เรื่องที่ 13
นโยบายในการส่งออกสินค้าเกษตร

การค้าต่างประเทศเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้อุปสงค์ของสินค้าเกษตรมีเสถียรภาพ เพราะถ้าประเทศไทยแสวงหาตลาดต่างประเทศสำหรับสินค้าเกษตรได้มาก และขายได้ราคาสูง นั่นย่อมหมายถึง ประเทศและเกษตรกรไทย จะมีรายได้สูงมากขึ้นด้วย

วัตถุประสงค์ของนโยบายส่งออก[1]

วัตถุประสงค์ของการส่งออก มีหลายข้อด้วยกัน อย่างน้อยที่สุดก็ต้องเกี่ยวข้องกับรายได้และความเป็นอยู่ของผู้ผลิต เกี่ยวกับราคาที่ผู้บริโภคต้องจ่าย และความต้องการเงินตราต่างประเทศเข้า ซึ่งความสำคัญของแต่ละเรื่องย่อมแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา เช่น ช่วงไหนที่รายได้ของผู้ผลิตตกต่ำไม่คุ้มทุน ความรู้สึกที่จะให้ผู้ผลิตได้รับราคาสูงขึ้นหรือมีรายได้เพิ่มขึ้นก็มีมากขึ้น ช่วงไหนที่ประสบปัญหาการขาดดุลการค้าอย่างรุนแรงการส่งออกก็มีบทบาทมากขึ้น วัตถุประสงค์ในการส่งออกจึงกว้างและมีส่วนกระทบกระเทือนถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องที่สำคัญคือผู้ผลิตและผู้บริโภค แต่การที่จะให้การส่งออกดำเนินไปเองโดยรัฐบาลไม่ต้องเข้าไปแทรกแซงย่อมจะเป็นไปไม่ได้ เพราะจะมีผลต่อบุคคลบางกลุ่ม และทำให้บางกลุ่มไม่ได้รับความเป็นธรรม ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องมีนโนบายเกี่ยวกับการส่งออก

นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ของการส่งออกอาจจะเกี่ยวข้องกันกับวัตถุประสงค์ในเรื่องอื่น ๆ อีกด้วย เช่นการป้องกันมิให้ส่งสินค้าประเภทอาหารบางชนิดออกจำหน่ายต่างประเทศอาจจะจำเป็น ถ้าสินค้าชนิดนั้นยังผลิตไม่พอเพียงกับความต้องการภายในประเทศ และถ้าปล่อยให้มีการส่งออกมากไป ผู้บริโภคส่วนใหญ่จะเดือดร้อน และจะมีผลต่อปัญหาโภชนาการอีก หรือมีการส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรบางชนิด ซึ่งมีตลาดต่างประเทศและมีเกินความต้องการภายในประเทศ การที่จะให้ผู้ผลิตมีรายได้สูงขึ้นก็จำต้องหาทางส่งไปจำหน่ายต่างประเทศและยังอาจจะช่วยลดปัญหาการขาดดุลการค้าก็เป็นได้

[1] โสภิณ ทองปาน, *นโยบายส่งออกสินค้าเกษตรกรรมของไทย*, เจ้าพระยาการพิมพ์, กรุงเทพมหานคร, 2529. หน้า 7-8.

อย่างไรก็ดีประเทศไทยก็คงไม่อยู่ในฐานะที่จะกำหนดนโยบายอะไรและจะมีผลต่อตลาดต่างประเทศได้ ขณะเดียวกันนโยบายเกี่ยวกับราคาภายในหรือนโยบายอื่น ๆ ที่เคยใช้มาก็ไม่เป็นอุปสรรคต่อการส่งออก

ตัวอย่างเช่นประเทศไทยส่งสินค้าเกษตรออกจำหน่ายต่างประเทศมาเป็นเวลาช้านาน จากสินค้าเกษตรหลักเพียงสามสี่ชนิดได้ขยายการส่งออกมากชนิดขึ้นและมีปริมาณสูงขึ้น ดูเหมือนประเทศไทยสามารถผลิตสินค้าเกษตรได้แทบทุกชนิดที่สภาพดินฟ้าอากาศเอื้ออำนวย และมีตลาดแม้ว่าในเรื่องคุณภาพยังพอจะมีปัญหาอยู่บ้าง พิจารณาจากฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ประเทศไทยไม่เคยมีนโยบายเกษตรภายในที่สำคัญ ๆ ที่จะมีผลต่อการส่งออกซึ่งขณะที่ประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า หรือประเทศที่เป็นผู้ส่งออกสินค้าเกษตรรายใหญ่ของโลก ต่างก็มีนโยบายภายในและผลของนโยบายดังกล่าวมีอิทธิพลต่อตลาดต่างประเทศเป็นอย่างมาก เช่น การกำหนดราคารับซื้อสินค้าจากเกษตรกรผู้ผลิตในระดับที่สูง การเก็บรักษาสต๊อกพืชผลไว้เป็นจำนวนมาก การที่ประเทศเหล่านี้จะส่งสินค้าออกจำหน่ายก็อาจต้องขายในรูปของการให้ความช่วยเหลือหรือให้สินเชื่อระยะยาวการที่จะระบายสต๊อกออกย่อมจะมีผลต่อระดับราคาในตลาดโลก หรือแม้แต่ประเทศเหล่านี้จะไม่มีมาตรการอะไรในตลาดต่างประเทศ นอกจากมีนโยบายเกษตรภายในประเทศแต่อย่างเดียว ก็จะมีผลต่อตลาดโลกมากเช่นกัน อย่างน้อยการที่ต้องเก็บผลิตผลเพราะซื้อมาในราคาสูงไว้ก็จะช่วยให้ระดับราคาในตลาดโลกสูงกว่าที่ควรจะเป็น

ในเมื่อประเทศไทยไม่อยู่ในฐานะที่ดำเนินนโยบายอะไร ที่จะมีผลต่อตลาดต่างประเทศได้ สิ่งที่จะทำได้ก็เพียงแต่จะทำอย่างไรจึงจะส่งออกในปริมาณและให้ได้ราคาที่ดีที่สุด ที่จะให้สังคมส่วนรวมได้รับประโยชน์มากที่สุดจากสภาพตลาดที่เป็นอยู่ในระยะหนึ่ง ๆ ด้วยข้อเท็จจริงอันนี้ คงจะเห็นด้วยว่าโดยหลักการแล้วนโยบายการส่งออกของประเทศควรจะเน้นว่าทำอย่างไรจึงจะได้ประโยชน์จากการส่งออกมากที่สุดจากสภาพตลาดส่งออกที่เป็นอยู่ในขณะใดขณะหนึ่ง ซึ่งไม่อาจจะมองจากทางด้านปริมาณและมูลค่าส่งออกเพื่อให้ประเทศมีเงินตราต่างประเทศมากที่สุด หรือไม่อาจจะมองเพื่อให้เกษตรกรขายได้ราคาดีตามภาวะตลาดได้ แต่จะต้องเกี่ยวข้องกับฝ่ายต่าง ๆ ไม่ว่าผู้ผลิต ผู้บริโภคสินค้าชนิดนั้น รายได้ของรัฐจากค่าธรรมเนียมและภาษีส่งออก นั่นก็คือจะกำหนดนโยบายส่งออกอย่างไร จึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ กัน โดยความเป็นธรรม ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วเป็นเรื่องยาก

การพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ผ่านมาจึงมีความสำคัญ ถ้าจะพิจารณานโยบายข้าวของไทยเมื่อ 20 ปีก่อน จะเห็นว่ามีความสลับซับซ้อนพอควร เช่นในปี พ.ศ. 2507

กระทรวงเศรษฐการ อ้างว่าเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลได้กำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายข้าวไว้ดังนี้

1. หาทางส่งข้าวที่มีเหลือใช้ไปจำหน่ายให้หมด ในราคาดีที่สุดเท่าที่จะขายได้
2. ให้รัฐบาลได้รับค่าพรีเมี่ยมจากการส่งออกไม่น้อยกว่ากำหนดไว้ในงบประมาณ
3. ให้ชาวนาจำหน่ายข้าวเปลือกได้ในราคาที่สมควร
4. รักษาระดับราคาข้าวในประเทศให้เหมาะสม ไม่ให้กระทบกระเทือนผู้บริโภค

สำหรับนโยบายของพืชอื่น ๆ ที่เป็นพืชหลัก แม้ว่าจะต่างกับข้าวอยู่บ้างแต่วัตถุประสงค์ของนโยบายก็อยู่ในกรอบคล้าย ๆ กันคือ เน้นในเรื่องการส่งออกสินค้าที่ผลิตได้เกินความต้องการ เพื่อจะยกระดับราคาที่ผู้ผลิตได้รับและนำเงินตราต่างประเทศ นอกจากนี้ยังได้ให้ความสำคัญของโรงงานแปรรูปที่ต้องใช้สินค้านั้นเป็นวัตถุดิบอีกด้วย เช่น ตัวอย่างในอดีตเคยควบคุมการส่งออกข้าวโพดเพื่อป้องกันการขาดแคลนภายใน ห้ามส่งออกเมล็ดละหุ่งตั้งแต่ พ.ศ. 2522 เพื่อให้โรงงานสะกัดน้ำมันละหุ่งได้มีวัตถุดิบพอเพียง การห้ามการส่งออกปอในฤดูการผลิต 2527/28 เพื่อให้โรงงานกระสอบได้มีวัตถุดิบใช้ทอกระสอบ

ก่อนที่จะพิจารณาถึงนโยบายการส่งออกสินค้าเกษตร จำเป็นต้องให้นักศึกษาทราบถึงเรื่องการค้าต่างประเทศของไทย เพื่อเป็นพื้นฐานเบื้องต้นดังต่อไปนี้

ความหมาย

คำว่าการค้าต่างประเทศของไทยนั้น มีความหมายว่า ประเทศไทยจะต้อง**ส่งออก (Export)** ผลิตผลที่ผลิตได้เกินกว่าความต้องการบริโภคภายในประเทศ และขณะเดียวกันก็มีการ**นำเข้า (Import)** สินค้าที่ยังไม่มีและผลิตเองไม่ได้ในประเทศ หรือสินค้าที่มีแล้วแต่ไม่เพียงพอใช้เข้าประเทศ ดังนั้นการค้าต่างประเทศจึงต้องมีทั้งสินค้าส่งออกและสินค้านำเข้า และเมื่อบวกลบกันแล้วระหว่างมูลค่าส่งออกกับมูลค่านำเข้า ก็จะเหลือเป็น**ดุลการค้า (Balance of Trade)** ซึ่งอาจจะมีทั้งการได้เปรียบและเสียเปรียบประเทศคู่ค้าก็ได้

ดุลการค้าของไทย

ประเทศไทยมีประเทศคู่ค้ามากกว่า 150 ประเทศ แต่มีประเทศคู่ค้าสำคัญ ๆ เพียงไม่กี่ประเทศ จากระยะเวลาที่ผ่านมามากกว่า 25 ปี ปรากฏว่าประเทศไทย มีการค้าต่างประเทศที่

ขาดดุลมาโดยตลอด เพราะดุลการค้าติดลบ (–) แต่ก็มีบางปีที่ขาดดุลมาก บางปีขาดดุลน้อย ซึ่งจะเห็นได้จากในช่วง 7 ปีที่ผ่านมาดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงสถิติการค้าต่างประเทศของไทย ปี 2522 - 2528

พ.ศ.	สินค้าออก		สินค้าเข้า		ดุลการค้า	
	มูลค่า (ล้านบาท)	เพิ่มลด จากปีก่อน	มูลค่า (ล้านบาท)	เพิ่มลด จากปีก่อน	มูลค่า (ล้านบาท)	เพิ่มลด จากปีก่อน
2522	108,179	+25,114	146,161	+37,262	-37,982	+12,148
2523	133,197	+25,018	188,686	+42,525	-55,489	+17,507
2524	153,001	+19,804	216,746	+28,060	-63,745	+ 8,256
2525	159,728	+ 6,727	196,616	-20,130	-36,888	-26,857
2526	146,472	-13,256	236,609	+39,993	-90,137	+53,249
2527	175,237	+28,765	245,155	+ 8,546	-69,918	-20,219
2528	193,337	+18,100	250,871	+5,716	-57,534	-12,384

ที่มา :- ธนาคารแห่งประเทศไทย

ในบางปีการค้าต่างประเทศของไทยอาจจะได้เปรียบดุลการค้ากับบางประเทศ ในขณะเดียวกันก็มีการเสียเปรียบดุลการค้ากับอีกประเทศหนึ่ง แต่ส่วนใหญ่แล้วประเทศไทยจะเสียเปรียบมากกว่า ดังนั้นเมื่อรวมการค้าต่างประเทศทั้งหมดแล้ว จึงเสียเปรียบดุลการค้ามาโดยตลอด

ประเทศคู่ค้าสำคัญของไทย

ประเทศไทยได้ทำการค้าขายติดต่อกับประเทศต่าง ๆ ในแทบทุกทวีปของโลก โดยกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ได้แบ่งประเทศคู่ค้าของไทยไว้เป็นกลุ่ม ๆ ดังนี้

ทวีปเอเชีย

1. สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations = ASEAN) ได้แก่ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย สิงคโปร์ และบรูไน
2. ญี่ปุ่น
3. ฮ่องกง

4. ไต้หวัน

5. สาธารณรัฐเกาหลี

6. สาธารณรัฐประชาชนจีน

7. สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

8. กัมพูชาประชาธิปไตย

9. สาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า

10. ศรีลังกา

11. อินเดีย

12. ปากีสถาน

13. บังคลาเทศ

ทวีปยุโรป

1. ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community = EEC) ได้แก่ เนเธอร์แลนด์ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส อิตาลี เดนมาร์ค เบลเยี่ยม ลักเซมเบอร์ก ไอร์แลนด์ กรีก ปอตุเกส และ เสปญ

2. ประเทศในยุโรปตะวันตกอื่น ๆ เช่น สวิสเซอร์แลนด์ สวีเดน นอรเว ออสเตรีย ตุรกี

3. ประเทศสังคมนิยมในยุโรปตะวันออกมีสหภาพโซเวียต รูเมเนีย โปแลนด์ ยูโกสลาเวีย เชโกสโลวะเกีย ฮังการี บุลกาเรีย

ทวีปอเมริกา

1. สหรัฐอเมริกา

2. แคนาดา

3. บราซิล

4. อาร์เจนตินา

5. นิคารากัว

6. เม็กซิโก

ตะวันออกกลาง

1. ซาอุดิอารเบีย

2. คาตาร์

3. คูเวต
4. อิหร่าน
5. อิรัก
6. บาห์เรน

ทวีปแอฟริกา

1. ไนจีเรีย
2. สาธารณรัฐแอฟริกาใต้
3. คาโฮเม
4. เซเนกัล
5. ซูดาน
6. กานา
7. โซมาเลีย
8. คีนยา

ออสเตรเลียและประเทศในย่านแปซิฟิก

1. ออสเตรเลีย
2. นิวซีแลนด์
3. ฟิจิ

นโยบายที่นำมาใช้ในการส่งออก

แม้ว่าการส่งสินค้าไปจำหน่ายต่างประเทศจะเป็นเพียงส่วนประกอบส่วนหนึ่งของการที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ 4 ข้อที่กล่าวมาแล้ว เช่น เรื่องราคาสินค้าที่เกษตรกรผู้ผลิตได้รับเรื่องรายได้ของรัฐบาล ในเรื่องระดับราคาสินค้าที่ผู้บริโภคต้องจ่ายซื้อ วัตถุประสงค์เหล่านี้สามารถบรรลุได้โดยใช้นโยบายอย่างอื่น ๆ แต่ในทางปฏิบัติแล้วรัฐบาลโดยกระทรวงพาณิชย์พยายามที่จะให้บรรลุเป้าหมายข้างต้นโดยให้ความสำคัญกับการส่งออกมากที่สุด[1] นั่นก็คือเชื่อว่าการควบคุมปริมาณการส่งออกจะสามารถกำหนดราคาที่ผู้บริโภคจะต้องจ่ายซื้อ ราคาที่เกษตรกรได้รับ ปริมาณที่จะควรมีเหลือสำหรับใช้บริโภคภายในได้ และยังหวังจะให้บรรลุเป้าหมายที่จะให้ส่งออกมากที่สุด

[1] อ้างแล้ว, หน้า 9-15.

เพื่อจะให้ได้เงินตราต่างประเทศมากที่สุดอีกด้วย รวมทั้งหาทางให้รัฐบาลมีรายได้จากค่าธรรมเนียมและภาษีส่งออกให้มากที่สุด นั่นก็คือการที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ข้างต้น รัฐบาลสามารถทำได้โดยนโยบายการส่งออก ซึ่งความเชื่อดังกล่าวมิใช่จะนำมาปฏิบัติเฉพาะข้าวซึ่งเป็นพืชหลักแต่เพียงอย่างเดียว แต่ได้รวมถึงสินค้าเกษตรอื่น ๆ ด้วย เช่น ข้าวโพด ปอ ละหุ่ง รวมทั้งพืชอื่น ๆ ที่ผลิตได้ไม่เพียงพอ เช่น ปศุสัตว์ พืชน้ำมัน ฝ้าย อาหารสัตว์ ปลาป่น และอื่น ๆ

ดังนั้นนโยบายส่งออกที่จะนำมาใช้ภายใต้ความคิดข้างต้นก็มีเพียงแต่ควบคุมการส่งออก คิดง่าย ๆ ว่าถ้าราคาสินค้าภายในสูงขึ้นก็ลดการส่งออก สินค้าราคาต่ำลงก็ขยายการส่งออกให้มากขึ้น ดังนั้นนโยบายส่วนใหญ่แล้วก็คือจะหามาตรการอะไรที่จะมาคุมได้ ก็มีเพียงสองวิธีคือ มาตรการทางด้านภาษี กับมาตรการอื่น ๆ ที่เป็นภาระแก่ผู้ส่งออก และการควบคุมปริมาณการส่งออก

มาตรการหรือนโยบายที่นำมาใช้ พอจะสรุปย่อ ๆ ได้ดังนี้

1. **การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวและผลิตภัณฑ์ข้าวหรือที่รู้จักกันทั่วไปว่าค่าพรีเมี่ยม** ซึ่งมีประวัติความเป็นมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเฉพาะระหว่าง พ.ศ. 2489-2492 โดยเรียกเก็บจากพ่อค้าได้รับโควต้าส่งข้าวออกนอกราชอาณาจักรในรูปของเงินพิเศษ นั่นก็คือพ่อค้าที่ได้รับโควต้าส่งข้าวไปจำหน่ายต่างประเทศ แทนสำนักงานข้าวจะต้องชำระเงินให้แก่ราชการเป็นพิเศษเป็นเงินตราต่างประเทศ นอกเหนือจากชำระค่าข้าวที่จะต้องส่งมอบให้รัฐบาล ต่อมาใน พ.ศ. 2497 ได้เปลี่ยนวิธีการค้าข้าวและได้กำหนดอัตราค่าพรีเมี่ยมเป็นเงินบาทเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2492 และต่อมาได้กำหนดอัตราสูงต่ำตามชนิดข้าวตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2498 และได้มีการจัดเก็บเรื่อยมาและมีการประกาศเปลี่ยนแปลงตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (สิงหาคม 2528) รวม 71 ครั้ง การเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งอาจจะเปลี่ยนทุกชนิดของข้าวหรือเฉพาะข้าวบางชนิด อัตราค่าพรีเมี่ยมสำหรับข้าวคุณภาพดีจะสูงกว่าข้าวคุณภาพต่ำ ค่าพรีเมี่ยมที่เคยเก็บสูงสุดต่อข้าวขาว 100% เคยเก็บถึงตันละ 5,000 บาท ในปลายปี 2516 และต่ำสุดคือสำหรับข้าวชนิดเดียวกันตันละ 200 บาท ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2526 จนถึงปัจจุบัน (สิงหาคม 2528)

วิธีการจัดเก็บนั้นกรมการค้าต่างประเทศเป็นผู้เก็บ กระทรวงพาณิชย์โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี จะเปลี่ยนแปลงอัตราค่าธรรมเนียมอย่างใดก็ได้ เงินที่ได้จากการเก็บค่าพรีเมี่ยมเคยเก็บได้สูงสุดในปี 2517 คือเก็บได้ประมาณ 2,751 ล้านบาท และได้เคยเป็นรายได้สำคัญของ

รัฐบาล คือเคยเก็บได้สูงถึงร้อยละ 16.6 ของงบประมาณรายรับทั้งหมดในปี พ.ศ. 2499 หลังจากนั้นก็ลดลงและเหลือราวร้อยละ 1.3 ใน พ.ศ. 2514 ตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา รายได้จากค่าพรีเมี่ยมเก็บเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ใน พ.ศ. 2527 เก็บค่าพรีเมี่ยมได้ประมาณ 390 ล้านบาท

กลไกสำคัญโดยการควบคุมปริมาณส่งออกก็โดยการปรับอัตราพรีเมี่ยม ถ้าจะชะลอการส่งออกก็เพิ่มค่าพรีเมี่ยม ถ้าจะเพิ่มการส่งออกก็ลดอัตราพรีเมี่ยมลงมา เพราะการลดหรือเพิ่มทำให้ต้นทุนของผู้ส่งออกลดลงหรือเพิ่มขึ้น ถ้าค่าพรีเมี่ยมสูงมากจนขาดทุนต้องหยุดการส่งออก โดยยึดหลักราคาข้าวสารภายในเป็นหลัก ส่วนการที่จะพิจารณาว่าจะยึดถือที่ราคาระดับใด มีผู้ให้คำตอบในเรื่องนี้ว่า คือราคาที่พิจารณาในแง่การเมืองแล้วเป็นราคายอมรับได้

ได้มีเรื่องเรียกร้องให้ทางการเลิกค่าพรีเมี่ยมมาตั้งแต่เริ่มประกาศใช้ เพราะเห็นว่าเป็นการผลักภาระไปให้ชาวนา เพราะอย่างน้อยราคาภายในประเทศจะต่ำกว่าราคาในตลาดโลกเท่ากับค่าพรีเมี่ยม ทำให้ชาวนามีรายได้ต่ำ ภาวะความเป็นอยู่ลำบาก ไม่มีสิ่งจูงใจที่เพิ่มผลผลิตแต่ผู้บริโภคจะได้ประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว ข้ออ้างสำคัญของทางราชการแม้ว่าชาวนาจะเดือดร้อนเพราะขายข้าวได้ราคาต่ำ แต่รัฐบาลก็ได้ให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ มากอยู่แล้ว โดยสรุปไม่เชื่อว่าเมื่อเลิกหรือลดค่าพรีเมี่ยมแล้ว ชาวนาจะได้รับราคาดีขึ้น ดังนั้นควรจะเก็บค่าพรีเมี่ยมไปก่อนอย่างน้อยจะได้ใช้เงินส่วนนี้ไปช่วยเหลือชาวนาในโครงการต่าง ๆ

นอกเหนือจากค่าพรีเมี่ยมรัฐบาลยังได้เก็บภาษีขาออกโดยติดตามราคาประเมิน ตัวอย่างราคาประเมินในปัจจุบัน (สิงหาคม 2528) ซึ่งได้ประกาศใช้มาตั้งแต่เดือนกันยายน 2527 สำหรับข้าว 100% และข้าว 5% ได้กำหนดราคาประเมินไว้ตันละ 6,800 บาท และติดอากรขาออกในอัตรา 2.5 ของราคาประเมิน ภาษีขาออกนี้ได้กลายเป็นรายได้สำคัญของรัฐบาล เช่น ในช่วง พ.ศ. 2521-2527 ปีที่เก็บภาษีขาออกจากข้าวได้สูงที่สุดคือใน พ.ศ. 2524 ซึ่งเก็บได้ 1,286 ล้านบาท และลดเหลือเพียง 518 ล้านบาทใน พ.ศ. 2527

การประกาศเก็บอากรขาออกถือเป็นภาระอันหนึ่ง แม้ว่าโดยเฉลี่ยแล้วจะน้อยกว่าอัตราค่าพรีเมี่ยม แต่ปัญหาก็คือการปรับตัวของราคาประเมินมักจะสูงกว่าความเป็นจริง และไม่คล่องตัว เช่น ตั้งแต่ พ.ศ. 2527 เป็นต้นมามีการเปลี่ยนแปลงราคาประเมินเพียงครั้งเดียว คือเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2527 เช่นข้าว 5% ราคาประเมินถึงตันละ 6,800 บาท แต่ราคาส่งออก (F.O.B.) ในเดือนมิถุนายน 2528 เพียงตันละ 207 ดอลลาร์เท่านั้นเอง

2. การสำรองข้าว ใน พ.ศ. 2503 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีได้จัดตั้งคณะกรรมการสำรองข้าว โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธาน กรรมการอื่น ๆ ส่วนใหญ่มาจากส่วนราชการในกระทรวงพาณิชย์ คณะกรรมการชุดหลังสุดได้รับการแต่งตั้งและดำเนินงานมาตั้งแต่ พ.ศ. 2521 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกรรมการสำรองข้าวก็เพื่อรักษาระดับราคาข้าวในตลาดกรุงเทพฯ ให้อยู่ในระดับเหมาะสม และมีปริมาณเพียงพอสำหรับส่งออกและเพื่อสำรองข้าวสารสำหรับการบริโภคภายในประเทศให้มีปริมาณเพียงพอ และราคาพอควรในเมื่อเกิดภาวะฉุกเฉิน ดังนั้น วัตถุประสงค์หลักก็เพื่อต้องการรักษาระดับราคาข้าวในกรุงเทพฯ ให้เหมาะสม ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ชาวนา ผู้บริโภค และผู้ส่งออก นอกจากคณะกรรมการสำรองข้าวจะทำหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว ในบางปียังได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยรับซื้อส่วนกลางตามนโยบายพยุงราคา

การสำรองข้าวเริ่มประกาศใช้ใน พ.ศ. 2505 และมีใช้เฉพาะบางปี แต่ได้ประกาศใช้ติดต่อกันระหว่าง พ.ศ. 2515-2525 แม้ว่ามาตรการสำรองข้าวเพื่อบริโภคโดยกำหนดให้ผู้ส่งออกปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดจะได้มีประกาศยกเลิกไปแล้วตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2525 แต่อาจจะประกาศใช้อีกถ้าเกิด "ภาวะฉุกเฉิน"

วัตถุประสงค์ของการใช้ข้าวสำรองก็เพื่อรักษาระดับราคาข้าวที่ผู้บริโภคซื้อภายในมิให้สูงขึ้น โดยนำข้าวสำรองที่บังคับซื้อมาในราคาต่ำขายให้กับผู้บริโภคในราคาต่ำกว่าท้องตลาด เพราะถ้าภาระการส่งมอบข้าวสำรองมีมากขึ้น ทำให้ต้นทุนในการส่งออกข้าวสูงขึ้น ปริมาณการส่งออกก็จะลดลงไปด้วย ทำให้มีข้าวเปลือกภายในประเทศมาก ระดับราคาข้าวสารภายในจะลดลง

วิธีปฏิบัติก็คือผู้ส่งออกข้าวจะต้องขายข้าวให้กับทางราชการ ตามอัตราส่วนที่กำหนด (เช่น อาจกำหนดข้าวส่งออก 1 ตัน ต้องส่งมอบข้าวสำรอง 600 กิโลกรัม หรือ 2 ตันก็ได้) ตามชนิดข้าวและราคารับซื้อที่กำหนด โดยปกติถ้ากำหนดอัตราข้าวสูงก็จะกำหนดราคารับซื้อต่ำกว่าราคาตลาดมากก็จะเป็นภาระจนทำให้การส่งออกลดลงหรือต้องหยุดส่งออกไปเลย ต่อมามีปัญหารับซื้อและส่งมอบข้าวสำรองจึงได้เปลี่ยนเป็นการมอบเป็นเงินแทนข้าว

มาตรการสำรองข้าวจึงเป็นการชะลอหรือควบคุมการส่งออกโดยกำหนดภาระพ่อค้าผู้ส่งออกและขณะเดียวกันสามารถเพิ่มปริมาณข้าวที่รัฐบาลจะนำออกขายให้กับผู้บริโภคในราคาที่ต่ำกว่าตลาด หรือในกรณีที่ต้องส่งมอบเป็นเงินที่จะนำเงินนี้ไปใช้รับซื้อข้าวเพื่อดำเนินการตามนโยบายการแทรกแซงข้าวเปลือก มีผลต่อผู้ส่งออกเหมือนกับค่าพรีเมี่ยมดังได้กล่าวมาแล้ว แต่จะมีปัญหาในทางปฏิบัติมากกว่า

3. การกำหนดโควต้าส่งออกและการห้ามส่งออก ที่ผ่านมามีบางครั้งที่กระทรวงพาณิชย์นำระบบจัดสรรโควต้าการส่งออกเพราะต้องการควบคุมปริมาณส่งออก จริงอยู่การชะลอการส่งออกอาจทำโดยปรับอัตราค่าพรีเมี่ยมและข้าวสำรองแต่บางทีก็ไม่คล่องตัวและมีในวิธีปฏิบัติการกำหนดโควต้าส่งออกจะให้ผลมากกว่าเพราะสามารถออกประกาศห้ามเฉย ๆ ไม่ต้องมีวิธีปฏิบัติอื่นใดให้ยุ่งยาก เช่น ได้ทำการควบคุมการส่งออกเป็นบางปีเช่นในปี พ.ศ. 2509 ห้ามส่งออกในกลางปี 2516 และเปลี่ยนเป็นใช้โควต้าส่งออกใน พ.ศ. 2517 วัตถุประสงค์หลักก็เพื่อป้องกันมิให้ขาดแคลนข้าวสำหรับผู้บริโภค แม้ว่าในช่วงดังกล่าวรัฐบาลได้ประกาศเพิ่มค่าพรีเมี่ยมสูงสุด คือ ตันละ 5,000 บาท แต่ไม่อาจจะชะลอการส่งออกได้ หลังจากนั้นมิได้นำมาเพิ่มปฏิบัติอีกเลย

4. การส่งข้าวออกโดยรัฐบาล รัฐบาลได้ติดต่อขายข้าวกับรัฐบาลต่างประเทศมาเป็นเวลานาน โดยกรมการค้าต่างประเทศเป็นผู้ทำสัญญากับต่างประเทศ ข้าวที่ส่งออกภายใต้สัญญาดังกล่าวเรียกว่าข้าวรัฐบาล ในช่วง พ.ศ. 2526-2527 ข้าวรัฐบาลส่งออกประมาณร้อยละ 37 และ 25 ตามลำดับ ส่วนใน พ.ศ. 2528 ในช่วงเดือนมกราคม-กรกฎาคม 2528 ข้าวรัฐบาลมีประมาณร้อยละ 30 จากปริมาณข้าวส่งมอบทั้งหมด 2.6 ล้านตัน ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นเพราะความต้องการของผู้ซื้อที่ต้องการทำสัญญากับรัฐบาลโดยตรงและมีความมั่นใจกว่า สำหรับการส่งมอบรัฐบาลอาจจะส่งมอบเอง หรือจะให้เอกชนส่งมอบก็ได้ โดยทั่วไปแล้วข้าวรัฐบาลเสียค่าพรีเมี่ยมในอัตราตันละ 1 บาท แต่จะกำหนดสูงเท่าใดก็ได้เพราะเป็นอำนาจของกระทรวงพาณิชย์ ในส่วนที่รัฐบาลดำเนินการเองก็อาจจะมีกำไรจากการค้าข้าวได้เช่นกัน เช่นใน พ.ศ. 2526, 2527 มีกำไรประมาณ 14 และ 27 ล้านบาทตามลำดับ

ชนิดของสินค้าเกษตรกรรมส่งออก

สินค้าออกเกษตรกรรมที่สำคัญของประเทศไทย ตามที่กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบไว้ มี 52 ชนิด โดยแบ่งออกเป็น

1. สินค้ากสิกรรม มี 33 รายการคือ
   - มันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์
   - ยางพารา
   - ข้าว

- ข้าวโพด
- ถั่ว
- ข้าวฟ่าง
- กาแฟดิบ
- ครั่ง
- พันธุ์ไม้ เมล็ดพันธุ์และผลไม้ที่ใช้ทำยา
- ดอกไม้และดอกล้วยไม้สด
- พืชที่จัดทำหรือรักษาไว้มิให้เสีย
- ผลไม้รักษาไว้มิให้เสียด้วยน้ำตาล
- เมล็ดงา
- ผลไม้สด
- ฝ้าย
- พืชผักทำให้แตกหรือทำให้เป็นผงตากแห้ง
- รำข้าวโพด
- พืชผักสดหรือแช่เย็น
- รำหยาบและเศษอื่น ๆ จากข้าวสาลี
- เมล็ดฝ้าย
- ใบยาสูบ
- เร่ว (เครื่องเทศชนิดหนึ่ง)
- หมาก
- ผงทำธูป
- ลูกเดือย
- ขิงแห้งและขิงสด
- เกลือทะเล
- เมล็ดแตงโม
- ปอและเศษของปอ
- เมล็ดมะม่วงหิมพานต์
- ผลไม้แช่เย็น

- เส้นใยนุ่น
- กากเมล็ดฝ้าย

2. สินค้าประมง มี 10 รายการ คือ

- กุ้งสดแช่เย็น
- ปลาหมึกสดแช่เย็น
- ปลาแช่เย็น
- ปลาหมึกแห้ง
- สัตว์น้ำเพียงแต่ต้มให้สุก
- สัตว์น้ำทะเลปรุงแต่ง มิได้บรรจุกระป๋อง
- ปลาป่น
- ปลาที่ใส่เกลือแช่น้ำเกลือตากแห้งหรือรมควัน
- กุ้งแห้ง
- ปลามีชีวิต

3. สินค้าปศุสัตว์ มี 9 รายการ คือ

- ไก่สดแช่เย็น
- หนังและขนนก
- หนังดิบ
- ไข่สัตว์ปีก
- กระดูกและแก่นเขาสัตว์
- โค กระบือ และ สุกร มีชีวิต
- สัตว์ปีกเลี้ยงมีชีวิต
- พังผืด เอ็น เยื่อ และเศษที่มีลักษณะคล้ายกับของหนังดิบ
- เนื้อและส่วนต่าง ๆ ของสัตว์ปีก

การส่งออกเกษตรกรรมมีมากกว่าร้อยละ 60 ของมูลค่าสินค้าส่งออกทั้งหมด ในระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา มูลค่าสินค้าเกษตรส่งออกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จาก 36,289 ล้านบาท ในปี 2517 เป็น 107,804.5 ล้านบาท ในปี 2525 และ 112,576.6 ล้านบาท ในปี 2527

สินค้าเกษตรส่งออกที่สำคัญได้แก่ ข้าว ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ยางพารา ข้าวโพด กุ้งสด ผักสดและผลไม้ ประเทศผู้นำเข้าสินค้าเกษตรจากไทย ได้แก่ ญี่ปุ่น สิงคโปร์ มาเลเซีย ฮ่องกง และประเทศในกลุ่มเศรษฐกิจยุโรป

สินค้าเกษตรส่งออกของไทยที่มีความสำคัญต่อตลาดโลก ได้แก่ ข้าว ยางพารา ซึ่งในปี 2525[1] มีปริมาณส่งออกคิดเป็นร้อยละ 31.9 และ 17.6 ของปริมาณที่ซื้อขายในตลาดโลก

---

[1] สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, *ข้อเท็จจริงทางการเกษตรในประเทศไทย,* โรงพิมพ์ชวนพิมพ์ กรุงเทพมหานคร, 2529.