

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

จำนงค์ พันธ์สุทนต์ และ สมจินต์ สันตวรักษ์. รายงานการศึกษาเรื่องข้าว. กรุงเทพมหานคร
: สำนักพิมพ์ข้าวพาณิชย์, 2519.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. สรุปภาวะสินค้าเกษตรที่สำคัญในรอบปี 2519. กรุงเทพมหานคร :
ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2521.

_____ สรุปภาวะสินค้าเกษตรที่สำคัญในรอบปี 21. กรุงเทพมหานคร : ธนาคารแห่งประเทศไทย,
ไทย, 2521.

_____ สรุปภาวะสินค้าเกษตรที่สำคัญในรอบปี 23. กรุงเทพมหานคร : ธนาคารแห่งประเทศไทย,
ไทย, 2523.

ประจวบ ไชยสาส์น. รัฐบาล ป.4 กับปัญหาข้าว. กรุงเทพมหานคร : สยามสปอร์ตพับลิชชิ่ง,
2527.

พาณิชย์, กระทรวง กรมการค้าภายใน กองควบคุมข้าว. การผลิตและการตลาดข้าวของไทย.
พระนคร : กระทรวงพาณิชย์, 2523.

_____ การผลิตและการตลาดข้าวของไทย. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงพาณิชย์, 2525.

วิทยากร เชียงกุล. ปัญหาพื้นฐานของชาวนาไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2525.

สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย. ภาวะการค้าของประเทศไทยปี 2516. กรุงเทพมหานคร :
สภาหอการค้าไทย, 2516.

_____ ภาวะการค้าของประเทศไทย 2517. กรุงเทพมหานคร : สภาหอการค้าไทย, 2517.

สุกานดา สังข์ลำไย. ราคาผลิตผล เกษตรและรายได้. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัย
รามคำแหง, 2521.

อัมมาร์ สยามวาลา, ดร. ข้าวในเศรษฐกิจไทย. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2522.

อัมมาร์ สยามวาลา, ดร., เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, วัชรียา โตสงวน, ดร. รายงานสรุป
และข้อเสนอแนะทางนโยบาย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2523.

วิทยานิพนธ์

- นवलนุช พิริยวิทย์โยภาส, "การศึกษาระบบการค้าข้าวของเอกชนและรัฐบาลในกรุงเทพมหานคร." วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะ เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
 ธรรมศาสตร์, 2523.
- บุษยาพร ประจักษ์ดี, "นโยบายการจำหน่ายข้าวสารราคาถูกสงเคราะห์แก่ผู้บริโภคที่มีราย-
 ได้น้อย." วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะ เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
 เกษตรศาสตร์, 2522.
- บุญส่ง บุญเจริญ, ร.อ. "การใช้ระบบย้อนกลับเพื่ออธิบายการผันผวนของระดับราคา."
 วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต คณะ เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
 2522.
- วรรณภา เลี้ยววาริณ, "การวิเคราะห์ระบบการตลาดของข้าวและบริษัทส่งออกของไทย."
 วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะ เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
 2524.
- เสนห์ บุญทนานพ, "ผลกระทบของการใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือกที่มีต่อ
 ผู้ผลิต." วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะ เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
 ธรรมศาสตร์, 2524.

บทความ

- เกษตรและสหกรณ์, กระทรวง, กองเศรษฐกิจการเกษตร. "รายงานเรื่องภาวะการค้า
 ข้าวปัญหาของชาวนาและการช่วยเหลือของรัฐบาลตั้งแต่ปี 2517-2518". ข้าว
เศรษฐกิจการเกษตร. 20(สิงหาคม 2518) : 12.
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, ดร. "ความสัมพันธ์ของราคาข้าวในตลาดภายในประเทศ." โครงการ
งานรับนโยบายรัฐบาล : ปีชาวนาชาวไร่. (กุมภาพันธ์ 2522) : 5.

เจิมศักดิ์ บีนทอง, ดร. "กรุงเทพฯ : ผู้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์การเกษตรของประเทศไทย." วารสารธรรมศาสตร์. 12 (มีนาคม 2526) : 69.

_____ "ใครเป็นผู้ได้ครองผลประโยชน์จากการยกเลิกพรีเมียมข้าว." วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์. (กันยายน 2526) : 74-84.

จำนงค์ พันธุหาบุญย์. "ข้อพิจารณาในการแก้ไขข้อหาเรื่องการค้าข้าว." วารสารเศรษฐกิจการเกษตร. 1 (เมษายน 2519) : 49.

ชัยวัฒน์ คนจริง, ดร. และ ไสภณี ทองปาน, ดร. "การเกษตรในรอบปีราคาตกต่ำ." สยามรัฐ. ฉบับสรุปภาวะเศรษฐกิจประจำปี 25 (มกราคม 2526) : 49.

ธีรภัทร์ เสธรังสรรค์, บก. "ข้าว อ.ค.ส. นโยบายเพื่อการขาดทุน." สุนาคด. : (17 พฤศจิกายน 2525) : 18-19.

ประसार ไตรรัตน์วรกุล. "ผลของการเปลี่ยนแปลงราคาข้าวต่อระดับความยากจนและการกระจายรายได้ของประชากรไทย." วารสารธรรมศาสตร์. (3 กันยายน 2526) : 123-150.

ไพรัช กฤษณมิมข. "นโยบายและองค์การรักษาระดับราคาข้าว." วารสารพัฒนบริหารศาสตร์. 23(2 เมษายน 2526) : 270-285.

พงษ์ศักดิ์ พยัมิเชียร, บก. "ข้าว : ชนบทร้องไห้ต่อไป." ประชาชาติธุรกิจ. (ฉบับเศรษฐกิจการเมือง 25-26) : 26.

พรายพล คุ่มทรัพย์, ดร. "การประเมินผลและข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับนโยบายการประกันราคาและพุงราคาพืชผล." โครงการขานรับนโยบายรัฐบาล : ปีแห่งชาวนาข้าวไร่. (กุมภาพันธ์ 2522) : 4-6.

เอกสารอื่น ๆ

จตุฏญ พรหมไฉมัย และ เสน่ห์ บุญทานพ. "เอกสารของฝ่ายการศึกษาและรายงานสถานการณ์ข้าว." กรุงเทพมหานคร : กองการค้าภายใน, 2525.

เจิมศักดิ์ บีนทอง, ดร. "เอกสารประกอบการสัมมนา 2216 123." กรุงเทพมหานคร : ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2523. (พิมพ์โรเนียว).

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. "สรุปผลดำเนินงานตามโครงการรับฝาก

ข้าวเปลือกและรับจำนำประหวอนสินค้าของเกษตรกร". กรุงเทพมหานคร :

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 2526.

อภส., ศรท. และ อคส. "คู่มือสำหรับเกษตรกรในการฝากและจำนำข้าวเปลือกกับองค์

การคลังสินค้าและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรฤดูกาลผลิตปี

2524/2525." กรุงเทพมหานคร, 2525.

พระนครศรีอยุธยา, จังหวัด. "รายงานข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขจากเจ้าหน้าที่จังหวัด

พระนครศรีอยุธยาในการออกไปรับซื้อข้าวของ อ.ต.ก. และ อ.ค.ส. ในฤดูกาล

ผลิต 2524/2525." จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2525. (พิมพ์โรเนียว).

พาณิชย์สัมพันธ์, กรม. "เอกสารสรุปการส่งออกข้าวในปี 2524." กรุงเทพมหานคร :

กรมพาณิชย์สัมพันธ์, 2524. (พิมพ์โรเนียว).

พาณิชย์, กระทรวง. "เอกสารจากศูนย์ปฏิบัติการรักษาระดับราคาการผลิตผลการเกษตร."

กรุงเทพมหานคร : กระทรวงพาณิชย์, 2525.

_____ กรมการค้าภายใน. รายงานประจำปี 2523 ขององค์การคลังสินค้า." กรุงเทพ

มหานคร : โรงพิมพ์รวมช่าง, 2525.

ศูนย์ปฏิบัติการรักษาระดับราคาการผลิตผลการเกษตรและองค์การคลังสินค้า. "สรุปผลการดำเนินงาน

ของกระทรวงพาณิชย์ โครงการกำหนดและรักษาระดับราคาข้าวเปลือกของ

รัฐบาลฤดูกาลผลิตปี 2524/2525." กรุงเทพมหานคร : สถาบันเทคโนโลยีแห่ง

เอเชีย, 2525.

เศรษฐกิจการพาณิชย์, กรม. "เอกสารสรุปภาวะสินค้าที่สำคัญของไทย." กรุงเทพมหา

นคร : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2525. (พิมพ์โรเนียว).

สำนักนายกรัฐมนตรี. "การกำหนดราคาข้าวเปลือกฤดูกาลผลิตปี 2524/2525." กรุงเทพ

มหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี, 2524.

องค์การตลาดเพื่อการเกษตร. "รายงานสรุปผลการรับซื้อข้าวเปลือกแทรกแซงตลาดเพื่อ

รักษาระดับราคาสำหรับฤดูกาลผลิตปี 2524/2525 ของ อ.ต.ก." กรุงเทพ

มหานคร : องค์การตลาดเพื่อการเกษตร, 2524. (พิมพ์โรเนียว).

องค์การคลังสินค้า. "บันทึกรายงานการประชุมการรับฝากข้าวเปลือกภาคใต้และข้าวเปลือก
นาปรังบางจังหวัด ฤดูการผลิตปี 2524/2525." กรุงเทพมหานคร : องค์การ
คลังสินค้า กรมการค้าภายใน, 2525. (พิมพ์โรเนียว).

_____ "รายงานสรุปผลการดำเนินงานตามนโยบายกำหนดและรักษาราคาข้าวเปลือกฤดู
การผลิต 2523/2524 และ 2524/2525 และนโยบายแทรกแซงและรักษาระดับ
ราคาข้าวเปลือกฤดูการผลิต 2525/2526." กรุงเทพมหานคร : องค์การคลัง
สินค้า, 2526.

หนังสือภาษาอังกฤษ

Piriyaransan, Sungsidh. Report on Rice - Price Stabilization Policies
Crop - Year 1980/81. Bangkok : Social Research Institute,
Chulalongkorn University, 1981.



ศูนย์วิจัยสังคมวิทยา
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก.

มาตรการที่รัฐบาลใช้ในการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวภายในประเทศ คือ

1. การเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว (Rice Premium)

ค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวหรือพรีเมียมข้าว คือ ค่าธรรมเนียมพิเศษที่กระทรวงพาณิชย์ เรียกเก็บจากผู้ส่งออกจำหน่ายต่างประเทศ นอกเหนือจากภาษีขาออก, ภาษีเทศบาล ฯลฯ การเรียกเก็บพรีเมียมข้าว รัฐบาลไม่ได้ออกเป็นกฎหมาย (Legal Tax) แต่เป็นเพียงประกาศของกระทรวงพาณิชย์ โดยเก็บตามอัตราที่ทางราชการกำหนดไว้ตายตัว (Specific Tax) อัตราที่เรียกเก็บจะแตกต่างกันตามชนิดของข้าวและเปลี่ยนแปลงตามสภาวะตลาดข้าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้มีอำนาจ ในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออก รวมทั้งระเบียนการเก็บและวิธีการชำระค่าธรรมเนียมตลอดจนการลดอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออกให้แก่การค้าข้าวระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล¹ ในแต่ละคราว (จะลดมากน้อยเพียงใดก็ได้)

พรีเมียมข้าวเริ่มมีการใช้ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2493 โดยถือเป็นเครื่องมือ (Policy Instrument) ของรัฐบาลในการดึงกำไรจากของพ่อค้าส่งออกและ เป็นการหารายได้ให้แก่รัฐด้วย เพราะค่าธรรมเนียมนี้จะส่งให้กระทรวงการคลัง เพื่อรวมเข้ากับงบประมาณกลาง จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 เงินพรีเมียมข้าวจึงได้ถูกโอนเข้าสู่กองทุนดังกล่าว ซึ่งอยู่ในความควบคุมของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยมีวัตถุประสงค์นำเงินกองทุนนี้ไปช่วยเหลือเกษตรกรในด้านต่าง ๆ เช่น การ

¹ ลักษณะการค้าข้าวกับต่างประเทศของไทย แบ่งเป็น

1. การค้าระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล (Government to Government Sale or G-G Sale)
2. การค้าระหว่างเอกชนกับรัฐบาล (Private to Government Sale)
3. การค้าระหว่างเอกชนกับเอกชน (Private to Private Sale)

การส่งเสริมการผลิต การพยุงราคา เป็นต้น

2. การกำหนดอัตราสำรองข้าว (Rice Reserve Requirement)

ข้าวสำรองเริ่มใช้เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2515¹ จะเป็นการขายข้าวตามข้อผูกมัดแก่กระทรวงพาณิชย์ เพื่อให้ได้มาซึ่งการส่งข้าวออกต่างประเทศของผู้ส่งออก โดยผู้ส่งข้าวออกจะต้องสำรองข้าวไว้ตามชนิดข้าวที่รัฐบาลกำหนด เป็นอัตราส่วนคงที่ตามที่กระทรวงพาณิชย์ประกาศใช้เป็นคราว ๆ ไป ซึ่งจะเรียกว่า "อัตราสำรองข้าว" (Rice Reserve Ratio) อัตราส่วนนี้จะเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะตลาดข้าว ซึ่งจะประกาศเป็นระยะ ๆ โดยกองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์จะเป็นผู้กำหนดชนิดข้าวที่พ่อค้าส่งออกจะต้องสำรองไว้ โดยนำข้าวมาขายให้องค์การคลังสินค้า หรือกรมการค้าภายใน ตามราคาที่กำหนดซึ่งเรียกว่า "ราคาข้าวสำรอง"² ราคานี้จะถูกกว่าราคาขายส่งของข้าวชนิดเดียวกัน การสำรองข้าวจึงเป็นการขาดทุนการส่งออกของพ่อค้าส่งออก เพราะพ่อค้าส่งออกซื้อข้าวในราคาตลาด (Market Price) แต่ขายให้รัฐบาลในราคาข้าวสำรอง (Reserve - Rice Price) การขาดทุนข้าวสำรองนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปตามชนิดข้าวที่ส่งออก แต่จะเปลี่ยนไปตามอัตราส่วนของชนิดข้าวที่ต้องสำรองและราคาตลาด การที่ผู้ส่งออกต้องส่งมอบข้าวสำรองให้แก่รัฐบาลนี้ก็เท่ากับ เป็นการเสียภาษีอย่างหนึ่ง (เสียเป็นข้าว) ซึ่งอัตราภาษีเรียกเก็บจะมากหรือน้อยก็จะขึ้นอยู่กับความต้องการของระบบการขายข้าวราคาถูกของกระทรวงพาณิชย์ โดยรัฐบาลจะเอาข้าวที่บังคับซื้อนี้ไปขายแก่ประชาชนในราคาถูกกว่าท้องตลาดทั่วไป มาตรการดังกล่าวทำให้เกิดลักษณะ "ข้าวสองราคา" ในตลาดเดียวกัน แต่เนื่องจากรัฐไม่สามารถจัดสรรข้าวราคาถูกในปริมาณที่พอเพียงกับความต้องการได้ ประกอบกับระเบียบการจำหน่ายของรัฐบาลไม่รัดกุมพอจึงเป็นช่องทางให้ประชาชน ร้านค้าย่อยและร้านสมทบ ทุจริตในการซื้อและจำหน่ายได้โดยสะดวก เท่าที่ผ่านมามีปรากฏว่าการจัดสรรข้าวราคา

¹ วรรณภา เลี้ยววาริณ, การวิเคราะห์ระบบการตลาดของข้าวและบริษัทส่งออกของไทย.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

ถูกจำหน่ายให้แก่ประชากรในกรุงเทพฯ (ซึ่งมีประมาณร้อยละ 10 ของประชากรทั่วประเทศ) มากกว่าครึ่งของปริมาณข้าวที่จัดสรรให้กับต่างจังหวัดรวมกัน (ดูได้จากตารางที่ 1) ความไม่สมดุลดังกล่าวนี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่ยุติธรรมในนโยบายของรัฐบาลระหว่างผู้บริโภคในกรุงเทพฯ กับผู้บริโภคที่อยู่ในต่างจังหวัด

มาตรการสำรองข้าวมีจุดประสงค์เพื่อเป็น เครื่องมือควบคุมการส่งออกและมีผล เช่นเดียวกับมาตรการการ เรียก เก็บค่าธรรมเนียมส่งออกข้าว ในการทำให้ราคาข้าวภายในประเทศ อยู่ในระดับต่ำกว่าที่เป็นจริงในขณะนั้น แต่มาตรการนี้จะใช้ได้เฉพาะในตลาดข้าว เป็นของผู้ขาย เพราะผู้ส่งออกสามารถตั้งราคาขายให้สูงได้ แต่ในภาวะที่ตลาดข้าว เป็นของผู้ซื้อ มาตรการสำรองข้าวจะทำให้ผู้ส่งออกไม่สามารถขายข้าวแข่งกับผู้ขายอื่น ๆ ในตลาดโลกได้ เพราะการสำรองข้าว เป็นการ เพิ่มต้นทุนการส่งออกของพ่อค้าส่งออกข้าว สิ่งที่ควรพิจารณา คือ ใคร เป็นผู้รับภาระการขาดทุนข้าวสำรองที่แท้จริง หากกรณีนี้เป็น เช่นเดียวกับมาตรการการ เรียก เก็บค่าธรรมเนียมส่งออกข้าวแล้ว นั่นก็หมายความว่า ชาวนาต้องรับภาระส่วนนี้ด้วย เพื่อให้รัฐบาลได้โอนผลประโยชน์จากภาระดังกล่าวไปสู่ผู้บริโภคที่มีได้ เป็นผู้ผลิตข้าวให้สามารถซื้อข้าวได้ในราคาถูกลงเอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1
ตารางที่ 1

การจัดสรรข้าวราคาถูกขององค์การคลังสินค้า

ปี	กรุงเทพมหานคร	ต่างจังหวัด	รวม
2517	517,076.5	229,021.0	746,097.5
2518	521,135.7	233,922.7	755,058.5
2519	228,688.0	70,709.5	299,397.5
2520	176,199.3	40,266.7	216,466.0
2521	295,389.5	144,530.4	439,919.9
2522	348,237.4	194,931.0	543,168.5
2523	347,204.3	201,816.7	549,021.0
2524	207,378.9	347,546.5	554,925.4
2525	652,281.0	179,185.8	831,466.8
รวม	3,293,590.6	1,641,930.3	4,935,520.9
เปอร์เซ็นต์	66.73	33.27	100.00

ที่มา : กองการข้าว องค์การคลังสินค้า

3. มาตรการกำหนดปริมาณข้าวส่งออก (Quota)

โควตาเป็นมาตรการที่ใช้ควบคุมปริมาณข้าวส่งออก เมื่อเกิดภาวะขาดแคลนข้าวภายในประเทศขึ้น โดยปกติการกำหนดโควตาดังนี้ รัฐบาลจะกำหนดเป็นโควตารวม (Global Quota) ก่อนเพื่อเป็นเป้าหมายการส่งออกข้าวในระยะนั้น ๆ แล้วจึงกำหนดปริมาณ

¹ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง.ดร., "กรุงเทพฯ : ผู้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์การเกษตรของประเทศไทย", วารสารธรรมศาสตร์ 12(มีนาคม 2526), หน้า 69.

ข้าวสูงสุดที่พ่อค้าข้าวจะส่งออกได้ในแต่ละช่วง กองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ จะทำหน้าที่พิจารณาจัดสรรโควตาแก่พ่อค้าส่งออกเป็นราย ๆ ไป โดยจะดูจากประวัติการส่งออกทั้งข้าว เอกชนและข้าวรัฐบาล¹ (Past Performance of Rice Export) ของพ่อค้าแต่ละรายในรอบ 1 ปีบ้าง 2 ปีบ้างหรือ 6 เดือน (ขึ้นกับนโยบายของรัฐบาล) แล้วคำนวณออกมาว่าพ่อค้าส่งออกแต่ละรายทำประวัติการค้าส่งออกทั้งหมดเท่าใด การจัดสรรโควตาก็จะยึดตามสัดส่วนของ เปอร์ เซ็นต์และยังมีเงื่อนไขว่าผู้ส่งออกจะต้องใช้สิทธิให้หมดในระยะเวลาที่กำหนดไว้หากใช้สิทธิไม่หมด รัฐบาลอาจผ่อนผันขยายเวลาให้ในกรณีพิเศษ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์

ในภาวะที่อุปสงค์ของตลาดโลกสูงมาก ขณะที่อุปทานข้าวภายในประเทศมีน้อยนั้น มาตรการโควตาจะใช้ได้ผลในการป้องกันมิให้ข้าวออกสู่ตลาดต่างประเทศ ดีกว่าการใช้มาตรการเพิ่มอัตราค่าพรีเมียข้าว เพราะช่วงนั้นราคาข้าวในตลาดโลกจะสูง เป็นการจูงใจให้มีการส่งออกข้าวมากขึ้น แม้ต้องเสียค่าพรีเมียมากขึ้นแต่ก็ยังมีการอยู่ในระดับสูง

ระบบโควตาแม้จะมีประสิทธิภาพในการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวภายในประเทศ และควบคุมปริมาณข้าวในประเทศก็ตาม แต่ก็ยังมีผลเสียมากตรงที่ ระบบโควตาทำให้ระบบการค้าข้าวส่งออกแบบเสรีถูกจำกัดลง หากมีการส่งข้าวออกอย่างเสรีแล้ว กำไรของพ่อค้าส่งออกนั้นจะมีจำกัดมาก เพราะถ้ามีกำไรเกินควรก็จะมีการแข่งขันจากผู้ที่ประสงค์จะส่งข้าวออกทันที แต่การที่รัฐบาลใช้ระบบโควตาเท่ากับปิดโอกาสต่อพ่อค้ารายย่อยและรายใหม่ซึ่งยังไม่มีสิทธิส่งออกในอดีตหรือมีน้อย พ่อค้าเหล่านี้จึงต้องอาศัยโควตาของพ่อค้าเก่าที่ขยสิทธิในการส่งออกของตน ทำให้ต้นทุนการส่งออกสูงขึ้น โอกาสที่จะแข่งขันกับพ่อค้าต่างประเทศก็จะลดลง และยังทำให้พ่อค้าเหล่านี้ขาดแรงจูงใจในการหาตลาด เพราะถ้าสามารถหาตลาดได้มากเกินโควตาที่ตนได้รับจัดสรร ก็ต้องหาซื้อโควตาของพ่อค้าอื่น ๆ ที่ได้โควตาแต่ไม่ใช้สิทธินั้น และนำมาแสวงหากำไรโดยสิทธิอันนี้จะถูกนำมาซื้อขายกันในวงการค้า โดยเฉพาะช่วงที่ราคาข้าว

¹ วรรณภา เลี้ยววาริณ, การวิเคราะห์ระบบการตลาดของข้าวและบริษัทส่งออกของไทย.



ในตลาดโลกอยู่ในระดับสูง พ่อค้าที่มีโควต้าย่อมสามารถไถ่ราคาสิทธินี้ได้มากขึ้น ซึ่งเป็นลักษณะที่บั่นทอนการแข่งขันในการค้าข้าว

ระบบโควต้ายังช่วยเสริมสร้างพลังอำนาจแก่สมาคมพ่อค้าข้าวโดยไม่เจตนาด้วย¹ เพราะในช่วงที่มีโควตานั้น ปกติจะเป็นช่วงที่ตลาดโลกจะขาดแคลนข้าวอย่างมาก พ่อค้าส่งออกมักจะรวมตัวกันได้อย่างเหนียวแน่นและเป็นกลุ่มผูกขาดที่แท้จริง จึงเป็นช่วงที่ฝ่ายลูกค้าต่างประเทศต้องมาง้อเราอย่างมาก พ่อค้าส่งออกสามารถเล่นตัวได้ และไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องตัดราคากันอยู่แล้ว การกำหนดราคาโดยคณะอนุกรรมการฯ จึงเป็นการส่งเสริมให้ผู้ส่งออกไถ่ราคาจากผู้ซื้อต่างประเทศได้อย่างสุดฝีมือยิ่งขึ้น นอกจากนี้การรวมตัวดังกล่าวยังเป็นสิ่งที่รัฐบาลส่งเสริมด้วย² เพราะการแจกจ่ายโควตาของรัฐบาลนั้นมีผลในการกีดกันมิให้พ่อค้ารายใหม่ เข้ามาตัดราคาข้าวในตลาดต่างประเทศของกลุ่มผู้ส่งออกที่มีอยู่เดิม

หากรัฐบาลสนับสนุนให้พ่อค้าส่งออกสามารถใช้โควตาเป็น เครื่องมือผูกขาดและไถ่ราคาจากต่างประเทศ แต่ในขณะที่เดียวกันมาตรการนี้จะส่งผลต่อการกตราคาข้าวภายในประเทศด้วย เพราะการแข่งขันอยู่ในวงจำกัด เฉพาะผู้ได้รับโควตาส่งออกเท่านั้น ซึ่งการใช้สิทธินี้ส่วนหนึ่งจะพิจารณาจากผลงานการส่งออกของข้าว G - G ของพ่อค้าส่งออก การขายข้าว G - G นี้รัฐบาลจะบังคับซื้อจากพ่อค้าในราคาที่ต่ำกว่าในราคาตลาด จึงมีส่วนที่ทำให้ราคาข้าวที่ชาวนาขายถูกกตราคาตามไปด้วย หรือจากการที่ต้นทุนการส่งออกที่เพิ่มขึ้นอัน เนื่องจาก

¹ อัมมาร์ สยามวาลา.ดร., ข้าวในเศรษฐกิจไทย, หน้า 159.

² ทั้งนี้โดยที่กระทรวงพาณิชย์อาศัยความชำนาญของพ่อค้าในด้านการค้าข้าวภาค เอกชน และขอความร่วมมือจากสมาคมพ่อค้าข้าวในการจัดสรรโควตา จึงทำให้สมาคมมีอำนาจลงโทษสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตาม โดยเสนอให้กระทรวงปฏิเสธโควตาได้ ระบบโควตาจึง เป็นการเสริมสร้างการผูกขาดของสมาคมโดยทางอ้อม.

การซื้อสิทธิโควตาการส่งออก มีผลต่อระดับราคาข้าว เปลือกที่ชาวนาจะได้รับให้ลดต่ำลง เช่นกัน เพราะพ่อค้าส่งออกจะพยายามหาทางลดต้นทุนการส่งออก

นอกจากนี้มาตรการโควต้ายัง เป็นตัวการก่อให้เกิดประโยชน์จากกำไรส่วนเกิน¹ แก่ผู้ส่งออกที่โชคดีได้รับโควตา จึงปรากฏว่ารัฐบาลต้องประสบปัญหาในการจัดสรรโควตาทุกครั้ง เพราะพ่อค้าส่งออกพยายามที่จะให้ได้มาซึ่งสิทธิอันนี้ และในที่สุดก็มักจะเป็นการใช้อิทธิพลทางการเมือง เข้ามา เกี่ยวข้องด้วยเสมอ

จากผลการศึกษาถึงความสัมพันธ์ของระดับราคาข้าวในตลาดภายในประเทศของ ดร. เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง² พบว่าถ้าราคาข้าวในตลาดโลกสูงขึ้น ราคาขายส่งข้าวสารในกรุงเทพฯ จะสูงขึ้นในอัตราที่น่าพอใจ แต่ถ้ารัฐบาลขึ้นภาษีส่งออก ผลของภาษีส่งออกที่สูงขึ้นจะทำให้ราคาขายส่งข้าวสารในกรุงเทพฯ ลดลง ซึ่งราคาขายส่งของข้าวสารในกรุงเทพฯ เปลี่ยนแปลงไปแล้ว จะทำให้ราคาข้าวเปลือกในระดับขายส่งและในระดับฟาร์มที่ชาวนาได้รับนั้น เปลี่ยนแปลงไป โดยผลของภาษีดังกล่าวจะทำให้ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้ลดลงในปริมาณเกือบเท่ากับจำนวนภาษีที่เก็บได้และในทางตรงข้ามถ้ารัฐบาลลดภาษีหรือยกเลิกภาษีส่งออกของข้าวก็จะทำให้ราคาข้าวสูงขึ้นในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกับอัตราส่วนของการลดหรือยกเลิกภาษีดังกล่าว

รัฐบาลใช้มาตรการแทรกแซงการส่งออก เป็น เครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพราคา

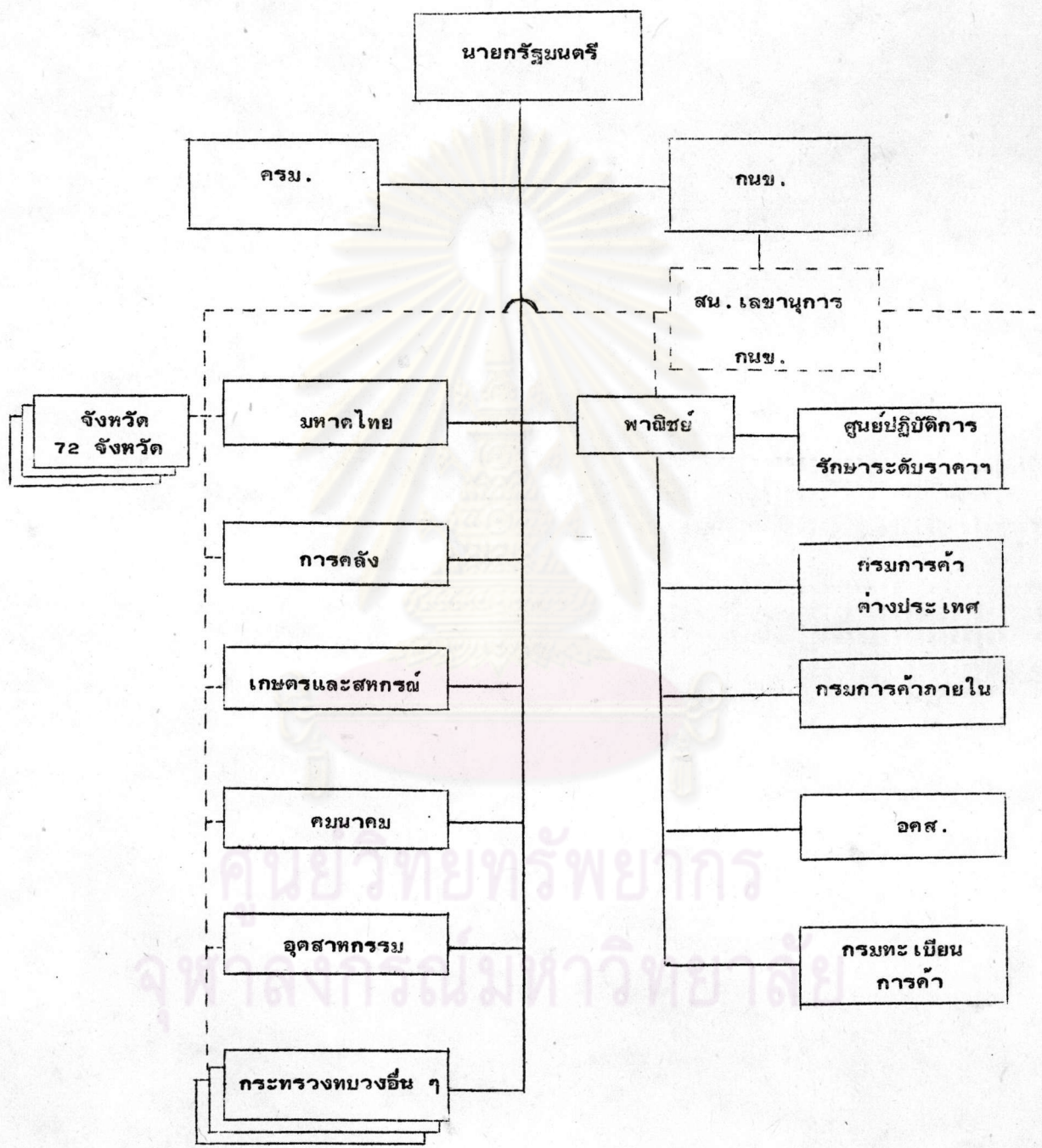
¹ ในขณะที่ราคาข้าวในตลาดโลกสูงขึ้น รัฐบาลจะใช้มาตรการโควตาเพื่อเป็นการกตราคาข้าวภายในประเทศไม่ให้สูงตาม เพราะการมีโควตาจะป้องกันมิให้มีการส่งข้าวออกมากเกินไป จึงทำให้ราคาขายส่งภายในจะลดลง ขณะที่ราคา เอฟ.โอ.บี. จะถีบตัวสูงขึ้น ก่อให้เกิดกำไรส่วนเกินขึ้นมาก แต่ผู้ที่ส่งข้าวออกได้จะมีเฉพาะผู้ที่ได้รับโควตาเท่านั้น.

² ดูรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวได้จาก เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง .ดร.. "ใคร เป็นผู้ชักดวง ผลประโยชน์จากการยกเลิกพิธีเมียมข้าว", วารสารเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์.

ข้าวภายในสำหรับผู้บริโภค (ที่มีได้ปลูกข้าว) เพราะผลของมาตรการดังกล่าวย่อมทำให้ราคาภายในเคลื่อนไหวขึ้นลงไม่รุนแรง โดยการใช้มาตรการเหล่านี้เป็นไปอย่างไม่แน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งในลักษณะคำสั่งของกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ จะทำให้ราคาส่งออกขาดเสถียรภาพและทำให้เกิดความไม่แน่นอนในวงการค้า พ่อค้าข้าวต้องคอยเก็งตลาดและทำที่ของรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา เพื่อวางแผนการค้ารับมือกับภาวะการต่าง ๆ เพื่อให้ตนเองได้ผลประโยชน์มากที่สุดและมีความเสี่ยงน้อยที่สุด โดยจะถ่ายเทความเสี่ยงไปสู่ชาวนาในที่สุด เนื่องจากชาวนาแต่ละรายมีผลผลิตขายจำนวนไม่มากนักและอยู่กระจัดกระจายต้องอยู่ในสภาพของผู้รับผลของราคาที่ถูกกำหนดจากตลาดศูนย์กลาง ชาวนาจึงเป็นกลุ่มที่ด้อยเปรียบในการแข่งขันกับกลุ่มอื่น ๆ เพราะ เป็นกลุ่มที่ขาดปัจจัยในทุกด้าน ทั้งข้อมูล ข่าวสารและขาดพลังอำนาจในการต่อรอง จึง เป็นกลุ่มที่ต้องรับภาระความเสี่ยงจากผลของการใช้มาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลมากที่สุด

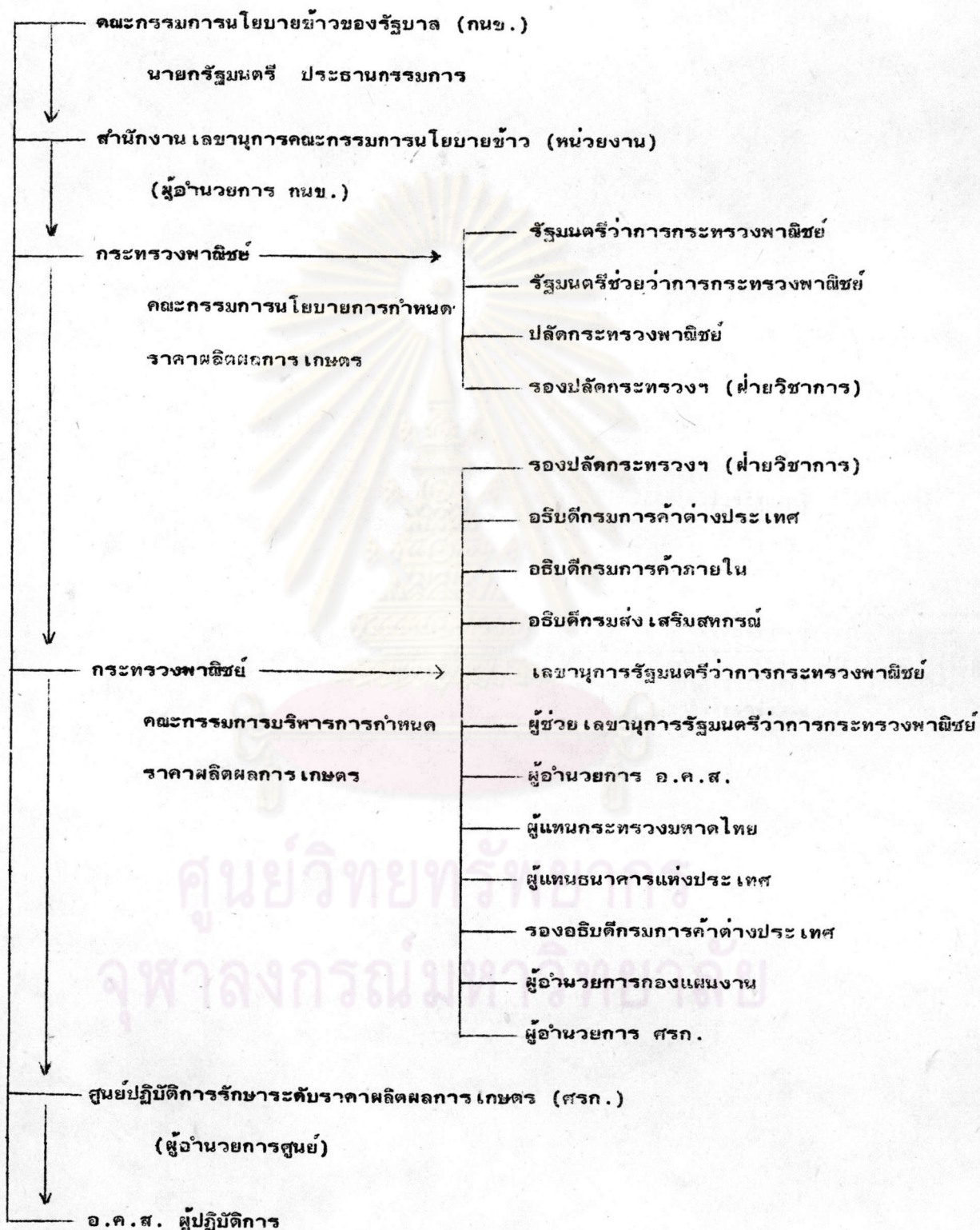
ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.1 แผนภูมิแสดงหน่วยงานที่รับผิดชอบการกำหนดราคาข้าว 2523/2524



— สายการบังคับบัญชา
- - - ประสานงาน

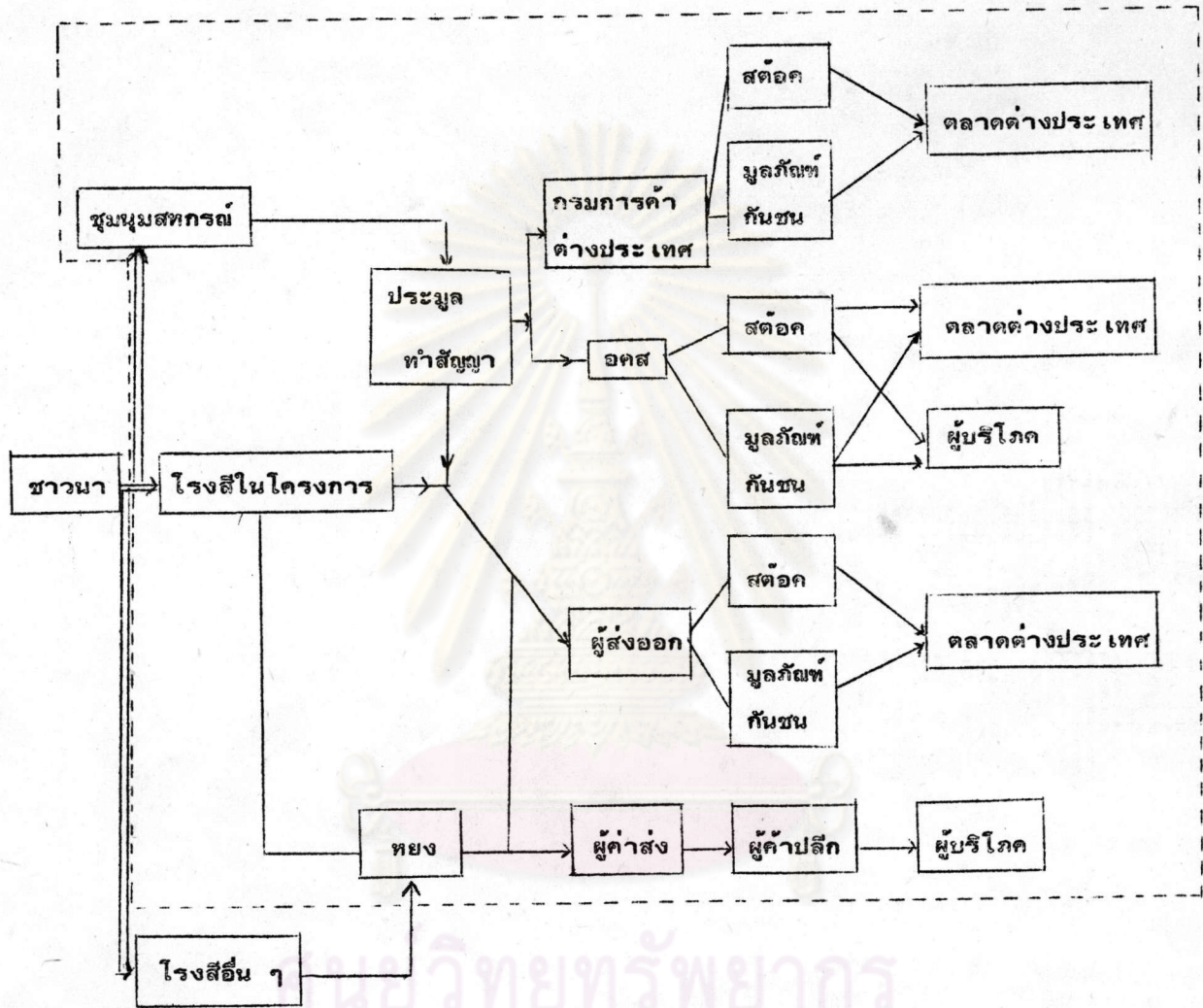
สำหรับปีนี้ได้มีการตั้งหน่วยงานที่ดำเนินงานตามมาตรการขึ้นมาใหม่ ดังนี้คือ



ที่มา : องค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์

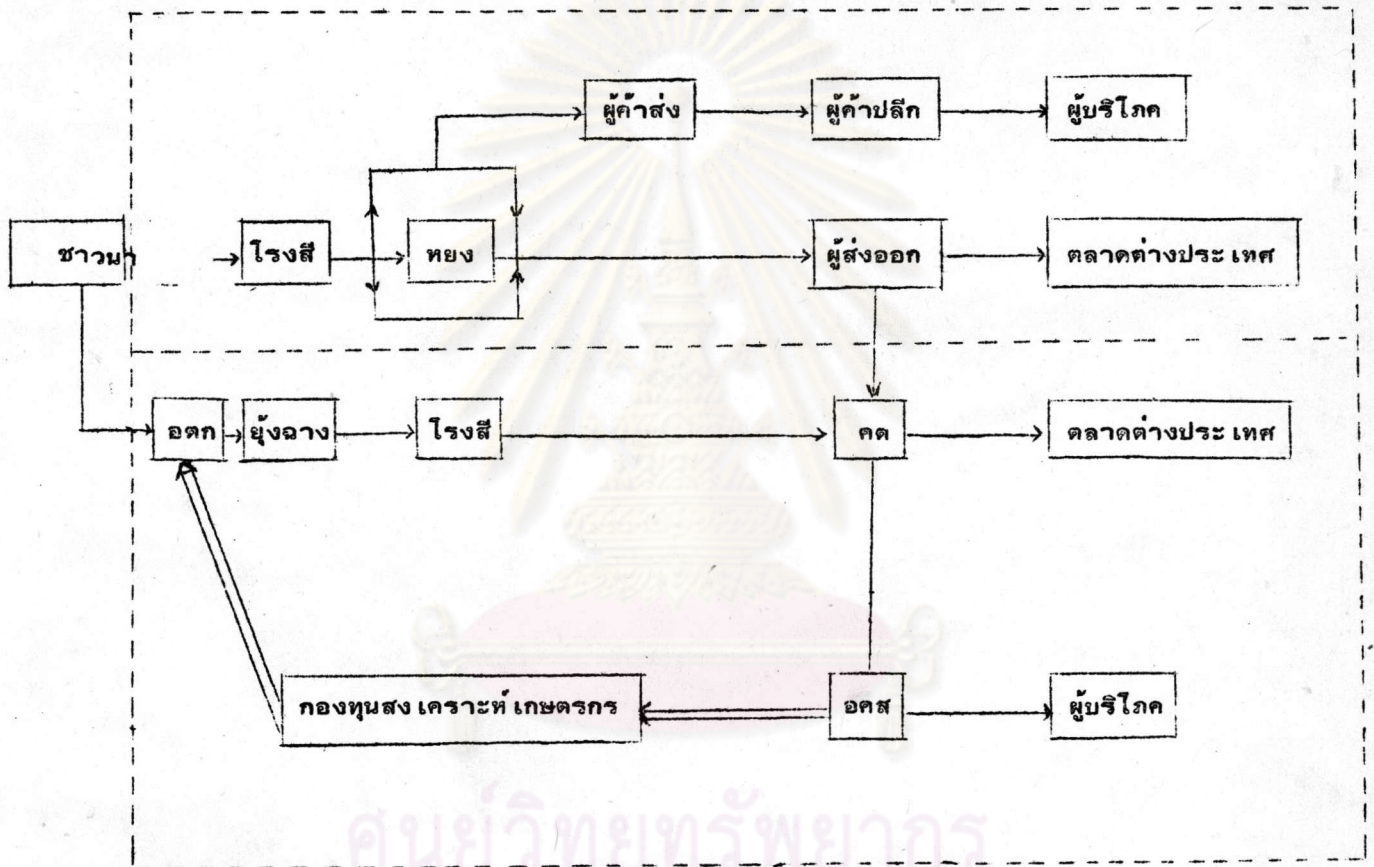


2.2 ระบบกำหนดราคาข้าวเปลือกฤดูการผลิตปี 23/ปี 24



มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.3 ระบบพ่วงราคาข้าวเปลือกฤดูการผลิตปี 22/ปี23



ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

	ระบบกำหนดราคา	ระบบพุงราคา
เป้าหมาย	ให้ชาวนาชายข้าวเปลือกได้ทั้งหมด ในราคาที่กำหนดในต้นฤดู	รับซื้อข้าวเปลือกบางส่วนจากชาวนาบางกลุ่ม ในราคาพุง
วิธีการ	<ol style="list-style-type: none"> เร่งรัดการส่งออก สร้างมูลสัมพันธ์กับชนข้าวสารโดย ผู้ส่งออก เอกชนและรัฐบาลใน ต้นฤดู สร้างสต็อกข้าวสารเพื่อการส่ง ออกและบริโภคภายใน ใน ตอนต้นฤดู ใช้มาตรการเสริมโดยการมอบ ให้ผู้ชายข้าวสารรับซื้อข้าวเปลือก จากชาวนาในราคาที่กำหนดหรือใช้ อำนาจตามกฎหมายห้ามไม่ให้ซื้อ ข้าวเปลือกในราคาที่ต่ำกว่าที่ กำหนด 	<p>จัดหน่วยซื้อของทางราชการออกไป รับซื้อข้าวเปลือกเข้าเก็บในยุ้งฉางแล้วส่ง ให้โรงสีแปรสภาพส่งเป็นข้าวสารให้องค์การ คลังสินค้า</p> <p>องค์การคลังสินค้าจำหน่ายข้าวสารให้ ผู้บริโภคภายในประเทศและกรมการค้าต่าง ประเทศเพื่อส่งออก</p>
การเงิน	กู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ โดยการสนับสนุนของธนาคารแห่ง ประเทศไทยในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 13 ต่อปี	ใช้รายได้แผ่นดินจากกองทุนสงเคราะห์ เกษตรกรและชาละวัน เมื่อขายข้าวสารได้

	ระบบกำหนดราคา	ระบบพุงราคา
ผลดี	<p>1. ชาวนาขายข้าวเปลือกได้ในราคาไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนดโดยทั่วไปตั้งแต่ต้นฤดู</p> <p>2. โรงสีและชุมชนสหกรณ์มีส่วนร่วมรับผิดชอบซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาจำนวนมากตอนต้นฤดู เพื่อส่งมอบเป็นข้าวสารให้ทางรัฐบาลและผู้ส่งออกเอกชนในระยะเวลาที่กำหนด ทำให้เกิดการแข่งขันซื้อข้าวเปลือก</p> <p>3. ระบบกำหนดราคา เป็นระบบที่ทางราชการ เข้าแทรกแซงและควบคุมระบบการค้าข้าวให้มีประสิทธิภาพและดำเนินไปในทิศทางที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐบาล</p>	<p>1. ชาวนาบางกลุ่มขายข้าวเปลือกได้ในราคาพุง</p> <p>2. หน่วยราชการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาโดยตรง</p>
ผลเสีย	<p>1. ไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างชาวนากับทางราชการในการซื้อข้าวเปลือก</p>	<p>1. ชาวนาส่วนใหญ่จำเป็นต้องขายข้าวเปลือกในราคาต่ำแก่พ่อค้าและโรงสี</p> <p>2. พ่อค้าและโรงสีไม่ต้องรีบซื้อข้าวเปลือกในตอนต้นฤดู จึงสามารถเจรจาซื้อได้</p> <p>3. โรงสีไม่จำเป็นต้องซื้อข้าวเปลือก เพราะสามารถนำข้าวเปลือกที่รับฝากแปรสภาพไปหมุนเวียนได้</p> <p>4. ข้าวสารไม่ได้มาตรฐาน เป็นการเพิ่มต้นทุนและผู้จ่ายค่าการระบายออกทำให้เงินไม่ซื้อลดลง</p> <p>5. รัฐบาลไม่อาจควบคุมหรือใช้ประโยชน์จากกลไกทางตลาดที่มีอยู่ได้</p>

ภาคผนวก ก.

บทบาทของ อ.ค.ส. ในตลาดข้าว

อ.ค.ส. เป็นหน่วยงานที่มีบทบาททั้งในตลาดข้าวเปลือกและตลาดข้าวสาร พอสรุปได้ดังนี้ คือ

1. การซื้อข้าวเปลือกเพื่อพุงราคา อ.ค.ส. ได้ดำเนินงานนี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 จนกระทั่งตั้งหน่วยงานใหม่คือ อ.ค.ก. งานรับซื้อข้าวเปลือกเพื่อพุงราคาจึงถูกโอนไปให้ อ.ค.ก. แต่รัฐบาลบางสมัยก็กลับมอบหมายงานพุงราคาให้ อ.ค.ส. ดำเนินงานอีก
2. การรักษาระดับราคาข้าวสารให้แก่ผู้บริโภค ซึ่งมีทั้งการซื้อข้าวสารเพื่อบริโภคภายในประเทศและการจำหน่ายข้าวสาร เพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคภายใน อ.ค.ส. จะรับซื้อข้าวสารเพื่อสำรองข้าวตามนโยบายของรัฐบาล โดยรับซื้อจากพ่อค้าส่งข้าวออกตามมาตรการเรียกเก็บข้าวสำรอง เพื่อนำไปจำหน่ายแก่ประชาชนตามโครงการข้าวสารราคาถูกช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย ในช่วงระยะเวลาที่ไม่มีการกำหนดการสำรองข้าว อ.ค.ส. ก็จะเป็นผู้ประมูลรับซื้อข้าวสารเอง
3. ซื้อและจัดส่งข้าวไปจำหน่ายต่างประเทศ ตามสัญญาซื้อขายข้าวแบบรัฐบาลต่อรัฐบาล อ.ค.ส. จะทำการจัดซื้อข้าวสารจากโรงสีเอกชนส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งเป็นข้าวที่มาจากโครงการพุงราคา โดยร่วมมือกับ อ.ค.ก. นำข้าวออกจำหน่ายแล้วส่งเงินกลับไปให้ อ.ค.ก. นำไปหมุนเวียนรับซื้อข้าวเปลือกตามโครงการพุงราคาได้มารอบขึ้น

บทบาทสำคัญของ อ.ค.ส. คือการเข้าไปแทรกแซงในตลาดข้าวสาร โดยการรับซื้อข้าวสาร เพื่อให้อุปทานข้าวสารในตลาดลดลง อันเป็นผลให้ราคาข้าวสารในตลาดสูงขึ้น การเพิ่มขึ้นของราคาข้าวสารในตลาด อาจทำให้อุปสงค์ในการเสนอซื้อข้าวเปลือกเพิ่มขึ้น

¹ รัฐบาลจะจัดสรรโควตาข้าวสารที่ส่งออกในระดับรัฐบาลต่อรัฐบาล แก่หน่วยงานของรัฐ คือ คณะกรรมการสำรองข้าว อ.ค.ก. อ.ค.ส. ช.ส.ท. บริษัทธุรกิจ เกษตรไทย บริษัทข้าวไทย บริษัทพืชกลีกรรม รวมแล้วประมาณร้อยละ 30 ของข้าวที่รัฐบาลส่งออก ที่เหลือออกนี้จะจัดสรรให้บริษัท เอกชน.

ซึ่งจะส่งผลให้ชาวนาขายข้าวได้ราคาดี แต่ อ.ค.ส. กลับมีบทบาทในการนำเอาข้าวสารบางส่วนออกมาขายภายในประเทศ จึงทำให้อุปทานของข้าวสารในตลาดไม่ลดลงมากเท่าที่ควร บทบาทของ อ.ค.ก. ในตลาดข้าว

อ.ค.ก. เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทอย่างมากในการพยุงราคาข้าว นับตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา เพราะ เป็นหน่วยงานที่สร้างขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะสนองนโยบายช่วยชาวนาด้านการตลาดด้วยการรับซื้อข้าวจากชาวนาโดยตรง เพื่อลดอิทธิพลของพ่อค้าคนกลาง อ.ค.ก. จะมีบทบาทดังนี้คือ

1. รับซื้อข้าวเปลือกเพื่อพยุงราคาจากชาวนาทั่วประเทศที่เดือดร้อน เรื่องราคาแล้วฝาก เก็บและแปรสภาพ เป็นข้าวสารโดยโรงสีสหกรณ์และโรงสีเอกชน แล้วจำหน่ายข้าวสารที่แปรสภาพได้ไปยังตลาดทั้งภายในประเทศและตลาดต่างประเทศ
2. การจำหน่ายข้าวสารไปต่างประเทศ (ใช้โควตาที่ซื้อขายในระดับรัฐบาลต่อรัฐบาล) ผ่านกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ นอกจากนั้นจะจำหน่ายข้าวสารภายในประเทศ โดยจำหน่ายให้แก่สถาบันเกษตรกร อ.ค.ส. ส่วนราชการ ขายเพื่อแจกให้ผู้ประสบอุทกภัย เป็นต้น

จากบทบาทของ อ.ค.ก. จะเห็นได้ว่า อ.ค.ก. มีหลักการที่เกี่ยวกับนโยบายพยุงราคาข้าวเปลือก ก็คือทำให้ชาวนามีโอกาสขายข้าวเปลือกในราคาที่สูงขึ้น ทำให้ชาวนาเกิดความมั่นใจต่อราคาข้าวเปลือกที่จะขายได้และ เป็นแรงจูงใจให้มีการปลูกข้าวเพิ่มขึ้น แต่ในขณะที่ข้าวเปลือกมีราคาสูงขึ้นจะ เป็นผลทำให้ราคาขายปลีกข้าวสารในท้องตลาดสูงขึ้นตามไปด้วย ภาวะก็จะตกอยู่กับผู้บริโภค แต่ อ.ค.ก. ก็มีนโยบายที่จะนำข้าวเปลือกที่รับซื้อไปแปรสภาพเป็นข้าวสาร และจำหน่ายให้แก่ประชาชน เพื่อพยายามลดราคาข้าวสารในประเทศลง แม้ว่า อ.ค.ก. จะมีหลักการที่จะระบายข้าวที่รับซื้อออกไปต่างประเทศ แต่ความเป็นจริง อ.ค.ก. ยังไม่มีความพร้อมในเรื่องนี้ ต้องอาศัยโควตาข้าวส่งออกของรัฐบาล ข้าวส่วนที่เหลือจึงต้องนำมาจำหน่ายภายในแทนซึ่งจะส่งผลต่อระดับราคาข้าวภายใน เช่นเดียวกับกรณีการสำรองข้าวและการจำหน่ายข้าวสารราคาถูกของ อ.ค.ส.

เมื่อพิจารณาจากบทบาทของหน่วยงานทั้ง 2 จะเห็นว่า เป็นไปในลักษณะที่ค่อนข้าง

บับสน ทั้งนี้ น่าจะเป็น เพราะความขัดแย้งในหลักการของหน่วยงานอันสืบเนื่องมาจากนโยบายหลักในเรื่องข้าวของรัฐบาล เป็นผลให้เกิดปัญหาในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุผลตามจุดมุ่งหมายที่รัฐบาลมอบหมายให้แก่หน่วยงานทั้ง 2

ปัญหาของ อ.ค.ส. และ อ.ค.ก. ในการดำเนินงานมาตรการประกันราคาและพุงราคาข้าว

ปัญหาในการดำเนินงานประกันและพุงราคาข้าว นั้น จะแบ่งเป็น 2 ประเด็น คือ

1. ปัญหาระดับนโยบาย และ 2. ปัญหาระดับการปฏิบัติ เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาล

ปัญหาระดับนโยบาย

หน่วยงานทั้ง 2 เป็นกลไกที่ถูกใช้เพื่อตอบสนองนโยบายในเรื่องข้าวของรัฐบาล เป้าหมายและวัตถุประสงค์ถูกกำหนดโดยรัฐบาลซึ่งแปรผันไปตามการเมือง การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแต่ละครั้งก็หมายถึงการเปลี่ยนแปลง รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในแต่ละกระทรวงทำให้เกิดปัญหาการขาดเอกภาพทางนโยบาย โดยเฉพาะรัฐบาลซึ่งเป็นรัฐบาลผสมระหว่างพรรคการเมืองหลายพรรคก็จะนำไปสู่ความสับสนด้านนโยบาย เพราะนอกจากพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะมีความแตกต่างทางด้านนโยบายแล้วแต่ละพรรคยังต้องการแข่งขันกันทางการเมือง โดยเฉพาะเรื่อง "ข้าว" ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่แต่ละพรรคต้องการจะเข้าไปสร้างผลงาน โดยพยายามผลักดันนโยบายของพรรคคนให้มียุทธผลในทางปฏิบัติ จึงต้องการที่จะเข้าไปควบคุมกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นเครื่องมือแสวงหาความนิยมให้แก่พรรค การแข่งขันดังกล่าวมีผลให้กระทรวงที่รับผิดชอบเรื่องนี้คือ กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ถ้าถูกควบคุมโดยพรรคการเมืองที่ต่างกัน มักจะประสบกับปัญหาขาดการประสานงานกัน มุ่งแต่จะแข่งขันมากกว่าจะร่วมมือกัน และสิ่งที่กระทรวงทั้ง 2 ป้อนให้ อ.ค.ส. และ อ.ค.ก. นั้นมิใช่หลักการหรือแนวนโยบายหรือโครงการระยะยาวที่หน่วยงานทั้ง 2 สามารถนำไปดำเนินการด้วยกำลังทรัพย์และกำลังคนของตนเองแต่กลับกลายเป็นหน่วยงานที่ถูกใช้โดยกระทรวงแม่ให้ เป็นเสมือน หน่วยงานปฏิบัติ (Operational arm) เพราะกระบวนการ

ใช้จ่าย เงินค้ำจุนตัว¹ และ เป็น เครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ เข้าสู่พรรคการเมืองที่ควบคุมหน่วยงานนี้อยู่

การบริหารงานของหน่วยงานนอกจากจะถูกกำหนดโดยกระทรวง เจ้าสังกัดอย่างใกล้ชิด และยังถูกควบคุมโดยสภาพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอีกด้วย ทำให้ลักษณะการทำงาน เป็นไปแบบกลไกของระบบราชการ ขาดความเป็นอิสระ ขาดความคล่องตัว ตลอดจนความ ต่อเนื่องของการดำเนินงาน หน่วยงานทั้ง 2 จึงไม่สามารถพัฒนาตนเองจน เป็นองค์กรที่มีความ เชี่ยวชาญในธุรกิจ เฉพาะส่วนของตนได้ ในขณะที่หน่วยงานทั้ง 2 ถูกกำหนดให้มีบทบาทในการ เข้าแทรกแซงตลาดข้าวทั้งตลาดข้าวสารและข้าวเปลือกแข่งขันกับพ่อค้าคนกลาง จึงหวังไม่ได้ เลยว่าหน่วยงานดังกล่าวจะสามารถปฏิบัติงานไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามจุดมุ่ง หมายได้

ปัญหาระดับการปฏิบัติงาน

อ.ค.ก. เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทอย่างมากในด้านการรับซื้อข้าวเปลือกเพื่อพุง ราคา นับแต่ปี 2518 เป็นต้นมา โดยมีระเบียบวิธีการรับซื้อที่ปรับปรุงมาจากระเบียบการ รับซื้อข้าวเปลือกของ อ.ค.ส.ซึ่งจะมีลักษณะการดำเนินงานทั่ว ๆ ไปคือ กระทรวงเกษตร และสหกรณ์จะประกาศราคาข้าวเปลือกเพื่อให้ อ.ค.ก. รับซื้อ ผู้ที่มีสิทธิขายข้าวเปลือกให้แก่ อ.ค.ก. ตามราคาพุงจะต้องมีอาชีพ เป็นชาวนาอย่างแท้จริง ดังนั้นผู้ที่ขายข้าวเปลือก ได้จะต้องได้รับการรับรองจากทางราชการ ในทางปฏิบัติกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ได้มอบ หมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องแต่งตั้ง "คณะกรรมการพิจารณาซื้อข้าวเปลือกประจำจังหวัด" ประกอบด้วยบุคคลและจำนวนตามที่เห็นสมควร ซึ่งจะมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ 2 ชุด คือ 1. คณะอนุกรรมการพิจารณาซื้อข้าวเปลือกประจำอำเภอ และ

1

ดูรายละเอียดใน รายงานผลการศึกษานโยบายราคาและการตลาดสินค้าเกษตร เล่มที่ 12 บทบาทของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ของ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และ เล่มที่ 13 บทบาทของ อ.ค.ก. และ อ.ค.ส. ในตลาดข้าว ของ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ.



2. คณะอนุกรรมการรับมอบข้าวเปลือก อ.ต.ก. จะเป็นผู้กำหนดท้องที่ที่จะรับซื้อ โดยกำหนดเป้าหมายปริมาณการรับซื้อจากอำเภอต่าง ๆ ภายในจังหวัดนั้น คณะอนุกรรมการพิจารณาซื้อข้าวเปลือกประจำอำเภอจะดำเนินการรับซื้อตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ชาวนาที่ต้องการขายข้าวเปลือกแก่ อ.ต.ก. จะต้องทำคำเสนอขายข้าวเปลือก เพื่อให้คณะอนุกรรมการดังกล่าวพิจารณา โดยต้องกรอกแบบฟอร์มต่าง ๆ แล้วคณะอนุกรรมการฯ จะได้จัดทำรายชื่อชาวนาที่เสนอขายข้าวเปลือก พร้อมทั้งปริมาณที่เสนอขายทั้งนี้โดยจัดลำดับก่อนหลังในการรับซื้อ

ในการรับซื้อข้าวเปลือก อ.ต.ก. จะดำเนินการรับซื้อโดยใช้วิธีต่างกันอย่างน้อย

2 วิธีคือ

วิธีแรก การจัดตั้งหน่วยรับซื้อข้าวเปลือกเคลื่อนที่โดยจัดส่งรถบรรทุกไปรับซื้อข้าวเปลือกในท้องที่ต่าง ๆ จุดที่รับซื้อมักจะอยู่หน้ายุ้งฉางของชาวนา การรับซื้อด้วยวิธีนี้มีไม่มากนัก

วิธีที่สอง การจัดตั้งหน่วยรับซื้อข้าวเปลือกประจำที่ ตามปกติหน่วยรับซื้อประเภทนี้มักจะอยู่หน้าโรงสีหรือยุ้งฉางของเอกชนที่รับฝากข้าวเปลือกของ อ.ต.ก. ชาวนาที่ต้องการขายข้าวเปลือกให้แก่ อ.ต.ก. จึงต้องขนส่งข้าวเปลือกไปยังหน่วยรับซื้อเหล่านี้ วิธีนี้เป็นวิธีที่ใช้โดยทั่วไป

เมื่อคณะอนุกรรมการพิจารณาซื้อข้าวเปลือกประจำอำเภอ ได้ตกลงที่จะรับซื้อจากผู้เสนอขายรายใด ก็จะแจ้งปริมาณที่รับซื้อ กำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะส่งมอบข้าวเปลือก เมื่อชาวนาผู้เสนอขายดำเนินการส่งมอบข้าวเปลือกแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของคณะอนุกรรมการรับมอบข้าวเปลือกประจำอำเภอจะต้องดำเนินการตรวจนับและตรวจสอบคุณภาพของข้าวเปลือกที่ส่งมอบ โดยต้องมีอนุกรรมการอย่างน้อย 2 นาย ในกรณีที่มิใช่ข้อขัดแย้งระหว่างผู้รับมอบข้าวเปลือกกับผู้เสนอขายเกี่ยวกับชนิด คุณภาพ การตัดสิ่งเจือปน ตลอดจนน้ำหนักและอื่น ๆ และไม่สามารถตกลงกันได้ คณะกรรมการพิจารณาซื้อข้าวเปลือกประจำจังหวัด จะทำหน้าที่ชี้ขาด ชาวนาผู้เสนอขายจึงต้องเป็นผู้ออกค่าขนส่งในการขนข้าวเปลือกไปยังสถานที่รับมอบข้าวเปลือกและค่าขนส่งจากพาหนะถึง เครื่องชั่งของฉางหรือโรงสี ส่วนค่าชั่งน้ำหนักและค่าขนส่งจาก เครื่องชั่ง เพื่อนำไปเก็บในฉาง เป็นภาระของผู้รับฝาก

โดยที่ อ.ต.ก. ไม่มีผู้จ้างของตนเองจำนวนมากพอที่จะจัดเก็บข้าวเปลือกที่รับซื้อ ในทางปฏิบัติ อ.ต.ก. จึงเลือกจ้างหรือโรงสีของเอกชน ตลอดจนสหกรณ์การเกษตรต่าง ๆ เป็นที่รับฝากข้าวเปลือก ทั้งนี้โดยมีหลักเกณฑ์ว่า จ้างและโรงสีดังกล่าวนี้จะต้องอยู่ในทำเลอันเหมาะสมที่ชาวนาจะนำข้าวเปลือกมาขายได้โดยสะดวก และสามารถส่งข้าวสารให้ อ.ต.ก. ได้สะดวกด้วย หากเกิดความเสียหายแก่ข้าวที่รับฝากจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น และต้องมีหนังสือค้ำประกันของธนาคารค้ำประกันหรือจำนองอสังหาริมทรัพย์เป็นประกันความเสียหายไม่น้อยกว่ามูลค่าข้าวเปลือกที่จะรับฝากทั้งหมด นอกจากนี้ อ.ต.ก. ยังได้กำหนดปริมาณการรับฝากขั้นต่ำด้วย เช่น ไม่น้อยกว่า 500 เกวียน เป็นต้น หาก อ.ต.ก. มีความต้องการใช้ข้าวเปลือกที่ฝากไว้ จ้างหรือโรงสีที่รับฝากข้าวเปลือกจึงต้องแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารและส่งมอบให้แก่ อ.ต.ก. ภายใน 15 วัน ทั้งนี้โดยได้รับรำข้าวและปลายข้าวมาชดเชยเป็นผลพลอยได้จากการสีข้าว เป็นค่าตอบแทนในการเก็บรักษาและแปรสภาพข้าวเปลือก จากการดำเนินงานที่หละหลวม ขาดหลักประกันที่แน่นอรัดกุมของ อ.ต.ก. จึงทำให้เกิดการถ่าย เทผลประโยชน์ที่ชาวนาควรได้รับจากมาตรการดังกล่าว ไปสู่บุคคลกลุ่มอื่น เช่น โรงสี พ่อค้าคนกลาง กรรมการกลุ่มเกษตรกร เป็นต้น ซึ่งเป็นในลักษณะดังต่อไปนี้คือ

ก. โรงสีคู่สัญญามักจะพยายามหาทางนำข้าวเปลือกของตนไปขายให้ อ.ต.ก. โดยอ้างว่าเป็นข้าวของชาวนา ทั้งนี้เพราะ การจัดสรรปริมาณข้าวที่จะรับซื้อของทางการเพื่อกระจายไปในแต่ละท้องที่แล้วมีน้อยมาก ประกอบกับการรับซื้อข้าวของ อ.ต.ก. มีกฎระเบียบต่าง ๆ มากเกินไป ทำให้ชาวนาส่วนใหญ่ไม่สนใจที่จะนำข้าวมาขายให้ อ.ต.ก. เพราะไม่คุ้มค่าใช้จ่าย จึงมีชาวนาบางคนยอมขายสิทธิของตนให้กับโรงสีหรือพ่อค้าข้าวแทนหรือเกิดจากการทุจริตของกรรมการกลุ่มเกษตรกร ซึ่งมีอำนาจในการจัดสรรโควตาข้าวให้กับสมาชิกที่จะนำไปขายให้กับ อ.ต.ก. โดยอาจร่วมมือกับเจ้าของโรงสีแทน และหลายกรณีมี

การร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของ อ.ต.ก. ด้วย¹

ข. โรงเรียนศึกษา มักจะนำเอาข่าวที่ อ.ต.ก. รับซื้อไปแปรสภาพเป็นข่าวสาร ออกจำหน่ายไปก่อน โดยเฉพาะช่วงที่ข่าวมีราคาดี ลักษณะเช่นนี้เท่ากับรัฐนำเงินไปให้โรงเรียนนำไปหมุนเวียนใช้จ่ายในธุรกิจของตนเอง

นอกจาก อ.ต.ก. และ อ.ค.ส. จะมีข้อจำกัดในการปฏิบัติทั้งทางด้านบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ตลอดจนประสบกับปัญหา ในการดำเนินงาน เช่น การประสานงานระหว่างหน่วยงานและปัญหาการทุจริต แต่เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ หน่วยงานทั้ง 2 ไม่สามารถจะดำเนินงานให้บรรลุผลในอันที่จะ เป็นประโยชน์ต่อชาวนาอย่างแท้จริงได้ เนื่องมาจากหน่วยงานทั้ง 2 ขาดหลักการที่ถูกต้องสอดคล้องกับข้อเท็จจริงและ เป็นหลักการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่คำนึงถึงผลประโยชน์อันจะตกถึงชาวนาอย่างแท้จริง

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของ อ.ต.ก., จากรายงานข้อเสนอนแนะและแนวทางแก้ไขจากจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในการออกไปรับซื้อข้าวของ อ.ต.ก. และ อ.ค.ส. ในฤดูการผลิต 2524/2525 และจากการสังเกตการณ์ ตลอดจนการสัมภาษณ์ชาวนาในหลายท้องที่ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปรากฏว่าเป็น เช่นกรณีดังกล่าว.

ภาคผนวก ง.

คณะกรรมการส่งเสริมเกษตรกรรม ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้¹

1. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	ประธานกรรมการ
2. ปลัดกระทรวงการคลัง	รองประธานกรรมการ
3. ปลัดกระทรวงพาณิชย์	รองประธานกรรมการ
4. ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
5. ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	กรรมการ
6. เลขาธิการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กรรมการ
7. อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ	กรรมการ
8. อธิบดีกรมการค้าภายใน	กรรมการ
9. อธิบดีกรมบัญชีกลาง	กรรมการ
10. อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร	กรรมการ
11. ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	กรรมการ

นอกจากกรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 11 คน ดังกล่าวนี้แล้ว คณะรัฐมนตรียังสามารถแต่งตั้งกรรมการอื่นจำนวนไม่เกิน 8 คน ในจำนวนนี้ให้มีผู้แทนสหกรณ์การเกษตรหนึ่งคน ผู้แทนกลุ่มเกษตรกรหนึ่งคนและเกษตรกรอื่นอีก 3 คน

คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ดังนี้คือ

1. พิจารณาโครงการส่งเสริมการผลิต และโครงการพยุหราคาและการจำหน่ายซึ่งผลิตผล เกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหารที่กระทรวงมหาดไทยและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เสนอ
2. พิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินสำหรับโครงการส่งเสริมการผลิตและโครงการพยุหราคาและการจำหน่ายซึ่งผลิตผล เกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร
3. ทำความเห็น เสนอคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพิจารณาตามข้อ 1. และ 2.
4. วางระเบียบการเบิกจ่ายเงินกองทุนส่งเสริมเกษตรกรรม
5. ติดตามผลการดำเนินงานของกิจการตามโครงการที่ได้รับเงินจัดสรรจากกองทุนส่งเสริมเกษตรกรรม

¹ มาตราที่ 12 และมาตราที่ 4 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนส่งเสริมเกษตรกรรม

ประวัติผู้เขียน

นางสาวพิมพ์จันทร์ จุติกุลสันติสิน เกิดเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2501 ณ อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง ได้รับความศึกษาจากโรงเรียนพินิจวิทยา, โรงเรียนลำปางกัลยาณี และศิลปศาสตร์บัณฑิต (สาขารัฐศาสตร์) จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อปีพ.ศ. 2523



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย