



บทที่ 5

สรุปและข้อ เสนอแนะ

สำหรับการศึกษาเรื่อง ผลการดำเนินงานการกำหนดและรักษาระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลฤดูกาลผลิตปี 2524/2526 ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐบาลใช้ในการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก เพื่อเป็นการประกันว่าชาวนาจะจำหน่ายผลผลิตของตนได้ในราคาที่ดี เท่าที่ผ่านมารัฐบาลแทบทุกชุดทุกสมัยจะมีนโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก เพื่อเป็นการช่วยเหลือชาวนาในด้านการตลาดและราคา โดยจะใช้มาตรการประกันราคาข้าว พยุगरาคาข้าว รวมทั้งการกำหนดและรักษาระดับราคา การศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ จึงเป็นการศึกษาในภาพรวมของการดำเนินการของรัฐบาลตามมาตรการดังกล่าว เพื่อต้องการจะตรวจสอบดูว่า มาตรการเหล่านั้นสามารถนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผลตามวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลได้ตั้งไว้หรือไม่ โดยจะพิจารณาจากประเด็นดังนี้ คือ

ประเด็นที่ 1 มาตรการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลโดยการเข้าไปทำการแทรกแซงตลาดข้าวในระดับต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมและส่งผลในทางที่เป็นประโยชน์คือ ทำให้ชาวนามีรายได้ดีขึ้นอย่างแท้จริงหรือไม่

ประเด็นที่ 2 การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว โดยหน่วยงานที่รัฐบาลมอบหมายให้ปฏิบัตินั้น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ มีปัญหา อุปสรรคอย่างไร

เพื่อนำข้อสรุปที่ได้จากการวิเคราะห์ในประเด็นดังกล่าวไป เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายในเรื่องข้าวที่คาดว่าจะบรรลุผลสำเร็จในการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือกอันจะเป็นประโยชน์ต่อชาวนาอย่างแท้จริง ทั้งนี้จะได้แบ่ง เป็นหัวข้อในการศึกษาดังนี้คือ

1. สรุปผลการดำเนินการตามมาตรการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก
2. วิเคราะห์ในหลักการและการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว
3. ข้อ เสนอแนะถึงแนวโน้มของการดำเนินการของรัฐบาลที่คาดว่าจะเกิดผลในการช่วยเหลือชาวนาให้ขายผลผลิตของตนได้ในราคาดี

1. สรุปผลการดำเนินการตามมาตรการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก

รัฐบาลใช้มาตรการดังกล่าว เพื่อเป็นหลักประกันว่าชาวนาจะสามารถขายผลผลิตได้ราคาที่ดีคุ้มต้นทุน ทั้งนี้เนื่องจากข้าวเป็นพืชที่มีความผันผวนทางราคาสูง ตามภาวะธรรมชาติและตามภาวะอุปสงค์รวมและอุปทานรวมในตลาดโลก ส่งผลให้ชาวนาไม่อาจคาดคะเนได้ว่าในแต่ละปีการผลิตตนจะขายข้าวได้ราคาเท่าไร แต่เนื่องจากข้าวเป็นพืชที่มีความสำคัญสูงต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศ เป็นทั้งพืชที่ใช้เพื่อการบริโภคและเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญ นอกจากนี้ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศยังประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งในบรรดาเกษตรกรนั้น ชาวนาถือเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญสูง (จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2516/19 รวบรวมโดยนาย Ian Porter ที่ธนาคารโลกพบว่า บรรดาครอบครัวทั่วประเทศไทยมีอยู่ประมาณร้อยละ 25.6 ที่อยู่ในข่าย "ยากจน" แต่ในบรรดาชาวนาครอบครัวที่อยู่ในข่าย "ยากจน" นั้นมีถึงร้อยละ 36.7 ซึ่งสูงกว่ากลุ่มอาชีพอื่นแทบทุกอาชีพ สูงกว่ากลุ่มที่เป็นกรรมกรในภาคเกษตรร้อยละ 28.6 ด้วย และถ้ารวบรวมเอาครอบครัวที่อยู่ในข่าย "ยากจน" ทั้งหมดจะพบว่า ประมาณร้อยละ 64.8 มีหัวหน้าครอบครัวเป็นชาวนา ส่วนครอบครัวที่ยากจนที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ และเขตเทศบาลทั่วประเทศมีอยู่เพียงร้อยละ 6.7 เท่านั้น นอกจากนี้ในบรรดาเกษตรกรที่อยู่ในข่ายความยากจน ชาวนาที่ขายข้าวยังเป็นกลุ่มที่สำคัญที่สุดและแม้กระทั่งในบรรดาชาวนาที่ผลิตแต่มีได้ขายข้าว เช่น ผู้ที่ผลิตจำหน่ายพอกินนั้นก็ยังคงเป็นส่วนน้อยของชาวนาทั้งหมด¹ และรายได้ส่วนใหญ่ของชาวนานั้นมาจากการขายผลผลิตคือ ข้าว ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางด้านราคาที่จะเข้าไปช่วยเหลือชาวนา

มาตรการที่นำมาใช้ คือ การประกันราคา พยายามราคาและกำหนดและรักษาระดับราคา ทั้งสามมาตรการมีความหมายคล้าย ๆ กันคือเป็นการสร้างอุปสงค์เทียมขึ้นมาในตลาดข้าวโดยรัฐบาลจะเข้าไปรับซื้อเพื่อแทรกแซงตลาดในระดับราคาที่สูง เพื่อดึงให้ราคาในท้อง

¹

อัมมาร์ สยามวาลา, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และ วัชรวิยา ไตสงวน. รายงานสรุป

และข้อเสนอแนะทางนโยบาย, หน้า 73 .

ตลาดสูงตามด้วย เนื่องจากพ่อค้าข้าว โรงสี จะต้องเข้าไปแข่งขันรับซื้อกับรัฐบาลในราคาที่สูงสูงขึ้นด้วย แต่จากการศึกษาผลการดำเนินงานตามมาตรการดังกล่าวของรัฐบาลไม่สามารถสร้างอิทธิพลต่อตลาดได้เลย ราคาข้าวที่ชาวนาได้รับยังคงเป็นไปตามกลไกตลาดข้าวซึ่งขึ้นกับภาวะการค้าข้าวในตลาดโลก ดังนั้นมาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้จะต้องคำนึงถึงประเด็นนี้ด้วย จากการศึกษาในหลักการของมาตรการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลพบว่า เป็นหลักการที่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จได้ เพราะเป็นหลักการที่ขัดต่อระบบการตลาด และสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวอยู่ที่นโยบายหลักในเรื่องข้าวของรัฐบาลมีวัตถุประสงค์ที่ขัดแย้งกัน และได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ เหล่านี้ไปในโครงสร้างตลาดเดียวกันย่อมทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติตามหลักการให้บรรลุผลสำเร็จได้

จากการศึกษาวงการในนโยบายข้าวของรัฐบาล พบว่า ภาครัฐบาลเข้าทำการแทรกแซงตลาดนั้น เนื่องจากรัฐบาลต้องการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวภายในมิให้เปลี่ยนแปลงมากเกินไป โดยพยายามกันราคาตลาดภายในจากตลาดภายนอกประเทศ ด้วยการใช้นโยบายการควบคุมการส่งออกด้วยมาตรการ เรียก เก็บภาษีส่งออก การ เรียก เก็บข้าวสำรอง การจัดโควตาส่งออกซึ่งมีผลทำให้ราคาข้าวภายในอยู่ในระดับต่ำ แม้ว่าราคาตลาดโลกในขณะนั้นจะอยู่ในระดับสูงก็ตาม และรัฐบาลจะคอยปรับอัตราในการใช้นโยบายดังกล่าวตลอดเวลา เพื่อมิให้ระดับราคาข้าวในตลาดโลกส่งผลกระทบต่อระดับราคาภายในซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวภายใน เพื่อผู้บริโภคให้อยู่ในระดับราคาที่ต่ำอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะถ้าปล่อยให้ราคาภายในสูงขึ้นย่อมทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้นตามไปด้วยและจะกระทบถึงผู้บริโภค โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในเมืองเป็นส่วนมากซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลมาก ดังนั้นนโยบายการกตราคาข้าวภายในขณะที่ข้าวมีราคาสูงจึง เป็นนโยบายที่รัฐบาลนำมาใช้เสมอ โดยรัฐบาลจะอ้างเหตุผลของการคงนโยบายนี้ว่า หากรัฐบาลปล่อยให้มีการค้าอย่างเสรีแล้ว ผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์ก็คือ 1. ผู้บริโภคต่างประเทศ และ 2. พ่อค้าคนกลาง ผลประโยชน์จะไม่แทรกซึมถึงชาวนาอย่างแท้จริง แต่จากข้อสรุปของการศึกษาในบทที่ 2 พบว่า การที่ไทยจะผลักระยะจากภาษีส่งออกส่วนนี้ไปให้ผู้บริโภคต่างประเทศได้ ต่อเมื่อตลาดโลกอยู่ในลักษณะตลาด

ของผู้ขาย (seller's market) ซึ่งเป็นช่วงที่ไทยมีอำนาจต่อรองราคามาก แต่ในช่วงสภาพตลาดโลกมีลักษณะ เป็นตลาดของผู้ซื้อ (buyer's market) อำนาจต่อรองของไทยก็จะต่ำลง การผลักราคาไปให้ผู้ซื้อในต่างประเทศทำได้ไม่มากนัก ดังนั้นภาวะภัยดังกล่าวจึงตกอยู่ในประเทศ สำหรับผลกระทบต่อตลาดภายในนั้นจะมีลักษณะดังนี้คือ การเรียกเก็บภาษีส่งออกในรูปแบบต่าง ๆ หลายประเภทและมีการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบตลอดจนอัตราภาษีส่งออกหลายครั้งซึ่ง เป็นไปอย่างไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนจะส่งผลโดยตรงต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการค้าข้าว กล่าวคือทำให้บุคคลเหล่านี้ต้องปรับการค้าของตนให้เข้ากับกฎระเบียบของทางราชการใหม่ ผลที่ตามมาคือ การขาดเสถียรภาพของกระบวนการค้า อันทำให้เกิดการ เสียอย่างหนัก เสียไม่ได้แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผู้ประกอบการค้าย่อมหาทางผลักราคาความเสี่ยงของตนออกไป ในที่สุดภาวะนี้ก็จะถูกผลักดันให้ชาวนาซึ่งเป็นกลุ่มที่ด้อย เปรียบและขาดอำนาจต่อรอง ดังนั้นนโยบายในระดับส่งออกจึง เป็นนโยบายที่มุ่งรักษาเสถียรภาพราคาข้าวภายใน เพื่อผู้บริโภคมากกว่ามุ่งที่จะกระจายรายได้ เพื่อความเป็นธรรม

เมื่อรัฐบาลใช้มาตรการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว เปลือกด้วยการออกไปทำการรับซื้อข้าว เพื่อ เป็นการช่วยเหลือชาวนาให้ขายข้าวได้ราคาดีไปพร้อม ๆ กันกับมาตรการควบคุมการส่งออกจึง เป็น เรื่องยากที่จะทำให้บรรลุผลสำเร็จได้ จากการศึกษาผลการใช้มาตรการรักษาระดับราคาข้าว เปลือกของรัฐบาล ทั้งในส่วนของบริษัทที่ 3 และบริษัทที่ 4 สรุปได้ว่า การดำเนินการดังกล่าวมิได้ส่งผลกระทบต่อระดับราคาข้าว เปลือกที่ชาวนาขายได้ ชาวนาส่วนใหญ่ยังคงได้รับราคาข้าวตามภาวะตลาดโลกในขณะนั้น ซึ่งในขณะที่ราคาตลาดโลกสูงจะส่งผลกระทบต่อให้ราคาข้าวภายในประเทศสูงตามไปด้วย แต่ เนื่องจากรัฐบาลยังคงใช้มาตรการควบคุมการส่งออกและได้มีการปรับอัตราตามตลอดเวลา ทำให้ราคาภายในไม่ขึ้นสูงตามไปได้มากนัก แต่ในขณะที่ภาวะราคาในตลาดโลกตกต่ำอันจะส่งผลกระทบต่อให้ระดับราคาข้าว เปลือกภายในต่ำลง การใช้มาตรการหยุดราคา ประกันราคา กลับไม่สามารถช่วยเหลือชาวนาให้ขายข้าวได้ในราคาที่ดีขึ้นมา เลย

และหากพิจารณาในประเด็นของการจัดสรรทรัพยากร เพื่อให้เกิดการกระจายรายได้ ที่เป็นธรรมของนโยบายข้าวดังกล่าว จะสะท้อนให้เห็นถึงความไม่ชอบธรรมของนโยบาย แม้รัฐบาลจะอ้างสาเหตุในการสนับสนุนว่า เงินที่เก็บจากค่าพรឹ เมียมมัน ได้นำมาจัดสรร เป็นเงิน

ที่ใช้ในการรับซื้อข้าวเพื่อรักษาระดับราคาข้าวเปลือก ช่วยให้ชาวนาขายข้าวได้ราคาดี เป็นการคืนผลประโยชน์ให้กับชาวนา แต่ข้อเท็จจริง ภาวะในระดับส่งออกที่ชาวนาต้องแบกรับนั้นยังมีอีก เช่นการเรียกเก็บข้าวสำรองในระดับส่งออก เพื่อนำมาจัดสรรเป็นข้าวราคาถูกลงขายให้แก่ประชาชนทั่วไป เป็นการอนุเคราะห์ประชาชนให้สามารถซื้อข้าวบริโภคได้ในราคาที่เหมาะสมตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งเท่ากับว่านโยบายข้าวในปัจจุบันต้องการที่จะโอนผลประโยชน์ที่ชาวนาควรจะได้รับ ในรูปของการขายข้าวได้ในราคาสูงมาสู่ผู้บริโภค โดยเฉพาะในเมืองหลวง (พิจารณาจากปริมาณการจัดสรรข้าวสารราคาถูกลงของรัฐบาล) ซึ่งภาวะดังกล่าวนี้ไม่ควรตกอยู่กับชาวนาซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในฐานะยากจน นอกจากนี้ยังมีมาตรการในระดับส่งออกอื่น ๆ ที่ผลของมันจะกระทบต่อราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาจะขายได้อีกด้วย ในขณะที่การใช้มาตรการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก เพื่อช่วยเหลือชาวนาไม่ได้ผลอย่างแท้จริง รัฐบาลก็ควรจะปล่อยให้กลไกทางการตลาดทำหน้าที่จัดสรรรายได้ให้แก่ชาวนา ซึ่งน่าจะเป็นผลดีมากกว่าการที่รัฐบาลเข้าทำการแทรกแซงตลาด เพราะมาตรการเหล่านี้มันนอกจากจะไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อชาวนาแล้ว ผลกระทบของการใช้มาตรการบางอย่างอาจทำให้รายได้จากการขายข้าวของชาวนาตกต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอีกด้วย แต่รัฐบาลควรจะเข้าไปแทรกแซง เฉพาะในท้องที่ที่ชาวนามีปัญหาขายข้าวได้ราคาต่ำ เนื่องจากโครงสร้างทางการตลาดในท้องที่นั้นขาดการแข่งขัน ทำให้เกิดการผูกขาดการรับซื้อข้าวโดยพ่อค้าข้าวน้อยราย

สำหรับในส่วนที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ จะเป็นการวิเคราะห์ในหน่วยงานที่รัฐบาลมอบหมายให้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ในที่นี้จะกล่าวถึง บทบาทของ อ.ค.ก. และ อ.ค.ส. ซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญที่รัฐบาลใช้เป็นกลไกในการปฏิบัติการ จากการศึกษาพบว่าหน่วยงานทั้งสองไม่สามารถปฏิบัติการให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของมาตรการที่ตั้งไว้ได้ ซึ่งนอกจากจะเป็นเพราะสาเหตุอื่น เนื่องมาจากหลักการที่รัฐบาลมอบหมายให้หน่วยงานทั้งสอง เข้าไปมีบทบาทในตลาดข้าวด้วยการดำเนินการตามมาตรการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวของรัฐบาลนั้น เป็นหลักการที่ผิดพลาดตั้งที่ได้นำเสนอไว้แล้ว และยังเป็นเพราะสาเหตุอื่น เนื่องมาจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งสองซึ่งถือ เป็นข้อจำกัดของหน่วยงานทั้งสอง ซึ่งแยกพิจารณาได้เป็น

1. สาเหตุจากความไร้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของ อ.ค.ก. และ อ.ค.ส. ซึ่งสืบเนื่องมาจากขีดความสามารถอันจำกัดของหน่วยงานดังกล่าว ทั้งสองด้าน กำลังทุน กำลังเจ้าหน้าที่และวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการดำเนินงาน ซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดสรรสิ่งเหล่านี้ให้กับหน่วยงานทั้งสองอย่างพอเพียง มิฉะนั้นการปฏิบัติงานจะมีก่อให้เกิดผลกระทบใด ๆ ต่อระบบการตลาด เลย

2. สาเหตุจากการทุจริต จากการศึกษากิจการปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งสอง พบว่าทั้ง อ.ค.ก. และ อ.ค.ส. เป็นหน่วยงานที่ถูกการเมืองและผลประโยชน์เข้าแทรกแซงตลอดเวลา เนื่องจากหน่วยงานทั้งสองเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทสำคัญในเรื่องข้าว ซึ่งเป็นพืชที่มีผลกระทบต่อการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศสูง ดังนั้นจึงถูกกระทรวงต้นสังกัด คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ใช้เป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ ทั้งจากนักการเมืองและข้าราชการระดับบริหาร อันเป็นข้อจำกัดที่ทำให้หน่วยงานทั้งสองไม่สามารถปฏิบัติภารกิจให้เป็นประโยชน์ต่อชาวนาและส่วนรวมอย่างแท้จริง นอกจากนี้ การไร้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งสอง ยังเป็นช่องทางก่อให้เกิดการทุจริตจากเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการได้ง่ายอีกด้วย อันเป็นการถ่ายเทผลประโยชน์ไปสู่บุคคลกลุ่มอื่น เช่น เจ้าของโรงสี พ่อค้าข้าว และชาวนาบางคน (ซึ่งมักจะเป็นบุคคลที่มีฐานะดี มีความรู้และอิทธิพลพอสมควร) เป็นต้น

3. สาเหตุจากการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งสอง เนื่องจากทั้ง อ.ค.ก. และ อ.ค.ส. ต่างก็เป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในตลาดข้าว ดังนั้นหน้าที่และบทบาทของหน่วยงานทั้งสองน่าจะมีการประสานสอดคล้องกันไปตลอดเวลา แต่ในทางปฏิบัติพบว่า การประสานที่บางประการของหน่วยงานซ้ำซ้อนกัน บางประการกลับขัดแย้งกัน นอกจากนี้จากการศึกษายังพบว่า การที่หน่วยงานทั้งสองถูกควบคุมโดยกระทรวงต้นสังกัดสูงนั้น ทำให้ไม่มีอิสระในการวางแผนการดำเนินงาน จึงทำให้มีลักษณะเป็นเพียงกลไกที่คอยตอบสนองนโยบายของกระทรวงต้นสังกัดเท่านั้นซึ่งแปรผันไปตามการเมือง ทำให้เป็นปัญหาต่อ อ.ค.ก. และ อ.ค.ส. เป็นอย่างมากในการกำหนดบทบาทการดำเนินงานและการวางแผนการดำเนินงานในระยะยาว การดำเนินงานของหน่วยงานทั้งสองจึงมีลักษณะไม่แน่นอนทำให้ไม่อาจกำหนดบทบาทและแนวทางในการแก้ปัญหาเรื่องข้าวในระยะยาวไว้อย่างชัดเจนได้ นอกจากนี้จะรับหลักการที่รัฐบาล

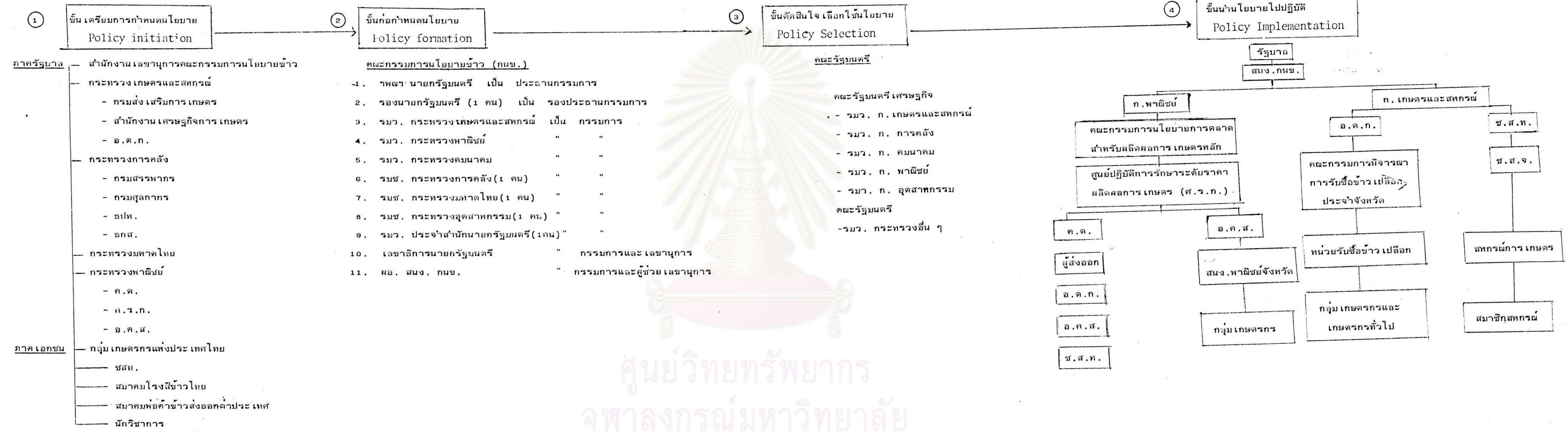
มอบหมายมาให้ปฏิบัติ เป็นการแก้ปัญหา เฉพาะหน้าในแต่ละปีเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่า อ.ต.ก. และ อ.ค.ส. จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็มีได้หมายความว่า มาตรการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล ซึ่ง อ.ต.ก. และ อ.ค.ส. นำไปดำเนินการนั้นจะประสบผลสำเร็จได้ ทั้งนี้เนื่องมาจาก หลักการของมาตรการดังกล่าว เป็นหลักการที่ผิดพลาดและไม่สามารถก่อให้เกิดผลทางการปฏิบัติได้ ถ้าหากรัฐบาลยังคงต้องการให้ อ.ต.ก. และ อ.ค.ส. เป็นหน่วยงานปฏิบัติในเรื่องข้าวต่อไป ก็จำเป็นต้องมีการปรับปรุงหน่วยงานทั้งสองใหม่ โดยเฉพาะในด้านหลักการ นโยบาย จุดมุ่งหมาย ตลอดจนการกำหนดบทบาทของหน่วยงานให้แน่นอนลงไป หน่วยงานทั้งสองจะต้องมีอิสระในการดำเนินงาน และประการสำคัญคือ หลักการที่รัฐบาลมอบหมายนั้นจะต้อง เป็นหลักการที่ถูกต้อง เหมาะสมและคำนึงถึงขีดความสามารถของทั้งสองหน่วยงานที่จะนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผลได้ นั่นคือ รัฐบาลจะต้องตัดสินใจก่อน เกี่ยวกับประเด็นที่ว่า ขอบเขตและบทบาทของรัฐในการตลาดข้าวนั้นจะมีมากน้อยเพียงใด และจะต้องทบทวนว่า รัฐควรจะไปแทรกแซงตลาดในลักษณะไหนจึงจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชาวนาอย่างแท้จริง

ข้อสรุปที่ได้จากการดำเนินการตามมาตรการกำหนดและรักษาระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล คือ

1. เนื่องจากนโยบายหลักในเรื่องข้าวของรัฐบาล มีวัตถุประสงค์ที่ขัดแย้งกัน เมื่อรัฐบาลใช้มาตรการกำหนดและรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลยังคงมีมาตรการในระดับส่งออกซึ่ง เป็นการกตราคาข้าวภายในประเทศไว้ ย่อมทำให้มาตรการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือกไม่บังเกิดผลได้
2. ในขณะที่รัฐบาลใช้มาตรการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือกด้วยวิธีแทรกแซงตลาด เพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือกให้สูงขึ้น แต่รัฐบาลไม่ยอมรับกฎเกณฑ์การตลาดและปรับหลักการให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงทางการตลาด หลักการดังกล่าวจึงไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จได้
3. หน่วยงานอื่น เป็นกลไกในการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และการปฏิบัติงานก่อให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรของชาติและไม่บังเกิดประโยชน์ต่อชาวนาอย่างแท้จริง ยิ่งทำให้มาตรการดังกล่าวประสบความล้มเหลวมากขึ้น

5.1 แผนภูมิแสดงหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายข้าวคุณภาพผลิตปี 2524/2525



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. วิเคราะห์นโยบายข้าวของรัฐบาล

สำหรับการศึกษาในส่วนนี้ เพื่อตรวจสอบว่า ทำไมรัฐบาลแทบทุกชุดจึงคงใช้นโยบายการดังกล่าวต่อไป ในเมื่อผลที่ได้จากการดำเนินการไม่ก่อให้เกิดผลดีอันเป็นประโยชน์ต่อชาวนา และยังทำให้รัฐต้องสูญเสียเงินหลายล้านไปมากมายในการดำเนินการ เมื่อนำมาพิจารณาโดยตั้งประเด็นไว้ว่า อะไรเป็นสาเหตุใหญ่แห่งที่ทำให้นโยบายการดังกล่าวถูกนำมาใช้ตลอดมาได้ดังนี้

1. สาเหตุทางเศรษฐกิจ จากผลการศึกษาถึงการดำเนินงานตามมาตรการที่ผ่านมามีแนวโน้มที่จะแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวมาตลอด ดังนั้นจึงไม่อาจสรุปได้ว่า รัฐบาลมุ่งใช้นโยบายการดังกล่าว เพื่อก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจในด้านที่จะแก้ปัญหาการขาดตกด้อยอย่างแท้จริง
2. สาเหตุทางการเมือง จึงน่าจะ เป็นประเด็นที่น่ามาพิจารณาในที่นี้ เพื่อตอบปัญหาที่ว่า ทำไมรัฐบาลแทบทุกชุดจึงต้องมีนโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าว เปลี่ยนด้วยการใช้มาตรการประกันราคา หนุ้ราคา ใครเป็นผู้กำหนดหรือมีอำนาจต่อการกำหนดนโยบายข้าว มีเหตุผลใดบ้างมาสนับสนุน จากการศึกษาในบทที่ 4 ทำให้ได้ข้อสรุปว่า มีกลุ่มใดบ้างที่เข้าไปแทรกแซงในนโยบายข้าวและได้รับผลประโยชน์ไปอย่างไร ในที่นี้จะได้นำมาเสนอ เป็นแผนภูมิแสดงการดำเนินการนโยบายดังกล่าวว่าในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินการนั้น มีกลุ่มใด เข้าไปแทรกแซงบ้าง ในลักษณะอย่างไรและเพื่อผลประโยชน์อะไร ซึ่งจะเห็นการตอบคำถามว่าใคร เป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายนี้ อันจะเป็นการนำไปสู่ข้อสรุปของประเด็นที่ว่า ทำไมนโยบายนี้ถึงแม้จะล้มเหลวแต่ก็ยัง เป็นที่ต้องการและถูกเรียกร้องให้รัฐบาลนำมาใช้ในการแก้ปัญหาการขาดตกด้อยในแทบทุกปี

จากแผนภูมิที่แสดงการดำเนินงานนโยบายข้าวในปี 2524/2525 สรุปได้ดังนี้คือ

ในขั้นตอนที่ 1 จะเป็นขั้นริเริ่มนโยบาย โดยรัฐบาลจะพยายามรวบรวมความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องข้าว ทั้งจากภาครัฐบาลและภาคเอกชน ทั้งนั้น ภาครัฐบาลจะมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในเรื่องข้าว คือ กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ทำหน้าที่ให้ข้อมูล เกี่ยวกับด้านภาวะการผลิตข้าวภายในประเทศ ต้นทุนการผลิตข้าวของชาวนา เป็นต้น ส่วนทางกระทรวงพาณิชย์จะให้ข้อมูลในด้านภาวะการค้าต่างประเศ แนวโน้มของนโยบายส่งออก เป็นต้น ส่วนทางภาคเอกชน ก็จะมีกลุ่มต่าง ๆ ทั้งกลุ่มพ่อค้าข้าว กลุ่มชาวนา กลุ่มนักวิชาการ แต่กลุ่มที่มีบทบาทสำคัญคือ กลุ่มสมาคมพ่อค้าผู้ส่งออกข้าว และกลุ่มสมาคมโรงสีข้าวไทย เนื่องจากกลุ่มทั้งสองเป็นกลุ่มที่รับซื้อข้าวจากชาวนาและทำการจำหน่ายข้าวไปยังต่างประเทศด้วย จึงมักจะมีการแข่งขันกันจากการศึกษาในบทที่ 2 ก็จะมองเห็นถึงอิทธิพลของกลุ่มทั้งสองต่อการผลภายในประเทศ เพราะกลุ่มทั้งสองสามารถที่จะใช้อำนาจต่อรองของคนในการเรียกร้องต่อรัฐบาลได้ เช่น กลุ่มสมาคมผู้ส่งออกอาจรวมตัวกันยื่นข้อเสนอผ่านทางสภาหอการค้าไทย เพื่อนำไปให้รัฐบาลพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามที่กลุ่มต้องการได้ หรือสมาคมโรงสี อาจใช้วิธีรวมตัวกันไม่ยอมรับซื้อข้าวจากชาวนา เพื่อนำมา เป็นข้อต่อรองกับรัฐบาล เป็นต้น ในขณะที่กลุ่มเกษตรกร และ กลุ่มนักวิชาการไม่ค่อยมีอิทธิพลมากนัก เพราะองค์กรของกลุ่มเกษตรกรที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่ว่าจะอยู่ในรูปสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกร ยังอยู่ในสภาพอ่อนแอ ไม่สามารถรวมตัวกัน เพื่อต่อรองหรือเรียกร้องผลประโยชน์หรือแม้แต่ปกป้องผลประโยชน์ต่อรัฐบาลได้ ส่วนกลุ่มนักวิชาการนั้นถึงแม้จะเป็นกลุ่มที่มีความบริสุทธิ์ใจและไม่มีผลประโยชน์ในการเสนอแนะแนวทางใด ๆ ต่อรัฐบาลก็ตาม แต่ผู้ตัดสินใจนโยบายข้าวจะต้องคำนึงถึงประเด็นทางการเมืองด้วย โดยเฉพาะเกี่ยวกับประเด็นที่ว่า ใครจะเป็นผู้ได้หรือเสียผลประโยชน์จากนโยบายนั้น ๆ

สำหรับในขั้นตอนที่ 2 เป็นขั้นกำหนดนโยบายข้าว หลังจากที่มีการประมวลความคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากกลุ่มต่าง ๆ แล้ว ก็จะนำไปสู่ระดับคณะกรรมการนโยบายข้าว ผ่านทางสำนักงานเลขาธิการ กนช. คณะกรรมการนโยบายข้าวนี้จะมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและการวางแผนการดำเนินงาน ตลอดจนการควบคุมและประสานงานระหว่างหน่วยงาน

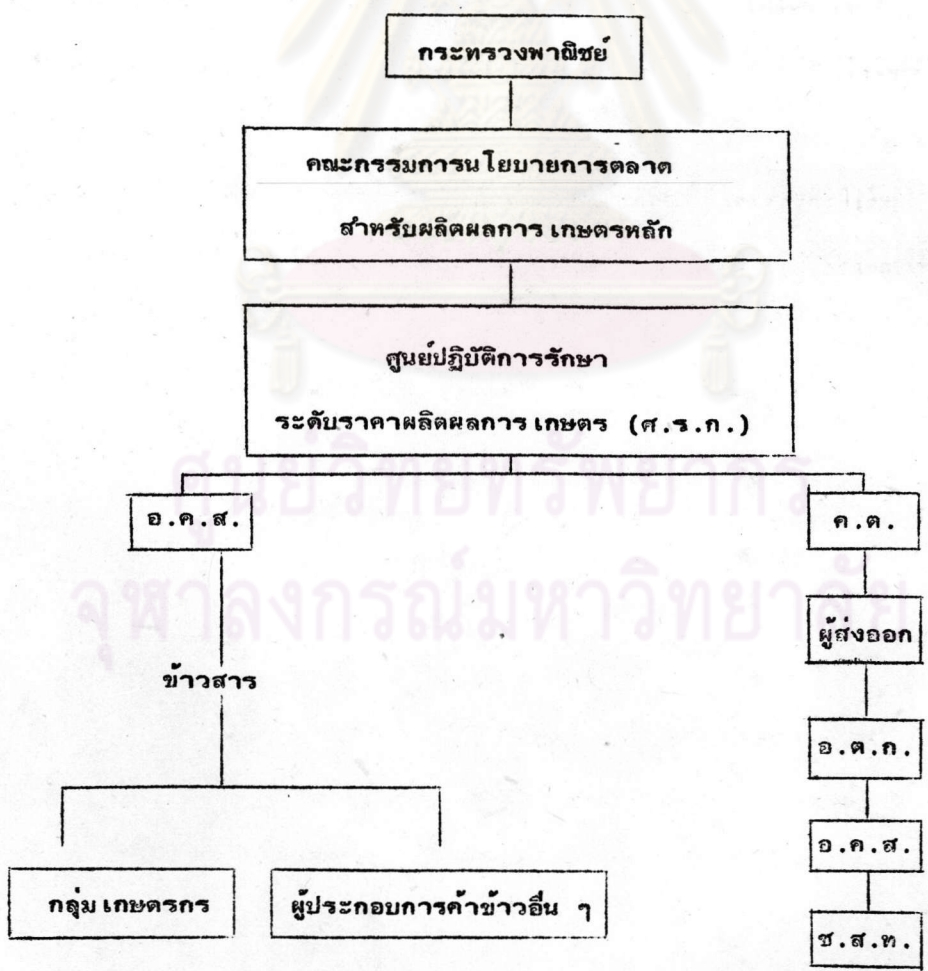
ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการประชาสัมพันธ์และติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องข้าว¹ ซึ่งส่วนใหญ่จะประกอบไปด้วย รัฐมนตรีประจำกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับ เศรษฐกิจ

ขั้นตอนที่ 3 คือ เมื่อ กนข. กำหนดนโยบายข้าวขึ้นมาแล้วก็จะนำเข้าสู่ที่ประชุมของคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจเพื่อพิจารณา ซึ่งจะประกอบด้วย รมว. และ รมช. กระทรวงที่รับผิดชอบด้าน เศรษฐกิจโดยเฉพาะ นอกจากนี้จะมีตัวแทนของสำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ฯลฯ เพื่อทำหน้าที่พิจารณานโยบายทางด้าน เศรษฐกิจโดยเฉพาะจากคณะรัฐมนตรี เศรษฐกิจก็ต้องผ่านขั้นตอนของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะมีการใช้นโยบายนั้น แม้จะมีการถกแถลงนโยบายหลายขั้นตอนก็ตาม ก็ได้หมายความว่า นโยบายนั้นจะมีการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ อย่างเป็นธรรมเสมอไป เพราะกลไกในการพิจารณาดัดสินนโยบายดังกล่าวนั้นก็ยังคง เป็นกลไกที่เกี่ยวข้องกับการเมือง จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ร่วมรัฐบาลจะพยายามแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำกระทรวงสำคัญ ๆ ที่รับผิดชอบทางด้าน เศรษฐกิจ เพื่อจะอาศัยกระทรวงดังกล่าว ควบคุมผลประโยชน์ทางการเมืองตลอดจนผลประโยชน์ด้านอื่น ๆ ต่อพรรค หรือกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มธุรกิจ ที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองนั้น ๆ ดังนั้นนโยบายจึงอาจ เป็นเพียงภาพสะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เหนือกว่ากลุ่มอื่น ๆ ก็ได้ ดังเช่นนโยบายในเรื่องข้าวก็มักจะเป็นแนวความคิดหรือนโยบายของพรรคการเมืองใหญ่ที่มีอิทธิพลสูงในขณะนั้นโดยกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จะพยายามผลักดันนโยบายของตนผ่านทางพรรคการเมืองนั้น ๆ เป็นต้น

¹ องค์การคลังสินค้า, กอง. "รายงานสรุปผลการดำเนินงานการประกวดราคา รับซื้อและจำหน่ายข้าวสารของ อ.ค.ส. ตามโครงการกำหนดและรักษาระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล ฤดูแล้งการผลิต 2523/2524." กรุงเทพมหานคร : องค์การคลังสินค้า, 2524. หน้า 5.

ส่วนในขั้นตอนที่ 4 คือขึ้นน่านโยมายไปปฏิบัติโดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่รัฐบาลมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบให้ สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องข้าวที่สำคัญ 2 หน่วยงานคือ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีกลไกปฏิบัติที่สำคัญคือ อ.ค.ส. และ อ.ต.ก. นั้น จากการศึกษาพบว่า เป็นองค์กรที่ถูกแทรกแซงจากกลุ่มการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มธุรกิจมากที่สุด โดยเฉพาะจากกลุ่มที่สนับสนุนพรรคการเมืองที่สามารถกุมกลไกการบริหารของกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ ในที่นี้จะแยกพิจารณาเป็นการดำเนินงานของ อ.ค.ส. และ อ.ต.ก. ตามมาตรการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวในปี 2524/2525 ได้ดังนี้คือ

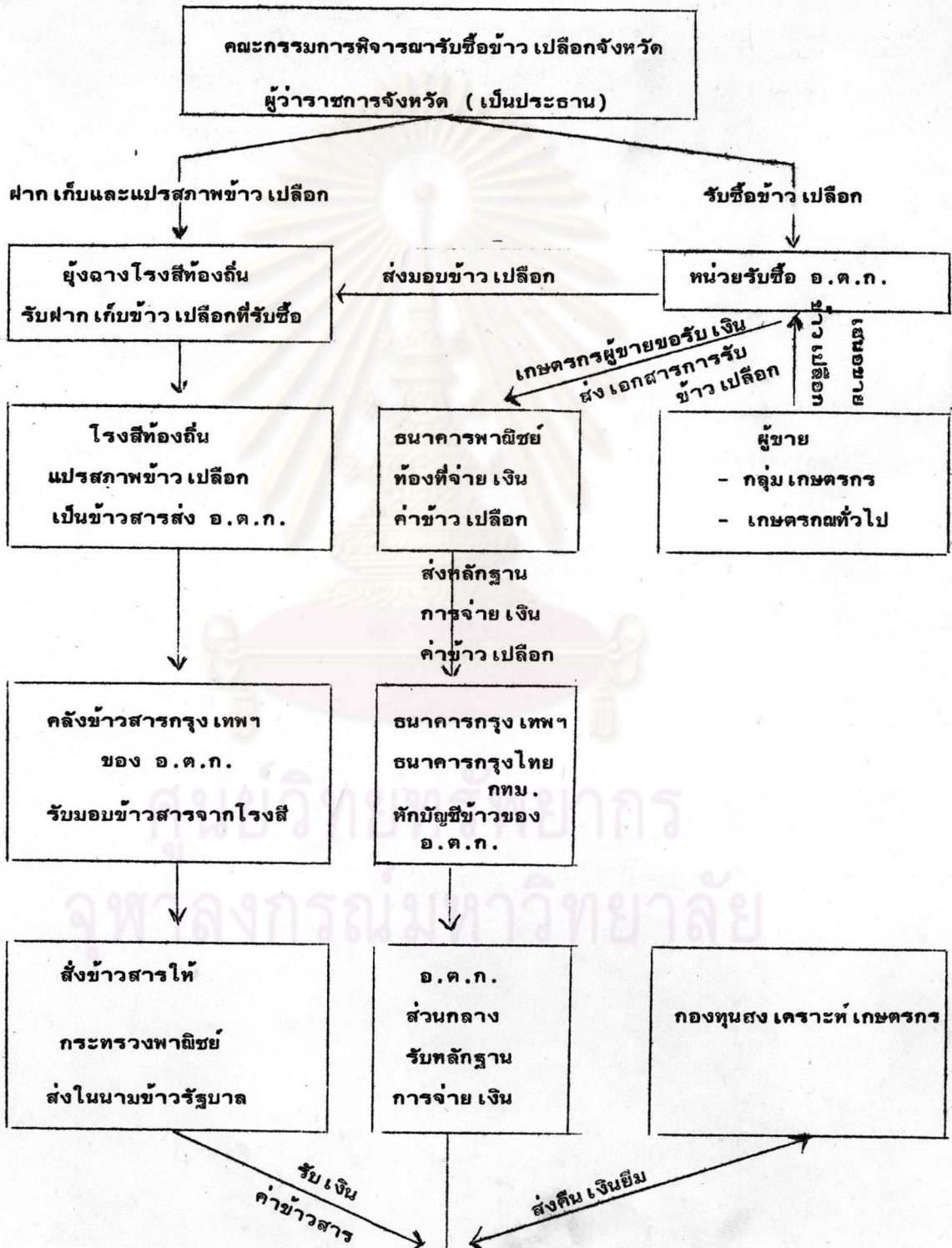
5.2 แผนภูมิแสดงความสัมพันธ์ เกี่ยวกับการรับซื้อข้าวสารแทรกแซงตลาดของ อ.ค.ส. ฤดูการผลิตปี 2524/2525



5.3 แผนภูมิแสดงความสัมพันธ์เกี่ยวกับแผนการรับซื้อข้าวเปลือกแทรกแซงตลาด

สำหรับฤดูกาลผลิตปี 2524 - 2525 ของ อ.ค.ก.

ที่มา : องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร



เนื่องมาจากรัฐบาลได้จัดสรรให้หน่วยงานทั้งสอง ไปทำการรับซื้อข้าวเพื่อแทรกแซงตลาด ทั้งตลาดข้าวสารและตลาดข้าวเปลือก ดังแผนภูมิที่ 5.2 และ 5.3 ในราคาที่รัฐบาลกำหนดซึ่งเป็นระดับราคาที่สูงกว่าระดับราคาข้าวชนิดเดียวกันในท้องตลาดขณะนั้นมาก จากความแตกต่างระหว่างราคาทั้งสองนี้เอง จึงเป็นเหตุจูงใจให้กลุ่มต่าง ๆ แย่งกันเข้าไปแสวงหาผลกำไรจากความแตกต่างของราคาทั้งสองนั้น โดยมีการร่วมมือกันแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากพ่อค้าส่งออก เจ้าของโรงสี พ่อค้าข้าว นักการเมือง เจ้าหน้าที่ระดับบริหารของหน่วยงานทั้งสองรวมถึงเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการและชาวนากลุ่มที่เป็นกรรมการกลุ่ม เกษตรกร หรือชาวนาที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นนั้น

ในส่วนของ อ.ค.ส. นั้น จะมีการทุจริตในขั้นตอนต่าง ๆ คือ เริ่มจากการกำหนดพื้นที่และปริมาณในการรับซื้อข้าวของ อ.ค.ส. จะมีการใช้อิทธิพลแทรกแซงในระดับสูง (ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการระดับนโยบายและ ศ.ส.ก. ของกระทรวงพาณิชย์) เพื่อให้ อ.ค.ส. ออกไปทำการรับซื้อในท้องที่นั้น ๆ โดยมีการร่วมมือกันระหว่างพ่อค้าข้าวในท้องที่ด้วยกัน หรือร่วมกับพ่อค้าต่างถิ่นโดยแบ่งผลกำไรกัน ตามข้อเท็จจริงปรากฏในหลายกรณี ข้าวที่ อ.ค.ส. ซื้อมาได้เป็นข้าวจากท้องที่นั้น ซึ่งเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของการรับซื้อที่จะให้ อ.ค.ส. เข้าไปรับซื้อเพื่อเป็นการลดปริมาณข้าวจากท้องที่นั้น เพื่อดึงระดับราคาให้สูงขึ้น

ในระดับการส่งมอบข้าวจากพ่อค้าข้าวที่คลังสินค้าของ อ.ค.ส. ก็มักจะมีการทุจริตในลักษณะของการส่งมอบข้าวที่มีคุณภาพต่ำกว่าที่ อ.ค.ส. รับซื้อไว้และในระดับระบายข้าวออกจากคลังสินค้า ก็จะมีการทุจริตโดยเจ้าหน้าที่ของ อ.ค.ส. จะแหงบัญชีข้าวที่มีคุณภาพสูง เป็นข้าวที่เสื่อมคุณภาพแล้วจำหน่ายให้พ่อค้าส่งออกที่ทำการรับซื้อข้าวเพื่อส่งออก หรือนำมาระบายขายภายในประเทศด้วยราคาต่ำกว่าข้าวชนิดเดียวกันในท้องตลาดมาก ซึ่งสาเหตุหนึ่งมาจากข้อผิดพลาดของหลักการที่รัฐบาลให้ อ.ค.ส. เข้าไปทำการรับซื้อข้าวในคอนตันฤดูเพื่อสร้างอุปสงค์เทียมในคอนตันฤดูด้วยราคาสูง แต่ไม่ทำให้เกิดการแข่งขันซื้อข้าวจากพ่อค้า เพราะพ่อค้าหวังดีว่ารัฐบาลมีขีดความสามารถจำกัดในการรับซื้อและการสร้างอุปสงค์เทียมขึ้นมาขึ้น ถ้ามิได้นำออกไปจากระบบตลาดภายในประเทศ ข้าวส่วนนี้รัฐบาลก็จะต้องนำระบายออกในช่วงปลายฤดูที่ข้าว เหลือน้อยซึ่ง เป็นการเพิ่มปริมาณข้าวในท้องตลาด

ผลก็คือ ทำให้ราคาข้าวในตลาดอยู่ในระดับต่ำ พ่อค้าอาจรับซื้อข้าวในช่วงนั้นและยังไม่ต้องรับภาระในการเก็บกักข้าวไว้อีกด้วย

สำหรับในส่วนของ อ.ค.ส. นั้น จากข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาในบทที่ 4 เมื่อนำมาพิจารณาประกอบแผนภูมิที่ 5.3 จะเห็นได้ว่า มีการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้าไปในการปฏิบัติของ อ.ค.ก. ในทุกขั้นตอน ดังนี้คือ

ในขั้นการพิจารณาซื้อข้าว เปลือกจากจังหวัดต่าง ๆ นั้น อ.ค.ก. มักจะถูกแทรกแซงโดยกลุ่มนักการเมืองและกลุ่มข้าราชการในระดับบริหารของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ในรูปของคณะกรรมการบริหารงาน อ.ค.ก. ให้มีการออกไปรับซื้อในท้องที่จังหวัดใดบ้าง ปริมาณเท่าไร เป็นต้น ซึ่งในบางครั้งจะมีการขอร้องจากนักการเมืองหรือกลุ่มผู้มีอิทธิพลต่อพรรคการเมืองที่คุมหน่วยงานนี้ต่อผู้บริหาร อ.ค.ก. ให้มีการจัดสรรงบประมาณออกไปทำการรับซื้อในท้องที่ที่ตนต้องการ โดยบางครั้งมีได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติการเป็นลายลักษณ์อักษรไว้¹

ส่วนในขั้นตอนของการรับซื้อก็ปรากฏว่า มีการทุจริตในทุกระดับนับตั้งแต่ในคณะกรรมการพิจารณาซื้อในระดับท้องถิ่น โรงสีที่รับฝากเก็บและแปรสภาพข้าวเปลือกที่รับซื้อตลอดจนบรรดากรรมการกลุ่มเกษตรกรและเกษตรกรทั่วไป และบางครั้งเกิดจากการร่วมมือของเจ้าหน้าที่ อ.ค.ก. ที่ประจำหน่วยรับซื้อด้วย ทำให้ข้าวที่ อ.ค.ก. รับซื้อนั้นมิใช่เป็นข้าวของชาวนา แต่ส่วนใหญ่เป็นข้าวของเจ้าของโรงสีนั้น ๆ (จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ อ.ค.ก. ที่ประจำหน่วยรับซื้อผู้หนึ่งของผู้เขียนเอง เจ้าหน้าที่ได้ให้ทัศนะว่า บางครั้งเป็นการยากที่จะพิสูจน์ให้ได้ว่า ข้าวจำนวนนั้นเป็นข้าวของชาวนาโดยแท้จริงหรือไม่ ประกอบกับเจ้าของโรงสีบางแห่งได้ใช้เล่ห์เหลี่ยมพลิกแพลงจนเจ้าหน้าที่ อ.ค.ก. ไม่สามารถตามทันได้ เป็นต้น)

และในขั้นการส่งมอบข่าวสารจากโรงสีคู่สัญญา กับ อ.ค.ก. มายังคลังข้าวสารกรุงเทพฯ ของ อ.ค.ก. นั้น ก็จะมีลักษณะของการเข้าไปแทรกแซงหาผลประโยชน์จากผู้

¹ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ อ.ค.ก. ในระดับต่าง ๆ หลายท่านยืนยันตรงกัน.

บริหาร อ.ต.ก. และพ่อค้าข้าวในระดับส่งออกที่ทำสัญญารับฝากและปรับปรุงสภาพข้าว เพื่อส่งมอบให้กระทรวงพาณิชย์ส่งออกในนามข้าวรัฐบาล จากพฤติกรรมในปี 2524/2525 ได้เกิดการขัดแย้งอย่างหนักระหว่างกลุ่มโรงสีที่รับฝากข้าวเปลือกของ อ.ต.ก. กับ บริษัทพิษณุโลก เกษตรไทยและบริษัท เกษตรรุ่ง เรื่องที่ส่งผล (ทั้ง 2 บริษัท เป็น เครือเดียวกัน ทำสัญญาปรับปรุงสภาพข้าวให้ อ.ต.ก.) โดยทาง อ.ต.ก. จะสั่งให้โรงสีข้าวดังกล่าวทำการสีและนำไปส่ง ณ จุดใดจุดหนึ่งที่ อ.ต.ก. กำหนด เป็นระยะ ๆ ไป¹ แต่ปรากฏว่า ทางคลังสินค้าของบริษัททั้งสองมักจะปฏิเสธไม่ยอมรับข้าวของโรงสี โดยอ้างว่าข้าวนั้นมีคุณภาพและชนิดไม่ตรงกับที่ อ.ต.ก. ระบุไว้ เพื่อมิให้โรงสีต้องไปซื้อข้าวสารจาก "เอี้ยะเส็ง" ซึ่งเป็นร้านนายหน้า (หยง) ที่อยู่ในเครือของบริษัทมาส่งมอบแทน เป็นต้น ทำให้ในระยะหลัง บรรดาโรงสีจึงมักจะส่งมอบ เป็น เงินตามที่ทางบริษัทกำหนดไว้แทน โดยมีต้องขนส่งข้าว เข้ามาในกรุงเทพฯ ซึ่งเรียกลักษณะนี้ว่า "ข้าวลม" เป็นต้น

จากการแจกแจง ผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้าไปทำการแทรกแซงในมาตรการดังกล่าว ทำให้ได้ข้อสรุปว่า มาตรการนี้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของใครบ้าง สำหรับชาวนาซึ่งเป็นกลุ่ม เป้าหมายของรัฐบาลนั้น แทบจะไม่ได้รับผลประโยชน์อะไรเลย สิ่งเหล่านี้จึง เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการคงอยู่ของมาตรการดังกล่าวว่าเป็น เพราะกลุ่มที่มีอิทธิพลทางการเมืองในระดับกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลด้วยนั้น ยังคงมีความต้องการและพยายามผลักดันให้มีการประกาศใช้มาตรการดังกล่าวในทุกปีนั่นเอง

3. ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุปที่ได้จากการศึกษา ดังที่นำเสนอไว้แล้วนั้น สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่ทำให้ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาได้รับอยู่ในสภาพตกต่ำ ปัญหาที่เกิดจากการเข้าไปแทรกแซงตลาดข้าวด้วยการใช้มาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ผ่านมา ในส่วนนี้ผู้เขียนจึงใคร่จะเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติที่คาดว่าจะ เป็นประโยชน์ต่อชาวนาอย่างแท้จริงโดยค่านึง

¹

ถึงความถูกต้องและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของหลักการดังกล่าว ทั้งนี้ผู้เขียนจะได้เสนอแนะแนวทางกว้าง ๆ ไว้ดังนี้คือ

ประการที่หนึ่ง หากรัฐบาลมีจุดมุ่งหมายที่จะใช้มาตรการด้านการตลาดเพื่อรักษาราคาข้าวภายใน เพื่อผู้ผลิตและผู้บริโภคแล้ว สิ่งสำคัญอันดับแรกที่รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงคือ ระดับราคาที่เหมาะสมที่รัฐบาลต้องการรักษาไว้คือระดับใด เพื่อจุดมุ่งหมายอะไร ตลอดจนรัฐบาลมีมาตรการใดบ้างที่จะทำให้บรรลุผลในทางปฏิบัติได้ ในที่นี้จะแบ่งเป็นประเด็นในการพิจารณา คือ

1. รัฐบาลจะต้องกำหนดระดับราคาข้าวที่เหมาะสมไว้ เพื่อเป็นเป้าหมายในการดำเนินการ ทั้งนี้ ระดับราคาเป้าหมายนั้นจะต้องมุ่งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ของประเทศ ทั้งนี้เนื่องมาจาก ราคาข้าวจะมีบทบาทสำคัญต่อค่าครองชีพของประชาชนไทย เป็นอย่างมาก เพราะ เป็นปัจจัยที่แสดงถึงรายได้ที่แท้จริง (real income) ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับภาค เศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ

จากการศึกษาการใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวภายในของรัฐบาลนั้น สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งของวัตถุประสงค์หลักในนโยบายข้าว ตลอดจนการจัดลำดับความสำคัญในการดำเนินการ เพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ซึ่งให้ข้อสรุปว่า รัฐบาลให้ความสำคัญต่อผู้บริโภค โดยเฉพาะผู้ที่อาศัยในเมืองมากกว่าชาวนาผู้ผลิต โดยมีมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้กตรระดับราคาข้าวภายในให้อยู่ในระดับต่ำตลอดเวลา ซึ่งเป็นภาระแก่ชาวนา ทำให้ชาวนามีรายได้ที่แท้จริงลดลงโดยโอนผลประโยชน์ส่วนนี้ไปสู่ผู้บริโภคข้าวในสาขาอาชีพอื่น เท่ากับ เป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ระหว่างผู้ประกอบการทำนาและผู้ประกอบการอาชีพอื่น ๆ และกลายเป็นความเหลื่อมล้ำระหว่างคนในเมืองและชนบทในที่สุด

ดังนั้นระดับราคาข้าวที่รัฐบาลตั้ง เป้าหมายไว้ นั้นจะต้อง เป็นระดับราคาที่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม เพื่อเป็นการช่วยแก้ปัญหาความยากจนของชาวนาอย่างแท้จริง นั้นหมายถึงว่า นโยบายข้าวของรัฐบาลจะต้องอิงอยู่กับวัตถุประสงค์นี้ โดยรัฐบาลจะใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวด้วย

2. ข้อพิจารณาในด้านการเลือกใช้มาตรการต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการ

ดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการทำให้ราคาข้าวเป็นไปตาม เป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้ เมื่อรัฐบาลใช้มาตรการทางด้านการตลาด ดังนั้นมาตรการต่าง ๆ ที่นำมาใช้จะต้องมีความสอดคล้องต่อโครงสร้างการตลาดด้วย จากการศึกษาข้างต้น ทำให้ได้ข้อสรุปอันเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินการมาตรการทางการตลาดของรัฐบาล ดังนี้

2.1 ระดับราคา เป้าหมายที่รัฐบาลจะกำหนดขึ้นมานั้น จะต้องเป็นระดับราคาที่มีความเป็นไปในทางปฏิบัติ นั่นคือ รัฐบาลจะต้องคำนึงในเรื่องโครงสร้างการตลาดซึ่งทำหน้าที่จัดสรรราคาข้าวที่ชาวนาจะได้รับในท้องที่ต่าง ๆ ตามกลไกของระบบราคา และเนื่องจากตลาดภายใน เป็นตลาดที่มีระดับการแข่งขันกันพอสมควรที่กลไกทางการตลาด จะทำหน้าที่จัดสรรราคาได้ดีพอสมควร โดยถ่ายถอดราคาจากตลาดศูนย์กลางที่กรุงเทพฯ ดังนั้นข้อ เสนอในที่นี้คือ รัฐบาลควรประกาศราคา เป้าหมายที่ตลาดศูนย์กลาง โดยรัฐบาลอาจยอมให้ระดับราคาที่ตั้งไว้เบี่ยงเบนได้ไม่เกินกว่าระดับหนึ่ง ทั้งนี้อาจตั้งเป็นระดับราคาขึ้นสูง หรือระดับราคาลดต่ำ เพื่อมิให้เป็นภาระที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปแทรกแซงตลาดมากเกินไป และในการประกาศราคาเป้าหมายดังกล่าว รัฐบาลจะต้องประกาศมาตรการที่จะใช้ในการแทรกแซง เพื่อรักษาระดับราคาข้าวภายในประเทศให้ เป็นไปตามระดับราคาเป้าหมายที่ตั้งไว้ด้วย ดังที่จะได้เสนอในหัวข้อต่อไป

2.2 มาตรการที่รัฐบาลควรจะนำมาใช้ในการรักษาระดับราคาข้าวภายในประเทศนั้นต้อง เป็นมาตรการที่รัฐบาลสามารถนำไปปฏิบัติได้ เนื่องจากราคาข้าวภายในประเทศขึ้นกับปัจจัยสำคัญ 2 ประการคือ , ภาวะการตลาดโลกและนโยบายส่งออกของรัฐบาล ในเมื่อปัจจัยแรก เป็นปัจจัยที่รัฐบาลเข้าไปใช้อิทธิพลแทรกแซงได้น้อย ดังนั้น รัฐบาลจึงควรใช้ปัจจัยในส่วนที่สอง เป็น เครื่องมือในการดำเนินการรักษาระดับราคาภายในประเทศ โดยการเรียกเก็บภาษีในระดับส่งออก เพื่อจุดมุ่งหมายที่จะรักษาระดับภายในไว้ มิให้เกินกว่าระดับราคาขึ้นสูงที่กำหนดไว้ และถ้าหากระดับราคาภายในต่ำกว่าระดับราคาลดต่ำ รัฐบาลก็อาจจะใช้มาตรการอุดหนุน ณ ระดับส่งออก ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องกำหนด อัตราของระดับราคาซึ่งรัฐบาลจะยอมให้มีการ เบี่ยงเบนจากระดับราคาเป้าหมายไว้แน่นอน โดยยึดราคาข้าวสารภายในประเทศเป็น เกณฑ์ (เพราะระดับราคาข้าวเปลือกจะถ่ายทอดจากระดับราคาข้าวสารที่ตลาดศูนย์กลาง) นอกจากสาเหตุดังกล่าวแล้ว รัฐบาลจะไม่เข้า

ไปทำการแทรกแซงในระดับส่งออก เลย

ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องยกเลิกมาตรการควบคุมการส่งออกอื่น ๆ เช่นการเรียกเก็บค่า
 พรีเอียม การเรียกเก็บข้าวสารรอง การกำหนดโควตาส่งออก การควบคุมปริมาณการส่ง
 ออก เป็นต้น เพราะมาตรการดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวม จาก
 การศึกษาถึงการใช้มาตรการดังกล่าวจะเห็นว่า รัฐบาลนำมาใช้เพื่อจุดมุ่งหมายที่จะกดราคา
 ข้าวภายในให้ต่ำในภาวะที่ราคาข้าวในตลาดโลกสูง เพื่อมิให้ผู้บริโภคเดือดร้อน แต่ในขณะ
 ที่ระดับราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำ อันจะส่งผลให้ระดับราคาข้าวที่ชาวนาได้รับต่ำไปด้วย
 นั้นรัฐบาลกลับไม่มีมาตรการใด ๆ ที่จะนำมาปฏิบัติให้เกิดผลในการดึงระดับราคาข้าวเปลือก
 ให้สูงขึ้น อันจะเป็นการช่วยเหลือชาวนาได้อย่างแท้จริง นอกจากการใช้มาตรการรักษา
 ระดับราคาข้าวเปลือกด้วยการพยุงราคาและประกันราคา ซึ่งจากการศึกษาถึงผลการใช้
 มาตรการดังกล่าว ก็แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลมิได้ใช้มาตรการเหล่านั้นเพื่อมุ่งหวังให้เกิด
 ผลในการแก้ปัญหาการขาดค่าอย่างแท้จริง หากแต่เป็นการแก้ปัญหาทางการเมือง เฉพาะ
 หน้าเท่านั้น และเท่าที่ผ่านมาการใช้มาตรการดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทำให้
 เกิดภาวะการเสี่ยงสำหรับผู้ประกอบการค้าข้าวโดยไม่จำเป็น ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งในการ
 ก่อให้เกิดการไร้เสถียรภาพของราคาข้าวภายในประเทศ

ประการที่สอง สำหรับข้อ เสนอแนะในส่วนนี้ จะเป็นข้อ เสนอในด้านการรวมตัว
 ของชาวนาเพื่อการตลาด เท่าที่ผ่านมาชาวนาอยู่ในฐานะผู้ผลิตแต่ไม่มีอิทธิพลต่อการกำหนด
 ราคาผลิตผลของตนเอง เนื่องจากชาวนาแต่ละคนมีผลิตผลที่จะนำมาจำหน่ายในปริมาณน้อย
 และอยู่กันอย่างกระจัดกระจาย ดังนั้นรัฐบาลควรจะส่งเสริมให้ชาวนามีการรวมตัวกัน เพื่อ
 การตลาด เพราะวิธีดังกล่าวจะช่วยสร้างอำนาจการต่อรองในการขายผลิตผลของตน ตลอด
 จนเป็นการตัดพ่อค้าคนกลางให้น้อยลง (เนื่องจากระบบการตลาดที่ผ่านพ่อค้าคนกลางหลาย
 ทอด ยิ่งทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในลักษณะของส่วน เหลื่อมทางการตลาดมากขึ้น อันจะมีผลกระทบ
 ให้ระดับราคาข้าวที่ชาวนาได้รับยิ่งลดน้อยลง) ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงขีดความสามารถของ
 กลุ่มในการดำเนินบทบาททางการตลาดด้วย

สำหรับข้อ เสนอแนะดังกล่าวนี้ ในประการแรก เพื่อ เป็นการใช้มาตรการทางด้าน การตลาด เข้าทำการแทรกแซงได้ถูกต้องและน่าจะมีผลในทางปฏิบัติให้ เป็นจริงในการรักษา เสถียรภาพทางด้านราคาในตลาดได้ ส่วนข้อ เสนอแนะในประการที่สองนั้น เพื่อจะสนับสนุน ให้ชาวนามีการรวมตัวกัน เป็นกลุ่มพลังที่สามารถ เข้าไปสร้างอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย เพื่อให้ เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มของตนได้ โดยข้อ เสนอแนะจะ เป็น เพียงแนวทางกว้าง ๆ มิได้ เข้าไปศึกษาในส่วนของรายละเอียดของการดำเนินการตลอดจนกลไกที่รัฐบาลจะใช้ปฏิบัติ การตามมาตรการดังกล่าว

การศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ เพื่อ เป็นการศึกษาดังโครงสร้างการตลาดข้าว เพื่อนำ มาประกอบการพิจารณาการดำเนินการนโยบายในทางการตลาดของรัฐบาล เพื่อค้นหาสาเหตุ ของปัญหาและอุปสรรคข้อผิดพลาดของนโยบายดังกล่าว อันจะนำไป เป็นแนวทางในการ พิจารณานโยบายข้าวที่เหมาะสมของรัฐบาลต่อไป ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า นโยบายทางด้านราคา เป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยทำรายได้ของชาวนามีเสถียรภาพและ เป็นการแก้ปัญหาความยากจน ของชาวนาอย่างแท้จริง แต่เนื่องจากสาเหตุของความยากจนของชาวนายังมีอีกหลายประการ นอกเหนือจากการขายผลผลิตได้ในราคาต่ำ เช่น สาเหตุจากการที่ชาวนาไม่ได้เป็น เจ้า ของปัจจัยการผลิต เช่นที่ดินทำกิน เงินทุนที่ใช้ดำเนินการ อันอาจก่อให้เกิดภาระหนี้สินแก่ แก่ชาวนา เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีชาวนาที่มีผลผลิตไม่เพียงพอต่อการจำหน่าย ซึ่งผู้เขียน เห็นว่า ในแก้ปัญหาดังกล่าวในระยะยาวนั้น รัฐบาลจะต้องมีมาตรการที่จะส่งผลกระทบต่อ โครงสร้างทางการเมืองและสังคมไปในทางที่จะทำให้ชาวนาส่วนใหญ่ เป็นกลุ่มที่มีอำนาจต่อรอง มากกว่าที่เป็นอยู่ เช่น การส่งเสริมทางการศึกษา การสนับสนุนทางด้านสวัสดิการต่าง ๆ รวมทั้งการให้การ เรียนรู้ในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อให้ เป็นกลุ่มที่มีพลัง และสามารถให้พลังของตนไปปกป้องผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของตนอย่างแท้จริง