



บทที่ 4

วิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการตลาดข้าวในปัจจุบัน

ในปัจจุบันมีกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการตลาดข้าวภายในประเทศ อยู่ 4 ฉบับ
ด้วยกันคือ

1. พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522
2. พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517
3. พระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489
4. พระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ. 2489

4.1 วิเคราะห์พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

4.1.1 ที่มาของกฎหมายฉบับนี้

แต่เดิมการค้าข้าวดำเนินการมาโดยเสรี ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2480-2481 ราคาข้าวในตลาดโลกที่ รัฐบาลเรียกเก็บภาษีอากรขาออกจากข้าวที่ส่งออกได้เป็นกอบเป็นกำ แต่ทางการเมืองเริ่มวิตกว่าข้าวจะไม่พอบริโภคภายในประเทศ ขณะเดียวกันรัฐต้องการควบคุมการส่งออกอย่างใกล้ชิด รัฐบาลในขณะนั้นจึงผลักดันพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกป็นอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482 เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2482 กฎหมายฉบับนี้มีความยาวเพียง 10 มาตรา โดยมีสาระสำคัญดังนี้

ก. การจัดตั้งองค์กร กล่าวคือ ในมาตรา 5 ของกฎหมายนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า 1 ชุด ประกอบด้วย

ประธาน

- ปลัดกระทรวงเศรษฐกิจ (กระทรวงพาณิชย์ในปัจจุบัน) เป็นประธาน
- อธิบดีกรมศุลกากร
- อธิบดีกรมพาณิชย์ (ปัจจุบันคือ กรมการค้าต่างประเทศ)
- กรรมการอื่น อีก 4 นาย โดยการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ โดยอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ข. กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้ โดยมาตรา 6 กำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจในเรื่องดังนี้

- สินค้าที่จะควบคุม
- การอนุญาตให้ส่งออกหรือนำเข้า
- จำนวนหรือน้ำหนักที่จะส่งออกหรือนำเข้า
- การห้ามมิให้ส่งออกไปนอกหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรและการใด ๆ อันเกี่ยวกับการจัดการควบคุมให้ดียิ่งขึ้น

ค. กำหนดอำนาจที่ให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดังนี้

- สำหรับอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ กำหนดในมาตรา 3 และมาตรา 4 ดังนี้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ เป็นผู้ดำเนินการควบคุมการส่งออกนอกและการนำเข้าซึ่งสินค้าที่ถูกควบคุม โดยอาศัยเหตุในมาตรา 3 ออกพระราชกฤษฎีกาในเงื่อนไขที่บัญญัติไว้อย่างกว้างขวางคือ เมื่อเหตุแห่งความมั่นคงสาธารณะ สาธารณสุข และสาธารณะประโยชน์อื่นใด ให้มีการควบคุมสินค้าบางอย่างที่จะส่งออกนอกหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรได้ และสินค้าอันจะตกอยู่ในข่ายแห่งความควบคุมตามความในวรรคก่อน การอนุญาตให้ส่งไปหรือนำเข้ามา การกำหนดจำนวนหรือน้ำหนักในการส่งออกไปหรือนำเข้ามาและการห้ามมิให้ส่งออกไปนอกหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าเหล่านี้ ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

สำหรับอำนาจของรัฐมนตรีคลังมีอำนาจกำหนดเมืองท่าหรือที่ที่จะต้องส่งออกไป หรือนำเข้ามา หรือผ่านไป ซึ่งสินค้าที่ถูกควบคุม (มาตรา 7)

ผลของกฎหมายฉบับนี้ ทำให้รัฐมีอำนาจเข้ามาควบคุมการส่งออกสินค้าอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะเมื่อวันที่ 3 กันยายน 2482 สงครามโลกครั้งที่ 2 กำลังเริ่มใหม่ ๆ การส่งข้าววัตถุดิบจากไทยไม่ว่าจะเป็น ข้าว ยางพารา ไม้สัก และดีบุก ล้วนแต่เป็นสินค้ายุทธปัจจัยแก่ฝ่ายสัมพันธมิตรและฝ่ายอักษะประเทศ การค้าต่างประเทศในยุคนั้นรุ่งเรืองมาก ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นและจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ใช้เงินเหล่านี้ไปกับการสะสมกำลังรบและอาวุธยุทธโศปกรณ์ต่าง ๆ¹ ในเดือนพฤศจิกายน 2483 ไทยเข้าสู่สงครามกับอินโดจีนฝรั่งเศส (พฤศจิกายน 2483-มกราคม 2484) รัฐได้ใช้กลไกตามกฎหมายฉบับนี้ในการควบคุมสินค้าต่าง ๆ เพราะประเทศเริ่มประสบปัญหาความขาดแคลนสินค้าเพื่อการอุปโภคและบริโภค

วันที่ 8 ธันวาคม 2484 ญี่ปุ่นได้ยกพลขึ้นบกเข้ายึดเมืองชายทะเลที่สำคัญ เป็นผลให้ไทยต้องเข้าร่วมสงครามกับญี่ปุ่นในเวลาต่อมา สิ่งที่ญี่ปุ่นต้องการมากจากไทยก็คือ ข้าว เพื่อใช้เป็นเสบียงแก่ทหารในกองทัพญี่ปุ่นทั่วเอเชียอาคเนย์ และส่งไปให้คนญี่ปุ่นในประเทศบริโศคด้วยโดยผ่านบริษัทซุบิชิ² ขณะเดียวกันญี่ปุ่นไม่ต้องการแบกภาระหนี้สินกับรัฐบาลไทย จึงใช้มาตรการต่าง ๆ ทั้งทางการเมือง การทหารบีบบังคับไทยโดยเฉพาะการบีบให้รัฐบาลปรับคณะรัฐมนตรีโดยให้เอานายปรีดี พนมยงค์ ออกจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง³ เนื่องจากเป็นผู้คัดค้านการไม่ยอมให้ญี่ปุ่นกู้เงินจากรัฐบาลไทยงวดแรกจำนวน 10 ล้านบาท* เพราะเกรงว่าญี่ปุ่นจะขอกู้เงินเพิ่มอีกหลายงวด ซึ่งก็เป็นจริงในเวลาต่อมา

¹ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 55 ตอน 86 หน้า 1081-1089.

²วรรณ เลี้ยววาริณ, อ้างแล้ว, หน้า 16.

³สิริรัตน์ เรื่องวงษ์วาร, อ้างแล้ว, หน้า 111.

* ขณะนั้นค่าเงินบาทยังคงใช้ทองคำเป็นทุนสำรองและกำหนดราคาเงินบาทไว้ที่

1 บาท ต่อทองคำ 0.6627 กรัม ที่มีเสถียรภาพมากกว่าเงินเยนของญี่ปุ่น.

รัฐบาลในขณะนั้นต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่สูงมาก และยังคงถูกบังคับให้ช่วยเหลือทางการเงินแก่ญี่ปุ่นอีก รัฐบาลในขณะนั้นได้ให้มาตรการทางกฎหมายดังนี้⁴

ประการแรก ตราพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2484 เพื่อควบคุมธนาคารส่วนใหญ่ซึ่งเป็นของต่างชาติ เพื่อป้องกันการค้าขายถ่ายเททรัพย์สินของคนไทยที่เป็นลูกค้านาคารนั้น ๆ

ประการที่สอง ออกพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตรา พ.ศ. 2485 เพื่อให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ควบคุมและห้ามการค้าเงินการใด ๆ เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงินตราได้

ประการที่สาม เพื่อลดแรงบีบบังคับจากญี่ปุ่น จึงต้องยกฐานะสำนักงานธนาคารชาติไทยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย พ.ศ. 2482 ซึ่งแต่เดิมเคยทำหน้าที่ดูแลและประกาศเรื่องอัตราการปริวรรตเงินตราต่างประเทศ ให้มีฐานะเป็นธนาคารจริง ๆ โดยปราศจากการแทรกแซงจากญี่ปุ่น สภาผู้แทนราษฎร จึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485⁵ ขึ้นเป็นธนาคารกลางทำหน้าที่ดูแลรักษาความมั่นคงแห่งค่าเงินตราทั้งภายในและภายนอกประเทศ

ประการที่สี่ รัฐอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482 มาตรา 3 ออกพระราชกฤษฎีกาห้ามส่งทองคำออกนอกประเทศ พ.ศ. 2486 เนื่องจากราคาทองคำในตลาดโลกมีสูงกว่าในประเทศไทยมาก และมีการลักลอบนำทองคำออกนอกโดยพ่อค้าชาวจีน ขณะเดียวกับรัฐบาลก็ต้องการสงวนทองคำภายในประเทศไว้เพื่อเป็นทุนสำรองเงินตราด้วย

ในปี พ.ศ. 2487 เพื่อเป็นการหารายได้เข้ารัฐในยามสงครามและประเทศคู่ค้าสำคัญมีเพียงญี่ปุ่นประเทศเดียว เพื่อต้องการผูกขั้วเงินมาเป็นรายได้ของรัฐ จึง

⁴ สัมภาษณ์ พงศ์ ฉัตราคม, อ้างแล้ว, หน้า 119.

⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 58 ตอนที่ 30 หน้า 971 ลงวันที่ 5 พฤษภาคม 2485.

กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขออนุญาตส่งออกในอัตราไม่เกินสิบบาท แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดว่า สิบบาทต่ออะไรและอีกประการหนึ่งแรงบีบคั้นจากญี่ปุ่นที่ไม่ต้องการให้สินค้าจากไทยไปญี่ปุ่นมี ราคาสูง โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์อาหารและข้าว⁶

เมื่อสงครามยุติลงในปี พ.ศ.2488 ความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจของไทย ทวีความรุนแรงขึ้น และความจำเป็นในการหารายได้เข้ารัฐ รัฐจึงประกาศพระราชบัญญัติ ควบคุมการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2490⁷ กำหนดโทษอย่างรุนแรงแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายการนำเข้าหรือส่งออก ราชอาณาจักรซึ่งสินค้า (ในมาตรา 9 ของพระราชบัญญัตินี้) และออกพระราชกฤษฎีกาควบคุม การส่งออกป็นอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2490 โดยบัญญัติใน มาตรา 4 ของพระราชกฤษฎีกานี้ให้ข้าวเปลือก ข้าวกล้อง ข้าวสาร ข้าวเหนียว ปลายข้าว รำและสิ่งใด ๆ ที่แปรสภาพจากข้าวทุกชนิด เป็นสินค้าห้ามส่งออก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ แต่กฎหมายฉบับนี้ยังคงเป็นกฎหมายที่ควบคุมข้าวเฉพาะ ในขั้นตอนของการส่งออก ตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ผู้ส่งออกต้องปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการส่งออกข้าว และแม้ว่าใน ปี พ.ศ.2490 รัฐจะตั้งสำนักงานข้าวขึ้นมาเพื่อผูกขาดการค้าต่างประเทศเกี่ยวกับข้าวโดยเฉพาะ ก็ตาม แต่ก็ยังคงอนุญาตจัดสรรโควตาส่งออกให้กับพ่อค้าผู้ส่งออก โดยสำนักงานข้าวเป็นผู้ดูแล เรื่องเอกสาร ขณะเดียวกันก็ใช้กลไกของการปริวรรตเงินตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดูแล อยู่บังคับซื้อเงินตราต่างประเทศจากพ่อค้าผู้ส่งออกด้วย

โดยรัฐหวังว่าจะนำเงินได้จากกรณีไปดำเนินการเพื่อรักษาเสถียรภาพ ของค่าเงินบาทและเป็นผลสำเร็จในปี พ.ศ.2498 เมื่อรัฐบาลประกาศยกเลิกอัตรา การปริวรรตเงินตราต่างประเทศแบบหลายอัตราลงในที่สุด ส่วนกฎหมายการนำเข้าและส่งออกนั้น

⁶ อสัมภินพศ์ ฉัตราคม, อ้างแล้ว, หน้า 121.

⁷ ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 40 เล่ม 64 หน้า 3 (ฉบับพิเศษ : แผนกราชกิจจา นุเบกษา 29 สิงหาคม 2490).

ยังมีผลใช้บังคับมาตลอดจนถึงปี พ.ศ.2522 ผลของกฎหมายฉบับนี้ก่อให้เกิดกลไกควบคุมการส่งออกทั้งโดยตรงและโดยอ้อมดังนี้

4.1.2 ผลของกฎหมายก่อให้เกิดกลไกควบคุมการส่งออก ดังนี้

เนื่องจากการค้าข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศ ให้ผลตอบแทนแก่ผู้ส่งออก มากเพียงพอที่จะทำให้ปริมาณข้าวออกทะลักสู่ตลาดต่างประเทศ และสร้างปัญหาแก่ผู้บริโภค ภายในประเทศได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ปริมาณข้าวที่ใช้บริโภคภายในประเทศเกิด ขาดแคลน และราคาข้าวภายในประเทศสูงขึ้นจนเป็นที่เดือดร้อนแก่ผู้บริโภค รัฐบาลจึงใช้ มาตรการควบคุมปริมาณข้าวส่งออกดังนี้

1. ใบอนุญาตส่งออก (Export License) ทุกรายละเอียดในหัวข้อ

พระราชบัญญัติค้าข้าว

2. ระบบโควตา (Quota)

3. ภาษีส่งออก (Export Tax)

4. พรีเมียมข้าว (Rice Premium) ทุกรายละเอียดในหัวข้อ

พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

5. การกำหนดอัตรารักษาสำรองข้าว (Rice Reserve Requirement)

(1) ใบอนุญาตส่งออก (Export License)

โดยที่การขออนุญาตส่งข้าวออกจะต้องปฏิบัติตามระเบียบการขอ อนุญาตส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศของกระทรวงพาณิชย์ กล่าวคือ ผู้มีสิทธิส่งข้าวออก จะต้องจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการค้าประเภทส่งออก ต่อคณะกรรมการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ การค้าข้าว พ.ศ.2489 (ป.ก.ข.) เมื่อทางคณะกรรมการ ป.ก.ข. ได้ตรวจสอบแล้วว่าผู้ยื่น ขออนุญาตมีคุณสมบัติตามที่ระบุไว้ (ดังรายละเอียดในเรื่องคุณสมบัติผู้ส่งข้าวออกและเงื่อนไข การส่งออก) ก็จะอนุญาตให้จดทะเบียนเป็นผู้ส่งข้าวออก และมีสิทธิในการส่งออก

นอกจากนี้ในเวลาที่จะทำการส่งออก พ่อค้ายังจะต้องมีใบอนุญาตส่ง ออก (Export License) สำหรับการส่งข้าวเอกชน ส่วนข้าว G-G ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอ ใบอนุญาตส่งออก การขอใบอนุญาตส่งออกนี้ผู้ส่งออกต้องยื่นแบบคำร้องขอใบอนุญาตส่งออกพร้อม

กับ Letter of Credit หรือสัญญาการซื้อขาย ซึ่งระบุราคาที่ตกลงระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย ราคานี้ต้องไม่ต่ำกว่าราคาข้าวชั้นต่ำที่กรมการค้าต่างประเทศกำหนดไว้ เมื่อทางกรมการค้าต่างประเทศ ได้รับแบบคำร้องขอใบอนุญาตส่งออกแล้ว ก็จะพิจารณาออกใบอนุญาตให้ โดยอาศัยสถานการณ์ค้าข้าวทั้งภายในและต่างประเทศเป็นเครื่องประกอบในช่วงที่มีการจำกัดการส่งออก พ่อค้าแต่ละรายจะได้รับจัดสรรปริมาณข้าวส่งออกเป็นเดือน ๆ ไป โดยพิจารณาจากเปอร์เซ็นต์การส่งออกในปีที่ผ่านมา และเมื่อกรมการค้าต่างประเทศเห็นว่าผู้ส่งออกมีคุณสมบัติครบถ้วน ตัวอย่าง เช่น จ่ายค่าธรรมเนียมส่งออก, ค่าภาษีข้าวส่งออกและอัตราข้าวสำรองตามที่กำหนดไว้ และราคาที่ตกลงซื้อขายไม่ต่ำกว่าราคาข้าวชั้นต่ำ ก็จะออกใบอนุญาตส่งออกให้

สำหรับในช่วงที่มีการค้าเสรี พ่อค้าต้องขอใบอนุญาตส่งออกเช่นเดียวกัน และกรมการค้าต่างประเทศ จะออกใบอนุญาตให้ตามปริมาณข้าวที่พ่อค้าขอส่งออก โดยมีเงื่อนไขว่าต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนดังกล่าวแล้วเช่นกัน

(2) ระบบโควตา (Quota)

โควตาเป็นนโยบายอย่างหนึ่งของรัฐบาลที่ใช้ควบคุมปริมาณข้าวส่งออก (Export Restriction) โดยจะประกาศใช้ในช่วงที่เกิดขาดแคลนข้าวภายในประเทศหรือในช่วงที่อุปทานข้าวภายในมีน้อย และความต้องการข้าวในตลาดโลกสูงมาก ทำให้ข้าวทะลักสู่ตลาดต่างประเทศ จนรัฐบาลเกรงว่าจะเกิดการขาดแคลนข้าวภายในประเทศขึ้น รัฐบาลก็จะกำหนดปริมาณการส่งออกในช่วงนั้น ๆ ต่อเมื่อเห็นว่าภาวะการค้าข้าวเริ่มคลี่คลายแล้วจึงจะประกาศยกเลิกระบบโควตา หันมาใช้การค้าเสรีตามปกติ การกำหนดโควตานี้ โดยปกติรัฐบาลจะกำหนดเป็นโควตารวมก่อน (Global Quota) เพื่อเป็นเป้าหมายการส่งออกข้าวออกในระยะนั้น ๆ แล้วจึงจะกำหนดปริมาณข้าวสูงสุดที่พ่อค้าข้าวจะส่งออกได้ในแต่ละช่วง

โดยปกติในขั้นแรก นับตั้งแต่ข้าวฤดูใหม่ออกสู่ตลาดจนถึงระยะเดือนมีนาคมถึงเมษายน รัฐบาลมักจะปล่อยให้การส่งออกเป็นไปอย่างเสรีก่อน ต่อเมื่อเห็นว่าอุปทานข้าวภายในเริ่มงวกลง และความต้องการข้าวของผู้ซื้อยังมีมาก รัฐบาลก็จะกำหนดโควตาส่งออก เท่าที่ผ่านมา การใช้ระบบโควตาเพื่อควบคุมปริมาณข้าวส่งออกได้ผลดีกว่านโยบาย

การขึ้นอัตราพรีเมียมข้าว เพราะถ้าตลาดโลกยังมีความต้องการข้าวมาก แม้รัฐบาลจะเพิ่มพรีเมียมขึ้นสูงเท่าใด ก็ไม่อาจทำให้ความต้องการข้าวลดลง ดังเช่นเหตุการณ์ในปี 2515 - 2516 ที่เกิดข้าวขาดแคลนทั่วโลก การใช้มาตรการพรีเมียม ไม่ได้ผลเท่าที่ควรและในบางครั้ง ถ้าอุปสงค์ข้าวยังคงมีมาก รัฐบาลก็จำเป็นต้องมีการห้ามส่งข้าวออก

เมื่อรัฐบาลประกาศการใช้มาตรการโควต้าแล้ว กองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศจะทำหน้าที่พิจารณาจัดสรรโควต้าแก่พ่อค้าส่งออกแต่ละราย โดยมีผู้อำนวยการกองฯ เป็นผู้พิจารณาในรายละเอียด และนำเสนอต่ออธิบดี กรมการค้าต่างประเทศ เพื่ออนุมัติ โดยปกติหลักการของระบบโควต้า คือจะศึกษาประวัติการส่งออก ทั้งข้าวเอกชนและข้าวรัฐบาล (Past Performance of Rice Export) ของพ่อค้าแต่ละราย ในรอบ 1 ปี บ้าง 2 ปีบ้าง เป็นเกณฑ์ ซึ่งไม่แน่นอน ขึ้นกับนโยบายของรัฐบาล (เช่นในปี 2523 ใช้สถิติย้อนหลังเพียง 6 เดือน) แล้วคำนวณออกมาว่าพ่อค้าส่งออกแต่ละรายทำประวัติการค้าส่งออกกี่เปอร์เซ็นต์ของปริมาณการส่งออกทั้งหมด การจัดสรรโควต้าให้พ่อค้า เวลาหนึ่งเวลาใด ก็จะจัดให้ตามสัดส่วนของเปอร์เซ็นต์ นอกจากนี้ ยังมีเงื่อนไขว่าผู้ส่งออกจะต้องใช้สิทธินี้ให้หมดภายในระยะเวลาที่กระทรวงกำหนด ในกรณีที่ใช้สิทธิไม่หมด รัฐบาลอาจผ่อนผันขยายเวลาการใช้สิทธิตามโควต้า ซึ่งส่วนใหญ่เวลาที่ขยายให้จะไม่เกิน 1 เดือน สำหรับกรณีพิเศษจะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์

การใช้มาตรการโควต้ามี่ทั้งข้อดีและข้อเสีย ในด้านข้อดีนั้น โควต้าสามารถจะจำกัดปริมาณข้าวส่งออกอย่างได้ผล ดังกล่าวมาแล้ว แต่ในขณะเดียวกัน การจัดสรรโควต้าโดยใช้สถิติข้าวส่งออกของข้าว G-G เป็นเกณฑ์ ดังเช่นในปี 2514 ทำให้พ่อค้าส่งออกมุ่งแต่จะขายข้าวรัฐบาล-รัฐบาล เพื่อตนจะได้โควต้าข้าวเอกชนเพิ่มขึ้น การที่พ่อค้าส่งออกมุ่งขายข้าว G-G มีส่วนทำให้ราคาข้าวที่ชาวนาขายถูกกดราคา เพราะการขายข้าว G-G รัฐบาลจะบังคับซื้อจากพ่อค้าในราคาที่ต่ำกว่าในราคาตลาด

ข้อเสียอีกประการหนึ่งที่เกิดจากระบบโควต้าคือ ระบบโควต้าทำให้การแข่งขันทางการค้าถูกจำกัดลง โดยปกติถ้ารัฐบาลปล่อยให้มีการค้าข้าวส่งออกอย่างเสรี กำไรของผู้ส่งออกจะมีจำกัดมาก เพราะถ้ามีกำไรส่วนเกินมากจะจูงใจให้มีการแข่งขัน

จากผู้ค้ารายใหม่ทันที เมื่อรัฐบาลกำหนดโควตาเท่ากับรัฐบาลจำกัดการแข่งขันที่อาจมีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการปิดโอกาสต่อพ่อค้ารายย่อยและรายใหม่ ซึ่งไม่มีสิทธิส่งออกในอิตาลีหรือถ้ามีก็มีน้อยมาก พ่อค้าเหล่านี้ถ้าจะส่งข้าวออกก็ต้องทำผ่านในนามของพ่อค้าเก่าที่มีโควตาไว้ขาย ซึ่งทำให้ต้นทุนสูงขึ้น ทำให้โอกาสที่จะแข่งขันกับพ่อค้าต่างประเทศลดลง ส่วนพ่อค้าที่ได้โควตาเท่ากับได้สิทธิในการส่งออกและถ้าคนไม่ส่งออกก็เท่ากับได้สิทธิในการแสวงหากำไรโดยที่สิทธิอันนี้ถูกนำมาซื้อขายกันในวงการค้า การซื้อขายโควตาของข้าวส่วนใหญ่จะเทียบกับราคาของการซื้อขายข้าวในขณะนั้น ราคาที่ซื้อขายเป็นไปตามคิมานต์และซัพพลายของโควตาในตลาดในเวลาใดเวลาหนึ่ง และราคาข้าวในตลาดขณะนั้น ตัวอย่างเช่น ถ้าการค้าข้าวคึกคักและพ่อค้าข้าวส่งออกสามารถหาตลาดและทำสัญญาขายได้จำนวนมาก ๆ ราคาโควตาก็จะสูงขึ้น แต่ถ้าการค้าซบเซา โควตาที่พ่อค้าถืออยู่อาจไม่มีราคาเลย นอกจากนี้ราคาโควต้ายิ่งขึ้นอยู่กับอายุของ Letter of Credit (L/C) ที่ต่างประเทศเปิดมาให้พ่อค้าด้วย กล่าวคือ ถ้าอายุของ Letter of Credit (L/C) สั้น พ่อค้าที่มีโควต้าย่อมสามารถโก่งราคาโควตาได้มากขึ้น (ในการค้าภาวะปกติโควตาที่ซื้อขายกันประมาณตันละ 1 เหรียญสหรัฐฯ แต่ในช่วงที่คิมานต์สูงราคาจะสูงถึงตันละ 5 เหรียญ หรือ 10 เหรียญสหรัฐฯ)

สำหรับพ่อค้าที่มีความสามารถในการหาตลาด เมื่อรัฐบาลใช้ระบบโควตาจะมีส่วนทำให้พ่อค้าเหล่านี้ขาดแรงจูงใจในการหาตลาด เพราะถ้าสามารถหาตลาดได้มากเกินจำนวนโควตาที่ตนได้รับจัดสรร ก็ต้องกว้านซื้อโควตาจากพ่อค้ารายอื่น ๆ ซึ่งทำให้พ่อค้าที่เฉื่อยชาต่อการหาตลาดจะคอยเสนอขายโควตาของตนให้ ดังนั้น การใช้โควตาจึงเป็นการบั่นทอนการแข่งขันในการค้าข้าว

นอกจากนี้ ระบบโควต้ายิ่งช่วยเสริมสร้างพลังอำนาจแก่สมาคมพ่อค้าข้าว โดยไม่เจตนา⁸ ทั้งนี้โดยที่กระทรวงพาณิชย์อาศัยความชำนาญของพ่อค้าในด้านการค้าข้าวภาคเอกชน และขอความร่วมมือจากสมาคมในการจัดสรรโควตา จึงทำให้สมาคมมีอำนาจ

⁸ อัมมาร สยามวาลา, "ข้าว," ใน วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 3 เล่มที่ 3 พฤษภาคม 2517, หน้า 85.

ลงโทษสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตาม โดยเสนอให้กระทรวงปฏิเสศโควต้าได้ ระบบโควต้าจึงเป็นการสร้างเสริมการผูกขาดของสมาคมโดยทางอ้อม

(3) ภาษีส่งออก

ภาษีส่งออกจัดเป็นภาษีที่จัดเก็บจากการส่งออก และเป็นภาษีที่ถูกต้องตามกฎหมายอย่างแท้จริง (ซึ่งผิดกับพรีเมียมข้าว) โดยเริ่มเก็บอย่างเป็นทางการเมื่อปี 2498 ภาษีส่งออกในทางทฤษฎีทำกันในรูป Advalorem Tax แต่ในทางปฏิบัติ กรมศุลกากร จะเป็นผู้กำหนดอัตราภาษี ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงเป็นครั้งคราว อัตราภาษีนี้เป็นอัตราส่วนคงที่ของราคาข้าวในตลาดหรือราคาประเมิน คือร้อยละ 10 ของราคาประเมิน การกำหนดราคาประเมินของข้าวนี้ไม่ปรากฏชัดว่า กรมศุลกากรกำหนดจากราคาใด ทั้งนี้เพียงจากราคาข้าว F.O.B. ส่งออกมีหลายอัตรา เช่น ราคาข้าวที่กำหนดโดยคณะกรรมการกำหนดราคาข้าวที่กำหนดโดยกรมการค้าภายใน และราคาข้าวที่ซื้อขายกันจริงในตลาด เป็นต้น

การค้าข้าวทั้งภาคเอกชนและรัฐบาลต่างต้องเสียภาษีข้าวขาออก โดยจ่ายแก่กรมศุลกากร ซึ่งจะจัดส่งไปยังกระทรวงการคลังเพื่อเข้าเป็นงบประมาณแผ่นดินต่อไป

(4) พรีเมียมข้าว (Rice Premium) (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในเรื่องกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร)

พรีเมียมข้าวคือ ค่าธรรมเนียมพิเศษ ที่กระทรวงพาณิชย์เรียกเก็บจากผู้ส่งออกจำหน่ายต่างประเทศ นอกเหนือจากภาษีขาออก ภาษีเทศบาล ฯลฯ (ในปี 2517 ได้เปลี่ยนชื่อเป็นค่าธรรมเนียมการส่งออก แต่เพื่อความสะดวก วิทยานิพนธ์นี้ยังคงใช้คำว่า "พรีเมียมข้าว") การเรียกเก็บพรีเมียมข้าว รัฐบาลไม่ได้ออกเป็นกฎหมาย (Legal Tax) เหมือนการเก็บภาษี แต่เป็นเพียงประกาศของกระทรวงพาณิชย์โดยเก็บตามอัตราที่ทางราชการกำหนดไว้ตายตัว (Specific Tax) อัตราที่เรียกเก็บนี้แตกต่างกันตามชนิดของข้าว และเปลี่ยนแปลงตามสภาวะตลาดข้าว ซึ่งกองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ จะเป็นผู้พิจารณาเปลี่ยนแปลงอัตราพรีเมียมข้าว

การชำระค่าพรีเมียมข้าว พ่อค้าอาจชำระเป็นตั๋วสัญญาใช้เงินของธนาคารมีกำหนดเวลา 45 วัน หรือตั๋วเงินในรูปแบบอื่นได้ จำนวนเงินค่าพรีเมียมข้าวที่รัฐบาลเก็บได้นี้แต่เดิมเข้าสู่กระทรวงการคลังเพื่อเป็นรายได้ของแผ่นดิน ไม่ได้นำมาใช้เพื่อกิจการใดโดยเฉพาะ ต่อมาเมื่อปี 2517 เงินพรีเมียมนี้ได้ออนเข้าสู่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร (Farmers' Aid Fund) ซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยมีวัตถุประสงค์นำเงินกองทุนนี้ไปช่วยเหลือเกษตรกรในด้านส่งเสริมการผลิต, การพยุงราคา เป็นต้น

ก่อนที่จะมีการเก็บพรีเมียมข้าว เมื่อ พ.ศ. 2484 การส่งออกนอกราชอาณาจักรกระทำโดยเสรี ไม่ต้องขออนุญาตและไม่ต้องชำระค่าพรีเมียม แม้ว่าจะมีพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกนอกราชอาณาจักร สำหรับสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2484 ซึ่งมีข้าวรวมอยู่ด้วย แต่ในระยะแรก ๆ ก็ยังมีได้เรียกเก็บพรีเมียม กระทั่งเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี 2488 ไทยมีข้อผูกพันต้องส่งข้าวให้สหประชาชาติตามสัญญาสมบูรณแบบ โดยให้เปล่าในระยะแรก และต่อมาสหประชาชาติได้จ่ายค่าข้าวตามราคาทุน จนถึงปี 2490 จึงเปลี่ยนการซื้อขายตามราคาที่ตกลงเป็นคราว ๆ ไป ในระหว่างปีดังกล่าว รัฐบาลปีดังกล่าว รัฐบาลโดยองค์การข้าว (ต่อมาเป็นสำนักงานข้าว) เป็นผู้ส่งออกแต่ผู้เดียว ต่อมาเมื่อไทยพ้นข้อผูกพันในการส่งข้าวให้สหประชาชาติแล้ว องค์การข้าวก็ยังเป็นผู้ส่งข้าวออกอยู่ แต่มอบให้พ่อค้าส่งออกส่วนหนึ่ง ซึ่งต้องส่งออกในนามขององค์การข้าว และซื้อข้าวขององค์การข้าวตามราคาที่กำหนดไว้ แต่เนื่องจากเกิดภาวะข้าวขาดแคลนทั่วโลก ราคาข้าวได้ถีบตัวสูงขึ้นกว่าราคาภายในประเทศอย่างมากมาย กระทรวงพาณิชย์ (กระทรวงเศรษฐกิจในสมัยนั้น) จึงได้ออกระเบียบให้พ่อค้าชำระพรีเมียมข้าว ตั้งแต่ปี 2493 เป็นต้นมา เพื่อเป็นการดึงกำไรของพ่อค้าส่งออก และเป็นการหารายได้ให้แก่รัฐบาลอีกด้วย โดยปีหนึ่ง ๆ เก็บได้ประมาณ 1,000 ล้านบาท ต่อมา แม้ภาวะการค้าข้าวของโลกจะเข้าสู่ภาวะปกติแล้ว รัฐบาลก็ยังคงเก็บพรีเมียมอยู่เช่นเดิมจนถึงปัจจุบัน นโยบายพรีเมียมจึงเป็นเครื่องมือ (Policy Instrument) ที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และถกเถียงกันอย่างมากมายจนหาข้อยุติไม่ได้

(5) การกำหนดอัตราสำรองข้าว (Rice Reserve Requirement)

นโยบายข้าวสำรองเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่กระทรวงพาณิชย์นำมาใช้ควบคุมไม่ให้มีการส่งข้าวออกจำหน่ายต่างประเทศมากจนเกิดการขาดแคลนข้าวภายในประเทศ และเป็นการช่วยตรึงราคาข้าวภายในประเทศมิให้สูงเกินควร โดยเริ่มใช้เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2515 ทั้งนี้ เนื่องจากได้เป็นที่คาดหมายว่าการผลิตข้าวในฤดูกาลผลิตปี 2515 จะได้ผลผลิตต่ำ เนื่องจากฝนแล้งในต้นฤดู นอกจากนี้ยังปรากฏว่าประเทศที่เคยผลิตข้าวได้มาก เช่น บังกลาเทศ, อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ต่างก็ประสบปัญหาการขาดแคลนข้าว ประเทศเหล่านี้จึงหันมาซื้อจากประเทศไทยมากขึ้น เป็นเหตุให้ราคาข้าวภายในประเทศขยับสูงขึ้น กระทรวงพาณิชย์จึงได้นำมาตรการสำรองข้าวมาใช้ และได้ประกาศยกเลิกไปเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2519 ต่อมาคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้มีคำสั่งเรื่องการจำหน่ายข้าวสารแก่ประชาชน กำหนดให้มีการสำรองข้าวอีกตั้งแต่วันที่ 13 ตุลาคม 2519 เป็นต้นมา

ข้าวสำรองจึงเป็นการขายข้าวตามข้อผูกมัดแก่กระทรวงพาณิชย์ (Mandatory Sale to Government) เพื่อให้ได้มาซึ่งการส่งข้าวออกต่างประเทศ (ในบางครั้งข้าวสำรองถึงกับเป็นเงื่อนไขเพื่อให้ได้มาซึ่งใบอนุญาตส่งข้าวออก) กล่าวคือ ในการส่งข้าวชนิดใดชนิดหนึ่งออก 1 ตัน ผู้ส่งออกจะต้องสำรองข้าวไว้ตามชนิดข้าวที่รัฐบาลกำหนด เป็นอัตราส่วนคงที่ตามที่กระทรวงพาณิชย์ประกาศใช้เป็นคราว ๆ ไป อัตราส่วนของข้าวส่งออกและข้าวที่พ่อค้าต้องสำรองไว้เรียกว่า "อัตราสำรองข้าว" (Rice Reserve Ratio) อัตราส่วนดังกล่าวนี้เปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะการตลาดข้าว ซึ่งกระทรวงพาณิชย์จะประกาศเป็นระยะ ๆ ไป ในบางครั้งเป็นอัตราส่วน 1 : 1 บางครั้ง 1 : 2 เป็นต้น ถ้าประกาศในอัตรา 1:1 หมายความว่า ในการส่งข้าวออก 1 ตัน ผู้ส่งออกต้องขายข้าวสำรองแก่รัฐบาล 1 ตัน ถ้ากำหนดในอัตรา 1:2 หมายความว่า ในการส่งข้าวออก 1 ตัน ผู้ส่งออกต้องขายข้าวสำรองแก่รัฐบาล 2 ตัน

การสำรองข้าวนี้ กองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์จะเป็นผู้กำหนดชนิดข้าวที่พ่อค้าส่งออกจะต้องสำรองไว้ โดยต้องนำข้าวมาขายให้แก่องค์การคลังสินค้า หรือกรมการค้าภายใน ตามราคาที่กำหนดโดยกระทรวงพาณิชย์

ราคานี้เรียกว่า "ราคาข้าวสำรอง" ซึ่งจะถูกกว่าราคาขายส่งของข้าวชนิดเดียวกัน การสำรองข้าวจึงเป็นการขาดทุนการส่งออกของพ่อค้าส่งออก เพราะพ่อค้าส่งออกซื้อข้าวในราคาตลาด (Market Price) แต่ขายแก่รัฐบาลในราคาข้าวสำรอง (Reserve-Rice Price) การขาดทุนข้าวสำรองนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปตามชนิดข้าวที่ส่งออก แต่จะเปลี่ยนไปตามอัตราส่วนของชนิดข้าวที่ต้องสำรอง และราคาตลาด (Market Price) อย่างไรก็ตาม การกำหนดอัตราข้าวสำรองนี้ ในบางปีมีการยกเลิกไป เช่นในปีที่ข้าวภายในประเทศมีเหลือเฟือ (Surplus of Domestic Supplies) เป็นต้น

แม้ว่านโยบายข้าวสำรองจะมีจุดประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือควบคุมการส่งออก แต่ในความเป็นจริง การสำรองข้าวไม่ได้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ และในทางปฏิบัติยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ กล่าวคือประการแรก การตรวจสอบข้าวสำรองกระทำกันที่โกดังของรัฐบาล (องค์การคลังสินค้า) ซึ่งหากมีความผิดพลาดเกิดขึ้น เช่น ข้าวที่ส่งมอบไม่ตรงกับที่ทางรัฐบาลกำหนดไว้ จะเกิดความเสียหายคือเสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายในการขนส่งกลับ นอกจากนี้ระยะเวลาที่ทางรัฐบาลเรียกเก็บข้าวสำรองจากพ่อค้าส่งออกยังขาดความแน่นอน รัฐบาลในนามขององค์การคลังสินค้า หรือกรมการค้าภายในอาจเรียกข้าวสำรองจากพ่อค้าส่งออกในเวลาเดียวกับที่พ่อค้าจะส่งข้าวออกต่างประเทศหรืออาจเรียกเก็บภายหลังก็ได้ ซึ่งพ่อค้าส่งออกจำต้องเก็บรักษาข้าวสำรองจำนวนนั้นไว้ในโกดังจนกว่ารัฐบาลจะเรียกเก็บ ทำให้พ่อค้าส่งออกขาดทุน ค่าเสียโอกาสในเรื่องโกดัง และค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษา (แต่ถ้ารัฐบาลไม่เรียกเก็บข้าวสำรองภายใน 120 วัน รัฐบาลจะเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาเอง) อีกประการหนึ่ง การที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดราคารับซื้อข้าวสำรองจากพ่อค้าส่งออกต่ำกว่าราคาตลาด ก่อให้เกิดการผลักภาระจากพ่อค้าส่งออกไปยังชาวนา ทำให้ราคาข้าวเปลือกตกต่ำ สำหรับจุดประสงค์ที่รัฐบาลต้องการนำข้าวสำรองไปขายแก่ผู้บริโภคที่มีรายได้น้อยนั้น ก่อให้เกิดกรณี "ข้าวสองราคา" ขึ้นในตลาดซื้อขายข้าว กล่าวคือถ้าอุปทานข้าวภายในมีน้อย ภาวะตลาดมีคึกคักเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และที่สำคัญก็คือ ผลประโยชน์จากข้าวสำรองอันพึงตกแก่ผู้มีรายได้น้อยในเขตกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดอาจกลับไปสู่ผู้บริโภคที่มีฐานะดีได้ เพราะปริมาณข้าวสำรองที่ทางราชการนำออกจำหน่ายนั้นยากแก่การควบคุม เพราะประชาชนในกรุงเทพมหานคร ทุกคนมีสิทธิที่จะซื้อข้าว

ราคาถูกขององค์การคลังสินค้าได้ตลอดเวลาตามขนาดของครอบครัว และเงื่อนไขการซื้อข้าวก็มีเพียงแสดงสำมะโนครัวและจำนวนสมาชิกในครอบครัวว่าจะซื้อได้ครั้งละเท่าใด แต่ในกรณีของประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่ไม่มีสำมะโนครัวในกรุงเทพมหานคร ย่อมไม่มีสิทธิ์ซื้อโดยเฉพาะในภาวะที่ข้าวขาดแคลนจริง ๆ ซึ่งการซื้อข้าวจะเข้มงวดมาก จึงก่อให้เกิดการลักลอบนำข้าวราคาถูกออกไปขายในตลาดเสรี นอกจากนี้ปริมาณข้าวที่นำออกจำหน่ายในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงมีถึง 70 เปอร์เซ็นต์ ของปริมาณความต้องการของผู้บริโภคทั้งหมด ส่วนที่นำออกจำหน่ายในต่างจังหวัดมีเพียง 0.023 เปอร์เซ็นต์⁹ ของความต้องการของผู้บริโภคทั้งหมด จึงเกิดปัญหาความไม่ยุติธรรมระหว่างผู้บริโภคในกรุงเทพมหานครกับผู้บริโภคที่อยู่ในต่างจังหวัด

เพื่อตัดปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพต่างๆ ดังกล่าว ในทางปฏิบัติ พ่อค้าส่งออกจึงมักจะมอบให้หยัง* เป็นผู้จัดการส่งมอบข้าวสำรองแทน โดยนำบัญชีสำรองข้าวให้หยังสั่ง เป็นผู้จัดการสั่งซื้อข้าวจากโรงสี โดยให้โรงสีนำข้าวไปส่งโกดังองค์การคลังสินค้าแทน แล้วหยังสั่งจะเรียกเก็บจากพ่อค้าส่งออกภายหลัง โดยบวกค่าบริการของตนจากพ่อค้าส่งออกด้วย การให้หยังสั่งส่งมอบข้าวสำรอง จึงเป็นการตัดปัญหาของพ่อค้าส่งออกทั้งในเรื่องความผิดพลาดจากการส่งมอบข้าวผิดชนิด และไม่ต้องเสียเงินค่าโกดังโดยตรงในกรณีที่รัฐบาลยังไม่ต้องการข้าว ฯลฯ แต่เสียเงินในรูปของค่าบริการเท่านั้น

⁹จางค์ พันธุ์ทาบูลย์ และ สมจินต์ สันตวรักษ์, รายงานการศึกษาเรื่องข้าว กองวิจัยสินค้าและการตลาด กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ 2519, หน้า 97.

* หมายถึงบริษัทนายหน้า หรือบริษัทตัวแทนขายข้าวให้โรงสี ปกติคิดค่าบริการในอัตราร้อยละ 0.5-1.

4.1.3 พระราชบัญญัติการส่งออกภายนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า
พ.ศ.2522¹⁰

เมื่อเกิดการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยบทบัญญัติมากขึ้น รัฐจึงได้ทบทวนกฎหมายฉบับดังกล่าวโดยให้เหตุผลไว้ดังนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกภายนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พุทธศักราช 2482 ได้ประกาศใช้มานานแล้ว สมควรปรับปรุงให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและการค้าในปัจจุบัน และโดยที่เป็นการสมควรให้รัฐบาลมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับสินค้าบางประเภทที่จะส่งออกภายนอกหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักร กับให้มีอำนาจในการดำเนินการจัดระเบียบการค้ากับต่างประเทศให้เป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อยเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศและก่อให้เกิดความเชื่อถือแก่นานาประเทศยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น แต่ในความเป็นจริงก็คือ โดยผลของมาตรา 24 ยังบัญญัติให้พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ กระทรวง และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งได้ประกาศใช้ก่อนพระราชบัญญัตินี้จะมีผลใช้บังคับหรือที่ประกาศใช้ตามกฎหมายเดิมทั้ง 3 ฉบับที่ถูยกยกเลิกไปโดยกฎหมายฉบับนี้ ยังคงใช้บังคับได้ตลอดไป และโดยผลของกฎหมายฉบับนี้ทำให้กฎหมายเดิมทั้ง 3 ฉบับต้องสิ้นสุด ซึ่งได้แก่

ก. พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกภายนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ.2482

ข. พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกภายนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ.2487

ค. พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกภายนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ.2490

เราจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์จริง ๆ ของพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ ต้องการหารายได้เข้ารัฐจากการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกในสินค้าต่าง ๆ แต่สำหรับชาวนั้น

¹⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 96 ตอนที่ 74 (ฉบับพิเศษ : แผนกราชกิจจานุเบกษา)

ได้รับการยกเว้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร มาตรา 6 ซึ่งห้ามเก็บค่าธรรมเนียมหรือเงินอย่างอื่นที่เรียกเก็บตามกฎหมายไว้ นอกจากอากรขาออก ทำให้ข้าวไม่ถูกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษเกี่ยวกับผลิตผลเกษตรกรรมเป็นต้น และผลิตภัณฑ์อาหารซึ่งเมื่อเทียบกับ ปี พ.ศ.2492-2517 รัฐได้ใช้กฎหมายเดิมซึ่งเขียนให้อำนาจไว้กว้างขวางมาก แต่ไม่ได้บัญญัติชัดเจนถึงค่าธรรมเนียมการส่งออกและทำให้ฟรีเมี่ยมข้าวถูกเก็บมาโดยไม่มีฐานจากอำนาจของกฎหมายรัฐสภาเลย คงดำเนินการจัดเก็บโดยกฎหมายอนุบัญญัติ

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม โดยผลของกฎหมายฉบับนี้ยังคงให้อำนาจแก่รัฐมนตรีอย่างมากมายดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 ดังนี้

ในกรณีที่จำเป็นหรือสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการส่งออกหรือในการนำเข้า
- (2) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้า
- (3) กำหนดประเภท ชนิด คุณภาพ มาตรฐาน จำนวน ปริมาตร ขนาด น้ำหนัก ราคา ชื่อที่ใช้ในทางการค้า ตรา เครื่องหมายการค้า ถิ่นกำเนิด สำหรับสินค้าที่ส่งออก หรือนำเข้า ตลอดจนกำหนดประเทศที่ส่งไปหรือประเทศที่ส่งมาซึ่งสินค้านั้น
- (4) กำหนดประเภทและชนิดของสินค้าที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษในการส่งออกหรือในการนำเข้า
- (5) กำหนดให้สินค้าใดที่ส่งออกหรือนำเข้าเป็นสินค้าที่ต้องมีหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า หนังสือรับรองคุณภาพสินค้า หรือหนังสือรับรองอื่นใดตามความตกลง หรือระเบียบทางการค้าระหว่างประเทศ
- (6) กำหนดมาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบ ในการส่งออก หรือการนำเข้าตามพระราชบัญญัตินี้

เพราะฉะนั้นมาตรการเกี่ยวกับการขอใบอนุญาตส่งออก ซึ่งผู้ขอต้องมีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติข้าว พ.ศ. 2489 ซึ่งกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎกระทรวงและระบบโควตา (Quota) ซึ่งไม่ควรจะมีในการส่งออกข้าว เพราะประเทศไทยมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการส่งออก โดยไม่มีข้อห้ามหรือพันธกรณีตามสนธิสัญญาใด ๆ ห้ามการส่งออกโดยเสรีได้เลย แต่ก็ยังมีประกาศของกระทรวงพาณิชย์ เรื่องให้โควตาผู้ส่งออกข้าว นอกจากนี้ มาตรการกำหนดอัตราข้าวสำรองก็เป็นมาตรการควบคุมป้องกันการส่งออกข้าว เพื่อมิให้เกิดความขาดแคลนภายในประเทศ ซึ่งการประกาศเป็นระยะ ๆ นี้ ผู้ส่งออกต้องมีภาระในการนำข้าวที่กรมการค้าต่างประเทศกำหนดมาขายให้แก่องค์การคลังสินค้า กรมการค้าภายในตามราคาที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด ราคานี้เรียกว่า "ราคาข้าวสำรอง"

จะเห็นได้ว่าเพียงแค่อำนาจในมาตรา 5 นี้เท่านั้นสามารถกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงกระบวนการส่งออกข้าวได้ทั้งหมด และผลของมาตรการต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ได้ส่งผลกระทบต่อรายได้และราคาข้าวเปลือกของเกษตรกรที่ตกต่ำเสมอมา ซึ่งจะได้อธิบายโดยละเอียดในบทที่ 5

4.1.4 โครงสร้างของพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า

กฎหมายฉบับนี้มีความยาวเพียง 25 มาตรา แบ่งเป็น

ก. อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในมาตรา 5-7, 14

ในกรณีที่จำเป็นหรือสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการส่งออกหรือในการนำเข้า

(2) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้า

(3) กำหนดประเภท ชนิด คุณภาพ มาตรฐาน จำนวน ปริมาตร ขนาด น้ำหนัก ราคา ชื่อที่ใช้ในทางการค้า ตรา เครื่องหมายการค้า ดินกำเนิด สำหรับสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้า ตลอดจนกำหนดประเทศที่ส่งไปหรือประเทศที่ส่งมาซึ่งสินค้านี้ดังกล่าว

(4) กำหนดประเภทและชนิดของสินค้าที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษในการส่งออกหรือในการนำเข้า

(5) กำหนดให้สินค้าใดที่ส่งออกหรือนำเข้าเป็นสินค้าที่ต้องมีหนังสือรับรองดินกำเนิดสินค้า หนังสือรับรองคุณภาพสินค้า หรือหนังสือรับรองอื่นใดตามความตกลงหรือประเพณีทางการค้าระหว่างประเทศ

(6) กำหนดมาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบ ในการส่งออก หรือการนำเข้าตามพระราชบัญญัตินี้

(7) อำนาจในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมพิเศษ รวมทั้งอำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกอัตราค่าธรรมเนียมพิเศษในการส่งออกหรือนำเข้า (ตามมาตรา 6)

(8) อำนาจในการออกใบอนุญาตแก่ผู้นำเข้า หรือส่งออกสินค้าที่ถูกประกาศกำหนดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้าหรือส่งออก (ตามมาตรา 7)

(9) อำนาจนำเงินกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศไปหาผลประโยชน์โดยสภาธนาคาร

ข. กำหนดโครงสร้างองค์กรเพื่อการควบคุมการนำเข้าส่งออก พร้อมทั้งอำนาจและหน้าที่ตามบทบัญญัติในมาตรา 8-9 คือ ให้มี "คณะกรรมการการค้าต่างประเทศ"

1 ชุด ประกอบด้วย

- ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานกรรมการ (กต.)
- อธิบดีกรมการค้าภายใน กรรมการ
- อธิบดีกรมพาณิชย์สัมพันธ์ (ปัจจุบันคือกรมส่งเสริมการส่งออก) กรรมการ
- อธิบดีกรมบัญชีกลาง กรรมการ

- จ. มาตรา 20 ถึง มาตรา 23 เป็นเรื่องของบทกำหนดโทษ
 ฉ. มาตรา 24 เป็นเรื่องให้กฎ ระเบียบ พระราชกฤษฎีกาเก่า ๆ
 ที่ออกโดยอาศัยกฎหมายเดิมทั้ง 3 ฉบับที่ถูกยกเลิกไป สามารถมีผลใช้บังคับต่อไปได้

เราจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการส่งออกป้อนอกและการนำเข้ามาราชาอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 นี้ เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสั้น กะทัดรัด ให้อำนาจในการดำเนินการต่างๆ ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ไว้ชัดเจนมากกว่าเดิม การประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ก็เพื่อให้เกิดความชัดเจนในส่วนของอำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ซึ่งดูแลเรื่องนำเข้าและส่งออกโดยเฉพาะ

4.2 วิเคราะห์พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.2517

4.2.1 ที่มาของพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.2517

ก่อนจะมีการเก็บพรีเมียมข้าว เมื่อ พ.ศ. 2484 การส่งข้าวออกนอกราชาอาณาจักรกระทำโดยเสรี ไม่ต้องขออนุญาตและไม่ต้องชำระค่าพรีเมียม แม้ว่าจะมีพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกป้อนอกราชาอาณาจักร สำหรับสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2484 ซึ่งมีข้าวรวมอยู่ด้วย แต่ในระยะแรก ๆ ก็ยังมีได้เรียกเก็บพรีเมียมแต่อย่างใด เพราะรายได้ของรัฐจากอากรขาออกมากเพียงพอกับความต้องการของประเทศแล้ว¹¹

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง โดยข้อตกลงตามสนธิสัญญาสมบูรณแบบกับอังกฤษที่ต้องการข้าวจากไทยจำนวน 1 ล้าน 5 แสนตัน โดยให้ทยอยส่งนับตั้งแต่ พ.ศ. 2488 - 2491 ภายได้เงื่อนไขที่ประเทศไทยต้องรักษาราคาข้าวภายในประเทศให้ต่ำและสกัดกั้นการลักลอบนำเข้าออกนอกราชาอาณาจักรโดยพ่อค้าชาวเงินในประเทศไทย และในมลายูกับสิงคโปร์¹² ขณะเดียวกันเพื่อป้องกันมิให้ไทยล่าช้าในการปฏิบัติตามสัญญา รัฐบาลอังกฤษ

¹¹David K. Wyatt, Ibid. p.251.

¹²ดิเรก ชัยนาม, อ้างแล้ว,

ยอมจ่ายค่าพรีเมียมข้าวให้กับรัฐบาลไทย ต้นละ 3 ปอนด์ โดยเริ่มตั้งแต่ 1 พฤษภาคม - 31 พฤษภาคม 2489 และจะลดลงเป็นต้นละ 2 ปอนด์ ในวันที่ 1 มิถุนายน - 15 มิถุนายน 2489 (ดังปรากฏในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปี 2489 สมัยสามัญ ครั้งที่ 33) ดังนั้นพรีเมียมข้าวจึงปรากฏเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การค้าข้าวของไทย โดยอยู่ในรูปของเงินที่รัฐเก็บจากผู้ซื้อข้าวชาวต่างประเทศ

ในระหว่างปี พ.ศ. 2488 - 2490 รัฐบาลในขณะนั้นได้จัดตั้งองค์การข้าวขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ส่งออกรายเดียวของไทย ทั้งนี้ ก็เพราะเหตุผลในทางสังคมและเศรษฐกิจ กล่าวคือ¹³

1. ความจำเป็นในการเร่งหาเงินตราต่างประเทศ เพื่อมาเป็นค่าใช้จ่ายของรัฐและทุนสำรองของประเทศเพื่อรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาท
2. ประเทศคู่แข่งในลุ่มนี้รายใหญ่ได้พ่ายแพ้สงคราม เงินเยนที่มอบให้กับรัฐบาลไทยไม่มีค่า
3. ความต้องการข้าวในตลาดโลกมีมาก เพราะตลาดยังเป็นของผู้ขาย รัฐมองเห็นหนทางหารายได้จากข้าวซึ่งเป็นสินค้าที่มีศักยภาพในการส่งออกมากที่สุด在那个 ด้วยการกำหนดนโยบายบังคับซื้อข้าวภายในประเทศในราคาถูก และนำส่งออกในราคาสูงตามความต้องการของตลาดโลก
4. พันธกรณีในการส่งข้าวให้อังกฤษ จำนวน 1 ล้าน 5 แสนตัน ให้กับอังกฤษเพื่อแลกเปลี่ยนกับเอกราชของไทย รัฐจึงต้องเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ส่งออกรายเดียว

จากเหตุผลในทางสังคมและเศรษฐกิจดังกล่าว รัฐในขณะนั้นไม่มีทางเลือกเลยในการดำเนินการเพื่อกตราคาข้าวภายในประเทศให้ต่ำโดยวิธีการอย่างอื่นเลย¹⁴ ซึ่งเป็นเหตุผลให้เกิดการลักลอบส่งออกข้าวไปนอกประเทศเป็นจำนวนมาก¹⁵ เพราะได้ราคาสูงกว่าที่ขายในประเทศ

¹³สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รวมคำแถลงนโยบายของรัฐบาลและรายชื่อคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1-43" (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2526), หน้า 71-84.

¹⁴ดิเรก ชัยนาม, อ้างแล้ว, หน้า 727.

¹⁵ดิเรก ชัยนาม, อ้างแล้ว, หน้า 732.

โดยตลาดหลักทรัพย์ซื้อขายข้าวอยู่ในประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์

รัฐบาลยังคงถือรายได้จากการค้าข้าวเป็นแหล่งเงินได้ที่สำคัญ ในปี พ.ศ. 2490 แม้จะอนุญาตให้เอกชนส่งออกข้าวได้บ้าง แต่ก็ต้องอาศัยการจัดสรรโควตาจากองค์การข้าว จนถึงปี 2492 องค์การข้าวได้เปลี่ยนชื่อเป็น สำนักงานข้าว ทำหน้าที่ผูกขาดการส่งออกข้าวแต่ผู้เดียว และเริ่มอนุญาตให้นำข้าวออกนอกประเทศได้ โดยกระทำในนามของสำนักงานข้าว จุดนี้จึงเป็นที่มาของประกาศกระทรวงพาณิชย์ซึ่งออกระเบียบให้พ่อค้าส่งออกข้าวชำระค่าพรีเมียมข้าว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492 โดยมีจุดมุ่งหมาย 2 ประการ¹⁶ คือ

- ก. เพื่อคุมซับกำไรจากพ่อค้าส่งออก
- ข. เพื่อหารายได้เข้ารัฐ

สำหรับรายได้จากพรีเมียมข้าว ในปี พ.ศ. 2493 - 2497 ไม่มีหลักฐานปรากฏแน่ชัดในอันที่จะตรวจสอบได้¹⁷ แต่พบหลักฐานการเก็บพรีเมียมข้าวในปี พ.ศ. 2498 ซึ่งออกเป็นประกาศกระทรวงพาณิชย์ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกไปนอก และการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482 กับ พระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออก หรือ พรีเมียมข้าว แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า พรีเมียมข้าวที่รัฐจัดเก็บ ไม่อาจจะเป็นภาษีตามความหมายของภาษีในทางกฎหมายได้ เพราะต้องมีพระราชบัญญัติออกมารองรับให้อำนาจและการเก็บค่าธรรมเนียมซึ่งหากดูในพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกไปนอกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 บัญญัติในมาตรา 9 เพื่อแก้ไขมาตรา 10 กำหนดให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราสิบบาท (โดยไม่ได้บัญญัติว่า สิบบาทต่ออะไร)¹⁸ ซึ่งรองศาสตราจารย์ ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง ได้ให้ความเห็นว่า พรีเมียมเป็นภาษี หรือ ค่าธรรมเนียมเดือน ที่จัดเก็บโดยไม่มีกฎหมายรองรับ และค่าพรีเมียมข้าวได้ทำเงินให้รัฐอย่างเป็นกอบเป็นกำ จนถึงปี พ.ศ. 2517 เมื่อพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์

¹⁶ วรรณ เลี้ยววาริณ, อ้างแล้ว, หน้า 321.

¹⁷ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, อ้างแล้ว, หน้า 25.

¹⁸ อัมมาร สยามวาลา, อ้างแล้ว, หน้า 263.

เกษตรกร พ.ศ.2517 ประกาศใช้ (โปรดดูตารางแสดงรายได้จากค่าพรีเมียมข้าวตามปีปฏิทิน พ.ศ.2498 - 2522 ในหน้าถัดไปประกอบ)

ในปี พ.ศ.2514 เมื่อราคาข้าวในตลาดโลกเริ่มแปรปรวน รัฐบาลในขณะนั้น จึงเลือกใช้พรีเมียมข้าวเป็นมาตรการในการรักษาราคาข้าวภายในประเทศ มิให้แปรปรวนตาม ภาวะในตลาดโลกด้วย โดยเฉพาะตั้งแต่ปี พ.ศ.2495 - 2516 ตลาดข้าวได้เปลี่ยนจากแต่เดิม ตลาดเป็นของผู้ขาย มาเป็นตลาดในลักษณะกึ่งซื้อกึ่งผู้ขาย ซึ่งจะต้องมีความสัมพันธ์กัน ทั้งผู้ขาย และผู้รับซื้อชาวต่างประเทศ ประกอบรายได้จากพรีเมียมข้าวลดลง นับแต่ปี พ.ศ.2512 - 2514 (ดูตารางหน้าถัดไป) รัฐบาลเลยหันมาทบทวนเกี่ยวกับพรีเมียมข้าวอีกครั้งหนึ่งและเกิดแนวคิด 2 แนวทาง เพื่อเข้ามาช่วยเหลือเกษตรกรชาวนา¹⁹ คือ

แนวทางแรกของนายเถลิง ธำรงนาวาสวัสดิ์ ต้องการให้เลิกเก็บพรีเมียมข้าว เพราะเห็นว่าไม่เป็นธรรมและทำให้รายได้ของชาวนาตกต่ำ สมควรทยอยเลิกพรีเมียมข้าว ภายในช่วงเวลา 10 - 15 ปี เพื่อป้องกันราคา ข้าวภายในประเทศสูงขึ้น และการขาดรายได้ ของรัฐ ขณะเดียวกันในช่วงนี้ที่ทยอยเลิกพรีเมียมข้าว ให้รัฐกันเงินค่าพรีเมียมข้าวไว้เป็นค่าใช้จ่าย ในโครงการช่วยเหลือชาวนา แต่มีข้อแม้ว่า จะต้องเป็นโครงการที่ดีมีเหตุผลรอบคอบ และผล ประโยชน์ตกแก่ชาวนาโดยแท้จริง ส่วนจำนวนเงินที่กันไว้ จะเป็นเท่าใดย่อมขึ้นอยู่กับโครงการ ที่มีการดำเนินการและกลไกที่ดีมีประสิทธิภาพ บริหารโดยข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถและ ชื่อสัตย์

แนวทางที่สอง เป็นข้อเสนอของนายเสนาะ อุณากรู รองปลัดกระทรวง พาณิชย์ ที่ต้องการกันเงินค่าพรีเมียมข้าวไว้เป็นกองทุนเพื่อรักษาระดับราคาข้าว โดยกระทรวง พาณิชย์เป็นผู้ดูแลกองทุนนี้

แต่เนื่องจากการขาดการศึกษาและเตรียมการที่ดี เมื่อข้อเสนอทั้งสองได้ส่ง ไปยังคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2517 คณะที่ปรึกษาฯ จึง

¹⁹รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, อ่างแล้ว, หน้า 321.

ตารางที่ 3

ตารางเปรียบเทียบรายได้ฟรีเหมียมข้าวกับรายได้แผ่นดิน

ปี	(ล้านบาท)	(ล้านบาท)	คิดเป็นร้อยละ
	รายได้แผ่นดิน	รายได้จากฟรีเหมียมข้าว	
2498	-	249.7	-
2499	-	811.2	-
2500	4,708.9	933.6	19.8
2501	5,270	815.3	15.4
2502	5,544.5	778.2	14
2503	6,683	748.9	11.2
2504	7,116	914.9	12.8
2505	8,001	760.4	9.5
2506	8,804	846.3	9.6
2507	9,777.1	1,311	13.4
2508	11,247.4	1,198	10.6
2509	12,763.8	928	7.2
2510	14,934.2	1,056	7.0
2511	16,733.8	1,388	8.2
2512	18,636.8	934	5.0
2513	16,910	552.6	3.2
2514	17,250	264.5	1.5
2515	19,040	310.4	1.6
2516	22,740	478	2.1
2517	35,480	3,288.6	9.2
2518	35,650	865.4	2.4
2519	37,840	427.7	1.1
2520	48,180	946.8	1.9
2521	58,730	1,135	1.9
2522	69,490	1,430.9	2
2523	92,689.8	1,528.7	1.6
2524	110,486	1,436.3	1.2
2525	113,654.1	640.5	0.5
2526	137,450.9	626.9	0.4
2527	148,821.1	452.8	0.3
2528	162,210.2	428.7	0.2
2529	165,627.9	25.0	0.01

- ที่มา : 1. สำนักงานประมาณ ประมวลรายได้แผ่นดิน พ.ศ.2500-2529
 2. กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

เห็นด้วยกับความคิดของนายเดลิง ธำรงนาวาสวัสดิ์ เพราะ

1. การเตรียมข้อมูล การนำเสนอ และการเตรียมการเพื่อปฏิบัติการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรนั้น มีความพร้อมกว่ากระทรวงพาณิชย์
2. รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ²⁰ว่าจะดำเนินการบริหารในทางที่มีผลในทางเพิ่มพูนรายได้และสวัสดิการของเกษตรกร พร้อมทั้งจะรักษาเสถียรภาพของราคาผลิตผลทางการเกษตรให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และเป็นธรรมแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภค
3. บรรยากาศทางการเมือง เริ่มคลี่คลาย ทำให้ปัญหาของเกษตรกรได้กลายเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐต้องเข้ามาแก้ไข จึงเป็นเหตุผลสนับสนุนให้ยอมรับโครงการกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรนี้

4.2.2 โครงสร้างของพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517²¹

พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 รัฐให้เหตุผล* ในการตรา ดังนี้

เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพการเกษตร ผลิตผลเกษตรกรรมเป็นสินค้าออกที่ทำรายได้มาสู่ประเทศเป็นลำดับหนึ่ง การเศรษฐกิจของประเทศขึ้นอยู่กับอาชีพการเกษตรเป็นสำคัญ แต่ปรากฏว่าเกษตรกรส่วนมากเป็นผู้ยากจนต้องกู้ยืมเงินทุนมาใช้ในการประกอบอาชีพ และเป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัว จึงทำให้เกษตรกรมีหนี้สินล้นพ้นตัวและต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าใช้จ่ายในอัตราสูง นอกจากนั้นเกษตรกรผู้ผลิตตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบพ่อค้าคนกลาง ซึ่งเป็นผู้กำหนดราคาผลิตผลเกษตรกรรมขึ้นต้น และผลิตภัณฑอาหารโดยมุ่งเอาเปรียบ กดรราคาเพื่อให้ตนได้รับผลกำไรจากการซื้อผลิตผลและผลิตภัณฑดังกล่าวจากเกษตรกรให้มากที่สุด รัฐบาลจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรให้หลุดพ้นจากหนี้สิน มีที่ดินทำกินเป็น

²¹ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 91 หน้า 1 ตอนที่ 175 (ฉบับพิเศษ แผนกราชกิจจานุเบกษา) ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2517.

* หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517.

ของตนเอง และให้สามารถเพิ่มผลผลิตและมีรายได้สูงขึ้น และเพื่อช่วย
 พยายามขายผลิตผลการเกษตรขึ้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหารให้อยู่ในระดับ
 ที่เหมาะสม เป็นผลดีแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภคภายในประเทศ เห็นสมควรให้
 มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อช่วยเหลือ
 เกษตรกรในด้านการส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตและเพื่อพุงราคาผลิตผล
 เกษตรกรรมขึ้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ
 ฉบับนี้

ซึ่งเมื่อเรามาวិเคราะห์ตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น เราพบว่า
 เหตุผลของกฎหมายต้องการช่วยเหลือเกษตรกร แต่ความช่วยเหลือของรัฐในกฎหมายนี้ ส่วน
 ทางการกับความเป็นจริงในตลาดข้าว เพราะนับแต่ปี 2516 ตลาดข้าวได้เปลี่ยนไปเป็นลักษณะ
 ตลาดที่เป็นของผู้ซื้อ ราชารับซื้อในตลาดโลก ในปี พ.ศ. 2516 - 2517 มีราคาสูงมาก ทำให้
 อัตราค่าพรีเมียมสูงตามไปด้วย โดยในเดือนมีนาคม 2517 อัตราพรีเมียมข้าวสำหรับข้าวกล้อง
 100 เปอร์เซ็นต์ มีราคาถึง 4,100 บาท (คู่อัตราค่าพรีเมียมข้าวในภาคผนวก) รัฐจึงพยายาม
 นำเงินจากพรีเมียมข้าวมาเพื่อดำเนินการ แต่ปรากฏว่า เมื่อกฎหมายฉบับนี้ผ่านสภามา หลักการ
 ต่าง ๆ ได้หายไป อาทิ หลักการทยอยเลิกเก็บพรีเมียมข้าวในกำหนดเวลา หลักการที่จะช่วย
 เหลือเฉพาะชาวนา ได้กลายเป็นช่วยเหลือเกษตรกรทุกประเภท ดังที่ได้วิเคราะห์ ดังนี้

โครงสร้างของพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ประกอบด้วย
 มาตราทั้งหมด 26 มาตรา เน้นสาระสำคัญซึ่งเกี่ยวข้องกับการค้าข้าวภายในประเทศ โดย
 เฉพาะการนำเรื่องค่าพรีเมียมข้าว ซึ่งแต่เดิมเคยเก็บเข้าเป็นรายได้ของรัฐ ในเรื่องค่า
 ธรรมเนียมการส่งออก ต่อมาเมื่อรายได้ลดลงจากการเก็บค่าพรีเมียมข้าว จึงย้ายการจัดเก็บ
 มาเป็นรูปแบบของการตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เพื่อใช้พุงราคาผลิตผลการเกษตรทุกชนิด
 ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยไม่ต้องส่งเข้าคลังอย่างแต่เดิม ซึ่งสามารถจัดแบ่งหมวดต่าง ๆ
 ได้ดังนี้

1. การกำหนดการจัดตั้งองค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่ (ตามมาตรา 12,

17)

ให้มีคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลังและปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตรและผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกินแปดคน ในจำนวนนี้ให้มีผู้แทนสหกรณ์การเกษตรหนึ่งคน ผู้แทนกลุ่มเกษตรกรหนึ่งคนและเกษตรกรอื่นอีกสามคน

คณะกรรมการจะแต่งตั้งกรรมการหรือบุคคลอื่นเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการก็ได้

และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ดังนี้

- (1) พิจารณาโครงการส่งเสริมการผลิต และโครงการพยุรราคา และการจำหน่ายซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหารที่กระทรวงทบวงกรมและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เสนอ
- (2) พิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินสำหรับโครงการส่งเสริมการผลิตและโครงการพยุรราคาและการจำหน่ายซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้น และผลิตภัณฑ์อาหาร
- (3) ทำความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพิจารณาตาม (1) และ (2)
- (4) วางระเบียบการเบิกจ่ายเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร
- (5) ติดตามผลการดำเนินงานของกิจการตามโครงการ
 - (5.1) การส่งเสริมการผลิต ผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหารโดย
 - (ก) จัดหาปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เพื่อจำหน่ายให้แก่เกษตรกรในราคาอันสมควร
 - (ข) ให้เกษตรกรกู้ยืมเพื่อการลงทุนในการผลิตและ

การจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร

(ค) คำเนิการจัดหาที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำกิน
การจัดหากรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เกษตรกร การปฏิรูปที่ดิน และการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(ง) คำเนิการอื่นใดอันจะก่อประโยชน์ในการ
ผลิตและเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร รวมทั้งการส่งเสริมการผลิตวัตถุดิบสำหรับ
อุตสาหกรรมเกษตร

(5.2) การพุงราคาผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์
อาหารในประเทศไทย

(ก) ซื้อหรือรับจำนำผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและ
ผลิตภัณฑ์อาหารในราคาที่รัฐมนตรีกำหนด

(ข) ขายภายในประเทศและขายโดยส่งออกไปนอก
ราชอาณาจักร ซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร

(ค) คำเนิการอื่นใดอันจำเป็นเพื่อประโยชน์
แห่งกิจการต่าง (ก) และ (ข) แห่งข้อนี้

(5.3) การคำเนิการที่จำเป็นและเร่งด่วนเพื่อขจัดภัย
ร้ายแรงต่อสิ่งแวดลอมอันจะเป็นผลเสียหายแก่เกษตรกร

2. กำหนดให้มีกองทุนพิเศษ 1 กองทุน ยกเว้นไม่ต้องส่งรายได้ของ
กองทุนเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดิน ดังที่ปรากฏใน มาตรา 5, มาตรา 11 และรายได้จากแหล่ง
ต่อไปนี้

(1) เงินที่ได้รับตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายและ
กฎหมายว่าด้วยการโอนเงินงบประมาณรายจ่าย

(2) เงินค่าธรรมเนียมการส่งออกที่เรียกเก็บตามกฎหมายนี้
(มาตรา 11)

(3) ดอกผลของเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

(4) เงินกู้ที่รัฐบาลกู้เพื่อสมทบกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรโดย

อนุมัติคณะรัฐมนตรี

(5) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

3. กำหนดการห้ามเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษต่าง ๆ จะกระทำอีกไม่ได้ เป็นผลให้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เกี่ยวกับการออกนอกประเทศเก็บค่าธรรมเนียมนำส่งออกตามพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2525 ไม่สามารถจะใช้กับผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร

4. การกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังซึ่งเก็บรักษากองทุนนี้ สามารถหาดอกผลได้ (ตามมาตรา 4)

5. การกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดังนี้

5.1 อำนาจร่วมกันของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ คือ

รัฐมนตรีทั้งสองโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศกำหนด ชนิดหรือประเภทของผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้น หรือ ผลิตภัณฑ์อาหารที่ผู้ส่งออกต้องเสียค่าธรรมเนียมส่งออกเมื่อ

(ก) การส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหารชนิดใด หรือประเภทใด อาจทำให้ราคาผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหารชนิดนั้น หรือประเภทนั้น มีแนวโน้มสูงขึ้น จนกระทบกระเทือนต่อการบริโภคภายในประเทศ หรืออาจก่อให้เกิดความขาดแคลนซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหารชนิดนั้นหรือประเภทนั้นภายในประเทศ หรือ

(ข) ราคาผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหารชนิดใดหรือประเภทใดในต่างประเทศสูงกว่าราคาผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหารชนิดนั้นหรือประเภทนั้นในประเทศมาก ทำให้กำไรจากการส่งออกสูงเกินสมควร

เมื่อเราพิจารณาเปรียบเทียบเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.2517 แล้วจะพบว่า สารบัญญัติในเรื่องการออกกฎหมาย ให้อำนาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกนั้น ชัดกับเหตุผลที่อ้างโดยสิ้นเชิงและความ

ต้องการที่แท้จริงของรัฐ ก็เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้ค้อยโอกาสที่รัฐคุ้มครองและความต้องการคุ้มครองกำไรของผู้ส่งออกนั่นเอง

5.2 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ สำหรับการประกาศอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออก สำหรับผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหารชนิดหรือประเภทที่ถูกกำหนดตามข้อ 5.1 รวมทั้งกำหนดระเบียบการเก็บและวิธีการชำระค่าธรรมเนียมการส่งออก (ตามมาตรา 8)

นอกจากนี้ยังมีอำนาจพิเศษในการลดอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออก สำหรับผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหาร ในส่วนของการซื้อขายในระบบรัฐบาลต่อรัฐบาล (ตามมาตรา 9)

5.3 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จ่ายเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรที่ตนเก็บรักษาแก่กระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง องค์การรัฐบาล ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ชกส.) เพื่อใช้จ่ายในกิจการตามโครงการส่งเสริมผลิต โครงการพยุรราคา และการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

6. กำหนดหน้าที่ของผู้ส่งออก ต้องเสียค่าธรรมเนียมส่งออกตามอัตราระเบียบและวิธีการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์กำหนด (มาตรา 10)

7. การกำหนดบทนิยามของคำว่า "เกษตรกรรม" "ผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้น" "ผลิตภัณฑ์อาหาร" และ "ผู้ส่งออก" ไว้อย่างกว้างขวางชัดเจน ดังนี้ (ตามมาตรา 3)

"เกษตรกรรม" หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ เลี้ยงผึ้ง เลี้ยงไหม เลี้ยงครั่ง เพาะเห็ด การประมง และเกษตรกรรมอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

"ผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้น" หมายความว่า ผลิตผลอันเกิดจากเกษตรกรรมโดยตรงประเภทเมล็ดพืช เส้นใยธรรมชาติและผลิตผลเกษตรกรรมอย่างอื่นที่เกิดจาก

คอกผล ลำต้น ใบ ราก หัวหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพืชและให้หมายความรวมถึงสัตว์ที่ได้จากการเลี้ยงสัตว์ และสัตว์น้ำที่ได้จากการประมง ตลอดจนผลิตผลพลอยได้อันเกิดจากผลิตผลเกษตรกรรมดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

"ผลิตภัณฑ์อาหาร" หมายความว่า ผลิตผลเกษตรกรรมที่ใช้เป็นอาหาร หรือส่วนประกอบของอาหาร สำหรับคนหรือสัตว์ไม่ว่าจะแปรรูปแล้วหรือไม่ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

"ผู้ส่งออก" หมายความว่า ผู้ส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหารเพื่อการค้าและให้หมายความรวมถึงเจ้าของ หรือบุคคลอื่น ซึ่งครอบครองผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ดังกล่าว ในขณะที่ส่งออกไปนอกราชอาณาจักรด้วย

8. ให้ความเป็นอิสระแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ในการสงเคราะห์เกษตรกรตามโครงการช่วยเหลือในเรื่องผลิต แต่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างสละสลวยว่า ต้องคำนึงถึงความเดือดร้อนของเกษตรกรก่อน

ผลก็คือการนำเงินฟรีเมี่ยมข้าวไปใช้ในโครงการต่าง ๆ ซึ่งได้กล่าวดังต่อไปนี้

4.2.3 การดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐในช่วงปี พ.ศ.2518 - 2526 โดยใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร²²

ในปี 2518 - 2526 เราพบว่า มีโครงการเป็นจำนวนมากซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติสั่งการให้ใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร โดยคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรไม่สามารถทำหน้าที่กลั่นกรองแต่ประการใด หน่วยราชการต่าง ๆ ต่างแย่งชิงกันเสนอโครงการ

²²รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, บทบาทของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร, วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, ปีที่ 3 ฉบับที่ 5 พฤษภาคม 2528, หน้า 77.

เพื่อขอใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร โดยอ้างว่าเป็นโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกร ทั้งนี้เนื่องจากเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเป็นเงินนอกงบประมาณ ซึ่งไม่ต้องผ่านการพิจารณาของสำนักงบประมาณและรัฐสภาแต่การเสนอโครงการผ่านคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรนั้น ต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรอง ซึ่งในหลายต่อหลายกรณี คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรได้มีมติไม่จัดสรรเงินกองทุน ฯ ให้ ดังนั้น หน่วยงานจำนวนมากจึงใช้วิธีการเสนอเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี อันเป็นวิธีลัดที่จะได้มาซึ่งเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เพราะเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วยแล้ว คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรย่อมอยู่ในภาวะจำยอมที่จะต้องจัดสรรเงินกองทุนให้ตามมติคณะรัฐมนตรี ดังตัวอย่างต่อไปนี้

(1) กองอำนวยการฝ่ายพลเรือน กองบัญชาการคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2519 อนุมัติให้องค์การสะพานปลา ยืมเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจำนวน 4 ล้านบาท เพื่อจัดซื้อที่ดินสร้างสะพานปลา สมุทรปราการ โดยไม่เสียดอกเบี้ย ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ครั้งที่ 1/2519 เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2519 ประธานฯ ได้ตั้งข้อสังเกตในที่ประชุมว่า เงินจำนวน 4 ล้านบาทที่จะให้ยืมแก่องค์การสะพานปลานั้น ตามมติคณะรัฐมนตรีมิได้ระบุให้ใช้คืนแต่อย่างใด จึงเป็นห่วงว่าเงินกองทุนจะไม่ได้คืน

(2) คณะรัฐมนตรีมีมติให้กรมชลประทานมอบงานการทำทางเข้าสู่สถานที่เจาะบ่อน้ำบาดาล จำนวน 100 บ่อ (จังหวัดสุโขทัย) และการก่อสร้างระบบการส่งน้ำให้ถึงเกษตรกร แก่บริษัท Southwest Pipe and Supply Co.Ltd. แต่เนื่องจากบริษัทดังกล่าวเสนอราคารวมค่าบริการ 73.9 ล้านบาท โดยที่กรมชลประทานมีงบประมาณค่าก่อสร้างระบบส่งน้ำเพียง 19.5 ล้านบาท ซากอีก 54.4 ล้านบาท คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2522 มีมติอนุมัติให้กรมชลประทานใช้เงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรที่ยังขาดอยู่อีก 54.5 ล้านบาท ต่อมาคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรในการประชุม ครั้งที่ 11/2522 เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2522 มีมติให้เงินยืมไม่เสียดอกเบี้ยตามมติคณะรัฐมนตรี และให้กรมชลประทานตั้งงบประมาณใช้คืนกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตั้งแต่ปีงบประมาณ 2524 เป็นต้นไป

ในกรณีเหล่านี้ กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้เงินกองทุนสงเคราะห์

เกษตรกรจะสวนทางกับเจตนารมณ์แห่งกฎหมายเพราะในกรณีเช่นนี้ การเสนอโครงการเพื่อขอใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจะกระทำต่อคณะรัฐมนตรีโดยตรง เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วยแล้ว จึงส่งเรื่องมายังคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ซึ่งคณะกรรมการฯ ดังกล่าวมีอาจมีมติเป็นอย่างอื่นได้ นอกจากปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี โดยที่อาจมีข้อทักท้วงเล็ก ๆ น้อย ๆ อันเนื่องมาจากมติของคณะรัฐมนตรีไม่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม มีข้อที่น่าสังเกตว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเกือบจะเรียกได้ว่า มีบทบาทโดยตรงในกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร แทนที่จะปฏิบัติตนเป็นเยี่ยงอย่างแก่หน่วยราชการอื่น ๆ ในการเสนอโครงการเพื่อขอใช้เงินกองทุนฯ ดังกล่าว กลับนิยมใช้วิธีลัดในการได้มาซึ่งเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเสียเอง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เริ่มใช้วิธีลัดในการได้มาซึ่งเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรอย่างกว้างขวางในปี 2518 เมื่อนายทวิช กลินประทุม ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงดังกล่าว และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ถือเสมือนหนึ่งว่าเงินกองทุนฯ ดังกล่าวเป็นของตน ดังนั้น จึงพยายามใช้เงินกองทุนฯ ในกิจการที่เป็นหน้าที่ของตน เพราะสะดวกกว่าการของบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากต้องผ่านการกลั่นกรองและเจรจากับสำนักงานงบประมาณ²³

เมื่อหน่วยราชการต่างๆ พากันใช้วิธีลัดในการได้มาซึ่งเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรย่อมหมดโอกาสที่จะกลั่นกรองโครงการเหล่านั้น อันเป็นเหตุให้การจัดสรรเงินกองทุนฯ มีอาจเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขสูงสุดของเกษตรกร และการใช้เงินกองทุนฯ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร แม้ว่าตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 จะมีบทบัญญัติว่า

"ในการสงเคราะห์เกษตรกรตามโครงการช่วยเหลือในเรื่องการผลิตให้คำนึงถึงผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่ประสบความเดือดร้อนเป็นหลักก่อน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า การจัดสรรเงินกองทุนฯ ให้แก่โครงการหลายต่อหลายโครงการ

²³อ้างแล้ว, หน้า 78.

มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าวนี้ ข้อบกพร่องสำคัญอยู่ที่ว่า คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร มิได้กำหนดนโยบายและวางแผนการจัดสรรเงินกองทุนฯ (Allocative planning) โดยจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่าง ๆ ไว้โดยเด่นชัด ดังนั้นจึงเป็นไปได้ยากที่การจัดสรรเงินกองทุนฯ จะเป็นไปได้โดย "คำนึงถึงผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรที่ประสบความเดือดร้อนเป็นหลักก่อน" ดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย การที่คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรมิได้มีการวางแผนการจัดสรรเงินกองทุนฯ นั้น อาจเป็นผลสืบเนื่องจากสาเหตุอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก แหล่งที่มาของเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรนั้น มีความไม่แน่นอนอยู่มาก ทั้งนี้เพราะเหตุว่า กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีแหล่งที่มาของเงินจากการเก็บพรีเมียมข้าวและน้ำตาลส่งออกเป็นสำคัญ รายได้ดังกล่าวนี้จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับอัตราภาษีที่เรียกเก็บและปริมาณข้าวและน้ำตาลที่ส่งไปขายต่างประเทศ แม้ว่าอัตราค่าพรีเมียมต่าง ๆ จะอยู่ในวิสัยที่จะควบคุมได้ แต่ปริมาณข้าวและน้ำตาลที่ส่งไปขายต่างประเทศอยู่นอกวิสัยที่จะควบคุมได้ด้วยความแน่นอน เพราะขึ้นอยู่กับสภาพการผลิตโดยเฉพาะอย่างยิ่งดินฟ้าอากาศและสภาพการณ์ในตลาดโลก ด้วยเหตุนี้เองว่าที่คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรจะทราบว่ามีปีหนึ่ง ๆ กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรที่รายรับรวมเท่าไร ก็เป็นเวลาใกล้จะสิ้นปีงบประมาณ ความยากลำบากในการคาดการณ์เกี่ยวกับรายรับ อาจเป็นเหตุให้คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรไม่สนใจที่จะวางแผนการจัดสรรเงินกองทุนฯ นอกจากนี้ ในขณะที่พรีเมียมข้าวและพรีเมียมน้ำตาลเป็นแหล่งรายได้สำคัญของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ใช้ภาษีทั้งสองประเภทนี้เป็นเครื่องมือในการรักษาระดับราคาภายในประเทศของสินค้าทั้งสองประเภทนี้ ความขัดแย้งระหว่างการใช้ภาษีทั้งสองเป็นเครื่องมือในการหารายได้กับการรักษาเสถียรภาพของราคาอาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งทำให้การคาดการณ์เกี่ยวกับรายไต่มีปัญหายิ่งยากมากขึ้นไปอีก หากอรรถาธิบายดังที่พรรณนามานี้ เป็นเหตุผลหลักที่ใช้อ้างเพื่อสนับสนุนว่า คณะกรรมการสงเคราะห์กองทุนเกษตรกรมิอาจวางแผนการจัดสรรเงินกองทุนฯ ได้ ข้ออ้างดังกล่าวนี้ก็มีน้ำหนักไม่มากนัก ทั้งนี้ไม่เพียงแต่กองทุนฯ จะมีรายได้จากแหล่งอื่น ๆ เท่านั้น หากว่าการประมาณการรายได้ขั้นต่ำจากการเก็บพรีเมียมข้าวและพรีเมียมน้ำตาลยังอยู่ในวิสัยที่เป็นไปได้ อีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น การจัดลำดับความสำคัญของโครงการประเภทต่าง ๆ น่าจะถือเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรอย่างยิ่ง เพราะมิฉะนั้นการจัดสรรเงินกองทุนฯ อาจไม่

เป็นไปในทางที่จัดเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรอย่างแท้จริง²⁴ จนกระทั่งในปี พ.ศ.2527 เมื่อพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 ประกาศใช้ ฟรีเมี่ยมน้ำตาลจึงไม่ต้องเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

ประการที่สอง อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในขั้นสุดท้ายนั้นอยู่ที่คณะรัฐมนตรี เพราะตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.2517 ได้ระบุไว้โดยชัดเจนว่า

"การจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเพื่อใช้ในการส่งเสริมการผลิต การพยุราคา และการจำหน่ายซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้น หรือผลิตภัณฑ์อาหาร ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี"

การที่อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่คณะรัฐมนตรีนี้เอง อาจเป็นเหตุให้คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรไม่สนใจที่จะกำหนดแนวนโยบายและวางแผนการจัดสรรเงินทุน ๆ อย่างแน่ชัด เพราะถือว่าแนวนโยบายจักต้องมาจากรัฐบาล

การขาดการจัดลำดับความสำคัญระหว่างโครงการประเภทต่างๆ ก็คือ การขาดการวางแผนการจัดสรรเงินกองทุน ๆ ก็คือ ทำให้การจัดสรรเงินกองทุน ๆ ใช้วิธีการพิจารณาโครงการต่าง ๆ ที่มีผู้เสนอเป็นราย ๆ ไป การลงมติขึ้นอยู่กับการประเมินผลที่คาดว่าจะได้จากโครงการแต่ละโครงการ โดยที่มิได้พิจารณาจากภาพรวมทั้งหมด สภาพการณ์ดังกล่าวนี้จึงเปิดช่องให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเป็นเครื่องมือในการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ทางการเมือง โดยที่อาจมิได้มีส่วนช่วยให้ปัญหาพื้นฐานของเกษตรกรรม สมดังเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวนี้แม้แต่น้อย นอกจากนี้ รัฐสภาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่สามารถมีบทบาทในการกลั่นกรองและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย ซึ่งต่างจากกรณีของการใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน

²⁴ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, อ้างแล้ว, หน้า 79.

4.2.4 การจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 กิจการตามโครงการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรได้นั้น ได้แก่กิจการดังต่อไปนี้

1. การส่งเสริมการผลิต ผลผลิตเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตอาหารโดย
 - 1.1 จัดหาปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เพื่อจำหน่ายให้แก่เกษตรกรในราคาอันสมควร
 - 1.2 ให้เกษตรกรกู้เพื่อการลงทุนในการผลิต และการจำหน่ายผลผลิตเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑอาหาร
 - 1.3 ดำเนินการจัดหาที่ดินให้เกษตรกรเช่าทำกิน การจัดหากรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เกษตรกร การปฏิรูปที่ดิน และการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 - 1.4 ดำเนินการที่อื่นใดอันจะก่อประโยชน์ในการผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑอาหาร รวมทั้งการส่งเสริมการผลิตวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมเกษตร
2. การพยุงราคาผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑอาหารในประเทศโดย
 - 2.1 ซื้อหรือรับจำนำผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตอาหารในราคาที่รัฐมนตรีกำหนด
 - 2.2 ขยายภายในประเทศและขายโดยส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑอาหาร
 - 2.3 ดำเนินการอื่นใดอันจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการตามข้อ 2.1 และ 2.2
3. การดำเนินการที่จำเป็นและเร่งด่วนเพื่อชดักภัยร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมอันจะเป็นผลเสียหายแก่เกษตรกร

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ขอบข่ายของการใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ได้กำหนดไว้อย่างกว้างขวาง ประกอบกับคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรมิได้กำหนดนโยบายในการจัดสรรเงินกองทุน ๖ ไร่โดยแน่ชัด และมีได้มีการวางแผนการจัดสรรเงินกองทุน ๖ ไร่ นอกจากนี้หน่วยงานต่าง ๆ ยังใช้วิธีลัดในการได้มาซึ่งเงินกองทุน ๖ ไร่ ด้วยการขอมติคณะรัฐมนตรีโดยที่คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรไม่มีโอกาสที่จะถ่วงรอกโครงการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เหตุต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนมีผลให้การจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรไม่เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรเท่าที่ควร

ตามข้อเท็จจริง โครงการหลายต่อหลายโครงการที่หน่วยงานต่าง ๆ เสนอเพื่อขอใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร โดยผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร มิได้รับอนุมัติให้ใช้เงินกองทุน ๖ ไร่ ด้วยเหตุผลว่าเป็นโครงการที่มีไว้ให้ประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างแท้จริง อาทิเช่น กระทรวงกลาโหมขอกู้เงินกองทุน ๖ ไร่ ให้องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป (อสร.) เพื่อดำเนินการตามโครงการผลิตและจำหน่ายดังต่อไปนี้ คือ

- (1) โครงการผลิตและจำหน่ายแก้วนึ่งข้าวผัด
- (2) โครงการผลิตและจำหน่ายฉมี่ปลาทราย
- (3) โครงการผลิตและจำหน่ายสุกรชำแหละต่างจังหวัด
- (4) โครงการผลิตและจำหน่ายซากกระบือส่งต่างประเทศ

โครงการดังกล่าวใช้เวลาดำเนินการ 5 ปี โดยใช้เงินทุนประมาณ 31 ล้านบาท แต่ อสร.ขาดแคลนเงินทุน จึงขอกู้จากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจำนวน 13 ล้านบาท โดยไม่เสียดอกเบี้ย และจะชำระคืนตั้งแต่วันที่ 2 ถึงปีที่ 5 ในอัตราส่วนตามลำดับต่อไปนี้ 10 เปอร์เซ็นต์ 20 เปอร์เซ็นต์ 30 เปอร์เซ็นต์ และ 40 เปอร์เซ็นต์ คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรในการประชุมครั้งที่ 2/2523 เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2523 พิจารณาแล้วเห็นว่าโครงการผลิตและจำหน่ายตามท้องที่องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูปจัดทำขึ้นเป็นการดำเนินการทางด้านธุรกิจ ซึ่งผิดประสงค์ของพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.2517 จึงไม่อาจจัดสรรเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรให้ได้

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

- (1) โครงการที่ได้รับจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นโครงการหมุนเวียน ส่วนโครงการจ่ายขาดได้รับจัดสรรเงินกองทุน ฯ เพียงประมาณร้อยละ 26.28 ของวงเงินอนุมัติระหว่างปีงบประมาณ 2518 - 2526 คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรในการประชุมครั้งที่ 2/2518 เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2518 ได้มีมติกำหนดหลักการว่าวงเงินที่จะอนุมัติให้แก่โครงการจ่ายขาดจะต้องไม่เกินร้อยละ 5 ของเงินกองทุน ฯ หลักการดังกล่าวนี้ นับว่าชอบด้วยเหตุผลเพราะถ้าหากมิได้กำหนดขีดจำกัดในการจัดสรรเงินกองทุนฯ แก่โครงการจ่ายขาดแล้วอาจมีการจัดสรรเงินกองทุน ฯ แก่โครงการจ่ายขาดมากเกินไป จนเป็นเหตุให้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรร่อยหรอลงได้
- (2) กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมิได้ให้ประโยชน์เฉพาะแต่เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวเท่านั้น แม้เกษตรกรผู้เพาะปลูกพืชผลอื่นก็พลอยได้ประโยชน์ด้วย ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ในระหว่างปีงบประมาณ 2518 - 2526 กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีรายได้จากค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาลเพียง 1,523.75 ล้านบาท (ดูตารางที่ 3) แต่ได้จัดสรรเงินให้แก่โครงการซึ่งเป็นประโยชน์แก่ชาวไร่อ้อยอย่างน้อย 2,246.82 ล้านบาท โดยแยกเป็นการพยุงราคาอ้อยและน้ำตาล 1,925.32 ล้านบาท และการจำหน่ายอ้อยราคาถูกลง 321.50 ล้านบาท (ดูรายการ 1.2 และ 4.3 ในตารางที่ 4) ทั้งนี้ยังไม่รวมในรายการอื่น ๆ อาทิเช่น การป้องกันและกำจัดศัตรูอ้อย สินเชื่อชาวไร่อ้อย เป็นต้น
- (3) การพยุงและประกันราคาพืชผลประเภทต่าง ๆ นับเป็นลักษณะงานที่ได้รับจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรสูงสุดในระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526 กล่าวคือ สูงถึงร้อยละ 60.22 ของวงเงินการจัดสรรทั้งหมด ข้อเท็จจริงปรากฏว่า พืชผลที่ได้รับจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในการพยุงหรือประกันราคานั้นมีถึง 10 ชนิด แต่การพยุงหรือประกันราคานั้นหากจะให้ได้ผล รัฐบาลจะต้องสามารถรับซื้อพืชผลเต็มตามจำนวนอุปทานส่วนเกิน (excess supply) ณ ระดับราคาพยุงหรือราคาประกัน จึงจะสามารถผลักดันให้ราคาตลาดสูงขึ้น จนอยู่ในระดับเดียวกับราคาพยุงหรือราคาประกันได้ แต่การดำเนินงานที่ออกไปรับซื้อพืชผลจากเกษตรกรตามโครงการพยุงหรือประกันราคา ไม่ว่าจะเป็นองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร กรมส่งเสริมสหกรณ์ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) และชุมนุมสหกรณ์

ตารางที่ 4

รายรับของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ปีงบประมาณ 2518-2526

(ล้านบาท)

รายการ	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526	รวม 2518-2526	
										จำนวน	%
1. รายรับโอนจาก											
1.1 กองทุนพิเศษส่งเสริม การเกษตร	100.28	-	-	-	-	-	-	-	-	100.28	0.54
1.2 เงินทุนหมุนเวียนช่วย เหลือเกษตรกร	-	-	-	-	-	-	-	81.81	73.00	154.81	0.83
1.3 กองทุนรักษาระดับ ราคาน้ำตาล	-	-	-	-	-	75.00	-	-	-	75.00	0.40
2. ค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว	741.27	346.38	847.91	1,025.41	1,301.16	1,695.43	1,328.56	939.66	662.80	8,888.58	47.86
3. ค่าธรรมเนียมการส่งออก น้ำตาลทราย	612.63	91.19	-14.63	4.69	-3.05	9.62	167.36	620.82	35.12	1,523.75	8.20
4. ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร	4.68	14.38	19.47	65.61	74.58	70.67	33.31	239.87	160.59	683.16	3.68
5. ดอกเบี้ยรับเงินให้กู้	-	0.10	1.16	0.98	4.74	2.79	4.07	3.32	1.77	18.93	0.10
6. เงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน	-	0%00	-	0%51	0%42	-	0.72	-	8.08	9.73	0.05
7. เงินรับชำระคืนเงินยืม	-	311.16	446.11	410.85	952.98	1,426.46	1,451.46	1,441.98	1,448.50	6,889.50	37.10
8. รายได้เบ็ดเตล็ด	-	-	-	-	0.00	-	76.40	128.45	22.76	227.61	1.23
9. รายรับรวมประจำปี	1,458.86	763.21	1,300.02	1,508.05	2,330.33	2,279.97	3,061.88	3,455.91	2,412.62	18,571.35	100.00
10. เงินคงเหลือเมื่อต้นปี งบประมาณ	-	240.93	357.74	1,019.72	1,401.57	1,592.99	569.47	2,264.40	2,095.42	-	-
11. รวม (=9 + 10)	1,458.86	1,004.15	1,657.76	2,527.77	3,732.41	3,872.97	3,631.35	5,720.31	4,508.04	-	-

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร จากรังสรรค์ ณะพรพันธุ์, รายงานการศึกษากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร, 2526, ภาคผนวก

ตารางที่ 5

วงเงินที่ได้รับอนุมัติจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรของโครงการต่าง ๆ

จำแนกตามลักษณะงาน ปีงบประมาณ 2518 - 2526

(ล้านบาท)

ลักษณะงาน	โครงการหมุนเวียน		โครงการจ่ายขาด		รวม	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. การพยุงราคาและประกันราคา	9,076.033	63.08	2,676.86	52.2	11,752.893	60.22
1.1 ข้าว	7,649.671	53.17	601.537	11.73	8,251.208	42.28
1.2 อ้อยและน้ำตาล	-	-	1,925.323	37.54	1,925.323	9.86
1.3 ผ้าย	403.55	2.8	-	-	403.55	2.07
1.4 ข้าวโพค	681.812	4.74	-	-	681.812	3.49
1.5 ถั่วเขียว	90.0	0.63	-	-	90.0	0.46
1.6 กระเทียม	15.0	0.1	-	-	15.0	0.08
1.7 ถั่วลิสง	2.0	0.01	-	-	2.0	0.01
1.8 มะพร้าว	20.0	0.14	-	-	20.0	0.1
1.9 กาแฟ	70.0	0.49	-	-	70.0	0.36
1.10 ยางพารา	144.0	1.0	150.0	29.25	294.0	1.51
2. การส่งเสริมการปลูกสัตว์	182.39	1.27	6.1	0.12	188.49	0.97
3. การส่งเสริมการประมง	90.29	0.63	20.096	0.39	110.386	0.97
4. การส่งเสริมการเพาะปลูก	4,737.428	32.93	1,650.258	32.18	6,387.686	32.73
4.1 ทั่วไป	359.6	2.5	341.092	6.65	700.692	3.59
4.2 ปุ๋ยนา	3,646.733	25.34	304.223	5.93	3,950.956	20.24
4.3 ปุ๋ยอ้อย	264.737	1.84	56.759	11.11	321.496	1.65
4.4 ปุ๋ยนาและปุ๋ยอ้อย	46.0	0.32	10.71	0.21	56.71	0.29
4.5 เมล็ดพันธุ์	71.0	0.49	143.887	2.81	214.887	1.1
4.6 ศัตรูพืช	1.5	0.01	71.949	1.4	73.449	0.38
4.7 แหล่งน้ำและการชลประทาน	147.858	1.03	531.045	10.36	678.903	3.48

ลักษณะงาน	โครงการหมุนเวียน		โครงการจ่ายขาด		รวม	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
4.8 ปฏิบัติการฝนหลวง	—	—	30.565	0.6	30.565	0.16
4.9 การปฏิรูปและพัฒนาที่ดิน	100.0	0.69	17.618	0.34	117.618	0.6
4.10 การวิจัยและการพัฒนา	—	—	16.518	0.32	16.518	0.08
4.11 สินเชื่อ	100.0	0.69	—	—	100.0	0.51
4.12 เครื่องสูบน้ำ	—	—	125.892	2.45	125.892	0.64
5. การตลาดพืชผล	223.507	1.55	92.59	1.81	316.097	1.62
5.1 เงินทุนหมุนเวียน	7.0	0.05	—	—	7.0	0.04
5.2 ฉางและไซโล	206.507	1.43	72.0	1.4	278.507	1.43
5.3 ยานพาหนะ	5.0	0.03	20.59	0.4	25.59	0.13
5.4 ตลาดสินค้าเกษตร	5.0	0.03	—	—	5.0	0.03
6. ลักษณะงานอื่น ๆ	78.509	0.55	682.23	13.3	760.739	3.9
6.1 รายจ่ายสำนักงานกองทุน สงเคราะห์เกษตรกร	—	—	2.152	0.04	2.152	0.01
6.2 การช่วยเหลือเกษตรกร จากภัยธรรมชาติ	57.0	0.4	679.678	13.25	736.678	3.77
6.3 อื่น ๆ	21.509	0.15	0.4	0.01	21.909	0.11
รวม	14,388.157	100.0	5,128.134	100.0	19,516.291	100.0

ที่มา : จำนวนจากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร

การเกษตรแห่งประเทศไทย สามารถรับซื้อพืชผลเหล่านี้ในปริมาณน้อยนิดเมื่อเทียบกับปริมาณการผลิตทั้งหมด จึงไม่สามารถมีผลกระทบต่อราคาตลาดได้มากนัก* มีหน้าเข้าวิธีการรับซื้อยังทำให้เกษตรกรมิได้รับประโยชน์ชนิดเต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยที่ประโยชน์บางส่วนตกแก่เจ้าของโรงสี พ่อค้าคนกลางและเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐซึ่งมีบทบาทสำคัญในการพยุงหรือประกันราคาพืชผลต่าง ๆ มากที่สุด อันได้แก่ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรนั้น มักจะถูกโจมตีว่ามีการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างมหาศาล ดังที่ ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง ได้กล่าวถึงการแจกแจงผลประโยชน์และภาระของโครงการแทรกแซงตลาดข้าวขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรในปีการเพาะปลูก 2525/2526 ในกรณีของการพยุงราคาข้าวขึ้น ประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายนับเป็นปัญหาที่แปลกประหลาด เพราะในด้านหนึ่งรัฐบาลได้กตรราคาข้าวภายในประเทศให้ต่ำกว่าราคาข้าวในตลาดโลกด้วยการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งข้าวออก แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับนำรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวมาพยุงราคาข้าวให้สูงขึ้นด้วยการรับซื้อข้าวจากชาวนาในกรณีเช่นนี้ ถึงองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรจะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่การรับซื้อข้าวขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรจะไม่สามารถผลักดันให้ราคาข้าวกลับไปสู่ระดับที่ไม่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการส่งข้าวออก เพราะเงินจำนวนหนึ่งจกต้องเสียไปเป็นค่าใช้จ่ายในการรับซื้อข้าว ข้อเท็จจริงปรากฏว่าค่าใช้จ่ายในการรับซื้อข้าวขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรสูงถึง 550 บาทต่อเกวียนในฤดูกาลเพาะปลูก 2526/2527 ซึ่งก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก²⁵

* เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และปราณี ทินกร ได้วิจัยพบว่า ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้ในปีการผลิต 2523/2524 ซึ่งอยู่ในระดับน่าพอใจนั้น หาได้เป็นผลจากนโยบายการรักษาระดับราคาข้าวของรัฐบาลแต่ประการใดไม่ หากเป็นเพราะว่าราคาข้าวในตลาดโลกสูงขึ้น แม้รัฐบาลไม่ได้ดำเนินการประมูลซื้อข้าวสาร ราคาข้าวเปลือกก็จะอยู่ในระดับที่ชาวนาได้รับในปีการเพาะปลูก 2523/2524 อยู่แล้ว แม้ว่าการรักษาระดับราคาข้าวในปีการเพาะปลูก 2523/2524 จะมีได้อาศัยเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรก็ตาม แต่กรณีนี้นับเป็นกรณีตัวอย่างในการศึกษาถึงวิธีการดำเนินนโยบายทางรัฐบาลได้.

²⁵ ประยงค์ เนตยารักษ์, "บทวิเคราะห์องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรในการแทรกแซงตลาดข้าว," วารสารเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2527), หน้า 165-179.

(4) ในการจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร มิได้กำหนดนโยบายและวางแผนการจัดสรรเงินกองทุนฯ โดยจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่าง ๆ ไว้โดยเด่นชัด หากแต่ใช้วิธีการพิจารณาโครงการแต่ละโครงการ นอกจากนี้การใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรยังไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา อันเป็นเหตุให้หน่วยราชการต่าง ๆ ทั้งทหารและพลเรือนต่างพากันไขว่คว้าที่จะหาโอกาสใช้เงินกองทุนนี้ สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในปีแรก ๆ แต่ได้ผ่อนคลายลงในระยะหลัง ทั้งนี้เนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เริ่มรู้สึกห่วงแทนเงินกองทุนดังกล่าวนี้ โดยมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ จึงได้พยายามเสนอโครงการเพื่อขอใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เพื่อมิให้มีเงินกองทุนฯ เหลือให้หน่วยงานอื่นได้ใช้ประโยชน์ กลยุทธ์ดังกล่าวนี้ยังผลให้ยอดเงินผูกพันที่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรต้องจัดสรรให้แก่โครงการต่าง ๆ มีมากกว่าเงินกองทุนคงเหลือเสียอีก สภาพการณ์ดังกล่าวนี้เริ่มปรากฏเมื่อต้นปีงบประมาณ 2525 ในการประชุมคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรครั้งที่ 10/2524 เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2524 คณะกรรมการฯ ได้รายงาน ว่า กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีเงินคงเหลือ 2,552 ล้านบาท แต่มียอดเงินผูกพันที่ต้องใช้จ่ายสูงถึง 2,941 ล้านบาท จึงมีมติมอบหมายให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ศึกษากระแสการหมุนเวียนของเงินสด (cash flow) ของกองทุนฯ ตลอดจนควบคุมมิให้มีการจ่ายเงินเกินจำนวนเงินกองทุนที่มีอยู่²⁶ สภาพการณ์ที่ยอดเงินผูกพันที่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรต้องใช้จ่ายมีมากกว่าเงินกองทุนคงเหลือยังคงปรากฏต่อมาตามสถิติในเดือนกันยายน 2525 กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีภาระผูกพันที่จะต้องใช้จ่ายเงินถึง 1,900.7 ล้านบาท แต่มีเงินเหลืออยู่เพียง 1,698.7 ล้านบาท²⁷

²⁶ รายงานการประชุมคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ครั้งที่ 10/2524 เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2524.

²⁷ รายงานการประชุมคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร ครั้งที่ 9/2525 เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2525.

4.3 วิเคราะห์พระราชบัญญัติค้าข้าว พ.ศ.2489

4.3.1 ที่มาของพระราชบัญญัติค้าข้าว พ.ศ.2489

ในระยะหลังสงครามโลกนั้น ประเทศไทยประสบความลำบากบ้าง แต่ก็
ไม่มากเหมือนประเทศที่อยู่ในภาวะสงครามอื่น ๆ เช่น พม่า ความเสียหายที่สืบเนื่องจาก
สงครามนั้นส่วนใหญ่เกิดขึ้นในระยะหลังสงคราม และความเสียหายนี้เกิดขึ้นจากการที่เราถูก
ประเทศที่เป็นฝ่ายชนะประณามว่า เราเข้าข้างผิด คือ เข้าข้างประเทศฝ่ายแพ้มากเกินไป
ฉะนั้น เราจึงต้องถูกทำโทษ รัฐบาลพันธมิตรประสงค์ที่จะให้รัฐบาลมอบข้าวจำนวน 1.5 ล้านตัน
ให้แก่ฝ่ายพันธมิตรเปล่า ๆ สัญญาที่เราต้องเซ็นกับอังกฤษและสหรัฐฯ ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.
2489 และถูกแก้ไขได้ในเวลาต่อมาแต่ก็ได้ราคาต่ำกว่าตลาดโลกอยู่ดี

สัญญานี้เป็นจุดแรกเริ่มของการที่รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในการค้าข้าว
ระหว่างประเทศในระยะหลังสงคราม เพราะผู้ที่จะสามารถซื้อข้าวในตลาดภายในประเทศ
ในราคาที่ซื้อขายกัน และส่งออกในราคาเท่ากับศูนย์ได้ ก็เห็นจะมีรัฐบาลเท่านั้น ข้าว 1.5 ล้าน
ตันที่รัฐบาลจำต้องซื้อส่งไปนั้นย่อมเป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดินอย่างแน่นอน ซึ่งในขณะนั้น
ราคาข้าวในตลาดโลก ได้พุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ราคาภายในประเทศก็มีแนวโน้มที่จะสูงตาม
ไปด้วย ราคาภายในประเทศยิ่งสูงเพียงใด ก็จะมีสร้างภาระแก่งบประมาณแผ่นดินมากเพียง
นั้น ฉะนั้น จุดประสงค์แรกของรัฐบาลก็คือ พยายามกดราคาภายในประเทศให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะ
ทำได้

รัฐบาลพยายามบรรลุจุดประสงค์นี้ โดยการประกาศห้ามพ่อค้าเอกชนส่ง
ข้าวออกและให้กิจการส่งข้าวออกนั้นเป็นเอกสิทธิ์ของสำนักงานข้าว (ซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวง
พาณิชย์) แต่ผู้เดียว ปรากฏว่า การส่งข้าวมอบให้แก่รัฐบาลพันธมิตรฟรี ๆ นั้น รัฐบาลไทยไม่
สามารถทำได้ และหลังจากเจรจากันอยู่นาน ถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ.2490 ก็เป็นอันเลิกสัญญา
โดยไทยสามารถส่งข้าวขายให้แก่ประเทศอื่น ๆ ในราคาเท่ากับตลาดโลกได้ ถึงตอนนี้อำนาจ
เรายึดมั่นในระบบการค้าแบบสมัยก่อนสงคราม ย่อมมีเหตุผลพอที่จะให้มีการยกเลิกสำนักงาน
ข้าวได้ แต่ปรากฏว่ารัฐบาลกลับเห็นบทบาทใหม่สำหรับสำนักงานข้าว คือ แทนที่จะเป็นเครื่อง
มือในการลดภาระทางด้านรายจ่ายของรัฐบาล รัฐบาลสามารถใช้สำนักงานข้าวเป็นเครื่องมือ

ในการเพิ่มรายได้ให้แก่ตัวเองด้วย เพราะสำนักงานข้าวกลายเป็นเครื่องมือในการเก็บภาษี จากข้าวที่ส่งออก ทั้งนี้ก็เพราะเมื่อสำนักงานข้าวมีสิทธิผูกขาดในการส่งข้าวออก สำนักงานข้าว ย่อมสามารถใช้อำนาจนั้นในการกำหนดราคาข้าวภายในประเทศให้ต่ำกว่าในตลาดโลกได้ ซึ่งก็ หมายความว่า จะก่อให้เกิดกำไรแก่รัฐได้ ด้วยประการฉะนี้ สำนักงานข้าวจึงยังคงมีบทบาทสำคัญ อีกเป็นเวลา 8 ปี

แต่ผลของสงครามโลกครั้งที่ 2 มีมากกว่านี้อีก เพราะปรากฏว่า เมื่อสิ้น สงครามประเทศไทยมีธนบัตรหมุนเวียนอยู่ในตลาดมากมาย โดยที่ธนบัตรนั้น เดิมเคยนึกกันว่า มีเงินเยนของญี่ปุ่นมหาสมุทรของเราในระหว่างสงครามหนุนหลังอยู่ เมื่อญี่ปุ่นแพ้สงครามไป เงินเยนก็ปราชัยตามไปด้วย และค่าของเงินเยนก็ลดลงอย่างรวดเร็ว ดึงเอาค่าของเงินบาท ให้ลดตามลงไปด้วย ประเทศไทยจึงจำต้องรีบเร่งสะสมเงินสำรองระหว่างประเทศ และจะ ต้องพยายามกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทกับเงินตราต่างประเทศใหม่ให้เหมาะสม กับสถานการณ์หลังสงคราม

ปรากฏว่า ค่าของเงินบาทที่รัฐบาลกำหนดขึ้นในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2489 (40 บาทต่อหนึ่งปอนด์) เป็นค่าที่สูงกว่าที่ควร ซึ่งในตอนนั้นมีผู้เสนอให้กำหนดในอัตรา 60 บาท ต่อปอนด์ ซึ่งดูเหมาะสมกว่า ผลที่ตามมาก็คือ เราไม่สามารถส่งสินค้าออกได้เพียงพอ กับความต้องการส่งสินค้าเข้ามา ในที่สุด รัฐจึงต้องมีมาตรการควบคุมการค้า และการแลกเปลี่ยนเงินตราอย่างมากมาย ซึ่งก็ไม่ประสบผลอย่างที่คาด และได้ก่อให้เกิดตลาดมืดเกิดขึ้นใน ด้านการแลกเปลี่ยนเงินตรา

ทางเดียวที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ จำต้องตรากฎหมายให้อำนาจ* รัฐใน การเข้าควบคุมดูแลการค้าข้าว เพราะเป็นสินค้าออกตัวเดียวในขณะนั้นที่มีศักยภาพเพื่อ การส่งออกสูงสุด (ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 3) ดังนั้น รัฐจึงตราพระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 ขึ้นเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2489 โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

* หลักกฎหมายมหาชนนั้น เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองเอกชนและไม่ต้องการให้รัฐ มีอำนาจมากเกินไป จึงสร้างหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปว่า เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจรัฐเท่านั้น รัฐจึงจะดำเนินการได้.

1. เพื่อเป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมกับพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ. 2489 ซึ่งตราขึ้นเพื่อใช้ตรวจสอบจำนวนผลิตผลทั่วทั้งประเทศ
2. เพื่อจัดระเบียบการค้าข้าวทั้งภายในและภายนอกประเทศใหม่
3. เพื่อระดมข้าวในการส่งออกให้กับอังกฤษและลูกค้าชาวต่าง
ประเทศ
4. เพื่อรักษาระดับราคาข้าวภายในประเทศมิให้สูง อันจะเป็นที่
เคียดแค้นแก่ผู้บริโภครัฐซึ่งเป็นผู้รับซื้อข้าวเพื่อส่งออก
5. เพื่อแสวงหารายได้เข้ารัฐ ด้วยสถานการณ์ทางการเมืองระหว่าง
ประเทศและสภาวะเศรษฐกิจ ดังน²⁸

5.1 มีค่าใช้จ่ายในการบูรณะประเทศ

5.2 นำมาปรับปรุงระบบการเงินการคลังของรัฐที่วิปริตไปให้คืน

สู่ภาวะปกติ

5.3 เพื่อเป็นค่าปฏิกรรมสงครามให้กับอังกฤษและฝรั่งเศสอันมีผล
สืบเนื่องจากการที่ไทยรุกรานอินโดจีน ฝรั่งเศส พ.ศ. 2483 จำนวน 60 ล้านบาท และที่รัฐ
เชียงตุง รัฐฉาน ของพม่าซึ่งอยู่ในความปกครองของอังกฤษ จำนวน 30 ล้านบาท

5.4 จัดระบบการค้าต่างประเทศใหม่เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ
แก่รัฐต่างประเทศและพ่อค้าเอกชนชาวต่างประเทศ โดยรัฐเข้ามาเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจัด
การต่าง ๆ

5.5 เป็นค่าใช้จ่ายในการนำเข้าสินค้าอุปโภคและบริโภคที่จำเป็น
สำหรับบรรเทาทุกข์เฉพาะหน้าแก่ราษฎรผู้บริโภค

4.3.2 โครงสร้างของพระราชบัญญัติค้าข้าว²⁹

ประกอบด้วยกฎหมายจำนวน 22 มาตรา แบ่งลักษณะของกฎหมายได้ดังนี้

²⁸ คีเรก ชัยนาม, อ้างแล้ว, หน้า 724.

²⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 63 ตอนที่ 29 หน้า 296 ลงวันที่ 9 พฤษภาคม

1. ให้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติค้าข้าว 1 ชุด* แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี (ตามมาตรา 4) สำหรับรายนามตำแหน่งที่เป็นคณะกรรมการข้าว โดยใช้คำสั่งคณะปฏิวัติที่ 511/2515 และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 4 มกราคม 2519 ทำให้คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย

- 1.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานกรรมการ
- 1.2 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นรองประธานกรรมการ
- 1.3 ปลัดกระทรวงพาณิชย์หรือผู้แทน เป็นกรรมการ
- 1.4 ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นกรรมการ
- 1.5 เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือผู้แทน เป็นกรรมการ
- 1.6 อธิบดีกรมการค้าภายในหรือผู้แทน เป็นกรรมการ
- 1.7 อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศหรือผู้แทน เป็นกรรมการ
- 1.8 ผู้แทนกรมสรรพากร เป็นกรรมการ
- 1.9 ผู้แทนกรมการปกครอง เป็นกรรมการ
- 1.10 ผู้แทนกรมตำรวจ เป็นกรรมการ
- 1.11 ผู้แทนกรมวิชาการเกษตร เป็นกรรมการ
- 1.12 หัวหน้ากองควบคุมข้าว กรมการค้าภายใน เป็นกรรมการและเลขานุการ

นอกจากยังสามารถเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม เพราะกฎหมายกำหนดแต่จำนวนกรรมการขั้นต่ำว่าต้องไม่น้อยกว่า 6 คน

2. กำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ดังนี้ (มาตรา 6-8)

1. ให้คณะกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจเข้าไปในสถานที่หรือเคหะสถานของบุคคลใดเพื่อตรวจข้าว ใบริับในการขายหรือแลกเปลี่ยนข้าว รายงานการค้าข้าวและเอกสารอื่น ๆ เกี่ยวกับการค้าข้าวได้ในเวลากลางวัน และมีอำนาจ

* ฎีกาผสมวกในเรื่องรายนามตำแหน่งในคณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติค้าข้าว:

2. ให้คณะกรรมการมีอำนาจประกาศเขตควบคุมการค้าข้าวได้
 3. ในเขตควบคุมการค้าข้าว ให้คณะกรรมการมีอำนาจ
 - 3.1 แบ่งแยกประเภทผู้ประกอบการค้าข้าว และสั่งผู้ประกอบการค้าข้าวประเภทหนึ่งประเภทใด หรือทุกประเภท ให้ขออนุญาตประกอบการค้าข้าว
 - 3.2 กำหนดราคาข้าว และสั่งห้ามมิให้ขายเกินกว่าราคาที่กำหนดไว้
 - 3.3 กำหนดราคาข้าว และสั่งห้ามมิให้ซื้อจากกสิกรต่ำกว่าราคาที่กำหนดไว้
 - 3.4 สั่งห้ามซื้อหรือขายหรือแลกเปลี่ยนหรือโอนกรรมสิทธิ์ข้าว เว้นแต่จะได้รับหนังสืออนุญาตจากคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้
 - 3.5 สั่งให้แจ้งปริมาณและสถานที่เก็บข้าว หรือสั่งห้ามยกย้ายข้าวจากสถานที่เก็บ หรือเปลี่ยนแปลงสภาพข้าว เว้นแต่จะได้รับหนังสืออนุญาตจากคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้
 - 3.6 สั่งให้ผู้มีข้าวอยู่ในครอบครองขายข้าวให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดตามราคาและปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด หรือสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ยึดและบังคับซื้อข้าวตามราคา และปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด ในกรณีที่มีการขัดแย้งคำสั่งของคณะกรรมการกับมีอำนาจกำหนดระยะเวลา และเงื่อนไขในการชำระเงินค่าข้าวและในการส่งมอบข้าวนั้น
- ในกรณีไม่พบตัวผู้มีข้าวอยู่ในครอบครอง คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ปิดคำสั่งให้ขายข้าวไว้ ณ สถานที่เก็บข้าวหรือพาหนะขนข้าวนั้น เมื่อล่วงพ้นเจ็ดสิบสองชั่วโมง นับแต่เวลาปิดคำสั่งแล้ว ผู้มีข้าวอยู่ในครอบครองไม่มาจัดการขายให้ คณะกรรมการมีอำนาจสั่งยึดและบังคับซื้ออำนาจที่สำคัญที่สุดก็คือ 3.3 การออกประกาศห้ามซื้อข้าวจากกสิกรต่ำกว่าราคาที่คณะกรรมการกำหนดไว้

3. กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการ (มาตรา 9, 10, 12, 14) ให้
ต้องดำเนินการดังนี้

1. ต้องดำเนินการขออนุญาตประกอบการค้าข้าวตามประเภทที่คณะกรรมการได้ประกาศไว้ เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วจึงจะประกอบการค้าข้าวได้
2. เก็บหนังสืออนุญาตไว้ในที่เปิดเผยของสถานประกอบการ (ปัจจุบันร้านค้าข้าวนิยมใส่กรอบไม้แขวนไว้ใกล้กับโต๊ะเก็บเงิน)
3. จัดทำรายงานการค้าข้าวประจำวันตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด
4. ต้องแสดงราคาข้าวประจำวันเป็นภาษาไทยไว้ในที่เปิดเผยและแลเห็นได้สะดวก (เพราะแต่เดิมโรงสีมักจะเขียนเป็นภาษาจีน)

4. กำหนดให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สำหรับการออกกฎกระทรวง กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและกิจการอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ (ตามมาตรา 22)

ผลของกฎหมายนี้ทำให้มีการจัดประเภทผู้ค้าข้าวตามประกาศของคณะกรรมการปฏิบัติการค้าข้าวไว้เป็น 7 ประเภทดังนี้

- (1) ประเภทค้าข้าวส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ ได้แก่
 - (ก) บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการค้าข้าวส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ
 - (ข) รัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทที่ทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจร่วมถือหุ้นซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการค้าข้าวส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ
 - (ค) สหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนจัดตั้งตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ หรือกฎหมายว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร แล้วแต่กรณี ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการค้าข้าวส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ
- (2) ประเภทสีข้าว ได้แก่ผู้ทำการสีข้าวเพื่อการค้า หรือรับจ้างสีข้าวคือ
 - (ก) โรงสีขนาดเล็ก ซึ่งมีกำลังผลิตต่ำกว่าห้าเมตริกตันต่อยี่สิบสี่ชั่วโมง

(ข) โรงสีขนาดกลาง ซึ่งมีกำลังผลิตตั้งแต่ ห้าเมตริกตันแต่ไม่เกินยี่สิบเมตริกตันต่อยี่สิบสี่ชั่วโมง

(ค) โรงสีขนาดใหญ่ ซึ่งมีกำลังผลิตเกินกว่ายี่สิบเมตริกตันต่อยี่สิบสี่ชั่วโมงขึ้นไป

(3) ประเภทซื้อขายโดยมียุ่งฉาง ได้แก่ผู้ทำการค้าข้าวที่มียุ่งฉางไม่ว่าจะเป็นของตนเองหรือของผู้อื่น ซึ่งบรรจุข้าวเปลือกได้ไม่น้อยกว่าห้าเมตริกตัน หรือข้าวอย่างอื่นรวมกันไม่น้อยกว่าสองเมตริกตัน

(4) ประเภทขายส่ง ได้แก่ผู้ทำการขายข้าวให้แก่ผู้ประกอบการค้าข้าว ประเภทขายปลีก หรือขายข้าวเฉลี่ยได้ในเดือนหนึ่งสำหรับข้าวเปลือกไม่น้อยกว่ายี่สิบเมตริกตัน หรือขายข้าวอย่างอื่นไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าเมตริกตันหรือผู้ทำการค้าข้าว โดยมีข้าวอยู่ในความครอบครอง สำหรับข้าวเปลือกไม่น้อยกว่าห้าเมตริกตัน หรือข้าวอย่างอื่นไม่น้อยกว่าสิบเมตริกตันไม่ว่าข้าวนั้นจะเป็นของตนเองหรือของผู้อื่น

(5) ประเภทขายปลีก ได้แก่ผู้ทำการขายข้าวให้แก่ประชาชนผู้บริโภค

(6) ประเภทเรือข้าว ได้แก่ผู้ทำการค้าข้าวโดยทางเรือซึ่งมีระวางบรรทุกตั้งแต่สามตันกรอสขึ้นไป

(7) ประเภทค้าเร่ ได้แก่ผู้ทำการค้าข้าวด้วยวิธีเร่ ไม่ว่าจะด้วยยานพาหนะทางบกใด ๆ และให้รวมถึงการค้าข้าวโดยใช้แสงลอยด้วย

4.3.3 ผลของพระราชบัญญัติค้าข้าว พ.ศ.2489

ในปี พ.ศ.2490 รัฐบาลยอมจำนนต่อสถานการณ์ทั้งหมดนี้ และเริ่มผ่อนคลายมาตรการต่าง ๆ และยอมรับว่า ตลาดมืดในด้านเงินตราต่างประเทศนั้น กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนที่ดึงดูความสนใจของผู้ส่งออกได้ดีกว่าอัตราที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเอง รัฐบาลจึงได้ยกฐานะของตลาดมืดเป็นตลาดเสรี และอนุญาตให้พ่อค้าส่งออกสำหรับสินค้าต่าง ๆ ยกเว้นสินค้าหลัก ขายเงินตราต่างประเทศในตลาดเสรี ซึ่งกำหนดอัตราไว้เท่ากับ 60 บาทต่อปอนด์ใน

เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2491 สูงกว่าอัตรา 40 บาทซึ่งเป็นอัตราที่ทางการกำหนดไว้สำหรับสินค้าส่งออกที่เป็นสินค้าหลัก

ข้าวก็ตกอยู่ในเกณฑ์สินค้าหลัก การที่รัฐบาลบังคับให้ผู้ส่งออกข้าวออกมอเงินตราต่างประเทศ ที่ได้จากการขายข้าวให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ในอัตรา 40 บาท แทนที่จะเป็นอัตรา 60 บาทนั้น ก็เท่ากับเป็นภาษีอ้อมอย่างหนึ่งที่รัฐบาลเก็บจากผู้ส่งออก และดูจะเป็นภาษีในอัตราสูงเสียด้วย คือ $33\frac{1}{3}$ % บนราคา เอฟ.โอ.บี. หรือประมาณ 50% ของราคาขายส่งในกรุงเทพฯ

ภาษีที่รัฐบาลเก็บผ่านสำนักงานข้าวและเก็บผ่านธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น รัฐบาลก็ได้ใช้เหตุผลเดียวกับที่เราจะได้ยินมาในระยะต่อ ๆ มา คือ หากรัฐบาลยกเลิกระบบนี้และปล่อยให้มีการค้าอย่างเสรีเหมือนเดิมนั้น ผู้ที่จะได้ผลประโยชน์จะเป็นบุคคลสองประเภท²⁹ คือ

1. ผู้บริโภคต่างประเทศ ทั้งนี้เพราะ ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ที่มีต่อข้าวของเรานั้นน้อยมาก เราสามารถโถ่งราคาจากต่างประเทศได้ตามใจชอบ วิธีที่เราจะโถ่งราคาไปได้อย่างสะดวก โดยไม่กระทบกระเทือนราคาภายใน ก็โดยการเก็บภาษีตอนส่งข้าวออก ภาษีนี้อาจไม่เป็นภาระกับชาวนามากนัก

2. พ่อค้าคนกลาง ทั้งนี้เพราะ การค้าข้าวภายในประเทศนั้น ขาดการแข่งขันเท่าที่ควร พ่อค้าคนกลางสามารถเอารัดเอาเปรียบชาวนาได้ หากรัฐบาลยกเลิกภาษีเสีย ผลประโยชน์จะถูกบุคคลกลุ่มนี้ริบไว้เสียหมด และจะไม่แทรกซึมไปถึงมือชาวนาเลย ข้ออ้างนี้เป็นข้ออ้างที่มีได้มีการพิสูจน์กันอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ ยังมีเหตุผลอีกข้อหนึ่ง ซึ่งดูจะใกล้เคียงกับข้อเท็จจริงอยู่มากก็คือ ถ้าหากปล่อยให้มีการค้าข้าวอย่างเสรีแล้ว ราคาข้าวภายในประเทศจะสูงขึ้นทันที (โปรดสังเกตว่า ข้ออ้างนี้ขัดกับข้ออ้างในข้อ 1 ข้างต้นนี้) และถ้าราคาข้าวสูงขึ้น ย่อมทำให้ค่า

²⁹ อัมมาร สยามวาลา, ข้าวในเศรษฐกิจไทย (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 169.

ครองชีพสูงขึ้นตามไปด้วย และจะกระทบผู้ที่มีรายได้น้อยอย่างมาก ผู้ที่มีรายได้น้อยที่รัฐบาลกังวลมากที่สุด ก็คือ ชีวชากร ในระยะที่มีเงินเฟ้อหลังสงคราม รัฐบาลไม่สามารถหรือไม่ยอมปรับเงินเดือนของชีวชากรให้สมดุลกับค่าครองชีพที่สูงขึ้น ผลก็คือมีอยู่ว่า ฐานะของชีวชากรในระยะหลังสงครามก็ถดถอยลงไป ซึ่งเป็นปัญหาที่เรื้อรังมาจนถึงปัจจุบัน แต่เมื่อถดถอยลงไปแล้ว การที่รัฐบาลจะทำอะไรลงไปเป็นการซ้ำเติม เช่น ก้าวรปล่อยให้ราคาข้าวสูงขึ้น จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลพยายามหาทางหลีกเลี่ยงจนสุดความสามารถ นโยบายการตรึงราคาข้าวในขณะที่มีราคาสูงจึงเป็นนโยบายที่สามารถดึงความสนใจจากนักการเมืองได้ตลอดเวลา

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงสามารถรอดพ้นวิกฤตการณ์ภายหลัง สงครามมาได้ และนับแต่ พ.ศ. 2493 รัฐบาลได้ประจักษ์ถึงรายได้จากการขายข้าวไปต่างประเทศพร้อมกับค่าพรีเมียมที่รัฐเรียกเก็บ ผลของกฎหมายค้าข้าวของไทย ฉบับนี้มีจุดประสงค์เพื่อควบคุมและเหมาะสมกับสภาพความขาดแคลนข้าวทั้งภายในและภายนอกประเทศ แม้ว่าข้าวจะมีราคาลดลงและข้าวล้นตลาดภายในประเทศ รัฐบาลก็หันมาใช้กฎหมายฉบับที่แก้ไขระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปในลักษณะ "ปะศุ"³⁰ เพื่อให้รอดพ้นจากวิกฤตการณ์เท่านั้น

นอกจากนี้การกำหนดประเภทของผู้ประกอบค้าข้าวเพื่อส่งออกนั้น ผู้ส่งออก รายใหม่จะไม่มีโอกาสไปแข่งขันในกลุ่มพ่อค้าผู้ส่งออกด้วยกัน เพราะรัฐ ได้กำหนดระเบียบและวิธีการไว้หลายขั้นตอน นับตั้งแต่การเป็นผู้มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติค้าข้าว พ.ศ. 2489 ซึ่งกำหนดในกฎกระทรวง นอกนั้นจะต้องยื่นขอใบอนุญาตประกอบการค้าข้าวเสียก่อนตามเกณฑ์ และวิธีที่คณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติค้าข้าวเป็นผู้กำหนด เท่านั้นยังไม่อาจจะดำเนินการได้ ต้องไปดำเนินการเพื่อขอส่งออกที่กองการค้า กรมการค้าต่างประเทศอีก จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ ซึ่งมีสาระอื่น ๆ แต่มีความผูกพันตั้งแต่หน้าข้าวไปจนถึงท่าเรือเพื่อการส่งออก ฉะนั้นเมื่อกฎหมายบัญญัติแต่การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการปฏิบัติการ ก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ประกอบการเป็นอย่างมาก แม้ในปัจจุบัน

³⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ความจำเป็นรีบด่วนในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนา เอกสารสรุปการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนา ชุดที่ 7 มกราคม 2530 (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์, 2530), หน้า 3.

พระราชบัญญัตินี้จะลดบทบาทน้อยลง โดยเฉพาะการคุ้มครองผู้ค้าโอกาสซึ่งหมายถึง ผู้บริโภค รัฐสามารถใช้พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ.2522 ทดแทนได้ มีมาตรการที่รุนแรงกว่ามาก

4.4 วิเคราะห์พระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ.2489

4.4.1 ที่มาของพระราชบัญญัตินี้

เนื่องจากสถานการณ์ในทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ และทางสังคมได้บีบบังคับรัฐบาลในขณะนั้นอย่างหนัก รัฐบาลจำเป็นต้องหาข้าวเพื่อเตรียมการจัดส่งข้าวให้อังกฤษตามสัญญา ขณะเดียวกันเกิดภาวะอุทกภัยในปี พ.ศ.2485 ทำให้ที่ราบลุ่มภาคกลาง ซึ่งเป็นแหล่งผลิตข้าวที่สำคัญเสียหายอย่างหนัก ผลผลิตในปี 2485 และ 2486 ลดลงมากและเริ่มกระเตื้องขึ้นในปี 2487³¹

เมื่อการพ่ายแพ้สงครามมหาเอเชียบูรพาของญี่ปุ่นในปี พ.ศ.2488 ส่งผลให้เงินเยนที่รัฐบาลไทย ใช้เป็นทุนสำรองต้องหมดค่าลงด้วย³² สถานการณ์ในขณะนั้น เหมืองดีบุกของไทยในภาคใต้ไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะหัวฉีดซึ่งต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ได้เสียหายใช้การไม่ได้ น้ำยาที่ใช้ในโรงอบยางพาราในภาคใต้ก็ไม่สามารถประกอบกิจการและไม้สักไม่สามารถลำเลียงมายังแม่น้ำต่างๆ เพราะขาดสัตว์พาหนะในการชักลาก ข้าวจึงกลายเป็นสินค้า³³ ที่มีศักยภาพในการส่งออกมากที่สุด

การจะดำเนินการเกี่ยวกับข้าวได้ จะต้องจัดตั้งองค์การขึ้นมาดูแล รัฐบาลได้จัดตั้งองค์การข้าวขึ้นและต่อมาได้กลายเป็นสำนักงานบ้าง และเสนอกฎหมายเข้าสภาผู้แทนราษฎร 2 ฉบับ เนื่องจากพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ.2489 ได้รับ

³¹ อสัมภิตพงษ์ ฉัตราคม, อ่างแล้ว, หน้า 135.

³² อ่างแล้ว.

³³ คีเรก ชัยนาม, อ่างแล้ว, หน้า 715.

การบรรจุเข้าระเบียบวาระก่อน จึงพิจารณาและประกาศใช้เป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2489 และมีผลใช้บังคับในวันที่ 13 มีนาคม 2489³⁴

4.4.2 โครงสร้างของพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ.2489

พระราชบัญญัตินี้มีความยาว 17 มาตรา โดยมีการแบ่งลักษณะของกฎหมาย
นี้ไว้ดังนี้

1. การกำหนดองค์ประกอบหรือคณะกรรมการสำรวจและห้ามกักกันข้าว

1 ชุด (ตามมาตรา 4) ซึ่งประกอบด้วย³⁵

- | | | |
|------|-------------------------------------|---------------------|
| 1.1 | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ | ประธานกรรมการ |
| 1.2 | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ | รองประธานกรรมการ |
| 1.3 | ปลัดกระทรวงพาณิชย์หรือผู้แทน | กรรมการ |
| 1.4 | ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | กรรมการ |
| 1.5 | ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้แทน | กรรมการ |
| 1.6 | อธิบดีกรมการค้าภายในหรือผู้แทน | กรรมการ |
| 1.7 | ผู้แทนกรมตำรวจ | กรรมการ |
| 1.8 | ผู้แทนกรมศุลกากร | กรรมการ |
| 1.9 | ผู้แทนกรมวิชาการเกษตร | กรรมการ |
| 1.10 | หัวหน้ากองควบคุมข้าว กรมการค้าภายใน | กรรมการและเลขานุการ |

2. กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้ไว้ดังนี้ (ตามมาตรา

5-12)

³⁴ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 64 ตอนที่ 14 หน้า 99 ลงวันที่ 13 มีนาคม 2489.

³⁵คำสั่งคณะปฏิวัติที่ 510/2515 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515.

- ก. มีอำนาจในการกำหนดเขตห้ามกักกันข้าว
- ข. อำนาจในการออกหนังสืออนุญาตให้มีข้าวไว้ในครอบครอง
- ค. อำนาจในการยึดและบังคับซื้อข้าวที่เกินปริมาณที่ได้ขออนุญาต

ต่อคณะกรรมการไว้

- ง. อำนาจในการออกหนังสืออนุญาตการขนย้ายข้าวออกนอก

เขตห้ามกักกันข้าว ตามมาตรา 10

จ. แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่คณะกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้แต่งตั้งขึ้น เพื่อให้มีอำนาจเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่เพื่อตรวจข้าวในเวลากลางวันและสามารถเรียกบุคคลผู้เกี่ยวข้องในกรณีมาให้ด้วยคำในเรื่องที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของการสำรวจข้าว หรือการตรวจสอบการกักกันข้าว ตามมาตรา 11

ฉ. แต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือคณะบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติการภายใต้อำนาจของคณะกรรมการทั้งหมดหรือบางส่วนในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งแทนคณะกรรมการตามมาตรา 12

3. กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการไว้ดังนี้

ก. มีข้าวเปลือกไว้ในครอบครองแต่ต้องไม่เกินที่กฎหมายกำหนด นั่นคือถ้าเป็นข้าวเปลือกต้องไม่เกินห้าเกวียนหลวง หากเป็นข้าวอย่างอื่นนอกจากข้าวเปลือกต้องไม่เกินหนึ่งพันกิโลกรัม

ข. การครอบครองข้าวต้องขออนุญาตต่อคณะกรรมการสำรวจและห้ามกักกันข้าว

ค. การเคลื่อนย้ายข้าวออกนอกเขตควบคุม (ซึ่งประกาศทั่วราชอาณาจักร) ต้องขออนุญาต

4. บทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติทั้งผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากสาระของกฎหมายฉบับนี้ทั้ง 17 มาตรา จะพบว่า พระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ.2489 มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

ก. เพื่อจัดระเบียบการเกี่ยวกับการควบคุมข้าวในความครอบครองของเอกชน ซึ่งแต่เดิมรัฐบาลไม่เคยยุ่งเกี่ยว มาเป็นการควบคุมโดยใกล้ชิดโดยเฉพาะการประกาศเขตควบคุมข้าว และการแจ้งปริมาณการครอบครองข้าวพร้อมทั้งสถานที่ครอบครองข้าว

ข. เป็นการควบคุมข้าวในการประกาศใช้ครั้งนี้ไม่รวมข้าวเหนียว เพราะข้าวเหนียวยังไม่มีความสามารถในการส่งออก รวมทั้งผลิตภัณฑ์ที่แปรสภาพมาจากข้าว แสดงให้เห็นถึงการมุ่งควบคุมเฉพาะข้าวที่สามารถส่งออกได้ในขณะนั้น นับตั้งแต่ข้าวเปลือก ข้าวกล้อง ข้าวสาร และปลายข้าว

ค. การกำหนดปริมาณข้าวซึ่งสามารถมีไว้ในครอบครองได้ในจำนวนที่ควบคุมและการอนุญาตมีข้าวไว้ในครอบครองเกินปริมาณตามที่กฎหมายกำหนด

ง. เพื่อประโยชน์ในการทราบสถิติและข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับภาวะข้าวภายในประเทศ ซึ่งจะมีผลเชื่อมโยงไปถึงการกำหนดนโยบายและแนวทางในการควบคุมการส่งออกในขณะนั้น

4.4.3 ผลกระทบของกฎหมายสำรวจและห้ามกักกันข้าว

เมื่อกฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้ออกมาเป็นผลให้การค้าข้าวแบบเดิมได้ถูกเปลี่ยนให้ควบคุมอย่างใกล้ชิด และทำให้รัฐบาลทราบข้อมูลเกี่ยวกับข้าวภายในประเทศ โดยเฉพาะปริมาณข้าวในแต่ละเขตควบคุม ซึ่งมีผลให้รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือประกอบการเจรจาต่อรองกับอังกฤษในเรื่องการส่งมอบข้าวตั้งแต่ พ.ศ. 2489-2490³⁶ เมื่อภาวะความขาดแคลนภายในประเทศได้ทุเลาลง กฎหมายฉบับนี้จึงไม่ถูกนำมาใช้บังคับดังปรากฏในประกาศคณะกรรมการสำรวจและห้ามกักกันข้าว ฉบับที่ 113 พ.ศ. 2525³⁷ เรื่องยกเลิกการควบคุมข้าวและการกำหนดเขตห้ามขนย้ายข้าว ซึ่งแสดงถึงสถานการณ์ที่ไม่มีความจำเป็นต้องประกาศแล้ว

³⁶ คีเรก ชัยนาม, อ้างแล้ว, หน้า 708.

³⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 99 ตอนที่ 28 หน้า 1 (ฉบับพิเศษ แผนกราชกิจจานุเบกษา), วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2525.

เนื่องจากในปัจจุบันกระทรวงพาณิชย์ มีพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้า
และป้องกันการผูกขาด พ.ศ.2522 ซึ่งมีมาตรการของกฎหมายที่สามารถจัดการต่อผู้ประกอบการ
การได้คิดว่าพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันแล้ว ก็น่าที่จะเสนอให้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับ
นี้ไป เพราะล้าสมัย และมาตรการควบคุมต่าง ๆ สามารถใช้กลไกในกฎหมายอื่นได้คิดว่า
อยู่แล้ว