

บทที่ 5

มาตรการยกระดับราคาข้าว

1. คำนำ

จากที่ได้ศึกษาผ่านมา ส่วนใหญ่เกษตรกรจะขายข้าวเปลือกได้ในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิต และบางปีข้าวเปลือกจะราคาตกต่ำเอามาก ๆ เช่น ฤดูผลิตปี 28/29 ซึ่งตกต่ำถึงเกี่ยวละ 1,750 บาท ขณะที่ต้นทุนการผลิตตกเกี่ยวละ 2,972 บาท ตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมาเกษตรกรจะขายข้าวได้ในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิตมาตลอด

ขณะที่เกษตรกรขายข้าวได้ในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิต แต่เจ้าของโรงสีและผู้ส่งออกจะมีกำไรเป็นกอบเป็นกำจากธุรกิจการค้าข้าว ยิ่งปีใดที่ราคาเกษตรกรหรือราคาข้าวเปลือกตกต่ำมาก ปีนั้นผู้ประกอบการค้าข้าวก็ยังมีกำไรมากขึ้น ทั้งนี้เพราะตลาดค้าข้าวเป็นของผู้ซื้อ ซึ่งก็คือเจ้าของโรงสีและผู้ส่งออก และบางครั้งเจ้าของโรงสีและผู้ส่งออกก็เป็นบุคคลคนเดียวกัน การรวมตัวกัน (merger) เพื่อลดราคาเกษตรกรจึงเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ เพื่อธุรกิจค้าข้าวจะมีกำไรมากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดข้าวเป็นไปได้ยาก ทรายใดที่ปริมาณข้าว (supply of rice) ยังมีมากกว่าความต้องการข้าว (demand for rice) สิ่งที่ต้องทำคือ ทำให้ตลาดมีการแข่งขันกันมากขึ้น จะด้วยการเพิ่มความต้องการข้าวหรือการลดปริมาณข้าว และมาตรการอื่น ๆ ในอันที่จะผลักดันให้เกษตรกรขายข้าวได้ในราคาที่เหมาะสม ซึ่งราคาที่เหมาะสมจากที่ได้ศึกษาพบว่าอยู่ที่ตกเกี่ยวละ 2,100 บาท ถ้ารับข้าว 5% ถ้าหากเกษตรกรขายข้าวได้ในราคาเท่านี้ เกษตรกรผู้ผลิตและเจ้าของโรงสีหรือพ่อค้าคนกลางต่างฝ่ายต่างจะมีกำไรฝ่ายละ 5% นับว่ายุติธรรมทั้งสองฝ่าย โดยที่ราคาขายส่งเท่าเดิม คือ ตกเกี่ยวละ 5,049 บาทข้าวสาร ซึ่งผู้บริโภคก็จะได้บริโภคข้าวในราคาเท่าเดิม

โดยนัยที่กล่าวมา ถ้าสามารถยกระดับราคาข้าวเปลือก 5% ให้อยู่ในระดับดังกล่าว

ได้ ก็คือความสำเร็จในการแก้ปัญหาหาคาข้าวตกต่ำ และความสำเร็จของการแก้ปัญหาเกษตรกร และปัญหาของประเทศชาติด้านต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 1

2. การบริหารปริมาณข้าวส่วนเกิน

การบริหารปริมาณข้าวส่วนเกิน (the management of the surplus of rice) เป็นวิธีการที่จะลดปริมาณข้าวส่วนเกินในตลาดให้น้อยลง ซึ่งสามารถที่จะทำได้ด้วยการตัดทอนปริมาณข้าวส่วนเกิน (to reduce supply of rice) และก็เพิ่มปริมาณความต้องการข้าว (to increase demand for rice)

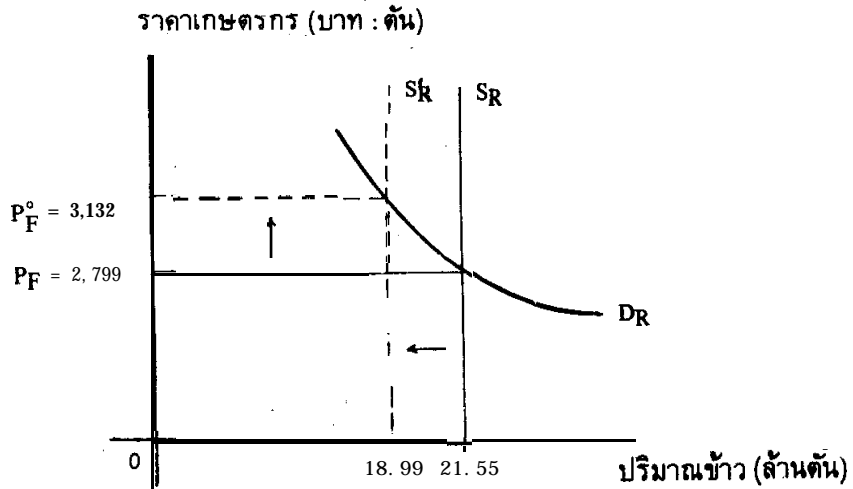
2.1 ลดปริมาณข้าวส่วนเกิน

การลดปริมาณข้าวส่วนเกินในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าให้เกษตรกรลดการปลูกข้าวเพราะการกระทำเช่นนี้จะต้องหาอาชีพอื่นให้เกษตรกรทำ หรือหาพืชอื่นมาปลูกทดแทนข้าวแล้วทำให้เกษตรกรมีรายได้เพียงพอที่จะเลี้ยงครอบครัวได้ การลดปริมาณข้าวส่วนเกินจึงเป็นการทำให้ปริมาณข้าวที่ผลิตได้ส่วนหนึ่งหายไปจากตลาด เมื่อปริมาณสินค้ามีน้อยลง ความต้องการก็จะสูง จะไปผลักดันให้ราคาเกษตรกรสูงขึ้น ซึ่งเป็นไปตามกฎของอุปสงค์และอุปทาน (law of demand and supply)

โดยเฉลี่ยประเทศไทยจะผลิตข้าวทั้งนาปีและนาปรังได้รวมกันปีละประมาณ 19.67 ล้านตันข้าวเปลือก และเมื่อรวมกับสต็อกข้าวต้นปี แต่ละปีประเทศไทยจะมีปริมาณข้าวทั้งหมดเฉลี่ยปีละ 21.55 ล้านตันข้าวเปลือก

ความต้องการข้าวประกอบด้วยความต้องการไว้ใช้บริโภค ใช้ทำพันธุ์ และอื่น ๆ และใช้เป็นสต็อกปลายปี รวมกันทั้งสิ้นเฉลี่ยปีละ 15.03 ล้านตัน ปริมาณข้าวที่เหลือ 6.52 ล้านตันจึงเป็นปริมาณข้าวส่วนเกิน

บนข้อสมมติฐานที่ว่า ถ้าปริมาณข้าวลดลง ราคาข้าวเปลือกจะสูงขึ้น แต่ราคาจะสูงขึ้นจนถึงระดับราคาที่เหมาะสมหรือไม่นั้นยังไม่ทราบ กล่าวคือ อาจจะต้องขึ้นสูงกว่าราคาที่เหมาะสม หรือจะต้องขึ้นต่ำกว่าราคาที่เหมาะสม และสมมติต่อไปว่า ให้จะต้องขึ้นที่ระดับราคาเกษตรกรที่เหมาะสม คือ เกวียนละ 3,132 บาท ซึ่งเขียนออกมาเป็นรูปภาพได้คือ



รูปที่ 5.1 : แสดงการปรับตัวของอุปทานของข้าวแล้วได้ราคาเกษตรกรที่เหมาะสม หรือราคาคุณภาพใหม่ ตามรูป ราคาเกษตรกรหรือราคาคุณภาพเดิมอยู่ที่ $DR = SR$ ซึ่งเท่ากับเกวียนละ 2,799 บาท และปริมาณผลผลิตข้าวเท่ากับ 21.55 ล้านตันข้าวเปลือก ถ้าลดปริมาณการผลิตข้าวลง จะทำให้เส้น SR เคลื่อน (shifts) ไปทางซ้ายเป็นเส้น S_R และตัดกับ DR ที่ราคาเกษตรกรใหม่เกวียนละ 3,132 บาท ซึ่งถือเป็นราคาเกษตรกรที่เหมาะสม

ที่ราคาเกษตรกรที่เหมาะสมนี้ ราคาเกษตรกรเพิ่มจากเกวียนละ 2,799 บาท มาเป็นเกวียนละ 3,132 บาท หรือเพิ่มขึ้น 333 บาท ต่อเกวียน นั่นคือ ผลผลิตข้าวลดลง 2.56 ล้านตันข้าวเปลือก เส้น SR จึงเคลื่อนลงมาอยู่ที่ S_R ซึ่งเท่ากับ 18.99 ล้านตันข้าวเปลือก จากเงื่อนไขนี้พบว่า ถ้าปริมาณข้าวลดลง 1 ล้านตัน จะทำให้เกษตรกรขายข้าวเปลือกได้สูงขึ้นเกวียนละ 129.87 บาท และราคาจะกระเดื่องขึ้นเรื่อย ๆ ตารางใดที่ผลผลิตลดลง ดังตาราง

ตารางที่ 5.1 : แสดงการลดลงของอุปทานของข้าวและการเพิ่มขึ้นของราคาเกษตรกร

อุปทานของข้าว (ล้านตัน)	ราคาเกษตรกร (บาท : เกวียน)
21.55	2,799.00
20.55	2,928.87
19.55	3,058.74
18.99	3,132.00

ที่ปริมาณการผลิตข้าว 18.99 ล้านตัน การทำงานของกลไกราคาจะปรับตัวเอง ยกระดับราคาเกษตรกรให้สูงขึ้น เพราะเมื่อปริมาณการผลิตลดลง ความต้องการข้าวจะมีมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นความต้องการเพื่อบริโภคภายในประเทศ เก็บเป็นสต็อกและเพื่อส่งออกซึ่งความต้องการเหล่านี้จะแข่งขันกันเอง

การพิจารณาปริมาณข้าวส่วนเกินในรอบปีต่าง ๆ ที่ผ่านมาจะทำให้เห็นภาพชัดเจนยิ่งขึ้นว่าปีใดที่ปริมาณข้าวส่วนเกินสูงปีนั้นราคาเกษตรกรจะต่ำ ซึ่งเห็นได้ตามตาราง ตารางที่ 5.2 : แสดงปริมาณข้าว ปริมาณข้าวส่วนเกิน และราคาเกษตรกร

ฤดูผลิตปี	ผลผลิตข้าว (ล้านตัน)		ราคาเกษตรกร (บาท : เกวียน)
	ปริมาณข้าว	ปริมาณข้าวส่วนเกิน	
24/25	20.05	7.47	2,938
25/26	19.04	6.40	2,966
26/27	20.51	7.70	2,942
27/28	20.91	8.00	2,764
28/29	21.86	8.67	2,283
29/30	21.24	7.75	2,900
เฉลี่ย	20.60	7.68	2,789

จากตาราง ปริมาณข้าวหมายถึง ปริมาณข้าวที่ผลิตได้ในแต่ละปี ปริมาณข้าวส่วนเกินเป็นปริมาณข้าวที่เหลือจากใช้เพื่อบริโภค ใช้ทำพันธุ์ และใช้ในกิจการอื่น ๆ จะเห็นว่าในปีใดที่ประเทศมีปริมาณข้าวส่วนเกินมาก ราคาเกษตรกรจะต่ำ เช่น ปี 28/29 ปริมาณข้าวส่วนเกินมีอยู่ 8.67 ล้านตัน ซึ่งมีมากกว่าทุกปี ราคาเกษตรกรต่ำกว่าทุกปีเช่นกัน คือ เกษตรกรขายข้าวได้เกวียนละ 2,283 บาท ในทางกลับกันถ้าปริมาณข้าวส่วนเกินมีน้อย เช่น ปี 25/26 ซึ่งมีปริมาณข้าวส่วนเกิน 6.40 ล้านตัน เกษตรกรขายข้าวได้ราคาเกวียนละ 2,966 บาท ซึ่งสูงกว่าปีอื่น ๆ

ถ้าให้ปริมาณข้าวส่วนเกินในแต่ละปีมีอยู่เท่ากับ 8.21 ล้านตันข้าวเปลือก ซึ่งเป็นจำนวนที่ส่วนหนึ่งเก็บไว้เป็นสต็อกและอีกส่วนหนึ่งส่งออกอยู่แล้ว ปริมาณข้าวส่วนเกินที่แท้จริงเท่ากับ 2.56 ล้านตันข้าวเปลือก ดังที่กล่าวมา ถ้าหากรัฐบาลขจัดปริมาณข้าวส่วนเกินนี้ออกไปจากตลาด ราคาเกษตรกรก็จะสูงขึ้น ปริมาณเงินที่รัฐบาลจะใช้เพื่อขจัดปริมาณข้าวส่วน

เกินเห็นได้ตามตาราง

ตารางที่ 5.8 : แสดงการใช้จ่ายเงินเพื่อขจัดปริมาณข้าวส่วนเกินและราคาเกษตรกร

ปริมาณข้าวส่วนเกิน (ล้านตัน)	ปริมาณเงิน (ล้านบาท)	ราคาเกษตรกร (บาท : เกวียน)
2.56	8,017.92	2,799.00
1.56	4,771.63	2,928.87
.56	1,640.17	3,058.74
-	-	3,132.00

จากตาราง ถ้ารัฐบาลขจัดปริมาณข้าวส่วนเกินที่มีอยู่ออกไปจากตลาดทั้งหมด รัฐบาลจะจ่ายเงิน 8,017.92 ล้านบาท เกษตรกรขายข้าวได้เกวียนละ 3,132 บาท ซึ่งจะสังเกตว่าเมื่อปริมาณข้าวส่วนเกินค่อย ๆ ลดลง ราคาเกษตรกรก็จะเชิบบสูงขึ้นเรื่อย ๆ และราคาเกษตรกรจะสูงยิ่งขึ้นถ้าการขจัดปริมาณข้าวส่วนเกินเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ จนมีผลกระทบต่อความต้องการข้าวประเภทต่าง ๆ ให้มีการแข่งขันกันซึ่งวิธีการเช่นนี้ น่าจะเหมาะสมสำหรับการแทรกแซงตลาดข้าว

2.2 เพิ่มความต้องการข้าว

การเพิ่มปริมาณความต้องการข้าว (to increase the demand for rice) เป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะทำให้ราคาข้าวเปลือกเชิบบสูงขึ้น เมื่อพิจารณาปริมาณความต้องการข้าวจะเห็นว่าความต้องการข้าวขึ้นอยู่กับความต้องการเพื่อใช้บริโภคและใช้ในกิจการอื่น (DRD) ความต้องการข้าวเพื่อเก็บเป็นสต็อก (DRS) และความต้องการข้าวเพื่อการส่งออก (DRX) ถ้าให้ DR เป็นความต้องการข้าวหรืออุปสงค์ต่อข้าวทั้งหมด (total demand for rice) ก็สามารเขียนสมการความต้องการข้าวได้ คือ

$$DR = DRD + DRS + DRX$$

โดยที่

DR = TOTAL DEMAND FOR RICE (ความต้องการข้าวรวม)

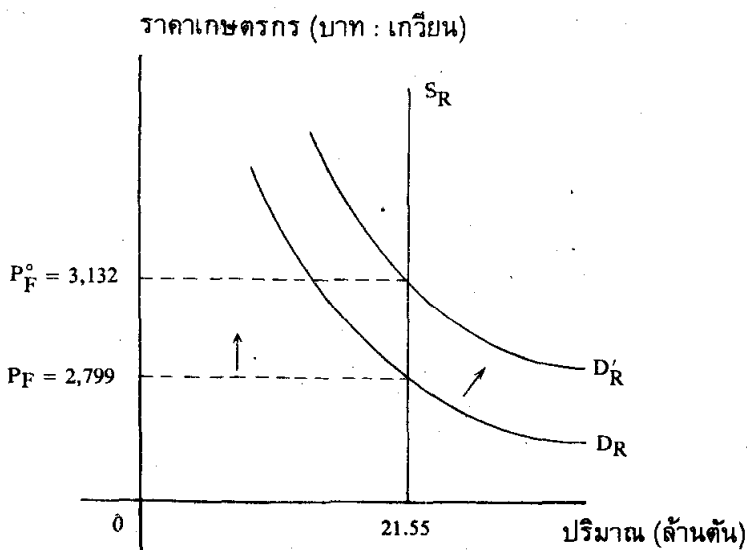
DRD = DOMESTIC DEMAND FOR RICE (ใช้บริโภค+ทำพันธุ์+ใช้ในกิจการอื่น)

DRS = STORAGE DEMAND FOR RICE (ความต้องการข้าวเพื่อเก็บเป็น STOCK)

DRX = EXPORT DEMAND FOR RICE (ความต้องการข้าวเพื่อส่งออก)

จากความต้องการข้าวทั้งหมด จะเห็นว่าความต้องการข้าวเพื่อใช้บริโภค ใช้ทำพันธุ์และใช้เพื่อกิจการอื่น ค่อนข้างจะมีปริมาณจำกัดในตัวของมันเอง คือไม่สามารถที่จะทำให้เพิ่มขึ้นได้อย่างรวดเร็ว ปริมาณความต้องการข้าวประเภทนี้จึงมีอยู่เฉลี่ยอยู่ประมาณ 15.03 ล้านตันข้าวเปลือกต่อปี

ถ้าความต้องการข้าวมีเท่าจำนวนดังกล่าว แต่ปริมาณข้าวต่อปีมีอยู่เฉลี่ยถึง 21.55 ล้านตัน หากปล่อยให้กลไกตลาดปรับตัวเอง ก็จะได้ราคาดุลยภาพหรือราคาเกษตรกรที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิต ถ้าให้เกษตรกรขายข้าวเปลือกได้เฉลี่ยเกี่ยวนละ 2,799 บาท ซึ่งถือเป็นราคาดุลยภาพ จะเห็นได้ดังรูป



รูปที่ 5.2 : แสดงการปรับตัวของอุปสงค์ต่อข้าวและราคาเกษตรกรที่เหมาะสม

ตามรูป : ถ้าปล่อยให้กลไกตลาดปรับตัวเองจะได้ราคาเกษตรกรดุลยภาพที่ $DR = SR$ ราคาเกษตรกร (PF) เท่ากับ 2,799 บาทต่อเกวียน ซึ่งราคานี้ต่ำกว่าราคาที่เหมาะสมอยู่เกี่ยวนละ 333 บาท เมื่อยกอุปสงค์ต่อข้าวให้สูงขึ้นเป็น DR' ก็จะได้ดุลยภาพใหม่ที่ $DR' = SR$ ราคาเกษตรกรดุลยภาพใหม่จะเท่ากับ 3,132 บาทต่อเกวียน ซึ่งเป็นราคาเกษตรกรที่เหมาะสม (optimal farmer price)

จะเห็นว่าที่ราคาเกษตรกรเดิม และราคาเกษตรกรใหม่ปริมาณข้าวจะคงที่เท่าเดิม คือ 21.55 ล้านตันข้าวเปลือก แต่ที่ราคาเกษตรกรใหม่ที่สูงขึ้นนั้นเกิดจากการยกระดับอุปสงค์ต่อข้าวให้สูงขึ้น ปัญหาอยู่ที่ว่าจะยกอุปสงค์ต่อข้าวจำนวนเท่าไร จึงจะทำให้ DR เพิ่มขึ้นเป็น D_R ถ้าใช้ข้อมูลในช่วง 2 ปี สุดท้ายอุปสงค์ต่อข้าวทั้งหมดจะได้ว่า

$$D_R = 21.55 \text{ ล้านตันข้าวเปลือก}$$

เมื่อแบ่งเป็นอุปสงค์ด้านต่าง ๆ จะได้ว่า

$$D_{RD} = 15.03 \text{ ล้านตันข้าวเปลือก}$$

$$D_{RS} = 1.69 \text{ ล้านตันข้าวเปลือก}$$

$$D_{RX} = 6.52 \text{ ล้านตันข้าวเปลือก}$$

ดังที่กล่าวแล้วว่า D_{RD} คือความต้องการข้าวไว้ใช้บริโภค ใช้ทำพันธุ์และใช้ในกิจการอื่น ๆ ภายในประเทศ ความต้องการข้าวประเภทนี้จะจำกัดในตัวของมันเอง จึงไม่สามารถจะเพิ่มให้สูงขึ้นได้อย่างผิดปกติ การจะยกอุปสงค์ต่อข้าวให้สูงขึ้นได้จะต้องยกอุปสงค์ต่อข้าวเพื่อเก็บเป็นสต็อก (D_{RS}) และยกอุปสงค์ต่อข้าวเพื่อการส่งออก (D_{RX})

การยกอุปสงค์ต่อข้าวสองประเภทจึงเป็นการสร้างอุปสงค์จำบัง หรืออุปสงค์เงา (shadow demand for rice) ขึ้นมา จริง ๆ แล้วความต้องการข้าวสองประเภทหลังก็จำกัดในตัวของมันเองเช่นกัน แต่กลไกของรัฐหรือรัฐบาลสามารถที่จะสร้างอุปสงค์เงาขึ้นมาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุปสงค์ต่อข้าวเพื่อเก็บเป็นสต็อก

จากการพิจารณารูปที่ผ่านมาที่ปริมาณผลผลิตข้าว 21.55 ล้านตันข้าวเปลือก ราคาเกษตรกรเท่ากับเกวียนละ 2,799 บาท เกษตรกรจะมีรายได้รวม (total revenue) เท่ากับ 60,318.45 ล้านบาท ถ้าราคาเกษตรกรขยับสูงขึ้นเป็นเกวียนละ 3,132 บาท ซึ่งเป็นราคาเกษตรกรที่เหมาะสม (optimal farmer price) และปริมาณผลผลิตเท่าเดิม เกษตรกรจะมีรายได้รวมเท่ากับ 67,494.60 ล้านบาท ส่วนต่างของรายได้จะเท่ากับ 7,176.15 ล้านบาท ที่ส่วนต่างของรายได้จำนวนเท่านี้ และที่ระดับราคาเกษตรกรที่เหมาะสม อุปสงค์ต่อข้าวจะเพิ่มขึ้นเท่ากับ 2.29 ล้านตัน ซึ่งอุปสงค์ต่อข้าวที่เพิ่มขึ้นนี้ เป็นการสร้างอุปสงค์เงา (shadow demand for rice) ขึ้นมา นั่นคือ เป็นการเพิ่มอุปสงค์ต่อข้าวเพื่อเก็บเป็นสต็อก D_{RS} และเพิ่มอุปสงค์ต่อข้าวเพื่อส่งออก D_{RX} เส้นอุปสงค์รวมต่อข้าวที่ได้ใหม่จึงเท่ากับ D_R และตัดกับเส้นอุปทานต่อข้าว S_R และได้ราคาเกษตรกรที่เหมาะสมเกวียนละ 3,132 บาท

ถ้าใช้ค่าเฉลี่ยของการเก็บสต็อกข้าว และการส่งออกข้าวของช่วงปี 2529-2530 การเก็บสต็อกข้าวเท่ากับ 1.69 ล้านตัน และการส่งออกข้าวเท่ากับ 6.52 ล้านตันข้าวเปลือก สัดส่วนของการเก็บสต็อกข้าวต่อการส่งออกข้าวเท่ากับ 1 : 3.86 เมื่อยกอุปสงค์ต่อข้าวเพิ่มขึ้นอีก 2.29 ล้านตันข้าวเปลือก อุปสงค์ต่อข้าวจำนวนนี้ก็จะถูกแบ่งออกไปเป็นการเก็บสต็อกข้าว และการส่งออกข้าวที่เป็นสัดส่วนต่อกันดังตาราง

ตารางที่ 5.4 : แสดงการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ข้าวเพื่อเก็บเป็นสต็อก และเพื่อการส่งออก

อุปสงค์ต่อข้าว (ล้านตัน)			ราคาเกษตรกร (บาท : เกวียน)
DRS	DRX	รวม	
1.69	6.52	8.21	2,799.00
1.90	7.51	9.21	2,794.41
2.11	8.10	10.21	3,089.82
2.17	8.33	10.50	3,132.00

จากตาราง อุปสงค์ต่อข้าวที่เพิ่มขึ้นจำนวน 2.29 ล้านตันข้าวเปลือก ถูกแบ่งออกเป็นสัดส่วนของอุปสงค์ต่อข้าวที่เพิ่มขึ้น เพื่อเก็บเป็นสต็อก และเพื่อการส่งออก จะเห็นว่า ถ้าเก็บสต็อกข้าวเพิ่มขึ้น 28.40% และส่งออกเพิ่มขึ้น 27.76% หรืออุปสงค์ทั้งสองประเภทเพิ่มจาก 8.21 ล้านตัน เป็น 10.50 ล้านตัน เกษตรกรจะขายข้าวได้ในราคาเกวียนละ 3,132.00 บาท ถ้าหากอุปสงค์ต่อข้าวเพื่อการส่งออกมีจำกัด รัฐบาลก็จำเป็นที่จะเก็บสต็อกเพิ่มขึ้นจำนวน 2.29 ล้านตัน ด้วยตัวเองทั้งหมด

ตารางที่ 5.5 : แสดงปริมาณเงินที่ใช้เพื่อเก็บสต็อกข้าวและเพื่อการส่งออกข้าวเพิ่มขึ้น

ปริมาณเงินที่ใช้สำหรับ (ล้านบาท)			ราคาเกษตรกร (บาท : เกวียน)
D _{RS}	D _{RX}	รวม	
4,730.31	18,249.48	22,979.97	2,799.00
5,594.38	21,523.64	27,118.02	2,944.41
6,519.52	25,027.54	31,547.06	3,089.82
6,796.44	26,089.56	32,886.00	3,132.00

จากตาราง ถ้าต้องการให้เกษตรกรขายข้าวเปลือกได้เกวียนละ 3,132 บาท รัฐบาลต้องจ่ายเงินเพื่อเก็บข้าวเป็นสต็อกเพิ่มขึ้นอีก 2,066.13 ล้านบาท โดยที่สต็อกข้าวเพิ่มจาก 1.69 ล้านตันเป็น 2.17 ล้านตัน และรัฐบาลต้องอุดหนุนหรือสนับสนุนให้มีการปล่อยสินเชื่อเพื่อการส่งออกเพิ่มขึ้นจำนวน 7,840.08 ล้านบาท ถ้าไม่สามารถเพิ่มการส่งออกได้อีก และรัฐบาลเก็บสต็อกข้าว 2.29 ล้านตันทั้งหมด รัฐบาลจะต้องจ่ายเงิน 7,172.28 ล้านบาท เกษตรกรจึงจะขายข้าวได้เกวียนละ 3,132 บาท

ตารางที่ 5.6 : แสดงการเก็บสต็อกข้าวจริงและการส่งออกจริง

และราคาเกษตรกร ปี 2525-2530 (ล้านตันข้าวเปลือก)

ปี	D _{RS}	D _{RX}	รวม	ราคาเกษตรกร (บาท : เกวียน)
2525	2.16	5.31	7.47	2,938
2526	0.96	5.44	6.40	2,966
2527	1.00	6.78	7.78	2,942
2528	1.59	6.41	8.00	2,764
2529	2.18	6.48	8.66	2,283
2530*	1.30	6.45	7.75	2,900

หมายเหตุ : * ข้อมูลประมาณการ

ที่มา : กองเศรษฐกิจการเกษตร

จากตาราง ในปี 2529 ซึ่งเป็นปีที่ราคาเกษตรกรตกต่ำที่สุด จะเห็นว่าสต็อกข้าวเท่ากับ 2.18 ล้านตัน ซึ่งใกล้เคียงกับตัวเลขที่ประมาณการออกมา คือ 2.17 ล้านตัน ความแตกต่างอยู่ที่การส่งออก ซึ่งส่งออกได้จริงเพียง 6.48 ล้านตัน แต่ที่ประมาณการไว้ต้องส่งออกได้ 8.33 ล้านตัน ฉะนั้นจะต้องสต็อกข้าวจำนวนนี้ไว้เอง

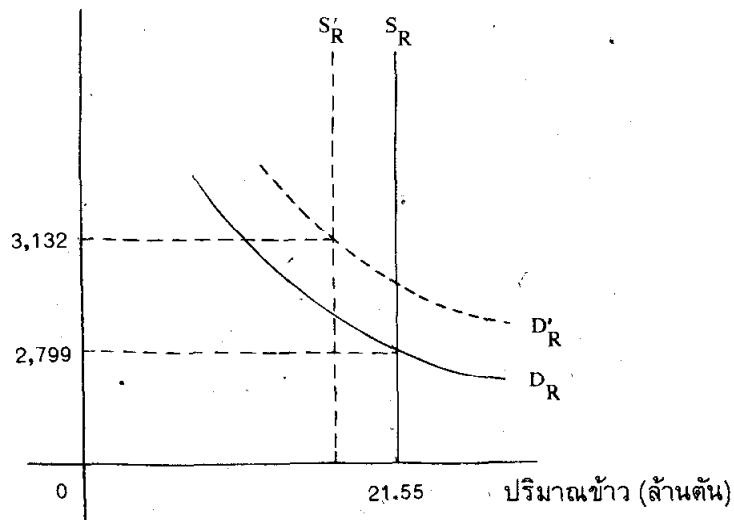
2.3 การปรับตัวของกลไกตลาด

การยกระดับราคาเกษตรกรให้สูงขึ้น ด้วยการขจัดปริมาณข้าวส่วนเกินที่มีอยู่ 2.56 ล้านตันข้าวเปลือก และการเพิ่มอุปสงค์ต่อข้าว ซึ่งจะต้องเพิ่มขึ้นมากกว่าที่เป็นอยู่อีก

2.29 ล้านตัน จะเห็นว่าผลผลิตข้าวส่วนเกินมีความใกล้เคียงกับอุปสงค์ต่อข้าวที่ต้องการให้สูงขึ้น

การปรับตัวของอุปทานของข้าวและอุปสงค์ต่อข้าว จะเกิดขึ้นตลอดเวลา เมื่อใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่งไปกระทบต่ออุปทานของข้าวหรืออุปสงค์ต่อข้าว กล่าวคือการลดปริมาณข้าวส่วนเกินไม่จำเป็นต้องลดลงถึง 2.56 ล้านตันข้าวเปลือก และการเพิ่มอุปสงค์ต่อข้าวก็ไม่จำเป็นต้องเพิ่มถึง 2.29 ล้านตัน เพราะถ้าอุปสงค์ต่อข้าวเพิ่มซึ่งก็คือ ปริมาณข้าวต้องลดลงโดยปริยาย เช่นเดียวกับที่อุปทานของข้าวลดลงอุปสงค์ต่อข้าวก็จะเพิ่มขึ้นได้เองเช่นกัน ดังรูป

ราคาเกษตรกร (บาท : เกวียน)



รูปที่ 5.3 : แสดงการปรับตัวของอุปสงค์ต่อข้าวและอุปทานของข้าว

ตามรูป ถ้าไม่มีการแทรกแซงตลาดข้าว ดุลยภาพของตลาดข้าวจะอยู่ที่ราคาเกษตรกรเกวียนละ 2,799 บาท ผลผลิตข้าว 21.55 ล้านตัน แต่เมื่อมีการแทรกแซงตลาดข้าวโดยการ

1. ยกอุปสงค์ต่อข้าวให้สูงขึ้น เส้น D_R จะเปลี่ยนไปเป็น D'_R
2. ลดอุปทานของข้าวลง เส้น S_R จะเปลี่ยนไปเป็น S'_R

ที่ดุลยภาพใหม่ $D'_R = S'_R$ จะได้ราคาดุลยภาพหรือราคาเกษตรกรที่เหมาะสมคือ เกวียนละ 3,132 บาท ที่ราคาที่เหมาะสมนี้ เราไม่ทราบว่าจะอุปทานของข้าวลดลงเท่าไร และก็

ไม่ทราบว่าคุณประสงค์ของข้าวเพิ่มขึ้นเท่าไร เพราะทั้งอุปทานของข้าว และอุปสงค์ต่อข้าว ต่างก็ปรับตัวตามมาตรการที่ใช้เพื่อแทรกแซงตลาดข้าว

มาตรการในการควบคุมปริมาณข้าว เพื่อให้เกษตรกรขายข้าวได้ในราคาที่ไม่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิต ที่รัฐบาลสามารถทำได้คือ การเพิ่มสต็อกข้าวจำนวน 2.29 ล้านตันทั้งหมด เมื่อรวมกับสต็อกข้าวที่มีอยู่เดิม 1.69 ล้านตัน สต็อกข้าวรวมจะเท่ากับ 3.98 ล้านตัน ปริมาณเงินที่จะใช้เพิ่มขึ้นสำหรับข้าว 2.29 ล้านตัน คือ 2,441.97 ล้านบาท

3. เปรียบเทียบมาตรการยกระดับราคาข้าวของรัฐบาล

การเปรียบเทียบมาตรการยกระดับราคาข้าวของรัฐบาล จะเป็นการเปรียบเทียบมาตรการของฤดูผลิตปี 2528/2529 ซึ่งเรียกว่า “โครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกนาปี” และมาตรการของฤดูผลิตปี 2529/2530 ซึ่งเรียกว่า “นโยบายการรักษาระดับราคาข้าวเปลือกนาปี”

3.1 โครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกนาปี ฤดูผลิตปี 2528/2529

โครงการนี้เป็นการกำหนดให้โรงสีหรือพ่อค้าข้าว ต้องรับซื้อข้าวเปลือกในราคาไม่ต่ำกว่าราคาขั้นต่ำที่รัฐกำหนดไว้ พูดยกหนึ่งหนึ่งคือ การประกันราคาข้าวตนเอง กล่าวคือเป็นการประกันราคาขั้นต่ำของข้าวเปลือกต่อเกวียนที่เกษตรกรจะขายได้ โดยกำหนดข้าวเปลือกที่สีเป็นข้าวสารได้ข้าวสารชั้นต่าง ๆ โรงสีข้าวต้องซื้อในราคาที่ไม่ต่ำกว่าที่รัฐบาลกำหนดไว้ เช่น ข้าวเปลือกเมื่อสีเป็นข้าวสาร 100% ชั้นหนึ่ง ต้องซื้อในราคาที่ไม่ต่ำกว่าเกวียนละ 3,300 บาท ข้าว 100% ชั้นสองเกวียนละ 3,200 บาท ข้าว 100% ชั้นสามเกวียนละ 3,100 บาท ข้าว 5% เกวียนละ 3,000 บาท ข้าว 10% เกวียนละ 2,900 บาท เป็นต้น

มาตรการที่รัฐบาลใช้ คือ

(1) จัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร จำนวน 468 ล้านบาท เพื่อชดเชยดอกเบี้ยร้อยละ 6.5 ต่อปี ให้แก่โรงสีที่กู้เงินจากธนาคารพาณิชย์มาซื้อและเก็บสต็อกข้าวเปลือกไว้ไม่น้อยกว่า 30 เท่าของกำลังการผลิตต่อวัน (วันละ 24 ชั่วโมง)

(2) ช่วยเหลือโรงสีในการระบายข้าวที่แปรสภาพแล้ว (ข้าวสาร) ด้วยการช่วยเหลือในด้านการส่งออกและเก็บสต็อกข้าวสาร และรับซื้อข้าวสารจากโรงสี

(3) ยกเลิกการเก็บภาษีส่งออกซึ่งเดิมเคยเก็บในอัตราร้อยละ 2.5 ของราคา

ประเมิน ให้เป็นสัดส่วนต่อปริมาณการส่งออก

(4) กำหนดให้ผู้ส่งออกสต็อกข้าวสารให้เป็นสัดส่วนต่อปริมาณการส่งออก เช่น ผู้ส่งออกรายใหญ่ต้องสต็อกข้าวสารจำนวน 4,000 ตันต่อเดือน ผู้ส่งออกขนาดบรรจุต่ำกว่า 25 กก. สต็อกไว้ 2,000 ตันต่อเดือน เป็นต้น และ

(5) จัดสรรโควตาข้าวที่ส่งออกแบบ จีทูอี ให้กับผู้ส่งออกที่อยู่ในข่ายที่กำหนดไว้จำนวน 60% ของปริมาณส่งออกข้าวของรัฐบาล

ผลการดำเนินงานของมาตรการประกันราคาข้าวขั้นต่ำของรัฐบาลฤดูผลิตปี 2528/2529 ประสบความสำเร็จอย่างสิ้นเชิง ข้าว 5% เกษตรกรขายได้ราคาเฉลี่ยเพียง เกวียนละ 2,283 บาท ราคาต่ำกว่าราคาประกันอยู่ถึง เกวียนละ 717 บาท หรือ 23.9% และต่ำกว่าต้นทุนการผลิตของเกษตรกรอยู่ เกวียนละ 689 บาท หรือ 23.18% ส่วนข้าว 25% ราคาเกษตรกรที่ทำข้าวกำนันทรง ในช่วงที่ตกต่ำที่สุดเกษตรกรจะขายได้เพียง เกวียนละ 1,750 บาท นโยบายการประกันราคาข้าว นอกจากจะไม่ทำให้ราคาข้าวเปลือกเพิ่มสูงขึ้นแล้วยังไปซ้ำเติมให้ราคาข้าวเปลือกตกต่ำลงมากกว่าปกติอีกด้วย ซึ่งสาเหตุของราคาข้าวเปลือกตกต่ำที่สรุปได้เป็น 2 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ

ก. ความผิดพลาดของมาตรการของรัฐบาล

ข. ผลผลิตข้าวมีมากกว่าปกติ

ก. ความผิดพลาดของมาตรการของรัฐบาล

โครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกนาปีฤดูผลิต ปี 2528/2529 ที่กำหนดให้โรงสีข้าวรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกร ในราคาที่ไม่ต่ำกว่าราคาขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนดนั้น เป็นการเพิ่มต้นทุนให้กับโรงสีและสร้างภาระให้กับโรงสี และทำให้ตลาดข้าวแข่งขันกันน้อยลง มาตรการนี้จึงล้มเหลว เพราะ

1. โรงสีไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวได้ เพราะการบังคับให้ผู้ซื้อต้องซื้อของในราคาที่สูงขึ้นนั้น เป็นไปไม่ได้อยู่แล้ว เพราะผู้ซื้อรู้ว่าสินค้านั้นราคาถูก ๆ ผู้ซื้อจึงงดซื้อไปเสียเฉย ๆ

2. เป็นการเพิ่มต้นทุนให้กับโรงสี นั่นคือ ต้นทุนการแปรสภาพข้าวสูงขึ้น โรงสี ก็จะได้ส่วนต่างของราคาขายส่งและราคาเกษตรกร (price margin) น้อยลง ซึ่งคือ กำไรลดน้อยลงนั่นเอง

3. การจัดสรรเงินเพื่อชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้ให้กับโรงสี ทำให้ต้นทุนเงินกู้ของ

โรงสีลดต่ำลงมาก และต่ำมากถึงขนาดที่โรงสีสามารถเอาเงินกู้ตามโครงการนี้ไปประกอบธุรกิจประเภทอื่นแล้วได้กำไรมากกว่าที่จะนำมารับซื้อข้าว

4. การที่รัฐบาลช่วยโรงสีระบายข้าวสาร เป็นมาตรการที่ส่งเสริมให้โรงสีมีกำไรมากขึ้น เพราะสามารถระบายข้าวสารที่ค้างสต็อกอยู่ออกไปได้ แต่ไม่ได้หมายความว่าโรงสีจะรับซื้อข้าวจากชาวนาในราคาประกัน

5. การกำหนดให้ผู้ส่งออกต้องสต็อกข้าวไว้จำนวนหนึ่ง เป็นการเพิ่มภาระและเพิ่มต้นทุนให้กับผู้ส่งออก

6. การแบ่งโควตาส่งออกซึ่งเป็นของรัฐบาลให้กับผู้ส่งออก ทำให้ตลาดค้าข้าวแคบลง เพราะการส่งออกไม่ได้เพิ่มขึ้น ผู้ส่งออกก็ไม่กระตือรือร้นที่จะหาตลาดเพิ่มขึ้น

7. ตลาดข้าวซึ่งเป็นตลาดผูกขาดหรือตลาดแข่งขันน้อยรายอยู่แล้ว มาตรการของรัฐบาลยังไปซ้ำเติมให้การแข่งขันลดน้อยลงไปอีก

โดยสรุป การที่โครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกหรือการกำหนดราคาข้าวเปลือกหรือการกำหนดราคาขั้นต่ำของข้าวเปลือกต้องประสบความสำเร็จ เพราะรัฐบาลไปเพิ่มภาระและต้นทุนให้กับโรงสีข้าวและผู้ส่งออก และทำให้ตลาดข้าวมีการแข่งขันน้อยลง ราคาเกษตรกรจึงตกต่ำอย่างรุนแรง เพราะตลาดข้าวเป็นของผู้ส่งออกและเจ้าของโรงสี ผู้ส่งออกและเจ้าของโรงสีจึงเป็นผู้กำหนดราคาข้าวเปลือก

ข. ผลผลิตข้าวมีมากกว่าปกติ

ฤดูผลิตข้าว 2528/2529 เป็นปีที่ประเทศไทยผลิตข้าวได้มากที่สุด กล่าวคือ ผลิตได้ถึง 21.89 ล้านตันข้าวเปลือก (รวมสต็อกข้าว) ขณะที่ฤดูผลิตปีก่อนผลิตได้เพียง 20.90 ล้านตัน ขณะที่ความต้องการข้าวทั้งหมดไม่ได้เพิ่มขึ้นหรือค่อนข้างคงที่ นั่นคือ ความต้องการข้าวเพื่อใช้บริโภค ใช้ทำพันธุ์และใช้ในกิจการอื่น ๆ เพิ่มขึ้นจากปีก่อนเพียง 2.21% ความต้องการข้าวเพื่อการส่งออกไม่ได้เพิ่มขึ้นคือ ส่งออกได้เพียง 6.48 ล้านตันข้าวเปลือก ปีก่อนส่งออกได้ 6.41 ล้านตันข้าวเปลือก แม้รัฐบาลจะเพิ่มสต็อกข้าวให้สูงขึ้น คือ เพิ่มจาก 1.59 ล้านตัน มาเป็น 2.18 ล้านตัน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.71 เมื่อรวมความต้องการข้าวที่เพิ่มขึ้นทั้งหมดจะเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 2.96 ขณะที่ผลผลิตเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 7.59

เมื่อปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้นมากกว่าความต้องการ จึงทำให้เกิดปริมาณข้าวส่วนเกินมีมากกว่าปกติ เพราะปกติก็มีปริมาณข้าวส่วนเกินอยู่แล้ว เมื่อปริมาณผลผลิตข้าวมีมากกว่าความต้องการข้าวอย่างผิดปกติ จึงทำให้ราคาเกษตรกรหรือราคาข้าวเปลือกที่เกษตรกรขายได้ตกต่ำอย่างรุนแรง และราคาตกต่ำลงอย่างผิดปกติ ดังกล่าว

3.2 นโยบายรักษาระดับราคาข้าวเปลือกนาปี ฤดูผลิตปี 2529/2530

เป็นนโยบายที่จะตั้งราคาเกษตรกร หรือตั้งราคาข้าวเปลือกให้อยู่ในระดับที่เป็นธรรม และเร่งรัดการส่งออกข้าวให้มากที่สุด โดยเฉพาะในช่วงต้นฤดู มาตรการที่นำออกมาใช้ประกอบด้วยมาตรการหลัก คือ ชะลอการระบายข้าวเปลือกนาปีเข้าสู่ตลาดในระยะต้นฤดู พร้อมใช้มาตรการเสริมและมาตรการระยะยาว

มาตรการต่าง ๆ ของนโยบายนี้ก็เพื่อที่จะชะลอการระบายข้าวเปลือกเข้าสู่ตลาดในช่วงต้นฤดูของเกษตรกร โดยให้โรงสี สหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกร เก็บสต็อกข้าวไว้ให้มากที่สุด และกระตุ้นให้โรงสีรับซื้อข้าวมากขึ้น เร่งรัดการส่งออกข้าวในช่วงต้นฤดูให้มากที่สุด เพื่อผลักดันปริมาณข้าวส่วนเกินออกไปจากตลาดข้าวให้มากที่สุด ซึ่งจะทำให้ข้าวเปลือกมีราคาโน้มสูงขึ้นเป็นประโยชน์ต่อชาวนาและผู้เก็บสต็อกข้าวที่จะขายข้าวได้ราคาดีขึ้นในตอนปลายฤดู

มาตรการการชะลอการระบายข้าวได้ใช้วงเงินเพื่อการนี้ คือ

1. ให้สหกรณ์การเกษตรกู้ยืมโดยไม่เสียดอกเบี้ย 500 ล้านบาท
2. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กู้ยืมโดยไม่เสียดอกเบี้ย 300 ล้านบาท
3. ให้กระทรวงมหาดไทยกู้ยืม 400 ล้านบาท
4. กระทรวงการคลังอนุมัติวงเงิน 5,000 ล้านบาท ผ่านธนาคารแห่งประเทศไทย

เพื่อให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรรับจำนำข้าวจากเกษตรกร

5. ธนาคารแห่งประเทศไทยได้อนุมัติวงเงิน 5,000 ล้านบาท คิดดอกเบี้ยร้อยละ 1 ให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยกู้ให้โรงสี และองค์กรต่าง ๆ กู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3

จะเห็นว่ามาตรการชะลอการระบายข้าวใช้เงินไปรวม 11,200 ล้านบาท แต่จำนวนเงินจริง ๆ ที่รัฐบาลใช้ไปคือ ใช้ไปในรายการที่ 1-3 จำนวน 1,200 บาท จำนวนเงินทั้งหมดที่ใช้ไปส่วนใหญ่เพื่อรับฝากและรับจำนำข้าวเปลือกของเกษตรกร

ผลการดำเนินงานทำให้ข้าวเปลือกมีราคาเพิ่มขึ้นจากปีก่อนมาก กล่าวคือ เกษตรกรขายข้าวเปลือก 5% ได้ในราคาเกี่ยวละ 2,910 บาท ในช่วงกลางเดือนมิถุนายน 2530 และคาดว่าราคาเฉลี่ยของปีนี้จะไม่ต่ำกว่า 2,900 บาทต่อเกี่ยว ในขณะที่ปีก่อนราคาเฉลี่ยเพียงเกี่ยวละ 2,283 บาท ย่อมชี้ชัดได้ว่ามาตรการยกระดับราคาข้าวเปลือกโดยการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อตั้งปริมาณข้าวส่วนเกินออกจากตลาดหรือทำให้ปริมาณข้าวส่วนเกินหายไปจากตลาดด้วยการรับจำนำข้าวขององค์กรต่าง ๆ ได้ผลกว่าการประกันราคาขั้นต่ำ ซึ่งเป็นมาตรการของปี

2528/2529 เพราะการทำให้ประมาณข้าวส่วนเกินหายไปจากตลาด จะทำให้ตลาดข้าว มีการแข่งขันมากขึ้น ขณะเดียวกันการรับจำนำข้าวก็ไม่ทำให้เกษตรกรเดือดร้อนมากนัก เกษตรกรจึงสามารถเก็บสต็อกข้าวไว้ได้ระยะหนึ่ง แม้ราคาเกษตรกรจะกระเตื้องขึ้นจากปีก่อนมาก แต่เกษตรกรก็ยังขายข้าวได้ต่ำกว่าต้นทุนการผลิตอยู่ดี และเกษตรกรก็ยังไม่ได้ขายข้าวในราคาที่เหมาะสม

4. การเคลื่อนไหวของราคาข้าวเปลือก

4.1 การเคลื่อนไหวของราคาข้าวเปลือกโดยทั่วไป

จากการพิจารณาการเคลื่อนไหวของราคาข้าวเปลือกเฉลี่ยที่เกษตรกรขายได้ ในช่วง 6 ปีที่ผ่านมา ราคาเกษตรกรมีแนวโน้มตกต่ำลงตามลำดับ และตกต่ำที่สุดในปี 2529 ปีนี้เกษตรกรขายข้าวได้เพียงเฉลี่ยละ 2,283 บาท

ตารางที่ 5.7 : ราคาข้าวเปลือก เฉลี่ยที่เกษตรกรขายได้ ปี 2520-2529

บาท : เกวียน

ปี	ข้าวเปลือกเจ้า					ข้าวเปลือกเหนียว	
	100% ชั้น 3	5%	10%	15%	คละ	เมล็ดยาว	เมล็ดสั้น
2520	2,274	2,125	1,993	1,855	1,835	1,837	1,733
2521	2,636	2,403	2,364	2,242	2,235	2,777	2,584
2522	2,647	2,501	2,398	2,280	2,272	2,194	2,050
2523	3,227	2,997	2,985	2,838	2,798	2,477	2,145
2524	3,561	3,435	3,363	3,123	3,089	2,889	2,735
2525	3,008	2,938	2,723	2,596	2,613	2,711	2,555
2526	3,057	2,966	2,837	2,733	2,695	3,131	2,959
2527	3,073	2,942	2,843	2,730	2,637	2,375	2,216
2528	2,906	2,764	2,683	2,619	2,554	1,937	1,843
2529 (ม.ค.-ก.ค.)	2,516	2,283	2,113	2,056	1,920	2,276	2,103

ที่มา: กองวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร

มูลเหตุที่เกษตรกรขายข้าวในปี 2524 ได้ราคาสูง เนื่องจากในปีนี้เป็นปีแรกที่ประเทศไทยส่งออกข้าวได้เกิน 3 ล้านตันข้าวเปลือก และปีนี้ก็เป็นปีที่ใช้นโยบายรักษาระดับราคาข้าวปีการผลิต 2523/2524 โดยกำหนดระดับราคาเป้าหมายของข้าว 5% ไว้เกี่ยวละ 3,500 บาท นโยบายที่ใช้ในช่วงต้นฤดู คือ

1. ให้ผู้ส่งออกเอกชนส่งออก 1.8 ล้านตัน
2. รัฐบาลสต็อกข้าว 1 ล้านตัน

นอกจากนี้ยังมีมาตรการเสริม คือ

1. กำหนดให้ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย ดำเนินการให้สหกรณ์ในระดับท้องถิ่นรับซื้อข้าวสารจากสมาชิกในราคาเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ และได้กำหนดปริมาณเป้าหมายไว้ 350,000 ตันข้าวเปลือก และให้สหกรณ์ดำเนินการสีเป็นข้าวสารและให้อ.ค.ส. ดำเนินการสั่งซื้อในปริมาณทั้งหมด ประมาณ 200,000 ตันข้าวสาร ทั้งนี้ได้คำนวณราคาข้าวสารที่ อ.ค.ส. จะเป็นผู้รับซื้อจากชุมนุมสหกรณ์ฯ โดยให้ชุมนุมสหกรณ์ได้ค่าใช้จ่ายในการซื้อและค่าใช้จ่ายในการส่งเท่ากับ 155 บาท ต่อข้าวเปลือก 1 ตัน และในการนี้ได้กำหนดให้ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ให้เงินกู้แก่ชุมนุมสหกรณ์จำนวน 500 ล้านบาท ในอัตราดอกเบี้ย 13% ต่อปี

2. ถ้าเป็นการกำหนดราคาซื้อข้าวสารจากโรงสีข้าวเอกชนในภาคใต้ โดยมีเงื่อนไขให้โรงสีที่สามารถขายข้าวให้กับ อ.ค.ส. ในราคาสูงนี้ไปรับซื้อข้าวจากเกษตรกรในราคาสูงตามที่กำหนดไว้

3. รัฐบาลมีอำนาจตามกฎหมายที่จะกำหนดท้องที่ควบคุมการค้าข้าว และ/หรือ กำหนดราคาซื้อที่ทุกคนต้องปฏิบัติตามได้ตาม พ.ร.บ. ค่าข้าว ปี 2489

4. ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยออกกระเปาะใบว่าด้วยการให้กู้ยืมเงินตามโครงการรักษาระดับราคาข้าว ปี 2523/2524 โดยมีมาตรการส่งเสริมให้ ธนาคารพาณิชย์ ให้เงินกู้ยืมแก่กรรมการค้าต่างประเทศ องค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.) และพ่อค้าส่งออกข้าว ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 13% ต่อปี ทั้งนี้ เพื่อให้กรรมการค้าต่างประเทศ อ.ค.ส. และพ่อค้าส่งออกข้าวมีแหล่งเงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าท้องตลาด เพื่อนำไปใช้หมุนเวียนในการรับซื้อข้าว และเก็บสต็อกข้าวตามนโยบายของรัฐบาล

จะเห็นว่านโยบายรักษาระดับราคาข้าวฤดูผลิต ปี 2523/2524 มีความใกล้เคียงกับนโยบายรักษาระดับราคานาปีฤดูผลิตปี 2529/30 การแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อให้ตลาดข้าวมีการแข่งขันมากขึ้น จึงเป็นมาตรการที่ช่วยยกระดับราคาเกษตรกรได้ระดับหนึ่ง

4.2 การเคลื่อนไหวของราคาข้าวเปลือกปี 2529 และ 2530

จากการพิจารณาข้อมูลของ บริษัท มาบุญครอง จำกัด และการเคลื่อนไหวของราคาข้าวที่ทำข้าวกำนันทรง พบว่าราคาข้าวเปลือกจะเริ่มตกต่ำตั้งแต่เดือนธันวาคม และมีแนวโน้มลดต่ำลงเรื่อย ๆ จนถึงปลายเดือนพฤษภาคม แล้วราคาจึงค่อย ๆ กระเตื้องขึ้น ช่วงที่ราคาข้าวตกต่ำเอามากคือช่วงกลางเดือนมกราคมจนถึงกลางเดือนมิถุนายน

สาเหตุที่ราคาข้าวเปลือกมีแนวโน้มของระดับราคาตั้งที่กล่ำวมา และตกต่ำมากในช่วงกลางเดือนมกราคมจนถึงกลางเดือนมิถุนายน เพราะเป็นช่วงต้นฤดูการระบายข้าวเข้าสู่ตลาดของเกษตรกร ขณะที่ข้าวนาปีระบายเข้าสู่ตลาดยังไม่หมดเกษตรกรก็ระบายข้าวนาปรังเข้าสู่ตลาดอีกในช่วงกลางเดือนเมษายนจนถึงกลางเดือนมิถุนายน ช่วงกลางเดือนเมษายนถึงกลางเดือนพฤษภาคม จึงเป็นช่วงที่ราคาข้าวเปลือกตกต่ำที่สุดระยะเวลาที่ข้าวเปลือกตกต่ำอย่างมากจะเป็นเวลา 5 เดือน (ช่วงกลางเดือนมกราคมถึงช่วงกลางเดือนมิถุนายน)

นโยบายที่รัฐบาลจะใช้เพื่อแทรกแซงตลาดข้าว เพื่อขจัดปริมาณข้าวส่วนเกินออกไปจากตลาด จึงควรจะเป็นช่วงระยะเวลาดังกล่าว เพื่อให้ตลาดข้าวมีการแข่งขันในช่วงดังกล่าวมากขึ้น โดยกลุ่มบุคคลที่จะแข่งขันในตลาดข้าว คือ

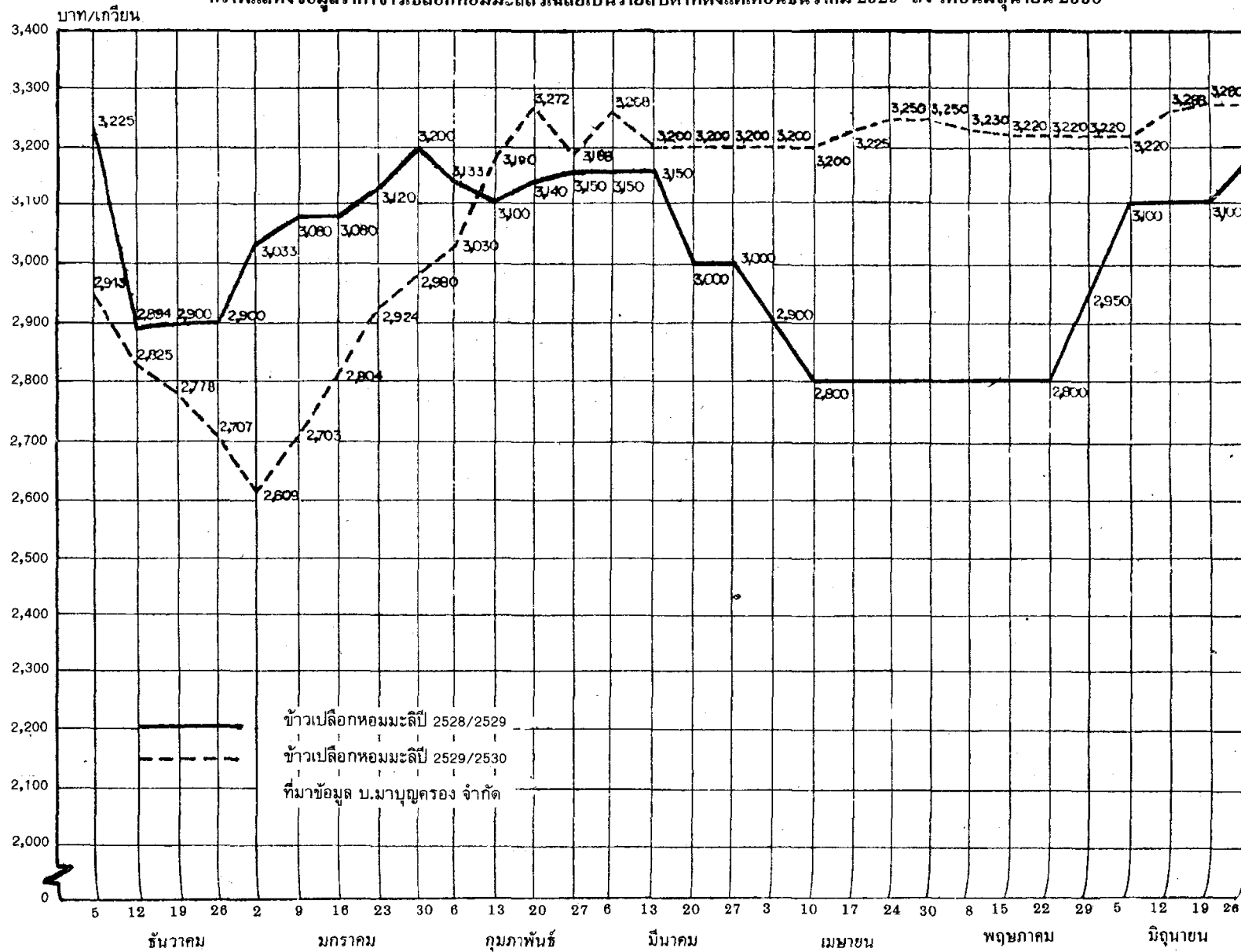
1. เจ้าของโรงสี
2. ผู้ส่งออก
3. รัฐบาล
4. พ่อค้าคนกลางที่รับซื้อข้าวจากเกษตรกรแล้วนำไปขายให้โรงสี

ดังที่ได้ศึกษาผ่านมา ปริมาณข้าวที่ประเทศไทยผลิตได้รวมกับสต็อกปลายปีประเทศไทยจะมีปริมาณข้าวทั้งหมดอยู่ราว 21.55 ล้านตันข้าวเปลือก จากปริมาณข้าวที่มีอยู่จะมีปริมาณข้าวอยู่ 2.29 ล้านตันข้าวเปลือก เป็นปริมาณข้าวส่วนเกิน ถ้ารัฐบาลตัดปริมาณข้าวส่วนเกินนี้ออกไป แล้วเก็บสต็อกไว้ การแข่งขันในธุรกิจการค้าข้าวก็จะมีมากขึ้น ซึ่งจะดึงราคาเกษตรกรให้สูงขึ้น

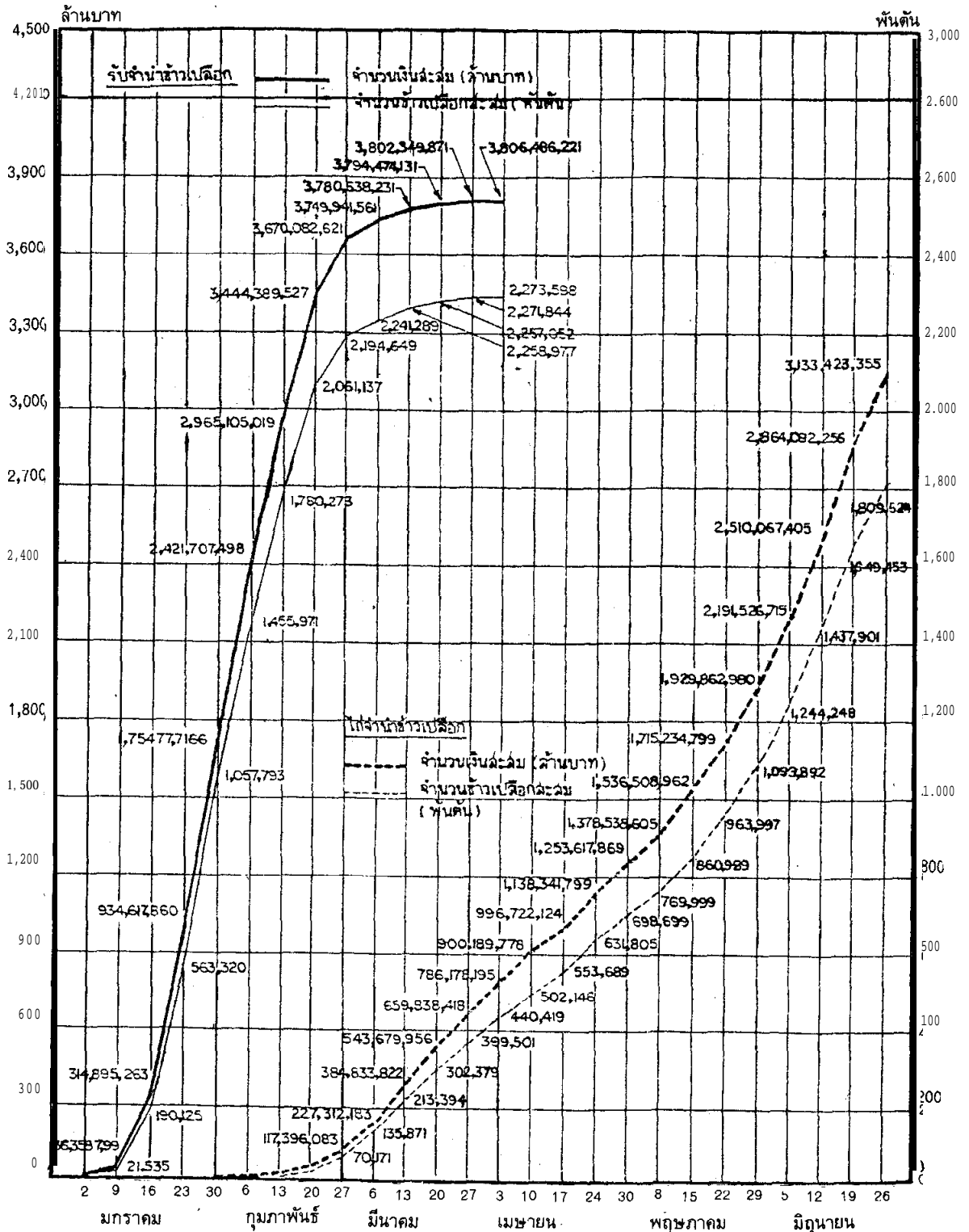
จากการพิจารณาการเคลื่อนไหวของราคาข้าวเปลือก ปี 2530 ราคาข้าว 5% ในช่วงปลายเดือนมกราคมตกเกี่ยวนละ 2,550 บาท แต่เมื่อรัฐบาลเริ่มแทรกแซงตลาดข้าวด้วยการรับจำนำข้าวราคาก็เริ่มเชยิบสูงขึ้นมาเป็นเกี่ยวนละ 2,650 บาท ในช่วงต้นเดือนกุมภาพันธ์ และสูงขึ้นเป็น 2,900 บาทต่อเกี่ยวน ในช่วงต้นเดือนมีนาคม และเพิ่มสูงสุดเป็นเกี่ยวนละ 2,920 บาท ในช่วงปลายเดือนเมษายน และราคาจะเริ่มคงที่ที่เกี่ยวนละ 2,910 บาท ซึ่ง

กราฟแสดงข้อมูลราคาข้าวเปลือกหอมมะลิตัวเฉลี่ยเป็นรายสัปดาห์ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2529 ถึง เดือนมิถุนายน 2530

EC 445 (S)



ผลการรับจํานําและไล้จํานําข้าวเปลือกเป็นรายสัปดาห์
ตั้งแต่ 2 มกราคม ถึง 30 มิถุนายน 2530



ช่วงนี้เป็นช่วงที่ราคาข้าวตกต่ำ แต่เมื่อรัฐบาลแทรกแซงตลาดข้าวจะทำให้ราคาเกษตรกรกระเตื้องขึ้น และมีเสถียรภาพมากขึ้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับจำนวนเงินสะสม และจำนวนข้าวเปลือกสะสมที่เกษตรกรนำเข้ามาจำหน่าย จะเห็นว่าสอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของระดับราคา และราคาเริ่มลงที่เกวียนละ 2,900 บาท เมื่อข้าวที่เข้ารับจำหน่ายมีจำนวน 2.27 ล้านตัน จำนวนเงินที่ใช้รับจำหน่าย 3,806.49 ล้านบาท ผลการรับจำหน่ายข้าวเปลือกปี 2529/2530 ตั้งแต่วันที่ 2 มกราคม-30 มิถุนายน 2530 รัฐบาลใช้เงินไปทั้งสิ้น 3,810 ล้านบาท จำนำข้าวได้ 2.28 ล้านตัน ซึ่งยังเหลือข้าวเปลือกอยู่เพียง 10,000 ตัน รัฐบาลก็จะดึงข้าวส่วนเกินออกจากตลาดได้ทั้งหมด

แต่สาเหตุที่ราคาข้าวเปลือกเพิ่มขึ้นค่อนข้างต่ำ เมื่อเทียบกับราคาที่ควรจะเป็น เนื่องจากในช่วงต้นฤดูเกษตรกรระบายข้าวส่วนหนึ่งออกสู่ตลาดไปแล้ว เห็นได้จากการที่รัฐบาลรับจำนำข้าวได้เพียง 21,535 ตัน ในช่วงแรกของการดำเนินงาน ถ้ารัฐบาลสามารถดึงข้าว 2.29 ล้านตัน ออกจากตลาดได้หมดในช่วงเดือนมกราคมการแข่งขันในตลาดข้าวจะมีมากขึ้นและราคาเกษตรกรจะเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว สาเหตุอีกประการหนึ่งคือ การที่รัฐบาลรับจำนำข้าวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากเป็นอันดับหนึ่งและภาคเหนือเป็นอันดับสอง โดยจำนำข้าวในภาคกลางเป็นอันดับสามนั้น ค่อนข้างจะไม่ถูกต้อง เพราะแม้ว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะผลิตข้าวได้มาก แต่ปริมาณข้าวส่วนเกินมีน้อยเมื่อเทียบกับภาคกลาง และภาคเหนือ และเมื่อพิจารณากำลังผลิตของโรงสีแล้วภาคกลางมีกำลังผลิตต่อจำนวนโรงสี (ขนาดโรงสีใหญ่) มากเป็นอันดับหนึ่ง ติดตามด้วยภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ วิธีการที่ถูกต้องควรจะจำนำข้าวในภาคกลางเป็นอันดับหนึ่ง ตามด้วยภาคเหนือ (โดยเฉพาะเหนือตอนล่าง) เป็นอันดับสองภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นอันดับสาม ภาคตะวันตกอันดับสี่ และภาคใต้ตามลำดับ

5. มาตรการยกระดับราคาข้าว

จากที่ศึกษาผ่านมาบ้างชี้ชัดว่า การที่ราคาข้าวเปลือกตกต่ำ มีสาเหตุหลักอยู่ที่ปริมาณข้าวมีมากกว่าความต้องการข้าว การจะทำให้ราคาข้าวเปลือกสูงขึ้นจะต้องควบคุมปริมาณข้าวเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ "เพื่อให้เกษตรกรขายข้าวได้ในราคาที่ไม่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิต" ในส่วนนี้จึงจะเป็นการพิจารณามาตรการที่ใช้เพื่อควบคุมปริมาณข้าว โดยพิจารณาถึงมาตรการที่ใช้ ผู้ใช้มาตรการ วิธีการที่ใช้ ระยะเวลาที่ใช้ และมาตรการอื่น ๆ

5.1 มาตรการการรับจำนำข้าวเปลือก

การรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรในช่วงต้นฤดูเป็นวิธีการที่ถูกต้องในการชะลอการระบายข้าวเปลือกเข้าสู่ตลาดของเกษตรกรและเป็นการดึงปริมาณข้าวส่วนเกินออกจากตลาด ซึ่งจะทำให้ตลาดข้าวมีการแข่งขันมากขึ้น ส่งผลให้ราคาข้าวเปลือกสูงขึ้น

1. ปริมาณข้าวที่รับจำนำและวงเงินที่ใช้

ข้าวเปลือกจำนวน 2.29 ล้านตัน

ภาค	วงเงิน (ล้านบาท)	ปริมาณข้าวเปลือก (ล้านตัน)
กลาง	2,318.80	0.75
เหนือ	2,173.20	0.69
ตะวันออกเฉียงเหนือ	2,173.20	0.69
ใต้	507.08	0.16
รวม	7,172.28	2.29

การกำหนดให้แต่ละภาคมีข้าวเข้ารับจำนำมีสัดส่วนของวงเงินและปริมาณข้าวเปลือกดังกล่าว ใช้เกณฑ์ของปริมาณข้าวส่วนเกินแต่ละภาค ตลาดค้าข้าว จำนวนข้าวเปลือกที่เข้ารับจำนำ สัดส่วนของกำลังการผลิตต่อจำนวนโรงสีเป็นตัววัดเมื่อนำมาเรียงลำดับจะได้สัดส่วนคือ ภาคกลาง : ภาคเหนือ : ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ : ภาคใต้ เป็น 32.33 : 30.30 : 30.30 : 7.70

2. หน่วยงานที่รับผิดชอบ

หน่วยงาน	วงเงิน (ล้านบาท)	ปริมาณข้าวเปลือก (ล้านตัน)
ธ.ก.ส.	5,517.14	1.75
สหกรณ์การเกษตร	551.71	0.18
กระทรวงมหาดไทย	441.37	0.14
อ.ต.ก.	331.03	0.11
กระทรวงกลาโหม	331.03	0.11
รวม	7,172.28	2.29

เกณฑ์ในการรับจํานำให้ใช้เกณฑ์ของนโยบาย ปี 2529/2530 คือให้เกษตรกร
รับเงินสดไป 80% ของราคาข้าวเปลือกที่ได้ร่วมกันกำหนดขึ้น (ไม่ควรต่ำกว่าเกวียนละ 2,972
บาท) ในที่นี้ให้กำหนดเกวียนละ 3,132 บาท และเกษตรกรต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละ 3 และ
ควรให้กระทรวงกลาโหมเข้ามามีบทบาทในการรับจํานำข้าวด้วย

3. ระยะเวลาดำเนินการ

เดือนมกราคม-มิถุนายน รวม 6 เดือน

โดยมุ่งเป้าการรับจํานำให้ได้มากที่สุดในช่วงเดือนมกราคม เพื่อป้องกันการ
ระบายข้าวเข้าสู่ตลาดของเกษตรกรในช่วงต้นฤดู และควรขยายเวลาการจํานำข้าวออกไปอีก
1 เดือน (เดิมให้จํานำได้ 5 เดือน) เพราะช่วงมกราคมถึงมิถุนายน ราคาข้าวเปลือกยังคงตกต่ำ
อยู่ เกษตรกรที่จํานำข้าวในเดือนมกราคมอาจจะไม่สามารถไถ่ถอนได้ในเดือนพฤษภาคม

4. ราคาเกษตรกรเป้าหมาย

เกวียนละ 3,132 บาท

เป็นราคาเกษตรกรที่เหมาะสม เกษตรกรจะขายข้าวเปลือกเจ้า 5% ได้ราคา
ระดับนี้จากการตั้งปริมาณข้าวส่วนเกินออกจากตลาด 2.29 ล้านตัน ถ้าเกษตรกรขายได้เกวียน
ละ 3,132 บาทก็จะเป็นราคาเกษตรกรที่เหมาะสม และเป็นราคาที่สูงกว่าต้นทุนการผลิตของ
เกษตรกรโดยที่ทั้งเกษตรกรและโรงสีข้าวต่างฝ่ายต่างมีกำไรฝ่ายละ 5% (ให้ราคาขายส่งข้าว
สาร 5% ที่ตลาดกรุงเทพฯ ตกเกวียนละ 5,049 บาท)

5.2 มาตรการเพิ่มสต็อกข้าวเปลือก

การเพิ่มสต็อกข้าวเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ตั้งปริมาณข้าวส่วนเกินออกจากตลาด
โดยเฉลี่ยแล้วสต็อกข้าวจะมีอยู่ปีละ 1.69 ล้านเกวียน (ตัน) รัฐบาลต้องเพิ่มสต็อกข้าวขึ้นอีก
0.48 ล้านตัน นั่นคือเพิ่มจาก 1.69 ล้านตันเป็น 2.17 ล้านตัน และต้องพยายามผลักดันการ
ส่งออกให้ได้ 8.33 ล้านตันข้าวเปลือก

1. ปริมาณสต็อกข้าว

ข้าวเปลือกจำนวน 2.17 ล้านตัน

2. หน่วยงานที่รับผิดชอบ

องค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.) และกรมการค้าต่างประเทศ

3. วงเงิน

จำนวน 2,088.13 ล้านบาท

ถ้ารัฐบาลสต็อกข้าวเปลือกที่ราคาเกษตรกรเฉลี่ยเกี่ยวละ 2,799 บาท ปริมาณสต็อกข้าว 1.69 ล้านตัน รัฐบาลใช้เงินอยู่แล้ว 4,730.31 ล้านบาท เมื่อเพิ่มสต็อกอีก 0.48 ล้านตัน รัฐบาลจึงต้องจ่ายเงินเพิ่มขึ้นอีก 2,066.13 ล้านบาท

4. ระยะเวลาดำเนินการ

ตลอดปี

ทั้งนี้เพื่อรักษาระดับสต็อกข้าวให้อยู่ที่ 2.17 ล้านตันเมื่อมีการระบายสต็อกข้าวออกไปจำนวนเท่าไร ต้องเก็บเข้าสต็อกจำนวนเท่าเดิม มาตรการนี้ในระยะยาว อ.ค.ส. จะมีเงินทุนหมุนเวียนเป็นของตนเอง แต่ในระยะแรกอาจจะต้องกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ที่ได้รับเงินกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อนโยบายแทรกแซงตลาดข้าว

5. ราคาเกษตรกรเป้าหมาย

เกี่ยวละ 3,132 บาท

เกษตรกรจะขายข้าวได้ตามราคาเป้าหมายนี้ ทั้งรัฐบาลและเอกชนต้องส่งออกข้าวได้ 8.33 ล้านตันข้าวเปลือกหรือประมาณ 3.70 ล้านตันข้าวสาร

5.3 มาตรการเพิ่มปริมาณการส่งออก

การส่งออกข้าวของไทยจะมีปริมาณเฉลี่ยประมาณ 6.44 ล้านตันข้าวเปลือก หรือประมาณ 2.86 ล้านตันข้าวสาร รัฐบาลและเอกชนต้องเพิ่มการส่งออกขึ้นอีก 1.89 ล้านตันข้าวเปลือก และสต็อกข้าวภายในประเทศต้องคงที่หรือเท่ากับ 2.17 ล้านตันข้าวเปลือก เกษตรกรจึงจะขายข้าวได้เกี่ยวละ 3,132 บาท

1. ปริมาณข้าวส่งออก

ข้าวเปลือกจำนวน 8.33 ล้านตัน

2. วงเงิน

จำนวน 26,089.56 ล้านบาท

3. หน่วยงานที่รับผิดชอบ

หน่วยงาน	วงเงิน (ล้านบาท)	ปริมาณข้าวเปลือก (ล้านตัน)
กรมการค้าต่างประเทศ	7,840.08	1.89
เอกชนผู้ส่งออก	18,249.48	6.44
รวม	26,089.56	8.33

วงเงินส่วนเกิน 7,840.08 ล้านบาทนี้ ให้กรมการค้าต่างประเทศกู้ยืมจาก ธนาคารพาณิชย์ที่ได้รับวงเงินกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเสียอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3 และหามาตรการให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อให้ผู้ส่งออกในอัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นการกระตุ้นการส่งออก

4. ระยะเวลาดำเนินการ

ตลอดปี

โดยพยายามเร่งระบายการส่งออกในช่วงต้นฤดู หรือช่วงเดือนมกราคมให้ได้มากที่สุด

5. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ถ้าสามารถส่งออกได้เพิ่มขึ้นอีกปีละ 1.89 ล้านตันข้าวเปลือก จะทำให้ราคาเกษตรกรกระเถิบขึ้นอยู่ในราคาที่เหมาะสม เพราะปริมาณข้าวส่วนเกินภายในประเทศจะหายไป โดยที่สต็อกข้าวเท่ากับ 2.17 ล้านตันข้าวเปลือก

5.4 มาตรการส่งเสริมการส่งออกและเร่งรัดการส่งออก

1. เพิ่มอัตราการ packing stock ในช่วงต้นฤดูให้สูงกว่าปกติ
2. ลดดอกเบี้ยสำหรับสต็อกข้าวที่ทำสัญญาขายและส่งมอบในช่วงต้นฤดูให้ต่ำกว่าอัตราปกติ
3. ให้สินเชื่อเรื่องการส่งออก และคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าปกติ ซึ่งจะทำให้ต้นทุนสต็อกข้าวของผู้ส่งออกลดลง
4. ลดต้นทุนการส่งออกด้วยการลดภาษีประเภทต่าง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมการส่งออก (ฟรีเมียวม) และภาษีเทศบาล เป็นต้น
5. ลดขั้นตอนการส่งออก
6. ขยายตลาดการส่งออกข้าวให้มากขึ้น

5.5 มาตรการเพิ่มปริมาณการรับซื้อข้าวของโรงสี

1. เพิ่มวงเงินให้โรงสีหรือผู้ประกอบการค้าข้าวเปลือกในการ packing stock ให้สูงขึ้น
2. เพิ่มวงเงินสินเชื่อให้โรงสี โดยคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าปกติ
3. ลดต้นทุนการค้าข้าวเปลือกของโรงสี เช่น การลดภาษีการค้า และภาษีเงินได้ เป็นต้น
4. พยายามให้โรงสีที่อยู่ในภาวะขาดทุน เพื่อให้ดำเนินการต่อไปได้

5.6 มาตรการเสริม

1. แลกเปลี่ยนผลผลิตข้าวกับสินค้าอย่างอื่นของต่างประเทศ
2. ใช้นโยบายการค้าต่างตอบแทน (counter-trade)

5.7 มาตรการระยะยาว

1. จัดตั้งโรงสีข้าวของรัฐ
2. สนับสนุนให้สหกรณ์การเกษตรตั้งโรงสีข้าวให้มากขึ้น
3. สร้างยุ้งฉางที่ได้มาตรฐานในจุดต่าง ๆ เพื่อให้กลุ่มเกษตรกรเก็บข้าวเปลือกในรูปของการฝากจำหน่ายและ packing stock
4. จัดตั้งอุตสาหกรรมที่ใช้ข้าวเป็นวัตถุดิบ (rice-based industry)
5. แปรรูปข้าวให้เป็นอุตสาหกรรมอย่างอื่น ๆ มากขึ้น
6. ลดต้นทุนการผลิตข้าว
7. ลดปริมาณการผลิตข้าวโดยหาอาชีพอื่นที่มีรายได้มากกว่าให้เกษตรกร

5.8 มาตรการอื่น ๆ

1. ควบคุมส่วนต่างของราคาขายส่งข้าวสารและราคาข้าวเปลือกให้ price margin อยู่ประมาณ 10% และให้เพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนต่อกัน
2. เพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการรับจำหน่ายข้าว การรับซื้อข้าว และการขายข้าว
3. ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องข้าวประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพ

6. สรุป

การศึกษาเรื่องข้าว มาตรการการยกระดับราคาข้าว เป็นการศึกษาเพื่อควบคุมปริมาณข้าวส่วนเกินที่มีอยู่เฉลี่ย 2.29 ล้านตันข้าวเปลือกต่อปี ด้วยการสร้างอุปสงค์เงา (shadow demand for rice) ขึ้นมาจากปริมาณข้าวส่วนเกินที่มีอยู่นี้ เกษตรกรจะขายข้าวได้ในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิต คือ ขายข้าว 5% ได้เฉลี่ยเกี่ยวนละ 2,799 บาท ขณะที่ต้นทุนการผลิตตกเกี่ยวนละ 2,972 บาท

ถ้าต้องการให้เกษตรกรขายข้าวได้ในราคาที่เหมาะสม และเป็นราคาที่สูงกว่าต้นทุนการผลิต เกษตรกรต้องขายข้าวเปลือก 5% ได้เกี่ยวนละ 3,132 บาท ที่ราคาเกษตรกรระดับนี้ เจ้าของโรงสีจะมีกำไรประมาณ 5% และผู้ส่งออกมีกำไรเหมือนเดิม และผู้บริโภคก็จะได้บริโภคข้าวสารในราคาที่สูงขึ้น เพราะราคาขายส่งในตลาดกรุงเทพฯ ไม่ได้เพิ่มขึ้น โครงสร้างตลาดข้าวจึงไม่เสียไป แต่ที่ราคาเกษตรกรเกี่ยวนละ 3,132 บาท เกษตรกรจะมีกำไรประมาณ 5%

การศึกษาได้ตั้งวัตถุประสงค์ไว้แล้วว่า “เพื่อให้เกษตรกรขายข้าวได้ในราคาที่สูงกว่าต้นทุนการผลิต” เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นี้จะใช้มาตรการหลัก คือ “ควบคุมปริมาณข้าวส่วนเกิน” ซึ่งมีอยู่เฉลี่ยปีละ 2.29 ล้านตัน ด้วยการสร้างอุปสงค์เงาขึ้นมา อุปสงค์เงาที่สร้างขึ้นก็คือ มาตรการรอนั่นเอง ซึ่งประกอบด้วย

1. มาตรการรับจำนำข้าวเปลือก
2. มาตรการเพิ่มสต็อกข้าว
3. มาตรการเพิ่มปริมาณการส่งออก
4. มาตรการส่งเสริมการส่งออกและเร่งรัดการส่งออก
5. มาตรการเพิ่มปริมาณการรับซื้อข้าวของโรงสี
6. มาตรการเสริม
7. มาตรการระยะยาว
8. มาตรการอื่น ๆ

มาตรการต่าง ๆ ที่กล่าวมาเป็นมาตรการที่ส่วนใหญ่แล้วอยู่ในนโยบายรักษาระดับราคาข้าวเปลือกนาปีฤดูผลิตปี 2529/2530 เพราะนโยบายดังกล่าวพิจารณาแล้วว่าเป็นนโยบายที่เดินถูกทางแล้วในการแก้ปัญหาหาค่าเกษตรกรตกต่ำ ด้วยการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อให้ตลาดข้าวมีการแข่งขันมากขึ้น ลดการผูกขาดของเจ้าของโรงสีและผู้ส่งออก

แต่มาตรการที่นำเสนอมานี้ มีความเด่นชัดในเรื่องของปริมาณข้าวส่วนเกิน หน่วย
งานที่รับผิดชอบปริมาณเงินที่ใช้ดูตลับปริมาณข้าวส่วนเกิน ระยะเวลาดำเนินการนาน เพื่อ
บรรลุผลที่คาดว่าจะได้รับคือเกษตรกรขายข้าวได้ในราคาที่เหมาะสมที่เกี่ยวนละ 3,132 บาท
ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าต้นทุนการผลิต
