

1987-01-01

นโยบายราคาข้าวของรัฐ : ทำไมข้าวเปลือกถูกข้าวสารแพง?

วันชัย มีชาติ

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/cujss>



Part of the [Social and Behavioral Sciences Commons](#)

Recommended Citation

มีชาติ, วันชัย (1987) "นโยบายราคาข้าวของรัฐ : ทำไมข้าวเปลือกถูกข้าวสารแพง?" *Journal of Social Sciences*: Vol. 24: Iss. 2, Article 7.

Available at: <https://digital.car.chula.ac.th/cujss/vol24/iss2/7>

This Article is brought to you for free and open access by the Chulalongkorn Journal Online (CUJO) at Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Journal of Social Sciences by an authorized editor of Chula Digital Collections. For more information, please contact ChulaDC@car.chula.ac.th.

นโยบายราคาข้าวของรัฐ: ทำไมข้าวเปลือกถูกข้าวสารแพง?

วันชัย มีชาติ*

บทนำ

เมื่อกล่าวถึงข้าวคงไม่มีใครปฏิเสธว่าข้าวเป็นพืชที่มีความสำคัญและอยู่คู่กับสังคม ไทย มาช้านาน ซึ่งหากจะพิจารณาถึงความสำคัญและความเกี่ยวพันของข้าวกับสังคมไทยแล้ว เราอาจ กล่าวได้ว่าข้าวมีความผูกพันกับสังคมไทยอย่างน้อยที่สุด 3 ประการคือ ประการแรก ข้าวเป็นพืชที่ ทำรายได้ให้กับประเทศไทยมีละนนับหมื่นล้านบาท กล่าวคือ ข้าวเป็นสินค้าออกที่ทำรายได้เป็น อันกัับหนึ่งของประเทศมาโดยตลอด (ยกเว้นปี 2521 ที่มันสำปะหลังสามารถทำรายได้มากกว่าข้าว) ประการที่สอง การปลูกข้าวหรือการทำนาเป็นอาชีพหลักของคนไทยโดยเฉพาะคนไทยในชนบท ส่วนใหญ่จะมีอาชีพทำนาเป็นหลัก ดังนั้นรายได้จากการทำนา (หรือราคาข้าว) จึงส่งผลโดยตรง ต่อรายได้ที่แท้จริง (real income) และฐานะความเป็นอยู่ของชาวนา และ ประการสุดท้าย ข้าวเป็น อาหารหลักของคนไทยทั่วประเทศ จากการทำข้าวมีความเกี่ยวพันและมีความสำคัญต่อคนไทย ทั้งประเทศนี้เอง การเปลี่ยนแปลงในกระบวนการผลิตข้าว ไม่ว่าจะในแง่ของปริมาณหรือราคา ทั้งราคาข้าวเปลือกและราคาข้าวสารจะส่งผลกระทบต่อคนทั้งประเทศและอาจก่อให้เกิด ปัญหาต่าง ๆ ตามมาอีกหลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องราคาข้าวเปลือกและราคาข้าวสารซึ่งเป็น ปัญหาที่สำคัญที่เรายังคงได้ยินกัน อยู่เสมอก็คือข้าวเปลือกที่ชาวนาขาย ได้มีราคาต่ำ ในขณะที่ข้าว สารที่ผู้บริโภคซื้อ มีราคาแพง¹ เนื่องจากราคาข้าวทั้งสองชนิดนี้จะส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่าง

* นิสิตบัณฑิตศึกษา หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ความจริงราคาข้าวเปลือกและราคาข้าวสารจะมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน เพราะราคาข้าวเปลือกจะเป็นต้นทุนเบื้องต้นของราคาข้าวสาร เนื่องจากข้าวเปลือกเป็นวัตถุดิบในการผลิตข้าวสาร หากข้าวเปลือกมีราคาแพง ข้าวสารย่อมจะต้องมีราคาแพงไปด้วย

มาก ดังนั้นในบทความนี้ผู้เขียนจึงมุ่งที่จะศึกษาถึงสาเหตุของการที่ข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้มีราคาตกต่ำส่วนข้าวสารที่ผู้บริโภครู้ว่ามีราคาแพง โดยจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 จะกล่าวถึงสาเหตุของการที่ข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้ และข้าวสารที่ผู้บริโภครู้ว่ามีราคาแตกต่างกัน และใน ส่วนที่ 2 จะกล่าวถึงนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาเกี่ยวข้องโดยจะเน้นถึงนโยบายการยกเว้นราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลเพื่อการผลิตปี 2528/2529 เป็นกรณีตัวอย่าง

สาเหตุที่ทำให้ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้และราคาข้าวสารที่ผู้บริโภครู้มีราคาแตกต่างกัน

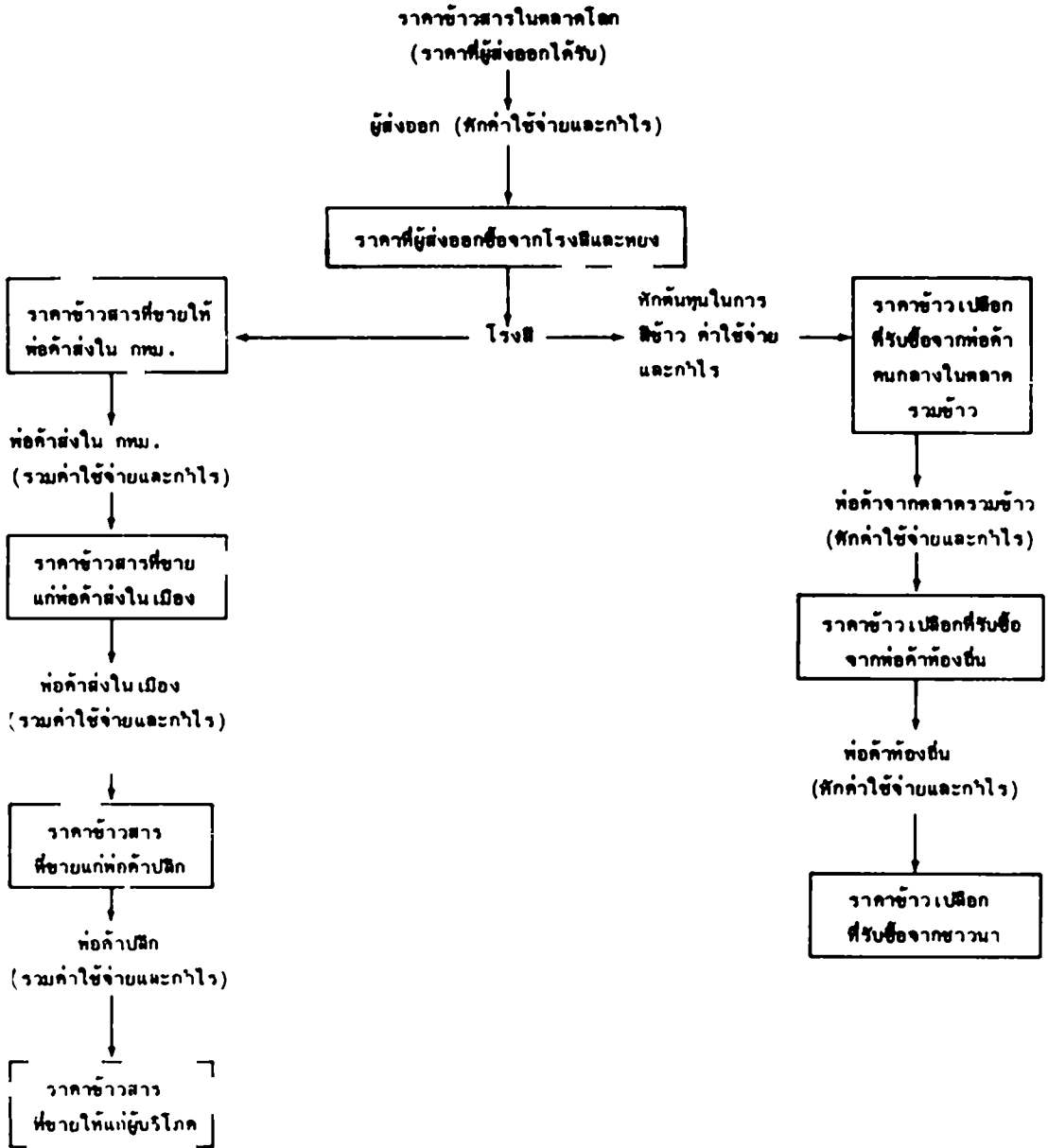
โดยปกติราคาข้าวเปลือกและราคาข้าวสารจะต้องสอดคล้องและมีความสัมพันธ์กัน ทั้งนี้ก็เพราะว่าข้าวสารเป็นสิ่งที่ได้จากการนำข้าวเปลือกมาสี (หรือแปรรูป)¹ ดังนั้นราคาข้าวเปลือกจึงเป็นต้นทุนเบื้องต้นของข้าวสาร หากข้าวเปลือกมีราคาแพงข้าวสารย่อมจะต้องมีราคาแพงไปด้วย² แต่สภาพในปัจจุบันราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้และราคาข้าวสารที่ผู้บริโภครู้มีความแตกต่างกันอยู่มาก สาเหตุที่ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้และราคาข้าวสารที่ผู้บริโภครู้มีความแตกต่างกันอยู่มากนั้นก็เนื่องมาจาก

1. ช่องทางการตลาดของข้าวเปลือกและข้าวสาร ซึ่งได้แก่กระบวนการการตลาดของข้าวเปลือกและข้าวสารตั้งแต่การที่ชาวนาขายข้าวเปลือกผ่านพ่อค้าคนกลาง ตลาดรวมข้าว จนกระทั่งถึงโรงสีทำการแปรรูปออกมาเป็นข้าวสารแล้วขายผ่านทางหอย พ่อค้าส่ง พ่อค้าปลีก จนกระทั่งถึงผู้บริโภค จะเห็นว่าช่องทางการตลาดหรือกระบวนการการตลาดของข้าวเปลือกและข้าวสารเต็มไปด้วยพ่อค้าคนกลางมากมายหลายช่วง พ่อค้าคนกลางแต่ละคนก็จะนำค่าใช้จ่ายของตนมาคิดคำนวณในการกำหนดราคาข้าวเปลือกและราคาข้าวสาร เพื่อให้การพิจารณาถึงกำไรสุทธิของตนเอง ซึ่งเราอาจพิจารณาแผนภาพแสดงความสัมพันธ์ของราคาข้าวเปลือกและราคาข้าวสารได้คือ

¹ การสีข้าวแต่ละชนิดจะได้ผลคือ คั้นข้าว ปลายข้าว และรำข้าว ออกมาในปริมาณที่แตกต่างกัน ซึ่งรายละเอียดจะหาอ่านได้จาก ศรี ใสสุก, ข้าวร้องไห้ (กรุงเทพมหานคร: นิธนาการพิมพ์, 2529) และ ศักดิ์ ชนประกอบ, "การวิเคราะห์ต้นทุนการสีข้าว," เศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ, 6, 2 (กุมภาพันธ์-เมษายน 2520) หน้า 190-198

² ต้นทุนในการสีข้าวคือเกี่ยวจะประมาณ 300 บาท ซึ่งรวมค่าขนส่งจากนครสวรรค์มายังกรุงเทพฯด้วยแล้ว ซึ่งราคานี้เป็นราคาที่โรงสีสามารถประกอบกิจการได้

แผนภาพที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างราคาข้าวเปลือกและราคาข้าวสาร



จากแผนภาพที่ 1 จะเห็นถึงความสัมพันธ์ของราคาข้าวเปลือกและราคาข้าวสารได้ชัดเจนขึ้น และจะเห็นว่าช่องการตลาดของข้าวเปลือกตั้งแต่ชาวนาขายได้จนกระทั่งถึงข้าวสารที่ผู้บริโภคซื้อนั้นจะต้องผ่านคนกลางต่าง ๆ มากมาย ไม่ว่าคนกลางเหล่านี้จะเอาเปรียบชาวนาหรือไม่ก็ตาม ก็ทำให้ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้มีราคาแตกต่างกับราคาข้าวสารที่ผู้บริโภคซื้อ ช่องทางการตลาดของข้าวเปลือกและข้าวสารจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ราคาข้าวทั้งสองแตกต่างกัน

2. **ผู้มีอำนาจในการกำหนดราคา** ในการซื้อขายข้าวเปลือกและข้าวสารนั้น ชาวนาและผู้บริโภคจะไม่มีอำนาจในการกำหนดราคาหรือต่อรองราคาแต่ประการใด ผู้มีอำนาจในการกำหนดการรับซื้อข้าวเปลือกและข้าวสารจะได้แก่พ่อค้าช่วงต่าง ๆ และโรงสี ซึ่งหากจะพิจารณาจากแผนภาพที่ 1 แล้วจะพบว่าผู้มีอำนาจในการกำหนดราคาข้าวเปลือกและข้าวสารที่สำคัญได้แก่ **ผู้ส่งออกและโรงสี** ซึ่งจะมีบทบาทมากในการกำหนดราคาข้าวเปลือกและข้าวสารเพราะราคาข้าวจะถูกกำหนดหรือคำนวณจากราคาข้าวส่งออกเป็นหลัก คนกลุ่มนี้จึงมีบทบาทในการกำหนดราคามาก และการที่ผู้มีอำนาจในการกำหนดราคาข้าวเปลือกและข้าวสารเป็นคนกลุ่มเดียวกันเอง ทำให้ราคาข้าวเปลือกและราคาข้าวสารแตกต่างกันมากขึ้น เพราะผู้ส่งออกหรือพ่อค้าคนกลางนั้นมักจะกำหนดราคาขายให้สูงที่สุด ในขณะที่กตรการรับซื้อให้ต่ำที่สุด¹ เพื่อให้ได้กำไรมากที่สุด อีกทั้งกลุ่มผู้บริโภคและผู้ผลิตก็ขาดอำนาจในการต่อรองกำหนดราคา ดังนั้นสาเหตุนี้จึงเป็นปัจจัยที่จะทำให้ราคาข้าวสารมีความแตกต่างกัน เพราะผู้มีอำนาจในการกำหนดราคาจะกำหนดส่วนแตกต่างดังกล่าวให้มาก เพื่อที่ตนเองจะได้กำไรมากขึ้น

3. **ปัจจัยที่มีผลในการกำหนดราคา** ได้แก่ราคาข้าวในตลาดโลกอันจะเป็นตัวกำหนดทั้งราคาข้าวเปลือกและข้าวสาร ปัจจัยนี้จะมีส่วนสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับสาเหตุประการที่ 1 และสาเหตุประการที่ 2 อย่างใกล้ชิด กล่าวคือ เมื่อปัจจัยที่กำหนดราคาเป็นปัจจัยเดียวกัน คือราคาข้าวที่ผู้ส่งออกรับซื้อจากโรงสีหรือราคาข้าวที่ทางโรงสีขายซึ่งจะเป็นราคาพื้นฐาน ทางด้านข้าวสารก็จะนำราคากังกล่าวมารวมกับค่าใช้จ่ายและกำไรของพ่อค้าคนกลางแต่ละช่วงแล้วจึงนำมากำหนดเป็นราคาข้าวสาร ส่วนทางด้านราคาข้าวเปลือก ก็จะนำราคากังกล่าวมาหักด้วยค่าใช้จ่ายและกำไรของพ่อค้าคนกลางแต่ละช่วง แล้วจึงนำมากำหนดเป็นราคาข้าวเปลือกที่จะรับซื้อจาก

¹ อ่านเพิ่มเติมได้จาก ไซภิต ทองปาน, นโยบายส่งออกสินค้าเกษตรกรรมของไทย, (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, ๒๕๒๐)

ชวานา การที่ปัจจัยในการกำหนดราคาเป็นปัจจัยตัวเดียวกันนี้เอง ทำให้ราคาข้าวเปลือกและราคาข้าวสารมีความแตกต่างกัน

อย่างไรก็ดี ในเรื่องการกำหนดราคาข้าวเปลือกและข้าวสารนี้ มีประเด็นที่น่าพิจารณาประการหนึ่งคือ ราคาข้าวสารภายในประเทศไม่สามารถเป็นปัจจัยในการกำหนดราคาข้าวเปลือกภายในประเทศได้ ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยมีการผลิตข้าวไว้บริโภคเองถึง 2 ใน 3 ของผลผลิตข้าวของประเทศ และส่งออกเพียง 1 ใน 3 ของผลผลิตเท่านั้น แต่ราคาข้าวทั้งข้าวเปลือกและข้าวสารกลับถูกกำหนดโดยราคาข้าวในตลาดโลก ทั้งนี้เพราะว่าลักษณะการตลาดของข้าวสารที่ขายให้แก่ผู้บริโภคมีการกระจายอยู่ทั่วไป ไม่มีตลาดศูนย์กลางขนาดใหญ่ที่มีปริมาณซื้อครั้งละมาก ๆ ทำให้ไม่สามารถเป็นปัจจัยในการกำหนดราคาข้าวเปลือกภายในประเทศ¹ อีกทั้งจำนวนข้าวสารที่บริโภคภายในประเทศแม้ว่าจะมีจำนวนมาก แต่มีการซื้อขายกันประมาณ 1 ใน 3 ของผลผลิตของประเทศ ส่วนอีก 1 ใน 3 ของผลผลิตของประเทศ ชวานาจะเก็บไว้ทำพันธุ์และไว้บริโภคเอง ไม่มีการซื้อขาย ทำให้ราคาข้าวสารภายในประเทศไม่สามารถถึงราคาหรือเป็นปัจจัยในการกำหนดราคาข้าวเปลือกภายในประเทศได้

4. ปัจจัยอีกประการที่ทำให้ราคาข้าวเปลือกที่ชวานาขายได้และราคาข้าวสารที่ผู้บริโภคซื้อมีความแตกต่างกัน เนื่องมาจากกลุ่มเกษตรกรหรือชวานาขาดการรวมกลุ่มในการต่อรองราคาหรือกำหนดราคาในการขายผลผลิตของตนเอง ลักษณะดังกล่าวทำให้ผู้ซื้อมีอำนาจในการกำหนดราคามากกว่าและเป็นสาเหตุให้ราคาข้าวเปลือกที่ชวานาขายได้มีราคาต่ำลงและต่างจากราคาข้าวสารมาก นอกจากนี้ชวานายังขาดความรู้ในเรื่องคุณภาพของข้าว ทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบและถูกตราสารรับซื้อได้ อีกทั้งข้าวเป็นพืชที่ปลูกเป็นฤดูกาล ช่วงที่ข้าวออกสู่ตลาดพร้อมกันจะมีปริมาณมาก ทำให้ราคาข้าวเปลือกตกต่ำ ซึ่งเป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้ราคาข้าวเปลือกที่ชวานาขายได้และราคาข้าวสารที่ผู้บริโภคซื้อไม่สอดคล้องกัน

5. ลักษณะการตลาดของการค้าขาย ซึ่งเป็นไปในลักษณะกึ่งผูกขาดการซื้อ โดยจะมีผู้ซื้อที่ทำหน้าที่รับซื้อข้าวจากชวานาเป็นประจำ และพ่อค้าดังกล่าวอาจเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตอื่น ๆ ด้วย เช่น บัว ยาฆ่าแมลง และเป็นเจ้าของเงินกู้ที่ให้แก่ชวานา มีหน้าซ้ำในบาง

¹ สัมภาษณ์ผู้ประกอบกิจการตลาดรวมข้าวแห่งหนึ่ง

² สัมภาษณ์ผู้ประกอบกิจการโรงสีขนาดใหญ่ราชหนึ่ง

กรณี ชวานาบางรายยังมีการตกลงขายข้าวเขียว (การตกเขียวหรือการขายเขียว) ซึ่งเป็นการขายข้าวเปลือกตั้งแต่ข้าวยังไม่ตกวง ทำให้ราคาข้าวเปลือกของชวานาถูกคราการรับซื้อได้

ที่กล่าวมาจะช่วยให้เห็นถึงปัจจัยที่ทำให้ราคาข้าวเปลือกที่ชวานาขายได้และราคาข้าวสารที่ผู้บริโภคซื้อมีความแตกต่างกันและความสัมพันธ์ของข้าวเปลือกและข้าวสารพอสมควร จะเห็นได้ว่าปัญหาข้าวเป็นปัญหาที่สำคัญโดยเฉพาะเรื่องราคาข้าวเปลือกและราคาข้าวสาร ซึ่งมีผู้ที่เกี่ยวข้องมากมาย และอาจส่งผลกระทบต่อคนส่วนมากและสังคมของประเทศอีกด้วย จึงทำให้องค์การของรัฐบาลต้องเข้ามามีบทบาทในเรื่องนี้ ซึ่งจะได้พิจารณาในส่วนต่อไป

นโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการกำหนดราคาข้าวเปลือกและราคาข้าวสาร

จากส่วนที่ 1 จะเห็นได้ว่าราคาข้าวเปลือกที่ชวานาขายได้และราคาข้าวสารที่มีการจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภคนั้นยังมีความแตกต่างกันอยู่มาก และไม่ได้ก่อให้เกิดความเป็นธรรมเท่าที่ควร โดยเฉพาะในแง่ของชวานาผู้ผลิตจะถูกกำหนดราคาการรับซื้อในราคาที่ต่ำเกินไป ซึ่งราคาข้าวเปลือกที่เกษตรกรขายได้นั้นจะมีผลโดยตรงต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของชวานานับเป็นส่วนใหญ่ของประเทศ ทำให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการกำหนดราคาข้าวเปลือกและข้าวสาร ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความกินดีอยู่ดีและเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค¹ ในที่นี้ผู้เขียนจะศึกษานโยบายของรัฐในช่วงปีการผลิต 2528/2529 พอสังเขป เพื่อให้เข้าใจและเห็นถึงแนวโน้มนโยบายของรัฐในช่วงดังกล่าว โดยจะเน้นถึงแนวโน้มนโยบายในการกำหนดราคาข้าวเปลือกเป็นหลัก เนื่องจากนโยบายในด้านการกำหนดราคาข้าวสารนั้นรัฐมิได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการมากนัก แต่ปล่อยให้เป็นไปตามกลไกของตลาดมากกว่า รัฐจะเข้ามากำหนดในแง่ของปริมาณเพื่อไม่ให้มีการส่งออกมากเกินไปจนเกิดขาดแคลนข้าวที่บริโภคภายในประเทศ ซึ่งมาตรการที่รัฐนำมาใช้ในด้านข้าวสารก็มักจะ ได้แก่ การสำรองข้าว การกำหนดค่าพรีเอี่ยมข้าว ภาษีการส่งออกและการสต็อกข้าวเป็นนโยบายหลัก

สำหรับนโยบายด้านราคาข้าวเปลือกนั้นถึงแม้ราคาข้าวเปลือกและราคาข้าวสารมีความแตกต่างกันอยู่มากแต่ราคาข้าวสารที่ขายกันอยู่ในปัจจุบันผู้บริโภคก็สามารถที่จะรับภาระได้ ทั้งนี้รัฐจึงได้กำหนดนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือก เพื่อให้เกษตรกรชวานาสามารถขายข้าวได้ราคาที่ดีขึ้น และช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ดีขึ้นด้วย อีกทั้งยังก่อให้เกิดภาพพจน์

¹ คุโศภิน ทองปาน, นโยบายการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมของไทย, อังแล้ว.

ทางการเมืองที่แก้รัฐบาล และทำให้ราคาข้าวเปลือกที่เกษตรกรขายได้จริงกับราคาข้าวสารมีความ สอดคล้องกันมากยิ่งขึ้น ซึ่งในฤดูกาลผลิตปี 2528/2529 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับราคาข้าว เปลือกออกมามีเป็นโครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกหน้าปี ฤดูกาลผลิตปี 2528/2529¹ ซึ่งมีสาระ สำคัญคือ

1. วัตถุประสงค์ของโครงการ ได้แก่การมุ่งที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุก ๆ ฝ่าย และยกระดับรายได้ของชาวนาให้สามารถขายสินค้าได้ราคาดีคุ้มกับต้นทุน และช่วยให้ชาวนามี รายได้เพียงพอที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมด้วยดี ซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์ของนโยบายทั่ว ๆ ไปของ รัฐบาล สำหรับนโยบายของรัฐบาลในการยกระดับราคาข้าวเปลือกหน้าปี ฤดูกาลผลิตปี 2528/2529 รัฐบาลมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อให้เกษตรกรชาวนาขายข้าวเปลือกหน้าปีฤดูกาลผลิตปี 2528/2529 ได้ ราคาสูงตั้งแต่ขั้นฤดูสอดคล้องกับภาวะตลาดและเศรษฐกิจของประเทศโดยสามารถขายข้าวเปลือกเจ้า หน้าปีชนิดที่เป็นข้าวสาร 5% ที่มีความชื้นไม่เกิน 14% และไม่มีสิ่งเจือปนได้ในราคาไม่ต่ำกว่า เมตริกตัน (1,000 ก.ก. ละ 3,000 บาท ณ โรงสีหรือสถานที่ของโรงสีและขายข้าวเปลือกชนิด อื่น ๆ ได้ในราคาสูงขึ้นหรือต่ำลงตามชั้นของข้าวเปลือกชั้นละ 100 บาท

2. วิธีการและมาตรการที่รัฐใช้ในการยกระดับราคาข้าวเปลือกหน้าปีฤดูกาลผลิตปี 2528/ 2529 ซึ่งรัฐใช้มาตรการหลายประการ คือ

2.1 มาตรการหลักที่รัฐใช้ในการยกระดับราคาข้าวเปลือกซึ่งมี 3 ประการ คือ

ก. มาตรการทางกฎหมาย รัฐบาลได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนด ราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 กำหนดราคาข้าวเปลือกชั้นต่ำไว้และให้โรงสี ที่ซื้อข้าวเปลือกเพื่อทำการค้าซื้อในราคาคงกล่าว เพื่อสร้างอำนาจต่อรองให้แก่ชาวนา

ข. มาตรการสนับสนุนการเก็บสต็อกข้าวเปลือก โดยให้โรงสีที่เข้าร่วมโครง การทำการสต็อกข้าวเปลือกไม่ต่ำกว่า 30 เท่าของกำลังการผลิตต่อวัน โดยให้โรงสีกู้เงินจากธนาคาร พาณิชย์มาดำเนินการสต็อกข้าวเปลือกคงกล่าว โดยรัฐจัดสรรเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร 468

¹ โดยทั่วไปรัฐบาลจะไม่เข้าไปมีบทบาทหรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับกาหนดราคาข้าวสารมากนัก ปล่อยให้ ราคาข้าวสารปรับตัวเองตามสภาพตลาด จะมีเพียงบางปีรัฐบาลเข้าไปควบคุมการกำหนดราคาข้าวสารไว้ ส่วนมาก รัฐบาลจะใช้วิธีการยกระดับราคาข้าวเปลือกมากกว่า ซึ่งการยกระดับราคาข้าวเปลือกก็จะทำให้ราคาข้าวเปลือกสูง ขึ้นไปใกล้เคียงกับราคาข้าวสารในภาวะที่เหมาะสมได้

ล้านบาท เพื่อชดเชยดอกเบี้ยให้โรงสีที่เข้าร่วมโครงการในอัตราร้อยละ 6.5 ต่อปี และช่วยเหลือในการระบายข้าวสารที่แปรสภาพมาจากข้าวเปลือกที่สต็อกไว้

ก. มาตรการการเร่งการส่งออก โดยใช้มาตรการต่างๆ เช่น การให้แพคเกจเครดิตดอกเบี้ยต่ำ ขยายสินเชื่อ ให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำในการสต็อกข้าวส่งออก การมุ่งแสวงหาตลาดใหม่ๆ ติดตามการค้าข้าวของประเทศคู่แข่งชั้น และเพิ่มมาตรการในการแลกเปลี่ยนข้าวกับสินค้าอื่น ๆ มากขึ้นเพื่อเพิ่มการส่งออก

2.2 มาตรการเตรียมปกติ โดยให้ อ.ท.ก. รับชำระหนี้จากชวานาค้ายข้าวเปลือกและการรับซื้อข้าวเปลือกของกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตร

2.3 มาตรการเสริมพิเศษ โดยให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาเป็นกรณีพิเศษเฉพาะจุดตามความจำเป็นเท่าที่วงเงินมีอยู่

3. องค์การที่ดำเนินการหรือที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้กำหนดหน่วยงานต่าง ๆ คือ

3.1 คณะกรรมการศูนย์บริหารโครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกนาปีประจำส่วนกลางฤดูกาลผลิตปี 2528/2529 เรียกว่า "คณะกรรมการประจำส่วนกลาง" มีทั้งหมด 19 คน ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานกรรมการ และอธิบดีกรมการค้าภายในเป็นกรรมการและเลขานุการ ประกอบด้วยกรรมการ เช่น ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ อธิบดีกรมการค้าต่างประทศ ฯลฯ ซึ่งคณะกรรมการประจำส่วนกลางมีหน้าที่ในการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติและมอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ ประสานงานตามโครงการกับหน่วยงานอื่นและเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม ประเมินผล และแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานเพื่อให้บังเกิดประสิทธิผลตามนโยบาย

3.2 คณะกรรมการศูนย์ปฏิบัติการข้าวส่วนจังหวัด จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานและประกอบด้วยกรมการอื่น ๆ อีก คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับ ดูแลการปฏิบัติตามโครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกนาปี ฤดูกาลผลิตปี 2528/2529 โดยเฉพาะด้านการซื้อขายข้าวเปลือกของโรงสีที่เข้าร่วมโครงการให้เป็นไปตามนโยบาย ระเบียบ

กฎหมาย และคำสั่งของทางราชการ และติดตามความเคลื่อนไหวของราคาข้าวเปลือก ตลอดจนความก้าวหน้าของโครงการ และรายงานต่อส่วนกลาง รวมทั้งมีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการตามโครงการ และชี้แจงขั้นตอน นโยบาย และวิธีการปฏิบัติตามโครงการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ และดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง

3.3 คณะกรรมการศูนย์ปฏิบัติการข้าวส่วนอำเภอ ซึ่งมีนายอำเภอเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการศูนย์ปฏิบัติการข้าวส่วนจังหวัด

อย่างไรก็ดี การดำเนินการตามโครงการดังกล่าวประสบความล้มเหลว ไม่สามารถยก ระดับราคาข้าวเปลือกที่เกษตรกรขายได้ให้เป็นไปตามราคาที่รัฐได้ประกาศไว้ และไม่สามารทำให้ราคาข้าวเปลือกและราคาข้าวสารใกล้เคียงกันได้ ซึ่งเราอาจจะพิจารณาถึงการที่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวไม่บรรลุผลว่ามีสาเหตุมาจาก

1. ราชการประสานงานกัน ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเห็นว่าการที่จะปฏิบัติตามโครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกนาปี ฤดูกาลผลิต 2528/2529 ให้บรรลุผลนั้นจะต้องอาศัยการประสานงานและร่วมมือกันของฝ่ายต่างๆ อย่างมาก เพราะโครงการนี้เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายหน่วย ทั้งทางส่วนราชการและเอกชน เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารพาณิชย์ โรงสี ตลอดจนถึงธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งจะเข้ามาทำหน้าที่ในการให้เงินในการช่วยเหลือในรูปของเงินกู้ และประสานงานกับทางธนาคารพาณิชย์ และหน่วยงานอื่นๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่การปฏิบัติการดังกล่าวยังมิได้มีการร่วมมือกันอย่างจริงจัง อีกทั้งในแต่ละหน่วยงานยังมีขั้นตอนในการดำเนินการของตนเองอีกหลายประการ จากการไม่ประสานงานกัน ทางปฏิบัติเอง ทำให้โครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกนาปี ฤดูกาลผลิตปี 2528/2529 ไม่บรรลุผลตามที่วางไว้

2. ธนาคารพาณิชย์ไม่ปล่อยเงินให้กู้ ซึ่งสาเหตุประการนี้ก็เนื่องมาจากสาเหตุประการแรกคือ การขาดการประสานงานกันนั่นเอง กล่าวคือ รัฐบาลกำหนดขั้นตอนในการดำเนินงานที่แน่ชัดในทางปฏิบัติ และมีได้ให้หลักประกันใดๆ แก่ทางธนาคาร ธนาคารต่างๆ ไม่กล้าที่จะปล่อยเงินให้โรงสีๆ อีกทั้งโรงสีบางแห่งยังมิได้ชำระหนี้แก่ทางธนาคารจึงไม่สามารถกู้เงินตาม

โครงการได้ โรงสีบางแห่งขาดหลักทรัพย์ตามที่ทางระเบียบของธนาคารกำหนด และบางแห่งยังมีแนวโน้มที่จะนำเงินที่กู้มาได้โดยเสียดอกเบี้ยค่าไปใช้ในเรื่องอื่นโดยมิได้ใช้ในการซื้อข้าวจากชาวนา สิ่งเหล่านี้ทำให้ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ไม่ปล่อยเงินให้กู้และทำให้การดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการยกระดับราคาข้าวเปลือกกึ่งที่ได้วางไว้

3. ปัญหาอันเกิดจากสภาพทางสังคมของชาวนาเอง เช่น ปัญหาการตกข้าวเขียวของชาวนา ปัญหาการขาดแคลนปัจจัยในการผลิตอันเป็นปัญหาพื้นฐานของชาวนา¹ ชาวนาจึงต้องกู้ยืมเงินทุนหรือปัจจัยการผลิตจากนายทุนหรือพ่อค้าคนกลาง ทำให้ชาวนามีความจำเป็นต้องขายข้าวให้แก่พ่อค้าดังกล่าว ซึ่งจะทำได้ราคาต่ำเพราะอาจมีการกดราคาการรับซื้อได้ และบางกรณียังมีการตกลงราคากันไว้ล่วงหน้าแล้วชาวนาไม่กล้าที่จะนำข้าวไปขายที่อื่น เพราะต้องพึ่งพาปัจจัยการผลิตและต้นทุนการผลิตจากพ่อค้าเหล่านี้ ซึ่งเรื่องนี้กลไกรัฐไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้ทำให้การยกระดับราคาข้าวเปลือกกึ่งกล่าวประสบความสำเร็จล้มเหลว

4. การขาดสถานที่เก็บข้าว มาตรการประการหนึ่งที่รัฐใช้ในโครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกในปี 2528/2529 ได้แก่การกำหนดให้มีการสต็อกข้าว ซึ่งเป็นการสร้างอุปสงค์เทียมให้แก่ข้าว ดังนั้น การที่จะดำเนินการดังกล่าวให้บรรลุผล จึงต้องอาศัยสถานที่ในการเก็บสต็อกข้าว ซึ่งรัฐขาดสถานที่ดังกล่าว และโรงสีขนาดเล็กที่มีกำลังการผลิตต่ำ ก็จะมีปริมาณการสต็อกข้าวไม่มากนักและขาดโกดังหรือโรงเรือนในการเก็บสต็อกข้าว ทำให้การดำเนินการตามโครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกกึ่งกล่าวไม่บรรลุผล

5. เงินที่รัฐสนับสนุนในการดำเนินการตามโครงการมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอในการที่จะเข้าไปยกระดับราคาข้าวให้สูงขึ้นได้ เพราะเงินที่รัฐอุดหนุน 468 ล้านบาท เมื่อนำไปจ่ายดอกเบี้ยแทนโรงสีแล้ว โรงสีจะกู้เงินตามโครงการได้เพียง 7,200 ล้านบาท หากซื้อข้าวในราคาที่รัฐบาลประกันไว้ที่ 3,000 บาท จะสามารถซื้อข้าวเปลือกได้เพียง 3 ล้านแควียนซึ่งเทียบกับผลผลิตของประเทศ 18.3 ล้านแควียนแล้ว ปริมาณข้าวที่เงินดังกล่าวจะซื้อได้นั้นน้อยมาก จึงไม่สามารถที่จะยกระดับราคาข้าวให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายได้

¹ วิฑธกร เจืองกูร, ปัญหาพื้นฐานของชาวนาไทย (กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์หิทธิโก, 2523), หน้า 47-63.

6. การอาศัยช่องโหว่ของระเบียบทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นคือ ไม่ซื้อข้าวตามราคาที่กำหนดโดยกฎหมายซึ่งกำหนดราคาการรับซื้อข้าวเปลือกหน้าโรงสี ทางโรงสีอาจซื้อข้าวหน้าโรงสีจำนวนน้อย แต่เดินไปซื้อขายกันหลังโรงสี หรือให้นายหน้าไปซื้อขายที่หน้าลานของเกษตรกรโดยตรงจะสามารถกดราคาการรับซื้อได้ ในขณะที่รัฐบาลมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในการที่จะเข้าไปควบคุมได้ทุกจุด นอกจากนี้ทางโรงสีอาจมีการเลี่ยงระเบียบโดยอาศัยการตีเกรคข้าวให้ต่ำกว่าความจริงในแง่ของความชื้น คุณภาพข้าว สิ่งเจือปน สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อโครงการดังกล่าวไม่บรรลุผลตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ทั้งสิ้น

7. คณะกรรมการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ไม่ได้เข้ามาทำหน้าที่อย่างแท้จริง ขาดการประชาสัมพันธ์ให้ชาวนารู้และเข้าใจนโยบายดังกล่าว การที่รัฐกำหนดองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติออกมาในรูปของคณะกรรมการ และคณะกรรมการมักจะเป็นข้าราชการประจำโดยเฉพาะใน ส่วนกลาง กรรมการจะเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีงานประจำมากอยู่แล้ว ทำให้ไม่สามารถเข้ามาดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ในการตรวจสอบและควบคุมทำได้ยาก เนื่องจากขาดการประสานงานกันดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 1 อีกทั้งยังไม่มี การประชาสัมพันธ์ให้ชาวนาได้ทราบถึงขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินการ ทำให้การดำเนินการดังกล่าวมิได้บรรลุผลเท่าที่ควร ถ้าหากมีการประชาสัมพันธ์ให้ทุกฝ่ายได้ทราบแล้ว การดำเนินงานย่อมมีโอกาสประสบความสำเร็จมากขึ้น

8. รัฐบาลเจ้าหน้าที่ที่จะเข้ามาดำเนินงานอย่างแท้จริง จะเห็นว่าในการดำเนินงานของรัฐบาลเรื่องการยกระดับราคาข้าวเปลือกจากเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานอย่างแท้จริง เพราะการซื้อ-ขายข้าวจะกระทำกันทั่วประเทศและทุกโรงสี รัฐไม่มีเจ้าหน้าที่เข้าไปควบคุมการซื้อ-ขายให้เป็นไปตามราคาที่รัฐกำหนดไว้ แต่ปล่อยให้ราคาเป็นไปตามภาวะทางการค้าในแต่ละช่วงกำหนดเอง การที่รัฐบาลเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการนั้นก็เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ามาดำเนินการในเรื่องราคาข้าวจะได้แก่ ข้าราชการประจำซึ่งต้องมีความรับผิดชอบในงานด้านอื่น ๆ หลายประการ ทำให้ไม่สามารถควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามที่ทางรัฐบาลได้กำหนดไว้ การขาดกลไกในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริงนั้นนับเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ โครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกนาปีฤดูกาลผลิต 2528/2529 ไม่บรรลุผลตามที่วางไว้

9. ราคาข้าวในตลาดโลก จะเป็นปัจจัยในการกำหนดราคาข้าวในประเทศกัมพูชา (ซึ่งกล่าวแล้วในส่วนที่ 1) คือราคาข้าวของไทยถูกกำหนดโดยราคาข้าวในตลาดโลกหากราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำราคาข้าวในประเทศย่อมตกต่ำไปด้วย ดังนั้นการที่โครงการกัมพูชาจะบรรลุผลจะต้องสอดคล้องกับภาวะการค้าในตลาดโลกด้วย การกำหนดราคาโดยไม่คำนึงถึงราคาในตลาดโลกทำให้นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกไม่ประสบผลสำเร็จตามที่ใ้วางไว้ เพราะในช่วงกัมพูชา ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำลงเนื่องจากผลผลิตมีมาก และสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นผู้ผลิตข้าวส่งออกที่สำคัญประเทศหนึ่งใช้นโยบายการให้สินเชื่อระยะยาวแก่ผู้ซื้อและสนับสนุนผู้ส่งออก ทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำลง ซึ่งส่งผลกระทบต่อให้ราคาข้าวเปลือกของไทยต่ำลงด้วย แม้ว่ารัฐจะได้มีการใช้กฎหมายบังคับให้มีการซื้อข้าวในราคาที่รัฐได้ประกันไว้แก่ทางผู้ซื้อจะไม่ยินยอมเพราะหากซื้อตามราคาที่รัฐประกันไว้ จะประสบกับปัญหาการขาดทุนทำให้โครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกในปี ฤศจิกายน 2528/2529 ต้องประสบกับความล้มเหลว

จากการที่ไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้ เพราะราคาข้าวที่ชาวนาขายได้จริงจะมีราคาเพียงเฉลี่ยณะ 1,700-2,000 บาท ซึ่งเป็นราคาที่ต่ำมาก ทำให้ชาวนาได้มีการรวมตัวกันและเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการประกันราคาข้าวให้ได้ตามที่ประกาศไว้ การเรียกร้องของชาวนาในครั้งนี้มีผลทำให้ นายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ต้องลาออกจากตำแหน่งในเดือนมกราคม 2529 หลังจากที่นายโกศล ไกรฤกษ์ ลาออกแล้วทางรัฐบาลได้แต่งตั้ง ร้อยตำรวจเอกสุรทิน โอสถานุเคราะห์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แทน เมื่อ ร.ต.อ. สุรทิน โอสถานุเคราะห์เข้ารับตำแหน่งแล้ว นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกได้เปลี่ยนแปลงไป โดยได้ยกเลิกโครงการยกระดับราคาข้าวเดิม และได้กำหนดนโยบายใหม่ มีสาระสำคัญคือ

ให้ยกเลิกการเก็บค่าพรีเมียมข้าว

ลดปริมาณการเก็บสต็อกข้าว

ให้ อ.ต.ก. นำเงิน 750 ล้านบาทไปซื้อข้าวจากชาวนาโดยตรงในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด 10 %

จะเห็นว่านโยบายข้าวของ ร.ต.อ. สุรทิน มุ่งลดภาระของผู้ส่งออกโดยเชื่อว่าหากลดภาระของผู้ส่งออกจะทำให้ผู้ส่งออกสามารถซื้อข้าวได้ในราคาสูงขึ้น และจะส่งผลให้ราคา

ข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้มีราคาดีตามไปด้วย ซึ่งมาตรการในการยกระดับราคาข้าวเปลือกของ ร.ท.อ. สุรัตน์ มีไม่มากและครบถ้วนเหมือนยุคนายโกศล ไกรฤกษ์ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของ ร.ท.อ. สุรัตน์ ไม่ได้ทำให้ราคาข้าวเปลือกสูงขึ้นกว่าเดิม แต่ประการใด การที่นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลในช่วง ร.ท.อ. สุรัตน์ ไม่ประสบผลสำเร็จนั้นก็อาจเนื่องมาจากสาเหตุดังนี้คือ

1. เงินที่นำมาใช้ในโครงการมีน้อย ไม่เพียงพอที่จะยกระดับราคาข้าวเปลือกได้ เนื่องจากผลผลิตข้าวของไทยมีสูงถึง 19 ล้านตัน การนำเงินเพียง 750 ล้านบาท เข้ามาแทรกแซงตลาดจำนวนดังกล่าวน้อยเกินไป ไม่สามารถดึงราคาข้าวเปลือกให้ดีขึ้นได้

2. ภาวะราคาข้าวในตลาดโลก ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำ ซึ่งกระทบถึงราคาข้าวในประเทศ ทำให้ราคาข้าวในประเทศตกต่ำและพ่อค้าไม่สามารถรับซื้อข้าวในราคาสูงได้เพราะจะประสบกับการขาดทุนทำให้ราคาข้าวเปลือกไม่สูงขึ้นตามนโยบายที่ทางรัฐบาลกำหนดไว้

3. กลไกในการปฏิบัติงาน จะเห็นว่า อ.ท.ก. เองก็ไม่สามารถปฏิบัติงานทุกอย่างที่ให้ประสบผลสำเร็จได้ เนื่องจากบุคลากรและปัญหาคำอื่น ๆ ขององค์การเอง จากลักษณะดังกล่าว ทำให้นโยบายไม่บรรลุผลสำเร็จได้และการที่ อ.ท.ก. รับซื้อข้าวและเก็บข้าวเปลือกไว้ที่โรงสีอาจทำให้เกิดช่องทางในการทุจริตได้ด้วย

เราอาจสรุปได้ว่า โครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกนามีฤดูกาลผลิต 2528/2529 ไม่ประสบความสำเร็จที่คาดหวังไว้ อีกทั้งไม่สามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกให้สูงขึ้นได้ จากการศึกษาถึงความแตกต่างระหว่างราคาข้าวเปลือกและราคาข้าวสารในครั้งนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตที่ควรพิจารณาคือ

1. นโยบายหรือโครงการยกระดับราคาข้าวของรัฐที่ออกมา ไม่ว่าจะ เป็นในยุคสมัยใด เราจะมีหลักการหรือแนวความคิดที่มุ่งจะให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย โดยเฉพาะในค้ำของเกษตรกรหรือชาวนา รัฐต้องการที่จะยกระดับการครองชีพของชาวนาให้มีความกินดีอยู่ดีมากขึ้น หลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่ดีและควรจะได้นำมาปฏิบัติ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นได้แก่ กลไกการปฏิบัติ ขั้นตอนและวิธีการในการปฏิบัติ ตลอดจนองค์การที่ใช้ดำเนินการว่ามีการดำเนินการตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมากน้อยเพียงใด ซึ่งในประเด็นนี้ ถ้าพิจารณาในทางปฏิบัติไม่ว่า

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องจะไม่ได้เข้าไปควบคุมหรือดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายที่
ได้วางไว้ คือไม่ได้ตอกส่งดูแลเท่าที่ควร เช่น ไม่ได้ไปควบคุมการซื้อข้าวที่โรงสี หรือตามท่า
ข้าวต่าง ๆ ที่จะทำการซื้อข้าวให้เป็นไปตามราคาที่ประกันไว้ จากลักษณะดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่ง
ที่ทำให้โครงการต่าง ๆ ประสบความล้มเหลว การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ดำเนินการตรวจสอบหรือ
ควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายนั้น หากเราพิจารณาถึงคณะกรรมการที่ดำเนินการ เราจะพบว่า
กรรมการส่วนมากเป็นข้าราชการประจำ ซึ่งมีงานประจำทำมากอยู่แล้วทำให้ไม่มีเวลาเพียงพอที่จะ
เข้าไปควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ เช่น เกษตรอำเภอมีงานต่าง ๆ มาก ทั้งงานทางค้ำ
การเพาะปลูก การประมง เลี้ยงสัตว์ และมีพื้นที่ที่ต้องควบคุมดูแลมาก อาจมีปัญหาทางด้าน
การเพาะปลูกพืชบางชนิดด้วย เช่น ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง ฯลฯ ซึ่งรัฐท่ามีการกำหนดนโยบาย
ให้เข้ามาดำเนินการทั้งสิ้น ทำให้ไม่สามารถควบคุมและดำเนินการตามโครงการดังกล่าวให้บรรลุ
ผลได้ นอกจากนี้ ในแต่ละอำเภอ มีพื้นที่กว้างขวางที่จะเข้าไปควบคุมโรงสีทุกโรงสีให้ซื้อข้าวจาก
ชานาตามราคาที่รัฐกำหนดทำได้ยาก ซึ่งในประเด็นนี้เป็นประเด็นที่สำคัญประเด็นหนึ่งที่เรควร
พิจารณาว่า หากรัฐกำหนดนโยบายออกมาแล้ว ใครเป็นผู้นำไปปฏิบัติ และการปฏิบัติมี
ขั้นตอนหรือวิธีการอย่างไร การให้องค์การดังกล่าวปฏิบัติสามารถกระทำได้บรรลุผลหรือไม่ ซึ่ง
ต้องพิจารณาถึงปัจจัยหลาย ๆ อย่างประกอบกัน ดังนั้นกลไกหรือองค์การที่จะปฏิบัติงานโดยเฉพาะ
ในระดับล่างจึงเป็นสิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญ โครงการบางโครงการไม่อาจทำได้บรรลุผลเพราะ
องค์การไม่สามารถดำเนินการได้เช่นในกรณีนี้การจะทำให้บรรลุผลจึงเป็นไปได้ยาก

สำหรับกลไกในการปฏิบัติที่รัฐเองก็ไม่ได้พิจารณาในประเด็นนี้นัก ทั้ง ๆ ที่ใน
บางกรณีรัฐก็รู้ว่ากลไกดังกล่าว จะไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลได้เนื่องจากปัญหาหลาย ๆ
ประการแต่รัฐก็ปล่อยให้มีการดำเนินการและไม่ควบคุมมากนัก จุดนี้ผู้เขียนใคร่ขอตั้งข้อสังเกตว่า
เราจะพิจารณาได้หรือไม่ว่ารัฐขาดความตั้งใจจริงในการที่เข้าไปแก้ปัญหาดังกล่าว

นอกจากนี้ในแง่ของกลไกในการปฏิบัติที่ ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งที่ผู้เขียนอยาก
พิจารณากันก็คือ รัฐมักจะเน้นในแง่ของนโยบายเท่านั้นจะไม่เน้นหรือพิจารณาในแง่ของกลไกหรือ
องค์การที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง ๆ ที่กลไกในการปฏิบัติเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการที่จะทำ
ให้นโยบายบรรลุผลได้ ซึ่งในประเด็นนี้ควรที่จะได้มีการพิจารณากันต่อไป

2. ข้อสังเกตประการที่ 2 ผู้เขียนใคร่ขอให้มีการพิจารณาถึงนโยบายในการยกระดับราคาข้าวเปลือกให้สอดคล้องกับข้าวสารนั้นรัฐไม่ได้เข้าไปดำเนินการที่ต้นเหตุหรือสาเหตุที่ทำให้ราคาข้าวเปลือกและข้าวสารแตกต่างกัน โดยเฉพาะในแง่ของคนกลางช่วงต่าง ๆ ซึ่งหากรัฐสามารถเข้าไปดำเนินการและคัดถอนชั้นตอนต่าง ๆ ลงก็จะช่วยให้ราคาข้าวเปลือกดีขึ้นโดยมิต้องมีการประกันราคากังกล่าว ซึ่งรัฐมิได้ดำเนินการในเรื่องการคัดถอนพ่อค้าคนกลางเท่าที่ควร เช่น มิได้มีการช่วยให้เกษตรกรมีการรวมตัวกันเพื่อช่วยเหลือตนเองในการติดต่อกับการกำกับโรงสีโดยตรง โดยคัดคนกลางให้เหลือน้อยลง การที่รัฐมิได้ดำเนินการดังกล่าวอาจเป็นเพราะการดำเนินการดังกล่าวเห็นผลได้ช้าและเสียค่าใช้จ่ายมากจึงมิได้มีการนำมาพิจารณากัน

บทสรุป

ข้าวเป็นพืชที่มีความสำคัญต่อสังคมไทยและคนไทยมาช้านาน การเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับเรื่องข้าวไม่ว่าจะเป็นด้านใดก็ตามล้วนแต่จะส่งผลกระทบต่อคนทั้งประเทศ อีกทั้งในเรื่องข้าวก็ยังมียุทธศาสตร์หลายประการทั้งในเรื่องการผลิต ผลผลิตตกต่ำต้องอาศัยธรรมชาติเพียงอย่างเดียว ปัญหาการตลาด เช่นมีพ่อค้าคนกลางหลายช่วง ตลอดจนถึงปัญหาในเรื่องของราคาคงนั้นการศึกษาในเรื่องข้าวไม่ว่าจะเป็นในแง่การผลิต การตลาด และราคาจึงเป็นเรื่องที่สำคัญและควรจะทำเพื่อหาทางแก้ปัญหาดังกล่าวเหล่านี้ให้ลุล่วงไป

บรรณานุกรม

- กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์. *คู่มือโครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกนาปีฤดูการผลิตปี 2528/2529*. กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ข่าวพาณิชย์, 2528
- กลุ่มศึกษาอิสระ. *ฉีกหน้าจากสังคมไทย*. กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ไทมทอง, 2524
- วิทยากร เรืองกุล. *ปัญหาพื้นฐานของชาวนาไทย*. กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์พาสโก, 2522
- วิวัฒน์ชัย อัทธการ. "แนวความคิดเกี่ยวกับการผูกขาดการซื้อข้าวเปลือก" *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*. มกราคม 2519
- ศิริ ผาสุก. *ข้าวร้องไห้*. กรุงเทพฯ นีลนารการพิมพ์, 2529
- ศักดิ์ ธนประกอบ. "การวิเคราะห์ต้นทุนการสีข้าว" *วารสารเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ*. กุมภาพันธ์-เมษายน 2520
- ศรีณย์ วรธนัจฉริยา. "แบบจำลองสำหรับเศรษฐกิจข้าวไทย ว่าด้วยนโยบายเกี่ยวกับราคา" *วารสารเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ*. มกราคม-มีนาคม 2522
- สมบุญ ไผทฉันท. "ปัญหาเรื่อง ราคาข้าว" *วารสารรวมคำแหง*. ตุลาคม 2517
- โสภณ ทองปาน. *นโยบายการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมของไทย*. กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2528
- รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารกรุงไทย มิถุนายน 2529
- สยามจดหมายเหตุ 17-23 มกราคม 2529
- สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 9 กุมภาพันธ์ 2529