



บทที่ 3

นโยบายของรัฐในการรักษา เสถียรภาพราคาข้าวเปลือก

ข้าว เป็นพืชที่มีความสำคัญทั้งทางด้าน เศรษฐกิจและการ เมือง เพราะข้าว เป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญที่สุดของประเทศและยัง เป็นสิ่งจำเป็นต่อฐานะการครองชีพของประชาชน ดังนั้น ปริมาณผลผลิตตลอดจนระดับราคาข้าวย่อมส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนทั้งประเทศ ตลอดจน เสถียรภาพของรัฐบาลในที่สุด รัฐบาลจึงต้องมีนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เข้าไปแทรกแซงในเรื่องข้าวทั้งทางการผลิต การตลาดและราคาอยู่เสมอโดยมีจุดมุ่งหมายหลักในนโยบายข้าวไว้ 2 ประการคือ

1. ให้มีข้าวสำหรับบริโภคภายในประเทศอย่างเพียงพอในราคาที่เหมาะสมที่เหลือนจะส่งขายต่างประเทศ
2. ให้ชาวนาขายข้าวได้ในราคาที่เหมาะสมและคุ้มต้นทุนการผลิต รัฐบาลได้มีมาตรการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองนโยบายหลักดังต่อไปนี้คือ
 - 2.1 การจัด เก็บค่าธรรม เนียมการส่งข้าวออก (Premium)
 - 2.2 การกำหนดให้ผู้ส่งออกต้องสำรองข้าวขายให้รัฐบาลในราคาทางการซึ่งต่ำกว่าราคาสลัด (Rice Reserve)
 - 2.3 การใช้ระบบโควตาแก่พ่อค้าส่งข้าวออก
 - 2.4 การกำหนด เป้าหมายและปริมาณการส่งออก
 - 2.5 การประกันราคาและพุงราคาข้าวเปลือก

มาตรการข้อ 1 ถึงข้อ 4 เป็นมาตรการที่รัฐใช้เพื่อรักษาเสถียรภาพราคาข้าวภายในประเทศ (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก.) ในภาวะที่ตลาดข้าวในต่างประเทศมีความต้องการข้าวสูงทำให้ระดับราคาข้าวสูงตาม เป็นการจูงใจให้พ่อค้าส่งออกส่งข้าวออกไปมากจนทำให้เกิดการขาดแคลนขึ้นภายในประเทศและดึงให้ระดับราคาข้าวภายในประเทศขึ้นสูงจนเป็นที่เดือดร้อนแก่ผู้บริโภค โดยรัฐบาลจะเลือกใช้มาตรการดังกล่าวนี้ในอัตราส่วนมากน้อยต่างกันแล้วแต่ภาวะตลาดโลก ปริมาณข้าวที่ไทยผลิตได้ในแต่ละปี รวมทั้งสต็อกข้าวคงเหลือจากปีก่อน

และความต้องการใช้บริโภคภายในประเทศในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ใช้มาตรการในข้อที่ 5 สำหรับรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก เพื่อเป็นหลักประกันทางด้านราคาแก่ชาวนา ตามจุดมุ่งหมายในข้อที่ 2 ของนโยบาย

ดังนั้นรัฐบาลจะต้องพยายามหาทางให้ ราคาข้าวสารและราคาข้าวเปลือกอยู่ในลักษณะดุลยภาพคือ ราคาข้าวสารไม่สูงจนทำให้ผู้บริโภคเดือดร้อนและในขณะเดียวกันก็ไม่ทำให้ราคาข้าวเปลือกตกต่ำจนชาวนาเดือดร้อนด้วย รัฐบาลจะใช้มาตรการดังกล่าวตลอดจนกลไกของรัฐอื่นได้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการเพื่อปรับระดับราคาของตลาดข้าวทั้งสองตลอดเวลา แต่เนื่องจากราคาข้าวทั้ง 2 นั้นจะมีความสัมพันธ์ไปแนวเดียวกัน เมื่อจะทำให้ราคาข้าวเปลือกสูงขึ้นก็ย่อมจะดึงให้ราคาข้าวสารสูงตามขึ้นไปด้วย ความพยายามที่ทำให้เกิดราคาดุลยภาพ เพื่อเป็นที่พอใจทั้งแก่ ผู้บริโภคและผู้ผลิตนั้น เป็นเรื่องยากและย่อมเกี่ยวข้องกับปัญหาพื้นฐานทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอยู่ด้วย เป็นอย่างมาก

ในบทนี้จะได้ทำการศึกษาถึงการใช้มาตรการแทรกแซงตลาดข้าวของรัฐมาก เพื่อเป็นการตรวจสอบว่าในขณะที่นโยบายหลักของรัฐบาลมีจุดมุ่งหมายที่ขัดแย้งกันและดำเนินมาตรการเหล่านี้ไปในโครงการของตลาดเดียวกัน เมื่อรัฐบาลมีนโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก เพื่อเป็นการช่วยเหลือชาวนา ด้วยการใช้มาตรการประกันราคาข้าวหรือพยุงราคาข้าวเป็นเครื่องมือ จึงถูกตั้งข้อสงสัยกันว่ามาตรการดังกล่าวจะสัมฤทธิ์ผลได้หรือไม่ เพราะรัฐบาลได้ใช้ควบคู่ไปกับมาตรการต่าง ๆ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญอันหนึ่งในการลดราคาข้าวเปลือกไม่ให้สูงขึ้น เพื่อจะให้เข้าใจในการดำเนินงานของรัฐบาล จึงขอตั้งหัวข้อการศึกษาเป็น

1. หลักการและจุดมุ่งหมายของการประกันราคาและพยุงราคา
2. ความเป็นมาตลอดจนปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวของรัฐบาล

1. ความหมายของการประกันราคาและพยุงราคา

มาตรการประกันราคา หมายถึง รัฐบาลจะตั้งราคาประกันขึ้น เพื่อเป็นเกณฑ์ว่าเกษตรกรจะต้องขายพืชผลนั้นได้ไม่ต่ำกว่าราคาที่รัฐตั้งเป้าหมายไว้ หากเกษตรกรไม่สามารถขายพืชผลแก่พ่อค้าในราคาที่ประกันไว้ รัฐบาลก็จะต้องทำการรับซื้อเองตาม ราคาประกัน

โดยไม่จำกัดจำนวนจนกระทั่ง เกิดผลตามที่ได้ไปประกันไว้

มาตรการพยุงราคา หมายถึง เมื่อรัฐบาลมีเป้าหมายที่จะพยายามดึงราคาพืชผล ในท้องที่ใดให้มาอยู่ในข่ายที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายเอาไว้ รัฐบาลอาจจะดำเนินการแทรกแซงใน ตลาดพืชผลนั้น เพื่อสร้างอุปสงค์เทียมขึ้นโดยหวังว่าอุปสงค์เทียมนั้นจะมีผลผ่านกลไกตลาดที่ จะยกระดับราคาพืชผลนั้น ณ จุดที่ตนต้องการให้มาอยู่ในระดับที่ตั้งเป้าหมายไว้ (รัฐบาลจะรับ ชื่อ ตามราคาตลาด จนกระทั่ง อุปทานเทียมที่ตนสร้างนี้ยังผลให้ราคาตลาด เขยิบสูงขึ้นจน อยู่ในข่ายที่ตั้งไว้)

หากรัฐบาลต้องการที่จะใช้มาตรการดังกล่าวเข้าไปแทรกแซงตลาดให้ได้ผล รัฐบาล ต้องมีความพร้อมที่จะทำหน้าที่แทนคนกลางทั้งหมดในตลาดข้าว มิฉะนั้นรัฐบาลจะต้องยอมรับ กฎเกณฑ์กติกาของระบบตลาดและมาตรการต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสอดคล้องกันด้วย

2. การดำเนินมาตรการประกันราคาข้าวและพยุงราคาข้าว

โครงการนี้เริ่มใช้ครั้งแรกสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อ พ.ศ. 2498 ได้มี พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า (อคส.) ขึ้น เพื่อช่วยรักษาระดับราคาสินค้าให้ แก่ผู้ผลิต โดยการพยุงราคาสินค้าเกษตรและ อคส. ก็ได้เริ่มดำเนินการรับซื้อข้าวเปลือกพยุง ราคาตั้งแต่ พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา แต่โครงการนี้เริ่มดำเนินงาน เต็มขีดขึ้นในปี พ.ศ. 2509 (ทั้งนี้ เพราะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับนโยบายขึ้นคณะหนึ่งตามมติคณะรัฐมนตรี เรียก ว่า "คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา" เมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2508 มีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นประธาน โดยมีโครงการช่วยเหลือชาวนา คือ การเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้น การพยุงราคาข้าวเปลือกและการช่วยเหลือด้านสินเชื่อกาเกษตร) และได้ดำเนินการเรื่อยมา ในบางปีอาจใช้มาตรการประกันราคา บางปีอาจใช้การพยุงราคาหรือไม่ใช้มาตรการใดเลย เมื่อรัฐบาลเห็นว่าระดับราคาข้าวเปลือกอยู่ในขั้นที่น่าพอใจ ในที่นี้จะได้กล่าวถึงหลักการตลอด จนผลการดำเนินงานรับซื้อข้าวเปลือกเพื่อพยุงราคาและประกันราคา ตั้งแต่ปีการผลิต 2509/ 2510 จนถึงปีการผลิต 2523/2524 โดยจะแบ่งเป็นช่วงระยะเวลาในการพิจารณาตามความ เหมาะสม

ปี พ.ศ. 2509 - 2510

ได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง โดยคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาอันมี นายกรัฐมนตรีคือ จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นประธาน ซึ่งจะรับผิดชอบงานในด้านการพยุงราคาข้าวเปลือก

คณะอนุกรรมการนี้จะมี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เศรษฐกิจการ (กระทรวงพาณิชย์ ในปัจจุบัน) เป็นประธาน โดยจะรับผิดชอบร่วมกับกระทรวง เศรษฐกิจการมีหน้าที่กำหนดราคาซื้อข้าวเปลือกแต่ละฤดูการผลิตโดยอาศัยต้นทุนการผลิตข้าวเปลือกในแต่ละปีเป็นหลัก วิธีการรับซื้อในปี 2509-2510 ได้กำหนดให้ผู้ประสงค์จะขายข้าวในราคาพุงต้องเดินทางมาติดต่อและขนส่งข้าวเปลือกมาส่งมอบยังส่วนกลางเอง ปรากฏว่าใน 2 ปีนี้ไม่มีชาวนานำข้าวเปลือกมาขายให้รัฐในราคาทางการเลย รัฐบาลจึงได้แก้ไขโดยเพิ่มหน่วยรับซื้อในส่วนภูมิภาคให้ออกไปตั้งหน่วยรับซื้อตามจุดที่เป็นศูนย์กลางแต่ยังไม่ทั่วถึงและในช่วงเวลาดังกล่าว ราคาข้าวเปลือกในตลาดโดยเฉลี่ยแล้วสูงกว่าราคาพุงของรัฐ คือ ข้าวเปลือกชั้น 1 (ชนิด 5%) ปี 2509 ราคาเฉลี่ยตันละ 1,186 บาท (ทั้งประเทศ) แต่ราคาพุงข้าวชนิดเดียวกันตันละ 900 บาท ส่วนในปี 2510 ข้าวเปลือกชั้น 1 ราคาเฉลี่ยตันละ 1,150 บาท ราคารับซื้อของรัฐบาลตันละ 950 บาท เมื่อราคาตลาด (Market Price) สูงกว่าราคาขั้นต่ำ (Minimum Price) การเข้าแทรกแซงตลาดของรัฐจึงไม่บังเกิดผลกระทบกระเทือนต่อทิศทางการค้าข้าวของเอกชน¹ แต่อย่างใด

ปี พ.ศ. 2511 - 2515

การรับซื้อในช่วงปี พ.ศ. 2511 - 2515 เป็นการรับซื้อจากผลผลิตข้าวนาปี (เนื่องจากระยะนั้นยังมีการผลิตข้าวนาปรังไม่มาก) โดยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ออกไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาเพื่อพยุงราคา คือ อ.ค.ส. และคณะกรรมการสำรองข้าวซึ่งสังกัดกระทรวงพาณิชย์ ในส่วนกลาง คณะกรรมการสำรองข้าวจะซื้อแล้วนำมาเก็บไว้เป็นข้าวสำรองเพื่อบริโภคภายในประเทศ อ.ค.ส. จะดำเนินการรับซื้อในส่วนภูมิภาค เพื่อนำมาแปรสภาพแล้วส่งเป็นข้าวสารให้ร้านค้าย่อย ในความส่งเสริมของกรมการค้าภายในและบริษัทจังหวัดต่าง ๆ ที่กระทรวงพาณิชย์และ

¹ เสน่ห์ บุญมานพ, ผลกระทบของการขึ้นนโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก

และธนกิจ บริษัทจังหวัดจำกัดของกระทรวงพาณิชย์ บริษัทข้าวไทยจำกัด บริษัทค้าพืชผลไทย จำกัด บริษัทพืชกลีกรวมจำกัด (ทั้ง 3 หน่วยงานหลังนี้มีฐานะ เป็นรัฐวิสาหกิจ) แต่มีบทบาท ในการรับซื้อไม่มากนัก จะมีคณะกรรมการท้องถิ่นซึ่งคณะกรรมการพยุगरาคาข้าวแต่งตั้ง หรือ คณะกรรมการประจำจังหวัด เป็นผู้ประสานงานระหว่าง เกษตรกรกับหน่วยรับซื้อของรัฐ

ตารางที่ 3.3 เปรียบเทียบปริมาณและราคาข้าวเปลือกที่รัฐบาลรับซื้อกับผลผลิตข้าวเปลือกในปี
1
ปี 2511-2515

ปีการผลิต	ผลผลิต (ตัน) (1)	ปริมาณที่รัฐซื้อ (ตัน) (2)	ราคาพยุง (บาท/ตัน) (3)	ราคาตลาด (บาท/ตัน) (4)	คิด เป็น เปอร์ เซ็นต์ (5)
2510/11	9,503,000	47,592,000	1,000	1,127	0.50%
2511/12	10,257,000	101,018,380	1,100	1,069	0.98%
2512/13	13,410,000	129,060,216	1,100	933	0.98%
2513/14	13,570,000	280,532,000	1,100	743	2.07%
2514/15	13,744,000	38,509,236	975	984	0.26%

- ที่มา :
1. ผลผลิตจากสำนักงาน เศรษฐกิจการ เกษตร
 2. ปริมาณที่รัฐซื้อจาก เอกสารประกอบ เรื่องการพยุगरาคาข้าว เปลือก การประกันราคาข้าวเปลือก องค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์
 3. ราคาพยุงจาก กองนโยบายภายในประเทศ สำนักนายกรัฐมนตรี
 4. ราคาตลาดจาก กองเศรษฐกิจการ เกษตร กระทรวง เกษตรและ สหกรณ์
 5. คิด เทียบ เป็น เปอร์ เซ็นต์ของตารางที่ 1 และ 2

ปี 2516

ตลอดปี 2516 ทั่วโลกประสบกับภาวะขาดแคลนข้าวอย่างรุนแรงที่สุดนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา เนื่องจากความแห้งแล้งได้แผ่ปกคลุมโลกเป็นเวลา 2 ปีติดกันเริ่มจากฤดูการผลิต 2514/2515 และทวีความรุนแรงที่สุดในปี 2515/2516 โดยเฉพาะในแหล่งผลิตใหญ่ ๆ ของเอเชีย ทำให้ตลาดข้าวกลายเป็นตลาดของผู้ขายจากสาเหตุดังกล่าวส่งผลให้ราคาข้าวในตลาดโลกมีแนวโน้มสูงขึ้นด้วย (อุปทานข้าวไทยมีน้อย เนื่องจากผลผลิตในปี 2516 ลดลงและจากปี 2515 ไทยได้ส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศมาก จึงทำให้สต็อกข้าว-เปลือกในปี 2516 ลดต่ำลงมาก) รัฐบาลจึงไม่มีมาตรการช่วย เหลือด้านราคาแก่ชาวนา

แต่จากผลการควบคุมการส่งออกที่เข้มงวด เช่น การเพิ่มอัตราค่าพรีเอี่ยม การกำหนดให้สำรองข้าวตลอดจนถึงการระงับการส่งข้าวออก เพื่อป้องกันมิให้เกิดภาวะขาดแคลนข้าวขึ้นภายในประเทศและสกัดกั้นราคาข้าวภายในมิให้สูง เกินไปจน เป็นที่เดือดร้อนแก่ผู้บริโภคในประเทศ ทำให้ราคาข้าวสารและข้าวเปลือกภายในประเทศลดต่ำลง ภาวะการค้าข้าวขบ-เขาในช่วงครึ่งหลังของปี 2516 ประจวบกับ เป็นระยะที่ชาวนาปรัง เริ่มออกสู่ตลาดโรงสีลดราคา รับซื้อข้าว เปลือกลงโดยอ้างว่าผู้ส่งออกไม่รับซื้อหรือซื้อราคาต่ำ ทำให้ชาวนาเดือดร้อนจึงร้องเรียนต่อรัฐบาล รัฐบาลจึงได้ประกาศราคาขั้นต่ำของข้าวเปลือกชนิด 5% 10% และ 15% ไร่¹ เกวียนละ 1,400 บาท 1,300 บาท และ 1,200 บาทตามลำดับ แต่ไม่ได้จัดหน่วยออกไปรับซื้อและยังได้มีการกำหนดราคาขั้นสูงของการจำหน่ายข้าวสารได้ด้วย

ปรากฏว่าการกำหนดราคาขายปลีกและขายส่งข้าวสารนั้นไม่สอดคล้องกับราคาข้าว-เปลือกที่กำหนดไว้ ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ โรงสีบางแห่งถึงกับระงับการซื้อข้าวเปลือก เนื่องจากไม่สามารถซื้อข้าวเปลือกในราคาสูงและสีข้าวขายในราคาควบคุมได้

ปี พ.ศ. 2517

ในไตรมาสแรกของปี สถานการณ์ข้าวที่ตึงเครียดเมื่อปลายปี 2516 ยังคงปรากฏอยู่

¹ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, "ภาวะการค้าของประเทศไทยปี 2516", สภาหอการค้า, กรุงเทพมหานคร, 2516, หน้า 37.

ประกอบกับสต็อกข้าวในประเทศต่าง ๆ งดคลัง ทำให้อุปสงค์ข้าวของโลกอยู่ในระดับสูงมาก ทางด้านอุปทานข้าวในตลาดยังไม่ดีขึ้น แม้ว่าผลผลิตข้าวของโลกในปีการผลิต 2516/2517 จะดีขึ้น แต่เนื่องจากการ เก่งกำไรและความต้องการที่เพิ่มขึ้นตลอดจนนโยบายรักษาสต็อกอาหารของประเทศผู้ส่งออกเอง ทำให้มีปริมาณข้าว เสนอขายน้อยราคาข้าวในตลาดโลกจึงพุ่งสูงขึ้น การส่งออกของไทยยังอยู่ในเกณฑ์ ระดับราคาข้าว เปลือกภายในประเทศอยู่ในระดับสูง รัฐบาลจึงไม่ได้ทำการรับซื้อข้าว เปลือกจากชาวนาแต่อย่างใด

ในช่วงหลังของปี 2517 ภาวะการส่งออกของข้าวไทยเริ่มซบเซาลง ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งรักษา เสถียรภาพราคาข้าวสาร เพื่อการบริโภคภายในโดยการใช้ มาตรการที่เข้มงวดในการส่งข้าวออก ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการส่งออกของไทย (อัน เป็นสาเหตุให้ตลาดข้าวที่สำคัญของไทย เช่น ฮองกง ถูกแทนที่โดยข้าวจากสาธารณรัฐ ประชาชนจีนและสหรัฐอเมริกา) รวมทั้ง เป็นระยะที่ชาวนาปรังออกสู่ตลาด เพื่อ เป็นการช่วยเหลือ เรื่องราคาข้าว เปลือกแก่ชาวนา รัฐบาลจึงได้ใช้มาตรการพยุงราคาข้าวปรังโดยให้ อ.ค.ส. รับซื้อข้าว เปลือกปรังจากจังหวัดต่าง ๆ โดยซื้อในราคา เกวียนละ 2,400 บาท - 2,500 บาท (สำหรับข้าวชนิด 100% และ 5%) ซื้อทั้งสิ้นจำนวน 7,500 เกวียน คิด เป็นเงิน 18.35 ล้านบาท และ เพื่อเป็นการช่วยเหลือในเรื่องราคาข้าว เปลือกอีกทางหนึ่ง ธนาคารเพื่อการ เกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) ได้รับจำนำข้าว เปลือกจากชาวนา ในปี 2517 นี้ด้วย เป็นเงินทั้งสิ้น 2.3 ล้านบาท นอกจากนี้คณะกรรมการสงเคราะห์ เกษตรกรยังได้อนุมัติ เงินจำนวน 130.6 ล้านบาท¹ ให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ไป เพื่อรวบรวมข้าว เปลือกของสมาชิก สหกรณ์ต่าง ๆ ด้วย

ปี 2518

ภาวะการส่งออกข้าวยังคงซบเซาอัน เป็นผลต่อเนื่องมาจากปี 2517 เนื่องจากผล ผลิตของโลกในปีการผลิต 2517/2518 ดีขึ้น ทำให้อุปสงค์นำข้าว เข้าโดยทั่วไปลดลงและยัง

¹ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, "ภาวะการค้าของประเทศไทยปี 2517", สภาหอ การค้า, กรุงเทพมหานคร 2517, หน้า 13.

มีมูลเหตุจากปัจจัยหลายประการ เช่น การผลิตธัญพืชอื่น ๆ ที่ใช้แทนข้าวได้ผลดี สหรัฐอเมริกาผลิตข้าวได้มากขึ้น ได้นำเอาข้าวที่สำรองไว้ช่วยเหลือประเทศอื่น ๆ เช่น เวียดนาม ออกขายแข่งในตลาดประจำของไทยในราคาต่ำพิเศษและ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ส่งข้าวออกหลายครั้งในช่วงระยะเวลาใกล้เคียงกันของไทยทำให้พ่อค้าในต่างประเทศที่ซื้อข้าวไทย หรือผู้ที่เกี่ยวกับนโยบายการลดค่าธรรมเนียบการส่งข้าวออก (ฟรีเมียวม) ของไทย การซื้อข้าวจึงชะงักลง ถึงแม้รัฐบาลจะได้พยายามฟื้นฟูสถานการณ์ข้าวไทยในภายหลังก็ไม่อาจช่วยได้มาก พ่อค้าส่งออกของไทยจึงพยายามลดราคาข้าวลง เพื่อให้สามารถขายแข่งขันกับผู้ส่งออกรายอื่นได้ ซึ่งจะส่งผลให้ราคาข้าวภายในประเทศลดต่ำและผลสุดท้ายผู้ที่เดือดร้อนที่สุดก็คือ ชาวนานั่นเอง ดังนั้น รัฐบาลจึงได้กำหนดมาตรการพยุงราคาข้าว เลื่อนขึ้น

ในการดำเนินงานพยุงราคาข้าวที่มีได้ให้หน่วยงานใหม่ โดยมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง องค์การตลาด เพื่อ เกษตรกร (อ.ต.ก.) เมื่อเดือนตุลาคม 2517 มีฐานะ เป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ มีจุดมุ่งหมาย เพื่อช่วยเหลือ เกษตรกรโดยตรง อ.ต.ก. จะทำหน้าที่รับซื้อข้าวเปลือกพุงราคาปีการผลิต 2517/2518 และให้กระทรวงพาณิชย์นำข้าวเปลือกที่รับซื้อไปแปรสภาพ เป็นข้าวสาร เพื่อระบายออกแล้วนำ เงินมาหมุนเวียนรับซื้อข้าวเปลือกอีก (ก.พาณิชย์ยังได้พิจารณาจัดสรรปริมาณข้าวส่งออกให้แก่ อ.ต.ก. เพื่อให้ อ.ต.ก. ระบายข้าวที่มีอยู่ในสต็อกออกไปและสามารถหมุนเวียนการรับซื้อข้าวได้มากขึ้น ทั้งปริมาณและแหล่งรับซื้อ ซึ่งรัฐบาลได้เพิ่มเงินรับซื้อข้าวเปลือกพุงราคาในการทำนาปี 2517/2518 และฤดูกาลทำนาปี 2518 มากขึ้น ทั้งนี้โดยอาศัย เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรปี 2517) ¹ ราคาที่รัฐบาลประกาศรับซื้อสำหรับ ข้าวเปลือกเจ้าชนิด 100% 5% 10% และ 15% ไร่เกวียนละ 2,800 บาท 2,700 บาท 2,600 บาท และ 2,500 บาท ตามลำดับ (ที่มา : องค์การตลาด เพื่อ เกษตรกร กระทรวง เกษตรและสหกรณ์) ราคานี้เป็นราคาส่งมอบ ณ หน่วยรับซื้อที่จัดตั้งขึ้น ชาวนาต้องรับผิดชอบเรื่องค่าใช้จ่ายในการขนส่งเองโดยวิธีการซื้อขายสะดวกขึ้น ผู้ต้องการจะขายติดต่อกับกรมการ

1.

กองเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวง เกษตรและสหกรณ์, รายงานเรื่องภาวะการค้าข้าว ปัญหาของชาวนาและการช่วยเหลือของรัฐบาล ตั้งแต่ปี 2517-2518" ข่าวเศรษฐกิจการเกษตร 20 (สิงหาคม 2518) : 12.

พิจารณาการรับซื้อที่จัดตั้งขึ้นในแต่ละจังหวัดหรือท้องที่ กำหนด วัน เวลา สถานที่เพื่อเจรจาตกลงราคาและส่งมอบกันโดยมิต้องเข้ามายังส่วนกลางเหมือนก่อน ๆ ราคาข้าวเปลือกที่รัฐประกาศรับซื้อสูงกว่าราคาในท้องตลาดมาก คือ ราคาตลาด ข้าวเปลือกชนิด 5% ต้นละ 2,220 บาท (ราคาเฉลี่ยทั้งปี) แต่ราคาที่รัฐรับซื้อสูงถึงต้นละ 2,700 บาท ¹ ซึ่งแน่นอนว่าเกษตรกรต้องการที่จะขายข้าวให้รัฐ แต่เนื่องจากรัฐจัดสรรเงินทุนสำหรับการผูกเพียง 129.8 ล้านบาท ทำให้รับซื้อได้จำนวนน้อย แม้จะใช้วิธีหมุนเวียนก็ตามและรับซื้อได้เพียง 29 จังหวัด ถึงแม้จะกำหนดแหล่งรับซื้อข้าวไว้ในจังหวัดต่าง ๆ ถึง 41 จังหวัด คิดเป็นปริมาณที่รับซื้อได้จริงเพียง 65,874 ตัน คิดเป็นร้อยละ 0.4 ของปริมาณผลผลิตปี 2517/2518 ² เท่านั้น รวมเป็นมูลค่า 159,870,134 บาท

ปี 2519

การดำเนินงานเรื่องข้าวของรัฐบาลในปีนี้ค่อนข้างสับสน เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่หลายครั้ง รัฐบาลแต่ละชุดก็มีวิธีปฏิบัติแตกต่างกันไป ดังนี้คือ รัฐบาลชุดที่ 1 (ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี)

รัฐบาลได้ประกาศนโยบายประกันราคาข้าวเปลือกเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2518 นับเป็นปีแรกที่ใช้มาตรการประกันราคา นอกจากนี้ยังมีการประกันราคาข้าวสารจากโรงสีเพื่อเป็นหลักประกันแก่โรงสีในการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาตามราคาประกันอีกด้วย และได้กำหนดราคาขายปลีกข้าวสารชนิดต่าง ๆ สำหรับกรุงเทพมหานคร (ต่างจังหวัดให้พิจารณากำหนดเอง) รัฐบาลได้จัดหน่วยงานทำหน้าที่รับซื้อข้าวเปลือกไว้คือ อ.ค.ก. อ.ค.ส. และชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย การรับซื้อมีทั้ง รับซื้อเพื่อทดแทนการชำระหนี้ค่าน้ำและชำระหนี้อื่น ๆ มาตรการนี้เริ่มใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2519

¹ เสน่ห์ นุกตมานพ, ผลกระทบของการใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือกที่มีต่อผู้ผลิต, หน้า 50.

² กองเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ข้าวเศรษฐกิจการเกษตร,

รวมผลการรับซื้อทั้งหมดของรัฐบาลเท่ากับ 154,830.883 ตัน คิดเป็นมูลค่า 366,300,826 บาท
(อ.ต.ก.รับซื้อได้ 35,877.08 ตัน ชสท. รับซื้อได้ 88,152.494 และ อ.ค.ส.รับซื้อได้
1
30,801.303 ตัน)

ราคารับซื้อข้าวเปลือกค่าสุกหน้าโรงสีที่รัฐบาลประกาศไว้สำหรับข้าวเปลือกเจ้าชนิด
100% ชั้น 1 ชั้น 2 และชั้น 3 และ 5% ไว้เกี่ยยณะ 2,650 บาท 2,800 บาท 2,550
บาท และ 2,500 บาทตามลำดับ (ที่มา : หน่วยการเกษตร ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย) และเพื่อเป็นการช่วยเหลือชาวนาผู้ผลิตให้ขายข้าวได้ราคาดี ผู้บริโภคจะซื้อข้าว
สารในราคาที่สูงขึ้นสัมพันธ์กับราคาข้าวเปลือก โดยรัฐบาลได้ยกเลิกการขายข้าวสารราคาถูก
(ตั้งแต่ 50 บาท) แต่ผู้ที่มีรายได้เดือนละไม่เกิน 2,000 บาท จะได้รับแสตมป์อาหารทางราชการ
ซึ่งมีมูลค่าตั้งแต่ 1-10 บาท เพื่อนำไปเป็นส่วนลดถึง 15 บาท เมื่อต้องการจะซื้อข้าว
จากร้านค้าข้าวสาร

ปรากฏว่าผลผลิตข้าวของโลกรวมทั้งของไทย ปี 2518/2519 ได้รับผลดีมาก ก่อให้เกิดภาวะ
แข็งขันขายข้าวอย่างรุนแรงในตลาดโลก มีผลให้ราคาข้าวเปลือกในประเทศตกต่ำลง
รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยใช้มาตรการส่งเสริมให้มีการส่งออกต่างประเทศมากขึ้น
และใช้มาตรการสร้างความต้องการข้าวภายในให้มากกว่าปกติ (เช่นการปรับต้นทุนการส่งออก
ช่วยเหลือผู้ประกอบการค้าข้าวให้มีเงินทุนหมุนเวียนสำหรับใช้ในกิจการโดยธนาคารแห่งประเทศไทย
ร่วมกับธนาคารพาณิชย์บางธนาคารให้สินเชื่อเงินถึง 2,000 ล้านบาท โดยให้เฉพาะ
ส่วนที่ทำการซื้อข้าวสารส่งเข้ามุลภัณฑ์กันชนข้าวและใช้ข้าวสารนี้เป็นประกันและกำหนดให้ผู้ค้า
ข้าวส่งออกต้องรับซื้อข้าวเข้าสต็อกขึ้นพื้นฐานและเข้ามุลภัณฑ์กันชน เป็นจำนวนที่แน่นอน ใน
ระหว่างเดือนมกราคม - มีนาคม 2519 เป็นต้น)

แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการเหล่านี้ก็ไม่สามารถสร้างอิทธิพลเพียงพอที่จะดึงราคา
ข้าวเปลือกให้สูงถึงระดับราคาประกันได้ เพราะโรงสีไม่ยอมรับซื้อข้าวเปลือกตามราคาประกัน

1

สุกานดา สังข์คำไชย. ราคาผลผลิตเกษตรและรายได้. หน้า 149, 150.

ทั้งนี้ เพราะ

1. ไม่แน่ใจในเสถียรภาพของรัฐบาลและนโยบายค่าข้าวของรัฐบาล ไม่แน่ใจว่าจะขายข้าวสารได้ในราคาประกัน เพราะขณะนั้น ราคาข้าวสารขายปลีกในท้องตลาดต่ำกว่าระดับราคาประกันมาก ประกอบกับภาวะการค้าข้าวกับต่างประเทศซบเซาลง (หากจะประกันราคาข้าวเปลือกไว้ตามราคาประกันที่ตั้งไว้ จะทำให้ราคาข้าวสารขายปลีกถึงมือผู้บริโภคมีกำไรไม่ถึง 75 บาท ซึ่งเป็นไปได้ยาก เพราะ ผู้บริโภคจะไม่ยอมรับราคาข้าวสารที่สูงขึ้น และจะกระทบกระเทือนต่อการส่งออก เพราะราคาส่งออกจะสูงกว่าราคาตลาดโลก เนื่องจากราคาประกัน เป็นราคาที่สูงเกินไปตามภาวะตลาดและราคาข้าวในขณะนั้น ถึงแม้จะเลิกเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกก็ตาม ประกอบกับความไม่แน่ใจในนโยบายการค้าข้าวของรัฐบาล พ่อค้าจึงชะลอการรับซื้อข้าวไว้ด้วยพ่อค้าก็เกรงจะขาดทุนเพราะระบายข้าวไม่ออก)

2. สหภาพแรงงานแห่งประเทศไทยคัดค้านราคาข้าวสารที่กำหนดใหม่ โดยเชื่อว่าแม้ข้าวนาจะขายข้าวเปลือกในราคาประกันแต่ข้าวสารที่ขายปลีกก็ยังคงขายได้ในราคาเดิม โดยที่ยังมีกำไรอยู่และกรณีนี้ก็ยังไม่หาข้อยุติไม่ได้

3. โรงสีจะตั้งราคารับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาโดยไม่คำนึงถึงราคาประกันที่รัฐบาลกำหนด แต่ตั้งราคาตามราคาข้าวสารในตลาดกรุงเทพฯ เป็นหลัก

4. จากประกาศของทางราชการที่กำหนดให้โรงสีต้องสต็อกข้าวเปลือกไว้เป็นจำนวนมาก ในขณะที่การจดทะเบียนตั้งโรงสีที่ผ่านข่าไม่ได้กำหนดว่าจะต้องมีเงินทุนอย่างน้อยเท่าใด จึงเป็นการยากที่โรงสีจะหาแหล่งเงินทุนมาดำเนินการได้

5. รัฐบาลไม่ได้ใช้กฎหมายที่มีอยู่บังคับให้โรงสีปฏิบัติตามข้อกำหนด (ผู้ฝ่าฝืนจะมีความผิดระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งปรับทั้งจำและจะถูกลดอันดับใบอนุญาตประกอบการค้าข้าวด้วย) ¹ เพียงแต่ขอร้องให้ปฏิบัติตามเท่านั้น

¹ ทุกรายละเอียดได้ใน กองควบคุมข้าว กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์, การผลิตและการตลาดข้าวของไทย, (พระนคร : กระทรวงพาณิชย์, 2523), หน้า 270-271. หน่วยการเกษตร ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย, "ภาวะสินค้าเกษตรที่สำคัญในรอบปี 2519" หน้า 47-48, สุกานดา สังข์ลำไย, ราคาผลิตผลเกษตรและรายได้, (พระนคร : มหาวิทยาลัย

หากรัฐบาลจะดำเนินการตามนโยบายนี้ต่อไป ก็จะต้องรับภาระทางด้านงบประมาณที่รัฐบาลจะต้องซื้อข้าวเปลือกเอง เพราะโรงสีและพ่อค้าข้าวจะไม่ยอมรับซื้อข้าวตามราคานั้น เนื่องจากมาตรการประกันราคาข้าวของรัฐบาลไม่มีผลในทางปฏิบัติ และแม้ว่ารัฐบาลจะได้พยายามใช้มาตรการสนับสนุนการส่งออกหลายอย่าง แต่ก็ไม่มีอิทธิพลที่จะทำให้ราคาข้าวภายในประเทศสูงขึ้นได้ ตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้มาตรการประกันราคาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2519 มา ชาวนาโดยทั่วไปก็ไม่เคยขายข้าวเปลือกได้ตามราคาประกัน คงขายได้เกวียนละประมาณ 1,800-2,100 บาท¹ จนกระทั่งรัฐบาลประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519 และมีการเลือกตั้งรัฐบาลชุดใหม่ในวันที่ 4 เมษายน 2519 ทำให้ผู้ประกอบการค้าข้าวไม่มั่นใจว่านโยบายข้าวของรัฐบาลชุดใหม่จะเป็นอย่างไร แล้วในที่สุดโครงการประกันราคาข้าวก็ถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2519 ตามมติของคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลชุดใหม่ เพราะเห็นว่ารัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ได้

รัฐบาลชุดที่ 2 (ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี)

แม้จะยกเลิกนโยบายประกันราคาข้าวไป แต่ยังมีชาวนาที่เป็นสมาชิกกลุ่ม เกษตรต่าง ๆ และสหกรณ์การ เกษตรอีก เป็นจำนวนมากยังคงค้างชำระหนี้ค่าน้ำย รัฐบาลจึงได้ยอมผ่อนปรนให้ชาวนา เหล่านี้ยังคงขายข้าว เปลือกในราคาประกันแก่องค์การตลาด เพื่อ เกษตรกร หรือ ชุมชนสหกรณ์แห่งประเทศไทย เฉพาะ เพื่อทดแทนการชำระหนี้ค่าน้ำย ในระยะ เดือนมิถุนายน เป็นต้นไป มีข้าวนาปรังออกสู่ตลาดมากขึ้น เป็นผลให้ราคาข้าว เปลือกตกต่ำลง รัฐบาลจึงใช้มาตรการพุง

(ต่อ) รามคำแหง, 2521), หน้า 145-146. และ ดร.พรายพล คุ่มทรัพย์, "การประเมินผลและข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับนโยบายประกันและพุงราคาพืชผล", โครงการขานรับนโยบายรัฐบาล : ปีชาวนาชาวไร่, (กุมภาพันธ์ 2522), หน้า 6.

¹ จำนงค์ พันธ์สุทธานุลย์, "ข้อพิจารณาในการแก้ปัญหาเรื่องการค้าข้าว" วารสารเศรษฐกิจ การเกษตร, 1 (เมษายน 2519), หน้า 49.

ราคาข้าวเปลือก โดยมอบให้องค์การตลาด เพื่อ เกษตรกรจัดหน่วยรับซื้อจากชาวนาโดยตรง (กำหนดให้ข้าวเปลือกชนิดสีเป็นข้าวสาร 5% ราคาเกวียนละ 2,100 บาท ส่วนชั้นอื่นให้เพิ่มลดขึ้นละ 50 บาท)¹ ในท้องที่ซึ่งเห็นว่าราคาข้าวเปลือกตกต่ำมาก ต่อมาปรากฏว่าราคาข้าวเปลือกในตลาดมีแนวโน้มสูงขึ้น จนใกล้เคียงระดับราคาพยุหจึงมีมติให้หยุดรับซื้อข้าวเปลือกพยุหราคา แต่ถ้าหากเกษตรกรขายข้าวเปลือกได้ต่ำกว่าราคาพยุหและร้องเรียนมา เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบดูแล้วว่าเป็นความจริง คณะกรรมการก็จะอนุมัติให้ อ.ต.ก. ดำเนินการรับซื้อเป็นราย ๆ ไป แต่ไม่ปรากฏว่ามีการร้องเรียนจากเกษตรกร

โดยสรุป ตั้งแต่ดำเนินการเมื่อ 30 มิถุนายนถึง 16 กันยายน 2519 อ.ต.ก. ได้รับซื้อข้าวเป็นจำนวนประมาณ 1,189 เกวียน คิดเป็นมูลค่าประมาณ 2.42 ล้านบาท มี พ.ศ. 2520

เมื่อคณะปฏิรูปการปกครองยึดอำนาจในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 เป็นระยะที่ผลผลิตข้าวในปี 2519/2520 เริ่มออกสู่ตลาดและประสบกับภาวะตกต่ำของราคา โดยเฉพาะช่วงครึ่งเดือนสุดท้ายของปี 2519 รัฐบาลจึงได้มีการแทรกแซงตลาด เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2520 ให้ อตก. ทำหน้าที่รับซื้อเพื่อรักษาระดับราคาข้าวเปลือกมิให้ตกต่ำเกินไป แต่แตกต่างไปจากการพยุหราคาที่ผ่านมา คือไม่ได้ตั้งราคาไว้ แต่ให้ อตก. รับซื้อจากชาวนาในราคาที่หน่วยรับซื้อแต่ละท้องที่เห็นควรกำหนดขึ้นมาโดยยึดหลักคือให้ใกล้เคียงกับราคาตลาดในท้องที่นั้น ๆ แต่ต้องไม่สูงกว่าราคาที่คณะกรรมการรักษาระดับราคาข้าวกำหนด เป็นขั้นสูงไว้ เท่ากันทุกท้องที่ทั่วประเทศ เริ่มรับซื้อล่าช้า คือ เริ่มเดือนมีนาคม ถึง 28 มิถุนายน มีท้องที่ร้องเรียนมา 17 จังหวัด แต่รับซื้อได้จริงเพียง 11 จังหวัด รับซื้อข้าวเปลือกได้ทั้งสิ้น 15,418,116 เมตริกตัน คิดเป็นร้อยละ 0.63 ของปริมาณข้าวเปลือกทั้งหมด (13,674 ล้านตัน)² ใช้งบประมาณ 25,826,543.33 บาท

¹ สุกานดา สังข์ลำไย, ราคาผลผลิตเกษตรและรายได้, (พระนคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), หน้า 151.

² กองควบคุมข้าว กรมการค้าภายใน, การผลิตและการตลาดข้าวของไทย, หน้า 275.

เนื่องจากราคาที่ทางการรับซื้อจะใช้ราคาตลาดเป็นหลัก จึงไม่ก่อให้เกิดผลประการใดต่อผู้ผลิตข้าว ถ้าทำการรับซื้อตามราคารับซื้อที่สูงที่คณะกรรมการรักษาระดับราคาข้าวกำหนด ในขณะที่ราคาตลาดอยู่ต่ำกว่า เจ้าหน้าที่จะต้องชี้แจงเหตุผลประกอบซึ่งเป็นการยุ่งยากและไม่มีความเหมาะสมอะไรที่ชาวนาจะต้องขายข้าวให้ทางการ หากราคาท้องตลาดสูงกว่าระดับราคาทางการ ฉะนั้นราคาทางการจึงไม่จำเป็นต้องใช้ เงื่อนไขต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดจึงไม่ได้บังเกิดผลในการช่วยเหลือชาวนาเลย

ปีการผลิต 2520/2521

ปีนี้ประเทศไทยประสบกับภาวะแห้งแล้งอย่างมาก ทำให้ผลผลิตข้าวในปี 2520/2521 ได้รับความเสียหายจากภาวะฝนแล้งอย่างรุนแรง จึงมีปริมาณลดลงจากปีก่อน อีกทั้งในปี 2520 มีการส่งข้าวออกต่างประเทศมาก ทำให้ปริมาณข้าวคงเหลือค้างปีมีน้อยในขณะที่ความต้องการยังเพิ่มขึ้น ส่งผลกระทบให้ราคาข้าวภายในประเทศมีแนวโน้มสูงขึ้น ชาวนาสามารถขายข้าวเปลือกได้ราคาดี รัฐบาลจึงไม่มีมาตรการช่วยเหลือด้านราคาแก่ชาวนา แต่ก็ได้ประกาศราคารับซื้อข้าวเปลือกโดยหน่วยงานของรัฐไว้เพื่อให้ อ.ต.ก. รับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาเพื่อทดแทนการชำระหนี้ค่าปุ๋ยจะได้ใช้ราคาเป็นมาตรฐาน

ปีการผลิต 2521/2522

ผลผลิตของข้าวในปีการผลิตนี้ได้ผลดี รวมทั้งประเทศผู้ผลิตอื่น ๆ ทำให้ไทยต้องพบกับการแข่งขันในระดับรุนแรงพอควรในการระบายข้าวออกนอกประเทศ อันมีผลกระทบต่อราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาจะได้รับด้วย เพื่อยับยั้งไม่ให้ราคาข้าวเปลือกตกต่ำโดยเฉพาะตอนต้นฤดูเก็บเกี่ยว รัฐบาลจึงมอบหมายให้กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกระทรวงพาณิชย์วางแผนพุงราคาข้าวเปลือก โดยให้กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ดำเนินขั้นตอนรับซื้อและแปรสภาพข้าวเปลือกส่งเป็นข้าวสาร กระทรวงพาณิชย์จะทำการจำหน่ายภายในและนอกประเทศ แล้วนำเงินจากการจำหน่ายข้าวสารส่งกลับไปให้กระทรวง เกษตรและสหกรณ์นำไปเป็นทุนซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาหมุนเวียนไป (หน่วยงานที่ปฏิบัติคือ อ.ต.ก. อ.ค.ส. และกรมส่งเสริมสหกรณ์)

1
 ราคาพวงที่รัฐบาลกำหนดคือ

ข้าวเปลือกชั้น 1 (สีเป็นข้าวสาร 5%)	เกวียนละ	2,400 บาท
ข้าวเปลือกชั้น 2 (สีเป็นข้าวสาร 10% - 15%)	เกวียนละ	2,300 บาท
ข้าวเปลือกชั้น 3 (สีเป็นข้าวสาร 25%)	เกวียนละ	2,200 บาท
ข้าวเปลือกเหนียว (คละ)	เกวียนละ	2,100 บาท

ข้อที่น่าสังเกตคือ ราคาพวงที่รัฐบาลประกาศไว้ในปีนี้ จะต่ำกว่าราคาประกันในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ทั้งที่ค่าครองชีพอยู่ในระดับสูงขึ้น แต่ชวานากลับมีรายได้น้อยลง และอีกประการหนึ่ง จากการเปรียบเทียบต้นทุนการผลิตกับราคาพวง พบว่าในบางท้องถิ่นแม้ชวานาจะขายข้าวได้ในราคาพวงก็ยังคงต้องขาดทุนอยู่นั่นเอง

ระยะเวลาดำเนินงานตั้งแต่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2521 ถึง 15 มีนาคม 2522 โดยเงินทุน 230 ล้านบาทให้กรมส่งเสริมสหกรณ์รับไปดำเนินงานด้านสหกรณ์การเกษตร และ 900 ล้านบาทให้ อ.ต.ก. ปรากฏว่า อ.ต.ก. รับซื้อได้ทั้งหมด 177,852.82 ตัน (นารวมนาปรัง) หรือประมาณร้อยละ 2 ของปริมาณข้าวเปลือกที่ขายจากมือชวานา (ที่มา : กองแผนงาน องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร) รัฐบาลได้พยายามดำเนินงานอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2522 ซึ่งรัฐบาลประกาศให้เป็น "ปีเกษตรกร" แต่อย่างไรก็ตาม ชวานาส่วนมากก็ยังคงขายข้าวได้ราคาต่ำกว่าราคาพวงและรัฐสามารถรับซื้อได้น้อย

ปีการผลิต 2522/2523

ภาวะการค้าข้าวของไทยปีการผลิตนี้อยู่ในเกณฑ์ เนื่องจากจากผลผลิตข้าวของโลกในปี 2522/2523 ลดลงทั้งผลผลิตข้าวภายในประเทศลดลงจากปีก่อน อันส่งผลกระทบต่อราคาข้าวส่งออกในปี 2523 ไหวตัวสูงขึ้น เป็นประวัติการณ์ (อุปสงค์เพิ่มแต่อุปทานลดลง)

1

หน่วยการเกษตร ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย, "สรุปภาวะสินค้าเกษตรที่สำคัญในรอบปี 22", ธนาคารแห่งประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร, 2521, หน้า 30.

อย่างไรก็ดี รัฐบาลยังคงใช้มาตรการพยุงราคาข้าวเปลือกนาปี 2522/2523 ตามมติของคณะรัฐมนตรี โดยเริ่มรับซื้อตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2522 - 30 เมษายน 2523 ใช้เงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจำนวน 1,230 ล้านบาท

ในปีการผลิตนี้ รัฐบาลได้แก้ไขระเบียบการซื้อข้าวเปลือกพุงราคาเพิ่มจากปีก่อน ๆ คือ ในด้านวิธีการรับซื้อรัฐบาลจะเข้าไปรับซื้อถึงลานข้าวหรือฉางข้าวของชาวนาทำให้ชาวนามีความสะดวกในการขายให้รัฐมากขึ้นและที่สำคัญที่สุดคือ ราคาที่รับซื้ออยู่ในระดับสูง เมื่อเทียบกับปีก่อน เช่น ข้าวเปลือกเจ้าชั้น 1 เกวียนละ 3,100 บาทเทียบกับปี 2521/2522 ซึ่ง เกวียนละ 2,400 บาท สูงขึ้นถึงร้อยละ 29.17¹ และยิ่งสูงกว่าราคาท้องตลาดมาก เช่น ราคาข้าวเปลือกเจ้าชั้น 1 ที่พ่อค้ารับซื้อประมาณเกวียนละ 2,600 - 2,700 บาท เท่านั้น นอกจากนี้ยังกำหนดระเบียบการชดเชยค่าขนส่งข้าวเปลือกจากฉางหรือลานนวดข้าวของชาวนาถึงหน่วยรับซื้อ

รัฐบาลสามารถรับซื้อข้าวเปลือกตามโครงการได้มากกว่าปีก่อน ๆ รับซื้อทั้งสิ้น 1.15 ล้านตันหรือประมาณ 7.86% เนื่องจากปัจจัยสำคัญคือ ได้ทำการรับซื้อข้าวเร็วขึ้นราคา รับซื้อสูงกว่าราคาที่พ่อค้ารับซื้อมากโดยเฉพาะในช่วงต้นฤดู มีการประชาสัมพันธ์ขึ้นและทำ ต่อเนื่องกัน ผลของการที่รัฐเข้าแข่งขันรับซื้อข้าวเปลือกกับพ่อค้าเอกชนในช่วง 2 ปี คือ ปี 2522 และ 2523 นับว่าส่งผลดีต่อผู้ผลิตอยู่บ้างคือ ชาวนาบางส่วนสามารถขายข้าวได้ราคา สูงขึ้นกว่าระยะที่รัฐจะเข้าช่วยรับซื้อ เนื่องจากภาวะการส่งออกของไทยดีมาก ภาวะเช่นนี้ส่งผลให้พ่อค้าส่งออกซื้อข้าวสารจากโรงสีในราคาสูง เนื่องจากต้องแข่งขันซื้อเพื่อส่งออกและเมื่อ ทางโรงสีมีทางระบายข้าวได้ดี จึงเกิดการแข่งขันกันซื้อข้าวเปลือกมาแปรรูปจำหน่าย ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้หรือที่แต่ละโรงสีรับซื้อจึงต้องเป็นราคาตลาดในระดับเดียวกัน ไม่มีพ่อค้าคนใดสามารถกำหนดราคาข้าวเปลือกได้เอง จึงปรากฏว่าราคาที่เกษตรกรขายได้

¹หน่วยการเกษตร ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย, "สรุปสินค้าเกษตรที่สำคัญ ในรอบปี 23", ธนาคารแห่งประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร, 2523, หน้า 51.

ข้าวเปลือกเจ้าสีเป็นข้าวสาร 25%	เมตริกตันละ	3,300	บาท
ข้าวเปลือกเหนียวชนิดสีเป็นข้าวสารเหนียว 10%			
	เมตริกตันละ	3,200	บาท
ข้าวเปลือกเหนียวชนิดสีเป็นข้าวสารเหนียว 10%			
	เมตริกตันละ	3,100	บาท

ที่มา : ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการกำหนดราคารับซื้อพืชไร่ฤดูการผลิต
2523/24 ลงวันที่ 4 กันยายน 2523

เนื่องจากในฤดูการผลิตปี 2523/2524 ผลผลิตข้าวของไทยมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น คือประมาณ 18.2 ล้านตันข้าวเปลือก¹ ในปี 2524 นี้ ไทยสามารถส่งข้าวออกได้ถึง 3.09 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่า 26,750.6 ล้านบาทเทียบกับปี 2523 มีปริมาณเพิ่มขึ้นร้อยละ 10.4 และมูลค่าเพิ่มขึ้นร้อยละ 37.1 ทั้งนี้เนื่องจากความต้องการจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น เพราะมีการซื้อเพื่อชดเชยกับสต็อกข้าวที่ลดลงในปีก่อน ซึ่งผลผลิตของโลกตกต่ำ² จึงส่งผลให้ภาวะการค้าข้าวของไทยในช่วงครึ่งแรกของปี 2524 เป็นไปอย่างคึกคักโดยเฉพาะข้าวที่มีคุณภาพดี ทั้งนี้เพราะข้าวคุณภาพดีเป็นที่ต้องการของตลาดโลก โดยเฉพาะกลุ่มประเทศ ตะวันออกกลางและสหภาพโซเวียต ประกอบกับ กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ได้ออกระเบียบการส่งออกข้าวให้ทำได้เสรี ในช่วง 23 ธันวาคม 2523 ถึง มีนาคม 2524 และการตกลงขายข้าวให้ต่างประเทศโดยมีกำหนดส่งมอบในมิถุนายน 2524 คือให้ผู้ส่งออกตกลงขายได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากกรมการค้าต่างประเทศก่อน เป็นต้น จากมาตรการสนับสนุนการส่งออก มีผลให้ผู้ส่งข้าวออกสามารถส่งข้าวออกต่างประเทศมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะข้าวคุณภาพปานกลาง มีผลให้ราคาข้าวภายในประเทศสูงขึ้น เช่น

¹ฐานเศรษฐกิจ (4-9 มกราคม 2525) : 15

²พาณิชย์สัมพันธ์, กรม. "เอกสารสรุปการส่งออกข้าวในปี 2524" กรุงเทพมหานคร : กรมพาณิชย์สัมพันธ์, 2524 (อัดสำเนา)

ข้าวเปลือกชั้น 1 ที่ชาวนาได้เฉลี่ยทั้งประเทศในช่วงครึ่งแรกของปี 2524 สูงกว่าระยะเดียวกันของปี 2523 ถึงร้อยละ 21.02 จากเกวียนละ 2,854 บาท เป็น 3,454 บาท เป็นการจูงใจให้ชาวนาเพิ่มการผลิตในปีต่อไป

จากประวัติความเป็นมาของการใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือกรัฐบาลมักจะใช้ มาตรการพุงราคาและประกันราคา (ได้มีการพยายามนำมาตรการนี้มาใช้ในปี 2519 และปีการผลิต 2523/2524) โดยมีหน่วยงานหลักในการปฏิบัติงานคือ องค์การคลังสินค้า (อคส.) และ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร (อคก.) * เมื่อพิจารณาจากผลการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า ไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้เพราะปริมาณข้าวที่รัฐบาลรับซื้อในแต่ละครั้งน้อยจนไม่สามารถก่อให้เกิดผลกระทบดีระดับราคาข้าวเปลือกภายในประเทศได้ และราคาข้าวที่ชาวนาได้รับยังคงเป็นไปตามภาวะตลาดโลก ดังนั้นหากรัฐบาลจะใช้มาตรการพุงราคาหรือประกันราคาในขณะที่รัฐบาลไม่พร้อมที่จะเข้าไปรับซื้อข้าวที่เป็นอุปทานส่วนเกินในตลาดทั้งหมดหรือมากพอที่จะก่อให้เกิดผลดีระดับราคาข้าวในตลาดแล้ว รัฐบาลจะต้องยอมรับกฎเกณฑ์กติกาการตลาดหลักการค้า ๗ ที่รัฐบาลนำออกมาใช้จะต้องไม่เป็นการขัดต่อระบบการค้าข้าว จากการศึกษาในบทที่ 2 เมื่อนำมาวิเคราะห์การดำเนินการตามมาตรการพุงราคาและประกันราคาของรัฐบาล สามารถที่จะตั้งเป็นประเด็นในการพิจารณาถึงข้อบกพร่องในตัวหลักกวดังกล่าวได้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง เนื่องจากราคาข้าวภายในประเทศขึ้นกับสภาพตลาดโลกและนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นในการกำหนดระดับราคาประกันและการตั้งเป้าหมายราคาพุงรัฐบาลจะต้องมีนโยบายส่งออกที่สอดคล้องกันด้วย หากรัฐบาลตั้งราคาไว้สูงกว่าราคา เอฟ.โอ.บี.

ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข.

ที่เราจะได้รับ เมื่อรวมกับค่าขนส่งมาถึงท่าเรือกรุงเทพฯ แล้วจะไม่มีพ่อค้าผู้ใดเข้ามาดำเนินการซื้อ ณ ระดับราคานั้น ๆ ได้ เพราะเมื่อรวมกันกับภาษีส่งออกต่าง ๆ ที่รัฐเรียกเก็บแล้ว ไม่มีทางที่จะขายข้าวในตลาดต่างประเทศได้อย่างมีกำไร โดยเฉพาะถ้าพ่อค้าจะต้องขนข้าวมาจากท้องที่ห่างไกลออกไป นอกเสียจากว่ารัฐบาลจะให้การอุดหนุนแม่พ่อค้าในการส่งออก หรือรัฐบาลทำการรับซื้อข้าวเปลือกทั้งหมดและทำการส่งออกเสียเองโดยยอมรับภาระในการขาดทุน มิฉะนั้นมาตรการดังกล่าวก็จะต้องประสบกับความล้มเหลว

ประการที่สอง การกำหนดระดับราคาประกันและเป้าหมายราคาขุยงนั้น รัฐบาลจะต้องคำนึงด้วยว่าระบบการตลาดข้าวนั้นจะทำให้ราคาข้าวแต่ละชนิด ผิดต่างท้องที่มีราคาต่างกัน เพราะราคาจะเป็นลักษณะที่ถ่ายเทมาจากตลาดศูนย์กลางโดยมีส่วนเหลือของการตลาด ทำให้ราคาแต่ละท้องที่ต่างกัน ดังนั้นการตั้งราคาไว้ราคาเดียว แต่ให้มีผลใช้รับซื้อข้าวทั่วประเทศและตลอดฤดูกาลจึง เท่ากับ เป็นการฝักข้อเท็จจริงการตลาด นอกจากรัฐบาลจะจ่าย เงินอุดหนุนพ่อค้าข้าวแตกต่างกันไปตามค่าขนส่งข้าวในท้องที่ต่าง ๆ หรือรัฐบาลจะเข้าไปรับซื้อข้าวโดย เป็นผู้รับภาระการขนส่งเอง ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะได้ผลก็ต่อเมื่อ รัฐบาลมีทุนมากพอที่จะ เข้าไปรับซื้อข้าวส่วน เกินในท้องที่นั้น ๆ ไว้ทั้งหมด

ประการที่สาม การประกันหรือพยุงราคาข้าวของรัฐบาลจะมีผลทำให้ราคาข้าวเปลือกกระเตื้องขึ้นในช่วงเวลาที่ราคาข้าวตกต่ำ ก็ต่อเมื่อรัฐบาลรับซื้อข้าวไปเก็บกักไว้ มิได้ระบายออกสู่ตลาดจนกว่าระดับราคาข้าวจะสูงขึ้น มิฉะนั้น การรับซื้อข้าวเปลือกที่ รัฐบาลมุ่งหวังให้เป็น เสมือนการสร้างอุปสงค์เทียม เพื่อเป็นการดึงระดับราคาข้าวให้สูงขึ้น นั้นจะไร้ผล หากรัฐบาลนำข้าวที่รับซื้อไว้มาแปรสภาพและจำหน่ายภายในทันที เพราะเท่ากับ เป็นการสร้างอุปทานเทียมในตลาดข้าวสาร แม้เป็นตลาดต่างกันแต่ตลาดทั้งสองมีความสัมพันธ์กัน ถ้าราคาข้าวสารต่ำลงก็จะส่งผลให้ราคาข้าวเปลือกต่ำลงด้วย ถ้ารัฐบาลจะทำการ เก็บกักข้าวไว้รอขายในช่วงเวลาที่ราคาข้าวสูงขึ้นก็ต้อง เผชิญกับการเสี่ยงต่อการขาดทุน

ได้เช่นกัน¹ ขึ้นอยู่กับการค้าคิดเงินในระบายนข้าวที่เข้ามาในจังหวัด

จากผลการดำเนินงานของ อ.ต.ก. ที่ผ่านมามีให้เห็นแล้วว่า อ.ต.ก. ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จในการเข้าไปแทรกแซงตลาดเพื่อตั้งระดับราคาข้าวเปลือกให้สูงขึ้นถึงระดับราคาเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้ได้ ทั้งนี้เนื่องจากหลักการดังกล่าวไม่อาจปฏิบัติให้บรรลุผลได้ เพราะ อ.ต.ก. มีขีดความสามารถจำกัดในการดำเนินงานทั้งทางด้านกำลังเงิน กำลังเจ้าหน้าที่ที่จะออกไปปฏิบัติการและอุปกรณ์ที่ใช้ในการดำเนินโครงการ เช่น การเก็บข้าวทำให้ อ.ต.ก. มีกำลังรับซื้อข้าวเปลือกได้น้อยจนไม่สามารถสร้างอิทธิพลต่อตลาดได้ การเข้าไปรับซื้อข้าวของ อ.ต.ก. จึงเท่ากับเป็นการทำให้เกิดระบบสองราคาขึ้นในตลาด คือราคาตลาดทั่วไปและราคาพุงซึ่งสูงกว่าราคาตลาด แต่จะมีปริมาณจำนวนน้อยเท่านั้นที่จะสามารถขายข้าวได้ในราคาพุงและจากความบกพร่องในการปฏิบัติงานและบริหารงานของ อ.ต.ก. เองยังก่อให้เกิดการรั่วไหลตลอดจนเกิดการ เบี่ยงเบนผลประโยชน์

¹ การเปลี่ยนแปลงของราคาข้าวเปลือก (ในทิศทางที่เพิ่มขึ้น) จะต้องมีอัตราไม่ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาซึ่งเพิ่มขึ้นทุกเดือน เช่น ค่าเช่าโกดังในการเก็บต้นทุนที่เกิดจากน้ำหนักสูญหายอันเกิดจากการสูญเสียความชื้น ค่าประกันภัย เป็นต้น เพราะเหตุว่าการเปลี่ยนแปลงราคาข้าวขึ้นอยู่กับระยะเวลาซึ่งเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ผู้ที่จะดำเนินธุรกิจนี้ได้ จะต้องมีความสามารถในการคาดการณ์ภาวะการค้าและราคา พร้อมกับความสามารถในการตัดสินใจที่ถูกต้องตรงเวลา เพราะการเปลี่ยนแปลงราคาแต่ละเดือนนั้น บางเดือนมีค่าสูงกว่าค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษา เมื่อใดที่ราคาข้าวเพิ่มสูงกว่าค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาเป็นจำนวนที่เขาคิดว่าสูงสุดแล้ว ก็จะทำให้การขายข้าวออกไป และพฤติกรรมที่ทำเหมือนกัน เช่นนี้จะมิผลให้การเปลี่ยนแปลงราคาข้าวลดน้อยลงเรื่อย ๆ เพราะปริมาณข้าวในท้องตลาดเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อราคาข้าวลดถึงระดับที่ไม่คุ้มค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาแล้วก็จะหยุดนำข้าวออกจำหน่าย.

อันจะตกกับชาวนาไปสู่บุคคลกลุ่มอื่นที่มีโช้วชาวนาอีกด้วย

การดำเนินงานนโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลด้วย การออกไปรับซื้อข้าวในปริมาณจำกัดจึงเท่ากับ เป็นการสร้างแรงกดดันให้ราคาภายในสูงขึ้นเฉพาะระยะเวลาที่รัฐบาลออกรับซื้อและเฉพาะภายในท้องที่ที่รับซื้อเท่านั้น ระดับราคาข้าวส่วนใหญ่ยังคงเป็นไปตามกลไกการตลาดของเอกชน แม้เงินทุนที่จัดสรรให้ ธกช. ออกไปรับซื้อข้าวเปลือกนั้น รัฐบาลนำมาจากเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรซึ่งส่วนใหญ่ได้มาจากเงินค้ำภายีส่งออกข้าว (ฟรีเมียวม) อันสืบเนื่องมาจากนโยบายควบคุมการส่งออก ที่ต้องการจะรักษาเสถียรภาพราคาข้าวภายในประเทศเพื่อการบริโภค จากการศึกษาในบทที่ 2 ทำให้ได้ข้อสรุปแล้วว่ามาตรการการควบคุมการส่งออกของรัฐบาลนั้น เป็นสาเหตุอันหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อราคาข้าวเปลือกในประเทศตกต่ำลง ดังนั้นในเมื่อรัฐบาลยังคงเรียกเก็บค่าฟรีเมียวมข้าวแต่ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็ได้จัดสรรเงินจำนวนหนึ่งไปใช้ในการรับซื้อข้าวเปลือกเพื่อวัตถุประสงค์จะดึงราคาข้าวเปลือกภายในประเทศให้สูงขึ้น จึงเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกันและกันยากที่จะเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากประสิทธิภาพในการจัดสรรเงินกองทุนฯ เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ชาวนาอย่างแท้จริงแล้ว ก็จะพบข้อบกพร่องหลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก ประโยชน์จากเงินกองทุนฯ มิได้ตกแก่ชาวนาผู้ผลิตข้าวเท่านั้น หากเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรผู้ผลิตพืชผลอื่น ๆ ด้วย นอกจากนี้วิธีการในทางปฏิบัติยังมีส่วนทำให้เงินกองทุนฯ รั่วไหลไป เป็นประโยชน์แก่พ่อค้าคนกลางเจ้าของโรงสี พ่อค้าผู้นำเข้า ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลและผู้บริโภคอีกด้วย

ประการที่สอง แม้ว่าคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรจะเปลี่ยนแปลงนโยบายในการจัดสรรเงินกองทุนฯ โดยให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ แต่ระบบวิธีการของกองทุนฯ นั้นก็ยังคงมีรายจ่ายที่รั่วไหลได้ในรูปของรายจ่ายในการบริหารเงินกองทุนฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่ดี หากความไร้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานยิ่งมีมากเพียงใด รายจ่ายดังกล่าวนี้ก็จะยิ่งมีมากขึ้น (ตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายกองทุนฯ คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรจะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่กลั่นกรองโครงการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนฯ แต่มีโครงการเป็นจำนวนมากซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติสั่งการให้ใช้เงินกองทุนฯ

โดยคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรไม่สามารถทำหน้าที่กลั่นกรองแต่ประการใด ทั้งนี้ เพราะมีหน่วยราชการจำนวนมากใช้วิธีการเสนอโครงการขอใช้เงินกองทุนฯ เข้าที่ประชุม คณะรัฐมนตรีเลย เนื่องจากเงินกองทุนฯ เป็นเงินนอกงบประมาณซึ่งไม่ต้องผ่านการพิจารณาของสำนักงานงบประมาณและรัฐสภา ทำให้เงินกองทุนฯ เป็นที่ต้องการของหน่วยงานต่าง ๆ จำนวนมาก)

ประการที่สาม การที่ยังคงจัดเก็บค่าฟรีเมียมข้าวอยู่นั้น ย่อมมีผลบิดเบือนการให้ทรัพยากรภายในประเทศไปในทางที่จะทำให้เกิดการเพาะปลูกข้าวน้อยลงกว่าที่ควร ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยมิได้รับประโยชน์จากความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบเท่าที่ควร

ข้อบกพร่องอันเกิดจากการจัดสรรทรัพยากรของเงินกองทุนฯ ดังกล่าวนี้น่าจะเป็นข้อพิจารณาถึงความชอบธรรมในการจัดเก็บค่าฟรีเมียมข้าวแล้ว จึงเห็นควรให้มีการยกเลิกมาตรการดังกล่าวนี้ เพราะการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ มิได้มุ่งที่จะแก้ปัญหาความยากจนของชาวนาอย่างแท้จริง และยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ ประชาชาติอีกด้วย

นอกจากนี้ข้อพิจารณานโยบายควบคุมการส่งออกของรัฐบาลที่ถือเป็นการระงับไม่ชอบธรรมแก่ชาวนาอีกประการหนึ่งก็คือ มาตรการสำรองข้าว ซึ่งถือเป็นการเก็บภาษีข้าวอีกประการหนึ่งนอกเหนือจากฟรีเมียม ภาษีส่วนนี้ถือเป็นการโอนผลประโยชน์จากชาวนาไปยังผู้บริโภคข้าว (เฉพาะผู้ที่สามารถซื้อข้าวสารในราคาถูกลงของรัฐบาลซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง) โดยชาวนาต้องเป็นผู้รับในส่วนนี้ด้วย มาตรการดังกล่าวนี้จึงมีผลกระทบต่อฐานะความเป็นอยู่ของชาวนา ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในสภาพที่ยากจนให้ประสบกับความยากลำบากยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับมาตรการเรียกเก็บฟรีเมียม ดังนั้นจึงสมควรที่จะให้มีการยกเลิกมาตรการเรียกเก็บข้าวสำรองนี้ เช่นเดียวกัน แล้วปล่อยให้กลไกราคาทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรไปในทางที่ก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่

¹
สังคมแทน

¹
ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก.

การใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคายาวเปลือกของรัฐบาลเท่าที่ผ่านมา ซีโต้ เห็นถึงความล้มเหลวในการดำเนินการ แม้จะมีข้ออ้างที่ว่า เนื่องจากสาเหตุของข้อจำกัดหลายประการในการดำเนินงานของรัฐบาลก็ตาม แต่สาเหตุประการสำคัญที่สุดของความล้มเหลวในนโยบายนี้ น่าจะเป็นเพราะมาตรการที่ตอบสนองต่อนโยบายรักษาเสถียรภาพราคายาวเปลือกด้วยการประกันราคาหรือพยุงราคา ที่รัฐมักนำมาใช้นั้นไม่สอดคล้องกับโครงสร้างของปัญหาที่แท้จริงคือสาเหตุที่ทำให้ราคายาวภายในประเทศตกต่ำลง

จากการพิจารณาตลาดข้าวไทยที่ได้จากการศึกษามาข้างต้นนั้น ซีโต้เห็นว่าสาเหตุของการไร้เสถียรภาพทางด้านรายได้ของชาวนา มาจากความไม่แน่นอนของราคายาวซึ่งสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์รวมเป็นส่วนใหญ่ มุ่งหมายถึงราคายาวในตลาดโลก เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดราคายาวไทย ดังนั้นรัฐบาลจะต้องยอมรับข้อเท็จจริงดังกล่าว เสียก่อนในการตัดสินใจจะเลือกใช้มาตรการใด ๆ ก็ตาม

ข้อ เสนอแนะในที่นี้ก็คือ รัฐบาลไม่ควรจะเลือกใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคายาวเปลือกด้วยวิธีประกันราคาหรือพยุงราคา เพราะมาตรการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ามีได้เป็นผลคือต่อชาวนาแต่กลับทำให้ชาวนาต้องเสียประโยชน์มากขึ้นกว่าการปล่อยให้ชาวนาขายข้าวได้ตาม กลไกตลาด ทั้งนี้เพราะการที่รัฐบาลเข้าไปรับซื้อข้าว เพื่อสร้างอุปสงค์เทียมตอนต้นฤดูนั้น ไม่ว่ารัฐบาลจะทำการส่งออกเองหรือนำมาเก็บกักไว้ก็ตามก็จะไม่เกิดผลต่อระดับราคายาวตอนต้นฤดู เพราะราคายาวต้นฤดูจะถูกกำหนดโดยอุปสงค์รวมของทั้งปี การสร้างอุปสงค์เทียมของรัฐบาลตอนต้นฤดูก็จะไปลดอุปสงค์ในตอนปลายฤดู (อุปสงค์รวมทั้งปีคง เดิมหากรัฐบาล เข้าไปมีบทบาทในตลาดข้าวมาก เกินไปก็จะไปลดการหมุนเวียนข้าวทางด้าน เอกชน ซึ่งจะมีผลกระทบต่อกระบวนการค้าข้าวในประเทศได้ เพราะตลาดข้าวกว่าร้อยละ 85 อยู่ในมือของภาคเอกชน) ดังนั้นรัฐบาลควรที่จะสร้างอุปสงค์ที่แท้จริง โดยการยกเลิกมาตรการที่กีดกันการส่งออกข้าว เช่น การจำกัดปริมาณการส่งออกและภาษีในรูปแบบต่าง ๆ ควรรวม เป็นรูปเดียวเพื่อความคล่องตัวในการจัดเก็บและการปรับนโยบายให้ทันกับเหตุการณ์ในตลาดโลก ซึ่งจะช่วยให้การส่งออกมีความคล่องตัว เพื่อให้พ่อค้ารับซื้อข้าวจากชาวนามากขึ้นและรัฐบาลจะต้องตัดสินใจว่าจะให้ราคายาวภายใน เป็นเท่าไร นั่นก็จะต้องมีราคา เป้าหมายที่สามารถบรรลุผลในทางปฏิบัติได้ด้วย พร้อมกับนี้รัฐบาลจะต้องสร้างความ

มั่นใจให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลหรือที่ระดมสรรพกำลังต่าง ๆ เพื่อที่จะทำให้ระดับราคาข้าวขึ้นมาถึงราคาเป้าหมายให้ได้ รัฐบาลจะต้องประกาศมาตรการที่จะใช้แทรกแซง เพื่อให้ราคาตลาด เป็นไปตาม เป้าหมายควบคู่ไปด้วยซึ่งจะต้อง เป็นมาตรการที่เป็นที่ประจักษ์แก่พ่อค้าข้าวทุกระดับว่าจะมีผลต่อราคาตลาดจริง

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอาจจะนำมาตรการประกันราคาหรือพุงราคามาใช้ได้ เฉพาะในบางท้องที่ที่มีการแข่งขันระหว่างพ่อค้าคนกลางน้อย เช่น ท้องที่ทุรกันดาร การคมนาคมไม่สะดวกหรือ เป็น เพราะระบบโครงสร้างของการตลาดไม่เอื้ออำนวยให้มีพ่อค้าคนกลางจำนวนมาก ซึ่งพ่อค้าคนกลางจำนวนน้อยเหล่านี้สามารถกดราคาซื้อจากชาวนาได้ เพราะไม่ต้องแข่งขันกันรับซื้อ ดังนั้นรัฐบาลจึงควรจะไปทำการแทรกแซงในตลาดนั้น ๆ โดยการเข้าไปแข่งขันรับซื้อข้าวเพื่อดีระดับราคาในตลาดดังกล่าวให้สูงขึ้น นอกจากเงื่อนไขดังกล่าวนี้แล้ว รัฐบาลไม่ควรดำเนินมาตรการพุงราคาหรือประกันราคา เพราะมิได้ก่อให้เกิดผลดีแก่ชาวนาโดยรวมเลย.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย