



บทที่ 1

ลักษณะปัญหาและโครงสร้างทางการศึกษา

สภาพของปัญหา

ข้าวเป็นพืช เกษตรกรรมที่สำคัญคือเศรษฐกิจไทยอย่างมาก เพราะนอกจากคนไทย จะใช้ข้าวบริโภคเป็นอาหารหลักแล้ว ข้าวยังถูกใช้ในอุตสาหกรรม เช่น ทำผลิตภัณฑ์จำพวก แป้ง เส้นก๋วยเตี๋ยว เส้นหมี่ ใช้ประสมเป็นอาหารสัตว์สำเร็จรูป เป็นต้น และข้าวเปลือก ส่วนหนึ่ง เกษตรกรจะต้องทำการเก็บไว้ทำพันธุ์ในปีต่อไป ประมาณ 6-7 แสนตัน คิดเป็นปริมาณ การใช้ข้าวภายในประเทศทุกลักษณะ เฉลี่ยประมาณร้อยละ 70 ของผลผลิตทั้งหมดในแต่ละปี ข้าว ยังเป็นสินค้าที่ทำรายได้สูงสุดให้แก่ประเทศเสมอมาอีกด้วย ถึงแม้ว่าจะมีข้าวส่งออกประมาณ ร้อยละ 20-30 ของผลผลิตทั้งหมดก็ตาม ในช่วงปี 2508-2523 ประเทศไทยส่งข้าวออกเฉลี่ย ปีละประมาณ 5,236 ล้านบาท (ยกเว้นในปี 2516 เพียงปีเดียวเท่านั้นที่ขาดรายได้เข้าประเทศ เป็นอันดับหนึ่งแทนที่ข้าว ทั้งนี้เพราะในปีนั้นผลผลิตข้าวของไทยได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ และปริมาณลดลงมาก รัฐบาลเกรงว่าจะไม่มีข้าวเพียงพอต่อการบริโภคภายในจึงประกาศห้ามส่งข้าว ออกระยะหนึ่ง ปริมาณข้าวส่งออกในปี 2516 จึงมีเพียง 848,717 เมตริกตันคิดเป็นมูลค่า 3,594 ล้านบาท ในขณะที่ขาดส่งออกมูลค่าถึง 4,573 ล้านบาท)¹

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ วรณา เลี้ยววาริณ "การวิเคราะห์ระบบการตลาดของข้าวและบริษัทส่งออกของไทย". วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร, 2524, หน้า 1.

1.1 ปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกปี 2508-2526

ปี	ปริมาณ (เมตริกตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)
2508	1,895,223	4,334
2509	1,514,820	4,021
2510	1,482,272	4,653
2511	1,068,185	3,775
2512	1,023,064	2,945
2513	1,063,616	2,516
2514	1,576,142	2,909
2515	2,122,114	4,437
2516	848,717	3,594
2517	1,029,273	9,778
2518	951,260	5,852
2519	1,973,391	8,603
2520	2,946,434	13,362
2521	1,606,732	10,425
2522	2,820,213	15,601
2523	2,114,005	14,026
2524	3,066,709	26,750.6
2525	3,784,143	22,510
2526	3,590,403	21,022 ^{1/}

1/ ตัวเลขเบื้องต้น

ที่มา : กรมศุลกากร กรมการค้าต่างประเทศและศูนย์ปฏิบัติการรักษาระดับราคา
ผลิตผลการเกษตร

ในขณะที่ข้าวมีบทบาทสำคัญต่อประเทศมาก แต่ชาวนาผู้ผลิตซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศกลับตกอยู่ในสภาพที่ยากจน รายได้จากการจำหน่ายผลผลิตคือ ข้าว ยังอยู่ในระดับต่ำไม่พอยังชีพ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบระดับราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาได้รับกับราคาข้าวในตลาดโลก ดูจากตารางที่ 1.2 จะเห็นว่าแตกต่างกันมาก จากการที่ชาวนามีรายได้ค่านี้อาจทำให้เกิดปัญหาหลาย ๆ ประการตามมา เช่น ปัญหาหนี้สิน การขาดแคลนที่ดินทำมาหากิน เป็นต้น ทำให้ชาวนาไทยต้องตกอยู่ในวัฏจักรของความยากจนเรื่อยมา

สาเหตุที่ทำให้รายได้ชาวนาอยู่ในระดับต่ำก็เนื่องมาจากรายได้ส่วนใหญ่ของชาวนาได้มาจากการขายผลผลิตคือ ข้าว แต่ข้าว เป็นพืชที่มีความผันผวนทางราคาสูง เพราะลักษณะการเพาะปลูกและการเก็บเกี่ยวเป็นไปตามฤดูกาล¹ ทำให้ระยะเก็บเกี่ยวจะมีปริมาณข้าวในตลาดมาก ราคาข้าวจึงตกอยู่ในสภาพตกต่ำทำให้รายได้ชาวนาลดลงแต่เมื่อพ้นฤดูเก็บเกี่ยวไปแล้วปริมาณข้าวในตลาดมีน้อยระดับราคาข้าวก็จะเพิ่มสูงขึ้น แต่ก็ เป็นช่วงที่มีข้าวเหลืออยู่ในมือชาวนาน้อย จะเป็นพวกชาวนาที่มีฐานะดีพอจะเก็บข้าวไว้รอขายในช่วงที่ข้าวมีราคาสูง ส่วนมากชาวนาจะขายข้าวไปหมดแล้วในฤดูเก็บเกี่ยวไม่สามารถเก็บไว้รอขายในช่วงที่ราคาสูงได้ เพราะมีความจำเป็นและความต้องการที่จะต้องใช้จ่ายเงิน ถึงแม้จะรู้ว่าราคาค่าและได้เงินน้อยกว่าที่ควร

นอกจากนี้ความผันผวนทางราคาของข้าวยังเกิดจากการเปลี่ยนแปลงในปริมาณผลผลิตและปริมาณความต้องการรวมอีกด้วย เนื่องจากปริมาณของผลผลิตข้าวเปลือกในแต่ละปีไม่แน่นอน

¹ ผลผลิตหลักในแต่ละปีจะได้อาจจากการเพาะปลูกข้าวในช่วงฤดูฝน คือระหว่างต้นเดือนมิถุนายนไปจนถึงปลายเดือนตุลาคม ที่เรียกว่าข้าวนาปี (WET CROP) และผลผลิตที่ได้จากการปลูกข้าวนอกฤดูฝนที่เรียกว่า ข้าวนาปรัง (DRY CROP) จะทำการเพาะปลูกในระยะตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเมษายน โดยใช้น้ำจาก เขื่อนชลประทานต่าง ๆ หรือแหล่งน้ำตามธรรมชาติ จึงทำได้เฉพาะบางท้องที่เท่านั้น ฤดูกาลเพาะปลูกข้าวนาปีและข้าวนาปรังจะต่อเนื่องกัน ทำให้การเก็บเกี่ยวจะมีปริมาณข้าวเปลือกออกสู่ตลาดมากในขณะที่ความต้องการมีจำกัด ก็ส่งผลกระทบต่อระดับราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาจะได้รับ

ตารางที่ 1.2 ราคาข้าวสาร 100 % ชั้น 2 ในตลาดระดับต่าง ๆ

หน่วย : บาท ต่อเมตริกตัน

เดือน	ราคาข้าวเปลือกชั้น 1 ที่เกษตรกรขายได้ ^{1/}			ราคาขายส่งในตลาดกรุงเทพฯ ^{2/}			ราคาส่งออก ^{3/}		
	2524	2525	2526	2524	2525	2526	2524	2525	2526
มกราคม	3,372	3,033	2,882	6,443	5,920	5,721	9,833	8,141	6,202
กุมภาพันธ์	3,373	3,033	2,886	6,730	6,130	5,686	10,001	7,680	6,339
มีนาคม	3,370	2,942	2,981	7,015	6,=98	5,788	10,519	7,816	6,636
เมษายน	3,531	2,687	2,898	7,162	5,790	5,736	10,835	7,530	6,641
พฤษภาคม	3,532	2,813	3,006	7,490	5,777	5,550	10,997	7,161	6,641
มิถุนายน	3,543	2,713	3,233	7,605	5,228	5,525	11,370	6,985	6,423
เฉลี่ยครึ่งแรกของปี	3,454	2,804	2,981	7,074	5,340	5,667	10,593	7,556	6,480
กรกฎาคม	3,585	2,553	2,136	7,241	5,176	5,559	11,800	6,789	6,201
สิงหาคม	3,620	2,895	3,113	7,124	6,017	5,736	11,647	6,848	6,501
กันยายน	3,527	3,059	3,313	6,404	6,534	6,273	11,443	6,510	7,049
ตุลาคม	2,276	3,101	3,188	6,200	6,418	6,299	10,770	6,105	6,826
พฤศจิกายน	3,271	2,725	3,136	5,960	6,132	6,098	10,060	6,149	6,717
ธันวาคม	3,041	2,696	2,973	5,962	5,943	5,489	9,098	6,349	6,513
เฉลี่ยครึ่งหลังของปี	3,403	2,838		6,482	6,037	6,009	10,803	6,458	6,635
เฉลี่ยทั้งปี	3,428	2,871	3,062	6,778	5,939	5,838	10,698	7,007	6,557

ที่มา : 1/ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

2/ กรมการค้าภายใน

3/ สภาพัฒนาการค้าแห่งประเทศไทย

ขึ้นอยู่กับสภาวะธรรมชาติ เป็นสำคัญซึ่งยากต่อการจะควบคุมและประเทศไทยยังขาดความก้าวหน้าทางเทคนิควิทยาการทางการผลิต การเพาะปลูกข้าวจึงต้องอาศัยน้ำฝนในฤดูฝนเป็นส่วนใหญ่ ถึงจะมีการใช้น้ำจาก เขื่อนชลประทานบ้างแต่ก็ เป็นพื้นที่ไม่มากนักจึงทำให้ยากต่อการคาดการณ์ถึง ปริมาณผลผลิตที่จะได้รับจริงในแต่ละปีและระดับราคาข้าว เปลือกยังขึ้นกับความต้องการรวม นั่นคือ ความต้องการภายในประเทศและความต้องการข้าวไทยของตลาดต่างประเทศอีกด้วย ระดับความต้องการภายในประเทศมักจะมีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก เช่น ความต้องการในการบริโภค ใช้ทำพันธุ์ ใช้ในการอุตสาหกรรมและเก็บสำรองไว้ป้องกันภาวะขาดแคลน ส่วนความต้องการข้าวไทยในตลาดต่างประเทศจะเปลี่ยนแปลงไปตามปัจจัยหลายอย่าง เช่น ราคาข้าวส่งออกของไทย สดุดคองเหลือของประเทศผู้นำเข้า ผลผลิตข้าวของโลกและประเทศผู้นำเข้า นโยบายและ ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของประเทศผู้นำเข้า วิธีการค้าของพ่อค้าข้าวไทย ปัจจัยต่าง ๆ เหล่า นี้มีการเปลี่ยนแปลงได้ง่ายอยู่เสมอ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงความต้องการข้าวไทยอยู่ตลอดเวลา

ความต้องการข้าวไทยทั้งภายในและภายนอกประเทศยังมีความแตกต่างกัน จึงต้อง คำนึงถึงปัจจัยเหล่านี้คือ ความต้องการรวมของข้าวไทย (TOTAL DEMAND) ความต้องการ ข้าวภายในประเทศ (DOMESTIC DEMAND) และความต้องการข้าวไทยในตลาดต่างประเทศ (FOREIGN DEMAND) ซึ่งมีความสัมพันธ์กับตลาดโลก นั่นคือราคาข้าวในตลาดโลกจะส่งผล กระทบต่อระดับราคาข้าวของไทยและถือว่าเป็นตัวการสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้เกิดความผันผวนทางราคา ของข้าว ประเทศไทยนอกจากจะผลิตข้าวเพื่อบริโภคแล้วยังส่งข้าวออกขายต่างประเทศด้วย ดัง นั้นจึงต้องนำราคาข้าวในตลาดโลกมาเกี่ยวข้องด้วย เพราะราคาข้าวในตลาดโลกส่วนหนึ่งจะเป็น

¹ เสน่ห์ บุญทานนท์ "ผลกระทบของการใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก ที่มีต่อผู้ผลิต". วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร, 2524, หน้า 7.

ผลไปจากจำนวนข้าวในประเทศไทยและอีกด้านหนึ่งราคาข้าวในตลาดโลกก็จะกระทบกระเทือนราคาข้าวในประเทศไทย กล่าวคือราคาข้าวไทยส่วนหนึ่งขึ้นลงตามราคาในตลาดโลก

แต่เนื่องจากความต้องการข้าวไทยในตลาดต่างประเทศ เป็นส่วนที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของไทย เพราะมีหลายประเทศที่ส่งข้าวออกและส่งออกจำนวนมากใกล้เคียงกับไทย ดังนั้นตลาดต่างประเทศจึงอยู่ในลักษณะที่มีการแข่งขันกัน เราไม่สามารถกำหนดหรือเป็นผู้นำราคาได้โดยทั้งหมด (ตลาดข้าวของโลกจะมีลักษณะทั่วไปคือ ปีใดที่สภาพดินฟ้าอากาศไม่อำนวยทำให้อัตราการผลิตเพิ่มของผลผลิตซึ่งจะทำให้ความต้องการนำเข้ามีมากกว่าปกติในขณะที่ผลผลิตของประเทศผู้ส่งออกก็ลดลง เช่นเดียวกับประเทศผู้นำเข้า ราคาข้าวในตลาดโลกสูงทำให้ผู้ส่งออกได้รับผลดี เพราะตลาดมีลักษณะ เป็นของผู้ขาย ตรงข้ามกับผู้นำเข้าซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากปริมาณข้าวที่มีน้อยและราคาที่สูงขึ้น ในบางครั้ง เหตุการณ์จะรุนแรงถึงขั้นทำให้เกิดภาวะขาดแคลนอาหารแต่ถ้าปีใดสภาพดินฟ้าอากาศอำนวยให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นมากกว่าปกติ ผู้ส่งออกมีข้าวจะจำหน่ายมากขึ้นในขณะที่ประเทศผู้นำเข้าก็มีผลผลิตเพิ่มขึ้นเช่นกัน ความต้องการข้าวมีน้อยราคาตลาดโลกก็จะตกต่ำลงทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ส่งออกซึ่งพยายามหาทางระบายข้าวที่เหลือใช้จากภายในประเทศด้วยวิธีการต่าง ๆ ตลาดมีลักษณะ เป็นตลาดของผู้ซื้อซึ่งสามารถซื้อข้าวในราคาถูกลงและมีโอกาสเลือกมากขึ้น ความไม่สมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานที่เกิดขึ้นในตลาดข้าวของโลก¹ จึงมีผลกระทบต่อทั้งประเทศผู้ส่งออกและนำเข้า)

ในบางปีประเทศไทยส่งข้าวไปตลาดต่างประเทศมากแต่รายได้กลับน้อยกว่าปีที่ส่งข้าวออกต่างประเทศน้อยก็ได้ เช่น ปี พ.ศ. 2515 ไทยส่งข้าวออกขาย 2,112,114 ตัน มีรายได้ 4,437 ล้านบาท พ.ศ. 2517 ส่งขายน้อยกว่าครึ่งของปี 2515 คือประมาณ 1,046,019 ตัน แต่มีรายได้ถึง 9,792 ล้านบาท ในบางปีที่ตลาดข้าวเป็นของผู้ขายและประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่รายหนึ่งจึงสามารถกำหนดราคาได้บ้าง แต่โดยปกติแล้วราคาส่งออก

¹ อุปสงค์ค่อนข้างจะคงที่แต่อุปทานเปลี่ยนแปลงมาก นอกจากนี้ยังมีกรณีข้าวการเมืองจากประเทศใหญ่ 2 ประเทศคือ จีนและสหรัฐอเมริกาที่สามารถเปลี่ยนแปลงปริมาณข้าวส่งออกได้อย่างมากมายตามนโยบายของรัฐ เช่น การใช้นโยบายอุดหนุนผู้ส่งออก

ในตลาดโลกต่ำ เพราะราคาข้าวในประเทศไทยสอดคล้องกับราคาในตลาดโลกหรืออาจกล่าวได้ว่า
ตัวที่วัดอำนาจราคาข้าวที่ประเทศไทยมีเหนือตลาดโลกได้นั้น ก็คือความยืดหยุ่นของอุปสงค์ของข้าว
ไทยในตลาดโลกนั่นเอง

จากการผันผวนของราคาข้าว เปลือกตามฤดูกาลและการผันผวนของราคาอื่น เนื่องมาจาก
การเปลี่ยนแปลงของปริมาณการผลิตและปริมาณความต้องการรวมทั้งภายในประเทศและของโลก
ทำให้รายได้ของชาวนาไม่มีเสถียรภาพ เพราะทำให้ชาวนาซึ่ง เป็นผู้ผลิตไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่า
ตลอดปีการผลิตหนึ่ง ๆ ตนจะมีรายได้เท่าใด คุ่มต้นทุนการผลิตหรือไม่ ทั้งยังไม่สามารถวางแผน
การผลิตให้เหมาะสมกับสภาพความต้องการของตลาดได้

รัฐบาลก็ตระหนักถึงปัญหา เหล่านี้และพยายาม เข้าไปแก้ปัญหาด้านรายได้ของชาวนาจึง
ได้มีโครงการช่วยเหลือด้วยมาตรการด้านราคา คือการพยุงและประกันราคาข้าว¹ รัฐบาลอาจ
จะเลือกใช้วิธีใดวิธีหนึ่งในการแก้ปัญหา เรื่องราคาข้าวตกต่ำ มาตรการทั้งสองแม้จะมีความหมาย
และวิธีการแตกต่างกันบ้างแต่ก็มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือเพื่อป้องกันมิให้ราคาผลผลิตต่ำเกินไป
ซึ่งมีผลทำให้รายได้ส่วนใหญ่ของชาวนาอยู่ในระดับ เหมาะสม คือไม่ต่ำกว่าในระดับหนึ่งและทั้งสอง
วิธีนี้จะมีหลักการใหญ่ ๆ เหมือนกัน คือการเพิ่มอุปสงค์ในตลาดข้าว เปลือกเพื่อดึงให้ราคาสูงขึ้น
(สร้างอุปสงค์เทียม)

โครงการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว เปลือกด้วยการพยุงราคาและการประกันราคาข้าว
นั้นได้เริ่มใช้ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2498 แต่นำมาปฏิบัติจริง พ.ศ. 2509 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ.
2523 โดยบางปีรัฐบาลก็ใช้การประกันราคาข้าวบางปีก็ใช้การพยุงราคาข้าว บางปีก็อาจไม่ใช้
มาตรการใดเลยถ้าระดับราคาข้าว เปลือกสูงอยู่แล้ว แต่ปรากฏว่าเท่าที่ผ่านมาแล้ว มาตรการดัง

¹ การประกันราคา คือ การที่รัฐบาลประกาศราคาขั้นต่ำของพืชผลชนิดนั้น ๆ ไว้เป็นที่
แน่นอน ทั้งนี้มีจุดประสงค์เพื่อให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวสามารถรู้ตัวล่วงหน้าว่าพืชผลที่ตนปลูกจะนำรายได้
ให้แก่ตน เป็นจำนวน เท่าใดตลอดปี

การพยุงราคา คือ การที่รัฐบาลยื่นมือเข้าไปเกี่ยวข้องกับในตลาดการค้า คือ เกี่ยว
ข้องในลักษณะที่เป็น เอกชนผู้หนึ่งทำหน้าที่ เป็นผู้รับซื้อพืชผล เหมือนกับพ่อค้าคนกลางอื่น ๆ ทั้งนี้มีจุด
ประสงค์เพื่อกระตุ้นให้ราคาผลิตผลสูงขึ้นและป้องกันการตกต่ำของพ่อค้าคนกลาง (มิใช่การประกันราคา
ด้วยการกำหนดราคารับซื้อขั้นต่ำที่อาศัยอำนาจกฎหมาย อำนาจอื่น ๆ ของรัฐ)

กล่าวของรัฐบาลไม่ประสบผลสำเร็จในการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือกได้ สิ่งสำคัญคือรัฐบาลไม่ได้คำนึงถึงราคาตลาดโลกในขณะนั้น ๆ และการดำเนินงานของรัฐบาลมีปัญหาข้อบกพร่องหลายประการที่ทำให้นโยบายเหล่านี้ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จ เช่น ปัญหาด้านเงินทุนที่มีจำกัด การขาดแคลนผู้ส่งออกที่จะใช้เก็บข้าว ขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญ และปัญหาจากการที่ข้าช้อนและสัมพันธระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญด้านนี้คือ องค์การคลังสินค้า (อคส.) (สังกัดกระทรวงพาณิชย์ ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2498) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) (สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2517)

1.1 เปรียบเทียบปริมาณข้าวเปลือกที่รัฐรับซื้อต่อผลผลิตทั้งหมดและราคาพุงกับราคาตลาดของข้าวเปลือกชั้น 1¹

ปี	ปริมาณซื้อ (ตัน)	ผลผลิต (พันตัน)	ปริมาณซื้อ/ ผลผลิต	ราคาพุง (บาท/ตัน)	ราคาตลาด (บาท/ตัน)
2509	-	10,924	-	900	1,186
2510	-	11,883	-	950	1,150
2511	47,592	9,503	0.50	1,000	1,127
2512	101,018	10,257	0.98	1,100	1,069
2513	129,060	13,410	0.98	1,100	933
2514	280,532	13,570	2.07	1,100	743
2515	36,509	13,744	0.26	975	984
2516	-	11,668	-	1,400	1,160
2517	-	13,886	-	-	2,152

¹ เสน่ห์ บุญทานพ, อ้างแล้ว, หน้า 62.

ปี	ปริมาณซื้อ (ตัน)	ผลผลิต (พันตัน)	ปริมาณซื้อ/ ผลผลิต	ราคาพุง (บาท/ตัน)	ราคาตลาด (บาท/ตัน)
2518	65,874	12,447	0.53	2,700	2,220
2519	155,994	15,300	0.02	2,500	2,046
2520	15,418	13,674	0.11	2,100	2,125
2521	-	12,335	-	2,100	2,403
2522	209,496	17,470	1.20	2,400	2,500
2523	1,150,596	14,648	7.86	3,100	3,039

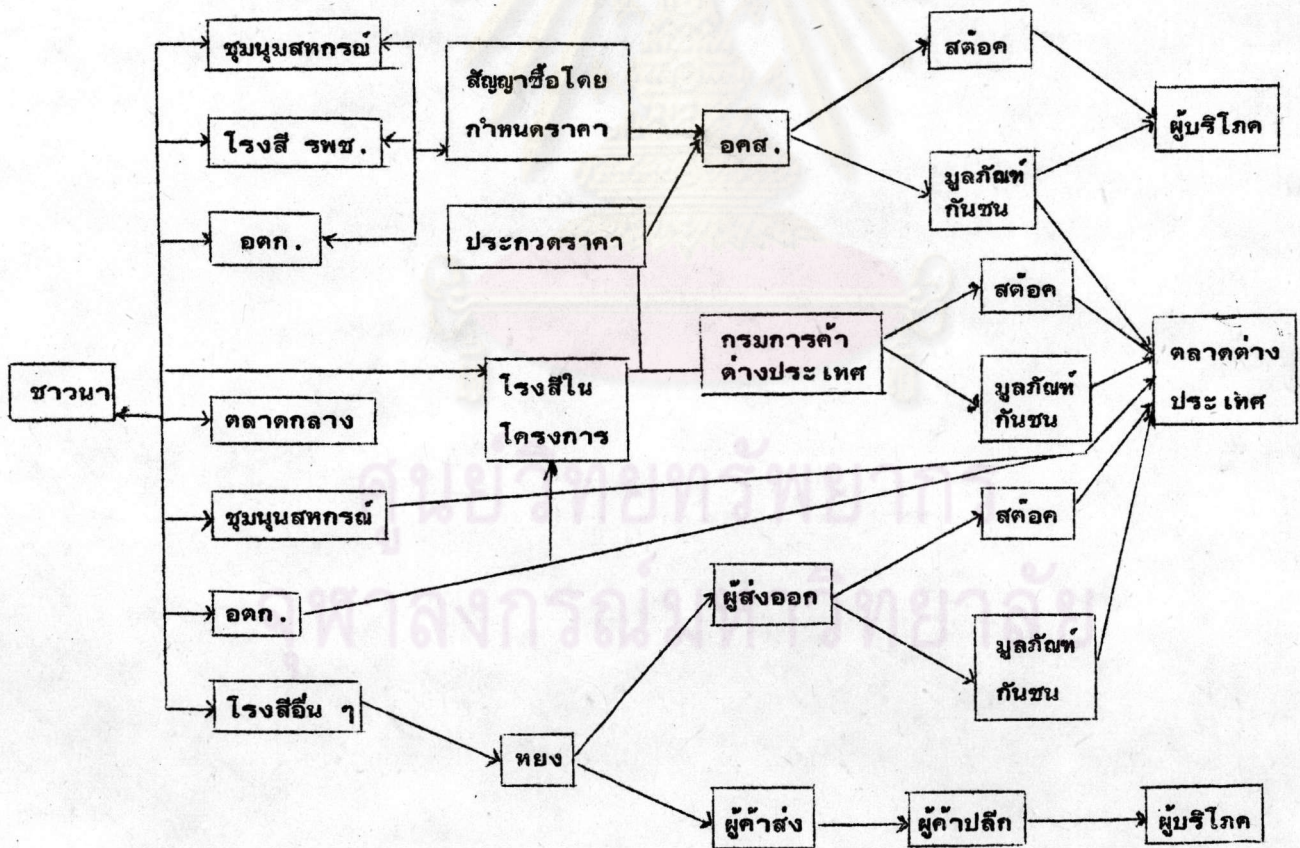
- หมายเหตุ 1. ปี 2519 และ 2522 ทั้งปริมาณซื้อและผลผลิตรวมข้าวนาปรังด้วย
2. ราคาตลาดปี 2523 เป็นราคาเฉลี่ย มกราคม - เมษายน นอกนั้น เป็นราคาเฉลี่ยทั้งปี

สำหรับในฤดูกาลผลิตของข้าวนาปี 2524/2525 รัฐบาลได้เปลี่ยนมาใช้นโยบายการกำหนดและรักษาระดับราคาผลิตผลการเกษตรโดยใช้กลไกทางตลาดเพิ่ม ความต้องการข้าวเปลือกที่ต้องรับซื้อจากชาวนาในดอนต้นฤดูและในระยะต่อ ๆ ไปให้สอดคล้องกับภาวะการผลิตและปริมาณข้าวเปลือกที่ออกสู่ตลาด สร้างมูลรบกวนกับเกษตรกรและผู้ส่งออกข้าวสารทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชนใช้กลไกทางตลาดให้มีการทำสัญญาขายข้าวระยะยาวไปต่างประเทศโดยภาครัฐบาลและผู้ส่งออกเอกชน และเข้าแทรกแซงตลาดข้าวสารให้มีราคาสอดคล้องกับราคาข้าวเปลือก จัดหาข้าวสารราคาถูกจำหน่ายแก่ประชาชน นอกจากนี้ยังมีมาตรการเสริมเพื่อช่วยให้นโยบายนี้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

สำหรับมาตรการกำหนดและรักษาระดับราคาข้าวเปลือกฤดูการผลิตปี 2524/2525

พอจะสรุปได้คือ

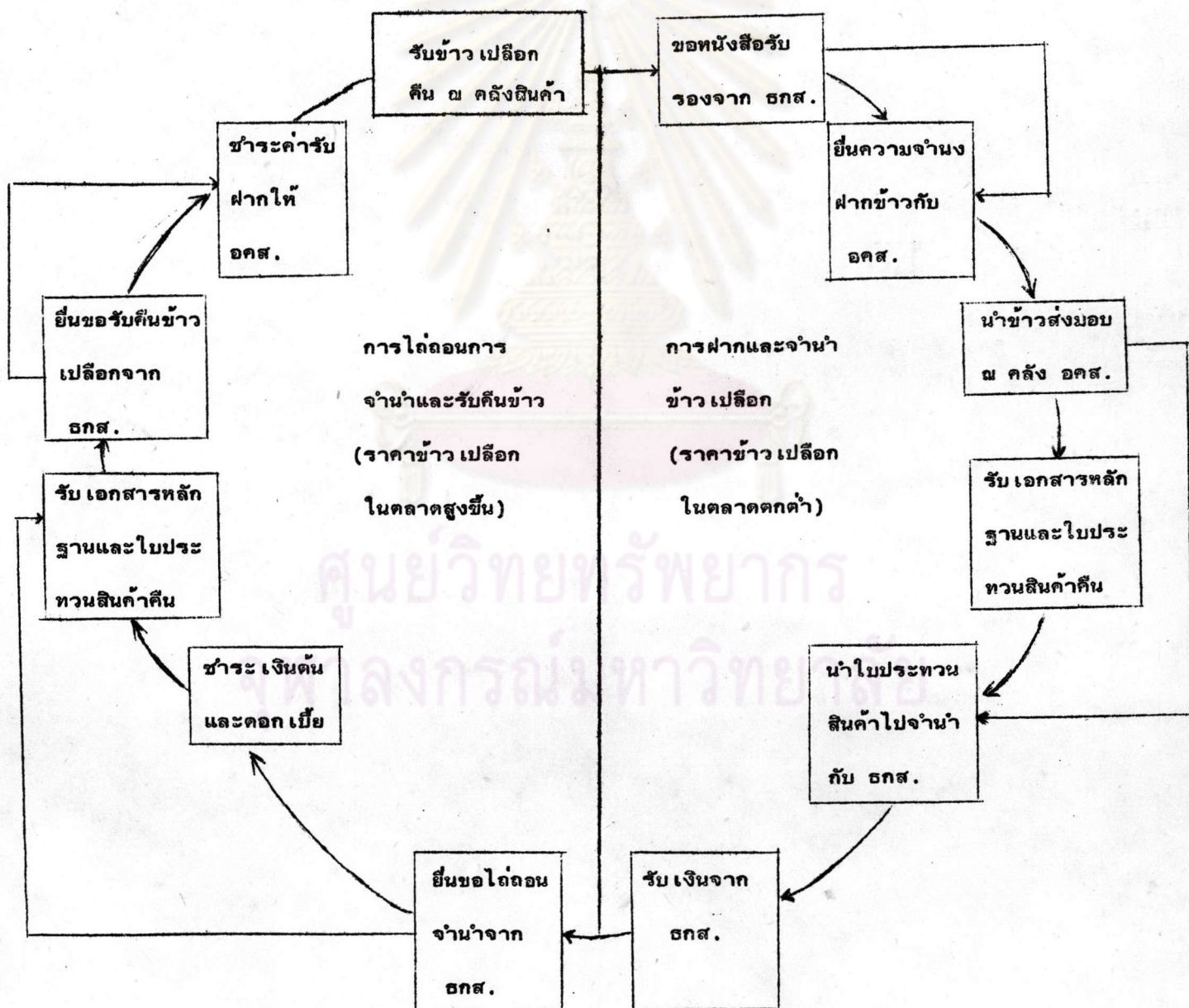
1. การเร่งรัดการส่งออก โดยใช้กลไกทางตลาดให้มีการทำสัญญาขายข้าวระยะยาวกับต่างประเทศโดยภาครัฐบาลและเอกชน
 2. การสร้างอุปสงค์เทียมในต้นฤดูการผลิต
 - 2.1 สร้างมูลภัณฑ์กับชนภาค เอกชน
 - 2.2 สร้างมูลภัณฑ์กับชนภาครัฐบาล โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบคือ องค์การคลังสินค้า องค์การตลาด เพื่อเกษตรกรและชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย
 - 2.3 จัดตั้งตลาดกลางข้าวเปลือกระดับอำเภอ
- 1.1 ระบบกำหนดและรักษาระดับราคาข้าวเปลือกฤดูการผลิตปี 2524/2525



ที่มา : สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าว สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

สำหรับข้าวนาปรังในปีการผลิต 2525 รัฐบาลได้กำหนดให้องค์การคลังสินค้าร่วมมือกับธนาคาร เพื่อการ เกษตรและสหกรณ์การ เกษตร รับจำนำข้าวเปลือกจากชาวนาใน เขตจังหวัด สุพรรณบุรี นครสวรรค์ และสุรินทร์ รวมทั้งรับฝากข้าวเปลือกจากชาวนาในจังหวัดภาคใต้คือ จังหวัดชุมพร นครศรีธรรมราช พัทลุง สุราษฎร์ธานีและสงขลา เพื่อให้ชาวนาสามารถเก็บข้าวได้ระยะหนึ่งก่อนและขณะเดียวกันก็มีรายได้ที่จะนำไปใช้จ่ายส่วนหนึ่ง เมื่อราคาข้าวเปลือกสูงขึ้นชาวนาสามารถที่จะไถ่ถอนข้าวเปลือกคืนในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 13 ไปขายต่อในราคาที่สูงขึ้น

1.2 แสดงขั้นตอนการฝากและจำนำข้าวเปลือกฤดูกาลผลิตปี 2524/2525



นโยบายในเรื่องข้าวของรัฐบาลกับสภาพปัญหา

ราคาข้าวและปริมาณข้าวจะมีผลกระทบไม่เพียงต่อรายได้ประชาชนและปริมาณข้าวบริโภคภายในประเทศเท่านั้น ข้าวยังเป็นสินค้าที่มีความสัมพันธ์กับการเมืองอย่างใกล้ชิดและส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลอีกด้วย ทำให้รัฐบาลจะต้องเข้าดำเนินการทั้งในแง่การวางนโยบายและมาตรการทางการค้าให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองในแต่ละสมัย นโยบายหลักในเรื่องข้าวของรัฐบาลทุกชุดจะมีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ

1. ให้มีข้าวสำหรับบริโภคภายในประเทศอย่างเพียงพอในราคาที่เหมาะสม
2. ให้ชาวนาขายข้าวได้ในราคาที่เหมาะสมและคุ้มต้นทุนการผลิต
3. ส่งเสริมให้มีการส่งข้าวออกขายต่างประเทศ เพื่อนำรายได้เข้าสู่ประเทศ

พิจารณาจากจุดมุ่งหมายเหล่านี้จะเห็นได้ว่าการขัดแย้งกันระหว่างจุดมุ่งหมายทั้ง 3 เช่น หากต้องการจะให้ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาได้รับสูงขึ้น ข้าวสารที่บริโภคจะต้องแพงขึ้นตามไปด้วยและหากให้มีการส่งข้าวออกมากไปก็จะขาดแคลนข้าวบริโภคภายใน นโยบายเรื่องข้าวของรัฐบาลเท่าที่ผ่านมามุ่งรักษาเสถียรภาพราคาข้าวภายในประเทศมากกว่า โดยรัฐบาลมีมาตรการที่จะรักษาเสถียรภาพราคาข้าวภายในประเทศคือ

1. โดยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว (PREMIUM) นอกเหนือจากภาษีการส่งออก (EXPORT DUTY) ภาษีเทศบาล (MUNICIPAL TAX)
2. การกำหนดให้ผู้ส่งออกต้องสำรองข้าวขายให้รัฐบาลในราคาทางการซึ่งต่ำกว่าราคาตลาด (RICE RESERVE)
3. การใช้ระบบโควตาแก่พ่อค้าส่งข้าวออก
4. การกำหนดเป้าหมายและปริมาณการส่งออก

นโยบายเหล่านี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันมากและตลอดมาว่าเป็นตัวการสำคัญในการกตราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาได้รับและยังทำให้ตลาดข้าวไทยขาดเสถียรภาพและความน่าเชื่อถือจากบรรดาผู้ซื้อต่างประเทศอีกด้วย ดังนั้นการใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลโดยการประกันราคา พยุगरาคา หรือกำหนดและรักษาระดับราคาข้าวจึงเป็นการช่วยชาวนาที่ปลายเหตุมากกว่า เพราะนโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวภายในที่เป็นการคุ้มครองผู้บริโภค (ในเมือง) นั้นเท่ากับเป็นการไปกตราคาไว้ก่อนแล้ว การวิเคราะห์นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือกของ

รัฐบาลจึงน่าจะพิจารณาถึงความขัดแย้งในจุดมุ่งหมายค้ำจุนค่าและเครื่องมือของนโยบายค่าฯ¹ ซึ่งบางครั้งอาจทำงานไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามกันด้วย และตลอดระยะเวลาที่รัฐบาลได้ใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก ไม่ว่าจะด้วยวิธีใดประกันราคา พุงราคา หรือการควบคุมราคาที่ไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาได้ เพราะชาวนาส่วนใหญ่ก็ยังคงขายข้าวได้ในราคาต่ำกว่าระดับราคาซึ่งรัฐบาลกำหนดไว้และปริมาณข้าวที่รัฐบาลรับซื้อได้ก็มีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับปริมาณผลผลิตทั้งหมด

สมมติฐาน

สมมติฐานที่ตั้งใจมาตรวจสอบ คือ

1. รัฐบาลไม่ประสบความสำเร็จในการใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก โดยใช้กลไกทางตลาดเข้ามาแข่งขันเพื่อถึงระดับราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายให้สูงขึ้นภายใต้ระดับราคาที่กำหนดไว้ได้

2. สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือกต้องประสบกับความล้มเหลว เป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากความผิดพลาดทางแนวคิดของรัฐบาลและความอ่อนแอของกลไกรัฐบาลช่วยเสริมให้นโยบายดังกล่าวล้มเหลวมากขึ้น อันได้แก่หน่วยงานที่รับนโยบายไม่ปฏิบัติไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบายได้ เพราะ

2.1 มาตรการการสร้างอุปสงค์เทียม เพื่อการพุงราคาของรัฐบาลไม่สามารถทำให้เกิดผลทางปฏิบัติได้

2.2 การดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าว ขาดแนวทางหลักในการปฏิบัติงานที่แน่นอน จึงเกิดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกัน

2.3 เจ้าหน้าที่ในการดำเนินการ ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ตลอดจนปัญหาการทุจริตประพฤติดีมิชอบของเจ้าพนักงาน

¹ พรายพล คุ่มทรัพย์. ดร. "การประเมินผลและข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับนโยบายการประกันราคาและพุงราคาพืชผล" โครงการขนานรับนโยบายรัฐบาล : ปีแห่งชาวนาชาวไร่. (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 4.

2.4 ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องนี้ เพื่อที่จะค้นหาสาเหตุสำคัญที่ทำให้ราคาข้าวตกต่ำ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ออกมาแก้ไขปัญหาที่อยู่ตลอดเวลาก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถจะแก้ปัญหาได้ ทำให้ชาวนาสามารถขายผลผลิตของตนได้ในราคาที่ดีขึ้น มีรายได้เพิ่มขึ้นอันจะทำให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้ เราจะเข้าใจถึงสาเหตุเพื่อจะหาวิธีแก้ไขปัญหาในเรื่องข้าวได้นั้นจำเป็นต้องเรียนรู้ถึงกลไกของระบบข้าว นับตั้งแต่การผลิตจนถึงการบริโภคและจะต้องศึกษาเป็นระบบทั้งหมด จะแยกศึกษาเป็นส่วน ๆ ไม่ได้ เพราะผลจากเหตุหนึ่งอาจกลายเป็นเหตุผลอื่นต่อไปได้อีกอันอาจ เป็นสาเหตุให้การวิเคราะห์ผิดพลาดได้

แต่วิทยานิพนธ์นี้จะ เน้น ศึกษาในเรื่องการขึ้นนโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าว เลือกโดยการกำหนดและรักษาระดับราคาข้าวของรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (ในช่วงปีการผลิต 2524/2525) โดยตั้งวัตถุประสงค์ในการศึกษาไว้คือ

1. เพื่อให้ทราบกลไกของราคาข้าว (ตลาดข้าวจากผู้ผลิตถึงผู้บริโภค) ตลอดจนบทบาทของรัฐในการขึ้นนโยบายในการควบคุมตลาดข้าวซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงราคาข้าวได้เหมาะสมหรือไม่
2. เพื่อให้ทราบถึงนโยบายและมาตรการของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว เลือกอันมีผลกระทบต่อชาวนาผู้ผลิตโดยตรง (เน้นในช่วงปีการผลิตปี 2524/2525)
3. เพื่อให้ทราบถึงบทบาทการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ตั้งไว้หรือไม่
4. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาเรื่องข้าวในปัจจุบันและอาจเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต เพื่อเป็นแนวทางในการจัดลำดับความสำคัญของนโยบายต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์

วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการจะ เข้าไปศึกษาถึงกลไกและกระบวนการตลาดของข้าว เพื่อให้ทราบถึงพลังที่ตั้งของราคาข้าว ความสัมพันธ์ของราคาข้าวทั้งในระดับตลาดส่งออกและตลาดภายในประเทศ ตลอดจนความสัมพันธ์ของราคาข้าวในระดับต่าง ๆ กันว่าเป็นอย่างไร จากนั้นจะเข้า

ไปศึกษานโยบายของรัฐบาลที่ต้องการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก เพื่อประโยชน์ของชาวนา นั้นบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ โดยดูว่ามาตรการดังกล่าวสามารถเข้าไปกระทบต่อสาเหตุที่แท้จริงที่ทำให้ระดับราคาข้าวเปลือกซึ่งหมายถึงรายได้ของชาวนาไม่มีเสถียรภาพดังกล่าวไหม จะพิจารณาในรายละเอียดเกี่ยวกับ

1. ระดับราคาข้าวที่รัฐบาลกำหนดไว้ ตลอดจนระดับราคาที่เป็นจริงในช่วงกับระดับราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาสามารถขายได้จริง (โดยดูจากปัจจัยภายนอกคือ ภาวะตลาดโลกที่ส่งผลกระทบต่อราคาข้าวภายในประเทศ)

2. มาตรการต่าง ๆ ตลอดจนมาตรการเสริมที่กำหนดขึ้น เพื่อช่วยและสนับสนุนให้นโยบายหลักบรรลุผล

ส่วนด้านการนำนโยบายและมาตรการไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาลที่ตั้งไว้ นั้น จะศึกษาจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย โดยจะเน้นในหน่วยงานของรัฐ 3 หน่วยงานสำคัญ คือ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ องค์การคลังสินค้า (อคลัง.) สังกัดกระทรวงพาณิชย์ กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ศึกษาว่ากลไกหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าวนี้จะสามารถปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่มีปัญหา อุปสรรค และข้อบกพร่องอย่างไร โดยพิจารณาในรายละเอียดเกี่ยวกับ

1. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ ตลอดจนการประสานงานระหว่างหน่วยงานเหล่านั้น

2. กลไกหรือมาตรการที่ช่วยในการปฏิบัติการ

3. ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ตลอดจนปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่

แหล่งข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาวินิจฉัยนี้ แยกเป็น 2 ประเภทคือ

1. ข้อมูลประเภท PRIMARY DATA จะได้จากการสัมภาษณ์และสอบถามจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเข้าไปสังเกตการณ์และสัมภาษณ์จากชาวนา พ่อค้าข้าว เจ้าของโรงสี และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

2. ข้อมูลประเภท SECONDARY DATA ได้แก่การเก็บรวบรวมข้อมูลจากตำรา

เอกสารต่าง ๆ บทความและสิ่งตีพิมพ์ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงาน
เอกชนทั่วไป เช่น เอกสารจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ สำนัก
นายกรัฐมนตรี ตลอดจนสำนักหอสมุดของราชการและห้องสมุด เอกชนต่าง ๆ เป็นต้น

ลำดับการเสนอเรื่อง

- บทที่ 1 กล่าวถึงสภาพของปัญหา สมมติฐานในการศึกษา ขอบเขตตลอดจน
วัตถุประสงค์ของการศึกษาและวิธีการศึกษา
- บทที่ 2 ว่าด้วยผลกำไรของระบบการค้าข้าวจากการผลิต ถึง การบริโภค มีขึ้น
ตอนอย่างไรและในแต่ละชั้นตอนส่งผลกระทบต่อชาวนาอย่างไร
- บทที่ 3 ว่าด้วยการใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าว เมื่อผลที่มีผลกระทบต่อ
ต่อชาวนาตั้งแต่ปี 2505 จนถึงปัจจุบัน
- บทที่ 4 ว่าด้วยบทบาทการค้าเงินงานของรัฐบาลในการใช้โยบายกำหนดราคา
และรักษาระดับราคาข้าวในฤดูการผลิตปี 2524/2526
- บทที่ 5 บทสรุปและข้อ เสนอแนะ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย