

นโยบายอุดหนุนภาคเกษตรกับความท้าทายต่อความยั่งยืนทางการคลัง: ผลกระทบเชิงโครงสร้างและภาระผูกพันระยะยาว¹

วีรวรรณ นกรอด² และสมบุญ ศรีสรรหิรัญ³

วันที่รับบทความ: 15 ตุลาคม 2568; วันที่แก้ไขล่าสุด: 15 ธันวาคม 2568; วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 18 ธันวาคม 2568

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบเชิงโครงสร้างและความท้าทายต่อความยั่งยืนทางการคลังจากนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรของไทย โดยผสมผสานกรอบคิดด้านการคลังสาธารณะ ข้อจำกัดงบประมาณระหว่างเวลา และเศรษฐศาสตร์การเมืองในการประเมินผลเชิงระบบของมาตรการอุดหนุนที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า เมื่อการอุดหนุนขาดกรอบเวลา เงื่อนไขเชิงประสิทธิภาพ และฐานข้อมูลรองรับที่เพียงพอ ย่อมนำไปสู่การบิดเบือนสัญญาณราคา การผลิตส่วนเกิน และการชะลอการเคลื่อนย้ายแรงงานและทุนเข้าสู่สาขาที่มีผลิตภาพสูงกว่า ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำทางรายได้เพิ่มขึ้น ขณะที่ภาระการคลังและภาระผูกพันแฝงสะสมต่อเนื่อง จนบั่นทอนความเชื่อมั่นทางการคลัง และลดทอนความสามารถในการจัดสรรงบประมาณในอนาคต ข้อเสนอเชิงนโยบายมุ่งให้รัฐบาลปรับทิศทางการพยุงระยะสั้นไปสู่การลงทุนเชิงโครงสร้าง ครอบคลุมโครงสร้างพื้นฐานด้านน้ำและหลังการเก็บเกี่ยว การยกระดับมาตรฐานและคุณภาพสินค้าเกษตร การพัฒนาระบบข้อมูลและตลาด รวมถึงเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการเกษตรควบคู่ไปกับการช่วยเหลือแบบเจาะจงบนฐานข้อมูลดิจิทัลที่เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ เสนอให้วางแผนรายจ่ายทางการคลัง กำหนดกรอบเวลาและกลไกยุติมาตรการโดยอัตโนมัติ พัฒนาเครื่องมือคุ้มครองความเสี่ยงที่ไม่เชื่อมโยงกับปริมาณการผลิต และเสริมสร้างวินัยและความโปร่งใสด้านภาระผูกพัน เพื่อให้การอุดหนุนภาคเกษตรลดแรงบิดเบือนเชิงเศรษฐกิจ พร้อมทั้งธำรงเสถียรภาพทางการคลัง

คำสำคัญ ความยั่งยืนทางการคลัง, นโยบายอุดหนุนภาคเกษตร, การบิดเบือนโครงสร้างเศรษฐกิจ, ภาระผูกพัน

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต รายวิชานโยบายและการจัดการคลัง

² คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล จังหวัดนครปฐม 73170
อีเมล: weerawannokrod@gmail.com

³ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล จังหวัดนครปฐม 73170
อีเมล: somboon.sri@mahidol.ac.th

Agricultural Subsidy Policies and the Challenges to Fiscal Sustainability: Structural Impacts and Long-Term Fiscal Commitments

Weerawan Nokrod⁴ and Somboon Sirisunhirun⁵

Received: 15 October 2025; Revised: 15 December 2025; Accepted: 18 December 2025

Abstract

This article aims to analyze the structural impacts and fiscal sustainability challenges arising from Thailand's long-standing agricultural subsidy policies. The analysis integrates frameworks from public finance, intertemporal budget constraints, and political economy to assess the systemic effects of sustained subsidy measures. The findings indicate that when subsidies lack clear time limits, efficiency-based conditions, and adequate data support, they tend to distort price signals, encourage surplus production, and delay the reallocation of labor and capital toward higher-productivity sectors. These dynamics contribute to rising income inequality, while fiscal burdens and contingent liabilities accumulate over time, undermining fiscal credibility and constraining future public investment capacity. The policy recommendations emphasize a strategic shift from short-term income support toward structural investment, including water and post-harvest infrastructure, quality and standards upgrading for agricultural products, the development of data systems and markets, and the promotion of agricultural technology and innovation. Such measures should be complemented by targeted assistance based on integrated digital databases. In addition, the article proposes the establishment of expenditure ceilings, explicit timeframes with automatic sunset mechanisms, the development of risk-management instruments decoupled from production volumes, and strengthened fiscal discipline and transparency regarding contingent liabilities. These reforms are essential to reducing economic distortions from agricultural subsidies while preserving long-term fiscal stability.

Keywords Fiscal Sustainability, Agricultural Subsidy Policies, Economic Structural Distortions, Long-term Commitments

⁴ Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University, Nakhon Pathom 73170.
E-mail: weerawannokrod@gmail.com

⁵ Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University, Nakhon Pathom 73170.
E-mail: somboon.sri@mahidol.ac.th

1. บทนำ

ความยั่งยืนทางการคลัง เป็นประเด็นสำคัญที่ได้รับความสนใจในเชิงเศรษฐศาสตร์ การคลังและนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่เศรษฐกิจยังพึ่งพิงภาคเกษตรกรรมเป็นฐานหลัก การรักษาสอดคล้องระหว่างการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อสนับสนุนเกษตรกรกับการรักษาวินัยทางการคลัง จึงเป็นเรื่องที่ท้าทายและมีนัยสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว (Blanchard, 1990) แนวคิดด้านความยั่งยืนทางการคลังโดยทั่วไปหมายถึงความสามารถของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายการคลัง โดยไม่ก่อให้เกิดระดับหนี้สาธารณะที่เกินขีดความสามารถในการชำระคืนหรือสร้างความเสี่ยงต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจมหภาค (IMF, 2019) สำหรับประเทศไทย ตัวชี้วัดหนี้สาธารณะต่อ GDP สะท้อนแรงกดดันดังกล่าวค่อนข้างชัด โดยหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) อยู่ที่ประมาณร้อยละ 42.4 ณ สิ้นปี พ.ศ. 2553 และเพิ่มเป็นประมาณร้อยละ 45.7 ณ สิ้นปี พ.ศ. 2556 ก่อนขยับเป็นประมาณร้อยละ 45.8 ณ สิ้นปี พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นช่วงที่ภาครัฐมีภาระการคลังจากมาตรการขนาดใหญ่หลายรายการรวมถึงการจัดการภาระจากนโยบายข้าว (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2557)

ภาคเกษตรกรรมมีบทบาทสำคัญต่อการจ้างงานและความมั่นคงทางสังคม แม้สัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศจะลดลงเหลือร้อยละ 8-9 ของ GDP ในปัจจุบัน แต่เกษตรกรยังคงเป็นประชากรเกินหนึ่งในสามของประเทศ (World Bank, 2022) รัฐบาลไทยจึงดำเนินนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรมาอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นโครงการรับจำนำข้าว การประกันรายได้เกษตรกร หรือการอุดหนุนปัจจัยการผลิต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับรายได้และปกป้องเกษตรกรจากความผันผวนด้านราคา อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวกลับก่อให้เกิดแรงกดดันต่อฐานะการคลัง และยิ่งอาจนำไปสู่การบิดเบือนกลไกตลาดและโครงสร้างเศรษฐกิจในระยะยาว (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2558) ในเชิงงบประมาณ มูลค่าการสนับสนุนภาคเกษตรรายปีสามารถเห็นได้จากกรอบของหน่วยงานด้านเกษตร เช่น งบประมาณกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปีงบประมาณ 2566 อยู่ที่ประมาณ 128,133.6 ล้านบาท และปีงบประมาณ 2567 อยู่ที่ประมาณ 120,526 ล้านบาท ซึ่งสะท้อนขนาดทรัพยากรการคลังที่รัฐจัดสรรให้ภาคเกษตรอย่างต่อเนื่อง (สำนักงบประมาณ, 2566)

ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง นโยบายอุดหนุนเกษตรกรถูกผลักดันโดยแรงกดดันทางการเมือง เนื่องจากเกษตรกรเป็นฐานเสียงสำคัญ การจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุนจึงมีลักษณะใกล้เคียงกับการซื้อเสียงเชิงนโยบาย (Policy-Based Rent-Seeking) มากกว่าการส่งเสริมประสิทธิภาพของเศรษฐกิจ (Krueger, 1992) ขณะเดียวกัน การอุดหนุนราคาหรือรายได้ยังทำให้แรงงานและทุนยังคงอยู่ในภาคเกษตร โดยไม่มีแรงจูงใจที่จะเคลื่อนย้ายไปสู่ภาคเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูงกว่า เช่น อุตสาหกรรมและบริการ อันเป็นการขัดขวางกระบวนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (OECD, 2021)

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือโครงการรับจำนำข้าวในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2554–2557 ซึ่งรัฐรับซื้อข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาดโลก ส่งผลให้รัฐบาลต้องรับภาระขาดทุนทาง

การคลังจำนวนมหาศาลและก่อให้เกิดปัญหาการระบายข้าวส่วนเกิน ขณะที่ไม่สามารถยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของเกษตรกรได้ (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, 2561) รายงานการประเมินภาระโครงการระบุผลขาดทุนทางบัญชี เพียงในบางช่วงก็มีขนาดสูงมาก เช่น 1) ฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2554/55 และนาปรังปี พ.ศ. 2555 มีผลขาดทุนรวมประมาณ 136.9 พันล้านบาท และ 2) ฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2555/56 มีการประเมินผลขาดทุนราว 0.23 ล้านล้านบาท (หรือประมาณ 230 พันล้านบาท) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าภาระการคลังของโครงการเกิดขึ้นแบบสะสมหลายปี และมีขนาดใหญ่เมื่อเทียบกับงบลงทุนที่รัฐควรใช้เพื่อเพิ่มผลิตภาพ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2556; 2557) สถานการณ์นี้เป็นความเสี่ยงต่อความยั่งยืนทางการคลังที่เกิดจากนโยบายอุดหนุนซึ่งมุ่งตอบสนองระยะสั้นแต่สร้างภาระผูกพันระยะยาว

นอกจากนี้ นโยบายอุดหนุนยังสร้างภาระผูกพันทางการคลังแฝง (Contingent Liabilities) ที่อาจไม่ปรากฏในงบประมาณประจำปี แต่กลับกดดันฐานะการคลังในอนาคต เช่นหนี้ที่เกิดจากการค้ำประกันสินเชื่อหรือการรับประกันรายได้ในระยะยาว หากรัฐบาลต้องแบกรับความเสี่ยงแทนเกษตรกร (IMF, 2019) ในทางปฏิบัติ ภาระลักษณะนี้สะท้อนผ่านการกู้/ค้ำประกัน เพื่อรองรับการบริหารโครงการ เช่น ในปีงบประมาณ 2557 มีการระบุดวงเงินกู้ และการค้ำประกันที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาระนโยบายข้าว โดยมีวงเงินถึงวงเงินการกู้เพิ่มเติม 250,000 ล้านบาท และการค้ำประกัน 113,000 ล้านบาท ที่สัมพันธ์กับการจัดการภาระของโครงการรับจำนำข้าวในช่วงนั้น (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2557) ปัญหานี้ยังทวีความรุนแรงเมื่อเศรษฐกิจชะลอตัวหรือรายได้ภาษีไม่เพียงพอ จึงเกิดภาวะที่รายจ่ายผูกพันเพิ่มขึ้น ขณะที่รายได้ภาครัฐไม่สามารถขยายตัวตาม

ประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา ต่างก็เคยเผชิญปัญหาลักษณะเดียวกันในอดีต ตัวอย่างเช่น นโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป ซึ่งก่อให้เกิดการผลิตส่วนเกินและภาระงบประมาณจำนวนมาก จนต้องมีการปรับปรุงและปฏิรูปนโยบายเพื่อแก้ไขการบิดเบือนทางเศรษฐกิจในเวลาต่อมา ซึ่งสร้างผลผลิตส่วนเกินและใช้งบประมาณมหาศาล จนต้องปฏิรูปเพื่อลดการบิดเบือนตลาดในทศวรรษ 1990 โดยเปลี่ยนจากการอุดหนุนราคาไปสู่การสนับสนุนด้านเทคโนโลยี การวิจัย และการสร้างตลาด (FAO, 2018) ประสบการณ์นี้เป็นบทเรียนสำคัญสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ที่ต้องหาทางออกเชิงนโยบายที่รักษาสมดุลระหว่างการคุ้มครองเกษตรกรกับการสร้างเสถียรภาพทางการคลัง

อย่างไรก็ดี ในกรณีประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ การยกเลิกนโยบายอุดหนุนไม่ใช่เรื่องง่าย เนื่องจากเกี่ยวพันกับเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงทางสังคม การออกแบบนโยบายที่ตรงเป้าหมาย (Targeted Policy) เช่น การช่วยเหลือเฉพาะเกษตรกรรายย่อยที่เปราะบาง การสนับสนุนการเข้าถึงเทคโนโลยี และการสร้างตลาดที่มีเสถียรภาพจึงเป็นแนวทางที่ได้รับการเสนอว่าเหมาะสมกว่าในระยะยาว (World Bank, 2022)

แม้ว่างานศึกษาที่ผ่านมาได้สะท้อนภาพรวมของผลกระทบทางเศรษฐกิจและภาระงบประมาณจากนโยบายอุดหนุนภาคเกษตร แต่ยังไม่พบว่ามีช่องว่างขององค์ความรู้ (Research Gap) ในประเด็นสำคัญหลายด้านยังไม่ได้มีการศึกษาตามกรอบวิเคราะห์เชิงลึก ประการแรกขาดการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างที่อธิบายกลไกและพลวัตว่าการอุดหนุนระยะยาวมีผลต่อ

การจัดสรรทรัพยากรและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาคเศรษฐกิจอย่างไร ประการที่สอง ยังไม่มีการประเมินผลกระทบของภาระผูกพันทางการคลังทั้งที่ปรากฏในงบประมาณและภาระผูกพันแฝงซึ่งสะสมต่อเนื่องและอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงเชิงระบบต่อเสถียรภาพการคลังในระยะยาว และประการที่สาม ยังขาดการศึกษากลไกแรงจูงใจทางการเมืองและสถาบันที่ทำให้นโยบายอุดหนุนดำรงอยู่ แม้มีต้นทุนต่อเศรษฐกิจและฐานะการคลังของรัฐสูงกว่าผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจริง

ในบริบทดังกล่าว บทความนี้จึงกำหนดคำถามวิจัย (Research Questions) เพื่อเป็นกรอบวิเคราะห์สำคัญประกอบด้วย 1) นโยบายอุดหนุนภาคเกษตรส่งผลต่อโครงสร้างเศรษฐกิจและกลไกการจัดสรรทรัพยากรของประเทศผ่านช่องทางใดบ้าง 2) นโยบายดังกล่าวมีผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังผ่านรายจ่าย การก่อหนี้ และภาระผูกพันทางการคลังแฝงในระยะยาวอย่างไร 3) แรงจูงใจทางการเมืองและกลไกเชิงสถาบันมีบทบาทอย่างไรต่อการคงอยู่ของนโยบายอุดหนุน แม้จะสร้างต้นทุนทางเศรษฐกิจและภาระทางการคลังในระยะยาวต่อภาครัฐ

ดังนั้น บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ ผลกระทบเชิงโครงสร้างและความท้าทายต่อความยั่งยืนทางการคลังที่เกิดจากนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรของไทย โดยผลานกรอบคิดด้านการคลังสาธารณะ ข้อจำกัดงบประมาณระหว่างเวลา และเศรษฐศาสตร์การเมือง เพื่อประเมินผลเชิงระบบของมาตรการอุดหนุนที่ดำเนินต่อเนื่องมาเป็นเวลานานทั้งในมิติที่ส่งผลต่อการบิดเบือนโครงสร้างเศรษฐกิจ ภาระผูกพันทางการคลังในระยะยาว และความเสี่ยงเชิงสถาบันของการดำรงอยู่ของนโยบายอุดหนุน พร้อมทั้งเปรียบเทียบบทเรียนจากต่างประเทศเพื่อสังเคราะห์แนวทางเชิงนโยบายที่สามารถรักษาสมดุลระหว่างการคุ้มครองเกษตรกรกับการสร้างเสถียรภาพทางการคลัง

2. แนวคิดเชิงทฤษฎีและกรอบการวิเคราะห์

2.1 แนวคิดความมั่นคงทางการคลัง

ความมั่นคงทางการคลังหมายถึงความสามารถของรัฐในการรักษาเสถียรภาพฐานะการคลังในระยะกลางและระยะยาว โดยควบคุมดุลการคลังและสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ให้สอดคล้องกับโครงสร้างรายได้ ภาระผูกพันในอนาคตและความเสี่ยงจากหนี้แฝง (อุปมา ใจหงษ์, 2565; IMF, 2019) ในเชิงกรอบคิดระดับมหภาค แนวคิดนี้มีกอริธีย์ผ่านข้อจำกัดงบประมาณระหว่างเวลา (Government Intertemporal Budget Constraint: IBC) ซึ่งชี้ว่าหนี้สาธารณะปัจจุบันต้องสอดคล้องกับความสามารถในการชำระคืนจากรายได้ในอนาคต หากรัฐขาดดุลต่อเนื่องโดยปราศจากฐานรายได้ที่มั่นคง หนี้ย่อมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น (Buiter, 1985)

เกณฑ์สำคัญในการประเมินความยั่งยืนทางการคลังคือความสัมพันธ์ระหว่าง อัตราดอกเบี้ยที่รัฐต้องชำระ กับอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยหากดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราเติบโต รัฐควรรักษา ดุลขั้นต้นเกินดุล (primary surplus) เพื่อป้องกันหนี้ลุกลาม แต่หากเศรษฐกิจเติบโตสูงกว่าดอกเบี้ย รัฐอาจบริหารหนี้ได้แม้มีขาดดุลขั้นต้น (Blanchard, 1990) นอกจากนี้

องค์กรระหว่างประเทศ เช่น IMF และ OECD เสนอการประเมินแบบหลายมิติที่พิจารณาโครงสร้างรายได้ ภาระดอกเบี้ย ความสามารถจัดเก็บภาษี และความเสี่ยงจาก Contingent Liabilities หรือหนี้แฝง (IMF, 2019; OECD, 2021)

ในบริบทไทย แนวคิดความยั่งยืนทางการคลังสัมพันธ์กับกรอบวินัยการคลังของรัฐทั้งในด้านการจัดหารายได้ การจัดทำงานงบประมาณ และการบริหารหนี้ เพื่อค้ำจุนเสถียรภาพการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว ภายใต้กรอบกฎหมายและกติกาทางการคลังที่รัฐกำหนด (นรพีพร อัสวาลลภ, 2556; Burnside, 2005)

ปัจจัยกำหนดสำคัญ ที่ใช้ประกอบการวิเคราะห์ความมั่นคงทางการคลัง ได้แก่ 1) โครงสร้างรายได้และประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี 2) คุณภาพการใช้จ่ายโดยเฉพาะการใช้จ่ายที่เพิ่มผลิตภาพระยะยาว และ 3) ความเสี่ยงจากหนี้แฝง/ภาระผูกพันที่อาจกลายเป็นภาระจริงในอนาคต รวมถึง 4) ความเข้มแข็งของสถาบันการคลังและกติกาวินัยการคลัง (IMF, 2019; Kopits & Symansky, 1998)

2.2 กรอบการคลังสาธารณะและการบิดเบือนทรัพยากร

การคลังสาธารณะมีบทบาทหลัก 3 ประการ ได้แก่ การจัดสรรทรัพยากร การกระจายรายได้ และการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ (Musgrave, 1959) ภายใต้กรอบนี้ “นโยบายอุดหนุน” ถูกใช้เพื่อแก้ปัญหาความล้มเหลวของตลาดและช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมาย แต่ในมิติประสิทธิภาพจุลภาค การอุดหนุนที่บิดเบือนราคาอาจทำให้การผลิตสูงกว่าระดับดุลยภาพและก่อการผลิตส่วนเกิน (Overproduction) ซึ่งส่งผลให้ทรัพยากรถูกตรึงอยู่ในกิจกรรมที่ผลิตภาพต่ำและลดสวัสดิการโดยรวม (Tullock, 1989)

วรรณกรรมจำนวนมากชี้ว่า การอุดหนุนภาคเกษตรที่ยืดเยื้อสามารถสร้างผลกระทบเชิงโครงสร้างอย่างน้อย 4 ด้าน คือ

(1) การจัดสรรทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ เพราะแรงงานและทุนคงอยู่ในภาคผลิตภาพต่ำและลดแรงจูงใจในการปรับตัว (Krueger, 1992)

(2) ความสามารถในการแข่งขันลดลง เนื่องจากมีหลักประกันราคา รายได้ จึงลดแรงจูงใจในการลดต้นทุนหรือพัฒนาคุณภาพ

(3) ภาระการคลังระยะยาว โดยเฉพาะเมื่ออุดหนุนกลายเป็นภาระต่อเนื่องที่ยกเลิกได้ยาก (IMF, 2019)

(4) ชะลอการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ เพราะการคงแรงงานไว้ในภาคเกษตรขัดกับพลวัตการย้ายแรงงานไปยังภาคผลิตภาพสูงกว่า (Lewis, 1954)

ในเชิงนโยบาย วรรณกรรมมักเสนอว่าการปฏิรูปควรเปลี่ยนจากอุดหนุนราคา/รายได้แบบทั่วไป ไปสู่ 1) การอุดหนุนเชิงโครงสร้าง ที่เพิ่มผลิตภาพ 2) การช่วยเหลือแบบเจาะจงกลุ่มเป้าหมาย เพื่อลดการรั่วไหล และ 3) เสริมวินัยการคลัง ด้วยกติกา/เขตแดน/กลไกยุติโครงการอัตโนมัติ เพื่อลดแรงกดดันทางการเมืองต่อการขยายโครงการ (สมบุรณ์ ศิริสรหรือญ และคณะ, 2565; Kopits & Symansky, 1998)

2.3 เศรษฐศาสตร์การเมืองและแรงกดดันเชิงนโยบาย

การอธิบายนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรจำเป็นต้องมองผ่านกรอบเศรษฐศาสตร์การเมือง เนื่องจากการตัดสินใจเชิงนโยบายมักสะท้อนแรงกดดันจากฐานเสียงและกลุ่มผลประโยชน์ ไม่ได้ตั้งอยู่บนประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว (Krueger, 1992) แนวคิดประชาธิปไตยเชิงเลือกตั้งเสนอว่า รัฐบาลมักเลือกนโยบายที่เพิ่มคะแนนเสียง แม้ก่อภาระระยะยาวต่อสังคม (Downs, 1957) โดยเฉพาะนโยบายที่ผลประโยชน์กระจุกตัว ต้นทุนกระจายตัว

ทฤษฎี Rent-Seeking อธิบายการที่กลุ่มผลประโยชน์ใช้ทรัพยากรเพื่อผลักดันนโยบายเอื้อประโยชน์แก่ตน แม้มีนโยบายดังกล่าวก่อความสูญเสียสวัสดิการ (Deadweight Loss) และบ่อนทำลายประสิทธิภาพเชิงสถาบัน (Krueger, 1974; Tullock, 1989) อีกด้านหนึ่ง แนวคิดประชานิยมทางเศรษฐกิจชี้ว่านโยบายการคลังอาจถูกใช้เพื่อสร้างความนิยมทางการเมือง โดยละเลยผลต่อฐานะการคลังในระยะยาว (Dornbusch & Edwards, 1991)

นอกจากนี้ โครงสร้างสถาบันทางการเมืองและการคลังมีผลต่อขนาดและความยืดหยุ่นของนโยบายอุดหนุน โดยระบบการเมืองที่แข่งขันสูงอาจกระตุ้นแรงจูงใจในการใช้นโยบายแจกจ่ายมากขึ้น (Persson & Tabellini, 2000) ขณะที่กรอบวินัยการคลังและกลไกตรวจสอบที่เข้มแข็งช่วยจำกัดนโยบายที่เสี่ยงต่อภาระระยะยาวได้ดีกว่า (Kopits & Symansky, 1998)

2.4 ทฤษฎีการอุดหนุนและผลต่อเศรษฐกิจมหภาค

นโยบายอุดหนุนเป็นเครื่องมือทางการคลังที่รัฐใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีเหตุผลเชิงทฤษฎีรองรับจากแนวคิดเรื่องความล้มเหลวของตลาดและการจัดหาราคาสารธารณะ เช่น การช่วยลดความผันผวนของราคา การจัดการความเสี่ยงของครัวเรือนเกษตรกร และการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา อย่างไรก็ตาม หากการอุดหนุนถูกดำเนินการในลักษณะครอบคลุมนกว้างขวางและต่อเนื่องเป็นเวลานาน อาจก่อให้เกิดการพึ่งพานโยบายของผู้ได้รับประโยชน์ และสร้างแรงจูงใจที่ไม่เหมาะสม เช่น การลดความระมัดระวังหรือความรับผิดชอบของผู้ผลิต และการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการที่บิดเบือน ส่งผลให้ผู้ผลิตลดความพยายามในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และทำให้หน่วยการผลิตที่ขาดความสามารถในการแข่งขันยังคงดำรงอยู่ในระบบเศรษฐกิจ (OECD, 2021)

ในระดับมหภาค การอุดหนุนที่ขยายตัวต่อเนื่องมีแนวโน้มก่อ (1) รายจ่ายรัฐและหนี้เพิ่ม (2) เบียดบังการลงทุนที่เพิ่มผลิตภาพ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน การศึกษาวิจัย (3) ความเสี่ยงต่อเสถียรภาพและความเชื่อมั่น หากขาดดุลเรื้อรังและวินัยการคลังอ่อนแอ (Blanchard, 1990; World Bank, 2022; Corsetti & Roubini, 1997) อีกทั้งยังอาจชะลอการย้ายแรงงานออกจากภาคผลิตภาพต่ำ ขัดต่อพลวัตการเปลี่ยนผ่านโครงสร้างเศรษฐกิจ (Lewis, 1954)

ในบริบทไทย งานศึกษาของหน่วยงานวิจัยและนักวิชาการไทยสะท้อนผลสอดคล้องกับกรอบทฤษฎีข้างต้น คือ แม้มาตรการอุดหนุนช่วยพยุงรายได้ระยะสั้น แต่ก่อปัญหาต้นทุนการคลัง การบิดเบือนสัญญาณราคา และเบียดบังการลงทุนที่เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว

สรุปจากการทบทวนวรรณกรรมทั้งในและต่างประเทศสามารถสังเคราะห์ได้สามประเด็นสำคัญ ได้แก่ 1) นโยบายอุดหนุนภาคเกษตรมีเหตุผลรองรับจากกรอบความล้มเหลวของตลาด สินค้าสาธารณะ และบทบาทการคลังสาธารณะ แต่หากดำเนินอย่างยืดเยื้อและขาดกรอบวินัยทางการคลัง ย่อมบั่นทอนผลิตภาพ การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ และเสถียรภาพทางการคลัง 2) วรรณกรรมจำนวนมากชี้ให้เห็นปัญหาเชิงพฤติกรรมและเชิงสถาบัน เช่น ความเสี่ยงด้านศีลธรรม การคัดเลือกที่บิดเบือน และการแสวงหาประโยชน์ทางนโยบาย โดยเฉพาะเมื่ออุดหนุนถูกใช้เป็นเครื่องมือประชานิยม และ 3) ประสพการณ์จากต่างประเทศสะท้อนว่าการอุดหนุนราคาและรายได้โดยตรงไม่ก่อให้เกิดการเติบโตที่ยั่งยืน หากปราศจากการลงทุนเชิงโครงสร้างและการปฏิรูปสถาบันการคลังและการเมืองควบคู่กัน

อย่างไรก็ตาม วรรณกรรมในประเทศไทยยังขาดการวิเคราะห์เชิงบูรณาการที่เชื่อมโยงนโยบายอุดหนุนเข้ากับความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว ภายใต้กรอบข้อจำกัดงบประมาณระหว่างเวลาและกรอบเศรษฐศาสตร์การเมือง งานส่วนใหญ่ยังประเมินโครงการรายกรณีมากกว่าการพิจารณาภาระการคลังระยะยาวและหนี้แฝงในภาพรวม จึงเกิดช่องว่างความรู้สำคัญเกี่ยวกับผลกระทบเชิงโครงสร้างของนโยบายอุดหนุนต่อฐานะการคลังของไทยในระยะกลางและระยะยาว

3. ผลกระทบของนโยบายอุดหนุนต่อโครงสร้างเศรษฐกิจ

นโยบายอุดหนุนราคาสินค้าเกษตรและการประกันรายได้เกษตรกรเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้ลดความเปราะบางของครัวเรือนเกษตรกรและประคับประคองเสถียรภาพทางสังคม แต่เมื่อพิจารณาในระดับโครงสร้าง นโยบายลักษณะนี้ส่งผลยาวไกลกว่าการพยุงรายได้เฉพาะหน้า ทั้งต่อกลไกตลาด การเคลื่อนย้ายทรัพยากร การลงทุนของเอกชน ทิศทางนวัตกรรม และฐานะการคลังของรัฐ หากขาดการออกแบบที่รอบคอบ การอุดหนุนที่ยืดเยื้อย่อมกลายเป็นแรงต้านต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและศักยภาพการแข่งขัน

การค้ำประกันราคาสูงกว่าตลาดหรือชดเชยส่วนต่างรายได้ทำให้เส้นอุปทานในภาคเกษตรเลื่อนไปทางขวา เกิดการผลิตส่วนเกินและราคาที่ไม่สะท้อนความขาดแคลนจริงของทรัพยากร ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาค ผลคือเกิดการสูญเสียสวัสดิการ และการจัดสรรปัจจัยการผลิตอย่างไม่มีประสิทธิภาพ (Tullock, 1989) ภาคส่วนที่มีผลิตภาพสูงกว่า เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปและบริการ ได้รับทรัพยากรน้อยกว่าที่เหมาะสม ขณะเดียวกัน สัดส่วนการใช้ที่ดินและแรงงานยังคงยึดติดกับพืชที่รัฐรับประกันราคา แทนที่จะหมุนเวียนไปยังพืชหรือกิจกรรมที่ให้มูลค่าเพิ่มมากกว่า (OECD, 2021)

แบบจำลองการพัฒนาแบบสองภาคของ Lewis (1954) เสนอว่า การยกระดับรายได้ประชาชาติในระยะยาวต้องอาศัยการย้ายแรงงานส่วนเกินจากภาคเกษตรที่มีผลิตภาพต่ำไปสู่อุตสาหกรรมและบริการ นโยบายอุดหนุนรายได้ที่ต่อเนื่องทำให้สัญญาณราคาบิดเบือน แรงงานจึงขาดแรงจูงใจในการย้ายไปยังภาคที่มีผลตอบแทนผลิตภาพสูงกว่า เกิดภาวะยึดเหนี่ยวโครงสร้าง หรือ Structural Lock In และทำให้การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจชะลอตัว (Krueger,

1992) ในกรณีประเทศไทย แม้สัดส่วนมูลค่าเพิ่มของภาคเกษตรลดลงเหลือราวร้อยละ 8-9 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ แต่แรงงานยังอยู่ในภาคเกษตรมากกว่าหนึ่งในสาม สะท้อนคอขวดด้านการโยกย้ายแรงงานและทักษะ (World Bank, 2022)

การอุดหนุนที่ยึดโยงกับปริมาณผลผลิตหรือราคาช่วงสั้น ทำให้พฤติกรรมการลงทุนของฟาร์มเอนเอียงไปสู่การขยายพื้นที่และปริมาณ แทนการลงทุนเพิ่มผลิตภาพต่อหน่วย เช่น เทคโนโลยีแม่นยำ ระบบชลประทานประหยัดน้ำ หรือการรับรองมาตรฐานคุณภาพ เมื่อรายได้ขั้นต่ำถูกประกัน ความเสี่ยงจากการไม่ลงทุนด้านนวัตกรรมจึงต่ำลง เกิดภาวะติดกับดักผลิตภาพ และทำให้ความสามารถในการแข่งขันด้านคุณภาพไม่ก้าวทันตลาดโลก (FAO, 2018; OECD, 2021) ภาคแปรรูปจึงรับสัญญาณวัตถุดิบที่เน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ ทำให้ห่วงโซ่มูลค่าไม่ขยับขึ้นสู่ระดับพรีเมียมเท่าที่ควร

เมื่อรัฐรับประกันราคาพืชหลัก เกษตรกรมีแรงจูงใจสูงในการผลิตพืชชนิดนั้นต่อไป เกิดการผลิตเชิงเดี่ยวและการกระจุกตัวของพืชเศรษฐกิจ ส่งผลต่อความยืดหยุ่นของระบบอาหารและความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การใช้ปุ๋ยเคมีและน้ำในปริมาณสูงขึ้น การเสื่อมโทรมของดิน และความเปราะบางต่อภัยแล้งหรือโรคระบาดของพืช (FAO, 2018) ในระดับตลาดโลก การอุดหนุนของประเทศขนาดใหญ่ยังส่งผลกระทบราคาสินค้าในตลาดระหว่างประเทศกระทบต่อผู้ผลิตในประเทศที่ไม่มีงบประมาณอุดหนุนมากพอ เกิดการบิดเบือนด้านการค้าข้ามพรมแดน (OECD, 2021)

แม้นโยบายอุดหนุนจะตั้งใจช่วยผู้มีรายได้น้อย แต่ในทางปฏิบัติมักเกิดการรั่วไหลสู่ผู้ผลิตรายใหญ่ที่มีปริมาณผลผลิตสูงกว่า จึงได้รับอุดหนุนมากกว่า โดยเฉพาะเมื่อนโยบายผูกกับปริมาณหรือพื้นที่เพาะปลูก ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างรายใหญ่กับรายย่อยอาจเพิ่มขึ้น และกลุ่มแรงงานไร้ที่ดินอาจไม่ได้รับประโยชน์โดยตรง ในทางกลับกันต้องแบกรับต้นทุนผ่านภาษีหรือสินค้าภาครัฐที่ถูกเบียดบัง (IMF, 2019; World Bank, 2022) หากออกแบบไม่ดี นโยบายจึงอาจบั่นทอนเป้าหมายด้านความเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม โครงการประกันรายได้มีการออกแบบจ่ายส่วนต่างตามผลผลิตจริง แต่กำหนดเพดานพื้นที่ไม่เกิน 20 ไร่ต่อครัวเรือน ทำให้การช่วยเหลือกระจายสู่เกษตรกรรายย่อยได้ตรงกว่า ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างรายย่อยกับรายใหญ่ที่ถือครองที่ดินมาก อีกทั้งเพดานพื้นที่ยังช่วยคุมวงเงินรัฐไม่ให้ขยายตัวเกินจำเป็น เมื่อเทียบกับมาตรการที่ไม่มีข้อจำกัดชัดเจน

รายจ่ายอุดหนุนต่อเนื่องมีลักษณะเป็นภาระผูกพันที่ยากจะเลิกยากเพราะแรงกดดันทางการเมือง และสร้างหนี้แฝง เช่น การค้ำประกันราคา การค้ำประกันสินเชื่อของหน่วยงานรัฐ หรือพันธกรณีซื้อผลผลิตส่วนเกิน ผลคือความเสี่ยงที่หนี้สาธารณะจะเติบโตเร็วกว่าการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หากไม่ชดเชยด้วยรายได้ภาษีหรือการเติบโตที่สูงพอ (Blanchard, 1990; Buiter, 1985) ความไม่ชัดเจนของภาระผูกพันเหล่านี้ยังบั่นทอนความเชื่อมั่นของนักลงทุนและอาจเพิ่มต้นทุนการกู้ยืมของรัฐ โดยเฉพาะเมื่อข้อมูลการขาดทุนหรือสต็อกสินค้าไม่ได้เปิดเผยอย่างโปร่งใส (IMF, 2019; Corsetti & Roubini, 1997)

การกีดกันราคาให้พืชหลักทำให้ห่วงโซ่อุปทานยึดติดกับการรวบรวมวัตถุดิบปริมาณมาก แทนการพัฒนาห่วงโซ่มูลค่าที่เน้นการคัดเกรด การแปรรูปคุณภาพสูง และการสร้างแบรนด์

การลงทุนด้านโลจิสติกส์จึงกระจุกตัวที่คลังรวบรวมและท่าเรือมากกว่าศูนย์นวัตกรรมผลิตภัณฑ์อาหาร เกิดความไม่สมดุลเชิงภูมิศาสตร์ระหว่างพื้นที่ผลิตกับแหล่งแปรรูปสมัยใหม่ และลดแรงดึงดูดการลงทุนของผู้ประกอบการอาหารมูลค่าเพิ่มในภูมิภาค (World Bank, 2022)

อุดหนุนปัจจัยการผลิต เช่น น้ำมัน ปุ๋ย หรือไฟฟ้าเกษตร มักเร่งการใช้ทรัพยากรธรรมชาติจนเกินระดับที่มีประสิทธิภาพทางสังคม สร้างต้นทุนภายนอกเชิงสิ่งแวดล้อม ทั้งคุณภาพดิน น้ำ และการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เมื่อความเสี่ยงภูมิอากาศทวีขึ้น ระบบที่พึ่งพาพืชเดี่ยวและการใช้ทรัพยากรเข้มข้นยิ่งเปราะบางต่อภัยแล้ง น้ำท่วม หรือศัตรูพืช สุดท้ายรัฐต้องใช้เบเยียวยาเพิ่มขึ้น วนกลับเป็นภาระการคลังระยะยาว

หลักฐานจากหลายประเทศชี้ว่าการลดผลเสียเชิงโครงสร้างทำได้ด้วยแนวทางต่อไปนี้

(1) แทนการค้าประกันราคาให้ใช้เครื่องมือคุ้มครองความเสี่ยงที่แยกขาดจากการผลิต เช่น ประกันภัยพืชผล กองทุนกันชนเชิงรายได้ และการโอนเงินแบบมีเงื่อนไขแก่รายย่อย ลดแรงจูงใจผลิตส่วนเกินและรั่วไหลสู่รายใหญ่ (OECD, 2021; IMF, 2019)

(2) จัดสรรงบประมาณการลงทุนเพิ่มผลิตภาพระยะยาว ได้แก่ วิจัย พัฒนาเทคโนโลยี โครงสร้างพื้นฐานด้านน้ำและหลังการเก็บเกี่ยว มาตรฐานคุณภาพ และข้อมูลตลาด ซึ่งยกระดับอำนาจต่อรองของเกษตรกรและดึงห่วงโซ่มูลค่าให้สูงขึ้น (FAO, 2018)

(3) ออกแบบมาตรการเฉพาะพื้นที่และเฉพาะกลุ่ม เช่น สนับสนุนการเปลี่ยนพืชและยกระดับทักษะในพื้นที่ที่ต้นทุนการผลิตสูงหรือเสี่ยงภัยแล้ง ลดความจำเป็นต้องพุงราคาถาวร และเอื้อการเคลื่อนย้ายแรงงานไปสู่กิจกรรมที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่า (World Bank, 2022)

(4) เสริมความโปร่งใสทางการคลัง กำหนดเพดานรายจ่ายอุดหนุน รายงานภาระผูกพันและสต็อกสินค้าอย่างสม่ำเสมอ และกำหนดกรอบเวลาสิ้นสุดของมาตรการ เพื่อลดความเสี่ยงหนี้แฝงและรักษาความเชื่อมั่น (Kopits & Symansky, 1998; IMF, 2019)

นโยบายอุดหนุนราคาสินค้าเกษตรและการประกันรายได้ช่วยพยุงครัวเรือนเกษตรกรในระยะสั้น แต่เมื่อมองในระดับโครงสร้างกลับก่อแรงต้านต่อการพัฒนาในระยะยาว เพราะบิดเบือนสัญญาณราคา ทำให้เกิดการผลิตส่วนเกินและการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เหมาะสม แรงงานและทุนถูกยึดเหนี่ยวอยู่ในกิจกรรมที่ให้ผลตอบแทนต่ำ การลงทุนเอนเอียงไปสู่การขยายปริมาณแทนการเพิ่มผลิตภาพ ติดกับดักนวัตกรรม และทำให้ห่วงโซ่มูลค่าไม่ขยับขึ้น นอกจากนี้ ยังเกิดการผลิตเชิงเดี่ยว ความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมและภูมิอากาศสูงขึ้น ความเหลื่อมล้ำทวีแรงจากการรั่วไหลของประโยชน์ไปยังรายใหญ่ ขณะที่ภาครัฐต้องรับภาระผูกพันทางการคลังต่อเนื่องและความเสี่ยงหนี้แฝง เบียดบังงบลงทุนอนาคตและบั่นทอนความเชื่อมั่น

ทางออกเชิงนโยบายควรเปลี่ยนจากการค้าประกันราคาไปสู่การคุ้มครองรายได้ที่ไม่ผูกกับการผลิตและตรงเป้าหมาย ใช้เครื่องมือบริหารความเสี่ยง เช่น ประกันภัยพืชผล กองทุนกันชนรายได้ และการโอนเงินแบบมีเงื่อนไขแก่รายย่อย ควบคุมการลงทุนเชิงโครงสร้างที่ยกระดับผลิตภาพ ได้แก่ วิจัย เทคโนโลยี โครงสร้างพื้นฐานด้านน้ำและหลังการเก็บเกี่ยว มาตรฐานคุณภาพ และข้อมูลตลาด พร้อมมาตรการเฉพาะพื้นที่เพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนพืชและพัฒนาทักษะ ช่วยให้แรงงานและทุนเคลื่อนย้ายสู่กิจกรรมมูลค่าเพิ่มได้จริง ด้านการคลังต้องยกระดับความโปร่งใส กำหนดเพดานรายจ่าย รายงานภาระผูกพันและสต็อกอย่าง

สม่ำเสมอ และวางกรอบเวลาสิ้นสุดของมาตรการที่ชัดเจน เมื่อผลสัมฤทธิ์ทั้งหมดเข้าด้วยกัน จะลดแรงบิดเบือนของตลาด รักษาวินัยการคลัง เปิดพื้นที่งบประมาณให้การลงทุนอนาคต และเพิ่มการยกระดับห่วงโซ่มูลค่าอย่างยั่งยืนบนฐานผลิตภาพ

4. มิติทางการคลังและความยั่งยืน

นโยบายอุดหนุนภาคเกษตรเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อฐานะการคลังของประเทศอย่างชัดเจน แม้จะมีเป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพทางสังคมและยกระดับรายได้เกษตรกร แต่เมื่อพิจารณาในระยะยาว นโยบายเหล่านี้อาจก่อให้เกิดแรงกดดันทั้งในด้านหนี้สาธารณะ ความน่าเชื่อถือทางการคลัง และการจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุน การทำความเข้าใจผลกระทบในเชิงการคลังจึงเป็นสิ่งสำคัญในการประเมินความมั่นคงทางเศรษฐกิจมหภาค

4.1 การขยายตัวของหนี้สาธารณะ

การอุดหนุนภาคเกษตรต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก และมักมีลักษณะต่อเนื่อง เมื่อรายได้ภาษีเติบโตไม่ทันรายจ่าย รัฐบาลจึงต้องกู้เพิ่ม ทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศสูงขึ้นเร็วกว่าการขยายตัวของเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นสัญญาณของความไม่มั่นคงทางการคลัง (Blanchard, 1990) ในเชิงประจักษ์ หนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของไทยเพิ่มจากประมาณร้อยละ 42.4 ณ สิ้นปี พ.ศ. 2553 เป็นประมาณร้อยละ 45.7 ณ สิ้นปี พ.ศ. 2556 และอยู่ราวร้อยละ 45.8 ณ สิ้นปี พ.ศ. 2557 ซึ่งสอดคล้องกับช่วงที่ภาครัฐมีรายจ่าย/ภาระผูกพันจากมาตรการภาคเกษตรขนาดใหญ่ รวมถึงภาระการจัดการโครงการข้าวที่ไม่จบภายในปีเดียว แต่สะสมหลายปี (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2554, 2557, 2558)

ในกรอบข้อจำกัดงบประมาณระหว่างเวลา (Intertemporal Budget Constraint) รัฐบาลรักษาความยั่งยืนได้ก็ต่อเมื่อมูลค่าปัจจุบันของดุลขั้นต้นในอนาคตเพียงพอต่อการชำระหนี้ที่คงค้าง หากการอุดหนุนดำเนินยาวโดยไม่เพิ่มฐานภาษีหรือผลิตภาพ รายได้อนาคตจะไม่พอชดเชย ทำให้หนี้สะสมและเสี่ยงต่อการปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือ ต้นทุนการกู้ยืมสูงขึ้น และเกิดวงจรป้อนกลับทางลบต่อดอกเบี้ยจ่าย (Buiter, 1985)

ภาระหนี้จากการอุดหนุนยังไม่ได้มาจากงบประมาณปกติเท่านั้น แต่เกิดจากรายการนอกงบประมาณและหนี้แฝง เช่น การค้ำประกันราคาหรือค้ำประกันสินเชื่อของรัฐวิสาหกิจ เกษตร หน่วยงานรับซื้อหรือบริหารสต็อก เมื่อขาดทุน รัฐบาลต้องรับภาระโอนหนี้เข้าสู่สมุดบัญชี ทำให้หนี้พุ่งขึ้นแบบก้าวกระโดด ช่วงปีงบประมาณ 2557 มีการระดมเงินที่เกี่ยวข้องกับการกู้/ค้ำประกันเพื่อการจัดการภาระนโยบายข้าวระดับสูง ได้แก่ การกู้เพิ่มเติม 250,000 ล้านบาท และการค้ำประกัน 113,000 ล้านบาท ซึ่งสะท้อนลักษณะหนี้แฝง/ภาระนอกงบประมาณที่สามารถแปลงเป็นหนี้จริงได้เมื่อเกิดผลขาดทุนหรือการชำระหนี้แทน (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2557; สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, 2557) ทั้งยังมีปัจจัยปรับสต็อก-โฟลว์ เช่น ขาดทุนจากการตีราคาสินค้าคงคลัง ค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยทบต้น และผลของอัตราแลกเปลี่ยนในกรณีหนี้

สกุลเงินต่างประเทศ ซึ่งล้วนซ้ำเติมภาระรวมหนี้ แม้ในปิงบประมาณนั้นจะไม่ได้ขาดดุลสูงมากก็ตาม

ด้านความเสี่ยงเชิงโครงสร้าง โครงการอุดหนุนที่ไม่มีกรอบเวลาสิ้นสุดชัดเจนจะกลายเป็นรายจ่ายบังคับ ทำให้ความยืดหยุ่นทางการคลังหดตัว เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ภาครัฐมีพื้นที่ใช้นโยบายกระตุ้นจำกัด ขณะที่ดอกเบี้ยอาจปรับสูงขึ้นจากความเสี่ยงเครดิตและความคาดหวังเงินเฟ้อ ยิ่งเพิ่มภาระดอกเบี้ยในงบประมาณปีถัดไป โครงสร้างหนี้ที่มีอายุสั้นหรือพึ่งพาหนี้ต่างประเทศมากยิ่งขึ้นเพิ่มความเสี่ยงโรลโอเวอร์และความอ่อนไหวต่อค่าเงิน ผลทางอ้อมอีกประการคือการเบียดบังการลงทุนสาธารณะในโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา และวิจัย ซึ่งบั่นทอนศักยภาพการเติบโต ทำให้ตัวส่วนของอัตราส่วนหนี้ต่อ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศขยายตัวและยิ่งผลักดันอัตราส่วนหนี้ให้สูงขึ้น

เพื่อลดแรงกดดันดังกล่าว นโยบายที่เหมาะสมต้อง 1) แยกการคุ้มครองรายได้จากการผูกกับปริมาณผลผลิต ลดภาระดุลขั้นต้นในช่วงฐานราคาอ่อน 2) วางกรอบวินัยการคลัง กำหนดเพดานอุดหนุนและกลไกหยุดอัตโนมัติเมื่อราคาขึ้น 3) บริหารความเสี่ยงดอกเบี้ยอายุหนี้ และสัดส่วนหนี้สกุลเงินต่างประเทศให้สมดุล 4) เปิดเผยหนี้แฝงและขาดทุนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอุดหนุน เพื่อสะท้อนภาระจริงในแผนการคลังระยะกลาง แนวทางเหล่านี้ช่วยชะลอการสะสมหนี้ รักษาความเชื่อมั่น และกันพื้นที่งบประมาณไว้สำหรับการลงทุนที่ยกระดับผลิตภาพในระยะยาว

4.2 ผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือทางการคลัง

ความน่าเชื่อถือทางการคลังคือทุนทางสถาบันที่ทำให้ตลาดเชื่อว่ารัฐบาลจะรักษาวินัยการใช้จ่ายและชำระหนี้ได้ตามสัญญา หากนโยบายอุดหนุนออกแบบและสื่อสารอย่างโปร่งใส ความเชื่อมั่นนี้จะสืกร้อนผ่านกลไกหลายประการ

ประการแรก ความไม่โปร่งใสของภาระจริง โดยเฉพาะหนี้แฝงจากการค้ำประกันราคา การค้ำประกันสินเชื่อ และการรับภาระขาดทุนของหน่วยงานที่รับซื้อหรือบริหารสต็อกสินค้า ส่งผลให้ตัวเลขดุลการคลังทางการไม่สะท้อนภาระในอนาคต ตลาดจึงตีความความเสี่ยงสูงขึ้น และเรียกค่าตอบแทนเพิ่มผ่านส่วนชดเชยความเสี่ยงบนพันธบัตร ค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยจึงสูงขึ้น แม้รายจ่ายนโยบายคงเดิมก็ตาม โดยเฉพาะเมื่อไม่มีการบันทึกภาระดังกล่าวไว้ในงบประมาณกลางและไม่เปิดเผยตารางชำระเงินอย่างชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับข้อสังเกตเรื่องความเสี่ยงจากหนี้แฝงในแนวปฏิบัติด้านการคลังของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่ย้ำให้ประเมินและเปิดเผยความเสี่ยงล่วงหน้าเป็นระบบ เช่น การทำบัญชีทะเบียนความเสี่ยงและจัดทำรายงานความเสี่ยงการคลังประจำปี เพื่อปิดช่องว่างข้อมูลที่บั่นทอนความน่าเชื่อถือของรัฐบาลใหม่ ได้อย่างมีนัยสำคัญ (IMF, 2019)

ประการที่สอง ความไม่สอดคล้องระหว่างกรอบนโยบายและการปฏิบัติจริง กรณีอุดหนุนที่ประกาศเป็นมาตรการชั่วคราวแต่ยึดต่อเป็นปกติ เกิดปัญหาเวลาที่ไม่สอดคล้อง ตลาดจะคาดการณ์ว่ารัฐบาลมีแนวโน้มทำตามแรงกดดันระยะสั้นมากกว่าวินัยระยะยาว ทำให้ความคาดหวังของผู้ซื้อพันธบัตรขยับขึ้นไปสู่ดอกเบี้ยที่สูงกว่าเดิมเพื่อชดเชยความเสี่ยงของการ

เปลี่ยนนโยบายกลางคัน หรือการขยายขอบเขตของมาตรการโดยไม่ประกาศแหล่งงบประมาณที่มั่นคง ผลลัพธ์ปลายน้ำคือสเปกตรัมพันธบัตรกว้างขึ้น อายุหนี้เฉลี่ยสั้นลง และความเสี่ยงการต่ออายุหนี้เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นบันไดไปสู่ความปั่นป่วนด้านสภาพคล่องในตลาดการเงินภายในประเทศเมื่อเผชิญช็อกภายนอก

ประการที่สาม คุณภาพข้อมูลทางการคลังและงบดุลภาครัฐ หากรายการขาดทุนจากการตีราคาสินค้าคงคลังเกษตร ค่าเสื่อมคุณภาพสินค้า ค่าเช่าคลังเก็บ และค่าใช้จ่ายทางการเงินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ถูกบันทึกอย่างเป็นระบบภายใต้มาตรฐานบัญชีภาครัฐแบบคงค้าง และไม่ถูกรวมเข้ากับงบดุลภาครัฐในรอบสินทรัพย์และหนี้สิน ตลาดย่อมประเมินความเสี่ยงต่ำกว่าความจริงในช่วงต้น แล้วปรับมุมมองอย่างฉับพลันเมื่อข้อมูลใหม่เปิดเผย นั่นคือเส้นทางสู่ความปั่นป่วนด้านเครดิตและอัตราแลกเปลี่ยน โดยเฉพาะในประเทศที่มีสัดส่วนผู้ถือพันธบัตรต่างชาติสูง ซึ่งจะไวต่อข้อมูลลบและปรับลดน้ำหนักการลงทุนได้เร็ว

ประการที่สี่ ปัจจัยเชิงสถาบัน หากไม่มีเครื่องมือค้ำยันความน่าเชื่อถือ เช่น กรอบวินัยการคลัง กรอบงบประมาณระยะกลาง สภาพการคลังอิสระ ระบบเพดานและโควตารับประกันหนี้สำหรับนโยบายอุดหนุน รวมถึงกฎเกณฑ์การเปิดเผยสต็อกและภาระคงค้างรายไตรมาส นโยบายจะพึ่งพาดุลพินิจมากเกินไปและเสี่ยงต่อการใช้เพื่อเป้าหมายการเมืองมากกว่าประสิทธิภาพเศรษฐกิจ ผลลัพธ์คือค่าเสี่ยงเครดิตและต้นทุนระดมทุนของรัฐสูงกว่าโครงสร้างเศรษฐกิจจริงควรได้รับ ซึ่งทำให้พื้นที่ทางการคลังสำหรับลงทุนสาธารณะหดตัวลงโดยไม่จำเป็น

ผลทางพฤติกรรมของตลาดยังสะท้อนผ่านเส้นอัตราผลตอบแทนที่ชันขึ้น ค่าเบี้ยประกันความเสี่ยงเครดิตที่ขยาย และความต้องการป้องกันความเสี่ยงอัตราแลกเปลี่ยนที่เพิ่มขึ้น เมื่อความน่าเชื่อถือสั่นคลอน รัฐมักถูกบีบให้กู้ระยะสั้นมากขึ้น ทำให้โครงสร้างหนี้ไวต่อช็อกดอกเบี้ยและการไหลออกของทุน ต่างจากกรณีที่นโยบายชัดเจน โปร่งใส และผูกกับกฎเกณฑ์ที่ตรวจสอบได้ ซึ่งเอื้อต่อการดึงดูดทุนกู้ยืมในระดับต่ำและยืดอายุหนี้เฉลี่ยได้นานขึ้น

แนวทางเสริมความน่าเชื่อถือที่เชื่อมตรงกับนโยบายอุดหนุน ได้แก่ จัดทำขอบเขตและเพดานความเสี่ยงของโครงการอุดหนุนที่ชัดเจน ครอบคลุมทั้งภาระในงบประมาณและภาระนอกงบประมาณ พร้อมกลไกหยุดอัตโนมัติเมื่อราคาและรายได้พื้น จัดทำทะเบียนความเสี่ยงการคลังและรายงานความเสี่ยงต่อรัฐสภาเป็นประจำ รวมถึงเปิดเผยตัวเลขสต็อกสินค้า มูลค่าตามราคาตลาด และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง ผู้การตัดสินใจใช้มาตรการพยุงราคาเข้ากับเกณฑ์เชิงกฎ เช่น ช่วงราคาอ้างอิงและระดับความผันผวน เพื่อจำกัดดุลพินิจและลดสัญญาณล้าเส้นตลาด ย้ายความคุ้มครองไปสู่เครื่องมือที่แยกขาดจากการผลิต เช่น ประกันภัยพืชผลและบัญชีกันชนรายได้ ซึ่งกำหนดวงเงินและความเสี่ยงได้ชัดเจนกว่าและตรวจสอบได้ง่ายกว่าทั้งหมดนี้ช่วยลดความคลุมเครือของภาระในอนาคต ปรับความคาดหวังของตลาดให้อยู่ในกรอบที่คาดเดาได้ และลดโอกาสเกิดวิกฤติความเชื่อมั่นที่อาจลุกลามสู่ความเปราะบางด้านหนี้สาธารณะตามทวิวรรณกรรมเตือนไว้ตั้งแต่ทศวรรษก่อนหน้าแล้วว่า ความไม่ชัดเจนด้านการคลังสามารถเป็นชนวนของวิกฤติได้จริงเมื่อเงื่อนไขทางการเงินตึงตัวพร้อมกันหลายมิติ (Corsetti & Roubini, 1997; IMF, 2019)

4.3 ผลต่อการจัดสรรงบประมาณในอนาคต

นโยบายอุดหนุนยังส่งผลโดยตรงต่อการจัดสรรงบประมาณระยะยาว เนื่องจากรายจ่ายจำนวนมากต้องกันไว้สำหรับการสนับสนุนเกษตรกร ส่งผลให้การลงทุนในภาคส่วนที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาในอนาคตถูกจำกัด ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา นวัตกรรม หรือการปรับตัวต่อเศรษฐกิจดิจิทัล

World Bank (2022) เสนอว่า ประเทศที่มีสัดส่วนงบประมาณจำนวนมากทุ่มไปกับนโยบายอุดหนุน มักมีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานต่ำกว่าประเทศที่มีการจัดสรรงบประมาณสมดุลกว่า ผลลัพธ์คือศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวลดลง

เพื่อสร้างความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว การดำเนินนโยบายอุดหนุนจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้าง ดังนี้

(1) การจำกัดภาระผูกพัน ใช้กฎหมายวินัยการคลังเพื่อกำหนดเพดานรายจ่ายอุดหนุน และป้องกันการก่อหนี้แฝงที่ไม่โปร่งใส (Kopits & Symansky, 1998)

(2) การสนับสนุนเชิงโครงสร้างแทนการอุดหนุนราคา ลงทุนในเทคโนโลยี โครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนาเกษตรที่มีนวัตกรรม เพื่อลดภาระงบประมาณในระยะยาว

(3) การปรับปรุงระบบภาษีและรายได้ของรัฐ เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี เพื่อสร้างรายได้มาชดเชยการใช้จ่ายด้านอุดหนุนโดยไม่เพิ่มหนี้สาธารณะ

(4) การโปร่งใสและตรวจสอบได้ เผยแพร่ข้อมูลการใช้จ่ายอุดหนุนอย่างชัดเจน เพื่อลดความเสี่ยงด้านความน่าเชื่อถือและสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุน

นโยบายอุดหนุนภาคเกษตร แม้มีเป้าหมายในการช่วยเหลือเกษตรกรและสร้างเสถียรภาพทางสังคม แต่ในเชิงการคลังกลับก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญสามประการ ได้แก่ การขยายตัวของหนี้สาธารณะ ความเสี่ยงต่อความน่าเชื่อถือทางการคลัง และการเบียดบังการลงทุนที่จำเป็นในอนาคต กรณีศึกษาในประเทศไทยและต่างประเทศต่างยืนยันว่าการอุดหนุนแบบถาวรสร้างภาระต่อการคลังและจำกัดศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องหาทางออกเชิงโครงสร้าง โดยเปลี่ยนการอุดหนุนจากการค้าประกันราคาสู่การลงทุนที่สร้างมูลค่าเพิ่ม เพื่อให้การคลังมีความมั่นคง

5. ภาพรวมนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรของไทย

นโยบายอุดหนุนภาคเกษตรถือเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญที่รัฐไทยใช้มาอย่างต่อเนื่อง เพื่อรักษาเสถียรภาพรายได้ของเกษตรกร บรรเทาความเสี่ยงจากราคาผลผลิตที่ผันผวน และเพิ่มความมั่นคงด้านเศรษฐกิจชนบท นโยบายเหล่านี้สะท้อนทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่พัวพันกัน โดยสามารถวิเคราะห์ได้จากมาตรการหลัก 3 กลุ่ม ได้แก่ การแทรกแซงราคาข้าว การอุดหนุนปุ๋ย และ มาตรการช่วยเหลือเกษตรกร

5.1 การแทรกแซงราคาข้าว

นโยบายแทรกแซงราคาข้าวถือเป็นหัวใจสำคัญของการอุดหนุนเกษตรกรรมในไทย เพราะ ข้าวเป็นทั้งพืชเศรษฐกิจหลัก สินค้าส่งออกสำคัญ และยังมีนัยทางสังคมการเมือง

ในฐานะอาหารหลักของประชาชนไทยทั่วประเทศ รัฐบาลหลายยุคสมัยจึงใช้มาตรการแทรกแซงราคาข้าวเพื่อดูแลรายได้ของชาวนา โดยรูปแบบหลัก ๆ ได้แก่ โครงการรับจำนำข้าว และโครงการประกันรายได้ผู้ปลูกข้าว

โครงการรับจำนำข้าวได้รับความสนใจอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2554-2557 ที่รัฐบาลกำหนดราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาดอย่างชัดเจน เช่น ข้าวเปลือกเจ้านาปี กำหนดราคารับจำนำประมาณ 15,000 บาทต่อตัน ขณะที่ราคาตลาดเฉลี่ยต่ำกว่ามาก จุดประสงค์หลักคือยกระดับรายได้ชาวนาให้สูงขึ้น และเพิ่มอำนาจต่อรองในตลาดโลก การดำเนินนโยบายนี้ทำให้ชาวนามีรายได้เพิ่มขึ้นทันทีและเป็นที่ยอมรับในกลุ่มเกษตรกร อย่างไรก็ตาม ภาระการคลังรายช่วงเวลาปรากฏเป็นตัวเลขชัดเจน เช่น ผลขาดทุนทางบัญชีของโครงการในฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2554-2555 และนาปรังปี พ.ศ. 2555 รวมประมาณ 136.9 พันล้านบาท และในฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2555/56 ถูกประเมิน 230 พันล้านบาท ซึ่งแสดงให้เห็นว่าต้นทุนของนโยบายไม่ได้เป็นเพียงงบปีเดียว แต่สะสมต่อเนื่องและมีขนาดใหญ่ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2556; 2557)

อย่างไรก็ตาม ผลข้างเคียงก็ปรากฏชัดเจนเช่นกัน รัฐบาลต้องรับภาระค่าใช้จ่ายมหาศาลในการรับซื้อและเก็บรักษาข้าว เกิดการสะสมสต็อกในคลังสินค้าปริมาณมากเกินไป จนยากต่อการระบายออก อีกทั้งการขายแบบรัฐต่อรัฐ (G2G) ยังพบข้อสงสัยด้านความโปร่งใส และนำไปสู่ความสูญเสียเชิงการคลังในระดับสูง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2557) รายงานถึงความไม่รัดกุมในการระบายสต็อก ขณะที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556) ชี้ให้เห็นถึงการบิดเบือนกลไกตลาดและความเสี่ยงด้านการแข่งขันในระยะยาว

หลังประสบปัญหาจากโครงการรับจำนำ รัฐบาลจึงหันมาใช้โครงการประกันรายได้ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 เป็นต้นมา โดยเปลี่ยนแนวคิดจากการถือสต็อกมาเป็นจ่ายชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาตลาดอ้างอิงกับราคาประกันที่กำหนด ตัวอย่างเช่น หากราคาประกันอยู่ที่ 10,000 บาทต่อตัน แต่ราคาตลาดอ้างอิงเหลือเพียง 8,000 บาท รัฐจะจ่ายส่วนต่าง 2,000 บาทตรงเข้าสู่บัญชีเกษตรกรผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) กลไกนี้จ่ายเงินชดเชยเฉพาะในกรณีที่ราคาตลาดอ้างอิงต่ำกว่าราคาประกัน ทำให้เกษตรกรได้รับเงินชดเชยโดยไม่จำเป็นต้องนำข้าวไปขายให้รัฐ ส่งผลให้ภาครัฐไม่ต้องรับภาระการจัดเก็บสต็อกและการระบายผลผลิตเช่นในอดีต อีกทั้งการจ่ายชดเชยที่อิงกับปริมาณผลผลิตจริง แต่กำหนดเพดานพื้นที่เพาะปลูกไม่เกิน 20 ไร่ต่อครัวเรือน ช่วยให้การช่วยเหลือมุ่งสู่เกษตรกรรายย่อยได้อย่างทั่วถึง ส่งผลให้มีผู้เข้าร่วมโครงการเป็นจำนวนมาก และยังช่วยให้เกษตรกรบางส่วนสามารถชะลอการจำหน่ายผลผลิตในช่วงที่ราคาตกต่ำได้

ข้อได้เปรียบของโครงการนี้คือ รัฐไม่ต้องแบกรับสต็อกข้าว ลดการบิดเบือนกลไกราคา และทำให้ระบบโปร่งใสตรวจสอบได้ง่ายขึ้น เกษตรกรได้รับเงินตรงและรวดเร็ว อีกทั้งยังครอบคลุมครัวเรือนจำนวนมาก เช่น ในปี พ.ศ. 2565-2566 มีเกษตรกรเข้าร่วมกว่า 2.6 ล้านครัวเรือน และมีการจ่ายชดเชยกว่า 7,800 ล้านบาท (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2566)

หากเปรียบเทียบทั้งสองโครงการ โครงการรับจำนำข้าวสร้างผลประโยชน์ระยะสั้นให้แก่ชาวนาอย่างเด่นชัด แต่เป็นภาระงบประมาณมหาศาลและสร้างแรงจูงใจที่บิดเบือน

ขณะที่โครงการประกันรายได้ลดความเสี่ยงด้านการคลังและการบริหารจัดการ แต่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างของการผลิต เช่น ต้นทุนสูง ผลผลิตต่อไร่ต่ำ และการพึ่งพาข้าวคุณภาพมาตรฐานเดียว

5.2 การอุดหนุนปุ๋ย

ปุ๋ยเป็นต้นทุนสำคัญของการผลิตทางการเกษตร และมีผลต่อคุณภาพและปริมาณผลผลิตโดยตรง ราคาปุ๋ยในตลาดโลกผันผวนสูงตามราคาพลังงานและวัตถุดิบ ประเทศไทยจึงใช้มาตรการอุดหนุนเพื่อลดภาระต้นทุนของเกษตรกร

โครงการปุ๋ยคนละครึ่งถูกนำมาใช้ในปี พ.ศ. 2567 โดยมีหลักการให้รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายปุ๋ยครึ่งหนึ่ง เพดานไม่เกินไร่ละ 500 บาท และไม่เกิน 20 ไร่ต่อครัวเรือน เพื่อให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงปุ๋ยได้ในราคาต่ำลง มาตรการนี้ถือว่าเข้าถึงเกษตรกรจำนวนมาก ในระยะเวลาอันรวดเร็ว และช่วยลดต้นทุนการผลิตทันที

อีกหนึ่งนโยบายที่รัฐผลักดันคือการส่งเสริมการใช้ปุ๋ยอินทรีย์และชีวภัณฑ์ โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับสมดุลระบบนิเวศ ลดการพึ่งพาปุ๋ยเคมี และเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ของดิน กรมส่งเสริมการเกษตรได้ดำเนินโครงการนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2565 พร้อมกับให้ความรู้แก่เกษตรกรเรื่องการใช้ปุ๋ยตามค่าวิเคราะห์ดิน

แม้มาตรการเหล่านี้ช่วยลดภาระต้นทุน แต่ข้อจำกัดคือการใช้ปุ๋ยยังขึ้นกับพฤติกรรมเกษตรกร หากไม่มีการควบคุมการใช้ปุ๋ยตามความเหมาะสม อาจเกิดปัญหาการใช้ปุ๋ยเกินความจำเป็น และสิ้นเปลืองงบประมาณโดยไม่สร้างผลเชิงโครงสร้าง ดังนั้น นโยบายอุดหนุนปุ๋ยควรผูกกับการให้ความรู้ การใช้เทคโนโลยีวิเคราะห์ดิน และการสร้างแรงจูงใจให้ใช้ปุ๋ยอินทรีย์ในระยะยาว

5.3 มาตรการช่วยเหลือเกษตรกร

นอกจากมาตรการเกี่ยวกับราคาข้าวและปุ๋ยแล้ว รัฐยังมีมาตรการเสริมที่มุ่งบรรเทาความเสี่ยงและเพิ่มความมั่นคงของเกษตรกรในระยะสั้นและยาว

เงินสนับสนุนไร่ละ 1,000 บาท มาตรการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทารายได้ตกต่ำในระยะสั้น เกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนสามารถรับเงินช่วยเหลือไร่ละ 1,000 บาท โดยมีการโอนตรงเข้าบัญชีผ่านระบบของ ธ.ก.ส. วิธีการนี้เข้าถึงเกษตรกรได้กว้างขวางและทันเวลา

ประกันภัยพืชผล เพื่อคุ้มครองความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ รัฐบาลร่วมกับบริษัทประกันและ ธ.ก.ส. ได้ดำเนินโครงการประกันภัยพืชผล โดยรัฐร่วมจ่ายเบี้ยประกันบางส่วน เกษตรกรที่เข้าร่วมจะได้รับค่าสินไหมตามความเสียหายจริง มาตรการนี้ช่วยกระจายความเสี่ยงและลดความเปราะบางจากเหตุการณ์ที่ควบคุมไม่ได้ เช่น น้ำท่วม ภัยแล้ง หรือโรคพืช

มาตรการสินเชื่อชะลอการขายช่วยให้ชาวนาไม่จำเป็นต้องขายข้าวทันทีในช่วงที่ราคาต่ำ รัฐจัดสรรสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อให้เกษตรกรสามารถเก็บรักษาข้าวไว้และรอขายในช่วงราคาดีขึ้น ถือเป็นมาตรการที่ช่วยรักษาเสถียรภาพตลาดในระยะสั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.4 การประเมินวัตถุประสงค์และกลไกของนโยบาย

เมื่อพิจารณาภาพรวม นโยบายอุดหนุนภาคเกษตรของไทยมีวัตถุประสงค์หลักคือ การคุ้มครองรายได้ของเกษตรกร และการลดต้นทุนการผลิต เพื่อลดความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ละกลไกก็มีทั้งจุดแข็งและข้อจำกัด

(1) โครงการรับจำนำข้าวเป็นมาตรการสำคัญที่รัฐใช้เพื่อยกระดับรายได้ของชาวนาอย่างทันทีและชัดเจน โดยหลักการคือรัฐประกาศรับซื้อข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาด ทำให้ชาวนาได้รับผลตอบแทนมากขึ้นโดยตรง และสามารถใช้เวลาผลิตเป็นหลักทรัพย์ในการเข้าถึงสินเชื่อหรือสภาพคล่องทางการเงินได้ วัตถุประสงค์ของนโยบายนี้คือเพื่อสร้างความมั่นคงด้านรายได้ ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเกษตรกรกับผู้ประกอบการค้าข้าวรายใหญ่ และเสริมสร้างเสถียรภาพราคาผลผลิตในประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้จะตอบโจทย์ทางสังคมในระยะสั้น แต่กลไกของโครงการกลับสร้างภาระทางการคลังมหาศาล เพราะรัฐต้องจัดสรรงบประมาณจำนวนมากในการรับซื้อและจัดเก็บสต็อก อีกทั้งยังต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้านบริหารจัดการและระบายข้าวออกสู่ตลาด ซึ่งมักขายได้ในราคาต่ำกว่าต้นทุนจริง นอกจากนี้ การกำหนดราคารับจำนำที่สูงกว่าราคาตลาดมากเกินไป ยังทำให้สัญญาผูกมัดถูกบิดเบือน เกษตรกรขาดแรงจูงใจในการพัฒนาคุณภาพสินค้า ผลลัพธ์คือการเพิ่มปริมาณการผลิตมากกว่าการปรับปรุงคุณภาพหรือลดต้นทุน อีกทั้งยังสร้างความเสียเปรียบในการแข่งขันในตลาดโลก สะท้อนให้เห็นว่าการรับจำนำข้าวแม้จะบรรลุวัตถุประสงค์ด้านรายได้ แต่กลไกกลับสร้างผลกระทบเชิงลบต่อเสถียรภาพการคลังและประสิทธิภาพของตลาดการเกษตรในระยะยาว

(2) โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวถือเป็นการปรับแนวทางจากการถือสต็อกสินค้าแบบโครงการรับจำนำ มาสู่การจ่ายชดเชยส่วนต่างราคาที่เกษตรกรขาดหายไป โดยรัฐกำหนดราคาประกันไว้ล่วงหน้า และหากราคาตลาดต่ำกว่าราคาประกัน รัฐจะโอนเงินชดเชยเข้าบัญชีของเกษตรกรโดยตรง กลไกนี้ถือว่ามีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และช่วยลดการบิดเบือนตลาด เพราะราคาที่เกษตรกรได้รับยังคงอิงกับราคาตลาด ขณะเดียวกันเกษตรกรยังมีความมั่นใจว่ารายได้ขั้นต่ำจะไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ วัตถุประสงค์ของนโยบายนี้คือเพื่อให้การช่วยเหลือเข้าถึงตรงกลุ่มเป้าหมาย ลดภาระการบริหารจัดการสต็อกข้าว และลดโอกาสการรั่วไหลของงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบคือ แม้จะไม่สร้างภาระการจัดเก็บสินค้า แต่รัฐยังต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการจ่ายชดเชย และหากราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำต่อเนื่อง งบประมาณที่ใช้จะยิ่งสูงขึ้นโดยไม่ช่วยยกระดับโครงสร้างการผลิต ข้อจำกัดอีกประการคือการช่วยเหลือแบบรายได้ขั้นต่ำไม่ส่งเสริมการเพิ่มผลิตภาพหรือการพัฒนาคุณภาพข้าวในเชิงโครงสร้าง ดังนั้น แม้โครงการประกันรายได้จะเหมาะสมกว่าในด้านการจัดการและความโปร่งใส แต่ยังต้องดำเนินควบคู่ไปกับมาตรการพัฒนาการผลิต เพื่อหลีกเลี่ยงการเป็นภาระถาวรของงบประมาณแผ่นดิน

(3) นโยบายอุดหนุนปุ๋ยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดต้นทุนการผลิตให้เกษตรกรในทันที โดยเฉพาะในช่วงที่ราคาปุ๋ยผันผวนสูงตามตลาดโลกและต้นทุนพลังงาน เช่น โครงการ “ปุ๋ยคนละครึ่ง” ที่รัฐช่วยออกค่าใช้จ่ายครึ่งหนึ่งในวงเงินที่กำหนด หรือการส่งเสริมปุ๋ยอินทรีย์และชีวภัณฑ์เพื่อลดการพึ่งพาปุ๋ยเคมี มาตรการเหล่านี้ทำให้เกษตรกรเข้าถึงปุ๋ยในราคาถูกลง

ช่วยบรรเทาภาระทางการเงินและเพิ่มความสามารถในการผลิตในระยะสั้น กลไกอุดหนุนยังมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้ปุ๋ยของเกษตรกร และอาจช่วยผลักดันการใช้ปุ๋ยที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาว แต่ข้อจำกัดที่สำคัญคือ หากการอุดหนุนไม่มีการกำกับดูแลหรือผูกกับการให้ความรู้ด้านการจัดการดินและการใช้ปุ๋ยที่เหมาะสม อาจนำไปสู่การใช้ปุ๋ยเกินความจำเป็น สิ้นเปลืองงบประมาณ และไม่ก่อให้เกิดการเพิ่มผลผลิตอย่างแท้จริง อีกทั้งยังเสี่ยงต่อการเสื่อมโทรมของดินและสิ่งแวดล้อมในระยะยาว ดังนั้น การอุดหนุนปุ๋ยจึงควรเชื่อมโยงกับนโยบายการวิเคราะห์ดิน การถ่ายทอดเทคโนโลยีการจัดการธาตุอาหารพืช และการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรปรับตัวไปสู่การผลิตที่ยั่งยืน ไม่เช่นนั้น นโยบายนี้จะเพียงเป็นเครื่องมือบรรเทาภาระระยะสั้นโดยไม่แก้ไขปัญหาละเลยเชิงโครงสร้างของการผลิตเกษตรไทย

(4) มาตรการเสริมอย่างประกันภัยพืชผลและสินเชื่อชะลอการขายมีบทบาทสำคัญในการบริหารความเสี่ยงที่เกษตรกรเผชิญ ทั้งความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ ราคาตลาดผันผวน หรือความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจ ประกันภัยพืชผลทำให้เกษตรกรมีความมั่นใจในการลงทุน เพราะหากเกิดความเสียหายจากน้ำท่วม ภัยแล้ง หรือโรคพืช จะได้รับค่าสินไหมชดเชยตามเงื่อนไขที่กำหนด ส่วนสินเชื่อชะลอการขายช่วยลดแรงกดดันให้เกษตรกรรีบขายผลผลิตในช่วงราคาต่ำ และสามารถรอจนกว่าราคาจะดีขึ้นจึงค่อยระบายผลผลิตออกสู่ตลาด วัตถุประสงค์ของมาตรการเหล่านี้คือเพื่อสร้างกลไกคุ้มครองและกระจายความเสี่ยง ลดความผันผวนของรายได้ และช่วยรักษาเสถียรภาพตลาดในระยะสั้น อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดคือการเข้าถึงประกันภัยพืชผลยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่และทุกชนิดพืช เกษตรกรจำนวนหนึ่งยังขาดความเข้าใจหรือไม่เห็นความคุ้มค่าในการเข้าร่วม ขณะที่สินเชื่อชะลอการขายแม้ช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แต่ก็อาจก่อหนี้สินเพิ่มขึ้นหากไม่มีการจัดการที่ดี อีกทั้งมาตรการเหล่านี้ยังต้องการระบบข้อมูลการผลิตและตลาดที่แม่นยำเพื่อให้บริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การปรับปรุงมาตรการเสริมจำเป็นต้องเน้นความครอบคลุม โปร่งใส และสอดคล้องกับความต้องการจริงของเกษตรกร เพื่อให้สามารถบริหารความเสี่ยงได้

6. บทสรุป

บทความนี้นำเสนอการวิเคราะห์เชิงระบบที่เชื่อมโยงนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรของประเทศไทยกับผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจและความยั่งยืนทางการคลัง โดยอาศัยกรอบการคลังสาธารณะ ข้อจำกัดงบประมาณระหว่างเวลา และเศรษฐศาสตร์การเมือง เพื่ออธิบายกลไกที่นโยบายอุดหนุนซึ่งดำเนินอย่างต่อเนื่องและครอบคลุมกว้างสามารถก่อให้เกิดการบิดเบือนสัญญาณราคา การผลิตส่วนเกิน และการตรึงแรงงานและทุนไว้ในภาคที่มีผลิตภาพต่ำ ส่งผลให้กระบวนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจชะลอตัว ขณะเดียวกันยังสร้างภาระงบประมาณและภาระผูกพันทางการคลังทั้งที่ปรากฏในงบประมาณและในรูปของภาระผูกพันแฝง ซึ่งสะสมต่อเนื่องและเบียดบังพื้นที่การลงทุนของรัฐในระยะยาว

ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า แม้นโยบายอุดหนุนจะมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองรายได้เกษตรกรและรักษาเสถียรภาพทางสังคมในระยะสั้น แต่เมื่อขาดกรอบเวลา เงื่อนไขเชิงประสิทธิภาพ และกลไกยุติมาตรการที่ชัดเจน นโยบายดังกล่าวย่อมเพิ่มความเสี่ยงต่อฐานะการคลัง ความน่าเชื่อถือทางการคลัง และศักยภาพการเติบโตของเศรษฐกิจในระยะยาว อย่างไรก็ตาม มาตรการที่ได้ชี้ให้เห็นความแตกต่างเชิงกลไกระหว่างมาตรการอุดหนุนแบบผูกกับการผลิตกับมาตรการประกันรายได้เกษตรกร ซึ่งจำกัดเฉพาะในกรณีที่ราคาตลาดต่ำกว่าราคาประกัน และกำหนดเพดานพื้นที่เพาะปลูกไม่เกิน 20 ไร่ต่อครัวเรือน มาตรการลักษณะหลังมีแนวโน้มจะช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยได้ตรงเป้าหมายมากกว่า ลดการรั่วไหลของงบประมาณ ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเกษตรกรรายย่อยกับรายใหญ่ และช่วยจำกัดการขยายตัวของภาระการคลัง เมื่อเทียบกับการอุดหนุนราคาแบบทั่วไป

ในเชิงนโยบาย บทความเสนอให้รัฐปรับทิศทางจากการอุดหนุนเชิงบรรเทาในระยะสั้นไปสู่การลงทุนเชิงโครงสร้างที่เพิ่มผลิตภาพในระยะยาว ได้แก่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านน้ำและหลังการเก็บเกี่ยว การยกระดับมาตรฐานและคุณภาพสินค้าเกษตร การพัฒนาระบบข้อมูลและตลาด ตลอดจนการส่งเสริมเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการเกษตร ควบคู่กับการออกแบบมาตรการช่วยเหลือแบบเจาะจงบนฐานข้อมูลดิจิทัลที่เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ ควรเสริมสร้างกรอบวินัยการคลังผ่านการกำหนดเพดานรายจ่าย การระบุงบรอบเวลา และกลไกยุติมาตรการอัตโนมัติ รวมถึงการเปิดเผยภาระผูกพันและความเสี่ยงทางการคลังอย่างโปร่งใส เพื่อรักษาความเชื่อมั่นและเปิดพื้นที่งบประมาณสำหรับการลงทุนที่จำเป็นในอนาคต

กรอบการวิเคราะห์ที่นำเสนอช่วยขยายความเข้าใจเชิงระบบเกี่ยวกับผลกระทบของนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรต่อโครงสร้างเศรษฐกิจและความยั่งยืนทางการคลังของไทย และสามารถใช้เป็นฐานในการออกแบบและประเมินนโยบายการคลังในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7. ข้อเสนอเชิงนโยบาย

(1) ปรับจากมาตรการอุดหนุนเชิง “บรรเทา” ไปสู่การลงทุนเชิงโครงสร้าง

มาตรการอุดหนุนที่เน้นการบรรเทา เช่น เงินโอนตรงหรือการช่วยเหลือเฉพาะหน้า มีข้อดีคือเข้าถึงเร็วและช่วยเกษตรกรได้ทันเวลา แต่ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในภาคการผลิต หากต้องการความยั่งยืน นโยบายควรปรับไปสู่การลงทุนเชิงโครงสร้าง เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านน้ำเพื่อการเกษตร ระบบชลประทานสมัยใหม่ และการพัฒนาแหล่งเก็บเมล็ดพันธุ์คุณภาพ รวมทั้งการส่งเสริมมาตรฐานคุณภาพผลผลิตที่ตรงกับความต้องการของตลาดโลก การลงทุนเชิงโครงสร้างเหล่านี้จะช่วยให้เกษตรกรมีศักยภาพแข่งขัน ลดต้นทุนการผลิต เพิ่มมูลค่า และไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการอุดหนุนในระยะยาว

(2) เพิ่มความเชื่อมโยงระหว่างการอุดหนุนกับการพัฒนาทักษะเกษตรกรและการถ่ายทอดเทคโนโลยี

นโยบายอุดหนุนไม่ควรหยุดอยู่ที่การให้เงินหรือลดต้นทุน แต่ควรผูกเข้ากับการพัฒนาทักษะและการถ่ายทอดเทคโนโลยี เช่น หากมีการอุดหนุนปุ๋ย ก็ควรควบคู่กับการอบรมการใช้

ปุ๋ยตามค่าวิเคราะห์ดิน การจัดการธาตุอาหารอย่างเหมาะสม หรือการใช้เทคโนโลยีชีวภาพทดแทนบางส่วน การสร้างเงื่อนไขเช่นนี้จะทำให้การอุดหนุนไม่เพียงแต่ช่วยบรรเทาภาระเกษตรกร แต่ยังช่วยยกระดับความรู้และทักษะในการผลิต ส่งผลให้เกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น และมีขีดความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว

(3) สร้างระบบฐานข้อมูลการผลิตที่ทันสมัย

การอุดหนุนภาคเกษตรจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อสามารถกำหนดเป้าหมายได้ตรงกลุ่มที่ควรได้รับจริง การสร้างระบบฐานข้อมูลที่ทันสมัย เช่น ระบบทะเบียนเกษตรกรดิจิทัลที่เชื่อมโยงกับข้อมูลพื้นที่เพาะปลูก ภูมิอากาศ ดิน น้ำ และผลผลิต จะทำให้รัฐสามารถกำหนดนโยบายที่ตรงเป้าหมายมากขึ้น ลดการรั่วไหลและการซ้ำซ้อน การใช้เทคโนโลยีสามารถช่วยคาดการณ์ความต้องการตลาดและแนวโน้มการผลิต ทำให้มาตรการอุดหนุนปรับตัวได้ตามสถานการณ์ และช่วยให้รัฐบาลมีข้อมูลเชิงประจักษ์ในการตัดสินใจเชิงนโยบาย

(4) จำกัดการใช้มาตรการเงินอุดหนุนเฉพาะช่วงวิกฤติ

การสนับสนุนไร่ละ 1,000 บาท แม้จะช่วยเหลือเกษตรกรได้เร็วและตรงจุดในช่วงที่มีวิกฤติ แต่หากใช้ต่อเนื่องจะกลายเป็นภาระงบประมาณถาวรและสร้างแรงจูงใจที่ไม่เหมาะสม ดังนั้น รัฐควรกำหนดเงื่อนไขการใช้มาตรการเงินอุดหนุนเฉพาะในช่วงที่เกิดภัยพิบัติร้ายแรง ราคาผลผลิตตกต่ำอย่างผิดปกติ หรือในภาวะวิกฤติที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ พร้อมกับการสื่อสารที่ชัดเจนว่ามาตรการนี้เป็นเพียงการช่วยเหลือชั่วคราว เพื่อป้องกันไม่ให้เกษตรกรคาดหวังการได้รับเงินช่วยเหลือเป็นประจำทุกปี การจำกัดการใช้วิธีนี้จะช่วยรักษาวินัยการคลังและกระตุ้นให้เกิดการลงทุนในมาตรการพัฒนาผลผลิตภาพระยะยาวมากขึ้น

นโยบายอุดหนุนภาคเกษตรของไทยมีความสำคัญอย่างยิ่งในการรักษาเสถียรภาพรายได้และลดความเสี่ยงทางเศรษฐกิจของเกษตรกร แต่หากต้องการสร้างความยั่งยืน จำเป็นต้องปรับจากมาตรการที่เน้นการบรรเทาระยะสั้น ไปสู่การลงทุนที่สร้างความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เพิ่มผลิตภาพ ยกระดับคุณภาพผลผลิต และพัฒนาตลาดให้แข่งขันได้ในระยะยาว การสร้างเงื่อนไขการอุดหนุนที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาทักษะและการใช้เทคโนโลยี ตลอดจนการบริหารจัดการข้อมูลที่โปร่งใสและแม่นยำ จะทำให้ภาคเกษตรของไทยสามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น และลดการพึ่งพิงรัฐ

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2566). รายงานผลการดำเนินงานโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปีการผลิต 2565/66. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2554). รายงานประจำปี 2553. ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2557). รายงานภาวะเศรษฐกิจไทย ปี 2556. ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2558). รายงานภาวะเศรษฐกิจไทย ปี 2557. ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- นรพัชร อัสวาลลภ. (2556). การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังของไทย (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์). สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2558). นโยบายเกษตรกับความยั่งยืนทางการคลัง: กรณีศึกษาประเทศไทย. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI).
- สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. (2561). ผลกระทบของนโยบายประชานิยมต่อความยั่งยืนทางเศรษฐกิจไทย. วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง, 40(2), 55-78.
- สมบุรณ์ ศิริสรหิรัญ, สิทธิศักดิ์ ไชยสุข, ยุริพรรณ วณิชโยบล, และกัญญภัคพิมพ์ มนูญผล. (2565). การฟื้นตัวของประเทศไทยสู่ความยั่งยืนทางการคลังภายหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19. วารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย, 18(1), 121-145.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI). (2556). บทวิเคราะห์ผลกระทบโครงการรับจำนำข้าวต่อเศรษฐกิจและการคลัง. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2556). รายงานผลการตรวจสอบโครงการรับจำนำข้าวเปลือก. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2557). รายงานผลการตรวจสอบโครงการรับจำนำข้าวและการระบายข้าวของรัฐบาล. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.
- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. (2557). รายงานสถานะหนี้สาธารณะและภาระผูกพันของรัฐบาล. กระทรวงการคลัง.
- สำนักงบประมาณ. (2566). พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567. สำนักงบประมาณ.
- อุปมา ไชยงษ์. (2565). การสร้างภูมิคุ้มกันด้านการเงินการคลังของภาครัฐเพื่อรับมือวิกฤตที่ท้าทายในอนาคต ระยะที่ 1 (รายงานการวิจัยและนวัตกรรมฉบับสมบูรณ์). สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง.

ภาษาอังกฤษ

- Blanchard, O. J. (1990). *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators*. OECD Economics Department Working Papers, No. 79. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/435618162862>
- Buiter, W. H. (1985). A Guide to Public Sector Debt and Deficits. *Economic Policy*, 1(1), 13-79.
- Burnside, C. (Ed.) (2005). *Fiscal Sustainability in Theory and Practice*. World Bank. <https://dokumen.pub/fiscal-sustainability-in-theory-and-practice-a-handbook-1nbsped-9780821358757-9780821358740.html>
- Corsetti, G., & Roubini, N. (1997). Politically Motivated Fiscal Deficits: Policy Issues in Closed and Open Economies. *Economics and Politics*, 9(1), 27-54.
- Dornbusch, R., & Edwards, S. (Eds.). (1991). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. University of Chicago Press.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper & Brothers.
- FAO. (2018). *The Future of Food and Agriculture: Alternative Pathways to 2050*. Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- IMF. (2019). *Fiscal Monitor: Curbing Corruption*. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/publications/fm/issues/2019/03/18/fiscal-monitor-april-2019>
- Kopits, G., & Symansky, S. A. (1998). *Fiscal Policy Rules*. IMF Occasional Paper 162. International Monetary Fund.
- Krueger, A. O. (1992). *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*. World Bank.
- Lewis, W. A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *The Manchester School*, 22(2), 139-191.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. McGraw-Hill.
- OECD. (2021). *OECD Review of Agricultural Policies: Thailand 2021*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0e9b6c28-en>
- Persson, T., & Tabellini, G. (2000). *Political Economics: Explaining Economic Policy*. MIT Press.
- Tullock, G. (1989). *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*. Springer.
- World Bank. (2022). *Thailand Public Finance Review: Fiscal Policy for Inclusive and Sustainable Growth*. World Bank.