

# บทบรรณาธิการ

## EDITORIAL

### นโยบายข้าวของรัฐบาล\*

#### กาน้ำ

ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญที่สุดในปีนี้ก็คือ ราคาข้าวสารที่ขายปลีกได้ถีบตัวสูงขึ้นเป็นอย่างมากในประเทศไทย ได้มีการวิเคราะห์สาเหตุของปรากฏการณ์นี้ พอจะสรุปสาเหตุใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

- (1) การผลิตในปีนี้น้อยกว่าในปีที่แล้ว ๆ มา
- (2) ความต้องการจากประเทศอื่น ๆ มากกว่าในปีที่แล้ว เพราะการผลิตในประเทศเหล่านี้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร
- (3) สต็อกข้าวในประเทศไทยเหลือน้อยมาก เพราะได้ส่งออกถึง 2 ล้านตันในปี 2515

รัฐบาลได้ตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อการครองชีพของประชาชน และได้พยายามหาหนทางแก้ไขให้ราคาผลต่ำลงมา โดยการพยายามจำกัดการส่งออกและควบคุมราคาข้าวที่ขายปลีก โดยได้ให้ร้านค้าของหน่วยราชการดำเนินการขายในราคาที่ควบคุม พร้อมทั้งได้ตั้งหน่วยการขายเพิ่มเติม และควบคุมให้ร้านค้าของเอกชนขายข้าวสารในราคาที่กำหนดไว้ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากมาตรการดังกล่าวก็คือ การห้ามการส่งออกทำให้ข้าวมีเหลืออยู่ในประเทศมากขึ้น ทำให้ราคามีแนวโน้มที่จะลดต่ำลง และการควบคุมการขายทำให้ประชาชนที่ยากจนสามารถซื้อข้าวสารในราคาที่ถูกได้จากร้านค้าและหน่วยขายของทางราชการ

อย่างไรก็ตาม เราก็คงวิเคราะห์ถึงผลกระทบบางอย่างที่เกิดขึ้นจากมาตรการดังกล่าว และพยายามหามาตรการเพิ่มเติม เพื่อจะสนับสนุนให้มาตรการที่รัฐบาลได้ดำเนินไปแล้วมีผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

\* เนื่องจากนโยบายข้าวของรัฐบาลเป็นนโยบายที่สำคัญมาก เพราะมีผลกระทบต่อคนไม่เพียงแต่ต่อชาวนา พ่อค้าข้าว โรงสี และผู้ส่งออกเท่านั้น ยังมีผลต่อผู้บริโภคทั้งภายในและต่างประเทศอีกด้วย ผู้เขียนจึงใคร่ขอคุณูปการจากกรมการพาณิชย์และกรมการศึกษานานาชาติแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ก็เพื่อผลประโยชน์ในการศึกษาและเพื่อเป็นแนวนโยบายข้าวของรัฐบาลในปี 2517 ต่อไป

### การซื้อขายข้าวเพื่อการบริโภคในกรุงเทพมหานคร

ลักษณะของร้านค้าย่อย ร้านค้าเล็ก ๆ ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อสนองความต้องการประจำวันของประชาชน ร้านเหล่านี้จะตั้งเรียงรายอยู่ในหมู่ชนทั่ว ๆ ไป และต่างก็สามารถทรงตัวอยู่ได้ เพราะมีกำไรจากการขายพอสมควร กระบวนการทางเศรษฐกิจจะยอมให้ร้านค้าเหล่านี้มีกำไร แต่พอสมควรเท่านั้น เพราะเมื่อมีกำไรเกินควรเมื่อไร ก็จะมีผู้มาตั้งร้านค้าประเภทเดียวกันมาแข่งขัน แต่เราก็ควรรับทราบเช่นเดียวกันว่าเมื่อกำไรลดลงไปถึงระดับหนึ่ง พ่อค้าเหล่านี้ก็จะเลิกการค้าชนิดนั้น ๆ และหันไปหาการค้าอื่น ๆ ซึ่งจะได้กำไรสูงกว่า ในตลาดที่มีการแข่งขันกันเต็มที่และสินค้าก็มีความแตกต่างกันน้อยมากเช่นข้าวสารนี้ นักเศรษฐศาสตร์เรียกกำไรที่พ่อค้าย่อยเหล่านี้ได้รับว่า Normal Profit หรือกำไรปกติ กำไรปกตินี้เท่ากับจำนวนรายได้ที่เขาจะได้รับที่ดีที่สุดในรูปของการขายข้าว เมื่อราคาของสินค้าลดลงมา หรือเมื่อต้นทุนของการขายเพิ่มขึ้นไปจนเขาไม่สามารถได้รับกำไรปกติ เขาก็จะหันไปทำการค้าที่เขาถนัดอื่น ๆ ต่อไป

จำนวนของร้านค้าย่อยและลักษณะการซื้อขาย เท่าที่ทราบจากสถิติที่มีอยู่ มีร้านค้าที่ทำกรขายข้าวสารให้แก่ประชาชนในตลาดกรุงเทพมหานครอยู่ประมาณ 8,700 ร้าน ประชากรในนครหลวงมีทั้งหมดประมาณ 3.5 ล้านหรือประมาณ 5 แสนครอบครัว การกระจายของร้านค้าเหล่านี้ทั่ว ๆ กรุงเทพมหานครทำให้มีการซื้อขายกันอย่างสะดวก เพราะผู้ซื้อสามารถเลือกซื้อจากร้านที่ใกล้บ้านที่สุด ถ้าหากทุก ๆ ครอบครัวซื้อข้าวสารจากหน่วยขายของรัฐบาลซึ่งมีอยู่ไม่ถึง 1,000 แห่ง ค่าใช้จ่ายในการซื้อจะเพิ่มขึ้น ค่าใช้จ่ายดังกล่าวรวมถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทางและค่าเสียโอกาสในการแสวงหารายได้ซึ่งสูญเสียไป เพราะต้องเดินทางไกลหรือต้องเสียเวลาไปคอยในการซื้อ

การควบคุมราคาขายของร้านค้าย่อยเอกชน การควบคุมราคาขายของร้านค้าย่อยของเอกชนอาจไม่ได้ผลมากนัก ทั้งนี้ เพราะร้านค้าย่อยเหล่านี้ไม่สามารถซื้อข้าวมาได้ในราคาที่ถูกต้องที่จะได้กำไรปกติ หากขายในราคาที่ควบคุม เมื่อไม่ได้ข้าวมาในราคาที่ถูกต้อง ก็ไม่มีข้าวที่จะขาย เมื่อเวลาผ่านไป พ่อค้าเหล่านี้ก็จะหันไปดำเนินธุรกิจอย่างอื่น ผู้เขียนได้สังเกตว่ามีร้านค้าจำนวนไม่น้อยที่ได้เปลี่ยนธุรกิจไปบ้างแล้ว สภาพการณ์ปัจจุบัน จึงเป็นไปในลักษณะที่ว่า การซื้อข้าวของประชาชนส่วนใหญ่จะต้องซื้อจากหน่วยขายของทางราชการ ซึ่งมีไม่เพียงพอที่จะสนองความต้องการของประชาชนทั้งหมดในกรุงเทพมหานครได้ ส่วนร้านค้าย่อยของเอกชนส่วนใหญ่ก็นั้น เลิกทำการขายข้าวแล้ว เพราะไม่สามารถหาข้าวมาขายในราคาที่ควบคุมได้

ผลกระทบต่อผู้ผลิตข้าวและผู้ค้าข้าวอื่น ๆ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ตลาดข้าวทุก ๆ ระดับไม่ว่าระดับการซื้อขายจากท้องถิ่น โรงสีต่างจังหวัด หรือในตลาดกรุงเทพมหานคร เป็นการซื้อขายที่มีการแข่งขันกันทั้งสิ้น เพราะทุก ๆ ระดับมีผู้ซื้อ ผู้ขายมากมาย เฉพาะจำนวนผู้ซื้อและผู้ขายที่เป็นโรงสีต่างจังหวัดอย่างเดียวก็ประมาณ 30,000 แห่งแล้ว จำนวนนี้ยังไม่รวมพ่อค้าข้าวที่มีอาชีพซื้ขายข้าวโดยตรง ซึ่งมีอยู่ทั่วไปทุก ๆ จังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า การซื้อขายข้าวไม่มีการเอารัดเอาเปรียบทุกรณีก็ตาม การเอารัดเอาเปรียบอาจจะเกิดขึ้นเสมอ โดยเฉพาะในแง่ที่การสื่อสาร การคมนาคมและการบริการทางคมนาคมมีไม่เพียงพอ

การควบคุมราคา และระบบการลงโทษจะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกระดับการซื้อขายข้าวอยู่ในฐานะเช่นเดียวกับร้านค้าย่อยนั่นเอง กล่าวคือ อาจไม่สามารถดำเนินการธุรกิจของตนได้โดยสะดวก และได้รับผลกำไรปกติ ดังนั้น ชาวนาอาจจะต้องอยู่ในฐานะที่ลำบาก เพราะจำเป็นที่จะต้องขายข้าวที่มีอยู่หรือข้าวนาปลั่งที่กำลังเก็บเกี่ยว ซึ่งถ้าชาวนาไม่มีทางเลือกแล้ว ราคาก็ชาวนาได้รับก็อาจจะต่ำกว่าที่ควร

### เป้าหมายของการควบคุมราคาข้าว

การควบคุมราคาข้าวภายในประเทศก็เพื่อที่จะให้ประชาชนที่มีฐานะยากจนได้บริโภคข้าวในราคาที่สมารถซื้อมาได้ ส่วนประชาชนที่มีฐานะดีนั้นรัฐบาลไม่จำเป็นต้องช่วยเหลือแก่ประการใด เป้าหมายดังกล่าวควรดำเนินโดยมีผลกระทบต่อเกษตรกรเพื่อนต่อกลไกและกระบวนการของตลาดให้น้อยที่สุด และทางที่ดีควรจะทำผ่านกลไกของตลาด จากข้อเท็จจริงเท่าที่วิเคราะห์มานี้ ผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอมาตรการเพิ่มเติมเพื่อการพิจารณาคงต่อไปนี้ เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของรัฐบาล

### มาตรการเฉพาะหน้า

ก. กำหนดให้มีสองราคาในตลาด คือ ราคาควบคุมของรัฐบาลซึ่งมีร้านค้าข้าวสารย่อยที่กระทรวงพาณิชย์มอบหมายให้เป็นผู้แทนจำหน่าย และราคาเสรีที่กำหนดโดยกลไกของตลาด กล่าวคืออุปสงค์และอุปทาน (Demand และ Supply) ซึ่งรัฐบาลปล่อยให้ร้านค้าย่อย 8,700 ร้านเป็นผู้จำหน่าย ผลที่จะเกิดขึ้นแก่ชาวนาผู้กำลังขายข้าวเปลือกจากข้าวนาปลั่ง ส่วนโรงสีและพ่อค้าข้าวอื่น ๆ ก็จะได้แต่เพียงกำไรปกติเท่านั้น ภาวะจะตกอยู่ที่ผู้บริโภคข้าวที่มีฐานะดีเป็นส่วนใหญ่ซึ่งสามารถซื้อข้าวได้ในราคาเสรี ผู้บริโภคเหล่านี้จะได้ประโยชน์ในแง่ที่ว่า จะสามารถซื้อข้าวได้สะดวกกว่าในปัจจุบัน ส่วนผู้ที่มีฐานะยากจนก็ยังสามารถไปซื้อข้าวได้จากร้านค้าของหน่วยราชการ

- ข. เพิ่มจำนวนร้านค้าข้าวสารย่อยที่กระทรวงพาณิชย์มอบหมายให้จำหน่ายข้าวสารในราคาควบคุมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้
- ค. ห้ามการส่งข้าวสารออกนอกประเทศโดยสิ้นเชิง เว้นแต่ปลายข้าวสารชนิดเอวันธรรมดา และข้าวหนึ่งที่มีคุณภาพต่ำชนิด 20% ลงมาซึ่งควรอนุญาตในปลายเดือนตุลาคม
- ง. กวดขันมิให้มีการลักลอบขนข้าวออกนอกประเทศโดยเด็ดขาด โดยเฉพาะทางด่าน ลาว เขมร และทางจังหวัดภาคใต้

### มาตรการในระยะยาว

ส่วนมาตรการในระยะยาวนั้น ควรจะตั้งคณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่ศึกษาสถานการณ์ข้าว กำหนดนโยบายและมาตรการ เพื่อป้องกันมิให้เกิดภาวะข้าวล้นตลาดหรือภาวะขาดแคลนข้าวในอนาคต และเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายมีความยืดหยุ่นและรวดเร็ว คณะกรรมการนี้ควรมีอำนาจเต็มที่ในการกำหนดอัตราพรีเมียม อัตราข้าวสำรองและอัตราเงินช่วยเหลือการส่งออก

ที่ว่านโยบายข้าวควรมีความยืดหยุ่นนั้น หมายความว่าในระยะใดตลาดข้าวเป็นของผู้ขาย (Seller's Market) เช่น ในปี 2501, 2505, 2510, 2516 กล่าวคือ ผู้ซื้อมักจะยอมซื้อในราคาที่ผู้ขายกำหนดขึ้น เพราะจำนวนจำหน่ายในตลาดโลกมีน้อยกว่าความต้องการในระยะนั้น คณะกรรมการข้าวจะต้องวางมาตรการไว้เนิ่น ๆ เพื่อรับสถานการณ์ภายในประเทศ มาตรการที่สำคัญในระยะนี้ได้แก่ราคาค่าพรีเมียม อัตราข้าวสำรอง และการกำหนดโควตาข้าว

การกำหนดค่าพรีเมียมข้าวในระยะที่ตลาดโลกกำลังขาดแคลนข้าวนี้ ควรจะถือราคาในตลาดโลกเป็นเกณฑ์ ตัวอย่างเช่น ในวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2516 ข้าวสารชนิด 100% ในประเทศราคาประมาณตันละ 3,300 บาท แต่ในเวลาเดียวกัน ราคาข้าวสารไทยในตลาดสิงคโปร์ชนิด 100% เท่ากับ 12,000 บาท ถ้าหากรัฐบาลคำนวณออกมาว่าค่าขนส่งรวมทั้งกำไรของพ่อค้าส่งออกควรตกประมาณตันละ 1,000 บาท อัตราค่าพรีเมียมก็ควรจะเป็น 7,700 บาทต่อตัน ไม่ใช่เก็บตันละ 750 บาทอย่างเวลานี้ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ซื้อได้มีโอกาสซื้อตามราคาในตลาดโลก หรือต่ำกว่าตลาดโลกเล็กน้อย เพื่อมิให้เสียลูกค้า ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็จะได้รับรายได้อย่างมากมาย ซึ่งอาจนำมาใช้ในการซื้อข้าวสารจากพ่อค้า เพื่อนำมาจำหน่ายในราคาถูกแก่ประชาชนที่ยากจน หรือใช้เป็นเงินช่วยเหลือการส่งข้าวออก (Export Subsidy) ในปีที่ข้าวล้นตลาด

มาตรการที่สอง ได้แก่ การกำหนดอัตราสำรองข้าว ถ้าหากคณะกรรมการข้าวศึกษาสถานการณ์การผลิต การจำหน่ายภายในประเทศและการส่งออกแล้ว ผลปรากฏว่าจะเกิดการขาดแคลนข้าวขึ้นภายในประเทศ ก็ควรกำหนดอัตราสำรองข้าวให้สูงขึ้น เช่น ในเดือนมกราคมปี

2516 นี้ แทนที่จะกำหนดให้พ่อค้าขายข้าวในราคาผูกให้แก่กรมการค้าภายในเพียง 5% ของจำนวนส่งออกก็ควรกำหนดให้ต่ำกว่านี้ เช่น 20—50% เป็นต้น โดยที่รัฐบาลอนุโลมให้พ่อค้าทยอยการส่งมอบให้แก่กระทรวงพาณิชย์เป็นรายเดือนได้

### สรุป

มาตรการทั้งสองนี้ ถ้าดำเนินการแต่เนิ่น ๆ และรวดเร็วแล้ว ผู้เขียนมีความเชื่อมั่นใจว่าจะมีผลพอเพียงแก่วัตถุประสงค์ที่จะป้องกันการขาดแคลนข้าวภายในประเทศได้ โดยไม่ต้องใช้ระบบโควตาซึ่งเป็นมาตรการที่จะทำให้กลไกของตลาดต้องหยุดชะงักลง และก่อให้เกิดปัญหาในการจัดสรรโควตาอย่างเป็นธรรม

ส่วนในระยะที่ตลาดข้าวเป็นของผู้ซื้อ เช่น ในปี 2497, 2500, 2503, 2507, 2513 กล่าวคือผู้ขายมักจะยอมขายในราคาที่ผู้ซื้อกำหนดขึ้น เพราะจำนวนจำหน่ายในตลาดโลกมีมากกว่าความต้องการในระยะดังกล่าวนี้ คณะกรรมการข้าวก็ควรวางมาตรการไว้เนิ่น ๆ เพื่อรับสถานการณ์ภายในประเทศเช่นกัน มาตรการที่สำคัญในระยะนี้ได้แก่ การส่งเสริมการส่งออก โดยการเลิกเก็บค่าพรีเมียม การขายข้าวในระดับรัฐบาลกับรัฐบาล โดยให้ผ่อนชำระในระยะยาว การขายข้าวเพื่อแลกเปลี่ยนสินค้าที่ต้องการให้เงินอุดหนุนแก่พ่อค้าที่ส่งข้าวออกต่างประเทศ และการพยุงราคาข้าวที่ซื้อจากชาวนา เป็นต้น เมื่อคณะกรรมการมีอำนาจในการวางแผน ใฝ่ขายและในการกำหนดมาตรการอย่างเต็มที่ พร้อมทั้งรู้จักใช้นโยบายที่ยืดหยุ่นและฉับพลันแล้ว เป็นที่เชื่อว่าสภาวะการขาดแคลนข้าวหรือการมีข้าวล้นตลาดจะต้องทุเลาเบาบางลงในอนาคต

ผู้เขียนหวังว่า การวิเคราะห์และแนวความคิดที่เสนอมานี้คงจะได้รับการพิจารณาจากผู้ที่สนใจทั่ว ๆ ไป และหากมีข้อผิดพลาดหรือข้อวิจารณ์ใด ๆ ผู้เขียนก็มีความยินดีที่จะยอมรับฟังทุกประการ

ไพรัช กฤษณมณี

จรัญ อิศรางกูร ณ อยุธยา

คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์