



บทที่ 4

การใช้มาตรการกำหนดและรักษาระดับราคาข้าวฤดูการผลิตปี 2524/2525

สาระสำคัญในบทนี้ คือ การเข้าไปศึกษาถึงการใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวด้วยมาตรการกำหนดระดับราคา โดยเน้นการดำเนินนโยบายในปีการผลิต 2524/2525 ซึ่งวิทยานิพนธ์นี้ได้นำมาเป็น "กรณีตัวอย่าง" ของการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาเลือกใช้มาตรการสำหรับรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือกต่อไป โดยจะตั้งประเด็นสำหรับการศึกษาดังนี้ คือ

ประเด็นที่ 1 พิจารณาจากหลักการของมาตรการดังกล่าวว่าสามารถที่จะเข้าไปกระทบต่อสาเหตุที่แท้จริงที่ทำให้ระดับราคาข้าวเปลือกตกต่ำได้หรือไม่ ตลอดจนดูว่าผลการดำเนินมาตรการดังกล่าวสามารถถึงระดับราคาข้าวเปลือกในท้องตลาดให้ขึ้นมาถึงระดับราคาตามที่รัฐบาลตั้งไว้หรือไม่ ทั้งนี้จะพิจารณาจากมาตรการหลักตลอดจนมาตรการเสริม เพื่อช่วยสนับสนุนให้นโยบายหลักบรรลุผล

ประเด็นที่ 2 จะพิจารณาจากการดำเนินการของหน่วยงานหลักที่รัฐบาลใช้เป็นกลไกในการปฏิบัติงานในที่นี้ก็คือ อ.ต.ก.และ อ.ค.ส. โดยพิจารณาจากประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค ตลอดจนการประสานงานในการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าว

ทั้งนี้จะได้แบ่งหัวข้อในการพิจารณาดังนี้ 1. สภาพการณ์ของตลาดและราคาข้าวภายในประเทศ ปีการผลิต 2524/2525 2. มาตรการของรัฐบาลในปีการผลิต 2524/2525 และ 3. ผลการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวของรัฐบาล

1. สภาพการณ์ของตลาดและราคาข้าวภายในประเทศ

เนื่องจากการเพาะปลูกข้าวในปี 2524/2525 ภาวะดินฟ้าอากาศอำนวยต่อการเพาะปลูก ประเทศที่เคยนำเข้าข้าวเข้าจำนวนมากในฤดูการผลิตปี 2523/2524 สามารถผลิตข้าวได้ใกล้เคียงกับความต้องการของประเทศ ความต้องการข้าวในตลาดโลกลดลงเหลือ 12.68 ล้านตันข้าวสารเทียบกับฤดูการผลิตปี 2523/2424 ซึ่งความต้องการข้าวในตลาดโลกสูงถึง

13.2 ล้านตันข้าวสาร (เพราะภาวะดินฟ้าอากาศในภูมิภาคบางแห่งของโลกไม่เอื้ออำนวย ทำให้ประเทศไทยบางประเทศประสบกับปัญหาข้าวบริโภคขาดแคลนต้องซื้อข้าวในตลาดโลกมาก) แต่ผลผลิตข้าวทั่วโลกเพิ่มสูงขึ้น คือประมาณ 411 ล้านตันข้าวเปลือก มากกว่าปีที่แล้วถึง 14 ล้านตัน ทั้งนี้เพราะประเทศผู้ส่งออกและนำเข้ารายสำคัญของโลก เช่น สหรัฐอเมริกา ไทย พม่า ปากีสถาน อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ ผลิตข้าวได้เพิ่มมากขึ้นเป็นพิเศษ เนื่องจากสภาพอากาศอำนวยประกอบกับสต็อกข้าวของหลายประเทศยังเหลือตกค้างอยู่เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีสาเหตุมาจากปัญหาอัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินยังทรงตัวอยู่ในระดับสูงและอาจจะมีแนวโน้มสูงขึ้น ทำให้ประเทศผู้ซื้อชะลอการซื้อข้าวลงโดยซื้อเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อลดต้นทุนการเก็บรักษาลง ส่งผลให้อุปทานข้าวในตลาดโลกมีมากกว่าความต้องการข้าวของโลกซึ่งลดลงอันทำให้เกิดแรงกดดันทางด้านราคาอย่างมากต่อราคาข้าวของไทยซึ่งมีผลผลิตในปีถึงประมาณ 18.28 ล้านตันข้าวเปลือก เพิ่มขึ้นจากปี 2523/2524 ประมาณร้อยละ 2.7 ในขณะที่ความต้องการใช้ข้าวภายในประเทศมีเพียงประมาณ 12.1 ล้านตันข้าวเปลือก (ประมาณ 8 ล้านตันข้าวสาร) รวมสต็อกข้าวที่คงเหลือจากปีก่อนไม่น้อยกว่า 1.5 ล้านตันข้าวสาร¹ ซึ่งมีผลให้มีข้าวเหลือในฤดูกาลผลิตนี้สูงมาก ปัญหาที่ประเทศไทยต้องเผชิญอยู่ก็คือไม่สามารถระบายข้าวที่เกินความต้องการภายในประเทศออกได้หมด จึงกลายเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ชาวนาขายข้าวเปลือกได้ในราคาต่ำ เนื่องจากราคาข้าวในตลาดโลกอยู่ในภาวะตกต่ำนั่นเอง

2. มาตรการกำหนดและรักษาระดับราคาข้าวเปลือกฤดูกาลผลิตปี 2524/2525

เพื่อเป็นการแก้ปัญหาข้างต้น ในปีการผลิต 2524/2525 รัฐบาลได้ใช้มาตรการนี้เข้าช่วยเหลือชาวนาเช่นเดียวกับปี 2523/2524 โดยมอบให้คณะกรรมการนโยบายข้าว (กนข.)^{*} เป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแผนการปฏิบัติทั้งหมด และคณะกรรมการนโยบาย

¹ เศรษฐกิจการพาณิชย์, กรม. "เอกสารสรุปภาวะสินค้าที่สำคัญของไทย"

กรุงเทพมหานคร : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2525 (อัดสำเนา).

* ดูรายละเอียดในภาคผนวก ค.

ข้าวได้มอบหมายให้กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรฯ และชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยและหน่วยงานอื่น ๆ เป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินงานนี้ด้วย

วัตถุประสงค์² คือ

1. เพื่อให้ชาวนาขายข้าวเปลือกได้ในราคาที่ไม่ต่ำกว่าทางราชการกำหนด
2. เพื่อให้ประชาชนผู้บริโภคซื้อข้าวสารได้ในราคาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับราคาข้าวเปลือกที่ทางราชการกำหนด

3. เพื่อให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยซื้อข้าวสารราคาถูกต้องตามความต้องการและสมกับฐานะ

4. เพื่อให้มีการส่งออกข้าวที่เหลือจากการบริโภคทั้งหมด

และเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของเกษตรกร โดยให้หลักประกันในเรื่องราคาข้าวเปลือกที่เป็นธรรมและสอดคล้องกับภาวะตลาดและภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงอนุมัติให้มีการกำหนดราคาข้าวเปลือกฤดูการผลิต 2524/2525 ดังนี้

- | | |
|--|-----------|
| 1. ข้าวเปลือกเจ้าชนิดสีเป็นข้าวสาร 100% ชั้น 1 เมตริกตันละ | 4,050 บาท |
| 2. ข้าวเปลือกเจ้าชนิดสีเป็นข้าวสาร 100% ชั้น 2 เมตริกตันละ | 3,950 บาท |
| 3. ข้าวเปลือกเจ้าชนิดสีเป็นข้าวสาร 100% ชั้น 3 เมตริกตันละ | 3,850 บาท |
| 4. ข้าวเปลือกเจ้าชนิดสีเป็นข้าวสาร 5% เมตริกตันละ | 3,750 บาท |
| 5. ข้าวเปลือกเจ้าชนิดสีเป็นข้าวสาร 10% เมตริกตันละ | 3,650 บาท |
| 6. ข้าวเปลือกเจ้าชนิดสีเป็นข้าวสาร 15% เมตริกตันละ | 3,550 บาท |

² ศูนย์ปฏิบัติการรักษาระดับราคาผลผลิตการเกษตรและองค์การคลังสินค้า. สรุปผลการดำเนินงานของกระทรวงพาณิชย์ โครงการกำหนดและรักษาระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลฤดูการผลิตปี 2524/2525. (เอกสารประกอบการสัมมนาไยบายกำหนดและรักษาราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล ระหว่างวันที่ 18-19 สิงหาคม 2525 ที่สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย) หน้า 8-10.

- | | | |
|--|-------------|-----------|
| 7. ข้าวเปลือกเจ้าชนิดสีเป็นข้าวสาร 25% | เมตริกตันละ | 3,550 บาท |
| 8. ข้าวเปลือกเหนียวชนิดสีเป็นข้าวสารเหนียว 10% | เมตริกตันละ | 3,300 บาท |
| 9. ข้าวเปลือกเหนียวชนิดสีเป็นข้าวสารเหนียว 10% | เมตริกตันละ | 3,100 บาท |

ที่มา : สำนักนายกรัฐมนตรี ประกาศเรื่อง "การกำหนดราคาข้าวเปลือกฤดูการผลิตปี 2524/2525 ลงวันที่ 17 กันยายน 2524.

มาตรการหลัก

1. เร่งรัดการส่งออก กำหนดเป้าหมายการส่งออกทั้งหมด 3.0 ล้านตันข้าวสาร แบ่งเป็นข้าวรัฐบาล 1.2 ล้านตัน และข้าวเอกชน 1.8 ล้านตัน ให้กรมการค้าต่างประเทศ สร้างสต็อกหมุนเวียนสำหรับการส่งออกข้าวรัฐบาล 60,000 ตัน และให้กรมการค้าต่างประเทศบังคับให้ผู้ส่งออกสร้างสต็อกข้าวสารทางภาคเอกชนในช่วงที่ข้าวเปลือกออกสู่ตลาด คือในช่วงเดือนธันวาคม 2524 - มีนาคม 2525 จำนวน 500,000 ตัน โดยกำหนดให้เป็นมูลกณฑ์กันชน 20,000 ตัน และให้เป็นสต็อกหมุนเวียน 300,000 ตัน

2. แกไขระเบียบการส่งออกและลดภาระการส่งออก เพื่อส่งเสริมการส่งออก ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2524 เป็นต้นมา ดังต่อไปนี้ คือ

2.1 ระเบียบวิธีการส่งออก

พฤศจิกายน 2524 : ให้ผู้ส่งออกขายข้าวล่วงหน้าเพื่อส่งมอบไปต่างประเทศภายในวันที่ 31 มีนาคม 2525

ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบก่อน

ธันวาคม 2524 : -การขายและการส่งข้าวออก ตั้งแต่วันที่ 7

ธันวาคม 2524 เป็นต้นไป ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากกรมการค้าต่างประเทศก่อน

เห็นชอบจากกรมการค้าต่างประเทศก่อน

-ยกเลิกการกำหนดราคาขั้นต่ำ

2.2 ภาวะการส่งออก

ตุลาคม 2524 : -กำหนดค่าธรรมเนียมการส่งออกลดลงทุกชนิด

	บาท/เมตริกตัน	
	เดิม	ใหม่
ธธ. 100% และ 5%	700	400
ธธ. 10% และ 15%	500	350
ธธ. 20%, 25%, 35% และ 45%	500	250
ปลายข้าว เอวีน เลิศ และ พิเศษ	300	100

ตุลาคม 2524 - เปลี่ยนแปลงภาวะข้าวสำรอง

	บาท/เมตริกตัน	
	เดิม	ใหม่
ต้นข้าว 100% และ 5%	2,183.64	2,000
ต้นข้าว 100% ลงไป	2,183.64	1,750
ปลายข้าวขาว เอวีน ทุกชนิด	363.94	650
ปลายข้าวชนิดอื่น ๆ	363.95	300

ธันวาคม 2524 : -ลดภาวะสำรองลงจากเดิม

	บาท	
	เดิม	ใหม่
ต้นข้าว 100% และ 5%	2,000	1,000
ต้นข้าว 10% ลงไป	1,750	875
ปลายข้าวขาว เอวีน ทุกชนิด	650	325
ปลายข้าวชนิดอื่น	300	150

มกราคม 2525 : -ลดภาระสำรองให้ต่ำลง

	เดิม	ใหม่
ต้นข้าว 100% และ 5%	1,000	750
ต้นข้าว 10% ลงไป	875	437.50
ปลายข้าวขาว เอวันทุกชนิด	325	-
ปลายข้าวชนิดอื่น ๆ	150	-

กุมภาพันธ์ 2525 : -ลดภาระสำรองให้ต่ำลง

	เดิม	ใหม่
ต้นข้าว 100% และ 5%	450	350
ต้นข้าว 10% ลงไป - 20%	437.50	215

พฤษภาคม 2525 : -ยกเลิกภาระข้าวสำรองสำหรับข้าวส่งออก
ทุกชนิด

และการแสวงหาตลาดส่งออกโดยกระทรวงพาณิชย์ ได้ส่งคณะผู้แทนการค้าระดับสูงไปเยือนตลาดต่าง ๆ เพื่อแสวงหาตลาดและทำให้มีการส่งข้าวออกมากยิ่งขึ้น เช่น ประเทศในกลุ่มแอฟริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน มาเลเซีย ชองกง ฯลฯ

มาตรการเสริม

องค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.)

1. ให้ อ.ค.ส. ดำเนินการกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ 6,000 ล้านบาท ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 14.75 เพื่อทำการประกวดราคาซื้อข้าวสารทั่วประเทศ 11.4 ล้านกระสอบ โดยมีเงื่อนไขว่าขบวนการสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด และโรงสีในกำกับของ รพช. จะต้องออกไปรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรในราคาที่ทางราชการกำหนด
2. สำหรับข้าวนาปรังซึ่งกำลังเก็บเกี่ยวอยู่ อ.ค.ส. จะได้ร่วมมือกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) รับจำนำข้าวเปลือกจากชาวนา ในจังหวัดสุพรรณบุรี นครสวรรค์ และสุรินทร์ รวมทั้งรับฝากข้าวเปลือกจากชาวนาในจังหวัดภาคใต้ ได้แก่ ชุมพร นครศรีธรรมราช พัทลุง สุราษฎร์ธานี และสงขลา ในการไถ่ถอนข้าวเปลือก

คืน ชาวนาจะต้องชำระ เงินกู้พร้อมทั้งดอกเบี้ยร้อยละ 13 ต่อปีให้ ธ.ก.ส.

3. องค์การคลังสินค้าจะ เริ่มรับซื้อข้าวหนึ่งจากโรงสีที่ผลิตข้าวหนึ่งและอยู่ในแหล่ง
ข้าวนาปรัง จำนวน 50,000 ตัน

4. กรมการค้าต่างประเทศรับซื้อข้าวสารจากเอกชนจำนวน 150,000 ตัน เพื่อ
พยุกระดับราคาข้าวนาปรังภายในประเทศไทยให้ตกต่ำ

องค์การตลาดเพื่อการเกษตร (อ.ต.ก.)

1. คณะกรรมการนโยบายข้าวกำหนดให้องค์การตลาด เพื่อเกษตรกรรมร่วมกับคณะ
กรรมการพิจารณาซื้อข้าวเปลือกประจำจังหวัด ดำเนินการรับซื้อข้าวเปลือกตามแผนก
การสหกรณ์ของตลาดข้าวเปลือกฤดูการผลิตปี 2524/2525 จำนวน 20,000 ตัน โดยได้รับ
อนุมัติให้ยืมเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร 750 ล้านบาท

2. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรรมได้รับอนุมัติเงิน 200 ล้านบาท ให้ดำเนินการ
รับซื้อข้าวเปลือกนาปรังในปี 2525 ที่มีคุณภาพต่ำชนิดสีเป็นข้าวสารเจ้าต่ำกว่าข้าวสารเจ้า
25% ในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดท้องถิ่น เมตริกตันละ 100 บาท แต่ไม่เกินราคาเมตริกตัน
ละ 2,800 บาท โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธานคณะกรรมการพิจารณาซื้อข้าว
เปลือกประจำจังหวัด เป็นผู้ประกาศกำหนดราคาซื้อในแต่ละสัปดาห์ ในกรณีจำเป็นต้อง
กำหนดราคาซื้อเกินกว่าราคาเมตริกตันละ 2,800 บาท ต้องได้รับอนุมัติกำหนดราคาจาก
ผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายข้าว (กนข.)

3. คณะรัฐมนตรีได้เห็นพ้องในหลักการของการรับซื้อข้าวขององค์การตลาดเพื่อ
เกษตรกรรม โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานพิจารณาการจัดซื้อข้าวเปลือก ถ้อยราคา
ที่ประกาศโดยกระทรวงพาณิชย์เป็นราคากลาง ถ้าเป็นข้าวความชื้นเกิน 14% ถึง 16% ก็
ซื้อตามสูตรขององค์การตลาด เพื่อเกษตรกรรม และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มราคาได้ตามความ
เหมาะสม แต่ไม่เกินเกวียนละ 100 บาท

3. ผลการดำเนินงานตามมาตรการกำหนดและรักษาระดับราคาข้าวเปลือก

จากหลักการของมาตรการกำหนดและรักษาระดับราคาข้าวเปลือกฤดูการผลิตปี 2524/2525 แสดงว่า รัฐบาลต้องการยึดมาตรการด้านการตลาด เป็น เครื่องมือในการดำเนินนโยบายรักษาระดับราคาข้าวเปลือก ดังนั้น มาตรการดังกล่าวจะต้องมีครบสอดคล้องกับระบบการทำงานของตลาด จึงจะสามารถนำไปใช้ปฏิบัติให้ได้ผล เมื่อนำวัตถุประสงค์และหลักการของมาตรการดังกล่าวมาพิจารณาจะสามารถตั้งประเด็นได้ดังนี้

1. จากวัตถุประสงค์ของมาตรการดังกล่าว ที่ว่าต้องการให้มีการส่งออกข้าวมากที่สุด เพื่อนำเงินตราเข้าสู่ประเทศและทำให้ชาวนาขายข้าวได้ราคาดี ในขณะที่เดียวกันก็ต้องการให้ประชาชนผู้บริโภคซื้อข้าวสารได้ในราคาที่เหมาะสมด้วย แต่ตามสภาพข้อเท็จจริง ระดับราคาทั้ง 3 คือ ราคาส่งออก ราคาข้าวสารและราคาข้าวเปลือกภายในประเทศย่อมเคลื่อนไหวไปในแนวเดียวกัน เมื่อทำให้ราคาข้าวเปลือกสูงขึ้น ราคาข้าวสารก็ย่อมสูงตามขึ้นไปด้วย ดังนั้นประเด็นที่น่าสนใจคือ ราคาข้าวเปลือกและราคาข้าวสารที่เหมาะสมนั้นคือระดับใด

สำหรับปีการผลิตนี้ คณะกรรมการนโยบายข้าว ได้กำหนดระดับราคาข้าวเปลือกไว้โดยวิธีนำข้อมูลต้นทุนการผลิตของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งกำไรที่จะให้แก่ชาวนาอีกร้อยละสี่สิบ ซึ่งจะ เป็นระดับราคาที่สูงมาก เมื่อกำหนดถึงภาวะการราคาข้าวในตลาดโลกขณะนั้นที่กำลังตกต่ำ แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลยังคงมีมาตรการควบคุมในระดับส่งออก เช่นการ เรียก เก็บภาษีส่งออกข้าวและการ เรียก เก็บข้าวสำรองซึ่ง เป็นปัจจัยข้าวสำคัญในการกำหนดราคาข้าวภายในประเทศโดยจะสะท้อนจากราคาข้าวสารในตลาดกรุงเทพฯ ไปเป็นราคาข้าวเปลือกในท้องที่ต่าง ๆ ดังนั้นการที่รัฐบาลจะกำหนดราคาเป้าหมายโดยไม่คำนึงถึงการปรับมาตรการในระดับส่งออกให้มีความสอดคล้องกัน ย่อมไม่สามารถประสบผลสำเร็จในการตั้งระดับราคาข้าวให้สูงถึงราคาเป้าหมายได้ (จากข้อเท็จจริง สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ราคาข้าวเปลือกในฤดูการผลิตนี้ตกต่ำ เนื่องมาจากการดำเนินนโยบายส่งออกผิดพลาดของรัฐบาลชุดนี้ ในช่วงกลางปี 2524 ซึ่งราคาข้าวในตลาดโลกเริ่มตกต่ำลง แต่รัฐบาลไม่สามารถปรับ เปลี่ยนกฎระเบียบการส่งออกได้ทันการณ์ ทำให้มีผลผลิตของปีก่อนตก

ค้างอยู่จำนวนมากโดยเฉพาะข้าวคุณภาพต่ำ)

ดังนั้น ระดับราคา เป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้นั้น รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงขีดความสามารถ ตลอดจนความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะใช้กลไกที่มีอยู่ดึงให้เข้าสู่เป้าหมายได้ มิใช่มุ่งแต่จะทำให้ราคาสูงขึ้นทุกปีโดยมิได้คำนึงถึงภาวะตลาดโลก มิฉะนั้นแล้วรัฐบาลก็จะต้องหามาตรการเสริมต่าง ๆ ซึ่งมักจะอยู่ในรูปของเงินชดเชยจากรัฐบาล การให้ความอนุเคราะห์ทางการเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำจากธนาคาร แทนที่จะเป็นการแก้ไขที่มาตรการแทรกแซงตลาดของรัฐบาลซึ่ง เป็นตัวอุปสรรคที่แท้จริง และ เมื่อรัฐบาลมีขีดความสามารถจำกัดในการแทรกแซงตลาด เพื่อดึงระดับราคาข้าวเปลือกให้สูงขึ้นมาได้ ราคาเป้าหมายดังกล่าวจะต้องเป็นราคาที่ยอมรับขีดจำกัดบางอย่างของระบบการตลาดที่ยังต้องพึ่งพ้อค้ำเอกชน เป็นส่วนใหญ่

1

ขีดจำกัด เหล่านี้คือ

ประการแรก เป้าหมายราคาสินค้าใดก็ตามจะ เป็น เป้าหมายราคาเดียวสำหรับทั้งประเทศและ เป็น เป้าหมายตลอดฤดูกาลตลาดไม่ได้ รัฐบาลจะต้องยอมรับความจริงว่า ราคา ณ จุดต่าง ๆ จะต้องสะท้อนค่าขนส่งและค่าใช้จ่ายในการเก็บกักสินค้า ฉะนั้นรัฐบาลจะคาดหวังให้ชาวนาทั่วประเทศได้รับราคาข้าวเปลือกชนิดเดียวกันในราคาเดียวกันย่อมไม่ได้ ในการประกาศราคาเป้าหมายนั้น รัฐบาลจะต้องระบุอย่างชัดเจนว่า เป้าหมายนั้น เป็น เป้าหมายราคาสินค้า ณ จุดใด และในช่วงเวลาใด เช่น รัฐบาลอาจเลือกใช้ราคา ณ ตลาดกลาง เป็น เกณฑ์ในการตั้ง เป้าหมายและแปรราคา ณ ตลาดกลางมาเป็นราคาในท้องที่ต่าง ๆ เพื่อให้ชาวนารับทราบ

ประการที่สอง ในการประกาศเป้าหมายราคา รัฐบาลจะต้องประกาศมาตรการที่รัฐบาลจะใช้ในการแทรกแซง เพื่อให้ราคาตลาด เป็นไปตาม เป้าหมายควบคู่ไปด้วยและจะต้องเป็นที่ประจักษ์แก่พ้อค้ำทุกระดับว่า จะมีผลต่อราคาตลาดจริง พ้อค้ำจะต้องเห็นด้วยว่ารัฐบาล

1

อิมมาร์ สยามวาลา. ดร., เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. ดร., วิชรีญา โตสงวน.

รายงานสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย (กรุงเทพมหานคร : สำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2523), หน้า 55.

มีทั้งกำลังใจและกำลังทรัพย์ เพื่อที่จะแทรกแซงตามที่ประกาศไว้จริง สิ่งหลังนี้มีทาง เป็นไปได้
 ก็ต่อ เมื่อระดับราคาที่รัฐบาลตั้ง เป็น เป้าหมายที่สอดคล้องกับสภาพตลาดโลกหรืออัตราราคา
 เป้าหมายอยู่ในระดับสูงกว่าตลาดโลก รัฐบาลก็มีทางหา เงินอุดหนุนที่รัฐบาลต้องใช้เพื่อดัน
 ราคาภายในให้สูงขึ้นกว่าราคาตลาดโลก

เพราะตามสภาพข้อเท็จจริงแล้ว การที่พ่อค้าข้าวจะตัดสินใจทำการซื้อขายข้าว
 นั้นจะต้องคำนึงถึงวิธีการตลาด หมายความว่า จะต้องคาดการณ์ด้านภาวะตลาดภายในและ
 ตลาดต่างประเทศ นอกจากนั้นจะต้องคาดคะเนแนวโน้มของราคาในอนาคต (price
 expectation) และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการคาดคะเนราคาก็คือ ระยะเวลาที่พ่อค้าจะ
 ต้องทำการถือข้าวไว้ในมือ (stock holding)¹ เนื่องจากระยะเวลาย่อมมีผลต่อค่าใช้จ่าย
 จ่ายในการเก็บรักษา นั้นหมายความว่าอย่างน้อยข้าวเปลือกที่ซื้อเก็บไว้ 1 เดือนแล้วขาย
 จะต้องขายได้ไม่ต่ำกว่าราคาข้าวเปลือก เดือนแรกที่ซื้อพร้อมกับค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาจึง
 จะไม่ขาดทุน (เหตุที่พวกเขาทำการค้าข้าวสามารถดำเนินธุรกิจอยู่ได้ ก็เนื่องจากความ
 สามารถในการคาดคะเนภาวะการค้าและราคา พร้อมกับความสามารถในการตัดสินใจที่
 ถูกต้องตรงเวลานั้นเอง) การที่รัฐบาลมีมาตรการที่จะไปกำหนดให้พ่อค้าทำการรับซื้อและ
 เก็บกักข้าวตามระยะเวลาที่รัฐบาลต้องการนั้นย่อม เป็นไปได้ยาก ดังนั้นการสร้างบรรยากาศ
 ที่ทำให้พ่อค้าข้าวเกิดความมั่นใจว่า ถ้าตนซื้อข้าวและทำการเก็บกักเพิ่มในช่วงเวลานั้น ๆ
 น่าจะทำให้ได้กำไรและปล่อยให้กำไรที่คาดว่าจะได้รับนั้น เป็นสิ่งจูงใจที่จะผลักดันให้พ่อค้า
 ข้าวดำเนินกิจการของตนต่อไป น่าจะเป็นการ เพียงพอและเหมาะสมมากกว่า

2. จากหลักการของมาตรการแทรกแซงตลาดในปีการผลิต 2524/2525
 ของรัฐบาล สรุปคือ

¹ จรุงพร ธรรมโฆมัย และ เสน่ห์ บุญทนานพ. "เอกสารของฝ่ายการศึกษาและรายงาน
 งานสถานการณ์ข้าว" กรุงเทพมหานคร : กองควบคุมข้าว กรมการค้าภายใน, 2525.
 (อัตสรำเนา)

2.1 ให้มีการเร่งรัดการส่งออกข้าว รวมทั้งการใช้ระบบสต็อกหมุนเวียน และมูลกัตถ์กันชนทั้งภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อเป็นการสร้างอุปสงค์เทียมในช่วงต้นฤดู โดยภาครัฐบาลและเอกชน

2.2 รัฐบาลจะเข้าไปทำการรับซื้อข้าว เพื่อเป็นการแทรกแซงตลาดทั้งข้าวเปลือกและข้าวสาร โดยมี อลค.ก. และ อ.ค.ส. เป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติ โดยมีวิธีการดำเนินการดังนี้

วิธีการดำเนินการของ อ.ค.ส. รัฐบาลได้มอบหมายให้ อ.ค.ส. ดำเนินการรับซื้อข้าว

2 วิธีการใหญ่ ๆ คือ¹

1. รับซื้อด้วยวิธีการประกวดราคา อ.ค.ส. ได้ดำเนินการเปิดการประกวดราคาพร้อมกันในทุกจังหวัด แล้วให้คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ในจังหวัดทั้งหมด ส่งผลมายังกระทรวงพาณิชย์ ทางกระทรวงพาณิชย์จะเป็นผู้ดำเนินการตัดสินผลการประกวดราคา ทั้งนี้ผู้มีสิทธิยื่นซองประกวดราคาจะเป็นโรงสี กลุ่ม เกษตรกรและผู้ประกอบการค้าทั่วไป

2. รับซื้อด้วยวิธีกำหนดราคารับซื้อ อ.ค.ส.ได้รับมอบหมายให้รับซื้อข้าวสาร ด้วยวิธีนี้ในการต่อไปนี้

2.1 การกำหนดราคารับซื้อจากชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) กระทรวงมหาดไทย

2.2 อ.ค.ส. ได้รับมอบหมายให้รับซื้อข้าวสารใน 5 จังหวัดภาคใต้และข้าวหนึ่งจากกลุ่ม เกษตรกร

โดย อ.ค.ส. ได้ดำเนินการจำหน่ายข้าวสารที่รับซื้อมาใน 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ จำหน่ายภายในประเทศ และส่งออกจำหน่ายต่างประเทศ

¹ดูรายละเอียดใน อ.ค.ส., กอง "รายงานการสรุปผลการดำเนินงานตามนโยบาย กำหนดและรักษาราคาข้าวเปลือกฤดูการผลิต 2523/24 และ 2524/25 และนโยบายแทรกแซง และรักษาระดับราคาข้าวเปลือกฤดูการผลิต 2525/26" กรุงเทพมหานคร : อ.ค.ส., 2526.

วิธีการดำเนินการของ อ.ต.ก. อ.ต.ก. ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการรับซื้อข้าวเปลือก
 ในพื้นที่เป้าหมายรวมทั้งสิ้น 21 จังหวัด¹ โดยจะรับซื้อจากกลุ่มเกษตรกร เป็นอันดับแรก ณ
 จุดรับซื้อที่กำหนด โดยรับซื้อข้าวเปลือกเกรดเดียวกันในราคาเท่ากันทุกจังหวัดและจะจ่าย
 เงินค่าข้าวเปลือกแก่ผู้ขายผ่านธนาคารที่ อ.ต.ก. กำหนด ข้าวเปลือกที่รับซื้อจะฝากเก็บ
 ไว้ที่โรงสีที่ทำสัญญาฝากเก็บและแปรสภาพข้าวเปลือกกับ อ.ต.ก.

ทั้งนี้กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาซื้อข้าวเปลือก
 ประจำจังหวัดขึ้นทุกจังหวัดที่มีการซื้อ ประกอบด้วย 1. ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน
 กรรมการ 2. เกษตรจังหวัด 3. พาณิชย์จังหวัด 4. สหกรณ์จังหวัด 5. นาย
 อำเภอทุกอำเภอ 6. เกษตรอำเภอทุกอำเภอ เป็นกรรมการ และ 7. พนักงาน
 อ.ต.ก. (หัวหน้าหน่วยรับซื้อที่ อ.ต.ก. แต่งตั้ง) เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะ-
 กรรมการดังกล่าวมีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดท้องที่และปริมาณข้าวเปลือกที่จะรับซื้อจาก
 กลุ่มเกษตรกร

โดยรัฐบาลคาดหวังว่า การที่รัฐบาลออกไปรับซื้อข้าวในราคาสูง เป็นจำนวนมาก
 ดอนต้นฤดูกาลผลิต เพื่อเป็นการนำตลาดและจะทำให้ พ่อค้าข้าวตลอดจนโรงสีต้องออกไป
 รับซื้อข้าวแข่งกับรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้อยู่ในระดับ
 สูงตามที่กำหนดไว้ แต่ปรากฏว่า อ.ค.ส. รับซื้อข้าวสารได้ทั้งสิ้นจำนวนประมาณ
 1,266,137 ตัน ส่วน อ.ต.ก. รับซื้อข้าวเปลือกได้ทั้งสิ้นจำนวนประมาณ 179,735.37
 ตัน เท่านั้น²

¹ ดูรายละเอียดใน "รายงานสรุปผลการรับซื้อข้าวเปลือกแทรกแข่งตลาด เพื่อรักษา
 ระดับราคาสำหรับฤดูกาลผลิตปี 2524/2525 ของ อ.ต.ก." กรุงเทพมหานคร : อ.ต.ก.,
 2525. (อัตสำเนา)

² เรื่องเดียวกัน.

4.1 ราคาข้าวเปลือกและข้าวสารที่สำคัญบางชนิด ณ ระดับต่างๆ จำแนกเป็นรายเดือนปี 2524-2525

หน่วย : บาท / เมตริกตัน

ปี เดือน	ราคาที่ทางการกำหนด ^{1/}			ราคาที่ชาวนาขายได้ ^{2/}			ราคาขายส่ง ณ. โรงสี กรุงเทพฯ ^{3/}			ราคาส่งออก F.O.B. กรุงเทพฯ ^{3/}		
	ขปจ. 100% ชั้น 3	ขปจ. 5%	ขปน. 10% เมล็ดสั้น	ขปจ. 100% ชั้นพิเศษ	ขปจ. 5%	ขปน. 10-15% เมล็ดสั้น	ขจ. 100% ชั้น 1	ขจ. 5%	ขน. 10% เมล็ดสั้น	ขจ. 100%	ขจ. 5%	ขน. 10% เมล็ดสั้น
2523												
ธค.	3,600	3,500	3,100	—	—	—	—	—	—	—	—	—
เฉลี่ย มก.-ธค.	3,600	3,500	3,100	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2524												
มก.	3,660	3,560	3,160	3,440	3,357	2,676	6,830	6,420	5,520	10,101	9,669	8,681
กพ.	3,720	3,620	3,220	3,469	3,380	2,738	7,060	6,220	5,830	10,266	9,952	9,173
มีค.	3,780	3,680	3,280	3,422	3,376	2,793	7,370	6,870	5,970	10,878	10,384	9,340
เมย.	3,840	3,740	3,340	3,614	3,525	2,929	7,420	6,920	5,970	11,145	10,629	9,432
พค.	3,900	3,800	3,400	3,632	3,516	2,817	7,810	7,310	5,970	11,331	10,810	9,523
มิย.	3,960	3,860	3,460	3,736	3,564	2,909	8,020	7,520	6,110	11,104	11,182	9,656
เฉลี่ย มก.-มิย.	3,810	3,710	3,310	3,552	3,453	2,810	7,418	6,877	5,895	10,908	10,421	9,301

(ต่อ)

ปี เดือน	ราคาที่ทางการกำหนด ^{1/}			ราคาที่ชาวนายได้ ^{2/}			ราคาขายส่ง ณ. โรงสี กรุงเทพฯ ^{3/}			ราคาส่งออก ณ. โรงสี กรุงเทพฯ ^{3/}		
	ขปจ. 100% ชั้น 3	ขปจ. 5%	ขปน. 10% เมล็ดสั้น	ขปจ. 100% ชั้นพิเศษ	ขปจ. 5%	ขปน. 10-15% เมล็ดสั้น	ขจ. 100% ชั้น 1	ขจ. 5%	ขน. 10% เมล็ดสั้น	ขจ. 100%	ขจ. 5%	ขน. 10% เมล็ดสั้น
กค.	4,020	3,920	3,520	3,709	3,592	3,034	7,950	7,250	6,130	12,146	11,528	10,008
คค.	4,080	3,980	3,580	3,703	3,577	3,161	8,000	7,170	6,130	12,080	11,353	9,893
กย.	4,140	4,040	3,640	3,819	3,583	3,067	7,810	6,900	6,000	11,899	11,152	9,755
คค.	4,200	4,100	3,700	3,537	3,418	3,052	7,670	6,600	5,970	11,107	10,420	9,635
พย.	4,260	4,160	3,760	3,461	3,277	2,813	7,390	6,230	5,860	10,477	9,778	9,240
ธค.	3,850	3,750	3,100	3,186	3,009	2,679	7,250	6,000	5,270	9,458	8,771	8,130
เฉลี่ย กค.-ธค.	4,090	3,990	3,550	3,569	3,409	2,968	7,678	6,692	5,893	11,185	10,507	9,444
เฉลี่ยทั้งปี	3,950	3,850	3,430	3,561	3,431	2,889	7,550	6,820	5,890	11,046	10,464	9,372
2525												
มค.	3,850	3,750	3,100	3,174	3,033	2,554	7,040	5,850	5,530	8,645	7,843	7,214
กพ.	—	—	—	3,101	3,033	2,909	7,060	5,890	5,570	8,330	7,414	6,756
มีค.	—	—	—	2,962	2,942	2,534	7,150	5,980	5,480	8,473	7,443	6,687
เมย.	—	—	—	2,956	2,887	2,572	6,900	5,730	5,270	8,158	7,139	6,555
พค.	—	—	—	2,831	2,813	2,511	6,790	5,580	5,230	7,843	6,859	6,441
มิย.	—	—	—	2,793	2,713	2,581	6,560	5,430	5,230	7,665	6,733	6,412
เฉลี่ย มค.-มิย.	3,850	3,750	3,100	2,970	2,904	2,610	6,917	5,743	5,385	8,186	7,239	6,678

(ต่อ)

ปี เดือน	ราคาที่ทางการกำหนด ^{1/}			ราคาที่ชาวนาขายให้ ^{2/}			ราคาขายส่ง ณ. โรงสี กรุงเทพฯ ^{3/}			ราคาส่งออก ณ. โรงสี กรุงเทพฯ ^{3/}		
	ขปจ. 100% ชั้น 3	ขปจ. 5%	ขปน. 10% เมล็ดสั้น	ขปจ. 100% ชั้นพิเศษ	ขปจ. 5%	ขปน. 10-15% เมล็ดสั้น	ขจ. 100% ชั้น 1	ขจ. 5%	ขน. 10% เมล็ดสั้น	ขจ. 100%	ขจ. 5%	ขน. 10% เมล็ดสั้น
กค.	—	—	—	2,675	2,557	2,800	6,250	5,000	5,740	7,443	6,458	6,899
สก.	—	—	—	3,006	2,895	3,045	6,400	5,170	5,960	7,557	6,572	7,099
กย.	—	—	—	3,222	3,059	3,033	6,350	5,080	6,000	7,168	6,183	7,145
ตค.	—	—	—	3,238	3,101	2,860	6,210	4,870	5,580	6,756	5,805	6,693
พย.	—	—	—	2,837	2,725	2,569	6,210	4,980	5,220	6,842	5,902	6,326
ธค.	—	—	—	2,832	2,696	2,553	6,250	5,080	5,180	7,030	6,091	6,293
เฉลี่ย กค.-ธค.	—	—	—	2,968	2,839	2,810	6,278	5,030	5,613	7,133	6,169	6,743
เฉลี่ยทั้งปี	3,850	3,750	3,100	2,969	2,871	2,710	6,600	5,380	5,490	7,659	6,704	6,710

หมายเหตุ : ขปจ. = ข้าวเปลือกเจ้า ขปน. = ข้าวเปลือกเหนียว
ขจ. = ข้าวสารเจ้า ขน. = ข้าวสารเหนียว

ที่มา : 1/ ศูนย์ปฏิบัติการวิจัยระดับราคาผลิตภัณฑ์ กระทรวงพาณิชย์, ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี
2/ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
3/ กรมการค้าต่างประเทศ

ที่มา : คู่มือปฏิบัติการโรงเพาะถั่วงอกภาคพิเศษ

หน่วยบาท / กิโลกรัม

เดือน	ปี	2524												2525											
		ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ย.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ย.	พ.ย.	ธ.ค.
ต้นทุนต่อหน่วย 100 % (2)	-	3747	3615	3495	3823	3480	3478	4018	3852	3778	3704	3704	3483	3587	3510	3385	3477	3077	2890	2778	3036	3445	3400	3078	3047
ค่าวัตถุดิบ	-	3747	3885	3997	4191	4350	4325	4285	3827	3740	3621	-	3121	3480	3424	3444	3380	3055	2890	2643	2429.6	3240	3475	3168	3148
ค่าแรงงาน	-	-	3652	3657	3864	4066	4009	4000	4000	3900	3750	3750	3785	3480	3299	3050	3050	3075	-	2914	3299.2	3650	3334	2789	-
ค่าไฟฟ้า	-	-	-	2975	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ค่าเช่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	-	-	3304	3349	3414	3525	3549	3700	3729	3642	3750	3675	3052	3860	3800	-	3100	3100	-	-	2900	-	-	-	2946
ต้นทุนต่อหน่วย 5%	3557	3325	2421	3518	3620	3606	3690	3714	3614	3649	3474	3218	3060	3062	3065	3083	2992	2035	2864	2723	3084.6	3341	2993	2936	2906
ค่าวัตถุดิบ	3558	3580	3442	3795	3973	3860	3981	3819	3636	3662	3394	3287	3245	3050	3245	3219	3169	2961	2910	2565	2239	2675	3121	2933	2995
ค่าแรงงาน	3932	3174	3419	3469	3493	3582	3577	3600	3597	3554	3478	3094	3111	2986	2825	2955	2784	2705	2661	2515	2434.7	3234	3221	2786	2887
ค่าไฟฟ้า	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ค่าเช่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	3182	3123	3203	3310	3392	3418	3411	3725	3610	3750	3550	3425	3150	3125	3075	3025	3070	3020	3015	3089	3482.1	2915	3536	3088	2854
ต้นทุนต่อหน่วย 10%	-	3278	3290	3364	3439	3429	3512	3586	3533	3553	3452	3463	3068	3053	3046	2963	2861	2803	2745	2572	2844.8	3032	2997	2720	2752
ค่าวัตถุดิบ	-	2457	3526	3655	3678	3718	3702	3721	3815	3568	3234	3249	3088	3167	3117	3154	2985	3000	2771	2403	2735.2	2943	2962	2813	2904
ค่าแรงงาน	-	3187	3220	3314	3320	3222	3455	3454	3360	3419	3328	3116	2998	2967	2797	2810	2622	2575	2600	2444	2497.1	2987	2965	2668	2733
ค่าไฟฟ้า	-	-	-	3300	-	-	-	-	-	-	-	-	3062	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ค่าเช่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	-	3191	3184	3188	3318	3348	3410	3391	3752	3675	3775	3425	3125	3025	2925	2925	2975	2903	2865	2869	2701.7	3246	3057	2678	2624
ต้นทุนต่อหน่วย 10%	-	3214	3221	3268	3370	3402	3462	3517	3500	3433	3342	3125	2969	2967	2792	2833	2752	2767	2682	2499	2653.1	2946	2845	2629	2699
ค่าวัตถุดิบ	-	3349	3427	3559	3641	3574	3615	3730	3630	3575	3445	3350	3050	3015	2950	2925	2850	2950	2854	2847	2600.6	2891	2888	2569	2831
ค่าแรงงาน	-	3143	3106	3263	3252	3313	3419	3350	3325	3250	3225	3030	2925	2825	2675	2650	2475	2450	2475	2209	2442.2	2873	2805	2523	2614
ค่าไฟฟ้า	-	3186	3292	3098	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ค่าเช่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	-	3280	3060	3150	3218	3320	3354	3430	3525	3475	3375	3075	2925	2750	2725	2425	2350	2400	2495	2491	2415.4	3075	2842	2594	2662

ภาคการปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่มา: ศูนย์ปฏิบัติการวิเคราะห์ข้อมูลสถิติกรมการปกครอง

หน่วยนับ / บาท

ปีงบประมาณ ปีพ.ศ.	ปีงบประมาณ	2524											2525												
		ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.
จังหวัดภูเก็ต 20%	-	3155	3045	3197	3258	3296	3286	3315	3304	3305	3334	3086	2998	2907	2712	2927	2741	2786	2492	2297	2550	2753	2742	2613	2686
เทศบาล	-	3283	3288	3412	3500	3471	3398	3414	3364	3455	3310	3297	3107	2934	2871	2958	2908	2722	2657	2321	2530	2699	2738	2596	2846
เทศบาลเมือง	-	3081	3036	3195	3287	3240	3288	3365	3281	3209	3202	2916	2794	2590	2560	2222	2229	2400	2097	2215	2390	2733	2650	2468	2587
เทศบาล	-	3172	3197	3100	3167	3275	3263	3312	3309	3373	3540	-	-	3400	-	3140	3094	2615	2551	-	2532	2706	2695	2453	2217
เทศบาลนครภูเก็ต	-	-	2650	3101	3079	3199	3078	3210	3267	3168	3285	3096	2500	2704	2706	2683	2625	2700	2671	2645	2762	2875	2886	2942	2493
จังหวัดภูเก็ต 10%	2597	2943	2898	2936	2946	2968	2924	3175	3050	3088	2925	2663	2675	2475	2675	2525	2625	2598	2709	2625	2750	3396	2787	2780	2771
เทศบาล	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2875	-	-	-	-
เทศบาลเมือง	2573	2933	3117	3042	2983	3075	3150	3225	3075	3350	-	2400	2725	2525	2725	-	2625	2600	2650	2446	3178.3	3737	2720	3014	2890
เทศบาล	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2675	-	-	-	-
เทศบาลนครภูเก็ต	2620	2893	2679	2692	2909	2861	2707	3125	3025	2825	2925	2625	2025	2625	2625	2525	2625	2536	2709	2782	3071.9	3056	2855	2547	2652
จังหวัดภูเก็ต 10%	2517	2815	2710	2845	2900	2867	2944	3012	3056	2962	2925	2937	2425	2521	2550	2695	2475	2588	2027	2688	2459.4	3027	2602	2665	2648
เทศบาลเมือง	2502	2447	-	2415	2450	2495	3000	3100	3285	3150	-	2150	2475	2650	2525	-	2425	-	2322	2293	2442	3087	2450	2793	2666
เทศบาลนครภูเก็ต	2523	2684	2710	2775	2931	2840	2888	2925	2925	2775	2725	2525	2375	2523	2575	2475	2525	2558	2475	2764	2992.7	2967	2755	2531	2630

ผลการดำเนินงานรับซื้อข้าว เพื่อแทรกแซงตลาดของหน่วยทั้งสองจึงไม่สามารถถึงระดับราคาข้าวเปลือกในท้องตลาดให้สูงขึ้นถึงระดับที่รัฐบาลได้ตั้ง เป้าหมายไว้ได้ ทั้งนี้ เพราะปริมาณการรับซื้อของหน่วยงานทั้งสองมีจำนวนน้อย เกินกว่าที่จะส่งผลกระทบต่อระดับราคาตลาดได้ ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาได้รับยังคง เป็นไปตามระดับราคาข้าวในตลาดโลก ซึ่งอยู่ในภาวะตกต่ำ ทิศทางจากตารางที่ 4.1 และ 4.2 จะ เห็นได้ว่าราคาข้าวเปลือกที่เกษตรกรได้รับยังคง เคลื่อนไหวตามระดับราคาส่งออกซึ่งมีแนวโน้มที่ลดลงตั้งแต่ปลายปี 2524 จนถึงปี 2525 เช่นราคาข้าวขาว 5% มีการซื้อขายกันในราคาเพียงตันละ 250 - 290 ดอลลาร์สหรัฐฯ เอฟ. โอ. บี. กรุงเทพฯ ซึ่งเมื่อทอน เป็นราคาข้าวเปลือกหน้าโรงสีในภาคกลางจะตกประมาณเกวียนละ 2,700 - 2,800 บาทเท่านั้น¹ ราคาโดยเฉลี่ยของข้าวเปลือก 5% ที่ชาวนาขายได้ในครึ่งปีแรกของปี 2525 ราคาไม่เกิน 3,000 บาท/เกวียน ในขณะที่รัฐบาลกำหนดไว้ถึง 3,750 บาท / เกวียน เป็นต้น

ในภาวะที่ผลผลิตข้าวภายในประเทศสั้น เหลือ ในขณะที่อุปสงค์รวมมิได้เพิ่มขึ้นหรือกำลังอยู่ในสภาพลดลงนั้น ถึงรัฐบาลจะทำการรับซื้อก็ครั้งก็ตาม ก็มิได้ช่วยแก้ปัญหาอย่างแท้จริง หากมิได้มีการนำข้าวส่วนที่เหลือจากความต้องการใช้ในประเทศออกไปจำหน่ายนอกประเทศได้ การรับซื้อข้าวอาจจะมีผลเพียงแต่ช่วยกระตุ้นราคาข้าวให้สูงขึ้นบ้าง เฉพาะในช่วงที่รัฐบาลออกทำการรับซื้อเท่านั้น ซึ่งในขณะที่รัฐบาลออกทำการรับซื้อ ทางภาคเอกชนก็มักจะลดปริมาณการรับซื้อลง

ถึงแม้ในระยะต่อมารัฐบาลจะได้ใช้มาตรการต่าง ๆ ในการยกระดับราคาข้าวอย่างเต็มที่ เช่น เปิดให้มีการส่งออกโดยเสรี ลดอัตราค่าพรีเมียม ยกเลิกการเก็บข้าวสำรอง ตลอดจนการขยายจำนวนและ เวลาการรับซื้อลดช่วงตัว เงินของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น แม้มาตรการดังกล่าวจะช่วยผลักดันให้การส่งออกเพิ่มมากขึ้นก็ตาม

¹ ชัยวัฒน์ คนจริง. ดร. และ ไสวภี ทองปาน. ดร., "การเกษตรในรอบปี ราคาตกต่ำ" สยามรัฐฉบับสรุปภาวะเศรษฐกิจประจำปี 25 (มกราคม 2526), หน้า 49.

แต่เนื่องจากปริมาณข้าวภายในประเทศมีมากรวมทั้งราคาข้าวที่ขายให้กับผู้ซื้อในต่างประเทศ มีแนวโน้มลดต่ำลงตามราคาข้าวในตลาดโลก ดังนั้นราคาข้าวที่ชาวนาขายได้จึงยังคงตกต่ำ และจากผลของการเข้าไปรับซื้อข้าวเพื่อแทรกแซงตลาดของรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันรัฐบาล ก็ไม่สามารถระบายข้าวที่รับซื้อไว้ได้หมด ทำให้มีข้าวเหลือตกค้างในสต็อกของ อ.ค.ส. มากซึ่ง อ.ค.ส. ได้นำมาระบายออกสู่ตลาดเพื่อ เป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษา ตลอดจนความสูญเสียจากการเสื่อมคุณภาพ โดยนำข้าวดังกล่าวมาขายให้ผู้ส่งออกในราคา ที่ต่ำกว่าราคาซื้อและราคาในท้องตลาด ส่งผลให้โรงสีภายในประเทศจำหน่ายข้าวได้ยาก ขึ้นและ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ราคาข้าวตกต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

นอกจากนี้การส่งออกข้าวของรัฐบาลนั้น ส่วนใหญ่จะใช้ข้าวในสต็อกของ อ.ค.ส. ซึ่งมีเหลือเป็นจำนวนมาก ดังนั้นถึงแม้ว่า รัฐบาลจะพยายามส่งข้าวออกมากขึ้น แต่ก็ไม่ช่วยกระตุ้นตลาดภายในประเทศเท่าที่ควร เพราะการส่งออกของรัฐบาล เมื่อมีมากขึ้น ย่อมจะไปทำให้การส่งออกในภาค เอกชนลดลง (หากมิได้มีการขยายตลาดข้าวต่างประเทศให้ กว้างขึ้นกว่าที่เป็นอยู่)

จะเห็นได้ว่าการที่รัฐบาลใช้ อ.ต.ก. และ อ.ค.ส. เป็นกลไกเข้าไปแทรกแซง ตลาดข้าว เพื่อดึงระดับราคาข้าวเปลือกให้สูงขึ้นนั้น เป็นมาตรการที่ล้มเหลว จากการ ศึกษาการใช้มาตรการ ดังกล่าวของรัฐบาลนับตั้งแต่เริ่มมีการดำเนินการมา ไม่ปรากฏว่า รัฐบาลประสบความสำเร็จในการใช้นโยบายดังกล่าวเลย แสดงให้เห็นว่า อ.ต.ก. และ อ.ค.ส. มิได้เป็นหน่วยงานหลักที่รัฐบาลใช้ เป็นกลไกในการดำเนินการให้เป็นประโยชน์ ต่อชาวนาอย่างแท้จริง รวมทั้งข้อจำกัดอัน เป็นปัญหาภายในองค์กรทั้งสองเองด้วย ในบท นี้จะได้ทำการศึกษถึงปัญหา อุปสรรคของหน่วยงานดังกล่าวในการดำเนินการตามมาตรการ กำหนดและรักษาระดับราคาข้าวปีการผลิต 2524/2525 ดังนี้คือ

1. ปัญหาและอุปสรรคของ อ.ค.ส. ในการดำเนินการตามมาตรการกำหนด และรักษาระดับราคาข้าว สรุปได้ดังนี้

1.1 หลักการของมาตรการดังกล่าว เป็นหลักการที่ไม่สามารถจะนำไป ปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จได้ เนื่องจากหลักการที่รัฐบาลมอบหมายให้ อ.ค.ส. ดำเนิน

การนี้ทำให้ อ.ค.ส. ต้องแบกรับภาระคือ¹

1.1.1 การรับซื้อข้าวสารของ อ.ค.ส. เป็นไปในลักษณะของการซื้อในราคาสูงแต่ต้องจำหน่ายในราคาต่ำ อ.ค.ส. ต้องรับซื้อข้าวสารในราคาตามที่รัฐบาลกำหนดให้สอดคล้องกับราคาข้าวเปลือกที่รัฐบาลกำหนดให้ ซึ่งสูงกว่าราคาตลาดในขณะนั้นมาก แต่ในการจำหน่ายจำเป็นต้องจำหน่ายในราคาต่ำ ในบางกรณีต่ำกว่าราคาตลาดมาก เนื่องจากสาเหตุอย่างน้อย 2 ประการคือ

- ราคาที่จำหน่ายนั้น จะถูกหักลดตามสภาพของข้าวกล่าวคือ ในกรณีที่ต้องรักษาข้าวไว้ระยะเวลาหนึ่งนั้น ข้าวจะเสื่อมสภาพตามธรรมชาติ ทำให้ราคาตกต่ำลง
- ในช่วงที่จำหน่าย ราคาข้าวในตลาดตกต่ำลงโดยเฉพาะตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา ราคาในตลาดโลกมีแนวโน้มลดลงอย่างมาก ทำให้ราคาข้าวที่จำหน่ายออกไปต่ำกว่าราคาจัดซื้อเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้การรับซื้อข้าวจากชุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทยและ รพช. นั้น อ.ค.ส. ได้รับมอบหมายให้จ่าย เงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของหน่วยงานทั้งสองหน่วยงานนี้อีกด้วย

1.1.2 ภาระดอกเบี้ยเงินกู้ เนื่องจากการแทรกแซงตลาดข้าวตามนโยบายของรัฐบาลนั้น เป็นการช่วยเหลือชาวนาให้มีโอกาสขายข้าวเปลือกได้ในราคาสูงขึ้น อ.ค.ส. จึงไม่สามารถระบายข้าวสารภายในประเทศเป็นจำนวนมากได้ จำเป็นต้องเก็บข้าวสารไว้ในสต็อกเพื่อระบายออกสู่ต่างประเทศและ เนื่องจากเงินทุนดำเนินการ เป็นเงินกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ ทำให้ต้องชำระดอกเบี้ยเงินทุกเดือนในจำนวนสูง

1.1.3 ภาระการเก็บรักษาข้าวสาร ด้วยเหตุที่ อ.ค.ส. ไม่สามารถ

¹ องค์การคลังสินค้า, กอง "รายงานสรุปผลการดำเนินงานตามนโยบายกำหนดและรักษาราคาข้าวเปลือกฤดูการผลิต 2523/25 และ 2524/25 และนโยบายแทรกแซงและรักษาระดับราคาข้าวเปลือกฤดูการผลิต 2525/26" หน้า 4 - 6.

ระบายข้าวสารออกได้ในทันที เพราะอาจมีผลกระทบทำให้ราคาข้าวเปลือกตกต่ำ ทำให้ อ.ค.ส. ต้องเก็บรักษาข้าวไว้ในสต็อกและเนื่องจากคลังสินค้าของ อ.ค.ส. มีไม่เพียงพอ จึงต้องเช่าคลังสินค้าจากเอกชน ซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศและส่วนใหญ่ต่ำกว่ามาตรฐาน ทำให้ข้าวสารเสื่อมสภาพและสูญเสียน้ำหนักเร็วกว่าปกติ นอกจากนี้ยังมีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อีก เช่น ค่ารถมาฆ่าแมลง ค่าจ้างกรรมกร ค่าใช้จ่ายบริหารและอำนวยความสะดวก ค่าดูแลรักษา สินค้า เป็นต้น

1.1.4 การขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ในการระบายข้าว จำนวนมากให้ทันกาลกับช่วงเวลาที่เหมาะสมนี้ จำเป็นต้องมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานที่ใกล้เคียงกับธุรกิจเอกชน ซึ่งการปฏิบัติตามระเบียบราชการทำให้ขาดความคล่องตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจำหน่ายข้าวออกไปนั้น จำเป็นต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ ทำให้เกิดความล่าช้า ทั้งระบายข้าวก็ขาดความสอดคล้องกับภาวะการผันผวน ทำให้ต้องประสบปัญหาขาดทุนขึ้น

ดังนั้นนับตั้งแต่ดำเนินโครงการดังกล่าว เป็นต้นมา อ.ค.ส. จึงต้องรับภาระการขาดทุนอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เมื่อการตรวจสอบบัญชีของโครงการปรากฏว่า ผลจากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลในปีการผลิต 2523/24 และปีการผลิต 2524/2525 อ.ค.ส. ประสบกับภาวะขาดทุนทั้งสิ้น 3,419 ล้านบาท¹ ในจำนวนนี้แยกเป็นขาดทุนจากการรับซื้อข้าวจากชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย 197.4 ล้านบาท จากการขายข้าวให้ผู้ส่งออก 773.2 ล้านบาท จากการขายให้พ่อค้าศูนย์ผู้อพยพ 80.3 ล้านบาท จากการขายให้พ่อค้าในประเทศ 128.2 ล้านบาท จากการส่งออกเอง 167.8 ล้านบาท และจากการส่งออกผ่านกรมการค้าต่างประเทศอีก 132.2 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินงานอีก 1,642.3 ล้านบาท จ่ายค่าดอกเบี้ยและขาดทุนจากส่วนลดอีก 863.9 ล้านบาท โดยที่หนี้ของ อ.ค.ส. เป็นหนี้ที่กู้จากธนาคารพาณิชย์ทั้ง 16 แห่ง ในประเทศ โดย 1 ใน 3 ของยอดหนี้จำนวนนี้ เป็นส่วนที่กู้จากธนาคารชาติผ่านธนาคาร

1

ประชาชนชาติธุรกิจ (3- ธันวาคม 2526) พ 1 และ 10.

พาณิชย์ (ซึ่งจะเสียดอกเบี้ย 2 อัตรา เฉลี่ยแล้วประมาณ 13.25% ต่อปี)

สำหรับเรื่องดังกล่าวนี้ ดร.สุวราช สัจจมารงค์ ผู้อำนวยการ อ.ค.ส. ได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ข่าวพาณิชย์ เมื่อมีนาคม 2526¹ ว่า

"เราเป็นรัฐวิสาหกิจ เราก็ต้องพยายามเลี้ยงตัวเองให้ได้ โดยไม่ให้ขาดทุน แต่สินค้าที่รัฐบาลสั่งให้เราไปช่วยซื้อถึงแม้จะขาดทุนก็ต้องทำ หลักการมันขัดกันคือดำเนินงานในรูปรัฐวิสาหกิจ ต้องไม่ให้ขาดทุน ในขณะที่เดียวกันก็ต้องช่วยรับซื้อสินค้าที่เราเห็นว่า เป็นเรื่องขาดทุนแน่ ๆ" และ "ในเรื่องโครงการแทรกแซงเพื่อยก ระดับราคาข้าวต้องแยกไว้ต่างหาก เพราะงานดังกล่าว เป็นนโยบาย ซึ่งต้องประสพการขาดทุนแน่ ๆ เพราะ เวลาที่เราซื้อ เราซื้อในราคาแพง พอขายออกกลับขายในราคาที่ต่ำ"

1.2 ปัญหาจากการดำเนินงานของ อ.ค.ส. ซึ่งอยู่ในลักษณะที่ถูกการเมือง และผลประโยชน์แทรกแซงตลอดเวลา รวมทั้งกลไกในการปฏิบัติงานของ อ.ค.ส. เอง นั้น เปิดโอกาสให้มีการทุจริตได้ง่ายอีกด้วย ทั้งนี้ เนื่องจาก อ.ค.ส. เป็นแค่เพียงรัฐวิสาหกิจผู้ปฏิบัติการ มิได้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายใดๆ แต่ต้องทำตามคำสั่งโดยออกรับ ประมูลซื้อข้าวสารตามชนิดของข้าวสาร สถานที่จังหวัดใดและเมื่อไร ตามคำสั่งของคณะกรรมการข้าวระดับชาติของรัฐบาล โดยอาศัยข้อมูลการผลิตข้าวของแต่ละท้องที่ในชั้นแรก² แต่มีการดำเนินงานผ่านไปก็ถูกการเมืองและอิทธิพลผลประโยชน์ในท้องถิ่นแทรกแซง โดยจำเป็นต้องไปรับซื้อในสถานที่ ชนิดของข้าวตามที่เจ้าหน้าที่ของจังหวัดกำหนดให้ ซึ่งได้ปรากฏเป็นที่แน่ชัดว่า ทางจังหวัดได้รับข้อมูลจากโรงสีข้าวให้แจ้ง กษย. และ ศรก. ให้ อ.ค.ส. มาประมูลข้าวชนิดนั้น ๆ ตามที่โรงสีข้าวซื้อจากเกษตรกรไว้ก่อนแล้ว โรงสีจึงได้กำไรจากการประมูลในแทบทุกครั้ง

และปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ อ.ค.ส. ต้องประสบกับภาวะการขาดทุนอย่างหนัก คือ ความบกพร่องของกลไกในการปฏิบัติงานขององค์การเองซึ่งเปิดโอกาสให้

¹ ข่าวพาณิชย์ (20 เมษายน 2526) : 14.

² ประชาชาติธุรกิจ (สิงหาคม 2525) : 4.

มีการทุจริตได้ง่าย ทั้งนี้เพราะ อ.ค.ส.ได้รับคำสั่งให้ดำเนินการรับซื้อข้าว เป็นจำนวนมาก ในขณะที่ กลไกของ อ.ค.ส.มีขีดความสามารถจำกัดทั้งสถานที่ที่ใช้ในการเก็บข้าวและ พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะต้องขยายตัวเพิ่มขึ้น เป็นจำนวนมาก เพื่อปฏิบัติงานในทั่วประเทศของ ประเทศไทยโดยกระชั้นชิด การเตรียมคน การฝึกงาน พนักงานจึงไม่สามารถกระทำ ให้สมบูรณ์ได้ แต่เนื่องจากต้องสนองนโยบายจึงต้องเอาพนักงานประจำ พนักงานบัญชี หรือขอยืมตัวจากกระทรวงพาณิชย์ให้ไปรับซื้อข้าวตามจังหวัดต่าง ๆ การซื้อข้าวของ อ.ค.ส. ซึ่งเป็นพ่อค้าข้าวหน้าใหม่จึงเกิดปัญหาตามมา โดยเฉพาะไม่สามารถจะตามทัน เล่ห์เหลี่ยม ของพ่อค้าข้าวในท้องถิ่นได้ ดังเช่น ในการประมูลซื้อข้าวนั้น พ่อค้าใหญ่ ๆ มักจะมีการ รวมตัวกันหรือที่เรียกกันว่า "ฮิวกัน" ประมูลราคาให้ไกลราคากลางในการประมูลให้มากที่สุด (ถึงแม้เจ้าหน้าที่จะมีราคากลางกำหนดไว้ก็ตามแต่ เป็นที่ล่วงรู้กันโดยทั่วหน้าว่า ราคากลาง เป็นราคาเท่าใด ทั้งนี้เพราะ เจ้าหน้าที่ใช้สูตรสำเร็จในการคำนวณราคาข้าว ที่ต้องการจะซื้อ โดยให้ราคาที่สูงขึ้นกระสอบละเท่าไรต่อเดือน และเมื่อเปิด ประมูลในจังหวัดหนึ่งจังหวัดอื่น ๆ ก็พลอยทราบราคากลางไปด้วย) และถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่ จะอนุญาตให้ผู้ค้าข้าวต่างถิ่นสามารถ เข้ามาประมูลแข่งขันได้ก็ตาม แต่ได้ปรากฏวิธีการ ฮิวกัน โดยแบ่งปริมาณกันระหว่างโรงสีในจังหวัดกับนอก เขตจังหวัดที่ทำการประมูล เช่น ในจังหวัดหนึ่งที่ทางเจ้าหน้าที่ อ.ค.ส. ตั้งเป้าหมายประมูลซื้อจำนวน 30,000 กระสอบ ปรากฏว่าโรงสีภายใน เขตได้ตกลงกันว่าจะทำการประมูล 15,000 กระสอบ และต่าง เขตจะประมูลได้รวมกัน 15,000 กระสอบ วิธีการนี้ทำอย่างเปิดเผย ณ สถานที่ที่ทำการ ประมูลก่อนหน้าเวลาประมูลจริง ในบางจังหวัดที่เจ้าของโรงสีเป็นผู้ที่มีอิทธิพลถึงกับแจก จ่ายเงินแก่โรงสีนอก เขตที่จะเข้ามาประมูลรายละ 5,000 บาท แล้วขอให้กลับไปโดยไม่ ทำการประมูลแข่งขัน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์ที่โรงสีจะได้รับอย่างมหาศาล เพราะ ข้าวจำนวนนั้น เป็นข้าวที่โรงสีซื้อในราคาต่ำ แต่นำมาขายโดยใช้ชื่อในนามเกษตรกร ตาม ราคาประกันของรัฐบาลซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าท้องตลาดทั่วไปมาก ในการนี้ทางโรงสีจะจ่าย ค่าตอบแทนให้ผู้นำกลุ่มเกษตรกร กลุ่มเกษตรกรและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล

นอกจากนี้ยังมีการทุจริตในขั้นตอนการส่งมอบข้าว เข้าโกดังขององค์การ ทั้งนี้เป็น ของ อ.ค.ส. เอง และที่เข้าจากผู้ประกอบการมักจะมีปัญหาในเรื่องคุณภาพข้าว โดยพ่อค้า

และโรงสีจะพยายามนำข้าวคุณภาพต่ำกว่าเกรดที่ได้ตกลงไว้มาส่งมอบ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของ อ.ค.ส. ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบคุณภาพข้าวจึงไม่สามารถจับได้ทัน แต่ถ้าจับได้ก็ทำให้เป็นบ่อเกิดของการทุจริตได้ง่าย เพราะข้าวที่ขนมาแล้ว หากจะให้พากลับไปต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงมาก ระบบการจ่ายเงินพิเศษจึงเกิดขึ้นและเป็นที่ทราบกันว่าถ้าพ่อค้าโรงสีไม่จ่ายเงินกระสอบละ 5 - 20 บาท¹ เป็นอันว่าข้าวจะไม่ผ่านการตรวจรับมอบอย่างแน่นอน ทั้งหมดถือเป็นผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ อ.ค.ส. ประจำโกดังตัวแทนของบริษัทรับตรวจสอบคุณภาพข้าว และพ่อค้าโรงสี

ทั้งนี้รวมทั้งขั้นตอนของการนำข้าวออกจากโกดังเพื่อจำหน่ายของ อ.ค.ส. ก็เป็นช่องทางสำหรับการทุจริตได้โดยง่าย เนื่องจากในการขายข้าวเสื่อมคุณภาพนั้น ช่วงระยะก่อนที่นายสุวรรณ สัจจมารักษ์ จะมารับตำแหน่งผู้อำนวยการ อ.ค.ส. (ในช่วงปลายปี 2525) ไม่มีการเปิดประมูล เป็นอำนาจของหัวหน้าคลังสินค้าที่จะทำ เรื่อง เสนอว่าข้าวกองไหน เสื่อมคุณภาพบ้าง แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้วข้าวที่นำออกไปเป็นข้าวคุณภาพดี แต่พ่อค้าสามารถซื้อได้ในราคาข้าวเสื่อมคุณภาพและข้าวขาดน้ำหนัก พ่อค้าสามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากองค์การฯ ได้ อันเป็นสาเหตุที่ทำให้การขายข้าวออกไปของ อ.ค.ส. ได้เงินเข้ามาต่ำกว่ามูลค่าที่ดีไว้ในบัญชีมาก

แต่หลังจากที่ อ.ค.ส. ได้เปลี่ยนมาใช้วิธีการประมูลขายข้าวในโกดังแล้วก็ตามก็ยังไม่สามารถจะแก้ปัญหาดังกล่าวได้ ดังเช่น เมื่อ อ.ค.ส. เปิดประมูลขายข้าวได้แก่ข้าวในเดือนมกราคม 2527 นั้น³ ปรากฏว่า บริษัทพรุ่งเรืองค้าข้าวซึ่งเป็นบริษัทส่งออกข้าวที่อยู่ในเครือส่วนหัว แข่งสามารถประมูลข้าวขาว 100% ชั้น 2 จำนวน 1.49 หมื่นกระสอบ

¹ เรื่องเดียวกัน.

² หนังสือพิมพ์มติชน (15 ตุลาคม 2526) : 16.

³ หนังสือพิมพ์ประชาชาติ (มกราคม 2527) : 4.

ของ อ.ค.ส. ไปได้ในราคาเพียงกระสอบละ 481 บาท อันเป็นราคาที่อยู่ในระดับต่ำกว่า
ท้องตลาด ณ ขณะนั้น ซึ่งอยู่ในเกณฑ์กระสอบละ 600 บาทและต่ำกว่ามูลค่าที่ อ.ค.ส. ตี
ไว้ในบัญชีสินค้าคงเหลือ ณ สิ้นเดือนมกราคม 2528 ไว้กระสอบละ 543.72 บาท โดย
ทางผู้บริหาร อ.ค.ส. อ้างว่าข้าวจำนวนดังกล่าวเป็นข้าวเก่าที่เก็บมานาน แต่ข้อเท็จจริง
ข้าวดังกล่าวเป็นข้าวที่เพิ่งซื้อมาเก็บในสต็อกเมื่อเดือนกรกฎาคม ปี 2526 (ลักษณะการ
ขายข้าวของ อ.ค.ส. โดยมากจะใช้วิธีเอาข้าวที่เพิ่งเก็บมาขายก่อน ข้าวที่เก็บไว้ก่อนนั้น
ก็ค้างค่อไป กลายเป็นข้าวเสื่อมคุณภาพในที่สุด ทำให้พ่อค้าที่รับซื้อได้ช่องทางที่จะอ้างว่า
ข้าวของ อ.ค.ส. เป็นข้าวที่เสื่อมคุณภาพทั้งหมดเพื่อซื้อในราคาต่ำ)

สรุปได้ว่าการดำเนินการในส่วนของ อ.ค.ส. นั้น ผลประโยชน์จะตก เป็นของพ
พ่อค้าข้าวส่วนใหญ่ โดยมีเจ้าหน้าที่ตลอดจนผู้นำเกษตรกรได้ผลประโยชน์ด้วย ทั้งนี้จะมีผล
ประโยชน์บางส่วนส่งเข้าสู่ผู้ใหญ่ในระดับกระทรวง ดังเช่นที่ นายปรีชา ตันประเสริฐ¹
รองประธานหอการค้าไทยและผู้ส่งออกข้าวรายหนึ่ง ได้กล่าวไว้ในที่สัมมนาทางวิชาการ
เกี่ยวกับปัญหาปากท้องของประชาชน จัดโดยพรรคชาติไทย ที่โรงแรมเวียงใต้ เมื่อวันที่ 9
ตุลาคม 2526 เกี่ยวกับที่พ่อค้าต้องเสียเงินแบบลับ ๆ ในลักษณะนี้ว่า "ผมไม่ชอบบอกว่า
ต้องให้ใครบ้าง แต่กล้าพูดได้ว่าที่เราเสียแบบลับ ๆ นั้น เป็นเงินจำนวนมาก ถ้าเงินที่ต้อง
เสียไปแล้ว เป็นประโยชน์กับทางราชการก็ไม่เป็นไร" และ ร.ต.ไพโรจน์ รัตตกุล ซึ่งเข้า
รับตำแหน่งผู้อำนวยการ อ.ค.ส. ในช่วงปี พ.ศ. 2523 - 2525 ได้ให้สัมภาษณ์หลังจาก
ที่ได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2525 ว่า²

"แก้อีตัวนี้มีฝีมืออาทรพณ์ คนที่ตั้งใจทำงานอย่างเดียวไม่สามารถอยู่ได้
ผมพยายามที่จะทวนคำสั่งไปถึงรัฐมนตรีหลายครั้ง แต่ไม่เป็นผลอะไรเลย
ผมไม่มีอิสระ ไม่คล่องตัวในการทำงานต่าง ๆ เขาสั่งให้ว่าต้องว่า"

¹
นสพ. แนวหน้า (10 ตุลาคม 2526) : 16.

²
ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, บรรณาธิการ, "ข้าว อ.ค.ส. นโยบายเพื่อการขาดทุน."

สรุปแล้วว่า ว่ายตามเข้าไปตลอด นี้มิใช่วิสัยของพ่อค้าเลย
ผมพูดแล้วกับระบบราชการ จะต้องมีคนกล่ามานั่งเก้าอี้
จึงจะได้"

และได้กล่าวถึงกรณีที่ อ.ค.ส. ต้องประสบกับการขาดทุนอย่างมาก อันเนื่องมาจากนโยบาย
ข้าวของรัฐบาลแล้ว สาเหตุที่สำคัญอีกประการคือ การทุจริตของเจ้าหน้าที่บางระดับใน
องค์การฯ เองว่า

"... คืออย่างไรผมก็ต้องยอมรับว่า มันมีการทุจริต แต่ผม
ก็ไม่สามารถทำอะไรได้มาก ตั้งแต่ผมมาอยู่ที่นี่ ผมไล่ออกไป
หลายคนแล้ว เรื่องการระบายข้าวนี้มัน เป็นนโยบายทาง เศรษฐกิจ
มันมีหลายระดับที่จะคิดกันได้ ผมก็ไม่สามารถจะไปตามจับได้
ทั้งหมด วิธีการมันก็มีมากมาย... ทั้งหมดมัน เป็นนโยบายของ
กษ. ซึ่งเราซื้อข้าวมากก็ต้องเก็บไว้ ที่นี้ข้าวเราคุณภาพมันก็ต้อง
เสื่อมลง เวลาขายก็ต้องขายราคาต่ำ ที่นี้แต่ละโรงเก็บข้าวที่
มัน เสื่อมคุณภาพไม่เท่ากัน การขายก็ต้องขายต่างราคากันไป
ทำให้แยกแยะลำบากมาก ที่นี้พวกผู้ซื้อเค้าก็โวยวายว่า ทำไม
คนนี้ซื้อถูก คนนั้นซื้อแพงอะไรอย่างนี้ มัน เป็นช่องทางให้ทุจริตได้"

1.3 การประสานงานระหว่าง อ.ค.ส. และธนาคารเพื่อการ เกษตรและ
สหกรณ์การเกษตร (ธกส.)

ตามมาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกและข้าวนาปรัง ฤดูกาลผลิตปี 2524/2525
และ 2525/2526 รัฐบาลไทยได้มอบหมายให้ อ.ค.ส. และ ธกส. ดำเนินงานร่วมกันใน
โครงการฝากและจำหน่ายข้าวเปลือก โครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ดังนี้คือ¹

¹
องค์การคลังสินค้า, กอง. "คู่มือสำหรับ เกษตรกรในการฝากและจำหน่ายข้าวเปลือก
กับองค์การคลังสินค้าและธนาคารเพื่อการ เกษตรและสหกรณ์การเกษตร ฤดูกาลผลิตปี 2524/
2525 โดยองค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.) ศูนย์ปฏิบัติการรักษาระดับราคาผลผลิตการ เกษตร
(ศรก.) และธนาคารเพื่อการ เกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.)" กรุงเทพมหานคร :
องค์การคลังสินค้า, 2525.

1. เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของชาวมาในระยะ เวลาที่ข้าวเปลือกมีราคาตกต่ำและชาวนายังไม่ประสงค์จะขายข้าวเปลือกของตน
2. เพื่อให้ชาวนามีโอกาสขายข้าวเปลือกได้ในราคาที่สูงขึ้น
3. เพื่อช่วยชาวนาที่ไม่มีเงินค้างสำหรับเก็บรักษาข้าวให้มีสถานที่เก็บข้าวเปลือก เพื่อในระยะ เวลาที่ราคาสูงขึ้น

โดยในช่วงระยะเวลาของการชดเชยการชายนั้น ชาวนาสามารถที่จะนำหลักฐานการรับฝากข้าวเปลือกกับ อ.ค.ส. ไปเป็นประกันในการกู้เงินกับ ธกส. ได้

ผลการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว ปรากฏดังนี้คือ

สำหรับฤดูกาลผลิตปี 2524/2525 สามารถดำเนินงานได้จริงเพียง 3 สาขา เท่านั้นคือ สาขาชุมพร นครศรีธรรมราชและสุพรรณบุรี โดยมีเกษตรกรกู้เงินทั้งหมดรวม 71 คน เงินกู้จ่ายรวม 1,062,350.75 บาท จำนวนข้าวเปลือกที่รับจำนำรวมน้ำหนักทั้งสิ้น 411,065 กก. เมื่อสิ้นโครงการปรากฏว่า ลูกค้าสาขาสุพรรณบุรีและสาขาชุมพร รวม 21 คนได้ไปจำหน่ายประทอนสินค้าข้าวเปลือก รวมทั้งสิ้น 94,500 กก. และได้ชำระหนี้เงินกู้เสร็จสิ้นเป็นเงิน 239,262.05 บาท ซึ่งเป็นการไถ่จำนำก่อนกำหนดประมาณ 3 และ 2 เดือนตามลำดับ ส่วนลูกค้าสาขานครศรีธรรมราชสามารถไถ่จำนำได้เพียง 2 ราย เป็นน้ำหนักข้าวเปลือก 4,760 กก. เป็นเงินกู้ 12,376 บาท ส่วนอีก 42 ราย ไม่สามารถไถ่จำนำได้ ซึ่ง อ.ค.ส. ต้องรับใช้หนี้แทนเป็นต้นเงินทั้งสิ้น 793,792.70 บาท

จะเห็นได้ว่า โครงการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เนื่องจากไม่ได้รับความสนใจจากเกษตรกรที่จะนำข้าวเปลือกเข้าร่วมในโครงการเท่าที่ควร ทั้งนี้ น่าจะตั้ง เป็นข้อสังเกตได้ดังนี้คือ

1. การกำหนดราคารับจำนำของ อ.ค.ส. และ ธกส. ไว้ประมาณร้อยละ 80 ของราคาจริง ในขณะที่อัตราค่าฝากรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการนำข้าวไปใช้บริการดังกล่าวอยู่ในระดับสูง (เนื่องจาก อ.ค.ส. ไม่มีโกดังของตนเอง ต้องอาศัยเช่าจากผู้ประกอบการค้าขายพืชผลหรือโรงสี ดังนั้นภาระในการขนส่งข้าวส่งมอบ ค่าภานะบรรจุข้าว ค่าจ้างกรรมกรขนข้าว ฯลฯ ล้วนตก เป็นของ เกษตรกร)

โดยได้กำหนดอัตราค่าฝากไว้ดังนี้

บัญชีค่าใช้จ่ายในการรับฝากข้าวเปลือกต่อ เมตริกตัน¹

ระยะรับฝาก	1	เดือน	ค่ารับฝาก	75	บาท
"	2	"	"	102	"
"	3	"	"	126	"
"	4	"	"	151	"
"	5	"	"	171	"
"	6	"	"	190	"

ในกรณีทีระยะ เวลาการรับฝาก มีเศษของ เดือนจะคิดค่าใช้จ่ายในการรับฝาก สำหรับส่วนที่เป็น เศษของ เดือน เฉลี่ย เป็นรายวันตามจำนวนค่ารับฝากของ เดือนนั้น

แต่เนื่องจาก อ.ค.ส. และ ชกส. ไม่มีโกดังของตนเอง ต้องอาศัย เข้าจาก ผู้ประกอบกิจการค้าขายพืชผลหรือโรงสี ดังนั้น เกษตรกรที่ไปใช้บริการของโครงการดังกล่าว จะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการขนส่งข้าวส่งมอบเอง ซึ่งเป็นจำนวนที่สูง ตัวอย่างเช่น ในพื้นที่ 5 จังหวัดภาคใต้ที่ใช้โครงการนี้ จะกำหนดราคารับจำนำข้าวคงที่ไว้ ดังนี้

²
2,375 บาท (หมายความว่าราคาจริงประมาณ 2,968.75 บาท แต่ไม่ได้ระบุว่า ราคา นี้ใคร เป็นผู้ซื้อและอยู่ในเงื่อนไขการประกันราคาข้าวของรัฐบาลหรือไม่) ในขณะที่ค่าใช้จ่าย ในการส่งมอบ มีดังต่อไปนี้คือ

1. ค่ากระสอบใบละ 65 กก. รวม 15 ใบ
ราคากระสอบใบละ 12 บาท รวม = 180.00 บาท
2. ค่าดวงและขนขึ้นรถกระสอบละ 1 บาทรวม = 15.00 "
3. ค่ารถบรรทุกกระสอบละ 3 บาทรวม = 45.00 "
4. ค่าชั่งและขนเข้าโกดังกระสอบละ 1 บาทรวม = 15.00 "
5. ค่าหักความชื้นและสิ่งเจือปน 10% รวม 100 กก. รวม = 237.50 "

¹
เรื่องเดียวกัน.

²
รวมประชาชนชาติธุรกิจ (9 มิถุนายน 2525) : 4 และ 10.

รวมค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายเท่ากับ	=	492.50 บาท
เพราะฉะนั้นรายได้สุทธิหลังจำหน่าย 1 ตันจะเป็นจำนวนเงิน = 1,882.50 บาท		
เมื่อจำหน่ายแล้วต้องการจะไถ่ถอนข้าวเปลือกคืน ก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายที่อยู่อีกคือ		
1. ค่าเช่าโกดังเดือนละ 30 บาท/ตัน หากเป็นเวลา 6 เดือน = 180 บาท		
2. ค่าดอกเบี้ย 1% เวลา 6 เดือนของเงินต้น 2,375 = 154 บาท		
3. ค่าบรรจุเพื่อขนย้ายกระสอบละ 1 บาท = 15 บาท		
4. ค่าขนย้ายไปขายที่อื่นกระสอบละ 3 บาท = 45 บาท		
เพราะฉะนั้นค่าไถ่ถอนคืนต้องเสียเงินอีก	=	395 บาท

จากตัวเลขข้างต้น จะเห็นว่าระยะ 6 เดือน ถ้าชาวนาที่จำหน่ายข้าวเปลือกแล้วจะไถ่ถอนคืน เพื่อนำข้าวมาขาย หากได้ราคาสูงกว่าราคาจำหน่ายต่ำกว่า 400 บาท/ตัน ก็ไม่ควรจะไถ่ถอนคืน เพราะถึงแม้ว่าน้ำหนักข้าวจำนวนนั้นจะไม่สูญเสียระหว่างการขนส่งแล้ว ชาวนาจะได้เงินเพิ่มเพียงตันละ 6 บาทเท่านั้น

นอกจากนั้น ราคารับจำหน่ายข้าวดังกล่าวยังมีผลกระทบต่อราคาข้าวนาปีซึ่งแถบจังหวัดสิงห์บุรี ชัยนาท อ่างทอง และสุพรรณบุรี เพราะกำลังออกรวงและเก็บเกี่ยวชานากว่าสังรอหังราคาประกันของรัฐบาล ทำให้พ่อค้าข้าวถือโอกาสอ้างราคาที่ใช้รับจำหน่ายข้าว เป็นราคารับซื้อข้าวเปลือกในท้องตลาด รวมทั้งในบางท้องที่ที่ยังมีผลผลิตของข้าวนาปีเหลือจำหน่ายอยู่ ก็จำเป็นต้องขายในราคาต่ำไปด้วย

2. ปัญหาการเก็บรักษาข้าวที่ชาวนานำมาจำหน่ายของ อ.ค.ส. เนื่องจากข้าวที่ชาวนาแต่ละรายนำมาจำหน่ายนั้น ย่อมต่างชนิดและคุณภาพกัน ซึ่งโกดังที่ อ.ค.ส. ใช้เก็บก็คงไม่สามารถจะแบ่งแยกเก็บข้าวของชาวนาแต่ละรายได้ จึงเป็นปัญหาคอนไถ่ถอนคืน ดังนั้นชาวนาส่วนใหญ่ที่นำข้าวมาจำหน่ายจึงไม่มาไถ่ถอนคืน และกรณีที่ อ.ค.ส. เข้าโกดังของโรงสีเป็นที่เก็บรักษาข้าวนั้น ทำให้โรงสีต่าง ๆ ไม่จำเป็นต้องออกไปรับซื้อข้าวจากชาวนา เพราะถ้าครบ 6 เดือนแล้วชาวนาไม่มาไถ่ถอนคืน ข้าวก็จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ อ.ค.ส. ดังนั้นโรงสีย่อมถือโอกาสไปประมูลข้าวจาก อ.ค.ส. ในช่วงเวลานั้นก็จะสะดวกกว่า

3. ขาดการประชาสัมพันธ์ ทำให้โครงการดังกล่าวไม่เป็นที่แพร่หลายในกลุ่ม

ชาวนา ชาวนาส่วนใหญ่ไม่เข้าใจในหลักการ ตลอดจนระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ของโครงการ ทำให้ชาวนาไม่สนใจที่จะมาใช้บริการ

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนั้นนอกจากจะไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรแล้วยังเป็นภาระสำหรับ อ.ค.ส. อีกด้วย ตัวอย่างเช่น นับตั้งแต่การหาสถานที่รับฝากข้าว ซึ่งเดิมตกลงไว้ว่าจะใช้สถานที่ของกองทัพบก แต่ปรากฏว่าไม่เหมาะสม จึงต้องหาสถานที่รับฝากจากเอกชนทำให้ต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายสูงขึ้น ซึ่งเมื่อทาง อ.ค.ส. ขอให้ ธกส. ช่วยกันแบงเบาภาระนี้ ทาง ธกส. ได้อ้างว่า จำนวนเงินที่ใช้ในโครงการดังกล่าว ธกส. คิดอัตราดอกเบี้ยเพียง 13% ซึ่งต่ำกว่าดอกเบี้ยเงินฝากอยู่แล้ว¹ จึงมีควรที่จะต้องไปรับภาระดังกล่าวอีก นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับข้อตกลงระหว่าง อ.ค.ส. กับ ธกส. เมื่อข้าวเปลือกครบกำหนดไถ่ถอนแล้ว ผู้จำนำยังไม่มาไถ่ถอนคืน ซึ่งทาง ธกส. เห็นว่าข้าวจำนวนดังกล่าวถือกรรมสิทธิ์ของ อ.ค.ส. ที่จะต้องรับช่วงพร้อมดอกเบี้ยต่อไป แต่ อ.ค.ส. เห็นว่าไม่ควรคิดดอกเบี้ยของข้าวจำนวนนี้จาก อ.ค.ส. เป็นต้น

2. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของ อ.ค.ก. จากการศึกษาในบทก่อนสามารถตั้งประเด็นในการพิจารณาการดำเนินงานของ อ.ค.ก. ซึ่งไม่สามารถประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ดังนี้คือ

2.1 หลักการแทรกแซงตลาดของรัฐบาลโดยให้ อ.ค.ก. ออกไปทำการรับซื้อข้าว เพื่อเป็นการดึงระดับราคาข้าว เปลือกในตลาดให้สูงขึ้นมาถึงระดับราคาที่รัฐบาลตั้งไว้ นั้น เป็นหลักการที่ไร้ผลในทางปฏิบัติ เพราะหลักการดังกล่าว เป็นการฝืนต่อข้อเท็จจริง

2.2 การดำเนินงานของ อ.ค.ก. มีข้อบกพร่องอันทำให้ผลประโยชน์จากโครงการไม่ตกถึงชาวนาอย่างแท้จริง เนื่องจากจำนวนข้าวที่ อ.ค.ก. รับซื้อปริมาณน้อยมาก

¹ องค์การคลังสินค้า, กรมควรรคามภายใน, "บันทึกรายงานการประชุมการรับฝากข้าว เปลือกภาคใต้และข้าวเปลือกนาปรังบางจังหวัด ฤดูแล้งปี 2524/2525" กรุงเทพมหานคร : องค์การคลังสินค้า, 2525. (อัดสำเนา)

จนไม่สามารถจะตั้งระดับราคาข้าวเปลือกได้ นอกจากนั้นข้าวที่ อ.ค.ก. รับซื้อนั้น ประมาณ ร้อยละ 70 เป็นข้าวเปลือกของพ่อค้าข้าวเปลือกและของโรงสีข้าวเอง (เพราะในทางปฏิบัติไม่เป็นภาระยากที่โรงสีข้าวและ / หรือ พ่อค้าข้าวเปลือกจะจ้างหรือวานให้ชาวบ้านผู้ใด ผู้หนึ่งอ้างเป็นเจ้าของข้าวจำนวนนั้น ๆ) ข้าวเปลือกอีกจำนวนหนึ่งประมาณร้อยละ 30 เป็นข้าวเปลือกที่ชาวนา เป็นผู้ขายมาขายด้วยตนเองที่หน่วยรับซื้อ (โดยโรงสีจะพยายามกด ราคาด้วยการกำหนด เกเรคของข้าวให้ต่ำลงไปประมาณ 2 ขึ้น เพราะในทางปฏิบัติแล้ว โรงสีจะไม่เก็บข้าวเปลือกไว้รอให้ อ.ค.ก. ส่งแปรสภาพส่งเข้ากรุงเทพฯ แต่จะแปรสภาพออกขายในตลาดเสียก่อน เมื่อ อ.ค.ก. ส่งแปรสภาพโรงสีจะนำเงินไปหาซื้อข้าวสาร ที่ไหนส่งมอบตามคุณภาพที่กำหนดในบัญชีข้อมติ ซึ่งเท่ากับทำให้โรงสีได้กำไรพิเศษเพิ่มขึ้น)

ดังนั้นจึงพอสรุปได้ว่า ผู้ที่จะรับผลประโยชน์จากการดำเนินงานของ อ.ค.ก.

¹
มีดังนี้คือ

1. ชาวนาที่สามารถขายข้าวให้กับ อ.ค.ก. ได้ ซึ่งแยกเป็น 3 ประเภท

คือ

1.1 ชาวนาที่เป็นผู้นำกลุ่ม เกษตรกรที่ได้แต่งตั้ง เป็นกรรมการประจำหน่วย

รับซื้อ

1.2 ชาวนาที่ยินยอมให้โรงสีหรือพ่อค้าข้าวเปลือกใช้ชื่อว่าเป็นเจ้าของ

ข้าวเปลือก

1.3 ชาวนาผู้โชคดีที่นำข้าวเปลือกมาขายเองและถูกประเมินคุณภาพ

ให้ต่ำกว่าความเป็นจริง

ชาวนาที่ขายข้าวเปลือกให้ อ.ค.ก. ได้จะต้องมีลักษณะดังนี้

1. ต้องมีข้าวสารขอมูลในการขายให้ อ.ค.ก. ที่ค่อนข้างดีเนื่องจาก

จุดรับซื้อของ อ.ค.ก. อยู่ในเมือง ข้าวสารที่สำคัญคือ จุดรับซื้ออยู่ที่ไหน ราคาซื้อเท่าไร

¹

ดูรายละเอียดใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง.ดร. "นโยบายแทรกแซงตลาดข้าวช่วยใครกัน

แน่ ๆ " มติชนรายวัน (7 มกราคม 2527) : 13.

รับซื้อจำนวนสูงสุดเท่าใด ต้องให้ใครในหมู่บ้านรับรองว่าเป็นชาวนาหรือไม่ วันและเวลา
รับซื้อ เมื่อขายได้แล้วจะได้รับเงินเมื่อไร ด้วยวิธีการอย่างไร เป็นต้น

2. จะต้องมีข้าว เหลือบริโภคภายในครอบครัว

3. จะต้องมีข้าว เปลือก เหลือขายที่มากพอจะจ้างรถบรรทุกขนส่งไปขายได้
คุ้มค่าและหากจังหวัดที่มีการกำหนดปริมาณขั้นสูงที่ชาวนาคนหนึ่ง ๆ จะขายได้ จะต้องมีความ
สัมพันธ์ที่ดีหรือมีบารมีพอที่จะขอซื้อชาวนาคนอื่น ๆ ในหมู่บ้านไปช่วยกันรับสมอ้างว่าเป็นข้าว
ของตน และหากจะเป็นชาวนาที่มีข้าว เปลือก เหลือขายจำนวนน้อยก็จะต้องสามารถรวบรวม
ชาวนาประเภทเดียวกันได้หลายคน ถึงจะคุ้มกับการ เข้ารถบรรทุกและจะต้องมีการจัดการ
ที่ดี เพื่อให้ข้าวต่างชนิดต่าง เกรดปะปนกัน

4. จะต้องมีความรู้และความกล้าพอที่จะไปติดต่อรับ เงินจากธนาคารในเมือง
เพราะ เมื่อขายให้กับหน่วยรับซื้อ เสร็จ เรียบร้อยจะต้องนำหลักฐานทั้งหมดไปรับ เงินจากธนาคาร
ซึ่งในบางท้องที่หากไม่มีธนาคารที่ อ.ต.ก. กำหนด ก็จำเป็นต้องเดินทางไปอำเภอซึ่งมี
ธนาคารนั้น ๆ ตั้งอยู่ หากขาดหลักฐานการรับเงินบางอย่าง ก็จะต้องเดินทางไปมาอีก ทีเดียว
หนึ่ง เป็นต้น

2. โรงสีที่ร่วมโครงการ โรงสีรับฝากข้าวเปลือกของ อ.ต.ก. ไว้โดยมีสัญญา
ว่า เมื่อ อ.ต.ก. สั่งให้แปรสภาพเมื่อใด โรงสีจะต้องแปรสภาพ เป็นข้าวตามอัตราการแปร
สภาพที่ อ.ต.ก. กำหนดไว้ (ดูตารางที่ 4.3) และส่งมอบให้ที่โกดังของผู้ส่งออกเอกชนใน
กรุงเทพฯ โดยที่ อ.ต.ก. จะจ่ายค่าขนส่งและค่ากระสอบข้าวสารให้ใบละ 13 บาท ส่วน
ค่ากัก เก็บข้าว เปลือกไว้รอคำสั่งแปรสภาพจาก อ.ต.ก. โรงสีจะไม่คิดค่ากัก เก็บ

ในทางปฏิบัติ โรงสีไม่เก็บข้าวของ อ.ต.ก. ไว้รอคำสั่งแปรสภาพแต่จะแปรสภาพ
ส่งขายในตลาดในเวลาที่ต้องการ เพราะจะได้นำเงินที่ได้มาหมุนเวียนฟรี ๆ และเนื่องจ
จากตลาดข้าว เป็นตลาดใหญ่ที่มีสภาพคล่องสูง เมื่อใดก็ตามที่ อ.ต.ก. สั่งให้โรงสีส่งมอบข้าว
ที่แปรสภาพแล้ว โรงสีสามารถนำเงินไปมอบให้กับผู้ส่งออกในมูลค่าที่ เท่ากันแทนปริมาณข้าวจริง ๆ
ซึ่งเรียกว่า "ข้าวลม" แล้วโรงสีจะได้รับใบรับสินค้า เพื่อนำไปรับ เงินค่าขนส่งและค่า
กระสอบจาก อ.ต.ก.

๓. พ่อค้าส่งออกที่ทำสัญญากับ อ.ต.ก. อ.ต.ก. ได้ทำสัญญาเช่าคลังสินค้าของผู้ส่งออกจำนวน ๒ ราย คือ บริษัทพิชุลโลก เกษตรกรไทย จำกัด และบริษัท เกษตรรุ่งเรือง พืชผลจำกัด

(ที่มา : องค์การตลาด เพื่อ เกษตรกร)

เพื่อรับฝาก เก็บข้าวสารและปรับปรุงคุณภาพข้าวสารเพื่อส่งออกต่างประเทศ (ภาษาการค้า เรียกว่า "ฟาคา" คือเป็นผู้ผสมข้าวตามที่ต่างประเทศต้องการ) โดย อ.ต.ก. จะจ่ายค่าจ้างในการปรับปรุงคุณภาพข้าว และจ่ายค่าจ้างให้ผู้ส่งออก ส่งลงเรือให้เสร็จ

ในทางปฏิบัติ ผู้ส่งออกผู้รับมอบข้าวของ อ.ต.ก. มักนิยมให้ส่งมอบเป็นเงินมากกว่า ดังนั้นผู้ส่งออกที่รับมอบข้าวจาก อ.ต.ก. ทุกรายจะหาหนทางจู้จี้ จุกจิก เรื่องคุณภาพข้าวและน้ำหนักของข้าวว่าไม่ตรงตาม เกรดที่กำหนดให้และในที่สุด เมื่อส่งมอบ เป็นเงินก็มักจะคิดมูลค่าของเงินที่ส่งมอบโดยคำนวณจากราคาที่สูงกว่าราคาตลาด (ประมาณหลายละ 20 - 30 บาทต่อกระสอบ)¹ ซึ่งถือเสมือน เป็นการแย่งผลประโยชน์จากโรงสีข้าวนั่นเอง ผู้ส่งออกสามารถนำเงินไปใช้จ่ายได้จนกว่า อ.ต.ก. จะสั่งให้ส่งมอบข้าวสารไปต่างประเทศ

๔. กลุ่มผู้กำหนดนโยบาย, เจ้าหน้าที่ อ.ต.ก. (ระดับล่าง) และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาในการก่อตั้ง อ.ต.ก. ได้ให้อำนาจกว้างขวางเกินไป จนทำให้ อ.ต.ก. กลายเป็นศูนย์กลางในการฉ้อราษฎร์บังหลวง ตั้งแต่ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำชั้นสูง ไปจนถึงเจ้าหน้าที่ระดับล่างสามารถใช้ อ.ต.ก. เป็นเครื่องมือหาผลประโยชน์กัน เป็นส่วนใหญ่ ถึงแม้จะมีคณะกรรมการบริหาร อ.ต.ก. ก็ตามแต่คณะกรรมการฯ ดังกล่าวก็ตกอยู่ในสภาพที่มีอาจขัดขึ้นต่อความต้องการของผู้บริหารระดับสูงอันได้แก่ ข้าราชการประจำระดับสูง รวมทั้งนักการเมืองของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ทำ ให้ผลประโยชน์จากการใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนส่วนใหญ่ของ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

อ.ต.ก. นั้นไม่ตกไปถึงมือชาวนาอย่างแท้จริง)

สำหรับการรับซื้อข้าวเปลือกเพื่อนำมาขายในตลาดของ อ.ต.ก. นั้น ทั้งโรงสีที่ช่วย¹
ในโครงการ ตลอดจนผู้ส่งออกที่รับมอบข้าวของ อ.ต.ก. จำเป็นจะต้องมีค่าใช้จ่ายพิเศษ¹
ส่วนหนึ่งให้กับกลุ่มผู้มีอำนาจในการอำนวยความสะดวก ดังเช่น สิ่งเลือนรายการส่งมอบ
ข้าวของโรงสีในยามที่ราคาข้าวในตลาดขึ้นสูงได้หรือ การเลื่อนระยะเวลาให้ผู้ส่งออกที่
ต้องการ เลือกระยะ เวลาของการส่งมอบข้าวลงเรือให้เหมาะสมและให้เกิดผลกำไรแก่ตน
มากที่สุด เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากประเด็นดังกล่าว จะเห็นได้ว่า อ.ต.ก. เป็นเพียงผู้จัดหา
ทางการเงินแก่โรงสีข้าวและผู้ส่งออก เพราะปริมาณการซื้อข้าวเปลือกในระดับท้องถิ่นมิได้
เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด เนื่องจากโรงสีแปรสภาพข้าวที่ อ.ต.ก. ผักไว้แทนการแปรสภาพ
ข้าวที่โรงสีซื้อเองตามปกติและนำข้าว เหล่านี้ขายไปก่อนจะมีปริมาณข้าวในระดับส่งออกที่
อ.ต.ก. กำหนดให้ผู้ส่งออกส่งมอบข้าวลงเรือ เท่านั้นที่ดู เหมือนกับว่าเป็นการสร้างอุปสงค์
เทียม แต่เมื่อคำนึงว่าปริมาณที่ส่งออกตามสัญญารัฐบาลต่อรัฐบาล หากไม่มีข้าว อ.ต.ก.
แล้ว กรมการค้าต่างประเทศก็จะซื้อข้าวจากผู้ส่งออกในปริมาณเท่า ๆ กัน การส่งออกโดย
อ.ต.ก. จึง เป็นการหักลบจากปริมาณส่งออกของเอกชน เท่านั้น

สำหรับประเด็นที่อ้างว่า อ.ต.ก. ได้จัดขีดสภาพคล่องทางการเงินให้แก่โรงสีและ
ผู้ส่งออกบางคนก็น่าจะมีผลทำให้การค้าคล่องตัวและอาจส่งผลให้ราคาข้าวของโรงสีสูงขึ้น
ได้ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว การทำหน้าที่เป็นผู้จัดหาทางการเงินแก่โรงสีและผู้ส่งออก
บางคนจะไม่ช่วยอะไรเลย เพราะโรงสีและผู้ส่งออกรายอื่น ๆ ซึ่งมีจำนวนที่มากกว่าไม่ได้
รับผลประโยชน์อันนี้ด้วย ก็ไม่สามารถซื้อข้าวในราคาที่สูงขึ้น จึงไม่มีเหตุผลใดที่โรงสีและ
ผู้ส่งออกผู้ใดที่คิดที่สามารถดำเนินงานกับ อ.ต.ก. จะซื้อข้าวในราคาที่สูงกว่าคนอื่น ๆ นอก
เสียจากจะเก็บผลประโยชน์พิเศษ (Extra Margin) นั้นไว้เสียเอง

¹
ดูรายละเอียดใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. ดร. "นโยบายแทรกแซงตลาดข้าวช่วย
ใครกันแน่ ?" ตอนที่ 2 มติชนรายวัน (8 มกราคม 2527) : 10.

จากการพิจารณาการจัดสรรผลประโยชน์ในหมู่ผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายแทรกแซงตลาดข้าวของ อ.ต.ก. น่าจะเป็นเครื่องชี้ที่ชัดเจนว่า นโยบายนี้ช่วยใครกันแน่ นอกจากนั้น ยังแสดงให้เห็นถึงเป้าหมายที่แท้จริงของการซื้อข้าวเปลือกของ อ.ต.ก. ว่าเป็นเป้าหมายทางการ เมืองมากกว่าเป้าหมายที่ทาง เศรษฐกิจในอันที่จะมุ่งให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างแท้จริง

การดำเนินงานของ อ.ค.ส. และ อ.ต.ก. ตามนโยบายรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวเปลือกด้วยมาตรการกำหนดและรักษาระดับราคาข้าวปีการผลิต 2524/2525 สรุปได้ว่าไม่ประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายในการตั้งระดับราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาได้รับให้ขึ้นมาถึงระดับราคาเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุดังนี้คือ

1. หลักการของมาตรการดังกล่าว เป็นหลักการที่ผิดพลาดและไม่สอดคล้องกับปัญหาที่แท้จริง ซึ่งตรงตามข้อสรุปที่ได้ทำการศึกษาไว้แล้วในบทที่ 3 เมื่อนำมา เป็นประเด็นในการพิจารณาการดำเนินการมาตรการดังกล่าวของรัฐบาลในปีการผลิต 2524/2525 จะสรุปได้ ดังนี้ คือ

1.1 การที่รัฐบาลมอบหมายให้ อ.ต.ก. และ อ.ค.ส. เข้าทำการแทรกแซงตลาดด้วยการรัฐซื้อข้าว (ทั้งข้าวเปลือกและข้าวสาร) โดยมุ่งหวังที่จะสร้างอุปสงค์เทียม เพื่อตั้งระดับราคาตลาดให้สูงถึงระดับราคาเป้าหมายที่ตั้งไว้ซึ่งเป็นระดับราคาที่สูงมากเมื่อเทียบกับราคาข้าวในตลาดทั่วไป แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาถึงผลของการดำเนินงานของหน่วยงานทั้งสองในปีการผลิตนี้ จะเห็นได้ว่า การรับซื้อข้าวของหน่วยงานดังกล่าวไม่เกิดผลกระทบต่อระดับราคาข้าวภายใน เพราะปริมาณการรับซื้อมีน้อยมาก รวมทั้งห้องที่เข้าไปดำเนินการมีจำกัด ตลอดจนหลักการของมาตรการดังกล่าวก็ยังคง เป็น เช่นเดียวกับมาตรการที่หน่วยงานทั้งสอง เคยปฏิบัติมา ซึ่งเป็นหลักการที่ขัดกับข้อเท็จจริงของระบบการตลาดและก่อให้เกิดภาวะทางด้านการเงินแก่หน่วยงานทั้งสอง เป็นอย่างมาก

1.2 การเข้าไปทำการรับซื้อข้าวของรัฐบาลในฤดูการผลิตนี้ไม่มีผลในการลดอุปทานส่วนเกินของข้าวภายในประเทศ (ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ดึงระดับราคาข้าวในประเทศให้ตกต่ำลง เนื่องจากผลผลิตข้าวในปีนี้ของไทยอยู่ในระดับสูง ร่วมกับสต็อกข้าวเหลือจากปีก่อนด้วย) เพราะรัฐบาลไม่สามารถนำข้าวส่วนนั้นไประบายออกนอกประเทศได้ทั้งหมด เนื่อง

จากภาวะการค้าข้าวในตลาดโลกขบเข่า เพื่อเป็นการลดภาระในการเก็บรักษาข้าวดังกล่าว รัฐบาลจึงนำมาระบายนีรูบของข้าวราคาถูก ซึ่งส่งผลในการดึงระดับราคาข้าวในประเทศ ให้ตกต่ำลงอีก

2. สาเหตุจากการดำเนินงานของ อ.ค.ก. และ อ.ค.ส. เองซึ่งเป็นปัญหา มาจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งสอง เนื่องมาจากข้อจำกัดในตัวหน่วยงานก่อให้เกิด ปัญหาการบริหารงานที่ไร้ประสิทธิภาพ ปัญหาการทุจริตภายในหน่วยงาน เป็นต้น แต่ สาเหตุสำคัญที่ทำให้หน่วยงานทั้งสองไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จในการดำเนินงานได้นั้น เนื่อง มาจากหลักการที่รัฐบาลมอบหมายให้หน่วยงานทั้งสองนำไปปฏิบัตินั้น เป็นหลักการที่ผิดพลาด และไม่สามารถจะบรรลุผลในการปฏิบัติได้ ดังที่เราได้สรุปไว้แล้วในข้อที่ 1

ดังนั้นถึงแม้ว่า อ.ค. ก. และ อ.ค.ส. จะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุผลตาม เป้าหมายของมาตรการดังกล่าวก็ตาม ก็ไม่ถือว่าประสบความสำเร็จ เพราะ ผลจากการดำเนินการนั้น มิได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อโครงสร้างของตลาดส่วนรวม

จากการศึกษาในบทนี้ทำให้เราได้ข้อสรุปว่า การให้มาตรการกำหนดและรักษา ระดับราคาข้าวในปีการผลิต 2524/2525 ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากหลักการของมาตรการดังกล่าว เป็นหลักการไม่ก่อให้เกิดผลในการดึงระดับราคาข้าว เปลือกภายในประเทศให้ ขึ้นมาถึงระดับราคาเป้าหมายได้ รวมทั้งข้อผิดพลาดและความไร้ประสิทธิภาพของ อ.ค.ก. และ อ.ค.ส. ซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติมีส่วนสำคัญในการทำให้มาตรการดังกล่าวล้มเหลวยิ่งขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย