

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. สภาพปัญหาและความเด่นชัดของปัญหา

ข้าวเป็นเรื่องทีละเอียดย่อนและซับซ้อนในหลายประเด็น แต่ประเด็นพร้อมที่จะเกิดปัญหาได้ตลอดเวลาไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่อง เนื้อที่ทำกิน (ที่นา) ชาวนาหรือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว พ่อค้าคนกลาง เจ้าของโรงสี ผู้ส่งออก และผู้บริโภคร่วมกัน

ซึ่งประเด็นที่กล่าวมาจะเกี่ยวข้องกับราคาข้าวแทบทุกประเด็น ราคาข้าวจึงเกิดปัญหากับทุกฝ่ายทั้งผู้ผลิต ผู้บริโภค เจ้าของโรงสี และผู้ส่งออก เกษตรกรต้องการขายข้าวในราคาสูง แต่บุคคลฝ่ายอื่นต้องการซื้อข้าวในราคาถูก แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือเกษตรกรขายข้าวได้ในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิต ซึ่งอาจสันนิษฐานในเบื้องต้นได้ว่ามาจากสาเหตุคือ

1. ผลผลิตข้าวมีมากกว่าความต้องการข้าว
2. ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำ
3. นโยบายของรัฐบาลที่พยายามควบคุมให้ราคาข้าวสารภายในประเทศอยู่ในระดับที่ไม่สูงเกินไป เช่น นโยบายการเก็บพรีเมียมข้าว การเก็บสต็อกข้าว
4. ตลาดข้าวของไทยแคบและไม่มีการขยายตลาดเพิ่มขึ้น
5. ประสิทธิภาพการส่งออกต่ำ
6. การระบายการส่งออกข้าวไม่สอดคล้องกับการระบายข้าวเปลือกเข้าสู่ตลาดของเกษตรกร
7. เกษตรกรเร่งระบายข้าวเปลือก เข้าสู่ตลาดในช่วงต้นฤดูการผลิตมากเกินไป
8. ตลาดข้าวภายในประเทศเป็นของผู้ซื้อ ซึ่งคือ พ่อค้าคนกลาง เจ้าของโรงสี และพ่อค้าส่งออก ซึ่งทั้งสามกลุ่มนี้อาจมีอยู่บ้างที่เป็นบุคคลคนเดียวกัน และ
9. เกษตรกรขาดอำนาจการต่อรอง

เมื่อชาวนาซึ่งมีอยู่กว่า 70% ของประเทศขายข้าวได้ราคาต่ำกว่าต้นทุนการผลิต ปัญหา

ที่เกิดขึ้นจึงเป็นปัญหาระดับชาติ ซึ่งเกี่ยวพันกับปัญหาต่าง ๆ คือ มาตรฐานการครองชีพของเกษตรกร ดุลการค้าและดุลการชำระเงิน เสถียรภาพของค่าเงินบาท การจ้างงานทั้งในภาคเกษตรและอุตสาหกรรม การอพยพของแรงงานจากภาคเกษตรเข้าสู่ตัวเมือง ซึ่งปัญหาเศรษฐกิจเหล่านี้อาจนำไปสู่การขาดเสถียรภาพด้านการเมืองและความมั่นคงของประเทศ และปัญหาสังคมอื่น ๆ ติดตามมา

การแก้ปัญหาให้กับชาวนาจึงเป็นการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของประเทศในขณะเดียวกัน ปัญหาหลักที่จะแก้ไขคือ ปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำ เพราะเป็นปัญหาที่รุนแรงและจะต้องได้รับการเยียวยาแก้ไขเป็นการด่วน และรัฐบาลจะต้องพร้อมที่จะมีมาตรการแก้ไขอยู่ตลอดเวลา ถ้าหากไม่แก้ไขและปล่อยให้ปัญหาเรื้อรังต่อไป อาจส่งผลกระทบต่อประเทศสุดที่จะหยั่งคานได้

รัฐบาลยุคสมัยต่าง ๆ ก็ไม่ได้นิ่งนอนใจในปัญหานี้และพยายามใช้มาตรการต่าง ๆ เข้าแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดราคาขั้นต่ำ การพยุงราคา และการแทรกแซงตลาดข้าวด้วยการรับจำนำข้าว เป็นต้น นอกจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องข้าวที่เป็น กระทรวง กรม และองค์การ ที่มีหน้าที่โดยตรงอยู่แล้วรัฐบาลก็ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาหลายชุด เช่น คณะกรรมการนโยบายการแทรกแซงตลาดข้าวและรักษาระดับราคาข้าว (กรข.) และคณะกรรมการนโยบายและมาตรการข้าว (กนข.) เพื่อให้รับผิดชอบในเรื่องข้าว โดยรับมอบนโยบายมาจากคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจอีกทอดหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลนำออกใช้อาจกล่าวได้ว่าประสบความสำเร็จน้อยมาก มาตรการบางอย่างกลับล้มเหลวและซ้ำเติมให้ราคาข้าวเปลือกตกต่ำยิ่งขึ้น นั่นคือ มาตรการกำหนดราคาขั้นต่ำฤดูผลิตปี 28/29 ที่กำหนดราคาขั้นต่ำของข้าวเปลือก 5% ไว้ เกวียนละไม่ต่ำกว่า 3,000 บาท แต่ราคาที่เกษตรกรขายได้จริงต่ำกว่าราคาประกันอยู่มาก และตกต่ำที่สุดในรอบ 10 ปี ที่ผ่านมา ในช่วงที่ราคาตกต่ำที่สุด เกษตรกรขายข้าวได้เพียง เกวียนละ 1,750 บาท ซึ่งต่ำกว่าราคาประกันอยู่ถึง เกวียนละ 1,250 บาท ฤดูผลิตปี 29/30 รัฐบาลใช้นโยบายแทรกแซงตลาดข้าว ด้วยการรับจำนำข้าวเป็นมาตรการหลัก วัตถุประสงค์ก็เพื่อรักษาราคาข้าวเปลือก ผลทำให้ราคาข้าวเปลือกกระเตื้องดีขึ้น กล่าวคือ ข้าวเปลือก 5% ขายได้ประมาณ 2,900 บาทต่อเกวียน แต่ราคานี้ก็ยังต่ำกว่าต้นทุนการผลิตเฉลี่ยของเกษตรกรอยู่ดี เพราะต้นทุนผลิตเฉลี่ยตกเกวียนละ 2,972 บาท เมื่อประเมินมาตรการต่าง ๆ แล้ว เกษตรกรยังคงขายข้าวได้ในราคาที่ต่ำและต่ำกว่าต้นทุนการผลิต

## 2. หลักการและเหตุผล

เมื่อสภาพปัญหาและความเด่นชัดของปัญหารุนแรงเช่นนี้ จึงเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐบาลที่จะต้องหามาตรการมาระงับหรือแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นต่อไป ประเด็นที่จะพิจารณาจึงพุ่งเป้าไปที่มาตรการยกระดับราคาข้าวเปลือก ซึ่งการยกระดับราคาข้าวในที่นี้ไม่ได้หมายถึงการประกันราคาขั้นต่ำหรือกำหนดราคาขั้นต่ำหรือการพยุงราคาข้าว แต่หมายถึงมาตรการที่จะทำให้เกษตรกรขายข้าวในราคาที่เหมาะสมหรือขายข้าวได้ในราคาที่ไม่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิต ซึ่งจะต้องคำนึงถึง

1. มาตรการที่ใช้
2. ผู้ใช้มาตรการหรือองค์การที่รับผิดชอบ
3. วิธีการที่ใช้ และ
4. ระยะเวลาที่ใช้

การดำเนินการตามมาตรการเพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือก เพื่อให้เกษตรกรขายข้าวได้ในราคาที่ไม่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิตนี้ จะคำนึงถึงเป้าหมายที่สำคัญ 4 ประการ คือ (1) รัฐบาลจะทำตัวเป็นพ่อค้าข้าวรายหนึ่ง (2) การดำเนินงานต้องไม่ขาดทุนและจะดำเนินงานเพื่อให้ได้จุดคุ้มทุนเท่านั้น (3) การดำเนินงานต้องบรรลุเป้าหมายคือ ทำให้เกษตรกรขายข้าวได้ในราคาที่ไม่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิต และ (4) มาตรการต่างๆ ต้องสามารถบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กล่าวมาย่อมหมายถึงการยกระดับมาตรฐานการครองชีพของเกษตรกรให้ดีขึ้น การแก้ปัญหาความยากจนในชนบทได้ระดับหนึ่ง การก่อให้เกิดการกระจายรายได้ที่ดีขึ้น การสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม นี่คือการจำเป็นที่เป็นหลักการและเหตุผลของการยกระดับราคาข้าวเปลือกให้อยู่ในระดับราคาที่เหมาะสมหรืออยู่สูงกว่าต้นทุนการผลิต

คำจำกัดความของข้อความที่ใช้ในการศึกษาวิจัยของบทต่อ ๆ ไป คือ

- มาตรการยกระดับราคาข้าว หมายถึง การยกระดับราคาข้าวเปลือก
- เกษตรกร หมายถึง เกษตรที่เป็นชาวนา
- ข้าว หมายถึง ข้าวเปลือกเมื่อสีเป็นข้าวสารแล้วได้ข้าวสารคุณภาพดี หรือที่เรียกว่า ข้าว 5% จะเรียกว่าข้าวเปลือก 5% หรือข้าวสารเจ้า 5% ก็ได้
- ราคาเกษตรกร หมายถึง ราคาข้าวเปลือก 5% ที่เกษตรกรขายได้มีหน่วยเป็นบาทต่อเกวียน โดย 1 เกวียน จะเท่ากับ 1,000 กิโลกรัม หรือ 1 ตัน

● ราคาขายส่งและราคาส่งออก หมายถึง ราคาขายส่งและราคาส่งออกข้าวสารเจ้า 5% มีหน่วยเป็นบาทต่อเกวียนข้าวสาร

### 3. วัตถุประสงค์

การศึกษาวิจัยที่จัดทำขึ้นนี้ก็เพื่อหาสาเหตุหลักที่ทำให้ราคาข้าวเปลือกตกต่ำ เมื่อทราบสาเหตุหลักที่เป็นเป้าหมายแล้วก็จะหามาตรการเพื่อดำเนินการ หรือปฏิบัติการจุ่มเป้าหมายนั้น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย ซึ่งตั้งวัตถุประสงค์ไว้เพียงประการเดียว คือ

**“เพื่อให้เกษตรกรขายข้าวได้ในราคาที่ไม่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิต”**

แม้จะมีวัตถุประสงค์เพียงประการเดียว แต่ก็ยังเป็นวัตถุประสงค์ที่เป็นแก่นแท้หรือเป็นหัวใจของการแก้ปัญหาาราคาข้าวตกต่ำ การดำเนินงานหรือการปฏิบัติแล้วบรรลุวัตถุประสงค์นี้ ย่อมหมายถึง ความสำเร็จในการแก้ปัญหาให้กับเกษตรกร และก็คือ ความสำเร็จอีกประการหนึ่งในการแก้ปัญหาด่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแล้วหรืออาจเกิดขึ้น ดังที่กล่าวมาก่อนหน้านี้

### 4. มาตรการในการบรรลุวัตถุประสงค์

จากการพิจารณาสาเหตุที่เกษตรกรขายข้าวได้ในราคาต่ำหรือราคาข้าวเปลือกตกต่ำ พบว่ามีอยู่หลายสาเหตุด้วยกัน แต่เมื่อพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้ว หรือพิจารณาถึงมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลนำออกใช้ จะใช้เพื่อระงับสาเหตุหลักที่แท้จริงที่ทำให้ราคาข้าวเปลือกตกต่ำ สาเหตุที่ว่า คือ “ปริมาณผลผลิตข้าวมีมากกว่าความต้องการข้าว (The supply of rice exceeds the demand for rice)” มาตรการที่จะใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ว่าเพื่อให้เกษตรกรขายข้าวได้ในราคาที่ไม่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิต ก็จะมีเพียงประการเดียวเช่นกันคือ

**“การควบคุมปริมาณข้าว (to control supply of rice)”**

การควบคุมปริมาณข้าวจะเป็นการควบคุมปริมาณข้าวที่ระบายออกสู่ตลาดในช่วงต้นฤดูการผลิต หรือการทำให้ปริมาณข้าวส่วนเกิน (the surplus of rice) หายออกไปจากตลาดข้าวภายในประเทศจะด้วยการส่งออก การเก็บสต็อกข้าว การรับจำนำข้าว และอื่น ๆ จะถือเป็นการควบคุมปริมาณข้าว

ประเด็นที่จะพิจารณาต่อไป คือ เกษตรกรควรจะระบายข้าวในช่วงต้นฤดูออกสู่ตลาดจำนวนเท่าไร เก็บไว้จำนวนเท่าไร หรือรัฐบาลจะเก็บสต็อกจำนวนเท่าไร จะรับจำนำข้าว

จำนวนเท่าไร จะเร่งระบายการส่งออกจำนวนเท่าไร หรือรัฐบาลจะกำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เหล่านี้อย่างไร จึงจะเหมาะสมที่จะทำให้ราคาข้าวเปลือกอยู่สูงกว่าระดับต้นทุนการผลิต โดยที่รัฐบาลก็ไม่ขาดทุน พ่อค้าคนกลาง เจ้าของโรงสี และพ่อค้าส่งออกก็ไม่เสียเปรียบ โครงสร้างตลาดข้าวก็ไม่เสีย แต่เกษตรกรดีขึ้น เพราะขายข้าวได้ในราคาที่เหมาะสมและสูงกว่าต้นทุนการผลิต

## 5. มาตรการรองหรือวิธีการเพื่อบรรลุมาตรการหลัก

การกำหนดนโยบายจะต้องมีเป้าหมายของนโยบาย (policy targets) และเครื่องมือของนโยบาย (policy instruments) ที่จะใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่ตั้งไว้

ในที่นี่วัตถุประสงค์ “เพื่อให้เกษตรกรขายข้าวได้ในราคาที่ไม่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิต” เป็นเป้าหมายของนโยบาย (policy target) และมาตรการ “ควบคุมปริมาณข้าว” เป็นเครื่องมือของนโยบาย (policy instrument) ส่วนวิธีการในที่นี้จะเป็นเครื่องมือของนโยบายรอง (sub-policy instruments) หรือมาตรการรอง (sub-measurements)

วิธีการหรือมาตรการรองที่จะใช้เพื่อควบคุมปริมาณข้าวในเบื้องต้นนี้ จะประกอบด้วย

1. การรับจำนำข้าว
2. การเก็บสต็อกข้าว
3. การเร่งระบายการส่งออกข้าว
4. การแลกเปลี่ยนผลผลิตข้าวกับผลิตภัณฑ์ของต่างประเทศ
5. การใช้นโยบายการค้าต่างตอบแทน (counter-trade)
6. การใช้นโยบายพรีเมียมข้าว
7. การควบคุมส่วนต่างหรือส่วนเหลือ (margin) ของราคาข้าว
8. การจัดตั้งโรงสีข้าวของรัฐ
9. การจัดตั้งอุตสาหกรรมที่ใช้ข้าวเป็นวัตถุดิบ (rice-based industry)
10. การลดต้นทุนการผลิตข้าว
11. การลดปริมาณการผลิตข้าว
12. การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องข้าว
13. การแปรรูปข้าวเป็นผลิตภัณฑ์อย่างอื่น และ
14. วิธีการอื่น ๆ

ซึ่งมาตรการรองหรือวิธีการต่าง ๆ เหล่านี้ จะต้องกำหนดจำนวนและสัดส่วน วิธีการ  
ที่ใช้ว่าแต่ละมาตรการจะควบคุมปริมาณข้าวเท่าไร ทุกมาตรการจะควบคุมปริมาณข้าวได้  
จำนวนเท่าไร และจะทำให้ราคาข้าวเปลือกสูงขึ้นเท่าไร และสูงที่ระดับไหนจึงจะเหมาะสม  
และสูงกว่าต้นทุนการผลิต

---