

เรื่องที่ 18

นโยบายของรัฐบาล : ราคาข้าวและรายได้เกษตรกร

1. บทนำ

ก่อนการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ 27 กรกฎาคม 2529 พรรคการเมืองทุกพรรคได้ระดมหาเสียง โดยการนำ นโยบาย ของพรรคมาแถลงให้กับประชาชนได้รับทราบ เพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการลงคะแนนเลือกตั้ง จากนโยบายดังกล่าว มี นโยบายเศรษฐกิจ ที่น่าศึกษาอยู่มาก

ในนโยบายเศรษฐกิจที่พรรคการเมืองต่าง ๆ เผยแพร่ทั่วไปนั้น จะเห็นว่ามีเรื่องต่าง ๆ มากมาย ทั้งด้านการเงิน การคลัง การลงทุน การค้า การอุตสาหกรรม การเกษตรกรรม ฯลฯ ในบรรดานโยบายเศรษฐกิจเหล่านี้ จะพบว่า มีนโยบายสำคัญข้อหนึ่งที่แทบทุกพรรคเห็นพ้องต้องกันในอันที่จะต้องแก้ปัญหา นั่นคือ ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจการเกษตร ที่เกี่ยวกับราคาผลผลิตเกษตรและรายได้ของเกษตรกร โดยผู้เขียนจะคัดมาแต่เฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับบทความนี้ จากเรื่อง พรรคการเมืองกับนโยบายเศรษฐกิจ ที่ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ สยามรัฐรายวัน ฉบับประจำวันศุกร์ที่ 19 กรกฎาคม 2529 ดังนี้

พรรคประชาธิปัตย์

ข้อ 13. ส่งเสริมให้เกษตรกรมีแหล่งรายได้เพิ่มจากทางอื่น เพื่อบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการตกต่ำของราคาสินค้าเกษตรกรรม

ข้อ 16. ช่วยเหลือเกษตรกรด้วยการใช้มาตรการเสริมราคาพืชผล โดยวิธีการสร้างคลังสินค้าทั่วประเทศ เพื่อให้มีการรับฝากหรือรับจำนำ และการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันเกษตรกร ประกอบกับการลดต้นทุนการผลิต และเพิ่มประสิทธิภาพด้วยการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ และการตลาดที่คล่องตัว โดยมีเอกชนเป็นแกนนำ

พรรคสหประชาชาติ

ข้อ 5. นโยบายจัดตั้งสภาการตลาด เพื่อแก้ปัญหาราคาข้าว โดยจะให้การส่งเสริมและช่วยเหลือ ราคาผลผลิตให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และจัดให้มีสภาการตลาดเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร

ในด้านการผลิต การจำหน่าย รวมทั้งจัดให้มีตลาดกลางเพื่อให้เกษตรกรนำผลผลิตไปจำหน่ายโดยตรง

พรรครวมไทย

ข้อ 1. สร้างหลักประกันให้แก่เกษตรกร โดยจัดให้มีระบบการผลิตการจำหน่าย ให้ครบวงจร เพื่อให้ผู้ผลิตได้รับ ราคาที่เป็นธรรม และส่งเสริมเกษตรกรให้ผนึกกำลังกันเป็นสถาบันที่เข้มแข็ง ตั้งแต่ระดับหมู่บ้านถึงระดับชาติ โดยจะออกกฎหมายว่าด้วยการผลิต และการจำหน่ายผลิตผลเกษตร เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่เกษตรกร

ข้อ 3. พัฒนาอุตสาหกรรมการเกษตร โดยอาศัยผลิตผลการเกษตรเป็นวัตถุดิบ เพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับผลิตผลการเกษตร เพิ่มการมีงานทำ และเพิ่มรายได้ให้ประชาชน เช่น อุตสาหกรรมเยื่อกระดาษ อาหารสัตว์ อาหารสำเร็จรูป ให้เป็นอุตสาหกรรมหลักของประเทศ

พรรคราษฎร

ข้อ 2. ประกันราคาผลผลิตการเกษตร เพื่อแก้ไขปัญหาราคาพืชผลตกต่ำ และส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้ และอำนาจต่อรองเพิ่มขึ้น

พรรคชาติไทย

ข้อ 1.1 ขจัดปัญหาความยากจน ด้วยการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่เกษตรกร

พรรคประชากรไทย

ข้อ 4. ขจัดความแตกต่างระหว่างชนชั้นให้ลดน้อยลง โดยให้โอกาสประชาชนทุกอาชีพให้ มีงานทำและมีรายได้ที่เหมาะสม

พรรคเสรีนิยม

ข้อ 19. กำหนดราคาที่เป็นธรรม ได้แก่ ผลิตผลทางเกษตรกรรม เพื่อมิให้เสียเปรียบต่อผลิตผลทางอุตสาหกรรม การพยุงราคาจึงเป็นนโยบายที่สำคัญที่สุด รัฐบาลจะต้องรับภาระช่วยเหลือในการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม ซึ่งมีอยู่อย่างมากมาย เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้สม่ำเสมอ ซึ่งถือว่าเป็นการช่วยเหลือชาวไร่ชาวนา

พรรคมวลชน

ได้กำหนดนโยบายไว้กว้าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเกษตรและรายได้ว่า

“.....สำหรับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยทั่วไปทางพรรคจะเน้นหนักถึง การส่งเสริม
ผลผลิตที่ได้จากสาขาการเกษตร และสาขาอุตสาหกรรมการเกษตร เพื่อให้รายได้ของประชาชน
ที่อยู่ในสาขาเหล่านี้ดีขึ้น.....”

พรรคก้าวหน้า

ข้อ 2. การพัฒนาเกษตรกรรม

เน้นหนักให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินอย่างจริงจัง และสร้างหลักประกันให้แก่อาชีพของ
เกษตรกร โดยส่งเสริมให้มีการปฏิรูปที่ดิน ให้สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกร กำหนด
เขตเศรษฐกิจอย่างเป็นรูปการ และใช้เทคโนโลยีทันสมัยสอดคล้องกับสภาพการเพาะปลูก แต่ละ
พื้นที่ พัฒนาผลิตผลด้านเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันจะดำเนินการให้เกษตรกร
สามารถบริหารการผลิต และการจำหน่ายพืชผล ได้ด้วยตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ โดยผ่าน
สหกรณ์อเนกประสงค์ในทุกตำบลที่จะให้มีการจัดตั้งขึ้น

พรรคกิจประชาคม

ข้อ 2. นโยบายการเกษตรและเพิ่มรายได้เกษตรกรด้วยนโยบายขยายผลผลิต ซึ่งจะเป็น
นโยบายต่อเนื่องและสัมพันธ์กับนโยบายขยายงานชลประทาน โดยมีเป้าหมายการเพิ่มผลผลิต
โดยเฉพาะข้าว ให้ได้เฉลี่ยไม่น้อยกว่า 90 ถึงต่อไร่ ในระยะเวลา 3 ปี โดย :

ฯลฯ

2.2 สนับสนุนสหกรณ์ตำบลในด้านการตลาด การประกันราคาพืชผลให้ได้ตาม
ราคาประกัน และปรับปรุงและขยายเส้นทางขนส่งพืชผล

ฯลฯ

พรรคกิจสังคม

ข้อ 2. ยืนหยัดในเรื่องการประกันคุณภาพชีวิตของเกษตรกร ซึ่งตกอยู่ภายใต้ภาวะตกต่ำ
ในราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลก ด้วยการยกระดับและระดับประคองให้เกษตรกรมีรายได้
เพิ่มสูงขึ้น เหมาะสมตามภาวะเศรษฐกิจ โดย :

ฯลฯ

- จักดำเนินการในกลไกรักษาระดับราคาผลิตผลทางการเกษตรที่ทำได้จริงจัง
ให้มีเสถียรภาพ มิใช่เพื่อผลประโยชน์

- จะพัฒนาการเกษตรให้ต่อเนื่องกับอุตสาหกรรมการเกษตร และอุตสาหกรรม
อาหารแบบครบวงจร เพื่อแก้ปัญหาผลิตผลเกษตรล้นตลาดและราคาตกต่ำมาก

ฯลฯ

2. แนวนโยบายของพรรคร่วมรัฐบาล

ขณะนี้ก็ปรากฏผลของการเลือกตั้ง และการจัดตั้งคณะรัฐบาลแล้ว โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ 4 พรรค คือ

พรรคประชาธิปัตย์

พรรคชาติไทย

พรรคกิจสังคม

พรรคราษฎร

พรรคประชาธิปัตย์นั้น มีแนวนโยบายที่ค่อนข้างจะแน่ชัดเกี่ยวกับการเพิ่มรายได้ของเกษตรกร และหามาตรการเสริมเพื่อช่วยทางด้านราคาพืชผล

พรรคชาติไทย มีแนวนโยบายที่จะขจัดความยากจนของเกษตรกรด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน

พรรคกิจสังคม มีนโยบายมากมายและชัดเจนเกี่ยวกับราคาสินค้าเกษตร และการยกระดับรายได้ของเกษตรกรให้สูงขึ้น และก็ปรากฏว่า พรรคกิจสังคมเป็นผู้บริหารและกำกับดูแลกระทรวงพาณิชย์เสียด้วย

พรรคราษฎร มีนโยบายด้านการประกันราคาผลิตผลเกษตร และส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น

และแล้วในวันที่ 27 สิงหาคม 2529 รัฐบาลโดย พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ก็ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยมีนโยบายเศรษฐกิจการเกษตร ดังนี้

1. ปรับปรุงระบบการผลิต ให้มีลักษณะเป็นการผลิตเพื่อขาย โดยส่งเสริมให้เกษตรกรดำเนินการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ทั้งในด้านปริมาณและประเภทของผลิตผลทางการเกษตร

2. ลดต้นทุนการผลิต โดยส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม และจัดหาปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะด้านสินเชื่อเพื่อการเกษตรให้เพียงพอ ในราคาและอัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรม

3. ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดอุตสาหกรรมการเกษตรขึ้นอย่างกว้างขวาง เพื่อให้ผลิตผลทางการเกษตรมีมูลค่าเพิ่มขึ้น

4. เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน และการจัดรูปที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการเพิ่มผลผลิต

5. ขยายตลาดสินค้าเกษตรในต่างประเทศให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และเร่งรัดการส่งออกให้สอดคล้องกับระยะเวลาในการผลิต

6. ดำเนินการให้มืองค์กรที่รับผิดชอบในการวางแผน กำกับ ดูแล และแก้ไขปัญหาลุทธิสรรดต่าง ๆ ในด้านการผลิต การแปรรูป การตลาด เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเกษตรกรหรือองค์กรของเกษตรกรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

รัฐบาลทุกสมัยที่ผ่านมา หรือคณะรัฐบาลชุดใหม่ที่กำลังแต่งตั้งกันอยู่ขณะนี้ก็ตาม ต่างก็ให้ความสำคัญแก่ประชากรไทยประมาณร้อยละ 65 ของประชากรทั้งประเทศที่เป็นเกษตรกร (ดูตารางที่ 1 ในภาคผนวก) สิ่งบอกเหตุที่ทำให้ทราบว่า เกษตรกรเหล่านี้ ยากจน มีอยู่หลายสิ่งด้วยกัน เป็นต้นว่า

1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เปรียบเทียบรายได้ต่อคนของประชากรภาคการเกษตรกับนอกภาคการเกษตรไว้ให้เห็นได้ชัดเจนว่า ช่องว่าง (gap) ของรายได้ระหว่างบุคคล 2 กลุ่มนี้ห่างกันถึง 6 เท่า (ดูตารางที่ 2 ในภาคผนวก)

2. จากการศึกษาของกรมแรงงาน ในปี 2525 เปรียบเทียบรายได้ของผู้ประกอบอาชีพเฉพาะด้านเกษตรอย่างเดียว โดยไม่มีรายได้เสริมจากทางอื่น กับคนอาชีพอื่น พบว่า ผู้ที่ประกอบอาชีพเฉพาะด้านเกษตรด้านเดียวจะมีรายได้น้อยกว่าผู้ประกอบอาชีพด้านอื่นถึง 155 เปอร์เซ็นต์ เป็นผลให้เกษตรกรเปลี่ยนอาชีพจากภาคเกษตรกรรมเข้าสู่อาชีพอื่น ๆ มากขึ้น (ดูตารางที่ 3 ในภาคผนวก)

3. เมื่อปี 2523 ได้มีรายงานของธนาคารโลกเกี่ยวกับประเทศไทยฉบับหนึ่ง กล่าวว่า ประชากรไทยที่ยากจนจำนวน 100 คน ประมาณ 83 คน อาศัยอยู่ในชนบท และอีก 17 คน อาศัยอยู่ในเมือง จากรายงานนี้น่าจะตีความได้ว่า คนในชนบทที่ยากจนก็คือ เกษตรกรนั่นเอง และก็เชื่อได้ว่าปัจจุบันก็ยังคงสภาพนี้อยู่

3. สาเหตุของปัญหา และข้อเท็จจริงบางประการ

จากความยากจนของเกษตรกรดังกล่าว คงต้องค้นหาสาเหตุของปัญหานี้ เพื่อแก้ไขต่อไป เพราะความยากจนและความล้าหลังในฐานะทางเศรษฐกิจ เป็นปัญหาที่สัมพันธ์เชื่อมโยงโดยตรงกับความเสื่อมโทรมของคุณภาพชีวิต ซึ่งไม่มีผลดีกับใครทั้งนั้น

ความยากจนของเกษตรกร หมายถึง การมีรายได้ที่ไม่พอเพียงกับค่าใช้จ่าย แม้แต่เพื่อการบริโภคอย่างมีมาตรฐานการครองชีพตามอัตภาพ คำถามต่อไปก็คือ ทำไมเกษตรกรถึงมีรายได้ต่ำ คำตอบที่ได้ก็คือ การขายผลผลิตเกษตรของเกษตรกรได้ราคาต่ำ (และยังมีปัจจัยอื่นประกอบอีกด้วย) จากคำถามและคำตอบนี้ แสดงให้เห็นว่า การเคลื่อนไหวของรายได้

ของเกษตรกร กับ ราคาผลิตผลเกษตร เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน นั่นคือ ถ้าราคาข้าวตกต่ำ รายได้ของเกษตรกรก็ต้องต่ำไปด้วย

ถ้าจะถามต่อไปอีกว่า อะไรเป็นสาเหตุให้เกษตรกรขายผลผลิตเกษตรได้ราคาต่ำ ก็คงจะตอบแน่ชัดไปที่ปัจจัยตัวใดตัวหนึ่งไม่ได้ เพราะมันมีสาเหตุจากหลายปัจจัย ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ

ปัจจัยภายในประเทศที่กระทบต่อราคาผลผลิตเกษตรที่ฟาร์ม (Farm Price) ซึ่งเป็นราคาที่เกษตรกรได้รับโดยตรง ก็คงหมายถึง พ่อค้าคนกลาง ซึ่งเป็นนายทุนที่มีอำนาจเหนือเกษตรกร และมีแนวโน้มว่าจะรุนแรงขึ้นทั้งด้านกดราคาซื้อและดอกเบี้ย รัฐบาลต้องหาทางลดอำนาจพ่อค้าคนกลางที่เอารัดเอาเปรียบเกษตรกรลงเสียบ้าง ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดก็ตาม

ปัจจัยภายนอกประเทศ ได้แก่ ราคาผลผลิตเกษตรในตลาดโลก หรือบทบาทของประเทศผู้ทำการค้าแข่งขันกับไทยในพืชเศรษฐกิจชนิดเดียวกัน ฯลฯ รัฐบาลก็คงต้องหาวิธีการแก้ไขตามวิถีทางการทูตต่อไป

ผู้เขียนจะนำข้อเท็จจริงบางประการเกี่ยวกับราคาข้าว เสนอให้ท่านผู้อ่านทราบในหลาย ๆ แห่ง เช่น ต้นทุนการผลิตข้าวแต่ละเกี่ยว ราคาพุงหรือประกันของรัฐบาลที่กำหนดไว้ในแต่ละปี และราคาจริง ๆ ที่เกษตรกรขายได้ในระดับไร่นาเกี่ยวล่ะเท่าไร เกษตรกรขายข้าวแล้วขาดทุนหรือกำไรในแต่ละปี ข้อมูลเหล่านี้จะแสดงในลักษณะเฉลี่ยทั้งประเทศ ดังนั้นการที่ข้อมูลแสดงราคาขายที่ฟาร์มต่ำกว่าราคาของรัฐบาล หรือต่ำกว่าต้นทุนการผลิต หรือการขาดทุนนั้น เกษตรกรมิได้ประสบกับปัญหานี้ทุกคน มีเกษตรกรบางคน บางท้องที่ของบางภาคที่ขายได้ราคาสูงไม่ขาดทุน แต่เป็นส่วนน้อย เมื่อนำมาเฉลี่ยทั้งประเทศแล้ว จึงปรากฏข้อมูลดังกล่าว (ดูตารางที่ 6 ในภาคผนวก)

จากข้อมูลในตารางที่ 6 ปรากฏว่า เกษตรกรผู้ลงทุนลงแรงปลูกข้าว ส่วนใหญ่ขายได้ราคาไม่คุ้มกับทุนที่ลงไป ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลก็พยายามใช้มาตรการต่าง ๆ ที่คิดว่าดีที่สุด แต่ผลที่ปรากฏนั้นเป็นทางลบตลอด ผู้เขียนคิดว่ารัฐบาลชุดใหม่ที่ผู้ทำเป็นคนหน้าเก่า ควรตระหนักถึงปัญหานี้ให้มาก และคงต้องใช้ความพยายามในการแก้ปัญหานี้มากขึ้นเป็นทวีคูณ

4. มาตรการแก้ปัญหาาราคาผลิตผลเกษตร

ถ้ารัฐบาลสามารถแก้ปัญหา ราคาผลิตผลเกษตรให้สูงขึ้น ตามภาวะเศรษฐกิจ และมี

เสถียรภาพได้ ผลที่ตามมาคือ รายได้ของเกษตรกรจะสูงขึ้น และมีเสถียรภาพไปด้วย ผู้เขียน
จะมุ่งสู่วิธีการแก้ปัญหาด้านราคาผลผลิตเกษตรโดยตรง

ปัญหาาราคาผลผลิตเกษตรตกต่ำนั้น มีทั้งทางแก้และการป้องกัน โดยใช้มาตรการบางอย่าง
ต่อไปนี้

1. การพยุงราคา
2. การประกันราคา
3. การแทรกแซงตลาด
4. การจ่ายเงินช่วยเหลือ
5. โครงการคลังสินค้า

ในระยะ 6 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้มีโครงการรักษาระดับราคาสินค้าเกษตร ด้วยมาตรการ
ประกันราคา และการแทรกแซงตลาด ในบางครั้งและบางพืช

พืชเศรษฐกิจสำคัญที่จะนำมาศึกษาในที่นี้ คือ ข้าว การเลือกพืชนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า

1. เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นชาวนา คือ มีอาชีพปลูกข้าว (ดูตารางที่ 4 ในภาคผนวก)
2. ข้าวเป็นอาหารหลักของคนไทยส่วนใหญ่
3. ข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญ เพราะเป็นสินค้าออกที่ทำรายได้ให้กับประเทศปีละหลาย
หมื่นล้านบาท (ดูตารางที่ 5 ในภาคผนวก)

การรักษาระดับราคาข้าวในปีการผลิต 2525/26

ในช่วงปีการผลิต 2525/26 ถึง 2527/28 นี้ รัฐบาลได้เน้นที่จะใช้มาตรการเร่งรัดการส่งออก
ในการรักษาระดับราคาข้าวภายในประเทศ โดยปล่อยให้การค้าข้าวส่งออกเป็นระบบเสรี และ
พยายามลดภาระในการส่งออก เช่น ลดอัตราค่าพรีเมียม ยกเลิกการสำรองข้าว เพื่อลดต้นทุน
ของผู้ส่งออก ทั้งนี้ก็เพื่อจะจูงใจให้มีการส่งออกมากขึ้น และเป็นการช่วยยกระดับราคาข้าวด้วย
นอกจากนี้ยังใช้มาตรการแทรกแซงตลาดข้าว ดังนั้นมาตรการรักษาระดับราคาข้าวในปีนี้ จึงแบ่ง
เป็น 2 ส่วน คือ

1. มาตรการด้านการส่งออก การส่งออกข้าวให้เป็นระบบเสรี คือ พ่อค้าส่งออกไม่ต้อง
ขอความเห็นชอบจากกรมการค้าต่างประเทศ ก่อนการตกลงขาย แต่เมื่อตกลงขายแล้วต้องนำ
หลักฐานการขาย แจ้งให้กรมการค้าต่างประเทศทราบ มีการตั้งเป้าหมายการส่งออกไว้ 3.3 ล้านตัน
ข้าวสาร ขณะเดียวกันได้ดำเนินมาตรการลดต้นทุนการส่งออกเพื่อจูงใจให้มีการส่งออกมากขึ้น
โดย

1.1 การยกเลิกภาระการสำรองข้าว

1.2 การประกาศไม่ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวในช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อให้ผู้ส่งออกมีความมั่นใจในเรื่องการเสนอขายล่วงหน้า

2. มาตรการแทรกแซงตลาดข้าว ประกอบไปด้วย

2.1 การสร้างมูลภัณฑ์กันชนข้าวสารขององค์การคลังสินค้า (อคส.) โดยรับซื้อข้าวสารจากโรงสี กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ฯลฯ ด้วยกำหนดราคาข้าวสารขึ้นเมื่อเทียบแล้วเท่ากับราคาข้าวเปลือกในท้องตลาด

2.2 การสร้างมูลภัณฑ์กันชน โดยกรมการค้าต่างประเทศที่รับซื้อข้าวสารจากพ่อค้าส่งออก ในราคาตลาดหรือสูงกว่าเล็กน้อย เพื่อยกระดับราคาข้าวในตลาด แล้วนำข้าวนั้นมาส่งออกในรูปรัฐบาลต่อรัฐบาล

2.3 การแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) โดยรับซื้อจากเกษตรกรทั่วไป และกลุ่มเกษตรกร รวมทั้งโครงการรับชำระหนี้ค่าปุ๋ยด้วยข้าวเปลือก โดยที่ราคาข้าวเปลือกเท่ากับราคาที่รัฐบาลกำหนด หลังจากนั้น อตก. จะแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารแล้ว ขายให้กับกระทรวงพาณิชย์เพื่อส่งออก แล้ว อตก. จะนำเงินนี้ไปรับซื้อข้าวเปลือกในรอบต่อไป

2.4 การรับฝากและรับจำหน่ายข้าวเปลือกขององค์การคลังสินค้า (อคส.) และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) โครงการนี้ทำขึ้นเพื่อให้เกษตรกรชะลอการขายข้าวเปลือก แต่มีเงินใช้แล้ว คอยเวลาเพื่อให้ราคาข้าวเปลือกมีแนวโน้มสูงขึ้น การรับจำหน่ายโดย ธกส. นั้น คือเกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจำหน่ายแล้วสามารถกู้เงินจาก ธกส. ได้ร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าวเปลือกที่จำหน่ายตามราคาข้าวเปลือกที่รัฐบาลกำหนด

2.5 การรวบรวมข้าวเปลือกของขบวนการสหกรณ์ เพื่อให้เกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ทุกระดับมีเสถียรภาพในรายได้ โดยวิธีที่สหกรณ์รับชำระหนี้ ถือหุ้ หรือฝากประจำจากสมาชิก ด้วยผลผลิตรวมไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของมูลค่าข้าวที่นำมาขายให้สหกรณ์ และจ่ายเป็นเงินสดต่อข้าวไม่เกินร้อยละ 40 ของมูลค่าข้าวที่สหกรณ์รวบรวม

2.6 การเปิดหมู่บ้านขายข้าวเปลือกและขายข้าวเปลือกให้คนกลางประจำหมู่บ้านเป็นโครงการของกรมการค้าภายใน เพื่อช่วยเกษตรกรให้ขายข้าวเปลือกโดยไม่ต้องผ่านพ่อค้าคนกลาง

การรักษาระดับราคาข้าวในปีการผลิต 2528/27

เพื่อให้ชาวนาขายข้าวเปลือกได้ราคาที่เป็นธรรม และสอดคล้องกับภาวะการตลาดทั้งภายในและตลาดโลก โดยกำหนดราคาข้าวเปลือก 5% ไร่เกี่ยวนละ 3,300 บาท เพิ่มลดขึ้นละ 100 บาท ต่อเกี่ยวน นอกจากนี้ยังมอบหมายให้หลายหน่วยงานเข้ามารับผิดชอบเรื่องนี้ เช่น กระทรวงพาณิชย์, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย, กระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการนโยบายการแทรกแซงตลาดข้าวและรักษากระดับราคาข้าว (กรท.) โดยมีมาตรการดังนี้

1. มาตรการแทรกแซงตลาดข้าว รัฐบาลใช้นโยบายที่ให้ราคาข้าวเปลือกมีการปรับตัวตามธรรมชาติ คือปล่อยให้ราคาเป็นไปตามกลไกของตลาด แต่ไปเน้นที่นโยบายการส่งออกมากขึ้น

2. มาตรการด้านการส่งออก รัฐบาลได้ใช้นโยบายการส่งออกเป็นเครื่องมือสำคัญในการรักษากระดับราคาข้าวเปลือกให้มีเสถียรภาพ เป้าหมายในการส่งออกตั้งไว้ 3.6 ล้านตันข้าวสาร และการส่งออกข้าวยังเป็นระบบเสรี โดยใช้

2.1 มาตรการจูงใจ ได้แก่

- ลดอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว
- ลดอัตราภาษีการส่งออกข้าว
- จัดสรรข้าวรัฐบาลต่อรัฐบาลให้แก่ผู้ส่งออก
- ให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ

2.2 มาตรการบังคับ ได้แก่

- ให้มีสต็อกข้าวเพิ่มขึ้น
- เพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมในการต่ออายุหนังสืออนุญาตประกอบการค้าข้าวส่งออก

การรักษาระดับราคาข้าวในปีการผลิต 2527/28

นโยบายเกี่ยวกับราคาข้าวในปีนี้ แบ่งเป็น 3 มาตรการคือ

1. มาตรการหลัก
2. มาตรการเสริม
3. มาตรการจูงใจ

1. มาตรการหลัก ให้กระทรวงพาณิชย์ดำเนินการดังนี้

1.1 ให้มีการค้าข้าวส่งออกในระบบเสรี แต่ผู้ส่งออกจะต้องเก็บสต็อกขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด กับจะต้องสต็อกตามเงื่อนไขของกรมการค้าต่างประเทศอีกด้วย สต็อกส่วนของกรมการค้าต่างประเทศนี้จะมีผลต่อการจัดสรรสิทธิการส่งออกข้าวออกไปต่างประเทศ คือ พ่อค้าที่มีสต็อกมากจะได้รับสัดส่วนในการจัดสรรมาก

1.2 ยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวบางประเภท เช่น ข้าวบรรจุกล่องหรือหีบห่อที่มีน้ำหนักสุทธิไม่เกิน 12 กิโลกรัม เพื่อเป็นการลดต้นทุนของผู้ส่งออก

2. มาตรการเสริม โดยคณะกรรมการนโยบายแทรกแซงตลาดข้าว และรักษาระดับราคาข้าว (กรข.) เสนอมาตรการเสริมดังนี้

2.1 เร่งรัดการทำสัญญาขายข้าวรัฐบาลต่อรัฐบาล และให้มีการส่งมอบตอนช่วงต้นฤดู

2.2 ให้กระทรวงพาณิชย์ โดยกรมการค้าต่างประเทศ นำ Letter of Credit (L/C) ไปกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ได้เช่นเดียวกับผู้ส่งออกเอกชน จะได้มีเงินทุนหมุนเวียนมาซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาได้มากขึ้น

2.3 สนับสนุนการส่งออกไปยังประเทศด้อยพัฒนา ที่มีปัญหาด้านการเงิน

2.4 ลดปริมาณสต็อกขั้นต่ำสำหรับผู้ค้าข้าวส่งออกประเภทบรรจุกล่องหรือหีบห่อ

2.5 ให้องค์การคลังสินค้า (อคส.) ดำเนินการร่วมกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) รับฝากและรับจำหน่ายข้าวเปลือกจากชาวนา ในท้องที่ที่ราคาข้าวเปลือกตกต่ำ

2.6 มาตรการเสริมเพิ่มเติมของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีแนวทางดำเนินการดังนี้

ก. สนับสนุนให้สถาบันเกษตรกรเก็บข้าวเปลือกของสมาชิกไว้ในยุ้ง ฉางท้องที่ระยะหนึ่ง เพื่อรอให้ราคาข้าวเปลือกสูงขึ้น

ข. ให้โรงสีและสถาบันเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการนี้ รับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรในราคาเกวียนละ 3,000 บาท สำหรับข้าวเปลือก 5 เปอร์เซ็นต์ ถ้าข้าวเกรดอื่นให้เพิ่มและลดชั้นละ 100 บาท

3. มาตรการจูงใจ เป็นมาตรการที่ให้แกผู้ส่งออกโดยเฉพาะได้แก่

3.1 ธนาคารแห่งประเทศไทย ให้ความช่วยเหลือผู้ส่งออกที่ต้องสต็อกข้าว ด้วยการทำ Packing Credit ได้ร้อยละ 50 ของมูลค่าข้าวที่สต็อก เสียดอกเบี้ยร้อยละ 9 ระยะเวลาไม่เกิน 180 วัน

3.2 กระทรวงพาณิชย์ นำเอาสัญญาขายข้าวให้กับรัฐบาลต่างประเทศ มาจัดสรรให้กับผู้ส่งออกตามสัดส่วนของการสต็อกข้าวของพ่อค้าส่งออก

5. บทสรุป

จากการดำเนินงานโดยละเอียดที่กล่าวมานี้ ผู้เขียนอยากจะสรุปผลว่า ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะจะเห็นได้จาก

1. ราคาข้าวยังตกต่ำมาก
2. เกษตรกรยังมีมาตรฐานการครองชีพและรายได้ต่ำ

มาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้แม้บางครั้งจะมีการวางแผนล่วงหน้าบ้าง แต่ก็ต้องมีการปรับใช้ในขณะปฏิบัติ เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไปด้วย โดยจะสังเกตได้จากการออกมาตรการเสริมหลังจากการดำเนินงานไปได้ชั่วระยะเวลาหนึ่งแล้วมีแนวโน้มที่จะออกมาทางลบ บางครั้งวิถีทางการเมืองก็บีบบังคับให้นโยบายการรักษาระดับราคาข้าวชะงักงันและไร้ผลในที่สุด เช่น ในช่วงการรักษาระดับราคาข้าวในปีการผลิต 2528/29 ของนาย โกศล ไกรฤกษ์ เป็นรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ จนต้องหลุดพ้นวงจรการเมืองไป

การแก้ปัญหาทางด้านราคาข้าวได้ก็เท่ากับเป็นการยกระดับรายได้และมาตรฐานการครองชีพของเกษตรกรให้สูงขึ้นได้เช่นกัน เมื่อพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลมองเห็นประเด็นปัญหาที่คล้ายคลึงกันเช่นนี้ ก็น่าจะประสบผลสำเร็จในการแก้ปัญหาราคาข้าวที่ยังค้างอยู่ และก็คาดว่า จะแก้ปัญหาด้านราคาสินค้าเกษตรครั้งต่อไป คือ ปีการศึกษา 2529/30 ได้ผลดีด้วย

ที่จริงแล้วปัญหาด้านราคาข้าว เกิดจากสาเหตุซ้ำ ๆ รัฐบาลน่าจะเข้าถึงต้นเหตุของปัญหาได้แล้ว ข้าพเจ้าคิดว่า

1. รัฐบาลควรวางนโยบายด้านรักษาระดับราคาสินค้าเกษตรไว้ล่วงหน้า ระยะเวลาควรจะมีแผนการสำหรับพืชเศรษฐกิจหลายชนิดและหลายทางเลือก จะโดยมาตรการใดก็ตาม เพราะที่ผ่านมามองเห็นว่า มีแต่พืช 2 ชนิด คือ ข้าว กับ อ้อย

2. รัฐบาลต้องมีความจริงจังและทำอย่างจริงจังด้วยการยอมทุ่มเทเงินทุนหมุนเวียนให้เพียงพอ และร่วมกันรับผิดชอบในความผิดพลาดที่อาจจะเกิดขึ้น มิใช่ปล่อยให้รัฐบาลท่านใดท่านหนึ่งรับผิดชอบแต่เพียงลำพังดังที่ผ่านมา

3. รัฐบาลต้องพยายามควบคุมด้านอุปทานของสินค้าเกษตรไว้ เพื่อให้สอดคล้องกับอุปสงค์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อหลีกเลี่ยงกฎของอุปสงค์และอุปทานที่ก่อให้เกิดผลทางราคาที่ไม่มีใครประสงค์

4. รัฐบาลต้องมีเครื่องมือเพียงพอและมีประสิทธิภาพ มีบุคลากรที่เชี่ยวชาญ ซื่อสัตย์ และปฏิบัติงานได้อย่างฉับพลัน

5. ต้องมีความร่วมมือกันอย่างแน่นแฟ้น ระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับราคาผลผลิตเกษตร

ภาคผนวก

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนประชากรเกษตร

ปี	ประชากรทั้งหมด (คน)	ประชากรเกษตร (คน)	เปอร์เซ็นต์ประชากรเกษตร
2518	41,517,069	29,163,871	70. 24
2519	42,672,330	29,667,768	69. 52
2520	43,870,391	30,194,994	68. 83
2521	45,111,576	30,746,132	68. 16
2522	46,396,006	31,321,591	67. 51
2523	47,723,546	31,921,600	66. 89
2524	49,093,930	32,546,078	66. 29
2525	50,001,665	32,862,969	65. 72
2526	50,927,698	33,194,144	65. 18
2527	51,870,542	33,538,711	64. 66

ที่มา :- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ตารางที่ 2 แสดงรายได้ต่อคนของประชากรการเกษตรและนอการเกษตร

ปี	รายได้ของประชากร	รายได้ของประชากร	อัตราส่วน เกษตร : นอการเกษตร
	การเกษตร (บาท)	นอการเกษตร (บาท)	
2523	5,445	32,346	1 : 5.94
2524	5,773	36,154	1 : 6.26
2525	5,743	38,357	1 : 6.68
2526	6,159	40,590	1 : 6.59
2527	5,912	43,284	1 : 7.32

ที่มา :- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 8 ความแตกต่างรายได้เฉลี่ยระหว่างผู้ทำงานด้านเกษตรอย่างเดียว กับผู้ไม่ได้ทำงานเกษตร ปี 2525

ประเภท	ผู้ทำการเกษตร (บาท)	ผู้ไม่ทำการเกษตร (บาท)	ร้อยละของ ความแตกต่าง
รายวัน	47.90	73.10	52.6
รายเดือน	1,075.70	2,293.90	13.2
รายปี	7,735.90	19,716.60	154.9

ที่มา :- ภาวะการมีงานทำของประชากรชนบทในประเทศไทย
กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ปี 2525

ตารางที่ 4 แสดงการเป็นขบวนการของเกษตรกรโดยศึกษาจากการใช้พื้นที่เพาะปลูก

ปี	พื้นที่ถือครองทางการเกษตร	เนื้อที่มา	เปอร์เซ็นต์เนื้อที่มา
2519	113,112,014	71,316,930	63. 65
2520	113,796,436	71,497,303	62. 63
2521	116,441,234	73,270,474	62. 92
2522	117,602,875	72,857,034	61. 95
2523	118,998,940	73,562,985	61. 62
2524	121,293,839	73,523,312	60. 62
2525	123,586,793	73,222,199	59. 25
2526	124,230,250	73,634,692	59. 27

ที่มา :- (1) ศูนย์สถิติการเกษตร

(2) เนื้อที่ทั้งประเทศมี 320,696,888 ไร่ (จากกรมแผนที่ทหาร)

ตารางที่ 5 แสดงปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออก

ปี	ปริมาณ (เมตริกตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)
2523	2,799,724	19,508
2524	3,031,783	26,366
2525	3,784,143	22,510
2526	3,476,480	20,157
2527	4,615,803	25,932
2528	4,062,240	22,524

ที่มา :- ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 6 แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับต้นทุนและราคาข้าวนาปีโดยเฉลี่ย

(หน่วย : บาท/เกวียน)

ปีเพาะปลูก	ราคาที่รัฐกำหนด ¹	ราคาพิเศษตรกร ขายได้ ²	ต้นทุนการผลิต ข้าว ³	+ กำไร ⁴ - ขาดทุน
2521/22	2,600	2,187	2,453	- 266
2522/23	3,100	2,609	2,865	- 256
2523/24	3,500	3,068	3,100	- 32
2524/25	3,750	2,836	3,066	- 230
2525/26	3,300	2,809	3,288	- 479
2526/27	3,000	2,832	3,052	- 220

ที่มา :- 1 กระทรวงพาณิชย์
2,3 ศูนย์สถิติการเกษตร
4 หาได้โดย 2-3