหนึ่ง การใช้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายของบุคลากรภาครัฐต่อบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น กรณีการบุกรุกพื้นที่ป่า ชาวบ้านถูกฟ้องโดยหน่วยงานภาครัฐเรียกค่าเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมและทำให้โลกร้อน คิดเป็นมูลค่าที่สูงเกินกว่าที่ชาวบ้านจะชดเชยค่าเสียหายได้ แต่ในทางตรงกันข้าม การพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์บางโครงการมีการบุกรุกพื้นที่ป่าเช่นกัน ซึ่งน่าจะก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากกว่า หน่วยงานของรัฐกลับไม่สามารถเอาผิดได้ แต่โครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เหล่านั้นกลับสามารถออกเอกสารสิทธิ์ได้ ในกรณีเหล่านี้ แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในการถูกบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เท่าเทียมกัน ความเหลื่อมล้ำเช่นนี้เกิดขึ้นแพร่หลายทั่วประเทศ และเป็นประเด็นความขัดแย้งที่สำคัญประเด็นหนึ่ง ซึ่งสมควรที่จะได้มีการศึกษาต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมการปกครอง. 2551ก. ข้อมูลปัญหาความยากจนจำแนกตามแบบ สย. จาก <http://khonion.dopa.go.th/poverty/report.jsp?locationId=O&locationLevel=1> (17/03/2551).
- กรมการปกครอง. 2551ข. ประชากรจากการทะเบียนของประเทศไทย พ.ศ. 2519-2550. จาก <http://www.dapa.go.th> (28/04/2551).
- กรมการปกครอง. 2552. ประกาศสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร แยกเป็นกรุงเทพมหานคร และจังหวัดต่างๆ ตามหลักฐานทางทะเบียนราษฎร.
- กรมที่ดิน. 2543. มารู้จักเอกสารสิทธิ์เกี่ยวกับ “ที่ดิน” กันดีกว่า. ฝ่ายประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขานุการกรม.
- กรมประชาสงเคราะห์. 2535. แผนแม่บทการถอนสภาพนิคมสร้างตนเองฉบับที่ 1 พ.ศ. 2535. กองนิคมสร้างตนเอง.
- กรมแผนที่ทหาร. 2521. ตารางเปรียบเทียบพื้นที่ 72 จังหวัด จากการคำนวณของกรมแผนที่ทหาร 2521 หนังสือ กรมแผนที่ทหาร. ที่ กษ0306/20168 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2521 ถึงอธิบดีกรมแผนที่ดิน. กรุงเทพฯ: กรมแผนที่ทหาร.

กรมพัฒนาที่ดิน. 2531. ทรัพยากรที่ดิน : การพัฒนาและนโยบาย เอกสารจัดพิมพ์เนื่องในโอกาสครบรอบ 25 ปี กรมพัฒนาที่ดิน, 23 พฤษภาคม 2531.

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. 2552. www.dsdw.go.th.

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2551. เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าแห่งชาติ (คปป.) ครั้งที่ 1/2551. วันพุธ ที่ 21 พฤษภาคม 2551 ณ ห้องประชุมกรมป่าไม้.

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. 2537. รายงานการประชุมครั้งที่ 4/2537 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2537.

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. 2530. รายงานการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 8/2530 วันที่ 14 กันยายน 2530.

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. 2540. รายงานการประชุมครั้งที่ 5/2540 วันที่ 23 กันยายน 2540.

คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน. 2513. รายงานการประชุมครั้งที่ 1/2513 วันที่ 30 มกราคม 2513.

คณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน. 2547. แผนปฏิบัติการการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ระยะที่ 1 พ.ศ. 2547-2550.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2549. รายงานผลการตรวจสอบที่ 22/2549 เรื่อง สิทธิชุมชน ในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรณีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินบนเกาะช้าง กิ่งอำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด โดยมีขอบ.

คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ. 2536. รายงานการประชุมครั้งที่ 2/2536. วันที่ 27 กันยายน 2536.

คณะกรรมการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาความของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. 2552. รายงานการประชุมครั้งที่ 3/2552 วันที่ 8 ธันวาคม 2552.

ชวลิต กิตติญาณทรัพย์. 2551. “คืนป่า-คืนที่ดิน แทนคุณชาติ.” หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ 17 พฤษภาคม หน้า 9.

ไชยงค์ ชูชาติ. 2520. การปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน. อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ศาสตราจารย์ ดร. ไชยงค์ ชูชาติ วันที่ 17 สิงหาคม 2520. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พื้นที่.

เทศบาลเมืองเกาะสมุย. 2552. แผนพัฒนาเทศบาลเมืองเกาะสมุยสามปี (พ.ศ. 2553-2555).

นิธิ เอียวศรีวงศ์. 2536. บนหนทางสู่อนาคต. เอกสารในการสัมมนาวิชาการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย พ.ศ. 2536 วันที่ 10-11 ธันวาคม 2536 หน้า 14.

ไพโรจน์สรพล. 2501. “ความผิดพลาดเกี่ยวกับนโยบายการจัดที่ดินของชาติ.” วารสารที่ดิน ปีที่ 4 เล่ม 4 หน้า 177-184.

ภาสกร จำลองราช. 2540. “เกาะไร่พีเค สวิตเซอร์แลนด์ วังน้ำเขียว.” มติชนรายวัน วันที่ 4 พฤษภาคม.

วรลักษณ์ ศรีไย. 2551. “ประชาพิจารณ์อุทยานฯ นัดแรกและหลายคำถามที่ยังไม่ได้รับคำตอบ.” หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ 28 กันยายน หน้า 8.

วรวิทย์ จิมมณี. 2553. รายการเปิดโปงทีวีไทย ออกอากาศวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 เวลา 21.10 น.

วันชัย ตัน. 2551. “เอาอุทยานฯ คืนมา เอานักการเมืองออกไป.” หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ 28 กันยายน หน้า 8.

ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา. 2544. โครงการศึกษาเขตเศรษฐกิจเกษตรจำเพาะวังน้ำเขียว เพื่อผลิตผลผลิต การเกษตรกึ่งเมืองหนาว. สถาบันราชภัฏนครราชสีมา.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2551. รายงานการศึกษาโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ ที่ดิน : การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ.

สภาผู้แทนราษฎร. 2527. รายงานการประชุมครั้งที่ 1/2527 วันที่ 31 สิงหาคม.

สำนักงบประมาณ. 2535. หนังสือที่ นร. 0419/31796 ลงวันที่ 14 กันยายน 2535 เรื่อง แผนแม่บทการถอนสภาพ นิคมสร้างตนเอง.

สำนักงานจังหวัดกาญจนบุรี. 2518. หนังสือที่ กจ. 15/14987 ลงวันที่ 11 กันยายน 2518 เรื่องโครงการจัดที่ดิน อำเภอสรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.). 2538. รายงานผลการวิจัย เรื่อง ปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน : ศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการออกโฉนด ที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือมิชอบด้วยกฎหมาย.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). 2525. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี. 2551. สุราษฎร์ธานีเมืองคนดี 2551 กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2551. สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปีเพาะปลูก 2550.

สำนักงานอัยการสูงสุด. 2549. หนังสือที่ อส/สฟชก.1) 0016/1303 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2549 เรื่องขอความ อนุเคราะห์ในการตรวจพิสูจน์อ่านแปลและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศบริเวณหมู่บ้านโรงถ่าน.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2535. หนังสือที่ นร. 0206/20926 ลงวันที่ 25 กันยายน 2535 เรื่องแผนแม่บทการ ถอนสภาพนิคมสร้างตนเอง.

สุรัตน์ สืบเหล่ารบ. 2532. นโยบายเอกสารสิทธิ. ในเอกสารประกอบการสัมมนาแนวทางแก้ไขปัญหาดินทำ กินในเขตพื้นที่ป่า วันที่ 25-26 สิงหาคม 2532 ณ ดิگสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล เล่ม 5.

สุรินทร์ พิกุลทอง. 2544. ข้อมูลการจัดที่ดินในการปกครองดูแลใช้ประโยชน์ของกระทรวงกลาโหมและเหล่า ทัพ วันที่ 26 กรกฎาคม 2545. กระทรวงกลาโหม.

โสภณ ชมชาญ. 2538. นโยบายที่ดิน ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข. กรมพัฒนาที่ดิน.

อานันท์ กาญจนพันธุ์ และ มิ่งสรรพ ขาวสะอาด. 2538. วัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า : กรณีศึกษาภาคเหนือตอนบน. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. สำนักพิมพ์นิตยสารสารคดี หน้า 100-101.

ภาษาอังกฤษ

Chuenniran, A. 2010. "Panel Tackles Eneorachment." *Bangkok Post*. February 3, p-4.

Eren, T. 1974. *Comparative Land Use (Forestry versus Shifting Cultivation) Integrated Watershed and Forest Land Use Project*. Chiangmai.

FAO. 1983. *Guidelines: Land Evaluation for Rainfed Agriculture*. Land and Water Development Division. Rome.

Laohong, K. 2009. "DSI Warns Investors about Koh Yao Land." *Bangkok Post*. May 28, p-4.

Mosher, T. 1966. *Getting Agriculture Moving*. Frederick H. Praeger, N.Y.

Pinnerup, L. 2009. "Viking on Koh Tao." *Thai Sweden Review*: 52-54. TSCC 20 Years Anniversary.

Pongsapich, A; Banpasirichote, C; Lapthananon, P; and Veeravongse, S. 1993. *Socio-Cultural Change and Political Development in Central Thailand, 1950-1990*. The 1993 TDRI Year-End Conference, December 10-11, p.83-101.

Rabhibhadana, A. 1993. *Social Inequity: A Source of Conflict in the Future?* The 1993 TDRI Year-End Conference, December 10-11, p. 13.

Samabuddhi, K. 2006. "Seafood Bank Impractical Says Fisheries." *Bangkok Post*. November 16, p-2.

Scudder, T. 1984. *The Development Potential of New Lands Settlement in the Tropics and Subtropics: A Global State-Of-The-Art Evaluation With Specific Emphasis on Policy Implications: Executive Summary*. A.D.I Evaluation Discussion Paper No.21.

USDA. 1954. *A Manual on Conservation of Soil and Water*. Soil Conservation Service. Agriculture Handbook No. 61 U.S. Government Printing Office. Washington, D.C. p.38-45.

Vink, A.P.A. 1975. *Land Use in Advancing Agriculture*. Springer-Verlag. N.Y.

หนังสือพิมพ์

ข่าวสด วันที่ 11 พฤศจิกายน 2552

ข่าวสด วันที่ 28 มกราคม 2553

ข่าวสด	วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2553
ข่าวสด	วันที่ 2 มีนาคม 2553
มติชนรายวัน	วันที่ 27 มกราคม 2542
มติชนรายวัน	วันที่ 9 เมษายน 2551
มติชนรายวัน	วันที่ 10 เมษายน 2551
มติชนรายวัน	วันที่ 11 เมษายน 2551
มติชนรายวัน	วันที่ 22 พฤษภาคม 2552
ไทยรัฐ	วันที่ 21 มิถุนายน 2534
ไทยรัฐ	วันที่ 28 มิถุนายน 2534
ไทยรัฐ	วันที่ 1 กรกฎาคม 2534
ไทยรัฐ	วันที่ 24 เมษายน 2543
ไทยรัฐ	วันที่ 18 พฤษภาคม 2551
ไทยรัฐ	วันที่ 29 มีนาคม 2553
Bangkok Post	August 29, 2009
Bangkok Post	January 22, 2010
Bangkok Post	February 13, 2010
Samui Property.	June 1-30, 2008

บทที่ 7

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของบริษัทหลักทรัพย์

สถณีย์ อาชนันทกุล

7.1 บทนำ

อุตสาหกรรมนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ (brokerage industry) เป็นอุตสาหกรรมที่ ‘ไร้พรมแดน’ ที่สุด อุตสาหกรรมหนึ่งในยุคโลกาภิวัตน์ที่ทุนไหลเวียนข้ามพรมแดนอย่างรวดเร็วและในปริมาณมหาศาลมากกว่าทุกยุคที่ผ่านมา เทคโนโลยีสารสนเทศและนโยบายเปิดเสรีเอื้ออำนวยให้ตลาดการเงินทั่วโลกเชื่อมถึงกันโดยปริยาย นักลงทุนสถาบันสามารถส่งคำสั่งซื้อขายไปยังตลาดใดก็ตามที่ส่งมอบหลักทรัพย์ด้วยต้นทุนที่ถูกที่สุด อำนาจทางตลาดของบริษัทหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แบบดั้งเดิมถูกสั่นคลอนจากระบบซื้อขายหลักทรัพย์ทางเลือก (Alternative Trading System: ATS) ที่มีอัตราค่าธรรมเนียมในการซื้อขายถูกกว่าตลาดหลักทรัพย์ดั้งเดิมและเน้นความรวดเร็วในการทำรายการ

ปัจจัยดังกล่าวข้างต้นล้วนกดดันให้ตลาดหลักทรัพย์ต่างพยายามลดค่าธรรมเนียมและอำนวยความสะดวกในการซื้อขายข้ามพรมแดนเพื่อดึงดูดเม็ดเงินของนักลงทุน อาทิเช่น ด้วยการจับมือเป็นพันธมิตรกับตลาดหลักทรัพย์ต่างชาติที่เคยมองว่าเป็นคู่แข่ง แปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชนและกระจายหุ้นให้กับประชาชนทั่วไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานและลดอิทธิพลของบริษัทหลักทรัพย์ เปิดระบบให้นักลงทุนสถาบันส่งคำสั่งซื้อขายมายังตลาดโดยตรง (Direct Market Access: DMA) หรือเปิดให้ใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ส่งคำสั่งโดยอัตโนมัติ (algorithmic trading/black-box trading) ซึ่งการทำรายการทั้งสองแบบนี้ นอกจากจะสะดวกรวดเร็วแล้ว ยังไม่จำเป็นต้องผ่านบริษัทหลักทรัพย์ (โบรกเกอร์) ก่อน จึงช่วยลดต้นทุนที่ปกติ นักลงทุนต้องจ่ายเป็นค่าธรรมเนียมการซื้อขายหลักทรัพย์

วิธีการปรับตัวเหล่านี้ส่งผลให้ตลาดหลักทรัพย์ดำเนินกิจการในลักษณะที่เป็น “คู่แข่ง” ของบริษัทหลักทรัพย์มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผู้ประกอบการในกิจการทั้งสองแข่งขันบนระนาบเดียวกันเข้มข้นขึ้นเรื่อยๆ จึงไม่น่าแปลกใจที่บริษัทหลักทรัพย์จำนวนมากจะพยายามที่จะรักษาอำนาจเหนือตลาดของตนไว้ให้ได้ยาวนานที่สุด โดยเฉพาะในตลาดหลักทรัพย์ที่ยังไม่เปิดเสรีและยังไม่แปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชนอย่างตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) ซึ่งยังมีระดับการครอบงำของบริษัทหลักทรัพย์ค่อนข้างสูง ผ่านทั้งโครงสร้างทางการ (มีตัวแทนเป็นกรรมการ 4 คนจากกรรมการทั้งหมด 11 คน) และการถือครองหุ้นผ่านสภาธุรกิจตลาดทุนไทย ซึ่งมีทั้งบริษัทหลักทรัพย์และบริษัทจดทะเบียนเป็นสมาชิก

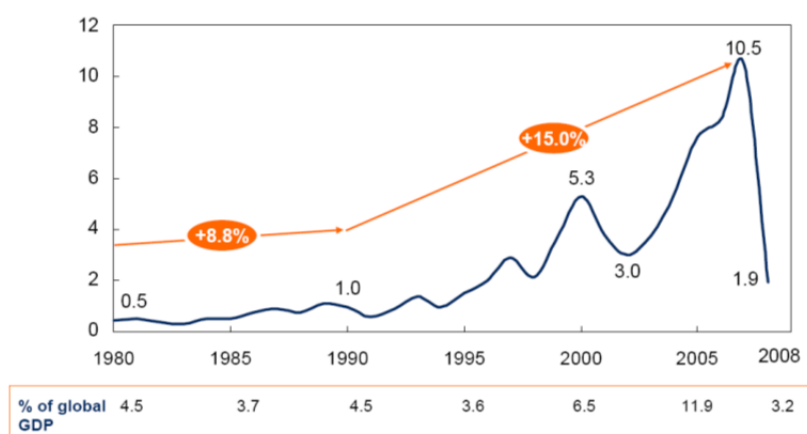
นอกเหนือจากจะมีอำนาจเหนือโครงสร้างการบริหารจัดการของ ตลท. แล้ว บริษัทหลักทรัพย์ไทยยังมีช่องทางที่จะแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในตลาด 4 ช่องทางด้วยกัน ได้แก่

1. อัตรากำไรที่สูงผิดปกติ (abnormal returns) จากการซื้อขายหลักทรัพย์ในพอร์ตลงทุนของตัวเอง (proprietary trading) ในทางที่อาศัยการร่วมมือหรือรับรู้สัญญาณระหว่างกัน ซึ่งอาจเข้าข่ายการสร้างราคาหุ้น (ผิดกฎหมาย) หรือไม่เข้าข่ายก็ได้ จากการประเมินข้อมูลเบื้องต้นของบริษัทหลักทรัพย์ที่เป็นสมาชิกของ คตท. ผู้วิจัยพบว่ามูลค่าการซื้อขายหลักทรัพย์ในพอร์ตลงทุนของตนเองมีส่วนต่อมูลค่าการซื้อขายรวมในตลาดสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 4.6 ของมูลค่าการซื้อขายในปี 2006 เป็นร้อยละ 6.3 ในปี 2007 และ 9.3 ในปี 2008 ตามลำดับ แต่ยังไม่สามารถตอบแทนส่วนเกินในลักษณะที่เข้าข่ายการสร้างราคาหุ้นหรือไม่
2. การกระตุ้นให้นักลงทุนส่งคำสั่งซื้อขายหลักทรัพย์ผิดปกติ (abnormally high churn rate) เพื่อแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินจากค่าธรรมเนียม ข้อมูลเบื้องต้นบางประการสะท้อนว่ารายการนี้อาจมีนัยสำคัญใน คตท. กล่าวคือ นักลงทุนรายย่อยที่ซื้อขายหุ้นอย่างน้อยเดือนละครั้งมีจำนวนไม่ถึง 110,000 บัญชี แต่มีส่วนในการซื้อขายสูงถึงร้อยละ 62 ของมูลค่าตลาดทั้งหมด อีกทั้ง คตท. ยังมีอัตราความเร็วในการซื้อขาย (turnover velocity) หลักทรัพย์ขนาดเล็ก (micro cap) สูงถึง 232% ขณะที่ความเร็วในการซื้อขายหลักทรัพย์ขนาดใหญ่ (large cap) อยู่ที่ 63% เท่ากับการซื้อขายหลักทรัพย์ขนาดเล็กมีอัตราความเร็วสูงกว่าหลักทรัพย์ขนาดใหญ่ถึง 169% สูงเป็นอันดับที่ 5 ในเอเชีย รองจากตลาดหลักทรัพย์เกาหลีใต้ เซี่ยงไฮ้ เซ็นเจิ้น และโตเกียวตามลำดับ ซึ่งล้วนเป็นตลาดที่มีอัตราการเติบโตสูงกว่าไทย โดยเฉพาะตลาดสองแห่งในประเทศจีน อีกทั้งตลาดเกาหลีใต้และโตเกียวก็เป็นตลาดที่มีความ ‘ลึก’ ก่อนข้างมาก โดยเฉพาะตลาดตราสารอนุพันธ์ที่อิงราคาหุ้น อัตราความเร็วของการซื้อขายในตลาดดังกล่าวจึงมีผลกระทบรับมากกว่า คตท. ข้อมูลนี้จึงบ่งชี้ว่าบริษัทหลักทรัพย์ใน คตท. น่าจะได้รับผลตอบแทนส่วนเกินจากการกระตุ้นให้นักลงทุนซื้อขายผิดปกติจริงๆ
3. ผลตอบแทนส่วนเกินจากกฎระเบียบ (rule-based rent) ซึ่งใน คตท. มีสามช่องทางหลัก ได้แก่ กฎหมายหลักทรัพย์ที่พิทักษ์อำนาจผูกขาดของ คตท. และไม่เปิดเสรีธุรกิจหลักทรัพย์, หลักเกณฑ์ค่าธรรมเนียมซื้อขายหลักทรัพย์ขั้นต่ำ, รวมถึงกฎระเบียบที่เอื้อต่อผลกระทบค่าใช้จ่ายบางรายการที่เป็นต้นทุนในการดำเนินงานของบริษัทหลักทรัพย์ทั่วไปในโลก อาทิ ค่าใช้จ่ายด้านการตลาด ไปยังตลาดหลักทรัพย์ อย่างไรก็ดี มาตรการเปิดเสรีค่าธรรมเนียมที่จะเริ่มจากการปรับเป็นขั้นบันได ในปี 2010-2011 และเปิดเสรีเต็มรูปแบบในปี 2012 ตลอดจนนโยบายเปิดเสรีตลาดหลักทรัพย์และแปลงสภาพตลาดหลักทรัพย์เป็นบริษัทมหาชนที่จะดำเนินการในปี 2010 ตามแผนพัฒนาตลาดทุน ปี 2553-2557 ล้วนเป็นมาตรการที่จะช่วยลดทอนหรือกำจัดผลตอบแทนส่วนเกินประเภทนี้ได้ในอนาคต
4. การจงใจทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ (fraud-based rent) อาทิ การใช้ข้อมูลภายใน การสร้างราคาหุ้นไม่ว่าจะด้วยการใช้พอร์ตลงทุนของตนเองหรือร่วมมือกับลูกค้า รวมถึงกระบวนการทุจริตที่อยู่นอกเหนือจากการซื้อขายหลักทรัพย์ อาทิ การช่วยบริษัทจดทะเบียนปกปิดข้อมูล ตกแต่งบัญชี

หรือสมคบคิดกับผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในการออกแบบกระบวนการซื้อ-ขายของผู้ถือหุ้นรายย่อยในฐานะที่ปรึกษาทางการเงิน

การแข่งขันที่เข้มข้นระหว่างกองทุน ภาวะฟองสบู่ในตลาดสินเชื่อและตลาดหลักทรัพย์ รวมถึงนโยบายเปิดเสรีและผ่อนปรนกฎเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลากว่าสองทศวรรษ ส่งผลให้ทุนที่ไหลข้ามพรมแดนมีปริมาณและอัตราการเติบโตที่สูงกว่าภาคเศรษฐกิจจริงอย่างต่อเนื่อง จาก 1 ล้านล้านเหรียญสหรัฐในปี 1990 เป็น 10.5 ล้านล้านเหรียญสหรัฐในปี 2007 หรือจากร้อยละ 4.5 ของผลผลิตมวลรวมประชาชาติโลก เป็นร้อยละ 16 ในปี 2007 จะมีหุตุชะงักบ้างก็แต่ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย ปี 1997-1998, ตลาดหุ้นแนสแดคตกต่ำ ปี 2001 จนมาถึงอภิมหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2008 ซึ่งส่งผลให้ปริมาณทุนข้ามชาติหดตัวลงถึงร้อยละ 82 จากปีก่อนหน้า ดังแสดงในรูปที่ 7.1

รูปที่ 7.1 ปริมาณทุนข้ามชาติ (capital inflows) ระหว่างปี 1980-2008 (\$ ล้านล้าน)



ที่มา: McKinsey Global Institute Cross-Border Capital Flows database, อ้างใน “Global Capital Markets: Entering a new era,” McKinsey Global Institute, กันยายน 2009

นอกจากนี้ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศยังทำให้อำนาจทางตลาดของบริษัทหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แบบดั้งเดิมถูกสั่นคลอนจากระบบซื้อขายหลักทรัพย์ทางเลือก (Alternative Trading System: ATS) ที่เสนออัตราค่าธรรมเนียมในการซื้อขายถูกกว่าตลาดหลักทรัพย์ดั้งเดิมและเน้นความรวดเร็วในการทำรายการ ทำให้ปัจจุบัน ATS ทั้งที่เป็นตลาดแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Communication Network: ECN ซึ่งในยุโรปเรียกว่า Multilateral Trading Facilities: MTF) และที่เป็นเครือข่ายการซื้อขายรายการใหญ่ที่ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ (Dark Pool) มีจำนวนหลายร้อยแห่งทั่วโลก เฉพาะในสหรัฐอเมริกาเพียงประเทศเดียวมี ATS จำนวนกว่า 50 แห่ง ครองส่วนแบ่งตลาดของมูลค่าการซื้อขายหลักทรัพย์ประมาณกึ่งหนึ่งของการซื้อขายหลักทรัพย์ทั้งหมดในอเมริกา ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2552¹ ส่วน ATS ในยุโรปก็มีส่วนแบ่งตลาดประมาณร้อยละ

¹ BATS Global Markets, July 2009 Newsletter, <http://batstrading.com/resources/newsletters/2009-07-Newsletter.pdf>

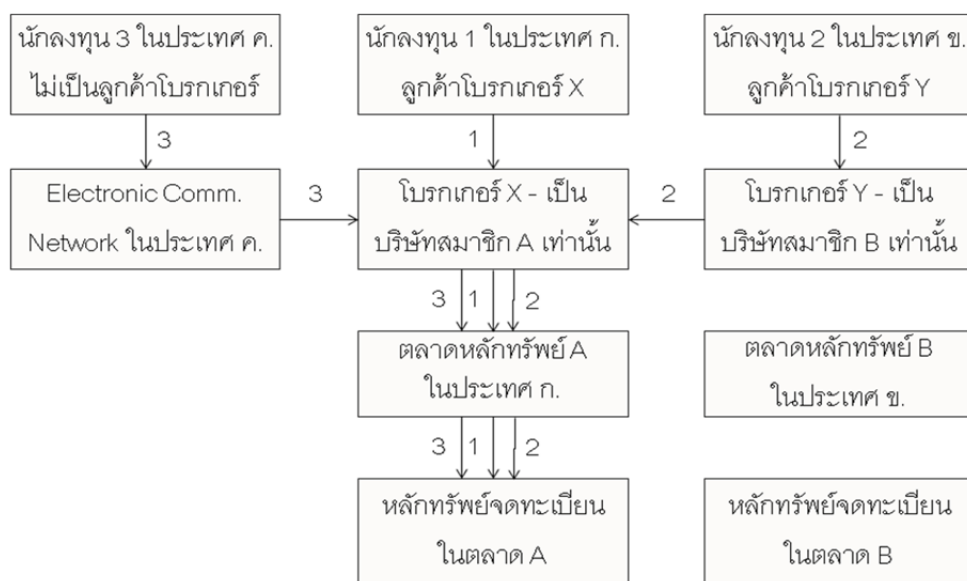
20 และกำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะหลังจากที่ทางการได้ประกาศใช้กฎ MiFID (Markets in Financial Instrument Directive) ในปี 2007 ซึ่งอนุญาตให้นักลงทุนเลือกช่องทางที่ดีที่สุดในการส่งคำสั่งซื้อขายผ่านระบบต่างๆ ทั้งที่อยู่ในตลาดและนอกตลาด บริษัทวิจัย AITE Group ประเมินว่า ATS จะมีส่วนแบ่งสูงถึงร้อยละ 50 ของมูลค่าการซื้อขายหลักทรัพย์ในยุโรป ภายในสิ้นปี 2556²

ปัจจัยที่กล่าวถึงข้างต้นล้วนกดดันให้ตลาดหลักทรัพย์ต่างต้องพยายามลดต้นทุนของนักลงทุนและอำนวยความสะดวกในการซื้อขายข้ามพรมแดนเพื่อดึงดูดเม็ดเงินของนักลงทุน อาทิเช่น ด้วยการจับมือเป็นพันธมิตรกับตลาดหลักทรัพย์ต่างชาติที่เคยมองว่าเป็นคู่แข่ง แปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชนและกระจายหุ้นให้กับประชาชนทั่วไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานและลดอิทธิพลของบริษัทหลักทรัพย์ เปิดระบบให้นักลงทุนสถาบันส่งคำสั่งซื้อขายมายังตลาดโดยตรง (Direct Market Access: DMA) หรือเปิดให้ใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ส่งคำสั่งโดยอัตโนมัติ (algorithmic trading / black-box trading) ซึ่งการทำรายการทั้งสองแบบนี้ นอกจากจะสะดวกรวดเร็วแล้ว ยังไม่จำเป็นต้องผ่านบริษัทหลักทรัพย์ (โบรกเกอร์) ก่อน จึงช่วยลดต้นทุนที่ปกตินักลงทุนต้องจ่ายเป็นค่าธรรมเนียมการซื้อขายหลักทรัพย์

รูปแบบการส่งคำสั่งซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ที่เปิดเสรีและไม่เปิดเสรี ตลอดจนผลกระทบต่อบริษัทหลักทรัพย์ที่เป็นสมาชิกตลาด สามารถแสดงเป็นแผนภาพได้ดังต่อไปนี้ โดยสมมุติว่ามีนักลงทุนสามราย คือ 1 2 และ 3 แต่ละรายอยู่คนละประเทศกัน ให้ตลาดหลักทรัพย์ A เป็นตลาดหลักทรัพย์ที่ไม่เปิดเสรีตลาด (ผูกขาดกิจการตลาดหลักทรัพย์) และไม่เปิดเสรีตัวแทน (ไม่อนุญาตให้บริษัทหลักทรัพย์ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกตลาดและนักลงทุนส่งคำสั่งซื้อขายได้โดยไม่ต้องผ่านบริษัทสมาชิกก่อน) ดังนั้น นักลงทุนทั้งสามรายที่ประสงค์จะซื้อขายหลักทรัพย์ที่จดทะเบียนในตลาด A จะต้องส่งคำสั่งผ่านบริษัทหลักทรัพย์ที่เป็นสมาชิกของ A ก่อน ดังแสดงในรูปที่ 7.2

² อ้างอิงใน อัญชนิ วิชาภัย บุนนาค, “การแข่งขันรูปแบบใหม่ในตลาดทุนโลก,” SET Research Note, สิงหาคม 2552. สถาบันวิจัยเพื่อตลาดทุน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. http://www.set.or.th/setresearch/files/spotlight/200908_Research_Note_04_2552.pdf

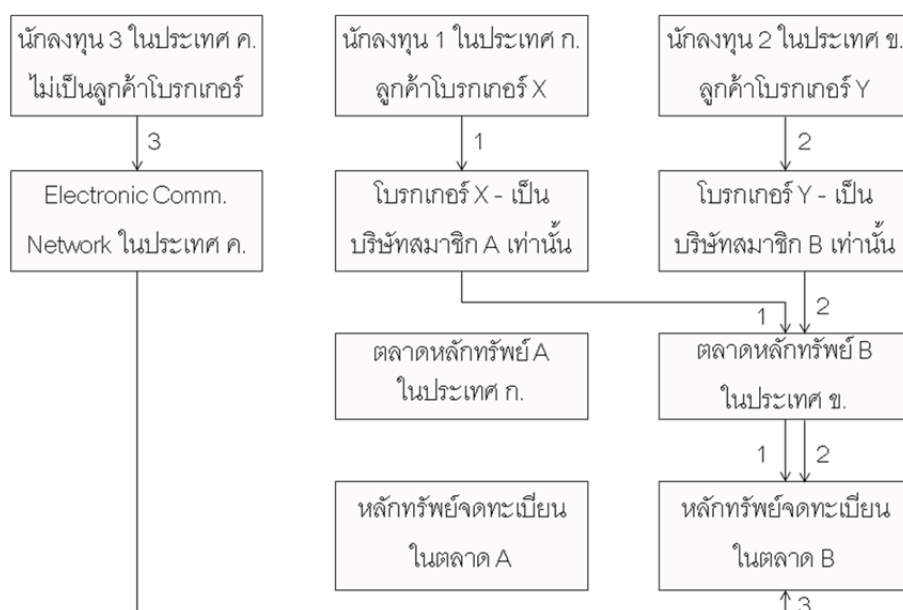
รูปที่ 7.2 เส้นทางการส่งคำสั่งซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ A ที่ไม่เปิดเสรีตลาดและ
ไม่เปิดเสรีตัวแทน



ที่มา: ผู้วิจัย

ในตลาดหลักทรัพย์ B ซึ่งเป็นตลาดที่เปิดเสรีตลาดและเปิดเสรีตัวแทน นักลงทุนทุกรายสามารถส่งคำสั่งซื้อขายหลักทรัพย์ที่จดทะเบียนใน B ได้ในทุกวิธีที่ต้องการ ไม่ว่าจะเป็นการส่งคำสั่งผ่านโบรกเกอร์ X ที่ไม่ได้เป็นสมาชิก B, ผ่านโบรกเกอร์ Y ที่เป็นสมาชิก B หรือซื้อผ่านระบบ ECN โดยตรงโดยไม่ผ่านโบรกเกอร์ ดังแสดงในรูปที่ 7.3

รูปที่ 7.3 เส้นทางการส่งคำสั่งซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ B ที่เปิดเสรีตลาดและเปิดเสรีตัวแทน



ที่มา: ผู้วิจัย

จากรูปที่ 7.2 และ 7.3 จะเห็นว่ากรณีเดียวกันที่โบรกเกอร์จะได้ค่าธรรมเนียมซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ที่เปิดเสรีตลาดและตัวแทน คือกรณีที่นักลงทุนเลือกที่จะส่งคำสั่งซื้อขายผ่านโบรกเกอร์รายนั้นเองโดยสมัครใจ แตกต่างจากตลาดที่ยังรักษาอำนาจตลาดของบริษัทหลักทรัพย์ที่เป็นสมาชิกด้วยการไม่เปิดเสรีตลาดหรือเปิดเสรีตัวแทน

วรรณกรรมเศรษฐศาสตร์การเงินปัจจุบันยังมีข้อถกเถียงอยู่ว่า ต้นทุนในการลงทุนที่นักลงทุนประหยัดจากการไม่ต้องส่งคำสั่งผ่านโบรกเกอร์ก่อนหน้านี้ “คุ้มค่า” หรือไม่เมื่อเทียบกับผลเสียและความเสี่ยงจากการไม่ใช้โบรกเกอร์ เช่น การสูญเสียช่องทางรับข้อมูลข่าวสารที่มีประโยชน์ต่อการตัดสินใจ ความเสี่ยงที่นักลงทุนจะทำการได้ไม่สำเร็จหลังส่งคำสั่ง (risk of non-execution) ค่าเสียโอกาสจากกรณีที่ทำการได้ไม่สำเร็จ รวมถึงต้นทุนจากผลกระทบทางตลาด (market impact cost หมายถึงผลกระทบของการทำการต่อราคาหลักทรัพย์นั้นๆ ในตลาด)³ อย่างไรก็ตาม เป็นที่ชัดเจนว่าตลาดหลักทรัพย์ทั่วโลกจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อแข่งขันเพื่อดึงเงินของนักลงทุน และวิธีการปรับตัวเหล่านั้นก็ส่งผลให้ตลาดหลักทรัพย์ดำเนินกิจการในลักษณะที่เป็น “คู่แข่ง” ของบริษัทหลักทรัพย์ ซึ่งเคยได้รับการคุ้มครองในฐานะ “บริษัทสมาชิก” มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง การปรับตัวของตลาดหลักทรัพย์ย่อมกดดันให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องปรับตัวตาม อาทิ ด้วยการซื้อระบบซื้อขายทางเลือกมาดำเนินการเอง ดังตัวอย่างข่าวการซื้อบริษัท ECN แห่งแรกของโลกคือ Instinet โดยบริษัทโนมูระ ยักษ์ใหญ่ในวงการหลักทรัพย์ญี่ปุ่น ในปี 2007

ในสถานการณ์โลกที่ธุรกิจ “ตลาดหลักทรัพย์” กับธุรกิจ “บริษัทหลักทรัพย์” มีแนวโน้มจะมาบรรจบและหลอมรวมเป็นธุรกิจเดียวกัน ผู้ประกอบการในกิจการทั้งสองแข่งขันบนระนาบเดียวกันมากขึ้นเรื่อยๆ จึงไม่น่าแปลกใจที่บริษัทหลักทรัพย์จำนวนมากเพียรพยายามแสวงหาช่องทางที่จะรักษาอิทธิพลเหนือตลาดของตนไว้ให้ได้นานที่สุด โดยเฉพาะในตลาดหลักทรัพย์ที่ยังไม่เปิดเสรีและแปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชน

กล่าวโดยความเป็นไปได้ ช่องทางที่บริษัทหลักทรัพย์สามารถใช้แสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน อันหมายถึงผลตอบแทนที่สูงกว่าผลตอบแทนที่เป็นผลลัพธ์จากการแข่งขันเสรี อาจแบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ด้วยกัน ได้แก่อิทธิพลเหนือตลาด และอิทธิพลเหนือองค์กร อิทธิพลเหนือตลาดหมายถึงช่องทางการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินจากการทำหน้าที่เป็นสถาบันตัวกลางในตลาด โดยเฉพาะการเป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ (โบรกเกอร์) และบริการที่ปรึกษาทางการเงิน

อิทธิพลเหนือองค์กร หมายถึงอิทธิพลที่บริษัทหลักทรัพย์มีต่อโครงสร้างการบริหารจัดการตลาดหลักทรัพย์ในฐานะ “องค์กร” ที่ดำเนินกิจการตลาดหลักทรัพย์ ถ้าบริษัทหลักทรัพย์สามารถครอบงำคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ได้ ก็จะสามารถกดดันให้องค์กรตลาดหลักทรัพย์ดำเนินนโยบายและออกกฎเกณฑ์ต่างๆ ไปในทางที่รักษาผลประโยชน์ของธุรกิจตนเองเอาไว้ ในทางที่อาจขัดแย้งกับหรือลิดรอน

³ ตัวอย่างเช่น George Sofianos, Goldman Sachs, comments on “Liquidity, Transaction Costs, and Reintermediation in Electronic Markets,” 23 กุมภาพันธ์ 2001. http://www.newyorkfed.org/newsevents/events_archive/research/2001/FRBN_Conference_Domowitz_Paper.pdf

ผลประโยชน์ของนักลงทุน เช่น ตัดสินใจให้ค่าธรรมเนียมในการซื้อขายหลักทรัพย์ขึ้นต่ำเอาไว้แทนที่จะยกเลิกค่าธรรมเนียมขึ้นต่ำเพื่อเอื้ออำนวยให้นักลงทุนได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากการแข่งขันระหว่างบริษัทหลักทรัพย์ผู้ให้บริการ

รายงานฉบับนี้นำเสนอเค้าโครงของ “แผนที่ผลตอบแทนส่วนเกิน” (rent mapping) ของบริษัทหลักทรัพย์ใน “ตลท.” รวมถึงผลกระทบจากการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินดังกล่าว เพื่อชี้ให้เห็นความเกี่ยวข้องระหว่างพฤติกรรมของบริษัทหลักทรัพย์กับสภาพตลาดและผลประกอบการของ ตลท. และระบุประเด็นที่ผู้วิจัยจะได้ทำการวิเคราะห์และวิจัยเชิงประจักษ์ในโอกาสต่อไป

7.2 อิทธิพลของบริษัทหลักทรัพย์ในตลาด

โดยทั่วไป ช่องทางในการใช้อิทธิพลเหนือตลาดของบริษัทหลักทรัพย์เพื่อแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินจากการทำธุรกิจปกติอาจแบ่งได้เป็นสี่ประเภทย่อยดังต่อไปนี้

1. อัตรากำไรที่สูงผิดปกติ (abnormal returns) จากการซื้อขายหลักทรัพย์ในพอร์ตลงทุนของตนเอง (proprietary trading) ในทางที่อาศัยการร่วมมือหรือรับรู้สัญญาณระหว่างกัน ซึ่งอาจเข้าข่ายการสร้างราคาหุ้น (ผิดกฎหมาย) หรือไม่เข้าข่ายก็ได้
2. การกระตุ้นให้นักลงทุนส่งคำสั่งซื้อขายหลักทรัพย์ถี่ผิดปกติ (abnormally high churn rate) อันมีส่วนทำให้ตลาดมีค่าความเร็วในการซื้อขายหุ้น (turnover velocity) และความผันผวน (volatility) สูงกว่าสภาพตลาดปกติ
3. ผลตอบแทนส่วนเกินจากกฎระเบียบ (rule-based rent) เช่น กฎหมายพิทักษ์อำนาจผูกขาดที่กำหนดว่านักลงทุนทุกรายต้องส่งคำสั่งซื้อขายผ่านบริษัทหลักทรัพย์ที่เป็นบริษัทสมาชิกตลาดเท่านั้นถ้าประสงค์จะซื้อหลักทรัพย์ในตลาด, กฎเกณฑ์ที่ระบุค่าธรรมเนียมซื้อขายหลักทรัพย์ขึ้นต่ำ รวมถึงกฎระเบียบที่เอื้อต่อผลกำไรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานบางประเภท อาทิ ค่าใช้จ่ายด้านการตลาดไปยังตลาดหลักทรัพย์
4. การจงใจทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ (fraud-based rent) อาทิ การใช้ข้อมูลภายใน การสร้างราคาหุ้นไม่ว่าจะด้วยการใช้พอร์ตลงทุนของตนเองหรือร่วมมือกับลูกค้า รวมถึงกระบวนการทุจริตที่อยู่นอกเหนือจากการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดรอง อาทิ การช่วยบริษัทจดทะเบียนปกปิดข้อมูลตกแต่งบัญชี หรือสมคบคิดกับผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในการออกแบบกระบวนการฉ้อโกงผู้ถือหุ้นรายย่อยในฐานะที่ปรึกษาทางการเงิน ผู้สอบบัญชี ผู้ประเมินทรัพย์สิน หรือผู้เชี่ยวชาญด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง
5. รายงานบทนี้จะวาดเค้าโครงของลักษณะและที่มาของผลตอบแทนส่วนเกินในข้อ 1-3 ข้างต้น ส่วนผลตอบแทนส่วนเกินจากการทุจริตในข้อ 4 จะเป็นส่วนหนึ่งในบทที่ 7.2 ของรายงานฉบับนี้

7.2.1 ผลตอบแทนส่วนเกินจากการซื้อขายหลักทรัพย์ในพอร์ตลงทุนของตัวเอง (proprietary trading)

การซื้อขายหลักทรัพย์ในพอร์ตลงทุนของตัวเอง (proprietary trading) เป็นกิจกรรมทำกำไรโดยปกติของบริษัทหลักทรัพย์ แต่การใช้อำนาจเหนือตลาดในกิจกรรมนี้ทำให้สองช่องทางด้วยกัน คือ 1. การให้น้ำหนักกับการลงทุนในพอร์ตตัวเองจนละเลยพอร์ตของลูกค้า นับเป็นการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินบนความเสี่ยงของลูกค้า และเป็นภาพสะท้อนปัญหาความขัดแย้งระหว่างตัวแทนกับเจ้าของเงินลงทุน (agency problem) และ 2. การซื้อขายในลักษณะที่ถือว่าเป็นการบิดเบือนกลไกตลาด (market manipulation) เช่น บริษัทหลักทรัพย์มากกว่าหนึ่งแห่งร่วมมือกันสร้างราคาหุ้นให้ผิดไปจากสภาพปกติ ล่อหลอกนักลงทุนให้ซื้อหรือขายตามเพื่อฉวยโอกาสทำกำไร งานวิจัยเศรษฐศาสตร์การเงินจำนวนหนึ่งพบพฤติกรรม “ทำราคาแล้วเทขาย” (pump-and-dump) หรือสมคบคิดกัน “โยน” หุ้นใน “กองกลางหุ้น” (stock pools) ระหว่างกัน ของบริษัทหลักทรัพย์ในประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศที่ยังอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของบริษัทหลักทรัพย์ เช่น ตลาดหลักทรัพย์บอมเบย์ในอินเดีย (Khanna and Sunder 1999), ตลาดหลักทรัพย์นิวยอร์กต้นทศวรรษ 1900 ก่อนการเปิดเสรีและออกกฎหมายหลักทรัพย์ (Gordon 2000), ตลาดหลักทรัพย์จีน (Zhou and Mei 2003) และตลาดหลักทรัพย์ปากีสถาน (Khawaja and Mian 2005)

ในประเทศไทย บริษัทหลักทรัพย์ที่เป็นสมาชิก ตลท. 39 บริษัทโดยรวมมีแนวโน้มที่จะทำการซื้อขายในพอร์ตลงทุนของตัวเองสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง สะท้อนจากอัตราการเติบโตของสัดส่วนมูลค่าการซื้อขายในพอร์ตตัวเองต่อมูลค่าการซื้อขายทั้งตลาด จากร้อยละ 4.6 ของมูลค่าการซื้อขายในปี 2006 เป็นร้อยละ 6.3 ในปี 2007 และ 9.3 ในปี 2008 ตามลำดับ ดังแสดงในตารางที่ 7.1

ตารางที่ 7.1 การซื้อขายหลักทรัพย์ของบริษัทหลักทรัพย์ในพอร์ตตัวเองและพอร์ตลูกค้า ปี 2550-2551

	2550	2551
มูลค่าหลักทรัพย์ที่ซื้อขายในพอร์ตตัวเอง (ล้านบาท)	626,806	783,739
% ของมูลค่าการซื้อขายทั้งตลาด	6.3%	9.3%
กำไรจากการซื้อขายหลักทรัพย์ในพอร์ตตัวเอง (ล้านบาท)	1,701	-123
มูลค่าการซื้อขายหลักทรัพย์ (ล้านบาท)	9,329,471	7,646,896
รายได้จากการเป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ (ล้านบาท)	18,063	17,118

ที่มา: รายงานประจำปี 2551 สมาคมตลาดหลักทรัพย์

อุตสาหกรรมบริษัทหลักทรัพย์โดยรวมได้กำไรจากการซื้อขายในพอร์ตตัวเอง 1,701 ล้านบาทในปี 2550 คิดเป็นร้อยละ 9.4 ของรายได้จากการเป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ ส่วนในปี 2551 อุตสาหกรรมขาดทุนจากการซื้อขายในพอร์ตตัวเอง 123 ล้านบาท ส่วนทางจากรายได้จากการเป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ที่ลดลงเพียงเล็กน้อยจากปีก่อนหน้า ส่วนหนึ่งเนื่องจากบริษัทหลักทรัพย์ได้รับค่าธรรมเนียมการเป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ทุกครั้งที่ถูกคำสั่งซื้อซื้อขาย ไม่ว่าลูกค้าจะได้กำไรหรือขาดทุน รายได้จากธุรกิจนี้จึงขึ้นอยู่กับปริมาณและมูลค่าการซื้อขายเป็นหลัก ไม่ขึ้นอยู่กับทิศทางของตลาด ต่างจากการลงทุนในพอร์ตลงทุนของตนเองซึ่งบริษัทหลักทรัพย์มีโอกาสที่จะได้กำไรหรือขาดทุนเช่นเดียวกับนักลงทุนรายอื่นในตลาด

งานวิจัยที่ผ่านมาชี้ว่า กลยุทธ์การสร้างราคาหุ้นของบริษัทหลักทรัพย์ที่นิยมใช้กันในตลาดที่พบพฤติกรรมดังกล่าวคือ “ทำราคาแล้วเทขาย” (pump-and-dump) กล่าวคือ เวลาที่ราคาหลักทรัพย์อยู่ในระดับต่ำ บริษัทหลักทรัพย์ที่สมคบคิดกันจะตกลงส่งคำสั่งซื้อขายระหว่างกันเพื่อให้ราคาหุ้นขยับขึ้น ล่อหลอกให้นักลงทุนที่ตัดสินใจลงทุนเมื่อมีข่าวดี (positive-feedback trader) เข้าไปซื้อหลักทรัพย์ ทำให้ราคาหุ้นขยับขึ้น ไปอีก เมื่อถึงระดับที่บริษัทหลักทรัพย์ตกลงกันล่วงหน้าแล้ว บริษัทก็จะพร้อมใจกันเทขายทำกำไร ปล่อยให้ให้นักลงทุนคนนอกแบกรับผลขาดทุนเพราะขายออกไม่ทัน

ข้อมูลจากตลาดหลักทรัพย์ปากีสถานที่ Khwaja and Mian นำเสนอว่าสะท้อนพฤติกรรมสร้างราคาหุ้นดังกล่าวมีอยู่สามประการด้วยกัน ประการแรก ในวันที่ราคาหุ้นอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ มูลค่าการซื้อขายส่วนใหญ่จะมาจากบริษัทหลักทรัพย์ที่ซื้อขายหุ้นในพอร์ตลงทุนของตัวเองไปมาระหว่างกัน (“โยน” หุ้น) ในทางกลับกัน ในวันที่ราคาหุ้นอยู่ในระดับค่อนข้างสูง มูลค่าการซื้อขายส่วนใหญ่จะมาจากนักลงทุนทั่วไป ไม่ใช่พอร์ตลงทุนของบริษัทหลักทรัพย์ ประการที่สอง แบบแผนการซื้อขายหุ้นในพอร์ตลงทุนของบริษัทหลักทรัพย์มีอำนาจค่อนข้างสูงในการพยากรณ์ผลตอบแทนในอนาคต (strong predictive power) – ช่วงเวลาที่มีแต่บริษัทหลักทรัพย์ในฐานะนักลงทุนเท่านั้นที่ซื้อขายหุ้นระหว่างกันสร้างผลตอบแทนเป็นบวก ประการสุดท้าย การเพิ่มขึ้นของราคาหุ้นหลังการซื้อขายระหว่างกันนี้ คือเป็นการเพิ่มขึ้นแบบ “เทียม” เนื่องจากราคาหุ้นจะตกลงอย่างฉาบฉวยทันทีที่บริษัทหลักทรัพย์หยุดโยนหุ้นในพอร์ตตัวเองระหว่างกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การออกจากตลาดของบริษัทหลักทรัพย์ในฐานะนักลงทุนสามารถใช้พยากรณ์ผลตอบแทนที่เป็นลบได้

ผู้สังเกตการณ์บางคนอาจแย้งว่า ผลตอบแทนส่วนเกินของบริษัทหลักทรัพย์จากพอร์ตลงทุนนั้นอาจไม่ใช่ผลตอบแทนที่ “เลว” คือล้อ โกงหรือเอาเปรียบนักลงทุนรายอื่น เนื่องจากผลตอบแทนส่วนเกินดังกล่าวอาจมาจากความเชี่ยวชาญของบริษัทหลักทรัพย์ที่เหนือกว่านักลงทุนทั่วไป หรือเป็นผลตอบแทนที่ “ชอบธรรม” เนื่องจากการตอบแทนบริษัทหลักทรัพย์ที่ทำหน้าที่ market maker ผู้มอบสภาพคล่องให้กับตลาด อย่างไรก็ตาม ในกรณีของปากีสถาน Khwaja and Mian ชี้ให้เห็นว่าข้อสังเกตดังกล่าวไม่น่าจะเป็นความจริง เนื่องจากแบบแผนการทำกำไรจาก “โยน” หุ้นนั้นมีระบบระเบียบ ไม่สอดคล้องกับสภาพตลาดในช่วงเวลาเหล่านั้น ส่วนความคิดที่ว่าผลตอบแทนส่วนเกินของบริษัทหลักทรัพย์ชอบธรรมแล้ว ก็ละเลยข้อเท็จจริงที่ว่า บริษัทหลักทรัพย์ทุกแห่งมีความได้เปรียบเหนือนักลงทุนทั่วไปโดยธรรมชาติที่เอื้อต่อการสร้างราคาหุ้น เนื่องจากมีต้นทุนในการทำธุรกรรมต่ำกว่า มีข้อมูลในเวลาจริงดีกว่าเกี่ยวกับทิศทางของราคาหุ้นและความคาดหวังของนักค้าในตลาด รวมทั้งสามารถกระจายข่าวลือหรือข้อมูลเท็จให้กับนักลงทุนที่เป็นลูกค้าของตัวเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นหัวใจของความสำเร็จของกลยุทธ์การสร้างราคาในตลาด

ย้อนกลับมายังตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย การประเมินว่าบริษัทหลักทรัพย์ 39 แห่งมีผลตอบแทนจากการซื้อขายหลักทรัพย์ในพอร์ตลงทุนของตัวเองมากกว่านักลงทุนทั่วไปหรือไม่อย่างไร และพฤติกรรมการซื้อขายส่อแววว่ามีการ “ทำราคา” หรือไม่เพียงใดนั้น จะต้องอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลการซื้อขายรายวันของบริษัทหลักทรัพย์แต่ละราย ซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตของรายงานฉบับนี้ ในที่นี้ผู้วิจัยเพียงแต่บันทึก

ข้อสังเกตเบื้องต้นว่า การวิเคราะห์ดังกล่าวมีนัยสำคัญต่อการศึกษาโครงสร้างของตลาดหลักทรัพย์และแรงจูงใจของบริษัทหลักทรัพย์ โดยเฉพาะในสถานการณ์ปัจจุบันที่สัดส่วนกำไรจากพอร์ตลงทุนมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องดังที่ได้กล่าวไปแล้ว และมีข้อมูลทางอ้อมบางตัวที่บ่งชี้ว่า คลท. อาจ “เลือกปฏิบัติ” ต่อบริษัทหลักทรัพย์ที่จดทะเบียนในตลาด เช่น ไม่บังคับใช้กฎระเบียบการเปิดเผยข้อมูลอย่างเคร่งครัดเท่ากับที่ปฏิบัติต่อบริษัทจดทะเบียนที่ทำธุรกิจอื่น⁴

ถ้าหากบริษัทหลักทรัพย์ได้รับผลตอบแทนส่วนเกินจากธุรกรรมนี้สูงกว่าผลตอบแทนเฉลี่ยของนักลงทุนทั่วไปอย่างมีนัยสำคัญและบ่งชี้ว่ามีการสร้างราคาหุ้น ผลลัพธ์ดังกล่าวก็อาจมีส่วนอธิบายว่าเหตุใดจำนวนนักลงทุนรายย่อยที่ซื้อขายมากกว่าเดือนละหนึ่งครั้งจึงแทบจะไม่เพิ่มขึ้นเลยนับจากปี 1997 ที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจเป็นต้นมา และเหตุใดบริษัทหลักทรัพย์ผู้ครองตลาดบางแห่งจึงมักแสดงท่าทีต่อต้านแนวคิดการปฏิรูปเชิงสถาบัน โดยเฉพาะการเปิดเสรีตลาดหลักทรัพย์และบังคับใช้กฎหมายหลักทรัพย์อย่างเข้มงวดมากกว่าที่แล้วมา

7.2.2 การกระตุ้นให้ลูกค้าส่งคำสั่งซื้อขายถี่ผิดปกติ (abnormally high churn rate)

เนื่องจากบริษัทหลักทรัพย์ได้รับค่าธรรมเนียมในการซื้อขายหลักทรัพย์ทุกครั้งที่ถูกคำสั่งคำสั่งซื้อขาย ประกอบกับปัจจุบัน คลท. ยังตรึงโครงสร้างค่าธรรมเนียมอยู่ที่ค่าธรรมเนียมขั้นต่ำร้อยละ 0.25 สำหรับการซื้อขายทุกขนาด ก่อนจะทยอยปรับเป็นขั้นบันไดในปี 2010 และเปิดเสรีในปี 2012 บริษัทหลักทรัพย์จึงมีแรงจูงใจโดยธรรมชาติของการทำธุรกิจอยู่แล้วที่จะเชิญให้ลูกค้าส่งคำสั่งซื้อขายหลายครั้ง โดยเฉพาะนักลงทุนรายย่อยที่ซื้อขายรายวัน (day trader) ลงทุนในหุ้นขนาดเล็กที่มีสภาพคล่องสูง และอาศัยข้อมูลจากพนักงานบริษัทหลักทรัพย์ผู้ดูแลบัญชีอย่างสม่ำเสมอในการตัดสินใจลงทุน อย่างไรก็ตาม บริษัทอาจแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในทางที่สังคมไม่พึงปรารถนาได้ ถ้าหากบริษัทกระตุ้นให้นักลงทุนรายย่อยซื้อขายถี่ผิดปกติเกินไปมาก โดยเฉพาะถ้าพฤติกรรมดังกล่าวส่งผลให้นักลงทุนเก็งกำไรเกินควร รับผิดชอบต่อความเสี่ยงเพิ่มขึ้นโดยที่ไม่ได้กำไรจากการซื้อขายเพิ่มในสาระสำคัญ

ความถี่ในการซื้อขายหลักทรัพย์ของนักลงทุนรายย่อยเป็นประเด็นสำคัญใน คลท. เนื่องจากเป็นตลาดที่นักลงทุนรายย่อยมีส่วนในการซื้อขายสูงถึงร้อยละ 62 ของมูลค่าการซื้อขายทั้งตลาด และนักลงทุนรายย่อยก็มีจำนวนทั้งหมดเพียงไม่ถึง 110,000 บัญชี⁵ ยิ่งนักลงทุนซื้อขายถี่เพียงใด ความเร็วในการซื้อขายหลักทรัพย์โดยรวม (turnover velocity) ก็ยังมีแนวโน้มว่าจะสูงตามไปด้วย และยิ่งความเร็วในการซื้อขายหลักทรัพย์สูงเพียงใด ยิ่งมีแนวโน้มที่ตลาดจะมีความผันผวนสูง ซึ่งก็หมายความว่านักลงทุนมีต้นทุนทางอ้อมสูงตามไปด้วยจากความเสี่ยงที่สูงขึ้นตามระดับความผันผวน

⁴ อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมใน สฤณี อาชวานันทกุล, “การพัฒนาตลาดการเงินเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาข่าวสารในตลาดทุน”

นำเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2551 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 29 พฤศจิกายน 2551.

⁵ สรุปลักษณะตลาดหลักทรัพย์ มกราคม-ตุลาคม 2552, ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.

การสำรวจความเร็วในการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ 53 แห่งทั่วโลกที่เป็นสมาชิกของสมาพันธ์ตลาดหลักทรัพย์โลก (World Federation of Exchanges: WFE) แยกตามขนาดของบริษัทจดทะเบียน แสดงผลการสำรวจตลาดหลักทรัพย์ในทวีปเอเชียได้ดังตารางที่ 7.2

ตารางที่ 7.2 ความเร็วในการซื้อขายหลักทรัพย์ (turnover velocity) ในตลาดหลักทรัพย์เอเชีย ปี 2007

	Large cap	Mid cap	Small cap	Micro cap	ช่องว่าง Large-Micro	Stock Derivs/Shares*
SET (ไทย)	63%	59%	94%	232%	169%	17%
ASX (ออสเตรเลีย)	97%	71%	51%	72%	-25%	120%
BSE (อินเดีย)	17%	37%	72%	74%	57%	16%
KLSE (มาเลเซีย)	19%	26%	47%	82%	63%	35%
HKEX (ฮ่องกง)	45%	80%	72%	68%	23%	350%
JSX (อินโดนีเซีย)	32%	53%	34%	16%	-16%	0%
KSE (เกาหลีใต้)	115%	230%	510%	645%	530%	3,440%
PSE (ฟิลิปปินส์)	15%	22%	15%	26%	11%	0%
SGX (สิงคโปร์)	40%	63%	102%	112%	72%	615%
SSE (จีน)	38%	202%	276%	275%	237%	0%
SZSE (จีน)	114%	220%	260%	310%	196%	0%
TWSE (ไต้หวัน)	92%	218%	205%	110%	18%	74%
TSE (ญี่ปุ่น)	120%	140%	150%	305%	185%	36%
ค่าเฉลี่ย	62%	109%	145%	179%	117%	362%

หมายเหตุ: *Stock Derivs/Shares = มูลค่าตามสัญญา (notional value) ของตราสารอนุพันธ์ทั้งหมดที่อ้างอิงหลักทรัพย์ / มูลค่าการซื้อขายหลักทรัพย์ทั้งหมด

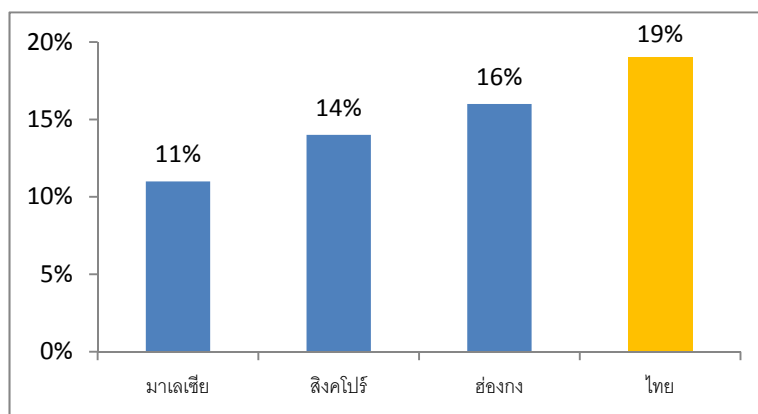
ที่มา: 2007 Domestic Market Capitalization Segmentation Survey, World Federation of Exchanges

จากตารางข้างต้นพบว่า ตลาดหลักทรัพย์ขนาดเล็ก (micro cap) สูงถึง 232% ขณะที่ความเร็วในการซื้อขายหลักทรัพย์ขนาดใหญ่ (large cap) อยู่ที่ 63% เท่ากับการซื้อขายหลักทรัพย์ขนาดเล็กมีอัตราความเร็วสูงกว่าหลักทรัพย์ขนาดใหญ่ถึง 169% หรือ 1.69 เท่า คิดเป็นความแตกต่างที่สูงเป็นอันดับที่ 5 ในเอเชีย รองจากตลาดหลักทรัพย์เกาหลีใต้ เช็งไฮ่ เซี่ยงไฮ้ และโตเกียวตามลำดับ ซึ่งล้วนเป็นตลาดที่มีอัตราการเติบโตทั้งในแง่มูลค่าตลาดรวมและจำนวนนักลงทุนรายย่อยสูงกว่าไทย โดยเฉพาะตลาดสองแห่งในประเทศจีน อีกทั้งตลาดเกาหลีใต้และโตเกียวก็เป็นตลาดที่มีความ ‘ลึก’ ก่อนข้างมาก โดยเฉพาะตลาดตราสารอนุพันธ์ที่อิงราคาหุ้น ดังสะท้อนในอัตราส่วนมูลค่าสัญญาตราสารอนุพันธ์อ้างอิงหุ้นต่อมูลค่าตลาดรวมที่อยู่ในระดับค่อนข้างสูง อัตราความเร็วของการซื้อขายในตลาดดังกล่าวจึงมีผลกระทบรับมากกว่า ตลาดด้วยเหตุนี้ ข้อมูลนี้จึงบ่งชี้ว่าบริษัทหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ น่าจะได้รับผลตอบแทนส่วนเกินจากการกระตุ้นให้นักลงทุนซื้อขายถี่ผิดปกติจริงๆ

อย่างไรก็ดี การทดสอบสมมุติฐานข้างต้นและการคำนวณผลตอบแทนส่วนเกินที่เกิดขึ้นในกรณีนี้ จำต้องอาศัยการวิจัยเชิงประจักษ์ที่ใช้ข้อมูลรายวันและรายบริษัท เช่น เปรียบเทียบจำนวนครั้งที่เจ้าหน้าที่การตลาดของบริษัท (มาร์เก็ตติ้ง) โทรศัพท์ไปเชิญชวนให้ลูกค้าทำการซื้อขาย กับมูลค่าและปริมาณการซื้อขายหุ้นของบริษัทนั้นๆ ในแต่ละวัน ซึ่งเป็นโจทย์วิจัยเชิงลึกที่อยู่เหนือขอบเขตของรายงานฉบับนี้

ความเร็วในการซื้อขายหลักทรัพย์ในหลักทรัพย์ขนาดจิ๋วของนักลงทุนรายย่อยซึ่งคิดเป็นร้อยละ 62 ของมูลค่าการซื้อขายทั้งตลาด มีส่วนทำให้ ตลท. ผันผวนกว่าตลาดหลักทรัพย์ไกล์เคิง ดังตัวอย่างเปรียบเทียบ ค่าเฉลี่ยความผันผวนในช่วง 90 วัน กับมาเลเซีย สิงคโปร์ และฮ่องกง ระหว่างปี 2005-2007 ในรูปที่ 7.4

รูปที่ 7.4 ค่าเฉลี่ยความผันผวนของดัชนีตลาดหลักทรัพย์ในช่วง 90 วัน
(average 90-day volatility of historical closing prices) ระหว่างปี 2005-2007



ที่มา: ตลท., อ้างอิงจาก Bloomberg ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2007

7.2.3 ผลตอบแทนส่วนเกินจากกฎระเบียบ (rule-based rent)

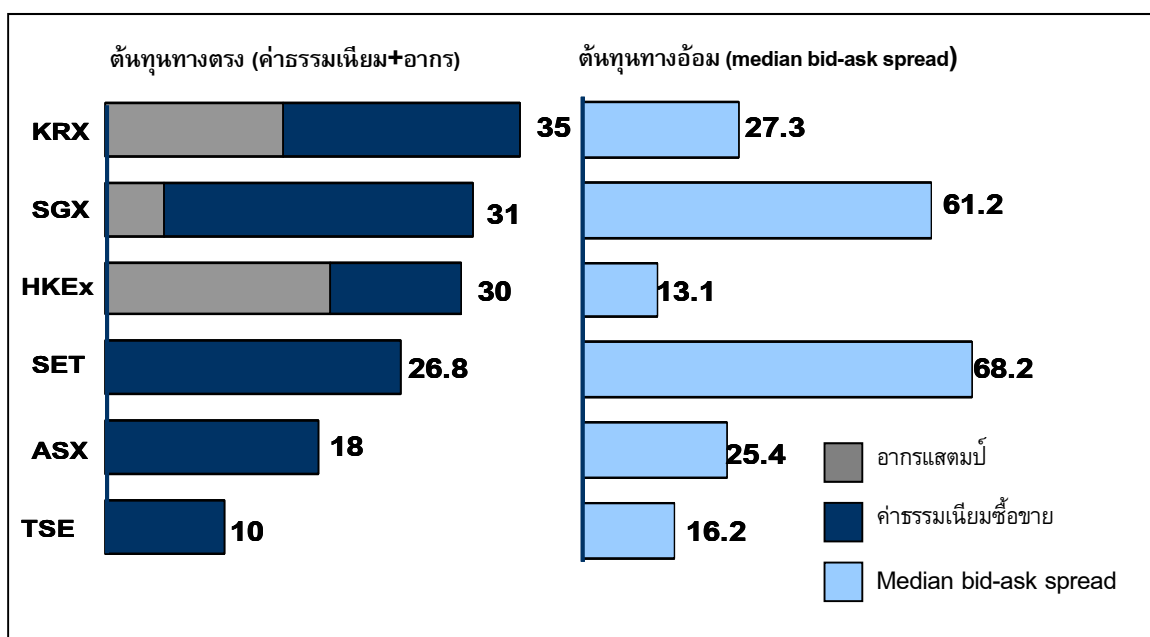
ผลตอบแทนส่วนเกินจากกฎระเบียบ หมายถึงผลตอบแทนส่วนเกินที่บริษัทหลักทรัพย์ได้รับจาก กฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือกฎระเบียบที่เอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจหลักทรัพย์ แหล่งที่มาสำคัญของผลตอบแทน ส่วนเกินประเภทนี้ใน ตลท. ที่ส่งผลกระทบต่อนักลงทุนและพัฒนาการของตลาดทุนมีทั้งหมด 3 ช่องทาง ได้แก่ 1. หลักเกณฑ์ค่าธรรมเนียมขั้นต่ำ 2. กฎหมายหลักทรัพย์ที่มอบอำนาจผูกขาดให้กับ ตลท. และยังไม่เปิด เสรีธุรกิจนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ และ 3. กรณีที่ ตลท. ซึ่งยังมีรูปแบบเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรเป็น ผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายก้อนใหญ่ในการพัฒนาคัดชนี ดิจิตอลลูกทุนรายใหม่ และทำการตลาด ซึ่งล้วนเป็น กิจกรรมที่บริษัทหลักทรัพย์ในประเทศอื่นปกติจะเป็นผู้แบกรับในฐานะค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

โครงสร้างค่าธรรมเนียมปัจจุบันที่ ตลท. กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ทุกรายเก็บค่าธรรมเนียมไม่ต่ำกว่าร้อยละ 0.25 (ในกรณีซื้อขายผ่านอินเทอร์เน็ต ให้เก็บร้อยละ 60 ของค่าธรรมเนียมการซื้อขายทั่วไป หรือ เท่ากับร้อยละ 0.15) เป็นระดับที่ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับค่าธรรมเนียมเฉลี่ยในตลาดหลักทรัพย์โลก Elkins McSherry บริษัทประเมินต้นทุนในการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ 60 แห่งทั่วโลก รายงานว่า ในไตรมาสที่ 2 ของปี 2552 ค่าธรรมเนียมในการซื้อขายหลักทรัพย์ทั่วโลกเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 0.1653 เท่านั้น และมีแนวโน้มจะลดลงอย่างต่อเนื่องตามความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและกระแสการควบรวมกิจการในธุรกิจ บริหารจัดการกองทุน⁶

⁶ Elkins McSherry LLC, August 2009 Newsletter. https://www.elkinsmcsberry.com/EM/pdfs/Newsletters/Aug_2009_newsletter.pdf

หลักเกณฑ์ค่าธรรมเนียมขั้นต่ำทำให้ต้นทุนทางตรงของนักลงทุนใน ตลาด. อยู่ในระดับค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับตลาดหลักทรัพย์ชั้นนำในเอเชีย ดังแสดงในรูปที่ 7.5 ต้นทุนทางตรงดังกล่าวมีส่วนลดทอนแรงจูงใจของนักลงทุนที่จะเข้ามาซื้อขายหลักทรัพย์ใน ตลาด. โดยเฉพาะนักลงทุนสถาบันที่สามารถซื้อขายในตลาดอื่นที่มีสภาพคล่องสูงกว่า มีค่าธรรมเนียมต่ำกว่า และมีความเร็วในการทำรายการสูงกว่า

รูปที่ 7.5 ต้นทุนทางตรงและต้นทุนทางอ้อมของนักลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ไทย เทียบกับ
สิงคโปร์ ออสเตรเลีย และไต้หวัน (basis point หรือ 1/100 ของ 1 เปอร์เซ็นต์) ปี 2006



ที่มา: ฝ่ายพัฒนากลยุทธ์ ตลาด., Elkins McSherry

ธุรกิจหลักทรัพย์ไทยในปัจจุบันกำลังเตรียมพร้อมที่จะเข้าสู่ยุคของการเปิดเสรีค่าธรรมเนียมอย่างเต็มตัวในปี 2012 ก่อนหน้านั้นหลักเกณฑ์ค่าธรรมเนียมขั้นต่ำจะปรับเป็นแบบขั้นบันไดระหว่างปี 2010-2011 สำหรับรายการที่มีมูลค่าการซื้อขายต่ำกว่า 20 ล้านบาท ในขณะที่ตลาด. ก็กำลังเร่งอำนวยความสะดวกให้กับนักลงทุนอย่างค่อยเป็นค่อยไป ยกตัวอย่างเช่น ในเดือนกันยายน 2009 ตลาด. ประกาศเปิดให้นักลงทุนส่งคำสั่งซื้อขายแบบใช้โปรแกรมอัตโนมัติ (algorithm trading) ได้ นับเป็นครั้งแรกที่เปิดให้นักลงทุนทำรายการโดยไม่ต้องผ่านการแทรกแซงของเจ้าหน้าที่การตลาดก่อน อย่างไรก็ตาม ตลาด. ยังกำหนดว่ารูปแบบดังกล่าวต้องทำผ่านระบบการซื้อขายของบริษัทโบรกเกอร์ที่เป็นสมาชิกเท่านั้น

หลักเกณฑ์ค่าธรรมเนียมขั้นต่ำมีส่วนสร้างผลตอบแทนส่วนเกินของบริษัทหลักทรัพย์อย่างมาก โดยเฉพาะเมื่อคำนึงว่ารายได้จากการให้บริการรวมกันประมาณร้อยละ 94 ของอุตสาหกรรมหลักทรัพย์ไทย (บริษัทหลักทรัพย์ 39 แห่งและ sub-broker 1 แห่งใน ตลาด.) มาจากค่าธรรมเนียมการซื้อขายหลักทรัพย์และตราสารอนุพันธ์ ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของอุตสาหกรรมหลักทรัพย์โลกอยู่ที่ร้อยละ 48 เท่านั้น โดยรายได้จากการให้บริการที่เหลือร้อยละ 12 มาจากการรับประกันการจัดจำหน่ายหลักทรัพย์ ร้อยละ 8 มาจากการเป็นที่ปรึกษา

ทางการเงินให้กับลูกค้าบริษัท และอีกร้อยละ 32 มาจากบริการอื่น เช่น การซื้อขายตราสารหนี้ และการเป็นที่ปรึกษาด้านวางแผนการเงินให้กับลูกค้ารายย่อย ดังรายละเอียดในตารางที่ 7.3

ตารางที่ 7.3 รายได้จากการให้บริการและค่าใช้จ่ายของบริษัทหลักทรัพย์ เปรียบเทียบระหว่างบริษัทหลักทรัพย์ใน ตลท. กับค่าเฉลี่ยของบริษัทหลักทรัพย์ทั่วโลก

รายได้จากการให้บริการ ปี 2008	ไทย	โลก
การเป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์และตราสารอนุพันธ์	94%	48%
การรับประกันการจัดจำหน่ายหลักทรัพย์	2%	12%
การเป็นที่ปรึกษาทางการเงิน	3%	8%
บริการอื่นๆ	1%	32%
รวม	100%	100%
ค่าใช้จ่ายปี 2008	ไทย	โลก
ค่าใช้จ่ายพนักงาน	48%	53%
ค่าธรรมเนียมและบริการจ่าย	8%	17%
ค่าอุปกรณ์และสำนักงาน	16%	8%
ค่าเดินทางและกิจกรรมส่งเสริมการขาย	-	8%
ค่าใช้จ่ายอื่นๆ	28%	14%
รวม	100%	100%
	ไทย	โลก
อัตรากำไรก่อนหักภาษีเงินได้	17%	10%

ที่มา: รายงานประจำปี 2551 สมาคมบริษัทหลักทรัพย์, IBISWorld Global Investment Banking and Brokerage Report, July 2009.

หลังการเปิดเสรีค่าธรรมเนียมเต็มรูปแบบในปี 2012 ถ้าหากค่าธรรมเนียมเฉลี่ยของบริษัทหลักทรัพย์ไทยจะปรับตัวลดลงจากการแข่งขันจนเท่ากับอัตรากำไรเฉลี่ยโลก ก็อี้อยละ 0.1653 รายได้จากการเป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ในระยะสั้นก็อาจลดลงถึงร้อยละ 26 (บนฐานตัวเลขปี 2008) คือจาก 17,118 ล้านบาท เหลือเพียง 12,640 ล้านบาท แต่ไม่นานหลังจากนั้น ค่าธรรมเนียมที่ต่ำลงจะมีส่วนช่วยดึงดูดให้นักลงทุนสนใจเข้ามาลงทุนใน ตลท. มากขึ้น ส่งผลให้มูลค่าการซื้อขายในตลาดเพิ่มขึ้นจนสามารถชดเชยรายได้ที่หายไปได้บางส่วน ดังสะท้อนในประสิทธิภาพของตลาดหลักทรัพย์ทุกแห่งที่เปิดเสรีค่าธรรมเนียมไปแล้วก่อนหน้านี้ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐไม่ได้ว่าการแข่งขันที่จะเข้มข้นขึ้นทันทีที่เปิดเสรีค่าธรรมเนียมจะส่งผลให้บริษัทหลักทรัพย์จำนวนมากประสบปัญหาด้านการเงินจนอาจตัดสินใจเลิกหรือขายกิจการ แต่นักลงทุนและตลาดโดยรวมจะได้รับประโยชน์จากการที่บริษัทหลักทรัพย์ไม่ได้รับผลตอบแทนส่วนเกินจากค่าธรรมเนียมอีกต่อไป เนื่องจากค่าธรรมเนียมเฉลี่ยในตลาดจะเป็นผลลัพธ์ของการแข่งขันโดยเสรีระหว่างบริษัทหลักทรัพย์

ข้อมูลจากตารางที่ 7.3 สะท้อนว่า นอกจากโครงสร้างรายได้ของบริษัทหลักทรัพย์ไทยจะขึ้นอยู่กับค่าธรรมเนียมการซื้อขายเป็นหลักแล้ว โครงสร้างค่าใช้จ่ายยังแตกต่างจากค่าเฉลี่ยของอุตสาหกรรมหลักทรัพย์โลกในบางประเด็น โดยเฉพาะในด้านค่าธรรมเนียมและบริการจ่าย ค่าเดินทาง และค่าจัดกิจกรรมส่งเสริมการขาย บริษัทหลักทรัพย์โลกมีค่าใช้จ่ายเหล่านี้คิดเป็นร้อยละ 25 ของรายจ่ายทั้งหมด ประกอบด้วยร้อยละ 17 เป็นค่าใช้จ่ายดำเนินงานวิจัย ข้อมูล และบริการมืออาชีพ (professional services เช่น ที่ปรึกษาธุรกิจ โปรแกรมเมอร์

๑๗๑) และอีกร้อยละ 8 เป็นค่าเดินทางและจัดกิจกรรมส่งเสริมการขาย ขณะที่บริษัทหลักทรัพย์ไทยมีค่าใช้จ่ายเหล่านี้รวมกันเพียงประมาณร้อยละ 8 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดเท่านั้น

สาเหตุหลักประการหนึ่งที่บริษัทหลักทรัพย์ไทยมีภาระค่าใช้จ่ายด้านข้อมูล บริการมืออาชีพ ค่าเดินทาง และค่ากิจกรรมส่งเสริมการขายค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมหลักทรัพย์โลก คือการที่ ตลท. เป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายเหล่านี้แทน และการที่ ตลท. เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเหล่านี้ส่วนหนึ่งก็มาจากการที่ ตลท. ยังเป็น “องค์กรไม่แสวงหากำไร” ที่มีทั้งเป้าหมายเชิงสังคม (ให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับการลงทุน ทำกิจกรรมการกุศล ฯลฯ) และเป้าหมายเชิงธุรกิจ (ในฐานะองค์กรที่บริหารกิจการตลาดหลักทรัพย์) ะปนอยู่ในองค์กรเดียวกัน กิจกรรมการตลาดและพัฒนาผลิตภัณฑ์จึงถูกนับรวมอยู่ในพันธกิจด้านสังคมของ ตลท. (ขยายฐานนักลงทุน) แทนที่จะเป็นพันธกิจของบริษัทหลักทรัพย์ในฐานะกิจกรรมปกติของธุรกิจหลักทรัพย์ดังที่เป็นในประเทศอื่น

การเปรียบเทียบโครงสร้างรายได้และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของ ตลท. ในปี 2007 กับค่าเฉลี่ยของตลาดหลักทรัพย์ 53 แห่งทั่วโลกที่เป็นสมาชิกสมาพันธ์ตลาดหลักทรัพย์โลกในปีเดียวกัน บ่งชี้ความแตกต่างระหว่าง ตลท. กับตลาดหลักทรัพย์ทั่วไปอย่างชัดเจน ดังแสดงในตารางที่ 7.4

ตารางที่ 7.4 รายได้จากการให้บริการและค่าใช้จ่ายของบริษัทหลักทรัพย์ เปรียบเทียบระหว่างบริษัทหลักทรัพย์ใน ตลท. กับค่าเฉลี่ยของบริษัทหลักทรัพย์ทั่วโลก ปี 2007

รายได้ของตลาดหลักทรัพย์ปี 2007				
	รวมรายได้จากเงินลงทุน		ไม่รวมรายได้จากเงินลงทุน	
	ตลท.	โลก	ตลท.	โลก
ค่าธรรมเนียมการซื้อขายหลักทรัพย์	20%	58%	30%	60%
ค่าธรรมเนียมหลักทรัพย์จดทะเบียน	8%	8%	12%	8%
รายได้จากเงินลงทุน	34%	3%	-	-
รายได้ค่าบริการข้อมูล	3%	8%	4%	9%
รายได้ค่าพัฒนาระบบและสนับสนุนเทคโนโลยีสารสนเทศ	1%	4%	1%	5%
รายได้จากงานนายทะเบียนและรับฝากหลักทรัพย์	23%	13%	35%	14%
รายได้อื่น	13%	5%	19%	5%
รวม	100%	100%	100%	100%
ค่าใช้จ่ายของตลาดหลักทรัพย์ปี 2007				
	ตลท.	โลก		
ค่าใช้จ่ายพนักงาน	39%	35%		
ค่าใช้จ่ายทางการตลาด	7%	3%		
ค่าใช้จ่ายในการบริการและการผลิตสื่อ	6%	-		
ค่าเสื่อมราคาและตัดจำหน่าย	10%	9%		
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับอาคารสำนักงานและติดต่อสื่อสาร	18%	13%		
เงินอุดหนุนให้แก่สำนักงาน ก.ล.ต. / บังคับใช้กฎหมาย	5%	9%		
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ*	-	11%		
ค่าใช้จ่ายอื่น	14%	20%		
รวม	100%	100%		

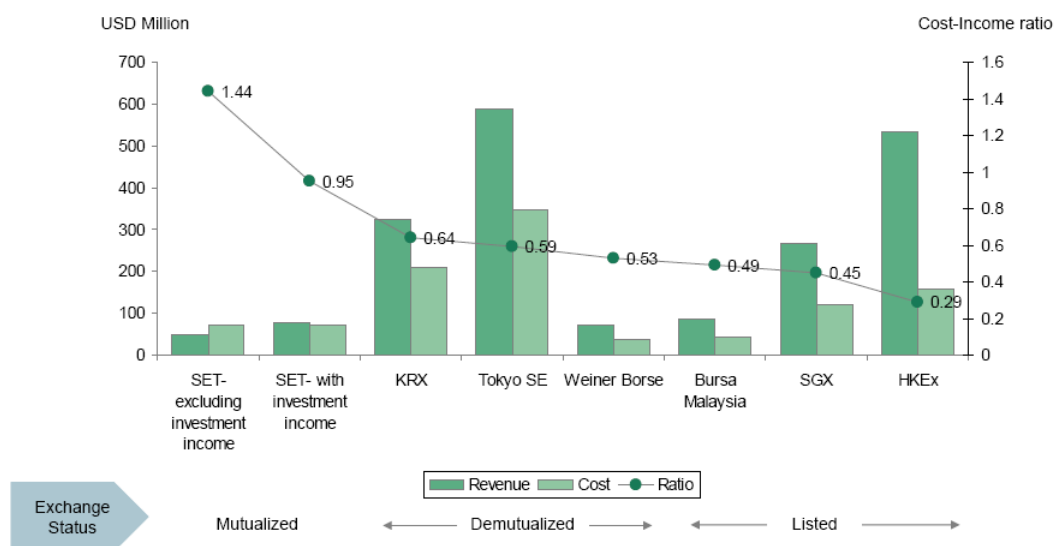
หมายเหตุ: * ตลท. ไม่เปิดเผยตัวเลขค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศในรายงานประจำปี

ที่มา: รายงานประจำปี 2550 ของ ตลท., 2007 Cost and Revenue Survey, World Federation of Exchanges.

ตารางข้างต้นสะท้อนว่า หากไม่นับรายได้จากเงินลงทุนซึ่งมิใช่รายได้จากการดำเนินกิจการตลาดหลักทรัพย์ ตลท. มีรายได้จากค่าธรรมเนียมการซื้อขายหลักทรัพย์เพียงร้อยละ 30 ของรายได้ เทียบกับค่าเฉลี่ยโลกที่ร้อยละ 60 ขณะที่รายได้จากงานนายทะเบียนและรับฝากหลักทรัพย์ร้อยละ 35 ของรายได้ เทียบกับค่าเฉลี่ยโลกที่ร้อยละ 14 (สาเหตุหนึ่งเนื่องจากตลาดหลักทรัพย์หลายแห่งได้ outsource งานบริการหลังการซื้อขาย (post-trading services) ทั้งหมดออกไปให้บริษัทอื่นทำแทน อาทิ บริษัท Clearstream) ส่วนในด้านค่าใช้จ่าย ตลท. มีค่าใช้จ่ายทางการตลาดและการผลิตสื่อรวมกันสูงถึงร้อยละ 13 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ขณะที่ค่าเฉลี่ยของตลาดหลักทรัพย์โลกอยู่ที่ร้อยละ 3 เท่านั้น

การที่ ตลท. ออกค่าใช้จ่ายที่บริษัทหลักทรัพย์ในประเทศอื่นเป็นผู้รับภาระมากกว่าบริษัทหลักทรัพย์ไทย มีส่วนทำให้อัตราส่วนค่าใช้จ่ายต่อรายได้ของ ตลท. สูงถึงร้อยละ 95 และทำให้ ตลท. ขาดทุนทุกปีหากไม่นับรายได้จากเงินลงทุน และทำให้ ตลท. มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่ำกว่าตลาดหลักทรัพย์แทบทุกตลาดในเอเชีย ดังตัวอย่างในรูปที่ 7.5

รูปที่ 7.6 อัตราส่วนค่าใช้จ่ายต่อรายได้ของ ตลท. เปรียบเทียบกับตลาดหลักทรัพย์อื่นในภูมิภาค ปี 2006



ที่มา: รายงานประจำปี ของ ตลท. และตลาดหลักทรัพย์อื่น รวบรวมโดย Boston Consulting Group

ข้อมูลเหล่านี้บ่งชี้ว่า ผลตอบแทนส่วนเกินจากค่าธรรมเนียมขั้นต่ำ ประกอบกับผลตอบแทนส่วนเกินจากการไม่มีค่าใช้จ่ายด้านการตลาดหรือพัฒนาผลิตภัณฑ์เท่าที่ควรเพราะ ตลท. เป็นฝ่ายรับภาระเหล่านี้แทน น่าจะเป็นสาเหตุหลักส่วนหนึ่งที่ทำให้บริษัทหลักทรัพย์ไทยมีอัตรากำไรก่อนหักภาษีสูงถึงร้อยละ 17 เทียบกับค่าเฉลี่ยของอุตสาหกรรมหลักทรัพย์โลกซึ่งอยู่ที่ประมาณร้อยละ 10 ดังแสดงในตารางที่ 7.1 ข้างต้น

7.3 อิทธิพลของบริษัทหลักทรัพย์ในโครงสร้างการบริหารจัดการ ตลท.

ปัจจุบัน ตลท. เป็นตลาดหลักทรัพย์ส่วนน้อยในโลกที่ยังไม่เปิดเสรีและแปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชน มีรูปแบบเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรแต่ต้องดำเนินการตลาดหลักทรัพย์ที่มีการแข่งขันสูงขึ้นเรื่อยๆ ตาม

กระแสโลกาภิวัตน์ในภาคการเงิน ก่อนหน้านี้ผู้วิจัยเคยกล่าวถึงอิทธิพลของบริษัทหลักทรัพย์ในโครงสร้างการบริหารจัดการของ ตลาด. ไว้ดังต่อไปนี้⁷

“ถึงแม้ว่า พ.ร.บ. หลักทรัพย์ จะกำหนดให้คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (“ก.ล.ต.”) มีอำนาจเต็มที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแล ตลาด. ปัจจุบัน ตลาด. มีสถานะเป็น “องค์กรกำกับดูแลตนเอง” (Self-Regulatory Organization: SRO) ภายใต้บันทึกข้อตกลงกับ ก.ล.ต. ซึ่งให้อำนาจ ตลาด. ในการออกประกาศและข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดรอง โดยไม่ต้องขออนุมัติจากคณะกรรมการ ก.ล.ต. ก่อน เช่น กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการชำระราคาและส่งมอบหลักทรัพย์ บริการด้านนายทะเบียนหลักทรัพย์ รวมทั้งทำหน้าที่เป็น “ด่านแรก” ในการติดตามสภาพการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อยับยั้งหรือรวบรวมหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำทุจริต เช่น การสร้างราคาหุ้น นอกจากบทบาทของ SRO ที่ได้รับมอบหมายจาก ก.ล.ต. แล้ว ตลาด.ยังมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลธุรกิจบางด้านของบริษัทสมาชิก (ซึ่งหมายถึงบริษัทหลักทรัพย์) เช่น ระดับค่าธรรมเนียมในการซื้อขายหลักทรัพย์ และระบบการแข่งขันในตลาด

ปัจจุบันได้มีการแก้ไขกฎระเบียบให้ลดจำนวนกรรมการในคณะกรรมการ ตลาด. ที่เป็นตัวแทนของบริษัทสมาชิกจาก 5 คน เหลือ 3 คน และเพิ่มกรรมการที่เป็นตัวแทนจากบริษัทจดทะเบียนแทนที่อีก 2 คน โดยอ้างว่าเพื่อเปิดโอกาสให้บริษัทจดทะเบียน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในตลาดทุนที่ไม่ใช่บริษัทสมาชิก (บริษัทหลักทรัพย์) เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร ตลาด. มากขึ้น แต่ในความเป็นจริง บริษัทหลักทรัพย์ยังคงมีอิทธิพลเหนือคณะกรรมการ ตลาด.ค่อนข้างมากโดยใช้กลไกทั้งโครงสร้างทางการ และการลอบบีผ่านสภาธุรกิจตลาดทุนไทยหรือ FetCo (ย่อมาจาก Federation of Thai Capital Market Organizations) ซึ่งข้อมูลจากเว็บไซต์ FetCo⁸ ระบุว่า “จัดตั้งขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์ในปี 2547 โดยความร่วมมือของ 6 องค์กร ประกอบด้วย สมาคมบริษัทหลักทรัพย์ สมาคมบริษัทจดทะเบียน สมาคมนักวิเคราะห์หลักทรัพย์ สมาคมบริษัทจัดการลงทุน สมาคมส่งเสริมผู้ลงทุนไทย และ ตลาด.” ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า บริษัทจดทะเบียนซึ่งโดยทั่วไปไม่ได้มีผลประโยชน์ที่สอดคล้องกันกับผลประโยชน์ของบริษัทหลักทรัพย์ และมีใช้ “องค์กรที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์” แต่อย่างใด กลับได้รับการอุปโลภณ์ให้เป็นสมาชิกของ FetCo ด้วย

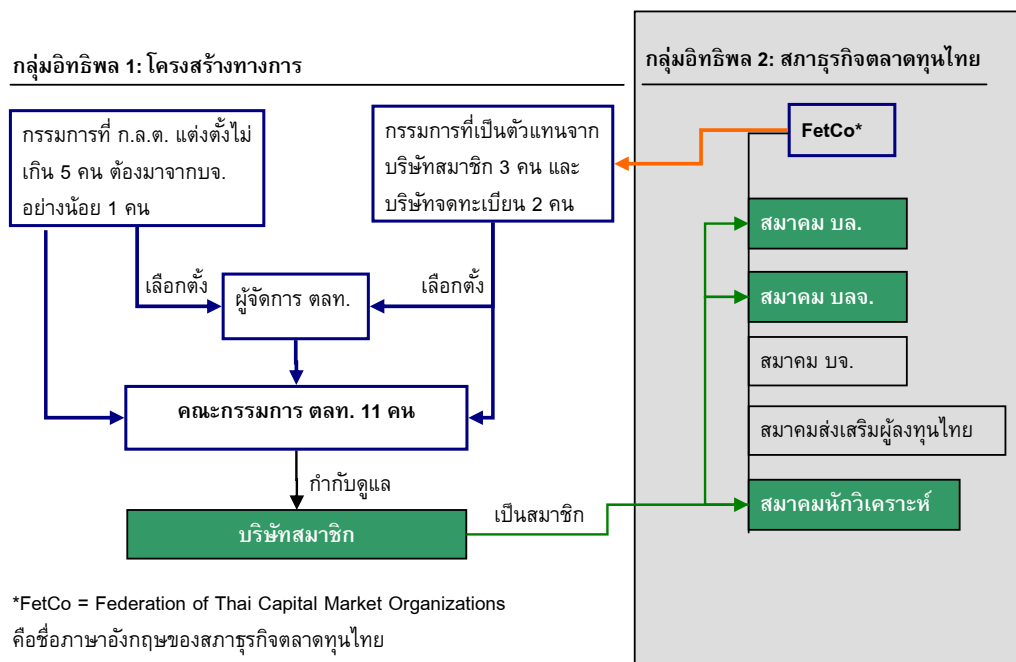
เนื่องจากบริษัทส่วนใหญ่ที่เป็นสมาชิกของ 3 องค์กรสมาชิกของ FetCo ได้แก่ สมาคมบริษัทหลักทรัพย์ สมาคมนักวิเคราะห์หลักทรัพย์ และสมาคมบริษัทจัดการลงทุน เป็นบริษัทสมาชิกหรือเป็นบริษัทในเครือบริษัทที่เป็นสมาชิก ตลาด. ด้วย (เนื่องจากตลาดทุนไทยยังแทบไม่เคยมีสถาบันการเงินตัวกลาง (เช่น สถาบันวิเคราะห์หลักทรัพย์อิสระ) ที่ไม่ได้ประกอบธุรกิจนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์หรือเป็นบริษัทในเครือ

⁷ ปรับปรุงเนื้อหาเล็กน้อยจาก สฤณี อาชวานันทกุล และ กิดดิชัย แซ่ลี้, “การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในการจัดสรรทุนในระบบเศรษฐกิจไทย ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์” นำเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2550 ของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 12 กันยายน 2550.

⁸ <http://www.fetco.or.th/th/about.html>

ของธุรกิจนี้ด้วย) ดังนั้น บริษัทหลักทรัพย์จึงมีอำนาจครอบงำคณะกรรมการ ตลท. ผ่านกลุ่มอิทธิพลทั้งสองกลุ่ม ดังแสดงในรูปที่ 7.7

รูปที่ 7.7 โครงสร้างอำนาจในการกำกับดูแลตลาดหลักทรัพย์



ที่มา: ผู้วิจัย

เมื่อพิจารณาที่มาของกรรมการในคณะกรรมการ ตลท. ชุดปัจจุบัน นอกเหนือจากผู้จัดการ พบว่า ประธานกรรมการเป็นผู้บริหารระดับสูงของบริษัทจดทะเบียนขนาดใหญ่ กรรมการ 2 คนเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยผู้เชี่ยวชาญด้านการเงิน กรรมการ 4 คนเป็นผู้บริหารระดับสูงของบริษัทหลักทรัพย์ กรรมการ 2 คนเป็นผู้บริหารระดับสูงของบริษัทจดทะเบียนขนาดใหญ่ และกรรมการอีก 1 คนเป็นประธานกรรมการมูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน

เนื่องจากกรรมการ 7 ใน 10 คน (ไม่นับผู้จัดการ ตลท.) ล้วนมาจากองค์กรที่เป็นสมาชิก FetCo และกรรมการจำนวนมากที่สุดที่มาจากผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มเดียวกัน (voting bloc) คือ 4 คน เป็นตัวแทนของบริษัทหลักทรัพย์ ก็หมายความว่า หากองค์กรสมาชิกใน FetCo มีมติเห็นชอบในวาระใดก็ตามที่ต้องการไปผลักดันในคณะกรรมการ ตลท. แล้ว ก็เป็นการยากที่ประธานกรรมการและผู้ไม่มีส่วนได้เสีย 2 คน จะออกเสียงคัดค้านวาระดังกล่าวไม่ให้กลายเป็นมติของที่ประชุม

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตด้วยว่า ประเทศไทยไม่เคยมีตัวแทนของนักลงทุน ไม่ว่าจะเป็นนักลงทุนสถาบันหรือนักลงทุนรายย่อยในคณะกรรมการ ตลท. เลย นอกจากนี้ เงินทุนในการดำเนินงานทั้งหมดของสมาคมส่งเสริมผู้ลงทุนไทย ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์กรผู้ร่วมก่อตั้ง FetCo และประกาศว่า “เป็นแกนนำในการคุ้มครองปกป้องสิทธิของผู้ลงทุน” ก็มาจาก ตลท. และบริษัทหลักทรัพย์เพื่อธุรกิจหลักทรัพย์ ทำให้ไม่อาจดำเนินงานอย่างเป็นอิสระจาก ตลท. ได้อย่างแท้จริง”

การที่บริษัทหลักทรัพย์โดยรวมยังมีอิทธิพลสูงมากในการบริหารจัดการ ตลท. เป็นสาเหตุหนึ่งที่อธิบายความยั่งยืนยาวนานของผลตอบแทนส่วนเกินที่บริษัทหลักทรัพย์ได้รับจากกฎระเบียบต่างๆ โดยเฉพาะอำนาจผูกขาดของ ตลท. และหลักเกณฑ์ค่าธรรมเนียมขั้นต่ำ เพราะบริษัทหลักทรัพย์โดยทั่วไปย่อมมีแรงจูงใจที่ส่งวนผลตอบแทนส่วนเกินของตน และดังนั้นจึงยอมให้อิทธิพลเหนือองค์กรเป็นเครื่องมือในการอนุรักษ์กฎระเบียบที่พิทักษ์ผลตอบแทนส่วนเกินเอาไว้ ถึงแม้ว่าจะเป็นผลเสียต่อนักลงทุนและลดรอบความสามารถในการแข่งขันของ ตลท. อย่างต่อเนื่องก็ตาม

7.4 ผลการประเมินค่าเช่าทางเศรษฐกิจของบริษัทหลักทรัพย์

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจในตลาดหลักทรัพย์ไทย หมายถึง ค่าเช่าที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจเหนือตลาด หรืออำนาจเหนือโครงสร้างการกำกับดูแล ของบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์ อาทิ สถาบันการเงิน ตัวกลาง ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ประธานเจ้าหน้าที่บริหารของบริษัทจดทะเบียน ฯลฯ งานวิจัยนี้ได้มุ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างค่าเช่าที่เกิดขึ้นในตลาดหลักทรัพย์ กับค่าเช่าในภาคธุรกิจในระดับที่กว้างกว่า เช่น ค่าเช่าของบริษัทขนาดใหญ่ที่มีส่วนเกิดจากความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรเงินทุนและเงินออมในระบบการเงินทั้งระบบ (ไม่ว่าจะเกิดจากความบกพร่องของกลไก หรือการใช้อิทธิพลแทรกแซงก็ตาม) เนื่องจากค่าเช่าในภาคธุรกิจอยู่นอกเหนือขอบเขตของรายงานฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม บุคคลหรือนิติบุคคลใดก็ตามที่มีค่าเช่าทางเศรษฐกิจในภาคธุรกิจค่อนข้างสูง โอกาสของบุคคลหรือนิติบุคคลนั้นในการแสวงค่าเช่าทางเศรษฐกิจในตลาดหลักทรัพย์ก็มักจะสูงขึ้นด้วยโดยปริยาย เนื่องจากโครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ในตลาดหลักทรัพย์สะท้อนโครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ในภาคธุรกิจไทยโดยรวม

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการกำหนดค่าธรรมเนียมขั้นต่ำในการซื้อขายหลักทรัพย์ไว้ที่ร้อยละ 0.25 โดยถ้าตั้งสมมุติฐานว่าภายหลังการเปิดเสรีค่าธรรมเนียมเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. 2555 แล้ว ถ้าหากค่าธรรมเนียมเฉลี่ยของบริษัทหลักทรัพย์ไทยจะปรับตัวลดลงจากการแข่งขันจนเท่ากับอัตราค่าธรรมเนียมเฉลี่ยโลก คือร้อยละ 0.1653 รายได้จากการเป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ในระยะสั้นก็อาจลดลงถึงร้อยละ 26 (บนฐานตัวเลขปี 2008) คือจาก 17,118 ล้านบาท เหลือเพียง 12,640 ล้านบาท เท่ากับว่าค่าเช่าทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมโบรกเกอร์ในส่วนนี้อยู่ที่ประมาณ **4,500 ล้านบาทต่อปี** หรือคิดเป็นร้อยละ 18.6 ของรายได้ทั้งอุตสาหกรรมต่อปี (เทียบจากรายได้ในปี 2551)

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) เป็นผู้รับภาระหลักในการออกค่าใช้จ่ายด้านการจัดกิจกรรมส่งเสริมการขาย และค่าใช้จ่ายในการบริการและผลิตสื่อ ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่โบรกเกอร์ในต่างประเทศปกติจะเป็นผู้รับภาระ เท่ากับประมาณ **392 ล้านบาทต่อปี** (ค่าใช้จ่ายของ ตลท. ในสองรายการนี้ในปี พ.ศ. 2551)

7.5 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและบทสรุป

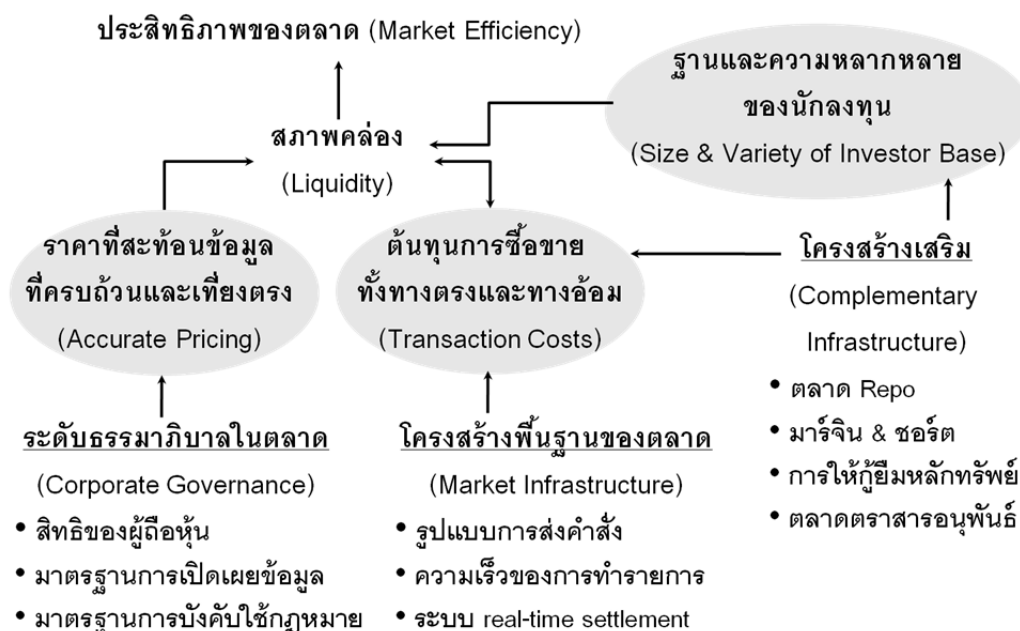
รายงานฉบับนี้นำเสนอเค้าโครงของช่องทางที่บริษัทหลักทรัพย์สามารถใช้ในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (ผลตอบแทนส่วนเกิน) ใน ตลาด. โดยได้ประเมินมูลค่าของค่าเช่าบางรายการจากกฎระเบียบที่เอื้ออำนวยต่อบริษัทหลักทรัพย์ ข้อมูลเหล่านี้บ่งชี้ว่า ปัจจุบันบริษัทหลักทรัพย์มีอำนาจเหนือโครงสร้างการบริหารจัดการ ตลาด. จริง และบริษัทหลักทรัพย์โดยรวมก็ใช้อำนาจดังกล่าวในการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในหลายช่องทาง โดยเฉพาะจากการสนับสนุนให้นักลงทุนรายย่อยซื้อขายหลักทรัพย์ที่ผิดปกติ และจากกฎระเบียบที่พิทักษ์อำนาจผูกขาดของ ตลาด. ไม่เปิดเสรีธุรกิจหลักทรัพย์ และดำรงหลักเกณฑ์ค่าธรรมเนียมขั้นต่ำ

ผลตอบแทนส่วนเกินเหล่านี้ล้วนมีส่วนเพิ่มต้นทุนในการซื้อขายของนักลงทุนทั้งทางตรงและทางอ้อม ส่งเสริมให้นักลงทุนรายย่อยซื้อขายแบบเก็งกำไรมากกว่าดูปัจจัยพื้นฐานหรือไม่ก็ละเลยพฤติกรรมดังกล่าว ตลาดหลักทรัพย์ไทยมีความผันผวนสูงกว่าตลาดหลักทรัพย์คู่แข่ง ประชาชนขาดแรงจูงใจที่จะเข้ามาลงทุน เพราะมองว่าตลาดหลักทรัพย์เสี่ยงเกินไป การไม่เปิดเสรีธุรกิจหลักทรัพย์ส่งผลให้บริษัทหลักทรัพย์พึ่งพารายได้จากค่าธรรมเนียมซื้อขายสูงเกินไป ไม่เกิดการแข่งขันด้านราคาและนวัตกรรม ผลกระทบทางการเงินไม่หลากหลาย การที่ ตลาด. แกรับภาระทางการตลาดและผลลึกลับแทนบริษัทหลักทรัพย์ในสัดส่วนที่สูงกว่าตลาดหลักทรัพย์อื่นมาก (ไม่ว่าจะมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของ “พันธกิจเพื่อสังคม” หรือไม่ก็ตาม) ส่งผลให้ประสิทธิภาพของ ตลาด. ต่ำกว่าตลาดหลักทรัพย์คู่แข่ง ลดรอนความสามารถในการแข่งขันและปรับตัวตามสภาพแวดล้อมที่ปรวนแปรและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ยังไม่นับผลตอบแทนส่วนเกินจากการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ ไม่ว่าจะเป็นด้วยตัวเองหรือร่วมมือกับลูกค้า (ดูรายละเอียดได้ในบทที่ 8)

ถึงที่สุดแล้ว ผลตอบแทนส่วนเกินของบริษัทหลักทรัพย์ในแต่ละช่องทางที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น ล้วนส่งผลในแง่ลบ เนื่องจากการได้ประโยชน์บนความสูญเสียของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายอื่น โดยเฉพาะนักลงทุนและตลาดหลักทรัพย์ และความสูญเสียเหล่านี้ก็ล้วนแต่ส่งผลเสียต่อสภาพคล่องและประสิทธิภาพของตลาดหลักทรัพย์โดยรวม ทำให้นักลงทุนยิ่งขาดแรงจูงใจที่จะเข้ามาลงทุน สภาพคล่องยิ่งหดหาย มีแนวโน้มว่าจะก่อเกิดเป็น “วงจรอุบาทว์” ที่ยากแก่การคลี่คลาย

ในภาพรวม ความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยต่างๆ ที่สำคัญต่อประสิทธิภาพของตลาดโดยรวมนั้นสามารถสรุปได้ในรูปที่ 7.8

รูปที่ 7.8: ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของตลาดหลักทรัพย์



ที่มา: Swati Ghosh และ Ernesto Revilla, "Enhancing the Efficiency of Securities Markets in East Asia", The World Bank, 2007.

เนื่องจากผลตอบแทนส่วนเกินของบริษัทหลักทรัพย์มีผลเสียต่อทั้งประสิทธิภาพของตลาดและขีดความสามารถในการแข่งขันของตลาดหลักทรัพย์ในฐานะองค์กร รัฐจึงควรเข้ามามีบทบาทในการกำจัดผลตอบแทนส่วนเกินดังกล่าวอย่างเร่งด่วน ในแง่นี้ มาตรการเปิดเสรีค่าธรรมเนียมที่จะเริ่มจากการปรับหลักเกณฑ์ขึ้นต่ำเป็นขั้นบันไดระหว่างปี พ.ศ. 2553-2554 และเปิดเสรีเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. 2555 ตลอดจนนโยบายเปิดเสรีตลาดหลักทรัพย์และแปลงสภาพตลาดหลักทรัพย์เป็นบริษัทมหาชนที่จะเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2553 ตามแผนพัฒนาตลาดทุน ก็ล้วนแต่เป็นมาตรการที่น่าจะช่วยลดทอนหรือกำจัดผลตอบแทนส่วนเกินได้ในอนาคต

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. 2552. *สรุปภาวะตลาดหลักทรัพย์*. ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.

(มกราคม-ตุลาคม)

สมาคมตลาดหลักทรัพย์. 2551. *รายงานประจำปี 2551*. สมาคมตลาดหลักทรัพย์.

สถณี อาชวานันทกุล. 2551. *การพัฒนาตลาดการเงินเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาข่าวสารในตลาดทุน*. นำเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2551 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (29 พฤศจิกายน)

สถณี อาชวานันทกุล และ กิตติชัย แซ่ลิ้. 2550. *การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในการจัดสรรทุนในระบบเศรษฐกิจไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์*. นำเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2550 ของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (12 กันยายน).

อัญชนี วิชาภัย บุนนาค. 2552. *การแข่งขันรูปแบบใหม่ในตลาดทุนโลก*. SET Research Note (สิงหาคม). สถาบันวิจัยเพื่อตลาดทุน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.

http://www.set.or.th/setresearch/files/spotlight/200908_Research_Note_04_2552.pdf

ภาษาอังกฤษ

Elkins McSherry LLC (August).2009.Newsletter.

Ghosh, Swati and Revilla, Ernesto.2007. *Enhancing the Efficiency of Securities Markets in East Asia*. The World Bank. https://www.elkinsmcsherry.com/EM/pdfs/Newsletters/Aug_2009_newsletter.pdf

IBIS World Global Investment Banking and Brokerage Report (July). 2009.

Khanna, T., and Sunder, S. 1999. "A Tale of Two Exchanges." Harvard Business School Case Study.

Khwaja, A., and Mian, A., 2005. "Do lenders favor politically connected firms? Rent provision in an emerging financial market." *Quarterly Journal of Economics* 120: 1371-1411.

Gordon, Robert J. 2000."Does the New Economy Measure Up to the Great Invention of the Past?" *Journal of Economic Perspectives* 4(14): 49-74.

Zhou, C., and J. Mei. 2003. "Behavior Based Manipulation." Working paper.

Ratterman, Joe. 2009. "European Equity Trading - On the Verge of a Tipping Point." *BATS Global Markets*, (July) Newsletter. <http://batstrading.com/resources/newsletters/2009-07-Newsletter.pdf>

Roxburgh, Charles et al. 2009. *Global Capital Markets: Entering a new era*. McKinsey Global Institute (September).

Sofianos, George, and Sachs, Goldman. 2001. http://www.newyorkfed.org/newsevents/events_archive/research/2001/FRBN_Conference_Domowitz_Paper.pdf (comments on *Liquidity, Transaction Costs, and Reintermediation in Electronic Markets*. (February, 23)

World Federation of Exchanges. 2007. *Cost and Revenue Survey*. <http://www.world-exchanges.org/files/statistics/excel>.

World Federation of Exchanges. 2007. Domestic Market Capitalization Segmentation Survey. <http://www.world-exchanges.org/files/statistics/excel/Market>.

http://www.mckinsey.com/locations/swiss/news_publications/pdf/Global_Capital_Markets_Sept_2009.pdf

บทที่ 8

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์

สถุณี อาชวนันทกุล

8.1 บทนำ

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ หมายถึงผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ผู้กระทำผิดไม่ว่าจะเป็นกรรมการ ผู้บริหาร ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ หรือนักกลางในตลาดทุน อาทิ บริษัทหลักทรัพย์ ที่ปรึกษาทางการเงิน หรือผู้สอบบัญชี ได้รับจากการฉ้อโกง ขักยอก หลอกลวง หรือปิดบังข้อเท็จจริง เพื่อเบียดบังผลประโยชน์ของบริษัทจดทะเบียน ผู้ถือหุ้น หรือนักลงทุนรายอื่นโดยไม่เป็นธรรม โดยละเมิด พ.ร.บ. หลักทรัพย์ หรือกฎระเบียบข้อบังคับของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.)

การแสวงหาค่าเช่าจากการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์มักจะกระทำโดยบุคคลวงใน (insiders) ผู้มีอำนาจล่วงรู้ข้อมูลภายในของบริษัทจดทะเบียน ไม่ว่าจะเป็นผู้ถือหุ้น กรรมการบริษัท ผู้บริหารระดับสูง รวมถึงผู้ที่ไม่ได้เป็นบุคลากรของบริษัทแต่ล่วงรู้ข้อมูลภายในโดยหน้าที่หรือความรับผิดชอบ อาทิ ที่ปรึกษาทางการเงิน ผู้สอบบัญชี เจ้าหน้าที่ ตลท. หรือเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.ล.ต. เป็นต้น

นอกจากจะอาศัยข้อมูลภายในแล้ว บุคคลวงในที่ประสงค์จะแสวงหาค่าเช่าก็ต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ยกตัวอย่างเช่น ผู้ที่ประสงค์จะสร้างราคาหุ้น (“ปั่นหุ้น”) มักจะนิยมจ้างวานหรือหวานล้อมบุคคลอื่นให้ร่วมมือกับตน เพื่อให้สามารถหลอกล่อนักลงทุนมาซื้อหรือขายหลักทรัพย์ให้ถึงระดับที่ตนต้องการ เพื่อลดความไม่แน่นอนในการทำกำไรและลดความเสี่ยงที่จะตกเป็นเป้าการสอบสวนของทางการ เช่น จ้างวานผู้บริหารระดับสูงของบริษัทให้ปล่อยข่าวดีเกี่ยวกับบริษัทที่ปราศจากมูลความจริง จ้างวานเจ้าหน้าที่การตลาดของบริษัทหลักทรัพย์ให้อำพรางการซื้อขายผ่านบัญชีตัวแทน เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ ค่าเช่าจากการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์จึงมักจะละเมิดกฎหมายหลายมาตราพร้อมกันในกรณีเดียว นอกเหนือจากมาตราที่เป็นฐานความผิดโดยตรง เช่น การตกแต่งบัญชี ไม่รายงานการถือครองหลักทรัพย์ แจ้งข้อมูลเท็จ จนถึงการให้การสนับสนุนของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

8.2 ลักษณะค่าเช่าและขั้นตอนการดำเนินการของ ก.ล.ต.

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ที่สามารถก่อให้เกิดความเสียหายต่อบริษัทจดทะเบียนหรือผู้ถือหุ้นในสาระสำคัญ สามารถแบ่งตามฐานความผิดใน พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ มูลค่าความเสียหายที่ต้องชดใช้ตามกฎหมาย และโอกาสในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้กระทำผิดในแต่ละกรณีได้ดังต่อไปนี้

**ตารางที่ 8.1 โอกาสในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในตลาดหลักทรัพย์ ฐานความผิด และมูลค่าความเสียหาย
ที่ต้องชดใช้ตามกฎหมาย**

มาตรา	ผู้กระทำความผิด	ฐานความผิด หรือความรับผิดชอบที่ละเมิด	มูลค่าความเสียหายที่ต้อง ชดใช้ตามกฎหมาย	โอกาสในการแสวงหา ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ
56	บริษัทที่ออกหลักทรัพย์	ไม่จัดทำและส่งงบการเงินและรายงานเกี่ยวกับฐานะการเงิน และผลการดำเนินงานของบริษัทตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข และวิธีการที่ ก.ล.ด. กำหนด	ปรับไม่เกิน 100,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 3,000 บาทตลอดเวลาที่ยังมี ปฏิบัติให้ถูกต้อง	จงใจตกแต่งบัญชีเพื่อลวงผู้ถือหุ้นและบุคคลอื่นที่จะเข้ามาซื้อหุ้นว่าบริษัทมีกำไรทั้งที่การดำเนินงานมีผลขาดทุนหรือผู้บริหารจงใจตกแต่งบัญชีเพื่อชักยอกเงินออกจากบริษัท
59	กรรมการ ผู้จัดการ ผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร และผู้สอบบัญชีของบริษัทที่ออกหลักทรัพย์	ไม่จัดทำและเปิดเผยรายงานการถือหลักทรัพย์ของคนและของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงการถือหลักทรัพย์ ดังกล่าวต่อ ก.ล.ด. ตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข และวิธีการที่กำหนด	ปรับไม่เกิน 500,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 10,000 บาทตลอดเวลาที่ยังมี ปฏิบัติให้ถูกต้อง	ซื้อหรือขายหลักทรัพย์โดยใช้ข้อมูลภายใน ไม่รายงานการซื้อขายหลักทรัพย์เนื่องจากต้องการปกปิดมิให้ผู้อื่นทราบความเคลื่อนไหวในการถือหลักทรัพย์ของตน
82	บริษัทจดทะเบียน รวมทั้งกรรมการ ผู้ร่วมจัดตั้งบริษัท ผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ ผู้สอบบัญชี ที่ปรึกษาทางการเงิน หรือผู้ประเมินราคาทรัพย์สินที่ลงนามในแบบแสดงรายการข้อมูลการเสนอขายหลักทรัพย์ และหนังสือชี้ชวน	แบบแสดงรายการข้อมูลการเสนอขายหลักทรัพย์และหนังสือชี้ชวนมีข้อความเท็จ หรือขาดข้อความที่ควรต้องแจ้งในสาระสำคัญ	ส่วนต่างของเงินที่ผู้ใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายได้จ่ายไปกับราคาที่ควรจะเป็นหากมีการเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้อง ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามูลค่าที่ตราไว้ของหลักทรัพย์นั้นบวกด้วยดอกเบี้ยของจำนวนส่วนต่างดังกล่าว	หลอกลวงนักลงทุนในตลาดแรก (การออกและเสนอขายหลักทรัพย์แก่ประชาชนทั่วไปครั้งแรก) ด้วยการเสนอขายหลักทรัพย์ในราคาที่สูงกว่ามูลค่าที่แท้จริง (“ราคาที่ควรจะเป็น”) ของหลักทรัพย์มาก
89/7	กรรมการและผู้บริหาร	ไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ความระมัดระวัง และความซื่อสัตย์สุจริต	ปรับไม่เกินจำนวนค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ แต่ต้องไม่ต่ำกว่า 500,000 บาท ถ้ากระทำโดยทุจริตต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 2 เท่าของค่าเสียหาย แต่ไม่ต่ำกว่า 1 ล้านบาท	ทุจริตในทางที่ทำให้กรรมการหรือผู้บริหารได้รับผลประโยชน์ทางการเงินนอกเหนือจากที่พึงได้ตามปกติและเบียดบังผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น เช่น ชักยอกเงินจากบริษัทและตกแต่งบัญชีกลบเกลื่อนการชักยอกดังกล่าว
98	บริษัทหลักทรัพย์	กระทำการใดๆ อันจะทำให้ลูกค้าหรือบุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับหลักทรัพย์ หรือมีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย หรือเป็นการเอาเปรียบลูกค้าหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง	ปรับไม่เกิน 300,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 10,000 บาทตลอดเวลาที่ยังมี ปฏิบัติให้ถูกต้อง	ฉวยโอกาสเอาเปรียบลูกค้าจากภาวะที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น ซื้อหุ้นในพอร์ตลงทุนของตนเองดักหน้าลูกค้า (front-running) หรือออกบทวิเคราะห์เชียร์ให้ซื้อหลักทรัพย์ของบริษัทที่ตนเป็นที่ปรึกษาทางการเงิน
113	บริษัทหลักทรัพย์	มิได้ดำเนินการในฐานะนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่ ก.ล.ด. กำหนด	จำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	ช่วยลูกค้าสร้างราคาหุ้นหรือทุจริต เช่น ไม่บันทึกการรับคำสั่งซื้อขายหลักทรัพย์ของลูกค้า ไม่รายงานธุรกรรมของลูกค้า ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเข้าข่ายการฟอกเงิน
116	บริษัทหลักทรัพย์	มิได้ดำเนินการในฐานะผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข	จำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้ง	จัดสรรหุ้นในทางที่ไม่เป็นธรรมต่อนักลงทุนรายย่อย เอื้อประโยชน์ให้กับนัก

มาตรา	ผู้กระทำผิด	ฐานความผิดหรือความรับผิดชอบที่ละเมิด	มูลค่าความเสียหายที่ต้องชดเชยตามกฎหมาย	โอกาสในการแสวงหาค่าเสียหายทางเศรษฐกิจ
		และวิธีการที่ ก.ล.ด. กำหนด	จำทั้งปรับ	ลงทุนรายใหญ่หรือกลุ่มผลประโยชน์ เช่น ไม่เก็บหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรหุ้นให้แก่ผู้มีอุปการคุณของบริษัท หรือเปิดเผยตัวเลขประมาณการผลกำไรให้กับนักลงทุนเฉพาะกลุ่มก่อนระยะเวลาเปิดจองหุ้น
117, 125, 133, 137, 138 และ 139	บริษัทหลักทรัพย์	มิได้ดำเนินการในฐานะผู้ขอจัดตั้งกองทุนรวม ผู้จัดการกองทุนรวม หรือผู้จัดการกองทุนส่วนบุคคลตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่ ก.ล.ด. กำหนด	ปรับไม่เกิน 300,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 10,000 บาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง	ช่วยบริษัทผู้ออกกองทุนเบียดบังผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นรายลงทุน เช่น เปลี่ยนเงื่อนไขในสาระสำคัญในทางที่ทำให้ผู้ถือหุ้นรายได้รับความเสียหาย หรือฉวยโอกาสจากภาวะผลประโยชน์ทับซ้อนแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เช่น ซื้อหุ้นในพอร์ตลงทุนของตนเองตักหน้าลูกค้า (front-running)
127 และ 128	ผู้ดูแลผลประโยชน์ของกองทุนรวม	มิได้ดำเนินการในฐานะผู้ดูแลผลประโยชน์ของกองทุนรวมตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่ ก.ล.ด. กำหนด	ปรับไม่เกิน 500,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 10,000 บาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง	ช่วยบริษัทผู้ออกกองทุนเบียดบังผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นรายลงทุน เช่น ขอมให้บริษัทจัดการกองทุนเปลี่ยนเงื่อนไขในสาระสำคัญในทางที่ทำให้ผู้ถือหุ้นรายได้รับความเสียหาย
238, 239	บริษัทหลักทรัพย์ หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินกิจการของบริษัทหลักทรัพย์ หรือบริษัทออกหลักทรัพย์ หรือผู้มีส่วนได้เสียในหลักทรัพย์	(238) บอกกล่าวข้อความอันเป็นเท็จ หรือข้อความใดโดยเจตนาให้ผู้อื่นสำคัญผิดในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับฐานะการเงิน ผลการดำเนินงาน หรือราคาซื้อขายหลักทรัพย์, (239) แพร่ข่าวเกี่ยวกับข้อเท็จจริงใดๆ ที่ยังไม่ได้แจ้งกับ ตลาด. แล้ว อันอาจทำให้บุคคลอื่นเข้าใจว่าหลักทรัพย์ใดจะมีราคาสูงขึ้นหรือลดลง	จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับเป็นเงินไม่เกิน 2 เท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นๆ ได้รับหรือพึงจะได้รับเพราะการกระทำฝ่าฝืนดังกล่าว แต่ต้องไม่น้อยกว่า 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	ช่วยเหลือลูกค้าในการสร้างราคาหุ้น หรือทุจริตเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง เช่น แพร่ข่าวเท็จเพื่อดึงดูดให้นักลงทุนรายย่อยเข้ามาซื้อหลักทรัพย์ที่ตนลงทุนไปก่อนหน้า เพื่อขายทำกำไรจากราคาหุ้นที่ปรับตัวสูงขึ้น
241	บุคคลใดก็ตาม	ทำการซื้อหรือขายหรือเสนอซื้อหรือเสนอขาย หรือชักชวนให้บุคคลอื่นซื้อหรือขาย หรือเสนอซื้อหรือเสนอขาย ซึ่งหลักทรัพย์ ในประการที่น่าจะเป็นการเอารัดเอาเปรียบต่อบุคคลภายนอก โดยอาศัยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงราคาของหลักทรัพย์ที่ยังมิได้เปิดเผยต่อประชาชนและคนได้ล่วงรู้มาในตำแหน่งหรือฐานะเช่นนั้น	จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับเป็นเงิน ไม่เกิน 2 เท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นๆ ได้รับหรือพึงจะได้รับเพราะการกระทำฝ่าฝืนดังกล่าว แต่ต้องไม่น้อยกว่า 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	ใช้ข้อมูลภายในในการซื้อขายหลักทรัพย์
243 และ 244	บุคคลใดก็ตาม	ทำการซื้อหรือขายหลักทรัพย์โดยรู้เห็นหรือตกลงกับบุคคลอื่นอันเป็นการอำพราง เพื่อให้บุคคลทั่วไปหลงผิดไปว่าหลักทรัพย์นั้นได้มีการซื้อหรือขายกันมาก หรือราคาของหลักทรัพย์นั้นได้เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่มีการ	จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับเป็นเงิน ไม่เกิน 2 เท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นๆ ได้รับหรือพึงจะได้รับเพราะการกระทำฝ่าฝืนดังกล่าว แต่ต้องไม่น้อยกว่า 500,000 บาท	สร้างราคาหลักทรัพย์ (“ปั่นหุ้น”)

ขั้นตอนการดำเนินการของ ก.ล.ต. ต่อกรณีละเมิด พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ สามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบดังต่อไปนี้

1. การดำเนินการทางบริหาร

ผู้ได้รับอนุญาตหรือได้รับความเห็นชอบหรือขึ้นทะเบียน ตาม พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ พ.ร.บ. สัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ร.บ. ทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ร.บ. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ร.ก. นิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หากบุคคลดังกล่าวขาดคุณสมบัติหรือปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ สำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต., คณะกรรมการพิจารณาโทษทางปกครอง, คณะกรรมการ ก.ล.ต. หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี อาจสั่งให้บุคคลนั้นแก้ไขหรือมีคำสั่งลงโทษทางปกครอง เช่น ภาคทัณฑ์ สั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาต การให้ความเห็นชอบหรือการขึ้นทะเบียนได้ ถ้าผู้ถูกสั่งโทษไม่เห็นด้วย ก็มีวิธีในการยื่นอุทธรณ์ได้

2. การดำเนินคดีอาญา

ก.ล.ต. จะพิจารณาข้อมูลต่างๆ ที่น่าสงสัยไม่ว่าจะมาจากกระบวนการติดตามและตรวจสอบของ ก.ล.ต. ตลท. หรือองค์กรภายนอก (ทั้งในและต่างประเทศ) ข้อร้องเรียน ข่าว ข้อมูลต่างๆ ที่เปิดเผยต่อประชาชนทั่วไป ถ้าพบว่าไม่มีมูล ก็จะยุติการตรวจสอบไว้เพียงเท่านั้น แต่หากพบว่ามีมูลก็จะดำเนินการตรวจสอบและ/หรือหาหลักฐานเพิ่มเติม และพิจารณาว่าเข้าข่ายฝ่าฝืน พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ หรือไม่

ถ้าหากพบว่ามีได้ฝ่าฝืน ก็จะยุติการตรวจสอบไว้เพียงเท่านั้น แต่หากพบว่ามีฝ่าฝืน พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ ก.ล.ต. จะพิจารณาความผิดหรือบทบัญญัติที่ฝ่าฝืนว่าสามารถเปรียบเทียบปรับได้โดยไม่ส่งผลกระทบในวงกว้างได้หรือไม่ โดยมาตรา 317 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ มาตรา 42 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ แห่ง พ.ร.บ. กองทุนฯ มาตรา 43 แห่ง พ.ร.ก. นิติบุคคลเฉพาะกิจฯ และมาตรา 155 แห่ง พ.ร.บ. สัญญาซื้อขายล่วงหน้าฯ กำหนดให้ความผิดตามประเภทที่กำหนด สามารถเปรียบเทียบความผิดได้โดยคณะกรรมการเปรียบเทียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้ง ซึ่งมีกรรมการจำนวน 3 คน ประกอบด้วยผู้แทนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย โดยให้ถือว่าคดีเป็นอันเลิกกันหากได้ยอมรับการเปรียบเทียบและชำระค่าปรับครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด

หากคณะกรรมการเปรียบเทียบยินยอม ก็จะทำการเปรียบเทียบปรับและจะถือว่าคดีถึงที่สุด แต่ถ้าคณะกรรมการเปรียบเทียบไม่ยินยอม ผู้กระทำผิดไม่ยินยอมเข้ารับการเปรียบเทียบปรับ หรือเปรียบเทียบปรับไม่ได้เนื่องจากการกระทำผิดได้ส่งผลกระทบในวงกว้าง คณะกรรมการ ก.ล.ต. ก็จะดำเนินการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน

ในขั้นตอนนี้จะต้องพิจารณาว่าความผิดที่ได้กระทำลงไปนั้น เป็นความผิดประเภทใด ถ้าเป็นความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตของผู้บริหาร, การปั่นหุ้น, การใช้ข้อมูลภายใน หรือการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์โดยไม่ได้

รับอนุญาต ก.ล.ต. จะต้องกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม แต่ถ้าเป็นความผิดอื่นๆ ก็จะกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนกองบังคับการปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

หลังจากทำการสอบสวนแล้ว หากพนักงานสอบสวนเห็นว่ามีการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมาย ก็จะส่งเรื่องให้กับพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา ถ้าพนักงานอัยการพิจารณาไม่ขึ้นฟ้อง จะถือว่าคดีถึงที่สุด แต่ถ้าพนักงานอัยการมีคำสั่งยื่นฟ้องต่อศาลอาญา คดีก็จะถูกส่งให้ศาลชั้นต้นเป็นผู้พิจารณา หากศาลชั้นต้นตัดสินว่าผิดจริง แล้วจำเลยไม่ยื่นอุทธรณ์ ก็จะถือว่าคดีถึงที่สุด แต่หากจำเลยยื่นอุทธรณ์ คดีก็จะถูกส่งไปพิจารณาที่ศาลอุทธรณ์ ในทำนองเดียวกันถ้าศาลอุทธรณ์ยื่นกราณคำตัดสินของศาลชั้นต้น แล้วจำเลยไม่ยื่นฎีกา ก็จะถือว่าคดีถึงที่สุด แต่หากจำเลยขอยื่นฎีกา คดีก็จะถูกส่งไปพิจารณาที่ศาลฎีกา คำตัดสินของศาลฎีกาถือเป็นที่สุด

ขั้นตอนที่กล่าวไปข้างต้นชี้ให้เห็นว่า ถึงแม้ว่าการกระทำผิดตามกฎหมายหลักทรัพย์ถือเป็นความผิดทางอาญาที่มีบทลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างชัดเจน โดย ก.ล.ต. เป็นผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย ก.ล.ต. ก็มิได้เป็นผู้เสียหายที่จะนำเรื่องไปฟ้องร้องต่อศาลได้ อีกทั้งยังมิได้มีอำนาจในการสั่งปรับผู้กระทำความผิดเองด้วย สิ่งที่ ก.ล.ต. ทำคือ ติดตามสถานการณ์ รวบรวมข้อเท็จจริง และตรวจสอบกรณีที่ต้องสงสัย หากพิจารณาแล้วพบว่าการกระทำดังกล่าวเข้าข่ายฝ่าฝืนกฎหมายก็จะต้องเสนอเรื่องต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป ส่วนในกรณีที่ ก.ล.ต. เลือที่จะดำเนินการโดยการปรับ ก็จะต้องเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเปรียบเทียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้ง การที่ไม่มีตัวแทนจาก ก.ล.ต. ในคณะกรรมการดังกล่าวทำให้คณะกรรมการเปรียบเทียบค่อนข้างมีความเป็นอิสระและสามารถถ่วงดุลอำนาจกับ ก.ล.ต. ซึ่งเป็นผู้ตรวจสอบและตั้งข้อกล่าวหาได้

ตัวอย่างความผิดที่ต้องกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน เช่น การฉ้อโกงบริษัทของผู้บริหาร ส่วนความผิดที่เปรียบเทียบปรับได้นั้นจะต้องเป็นความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี เช่น การใช้ข้อมูลภายใน และการปั่นหุ้น แต่ในบางกรณี แม้จะเป็นความผิดที่เปรียบเทียบได้ ก.ล.ต. ก็ยังมีการดำเนินการกล่าวโทษ ซึ่งส่วนใหญ่จะเนื่องมาจากการกระทำความผิดที่มีผลกระทบในวงกว้างหรือผู้ต้องสงสัยไม่ยินยอมเข้ารับการเปรียบเทียบปรับ

สำหรับเกณฑ์ในการคิดค่าปรับของคณะกรรมการเปรียบเทียบ บทความ “การปรับตามกฎหมายหลักทรัพย์” คอลัมน์ หน้าต่าง ก.ล.ต. ของ ก.ล.ต. เดือนกันยายน ปี 2546¹ ให้คำอธิบายว่า

¹ รพี สุจริตกุล, “การปรับตามกฎหมายหลักทรัพย์”, หน้าต่าง ก.ล.ต. สืบมาจาก http://www.sec.or.th/investor_edu/info_media/article/.../09-09-46sec_fine.doc

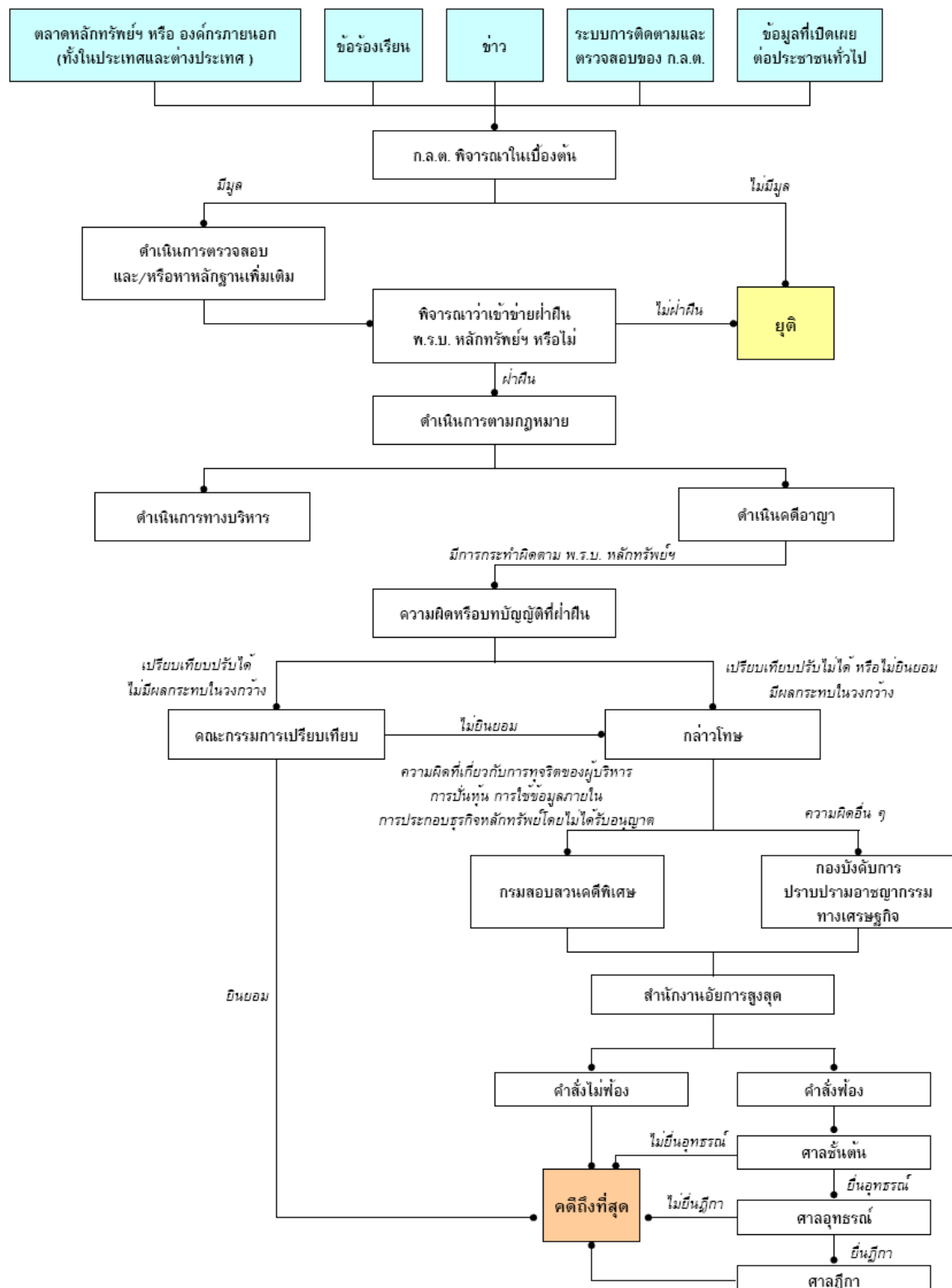
“ในกฎหมายได้กำหนดค่าปรับสูงสุดสำหรับความผิดในแต่ละมาตรา และบางมาตราก็ได้กำหนดค่าปรับรายวันตั้งแต่วันที่ทำผิดจนถึงวันที่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง คณะกรรมการเปรียบเทียบจะกำหนดเกณฑ์ในการคิดอัตราค่าปรับให้เหมาะสมกับแต่ละกรณีเพิ่มเติม เกณฑ์ดังกล่าวจะคำนึงถึงสถานความผิดว่ามีความรุนแรงในระดับใด เช่น การไม่เปิดเผยข้อมูลที่เป็นต่อผู้ลงทุนเป็นความผิดสถานรุนแรง การขยายพื้นที่ทำการของบริษัทหลักทรัพย์โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นความผิดสถานไม่รุนแรง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้คำนึงถึงพฤติกรรมการทำความผิดเป็นรายกรณีด้วย เช่น หากเป็นความผิดที่จงใจฝ่าฝืน หรือเป็นการทำความผิดบ่อย ๆ ก็จะกำหนดอัตราค่าปรับสูงขึ้น

ในบางมาตรากฎหมายได้กำหนดค่าปรับสูงสุดเป็นสัดส่วนกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากการทำความผิด เช่น ในมาตราที่ลงโทษผู้ปั่นหุ้นหรือใช้ข้อมูลภายในในการซื้อขายหุ้น กฎหมายได้กำหนดว่าค่าปรับต้องไม่ต่ำกว่า 500,000 บาท และสูงสุดต้องไม่เกิน 2 เท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับหรือพึงจะได้รับ กรณีนี้ คณะกรรมการเปรียบเทียบก็ได้กำหนดเกณฑ์การคิดค่าปรับในรายละเอียดว่า อัตราค่าปรับต้องมากกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับหรือพึงจะได้รับอันเนื่องจากการทำความผิดด้วย ผลประโยชน์ที่ว่านี้ไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนของหุ้นที่ผู้ทำความผิดมีอยู่ แต่จะคำนึงถึงราคาที่เปลี่ยนแปลงในช่วงที่มีการทำความผิดเท่านั้น

แม้ว่าคดีที่มีการปรับแล้วจะถือว่ายุติก็ตาม แต่ ก.ล.ด. ก็มีมาตรการทางบริหารเพิ่มเติม โดยห้ามมิให้บุคคลที่เคยถูกปรับในเรื่องที่ค่อนข้างร้ายแรง เช่น การปั่นหุ้น การใช้ข้อมูลภายใน เข้ามาเป็นผู้บริหารหรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัทหลักทรัพย์ หรือเป็นผู้บริหารของบริษัทที่ขายหลักทรัพย์ต่อประชาชน โดยมีระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี แล้วแต่ความร้ายแรงของความผิด เพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลเหล่านี้มีโอกาสทำความเสียหายให้แก่ตลาดทุนอีกและจะได้หลบจำ แต่ก็ยังให้โอกาสในการกลับตัว จึงได้กำหนดเวลาห้ามไว้ไม่เกิน 5 ปี”

ขั้นตอนการตรวจสอบและการพิจารณาคำเนิคดีอาญาของ ก.ล.ด. สรุปเป็นแผนภาพได้ดังรูปที่ 8.1

รูปที่ 8.1 ขั้นตอนการตรวจสอบและการพิจารณาดำเนินคดีอาญาของ ก.ด.ต.



ที่มา: เว็บไซต์ ก.ด.ต.

8.3 ประเมินค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์

การประเมินค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ สามารถทำได้โดยแยกตามระดับความรุนแรงของการทุจริต ซึ่งสะท้อนในรูปแบบการดำเนินการของ ก.ล.ต. สองกรณี ได้แก่ 1) กรณีที่มีการเปรียบเทียบปรับ และ 2) กรณีที่มีการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน

8.3.1 ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากกรณีที่มีการเปรียบเทียบปรับ

ในช่วงเวลา 10 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2542-2552 คณะกรรมการเปรียบเทียบมีการปรับผู้กระทำผิดในฐานความผิดที่มีโอกาสสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจรวม 216 ราย ค่าปรับรวม 345.9 ล้านบาท คิดเป็นค่าปรับเฉลี่ย 8.74 ล้านบาทต่อราย ดังรายละเอียดในตารางที่ 8.2

ตารางที่ 8.2 ค่าปรับในฐานความผิดที่มีโอกาสสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจ, 2542-2552

มาตรา	ฐานความผิด	ราย	ค่าปรับ (บาท)	ค่าปรับเฉลี่ยต่อราย
59	ไม่จัดทำและเปิดเผยรายงานการถือหลักทรัพย์	41	7,202,470	175,670
241	ใช้ข้อมูลภายในซื้อขายหลักทรัพย์	13	63,614,504	4,893,423
243 & 244	สร้างราคาหุ้น ("ปั่นหุ้น")	120	232,091,873	1,934,099
246	ไม่รายงานการถือครองทุกร้อยละ 5	34	36,981,200	1,087,682
247	ไม่ทำคำเสนอซื้อเพื่อครอบงำกิจการ	18	10,254,738	569,708
283	กระทำผิดในฐานบริษัทหลักทรัพย์/จัดการกองทุน	3	501,950	167,317
300	ร่วมรับผิดในฐานกรรมการหรือผู้บริหารบริษัท	28	2,493,878	89,067
รวม		216	345,938,142	8,741,296

ที่มา: รวบรวมและสังเคราะห์ข้อมูลจากเว็บไซต์ ก.ล.ต.

จากข้อมูลข้างต้น ฐานความผิดที่มีค่าปรับสูงที่สุดคือ 2 กรณีที่มีโอกาสสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ค่อนข้างมาก นั่นคือ การสร้างราคาหุ้น ("ปั่นหุ้น") และการใช้ข้อมูลภายในซื้อขายหลักทรัพย์ (ซึ่งมักจะเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ของการสร้างราคาหุ้น เนื่องจากผู้กระทำผิดมักเป็นบุคคลวงในของบริษัทจดทะเบียน) โดยในช่วงเวลา 10 ปี มีการปรับในฐานความผิด 2 กรณีดังกล่าวรวม 133 ราย คิดค่าปรับรวม 295.6 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ค่าปรับดังกล่าวซึ่งคิดเป็นค่าปรับเฉลี่ย 2.2 ล้านบาทต่อรายนั้นนับว่าน้อยนิดมากเมื่อเทียบกับค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่น่าจะเกิดขึ้นจากกรณีดังกล่าวในช่วงเวลาเดียวกัน

ข้อเท็จจริงดังกล่าวอาจเกิดจากสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งในบรรดาสาเหตุที่เป็นไปได้สามประการ ได้แก่ 1) คณะกรรมการเปรียบเทียบสั่งปรับเฉพาะแต่ผู้กระทำผิดรายย่อย ส่วน ก.ล.ต. กล่าวโทษผู้กระทำผิดรายใหญ่ที่ก่อความเสียหายในวงกว้างตามแนวปฏิบัติที่ควรเป็น หรือ 2) ในช่วงเวลาดังกล่าวมีกรณีทุจริตเกิดขึ้นน้อย ค่าปรับและกรณีกล่าวโทษจึงน้อยตามไปด้วย หรือ 3) การปรับและกล่าวโทษผู้กระทำผิดมีจำนวนน้อยกว่าที่ควรเป็น

ความเป็นไปได้ในข้อ 1) นั้นไม่เป็นความจริงเมื่อพิจารณาการเปรียบเทียบปรับและการกล่าวโทษในแต่ละฐานความผิด ดังแสดงในตารางที่ 8.3

ตารางที่ 8.3 สรุปผลการดำเนินการทางบริหารและอาญาของ ก.ล.ต., 2543-2552

	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	รวม
การดำเนินการทางบริหาร (จำนวนราย)			30	30		79	77	70	28	27	341
การดำเนินคดีอาญา											
การปรับโดยคณะกรรมการเปรียบเทียบ (จำนวนเรื่อง)											
- การออกและเสนอขายหลักทรัพย์	72	27	5	10	13	13	18	41	22	9	230
- การประกอบธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจกองทุน	96	54	51	33	33	29	42	49	41	21	449
- การกระทำความผิดไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขาย	7	3	6	2		2	6	5		18 (ราย)	77
- การครอบงำกิจการ	5	11	1	2	1	4	5	13	4	2	48
รวมการปรับโดยคณะกรรมการเปรียบเทียบ	180	95	63	47	47	48	71	108	67	50	804
การกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน (จำนวนเรื่อง)											
- การออกและเสนอขายหลักทรัพย์		3	6	1		1		2		2	15
- การประกอบธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจกองทุน	1	5		1	1	2		4	4	4	22
- การกระทำความผิดไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขาย	4	1	1	3	1				2	2	14
- การครอบงำกิจการ				2				1			3
- การทุจริตของผู้บริหาร	1	3		1	2	1	2		1	3	14
- กรณีอื่น		9		2		4	2		2	1	20
รวมการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน (จำนวนเรื่อง)	6	21	7	10	4	8	4	7	9	12	88
มูลค่าการซื้อขายเฉลี่ยต่อวัน (ล้านบาท)	3,740	6,440	8,357	18,908	20,508	16,135	16,281	17,097	15,870	17,854	140,740
เงินค่าปรับ (ล้านบาท)	30.38	21.70	10.14	10.38	5.28	15.28	48.42	127.39	8.13	74.98	352.08
ค่าปรับ / ปริมาณการซื้อขายเฉลี่ยต่อวัน	0.81%	0.34%	0.12%	0.05%	0.03%	0.09%	0.30%	0.75%	0.05%	0.42%	0.25%
ค่าปรับโดยคณะกรรมการเปรียบเทียบ (ล้านบาท)											
- การออกและเสนอขายหลักทรัพย์	7.40	2.96	0.73	1.09	0.86	3.08	0.95	2.86	1.17	3.09	24.18
- การประกอบธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจกองทุน	10.47	6.17	5.08	4.30	4.34	6.08	6.79	8.56	5.63	6.19	63.59
- การกระทำความผิดไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขาย	11.59	2.00	3.70	4.53		4.00	26.79	97.63	-	65.03	215.27
- การครอบงำกิจการ	0.93	10.57	0.62	0.46	0.08	2.13	13.89	18.34	1.34	0.68	49.04
รวมค่าปรับโดยคณะกรรมการเปรียบเทียบ	30.38	21.70	10.14	10.38	5.28	15.28	48.42	127.39	8.13	74.98	352.08
ค่าปรับต่อราย (พันบาท)											
- การออกและเสนอขายหลักทรัพย์	103	110	146	109	66	237	53	70	53	343	105
- การประกอบธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจกองทุน	109	114	100	130	131	210	162	175	137	295	142
- การกระทำความผิดไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขาย	1,655	667	617	2,266		2,000	1,410	4,882		3,613	2,796
- การครอบงำกิจการ	186	961	623	231	82	531	2,778	1,411	335	338	1,022
ค่าปรับเฉลี่ยต่อราย (พันบาท)	169	228	161	221	112	318	576	1,036	121	1,500	438

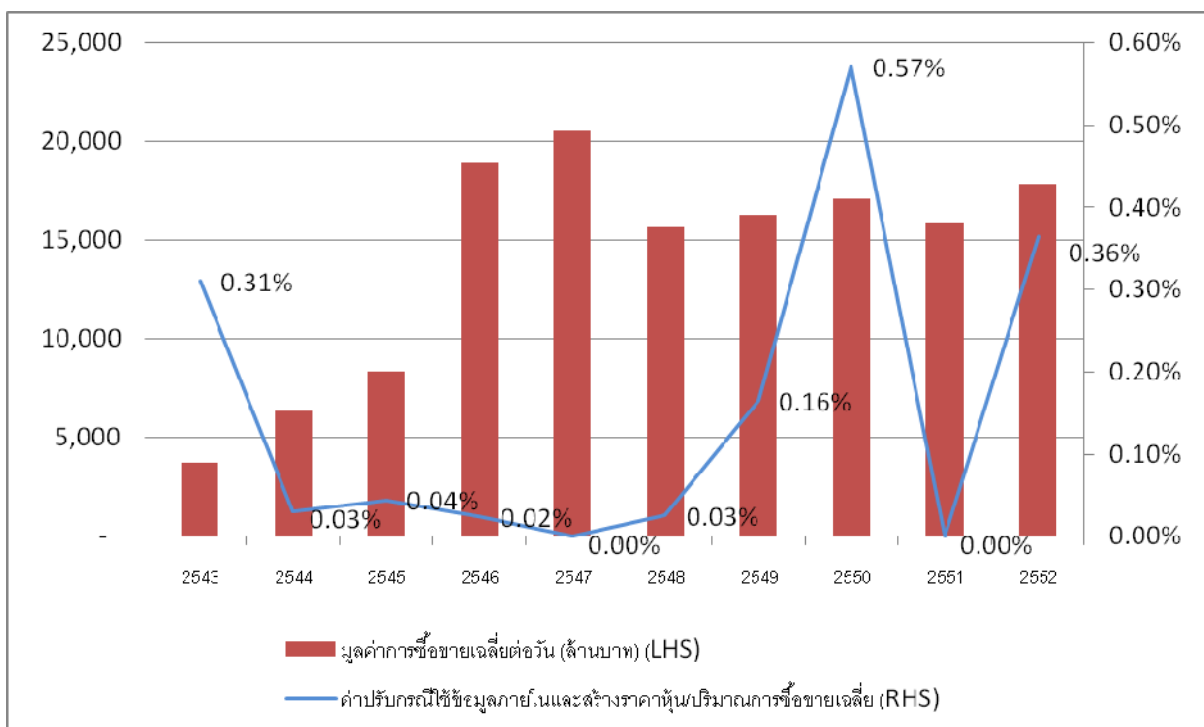
ที่มา: รายงานประจำปี ก.ล.ต.

ข้อมูลข้างต้นชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ระหว่างปี 2543-2552 ก.ล.ต. กล่าวโทษผู้กระทำความผิดในกรณี “การกระทำความผิดไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์” (บอกกล่าวข้อความเท็จ ซื้อขายโดยใช้ข้อมูลภายใน และ

สร้างราคาหุ้น) เพียง 14 เรื่องเท่านั้น ประเด็นที่ผุดงักเป็นอย่งยิ่งคือ ระหว่างปี 2546-2548 ซึ่งเป็นปีที่ตลาดหลักทรัพย์มีมูลค่าการซื้อขายเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ เป็นภาวะ “ตลาดขาขึ้น” ซึ่งเป็นภาวะที่จวโอกาสสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการใช้ข้อมูลภายในและปั่นหุ้นได้ง่าย กลับมีการปรับและกล่าวโทษในกรณีนี้้น้อยกว่าปีก่อนๆ อย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะปี 2546 ซึ่งเป็นปีที่ดัชนีตลาดหลักทรัพย์ปรับตัวขึ้นกว่าร้อยละ 100 จากปีก่อนหน้า มูลค่าการซื้อขายเฉลี่ยต่อวันสูงถึง 18,908 ล้านบาท (เพิ่มกว่า 2.2 เท่าจากปี 2548) มี การปรับกรณีสร้างราคาหุ้นและใช้ข้อมูลภายในเพียง 2 ราย รวมค่าปรับ 10.4 ล้านบาท และกล่าวโทษเพียง 3 เรื่องเท่านั้น

ถ้านำค่าปรับในกรณีใช้ข้อมูลภายในและสร้างราคาหุ้น มาพล็อตเทียบกับมูลค่าการซื้อขายเฉลี่ยต่อวัน ระหว่างปี 2543-2552 จะได้กราฟตามรูปที่ 8.2

รูปที่ 8.2 ค่าปรับกรณีใช้ข้อมูลภายในและสร้างราคาหุ้น vs. มูลค่าการซื้อขายเฉลี่ยต่อวัน, 2543-2552



ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย

กราฟข้างต้นบ่งชี้ว่าการบังคับใช้กฎหมายหลักทรัพย์น่าจะมีผลน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ก่อนข้างมากระหว่างปี 2544-2548 สมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งบ่งชี้ว่า ก.ล.ต. และคณะกรรมการเปรียบเทียบอาจถูกแทรกแซงหรือตกอยู่ใต้อิทธิพลของภาคการเมือง ซึ่งถ้าเป็นจริงก็จะสอดคล้องกับข่าวที่ปรากฏอย่างสม่ำเสมอในช่วงเวลาดังกล่าว ว่า นักการเมืองบางรายที่เป็นนักธุรกิจรายใหญ่อยู่ในรัฐบาลมากที่สุด ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย อาศัยตลาดหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการสร้างความมั่งคั่งและ “หาทุน” ในฤดูเลือกตั้ง อาทิเช่น ไขบุญชีตัวแทน (“นอมินี”) ซื้อหรือขายหุ้น ก่อนที่จะปล่อยข่าวเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์หรือบริษัทจดทะเบียนที่ทำธุรกิจกับภาครัฐ เพื่อจวโอกาสทำกำไรอย่างไร้ความเสี่ยง

พฤติกรรมการบังคับใช้กฎหมายของ ก.ล.ต. เครื่องคิดและเข้มข้นขึ้นอย่างชัดเจนหลังจากที่มีการเปลี่ยนรัฐบาลภายหลังเกิดรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน 2549 ค่าปรับที่คณะกรรมการเปรียบเทียบสั่งปรับทุกฐานความผิดตลอดทั้งปี 2549 อยู่ที่ 48.4 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2548 กว่า 3 เท่า โดยในจำนวนนี้เป็นค่าปรับกรณีสร้างราคาหุ้นและใช้ข้อมูลภายในถึง 26.8 ล้านบาท (ร้อยละ 55) เพิ่มขึ้นจากค่าปรับกรณีเดียวกันในปี 2548 ถึง 6.7 เท่า

ประเด็นที่น่าสังเกตเป็นอย่างยิ่งคือ ค่าปรับที่คณะกรรมการเปรียบเทียบสั่งปรับตั้งแต่ปี 2543-2552 รวม 352 ล้านบาทตลอดระยะเวลา 10 ปีนั้น ยังน้อยกว่าค่าปรับที่คณะกรรมการเปรียบเทียบปรับในปีก่อนหน้านี้ คือ ปี 2541 ซึ่งมีการปรับผู้กระทำผิดรวมทุกกรณีสูงถึง 357.8 ล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้รวมการเปรียบเทียบปรับที่สูงที่สุดในประวัติศาสตร์ตลาดทุนไทยจวบจนปัจจุบัน ถึง 3 กรณีด้วยกัน ได้แก่

1. กรณีกรรมการหรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัท ไทยเทเลโฟนแอนด์คอมมิวนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (TT&T) จำนวน 2 ราย ชื้อขายหลักทรัพย์โดยใช้ข้อมูลภายใน ถูกปรับ 211 ล้านบาท
2. กรณีกรรมการหรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ร่วมเสริมกิจ จำกัด (มหาชน) (UAF) รวม 5 ราย ชื้อขายหลักทรัพย์โดยใช้ข้อมูลภายใน ถูกปรับ 70.8 ล้านบาท
3. กรณีกรรมการของบริษัทเงินทุน เอกชนกิจ จำกัด (มหาชน) (บง.เอกชนกิจ) (FIN1) หรือบริษัท เอกโซลดิ้ง จำกัด (มหาชน) (ONE) รวม 3 ราย ชื้อขายหลักทรัพย์โดยใช้ข้อมูลภายใน ถูกปรับ 36.4 ล้านบาท

เป็นที่น่าสังเกตว่ากรณีที่ค่าปรับสูงเป็นประวัติการณ์ทั้ง 3 กรณี ล้วนเป็นกรณีทุจริตโดยใช้ข้อมูลภายใน ซึ่งมีได้มีกรณีใดหลังจากปีนั้นอีกที่มีค่าปรับหรือบทลงโทษในชั้นศาลสูงขนาดนี้ ข้อเท็จจริงดังกล่าวก่อให้เกิดคำถามว่ามาตรฐานในการบังคับใช้กฎหมายและเกณฑ์ในการเปรียบเทียบปรับของคณะกรรมการเปรียบเทียบได้ย่อหย่อนลงหรือไม่เพียงใด เนื่องจากไม่น่าจะเป็นไปได้ที่จะไม่มีกรณีทุจริตที่คล้ายคลึงกันเกิดขึ้นอีก และตลาดหลักทรัพย์ก็มีข่าวการทุจริตปรากฏในสื่ออยู่เนืองๆ โดยเฉพาะระหว่างปี 2546-2549

ดูรายละเอียดผลการบังคับใช้กฎหมายของ ก.ล.ต. และคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับในปี 2541 ได้ในภาคผนวก 8-ก. ของรายงานฉบับนี้

นอกจากนี้ หากพิจารณาจากกรณีที่คณะกรรมการเปรียบเทียบสั่งปรับเกิน 1 ล้านบาท (ซึ่งสะท้อนว่าเป็นกรณีที่กระทำผิดค่อนข้างร้ายแรงหรือกระทำผิดอย่างต่อเนื่อง) ระหว่างปี 2544-2552 พบว่าจำนวนรายที่ถูกปรับและค่าปรับต่อรายเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญตั้งแต่ปี 2549 โดยค่าปรับต่อรายเพิ่มจาก 1.1 ล้านบาทในปี 2548 เป็น 4.1 ล้านบาท 7.2 ล้านบาท และ 7.9 ล้านบาทในปี 2549, 2550 และ 2552 ตามลำดับ (ยกเว้นปี 2551 ซึ่งมีการเก็บค่าปรับน้อยเป็นประวัติการณ์ คือ 8.13 ล้านบาททั้งปีจากทุกฐานความผิด) สรุปในตารางที่ 8.4 และ 8.5 ได้ดังต่อไปนี้ (ดูรายละเอียดของแต่ละกรณีได้ในภาคผนวก 8-ข.)

ตารางที่ 8.4 กรณีละเมิด พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ ที่คณะกรรมการเปรียบเทียบสั่งปรับเกิน 1 ล้านบาท, 2544-2552

ปี	ราย	ค่าปรับ (บาท)	% ของค่าปรับทั้งหมด	ค่าปรับต่อราย
2544	3	8,608,600	39.7%	2,869,533
2545	1	1,204,486	11.9%	1,204,486
2546	1	4,031,783	38.9%	4,031,783
2547	-			
2548	1	1,094,500	7.2%	1,094,500
2549	7	29,131,291	60.2%	4,161,613
2550	15	108,467,314	85.1%	7,231,154
2551	-			
2552	8	63,248,004	84.4%	7,906,000
รวม	36	215,785,978	61.3%	28,499,070

ที่มา : รวบรวมโดยผู้วิจัย

ตารางที่ 8.5 ผู้กระทำผิด ฐานความผิด และค่าปรับ กรณีที่คณะกรรมการเปรียบเทียบสั่งปรับเกิน 1 ล้านบาท
เรียงตามมูลค่าของค่าปรับ, 2544-2552

ลำดับที่	คำสั่งเปรียบเทียบที่	ชื่อผู้รับการเปรียบเทียบปรับ	ฐานความผิด	หลักทรัพย์ที่ กระทำผิด	ค่าปรับ (บาท)
1	35/2550	นายไพฑูรย์ คำรงค์ธรรม	ใช้ข้อมูลภายใน	MATI	31,776,785
2	7/2552	นายชรรย อัครจินดานนท์	สร้างราคาหุ้น	TWZ	29,461,551
3	22/2550	นางจำลอง พันธุ์พาณิชย์	สร้างราคาหุ้น	YNP	23,208,135
4	34/2550	นายวิวัฒน์ เลหาพูนรังษี	สร้างราคาหุ้น	AREEYA	18,181,523
5	8/2552	นายเอก พุทธาโกฐรัตน์	สร้างราคาหุ้น	TWZ	14,430,243
6	19/2549	นายอำนาจ กาญจโนภาส	ใช้ข้อมูลภายใน	PLE	13,456,000
7	23/2550	นายชาญ เลิศประเสริฐภากร	สร้างราคาหุ้น	YNP	9,130,336
8	49/2552	นายรัชชานนท์ พิริยะพงศ์พันธ์	ใช้ข้อมูลภายใน	GRAND	6,686,550
9	67/2544	คุณหญิงพจมาน ชินวัตร	ไม่ทำรายงานร้อยละ 5	SHIN	6,318,000
10	57/2550	นายบุญชัย ไชยธีรรัตน์	ไม่ทำรายงานร้อยละ 5	CWT	5,236,500
11	18/2549	นางวิไล แซ่โง้ว	ใช้ข้อมูลภายใน	TFD, TFD-W1	4,873,991
12	19/2552	นายฉาย บุนนาค	สร้างราคาหุ้น	DTCI	4,839,864
13	22/2550	นางจำลอง พันธุ์พาณิชย์	ไม่ทำรายงานร้อยละ 5	YNP	4,523,700
14	15/2550	นางพรทิพย์ พัฒนาพลกรสกุล	สร้างราคาหุ้น	AREEYA	4,425,492
15	17/2550	นางสาววราภรณ์ งามเศรษฐมาศ	สร้างราคาหุ้น	AREEYA	4,413,427
16	26/2546	นางสาว ว่องสุภัคพันธ์	สร้างราคาหุ้น	CVD	4,031,783
17	12/2549	นายพานทองแท้ ชินวัตร	ไม่ทำรายงานร้อยละ 5	SHIN	3,324,500
18	9/2552	นางอรุณญา สีลาทอง	สร้างราคาหุ้น	TWZ	3,245,757
19	12/2549	นายพานทองแท้ ชินวัตร	ไม่ทำคำเสนอซื้อร้อยละ 25	SHIN	2,657,500
20	68/2549	นายแพทย์ปราเสริฐ ปราสาททองโอสถ	ไม่ทำรายงานร้อยละ 5	BGH	1,993,200
21	67/2549	นางสาวกนกรัตน์ จิตติกุลดิกล	ไม่ทำรายงานร้อยละ 5	POWER	1,548,500
22	13/2550	นายอุดมศักดิ์ ชาติริยวนิชย์	ใช้ข้อมูลภายใน	OISHI	1,494,616
23	64/2544	บริษัทศิรินทร์ จำกัด (มหาชน)	ไม่ทำรายงานร้อยละ 5	JULDIS	1,290,600
24	5/2549	นายศุภสิทธิ์ โปริยานนท์	ใช้ข้อมูลภายใน	TGP	1,277,600
25	32/2545	นายไครรัตน์ ดำเนินชาญวนิชย์	สร้างราคาหุ้น	AA	1,204,486

ลำดับที่	คำสั่งเปรียบเทียบที่	ชื่อผู้รับการเปรียบเทียบปรับ	ฐานความผิด	หลักทรัพย์ที่	ค่าปรับ (บาท)
26	24/2552	นายธานี จันทรราย	ไม่รายงานการซื้อขาย	STPI	1,999,807
27	50/2550	นายโกมล จรุงเรืองกิจ	ไม่ทำรายงานร้อยละ 5	EWC	1,826,400
28	37/2552	นายชนะชัย โรมพันธ์	สร้างราคาหุ้น	EWC	1,584,232
29	50/2550	นายโกมล จรุงเรืองกิจ	ไม่ทำรายงานร้อยละ 5	APURE	1,191,200
30	62/2548	บริษัท เทิร์น อะราวด์ จำกัด	ไม่ทำรายงานร้อยละ 5	SGF	1,094,500
31	43/2550	นายชาติริ มหัทธนาคุณ	ไม่ทำรายงานร้อยละ 5	SH	1,020,000
32	43/2550	นายชาติริ มหัทธนาคุณ	ไม่ทำคำนวณซื้อร้อยละ 25	SH	1,019,600
33	44/2550	นางสาวสุธิดา มหัทธนาคุณ	ไม่ทำรายงานร้อยละ 5	SH	1,020,000
34	44/2550	นางสาวสุธิดา มหัทธนาคุณ	ไม่ทำคำนวณซื้อร้อยละ 25	SH	1,019,600
35	38/2552	นางสาวแสงเดือน แวพลอยงาม	สร้างราคาหุ้น	EWC	1,000,000
36	45/2544	นายบุญเลิศ นิธิอุทัย	ใช้ข้อมูลภายใน	IFCTF	1,000,000
					215,785,978

ที่มา : รวบรวมโดยผู้วิจัย

ถึงแม้ว่าแนวโน้มการเปรียบเทียบปรับจะมีความชัดเจนและเที่ยงตรงมากกว่าเดิมตั้งแต่รัฐบาลชุด พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นต้นมา กรณีที่คณะกรรมการเปรียบเทียบสั่งปรับนั้นก็ยังนับว่าเป็นส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่นักปั่นหุ้น “รายใหญ่” ได้รับเป็นหลักหลายสิบหรือร้อยล้านบาทต่อครั้งต่อราย (การที่นักลงทุนรายใหญ่จะมีพอร์ตลงทุนเป็นหลักพันล้านบาทไม่ใช่เรื่องผิดปกติแต่อย่างใด) หุ้นเก็งกำไรหลายตัวมีราคาพุ่งสูงถึง 400-500% หรือแม้แต่หลัก 1,000% หลายตัวปรับชนเพดานสูงสุดต่อวัน (30%) ติดต่อกันหลายวัน หุ้นหลายบริษัทเป็นที่น่าสงสัยว่าอาจตกเป็นเป้าของนักลงทุนรายใหญ่ที่ปั่นหุ้นอย่างเป็นขบวนการ ตั้งแต่เข้าไปซื้อหุ้นในสัดส่วนสูงเพื่อครอบงำการบริหาร สร้าง “เรื่องราว” เพื่อรองรับการพุ่งขึ้นของราคาหุ้น หลังจากนั้นหรือไม่ อาทิ บริษัท เอ็นอีพี อสังหาริมทรัพย์ และอุตสาหกรรม จำกัด (มหาชน) (NEP), บริษัท อินเตอร์เนชั่นเนลเอนจิเนียริ่ง จำกัด (มหาชน) (IEC), บริษัท อีเอ็มซี จำกัด (มหาชน) (EMC), บริษัท เพาเวอร์ไลน์ เอ็นจิเนียริ่ง จำกัด (มหาชน) (PLE), บริษัท บลิส-เทล จำกัด (มหาชน) (BLISS), บริษัท ไไลฟ์ อินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (LIVE), บริษัท หลักทรัพย์แอ๊ดคินซัน จำกัด (มหาชน) (ASL ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น บล. กันทรี้ กรุ๊ป), และบริษัท เอเวอร์แลนด์ จำกัด (มหาชน) (EVER)

กล่าวโดยสรุป ค่าเช่าทางเศรษฐกิจขึ้นต่ำจากกรณีที่คณะกรรมการเปรียบเทียบมีคำสั่งปรับจากการละเมิดกฎหมายหลักทรัพย์ทุกกรณีระหว่างปี 2541-2552 อยู่ที่ **433-710 ล้านบาท** (710 ล้านบาท คือจำนวนค่าปรับทั้งหมด ส่วน 433 ล้านบาท คือตัวเลขถ้าหากว่าค่าปรับกรณีสร้างราคาหุ้นและใช้ข้อมูลภายในคือ 553 ล้านบาท ทั้งจำนวนเป็นการปรับ 2 เท่าของผลประโยชน์จริงที่ได้รับ) แต่ค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจริงย่อมมีจำนวนสูงกว่านี้มากด้วยเหตุผลที่กล่าวไปแล้วข้างต้น

8.3.2 ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากกรณีที่มีการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน

ปัญหาหลักที่ผ่านมาสำหรับกรณีทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ที่มีการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนคือ ความยุ่งยากและล่าช้าในการดำเนินการของพนักงานสอบสวนและขั้นตอนในชั้นศาล ประกอบกับการที่ ก.ล.ด.

ไม่มีอำนาจทางแพ่ง เนื่องจากการกระทำผิดที่มีโอกาสสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจมูลค่าสูงนั้นเป็นความผิดทางอาญา ผู้ฟ้องมีภาระต้องพิสูจน์ความผิดในระดับ “สิ้นสงสัย” ซึ่งแทบเป็นไปไม่ได้สำหรับการกระทำผิดขนาดใหญ่ในตลาดทุนซึ่งมักจะมีผู้เกี่ยวข้องหรือให้การสนับสนุนจำนวนมาก มีความสลับซับซ้อนและใช้บัญชีνομินีมากมาย ยากแก่การพิสูจน์ความเป็นเจ้าของและเชื่อมโยงตัวผู้กระทำผิดกับธุรกรรมทุกครั้งได้อย่างครบถ้วน

ตั้งแต่ก่อตั้ง ก.ล.ต. ในปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ปัญหาเชิงโครงสร้างที่กล่าวไปข้างต้นนั้นเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้กรณีทุจริตหลายคดีที่สร้างความเสียหายให้กับบริษัทจดทะเบียนและนักลงทุนในวงกว้างไม่เคยไปถึงชั้นศาล ศาลสั่งยกฟ้อง หรือผู้ต้องหาคนสำคัญสามารถหลบหนีจนหมดอายุความ คดีทุจริตสำคัญที่เข้าข่ายนี้แสดงในตารางที่ 8.6

ตารางที่ 8.6 กรณีทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ขนาดใหญ่ที่พนักงานสอบสวนหรืออัยการสั่งไม่ฟ้อง ศาลสั่งยกฟ้อง หรือหมดอายุความ

ปี	ผู้ต้องสงสัยว่ากระทำผิด	ฐานความผิด	ผลสุดท้าย
2536	1) นายสอง วัชรศรี โรจน์กับพวก	กรณีร่วมกันซื้อขายหุ้น ธนาคารพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) (BBC) ในลักษณะอำพราง เพื่อให้บุคคลทั่วไปหลงผิด และร่วมกันซื้อขายหุ้นดังกล่าวในลักษณะต่อเนื่อง	ปี 2540 คดีถึงที่สุด โดยศาลฎีกาพิพากษา ยืนตามศาลอุทธรณ์ ให้ยกฟ้อง
	2) นายวิชัย กฤษดาธานนท์ และนายสอง วัชรศรี โรจน์ กับพวก	กรณีร่วมกันซื้อขายหุ้น บริษัทกฤษดาธานนท์ จำกัด (มหาชน) (KMC) ในลักษณะอำพราง เพื่อให้บุคคลทั่วไปหลงผิด และร่วมกันซื้อขายหุ้นดังกล่าวในลักษณะต่อเนื่อง	ในปี 2537 ศาลได้พิพากษาลงโทษผู้กระทำผิดจำนวน 2 ราย โดยให้จำคุกคนละ 1 ปี 6 เดือน และปรับคนละ 350,000 บาท โทษจำคุกให้รอลงอาญาไว้ 2 ปี ล่าสุดเมื่อวันที่ 31 ส.ค. 2549 ศาลอาญาได้พิพากษาให้ลงโทษผู้กระทำความผิดอีก 2 ราย โดยให้จำคุกคนละ 2 ปี โดยไม่รอลงอาญา และปรับอีกคนละ 700,000 บาท ส่วนที่เหลืออีก 10 คน เป็นกรณีที่อัยการสั่งไม่ฟ้อง 3 คน และอีก 7 คน แม้อัยการสั่งฟ้องแต่ก็หลบหนีการจับกุมจนคดีหมดอายุความ
	3) นายสอง วัชรศรี โรจน์ และคุณหญิงพัชร ว่องไพฑูรย์กับพวก	กรณีร่วมกันซื้อขายหุ้น บริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี้ อินเวสเม้นท์ จำกัด (มหาชน) (FCI) ในลักษณะอำพราง เพื่อให้บุคคลทั่วไปหลงผิด และร่วมกันซื้อขายหุ้นดังกล่าวในลักษณะต่อเนื่อง	ปี 2540 คดีถึงที่สุด โดยอธิบดีกรมตำรวจ เห็นชอบด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ
	4) นายสอง วัชรศรี โรจน์ และคุณหญิงพัชร ว่องไพฑูรย์กับพวก	กรณีร่วมกันซื้อขายหุ้น บริษัทรัตนการเคหะ จำกัด (มหาชน) (RR) ในลักษณะอำพราง เพื่อให้บุคคลทั่วไปหลงผิด และร่วมกันซื้อขายหุ้นดังกล่าว ในลักษณะต่อเนื่อง	ปี 2540 คดีถึงที่สุด โดยอธิบดีกรมตำรวจ เห็นชอบด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ
2542	1) ผู้บริหารและพนักงานของบริษัท ไทยโมเดิร์นพลาสติค อินดัสทรี จำกัด (มหาชน) จำนวน 6 ราย	กรณีกระทำความผิดหน้าที่โดยทุจริต จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย แก่บริษัท เบียดบังเอาทรัพย์สินของบริษัท กระทำการเพื่อแสวงหาประโยชน์ ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย กระทำหรือยินยอมให้กระทำการ ลงข้อความเท็จในบัญชีปลอมเอกสาร และสนับสนุนการกระทำความผิด	ปี 2545 คดีถึงที่สุด โดยพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง

ปี	ผู้ต้องสงสัยว่ากระทำผิด	ฐานความผิด	ผลสุดท้าย
	2) อดีตผู้บริหารและอดีตพนักงานของ บริษัท หลักทรัพย์ ไซมิโก้ จำกัด (มหาชน) จำนวน 2 ราย	กรณีกระทำความผิดที่โดยทุจริต จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินของบริษัท และกรณีช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวก ในการที่อดีตผู้บริหารของบริษัทกระทำความผิดดังกล่าว	ปี 2544 พนักงานสอบสวนมีความเห็นไม่ฟ้อง
2543	1) นายวิโรจน์ ปรีชา ว่องไวกุล และพวก รวม 3 ราย	กรณีขายหุ้นบริษัท ออนป้า อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (มหาชน) (ONPA) โดยอาศัยข้อมูลภายในที่บริษัทยังมีได้เปิดเผยให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบ	ปี 2544 คดีถึงที่สุด โดยอธิบดีกรมตำรวจ เห็นชอบด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ
2546	1) นายภูษณ ปรีธมาโนช และนางสาวอังฉรา บุญสาใจ 2) อดีตผู้บริหารและอดีตพนักงานของ บริษัท หลักทรัพย์ ไซมิโก้ จำกัด (มหาชน) จำนวน 2 ราย	กรณีร่วมกันแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้จากบริษัทโทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (TAC) กรณีกระทำความผิดที่โดยทุจริต จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินของบริษัท และกรณีช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวก ในการที่อดีตผู้บริหารของบริษัทกระทำความผิดดังกล่าว	ปี 2547 คดีถึงที่สุด โดยพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ปี 2544 พนักงานสอบสวนมีความเห็นไม่ฟ้อง

ที่มา : รวบรวมโดยผู้วิจัย

คดีละเมิดกฎหมายหลักทรัพย์ที่มีมูลค่าความเสียหายค่อนข้างสูงที่ ก.ล.ต. กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน และศาลมีคำพิพากษาแล้วหรือคดียังอยู่ในกระบวนการยุติธรรม มีทั้งหมด 28 กรณี ตั้งแต่ปี 2536 จนถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2553 รวมมูลค่าความเสียหายซึ่งเท่ากับค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ผู้กระทำผิดได้รับประมาณ 17,524 ล้านบาท อ่านรายชื่อและรายละเอียดของทั้ง 28 กรณี ได้ในภาคผนวก 8-ค. ของรายงานฉบับนี้ (ตัวเลขนี้รวมค่าปรับ 6,900 ล้านบาท ที่ศาลชั้นต้นพิพากษาในปี 2550 ปรับบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) และบริษัท สเตอร์ สจ๊วต (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) โทษฐานเผยแพร่ข่าวเกี่ยวกับมูลค่าองค์กรที่สูงกว่าความเป็นจริง ค่าปรับในกรณีนี้สูงเป็นประวัติการณ์ อ่านรายละเอียดได้ในภาคผนวก 8-ง)

นอกจากนี้ รายงานข่าว มติชนออนไลน์ วันที่ 23 กรกฎาคม 2552 ระบุว่า² “ในการประชุมคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2552 ซึ่งมีนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ได้มีมติรับคดีปั่นหุ้น ยักยอกทรัพย์ และหลบเลี่ยงภาษีอากร ระหว่างปี 2548-2551 วงเงินกว่า 5,000 ล้านบาทไว้เป็นคดีพิเศษ

² “ก.ล.ต.ขงดีเอสไอฟันเครือข่ายแก๊งปั่นตลาดหุ้น 100 คน ฟาดค่าไร่ 5 พันล้าน-ชาวญวน นักธุรกิจตระกูลดังร่วม” มติชนออนไลน์, 23 กรกฎาคม 2552.
http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1248268546&gpid=00

คดีดังกล่าวมีกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นเครือข่ายเกือบ 100 คนต้องสงสัยว่า สร้างราคาหรือปั่นหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยตั้งแต่ปี 2548 จนถึงปี 2551 ทำให้มีกำไรกว่า 5,000 ล้านบาท ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ส่งหลักฐานให้ไว้เป็นคดีพิเศษเพื่อสืบสวนสอบสวนหาพยานหลักฐานมาดำเนินคดีกับกลุ่มบุคคลดังกล่าวต่อไป

“พยานหลักฐานที่สำนักงาน ก.ล.ต. ส่งให้นั้นเกือบครบองค์ประกอบความผิด ขาดแต่เพียงการเชื่อมโยงบัญชีและกระแสดเงินของกลุ่มดังกล่าวเพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่ามีการสร้างราคาหรือปั่นหุ้นหลายๆ ตัวในลักษณะการโยนกันไปมาให้ชัดเจน ด้วยเหตุนี้สำนักงาน ก.ล.ต. จึงยังไม่สามารถกล่าวโทษกับดีเอสไอได้ ต้องส่งพยานหลักฐานให้สืบสวนสอบสวนต่อจนสามารถแจ้งข้อกล่าวหาได้” แหล่งข่าวกล่าว

กำไรจากการทุจริตที่อยู่ภายใต้การสอบสวนของดีเอสไอจำนวน 5,000 ล้านบาทข้างต้น เมื่อนำมารวมกับตัวเลข 17,524 ล้านบาทที่ผู้วิจัยประเมินจากคดีที่มีการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนแล้ว และ 433-710 ล้านบาทจากกรณีที่มีการเปรียบเทียบปรับ เท่ากับว่าค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ตั้งแต่ปี 2541 จนถึง 31 พฤษภาคม 2553 มีมูลค่าขั้นต่ำประมาณ 22,957-23,234 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ตัวเลขนี้ยังไม่รวมมูลค่าของค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากกรณีทุจริตขนาดใหญ่ที่ผู้วิจัยไม่สามารถประเมินค่าเช่าได้ รวมทั้งกรณีทุจริตอีกจำนวนมากที่ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ อัยการไม่สั่งฟ้อง หรือศาลสั่งยกฟ้อง ดังที่ได้ยกตัวอย่างบางกรณีไปแล้วข้างต้น

8.4 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและบทสรุป

เนื่องจากกรณีทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ที่ผ่านมา ซึ่งเห็นได้ชัดว่าเปิดช่องทางสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจอย่างผิดกฎหมายนั้น สะท้อนให้เห็นปัญหาทั้งในด้านตัวบทกฎหมายและกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจึงแบ่งได้เป็น 2 ด้านดังต่อไปนี้

ด้านตัวบทกฎหมาย

1. ความผิดตาม พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ ล้วนแต่เป็นความผิดทางอาญา ซึ่งแปลว่าการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตาม พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ หลายกรณี เช่น การสร้างราคาหุ้น (“ปั่นหุ้น”) ที่ก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้างย่อมเป็นไปอย่างล่าช้าและยากลำบาก ต้องประสานงานกับหน่วยงานราชการอื่นอีกหลายแห่ง และมีแนวโน้มที่จะไม่นำไปสู่การตัดสินลงโทษผู้กระทำความผิด เนื่องจากต้องพิสูจน์ความผิดให้ศาล “สิ้นสงสัย” ตามมาตรฐานของคดีอาญา ซึ่งแทบเป็นไปไม่ได้ในการทุจริตอันซับซ้อนในตลาดหลักทรัพย์ไทยปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงควรพิจารณาแก้กฎหมายให้ ก.ล.ต. มีอำนาจกึ่งตุลาการ (quasi-judicial powers) เช่น อำนาจลงโทษทางแพ่ง ซึ่งจะช่วยให้ ก.ล.ต. มีความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการบังคับใช้กฎหมายมากกว่าที่แลดูมา อีกทั้งยังจะสร้างแรงจูงใจให้ผู้กระทำความผิดบางรายยินดีที่จะยอมความ จ่ายค่าปรับจำนวนมากแลกกับการไม่ต้องรับผิด อันเป็นบรรทัดฐานสากลในการบังคับใช้กฎหมายหลักทรัพย์ (ข้อนี้เป็นมาตรการหนึ่งในแผนพัฒนาตลาดทุนไทย ปี 2553-2557)

2. รัฐควรเร่งพิจารณาปรับปรุงกลไกที่จะเอื้ออำนวยให้นักลงทุน โดยเฉพาะผู้ถือหุ้นรายย่อย สามารถฟ้องร้องเรียกความเสียหายจากผู้กระทำผิดได้อย่างสะดวกและมีต้นทุนต่ำ เช่น เร่งออกกฎหมายการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action law) ซึ่ง ก.ล.ด. เคยยกย่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 (ข้อนี้เป็นมาตรการหนึ่งในแผนพัฒนาตลาดทุนไทย ปี 2553-2557)

3. เนื่องจากปัจจุบันมีการใช้บัญชีชื่อคนอื่น (“นอมินี”) เป็นเครื่องมือในการทุจริต โดยเฉพาะการสร้างราคาหุ้น และการสืบค้นเจ้าของหุ้นที่แท้จริงก็มักจะตกเป็นภาระของเจ้าหน้าที่สอบสวนที่พิสูจน์ได้ยาก รัฐจึงควรพิจารณาแก้ไขนิยามของ “บุคคลที่เกี่ยวข้องกัน” ตามมาตรา 258 ใน พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ ให้ครอบคลุม “นอมินี” และ “เจ้าของหุ้นที่แท้จริง” ด้วย โดยอาจใช้กฎหมายหลักทรัพย์ของสหรัฐอเมริกา (Securities Exchange Act of 1934) เป็นต้นแบบ โดย Section 13 (d) และ Regulation 13D ภายใต้กฎหมายดังกล่าวของอเมริกาคำหนดให้ผู้ถือหุ้นที่ถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 5 ในบริษัทจดทะเบียน มีหน้าที่รายงานตัวตนของผู้ถือหุ้นที่แท้จริง (beneficial owner) และหลักฐานที่ใช้ในการซื้อหุ้น โดย Regulation 13D ใช้หลักการหลักดังต่อไปนี้ในการนิยาม “เจ้าของหุ้นที่แท้จริง”

- บุคคลใดก็ตามที่มีสิทธิดังต่อไปนี้ในหุ้นของบริษัทจดทะเบียน ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ภายใต้สัญญา ข้อตกลง หรือความสัมพันธ์ใดๆ ก็ตาม
- สิทธิออกเสียง และ/หรือ
- อำนาจในการลงทุน ซึ่งรวมถึงอำนาจในการโอนหรือขาย หรือสั่งโอนหรือขาย หุ้นดังกล่าว
- บุคคลใดก็ตามที่จัดตั้งหรือใช้รูปแบบทรัสต์ ตัวแทนออกเสียง (proxy) หนังสือมอบอำนาจ ข้อตกลงแบ่งผลประโยชน์ หรือสัญญาหรือข้อตกลงใดๆ ก็ตาม ที่มีจุดประสงค์เพื่อแบ่งแยกหรือก่อให้เกิดการแบ่งแยกหุ้นที่บุคคลรายนั้นถืออยู่ เพื่อหลบเลี่ยงหน้าที่การรายงานในข้อนี้ มีหน้าที่นับรวมหุ้นเหล่านั้นเป็นหุ้นของผู้ถือหุ้นที่แท้จริงด้วย
- การนับหุ้นของผู้ถือหุ้นที่แท้จริงจะต้องนับรวมหุ้นที่บุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้มาภายใน 60 วัน เช่น โดยการใช้สิทธิภายใต้ใบสำคัญแสดงสิทธิ หุ้นกู้แปลงสภาพ หรืออำนาจการยกเลิกทรัสต์บัญชีเฉพาะ หรือข้อตกลงอื่นๆ เข้าเป็นส่วนหนึ่งของการรายงานด้วย

Section 13 (d) ของกฎหมายหลักทรัพย์อเมริกา กำหนดให้ผู้ถือหุ้นที่แท้จริงที่ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 5 มีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลขึ้นต่อดังต่อไปนี้ต่อสาธารณะ

- ตัวตน ที่อยู่ สัญชาติ ที่มา และจุดประสงค์ในการเข้าครอบครองหุ้น
- ที่มาของเงินที่ใช้ในการซื้อหุ้น รวมทั้งตัวตนของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ใช้แหล่งเงินกู้ ยกเว้นในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถือหุ้นที่แท้จริงเป็นธนาคารพาณิชย์ที่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของทางการ
- แผนการขายทรัพย์สิน ควบรวมกิจการ หรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจัดการหรือวิธีการดำเนินธุรกิจหลักในสาระสำคัญ หากผู้ซื้อที่มีจุดประสงค์ที่จะครอบครองกิจการ
- จำนวนหุ้นที่ครอบครอง และที่มีสิทธิจะครอบครอง ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม (เช่น ใบสำคัญแสดงสิทธิ (warrant), stock option, ฯลฯ)

- ข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับสัญญาหรือข้อตกลงเกี่ยวกับหลักทรัพย์ของบริษัทจดทะเบียน เช่น การโอนหลักทรัพย์ สัญญาร่วมทุน การแบ่งผลกำไรหรือขาดทุน หรือการให้หรือจำกัดสิทธิการใช้ตัวแทนออกเสียง (proxy)
- รัฐควรแก้ไขกฎหมายหลักทรัพย์ให้บริษัทจดทะเบียน และผู้ถือหุ้นรายย่อยที่ถือหุ้นรวมกันมากกว่าร้อยละ 0.5 มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ (ถือหุ้นเกินร้อยละ 5) พิสูจน์ตัวตนและเปิดเผยเจ้าของหุ้นที่แท้จริง โดยควรให้สิทธิบริษัทจดทะเบียนในการคัดสิทธิผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่ไม่ปฏิบัติตามคำร้องขอภายในเวลาที่กำหนด เช่น กฎหมายของอังกฤษอนุญาตให้บริษัทมีสิทธิจ่ายเงินปันผล หรือผลตอบแทนอื่นๆ จนกว่าผู้ถือหุ้นจะพิสูจน์ตัวตนที่แท้จริง

4. รัฐควรแก้ไขกฎหมายหลักทรัพย์เพื่อเพิ่มโทษกรณีทุจริตให้สูงกว่าเดิม เพื่อสร้างแรงจูงใจที่จะหลีกเลี่ยงการกระทำผิด โดยเฉพาะในกรณีทุจริตที่ฉ้อฉลหรือหลอกลวงนักลงทุนอย่างร้ายแรง ควรเพิ่มระวางโทษจำคุกให้ทัดเทียมกับตลาดหลักทรัพย์อื่นในภูมิภาค จากปัจจุบันที่ตลาดหลักทรัพย์ไทยมีบทลงโทษที่ต่ำที่สุด ดังแสดงในตารางที่ 8.7

ตารางที่ 8.7 เปรียบเทียบบทลงโทษกรณีเผยแพร่สารสนเทศเท็จหรือหลอกลวงนักลงทุน

ประเทศ	บทลงโทษกรณีเผยแพร่สารสนเทศเท็จหรือหลอกลวงนักลงทุนรายอื่น
ไทย	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับเป็นเงินไม่เกิน 2 เท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นๆ ได้รับไว้ หรือพึงจะได้รับเพราะการกระทำผิดนั้น แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่า 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
ฟิลิปปินส์	ต้องระวางโทษจำคุกไม่ต่ำกว่า 7 ปี และไม่มากกว่า 21 ปี หรือปรับเป็นเงินไม่น้อยกว่า 50,000 เปโซ (ประมาณ 36,000 บาท) และไม่มากกว่า 5,000,000 เปโซ (ประมาณ 3,600,000 บาท) หรือทั้งจำทั้งปรับ
มาเลเซีย	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี และเสียค่าปรับไม่ต่ำกว่า 1 ล้านริงกิต (ประมาณ 9.9 ล้านบาท)
ฮ่องกง	หากเป็นคดีอาญา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี และเสียค่าปรับไม่ต่ำกว่า 10 ล้านเหรียญฮ่องกง (ประมาณ 46 ล้านบาท) หากเป็นคดีแพ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี และเสียค่าปรับไม่ต่ำกว่า 1 ล้านเหรียญฮ่องกง (ประมาณ 4.6 ล้านบาท) ศาลสามารถห้ามไม่ให้ผู้กระทำผิดมีส่วนเกี่ยวข้องกับตลาดหลักทรัพย์อีก (ในฐานะนักลงทุน หรือผู้บริหารบริษัทจดทะเบียน) เป็นเวลา 5 ปี
สิงคโปร์	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับเป็นเงินไม่เกิน 2 เท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นๆ ได้รับไว้ หรือพึงจะได้รับเพราะการกระทำผิดนั้น แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่า 250,000 เหรียญสิงคโปร์ (ประมาณ 5,800,000 บาท) หรือทั้งจำทั้งปรับ
ไต้หวัน	ต้องระวางโทษจำคุกระหว่าง 3-10 ปี และอาจถูกปรับเป็นเงิน 10 - 200 ล้านเหรียญไต้หวัน (ประมาณ 11 - 220 ล้านบาท)
เกาหลีใต้	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับเป็นเงินไม่เกิน 3 เท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นๆ ได้รับไว้หรือ 20 ล้านวอน (ประมาณ 770,000 บาท) แล้วแต่ตัวเลขใดสูงกว่า หากผลประโยชน์ที่ได้รับมีมูลค่าระหว่าง 500 - 5,000 ล้านวอน (19 - 190 ล้านบาท) ผู้กระทำผิดต้องได้รับโทษจำคุกไม่ต่ำกว่า 3 ปี หากผลประโยชน์ที่ได้รับมีมูลค่าสูงกว่า 5,000 ล้านวอน (190 ล้านบาท) ผู้กระทำผิดต้องได้รับโทษจำคุกไม่ต่ำกว่า 5 ปี

ที่มา: เว็บไซต์ ก.ล.ต. ของประเทศต่างๆ

ด้านการบังคับใช้กฎหมาย

1. ก.ล.ต. ควรบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเสมอภาคกว่าเดิม โดยเฉพาะการเปรียบเทียบปรับหรือกล่าวโทษฐานทุจริตต่อสถาบันตัวกลางในตลาดหลักทรัพย์ เช่น บริษัทหลักทรัพย์ ที่ช่วยเหลือลูกค้าในการทุจริต หรือทุจริตเองเพื่อประโยชน์ส่วนตน

2. เนื่องจากหลายกรณีผู้กระทำผิดหรือรู้เห็นการกระทำผิดในตลาดหลักทรัพย์ไม่ใช่บริษัทจดทะเบียน กรรมการ หรือผู้บริหาร แต่เป็นผู้มีส่วนได้เสียรายอื่น เช่น ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ที่ปรึกษาทางการเงิน หรือ

บุคคลภายนอกที่ได้ล่วงรู้ข้อมูลภายใน ก.ล.ต. จึงควรเพิ่มขอบเขตในการใช้บังคับกฎหมายไปสู่ผู้มีส่วนได้เสียเหล่านี้ให้มากขึ้น

3. เนื่องจากการเล่นหุ้นแบบเก็งกำไรยังคงเป็นลักษณะเด่นของตลาดหุ้นไทย ก.ล.ต. และ ตลท. ควรใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลอย่างเข้มงวดกว่าเดิม โดยเฉพาะสำหรับสารสนเทศที่มีลักษณะเป็นข่าวลือซึ่งปรากฏภายหลังว่าเป็นเท็จ และผู้เปิดเผยสารสนเทศดังกล่าวมีเจตนาหลอกลวงนักลงทุนรายอื่น เนื่องจากสารสนเทศที่เป็นเท็จมักเป็นองค์ประกอบสำคัญของการสร้างราคาหุ้น จากสถิติการเปรียบเทียบปรับและการกล่าวโทษของ ก.ล.ต. ระหว่าง มกราคม 2542 - ธันวาคม 2548 พบว่า ก.ล.ต. สั่งเปรียบเทียบปรับกรณีการเปิดเผยสารสนเทศเท็จเพียง 18 รายการ และกล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่สอบสวนในความผิดเดียวกันเพียง 3 รายการเท่านั้น

บรรณานุกรม

รพี สุจริตกุล. 2546. การปรับตามกฎหมายหลักทรัพย์.

http://www.sec.or.th/investor_edu/info_media/article/.../09-09-46sec_fine.doc

มติชนออนไลน์. 2552. ก.ล.ต.ชงดีเอสไอฟันเครือข่ายแก๊งปั่นตลาดหุ้น 100 คน ฟาดกำไร 5 พันล้าน-ชาวญวน นักธุรกิจตระกูลดังร่วม. 23 กรกฎาคม.

http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1248268546&grpId=00

ภาคผนวก 8-ก. การเปรียบเทียบปรับในปี พ.ศ. 2541

สรุปการเปรียบเทียบผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

ระหว่างวันที่ 1 มกราคม 2541 ถึงวันที่ 30 ธันวาคม 2541

ลำดับที่	มาตรา	ฐานความผิด	จำนวนราย	จำนวนเงิน
1	56	บริษัทที่ออกหลักทรัพย์มิได้ส่งงบการเงิน และรายงานต่อสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ภายในเวลาที่กำหนด	72	2,955,896
2	56 ประกอบ 199	บริษัทที่ออกหลักทรัพย์มิได้ส่งงบการเงิน และรายงานต่อตลาดหลักทรัพย์ฯ ภายในเวลาที่กำหนด	96	5,327,685
3	56 ประกอบ 300	ผู้บริหารของบริษัทที่ออกหลักทรัพย์มิได้ดำเนินการ ให้บริษัทส่งงบการเงิน และรายงานต่อสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ภายในเวลาที่กำหนด	9	505,800
4	59	ผู้บริหารของบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ มิได้ส่งรายงานการถือหลักทรัพย์ต่อสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ภายในเวลาที่กำหนด	20	562,680
รวม 1			197	9,352,061
5	97	บริษัทหลักทรัพย์มิได้ดำรงเงินกองทุน ให้เพียงพอตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนด	6	712,680
6	97 และ 109 ประกอบ ปอ.ม.90	บริษัทหลักทรัพย์มิได้ดำรงเงินกองทุน ให้เพียงพอตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนด และมีได้ยื่นแบบรายงานต่อสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ภายในเวลาที่กำหนด	3	144,000
7	97 และ 109 ประกอบ 283	ผู้บริหารบริษัทหลักทรัพย์ไม่สั่งการ ให้บริษัทดำรงเงินกองทุน ให้เพียงพอตามที่กำหนด และไม่สั่งการให้บริษัทยื่นแบบรายงาน ต่อสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ภายในเวลาที่กำหนด	2	128,160
8	98(5)	บริษัทหลักทรัพย์ขายหลักทรัพย์ โดยที่บริษัทยังไม่มีหลักทรัพย์นั้นอยู่ในครอบครอง	22	1,304,055
9	98(7)(ข)	บริษัทหลักทรัพย์ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ในการผ่อนผันให้ซื้อหรือมีหุ้น	1	149,400
10	98(8)	บริษัทหลักทรัพย์ประกอบกิจการอื่นใด ที่มิใช่ธุรกิจหลักทรัพย์ในประเภทที่ได้รับอนุญาต	1	404,000
11	103(8)	บริษัทหลักทรัพย์ตั้งหรือยอมให้ บุคคลผู้มีอำนาจในการจัดการ ของบริษัทจำกัดเป็นกรรมการของบริษัท	1	153,000
12	104	บริษัทหลักทรัพย์แต่งตั้งกรรมการ โดยไม่ได้รับความเห็นชอบ จากสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต.	4	239,640
13	105	บริษัทหลักทรัพย์ไม่จัดทำบัญชีเพื่อแสดงผลการดำเนินงาน และฐานะการเงิน ที่เป็นอยู่ตามความเป็นจริง โดยถือปฏิบัติตามมาตรฐานการบัญชี	7	1,011,100

ลำดับที่	มาตรา	ฐานความผิด	จำนวนราย	จำนวนเงิน
14	105 ประกอบ 283	ผู้บริหารบริษัทหลักทรัพย์ไม่สั่งการให้บริษัทจัดทำบัญชี เพื่อแสดงผลการดำเนินงาน และฐานะการเงินของบริษัท ที่เป็นอยู่ตามความเป็นจริง โดยถือปฏิบัติตามมาตรฐานการบัญชี	4	182,000
15	106	บริษัทหลักทรัพย์ไม่จัดทำบัญชีกำไรขาดทุน ให้เป็นไปตามแบบที่กำหนด	4	391,200
16	109	บริษัทหลักทรัพย์ไม่ได้ยื่นรายงาน การซื้อขายหลักทรัพย์ตามแบบ บล. 3 และรายงานการซื้อขายหลักทรัพย์เพื่อบริษัทตามตาราง บ.ล.3/1 ภายในเวลาที่กำหนด	14	1,307,940
17	109 ประกอบ 283	ผู้บริหารบริษัทหลักทรัพย์ไม่สั่งการให้บริษัทยื่นรายงาน ต่อสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ด. ภายในเวลาที่กำหนด	3	181,440
18	112	บริษัทหลักทรัพย์มิได้ทำสัญญาเป็นหนังสือกับลูกค้า ที่มอบหมายให้ทำการเป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์	9	771,375
19	117	บริษัทหลักทรัพย์มิได้จัดการกองทุนรวม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ด. กำหนด	1	45,600
20	117 และ 125(1) ประกอบ ปอ. ม.90	บริษัทหลักทรัพย์มิได้จัดการกองทุนรวม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ด. กำหนด และมีได้จัดการให้เป็นไปตามโครงการจัดการ กองทุนรวม ที่ได้รับอนุมัติ	8	508,035
21	125(1)	บริษัทหลักทรัพย์มิได้จัดการให้เป็นไปตามโครงการ จัดการกองทุนรวม ที่ได้รับอนุมัติ	2	117,900
22	125(1) และ 126(4) ประกอบ ปอ. ม.90	บริษัทหลักทรัพย์มิได้จัดการให้เป็นไปตามโครงการ จัดการกองทุนรวม ที่ได้รับอนุมัติและลงทุน หรือมิได้ชี้แจงหลักทรัพย์ เกินอัตราที่กำหนด	6	219,100
23	127(1)	ผู้ดูแลผลประโยชน์ของกองทุนรวมไม่ดูแล ให้บริษัทหลักทรัพย์ ปฏิบัติตามมาตรา 125 โดยเคร่งครัด	14	1,083,900
24	128	ผู้ดูแลผลประโยชน์ของกองทุนรวมไม่รายงานเกี่ยวกับ การไม่ปฏิบัติหน้าที่ของบริษัทหลักทรัพย์ตามมาตรา 125 ต่อสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ด. ภายในเวลาที่กำหนด	4	198,080
25	133	บริษัทหลักทรัพย์มิได้จัดการกองทุนส่วนบุคคล ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ด. กำหนด	1	41,920
26	135	การไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ด. กำหนด ในเรื่องการจัดให้มีผู้รับฝากทรัพย์สิน	2	64,000
รวม 2			119	9,358,525
27	241	ซื้อหรือขายหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ฯ ในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบต่อบุคคลภายนอก โดยอาศัยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ต่อการเปลี่ยนแปลงราคาของ	14	334,347,226

ลำดับที่	มาตรา	ฐานความผิด	จำนวนราย	จำนวนเงิน
		หลักทรัพย์ ที่ยังมิได้เปิดเผยต่อประชาชน และตนได้ล่วงรู้มาในตำแหน่งหรือฐานะเช่นนั้น		
28	243 (1), 244 และ ปอ. ม.83	ซื้อหรือขายหลักทรัพย์โดยรู้เห็น หรือตกลงกับบุคคลอื่นในจำนวน ราคา และภายในเวลาใกล้เคียงกัน อันเป็นการอำพรางให้บุคคลทั่วไปหลงผิดไปว่า ขณะใดขณะหนึ่ง หรือช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งหลักทรัพย์นั้น ได้มีการซื้อหรือขายกันมากหรือราคาของหลักทรัพย์นั้น ได้เปลี่ยนแปลงไป หรือไม่มีการเปลี่ยนแปลง อันไม่ตรงต่อสภาพปกติของตลาด	6	3,000,000
29	243 (1) , 244 และ ปอ. ม.83 ประกอบ ม.300	ผู้บริหารของนิติบุคคลสั่งการหรือกระทำการ อันเป็นเหตุให้นิติบุคคล ปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมาย	1	500,000
รวม 3			21	337,847,226
30	246	ไม่ได้รายงานการ ได้มาหรือจำหน่ายหลักทรัพย์ ทุกหรือละห้ของจำนวนหลักทรัพย์ ที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดต่อสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ภายในเวลาที่กำหนด	7	642,600
31	247	ได้มาหรือเป็นผู้ถือหุ้นถึงร้อยละ 25 ของจำนวนหลักทรัพย์ที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด โดยมีได้จัดทำคำเสนอซื้อหลักทรัพย์ทั้งหมดของกิจการ และได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนด	4	479,840
32	251	ผู้ทำคำเสนอซื้อหลักทรัพย์ซื้อหลักทรัพย์ของกิจการ ในช่วงเวลาที่ ต้องห้ามทำการซื้อหลักทรัพย์นั้น	1	125,000
รวม 4			12	1,247,440
จำนวนตามฐานความผิดตาม 1 - 4 รวมทั้งสิ้น			349	357,805,253

ที่มา : รวบรวมโดยผู้วิจัย

รายละเอียดการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ตามมาตรา 241

กรณีที่	ชื่อ หลักทรัพย์	รายละเอียดการกระทำผิด	จำนวน ราย	ค่าปรับ (บาท)
1	CWT	ระหว่างวันที่ 3 กันยายน - 4 พฤศจิกายน 2535 กรรมการของบริษัทโรงงานฟอกหนังชัยวัฒนา จำกัด (มหาชน) จำนวน 1 ราย ได้ทำการขายหลักทรัพย์ของบริษัทดังกล่าว ในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบ ต่อบุคคลภายนอก โดยอาศัยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ต่อการเปลี่ยนแปลง ราคาของหลักทรัพย์ ที่ยังมีได้เปิดเผยต่อประชาชน โดยเมื่อเดือนสิงหาคม 2535 บุคคลดังกล่าวในฐานะกรรมการของบริษัท ได้ล่วงรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของบริษัท ซึ่งปรากฏผลขาดทุนอย่างมีนัยสำคัญ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากวัตถุดิบ ที่ใช้ในการผลิตสินค้าหลักของบริษัท ได้รับความเสียหาย และได้ส่งผลต่อการดำเนินงานของบริษัท โดยปรากฏตามงบการเงินประจำเดือน ที่บริษัทได้จัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์ในการบริหารกิจการ ตั้งแต่งบการเงินประจำเดือนกรกฎาคม 2535 เป็นต้นมา	1	13,627,367.25
2	FIN1 , FIN1 - W, ONE	ระหว่างวันที่ 19 - 27 กุมภาพันธ์ 2540 กรรมการของบริษัทเงินทุน เอกชนกิจ จำกัด (มหาชน) (บง.เอกชนกิจ) หรือบริษัทเอกโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) (บมจ.เอกโฮลดิ้ง) ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของ บง.เอกชนกิจ ด้วย รวม 3 ราย ได้ทำการขายหลักทรัพย์ในบริษัทดังกล่าว ในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบ ต่อบุคคลภายนอก โดยอาศัยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ต่อการเปลี่ยนแปลงราคา ของหลักทรัพย์ที่ยังมีได้เปิดเผยต่อประชาชน ดังนี้ 2.1 รายแรก ในฐานะกรรมการของ บมจ.เอกโฮลดิ้ง ได้ล่วงรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับฐานะ ผลการดำเนินงานและสภาพคล่องทางการเงินของ บมจ.เอกโฮลดิ้ง จากการประชุมคณะกรรมการบริษัทเป็นลำดับมา และในฐานะผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของ บง.เอกชนกิจ ได้ล่วงรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาของ บมจ.เอกโฮลดิ้ง ที่มีผลกระทบต่อ บง.เอกชนกิจ ในการประชุมผู้ถือหุ้นรายใหญ่ เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2540 ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริง เกี่ยวกับฐานะการเงินของ บมจ.เอกโฮลดิ้ง ตามที่กล่าวข้างต้น พิจารณาได้ว่า เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ต่อการเปลี่ยนแปลง ราคาหลักทรัพย์ของทั้งสองบริษัท 2.2 รายที่สอง ในฐานะกรรมการของ บง.เอกชนกิจ ได้ล่วงรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับฐานะ ผลการดำเนินงานและสภาพคล่องทางการเงินของ บง.เอกชนกิจ จากการประชุมคณะกรรมการบริษัทเป็นลำดับมา และในฐานะผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของ บง.เอกชนกิจ ได้ล่วงรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาของ บมจ.เอกโฮลดิ้ง ที่มีผลกระทบต่อ บง.เอกชนกิจ ในการประชุมผู้ถือหุ้นรายใหญ่ เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2540 ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริง เกี่ยวกับฐานะการเงินของ บง.เอกชนกิจ ตามที่กล่าวข้างต้น พิจารณาได้ว่า เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ต่อการเปลี่ยนแปลง ราคาหลักทรัพย์ของทั้งสองบริษัท 2.3 รายที่สาม ในฐานะกรรมการของ บง.เอกชนกิจ และ บมจ.เอกโฮลดิ้ง ได้ล่วงรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับฐานะ ผลการดำเนินงาน และสภาพคล่องทางการเงินของบริษัททั้งสอง จากการประชุมคณะกรรมการบริษัทเป็นลำดับมา และในฐานะผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของ บง.เอกชนกิจ ได้ล่วงรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาของ บมจ.เอกโฮลดิ้ง ที่มีผลกระทบต่อ บง.เอกชนกิจ ในการประชุมผู้ถือหุ้นรายใหญ่ เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2540 ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริง เกี่ยวกับฐานะการเงิน ของบริษัททั้งสองตามที่กล่าวข้างต้น พิจารณาได้ว่าเป็นข้อเท็จจริง อันเป็นสาระสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง ราคาหลักทรัพย์ของทั้งสองบริษัท	3	36,439,547.30

กรณีที่	ชื่อ หลักทรัพย์	รายละเอียดการกระทำผิด	จำนวน ราย	ค่าปรับ (บาท)
3	TUF, SC	ระหว่างวันที่ 7 - 25 ธันวาคม 2538 กรรมการของบริษัท ไทยยูเนี่ยน โฟรเซ่น โปรดักส์ จำกัด (มหาชน) (บมจ.ไทยยูเนี่ยนฯ) ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของ บมจ.ไทยยูเนี่ยนฯ และบริษัท สงขลาแคนนิ่ง จำกัด (มหาชน) (บมจ.สงขลาแคนนิ่ง) จำนวน 1 ราย ได้ทำการซื้อหลักทรัพย์ ทั้งสองบริษัท และกรรมการของ บมจ.ไทยยูเนี่ยนฯ จำนวน 1 ราย ได้ทำการซื้อหลักทรัพย์ บมจ.ไทยยูเนี่ยนฯ ในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบ ต่อนุคคลภายนอก โดยอาศัย ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณี บมจ.ไทยยูเนี่ยนฯ ทำข้อเสนอซื้อหลักทรัพย์ บมจ. สงขลาแคนนิ่ง เป็นจำนวนร้อยละ 20 ของทุนจดทะเบียน ที่เรียกชำระแล้ว อันมีผลต่อการส่งเสริมการ ประกอบธุรกิจ และผลประโยชน์ของทั้งสองบริษัท อันเป็นสาระสำคัญต่อการ เปลี่ยนแปลงราคา ของหลักทรัพย์ ที่ยังมีได้เปิดเผยต่อประชาชน ดังนี้ 3.1 รายแรก ในฐานะกรรมการและผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ได้ล่วงรู้ข้อเท็จจริง จากการเป็นผู้ ประสานงานกับที่ปรึกษา ทางการเงินของ บมจ.ไทยยูเนี่ยนฯ และเป็นผู้ตัดสินใจในการทำคำ เสนอซื้อหลักทรัพย์ บมจ.สงขลาแคนนิ่ง เมื่อเดือน สิงหาคม 2538 3.2 รายที่สอง ในฐานะกรรมการของบริษัท บมจ.ไทยยูเนี่ยนฯ ได้ล่วงรู้ข้อเท็จจริงจากบุคคล ตาม 3.1	2	1,413,640.08
4	TT&T	ระหว่างวันที่ 13 พฤศจิกายน - 25 ธันวาคม 2539 กรรมการหรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัท ไทยเทเลโฟนแอนด์คอมมิวนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (บมจ.ไทยเทเลโฟนฯ) จำนวน 2 ราย ได้ ทำการขายหลักทรัพย์บริษัทดังกล่าว ในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบ ต่อนุคคลภายนอก โดยอาศัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ ปัญหาการขาดสภาพคล่องของบริษัท อันเป็นผลมาจากต้นทุน โครงการเพิ่มสูงขึ้น กว่าที่ประมาณการไว้ อันเป็นข้อเท็จจริง อันเป็นสาระสำคัญ ต่อการ เปลี่ยนแปลงราคา ของหลักทรัพย์ที่ยังมิได้เปิดเผยต่อประชาชน ดังนี้ 4.1 รายแรก ในฐานะกรรมการของ บมจ.ไทยเทเลโฟนฯ ได้ล่วงรู้ข้อเท็จจริงจากการประชุม คณะกรรมการบริหารของบริษัท เมื่อต้นเดือนพฤศจิกายน 2539 4.2 รายที่ 2 เป็นนิติบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของ บมจ. ไทยเทเลโฟนฯ ได้ล่วงรู้ ข้อเท็จจริงจากกรรมการ ของนิติบุคคลที่ไปเป็นกรรมการใน บมจ.ไทยเทเลโฟนฯ ในฐานะ ตัวแทนของนิติบุคคลในการประชุม คณะกรรมการบริหารของบริษัท เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539	2	211,003,962.01
5	ESSEX	ระหว่างวันที่ 21 - 29 มกราคม 2540 กรรมการของบริษัทเอสเซก อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (มหาชน) จำนวน 1 ราย ได้ทำการซื้อหลักทรัพย์บริษัทดังกล่าว ในประการที่น่าจะเป็นการเอา เปรียบ ต่อนุคคลภายนอก โดยอาศัยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญต่อการ เปลี่ยนแปลงราคา ของหลักทรัพย์ ที่ยังมีได้เปิดเผยต่อประชาชน โดยเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2540 บุคคลดังกล่าว ในฐานะกรรมการของบริษัท ได้ล่วงรู้ข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการเพิกถอนหลักทรัพย์ดังกล่าว ออกจากเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ และการทำข้อเสนอซื้อพร้อมทั้งราคา หลักทรัพย์ จากการประชุมคณะกรรมการบริษัท	1	1,041,033.69
6	UAF	ระหว่างวันที่ 16 ธันวาคม 2540 - 12 พฤษภาคม 2541 กรรมการหรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ของ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ร่วมเสริมกิจ จำกัด (มหาชน) (บงล.ร่วมเสริมกิจ) รวม 5 ราย ได้ทำ การขายหลักทรัพย์บริษัทดังกล่าว ในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบ ต่อนุคคลภายนอก โดยอาศัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาของสภาพคล่อง สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ การตั้งสำรองหนี้	5	70,821,676.52

กรณี	ชื่อ หลักทรัพย์	รายละเอียดการกระทำความผิด	จำนวน ราย	ค่าปรับ (บาท)
		สูญ และการเพิ่มทุนของบริษัทดังกล่าว ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงราคาของหลักทรัพย์ ที่ยังมีได้เปิดเผยต่อประชาชน ดังนี้ 6.1 รายแรก ในฐานะกรรมการของ บงล.ร่วมเสริมกิจ ได้ล่วงรู้ข้อเท็จจริงดังกล่าวจากการประชุม คณะกรรมการบริหารของบริษัท เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2540 6.2 รายที่สอง เป็นนิติบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของ บงล.ร่วมเสริมกิจ โดยมีกรรมการของนิติบุคคลเป็นกรรมการของ บงล.ร่วมเสริมกิจ ได้ล่วงรู้ข้อเท็จจริงจากการประชุม คณะกรรมการบริหารของบริษัทเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2540 6.3 รายที่สาม ในฐานะกรรมการของ บงล.ร่วมเสริมกิจ ได้ขายหลักทรัพย์บริษัทดังกล่าว เพื่อประโยชน์ของผู้อื่น โดยได้ล่วงรู้ข้อเท็จจริงในการหารือกับ กรรมการบริหารของธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ระหว่างวันที่ 27 - 30 พฤศจิกายน 2540 6.4 รายที่สี่ ในฐานะกรรมการของ บงล.ร่วมเสริมกิจ ได้ขายหลักทรัพย์บริษัทดังกล่าว เพื่อประโยชน์ของผู้อื่น โดยได้ล่วงรู้ข้อเท็จจริงดังกล่าวจากการประชุมคณะกรรมการบริหารของบริษัท เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2540 6.5 รายที่ห้า ในฐานะกรรมการของ บงล.ร่วมเสริมกิจ ได้ล่วงรู้ข้อเท็จจริงดังกล่าวจากการประชุม คณะกรรมการบริษัท เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2541		
รวม			14	334,347,226.85

ที่มา : รวบรวมโดยผู้วิจัย

รายละเอียดการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ตามมาตรา 243

กรณี	ชื่อหลักทรัพย์	รายละเอียดการกระทำความผิด	จำนวนราย	ค่าปรับ (บาท)
1	MBK-PD	นิติบุคคลจำนวน 6 ราย ได้รู้เห็นหรือตกลงกันทำการซื้อขายหลักทรัพย์ บริษัทเอ็ม บี เค พร็อพเพอร์ตี้ส์ แอนด์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (มหาชน) ในจำนวน ราคา และภายในเวลาใกล้เคียงกัน อันเป็นการอำพรางตาม มาตรา 244 (2) , (3) โดยมีบุคคลคนเดียวเป็นผู้สั่งซื้อ และส่งขายหลักทรัพย์ แทนนิติบุคคลทั้ง 6 รายดังกล่าว และทำให้ปริมาณการซื้อขายในระหว่างวันที่ 3 กรกฎาคม 2540 ถึงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2540 ไม่ตรงต่อสภาพปกติของตลาด	6	3,000,000.00
2	MBK-PD	ผู้บริหารของนิติบุคคลจำนวน 1 ราย สั่งการหรือกระทำการอันเป็นเหตุ ให้นิติบุคคลจำนวน 6 ราย ตามกรณีที่ 1 ปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมาย	1	500,000.00
รวม			7	3,500,000.00

ที่มา : รวบรวมโดยผู้วิจัย

ภาคผนวก 8-ข. การเปรียบเทียบโดยคณะกรรมการเปรียบเทียบ 2544-2552 ที่มีค่าปรับเกิน 1 ล้านบาท

ลำดับที่	คำสั่ง เปรียบเทียบที่	ชื่อผู้รับ การเปรียบเทียบ	มาตรา	การกระทำความผิดโดยสังเขป	ค่าปรับ
1	35/2550	นายไพฑูรย์ ดำรงชัยธรรม	241	ระหว่างวันที่ 12 กรกฎาคม 2548 ถึงวันที่ 15 กันยายน 2548 นายไพฑูรย์ ดำรงชัยธรรม ในฐานะประธานกรรมการบริษัท จีเอ็มเอ็ม มีเดีย จำกัด (มหาชน) ได้ซื้อและขายหุ้นบริษัท มติชน จำกัด (มหาชน) (“MATI”) ในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบต่อบุคคลภายนอก โดยอาศัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการที่ GMMM อยู่ระหว่างการดำเนินการตามแผนเข้าซื้อหุ้นเพื่อครอบงำกิจการ MATI ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวมีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงราคาหุ้น MATI และยังมีได้เปิดเผยต่อประชาชน ทั้งนี้ การซื้อขายหุ้น MATI ในช่วงเวลาดังกล่าวกระทำไปด้วยการช่วยเหลือสนับสนุนของนางสาวพัชรี มนูญพาณิชย์ ซึ่งเป็นผู้จัดให้มีการซื้อขายหุ้น MATI ผ่านบัญชีตนเอง และบุคคลอื่นอีกจำนวน 10 ราย	31,776,785.64
2	7/2552	นายยรรยง อัครจินดานนท์	243(2) ประกอบ ปอ. 83	ระหว่างวันที่ 13 ธันวาคม 2548 ถึงวันที่ 8 พฤษภาคม 2549 นายยรรยง อัครจินดานนท์ มีพฤติกรรมการซื้อขายหลักทรัพย์ในลักษณะปิดบังอำพรางหรือซ่อนเร้นการกระทำความผิดโดยได้ใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ของตนเองและบุคคลอื่นโดยรู้เห็นหรือตกลงกับนายเอก พุทธาโกฐรัตน์ นางอริยญา ศิลาทอง และบุคคลอื่นอีกจำนวน 2 ราย กระทำการซื้อขายหลักทรัพย์บริษัทที่ดับบลิวแชนด์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (“TWZ”) ในลักษณะต่อเนื่องกัน อันเป็นผลให้การซื้อขายหุ้น TWZ ผิดไปจากสภาพปกติของตลาด เพื่อชักจูงให้บุคคลทั่วไปเข้าทำการซื้อขายหุ้น TWZ ทั้งนี้ โดยมีนางปิยะนุช รังคสิริ ร่วมกระทำการในความผิดดังกล่าวด้วย	29,461,550.99
3	22/2550	นางจำลอง พันธ์พาณิชย์	243(1)(2) ประกอบ 244 และ ปอ.83	ระหว่างวันที่ 13 มกราคม 2548 ถึงวันที่ 18 มีนาคม 2548 นางจำลองพันธ์พาณิชย์ ได้ร่วมกับนายชาญ เลิศประเสริฐภากร ซื้อขายหุ้นบริษัท ยานกัมภ์ จำกัด (มหาชน) (“YNP”) โดยรู้เห็นหรือตกลงกันใช้บัญชีของนายชาญฯ และของบุคคลอื่นอีก 9 บัญชี ในลักษณะที่ทำให้บุคคลทั่วไปหลงผิดเกี่ยวกับสภาพปกติของหลักทรัพย์ดังกล่าว และในลักษณะเพื่อชักจูงให้บุคคลทั่วไปเข้าซื้อขายหลักทรัพย์นั้น โดยมีพฤติกรรมการซื้อขายหลักทรัพย์ในลักษณะสร้างราคาหลักทรัพย์ โดยในวันแรกที่หุ้น YNP เข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กลุ่มผู้กระทำความผิดส่งคำสั่งเสนอซื้อเข้าไปในราคาที่สูงกว่าราคา IPO มาก ส่งผลให้หุ้น YNP เปิดซื้อขายในราคาสูงกว่าราคา IPO และก่อนเปิดตลาด ส่งคำสั่งเสนอซื้อและเสนอขายตั้งรอไว้หลายระดับราคาเป็นปริมาณมาก โดยส่งคำสั่งเสนอซื้อในราคาที่สูงกว่าราคาปิดวันก่อนมาก ทำให้ราคาเปิดของวันนั้นสูงกว่าราคาปิดวันก่อน ในระหว่างวันส่งคำสั่งซื้อในราคาที่สูงขึ้น และซื้อขายที่ราคาเดิมหลายครั้ง (แตก order) นอกจากนี้ ยังมีการทยอยส่งคำสั่งเสนอซื้อและเสนอขายในระดับราคาที่ 1-3 เข้าไปเสริมเป็นปริมาณมาก และทำการเคาะซื้อและเคาะขายจับคู่กับคำสั่งเสนอซื้อและคำสั่งเสนอขายดังกล่าว ในลักษณะจับคู่เองในเวลาใกล้เคียงกัน เมื่อมีบุคคลอื่นเข้าไปซื้อ และราคาหุ้นปรับตัวสูงขึ้นรวมทั้งมีคำสั่งเสนอซื้อเข้าไปมาก จะทยอยขายหุ้นออกเป็นระยะ โดยในช่วงท้ายตลาด มีการทำราคาปิด โดยส่งคำสั่งเสนอซื้อในราคาที่สูงกว่าราคาที่ซื้อขายกันขณะนั้นหลายช่วงระดับราคา และในปริมาณมาก ส่งผลให้ราคาปิดสูงขึ้น อันเป็นการอำพรางเพื่อให้บุคคลทั่วไปหลงผิดไปว่าช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งหลักทรัพย์นั้น ได้มีการซื้อหรือขายกัน	23,208,135.09

ลำดับที่	คำสั่ง เปรียบเทียบที่	ชื่อผู้รับ การเปรียบเทียบ	มาตรา	การกระทำความผิดโดยสังเขป	ค่าปรับ
				มาก หรือราคาของหลักทรัพย์นั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากสภาพปกติของตลาด ทั้งนี้ มีนายศักดิ์ศิลป์ คงคานนท์ เจ้าหน้าที่การตลาดของบริษัทหลักทรัพย์ ไซริส จำกัด (มหาชน) ทำหน้าที่เป็นผู้สั่งการและควบคุมการส่งคำสั่งในบัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ 7 บัญชีที่นางจำลองฯ ใช้ซื้อขายในการกระทำผิด ซึ่งเปิดอยู่ที่บริษัทหลักทรัพย์ ไซริส จำกัด (มหาชน)	
4	34/2550	นายวิวัฒน์ เลาหุพันธุ์	243(1)(2) ประกอบ 244 และ ปอ.83	ระหว่างวันที่ 1 กันยายน 2547 ถึงวันที่ 20 กันยายน 2547 นายวิวัฒน์ เลาหุพันธุ์ โดยรู้เห็นตกลงกับนายธีระพงษ์ งามเศรษฐมูตาม กับพวก ซื้อขายหุ้นบริษัท อริยา พรอพเพอร์ตี้ จำกัด (มหาชน) (“AREEYA”) ในลักษณะ อำพรางเพื่อให้บุคคลทั่วไปหลงผิดเกี่ยวกับสภาพตลาดของหุ้น AREEYA ด้วยการส่งคำสั่งซื้อและคำสั่งขายหุ้น AREEYA ในจำนวนใกล้เคียงกัน ภายในเวลาใกล้เคียงกัน โดยใช้บัญชีของนายวิวัฒน์ฯ นางพรทิพย์ฯ นายธีรพันธ์ฯ นางสาวราภรณ์ฯ และบัญชีที่นายวิวัฒน์ฯ ให้การสนับสนุนทางการเงินอีก 3 บัญชี ได้แก่บัญชีของนายพุทธกาล วงศ์ไพเสริฐ นางสาวบุญยอร กิจวิติ และนายภาสพงษ์ แสงพฤกษ์ เป็นช่องทางในการกระทำผิด และมีนายธีระพงษ์ฯ เป็นผู้ดูแลการส่งคำสั่งซื้อขายในบัญชีดังกล่าว โดยในส่วนที่เป็นการซื้อขายผ่านบริษัทหลักทรัพย์ ไซริส จำกัด (มหาชน) มีนางสาวพรพิมล พัฒนาพลกรสกุล เป็นผู้ช่วยเหลือสนับสนุนในการส่งคำสั่งซื้อขาย นอกจากนี้ กลุ่มบุคคลดังกล่าวมีพฤติกรรมการซื้อขายหุ้น AREEYA ในลักษณะต่อเนื่องกัน อันเป็นผลให้การซื้อขายหุ้นดังกล่าวมีสภาพผิดปกติไปจากสภาพปกติของตลาด เพื่อชักจูงใจให้บุคคลทั่วไปทำการซื้อขายหุ้น AREEYA โดยมีการส่งคำสั่งในลักษณะผลักดันให้ราคาหุ้น AREEYA ปรับตัวสูงขึ้น การส่งคำสั่งเสนอซื้อเสนอขายเพื่อครองระดับราคาเสนอซื้อ/เสนอขาย 5 อันดับแรก (bid/offer 1-5) ในปริมาณมาก และอย่างต่อเนื่อง และมีการซื้อที่ระดับราคาเสนอขายที่ offer 2-3 เป็นจำนวนมาก ทั้งที่มีคำสั่งเสนอขายในราคาที่ต่ำกว่าเหลืออยู่เพียงพอให้ซื้อได้ และสภาพตลาดในขณะนั้น ไม่มีความต้องการซื้อหลักทรัพย์ AREEYA มากจนถึงขนาดทำให้มีความจำเป็นต้องส่งคำสั่งซื้อเข้ามาในราคาสูง พฤติกรรมดังกล่าวจึงเป็นพฤติกรรมที่ผิดจากปกติวิสัยของนักลงทุนทั่วไปที่ต้องการซื้อหุ้นในราคาต่ำ ทั้งนี้ พฤติกรรมการซื้อขายในลักษณะดังกล่าวเป็นผลให้ราคาหุ้น AREEYA ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันทำให้บุคคลทั่วไปหลงผิดไปว่าช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งหุ้น AREEYA ได้มีการซื้อหรือขายกันมาก หรือราคาของหุ้น AREEYA ได้เปลี่ยนแปลงไปผิดจากสภาพปกติของตลาด	18,181,523.08
5	8/2552	นายเอก พุทธาโกฐวิรัตน์	243(2) ประกอบ ปอ. 83	ระหว่างวันที่ 13 ธันวาคม 2548 ถึงวันที่ 8 พฤษภาคม 2549 นายเอก พุทธาโกฐวิรัตน์ ได้ใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ของตนเอง โดยรู้เห็นหรือตกลงกับนายขรรค์ อัครจินดานนท์ นางอรุณญา สีลาทอง และบุคคลอื่นอีกจำนวน 2 ราย กระทำการซื้อขายหลักทรัพย์บริษัทที่ดับบลิวแซด คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (“TWZ”) ในลักษณะต่อเนื่องกัน อันเป็นผลให้การซื้อขายหุ้น TWZ ผิดไปจากสภาพปกติของตลาด เพื่อชักจูงให้บุคคลทั่วไปเข้าทำการซื้อขายหุ้น TWZ ทั้งนี้ โดยมีนางปิยะนุช รังสิริ ร่วมกระทำการในความผิดดังกล่าวด้วย	14,430,242.68
6	19/2549	นายอำนาจ กาญจโนภาส	241	เมื่อวันที่ 15 และ 16 กุมภาพันธ์ 2548 นายอำนาจ กาญจโนภาส ได้ขายหุ้นบริษัท เพาเวอร์ไลน์ เอ็นจิเนียริง จำกัด (มหาชน) (“PLE”) ในประการที่น่าจะ	13,456,000.00

ลำดับที่	คำสั่งเปรียบเทียบที่	ชื่อผู้รับการเปรียบเทียบ	มาตรา	การกระทำความผิดโดยสังเขป	ค่าปรับ
				เป็นการเอาเปรียบต่อบุคคลภายนอก โดยอาศัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความจำเป็นของ PLE ในการเพิ่มทุนจดทะเบียน ตลอดจนแผนการเพิ่มทุนจดทะเบียนของ PLE ซึ่งนายอานวย ได้ล่วงรู้ข้อเท็จจริงดังกล่าว จากการเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการบริหาร PLE ที่พิจารณาปัญหาสภาพคล่องของบริษัท เนื่องจากไม่สามารถเรียกเก็บเงินได้จากโครงการ โบบี เซ็นเตอร์ และ โครงการจิ้งชิลอน กูเกิ้ล ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวมีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงราคาหลักทรัพย์ PLE และยังมีได้เปิดเผยต่อประชาชน โดยข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญดังกล่าว ได้เปิดเผยต่อประชาชนเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2548	
7	23/2550	นายชาญ เลิศ ประเสริฐภากร	243(1)(2) ประกอบ 244 และ ปอ.83	ระหว่างวันที่ 13 มกราคม 2548 ถึงวันที่ 18 มีนาคม 2548 นายชาญ เลิศ ประเสริฐภากร ได้ร่วมกับนางจำลอง พันธุ์พาณิชย์ ซื้อขายหุ้นบริษัท ยานกัมภ์ จำกัด (มหาชน) (“YNP”) โดยรู้เห็นหรือตกลงกัน ใช้บัญชีของนายชาญฯ และของบุคคลอื่นอีก 9 บัญชี ในลักษณะที่ทำให้บุคคลทั่วไปหลงผิดเกี่ยวกับสภาพปกติของหลักทรัพย์ดังกล่าว และในลักษณะเพื่อชักจูงให้บุคคลทั่วไปเข้าซื้อขายหลักทรัพย์นั้น โดยมีพฤติกรรมการซื้อขายหลักทรัพย์ในลักษณะสร้างราคาหลักทรัพย์ โดยในวันแรกที่หุ้น YNP เข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กลุ่มผู้กระทำความผิดส่งคำสั่งเสนอซื้อเข้าไปในราคาที่สูงกว่าราคา IPO มาก ส่งผลให้หุ้น YNP เปิดซื้อขายในราคาสูงกว่าราคา IPO และก่อนเปิดตลาดส่งคำสั่งเสนอซื้อและเสนอขายตั้งรอไว้หลายระดับราคาเป็นปริมาณมาก โดยส่งคำสั่งเสนอซื้อในราคาที่สูงกว่าราคาปิดวันก่อนมาก ทำให้ราคาเปิดของวันนั้นสูงกว่าราคาปิดวันก่อน ในระหว่างวัน ส่งคำสั่งซื้อในราคาที่สูงขึ้น และซื้อยี่ห้อที่ราคาเดิมหลายครั้ง (แตก order) นอกจากนี้ ยังมีการทยอยส่งคำสั่งเสนอซื้อและเสนอขายในระดับราคาที่ 1-3 เข้าไปเสริมเป็นปริมาณมาก และทำการเคาะซื้อและเคาะขายจับคู่กับคำสั่งเสนอซื้อและคำสั่งเสนอขายดังกล่าว ในลักษณะจับคู่เองในเวลาใกล้เคียงกัน เมื่อมีบุคคลอื่นเข้าไปซื้อ และราคาหุ้นปรับตัวสูงขึ้น รวมทั้งมีคำสั่งเสนอซื้อเข้าไปมาก จะทยอยขายหุ้นออกเป็นระยะ โดยในช่วงท้ายตลาด มีการทำราคาปิด โดยส่งคำสั่งเสนอซื้อในราคาที่สูงกว่าราคาที่ซื้อขายกันขณะนั้นหลายช่วงระดับราคา และในปริมาณมาก ส่งผลให้ราคาปิดสูงขึ้น อันเป็นการอำพรางเพื่อให้บุคคลทั่วไปหลงผิดไปว่าช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งหลักทรัพย์นั้นได้มีการซื้อหรือขายกันมาก หรือราคาของหลักทรัพย์นั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากสภาพปกติของตลาด	9,130,335.86
8	49/2552	นายรัชชานนท์ พิริยะพงศ์พันธ์	241	ในปลายเดือนมีนาคม 2549 บริษัทเบเกอร์ แอนด์ แม็คเคินซี จำกัด (“บริษัท เบเกอร์”) ได้รับแต่งตั้งจากผู้ซื้อให้เป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายในการซื้อหุ้นเพื่อครอบงำกิจการบริษัท แกรนด์ แอสเสท ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (มหาชน) (“GRAND”) และนายรัชชานนท์ พิริยะพงศ์พันธ์ (“นายรัชชานนท์”) หรือชื่อเดิม นายวิสิทธิ์ กาญจโนภาส ในฐานะหัวหน้าทีมที่ปรึกษาทางกฎหมายของ บริษัท เบเกอร์ฯ ที่รับผิดชอบและเข้าร่วมในการเจรจาซื้อหุ้นดังกล่าว ได้ล่วงรู้ข้อเท็จจริงที่ยังไม่เปิดเผยต่อประชาชน อันมีผลกระทบอย่างมีสาระสำคัญต่อราคาหุ้น GRAND ตั้งแต่เริ่มเจรจาจนกระทั่งได้ข้อตกลงยุติ อันนำไปสู่การทำคำสั่งเสนอซื้อหุ้นทั้งหมดของ GRAND ในราคาสูงกว่าราคาตลาดในขณะนั้น ซึ่งได้มีการเปิดเผยข้อมูลทั้งหมดดังกล่าวต่อประชาชนในวันที่ 30 มิถุนายน 2549 โดยในช่วงเวลาหลังจากที่นายรัชชานนท์ฯ ได้ล่วงรู้ข้อมูลดังกล่าว จนถึงก่อน	6,686,549.80

ลำดับที่	คำสั่ง เปรียบเทียบที่	ชื่อผู้รับ การเปรียบเทียบ	มาตรา	การกระทำความผิดโดยสังเขป	ค่าปรับ
				วันที่จะมีการเปิดเผยข้อมูลนั้นต่อประชาชน ปรากฏข้อเท็จจริงว่านายรัชชา นนท์ ได้ให้นางสาวเสาวภาคย์ อรุณเวช เลขานุการ ชื่อหุ้น GRAND เพื่อ ประโยชน์ของคนผ่านบัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ของญาตินางสาวเสาวภาคย์ (“นางสาวเสาวภาคย์”) รวมจำนวน 7,561,200 หุ้น ในราคาหุ้นละ 2.96 - 4.70 บาท และได้ทยอยขายหุ้น GRAND ออกไปภายหลังโดยได้กำไร	
9	67/2544	คุณหญิงพจมาน ชินวัตร	246	มิได้รายงานการได้มาหรือจำหน่ายไปซึ่งหุ้นสามัญบริษัทชิน คอร์ปอเรชั่นส์ จำกัด (มหาชน) (SHIN) บริษัทแอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) (ADVANC) บริษัทชินแซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน) (SATEL) บริษัท ยูนิเค็ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (UBC) และบริษัทยูนิเค็ด คอมมูนิเคชั่น อินดัสตรี จำกัด (มหาชน) (UCOM) ทุกร้อยละห้าของจำนวน หลักทรัพย์ที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของกิจการต่อสำนักงานภายในเวลาที่ กำหนด	6,318,000.00
10	57/2550	นายบุญชัย ไชยธีรรัตน์	246	ระหว่างวันที่ 29 กรกฎาคม 2547 ถึงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2548 นายบุญชัย ไชยธี รรัตน์ ได้มาหรือจำหน่ายไปซึ่งหุ้นบริษัท ชัยวัฒนา แทนเนอรี่ กรุ๊ป จำกัด (มหาชน) (“CWT”) ผ่านบัญชีของบุคคล 3 ราย อันเป็นผลให้เมื่อนำผลลัพธ์ ของการได้มาหรือจำหน่ายหุ้นจำนวนดังกล่าวมารวมกับหุ้น CWT จำนวนที่ นายบุญชัยฯ ถือโดยตรง และจำนวนที่ถือโดยบริษัท ไชยธีรรัตน์ จำกัด ซึ่งเป็น บุคคลตามมาตรา 258(5) ของนายบุญชัยฯ แล้ว ได้ทำให้นายบุญชัยฯ มีการถือ ครองหุ้น CWT จนถึงหรือผ่านทุกร้อยละ 5 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้ว ทั้งหมดของ CWT รวม 8 กรณี ได้แก่ (1) การได้มาเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2547 (2) การจำหน่ายไปเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2547 (3) การได้มาเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2547 (4) การจำหน่ายไปเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2548 (5) การได้มาเมื่อ วันที่ 31 มกราคม 2548 (6) การจำหน่ายไปเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2548 (7) การ ได้มาเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2548 และ (8) การจำหน่ายไปเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2548 ซึ่งตามนัยมาตรา 246 นายบุญชัยฯ มีหน้าที่ต้องยื่นรายงาน แสดงการได้มาหรือจำหน่ายไปซึ่งหุ้น CWT ตามแบบ 246-2 ต่อสำนักงาน ภายในวันทำการถัดจากวันที่ได้มาหรือจำหน่ายไปนั้น แต่นายบุญชัยฯ เพิ่งยื่น รายงานการได้มาหรือจำหน่ายไปซึ่งหุ้น CWT ตามแบบ 246-2 ฉบับที่แสดง ข้อมูลครบถ้วนถูกต้องต่อสำนักงานเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2550	5,236,500.00
11	18/2549	นางวิไล แซ่โง้ว	241	ระหว่างวันที่ 24 ธันวาคม 2547 ถึงวันที่ 18 มกราคม 2548 นางวิไล แซ่โง้วได้ ซื้อขายหุ้นบริษัท ไทยพัฒนาโรงงานอุตสาหกรรม จำกัด (มหาชน) (“TFD”) และใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหุ้นสามัญ (“TFD-WI”) ในประการที่น่าจะเป็น การเอาเปรียบต่อบุคคลภายนอก โดยอาศัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ (1) TFD จะมี รายได้จากการขายสินทรัพย์ปรับตัวสูงขึ้นมากในไตรมาส 4 ปี 2547 ซึ่งส่งผล ให้ผลการดำเนินงานประจำปี 2547 เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญจากปี 2546 และ (2) TFD จะมีรายได้เป็นจำนวนมาก (ประมาณ 500 ล้านบาท) ในปี 2548 จากการ ขายโรงงานอุตสาหกรรม จำนวน 12 แห่ง ให้แก่กองทุนอสังหาริมทรัพย์ไทย อินดัสเตรียล ซึ่งนางวิไลได้ล่วงรู้ข้อเท็จจริงดังกล่าว เนื่องจากทำหน้าที่ใน ฐานะผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการสายพัฒนาธุรกิจ และรักษาการผู้จัดการฝ่าย พัฒนาธุรกิจของ TFD และข้อเท็จจริงดังกล่าวมีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง ราคาหลักทรัพย์ TFD และยังมีได้เปิดเผยต่อประชาชน	4,873,991.25

ลำดับที่	คำสั่ง เปรียบเทียบที่	ชื่อผู้รับ การเปรียบเทียบ	มาตรา	การกระทำความผิดโดยสังเขป	ค่าปรับ
12	19/2552	นายฉาย บุนนาค	243(1) ประกอบ 244(2)(3) และ 243(2) และ ปอ. 83	ระหว่างวันที่ 1 มีนาคม 2549 ถึงวันที่ 4 เมษายน 2549 นายฉาย บุนนาค (“นายฉายฯ”) ซึ่งขณะนั้นปฏิบัติงานเป็นหัวหน้าทีมเจ้าหน้าที่การตลาดของบริษัทหลักทรัพย์ฟาร์อีสท์ จำกัด ได้รู้เห็นหรือตกลงกับนางสาวณัฐดา แก้วมา และนางสาวสรัญญา ชิมภรณ์ ซึ่งขณะนั้นเป็นเจ้าหน้าที่การตลาดในทีมของนายฉายฯ ที่บริษัทหลักทรัพย์ฟาร์อีสท์ จำกัด ทำการซื้อขายหลักทรัพย์บริษัท ดี.ที.ซี. อินดัสตรีส์ จำกัด (มหาชน) (“DTCI”) ผ่านบัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ของบุคคลอื่นจำนวน 5 บัญชี โดยนายฉายฯ เป็นผู้ควบคุมการส่งคำสั่งซื้อขายหุ้น DTCI หรือใช้ trader ID ของนางสาวณัฐดา แก้วมา และนางสาวสรัญญา ชิมภรณ์ ในการส่งคำสั่งซื้อขายหุ้น DTCI ในลักษณะอันเป็นการอำพรางเพื่อให้บุคคลทั่วไปหลงผิดไปว่าขณะใดขณะหนึ่งหรือช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง หุ้น DTCI ได้มีการซื้อขายกันมากหรือราคานั้นได้เปลี่ยนแปลงไป โดยส่งคำสั่งซื้อหรือคำสั่งขายหลักทรัพย์โดยรู้อยู่แล้วว่าตนเองหรือผู้ร่วมกันกระทำการได้ส่งคำสั่งซื้อขายหุ้น DTCI โดยมีจำนวนใกล้เคียงกัน ราคาใกล้เคียงกัน ภายในเวลาใกล้เคียงกัน และซื้อขายต่อเนื่องกัน อันเป็นผลทำให้การซื้อขายหุ้น DTCI ผิดไปจากสภาพปกติของตลาด และมีพฤติกรรมในการใช้วิธีการส่งคำสั่งซื้อขายหุ้น DTCI ไว้ล่วงหน้าเรียงลำดับราคา และในระหว่างวันได้ทยอยเคาะซื้ออย่างต่อเนื่อง จึงมีผลทำให้ราคาหุ้น DTCI ปรับตัวสูงขึ้นหลายระดับราคาประกอบกับการมีการส่งคำสั่งซื้อไปจับคู่กับคำสั่งขายที่ได้ส่งไว้ล่วงหน้า และมีการก้าวยราคาโดยเสริมคำสั่งซื้อเพื่อพยุงราคามิให้ปรับตัวลดลง โดยพฤติกรรมการซื้อขายหุ้น DTCI ในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้ราคาหุ้น DTCI ปรับตัวสูงขึ้นอย่างไม่เป็นไปตามกลไกสภาพปกติของตลาด เพื่อชักจูงให้บุคคลทั่วไปเข้าทำการซื้อหรือขายหุ้น DTCI	4,839,863.99
13	22/2550	นางจำลอง พันธุ์พาณิชย์	246	ระหว่างวันที่ 14 มกราคม 2548 ถึงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2550 นางจำลอง พันธุ์พาณิชย์ ได้ซื้อขายหุ้นบริษัท ยานกัมพ์ จำกัด (มหาชน) (“YNP”) หลายรายการผ่านบัญชีซื้อขายของตนเอง และของบุคคลอื่นอีก 7 ราย โดยมีได้รายงานการได้มาหรือจำหน่ายไปซึ่งหลักทรัพย์ดังกล่าวที่มีผลให้การถือครองหลักทรัพย์โดยรวมผ่านถึงจุดทุกร้อยละห้าของจำนวนหลักทรัพย์ที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของกิจการต่อสำนักงานภายในเวลาที่กำหนด รวม 12 รายการ ได้แก่ รายการที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 13, 27 และ 31 มกราคม 2548, 15 และ 18 กุมภาพันธ์ 2548, 25 เมษายน 2548, 14 กรกฎาคม 2548, 26 สิงหาคม 2548, 7 และ 29 กันยายน 2548, 23 พฤศจิกายน 2548 และ 21 เมษายน 2548 แต่ได้รายงานต่อสำนักงานเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2550	4,523,700.00
14	15/2550	นางพรทิพย์ พัฒนาพลกรสกุล	243(1)(2) ประกอบ 244 และ ปอ.83	ระหว่างวันที่ 1 กันยายน 2547 ถึงวันที่ 20 กันยายน 2547 นางพรทิพย์ พัฒนาพลกรสกุล กับพวกอีก 4 คน ได้รู้เห็นหรือตกลงร่วมกันซื้อขายหุ้นบริษัท อารีเยา พรอพเพอร์ตี้ จำกัด (มหาชน) (“AREEYA”) ในลักษณะอำพรางเพื่อให้บุคคลทั่วไปหลงผิดเกี่ยวกับสภาพตลาดของหุ้น AREEYA ด้วยการส่งคำสั่งซื้อและคำสั่งขายหุ้น AREEYA ในจำนวนใกล้เคียงกัน ภายในเวลาใกล้เคียงกัน นอกจากนี้ กลุ่มบุคคลดังกล่าวมีพฤติกรรมการซื้อขายหุ้น AREEYA ในลักษณะต่อเนื่องกัน อันเป็นผลให้การซื้อขายหุ้นดังกล่าวมีสภาพผิดไปจากสภาพปกติของตลาด เพื่อชักจูงใจให้บุคคลทั่วไปทำการซื้อขายหุ้น AREEYA โดยมีการส่งคำสั่งในลักษณะผลักดันให้ราคาหุ้น AREEYA ปรับตัวสูงขึ้น การ	4,425,491.94

ลำดับที่	คำสั่ง เปรียบเทียบที่	ชื่อผู้รับ การเปรียบเทียบ	มาตรา	การกระทำความผิดโดยสังเขป	ค่าปรับ
				ส่งคำสั่งเสนอซื้อเสนอขายเพื่อครองระดับราคาเสนอซื้อ/เสนอขาย 5 อันดับแรก (bid/offer 1-5) ในปริมาณมาก และอย่างต่อเนื่อง และมีการซื้อที่ระดับราคาเสนอขายที่ offer 2-3 เป็นจำนวนมาก ทั้งที่มีคำสั่งเสนอขายในราคาที่ต่ำกว่าเหลืออยู่เพียงพอให้ซื้อได้ และสภาพตลาดในขณะนั้น ไม่มีความต้องการซื้อหลักทรัพย์ AREEYA มากจนถึงขนาดทำให้มีความจำเป็นต้องส่งคำสั่งซื้อเข้ามาในราคาสูง พฤติกรรมดังกล่าวจึงเป็นพฤติกรรมที่ผิดจากปกติวิสัยของนักลงทุนทั่วไปที่ต้องการซื้อหุ้นในราคาต่ำ โดยพฤติกรรมการซื้อขายในลักษณะดังกล่าวเป็นผลให้ราคาหุ้น AREEYA ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันทำให้บุคคลทั่วไปหลงผิดไปว่าช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งหุ้น AREEYA ได้มีการซื้อหรือขายกันมาก หรือราคาของหุ้น AREEYA ได้เปลี่ยนแปลงไปผิดจากสภาพปกติของตลาด	
15	17/2550	นางสาววรารักษ์ งามเศรษฐมาศ	243(1)(2) ประกอบ 244 และ ปอ.83	ระหว่างวันที่ 1 กันยายน 2547 ถึงวันที่ 20 กันยายน 2547 นางสาววรารักษ์ งามเศรษฐมาศ กับพวกอีก 4 คน ได้รู้เห็นหรือตกลงร่วมกันซื้อขายหุ้นบริษัท อารียา พรอพเพอร์ตี้ จำกัด (มหาชน) ("AREEYA") ในลักษณะอำพรางเพื่อให้บุคคลทั่วไปหลงผิดเกี่ยวกับสภาพตลาดของหุ้น AREEYA ด้วยการส่งคำสั่งซื้อและคำสั่งขายหุ้น AREEYA ในจำนวนใกล้เคียงกัน ภายในเวลาใกล้เคียงกัน นอกจากนี้ กลุ่มบุคคลดังกล่าวมีพฤติกรรมการซื้อขายหุ้น AREEYA ในลักษณะต่อเนื่องกัน อันเป็นผลให้การซื้อขายหุ้นดังกล่าวมีสภาพผิดไปจากสภาพปกติของตลาด เพื่อชักจูงใจให้บุคคลทั่วไปทำการซื้อขายหุ้น AREEYA โดยมีการส่งคำสั่งในลักษณะผลักดันให้ราคาหุ้น AREEYA ปรับตัวสูงขึ้น การส่งคำสั่งเสนอซื้อเสนอขายเพื่อครองระดับราคาเสนอซื้อ/เสนอขาย 5 อันดับแรก (bid/offer 1-5) ในปริมาณมาก และอย่างต่อเนื่อง และมีการซื้อที่ระดับราคาเสนอขายที่ offer 2-3 เป็นจำนวนมาก ทั้งที่มีคำสั่งเสนอขายในราคาที่ต่ำกว่าเหลืออยู่เพียงพอให้ซื้อได้ และสภาพตลาดในขณะนั้น ไม่มีความต้องการซื้อหลักทรัพย์ AREEYA มากจนถึงขนาดทำให้มีความจำเป็นต้องส่งคำสั่งซื้อเข้ามาในราคาสูง พฤติกรรมดังกล่าวจึงเป็นพฤติกรรมที่ผิดจากปกติวิสัยของนักลงทุนทั่วไปที่ต้องการซื้อหุ้นในราคาต่ำ โดยพฤติกรรมการซื้อขายในลักษณะดังกล่าวเป็นผลให้ราคาหุ้น AREEYA ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันทำให้บุคคลทั่วไปหลงผิดไปว่าช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งหุ้น AREEYA ได้มีการซื้อหรือขายกันมาก หรือราคาของหุ้น AREEYA ได้เปลี่ยนแปลงไปผิดจากสภาพปกติของตลาด	4,413,426.54
16	26/2546	นายสวาง ว่องสุกักพันธุ์	243(1) ประกอบ 244(2)(3) และ 243(2)	ในระหว่างวันที่ 4 มกราคม ถึงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2539 นายสวาง ใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ของบุคคลอื่นทำการซื้อขายหลักทรัพย์บริษัทชีวิดี เอ็นเตอร์เทนเมนต์ จำกัด (มหาชน) (CVD) ในลักษณะจับคู่ซื้อขายและซื้ออย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ราคาหุ้น CVD ปรับตัวสูงขึ้น	4,031,782.70
17	12/2549	นายพานทองแท้ ชินวัตร	246	นายพานทองแท้ ชินวัตร รายงานการได้มาและจำหน่ายไปซึ่งหุ้นบริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ("SHIN") ค่อสำนักงาน โดยแสดงข้อมูลไม่ถูกต้องครบถ้วน รวม 2 กรณี กล่าวคือ (1) รายงานการได้มาซึ่งหุ้น SHIN ฉบับลงวันที่ 4 กันยายน 2543 แสดงข้อมูลการถือหุ้น SHIN เฉพาะจำนวนที่ถืออยู่โดยตนเองที่ได้มาเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2543 จำนวนร้อยละ 24.99 ของจำนวน	3,324,500.00

ลำดับที่	คำสั่งเปรียบเทียบที่	ชื่อผู้รับการเปรียบเทียบ	มาตรา	การกระทำความผิดโดยสังเขป	ค่าปรับ
				หลักทรัพย์ที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด แต่ข้อมูลที่ต้องจะตั้งเท่ากับร้อยละ 36.20 โดยต้องนำหุ้น SHIN จำนวนร้อยละ 11.21 ที่ถืออยู่โดย Ample Rich Investments Ltd. ("ARI") ซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 258 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มารวมคำนวณด้วย และ (2) รายงานการจำหน่ายหุ้น SHIN ฉบับลงวันที่ 9 กันยายน 2545 แสดงข้อมูลการถือหุ้น SHIN เฉพาะจำนวนที่ถืออยู่โดยตนเองซึ่งคงเหลือเท่ากับร้อยละ 12.49 ของจำนวนหลักทรัพย์ที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด หลังการจำหน่ายไปเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2545 แต่ข้อมูลที่ต้องจะตั้งเท่ากับร้อยละ 23.70 โดยต้องนำหุ้น SHIN จำนวนร้อยละ 11.21 ที่ถืออยู่โดย ARI มารวมคำนวณด้วย เหตุเกิดระหว่างวันที่ 4 กันยายน 2543 ถึงวันที่ 22 มกราคม 2549	
18	9/2552	นางอรรณูทิลาทอง	243(2) ประกอบ ปอ. 83	ระหว่างวันที่ 13 ธันวาคม 2548 ถึงวันที่ 8 พฤษภาคม 2549 นางอรรณูทิลาทอง ได้ใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ของตนเอง โดยรู้เห็นหรือตกลงกับนาย ยรรยง อัครจินดานนท์ นายเอก พุทธาโกฐรัตน์ และบุคคลอื่นอีกจำนวน 2 ราย ซื้อขายหลักทรัพย์บริษัทที่ดับบลิวแซด คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ("TWZ") ในลักษณะต่อเนื่องกัน อันเป็นผลให้การซื้อขายหุ้น TWZ ผิดไปจากสภาพปกติของตลาด เพื่อชักจูงให้บุคคลทั่วไปเข้าทำการซื้อขายหุ้น TWZ ทั้งนี้ โดยมีนาง ปิยะนุช รังคศิริ ร่วมกระทำการในความผิดดังกล่าวด้วย	3,245,757.49
19	12/2549	นายพานทองแท้ ชินวัตร	247	นายพานทองแท้ ชินวัตร ได้มาซึ่งหุ้นบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ("SHIN") เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2543 จำนวนร้อยละ 24.99 ของจำนวนหลักทรัพย์ที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด จนเป็นผลให้เมื่อนับรวมกับหุ้น SHIN จำนวนร้อยละ 11.21 ที่ถืออยู่โดย Ample Rich Investments Ltd. ซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 258 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 แล้ว จะเท่ากับร้อยละ 36.20 อันเป็นการผ่านจุดร้อยละ 25 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของ SHIN แต่ไม่ได้กระทำการใดๆ ตามขั้นตอนการการค้าเสนอซื้อหลักทรัพย์ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ด. ประกาศกำหนด ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2549 นายพานทองแท้ฯ ได้จำหน่ายหุ้น SHIN ทั้งหมดออกไปแล้ว	2,657,500.00
20	68/2549	นายแพทย์ปราเสริฐ ปราสาททองโอสถ	246	ระหว่างวันที่ 20 สิงหาคม 2544 ถึงวันที่ 15 พฤษภาคม 2549 นายแพทย์ปราเสริฐ ปราสาททองโอสถ มิได้รายงานการได้มาหรือจำหน่ายไปซึ่งหลักทรัพย์ บริษัท กรุงเทพดุสิตเวชการ จำกัด (มหาชน) ("BGH") ที่มีผลให้การถือครองหลักทรัพย์โดยรวมผ่านจุดทุกร้อยละห้าของจำนวนหลักทรัพย์ที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของกิจการต่อสำนักงานภายในวันทำการถัดจากวันที่ได้มาหรือจำหน่ายไปซึ่งหลักทรัพย์ดังกล่าว จำนวน 3 รายการ ดังนี้ (1) กรณีการซื้อเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2544 จำนวน 5,850,278 หุ้น หรือคิดเป็นร้อยละ 1.75 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด เมื่อรวมกับจำนวนที่นายแพทย์ปราเสริฐฯ ถืออยู่เดิมร้อยละ 14.67 และจำนวนที่ถือโดย บจ.การบินกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 258(5) อีกร้อยละ 10.28 เป็นผลให้นายแพทย์ปราเสริฐฯ ถือหุ้น BGH ทั้งสิ้นเท่ากับร้อยละ 26.70 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด (2) กรณีการซื้อผ่านบัญชีของนางนฤมล ใจหนักแน่น เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2547 จำนวน 159,800 หุ้น หรือคิดเป็นร้อยละ 0.21 ของจำนวนที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด ทำให้นายแพทย์ปราเสริฐฯ ถือหุ้น BGH โดยตรง รวมเป็นร้อยละ	1,993,200.00

ลำดับที่	คำสั่ง เปรียบเทียบที่	ชื่อผู้รับ การเปรียบเทียบ	มาตรา	การกระทำความผิดโดยสังเขป	ค่าปรับ
				14.07 และเมื่อรวมกับหุ้น BGH ที่ถือโดย บจ.การบินกรุงเทพฯ ร้อยละ 10.93 เป็นผลให้นายแพทย์ปราเสริฐฯ ถือหุ้น BGH เพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นร้อยละ 25.00 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และ (3) กรณีการซื้อเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2547 จำนวน 149,235,707 หุ้น หรือคิดเป็นร้อยละ 0.89 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด เมื่อรวมกับจำนวนที่นายแพทย์ปราเสริฐฯ ถืออยู่เดิมร้อยละ 14.03 และจำนวนที่ถือโดย บจ.การบินกรุงเทพฯ อีกร้อยละ 10.93 เป็นผลให้นายแพทย์ปราเสริฐฯ ถือหุ้น BGH ทั้งสิ้นเท่ากับร้อยละ 25.85 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด ทั้งนี้ นายแพทย์ปราเสริฐฯ ได้ยื่นรายงานตามแบบ 246-2 ต่อสำนักงานเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2549 จึงเป็นการรายงานล่าช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนด	
21	67/2549	นางสาวกนกรัตน์ จิตติกุลดิกล	246	ระหว่างวันที่ 22 กรกฎาคม 2547 ถึงวันที่ 24 ตุลาคม 2549 นางสาวกนกรัตน์ จิตติกุลดิกล มิได้รายงานการ ได้มาหรือจำหน่ายไปซึ่งหลักทรัพย์บริษัท เพาเวอร์-ที จำกัด (มหาชน) (“POWER”) ที่มีผลให้การถือครองหลักทรัพย์โดยรวมผ่านถึงจุดทุกร้อยละห้าของจำนวนหลักทรัพย์ที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของกิจการ ต่อสำนักงานภายในวันทำการถัดจากวันที่ได้มาหรือจำหน่ายไปซึ่งหลักทรัพย์ ดังกล่าว จำนวน 4 รายการ ดังนี้ (1) กรณีการซื้อเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2547 จำนวน 79,736,800 หุ้น หรือคิดเป็นร้อยละ 37.97 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด (2) กรณีการขายเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2548 จำนวน 26,400,000 หุ้น ทำให้จำนวนหุ้นที่ถือครองอยู่คงเหลือคิดเป็นร้อยละ 25.40 ของจำนวนที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด (3) กรณีการขายเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2549 จำนวน 17,068,400 หุ้น ทำให้จำนวนหุ้นที่ถือครองอยู่คงเหลือคิดเป็นร้อยละ 17.27 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และ (4) การขายเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2549 จำนวน 8,506,083 หุ้น ทำให้จำนวนหุ้นที่ถือครองอยู่คงเหลือคิดเป็นร้อยละ 13.22 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด ทั้งนี้ นางสาวกนกรัตน์ฯ ได้ยื่นรายงานตามแบบ 246-2 ต่อสำนักงานเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2549 จึงเป็นการรายงานล่าช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนด	1,548,500.00
22	13/2550	นายอุดมศักดิ์ ชาคริวิชชัย	241	นายอุดมศักดิ์ ชาคริวิชชัย ขณะดำรงตำแหน่งกรรมการผู้อำนวยการของบริษัทหลักทรัพย์เอเชีย พลัส จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นที่ปรึกษาทางการเงินของกลุ่มผู้ซื้อ โดยเป็นตัวแทนกลุ่มผู้ซื้อในการเจรจาซื้อหุ้นบริษัท โออิชิ กรุ๊ป จำกัด (มหาชน) (“OISHI”) จากกลุ่มผู้ถือหุ้นใหญ่ ซึ่งจากการทำหน้าที่นั้นทำให้ นายอุดมศักดิ์ฯ ทราบถึงความมีนัยสำคัญของการซื้อขายดังกล่าว ทั้งในด้านปริมาณและราคา อันเป็นข้อเท็จจริงที่มีสาระสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงราคาของหุ้น OISHI และในวันที่ 13 ธันวาคม 2548 ขณะที่ข้อมูลดังกล่าวยังมีได้เปิดเผยต่อประชาชน นายอุดมศักดิ์ฯ ได้อาศัยบัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ของบุคคลรายหนึ่งซื้อหุ้น OISHI จำนวน 288,100 หุ้น และต่อมาในวันที่ 15 ธันวาคม 2548 เมื่อข้อมูลเกี่ยวกับการที่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ตกลงขายหุ้นจำนวนร้อยละ 55 ต่อกลุ่มนักลงทุนชาวสิงคโปร์ในราคาหุ้นละ 32.50 บาท ได้รับการเปิดเผยต่อประชาชนเป็นการทั่วไป และราคาหุ้น OISHI ได้ปรับตัวสูงขึ้น นายอุดมศักดิ์ฯ ก็ได้ขายหุ้น OISHI ทั้งหมดในตลาดหลักทรัพย์ฯ ทำให้ได้รับกำไรจากการใช้ข้อมูลภายในดังกล่าว	1,494,615.92
23	5/2549	นายสุกสิทธิ์	241	ระหว่างวันที่ 14 พฤษภาคม 2547 ถึงวันที่ 9 มิถุนายน 2547 นายสุกสิทธิ์ ไปเรีย	1,277,600.00

ลำดับที่	คำสั่ง เปรียบเทียบที่	ชื่อผู้รับ การเปรียบเทียบ	มาตรา	การกระทำความผิดโดยสังเขป	ค่าปรับ
		โปริยานนท์		นนท์ ได้ซื้อขายหุ้นบริษัท ไทยผลิตภัณฑ์อิมซัม จำกัด (มหาชน) ("TGP") ใน ประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบต่อบุคคลภายนอก โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ BPB Gypsum B.V. ("BPB") ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัท ประสงค์จะทำคำ เสนอซื้อเพื่อการเพิกถอนหลักทรัพย์ TGP ออกจากการเป็นหลักทรัพย์จดทะเบียน ซึ่งนายสุกสิทธิ์ ได้ล่วงรู้ข้อเท็จจริงดังกล่าว เนื่องจากทำหน้าที่ใน ฐานะเลขานุการของประธานกรรมการ TGP และข้อเท็จจริงดังกล่าวมีนัยสำคัญ ต่อการเปลี่ยนแปลงราคาหลักทรัพย์ TGP และยังมีได้เปิดเผยต่อประชาชน	
24	64/2544	บริษัทศศิธรินทร์ จำกัด (มหาชน)	246	มิได้รายงานการได้มาซึ่งหุ้นสามัญบริษัท จุลดิศ ดีเวลลอป จำกัด (มหาชน) (JULDIS) ทุกร้อยละห้าของจำนวนหลักทรัพย์ที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของ กิจการต่อสำนักงานภายในเวลาที่กำหนด	1,290,600.00
25	32/2545	นายไครรัตน์ ดำเนินชาวนิชย์	243(1) ประกอบ 244(2) และ (3)	ระหว่างวันที่ 16 เมษายน ถึงวันที่ 27 สิงหาคม 2541 นายไครรัตน์ ได้ร่วมกับ บริษัทศรีราชา ไซโล จำกัด บริษัทเกษตรรุ่งเรืองพืชผล จำกัด บริษัทเวลดิเวลล อปเมนท์ กรุป จำกัด และบริษัทซันฮิวซังไรซ์ จำกัด ทำการซื้อขายหลักทรัพย์ บริษัทแอ็ดวานซ์ อะโกร จำกัด (มหาชน) (AA) โดยมีการจับคู่ซื้อขายกันเอง อันเป็นการอำพรางเพื่อให้บุคคลทั่วไปหลงผิดไปว่าขณะใดขณะหนึ่งหรือ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งหลักทรัพย์นั้น ได้มีการซื้อขายกันมาก หรือราคาของ หลักทรัพย์นั้น ได้เปลี่ยนแปลงไป อันไม่ตรงต่อสภาพปกติของตลาด	1,204,485.68
26	24/2552	นายธานี จันทร์ฉาย	59	นายธานี จันทร์ฉาย ("นายธานี") ในฐานะกรรมการบริษัท เอสทีพี แอนด์ ไอ จำกัด (มหาชน) ("STPI") กรรมการบริษัท อะโกร อินดัสเตรียล แมชชีนเนอรี จำกัด (มหาชน) ("AMAC") และประธานกรรมการบริษัท ไทย แคปปิตอล คอร์ ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ("TCC") ได้ใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ของบุคคลอื่น จำนวน 2 ราย ในการซื้อขายหุ้น STPI, ใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหุ้นสามัญ ของบริษัท STPI ครั้งที่ 1 ("STPI-W1"), หุ้น AMAC และหุ้น TCC ซึ่งเป็น หลักทรัพย์ที่ออกโดยบริษัทที่นายธานี เป็นกรรมการ โดยไม่ได้รายงานการ ซื้อขายหลักทรัพย์ดังกล่าวตามแบบ 59-2 ต่อสำนักงานภายใน 3 วันทำการนับ แต่วันที่ซื้อหรือขายหลักทรัพย์ดังกล่าวรวมจำนวนทั้งสิ้น 50 รายการ กล่าวคือ (ก) กรณีซื้อหรือขายหลักทรัพย์ STPI ระหว่างวันที่ 5 มีนาคม 2551 ถึงวันที่ 17 ตุลาคม 2551 จำนวน 32 รายการ (ข) กรณีซื้อหรือขายหลักทรัพย์ STPI-W1 ระหว่างวันที่ 16 พฤษภาคม 2551 ถึงวันที่ 4 มิถุนายน 2551 จำนวน 3 รายการ (ค) กรณีการซื้อหลักทรัพย์ AMAC ระหว่างวันที่ 22 กรกฎาคม 2551 ถึงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2551 จำนวน 8 รายการ และ (ง) กรณีขายหลักทรัพย์ TCC ระหว่างวันที่ 3 กรกฎาคม 2551 ถึงวันที่ 6 สิงหาคม 2551 จำนวน 7 รายการ โดย นายธานี ได้ยื่นรายงานการซื้อขายหลักทรัพย์ทุกรายการดังกล่าวต่อสำนักงาน เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2552 จึงเป็นการรายงานการซื้อขายหลักทรัพย์ล่าช้ากว่า ระยะเวลาที่ประกาศกำหนด	1,999,807.26
27	50/2550	นายโกมล จิงรุ่งเรืองกิจ	246	ระหว่างวันที่ 2 กันยายน 2548 ถึงวันที่ 28 ธันวาคม 2549 นายโกมล จิงรุ่งเรือง กิจ ("นายโกมล") ได้รายงานการได้มาหรือจำหน่ายไปซึ่งหลักทรัพย์บริษัท อีสเทิร์นไวร์ จำกัด (มหาชน) ("EWC") ทุกร้อยละห้าของจำนวนหลักทรัพย์ที่ จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของกิจการที่ถือผ่านบุคคลอื่น ตามแบบ 246-2 ต่อ สำนักงานภายในเวลาที่กำหนด และไม่นำหุ้นที่ถือโดยบุคคลตามมาตรา 258 ของตนมารวมรายงาน จำนวน 7 รายการ โดยเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2549 นาย	1,826,400.00

ลำดับที่	คำสั่ง เปรียบเทียบที่	ชื่อผู้รับ การเปรียบเทียบ	มาตรา	การกระทำความผิดโดยสังเขป	ค่าปรับ
				โกมลฯ ได้ยื่นรายงานการได้มาหรือจำหน่ายไปซึ่งหลักทรัพย์ EWC ตามแบบ 246-2 ต่อสำนักงาน โดยนำหุ้นที่ถือผ่านบุคคลอื่นและบุคคลตามมาตรา 258 มารวมรายงานด้วยแล้ว	
28	37/2552	นายธนัชชัย โรมพันธ์	243(2)	เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2547 วันที่ 15 ตุลาคม 2547 และวันที่ 22 ตุลาคม 2547 นายธนัชชัย โรมพันธ์ ได้ร่วมกันโดยได้รู้เห็นหรือตกลงกันกับนางสาวแสงเดือน แวพลอยงาม กระทำการซื้อขายหลักทรัพย์บริษัท อีสเทิร์นไวร์ จำกัด (มหาชน) ("EWC") ในลักษณะต่อเนื่องกัน อันเป็นผลทำให้การซื้อขายหุ้น EWC ผิดไปจากสภาพปกติของตลาดโดยราคามีการปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อชักจูงให้บุคคลทั่วไปเข้าทำการซื้อหรือขายหุ้น EWC	1,584,231.64
29	50/2550	นายโกมล จิ้งรุ่งเรืองกิจ	246	ระหว่างวันที่ 5 มกราคม 2549 ถึงวันที่ 22 ธันวาคม 2549 นายโกมล จิ้งรุ่งเรืองกิจ ("นายโกมลฯ") มิได้รายงานการได้มาหรือจำหน่ายไปซึ่งหลักทรัพย์บริษัท อกริเพียว โซลคิงส์ จำกัด (มหาชน) ("APURE") ทุกร้อยละห้าของจำนวนหลักทรัพย์ที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของกิจการที่ถือผ่านบุคคลอื่น ตามแบบ 246-2 ต่อสำนักงานภายในเวลาที่กำหนด จำนวน 9 รายการ โดยเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2549 นายโกมลฯ ได้ยื่นรายงานการได้มาหรือจำหน่ายไปซึ่งหลักทรัพย์ APURE ตามแบบ 246-2 ต่อสำนักงาน โดยนำหุ้นที่ถือผ่านบุคคลอื่นมารวมด้วยแล้ว	1,191,200.00
30	62/2548	บริษัท เทิร์น อะราวด์ จำกัด	246	บริษัท เทิร์น อะราวด์ จำกัด มิได้รายงานการได้มาและจำหน่ายไปซึ่งหุ้นบริษัท สยามเจนเนอรัลเฟคตอรี จำกัด (มหาชน) ("SGF") ซึ่งถืออยู่ภายใต้ชื่อของบุคคลอื่นต่อสำนักงานภายในวันทำการถัดจากวันที่ได้มาหรือจำหน่ายไป รวม 2 กรณี คือ (1) เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2546 บริษัทได้มาซึ่งหุ้น SGF จำนวน 13.5 ล้านหุ้น คิดเป็นร้อยละ 11.4 ของจำนวนหลักทรัพย์ที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และรายงานการได้มาตามแบบ 246-2 ต่อสำนักงานเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2548 และ (2) เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2547 บริษัทจำหน่ายหุ้น SGF จำนวน 8.5 ล้านหุ้น คิดเป็นร้อยละ 7.2 ของจำนวนหลักทรัพย์ที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด แต่รายงานการจำหน่ายไปตามแบบ 246-2 ต่อสำนักงานเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2548	1,094,500.00
31	43/2550	นายชาติรี มัทธนาคุลย์	246	ระหว่างวันที่ 29 พฤศจิกายน 2542 ถึงวันที่ 20 กรกฎาคม 2549 นายชาติรี มัทธนาคุลย์ ปฏิบัติฝ่าฝืนมาตรา 246 โดยยื่นรายงานแสดงการได้มาซึ่งหุ้นบริษัท ชีส์ออร์ส จำกัด (มหาชน) ("SH") โดยแสดงข้อมูลไม่ครบถ้วนถูกต้องในสาระสำคัญ กล่าวคือ เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2542 นายชาติรีฯ ได้ซื้อหุ้น SH จำนวนร้อยละ 6.94 จากการขายทอดตลาด และวันที่ 29 พฤศจิกายน 2542 นายชาติรีฯ ได้รายงานการได้มาซึ่งหุ้น SH ต่อสำนักงาน แต่ในการรายงานนั้น แสดงจำนวนหุ้น SH เฉพาะที่ถืออยู่โดยตรงเท่านั้น กล่าวคือ นายชาติรีฯ ระบุว่า มีอยู่เดิมร้อยละ 4.38 และได้มาเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.94 รวมเป็นร้อยละ 11.32 ทั้งนี้ นายชาติรีฯ ไม่ได้นำหุ้น SH จำนวนร้อยละ 14 ที่ถืออยู่โดย SH Trading ซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 258(5) ของนายชาติรีฯ มารวมรายงานด้วย ซึ่งหากได้นำมารวมให้ถูกต้อง ข้อมูลที่ปรากฏในรายงานของนายชาติรีฯ ฉบับลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2542 จะต้องแสดงจำนวนหุ้น SH ทั้งสิ้นเท่ากับร้อยละ 25.32 อย่างไรก็ตาม ต่อมาในวันที่ 20 กรกฎาคม 2549 SH Trading ได้โอนหุ้น SH ให้แก่นายชาติรีฯ จำนวนร้อยละ 11.11 และให้แก่นางสาวสุธิดา มัทธนาคุลย์ จำนวนร้อยละ 2.89 ทำให้ SH Trading ไม่มีการถือหุ้น SH อีกต่อไป ส่วนนาย	1,020,000.00

ลำดับที่	คำสั่ง เปรียบเทียบที่	ชื่อผู้รับ การเปรียบเทียบ	มาตรา	การกระทำความผิดโดยสังเขป	ค่าปรับ
				ชาติรีฯ มีเพียงการ ถือหุ้น SH โดยตรงเป็นร้อยละ 22.43 อันเป็นการลดจากเดิม ร้อยละ 25.32 ซึ่งนายชาติรีฯ ได้รายงานต่อสำนักงานเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2549 แสดงการรับโอนหุ้นดังกล่าว โดยแสดงข้อมูลการเปลี่ยนแปลงการถือหุ้น ของ SH Trading ซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 258(5) อยู่ในรายงานฉบับเดียวกัน แล้ว	
32	43/2550	นายชาติรี มัทธนาคุณ	247	ระหว่างวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 ถึงวันที่ 20 กรกฎาคม 2549 นายชาติรี มัทธนาคุณฯ ปฏิบัติฝ่าฝืนมาตรา 247 โดยจากการที่นายชาติรีฯ ได้ซื้อหุ้น บริษัท ซีอีเอส จำกัด (มหาชน) ("SH") เพิ่มในวันที่ 26 พฤศจิกายน 2542 ซึ่ง เมื่อรวมกับหุ้น SH ที่นายชาติรีฯ ถืออยู่เดิมร้อยละ 4.38 และหุ้น SH จำนวนร้อยละ 14 ที่ถือโดยบริษัท ซีอีเอส (ไทยแลนด์) เทรดดิ้ง จำกัด (มหาชน) ("SH Trading") ซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 258(5) ของนายชาติรีฯ แล้ว ทำให้นายชาติรีฯ ถือหุ้น SH เป็นร้อยละ 25.32 อันเข้าลักษณะการถือหุ้นเพื่อครอบงำกิจการ SH นายชาติรีฯ จึงมีหน้าที่ต้องทำตามขั้นตอนการทำเสนอซื้อหลักทรัพย์ SH เป็นการทั่วไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ด. ประกาศกำหนด โดยขั้นตอนแรกต้องดำเนินการภายในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2542 แต่นายชาติรีฯ มิได้ดำเนินการใดเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว อย่างไรก็ดี ต่อมาในวันที่ 20 กรกฎาคม 2549 SH Trading ได้โอนหุ้น SH ให้แก่นายชาติรีฯ จำนวนร้อยละ 11.11 และให้แก่นางสาวสุธิดา มัทธนาคุณฯ จำนวนร้อยละ 2.89 ทำให้ SH Trading ไม่มีการถือหุ้น SH อีกต่อไป ส่วนนายชาติรีฯ มีเพียงการ ถือหุ้น SH โดยตรงเป็นร้อยละ 22.43 อันเป็นการลดจากเดิม ร้อยละ 25.32 ซึ่งนายชาติรีฯ ได้รายงานต่อสำนักงานเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2549 แสดงการรับโอนหุ้นดังกล่าว โดยแสดงข้อมูลการเปลี่ยนแปลงการถือหุ้น ของ SH Trading ซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 258(5) อยู่ในรายงานฉบับเดียวกัน แล้ว	1,019,600.00
33	44/2550	นางสาวสุธิดา มัทธนาคุณ	246	ระหว่างวันที่ 29 พฤศจิกายน 2542 ถึงวันที่ 20 กรกฎาคม 2549 นางสาวสุธิดา มัทธนาคุณฯ ปฏิบัติฝ่าฝืนมาตรา 246 โดยยื่นรายงานแสดงการได้มาซึ่งหุ้น บริษัท ซีอีเอส จำกัด (มหาชน) ("SH") โดยแสดงข้อมูลไม่ครบถ้วนถูกต้องในสาระสำคัญ กล่าวคือ เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2542 นางสาวสุธิดาฯ ได้ซื้อหุ้น SH จำนวนร้อยละ 6.94 จากการขายทอดตลาด และวันที่ 29 พฤศจิกายน 2542 นางสาวสุธิดาฯ ได้รายงานการได้มาซึ่งหุ้น SH ต่อสำนักงาน แต่ในรายงาน นั้นแสดงจำนวนหุ้น SH เฉพาะที่ถืออยู่โดยตรงเท่านั้น กล่าวคือ นางสาวสุธิดาฯ ระบุว่ามิถืออยู่เดิมร้อยละ 4.08 และได้มาเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.94 รวมเป็นร้อยละ 11.02 ทั้งนี้ นางสาวสุธิดาฯ ไม่ได้นำหุ้น SH จำนวนร้อยละ 14 ที่ถืออยู่โดย SH Trading ซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 258(5) ของนางสาวสุธิดาฯ มารวมรายงาน ด้วย ซึ่งหากได้นำมารวมให้ถูกต้อง ข้อมูลที่ปรากฏในรายงานของนางสาวสุธิดาฯ ฉบับลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2542 จะต้องแสดงจำนวนหุ้น SH ทั้งสิ้น เท่ากับร้อยละ 25.02 อย่างไรก็ดี ต่อมาในวันที่ 20 กรกฎาคม 2549 SH Trading ได้โอนหุ้น SH ให้แก่นางสาวสุธิดาฯ จำนวน 2.89 และให้นายชาติรี มัทธนาคุณฯ จำนวนร้อยละ 11.11 ทำให้ SH Trading ไม่มีการถือหุ้น SH อีกต่อไป ส่วนนางสาวสุธิดาฯ มีเพียงการ ถือหุ้น SH โดยตรงเป็นร้อยละ 13.91 อันเป็นการลดจากเดิมร้อยละ 25.02 ซึ่งนางสาวสุธิดาฯ ได้รายงานต่อสำนักงานเมื่อ	1,020,000.00

ลำดับที่	คำสั่ง เปรียบเทียบที่	ชื่อผู้รับ การเปรียบเทียบ	มาตรา	การกระทำความผิดโดยสังเขป	ค่าปรับ
				วันที่ 20 กรกฎาคม 2549 แสดงการรับ โอนหุ้นดังกล่าว โดยแสดงข้อมูลการเปลี่ยนแปลงการถือหุ้นของ SH Trading ซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 258(5) อยู่ในรายงานฉบับเดียวกันแล้ว	
34	44/2550	นางสาวสุธิดา มัทธนาคุลย์	247	ระหว่างวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 ถึงวันที่ 20 กรกฎาคม 2549 นางสาวสุธิดา มัทธนาคุลย์ ปฏิบัติฝ่าฝืนมาตรา 247 โดยจากการที่นางสาวสุธิดาฯ ได้ซื้อหุ้น บริษัท ซีฮอรัส จำกัด (มหาชน) ("SH") เพิ่มในวันที่ 26 พฤศจิกายน 2542 ร้อยละ 6.94 ซึ่งเมื่อรวมกับหุ้น SH ที่นางสาวสุธิดาฯ ถืออยู่เดิมร้อยละ 4.08 และหุ้น SH จำนวนร้อยละ 14 ที่ถือโดยบริษัท ซีฮอรัส (ไทยแลนด์) เทคคิง จำกัด (มหาชน) ("SH Trading") ซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 258(5) ของนางสาวสุธิดาฯ แล้ว ทำให้นางสาวสุธิดาฯ ถือหุ้น SH เป็นร้อยละ 25.02 อันเข้าลักษณะการถือหุ้นเพื่อครอบงำกิจการ SH นางสาวสุธิดาฯ จึงมีหน้าที่ต้องทำตามขั้นตอนการ ทำข้อเสนอซื้อหลักทรัพย์ SH เป็นการทั่วไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และ วิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ด. ประกาศกำหนด โดยขั้นตอนแรกต้องดำเนินการ ภายในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2542 แต่นางสาวสุธิดาฯ มิได้ดำเนินการใดเพื่อให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว อย่างไรก็ดี ต่อมาในวันที่ 20 กรกฎาคม 2549 SH Trading ได้โอนหุ้น SH ให้แก่นางสาวสุธิดาฯ จำนวนร้อยละ 2.89 และ ให้แก่นายชาติริ มัทธนาคุลย์ จำนวนร้อยละ 11.11 ทำให้ SH Trading ไม่มีการ ถือหุ้น SH อีกต่อไป ส่วนนางสาวสุธิดาฯ มีเพียงการ ถือหุ้น SH โดยตรงเป็น ร้อยละ 13.91 อันเป็นการลดจากเดิมร้อยละ 25.02 ซึ่งนางสาวสุธิดาฯ ได้ รายงานต่อสำนักงานเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2549 แสดงการรับ โอนหุ้นดังกล่าว โดยแสดงข้อมูลการเปลี่ยนแปลงการถือหุ้นของ SH Trading ซึ่งเป็นบุคคลตาม มาตรา 258(5) อยู่ในรายงานฉบับเดียวกันแล้ว	1,019,600.00
35	38/2552	นางสาวแสงเดือน แววพลอยงาม	243(2)	เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2547 และวันที่ 15 ตุลาคม 2547 นางสาวแสงเดือน แว วพลอยงาม ได้ร่วมกัน โดยได้รู้เห็นหรือตกลงกันกับนายธนัชชัย โรมพันธ์ กระทำการซื้อขายหลักทรัพย์บริษัท อีสเทิร์นไวร์ จำกัด (มหาชน) ("EWC") ใน ลักษณะต่อเนื่องกัน อันเป็นผลทำให้การซื้อขายหุ้น EWC ผิด ไปจากสภาพปกติ ของตลาดโดยราคามีการปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อชักจูงให้บุคคลทั่วไป เข้าทำการซื้อหรือขายหุ้น EWC	1,000,000.00
36	45/2544	นายบุญเลิศ นิธิอุทัย	241	ในช่วงเดือนกรกฎาคม 2541 นายบุญเลิศ นิธิอุทัย ในฐานะกรรมการและ กรรมการบริหารของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) (IFCTF) ได้ขายหลักทรัพย์ IFCTF ในนามบุคคลอื่นจำนวน 7,527,500 หุ้น โดยอาศัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกันสำรองหนี้สูญในงบการเงิน ไตรมาสที่ 2 ปี 2541 อันเป็นสาระสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงราคาของ หลักทรัพย์ IFCTF ที่ยังมีได้เปิดเผยต่อสาธารณชน	1,000,000.00

ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย

ภาคผนวก 8-ค. การกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน 2542 - 31 พฤษภาคม 2553 และคดีก่อนหน้าช่วงเวลาดังกล่าวที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว

ลำดับที่	วันที่กล่าวโทษ	ชื่อผู้กล่าวโทษ	มาตรา	การกระทำโดยสังเขป	ข่าว ก.ล.ต.ฉบับที่	ความคืบหน้าล่าสุด	ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (ประเมิน)
1	04/22/2536	นายสอง วัชรศรี โรจน์ และพวก รวม 14 ราย	243(1)(2) และ 244 ประกอบ ปอ.86	บุคคลรวม 14 ราย ได้แก่ (1) นายวิชัย ฤทธิดาธานนท์ (2) นายสุบิน แสงสุวรรณเมฆา (3) นางวิภา สุวรรณชนะ (4) นางสาวกัญญา บุรีสการ (5) นางสาวสุพรรณิ พิมพ์แสง (6) นายสอง วัชรศรี โรจน์ (7) นางชมพูนุท ปิรมหัทธวุฒิ (8) นางสาวบุญกร วัชรศรี โรจน์ (9) นายประเสริฐศักดิ์ นริพทะพันธุ์ (10) นางวรรณิ ฤทธิพิงศ์กุล (11) นางสาวสุริย์ หรือ รวิ สรรค์ศิริกุล (12) พันจ่าอากาศเอก ณรงค์ อุดมผล (13) นายสุวิทย์ วิชชาว และ (14) นายวิระนนท์ ว่องไพฑูรย์ กรณีร่วมกันสร้างราคาหลักทรัพย์ บริษัทหลักทรัพย์มหาชน จำกัด (มหาชน) ("KMC") ระหว่างวันที่ 2 มกราคม 2535 ถึงวันที่ 7 ตุลาคม 2535	-	วันที่ 31 สิงหาคม 2549 ศาลอาญากรุงเทพใต้มีคำพิพากษาลงโทษนางสาวสุริย์ หรือ รวิ สรรค์ศิริกุล และนางชมพูนุท ปิรมหัทธวุฒิ กรณีร่วมกันสร้างราคาหลักทรัพย์ KMC โดยให้จำคุกคนละ 1 ปี 12 เดือน และปรับคนละ 700,000 บาท โทษจำคุกไม่รอกการลงโทษ ส่วนที่เหลืออีก 10 คน เป็นกรณีที่อัยการสั่งไม่ฟ้อง 3 คน และอีก 7 คน แม้จะมีการสั่งฟ้องแต่ก็หลบหนีการจับกุมจนคดีหมดอายุความ	9,800,000
2	2536	นางสวัสดิ์ศิริ เขาวงศ์ศิริ และนายวิศาล เขาวงศ์ศิริ	243(2) และ 296 ประกอบ ปอ.83	สร้างราคาหุ้นธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ("SCIB") อันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 243 (2) และ 296 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และมาตรา 83 แห่งประมวลกฎหมายอาญา	-	วันที่ 7 กรกฎาคม 2546 ศาลอาญามีคำพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด โดยลงโทษจำคุกคนละ 1 ปี และปรับคนละ 4,000,000 บาท สำหรับโทษจำคุกให้รอกการลงโทษเป็นเวลา 2 ปี	8,000,000
3	4/5/2542	นายเลิศชัย เจริญอากรณ์ วัฒนา และนายพิชัย เมธิปรีชากุล	243(1)(2) และ 244 ประกอบ ปอ.86	ร่วมกันทำการสร้างราคาหุ้น บริษัทอุตสาหกรรมค้าเคออสพลาสติกไทย จำกัด (มหาชน) ("TCOAT") ในช่วงวันที่ 11 สิงหาคม 2537 ถึงวันที่ 27 กันยายน 2537	-	วันที่ 24 มิถุนายน 2548 ศาลอาญากรุงเทพใต้มีคำพิพากษาลงโทษนายพิชัย เมธิปรีชากุล โดยพิพากษาจำคุก 2 ปี และปรับ 2 เท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับ เป็นเงิน 27,958,079.50 บาท	27,958,080
4	14/09/2543	Mr. Yang Lai Fu	243(1)(2)ประกอบ 244(2)(3)	ระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนมีนาคม 2538 Mr. Yang Lai Fu ร่วมกันเปิดบัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ในนามของตนเองและตัวแทนหลายราย เพื่อทำการซื้อขายหลักทรัพย์ บริษัททาดะวันอุตสาหกรรม จำกัด (มหาชน) (THIP) โดยเป็นการซื้อในลักษณะต่อเนื่องและการส่งคำสั่งเพื่อให้จับคู่ซื้อขายระหว่างกัน อันเป็นผลให้สภาพการซื้อขายผิดไปจากสภาพปกติของตลาดและราคาหลักทรัพย์ THIP ได้ปรับตัวสูงขึ้นจากหุ้นละ 73 บาทเป็น 130 บาท อันไม่ตรงต่อสภาพปกติของตลาด	26/2543	วันที่ 14 กันยายน 2543 ศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษจำคุก 1 ปีและปรับเป็นเงิน 500,000 บาท อันเป็นอัตราค่าปรับขั้นต่ำ เนื่องจากนายหยาง ไหล ฟู เป็นเพียงผู้ส่งคำสั่งซื้อขาย แต่ไม่ปรากฏว่า ได้รับผลประโยชน์จากการกระทำความผิด ต่อมาเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2552 ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น	500,000

ลำดับที่	วันที่กล่าวโทษ	ชื่อผู้ถูกกล่าวโทษ	มาตรา	การกระทำโดยสังเขป	ข่าว ก.ล.ต.ฉบับที่	ความคืบหน้าล่าสุด	ค่าเสียหายเศรษฐกิจ (ประเมิน)
5	13/10/2543	นายสนธิ ลิ้มทองกุล นายสุรเดช มุขยางกูร นางสาวเสาวลักษณ์ ชีรานูจรรยงค์ และนางสาวอุษิน จันทนา	307 311 312 (1) (2) (3) และปอ. 264 268	ระหว่างเดือนเมษายน 2539 ถึงเดือนมีนาคม 2540 ในฐานะกรรมการผู้มีอำนาจลงนามผูกพันของบริษัทแมนเจอร์ มีเดีย กรุ๊ป จำกัด (มหาชน) (MGR) ได้จัดทำหรือยินยอมให้จัดทำรายงานการประชุมของ MGR ในขณะที่ไม่มีการประชุมจริง เพื่อลวงให้ธนาคารหลงเชื่อว่าคณะกรรมการบริษัทมีการประชุมและมีมติให้ค้ำประกันการกู้ยืมเงินของผู้ถือหุ้นใหญ่ของบริษัทรายหนึ่ง และไม่ดำเนินการให้ MGR เปิดเผยการค้ำประกันดังกล่าวในงบการเงินของบริษัทที่เปิดเผยต่อประชาชน ซึ่งพิจารณาได้ว่าบุคคลดังกล่าวกระทำหรือยินยอมให้มีการทำบัญชีไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นปัจจุบัน และไม่ตรงต่อความเป็นจริง ทำและใช้เอกสารปลอม เพื่อลวงให้ MGR หรือผู้ถือหุ้นขาดประโชยน์อันควรได้ หรือลวงบุคคลใด ๆ และทำสัญญาค้ำประกันการกู้ยืมเงินให้แก่ บริษัทเดอะ เอ็ม. กรุ๊ป จำกัด (มหาชน) ("TMG") โดยไม่แจ้งให้คณะกรรมการบริษัททราบและไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า MGR ได้ประโชยน์จากการค้ำประกันดังกล่าว พิจารณาได้ว่าเป็นการกระทำหน้าที่ของคนโดยทุจริตจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโชยน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินของ MGR ซึ่งต่อมา TMG ได้ผิคนัดชำระเงินกู้ส่งผลให้ MGR ในฐานะผู้ค้ำประกันต้องรับภาระเป็นผู้ชำระหนี้ให้กับธนาคารกรุงไทยฯ เป็นจำนวนเงิน 259 ล้านบาท	31/2543	นายพีรศักดิ์ วรสุน โอสธ กรรมการอิสระ บริษัทอินเตอร์เนชั่นแนล เอนจิเนียริง จำกัด (ไออีซี) ในฐานะประธานคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีบริษัท ไออีซี ค้ำประกันเงินกู้ให้กับบริษัทเดอะเอ็มกรุ๊ป จำกัด เปิดเผยว่าผลการตรวจสอบสรุปว่า การค้ำประกันเงินกู้ให้กับบริษัทเดอะเอ็มกรุ๊ป กับธนาคารกรุงไทยจำกัดระหว่างวันที่ 30 เมษายน 2539 ถึงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2540 มูลค่า 1,198 ล้านบาท เป็นการดำเนินงานโดยการรู้เห็นของนายสุรเดช มุขยางกูร กรรมการผู้อำนวยการบริษัท ไออีซี แต่เพียงผู้เดียว ศาลได้นัดพิจารณาคดีในวันที่ 12 ตุลาคม 2552 และอ่านอริบาคำฟ้องให้จำเลยที่ 1-4 ฟังแล้ว จำเลยทั้งหมดให้การปฏิเสธ ศาลพิจารณาแล้ว นัดสืบพยานโจทก์ครั้งแรกในวันที่ 29 กรกฎาคม 2553	259,000,000
6	30/04/2544	นายฮอร์จ ไรเซอร์ ควิสัน ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นนายจุเดช เชนวิชาญ	307 308 311	ระหว่างเดือนกันยายน 2539 ถึงเดือนมีนาคม 2542 นายฮอร์จ ไรเซอร์ ควิสัน ในฐานะประธานกรรมการ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงานและได้รับมอบหมายให้จัดการและครอบครองทรัพย์สินของบริษัทฟินิกซ์ พัลฟ แอนด์ เพเพอร์ จำกัด (มหาชน) (PPPC) กระทำผิดหน้าที่โดยทุจริต แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และเบียดบังเอาทรัพย์สินของ PPPC ไปเป็นของคนหรือบุคคลที่สามโดยทุจริต โดยนำเงินของบริษัทจำนวน 125 ล้านบาท ไปลงทุนและชำระหนี้แทนบริษัทที่เกี่ยวข้องกับตน เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของ PPPC	7/2544		125,000,000

ลำดับที่	วันที่กล่าวโทษ	ชื่อผู้ถูกกล่าวโทษ	มาตรา	การกระทำโดยสังเขป	ข่าว ก.ล.ต.ฉบับที่	ความคืบหน้าล่าสุด	ค่าเสียหายเศรษฐกิจ (ประเมิน)
7	30/04/2544	นายกิตติ กิริมงคลเลิศ นายทวีเกียรติ กิริมงคลเลิศ และนายันทชัย กิริมงคลเลิศ	307 308 311 และ 312(1)(2)(3)	ระหว่างเดือนเมษายน 2539 ถึงเดือนพฤษภาคม 2540 ในฐานะประธานกรรมการ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงานและได้รับมอบหมายให้จัดการและครอบครองทรัพย์สินของบริษัทไทยเคเนเปเปอร์ จำกัด (มหาชน) (TCP) ได้ร่วมกับกรรมการอีก 2 ราย ปลอมรายงานการประชุมที่ใช้ประกอบการเปิดบัญชีในนามของ TCP กับธนาคารเพื่อให้เป็นผู้มีอำนาจในการเบิกจ่ายเงิน และต่อมาได้เบิกเงินที่ TCP มีวงเงินสินเชื่อไว้กับสถาบันการเงินนำฝากเข้าบัญชีธนาคารดังกล่าว และได้ใช้อำนาจสั่งจ่ายเพื่อโอนเงินไปยังบัญชีของบุคคลทั้งสามและบุคคลอื่น โดยที่คณะกรรมการบริษัท TCP ไม่ได้รับทราบ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินและผลประโยชน์ของ TCP และผู้ถือหุ้นของ TCP โดยตรง การกระทำดังกล่าวนอกจากจะก่อให้เกิดหนี้ค้างแก่ TCP จำนวนประมาณ 460 ล้านบาท (ณ วันที่ 30 เมษายน 2543) ยังทำให้ TCP ไม่สามารถจัดทำบัญชีได้ถูกต้องและตรงต่อความเป็นจริง ส่งผลให้ผู้ลงทุนขาดข้อมูลสำคัญที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจลงทุน	8/2544	วันที่ 29 ธันวาคม 2548 ศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษจำคุก 20 ปี แต่เนื่องจากโทษจำคุกของจำเลยในแต่ละกระทงไม่เกินสามปี และมีเหตุบรรเทาโทษโดยจำเลยให้การรับสารภาพ ตลอดจนได้พยายามบรรเทาความเสียหายให้แก่ TCP บางส่วนแล้ว จึงพิพากษาให้รอการลงโทษจำคุกเป็นเวลา 5 ปี คดีถึงที่สุด	460,000,000
8	20/11/2544	นายณัฐวัฒน์ จรูญศรี นายธีรพนธ์ จรูญศรี และนายอำนาจ คล้ายไทย	307 308 311 312	ระหว่างเดือนตุลาคม 2538 ถึงเดือนกันยายน 2540 นายณัฐวัฒน์ จรูญศรี ในฐานะกรรมการ ซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการทรัพย์สินและครอบครองทรัพย์สินบริษัทสิครินทร์ จำกัด (มหาชน) (SIKRIN) ได้ร่วมกับกรรมการรายอื่นเบียดบังเอาเงินของ SIKRIN ไปเป็นของคนหรือผู้อื่นโดยทุจริต ซึ่งเป็นการกระทำความผิดหน้าที่ของผู้บริหารบริษัทโดยทุจริต จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินและผลประโยชน์ของ SIKRIN นำเงินของ SIKRIN ไปลงทุนในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับตน โดยปราศจากอำนาจและลงทุนในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับตนในราคาที่สูงกว่ามูลค่าตามบัญชี โดยไม่ผ่านมติคณะกรรมการบริษัท และเบียดบังเอาเงินของ SIKRIN ไปเป็นประโยชน์ของคนหรือผู้อื่น โดยอ้างว่าเป็นการให้กู้ยืมเงินหรือลงทุนในบริษัทที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้กระทำการหรือยินยอมให้มีการลงข้อความเท็จในบัญชีของ SIKRIN และจัดทำเอกสารของบริษัทไม่ตรงต่อความเป็นจริง เพื่อลวงบุคคลใด ๆ เป็นการปฏิบัติฝ่าฝืนมาตรา 307 308 311 และ 312	34/2544		

ลำดับที่	วันที่กล่าวโทษ	ชื่อผู้ถูกกล่าวโทษ	มาตรา	การกระทำโดยสังเขป	ข่าว ก.ล.ต.ฉบับที่	ความคืบหน้าล่าสุด	ค่าเสียหายเศรษฐกิจ (ประเมิน)
9	24/02/2546	นายกิตติพัฒน์ เขียวพุกภัย	241 และ 246	ระหว่างวันที่ 1-14 พฤศจิกายน 2545 นายกิตติพัฒน์ เขียวพุกภัย ในฐานะประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ ประธานกรรมการบริหาร หรือกรรมการผู้จัดการ บริษัททรอยเนท จำกัด (มหาชน) (ROYNET) ได้ล่วงรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการที่ผู้สอบบัญชีจะรายงานว่างบการเงินไม่ถูกต้องตามที่ควรในสาระสำคัญไว้ในรายงานการสอบทานงบการเงินงวดไตรมาสที่ 3 ปี 2545 และได้ทำการขายหุ้น ROYNET ของตนเองและบุคคลอื่นก่อนข้อเท็จจริงดังกล่าวจะถูกเปิดเผยต่อสาธารณชน และมีได้รายงานการได้มาและจำหน่ายไปทุกร้อยละห้าของจำนวนหลักทรัพย์ที่จำหน่ายได้	6/2546	พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง โดยยื่นฟ้องผู้ถูกกล่าวโทษเป็นจำเลยต่อศาลชั้นต้น	30,000,000
10	11/04/2546	นายเกรียงไกร สัมพันธ์รักษ์	246 และ 247	ระหว่างวันที่ 12-28 พฤษภาคม 2542 นายเกรียงไกรและผู้ถูกกล่าวโทษรายอื่นได้มาและจำหน่ายไปซึ่งหลักทรัพย์บริษัทอินเดอร์ไลฟ์ จอห์นสันแอนด์จิวเวลรี่ จำกัด (มหาชน) (INLIFE) โดยมีได้รายงานการได้มาหรือจำหน่ายไปซึ่งหลักทรัพย์ดังกล่าวที่มีผลให้การถือหลักทรัพย์โดยรวมเพิ่มขึ้นหรือลดลงถึงจุดทุกร้อยละห้าของจำนวนหลักทรัพย์ที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของกิจการต่อสำนักงานภายในเวลาที่กำหนด เป็นการปฏิบัติฝ่าฝืนมาตรา 246 นอกจากนี้ มิได้จัดทำคำเสนอซื้อหลักทรัพย์ต่อผู้ถือหุ้นของกิจการเป็นการทั่วไปกรณีได้มาซึ่งหลักทรัพย์ของกิจการเพิ่มขึ้นตั้งแต่ร้อยละสิบห้าขึ้นไปของจำนวนหลักทรัพย์ที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของกิจการ เป็นการปฏิบัติฝ่าฝืนมาตรา 247	10/2546	วันที่ 5 มีนาคม 2552 ศาลอาญาได้อ่านคำพิพากษา คดีหมายเลขคำที่ 4928/2551 คดีหมายเลขแดงที่ 671/2552 โดยพิพากษาว่า "จำเลยมีความผิดตาม พ.ร.บ.หลักทรัพย์ฯ ตามมาตรา 246 และมาตรา 247 ให้ลงโทษตามมาตรา 298 การกระทำของจำเลยเป็นความผิดหลายกระทงต่างกัน เรียงกระทงลงโทษตามมาตรา 91 ปอ. (1) ความผิดฐานไม่รายงานการได้มาทุกร้อยละห้า ให้จำคุกกระทงละ 1 ปี 3 กระทง (2) ความผิดฐานไม่ทำคำเสนอซื้อหลักทรัพย์ ให้จำคุก 1 ปี 6 เดือน 1 กระทง จำเลยให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์ต่อคดีและจำเลยไม่เถกเถกความผิดในลักษณะนี้มาก่อน มีเหตุบรรเทาโทษลดโทษให้กึ่งหนึ่ง โดย (1) ความผิดฐานไม่รายงานการได้มาทุกร้อยละห้า ให้จำคุกกระทงละ 6 เดือน 3 กระทง (2) ความผิดฐานไม่ทำคำเสนอซื้อหลักทรัพย์ ให้จำคุก 9 เดือน 1 กระทง รวมความผิด 4 กระทง จำคุก 27 เดือน ไม่รอกการลงโทษจำคุก	

ลำดับที่	วันที่กล่าวโทษ	ชื่อผู้ถูกกล่าวโทษ	มาตรา	การกระทำโดยสังเขป	ข่าว ก.ล.ต.ฉบับที่	ความคืบหน้าล่าสุด	ค่าเสียหายเศรษฐกิจ (ประเมิน)
11	05/08/2547	บริษัททีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน)	77	บริษัททีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) (TIPL) กระทำการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการเสนอขายหลักทรัพย์ TIPL ที่ไม่ได้เปิดเผยไว้ในแบบแสดงรายการข้อมูลและร่างหนังสือชี้ชวน โดยข้อมูลที่เผยแพร่ในระบับว่ามูลค่าองค์กรของ TIPL อยู่ที่ 91,387 ล้านบาท และมูลค่าที่เหมาะสมของหุ้นอยู่ที่ 89 บาทต่อหุ้น ขณะที่ฐานะการเงินของบริษัทในส่วนของผู้ถือหุ้นก็มีฐานะการเงินสูงกว่าความเป็นจริง ซึ่งข้อความดังกล่าวทำให้บุคคลอื่นเข้าใจว่าหลักทรัพย์ของ บมจ.ทีพีไอ จะมีราคาสูงขึ้นกว่าราคาหุ้นของบริษัทที่ซื้อขายกันในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในขณะนั้น	51/2547	วันที่ 3 ธันวาคม 2550 ศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษปรับเป็นเงิน 6,900,300,000 บาท ต่อมาในเดือนธันวาคม 2552 ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งขึ้นตามศาลชั้นต้น ยกคำร้องขอให้ศาลอุทธรณ์ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยการบังคับคดี ปัจจุบันอยู่ระหว่างการนัดคู่ความและได้ส่วนสืบหาทรัพย์สิน	6,900,300,000
12	30/06/2548	นายธีรวิชานนท์ ลาภวิสุทธิสิน นางสาวสุภาพร ลาภวิสุทธิสิน และผู้สนับสนุนคือนายอนุกุล ตั้งเรืองเกียรติ นายพิริยะ ถาวร นายเฉลิมชัย ชูผา นางสาวนุชนาฏ ปริกสุวรรณ นายปรเมศ ลอองสุวรรณ นายทวีทรัพย์ เกริกเกียรติศักดิ์ และนายกฤษณ์ โปรัชเจริญ ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของโรงบรรจุแก๊ส 10 แห่ง และ/หรือ เป็นกรรมการที่ลงนามในสัญญาเช่าถังแก๊สของโรงบรรจุแก๊สดังกล่าว	307 308 311	ในฐานะกรรมการผู้จัดการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงานและได้รับมอบหมายให้จัดการและครอบครองทรัพย์สินของบริษัทปิคนิค คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (PICNI) ได้กระทำความผิดที่ด้วยการเบียดบังเอาทรัพย์สินของ PICNI เพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายแก่ตนเองหรือผู้อื่นเป็นการเสียหายแก่ PICNI โดยดำเนินการให้ PICNI ทำสัญญาให้กู้ยืมเงินกับนิติบุคคล 2 ราย ซึ่งนายธีรวิชานนท์ ลาภวิสุทธิสิน จัดหามาแล้วนำเงินจากการที่ PICNI ให้กู้ยืมบางส่วนคือ 85 ล้านบาท เข้าบัญชีตนเอง การกระทำดังกล่าวจึงเข้าลักษณะปฏิบัติฝ่าฝืนมาตรา 307 308 และ 311 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535	067/2548	ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์	85,000,000

ลำดับที่	วันที่กล่าวโทษ	ชื่อผู้ถูกล่าวโทษ	มาตรา	การกระทำโดยสังเขป	ข่าว ก.ล.ต.ฉบับที่	ความคืบหน้าล่าสุด	ค่าเสียหายเศรษฐกิจ (ประเมิน)
13	04/10/2548	นางสาวณัฏพรหรือกานต์ชนก ลิขิตศิริทรัพย์ นายชชิโร พูลุด้า และนายพิศาล จรัสเลิศรัมย์	312	ระหว่างเดือนมกราคม 2546 ถึงเดือนสิงหาคม 2546 นางสาวณัฏพรหรือกานต์ชนก ลิขิตศิริทรัพย์ อดีตตรงประธานกรรมการของ DAIDO ที่ดูแลฝ่ายโครงการ ฝ่ายการตลาดฯ ได้ร่วมกับนายชชิโร พูลุด้า อดีตประธานกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทน DAIDO และนายพิศาล จรัสเลิศรัมย์ ในฐานะอดีตตรงประธานกรรมการ ผู้รับผิดชอบฝ่ายการเงินและบัญชี ได้จัดทำเอกสารและบันทึกบัญชีเกี่ยวกับการซื้ออุปกรณ์ตกแต่งร้านจากบจ.บัดเจท และบจ.นิวทีก เพื่อปิดบังค่าใช้จ่ายทำการเงินไตรมาสที่ 1 และที่ 2 ประจำปี 2546 ของ DAIDO แสดงฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานขาดทุนต่ำกว่าความเป็นจริง เพื่อให้ผู้ถือหุ้นและบุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับฐานะทางการเงินที่แท้จริงของ DAIDO จึงเข้าลักษณะปฏิบัติฝ่าฝืนมาตรา 312 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ประกอบมาตรา 83 แห่งประมวลกฎหมายอาญา	100/2548	ศาลอาญามีคำสั่งห้ามผู้ถูกกล่าวโทษเดินทางออกนอกราชอาณาจักรจนกว่าศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น	52,370,000
14	18/07/2549	นายสีวะ งานทวี นางวงษา ภูคาสุวรรณ นายสุกิจ งานทวี Mr. Lee Wolff นายสมบุญฤทธิ์ วิชาญชัย โดยได้รับการสนับสนุนจาก นายวัชรพงษ์ ชื่นประทีป	307 308 311 312 และ 313 315 ประกอบ ปอ. 83	ในฐานะประธานกรรมการบริษัท เซอร์คิทีอิเล็กทรอนิกส์ จำกัด (มหาชน) (CIRKIT) ได้ร่วมกันกับบุคคลอื่นที่ถูกกล่าวโทษในคดีเดียวกันกระทำการหรือยินยอมให้มีการเบียดบังยักยอกเงินที่ลูกค้าชำระค่าขายสินค้าให้ CIRKIT จำนวน 3,440 ล้านบาท โดยให้ลูกค้าชำระเงินค่าซื้อสินค้าให้แก่บริษัทแห่งหนึ่งในต่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับบุคคลที่ถูกกล่าวโทษ แล้วทำการเบียดบังยักยอกเงินนั้น เป็นเหตุให้ CIRKIT ได้รับความเสียหาย จนประสบปัญหาขาดสภาพคล่อง และต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ อีกทั้งลงผู้สอบบัญชี ประชาชน และผู้ลงทุนทั่วไปที่ใช้งบการเงิน จึงเข้าลักษณะปฏิบัติฝ่าฝืนมาตรา 307 308 311 312 ซึ่งต้องรับโทษตามมาตรา 313 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ประกอบมาตรา 83 ประมวลกฎหมายอาญา	49/2549		3,440,000,000

ลำดับที่	วันที่กล่าวโทษ	ชื่อผู้ถูกล่าวโทษ	มาตรา	การกระทำโดยสังเขป	ข่าว ก.ล.ต.ฉบับที่	ความคืบหน้าล่าสุด	ค่าเสียหายเศรษฐกิจ (ประเมิน)
15	13/10/2549	นางสาวสุภาพร ลาภวิสุทธิสิน และนายธีรชานนท์ ลาภวิสุทธิสิน โดยได้รับความช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกจาก นายธนະชัย โรมพันธ์ นายอนันต์ เกียรติกำจรพัฒนา และบริษัท แสงทองไทยผลผลิต จำกัด	307 308 311 และ 315	ได้กระทำความผิดที่โดยทุจริต เบียดบังทรัพย์สินของบริษัทเป็นของตนเองหรือนุคคลอื่น หรือแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้ อันเป็นการเสียหายแก่ปณิก ประเด็นที่ตรวจสอบเพิ่มเติมเป็นกรณีสืบเนื่องจากการที่งบการเงินประจำปี 2547 ของ PICNI ได้บันทึกการจ่ายเงินมัดจำในการทำสัญญาจะซื้อจะขายถึงเก็บแก่สหขนาดใหญ่ มูลค่ารวม 852 ล้านบาท กับนิติบุคคลรายหนึ่งซึ่งต่อมางบการเงินไตรมาส 1 ปี 2549 ของ PICNI เปิดเผยว่าได้มีการยกเลิกสัญญา และได้รับชำระคืนเงินมัดจำบางส่วน และที่เหลือต้องตั้งสำรองค่าเผื่อนี้สงฆ์จะสูญรวม 454 ล้านบาท นอกจากนี้ ในงบการเงินประจำปี 2547 ยังได้แสดงมูลค่าถึงแก่สหขนาดเล็กที่บันทึกไว้เป็นสินทรัพย์เพิ่มขึ้นจากปี 2546 รวม 1,903 ล้านบาท ซึ่งการเพิ่มขึ้นดังกล่าว ส่วนหนึ่งเกิดจากการทำสัญญาซื้อจากนิติบุคคลอีกรายหนึ่งรวม 1,321 ล้านบาท โดยต่อมาในงบการเงินไตรมาส 3 ปี 2548 PICNI ได้ตั้งค่าเผื่อการค้าของถึงแก่สหขนาดเล็กจำนวน 1,000 ล้านบาท การตรวจสอบปรากฏพยานหลักฐานที่น่าเชื่อว่า รายการจะซื้อจะขายและซื้อจะขายถึงเปล่าสำหรับถึงแก่สหขนาดใหญ่ และรายการสั่งซื้อถึงแก่สหขนาดเล็ก เป็นรายการที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นเหตุในการจ่ายเงินออกจาก PICNI เพื่อประโยชน์ของอดีตผู้บริหารของบริษัทและบุคคลอื่น อันทำให้เอกสารหลักฐานและบัญชีที่เกี่ยวข้องกับรายการดังกล่าวไม่ถูกต้องไม่ตรงต่อความเป็นจริง และมีลักษณะเป็นการลวงบุคคลอื่น	069/2549		3,163,000,000
16	08/11/2549	นายราชศักดิ์ สุเสวี นายพงษ์ศักดิ์ คงปัญญากุล และนางสาวศิริพร ตั้งมิตรประชา โดยมีผู้ให้การสนับสนุนคือ นายคมกริช ลือจรรยา	312 315	ร่วมกับกรรมการรายอื่นของบริษัทเพาเวอร์-พี จำกัด (มหาชน) ("POWER") ดำเนินการจัดทำหรือยินยอมให้มีการจัดทำบัญชีของบริษัท ไม่ถูกต้องไม่ตรงต่อความเป็นจริง	080/2549		

ลำดับที่	วันที่กล่าวโทษ	ชื่อผู้ถูกกล่าวโทษ	มาตรา	การกระทำโดยสังเขป	ข่าว ก.ล.ต.ฉบับที่	ความคืบหน้าล่าสุด	ค่าเสียหายเศรษฐกิจ (ประเมิน)
17	10/01/2551	นายบุญ อนันตสิทธิกุล และ นางสาวกนกวรรณ ทิพย์เทอดธนา	243(1)(2) และ 244 ประกอบ ปอ.86	ระหว่างวันที่ 15 กรกฎาคม 2547 ถึงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2548 นายบุญ อนันตสิทธิกุล ยินยอมให้นางสาวกนกวรรณ ทิพย์เทอดธนา ใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ของตนซื้อขายหุ้นบริษัท ชัยวัฒนา แทนเนอรี่กรุ๊ป จำกัด (มหาชน) ("CWT") ร่วมกับบุคคลอื่น ในลักษณะอำพรางเพื่อให้บุคคลทั่วไปหลงผิดไปว่าขณะใดขณะหนึ่งหรือช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่งหุ้น CWT ได้มีการซื้อขายกันมากหรือราคาหุ้นได้เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่มีการเปลี่ยนแปลงอันไม่ตรงกับสภาพปกติของตลาด และทำการซื้อขายหุ้น CWT ในลักษณะต่อเนื่องกันอันเป็นผลให้การซื้อขายหุ้น CWT ผิดไปจากสภาพปกติของตลาด และการกระทำดังกล่าวได้กระทำไปเพื่อชักจูงให้บุคคลทั่วไปเข้าทำการซื้อขายหุ้น CWT	4/2551	วันที่ 3 ก.ย. 2552 กรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้จับกุมตัวนายบุญ อนันตสิทธิกุล อายุ 34 ปี ในข้อหาเป็นผู้สนับสนุนให้มีการฝ่าฝืนข้อห้ามในการซื้อขายหลักทรัพย์ โดยอำพรางให้บุคคลทั่วไปหลงผิดไปว่าหุ้นของบริษัทชัยวัฒนา แทนเนอรี่ กรุ๊ป จำกัด มูลค่าความเสียหายในคดีประมาณ 33 ล้านบาท	33,000,000
18	16/07/2550	นายอริย์ พุ่มแสนะ	246	ระหว่างวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2548 ถึงวันที่ 16 สิงหาคม 2548 นายอริย์ พุ่มแสนะ ("นายอริย์") ปฏิบัติฝ่าฝืนมาตรา 246 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ดังนี้ (1) มิได้รายงานการได้มาหรือจำหน่ายไปซึ่งหลักทรัพย์ CIG ทุกร้อยละห้าของจำนวนหลักทรัพย์ที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของกิจการที่ถือในนามตนเองและผ่านบุคคลอื่น ตามแบบ 246-2 ต่อสำนักงานภายในระยะเวลาที่กำหนดรวม 4 รายการ และ (2) รายงานการเปลี่ยนแปลงการถือครองหลักทรัพย์ CIG ทุกร้อยละห้าของจำนวนหลักทรัพย์ที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของกิจการไม่ครบถ้วนถูกต้อง โดยไม่นำหลักทรัพย์ CIG ที่ถือผ่านบุคคลอื่นมานับรวมรายงานด้วย จำนวน 1 รายการ โดยเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2549 นายอริย์ฯ ได้ยื่นรายงานการได้มาหรือจำหน่ายไปหรือการเปลี่ยนแปลงการถือครองหลักทรัพย์ CIG ตามแบบ 246-2 ต่อสำนักงานครบถ้วนถูกต้องแล้ว			

ลำดับที่	วันที่กล่าวโทษ	ชื่อผู้ถูกกล่าวโทษ	มาตรา	การกระทำโดยสังเขป	ข่าว ก.ล.ด.ฉบับที่	ความคืบหน้าล่าสุด	ค่าเสียหายเศรษฐกิจ (ประเมิน)
19	04/02/2551	นายชนะชัย โรมพันธ์	243(2)	ได้ร่วมกันกับผู้ถูกกล่าวโทษรายอื่นซื้อขายหุ้นของบริษัท อีสเทิร์นไวร์ จำกัด (มหาชน) ("EWC") ในลักษณะต่อเนื่องกัน อันเป็นผลทำให้การซื้อขายหุ้น EWC ผิดไปจากสภาพปกติของตลาด และกระทำไปเพื่อชักจูงให้บุคคลทั่วไปเข้าทำการซื้อขายตาม อันเป็นการปฏิบัติฝ่าฝืนมาตรา 243(2) แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535			
20	26/12/2551	นายสมพงษ์ วิฑารักษ์ สรศักดิ์ น.ส. นิภาพร คม กล้า นายกฤษ เอกมงคล การ บริษัทแอปเปิล กรุ๊ป จำกัด และบริษัท ทิว อาร์ ออ โต้ คาร์ จำกัด	307 308 311 และ 312	นายสมพงษ์ วิฑารักษ์สรศักดิ์ ในฐานะประธานกรรมการที่รับผิดชอบการดำเนินงาน และได้รับมอบหมายให้จัดการทรัพย์สินของบริษัทเอสอีซี ออโตเซลล์ แอนด์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) ("SECC") ได้เบียดบัง ชักยอกเงินของบริษัทด้วยการจัดทำ เอกสารอันเป็นเท็จ ในการส่งซื้อสินค้ารถยนต์ที่ไม่มีจริง เพื่อเป็นเหตุอ้างว่าให้ต้อง จ่ายเงินจากบัญชี SECC ให้แก่ตนเอง หรือบุคคลอื่น เพื่อซื้อสินค้ารถยนต์ที่ไม่มีจริง นั้น ทำให้บริษัท SECC ได้รับความเสียหาย โดยมีผู้ให้การสนับสนุนในการจัดทำ เอกสารอันเป็นเท็จ ได้แก่ น.ส. นิภาพร คมกล้า นายกฤษ เอกมงคลการ บริษัท แอปเปิล กรุ๊ป จำกัด และบริษัท ทิว อาร์ ออโต้ คาร์ จำกัด	84/2551		1,409,000,000
21	13/03/2552	นายสุริยา ลาภวิสุทธิสิน นายสุเทพ อัครวุฒิไกร นาย ภาณุวรรษ เลิศวิเศษ และ นางสาวศศิธร วุฒิรุ่งเรือง สกุล รวมทั้งบริษัท แอสเซ็ท มิลเลี่ยน จำกัด นางวันดี โต เจริญ นางสาวลักขณา แสวงหา บริษัท สิลมเพลน เนอร์ จำกัด นายสนทยา น้อยเจริญ นายธรรมบุญ ทองลือ หม่อมหลวงชัยภัทร ชยางกูร และนายทนงศักดิ์ ศรีทองคำ	307 308 311 313 314 315 ประกอบ ปอ. 83 84 และ 86	นายสุริยา ลาภวิสุทธิสิน ในฐานะผู้สั่งการ ร่วมกับกรรมการผู้มีอำนาจลงนามของ บริษัท ปิคนิค คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ("บ.ปิคนิคฯ") 3 ราย คือ นายสุเทพ อัครวุฒิไกร นายภาณุวรรษ เลิศวิเศษ และนางสาวศศิธร วุฒิรุ่งเรืองสกุล รวมทั้ง บริษัท แอสเซ็ท มิลเลี่ยน จำกัด ("AMC") นางวันดี โตเจริญ นางสาวลักขณา แสวงหา บริษัท สิลมเพลนเนอร์ จำกัด ("บ. สิลมฯ") นายสนทยา น้อยเจริญ นายธรรมบุญทองลือ หม่อมหลวงชัยภัทร ชยางกูร และนายทนงศักดิ์ ศรีทองคำ ทำการทุจริต ชักยอกเงิน และหุ้นบริษัทเวิลด์แก๊ส (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งเป็นทรัพย์สินของ บ. ปิคนิคฯ ทำให้ บ.ปิคนิคฯ เสียหาย ซึ่งการกระทำข้างต้นเข้าข่าย เป็นความผิดตาม มาตรา 307 308 311 313 314 และ 315 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ ประกอบประมวลกฎหมายอาญามาตรา 83 84 และ 86 ตามแต่กรณี	28/2552		761,000,000

ลำดับที่	วันที่กล่าวโทษ	ชื่อผู้ถูกล่าวโทษ	มาตรา	การกระทำโดยสังเขป	ข่าว ก.ล.ต.ฉบับที่	ความคืบหน้าล่าสุด	ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (ประเมิน)
22	17/06/2552	นายสมชาย กุรุจิต โกศล	287	นายสมชาย กุรุจิต โกศล ผู้สอบบัญชีของบริษัท เอส.อี.ซี. ออโต้เซลล์ แอนด์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) (“SECC”) ปฏิบัติงานสอบบัญชีไม่เป็นไปตามมาตรฐานการสอบบัญชีและปฏิบัติงานบกพร่องในการตรวจสอบงบการเงินของ SECC ทั้งในขั้นการประเมินและวางแผนการตรวจสอบ ขั้นการตรวจสอบ และขั้นการแสดงความเห็นในรายงานของผู้สอบบัญชี โดยรายงานของนายสมชายฯ ในฐานะผู้สอบบัญชีของ SECC สำหรับงบการเงินปี 2548 – 2550 แสดงความเห็นอย่างไม่มีเงื่อนไข ทั้งที่มีข้อบ่งชี้ถึงความผิดปกติของงบการเงินซึ่งมีรายการอันเป็นเหตุที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของผู้บริหาร	50/2552	ก.ล.ต. ได้สั่งพักการให้ความเห็นชอบนายสมชาย กุรุจิต โกศล จากการเป็นผู้สอบบัญชีของบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ เป็นระยะเวลา 2 ปี นับแต่วันที่ 17 มิถุนายน 2552	
23	29/12/2552	นายพรทิด อมตวิวัฒน์	300 ประกอบ 56(2)(4)	เป็นผู้บริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินงานของ บริษัท เค-เทล คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน) (KTECH) และมีได้ดูแลจัดการให้ KTECH ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ต้องนำส่งงบการเงินประจำปี 2551 และแบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี 2551 ต่อสำนักงาน และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงต้องรับผิดชอบร่วมกับบริษัท		เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2553 ศาลอาญกรุงเทพได้พิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามมาตรา 56, 274 และมาตรา 300 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ หลายกรรมต่างกันให้เรียกกระทรวงคลังไทย กระทรวงการปรับ 50,000 บาท และปรับอีกวันละ 1,000 บาท นับถัดจากวันฟ้อง จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง กระทรวงที่สองปรับ 50,000 บาท และปรับอีกวันละ 1,000 บาท นับถัดจากวันฟ้อง จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง รวมทุกกระทรวงปรับ 100,000 บาท และปรับรายวันวันละ 2,000 บาท จำเลยรับสารภาพ ลดโทษกึ่งหนึ่ง คงปรับ 50,000 บาท และปรับรายวันวันละ 1,000 บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ปัจจุบันคดีถึงที่สุดแล้ว	
24	29/12/2552	นายโดมินิค เดอ เคโวเทียน	300 ประกอบ 56(2)(4)	เป็นผู้บริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินงานของ บริษัท เค-เทล คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน) (KTECH) และมีได้ดูแลจัดการให้ KTECH ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ต้องนำส่งงบการเงินประจำปี 2551 และแบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี 2551 ต่อสำนักงาน และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงต้องรับผิดชอบร่วมกับบริษัท		พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องแต่คดีขาดอายุความ เนื่องจากผู้ถูกกล่าวโทษหลบหนี	

ลำดับที่	วันที่กล่าวโทษ	ชื่อผู้ถูกกล่าวโทษ	มาตรา	การกระทำโดยสังเขป	ข่าว ก.ล.ต.ฉบับที่	ความคืบหน้าล่าสุด	ค่าเสียหายเศรษฐกิจ (ประเมิน)
25	29/07/2552	นายวรารุณี ลาภวิสุทธิสิน	300	เป็นผู้บริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินงานในขณะที่เกิดเหตุที่ บริษัท ปิคนิค คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ต้องนำส่งรายงานทางการเงินและงบการเงินจำนวน 2 ฉบับ คือ (1) งบการเงินประจำปี 2551 และ (2) แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี 2551 จึงต้องรับผิดชอบเช่นเดียวกับบริษัท		วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2553 ศาลอาญาพิพากษาลงโทษปรับเป็นเงิน 112,400 บาท และปรับอีก 300 บาท ต่อวัน ไปตลอดเวลาที่ไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง	
26	28/4/2553	พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และ คุณหญิงพจมาน ชินวัตร	246 และ 247	ตามที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีคำพิพากษา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2553 ว่า พ.ต.ท.ทักษิณ และคุณหญิงพจมาน ใช้ชื่อของนายพานทองแท้ ชินวัตร นางสาวพินทองทา ชินวัตร นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายบรรณพจน์ ดามราชกุล และบริษัท แอมเพิลริช อินเวสต์เมนต์ จำกัด (ARI) เป็นผู้ถือครองหุ้น บริษัทชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (SHIN) แทนบุคคลทั้งสองนั้น สำนักงาน ก.ล.ต. ได้ยึดถือตามคำวินิจฉัยของศาลฎีกาดังกล่าว ประกอบกับมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการตรวจสอบของสำนักงาน ก.ล.ต. ที่ปรากฏพยานหลักฐานน่าเชื่อว่า พ.ต.ท.ทักษิณและคุณหญิงพจมานเป็นเจ้าของที่แท้จริงของบริษัท วินมาร์ค ที่เป็นผู้ถือหุ้นชินคอร์ปด้วย จึงเป็นเหตุให้เชื่อได้ว่า ในระหว่างปี 2542-2549 หุ้นชินคอร์ปที่ พ.ต.ท.ทักษิณและคุณหญิงพจมานถืออยู่ในนามบุคคลในครอบครัว บริษัท แอมเพิลริช และ บริษัท วินมาร์ค มีการเคลื่อนไหวรวมกันข้ามผ่านทุกร้อยละ 5 ของทุนจดทะเบียนที่เรียกชำระแล้วของบริษัทชินคอร์ปหลายครั้ง แต่ พ.ต.ท.ทักษิณและคุณหญิงพจมานไม่รายงานการได้มาหรือจำหน่ายหลักทรัพย์ของ กิจการ (แบบ 246-2) ต่อสำนักงาน ก.ล.ต.ภายในวันทำการถัดจากวันที่ได้มาหรือจำหน่ายไป หรือรายงานข้อมูลเท็จ รวมทั้งไม่ทำคำเสนอซื้อหลักทรัพย์ของ กิจการเมื่อข้ามผ่านร้อยละ 50 ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ก.ล.ต.กำหนดด้วย จึงเข้าข่ายฝ่าฝืนมาตรา 246 และมาตรา 247 แห่ง พ.ร.บ.หลักทรัพย์ ซึ่งต้องระวางโทษ ตามมาตรา 298 ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นกรณีที่มีผลกระทบอย่างสำคัญต่อความน่าเชื่อถือของตลาดทุนไทย สำนักงาน ก.ล.ต.จึงได้ดำเนินการกล่าวโทษ พ.ต.ท.ทักษิณและคุณหญิงพจมาน			

ลำดับที่	วันที่กล่าวโทษ	ชื่อผู้ถูกกล่าวโทษ	มาตรา	การกระทำโดยสังเขป	ข่าว ก.ล.ต.ฉบับที่	ความคืบหน้าล่าสุด	ค่าเสียหายเศรษฐกิจ (ประเมิน)
				ในกรณีความผิดดังกล่าว ต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้รับเป็นคดีพิเศษและสอบสวนดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป นอกจากนี้ ได้แจ้งและประสานงานการส่งข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับ บริษัท วินมาร์ค และบริษัทแอมเฟิลริช ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควรด้วยแล้ว			
27	27/5/2553	นายวิชัย ชัยสถาพร	281/2 89/7 307 308 311 และ 313	จากการตรวจสอบของ ก.ล.ต. ภายหลังจากที่นายวิชัยได้มาสารภาพความผิดต่อ ก.ล.ต. พบว่า นายวิชัย กระทำผิดหน้าที่ โดยทุจริต เบียดบังชั๊กออกทรัพย์สินของบริษัทยาเป็นของตนเองและบุคคลอื่น กล่าวคือ นายวิชัยได้ปลอมแปลงเอกสารในการสั่งซื้อหลักทรัพย์ เพื่อลวงให้บมจ. นิปปอนแพ็ค (ประเทศไทย) (NIPPON) จ่ายเงินออกจากบัญชีให้แก่ตนเองและบุคคลอื่น และได้ชั๊กออกหลักทรัพย์ของบริษัทไปเป็นของตน รวมทั้งชั๊กออกเงินค่าขายหน่วยลงทุนของบริษัทไปเป็นของตน ซึ่งทำให้ได้รับประโยชน์เป็นเงินรวมทั้งสิ้นประมาณ 179.6 ล้านบาท จนทำให้บริษัทได้รับความเสียหาย การกระทำของนายวิชัยเข้าข่ายความผิดตามมาตรา 281/2 วรรคสอง ประกอบมาตรา 89/7 มาตรา 307 มาตรา 308 มาตรา 311 และมาตรา 313 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535			179,600,000
28	31/5/2553	นายสุริยา ลาภวิสุทธิสิน นายภิรมย์ ปริยวัด (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อและชื่อสกุลเป็นนายสุทธา ปริยวัฒน์) นายสนทยา น้อยเจริญ และนาย นพ สัตยาศัย	307 311 312 313 และ 314	ได้ร่วมกันกระทำการทุจริตผิดหน้าที่ และชั๊กออกเงินของบริษัทอีสเทิร์นไวร์ จำกัด (มหาชน) (ปัจจุบันบริษัทนี้เปลี่ยนชื่อเป็นบริษัทแคลปีทอล เอ็นจิเนียริง เน็ตเวิร์ค จำกัด (มหาชน) หรือ CEN) เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้เพื่อตนเองหรือผู้อื่นในระหว่างปี 2547 – 2548 ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่บริษัทอีสเทิร์นไวร์ฯ เป็นเงินรวม 580.1 ล้านบาท	34/2553		580,100,000

ที่มา : รวบรวมโดยผู้วิจัย

ภาคผนวก 8-ง. คำพิพากษาศาลอาญา คดีประชัย เลี่ยวไพรัตน์ และบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) เปิด
คำพิพากษา จำคุก “ประชัย” คดีปั่นหุ้น ทำพรรคมัชฌิมาธิปไตยแตก

มติชนรายวัน, 4 ธันวาคม 2550

ศาลอาญาสั่งจำคุก ‘ประชัย เลี่ยวไพรัตน์’ หน.พรรคมัชฌิมา กับ ‘เชิรช่วง กัลยาณมิตร’ จำเลยที่ 2 และ 4
ฐานปั่นหุ้นทีพีไอ คนละ 3 ปี ส่วน บมจ.ทีพีไอ โพลีน กับ บมจ.สตีร์น จำเลยที่ 1 และ 3 ศาลปรับอ่วมเกือบ 7
พันล้าน

เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ที่ห้องพิจารณาคดี 806 ศาลอาญา ศาลพิพากษาจำคุก นายประชัย
เลี่ยวไพรัตน์ อายุ 62 ปี หัวหน้าพรรคมัชฌิมาธิปไตย ในฐานะประธานผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ บริษัท ทีพีไอ
โพลีน จำกัด (มหาชน) และนายเชิรช่วง กัลยาณมิตร อายุ 54 ปี กรรมการบริหาร บริษัท สตีร์น สจ๊วต (ประเทศ
ไทย) จำกัด (มหาชน) จำเลยที่ 1 และ 4 ฐานปั่นหุ้นทีพีไอ เป็นเวลาคนละ 3 ปี ส่วน บริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด
(มหาชน) โดยนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ และชัยณรงค์ เต๋ไพลีสูงพงษ์ ในฐานะกรรมการผู้มีอำนาจ และบริษัท
สตีร์น สจ๊วต (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) จำเลยที่ 2 และ 3 ในความผิดฐานเดียวกัน ศาลพิพากษาปรับเงิน
6,900,300,000 บาท

พนักงานอัยการฝ่ายคดีพิเศษ 1 เป็นโจทก์ยื่นฟ้องทั้งหมดในความผิดฐาน เป็นบริษัทเจ้าของหลักทรัพย์
หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในหลักทรัพย์ เผยแพร่ข้อมูลและร่างหนังสือชี้ชวนการเสนอขายหลักทรัพย์ก่อนวันที่
หนังสือชี้ชวนจะมีผลบังคับใช้ทำให้บุคคลอื่นเข้าใจว่าหลักทรัพย์ใดจะมีราคาสูงขึ้นหรือลดลง (ปั่นหุ้น) และ
ร่วมกันกระทำการใดๆ อันเป็นการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกแก่ผู้รับผิดชอบในการดำเนินกิจการของ
บริษัทที่ออกหลักทรัพย์ อันเป็นความผิดตาม พ.ร.บ.หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 ม. 77 และ 239
และประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

ตามฟ้องโจทก์สรุปว่า ระหว่างวันที่ 15-16 ธันวาคม 2546 จำเลยที่ 1 ได้ยื่นแสดงรายการข้อมูลการ
เสนอขายหลักทรัพย์และร่างหนังสือชี้ชวนต่อ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
(ก.ล.ต.) ที่มีเนื้อหาสาระสำคัญในการเสนอขายหุ้นต่อประชาชนจำนวน 300 ล้านหุ้น รวมทั้งแสดงฐานะการเงิน
และผลการดำเนินงานของบริษัท ซึ่งก่อนวันที่ 12 มกราคม 2547 ที่ ก.ล.ต. จะอนุมัติให้หนังสือดังกล่าวมีผล
บังคับใช้ จำเลยที่ 1 ได้เผยแพร่ข่าวข้อมูลการเสนอขายหลักทรัพย์ที่มีเนื้อหาสาระสำคัญนอกเหนือไปจากข้อมูลที่
แสดงต่อ ก.ล.ต. โดยระบุว่ามูลค่าหุ้นของ บมจ.ทีพีไอ อยู่ที่ 89 บาทต่อหุ้น และยังเสนอข้อมูลฐานะทางการเงิน
ของบริษัท โดยเฉพาะในส่วนของผู้ถือหุ้นสูงกว่าในหนังสือชี้ชวนเป็นเงินจำนวน 23,370 ล้านบาท ซึ่งการ
กระทำของจำเลยที่ 1 ดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ล.ต. กำหนดไว้ในประกาศเรื่องการ
เผยแพร่ข้อมูล เสนอขายหลักทรัพย์ลงวันที่ 30 เมษายน 2544

ขณะที่จำเลยที่ 2 ในฐานะเป็นกรรมการผู้มีอำนาจรับผิดชอบการดำเนินกิจการของจำเลยที่ 1 และเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในหลักทรัพย์หุ้นของบริษัท ก็ได้เผยแพร่ข่าวเกี่ยวกับมูลค่าหุ้นว่า มูลค่าองค์กรของ 'TPICL' มีมูลค่าอยู่ที่ 91,387 ล้านบาท และมูลค่าที่เหมาะสมของหุ้นอยู่ที่ 89 บาทต่อหุ้น ขณะที่ฐานะการเงินของบริษัท ในส่วนของผู้ถือหุ้นก็มีฐานะการเงินสูงกว่าความเป็นจริง ซึ่งข้อความดังกล่าวทำให้บุคคลอื่นเข้าใจว่า หลักทรัพย์ของ บมจ.ทีพีไอ จะมีราคาสูงขึ้นกว่าราคาหุ้นของบริษัทที่ซื้อขายกันในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในขณะนั้น ทั้งที่จริงแล้วข้อมูลเรื่องราคาหุ้นดังกล่าวจำเลยที่ 2 ไม่ได้แจ้งไว้กับตลาดหลักทรัพย์ฯ แต่อย่างใด

โดยการเผยแพร่ข่าวนั้นจำเลยที่ 3-4 ร่วมกันเป็นผู้สนับสนุนให้ความช่วยเหลือด้วยการโฆษณาเผยแพร่ข้อมูลเสนอขายหลักทรัพย์ ผ่านทางหนังสือพิมพ์ สื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออินเทอร์เน็ต และอื่นๆ จำเลยทั้ง 4 ให้การปฏิเสธ

ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าบริษัทจำเลยที่ 1 ได้ยื่นคำขออนุญาตขายหุ้นสามัญออกใหม่เพื่อเพิ่มการลงทุนของบริษัทถึง 3 ครั้ง ต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) โดยครั้งแรกในวันที่ 3 ตุลาคม 2544 แต่ยื่นเอกสารแสดงข้อมูลสถานการณ์ไม่ครบถ้วนจึงยกเลิกการเสนอขายต่อมาได้มีการยื่นคำขอพร้อมเอกสารเสนอขายหุ้นอีกครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 โดยบริษัท จำเลยที่ 1 แสดงข้อมูลการประเมินมูลค่า 714 ล้านบาทเศษ เท่ากับมูลค่าหุ้น 14 บาทต่อหุ้น ซึ่งมีการแจ้งว่า เสนอขายหุ้นเพื่อนำเงินมาปรับโครงสร้างการชำระหนี้และ ซื้อเครื่องจักรปูนซีเมนต์โดย ก.ล.ต. ให้หนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้นมีผลบังคับวันที่ 16 มีนาคม 2546 แต่การเสนอขายหุ้นครั้งนั้นพบว่าผู้มาจองหุ้นจำนวนไม่ครบเต็มจำนวนจึงได้มีการขอแจ้งยกเลิกในวันที่ 30 มีนาคม 2546

จากนั้นบริษัทจำเลยที่ 1 ได้ยื่นคำขอเสนอขายหุ้นอีกครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2546 จำนวน 300 ล้านหุ้น โดย ก.ล.ต. อนุญาตการเสนอขายเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2546 โดยให้หนังสือชี้ชวนการเสนอขายหุ้นมีผลบังคับในวันที่ 22 มกราคม 2547 แต่ก่อนการอนุญาตให้ขายหุ้นในครั้งที่ 3 นี้ เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2546

บริษัทจำเลยที่ 1 ได้ติดต่อบริษัทเวิลด์ ไวลด์ มีเดียจำกัด เพื่อซื้อสื่อในการโฆษณาขายหุ้นเพิ่มทุนดังกล่าว และในวันที่ 16 กันยายน 2546 บริษัทจำเลยที่ 1 โดยจำเลยที่ 2 และ บจก.เวิลด์ ไวลด์ฯ ได้ว่าจ้างบริษัท กิดส์แอนด์คิม คอมมูนิเคชั่น คอนซัลแทนท์ จำกัด ในการจัดทำข้อมูลเพื่อเผยแพร่การเสนอขายหุ้น

ต่อมาวันที่ 6 ตุลาคม 2546 บริษัทจำเลยที่ 1 ว่าจ้าง บริษัทจำเลยที่ 3 โดยจำเลยที่ 4 ให้ประเมินคุณค่าองค์กรบริษัทจำเลยที่ 1 ซึ่งมีมูลค่าอยู่ที่ 91,387 ล้านบาท ซึ่งเมื่อหักมูลค่าหนี้แล้ว มูลค่าจะเหลืออยู่ที่ 44,000 ล้านบาทเศษ ซึ่งราคาหุ้นที่เหมาะสมอยู่ที่ราคา 89 บาทต่อหุ้น จากนั้นเมื่อวันที่ 2-3 พฤศจิกายน 2546 จากนั้น บ.กิดส์แอนด์คิม ได้นำข้อมูลดังกล่าวซึ่งผ่านความเห็นชอบจากบริษัทจำเลยที่ 3 ไปเผยแพร่

คดีจึงมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่าจำเลยที่ 1-4 กระทำผิดตามฟ้องหรือไม่ ซึ่งโจทก์มีผู้อำนวยการฝ่ายการตลาดและการลงทุนของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) เบิกความว่า หลังจากทราบการประเมิน

คุณค่าองค์กรเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2547 พยานได้เรียกจำเลยที่ 4 มาให้ถ้อยคำ ซึ่งจำเลยที่ 4 ระบุว่า เมื่อปลายปี 2545 จำเลยที่ 4 และจำเลยที่ 2 ได้พูดคุยถึงการเข้าไปประเมินคุณค่าองค์กรบริษัทจำเลยที่ 1 โดยจำเลยที่ 2 ระบุว่าให้จำเลยที่ 4 ทำวิธีอะไรก็ได้ เนื่องจากบริษัทจำเลยที่ 1 มีปัญหาเรื่องภาระหนี้และชื่อเสียงของบริษัทไม่ดี

ต่อมาจำเลยที่ 2 จึงว่าจ้างให้จำเลยที่ 4 เป็นผู้ประเมินคุณค่าองค์กร นอกจากนี้โจทก์ก็มีพนักงาน บมจ.สเคิร์นฯ จำเลยที่ 3 และพนักงาน บจก.คิดส์แอนด์คิมฯ เบิกความด้วยว่า หลังจากที่มีการประเมินคุณค่าก็ได้รับข้อมูลมาเผยแพร่ในสื่อต่างๆ ซึ่งศาลเห็นว่าพยานทั้งสามปากเบิกความสอดคล้องต้องกันสมเหตุผล ตามที่ได้มีการปฏิบัติหน้าที่ และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในผลแห่งคดี อีกทั้งพยานทั้งสามปากไม่มีเหตุโกรธเคืองกับจำเลยมาก่อน และเมื่อพิจารณาประกอบกับถ้อยคำที่จำเลยที่ 4 ให้ไว้กับ ผอ.ฝ่ายการตลาดฯ ของ ตลท. ก็เชื่อสมคำเบิกความของพยานโจทก์ ทำให้ไม่ข้อพิรุธระวางสงสัยว่าพยานโจทก์ทั้งสามจะเบิกความให้ร้ายจำเลย

ส่วนที่จำเลยนำสืบได้แย้งว่าการนำเสนอข้อมูลประเมินคุณค่าองค์กรเผยแพร่ทางสื่อมวลชน เป็นการนำเสนอข้อมูลในเชิงวิชาการ นั้นเห็นว่าข้อมูลที่ได้มีการนำเสนอเผยแพร่ทางสื่อนั้นส่วนใหญ่เป็นการแสดงตัวเลขที่มีมูลค่าซึ่งมีผลต่อการวิเคราะห์และตัดสินใจซื้อหุ้น

และเมื่อพิจารณาถึงการยื่นคำขออนุญาตเสนอขายหุ้นบริษัทจำเลยที่ 1 ที่เป็นเวลาใกล้เคียงกับการยื่นคำขออนุญาตเสนอขายหุ้นครั้งที่ 3 เพราะการเสนอขายหุ้นครั้งที่ 2 มีผู้จองซื้อหุ้นไม่ครบเต็มจำนวน ดังนั้นจึงเชื่อว่าเป็นมูลเหตุจูงใจที่จะต้องมีการนำเสนอข้อมูลการประเมินคุณค่าในการเสนอขายหุ้นครั้งที่ 3 ข้อต่อสู้ของจำเลยจึงไม่มีน้ำหนักหักล้างพยานโจทก์ได้ ซึ่งโจทก์ยังมีพยานซึ่งเป็นผู้ซื้อหุ้นทั่วไปอีก 3 ปากเบิกความว่าเมื่อได้รับทราบข้อมูลการเสนอขายหุ้นซึ่งได้มีการแสดงตัวเลขประเมินคุณค่าองค์กรผ่านการโฆษณาทางสื่อมวลชน จึงได้ตัดสินใจซื้อหุ้นของบริษัทจำเลยที่ 1

ส่วนที่จำเลยที่ 4 นำสืบอ้างว่าไม่ทราบมาก่อนว่าการเผยแพร่ข้อมูลประเมินคุณค่าองค์กรเกิดขึ้นก่อนการขายหุ้นนั้น ศาลเห็นว่าจำเลยที่ 4 มีความสนิทสนมคุ้นเคยกับจำเลยที่ 2 มาก่อนนานถึง 10 ปี เพราะเคยเป็นวิศวกรบริษัทจำเลยที่ 2 ที่จังหวัดระยอง และจำเลยที่ 4 ก็ยังเคยเป็นที่ปรึกษาทางธุรกิจในการประเมินคุณค่าองค์กรใหญ่มาแล้วหลายองค์กร ประกอบกับจำเลยที่ 4 จบการศึกษาถึงระดับปริญญาเอก จึงเชื่อว่าจำเลยที่ 4 ย่อมรู้เห็นการกระทำผิดมาโดยตลอดโดยมีลักษณะแบ่งหน้าที่กันทำ จึงมีฐานะเป็นความร่วมมือที่จะรับโทษเท่ากับจำเลยที่ 1 และที่ 2

พิพากษาว่าจำเลยที่ 1-4 มีความผิดตาม พ.ร.บ.หลักทรัพย์ฯ ม.77, 239, 280 และ 296 ประกอบประมวลกฎหมายอาญา ม.83 อันเป็นการกระทำผิดหลายกรรม ให้เรียงกระทงลงโทษ ตามประมวลกฎหมายอาญา ม.91 ให้จำคุกจำเลยที่ 2 และที่ 4 คนละ 3 ปี และปรับจำเลยที่ 1 และ 3 คนละ 6,900,300,000 บาท ซึ่งการกระทำของจำเลยก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศในวงกว้าง จึงไม่มีเหตุให้รอการลงโทษ

บทที่ 9

ความได้เปรียบตลาดของผู้บริหารในธุรกรรมหลักทรัพย์ของบริษัทตนเอง

พอฟล แ่งเพ็ญแข

9.1 บทนำ

ผู้บริหารบริษัทที่มีความได้เปรียบตลาดในการซื้อขายหลักทรัพย์ ข้อมูลภายในทำให้ผู้บริหาร (บริษัท) สามารถประเมินมูลค่าหลักทรัพย์ของบริษัทตนเองได้ดีกว่านักลงทุนทั่วไป ตลาดหลักทรัพย์พิจารณาความได้เปรียบนี้ว่า เป็นสาเหตุของการทำกำไรที่ไม่ยุติธรรมกับนักลงทุนรายอื่น จึงได้มีความพยายามที่จะควบคุมการค้าหลักทรัพย์ที่ใช้ข้อมูลภายใน ความพยายามของตลาดหลักทรัพย์นี้ เป็นสิ่งที่เข้าใจได้ เนื่องจากนักลงทุนทั่วไปมีแนวโน้มที่จะเสียเปรียบเมื่อด้านตรงข้ามของธุรกรรมเป็นผู้ที่รู้ข้อมูลดีกว่า ดังนั้นนักลงทุนจะลดปริมาณธุรกรรมหากตลาดมีการซื้อขายที่ใช้ข้อมูลภายในอย่างแพร่หลาย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องโดยรวมของตลาด

การวิจัยนี้เป็นการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ของกำไรจากการซื้อ-ขายหลักทรัพย์โดยผู้บริหาร และแนวคิดเศรษฐศาสตร์ที่จะช่วยให้เข้าใจการศึกษานี้อย่างชัดเจน คือแนวคิดค่าเช่าเศรษฐกิจ (economic rent) ในบริบทของการค้าหลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์สมัยใหม่ดำเนินการเพื่อให้ตลาดมีประสิทธิภาพในระดับสูง เช่น ความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูล สภาพคล่อง จึงมีข้อสงสัยว่า จะมีกำไรหรือค่าเช่าเศรษฐกิจในตลาดที่มีประสิทธิภาพสูงเช่นนี้ได้หรือไม่ ข้อมูลภายในเป็นสาเหตุหนึ่งของการค้าหลักทรัพย์ที่มีกำไร แต่ยังมีสาเหตุอื่นๆ ที่ไม่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลภายใน เช่น การค้าเพื่อสร้างราคา (market manipulation) ที่มักจะเกิดกับหุ้นสภาพคล่องต่ำ โดยผู้ที่เกี่ยวข้องจะทำการค้าไปกลับระหว่างกัน (round-trip) เพื่อให้เกิดปริมาณธุรกรรมที่สูง การสร้างราคานี้สามารถดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาซื้อ ซึ่งทำให้ผู้ที่พยายามสร้างราคาสามารถขายหุ้นในราคาที่ดีและปริมาณที่สูง การค้าเพื่อสร้างราคาที่มีชื่อเสียง คือกรณี NASDAQ quote-clustering (Christie and Schultz 1994; Christie, Harris and Schultz 1994) และการสร้างราคาในตลาดน้ำมันล่วงหน้าโดยผู้สร้างสภาพคล่องตลาด (market-maker) (Riess 2003) ซึ่งทั้งสองเหตุการณ์เป็นพฤติกรรมการสร้างราคาแบบ collusive market manipulation (Dutta and Madhavan 1997; Krause 2000)

เนื่องจากพฤติกรรม market manipulation มีโอกาสน้อยมากในตลาดหลักทรัพย์ที่การควบคุม-ตรวจสอบมีประสิทธิภาพ ความได้เปรียบตลาดจึงมักเป็นกรณีการใช้ข้อมูลภายใน ซึ่งรวมถึงการที่ผู้สร้างสภาพคล่องตลาดใช้ความได้เปรียบจากการเห็นปริมาณคำสั่ง และทำธุรกรรม front-running เพื่อทำกำไรหรือเพื่อลดความเสี่ยง จะเห็นได้ว่า ความได้เปรียบตลาดไม่ว่าจะเกิดจากข้อมูลภายในบริษัทหรือข้อมูลปริมาณคำสั่ง ก็มี

ปัจจัยการเกิดค่าเช่าเช่นเดียวกับตลาดทั่วไป นั่นคือการมีสิทธิในสิ่งที่ผู้อื่นไม่มี และในการค้าหลักทรัพย์ สิ่งนั้นคือมีอำนาจผูกขาดในข้อมูล

แนวความคิด normative ที่เกี่ยวกับการใช้ข้อมูลภายในเพื่อค้าหลักทรัพย์ คือ (1) *Fiduciary duty* และ (2) *Misappropriation theory* ในหลักการแบบ *Fiduciary duty* ผู้บริหารที่ใช้ข้อมูลบริษัทที่ยังไม่เป็นสาธารณะเพื่อการค้าหลักทรัพย์ เป็นการละเมิดหน้าที่ความรับผิดชอบ ไม่ว่าจุดประสงค์ของการค้าหลักทรัพย์ จะเป็นกำไร ลดการขาดทุนหรือควบคุมความเสี่ยงก็ตาม ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปสัญญาการจ้างผู้บริหารจะกำหนดว่าผู้บริหารต้องพิจารณาผลประโยชน์ของบริษัทเป็นสำคัญในการทำธุรกรรมใดก็ตามที่เกี่ยวข้องกับบริษัท และการค้าหลักทรัพย์บริษัทตนเองอาจมีผลลบต่อราคาหลักทรัพย์บริษัท นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของบริษัทอีกด้วย แนวความคิด *Misappropriation theory* กล่าวว่าการใช้ข้อมูลบริษัทเพื่อการค้าหลักทรัพย์เป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินบริษัทที่ไม่เหมาะสม ให้สังเกตว่าแนวความคิดนี้มีควมกว้างกว่าหลักการของ *Fiduciary duty* เพราะสามารถรวมถึงการค้าหลักทรัพย์บริษัทอื่นด้วย เช่น นักวิเคราะห์หลักทรัพย์ทำหน้าที่วิจัยบริษัทใดก็ตามและนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการค้าหลักทรัพย์ แม้ว่าบริษัทนั้นจะไม่ใช่วิษัทที่นักวิเคราะห์ทำงานให้ แนวความคิด *Misappropriation theory* จะพิจารณาว่าการกระทำความผิดเป็นความผิด

งานวิจัยด้าน market microstructure ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ได้แก่ แบบจำลองกลไกราคาในตลาดหุ้น (Bagehot 1971; Copeland and Galai 1983) แสดงให้เห็นว่าผู้สร้างสภาพคล่อง (market maker) ตั้งราคาซื้อ-ขาย (bid-ask price) เพื่อป้องกันตนเองที่อาจต้องทำการซื้อ-ขายกับผู้รู้ข้อมูล (informed trader) เนื่องจากผู้สร้างสภาพคล่องเสียเปรียบผู้รู้ข้อมูลและไม่สามารถแยกได้ว่าคำสั่งซื้อ-ขายมาจากผู้รู้ข้อมูลดีกว่าหรือไม่ เพื่อชดเชยการขาดทุนจึงต้องได้กำไรจากการซื้อ-ขายกับผู้ไม่รู้ข้อมูล (noise trader) ซึ่งกลไกนี้เป็นสาเหตุของส่วนต่างราคาซื้อ-ขาย อีกนัยหนึ่งกำไรของผู้รู้ข้อมูลมาจากการขาดทุนของผู้ไม่รู้ข้อมูล โดยมีผู้สร้างสภาพคล่องเป็นคนกลางระหว่างผู้ค้าทั้งสองประเภท อย่างไรก็ตามความได้เปรียบของผู้รู้ข้อมูลจะลดลงในการซื้อ-ขายที่ต่อเนื่อง (sequential trade) เพราะทั้งผู้สร้างสภาพคล่องพยายามที่จะเรียนรู้ข้อมูลจากคำสั่งซื้อ-ขายขณะที่ผู้ไม่รู้ข้อมูลสามารถดูการตั้งราคาของผู้สร้างสภาพคล่องและประเมินข้อมูลได้ ดังนั้นการเรียนรู้ของผู้ค้าทั่วไปจึงเป็นกลไกให้ตลาดมีประสิทธิภาพเชิงข้อมูลข่าวสาร (informational efficiency) ซึ่งเป็นการลดความได้เปรียบตลาดของผู้รู้ข้อมูล (Holden and Subrahmanyam 1992; Spiegel and Subrahmanyam 1992) อธิบายเพิ่มเติมว่าการส่งคำสั่งซื้อ-ขายของผู้รู้ข้อมูลที่แข่งขันกันเองจะลดกำไรของผู้รู้ข้อมูลได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม (Carhart 1997; Roell 1999) เชื่อว่าผู้รู้ข้อมูลสามารถลดผลกระทบของการแข่งขันส่งคำสั่งซื้อ-ขาย ด้วยการกระจายปริมาณคำสั่งที่เวลาต่างกันและยังมีการตั้งราคาไม่เป็นระบบ (noisy quote) เพื่อซ่อนข้อมูลไม่ให้ตลาดอ่านได้ชัดเจน (Foucault 1999) สนับสนุนแนวความคิดนี้ และยังแสดงให้เห็นว่าซ่อนข้อมูลทำได้โดยใช้คำสั่งกำหนดราคา (limit order) เมื่อส่วนต่างราคาซื้อ-ขายกว้าง และจะใช้คำสั่งตลาด (market order) เมื่อส่วนต่างราคาซื้อ-ขายแคบ

งานวิจัยเชิงปริมาณที่เกี่ยวข้อง คือการใช้แบบจำลอง factor model เพื่อการประเมินผลตอบแทนส่วนเกิน (excess return) ของกองทุนรวมและผู้บริหารบริษัท งานวิจัยในแนวทางนี้มีพื้นฐานจากทฤษฎี Asset Pricing Theory (APT) ที่แสดงว่าผลตอบแทนสามารถประมาณแบบเชิงเส้นได้จากปัจจัยต่างๆ (factors) ทฤษฎี APT มีความครอบคลุมมากกว่าทฤษฎี CAPM¹ เนื่องจาก APT ใช้เหตุผลแบบ no-arbitrage argument ในการพิสูจน์ราคาดุลยภาพ ในแง่ทฤษฎี แบบจำลอง factor model สามารถใช้ปัจจัยที่มีตลาดซื้อขาย (tradable factor) หรือไม่มีก็ได้ โดยทั่วไปแบบจำลอง factor model จะใช้ปัจจัยที่เป็นดัชนีราคา ดัชนีทางการเงินของบริษัท และตัวแปรเศรษฐกิจมหภาค ในงานศึกษา(Bundool 2005; Fama and French 1993; Fama and French 1992a; Fama and French 1992b) สนับสนุนการใช้ 3 ปัจจัย ได้แก่ ผลตอบแทนส่วนเกินตลาด (market excess return) ขนาดบริษัท (firm size) และดัชนีมูลค่าทางบัญชีเทียบกับมูลค่าตลาด (book-to-market index) ซึ่งทำให้แบบจำลอง 3-factor model² (Fama-French model) มีความแพร่หลายมาก

แบบจำลอง Fama-French ที่ใช้ศึกษาผลตอบแทนส่วนเกินของกองทุนรวม ได้แก่ (Calcagno and Lovo 1998; Charles River Associates 2002; Chevalier and Ellison 1999; Daniel, Grinblatt, Titman and Wermers 1997; Metrick 1998) ซึ่งให้ข้อสรุปที่คล้ายคลึงกัน คือเมื่อรวมค่าใช้จ่ายการบริหารกองทุนแล้ว ผู้บริหารกองทุนไม่สามารถสร้างให้มีผลตอบแทนส่วนเกิน ส่วนงานที่ศึกษาผลตอบแทนส่วนเกินของผู้บริหารบริษัท ได้แก่ (Jeng, Metrick and Zeckhauser 2003; Jiang and Zamana 2007; Lakonishok and Lee 2001) ให้ผลลัพธ์ที่ต่างจากกรณีกองทุนรวม เช่น ผู้บริหารบริษัทมีผลตอบแทนส่วนเกินมากกว่า 6% ต่อปี (Jeng, Metrick and Zeckhauser 2003) ปริมาณธุรกรรมของผู้บริหารใช้ทำนายสถานะการเงินของบริษัทได้ (Jiang and Zamana 2007) นอกจากนี้ยังพบว่าผู้บริหารมีพฤติกรรมแบบ contrarian เมื่อทำการซื้อ-ขายหลักทรัพย์บริษัทตนเอง และที่ต่างจากพฤติกรรมแบบ contrarian ทั่วไป คือปริมาณธุรกรรมของผู้บริหารมีความสามารถในการทำนายทิศทางตลาดและธุรกรรมด้านซื้อจะมีระดับความสัมพันธ์กับทิศทางตลาดสูงกว่าธุรกรรมด้านขาย อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์มีนัยสำคัญสำหรับบริษัทขนาดเล็กเท่านั้น

เมื่อเปรียบเทียบกับงานที่กล่าวมา ความสำคัญ 3 ประการของการศึกษาในที่นี้ คือ (1) แสดงการวัดความได้เปรียบตลาดในรูปแบบ trading gain ที่ต่างจากรูปแบบมาตรฐานคือการวัด excess return วิธี trading gain สอดคล้องกับหลักการ market microstructure ที่เข้าใจคุณสมบัติ zero-sum game³ ตลาดหลักทรัพย์อย่างถูกต้อง นอกจากนี้วิธี trading gain ก็สอดคล้องกับวิธีคิดของผู้ปฏิบัติงานจริง มีขั้นตอนทางสถิติที่ความสะดวกและเข้าใจได้ง่าย เป็นวิธีที่ยืดหยุ่นกว่าการวัด excess return เพราะสามารถปรับใช้กับธุรกรรมด้านซื้อ ด้านขาย และธุรกรรมซื้อ/ขาย ที่เป็น offset trade และยังสามารถวัดความได้เปรียบตลาดได้ทั้งในระดับธุรกรรมและระดับบริษัท

¹ Capital Asset Pricing Model

² $E(\text{excess return}) = b.E(\text{market excess return}) + s.E(\text{firm size}) + h.E(\text{book-to-market index})$

³ [1] อธิบายความแตกต่างระหว่างกำไรการค้า (trading gain) กับ กำไรตลาด (market gain)

(2) เสนอข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ชี้ว่าความได้เปรียบตลาดของผู้บริหารที่ซื้อขายหลักทรัพย์ของบริษัทตนเอง และ ความได้เปรียบตลาดด้านขายจะสูงกว่าด้านซื้อ รวมทั้งอธิบายเหตุผลที่ความได้เปรียบตลาดขึ้นกับด้านของ ธุรกิจ (3) เสนอข้อมูลที่แสดงนัยว่าการซื้อขายหลักทรัพย์ของผู้บริหารมีสาเหตุจากสภาพคล่องมากกว่าการใช้ข้อมูลภายใน

ส่วนที่ 9.2-9.5 ของรายงานการศึกษามีดังนี้ 9.2 อธิบายข้อมูลที่นำมาใช้ 9.3 อธิบายวิธีการศึกษาและ เหตุผล 9.4 เสนอผลการศึกษาและการวิเคราะห์ 9.5 ผลสรุปและข้อเสนอเชิงนโยบาย ส่วนท้ายของรายงาน แสดงตารางและกราฟ

9.2 ข้อมูล

การศึกษาใช้ฐานข้อมูล 2 ฐานของตลาดหลักทรัพย์ คือ รายงานการซื้อขายหลักทรัพย์⁴ ระดับรายเดือน และ รายงานการถือครองหลักทรัพย์ของผู้บริหาร⁵ ระดับรายธุรกรรม โดยเป็นข้อมูลในช่วง มกราคม 2548 – มิถุนายน 2553 การจัดกลุ่มข้อมูลเริ่มต้นจากระดับรายธุรกรรม โดยแยกธุรกรรมซื้อและขายออกจากกัน จากนั้น นำรวบรวมเป็นรายหุ้น เพื่อให้ได้ข้อมูลระดับรายบริษัท วิธีดังกล่าวทำให้สามารถศึกษาความได้เปรียบตลาดใน หลายแง่มุม เช่น กำไรการค้า (trading gain) ระดับธุรกรรมด้านซื้อ[ขาย] กำไรระดับบริษัทในธุรกรรมด้านซื้อ [ขาย] ข้อมูลดังกล่าวสรุปในตารางที่ 9.1-9.2

ในช่วงเวลาดังกล่าว บริษัทที่มีการซื้อ-ขายหลักทรัพย์โดยผู้บริหารมีจำนวน 408 บริษัท⁶ เป็นจำนวน ธุรกรรมรวม 13,082 ธุรกรรม แบ่งเป็นการซื้อ 7,933 ธุรกรรม และการขาย 5,159 ธุรกรรม โดยมีมูลค่ารวม 38,182,968,250 บาท ที่น่าสนใจคือ จำนวนหุ้นซื้อ (10,898,850,587) สูงกว่าจำนวนหุ้นขาย (6,537,596,326) ขณะมูลค่าซื้อ (19,261,446,074) ใกล้เคียงกับมูลค่าขาย (18,921,522,176) ตัวเลขนี้ชี้บ่งชี้ว่าราคาซื้อเฉลี่ย ต่ำกว่าราคาขายเฉลี่ย นอกจากนี้ยังมีบริษัทที่ซื้อ/ขายหลักทรัพย์ (offset trade) จำนวน 275 บริษัท ตัวเลขนี้แสดง ความเป็นไปได้ของการซื้อ-ขายหลักทรัพย์ที่ได้กำไร โดยผู้บริหาร

รูปแบบที่สำคัญของข้อมูลในตารางที่ 9.1-9.2 คือ **ค่าเฉลี่ย mean** สูงกว่า **ค่าเฉลี่ย median** ลักษณะ ดังกล่าวปรากฏในทุกตัวเลข เช่น จำนวนหุ้น จำนวนธุรกรรม และ มูลค่าธุรกรรม รูปแบบ strong right-skewness แสดงอย่างชัดเจนว่ามีธุรกรรมกลุ่มหนึ่งที่มีขนาดสูงกว่าธุรกรรมทั่วไปอย่างมาก ทำให้การวิเคราะห์ผล การศึกษาต้องทำการพิจารณาทั้งค่าเฉลี่ย mean และค่าเฉลี่ย median ของข้อมูลทั้งในระดับรายธุรกรรมและราย บริษัท

⁴ <http://www.setsmart.com>

⁵ <http://sec.or.th>

⁶ จำนวนบริษัท[พ.ศ.]ในตลาดหลักทรัพย์: 476[2548], 476[2549], 475[2550], 476[2551], 475[2552], 475[2553]

ตารางที่ 9.1 ข้อมูลธุรกรรมหลักทรัพ์บริษัทตนเองของผู้บริหาร ระดับรายธุรกรรม

มกราคม 2548 - มิถุนายน 2553*		ซื้อ	ขาย	ซื้อหรือขาย
จำนวนธุรกรรม	รวม	7,933	5,159	13,092
จำนวนหุ้น	รวม	10,898,850,587	6,537,596,326	17,436,446,913
	ค่าเฉลี่ย: median	30,000	50,000	36,000
	: mean	1,373,862	1,267,222	1,331,840
มูลค่า (บาท)	รวม	19,261,446,074	18,921,522,176	38,182,968,250
	ค่าเฉลี่ย: median	196,000	457,500	275,000
	: mean	2,428,015	3,667,672	2,916,511

หมายเหตุ : *ระหว่างเดือน มกราคม 2548 - มิถุนายน 2553 หลักทรัพ์ที่ศึกษามีมูลค่าการซื้อขายรวม 19,575,655,238,896 บาท

ที่มา : ตลาดหลักทรัพ์แห่งประเทศไทย

ตารางที่ 9.2 ข้อมูลธุรกรรมหลักทรัพ์บริษัทตนเองของผู้บริหาร ระดับรายบริษัท

มกราคม 2548 - มิถุนายน 2553		ซื้อ	ขาย	ซื้อ/ขาย
จำนวนบริษัท		357	326	275 [408]*
จำนวนธุรกรรม	รวม	7,933	5,159	[13,092]*
	ค่าเฉลี่ย: median	8	7	[12]*
	: mean	22	16	[32]*
จำนวนหุ้น	รวม	10,898,850,587	6,537,596,326	3,211,766,069
	ค่าเฉลี่ย: median	900,000	1,290,051	520,784
	: mean	30,528,993	20,053,976	11,679,149
มูลค่า (บาท)	รวม	19,261,446,074	18,921,522,176	7,031,220,586
	ค่าเฉลี่ย: median	5,800,000	9,588,819	3,072,451**
	: mean	53,953,630	58,041,479	25,568,075

หมายเหตุ : * ข้อมูลในวงเล็บ [] ใช้นิยามการซื้อขาย (all trade)

* จำนวนธุรกรรมไม่สามารถกำหนดได้ภายใต้นิยามการซื้อขาย (offset trade)

** ใช้ราคา mid price ของราคาซื้อเฉลี่ยและราคาขายเฉลี่ย ในการหาค่า median ของมูลค่าการซื้อขาย (offset trade)

ซึ่งเท่ากับ 3,072,451 บาท

ที่มา : ตลาดหลักทรัพ์แห่งประเทศไทย

9.3 วิธีการศึกษา

9.3.1 กำไรการค้า (trading gain)

การวัดความได้เปรียบตลาดที่เหมาะสมมีความสำคัญในการศึกษา จึงต้องนำมาอธิบายอย่างละเอียด ดังนี้ วิธี excess return เหมาะสมกับธุรกรรมชนิด buy-and-hold เนื่องจากเป็นการวัดอัตราผลตอบแทนส่วนเกิน

ที่เพิ่มจากอัตราดอกเบี้ยตลาดเงิน (riskless rate) แต่ธุรกรรมที่มีลักษณะ trading ahead of market เช่น การใช้ข้อมูลภายใน การทำกำไรจะเกิดจากการซื้อก่อนที่ตลาดจะรับรู้ข้อมูลที่เป็นบวก และขายก่อนตลาดหากเป็นข้อมูลที่ลบ สามารถแสดงให้เห็นได้ว่า วิธี trading gain มีความเหมาะสมในการวัดความได้เปรียบตลาดได้ดังนี้

สมมุติว่า เมื่อเวลา t ผู้ค้า i มีการถือจำนวนหุ้นของบริษัท k เท่ากับ $n_{k,i}(t)$ โดยที่ราคาหุ้นเป็น $p_k(t)$ ผู้ค้า i ตัดสินใจว่า เมื่อเวลา $t+1$ จะมีการถือจำนวนหุ้นของบริษัท k เป็น $n_{k,i}(t+1)$ การตัดสินใจนี้เกิดขึ้นก่อนที่ราคาตลาดจะเป็น $p_k(t+1)$ เนื่องจากหุ้นที่ถือครองมีมูลค่าเท่ากับ

$$v_k(t+1) = p_k(t) \cdot n_{k,i}(t) \text{ ดังนั้นการตัดสินใจดังกล่าวจะมีผลต่อการเปลี่ยนมูลค่าที่ถือครองเท่ากับ}$$

$$\begin{aligned} \Delta v_{k,i}(t+1) &= v_{k,i}(t+1) - v_{k,i}(t) = p_k(t+1) \cdot n_{k,i}(t+1) - p_k(t) \cdot n_{k,i}(t) \\ &= (p_k(t+1) - p_k(t)) \cdot (n_{k,i}(t+1) - n_{k,i}(t)) \\ &\quad + (p_k(t+1) - p_k(t)) \cdot n_{k,i}(t) + p_k(t) \cdot (n_{k,i}(t+1) - n_{k,i}(t)) \\ &= \Delta p_k(t+1) \cdot \Delta n_{k,i}(t+1) + \Delta p_k(t+1) \cdot n_{k,i}(t) + p_k(t) \cdot \Delta n_{k,i}(t+1) \end{aligned}$$

ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงมูลค่ารวม, $\Delta v_{k,i}(t+1)$, จึงประกอบด้วย 3 ส่วน

- กำไรการค้า (trading gain) $\Delta p_k(t+1) \cdot \Delta n_{k,i}(t+1)$

- กำไรตลาด (market gain) $\Delta p_k(t+1) \cdot n_{k,i}(t)$

- การปรับเงินลงทุน (funding) $p_k(t) \cdot \Delta n_{k,i}(t+1)$

จะเห็นว่ากำไรจากการค้ามาจากรุกรรม trading ahead of market เพราะการได้กำไรชนิดนี้ ผู้ค้าต้องทำการตัดสินใจซื้อ-ขายหุ้น ก่อนการเปลี่ยนแปลงราคาตลาด ส่วนกำไรตลาดสามารถเกิดขึ้นได้ เช่น ราคาตลาดปรับสูงขึ้นเมื่อตลาดเปิด หากมีการถือครองหุ้นก่อนหน้านี้ ผู้ค้าก็มีกำไรตลาดแล้วโดยที่ไม่ได้ทำธุรกรรมเพิ่มเติม ดังนั้นการวัดความได้เปรียบตลาดที่จากการใช้ข้อมูลภายใน ซึ่งทำให้ผู้ค้าสามารถทำกำไรด้วยการซื้อ-ขายก่อนตลาด คือกำไรการค้า (trading gain)

โดยการรวมจำนวนหุ้นทั้งหมด $\sum_i n_{k,i}(t) = \Delta \sum_i n_{k,i}(t+1) = N_k$ จะได้ว่า

$$\Delta \sum_i n_{k,i}(t+1) = \sum_i (n_{k,i}(t+1) - n_{k,i}(t)) = 0 \text{ ดังนั้น}$$

$$(1) \sum_i \Delta p_k(t+1) \cdot \Delta n_{k,i}(t+1) = \Delta p_k(t+1) \cdot \sum_i \Delta n_{k,i}(t+1) = 0$$

$$(2) \sum_i \Delta p_k(t+1) \cdot n_{k,i}(t) = \Delta p_k(t+1) \cdot N_k$$

$$(3) \sum_i p_k(t+1) \cdot \Delta n_{k,i}(t+1) = \sum_i \Delta n_{k,i}(t+1) = 0$$

(1) กล่าวว่าการซื้อขายหลักทรัพย์ (trading side of market) มีคุณสมบัติ zero-sum (2) แสดงผลรวมกำไรตลาดจากการเปลี่ยนแปลงราคา และ (3) ผู้ค้าสามารถปรับเงินลงทุนแต่ละรายได้ แต่ที่ทุกระดับราคา ตลาดทั้งหมดไม่สามารถปรับเงินลงทุนรวมได้ เนื่องจากจำนวนหุ้นรวมที่คงที่

สิ่งที่ควรเข้าใจ คือคุณสมบัติ zero-sum ของกำไรการซื้อขายหลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์สามารถเกิดกำไรตลาด (market gain) โดยรวมที่เป็นบวกได้ (positive sum) เช่น ระดับราคาเปิดตลาดที่สูงขึ้นทำให้ทุกคนมีกำไรตลาดทันที เช่นเดียวกัน ระดับราคาเปิดตลาดที่ลดลงสูงจะเป็นสภาพของกำไรรวมตลาดติดลบ (negative sum) จะเห็นว่าโดยทั่วไปกำไรตลาดมีสภาพ non-zero sum ขณะที่เมื่อพิจารณาเฉพาะส่วนธุรกรรมซื้อ-ขายที่เกิดขึ้นจริง กำไรของผู้ค้ารายหนึ่งจะเป็นการขาดทุนของผู้ค้ารายอื่นเสมอ ตลาดอนุพันธ์มีลักษณะ zero-sum ด้วยเหตุผลนี้ และการที่กำไรการซื้อขายหลักทรัพย์เป็น zero-sum ก็ด้วยสาเหตุเดียวกับตลาดอนุพันธ์

ดังนั้นการวัดความได้เปรียบตลาดที่เหมาะสมคือการใช้กำไรการค้า (trading gain) หัวข้อต่อไปจะอธิบายวิธีเชิงปริมาณที่ใช้วิเคราะห์กำไรการค้าของผู้บริหาร

9.3.2 วิธีเชิงปริมาณ

การใช้ข้อมูลภายในควรทำให้ผู้บริหารได้เปรียบตลาด ขณะเดียวกันความได้เปรียบตลาดจะไม่เกิดขึ้นหากผู้บริหารทำการซื้อ-ขายหลักทรัพย์โดยเหตุผลสภาพคล่อง การศึกษาที่พิจารณาทั้งกำไรตลาดและความสัมพันธ์ระหว่างกำไรตลาดกับปริมาณธุรกรรม ทำให้สามารถประเมินความได้เปรียบตลาด รวมทั้งเข้าใจความสำคัญของทั้ง 2 สาเหตุ คือ การใช้ข้อมูลภายในและสภาพคล่องในการทำธุรกรรมหลักทรัพย์ของผู้บริหาร เพื่อความครบถ้วนการวิเคราะห์จะพิจารณาที่ระดับรายธุรกรรมและระดับบริษัท

1. ระดับรายธุรกรรม แยกการคิดกำไรตลาดรายธุรกรรมออกเป็นด้านซื้อ ด้านขาย และธุรกรรมทั้งหมด (ซื้อหรือขาย) โดยใช้ราคาที่ทำธุรกรรม ประกอบกับราคาปิดตลาดของเดือนที่เกิดธุรกรรม ในการคิดกำไรตลาดรายธุรกรรม

2. ระดับรายบริษัท จัดกลุ่มธุรกรรมตามรายบริษัท แยกการคิดกำไรตลาดรายบริษัทออกเป็นด้านซื้อ ด้านขาย และธุรกรรมซื้อ/ขาย (offset trade) โดยใช้ราคาที่ทำธุรกรรม ประกอบกับราคาปิดตลาดของเดือนสุดท้ายที่เกิดธุรกรรมของแต่ละบริษัท ในการคิดกำไรตลาดรายบริษัท

9.4 วิเคราะห์ผลการศึกษา⁷

การพิจารณาการทำกำไรที่ระดับรายธุรกรรมและระดับรายบริษัท รวมทั้งการทำกำไรในแต่ละข้างของธุรกรรม ได้แก่ ซื้อ, ขาย, ซื้อหรือขาย (all trade) และ ซื้อ/ขาย (offset trade) การศึกษาข้อมูลจากหลายแง่มุมกัน

⁷ การเสนอและวิเคราะห์ผลการศึกษานี้จะใช้คำว่า “กำไร” ในความหมายของ “กำไรการค้า” (trading gain)

ทำให้สามารถเข้าใจความได้เปรียบตลาดของผู้บริหารอย่างครบถ้วน ผลการศึกษาในตารางที่ 9.1-9.4 รูปที่ 9.1-9.3 และรูปที่ 9.4-9.6 สามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

1. ผู้บริหารได้เปรียบตลาดจากธุรกรรมหลักทรัพย์ของบริษัทตนเอง

ตารางที่ 9.3 แสดงกำไรระดับรายธุรกรรม จะเห็นได้ว่า median transaction มีอัตรากำไรเท่ากับ 0.0000% (ภายใน 1 เดือน) สำหรับด้านซื้อและธุรกรรมรวม ส่วน median transaction มีกำไรเท่ากับ 0.3400% สำหรับด้านขาย ขณะที่ mean transaction มีกำไรสูงกว่า median transaction และเป็นบวกอย่างมีนัยสำคัญ สำหรับทุกด้านของธุรกรรม จึงสรุปได้ว่า ในระดับรายธุรกรรม *โดยทั่วไป* ผู้บริหารไม่ได้เสียเปรียบตลาด และ *โดยเฉลี่ย* ยังสามารถทำกำไรได้จากธุรกรรมซื้อ-ขายหลักทรัพย์ตนเอง

ตารางที่ 9.4 แสดงกำไรระดับรายบริษัท ในกรณีนี้ median company มีกำไรเท่ากับ 0.1148% (ภายใน 1 เดือน) สำหรับด้านซื้อ และ เท่ากับ 0.2115% สำหรับด้านขาย เช่นเดียวกับกำไรระดับรายธุรกรรม mean transaction มีกำไรสูงกว่า median transaction และเป็นบวกอย่างมีนัยสำคัญ สำหรับกำไรระดับรายบริษัท ทั้ง *โดยทั่วไป* และ *โดยเฉลี่ย* ผู้บริหารได้เปรียบตลาด ที่น่าสนใจคือในระดับบริษัทเมื่อพิจารณา ธุรกรรมซื้อ/ขาย (offset trade) ผู้บริหารได้เปรียบตลาดในระดับสูงและมีนัยสำคัญ และทำ offset trade ในมูลค่ารวมที่สูง (mean company offset value = 25,568,075) เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณการซื้อ-ขายหลักทรัพย์ของผู้บริหาร (mean company buy value = 53,953,630) โดยมีการทำธุรกรรมซื้อ/ขาย (offset trade) ประมาณ 47% ของมูลค่าการซื้อ โดยเฉลี่ย

คำอธิบายสำหรับผลการศึกษาที่กล่าวมา คือผู้บริหารประสบความสำเร็จในการซื้อ-ขายหลักทรัพย์บริษัทตนเองก่อนตลาด (trading ahead of market) ซึ่งเมื่อนำมาประกอบกับความจริงที่ค่าเฉลี่ย mean มีระดับ quantile ที่สูง สามารถสรุปต่อได้ว่าธุรกรรมส่วนใหญ่ของผู้บริหารมีแนวโน้มที่จะเป็นธุรกรรมที่เกี่ยวกับสภาพคล่อง (liquidity trade) มากกว่าการใช้ข้อมูลภายใน (information trade)

2. ผู้บริหารได้เปรียบตลาดจากด้านขายมากกว่าด้านซื้อ

ตารางที่ 9.3-9.4 แสดงให้เห็นว่ากำไรด้านขายสูงกว่ากำไรด้านซื้อ จึงมีความเป็นไปได้ที่ผู้บริหารจะตอบสนองเมื่อราคาหลักทรัพย์ปรับลดลงได้ดีกว่ากรณีที่ราคาปรับเพิ่มขึ้น และเหตุผลที่เป็นไปได้ของการตอบสนองที่ไม่สมมาตร (buy-sell response asymmetry) มีดังนี้ เมื่อผู้บริหารรู้ว่าราคาหลักทรัพย์จะลดลง ทางเลือกที่ชัดเจนคือขายทิ้งก่อนตลาด ในอีกกรณี ที่ผู้บริหารรู้ว่าราคาหลักทรัพย์จะสูงขึ้น ผู้บริหารอาจไม่จำเป็นต้องซื้อหุ้นก่อนตลาด เนื่องจาก (1) มีทางเลือกอื่นสามารถลงทุนได้ (2) ผู้บริหารสามารถซื้อหุ้นโดยใช้

* ในความหมายค่าเฉลี่ย median

° ในความหมายค่าเฉลี่ย mean

ตัวแทนได้ และจะไม่มีการรายงานการซื้อขายให้ผู้ตรวจสอบ ซึ่งผู้บริหารไม่สามารถใช้ตัวแทนในการขายหุ้นตัวเองได้¹⁰ หรือ (3) ขาดสภาพคล่องที่จำเป็นต่อการซื้อหลักทรัพย์ ซึ่งสภาพคล่องไม่เป็นข้อจำกัดในการขายหุ้น

ตารางที่ 9.3 กำไรการค้าหลักทรัพย์บริษัทตนเองของผู้บริหาร ระดับรายธุรกรรม

% ภายใน 1 เดือน: มกราคม 2548 - มิถุนายน 2553	ซื้อ(%)	ขาย (%)	ซื้อหรือขาย(%)
1st. quartile	-3.7500	-3.0120	-3.4597
median	0.0000	0.3460	0.0000
3rd. quartile	3.0769	4.6257	3.7037
quartile@mean	63-64	67-68	64-65
mean	0.8045	2.7749	1.5809
t-statistics	2.1877	5.3128	5.2101
p-value	0.0287	1.1e-07	1.9e-07

ที่มา : จำนวนจากข้อมูลของ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ตารางที่ 9.4 กำไรการค้าหลักทรัพย์บริษัทตนเองของผู้บริหาร ระดับรายบริษัท

% ต่อเดือน: มกราคม 2548 - มิถุนายน 2553	ซื้อ	ขาย	ซื้อ/ขาย
1st. quartile	-0.7849	-0.4793	-0.0972
median	0.1148	0.2115	0.5234
3rd. quartile	1.5330	1.4450	1.8910
quartile@mean	79-80	77-78	84-85
mean	1.8710	2.0720	3.2860
t-statistics	1.6131	2.9403	2.1289
p-value	0.1076	0.0035	0.0342

ที่มา : จำนวนจากข้อมูลของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

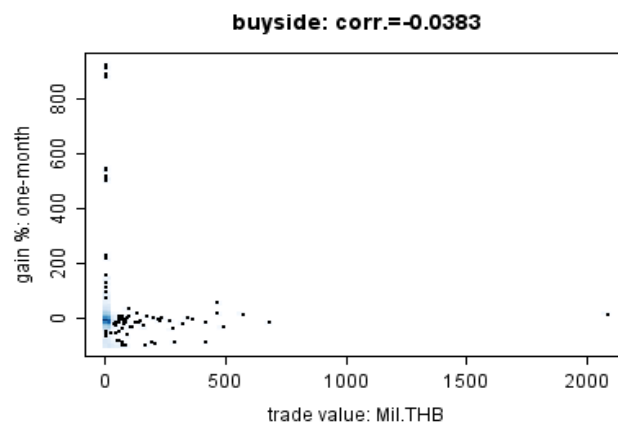
3. ความสัมพันธ์ระหว่างมูลค่าธุรกรรมกับกำไรมีค่าต่ำ

เนื่องจากผู้บริหารควรมีแรงจูงใจที่สูงเมื่อคาดว่าธุรกรรมจะมีกำไรดี อาจทำให้ค่าความสัมพันธ์ในทางเดียวกันระหว่างมูลค่าธุรกรรมกับกำไร อย่างไรก็ตามข้อมูลแสดงอย่างชัดเจนว่าไม่มีความสัมพันธ์ดังกล่าว ซึ่งสนับสนุนข้อสรุปที่ว่าสภาพคล่องเป็นสาเหตุสำคัญในการทำธุรกรรมหลักทรัพย์ตนเองโดยผู้บริหาร (liquidity trade)

¹⁰ ยกเว้นใช้ตัวแทนทำ short selling

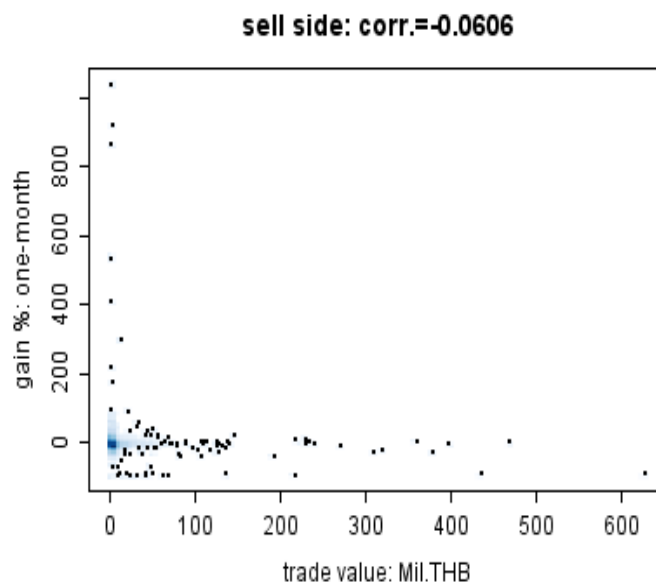
รูปที่ 9.1-9.3 และ รูปที่ 9.4-9.6 ยังแสดงว่าธุรกรรมที่มีกำไรสูงมักจะเป็นกรณีที่มีมูลค่าธุรกรรมไม่สูงมาก ซึ่งสอดคล้องกับพฤติกรรมของผู้ใช้ข้อมูลภายใน (Copeland and Galai 1983; Foucault 1999; Holden and Subrahmanyam 1992; Roell 1999; Spiegel and Subrahmanyam 1992) ที่ต้องการซ่อนธุรกรรม (trade hiding) เพื่อลดผลกระทบต่อราคา (price impact) เมื่อพิจารณาเฉพาะมูลค่าธุรกรรมที่ระดับสูง ธุรกรรมด้านขายยังสามารถให้กำไรที่ดีกว่าเมื่อเทียบกับด้านซื้อ ซึ่งทำให้คาดได้ว่าผู้บริหารซ่อนธุรกรรมเมื่อขายหุ้นได้ดีกว่ากรณีซื้อหุ้น

รูปที่ 9.1 กำไรการค้าและมูลค่าการซื้อขายหลักทรัพย์บริษัทตนเองของผู้บริหาร ระดับรายธุรกรรม



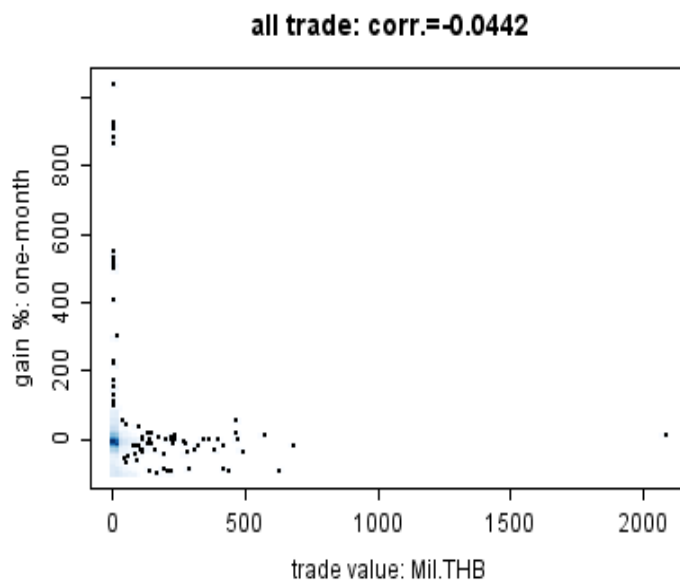
ที่มา : คำนวณจากข้อมูลของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

รูปที่ 9.2 กำไรการค้าและมูลค่าการขายหลักทรัพย์บริษัทตนเองของผู้บริหาร ระดับรายธุรกรรม



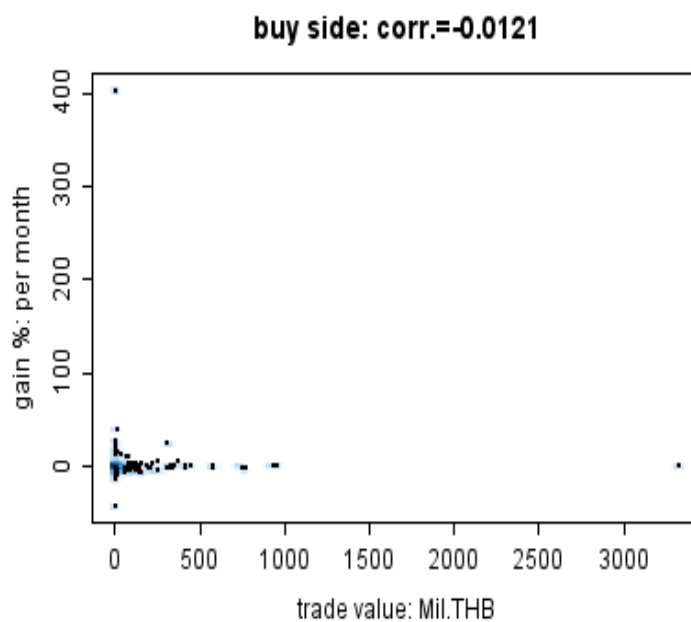
ที่มา : คำนวณจากข้อมูลของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

รูปที่ 9.3 กำไรการค้าและมูลค่าธุรกรรมหลักทรัพย์รวมของผู้บริหาร ระดับรายธุรกรรม



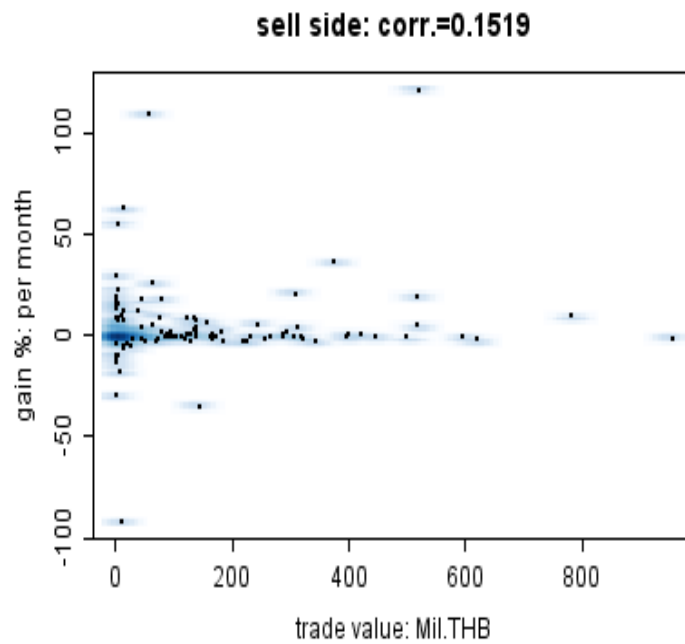
ที่มา : คำนวณจากข้อมูลของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

รูปที่ 9.4 กำไรการค้าและมูลค่าการซื้อขายหลักทรัพย์บริษัทตนเองของผู้บริหาร ระดับรายบริษัท



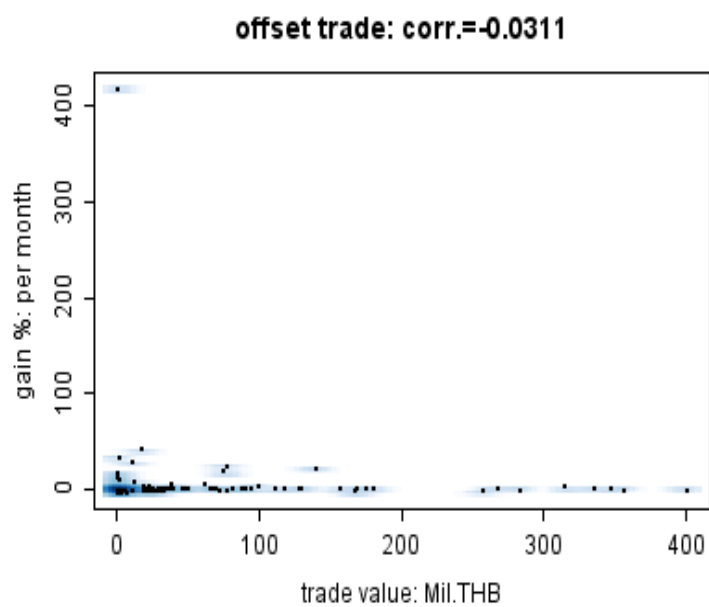
ที่มา : คำนวณจากข้อมูลของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

รูปที่ 9.5 กำไรการค้าและมูลค่าการขายหลักทรัพย์บริษัทตนเองของผู้บริหาร ระดับรายบริษัท



ที่มา : คำนวณจากข้อมูลของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

รูปที่ 9.6 กำไรการค้าและมูลค่าธุรกรรมซื้อ/ขายหลักทรัพย์ของผู้บริหาร ระดับรายบริษัท



ที่มา : คำนวณจากข้อมูลของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

9.5 ผลสรุปและข้อเสนอเชิงนโยบาย

มีค่าเช่าเศรษฐกิจของผู้บริหารในการซื้อ-ขายหลักทรัพย์ หรือไม่? คำตอบคือใช่ กล่าวคือ (1) ที่ระดับรายธุรกรรม โดยทั่วไปผู้บริหารไม่เสียเปรียบตลาดด้านซื้อและได้เปรียบตลาดด้านขาย และโดยเฉลี่ยผู้บริหารจะได้เปรียบตลาดทั้ง 2 ด้าน และ (2) ที่ระดับรายบริษัท ผู้บริหารได้เปรียบตลาดทั้ง 2 ด้าน นอกจากนี้ยังพบว่าความได้เปรียบตลาดด้านขายจะสูงกว่าด้านซื้อ คำอธิบายที่มีเหตุผลของความได้เปรียบนี้คือการใช้ข้อมูลภายใน ผู้บริหารจึงได้กำไรจากการซื้อ-ขายก่อนตลาด (trading ahead of market) การที่ผู้บริหารได้เปรียบตลาดทั้งด้านซื้อและขายยังสอดคล้องกับความจริงที่ว่ามีถึง 275 บริษัทที่ทำการซื้อ/ขาย (offset trade) โดยมีกำไรในระดับสูง

อย่างไรก็ตามการใช้ผลการศึกษาลำหรับนโยบายการควบคุมการใช้ข้อมูลภายใน ควรเพิ่มข้อพิจารณาอีก 3 ประการ คือ (1) มูลค่าการซื้อขายหลักทรัพย์ของผู้บริหารอยู่ที่ระดับ 0.20% ของมูลค่าตลาด (2) ปริมาณธุรกรรมส่วนใหญ่ของผู้บริหารมีสาเหตุจากสภาพคล่อง (liquidity trade) มากกว่าการใช้ข้อมูลภายใน (information trade) และ (3) ปริมาณธุรกรรมของผู้บริหารที่ได้กำไรสูงมากมีจำนวนน้อย ดังนั้นนโยบายการควบคุมการใช้ข้อมูลภายในควรพิจารณาบริษัทที่มีประวัติการทำธุรกรรมหลักทรัพย์ของผู้บริหารที่ทำกำไรอย่างสูงมากเฉพาะราย

บรรณานุกรม

- Bagehot, W. 1971. "The Only Game in Town." *Financial Analysts Journal* 27: 12-14.
- Bundool, S. 2005. "An Augmented Fama and French Three-Factor Model: New Evidence." From an Emerging Stock Market, Department of Economics and Statistics University of Mauritius Reudit Mauritius.
- Calcagno, R., and S. Lovo. 1998. "Bid-ask Price Competition with Asymmetric Information between Market Makers." CORE Working Paper.
- Carhart, M. 1997. "On Persistence in Mutual Fund Performance." *Journal of Finance* 52: 57-82.
- Charles River Associates. 2002. "Performance Persistence in UK Equity Funds—An Empirical Analysis." Prepared by T. Giles, T. Wilsdon and T. Worboys.
- Chevalier, J., and G. Ellison. 1999. "Are Some Mutual Fund Manager Better Than Others? Cross-Sectional Patterns in Behavior and Performance." *Journal of Finance* 54: 875-899.
- Christie, W., and P. Schultz. 1994. "Why do NASDAQ Market Makers Avoid Odd-Eighth Quotes?" *Journal of Finance* 49: 1813-1840.
- Christie, W., J. Harris, and P. Schultz. 1994. "Why did NASDAQ Market Makers Stop Avoiding Odd-Eighth Quotes?" *Journal of Finance* 49: 1841-1860.

- Copeland, T., and D. Galai. 1983. "Information Effects and the Bid-Ask Spread." *Journal of Finance* 38: 1457-1469.
- Daniel, K., M. Grinblatt, S. Titman, and R. Wermers. 1997. "Measuring Mutual Fund Performance with Characteristic-Based Benchmarks." *Journal of Finance* 52: 1035-1058.
- Dutta, P., and A. Madhavan. 1997. "Competition and Collusion in Dealer Markets." *Journal of Finance* 52: 245-276.
- Fama, E., and K. French. 1992a. "Multifactor Explanations of Asset Pricing Anomalies." *Journal of Finance* 51: 55-84.
- Fama, E., and K. French. 1992b. "The Cross-section of Expected Stock Return." *Journal of Finance* 47: 427-465.
- Fama, E., and K. French. 1993. "Common Risk Factors in the Returns on Stocks and Bonds." *Journal of Financial Economics* 33: 3-56.
- Foucault, T. 1999. "Order Flow Composition and Trading Costs in a Dynamic Limit Order Market." *Journal of Financial Markets* 2: 99-134.
- Holden, Craig W., and A. Subrahmanyam. 1992. "Long-Lived Private Information and Imperfect Competition." *Journal of Finance* 47: 247-270.
- Jeng, L., A. Metrick, and R. Zeckhauser. 2003. "Estimating the Returns to Insider Trading: a Performance-Evaluation Perspective." *Review of Economics and Statistics* 85: 453-471.
- Jiang, X., and M. Zamana. 2007. "Aggregate Insider Trading and the Predictability of Market Returns: Contrarian Strategy or Managerial Timing?" Working Paper, Department of Finance, University of Northern Iowa.
- Krause, A. 2000. "Market Microstructure Theory and Strategic Behavior of Market Makers." Bath, PhD. thesis.
- Lakonishok, J., and I. Lee. 2001. "Are Insider's Trades Informative?" *Review of Financial Studies* 14: 79-111.
- Metrick, A. 1998. "Performance Evaluation with Transaction Data: the Stock Selection of Investment Newsletters." NBER Working Paper 6648.
- Riess, M. 2003. "Modern Market Manipulation." The International Precious Metals Institute 27th Annual Conference.
- Roell, A. 1999. "Liquidity in Limit Order Book Markets and Single Price Auctions with Imperfect Competition." Working paper, Department of Economics, Princeton University.
- Spiegel, M., and A. Subrahmanyam. 1992. "Informed Speculation and Hedging in a Non-Competitive Securities Market." *Review of Financial Studies* 5: 307-330.

บทที่ 10

การศึกษาความไม่เท่าเทียมกันในการจ่ายภาษีทางตรงกับ

ภาระของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์

อมรเทพ จาวะลา

การศึกษาความไม่เท่าเทียมกันในการจ่ายภาษีทางตรงกับภาระของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลในบทนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนที่หนึ่งเป็นการศึกษาความไม่เท่าเทียมกันในการจ่ายภาษีและภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ส่วนที่สองเป็นการศึกษา Marginal Cost of Public Funds สำหรับภาษีรายได้บุคคลธรรมดา และส่วนสุดท้ายเป็นการศึกษาความไม่เท่าเทียมกันในการจ่ายภาษีและภาระภาษีเงินได้นิติบุคคล

10.1 การศึกษาความไม่เท่าเทียมกันในการจ่ายภาษีและภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นหนึ่งในภาษีทางตรงที่มีบทบาทอย่างสูงในการกระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม การศึกษาด้านภาระภาษีและการกระจายรายได้จึงมีความสำคัญต่อการปรับปรุงระบบภาษีของประเทศไทย เพื่อให้ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นหนึ่งในมาตรการสำคัญในการลดปัญหาความยากจน ลดช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวย และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของนโยบายทางภาษีในการกระจายทรัพยากรให้กับประชาชนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึงการกำหนดนโยบายด้านภาษีที่ดีจึงควรคำนึงถึงผลกระทบต่อการกระจายรายได้และความเป็นอยู่อันดีของประชาชนในประเทศเป็นสำคัญ

การศึกษาด้านภาระภาษีที่ผ่านมามีแนวโน้มความคิดจากประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งเมื่อนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยจะพบลักษณะหลายประการที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการนำเสนอด้านนโยบาย เช่น ประเทศไทยมีสัดส่วนภาษีต่อรายได้มวลรวมประชาชาติ (Tax-to-GDP) ก่อนข้างต่ำ เนื่องจากปัญหาในการบริหารจัดการการเก็บภาษีของภาครัฐ ซึ่งอาจมีผลสืบเนื่องมาจากสัดส่วนของแรงงานนอกระบบ (Informal Sector) ที่ค่อนข้างมาก และการหลบเลี่ยงภาษีมีอยู่อย่างแพร่หลาย อุปสรรคดังกล่าวข้างต้นเป็นหนึ่งในหลายปัจจัยที่ส่งผลให้มาตรการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไม่ประสบผลสัมฤทธิ์ในการกระจายรายได้ในประเทศเท่าที่ควร (Tanzi 1998)

รายงานฉบับนี้มีจุดประสงค์สำคัญคือ การศึกษาการจ่ายภาษีและภาระภาษีประเภทเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทย ว่ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร และมีลักษณะในการสนับสนุนให้เกิดการกระจายรายได้มากขึ้นเพียงใด ซึ่งการศึกษาในส่วนนี้อาศัยข้อมูลการสำรวจรายได้และรายจ่ายของครัวเรือน (Socio-economic Survey, SES) ในปี พ.ศ. 2543 2545 2547 และ 2550 การใช้ข้อมูล SES มีข้อดีสำคัญคือ ผู้วิจัยสามารถจำแนกการ

กระจายรายได้และภาระภาษีตามภาวะเศรษฐกิจและสังคมของบุคคล อาทิเช่น รายได้ ถิ่นที่อยู่อาศัย อาชีพ และการศึกษา เป็นต้น ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ไม่สามารถพบได้จากข้อมูลการกรอกแบบภาษีที่กรมสรรพากรจัดเก็บ อย่างไรก็ตาม การศึกษาในส่วนนี้ควรได้รับการพิจารณา รวมไปถึงการศึกษาด้านภาระภาษีในส่วนถัดไปของบทนี้ ซึ่งใช้ข้อมูลการจ่ายภาษีจริงจากกรมสรรพากรเพื่อให้การศึกษาลบนี้มีความครอบคลุมและชัดเจนยิ่งขึ้น

งานวิจัยด้านภาระภาษีและการกระจายรายได้ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากจากงานวิชาการด้านต่างๆ เนื่องจากประเด็นความเหลื่อมล้ำทางรายได้ยังคงเป็นประเด็นสำคัญทั้งทางวิชาการและทางนโยบาย ในส่วนของประเทศไทย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2542) ได้เสนองานวิจัยชิ้นสำคัญด้านผลกระทบจากนโยบายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่อการกระจายรายได้ ซึ่งผลการวิจัยพบว่าประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ค่อนข้างมากในช่วงปี 2529-2534 โดยรายได้ของครัวเรือนสูงสุด 10% แรก เติบโตสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตามอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของ ครัวเรือนสูงสุด 10% แรกก็เพิ่มสูงขึ้นตาม จากที่จ่ายภาษีในอัตรา 4.75% ในปี 2529 เป็น 5.2% ในปี 2537 นอกจากงานวิจัยในประเทศแล้ว งานวิจัยด้านภาระภาษีในต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนาได้รับความสนใจอย่างยาวนาน (Bird and De Wulf 1973; De Wulf 1975; McLure 1977) โดยงานวิจัยเหล่านี้ได้ศึกษาการกระจายรายได้และภาระภาษีของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งรวมทั้งประเทศในเอเชีย ผลการศึกษาพบว่าระบบภาษีในหลายประเทศไม่ค่อยมีประสิทธิภาพในการกระจายรายได้มากนัก แม้อัตราภาษีในหลายประเทศจะเป็นอัตราก้าวหน้า แต่พบว่าอัตราก้าวหน้าไม่ได้ปรับเพิ่มสูงขึ้นมากแต่อย่างใด อีกทั้งภาษียังกระจุกตัวอยู่กับรายได้จากเขตเมือง โดยเฉพาะกลุ่มคนที่มีรายได้สูงสุด 2-5 % แรก

การศึกษาในส่วนนี้แบ่งเป็น 4 ส่วนย่อย ในส่วนแรก ผู้วิจัยได้กล่าวถึงภาพรวมของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และการเปลี่ยนแปลงมาตรการทางภาษีก้าวหน้าในอดีต ในส่วนที่สองได้บรรยายวิธีการคำนวณภาระภาษี ซึ่งอาศัยข้อมูลและสมมุติฐานต่างๆ เพื่อใช้ในการคำนวณรายได้และภาษี ส่วนที่สามแสดงผลการศึกษาด้านการกระจายภาระภาษีตามลักษณะต่างๆ ของผู้มีรายได้ ส่วนที่สี่สรุปผลการศึกษาและเสนอข้อเสนอแนะด้านนโยบายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

10.1.1 ภาพรวมโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและการเปลี่ยนแปลงมาตรการทางภาษี

ผู้มีหน้าที่ชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประกอบด้วย (1) บุคคลธรรมดาที่มีรายได้อยู่ในช่วงเสียภาษีเงินได้ (2) ห้างหุ้นส่วนสามัญหรือคณะบุคคลที่ไม่ใช่นิติบุคคล (3) ผู้ถึงแก่ความตายระหว่างปีภาษี และ (4) กองมรดกที่ยังไม่ได้แบ่ง ตามกฎหมาย เงินได้ที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเรียกว่า “เงินได้พึงประเมิน” ซึ่งหมายถึง เงินได้ของบุคคลใดๆ หรือหน่วยภาษีใดที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ 1 มกราคม ถึง 31 ธันวาคม ของปีใดๆ หรือเงินได้ที่เกิดขึ้นในปีภาษี ได้แก่ (1) เงิน (2) ทรัพย์สินที่อาจคำนวณเป็นเงินที่ได้รับจริง (3) ประโยชน์ที่อาจคำนวณได้เป็นเงิน (4) เงินค่าภาษีอากรที่ผู้จ่ายเงินหรือผู้อื่นออกแทนให้ และ (5) เครดิตภาษีตามที่กฎหมายกำหนด โดยกฎหมายได้จำแนก เงินได้พึงประเมินตามลักษณะการได้มาของเงินออกเป็น 8 ประเภทดังต่อไปนี้

1. เงินได้จากการรับจ้างทำงาน เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง เบี้ยเลี้ยง โบนัส
2. เงินได้จากหน้าที่หรือตำแหน่งงานที่ทำหรือจากการรับทำงานให้
3. เงินได้จากสิทธิต่างๆ
4. เงินได้จากดอกเบี้ยและเงินปันผล
5. เงินได้จากค่าเช่า
6. เงินได้จากการประกอบอาชีพอิสระ
7. เงินได้จากการรับเหมา
8. เงินได้จากการประกอบธุรกิจ การพาณิชย์ การเกษตร การอุตสาหกรรม การขนส่ง และอื่นๆ

ในแต่ละปีอัตราภาษีที่จัดเก็บเป็นอัตราภาษีแบบก้าวหน้า กล่าวคือ อัตราภาษีจะเพิ่มขึ้นในช่วงเงินได้สุทธิที่เพิ่มขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2529 ช่วงเงินได้สุทธิที่ต่ำกว่า 40,000 บาท เสียภาษีในอัตรา 7% หากเงินได้เกิน 40,000 บาท แต่ไม่เกิน 90,000 บาท เงินได้สุทธินี้เสียภาษีในอัตราที่เพิ่มขึ้นเป็น 10% อัตราภาษีได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงเงินได้ที่เพิ่มขึ้น และอัตราภาษีสูงสุดที่ 55% ต่อรายได้ในส่วนที่เกิน 2 ล้านบาทขึ้นไป

ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้มีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง ดังที่แสดงในตารางที่ 10.1 ซึ่งการเปลี่ยนแปลงมาตรการภาษีนี้อาจกล่าวได้ว่าการปรับในสองกรณีหลัก คือ ประการแรก มีการขยายฐานเพดานเงินได้สุทธิที่ต้องชำระในชั้นอัตราภาษีที่ต่ำที่สุด เช่น อัตราภาษีที่ต่ำสุดในปี พ.ศ. 2529 (7%) ใช้สำหรับจัดเก็บเงินได้สุทธิสูงสุด 40,000 บาท ในขณะที่ในปี พ.ศ. 2551 อัตราภาษีที่ต่ำที่สุด (10%) ใช้จัดเก็บเงินได้สุทธิสูงสุด 500,000 บาท ประการที่สอง มีการลดอัตราภาษีเงินได้ในชั้นสูงที่สุดลงจากอัตรา 55% ในปี พ.ศ. 2529 (สำหรับเงินได้สุทธิที่เกิน 2 ล้านบาท) เป็นอัตรา 37% ในปี พ.ศ. 2551 (สำหรับเงินได้สุทธิที่เกิน 4 ล้านบาท)

นอกจากอัตราภาษีมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากแล้ว ภาครัฐได้มีมาตรการลดหย่อนต่างๆ ที่อนุญาตให้ผู้เสียภาษีสามารถนำค่าใช้จ่ายบางประเภทมาหักออกจากเงินได้พึงประเมิน เพื่อให้เงินได้สุทธิใช้ในการประเมินภาษีมีมูลค่าลดลง ตารางที่ 10.2 แสดงมาตรการลดหย่อนต่างๆ ที่ได้ปรับเปลี่ยนแปลงจากปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา ยกตัวอย่างเช่น มาตรการลดหย่อนภาษีประเภทค่าใช้จ่าย เดิมสามารถลดหย่อนได้ 30% ของรายได้พึงประเมิน แต่ไม่เกิน 50,000 บาท ในปี พ.ศ. 2533 ได้ปรับเพิ่มเป็น 40% ของรายได้พึงประเมินแต่ไม่เกิน 60,000 บาท ในปี พ.ศ. 2534 ในส่วนของค่าลดหย่อนผู้มีรายได้ ได้ปรับจาก 20,000 บาท ในปี พ.ศ. 2534 เพิ่มเป็น 30,000 บาท ในปี พ.ศ. 2535 และสำหรับบุตรเพิ่มจากคนละ 10,000 บาท เป็นคนละ 15,000 บาท ในปี พ.ศ. 2535 การลดหย่อนภาษีในสามกรณีดังกล่าวข้างต้น แท้ที่จริงแล้ว ผู้มีรายได้ทั้งหมดรวมทั้งกลุ่มคนรวยก็ได้ประโยชน์จากมาตรการนี้ แต่มาตรการนี้จะมีความสำคัญอย่างมากในการแบ่งเบาภาระภาษีสำหรับผู้มีรายได้น้อย

ตารางที่ 10.1 การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาปี 2529-2551

ปีภาษี 2529		ปีภาษี 2532	
ช่วงเงินได้สุทธิ	อัตรากาปี (ร้อยละ)	ช่วงเงินได้สุทธิ	อัตรากาปี (ร้อยละ)
0-40,000	7	1-50,000	5
40,001-90,000	10	50,001-200,000	10
90,001-150,000	15	200,001-500,000	20
150,001-220,000	20	500,001-1,000,000	30
220,001-300,000	25	1,000,001-2,000,000	40
300,001-400,000	30	2,000,001 บาทขึ้นไป	55
400,001-550,000	35		
550,001-750,000	40		
750,001-1,000,000	45		
1,000,001-2,000,000	50		
2,000,001 บาทขึ้นไป	55		
ปีภาษี 2535		ปีภาษี 2536	
ช่วงเงินได้สุทธิ	อัตรากาปี (ร้อยละ)	ช่วงเงินได้สุทธิ	อัตรากาปี (ร้อยละ)
1-150,000	5	1-100,000	5
150,001-500,000	10	100,001-500,000	10
500,001-1,000,000	20	500,001-1,000,000	20
1,000,001-4,000,000	30	1,000,001-4,000,000	30
4,000,001 บาทขึ้นไป	37	4,000,001 บาทขึ้นไป	37
ปีภาษี 2542		ปีภาษี 2546	
ช่วงเงินได้สุทธิ	อัตรากาปี (ร้อยละ)	ช่วงเงินได้สุทธิ	อัตรากาปี (ร้อยละ)
1-50,000	ยกเว้น	0-80,000	ยกเว้น
50,001-100,000	5	80,001-100,000	5
100,001-500,000	10	100,001-500,000	10
500,001-1,000,000	20	500,001-1,000,000	20
1,000,001-4,000,000	30	1,000,001-4,000,000	30
4,000,001 บาทขึ้นไป	37	4,000,001 บาทขึ้นไป	37
ปีภาษี 2547		ปีภาษี 2551	
ช่วงเงินได้สุทธิ	อัตรากาปี (ร้อยละ)	ช่วงเงินได้สุทธิ	อัตรากาปี (ร้อยละ)
0-100,000	5	0-150,000	ยกเว้น
100,001-500,000	10	150,001-500,000	10
500,001-1,000,000	20	500,001-1,000,000	20
1,000,001-4,000,000	30	1,000,001-4,000,000	30
4,000,001 บาทขึ้นไป	37	4,000,001 บาทขึ้นไป	37

ที่มา : กรมสรรพากร

ตารางที่ 10.2 การเปลี่ยนแปลงมาตรการลดหย่อนภาษี 2533-2551

	2533	2534	2535	2536	2537-2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551
ค่าใช้จ่าย	ร้อยละ 30 ของรายได้พึงประเมิน	ร้อยละ 40 ของรายได้พึงประเมิน แต่ไม่เกิน 60,000 บาท												
	แต่ไม่เกิน 50,000 บาท													
ผู้มีเงินได้	15,000 บาท	20,000 บาท	30,000 บาท											
บุตร	คนละ 7,000 บาทหรือ	คนละ 10,000 บาทหรือ	คนละ 15,000 บาทหรือ 17,000 บาทแล้วแต่กรณี											
	9,000 บาทแล้วแต่กรณี	12,000 บาทแล้วแต่กรณี												
เบี้ยประกันชีวิต	ไม่เกิน 7,000 บาท	ไม่เกิน 10,000 บาท						ส่วนแรกหักได้ 10,000 บาท ส่วนที่เกิน 10,000 บาทหักได้ไม่เกินเงิน ได้หลังจากหักค่าใช้จ่าย แต่ไม่เกิน 40,000 บาท					ส่วนแรกหักได้ 10,000 บาท	
													ส่วนที่เกิน 10,000 บาทหักได้	
													ไม่เกินเงินได้หลังจากหักค่า	
													ใช้จ่าย แต่ไม่เกิน 90,000 บาท	
เงินสะสมจ่ายเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	ไม่เกิน 7,000 บาท	ไม่เกิน 10,000 บาท						ส่วนแรกหักได้ 10,000 บาท ส่วนที่เกิน 10,000 บาทหักได้ไม่เกิน 290,000 บาท ทั้งนี้ส่วนนี้ต้องไม่เกินร้อยละ 15 ของค่าจ้าง					ส่วนแรกหักได้ 10,000 บาท	
													ส่วนที่เกิน 10,000 บาทหักได้	
													ไม่เกิน 490,000 บาท ทั้งนี้ส่วนนี้ต้องไม่	
													เกินร้อยละ 15 ของค่าจ้าง	
ดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อซื้อ เช่าซื้อ หรือสร้างอาคารอยู่อาศัยฯ	ไม่เกิน 7,000 บาท	ไม่เกิน 10,000 บาท				ไม่เกิน 50,000 บาท		ค่าซื้ออาคารไม่เกิน 100,000 บาท ดอกเบี้ย เงินกู้ยืมไม่เกิน 50,000 บาท			ดอกเบี้ยเงินกู้ยืมไม่ เกิน 50,000 บาท		ไม่เกิน 100,000 บาท	
เงินบริจาค	ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินได้ หลังจากหักค่าใช้จ่าย ค่าลดหย่อนต่างๆแล้ว													

ตารางที่ 10.2 การเปลี่ยนแปลงมาตรการลดหย่อนภาษี 2533-2551 (ต่อ)

	2533	2534	2535	2536	2537-2542	muj.	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	
เงินสะสมทบ.กบข.				-						เฉพาะส่วนที่ไม่เกิน 300,000 บาท					เฉพาะส่วนที่ไม่เกิน 500,000 บาท	
เงินสะสมกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน				-						เฉพาะส่วนที่ไม่เกิน 300,000 บาท					เฉพาะส่วนที่ไม่เกิน 500,000 บาท	
กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ				-						เฉพาะส่วนที่ไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินได้โดยเมื่อรวมกับเงินสะสมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและหรือกองทุนกบข. แล้วไม่เกิน 300,000 บาท					เฉพาะส่วนที่ไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินได้โดยเมื่อรวมกับเงินสะสมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและกองทุนกบข.หรือกองทุนสงเคราะห์ครูโรงเรียนเอกชนแล้วไม่เกิน 500,000 บาท ยกเว้นมีการซื้อหน่วยลงทุน 1ต.ค.-31ธ.ค.51 จะได้รับการยกเว้นทั้งหมดไม่เกิน 700,000 บาท	
กองทุนประกันสังคม				-			ตามที่จ่ายจริง			ไม่เกิน 5,400 บาท		ไม่เกิน 7,200 บาท		ไม่เกิน 9,000 บาท		
ค่าลดหย่อนบิดามารดา												30,000 บาท				
เบี้ยประกันสุขภาพบิดามารดา												ไม่เกิน 15,000 บาท				
เงินค่าชดเชยที่ได้รับตามกฎหมาย				-						เฉพาะส่วนที่ไม่เกินค่าจ้างหรือเงินเดือนค่าจ้างของการทำงาน 300 วันสุดท้ายแต่ไม่เกิน 300,000 บาท						
ผู้มีเงินได้ตั้งแต่อายุ 65 ปีขึ้นไป												190,000 บาท				
คู่สมรสอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไปและมีเงินได้												190,000 บาท				
เงินสนับสนุนการศึกษา												2 เท่าของจำนวนเงินที่ได้จ่ายไปจริงแต่ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินได้คงเหลือ				
เงินสนับสนุนการกีฬา												1.5 เท่าของรายจ่ายที่จ่ายไปเป็นค่าใช้จ่ายไปแต่ไม่เกินร้อยละ 20 ของเงินคงเหลือ				
กองทุนรวมหุ้นระยะยาว												หักได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินได้เฉพาะส่วนที่ไม่เกิน 300,000 บาท		หักได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินได้ และไม่เกิน 500,000 บาท ยกเว้นมีการซื้อหน่วยลงทุน 1ต.ค.-31ธ.ค.51 จะได้รับการยกเว้นทั้งหมดไม่เกิน 700,000 บาท		

ที่มา : กรมสรรพากร

แต่ในช่วงเกือบ 20 ปีที่ผ่านมา ไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนค่าลดหย่อนประเภทนี้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ภาครัฐได้มีมาตรการลดหย่อนอื่นๆ ที่มีการปรับเปลี่ยนอยู่ต่อเนื่อง อาจเพื่อส่งเสริมการลงทุน เช่น ภาษีเงินได้ ประกันชีวิต เงินสะสมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และดอกเบี้ยกู้ยืมเพื่อสร้างที่อยู่อาศัย หรือเพื่อสนับสนุนกิจกรรมด้านต่างๆ เช่น เงินบริจาค เงินสนับสนุนกีฬาและการศึกษา เป็นต้น ซึ่งมาตรการส่วนหลังนี้ถูกมองว่าช่วยเหลือคนที่มีรายได้สูงมากกว่าที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับคนมีรายได้น้อย ซึ่งอาจส่งผลเสียต่อการกระจายรายได้ และทำให้อัตราภาษีไม่เป็นอัตราก้าวหน้าเท่าที่ควร (Chu et al. 2000)

10.1.2 การคำนวณภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ในการคำนวณรายได้และภาษีนั้นผู้วิจัยอาศัยข้อมูลการสำรวจสถานะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2543 2545 2547 และ 2550 ข้อมูลภาษีอยู่ในหมวดค่าใช้จ่ายของครัวเรือน และข้อมูลรายได้อยู่ในหมวดรายได้ของสมาชิกในครัวเรือน เนื่องจากหน่วยที่ใช้ในการวัดภาระภาษีและรายได้เป็นรายบุคคล จึงมีความจำเป็นที่จะต้องคำนวณภาษีจากระดับครัวเรือนเป็นระดับบุคคล

การศึกษานี้อาศัยข้อสมมติฐานว่าบุคคลที่มีเงินได้เป็นผู้รับภาระภาษีทั้งหมดหรืออาจกล่าวได้ว่าผู้มีรายได้ไม่มีอำนาจต่อรองค่าจ้าง เงินเดือน หรือสามารถผลักภาระภาษีให้นายจ้าง หรือผู้ผลิตในรูปของการลดลงของกำไรการผลิตหรือผลักภาระให้ผู้บริโภคในรูปของการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าหรือบริการได้ ซึ่งแท้จริงแล้วสำหรับประเทศกำลังพัฒนาเช่นประเทศไทยนั้น การศึกษาด้านภาษีไม่ควรกำหนดสมมติฐานง่ายๆ ว่าภาระภาษีจะตกอยู่กับผู้ผลิต ผู้บริโภค หรือผู้ใช้แรงงาน อย่างไรก็ตาม การมีการศึกษาผลกระทบในทุกๆ ด้าน โดยอาศัยแบบจำลองด้านดุลยภาพทั่วไป (General equilibrium) เพื่อให้เข้าใจภาระภาษีในทุกด้านให้ชัดเจนยิ่งขึ้น (Chu et al. 2000) แต่เนื่องจากข้อจำกัดด้านข้อมูล ผู้วิจัยจึงเลือกใช้วิธีแบบจำลองด้านดุลยภาพบางส่วน (partial equilibrium) ในการศึกษา

วิธีคำนวณภาษีจาก SES นั้น ผู้วิจัยอาศัยรายได้ประเภทค่าจ้างแรงงานและกำไรจากกิจการนอกภาคการเกษตรมาพิจารณาเป็นเงินได้พึงประเมิน สาเหตุที่ผู้วิจัยไม่เลือกรายได้ประเภทกำไรจากกิจการในภาคการเกษตรมาร่วมด้วย เนื่องจากในความเป็นจริงรายได้ประเภทนี้มักได้รับการยกเว้นภาษีหรืออาจไม่ต้องชำระภาษี

รายได้สองประเภทข้างต้นจาก SES สามารถปรับให้สอดคล้องกับบัญชีประชาชาติได้ โดยการรวมผลคูณระหว่างค่าเฉลี่ยรายได้ตามอายุ ($Y(a)$) และจำนวนประชากรตามอายุ ($P(a)$) ซึ่งผลที่ได้ ($\sum_a P(a) \times Y(a)$) อาจไม่สอดคล้องกับบัญชีประชาชาติก็เป็นได้ เนื่องจากหลายสาเหตุ เช่น จำนวนประชากรจากการสำรวจอาจไม่เหมือนกับผลการคาดการณ์ประชากร หรือรายได้ต่างๆ อาจไม่ครอบคลุมรายได้ที่ระบุในบัญชีประชาชาติ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้ปรับผลจาก SES ให้สอดคล้องกับบัญชีประชาชาติ โดยการปรับระดับเงินได้แต่ละประเภทให้เพิ่มขึ้นหรือลดลงตามสมควร ดังนี้

$$Y = \beta \sum_a P(a) \cdot Y(a) \quad (\text{สมการที่ 1})$$

โดย Y หมายถึง รายได้จากบัญชีประชาชาติ a หมายถึงกลุ่มอายุ และ β คือค่าปรับฐาน

รายได้ทั้งสองประเภทเมื่อปรับค่าให้สอดคล้องกับบัญชีประชาชาติแล้ว สามารถนำไปคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้ โดยอาศัยข้อมูลค่าใช้จ่ายด้านภาษีที่ระบุใน SES เนื่องจาก ภาษีที่ระบุใน β เป็นค่าใช้จ่ายด้านภาษีประเภทเดียวที่ SES ระบุ ซึ่งอาจไม่ใช่ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพียงอย่างเดียว แต่อาจรวมภาษีอื่นๆ ด้วย เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีโรงเรือน ค่าปรับ หรือภาษีอื่นๆ ที่นอกเหนือจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งอาจทำให้ผลที่ได้ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายประเภทนี้เป็นเพียงภาษีประเภทเดียวที่สามารถหาได้จาก SES

อีกหนึ่งขั้นตอนในการปรับค่าจาก SES คือภาษีใน SES ระบุค่าใช้จ่ายภาษีเป็นรายครัวเรือน แต่เนื่องจาก งานวิจัยนี้อาศัยบุคคลเป็นหน่วยที่ใช้ในการศึกษา จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับค่าใช้จ่ายด้านภาษีเป็นรายบุคคล ผู้วิจัยอาศัยวิธีการกระจายภาระภาษีให้ผู้มีรายได้แต่ละคนในครัวเรือนเป็นผู้ที่ต้องจ่ายภาษีในสัดส่วนที่สอดคล้องกับรายได้ทั้ง 2 ประเภทที่แต่ละคนได้รับ¹ ซึ่งผลการคำนวณภาษีเงินได้แต่ละบุคคลสามารถนำมาปรับให้สอดคล้องกับบัญชีประชาชาติได้โดยอาศัยวิธีการเดียวกับการปรับฐานรายได้ที่กล่าวข้างต้นในสมการที่ 1

10.1.3 ผลการศึกษาการกระจายภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ผลการศึกษาภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในปี พ.ศ. 2543 2545 2547 และ 2550 สามารถจำแนกตามลักษณะของผู้มีรายได้ตาม (1) รายได้ (2) ภูมิภาค (3) สถานะการจ้างงาน (4) ประเภทอุตสาหกรรม (5) เขตเมืองหรือชนบท (6) ระดับการศึกษา และ (7) อายุ

10.1.3.1 การกระจายภาระภาษี จำแนกตามขั้นรายได้

หากจัดกลุ่มผู้มีรายได้เป็น 10 กลุ่ม โดยเรียงลำดับจากกลุ่มคนจนที่สุด (0-10%) จนถึงกลุ่มคนที่รวยที่สุด (91-100%) โดยพิจารณารายได้และภาษีที่กลุ่มคนเหล่านี้ชำระในแต่ละปี พบว่า ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีโครงสร้างแบบก้าวหน้า (Progressive) กล่าวคือ อัตราภาษีหรือสัดส่วนภาษีต่อรายได้เพิ่มขึ้นเมื่อคนมีรายได้เพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น กลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำ (0-30%) ในปี พ.ศ. 2550 เสียภาษีในอัตราน้อยกว่า 1% ในขณะที่กลุ่มคนรวยสุด (91-100%) เสียภาษีในอัตรามากกว่า 8% ของรายได้

หากพิจารณาทั้ง 4 ช่วงเวลาที่นำมาศึกษา พบว่า ภาระภาษีมีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่เป็นอัตราก้าวหน้ามากขึ้น โดยจะเห็นได้จากอัตราภาษีที่ยังคงระดับต่ำ (น้อยกว่า 2% สำหรับ 80% แรก) และปรับเพิ่ม

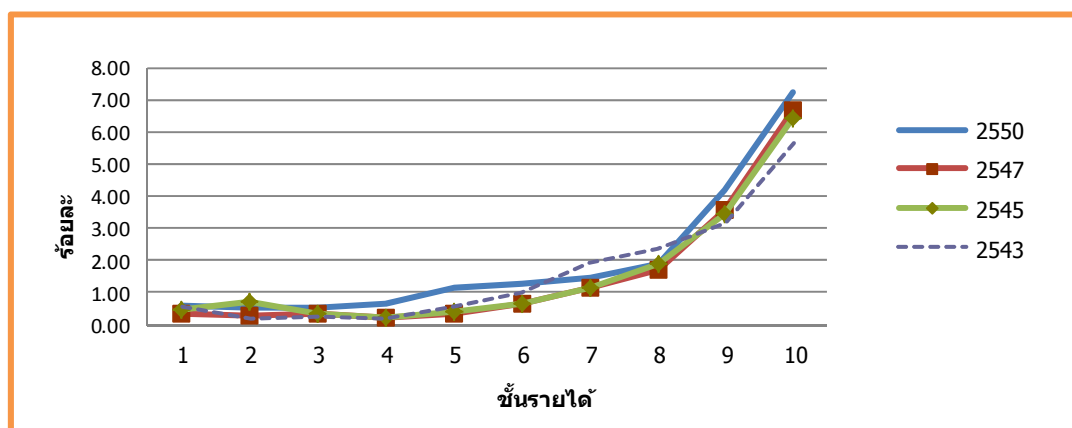
¹ วิธีการกระจายภาระภาษีนี้สอดคล้องกับวิธีที่ใช้ในการศึกษาเรื่องผลกระทบของประชากรต่อนโยบายการคลัง ซึ่งได้สร้างแบบจำลองบัญชีตามช่วงอายุ (Generational Accounts) (Kakwani and Krongkaew 1999)

สูงขึ้นอย่างรวดเร็วสำหรับผู้มีรายได้ 20% บนสุด โดยกลุ่มคนที่มีรายได้สูงสุด 10% เสียภาษีในอัตรา 5.6% ในปี 2543 และเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็น 7.2% ในปี 2550

อย่างไรก็ตาม เราควรพิจารณาประเด็นการเพิ่มขึ้นของอัตรากำไรให้ละเอียดยิ่งขึ้น ในประเทศพัฒนาแล้ว ภาษีทั้งหมดจะตกกับผู้มีหน้าที่เสียภาษี แต่ในบางกรณี โดยเฉพาะสำหรับประเทศกำลังพัฒนาเช่นประเทศไทยนั้น การเพิ่มอัตรากำไรอาจนำไปสู่การหลบเลี่ยงภาษี หรือการให้สินบนเจ้าหน้าที่ก็เป็นไปได้ ดังนั้นการเพิ่มอัตรากำไรอาจส่งผลกระทบต่อภาระจ่ายรายได้จากนักธุรกิจชนชั้นกลาง ไปสู่ชนชั้นปกครองหรือนักการเมืองบางพวก ซึ่งเป็นการยากที่จะคำนวณค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic rent) ในการเก็บภาษีเหล่านั้น (Shah and Whalley, 1990)

อัตรากำไรที่แท้จริง (Effective tax rate) หรือสัดส่วนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่อเงินได้พึงประเมินได้ปรับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 3.6% ในปี พ.ศ. 2543 เป็น 4.6% ในปี พ.ศ. 2550 ดังที่แสดงในตารางที่ 10.3 และรูปที่ 10.1 ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของอัตรากำไรนี้มีปัจจัยจากหลายประการ เช่น การเพิ่มขึ้นของการจ้างงานในภาคที่เป็นทางการ (Formal employment) ค่าจ้างเงินเดือนที่เพิ่มขึ้นทั้งในภาครัฐและเอกชน แต่หากเศรษฐกิจมีการเติบโตลดลง การจัดเก็บภาษีอาจเพิ่มขึ้นไม่มากหรือมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากอาจผลักดันให้คนงานหันกลับไปสู่การจ้างงานนอกระบบ (Informal employment) ซึ่งอาจทำให้การจัดเก็บภาษีลดลงได้ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2542)

รูปที่ 10.1 อัตรากำไรแยกตามชั้นรายได้



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) หลายปี, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 10.3 การกระจายรายได้ และภาระภาษี ต่อหัว ตามลักษณะกลุ่มคนต่างๆในประเทศไทย ปี 2543 2545 2547 และ 2550

	2550			2547			2545			2543		
ชั้นรายได้ (เดิซัล)	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ
1	73	12,322	0.60	27	7,827	0.35	31	6,804	0.45	32	5,452	0.58
2	186	36,972	0.50	60	23,233	0.26	144	19,515	0.74	31	17,022	0.18
3	307	58,648	0.52	140	39,410	0.35	110	33,527	0.33	73	30,708	0.24
4	507	76,653	0.66	114	56,068	0.20	106	49,220	0.22	101	47,009	0.22
5	1,129	96,615	1.17	264	72,710	0.36	266	65,525	0.41	356	65,614	0.54
6	1,548	121,424	1.27	624	94,599	0.66	573	84,816	0.68	887	87,392	1.02
7	2,294	158,401	1.45	1,497	127,589	1.17	1,312	113,268	1.16	2,290	117,665	1.95
8	4,091	218,770	1.87	3,087	180,494	1.71	3,052	158,300	1.93	3,975	165,923	2.40
9	13,693	328,156	4.17	9,610	270,636	3.55	8,083	232,410	3.48	7,753	245,007	3.16
10	60,151	831,152	7.24	43,897	657,261	6.68	35,744	554,878	6.44	33,486	594,334	5.63
ภูมิภาค	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ
กรุงเทพและปริมณฑล	18,938	308,626	6.14	20,650	251,632	8.21	15,453	232,017	6.66	16,358	244,287	6.70
ภาคกลาง (ไม่รวมกรุงเทพและปริมณฑล)	5,828	170,576	3.42	4,520	155,824	2.90	4,252	135,244	3.14	3,432	135,518	2.53
ภาคเหนือ	4,950	120,736	4.10	2,079	96,620	2.15	2,085	81,703	2.55	1,237	74,555	1.66
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	3,972	126,889	3.13	952	81,447	1.17	1,067	70,640	1.51	702	61,086	1.15
ภาคใต้	3,706	159,088	2.33	1,943	132,660	1.46	1,870	107,005	1.75	2,188	112,352	1.95

ตารางที่ 10.3 การกระจายรายได้ และภาระภาษี ต่อหัว ตามลักษณะกลุ่มคนต่าง ๆ ในประเทศไทย ปี 2543 2545 2547 และ 2550 (ต่อ)

	2550			2547			2545			2543		
ชั้นรายได้ (เดโชล์)	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ
ลักษณะชุมชน	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ
เมือง	12,706	246,294	5.16	11,658	209,167	5.57	9,990	191,106	5.23	12,929	225,424	5.74
ชนบท	3,206	122,212	2.62	1,380	93,418	1.48	1,111	76,427	1.45	2,941	127,397	2.31
สุขาภิบาล										784	71,717	1.09
สถานภาพการทำงาน	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ
ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ	50,663	431,777	11.73	75,090	364,657	20.59	43,637	292,590	14.91	65,456	361,436	18.11
ลูกจ้างรัฐบาล	19,451	240,134	8.10	12,746	190,441	6.69	11,526	182,104	6.33	11,007	180,187	6.11
ลูกจ้างเอกชน	5,779	124,481	4.64	5,661	100,577	5.63	4,905	93,496	5.25	4,084	90,120	4.53
นายจ้าง	13,333	673,937	1.98	1,673	200,876	0.83	1,634	156,797	1.04	795	113,886	0.70
ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง	1,499	160,966	0.93	839	146,467	0.57	881	120,309	0.73	765	139,220	0.55
ช่วยธุรกิจครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง	369	61,936	0.60	24	16,380	0.14	16	14,395	0.11	7	12,192	0.06
การรวมกลุ่ม	700	76,851	0.91	1,801	63,065	2.86	117	53,822	0.22	118	17,915	0.66
อื่นๆ	17,032	246,269	6.92	989	24,402	4.05	365	44,538	0.82	318	21,689	1.47
อุตสาหกรรม	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ
เกษตรกรรม การล่าสัตว์ และการป่าไม้	234	47,781	0.49	309	58,275	0.53	213	44,408	0.48	115	36,341	0.32
การประมง	219	74,775	0.29	337	91,891	0.37	2,989	96,472	3.10	889	135,552	0.66
การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	21,187	262,341	8.08	54,270	250,581	21.66	9,021	127,220	7.09	2,447	104,117	2.35
การผลิต	4,563	156,036	2.92	5,734	130,280	4.40	4,373	121,282	3.61	4,695	120,303	3.90

ตารางที่ 10.3 การกระจายรายได้ และภาระภาษี ต่อหัว ตามลักษณะกลุ่มคนต่างๆ ในประเทศไทย ปี 2543 2545 2547 และ 2550 (ต่อ)

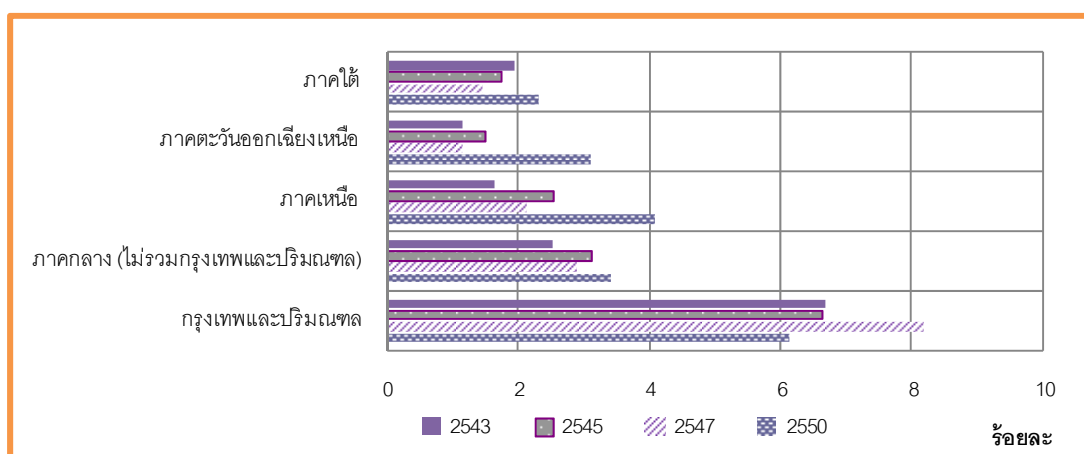
	2540			2547			2545			2543		
	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ
การไฟฟ้า ก๊าซ และการประปา	47,590	346,170	13.75	49,933	314,416	15.88	42,280	266,153	15.89	45,451	274,174	16.58
การก่อสร้าง	2,134	115,289	1.85	1,630	100,631	1.62	2,086	90,249	2.31	1,192	91,323	1.31
การขายส่ง ขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ ฯ	4,881	230,008	2.12	3,840	227,192	1.69	4,324	204,261	2.12	3,435	217,198	1.58
โรงแรมและภัตตาคาร	2,524	189,034	1.34	1,529	212,470	0.72	1,413	191,263	0.74	1,747	200,556	0.87
การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และการคมนาคม	7,857	230,643	3.41	12,874	227,566	5.66	9,860	193,299	5.10	9,269	214,104	4.33
การเป็นตัวแทนทางการเงิน	48,762	385,252	12.66	59,107	339,973	17.39	48,717	266,666	18.27	27,258	261,009	10.44
กิจกรรมด้านอสังหาริมทรัพย์ การให้เช่า ฯ	16,840	247,516	6.80	14,880	234,978	6.33	14,407	212,474	6.78	14,837	277,909	5.34
การบริหารราชการและการป้องกันประเทศ ฯ	11,542	204,263	5.65	11,399	170,171	6.70	9,610	163,685	5.87	12,148	158,502	7.66
การศึกษา	30,951	293,924	10.53	15,266	222,077	6.87	15,015	211,888	7.09	13,179	221,179	5.96
งานด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์	18,458	241,765	7.63	12,497	188,246	6.64	11,438	181,618	6.30	20,875	201,454	10.36
กิจกรรมด้านการบริการชุมชน สังคม ฯ	2,879	148,824	1.93	5,427	123,872	4.38	3,580	112,833	3.17	1,448	105,780	1.37
ถูกจ้างในครัวเรือน	14,921	108,173	13.79	7,741	76,006	10.19	5,681	77,007	7.38	11,052	80,755	13.69
องค์การระหว่างประเทศ	83,385	546,940	15.25	24,757	227,850	10.87	46,255	393,762	11.75	46,796	333,079	14.05
การศึกษา	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ	ภาษีเงินได้	เงินได้สุทธิ	ร้อยละ
ประถมศึกษา	1,319	118,391	1.11	633	92,800	0.68	470	78,479	0.60	581	78,102	0.74
มัธยมศึกษาตอนต้น	2,893	145,477	1.99	1,688	130,795	1.29	2,182	116,945	1.87	2,322	121,747	1.91
มัธยมศึกษาตอนปลาย	6,985	202,870	3.44	2,434	155,637	1.56	1,849	140,725	1.31	5,238	167,886	3.12
สูงกว่ามัธยมศึกษา	34,065	379,520	8.98	34,923	310,567	11.25	30,689	287,903	10.66	28,375	304,361	10.32
อื่นๆ	1,894	93,642	2.02	6,801	205,029	3.32	8,146	201,400	4.04	641	55,945	1.15

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) หลายปี, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

10.1.3.2 การกระจายภาระภาษี จำแนกตามภูมิภาค

นอกจากการจำแนกผู้เสียภาษีตามชั้นรายได้เพื่อวิเคราะห์ถึงความไม่เท่าเทียมกันของภาระภาษีแล้ว งานวิจัยนี้ได้พิจารณาถึงความแตกต่างทางการกระจายรายได้ และการจ่ายภาษีตามถิ่นที่อยู่อาศัย ซึ่งในที่นี้ได้แบ่งกว้างๆ เป็น 5 กลุ่ม คือ เขตกรุงเทพฯและปริมณฑล เขตภาคกลาง (ยกเว้นกรุงเทพฯ) เขตภาคเหนือ เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และเขตภาคใต้ เมื่อพิจารณาอัตราภาษีพบว่า ผู้เสียภาษีในกรุงเทพฯ จ่ายภาษีในอัตราที่สูงที่สุด คือ ประมาณ 7% ของรายได้ ซึ่งสอดคล้องกับรายได้ของคนกรุงเทพฯ ที่สูงกว่าภาคอื่นๆ มาก ในขณะที่ผู้เสียภาษีในเขตภาคกลาง (ยกเว้นกรุงเทพฯ) เสียภาษีในอัตรารองลงมา คือประมาณ 3% ในขณะที่ภาคเหนือ ใต้ และตะวันออกเฉียงเหนือ เสียภาษีเป็นอัตราที่ต่ำลงตามลำดับ คือประมาณ 2-3% ของรายได้ทั้งหมด ดังที่แสดงในรูปที่ 10.2

รูปที่ 10.2 อัตราภาษีแยกตามภูมิภาค

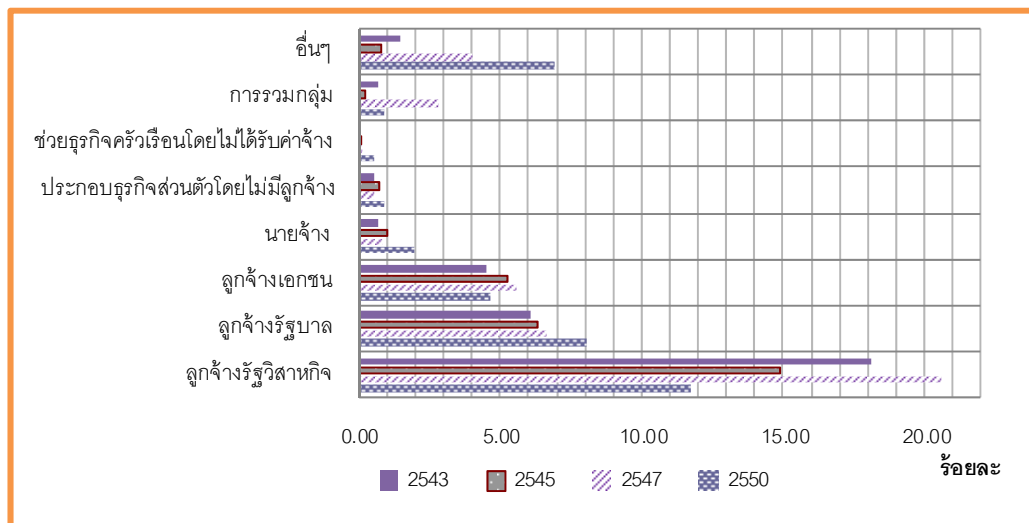


ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) หลายปี, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

10.1.3.3 การกระจายภาระภาษี จำแนกตามสถานะการจ้างงาน

SES สํารวจผู้มีรายได้ตามสถานะการจ้างงาน ซึ่งสามารถจัดแบ่งเป็น 7 กลุ่ม ดังนี้ (1) นายจ้าง (2) ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง (3) ผู้ช่วยกิจการครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง (4) ลูกจ้างรัฐบาล (5) ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ (6) ลูกจ้างเอกชน และ (7) สมาชิกรวมกลุ่มสหกรณ์ เมื่อพิจารณารายได้และภาระภาษีของผู้มีรายได้ตามสถานะการจ้างงานต่างๆ กัน พบว่า ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจเป็นกลุ่มที่มีภาระภาษีสูงที่สุด คือ จ่ายภาษีในอัตราที่สูงกว่า 10% มาโดยตลอด (ดังที่แสดงในรูปที่ 10.3) ลำดับถัดมาคือลูกจ้างรัฐบาลและลูกจ้างเอกชนที่จ่ายภาษีในอัตราสูงกว่า 5% ของรายได้ ซึ่งกลุ่มผู้มีรายได้ทั้ง 3 กลุ่มข้างต้น เป็นผู้มีงานทำในภาคทางการหรือในระบบ (formal sector) จึงทำให้ยากที่จะหลีกเลี่ยงภาษี เนื่องจากส่วนมากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีการหักจากเงินเดือนที่ได้รับในแต่ละรอบเงินเดือน จากหน่วยงานที่ทำงานอยู่แล้ว นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่านายจ้าง แม้ว่าจะมีรายได้สูง แต่กลับมีการจ่ายเพียงเล็กน้อยจึงทำให้ชำระภาษีในอัตราที่ต่ำ ซึ่งอาจเกิดจากการเลี่ยงภาษี หรืออาจเกิดจากการที่ SES ไม่สามารถจัดเก็บข้อมูลภาษีที่นายจ้างจ่ายก็เป็นได้

รูปที่ 10.3 อัตราภาษีแยกตามสภาพการทำงาน



ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) หลายปี, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

10.1.3.4 การกระจายภาระภาษี จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม

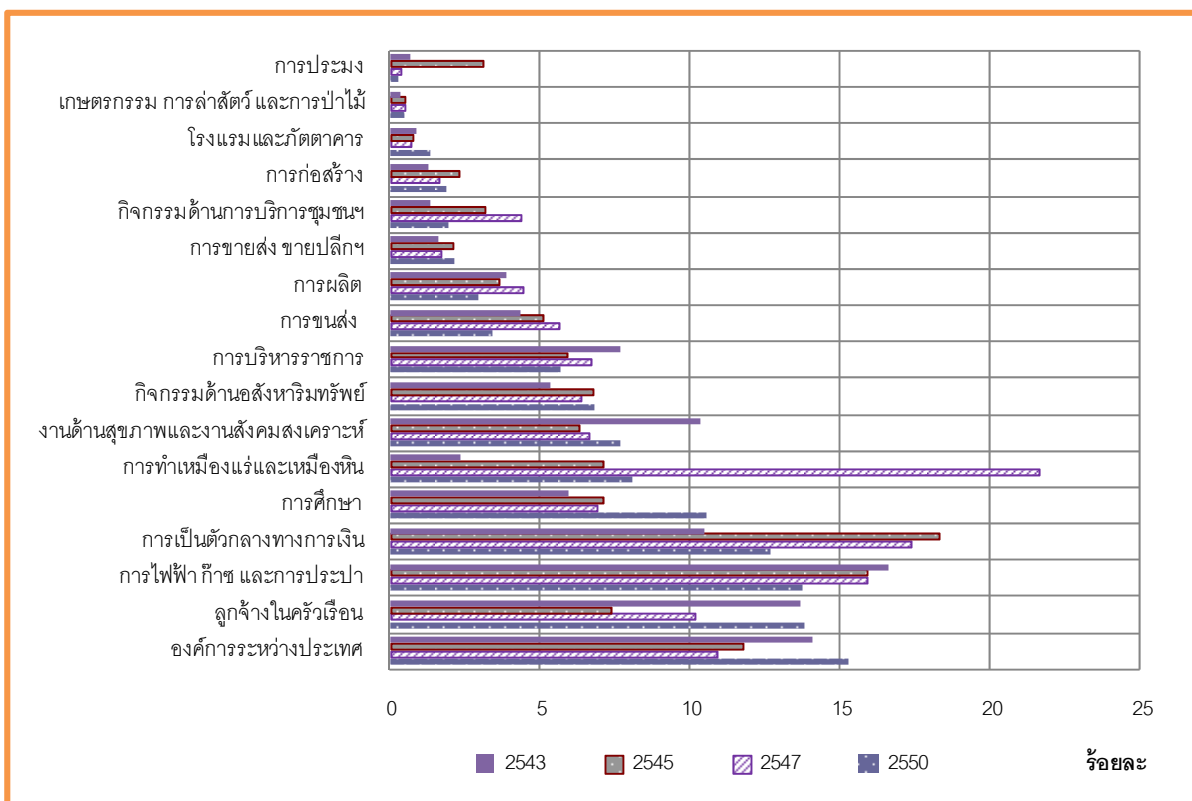
ประเภทอุตสาหกรรมในรายงานฉบับนี้ เป็นไปตามการรายงานจาก SES โดยแบ่งประเภทอุตสาหกรรมออกเป็น 17 ประเภท ดังนี้

ลำดับที่	อุตสาหกรรม
1	องค์การระหว่างประเทศและองค์การต่างประเทศอื่นๆ และสมาชิก
2	ลูกจ้างในครัวเรือน
3	การไฟฟ้า ก๊าซ และการประปา
4	การเป็นตัวกลางทางการเงิน
5	การศึกษา
6	การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน
7	งานด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์
8	กิจกรรมด้านอสังหาริมทรัพย์ การให้เช่า และกิจกรรมทางธุรกิจ
9	การบริหารราชการและการป้องกันประเทศ รวมทั้งการประกันสังคมภาคบังคับ
10	การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และการคมนาคม
11	การผลิต
12	การขายส่ง ขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ รถจักรยานยนต์ ของใช้ส่วนบุคคล และของใช้ในครัวเรือน
13	กิจกรรมด้านการบริการชุมชน สังคม และการบริการส่วนบุคคลอื่นๆ
14	การก่อสร้าง
15	โรงแรมและภัตตาคาร
16	เกษตรกรรม การล่าสัตว์ และการป่าไม้
17	การประมง

ประเภทอุตสาหกรรมที่มีอัตราภาษีสูงสุด คือ กลุ่มการเงินและสื่อกลางทางการเงิน ซึ่งเสียภาษีในอัตราสูงกว่า 15% ดังแสดงในรูปที่ 10.4 นอกจากนี้ ผลงานวิจัยพบว่า อุตสาหกรรมประเภทการไฟฟ้า ก๊าซและการประปา องค์กรระหว่างประเทศ และลูกจ้างในครัวเรือน มีการเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่า 10% ซึ่งทั้ง 4 กลุ่มที่กล่าวข้างต้นเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมในภาคทางการ (formal sector) ซึ่งยากที่จะเลี่ยงภาษีและถูกจัดเก็บโดยหน่วยงานที่สังกัด

นอกจาก 4 อุตสาหกรรมข้างต้น ผู้มีรายได้ในอุตสาหกรรมประเภทการทำเหมืองแร่ การขนส่ง กิจกรรมด้านอสังหาริมทรัพย์ การบริหารราชการ การศึกษา และงานด้านสุขภาพและสังคมสงเคราะห์ ก็มีภาระภาษีในสัดส่วนที่สูงกว่า 5% เป็นที่น่าสนใจว่าภาระภาษีเพิ่มขึ้นตามรายได้ที่เพิ่มขึ้นในแทบทุกอุตสาหกรรมที่น่าเสนอในที่นี้

รูปที่ 10.4 อัตราภาษีแยกตามประเภทอุตสาหกรรม



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) หลายปี, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

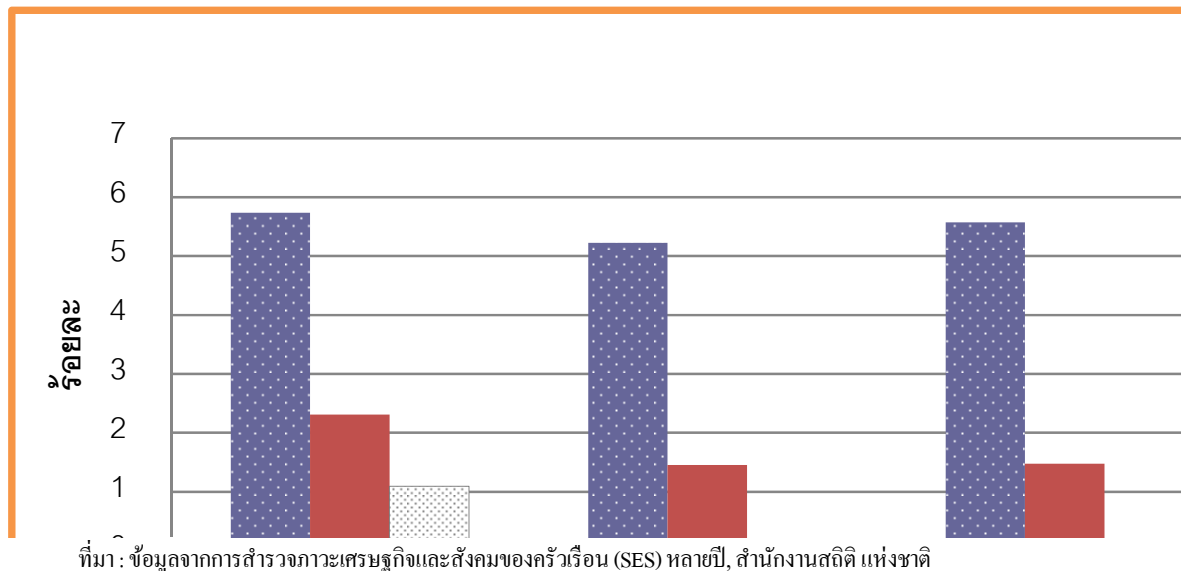
10.1.3.5 การกระจายภาระภาษี จำแนกตามเขตเมืองและชนบท

ความแตกต่างระหว่างรายได้ของคนในเขตเมืองและคนในเขตชนบท นับเป็นประเด็นด้านความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่มีการกล่าวถึงโดยตลอด งานวิจัยนี้พบว่า โดยเฉลี่ยในช่วงที่ผ่านมารายได้เขตเมืองสูงกว่ารายได้ในเขตชนบทถึงกว่า 2 เท่า เมื่อพิจารณาภาระภาษีพบว่า คนในเขตเมืองมีการจ่ายภาษีในอัตราที่สูงกว่าคนในเขตชนบทมาก ดังที่แสดงในรูปที่ 10.5 ประเด็นส่วนสำคัญคือคนที่มียาได้ในเขตเมืองส่วนใหญ่อยู่ในระบบ

ประกันสังคมหรือทำงานในภาคทางการ จึงทำให้อยู่ในระบบภาษี ในขณะที่ผู้มีรายได้ในภาคชนบทอาจไม่อยู่ในฐานภาษีหรือระบบภาษี จึงทำให้มีการชำระภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าภาคเมืองค่อนข้างมาก

การศึกษาเปรียบเทียบภาระภาษีของคนในเขตเมืองและชนบทอาจมีข้อจำกัดอยู่บ้าง โดยเฉพาะเรื่องการย้ายถิ่น เนื่องจากรายได้ของคนในแต่ละถิ่นได้รับผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงาน ตัวอย่างเช่นจากแบบจำลองการย้ายถิ่นของแรงงานจากภาคชนบทสู่ตัวเมือง ของ Harris and Todaro (1970) แรงงานตัดสินใจย้ายถิ่นเนื่องจากรายได้ในภาคชนบทต่ำกว่ารายได้ในเขตเมืองมาก ซึ่งเมื่อมีคนย้ายถิ่นมากขึ้น ได้ทำให้รายได้ที่คาดว่าจะได้รับของค่าแรงในเมือง ใกล้เคียงกับค่าแรงในชนบท ซึ่งอาจพิจารณาถึงความไม่แน่นอนในการจ้างงานและโอกาสว่างงานของแรงงานในเขตเมือง สำหรับประเทศไทยนั้น การจัดเก็บภาษีอาจสามารถทำได้เพียงแค่ค่าแรงงานในเขตเมือง ดังนั้นการเก็บภาษีที่เพิ่มขึ้นของเขตเมือง อาจทำให้ค่าแรงในเมืองที่คาดว่าจะได้รับลดลงและส่งผลกระทบต่อคุณภาพของตลาดแรงงานทำให้รายได้ในภาคชนบทลดลงตามไปด้วย (Shah and Whalley 1990)

รูปที่ 10.5 อัตราภาษีแยกตามเขตเมือง

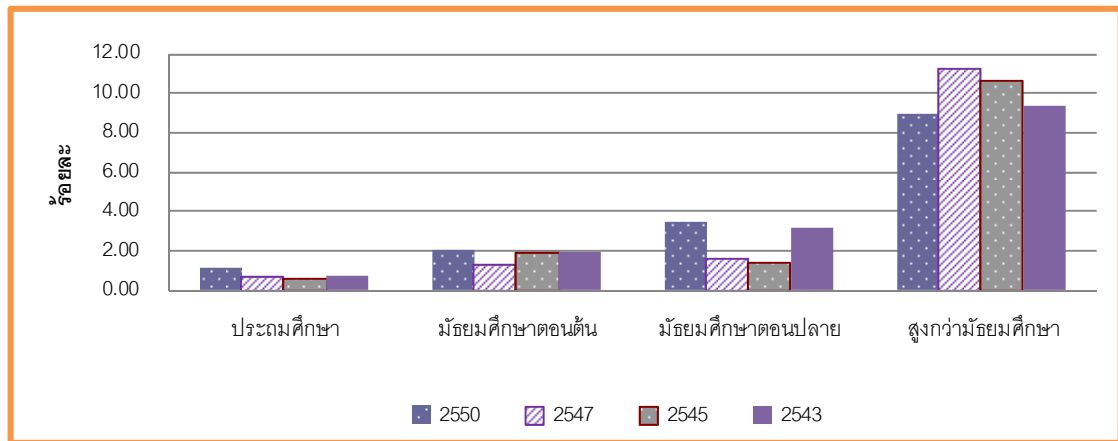


10.1.3.6 การกระจายภาระภาษี จำแนกตามระดับการศึกษา

ระดับการศึกษาเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดรายได้ของคนซึ่งมีผลต่อภาระภาษี โดยทั่วไปแล้วคนที่มีการศึกษาสูงมักมีรายได้สูงตามไปด้วย และคนเหล่านี้มักทำงานในภาคทางการ และอยู่ในระบบประกันสังคมซึ่งอยู่ในระบบภาษี จึงทำให้คนที่มีการศึกษาสูงชำระภาษีตามหน่วยงานที่สังกัดและยากที่จะหลีกเลี่ยงภาษี งานวิจัยนี้ได้แสดงว่าคนที่มีการศึกษาสูงจ่ายภาษีในอัตราที่สูงกว่าคนที่มีการศึกษาน้อยกว่า รูปที่ 10.6 แสดงว่าคนที่มีการศึกษาสูงกว่ามัธยมปลาย เสียภาษีในอัตรากว่า 10% ในขณะที่คนที่จบมัธยมเสียภาษีเพียง 2% ของรายได้ และในส่วนของคนที่จบชั้นประถมเสียภาษีเพียงไม่ถึง 1%

ผลงานศึกษานี้สะท้อนว่าหากเพิ่มโอกาสในการศึกษาให้คนมีการศึกษาสูงขึ้น รัฐจะสามารถจัดเก็บภาษีได้ในอัตราที่สูงขึ้น เนื่องจากคนเหล่านี้มีรายได้เพิ่มขึ้น นอกจากนี้จะเป็นผลดีด้านภาษีแล้วการกระจายโอกาสในการศึกษายังเป็นอีกทางหนึ่งที่จะช่วยในการกระจายรายได้ด้วย

รูปที่ 10.6 อัตราภาษีแยกตามระดับการศึกษา

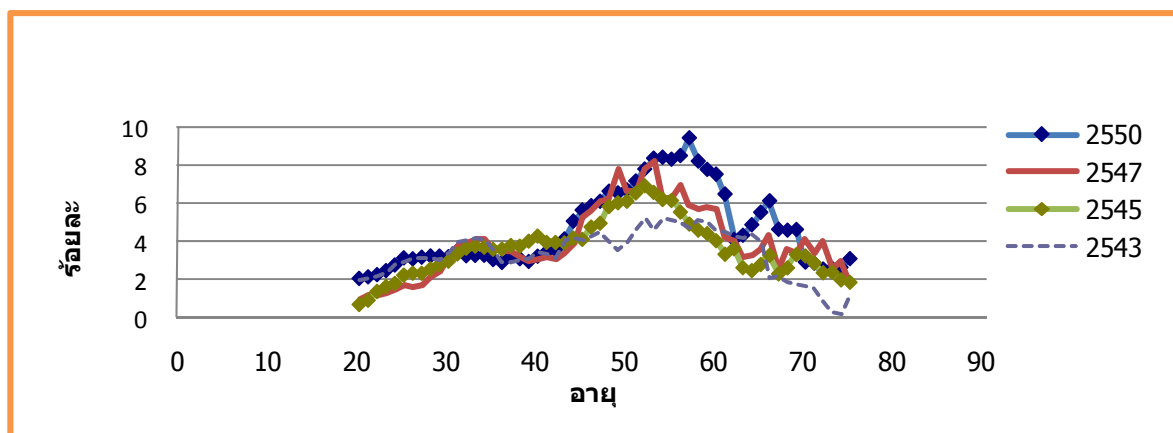


ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) หลายปี, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

10.1.3.7 การกระจายภาระภาษี จำแนกตามอายุ

อีกประเด็นหนึ่งของความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้และภาระภาษีคือ ความแตกต่างของรายได้และการจ่ายภาษีตามช่วงอายุของคน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าสังคมมีความเท่าเทียมกันตามวัยของประชากรหรือไม่ (Generational equity) ผลการศึกษาพบว่า อัตราภาษีต่อคนในกลุ่มอายุต่างๆ มีลักษณะเป็นรูปประฆังคว่ำ (รูปที่ 10.7) กล่าวคือคนที่มีอายุน้อยเสียภาษีในอัตราที่ต่ำ ซึ่งสมเหตุสมผลเนื่องจากคนกลุ่มนี้มีรายได้น้อยกว่าคนที่มีอายุมาก แต่เมื่ออายุเพิ่มขึ้นอัตราภาษียิ่งเพิ่มตามไปด้วย โดยเมื่อถึงจุดหนึ่งอัตราภาษีของคนในวัยกลางคนเริ่มลดลงและลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในวัยปลดเกษียณอัตราภาษีเงินได้ได้ลดลงอย่างมาก การศึกษานี้ชี้ประเด็นที่น่าสังเกตว่า ภาระภาษีมียุทธศาสตร์เดียวกับอายุของคนในช่วงวัยทำงาน

รูปที่ 10.7 อัตราภาษีแยกตามอายุ



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) หลายปี, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

10.1.4 สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะด้านนโยบายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

จุดประสงค์สำคัญของรายงานในส่วนนี้คือ การศึกษาการเปลี่ยนแปลงของภาระภาษีประเภทเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทย ว่าได้ช่วยสนับสนุนให้เกิดการกระจายรายได้มากขึ้นเพียงใด ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาคือหนึ่งในมาตรการสำคัญในการลดปัญหาความยากจน ลดช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวย และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของนโยบายทางภาษีในการกระจายทรัพยากรให้กับประชาชนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง

ในอดีตที่ผ่านมามาตรการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้มีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการปรับอัตราภาษี เช่นการลดอัตราภาษีขั้นสูงที่สุดลงจากอัตรา 55% เหลือเพียง 37% ซึ่งรัฐควรพึงระวังไม่จัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงจนเกินไปเนื่องจากอาจทำให้คนขาดแรงจูงใจในการทำงาน อีกทั้งยังอาจสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic rent) ในการเก็บภาษีเหล่านั้น และส่งผลให้การกระจายรายได้จะไม่เป็นธรรมยิ่งขึ้น ในส่วนของการเปลี่ยนแปลงข้อลดหย่อนให้แก่ผู้เสียภาษีนั้น มีตัวอย่างเช่นการเพิ่มการลดหย่อนภาษีประเภทส่งเสริมการลงทุนต่างๆ แม้ว่ามาตรการค่าลดหย่อนต่างๆ จะมีส่วนช่วยจูงใจให้เกิดการลงทุนและการออม แต่อาจทำให้รัฐสูญเสียรายได้และไม่สามารถกระจายความเท่าเทียมกันในเรื่องการจัดเก็บภาษีในสังคมได้ ดังนั้นจึงควรพิจารณามาตรการค่าลดหย่อนใหม่ว่าค่าลดหย่อนบางประเภทเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลผู้มีรายได้สูงมากเกินไปหรือไม่ ทั้งนี้มาตรการลดหย่อนประเภทพึงพิงที่ช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายในครัวเรือนควรคงไว้หรือพิจารณาปรับเพิ่มตามสถานะเศรษฐกิจ แต่มาตรการด้านการออม การลงทุนและดอกเบี้ย ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมว่ามาตรการเหล่านี้ช่วยกระตุ้นให้เกิดการจ้างงานและการลงทุนได้จริง หรือเป็นเพียงการช่วยเหลือผู้มีรายได้สูงในการลดหย่อนภาษีซึ่งส่งผลเสียทำให้รัฐขาดรายได้

การศึกษานับนี้อาศัยข้อมูลการสำรวจรายได้และรายจ่ายของครัวเรือน (Socio-economic Survey, SES) ในปี พ.ศ. 2543 2545 2547 และ 2550 ข้อมูลจาก SES สามารถนำมาจำแนกการกระจายรายได้และภาระภาษีตามสถานะเศรษฐกิจและสังคมของบุคคลดังนี้ (1) รายได้ (2) ภูมิภาค (3) สถานะการจ้างงาน (4) ประเภทอุตสาหกรรม (5) เขตเมืองหรือชนบท (6) ระดับการศึกษา และ (7) อายุ

ผลการศึกษาทั้ง 4 ช่วงเวลา จากปี 2543-2550 พบว่า (1) ภาระภาษีจำแนกตามรายได้มีลักษณะเป็นอัตราก้าวหน้า และมีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่เป็นอัตราก้าวหน้ามากขึ้น เช่นกลุ่มคนที่มียาได้สูงสุด 10% เสียภาษีในอัตรา 5.6% ในปี 2543 และเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็น 7.2% ในปี 2550 อีกทั้งอัตราภาษีที่แท้จริงได้ปรับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 3.6% ในปี พ.ศ. 2543 เป็น 4.6% ในปี พ.ศ. 2550 (2) มีความแตกต่างของภาระภาษีจำแนกตามถิ่นที่อยู่อาศัย ซึ่งพบว่าผู้เสียภาษีในกรุงเทพฯ จ่ายภาษีในอัตราที่สูงที่สุด คือ ประมาณ 7% ของรายได้ ในขณะที่ภาคกลางเหนือใต้ และตะวันออกเฉียงเหนือ เสียภาษีเป็นอัตราที่ต่ำลงตามลำดับ คือประมาณ 2-3% ของรายได้ (3) สถานะการจ้างงานมีผลต่อการกระจายภาระภาษี รายงานนี้พบว่าลูกจ้างรัฐวิสาหกิจเป็นกลุ่มที่มีภาระภาษีสูงสุด คือ จ่ายภาษีในอัตราที่สูงกว่า 10% มาโดยตลอด อีกทั้งกลุ่มผู้ปฏิบัติงานทำอื่นๆ ที่อยู่ในภาคทางการหรือในระบบ (formal sector) เสียภาษีในอัตราที่สูงกว่ากลุ่มผู้ปฏิบัติงานนอกระบบ อาจเนื่องจากการขาดภาษีที่ผู้ปฏิบัติงานทำในภาคทางการ จะหลีกเลี่ยงภาษี เนื่องจากส่วนมากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นการหักจาก

เงินเดือนที่ได้รับในแต่ละรอบเงินเดือน จากหน่วยงานที่ทำงานอยู่แล้ว (4) สำหรับผลการกระจายภาระภาษี
จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรมนั้นมีลักษณะคล้ายกับสถานะการจ้างงาน กล่าวคือกลุ่มผู้มีงานทำที่อยู่ใน
ระบบ เสียภาษีในอัตราที่สูงกว่ากลุ่มผู้มีงานทำนอกระบบ เช่นกลุ่มการเงินและสื่อกลางทางการเงินเสียภาษีใน
อัตราสูงกว่า 15% ในขณะที่กลุ่มเกษตรกรรม การล่าสัตว์ และการป่าไม้เสียภาษีในอัตราเพียงไม่ถึง 1% เท่านั้น
(5) การศึกษาการกระจายรายได้และภาระภาษียังรวมถึงความแตกต่างของผู้มีรายได้ในเขตเมืองและชนบทด้วย
โดยพบว่าแม้ว่าโดยเฉลี่ยรายได้ในเขตเมืองจะสูงกว่าเขตชนบทถึงมากกว่าเท่าตัว แต่ภาษีที่คนในเขตเมืองจ่าย
นั้นมีอัตราสูงกว่าเขตชนบทมากกว่า 3 เท่า อย่างไรก็ตามความแตกต่างด้านรายได้และภาระภาษีระหว่างเขต
เมืองและชนบทดูเหมือนจะเป็นไปในทิศทางที่ลดลง (6) ระดับการศึกษาของผู้มีรายได้มีผลสำคัญอย่างยิ่งต่อ
การกระจายรายได้และภาระภาษี ซึ่งพบว่าคนที่มีการศึกษาสูงจ่ายภาษีในอัตราที่สูงกว่าคนที่มีการศึกษาดำกว่า
เช่นคนที่มีการศึกษาสูงกว่ามัธยมปลาย เสียภาษีในอัตราสูงกว่า 10% ในขณะที่คนที่จบมัธยมเสียภาษีเพียง 2% ของ
รายได้ และในส่วนของคนที่จบชั้นประถมเสียภาษีเพียงไม่ถึง 1% ซึ่งหากรัฐเพิ่มโอกาสในการศึกษาให้คนมี
การศึกษาสูงขึ้น รัฐจะสามารถจัดเก็บภาษีได้ในอัตราที่สูงขึ้น นอกจากจะเป็นผลดีด้านภาษีแล้วการกระจาย
โอกาสในการศึกษายังเป็นอีกทางหนึ่งที่จะช่วยในการกระจายรายได้ด้วย และ (7) งานศึกษานี้พบความแตกต่าง
ของรายได้และภาระภาษีตามช่วงอายุของคน ซึ่งพบว่าคนที่อายุน้อยเสียภาษีในอัตราที่ต่ำ แต่เมื่ออายุเพิ่มขึ้น
อัตราก็เพิ่มตามไปด้วย และเมื่อถึงจุดหนึ่งอัตราก็ของคนในวัยกลางคนเริ่มลดลง และลดลงอย่างต่อเนื่อง
โดยเฉพาะในวัยปลดเกษียณ

โดยภาพรวมแล้วความแตกต่างด้านการกระจายรายได้ และภาระภาษีตามลักษณะทางสังคม และ
เศรษฐกิจของผู้มีรายได้ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมามีแนวโน้มไปในทิศทางที่ดีขึ้น กล่าวคือช่องว่างความแตกต่างด้าน
รายได้ของคนแต่ละกลุ่มลดลง ในขณะที่อัตราก็มีลักษณะเป็นอัตราก้าวหน้า และความแตกต่างของภาระภาษี
ของคนแต่ละกลุ่มได้ลดลง อย่างไรก็ตามรัฐควรให้ความสำคัญต่อการกระจายรายได้ให้ลดช่องว่างระหว่างคนที่
ต่างสถานะสังคมและเศรษฐกิจ อีกทั้งควรขยายความครอบคลุมผู้มีรายได้ทุกคนให้เข้าสู่ระบบจัดเก็บภาษี ซึ่ง
รวมถึงแรงงานนอกระบบ เพื่อให้รัฐสามารถจัดเก็บภาษีได้มากขึ้น แต่ทั้งนี้ควรจะต้องคำนึงถึงการให้สอดคล้องกับ
ความสามารถในการชำระภาษี ไม่ใช่จัดเก็บภาษีจากคนจนมากเกินไป แต่ควรจัดระบบภาษีที่ครอบคลุมทุกคนที่
มีความสามารถในการจ่ายภาษี ซึ่งจะช่วยลดความแตกต่างของคนในสังคมได้ยิ่งขึ้น

10.2 Marginal Cost of Public Funds สำหรับภาษีรายได้บุคคลธรรมดา

ส่วนที่ 2 ของงานวิจัยเป็นการประเมิน Marginal Cost of Public Funds หรือ MCF หรือต้นทุนต่อสังคม
ของการขึ้นภาษีรายได้บุคคลธรรมดา การประเมินจะให้ประโยชน์ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิรูปภาษีรายได้
เพื่อให้มีความเป็นธรรมโดยไม่สร้างปัญหาในการบิดเบือนโครงสร้างภาษีและมีการใช้ทรัพยากรให้มี
ประสิทธิภาพ

10.2.1 โครงสร้างภาษีรายได้บุคคลธรรมดา

ภาษีรายได้บุคคลธรรมดาถูกออกแบบให้มีอัตราก้าวหน้า กล่าวคือ เมื่อรายได้สูงขึ้น ผู้เสียภาษีก็ต้องเสียในอัตราที่สูงขึ้น ซึ่งจะทำให้คนรวยต้องเสียภาษีมากกว่าคนจน รัฐสามารถนำรายได้จากภาษีนี้นั้นไปจัดสวัสดิการหรือบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ถ้ารัฐนำรายได้จากภาษีไปจัดสรรเป็นเงินโอนแบบ lump sum ให้แก่ผู้เสียภาษีเท่าๆ กันทุกคน บทบาทของรัฐก็จะมีผลทำให้เกิดการกระจายรายได้ที่ดีขึ้น ถ้าสวัสดิการที่รัฐจัดให้มุ่งเน้นที่คนจน การกระจายรายได้ก็ยิ่งดีขึ้นไปอีก

ถ้าเราแบ่งผู้เสียภาษีออกเป็น 10 กลุ่ม ($i = 1$ ถึง 10) ซึ่งเรียกว่า 10 ขั้นรายได้ และขั้นที่หนึ่งเป็นกลุ่มผู้เสียภาษีที่มีรายได้น้อยที่สุด ขั้นรายได้ที่สองเป็นกลุ่มผู้เสียภาษีที่มีรายได้มากกว่าขั้นที่หนึ่งแต่น้อยกว่าขั้นที่สาม แต่ละขั้นรายได้จึงเรียงลำดับรายได้จากน้อยไปมาก เราจะเห็นว่าผู้เสียภาษีในประเทศต่างๆ ไม่จำเป็นว่าจะต้องมีอัตราภาษีแบบก้าวหน้าเสมอไป (รูปที่ 10.8) ทั้งนี้เพราะภาษีที่ผู้เสียภาษีต้องจ่ายนั้นมีหลายประเภท เช่น ภาษีรายได้ เงินสมทบประกันสังคม ภาษีการบริโภค เป็นต้น โดยเฉพาะแล้วผู้เสียภาษีในประเทศยุโรปเสียภาษีในอัตราที่ค่อนข้างสูง

อัตราภาษีรายได้ของไทยค่อนข้างต่ำกว่าประเทศอื่นๆ แต่มีการเก็บภาษีการบริโภค (หรือภาษีทางอ้อม) ที่สูง อัตราภาษีที่เก็บตามขั้นรายได้ค่อนข้างเป็นอัตราที่ก้าวหน้า แต่ในช่วงของขั้นรายได้ก็มีอัตราที่ถดถอย (ดังรูปที่ 10.8) ทั้งนี้เนื่องจากการเสียภาษีที่อนุญาตให้มีการหักค่าลดหย่อนที่เป็นสัดส่วนกับรายได้ทำให้อัตราภาษีที่แท้จริงนั้นไม่เท่ากับอัตราทางการ

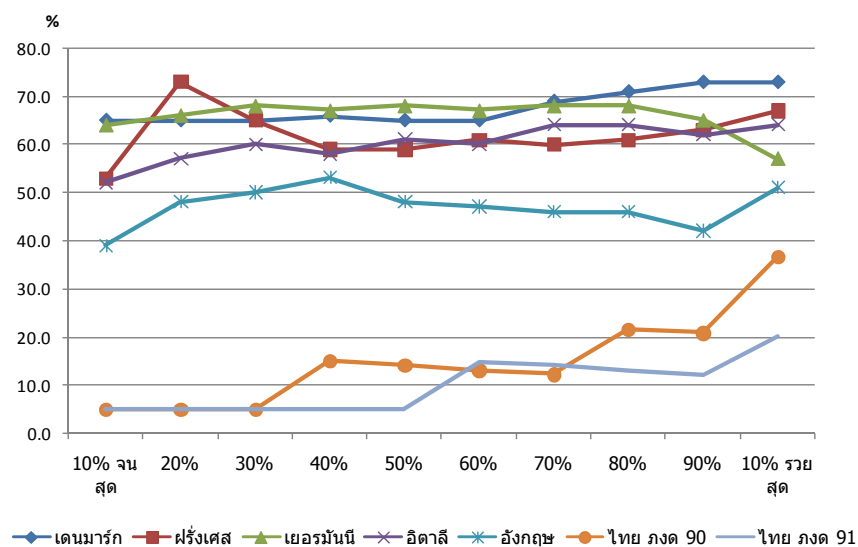
ค่าลดหย่อนที่เป็นสัดส่วนกับรายได้ของโครงสร้างภาษีในปัจจุบันประกอบด้วย

- การหักค่าใช้จ่าย ถ้าเป็นรายได้จากค่าจ้างสามารถหักค่าใช้จ่ายได้ร้อยละ 40 ของรายได้แต่ไม่เกิน 60,000 บาท ถ้าเป็นรายได้จากการประกอบโรคศิลป์ สามารถหักค่าใช้จ่ายได้ร้อยละ 60 ของรายได้ ถ้าเป็นรายได้จากการรับเหมา สามารถหักค่าใช้จ่ายได้ถึงร้อยละ 70 ของรายได้
- เงินสะสมเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (หรือ RMF) และเงินสะสมกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สามารถหักจากรายได้พึงประเมินได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของรายได้หรือ 500,000 บาท แต่ถ้าซื้อหน่วยลงทุนของกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ ตั้งแต่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2551 ได้รับการลดหย่อนทั้งหมดไม่เกิน 700,000 บาท
- เงินลงทุนกองทุนรวมหุ้นระยะยาวหรือ LTF หักได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของรายได้แต่ไม่เกิน 500,000 บาท และนับแต่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2551 ได้รับการลดหย่อนไม่เกิน 700,000 บาท
- เงินสมทบกองทุนประกันสังคม ได้รับการลดหย่อนร้อยละ 5 ของรายได้แต่ไม่เกิน 9,000 บาท
- เงินสนับสนุนการศึกษา หัก 2 เท่าของที่จ่ายจริงแต่ไม่เกินร้อยละ 10 ของรายได้หลังหักค่าลดหย่อนต่างๆ แล้ว

- เงินสนับสนุนการกีฬา หัก 1.5 เท่าของที่จ่ายจริงแต่ไม่เกินร้อยละ 20 ของรายได้ที่เหลือจากการหักค่าลดหย่อนแล้ว
- เงินบริจาค หักได้ไม่เกินร้อยละ 10 จากรายได้ที่หักค่าลดหย่อนต่างๆ แล้ว

นอกจากนี้ ยังมีการหักค่าลดหย่อนแบบเหมาอื่นๆ อีก เช่น ค่าลดหย่อนสำหรับผู้เสียภาษี 30,000 บาท สำหรับคู่สมรส 30,000 บาท สำหรับบุตรคนละ 15,000 หรือ 17,000 บาท เบี้ยประกันชีวิตไม่เกิน 100,000 บาท ดอกเบี้ยเงินกู้ไม่เกิน 50,000 บาท ค่าสร้างอาคารอยู่อาศัยไม่เกิน 100,000 บาท เป็นต้น ซึ่งค่าลดหย่อนเหล่านี้ไม่ได้เป็นส่วนตัดส่วนกับรายได้ จึงไม่มีผลให้อัตรากำไรที่ผู้เสียภาษีต้องจ่ายเปลี่ยน

รูปที่ 10.8 อัตราภาษีของไทยเปรียบเทียบกับบางประเทศ

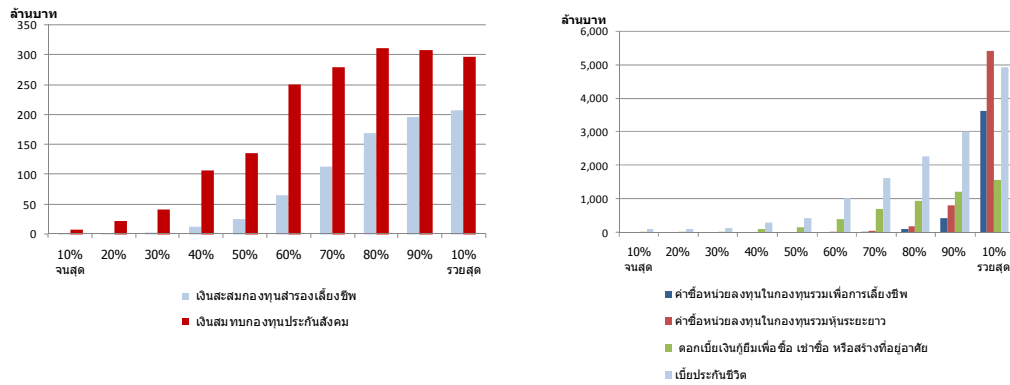


หมายเหตุ: อัตราภาษีของประเทศในยุโรปรวมภาษีรายได้ อัตราเงินสมทบประกันสังคม และภาษีการบริโภค สำหรับประเทศไทยเป็นภาษีรายได้บุคคลธรรมดาและอัตราเงินสมทบประกันสังคมโดยคำนึงถึงค่าลดหย่อนต่างๆ ที่เป็นสัดส่วนกับรายได้ที่ทำให้อัตราภาษีแท้จริงต่ำกว่าอัตราตามประกาศ ส่วนอัตราภาษีการบริโภคโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 21.79 ได้จากการนำรายได้รัฐจากภาษีการบริโภคทั้งหมดหารด้วยการบริโภคของครัวเรือนทั้งประเทศ ภาษีการบริโภคของไทยไม่รวมอยู่ในกราฟเนื่องจากไม่สามารถคิดอัตราตามขั้นรายได้

ที่มา: อัตราภาษีของเดนมาร์ก ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี อังกฤษ ได้จาก Kleven and Kreiner (2006) ส่วนประเทศไทยได้จากการคำนวณจากข้อมูลของกรมสรรพากร

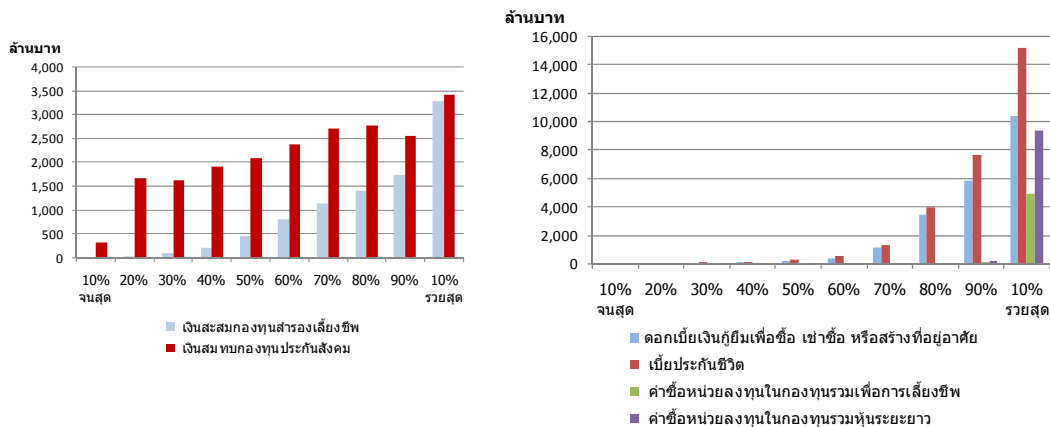
การหักค่าลดหย่อนประเภทต่างๆ มักได้รับการสนับสนุนจากนโยบายของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกระตุ้นตลาดอสังหาริมทรัพย์หรือตลาดทุน นโยบายส่งเสริมการออม นโยบายให้ช่วยเหลือดูแลบิดามารดาผู้อุปการะและผู้พิการ นโยบายสนับสนุนการกีฬาหรือการศึกษา การนำนโยบายต่างๆ จำนวนมากใส่ลงไปในโครงสร้างภาษีทำให้ภาษีทำงานได้ไม่เต็มที่มีนักในการกระจายรายได้หรือสร้างความเป็นธรรม จากรูปที่ 10.9 และ 10.10 จะเห็นว่าผู้มีรายได้สูงค่อนข้างได้รับประโยชน์จากการหักค่าลดหย่อนหลายประเภท

รูปที่ 10.9 การหักค่าลดหย่อนของผู้เสียภาษี ภ.ง.ด. 90



ที่มา : ข้อมูลจากกรมสรรพากร

รูปที่ 10.10 การหักค่าลดหย่อนของผู้เสียภาษี ภ.ง.ด. 91



ที่มา : ข้อมูลจากกรมสรรพากร

10.2.2 ความเป็นธรรมของโครงสร้างภาษี

ด้วยลักษณะโครงสร้างภาษีที่เป็นอยู่ เราสามารถประเมินได้ว่าโครงสร้างภาษีรายได้ของไทยมีความเป็นธรรมหรือไม่ ถ้าภาษีมีความเป็นธรรม มันควรทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้น การดูความเป็นธรรมของภาษีรายได้ในที่นี้ใช้ดัชนีที่เรียกว่า Relative Share Adjustment (Baum, 1987) หรือ RSA ซึ่งเป็นการดูส่วนแบ่งของรายได้ก่อนและหลังการหักภาษี โดยใช้หลักการเดียวกับ Lorenz curve ถ้าเราแบ่งรายได้ ออกเป็น i ชั้น RSA ของแต่ละชั้นรายได้คำนวณจาก

$$RSA_i = \frac{x_i}{y_i}$$

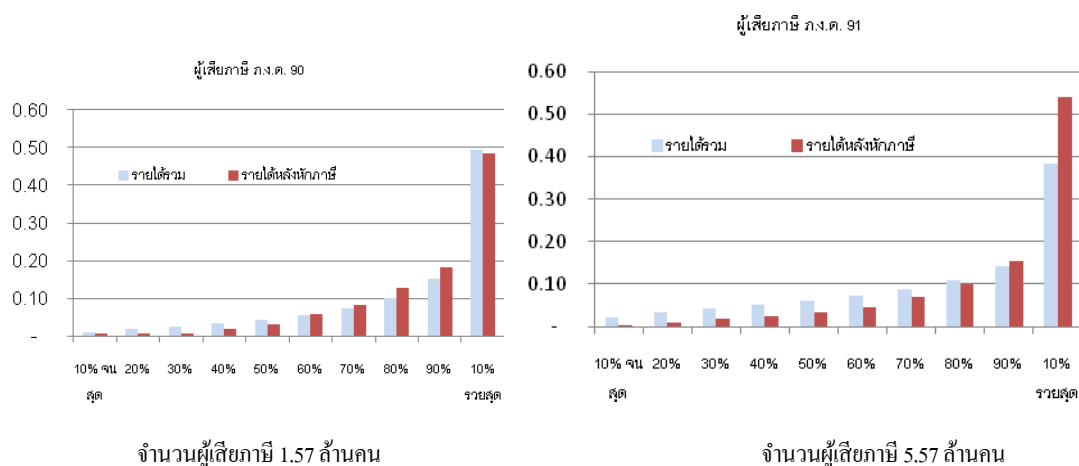
โดยที่ x_i แทนส่วนแบ่งของรายได้หลังหักภาษีของบุคคลในชั้นรายได้ i

y_i แทนส่วนแบ่งของรายได้ก่อนหักภาษีของบุคคลในชั้นรายได้ i

ถ้า RSA_i มากกว่าหนึ่งแสดงว่า ส่วนแบ่งรายได้ของชั้นรายได้ i มากขึ้นหลังจากหักภาษี หรือภาษีทำให้ชั้นรายได้ i ได้รับการกระจายรายได้มากขึ้น และถ้า RSA_i น้อยกว่าหนึ่ง ก็ให้ความหมายในทางตรงกันข้าม ถ้า RSA_i เพิ่มขึ้นตามชั้นรายได้ที่เพิ่มขึ้น โครงสร้างภาษีเป็น locally regressive แต่ถ้า RSA_i ลดลงตามชั้นรายได้ที่เพิ่มขึ้น โครงสร้างภาษีเป็น locally progressive ผลของโครงสร้างภาษีรายได้ต่อการกระจายรายได้ในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2547-2551 แสดงในรูปที่ 10.11-10.15

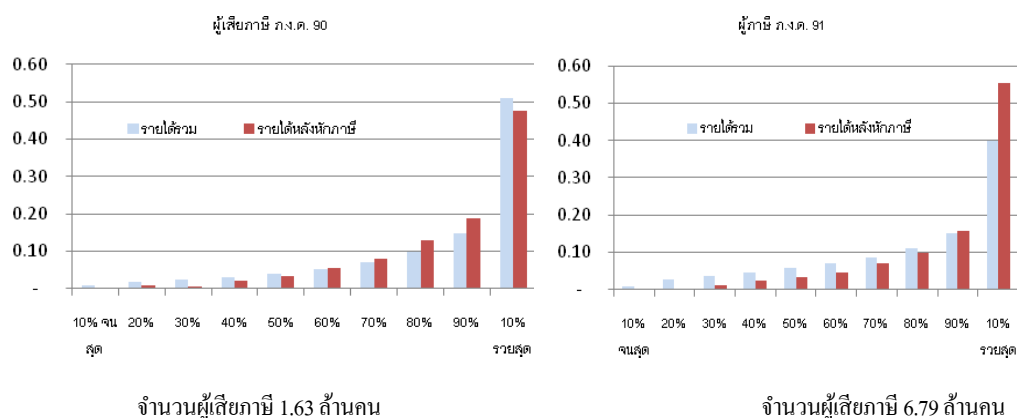
จากรูปที่ใช้ข้อมูลผู้เสียภาษี ภ.ง.ด. 90 และ ภ.ง.ด. 91 โดยแบ่งชั้นรายได้ออกเป็น 10 ชั้นๆ ละร้อยละ 10 ของจำนวนผู้เสียภาษีทั้งหมด ชั้นที่หนึ่งเป็นกลุ่มผู้ที่มีรายได้น้อยที่สุด และรายได้มากขึ้นเรียงตามลำดับชั้นจากรูปจะเห็นว่าผู้เสียภาษี ภ.ง.ด. 90 ที่มีรายได้ปานกลางได้รับประโยชน์จากโครงสร้างภาษีตั้งแต่ปี 2547-2551 กล่าวคือ โครงสร้างภาษีทำให้กลุ่มชั้นรายได้ร้อยละ 60-90 ได้รับการกระจายรายได้มากขึ้น ในขณะที่ผู้เสียภาษี ภ.ง.ด. 91 ที่มีรายได้สูงที่สุดร้อยละ 20 เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากโครงสร้างภาษี เพราะได้รับการกระจายรายได้มากขึ้นหลังจากหักภาษี

รูปที่ 10.11 ส่วนแบ่งรายได้ก่อนและหลังหักภาษีสำหรับปี พ.ศ. 2547



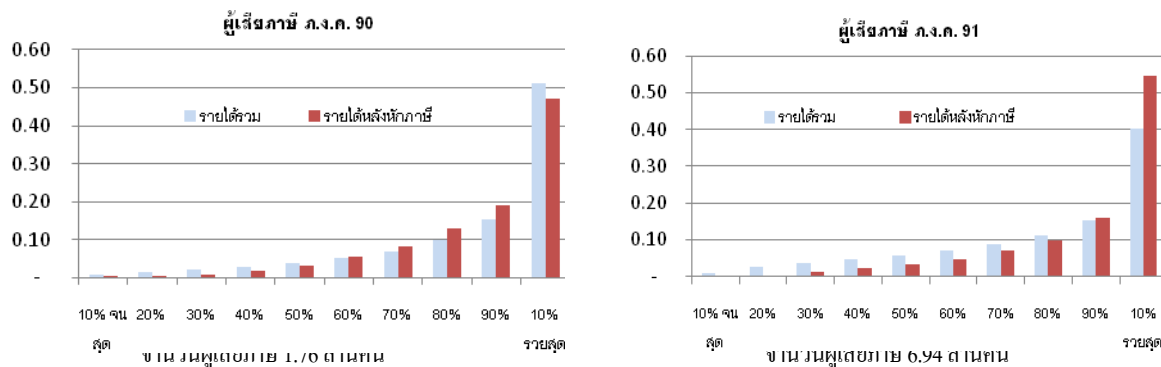
ที่มา : ข้อมูลจากกรมสรรพากร

รูปที่ 10.12 ส่วนแบ่งรายได้ก่อนและหลังหักภาษีสำหรับปีพ.ศ. 2548



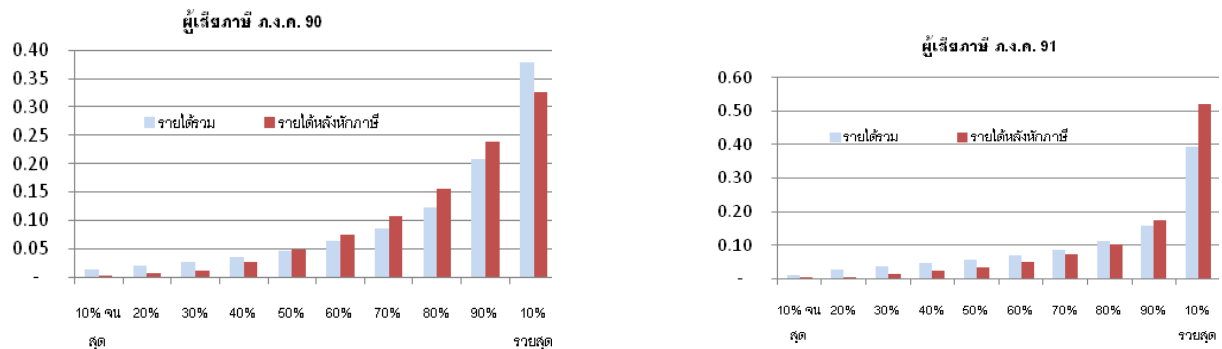
ที่มา : ข้อมูลจากกรมสรรพากร

รูปที่ 10.13 ส่วนแบ่งรายได้ก่อนและหลังหักภาษีสำหรับปีพ.ศ. 2549



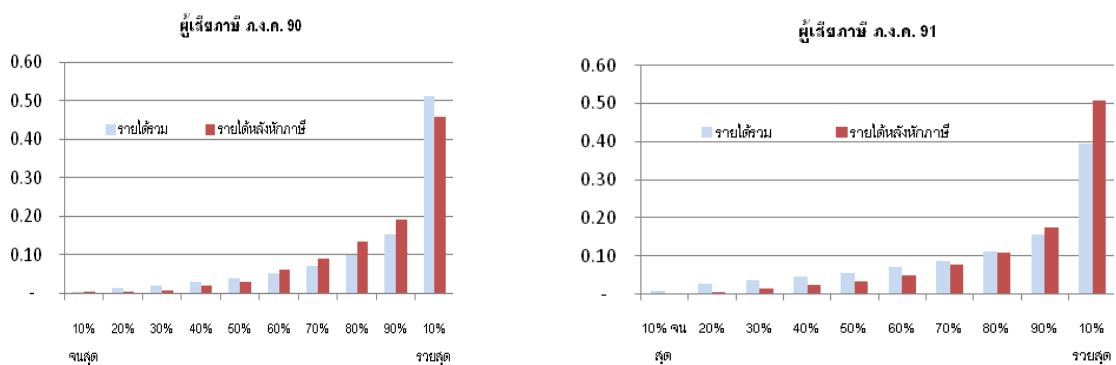
ที่มา : ข้อมูลจากกรมสรรพากร

รูปที่ 10.14 ส่วนแบ่งรายได้ก่อนและหลังหักภาษีสำหรับปีพ.ศ. 2550



ที่มา : ข้อมูลจากกรมสรรพากร

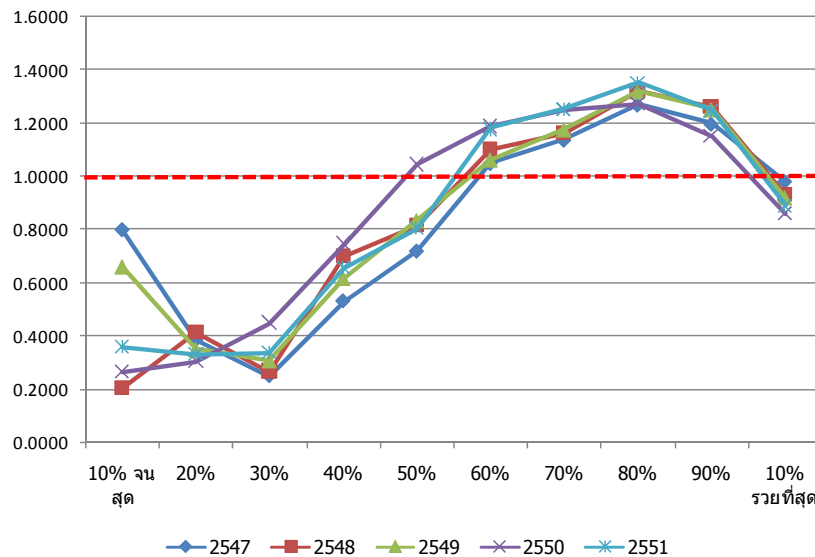
รูปที่ 10.15 ส่วนแบ่งรายได้ก่อนและหลังหักภาษีสำหรับปีพ.ศ. 2551



ที่มา : ข้อมูลจากกรมสรรพากร

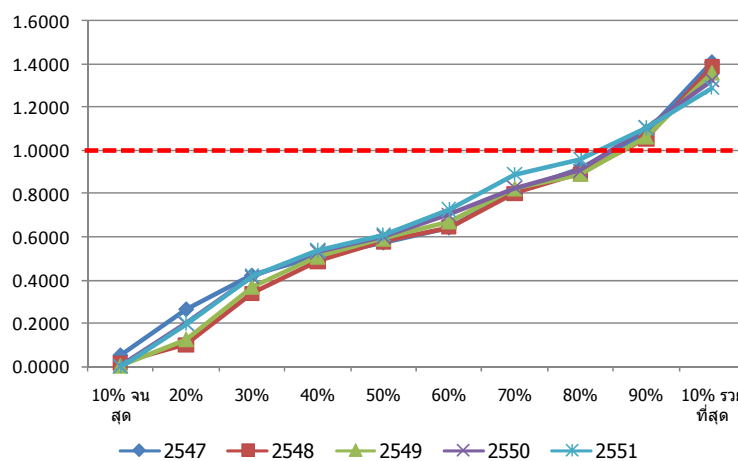
รูปที่ 10.16 และ รูปที่ 10.17 เป็นค่า RSA_i สำหรับ ภ.ง.ด 90 และ 91 จะเห็นว่า RSA_i สำหรับผู้เสียภาษี ภ.ง.ด. 90 ชั้นรายได้ร้อยละ 60-90 และผู้เสียภาษี ภ.ง.ด. 91 ชั้นรายได้รายที่สุดร้อยละ 20 มีค่ามากกว่าหนึ่งทุกๆ ปี กลุ่มชั้นรายได้เหล่านี้ได้ประโยชน์จากโครงสร้างภาษีทำให้ได้รับการกระจายรายได้สูงขึ้น

รูปที่ 10.16 RSA_i สำหรับผู้เสียภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 90



ที่มา : ข้อมูลจากกรมสรรพากร

รูปที่ 10.17 RSA_i สำหรับผู้เสียภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 91



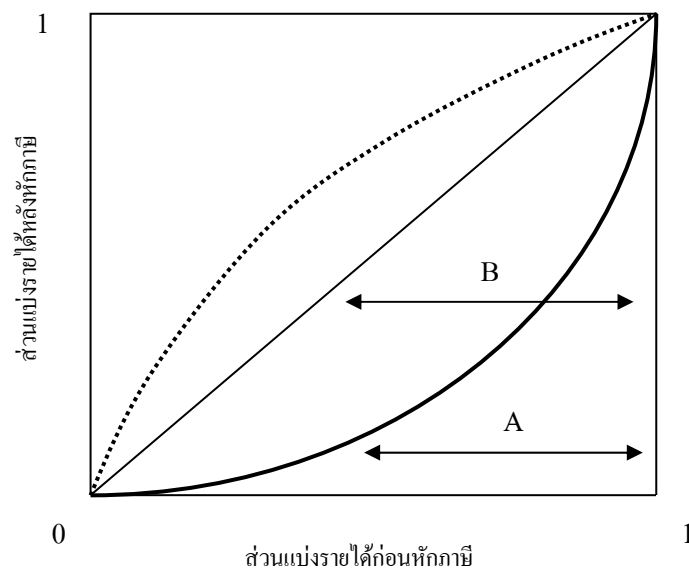
ที่มา : ข้อมูลจากกรมสรรพากร

การวัดความก้าวหน้าของโครงสร้างภาษีสำหรับทุกชั้นรายได้หรือ global index มักใช้แนวคิดของเส้น Lorenz curve ซึ่ง Cassidy et al. (1996) ใช้ผลรวมของ RSA_i (local index) ถ่วงน้ำหนักเพื่อวัดความก้าวหน้าของภาษีโดยรวม ดังนี้

$$RSA_G = \sum_{i=1}^{10} w_i RSA_i$$

โดยที่ ตัวถ่วงน้ำหนัก $w_i = y_i(y_i + 2\sum_{j=i+1}^{10} y_j)$ เช่นเดียวกับการคำนวณพื้นที่ใต้ Lorenz curve ดังนั้น RSA_G คือการหาค่าของพื้นที่ที่ $\frac{A}{B}$ นั่นเอง ซึ่งเป็นดัชนีที่วัดสัดส่วนของค่าสะสมของส่วนแบ่งรายได้หลังหักภาษี ถ้า RSA_G มีค่าน้อยกว่าหนึ่งแสดงว่าเป็นโครงสร้างภาษีถดถอย และเส้น Lorenz curve เป็นดังเส้นที่บิดตามรูปที่ 10.18 ถ้า RSA_G มากกว่าหนึ่งแสดงว่าเป็นโครงสร้างภาษีความก้าวหน้า และเส้น Lorenz curve เป็นดังเส้นประ

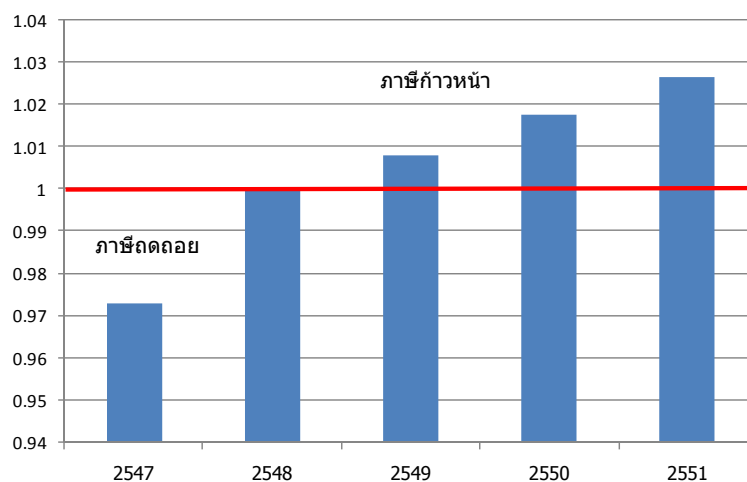
รูปที่ 10.18 Lorenz curve ของ RSA



ที่มา : คำนวณโดยผู้วิจัย

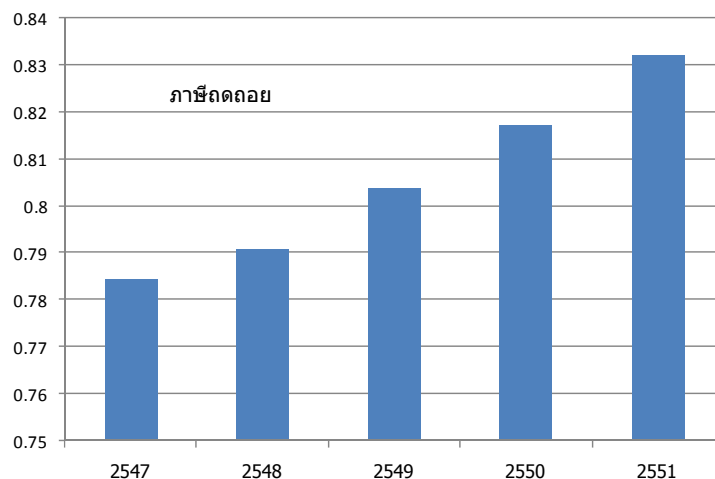
รูปที่ 10.19 และ รูปที่ 10.20 แสดงผลการคำนวณ RSA_G ซึ่งจะเห็นว่าภาษีรายได้บุคคลธรรมดาของไทย นั้นไม่เป็นธรรม มีความถดถอย โดยเฉพาะกรณีผู้เสียภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 91 (รูปที่ 10.19) ส่วนกรณีภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 90 มีความถดถอยในปี พ.ศ. 2547 และก้าวหน้าเพียงเล็กน้อยในปี พ.ศ. 2549-2551

รูปที่ 10.19 RSA_G สำหรับผู้เสียรายได้ ภ.ง.ด. 90



ที่มา : คำนวณโดยผู้วิจัย

รูปที่ 10.20 RSA_G สำหรับผู้เสียรายได้ ภ.ง.ด. 91



ที่มา : คำนวณโดยผู้วิจัย

10.2.3 การปฏิรูปภาษีรายได้บุคคลธรรมดา

โครงสร้างภาษีรายได้ของไต้หวันนั้นไม่เป็นธรรม จึงควรมีการปฏิรูปภาษีให้เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น การปฏิรูปภาษีรายได้สามารถทำได้โดยการพิจารณา Marginal Cost of Public Funds หรือ MCF

MCF วัด efficiency effect ของโครงสร้างภาษีโดยรวม และช่วยในการตัดสินใจว่ารัฐควรที่จะเพิ่มรายได้จากภาษีเพื่อนำเงินมาจัดสวัสดิการหรือให้บริการสาธารณะเพิ่มขึ้นหรือไม่ MCF_{ti} ช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิรูปภาษี MCF_{ti} แสดงให้เห็นถึงต้นทุนที่ตกแก่บุคคล (welfare ที่เปลี่ยนแปลง) เมื่อรัฐเพิ่มรายได้หนึ่งหน่วยด้วยการขึ้นภาษีจากฐานภาษี t_i การคำนวณ MCF_{ti} ได้จาก Dahlby (1998)

$$MCF_{ti} = \frac{-\left[\frac{1}{\lambda(q,I)}\right] \frac{dV}{dt_i}}{dB/dt_i}$$

โดยที่ V หมายถึง indirect utility function R หมายถึง tax revenue $\lambda(q,I)$ หมายถึง marginal utility of income ในที่นี้ใช้ $\lambda(q,I)$ ในการปรับการเปลี่ยนแปลงของ welfare ให้เป็นตัวเงินและใช้ราคาหลังจากเก็บภาษี

ในกรณีที่รัฐต้องการปฏิรูปภาษีด้วยการลดภาษีในชั้น i และเพิ่มภาษีในชั้น j แต่ยังคงให้มีรายได้จากภาษีคงที่ การปฏิรูปภาษีนี้นั้นจะเพิ่ม welfare ถ้า

$$MCF_{ti} > MCF_{tj}$$

MCF_{ti} นั้นไม่ได้คำนึงถึง distribution effect ถ้าเราต้องการคำนึงถึงความเป็นธรรมของภาษีด้วย เราจะวัดต้นทุนของการปฏิรูปภาษีโดยใช้ Social Marginal Cost of Public Funds (SMCF) นั่นคือ มีการให้น้ำหนักใน social welfare function (S) ของบุคคลในแต่ละชั้นรายได้ไม่เท่ากัน ในกรณีที่ให้น้ำหนักแบบ pro-poor หรือ เข้าข้างคนจน ซึ่งหมายความว่า การให้เงินหนึ่งบาทแก่คนจนนั้นมีคุณค่าต่อคนจนมากกว่าคุณค่าของเงินหนึ่งบาทที่ให้แก่คนรวย ก็ทำได้โดยให้น้ำหนักกับคนจนใน social welfare function (S) มากกว่าคนรวย ดังนั้น

SMCF จึงวัดต้นทุนต่อสังคมจากการเพิ่มรายได้ของรัฐหนึ่งหน่วย โดยที่เป็นการให้คุณค่าของชนชั้นในสังคมที่แตกต่างกัน

การวัด SMCF ได้จาก Dahlby (1998)

$$SMCF = -\frac{dS}{dR} = \frac{\sum_{j=1}^n \omega_j \gamma_j \sum_{i=1}^j \beta_j^i dm_i}{\sum_{j=1}^n \gamma_j \left[1 - \frac{m_j}{1 - m_j} \left(\frac{dm_j}{dt_j} \eta_{cj}^c + \theta_j \right) \right] \sum_{i=1}^j \beta_j^i dm_i}$$

โดยที่ ω_j หมายถึง น้ำหนักของเงินได้ lump sum ต่อหน่วยที่ให้แก่ผู้เสียภาษีในชั้นภาษี j ในที่นี้ใช้ $\omega_j = \tau_j + (2 \sum_{i=j+1}^n \tau_i)$ ซึ่งมีคุณสมบัติ strictly concave และ monotonically declining เมื่อรายได้เพิ่มขึ้น (Cassady et al., 1996)

τ_j หมายถึง สัดส่วนของรายได้รวมของผู้เสียภาษีทุกคนในชั้นภาษี j

β_j หมายถึง สัดส่วนของรายได้ของผู้เสียภาษีแต่ละคนในแต่ละชั้นภาษีตั้งแต่ชั้นที่ 1 ถึงชั้น j

t_j หมายถึง อัตราภาษีโดยเฉลี่ยของชั้นรายได้ j

m_j หมายถึง อัตราภาษีในแต่ละชั้นรายได้ j

η_{cj} หมายถึง compensated labor supply elasticity ซึ่งแสดงถึง substitution effect ของความยืดหยุ่นของอุปทานแรงงานและ θ_j แสดงถึงองค์ประกอบของ income effect ของความยืดหยุ่นของอุปทานแรงงาน

parameter เหล่านี้มีผลต่อค่า SMCF ค่า η_{cj} และ θ_j ก่อนข้างมีความสำคัญเพราะมันอธิบายว่าเมื่ออัตราภาษีเพิ่มขึ้น คนจะทำงานเพิ่มขึ้นหรือลดลง ถ้าทำงานเพิ่มขึ้น รายได้ก็จะเพิ่มและทำให้รัฐสามารถเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นด้วย นั่นคือ การเพิ่มภาษียังคงเคลื่อนที่อยู่ทางด้านซ้ายของ Laffer curve แต่ถ้าหากเพิ่มอัตราภาษีแล้วทำให้รายได้รัฐลดลง ก็หมายถึงทุกฝ่ายสูญเสียจากการเพิ่มภาษี และรายได้ของรัฐเคลื่อนที่ลดลงอยู่ทางด้านขวาของ Laffer curve

ถ้า SMCF น้อยกว่าหนึ่ง แสดงว่าการที่รัฐเพิ่มรายได้จากภาษีหนึ่งหน่วยมีต้นทุนต่อผู้เสียภาษีน้อยกว่าหนึ่งหน่วย รัฐสามารถเพิ่ม social welfare ด้วยการลดภาษีในชั้นรายได้ที่มี SMCF สูงและเพิ่มภาษีในชั้นรายได้ที่มี SMCF ต่ำ

โดยทฤษฎีแล้วการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีมียผลต่อผู้เสียภาษีในด้านการตัดสินใจทำงาน การลงทุนทางการเงิน การหาทางเพื่อให้ได้สิทธิลดหย่อนภาษีและการหนีภาษี การศึกษาของ Pencavel (1986), MaCurdy, Green, and Paarsch (1990), Triest (1990) พบว่า ภาษีไม่ค่อยมีผลต่อการตัดสินใจทำงานของแรงงานชาย (Labor supply elasticity ต่ำ) ในขณะที่ Feldstein (1995) และ Gruber and Saez (2002) พบว่าค่าความยืดหยุ่นของรายได้หลังหักค่าลดหย่อนต่ออัตราภาษีค่อนข้างยืดหยุ่น โดยใช้ข้อมูล panel ของ tax return ในสหรัฐอเมริกา

ปี พ.ศ. 2522-2533 ที่ได้ค่าความยืดหยุ่นอยู่ในช่วง 0.4-3.05 Gruber and Saez (2002) แสดงให้เห็นว่า income effect มีค่าค่อนข้างต่ำ และ MCF ที่ได้โดยการใช้ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ต่ออัตราภาษี (แทนที่จะเป็นความยืดหยุ่นของอุปทานแรงงาน) ตามการศึกษาของ Gruber and Saez (2002) เท่ากับ 1.285 (Dahlby 2008, p. 131)

Kleven and Kreiner (2006) ศึกษา MCF สำหรับประเทศเดนมาร์ก ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี และ สหราชอาณาจักร โดยให้ค่าความยืดหยุ่นของอุปทานแรงงานเท่ากับ 0-0.1 ผลการศึกษาพบว่า MCF ต่ำที่สุดกรณีการขึ้นอัตราภาษีสำหรับชั้นรายได้ต่ำสุด (0.84-0.92) โดยการศึกษานี้ให้น้ำหนักคนรวยคนจนเท่ากัน

สำหรับประเทศในแถบเอเชีย พบว่า compensated labor supply elasticity เท่ากับ 0.67 และ average income effect เท่ากับ -0.56 ในปี พ.ศ. 2540 และ 2545 (Bessho and Hayahi 2005) ทำให้ได้ MCF อยู่ในช่วง 1.017-1.141 สำหรับประเทศไทยได้มีการใช้ MCF สำหรับภาษีสรรพสามิตและภาษีมูลค่าเพิ่ม (Chandoevrit and Dahlby 2007) โดยพบว่าใน parameter แบบปกติ ค่าของ MCF สำหรับภาษีสรรพสามิตของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ยาสูบ และน้ำมันเชื้อเพลิง และภาษีมูลค่าเพิ่มเท่ากับ 2.312 2.187 0.532 และ 1.080 ตามลำดับ

ในการคำนวณ MCF สำหรับภาษี ภ.ง.ด. 90 และ 91 โดยใช้ข้อมูลปี พ.ศ. 2551 ได้สมมติให้ภาษีทางอ้อมที่ตกแก่การบริโภคของผู้เสียภาษีเท่ากับ 21.79 ซึ่งได้จากการหารรายได้จากภาษีทางอ้อมด้วยการบริโภคของภาคเอกชนทั้งหมด อย่างไรก็ดี การกระจายของภาษีทางอ้อมในที่นี้สมมติให้เท่าเทียมกันเนื่องจากฐานข้อมูลการบริโภคอย่างเป็นทางการไม่สามารถแบ่งการบริโภคตามชั้นรายได้ได้

ในกรณีผู้เสียภาษีเงินได้ ภ.ง.ด. 90 ข้อมูลปีล่าสุด พ.ศ. 2551 มีผู้เสียภาษีทั้งหมด 1.9 ล้านคน มีรายได้ก่อนหักค่าลดหย่อนรวมกันทั้งหมด 1 ล้านล้านบาท หรือรายได้เฉลี่ยต่อผู้เสียภาษีเท่ากับ 540,000 บาท รายได้รวมหลังหักค่าลดหย่อนเท่ากับ 3.4 แสนล้านบาท ทำให้รัฐได้รับรายได้จากภาษีทั้งหมด 39,626 ล้านบาท เราสามารถจัดจำแนกรายได้ตามชั้นการเสียภาษีได้ตารางที่ 10.4 ผู้เสียภาษีในอัตราร้อยละ 37 มีเพียงร้อยละ 1 ของผู้เสียภาษีเงินได้ ภ.ง.ด. 90 เท่านั้น

ตารางที่ 10.4 รายได้และผู้เสียภาษี ภ.ง.ด. 90 ปีพ.ศ. 2551

ชั้นรายได้ (บาท)	อัตรากา	รายได้เฉลี่ย (บาท)	รายได้รวมก่อนหักค่าลดหย่อน (ล้านบาท)	จำนวนผู้เสียภาษี (คน)	ภาษี (ล้านบาท)
0-100,000	5 (0)	50,970	19,593	384,412	44
100,001-150,000	10 (0)	118,958	22,865	192,206	13
150,001-500,000	10 (9.98)	261,271	200,872	768,824	1,108
500,001-1,000,000	20 (19.81)	691,880	265,967	384,412	6,335
1,000,001-4,000,000	30 (29.33)	1,788,282	309,353	172,989	14,713
4,000,000 ขึ้นไป	37 (36.57)	11,902,195	228,784	19,222	17,412

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บคือ อัตราภาษีที่แท้จริง การได้หักค่าลดหย่อน และรายได้ที่ลงทุนใน LTF RMF และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และรายได้ส่วนที่สมทบประกันสังคมไม่ต้องนำมาเสียภาษี ทำให้อัตราภาษีที่แท้จริงต่ำกว่าอัตราที่รัฐกำหนด

ที่มา : ข้อมูลจากกรมสรรพากร

อัตราภาษีตามตารางนั้นเป็นอัตราทางการ แต่แท้จริงแล้วผู้เสียภาษีได้รับประโยชน์จากการลดหย่อนหลายประเภท ทำให้อัตราภาษีที่แท้จริงเมื่อเทียบกับรายได้รวมนั้นต่ำกว่าอัตราทางการ (ดังแสดงในวงเล็บตารางที่ 10.4) ส่วนอัตราเงินสมทบประกันสังคมนั้นจะทำให้อัตราภาษีแท้จริงเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ในการคำนวณ MCF นี้ไม่รวมอัตราเงินสมทบประกันสังคม เพื่อให้สามารถเน้นเรื่องการปฏิรูปภาษีรายได้ และแยกส่วนไปกับเรื่องสวัสดิการของแรงงาน

ค่า parameter ที่ใช้ในการคำนวณจึงมีค่าตาม matrix ด้านล่างนี้ ส่วนค่าความยืดหยุ่นของอุปทานแรงงานนั้น ได้สมมติให้ 3 กรณีคือ $\eta_c = 0.2$ และ $\theta = -0.2$ ซึ่งทำให้ค่าความยืดหยุ่นของอุปทานแรงงานเท่ากับ 0 เช่นเดียวกับการศึกษาในหลายประเทศ และแนวโน้มประเทศไทยซึ่งคนส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำถึงปานกลางก็อยู่ในกรณีนี้ ในกรณีที่ 2 คือ การให้ค่า $\eta_c = 0.67$ และ $\theta = -0.56$ เช่นเดียวกับกรณีญี่ปุ่น และกรณีที่ 3 สมมติให้ค่าอุปทานแรงงานค่อนข้างยืดหยุ่น (0.4) และให้ income effect เท่ากับ 0 ผลของ MCF กรณีให้น้ำหนักแก่ทุกคนเท่ากันแสดงในตารางที่ 10.5 และกรณีให้น้ำหนักคนรายได้ต่ำ มากกว่าคนที่มียาได้สูงแสดงในตารางที่ 10.6

$$m = \begin{pmatrix} 0.218 \\ 0.218 \\ 0.318 \\ 0.418 \\ 0.508 \\ 0.588 \end{pmatrix} \quad t = \begin{pmatrix} 0.218 \\ 0.218 \\ 0.26 \\ 0.324 \\ 0.421 \\ 0.548 \end{pmatrix} \quad \gamma = \begin{pmatrix} 0.019 \\ 0.022 \\ 0.192 \\ 0.254 \\ 0.295 \\ 0.218 \end{pmatrix} \quad \omega = \begin{pmatrix} 1.981 \\ 1.941 \\ 1.727 \\ 1.281 \\ 0.732 \\ 0.218 \end{pmatrix}$$

ตารางที่ 10.5 SMCF ภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 90 กรณีน้ำหนักเท่ากัน

	กรณี 1 $\eta_c = 0.2$ $\theta = -0.2$	กรณี 2 $\eta_c = 0.67$ $\theta = -0.56$	กรณี 3 $\eta_c = 0.4$ $\theta = 0$
ขึ้นภาษี 0.01 ทุกชั้นรายได้ยกเว้นชั้นต่ำสุด	1.021	1.212	1.750
ขึ้นภาษีย้อยละ 1 ทุกชั้นรายได้ยกเว้นชั้นต่ำสุด	1.048	1.366	2.035
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ต่ำสุด	0.907	0.778	1.013
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ที่สอง	0.906	0.781	1.037
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ที่สาม	0.926	0.842	1.150
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ที่สี่	1.043	1.314	1.817
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ที่ห้า	1.110	1.848	2.926
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ที่หก	1.169	2.784	7.117
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ที่ห้าและหก	1.772	-	-

ที่มา : คำนวณโดยผู้วิจัย

ในกรณีที่อุปทานแรงงานมีความยืดหยุ่นเท่ากับ 0 ซึ่งเป็นกรณีที่เหมาะกับประเทศไทยมากที่สุดนั้น ค่า MCF ก่อนข้างสูงในกรณีที่มีการบวกภาษีอีก 1 % สำหรับผู้ที่มีรายได้สูง โดย MCF มีค่ามากกว่า 1 และการขึ้นภาษี 1% หรือการบวกอีก 1% สำหรับทุกชั้นรายได้ยกเว้นชั้นต่ำสุด ก็มี MCF สูงกว่า 1 เช่นกัน การบวกภาษี 1% แก่ชั้นรายได้ต่ำสุดมี MCF น้อยที่สุด

เมื่อความยืดหยุ่นของอุปทานแรงงานสูงขึ้น (มักเกิดกับผู้ที่มีรายได้สูงมากๆ) ค่า MCF ก็จะสูงขึ้นด้วย อันดับของ MCF ยังคงเหมือนกับกรณีที่อุปทานแรงงานไม่ยืดหยุ่น นอกจากนี้ การขึ้นภาษีแก่ชั้นรายได้สูงสุดสองชั้นสุดท้ายจะทำให้รายได้จากภาษีของรัฐลดลง

อย่างไรก็ดี ถ้าเราเชื่อว่าเงินหนึ่งบาทสำหรับคนจนมีค่ามากกว่าเงินหนึ่งบาทของคนรวย เราจึงให้น้ำหนักแก่คุณค่าของเงินสำหรับชั้นรายได้ต่างๆ ไม่เท่ากัน เมื่อให้น้ำหนักมากสำหรับหนึ่งบาทของคนจนและน้ำหนักน้อยสำหรับหนึ่งบาทของคนรวย เราได้ผลดังตารางที่ 10.6 เราพบว่า การขึ้นภาษี 1% หรือบวกภาษี 1% แก่ทุกชั้นรายได้ยกเว้นชั้นต่ำสุด มี MCF ต่ำกว่าการบวกภาษี 1% แก่ชั้นรายได้ที่หนึ่งอย่างเดียว หรือที่สองอย่างเดียว หรือที่สามอย่างเดียว การบวกภาษี 1% สำหรับชั้นรายได้ที่ห้าและหกพร้อมกันมีต้นทุนต่อสังคมค่อนข้างสูง และเมื่อค่าความยืดหยุ่นของอุปทานแรงงานสูงด้วยแล้วก็จะทำให้รายได้จากภาษีของรัฐลดลง

ตารางที่ 10.6 SMCF ภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 90 กรณีให้น้ำหนักคนรายได้ต่ำมากกว่าคนรายได้สูง

	กรณี 1 $\eta_c = 0.2$ $\theta = -0.2$	กรณี 2 $\eta_c = 0.67$ $\theta = -0.56$	กรณี 3 $\eta_c = 0.4$ $\theta = 0$
ขึ้นภาษี 0.01 ทุกชั้นรายได้ยกเว้นชั้นต่ำสุด	0.906	1.076	1.554
ขึ้นภาษีย้อยละ 1 ทุกชั้นรายได้ยกเว้นชั้นต่ำสุด	0.810	1.055	1.572
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ต่ำสุด	1.418	1.217	1.584
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ที่สอง	1.337	1.153	1.530
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ที่สาม	1.179	1.072	1.464
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ที่สี่	0.982	1.237	1.710
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ที่ห้า	0.643	1.070	1.695
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ที่หก	0.255	0.607	1.551
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ที่ห้าและหก	1.026	-	-

ที่มา : คำนวณโดยผู้วิจัย

ในกรณีภาษีเงินได้ ภ.ง.ด. 91 ปี พ.ศ. 2551 พบว่ามีผู้เสียภาษีทั้งหมด 7.1 ล้านคน มีรายได้รวมกันก่อนหักค่าลดหย่อนทั้งหมด 1.7 ล้านล้านบาท รายได้เฉลี่ยของผู้เสียภาษีเงินได้ ภ.ง.ด. 91 เท่ากับ 240,000 บาทและรายได้รวมหลังหักค่าลดหย่อนเท่ากับ 9.4 แสนล้านบาท โดยรัฐมีรายได้ภาษีจาก ภ.ง.ด. 91 เท่ากับ 84,000 ล้านบาท

ตารางที่ 10.7 รายได้และผู้เสียภาษี ภ.ง.ด. 91 ปี พ.ศ. 2551

ชั้นรายได้ (บาท)	อัตราภาษี	รายได้เฉลี่ย (บาท)	รายได้รวมก่อนหักค่าลดหย่อน (ล้านบาท)	จำนวนผู้เสียภาษี (คน)	ภาษี (ล้านบาท)
0-100,000	5 (0)	58,170	123,323	2,120,022	0
100,001-150,000	10 (0)	122,649	173,346	1,413,348	0
150,001-500,000	10 (9.88)	475,454	1,411,163	2,968,030	85,205
500,001-1,000,000	20 (19.54)	668,528	283,457	424,002	16,062
1,000,001-4,000,000	30 (28.71)	2,209,574	312,299	141,339	60,290
4,000,000 ขึ้นไป	37	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บคือ อัตราภาษีที่แท้จริง การได้หักค่าลดหย่อน และรายได้ที่ลงทุนใน LTF RMF และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และรายได้ส่วนที่สมทบประกันสังคมไม่ต้องนำมาเสียภาษี ทำให้อัตราภาษีที่แท้จริงต่ำกว่าอัตราที่รัฐกำหนด

ที่มา : ข้อมูลจากกรมสรรพากร

เนื่องจากข้อมูลที่ได้จากกรมสรรพากรไม่ใช่ข้อมูลรายบุคคลแต่เป็นข้อมูลรวมของผู้เสียภาษีทั้งหมดในแต่ละชั้นรายได้ที่ 1 (10% จนที่สุดของผู้เสียภาษี) ถึง 10 (10% รายที่สุดของผู้เสียภาษี) จากนั้นเราจึงนำมาจัดชั้นใหม่ตามชั้นการเสียภาษี ในชั้นรายได้ที่ 10 มีผู้เสียภาษีในอัตราร้อยละ 37 แต่รายได้เฉลี่ยของชั้นที่ 10 ไม่ถึง 4 ล้านบาททั้งๆ ที่อาจมีผู้เสียภาษีจำนวนหนึ่งที่เสียภาษีในอัตราร้อยละ 37 จึงทำให้ข้อมูลในตารางที่ 10.7 ไม่มีผู้เสียภาษีอยู่ในชั้นรายได้สุดท้าย สำหรับชั้นรายได้ที่เสียภาษีร้อยละ 30 นั้นมีรายได้เฉลี่ยเท่ากับ 2.2 ล้านบาทซึ่งมีเพียงร้อยละ 2 ของผู้เสียภาษี ภ.ง.ด. 91 เท่านั้น ในการคำนวณ MCF กรณี ภ.ง.ด. 91 จึงมีเพียง 5 ชั้นรายได้ และมีค่า parameter ดังดังนี้

$$m = \begin{pmatrix} 0.218 \\ 0.218 \\ 0.317 \\ 0.413 \\ 0.505 \end{pmatrix} \quad t = \begin{pmatrix} 0.218 \\ 0.218 \\ 0.279 \\ 0.319 \\ 0.435 \end{pmatrix} \quad \gamma = \begin{pmatrix} 0.054 \\ 0.075 \\ 0.613 \\ 0.123 \\ 0.136 \end{pmatrix} \quad \omega = \begin{pmatrix} 1.946 \\ 1.818 \\ 1.13 \\ 0.394 \\ 0.136 \end{pmatrix}$$

ในกรณีที่อุปทานแรงงานไม่มีความยืดหยุ่นทำให้ MCF สูงขึ้นเมื่ออัตราภาษีของคนรายได้สูงเพิ่มขึ้น และ MCF ต่ำที่สุดถ้ามีการบวกภาษีแก่ผู้เสียภาษีที่รายได้ต่ำสุด โดย MCF เท่ากับ 0.93 เมื่อบวกภาษีแก่ชั้นรายได้ต่ำสุด 10% MCF สูงที่สุด 1.203 เมื่อบวกภาษีแก่ชั้นรายได้สูงสุด 10% ในกรณีที่ขึ้นภาษีทุกชั้นรายได้ ยกเว้นชั้นต่ำสุดค่า MCF มากกว่า 1 ไม่ว่าอุปทานแรงงานจะสูงหรือต่ำ (ตารางที่ 10.8) MCF สูง ในกรณีที่อุปทานแรงงานมีความยืดหยุ่นสูง ทำให้การบวกภาษี 1% แก่ผู้มีรายได้ชั้นที่ห้าได้ค่า MCF สูงถึง 3.099 และ 3.929 โดยสรุปแล้ว ถ้าเราให้น้ำหนักแก่ผู้เสียภาษีทุกคนเท่ากัน รัฐสามารถหารายได้เพิ่มด้วยการเพิ่มภาษีในชั้นรายได้ต่ำ

ตารางที่ 10.8 SMCF ภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 91 กรณีน้ำหนักเท่ากัน

	กรณี 1 $\eta_c = 0.2$ $\theta = -0.2$	กรณี 2 $\eta_c = 0.67$ $\theta = -0.56$	กรณี 3 $\eta_c = 0.4$ $\theta = 0$
ขึ้นภาษี 0.01 ทุกชั้นรายได้ยกเว้นขั้นต่ำสุด	1.032	1.204	1.431
ขึ้นภาษีย้อยละ 1 ทุกชั้นรายได้ยกเว้นขั้นต่ำสุด	1.047	1.203	1.525
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ต่ำสุด	0.931	0.833	1.021
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ที่สอง	0.948	0.883	1.087
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ที่สาม	1.018	1.133	1.324
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ที่สี่	1.122	1.848	2.283
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ที่ห้า	1.203	3.099	3.929
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ที่สี่และห้า	2.258	-	-

ที่มา : คำนวณโดยผู้วิจัย

ถ้ารัฐตระหนักในเรื่องการกระจายรายได้ไปพร้อมๆ กับการปฏิรูปภาษี รัฐควรให้น้ำหนักแก่คนจนมากกว่าคนรวย และผลของ MCF เป็นตามตารางที่ 10.9 ในทุกๆ กรณีของตารางที่ 10.6 พบว่าการบวกภาษีอีก 1% แก่ชั้นรายได้ที่ 4 หรือ 5 นั้นมีค่า MCF ต่ำกว่า 1 แต่ถ้าบวกภาษีเพิ่ม 1 % สำหรับทั้งสองชั้นพร้อมๆ กันจะทำให้รัฐมีรายได้ลดลงจากการปฏิรูปภาษี การขึ้นภาษีทุกชั้นรายได้ยกเว้นชั้นรายได้ต่ำสุดมักมี MCF ต่ำกว่าการขึ้นภาษีแก่ชั้นรายได้ต่ำสุดเพียงอย่างเดียว ดังนั้น ถ้ารัฐให้ความสนใจในเรื่องการกระจายรายได้ รัฐควรเพิ่มภาษีในชั้นภาษีที่ 4 หรือ 5 อย่างใดอย่างหนึ่ง

ตารางที่ 10.9 SMCF ภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 91 กรณีให้น้ำหนักคนรายได้ต่ำมากกว่าคนรายได้สูง

	$\eta_c = 0.2$ $\theta = -0.2$	$\eta_c = 0.67$ $\theta = -0.56$	$\eta_c = 0.4$ $\theta = 0$
ขึ้นภาษี 0.01 ทุกชั้นรายได้ยกเว้นขั้นต่ำสุด	0.879	1.025	1.218
ขึ้นภาษีย้อยละ 1 ทุกชั้นรายได้ยกเว้นขั้นต่ำสุด	0.818	1.002	1.191
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ต่ำสุด	1.261	1.128	1.382
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ที่สอง	1.089	0.996	1.226
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ที่สาม	1.000	1.112	1.300
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ที่สี่	0.298	0.491	0.607
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ที่ห้า	0.164	0.421	0.534
ขึ้นภาษี 0.01 ชั้นรายได้ที่สี่และห้า	0.600	-	-

ที่มา : คำนวณโดยผู้วิจัย

ผลการศึกษา MCF ของการขึ้นภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 90 และ 91 ให้ผลในทิศทางเดียวกัน คือ ถ้ารัฐให้น้ำหนักแก่ผู้เสียภาษีเท่ากันทุกคน รัฐสามารถปฏิรูปภาษีด้วยการขึ้นภาษีแก่ชั้นรายได้ต่ำที่สุด แต่เนื่องจากภาษี

รายได้ของไทยมีความถดถอย ทำให้การกระจายรายได้แย่ลง ดังนั้น ถ้ารัฐให้ความสนใจในเรื่องการกระจายรายได้ด้วย รัฐควรที่จะปฏิรูปภาษีด้วยการขึ้นภาษีในชั้นรายได้สูงสุดซึ่งมีค่า MCF ต่ำ อย่างไรก็ตามการขึ้นภาษีในชั้นรายได้สูงสุดนั้น ไม่ได้ช่วยให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นมากนัก เพราะมีคนเพียงไม่ถึง 20,000 คนที่เสียภาษีในอัตราสูงสุด คนที่รายได้สูงเหล่านี้อาจจะทำงานลดลงถ้าภาษีสูงมากหรือหาทางเพิ่มค่าลดหย่อนต่างๆ เพื่อให้ฐานเงินได้สำหรับเสียภาษีลดลง ทางเลือกของการปฏิรูปภาษีรายได้คือ การไม่ยกเว้นภาษีในชั้นที่หนึ่งและสองแก่คนที่มีรายได้สูง ตารางที่ 10.10 แสดงให้เห็นว่ามีผู้มีรายได้สูงกว่าชั้นรายได้เพื่อเสียภาษีชั้นที่หนึ่งและสองหรือมีรายได้สูงกว่า 150,000 บาทต่อปีมีจำนวน 4.9 ล้านคนที่ได้รับการยกเว้นการจ่ายภาษีในอัตราภาษีสองชั้นแรก กล่าวคือ เนื่องจากรัฐต้องการลดภาระภาษีแก่ผู้มีรายได้ต่ำจึงให้มีการยกเว้นการเสียภาษีในสองอัตราแรก แต่รัฐได้ให้สิทธิการยกเว้นภาษีแก่ผู้เสียภาษีทุกคนโดยมิได้คำนึงถึงระดับรายได้ ทำให้ผู้มีรายได้สูงได้รับประโยชน์ไปด้วย รายได้จำนวน 7.3 แสนล้านบาทของผู้มีรายได้สูงกว่า 150,000 บาทต่อปีจึงได้รับการยกเว้นภาษี ถ้ารัฐยกเลิกการยกเว้นภาษีในสองอัตราแรกแก่ผู้มีรายได้สูง จะทำให้ผู้เสียภาษีจำนวน 4.9 ล้านคนนั้นต้องเสียภาษีเพิ่มคนละ 10,000 บาท และรัฐจะมีรายได้จากภาษีรายได้บุคคลธรรมดาเพิ่มอีก 49,000 ล้านบาทโดยไม่ทำให้โครงสร้างภาษีบิดเบือนเพิ่มขึ้น เนื่องจากภาษีจำนวน 10,000 บาทต่อคนนั้นเป็น lump sum tax

ตารางที่ 10.10 ผู้มีรายได้สูงที่ได้รับการยกเว้นภาษีในสองอัตราแรกในปี พ.ศ. 2551

ชั้นรายได้ (บาท)	อัตราภาษี	ภาษีสูงสุดของชั้น	ผู้เสียภาษีตั้งแต่ชั้น 3 ขึ้นไป	
			จำนวน	รายได้ที่ได้รับการยกเว้น (ล้านบาท)
0-100,000	5 (ยกเว้น)	5,000 (ยกเว้น)		487,882
100,001-150,000	10 (ยกเว้น)	5,000 (ยกเว้น)		243,941
150,001-500,000	10	35,000	3,736,854	
500,001-1,000,000	20	100,000	808,414	
1,000,001-4,000,000	30	900,000	314,328	
4,000,000 ขึ้นไป	37		19,222	
รวม			4,878,818	731,823

ที่มา : คำนวณโดยผู้วิจัย

10.3 การศึกษาความไม่เท่าเทียมกันในการจ่ายภาษีและภาระภาษีเงินได้นิติบุคคล

10.3.1 ภาพรวมโครงสร้างภาษีเงินได้นิติบุคคล และการเปลี่ยนแปลงมาตรการทางภาษี

ภาษีเงินได้นิติบุคคล คือ ภาษีที่รัฐจัดเก็บจากผู้ประกอบการ เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลตามบัญญัติของกฎหมาย โดยทั่วไปการเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลจะจัดเก็บจาก (1) กำไรสุทธิ (2) ยอดรายได้ก่อนหัก

รายจ่าย (3) เงินได้ที่จ่ายจากหรือในประเทศไทย และ (4) การจำหน่ายเงินกำไรออกไปจากประเทศไทย โดยกฎหมายได้จำแนกสถานภาพของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลออกเป็นดังนี้

1. บริษัทหรือห้างฯ ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย
2. บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์
3. บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ MAI
4. บริษัทหรือห้างที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศและกระทำการในประเทศไทย
5. นิติบุคคลอื่นที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศ
6. กิจการของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์กรของรัฐบาลต่างประเทศ
7. กิจการร่วมค้า
8. กิจการได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้จากการขนส่งสินค้าทางทะเลระหว่างประเทศ
9. กิจการสำนักงานปฏิบัติการภูมิภาค
10. กิจการนำเข้า ส่งออก ที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงพลังงานให้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิง
11. กิจการตั้งอยู่ในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ

อย่างไรก็ตาม ยังมีนิติบุคคลอีกบางประเภทที่เข้าลักษณะต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลตามประมวลรัษฎากร แต่ได้รับการยกเว้นตามบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ได้แก่

1. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลตามข้อผูกพันที่ประเทศไทยมีอยู่ตามสัญญาว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจ หรือทางเทคนิคระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศ
2. บริษัทจำกัดที่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน
3. บริษัทจำกัดและนิติบุคคลที่มีสภาพเช่นเดียวกับบริษัทจำกัดซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลตามพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม
4. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่อยู่ในประเทศที่มีอนุสัญญาว่าด้วยการเว้นการเก็บภาษีซ้อนกับประเทศไทย ตามเงื่อนไขที่กำหนดในอนุสัญญา

ที่ผ่านมา อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลมีเพียงอัตราเดียวที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปตามกำไร หรือรายได้ของผู้ประกอบการ ยกเว้นเพียงในปี 2531 ที่อัตราภาษีเป็นอัตราก้าวหน้า ซึ่งรัฐจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงขึ้นสำหรับขั้นกำไร หรือรายได้ที่เพิ่มขึ้น ดังที่แสดงในตารางที่ 10.11 อย่างไรก็ตาม รัฐได้ใช้อัตราก้าวหน้าที่แตกต่างกัน จัดเก็บตามประเภทธุรกิจ เช่น ในปี 2535 รัฐกำหนดอัตราภาษีจากกำไรของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ (25%) ในอัตราที่ต่ำกว่าธุรกิจประเภทอื่นๆ (30%) และในปี 2544 รัฐกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีจากกำไรของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ประเภทใหม่ ในอัตราที่ต่ำที่สุด (20%)

ตารางที่ 10.11 อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ประเมินจากกำไรสุทธิของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล

ช่วงระยะเวลาที่ใช้	ร้อยละ
1. ก่อนปี 2520	
(1) กำไรสุทธิ 500,000 บาทแรก	20
(2) กำไรสุทธิ 500,000 บาทถัดไป	25
(3) กำไรสุทธิ 1,000,000 บาทขึ้นไป	30
2. ปี 2520-2523	
(1) บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย	30
(2) บริษัทที่มีได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย	35
3. ปี 2524-2528	
(1) บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย	30
(2) บริษัทที่มีได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย	40
4. เริ่มใช้ในปี 2529	
(1) บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย	30
(2) บริษัทที่มีได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย	35
5. เริ่มใช้ในปี 2535	
ภาษีจากกำไรสุทธิของบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล	30
6. เริ่มใช้ในปี 2544	
(1) บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ใหม่ แห่งประเทศไทย	20
(2) บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย	25
(3) บริษัทที่มีได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย	30
7. เริ่มใช้ในปี 2551	
(1) บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เอ็มเอไอแห่งประเทศไทย	20
(2) บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย	25
(3) บริษัทที่มีได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย	30

ที่มา: ข้อมูลจากกรมสรรพากร

ในปัจจุบัน อาศัย พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2551 ภาษีเงินได้นิติบุคคลได้มีเกณฑ์กำหนดอัตราภาษีซึ่งมีรายละเอียดแสดงในตารางที่ 10.12 ต่อไปนี้

ตารางที่ 10.12 การคำนวณภาษีนิติบุคคลตามภ.ง.ด 50 รอบระยะเวลาบัญชีปี 2552

ลำดับที่	คำอธิบายการใช้อัตราในการคำนวณภาษี	กำไรสุทธิ	อัตราภาษี ร้อยละ
(1)	กรณีทั่วไป	ทั้งจำนวน	30
(2)	กรณีลดอัตรา		
	(2.1) บริษัทที่นำหลักทรัพย์มาจดทะเบียนกับตลาดหลักทรัพย์ฯ ตาม พ.ร.ฎ. (ฉบับที่ 387) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 421)	ทั้งจำนวน	25
	(2.2) บริษัทที่นำหลักทรัพย์มาจดทะเบียนกับตลาดหลักทรัพย์ฯตาม ข้อบังคับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ว่าด้วยการรับหลักทรัพย์ จดทะเบียนใน "ตลาดหลักทรัพย์เอ็มเอไอ" ตาม พ.ร.ฎ. (ฉบับที่ 467) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 747)	ทั้งจำนวน	20
	(2.3) บริษัทที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนกับตลาดหลักทรัพย์ฯ ตาม พ.ร.ฎ. (ฉบับที่ 475)	0-300,000,000	25
		เกิน 300,000,000 ขึ้นไป	30
	(2.4) บริษัทที่นำหลักทรัพย์มาจดทะเบียนกับตลาดหลักทรัพย์ฯตาม ข้อบังคับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ว่าด้วยการรับหลักทรัพย์ จดทะเบียนใน "ตลาดหลักทรัพย์เอ็มเอไอ" ตาม พ.ร.ฎ. (ฉบับที่ 475) ตาม พ.ร.ฎ. (ฉบับที่ 471)	0-20,000,000	20
		เกิน 20,000,000 ขึ้นไป	30
	(2.5) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีทุนชำระแล้วในวันสุดท้าย ของรอบระยะเวลาบัญชีไม่เกิน 5 ล้านบาท สำหรับกำไรสุทธิที่เกิดขึ้นในรอบระยะเวลาบัญชีที่เริ่มในหรือหลังวันที่ 1 มกราคม 2551 เป็นต้นไป	0-150,000	ยกเว้น
		เกิน 150,000-1,000,000	15
		เกิน 1,000,000-3,000,000	25
		เกิน 3,000,000 ขึ้นไป	30
	(2.6) กิจการสำนักงานปฏิบัติการภูมิภาค ตาม พ.ร.ฎ. (ฉบับที่ 405)	ทั้งจำนวน	10
	(2.7) กิจการนำเข้าส่งออกที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงพลังงานให้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิง ตาม พ.ร.ฎ. (ฉบับที่ 426)	ทั้งจำนวน	10
	(2.8) กิจการตั้งอยู่ในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ ตาม พ.ร.ฎ. (ฉบับที่ 466)	ทั้งจำนวน	3
(3)	กรณีได้รับอนุมัติจากกรมสรรพากรให้เสียภาษีจากยอดรายรับก่อนหักรายจ่าย ให้เสียภาษีร้อยละ 5 ของยอดรายรับ		

ที่มา: แบบแสดงรายการภาษีเงินได้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ตามมาตรา 68 และมาตรา 69 แห่งประมวลรัษฎากร (ภ.ง.ด 50) รอบระยะเวลาบัญชีปี 2552

10.3.2 การคำนวณภาระภาษีเงินได้นิติบุคคล

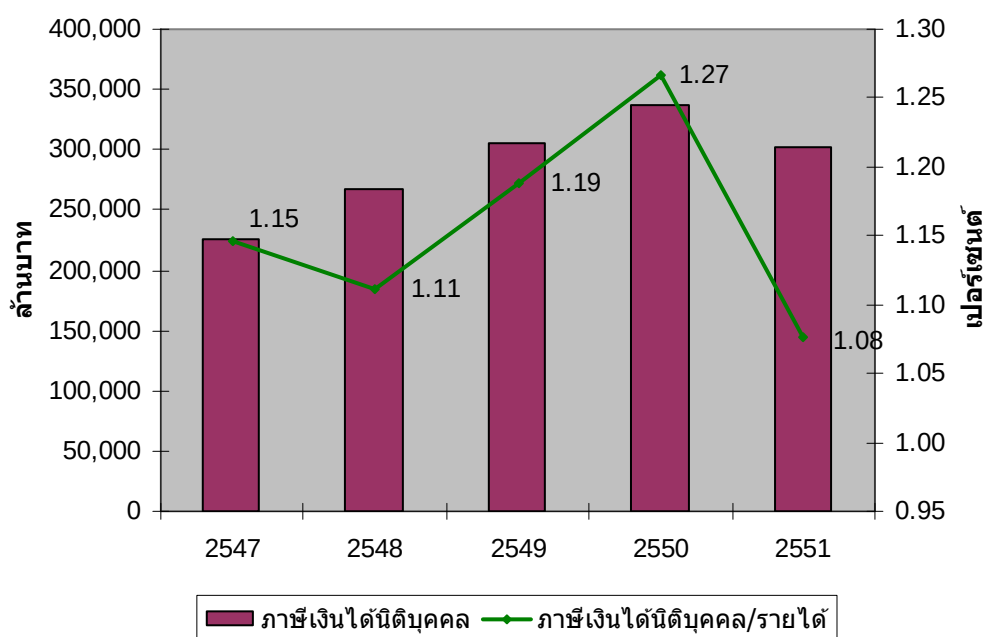
รายงานในส่วนนี้อาศัยข้อมูลที่ได้รับการอนุเคราะห์จากกรมสรรพากร กระทรวงการคลัง ที่ได้จัดเก็บข้อมูลจากการกรอกแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บริษัทหรือห้างนิติบุคคล ตาม ภ.ง.ด 50 ซึ่งข้อมูลที่ได้ประกอบด้วย ภาษีเงินได้นิติบุคคล การหักค่าลดหย่อนภาษี และเงินได้ของบริษัท โดยการศึกษานี้ได้แบ่งประเภทบริษัทตามรายได้และถิ่นที่อยู่ของผู้เสียภาษี เพื่อวิเคราะห์ว่าระบบภาษีในปัจจุบันมีความไม่เท่าเทียมกันในการชำระภาษีในสังคมไทยหรือไม่และอย่างไร

10.3.3 ผลการศึกษาการกระจายภาระภาษีเงินได้นิติบุคคล

ผู้วิจัยได้สรุปประเด็นด้านการกระจายภาระภาษีเงินได้นิติบุคคลออกเป็นสามประการดังนี้

ประการแรก สัดส่วนภาษีนิติบุคคลต่อเงินได้ทั้งหมดอยู่ในระดับต่ำมาก คือประมาณร้อยละ 1 เท่านั้น ในช่วงปี 2547-2551 แม้ว่าสัดส่วนดังกล่าวได้เพิ่มบ้างจากร้อยละ 1.15 ในปี 2547 เป็นร้อยละ 1.27 ในปี 2550 แต่สัดส่วนดังกล่าวได้ลดลงในปี 2551 เหลือเพียงร้อยละ 1.08 ดังที่แสดงในรูปที่ 10.21

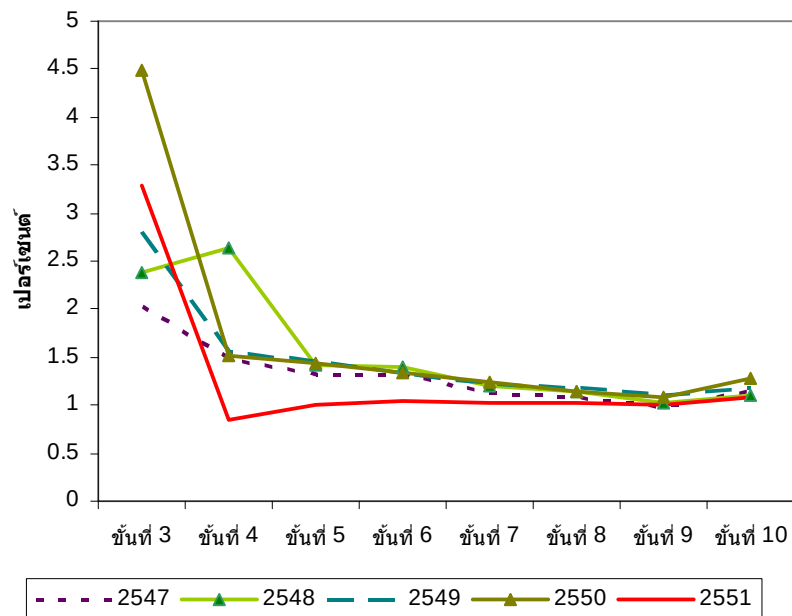
รูปที่ 10.21 สัดส่วนภาษีนิติบุคคลต่อเงินได้



ที่มา: ข้อมูลจากกรมสรรพากร

ประการที่สอง บริษัทขนาดเล็กชำระภาษีเป็นสัดส่วนต่อรายได้มากกว่าที่บริษัทขนาดใหญ่ชำระ เช่น ดังที่แสดงในรูปที่ 10.22 บริษัทขนาดเล็กชำระภาษี ประมาณร้อยละ 3 ของรายได้ ในขณะที่ บริษัทขนาดใหญ่ชำระภาษี เพียงประมาณร้อยละ 1-1.5 ของรายได้เท่านั้น

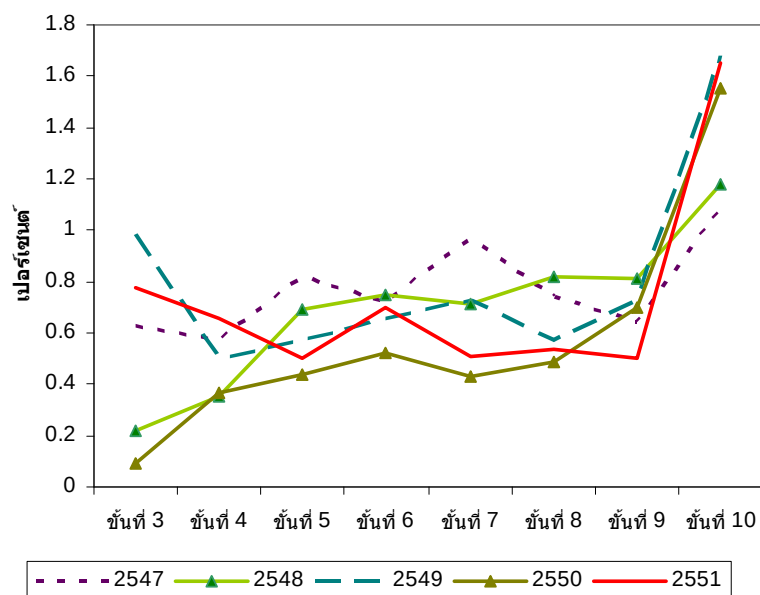
รูปที่ 10.22 สัดส่วนภาษีนิติบุคคลต่อเงินได้



ที่มา :ข้อมูลจากกรมสรรพากร

ประการที่สาม บริษัทขนาดใหญ่สามารถขอลดหย่อน หรือได้รับการยกเว้นภาษีเทียบเป็นสัดส่วนต่อรายได้ มากกว่าบริษัทขนาดเล็ก เช่นดังที่แสดงในรูปที่ 10.23 บริษัทขนาดเล็ก ขอลดหย่อนภาษี ต่ำกว่าร้อยละ 0.5-1 ของรายได้ ในขณะที่บริษัทขนาดใหญ่ขอลดหย่อนภาษี ได้มากกว่า ร้อยละ 1-1.5 ของรายได้

รูปที่ 10.23 สัดส่วนภาษีนิติบุคคลต่อเงินได้



ที่มา :ข้อมูลจากกรมสรรพากร

10.3.4 สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะด้านนโยบายภาษีเงินได้นิติบุคคล

มาตรการภาษีทางตรงเป็นหนึ่งในมาตรการสำคัญที่รัฐสามารถใช้ในการกระจายรายได้และสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม อย่างไรก็ตามรัฐควรพึงระวังไม่จัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงจนเกินไปซึ่งอาจทำให้คนขาดแรงจูงใจในการทำงานเนื่องจากเงินได้ถูกหักภาษีมากเกินไป ในขณะที่เดียวกันรัฐควรมีการปรับปรุงและพิจารณามาตรการทางภาษีให้เป็นธรรมอย่างแท้จริง รายงานฉบับนี้นำเสนอข้อพิจารณาบางส่วนดังต่อไปนี้

ประการแรก บริษัทที่มีขนาดเล็กจ่ายภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงกว่าบริษัทขนาดใหญ่เมื่อเทียบกับรายได้ที่ได้รับ โดยอาจมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากการค่าใช้จ่ายบางประเภทที่บริษัทขนาดใหญ่สามารถนำไปหักค่าลดหย่อนได้มากกว่าที่บริษัทที่มีขนาดเล็กสามารถทำได้ ดังนั้น ควรมีการปรับปรุงมาตรการการอนุญาตลดหย่อนค่าใช้จ่ายให้มีความเท่าเทียมกัน

ประการที่สอง นอกจากค่าลดหย่อนทางภาษีแล้ว บริษัทขนาดใหญ่ยังได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีมากมายจาก BOI ซึ่งทำให้บริษัทเหล่านั้นแม้มีรายได้และผลกำไรเป็นอันมาก แต่สามารถชำระภาษีในอัตราที่ต่ำ เป็นผลให้รัฐเสียรายได้เป็นอันมาก

ในอนาคต รัฐอาจควรพิจารณามาตรการลดหย่อนต่างๆให้เป็นธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะมาตรการที่เอื้อประโยชน์ลดหย่อนทางภาษีให้แก่บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และบริษัทที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน โดยรัฐไม่ควรลดหย่อนภาษีให้แก่บริษัทขนาดใหญ่มากนัก และควรส่งเสริมให้บริษัทขนาดเล็ก และขนาดกลางมีความสามารถในการแข่งขันมากขึ้น

บรรณานุกรม

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2542. ลักษณะการกระจายภาระและประโยชน์ด้านการคลัง และภาษีอากรของประเทศไทย ปี 2529-2539.

Baum, S.R. 1987. "On the Measurement of Tax Progressivity: Relative Share Adjustment." *Public Finance Quarterly* 15: 166-187.

Bessho and Hayahi. 2005. The Social Cost of Public Funds: the Case of Japanese Progressive Income Taxation. Policy Research Institute Discussion Paper 05A-16. Ministry of Finance, Japan.

Bird, R. M., and L. De Wulf. 1973. "Taxation and Income Distribution in Latin America: A Critical Review of Empirical Studies." *Staff Papers*, International Monetary Fund, Vol. 20, No. 3, pp. 639-682.

Cassady, K, G.C. Ruggeri, and D. Van Wart. 1996. "On the Classification and Interpretation of Global Progressivity Measures." *Public Finance* 51: 1-22.

Chandoevwit, Worawan, and Bev Dahlby. 2007. "The Marginal Cost of Public Funds for Excise Taxes in Thailand." *eJournal of Tax Research* 5: 135-67. <http://www.atax.unsw.edu.au/ejtr/>

- Chu, K.Y., H. Davoodi, and S. Gupta. 2000. "Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries." *IMF*
- Dahlby, Bev. 1998. "Progressive Taxation and the Social Marginal Cost of Public Funds." *Journal of Public Economics* 67: 105-22.
- Dahlby, Bev. 2008. *The Marginal Cost of Public Funds: Theory and Applications*. Cambridge: The MIT Press.
- De Wulf, L., 1975. "Fiscal Incidence in Developing Countries: Survey and Critique." *Staff Papers*, International Monetary Fund, Vol. 22, No. 1, pp. 61-131.
- Feldstein Martin. 1995. "The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986." *Journal of Political Economy* 103: 551-572.
- Gruber, Jon, and Emmanuel Saez. 2002. "The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications." *Journal of Public Economics* 84: 1-32.
- Harris, J., and M.Todaro. 1970. "Migration, Unemployment and Development: A Two Sector Analysis." *An American Economic Review* 60(1): 126-142.
- Kakwani, N., and M. Krongkaew. 1999. "Thailand's Generational Accounts." In A. Auerbach, L. Kotlikoff and W. Leibfritz, eds., *Generational Accounting around the World*. Chicago: University of Chicago Press: 413-446.
- Kleven, Henrik Jacobsen, and Claus Thustrup Kreiner. 2006. "The marginal cost of public funds: Hours of work versus labor force participation." *Journal of Public Economics* 90: 1955-1973.
- MaCurdy, Thomas, Green, David, and Paarsch, Harry J. 1990. "Assessing Empirical Approaches for Analyzing Taxes and Labor Supply." *Journal of Human Resources* 25: 415-90.
- McLure, C. E. 1977. "Taxation and the Urban Poor in Developing Countries." *World Development* 5(3): 169-188.
- Pencavel, John. 1986. "Labor Supply of Men: A Survey." In Orley Ashenfelter and Richard Layard, eds., *Handbook of Labor Economics*, vol. 1. Amsterdam: North-Holland, pp. 3-102.
- Shah, A., and J. Whalley. 1990. "An Alternative View of Tax Incidence Analysis for Developing Countries." *Working paper*, World Bank, wps 462.
- Tanzi, Vito. 1998. "Fundamental Determinants of Inequality and the Role of Government." *IMF Working Paper* 98/178. Washington: International Monetary Fund.
- Triest, Robert K. 1990. "The Effect of Income Taxation on Labor Supply in the United States." *Journal of Human Resources* 25: 491-516.

ภาคผนวก

รายได้หลังหักภาษี

สมมติให้

ya = รายได้หลังหักภาษี

inc = รายได้ก่อนหักภาษี

de = จำนวนเงินที่ได้รับการหักค่าลดหย่อนต่างๆ (ให้การหักทุกส่วนรวมกันเป็นเงินก้อน)

t = อัตราภาษี

tax = มูลค่าภาษีที่จ่ายไปทั้งหมด

รายได้หลังหักภาษีกำนวนจาก

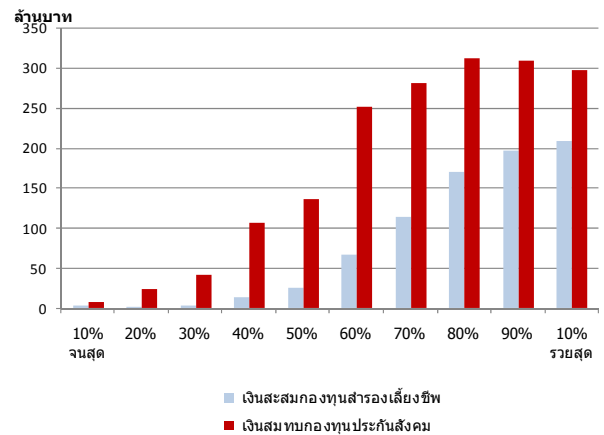
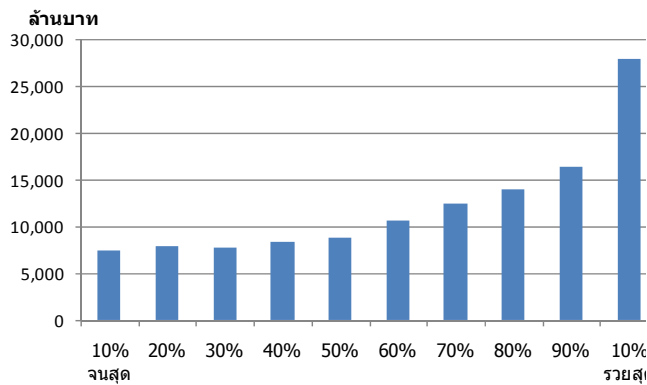
$$ya = inc - t (inc - de) = inc - tax + t * de$$

$$\frac{d ya}{d t} = -(inc - de) = -inc + de < 0$$

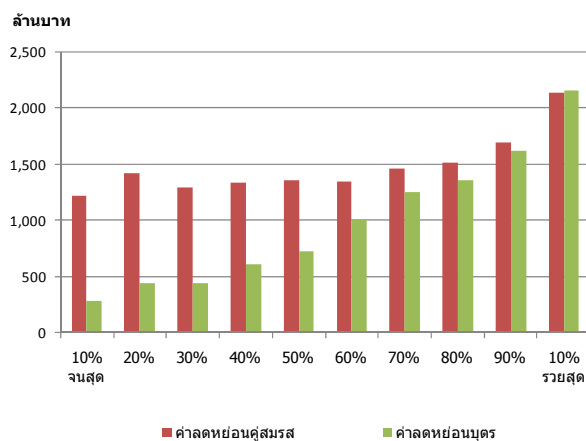
$$\frac{d ya}{d de} = t > 0$$

ภาษีเงินได้ ภ.ง.ด. 90 ปี พ.ศ. 2551

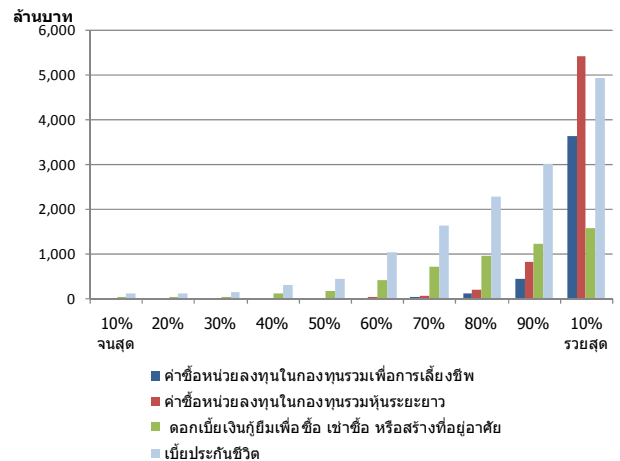
ค่าลดหย่อนรวมทั้งหมด



ที่มา: ข้อมูลจากกรมสรรพากร

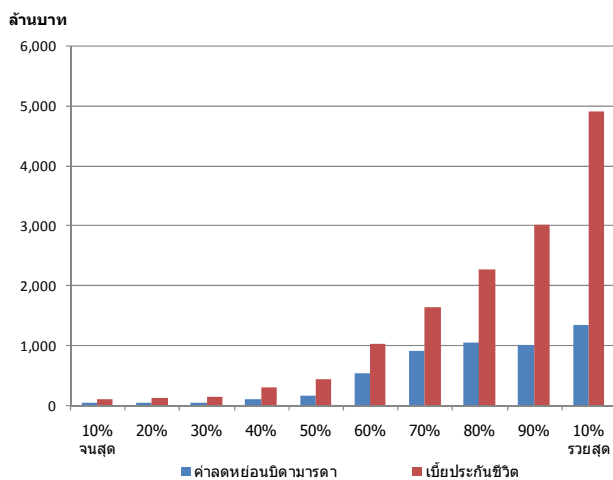


ที่มา: ข้อมูลจากกรมสรรพากร



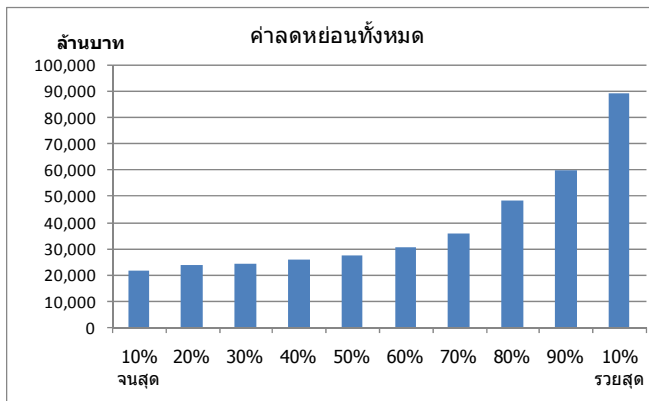
ที่มา: ข้อมูลจากกรมสรรพากร

ที่มา: ข้อมูลจากกรมสรรพากร

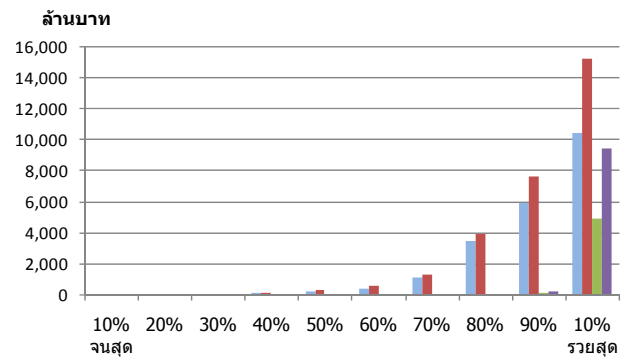


ที่มา: ข้อมูลจากกรมสรรพากร

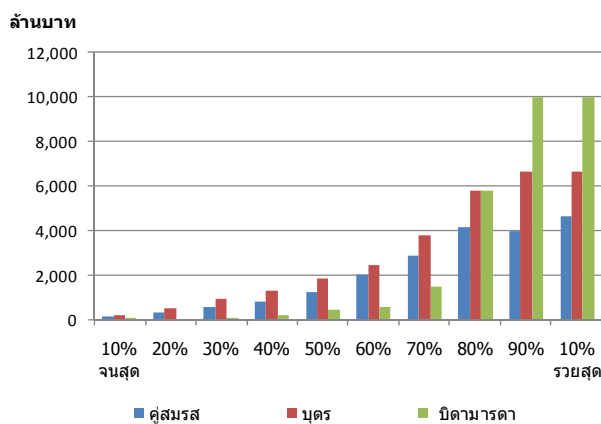
ภาษีเงินได้ ภ.ง.ด. 91 ปี พ.ศ. 2551



ที่มา: ข้อมูลจากกรมสรรพากร

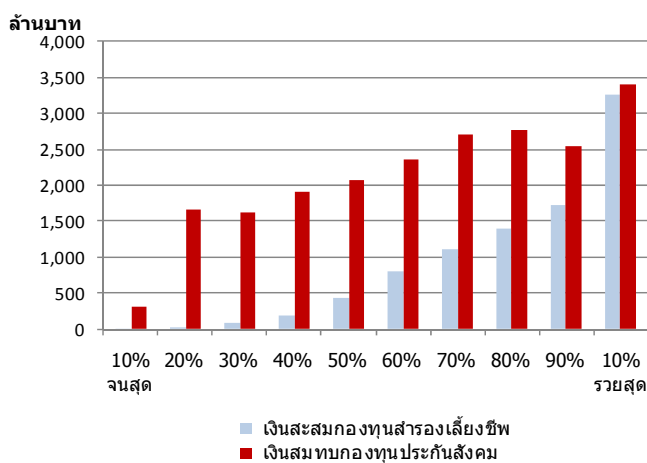


- ดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อซื้อ เช่าซื้อ หรือสร้างที่อยู่อาศัย
- เบี้ยประกันชีวิต
- ค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ
- ค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนรวมหุ้นระยะยาว



ที่มา: ข้อมูลจากกรมสรรพากร

ที่มา: ข้อมูลจากกรมสรรพากร



ที่มา: ข้อมูลจากกรมสรรพากร

บทที่ 11

การกระจายของภาระภาษีทางอ้อม

ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์

11.1 บทนำ

นับตั้งแต่ราคาน้ำมันปรับตัวสูงขึ้นไปมากกว่า 120 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรลประกอบกับวิกฤติการณ์ทางการเงินที่มีจุดเริ่มต้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่แผ่ขยายวงกว้างไปยังประเทศต่างๆ ทั่วโลก ทำให้เศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าของไทยชะลอตัวอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลไทยจึงพยายามดำเนินมาตรการต่างๆ โดยมุ่งหวังที่จะลดผลกระทบจากภาวะวิกฤติที่เกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น ในช่วงที่ราคาน้ำมันผันผวนและปรับสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องนั้น อัตราเงินเฟ้อเร่งตัวขึ้นอย่างมากตามการปรับขึ้นของราคาสินค้ากลุ่มต่างๆ โดยจะเห็นได้ว่า ภาคการผลิตต่างๆ ถูกกดดันให้ต้องปรับขึ้นราคาสินค้าเพื่อให้สอดคล้องกับต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้นตามการปรับตัวของราคาน้ำมัน ด้วยเหตุที่ภาวะเงินเฟ้อและวิกฤตเศรษฐกิจโลกอาจจะส่งผลกระทบต่ออุปสงค์มวลรวมภายในประเทศ รัฐบาลจึงพยายามดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อลดผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวม โดยเฉพาะการใช้มาตรการภาษี เช่น การลดภาษีสรรพสามิตน้ำมันชนิดต่างๆ นอกจากนั้น มีข้อเสนอแนะจากหลายฝ่ายให้รัฐบาลปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีเงินได้นิติบุคคลเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงมาตรการโดยการเพิ่มหรือลดภาษีประเภทต่างๆ ย่อมส่งผลต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ความสามารถในการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาด้านอื่นๆ การตัดสินใจด้านการผลิตสินค้าหรือบริการ การบริโภคของภาคครัวเรือน เป็นต้น

สำหรับการศึกษาในบทนี้ คณะผู้วิจัยเน้นวิเคราะห์ประเด็นสำคัญต่างๆ ที่เกี่ยวกับภาษีทางอ้อม (indirect tax) ต่อเนื่องจากเนื้อหาในบทก่อนหน้านี้ที่ได้ทำการวิเคราะห์โครงสร้างของภาษีทางตรง (direct tax) และการกระจายภาระภาษีทางตรงไปแล้ว¹ สำหรับภาษีทางอ้อมนั้นโดยหลักการแล้วจะถูกเรียกเก็บจากผู้ซื้อสินค้าหรือบริการ (เช่น ผู้ผลิต ผู้บริโภค) แต่ไม่ได้หมายความว่าผู้ผลิตสินค้าหรือบริการจะเป็นผู้ที่แบกรับภาระภาษีอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะภาษีทางอ้อมเป็นภาษีที่เรียกเก็บจากฐานการบริโภค จึงเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายสินค้าสามารถผลักภาระภาษีไปยังผู้บริโภคท้ายสุดได้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าภาระภาษีทั้งหมดจะไปตกอยู่กับ

¹ แม้ว่าเนื้อหาในบทนี้จะแยกศึกษาเฉพาะประเด็นด้านภาษีทางอ้อม แต่การดำเนินนโยบายภาษีในทางปฏิบัตินั้นจำเป็นต้องบูรณาการนโยบายทางภาษีทั้งระบบอย่างรอบคอบ ซึ่งจะช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม รวมถึงช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม

ผู้บริโภค ทั้งนี้ การผลักระยะภาษีไปให้ผู้บริโภคจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น ความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์และอุปทานของสินค้า ลักษณะของสินค้า ประเภทของภาษี และระดับการแข่งขันในตลาด เป็นต้น

อนึ่ง หากรัฐบาลมีการปรับเปลี่ยนมาตรการที่เกี่ยวกับภาษีทางอ้อมจะส่งผลกระทบต่อภาครัฐกิจและผู้บริโภคในหลายแง่มุม ตัวอย่างเช่น การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าบางชนิดอาจนำไปสู่ความไม่เท่าเทียมกันในทางการค้าและก่อให้เกิดการบิดเบือนพฤติกรรมทางด้านการผลิตและการบริโภค การขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจะกระทบต่อภาระค่าใช้จ่ายของผู้บริโภคเนื่องจากผู้ผลิตสินค้าสามารถผลักระยะภาษีมูลค่าเพิ่มไปให้ประชาชนผู้บริโภคได้โดยง่ายจากการปรับขึ้นราคาสินค้า การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตในอัตราที่สูงอาจสร้างแรงจูงใจในการหลีกเลี่ยงหรือหนีภาษี เป็นต้น ในเมื่อการปรับเปลี่ยนมาตรการทางภาษีทางอ้อมจะส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตหรือผู้บริโภคในขณะที่ผู้ที่มิหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายไม่จำเป็นต้องเป็นผู้รับภาระภาษี ประเด็นคำถามสำคัญในการศึกษานี้ คือ โครงสร้างภาษีทางอ้อมของไทยในปัจจุบันมีลักษณะอย่างไร ภาระภาษีทางอ้อมที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ไปตกอยู่กับผู้ใด มีความเป็นธรรมแก่คนทุกชนชั้น ทุกระดับฐานหรือไม่ ทั้งนี้ การศึกษานี้วิเคราะห์การกระจายภาระภาษีและปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีทางอ้อมประเภทหลักซึ่งประกอบด้วย ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และภาษีศุลกากรนำเข้า

11.2 ภาพรวมโครงสร้างรายได้จากภาษีอากรของรัฐบาลไทย

หากพิจารณาแหล่งรายรับที่รัฐบาลนำมาใช้จ่ายในกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวมของประเทศ พบว่า ภาษีอากรเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลโดยแบ่งรายได้จากภาษีอากรออกเป็น 2 ประเภทหลัก คือ ภาษีทางตรงซึ่งจัดเก็บจากฐานรายได้ของผู้มีรายได้หรือฐานทรัพย์สินของผู้ที่ถือครองทรัพย์สิน และ ภาษีทางอ้อม เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีศุลกากร ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น ซึ่งเก็บจากฐานการบริโภคสินค้าและบริการ

ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบผลการจัดเก็บรายได้ภาษีอากรของรัฐบาลและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ใน 4 จุดเวลา (ปี 2537 2544 2551 และ 2552) ตามที่แสดงในตารางที่ 11.1 พบว่าตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมาภาษีทางอ้อมเป็นแหล่งรายได้ที่รัฐบาลสามารถจัดเก็บได้มากที่สุด รองลงมาเป็นรายได้จากภาษีทางตรง โดยในช่วง 15 ปีที่ผ่านมาอัตราการจัดเก็บภาษีทางอ้อมต่อภาษีทางตรงโดยเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 63 ต่อ 37² อย่างไรก็ดี การเปรียบเทียบผลการจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรของรัฐบาลใน 4 จุดเวลาข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างรายได้จากภาษีอากรที่ชัดเจน ดังนี้

² อัตราการจัดเก็บภาษีทางอ้อมต่อภาษีทางตรงของไทยแตกต่างค่อนข้างชัดเจนเมื่อเทียบกับอัตราเดียวกันนี้ของประเทศที่เน้นระบบสวัสดิการสังคม ทั้งนี้ ประเทศที่มีการจัดระบบสวัสดิการส่วนใหญ่มีการจัดเก็บรายได้ภาษีทางอ้อมต่อภาษีทางตรงอยู่ที่ประมาณ 20 ต่อ 80

- หากเปรียบเทียบสัดส่วนรายได้จากภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม จะเห็นได้ว่า รายได้ภาษีทางอ้อมโดยรวมมีบทบาทลดลงในการเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาลโดยมีสัดส่วนลดน้อยลงจากที่เคยจัดเก็บได้มากถึงร้อยละ 67.1 ของรายได้จากภาษีอากรทั้งหมดในปี 2537 เป็นร้อยละ 54.8 ของรายได้จากภาษีอากรทั้งหมดในปี 2552 ในขณะที่รายได้ภาษีทางตรงกลับมีบทบาทมากขึ้นเป็นลำดับ โดยในปี 2552 รัฐบาลจัดเก็บรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้ปิโตรเลียมรวมกันได้มากถึงร้อยละ 45.2 ในขณะที่เคยจัดเก็บได้เพียงร้อยละ 32.94 ของรายได้จากภาษีอากรทั้งหมดในปี 2537

- หากเปรียบเทียบกับภาษีขาเข้าของรายได้ภาษีทางตรงแล้ว รายได้ภาษีทางอ้อมโดยเฉลี่ยมีอัตราการเติบโตต่ำกว่าพอควร กล่าวคือ อัตราการขยายตัวของรายได้ภาษีทางอ้อมอยู่ที่เพียงร้อยละ 4.67 ต่อปีโดยเพิ่มขึ้นจาก 4.16 แสนล้านบาทในปี 2537 เป็น 8.25 แสนล้านบาทในปี 2552 ในขณะที่อัตราการขยายตัวของรายได้ภาษีทางตรงมีค่าสูงถึงร้อยละ 8.35 ต่อปีในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา อนึ่ง รายได้ภาษีทางอ้อมโดยรวมเติบโตชะลอตัวลงเกิดจากการที่รัฐบาลเก็บภาษีศุลกากรขาเข้าได้น้อยลงในระยะหลังจากเดิมรัฐบาลมีรายได้ภาษีอากรขาเข้าสูงถึง 1.16 แสนล้านบาทในปี 2537 แต่จัดเก็บได้เพียง 0.8 แสนล้านบาทในปี 2552 เท่านั้นหรือลดลงร้อยละ 2.7 ต่อปี ซึ่งเป็นผลพวงจากการปรับโครงสร้างภาษีศุลกากรในลดลงเพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงการค้าที่มีอยู่กับองค์การการค้าระหว่างประเทศ (World Trade Organization, WTO) เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area, AFTA) และการเจรจาการค้าเสรีอื่นๆ ทั้งนี้จากการที่รายได้ภาษีทางอ้อมขยายตัวในอัตราที่น้อยกว่ารายได้ภาษีทางตรงเกือบสองเท่าตัว จึงทำให้สัดส่วนภาษีทางอ้อมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เริ่มเคลื่อนไหวเข้าสู่ระดับที่ใกล้เคียงกับสัดส่วนภาษีทางตรงต่อ GDP (รูปที่ 11.1)

- นอกจากนั้น หากพิจารณาเฉพาะภาษีทางอ้อม พบว่า รายได้ที่รัฐเก็บได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และภาษีนำเข้ารวมกันมีสัดส่วนมากถึงร้อยละ 95-96 ของรายได้ภาษีทางอ้อมทั้งหมด แต่ในช่วงปี 2540 วิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยทำให้มีการอุปโภคบริโภคในระบบเศรษฐกิจชะลอตัวลงซึ่งส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ภาษีของรัฐบาล โดยรวมแล้วรายได้ภาษีทางอ้อมของรัฐบาลปรับตัวลดลงจากเดิมที่จัดเก็บภาษีทางอ้อมได้มากถึง 5.19 แสนล้านบาทในปี 2539 ลดลงเหลือ 4.57 แสนล้านบาทในปี 2542 อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวรัฐบาลก็สามารถจัดเก็บภาษีทางอ้อมได้เพิ่มขึ้น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ารายได้ภาษีทางอ้อมโดยรวมเริ่มขยายตัวในอัตราที่ชะลอตัวเร็วกว่าอัตราการขยายตัวของรายได้ภาษีทางตรงตามที่กล่าวถึงข้างต้น

- อย่างไรก็ดี โครงสร้างรายได้ภาษีทางอ้อมของรัฐเปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจนในช่วง 10-20 ปีที่ผ่านมา โดยภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตมีบทบาทเพิ่มขึ้นในขณะที่ภาษีศุลกากรมีบทบาทน้อยลงอย่างเห็นได้ชัด (รูปที่ 11.2) กล่าวคือ รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มได้มากถึงร้อยละ 55 ในปี พ.ศ. 2551 และมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 13 ต่อปีในช่วง 7 ปีที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเศรษฐกิจฟื้นตัวและรัฐบาลได้ปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 10 ลงมาเป็นร้อยละ 7 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 สำหรับสัดส่วนของรายได้ภาษีสรรพสามิตและรายได้ภาษีศุลกากรต่อภาษีทางอ้อมทั้งหมดนั้นปรับตัวลดลงพอสมควรโดยเฉพาะรายได้ภาษี

บุคลากรซึ่งเดิมที่รัฐมีรายได้จากภาษีประเภทนี้มากกว่าแสนล้านบาท แต่การเปิดเสรีทางการค้าส่งผลให้อัตราภาษีนำเข้าโดยรวมลดลงมาก กอปรกับหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เช่น สำนักงานส่งเสริมการลงทุน ได้กำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษีบุคลากรแก่โครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนสำหรับการนำเข้าเครื่องจักร จึงทำให้การนำเข้าตามสิทธิประโยชน์การส่งเสริมการลงทุนได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) นั้น รายได้ของ อปท. มีแหล่งที่มาจาก 3 แหล่งสำคัญคือ (ก) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเองซึ่งอยู่ในรูปของภาษีอากรและที่ไม่ใช่ภาษีอากร ทั้งนี้ภาษีอากรที่ อปท. จัดเก็บได้หลักๆ อยู่ในรูปของภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และภาษีบำรุงท้องที่จากยาสูบ น้ำมันและโรงแรม (ข) รายได้ที่ได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บให้หรือแบ่งให้ท้องถิ่น และ (ค) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล แม้ว่ารัฐบาลได้กระจายอำนาจการปกครองไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 เป็นต้นมา (เช่น การจัดตั้งเทศบาลในปี 2476 สภาจังหวัดในปี 2481 สุขาภิบาลในปี 2495 องค์การบริหารส่วนตำบลในปี 2499 ตลอดจนมีการออก พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) แต่การกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นนั้นเพิ่งจะเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นภายหลังได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540 โดยรัฐบาลกำหนดให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานของตนเองมากขึ้น

อย่างไรก็ตามจนถึงปัจจุบัน การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นยังไม่สมบูรณ์โดยบทบาทและความสามารถของ อปท. ในด้านการจัดเก็บภาษี การจัดทำงบประมาณและการเบิกจ่าย และด้านการก่อหนี้และการบริหารหนี้ ยังมีอยู่อย่างจำกัด ทั้งนี้ หากพิจารณาตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 มาตรา 30 (1) กำหนดให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกรอบเวลาที่ชัดเจน กล่าวคือ รัฐบาลต้องให้ท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในช่วงไม่เกิน พ.ศ. 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐในช่วงไม่เกิน พ.ศ. 2549 อย่างไรก็ตาม ผลการจัดเก็บรายได้ของ อปท. ยังไม่บรรลุเป้าหมายของการกระจายอำนาจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (ตารางที่ 11.1) ทั้งนี้ รายได้ส่วนใหญ่มาจากการจัดสรรภาษีให้แก่ท้องถิ่นโดยรัฐบาลและมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล สำหรับรายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นเก็บเองนั้น แม้ว่าท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษี (ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่จากยาสูบ น้ำมัน และโรงแรม) ได้เพิ่มขึ้นแต่ยังคงมีส่วนที่น้อยมากคิดได้เพียงร้อยละ 9-11 ของรายได้รวม อปท. นอกจากนั้นจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลมีความแตกต่างกันมากในแต่ละปี เนื่องจากยังไม่มีสูตรการจัดสรรที่แน่นอน

โดยรวมแล้ว รายได้ภาษีอากรนอกจากจะเป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐบาลแล้ว มาตรการภาษียังเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐเพื่อช่วยให้เกิดการกระจายรายได้ สร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม แต่การดำเนินมาตรการภาษีในช่วงผ่านมามีอาจยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรในการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดในสังคม โดยจะเห็นได้ว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำยังคงมีจำนวนมากในขณะนี้

ที่มีรายได้สูงค่อนข้างกระจุกตัว มีความมั่งคั่งหรือมีการถือครองทรัพย์สินเป็นจำนวนมากสูงถึงประมาณ 70 เท่าของกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนสุด แม้ว่ารัฐบาลได้ดำเนินนโยบายภาษีต่างๆ แต่ช่องว่างหรือความเหลื่อมล้ำระหว่างคนจนและคนรวยยังคงมีอยู่มาก ซึ่งสะท้อนได้ว่ามาตรการภาษีและการดำเนินมาตรการอื่นๆ ของรัฐโดยรวมยังไม่สามารถลดช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวยได้อย่างน่าพอใจ ฉะนั้น รัฐบาลจึงควรทบทวนและพิจารณาปรับเปลี่ยนนโยบายหรือมาตรการภาษีเพื่อทำให้การกระจายภาระภาษีมีความเป็นธรรมและส่งเสริมให้เกิดการกระจายรายได้ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

สำหรับรายได้จากการจัดเก็บภาษีทางอ้อมที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น ภาษีทางอ้อมแต่ละประเภทมีวิธีคิดคำนวณภาษีและลักษณะของการจัดเก็บภาษีที่แตกต่างกันไป ตัวอย่างเช่น ภาษีสรรพสามิตมีวิธีคิดภาษีแบบฝังในและมีลักษณะของการจัดเก็บแบบขั้นตอนเดียวหรือการเก็บภาษีจากผู้ผลิตหรือผู้นำเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่มมีการจัดเก็บภาษีในแต่ละขั้นตอนการผลิตโดยจัดเก็บจากส่วนต่างระหว่างมูลค่าขายกับมูลค่าซื้อ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีข้อแตกต่างจากภาษีทางตรงอย่างชัดเจนในเรื่องของการผลกระทบภาษี

กล่าวคือ ผู้ที่เสียภาษีทางตรงนั้นไม่อาจผลักภาระภาษีไปให้ผู้อื่นได้ เพราะเป็นการจัดเก็บจากฐานรายได้หรือทรัพย์สินของผู้เสียภาษี แต่ระบบการจัดบริการจัดการภาษีที่ด้อยประสิทธิภาพอาจก่อให้เกิดการรั่วไหล ทำให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีทางตรงได้น้อยลงเนื่องจากการดำเนินมาตรการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษี นอกจากนี้ยังมีผู้มีฐานะหรือมีความสามารถในการเสียภาษีอีกจำนวนมากแต่ไม่ได้เข้าสู่ระบบทางการ ทำให้รัฐบาลสูญเสียรายได้ภาษีในส่วนนี้ ในขณะที่ผู้ที่เสียภาษีทางอ้อมตามที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นไม่ต้องรับภาระภาษีทั้งหมด แต่สามารถผลักภาระภาษีทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้ผู้อื่นได้ ซึ่งเกิดได้สองวิธี คือ (ก) การผลักภาระภาษีไปข้างหน้า (forward shifting) โดยการบวกภาระภาษีที่เกิดขึ้นรวมเข้าไปในราคาสินค้าหรือบริการ ในกรณีนี้ผู้ที่ซื้อสินค้าหรือบริการเพื่อการอุปโภคบริโภคจะเป็นผู้รับภาระภาษีไว้ หรือ (ข) การผลักภาระภาษีไปข้างหลัง (backward shifting) โดยที่ผู้ที่รับภาระภาษีที่แท้จริงนั้นอาจเป็นเจ้าของทุน แรงงาน เป็นต้น ภาษีทางอ้อมมีหลายประเภทแต่ที่มีความสำคัญและจะวิเคราะห์ในรายละเอียดในการศึกษานี้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และ ภาษีศุลกากรขาเข้า

อย่างไรก็ดี ภาระภาษีทางอ้อม (indirect tax incidence) จะตกแก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความยืดหยุ่นโดยเปรียบเทียบของอุปสงค์และอุปทานของสินค้าที่ถูกเก็บภาษี กล่าวคือ หากความยืดหยุ่นโดยเปรียบเทียบของอุปสงค์น้อยกว่าอุปทาน การเก็บภาษีของรัฐบาลจากผู้ขายนั้น ผู้ขายสามารถผลักภาระภาษีไปให้ผู้ซื้อได้มาก ฉะนั้นกรณีเช่นนี้ผู้ซื้อหรือผู้บริโภคสินค้าที่มีความยืดหยุ่นลักษณะดังกล่าว จะต้องรับภาระภาษีมากกว่าผู้ขาย ในทางตรงกันข้าม หากความยืดหยุ่นโดยเปรียบเทียบของอุปสงค์มากกว่าอุปทาน ภาษีที่รัฐบาลเรียกเก็บจากผู้ขายนั้น ผู้ขายไม่สามารถผลักภาระภาษีทางอ้อมของสินค้านั้นไปให้ผู้ซื้อหรือผู้บริโภคได้มาก ฉะนั้นผู้ขายจึงต้องรับภาษีมากกว่าผู้ซื้อ อย่างไรก็ตาม มีเหตุผลที่น่าเชื่อว่าผู้บริโภคคนสุดท้ายในสินค้าที่รัฐบาลเรียกเก็บภาษีจากฐานการบริโภคสินค้า จะเป็นผู้รับภาระภาษีตัวจริง

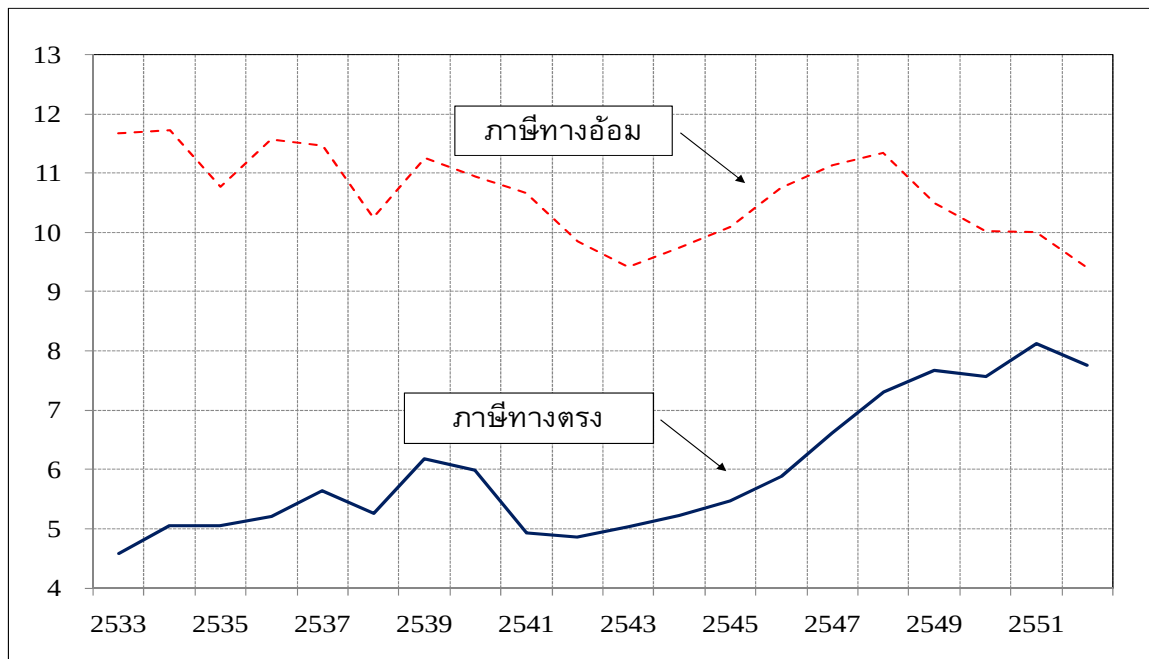
ตารางที่ 11.1 ผลการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามประเภทรายได้

ประเภทรายได้	2537		2544		2551		2552	
	จำนวน (ล้านบาท)	ร้อยละของ รายได้รวม	จำนวน (ล้านบาท)	ร้อยละของ รายได้รวม	จำนวน (ล้านบาท)	ร้อยละของ รายได้รวม	จำนวน (ล้านบาท)	ร้อยละของ รายได้รวม
รายได้รัฐบาล:								
1. ภาษีทางตรง	204,522	32.94	267,967	34.88	739,531	44.79	680,991	45.20
- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	67,651	10.90	101,136	13.16	204,847	12.41	198,018	13.14
- ภาษีเงินได้นิติบุคคล	133,268	21.47	149,677	19.48	460,650	27.90	392,260	26.04
- ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	3,603	0.58	17,154	2.23	74,033	4.48	90,712	6.02
2. ภาษีทางอ้อม	416,324	67.06	500,330	65.12	911,734	55.21	825,571	54.80
2.1 ภาษีการขายทั่วไป	162,211	26.13	231,502	30.13	536,295	32.48	457,287	30.35
- ภาษีการค้า	1,441	0.23	84	0.01		0.00		0.00
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม	134,791	21.71	215,158	28.00	503,439	30.49	431,682	28.65
- ภาษีธุรกิจเฉพาะ	21,227	3.42	12,852	1.67	25,133	1.52	18,126	1.20
- อากรแสตมป์	4,752	0.77	3,408	0.44	7,724	0.47	7,478	0.50
2.2 ภาษีสรรพสามิต	138,559	22.32	177,386	23.09	277,994	16.84	290,693	19.30
- ภาษีนํ้ามันฯ	46,131	7.43	64,124	8.35	67,211	4.07	91,059	6.04
- ภาษียาสูบ	19,708	3.17	32,310	4.21	41,832	2.53	43,936	2.92
- ภาษีสุราฯ	19,272	3.10	8,933	1.16	36,816	2.23	37,982	2.52
- ภาษีเบียร์	12,262	1.98	29,991	3.90	53,465	3.24	48,993	3.25
- ภาษिरถยนต์	34,515	5.56	30,330	3.95	57,822	3.50	49,278	3.27
- ภาษีเครื่องดื่ม	5,636	0.91	8,100	1.05	12,391	0.75	12,186	0.81
- ภาษีเครื่องไฟฟ้า	899	0.14	1,429	0.19	3,769	0.23	3,111	0.21
- ภาษिरถจักรยานยนต์	0	0.00	932	0.12	1,673	0.10	1,608	0.11
- ภาษีเบตเตอรี่	0	0.00	713	0.09	1,708	0.10	1,479	0.10

ประเภทรายได้	2537		2544		2551		2552	
	จำนวน (ล้านบาท)	ร้อยละของ รายได้รวม	จำนวน (ล้านบาท)	ร้อยละของ รายได้รวม	จำนวน (ล้านบาท)	ร้อยละของ รายได้รวม	จำนวน (ล้านบาท)	ร้อยละของ รายได้รวม
- ภาษีการโทรคมนาคม	0	0.00	0	0.00	111	0.01	0	0.00
- ภาษีอื่นๆ	136	0.02	525	0.07	1,196	0.07	1,062	0.07
2.3 อากรนำเข้า-ส่งออก	115,554	18.61	91,442	11.90	97,445	5.90	77,591	5.15
- อากรขาเข้า	115,540	18.61	91,359	11.89	96,944	5.87	77,187	5.12
- อากรขาออก	14	0.00	82	0.01	501	0.03	404	0.03
รายได้จากภาษีอากร	620,846	100.00	768,298	100.00	1,651,265	100.00	1,506,562	100.00
รายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:								
1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง	9,586	19.00	17,270	14.24	32,475	8.62	38,746	9.68
1.1 รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นเก็บเอง	4,921	9.75	12,280	10.13	22,943	6.09		
- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	3,900	7.73	9,068	7.48	17,292	4.59		
- ภาษีบำรุงท้องที่	341	0.68	705	0.58	1,281	0.34		
- ภาษีป้าย	633	1.25	881	0.73	1,658	0.44		
- ภาษีบำรุงท้องที่จากยาสูบ น้ำมัน โรงแรม	0	0.00	1,449	1.19	2,411	0.64		
- อื่นๆ	47	0.09	177	0.15	301	0.08		
1.2 รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร	4,665	9.25	4,990	4.11	9,494	2.52		
2. รายได้ที่รัฐบาลเก็บให้/แบ่งให้ท้องถิ่น	29,075	57.62	63,643	52.48	195,227	51.82	211,093	52.73
3. รวมรายได้ของท้องถิ่นก่อนรวมเงินอุดหนุน	38,661	76.62	80,914	66.72	227,702	60.44	249,839	62.41
4. รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มให้ (เงินอุดหนุน)	11,798	23.38	40,368	33.28	149,038	39.56	150,500	37.59
รวมรายได้ของท้องถิ่นและเงินอุดหนุน	50,459	100.00	121,281	100.00	376,740	100.00	400,339	100.00
สัดส่วนของรายได้ อปท. ต่อรายได้รัฐบาล (%)	8.13		15.79		22.82		26.57	

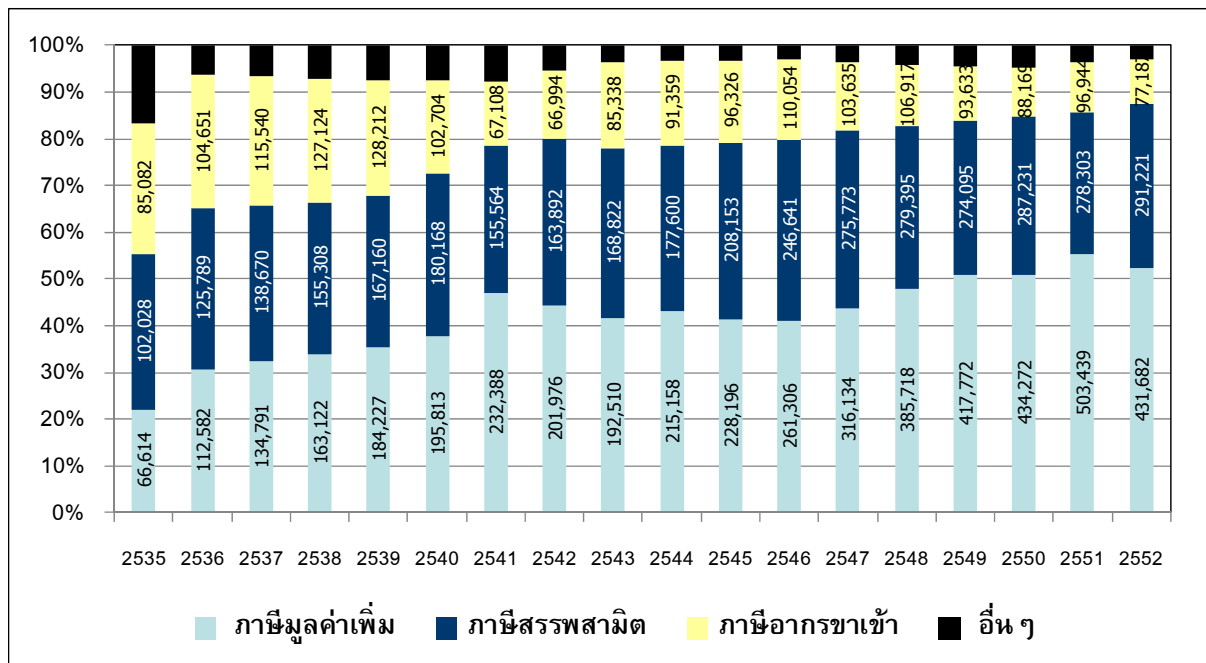
ที่มา: จำนวน โดยใช้ข้อมูลปี 2537 และ 2544 จากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูลปี 2551 ที่อ้างอิงในสภานิติบัญญัติ (2552) และข้อมูลประมาณการปี 2552 ในวิรัชชัย ฆมสาคร (2552)

รูปที่ 11.1 สัดส่วนรายได้ภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อมต่อ GDP (%)



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของส่วนนโยบายการคลังและงบประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

รูปที่ 11.2 รายได้ภาษีทางอ้อมประเภทต่างๆ (หน่วย: ล้านบาท)



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ส่วนนโยบายการคลังและงบประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

11.3 การกระจายภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม

ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลจัดเก็บเป็นภาษีที่มุ่งเน้นจัดเก็บจากฐานการบริโภค โดยมีหลักการของการจัดเก็บจากผู้ประกอบการจดทะเบียนซึ่งขายสินค้าหรือให้บริการ โดยคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่มจากมูลค่าส่วนที่เพิ่มขึ้นของสินค้าหรือบริการในแต่ละขั้นตอนของการขายสินค้าหรือการให้บริการเฉพาะส่วนที่ยังไม่ผ่านการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มมาก่อน ในทางปฏิบัติผู้ประกอบการจดทะเบียนที่ขายสินค้าหรือบริการจะต้องเสียภาษีจากการขายสินค้า บริการ รวมทั้งการนำเข้า แต่สามารถนำเอาภาษีซื้อมาหักออกจากภาษีขายได้ อย่างไรก็ตาม การเก็บภาษีประเภทนี้มีได้หมายความว่าผู้ประกอบการจดทะเบียนจะเป็นผู้ที่แบกรับภาระภาษีไว้เสมอไป แต่ในทางปฏิบัติสามารถผลักภาระภาษีไปให้ฝ่ายอื่นได้ อย่างไรก็ตาม มีเหตุผลที่น่าเชื่อว่าผู้บริโภคคนสุดท้ายจะเป็นผู้รับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มที่แท้จริง

11.3.1 ลักษณะทั่วไปของภาษีมูลค่าเพิ่ม

ภาษีมูลค่าเพิ่มในประเทศไทยได้ถูกนำมาใช้แทนภาษีการค้า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 โดยมีลักษณะที่สำคัญคือ รัฐบาลจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากฐานการบริโภคสินค้าในอัตราเดียวซึ่งเดิมที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการที่จดทะเบียนเสียภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 10 แต่ภายหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 รัฐบาลในขณะนั้นได้พยายามแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนในช่วงที่ต้องเผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจโดยมีการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มลงเหลือร้อยละ 7 และมีกำหนดเวลาที่จะปรับขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มในภายหลัง แต่ในปัจจุบันอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มก็ยังไม่ได้ถูกปรับขึ้นแต่อย่างใด อนึ่ง การจะปรับขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ไม่ถ่วงน้ำหนักเพราะภาระภาษีที่เพิ่มขึ้นจะไปเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะผู้บริโภค ซึ่งย่อมนำมาซึ่งแรงกดดันหรือการต่อต้านจากฝ่ายต่างๆ ที่จะได้รับผลกระทบจากการปรับเพิ่มอัตราภาษี ด้วยเหตุผลทางการเมืองต่างๆ จึงมักทำให้แนวทางการปรับเพิ่มอัตราภาษีเป็นอันต้องหยุดชะงักไป

ในปัจจุบันอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มของไทยยังถือว่าอยู่ในระดับที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ที่มีการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มหรือแม้กระทั่งเมื่อเทียบกับประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียด้วยกัน ตารางที่ 11.2 เปรียบเทียบอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มของประเทศต่างๆ โดยจะเห็นได้ว่าประเทศไต้หวันจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มที่ร้อยละ 5 ซึ่งต่ำที่สุด ในขณะที่ประเทศไอซ์แลนด์มีการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราที่สูงที่สุดถึงร้อยละ 25.5 และเป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่มีการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราที่ค่อนข้างสูง เช่น ประเทศออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี เป็นต้น ประเทศเหล่านี้ล้วนเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราที่สูงกว่าร้อยละ 15 ขึ้นไป ทั้งนี้ที่ผ่านม้อตราภาษีมูลค่าเพิ่มของประเทศต่างๆ มักไม่ค่อยมีเปลี่ยนแปลง จะมีเพียงบางประเทศเท่านั้นที่มีการปรับอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มให้สูงขึ้นบ้างแต่ก็ไม่มาก ตัวอย่างเช่น สาธารณรัฐเช็กฯ ปรับเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากเดิมเรียกเก็บที่ร้อยละ 19 เป็นร้อยละ 21 ประเทศฮังการีปรับเพิ่มอัตราเดียวกันนี้จากร้อยละ 20 เป็นร้อยละ 25 ประเทศอังกฤษปรับเพิ่มเป็นร้อยละ 17.5 เมื่อต้นปีจากที่ได้เคยปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มลงเหลือร้อยละ 15 ชั่วคราว อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่เกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินในประเทศมหาอำนาจ หลายประเทศ

โดยเฉพาะในกลุ่มสหภาพยุโรปที่ต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจ การขาดดุลทางการคลัง และความสามารถลดลงในการเก็บรายได้ภาษีทางตรง โดยเฉพาะภาษีเงินได้นิติบุคคล มีแนวโน้มที่จะปรับเพิ่มอัตราภาษีทางอ้อมหลายประเภททั้งที่เป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ภาษีสินค้าและบริการ (GST) เพราะการเก็บภาษีจากฐานการบริโภคสินค้าหรือบริการช่วยสร้างรายได้หมุนเวียนให้แก่รัฐบาลได้รวดเร็วกว่าและรายได้ภาษีที่เพิ่มขึ้นนี้จะช่วยทำให้เสถียรภาพทางการคลังของรัฐดีขึ้น

ตารางที่ 11.2 เปรียบเทียบอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บในประเทศต่างๆ

ประเทศ	อัตราภาษี	ประเทศ	อัตราภาษี
Argentina	21	Luxembourg	15
Austria	20	Malta	18
Belgium	21	Mauritius	15
Brazil	17	Mexico	16
Bulgaria	20	Netherlands	19
Chile	19	Norway	25
China	17	Peru	19
Colombia	16	Philippines	12
Cyprus	15	Poland	22
Czech Republic	20	Portugal	20
Denmark	25	Romania	19
Ecuador	12	Russia	18
Estonia	20	Slovakia	19
Finland	22	Slovenia	20
France	19.6	South Africa	14
Germany	19	Spain	16
Greece	21	Sweden	25
Hungary	25	Switzerland	7.6
Iceland	25.5	Taiwan	5
India	12.5	Thailand	7
Indonesia	10	Turkey	18
Ireland	21	Ukraine	20
Israel	16	United Kingdom	17.5
Italy	20	Uruguay	22
Kazakhstan	12	Venezuela	12
Korea (R.O.K.)	10	Vietnam	10
Latvia	21	อัตราต่ำสุด	5
Lithuania	21	อัตราสูงสุด	25.5

ที่มา: Deloitte International

ตามบทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร มาตรา 82 หมวด 4 กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มประกอบด้วย 3 กลุ่มหลัก คือ

ก) ผู้ประกอบการที่ขายสินค้าหรือให้บริการโดยที่ผู้ประกอบการที่จะต้องเสียภาษี มูลค่าเพิ่มอาจจะอยู่ในรูปของบุคคลธรรมดา นิติบุคคล บริษัท ห้างหุ้นส่วน คณะบุคคล กองมรดก องค์การของรัฐบาล หรือสหกรณ์

ข) ผู้ประกอบการที่นำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ ไม่ว่าจะนำเข้าสินค้าเข้ามาในประเทศด้วยเหตุผลทางธุรกิจหรือไม่ใช่ธุรกิจ ล้วนแล้วต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยมีกรมศุลกากรทำหน้าที่จัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มแทนกรมสรรพากร

ค) ผู้ที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่เสียภาษีซึ่งอาจจะได้รับสิทธิยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มหรือเสียภาษีในอัตราร้อยละ 0 เช่น ผู้ประกอบการที่ขายสินค้าหรือให้บริการแก่องค์กรสหประชาชาติ สถานทูต สถานกงสุล เป็นต้น

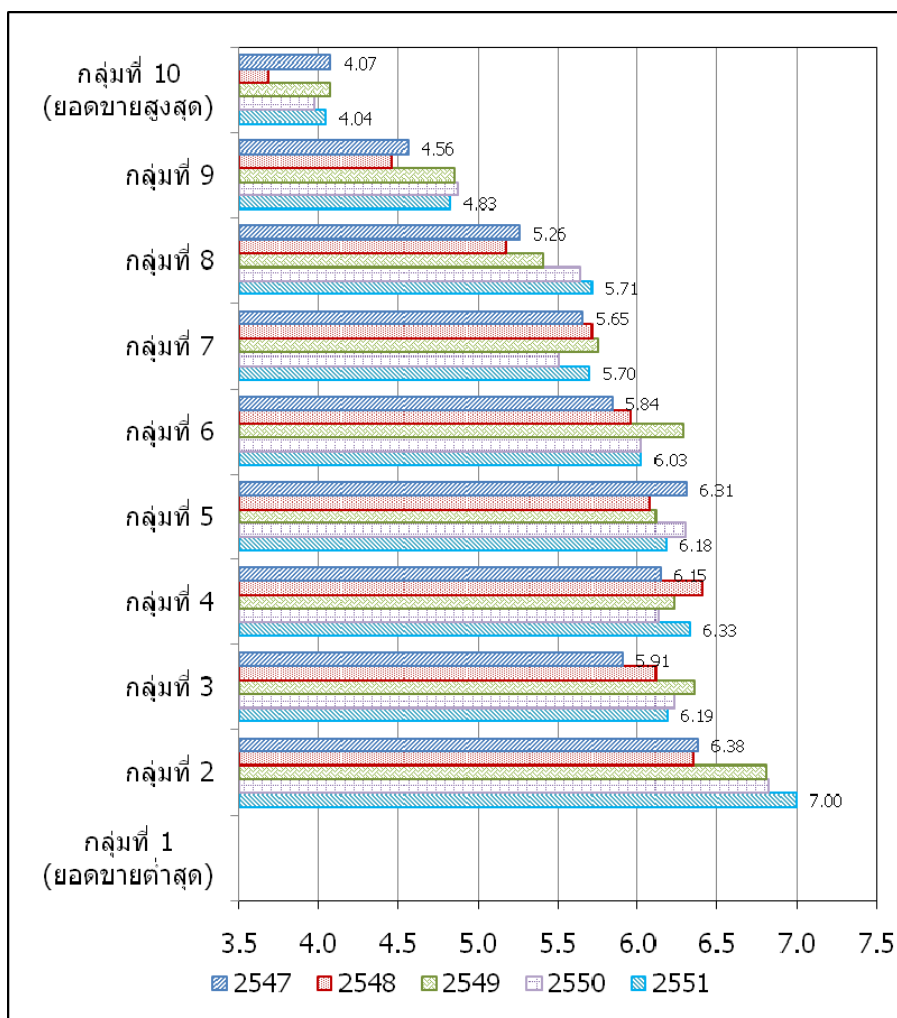
ตามปกติแล้ว สินค้าและบริการส่วนใหญ่เข้าข่ายต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่มาตรา 81 แห่งประมวลรัษฎากรได้เปิดช่องให้แก่การประกอบกิจการบางประเภทได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มหรือเสียภาษีในอัตราร้อยละ 0 ซึ่งครอบคลุมกิจการหลากหลายประเภท เช่น กิจการที่ขายพืชผลทางการเกษตร การขายสัตว์และผลพลอยได้ของสัตว์ การขายปุ๋ย การขายอาหารสัตว์ การขายยาหรือเคมีภัณฑ์สำหรับพืชหรือสัตว์ การขายหนังสือพิมพ์ นิตยสาร หรือตำราเรียน การให้บริการขนส่ง การให้บริการรักษาพยาบาล เป็นต้น รวมทั้งครอบคลุมถึงผู้ประกอบการที่มีรายรับจากการขายสินค้าหรือให้บริการไม่เกิน 1.8 ล้านบาทต่อปี นอกจากนั้นแม้ว่าการนำเข้าสินค้าส่วนใหญ่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มด้วยแต่ก็มีสินค้านำเข้าบางประเภทได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม เช่น การนำเข้าพืชผลทางการเกษตรซึ่งรวมถึงวัตถุดิบได้จากพืช การนำเข้าปุ๋ย อาหารสัตว์ ยาหรือเคมีภัณฑ์ การนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศที่นำเข้าไปในเขตอุตสาหกรรมส่งออก เป็นต้น

นอกจากนั้นตามมาตรา 80/1 แห่งประมวลรัษฎากรยังกำหนดประเภทกิจการที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 0 เช่น สินค้าส่งออกที่ผลิตในเขตปลอดอากร การขายสินค้าหรือการให้บริการระหว่างผู้ประกอบการที่ประกอบกิจการในเขตปลอดอากรหรือเขตอุตสาหกรรมส่งออก หรือระหว่างคลังสินค้าทัณฑ์บนด้วยกัน หรือระหว่างคลังสินค้าทัณฑ์บนกับผู้ประกอบการที่ประกอบกิจการในเขตปลอดอากร เป็นต้น

โดยรวมแล้ว เนื่องจากมีผู้ประกอบการจำนวนมากที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มหรือเสียภาษีมูลค่าในอัตราร้อยละ 0 อัตราเฉลี่ยของภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐเก็บได้จึงต่ำกว่าร้อยละ 7 และยังแตกต่างกันไปในแต่ละประเภทกิจการ นอกจากนั้น ผู้ประกอบการประเภทเดียวกันยังมีการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มที่แตกต่างกัน จากผลการคำนวณอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่แท้จริงของผู้ประกอบการ โดยใช้ข้อมูลภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บบันทึกและรวบรวมโดยกรมสรรพากร พบว่า อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่แท้จริงโดยเฉลี่ยมีค่าต่ำกว่าร้อยละ 7 อนึ่ง หากเรียงลำดับผู้ประกอบการที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มตามฐานรายได้จากการขายสินค้าจากน้อยไปหามาก และแบ่งเป็น 10 กลุ่มโดยที่แต่ละกลุ่มมีจำนวนผู้ประกอบการจำนวนเท่ากัน รูปที่ 11.3 ชี้ให้เห็นว่าผู้ประกอบการในกลุ่มที่ 10 หรือกลุ่มที่มีรายได้สูงสุดซึ่งมียอดขายเฉลี่ยสูงกว่า 500 ล้านบาทตลอด 5 ปีที่ทำการศึกษา มีการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มที่แท้จริงคิดเป็นอัตราเฉลี่ยที่ร้อยละ 4 เท่านั้น ในขณะที่ผู้ประกอบการใน

กลุ่มที่ 2 หรือกลุ่มที่มียอดขายรวมต่ำกว่า 50,000 บาท มีภาระภาษีมูลค่าเพิ่มที่แท้จริงสูงถึงร้อยละ 6-7 ส่วนกลุ่มที่ 1 ซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่ปรากฏว่ามียอดขายแต่อย่างใด จึงไม่พบว่ามีภาระภาษีมูลค่าเพิ่มในผู้ประกอบการกลุ่มนี้

รูปที่ 11.3 อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่แท้จริง (หน่วย: ร้อยละ)



ค่าเฉลี่ยของยอดขายรวมจำแนกตามกลุ่ม

จากกลุ่มที่มียอดขายต่ำสุด (กลุ่มที่ 1) ไปถึงกลุ่มที่มียอดขายสูงสุด (กลุ่มที่ 10) (หน่วย: ล้านบาท)

	กลุ่ม 1	2	3	4	5	6	7	8	9	กลุ่ม 10
2547	0	0.01	0.26	0.72	1.33	2.29	4.16	8.44	21.87	503.31
2548	0	0.04	0.35	0.87	1.54	2.63	4.69	9.43	24.20	565.69
2549	0	0.04	0.39	0.95	1.68	2.84	5.03	10.09	25.81	621.40
2550	0	0.03	0.38	0.95	1.70	2.87	5.11	10.21	26.07	651.24
2551	0	0.02	0.32	0.89	1.65	2.84	5.10	10.29	26.75	697.32

หมายเหตุ: ยอดขายเฉลี่ยที่แสดงในตารางคำนวณ โดยใช้ยอดขายรวมในแต่ละกลุ่มหารด้วยจำนวนผู้ประกอบการทั้งหมดในกลุ่มนั้น

ที่มา: จำนวนจากข้อมูลภาษีมูลค่าเพิ่ม กรมสรรพากร

นอกจากนั้น อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่แท้จริงยังแตกต่างกันในแต่ละกลุ่มสินค้าตามรหัส ISIC ทั้งนี้ จากการใช้ข้อมูลการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มของภาคธุรกิจ พบว่า โครงสร้างอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บได้จากผู้ประกอบการมีอัตราที่เป็นลักษณะถดถอย (regressive) ซึ่งหมายความว่า อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บได้จริงจากผู้ประกอบการมีอัตราลดลงเมื่อฐานภาษีมียุทธศาสตร์ใหญ่ขึ้น กรณีเช่นนี้เกิดขึ้นกับกลุ่มสินค้าส่วนใหญ่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันในแนวราบ (horizontal equity) และไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมทางภาษี เพราะโครงสร้างภาษีฯ มีลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ประกอบการรายใหญ่ โดยที่ประโยชน์ทางภาษีที่รัฐกำหนดขึ้นนั้นมิได้กระจายไปยังผู้ประกอบการขนาดกลางและเล็กได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ ระบบดังกล่าวทำให้รัฐเก็บภาษีได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็นทั้งๆ ที่ฐานภาษีมียุทธศาสตร์ใหญ่ขึ้น สาเหตุสำคัญเกิดจากการที่รัฐมีข้อยกเว้นให้ธุรกิจบางประเภทไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม รวมทั้งมีข้อกำหนดให้ธุรกิจหลายประเภทเสียภาษีในอัตราร้อยละศูนย์ เช่น การได้รับสิทธิพิเศษจากการได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากภาครัฐ ผลที่ตามมาคือ ทำให้โครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่มในปัจจุบันเอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการบางกลุ่มบางประเภท

11.3.2 การกระจายภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม

ตามที่กล่าวไว้ข้างต้นเนื่องจากภาษีมูลค่าเพิ่มคิดจากฐานการบริโภค ภาระภาษีที่แท้จริงจึงไม่จำเป็นต้องตกอยู่กับผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมาย เพราะผู้ประกอบการที่ขายสินค้าหรือให้บริการอาจผลักภาระภาษีทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนไปสู่ผู้บริโภคในรูปของราคาสินค้าและบริการที่สูงขึ้น (forward shifting) หรืออาจจะผลักภาระภาษีไปข้างหลัง (backward shifting) แก่ผู้ถือครองปัจจัยการผลิต เช่น เจ้าของทุน แรงงาน ซึ่งส่งผลให้เจ้าของปัจจัยการผลิตได้รับผลตอบแทนในรูปของกำไร เงินปันผล หรือค่าจ้างแรงงานน้อยลง ทั้งนี้ ในการประมาณภาพรวมภาระภาษีมูลค่าเพิ่มในการศึกษาส่วนนี้ ได้ใช้แนวทางการคำนวณภาระภาษีโดยตั้งสมมติฐานการผลักภาระภาษี (incidence assumptions) ไว้ 3 ลักษณะ คือ (ก) ผู้ผลิตสินค้าหรือให้บริการผลักภาระภาษีทั้งหมดไปให้ผู้บริโภค (FW100) ซึ่งสะท้อนว่าตลาดสินค้าเป็นตลาดผูกขาด (ข) ผู้บริโภครับภาระบางส่วนเพียงร้อยละ 75 ในขณะที่ผู้ประกอบการรับภาระภาษีส่วนที่เหลือ (FW75W0) ซึ่งใช้แทนกรณีที่ตลาดสินค้าและบริการมีการแข่งขันระดับหนึ่ง แต่ตลาดแรงงานมีการแข่งขันกันสูงจึงทำให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายไม่สามารถผลักภาระภาษีไปให้แรงงานได้ และ (ค) ผู้บริโภครับภาระบางส่วนเพียงร้อยละ 75 ในขณะที่ผู้ประกอบการผลักภาระภาษีไปข้างหลังโดยผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตแบกรับภาระไว้ร้อยละ 25 (FW75W25)³ ซึ่งใช้แทนกรณีที่ตลาดสินค้าและบริการมีการแข่งขันกันน้อยและตลาดแรงงานมีการแข่งขันน้อยลงทำให้นายจ้างมีอำนาจต่อรองที่จะปรับลดเงินเดือนและค่าจ้างลงได้บ้าง ทั้งนี้ภาระภาษีที่ถูกผลักไปข้างหลังนี้จะส่งผลกระทบต่อผลกำไรและผลตอบแทนของผู้ถือปัจจัยการผลิต ในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ได้ผลักภาระภาษีไปให้ผู้ถือปัจจัยการผลิต จะเป็นผู้รับภาระภาษีไว้เองซึ่งทำให้ผลกำไรของผู้ประกอบการลดลง ส่วน

³ รายละเอียดวิธีการคำนวณสามารถค้นคว้าเพิ่มเติมได้จากรายงานการศึกษาโดย จลองภพ สุสังกร์กาญจน์ และคณะ (2542) “ลักษณะการกระจายภาระและประโยชน์ด้านการคลัง และภาษีอากรของประเทศไทย ปี 2529-2539”

กรณีที่ผู้ถือปัจจัยการผลิตเป็นผู้รับภาระภาษี การผลักภาระภาษีนี้นั้นจะส่งผลทำให้แรงงานมีค่าจ้างหรือเงินเดือนลดลง คำถามที่จะวิเคราะห์ต่อไปคือ ประชาชนหรือครัวเรือนเกิดภาระภาษีมูลค่าเพิ่มมากน้อยเพียงไร และแตกต่างกันหรือไม่ระหว่างคนจนกับคนรวย อย่างไรก็ตามโดยหลักการแล้ว แม้ว่าคนรวยและคนจนมีรายได้ที่แตกต่างกันมาก แต่ภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งเก็บจากฐานการบริโภคย่อมทำให้ผู้บริโภคที่มีรายได้น้อยและผู้ที่มีรายได้สูงที่บริโภคสินค้าหรือบริการชนิดเดียวกันในปริมาณเท่ากันต้องเสียภาษีเท่ากันซึ่งน่าจะก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมของรายได้สูงยิ่งขึ้น กล่าวคือในกรณีที่ผู้มีรายได้สูงบริโภคสินค้าหรือบริการเพิ่มขึ้น แม้ว่าจะต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นตามปริมาณสินค้าหรือบริการที่บริโภคแต่ก็เพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่าอัตรารวมของฐานภาษี โดยรวมแล้วจึงคาดว่า โครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่มมีลักษณะถดถอย (regressive)

จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2542) ซึ่งใช้วิธีประเมินการกระจายภาระภาษีมูลค่าเพิ่มในลักษณะเดียวกันกับที่กล่าวถึงข้างต้นโดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) ปี 2529 2533 และ 2537 แต่ใช้ข้อมูล tax margin จากตารางปัจจัยการผลิต-ผลผลิต (Input-Output Table) ปี 2533 สำหรับคำนวณภาระภาษี โดยรวมพบว่า โครงสร้างอัตรากำไรมูลค่าเพิ่มมีลักษณะถดถอยตามที่คาดไว้ข้างต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโครงสร้างเศรษฐกิจอาจเปลี่ยนแปลงไปในช่วง 10 ปีกว่าที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 และรัฐบาลได้ปรับลดอัตรากำไรมูลค่าเพิ่มลงเหลือร้อยละ 7 จากร้อยละ 10 ฉะนั้นจึงน่าจะวิเคราะห์ว่าการกระจายภาระภาษีมูลค่าเพิ่มของครัวเรือนได้เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ คณะผู้วิจัยใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) ปี 2547 และ 2550 ซึ่งแสดงแบบแผนการบริโภคหรือการใช้จ่ายของครัวเรือน ทั้งนี้ได้จัดกลุ่มรายการค่าใช้จ่ายของครัวเรือนออกเป็น 14 ประเภท ได้แก่

- อาหาร
- เครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์
- เครื่องดื่มมีแอลกอฮอล์
- ยาสูบ
- เสื้อผ้าและรองเท้า
- ค่าเช่าและค่าน้ำ
- เชื้อเพลิงและแสงสว่างในครัวเรือน
- เฟอร์นิเจอร์และเครื่องใช้ในครัวเรือน
- ค่ารักษาพยาบาล/บริการส่วนบุคคล
- ค่าเดินทาง
- ค่าน้ำมันและบำรุงยานพาหนะ
- ค่าซื้อยานพาหนะ
- ค่าใช้จ่ายในการสื่อสาร
- ค่าใช้จ่ายบันเทิง

การศึกษานี้แตกต่างจากวิธีการศึกษาในอดีตตรงที่ใช้ข้อมูลการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มของกรมสรรพากร ในการคำนวณหาอัตราภาษีที่แท้จริง (effective tax rate, ETR) ทั้งนี้ อัตราภาษีที่แท้จริงคำนวณโดยใช้ข้อมูลการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มแยกตามกลุ่มสินค้ารหัส ISIC 2 หลักและจำแนกไปตามหมวดหมู่รายการค่าใช้จ่ายบริโภค และอุปโภคของครัวเรือนที่กำหนดไว้ข้างต้น

เนื่องจากการศึกษานี้ต้องการวิเคราะห์ว่า คนจนและคนรวยมีภาระภาษีแตกต่างกันอย่างไร ผู้วิจัยจึงใช้ข้อมูล SES โดยจัดกลุ่มครัวเรือนออกเป็น 10 กลุ่มเท่าๆ กัน จากกลุ่มคนจนที่สุดไปถึงกลุ่มคนที่รวยที่สุด และนำเอาแบบแผนการบริโภคคนนั้นไปใช้ร่วมกับอัตราภาษีที่แท้จริงในแต่ละกลุ่มประเภทค่าใช้จ่ายข้างต้นเพื่อกระจายภาระภาษีสู่ครัวเรือน อย่างไรก็ดี การแบ่งครัวเรือนออกเป็น 10 กลุ่มเท่าๆ กันนั้นกระทำใน 2 ลักษณะ คือ (1) การจัดเรียงครัวเรือนตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคจากน้อยไปหามาก และ (2) การจัดเรียงครัวเรือนตามรายได้⁴ ซึ่งให้ผลการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน วิธีที่สองเป็นวิธีที่นิยมใช้กันในอดีต แต่การศึกษาในระยะหลังชี้ให้เห็นว่า การจัดเรียงครัวเรือนโดยใช้รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเป็นเครื่องชี้วัดรายได้ถาวรและเป็นตัวสะท้อนสวัสดิการของประชาชน (welfare measure) ที่น่าจะมีความเหมาะสมกว่าในหลายแง่มุม ทั้งนี้มีเหตุผลสนับสนุนที่สำคัญ คือ (1) โดยปกติแล้วครัวเรือนมีแรงจูงใจน้อยที่จะปกปิดค่าใช้จ่าย เพราะไม่ต้องกลัวปัญหาด้านภาษี (2) ครัวเรือนมีแนวโน้มที่จะชี้แจงรายจ่ายได้แม่นยำกว่าการชี้แจงรายรับของตนเอง และ (3) นอกจากนั้นหากคิดในเชิงวิชาการ ทฤษฎีการบริโภคแบบรายได้ถาวรในวงจรชีวิต (life-cycle/permanent income hypothesis) ชี้ว่าค่าใช้จ่ายเป็นตัวชี้วัดสวัสดิการของประชาชนในระยะยาวที่ดีกว่ารายได้ เพราะครัวเรือนพยายามจะคงระดับการใช้จ่ายไว้ไม่ให้ผันผวนเหมือนรายได้ การศึกษานี้เปรียบเทียบผลวิเคราะห์ทั้งสองวิธีดังกล่าวแต่จะให้ความสำคัญกับผลการศึกษาดังวิธีที่หนึ่งเป็นหลัก

หากพิจารณามุมมองแรกก่อนโดยจัดกลุ่มครัวเรือนออกเป็น 10 กลุ่มเท่าๆ กัน จากกลุ่มที่จนสุดไปถึงรวยสุด ตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค พบว่า สัดส่วนภาระภาษีมูลค่าเพิ่มต่อรายได้ของครัวเรือนเพิ่มขึ้นตามฐานการบริโภค กล่าวคือ ครัวเรือนที่ร่ำรวยหรือมีฐานการบริโภคสินค้าและบริการมารับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มมากขึ้นตามฐานการบริโภคของตน ในขณะที่ครัวเรือนที่มีฐานะต่ำกว่าจะแบกรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มน้อยกว่า ทั้งนี้ผลสรุปดังกล่าวไม่เปลี่ยนแปลงไปแม้ว่าจะตั้งข้อสมมติฐานของการผลกระทบไปข้างหน้าหรือข้างหลังที่แตกต่างกันก็ตาม อย่างไรก็ดี สัดส่วนภาระภาษีมูลค่าเพิ่มต่อรายได้จะแตกต่างกันบ้างขึ้นกับรูปแบบของการผลกระทบภาษี โดยในกรณีที่ผู้ประกอบการผลกระทบภาษีทั้งหมดให้แก่ผู้บริโภค จะทำให้ครัวเรือนมีภาระภาษีสูงขึ้นเมื่อเทียบกับรายได้ คิดเป็นสัดส่วนที่สูงมากกว่ารูปแบบอื่นๆ แต่ถ้าผู้ประกอบการผลกระทบเพียงบางส่วนให้แก่ผู้บริโภคและยอมรับภาระส่วนที่เหลือไว้โดยที่ไม่ผลักภาระภาษีไปยังผู้ถือปัจจัย

⁴ การวัดฐานะหรือสวัสดิการของครัวเรือนโดยใช้รายได้นั้นไม่เหมาะสมในกรณีที่ระบบภาษีมียกเว้นจำนวนมากที่ทำให้ไม่ต้องเสียภาษี รายได้ของครัวเรือนไม่คงที่และผันผวนมากตามภาวะเศรษฐกิจและอายุของครัวเรือน ตลอดจนมีผู้ที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบทางการเป็นจำนวนมาก

การผลิต (FW75W0) ก็จะทำให้ครัวเรือนส่วนใหญ่มีสัดส่วนของภาระภาษีมูลค่าเพิ่มต่อรายได้ในระดับที่น้อยกว่าการผลักภาระภาษีแบบอื่น

ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่มีการผลักภาระภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งหมดไปให้ผู้บริโภค (FW100) พบว่า ครัวเรือนในกลุ่มที่ 1 หรือกลุ่มที่จนสุด จากการจัดเรียงตามรายจ่ายเพื่อการบริโภคมีภาระภาษี มูลค่าเพิ่มต่อรายได้คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 3.48 ในปี 2547 และร้อยละ 4.01 ในปี 2550 ในขณะที่ครัวเรือนที่มีฐานะร่ำรวยที่สุดมีภาระภาษีมูลค่าเพิ่มต่อรายได้ในระดับที่สูงกว่ากลุ่มแรก คิดเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 4.9 ในปี 2547 และร้อยละ 4.34 ในปี 2550 (ตารางที่ 11.3) ฉะนั้นโดยรวมแล้ว โครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่มมีลักษณะแบบก้าวหน้า (progressive) ซึ่งสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมทางภาษี ข้อค้นพบนี้เป็นจริงเนื่องจากครัวเรือนที่ยากจนมีแบบแผนของการใช้จ่ายที่แตกต่างจากครัวเรือนที่ร่ำรวยกว่าค่อนข้างชัดเจน หากเปรียบเทียบแบบแผนการใช้จ่ายระหว่างกลุ่มที่จนสุดกับกลุ่มที่ร่ำรวยสุด พบว่า กลุ่มที่จนสุดมีการใช้จ่ายในหมวดสินค้าจำเป็นประเภทอาหารเป็นหลัก ซึ่งเป็นหมวดที่มีการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มเสียส่วนใหญ่ โดยที่ค่าใช้จ่ายซื้ออาหารของคนกลุ่มนี้มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 57 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดในปี 2547 และร้อยละ 49 ในปี 2550 ในขณะที่กลุ่มที่ร่ำรวยสุดมีค่าใช้จ่ายในหมวดอาหารเพียงร้อยละ 21 ในปี 2547 และร้อยละ 14 ในปี 2550 เท่านั้น แต่กลับมีค่าใช้จ่ายสูงในหมวดสินค้าที่มีความจำเป็นน้อยหรือสินค้าฟุ่มเฟือยซึ่งต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม เช่น สินค้าในหมวดเครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับยานพาหนะ น้ำมัน และบันเทิง (ตารางที่ 11.4 และภาคผนวก 11-ก)

ตารางที่ 11.3 สัดส่วนภาระภาษีมูลค่าเพิ่มต่อรายได้ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค

กลุ่มของครัวเรือน เรียงตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค	2547			2550		
	FW100	FW75W0	FW75W25	FW100	FW75W0	FW75W25
1 (จนสุด)	3.48	3.12	3.18	4.01	3.06	3.22
2	3.91	3.09	3.25	4.27	3.27	3.46
3	4.08	3.24	3.41	4.49	3.46	3.63
4	4.24	3.55	3.67	4.45	3.50	3.66
5	4.55	3.84	3.96	4.57	3.60	3.79
6	4.72	4.00	4.13	4.70	3.77	3.96
7	4.83	4.17	4.29	4.76	3.86	4.08
8	4.89	4.36	4.48	4.90	4.20	4.37
9	5.03	4.73	4.83	4.76	4.29	4.44
10 (รวยสุด)	4.90	6.06	5.82	4.34	5.82	5.49
เฉลี่ย	4.73	4.73	4.73	4.55	4.55	4.55

ที่มา: คำนวณจากอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่แท้จริงและแบบแผนการบริโภคของครัวเรือนจากข้อมูล SES

ตารางที่ 11.4 สัดส่วนการใช้จ่ายของครัวเรือนจำแนกตามหมวดสินค้า เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มครัวเรือนที่
รวยสุดและกลุ่มครัวเรือนที่จนสุด

หมวดสินค้า	2547		2550	
	กลุ่มที่ 1 (จนสุด)	กลุ่มที่ 10 (รวยสุด)	กลุ่มที่ 1 (จนสุด)	กลุ่มที่ 10 (รวยสุด)
อาหาร	56.68	20.91	49.14	13.86
เครื่องคั้นไม่มีแอลกอฮอล์	0.63	0.75	6.69	8.41
เครื่องคั้นมีแอลกอฮอล์	1.09	1.71	0.95	1.52
ยาสูบ	1.02	0.50	0.80	0.44
เสื้อผ้าและรองเท้า	2.14	4.04	2.12	3.45
ค่าเช่าและค่าน้ำ	15.93	13.67	15.29	17.57
เชื้อเพลิงและแสงสว่างในครัวเรือน	6.32	3.48	5.23	3.25
เฟอร์นิเจอร์/เครื่องใช้ในครัวเรือน	2.09	2.10	2.44	3.19
ค่ารักษาพยาบาล/บริการส่วนบุคคล	4.70	5.55	4.74	6.41
ค่าเดินทาง	1.08	3.75	0.96	4.60
ค่าน้ำมันและบำรุงยานพาหนะ	4.04	8.28	6.09	10.39
ค่าซื้อยานพาหนะ	0.24	24.24	0.82	14.98
ค่าใช้จ่ายสื่อสาร	1.50	4.88	2.03	4.13
ค่าใช้จ่ายบันเทิง	2.55	6.14	2.71	7.81

ที่มา: คำนวณจากข้อมูล SES ปี 2547 และ 2550

เมื่อพิจารณาการกระจายภาระภาษีมูลค่าเพิ่มของครัวเรือน จากการจัดกลุ่มครัวเรือนตามรายได้ กลับพบว่า โครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นแบบถดถอย (regressive) โดยอัตราภาษีลดลงเมื่อรายได้ของครัวเรือนเพิ่มขึ้น (ตารางที่ 11.5) ทั้งๆ ที่ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มของไทยเป็นการจัดเก็บที่อัตราคงที่แต่มีข้อยกเว้นบางประการ แต่ปรากฏว่ามีการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราลดลงเมื่อฐานภาษีหรือรายได้สูงขึ้น เช่น ในกรณีที่มีการผลักภาระภาษีทั้งหมดให้แก่ผู้บริโภค (FW100) กลุ่มที่จนสุด (กลุ่มที่ 1) มีภาระภาษีมูลค่าเพิ่มถึงร้อยละ 7.6 ของรายได้ในปี 2547 และร้อยละ 9.20 ในปี 2550 แต่ในกลุ่มที่มีรายได้สูงกว่ากลุ่มแรก กลับมีภาระภาษีมูลค่าเพิ่มคิดเป็นสัดส่วนที่ลดลงเมื่อเทียบกับรายได้ ตัวอย่างเช่น กรณีกลุ่มที่ร่ำรวยสุดมีสัดส่วนภาระภาษีมูลค่าเพิ่มต่อรายได้เพียงร้อยละ 3.8 ในปี 2547 และร้อยละ 3.82 ในปี 2550 เท่านั้น นอกจากนี้ ข้อสรุปข้างต้นยังสามารถพบในกรณีที่กำหนดรูปแบบการผลักภาระภาษีแบบ FW75W0 และ FW75W25 เช่นกัน เพียงแต่ว่าสัดส่วนภาระภาษีมียค่าแตกต่างกันไปแล้วแต่ข้อสมมติฐานที่กำหนดขึ้น กล่าวคือ ผู้ผลิตที่สามารถผลักภาระภาษีบางส่วนไปยังพนักงานและลูกจ้างด้วยการปรับลดเงินเดือนและค่าจ้าง จะทำให้โครงสร้างภาษีมียลักษณะถดถอยมากขึ้นกว่ากรณีที่ผู้ผลิตไม่สามารถผลักภาระไปข้างหลัง

ตารางที่ 11.5 สัดส่วนภาระภาษีมูลค่าเพิ่มต่อรายได้ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือน
เรียงตามรายได้

กลุ่มของครัวเรือน เรียงตามรายได้	2547			2550		
	FW100	FW75W0	FW75W25	FW100	FW75W0	FW75W25
1 (จนสุด)	7.57	5.86	5.98	9.20	7.05	7.19
2	6.42	4.92	5.09	5.53	5.26	5.39
3	6.03	4.78	4.93	5.07	4.56	4.73
4	5.66	4.45	4.64	4.86	4.34	4.53
5	5.39	4.62	4.71	4.92	4.30	4.51
6	5.28	4.30	4.47	5.00	4.31	4.53
7	5.25	4.42	4.55	4.89	4.19	4.40
8	5.21	4.66	4.77	5.01	4.26	4.45
9	4.83	4.44	4.55	4.60	4.04	4.23
10 (รวยสุด)	3.77	5.00	4.80	3.82	4.86	4.57
เฉลี่ย	4.73	4.73	4.73	4.55	4.55	4.55

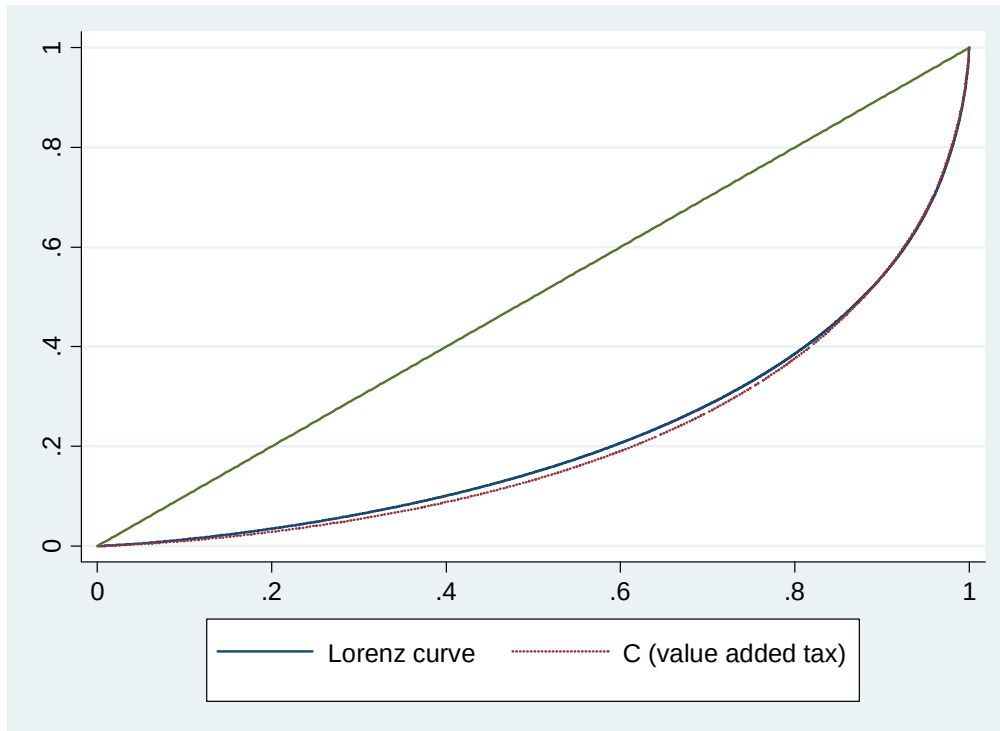
ที่มา: คำนวณจากอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่แท้จริงและแบบแผนการบริโภคของครัวเรือนจากข้อมูล SES

รูปที่ 11.4 และ 11.5 เปรียบเทียบเส้นความแตกต่างสวัสดิการของครัวเรือน (Lorenz curve) กับเส้นการกระจุกตัวของภาระภาษี (Concentration curve) ตามกรอบการวิเคราะห์ของ Yitzhaki and Slemrod (1991) เพื่อประเมินว่าโครงสร้างภาษีที่ศึกษานั้นมีลักษณะก้าวหน้า (progressive) ถดถอย (regressive) หรือคงที่ (neutral) โดยที่เส้น Lorenz curve แสดงความสัมพันธ์ระหว่างร้อยละของจำนวนประชากรกับร้อยละของสวัสดิการ หากเส้นโค้งนี้อยู่ห่างไกลจากเส้นทแยงมุม 45 องศาอย่างมาก แสดงว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำหรือการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมของคนในสังคมมีความรุนแรงมาก ในขณะที่เส้น Concentration curve ของภาระภาษีมูลค่าเพิ่มแสดงความสัมพันธ์ระหว่างร้อยละของจำนวนประชากรกับร้อยละของภาระภาษีที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ การศึกษาแทนสวัสดิการของครัวเรือนด้วยค่าใช้จ่ายการอุปโภคบริโภคของครัวเรือน แทนนอนในรูปที่ 11.4 และ 11.5 แสดงร้อยละของจำนวนประชากรจากผู้ที่มีรายได้น้อยที่สุดไปจนถึงมากที่สุด ส่วนแกนตั้งแสดงร้อยละของรายได้สำหรับเส้น Lorenz curve หรือร้อยละของภาระภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับเส้น Concentration curve ทั้งนี้ จากการศึกษาของ Yitzhaki and Slemrod (1991) หากเส้น Concentration curve อยู่ต่ำกว่าเส้น Lorenz curve โครงสร้างภาษีนี้นมีลักษณะก้าวหน้า กล่าวคือ คนที่มีรายได้ต่ำมีภาระภาษีต่ำกว่าคนที่มีรายได้สูงกว่า

โดยรวมพบว่า เส้น Lorenz curve อยู่เหนือเส้น Concentration curve ของภาระภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งในปี 2547 และ 2550 ซึ่งหมายความว่า โครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่มมีลักษณะก้าวหน้า (progressive) ซึ่งสอดคล้องกับ

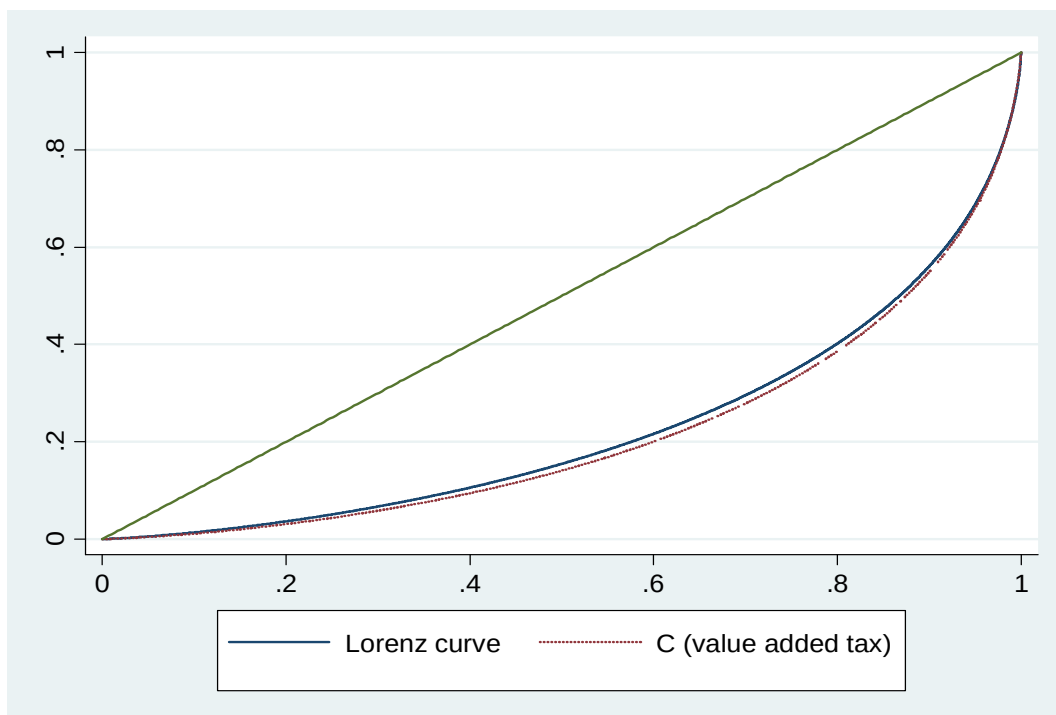
ข้อสรุปในตารางที่ 11.3 อย่างไรก็ดี หากรัฐจะเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราที่สูงขึ้นบ้างในขณะที่นำรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการจัดเก็บภาษีบางส่วนไปใช้ในโครงการที่เน้นสวัสดิการของประชาชน จะช่วยให้ประชาชนโดยรวมมีความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น

รูปที่ 11.4 การเปรียบเทียบ Lorenz curve และ Concentration curve ของภาษีมูลค่าเพิ่ม (ปี 2547)



ที่มา: จากการคำนวณ

รูปที่ 11.5 การเปรียบเทียบ Lorenz curve และ Concentration curve ของภาษีมูลค่าเพิ่ม (ปี 2550)



ที่มา: จากการคำนวณ

อย่างไรก็ดี การปรับเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นสิ่งที่น่าจะเกิดขึ้นในอนาคต เพราะรัฐบาลได้กำหนดกรอบเวลาที่จะปรับขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่ที่ผ่านมามีข้อติดขัดบางประการ กล่าวคือ มีแรงกดดันทางการเมืองและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่ยังไม่เอื้อต่อการปรับเพิ่มอัตราภาษีในภาวะที่เศรษฐกิจโลกชะลอตัวลงภายหลังได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์การเงินในช่วงที่ผ่านมา หากพื้นที่ที่จะปรับเพิ่มอัตราภาษี ก็จะไปซ้ำเติมภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศเพราะจะไปกดดันทำให้การบริโภคภายในประเทศลดลงได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ต่ออายุภาษีมูลค่าเพิ่มที่ร้อยละ 7 ต่อไปอีกกรอบเวลาของการต่ออายุครั้งล่าสุดนี้จะสิ้นสุดลงในเดือนกันยายนปี 2553 นี้ อย่างไรก็ดี หลังจากที่เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว รัฐบาลอาจจะทบทวนและพิจารณาปรับเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มอีกครั้ง แต่การปรับขึ้นภาษีจากปัจจุบันที่ร้อยละ 7 เป็น 10 จะส่งผลอย่างไรต่อการบริโภคครัวเรือน

การศึกษานี้ได้วิเคราะห์เพิ่มเติมโดยใช้ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาในสินค้า 10 หมวด ประกอบด้วย อาหาร เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ ยาสูบ เสื้อผ้าและรองเท้า เชื้อเพลิงและแสงสว่างในครัวเรือนเฟอร์นิเจอร์และเครื่องใช้ในครัวเรือน การรักษาพยาบาลและบริการส่วนบุคคล สื่อสาร บันเทิง และอื่นๆ ซึ่งประมาณค่าโดย Chandoevrit and Dahlby (2006) (ดูค่าความยืดหยุ่นในตารางภาคผนวก 11-ข) และนำค่าความยืดหยุ่นที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ไปใช้คำนวณร่วมกับข้อมูลค่าใช้จ่ายอุปโภคบริโภคของครัวเรือนที่ได้จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เพื่อหาอัตราการเปลี่ยนแปลงของการบริโภคภาคครัวเรือนในกรณีที่รัฐบาลปรับเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 ซึ่งจะทำให้ราคาปรับเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 2.8 โดยกำหนดให้ปัจจัยอื่นๆ ไม่เปลี่ยนแปลง

หากกำหนดให้ปัจจัยอื่นๆ ไม่เปลี่ยนแปลงโดยที่การปรับขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มไม่ส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ในระยะสั้น การขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจะทำให้การใช้สอยของครัวเรือนลดลงเฉลี่ยร้อยละ 1.02 แต่หากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของการบริโภคในแต่ละกลุ่มครัวเรือนจากกลุ่มที่จนสุดไปหากลุ่มที่ร่ำรวยสุดพบว่า การใช้จ่ายด้านอุปโภคบริโภคของครัวเรือนลดลงเฉลี่ยร้อยละ 0.79 ในกลุ่มที่จนที่สุด (กลุ่มที่ 1) และร้อยละ 1.16 ในกลุ่มที่ร่ำรวยที่สุด (กลุ่มที่ 10) (ดูตารางที่ 11.6) อนึ่ง หากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของการบริโภคภาคครัวเรือนเป็นรายหมวดค่าใช้จ่าย พบว่าครัวเรือนจะใช้จ่ายลดลงในหมวดสุขภาพ (ร้อยละ 4.27) หมวดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ร้อยละ 2.36) หมวดค่าเช่าและน้ำประปา (ร้อยละ 2.35) หมวดยาสูบ (ร้อยละ 2.24) หมวดบันเทิง (ร้อยละ 1.6) หมวดการเดินทางและชื้อยานพาหนะ (ร้อยละ 1.27) สำหรับหมวดอาหารและเครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์นั้น พบว่า ค่าใช้จ่ายในการบริโภคสินค้าหมวดนี้จะลดลงไม่มากนัก

ตารางที่ 11.6 อัตราการเปลี่ยนแปลงของการบริโภคในกรณีที่ภาษีเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10

กลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายจ่าย	อัตราการเปลี่ยนแปลงของการบริโภค (%)
1 (จนสุด)	-0.79
2	-0.81
3	-0.85
4	-0.88
5	-0.90
6	-0.94
7	-0.97
8	-1.00
9	-1.04
10 (รวยสุด)	-1.16
รวม	-1.02

ที่มา: จากการคำนวณ

หากพิจารณาอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่แท้จริงรายหมวดสินค้าในตารางที่ 11.7 ประกอบกับแบบแผนการบริโภคและการเปลี่ยนแปลงของค่าใช้จ่าย สินค้าที่ครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่บริโภคจะกระจุกตัวอยู่ในหมวดอาหารสูงถึงร้อยละ 50-57 ของค่าใช้จ่ายรวม ในขณะที่อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่แท้จริงในหมวดผลผลิตทางการเกษตร (ISIC หมวด 1 และ 5) มีค่าต่ำมากอยู่แล้วซึ่งเป็นเพราะภาครัฐได้ยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้าส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับพืชผลผลิตทางการเกษตรและปัจจัยการผลิตจำพวกปุ๋ยและเคมีภัณฑ์สำหรับพืชและสัตว์ แม้ว่าการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มไม่น่าจะมีผลกระทบต่อครัวเรือนยากจนมากนักในหมวดสินค้านี้ดังกล่าว แต่อาจมีผลกระทบเชิงลบต่อการใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าเช่าและค่าน้ำประปา รวมถึงค่าใช้จ่ายหมวดสุขภาพและบริการส่วนบุคคล แม้ว่ามีข้อยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มแก่ค่าเวชภัณฑ์และการให้บริการรักษาพยาบาล แต่ค่าใช้จ่ายของใช้ส่วนบุคคลต่างๆ ยังคงต้องเสียภาษีอยู่ ซึ่งน่าจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพและการดำรงชีวิตของประชาชน ทั้งนี้ในการจัดการกับผลกระทบข้างต้น ภาครัฐควรหามาตรการเสริมเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนคนยากจนส่วนใหญ่ หนึ่งในช่วงที่ผ่านมารัฐบาลได้สร้างระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าซึ่งให้หลักประกันค่ารักษาพยาบาลแก่ประชาชน รวมถึงการอุดหนุนค่าน้ำค่าไฟแก่ครัวเรือนที่มีการใช้จ่ายสาธารณูปโภคเหล่านี้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มาตรการลักษณะนี้ต้องใช้งบประมาณรวมกันจำนวนมาก รัฐคงต้องเร่งพัฒนาระบบเพื่อให้เกิดความยั่งยืนในระยะยาว

ตารางที่ 11.7 อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่แท้จริง จำแนกตามรหัส ISIC

2-digit ISIC	รายละเอียด	2547	2550
01	เกษตรกรรม การล่าสัตว์และบริการที่เกี่ยวข้อง	0.04	0.15
02	การป่าไม้ การทำไม้ การตัดไม้และบริการที่เกี่ยวข้อง	6.46	4.37
05	การประมง	0.49	0.00
13	การทำเหมืองแร่โลหะ	1.36	0.00
14	การทำเหมืองแร่และเหมืองหินอื่น ๆ	2.52	4.31
15	การผลิตผลิตภัณฑ์อาหารและเครื่องดื่ม	1.33	1.62
17	การผลิตสิ่งทอสิ่งถัก	0.16	0.26
18	การผลิตเครื่องแต่งกาย รวมทั้งการตกแต่งและซ่อมสัณสัตว์	0.20	0.29
19	การฟอก ตกแต่งหนังสัตว์ รวมทั้งการผลิตกระเป๋า รองเท้า	0.27	0.32
20	การผลิตไม้ ผลิตภัณฑ์จากไม้ ยกเว้นเครื่องเรือน สิ่งของจากฟาง	0.51	0.62
21	การผลิตกระดาษและผลิตภัณฑ์จากกระดาษ	1.63	1.81
22	การพิมพ์โฆษณา การพิมพ์และการทำสำเนาสื่อบันทึก	3.69	3.91
23	การผลิตถ่านโค้ก ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม	0.00	0.00
24	การผลิตเคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี	0.08	0.08
25	การผลิตผลิตภัณฑ์ยางและผลิตภัณฑ์พลาสติก	0.10	-
26	การผลิตผลิตภัณฑ์จากแร่โลหะ	3.16	2.68
27	การผลิตโลหะขั้นมูลฐาน	0.27	1.81
28	การผลิตผลิตภัณฑ์ที่ทำจากโลหะประดิษฐ์ ยกเว้นเครื่องจักรอุปกรณ์	0.31	0.29
29	การผลิตเครื่องจักรและอุปกรณ์ซึ่งมิได้จัดประเภทไว้ในที่อื่น	0.15	0.14
30	การผลิตเครื่องจักรสำนักงาน เครื่องทำบัญชีและ เครื่องคำนวณ	0.03	0.03
31	การผลิตเครื่องจักรที่ใช้พลังงานไฟฟ้าและเครื่องมือไฟฟ้า	0.04	0.05
32	การผลิตอุปกรณ์และเครื่องมือทางวิทยุ โทรทัศน์และการสื่อสาร	0.01	0.02
33	การผลิตเครื่องมือที่ใช้การแพทย์ การวัดความเที่ยง นาฬิกา	0.12	0.16
34	การผลิตยานยนต์ รถพ่วงและรถกึ่งพ่วง	0.43	0.00
35	การผลิตอุปกรณ์การขนส่งอื่น ๆ	0.06	0.28
36	การผลิตเครื่องเรือนและการผลิตซึ่งมิได้จัดประเภทไว้ในที่อื่น	0.13	0.19
37	การนำผลิตภัณฑ์เก่ากลับมาใช้ใหม่ (Recycling)	0.75	3.07
40	การไฟฟ้า แก๊ส ไอน้ำและน้ำร้อน	6.69	6.43
41	การเก็บน้ำ การทำน้ำให้บริสุทธิ์และการจ่ายน้ำ (การประปา)	6.80	-
45	การก่อสร้าง	4.38	6.38
50	การขายซ่อมแซมยานยนต์และจักรยานยนต์ การขายปลีกน้ำมันฯ	0.96	0.72
51	การขายส่ง และการค้าเพื่อค้าขายหน้า ยกเว้นยานยนต์ จักรยานยนต์	1.25	1.05
52	การขายปลีก การซ่อมแซมของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน	2.99	4.14

2-digit ISIC	รายละเอียด	2547	2550
55	โรงแรมและภัตตาคาร	6.49	6.00
60	การขนส่งทางบกและการขนส่งทางท่อลำเลียง	2.87	1.16
61	การขนส่งทางน้ำ	0.04	0.05
62	การขนส่งทางอากาศ	0.02	0.05
63	บริการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งและบริการด้านการท่องเที่ยว	1.99	2.09
64	การไปรษณีย์และการโทรคมนาคม	6.98	6.88
65	ตัวกลางทางการเงิน ยกเว้นการประกันภัย กองทุนบำเหน็จบำนาญ	6.83	6.30
66	ประกันภัย กองทุนบำเหน็จบำนาญ เว้นการประกันสังคมภาคบังคับ	6.75	6.82
67	บริการเสริมสถาบันการเงิน	7.26	7.13
70	บริการด้านอสังหาริมทรัพย์	2.80	4.39
71	บริการให้เช่าเครื่องจักรอุปกรณ์ การให้เช่าของใช้ส่วนบุคคล	4.22	5.42
72	กิจกรรมด้านคอมพิวเตอร์และกิจการที่เกี่ยวข้อง	5.17	5.11
73	การวิจัยและพัฒนา	3.98	4.58
74	บริการด้านธุรกิจอื่น ๆ	4.62	3.76
75	การบริหารราชการ การป้องกันประเทศ การประกันสังคมภาคบังคับ	3.88	3.88
80	การศึกษา	4.35	4.77
85	การบริการด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์	6.51	5.48
90	การกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะ การสุขาภิบาลและบริการ	6.12	6.49
91	องค์กรสมาชิก ซึ่งมีได้จัดประเภทไว้ในที่อื่น	6.89	6.92
92	กิจกรรมนันทนาการ วัฒนธรรม และการกีฬา	6.43	6.10
93	กิจกรรมด้านการบริการอื่น ๆ	4.72	4.39
99	องค์กรระหว่างประเทศและองค์กรต่างประเทศอื่น ๆ และสมาชิก	4.20	4.06

ที่มา: จากการคำนวณโดยใช้ข้อมูลจากกรมสรรพากร

ผลการศึกษาข้างต้นได้แสดงภาพรวมของการกระจายภาระภาษีมูลค่าเพิ่มสู่ครัวเรือนที่มีฐานะแตกต่างกันและชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่มโดยรวมมีลักษณะอย่างไร ประเด็นคำถามสำคัญถัดไป คือ ภาระภาษีมูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นจะไปตกอยู่กับฝ่ายใดระหว่างผู้บริโภคกับผู้ผลิตนั้น อย่างไรก็ดี ความสามารถในการผลักภาระภาษีมูลค่าเพิ่มไปให้ผู้บริโภคได้มากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย โดยเฉพาะความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์และอุปทานของสินค้าและมีความแตกต่างกันในแต่ละประเภทสินค้า ซึ่งหมายความว่าภาษีมูลค่าเพิ่มอาจก่อภาระมากให้แก่ผู้บริโภคสินค้าบางประเภท แต่มีผลกระทบน้อยกับผู้บริโภคสินค้าประเภทอื่นๆ ฉะนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์การผลักภาระภาษีเป็นรายสินค้า แต่การศึกษานี้วิเคราะห์เฉพาะสินค้าจำพวกเครื่องดื่ม ได้แก่ เบียร์ สุราพิเศษ และเครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์

อนึ่ง การวิเคราะห์ว่าภาระภาษีมูลค่าเพิ่มจะตกอยู่กับฝ่ายใดมากกว่ากันระหว่างผู้บริโภครับกับผู้ผลิตนั้น สามารถพิจารณาได้จากค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานของสินค้าต่อราคา ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดขนาดและทิศทางของการผลักภาระภาษี กล่าวคือ

- ก) ถ้าอุปสงค์ของสินค้ามีความยืดหยุ่นโดยเปรียบเทียบเท่ากับอุปทาน ผู้ผลิตและผู้บริโภคจะรับภาระภาษีเท่าๆ กัน
- ข) ถ้าอุปสงค์ของสินค้ามีความยืดหยุ่นโดยเปรียบเทียบน้อยกว่าอุปทาน ผู้ซื้อจะต้องรับภาระภาษีมากกว่าผู้ผลิต
- ค) ถ้าอุปสงค์ของสินค้ามีความยืดหยุ่นโดยเปรียบเทียบมากกว่าอุปทาน ผู้ผลิตจะต้องรับภาระภาษีมากกว่าผู้ซื้อ
- ง) ในกรณีที่ความยืดหยุ่นของทั้งอุปสงค์และอุปทานมีค่าเท่ากับศูนย์นั้น การเก็บภาษีจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด จะทำให้ฝ่ายตรงข้ามต้องรับภาระภาษีไปทั้งหมด

ตารางที่ 11.8 แสดงผลการประมาณค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานต่อราคาของสินค้าจำพวกเครื่องดื่ม 3 ชนิด ซึ่งประกอบด้วย เบียร์ สุราพิเศษ และเครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์ ทั้งนี้ผลการประมาณค่าความยืดหยุ่นจะแตกต่างกันไปในแต่ละการศึกษาซึ่งขึ้นอยู่กับแบบจำลองที่ใช้ในการศึกษานั้นๆ ตัวอย่างเช่นในกรณีที่สินค้าจำพวกเบียร์ สุราพิเศษ และเครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์นั้น ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ค่อนข้างหลากหลาย ผลการศึกษาของ ภูมิฐาน รังकुณวัฒน์ (2541) แสดงให้เห็นว่าอุปสงค์ของสินค้าทั้งสามมีความยืดหยุ่นสูง (elastic) ซึ่งมีค่าสัมบูรณ์มากกว่า 1 ในขณะที่ผลการศึกษาอื่นๆ เช่น Chandoevit and Dahlby (2006) และ นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ (2550) ระบุว่าสินค้าเหล่านี้มีความยืดหยุ่นน้อย ทั้งนี้ หากใช้ผลการประมาณของ ภูมิฐาน รังकुณวัฒน์ (2541) ซึ่งใช้แบบจำลองลักษณะเดียวกันในการคำนวณความยืดหยุ่นของทั้งอุปสงค์และอุปทานของสินค้าทั้งสามชนิด เป็นฐานในการใช้เปรียบเทียบ พบว่า เครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์และสุราพิเศษมีค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์สูงกว่าอุปทานมากซึ่งหมายความว่าผู้ผลิตจะเป็นผู้ที่รับภาระภาษีเสียส่วนใหญ่ สำหรับสินค้านี้เบียร์นั้น ความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานของสินค้าเบียร์มีค่าใกล้เคียงกัน จึงคาดได้ว่าผู้ผลิตและผู้บริโภคจะมีภาระภาษีที่ใกล้เคียงกันโดยที่ผู้ผลิตจะเป็นผู้รับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มสูงกว่าเล็กน้อย

ตารางที่ 11.8 ความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานต่อราคา

สินค้า	ความยืดหยุ่นของอุปทาน	ความยืดหยุ่นของอุปสงค์
เบียร์	1.17 ¹	-1.48 ¹ / -0.84 ² / -0.3~-0.5 ³
เครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์	0.66 ¹	-2.29 ¹ / -0.10 ² / -0.17 ⁴ / -0.07 ⁴
สุราพิเศษ	0.54 ¹	-1.97 ¹ / -0.84 ²

หมายเหตุ * ความยืดหยุ่นคำนวณโดยใช้แบบจำลอง Almost Ideal Demand System โดยที่เบียร์และสุราพิเศษจัดอยู่ในหมวดเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์จึงใช้ค่าความยืดหยุ่นเดียวกันในขณะที่เครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์จัดอยู่ในหมวดอาหาร

ที่มา: ¹ ภูมิฐาน รังकुณวัฒน์ (2541) ² Chandoevit and Dahlby (2006)

³ นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ (2550) ⁴ เครือมาศ จีพรชัช (2544)

ตารางที่ 11.9 สรุปผลการศึกษาของ ภูมิฐาน รังकुलนุวัฒน์ (2541) ที่เกี่ยวกับการกระจายภาระภาษีระหว่างผู้บริโภครวมและผู้ผลิต ซึ่งชี้ให้เห็นว่า หากรัฐบาลขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 โดยรวมแล้วผู้ประกอบการจะต้องแบกรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มของสินค้าทั้งสามชนิดนี้ในสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับสัดส่วนภาระภาษีของผู้บริโภค เช่น กรณีสุราพิเศษ ผู้บริโภคแบกรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มเพียงร้อยละ 22 ของรายได้ภาษีทั้งหมดที่รัฐบาลได้จากการขึ้นภาษี ในขณะที่ผู้ประกอบการมีภาระภาษีสูงถึงร้อยละ 78 เป็นต้น สำหรับภาระภาษีส่วนเกิน (excess burden) ที่เกิดขึ้นนั้นอยู่ในระดับต่ำประมาณร้อยละ 2.9 เท่านั้น⁵

ตารางที่ 11.9 ภาระภาษีมูลค่าเพิ่มของผู้ผลิต ผู้บริโภค และภาระส่วนเกิน

สินค้า	% ของรายได้ภาษีทั้งหมดในสินค้าดังกล่าวที่รัฐบาลได้จากการขึ้นอัตราภาษี		
	ภาระภาษีของผู้ผลิต	ภาระภาษีของผู้บริโภค	ภาระภาษีส่วนเกิน
เบียร์	55.8	44.2	2.17
เครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์	76.77	24.23	3.43
สุราพิเศษ	78.43	21.57	2.92

ที่มา: ภูมิฐาน รังकुलนุวัฒน์ (2541)

11.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม

ปัญหาที่พบเห็นบ่อยครั้งในการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม คือ การใช้ใบกำกับภาษีปลอมเพื่อขอลดภาษีและความล่าช้าในกระบวนการขอลดภาษี สำหรับประเด็นการใช้ใบกำกับภาษีปลอมนั้น พบว่า มีผู้ประกอบการบางส่วนใช้ใบกำกับภาษีปลอมในการขอลดภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อที่จะทำให้เสียภาษีมูลค่าเพิ่มลดลงและอาจได้คืนภาษีเป็นจำนวนมากจากการนำเอาใบกำกับภาษีซื้อที่ปลอมแปลงขึ้นไปใช้ในการขอเครดิตภาษี หากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีขาดระบบการจัดเก็บและตรวจสอบที่รัดกุมและมีประสิทธิภาพจะทำให้เกิดการรั่วไหลของรายได้ภาษีได้ ทั้งนี้จากตารางที่ 11.10 พบว่า ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาได้มีการขอลดภาษีเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่ทราบแน่ชัดว่าในจำนวนภาษีมูลค่าเพิ่มที่ขอลดไปแล้วนั้น เกิดจากการทุจริตขอลดภาษีโดยใช้ใบกำกับภาษีปลอมและเกิดการรั่วไหลของรายได้ภาษีอากรมากน้อยเพียงไร นอกจากนี้ ที่ผ่านมามีการพบว่าการสรรพากรมีส่วนของภาษีค้างชำระจำนวนมากหลายหมื่นล้านบาท ส่วนหนึ่งเป็นเพราะบริษัทปิดกิจการไปโดยที่ยังไม่เสียภาษีนิติบุคคลและส่วนใหญ่ยังเกิดจากกรณีใบกำกับภาษีมูลค่าเพิ่มปลอมทำให้เกิดตัวเลขค้างชำระสูง เป็นต้น

สำหรับประเด็นความล่าช้าของการขอลดภาษีมูลค่าเพิ่มนั้น กรมสรรพากรมีนโยบายที่จะคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้กับผู้ประกอบการให้ถูกต้องและรวดเร็ว แต่กระบวนการตรวจสอบและคืนภาษียังคงต้องใช้

⁵ ภาระภาษีส่วนเกิน (excess burden) เป็นต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการเก็บภาษีซึ่งผู้บริโภคและผู้ผลิตต้องเสียไปแต่ไม่มีผู้ใดได้รับประโยชน์ ซึ่งก็คือความสูญเสียของสังคมที่เกิดขึ้นจากการเก็บภาษี

เวลาในการดำเนินการนานพอควร นอกจากนั้น แม้ว่าในปัจจุบันได้ปรับเปลี่ยนวิธีดำเนินการโดยแบ่งกลุ่มผู้ประกอบการออกเป็น 2 กลุ่มหลัก คือ กลุ่มผู้ส่งออกกับผู้ประกอบการในประเทศประเภทซื้อมาขายไป แต่ดูเหมือนว่าจะเน้นอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ส่งออก ในขณะที่มีการดำเนินงานที่เข้มงวดกับผู้ประกอบการประเภทซื้อมาขายไป ฉะนั้น เมื่อเกิดความล่าช้าในกระบวนการคืนภาษีโดยเฉพาะในกรณีมีการขอคืนภาษีจำนวนมาก ย่อมทำให้ผู้ประกอบการต้องสูญเสียโอกาสในการใช้เงินคืนภาษีในการลงทุนหรือใช้จ่ายหมุนเวียนในกิจการหรือในบางกรณีจำเป็นต้องหาแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำรองอื่นมาทดแทนซึ่งมีต้นทุนทางการเงินและเป็นต้นทุนเพิ่มเติมสำหรับผู้ประกอบการ

ตารางที่ 11.10 มูลค่าการจัดเก็บภาษีและคืนภาษีมูลค่าเพิ่มโดยเฉลี่ย (หน่วย: พันล้านบาท)

	2536-2540	2541-2543	2544-2549	2550	2551
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	158.11	208.96	304.05	434.27	503.44
การคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม	37.63	58.62	90.92	150.03	173.99
สัดส่วนการคืนภาษีต่อการจัดเก็บ VAT (%)	25.21	28.03	29.67	34.55	34.56

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของกรมสรรพากร

อย่างไรก็ดี การศึกษาของ นิติชัย สิริสมรรถการ (2551) ซึ่งให้เห็นเพิ่มเติมว่า ผู้ส่งออกที่ได้รับคืนภาษียังแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ ผู้ส่งออกที่ดี ผู้ส่งออกที่ขึ้นทะเบียน และผู้ส่งออกทั่วไป โดยที่ระยะเวลาการได้รับคืนภาษีจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับประเภทของผู้ส่งออกข้างต้นและวิธีการยื่นขอคืนภาษี หากเป็นผู้ส่งออกที่ดีและยื่นขอคืนภาษีผ่านอินเทอร์เน็ต จะได้รับพิจารณาคืนภาษีเร็วที่สุดภายใน 15 วัน ส่วนผู้ส่งออกทั่วไปไม่ว่าจะยื่นผ่านอินเทอร์เน็ตหรือผ่านช่องทางปกติ จะต้องใช้ระยะเวลานานถึง 90 วัน หากพิจารณาจากฐานข้อมูลของกรมสรรพากร ณ วันที่ 30 กันยายน 2550 พบว่า ผู้ส่งออกที่ดีมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 4.5 เท่านั้น ในขณะที่ผู้ส่งออกทั่วไปมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 83 ฉะนั้นเพื่อลดภาระต้นทุนของผู้ส่งออกส่วนใหญ่ลงในขณะเดียวกันรักษาผลประโยชน์ของรัฐ กรมสรรพากรควรหาแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบและคืนภาษี รวมทั้งต้องทบทวนหลักเกณฑ์ในการจดทะเบียนผู้ส่งออกและยกระดับผู้ส่งออกทั่วไปให้ก้าวขึ้นไปอยู่ในกลุ่มผู้ส่งออกที่ดี มีคุณภาพและน่าเชื่อถือเพื่อลดภาระงานด้านการจัดเก็บและคืนภาษีของกรมสรรพากร

โดยรวมแล้ว โครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่มในทางปฏิบัติอาจจะยังไม่ได้สร้างความเป็นธรรมแก่สังคมโดยอย่างน้อยที่สุดเกิดความไม่เสมอภาคในแนวดิ่ง (vertical tax equity) ในระดับธุรกิจ กล่าวคือผู้ประกอบการกิจการขนาดใหญ่เสียภาษีน้อยกว่าความสามารถในการจ่ายมาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะกิจการขนาดใหญ่เหล่านั้นทำธุรกิจที่เสียภาษีในอัตราร้อยละศูนย์ เช่น การส่งออกสินค้า การให้บริการขนส่งระหว่างประเทศ การขายสินค้าหรือการให้บริการระหว่างคลังสินค้าพัฒนาด้วยกันหรือระหว่างผู้ประกอบการที่อยู่ในเขตอุตสาหกรรมส่งออก เป็นต้น ข้อค้นพบเหล่านี้นำไปสู่ประเด็นคำถามที่ว่า ควรทำอย่างไรเพื่อให้โครงสร้างภาษีมีความเป็นธรรมมากขึ้น การจะหันไปใช้โครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่มแบบหลายอัตราคงเป็นเรื่องที่ทำได้ยากในทางปฏิบัติเพราะก่อต้นทุนการดำเนินการที่สูง และอาจไปบิดเบือนพฤติกรรมการผลิตและการบริโภค

รวมทั้งสร้างแรงจูงใจให้หนีภาษีได้เช่นกัน ฉะนั้น รัฐจำเป็นต้องใช้ช่องทางภาษีอื่นๆ แทนที่จะเน้นการจัดเก็บภาษีทางอ้อม เช่น การเก็บภาษีจากฐานรายได้หรือทรัพย์สินตามความสามารถในการเสียภาษี การทบทวนมาตรการค่าลดหย่อนภาษีบางประเภทเสียใหม่ เพื่อไม่ให้เอื้อประโยชน์มากเกินไปแก่กลุ่มผู้มีรายได้สูงดังที่กล่าวไว้แล้วในบทก่อนหน้านี้ เป็นต้น

11.4 ภาษีศุลกากร

11.4.1 ภาพรวมโครงสร้างภาษีศุลกากรขาเข้าของไทย

นับตั้งแต่ปี 2533 โครงสร้างภาษีศุลกากรของไทยได้เปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างชัดเจนโดยเป็นผลจากการปฏิรูปโครงสร้างพิกต์อัตราศุลกากรและการปรับลดอัตราภาษีนำเข้าของไทยให้สอดคล้องกับข้อตกลงการค้าที่มีอยู่กับองค์การการค้าโลก (WTO) เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) การเจรจาการค้าเสรีข้อตกลงอื่นๆ

เดิมทีก่อนปี 2533 โครงสร้างภาษีศุลกากรของไทยมีอัตราเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 43.61 และอัตราภาษีศุลกากรมีช่วงกว้างมากโดยมีอัตราสูงสุดที่ร้อยละ 200 เพราะรัฐบาลใช้มาตรการภาษีอัตราสูงเป็นเครื่องมือหารายได้และคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศเพื่อมิให้ถูกแย่งตลาดโดยสินค้าอุตสาหกรรมนำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นไปตามแผนพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐบาลมีนโยบายที่จะสนับสนุนการผลิตเพื่อการส่งออกพร้อมทั้งนานับประเทศเริ่มให้ความสำคัญกับการลดกำแพงภาษีลงเพื่อให้เกิดการค้าระหว่างประเทศอย่างเสรี กระทรวงการคลังจึงได้ทำการปฏิรูปโครงสร้างพิกต์อัตราศุลกากรครั้งใหญ่ในปี 2533 และครั้งล่าสุดเมื่อปี 2542 โดยที่การปฏิรูปโครงสร้างทั้งสองครั้งที่ผ่านมาเน้นการปฏิรูปภาษีตามหลักการได้มูลค่าเพิ่ม (value added escalation) ลดจำนวนอัตราอากรและอัตราอากรเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของสินค้าไทย สำหรับการปฏิรูปโครงสร้างพิกต์อัตราภาษีศุลกากรครั้งล่าสุดเมื่อปี 2542 รัฐบาลพยายามปรับโครงสร้างภาษีเพื่อช่วยทำให้ผู้ประกอบการสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ดียิ่งขึ้นท่ามกลางกระแสการเปิดเสรีการค้า โดยทำการปฏิรูปโครงสร้างภาษีให้เข้าสู่โครงสร้างอัตราภาษีเป้าหมาย 3 อัตรา ได้แก่ ร้อยละ 1 สำหรับวัตถุดิบ ร้อยละ 5 สำหรับสินค้ากึ่งสำเร็จรูป และร้อยละ 10 สำหรับสินค้าสำเร็จรูป ทำให้อัตราอากรเฉลี่ยในปี 2551 ลดต่ำลงเหลือร้อยละ 11.91 โดยมีอัตราอากรสูงสุดที่ร้อยละ 80 (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2549)

ในปัจจุบัน โครงสร้างอัตราภาษีนำเข้าของไทยมีอัตราที่ลดลงมาก ส่วนใหญ่มีอัตราต่ำกว่าร้อยละ 60 และประมาณร้อยละ 57 ของจำนวนรายการภาษีทั้งหมดมีอัตราอากรขาเข้าที่ร้อยละ 1-10 นอกจากโครงสร้างอัตราภาษีใหม่ที่ทำให้การนำเข้าสินค้าเสียภาษีน้อยลงแล้ว กฎหมายบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน เปิดโอกาสให้ผู้นำเข้าที่เข้าหลักเกณฑ์ได้รับยกเว้นภาษีหรือเสียภาษีในอัตราต่ำกว่าที่กำหนดได้ เช่น ผู้ประกอบการที่ได้รับส่งเสริมการลงทุนได้รับยกเว้นภาษีนำเข้าวัตถุดิบ ได้รับยกเว้นหรือได้รับลดหย่อนภาษีนำเข้าสำหรับเครื่องจักรลงครึ่งหนึ่ง ผู้ประกอบการในเขตคลังสินค้าทัณฑ์บนหรือเขตปลอดอากรหรือเขตอุตสาหกรรมส่งออกได้รับลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีนำเข้า เป็นต้น

ด้วยเหตุที่มีข้อยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีต่างๆ จึงทำให้อัตราอากรขาเข้าที่แท้จริงของไทยโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับที่ต่ำ ทั้งนี้หากเปรียบเทียบระหว่างสองช่วงเวลา พบว่า อัตราอากรขาเข้าที่แท้จริงโดยเฉลี่ยลดลงจากร้อยละ 6.65 ในปี 2547 เหลือร้อยละ 5.46 ในปี 2550 รวมทั้งค่าสูงสุดของอัตราอากรขาเข้าที่แท้จริงก็ลดลงด้วยเช่นกันจากร้อยละ 29.58 ในปี 2547 เหลือร้อยละ 27.99 ในปี 2550 อนึ่ง อัตราเฉลี่ยของอากรขาเข้าของวัตถุดิบส่วนใหญ่มีค่าต่ำมากอยู่แล้ว เช่น สินค้านำเข้าในหมวดสัตว์มีชีวิต ปลาและสัตว์น้ำ ผลไม้ ธัญพืช เชื้อเพลิง ปุ๋ย เคมีภัณฑ์ เป็นต้น (ตารางที่ 11.11)

ตารางที่ 11.11 อัตราอากรขาเข้าที่แท้จริง

HS	นิยาม	2547	2550
01	สัตว์มีชีวิต	2.71	1.74
02	เนื้อสัตว์ใช้บริโภค	18.37	27.99
03	ปลา สัตว์น้ำ	0.32	0.44
04	ผลิตภัณฑ์จากนม	8.66	6.74
05	ผลิตภัณฑ์จากสัตว์อื่นๆ	2.40	1.91
06	ต้นไม้ และพืช มีชีวิต	18.07	12.43
07	พืชผัก ใช้บริโภค	14.86	10.24
08	ผลไม้	7.55	5.62
09	กาแฟ ชา	20.89	17.16
10	ธัญพืช	1.79	0.80
11	ผลิตภัณฑ์จากการไม่ธัญพืช	17.98	8.09
12	เมล็ดพืชและผลไม้	1.05	0.95
13	ครั่ง	7.32	6.08
14	วัตถุดิบจากพืชใช้ถักสาน	3.28	4.16
15	ไขมันและน้ำมันจากสัตว์หรือพืช	3.20	5.38
16	ของปรุงแต่งจากเนื้อสัตว์	4.91	4.24
17	น้ำตาลและของทำจากน้ำตาล	12.21	8.87
18	โกโก้และของปรุงแต่งทำจากโกโก้	3.36	3.54
19	ของปรุงแต่งจากธัญพืช	7.14	5.78
20	ของปรุงแต่งทำจากพืช ผัก ผลไม้	15.36	10.66
21	ของปรุงแต่งเบ็ดเตล็ดใช้บริโภค	6.77	5.96
22	เครื่องดื่ม สุรา	29.58	21.48
23	กากและเศษจากอุตสาหกรรมอาหาร	4.95	4.38
24	ยาสูบและผลิตภัณฑ์ที่ใช้แทนยาสูบ	2.88	4.05
25	เกลือ กำมะถัน ดิน หิน	2.26	1.60
26	สินแร่	0.47	0.19
27	เชื้อเพลิง	0.10	0.06
28	เคมีภัณฑ์อนินทรีย์	1.20	0.34
29	เคมีภัณฑ์อินทรีย์	0.82	0.36

HS	นิยาม	2547	2550
30	ผลิตภัณฑ์ทางเภสัชกรรม	8.18	7.95
31	ปุ๋ย	0.22	0.06
32	สี	3.67	3.45
33	น้ำหอม	12.77	11.06
34	สบู่	3.90	3.84
35	กาว	3.63	3.14
36	วัตถุระเบิด	10.96	7.88
37	ฟิล์ม	8.32	2.41
38	เคมีภัณฑ์เบ็ดเตล็ด	2.52	2.11
39	พลาสติกและของทำด้วยพลาสติก	5.92	2.30
40	ยางและของทำด้วยยาง	6.54	2.90
41	หนังดิบ และหนังฟอก	0.23	0.24
42	เครื่องหนัง	23.20	18.44
43	หนังเฟอร์ เฟอร์เทียม	0.44	1.18
44	ไม้และของทำด้วยไม้	2.10	2.36
45	ไม้ก๊อกและของทำด้วยไม้ก๊อก	8.75	7.12
46	ผลิตภัณฑ์ทำด้วยฟาง	8.79	13.35
47	เยื่อไม้	0.94	0.00
48	กระดาษและกระดาษแข็ง	5.40	2.50
49	หนังสือ	3.61	1.71
50	ไหม	5.25	4.58
51	ขนแกะ ขนละเอียดขนหยาบ	0.54	0.30
52	ฝ้าย	0.50	0.61
53	เส้นใยสิ่งทอจากพืช	2.48	1.26
54	ใยยาวประดิษฐ์	2.26	1.88
55	ใยสั้นประดิษฐ์	1.97	2.05
56	แควดดิ้ง สักหลาด ผ้าไม่ทอ	4.14	1.94
57	พรม	16.66	14.26
58	ผ้าทอชนิดพิเศษ	2.81	1.74
59	ผ้าอาบ ผ้าเคลือบ	4.87	3.29
60	ผ้าถักแบบนิตหรือโครเชต์	1.26	1.03
61	เครื่องแต่งกาย	12.71	17.36
62	เครื่องแต่งกาย	19.47	16.41
63	ของทำด้วยสิ่งทอที่จัดทำแล้วอื่น ๆ	10.64	9.72
64	รองเท้า	16.48	12.31
65	หมวก	15.62	16.94
66	ร่ม	20.15	14.51
67	ขนแข็งและขนอ่อนของสัตว์ปีก	6.39	6.57

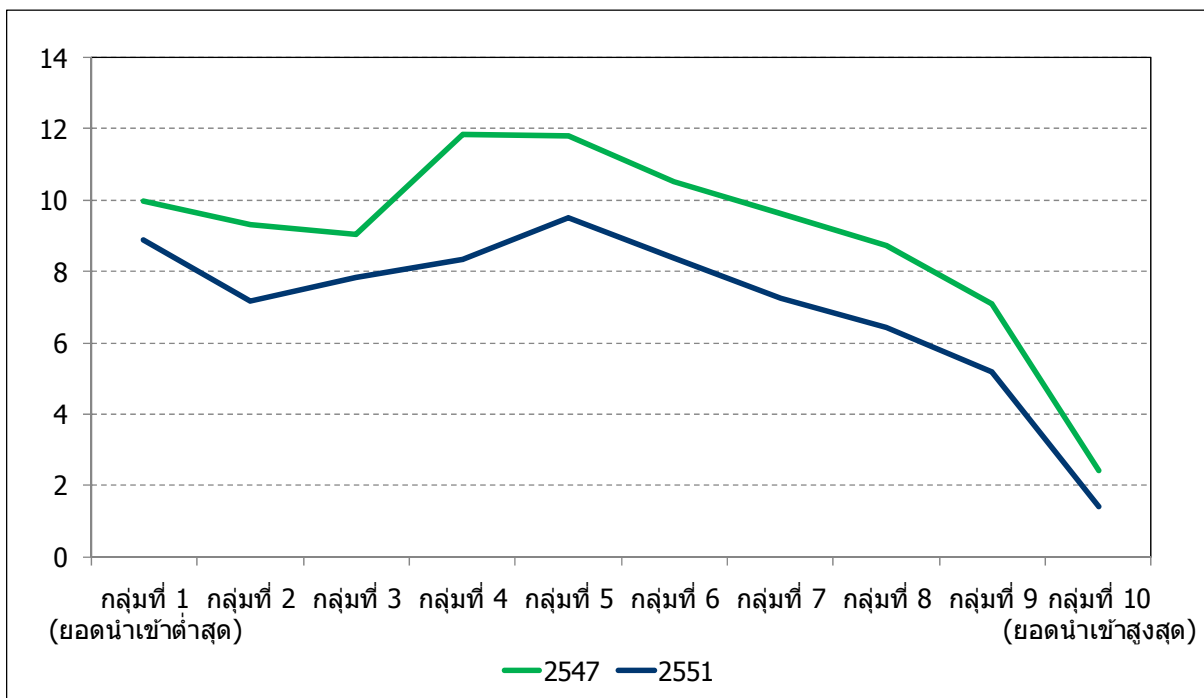
HS	นิยาม	2547	2550
68	ของทำด้วยหิน	6.14	6.04
69	ผลิตภัณฑ์เซรามิก	9.66	7.52
70	แก้วและเครื่องแก้ว	3.19	2.58
71	อัญมณี	0.11	0.15
72	เหล็กและเหล็กกล้า	2.48	1.99
73	ของทำด้วยเหล็กและเหล็กกล้า	4.36	2.73
74	ทองแดงและของทำด้วยทองแดง	1.00	0.43
75	นิกเกิลและของทำด้วยนิกเกิล	1.71	0.00
76	อลูมิเนียมและของทำด้วยอลูมิเนียม	1.50	0.87
78	ตะกั่วและของทำด้วยตะกั่ว	1.25	0.01
79	สังกะสีและของทำด้วยสังกะสี	4.05	0.97
80	ดีบุกและของทำด้วยดีบุก	0.39	0.01
81	โลหะสามัญชนิดอื่น ๆ เซอร์เมต	0.74	0.00
82	เครื่องมือทำด้วยโลหะสามัญ	5.98	6.01
83	ของเบ็ดเตล็ดทำด้วยโลหะสามัญ	6.78	5.53
84	เครื่องจักร	2.11	1.38
85	อิเล็กทรอนิกส์	1.32	0.92
86	หัวรถจักร	0.35	1.75
87	รถยนต์	16.47	12.62
88	อากาศยาน	0.01	0.01
89	เรือ	0.23	0.21
90	อุปกรณ์ทัศนศาสตร์ ทดสอบ	1.98	1.32
91	นาฬิกาและส่วนประกอบ	2.24	2.12
92	เครื่องดนตรี	8.71	8.94
93	อาวุธและกระสุน	25.81	25.76
94	เฟอร์นิเจอร์	10.37	11.69
95	ของเล่น	10.39	11.09
96	ผลิตภัณฑ์เบ็ดเตล็ด	8.64	7.79
97	ศิลปกรรม	16.14	1.59
ค่าเฉลี่ย		6.65	5.46
ค่าสูงสุด		29.58	27.99
ค่าต่ำสุด		0.01	0.00

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลอากรขาเข้าและมูลค่านำเข้า กรมศุลกากร

อย่างไรก็ดี เนื่องจากปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐได้มอบสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรและข้อยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรให้แก่ผู้ประกอบการต่างๆ เพื่อกระตุ้นการลงทุนและพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศ จึงมีข้อสงสัยว่าโครงสร้างภาษีศุลกากรในปัจจุบันอาจเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษซึ่งสะท้อนถึงความไม่เสมอภาคของโครงสร้างภาษีฯ ฉะนั้น เพื่อวิเคราะห์ประเด็นข้อสงสัยดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึง

แบ่งกลุ่มผู้นำเข้าสินค้าออกเป็น 10 กลุ่มเท่าๆกัน โดยใช้ข้อมูลมูลค่าการนำเข้าของผู้ประกอบการแต่ละรายที่เก็บรวบรวมโดยกรมศุลกากร รูปที่ 11.6 ชี้ว่า อัตราภาษีอากรขาเข้าที่กรมศุลกากรเก็บได้จริงโดยเฉลี่ยค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะในกลุ่มผู้นำเข้าที่มีขนาดใหญ่หรือมีมูลค่านำเข้าสูงสุด (กลุ่มที่ 10) เสียภาษีนำเข้าจริงในอัตราเพียงร้อยละ 2-4 เท่านั้น ในขณะที่กลุ่มผู้นำเข้าที่มีมูลค่านำเข้าต่ำสุด (กลุ่มที่ 1) เสียภาษีนำเข้าจริงในอัตราสูงถึงร้อยละ 8-10 การที่ฐานภาษีมากขึ้นแต่กรมศุลกากรสามารถเก็บภาษีได้น้อยลง ทำให้รายได้ภาษีอากรของรัฐบาลลดลงตามไปด้วย การที่ผู้ประกอบการรายใหญ่นำเข้าสินค้าคิดเป็นเงินจำนวนมากแต่กลับเสียภาษีอากรขาเข้าที่แท้จริงในอัตราที่ต่ำกว่าผู้ประกอบการกลุ่มอื่นๆ (รูปที่ 11.6) เกิดจากสาเหตุสำคัญสองประการ ได้แก่ การใช้สิทธิประโยชน์ส่งเสริมการลงทุนของสำนักงานส่งเสริมการลงทุน (BOI) และการใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีตามข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งช่วยให้ผู้ประกอบการที่เข้าถึงสิทธิประโยชน์เหล่านี้สามารถประหยัดภาษีนำเข้าได้มาก

รูปที่ 11.6 อัตราอากรขาเข้าที่แท้จริง จำแนกตามมูลค่านำเข้าของผู้ประกอบการ (หน่วย: ร้อยละ)

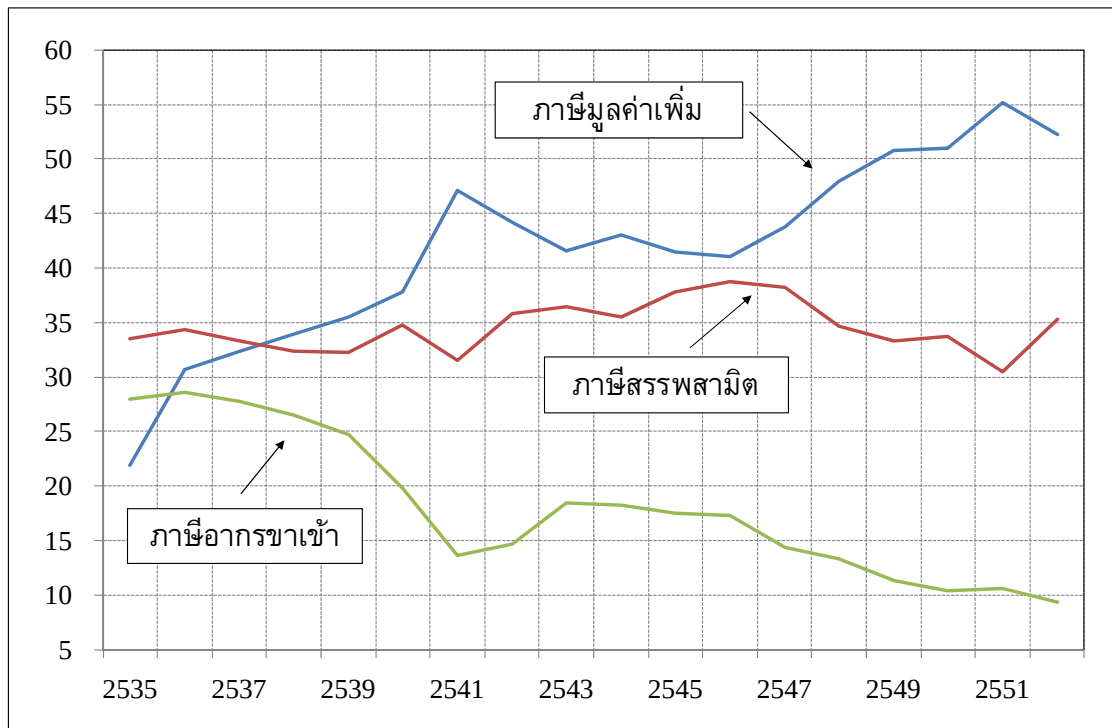


ที่มา: คำนวณจากข้อมูลอากรขาเข้าและมูลค่านำเข้าสินค้า กรมศุลกากร

จากการที่มีการปฏิรูปโครงสร้างพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและปรับลดภาษีนำเข้าตามกรอบข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศในช่วงที่ผ่านมา ทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ภาษีศุลกากรลดลงเมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจ ทั้งนี้จากรูปที่ 11.7 สัดส่วนภาษีศุลกากรขาเข้าต่อรายได้ภาษีทางอ้อมรวมทั้งหมด ลดลงเหลือเพียงประมาณร้อยละ 10 ในปี 2552 จากเดิมที่เคยมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 28 ในปี 2535 ซึ่งสะท้อนได้ว่ารายได้ภาษีศุลกากรเริ่มมีบทบาทลดลงในแง่ของการเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาล และสอดคล้องกับผลการศึกษาของทรงธรรม ปิ่นโตและคณะ (2550) ซึ่งวิเคราะห์ความยืดหยุ่นของภาษีศุลกากรต่อผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ

และพบความแตกต่างของค่าความยืดหยุ่นฯ ระหว่าง 2 ช่วงเวลา กล่าวคือ ความยืดหยุ่นของภาษีศุลกากรต่อผลผลิตมวลรวมภายในประเทศในช่วงปี 2524-2533 มีค่าประมาณ 1.1 ในขณะที่ในช่วงปี 2544-2550 มีค่าความยืดหยุ่นเพียง 0.3 ซึ่งสรุปได้ว่า รัฐบาลคงไม่สามารถพึ่งภาษีศุลกากรเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลตามที่เคยเป็นมาในอดีต

รูปที่ 11.7 สัดส่วนรายได้ภาษีประเภทต่างๆ ต่อภาษีทางอ้อมทั้งหมด (%)



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

11.4.2 การกระจายภาระภาษีนำเข้า

แนวทางการวิเคราะห์ภาระอากรขาเข้าที่เรียกเก็บจากสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศนี้ยังคงยึดกรอบการวิเคราะห์เดิมที่ใช้กับการศึกษาการกระจายภาระภาษีมูลค่าเพิ่มในหัวข้อที่ 11.3 กล่าวคือ อากรขาเข้าเรียกเก็บจากของที่นำเข้ามาใช้บริโภคภายในประเทศหรือที่ผู้ผลิตนำเข้ามาเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบหรือเครื่องมือในกระบวนการผลิตสินค้าขั้นกลางและสินค้าสำเร็จรูป แม้ว่าผู้นำเข้าจะเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายแต่ในทางปฏิบัติแล้วสามารถผลักภาระภาษีไปให้ผู้บริโภคได้โดยการนำเอาภาระภาษีอากรที่ได้จ่ายไปแล้วไปรวมเข้าเป็นต้นทุนสินค้าซึ่งทำให้ราคาสินค้าและบริการสูงขึ้น แต่อาจไม่สามารถผลักภาระภาษีไปข้างหน้าให้แก่ผู้บริโภคได้ทั้งหมดในขณะที่ต้องรับภาระภาษีไว้บางส่วนและผลักภาระส่วนที่เหลือไปข้างหลังแก่ผู้ถือปัจจัยการผลิตต่างๆ

เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีการวิจัยใดที่บ่งชี้ได้แน่ชัดว่า ภาระอากรขาเข้าควรมีรูปแบบการผลักภาระภาษีอย่างไร การศึกษาครั้งนี้จึงยังคงตั้งข้อสมมติฐานของการผลักภาระภาษีนำเข้าไว้ 3 รูปแบบเช่นเดิม คือ (ก) ผู้ผลิตหรือให้บริการผลักภาระภาษีทั้งหมดไปให้ผู้บริโภค (FW100) ซึ่งสะท้อนว่าตลาดสินค้าเป็นตลาด

ผูกขาด (ข) ผู้บริโภครับภาระบางส่วนเพียงร้อยละ 75 ในขณะที่ผู้ประกอบการรับภาระภาษีส่วนที่เหลือ (FW75W0) ซึ่งใช้แทนกรณีที่ตลาดสินค้าและบริการมีการแข่งขันน้อยแต่ตลาดแรงงานมีการแข่งขันกันสูง และ (ค) ผู้บริโภครับภาระบางส่วนเพียงร้อยละ 75 ในขณะที่ผู้ประกอบการผลักภาระภาษีไปข้างหลังโดยผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตแบกรับภาระไว้ร้อยละ 25 (FW75W25)

การศึกษาในหัวข้อนี้ประเมินการกระจายภาระอากรขาเข้าโดยยังคงใช้แบบแผนการบริโภคของครัวเรือนที่คำนวณได้จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) ปี 2547 และ 2550 เป็นจุดตั้งต้นเพื่อกระจายภาระอากรขาเข้าให้เป็นไปตามสัดส่วนค่าใช้จ่ายของครัวเรือนในหมวดสินค้าต่างๆ อย่างไรก็ดี เนื่องจากพิกัดศุลกากรระบบฮาร์โมนไนซ์ตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรได้จำแนกสินค้าก่อนข้างละเอียด โดยมีการแบ่งสินค้าออกเป็น 21 หมวดซึ่งครอบคลุม 97 ตอน ในแต่ละตอนยังมีการแบ่งประเภทย่อยออกอย่างละเอียด ในขณะที่แบบแผนการบริโภคครัวเรือนตามข้อมูล SES มีการจัดกลุ่มหมวดหมู่สินค้าที่เกี่ยวข้องไว้เพียง 14 ประเภท (ดูหัวข้อที่ 11.3) จึงทำให้ไม่สามารถจับคู่พิกัดอัตราศุลกากรแบบหนึ่งต่อหนึ่งให้เข้ากับแบบแผนการบริโภคของครัวเรือนที่จำแนกไว้โดยใช้ฐานข้อมูล SES ฉะนั้น บางหมวดค่าใช้จ่ายของจึงถูกจับคู่เข้ากับพิกัดอัตราศุลกากรหลายตอน เช่น ค่าใช้จ่ายหมวดอาหารถูกจับคู่กับพิกัดอัตราศุลกากรตอนที่เกี่ยวกับพืชผลทางการเกษตรและสินค้าแปรรูปจากการทำเกษตร ค่าใช้จ่ายหมวดเสื้อผ้าและรองเท้าถูกจับคู่กับพิกัดศุลกากรที่เกี่ยวกับเครื่องหนัง วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตเครื่องนุ่งห่ม เครื่องประดับ เป็นต้น

ตารางที่ 11.12 และ 11.13 แสดงผลการวิเคราะห์สัดส่วนภาระภาษีนำเข้าต่อรายได้ของครัวเรือนแต่ละกลุ่มภายใต้ข้อสมมติการผลักภาระภาษีทั้งสามข้างต้น ทั้งนี้ได้ทำการจัดเรียงกลุ่มครัวเรือนออกเป็น 10 กลุ่มเท่าๆ กัน จากกลุ่มคนที่จนสุดถึงกลุ่มคนที่รวยสุดตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคและรายได้ ตามลำดับสำหรับการคำนวณอัตราอากรขาเข้าที่แท้จริง (effective tax rate, ETR) นั้น การศึกษานี้ใช้ข้อมูลการจัดเก็บภาษีนำเข้าสินค้าต่างๆ จากกรมศุลกากรโดยแยกตามตอนสินค้า 97 ตอนหรือตามพิกัดศุลกากรระบบฮาร์โมนไนซ์ 2 หลักและจำแนกไปตามหมวดหมู่รายการค่าใช้จ่ายบริโภคและอุปโภคของครัวเรือนที่กำหนดไว้ข้างต้น

โดยรวมแล้ว ภาระภาษีนำเข้าที่ตกกับครัวเรือนมีสัดส่วนที่ลดลงมากจากร้อยละ 2.24 ของรายได้ในปี 2547 เป็นร้อยละ 1.4 ในปี 2550 ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการปฏิรูปโครงสร้างภาษีศุลกากรที่ทำให้อัตราภาษีนำเข้าของสินค้าโดยเฉลี่ยลดลงมาก โดยเฉพาะสินค้าวัตถุดิบจำเป็นและวัตถุดิบกึ่งสำเร็จรูปที่ต้องนำเข้ามาใช้ในการผลิตภายในประเทศรวมถึงสินค้าทุนจำพวกเครื่องจักร อุปกรณ์ขนาดใหญ่ที่ไม่สามารถผลิตได้ในประเทศ นอกจากนั้นยังเป็นผลจากการที่ประเทศไทยมีพันธะที่ต้องลดอัตราอากรขาเข้าลงตามกรอบข้อตกลงการค้าเสรีต่างๆ

หากแบ่งกลุ่มครัวเรือนออกเป็น 10 กลุ่มเท่าๆ กันโดยใช้รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค พบว่าครัวเรือนที่มีฐานะร่ำรวยหรือมีฐานการบริโภคสินค้าและบริการมากรับภาระภาษีนำเข้ามากขึ้นตามฐานการบริโภคของตน ในขณะที่ครัวเรือนที่มีฐานะยากกว่าจะแบกรับภาระภาษีนำเข้าในสัดส่วนที่น้อยกว่าเมื่อเทียบกับรายได้ โดยรวมแล้วโครงสร้างภาษีนำเข้าตามตารางที่ 11.12 มีลักษณะก้าวหน้า (progressive) ซึ่งหมายความว่า

ภาระภาษีเพิ่มขึ้นตามฐานการบริโภคของครัวเรือน แต่ระดับของความก้าวหน้านั้นอ่อนลงพอสมควรในปี 2550 ตัวอย่างเช่นกรณีการผลักภาระภาษีทั้งจำนวนไปยังผู้บริโภค ส่วนต่างของสัดส่วนภาระภาษีต่อรายได้ระหว่างกลุ่มคนที่รวยสุด (กลุ่มที่ 10) และกลุ่มคนที่จนสุด (กลุ่มที่ 1) อยู่ที่ร้อยละ 1 ในปี 2547 แต่ส่วนต่างนี้แคบลงเหลือเพียงร้อยละ 0.14 ในปี 2550 เป็นต้น

แม้ว่าตารางที่ 11.12 ชี้ว่าภาระภาษีของครัวเรือนจะเป็นไปตามฐานการบริโภคสินค้า ถ้าบริโภคมากภาระภาษีก็จะมากตามไปด้วย แต่เมื่อแบ่งกลุ่มครัวเรือนโดยใช้รายได้ ปรากฏว่า ภาระภาษีนำเข้าตกอยู่กับครัวเรือนที่มีฐานะยากจนเป็นสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับรายได้ ในขณะที่ครัวเรือนที่ร่ำรวยกว่ามีภาระภาษีนำเข้าต่ำมากเมื่อเทียบกับรายได้เฉลี่ยของครัวเรือน (regressive) ผลวิเคราะห์นี้ไม่เปลี่ยนแปลงแม้ว่าจะประเมินโดยใช้ข้อสมมติฐานการผลักภาระภาษีที่แตกต่างกัน

ตารางที่ 11.12 สัดส่วนภาระภาษีนำเข้าต่อรายได้ ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค

กลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค	2547			2550		
	FW100	FW75W0	FW75W25	FW100	FW75W0	FW75W25
1 (จนสุด)	1.49	1.35	1.39	1.21	0.93	0.98
2	1.72	1.37	1.44	1.31	1.01	1.06
3	1.88	1.50	1.58	1.38	1.07	1.12
4	2.03	1.69	1.75	1.37	1.08	1.13
5	2.19	1.84	1.90	1.46	1.14	1.21
6	2.35	1.98	2.04	1.53	1.22	1.28
7	2.28	1.97	2.03	1.46	1.19	1.25
8	2.20	1.98	2.03	1.52	1.30	1.35
9	2.14	2.06	2.11	1.45	1.31	1.36
10 (รวยสุด)	2.47	2.98	2.87	1.35	1.81	1.70
เฉลี่ย	2.24	2.24	2.24	1.41	1.41	1.41

ที่มา: คำนวณจากอัตราภาษีนำเข้าที่แท้จริงและแบบแผนการบริโภคของครัวเรือนจากข้อมูล SES

โดยทั่วไป ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำไม่น่าจะต้องมีภาระภาษีนำเข้ามากนัก เพราะโดยปกติครัวเรือนที่ยากจนคงไม่มีความสามารถทางการเงินพอที่จะนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศซึ่งมีต้นทุนสินค้าและต้นทุนการทำธุรกรรมสูง แต่ข้อค้นพบนี้กลับสะท้อนให้เห็นว่า ครัวเรือนที่ยากจนที่สุด (กลุ่มที่ 1) ตามมุมมองด้านรายได้ มีภาระภาษีนำเข้ามากกว่ากลุ่มอื่นๆ ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำอยู่แล้วจำเป็นต้องรับภาระภาษีอากรขาเข้าที่แฝงเข้าไปในราคาสินค้าต่างๆ ที่ครัวเรือนนั้นใช้ในการอุปโภคบริโภคโดยที่ไม่รู้ตัว ภาระภาษีแฝงนี้เกิดขึ้นเพราะวัตถุดิบสินค้าสำเร็จรูป ตลอดจนสินค้าทุนหลายชนิดไม่สามารถผลิตได้ในประเทศ จึงทำให้ผู้ผลิตจำเป็นต้องนำเข้าปัจจัยการผลิตเหล่านั้นจากต่างประเทศ โดยต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้นจากการนำเข้ามักจะถูกผลักภาระไปให้ผู้บริโภค

ฉะนั้น เมื่อเทียบกับฐานรายได้ของครัวเรือนซึ่งต่ำอยู่แล้ว จึงไม่น่าแปลกใจว่า สัดส่วนภาระภานำเข้าต่อรายได้ในกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนสูงกว่ากลุ่มที่มีรายได้สูงกว่า

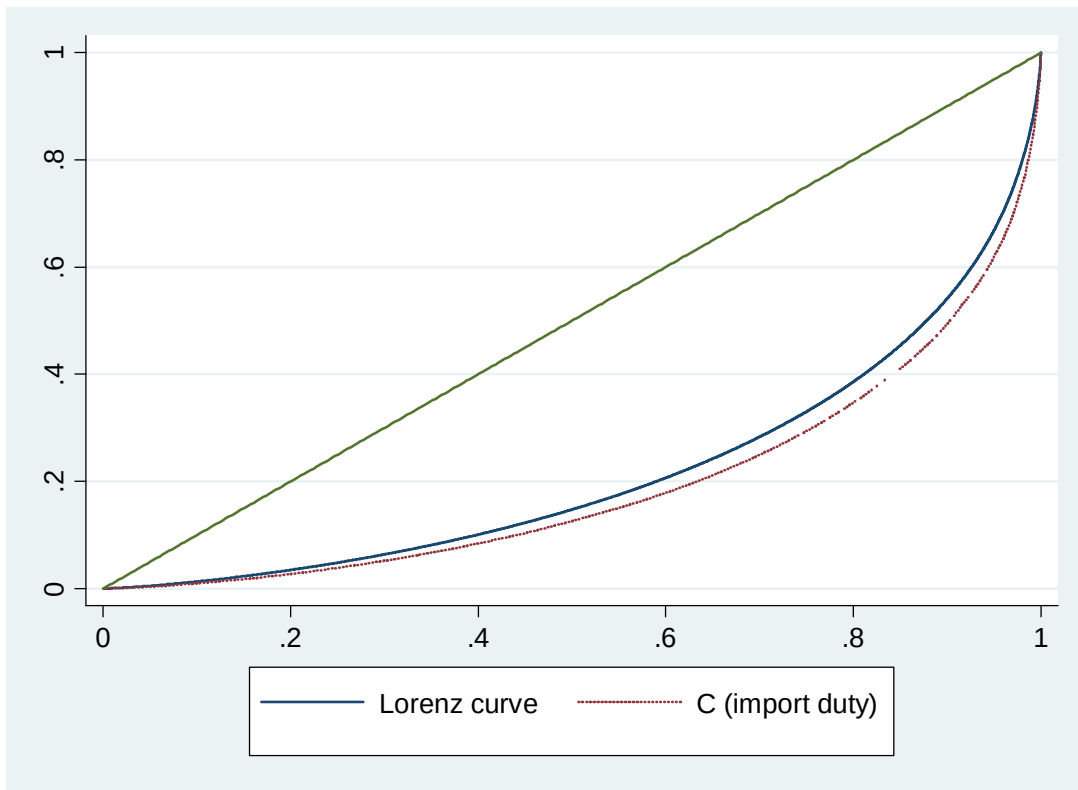
ตารางที่ 11.13 สัดส่วนภาระภานำเข้าต่อรายได้ ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายได้

กลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายได้	2547			2550		
	FW100	FW75W0	FW75W25	FW100	FW75W0	FW75W25
1 (จนสุด)	3.58	2.77	2.83	2.82	2.16	2.21
2	3.16	2.42	2.50	2.09	1.62	1.66
3	3.05	2.41	2.48	1.82	1.40	1.46
4	2.86	2.24	2.33	1.82	1.40	1.46
5	2.74	2.32	2.37	1.80	1.39	1.46
6	2.69	2.18	2.26	1.76	1.38	1.45
7	2.60	2.18	2.24	1.63	1.30	1.37
8	2.68	2.36	2.41	1.64	1.37	1.43
9	2.27	2.09	2.14	1.47	1.27	1.33
10 (รวยสุด)	1.59	2.22	2.12	0.98	1.47	1.38
เฉลี่ย	2.24	2.24	2.24	1.41	1.41	1.41

ที่มา: คำนวณจากอัตราภานำเข้าที่แท้จริงและแบบแผนการบริโภคของครัวเรือนจากข้อมูล SES

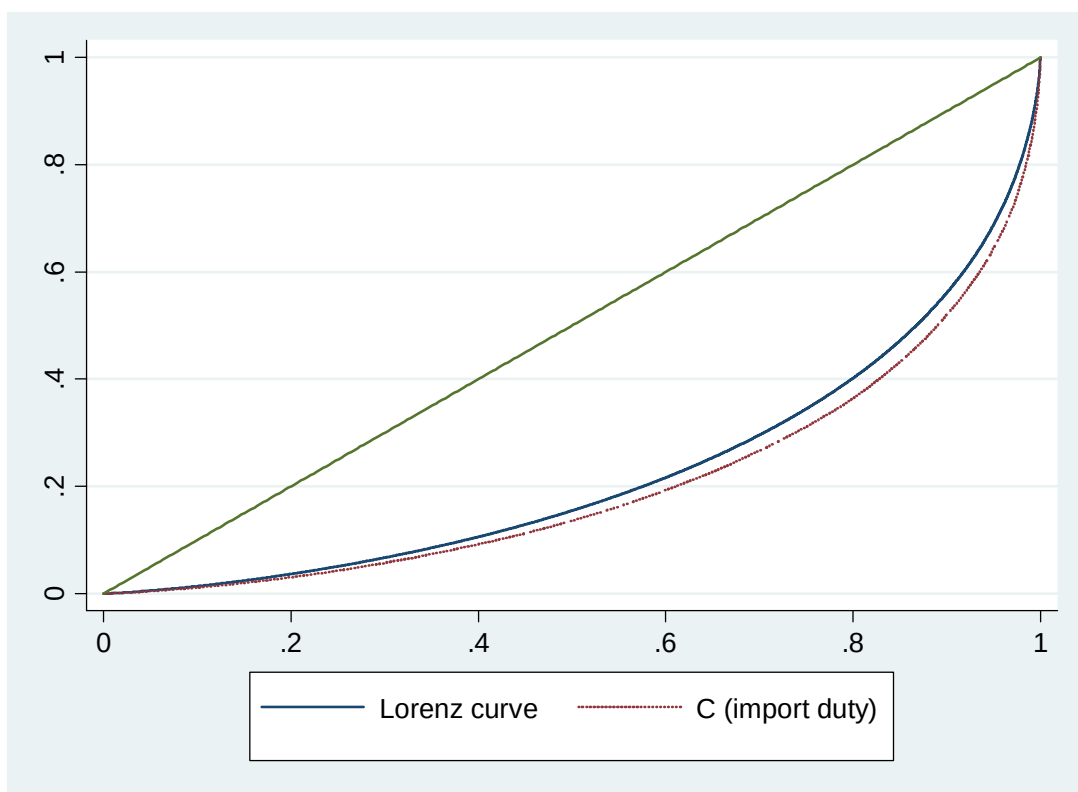
รูปที่ 11.8 และ 11.9 เปรียบเทียบระหว่าง Lorenz curve และ Concentration curve ของภานำเข้าในปี 2547 และ 2550 โดยเส้น Lorenz curve อยู่เหนือ Concentration curve ทุกจุด ซึ่งหมายความว่า โครงสร้างภานำเข้ามีลักษณะก้าวหน้า (progressive) นอกจากนั้นหากเปรียบเทียบ Concentration curve ของภานำเข้าในรูปที่ 11.8 และ 11.9 กับของภานำเข้ามูลค่าเพิ่มในรูปที่ 11.4 และ 11.5 พบว่า โครงสร้างภานำเข้ามีลักษณะก้าวหน้ามากกว่าภานำเข้ามูลค่าเพิ่มเล็กน้อย ในกรณีเช่นนี้การจะปฏิบัติตามแนวทางของ Yitzhaki and Slemrod (1991) ที่ช่วยให้เกิดการกระจายของสวัสดิการให้ทั่วถึงขึ้น (welfare distribution) ด้วยการลดอัตราภานำเข้ามูลค่าเพิ่มลงและเพิ่มอัตราอากรขาเข้าให้สูงขึ้น คงเป็นไปได้ในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน เพราะประเทศต่างๆ พยายามที่จะลดกำแพงภานำเข้าเพื่อลดการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ ในขณะที่อัตราภานำเข้ามูลค่าเพิ่มของไทยในปัจจุบันอยู่ในระดับที่ต่ำอยู่แล้วเมื่อเทียบกับต่างประเทศและมีแนวโน้มที่จะต้องถูกปรับขึ้นในอนาคตเพื่อใช้เป็นแหล่งรายได้ของรัฐ อย่างไรก็ตาม การปรับลดอัตราอากรขาเข้าลงน่าจะช่วยให้ราคาของสินค้าที่เกี่ยวข้องถูกลงและทำให้ผู้บริโภคมีภาระภานำเข้าต่ำลง นอกจากนั้นจะช่วยทำให้เกิดความเสมอภาคระหว่างผู้ประกอบการนำเข้าด้วยกันเอง เพราะในปัจจุบันพบว่า ผู้นำเข้ารายใหญ่เสียภานำเข้าที่แท้จริงในอัตราที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นเนื่องจากได้รับยกเว้นภานำเข้าตามเงื่อนไขต่างๆ ในขณะที่ผู้ประกอบการรายเล็กเข้าถึงสิทธิประโยชน์เหล่านั้นได้ยาก (ดูรูปที่ 11.7)

รูปที่ 11.8 การเปรียบเทียบ Lorenz curve และ Concentration curve ของภาษีนำเข้า (ปี 2547)



ที่มา: จากการคำนวณ

รูปที่ 11.9 การเปรียบเทียบ Lorenz curve และ Concentration curve ของภาษีนำเข้า (ปี 2550)



ที่มา: จากการคำนวณ

11.4.3 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างภาษีศุลกากร

การปฏิรูปโครงสร้างภาษีศุลกากรที่ผ่านมาทำให้ภavnนำเข้าวัตถุดิบส่วนใหญ่และชิ้นส่วนนำเข้าบางประเภทลดลงและทำให้โครงสร้างภาษีอากรมีความบิดเบือนน้อยลง แต่ประเทศไทยก็ยังคงต้องประสบปัญหาอีกหลายประการซึ่งเกิดจากมาตรการของรัฐและโครงสร้างภาษีในปัจจุบันที่ยังมิได้รับการปฏิรูปให้แล้วเสร็จ ดังนี้

- แม้ว่ารัฐได้ทำการปฏิรูปโครงสร้างภาษีศุลกากรมาแล้วหลายครั้ง แต่การปฏิรูปก็ยังไม่แล้วเสร็จ เนื่องจากยังคงมีพิกัดศุลกากรจำนวนมากที่ยังไม่ได้ถูกปรับเข้าสู่กรอบอัตราเป้าหมาย (1% 5% 10%) โดยในปัจจุบันอัตราภavnนำเข้ามีจำนวนหลายอัตรามากถึง 24 อัตรา หากพิจารณาข้อมูลรายการภavnเมื่อต้นปี 2552 พบว่า มีจำนวนรายการภavnรวมมากกว่า 2,000 รายการที่ยังคงคิดอัตราภavnนำเข้าสูงกว่าร้อยละ 10 (ดูตารางที่ 11.14) สำหรับสินค้าเกษตรนั้น พบว่า มีสินค้าเกษตรประมาณ 1,000 รายการที่ยังคงมีการเรียกเก็บอัตราภavnนำเข้าสูงกว่า 1% และมีสินค้าอีกจำนวนหลายรายการที่มีอัตราภavnมากกว่า 10% ซึ่งส่งผลทำให้อุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งวัตถุดิบและชิ้นส่วนนำเข้าซึ่งยังไม่ได้มีการปรับลดอัตราภavnเข้าสู่กรอบอัตราเป้าหมายอยู่ในสถานะเสียเปรียบ นอกจากนี้ มีรายการภavnนอกภาคเกษตรที่ไม่สามารถจำแนกประเภทได้ (ลงท้ายด้วย ‘90’) ประมาณ 1,140 รายการ

ตารางที่ 11.14 จำนวนรายการภavnแบ่งตามช่วงอัตราอากรขาเข้า

	จำนวนรายการภavn	สัดส่วน (%)
ไม่ต้องเสียอากร	85	0.95
ยกเว้น	1,606	17.92
1%	1,165	13.00
1% - 5%	2,196	24.50
5% - 10%	1,760	19.63
10% - 20%	468	5.22
20% - 30%	1,062	11.85
30% - 40%	294	3.28
40% - 50%	13	0.15
50% - 60%	246	2.74
>60%	69	0.77
รวม	8,964	100.00

ที่มา: กรมศุลกากร (ข้อมูลเมื่อต้นปี 2552)

- นอกจากนั้น โครงสร้างภาษีอากรแบบหลายอัตราและการที่มีพิกัดศุลกากรซึ่งไม่สามารถจำแนกประเภทได้จำนวนมาก เป็นสาเหตุทำให้ต้องมีการใช้ดุลยพินิจและการตีความรายการพิกัดศุลกากร ซึ่งสัมพันธ์ต่อการใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตของพนักงานเจ้าหน้าที่และการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนและสร้างต้นทุนเพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ประกอบการ อีก

ทั้งยังอาจสร้างแรงจูงใจในการหนีศุลกากรและการหลีกเลี่ยงภาษีของผู้นำเข้า นอกจากนี้ กลไกการตรวจสอบโดยใช้สินบนและรางวัลนำจับเป็นเครื่องมือที่ช่วยกระตุ้นให้มีการตรวจสอบพฤติกรรมการกระทำผิดของผู้นำเข้า แต่อาจนำไปสู่ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนเพราะในปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้มีการจ่ายผลตอบแทนในรูปของสินบนและรางวัลนำจับสูงถึงร้อยละ 55 ซึ่งอาจถูกใช้เป็นช่องทางในการเรียกผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ได้

- การส่งเสริมการลงทุนของ BOI ได้ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรกับผู้ประกอบการที่ได้รับส่งเสริมการลงทุน⁶ โดยมาตรการดังกล่าวช่วยให้ผู้ประกอบการประหยัดภาษีนำเข้าอย่างถูกกฎหมาย สำหรับการนำเข้าเครื่องจักรที่ไม่สามารถผลิตได้ในประเทศ นอกจากนี้ หากเป็นการผลิตเพื่อการส่งออกผู้ประกอบการยังได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศเพื่อใช้ในการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก ตารางที่ 11.15 แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลไทยใช้มาตรการทางภาษีศุลกากรเพื่อกระตุ้นการลงทุนผ่านหลายช่องทาง ช่องทางที่สำคัญคือ มาตรการยกเว้นภาษีนำเข้าของ BOI โดยมูลค่าการนำเข้าสินค้าที่ตามสิทธิประโยชน์ของ BOI ในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา คิดเป็นสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 21-25 ของมูลค่านำเข้าทั้งหมด อนึ่ง สินค้าที่มักใช้สิทธิประโยชน์นี้ 3 อันดับแรก คือ เครื่องจักรเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์ (หมวดสินค้า 85) เครื่องจักรกล (หมวดสินค้า 84) พลาสติกและผลิตภัณฑ์พลาสติก (หมวดสินค้า 39) ตามลำดับ นอกจากนี้ ผู้นำเข้ายังได้ใช้สิทธิการขอคืนภาษีศุลกากรตามมาตรา 19 ทวิแห่งพระราชบัญญัติศุลกากร คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 5-6 และ คลังสินค้าทัณฑ์บนของกรมศุลกากร ประมาณร้อยละ 2-4 ของมูลค่านำเข้าทั้งหมด การคืนภาษีมาตรา 19 ทวินั้น เป็นการคืนค่าภาระภาษีอากรสำหรับวัตถุดิบนำเข้า ที่ผู้นำเข้าได้เสียหรือวางประกันไว้ขณะนำเข้า แต่เมื่อภายหลังสามารถพิสูจน์ได้ว่า การนำเข้าวัตถุดิบมาเพื่อผลิต ผสม ประกอบหรือบรรจุเป็นสินค้าส่งออก ก็ย่อมขอรับภาษีอากรคืนภายใน 6 เดือนนับตั้งแต่วันที่ส่งสินค้านั้นออกไป ส่วนคลังสินค้าทัณฑ์บนหมายความว่าความถึงการยกเว้นอากรขาเข้าและอากรขาออกให้แก่สินค้าที่นำเข้ามาจากต่างประเทศและเก็บในคลังสินค้าทัณฑ์บน เพื่อส่งออกไปยังนอกประเทศ ทั้งนี้ไม่มีข้อจำกัดว่าจะส่งออกในสภาพเดิมหรือในสภาพที่ได้ผลิต ผสม หรือประกอบเป็นอย่างอื่น

นอกจากนั้น หากพิจารณามูลค่าภาษีนำเข้าที่ผู้นำเข้าต้องจ่ายจริงหากไม่มีสิทธิประโยชน์ของ BOI คาดว่า รัฐบาลจะมีรายได้จากภาษีอากรนำเข้าสูงถึงประมาณ 50,000 – 70,000 ล้านบาท (ตารางที่ 11.16) แต่เนื่องจากรัฐได้ให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าว จึงทำให้ผู้นำเข้าประหยัดภาษีได้สูงถึงร้อยละ 96 – 99.7 ของมูลค่าภาษีนำเข้า

⁶ การศึกษาของ FIAS (1999) ซึ่งใช้ข้อมูลในช่วงปี 2536-37 พบว่า สิทธิพิเศษด้านภาษีสามารถดึงดูดการลงทุนเพิ่มเติมได้เพียงร้อยละ 20 ของการลงทุน โดยที่เหลือร้อยละ 80 ของโครงการลงทุนทั้งหมดได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี ทั้งๆ ที่ผู้ลงทุนตั้งใจที่จะเข้ามาลงทุนอยู่แล้วแม้ว่าจะไม่ได้รับสิทธิพิเศษใดๆ ก็ตาม กรณีเช่นนี้ทำให้รัฐบาลสูญเสียรายได้ภาษีคิดเป็นมูลค่า 29,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.6 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในปี 2539 หากเทียบเป็นต้นทุนการสร้างงาน 1 งานจะเท่ากับ 160,000 บาท ซึ่งสูงกว่าค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานในภาคอุตสาหกรรม (เฉลี่ยปีละ 80,000 บาทต่อคน)

ทั้งหมด แม้ว่าการที่ผู้นำเข้าประหยัดภาษีได้มาก แต่ก็ไม่แน่ว่าผลประโยชน์จากการที่รัฐยกเว้นภาษีให้แก่ผู้นำเข้าท้ายที่สุดจะตกแก่ผู้บริโภคร เศรษฐกิจและสังคมส่วนร่วมมากนักน้อยเพียงไร อย่างไรก็ตามก็ดี หากเป็นการนำเข้าสินค้าทุนประเภทเครื่องจักรและเทคโนโลยีที่ล้ำสมัยย่อมเป็นผลดีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ

ตารางที่ 11.15 มูลค่านำเข้าของสินค้าที่ได้รับและไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากร

ประเภท	2547		2548		2549		2550		2551	
	พันล้านบาท	%	พันล้านบาท	%	พันล้านบาท	%	พันล้านบาท	%	พันล้านบาท	%
ส่งเสริมการลงทุน	994	25	1,122	23	1,136	24	1,181	24	1,227	21
19 ทวี	212	5	260	5	282	6	261	5	295	5
คลังสินค้าทัณฑ์บน	165	4	144	3	159	3	132	3	127	2
ยกเว้นอากรอื่นๆ	1,361	34	2,126	44	1,816	38	2,246	46	3,159	53
นำเข้าปกติที่ชำระอากร	1,214	31	1,205	25	1,377	29	1,051	22	1,135	19
รวมมูลค่านำเข้าทั้งหมด	3,946	100	4,871	100	4,755	100	4,870	100	5,944	100

ที่มา: กรมศุลกากร

ตารางที่ 11.16 มูลค่านำเข้าและมูลค่าภาษีที่ได้รับยกเว้นตามสิทธิประโยชน์ของ BOI

ตามสิทธิประโยชน์ ของ BOI	2547	2548	2549	2550	2551
มูลค่านำเข้าเงินบาท (พันล้านบาท)	970	1,118	1,140	1,180	1,229
ภาษีนำเข้าปกติที่ผู้นำเข้าต้องเสียหากไม่มีสิทธิประโยชน์ทางภาษีของ BOI (ล้านบาท)	67,381	55,205	52,612	51,342	57,536
ภาษีนำเข้าที่ผู้นำเข้าเสียจริง ภายหลังจากใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของ BOI (ล้านบาท)	204	204	106	312	2,014
สัดส่วนภาษีอากรที่ได้รับยกเว้นตาม BOI	99.7%	99.63%	99.8%	99.4%	96.5%

ที่มา: กรมศุลกากร

• แม้ว่าการส่งเสริมการลงทุนเป็นประโยชน์ในแง่ของการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ แต่มาตรการส่งเสริมการลงทุนได้สร้างความไม่เสมอภาคขึ้นระหว่างผู้ประกอบการที่ได้รับและไม่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน กล่าวคือ มาตรการส่งเสริมการลงทุนได้ให้สิทธิประโยชน์พิเศษแก่ผู้ที่ได้รับส่งเสริมการลงทุน โดยทำให้ผู้ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนสามารถประหยัดภาษีนำเข้าและภาษีนิตินุศลได้เป็นจำนวนมาก แรงจูงใจเหล่านี้ย่อมผลักดันให้ผู้ประกอบการต่างๆ พยายามที่จะยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุนเพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์เหนือกรณีที่เป็นการลงทุนโดยทั่วไป อย่างไรก็ตามก็ดี ไม่ใช่ว่าทุกโครงการที่ยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุนจะได้รับอนุมัติส่งเสริมการลงทุน ประโยชน์จากมาตรการส่งเสริม (economic rent) ส่วนใหญ่ก็จะตกอยู่กับผู้ประกอบการที่มีความพร้อมเท่านั้น นอกจากนั้น กระบวนการและขั้นตอนที่ยุ่งยากอาจนำไปสู่พฤติกรรมการวิ่งเต้นเพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ ซึ่งเท่ากับเปิดโอกาสให้หลายฝ่ายได้รับผลตอบแทนส่วนเกิน

- ความไม่ชัดเจนในการตีความพิกัดศุลกากรสร้างความเสียหายต่อความเชื่อมั่นในการลงทุนและสร้างต้นทุนให้แก่ผู้ประกอบการ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ กรณีการนำเข้าเหล็กซิลิคอนอิเล็กทรอนิกส์ เดิมทีผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมเหล็กนำเข้าเหล็กซิลิคอนอิเล็กทรอนิกส์ที่พิกัด 7225.19 และเสียภาษีในอัตราร้อยละ 1 มาเป็นกว่าเวลา 20 ปี โดยที่กรมศุลกากรมิได้ทักท้วง แต่ปัญหาเกิดขึ้นเมื่อมีนาคม 2546 เพราะกรมศุลกากรได้เปลี่ยนแปลงการจัดพิกัดหลายครั้ง กล่าวคือ กำหนดให้เหล็กซิลิคอนอิเล็กทรอนิกส์ต้องใช้ส่วนผสมทางเคมีในการจัดเข้าพิกัด การตีความพิกัดที่เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงหลายครั้งทำให้อัตรารายนำเข้าเหล็กซิลิคอนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1 เป็นร้อยละ 12 (พิกัดของเหล็กกรดเย็น 7209) และร้อยละ 15 (พิกัดของเหล็กชุบเคลือบ 7210) โดยให้มีผลย้อนหลัง 10 ปี ยังผลให้ผู้ประกอบการต้องเสียค่าปรับภาษีและเบี้ยปรับเงินเพิ่ม ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเป็นเพราะการตีความพิกัดขึ้นอยู่กับการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการเก็บภาษีย้อนหลังและค่าปรับคิดเป็นมูลค่ามากทีเดียว ถ้าหากสามารถเก็บเงินได้จริง เงินจำนวนมากจะถูกจัดสรรให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายตามระเบียบกรมศุลกากรว่าด้วยการจ่ายสินบนและรางวัล

- ปัญหาการลักลอบหนีศุลกากรและการจงใจให้ข้อมูลผิดแก่เจ้าพนักงานเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การจัดเก็บรายได้ต่ำลงหากเจ้าพนักงานขาดความรอบคอบ สถิติการจับกุมการลักลอบหนีศุลกากรและหลีกเลี่ยงภาษีอากร ระหว่างปีงบประมาณ 2548-2550 แสดงให้เห็นว่า ผู้ลักลอบหนีศุลกากรและหลีกเลี่ยงภาษีอากรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น คิดเป็นอัตราเพิ่มถึงร้อยละ 70 เทียบกับปี 2548 (ตารางที่ 11.17) ในขณะที่เดียวกันมูลค่าการจับกุมก็เพิ่มขึ้นในอัตราที่ใกล้เคียงกันกับการเพิ่มจำนวนรายของผู้ที่กระทำความผิดดังกล่าว (ตารางที่ 11.18) โดยรวมแล้ว แม้ว่าสินค้าที่ถูกจับกุมเนื่องจากการลักลอบศุลกากรและเลี่ยงภาษีมีมูลค่าน้อยมากเมื่อเทียบกับมูลค่านำเข้าสินค้าทั้งหมด แต่ดูเหมือนว่าปัญหาการลักลอบหนีศุลกากรและการหลีกเลี่ยงภาษีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในปี 2550 กล่าวคือ จำนวนภาษีอากรที่เก็บได้ทุกๆ 10,000 บาท จะมีการลักลอบและหลีกเลี่ยงภาษีรวมกันประมาณ 12 บาท จากเดิมประมาณ 7 บาท

อย่างไรก็ดี การจับกุมการลักลอบหนีศุลกากรและหลีกเลี่ยงภาษีอากรได้นำไปสู่ประเด็นถกเถียงเกี่ยวกับสินบนรางวัลนำจับในกรมศุลกากร การดำเนินการดังกล่าวได้สร้างผลตอบแทนจำนวนมากให้แก่บุคคลที่แข็งแรงแสดเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการสืบสวน สอบสวนและจับกุม (ตั้งแต่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอธิบดีลงมา) แม้ว่ารัฐเปิดโอกาสให้ผู้ที่ถูกกล่าวโทษสามารถสู้คดีในชั้นศาลได้ ซึ่งก็ต้องใช้เวลานาน มีความเสี่ยงสูงที่จะต้องเสียค่าปรับสูงถึง 4 เท่าของมูลค่าสินค้าบวกอากร รวมถึงเสื่อมเสียชื่อเสียงในกรณีที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดจริง ฉะนั้น ผู้ที่ถูกกล่าวโทษจึงมักยอมเสียค่าปรับโดยที่ไม่นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการของศาล โดยที่ร้อยละ 55 (อัตราสูงสุด) จะถูกหักเป็นสินบนรางวัล ซึ่งแบ่งเป็นเงินสินบน 30% จ่ายให้แก่ผู้แจ้งความนำจับ และเงินรางวัล 25% จ่ายให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจับกุม

ตารางที่ 11.17 จำนวนรายที่ถูกจับกุมการลักลอบหนีศุลกากรและหลีกเลี่ยงภาษีอากร(ปีงบประมาณ 2547-2551)

	2548	2549	2550
การลักลอบ (ราย)	3,649	4,558	6,415
การหลีกเลี่ยง (ราย)	7,036	6,344	11,727
จำนวนการจับกุมทั้งหมด (ราย)	10,685	10,902	18,142

ที่มา: กรมศุลกากร

ตารางที่ 11.18 มูลค่าการจับกุมการลักลอบหนีศุลกากรและหลีกเลี่ยงภาษีอากร (ปีงบประมาณ 2547-2551)

	2548		2549		2550	
	ล้านบาท	%*	ล้านบาท	%*	ล้านบาท	%*
การลักลอบ	2,078	0.04	1,057	0.02	2,303	0.05
การหลีกเลี่ยง	1,356	0.03	2,396	0.05	3,595	0.07
มูลค่าสินค้าที่ถูกจับกุม	3,434	0.07	3,453	0.07	5,898	0.12
มูลค่านำเข้าสินค้าทั้งหมด	4,870,953		4,754,637		4,870,186	

หมายเหตุ : * สัดส่วนของมูลค่าการลักลอบ/การหลีกเลี่ยงต่อมูลค่านำเข้าสินค้าทั้งหมด

ที่มา: กรมศุลกากร

โดยรวมแล้ว ปัญหาข้างต้นได้ก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจตามที่กฎหมายได้เปิดช่องโหว่ให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย เช่น กรณีการส่งเสริมการลงทุนของ BOI ทำให้ผู้ประกอบการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนประหยัดภาษีได้มากที่สุดเพราะได้รับงดเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักร กรณีการใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีตามข้อตกลงการค้าเสรีต่างๆ ทำให้ผู้นำเข้าประหยัดภาษีนำเข้าเพราะจ่ายภาษีในอัตราพิเศษแทนที่จะจ่ายภาษีในอัตราปกติ กรณีการลักลอบหนีศุลกากรและหลีกเลี่ยงภาษีอากร หากรัฐจับกุมไม่ได้ ผลประโยชน์ก็จะตกไปอยู่กับผู้ที่ลักลอบศุลกากรและหลีกเลี่ยงภาษี ในทางตรงกันข้าม หากรัฐสามารถจับกุมได้ เจ้าหน้าที่งานที่เกี่ยวข้องและผู้ที่แจ้งเบาะแสจะได้รับผลประโยชน์รวมกันขึ้นสูงสุดถึงร้อยละ 55 ของรายได้ขายของกลางหรือค่าปรับ ส่วนที่เหลือตกเป็นของรัฐ เป็นต้น โดยรวมแล้วหากเป็นการให้สิทธิประโยชน์ทั้งที่ไม่สมควรจะให้ย่อมเป็นผลเสียทำให้รัฐสูญเสียรายได้จำนวนมากซึ่งจะนำไปใช้พัฒนาประเทศต่อไปได้ และผลประโยชน์อาจจะมิได้ตกกับประชาชนอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

11.5 ภาษีสรรพสามิต

11.5.1 โครงสร้างภาษีสรรพสามิต

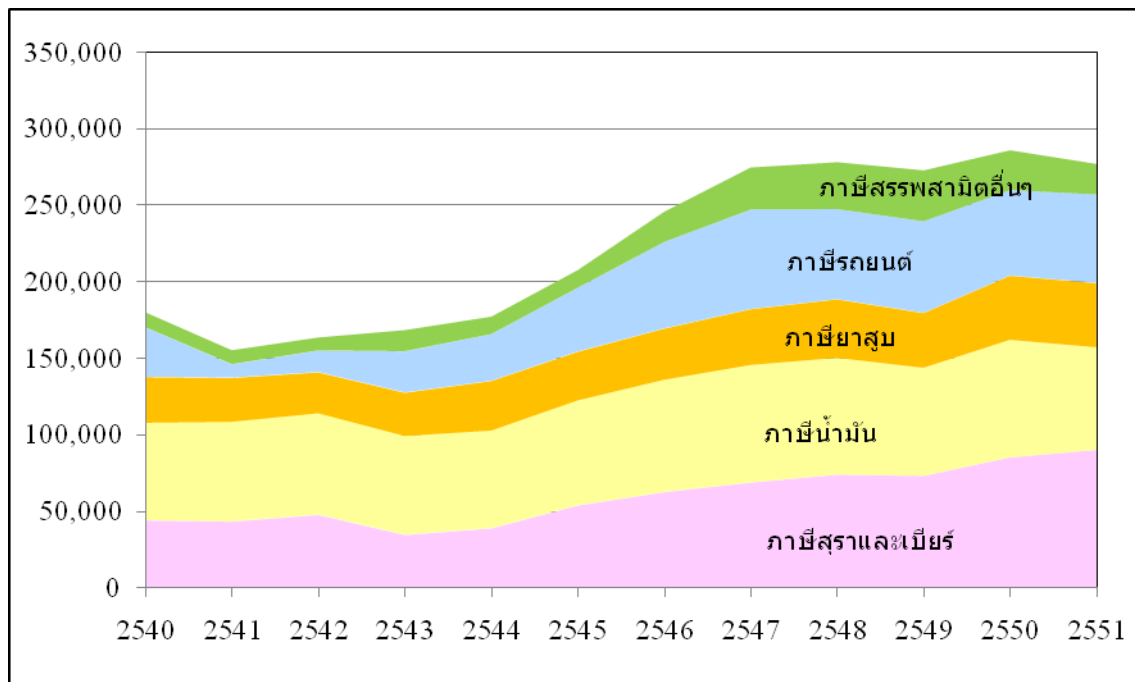
ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีอีกประเภทหนึ่งที่เรียกเก็บจากการบริโภคสินค้าและบริการ รวมทั้งอาจเก็บจากวัตถุดิบหรือสินค้าที่อยู่ในกระบวนการผลิต อนึ่ง รัฐบาลจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยมีวัตถุประสงค์หลาย

ประการ เช่น (ก) เพื่อต้องการคุ้มครองผู้ผลิตในประเทศ เช่น ผู้ผลิตรายเล็ก (ข) เพื่อลดปริมาณการบริโภคของประชาชน โดยเฉพาะสินค้าที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต สินค้าฟุ่มเฟือย และสินค้าที่ไม่ดีต่อสุขภาพ เช่น บุหรี่ ยาสูบ สุรา และเครื่องดื่ม เป็นต้น (ค) เพื่อให้รัฐบาลจัดระเบียบควบคุมการค้าเงินธุรกิจบางประเภทได้ เป็นต้น อย่างไรก็ตามหลังจากพัฒนาการของระบบภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีนิตินุคลแล้ว รัฐบาลเริ่มให้ความสำคัญกับการเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อลดปัญหาสิ่งแวดล้อมและเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมเป็นหลัก

ปัจจุบัน กรมสรรพสามิตเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้า 15 ชนิด ประกอบด้วย น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน เครื่องดื่ม เครื่องไฟฟ้า (เฉพาะเครื่องปรับอากาศและโคมระย้าที่ทำจากแก้วคริสตัล) แก้วและเครื่องแก้ว รถยนต์ เรือยอชต์และยานพาหนะทางน้ำที่ใช้เพื่อความสะดวกสำราญ ผลิตภัณฑ์เครื่องหอมและเครื่องสำอาง พรหมและสิ่งทอปูพื้นทำด้วยขนสัตว์ หินอ่อนและหินแกรนิต(ปัจจุบันยกเว้นภาษี) รถจักรยานยนต์ แบตเตอรี่และถ่านไฟฉาย สถานบริการ สุรา ยาสูบ และไฟ หนึ่ง ผลการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา พบว่า แหล่งรายได้ที่สำคัญของภาษีสรรพสามิตมาจากเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ซึ่งได้แก่ สุรา และเบียร์ รองลงมาคือ น้ำมัน รถยนต์ และยาสูบ ตามลำดับ (รูปที่ 11.10) สำหรับการคำนวณภาษีนี้นั้น รัฐกำหนดให้ฐานภาษีกำหนดจากราคาหน้าโรงงาน ยกเว้นกรณีไม่มีราคาหน้าโรงงานและกฎหมายให้อำนาจใช้ดุลยพินิจ นอกจากนั้น การคำนวณภาษีสรรพสามิตเป็นการคำนวณภาษีที่มีลักษณะของภาษีฝังใน (inclusive tax)⁷ ซึ่งทำให้อัตราภาษีที่แท้จริงสูงกว่าอัตราภาษีตามประกาศ ตัวอย่างเช่น วิสกี้นำเข้าต้องเสียภาษีสรรพสามิตในอัตราที่แท้จริงสูงถึงร้อยละ 123 (ตารางที่ 11.19)

⁷ การคิดเงินภาษีใช้วิธีที่เรียกว่า “สูตรฝังใน” (inclusive tax) แทนการใช้สูตรปกติหรือสูตรไม่รวมภาษี (exclusive) ทั้งนี้เพื่อให้รัฐได้รับเงินภาษียิ่งมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น หากอัตราภาษีตามมูลค่าเท่ากับร้อยละ 40 ฐานภาษีเท่ากับ 100 ต่อขวด เงินภาษีที่คำนวณตามสูตรฝังนอก คือ 40 บาท แต่เงินภาษีตามสูตรฝังในเท่ากับ 66.67 บาท หรืออัตราภาษีแท้จริง (effective rate) เท่ากับร้อยละ 66.67

รูปที่ 11.10 ผลการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิต



ที่มา: สำนักเศรษฐกิจการคลัง

ตารางที่ 11.19 อัตราภาษีที่แท้จริงของสินค้าประเภทสุรา

ประเภทสุรา	ดีกรี (%)	อัตราภาษีตามประกาศ (%)	อัตราภาษีที่แท้จริง (%)
1. วิสกี้นำเข้า			
- M1	43	50	123.4
- M2	40	50	123.4
2. วิสกี้ในประเทศ			
- D1	40	50	76.5
3. เบียร์			
- B1	7.3	55	61.6
- B2	4.9	55	61.6
- B3	4.9	55	61.6

ที่มา: นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2550), นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2552)

11.5.2 การกระจายภาระภาษีสรรพสามิต

หากพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ผู้ที่มีหน้าที่ต้องชำระภาษีสรรพสามิต ประกอบด้วย ผู้ผลิต ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ผู้ประกอบกิจการสถานบริการ ผู้นำเข้าสินค้า รวมทั้งผู้อื่นตามที่กฎหมายกำหนด แม้ว่าภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีที่เก็บจากฐานการบริโภค แต่สินค้าบางชนิดที่จัดว่าเป็นสินค้าขั้นกลาง (intermediate goods) ซึ่งเป็นวัตถุดิบสำคัญในกระบวนการผลิต เช่น น้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ก็ต้อง

เสียภาษีสรรพสามิตเช่นกัน อนึ่ง ผลของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในสินค้าชั้นกลางนั้นย่อมทำให้ผู้ประกอบการเกิดต้นทุนที่สูงขึ้นซึ่งทำให้จำเป็นต้องตั้งราคาขายสินค้าให้สูงขึ้นตามไปด้วย โดยภาระภาษีสรรพสามิตที่เกิดขึ้นอาจถูกผลักไปยังผู้บริโภคท้ายสุดได้ โดยรวมจึงกล่าวได้ว่าผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตตามกฎหมาย เช่น ผู้ผลิตสินค้าและบริการ จึงอาจไม่ได้เป็นผู้ที่รับภาระภาษีอย่างแท้จริง เพราะผู้ผลิตสินค้าและบริการเหล่านั้นอาจผลักภาระภาษีที่เกิดขึ้นไปให้ผู้บริโภคได้รับภาระแทนได้ ด้วยการบวกเข้ากับราคาสินค้า ฉะนั้นหากรัฐบาลเก็บภาษีสรรพสามิตในอัตราที่สูงและผู้ผลิตผลักภาระภาษีไปยังผู้บริโภค ย่อมทำให้ผู้บริโภคมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

การวิเคราะห์การกระจายภาระภาษีสรรพสามิตยังคงนำเอากรอบการวิเคราะห์ที่ใช้ในหัวข้อที่ 11.3 (ภาษีมูลค่าเพิ่ม) และหัวข้อที่ 11.4 (อากรขาเข้า) มาปรับใช้ โดยยังคงตั้งข้อสมมติการผลักภาระภาษีเช่นเดิม ได้แก่ (ก) ผู้ผลิตหรือให้บริการผลักภาระภาษีทั้งหมดไปให้ผู้บริโภค (FW100) ซึ่งสะท้อนว่า ตลาดสินค้าเป็นตลาดผูกขาด (ข) ผู้บริโภครับภาระบางส่วนเพียงร้อยละ 75 ในขณะที่ผู้ประกอบการรับภาระภาษีส่วนที่เหลือ (FW75W0) ซึ่งใช้แทนกรณีที่ตลาดสินค้าและบริการมีการแข่งขันน้อยแต่ตลาดแรงงานมีการแข่งขันกันสูง และ (ค) ผู้บริโภครับภาระบางส่วนเพียงร้อยละ 75 ในขณะที่ผู้ประกอบการผลักภาระภาษีไปข้างหลังโดยผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตแบกรับภาระไว้ร้อยละ 25 (FW75W25) เพื่อช่วยให้เข้าใจมากขึ้นว่า ถ้าหากตลาดสินค้าและตลาดแรงงานมีการแข่งขันมากขึ้น จะทำให้ภาระภาษีที่ตกกับครัวเรือนเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง

อย่างไรก็ดี เนื่องจากภาษีสรรพสามิตมีลักษณะเป็นภาษีการขายเฉพาะที่เรียกเก็บจากสินค้าบางประเภท การศึกษานี้จึงวิเคราะห์ภาระภาษีเฉพาะสินค้าที่เป็นแหล่งรายได้หลักๆ ของรัฐบาลเท่านั้น ได้แก่ เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (เบียร์ ไวน์ สุรา และเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อื่นๆ) ยาสูบ (บุหรี่ยี่ห้อ ชิการ์ ยาเส้น ยาตัดหญ้า หนัก พลุ ยาสูบ ฯลฯ) และน้ำมัน (น้ำมันเบนซิน ดีเซล น้ำมันเชื้อเพลิงต่างๆ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทางรถโดยสารสาธารณะ) โดยที่สินค้าทั้งสามกลุ่มนี้สร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลสูงถึงร้อยละ 70-80 ของรายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทั้งหมด อนึ่ง การวิเคราะห์ในส่วนนี้ยังคงใช้แบบแผนการบริโภคหรือค่าใช้จ่ายของครัวเรือนในสินค้าที่เกี่ยวข้องที่คำนวณได้จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) ปี 2547 และ 2550 เป็นฐานสำหรับการกระจายภาระภาษี

ตารางที่ 11.20 และ 11.21 แสดงผลการวิเคราะห์สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต่อรายได้ของครัวเรือน โดยใช้ค่าใช้จ่ายการอุปโภคบริโภคและรายได้ในการแบ่งกลุ่มครัวเรือนตามลำดับ ตารางที่ 11.22 และ 11.23 แสดงผลการวิเคราะห์สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบต่อรายได้ของครัวเรือน ส่วนตารางที่ 11.24 และ 11.25 นั้นแสดงสัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตน้ำมันต่อรายได้หากเปรียบเทียบกันระหว่างสินค้าสามชนิดนี้ ทั้งนี้โดยรวมพบว่าในปี 2550 ครัวเรือนโดยเฉลี่ยมีภาระภาษีสรรพสามิตในส่วนของการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มากที่สุด (ร้อยละ 1.37 ของรายได้) รองลงมาคือ น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน (ร้อยละ 1.23) และยาสูบ (ร้อยละ 0.67)

ตารางที่ 11.20 สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต่อรายได้ ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตาม
กลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค

กลุ่มของครัวเรือนเรียง ตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค	2547			2550		
	FW100	FW75W0	FW75W25	FW100	FW75W0	FW75W25
1 (จนสุด)	0.85	0.80	0.82	0.97	0.74	0.79
2	1.11	0.88	0.93	1.24	0.95	1.00
3	1.29	1.02	1.08	1.32	1.02	1.07
4	1.47	1.22	1.25	1.37	1.08	1.13
5	1.68	1.39	1.43	1.50	1.18	1.23
6	1.85	1.53	1.57	1.79	1.42	1.48
7	1.74	1.48	1.52	1.49	1.21	1.27
8	1.65	1.46	1.49	1.58	1.34	1.39
9	1.72	1.59	1.62	1.36	1.24	1.28
10 (รวยสุด)	1.25	1.69	1.61	1.20	1.67	1.57
เฉลี่ย	1.49	1.49	1.49	1.37	1.37	1.37

ที่มา: จากการคำนวณ

ตารางที่ 11.21 สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต่อรายได้ ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตาม
กลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายได้

กลุ่มของครัวเรือนเรียง ตามรายได้	2547			2550		
	FW100	FW75W0	FW75W25	FW100	FW75W0	FW75W25
1 (จนสุด)	2.27	1.76	1.80	2.51	1.93	1.97
2	1.87	1.43	1.49	2.07	1.61	1.64
3	1.98	1.56	1.61	1.75	1.35	1.40
4	2.06	1.61	1.66	1.92	1.47	1.53
5	1.98	1.67	1.70	1.90	1.47	1.53
6	1.98	1.59	1.64	1.78	1.40	1.46
7	1.78	1.48	1.53	1.56	1.25	1.31
8	1.90	1.66	1.69	1.77	1.46	1.52
9	1.65	1.49	1.53	1.43	1.23	1.29
10 (รวยสุด)	0.91	1.37	1.30	0.86	1.35	1.27
เฉลี่ย	1.49	1.49	1.49	1.37	1.37	1.37

ที่มา: จากการคำนวณ

สำหรับเครื่องดัดแปลงแอลกอฮอล์นั้น คราวเรือนมีการะภาษีสรรพสามิตโดยเฉลี่ยเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยโดย สัดส่วนของการะภาษีสรรพสามิตที่ตกกับครัวเรือนลดลงจากร้อยละ 1.49 ของรายได้ในปี 2547 เป็นร้อยละ 1.37 ในปี 2550 หากพิจารณาการกระจายภาษีสรรพสามิตตามฐานการบริโภคเครื่องดัดแปลงแอลกอฮอล์ของครัวเรือน พบว่า โครงสร้างภาษีตามฐานการบริโภคมีลักษณะที่เป็นธรรมชาติ กล่าวคือ ผู้ที่บริโภคเครื่องดัดแปลงแอลกอฮอล์มากจะ เสียภาษีสรรพสามิตมากขึ้นตามไปด้วย โดยจะเห็นได้ว่า ครัวเรือนยากจนบริโภคสินค้าประเภทนี้น้อยเมื่อเทียบกับครัวเรือนกลุ่มอื่นๆ ดังนั้นจึงเกิดการะภาษีสรรพสามิตน้อยตามไปด้วย แม้สถิติจะเป็นเช่นนั้นแต่ยังมีข้อสงสัยว่ากลุ่มครัวเรือนยากจนอาจจะมิได้บริโภคเครื่องดัดแปลงแอลกอฮอล์ที่อยู่ในระบบการค้าทางการ ทำให้ไม่ต้อง เสียภาษีหรือเสียภาษีในอัตราที่ต่ำ ซึ่งแตกต่างจากกลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะดีกว่าส่วนใหญ่บริโภคเครื่องดัดแปลงแอลกอฮอล์เพิ่มขึ้นทั้งนี้อาจมีปริมาณมากขึ้นหรือดื่มเครื่องดื่มที่มีราคาแพงและต้องเสียภาษีสรรพสามิต เครื่องดัดแปลงแอลกอฮอล์ในอัตราที่สูงก็เป็นได้ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าครัวเรือนที่มีฐานะร่ำรวยที่สุดมีส่วน ค่าใช้จ่ายเครื่องดัดแปลงแอลกอฮอล์ต่อรายจ่ายอุปโภคบริโภคทั้งหมดลดลงจากปี 2547 (ดูภาคผนวก 11-ก)

อย่างไรก็ดีเมื่อแบ่งกลุ่มครัวเรือนโดยใช้รายได้เพื่อตัวชี้วัดสวัสดิการ (welfare) พบว่า โครงสร้างภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดัดแปลงแอลกอฮอล์มีลักษณะถดถอย โดยกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงฐานะดีมีการะภาษีต่ำ โดยเปรียบเทียบกับกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำที่สุด ข้อค้นพบนี้ไม่เปลี่ยนแปลงแม้จะปรับรูปแบบการผลการะภาษีเป็นแบบ FW75W0 หรือ FW75W25 ก็ตาม แต่นัยสำคัญที่ได้จากการปรับรูปแบบการผลการะภาษี คือ ตลาดสินค้าและตลาดแรงงานที่มีการแข่งขันมากขึ้น จะช่วยลดการะภาษีโดยเฉลี่ยของครัวเรือนลง และทำให้โครงสร้างภาษีสรรพสามิตเครื่องดัดแปลงแอลกอฮอล์มีลักษณะถดถอยน้อยลง

สำหรับสินค้ายาสูบซึ่งรวมทั้งบุหรี่ ยาเส้น ซิการ์ ฯลฯ หากเปรียบเทียบการะภาษีสรรพสามิตของครัวเรือนเฉพาะในกลุ่มที่ยากจนสุดกับกลุ่มที่ร่ำรวยสุดโดยการแบ่งกลุ่มครัวเรือนตามการบริโภคหรือรายได้ (ตารางที่ 11.22 และ 11.23) พบว่า โครงสร้างภาษีสรรพสามิตของสินค้าประเภทนี้มีลักษณะถดถอยค่อนข้างชัดเจนหากแบ่งกลุ่มโดยใช้รายได้เป็นเกณฑ์ อย่างไรก็ตาม การแข่งขันในตลาดสินค้าและแรงงานนับเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้โครงสร้างภาษีมีความถดถอยน้อยลงได้ กล่าวคือ ส่วนต่างการะภาษีสรรพสามิตยาสูบระหว่างกลุ่มครัวเรือนที่รวยสุดและที่จนสุดในกรณีที่มีการผลการะภาษีไปให้ผู้บริโภคทั้งหมดมีค่าสูงกว่ากรณีที่ผู้ผลิตสามารถผลการะภาษีไปให้ผู้บริโภคและแรงงานได้เพียงบางส่วน แม้ว่าผลการศึกษาจะชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างภาษียาสูบโดยรวมมีลักษณะถดถอย แต่ก็ต้องตีความอย่างระมัดระวังเพราะการศึกษานี้มีข้อจำกัดในการเข้าถึงฐานข้อมูลที่แบ่งแยกประเภทยาสูบออกเป็นชนิดย่อย อนึ่งในทางปฏิบัติ กฎหมายกำหนดอัตราภาษีแตกต่างกันไปในแต่ละประเภทยาสูบ กล่าวคือ อัตราภาษีใบยาสูบสำหรับยาเส้นต่ำกว่าอัตราภาษีที่เรียกเก็บจากบุหรี่มาก นอกจากนี้ หากพิจารณาพฤติกรรมของครัวเรือนยากจน มีความเป็นไปได้สูงกว่าครัวเรือนยากจนในชนบทสูบบุหรี่ยามวณขณะที่คนเมืองบริโภคบุหรี่ที่เสียภาษีสรรพสามิตในอัตราที่สูงกว่า

ตารางที่ 11.22 สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบต่อรายได้ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค

กลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค	2547			2550		
	FW100	FW75W0	FW75W25	FW100	FW75W0	FW75W25
1 (จนสุด)	0.80	0.69	0.70	0.82	0.62	0.65
2	0.81	0.63	0.66	0.87	0.66	0.69
3	1.01	0.78	0.81	0.84	0.65	0.67
4	0.97	0.79	0.81	0.82	0.64	0.67
5	1.05	0.86	0.88	0.97	0.75	0.78
6	1.13	0.92	0.94	0.94	0.74	0.76
7	1.12	0.93	0.95	0.91	0.72	0.75
8	0.98	0.85	0.87	0.87	0.73	0.75
9	0.83	0.78	0.80	0.70	0.63	0.65
10 (รวยสุด)	0.41	0.70	0.66	0.34	0.64	0.59
เฉลี่ย	0.78	0.78	0.78	0.67	0.67	0.67

ที่มา: จากการคำนวณ

ตารางที่ 11.23 สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบต่อรายได้ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายได้

กลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายได้	2547			2550		
	FW100	FW75W0	FW75W25	FW100	FW75W0	FW75W25
1 (จนสุด)	1.55	1.19	1.21	1.72	1.31	1.33
2	1.31	1.00	1.03	1.06	0.82	0.84
3	1.21	0.95	0.97	1.04	0.80	0.83
4	1.22	0.95	0.98	1.09	0.83	0.86
5	1.34	1.10	1.12	1.13	0.87	0.90
6	1.24	0.98	1.01	1.07	0.83	0.87
7	1.13	0.93	0.95	0.98	0.78	0.81
8	1.08	0.94	0.95	0.85	0.70	0.73
9	0.81	0.74	0.76	0.74	0.63	0.66
10 (รวยสุด)	0.29	0.58	0.54	0.24	0.53	0.49
เฉลี่ย	0.78	0.78	0.78	0.67	0.67	0.67

ที่มา: จากการคำนวณ

ส่วนผลิตภัณฑ์น้ำมันและค่าใช้จ่ายในการเดินทางของครัวเรือน พบว่า โครงสร้างภาษีมีลักษณะก้าวหน้าตามการบริโภค (ตารางที่ 11.24) โดยกลุ่มคนที่มีรายได้สูงมีแนวโน้มเสียภาษีสรรพสามิตมากขึ้นตามการบริโภคผลิตภัณฑ์น้ำมันและเชื้อเพลิง ในขณะที่กลุ่มคนยากจนมีภาระภาษีประเภทนี้น้อยกว่า ทั้งนี้เป็นเพราะคนรวยมักไม่ได้ใช้บริการสาธารณะมากเท่าใดนักส่วนใหญ่นำพาหนะส่วนบุคคลในการเดินทาง ซึ่งทำให้

เกิดค่าใช้จ่ายในส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงและภาระภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้นตามปริมาณการเดินทาง ส่วนคนที่มียาได้น้อยมักใช้บริการสาธารณะ เช่น รถโดยสารประจำทาง ทำให้ไม่เกิดค่าใช้จ่ายน้ำมันโดยตรงมูลค่ามาก ๆ เพียงแค่เสียค่าธรรมเนียมใช้บริการรถโดยสารในอัตราที่ต่ำ โดยที่ภาระภาษีสรรพสามิตที่เก็บจากน้ำมันและเชื้อเพลิงแฝงอยู่ในค่าธรรมเนียมดังกล่าวแต่ก็ถูกถ่วงเฉลี่ยไปยังผู้ให้บริการจำนวนมาก ทำให้ภาระภาษีเฉลี่ยต่อผู้ให้บริการสาธารณะนี้อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าการเดินทางโดยใช้ยานพาหนะส่วนตัว

ตารางที่ 11.24 สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์น้ำมันต่อรายได้ ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค

กลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค	2547			2550		
	FW100	FW75W0	FW75W25	FW100	FW75W0	FW75W25
1 (จนสุด)	1.34	1.18	1.20	0.88	0.68	0.72
2	1.53	1.20	1.26	1.01	0.78	0.83
3	1.61	1.27	1.33	1.15	0.89	0.93
4	1.62	1.34	1.38	1.18	0.93	0.97
5	1.70	1.43	1.47	1.23	0.97	1.02
6	1.69	1.43	1.48	1.22	0.98	1.04
7	1.73	1.49	1.53	1.28	1.04	1.10
8	1.66	1.49	1.53	1.33	1.14	1.19
9	1.71	1.62	1.66	1.35	1.20	1.24
10 (รวยสุด)	1.66	2.08	2.00	1.20	1.59	1.50
เฉลี่ย	1.66	1.66	1.66	1.23	1.23	1.23

ที่มา: จากการคำนวณ

ตารางที่ 11.25 สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์น้ำมันต่อรายได้ ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายได้

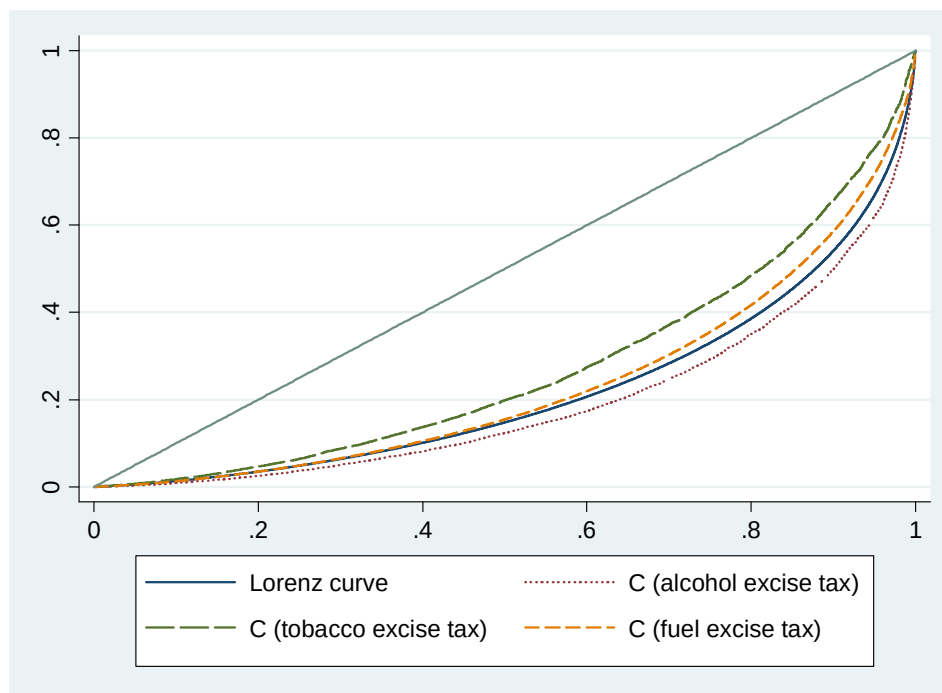
กลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายได้	2547			2550		
	FW100	FW75W0	FW75W25	FW100	FW75W0	FW75W25
1 (จนสุด)	2.93	2.26	2.30	2.18	1.68	1.71
2	2.29	1.76	1.82	1.51	1.18	1.21
3	2.07	1.64	1.70	1.44	1.11	1.16
4	1.98	1.55	1.62	1.40	1.08	1.13
5	1.86	1.60	1.63	1.38	1.08	1.13
6	1.84	1.50	1.56	1.41	1.11	1.17
7	1.82	1.54	1.58	1.35	1.08	1.14
8	1.76	1.58	1.62	1.35	1.13	1.19
9	1.69	1.56	1.60	1.30	1.12	1.17
10 (รวยสุด)	1.35	1.77	1.70	1.00	1.39	1.31
เฉลี่ย	1.66	1.66	1.66	1.23	1.23	1.23

ที่มา: จากการคำนวณ

รูปที่ 11.11 และ 11.12 เปรียบเทียบ Lorenze curve และ Concentration curve ภาษีสรรพสามิตของสินค้าประเภทต่างๆ (เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ ยาสูบ และน้ำมัน) เนื่องจากเส้น Concentration curve ของภาษีสรรพสามิตที่เก็บจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อยู่ต่ำกว่าเส้น Lorenz curve จึงสรุปได้ว่าโครงสร้างภาษีสรรพสามิตของสินค้าประเภทนี้มีลักษณะก้าวหน้า (progressive) โดยในปี 2550 โครงสร้างภาษีมียุทธศาสตร์ก้าวหน้าเพิ่มขึ้นเล็กน้อย สาเหตุหลักเป็นเพราะครัวเรือนที่มีฐานะยากจนบริโภคสินค้าประเภทนี้ในสัดส่วนที่ต่ำกว่าครัวเรือนที่ร่ำรวย

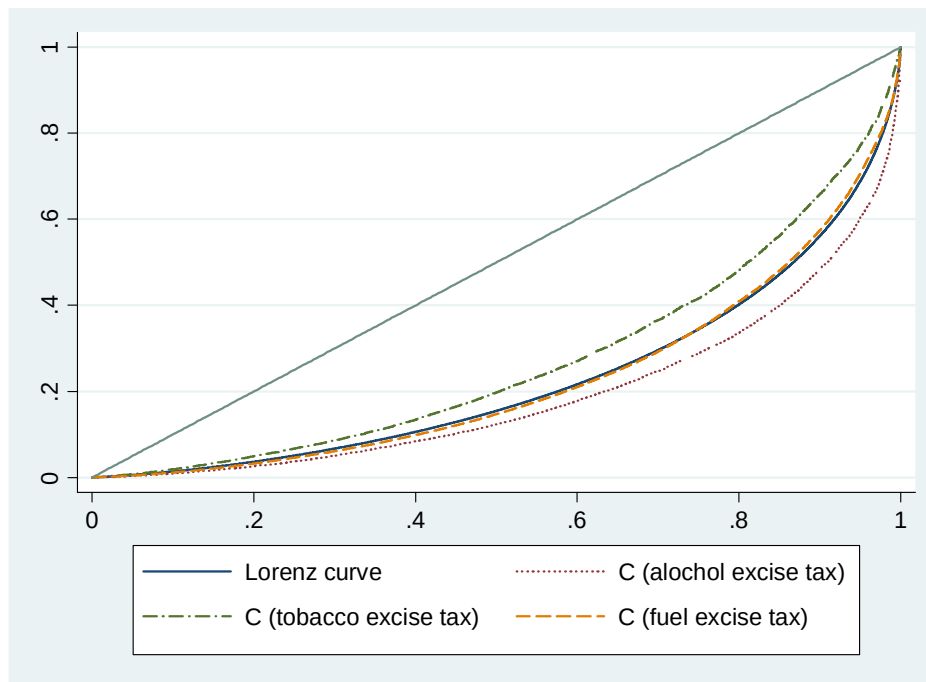
นอกจากนั้น กลุ่มครัวเรือนที่ยากจนมีสัดส่วนของภาระภาษีจากการบริโภคยาสูบสูงกว่าครัวเรือนที่ร่ำรวย ส่วนโครงสร้างภาษีของผลิตภัณฑ์น้ำมันในปี 2550 มีลักษณะถดถอยน้อยลงจากเมื่อปี 2547 แต่ก็ยังไม่สามารถสรุปได้ชัดเจนนักว่ามีลักษณะก้าวหน้าเพราะเส้น Concentration curve อยู่ใกล้และทับเส้น Lorenz curve ในบางช่วง เพราะผลิตภัณฑ์น้ำมันและเชื้อเพลิงนอกจากจะถูกใช้บริโภคเป็นสินค้าขั้นสุดท้าย (final demand) โดยตรงแต่น้ำมันบางส่วนถูกใช้ไปในกระบวนการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น ซึ่งอาจก่อให้เกิดภาระทางอ้อม (secondary impact) จากการบริโภคสินค้าเหล่านั้น

รูปที่ 11.11 การเปรียบเทียบ Lorenz curve และ Concentration curve ของภาษีสรรพสามิต (ปี 2547)



ที่มา: จากการคำนวณ

รูปที่ 11.12 การเปรียบเทียบ Lorenz curve และ Concentration curve ของภาษีสรรพสามิต (ปี 2550)



ที่มา: จากการคำนวณ

เนื่องจากโครงสร้างภาษีสรรพสามิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีความเป็นธรรมอยู่แล้วจึงไม่น่าเป็นห่วงมากนักสำหรับผู้บริโภค แต่ประเด็นอยู่ที่ว่าควรทำอะไรให้การเก็บภาษีสรรพสามิตสินค้าประเภทนี้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นให้สอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพของภาษี (efficiency) ซึ่งหมายถึงการเก็บภาษีให้ได้มากที่สุดแต่ยังคงทำให้สังคมได้สวัสดิการสูงสุด และหลักความเท่าเทียมทางสังคม (social equity) ซึ่งมีผลต่อการกระจายรายได้ของประชาชน นโยบายสำคัญที่ควรได้รับการทบทวนและพิจารณา คือ การเก็บภาษีสรรพสามิตเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์แต่ละชนิดด้วยอัตราภาษีที่ต่างกันและยังผันแปรไปตามปริมาณแอลกอฮอล์ การยกเลิกระบบคิดภาษีสรรพสามิตแบบฝัງในเพื่อให้อัตรามีความโปร่งใสตรงไปตรงมา

โดยรวมแล้ว การปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาษีอาจทำให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงขึ้นได้ การศึกษาี้พบว่าในปี 2550 เส้น Concentration curve ของยาสูบอยู่สูงกว่าของน้ำมัน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าในปี 2550 ราคา น้ำมันโดยเฉลี่ยปรับตัวสูงขึ้น ซึ่งทำให้ต้นทุนค่าใช้จ่ายของครัวเรือนเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย นโยบายที่สำคัญคือ การลดภาษีสรรพสามิตยาสูบในขณะเดียวกันปรับภาษีน้ำมันให้สูงขึ้นเพียงพอที่จะทำให้อายุขัยของรัฐบาลไม่เปลี่ยนแปลงไป โดยรวมจะทำให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงขึ้น การปรับภาษียาสูบให้ลดต่ำลงเล็กน้อยในขณะที่ใช้แนวทางอื่นที่มีประสิทธิภาพในการจำกัดการบริโภคยาสูบให้น้อยลงและไม่สร้างภาระด้านงบประมาณที่ต้องจัดสรรไปเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาผู้ป่วยที่เจ็บป่วยจากการบริโภคยาสูบ ในขณะที่ปรับภาษีน้ำมันให้สูงขึ้นเพราะกลุ่มคนที่มีฐานะดีมักบริโภคผลิตภัณฑ์น้ำมันในปริมาณมาก โดยรวมน่าจะส่งผลดี

ในเชิงสวัสดิการของสังคม ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับข้อสรุปของ Chandaevwit and Dahlby (2006) ซึ่งได้คำนึงถึงการบิดเบือนที่เกิดจากมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี (non-tax distortion)⁸ และพบว่าภาษีบุหรี่ถูกจัดเก็บในอัตราที่สูงเกินไป (ต้นทุนสังคมของการเพิ่มอัตราภาษีหรือ MSCF มีค่าสูงถึง 2.22) ในขณะที่ภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงค่อนข้างต่ำ (MSCF มีค่าเพียง 0.512) ฉะนั้น นโยบายที่จะช่วยทำให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงขึ้น คือการลดภาษีบุหรี่แล้วจึงชดเชยด้วยรายรับภาษีที่ลดลงด้วยการเก็บภาษีน้ำมันให้สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าการคำนวณค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อสินค้าต่างๆ ในการศึกษาที่ใช้ข้อมูลระหว่างปี 2526-2545 เท่านั้น แต่พบว่าราคาน้ำมันผันผวนและปรับตัวสูงขึ้นมากในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา

นอกจากการวิเคราะห์การกระจายภาระภาษีไปสู่ครัวเรือนโดยใช้แบบแผนการบริโภคของครัวเรือนแล้ว การศึกษาที่ผ่านมาได้ใช้แนวคิดดุลยภาพบางส่วนด้วยการประมาณค่าความยืดหยุ่นของทั้งอุปสงค์และอุปทานจากแบบจำลอง เพื่อดูว่าภาระภาษีตกอยู่กับฝ่ายใดระหว่างผู้บริโภคกับผู้ผลิต ตารางที่ 11.26 แสดงว่าสินค้าจำพวกก๊าซปิโตรเลียมเหลว น้ำมันดีเซล และบุหรี่มีค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาน้อยมาก กล่าวคือการเปลี่ยนแปลงราคาไม่ทำให้การบริโภคเปลี่ยนแปลงมากนัก แต่ทางด้านอุปทานนั้น ก๊าซปิโตรเลียมเป็นสินค้าชนิดเดียวในสินค้ากลุ่มนี้ค่อนข้างอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงของราคา หากพิจารณาความยืดหยุ่นเชิงเปรียบเทียบ เนื่องจากความยืดหยุ่นของอุปทานมีค่าสูงกว่าอุปทานพอควร จึงคาดการณ์ได้ว่า หากมีการขึ้นภาษีสรรพสามิตในสินค้าทั้งสามจะทำให้ผู้ประกอบการสามารถผลักภาระภาษีไปยังผู้บริโภคได้มาก ตารางที่ 11.27 สนับสนุนข้อคาดการณ์ในเชิงทฤษฎีข้างต้น และยังพบอีกว่าการขึ้นภาษีก๊าซฯ อาจจะก่อให้เกิดภาระภาษีส่วนเกินประมาณร้อยละ 7 ซึ่งนับว่าเป็นต้นทุนที่เพิ่มขึ้นแก่สังคมนอกเหนือจากภาระภาษีที่ผู้ผลิตและผู้บริโภคต้องจ่ายให้แก่รัฐ ภาระภาษีส่วนเกิน (excess burden) ที่เกิดจากการเก็บภาษีสะท้อนถึงการสูญเสียประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจเพราะเป็นส่วนที่เกิดขึ้นโดยไม่มีผู้ใดได้รับประโยชน์

ตารางที่ 11.26 ความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานต่อราคาในการศึกษาภาระภาษีสรรพสามิต

สินค้า	ความยืดหยุ่นของอุปทาน	ความยืดหยุ่นของอุปสงค์
ก๊าซปิโตรเลียมเหลว ¹	4.13	-0.64
น้ำมันดีเซล ²	0.69	-0.36
บุหรี่ ³	0.36	-0.31

ที่มา: ¹ ชูเกียรติ ฉัตรชัยพิทักษ์ (2548)

² อรพรรณ พรหมพุด (2544)

³ วรณา บงการสุวรรณ (2545)

⁸ ตัวอย่างของการบิดเบือนที่เกิดจากมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี เช่น การบิดเบือนที่เกิดจากผลกระทบภายนอกต่อสภาพแวดล้อม ผลกระทบภายนอกต่อรายจ่ายของรัฐ ความบิดเบือนจากการที่ไม่สามารถควบคุมตัวเองได้ ความบิดเบือนจากโครงสร้างตลาดแบบผูกขาด ความบิดเบือนจากการลักลอบหนีภาษี

ตารางที่ 11.27 ภาระภาษีสรรพสามิตของผู้ผลิต ผู้บริโภค และภาระส่วนเกิน

สินค้า	% ของรายได้ภาษีทั้งหมดในสินค้าดังกล่าวรัฐบาลได้จากการขึ้นอัตราภาษี		
	ภาระภาษีของผู้ผลิต	ภาระภาษีของผู้บริโภค	ภาระภาษีส่วนเกิน
ก๊าชปิโตรเลียมเหลว ^{/1}	18.16	81.84	6.99
น้ำมันดีเซล ^{/2}	4.99 / 3.73	95.01 / 96.27	0.50 / 0.37
บุหรี่ ^{/3}	3.90	96.10	0

ที่มา: ^{/1} ชูเกียรติ จิตต์ยาพิทักษ์ (2548)

^{/2} อรรถพรณ พรหมพูล (2544)

^{/3} วรรณา บงการสุวรรณ (2545)

11.5.3 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างภาษีสรรพสามิต

ในปัจจุบัน โครงสร้างภาษีสรรพสามิตมีลักษณะบางประการที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการแข่งขันในกลุ่มผู้ประกอบการ

- ปัญหาของโครงสร้างภาษีที่ไม่เสมอภาคในแนวนอน (horizontal equity)
 - สินค้าเหมือนกันแต่กำหนดฐานภาษีต่างกันตามเกรด : เบียร์ (economy, standard, premium) วิสกี้นำเข้า (super deluxe, deluxe, premium, standard, economy) การที่สินค้าชนิดเดียวกันมีฐานภาษีต่างกัน ทำให้สินค้าที่ถูกกำหนดให้เป็นสินค้าเกรดต่ำมีฐานภาษีต่ำกว่าสินค้าเกรดสูง จึงเสียภาษีสรรพสามิตน้อยกว่า ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ภาษี
 - สินค้าเหมือนกันแต่กำหนดอัตราภาษีต่างกัน เพราะรัฐจำแนกสินค้าให้ต่างกัน (ดูตัวอย่างในตารางที่ 11.28) เช่น วิสกี้ถูกแยกเป็นสุราปรุงพิเศษผสม ซึ่งเสียภาษีสูงกว่าสุราผสมบางชนิด เป็นต้น ผลที่ตามมาคือ ทำให้ผู้ประกอบการบางรายแข่งขันได้เปรียบผู้ประกอบการรายอื่นๆ ที่เสียภาษีมากกว่า เพราะการที่ฐานภาษีและอัตราภาษีของสินค้าชนิดเดียวกันมีอัตราแตกต่างกัน มีผลบิดเบือนพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคได้ เช่น ผู้ประกอบการใช้กลยุทธนำเข้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่เสียภาษีน้อยกว่า และยังทำให้ผู้บริโภคบางส่วนเปลี่ยนจากการบริโภคสุราราคาแพงมาบริโภคสุราราคาถูกแทน ซึ่งทำให้รัฐเกิดรายได้จากภาษีสุราในอัตราเติบโตที่ช้าลงแม้ว่าจะมีการบริโภคสุราราคาถูกเพิ่มขึ้นก็ตาม การศึกษาของ นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2552) ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาของการแข่งขันกันในตลาดที่มีกฎกติกาไม่เหมือนกันซึ่งก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้ผลิต เช่น การที่สุราชนิดเดียวกันที่มีแอลกอฮอล์ปริมาณเท่ากันแต่ถูกจัดเก็บภาษีจำนวนไม่เท่ากัน ตัวอย่างเช่น เบียร์สิงห์ถูกจัดเก็บภาษีเบียร์ประเภท Standard ที่ 22.76 บาทต่อขวด ในขณะที่คู่แข่งที่ขายเบียร์ประเภท Economy และ Premium ถูกเก็บภาษีที่ 16.74 และ 23.38 บาทต่อขวดตามลำดับ ทำให้ผู้ผลิตเบียร์ประเภท Standard ต้องเสียภาษีสูงกว่าเบียร์ประเภท Economy มากถึง 6.02 บาทต่อขวด ในขณะที่เสียภาษีต่ำกว่าเบียร์ประเภท Premium เพียง 0.62 บาทต่อขวด

โดยรวมแล้ว ทำให้ผู้ผลิตเบียร์ประเภท Standard เสียเปรียบในเชิงการแข่งขันต่อผู้ผลิตเบียร์ประเภท Economy และ Premium

ปัญหานี้ทำให้เบียร์สิ่งสูญเสียดุลต้องจัดกลยุทธการตลาด โดยนำเบียร์ชนิดใหม่ (ได้แก่ เบียร์ลิโอ) ที่เป็นเบียร์ประเภท “ประหยัด” (โดยแจ้งราคาหน้าโรงงานต่ำ) ออกมาจำหน่ายแข่งขันกับเบียร์ช้าง นอกจากนั้นการที่สุรานำเข้าราคาแพงบางยี่ห้อต้องเสียภาษีในอัตราสูง ทำให้ผู้ประกอบการใช้กลยุทธนำเข้าวิสกีประหยัดและวิสกีมาตรฐานที่เสียภาษีน้อยกว่าวิสกีพรีเมียมและวิสกีเคอแลคซ์ โดยใช้วิธีแจ้งราคานำเข้าต่ำ (under-invoiced)

ตารางที่ 11.28 สุราชนิดเดียวกันแต่จัดประเภทให้ต่างกัน

ประเภท	ยี่ห้อ	อัตราภาษีปัจจุบัน (%)	ฐานภาษี (บาท/ขวด)	ภาษีสรรพสามิต (บาท/ขวด)
- สุราขาว	เหล้าโรง 40 °	120**	15.30	30
- สุราพิเศษ (ประเภทอื่นๆ)	Absolute Vodka 40 °	400**	58.30	120
- สุราพิเศษ (ประเภทอื่นๆ)	แสงโสม 40 °	400**	40.84	112
- สุราพิเศษ (บริันดี)	รีเจนซี 38 °	48*	126.88	129.03
- สุราพิเศษ (วิสกี)	Black 43 °	50*	173.3	308.15
- สุราปรุงพิเศษ	แม่โจ้ 35 °	400**	46.69	105
- สุราผสม	Blend 285 35 °	300**	47.47	73.5

หมายเหตุ: * คัดภาษีตามมูลค่า

** คัดภาษีตามปริมาณ

ที่มา: นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2552)

โดยรวมแล้ว ผู้ประกอบการบางรายได้เปรียบผู้ประกอบการรายอื่นๆ เพราะเสียภาษีน้อยกว่า ผลที่ตามมา คือ ผู้ประกอบการต่างพากันปรับตัวเพื่อทำให้เสียภาษีน้อยลงด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การหนีภาษี การปรับโครงสร้างการผลิตและการวิ่งเต้นเพื่อให้เสียภาษีน้อยลง นอกจากนั้น ผู้ประกอบการที่ได้ประโยชน์จากภาษีอาจวิ่งเต้นและมีส่วนเกี่ยวข้องกับทางตรงหรือทางอ้อมกับนักการเมือง

นอกจากนั้น การกำหนดฐานภาษียังขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการครอบงำหน่วยงานกำกับดูแล (regulatory capture) และความประพฤตินิยมของเจ้าหน้าที่

11.6 สรุปและข้อเสนอแนะ

11.6.1 สรุปผลวิจัยที่สำคัญ

เนื่องจากปัจจุบันรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการจัดหาระบบสวัสดิการให้แก่สังคมโดยรวม เช่น ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า การศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดสรรเบี้ยยังชีพแก่คนชรา เป็นต้น แต่การดำเนินการโครงการเหล่านี้ล้วนจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมากในระยะยาว คำถามสำคัญ คือ รัฐบาลจะสามารถพึ่งรายได้จากแหล่งใดได้บ้างนอกจากการกู้ยืมเงิน หากพิจารณาแหล่งรายได้ของรัฐในช่วงที่ผ่านมา พบว่ารายได้ภาษีทางอ้อมที่รัฐจัดเก็บนับเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญของรัฐตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมานี้ ในขณะที่แหล่งรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเริ่มมีความสำคัญมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การที่ภาครัฐจะกำหนดมาตรการทางการคลังโดยใช้ภาษีทางอ้อมเป็นเครื่องมือสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมได้นั้น จำต้องเข้าใจเสียก่อนว่า โครงสร้างภาษีทางอ้อมในปัจจุบันเป็นอย่างไร ความเป็นธรรมแล้วหรือไม่ ตลอดจนมีประเด็นปัญหาหรืออุปสรรคใดที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษี

เนื่องจากภาษีทางอ้อม เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และอากรขาเข้า เป็นภาษีที่จัดเก็บจากฐานการบริโภคของประชาชน โดยมีหลักการของการจัดเก็บจากผู้ประกอบการจดทะเบียนซึ่งขายสินค้าหรือให้บริการ แต่ในทางปฏิบัติผู้ที่เสียภาษีตามกฎหมายเหล่านั้นอาจมิได้เป็นผู้ที่รับภาระภาษีที่แท้จริง แต่กลับเป็นผู้บริโภคคนสุดท้ายทั้งที่มีฐานะร่ำรวยและยากจนที่ต้องจ่ายภาษีทางอ้อมจากการบริโภคสินค้าหรือบริการนั้น อย่างไรก็ตาม การจะปรับปรุงมาตรการทางภาษีทางอ้อมให้มีความเป็นธรรมมากขึ้นจำเป็นต้องคำนึงถึงรูปแบบการบริโภคของครัวเรือนซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับภาครัฐในการกำหนดนโยบายหรือมาตรการช่วยเหลือคนยากจนได้อย่างถูกต้องและไม่เป็นการซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่แล้วให้รุนแรงขึ้นไปอีก

การศึกษานี้เน้นวิเคราะห์ภาระภาษีทางอ้อมโดยใช้แบบแผนการบริโภคของครัวเรือนที่ได้จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2547 และ 2550 ในการกระจายภาระภาษีไปยังครัวเรือนกลุ่มต่างๆ โดยมีจุดประสงค์สำคัญที่จะประเมินว่าครัวเรือนในแต่ละกลุ่มรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิตแตกต่างกันอย่างไร ทั้งนี้ในการแบ่งกลุ่มครัวเรือนยากจนและร่ำรวยนั้น ผู้วิจัยใช้ค่าใช้จ่ายการอุปโภคบริโภคเป็นมูลฐานและเป็นตัวแทนรายได้ในระยะยาวและสวัสดิการที่ครัวเรือนได้รับแทนที่จะใช้รายได้ของครัวเรือนเหมือนการศึกษาในอดีต เนื่องจากรายได้ของครัวเรือนมักไม่คงที่ ในขณะที่ครัวเรือนพยายามที่จะรักษาระดับการใช้จ่ายให้ราบรื่นและเต็มใจที่จะให้ข้อมูลรายจ่ายที่ถูกต้องแม่นยำกว่ารายได้ นอกจากนี้ ยังได้ตั้งข้อสมมติเกี่ยวกับการผลัดภาระภาษีใน 3 ลักษณะเพื่อเปรียบเทียบภาระภาษีของครัวเรือนในภาวะที่ตลาดสินค้าและแรงงานผูกขาดหรือในภาวะที่ตลาดมีการแข่งขันกันมากขึ้น คือ การผลัดภาระภาษีทั้งหมดให้แก่ผู้บริโภค (กรณีการผูกขาดในตลาดสินค้า) การผลัดภาระภาษีบางส่วนให้แก่ผู้บริโภคโดยที่ผู้ขายรับภาระภาษีส่วนที่เหลือไว้ (กรณีตลาดสินค้าและบริการมีการแข่งขันระดับหนึ่ง แต่ตลาดแรงงานมีการแข่งขัน

สูง)และ การปลักภาระภาษีบางส่วนให้แก่ผู้บริโภคและปลักภาระภาษีไปให้แรงงาน (กรณีตลาดสินค้าและบริการ และตลาดแรงงานมีการแข่งขันน้อย)

หากพิจารณาภาระภาษีที่ตกอยู่กับครัวเรือนกลุ่มต่างๆ ที่จัดแบ่งกลุ่มโดยใช้ค่าใช้จ่ายการอุปโภคบริโภคเป็นตัวสะท้อนสวัสดิการหรือรายได้ถาวรของครัวเรือน ผลการศึกษาโดยรวมพบว่า โครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีนำเข้ามีลักษณะก้าวหน้า (progressive) โดยที่โครงสร้างภาษีนำเข้ามีลักษณะก้าวหน้านามากกว่าเล็กน้อย โดยรวมแล้วครัวเรือนที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มที่มีสวัสดิการดีที่สุด (รายจ่ายการอุปโภคบริโภคสูงสุด) จะมีภาระภาษีมูลค่าเพิ่มและอากรนำเข้าเป็นสัดส่วนของรายได้สูงกว่าครัวเรือนที่มีสวัสดิการหรือมีระดับการใช้จ่ายที่ต่ำกว่า สำหรับภาษีสรรพสามิตนั้น พบว่าในสินค้าทั้งสามชนิดที่ศึกษา (ได้แก่ เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ยาสูบ และน้ำมัน) เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์และผลิตภัณฑ์น้ำมันและค่าใช้จ่ายการเดินทางมีโครงสร้างภาษีลักษณะก้าวหน้าตามการกระจายของฐานการบริโภค ส่วนสินค้าจำพวกยาสูบนั้น โครงสร้างภาษีมีลักษณะตกท้องช้าง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะภาษียาเส้นต่ำกว่าภาษีบุหรี่ค่อนข้างมาก ทั้งนี้ ประเด็นเชิงนโยบายที่สำคัญ คือ การปรับลดภาษีสำหรับสินค้าจำเป็นที่ครัวเรือนยากจนต้องใช้เพื่อดำรงชีพในขณะที่ปรับเพิ่มภาษีในสินค้าฟุ่มเฟือยและไม่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ซึ่งจะช่วยให้สังคมส่วนรวมได้รับสวัสดิการที่ดีขึ้น แต่การจะปรับเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตนั้นคงทำได้อย่างมีประสิทธิผลเพียงระดับหนึ่ง หากพื้นที่จัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงมากก็จะเพิ่มแรงจูงใจในการหลีกเลี่ยงภาษีและลักลอบนำเข้ามากขึ้น

อย่างไรก็ดี ภาระภาษีที่เกิดขึ้นจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับสภาพการแข่งขันในตลาดสินค้าบริการและตลาดแรงงาน ในกรณีที่ตลาดสินค้าผูกขาดผู้ขายสามารถปลักภาระภาษีทั้งหมดไปสู่ผู้บริโภคได้ แต่ภาระภาษีของครัวเรือนจะมีสัดส่วนที่ลดต่ำลงหากตลาดสินค้าและบริการ รวมถึงตลาดแรงงานมีการแข่งขันมากขึ้น

นอกจากการพิจารณาภาระภาษีที่ระดับครัวเรือน การศึกษายังพบว่า โครงสร้างภาษีที่ระดับธุรกิจนั้นไม่มีความเสมอภาคในแนวนราบ (horizontal equity) เนื่องจากกฎหมายภาษี หน่วยงานของรัฐบางแห่งกำหนดข้อยกเว้นและ/หรือสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้แก่ผู้ประกอบการ ทำให้ผู้ประกอบการบางส่วนโดยเฉพาะที่มีขนาดใหญ่และเข้าถึงโอกาสเหล่านั้นได้รับประโยชน์ ในขณะที่ผู้ประกอบการอีกจำนวนมากไม่ได้รับประโยชน์จากข้อยกเว้นหรือสิทธิประโยชน์ทางภาษีเหล่านั้น ทำให้การกระจายสิทธิประโยชน์ทางภาษีไม่เท่าเทียมกัน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ส่งออกที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน (เช่น การยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลลงครึ่งหนึ่งสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการลงทุน เป็นต้น) หรือในกรณีที่เกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต ระบบภาษีทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการอย่างไม่เป็นธรรม เช่น สินค้าชนิดเดียวกันแต่ถูกเรียกเก็บภาษีในอัตราที่ต่างกัน เพราะมีการกำหนดฐานภาษีต่างกัน อีกทั้งยังอาจสร้างความบิดเบือนและนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่มีจำกัดได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ และอาจชักนำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีพฤติกรรมฉ้อฉล ทุจริต เลี่ยงภาษีและหนีภาษี เป็นต้น

11.6.2 ข้อเสนอแนะ

แม้ว่าการศึกษานี้จะเน้นพิจารณาภาระภาษีของครัวเรือนเพื่อดูว่าโครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และอากรขาเข้ามีลักษณะก้าวหน้าหรือไม่ แต่มิได้หมายความว่าลักษณะก้าวหน้าของโครงสร้างภาษีจะเป็นเพียงตัวชี้วัดเดียวที่สะท้อนถึงโครงสร้างภาษีที่ดี หน่วยงานรัฐที่กำหนดนโยบายจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นต่างๆ ด้วยความรอบคอบโดยคำนึงถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจของผู้ที่เสียภาษี ผลกระทบของภาษีต่อประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจเพื่อไม่ให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ รวมถึงความพร้อมของระบบการบริหารจัดเก็บภาษี และยังต้องให้ความสำคัญกับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

แนวทางในการปรับโครงสร้างภาษีให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น ได้แก่

ก) โดยหลักการแล้ว ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นระบบภาษีที่มีความเป็นกลาง มีประสิทธิภาพ และเป็นแหล่งสร้างรายได้ที่สำคัญของรัฐ ผลวิเคราะห์ก็ชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่มมีลักษณะก้าวหน้า เพราะสัดส่วนภาระภาษีมูลค่าเพิ่มของครัวเรือนยากจนมีค่าต่ำกว่าของครัวเรือนที่ร่ำรวย การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ผลผลิตทางการเกษตรที่ยังไม่ผ่านกระบวนการผลิตและแปรรูปจึงมีส่วนช่วยบรรเทาภาระภาษีแก่ครัวเรือนยากจนได้อยู่แล้ว เพราะการบริโภคของครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในหมวดอาหาร แนวทางที่พอจะทำให้โครงสร้างมีลักษณะก้าวหน้ามากขึ้นกว่าเดิมคือ การพิจารณายกเลิกการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มในสินค้าบางรายการที่ไม่มีความจำเป็น เพื่อทำให้มีความเป็นกลางมากขึ้น รวมถึงอาจพิจารณามาตรการให้เงินเครดิตคืน (refundable credit) เพื่อลดภาระของครัวเรือนที่ยากจนโดยที่ครัวเรือนที่ต้องการขอคืนเงินจำเป็นต้องชี้แจงรายรับของตนเอง ซึ่งน่าจะเป็นแนวทางที่จะช่วยดึงผู้ที่อยู่นอกระบบเข้าสู่ระบบภาษีได้มากขึ้นอีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การดำเนินมาตรการเครดิตคืนนี้จะเพิ่มภาระให้แก่กรมสรรพากรและเกิดต้นทุนการดำเนินงานในการกำกับและตรวจสอบ นอกจากนี้ อาจจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวกับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มแก่ผู้สูงอายุ

ข) ทบทวนข้อกำหนดเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม และกิจการที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราศูนย์ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ โดยเฉพาะสินค้าที่ได้รับยกเว้นภาษี เพราะการยกเว้นภาษีจะทำให้ห่วงโซ่ระหว่างผู้ประกอบการที่ขั้นตอนการผลิตต่างๆ หลุดออกจากกัน ซึ่งจะทำให้ธุรกิจที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี ไม่สามารถขอคืนภาษีซื้อวัตถุดิบได้และส่งผลให้ผู้ประกอบการรายนี้บวกเพิ่มภาษีเข้าไปทำให้ราคาขายสินค้าเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ การที่มีข้อยกเว้นไม่ต้องเสียภาษียังทำให้ผู้ประกอบการในธุรกิจเหล่านั้นอยู่นอกระบบภาษีด้วย ทำให้ยากต่อการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

ค) ควรทบทวนปรับขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มไปสู่ระดับเดิมที่ร้อยละ 10 โดยเลือกช่วงเวลาที่เหมาะสม เพราะโครงสร้างภาษีมีลักษณะก้าวหน้าและสอดคล้องกับพฤติกรรมการใช้จ่ายของครัวเรือน นอกจากนี้ในปัจจุบัน

สินค้าที่ครัวเรือนยากจนบริโภคส่วนใหญ่อยู่ในหมวดสินค้าที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มอยู่แล้วจึงไม่น่าส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของครัวเรือนที่มีรายได้น้อยเท่าไรนัก

ง) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเร่งพัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพในการกำกับดูแลและตรวจสอบปัญหาการจัดเก็บภาษี เช่น ในกรณีภาษีมูลค่าเพิ่ม ปัญหาใบกำกับภาษีปลอมยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญของระบบภาษีมูลค่าเพิ่มของไทย ทำให้รัฐสูญเสียรายได้เป็นจำนวนมาก แนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหาใบกำกับภาษีปลอม คือ การใช้เทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการออกใบกำกับภาษีและอาจพิจารณาการพัฒนาและใช้ระบบการออกใบกำกับภาษีอิเล็กทรอนิกส์ (electronic tax invoice, ETI) โดยที่เมื่อมีการออกใบกำกับภาษี ข้อมูลก็จะโอนถ่ายไปยังเครือข่ายฐานข้อมูลของหน่วยงานที่จัดเก็บภาษี ทำให้ลดการดำเนินงานด้านการจัดการเอกสาร

จ) หน่วยงานภาครัฐควรทบทวนการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของ BOI ว่ามีความจำเป็นมากน้อยเพียงไร สิทธิประโยชน์หลายประการสร้างความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ประกอบการในระบบ กล่าวคือผู้ประกอบการบางรายได้ประโยชน์ในขณะที่อีกจำนวนมากเข้าไม่ถึงสิทธิประโยชน์ การประเมินเพื่อให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการจำเป็นต้องวิเคราะห์ผลได้ผลเสียอย่างรอบคอบและตั้งอยู่บนสมมติฐานที่มีเหตุผล รวมทั้งพิจารณาว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั้นคุ้มค่ากับการสูญเสียรายได้ของรัฐหรือไม่ เพราะมีเช่นนั้นแล้วผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการได้รับสิทธิประโยชน์จากการส่งเสริมการลงทุนของภาครัฐอาจมิได้ตกอยู่กับรัฐและสังคมอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย แต่กลับไปตกเป็นผลประโยชน์แก่ผู้ประกอบการที่ได้รับการส่งเสริมซึ่งน่าจะอยู่ในกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูง ผลที่ตามมากลับซ้ำเติมให้โครงสร้างภาษีที่เกี่ยวข้องมีลักษณะถดถอยมากขึ้น

ฉ) กำหนดวิธีคำนวณฐานของภาษีสรรพสามิตให้มีความโปร่งใสมากขึ้น และช่วยสะท้อนให้ผู้บริโภคเห็นถึงภาระภาษีที่แท้จริง รวมทั้งควรปรับปรุงฐานภาษีที่มีลักษณะฟุ่มเฟือยให้สูงขึ้นกว่าสินค้าจำเป็น

ช) ควรปรับกระบวนการดำเนินงานเพื่อลดการใช้ดุลยพินิจที่เกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจเอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการบางกลุ่ม

ซ) ภาครัฐควรอำนวยความสะดวกให้กับการผลิตในสาขาอุตสาหกรรมที่ได้รับประโยชน์จากการปรับลดอัตราภาษีศุลกากร เช่น การปรับปรุงประสิทธิภาพของการให้บริการด้านการจดทะเบียนประเภทต่างๆ สำหรับผู้ประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรม การลดจำนวนขั้นตอนพิธีการทางศุลกากรลง เพื่อช่วยลดต้นทุนที่ไม่จำเป็นที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ประกอบการ

ฌ) นอกจากแนวทางที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับระบบภาษีแล้ว การส่งเสริมให้มีการผลิตที่เพิ่มขึ้นในสาขาอุตสาหกรรมที่สามารถสร้างรายได้ให้กับปัจจัยการผลิตได้อย่างมากและทั่วถึง สนับสนุนสาขาอุตสาหกรรมที่ควรส่งเสริมให้มีการผลิตเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่จะก่อให้เกิดการสร้างงานกระจายไปยังสาขาการผลิตต่างๆ ได้สูง แต่อุตสาหกรรมดังกล่าวกลับเป็นอุตสาหกรรมที่ไม่มีประสิทธิภาพในการผลิต แต่ได้รับ

ผลประโยชน์จากการปรับลดอัตราภาษีศุลกากรในระดับที่ต่ำ จึงควรพิจารณาใหม่ว่าอุตสาหกรรมเหล่านั้นควรได้รับการส่งเสริมให้มีการผลิตเพิ่มมากขึ้นหรือไม่

ญ) มีความจำเป็นต้องพัฒนาฐานข้อมูลของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านภาษีอากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมสรรพสามิตซึ่งในปัจจุบันยังมีการจัดการฐานข้อมูลที่ยังดีไม่เพียงพอและยากต่อการนำข้อมูลมาใช้วิเคราะห์สนับสนุนการกำหนดนโยบายของประเทศ ในขณะเดียวกันควรเร่งวางระบบเชื่อมโยงฐานข้อมูลภาษีของกรมสรรพากร กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิตเข้าเป็นระบบเดียวกัน ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพแก่ระบบการบริหารจัดการเก็บภาษีและการกำกับดูแลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และช่วยเพิ่มศักยภาพในการกำหนดนโยบายภาษีอย่างเป็นระบบและบูรณาการร่วมกัน เพราะหากไม่มีการพิจารณานโยบายและมาตรการภาษีอย่างเป็นระบบ อาจส่งผลทำให้ความไม่เป็นธรรมของคนในสังคมขยายวงกว้างขึ้นอีกจากการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือมาตรการภาษีประเภทหนึ่งโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงภาษีประเภทอื่นๆ

ภาคผนวก 11-ก

ภาคผนวก 11-ก.1 : สัดส่วนการใช้จ่ายของครัวเรือนในปี 2547 จำแนกตามหมวดค่าใช้จ่าย เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มครัวเรือนที่รวยที่สุดและกลุ่มครัวเรือนที่จนที่สุดซึ่งเรียงลำดับโดยใช้ค่าใช้จ่าย

หมวดค่าใช้จ่าย	กลุ่มที่ 1 (จนที่สุด)	2	3	4	5	6	7	8	9	กลุ่มที่ 10 (รวยที่สุด)	รวม
อาหาร	56.68	52.65	50.56	48.17	45.89	43.37	41.10	38.26	34.79	20.91	34.27
เครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์	0.63	0.85	0.99	1.15	1.21	1.30	1.36	1.37	1.21	0.75	1.06
เครื่องดื่มมีแอลกอฮอล์	1.09	1.36	1.50	1.74	1.75	1.99	1.91	2.09	2.20	1.71	1.85
ยาสูบ	1.02	1.03	1.18	1.24	1.31	1.36	1.29	1.22	1.00	0.50	0.94
เสื้อผ้าและรองเท้า	2.14	2.74	2.94	3.03	3.31	3.21	3.43	3.63	4.17	4.04	3.69
ค่าเช่าและค่าน้ำ	15.93	15.91	15.63	15.36	15.34	15.38	15.26	15.39	15.65	13.67	14.83
เชื้อเพลิงและแสงสว่างในครัวเรือน	6.32	6.28	6.07	6.06	5.95	5.75	5.55	5.38	5.25	3.48	4.86
เฟอร์นิเจอร์และเครื่องใช้ในครัวเรือน	2.09	2.09	2.13	2.29	2.34	2.29	2.33	2.24	2.32	2.10	2.21
ค่ารักษาพยาบาล/บริการส่วนบุคคล	4.70	4.72	4.81	4.71	4.77	4.91	5.17	5.56	5.66	5.55	5.33
ค่าเดินทาง	1.08	1.37	1.54	1.86	2.11	2.33	2.71	3.15	3.79	3.75	3.10
ค่าน้ำมันและบำรุงยานพาหนะ	4.04	5.05	5.49	5.79	5.93	6.15	6.89	7.00	8.11	8.28	7.28
ค่าซื้อยานพาหนะ	0.24	0.73	1.07	1.72	2.12	2.96	2.95	3.34	3.16	24.24	10.33
ค่าใช้จ่ายสื่อสาร	1.50	2.25	2.79	3.40	3.93	4.33	4.87	5.53	6.02	4.88	4.77
ค่าใช้จ่ายบันเทิง	2.55	2.97	3.31	3.48	4.04	4.67	5.18	5.85	6.67	6.14	5.48

ที่มา: คำนวณโดยใช้ข้อมูล SES

ภาคผนวก 11-ก.2 : สัดส่วนการใช้จ่ายของครัวเรือนในปี 2547 จำแนกตามหมวดค่าใช้จ่าย เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มครัวเรือนที่รวยที่สุดและกลุ่มครัวเรือนที่จนที่สุดซึ่งเรียงลำดับโดยใช้รายได้

หมวดค่าใช้จ่าย	กลุ่มที่ 1 (จนที่สุด)	2	3	4	5	6	7	8	9	กลุ่มที่ 10 (รวยที่สุด)	รวม
อาหาร	50.08	47.80	45.87	44.12	42.97	40.59	38.02	35.19	32.10	23.85	34.27
เครื่องดื่มน้ำไม่มีแอลกอฮอล์	0.75	0.84	0.99	1.08	1.21	1.18	1.25	1.20	1.17	0.87	1.06
เครื่องดื่มน้ำมีแอลกอฮอล์	1.33	1.43	1.59	1.72	1.75	1.90	1.89	2.05	2.08	1.80	1.85
ยาสูบ	1.01	1.06	1.12	1.17	1.31	1.25	1.22	1.14	0.96	0.51	0.94
เสื้อผ้าและรองเท้า	3.15	3.27	3.09	3.03	3.32	3.09	3.30	3.42	3.80	4.42	3.69
ค่าเช่าและค่าน้ำ	14.55	14.64	14.99	15.18	15.02	15.26	14.83	14.45	14.42	15.01	14.83
เชื้อเพลิงและแสงสว่างในครัวเรือน	5.59	5.48	5.56	5.50	5.43	5.29	5.18	4.88	4.75	4.21	4.86
เฟอร์นิเจอร์และเครื่องใช้ในครัวเรือน	2.18	2.24	2.20	2.27	2.17	2.35	2.15	2.16	1.98	2.34	2.21
ค่ารักษาพยาบาล/บริการส่วนบุคคล	4.73	4.59	4.60	4.72	4.88	4.77	5.15	5.24	5.36	6.01	5.33
ค่าเดินทาง	1.38	1.46	1.66	1.91	1.98	2.24	2.60	3.08	3.52	4.27	3.10
ค่าน้ำมันและบำรุงยานพาหนะ	5.36	5.46	5.17	5.49	5.53	5.83	6.17	6.72	7.77	9.39	7.28
ค่าซื้อยานพาหนะ	3.46	4.02	5.42	5.76	6.18	6.95	8.45	9.73	10.75	15.61	10.33
ค่าใช้จ่ายสื่อสาร	2.03	2.35	2.74	3.32	3.70	4.05	4.43	5.01	5.47	5.89	4.77
ค่าใช้จ่ายบันเทิง	4.41	5.36	4.99	4.72	4.55	5.26	5.35	5.73	5.87	5.80	5.48

ที่มา: คำนวณโดยใช้ข้อมูล SES

ภาคผนวก 11-ก.3 : สัดส่วนการใช้จ่ายของครัวเรือนในปี 2550 จำแนกตามหมวดค่าใช้จ่าย เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มครัวเรือนที่รวยที่สุดและกลุ่มครัวเรือนที่จนที่สุดซึ่งเรียงลำดับโดยใช้ค่าใช้จ่าย

หมวดค่าใช้จ่าย	กลุ่มที่ 1 (จนที่สุด)	2	3	4	5	6	7	8	9	กลุ่มที่ 10 (รวยที่สุด)	Total
อาหาร	49.14	45.56	42.30	39.73	36.62	33.41	30.19	26.65	22.01	13.86	26.33
เครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์	6.69	7.11	7.55	7.73	8.61	8.87	9.87	10.27	10.23	8.41	8.94
เครื่องดื่มมีแอลกอฮอล์	0.95	1.22	1.30	1.41	1.55	1.91	1.62	1.71	1.55	1.52	1.55
ยาสูบ	0.80	0.85	0.83	0.84	1.00	0.99	0.98	0.94	0.79	0.44	0.75
เสื้อผ้าและรองเท้า	2.12	2.27	2.74	2.85	2.99	3.12	2.99	2.98	3.13	3.45	3.09
ค่าเช่าและค่าน้ำ	15.29	15.21	14.92	15.01	14.91	15.48	15.56	16.04	15.88	17.57	16.16
เชื้อเพลิงและแสงสว่างในครัวเรือน	5.23	5.03	4.77	4.69	4.58	4.37	4.06	4.02	3.78	3.25	3.96
เฟอร์นิเจอร์และเครื่องใช้ในครัวเรือน	2.44	2.65	2.91	2.71	2.72	2.67	2.73	2.56	2.42	3.19	2.79
ค่ารักษาพยาบาล/บริการส่วนบุคคล	4.74	4.56	4.84	4.90	4.93	5.00	5.24	5.20	5.43	6.41	5.51
ค่าเดินทาง	0.96	1.40	1.80	2.17	2.40	2.88	3.38	3.99	4.29	4.60	3.58
ค่าน้ำมันและบำรุงยานพาหนะ	6.09	6.68	7.41	7.66	8.10	7.85	8.42	8.58	9.54	10.39	8.94
ค่าซื้อยานพาหนะ	0.82	1.61	1.88	2.84	3.53	4.18	4.53	6.25	9.17	14.98	8.17
ค่าใช้จ่ายสื่อสาร	2.03	2.60	2.99	3.22	3.49	3.69	4.01	4.25	4.51	4.13	3.89
ค่าใช้จ่ายบันเทิง	2.71	3.25	3.76	4.23	4.59	5.59	6.42	6.57	7.26	7.81	6.34

ที่มา: คำนวณโดยใช้ข้อมูล SES

ภาคผนวก 11-ก.4 : สัดส่วนการใช้จ่ายของครัวเรือนในปี 2550 จำแนกตามหมวดค่าใช้จ่าย เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มครัวเรือนที่รวยที่สุดและกลุ่มครัวเรือนที่จนที่สุดซึ่งเรียงลำดับ โดยใช้รายได้

หมวดค่าใช้จ่าย	กลุ่มที่ 1 (จนที่สุด)	2	3	4	5	6	7	8	9	กลุ่มที่ 10 (รวยที่สุด)	Total
อาหาร	43.62	41.19	40.28	37.37	34.17	30.98	28.84	24.97	21.45	15.04	26.33
เครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์	6.05	6.99	6.98	7.47	8.02	8.75	9.52	10.21	10.32	9.10	8.94
เครื่องดื่มมีแอลกอฮอล์	1.16	1.38	1.33	1.58	1.65	1.61	1.53	1.84	1.64	1.44	1.55
ยาสูบ	0.79	0.70	0.79	0.89	0.97	0.97	0.96	0.88	0.84	0.41	0.75
เสื้อผ้าและรองเท้า	2.57	2.82	2.75	2.97	3.19	3.00	2.83	2.88	2.88	3.62	3.09
ค่าเช่าและค่าน้ำ	15.30	15.17	15.34	15.10	16.16	15.70	15.83	16.10	16.28	17.08	16.16
เชื้อเพลิงและแสงสว่างในครัวเรือน	4.51	4.44	4.54	4.32	4.24	4.12	4.04	3.89	3.70	3.63	3.96
เฟอร์นิเจอร์และเครื่องใช้ในครัวเรือน	2.77	2.67	2.73	2.61	2.93	2.75	2.50	2.55	2.42	3.28	2.79
ค่ารักษาพยาบาล/บริการส่วนบุคคล	4.65	4.86	4.97	4.78	4.81	5.02	5.02	5.37	5.38	6.67	5.51
ค่าเดินทาง	1.23	1.60	1.82	2.05	2.25	2.67	3.22	3.91	4.50	5.05	3.58
ค่าน้ำมันและบำรุงยานพาหนะ	6.98	6.64	7.09	7.45	7.59	7.96	8.03	8.43	9.07	11.46	8.94
ค่าชื้อยานพาหนะ	3.18	3.05	3.49	4.72	5.18	6.71	7.17	8.37	10.31	11.78	8.17
ค่าใช้จ่ายสื่อสาร	2.19	2.48	2.77	2.95	3.19	3.55	3.93	4.24	4.42	4.63	3.89
ค่าใช้จ่ายบันเทิง	5.00	6.01	5.11	5.74	5.65	6.23	6.58	6.37	6.78	6.81	6.34

ที่มา: คำนวณ โดยใช้ข้อมูล SES

ภาคผนวก 11-ข

ภาคผนวก 11-ข ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา

หมวดสินค้า	ค่าความยืดหยุ่น
อาหาร	-0.1033
เครื่องดื่มมีแอลกอฮอล์	-0.8429
ยาสูบ	-0.7992
เสื้อผ้าและรองเท้า	-0.8380
เชื้อเพลิงและแสงสว่างในครัวเรือน	-0.1833
เฟอร์นิเจอร์/เครื่องใช้ในครัวเรือน	-0.0228
ค่ารักษาพยาบาล/บริการส่วนบุคคล	-1.5239
ค่าใช้จ่ายสื่อสาร	-0.2462
ค่าใช้จ่ายบันเทิง	-0.5734
อื่นๆ	-0.4540

ที่มา: Chandoevit and Dahlby (2006) ซึ่งใช้แบบจำลอง Almost Ideal Demand System

บรรณานุกรม

- เครือมาศ จีรพรชัย. 2544. *ความยืดหยุ่นและความลอยตัวของภาษีเครื่องคั่ว*. ปรินญาเศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ และคณะ. 2542. *ลักษณะการกระจายภาระและประโยชน์ด้านการคลัง และภาษีอากรของประเทศไทยปี 2529-2539*. เสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ชูเกียรติ ถิรสัตยาพิทักษ์. 2548. *ภาระภาษีของภาษีสรรพสามิตที่เรียกเก็บจากก๊าซปิโตรเลียมเหลว*. ปรินญาเศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ทรงธรรม ปิ่นโต, บุญยวรรณ หมั่นวิชาชัย และจิตติมา ชูเชิด. 2550. *การประเมินความเปราะบางทางการคลังของประเทศไทย: ความเสี่ยง และนัยต่อการดำเนินนโยบายในอนาคต*. สัมมนาวิชาการประจำปี 2550 กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- นิตินัย ศิริสมรรถการ. 2551. การคืนภาษีมูลค่าเพิ่มของกรมสรรพากร. หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ วันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 ปีที่ 32 ฉบับที่ 4005 (3205).
- นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ. 2549. *โครงการศึกษาการปรับโครงสร้างอัตราภาษีศุลกากรในภาคอุตสาหกรรม*. เสนอต่อ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ. 2550. *โครงการวิจัยผลกระทบของภาษีสุราต่อราคาและการบริโภคสุรา*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. 2552. *การคลังเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ*. เสนอในงานประชุมวิชาการของสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ 11 ภายใต้หัวข้อเรื่อง ความขัดแย้ง ความชอบธรรม และการปฏิรูปประบบรัฐ: การจัดสรรผลประโยชน์ที่เป็นธรรมในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ภูมิฐาน รังคกุลณวัฒน์. 2541. *ภาระภาษีและความลอยตัวของภาษีมูลค่าเพิ่ม: กรณีสินค้าเบียร์ เครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์ และสุราพิเศษ*. ปรินญาเศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรรณ บงการสุวรรณ. 2545. *อัตราภาษีสรรพสามิตที่เหมาะสมและภาระภาษีส่วนเกิน: กรณีศึกษาบุหรี่ ซิกาเรต*. ปรินญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- วีระชัย ชมสาคร. 2552. *การจัดการการเงินการคลังท้องถิ่น*. มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

สกนธ์ วรรณวัฒนา. 2552. การพัฒนารายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2539. โครงการประเมินผลการปรับลดภาษีศุลกากรและผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจไทยในตลาดโลก, เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

อรพรรณ พรหมพล. 2544. ความลอยตัว ความยืดหยุ่น และภาระภาษีของภาษีสรรพสามิตที่เรียกเก็บจากน้ำมันดีเซล. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

Chandoevmit, W. and B. Dahlby. 2006. "The marginal cost of public funds for excise taxes in Thailand." *eJournal of Tax Research* 5(1): 135-167.

Foreign Investment Advisory Service (FIAS). 1999. "Thailand: a review of investment incentives."

Yitzhaki, S. and J. Slemrod. 1991. "Welfare dominance: an application to commodity taxation." *American Economic Review* 81(3): 480-96.

บทที่ 12

มาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม :

การขยายฐานภาษี

สมชัย จิตสุชน และ
จิราภรณ์ แผลงประพันธ์

12.1 บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ยังจำเป็นต้องใช้งบประมาณภาครัฐในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศอย่างรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านความมั่นคง แต่ในขณะเดียวกัน ความเป็นประเทศกำลังพัฒนาทำให้รายได้ของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นรายได้ภาษีหรือรายได้ที่มีใช้ภาษี มีจำนวนไม่มากนัก ทั้งเมื่อคิดเป็นตัวเงินหรือเมื่อคิดเทียบกับรายได้ประชาชาติ ซึ่งมีผลทำให้ภาครัฐมีความสามารถในการบริหารจัดการได้น้อย ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือการให้บริการทางสังคม ในด้านเศรษฐกิจนั้น ภาคเอกชนสามารถรับบทบาทนำได้ การใช้จ่ายภาครัฐในส่วนนี้หากน้อยไปบ้างก็ยังไม่เป็นปัญหามาก แต่ในด้านสังคมนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องมีบทบาทนำเนื่องจากบริการทางสังคมมักมีลักษณะของสินค้าสาธารณะ (public goods)

หนึ่งในบทบาทด้านสังคมที่สำคัญมาก คือ การลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับสังคมไทย ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่ามีความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้สูงที่สุดประเทศหนึ่งในโลก โดยมีค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) สูงใกล้เคียงกับประเทศในแถบลาตินอเมริกา และก่อให้เกิดผลพวงต่อเนื่องถึงปัญหาหลากหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาทางสังคม และปัญหาทางการเมือง

การลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ต้องใช้มาตรการหลายด้านควบคู่กันไป ทั้งนโยบายด้านเศรษฐกิจและนโยบายที่ไม่ใช่ด้านเศรษฐกิจ ในด้านเศรษฐกิจนั้น หนึ่งในนโยบายที่ได้ผลที่สุดคือนโยบายการคลัง โดยนโยบายการคลังต้องทำหน้าที่เก็บภาษีจากผู้มีฐานะดีกว่าเฉลี่ยแล้วนำมาใช้จ่ายที่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันกับประชากรทุกคน หรือให้ประโยชน์กับผู้ที่มีรายได้น้อยมากกว่าผู้มีรายได้สูง ส่วนภาษีควรมีลักษณะก้าวหน้า กล่าวคือผู้มีรายได้มากเสียภาษีในอัตราสูงกว่าผู้มีรายได้น้อย

ในการศึกษาวิจัยที่ผ่านมา พบว่านโยบายการคลังของไทยมีส่วนเอื้อให้เกิดการกระจายตัวของรายได้ที่เท่ากันมากขึ้น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2542) ทั้งในส่วนของการใช้จ่ายภาครัฐและด้านภาษี อย่างไรก็ตามยังมีช่องว่างในการเพิ่มการกระจายรายได้ให้เท่าเทียมกันมากขึ้นของนโยบายการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านภาษี เนื่องจากในปัจจุบันผู้เสียภาษีมีเพียงประมาณ 8-9 ล้านคน (ไม่นับรวมภาษีเพื่อการบริโภค

เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีธุรกิจเฉพาะ) ซึ่งคิดเป็นเพียงประมาณหนึ่งในสี่ของกำลังแรงงานทั้งหมด และถึงแม้ว่าผู้ไม่เสียภาษีจำนวนมากไม่เสียเพราะรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำในการเสียภาษี แต่มีจำนวนอีกมากเช่นกันที่ได้รับการยกเว้นการเสียภาษีหรือสามารถเลี่ยงภาษีได้ทั้ง ๆ ที่มีรายได้สูงเพียงพอ ดังนั้นการขยายฐานภาษีอย่างเหมาะสมจึงสามารถเพิ่มรายได้ให้กับรัฐบาล (ซึ่งนำไปใช้จ่ายเพื่อคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้มากขึ้น) รวมทั้งสร้างความเท่าเทียมกันของภาระภาษีในกลุ่มผู้มีรายได้ใกล้เคียงกันด้วย นอกจากนี้การที่สามารถนำคนจำนวนมากขึ้นเข้าสู่ระบบภาษีจะทำให้รัฐบาลมีข้อมูลรายได้ของประชากรอย่างครบถ้วนยิ่งขึ้น ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการดูแลประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากผลกระทบทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งเป็นจุดอ่อนของนโยบายความยากจนของไทยมาตลอด

โครงการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการขยายฐานภาษีโดยเน้นการขยายความครอบคลุมของภาษีประเภทต่าง ๆ ไปสู่ผู้มีรายได้สูงและมีความสามารถในการเสียภาษี วิธีการศึกษา ประกอบด้วย

การศึกษาระบบโครงสร้างภาษี

เป็นการศึกษาโครงสร้างภาษีของไทยว่ามีลักษณะเด่น ลักษณะด้อย อย่างไรเมื่อเทียบกับต่างประเทศที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงกัน โดยจะประกอบด้วยภาษีหลัก ๆ คือภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิตที่สำคัญ เป็นต้น

ความหมายทางทฤษฎีและข้อเท็จจริงของฐานภาษีในไทย

เป็นการรวบรวมแนวคิดทางทฤษฎีเรื่องฐานภาษี ว่าประกอบด้วยอะไรบ้าง และขนาดของภาษีแต่ละประเภทในไทยเป็นเท่าไร ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นแนวทางในการประเมินแนวทางการขยายฐานภาษีที่สร้างความเป็นธรรมในสังคมเพิ่มขึ้น

ประเมินแนวทางการขยายฐานภาษีโดยอิงหลักความสามารถในการเสียภาษีเทียบกับภาษีที่เสียจริงในปัจจุบัน

เป็นการศึกษาเพื่อตรวจหากลุ่มประชากรที่มีความสามารถในการเสียภาษีแต่ยังมิได้เสียภาษีแยกตามฐานภาษีแต่ละประเภท เพื่อทราบถึงลักษณะ (profile) ของประชากรกลุ่มนี้ว่าเป็นอย่างไร เช่น ลักษณะครอบครัว อาชีพ ทรัพย์สิน เพื่อนำไปเป็นข้อมูลในการออกแบบระบบภาษีที่มีความครอบคลุมมากขึ้นโดยที่ไม่เป็นภาระที่เกินความจำเป็น

สรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย

12.2 โครงสร้างภาษีของไทย

ตารางที่ 12.1 และ 12.2 และรูปที่ 12.1 ถึงรูปที่ 12.3 แสดงถึงรายได้และโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลกลางในปีงบประมาณ 2549-2552 จะเห็นว่าโครงสร้างภาษีของไทยมีลักษณะเด่นหลายประการ ดังนี้

- ฟังฟังภาษีทางอ้อมมากกว่าภาษีทางตรง แต่สัดส่วนภาษีทางตรงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น
- ภาษีนิติบุคคลมีสัดส่วนสูงในภาษีทางตรง คือมากกว่าภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประมาณสองเท่าตัวในภาวะปกติ (ยกเว้นช่วงวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียปี 2540)
- ภาษีมูลค่าเพิ่มมีสัดส่วนสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะหลัง
- สัดส่วนรายได้ภาครัฐเมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติอยู่ระหว่างร้อยละ 16-18 ในระยะประมาณ 15 ปีที่ผ่านมา

การที่รายได้ภาษีของไทยยังอยู่ในระดับต่ำนั้นสะท้อนในโครงสร้างภาษีในตัวเอง กล่าวคือรายได้ฐานภาษีหลักอยู่ที่การใช้จ่าย (ภาษีมูลค่าเพิ่ม) และภาษีเงินได้นิติบุคคล ในขณะที่ฐานภาษีจากด้านทรัพย์สินและเงินได้บุคคลธรรมดาน้อย เหตุที่รายได้ภาษีบุคคลธรรมดายังต่ำมีหลายสาเหตุ กล่าวคือ (ก) ไทยมีสัดส่วนแรงงานนอกระบบสูง ทั้งในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร ซึ่งแรงงานนอกระบบมักมีรายได้ที่ต่ำและ/หรือไม่แน่นอน ทำให้ไม่เข้าข่ายต้องเสียภาษีหรือทำให้การประเมินรายได้ทำได้ยากลำบาก (ข) การกระจายรายได้ที่เหลื่อมล้ำสูง ทำให้มีผู้มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ภาษีจำนวนมาก ในขณะที่รายได้จำนวนมากกระจุกตัวอยู่ในมือคนกลุ่มน้อย ซึ่งมีช่องทางในการเสียภาษีให้ต่ำหลายทาง เช่นการลดหย่อน โยกย้ายฐานเงินได้ให้ไปสู่ฐานที่เสียภาษีต่ำ

ตารางที่ 12.1 รายได้รัฐบาลกลาง ปีงบประมาณ 2549-2552 (ล้านบาท)

	2549	2550	2551	2552
1.รายได้จากภาษีอากร	1,427,528	1,497,050	1,653,985	1,510,010
1.1 ภาษีทางตรง	601,537	643,378	739,785	681,214
- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	170,079	192,795	204,847	198,018
- ภาษีเงินได้นิติบุคคล	374,689	384,619	460,650	392,260
- ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	56,524	65,735	74,033	90,712
- อื่นๆ	244	230	254	223
1.2 ภาษีทางอ้อม	825,991	853,672	914,200	828,796
1.2.1 ภาษีการขายทั่วไป	455,663	475,815	536,295	457,287
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม	417,772	434,272	503,439	431,682
- ภาษีธุรกิจเฉพาะ	30,623	34,406	25,133	18,126
- อากรแสตมป์	7,268	7,137	7,724	7,478
1.2.2 ภาษีสรรพสามิต	274,095	287,231	278,303	291,221
1.2.3 อากรนำเข้า-ส่งออก	96,232	90,625	99,602	80,288
2.รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร	153,996	206,724	183,659	172,865
3.รวมทั้งสิ้น	1,581,524	1,703,775	1,837,643	1,682,875

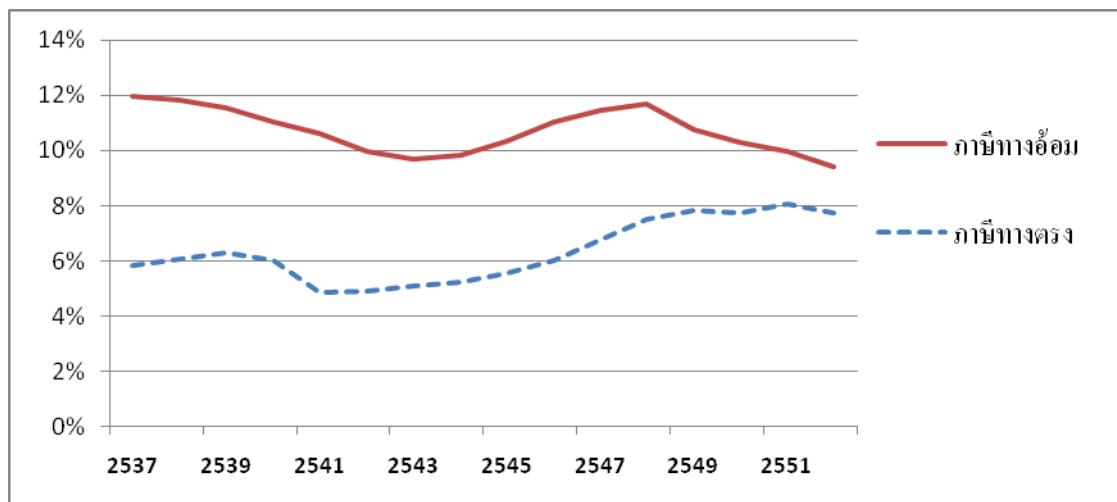
ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและ CEIC

ตารางที่ 12.2 โครงสร้างรายได้รัฐบาลกลาง ปีงบประมาณ 2549-2552 (ร้อยละของรายได้รวม)

	2549	2550	2551	2552
1.รายได้จากภาษีอากร	90.3	87.9	90.0	89.7
1.1 ภาษีทางตรง	38.0	37.8	40.3	40.5
- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	10.8	11.3	11.1	11.8
- ภาษีเงินได้นิติบุคคล	23.7	22.6	25.1	23.3
- ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	3.6	3.9	4.0	5.4
- อื่นๆ	0.0	0.0	0.0	0.0
1.2 ภาษีทางอ้อม	52.2	50.1	49.7	49.2
1.2.1 ภาษีการขายทั่วไป	28.8	27.9	29.2	27.2
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม	26.4	25.5	27.4	25.7
- ภาษีธุรกิจเฉพาะ	1.9	2.0	1.4	1.1
- อากรแสตมป์	0.5	0.4	0.4	0.4
1.2.2 ภาษีสรรพสามิต	17.3	16.9	15.1	17.3
1.2.3 อากรนำเข้า-ส่งออก	6.1	5.3	5.4	4.8
2.รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร	9.7	12.1	10.0	10.3
3.รวมทั้งสิ้น	100.0	100.0	100.0	100.0

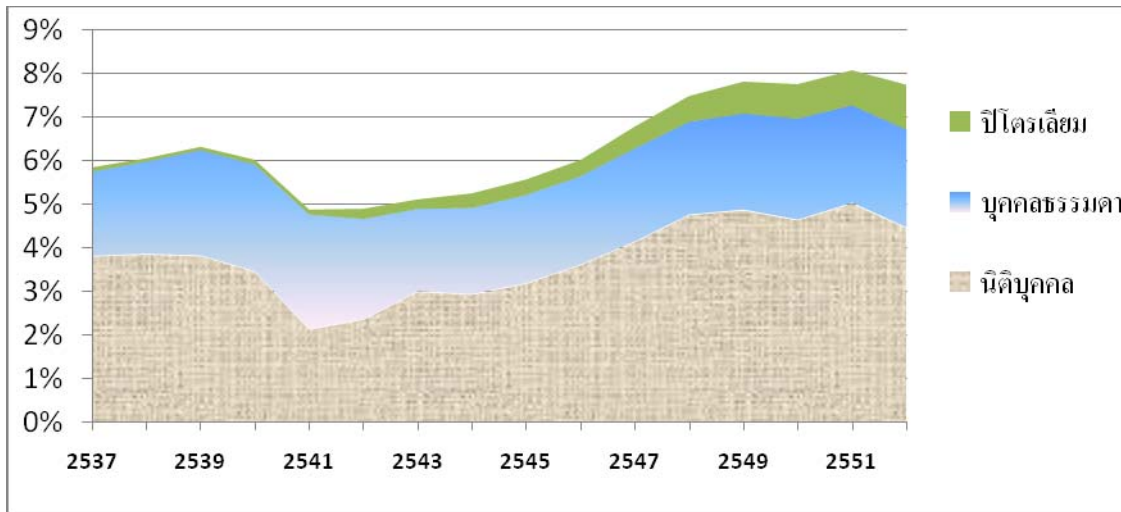
ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและ CEIC

รูปที่ 12.1 โครงสร้างภาษีของไทย ปีงบประมาณ 2537-2552 (ร้อยละของรายได้ประชาชาติ)



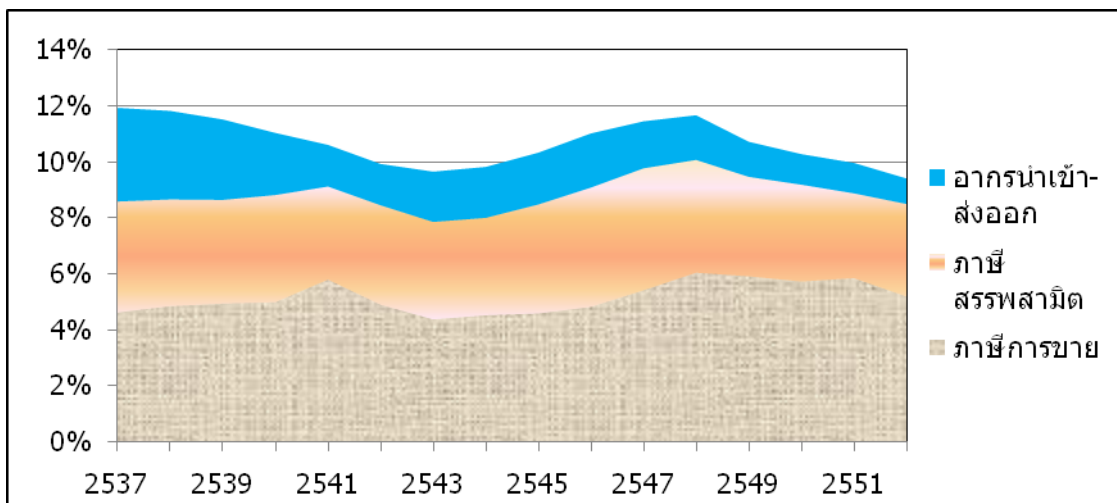
ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและ CEIC

รูปที่ 12.2 โครงสร้างภาษีทางตรง ปี 2537-2552 (ร้อยละของรายได้ประชาชาติ)



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและ CEIC

รูปที่ 12.3 โครงสร้างภาษีทางอ้อม ปี 2537-2552 (ร้อยละของรายได้ประชาชาติ)



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและ CEIC

การพึ่งพิงรายได้จากภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีมูลค่าเพิ่ม ยังมีผลต่อเนื่องให้รายได้ภาษีรวมของไทยอ่อนไหวต่อภาวะเศรษฐกิจมาก เพราะฐานของภาษีทั้งสองจะเคลื่อนไหวค่อนข้างเร็วเมื่อเศรษฐกิจดีขึ้นหรือเลวลง ตารางที่ 12.3 และรูปที่ 12.4 แสดงดัชนีความผันผวนของรายได้ภาษีแยกตามประเภทภาษี โดยใช้ข้อมูลในช่วงปี 2537-2552 รายได้ภาษีที่ไหวตัวตามวัฏจักรธุรกิจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีคือระบบภาษีจะมีลักษณะ automatic stabilizer สูง มีส่วนช่วยไม่ให้วัฏจักรธุรกิจแคบลง แต่ข้อเสียคือรัฐบาลจะมีความสามารถในการลด

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจได้น้อยลงในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำรุนแรง เพราะจำเป็นต้องตัดรายจ่ายจำนวนมากลง โดยรายจ่ายที่มักถูกตัดคือรายจ่ายด้านสังคม เช่นสวัสดิการต่าง ๆ

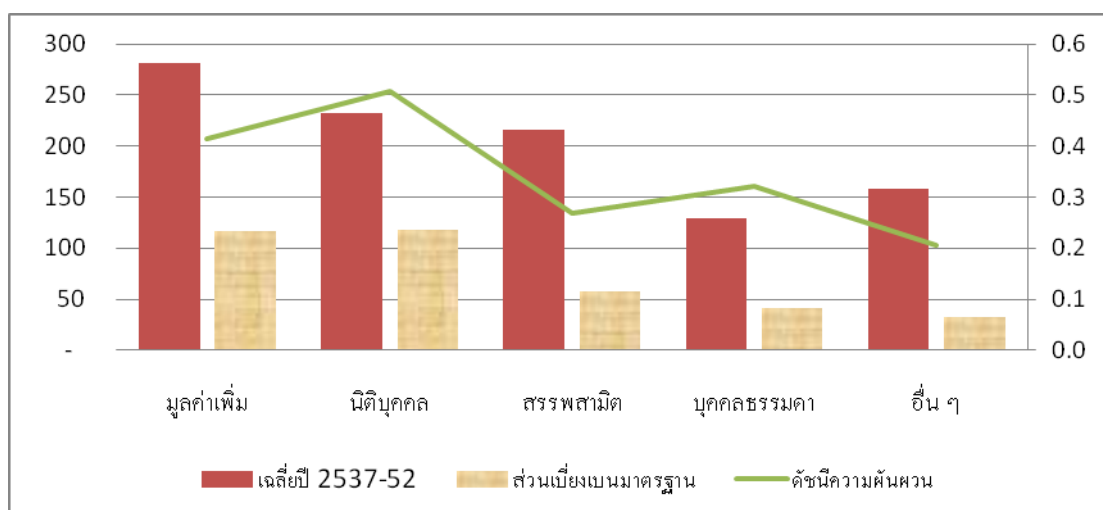
ตารางที่ 12.3 ความผันผวนของรายได้ภาษี ปี 2537-2552

(หน่วย: ล้านบาท)

ประเภทภาษี	รายได้ภาษีเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน/ รายได้ภาษีเฉลี่ย
มูลค่าเพิ่ม	281,156	116,169	0.4
นิติบุคคล	231,979	117,495	0.5
สรรพสามิต	215,500	57,723	0.3
บุคคลธรรมดา	129,640	41,714	0.3
อื่น ๆ	158,111	32,462	0.2

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและ CEIC และคำนวณโดยผู้วิจัย

รูปที่ 12.4 ความผันผวนของรายได้ภาษี ปี 2537-2552 (ล้านบาท)



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและ CEIC

12.3 ความหมายทางทฤษฎีและข้อเท็จจริงของฐานภาษีในไทย

ฐานภาษี คือ มูลค่าของกิจกรรมหรือมูลค่าทางเศรษฐกิจที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษี โดยทั่วไปแยกเป็น 4 ลักษณะ คือ

1. ฐานภาษีเกี่ยวกับรายได้ (Income Base)
2. ฐานภาษีเกี่ยวกับการบริโภค (Consumption Base)
3. ฐานภาษีเกี่ยวกับความมั่งคั่ง (Wealth Base)
4. ฐานภาษีอื่นๆ

โดยปกติ ฐานภาษีจะมีการเปลี่ยนแปลงตามเศรษฐกิจด้วย เช่นการขายตัวของจำนวนและสัดส่วนผู้มีรายได้เงินเดือนเมื่อเทียบกับผู้ประกอบการ จะทำให้รายได้ภาษีจากบุคคลธรรมดาที่มีสัดส่วนสูงขึ้น นอกจากนี้ การเปิดเสรีทางการค้ามากขึ้นทำให้ภาษีศุลกากรลดความสำคัญในฐานะแหล่งรายได้ลง และทำให้รัฐบาลหลายประเทศต้องหันไปพึ่งพิงฐานภาษีอื่น เช่นภาษีเงินได้หรือภาษีการบริโภคน

ตารางที่ 12.4 และ 12.5 แสดงขนาดของฐานภาษีด้านรายได้และด้านรายจ่ายของประเทศไทยจากข้อมูลรายได้ประชาชาติ ฐานรายได้ประกอบด้วยค่าจ้างและเงินเดือน กำไรของวิสาหกิจครัวเรือน (unincorporated enterprises) กำไรของธุรกิจเอกชน และรายได้จากทรัพย์สิน ซึ่งรายได้เหล่านี้จะต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือภาษีเงินได้นิติบุคคล

ตารางที่ 12.4 มูลค่าฐานภาษีด้านรายได้

(หน่วย: ล้านบาท)

ปี	ค่าจ้างเงินเดือน	กำไรวิสาหกิจครัวเรือน	กำไรธุรกิจ	รายได้ทรัพย์สิน	รวม
2536	884	928	223	266	2,302
2537	1,013	995	309	285	2,601
2538	1,216	1,047	326	401	2,990
2539	1,353	1,066	317	475	3,211
2540	1,434	1,111	226	486	3,256
2541	1,440	1,180	91	492	3,203
2542	1,455	1,343	134	301	3,232
2543	1,541	1,401	312	256	3,510
2544	1,602	1,442	314	234	3,592
2545	1,671	1,495	339	231	3,736
2546	1,786	1,658	303	241	3,988
2547	1,927	1,912	337	220	4,397
2548	2,073	1,981	338	334	4,726
2549	2,259	2,084	462	482	5,287
2550	2,449	2,315	628	498	5,891
2551	2,602	2,609	599	497	6,307

ที่มา: บัญชีรายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ส่วนฐานภาษีด้านการใช้จ่ายประกอบด้วยภาษีการบริโภคเอกชน การบริโภคภาครัฐ และรายจ่ายการลงทุน ซึ่งส่วนใหญ่จะต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นต้น ส่วนการส่งออกและนำเข้าเสียภาษีการค้าระหว่างประเทศ (เช่นอากรนำเข้า) และยังคงอาจเสียภาษีมูลค่าเพิ่มด้วย กรณีไม่ได้รับการยกเว้น

ตารางที่ 12.5 มูลค่าฐานภาษีด้านรายจ่าย

(หน่วย: ล้านบาท)

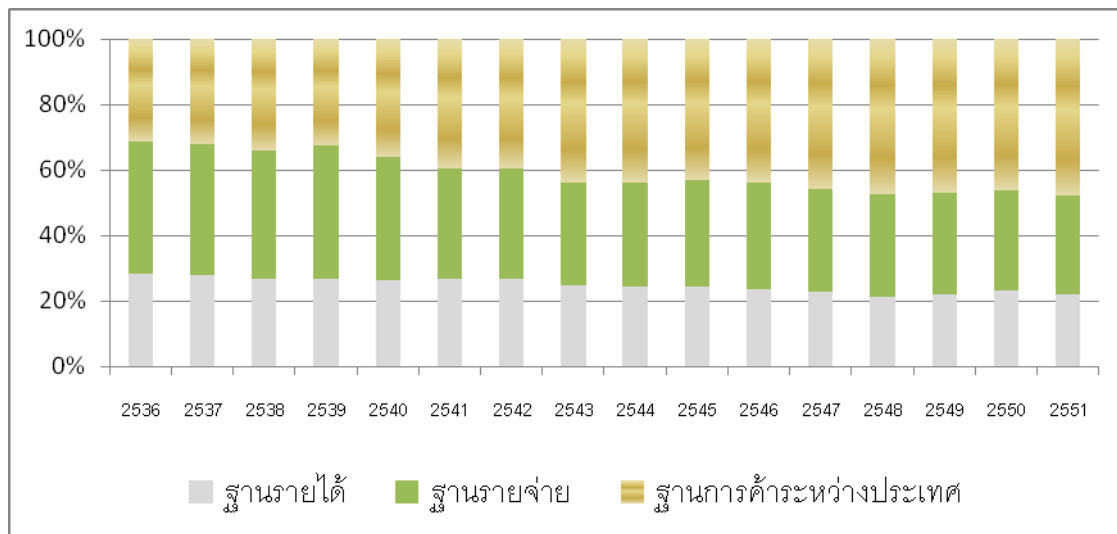
ปี	การบริโภคภาคเอกชน	การบริโภคภาครัฐ	การลงทุน	การส่งออก+นำเข้า	รวม
2536	1,731	316	1,253	2,537	5,837
2537	1,959	354	1,450	2,997	6,761
2538	2,226	414	1,719	3,786	8,145
2539	2,480	470	1,893	3,909	8,751
2540	2,587	477	1,599	4,477	9,140
2541	2,505	512	1,035	4,713	8,765
2542	2,595	533	966	4,824	8,918
2543	2,763	558	1,081	6,150	10,552
2544	2,941	581	1,181	6,428	11,132
2545	3,120	604	1,243	6,633	11,600
2546	3,386	636	1,424	7,372	12,818
2547	3,711	721	1,682	8,861	14,974
2548	4,060	844	2,050	10,516	17,469
2549	4,379	926	2,204	11,281	18,790
2550	4,557	1,039	2,250	11,804	19,650
2551	4,998	1,128	2,489	13,634	22,249

ที่มา: บัญชีรายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จะเห็นว่าฐานภาษีทั้งสองฐานขยายตัวค่อนข้างเร็ว โดยฐานรายได้ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 6.95 ต่อปีในระยะเวลา 15 ปีระหว่างปี 2536-2551 ส่วนฐานรายจ่ายขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 9.33 ในช่วงเวลาเดียวกัน โดยในจำนวนนั้นมูลค่าการส่งออกรวมการนำเข้าขยายตัวเฉลี่ยถึงร้อยละ 11.86 เนื่องจากอัตราการขยายตัวแตกต่างกัน โครงสร้างของฐานภาษีสองประเภทนี้จึงเปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยฐานรายจ่ายมีส่วนสูงขึ้น (โดยเฉพาะฐานการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเพิ่มขึ้นค่อนข้างเร็วในระยะหลังการเพิ่มขึ้นของระดับการเปิดประเทศของไทย) ในขณะที่ฐานรายได้มีส่วนน้อยลง ดังแสดงในรูปที่ 12.5

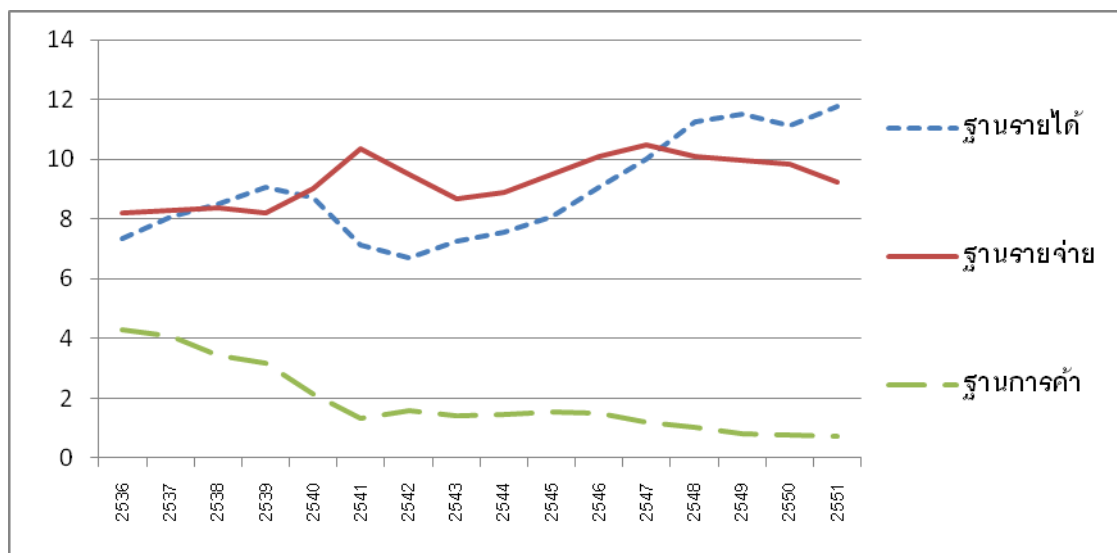
แม้ฐานการค้าระหว่างประเทศจะขยายตัวเร็วที่สุด แต่ภาษีจากฐานนี้มีได้ขยายตัวเร็วตามไปด้วย เนื่องจากการลดอัตราภาษีการค้าอย่างต่อเนื่องตามข้อตกลงทางการค้าทั้งระดับพหุภาคีและทวิภาคี ดังแสดงในรูปที่ 12.6 ส่วนอัตราภาษีของฐานรายได้และฐานรายจ่ายปรับเพิ่มขึ้นช้ากว่า

รูปที่ 12.5 โครงสร้างของฐานภาษีด้านรายได้ รายจ่าย และการค้าระหว่างประเทศ ปี 2536-2551



ที่มา: บัญชีรายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รูปที่ 12.6 อัตราภาษีเฉลี่ยแยกตามฐานภาษี 2536-2552



ที่มา: บัญชีรายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำหรับมูลค่าฐานภาษีด้านสินทรัพย์ ข้อมูลมีความสมบูรณ์น้อยกว่าฐานด้านรายได้และรายจ่ายมาก เนื่องจากการเก็บข้อมูลการถือครองสินทรัพย์ของภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างเป็นระบบและครบถ้วน ตัวอย่างเช่น ในกรณีภาคครัวเรือน แหล่งข้อมูลที่ดีที่สุดคือการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งมีข้อถกเถียงถึงมูลค่าประเมินของบ้านและที่ดิน (เฉพาะที่ผู้ตอบแบบสอบถามใช้เพื่ออยู่อาศัย ไม่รวมบ้านหลังอื่น) ยานพาหนะ และค่าประมาณของมูลค่าทรัพย์สินทางการเงิน (เงินฝาก หุ้น ทอง เป็นต้น) ซึ่งนอกจากประเภทของสินทรัพย์จะไม่ครบถ้วนแล้ว ที่สำคัญการสำรวจครัวเรือนลักษณะนี้มักตกหล่น

ครอบครัวที่ร่ำรวย และในครอบครัวที่ร่ำรวยที่ยอมตอบคำถาม ก็มักตอบความมั่งคั่งไม่ครบถ้วน¹ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเป็นแหล่งข้อมูลเดียวเกี่ยวกับความมั่งคั่งของครัวเรือน จึงเสนอไว้ในตารางที่ 12.6

ตารางที่ 12.6 มูลค่าด้านสินทรัพย์ของครัวเรือนไทย ปี 2549 2550 และ 2552

	2549	2550	2552
บ้าน ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	7,431,375	8,358,096	9,783,843
ยานพาหนะ	2,361,839	2,536,679	3,043,383
ทรัพย์สินทางการเงิน	2,746,613	3,116,631	2,868,921
รวม	12,539,827	14,011,406	15,696,147

ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2549 2550 และ 2552, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

นอกจากครัวเรือนแล้ว ภาคส่วนอื่น เช่นภาครัฐกิจ ภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ล้วนถือครองทรัพย์สินจำนวนมาก ข้อมูลอีกแหล่งหนึ่งคือมูลค่าทรัพย์สินของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และตลาดเกิดใหม่ (MAI) แสดงไว้ในตารางที่ 12.7 ส่วนภาคส่วนอื่นยังไม่สามารถหาข้อมูลได้

ตารางที่ 12.7 มูลค่าสินทรัพย์ภาครัฐกิจ (เฉพาะบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์)

	2548	2549	2550	2551	2552
ตลาดหลักทรัพย์	12,126,895	13,072,844	13,225,369	14,353,787	15,363,394
ตลาดเกิดใหม่	19,356	28,593	36,710	49,339	53,385
รวม	12,146,251	13,101,437	13,262,078	14,403,127	15,416,779
สินทรัพย์ตามงบดุล	5,105,113	5,078,705	6,636,069	3,568,223	5,873,101

ที่มา: ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

เช่นเดียวกับมูลค่าฐานภาษีสินทรัพย์ จำนวนภาษีที่เก็บได้จากสินทรัพย์ก็มีข้อมูลไม่ครบถ้วนเช่นกัน ตัวเลขที่มีคือภาษีการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ผ่านกรมที่ดิน ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นภาษีจากฐานรายได้ (ภาษีเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์) ส่วนที่เหลือถือเป็นภาษีและค่าธรรมเนียมจากฐานทรัพย์สิน ส่วนภาษีอีกสองชนิดคือ ภาษีที่ดิน ภาษีโรงเรือน จัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งข้อมูลกระจายและล่าช้า จึงประเมินได้ยากว่ามีจำนวนเท่าใด

เราสามารถสรุปภาพรวมของฐานภาษีไทยได้ดังนี้

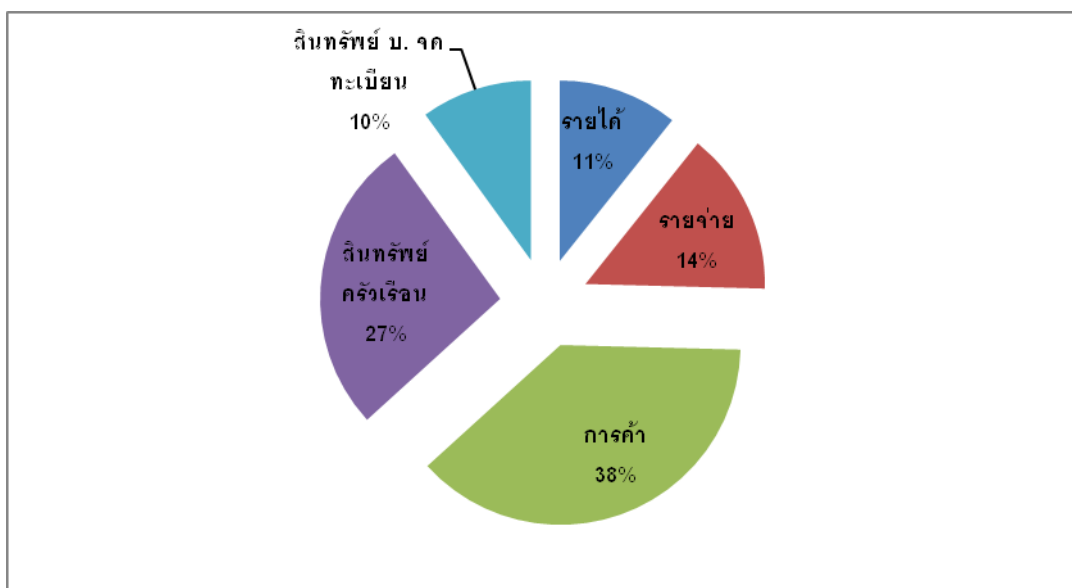
- ฐานภาษีเพิ่มสูงขึ้นค่อนข้างเร็วตามระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
- ฐานการค้าระหว่างประเทศเพิ่มสูงเร็วที่สุด แต่รายได้ภาษีจากฐานนี้กลับลดลงเนื่องจากการลดอัตราภาษีหรือยกเว้นภาษีการค้าในระยะหลัง โดยเฉพาะอากรนำเข้า

¹ ปัญหานี้เกิดกับทุกประเทศ ไม่ใช่เฉพาะประเทศไทย

- อัตราภาษีจากฐานรายได้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอด ยกเว้นช่วงวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ส่วนอัตราภาษีจากฐานรายจ่ายเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยมีอัตราภาษีในปัจจุบันน้อยกว่าอัตราจากฐานรายได้และคาดว่าจะเป็นอย่างนี้สืบไปในอนาคต เนื่องจากอัตราภาษีจากการใช้จ่าย (เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม) มีอัตราคงที่ไม่ขึ้นกับมูลค่าการใช้จ่าย ในขณะที่ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีลักษณะก้าวหน้า (progressive) เมื่อเทียบกับฐานรายได้เอง

รูปที่ 12.7 แสดงเปรียบเทียบมูลค่าฐานภาษีเท่าที่มีข้อมูล จะเห็นว่าฐานทรัพย์สินมีขนาดใหญ่ใกล้เคียงกับการค้า ทั้งที่ยังไม่ได้รวมข้อมูลทุกประเภท ดังนั้นแนวทางหนึ่งในการเพิ่มรายได้ภาษีของภาครัฐคือการจัดเก็บภาษีจากฐานนี้มากขึ้น

รูปที่ 12.7 โครงสร้างฐานภาษี ปี 2552 (เฉพาะที่มีข้อมูล)



ที่มา: บัญชีรายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

12.4 การประเมินความเสมอภาคของฐานภาษีไทย

วัตถุประสงค์ของงานวิจัยในส่วนนี้คือศึกษาแนวทางการขยายและปรับปรุงฐานภาษี โดยมีหลักการว่า ในขั้นแรกควรขยายฐานภาษีที่สร้างภาระให้กับสังคมน้อยที่สุด และที่สำคัญกว่านั้นคือต้องช่วยเพิ่มความเป็นธรรมในสังคมด้วย เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์สองประการนี้ แนวทางหนึ่งคือการขยายฐานภาษีโดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาคทางภาษี ซึ่งหลักความเสมอภาคสามารถให้คำนิยามได้ดังนี้

“ผู้มีฐานะใกล้เคียงกัน สภาพแวดล้อมคล้ายกัน ควรจ่ายภาษีแบบเดียวกัน ในอัตราเท่ากัน และไม่สามารถผลักภาระภาษีไปสู่ผู้อื่นได้”

หลักนี้คล้ายกับหลักความสามารถในการจ่ายภาษีและหลัก Horizontal Equity

โดยทั่วไปหลักความเสมอภาคทางภาษี เน้นการขยายฐานภาษีมากกว่าการเพิ่มอัตราภาษี ซึ่งมีข้อดีคือช่วยให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยไม่มีผลกระทบต่อโครงสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจมากเกินไป อย่างไรก็ตาม แม้ในหลักการการขยายฐานภาษีจะเป็นเรื่องดี โดยเฉพาะกับประเทศที่ยังมีปัญหาในการจัดเก็บภาษีที่ไม่ครบถ้วน แต่ก็ต้องคำนึงถึงความยากง่ายในทางปฏิบัติ และต้นทุนการจัดเก็บภาษีด้วย

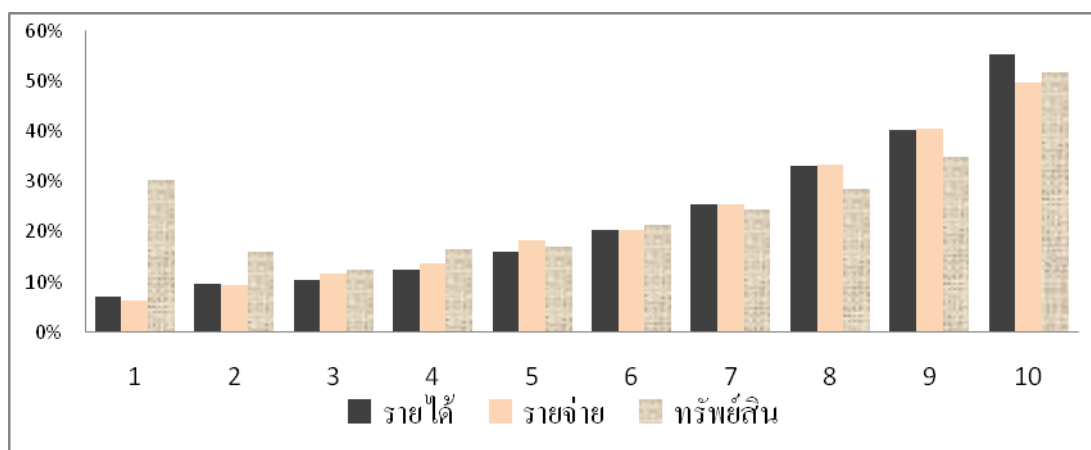
หลายประเทศใช้หลักความเสมอภาคในการเก็บภาษี โดยเฉพาะในกลุ่ม OECD ในกรณีของไทยนั้นยังไม่มี การประเมินว่าโครงสร้างภาษีไทยสอดคล้องกับหลักการนี้หรือไม่อย่างเป็นกิจลักษณะ เนื่องจากการประเมินฐานภาษีตามหลักความเสมอภาคทางภาษีนั้น จำเป็นต้องมีข้อมูลคุณภาพสูงทางด้านภาษีคือ (ก) ข้อมูลภาษีจ่ายที่แต่ละหน่วยเศรษฐกิจจ่าย ไม่ว่าจะเป็นบุคคล หรือธุรกิจ และ (ข) ฐานภาษีทั้งสามฐาน คือด้านรายได้ ด้านรายจ่ายเพื่อการบริโภค และด้านทรัพย์สิน ซึ่งเป็นข้อมูลที่หาให้ครบถ้วนยาก ตัวอย่างเช่นข้อมูลกรมสรรพากร ให้ภาพการกระจายภาษีเฉพาะผู้ยื่นเสียภาษีเท่านั้น ไม่มีข้อมูลของผู้ไม่ยื่นภาษี

ในการศึกษานี้ได้ทดลองใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (SES) ที่จัดเก็บโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งมีรายงานการจ่ายภาษีโดยครัวเรือนและมีข้อมูลฐานภาษีทั้งสามด้านครบถ้วน อย่างไรก็ตามข้อควรระวังในการใช้ SES มีหลายประการคือ ประการแรกไม่มีภาษีแยกประเภทและจำนวนภาษีก็ไม่แม่นยำ เนื่องจากผู้ตอบแบบสอบถามจำไม่ได้หรือไม่รู้ว่าเสียภาษีประเภทอะไรและเท่าไร หรืออาจไม่ยอมตอบตามความเป็นจริงเนื่องจากกลัวว่าจะถูกตรวจสอบในภายหลัง ประการที่สองการสำรวจ SES มักตกหล่นผู้มีรายได้สูง โดยเฉพาะผู้มีรายได้สูงมากที่มักไม่ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามประเภทนี้อยู่แล้ว ประการที่สามการสำรวจจะได้เฉพาะข้อมูลภาษีของภาคครัวเรือนหรือ ธุรกิจครัวเรือนเท่านั้น ไม่รวมธุรกิจจดทะเบียนซึ่งไม่รวมอยู่ในการสำรวจแบบนี้

จากปัญหาดังต้นทำให้ทั้งอัตราภาษีเฉลี่ยและโครงสร้างอัตราภาษีที่คำนวณจากข้อมูล SES ไม่ถูกต้องและต่ำกว่าความเป็นจริงมาก ดังนั้นการวิเคราะห์ในส่วนนี้จึงจำกัดตัวเองไปที่การเปรียบเทียบระหว่างผู้เสียและไม่เสียภาษีมากกว่าการดูโครงสร้างหรืออัตราภาษีทั้งระบบ โดยเน้นการเปรียบเทียบผู้ไม่เสียภาษีที่มีฐานะหรือสภาพแวดล้อมใกล้เคียงกับผู้เสียภาษีน้อยเพียงใด

รูปที่ 12.8 แสดงสัดส่วนของผู้ที่เสียภาษีเรียงตามชั้นฐานะที่เรียงลำดับด้วยฐานภาษีคือฐานรายได้ ฐานรายจ่ายเพื่อการบริโภค และฐานทรัพย์สิน

รูปที่ 12.8 สัดส่วนผู้เสียหายแยกเป็น 10 ชั้นฐานะทางเศรษฐกิจที่กำหนดด้วยฐานภาษี ปี 2550



ที่มา: จำนวนจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

จะเห็นว่าสัดส่วนจำนวนผู้เสียหายตามฐานรายได้และรายจ่ายในชั้นฐานะ 1-3 มีความใกล้เคียงกันมาก ทั้งที่ในความเป็นจริงกลุ่มที่มีรายได้น้อยสุดน่าจะมีจำนวนผู้เสียหายน้อยกว่ามาก (หรือไม่มีเลย) ในขณะที่หากดูจากฐานทรัพย์สินยังพบความผิดปกติ เพราะในชั้นฐานะต่ำสุด (มีทรัพย์สินน้อยที่สุด) กลับมีถึงร้อยละ 30 ที่รายงานว่าเป็นผู้เสียหาย (แต่ไม่ทราบว่าเสียหายอะไรเพราะในการสำรวจไม่ได้แยกประเภทภาษี) ซึ่งสูงกว่าสัดส่วนในชั้นฐานะทรัพย์สินที่ 2-8 เสียอีก แสดงว่าน่าจะมีผู้ที่ไม่เสียหายที่มีทรัพย์สินมากกว่าผู้เสียหายจำนวนไม่น้อย ดังนั้นจึงควรวิเคราะห์ว่าผู้ที่ไม่เสียหายนั้นมีลักษณะเด่นอะไรบ้าง เพื่อจะได้สามารถใช้เป็นแนวทางในการขยายฐานภาษีต่อไป

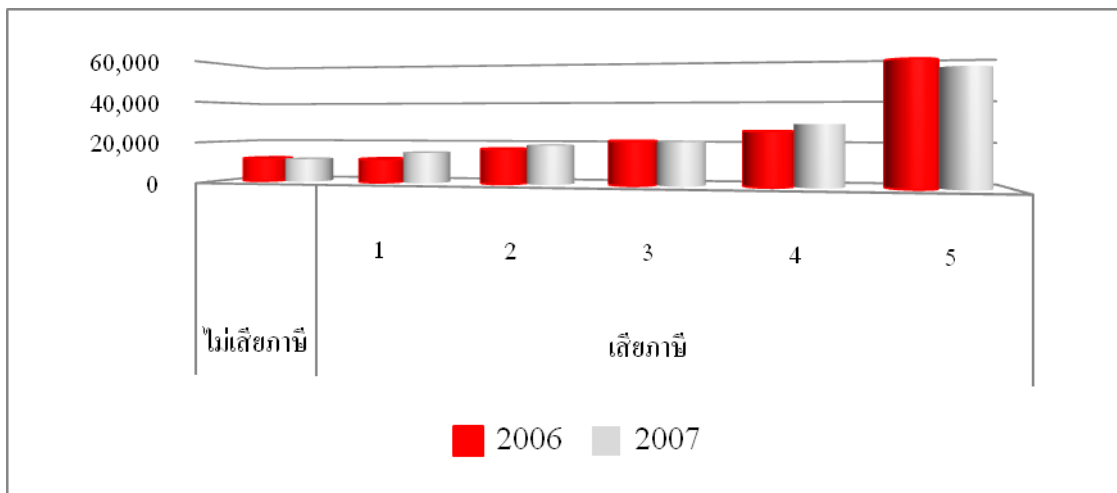
เริ่มจากการเปรียบเทียบรายได้ รายจ่าย และทรัพย์สินของผู้เสียหายกับผู้ไม่เสียหาย ดังแสดงในตารางที่ 12.8 และรูปที่ 12.9-12.10 แสดงการเปรียบเทียบจำนวน รายได้ รายจ่าย และทรัพย์สินของผู้ที่รายงานว่าเป็นผู้เสียหายกับผู้ที่ไม่เสียหายที่แยกเป็น 5 กลุ่มเท่า ๆ กันเรียงตามจำนวนภาษีที่เสีย

ตารางที่ 12.8 จำนวน รายได้เฉลี่ย รายจ่ายเฉลี่ย มูลค่าทรัพย์สิน ของผู้ไม่เสียหายและผู้เสียหาย

ปี	ไม่เสียหาย	เสียหาย Q1	เสียหาย Q2	เสียหาย Q3	เสียหาย Q4	เสียหาย Q5
จำนวน (คน)						
2549	46,645,223	2,636,872	2,822,779	2,750,285	2,757,376	2,740,829
2550	44,752,434	3,226,939	2,861,062	3,380,923	3,176,360	3,136,588
รายได้ (บาท/คน/เดือน)						
2549	11,397	11,383	16,789	20,960	25,774	58,269
2550	11,328	14,940	18,788	20,788	29,113	54,715
รายจ่าย (บาท/คน/เดือน)						
2549	10,576	12,352	13,592	16,718	20,602	35,548
2550	10,567	12,331	14,548	15,845	19,003	32,770
ทรัพย์สินรวม (บาท)						
2550	3,116,629	3,193,804	3,623,794	3,109,050	4,868,739	6,904,553

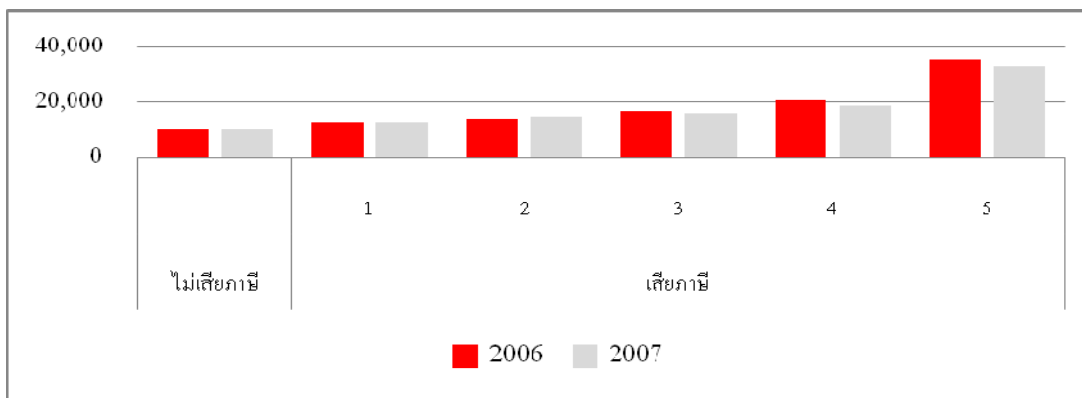
ที่มา: จำนวนจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

รูปที่ 12.9 รายได้เฉลี่ยแยกตามกลุ่มครัวเรือนที่เสียภาษีในระดับต่าง ๆ



ที่มา: จำนวนจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

รูปที่ 12.10 รายจ่ายเฉลี่ยแยกตามกลุ่มครัวเรือนที่เสียภาษีในระดับต่าง ๆ



ที่มา: จำนวนจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

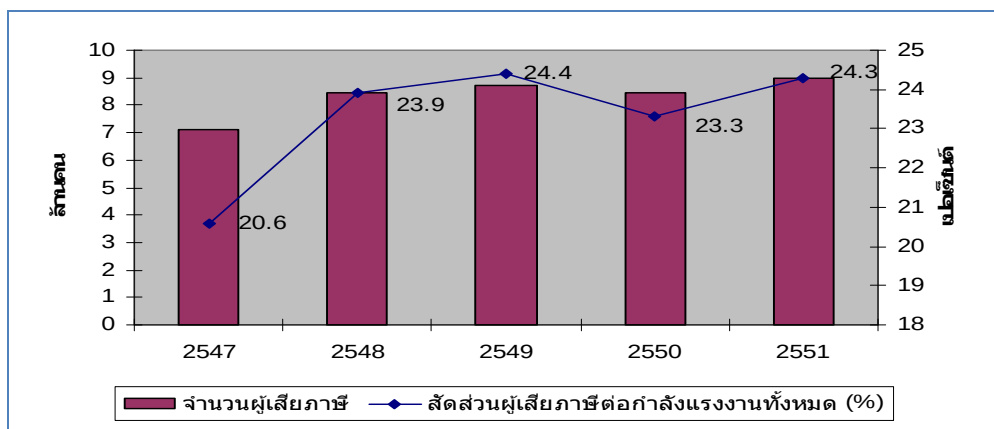
จะเห็นว่ารายได้และรายจ่ายเฉลี่ยของผู้ไม่เสียภาษีไม่ได้ต่ำกว่าผู้ที่เสียภาษีในชั้นที่ 1 และยิ่งเมื่อเทียบมูลค่าทรัพย์สินพบว่ามูลค่าทรัพย์สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนของผู้ไม่เสียภาษีไม่ต่างจากผู้เสียภาษีถึงสามชั้นลำดับแรก จึงแสดงว่ามีผู้ที่ไม่เสียภาษีทั้งที่มีฐานะภาษีเท่ากับผู้ที่เสียภาษีจำนวนหนึ่งอยู่

12.4.1 การขยายฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

การวิเคราะห์ที่ผ่านมาแสดงหลักฐานที่ชวนให้สงสัยว่ายังมีผู้ควรเสียภาษีแต่ยังมิได้เสียภาษีจำนวนหนึ่ง จึงควรพิจารณาเพิ่มเติมว่าหากมีการจัดเก็บภาษีอย่างทั่วถึงแล้วน่าจะเก็บภาษีได้อีกเท่าไร ในที่นี้จะใช้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นตัวอย่างการวิเคราะห์

จากข้อมูลกรมสรรพากร ระบุว่าผู้มียื่นเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแบบ ภงด. 90 หรือ ภงด. 91 จำนวนประมาณ 7-10 ล้านคนในปี พ.ศ. 2547-2552 คิดเป็นไม่เกินหนึ่งส่วนสี่ของกำลังแรงงานทั้งหมด ดังแสดงในรูปที่ 12.11

รูปที่ 12.11 จำนวนผู้เสียภาษีและสัดส่วนผู้เสียภาษีต่อกำลังแรงงานทั้งหมด



ที่มา: อมรเทพ จาวะลา (2553)

อย่างไรก็ตามในจำนวนผู้ยื่นแบบฟอร์มภาษีมีเพียงจำนวนประมาณร้อยละ 25-35 หรือไม่เกิน 2.5-3 ล้านคนที่มีภาระภาษีต้องเสีย นอกจากนั้นมิรายได้ไม่ถึงระดับที่ต้องเสียหรือได้รับการลดหย่อนต่าง ๆ จนรายได้ที่เหลือไม่ถึงระดับต้องเสียภาษี

มีสาเหตุหลักที่รายได้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจัดเก็บได้ไม่ครบถ้วนตามหลักความเสมอภาคทางภาษี คือ

- มีผู้รายได้ถึงระดับที่ควรเสียภาษีแต่ไม่ได้ยื่นแบบฟอร์มเสียภาษี
- ผู้ยื่นเสียภาษีแจ้งรายได้ต่ำกว่าความเป็นจริง
- กฎหมายหรือระเบียบบางประการทำให้ผู้มีรายได้เท่ากันเสียภาษีต่างกัน

สาเหตุแรกแก้ไขได้ด้วยการตรวจสอบหลักฐานรายได้ สาเหตุประการที่สองแก้ไขได้ด้วยการบังคับใช้กฎหมายให้ผู้มีเงินได้ทุกคนต้องยื่นแบบฟอร์มเสียภาษี สาเหตุประการที่สามแก้ไขได้ด้วยการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบให้เป็นธรรม ในที่นี้จะทำการประมาณการว่าหากรัฐบาลทำการแก้ไขปัญหาทั้งสามประการนี้แล้วจะทำให้รายได้ภาษีเงินได้เพิ่มมากขึ้นมากน้อยเพียงใด

ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมถูกนำมาใช้เพื่อการประเมินนี้อีกครั้งหนึ่ง โดยเริ่มจากการประมาณจำนวนผู้มีรายได้ถึงระดับที่ต้องเสียภาษีว่ามีจำนวนเท่าไร จากนั้นก็คำนวณว่าหากผู้ต้องเสียภาษีทั้งหมดเสียภาษีจริง รัฐบาลจะมีรายได้ภาษีเงินได้เพิ่มขึ้นเท่าไร สำหรับในส่วนแรกนั้นมีขั้นตอนการคำนวณดังแสดงในกรอบข้างล่างนี้ ผลการประมาณการจำนวนผู้เสียภาษีจากฐานข้อมูล สศส. ปี 2550 แสดงในตารางที่ 12.9

ขั้นตอนการคำนวณจำนวนผู้ควรเสียภาษีจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมปี 2550

1. จากข้อมูลสมาชิกของครอบครัว ดังข้อมูลเฉพาะผู้มีงานทำ
2. เตรียมข้อมูลสำหรับหักค่าลดหย่อน
3. จำนวนนักเรียน จำนวนผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้ ในแต่ละครัวเรือน
4. ครัวเรือนที่กู้ยืมเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย
5. รายจ่ายค่าประกันชีวิต รายจ่ายดอกเบี้ย ของครัวเรือน
6. สำหรับผู้ที่ทำงานโดยได้รับค่าจ้างและเงินเดือน คำนวณค่าตอบแทนรวมจากการทำงาน (ค่าจ้างและเงินเดือนบวก ค่าล่วงเวลา โบนัส) ของแต่ละบุคคล
7. สำหรับผู้ที่ประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมหรือวิชาชีพที่ไม่ใช่การเกษตร คำนวณกำไรจากการประกอบการ (รายรับหักด้วยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ)
8. รายได้เกษตร ใช้ข้อมูลสรุปรายได้ของครัวเรือนมาคำนวณรายได้ต่อคนโดยการหารด้วยจำนวนคนที่ทำการเกษตร
9. รายได้จากทรัพย์สิน (รายรับจากห้องเช่าที่ดิน และสินทรัพย์อื่น ดอกเบี้ยเงินฝาก พันธบัตร ดอกเบี้ยแชร์และการให้กู้ยืมแก่เอกชน) ใช้ข้อมูลสรุปรายได้ของครัวเรือนมา เป็นรายได้ต่อคน โดยการหารด้วยจำนวนคนที่มีรายได้ทั้งหมด

ตารางที่ 12.9 ประมาณการจำนวนผู้ควรเสียภาษี ปี 2550

	จำนวน (คน)
ผู้มีงานทำทั้งหมด	32,773,813
ผู้ทำงานมีเงินเดือน	14,000,551
ผู้ควรเสียภาษี	
กรณีหักเฉพาะค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน 30,000	2,076,307
กรณีเพิ่มหักค่าลดหย่อนเบี้ยประกันและดอกเบี้ยบ้าน*	1,898,728
กรณีเพิ่มหักค่าลดหย่อนบุตรและผู้สูงอายุ*	1,719,798
กรณีรวมกำไรจากการประกอบธุรกิจ หักลดหย่อนเหมือนกรณีมีเงินเดือนอย่างเดียว	2,410,040
กรณีรวมกำไรจากการประกอบธุรกิจและรายได้จากเกษตร หักลดหย่อนกรณีมีเงินเดือนอย่างเดียว	2,530,355
กรณีรวมกำไรจากการประกอบธุรกิจ รายได้เกษตรและรายได้จากทรัพย์สิน หักลดหย่อนเหมือนกรณีมีเงินเดือนอย่างเดียว	2,647,179

หมายเหตุ * ค่าลดหย่อนเบี้ยประกัน ดอกเบี้ยบ้าน ค่าลดหย่อนบุตรและผู้สูงอายุ หักจากผู้ที่มีรายได้สูงสุดในครอบครัว

ที่มา: คำนวณจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2550 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

พบว่าจำนวนผู้ทำงานมีเงินได้ในรูปค่าจ้างหรือเงินเดือน และมีภาระภาษี (หลังหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนหลัก ๆ แล้ว) มีจำนวน 1.72 ล้านคน ในขณะที่คาดว่าจะมีผู้ยื่น ภงด. 91 และจ่ายภาษีด้วยประมาณ 1.8 ล้านคน เหตุที่ข้อมูลจาก สศส. ได้ตัวเลขต่ำกว่าคาดว่าเป็นเพราะในการสำรวจนั้นมีครอบครัวจำนวนหนึ่งตกสำรวจด้วยเหตุผลหลายประการ (เช่น ไม่มีคนอยู่บ้านในเวลาสำรวจ บ้านร้าง ไฟไหม้) แต่เหตุผลที่สำคัญมากอีกประการคือการไม่ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม ซึ่งมักจะเกิดกับผู้มีฐานะดี สักส่วนของครัวเรือนที่ตกสำรวจในปี 2547 คือร้อยละ 9.3 สำหรับทั้งประเทศ และร้อยละ 29.8 สำหรับครัวเรือนในเขต

กรุงเทพมหานครและปริมณฑล (ตารางที่ 2 ใน Somchai et al. 2006) เราอาจใช้ตัวเลขนี้มาประมาณการจำนวนผู้ต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นภายใต้สมมติฐานต่าง ๆ ดังแสดงในตารางที่ 12.10

ตารางที่ 12.10 ตัวอย่างการประมาณการจำนวนผู้ตรวจสอบและต้องเสียภาษี

	กรุงเทพมหานครและปริมณฑล (BMR)	นอกเขต BMR	ทั้งประเทศ
สัดส่วนตรวจสอบ (%)	29.8	7.0	9.3
จำนวนครอบครัวทั้งหมด	1,817,825	16,360,422	18,178,247
จำนวนครอบครัวตรวจสอบ	541,712	1,148,865	1,690,577
สัดส่วนครอบครัวมีฐานะ (%)	50	20	
จำนวนครอบครัวมีฐานะ (ครอบครัว)	270,856	229,773	500,629
จำนวนผู้ต้องเสียภาษีตรวจสอบ (คน)			
กรณีครอบครัวละ 1 คน	270,856	229,773	500,629
กรณีครอบครัวละ 2 คน	541,712	459,546	1,001,258

ที่มา: คำนวณจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2550 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

จากสมมติฐานในตารางที่ 12.10 จำนวนผู้มีฐานะถึงระดับที่ต้องเสียภาษีและตรวจสอบมีอยู่ระหว่าง 5 แสนถึง 1 ล้านคน หากนำจำนวนนี้ไปรวมกับ 1.72 ล้านคนที่คำนวณได้ก่อนหน้านี้จะเป็น 2.22 ถึง 2.72 ล้านคน ซึ่งมากกว่า 1.8 ล้านคนที่เสียภาษีตาม ภงด. 91 ถึง 4 แสน ถึง 9 แสนคน ซึ่งคนเหล่านี้อาจอยู่ในกลุ่มผู้ไม่ยื่นเสียภาษีเลย หรืออยู่ในกลุ่มผู้ยื่นเสียภาษี แต่รายงานรายได้ต่ำกว่าความเป็นจริงที่สำรวจพบใน สศส. ก็ได้ (ทั้งที่รายได้จากการสำรวจ สศส. ก็ต่ำกว่าความเป็นจริงอยู่แล้ว)

ประเด็นถัดมาที่ต้องการประเมินคือจำนวนภาษีที่เสียของผู้เสียภาษีแต่ละคนนั้น มีความเสมอภาคหรือยัง กล่าวคือผู้ที่มีรายได้มากได้เสียภาษีเหมาะสมกับระดับรายได้ของตนหรือไม่ ในการวิเคราะห์นี้ข้อมูลจาก สศส. จะมีปัญหามากพอควร เนื่องจากในรายการค่าใช้จ่ายเรื่องภาษีนั้น การสำรวจไม่ได้แยกประเภทของภาษีที่เสีย แต่ให้รายงานยอดรวมทั้งหมดของภาษีทุกประเภท ค่าธรรมเนียม และค่าปรับ (รายการที่จ่ายให้ภาครัฐทั้งหมด) ดังนั้นในการประเมินจึงต้องนำรายได้ทุกประเภทของครัวเรือนมาคำนวณภาษีที่ควรเสียด้วยก่อนจะนำไปเปรียบเทียบกับยอดเงินภาษีรวมที่จ่ายจริง ซึ่งแน่นอนว่าจะมีความคลาดเคลื่อนเพิ่มขึ้นไปอีก ดังนั้นผลการวิเคราะห์ส่วนนี้จึงเป็นการประมาณการอย่างค่อนข้างหยาบภายใต้ข้อมูลที่มีอยู่

ตารางที่ 12.11 แสดงผลการประมาณการจำนวนครัวเรือนแยกตามการเสียภาษี กล่าวคือแยกเป็น (ก) ครัวเรือนที่ประเมินแล้วว่ามิได้รวมไม่ถึงระดับต้องเสียภาษี (โดยใช้สูตรการคำนวณภาษีตามภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เนื่องจากค่าความเป็นองค์ประกอบใหญ่ที่สุดของยอดภาษีที่ผู้ตอบแบบสอบถามให้คำตอบ) และก็ไม่ได้รายงานว่าเป็นเสียจริง ถัดมาคือครัวเรือนที่มีรายได้รวมถึงระดับต้องเสียภาษีแต่อาจจะ (ข) ไม่เสียภาษีเลย หรือเสียน้อยกว่า 3 เท่าตัวของภาษีที่ต้องเสีย (ค) เสียภาษีไม่ต่ำกว่า 3 เท่าของภาษีที่ต้องเสีย โดยถือว่ากลุ่มแรกเป็นกลุ่มที่น่าจะมีปัญหาเสียภาษีไม่ครบถ้วน

จากตารางที่ 12.11 พบว่ามีครัวเรือนอย่างน้อย 1.6 ล้านครัวเรือนที่เสียภาษีต่ำกว่าที่ควรเป็น โดยเป็นครอบครัวที่มีฐานะดีในชั้นรายได้ที่ 8-10 ทั้งสิ้น

ตารางที่ 12.11 ประเมินการจำนวนครัวเรือนตามการเสียภาษี (แยกตามชั้นรายได้)

ชั้นรายได้ครัวเรือน	ไม่ต้องเสีย	ต้องเสียแต่แจ้งว่าไม่เสียหรือเสียต่ำกว่า 3 เท่า	ต้องเสียและแจ้งว่าเสียไม่ต่ำกว่า 3 เท่า	รวม
1	1,817,627	0	0	1,817,627
2	1,802,565	0	0	1,802,565
3	1,827,017	0	0	1,827,017
4	1,795,664	0	0	1,795,664
5	1,833,997	0	0	1,833,998
6	1,830,770	0	0	1,830,770
7	1,821,115	0	0	1,821,115
8	1,694,989	92,049	26,773	1,813,810
9	1,161,244	545,266	111,001	1,817,511
10	432,655	1,002,073	383,442	1,818,170
รวม	16,017,643	1,639,388	521,216	18,178,247

ที่มา: จำนวนจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2552 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 12.12-12.14 เสนอรายละเอียดเพิ่มเติมว่าผู้ที่ต้องเสียภาษีแต่ไม่เสียหรือเสียน้อยเกินไปเป็นใคร เริ่มจากรายได้ (ตารางที่ 12.12) พบว่าเป็นกลุ่มที่มีรายได้สูงใกล้เคียงกับผู้ที่เสียภาษีตามจริง (นิยามว่าหมายถึง ครอบครัวที่เสียภาษีไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของที่คำนวณจากรายได้) และที่สำคัญคือกลุ่มที่มีรายได้จากการประกอบธุรกิจ ทั้งนอกภาคการเกษตร และในภาคการเกษตรนั้น มีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าผู้ที่เสียภาษีมาก

หากดูจากสถานะทางเศรษฐกิจ (ตารางที่ 12.13) พบว่าผู้เสียภาษีน้อยกว่าความสามารถในการเสีย ส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างวิชาชีพ วิชาการและนักบริหาร (6.1 แสนกว่าครอบครัว) ผู้ประกอบธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรม และบริการ และไม่มีลูกจ้างเป็นของตนเอง (5.4 แสนกว่าครอบครัว) เสมียน พนักงาน พนักงานขาย และให้บริการ (2.2 แสนกว่าคน) รวมเป็นประมาณร้อยละ 85 ของจำนวนทั้งหมด 1.64 ล้านครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้มีอาชีพประกอบธุรกิจซึ่งมีสัดส่วนผู้เสียภาษีต่ำกว่าความสามารถเทียบกับผู้เสียใกล้เคียงความสามารถกว่าสิบเท่าตัว

ทางด้านอายุ การศึกษา และสถานะการทำงาน (ตารางที่ 12.14) พบว่าอายุไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นระบบในการอธิบายการเสียภาษีต่ำกว่าความสามารถ แต่ด้านการศึกษากลับพบว่าผู้มีผู้จบการศึกษาระดับอุดมศึกษาหรือสูงกว่าจำนวนมาก (กว่า 6 แสนคน) ที่เสียภาษีต่ำกว่าความสามารถ

ตารางที่ 12.12 รายได้เฉลี่ยครัวเรือน (บาท/คน/ปี) แยกตามการเสียภาษี

รายได้	ไม่ต้องเสีย	ต้องเสียแต่แจ้งว่าไม่เสียหรือเสียต่ำกว่า 3 เท่า	ต้องเสียและแจ้งว่าเสียไม่ต่ำกว่า 3 เท่า	รวม
ค่าจ้างและเงินเดือน	68,246	280,387	310,138	105,062
กำไรสุทธิจากธุรกิจ	112,780	297,380	192,850	142,532
กำไรสุทธิจากการทำเกษตร	23,115	41,638	7,345	24,333
รายได้จากทรัพย์สิน	863	10,960	11,518	2,188
รวม	11,331	45,808	51,239	15,584

ที่มา: จำนวนจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2552 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 12.13 จำนวนครัวเรือนแยกตามสถานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนและการเสียภาษี

สถานะทางเศรษฐกิจ	ไม่ต้องเสีย	ต้องเสียแต่แจ้งว่า ไม่เสียหรือเสียต่ำกว่า 3 เท่า	ต้องเสียและแจ้ง ว่าเสียไม่ต่ำกว่า 3 เท่า	รวม
ผู้ถือครองทำการเกษตรที่เป็นเจ้าของที่ดินเป็นส่วนใหญ่				
น้อยกว่า 2 ไร่	98,672	3,419	0	102,090
2 - 4 ไร่ 399 ตารางวา	254,773	7,786	0	262,558
5 - 9 ไร่ 399 ตารางวา	579,227	9,435	0	588,662
10 - 19 ไร่ 399 ตารางวา	942,676	18,051	405	961,133
20 - 39 ไร่ 399 ตารางวา	829,781	18,822	506	849,109
40 ไร่ขึ้นไป	337,651	30,303	737	368,691
ผู้ถือครองทำการเกษตรที่เช่าที่ดินเป็นส่วนใหญ่/ใช้ที่สาธารณะ				
น้อยกว่า 5 ไร่	72,470	907	0	73,377
5 - 19 ไร่ 399 ตารางวา	242,529	4,177	0	246,706
20 ไร่ขึ้นไป	331,731	10,554	749	343,033
ผู้ทำประมง ป่าไม้ ลำสัตว์ เก็บของป่า บริการทางการเกษตร				
ผู้ทำประมง ป่าไม้ ลำสัตว์ เก็บของป่า บริการ ทางการเกษตร	391,134	9,499	0	400,633
ผู้ประกอบการ การค้า อุตสาหกรรมและบริการ				
มีลูกจ้าง	573,474	52,447	12,242	638,163
ไม่มีลูกจ้าง	2,124,755	553,257	41,381	2,719,393
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ วิชาการ และนักบริหาร				
ผู้ประกอบการกิจการของตนเองที่ต้องใช้ความรู้ ความสามารถด้านวิชาชีพ วิชาการและบริหาร	14,272	5,620	1,256	21,149
ลูกจ้างวิชาชีพ วิชาการและนักบริหาร	765,356	614,229	336,583	1,716,168
ผู้ใช้แรงงาน				
คนงานเกษตร	621,769	2,431	0	624,201
คนงานทั่วไป	158,748	330	0	159,077
ลูกจ้างประเภทอื่น				
เสมียน พนักงาน พนักงานขาย และให้บริการ	2,109,529	217,905	94,585	2,422,019
ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตและก่อสร้าง	2,300,505	43,813	21,070	2,365,388
ผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ				
ผู้มีรายรับจากบำนาญ บำนาญ เงินช่วยเหลือจาก รัฐ หรือบุคคลอื่นนอกครัวเรือน	3,134,373	13,515	7,530	3,155,418
ผู้มีรายรับจากทรัพย์สิน	134,218	22,888	4,173	161,279
รวม	16,017,643	1,639,388	521,217	18,178,247

ที่มา: คำนวณจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2552 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 12.14 จำนวนครัวเรือนแยกตามระดับการศึกษา อายุเฉลี่ย สถานะการทำงานของหัวหน้าครัวเรือน และการเสียภาษี

ข้อมูลหัวหน้าครัวเรือน	ไม่ต้องเสีย	ต้องเสียแต่แจ้งว่า ไม่เสียหรือเสียต่ำกว่า 3 เท่า	ต้องเสียและแจ้ง ว่าเสียไม่ต่ำกว่า 3 เท่า	รวม
เพศ				
ชาย	10,860,817	1,196,472	363,500	12,420,789
หญิง	5,156,825	442,917	157,717	5,757,459
รวม	16,017,642	1,639,389	521,217	18,178,248
การศึกษา				
ประถมหรือต่ำกว่า	12,377,762	597,641	92,458	13,067,861
มัธยม	2,372,258	295,327	82,542	2,750,127
อาชีวศึกษา	369,952	99,705	43,132	512,789
อุดมศึกษาหรือสูงกว่า	887,483	645,406	303,084	1,835,973
การศึกษาอื่นๆ	10,188	1,310	0	11,497
รวม	16,017,643	1,639,389	521,216	18,178,247
อายุเฉลี่ย (ปี)	51.1	47.8	49.8	50.7
สถานภาพการทำงาน				
ผู้ไม่ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	17,501	0	0	17,501
นายจ้าง	1,028,129	25,021	21,160	1,074,310
ทำธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง	6,789,326	610,592	56,801	7,456,719
ช่วยธุรกิจในครัวเรือน โดยไม่ได้รับค่าจ้าง	348,013	49,260	1,958	399,232
ลูกจ้างรัฐบาล	790,078	404,105	170,740	1,364,923
ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ	30,333	59,568	38,988	128,889
ลูกจ้างเอกชน	3,687,827	294,744	143,461	4,126,032
การรวมกลุ่ม	9,050	0	127	9,177
แม่บ้าน/ทำงานบ้าน	657,632	58,789	22,934	739,355
เรียนหนังสือ	133,697	445	0	134,142
คนชรา	1,992,326	85,044	32,132	2,109,502
ป่วย พิการ (ไม่สามารถทำงานได้)	262,394	9,232	1,685	273,311
กำลังหางานทำ	23,119	240	468	23,828
ไม่สมัครใจทำงาน	75,097	11,976	4,999	92,072
อื่นๆ	173,119	30,373	25,763	229,255
รวม	16,017,641	1,639,389	521,216	18,178,248

ที่มา: คำนวณจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2552 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

เมื่อพบว่าผู้มีเสียภาษีต่ำกว่าความสามารถในการเสียจำนวนมาก จึงน่าสนใจว่าหากมีการจัดเก็บภาษีได้เต็มที่ ภาครัฐจะมีรายได้ภาษีเพิ่มขึ้นเท่าไร ตารางที่ 12.15 แสดงจำนวนภาษีที่ควรจ่ายว่ามากกว่าที่รายงานว่าจ่ายในข้อมูลการสำรวจ สศส. เท่าใด ข้อสังเกตประการแรกจากตารางนี้คือ จำนวนภาษีรวมที่รายงานมียอดเพียง 1.5 หมื่นล้านบาท ซึ่งต่ำกว่าภาษีจริงที่ภาครัฐควรเรียกเก็บไทยจ่ายเป็นอันมาก เช่นเฉพาะภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มียอด 1.93 แสนล้านบาท ยังไม่รวมภาษีอื่น ๆ เช่นภาษีที่ดิน ภาษีโรงเรือน กระทั่งภาษีนิติบุคคลก็อาจเป็นไปได้ว่าบางครัวเรือนที่ประกอบกิจการมีการจ่ายไปด้วย ข้อมูลภาษีจาก สศส. จึงต่ำเกินไปมาก แต่ประเด็นที่สนใจในที่นี้คือเมื่อเทียบกับรายได้แล้ว ภาษีที่รายงานนี้ก็ต่ำกว่าภาษีที่ควรจะเป็นด้วย คือต่ำกว่าโดยเฉลี่ยเกือบ 4 เท่าตัว โดยยังมีรายได้สูงความต่างก็ยิ่งมาก

หากสมมติว่าภาษีรวมที่ต่ำใน สศส. เกิดจากการตกหล่นครัวเรือนฐานะดีที่ไม่ได้ยื่นเสียภาษี และเกิดจากกฎระเบียบ กติกาที่ทำให้บางคนที่มีรายได้สูงไม่ต้องเสียภาษีเท่ากับคนอื่น ถ้าอย่างนั้นเราก็อาจใช้สัดส่วนประมาณ 4 เท่าตัวโดยเฉลี่ยนี้ในการประมาณการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ควรจัดเก็บได้ในปี 2550 จากจำนวน 1.93 แสนล้านบาท กลายเป็นกว่า 7 แสนล้านบาท อย่างไรก็ตามตัวเลขนี้สูงเกินไปมาก เพราะภาษีที่ต่ำใน สศส. อาจเกิดจากการตกหล่นครัวเรือนฐานะดีที่ยื่นเสียภาษีด้วยก็ได้ ถึงกระนั้นก็ยังกล่าวได้ว่านอกจากมีผู้มีรายได้สูงที่ไม่ได้ยื่นเสียภาษีแล้ว จำนวนภาษีที่เสียก็ยังต่ำกว่าที่ควรจะเป็นตามหลักความเสมอภาคทางภาษีอีกจำนวนมากด้วยเช่นกัน

ตารางที่ 12.15 เปรียบเทียบจำนวนภาษีที่จ่ายจริงและที่ควรจ่าย (ล้านบาท)

ชั้นรายได้ครัวเรือน	ภาษีรวมที่จ่ายตามการสำรวจ สศส.	ภาษีที่ควรจ่าย ตามสูตรภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	
		คิดจากทุกแหล่งรายได้	คิดเฉพาะเงินเดือนค่าจ้าง
1	121	-	-
2	92	-	-
3	152	-	-
4	64	-	-
5	122	-	-
6	210	-	-
7	208	-	-
8	653	175	36
9	1,271	3,559	1,358
10	12,114	54,173	32,079
รวม	15,006	57,907	33,474

ที่มา: คำนวณจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2552 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

แม้การไม่ขึ้นเสียภาษีหรือรายงานรายได้ต่ำกว่าความเป็นจริงจะเป็นสาเหตุทั่วไปของการที่รัฐบาลไม่สามารถเก็บภาษีเงินได้ได้เต็มที่ แต่การยกเว้นภาษีสำหรับบางกิจกรรม หรือการกำหนดวิธีการคำนวณภาษีที่เอื้อให้มีการเสียภาษีน้อยกว่าความสามารถในการจ่ายก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งเช่นกัน ตัวอย่างคือการกำหนดค่าใช้จ่ายต้นทุนในการผลิตสำหรับกิจกรรมที่เข้าข่ายมาตรา 40(8) นั้นบางกิจกรรมก็กำหนดไว้สูง ซึ่งหมายถึงกำหนดอัตรากำไร (profit margin) ไว้ต่ำ ทั้งที่หลายกิจกรรมนั้นมีอัตรากำไรสูงเพียงพอต่อความสามารถในการเสียภาษีได้ ดังแสดงในตารางที่ ผ 12.1 ในภาคผนวก ที่ทำการเปรียบเทียบอัตรากำไรที่คำนวณจากตารางปัจจัยการผลิต-ผลผลิต (Input-Output Table) ของปี 2548 เทียบกับอัตรากำไรที่กำหนดในมาตรา 40(8) จะเห็นว่าการผลิตในภาคการเกษตรหลายสาขามีอัตรากำไรสูงกว่าที่คนทั่วไปเข้าใจ ดังนั้นเกษตรกรรายใหญ่ที่ร่ำรวยจึงได้ประโยชน์จากการกำหนดอัตรากำไรที่ต่ำกว่าความเป็นจริงและเป็นสาเหตุหนึ่งที่ระบบภาษีไทยยังไม่มีความเสมอภาคเท่าที่ควร

12.4.2 การขยายฐานภาษีรายจ่าย

โดยทั่วไปฐานภาษีรายจ่ายมีปัญหาเรื่องความไม่เสมอภาคทางภาษีน้อยกว่าฐานภาษีรายได้และทรัพย์สิน เนื่องจากเป็นภาษีที่เก็บจากยอดขาย การหลีกเลี่ยงภาษีจึงทำได้ยากหรือเกือบทำไม่ได้เลย (ยกเว้นการแอบขายในตลาดมืด) และอัตรากำไรก็มักเป็นอัตราเดียว (flat rate)

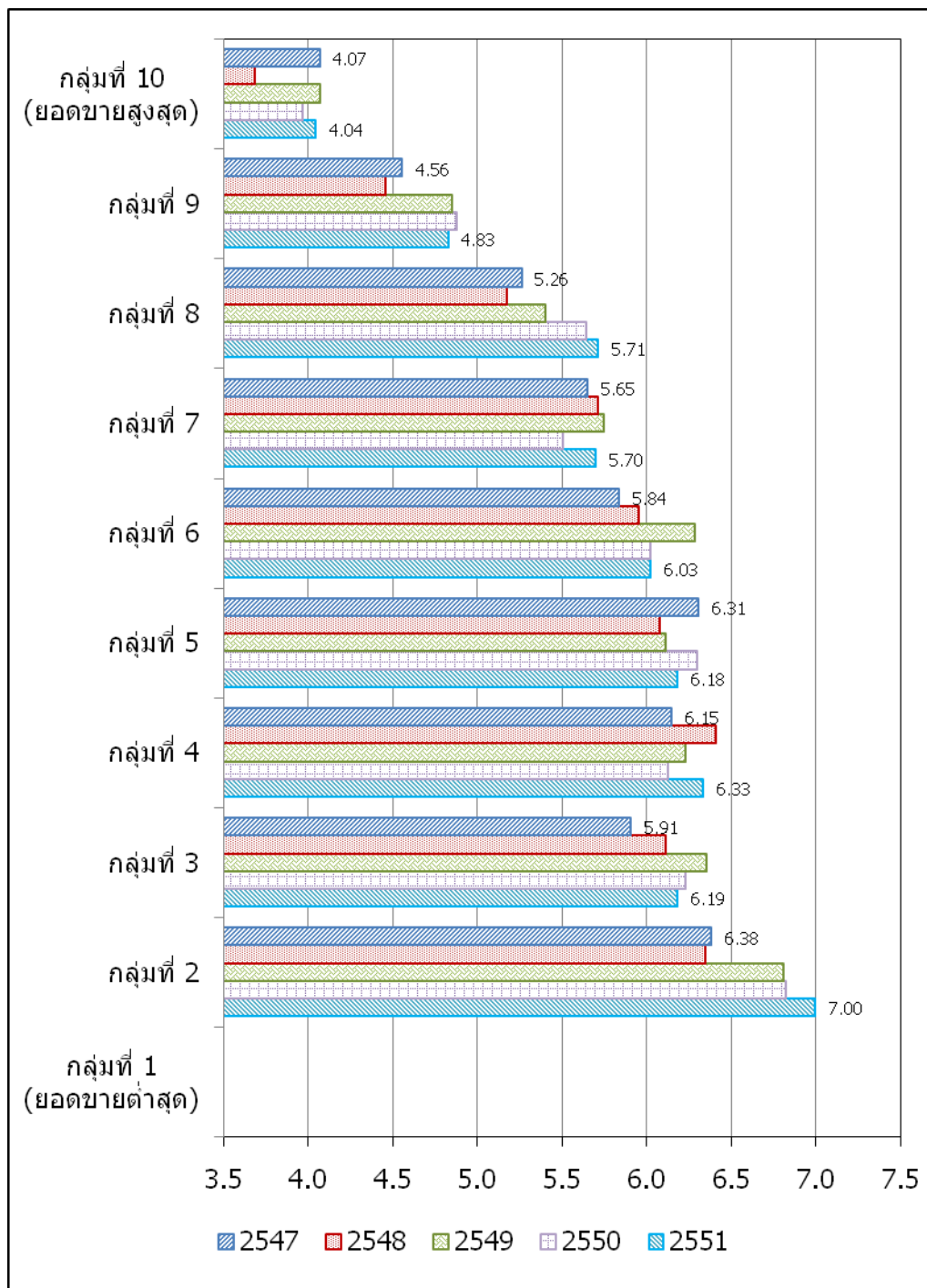
อย่างไรก็ตาม ภาษีด้านรายจ่ายในไทยก็ยังไม่มีความเสมอภาคอย่างแท้จริง ตัวอย่างคือภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งถึงแม้จะเป็นภาษีที่ถูกออกแบบมาเพื่อความเป็นธรรม โดยแก้ปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนทางภาษีของภาษีการขายเดิม แต่ก็ยังมีปัญหาที่เกิดจากการที่รัฐบาลกำหนดยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มให้กับสาขาการผลิตหรือกิจการบางประเภท เช่น ภาคเกษตร กิจการเพื่อการส่งออก กิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งจากการศึกษาของชัยสิทธิ์ (2553) พบว่าข้อยกเว้นเหล่านี้ส่งผลให้กิจการขนาดใหญ่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราที่ต่ำกว่ากิจการที่มียอดขายน้อยกว่า ดังแสดงในรูปที่ 12.12 แต่ในขณะเดียวกันชัยสิทธิ์ (2553) ก็พบว่าภาระภาษีมูลค่าเพิ่มมีลักษณะก้าวหน้า (progressive) ระหว่างผู้บริโภคที่ระดับรายได้ต่างกัน โดยคนจนมีภาระน้อยกว่าผู้บริโภคที่ร่ำรวย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะคนจนบริโภคอาหารในสัดส่วนที่สูงกว่า และอาหารเป็นกลุ่มสินค้าที่ได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ดังนั้นความเป็นธรรมทางภาษีของภาษีมูลค่าเพิ่มจึงมีสองด้าน คือไม่เป็นธรรมด้านผู้ผลิต แต่เป็นธรรมด้านผู้บริโภค

ส่วนภาษีฐานรายจ่ายตัวอื่น ก็มีปัญหาดแตกต่างกันไป เช่น ภาษีสรรพสามิตของสินค้าหลายชนิดมีปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำของภาระภาษีระหว่างสินค้าที่จริง ๆ แล้วเป็นสินค้าชนิดเดียวกันแต่ทำให้ดูต่างกัน (ตัวอย่างที่ชัดเจนคือภาษีสุรา) โดยรวม ๆ แล้วภาษีสรรพสามิตถูกใช้เป็นเครื่องมือในการหารายได้ให้ภาครัฐหรือใช้เป็นเครื่องมือช่วยลดการบริโภคสินค้าที่ไม่เป็นประโยชน์หรือก่อให้เกิดโทษ

ประเด็นสำคัญที่สุดของการขยายฐานภาษีรายจ่ายคือการปรับอัตรากำไร โดยเฉพาะภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งอาจมีความจำเป็นหากรัฐบาลมีภาระค่าใช้จ่ายเกินความสามารถในการหารายได้ เช่น หากมีการเพิ่มสวัสดิการ

หลายประเภทหรือขยายสวัสดิการเดิมให้ถ้วนหน้า หรือหากภาระหนี้สินของรัฐบาลมีแนวโน้มเพิ่มสูงอย่างรวดเร็ว การเพิ่มอัตราภาษีการใช้จ่ายจะเป็นวิธีเพิ่มรายได้ที่เร็วที่สุด

รูปที่ 12.12 อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่แท้จริง (หน่วย: ร้อยละ)



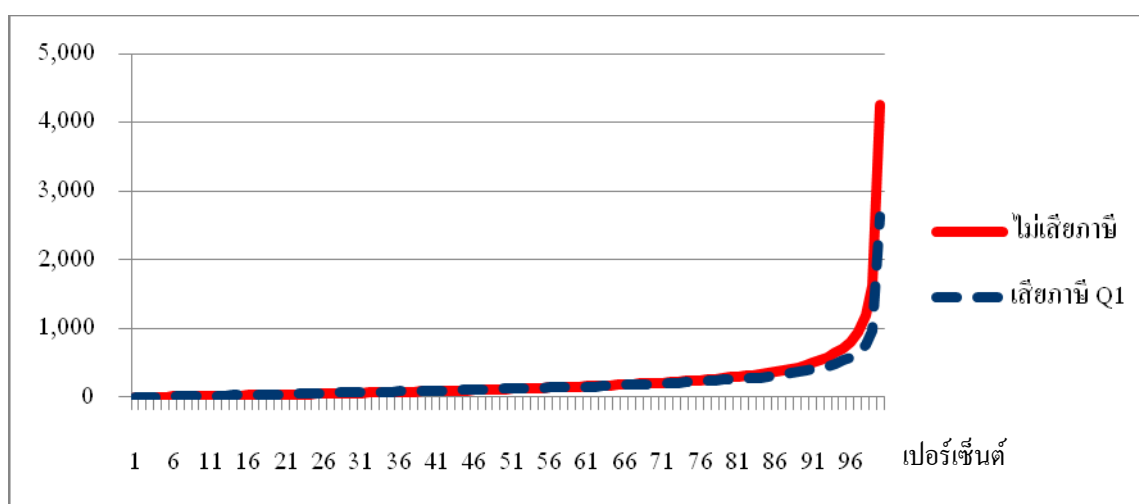
ที่มา: ชัยสิทธิ์ อนุชิตารวงศ์ (2553), รูปที่ 12.3-1

12.4.3 การขยายฐานภาษีทรัพย์สิน

ดังที่แสดงไว้ก่อนหน้านี้แล้ว ฐานทรัพย์สินมีขนาดใหญ่กว่าฐานรายได้และฐานรายจ่ายมาก ดังนั้นหากพบว่ามีความไม่เสมอภาคทางภาษีของภาษีทรัพย์สิน การทำให้เสมอภาคก็จะช่วยยกระดับรายได้ภาษีรัฐบาล พร้อม ๆ กับสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้อย่างมากในคราวเดียวกัน

ในที่นี้จะใช้ข้อมูลการสำรวจ สศส. อีกครั้งในการประเมินฐานภาษีทรัพย์สิน รูปที่ 12.13 แสดงรายละเอียดเพิ่มเติมของการกระจายตัวของการถือครองทรัพย์สินในกลุ่มครัวเรือนที่ไม่เสียภาษีเทียบกับการกระจายตัวในกลุ่มที่เสียภาษีน้อยที่สุด (ชั้นที่ 1) พบว่าการกระจายตัวไม่ต่างกันมากในช่วงแรก แต่ในตอนท้ายของการกระจายตัว (ในหมู่ผู้มีทรัพย์สินสูง) กลับพบว่าผู้ไม่เสียภาษีที่มั่งคั่งนั้นมีทรัพย์สินมากกว่าผู้เสียภาษีเสียอีก

รูปที่ 12.13 เปรียบเทียบมูลค่าทรัพย์สินแยกตามระดับความมั่งคั่ง ระหว่างครัวเรือนไม่เสียภาษีกับครัวเรือนที่เสียภาษีน้อยที่สุด (บาท)



ที่มา: จำนวนจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2552 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

รูปที่ 12.13 บ่งชี้ในเบื้องต้นว่าฐานภาษีด้านทรัพย์สินน่าจะมีช่องทางการขยายฐานได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะกับกลุ่มที่มั่งคั่ง อย่างไรก็ตามกลุ่มผู้ไม่เสียภาษีมีความหลากหลายสูงมาก (highly heterogeneous) จำเป็นต้องแยกแยะกลุ่มคนที่ไม่เสียภาษีโดยไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคอย่างแท้จริง โดยตารางที่ 12.16-12.18 แสดงข้อมูลเปรียบเทียบเรื่องอายุหัวหน้าครัวเรือน แหล่งรายได้หลักและมูลค่าทรัพย์สินของครอบครัว ตามลำดับ พบว่าผู้ไม่เสียภาษีมีสัดส่วนของหัวหน้าครัวเรือนอายุเฉลี่ยเกิน 60 มากกว่าผู้เสียภาษี (รูปที่ 12.14) และมีแหล่งรายได้หลักจากทรัพย์สินมากกว่า โดยเป็นทรัพย์สินในรูปของบ้านและที่ดิน เพื่อยู่ออาศัยและยานพาหนะ

ตารางที่ 12.16 อายุเฉลี่ยของหัวหน้าครัวเรือนผู้ไม่เสียภาษีและผู้เสียภาษีใน 5 ชั้นภาษี (% ครัวเรือน)

	ไม่เสียภาษี	เสียภาษี แยกตามชั้นรายได้ภาษี				
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
<15	0.0%	0.0%				
15-24	0.4%	0.0%	0.0%	0.8%	0.2%	0.5%
25-44	22.8%	28.0%	12.8%	26.0%	33.2%	25.1%
45-60	42.6%	51.6%	63.2%	50.8%	45.7%	54.4%
60+	34.2%	20.4%	24.0%	22.4%	20.8%	20.0%
รวม	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

ที่มา: จำนวนจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2552 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 12.17 แหล่งรายได้หลักของครอบครัวผู้ไม่เสียภาษีและผู้เสียภาษีใน 5 ชั้นภาษี (% ครัวเรือน)

	ไม่เสียภาษี	เสียภาษี แยกตามชั้นรายได้ภาษี				
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
เกษตรกรรม	27.9%	36.7%	29.0%	16.3%	5.9%	1.5%
การค้า ธุรกิจ	22.2%	27.8%	28.6%	26.2%	34.2%	15.8%
วิชาชีพอิสระ	12.6%	10.4%	16.6%	22.7%	31.3%	65.0%
แรงงานทั่วไป	1.0%	1.3%	0.1%	1.0%	0.8%	0.0%
แรงงานอื่น	10.1%	14.1%	16.7%	18.5%	17.9%	10.6%
รายได้หลักจากทรัพย์สิน	26.1%	9.7%	9.1%	15.4%	9.8%	7.0%

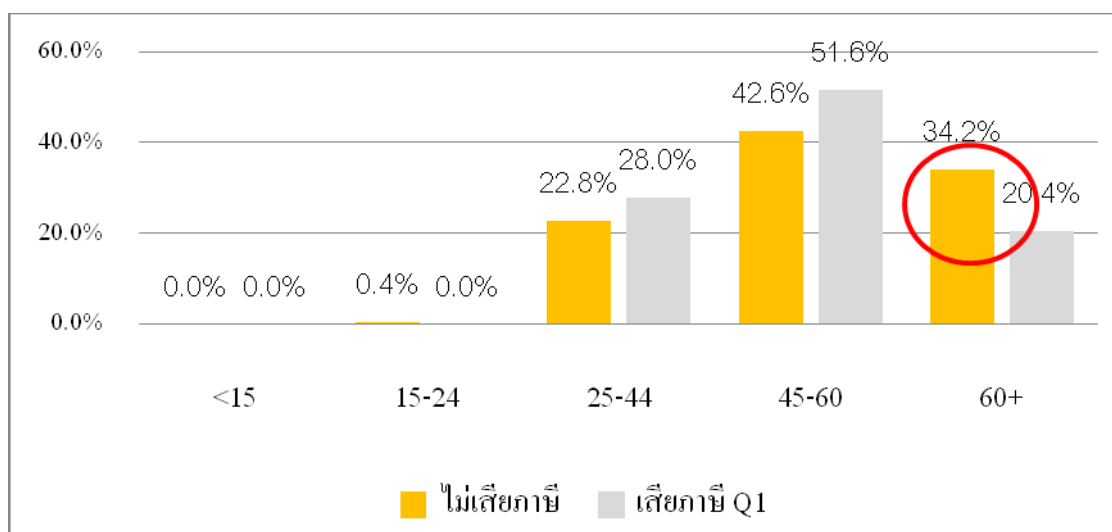
ที่มา: จำนวนจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2552 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 12.18 มูลค่าทรัพย์สินของครอบครัวผู้ไม่เสียภาษีและผู้เสียภาษีใน 5 ชั้นภาษี (บาท)

	ไม่เสียภาษี	เสียภาษี Q1	เสียภาษี Q2	เสียภาษี Q3	เสียภาษี Q4	เสียภาษี Q5
บ้าน/ที่ดิน อยู่อาศัย	1,278,905	909,683	1,546,571	1,555,808	2,893,153	3,394,281
อาคาร/ที่ดิน ธุรกิจ	989,373	1,339,085	1,280,751	659,627	653,882	1,108,340
ยานพาหนะ	368,317	286,261	435,222	387,582	520,455	669,215
ทรัพย์สินทางการเงิน	480,033	658,775	361,249	506,034	801,249	1,732,718

ที่มา: จำนวนจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2552 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

รูปที่ 12.14 สัดส่วนครัวเรือนแยกตามอายุหัวหน้าครัวเรือน



ที่มา: จำนวนจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2552 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หากผู้ไม่เสี่ยงภัยทั้งหมดหรือส่วนใหญ่เป็นคนที่ทำงานมาตลอดชีวิตจนเกษียณและสะสมทรัพย์สินจากการออมมาตลอดชีวิต การขยายฐานภาษีไปสู่คนกลุ่มนี้ก็อาจไม่เหมาะสม อย่างไรก็ตามเนื่องจากผู้ไม่เสี่ยงภัยมีจำนวนมากและหลากหลาย จึงควรวิเคราะห์เพิ่มเติมในกลุ่มคนที่เหลือแล้วทำการเปรียบเทียบอีกครั้ง โดยข้อมูลในตารางที่ 12.19-12.20 ทำการเปรียบเทียบอีกครั้ง (แหล่งรายได้หลักและมูลค่าทรัพย์สิน) โดยตัดผู้เกษียณแล้วออกและเลือกเฉพาะผู้มั่งคั่งที่มีทรัพย์สินมากกว่า 5 แสนบาท เทียบกับผู้เสี่ยงภัยในชั้นที่ 1 ทั่วไปและที่ไม่มั่งคั่งเท่า พบว่าผู้ไม่เสี่ยงภัยกลุ่มย่อยนี้ยังคงมีรายได้หลักจากทรัพย์สินและมีทรัพย์สินมากกว่าผู้เสี่ยงภัยในชั้นที่ 1 ทั่วไปอยู่ดี ดังนั้นจึงยังไม่สามารถตัดความเป็นไปได้ที่ควรขยายฐานภาษีให้กว้างขึ้น

ตารางที่ 12.19 แหล่งรายได้หลักของครอบครัวผู้ไม่เสี่ยงภัยที่มั่งคั่งและยังไม่เกษียณเทียบกับผู้เสี่ยงภัยในชั้นที่ 1 ที่ไม่มั่งคั่งเท่า (% ครัวเรือน)

	ไม่เสี่ยงภัย ทรัพย์สิน มากกว่า 5 แสน อายุ <60	เสี่ยงภัย Q1 ทรัพย์สิน < 500,000	เสี่ยงภัย Q1
เกษตรกรรม	18.5%	26.9%	36.7%
การค้า ธุรกิจ	32.2%	25.6%	27.8%
วิชาชีพอิสระ	20.8%	5.6%	10.4%
แรงงานทั่วไป	0.9%	3.9%	1.3%
แรงงานอื่น	13.2%	30.4%	14.1%
รายได้หลักจากทรัพย์สิน	14.4%	7.5%	9.7%

ที่มา: จำนวนจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2552 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 12.20 มูลค่าทรัพย์สินของครอบครัวผู้ไม่เสียภาษีที่มั่งคั่งและยังไม่เกษียณเทียบกับผู้เสียภาษีในชั้นที่ 1 ที่ไม่มั่งคั่งเท่า (% ครัวเรือน)

	ไม่เสียภาษี ทรัพย์สิน มากกว่า 5 แสน อายุ <60	เสียภาษี Q1 ทรัพย์สิน < 500,000	เสียภาษี Q1
บ้าน/ที่ดิน อยู่อาศัย	1,388,924	281,345	909,683
อาคาร/ที่ดิน ธุรกิจ	804,299	165,968	1,339,085
ยานพาหนะ	433,970	96,373	286,261
ทรัพย์สินทางการเงิน	529,954	37,831	658,775

ที่มา: จำนวนจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (สศส.) ปี 2552 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

12.5 สรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การวิเคราะห์เรื่องฐานภาษีที่ผ่านมามีข้อสรุปที่สำคัญสองประการคือ ประการแรก ยังไม่มีความเสมอภาคทางภาษีในระบบภาษีของไทย ผู้มีความสามารถเสียภาษีเท่ากันยังเสียภาษีต่างกัน โดยสาเหตุที่ฐานภาษียังไม่มีความเสมอภาค มีหลายประการ เช่น

- โครงสร้างภาษีและอัตราภาษี โดยเฉพาะการยกเว้นกลุ่มอาชีพหรือภาคเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงถึงฐานภาษีที่หลากหลายในกลุ่มอาชีพหรือภาคเศรษฐกิจนั้น ๆ เช่น ภาคการเกษตรมักได้รับการยกเว้นหรือเก็บภาษีในอัตราต่ำ ทั้งที่มีเกษตรกรที่มีรายได้สูงจำนวนมากที่มีรายได้เท่ากับหรือสูงกว่าผู้มีรายได้นอกภาคการเกษตรที่เสียภาษีมากกว่า

- ค่าลดหย่อนและช่องโหว่ทางกฎหมายหรือระเบียบ ซึ่งแม้จะมีจุดประสงค์ให้การดูแลผู้มีรายได้น้อย แต่ในหลายครั้งก็เอื้อประโยชน์ให้กับผู้มีรายได้สูงโดยไม่จำเป็น

- มีการหลบเลี่ยงภาษี และหนีภาษี เป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นทั่วไปในประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา หรือเศรษฐกิจที่มีสัดส่วนของธุรกิจได้ดินหรือธุรกิจนอกระบบจำนวนมากเช่นประเทศไทย

- การบังคับใช้กฎหมายภาษีไม่ทั่วถึง เช่นผู้มีหน้าที่ยื่นเสียภาษีจำนวนมากยังมิได้ยื่นเสียภาษี
- แม้จะมีการยื่นภาษี ก็อาจมีปัญหาคความยากลำบากในการประเมินข้อมูลฐานภาษี เช่นการประเมินรายได้ของเกษตรกรที่มีความไม่แน่นอนสูง หรือการประเมินมูลค่าทรัพย์สินซึ่งมีความแตกต่างกันในรายละเอียดสูง เช่นมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในต่างพื้นที่ และยังมีผัวผวนตามราคาดลาดด้วย

ข้อสรุปประการที่สองคือ การขยายฐานภาษีสามารถลดความไม่เสมอภาคนี้ได้ โดยหากมีการแก้ปัญหาที่สืบเนื่องจากสาเหตุข้างต้นอย่างจริงจัง น่าจะทำให้การเสียภาษีมีความเป็นธรรม สอดคล้องกับความสามารถในการเสียภาษี

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายหลักๆ ของการศึกษาจึงสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- การขยายฐานภาษีควรเป็นประเด็นเร่งด่วนในการปรับโครงสร้างภาษีของไทย ควรขยายความครอบคลุมไปสู่ผู้ยังไม่ได้เสียภาษีตามหลักความเสมอภาคทางภาษี โดยเฉพาะผู้มีความสามารถในการเสียเท่ากับคนอื่นที่ปัจจุบันเสียภาษีอยู่แล้ว เช่นมีรายได้เท่ากัน มีความมั่งคั่งเท่ากัน
- ปรับเปลี่ยนกฎหมายว่าด้วยการขึ้นเสียภาษี โดยให้ผู้มีอายุครบ 18 ปีทุกคนต้องยื่นแบบฟอร์มการเสียภาษีไม่ว่าจะมีงานทำหรือมีรายได้หรือไม่ โดยอาจมีแรงจูงใจให้ผู้มีรายได้น้อยอยากยื่นแบบฟอร์มเสียภาษีด้วย เช่นการผูกเงื่อนไขการรับสวัสดิการบางประเภทกับรายได้พึงประเมินตามแบบฟอร์มการเสียภาษี เช่นเงินค่าเลี้ยงดูบุตร สิทธิการรับการฝึกฝีมือแรงงาน
- ควรเร่งรัดการขยายความครอบคลุมของระบบประกันสังคม ซึ่งนอกจากเป็นการขยายสวัสดิการพื้นฐานไปสู่แรงงานนอกระบบแล้ว ยังมีผลต่อเนื่องทำให้ได้ฐานข้อมูลผู้เสียภาษีที่ครบถ้วน เป็นการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีที่ขัดกับหลักความเสมอภาคทางภาษี ซึ่งฐานข้อมูลนี้จะมีประโยชน์อย่างยิ่งในยามเกิดวิกฤติเศรษฐกิจเนื่องจากรัฐบาลสามารถทราบได้ว่าจะให้ความช่วยเหลือใคร
- การออกแบบระบบภาษีและขยายฐานภาษีต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของฐานภาษีด้วย เช่นอนาคตฐานภาษีจากทรัพย์สินจะสูงขึ้นตามระดับความมั่งคั่งของประเทศ โดยเฉพาะทรัพย์สินสะสมของผู้สูงอายุในระยะ 15-20 ปีข้างหน้า
- ต้องป้องกันการโยกย้ายรายได้จากฐานภาษีหนึ่งไปอีกฐานภาษีหนึ่งที่มีอัตราภาษีต่ำกว่า หากทำไม่ได้ในทางปฏิบัติ ควรพิจารณาระบบภาษีแบบอัตราเดียว (uniform tax rate system) ซึ่งแม้จะทำได้ไม่ง่าย แต่ก็น่าจะง่ายกว่าการป้องกันการใช้ประโยชน์จากอัตราภาษีที่ต่างกัน (tax arbitrage)
- ความพยายามในการปฏิรูประบบภาษีที่ดินและทรัพย์สินในปัจจุบันเป็นเรื่องที่ควรส่งเสริม และต้องเร่งรัดให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว
- ต้องเร่งสร้างระบบการประเมินฐานภาษีที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม เพื่อให้การขยายฐานภาษีไม่สะดุดและสร้างความเป็นธรรมทางสังคมอย่างแท้จริง

ต่อไปเป็นรายละเอียดของข้อเสนอแนะแต่ละด้าน โดยเป็นการขยายความข้อเสนอสรุปข้างต้น

12.5.1 แนวทางการขยายฐานภาษียาได้

การวิเคราะห์โดยข้อมูล สศส. ก่อนหน้า แม้ข้อมูลด้านภาษีจะไม่สมบูรณ์ แต่ก็เป็นที่ชัดเจนว่ามีผู้มีรายได้สูงถึงระดับต้องเสียภาษีแต่ไม่ได้ยื่นเสียภาษีจำนวนมาก ดังนั้นแนวทางการขยายฐานภาษียาได้ลำดับแรกคือการขยายจำนวนผู้ยื่นแบบแสดงภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยควรกำหนดให้ผู้มีอายุเกิน 18 ปีทุกคน (ยกเว้นนักเรียนระดับมัธยมหรือต่ำกว่า) ต้องยื่นแบบเสียภาษีเงินได้ แม้จะไม่มียานทำและไม่มีเงินได้ก็ตาม ในประเด็นนี้กฎหมายปัจจุบันกำหนดให้เฉพาะผู้มีเงินได้ต้องเสียภาษี ซึ่งหมายถึงต้องยื่นแบบฟอร์มการเสียภาษีด้วย (มาตรา 41 ประมวลรัษฎากร) ดังนั้นควรแก้กฎหมายให้ทุกคนต้องยื่นเสียภาษีแม้จะไม่มียานทำได้ก็ตาม เป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาในทางปฏิบัติของการบังคับใช้กฎหมายที่เจ้าพนักงานต้องมีหลักฐานว่าผู้หลีกเลี่ยงการยื่น

แบบฟอร์มต้องมีเงินได้ (จึงจะเข้าเงื่อนไขมาตรา 41) ซึ่งอาจเสียเวลาและไม่มีกำลังคนเพียงพอ ในขณะที่เงื่อนไขอายุเกิน 18 ปี นั้นพิสูจน์ง่ายกว่ามาก การบังคับกฎหมายจึงไม่ยุ่งยาก

และเพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยื่นแบบภาษี รัฐบาลควรผูกเงื่อนไขการให้สวัสดิการพื้นฐานบางอย่างที่เหมาะสมกับผู้มีรายได้น้อย โดยหากไม่มีรายได้หรือมีรายได้น้อย จะได้ผลประโยชน์สวัสดิการ บางอย่าง เช่น เงินช่วยเหลือบุตร มีสิทธิเข้ารับการฝึกอบรมอาชีพ เป็นต้น

อีกประการคือ ควรทบทวนกฎระเบียบที่เอื้อให้บางกลุ่มอาชีพ เสียภาษีน้อยกว่าคนทั่วไป เช่น กลุ่มเกษตรกร ได้รับอนุญาตหักค่าใช้จ่ายในการผลิตมากกว่าความเป็นจริงในบางปี ประการนี้เป็นที่เข้าใจได้ว่า สัดส่วนค่าใช้จ่ายของอาชีพส่วนใหญ่มีความผันผวน ไม่แน่นอน ดังนั้นบางปีอาจมีอัตราค่าไรต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดให้ก็ได้ ดังนั้นแนวทางที่ถูกต้องคือควรให้มีการคำนวณรายได้ รายจ่าย และกำไรอย่างเป็นระบบมากที่สุดเท่าที่ทำได้ แล้วลดการกำหนดอัตราค่าไรที่ตายตัว เพื่อให้การเสียภาษีมามีความเป็นธรรมมากที่สุด

การขยายความครอบคลุมของการประกันสังคม

วิธีการขยายฐานภาษีที่น่าจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด คือการขยายความครอบคลุมของโครงการประกันสังคม ซึ่งปัจจุบันครอบคลุมผู้ใช้แรงงานเพียง 9.4 ล้านคน หรือคิดเป็นหนึ่งในสี่ของผู้ใช้แรงงานทั้งหมด (ตารางที่ 12.21) ซึ่งหากทำได้จะได้ประโยชน์สองทางคือสามารถขยายความครอบคลุมของสวัสดิการแรงงาน และยังได้ฐานข้อมูลผู้มีเงินได้ที่นำมาใช้ตรวจสอบการยื่นเสียภาษีได้อีกด้วย

ตารางที่ 12.21 จำนวนผู้ประกันสังคม

	2548	2549	2550	2551	2552
ผู้ประกันตนมาตรา 33	8,225,477	8,537,801	8,781,262	8,779,131	8,744,795
ผู้ประกันตนมาตรา 39	241,929	322,379	400,905	514,422	679,700
ผู้ประกันตนมาตรา 40	4	3	3	47	60
รวม	8,467,410	8,860,183	9,182,170	9,293,600	9,424,555

ที่มา: สำนักงานประกันสังคม

เป็นที่ทราบดีว่าในทางปฏิบัติ การขยายความครอบคลุมผู้ประกันตนไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะไม่ได้รับความร่วมมือจากทั้งผู้ประกอบการนอกระบบและแรงงานเอง อุปสรรคสำคัญคือการที่รายได้ของแรงงานนอกระบบมีความไม่แน่นอนสูง จึงไม่สะดวกในการจ่ายเงินสมทบ (แม้จะกำหนดให้เงินสมทบน้อยกว่าแรงงานในระบบปัจจุบันก็ตาม) อีกทั้งผู้ประกอบการก็ไม่คุ้นเคยกับการจัดทำเอกสาร เนื่องจากแรงงานเข้าออกบ่อย ไม่อยากจ่ายเงินสมทบในส่วนนายจ้าง เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้จึงต้องมีการขบคิดเพื่อแก้ปัญหาที่ละเรื่อง เช่น อาจใช้ระบบการจ่ายเงินสมทบแบบยืดหยุ่น เป็นต้น

การทบทวนการลดหย่อนภาษีอย่างเป็นระบบ

มาตรการสร้างความเป็นธรรมของภาษีเงินได้ที่สำคัญอีกประการคือการทบทวนการลดหย่อนอย่างเป็นระบบ เพราะการลดหย่อนและยกเว้นในภาษีต่าง ๆ ในปัจจุบันล้วนเป็นการลดขนาดของฐานภาษี ซึ่งบางครั้งเกินความจำเป็น และมีผลเสียต่อความเสมอภาคทางภาษี คือผู้มีรายได้น้อย/กิจการใหญ่ เสียภาษีน้อยกว่าความสามารถในการจ่ายมาก นอกจากนั้นผลการศึกษาหลายชิ้นพบว่า การลดหย่อนในภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ทำให้ภาษีนี้อัตราส่วนที่เกินกว่าที่ควรเป็น แม้ว่าค่าลดหย่อนหลักคือ ค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนบุคคลจะไม่เปลี่ยนแปลงมาเป็นเวลานาน (ดูตารางที่ 12.22) แต่ในระยะหลังมีการเพิ่มค่าลดหย่อนหลายประการที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้มีรายได้น้อย เช่น การให้ผลประโยชน์ทางภาษีของการซื้อกองทุนเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) และกองทุนหุ้น (LTF) ซึ่งให้ประโยชน์กับผู้ที่มีเงินออมระดับสูง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2551)) เช่นเดียวกับค่าลดหย่อนค่าใช้จ่ายในการซื้อสังหาริมทรัพย์

ตารางที่ 12.22 ค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนส่วนตัว หักจากรายได้พึงประเมิน

ปี พ.ศ.	ค่าใช้จ่าย	ค่าลดหย่อน
2533	30%, ไม่เกิน 50,000	15,000 บาท
2534	40%, ไม่เกิน 60,000	20,000 บาท
2535	ไม่เปลี่ยนแปลง	30,000 บาท
2536-51	ไม่เปลี่ยนแปลง	ไม่เปลี่ยนแปลง

ที่มา : กรมสรรพากร

ค่าลดหย่อนอีกประการที่มีผลลดรายได้ภาครัฐอย่างมาก คือการยกเว้นภาษีกิจกรรมที่ได้รับส่งเสริมการลงทุนโดยสำนักงานส่งเสริมการลงทุน (tax expenditure) ควรพิจารณาผลประโยชน์ส่วนนี้ให้เหลือเท่าที่จำเป็นต่อการแข่งขันกับการส่งเสริมในประเทศที่เป็นคู่แข่งเป้าหมายการลงทุนของไทยเท่านั้น ซึ่งระดับการส่งเสริมด้วยหลักการนี้อาจปรับเปลี่ยนตามเวลาและสถานการณ์ ต้องมีการศึกษาติดตามอย่างใกล้ชิด ไม่ควรกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ตายตัวอย่างในปัจจุบัน

12.5.2 แนวทางการขยายฐานภาษีรายจ่าย

การขยายฐานภาษีด้านรายจ่ายมีประเด็นไม่มากนัก และได้กล่าวถึงบ้างแล้วในหัวข้อ 12.4.2 คืออาจจำเป็นต้องพิจารณาเพิ่มอัตราภาษีรายจ่ายบางประเภทหากรายได้จากฐานรายได้เพิ่มไม่ทันการขยายตัวของรายจ่ายภาครัฐ แต่ก็ต้องพิจารณาว่าไม่ควรมียออัตราสูงกว่าประเทศอื่น เช่น อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มหากจะเพิ่มก็ไม่ควรเกินร้อยละ 10 เนื่องจากภาษีการใช้จ่ายเป็นภาษีที่มีลักษณะถดถอย (regressive) เมื่อเทียบกับรายได้ของผู้บริโภค ดังนั้นในระยะยาวควรเน้นการขยายฐานภาษีด้านรายได้มากกว่า

ส่วนภาษีสรรพสามิต ควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าควรใช้กับสินค้าอะไร ไม่ควรใช้เฉพาะเกณฑ์การหารายได้ของรัฐเท่านั้น

12.5.3 แนวทางการขยายฐานภาษีทรัพย์สิน

การขยายฐานภาษีทรัพย์สิน โดยขยายความครอบคลุมไปสู่ภาษีสำหรับการถือครองที่ดิน บ้าน และ อสังหาริมทรัพย์อื่น โดยมีข้อยกเว้นสำหรับผู้มีทรัพย์สินน้อย ซึ่งตรงกับกฎหมายที่รัฐบาลปัจจุบันกำลังจะเสนอเข้าสภา มีการคำนึงถึงข้อเสียจากภาระภาษีซ้ำซ้อน (double tax) โดยเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุที่ได้ทรัพย์สินจากเงินออมตลอดชีวิต (ที่เสียภาษีเงินได้ไปแล้ว) และยังชีพด้วยรายได้จากทรัพย์สินเป็นหลัก ซึ่งจะเป็นลักษณะเด่นของผู้สูงอายุใน 10-20 ปีข้างหน้า

ต้องเร่งสร้างความพร้อมในการเก็บภาษีทรัพย์สิน เช่นความสามารถในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่ใกล้เคียงราคาตลาด มีความเป็นธรรมและโปร่งใสในการประเมิน และต้องมีระบบป้องกันการปิดบังทรัพย์สิน เช่นการใช้ nominees เป็นต้น

สำหรับภาษีมรดก สามารถใช้เป็น “สัญลักษณ์” (symbolic) ของการปฏิรูประบบภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ แต่หากจัดเก็บจริง รายได้ภาษีนี้นี้มักจะไม่มีมาก เพราะมีช่องทางเลี่ยงหรือถ่ายเทมรดกได้ง่าย ดังนั้นถ้าจะเก็บก็ไม่จำเป็นต้องเก็บในอัตราสูงเกินไป เพราะนอกจากจะเป็นภาระของการจัดการมรดกแล้วยังเพิ่มแรงจูงใจให้หลีกเลี่ยงและถ่ายเทมรดก อันเป็นกิจกรรมที่ไม่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด

บรรณานุกรม

ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์. 2553. มาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมการศึกษาภาระภาษีทางอ้อม, รายงานวิจัยเพื่อเสนอสำนักงานสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2542. ลักษณะการกระจายภาระและผลประโยชน์ด้านการคลังและภาษีอากรของประเทศไทย ปี 2529-2530ม รายงานเสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2551. การศึกษาหนี้สินและพฤติกรรมการออม (ระยะที่หนึ่ง) ภายใต้โครงการพัฒนาเครื่องมือนโยบายเศรษฐกิจมหภาค, รายงานวิจัยภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อมรเทพ จาวะลา. 2553. การศึกษาความไม่เท่าเทียมกันในการจ่ายภาษีทางตรงกับภาระของระบบภาษีทางตรง, รายงานวิจัยเพื่อเสนอสำนักงานสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

Somchai Jitsuchon, Worawan Chandoevrit, and Nanak Kakwani. 2006. “A Redesign of Thailand’s Household Surveys.” A research paper submitted to the United National Development Programme, the World Bank, and the National Statistical Office of Thailand.

ตารางที่ ผ12.1 อัตรากำไร (Profit Margin) ของการผลิตสาขาต่าง ๆ ในตารางการบัญชีการผลิต-ผลผลิต ปี 2548 เทียบกับอัตรากำไรเหมาตามประมวลรัษฎากร มาตรา 40(8)

สาขาการผลิต		อัตรากำไร		สาขาการผลิต		อัตรากำไร	
		ตารางที่ IO	มาตรา 40(8)			ตารางที่ IO	มาตรา 40(8)
1	การทำนา	43.2	15	46	การบรรจุกระป๋องอาหารประเภทปลาและสัตว์น้ำอื่น ๆ	11.1	
2	การทำไร่ข้าวโพด	19.1	15	47	การผลิตน้ำมันมะพร้าว และน้ำมันปาล์ม	11.3	
3	การปลูกข้าวโพด และธัญพืชอื่น ๆ	40.5	15	48	การผลิตน้ำมันจากสัตว์ และจากพืช	6.0	
4	การทำไร่มันสำปะหลัง	25.1	15	49	โรงสีข้าว และผลพลอยได้จากการสีข้าว	8.0	15
5	พืชไร่อื่น ๆ	35.7	15	50	ผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ที่ได้จากแป้งมันสำปะหลังและแป้งมัน	7.2	
6	การปลูกพืชตระกูลถั่ว	40.3	15	51	การสีและบดข้าวโพด	15.0	
7	การทำสวนผัก	41.1	15	52	โรงงานทำแป้งและการปั่นแป้งอื่น ๆ	8.7	20
8	การทำสวนผลไม้	41.1		53	ผลิตภัณฑ์ทำขนมปังและขนมปังกรอบ	12.1	
9	การทำไร่ถั่ว	26.6		54	โรงงานทำก๊วยเตี๋ยและผลิตภัณฑ์ที่คล้ายคลึงกัน	16.0	
10	การทำสวนมะพร้าว	75.7		55	โรงงานทำน้ำตาล และผลิตภัณฑ์อื่น ๆ	23.1	15
11	การทำสวนปาล์ม	40.5		56	การผลิตผลิตภัณฑ์ขนมชนิดเคลือบและมีไส้เป็นน้ำตาล	13.9	
12	การปลูกปอแก้ว ปอกระเจา	50.8		57	การผลิตน้ำแข็ง	24.6	20
13	การเพาะปลูกพืชเส้นใย	41.9		58	การผลิตผงชูรส	21.3	
14	การทำไร่ยาสูบ	45.1		59	การผลิตกาแฟ โกโก้ และชา	15.6	
15	การทำสวนกาแฟและสวนชา	29.7		60	การผลิตผลิตภัณฑ์อาหารอื่น ๆ	22.7	
16	การทำสวนยางพารา	62.7	20	61	การผลิตอาหารสัตว์สำเร็จรูป และปลาป่น	9.1	
17	ผลิตผลทางเกษตรอื่น ๆ	46.6		62	การต้ม กั่น การผสมสุรา	20.7	20
18	การเลี้ยง โคและกระบือ	57.3	15	63	โรงเปียร์	14.5	20
19	การเลี้ยงสุกร	19.2	15	64	อุตสาหกรรมเครื่องดื่มน้ำที่ไม่มีแอลกอฮอล์ และน้ำอัดลม	10.1	20
20	การเลี้ยงปศุสัตว์อื่น ๆ	53.7	15	65	การอบ การบ่มใบยาสูบ	22.6	15
21	การเลี้ยงสัตว์ปีก	30.2	15	66	การผลิตผลิตภัณฑ์ยาสูบ	11.7	
22	ผลผลิตจากสัตว์ปีก	16.5	15	67	การปั่นด้าย	7.6	
23	การเลี้ยงไหม	54.6	15	68	การทอผ้า	17.5	
24	การบริการทำการเกษตร	38.4		69	การฟอก การพิมพ์ การย้อม	11.9	
25	การทำไม้ซุง	22.1	15	70	การผลิตสิ่งทอสิ่งถักสำเร็จรูป	14.5	
26	การเผาถ่าน และการทำฟืน	64.9		71	การผลิตสิ่งถัก	14.1	
27	ผลผลิตจากป่าอื่น ๆ	54.6		72	การผลิตเครื่องแต่งกาย	15.1	30
28	การประมงในมหาสมุทร, ชายฝั่ง	33.1	15	73	การผลิตพรมและเครื่องปูลาด	18.3	
29	การประมงน้ำจืด	39.2	15	74	อุตสาหกรรมเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์เชือก	19.5	
30	การทำเหมืองถ่านหิน และแร่ลิกไนต์	48.3		75	โรงฟอกหนังและการแต่งสำเร็จหนังสัตว์	10.8	15
31	การขุดเจาะน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติ	28.1		76	การผลิตผลิตภัณฑ์หนังสัตว์	22.6	30
32	การทำเหมืองแร่เหล็ก	23.1	20	77	การผลิตรองเท้า ยกเว้นรองเท้ายาง	12.2	30
33	การทำเหมืองแร่ดีบุก	21.4	20	78	การแปรรูปไม้ ไม้อัด และอุปกรณ์ไม้	19.1	
34	การทำเหมืองทั้งสแตน	15.8	20	79	การผลิตผลิตภัณฑ์จากไม้และไม้ก๊อกล	14.8	
35	เหมืองแร่อื่น ๆ ที่ไม่ใช่แร่เหล็ก	43.5	20	80	การผลิตเครื่องเรือนเครื่องตกแต่งที่ทำด้วยไม้	17.6	30
36	การทำเหมืองแร่ฟลูออไรต์	21.0	20	81	การผลิตกระดาษและเยื่อกระดาษ	24.3	
37	เหมืองแร่เพื่อเคมีภัณฑ์และปุ๋ยเคมีภัณฑ์	46.2	20	82	การผลิตผลิตภัณฑ์จากกระดาษ	7.0	
38	เกลือ	68.2	15	83	การพิมพ์, การพิมพ์โฆษณา	15.8	20
39	การทำเหมืองหินปูน	45.2	20	84	การผลิตเคมีภัณฑ์ขั้นมูลฐาน	19.5	
40	การทำเหมืองหินและการข่อยทราย	30.1	25	85	การผลิตปุ๋ย ขาปราบศัตรูพืช และยาฆ่าแมลง	14.3	
41	การทำเหมืองแร่และเหมืองหินอื่น	44.3	20	86	ผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมี	19.0	
42	การฆ่าสัตว์	10.4	15	87	การผลิตสีทา น้ำมันชักเงา	11.3	
43	การทำเนื้อกระป๋อง	13.5		88	การผลิตยารักษาโรค	21.7	

สาขาการผลิต		อัตราค่าไ้		สาขาการผลิต		อัตราค่าไ้	
		ตารางที่ IO	มาตรา 40(8)			ตารางที่ IO	มาตรา 40(8)
44	การผลิตน้ำมัน และผลิตภัณฑ์จากนม	12.8		89	การผลิตสบู่และผลิตภัณฑ์ที่ใช้ทำความสะอาด	11.7	30
45	ผัก ผลไม้ น้ำผลไม้ กระป๋อง	11.5		90	การผลิตเครื่องสำอางค์	14.8	30
91	การผลิตไม้ขัดไฟ	28.4		136	ระบบท่อก๊าซ	4.3	
92	การผลิตผลิตภัณฑ์ทางเคมีอื่น ๆ	21.2		137	การประปา	21.3	
93	น้ำมันปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติ	2.8	15	138	การก่อสร้างที่อยู่อาศัย	5.1	
94	ผลผลิตอื่น ๆ จากถ่านหิน และน้ำมันปิโตรเลียม	10.5		139	การก่อสร้างอาคารที่ไม่ใช่ที่อยู่อาศัย	4.5	
95	การผลิตยางแผ่นและยางก้อน	6.1	15	140	การก่อสร้างงานบริการสาธารณะการเกษตรและป่าไม้	20.0	
96	การผลิตยางนอกยางใน	15.2		141	การก่อสร้างงานบริการที่ไม่เกี่ยวกับงานเกษตร	11.7	
97	การผลิตผลิตภัณฑ์ยางอื่น ๆ	12.6	20	142	การก่อสร้างโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าและสาธารณูปโภค	10.0	
98	การผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติก	9.0	20	143	การก่อสร้างอาคารส่งโทรศัพท์ โทรเลข วิทยุ โทรทัศน์	22.9	
99	การผลิตกระบือเกลือและเครื่องปั้นดินเผา	14.7	20	144	การก่อสร้างอื่น ๆ	23.8	
100	การผลิตแก้วและผลิตภัณฑ์แก้ว	10.1	20	145	การค้าส่ง	48.1	20
101	การผลิตผลิตภัณฑ์ที่ใช้ในงานก่อสร้าง	13.9		146	การค้าปลีก	54.1	20
102	การผลิตซีเมนต์	28.1		147	ภัตตาคารและร้านอาหารเครื่องดื่ม	20.1	30
103	การผลิตผลิตภัณฑ์คอนกรีต	16.3		148	โรงแรมและที่พักอื่น ๆ	16.6	30
104	การผลิตผลิตภัณฑ์โลหะอื่น ๆ	12.9		149	การขนส่งโดยรถไฟ	-29.6	20
105	อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า	7.3		150	การขนส่งโดยรถประจำทางและไม่ประจำทาง	9.8	20
106	การผลิตผลิตภัณฑ์เหล็กกล้า	12.5		151	การขนส่งสินค้าทางบก	8.3	20
107	ผลิตภัณฑ์ที่ไม่ใช่เหล็ก, อลูมิเนียมอื่น ๆ เช่น ดินบุก	12.3		152	การให้บริการแก่การขนส่งทางบก	45.3	20
108	การผลิตเครื่องตัดและเครื่องมือ	17.3		153	การขนส่งทางทะเลหลวงและชายฝั่ง	10.7	20
109	การผลิตเครื่องเรือนที่ทำด้วยโลหะ	9.4		154	การขนส่งทางน้ำภายในประเทศ	24.7	20
110	การผลิตผลิตภัณฑ์โลหะ	22.2		155	บริการการขนส่งทางน้ำ	27.8	30
111	การผลิตผลิตภัณฑ์โลหะอื่น ๆ	16.2		156	การขนส่งทางอากาศ	8.0	20
112	การผลิตเครื่องยนต์และกังหัน	11.5		157	บริการเกี่ยวกับเรือกับการขนส่ง	38.2	
113	การผลิตเครื่องจักรและอุปกรณ์ทางเกษตร	9.1		158	สถานที่เก็บสินค้าและไซโล	32.1	
114	การผลิตเครื่องจักรใช้ประดิษฐ์เครื่องมือไม้และโลหะ	10.3		159	บริการไปรษณีย์โทรเลข	27.0	
115	การผลิตเครื่องจักรและอุปกรณ์พิเศษ	13.1		160	สถาบันการเงิน	35.3	
116	เครื่องมือเครื่องจักรที่ใช้ในสวน, และครัวเรือน	13.4		161	การประกันชีวิต	41.2	
117	เครื่องจักรและไฟฟ้าสำหรับโรงงานอุตสาหกรรม	7.9		162	บริการประกันภัยอื่น ๆ	15.9	
118	อุปกรณ์วิทยุ โทรทัศน์ และแผงวงจรไฟฟ้า	3.4		163	บริการด้านอสังหาริมทรัพย์	30.7	39
119	เครื่องใช้และอุปกรณ์ไฟฟ้าอื่น ๆ	7.9		164	การบริการทางธุรกิจต่าง ๆ	13.1	
120	ลวดและสายเคเบิลชนิดหุ้มฉนวน	22.0		165	การบริหารราชการ	0.0	
121	แบตเตอรี่และหม้อเก็บประจุไฟฟ้า	13.3		166	การบริหารรักษาความปลอดภัย	12.0	
122	เครื่องมือเครื่องใช้ไฟฟ้าอื่น ๆ	14.5		167	การบริหารการศึกษา	10.6	
123	การต่อเรือและการซ่อมเรือ	15.6	15	168	สถาบันวิจัย	11.6	
124	การผลิตอุปกรณ์รถไฟ	6.4		169	การบริการทางการแพทย์และอนามัย	11.3	25
125	การผลิตยานยนต์	9.9		170	สถาบันธุรกิจ สมาคมอาชีพและผู้ใช้แรง	14.7	
126	การผลิตรถจักรยานยนต์ จักรยาน และรถเข็น	9.1		171	การบริการชุมชนอื่น ๆ	27.0	
127	การซ่อมแซมยานพาหนะทุกชนิด	14.5		172	บริการด้านภาพยนตร์และการจัดจำหน่าย	11.1	30
128	การผลิตอากาศยาน	16.4		173	โรงฉายภาพยนตร์และโรงละคร	12.2	
129	อุปกรณ์เกี่ยวกับงานวิทยาศาสตร์	10.4		174	วิทยุ โทรทัศน์, บริการที่เกี่ยวข้อง	14.3	50
130	การผลิตอุปกรณ์การถ่ายภาพและสายดา	28.2		175	ห้องสมุด, พิพิธภัณฑ์ และบริการทางวัฒนธรรมอื่น ๆ	7.6	
131	การผลิตนาฬิกา	16.9		176	การบันเทิงและบริการสันทนาการ	21.5	28
132	การผลิตเครื่องประดับและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง	9.4	25	177	การซ่อมแซม	8.9	
133	การผลิตเครื่องดนตรีและเครื่องกีฬา	9.9		178	การบริการส่วนบุคคล	11.7	25
134	การผลิตสินค้าอุตสาหกรรมอื่น ๆ	18.3			การบริการอื่น ๆ	n.a	
135	การผลิตไฟฟ้า	14.9	20	180	กิจกรรมที่มีอาชญากรรม	3.8	

บทที่ 13

การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ (Benefit Incidence Analysis) จากโครงการที่สำคัญของภาครัฐที่มีต่อประชาชนกลุ่มเศรษฐกิจต่างๆ

วิโรจน์ ณ ระนอง และ

สุเมธ องกิตติกุล

13.1 การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ (Benefit Incidence Analysis) จากโครงการที่สำคัญ ของภาครัฐ

นอกเหนือจากการเก็บภาษีของรัฐบาลจะมีผลกระทบ (หรือก่อให้เกิดภาระภาษี หรือ Tax Incidence) ต่อประชาชนกลุ่มที่มีเศรษฐกิจต่างๆ ในระดับที่แตกต่างกันแล้ว การใช้จ่ายของภาครัฐในการดำเนินโครงการในด้านต่างๆ ก็มักจะเกิดประโยชน์ (Benefit Incidence) ต่อประชาชนกลุ่มเศรษฐกิจต่างๆ ในระดับที่แตกต่างกันด้วย¹ ในแง่นี้ โครงการของรัฐบาลจึงมีโอกาที่จะส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำ (เพิ่มหรือลดความเหลื่อมล้ำ) ที่มีส่วนเสริมหรือหักล้างผลที่เกิดจากภาษี ดังนั้น ถ้าเราสามารถวัดออกมาได้ว่าประชาชนกลุ่มที่มีเศรษฐกิจต่างๆ ได้รับประโยชน์สุทธิจากโครงการของรัฐบาลเท่าใด (ประโยชน์ที่ได้รับ หักด้วยภาระภาษี) เราก็จะสามารถเปรียบเทียบว่ามาตรการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลส่งผลต่อคนกลุ่มที่มีเศรษฐกิจต่างๆ ต่างกันหรือไม่อย่างใด การศึกษาด้านภาษีและการใช้จ่ายของรัฐบาลประกอบกันจึงมีโอกาที่จะช่วยตอบข้อกังขาบางประการสำหรับสังคมได้ (ตัวอย่างเช่น มีความเชื่อกันอย่างกว้างขวางในหมู่ “ชนชั้นกลาง” ว่ารัฐบาลในอดีตนำภาษีที่เก็บจากชนชั้นกลางไป “ถลุง” โดยใช้นโยบาย “ประชานิยม” มา “ซื้อเสียง” จากประชาชนกลุ่มรากหญ้า)

แม้ว่าที่ผ่านมา จะมีนักวิชาการกลุ่มที่สนใจศึกษาวิจัยด้านการวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ได้จากโครงการของรัฐบาล (Benefit Incidence Analysis หรือ BIA) อยู่บ้าง แต่งานวิจัยด้านนี้ไม่ได้พัฒนาไปมากเท่ากับการวิเคราะห์ภาระด้านภาษี (Tax Incidence Analysis หรือ TIA) ซึ่งมีการคำนวณผลที่เกิดจากการผลักภาระภาษีด้วย แต่ในส่วนของการ BIA นั้น การศึกษายังมักจะวัด “ประโยชน์ (benefit)” จากงบหรือรายจ่ายที่ภาครัฐใช้ (เช่น จำนวน “ประโยชน์” ที่คนไข้ได้จากโครงการรักษาพยาบาลจากรายจ่ายของรัฐบาลหารด้วยจำนวนคนไข้ที่มารับการรักษา) แต่ไม่สามารถวัดประโยชน์ที่ไปถึงตัวประชาชนจริงๆ (เช่น สถานะทางสุขภาพที่ดีขึ้นของประชาชน หรือความรู้ที่นักเรียนมีมากขึ้นจนทำให้มีทักษะในการประกอบอาชีพและมีผลิตภาพเพิ่มขึ้นจนนำไปสู่รายได้ที่

¹ เป็นธรรมดาที่ประชาชนแต่ละคนจะได้รับประโยชน์จากโครงการของรัฐบาลแตกต่างกัน แต่ในบางกรณีประชาชนในระดับเศรษฐกิจหนึ่งอาจมีโอกาสเข้ามารับบริการมากกว่าอีกเศรษฐกิจหนึ่งอย่างคงเส้นคงวา เช่น ถ้าโครงการรักษาฟรีต้องใช้เวลารอพบแพทย์เป็นเวลานาน กลุ่มคนรวยก็อาจมีแนวโน้มที่จะมารับบริการในสัดส่วนที่ต่ำกว่ากลุ่มชนชั้นกลางหรือคนจน

เพิ่มขึ้น) หรือวัดว่าประโยชน์โดยทางอ้อมที่เกิดจากโครงการของรัฐเหล่านี้กระจายไปสู่ประชาชนกลุ่มไหนบ้าง (เช่น เงินเดือนครูที่เพิ่มขึ้นจากการขยายการศึกษา ประโยชน์จากการสร้างตึกเรียนเพิ่มที่นอกเหนือจากการเรียนการสอน เช่น การจ้างงานและผลกำไรที่เกิดหรือเพิ่มขึ้น รวมทั้งประโยชน์ที่อาจจะออกไปนอกประเทศ เช่น เมื่อบริษัทขยายให้กับโรงพยาบาล) แต่แม้กระทั่งงานวิจัยที่คำนวณ Benefit Incidence แบบหยาบๆ ในด้าน การศึกษาก็ยังมีน้อยมาก² (แม้ว่าจะมีการศึกษาที่พบว่าระดับการศึกษาของลูกจะมีความสัมพันธ์กับการศึกษา และรายได้ของพ่อแม่ จึงมีโอกาสมากที่ครัวเรือนที่มีรายได้สูงจะได้รับประโยชน์จากการลงทุนของภาครัฐ มากกว่า โดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษาซึ่งมีการลงทุนต่อหัวในอัตราที่ค่อนข้างสูง) ส่วนงานวิจัยที่มีอยู่บ้างใน ด้านสาธารณสุข นอกจากจะมีปัญหาที่กล่าวมาแล้ว ยังมักมีขอบเขตการวิจัยที่ไม่ครบถ้วน เช่น มักศึกษาเฉพาะ กลุ่มผู้มีสิทธิในโครงการ 30 บาท ซึ่งแม้ว่าเป็นคนส่วนใหญ่แต่ก็ไม่สามารถให้ผลที่สามารถนำมาสรุปเป็น ภาพรวมของประเทศได้ เนื่องจากผู้มีสิทธิในโครงการนี้มีรายได้ที่ค่อนข้างต่ำ และงานที่ศึกษากลุ่มผู้มี สิทธิอื่นด้วย (เช่น Phusit Prakongsai, 2008) ก็ยังอาศัยข้อมูลจาก Health and Welfare Survey ก่อนปี 2549 ซึ่งยังมีข้อมูลด้านรายได้ค่อนข้างหยาบมาก³

นอกจากผลการศึกษาในส่วนนี้ (เมื่อรวมกับการศึกษาในส่วน of tax incidence) จะสามารถตอบโจทย์ เรื่องผลประโยชน์สุทธิที่คนกลุ่มที่มีเศรษฐกิจฐานะต่างๆ ได้จากมาตรการทางเศรษฐกิจของภาครัฐได้อย่างชัดเจน และครอบคลุมมากขึ้น (เมื่อเทียบกับความเชื่อของกลุ่มชนชั้นกลางที่มักจะมองเห็นโครงการใหม่ๆ ที่ลงไปสู่คน ชันล่างในระยะหลังมากกว่าโครงการที่มีอยู่เดิม เช่น สวัสดิการข้าราชการ ประกันสังคม หรือโครงสร้างพื้นฐาน ที่โดย “ธรรมชาติ” มักจะเกิดในเมืองใหญ่ก่อน เช่น ทางด่วน โทรศัพท์พื้นฐาน รถลอยฟ้า/ใต้ดิน หรือแม้แต่ทาง หลวง หรือที่เกิดในเมืองใหญ่เท่านั้น เช่น สนามบินนานาชาติ) ซึ่งน่าจะมีความลำเอียงน้อยกว่าการมองนโยบาย หรือโครงการเป็นชิ้นๆ รวมทั้งจะช่วยตอบคำถามของนักวิชาการที่สนใจเรื่องความยากจนว่าที่ผ่านมามาตรการ ด้านภาษีและการใช้จ่ายของภาครัฐมีส่วนช่วยในการกระจายรายได้มากน้อยเพียงใด และถ้ามีมากตามที่ “ชนชั้น กลาง” จำนวนมากเชื่อ ก็จะต้องสืบค้นต่อไปว่าทำไมการกระจายรายได้ของประเทศไทยยังคงอยู่ในระดับที่แย่ อันดับต้นๆ ของโลกในปัจจุบัน⁴

13.1.1 แนวคิดเรื่องผลกระทบ (incidence) จากการแทรกแซงของภาครัฐ

แนวคิดเรื่องผลกระทบ (incidence) จากการแทรกแซงของภาครัฐเป็นเรื่องที่ได้มีการกล่าวถึงมานาน แล้ว โดยที่การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ (นอกเหนือจากการกำหนดกฎกติกา รวมทั้งการให้สัมปทาน

² เช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2542)

³ และถึงแม้ว่าจะมีความพยายามสร้างดัชนีทรัพย์สิน (asset index) ขึ้นมาทดแทน แต่ก็ไม่สามารถอ้างได้ว่าดัชนีทรัพย์สินมีความใกล้เคียงกับรายได้ หรือมีความเหนือกว่าการใช้รายได้ในการจัดลำดับเศรษฐกิจฐานะของครัวเรือน

⁴ ซึ่งอาจหมายความว่า มีกลไกบางอย่างที่ก่อให้เกิดรักษาความไม่เท่าเทียมกันอย่างรุนแรง (หรือกลไกที่สร้าง rent ให้กับคนรวยในอัตราที่สูงมาก) หรือแม้กระทั่งอาจเกิดจากความพยายามของรัฐที่พยายามรักษาให้ประชากรของประเทศจำนวนมากเกินไปอยู่กับภาคการเกษตรที่มีผลตอบแทนทาง เศรษฐกิจต่ำ

ต่างๆ แล้ว) ก็มักประกอบด้วยสองส่วนหลักๆ คือ การเก็บภาษี (taxation) และการใช้จ่ายของรัฐ (government expenditure)

ในด้านภาษีนั่น นักเศรษฐศาสตร์ตระหนักมานานแล้วว่าผู้จ่ายภาษีอาจจะไม่ได้เป็นผู้รับภาระภาษีทั้งหมด เนื่องจากในหลายกรณี ผู้ที่จ่ายภาษีอาจสามารถผลักภาระบางส่วน (หรือแม้กระทั่งทั้งหมดในบางกรณี) ไปให้ผู้อื่นได้ Augustin Cournot (1838) ได้แสดงให้เห็นว่าการที่รัฐจะเลือกเก็บภาษีจากผู้ซื้อหรือผู้ขาย ไม่ได้มีผลทำให้ภาระที่แต่ละฝ่ายต้องแบกรับเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด และถึงแม้ว่าประเทศต่างๆ มักจะมีระบบภาษีเงินได้ที่ก้าวหน้า แต่เมื่อรวมภาระภาษีต่างๆ เข้าด้วยกันแล้ว ในบางกรณี ภาระภาษีที่คนจนต้องแบกรับ (เมื่อเทียบกับรายได้) อาจจะมีอัตราใกล้เคียงกับ (หรือแม้กระทั่งสูงกว่า) ภาระภาษีที่คนรวยแบกรับก็เป็นได้ (เช่นจากผลการคำนวณของอังกฤษโดย William Stanley Jevons 1869 อ้างใน Atkinson and Stiglitz 1980)

นอกเหนือจากในด้านภาษีแล้ว ประชาชนก็มักจะได้รับผลกระทบ (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลกระทบด้านบวก) ที่เกิดจากโครงการของรัฐ ในทำนองเดียวกันกับภาษี ประชาชนแต่ละคน (หรือแต่ละกลุ่ม) อาจได้รับประโยชน์จากโครงการของรัฐต่างกัน ทำให้มีความพยายามที่จะแจกแจงผลประโยชน์ที่ได้จากโครงการของรัฐไปสู่ประชาชนกลุ่มต่างๆ ในแบบที่คล้ายคลึงกับการคำนวณภาระภาษี อย่างไรก็ตาม งานในด้านการวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ได้จากโครงการของรัฐ (Benefit Incidence Analysis หรือ BIA) ไม่ได้พัฒนาไปแบบการวิเคราะห์ภาระด้านภาษี (Tax Incidence Analysis หรือ TIA) ซึ่งมีการคำนวณผลที่เกิดจากการผลักภาระภาษีด้วย แต่ในส่วนของ BIA นั้น มักจะจบลงที่การแจกแจงรายจ่ายของภาครัฐให้กับประชาชนผู้รับบริการ (เช่น คนไข้ที่มารับการรักษา หรือนักเรียนที่มาเรียน) โดยไม่ได้พยายามคำนวณต่อไปว่ามีใครบ้างที่ได้รับประโยชน์เนื่องจากโครงการของรัฐ (เช่น บริษัทที่ขายยาให้กับโรงพยาบาล)

13.1.2 ขอบเขตของการศึกษา

งานวิจัยส่วนนี้ศึกษาผลกระทบที่มีต่อประชาชนกลุ่มเศรษฐกิจต่างๆ^๕ จากโครงการที่สำคัญของภาครัฐในสามด้านคือ ด้านสาธารณสุข (หัวข้อ 13.2) ด้านการศึกษา (หัวข้อ 13.3) และด้านการคมนาคมและขนส่ง (หัวข้อ 13.4) ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นรายจ่ายของโครงการที่สำคัญของภาครัฐในปัจจุบัน

^๕ โดยหลักการแล้ว ควรต้องเชื่อมโยงครัวเรือนที่อาจมีสมาชิกที่กระจายอยู่ทั้งในเมืองและชนบท (เช่น ส่งลูกออกไปเรียน มีลูกที่ทำงานและส่งเงินให้พ่อแม่ หรือหัวหน้าครอบครัวมาทำงานในเมือง) เข้าด้วยกันด้วย แต่ข้อมูลที่มีอยู่ (เช่น SES) ไม่เอื้อเท่าที่ควร ในอนาคตจึงควรมีการออกแบบการสำรวจที่สามารถเชื่อมโยงครัวเรือนที่กระจักระจ่ายเหล่านี้เข้าด้วยกันเท่าที่จะทำได้

13.2 การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ (Benefit Incidence Analysis) จากโครงการด้านสาธารณสุข

13.2.1 การวิเคราะห์ Benefit incidence ด้านการรักษาพยาบาล

การศึกษา benefit incidence ด้านการรักษาพยาบาล ใช้แนวทางที่บรรยายไว้ใน วิโรจน์ อัญญา และ อรรถกฤต (2550)⁶ ซึ่งได้แจกแจงรายละเอียดแนวทางและทางเลือกในการสร้างตัวแบบสำหรับการวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ (Benefit Incidence Analysis) จากเงินอุดหนุนของภาครัฐในโครงการหลักประกันสุขภาพต่างๆ เพื่อให้ได้ภาพที่ครบถ้วน การศึกษานี้จะครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม กล่าวคือนอกจากกลุ่มผู้มีสิทธิบัตรทอง (โครงการ 30 บาทยุติธรรม) แล้ว ยังครอบคลุมกลุ่มผู้มีสิทธิสวัสดิการข้าราชการ และรัฐวิสาหกิจ (ซึ่งมีสวัสดิการภาครัฐที่ดีที่สุด) และกลุ่มผู้มีสิทธิประกันสังคม (ซึ่งรัฐบาลร่วมจ่ายเงินสมทบ) เข้ามาด้วย โดยนอกจากคนสองกลุ่มนี้จะมีจำนวนรวมกันประมาณหนึ่งในสี่ของประเทศแล้ว โดยเฉลี่ยแล้วยังเป็นกลุ่มที่มีเศรษฐกิจสูงกว่ากลุ่มผู้มีสิทธิบัตรทองด้วย การศึกษาในทั้งสามกลุ่มจะให้ภาพของประเทศที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงของประเทศมากกว่าการศึกษาส่วนใหญ่ในอดีตที่มักแยกศึกษาเฉพาะกลุ่มผู้มีสิทธิบางกลุ่ม

ข้อมูลหลักในการใช้บริการมาจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (SES) ของครัวเรือน ประกอบกับข้อมูลจากสำนักงานกลางสารสนเทศเพื่อสุขภาพ (สทส.) และข้อมูลรายงานจากสถานพยาบาลในระดับต่างๆ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายงาน 0110 รง.5)

ขั้นตอนการคำนวณ 4 ขั้นตอน

1. จำแนกประชาชนตามเศรษฐกิจ (เช่น จำแนกตามรายได้ เป็น 10 ขั้นรายได้)
2. ดูว่าประชาชนแต่ละกลุ่มได้รับบริการต่างๆ (ที่มีการอุดหนุนจากรัฐ) ในปริมาณมากน้อยเท่าใด
3. คำนวณว่าแต่ละบริการมีต้นทุนการอุดหนุนของรัฐ (ซึ่งอาจผันแปรไปตามประเภทของบริการ และ/หรือระดับสถานพยาบาล หรือแม้กระทั่งตามสิทธิ/สวัสดิการของคนไข้)
4. ในแต่ละกลุ่ม นำอัตราการใช้บริการจาก (2) มาคูณด้วยต้นทุนการอุดหนุนของบริการแต่ละประเภท (หรือระดับ) แล้วรวมเป็นประโยชน์ที่คนกลุ่มนั้นได้รับ

ขั้นตอนที่ 1 การจำแนกประชาชนตามเศรษฐกิจ

การศึกษานี้ใช้วิธีแบ่งประชากรตามรายได้เฉลี่ยต่อคนของครัวเรือน เป็น 10 กลุ่ม (ตามข้อมูลรายได้จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (SES) ปี 2550 ดูรูปที่ 13.1 ซึ่งแยกประชากรตามสิทธิสวัสดิการหลักด้าน

⁶ วิโรจน์ ณ ระนอง อัญญา ณ ระนอง และ อรรถกฤต เล็กศิริไธ. 2550. “แนวทางและทางเลือกในการสร้างตัวแบบสำหรับการวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ (Benefit Incidence Analysis) จากเงินอุดหนุนของภาครัฐในโครงการหลักประกันสุขภาพ.” รายงานเล่มที่ 3 โครงการวิจัยการใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะผลกระทบของโครงการ 30 บาท และหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่มีต่อภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประชาชนและการลดความยากจน และการสร้างดัชนีชี้วัดความเป็นธรรมด้านสุขภาพ กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

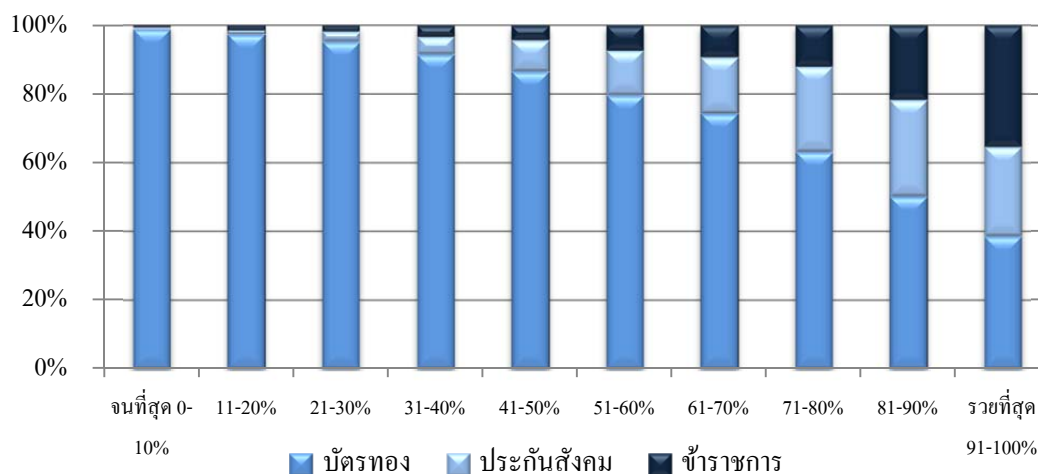
การรักษาพยาบาลตามข้อมูลใน SES ด้วย) จากนั้นก็นำข้อมูลดังกล่าวมาใช้กับกลุ่มตัวอย่างที่ได้จากการสำรวจอนามัยและสวัสดิการ (HWS) ปี 2550 (ซึ่งมีจำนวนประมาณครึ่งหนึ่งของจำนวนตัวอย่างจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม) แล้วใช้ค่าน้ำหนักจากการสำรวจอนามัยและสวัสดิการมาคูณเพื่อหาจำนวนประชากรทั้งประเทศอีกครั้งหนึ่ง (ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว จำนวนคนในสิบชั้นรายได้ที่แสดงในรูปที่ 13.2 อาจมีจำนวนที่ไม่เท่ากันเสียทีเดียว แต่ก็ต่างกันไม่มาก ตัวอย่างเช่นเมื่อนำมาแสดงในรูปที่ 13.3 เป็นจำนวนคนตามสิทธิ์ที่ผู้ตอบระบุว่าใช้มากหรือน้อยที่สุด ก็แทบจะมองความแตกต่างของความสูงของแต่ละแท่งด้วยสายตาไม่ออก)

ในสองรูปแรกได้แบ่งประชากรในแต่ละชั้นรายได้ ออกตามสิทธิ์สวัสดิการหลักด้านการรักษาพยาบาล ซึ่งประกอบด้วยสามสิทธิ์หลักคือ

- 1) โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า
- 2) สวัสดิการข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ
- 3) โครงการประกันสังคมและกองทุนทดแทน

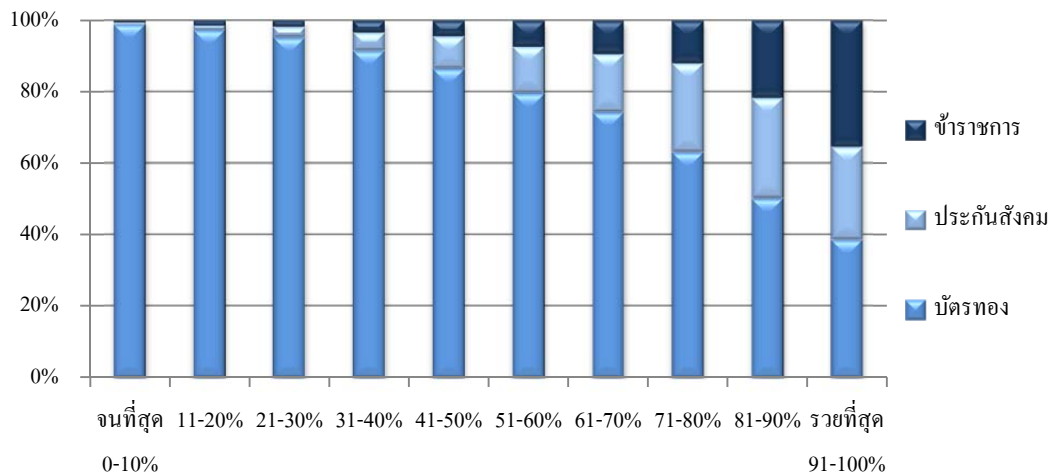
ซึ่งโดยหลักการแล้วจะครอบคลุมประชาชนคนไทยทุกคน ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติ จะมีคนจำนวนไม่น้อยที่บางครั้งไม่ได้ใช้สิทธิ และใช้วิธีจ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง โดยเมื่อถามถึงสิทธิ์หรือสวัสดิการที่ใช้เป็นหลัก กลุ่มตัวอย่างก็ได้ให้คำตอบที่ปรากฏอยู่ในรูปที่ 13.3 (ซึ่งก็ไม่ได้ต่างจากสองรูปแรกมากนัก)

รูปที่ 13.1 จำนวนผู้มีสวัสดิการรักษาพยาบาลชนิดต่างๆ แบ่งตามชั้นรายได้: ข้อมูลจาก SES 2550



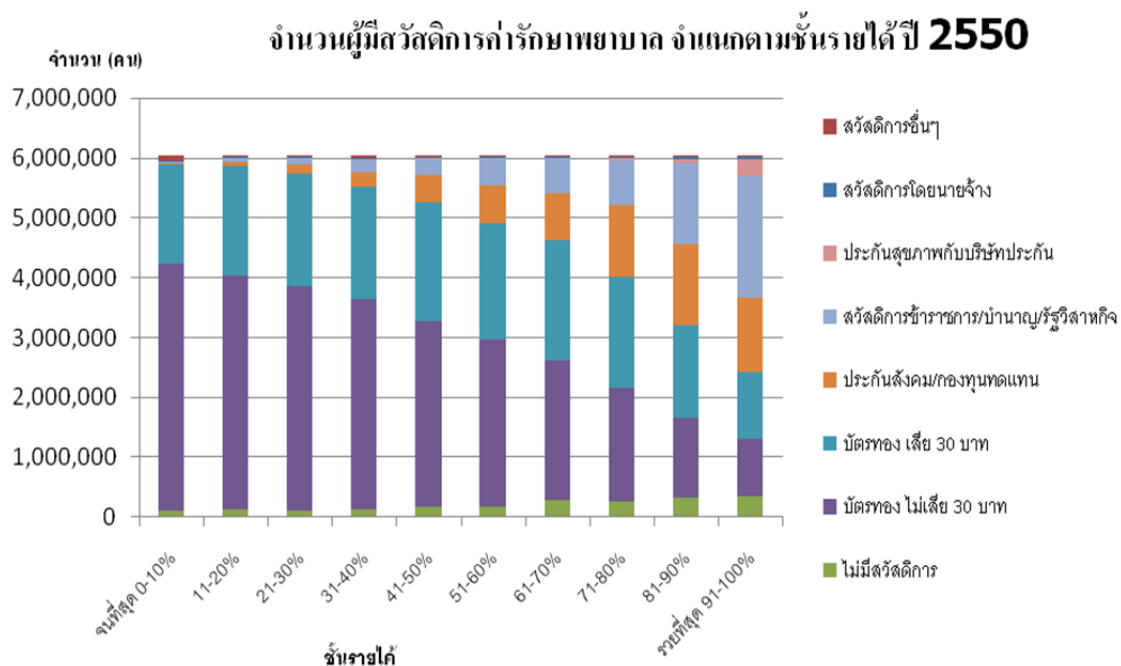
ที่มา: คำนวณ โดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES 2550

รูปที่ 13.2 จำนวนผู้มีสวัสดิการรักษายาบาลประเภทต่างๆ จาก HWS 2550 (สำรวจครั้งแรก)
แยกตามชั้นรายได้



ที่มา: คำนวณ โดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

รูปที่ 13.3 จำนวนประชากรจำแนกตามสวัสดิการรักษายาบาลหลักที่ใช้และตามชั้นรายได้
(ข้อมูลจากการสำรวจอนามัยและสวัสดิการปี 2550)



ที่มา: คำนวณ โดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

ขั้นตอนที่ 2 การหาอัตราการใช้บริการที่รัฐบาลอุดหนุนของผู้มีสิทธิกลุ่มต่างๆ

ข้อมูลในส่วนนี้ได้จากการสำรวจอนามัยและสวัสดิการ (HWS) ปี 2550 โดย extrapolate จากข้อมูลการมารับบริการครั้งสุดท้าย (ในรอบ 1 เดือนที่ผ่านมาสำหรับผู้ป่วยนอก และ 1 ปีที่ผ่านมาสำหรับผู้ป่วยใน) และนับเฉพาะกรณีที่มีรักษาที่สถานพยาบาล โดยใช้สิทธิ สวัสดิการการรักษาพยาบาลข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ หรือ

สิทธิ์ประกันสังคม หรือสิทธิ์บัตรทองเท่านั้น⁷ ดังนั้นตัวเลขจำนวนและอัตราการให้บริการที่จะเสนอ (และนำไปใช้คำนวณ benefit incidence) จึงเป็นตัวเลขที่ต่ำกว่าอัตราการให้บริการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของทุกกลุ่มตัวอย่าง

จากตารางที่ 13.2 และรูปที่ 13.5 จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้มีสิทธิ์สวัสดิการข้าราชการมีอัตราการมารับการรักษาแบบผู้ป่วยนอกโดยใช้สิทธิ์ที่สถานพยาบาลสูงกว่าอีกสองกลุ่มอย่างชัดเจน โดยสูงกว่ากลุ่มประกันสังคมประมาณร้อยละ 157 ซึ่งส่วนหนึ่งคงสะท้อนโครงสร้างอายุที่ต่างกันด้วย แต่เมื่อเทียบกับกลุ่มบัตรทองซึ่งมีโครงสร้างอายุใกล้เคียงกัน กลุ่มผู้มีสิทธิ์สวัสดิการข้าราชการก็ยังมีอัตราการมารับการรักษาแบบผู้ป่วยนอกโดยใช้สิทธิ์ที่สถานพยาบาลสูงกว่าถึงร้อยละ 40

แต่ในทั้งสามกรณี อัตราการมารับการรักษาแบบผู้ป่วยนอกโดยใช้สิทธิ์ที่สถานพยาบาล (2.16 0.84 และ 1.55 ครั้ง/คน-ปี ตามลำดับ) อยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของประเทศอื่นที่มีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งอาจเป็นเพราะยังมิอุปสรรคในการมารับบริการที่สถานพยาบาลอยู่พอสมควร

ผู้ป่วยใน

จากตารางที่ 13.4 และรูปที่ 13.7 จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้มีสิทธิ์สวัสดิการข้าราชการมีอัตราการมารับการรักษาแบบผู้ป่วยในโดยใช้สิทธิ์เป็นผู้ป่วยในที่สถานพยาบาล สูงกว่าอีกสองกลุ่มอย่างชัดเจน โดยกลุ่มนี้มีอัตราการใช้สิทธิ์เข้านอนโรงพยาบาลประมาณร้อยละ 9.6 ต่อปี สูงกว่ากลุ่มประกันสังคมมากกว่า 300% และสูงกว่ากลุ่มบัตรทองซึ่งมีโครงสร้างอายุใกล้เคียงกัน (แต่ใช้สิทธิ์เข้านอนโรงพยาบาลน้อยกว่า คือร้อยละ 7.7 ต่อปี) ประมาณร้อยละ 25

⁷ ทั้งนี้ การศึกษาที่ใช้ข้อมูลระบุว่าคนไข้ที่จ่ายเงินเอง หรือมี third party ในภาคเอกชน (เช่น บริษัทประกันเอกชน) จ่ายค่ารักษาพยาบาลให้เมื่อมารับการรักษา ไม่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐในการไปรับการรักษาครั้งนั้น (หรืออีกนัยหนึ่งคือ ในกรณีเหล่านี้คนไข้หรือบริษัทประกันจ่ายให้สถานพยาบาลรัฐในอัตราที่ไม่ต่ำกว่าต้นทุนของสถานพยาบาลเหล่านี้) ข้อมูลนี้น่าจะสอดคล้องกับความเป็นจริงในระยะหลัง ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขได้ปรับอัตราค่าบริการ (ตามหนังสืออัตราราคากลาง ซึ่งเรียกกันว่า “Blue Book” แต่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนในเล่มที่มีปกสีแดง) ให้สะท้อนค่าใช้จ่ายในด้านต่างๆ รวมทั้งค่าแรงด้วย

ตารางที่ 13.1 จำนวนครั้งการใช้บริการโดยใช้สิทธิของผู้ป่วยนอกที่สถานพยาบาล จำแนกตามประเภทสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลและสถานพยาบาล

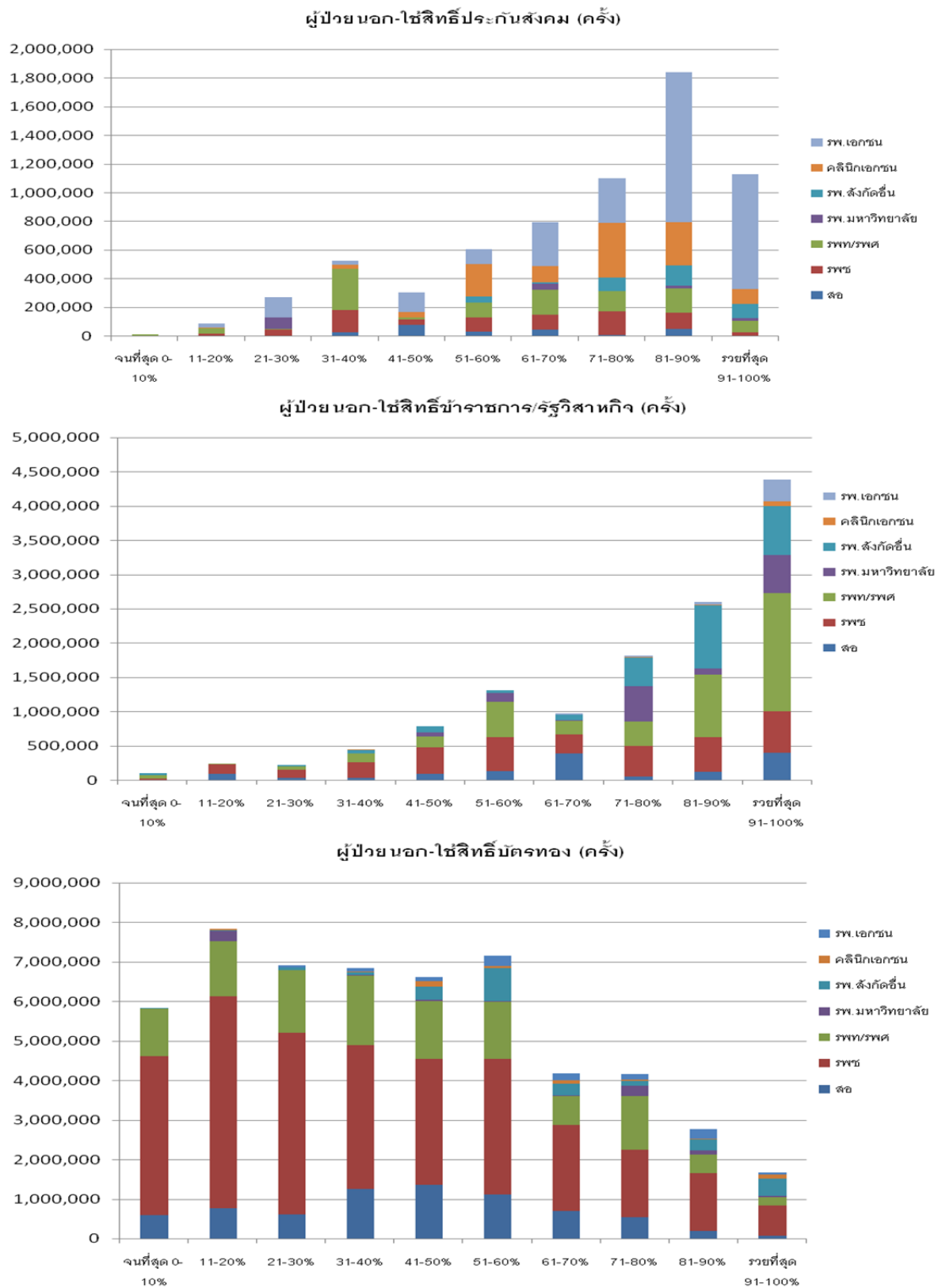
ประเภทสิทธิ	ประเภทรพ	ชั้นรายได้										
		จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รายได้สูงสุด91-100%	รวมทุกรายได้
บัตรทอง	สถานีนอนมัย	4,378,072	4,875,309	3,778,260	3,265,705	3,521,168	3,395,544	2,226,341	1,447,812	564,814	462,678	27,915,702
	รพช	4,028,408	5,363,144	4,588,897	3,639,784	3,191,288	3,433,126	2,182,263	1,689,898	1,456,267	753,936	30,327,011
	รพท/รพศ	1,215,950	1,390,260	1,591,952	1,765,096	1,454,872	1,450,220	725,475	1,372,573	475,694	208,176	11,650,269
	รพ.มหาวิทยาลัย	0	262,429	0	4,766	41,143	18,465	22,668	253,847	97,870	33,930	735,117
	รพ.สังกัดอื่น	3,993	22,102	62,794	79,285	325,601	832,886	299,171	118,852	279,207	440,198	2,464,088
	คลินิกเอกชน	0	31,538	0	12,331	134,672	46,990	89,804	44,564	16,780	105,993	482,673
	รพ.เอกชน	0	0	50,730	88,935	106,595	256,061	170,778	140,457	240,996	58,183	1,112,735
	รวมทุกรพ.	9,626,423	11,944,781	10,072,633	8,855,902	8,775,339	9,433,292	5,716,500	5,068,003	3,131,629	2,063,093	74,687,595
จำนวนคนที่มีสิทธิ		6,110,067	6,031,152	5,901,654	5,603,087	5,441,027	5,042,501	4,705,602	4,014,568	3,210,331	2,268,584	48,328,573
ประกันสังคม/ กองทุน ทดแทน	สถานีนอนมัย	0	3,102	0	27,054	78,065	34,721	49,037	10,895	51,419	1,463	255,756
	รพช	0	16,842	46,990	155,002	39,210	96,766	99,405	163,410	113,261	27,424	758,309
	รพท/รพศ	15,958	35,494	4,039	287,564	14,441	102,055	176,720	140,419	168,028	80,861	1,025,579
	รพ.มหาวิทยาลัย	0	0	80,678	0	0	0	40,199	0	21,491	17,564	159,931
	รพ.สังกัดอื่น	0	0	0	0	0	44,995	8,814	95,830	138,427	100,157	388,222
	คลินิกเอกชน	0	5,151	0	29,032	38,859	225,035	114,718	379,197	303,721	101,484	1,197,197
	รพ.เอกชน	0	26,691	141,655	29,327	135,723	102,743	306,118	309,549	1,042,579	802,646	2,897,031
	รวมทุกรพ.	15,958	87,280	273,362	527,979	306,297	606,315	795,010	1,099,299	1,838,926	1,131,598	6,682,025

ตารางที่ 13.1 จำนวนครั้งการใช้บริการโดยผู้ใช้สิทธิของผู้ป่วยนอกที่สถานพยาบาล จำแนกตามประเภทสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลและสถานพยาบาล (ต่อ)

จำนวนคนที่สิทธิ		27,660	80,317	181,727	313,537	572,595	825,428	1,038,318	1,580,677	1,797,266	1,528,500	7,946,027
ข้าราชการ/ รัฐวิสาหกิจ	สถานื่อนามัย	0	92,004	33,411	33,909	93,039	127,331	386,780	52,210	117,605	396,766	1,333,054
	รพช	19,220	134,204	112,318	223,322	382,236	500,997	274,568	445,042	505,946	603,842	3,201,694
	รพท/รพศ	45,968	14,519	57,318	131,013	163,975	517,169	205,992	351,881	915,325	1,731,654	4,134,814
	รพ.มหาวิทยาลัย	0	0	0	0	54,700	121,090	8,481	517,951	83,332	555,725	1,341,279
	รพ.สังกัดอื่น	29,547	0	13,027	55,266	86,424	43,901	81,495	431,198	932,171	708,218	2,381,246
	คลินิกเอกชน	0	0	0	2,675	0	0	0	1,062	9,917	70,246	83,900
	รพ.เอกชน	0	0	0	0	0	0	10,129	20,130	36,226	318,242	384,728
	รวมทุกรพ.	94,735	240,727	216,073	446,185	780,374	1,310,487	967,445	1,819,474	2,600,521	4,384,692	12,860,714
จำนวนคนที่สิทธิ		34,856	80,198	109,883	200,320	270,793	456,895	584,839	756,063	1,379,197	2,070,075	5,943,118

ที่มา: HWS (2550)

รูปที่ 13.4 จำนวนการใช้สิทธิ์ผู้ป่วยนอกของผู้มีสิทธิ์กลุ่มต่างๆ



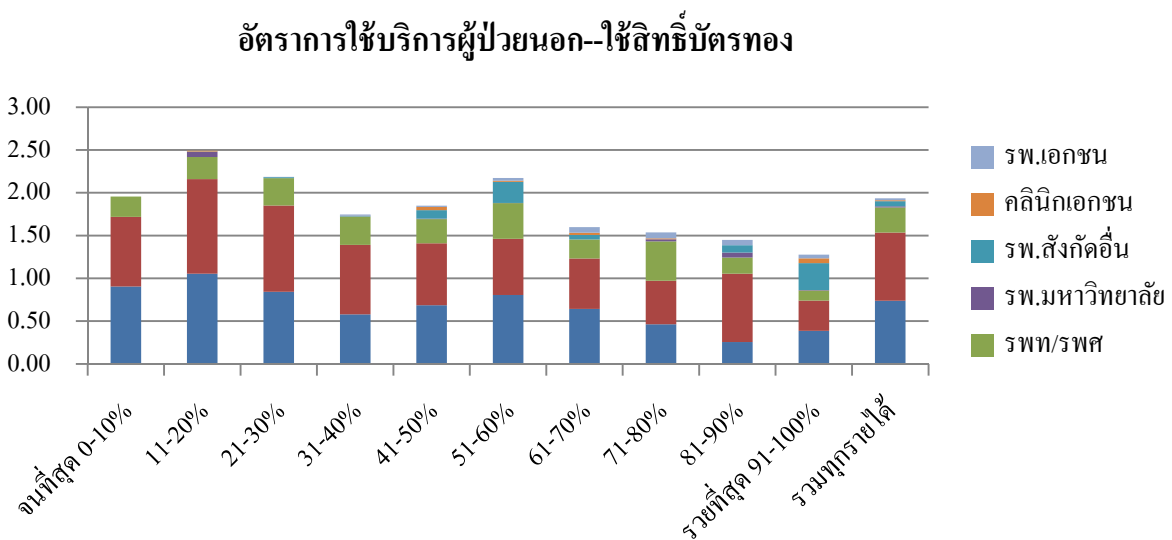
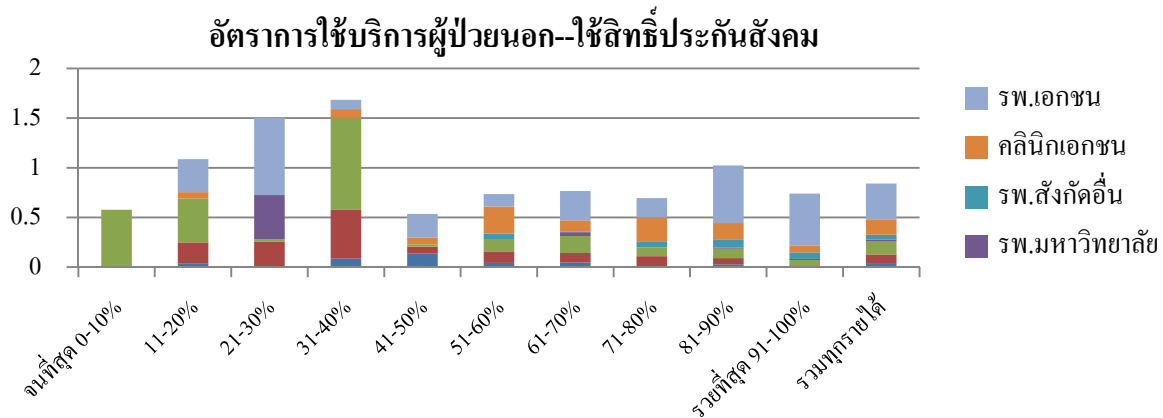
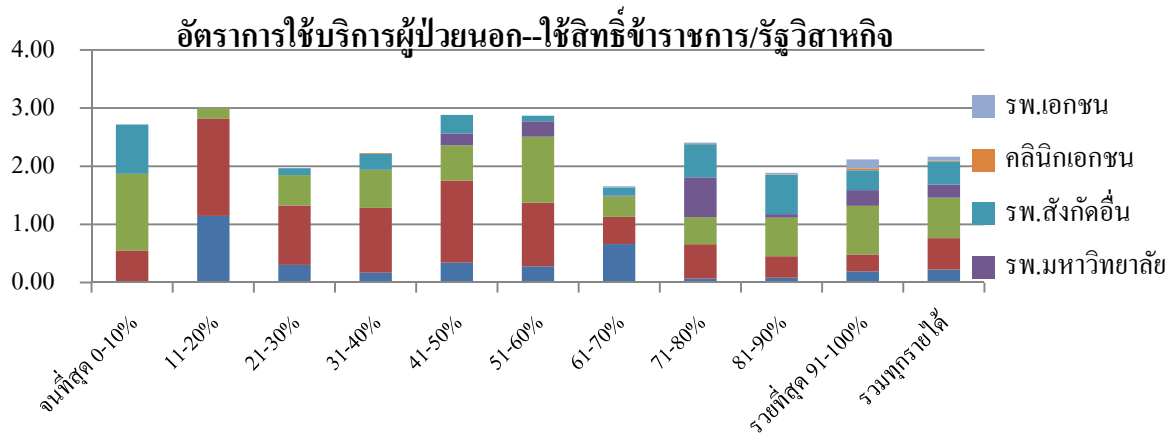
ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

ตารางที่ 13.2 อัตราการใช้บริการโดยผู้ใช้สิทธิของผู้ป่วยนอก จำแนกตามประเภทสวัสดิการรักษายาบาลและช่วงชั้นรายได้ หน่วย: ครั้ง/คน/ปี

ประเภทสิทธิ	ประเภทรพ.	ชั้นรายได้										
		จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รวยที่สุด 91-100%	รวมทุกรายได้
บัตรทอง	สถานีนอนมัย	0.72	0.81	0.64	0.58	0.65	0.67	0.47	0.36	0.18	0.20	0.58
	รพช	0.66	0.89	0.78	0.65	0.59	0.68	0.46	0.42	0.45	0.33	0.63
	รพท/รพศ	0.20	0.23	0.27	0.32	0.27	0.29	0.15	0.34	0.15	0.09	0.24
	รพ.มหาวิทยาลัย	0.00	0.04	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.06	0.03	0.01	0.02
	รพ.สังกัดอื่น	0.00	0.00	0.01	0.01	0.06	0.17	0.06	0.03	0.09	0.19	0.05
	คลินิกเอกชน	0.00	0.01	0.00	0.00	0.02	0.01	0.02	0.01	0.01	0.05	0.01
	รพ.เอกชน	0.00	0.00	0.01	0.02	0.02	0.05	0.04	0.03	0.08	0.03	0.02
	ทุกรพ.	1.58	1.98	1.71	1.58	1.61	1.87	1.21	1.26	0.98	0.91	1.55
ประกันสังคม/ กองทุนทดแทน	สถานีนอนมัย	0.00	0.04	0.00	0.09	0.14	0.04	0.05	0.01	0.03	0.00	0.03
	รพช	0.00	0.21	0.26	0.49	0.07	0.12	0.10	0.10	0.06	0.02	0.10
	รพท/รพศ	0.58	0.44	0.02	0.92	0.03	0.12	0.17	0.09	0.09	0.05	0.13
	รพ.มหาวิทยาลัย	0.00	0.00	0.44	0.00	0.00	0.00	0.04	0.00	0.01	0.01	0.02
	รพ.สังกัดอื่น	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.05	0.01	0.06	0.08	0.07	0.05
	คลินิกเอกชน	0.00	0.06	0.00	0.09	0.07	0.27	0.11	0.24	0.17	0.07	0.15
	รพ.เอกชน	0.00	0.33	0.78	0.09	0.24	0.12	0.29	0.20	0.58	0.53	0.36
	ทุกรพ.	0.58	1.09	1.50	1.68	0.53	0.73	0.77	0.70	1.02	0.74	0.84
ข้าราชการ/ รัฐวิสาหกิจ	สถานีนอนมัย	0.00	1.15	0.30	0.17	0.34	0.28	0.66	0.07	0.09	0.19	0.22
	รพช	0.55	1.67	1.02	1.11	1.41	1.10	0.47	0.59	0.37	0.29	0.54
	รพท/รพศ	1.32	0.18	0.52	0.65	0.61	1.13	0.35	0.47	0.66	0.84	0.70
	รพ.มหาวิทยาลัย	0.00	0.00	0.00	0.00	0.20	0.27	0.01	0.69	0.06	0.27	0.23
	รพ.สังกัดอื่น	0.85	0.00	0.12	0.28	0.32	0.10	0.14	0.57	0.68	0.34	0.40
	คลินิกเอกชน	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.03	0.01
	รพ.เอกชน	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.03	0.03	0.15	0.06
	ทุกรพ.	2.72	3.00	1.97	2.23	2.88	2.87	1.65	2.41	1.89	2.12	2.16

ที่มา: HWS (2550)

รูปที่ 13.5 อัตราการใช้สิทธิผู้ป่วยนอกของผู้มีสิทธิกลุ่มต่างๆ



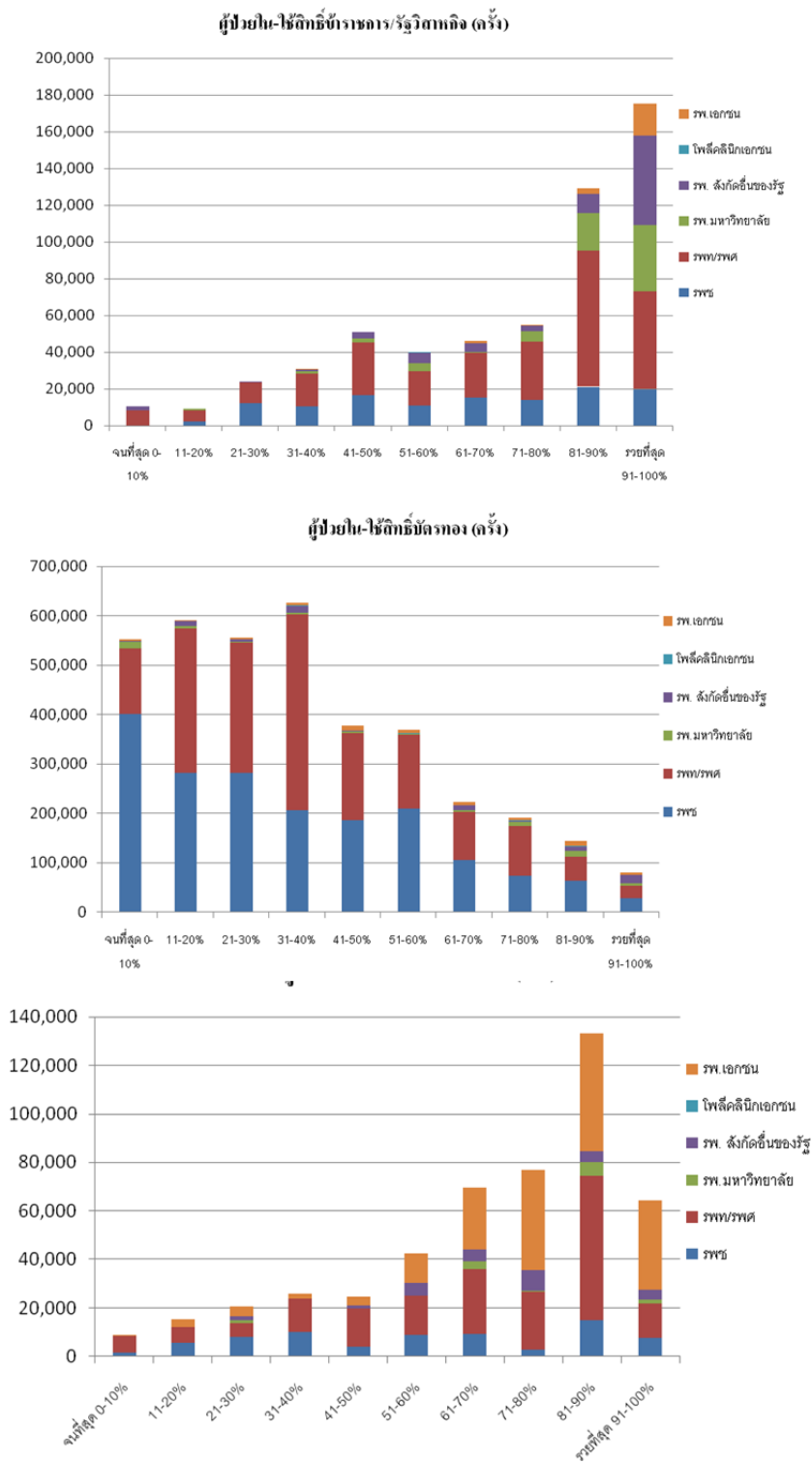
ที่มา: คำนวณ โดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

ตารางที่ 13.3 อัตราการใช้บริการโดยใช้สิทธิของผู้ป่วยนอก จำแนกตามประเภทสวัสดิการรักษายาบาลและช่วงชั้นรายได้ หน่วย: ครั้ง/คน/ปี

ประเภทสวัสดิการ	ประเภทรพ.	ชั้นรายได้										
		จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รวยที่สุด 91-100%	รวม
บัตรทอง	รพช	401,821	281,911	281,891	206,593	185,663	209,226	105,541	74,572	63,539	28,938	1,839,696
	รพท/รพศ	131,490	291,951	264,231	395,493	176,587	150,074	97,245	99,646	49,426	24,141	1,680,284
	รพ.มหาวิทยาลัย	13,241	4,467	769	4,368	3,149	1,986	4,202	7,996	10,561	6,213	56,950
	รพ.สังกัดอื่นของรัฐ	3,129	11,474	5,357	13,623	2,085	495	9,627	3,446	10,182	16,493	75,911
	โพลีคลินิกเอกชน	0	0	0	706	0	679	0	1,046	522	0	2,953
	รพ.เอกชน	2,548	1,813	3,271	5,049	10,407	6,774	6,430	4,614	9,982	4,674	55,561
	รวม	552,229	591,615	555,519	625,833	377,890	369,235	223,045	191,318	144,211	80,459	3,711,355
จำนวนผู้มีสิทธิ		6,110,067	6,031,152	5,901,654	5,603,087	5,441,027	5,042,501	4,705,602	4,014,568	3,210,331	2,268,584	48,328,573
ประกันสังคม/ กองทุนทดแทน	รพช	1,523	5,701	8,043	10,238	4,007	9,031	9,348	2,712	14,854	7,787	73,242
	รพท/รพศ	6,931	6,434	5,660	13,605	15,692	16,112	26,794	23,970	59,596	14,048	188,842
	รพ.มหาวิทยาลัย	0	0	1,349	0	0	0	3,014	571	5,836	1,512	12,282
	รพ.สังกัดอื่นของรัฐ	0	0	1,511	0	1,453	5,402	5,037	8,166	4,328	4,112	30,009
	โพลีคลินิกเอกชน	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	รพ.เอกชน	284	3,400	4,213	1,972	3,479	11,919	25,550	41,289	48,622	36,705	177,433
	รวม	8,738	15,535	20,775	25,815	24,631	42,463	69,742	76,708	133,236	64,163	481,807
จำนวนผู้มีสิทธิ		27,660	80,317	181,727	313,537	572,595	825,428	1,038,318	1,580,677	1,797,266	1,528,500	7,946,027
ข้าราชการ/ รัฐวิสาหกิจ	รพช	157	2,226	12,273	10,497	16,481	10,811	15,389	13,911	21,195	19,825	122,765
	รพท/รพศ	7,889	5,941	11,514	17,667	28,787	18,806	24,230	31,712	74,226	53,169	273,940
	รพ.มหาวิทยาลัย	0	819	207	1,195	2,059	4,354	462	5,752	20,210	36,352	71,409
	รพ.สังกัดอื่นของรัฐ	2,462	0	82	1,305	3,525	5,703	4,798	3,042	10,460	48,642	80,019
	โพลีคลินิกเอกชน	0	0	0	0	0	470	0	0	0	0	470
	รพ.เอกชน	0	0	0	109	0	0	1,322	456	3,002	17,218	22,108
	รวม	10,508	8,985	24,075	30,774	50,852	40,145	46,200	54,873	129,093	175,207	570,712
จำนวนผู้มีสิทธิ		34,856	80,198	109,883	200,320	270,793	456,895	584,839	756,063	1,379,197	2,070,075	5,943,118

ที่มา: จำนวน โดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

รูปที่ 13.6 จำนวนการใช้สิทธิผู้ป่วยในของผู้มีสิทธิกลุ่มต่างๆ



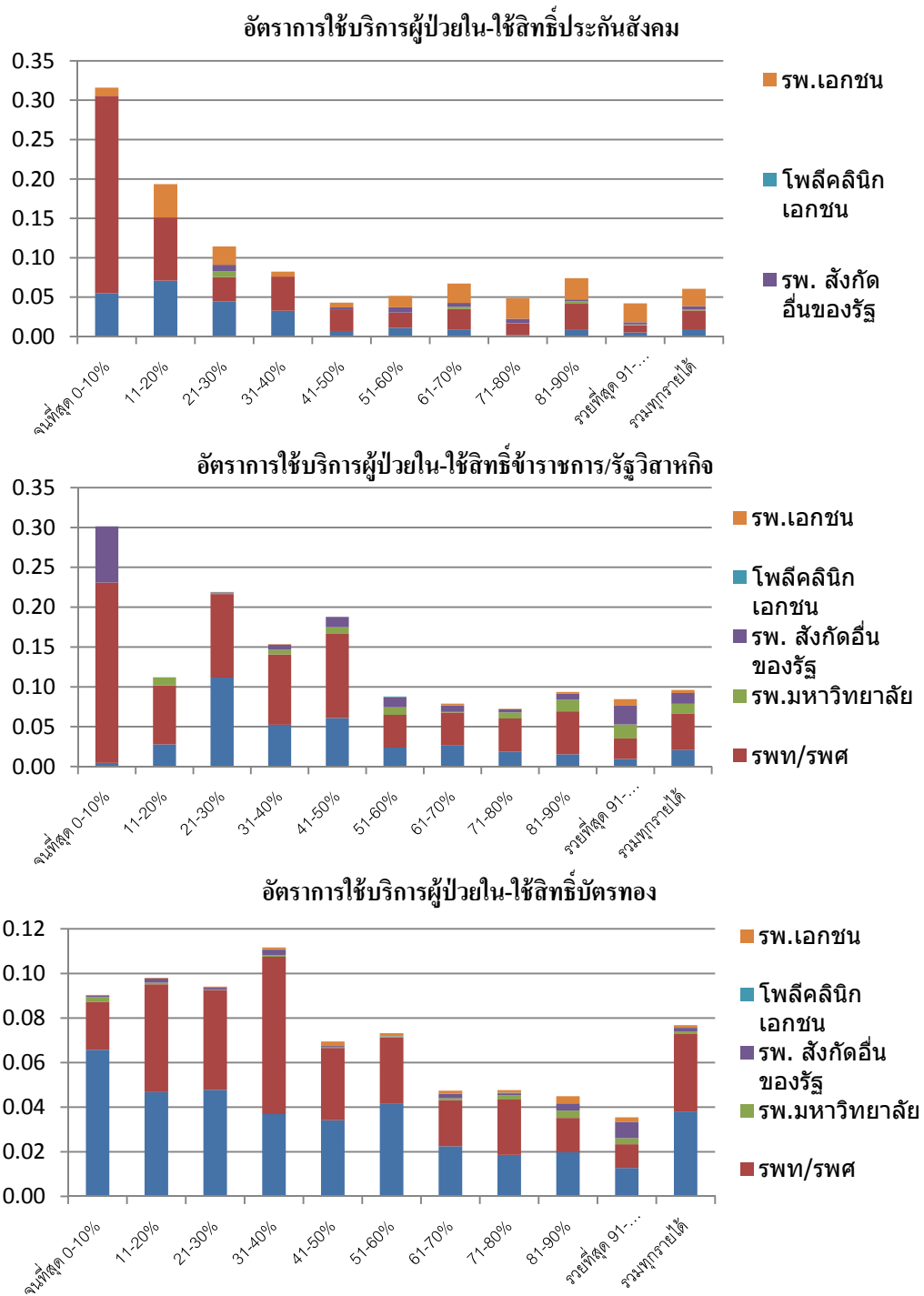
ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

ตารางที่ 13.4 อัตราการใช้บริการโดยใช้สิทธิของผู้ป่วยใน จำแนกตามประเภทสวัสดิการรักษายาบาลและตามชั้นรายได้ หน่วย: ครั้ง/คน/ปี

ประเภทสวัสดิการ	ประเภทรพ.	ชั้นรายได้										
		จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รวยที่สุด 91-100%	รวมทุกรายได้
บัตรทอง	รพช	0.066	0.047	0.048	0.037	0.034	0.041	0.022	0.019	0.020	0.013	0.038
	รพท/รพศ	0.022	0.048	0.045	0.071	0.032	0.030	0.021	0.025	0.015	0.011	0.035
	รพ.มหาวิทยาลัย	0.002	0.001	0.000	0.001	0.001	0.000	0.001	0.002	0.003	0.003	0.001
	รพ.สังกัดอื่นของรัฐ	0.001	0.002	0.001	0.002	0.000	0.000	0.002	0.001	0.003	0.007	0.002
	โพลีคลินิกเอกชน	-	-	-	0.000	-	0.000	-	0.000	0.000	-	0.000
	รพ.เอกชน	0.000	0.000	0.001	0.001	0.002	0.001	0.001	0.001	0.003	0.002	0.001
	รวมทุกรพ.	0.090	0.098	0.094	0.112	0.069	0.073	0.047	0.048	0.045	0.035	0.077
ประกันสังคม/ กองทุนทดแทน	รพช	0.055	0.071	0.044	0.033	0.007	0.011	0.009	0.002	0.008	0.005	0.009
	รพท/รพศ	0.251	0.080	0.031	0.043	0.027	0.020	0.026	0.015	0.033	0.009	0.024
	รพ.มหาวิทยาลัย	-	-	0.007	-	-	-	0.003	0.000	0.003	0.001	0.002
	รพ.สังกัดอื่นของรัฐ	-	-	0.008	-	0.003	0.007	0.005	0.005	0.002	0.003	0.004
	โพลีคลินิกเอกชน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	รพ.เอกชน	0.010	0.042	0.023	0.006	0.006	0.014	0.025	0.026	0.027	0.024	0.022
	รวมทุกรพ.	0.316	0.193	0.114	0.082	0.043	0.051	0.067	0.049	0.074	0.042	0.061
ข้าราชการ/ รัฐวิสาหกิจ	รพช	0.004	0.028	0.112	0.052	0.061	0.024	0.026	0.018	0.015	0.010	0.021
	รพท/รพศ	0.226	0.074	0.105	0.088	0.106	0.041	0.041	0.042	0.054	0.026	0.046
	รพ.มหาวิทยาลัย	-	0.010	0.002	0.006	0.008	0.010	0.001	0.008	0.015	0.018	0.012
	รพ.สังกัดอื่นของรัฐ	0.071	-	0.001	0.007	0.013	0.012	0.008	0.004	0.008	0.023	0.013
	โพลีคลินิกเอกชน	-	-	-	-	-	0.001	-	-	-	-	0.000
	รพ.เอกชน	-	-	-	0.001	-	-	0.002	0.001	0.002	0.008	0.004
	รวมทุกรพ.	0.301	0.112	0.219	0.154	0.188	0.088	0.079	0.073	0.094	0.085	0.096

ที่มา: จากการคำนวณ

รูปที่ 13.7 อัตราการใช้สิทธิผู้ป่วยในของผู้มีสิทธิกลุ่มต่างๆ



ที่มา: คำนวณ โดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

ขั้นตอนที่ 3 การคำนวณต้นทุนของโครงการต่างๆ

การคำนวณต้นทุนต่อหน่วยบริการ ใช้ข้อมูลจากสองแหล่งคือ

1. รายงาน 0110 รง.5 ปี 2551 จาก สปสช.
2. ข้อมูลค่ารักษาของผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยในจากสำนักงานกลางสารสนเทศบริการสุขภาพ (สทส.)⁸

คณะผู้วิจัยใช้ข้อมูลจากรายงาน 0110 รง.5 ซึ่งประกอบไปด้วยสองส่วนใหญ่ๆ คือ (1) ข้อมูลตัวเลข อัตราการให้บริการสาธารณสุข ผู้ป่วยนอก และผู้ป่วยในของโรงพยาบาลในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (สป.) และ (2) ข้อมูลด้านการเงิน (รายรับ-รายจ่าย)

รายงาน 0110 รง.5 เป็นการรวมข้อมูลทั้งประเทศ โดยแบ่งโรงพยาบาลออกเป็น 6 ประเภท⁹ คือ (1) โรงพยาบาลศูนย์ (2) โรงพยาบาลทั่วไป ที่มีจำนวนเตียงมากกว่า 300 เตียง (3) โรงพยาบาลทั่วไป น้อยกว่า 300 เตียง (4) โรงพยาบาลชุมชน มากกว่า 30 เตียง (5) โรงพยาบาลชุมชน 10-30 เตียง¹⁰ และ (6) สถานีอนามัย

ข้อมูลส่วนแรก อัตราการให้บริการสาธารณสุขแบ่งเป็น อัตราการให้บริการของ ผู้ป่วยนอก และผู้ป่วยใน โดยจำแนกผู้ป่วยนอกย่อยตามจำนวนคนและจำนวนครั้ง (visit) ผู้ป่วยในตามจำนวนครั้งที่รับเข้านอน โรงพยาบาล (admission) และจำนวนวันนอน นอกจากนี้ยังจำแนกผู้ป่วยทั้งสี่กลุ่มนี้ตามสิทธิ์ต่างๆ ได้อีก 4 ประเภทหลักๆ เช่น โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า (UC) ประกันสังคมสวัสดิการข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ และสิทธิ์อื่นๆ

ในการคิดประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการใช้จ่ายด้านรักษาพยาบาลของสถานพยาบาลอาจคำนวณหาได้จาก (ก) ด้านรายรับ ซึ่งใช้ค่ารักษา (charge) ที่สถานพยาบาลกำหนด¹¹ หรือ (2) ค่าใช้จ่ายรวม (expenditure) ของสถานพยาบาล

ในที่นี้คณะผู้วิจัยใช้ค่าใช้จ่ายรวม แต่ปรับด้วยสัดส่วนค่ารักษาของสวัสดิการข้าราชการต่อค่ารักษาทั้งหมด ตามขั้นตอนแสดงข้างล่าง โดย

$$\text{ค่าจ่ายรวม} = \text{ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร} + \text{ค่าจ่ายดำเนินงาน}$$

⁸ ข้อมูลค่ารักษาของผู้ป่วยใน สปสช. มีการส่งเบิก 2 แบบ คือ ส่งแบบแยกหมวด และส่งแค่ยอดรวม ทำให้ข้อมูลเรื่องค่ารักษาของ สปสช. ไม่สามารถนำไปเปรียบเทียบกับของสวัสดิการข้าราชการได้โดยตรง และข้อมูลผู้ป่วยนอกสวัสดิการข้าราชการไม่รวมผู้ป่วยไวดวยวิธีใดก็ตาม

⁹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเรื่องข้อมูล 0110 รง.5 ใน วิโรจน์ ณ ระนอง และคณะ (2550)

¹⁰ นอกจากนี้ยังมีโรงพยาบาลในต่างจังหวัดของกระทรวงสาธารณสุข ที่ไม่ได้อยู่ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (สป.) ด้วย แต่มีจำนวนไม่มาก และมักจะมีข้อมูลไม่ครบถ้วนเพียงพอต่อการคำนวณ การศึกษาจึงไม่ได้นำข้อมูลของโรงพยาบาล เหล่านี้ได้มาใช้ในการคำนวณด้วย

¹¹ ทั้งนี้ สถานพยาบาลมีระบบบัญชีที่บันทึกมูลค่า charge ตามอัตราค่าบริการที่กำหนดไว้ล่วงหน้า (fee schedule) กับผู้ป่วยที่มีหลักประกันต่างๆ ที่ไม่ได้มีการจ่ายหรือเรียกเก็บเงินจริงด้วย อย่างไรก็ตาม ในหลายกรณีมูลค่า charge อาจสูงกว่าต้นทุนที่แท้จริงของสถานพยาบาล

ค่าใช้จ่ายบุคลากร ได้แก่

1. เงินเดือน
2. ค่าจ้างประจำ
3. ค่าจ้างชั่วคราว
4. ค่าใช้จ่ายด้านบุคคลอื่นๆ

ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน ประกอบด้วย

1. ค่าตอบแทนรวม (ได้แก่ ค่าใช้จ่ายเพิ่มแพทย์พิเศษ และค่าตอบแทนอื่นๆ)
2. ค่าใช้สอยรวม (ได้แก่ ค่าใช้จ่ายการอบรมสัมมนา และค่าใช้สอยอื่น)
3. ค่าวัสดุรวม (ได้แก่ ค่ายา เวชภัณฑ์ที่มีโซยา และวัสดุทั่วไป)
4. ค่าครุภัณฑ์มูลค่าต่ำกว่า 5,000 บาท
5. ค่าใช้จ่ายสาธารณูปโภค (เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าโทรศัพท์)
6. ค่ารักษาตามจ่าย
7. ค่าเสื่อมราคา
8. ค่าตัดจำหน่าย
9. หนี้สูญ
10. หนี้สงสัยจะสูญ
11. ค่าจ่ายโอนไป
12. ค่าใช้จ่ายอื่น

เนื่องจากการวิจัยนี้ให้ความสนใจกับการกระจายผลประโยชน์ของแต่ละสวัสดิการการรักษาพยาบาล ซึ่งคาดว่ามีต้นทุนการให้บริการที่ต่างกัน ดังนั้นในขั้นแรก ผู้วิจัยจึงได้หาทางแบ่งต้นทุนรวมของแต่ละโรงพยาบาลออกเป็นต้นทุนการให้บริการของแต่ละสิทธิ ภายใต้ข้อสมมติว่าการอุดหนุนข้ามโครงการ (cross subsidization) อาจเกิดขึ้นได้บ้างแต่ไม่มากนัก¹² และได้ใช้ประโยชน์จากการบันทึกบัญชีระบบเกณฑ์คงค้าง¹³ มาหาสัดส่วนของค่ารักษาพยาบาล (charge) ที่สถานพยาบาลระบุว่าเป็นของแหล่ง/กองทุนต่างๆ อันได้แก่ โครงการบัตรทอง หรือโครงการ 30 บาทฯ เดิม¹⁴ โครงการสวัสดิการข้าราชการ (และพนักงานรัฐวิสาหกิจ) และ

¹² ที่ผ่านมามีการพูดประเด็นเรื่องการอุดหนุนข้ามโครงการกันค่อนข้างมาก แต่ยังไม่มีการศึกษาที่ชัดเจนในเรื่องนี้ ในอดีตโรงพยาบาลจำนวนมากก็ใช้งบ สปร. สำหรับซื้อยาทั้งโรงพยาบาล และถึงแม้ว่าจะพอมีหลักฐานเรื่องการเบิกเงินจากสวัสดิการข้าราชการอย่างเต็มที่ แต่ก็เกินไปได้ว่าหลายกรณีเป็นความพยายาม maximize profit หรือ revenue ของสถานพยาบาล หรือด้วยวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่ใช่เพื่อ cross subsidization

¹³ ซึ่งจะรับรู้ตัวเงินที่กองทุนต่างๆจ่ายให้ตามสัญญาในการดูแลผู้ถือสิทธิ์ตามกองทุนนั้นๆ ก็ต่อเมื่อได้ให้การรักษาพยาบาลไปแล้วเท่านั้น (หักเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาตามอัตราค่าบริการมาตรฐานจากฝีมือของกระทรวงสาธารณสุขสำหรับบริการนั้นๆ)

¹⁴ ซึ่งมีชื่อเรียกที่เป็นทางการว่าโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ถึงแม้ว่าในความเป็นจริงโครงการนี้จะเป็นเพียง subset ของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของประเทศเท่านั้น

โครงการประกันสังคมและกองทุนทดแทน กองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถ กองทุนประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว กลุ่มที่จ่ายค่ารักษาเอง และอื่นๆ ทั้งหมดนี้ให้ถือเป็น 100 เปอร์เซ็นต์ แต่จะให้ความสนใจกับเพียง 4 กลุ่ม (คือสามกลุ่มแรก ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลอัตราการใช้บริการในตอนต้น บวกด้วยกลุ่มที่จ่ายค่ารักษาเอง)¹⁵

หลังจากได้ตัวเลขสัดส่วนของรายได้ของแต่ละแหล่งเพื่อกระจายต้นทุนออกตามสิทธิด้านค่ารักษาพยาบาลในแต่ละสถานพยาบาลแล้ว คำถามต่อมาก็คือควรใช้สัดส่วนนี้กระจายต้นทุนจากตัวเลขค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานทั้งหมดเลยหรือไม่ ซึ่งคำถามนี้ตอบได้ไม่ง่ายนัก

- ถ้าพิจารณาค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ซึ่งมีส่วนที่ค่าใช้จ่ายประจำที่เรียกว่า L1 ซึ่งเป็นส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดมาจากเงินงบประมาณแผ่นดินและกรอบอัตราค่าจ้างเป็นหลัก และไม่ขึ้นกับปริมาณการบริการโดยตรง¹⁶ จึงเป็นไปได้ว่าการกระจายของต้นทุนในส่วนนี้ไปยังแต่ละสิทธิอาจไม่สอดคล้องกับรายได้ที่รับมาจากแต่ละแหล่งก็ได้ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นจริง เราก็ควรใช้สัดส่วนของรายได้ของแต่ละแหล่งในการกระจายต้นทุนเพียงส่วนของค่าใช้จ่ายดำเนินงานเท่านั้น¹⁷ (เช่น ต้นทุนค่ายาต่อ visit ของคนไข้ที่มีสิทธิสวัสดิการข้าราชการน่าจะสูงกว่ากลุ่มบัตรทองหรือประกันสังคม และใกล้เคียงกับตัวเลขการเบิกจ่ายจากโครงการสวัสดิการข้าราชการ ทั้งนี้ เนื่องจากในอดีตนั้น การคิดค่ายาเพื่อการเบิกจ่ายของคนไข้ที่มีสิทธิสวัสดิการข้าราชการจะใช้วิธี mark up ตามกติกาที่กำหนดโดยกระทรวงการคลังตามตารางที่ 13.5) ส่วนค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรก็อาจกระจายตามอัตราการให้บริการของแต่ละสิทธิในสถานพยาบาลนั้นๆ (ภายใต้ข้อสมมติว่าแรงงานของบุคลากรเฉพาะในส่วนที่จ่ายโดยงบประมาณแผ่นดินจะให้บริการแก่ประชาชนทุกคนโดยเสมอหน้ากัน แตกต่างกันก็เพียงจำนวนการให้บริการของแต่ละกลุ่มเท่านั้นที่มากน้อยไม่เท่ากัน)
- แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนไม่น้อยเชื่อว่า ข้อสมมติในตอนท้ายของหัวข้อข้างบนไม่เป็นจริง ตัวอย่างเช่น แม้ว่าในทางทฤษฎีแล้ว โรงพยาบาลจะไม่สามารถเรียกเก็บค่าแรงจากโครงการสวัสดิการข้าราชการได้เลย แต่ก็เชื่อกันว่าโรงพยาบาลรัฐส่วนใหญ่ก็ยังได้ “กำไร” จากโครงการนี้มากพอจนให้ความสนใจกับคนไข้กลุ่มนี้เป็นพิเศษ ดังนั้น แม้กระทั่งในส่วนของเงินเดือนก็ควรกระจายตามสัดส่วนของรายรับจากแหล่งต่างๆ เช่นกัน

¹⁵ ในส่วนของกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถเนื่องจากไม่มีข้อมูลการให้บริการแยกตามสิทธิโดยตรงจึงทำได้เพียงการนำสัดส่วนของรายได้ขึ้นไปประมาณหาต้นทุนในการให้บริการตามสิทธินี้ จากนั้นก็จะกระจายให้แก่ทุกสิทธิตามอัตราการให้บริการในระดับโรงพยาบาลใดๆ ของเขตพื้นที่นั้นๆ สำหรับแรงงานต่างด้าวนั้น นอกจากจะไม่อยู่ในขอบเขตของงานวิจัยนี้แล้ว ยังเป็นการยากที่จะหาอัตราการให้บริการของบุคคลเหล่านี้จากการข้อมูล HWS อีกด้วย

¹⁶ แต่ก็อาจจะขึ้นกับปริมาณการให้บริการในอดีต และอาจมีส่วนกำหนดปริมาณการให้บริการได้พอสมควร

¹⁷ รายรับส่วนนี้จากโครงการสวัสดิการข้าราชการไม่ได้รวมเงินเดือนอยู่แล้ว สำหรับโครงการประกันสังคมนั้น โรงพยาบาลรัฐจำนวนมากถือเสมือนเป็นรายรับส่วนที่ไม่รวมเงินเดือนอยู่แล้ว (ถึงแม้ว่าจะไม่เป็นความจริงก็ตาม) ขณะที่รายรับจากโครงการ 30 บาทฯ ก็สามารถแยกส่วนที่เป็นเงินเดือนออกได้โดยใช้สมมุติฐานบางประการ

ความเห็นของคณะผู้วิจัยโน้มเอียงไปในทางที่สอง ดังนั้น ในระดับโรงพยาบาลนั้น การศึกษาใช้วิธีหา unit cost ของการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลระดับต่างๆ ของรัฐ โดยใช้ข้อสมมุติว่าโรงพยาบาลระดับต่างๆ (โรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลทั่วไป และโรงพยาบาลชุมชน) ในแต่ละภาคจะกระจายทรัพยากรต่างๆ (ทั้ง บุคลากร เครื่องมือ ยาและเวชภัณฑ์ ฯลฯ) ตามสัดส่วนของ “มูลค่าการรักษา (charge)” ที่โรงพยาบาลใช้กับผู้มีสิทธิสวัสดิการประเภทต่างๆ (สวัสดิการข้าราชการ ประกันสังคม และ “บัตรทอง”)¹⁸ ซึ่งข้อสมมุตินี้มีนัยว่า นอกจากกรณียาและเวชภัณฑ์ (ซึ่งปกติโรงพยาบาลคิดค่ายาและเวชภัณฑ์โดย mark up¹⁹ ทำให้การกระจายต้นทุนตาม charge น่าจะเหมาะสมในกรณีที่สวัสดิการข้าราชการมีการใช้ยาที่มีต้นทุนสูงมากกว่าสิทธิอื่นๆ) แล้ว การใช้ทรัพยากรอื่นๆ ของโรงพยาบาล (เช่น บุคลากร เครื่องมือ ห้อง/เตียง) ไปยังคนไข้กลุ่มต่างๆ ก็ยังแปรผันตามศักยภาพในการสร้างรายรับของโรงพยาบาลจากคนไข้ในแต่ละกลุ่มด้วย

ตารางที่ 13.5 อัตราเบิกจ่ายค่ายาจากโครงการสวัสดิการข้าราชการ ที่กำหนดโดยกระทรวงการคลัง

ต้นทุน (บาทต่อหน่วย)	อัตราเบิกจ่ายจากโครงการสวัสดิการข้าราชการ (บาทต่อหน่วย)
0.01-0.20	0.50
0.21-0.50	1
0.51-1.00	1.50
1.10-10.00	1.50 + 125% ของส่วนที่เกิน 1 บาท
10.01-100	13 + 120% ของส่วนที่เกิน 10 บาท
100.01-1,000	126 + 115% ของส่วนที่เกิน 100 บาท
เกิน 1000	1,161 + 110% ของส่วนที่เกิน 1,000 บาท

ที่มา: กรมบัญชีกลาง

สำหรับสัดส่วนการแบ่งทรัพยากรระหว่างผู้ป่วยนอกกับผู้ป่วยในนั้น ในส่วนของสวัสดิการข้าราชการ ผู้วิจัยใช้สัดส่วนเงินที่โรงพยาบาลระดับต่างๆ ในแต่ละภาคเบิกจ่ายจากสำนักงานกลางสารสนเทศเพื่อสุขภาพ (สทส.) (ซึ่งทาง สทส. ประมาณว่าครอบคลุมประมาณร้อยละ 90 ของคนไข้สิทธิสวัสดิการข้าราชการที่มีการเบิกจ่ายในแต่ละปี) ซึ่งมีข้อสังเกตที่น่าสนใจด้วยว่า ในอดีตนั้น สัดส่วนของค่าใช้จ่ายของผู้ป่วยในที่มีสิทธิข้าราชการเคยสูงกว่าค่าใช้จ่ายของผู้ป่วยนอกมาเกือบตลอด (ทุกปีในระหว่างปี 2531-2545) แต่ในระยะหลังที่มีการควบคุมค่าใช้จ่ายของผู้ป่วยในที่มีสิทธิข้าราชการค่อนข้างมาก ประกอบกับมีระบบจ่ายตรงสำหรับผู้ป่วย

¹⁸ แต่ในระดับสถานีนอนมัย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วบุคลากรมีศักยภาพไม่มากนัก การศึกษานี้ใช้ข้อสมมุติว่า ผู้ป่วยแต่ละรายจะได้รับการรักษาที่ไม่ต่างกันไปตามชนิดสิทธิ์หรือสวัสดิการที่ผู้ป่วยมี

¹⁹ แม้ว่า จะ mark up ยาราคาแพงในอัตราที่ต่ำกว่ายาราคาถูกเล็กน้อยก็ตาม

นอก (จากเดิมที่ต้องสำรองเงินจ่ายไปก่อน) ด้วยนั้น ในช่วงสามปีที่ผ่านมา (2549-2551) สัดส่วนของค่าใช้จ่ายของผู้ป่วยนอกที่มีสิทธิ์ข้าราชการกลับมาสูงเป็นประมาณสองเท่าของค่าใช้จ่ายของผู้ป่วยนอก

สำหรับผู้ป่วยกลุ่มอื่นๆ นั้น คณะผู้วิจัยได้ใช้อัตราส่วนที่ทาง สปสช. ประมาณการผู้ป่วยนอกและใน (ค่าใช้จ่ายต่อการรับผู้ป่วยในหนึ่งครั้งใน รพช. คิดเป็น 19 เท่าของค่าใช้จ่ายต่อการรักษาผู้ป่วยนอกหนึ่งครั้ง สำหรับใน รพช. อัตรานี้ต่ำกว่าคือตกประมาณ 16 เท่า)²⁰ ในการจำแนกค่าใช้จ่ายออกเป็นส่วนที่ใช้กับผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน²¹

นอกจากนี้ เนื่องจาก HWS ไม่มีข้อมูลการรับบริการส่งเสริมสุขภาพ/ป้องกันโรค จึงใช้วิธีเฉลี่ยงบส่งเสริมป้องกันเข้าไปในงบรักษา เพราะถึงแม้ว่าในการคำนวณงบเหมาจ่ายรายหัวมีการตั้งงบส่งเสริมสุขภาพ/ป้องกันโรคเอาไว้ไม่น้อย (ประมาณร้อยละ 15 ในบางปี) แต่ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ สปสช. ซึ่งประมวลผลข้อมูลในปี 2551 พบว่า รพช./รพท. ใช้งบกับงานส่งเสริมป้องกันไม่มากนัก (เฉลี่ยประมาณร้อยละ 2 ขณะที่ รพช. มีสัดส่วนอยู่ที่ประมาณร้อยละ 10)

สำหรับสถานีอนามัยนั้น คณะผู้วิจัยใช้ข้อสมมุติว่าสถานีอนามัยในแต่ละภาคมีต้นทุนในการรักษาผู้ป่วยทุกสิทธิ์ไม่ต่างกัน จึงนำค่าใช้จ่ายรวมได้จากรายงาน 0110 รง.5 งบลูกข่าย คือ ข้อมูลการเงินของสถานีอนามัยจำแนกตามภาค นำมาหาต้นทุนเฉลี่ยข้อมูลอัตราการใช้บริการ แต่เนื่องจาก HWS ไม่มีข้อมูลการรับบริการส่งเสริมสุขภาพ/ป้องกันโรค จึงใช้วิธีเฉลี่ยงบส่งเสริมป้องกันเข้าไปในงบรักษาด้วย โดยอิงจากข้อมูลของเจ้าหน้าที่ สปสช. ปี 2551 ซึ่งทำการประมวลผลข้อมูลสถานีอนามัยทั่วประเทศและพบว่าในปี 2551 สถานีอนามัยใช้เงินเดือนและงบอื่นๆ ที่ไม่รวมค่ายากับงานส่งเสริมป้องกันประมาณร้อยละ 70 และ 79 ตามลำดับ

ขั้นตอนการคำนวณ

1. จำแนกค่าใช้จ่ายรวมตามประเภทสถานพยาบาล (รพช. รพท. และรพช.) และภาค (ทั้งหมด 4 ภาค)²²
2. หาสัดส่วนค่ารักษาสวัสดิการข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ ต่อค่ารักษา (charge) ทั้งหมด²³ (จากข้อมูลการเงิน 0110 รง.5) จำแนกตามรายภาคและประเภทสถานพยาบาล

²⁰ ตัวเลขนี้ สปสช. อ้าง วลัยพร และคณะ (2547) ซึ่งพบว่าโรงพยาบาลศูนย์ และโรงพยาบาลทั่วไปมีต้นทุนต่อครั้งของให้บริการผู้ป่วยนอกต่อผู้ป่วยในอยู่ที่ 1:19.03 สำหรับ และโรงพยาบาลชุมชนมีอัตราส่วนนี้ที่ 1 ต่อ 16.1

²¹ คณะผู้วิจัยไม่ได้ปรับสัดส่วนนี้ทั้งที่แยกส่วนของสวัสดิการข้าราชการออกไปคำนวณต่างหาก เพราะตัวเลขเดิมก็ไม่สามารถ capture variation ที่มีค่อนข้างมาก และเป็นข้อมูลที่ค่อนข้างเก่าเมื่อคำนึงถึงว่าสวัสดิการข้าราชการมีความเปลี่ยนแปลงอย่างมากในช่วงไม่กี่ปีมานี้ (จากที่มีค่าใช้จ่ายผู้ป่วยในมากกว่าผู้ป่วยนอกเหลือเพียงประมาณครึ่งหนึ่งในปัจจุบัน) การทดลองปรับอีกทางหนึ่ง (เช่น เป็น 1:16 และ 1:14) ก็ให้ผลไม่ต่างไปจากที่นำเสนอในบทนี้มากนัก

²² การวิจัยนี้อ้างอิงการแบ่งพื้นที่ภูมิภาคจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (Household Socio-Economic Survey) ปี 2550 ซึ่งประกอบไปด้วย 5 ภูมิภาค คือ 1 กรุงเทพมหานคร 2 ภาคกลาง 3 ภาคเหนือ 4 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 5 ภาคใต้ แต่สาเหตุที่จำแนกค่าใช้จ่ายเพียงเป็น 4 ภาค เนื่องจากข้อมูลต้นทุนสถานพยาบาลในกรุงเทพมหานครจากรายงาน 0110 รง.5 มีไม่ครบถ้วน (เช่น ศูนย์บริการสาธารณสุข ของ กทม. และคลินิกชุมชนอบอุ่น) ฉะนั้นจึงใช้ค่าบริการต่อหน่วยของโรงพยาบาลศูนย์ของภาคกลางในการคำนวณต้นทุนของสถานพยาบาลใน กทม. แทน

3. คุณค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่หาได้ในข้อ 1 กับสัดส่วนค่ารักษาสวัสดิการข้าราชการในข้อ 2 จะได้เป็น ค่าใช้จ่ายสวัสดิการข้าราชการ ส่วนผลลัพธ์ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดกับส่วนของสวัสดิการข้าราชการ จะได้เป็น ค่าใช้จ่ายสวัสดิการกลุ่มอื่นๆ (ได้แก่ โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า (UC) ประกันสังคม และสวัสดิการอื่นๆ)
4. คำนวณหาสัดส่วนค่ารักษาสวัสดิการข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ ของผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยในต่อค่ารักษารวมของผู้ป่วยสองประเภท ที่ได้จาก สกส. และนำมาสัดส่วนแต่ละประเภทมาคูณกับค่าใช้จ่ายสวัสดิการข้าราชการ จาก 0110 รง.5 ที่คำนวณได้ในข้อ 3 เพื่อหาค่าใช้จ่ายสวัสดิการข้าราชการของผู้ป่วยนอก และผู้ป่วยใน
5. จำแนกอัตราการบริการผู้ป่วยนอก (คน/ครั้ง) และผู้ป่วยใน (admissions) ตามภาค ประเภทสถานพยาบาลและประเภทสิทธิ์ (ได้แก่ สิทธิ์ข้าราชการ และสิทธิ์กลุ่มอื่นๆ)
6. ต้นทุนสิทธิ์ข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจผู้ป่วยนอก (คน/ครั้ง) เกิดจากผลลัพธ์ค่าใช้จ่ายสวัสดิการข้าราชการผู้ป่วยนอก ในข้อ 4 หารด้วย จำนวนผู้ป่วยนอก (คน/ครั้ง) หน่วยคือ บาท/คน หรือ บาท/ครั้ง
7. ทำซ้ำข้อ 6 เพื่อหาต้นทุนผู้ป่วยใน (เป็น บาท/admission)
8. การหาต้นทุนผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน สำหรับสิทธิ์อื่นๆอีกสามสิทธิ์ (UC ประกันสังคมและสวัสดิการอื่นๆ) คำนวณจาก ค่ารักษาของสามสิทธิ์ที่หาได้ในข้อ 3 หารด้วยอัตราการให้บริการผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน โดยกำหนดสัดส่วนอัตราการให้บริการผู้ป่วยนอก ต่อผู้ป่วยใน เป็น 1 ต่อ 19.03 สำหรับโรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลทั่วไป และ 1 ต่อ 16.1²⁴ โรงพยาบาลชุมชน โดยจัดเป็นสองกรณี คือ ผู้ป่วยนอก (คน) กับผู้ป่วยใน (admissions) และผู้ป่วยนอก (ครั้ง) กับผู้ป่วยใน (admissions)
9. สุดท้ายจะได้ต้นทุนต่อหน่วย (บาท/คน บาท/ครั้ง หรือ บาท/admissions) ของแต่ละภาค (4 ภาค) และชนิดสถานพยาบาล (รพศ รพท และรพช) ทั้งนี้กำหนดให้ใช้ต้นทุนต่อหน่วยของ รพศ. ภาคกลาง สำหรับโรงพยาบาลในกรุงเทพมหานคร
10. ต้นทุนโรงพยาบาลมหาวิทยาลัย กำหนดให้ต้นทุนเป็น 1.2 เท่าของโรงพยาบาลศูนย์ ส่วนโรงพยาบาลสังกัดอื่นของรัฐ และโรงพยาบาลเอกชน ใช้ต้นทุนเฉลี่ยของ รพศ.และรพท.
11. ใช้ต้นทุนของโรงพยาบาลชุมชนเฉลี่ยของแต่ละภาค สำหรับคลินิกเอกชน (ผู้ป่วยนอก) และโพลีคลินิกเอกชน (ผู้ป่วยใน)

²³ ค่ารักษาทั้งหมด ประกอบไปด้วย ค่ารักษาสวัสดิการ UC ประกันสังคมและข้าราชการ โดยที่เป็นรายได้/ค่ารักษาที่เกิดขึ้นจริงโดยการเรียกเก็บตามประเภทสวัสดิการนั้นๆไป ไม่รวมรายได้กองทุน (เช่นกองทุนประกันสังคม หรือกองทุน UC ทุกประเภท)

²⁴ วลัยพร พชรนฤมล และคณะ. อัตราเหมาจ่ายหัวปีงบประมาณ ๒๕๔๘: การปรับวิธีประมาณการครั้งใหญ่. วารสารวิชาการสาธารณสุข ๒๕๔๗: ๕๘๓-๕๘๗.

12. สำหรับสถานีนามัย (สอ.)/ศูนย์บริการสาธารณสุข วิธีการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยบริการ คล้ายกับโรงพยาบาล ต่างกันตรงที่สถานีนามัยมีแค่คนไข้นอกและรายละเอียดการคำนวณ ค่าใช้จ่ายที่ต่างไปเล็กน้อย ค่าใช้จ่ายรวมที่ได้จากรายงาน 0110 รง.5 งบลูกข่าย คือ ข้อมูลการเงินของสถานีนามัยจำแนกตามภาคและประเภทสถานพยาบาล ซึ่งนำมา match กับ ข้อมูลอัตราการใช้บริการได้เลย

องค์ประกอบค่าใช้จ่ายรวม มีวิธีการคิดดังที่กล่าวมาข้างต้น (ยังไม่ได้หักค่าใช้จ่ายป้องกันและส่งเสริมสุขภาพ) แล้วนำมาหารด้วยจำนวนผู้ป่วยนอกทั้งหมด (คน หรือ ครั้ง) โดยใช้ค่าเฉลี่ยรายภาค นั่นคือ หาผลรวม ค่าใช้จ่ายทั้งหมดของแต่ละภาค หารด้วยผลรวมจำนวนผู้ป่วยนอก (คน/ครั้ง) ของภาคจะได้เป็นต้นทุนผู้ป่วยนอกรายหน่วย ของภาคนั้นๆ โดยไม่ต้องแยกผู้ป่วยนอกตามประเภทสิทธิ์ ฉะนั้น ตามข้อสมมติดังกล่าวนี้จะได้ ต้นทุนของสถานีนามัยทั้งหมด 4 ค่า สำหรับสี่ภาค ส่วนกรุงเทพมหานครไม่มีสถานีนามัย จะมีแต่คลินิก เอกชนและศูนย์บริการสุขภาพซึ่งจะใช้ต้นทุนต่อหน่วยของ สอ. ภาคกลางแทน

ตารางที่ 13.6-13.7 แสดงต้นทุนต่อครั้งเฉลี่ยของผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยในของโรงพยาบาลระดับต่างๆ ในแต่ละภาค ซึ่งในทั้งสองกรณีเฉลี่ยรวมงบส่งเสริมป้องกันเข้ามาอยู่ในค่ารักษาพยาบาลด้วย

ตารางที่ 13.6 ต้นทุนผู้ป่วยนอกต่อครั้ง (เฉลี่ยรวมงบส่งเสริมป้องกัน) ของโรงพยาบาลในสังกัดสำนัก

ปลัดกระทรวงสาธารณสุข

หน่วย: บาท/ครั้ง

ชนิดสวัสดิการ	ประเภทสถานพยาบาล	กลาง	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้
สวัสดิการข้าราชการ/ รัฐวิสาหกิจ	รพศ	2,130	1,922	2,322	1,997
	รพท	1,885	1,766	1,443	2,013
	รพช	746	632	614	638
นอกเหนือจาก ราชการและรัฐวิสาหกิจ	รพศ	700	665	847	767
	รพท	554	513	489	567
	รพช	280	276	259	318

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 13.7 ต้นทุนผู้ป่วยในต่อครั้งของการเข้านอนโรงพยาบาลครั้ง (เฉลี่ยรวมงบส่งเสริมป้องกัน) ของ

โรงพยาบาลในสังกัดสำนักปลัดกระทรวงสาธารณสุข

หน่วย: บาท/admission

ชนิดสวัสดิการ	ประเภทสถานพยาบาล	กทม	กลาง	เหนือ	ตอ.เฉียงเหนือ	ใต้
สวัสดิการข้าราชการ/ รัฐวิสาหกิจ	รพศ	30,717	30,717	31,893	27,306	27,327
	รพท	30,717	28,682	25,156	22,563	26,064
	รพช	30,717	11,650	9,525	9,369	9,846
นอกเหนือจาก ราชการและรัฐวิสาหกิจ	รพศ	13,327	13,327	12,661	16,119	16,119
	รพท	13,327	10,559	9,779	9,320	10,799
	รพช	13,327	4,511	4,446	4,172	5,125

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้ใช้ข้อสมมุติเพิ่มเติมในส่วนของโรงพยาบาล ดังต่อไปนี้

- ต้นทุนโรงพยาบาลมหาวิทยาลัย กำหนดให้ต้นทุนเป็น 1.2 เท่าของโรงพยาบาลศูนย์ ในภาคนั้นๆ
- โรงพยาบาลสังกัดอื่นของรัฐและโรงพยาบาลเอกชน ใช้ต้นทุนเฉลี่ยของโรงพยาบาลศูนย์ และโรงพยาบาลทั่วไป ในภาคนั้นๆ
- ใช้ต้นทุนของโรงพยาบาลชุมชนเฉลี่ยของแต่ละภาคสำหรับคลินิกเอกชน (ผู้ป่วยนอก) และโพลีคลินิกเอกชน (เฉพาะกรณีผู้ป่วยใน)
- กรุงเทพมหานครใช้ค่าเฉลี่ยของโรงพยาบาลศูนย์ ในภาคกลางแทน

ตารางที่ 13.8 นำเสนอต้นทุนของสถานีนอนามัย ทั้งกรณีที่เกิดเฉพาะการรักษาและกรณีที่เฉลี่ยรวมต้นทุนด้านงานงานส่งเสริมป้องกันเข้ามาด้วย

ตารางที่ 13.8 ต้นทุนของสถานีนอนามัย (บาท/ครั้ง) กรณีที่เกิดเฉพาะการรักษาและกรณีที่เฉลี่ยรวมต้นทุนด้านงานส่งเสริมป้องกันเข้ามาด้วย

ภาค	ค่ารักษา	เฉลี่ยรวมงานส่งเสริม/ป้องกัน
กลาง	99	215
เหนือ	93	197
อีสาน	86	191
ใต้	116	259

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

สำหรับการคำนวณในส่วนของศูนย์บริการสุขภาพในกรุงเทพมหานครนั้น คณะผู้วิจัยใช้ต้นทุนต่อหน่วยของสถานีนอนามัยของภาคกลางแทน

ขั้นตอนที่ 4 การคำนวณการกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายด้านรักษาพยาบาล

หลังจากที่ได้ตัวเลขการมารับบริการโดยใช้สิทธิ์ต่าง ๆ และต้นทุนการอุดหนุนในกรณีต่างๆ ในขั้นตอนที่ 2 และ 3 แล้ว ก็สามารถนำมาคำนวณหาการกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายด้านรักษาพยาบาลของรัฐ เฉพาะกรณีที่ใช้รักษาที่สถานพยาบาลโดยใช้สิทธิ์ข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ ประกันสังคม และบัตรทอง มาคำนวณประโยชน์ที่ได้จากการรับบริการ²⁵

²⁵ วิธีนี้ไม่รวมกลุ่มที่ใช้สิทธิ์อื่น (สวัสดิการนายจ้าง ประกันเอกชน) หรือจ่ายเงินเองทั้งหมด จึงอาจ underestimate benefit เพราะแม้กระทั่งกรณีคนไข้ที่จ่ายเองทั้งหมดที่โรงพยาบาลรัฐ ก็ยังอาจจ่ายในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุนรวมของโรงพยาบาล

ตารางที่ 13.9 มูลค่าการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการของผู้ป่วยนอก

หน่วย: ล้านบาท

ชั้นรายได้	ประเภทสวัสดิการคำรักษาพยาบาล			
	บัตรทอง	ประกันสังคม/กองทุนทดแทน	ข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ	รวม 3 สิทธิ์
จนที่สุด 0-10%	2,594.7	9.4	153.0	2,757.0
11-20%	3,411.6	48.1	123.2	3,582.9
21-30%	2,988.7	186.9	210.3	3,386.0
31-40%	2,928.4	228.0	518.7	3,675.0
41-50%	2,845.0	134.4	884.8	3,864.2
51-60%	3,147.9	270.6	1,433.3	4,851.8
61-70%	1,894.9	410.2	1,017.3	3,322.4
71-80%	2,073.4	555.0	3,309.5	5,938.0
81-90%	1,247.7	1,049.8	4,333.6	6,631.1
รวยที่สุด 91-100%	884.9	736.6	7,433.1	9,054.7
รวมทุกชั้นรายได้	24,017.2	3,629.1	19,416.9	47,063.2

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

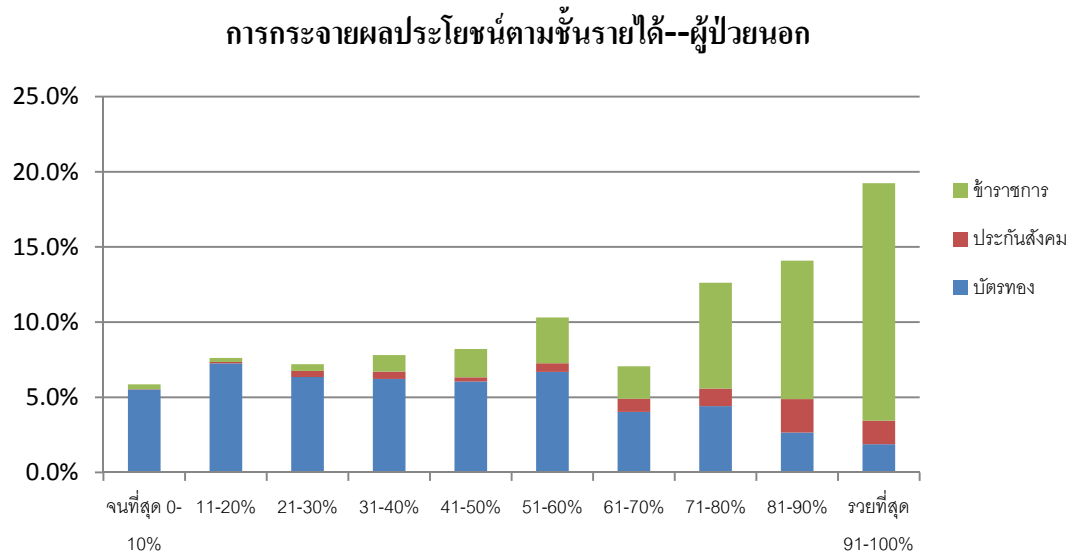
ตารางที่ 13.10 สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการต่อผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดของผู้ป่วยนอก

หน่วย: ร้อยละ

ชั้นรายได้	ประเภทสวัสดิการคำรักษาพยาบาล			
	บัตรทอง	ประกันสังคม	ข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ	รวม 3 สิทธิ์
จนที่สุด 0-10%	5.5%	0.0%	0.3%	5.9%
11-20%	7.2%	0.1%	0.3%	7.6%
21-30%	6.4%	0.4%	0.4%	7.2%
31-40%	6.2%	0.5%	1.1%	7.8%
41-50%	6.0%	0.3%	1.9%	8.2%
51-60%	6.7%	0.6%	3.0%	10.3%
61-70%	4.0%	0.9%	2.2%	7.1%
71-80%	4.4%	1.2%	7.0%	12.6%
81-90%	2.7%	2.2%	9.2%	14.1%
รวยที่สุด 91-100%	1.9%	1.6%	15.8%	19.2%

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

รูปที่ 13.8 การกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้-ผู้ป่วยนอก



ที่มา: ตารางที่ 13.10

ตารางที่ 13.11 มูลค่าการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการของผู้ป่วยใน
หน่วย: ล้านบาท

ชั้นรายได้	ประเภทสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล			
	บัตรทอง	ประกันสังคม/ กองทุนทดแทน	ข้าราชการ/ รัฐวิสาหกิจ	รวม 3 สิทธิ
จนที่สุด 0-10%	3,629.0	93.1	282.1	4,004.2
11-20%	5,086.7	132.7	196.6	5,416.0
21-30%	4,607.8	159.5	441.3	5,208.7
31-40%	6,164.1	228.8	649.8	7,042.7
41-50%	3,486.2	254.9	1,105.8	4,846.9
51-60%	2,998.4	376.2	936.0	4,310.5
61-70%	1,996.4	782.1	985.5	3,764.1
71-80%	1,969.3	910.9	1,139.8	4,020.0
81-90%	1,381.5	1,546.8	3,385.1	6,313.4
รวยที่สุด 91-100%	791.0	765.0	4,732.1	6,288.1
รวมทุกชั้นรายได้	32,110.5	5,250.1	13,854.1	51,214.6

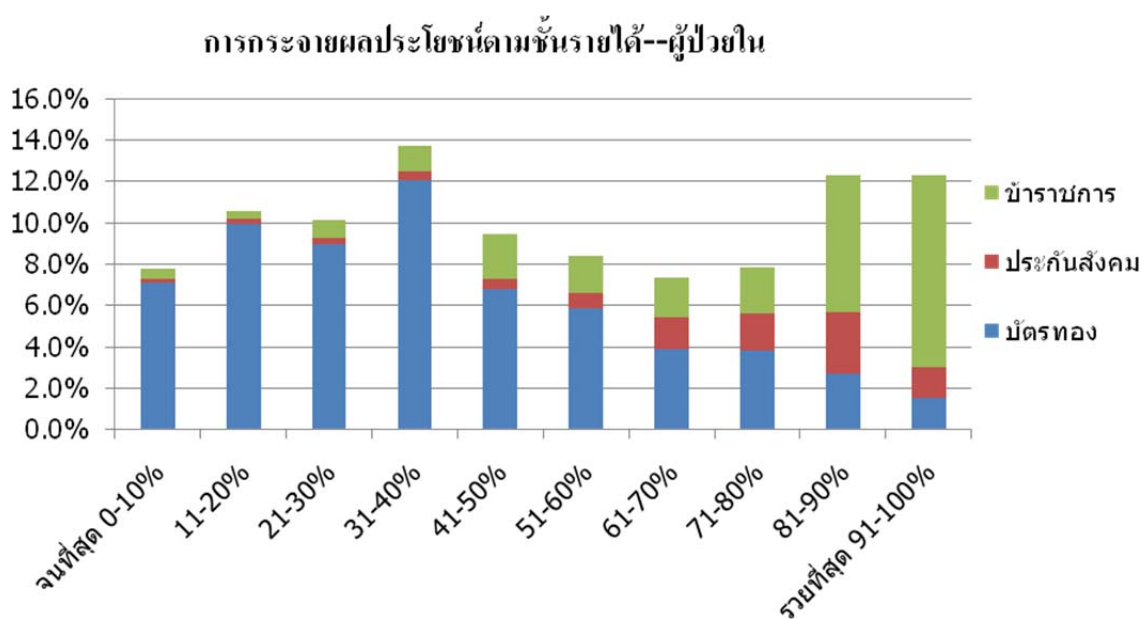
ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

ตารางที่ 13.12 สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการต่อผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดของผู้ป่วยใน หน่วย: ร้อยละ

ชั้นรายได้	ประเภทสวัสดิการคำรภษาพยาบาล			
	บัตรทอง	ประกันสังคม	ข้าราชการ	รวม 3 สิทธิรัฐ
จนที่สุด 0-10%	7.1%	0.2%	0.6%	7.8%
11-20%	9.9%	0.3%	0.4%	10.6%
21-30%	9.0%	0.3%	0.9%	10.2%
31-40%	12.0%	0.4%	1.3%	13.8%
41-50%	6.8%	0.5%	2.2%	9.5%
51-60%	5.9%	0.7%	1.8%	8.4%
61-70%	3.9%	1.5%	1.9%	7.3%
71-80%	3.8%	1.8%	2.2%	7.8%
81-90%	2.7%	3.0%	6.6%	12.3%
รวยที่สุด 91-100%	1.5%	1.5%	9.2%	12.3%

ที่มา: จำนวน โดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

รูปที่ 13.9 การกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้-ผู้ป่วยใน



ที่มา: ตารางที่ 13.12

ตารางที่ 13.13 มูลค่าการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการของผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน หน่วย: ล้านบาท

ชั้นรายได้	ประเภทสวัสดิการคำรักษาพยาบาล			
	บัตรทอง	ประกันสังคม/ กองทุนทดแทน	ข้าราชการ/ รัฐวิสาหกิจ	รวม 3 สิทธิ
จนที่สุด 0-10%	6,223.7	102.5	435.1	6,761.3
11-20%	8,498.3	180.8	319.9	8,998.9
21-30%	7,596.5	346.5	651.6	8,594.6
31-40%	9,092.5	456.8	1,168.5	10,717.7
41-50%	6,331.1	389.4	1,990.6	8,711.1
51-60%	6,146.3	646.8	2,369.3	9,162.4
61-70%	3,891.2	1,192.4	2,002.8	7,086.4
71-80%	4,042.7	1,465.9	4,449.3	9,958.0
81-90%	2,629.2	2,596.7	7,718.6	12,944.5
รวยที่สุด 91-100%	1,676.0	1,501.6	12,165.3	15,342.8
รวมทุกชั้นรายได้	56,127.6	8,879.2	33,271.0	98,277.8

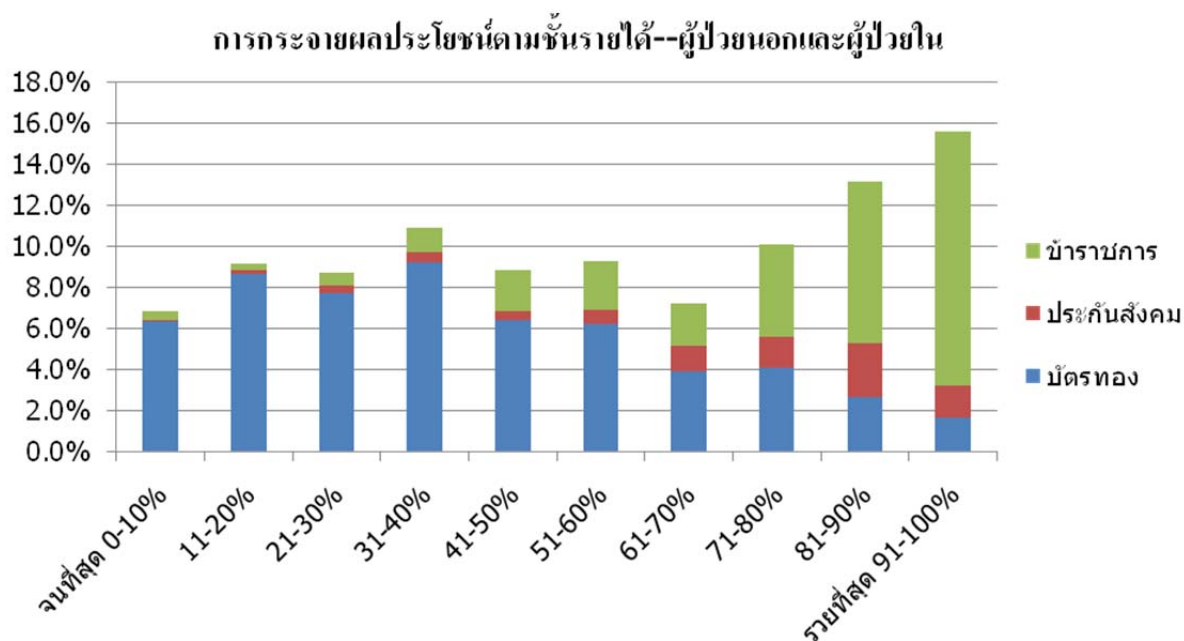
ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

ตารางที่ 13.14 สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการต่อผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดของผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน หน่วย: ร้อยละ

ชั้นรายได้	ประเภทสวัสดิการคำรักษาพยาบาล			
	บัตรทอง	ประกันสังคม	ข้าราชการ	รวม 3 สิทธิของรัฐ
จนที่สุด 0-10%	6.3%	0.1%	0.4%	6.9%
11-20%	8.6%	0.2%	0.3%	9.2%
21-30%	7.7%	0.4%	0.7%	8.7%
31-40%	9.3%	0.5%	1.2%	10.9%
41-50%	6.4%	0.4%	2.0%	8.9%
51-60%	6.3%	0.7%	2.4%	9.3%
61-70%	4.0%	1.2%	2.0%	7.2%
71-80%	4.1%	1.5%	4.5%	10.1%
81-90%	2.7%	2.6%	7.9%	13.2%
รวยที่สุด 91-100%	1.7%	1.5%	12.4%	15.6%

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูล SES และ HWS 2550

รูปที่ 13.10 การกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้—ผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน



ที่มา: ตารางที่ 13.14

13.2.2 สรุป

การประมาณการการกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายในด้านสาธารณสุขของรัฐ พบแนวโน้มที่กลุ่มที่มีฐานะดี (โดยเฉพาะกลุ่ม 20% บน) ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายด้านรักษาพยาบาลของรัฐมากกว่ากลุ่มอื่นๆ คือสองกลุ่มนี้ได้รับประโยชน์ในสัดส่วนร้อยละ 13-16 ซึ่งสูงกว่าอัตราที่อาจถือได้ว่าเป็น fair share (คือร้อยละ 10 ในกรณีที่ประชาชนในทุกกลุ่มมีความจำเป็นในการรับการรักษาพยาบาลไม่แตกต่างกัน)²⁶ ร้อยละ 32-56 โดยความแตกต่างมีแนวโน้มที่ชัดเจนมากกว่าในกรณีผู้ป่วยนอกซึ่งประชาชนมีส่วนในการเลือกไปรับบริการมากกว่ากรณีผู้ป่วยในที่ผู้ให้บริการมีบทบาทในการตัดสินใจมากกว่า (สองกลุ่มนี้ได้รับประโยชน์ในกรณีผู้ป่วยนอกในสัดส่วนร้อยละ 14-19 ซึ่งสูงกว่าอัตราที่อาจถือได้ว่าเป็น fair share ถึงร้อยละ 41-92) ซึ่งบ่งชี้ว่ากลุ่มที่มีฐานะค่อนข้างดีมีโอกาเข้าถึงบริการรักษาพยาบาลที่รัฐอุดหนุนมากกว่า ความแตกต่างหลักที่นำมาสู่ผลลัพธ์ข้างต้นเกิดจากการมีสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลที่ต่างกัน และจากการที่กลุ่มผู้มีฐานะดีมีสิทธิสวัสดิการข้าราชการในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มที่จนมาก ในทางกลับกัน ถึงแม้ว่ากลุ่มที่มีฐานะดีจะใช้บริการในโครงการบัตรทองค่อนข้างน้อย แต่มีผลไม่มากนักเมื่อรวมเข้ากับค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการข้าราชการและรัฐวิสาหกิจที่กระจุกตัวอยู่ในกลุ่ม 20-30% บน

อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมแล้ว อัตราการมารับการมาใช้สิทธิรักษาที่สถานพยาบาลของทุกกลุ่ม (โดยเฉพาะกรณีผู้ป่วยนอก) ของไทยยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของประเทศอื่นที่มี

²⁶ แต่การศึกษาต่างๆ มักพบว่ากลุ่มที่มีฐานะดีมักจะมีสุขภาพดีกว่ากลุ่มที่จน (ซึ่งเป็น collorary หรือด้านกลับของวัฏจักร โง่-จน-เจ็บ ที่ป็นรู้จักกันดี)

หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งอาจเป็นเพราะยังมีอุปสรรคในการมารับบริการที่สถานพยาบาลอยู่พอสมควร ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เห็นในกรณีนี้จึงอาจเป็นปรากฏการณ์ของปัญหาที่ใหญ่กว่า ซึ่งก็คือการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพของประชาชนจำนวนมาก

นัยเชิงนโยบาย

แม้ว่าการศึกษาจะพบปรากฏการณ์ของความเหลื่อมล้ำที่ชัดเจน แต่ถ้าปัญหาใหญ่ในปัจจุบันคือการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพของประชาชนจำนวนมาก เป้าหมายที่สำคัญของการจัดบริการในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของประเทศก็น่าจะอยู่ที่การเคลื่อนไปสู่สถานการณ์ที่ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพที่มีคุณภาพ และการที่จะไปสู่จุดนั้นได้รัฐจะต้องลงทุนเพิ่มศักยภาพของระบบบริการสุขภาพอีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนภูมิภาค ซึ่งมีปัญหาความขาดแคลนในหลายพื้นที่มาก

ปัญหาที่เป็นคอขวดที่สำคัญของระบบบริการของรัฐในปัจจุบันคือปัญหาความขาดแคลนและการกระจายตัวของบุคลากร ซึ่งนอกจากรัฐจะต้องเร่งผลิตและพยายามรักษานักวิชาการเอาไว้แล้ว ยังต้องระดมการเลือกใช้นโยบายหรือส่งเสริมมาตรการที่จะทำให้ปัญหานี้มีความรุนแรงมากขึ้น เช่น นโยบายส่งเสริมการนำคนไข้ต่างชาติเข้ามารักษาในประเทศไทยในลักษณะของ medical tourist

13.3 การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ (Benefit Incidence Analysis) จากโครงการด้านการศึกษา

การคำนวณต้นทุนต่อหัวของนักเรียนระดับการศึกษาต่างๆ เพื่อศึกษาการกระจายผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการใช้งบประมาณด้านการศึกษาของรัฐ

การคำนวณต้นทุนรายบุคคลของนักเรียน/นักศึกษาเพื่อใช้ในการวัดมูลค่าผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการลงทุนโครงการด้านการศึกษาของรัฐ พิจารณาจากงบประมาณด้านศึกษารายปี และจำนวนนักเรียนของแต่ละระดับชั้น โดยแบ่งเป็น 6 ระดับ ได้แก่ (1) ก่อนประถมศึกษา (2) ประถมศึกษา (3) มัธยมศึกษาตอนต้น (4) มัธยมศึกษาตอนปลาย (สายสามัญ) (5) อาชีวศึกษา ซึ่งครอบคลุมระดับมัธยมปลายสายอาชีพ/ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.)²⁷ และ (6) อุดมศึกษา ซึ่งรวมระดับปริญญาตรี ปริญญาโท ไปถึงปริญญาเอก

²⁷ สถาบันอาชีวศึกษาบางแห่งมีหลักสูตรประกาศนียบัตรครูเทคนิคชั้นสูง (ปทส.) ด้วย แต่เพื่อความง่าย การศึกษาส่วนนี้สมมุติว่ากลุ่มนี้ได้รับประโยชน์จากรัฐไม่ต่างไปจากกลุ่ม ปวส.

ด้านงบประมาณ พิจารณาจากผลรวมของงบที่เกี่ยวข้องทุกประเภท ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 5 กลุ่มใหญ่ ดังนี้

- งบบุคลากร (ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ พนักงานราชการ)
- งบดำเนินงาน (ได้แก่ ค่าตอบแทนใช้สอยวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค)
- งบลงทุน (ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน)
- งบเงินอุดหนุน (ค่าใช้จ่ายรายหัว บัณฑิตพื้นฐานนักเรียนยากจน ค่าอาหารนักเรียนประจำ)
- งบรายจ่ายอื่น

รายละเอียดการคำนวณงบประมาณของแต่ละระดับการศึกษา ใน 3 กลุ่มใหญ่

1. การศึกษาภาคบังคับ (อนุบาล ถึง มัธยมศึกษาตอนปลาย)

โดยทั่วไปสำนักงานที่ให้การกำกับดูแล และแจกจ่ายงบประมาณระดับการศึกษาภาคบังคับ ของโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการทุกแห่งทั่วประเทศ คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ประสานงานตามเขตพื้นที่ของแต่ละจังหวัด ภายใต้การรับผิดชอบของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) ซึ่งในหนึ่งจังหวัดอาจมี สพท. เพียงหนึ่งศูนย์หรือมากกว่าก็ได้ งบประมาณที่เกี่ยวข้องแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ งบบุคลากร²⁸ งบดำเนินการ และงบลงทุน²⁹

การจัดสรรงบประมาณของกรุงเทพมหานครมีข้อแตกต่างออกไป เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเขตการปกครองพิเศษ จึงมีหน่วยงานที่คอยดูแลและจัดการด้านการศึกษาของจังหวัดโดยเฉพาะ นั่นคือ สำนักงานการศึกษา ซึ่งมีการบริหารงานเป็นอิสระจาก สพฐ. กระทรวงศึกษาธิการ โดยพื้นฐานแล้วองค์ประกอบงบประมาณด้านการศึกษาของสำนักงานการศึกษาจะเหมือนกับงบประมาณจาก สพฐ. (ได้แก่ งบบุคลากร งบดำเนินการ งบลงทุน) บวกกับงบกลางด้านการศึกษา โดยแจกจ่ายไปยังโรงเรียนในกรุงเทพมหานครรวม 435 โรงเรียนจากทั้งหมด 50 เขต ที่ขึ้นตรงต่อกทม.³⁰

งบบุคลากร ประกอบไปด้วย 1) เงินเดือนรวมของครูและบุคลากรฯ 2) เงินประจำตำแหน่ง (ชานาญการ ชานาญการพิเศษ เชี่ยวชาญ และเชี่ยวชาญพิเศษ) 3) เงินเดือนทั้งหมดของลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว จำแนกตามสำนักเขตพื้นที่รวมทั้งหมด 185 แห่ง

²⁸ ซึ่งก็คือข้อมูลเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งครูและบุคลากรทางการศึกษา สพฐ. (ประมวลผลโดยกลุ่มงานพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงานบุคคล (สพฐ.))

²⁹ จากรายงานผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่าย ปี พ.ศ. 2551 (GFMS) งบดำเนินการและงบลงทุน

³⁰ ส่วนใหญ่จะเป็นโรงเรียนวัด ทั้งนี้ โรงเรียนทั้ง 435 โรงเรียนจะไม่ได้รับบ้งเข้าซ้อนกับโรงเรียนอื่นๆ ในเขตพื้นที่ กทม. อีกประมาณ 332 โรง

งบดำเนินการและงบลงทุน ที่ใช้คือยอดจัดสรรรวม ที่แจกจ่ายไปยังแต่ละสำนักเขตพื้นที่ ซึ่งไม่เท่ากับ ยอดเบิกจ่ายจริงที่ส่วนใหญ่มักจะต่ำกว่ายอดจัดสรร นั่นคือ มีการเบิกจ่ายต่ำกว่าร้อยละยี่สิบ ยังไปกว่านั้น ข้อมูลที่มีก็ไม่สามารถบ่งบอกได้ว่ายอดเบิกจ่ายสุดท้ายมีมูลค่าเท่าไรหรือมีวิธีการจัดสรรอย่างไร

จากการประมวลผลรวมยอดงบประมาณรายจ่ายทั้งสามประเภท ของทั้งหมด 76 จังหวัด ได้เป็นยอดรวมทั้งประเทศโดยประมาณ ดังนี้ งบลงทุน 5.40 พันล้านบาท งบดำเนินการ 11.82 พันล้านบาท และงบบุคลากร 20.3 พันล้านบาท³¹ คิดเป็นงบประมาณรวม 37.85 พันล้านบาท

ข้อมูลจำนวนนักเรียนระดับการศึกษาภาคบังคับ ปีการศึกษา 2551 ภาคเรียนที่ 1 ได้จาก “สถิติทางการศึกษา ปี 2551 กลุ่มสารสนเทศสำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)” http://www.bopp-obec.info/info_51/title.html ยอดรวมจำนวนนักเรียนทั้งประเทศ ระดับก่อนประถมศึกษา 1,105,871 คน ประถมศึกษา 4,068,032 คน มัธยมศึกษา 2,203,850 คน และมัธยมศึกษา 980,877 คน ทั้งประเทศ

2. อาชีวศึกษา (ปวช. และ ปวส.)

งบประมาณรายจ่ายของอาชีวศึกษา จำแนกได้เป็น 5 ประเภท ดังที่กล่าวมา คือ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น ซึ่งในแต่ละงบจะเป็นยอดงบประมาณแจกจ่ายลงไปยัง สำนักและวิทยาลัยต่างๆ รวม 419 แห่งทั่วประเทศ จากนั้นคณะผู้วิจัยจึงนำข้อมูลมารวบรวมและจำแนกออกเป็นรายจังหวัดและรายภาค

เนื่องจากงบประมาณที่แจกจ่ายลงไปยังสำนักและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอาชีวศึกษามีค่าสูงเป็นนัยสำคัญ ผู้วิจัยจึงเฉลี่ยเงินก้อนนี้ ซึ่งประกอบด้วยงบบุคลากร 418 ล้านบาท งบดำเนินงาน 3.42 พันล้านบาท งบลงทุน 1.11 พันล้านบาท งบเงินอุดหนุน 11.08 พันล้านบาท และงบรายจ่ายอื่น 19.66 ล้านบาท³² รวมเป็นเงิน 16.05 พันล้านบาท ไปยังทุกจังหวัดทั่วประเทศตามสัดส่วนงบประมาณรวมอื่นๆ ของจังหวัด

สำหรับจำนวนนักเรียนอาชีวศึกษาแบ่งเป็น ปวช. 471,557 คน ปวส. 209,324 คน และปทส.³³ 553 คน³⁴

3. การศึกษาระดับอุดมศึกษา

จากรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ 2551 โดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา แยกงบประมาณรายจ่ายจัดสรร ออกเป็น 5 ประเภท และเป็นผลรายงาน

³¹ นอกจาก 76 จังหวัดยังมีเงินงบประมาณจัดสรรไปยัง สพฐ. ส่วนกลางและสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ (สศศ.) ซึ่งจะใช้วิธีการกระจายงบก้อนนี้ไปยังจังหวัดต่างๆตามสัดส่วนของนักเรียนในจังหวัดนั้นๆค่อนักเรียนทั้งหมด

³² สำนักนโยบายและแผนการอาชีวศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ปีงบประมาณ 2552

³³ ปทส. เป็นการรับเด็กจบมัธยมศึกษาตอนปลายปีที่ 6 เพื่อต่อชั้น ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ซึ่งโดยปกติแล้ว นักเรียนปวส. ต้องต่อยอดมาจากชั้นปวช. ปี 3 ฉะนั้นจึงถือได้ว่าชั้น ปทส. ก็ระดับเดียวกับ ปวส. เมื่อคิดค่าใช้จ่ายนักเรียนต่อคนจะรวม ปทส.กับปวส. เข้าด้วยกัน

³⁴ สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (สอศ.) <http://bms.vec.go.th>

ในภาพรวมของอุดมศึกษา จากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด และในกำกับ

สุดท้ายเมื่อคำนวณ ใช้เพียงยอดรวมของงบทั้ง 5 ประเภท โดยจับกลุ่มมหาวิทยาลัยต่างๆ ของรัฐ ทั้งหมด 78 แห่ง ตามภาค 5 ภาค (ใช้วิธีแบ่งตาม SES) ได้แก่ 1) กรุงเทพมหานคร 2) กลาง 3) เหนือ 4) ตะวันออกเฉียงเหนือ 5) ได้ แบ่งวิธีคำนวณออกเป็นสองวิธีคือ วิธีแรก รวมข้อมูลของทั้งมหาวิทยาลัยปิดและมหาวิทยาลัยเปิดที่อยู่ในภูมิภาคนั้นๆ เข้าด้วยกัน และวิธีที่สอง แยกมหาวิทยาลัยเปิดออกมา คือไม่รวมมหาวิทยาลัยรามคำแหงในการคำนวณต้นทุนการอุดหนุนต่อหัวของมหาวิทยาลัยในกรุงเทพมหานคร และไม่รวมมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชในการคำนวณต้นทุนการอุดหนุนต่อหัวของมหาวิทยาลัยในภาคกลาง

การคำนวณไม่ได้นำมาวิทยาลัยเอกชนมาคิด เนื่องจากรัฐไม่ได้ให้การสนับสนุนทางการเงินกับ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยตรง³⁵

ขั้นตอนการคำนวณต้นทุนต่อหัวของนักเรียนต่อคนต่อปี

หลักในการคำนวณต้นทุนต่อหัวของนักเรียนแต่ละระดับ คือ จำแนกยอดรวมงบประมาณทุกประเภท และจำนวนนักเรียนแต่ละระดับ ตามภาค ทั้งหมด 5 ภาค ได้ผลลัพธ์สำหรับสถาบันในสังกัดของรัฐ ดังนี้

1. งบรายจ่ายรวมของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และจำนวนนักเรียนรวม ในระดับก่อนประถม ประถม มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย ในเขต กทม. ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้

- นำงบรายจ่ายรวมที่หาได้ หาดด้วยจำนวนนักเรียนทุกระดับ โดยใช้สัดส่วนค่าใช้จ่ายรายหัว (อัตราใหม่) เป็นสัดส่วนของแต่ละระดับการศึกษา (ตามตารางที่ 13.15) เพื่อหาต้นทุนเฉลี่ยรายภาคต่อคนต่อปี
- สัดส่วน ของระดับ ก่อนประถม : ประถม : ม.ต้น : ม.ปลาย คือ 1700: 1900: 3500: 3800

2. งบรายจ่ายรวมของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (สอศ.) จากรายงานสถานะการใช้จ่าย งบประมาณที่ลงไปยังผลผลิตต่างๆ 10 ประเภท (ตารางที่ 13.16) จัดสรรผลผลิตไปยัง ปวช. และ ปวส. ทั่วประเทศโดยเป็นสัดส่วนกัน และใช้สัดส่วนที่ได้จากผลผลิตสองประเภทนี้ในการจำแนกต้นทุนของปวช. และ ปวส. จากการคำนวณ ได้สัดส่วน ปวช.: ปวส. เท่ากับ 1: 1.355

³⁵ ในความเป็นจริง นักศึกษาบางส่วนได้รับประโยชน์ทางอ้อม เช่น ผ่านกองทุนเงินกู้ยืมของทุนหลัก คือ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) และกองทุนเงินให้กู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) แต่ในทั้งสองกรณีเป็นเงินกู้ยืมที่นักศึกษาไม่มีการใช้คืนในอนาคต

ตารางที่ 13.15 อัตราเงินอุดหนุน เงินอุดหนุนรายบุคคลทั่วไป

ก. สำหรับนักเรียนในโรงเรียนรัฐประเภทสามัญศึกษาและอาชีวศึกษา

หน่วย: บาท/คน/ปี

ระดับการศึกษา/ประเภทวิชา/สายวิชา	อัตราเดิม	อัตราใหม่
ก่อนประถมศึกษา	600	1,700
ประถมศึกษา	1,100	1,900
มัธยมศึกษาตอนต้น	1,800	3,500
มัธยมศึกษาตอนปลาย		
สายสามัญ	2,700	3,800
สายอาชีพ (ปวช.)		
(1) อุตสาหกรรม/สื่อสาร	4,640	6,500
(2) พาณิชยกรรม/บริหารธุรกิจ	3,040	4,900
(3) คหกรรม/โรงแรม/ท่องเที่ยว	3,940	5,500
(4) ศิลปกรรม	4,940	6,200
(5) เกษตรกรรม (ปฎิรูป)	9,140	11,900
(6) เกษตรกรรม/ประมง (ทั่วไป)	4,140	5,900

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (สอศ.)

ข. สำหรับนักเรียนในโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาและอาชีวศึกษา

หน่วย: บาท/คน/ปี

ระดับการศึกษา/ประเภทวิชา/สายวิชา	อัตราเดิม			อัตราใหม่		
	ค่าใช้จ่าย พื้นฐาน	เงินเดือน ครู	รวม	ค่าใช้จ่าย พื้นฐาน	เงินเดือน ครู	รวม
ก่อนประถมศึกษา	600	3,440	4,040	1,700	4,196	5,896
ประถมศึกษา	1,100	3,440	4,540	1,900	4,196	6,096
มัธยมศึกษาตอนต้น	1,800	4,300	6,100	3,500	5,247	8,747
มัธยมศึกษาตอนปลาย						
สายสามัญ	2,700	4,300	7,000	3,800	5,247	9,047
สายอาชีพ (ปวช.)						
(1) อุตสาหกรรม/สื่อสาร	4,640	4,300	8,940	6,500	5,247	11,747
(2) พาณิชยกรรม/บริหารธุรกิจ	3,040	4,300	7,340	4,900	5,247	10,147
(3) คหกรรม/โรงแรม/ท่องเที่ยว	3,940	4,300	8,240	5,500	5,247	10,747
(4) ศิลปกรรม	4,940	4,300	9,240	6,200	5,247	11,447
(5) เกษตรกรรม (ปฎิรูป)	9,140	4,300	13,440	11,900	5,247	17,147
(6) เกษตรกรรม/ประมง (ทั่วไป)	4,140	4,300	8,440	5,900	5,247	11,147

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (สอศ.)

ตารางที่ 13.16 ประเภทผลผลิต/โครงการ ที่เกิดจากการใช้จ่ายงบประมาณ ปี 2551

ประเภทผลผลิต/โครงการ	แจกแจงไปยัง
1. ผลผลิต ปวช.	ปวช.
2. ผลผลิตระยะสั้น	ทั้งหมด
3. ผลผลิต ปวส.	ปวส.
4. ผลงานวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้	ทั้งหมด
5. ผลงานวิจัยเพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยี	ทั้งหมด
6. โครงการอาชีพเพื่อแก้ปัญหาความยากจน	ทั้งหมด
7. โครงการพัฒนาการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้	4 จังหวัดชายแดนภาคใต้: ปัตตานี สงขลา ยะลา นราธิวาส
8. โครงการความร่วมมือผลิตกำลังคนด้านอาชีวศึกษา	ทั้งหมด
9. โครงการจัดตั้งศูนย์บ่มเพาะวิสาหกิจ	ทั้งหมด
10. โครงการจัดการองค์ความรู้ในการสร้างผู้ประกอบการ	ทั้งหมด

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา (สอศ.)

3. งบรายจ่ายรวม สกอ.

วิธีการหาต้นทุนการอุดหนุนในส่วน of สถาบันอุดมศึกษาของรัฐใช้หลักการเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนระดับ สพฐ. แต่วิธีการคำนวณทำโดยใช้รายจ่ายรวมของแต่ละภาคหารด้วยจำนวนนักศึกษาทั้งหมดในภาคนั้นๆ (เนื่องจากความจำกัดของข้อมูลทำให้ไม่สามารถแยกย่อยออกว่าเป็นนักศึกษาในระดับใด) อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้ ได้แยกคำนวณเป็น 2 กรณี ตามที่กล่าวไว้แล้วข้างต้นคือ กรณีที่ 1 รวมมหาวิทยาลัยรามคำแหงในการคำนวณต้นทุนของ กทม. และรวมมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชในการคำนวณต้นทุนของภาคกลาง และกรณีที่สองไม่รวมสองมหาวิทยาลัยนี้ในการคำนวณต้นทุนเฉลี่ยของกรุงเทพมหานคร และภาคกลาง

สำหรับโรงเรียนและสถานศึกษาภาคเอกชนในทุกระดับ ใช้เงินอุดหนุนต่อหัวในระดับนั้นๆ (ตามตารางที่ 13.15) แทนประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ ซึ่งจะเหมือนกันในทุกภาค ส่วนมหาวิทยาลัยเอกชนไม่นำมาคิด เนื่องจากไม่มีการสนับสนุนโดยตรงจากรัฐ

ตารางที่ 13.17 แสดงต้นทุนการอุดหนุนการศึกษาต่อหัวในระดับต่างๆ ที่ใช้ในการคำนวณ Benefit Incidence

ตารางที่ 13.17 อัตราการอุดหนุนของรัฐต่อการศึกษาในระดับต่างๆ (อัตราที่ใช้ในการคำนวณ Benefit Incidence)

หน่วย: บาทต่อคน

ก. สถาบันการศึกษาของรัฐ					
ระดับการศึกษา/ภาค	กทม.	กลาง	เหนือ	ตอ.เฉียงเหนือ	ใต้
ก่อนประถมศึกษา	13,356	1,988	2,331	1,985	2,509
ประถมศึกษา	14,927	2,222	2,605	2,218	2,804
ม.ต้น	27,498	4,093	4,799	4,087	5,166
ม.ปลายสายสามัญ	29,855	4,444	5,211	4,437	5,608
มหาวิทยาลัย แบบที่ ๑	35,828	46,980	59,235	39,429	68,112
มหาวิทยาลัย แบบที่ ๒	68,042	81,551	59,235	39,429	68,112
ปวช.	22,404	20,256	20,572	18,976	28,614
ปวส.	30,354	27,443	27,871	25,709	38,766

หน่วย: บาท

ข. สถาบันการศึกษาเอกชน					
ระดับการศึกษา/ภาค	กทม.	กลาง	เหนือ	ตอ.เฉียงเหนือ	ใต้
ก่อนประถมศึกษา	5,896	5,896	5,896	5,896	5,896
ประถมศึกษา	6,096	6,096	6,096	6,096	6,096
ม.ต้น	8,747	8,747	8,747	8,747	8,747
ม.ปลายสายสามัญ	9,047	9,047	9,047	9,047	9,047
ปวช. ¹	12,914	12,914	12,914	12,914	12,914

หมายเหตุ: 1/ เป็นค่าเฉลี่ยเงินอุดหนุนรวม ของนักศึกษาปวช. 6 สาขาวิชาในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 13.18-19 และรูปที่ 13.11 แสดงผลการคำนวณกระจายผลประโยชน์ด้านการศึกษาในแบบที่ 1 (รวมมหาวิทยาลัยเปิดในการคิดต้นทุนการอุดหนุนเฉลี่ยของรัฐ) ในขณะที่ตารางที่ 13.20-13.21 และรูปที่ 13.12 แสดงผลการคำนวณกระจายผลประโยชน์ด้านการศึกษาในแบบที่ 2 (ไม่รวมมหาวิทยาลัยเปิดในการคิดต้นทุนการอุดหนุนเฉลี่ยของรัฐ)

ตารางที่ 13.18 การกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษา จำแนกตามประเภทสถานศึกษา ภาคและช่วงชั้นรายได้—แบบที่ 1

หน่วย: ล้านบาท

ภาค	ระดับการศึกษา	จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รวยที่สุด 91-100%	รวมทุกชั้นรายได้
กทม	ก่อนประถม	-	-	14.31	-	24.75	40.18	142.09	71.90	59.90	43.93	397.08
	ประถม	9.13	176.77	113.49	373.43	531.90	354.53	1,155.54	851.12	886.18	561.63	5,013.72
	ม.ต้น	-	146.03	109.86	98.74	198.39	419.03	550.12	1,222.12	990.08	1,242.08	4,976.45
	ปวช.	-	17.82	19.57	40.72	36.98	147.51	174.70	376.31	361.35	165.70	1,340.65
	ม.ปลาย	-	-	131.03	-	257.28	455.48	860.92	331.47	612.21	1,137.97	3,786.35
	ปวส.	-	-	-	-	46.00	31.99	75.21	-	-	-	153.20
	มหาวิทยาลัย	-	41.20	63.99	40.61	-	360.48	531.04	1,095.84	1,143.94	1,846.71	5,123.81
	รวม	9.13	381.82	452.25	553.50	1,095.30	1,809.19	3,489.63	3,948.77	4,053.67	4,998.00	20,791.26
กลาง	ก่อนประถม	14.23	14.16	6.73	21.53	83.89	69.52	35.68	56.76	55.69	10.42	368.60
	ประถม	144.54	276.06	305.87	301.76	419.61	447.37	472.65	534.85	416.88	453.08	3,772.67
	ม.ต้น	99.24	206.56	181.37	223.67	385.51	406.15	363.59	497.17	347.13	297.96	3,008.35
	ปวช.	70.30	186.30	203.47	175.58	410.59	657.69	415.31	460.39	157.75	272.30	3,009.69
	ม.ปลาย	68.22	46.37	78.03	108.68	147.93	144.56	146.63	154.90	166.75	276.75	1,338.81
	ปวส.	70.47	4.67	-	74.57	193.56	303.28	236.38	112.50	169.60	14.34	1,179.37
	มหาวิทยาลัย	40.19	26.13	167.60	63.53	408.81	655.10	862.53	877.97	821.15	1,934.66	5,857.69
	รวม	507.18	760.24	943.08	969.32	2,049.89	2,683.68	2,532.76	2,694.56	2,134.96	3,259.51	18,535.18
เหนือ	ก่อนประถม	23.43	45.21	46.78	44.71	26.88	20.04	15.00	11.33	14.68	7.12	255.17
	ประถม	516.33	500.09	464.27	481.75	355.44	281.96	305.06	253.11	201.14	125.82	3,484.96
	ม.ต้น	373.43	403.35	442.05	471.48	271.14	435.74	274.47	149.87	102.88	81.63	3,006.03
	ปวช.	76.51	208.51	217.54	148.08	186.42	296.16	196.94	197.31	222.76	72.24	1,822.47
	ม.ปลาย	103.64	191.39	172.76	274.95	182.19	148.67	154.70	95.07	97.99	97.50	1,518.85
	ปวส.	58.04	82.23	95.18	82.16	218.58	187.31	213.76	149.95	29.54	20.99	1,137.73
	มหาวิทยาลัย	59.99	182.29	47.70	253.96	152.71	477.39	524.61	930.33	1,498.43	935.41	5,062.82
	รวม	1,211.36	1,613.06	1,486.27	1,757.08	1,393.35	1,847.27	1,684.54	1,786.97	2,167.42	1,340.70	16,288.02

ตารางที่ 13.18 การกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษา จำแนกตามประเภทสถานศึกษา ภาคและช่วงชั้นรายได้—แบบที่ 1 (ต่อ)

หน่วย: ล้านบาท

ภาค	ระดับการศึกษา	จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รวยที่สุด 91-100%	รวมทุกชั้น รายได้
ตอ.เฉียงเหนือ	ก่อนประถม	182.67	105.90	119.18	119.83	49.03	68.98	19.79	15.46	15.30	30.79	726.92
	ประถม	1,091.78	1,047.64	848.19	752.54	590.67	378.90	378.89	290.09	307.21	227.07	5,912.98
	ม.ต้น	874.53	840.57	726.67	573.95	715.41	278.84	302.01	236.55	225.32	231.47	5,005.31
	ปวช.	320.95	264.58	227.72	356.12	356.47	231.16	248.10	267.67	197.45	258.48	2,728.70
	ม.ปลาย	375.94	362.85	356.96	282.42	445.53	199.92	248.80	193.54	176.34	185.19	2,827.50
	ปวส.	102.72	160.53	160.27	102.92	330.90	278.27	211.96	128.76	141.77	138.98	1,757.09
	มหาวิทยาลัย	76.16	44.12	596.15	152.73	150.86	434.11	645.61	550.27	943.30	845.86	4,439.16
	รวม	3,024.74	2,826.20	3,035.13	2,340.52	2,638.88	1,870.19	2,055.15	1,682.34	2,006.68	1,917.84	23,397.66
ใต้	ก่อนประถม	22.06	63.73	39.53	55.17	47.04	28.97	47.16	66.76	19.14	54.89	444.45
	ประถม	324.05	401.48	318.28	406.79	291.17	316.39	251.87	283.01	297.44	174.26	3,064.75
	ม.ต้น	265.19	250.41	272.02	290.79	292.61	269.86	135.33	200.57	258.64	216.02	2,451.43
	ปวช.	-	157.21	82.19	214.57	129.36	433.90	135.90	173.76	337.57	114.10	1,778.56
	ม.ปลาย	53.09	105.03	130.78	179.57	135.09	144.39	192.80	121.86	132.25	105.84	1,300.69
	ปวส.	41.58	172.73	125.39	55.78	397.06	220.92	337.02	127.03	124.58	55.03	1,657.12
	มหาวิทยาลัย	43.88	-	109.08	150.89	183.94	274.88	966.76	853.50	623.52	762.16	3,968.61
	รวม	749.84	1,150.60	1,077.28	1,353.56	1,476.28	1,689.31	2,066.84	1,826.47	1,793.13	1,482.31	14,665.61
รวมทั้งประเทศ	ก่อนประถม	242.39	229.00	226.53	241.23	231.59	227.69	259.72	222.20	164.71	147.15	2,192.21
	ประถม	2,085.82	2,402.04	2,050.10	2,316.27	2,188.79	1,779.15	2,564.01	2,212.18	2,108.86	1,541.86	21,249.07
	ม.ต้น	1,612.39	1,846.92	1,731.96	1,658.63	1,863.05	1,809.62	1,625.51	2,306.28	1,924.05	2,069.15	18,447.57
	ปวช.	467.77	834.41	750.49	935.07	1,119.83	1,766.42	1,170.94	1,475.44	1,276.87	882.82	10,680.07
	ม.ปลาย	600.88	705.64	869.56	845.62	1,168.02	1,093.01	1,603.85	896.85	1,185.53	1,803.24	10,772.20
	ปวส.	272.80	420.16	380.84	315.43	1,186.10	1,021.77	1,074.33	518.24	465.49	229.35	5,884.51
	มหาวิทยาลัย	220.22	293.74	984.52	661.73	896.32	2,201.97	3,530.55	4,307.92	5,030.34	6,324.80	24,452.10
	รวม	5,502.26	6,731.92	6,994.01	6,973.98	8,653.70	9,899.63	11,828.92	11,939.10	12,155.86	12,998.35	93,677.73

ที่มา: จำนวน โดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 13.19 สัดส่วนกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษาในแต่ละระดับต่อผลประโยชน์รวมในภาคนั้นๆ แบ่งตามช่วงชั้นรายได้—แบบที่ 1

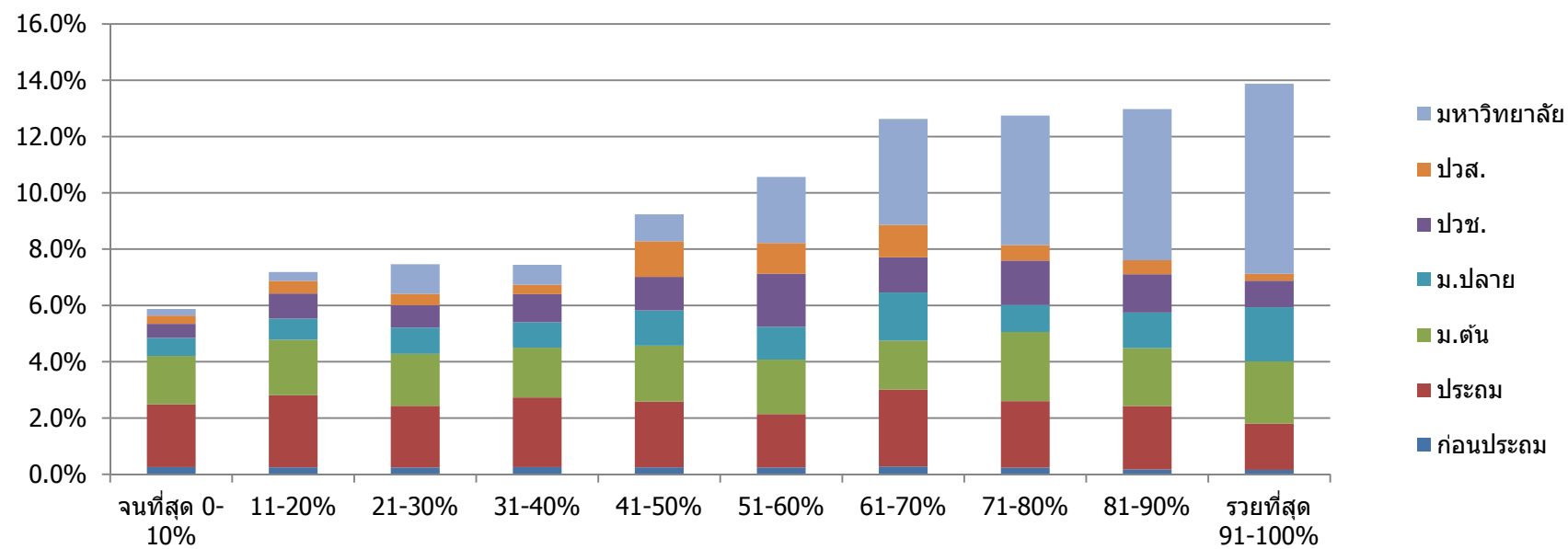
ภาค	ระดับการศึกษา	จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รวยที่สุด 91-100%	รวมทุกชั้น รายได้
กทม	ก่อนประถม	0.00%	0.00%	0.02%	0.00%	0.03%	0.04%	0.15%	0.08%	0.06%	0.05%	0.42%
	ประถม	0.01%	0.19%	0.12%	0.40%	0.57%	0.38%	1.23%	0.91%	0.95%	0.60%	5.35%
	ม.ต้น	0.00%	0.16%	0.12%	0.11%	0.21%	0.45%	0.59%	1.30%	1.06%	1.33%	5.31%
	ปวช.	0.00%	0.02%	0.02%	0.04%	0.04%	0.16%	0.19%	0.40%	0.39%	0.18%	1.43%
	ม.ปลาย	0.00%	0.00%	0.14%	0.00%	0.27%	0.49%	0.92%	0.35%	0.65%	1.21%	4.04%
	ปวส.	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.05%	0.03%	0.08%	0.00%	0.00%	0.00%	0.16%
	มหาวิทยาลัย	0.00%	0.04%	0.07%	0.04%	0.00%	0.38%	0.57%	1.17%	1.22%	1.97%	5.47%
	รวม	0.01%	0.41%	0.48%	0.59%	1.17%	1.93%	3.73%	4.22%	4.33%	5.34%	22.19%
กลาง	ก่อนประถม	0.02%	0.02%	0.01%	0.02%	0.09%	0.07%	0.04%	0.06%	0.06%	0.01%	0.39%
	ประถม	0.15%	0.29%	0.33%	0.32%	0.45%	0.48%	0.50%	0.57%	0.45%	0.48%	4.03%
	ม.ต้น	0.11%	0.22%	0.19%	0.24%	0.41%	0.43%	0.39%	0.53%	0.37%	0.32%	3.21%
	ปวช.	0.08%	0.20%	0.22%	0.19%	0.44%	0.70%	0.44%	0.49%	0.17%	0.29%	3.21%
	ม.ปลาย	0.07%	0.05%	0.08%	0.12%	0.16%	0.15%	0.16%	0.17%	0.18%	0.30%	1.43%
	ปวส.	0.08%	0.00%	0.00%	0.08%	0.21%	0.32%	0.25%	0.12%	0.18%	0.02%	1.26%
	มหาวิทยาลัย	0.04%	0.03%	0.18%	0.07%	0.44%	0.70%	0.92%	0.94%	0.88%	2.07%	6.25%
	รวม	0.54%	0.81%	1.01%	1.03%	2.19%	2.86%	2.70%	2.88%	2.28%	3.48%	19.79%
เหนือ	ก่อนประถม	0.03%	0.05%	0.05%	0.05%	0.03%	0.02%	0.02%	0.01%	0.02%	0.01%	0.27%
	ประถม	0.55%	0.53%	0.50%	0.51%	0.38%	0.30%	0.33%	0.27%	0.21%	0.13%	3.72%
	ม.ต้น	0.40%	0.43%	0.47%	0.50%	0.29%	0.47%	0.29%	0.16%	0.11%	0.09%	3.21%
	ปวช.	0.08%	0.22%	0.23%	0.16%	0.20%	0.32%	0.21%	0.21%	0.24%	0.08%	1.95%
	ม.ปลาย	0.11%	0.20%	0.18%	0.29%	0.19%	0.16%	0.17%	0.10%	0.10%	0.10%	1.62%
	ปวส.	0.06%	0.09%	0.10%	0.09%	0.23%	0.20%	0.23%	0.16%	0.03%	0.02%	1.21%
	มหาวิทยาลัย	0.06%	0.19%	0.05%	0.27%	0.16%	0.51%	0.56%	0.99%	1.60%	1.00%	5.40%
	รวม	1.29%	1.72%	1.59%	1.88%	1.49%	1.97%	1.80%	1.91%	2.31%	1.43%	17.39%

ตารางที่ 13.19 สัดส่วนกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษาในแต่ละระดับต่อผลประโยชน์รวมในภาคนั้นๆ แบ่งตามช่วงชั้นรายได้—แบบที่ 1 (ต่อ)

ภาค	ระดับการศึกษา	จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รวยที่สุด 91-100%	รวมทุกชั้น รายได้
ต่อเนื่อง เหนือ	ก่อนประถม	0.19%	0.11%	0.13%	0.13%	0.05%	0.07%	0.02%	0.02%	0.02%	0.03%	0.78%
	ประถม	1.17%	1.12%	0.91%	0.80%	0.63%	0.40%	0.40%	0.31%	0.33%	0.24%	6.31%
	ม.ต้น	0.93%	0.90%	0.78%	0.61%	0.76%	0.30%	0.32%	0.25%	0.24%	0.25%	5.34%
	ปวช.	0.34%	0.28%	0.24%	0.38%	0.38%	0.25%	0.26%	0.29%	0.21%	0.28%	2.91%
	ม.ปลาย	0.40%	0.39%	0.38%	0.30%	0.48%	0.21%	0.27%	0.21%	0.19%	0.20%	3.02%
	ปวส.	0.11%	0.17%	0.17%	0.11%	0.35%	0.30%	0.23%	0.14%	0.15%	0.15%	1.88%
	มหาวิทยาลัย	0.08%	0.05%	0.64%	0.16%	0.16%	0.46%	0.69%	0.59%	1.01%	0.90%	4.74%
	รวม	3.23%	3.02%	3.24%	2.50%	2.82%	2.00%	2.19%	1.80%	2.14%	2.05%	24.98%
ใต้	ก่อนประถม	0.02%	0.07%	0.04%	0.06%	0.05%	0.03%	0.05%	0.07%	0.02%	0.06%	0.47%
	ประถม	0.35%	0.43%	0.34%	0.43%	0.31%	0.34%	0.27%	0.30%	0.32%	0.19%	3.27%
	ม.ต้น	0.28%	0.27%	0.29%	0.31%	0.31%	0.29%	0.14%	0.21%	0.28%	0.23%	2.62%
	ปวช.	0.00%	0.17%	0.09%	0.23%	0.14%	0.46%	0.15%	0.19%	0.36%	0.12%	1.90%
	ม.ปลาย	0.06%	0.11%	0.14%	0.19%	0.14%	0.15%	0.21%	0.13%	0.14%	0.11%	1.39%
	ปวส.	0.04%	0.18%	0.13%	0.06%	0.42%	0.24%	0.36%	0.14%	0.13%	0.06%	1.77%
	มหาวิทยาลัย	0.05%	0.00%	0.12%	0.16%	0.20%	0.29%	1.03%	0.91%	0.67%	0.81%	4.24%
	รวม	0.80%	1.23%	1.15%	1.44%	1.58%	1.80%	2.21%	1.95%	1.91%	1.58%	15.66%
รวมทั้ง ประเทศ	ก่อนประถม	0.26%	0.24%	0.24%	0.26%	0.25%	0.24%	0.28%	0.24%	0.18%	0.16%	2.34%
	ประถม	2.23%	2.56%	2.19%	2.47%	2.34%	1.90%	2.74%	2.36%	2.25%	1.65%	22.68%
	ม.ต้น	1.72%	1.97%	1.85%	1.77%	1.99%	1.93%	1.74%	2.46%	2.05%	2.21%	19.69%
	ปวช.	0.50%	0.89%	0.80%	1.00%	1.20%	1.89%	1.25%	1.58%	1.36%	0.94%	11.40%
	ม.ปลาย	0.64%	0.75%	0.93%	0.90%	1.25%	1.17%	1.71%	0.96%	1.27%	1.92%	11.50%
	ปวส.	0.29%	0.45%	0.41%	0.34%	1.27%	1.09%	1.15%	0.55%	0.50%	0.24%	6.28%
	มหาวิทยาลัย	0.24%	0.31%	1.05%	0.71%	0.96%	2.35%	3.77%	4.60%	5.37%	6.75%	26.10%
	รวม	5.87%	7.19%	7.47%	7.44%	9.24%	10.57%	12.63%	12.74%	12.98%	13.88%	100.00%

ที่มา: คำนวณ โดยคณะผู้วิจัย

รูปที่ 13.11 การกระจายผลประโยชน์การใช้จ่ายด้านการศึกษา—แบบที่ 1



ที่มา: ตารางที่ 13.19

ตารางที่ 13.20 การกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษา จำแนกตามประเภทสถานศึกษา ภาคและช่วงชั้นรายได้—แบบที่ 2

หน่วย: ล้านบาท

ภาค	ระดับการศึกษา	จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รวยที่สุด 91-100%	รวมทุกชั้นรายได้
กทม	ก่อนประถม	-	-	14.31	-	24.75	40.18	142.09	71.90	59.90	43.93	397.08
	ประถม	9.13	176.77	113.49	373.43	531.90	354.53	1,155.54	851.12	886.18	561.63	5,013.72
	ม.ต้น	-	146.03	109.86	98.74	198.39	419.03	550.12	1,222.12	990.08	1,242.08	4,976.45
	ปวช.	-	17.82	19.57	40.72	36.98	147.51	174.70	376.31	361.35	165.70	1,340.65
	ม.ปลาย	-	-	131.03	-	257.28	455.48	860.92	331.47	612.21	1,137.97	3,786.35
	ปวส.	-	-	-	-	46.00	31.99	75.21	-	-	-	153.20
	มหาวิทยาลัย	-	78.24	121.53	77.12	-	684.60	1,008.52	2,081.15	2,172.49	3,507.13	9,730.78
	รวม	9.13	418.86	509.79	590.01	1,095.30	2,133.31	3,967.11	4,934.08	5,082.22	6,658.43	25,398.23
กลาง	ก่อนประถม	14.23	14.16	6.73	21.53	83.89	69.52	35.68	56.76	55.69	10.42	368.60
	ประถม	144.54	276.06	305.87	301.76	419.61	447.37	472.65	534.85	416.88	453.08	3,772.67
	ม.ต้น	99.24	206.56	181.37	223.67	385.51	406.15	363.59	497.17	347.13	297.96	3,008.35
	ปวช.	70.30	186.30	203.47	175.58	410.59	657.69	415.31	460.39	157.75	272.30	3,009.69
	ม.ปลาย	68.22	46.37	78.03	108.68	147.93	144.56	146.63	154.90	166.75	276.75	1,338.81
	ปวส.	70.47	4.67	-	74.57	193.56	303.28	236.38	112.50	169.60	14.34	1,179.37
	มหาวิทยาลัย	69.77	45.36	290.94	110.29	709.64	1,137.16	1,497.22	1,524.04	1,425.40	3,358.29	10,168.10
	รวม	536.76	779.47	1,066.41	1,016.08	2,350.72	3,165.74	3,167.46	3,340.62	2,739.21	4,683.14	22,845.58
เหนือ	ก่อนประถม	23.43	45.21	46.78	44.71	26.88	20.04	15.00	11.33	14.68	7.12	255.17
	ประถม	516.33	500.09	464.27	481.75	355.44	281.96	305.06	253.11	201.14	125.82	3,484.96
	ม.ต้น	373.43	403.35	442.05	471.48	271.14	435.74	274.47	149.87	102.88	81.63	3,006.03
	ปวช.	76.51	208.51	217.54	148.08	186.42	296.16	196.94	197.31	222.76	72.24	1,822.47
	ม.ปลาย	103.64	191.39	172.76	274.95	182.19	148.67	154.70	95.07	97.99	97.50	1,518.85
	ปวส.	58.04	82.23	95.18	82.16	218.58	187.31	213.76	149.95	29.54	20.99	1,137.73
	มหาวิทยาลัย	59.99	182.29	47.70	253.96	152.71	477.39	524.61	930.33	1,498.43	935.41	5,062.82
	รวม	1,211.36	1,613.06	1,486.27	1,757.08	1,393.35	1,847.27	1,684.54	1,786.97	2,167.42	1,340.70	16,288.02

ตารางที่ 13.20 การกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษา จำแนกตามประเภทสถานศึกษา ภาคและช่วงชั้นรายได้—แบบที่ 2 (ต่อ)

หน่วย: ล้านบาท

ภาค	ระดับการศึกษา	จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รวยที่สุด 91-100%	รวมทุกชั้นรายได้
ตอนเหนือ	ก่อนประถม	182.67	105.90	119.18	119.83	49.03	68.98	19.79	15.46	15.30	30.79	726.92
	ประถม	1,091.78	1,047.64	848.19	752.54	590.67	378.90	378.89	290.09	307.21	227.07	5,912.98
	ม.ต้น	874.53	840.57	726.67	573.95	715.41	278.84	302.01	236.55	225.32	231.47	5,005.31
	ปวช.	320.95	264.58	227.72	356.12	356.47	231.16	248.10	267.67	197.45	258.48	2,728.70
	ม.ปลาย	375.94	362.85	356.96	282.42	445.53	199.92	248.80	193.54	176.34	185.19	2,827.50
	ปวส.	102.72	160.53	160.27	102.92	330.90	278.27	211.96	128.76	141.77	138.98	1,757.09
	มหาวิทยาลัย	76.16	44.12	596.15	152.73	150.86	434.11	645.61	550.27	943.30	845.86	4,439.16
	รวม	3,024.74	2,826.20	3,035.13	2,340.52	2,638.88	1,870.19	2,055.15	1,682.34	2,006.68	1,917.84	23,397.66
ใต้	ก่อนประถม	22.06	63.73	39.53	55.17	47.04	28.97	47.16	66.76	19.14	54.89	444.45
	ประถม	324.05	401.48	318.28	406.79	291.17	316.39	251.87	283.01	297.44	174.26	3,064.75
	ม.ต้น	265.19	250.41	272.02	290.79	292.61	269.86	135.33	200.57	258.64	216.02	2,451.43
	ปวช.	-	157.21	82.19	214.57	129.36	433.90	135.90	173.76	337.57	114.10	1,778.56
	ม.ปลาย	53.09	105.03	130.78	179.57	135.09	144.39	192.80	121.86	132.25	105.84	1,300.69
	ปวส.	41.58	172.73	125.39	55.78	397.06	220.92	337.02	127.03	124.58	55.03	1,657.12
	มหาวิทยาลัย	43.88	-	109.08	150.89	183.94	274.88	966.76	853.50	623.52	762.16	3,968.61
	รวม	749.84	1,150.60	1,077.28	1,353.56	1,476.28	1,689.31	2,066.84	1,826.47	1,793.13	1,482.31	14,665.61
รวมทั้งประเทศ	ก่อนประถม	242.39	229.00	226.53	241.23	231.59	227.69	259.72	222.20	164.71	147.15	2,192.21
	ประถม	2,085.82	2,402.04	2,050.10	2,316.27	2,188.79	1,779.15	2,564.01	2,212.18	2,108.86	1,541.86	21,249.07
	ม.ต้น	1,612.39	1,846.92	1,731.96	1,658.63	1,863.05	1,809.62	1,625.51	2,306.28	1,924.05	2,069.15	18,447.57
	ปวช.	467.77	834.41	750.49	935.07	1,119.83	1,766.42	1,170.94	1,475.44	1,276.87	882.82	10,680.07
	ม.ปลาย	600.88	705.64	869.56	845.62	1,168.02	1,093.01	1,603.85	896.85	1,185.53	1,803.24	10,772.20
	ปวส.	272.80	420.16	380.84	315.43	1,186.10	1,021.77	1,074.33	518.24	465.49	229.35	5,884.51
	มหาวิทยาลัย	249.79	350.01	1,165.39	744.99	1,197.15	3,008.15	4,642.72	5,939.28	6,663.14	9,408.85	33,369.48
	รวม	5,531.83	6,788.19	7,174.88	7,057.24	8,954.52	10,705.81	12,941.09	13,570.47	13,788.66	16,082.41	102,595.11

ที่มา: จำนวน โดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 13.21 สัดส่วนกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษาในแต่ละระดับต่อผลประโยชน์รวมในภาคนั้นๆ แบ่งตามช่วงชั้นรายได้—แบบที่ 2

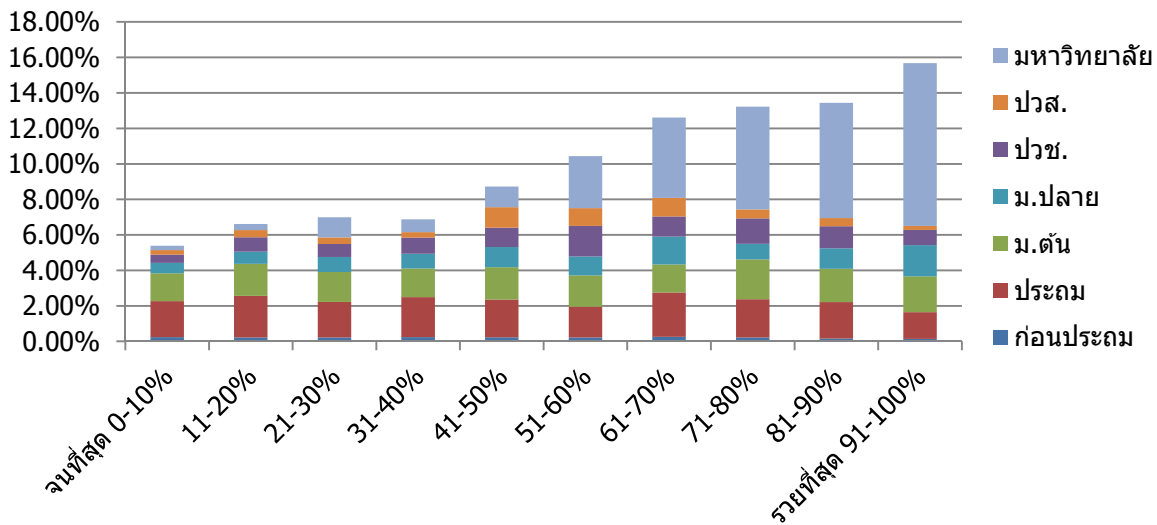
ภาค	ระดับการศึกษา	จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รวยที่สุด 91-100%	รวมทุกชั้นรายได้
กทม.	ก่อนประถม	0.00%	0.00%	0.01%	0.00%	0.02%	0.04%	0.14%	0.07%	0.06%	0.04%	0.39%
	ประถม	0.01%	0.17%	0.11%	0.36%	0.52%	0.35%	1.13%	0.83%	0.86%	0.55%	4.89%
	ม.ต้น	0.00%	0.14%	0.11%	0.10%	0.19%	0.41%	0.54%	1.19%	0.97%	1.21%	4.85%
	ปวช.	0.00%	0.02%	0.02%	0.04%	0.04%	0.14%	0.17%	0.37%	0.35%	0.16%	1.31%
	ม.ปลาย	0.00%	0.00%	0.13%	0.00%	0.25%	0.44%	0.84%	0.32%	0.60%	1.11%	3.69%
	ปวส.	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.04%	0.03%	0.07%	0.00%	0.00%	0.00%	0.15%
	มหาวิทยาลัย	0.00%	0.08%	0.12%	0.08%	0.00%	0.67%	0.98%	2.03%	2.12%	3.42%	9.48%
	รวม	0.01%	0.41%	0.50%	0.58%	1.07%	2.08%	3.87%	4.81%	4.95%	6.49%	24.76%
กลาง	ก่อนประถม	0.01%	0.01%	0.01%	0.02%	0.08%	0.07%	0.03%	0.06%	0.05%	0.01%	0.36%
	ประถม	0.14%	0.27%	0.30%	0.29%	0.41%	0.44%	0.46%	0.52%	0.41%	0.44%	3.68%
	ม.ต้น	0.10%	0.20%	0.18%	0.22%	0.38%	0.40%	0.35%	0.48%	0.34%	0.29%	2.93%
	ปวช.	0.07%	0.18%	0.20%	0.17%	0.40%	0.64%	0.40%	0.45%	0.15%	0.27%	2.93%
	ม.ปลาย	0.07%	0.05%	0.08%	0.11%	0.14%	0.14%	0.14%	0.15%	0.16%	0.27%	1.30%
	ปวส.	0.07%	0.00%	0.00%	0.07%	0.19%	0.30%	0.23%	0.11%	0.17%	0.01%	1.15%
	มหาวิทยาลัย	0.07%	0.04%	0.28%	0.11%	0.69%	1.11%	1.46%	1.49%	1.39%	3.27%	9.91%
	รวม	0.52%	0.76%	1.04%	0.99%	2.29%	3.09%	3.09%	3.26%	2.67%	4.56%	22.27%
เหนือ	ก่อนประถม	0.02%	0.04%	0.05%	0.04%	0.03%	0.02%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.25%
	ประถม	0.50%	0.49%	0.45%	0.47%	0.35%	0.27%	0.30%	0.25%	0.20%	0.12%	3.40%
	ม.ต้น	0.36%	0.39%	0.43%	0.46%	0.26%	0.42%	0.27%	0.15%	0.10%	0.08%	2.93%
	ปวช.	0.07%	0.20%	0.21%	0.14%	0.18%	0.29%	0.19%	0.19%	0.22%	0.07%	1.78%
	ม.ปลาย	0.10%	0.19%	0.17%	0.27%	0.18%	0.14%	0.15%	0.09%	0.10%	0.10%	1.48%
	ปวส.	0.06%	0.08%	0.09%	0.08%	0.21%	0.18%	0.21%	0.15%	0.03%	0.02%	1.11%
	มหาวิทยาลัย	0.06%	0.18%	0.05%	0.25%	0.15%	0.47%	0.51%	0.91%	1.46%	0.91%	4.93%
	รวม	1.18%	1.57%	1.45%	1.71%	1.36%	1.80%	1.64%	1.74%	2.11%	1.31%	15.88%

ตารางที่ 13.21 สัดส่วนกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษาในแต่ละระดับต่อผลประโยชน์รวมในภาคนั้นๆ แบ่งตามช่วงชั้นรายได้—แบบที่ 2 (ต่อ)

ภาค	ระดับการศึกษา	จนที่สุด 0-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	61-70%	71-80%	81-90%	รวยที่สุด 91-100%	รวมทุกชั้นรายได้
ต่อเนื่องเหนือ	ก่อนประถม	0.18%	0.10%	0.12%	0.12%	0.05%	0.07%	0.02%	0.02%	0.01%	0.03%	0.71%
	ประถม	1.06%	1.02%	0.83%	0.73%	0.58%	0.37%	0.37%	0.28%	0.30%	0.22%	5.76%
	ม.ต้น	0.85%	0.82%	0.71%	0.56%	0.70%	0.27%	0.29%	0.23%	0.22%	0.23%	4.88%
	ปวช.	0.31%	0.26%	0.22%	0.35%	0.35%	0.23%	0.24%	0.26%	0.19%	0.25%	2.66%
	ม.ปลาย	0.37%	0.35%	0.35%	0.28%	0.43%	0.19%	0.24%	0.19%	0.17%	0.18%	2.76%
	ปวส.	0.10%	0.16%	0.16%	0.10%	0.32%	0.27%	0.21%	0.13%	0.14%	0.14%	1.71%
	มหาวิทยาลัย	0.07%	0.04%	0.58%	0.15%	0.15%	0.42%	0.63%	0.54%	0.92%	0.82%	4.33%
	รวม	2.95%	2.75%	2.96%	2.28%	2.57%	1.82%	2.00%	1.64%	1.96%	1.87%	22.81%
ใต้	ก่อนประถม	0.02%	0.06%	0.04%	0.05%	0.05%	0.03%	0.05%	0.07%	0.02%	0.05%	0.43%
	ประถม	0.32%	0.39%	0.31%	0.40%	0.28%	0.31%	0.25%	0.28%	0.29%	0.17%	2.99%
	ม.ต้น	0.26%	0.24%	0.27%	0.28%	0.29%	0.26%	0.13%	0.20%	0.25%	0.21%	2.39%
	ปวช.	0.00%	0.15%	0.08%	0.21%	0.13%	0.42%	0.13%	0.17%	0.33%	0.11%	1.73%
	ม.ปลาย	0.05%	0.10%	0.13%	0.18%	0.13%	0.14%	0.19%	0.12%	0.13%	0.10%	1.27%
	ปวส.	0.04%	0.17%	0.12%	0.05%	0.39%	0.22%	0.33%	0.12%	0.12%	0.05%	1.62%
	มหาวิทยาลัย	0.04%	0.00%	0.11%	0.15%	0.18%	0.27%	0.94%	0.83%	0.61%	0.74%	3.87%
	รวม	0.73%	1.12%	1.05%	1.32%	1.44%	1.65%	2.01%	1.78%	1.75%	1.44%	14.29%
รวมทั้งประเทศ	ก่อนประถม	0.24%	0.22%	0.22%	0.24%	0.23%	0.22%	0.25%	0.22%	0.16%	0.14%	2.14%
	ประถม	2.03%	2.34%	2.00%	2.26%	2.13%	1.73%	2.50%	2.16%	2.06%	1.50%	20.71%
	ม.ต้น	1.57%	1.80%	1.69%	1.62%	1.82%	1.76%	1.58%	2.25%	1.88%	2.02%	17.98%
	ปวช.	0.46%	0.81%	0.73%	0.91%	1.09%	1.72%	1.14%	1.44%	1.24%	0.86%	10.41%
	ม.ปลาย	0.59%	0.69%	0.85%	0.82%	1.14%	1.07%	1.56%	0.87%	1.16%	1.76%	10.50%
	ปวส.	0.27%	0.41%	0.37%	0.31%	1.16%	1.00%	1.05%	0.51%	0.45%	0.22%	5.74%
	มหาวิทยาลัย	0.24%	0.34%	1.14%	0.73%	1.17%	2.93%	4.53%	5.79%	6.49%	9.17%	32.53%
	รวม	5.39%	6.62%	6.99%	6.88%	8.73%	10.44%	12.61%	13.23%	13.44%	15.68%	100.00%

ที่มา: จากการคำนวณ

รูปที่ 13.12 การกระจายผลประโยชน์การใช้จ่ายด้านการศึกษา—แบบที่ 2



ที่มา: ตารางที่ 13.21

13.3.2 สรุป

การประมาณการการกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายในด้านการศึกษารัฐ พบแนวโน้มที่กลุ่มที่มีฐานะดีกว่า (กลุ่ม 50% บน) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่มีฐานะดีที่สุด (10% บน) ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายด้านการศึกษาของรัฐมากกว่ากลุ่มอื่นๆ โดยกลุ่มเหล่านี้ได้รับประโยชน์ในสัดส่วนตั้งแต่ร้อยละ 10.4-15.7 ซึ่งสูงกว่าอัตราที่อาจถือได้ว่าเป็น fair share (คือร้อยละ 10 ในกรณีที่ประชาชนในทุกกลุ่มมีความจำเป็นในการรับการสนับสนุนด้านการศึกษาไม่แตกต่างกัน)³⁶ ร้อยละ 4-57

ความแตกต่างหลักที่นำมาสู่ผลลัพธ์ข้างต้นเกิดจากการที่รัฐอุดหนุนการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง ซึ่งจากรูปที่ 13.2 จะเห็นได้ว่าโอกาสการเข้ารับศึกษาในระดับนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามรายได้อย่างชัดเจน สำหรับการศึกษาในระดับที่ต่ำลงมากคือ ปวส. จะเห็นได้ว่ากลุ่มที่มีรายได้ปานกลางได้รับประโยชน์มากที่สุด ในขณะที่กลุ่มที่มีฐานะดีมีแนวโน้มที่จะไปเรียนในระดับอุดมศึกษามากกว่า

สำหรับการศึกษาภาคบังคับนั้น จะเห็นได้ว่าแต่ละกลุ่มจะได้รับประโยชน์ไม่ต่างกันมากนัก (กลุ่มที่รวยที่สุดได้รับประโยชน์น้อยกว่ากลุ่มอื่นเล็กน้อย ซึ่งอาจเป็นเพราะมีลูกน้อยกว่าและนิยมส่งลูกไปโรงเรียนเอกชน ซึ่งได้รับการอุดหนุนจากรัฐน้อยกว่า)

³⁶ แต่การศึกษาต่างๆ มักพบว่ากลุ่มที่มีฐานะดีมักจะสามารถในการจ่ายเงินเพื่อการศึกษาของลูกหลานมากกว่าจึงอาจมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐน้อยกว่าเสียด้วยซ้ำไป

นัยเชิงนโยบาย

โอกาสการเรียนรู้ในระดับอุดมศึกษามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามรายได้ อย่างชัดเจน ซึ่งการที่กลุ่มที่มีรายได้น้อยเข้าไม่ถึงอุดมศึกษาน่าจะเกิดจากสาเหตุสองประการคือ (ก) อุปสรรคด้านการเงิน และ (ข) คุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบ ถ้าเราต้องการเปิดโอกาสให้กลุ่มเศรษฐกิจต่างๆ สามารถเข้าถึงอุดมศึกษาได้อย่างทัดเทียมกัน ก็จะต้องแก้ปัญหาในทั้งสองส่วนนี้ โดยเน้นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพทั่วประเทศ และมีระบบการเก็บค่าใช้จ่ายในระดับอุดมศึกษาที่มีหลักประกันด้านทุนการศึกษาสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยปานกลางที่จะสามารถเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาได้ โดยที่การเงินไม่กลายเป็นภาระหรืออุปสรรค

13.4 การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากรายจ่ายของรัฐในการคมนาคมและการขนส่ง

การพัฒนาระบบขนส่ง โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ทำให้ประชาชนสามารถเดินทางไปทำกิจกรรมต่างๆ ที่จำเป็นต่อชีวิตประจำวันได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น เช่น ประชาชนเดินทางไปทำงานประจำวัน เกษตรกรขนส่งสินค้าเกษตรไปยังตลาด นักเรียนเดินทางไปโรงเรียน แต่ระดับของผลประโยชน์ของการพัฒนาระบบขนส่งที่ตกไปสู่ประชาชนนั้น แตกต่างกันไปตามพื้นที่ที่มีการพัฒนาระบบขนส่ง และตามการใช้งานของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ และประชาชนบางครั้งก็เลือกที่พักอาศัยตามระดับการให้บริการของระบบขนส่งในพื้นที่นั้นๆ

ในการประเมินและวัดขนาดของผลประโยชน์ในการขนส่งนั้น ส่วนใหญ่ใช้การประเมินประโยชน์เป็นรายโครงการ ซึ่งจะมีการประเมินผ่านกระบวนการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis) อย่างไรก็ดี ยังมีการวัดผลประโยชน์ที่ประชาชนกลุ่มต่างๆ (เช่นการจำแนกตามกลุ่มรายได้ หรือจำแนกตามพื้นที่) ที่ได้รับจากโครงการของรัฐ

การศึกษาในส่วนนี้ จะประยุกต์ใช้การวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ (Benefit Incidence) จากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งของภาครัฐ โดยจะแสดงถึงการกระจายของผลประโยชน์ของภาครัฐต่อประชาชนกลุ่มต่างๆ โดยใช้ข้อมูลการสำรวจการใช้จ่ายภาคครัวเรือน ประกอบกับข้อมูลการสำรวจการเดินทางของประชาชนประกอบ

หัวข้อแรกของส่วนนี้จะกล่าวถึงแนวคิดด้านการประเมินผลประโยชน์จากโครงการด้านระบบขนส่งของภาครัฐ หัวข้อที่ 2 จะกล่าวถึงวิธีการคำนวณผลประโยชน์ที่ใช้ในบทความนี้ หัวข้อที่ 3 นำเสนอผลการวิเคราะห์ผลประโยชน์ของภาครัฐ และหัวข้อที่ 4 สรุปผลของการศึกษาในส่วนนี้

13.4.1 แนวคิดการประเมินผลประโยชน์จากโครงการด้านระบบขนส่งของภาครัฐ

การประเมินผลประโยชน์จากโครงการด้านระบบขนส่งของภาครัฐ ส่วนใหญ่เป็นการวิเคราะห์โครงการเป็นกรณีๆ โดยมักใช้วิธีการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ โดยการประมาณต้นทุนและประเมินผลประโยชน์ของโครงการตลอดอายุของโครงการ เช่น การก่อสร้างถนน จะประเมินผลประโยชน์จากถนนในช่วง

ระยะเวลาประมาณ 15 ปี อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์โครงการในลักษณะนี้ มักเป็นการประเมินเฉพาะผลประโยชน์ทางตรงของโครงการ และพิจารณาประชาชนที่ได้ใช้งานโครงการเป็นผู้ได้รับประโยชน์หลัก ในขณะที่มีการวิเคราะห์ผลประโยชน์ทางอ้อมและประชาชนที่ไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากโครงการน้อยมาก

ในประเทศญี่ปุ่น ได้มีการพัฒนาวิธีการประเมินผลประโยชน์จากโครงการ โดยใช้วิธี Benefit Incidence Matrix (Morisugi, Ohno and Miyagi, 1993) ซึ่งเป็นการสร้างตารางสำหรับวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ตกสู่ประชาชนในกลุ่มต่างๆ ทั้งประชาชนที่ได้รับประโยชน์ และผู้ที่ได้รับผลกระทบ (Negative Impacts) โดยพิจารณาทั้งกลุ่มของประชาชน (ผู้ใช้งาน และผู้ไม่ได้ใช้งาน) และพิจารณาทั้งในส่วน of ประชาชนที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งจะมีระดับของผลประโยชน์และผลกระทบที่แตกต่างกันออกไป

อย่างไรก็ดี การประเมินรายจ่ายของภาครัฐในด้านการขนส่ง โดยเฉพาะโครงการด้านถนน เป็นเรื่องที่ซับซ้อน เนื่องจากผลประโยชน์ของถนน มีลักษณะเป็นผลกระทบเชิงโครงข่าย (Network Effects) ซึ่งการพัฒนาโครงข่ายเพียงจุดเล็กๆ ในระบบ อาจส่งผลประโยชน์ในวงกว้าง และการประเมินรายจ่ายของภาครัฐ ในการให้บริการถนน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการบำรุงรักษาดูแลถนนให้มีสภาพพร้อมใช้งานอยู่เสมอ Small and Verhoef (2007) ระบุว่าค่าใช้จ่ายของภาครัฐด้านระบบถนนของ US Federal Highway Administration แบ่งได้เป็นสามส่วนหลัก ได้แก่ ค่าใช้จ่ายด้านการบำรุงรักษา ค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนา และค่าใช้จ่ายด้านการบังคับใช้กฎหมายทางหลวงและการดูแลด้านความปลอดภัย ซึ่งเป็นรายจ่ายของภาครัฐในเชิงงบประมาณประจำปี ทำให้การประเมินผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐในส่วนนี้ เป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนัก

ในการประเมินผลประโยชน์ทางตรงจากระบบขนส่ง จำเป็นต้องพิจารณาจากลักษณะพื้นฐานของการเดินทางและขนส่ง ว่ามีลักษณะเป็นอุปสงค์สืบเนื่อง (Derived Demand) โดยการเดินทางและขนส่ง มิใช่กิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ในตัวเอง แต่เป็นกิจกรรมที่ประกอบในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น การเดินทางไปทำงาน หรือการขนส่งสินค้าเพื่อเป็นวัตถุดิบ หรือบริโภค ซึ่งแนวทางหนึ่งในการประเมินผลประโยชน์ทางตรง อาจพิจารณาจากรายจ่ายของประชาชนที่ใช้การขนส่งนั้นๆ และพิจารณาว่า ภาครัฐมีส่วนช่วยในการทำให้เกิดการขนส่งมากน้อยเพียงไร เช่น การสร้างถนน และการใช้ประโยชน์จากถนนนั้น เป็นการสร้างผลประโยชน์แก่ประชาชนที่เดินทางโดยถนนนั้นๆ ดังนั้น ประชาชนที่มีค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ย่อมเป็นประชาชนกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากถนนนั้นๆ

อย่างไรก็ดี บริการสาธารณะบางประเภท เช่น ไฟฟ้า ประปา รถไฟ หรือ รถโดยสารประจำทาง ผู้ให้บริการมักเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในการประมาณผลประโยชน์นั้น Selden and Wasylenko (1992) ระบุว่า ควรมีการคำนวณต้นทุนทางเศรษฐกิจสำหรับการให้บริการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ร่วมกับค่าบริการของบริการสาธารณะอื่นๆ ที่ประชาชนจ่ายให้แก่รัฐวิสาหกิจ ในบางประเทศ ค่าบริการนี้ จะเท่ากับต้นทุนของการให้บริการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในกรณีนี้ ผลประโยชน์ของประชาชนจะเท่ากับส่วนเกินผู้บริโภค (Consumer Surplus) แต่ถ้าวิสาหกิจหนึ่งๆ มีการกำหนดราคาต่ำกว่าต้นทุน การคำนวณผลประโยชน์จากเงินงบประมาณ

ของรัฐ ควรมีการคำนวณเงินอุดหนุนจากรัฐสุทธิ โดยกระจายเงินอุดหนุนนี้ไปสู่ประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่ใช้บริการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ อย่างไรก็ดี Selden และ Wasylenko (1992) กล่าวว่าไว้ว่าการคำนวณเงินอุดหนุนของรัฐในส่วนนี้ เป็นงานที่ยากและท้าทาย

13.4.2 วิธีการคำนวณผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐด้านระบบขนส่งของภาครัฐ

การคำนวณผลประโยชน์ของประชาชนจากรายจ่ายของภาครัฐด้านระบบขนส่งนั้น ในบทความนี้ จะประเมินผลประโยชน์จากรายจ่ายของประชาชน ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่า การเดินทางและขนส่งจำเป็นต้องมีรายจ่ายส่วนที่ประชาชนผู้ใช้งานเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย และยังประชาชนมีค่าใช้จ่ายสูง แสดงถึงว่าประชาชนกลุ่มนั้นมีการใช้งานระบบขนส่งมาก และได้รับประโยชน์มาก

การประเมินผลประโยชน์ของประชาชนจากรายจ่ายของภาครัฐด้านระบบขนส่งนั้น จะแบ่งผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสองกลุ่มหลัก ได้แก่ ประโยชน์จากการเดินทาง และประโยชน์จากการขนส่ง โดยประโยชน์จากการเดินทางได้แก่การใช้งานระบบขนส่งในชีวิตประจำวันในการเดินทางไปประกอบกิจกรรมต่างๆ ในขณะที่ผลประโยชน์จากการขนส่งนั้น เป็นผลประโยชน์ทางอ้อมที่ประชาชนได้รับจากการซื้อสินค้าต่างๆ ในราคาที่ถูกลง เนื่องจากมีค่าขนส่งที่ต่ำเนื่องจากระบบขนส่งที่ภาครัฐเป็นผู้พัฒนา

การประเมินผลประโยชน์จากการเดินทาง ประเมินโดยใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2549 โดยพิจารณาค่าใช้จ่ายสองส่วนหลัก ได้แก่ (ก) ค่าใช้จ่ายสำหรับการเดินทางโดยระบบขนส่งสาธารณะ และ (ข) ค่าใช้จ่ายสำหรับใช้งานและการบำรุงรักษายานพาหนะ โดยค่าใช้จ่ายตัวแรกแสดงถึงการใช้งานระบบขนส่งสาธารณะของประชาชน ในขณะที่ค่าใช้จ่ายตัวหลังเป็นการแสดงถึงการใช้นรถยนต์ส่วนบุคคลของประชาชน สำหรับการประเมินผลประโยชน์จากการขนส่งนั้น การศึกษาส่วนนี้ใช้ข้อสมมติว่าผลประโยชน์จากการขนส่งจะเป็นสัดส่วนกับการบริโภครวมของประชาชน (บริโภคมาก ได้ประโยชน์มาก) โดยประเมินประโยชน์จากการขนส่งเป็นร้อยละ 5 ของค่าใช้จ่ายรวมของบุคคล

เมื่อมีการประเมินค่าใช้จ่ายด้านการเดินทางและขนส่งของประชาชนแล้ว ขั้นตอนต่อไปจะเป็นการประเมินค่าใช้จ่ายของภาครัฐต่อหน่วยการขนส่ง และนำมาประกอบกันเพื่อพิจารณาผลประโยชน์ของภาครัฐที่ตกไปสู่ประชาชนในกลุ่มรายได้ต่างๆ และภูมิภาคต่างๆ

ส่วนรายจ่ายของภาครัฐด้านการขนส่ง พิจารณาได้จากงบประมาณที่ได้รับจัดสรรของกระทรวงคมนาคม ดังแสดงดังตารางที่ 13.22

ตารางที่ 13.22 งบประมาณที่ได้รับจัดสรรของกระทรวงคมนาคม (ล้านบาท)

ส่วนราชการ	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553
สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม	144	154	146	143	147	193	272	302	327	336
ด้านการขนส่งทางบก	49,953	50,591	41,036	68,916	70,765	86,089	88,848	92,222	82,390	94,983
กรมการขนส่งทางบก	1,173	1,249	1,333	1,330	1,484	1,646	1,807	1,986	2,299	2,333
กรมทางหลวง	44,257	41,021	30,480	28,652	31,329	42,788	37,562	45,052	40,583	40,512
กรมทางหลวงชนบท	0	0	0	13,963	15,149	17,762	21,442	17,859	17,304	23,870
สำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร	0	0	0	136	158	173	373	987	535	489
การรถไฟแห่งประเทศไทย	4,523	8,321	9,223	8,653	8,590	7,849	9,385	7,241	7,593	10,443
การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย	0	0	0	5,650	4,768	7,287	10,186	8,997	5,672	7,919
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	0	0	0	10,532	9,288	8,585	8,093	10,101	8,403	9,419
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	650
ด้านการขนส่งทางน้ำ	2,739	2,420	2,135	1,916	2,283	2,476	3,244	3,571	3,724	3,732
กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี	2,739	2,420	2,135	1,916	2,283	2,476	3,244	3,571	3,724	3,732
ด้านการขนส่งทางอากาศ	1,089	1,030	888	1,162	1,191	1,533	1,542	1,026	1,260	1,049
กรมการขนส่งทางอากาศ	1,025	969	823	1,071	1,093	1,405	1,355	791	907	923
สถาบันการบินพลเรือน	64	61	65	91	98	128	186	235	353	126
รวมทั้งสิ้น	53,924	54,194	44,205	72,136	74,385	90,291	93,905	97,120	87,701	100,100

ที่มา: กระทรวงคมนาคม

จะเห็นว่ารายจ่ายหลักของระบบขนส่งในประเทศไทย คือรายจ่ายของการขนส่งทางบก ซึ่งมากกว่าร้อยละ 90 ในแต่ละปี โดยหน่วยงานหลักที่ได้รับงบประมาณ คือ กรมทางหลวง (ปี 2549 – 42,788 ล้านบาท) และ กรมทางหลวงชนบท (ปี 2549 – 17,762 ล้านบาท)

เนื่องจากความสำคัญของระบบขนส่งทางถนนในด้านรายจ่ายของรัฐ ประกอบกับข้อจำกัดอื่นๆ ด้านข้อมูล (เช่น SES ไม่มีข้อมูลรายจ่ายการโดยสารรถไฟ) การศึกษานี้จะประเมินผลประโยชน์จากรายจ่ายของรัฐในส่วนของงบประมาณด้านถนนเป็นหลัก

ในการพิจารณาค่าใช้จ่ายของภาครัฐในส่วนของการพัฒนาโครงข่ายถนน จำเป็นต้องพิจารณาถึงโครงข่ายถนนในประเทศก่อน โดยระยะทางของถนนในประเทศไทย สามารถแสดงได้ใน ตารางที่ 13.23

ตารางที่ 13.23 ระยะทางของถนนในประเทศแบ่งตามหน่วยงานรับผิดชอบ

หน่วยงาน	ระยะทาง (กิโลเมตร)
ทางหลวงที่กรมทางหลวงรับผิดชอบ	63,100
ทางหลวงชนบทที่กรมทางหลวงชนบทรับผิดชอบ	39,255
ถนนเทศบาล	16,274
ถนนนอกเขตเทศบาล	41,286

ที่มา: ฐานข้อมูล Transport FGDS, ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม

โครงข่ายถนนในประเทศไทยมีหน่วยงานรับผิดชอบอยู่หลายหน่วยงาน โดยเป็นหน่วยงานของรัฐบาลสองหน่วยงานได้แก่ กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบท ถนนในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลจะมีหน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลรายจ่ายของหน่วยงานท้องถิ่นนั้นยังเข้าถึงยาก

การศึกษานี้ จึงพิจารณาเพียงหน่วยงานของรัฐบาลสองหน่วยงานหลักเท่านั้น โดยระยะทางของถนนของแต่ละหน่วยงานแบ่งตามภูมิภาค แสดงในตารางที่ 13.24

ตารางที่ 13.24 ระยะทางของถนนแบ่งตามภูมิภาค

	ระยะทางหลวงที่ กรมทางหลวงรับผิดชอบ (กิโลเมตร)	ระยะทางหลวงที่ กรมทางหลวงชนบทรับผิดชอบ (กิโลเมตร)	รวม
กรุงเทพฯและปริมณฑล	2,463	1,431	3,894
ภาคเหนือ	18,457	8,913	27,370
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	17,603	14,327	31,930
ภาคกลาง	3,844	2,072	5,916
ภาคตะวันออก	5,930	3,047	8,977
ภาคตะวันตก	4,623	3,559	8,182
ภาคใต้	10,180	5,906	16,086
รวม	63,100	39,255	102,355

หมายเหตุ: ค่าจำกัดความของภูมิภาคต่างๆ ในภาคผนวก

ที่มา : ประมวลผลจากฐานข้อมูล Transport FGDS, ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม

ข้อมูลสำคัญอีกส่วนหนึ่งในการประเมินผลประโยชน์ของรายจ่ายของภาครัฐ คือปริมาณจราจรของรถประเภทต่างๆ ในแต่ละภูมิภาค ซึ่งแสดงในตารางที่ 13.25

ตารางที่ 13.25 ปริมาณการจราจรแยกตามภูมิภาค ปี 2549 (ล้าน คัน-กิโลเมตร)

	รถยนต์ส่วนบุคคล (รวม รถบรรทุกขนาดเล็ก)	รถโดยสารประจำทาง ขนาดเล็กและใหญ่	รถบรรทุกขนาด กลางและใหญ่	รวม
กรุงเทพฯและปริมณฑล	22,202	1,857	4,078	28,137
ภาคเหนือ	18,392	1,099	3,396	22,887
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	19,296	1,711	4,686	25,693
ภาคกลาง	7,714	959	3,367	12,040
ภาคตะวันออก	10,694	843	3,150	14,687
ภาคตะวันตก	7,742	567	2,431	10,740
ภาคใต้	12,935	1,156	3,103	17,194
รวม	98,975	8,192	24,211	131,378

ที่มา: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม

การประเมินรายจ่ายของรัฐแยกตามภูมิภาคนั้น จะประเมินค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงรักษาดูแล โดยประเมินจากปัจจัยสองประการ ได้แก่ ปริมาณจราจร และ ระยะทางของโครงข่ายในแต่ละภูมิภาค โดยปกติแล้ว ค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงควรขึ้นอยู่กับปริมาณการจราจรเป็นหลัก ซึ่งถนนที่มีปริมาณการจราจรมากน่าจะมี ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาดูแลสูง อย่างไรก็ตาม การพัฒนาโครงข่ายในถนนที่มีปริมาณการจราจรต่ำ (เช่น ถนนในภูมิภาคที่มีความหนาแน่นของประชาน้อย) ก็มีค่าใช้จ่ายไม่น้อยเช่นกัน ในการศึกษาี้ จึงกำหนด

สัดส่วนของค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษารถโดยสาร โดยกำหนดให้ร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่าย ขึ้นกับปริมาณจราจร และ ร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่าย ขึ้นกับระยะทางโครงข่าย

ค่าใช้จ่ายของถนนที่ได้ี้ จะต้องมาคำนวณผลประโยชน์แก่ประชาชนในสองด้าน ได้แก่ ผลประโยชน์ ในส่วนของการเดินทาง และผลประโยชน์ในส่วนของการขนส่ง ซึ่งเราอาจพิจารณาได้จากสัดส่วนของ รถบรรทุกขนาดกลางและขนาดใหญ่ ซึ่งมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 20 ของปริมาณการจราจรทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ตาม ขนาดและน้ำหนักเฉลี่ยของรถบรรทุกจะสูงกว่ารถยนต์ส่วนบุคคล ซึ่งโดยทั่วๆ ไปเรามักอ้างอิงถึงหน่วย เทียบเท่ารถส่วนบุคคล (Passenger Car Unit: PCU) ซึ่งรถบรรทุกมีค่า PCU ประมาณ 1.5 – 2 ตามแต่ขนาดของ รถบรรทุกนั้นๆ ซึ่งถ้ามีการปรับแก้ PCU แล้ว สัดส่วนของปริมาณจราจรของรถบรรทุกต่อรถส่วนบุคคลจะตก ประมาณร้อยละ 30 ซึ่งค่านี้ใกล้เคียงกับการศึกษาของ Small and Verhoef (2007) ที่ใช้ค่าร้อยละ 71 เป็นสัดส่วน ของรถยนต์ส่วนบุคคล และร้อยละ 29 เป็นสัดส่วนของรถบรรทุก

นอกจากนี้รัฐจะมีค่าใช้จ่ายในการพัฒนาโครงข่ายถนนแล้ว รัฐยังมีค่าใช้จ่ายในส่วนของการบริการ สาธารณะของรัฐวิสาหกิจอีกด้วย การบริการของรัฐวิสาหกิจมีหลายรูปแบบ และถึงแม้ว่าบริการนั้นเป็น บริการสาธารณะ รัฐวิสาหกิจมักเก็บค่าบริการเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริการ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมักมีการ ควบคุมค่าบริการที่เก็บ ซึ่งมักขึ้นกับรูปแบบของกิจการของรัฐวิสาหกิจและการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจ ว่าจะสามารถทำกำไรได้หรือไม่ ซึ่งในสาขาการขนส่ง มีรัฐวิสาหกิจที่ทั้งสามารถทำกำไรได้จากการให้บริการ และประสบภาวะขาดทุนจากการให้บริการ โดยมีผลประกอบการดังแสดงในตารางที่ 13.26

ตารางที่ 13.26 ผลประกอบการสุทธิ (กำไร หรือ ขาดทุน) ของรัฐวิสาหกิจในกำกับของกระทรวงคมนาคม

ปี 2545-2550 (หน่วย: ล้านบาท)

หน่วยงาน	2545	2546	2547	2548	2549	2550
การรถไฟแห่งประเทศไทย	-5,369.65	-5,664.48	-7,813.56	-6,152.11	-6,402.76	-7,865.00
การท่าเรือแห่งประเทศไทย ^{1/}	1,711.73	1,549.48	1,838.84	1,935.39	1,356.94	2,338.00
การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย ^{1/}	2,347.58	-987.32	-4,525.24	-528.10	6,496.37	1,757.00
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ^{1/}	830.42	957.60	1,231.89	686.00	2,159.00	1,308.00
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ^{1/}	-3,499.00	-3,277.12	-4,726.46	-5,306.72	-6,267.05	-5,881.00
สถาบันการบินพลเรือน ^{1/}	-146.94	-92.54	-21.85	-7.24	-12.36	-7.48
บริษัท ขนส่ง จำกัด ^{1/}	259.63	183.19	221.37	46.85	230.93	217.00
บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด ^{1/}	17.02	1.09	-22.38	-19.77	-22.15	2.96
บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ^{1/3/}	0.00	0.00	0.00	0.00	0.22	0.41
บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ^{2/}	10,182.00	n/a	10,076.84	6,776.65	8,991.60	1,839.08
บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ^{2/}	n/a	n/a	4,770.34	7,408.86	10,378.55	1,094.87

หมายเหตุ: 1/ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.)

2/ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

3/ แม้ว่าบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (บวท.) จะดำเนินการในรูปบริษัทจำกัด แต่อยู่ภายใต้ข้อผูกพันพิเศษ บวท. จึง ดำเนินการแบบไม่ค้ากำไร.

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552)

รัฐวิสาหกิจที่มีผลประกอบการขาดทุนสูง มีเพียงการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และองค์การขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (ขสมก.) ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลมักมีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งนี้กำหนดราคาค่าบริการในระดับต่ำจนมักต่ำกว่าต้นทุน เพื่อเป็นบริการสาธารณะ³⁷ โดยส่วนที่ขาดทุนของรัฐวิสาหกิจทั้งสอง จะแปลงเป็นรายจ่ายของรัฐ ที่ให้การอุดหนุนบริการสาธารณะนั้นๆ โดยสัดส่วนของการกระจายผลประโยชน์นั้น แยกเป็นสองกรณี คือ กรณีของ ขสมก. ประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จะมีเฉพาะผู้ใช้ระบบขนส่งสาธารณะในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ส่วนกรณีของการรถไฟนั้น ผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นประชาชนในภูมิภาคต่างๆ ที่มีเส้นทางรถไฟผ่าน³⁸ โดยเป็นสัดส่วนตามโครงข่ายรถไฟในภูมิกษณนั้นๆ

13.4.3 ผลการวิเคราะห์

จากกรอบวิธีการวิเคราะห์ และข้อมูลต่างๆ ที่ได้อธิบายไว้ในหัวข้อที่ 3 ผลการวิเคราะห์ผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐในระบบขนส่ง โดยแสดงในรูปของภาพรวมรายจ่ายของประชาชนและรายจ่ายของภาครัฐในส่วนของระบบขนส่งทางถนนและรถไฟ ปี 2549 แบ่งตามภูมิภาค แสดงในตารางที่ 13.27

ตารางที่ 13.27 ภาพรวมรายจ่ายของประชาชนและรายจ่ายภาครัฐในระบบขนส่งทางถนนและรถไฟ ปี 2549

แบ่งตามภูมิภาค (หน่วย: ล้านบาท)

	รายจ่ายของประชาชน			รายจ่ายภาครัฐในส่วนระบบขนส่งทางถนนและรถไฟ			
	ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง		ค่าใช้จ่ยในการขนส่ง	หน่วยงานราชการ (ถนน)		รัฐวิสาหกิจ	
	รถสาธารณะ	รถส่วนบุคคล		การเดินทาง	การขนส่ง	ขสมก.	รฟท.
กรุงเทพฯและปริมณฑล	34,982	67,366	45,161	5,278	2,262	6,267.05	101
ภาคเหนือ	3,682	42,078	25,267	9,401	4,029	-	1,081
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	4,807	67,280	39,054	10,596	4,541	-	1,700
ภาคกลาง	5,128	14,521	8,760	3,280	1,406	-	258
ภาคตะวันออก	5,603	22,972	13,060	4,286	1,837	-	802
ภาคตะวันตก	1,356	15,573	9,012	3,418	1,465	-	325
ภาคใต้	4,843	42,579	23,365	6,126	2,626	-	2,136
รวม	60,400	272,370	163,679	42,385	18,165	6,267.05	6,403
รวม	496,449			73,220			

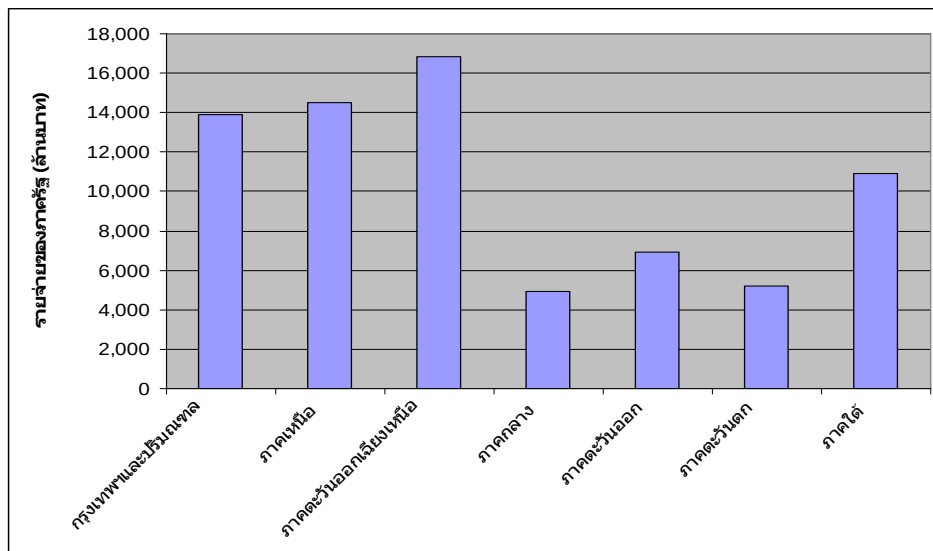
ที่มา: จากการคำนวณของคณะวิจัย

ถ้าพิจารณาการกระจายตัวของรายจ่ายของภาครัฐแบ่งตามภูมิภาค (รูปที่ 13.13) พบว่ารายจ่ายของภาครัฐมีการกระจุกตัวอยู่ในส่วนของกรุงเทพฯ และปริมณฑล ซึ่งมีรายจ่ายของภาครัฐด้านการขนส่งทางถนนและรถไฟถึงกว่า 13,000 ล้านบาท ในพื้นที่เพียง 6 จังหวัด ในขณะที่ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือถึงแม้จะมีรายจ่ายของภาครัฐสูงกว่ากรุงเทพฯ และปริมณฑล แต่มีพื้นที่และประชากรที่สูงกว่ามาก

³⁷ แต่การที่รัฐมักกำหนดราคาค่าบริการที่ต่ำเพื่อเป็นบริการสาธารณะ มิได้หมายความว่าหน่วยงานนี้มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ แต่ประเด็นนี้อยู่นอกเหนือขอบเขตของการศึกษา

³⁸ อย่างไรก็ตาม การกระจายของผลประโยชน์ของประชาชนในภูมิภาคต่างๆ อาจมีการกระจายตัวไม่ทั่วทั้งภูมิภาคเนื่องจากโครงข่ายรถไฟผ่านเพียง 46 จังหวัด โดยมีระยะทางเพียง 4,043 กิโลเมตร เมื่อเทียบกับโครงข่ายถนนที่มีมากกว่า 150,000 กิโลเมตรที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ในประเทศ

รูปที่ 13.13 รายจ่ายของภาครัฐสาขาการขนส่งแบ่งตามภูมิภาคปี 2549



ที่มา: จากการคำนวณของคณะวิจัย

การกระจายตัวของผลประโยชน์ของที่ประชาชนได้รับจำแนกกลุ่มรายได้ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล สามารถแสดงได้ในตารางที่ 13.28 พบผู้ที่ได้รับประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐในระบบถนน คือผู้ที่ใช้รถยนต์ส่วนบุคคลเป็นหลักและกลุ่มรายได้ที่ได้รับประโยชน์มากที่สุด ได้แก่กลุ่มรายได้สูงสุด

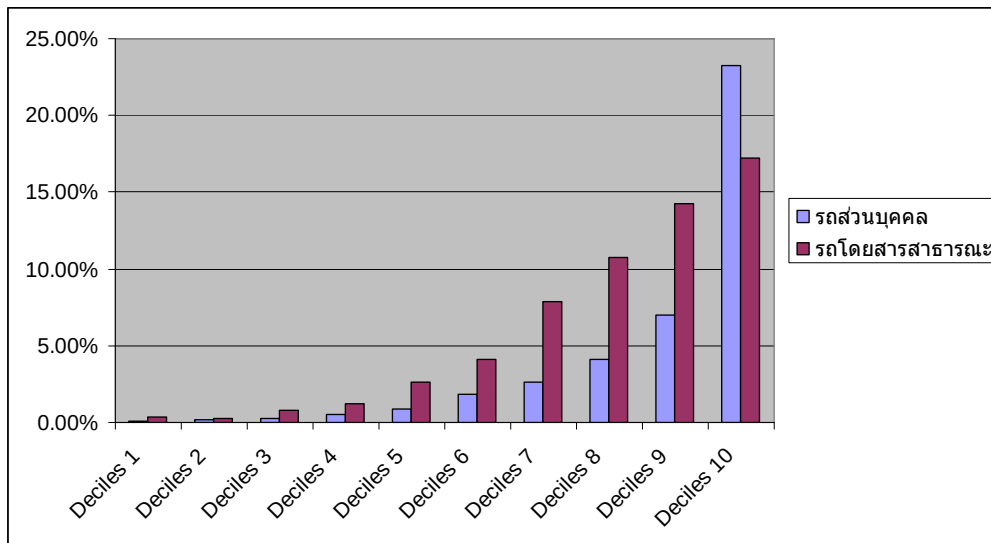
ตารางที่ 13.28 สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐตามกลุ่มรายได้ต่างๆ ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล

	รายจ่ายของภาครัฐในส่วนการเดินทางทางถนน				รายจ่ายของภาครัฐในส่วนของการขนส่ง
	รายจ่ายของภาครัฐในระบบถนน			รัฐวิสาหกิจ	
	รถโดยสารสาธารณะ	รถส่วนบุคคล	รวม	รถโดยสาร ขสมก.	
กลุ่มรายได้ที่ 1	0.06%	0.20%	0.26%	1%	0.38%
กลุ่มรายได้ที่ 2	0.05%	0.35%	0.40%	0%	0.43%
กลุ่มรายได้ที่ 3	0.14%	0.60%	0.75%	1%	1.15%
กลุ่มรายได้ที่ 4	0.23%	1.12%	1.35%	2%	1.77%
กลุ่มรายได้ที่ 5	0.49%	1.83%	2.32%	4%	3.87%
กลุ่มรายได้ที่ 6	0.77%	3.97%	4.73%	7%	6.28%
กลุ่มรายได้ที่ 7	1.48%	5.70%	7.17%	13%	9.87%
กลุ่มรายได้ที่ 8	2.02%	8.93%	10.95%	18%	15.21%
กลุ่มรายได้ที่ 9	2.68%	15.22%	17.90%	24%	20.12%
กลุ่มรายได้ที่ 10	3.24%	50.93%	54.17%	29%	40.92%
รวม	11.15%	88.85%	100.00%	100.00%	100.00%

ที่มา: จากการคำนวณของคณะวิจัย

อย่างไรก็ดี ถ้าเราพิจารณาโดยรวมรายจ่ายของรัฐในส่วนของการขนส่ง ขสมก. ด้วย จะพบว่า การกระจายตัวของผลประโยชน์นั้นดีขึ้น โดยผลประโยชน์จากระบบขนส่งสาธารณะที่ตกสู่ประชากรกลุ่มต่างๆ จะมีสัดส่วนสูงขึ้น และมีการกระจายตัวไปสู่กลุ่มประชากรที่มีรายได้น้อยมากขึ้นบ้าง

รูปที่ 13.14 การกระจายผลประโยชน์ต่อประชาชน กรณีรวมรายจ่ายของ ขสมก.

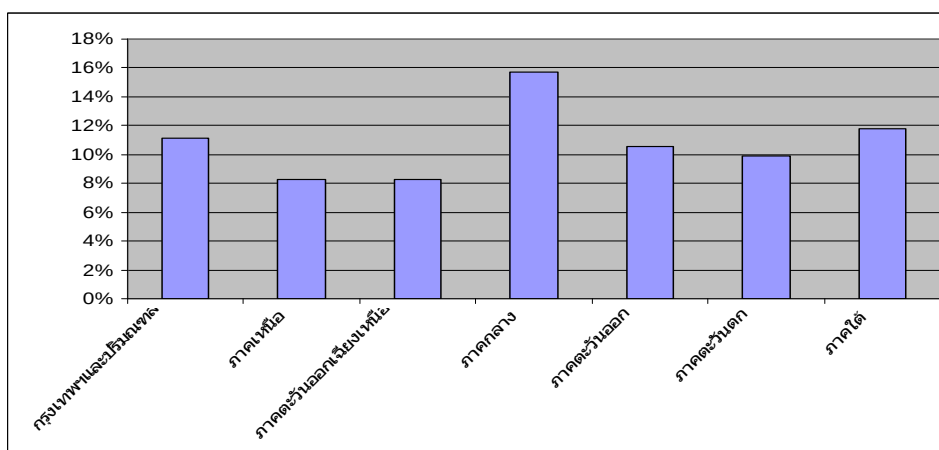


ที่มา: จากการคำนวณของคณะวิจัย

ผลการวิเคราะห์ผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐตามกลุ่มรายได้ต่างๆ ของภูมิภาคต่างๆ แสดงในภาคผนวก (ตาราง 13ข – 13ง) โดยประเด็นที่น่าสนใจจากการวิเคราะห์มีสองประเด็นได้แก่ ประเด็นเรื่องความสำคัญของระบบขนส่งสาธารณะ และประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำของการกระจายผลประโยชน์

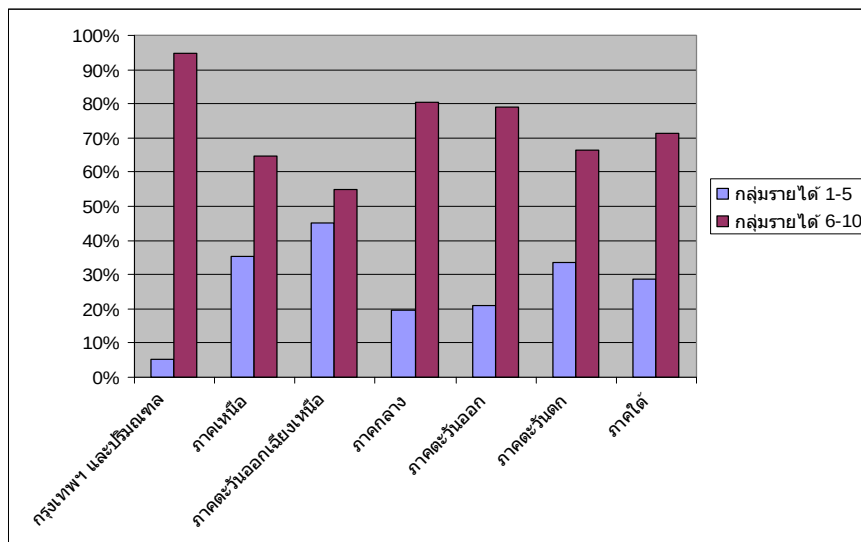
ประเด็นเรื่องความสำคัญของระบบขนส่งสาธารณะนั้น พบว่า ผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐที่ตกสู่ระบบขนส่งสาธารณะมีสัดส่วนน้อย (รูปที่ 13.15) ซึ่งมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 8 – 16 ในภูมิภาคต่างๆ ซึ่งระบบขนส่งสาธารณะเป็นระบบที่คนรายได้น้อยสามารถใช้บริการได้ (ไม่จำเป็นต้องมีรถยนต์เป็นของตัวเอง) ซึ่งแสดงถึงนโยบายของภาครัฐที่ส่งเสริมการใช้งานรถยนต์ส่วนบุคคลมากกว่าระบบขนส่งสาธารณะ

รูปที่ 13.15 ผลประโยชน์จากรายจ่ายภาครัฐด้านถนนต่อระบบขนส่งสาธารณะ ในภูมิภาคต่างๆ



ที่มา: จากการคำนวณของคณะวิจัย

รูปที่ 13.16 สัดส่วนผลประโยชน์จากรายจ่ายของรัฐด้านการเดินทาง ในกลุ่มรายได้และภูมิภาคต่างๆ



ที่มา: จากการคำนวณของคณะวิจัย

ประเด็นเรื่องระบบขนส่งสาธารณะ เชื่อมโยงกับประเด็นการกระจายตัวของผลประโยชน์สู่กลุ่มรายได้ต่างๆ เนื่องจากระบบขนส่งสาธารณะเป็นระบบที่เอื้อให้กับประชาชนทุกกลุ่มรายได้ (โดยเฉพาะรายได้ปานกลางถึงรายได้น้อย) การที่ผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐตกสู่ประชาชนที่ใช้รถยนต์ส่วนบุคคลเป็นส่วนใหญ่ ทำให้สัดส่วนผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐด้านการเดินทางตกสู่ประชาชนกลุ่มรายได้สูงเป็นส่วนใหญ่ด้วย ดังเห็นได้จากรูปที่ 13. ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนกลุ่มรายได้สูงได้รับผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐมากกว่าประชาชนกลุ่มรายได้ต่ำอย่างชัดเจน

13.4.4 สรุป

การศึกษาส่วนนี้ประมาณการการกระจายผลประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งที่รัฐจัดสร้างขึ้น (โดยเฉพาะถนน) ซึ่งประกอบด้วยประโยชน์ในสองส่วนคือ ผลประโยชน์จากการเดินทาง และผลประโยชน์จากการขนส่ง และรวมถึงค่าใช้จ่ายของภาครัฐในส่วนของรัฐวิสาหกิจที่มีการกำหนดราคาต่ำกว่าทุน เพื่อเป็นบริการสาธารณะซึ่งประชาชนที่ใช้บริการจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์นั้น

ผลการวิเคราะห์พบว่า รายจ่ายของภาครัฐ (ส่วนกลาง) ในสาขาการขนส่งมีการกระจุกตัวอยู่ใน กรุงเทพฯ และปริมณฑล ผลประโยชน์ที่ตกสู่ประชาชนในส่วนของ การขนส่ง ตกอยู่กับกลุ่มที่มีรายได้ปานกลางถึงสูง ในทุกๆ ภูมิภาค ค่าใช้จ่ายของการเดินทางส่วนบุคคลสูงกว่าร้อยละ 80 ของค่าใช้จ่ายในการเดินทางรวม และผลประโยชน์ของรายจ่ายด้านถนนมากกว่าร้อยละ 90 ตกแก่ผู้ใช้รถยนต์ส่วนบุคคล

การศึกษานี้ มีข้อสังเกตที่ควรกล่าวถึง คือ

- ภาครัฐ ใช้จ่าย/อุดหนุนด้านการขนส่งสาธารณะในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (รวมทั้งการอุดหนุน ขสมก.) จำนวนมาก การให้เงินอุดหนุนนี้ ทำให้เกิดการกระจายผลประโยชน์แก่กลุ่มรายได้ต่างๆ ใน กทม. ดีกว่าการกระจายผลประโยชน์ของภูมิภาคอื่นๆ แต่การที่ภาครัฐไม่มีนโยบายสนับสนุนระบบขนส่ง

สาธารณะ (รวมทั้งรถโดยสารประจำทาง) ในภูมิภาคอื่นๆ ทำให้ผลประโยชน์ในระบบขนส่งตกสู่กลุ่มคนที่มีรายได้สูงมากกว่ากระจายสู่กลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำ ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นควรพิจารณาสนับสนุนระบบขนส่งสาธารณะในพื้นที่ด้วย³⁹

- การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านรถไฟ น่าจะมีส่วนสำคัญในการกระจายผลประโยชน์ไปสู่กลุ่มที่มีรายได้ต่ำมากขึ้น
- ควรสนับสนุนระบบขนส่งสาธารณะในส่วนภูมิภาค เนื่องจากมีราคาถูก และประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย
- รถไฟฟ้า เป็นระบบขนส่งมวลชนที่เป็นอีกทางเลือกในกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ แต่ผลประโยชน์จะตกแก่กลุ่มผู้มีรายได้สูงเป็นส่วนใหญ่

13.5 สรุปและข้อเสนอแนะ

นอกเหนือจากการเก็บภาษีของรัฐบาลจะมีผลกระทบ (หรือก่อให้เกิดภาระภาษี หรือ Tax Incidence) ต่อประชาชนกลุ่มที่มีเศรษฐกิจฐานะต่างๆ ในระดับที่แตกต่างกันแล้ว การใช้จ่ายของภาครัฐในการดำเนินโครงการในด้านต่างๆ ก็มักจะเกิดประโยชน์ (Benefit Incidence) ต่อประชาชนกลุ่มเศรษฐกิจฐานะต่างๆ ในระดับที่แตกต่างกันด้วย⁴⁰ ในแง่นี้ โครงการของรัฐบาลจึงมีโอกาสที่จะส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำ (เพิ่มหรือลดความเหลื่อมล้ำ) ที่มีส่วนเสริมหรือหักล้างผลที่เกิดจากภาษี ดังนั้น ถ้าเราสามารถวัดออกมาได้ว่าประชาชนกลุ่มที่มีเศรษฐกิจฐานะต่างๆ ได้รับประโยชน์สุทธิจากโครงการของรัฐบาลเท่าใด (ประโยชน์ที่ได้รับ หักด้วยภาระภาษี) เราจะสามารถเปรียบเทียบว่ามาตรการทางเศรษฐกิจของภาครัฐส่งผลต่อคนกลุ่มที่มีเศรษฐกิจฐานะต่างๆ ต่างกันหรือไม่อย่างไร การศึกษาด้านภาษีและการใช้จ่ายของรัฐบาลประกอบกันจึงมีโอกาที่จะช่วยตอบข้อกังขาบางประการสำหรับสังคมได้ ตัวอย่างเช่น มีความเชื่อกันอย่างกว้างขวางในหมู่ “ชนชั้นกลาง” ว่ารัฐบาลในอดีตนำภาษีที่เก็บจากชนชั้นกลางไป “ถลุง” โดยใช้นโยบาย “ประชานิยม” มา “ซื้อเสียง” จากประชาชนกลุ่มรากหญ้า

ผลการศึกษาการกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายจากโครงการที่สำคัญของรัฐบาลในด้านอื่น ได้แก่ ด้านสาธารณสุข การศึกษา และจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง พบแนวโน้มที่ตรงกันข้ามกับความเชื่อข้างต้นอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ **กลุ่มที่มีฐานะดีได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายในทั้งสามด้านมากกว่ากลุ่มอื่นๆ รวมทั้งกลุ่มคนจน** ซึ่งมักจะ ได้ประโยชน์จากโครงการเหล่านี้ของรัฐบาลน้อยกว่ากลุ่มคนรวย และกลุ่มกลางๆ หรือค่าเฉลี่ย ในทั้งสามด้านเช่นกัน

³⁹ นอกจากนี้ ยังมีเหตุผลด้านความปลอดภัยด้วย เนื่องจากการไม่มีระบบขนส่งสาธารณะน่าจะมีส่วนทำให้กลุ่มวัยรุ่นและวัยทำงานเริ่มแรก (ซึ่งมีรายได้ไม่มาก) หันมาใช้จักรยานยนต์ ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุสูงกว่า

⁴⁰ เป็นธรรมดาที่ประชาชนแต่ละคนจะได้รับประโยชน์จากโครงการของรัฐบาลแตกต่างกัน แต่ในบางกรณีประชาชนในระดับเศรษฐกิจฐานะหนึ่งอาจมีโอกาสเข้ามารับบริการมากกว่าอีกเศรษฐกิจฐานะหนึ่งอย่างคงเส้นคงวา เช่น ถ้าโครงการรักษาฟรีต้องใช้เวลารอพบแพทย์เป็นเวลานาน กลุ่มคนรวยก็อาจมีแนวโน้มที่จะมารับบริการในสัดส่วนที่ต่ำกว่ากลุ่มชนชั้นกลางหรือคนจน

ผลการศึกษาบ่งชี้ว่า มาตรการด้านการคลังของรัฐ อย่างน้อยในด้านการใช้จ่ายในโครงการที่สำคัญในสามด้านนี้ในระยะหลัง (ประมาณปี 2550-51) ไม่ได้ช่วยลดความเหลื่อมล้ำลง ทั้งนี้ นอกจากกลุ่มคนที่ฐานะดีจะได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐมากกว่าแล้ว ในทางปฏิบัติ พวกเขายังมีกำลังทรัพย์ที่มากกว่าและสามารถนำเงินมาใช้ซื้อบริการเหล่านี้เพิ่มเติมได้ ไม่ว่าจะเป็นการรักษาพยาบาลใน รพ. ที่มีชื่อเสียงในเมืองใหญ่ หรือแม้กระทั่งโอกาสพบแพทย์ที่คลินิก (และรวมถึงโรงพยาบาลของรัฐด้วย) การลงทุนด้านการศึกษาให้ลูกหลาน ไม่ว่าจะเป็นการทุ่มเททรัพยากรเพื่อให้ลูกหลานได้มีโอกาสเรียนในสถานศึกษาที่มีคุณภาพและชื่อเสียง ซึ่งมักจะช่วยให้ได้งานที่ดีและมีรายได้สูงต่อไปในอนาคตด้วย เป็นต้น ในขณะที่กลุ่มคนจนมักจะต้องพึ่งพาบริการพื้นฐานของรัฐเกือบจะล้วนๆ ซึ่งแม้ว่าบริการเหล่านี้จะมีการพัฒนาขึ้นมาจากอดีต และลดปัญหาการเข้าไม่ถึงบริการได้อย่างมีนัยสำคัญ (ไม่ว่าจะจากโครงการ 30 บาท/รักษาฟรี หรือโครงการเรียนฟรีถึงมัธยมประกอบกับกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาต่างๆ) แต่บริการเหล่านี้ก็ยังมีข้อกั๊ก (และหลักฐานยืนยัน) ในด้านปัญหาคุณภาพของบริการเมื่อเทียบกับโครงการทำนองเดียวกันในประเทศที่พัฒนาแล้ว การไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ และบริการสาธารณสุขที่พึงพิงได้อย่างมั่นคง ย่อมทำให้โอกาสที่กลุ่มคนจนและลูกหลานจะหลุดพ้นจากความยากจนและสามารถแข่งขันด้วยโอกาสที่ทัดเทียมกัน และมีโอกาสเลื่อนชั้นทางสังคมขึ้นมาในแต่ละรุ่น ก็จะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก (หรือยากขึ้น) ในสภาวะการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ในด้านการคมนาคมขนส่งนั้น ภาครัฐใช้จ่าย/อุดหนุนด้านการขนส่งสาธารณะในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (รวมทั้งการอุดหนุน ขสมก.) จำนวนมาก การให้เงินอุดหนุนนี้ ทำให้ผลประโยชน์ตกอยู่กับคนกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งมักมีรายได้สูงกว่าในภูมิภาคอื่นๆ ซึ่งนอกจากคนเหล่านั้นจะเสียค่าใช้จ่ายแพงกว่าแล้ว ยังต้องพึ่งพาพาหนะที่มีความปลอดภัยน้อยกว่า เช่น จักรยานยนต์ ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุและอัตราการพิการและสูญเสียชีวิตที่สูงกว่ามากด้วย นอกจากนี้ การที่รัฐยังขาดกลไกการส่งเสริมและอุดหนุนบริการรถโดยสารสาธารณะอย่างทั่วถึง ทำให้การกระจายตัวของผลประโยชน์จากการลงทุนในโครงการคมนาคมขนส่งไปไม่ถึงกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำซึ่งมักจะไม่มีรถส่วนตัว

ในการศึกษาในแต่ละด้าน (หัวข้อ 13.2-13.4) คณะผู้วิจัยได้นำเสนอข้อเสนอการแก้ปัญหาในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยกระดับคุณภาพของบริการด้านสาธารณสุขและการศึกษาพื้นฐานของรัฐ โดยเฉพาะในส่วนที่กลุ่มผู้มีรายได้ต่ำถึงปานกลางใช้ประโยชน์มาก (เช่น การพัฒนาโครงการ 30 บาท/รักษาฟรี และการพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนจำนวนมากในชนบทและในส่วนภูมิภาค) และการพัฒนาและอุดหนุนระบบขนส่งมวลชนพื้นฐาน (เช่น รถโดยสารประจำทาง) ในต่างจังหวัด (ซึ่งปัจจุบัน คนชนบท/ต่างจังหวัดมักมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางสูงกว่าในกรุงเทพมหานครมาก)

การปรับปรุงคุณภาพในด้านสาธารณสุขและการศึกษาไม่ได้หมายถึงการเพิ่มเม็ดเงินลงไปให้กับโครงการเหล่านี้เท่านั้น หากรวมถึงการที่ต้องกำหนดแผนการผลิตบุคลากรเพิ่มและรักษาบุคลากรให้อยู่ในระบบในพื้นที่เป้าหมายด้วย ซึ่งนอกจากจะต้องมีแผนและดำเนินการต่อเนื่องในระยะยาวแล้ว รัฐยังต้องระวางการเลือกใช้นโยบายหรือส่งเสริมมาตรการที่ขัดกันหรือส่งผลกระทบด้านลบต่อการบรรลุเป้าหมายเหล่านี้ เช่น นโยบายส่งเสริมการนำคนไข้ต่างชาติเข้ามารักษาในประเทศไทยในลักษณะของ medical tourist ซึ่งถ้าประสบ

ความสำเร็จมากก็จะมีโอกาสมากจะทำให้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ในส่วนภูมิภาคมีความรุนแรงขึ้นในระยะยาว

บรรณานุกรม

วลัยพร พัทธนกุล และคณะ. “อัตราเหมาจ่ายหัวปีงบประมาณ ๒๕๔๘: การปรับวิธีประมาณการครั้งใหญ่.” วารสารวิชาการสาธารณสุข ๒๕๔๗: ๕๘๓-๕๘๗.

วิโรจน์ ณ ระนอง อัญชนา ณ ระนอง และ อรรถกฤต เล็กศิริไธ. 2550. “แนวทางและทางเลือกในการสร้างตัวแบบสำหรับการวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ (Benefit Incidence Analysis) จากเงินอุดหนุนของภาครัฐในโครงการหลักประกันสุขภาพ.” รายงานเล่มที่ 3 โครงการวิจัยการใช้ข้อมูลการสำรวจมาวัดผลกระทบของโครงการ 30 บาทฯ และหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่มีต่อภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประชาชนและการลดความยากจน และการสร้างดัชนีชี้วัดความเป็นธรรมด้านสุขภาพ. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2542. ลักษณะการกระจายภาระและผล ประโยชน์ด้านการคลังและภาษีอากรของประเทศไทย ปี 2529-2539. กรุงเทพฯ.

_____. 2552. โครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรถไฟของประเทศ: รายงานฉบับสมบูรณ์, เสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม.

Atkinson, A. B., and Joseph E. Stiglitz. 1980. *Lectures on Public Economics*. London, New York: McGraw-Hill Book Co.

Cournot, Augustin. 1838. *Recherches sur les Principes Mathematiques de la Theorie des Richesses*, Paris, France: L. Hachette; Italian translation in *Biblioteca Dell Econ.*, 1875; English translation by N. T. Bacon in *Economic Classics*, New York, NY: Macmillan, 1897; reprinted by Augustus M. Kelly, 1960.

Morisugi, H., Ohno, E., and Miyagi, T. 1993. “Benefit incidence of urban ring road – theory and case study of the Gifu Ring Road.” *Transportation* 20: 285-303.

Phusit Prakongsai. 2008. The impact of the universal coverage policy on equity of the Thai health care system. Dissertation (Ph.D), Department of Public Health and Policy, London School of Hygiene and Tropical Medicine, 386 leaves.

Selden, T., and M. Wasylenko. 1992. Benefit Incidence Analysis in Developing Countries, Policy Research Working Paper, World Bank.

Small, K. and Verhoef, E. 2007. *The Economics of Urban Transportation*. Routledge, London.

Worawan Chandoevmit. 1994. “Thailand: Tax progressivity and social marginal cost of public funds.” University of Alberta.

ภาคผนวก

ตารางภาคผนวกที่ 13.ก คำจำกัดความของภูมิภาค

ภาค	จังหวัด
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	กรุงเทพฯ นนทบุรี นครปฐม ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร
ภาคเหนือ	เชียงใหม่ เชียงราย กำแพงเพชร ลำปาง ลำพูน แม่ฮ่องสอน นครสวรรค์ น่าน พะเยา เพชรบูรณ์ พิจิตร พิษณุโลกแพร่ สุโขทัย ตาก อุทัยธานี อุตรดิตถ์
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	อำนาจเจริญ บุรีรัมย์ ชัยภูมิ กาฬสินธุ์ ขอนแก่น เลย มหาสารคาม มุกดาหาร นครพนม นครราชสีมา หนองบัวลำภู หนองคาย ร้อยเอ็ด สกลนคร ศรีสะเกษ สุรินทร์ อุบลราชธานี อุตรธานี ยโสธร
ภาคกลาง	อ่างทอง ชัยนาท ลพบุรี พระนครศรีอยุธยา สระบุรี สิงห์บุรี
ภาคตะวันออก	ฉะเชิงเทรา จันทบุรี ชลบุรี นครนายก ปราจีนบุรี ระยอง สระแก้ว ตราด
ภาคตะวันตก	กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี ราชบุรี สมุทรสงคราม สุพรรณบุรี
ภาคใต้	ชุมพร กระบี่ นครศรีธรรมราช นราธิวาส พังงา ปัตตานี พัทลุง ภูเก็ต ระนอง สตูล สงขลา สุราษฎร์ธานี ตรัง ยะลา

ตารางภาคผนวกที่ 13.ข สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐตามกลุ่มรายได้ต่างๆ ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

	ภาคเหนือ				ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ			
	รายจ่ายของภาครัฐในการเดินทาง			รายจ่ายของภาครัฐในส่วนของการขนส่ง	รายจ่ายของภาครัฐในการเดินทาง			รายจ่ายของภาครัฐในส่วนของการขนส่ง
	รถโดยสารสาธารณะ	รถส่วนบุคคล	รวม		รถโดยสารสาธารณะ	รถส่วนบุคคล	รวม	
กลุ่มรายได้ที่ 1	0.63%	4.62%	5.25%	6.46%	1.62%	10.71%	12.33%	12.42%
กลุ่มรายได้ที่ 2	0.94%	5.69%	6.64%	8.25%	1.44%	6.43%	7.87%	10.36%
กลุ่มรายได้ที่ 3	1.07%	5.43%	6.50%	7.71%	1.78%	7.23%	9.01%	11.62%
กลุ่มรายได้ที่ 4	0.96%	7.57%	8.53%	9.84%	1.29%	6.99%	8.28%	9.94%
กลุ่มรายได้ที่ 5	0.92%	7.57%	8.49%	9.26%	1.14%	6.59%	7.73%	8.78%
กลุ่มรายได้ที่ 6	0.92%	9.23%	10.16%	9.87%	1.06%	6.17%	7.24%	7.94%
กลุ่มรายได้ที่ 7	0.67%	8.77%	9.44%	9.93%	1.01%	7.89%	8.90%	7.90%
กลุ่มรายได้ที่ 8	0.59%	9.49%	10.08%	9.24%	0.75%	7.34%	8.09%	7.37%
กลุ่มรายได้ที่ 9	0.75%	13.24%	13.99%	11.41%	0.81%	9.55%	10.36%	9.26%
กลุ่มรายได้ที่ 10	0.78%	20.15%	20.92%	18.03%	0.84%	19.35%	20.19%	14.42%
รวม	8.23%	91.77%	100.00%	100.00%	11.74%	88.26%	100.00%	100.00%

ที่มา: จากการคำนวณของคณะวิจัย

ตารางภาคผนวกที่ 13.ค สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐตามกลุ่มรายได้ต่างๆ ในภาคกลางและภาคตะวันออก

	ภาคกลาง				ภาคตะวันออก			
	รายจ่ายของภาครัฐในการเดินทาง			รายจ่ายของ ภาครัฐในส่วน ของการขนส่ง	รายจ่ายของภาครัฐในการเดินทาง			รายจ่ายของ ภาครัฐในส่วน ของการขนส่ง
	รถโดยสาร สาธารณะ	รถส่วนบุคคล	รวม		รถโดยสาร สาธารณะ	รถส่วนบุคคล	รวม	
กลุ่มรายได้ที่ 1	0.10%	0.62%	0.72%	1.12%	0.10%	2.30%	2.40%	2.95%
กลุ่มรายได้ที่ 2	0.21%	2.30%	2.51%	2.92%	0.15%	2.69%	2.84%	3.08%
กลุ่มรายได้ที่ 3	0.42%	3.19%	3.61%	5.34%	0.34%	3.16%	3.49%	4.59%
กลุ่มรายได้ที่ 4	0.80%	4.23%	5.03%	6.74%	0.56%	3.93%	4.49%	5.95%
กลุ่มรายได้ที่ 5	1.36%	6.33%	7.70%	9.41%	1.01%	6.88%	7.88%	9.16%
กลุ่มรายได้ที่ 6	2.20%	8.15%	10.35%	11.39%	1.39%	10.56%	11.95%	12.41%
กลุ่มรายได้ที่ 7	2.05%	9.39%	11.43%	12.51%	1.19%	11.66%	12.85%	12.44%
กลุ่มรายได้ที่ 8	3.05%	11.08%	14.13%	14.06%	1.42%	9.70%	11.12%	12.36%
กลุ่มรายได้ที่ 9	3.09%	13.42%	16.51%	16.13%	2.23%	13.80%	16.03%	15.47%
กลุ่มรายได้ที่ 10	2.44%	25.56%	28.00%	20.38%	2.18%	24.77%	26.96%	21.59%
รวม	15.72%	84.28%	100.00%	100.00%	10.57%	89.43%	100.00%	100.00%

ที่มา: จากการคำนวณของคณะวิจัย

ตารางภาคผนวกที่ 13.ง สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐตามกลุ่มรายได้ต่างๆ ในภาคตะวันตกและภาคใต้

	ภาคตะวันตก				ภาคใต้			
	รายจ่ายของภาครัฐในการเดินทาง			รายจ่ายของ ภาครัฐในส่วน ของการขนส่ง	รายจ่ายของภาครัฐในการเดินทาง			รายจ่ายของ ภาครัฐในส่วน ของการขนส่ง
	รถโดยสาร สาธารณะ	รถส่วนบุคคล	รวม		รถโดยสาร สาธารณะ	รถส่วนบุคคล	รวม	
กลุ่มรายได้ที่ 1	0.16%	1.85%	2.01%	2.01%	0.37%	2.28%	2.64%	3.07%
กลุ่มรายได้ที่ 2	0.48%	4.16%	4.64%	4.35%	0.72%	4.10%	4.82%	5.21%
กลุ่มรายได้ที่ 3	0.72%	5.15%	5.87%	6.47%	0.61%	4.72%	5.33%	5.71%
กลุ่มรายได้ที่ 4	1.69%	7.99%	9.68%	9.48%	1.30%	5.97%	7.27%	8.46%
กลุ่มรายได้ที่ 5	1.35%	10.03%	11.38%	11.63%	1.67%	6.91%	8.58%	8.57%
กลุ่มรายได้ที่ 6	1.56%	11.85%	13.41%	13.12%	1.94%	9.57%	11.51%	11.43%
กลุ่มรายได้ที่ 7	1.24%	10.70%	11.94%	12.49%	1.66%	10.72%	12.38%	11.68%
กลุ่มรายได้ที่ 8	0.83%	10.36%	11.19%	12.31%	1.13%	9.59%	10.72%	12.02%
กลุ่มรายได้ที่ 9	1.05%	12.89%	13.94%	13.63%	1.38%	14.00%	15.38%	14.95%
กลุ่มรายได้ที่ 10	0.81%	15.12%	15.93%	14.51%	1.03%	20.32%	21.36%	18.88%
รวม	9.90%	90.10%	100.00%	100.00%	11.82%	88.18%	100.00%	100.00%

ที่มา: จากการคำนวณของคณะวิจัย