



บทที่ 5

ผลกระทบของกฎหมายไทยที่มีต่อชาวนา

5.1 ผลกระทบต่อโครงสร้างราคาผลิตผลของชาวนา

จากภาพรวมของกฎหมายไทยในบทที่ 4 ได้สร้างผลกระทบต่อราคาข้าวภายในประเทศ ดังนี้

5.1.1 ผลกระทบต่อราคาข้าวอันมีผลมาจากการเก็บพรีเมียมข้าว

Ngo Van Lam<sup>1</sup> ได้ศึกษาพรีเมียมข้าวของไทยที่ทำให้ราคาข้าวตกต่ำสม่ำเสมอไว้ดังนี้

- (1) การใช้พรีเมียมข้าวเพื่อลดการแปรปรวนของราคาข้าวภายในประเทศตามการเปลี่ยนแปลงของราคาข้าวในตลาดโลก
- (2) การใช้พรีเมียมข้าวเพื่อลดการแปรปรวนของราคาข้าวภายในประเทศตามฤดูกาล (seasonal fluctuations)

ราคาข้าวในตลาดโลกจะผันผวนตามการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์และอุปทานของข้าวในตลาดโลก โดยทั่วไปแล้ว ความผันผวนดังกล่าวนี้มักจะเกิดจากปัจจัยด้านอุปทานมากกว่าปัจจัยด้านอุปสงค์ และสามารถส่งผลกระทบต่อราคาข้าวภายในประเทศไทยได้ รัฐบาลอาจใช้พรีเมียมข้าวเป็นเครื่องมือในการลดหรือหักล้างผลกระทบดังกล่าวนี้ได้ ในการดำเนินนโยบายพรีเมียมข้าวเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคา รัฐบาลอาจให้ราคาข้าวภายใน

---

<sup>1</sup>Lam, Ngo Van, "Domestic Price Stabilisation of a Staple Export Crop : An Evaluation of the Rice Premium Tax in Thailand," in J.F.J. (ed) Taxation and Economic Development (London : Franh Cass, 1978).

ในประเทศเคลื่อนไหวขึ้นลงภายในขอบเขตหนึ่ง หากราคาข้าวในตลาดโลกถีบตัวสูงจนเกินไป และมีที่ท่าว่าจะชักนำให้ราคาข้าวภายในประเทศเพิ่มขึ้นเกินขอบเขตที่กำหนดไว้ รัฐบาลจะต้องประกาศขึ้นอัตราพรีเมียมข้าว เพื่อตรึงราคาข้าวภายในประเทศ หากรัฐบาลไม่ดำเนินการใด ๆ เมื่อราคาข้าวในตลาดโลกเพิ่มขึ้น สิ่งจูงใจในการส่งออกย่อมมีมากขึ้น หากตลาดข้าวภายในประเทศมีการแข่งขันกันพอสมควร พ่อค้าส่งออกจะพากันประมูลซื้อข้าวเพื่อการส่งออก อันเป็นเหตุให้ราคาข้าวภายในประเทศสูงขึ้นตามราคาข้าวในตลาดโลก แต่เมื่อรัฐบาลประกาศขึ้นอัตราพรีเมียมข้าวย่อมก่อให้เกิดผลกระทบ 2 ด้าน ในด้านหนึ่งนั้น การขึ้นอัตราพรีเมียมข้าวจะทำให้สิ่งจูงใจในการส่งออกลดลง ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การขึ้นอัตราพรีเมียมข้าวมีผลให้ราคาส่งออกสุทธิ (อันได้แก่ ราคาส่งออก หักด้วยภาษีข้าวส่งออก) ลดลง หากการขึ้นอัตราพรีเมียมข้าวมีมากถึงขนาด ราคาส่งออกสุทธิก็จะคงอยู่ในระดับเดิม ส่วนในอีกด้านหนึ่งนั้น การขึ้นอัตราพรีเมียมข้าวจะทำให้ปริมาณข้าวไทยที่มีผู้เสนอซื้อในตลาดโลกลดลง ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การขึ้นอัตราพรีเมียมข้าวย่อมทำให้ราคาข้าวไทยในตลาดโลกแพงขึ้น ความซบเซาจะเป็นจริง ตราบเท่าที่ความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์ในการเสนอซื้อข้าวไทยในตลาดโลกมีค่าน้อยกว่าอุปสงค์ และความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปทานข้าวส่งออกของไทยมีค่ามากกว่าศูนย์ ด้วยเหตุนี้เอง การขึ้นอัตราพรีเมียมข้าวจึงทำให้สิ่งจูงใจในการส่งออกลดลง และขณะเดียวกันก็ลดอุปสงค์ในการเสนอซื้อข้าวไทยในตลาดโลกด้วย ในกรณีกลับกัน หากราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำลงอย่างมาก หากรัฐบาลไม่ดำเนินการใด ๆ สิ่งจูงใจในการส่งออกย่อมลดลง และการประมูลซื้อข้าวเพื่อการส่งออกลดลงตามไปด้วย ผลก็คือ ราคาข้าวภายในประเทศจะลดลงตามราคาข้าวในตลาดโลก หากราคาข้าวภายในประเทศตกต่ำเกินกว่าขอบเขตที่กำหนดไว้ รัฐบาลจะต้องลดอัตราพรีเมียมข้าวเพื่อพยุงราคาข้าวภายในประเทศมิให้ตกต่ำมากเกินไป การลดอัตราพรีเมียมข้าวย่อมก่อให้เกิดผลกระทบ 2 ด้าน ในด้านหนึ่งนั้น การลดอัตราพรีเมียมข้าวจะทำให้ราคาส่งออกสุทธิเพิ่มขึ้น ซึ่งทำให้สิ่งจูงใจในการส่งออกคงอยู่ในระดับเดิมหรือมากกว่าเดิม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของอัตราพรีเมียมข้าวที่ลด ส่วนในอีกด้านหนึ่งนั้น การลดอัตราพรีเมียมข้าวจะทำให้ราคาส่งออกของข้าวไทยลดลง ซึ่งมีผลให้การเสนอซื้อข้าวไทยในตลาดโลกมีมากขึ้น ผลกระทบทั้งสองด้านนี้ ในที่สุดแล้วจะกระตุ้นให้มีการส่งออกมากขึ้น เมื่อการเสนอซื้อข้าวภายในประเทศเพื่อการส่งออกมีมากขึ้นก็จะช่วยพยุงราคาข้าวภายในประเทศมิให้ตกต่ำมากเกินไป

นอกจากการใช้พรีเมียมข้าวเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายไม่ให้ราคาข้าวภายในประเทศ<sup>2</sup> ผันผวนตามราคาที่เปลี่ยนแปลงในตลาดโลก รัฐบาลยังสามารถใช้พรีเมียมข้าวเป็นเครื่องมือในการลดความแปรปรวนของราคาข้าวภายในประเทศตามฤดูกาลอีกด้วย ตามปกติ ช่วงเดือนธันวาคมถึงเมษายน ราคาข้าวจะตกต่ำ เพราะเป็นช่วงที่ข้าวใหม่ออกสู่ตลาด แต่หลังจากนั้นจะค่อย ๆ มีราคาสูงขึ้น รัฐบาลจึงอาจลดความผันแปรของราคาโดยการใช้อัตราพรีเมียมข้าว โดยลดอัตราพรีเมียมลงในตอนที่ข้าวใหม่ออกสู่ท้องตลาดและปรับสูงขึ้นในตอนปลายปี (ดูในภาคผนวกเรื่องอัตราพรีเมียมข้าว)

ผลจากการที่รัฐดำเนินการเรื่องพรีเมียมข้าวนี้ เราสามารถชี้ให้เห็นถึงราคาข้าวที่มีราคาต่ำอย่างสม่ำเสมอ (ดูรูปที่ 1) จะเห็นได้ว่ามีเพียงปี 2521 ราคาข้าวภายในประเทศมีราคาสูงขึ้นกว่าปกติ และมีราคาต่ำที่สุดในปี 2523 และเริ่มตกลงมาในปี 2524 ตามลำดับ ซึ่งช่วงข้าวมีราคาสูงนั้นเป็นเพราะเกิดความแห้งแล้งมากในปี พ.ศ.2522 การเพาะปลูกไม่ได้ดีเท่าที่ควร ความต้องการในตลาดโลกมีสูง ขณะเดียวกันเมื่อเรามาเปรียบเทียบราคาข้าวที่ส่งออกไปต่างประเทศจะพบความแตกต่างกันอย่างชัดเจน (โปรดดูรูปที่ 2)

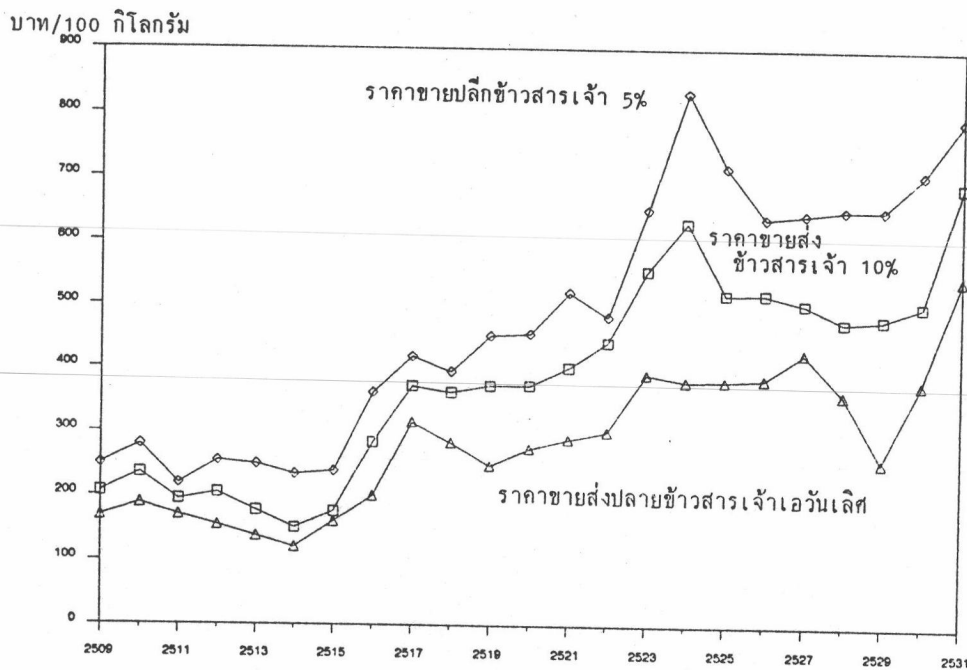
ฉะนั้นเมื่อมาตรการนี้ส่งผลให้ราคาข้าวภายในประเทศถูกกดให้ต่ำลง และผูกมัดกำไรจากการส่งออก ซึ่งในความเป็นจริงชาวนาเป็นผู้เสียหายเพราะการผลักรถการเสียค่าธรรมเนียมที่ผลักดันเป็นทอด ๆ มาข้างหลัง (Backward Shifting) ซึ่งชาวนาคือผู้ด้อยโอกาส (the weak) ในการตลาดข้าวที่แท้จริง เมื่อเราเปรียบรูปที่ 3 ซึ่งเป็นราคาข้าวที่หักอัตราเงินเฟ้อในแต่ละปีออกแล้ว

<sup>2</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยพรีเมียมข้าว, หน้า 254.

<sup>3</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.2518-2526,

## รูปที่ 1

ราคาข้าวชนิดต่าง ๆ ที่กรุงเทพฯ เฉลี่ยรายปี พ.ศ.2509-2531



ที่มา : กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

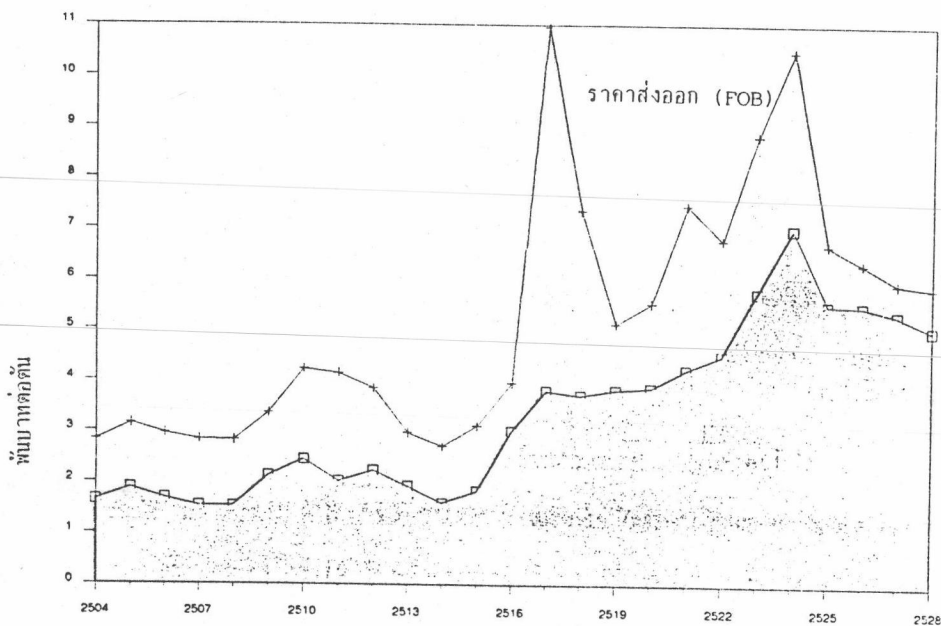
หมายเหตุ : 1. ราคาข้าวขายปลีก 5 % คำนวณจากราคาคอถั่ง  
2. ตั้งแต่ปี พ.ศ.2522 เป็นต้นมา ในกรณีที่มีข้อมูลราคาข้าวใหม่ด้วยการคำนวณราคาข้าวเฉลี่ยรายปีจะใช้ราคาข้าวเก่าในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงพฤศจิกายน และใช้ราคาข้าวใหม่ในเดือนอื่น ๆ

หมายเหตุ

- ▲ ราคาขายส่งปลายข้าวเจ้าเอวันเลิศ
- ราคาขายส่งข้าวสารเจ้า 10 %
- ◇ ราคาขายปลีกข้าวสารเจ้า 5 %

## รูปที่ 3

ราคาส่งออกและราคาขายส่งที่ตลาดกรุงเทพฯ ของข้าวสารเจ้า 5 % เฉลี่ยรายปี  
2504 - 2528



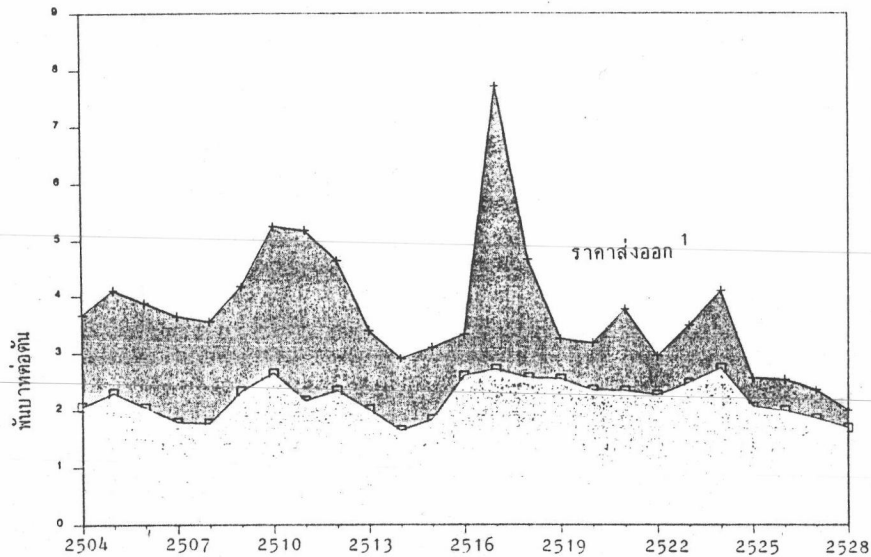
ที่มา : ราคาขายส่งที่ตลาดกรุงเทพฯ เฉลี่ยจากราคาเฉลี่ยรายเดือนของกรมการค้าภายใน  
(ปรับด้วยราคาข้าวใหม่และข้าวเก่าแล้ว)

ราคาส่งออกเฉลี่ยจากราคาเฉลี่ยรายเดือนของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ

- + ราคาข้าวในต่างประเทศ
- ๓ ราคาข้าวในประเทศ

ราคาส่งออกและราคาขายส่งที่ตลาดกรุงเทพฯ ของข้าว 5 %  
 ปรับด้วยอัตราเงินเพื่อเฉลี่ยรายปี พ.ศ. 2504 - 2528



ที่มา : รูปที่ 1

ดัชนีราคาสินค้าอุตสาหกรรมของโลก (MUV) ได้จากธนาคารโลกและปรับฐานใหม่โดย ศาสตราจารย์ ดร.อัมมาร สยามวาลา

ดัชนีราคาสินค้าเกษตรกรรมของไทย คำนวณโดย ศาสตราจารย์ ดร.อัมมาร สยามวาลา

- หมายเหตุ
- 1 ราคาส่งออกข้าว 5 % (FOB) ปรับด้วยดัชนีราคาสินค้าอุตสาหกรรมของโลก (2515 = 100) ใช้อัตราแลกเปลี่ยนปี พ.ศ. 2515
  - 2 ราคาขายส่งข้าวสาร 5 % ที่ตลาดกรุงเทพฯ ปรับด้วยดัชนีราคาสินค้าเกษตรกรรมของไทย ( 2515 = 100)

+ \ ราคาข้าวในต่างประเทศ

๕ ราคาข้าวในประเทศ

เมื่อค่าพรีเมียมข้าวเก็บได้มากทำให้กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรต้องพึ่งพิงรายได้จากการเก็บค่าพรีเมียมข้าวเป็นสำคัญ บทบาทของกองทุนฯ ในการช่วยเหลือเกษตรกรย่อมขึ้นอยู่กับรายได้ดังกล่าวนี้ ดังนั้น หากกองทุนฯ ต้องการขยายบทบาทให้มากกว่าระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ย่อมจะต้องหารายได้ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แต่รัฐบาลไม่เพียงแต่จะใช้พรีเมียมข้าวเป็นเครื่องมือในการหารายได้เท่านั้น หากยังใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของราคาอีกด้วย อัตราค่าพรีเมียมข้าวจึงขึ้นอยู่กับความแตกต่างระหว่างราคาข้าวในตลาดโลกกับราคาข้าวภายในประเทศ ในแง่นี้ อาจเป็นไปได้ที่จะเกิดความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายในการหารายได้กับเป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพของราคา

เท่าที่ผ่านมา ค่าพรีเมียมข้าวได้มีบทบาทในการตรึงราคาข้าวภายในประเทศให้ต่ำกว่าราคาข้าวในตลาดโลก การยกเลิกการจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าวย่อมทำให้ราคาข้าวภายในประเทศเพิ่มขึ้นอยู่ในระดับใกล้เคียงกับราคาในตลาดโลก ซึ่งอาจผลักดันให้ราคาสินค้าอื่น ๆ แพงขึ้นตามไปด้วย แต่แรงกดดันแห่งภาวะเงินเฟ้อ (inflationary effect) อันเกิดจากการยกเลิกการจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าวจะมีมากน้อยเพียงใดยังเป็นเรื่องที่มีการโต้เถียงกันอยู่มาก<sup>4</sup> อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์ในอดีตได้บ่งชี้ให้เห็นว่า พรีเมียมข้าวมิใช่เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการรักษาเสถียรภาพของราคา เพราะในยามที่เกิดปัญหาการขาดแคลนข้าวในต่างประเทศ และ/หรืออุปสงค์ของต่างประเทศในการเสนอซื้อข้าวไทยเพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติ จนเป็นเหตุให้ราคาข้าวส่งออกสูงกว่าราคาภายในประเทศเป็นอันมาก ในกรณีเช่นนี้ กระทรวงพาณิชย์มักจะใช้วิธีการจำกัดโควตาการส่งออกนอกราชอาณาจักร และขึ้นอัตราค่าพรีเมียมข้าว เพื่อมิให้เกิดการขาดแคลนข้าว เพื่อมิให้เกิดการขาดแคลนข้าวภายในประเทศจนเป็นเหตุให้ราคาข้าวภายในประเทศเพิ่มขึ้นตามราคาในตลาดโลก แต่ผลที่เกิดขึ้นก็คือ เมื่ออัตราราคาพรีเมียมข้าวอยู่ในระดับสูง สิ่งจูงใจในการลักลอบการส่งออกย่อมมีมากขึ้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้จะเห็นได้โดยเด่นชัดในระหว่างปี 2515-2517

<sup>4</sup>Renaud, B.M. and Phiphit Suphaphiphat, "The Effect of the Rice Export Tax on the Domestic Rice Price Level in Thailand," The Malayan Economic Review, Vol. 16, No 1 (April 1971), pp. 84-107.

แม้ว่าในปัจจุบันรัฐบาลจะได้ประกาศอัตราพรีเมียมข้าวในอัตรา 0 ไร่ แล้วก็ตาม ในภายภาคหน้า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ อาจนำมามาตรการจัดเก็บพรีเมียม มาใช้อีกก็เป็นได้ トラบเท่าที่เรายังมิได้ยกเลิกพรีเมียมข้าวอย่างเด็ดขาดและเป็นทางการ

#### 5.1.2 ผลกระทบต่อราคาข้าวอันเนื่องมาจากการใช้นโยบายการส่งออกผ่าน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าและส่งออก

สาเหตุอีกประการหนึ่งของความยากจนก็คือ สืบเนื่องมาจากราคาข้าวที่ ชาวนาไทยได้รับต่ำกว่าราคาข้าวในตลาดโลกเป็นเท่าตัว ในบางครั้งต่ำกว่าถึง 2-3 เท่า เช่นในปี 2507 ราคาข้าวในตลาดโลกสูงกว่าราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาได้รับถึง 3 เท่าตัว นาย Johnson Gale<sup>6</sup> พบว่าราคาข้าวที่ชาวนาไทยได้รับนับเป็นราคาต่ำที่สุดในโลก ในขณะที่ ชาวนาของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นขายข้าวได้ราคาสูงกว่าราคาในตลาดโลก เพราะญี่ปุ่นและ สหรัฐอเมริกามีนโยบายให้ความช่วยเหลือในการส่งออก

มีผู้อ้างว่า<sup>7</sup>ความยากจนของชาวนาไทยนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการถูกเอารัดเอาเปรียบโดยคนกลุ่มอื่นในรูปแบบต่าง ๆ เช่นต้องขายผลิตผลของตนในราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็น แต่ต้องซื้อสินค้าและปัจจัยการผลิตอื่นในราคาที่สูง เป็นต้น ลักษณะการถูกเอารัดเอาเปรียบของชาวนาจะเห็นได้ชัดที่สุดในกรณีการขายข้าวซึ่งเป็นแหล่งรายได้สำคัญของชาวนา จากข้อมูลในตารางที่ 4 ซึ่งเปรียบเทียบราคาข้าวส่งออกและราคาข้าวขายส่ง ณ ตลาดกรุงเทพฯ ในปี 2506-2519 จะเห็นว่าโดยเฉลี่ยแล้วราคาขายส่งภายในประเทศต่ำกว่าราคาส่งออกถึง ร้อยละ 27.97 ซึ่งหมายความว่าชาวนาผู้ปลูกข้าวต้องขายข้าวแก่ผู้บริโภคนภายในประเทศต่ำกว่าราคาที่เหมาะสมจะเป็นเกือบร้อยละ 30 และในบางปีต้องขายในอัตราที่ต่ำมากกว่าที่ควรจะเป็น

<sup>6</sup>Johnson, D. Gale, World Agriculture in Disarray Fontana/Collins, 1979, p.140.

<sup>7</sup>เกริกเกียรติ พิพัฒน์ เสรีธรรม, ปัญหาที่ติดกับการช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาไทย, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ, แผนกสังคมวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 15-16 กุมภาพันธ์ 2522.



เช่นในปี 2517 ราคาส่งออกเฉลี่ยตันละ 9,500 บาท แต่ราคาขายส่งภายในประเทศขายได้เพียงตันละ 3,773 บาทเท่านั้น ซึ่งต่ำกว่าราคาส่งออกถึงร้อยละ 60.28 หรือตันละ 5,727 บาท

การที่ชาวนาต้องขายผลผลิตในราคาต่ำกว่าราคาตลาดโลก เป็นเพราะถูกตราราคารับซื้อข้าว เนื่องจากขาดอำนาจต่อรองทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ชาวนาขาดการรวมกลุ่มที่เหนียวแน่น แม้ว่าจะมีกฎหมายหลายฉบับที่รักษาผลประโยชน์ของชาวนา อาทิ กฎหมายควบคุมการเช่านา ปี 2517 กฎหมายจัดรูปที่ดิน ปี 2517 กฎหมายกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ปี 2517 ที่ให้นำเงินจากพรีเมียมข้าวเข้าเป็นเงินกองทุน เพื่อช่วยเหลือชาวนาโดยตรง แทนที่จะเข้าสู่งบประมาณแผ่นดินดังแต่ก่อน อย่างไรก็ตามบ้างก็ว่าการที่ชาวนาถูกตราราคารับซื้อข้าว นั้น เป็นเพราะระบบการตลาดภายในประเทศบางขั้นตอนเป็นอุปสรรคที่สำคัญ นั่นคือ ปัญหาคนกลางหรือพ่อค้าข้าวในตลาดภายในประเทศตราราคารับซื้อด้วยวิธีการต่าง ๆ อาทิ การตกข้าว, การอาศัยความชำนาญในการตีราคา และชนิดของข้าว ข้อกล่าวหาประเด็นนี้ได้มีนักเศรษฐศาสตร์หลายท่านทำการศึกษา และพบว่าตลาดข้าวภายในประเทศในระดับตั้งแต่กรุงเทพฯ ลงไป ชาวนาไม่ตกอยู่ภายใต้ระบบผูกขาด แต่มีหลักฐานแสดงว่าตลาดข้าวในระดับนี้เป็นตลาดที่มีการแข่งขันกันมาก อย่างไรก็ตามกำไรของพ่อค้าข้าว อาจได้มาจากการเก็งกำไรจากการขึ้นลงของราคาข้าวตามฤดูกาลและการเก็บกักข้าวมากกว่า<sup>8</sup> ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่า ข้าวเป็นพืชเกษตรที่ผลผลิตออกตามฤดูกาล ราคาจึงต่ำในช่วงต้นฤดูและสูงในช่วงปลายฤดู การเก็บกักข้าวในช่วงที่ผลผลิตมาก และระบายออกในช่วงผลผลิตน้อย จึงเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นวิธีที่จะช่วยลดผลต่างในราคาได้ที่ดีที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการจัดการบริโภคให้ประสานกับการผลิต หรือวิธีการส่งข้าวออกมาก ๆ ในช่วงต้นฤดู และสั่งซื้อเข้าในตอนปลายฤดู เนื่องจากการเก็บกักข้าวจำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายต่างๆ อาทิ ค่าเช่าโกดัง, ค่าประกันอัคคีภัย, ค่าดอกเบี้ย ฯลฯ จึงไม่เป็นการแปลกที่ผู้เก็บกักข้าวจะต้องหาทางชดเชยค่าใช้จ่ายในการเก็บกักด้วยการคิดราคาปลายฤดูแพงกว่าต้นฤดู สิ่งเหล่านี้ล้วนมีผลให้ชาวนาได้

<sup>8</sup> อัมมาร สยามวาลา, อ่างแล้ว.

## ตารางที่ 6

เปรียบเทียบราคาข้าวสารขายส่งและราคาข้าวส่งออก ปี 2506 - 2519

ปี	ราคาส่งออก บาท/ตัน	ราคาขายส่ง บาท/ตัน	ผลต่างราคาส่งออก-ขายส่ง		ดัชนีค่าครองชีพ ทั่วประเทศไทย โดยเฉลี่ย
			บาท/ตัน	ร้อยละ	
2506	2,415	1,893	522	21.61	-
2507	2,315	1,682	633	27.34	100.2
2508	2,287	1,536	751	32.84	100.4
2509	2,654	2,086	568	21.40	104.4
2510	3,139	2,398	741	23.61	108.9
2511	3,534	2,001	1,533	43.38	110.9
2512	2,879	2,025	854	29.35	113.6
2513	2,366	1,905	461	19.84	113.5
2514	1,846	1,578	268	14.52	114.0
2515	2,101	1,822	279	13.28	119.6
2516	4,235	2,865	1,370	32.35	138.6
2517	9,500	3,773	5,727	60.28	171.7
2518	6,152	3,723	2,429	39.48	180.8
2519	4,359	3,822	537	12.30	188.4

หมายเหตุ : 1) ราคาขายส่งเป็นราคาเฉลี่ยของข้าวสารชนิด 5 % ณ ตลาดกรุงเทพฯ  
 2) ดัชนีค่าครองชีพทั่วประเทศ โดยเฉลี่ยมี ปี 2507 - 2508 เป็นปีฐาน  
 ซึ่งเท่ากับ 100

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจรายเดือน

ราคาผลิตภัณฑ์ที่ตนจำหน่ายในราคาต่ำเสมอมา

นอกจากนั้นแล้วภาระที่ผู้ส่งออกต้องรับภาระตามกฎหมายนั้น ยังมี  
ดังนี้

ผู้ที่ได้รับอนุญาตส่งข้าวออกต่างประเทศ ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของ  
กระทรวงพาณิชย์ ดังนี้

1. ต้องมีสต็อกข้าวสาร ไม่น้อยกว่าห้าร้อยเมตริกตัน ตลอดเวลาที่  
เป็นผู้ส่งออก
2. ต้องรับซื้อและขายข้าวสารตามชนิด ปริมาณ ราคา และสถานที่ที่  
ส่งมอบตามที่กำหนด โดยคณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว (ปกข.)
3. ต้องขายข้าวสำรองเพื่อการบริโภคภายในประเทศ หรือต้องขาย  
ข้าวเพื่อส่งมอบให้รัฐบาลต่างประเทศ ให้แก่กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ตาม  
ชนิด ปริมาณ ราคา และสถานที่ส่งมอบ ตามที่กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์กำหนด
4. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรายการใด ๆ ในหนังสืออนุญาตให้ประกอบ  
การค้าข้าวให้ยื่นคำขอเปลี่ยนแปลงต่อเจ้าพนักงานภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เปลี่ยนแปลงแล้ว  
เสร็จ
5. กรณีหนังสืออนุญาตให้ประกอบการค้าข้าวชำรุด สูญหาย หรือถูกทำลาย  
ให้ยื่นคำขอรับใบแทนหนังสืออนุญาตภายใน 30 วัน นับแต่วันชำรุด สูญหาย หรือถูกทำลาย

ซึ่งการมีสต็อกข้าวสาร เพื่อสร้างอุปสงค์เทียม โดยหวังให้ผู้ส่งออกแย่ง  
กันซื้อข้าวเพื่อใช้ในกรรมวิธีของการส่งออกข้าวไปต่างประเทศ กลับเป็นการสร้างค่าใช้จ่าย  
(cost) แต่ผู้ส่งออกโดยจำเป็นด้วย เมื่อผู้ส่งออกมีภาระก็จะผลักภาระนี้เป็นทอด ๆ ไปยัง  
หยัง โรงสี พ่อค้าข้าวเปลือกหรือพ่อค้าเร่และชาวนา ซึ่งผลร้ายก็ตกอยู่ที่ชาวนาอยู่เช่นเดิม

## 5.2 ผลกระทบต่อรายได้ของชาวนา

นักเศรษฐศาสตร์ได้ทำการศึกษา เรื่องพรีเมียมข้าวซึ่งมีผลทำให้รายได้ของชาวนา  
ตกต่ำ โดยให้เหตุผลดังนี้

ประการแรก การเก็บพรีเมีย่มข้าวทำให้ชาวนาได้รับผลตอบแทนน้อยกว่าที่ควรจะเป็น การยกเลิกการจัดเก็บภาษีประเภทนี้ จะช่วยให้ชาวนาผู้ผลิตข้าวมีรายได้สูงขึ้น ซึ่งมีส่วนเกื้อกูลให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น<sup>9</sup>

ประการที่สอง เมื่อการเก็บพรีเมีย่มข้าวทำให้ชาวนาได้รับผลตอบแทนน้อยกว่าที่ควรจะเป็น สิ่งจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตจึงไม่มีเท่าที่ควร ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะทางเศรษฐกิจของชาวนาเอง การยกเลิกการจัดเก็บพรีเมีย่มข้าวไม่เพียงแต่จะช่วยเพิ่มสิ่งจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเท่านั้น หากยังเอื้ออำนวยให้ภาคเกษตรกรรมสามารถเจริญเติบโตในอัตราอันสมดุลกับภาคอุตสาหกรรมอีกด้วย นอกจากนี้ โดยเหตุที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (comparative advantage) การเก็บพรีเมีย่มข้าวจึงมีผลบิดเบือนการใช้ทรัพยากรภายในประเทศไปในทางที่ทำให้มีการผลิตข้าวน้อยกว่าที่ควร การยกเลิกการจัดเก็บภาษีประเภทนี้จะช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรภายในประเทศโดยสอดคล้องกับความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ข้อสนับสนุนและข้อคัดค้านในการจัดเก็บค่าพรีเมีย่มข้าวขึ้นอยู่กับเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจที่เลือก โดยที่ผู้ซึ่งให้ความสำคัญแก่เป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติและการลดความไม่สมดุลแห่งการจำเริญเติบโตระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคอุตสาหกรรม มีแนวโน้มที่จะคัดค้านการจัดเก็บค่าพรีเมีย่มข้าว

ในส่วนที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพแห่งการจัดสรรทรัพยากร ประเด็นที่พึงพิจารณาก็คือ วิธีการจัดเก็บพรีเมีย่ม ซึ่งภาระบางส่วนตกแก่ชาวนา แล้วนำมาจัดสรรจ่ายคืนให้แก่เกษตรกร ดังที่ปฏิบัติอยู่เช่นทุกวันนี้ เป็นวิธีการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด เมื่อเปรียบเทียบกับ การปล่อยให้กลไกราคาทำงาน ด้วยการยกเลิกการจัดเก็บพรีเมีย่มข้าว กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เราจักต้องเปรียบเทียบระบบการจัดสรรทรัพยากรของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร กับระบบการจัดสรรทรัพยากรโดยอาศัยกลไกราคา

<sup>9</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, อ้างแล้ว, หน้า 102.

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 ซึ่งเราได้นำเสนอมาข้างต้นนี้ ได้บ่งชี้ให้เห็นข้อบกพร่องหลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก ประโยชน์จากเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมิได้ตกแก่ชาวนาผู้ผลิตข้าวเท่านั้น เกษตรกรผู้ผลิตพืชผลอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอ้อยและข้าวโพดก็ได้รับประโยชน์ด้วย นอกจากนี้ วิธีการในทางปฏิบัติยังมีส่วนทำให้เงินกองทุนฯ รั่วไหลไปเป็นประโยชน์แก่พ่อค้าคนกลาง เจ้าของโรงสี พ่อค้าผู้นำเข้า ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้บริโภคร่วมด้วย ดังนั้น ชาวนาผู้ผลิตข้าวจึงมิได้รับประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

ประการที่สอง แม้ว่าคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรจะเปลี่ยนแปลงนโยบายในการจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร โดยให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ แต่ระบบวิธีการของกองทุนฯ นั้น ถึงจะอุดช่องโหว่อย่างไร ก็ยังมีรายจ่ายที่รั่วไหลไปในรูปของรายจ่ายในการบริหารเงินกองทุนฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่ดี หากความไร้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานยังมีมากเพียงใด รายจ่ายดังกล่าวนี้ก็ยังจะมีมากเพียงนั้น ข้อเท็จจริงได้ปรากฏแล้วว่า หน่วยปฏิบัติการของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรอันได้แก่ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ต้องมีรายจ่ายในการรับซื้อข้าวสูงถึง 550 บาทต่อเกวียน ซึ่งนับว่าสูงมาก นอกจากนี้ ความจำกัดของรายรับแห่งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรยังมีส่วนทำให้การดำเนินการผูกพันราคาก็ดีและการส่งเสริมการผลิตด้วยการจัดจำหน่ายปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ในราคาถูกลงก็ดี มิอาจเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและอย่างทั่วถึง ผลก็คือ ชาวนาที่จะได้รับประโยชน์จากเงินกองทุนฯ มักจะเป็นผู้ที่มีบทบาทในสหกรณ์การเกษตร<sup>10</sup> สถาบันเกษตรกร และกลุ่มเกษตรกรต่าง ๆ ชาวนาที่ไม่ "เล่นการเมือง" ยากที่จะได้รับประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ยิ่งไปกว่านั้น ระบบวิธีการของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรโดยพื้นฐานแล้วเป็นระบบวิธีการซึ่งยึดหลักการจัดเก็บภาษีตามผลประโยชน์ที่ได้รับจากบริการของรัฐ (The Benefit Principle of Taxation) กล่าวคือ ผู้ที่รับภาระภาษีที่เสียให้รัฐ จักเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากบริการของรัฐตามสัดส่วนของภาระภาษีที่เสีย แต่ภายใต้ระบบดังกล่าวนี้ คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรไม่สามารถจัดสรรเงินกองทุนฯ ให้เป็นประโยชน์แก่ชาวนาตามสัดส่วนภาระภาษีที่เสียที่แต่ละ

<sup>10</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, อ้างแล้ว, หน้า 103.

ครัวเรือนได้รับอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม แม้คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรจะพยายามแก้ไขข้อบกพร่องสองประการแรกดังที่กล่าวมาแล้ว แต่การที่ยังคงจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าวอยู่นั้นย่อมมีผลบิดเบือนการใช้ทรัพยากรภายในประเทศไปในทางที่ทำให้มีการเพาะปลูกข้าวน้อยกว่าที่ควร ซึ่งทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยมิได้รับประโยชน์จากความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบเท่าที่ควร โดยที่การสูญเสียประโยชน์ในแง่ nàyยากที่จะชดเชยได้

ข้อบกพร่องอันเกิดจากระบบการจัดสรรทรัพยากรของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตั้งที่พรรณนามานี้ จะไม่เกิดขึ้นหากเราหันไปพึ่งพิงการทำงานของกลไกราคาด้วยการยกเลิกการจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าว แต่กลไกราคาจะช่วยให้มีการจัดสรรทรัพยากรไปในทางที่จะก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม ก็ต่อเมื่อตลาดทุกตลาดมีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ (perfect competition)

ข้ออ้างประการหนึ่งที่ใช้สนับสนุนการดำรงอยู่ของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรก็คือระบบการจัดสรรทรัพยากรของกองทุนฯ ช่วยให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรมมากขึ้น เมื่อเทียบกับช่วงก่อนที่จะมีการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ในขณะที่ยังไม่มีประจักษ์พยานข้อเท็จจริงที่จะสนับสนุนข้ออ้างดังกล่าวอย่างแน่นอน ทั้งนี้ตาม มีข้อพิจารณาอย่างน้อย 3 ประการ<sup>11</sup>

ประการแรก หากรัฐบาลมีนโยบายที่จะแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติเป็นสำคัญ รัฐบาลย่อมสามารถเลือกใช้เครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ เพื่อการนี้ได้อยู่แล้ว โดยไม่มีความจำเป็นที่จำเป็นต้องจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรขึ้นแต่ประการใด

ประการที่สอง หากเราเชื่อว่า ตลาดการค้าข้าวทั้งภายในและภายนอกประเทศมีการแข่งขันมากพอสมควร แต่ยังไม่ถึงกับมีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ภาวะของค่าพรีเมียมข้าว

<sup>11</sup> รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, อ้างแล้ว, หน้า 104.

ยอมตกแก่ชาวนา พ่อค้าคนกลาง และผู้บริโภคนในต่างประเทศ การนำพรีเมีย่มข้าวที่เรียกเก็บ  
 ได้มาจ่ายคืนให้แก่ชาวนา ย่อมทำให้ชาวนาได้รับประโยชน์มากเกินกว่าภาระค่าพรีเมีย่มข้าว  
 ที่แบกรับซึ่งจะช่วยให้การกระจายรายได้มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น แต่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการ  
 จัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีอยู่ว่าเกษตรกรผู้ปลูกพืชผลอื่น ๆ พลอยได้รับประโยชน์  
 ด้วย นอกจากนี้กระบวนการใช้จ่ายก็ยังก่อประโยชน์แก่ผู้ที่มีอาชีพเกษตรกร ข้อเท็จจริง  
 เหล่านี้จึงชวนให้เกิดข้อกังขาต่อข้ออ้างที่ว่า ระบบการจัดสรรทรัพยากรของกองทุนสงเคราะห์  
 เกษตรกรช่วยให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติมากขึ้น

ประการที่สาม หากเรายึดถือความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ  
 เป็นเป้าหมายหลักในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ประเด็นที่พึงพิจารณาก็คือระบบวิธีการของ  
 กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดในการช่วยให้ระบบเศรษฐกิจ  
 บรรลุเป้าหมายดังกล่าวเมื่อเทียบกับการยกเลิกการเก็บค่าพรีเมีย่มข้าว อย่างดีที่สุดที่ระบบวิธี  
 การของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจะทำได้ ก็คือ การจ่ายค่าพรีเมีย่มข้าวคืนแก่ชาวนาผู้ปลูก  
 ข้าว โดยมีได้มีหลักประกันว่าชาวนาแต่ละครัวเรือนจะได้รับประโยชน์ตามสัดส่วนภาระค่า  
 พรีเมีย่มข้าวที่แบกรับไว้ แต่การยกเลิกการจัดเก็บพรีเมีย่มข้าว หากตลาดการค้าข้าวทั้งภายใน  
 และภายนอกประเทศมีการแข่งขันพอสมควร ย่อมช่วยให้ชาวนาได้รับผลตอบแทนตามกลไกราคา  
 และตามกำลังความสามารถในการผลิตและหากรัฐบาลยังต้องการที่จะยกฐานะทางเศรษฐกิจ  
 ของชาวนาให้มากไปกว่านี้ ก็ยังสามารถกระทำได้ด้วยการนำรายได้จากแหล่งอื่น ๆ มาจ่าย  
 เป็นเงินโอน (transfer payments) ให้แก่ชาวนา ข้อเท็จจริงในอดีตและปัจจุบันได้บ่งชี้  
 ให้เห็นว่า การดำรงอยู่ของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ทำให้รัฐบาลมิได้สนใจที่จะช่วยเหลือ  
 เกษตรกรมากไปกว่าเงินกองทุนฯ ที่มีอยู่ ทั้งนี้ไม่ปรากฏว่ารัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่าย  
 ให้แก่กองทุนฯ นอกเหนือจากค่าพรีเมีย่มข้าวที่นำเข้ากองทุนฯ อยู่ทุกปี

ฉะนั้นการยกเลิกการเก็บพรีเมีย่มข้าวย่อมจะเป็นผลดีต่อรายได้ของเกษตรกรที่ชาวนา  
 สมควรจะได้รับอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย (สำหรับรายได้ของเกษตรกรดูตัวอย่างในปี 2518  
 ที่ตารางที่ 7 )

## ตารางที่ 7

รายได้โดยเฉลี่ยของครัวเรือนเกษตรกรแยกตามประเภทของรายได้ ปี 2518

หน่วย : บาท

ภาค	รายได้จากการเกษตร	รายได้นอก การเกษตร	รายได้รวม	รายได้เฉลี่ย ต่อคน
กลาง	13,149	5,098	18,247	3,041
ใต้	5,499	6,093	11,592	1,932
เหนือ	7,434	3,229	10,663	1,777
ตะวันออกเฉียงเหนือ	3,310	3,550	6,661	1,110
เฉลี่ยทั่วประเทศ	6,588	4,315	10,903	1,817

หมายเหตุ : ในการคำนวณหารายได้เฉลี่ยต่อคน ใช้จำนวน 6 คน ต่อครัวเรือน

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากกองเศรษฐกิจการเกษตร, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์,  
ปี 2518



### 5.3 มาตรการของรัฐในการบรรเทาปัญหาาราคาผลิตผลของชาวนาตกต่ำ

นับแต่ พ.ศ.2518 เมื่อรัฐบาลของ หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้เริ่มให้ความสำคัญแก่การแก้ไขปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำ รัฐบาลในยุคหลัง ๆ ก็ได้ดำเนินการต่อกันมา แต่การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาค่าได้เปลี่ยนไปตามรัฐบาลด้วย ทำให้การแก้ไขปัญหามีต่อเนื่อง

แม้ในปี 2529 - 2534 รัฐบาลยุคก่อนสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ต่างก็ใช้กลไกของคณะกรรมการนโยบายข้าวเป็นตัวกำหนดแผนงานต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือชาวนาโดยเสนอต่อรัฐบาลให้ดำเนินการ แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะติดขัดที่ระเบียบเกี่ยวกับการงบประมาณที่ล่าช้า และขีดจำกัดทางงบประมาณของรัฐด้วย

เป็นที่น่ายินดีที่ว่าทางกระทรวงพาณิชย์ได้มีโครงการจัดตลาดนัดข้าวเปลือก<sup>12</sup> และโครงการตลาดข้าวเปลือกระดับท้องถิ่น ดังปรากฏในเอกสารเผยแพร่ของกรมการค้าภายใน ซึ่งโครงการจะให้ผลดีและทั่วถึงก็ต่อเมื่อได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเต็มที่ เช่นในฤดูกาลผลิตปี 2522/33<sup>13</sup> เพื่อแก้ไขปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำ กระทรวงพาณิชย์ได้จัดการดำเนินงาน 4 ลักษณะคือ

- โครงการรวมกลุ่มเกษตรกรร่วมกันขายข้าวเปลือก
- โครงการจัดตลาดนัดข้าวเปลือก
- โครงการรับจำนำข้าวเปลือก
- โครงการแทรกแซงราคาข้าวเปลือก ที่กระทรวงมหาดไทยร่วมกับสำนักงาน

พาณิชย์จังหวัด

หากรัฐสามารถขยายผลของโครงการเหล่านี้ให้ทั่วถึง ย่อมจะสามารถยกระดับราคาข้าวให้สูงได้

<sup>12</sup>ศิริพล ยอดเมืองเจริญ, ตลาดนัดข้าวเปลือกทางเลือกใหม่ของเกษตรกร เอกสารเผยแพร่ (กรุงเทพฯ : กรมการค้าภายใน, 2531).

<sup>13</sup>กระทรวงพาณิชย์, 70 ปีกระทรวงพาณิชย์ หนังสือพิมพ์ข่าวพาณิชย์ ฉบับพิเศษ 20 สิงหาคม 2533 (กรุงเทพฯ : ข่าวพาณิชย์), หน้า 2.