

# บทบรรณาธิการ

## นักวิชาการ การบริหาร และค่านิยม

ไพรัช กฤษณมิม\*

เศรษฐกิจไทยจะเจริญรุ่งเรืองและประเทศชาติจะอยู่รอดหรือไม่ในยุคนี้ สมัยนี้ ขึ้นอยู่กับนักวิชาการ การบริหารราชการ และค่านิยมของประชาชนในชาติ ในยุคปัจจุบันนี้นักวิชาการมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งवाद เพราะรัฐบาลเริ่มให้ความสนใจและเห็นถึงความสำคัญของนักวิชาการในการวิเคราะห์และเสนอแนะข้อคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และปัญหาอื่น ๆ อันที่จริงนักวิชาการในประเทศไทยเมื่อพิจารณาถึงด้านความรู้ทางทฤษฎีแล้วก็ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่านักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ เพราะนักวิชาการไทยมีความรู้ความชำนาญทางด้านความคิดริเริ่ม การวิเคราะห์ และทางคำนวณ (Mathematics) ดีมาก ในบางกรณีดียิ่งกว่าผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเสียอีก ฉะนั้นการที่รัฐบาลให้ความสนใจในนักวิชาการไทย และใช้บริการของผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่าง ๆ จึงเป็นการถูกต้องและชอบด้วยเหตุผลอย่างยิ่ง

ในขณะที่รัฐบาลเริ่มใช้บริการของนักวิชาการมากขึ้น โดยไม่พิจารณาให้ถ่องแท้ว่านักวิชาการคนใดมีจุดอ่อนตรงไหนบ้างก็อาจจะทำให้การแก้ปัญหาต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่ได้ผล และส่งผลกระทบต่อปยังเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวมได้ จุดอ่อนของนักวิชาการมีอยู่สองประการใหญ่ ๆ ด้วยกัน กล่าวคือ

- นักวิชาการมักถูกรวบงำโดยการเมืองจนไม่สามารถใช้ความรู้ทางวิชาการได้
- นักวิชาการที่อยู่บนหอคอยงาช้างแท้ไม่แตะพื้นลุ่มหลงภูมิใจในสูตรคณิตศาสตร์ต่าง ๆ จนลืถึงเหตุผลและหลักปฏิบัติในโลกแห่งความเป็นจริง

นักวิชาการที่มีจุดอ่อนทั้งสองประเภทนี้ มีอันตรายต่อการแก้ปัญหาและเศรษฐกิจของประเทศอย่างใหญ่หลวง ตัวอย่างของการปฏิบัติงานและผลเสียต่อส่วนรวม จะอธิบายอย่างละเอียดในตอนต่อไป

\*ไพรัช กฤษณมิม Ph. D. (Econ.), Indiana University, รองศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 579

การบริหารราชการก็เช่นเดียวกัน ประกอบด้วยนักการเมืองและข้าราชการที่ซื่อสัตย์ สุจริตตั้งใจทำงานเพื่อความก้าวหน้าของตัวเองและความเจริญรุ่งเรืองของประเทศชาติ ในขณะที่เดียวกันก็มีนักการเมืองและข้าราชการประเภทหนึ่งให้เห็นแก่ตัว เห็นแก่ประโยชน์ของพรรคสำคัญมากกว่าผลประโยชน์ของประเทศชาติ พยายามทุก ๆ วิธีทางที่จะฉ้อราษฎร์ บังหลวง เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน ลาภยศ โดยปราศจากความละอาย หรือความเกรงกลัว บาป กอบโกยเงินทองอย่างหิวกระหาย ยิ่งได้มากก็ยิ่งอยากได้มากขึ้นไปอีกโดยไม่รู้จัก พอเพียง ไม่คำนึงว่าใครจะเสียหาย หรือประเทศชาติจะล่มจม เพราะพวกนี้ถือว่า ตัวเอง โกงกินเพียงคนเดียวประเทศชาติคงไม่ล่มจม แต่ถ้านักการเมืองและข้าราชการส่วนใหญ่ คิดเช่นนี้และประพฤติปฏิบัติอันมิชอบ ประเทศชาติจะต้องได้รับผลกระทบมากจนอาจจะ ล่มจมได้ ซึ่งจะได้อีกกล่าวในรายละเอียดต่อไป

ส่วนค่านิยมของประชาชนในชาติ ถ้าดูอย่างผิวเผินก็ไม่เห็นว่ามีผลสำคัญเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาของประเทศแต่อย่างใด แต่ถ้าวิเคราะห์ลึกลงไปจะเห็นได้ว่า ค่านิยมของประชาชนในชาติมีผลกระทบโดยตรงต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ เช่น ประชาชนชาวไทยมีนิสัยฟุ้งเฟ้อ พยายามอุปโภคบริโภคเพื่อให้ตนเองเด่นในสังคม (Conspicuous Consumption) เช่น เศรษฐีมีบ้านอยู่ราคานับหลายสิบล้าน รถยนต์ที่ขับแต่ ละคันราคาต้นละหลายล้าน แทนที่จะใช้เงินออมเหล่านี้มาลงทุนเพื่อการผลิตการจ้างงาน ส่วนผู้ที่พอมืออันจะกินก็นิยมใช้สินค้าต่างประเทศ ซึ่งมีราคาแพงกว่าสินค้าภายในหลายเท่าตัว เช่น น้ำหอมขวดละหลายพันบาท กระเป๋าถือราคาใบละเหยียบหมื่น สบู่ประเพ็ญผิวก้อนละ 400 บาท นอกจากนี้ยังมีเข็มขัด รองเท้า เครื่องเสียง เครื่องไฟฟ้า อาหาร ดอกไม้และเครื่อง อุปโภคบริโภคอื่น ๆ เครื่องอุปโภคและบริโภคต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวแล้ว ประเทศไทยก็สามารถ ผลิตได้ทั้งสิ้น แต่ประชาชนชาวไทยไม่นิยมใช้ ไม่สนับสนุนเพราะถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่โก้เก๋ มีคุณภาพด้อยกว่าสินค้าต่างชาติ จริงอยู่สินค้าบางชนิดผู้ผลิตต่างชาติไม่ได้ แต่ถ้ามี ประชาชนชาวไทยคอยช่วยซื้อช่วยสนับสนุนผู้ผลิตก็จะได้ผลกำไรมาปรับปรุงเทคนิคการผลิต และคุณภาพต่อไปในอนาคต เมื่อก่อนประเทศญี่ปุ่นก็ผลิตสินค้าที่มีคุณภาพต่ำมาก แต่เนื่องจาก ประชาชนชาวญี่ปุ่นมีนิสัยรักเพื่อนร่วมชาติ มีระเบียบวินัยไม่ฟุ้งเฟ้อจึงพยายามสนับสนุน สินค้าที่ผลิตภายในประเทศของตนเอง จนผู้ผลิตมีผลกำไรและใช้ผลกำไรนี้ไปศึกษาวิจัย จนสินค้าญี่ปุ่นสามารถส่งไปจำหน่ายทั่วโลก คุณภาพของสินค้าก็เป็นที่ยอมรับนับถือโดยทั่วไป

จะขอกลับมากล่าวถึงการบริหารราชการของนักการเมืองและข้าราชการที่เห็นแก่ตัว โดยกอบโกยผลประโยชน์ของประเทศชาติมาเป็นของตนและหมู่คณะ บุคคลจำพวกนี้เป็นตัวถ่วงความเจริญและเป็นปอกัดแห่งความวิบัติของส่วนรวม เพราะรัฐบาลก็เปรียบเสมือนบริษัทหนึ่งซึ่งผู้เขียนมักเรียกว่า บริษัทตราครุฑ บริษัทนี้มีขนาดใหญ่มีกำไรปีละสองแสนกว่าล้านบาท ถ้าหากงบประมาณดังกล่าวมีการใช้จ่ายอย่างไม่มีประสิทธิภาพหรือมีการใช้จ่ายให้งบประมาณหมด ๆ ไป เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ประเทศชาติก็จะไม่เจริญเท่าที่ควร นอกจากนี้บุคคลดังกล่าวยังบีบบังคับบริษัทห้างร้านต่าง ๆ ให้จ่ายทรัพย์สิน เงินทอง ซึ่งตามกฎหมายไม่จำเป็นต้องจ่าย มีนักธุรกิจเคยบอกว่าโครงการประมูลใหญ่ ๆ ถ้าราคาโครงการเป็นร้อย ๆ ล้าน บริษัทที่ประมูลโครงการได้เพราะเป็นผู้ประมูลในราคาต่ำสุด ยังต้องเสียค่าบริการต่าง ๆ ให้แก่หน่วยงานเจ้าของโครงการอย่างน้อยอีก 20 ล้านบาท มิฉะนั้นการขอเปลี่ยนแปลงเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือการเบิกเงินงวดจะใช้เวลามากจนบริษัทอาจจะต้องเสียดอกเบี้ยมากกว่าเงินค่าอำนวยความสะดวกดังกล่าว เพราะโครงการใหญ่ ๆ บริษัทผู้รับเหมาจำเป็นต้องกู้เงินมาทำกิจการทั้งสิ้น

โครงการพัฒนาชนบทที่รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนปีละหลายพันล้านมีแต่เนบวันจะถอยหลังเข้าคลอง เพราะการซื้อวัสดุ การจ่ายค่าแรงงาน และการวางแผนโครงการต่าง ๆ คู่มือหลักฐานและสวยงามมาก แต่ขอให้ผู้ที่ตรวจสอบหลักฐานการซื้ออิฐ หิน ดิน ทราย และค่าแรงงานที่ใช้ในโครงการจริง ๆ จะเห็นว่าราคาจะแพงริบลิ่วจนไม่น่าเชื่อว่าจะเป็นไปได้ บางทีพอเบิกเงินงวดหมดโครงการก็พังพอดีก็มี ฉะนั้นการพัฒนารัฐบาลถ้าจะให้ได้ดี รัฐบาลควรให้ออกชนมีส่วนร่วมโดยให้บริษัทเอกชนรับไปพัฒนาจังหวัดละบริษัท ในโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการการศึกษา โครงการเพาะปลูก โครงการเลี้ยงปลา โครงการเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น และบริษัทที่มีส่วนร่วมในการพัฒนารัฐบาลจะได้ประโยชน์ทางการยกเว้นภาษี และสิ่งจูงใจอื่น ๆ

การถือราษฎรบังหลวงอีกประเภทหนึ่งที่ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศโดยตรง ก็คือการปล่อยให้สินค้าต่างประเทศลักลอบเข้ามาในประเทศไทย ทั้ง ๆ ที่กำแพงภาษี และในบางกรณีก็มีการห้ามสั่งเข้าโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้เพื่อเป็นการช่วยอุตสาหกรรมภายในประเทศและเป็นการลดการค้ำขาดดุลซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา แต่เนื่องจากการเห็นแก่อามิสสินจ้างเล็ก ๆ น้อย ๆ ข้าราชการผู้มีหน้าที่สอดส่องดูแลมิให้สินค้าหนีภาษีลักลอบเข้าประเทศไทยมักจะเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ปล่อยให้สินค้าหนีภาษีเข้ามาเต็มบ้านเต็มเมือง

สินค้าประเภทเครื่องไฟฟ้าเป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดมาก มีการปล่อยให้ลักลอบเข้ามามากจนรัฐบาลต้องขาดรายได้ เพราะถ้าภาษีนำเข้ายิ่งสูงก็ยิ่งมีสิ่งจูงใจให้ลักลอบ นำเข้ามาเท่าที่นั้นจนรัฐบาลทนไม่ไหวก็ลดภาษีเครื่องไฟฟ้า เพื่อลดการลักลอบนำเข้า เมื่อหลายปีที่แล้วรัฐบาลได้มีการห้ามมิให้สินค้าประมาณ 7 อย่างเข้าประเทศไทยและในจำนวนนี้ได้มีการห้ามเอปเปิ้ลเข้ามาด้วย แต่ว่าหลังจากรัฐบาลออกประกาศห้ามแล้ว ผู้เขียนสามารถซื้อเอปเปิ้ลได้อย่างสบายในท้องตลาดทั่วไป โดยจ่ายค่าเอปเปิ้ลแพงขึ้นเพียงผลละ 1 บาท เท่านั้นเอง ตัวอย่างที่ยกมานี้ชี้ให้เห็นอย่างเด่นชัดว่ามีเนื้อหาของรัฐบาลเวลานี้เน่าเฟะจนไม่สามารถให้เป็นเครื่องมือการพัฒนาได้อีกต่อไป

เมื่อรัฐบาลไม่สามารถใช้มาตรการทางบริหารเพื่อลดการค้าขาดดุลได้ดังที่กล่าวมาแล้ว รัฐบาลจึงหันมาใช้มาตรการทางการเงิน โดยการกำหนดเพดานเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์มิให้ขยายตัวเกินกว่า 18% ต่อปี การใช้มาตรการทางการเงินเพื่อลดการตั้งสินค้าเข้าก็เปรียบเสมือนซี่ข้างจับตักแค้น ไม่มีประเทศในโลกไหนเขาทำกันเพราะผลเสียที่ได้รับมีมากมายกว่าถ้าจะสูงงาก็ใหม่เพราะการบีบสินเชื่อ เพื่อให้การนำเข้าลดลงกิจกรรมทางด้านการลงทุน การผลิต การบริหาร การก่อสร้าง การค้าภายในและการค้าระหว่างประเทศ ฯลฯ ก็ประสบกับความหายนะนับไม่ถ้วน รายบริษัทส่วนใหญ่ที่มีกิจการดังกล่าวขาดสภาพคล่อง ขาดเงินสดหมุนเวียน เพราะธนาคารไม่สามารถปล่อยสินเชื่อ ความเสียหายทางด้านการค้า การลงทุน การผลิตจึงมีมากจนไม่สามารถคณานับได้

เหตุที่รัฐบาลใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อลดการค้าขาดดุลก็เพราะกลัวว่าเงินบาทจะต้องลดค่า (Devaluation) ซึ่งมีผลเสียทางการเมืองมาก รัฐบาลจึงทำทุก ๆ วิธีทางที่จะรักษาค่าของเงินบาทไว้ เช่นการจำกัดสินเชื่อ การใช้มาตรการให้อัตราดอกเบี้ยในประเทศสูงกว่าดอกเบี้ยในสหรัฐ ยิ่งสูงมากกว่าเท่าไรก็จะทำให้เงินบาทมีเสถียรภาพมากขึ้น หากคำนึงไม่ว่า การขาดสภาพคล่อง (Liquidity) และอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศสูงมีผลเสียต่อการลงทุน การผลิต การค้า และการพัฒนาประเทศอย่างใหญ่หลวง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐบาลพยายามรักษาเสถียรภาพของเงินบาท โดยไม่คำนึงถึงผลเสียที่เกิดขึ้น (External Economic Stability at all Costs) ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถใช้มาตรการทางการบริหาร และไม่สามารถเปลี่ยนแปลงค่านิยมของประชาชนให้หันมาใช้สินค้าภายในประเทศทดแทนสินค้าต่างประเทศเพื่อลดการตั้งสินค้าเข้า (Imports)

ส่วนนักวิชาการของรัฐบาลมิใช่ว่าจะไม่ทราบถึงผลเสียที่เกิดขึ้น แต่นักวิชาการเหล่านี้ถูกครอบงำโดยการเมือง จนไม่สามารถใช้สติปัญญาหรือความรู้ทางวิชาการได้อย่างมีเหตุผล การรักษาเสถียรภาพของเงินบาทโดยเอาเงินบาทไปผูกกับเงินสกุลดอลลาร์ของสหรัฐเพียงสกุลเดียวเป็นมาตรการที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลทางวิชาการด้วยประการทั้งปวง เหตุไรอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทกับเหรียญสหรัฐจะต้อง 23.05 บาท ต่อ 1 เหรียญสหรัฐ ทุก ๆ วัน ทุก ๆ เดือน การผูกค่าของเงินบาทกับค่าของดอลลาร์สหรัฐเพียงสกุลเดียว มีผลเสียมาก เพราะค่าของเงินดอลลาร์สูงขึ้นทุก ๆ วัน ทุก ๆ เดือน เนื่องจากเศรษฐกิจของสหรัฐกำลังฟื้นตัว งบประมาณขาดดุลของสหรัฐก็มากถึงประมาณ 165,000 ล้านดอลลาร์<sup>1</sup> จึงทำให้อัตราดอกเบี้ยในสหรัฐมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ เมื่ออัตราดอกเบี้ยในสหรัฐเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศ เงินดอลลาร์ก็จะวิ่งไปฝากในสหรัฐอเมริกา ยังผลให้ความต้องการที่มีต่อเงินเหรียญสหรัฐสูง และค่าของเงินดอลลาร์สูงขึ้นตาม แต่ที่แปลกประหลาดที่สุดในโลกก็คือเมื่อเงินดอลลาร์สหรัฐแข็งตัวเงินบาทของไทยก็แข็งตัวตามจนไม่น่าเชื่อทั้ง ๆ ที่เศรษฐกิจของประเทศกำลังแย่ ตัวอย่างเช่น เมื่อต้นเดือนพฤษภาคม 2527 ผู้เขียนเดินทางไปประเทศญี่ปุ่น เงิน 100 เยนมีค่าเท่ากับ 10.20 บาท แต่ปัจจุบันเงินบาทแข็งขึ้นอย่างมากคือ 100 เยน เท่ากับ 9.48 บาท<sup>2</sup> ทั้ง ๆ ที่ในระหว่าง 2 เดือนที่แล้วมาญี่ปุ่นมีการค้าเกินดุลมากเป็นประวัติการณ์ และประเทศไทยมีการค้าขาดดุลสูงมากจนต้องใช้มาตรการทางการเงินมาลดการสั่งเข้า การที่ค่าของเงินบาทสูงขึ้นโดยปราศจากเหตุผล ใด ๆ ก็ไม่ยากเกินเงินบาทไว้ อีกประการหนึ่ง ราคาของสินค้าไทยในสายตาของผู้ซื้อในต่างประเทศ อย่างเช่น ญี่ปุ่นก็แพงขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่เดียวกันสินค้าญี่ปุ่นกลับถูกลงเป็นผลให้มีสิ่งจูงใจสั่งสินค้าจากญี่ปุ่นมากขึ้น และการส่งออกมีแนวโน้มลดลงเพราะราคาของสินค้าไทยสูงขึ้นทุก ๆ วัน ความราคาของเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกา

ผู้เขียนมีความเห็นว่ารัฐบาลควรผูกค่าของเงินบาทกับเงินตราต่างประเทศหลายสกุล ดังที่เคยปฏิบัติมาครั้งหนึ่งแล้ว ไม่ใช่ผูกอยู่ด้กับค่าของเงินดอลลาร์เพียงสกุลเดียว ในขณะที่เดี๋ยวก็ต้องให้อัตราการแลกเปลี่ยนมีช่วงของการขึ้นลง เช่น เริ่มต้นด้วยร้อยละ 3 แล้วค่อย ๆ เพิ่มเป็นร้อยละ 5 และ 7 ตามลำดับเพื่อให้พ่อค้าได้เรียนรู้ การเงินระหว่างประเทศ และเป็นทางออกเพื่อป้องกันการลดค่าเงินบาทอย่างฮวบฮามในอนาคต

ในตอนสุดท้ายของบทความนี้ จะเป็นการตอบบทความของ ดร.อัมมาร์ สยามวาลา ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และ ดร.กนก วงษ์ตระหง่าน ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกสั้น ๆ ว่า ดร.อัมมาร์ กับคณะ (บทความนี้ลงในวารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ ปีที่ 24 ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม 2527 หน้า 101-123) ในบทความ ดร.อัมมาร์กับคณะได้วิพากษ์วิจารณ์บทความของผู้เขียนในวารสารดังกล่าว (ปีที่ 23 ฉบับที่ 2 เดือนเมษายน 2526) เกี่ยวกับนโยบายข้าว เนื่องจากเวลาของผู้เขียนมีจำกัดมาก และเนื้อหาของวารสารนี้ ก็จำกัดเช่นกัน จึงขอสรุปข้อเสนอของ ดร.อัมมาร์กับคณะในประเด็นที่สำคัญที่สุด ที่อาจจะทำให้รัฐบาลไทยเสียเงินงบประมาณเป็นหมื่นล้านบาทหากนำเอาข้อเสนอของ ดร.อัมมาร์กับคณะมาปฏิบัติ ดังนี้

1. ให้รัฐบาลประกาศตารางราคาขั้นสูงและราคาขั้นต่ำของข้าวคุณภาพต่าง ๆ ปีละ 1 ครั้ง รัฐบาลจะทำการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออก (Premium) เมื่อราคาข้าวสูงกว่าราคาขั้นสูง หรือเก็บในอัตราติดลบ (ให้เงินอุดหนุน) ในกรณีที่ต่ำกว่าราคาขั้นต่ำตามที่ประกาศไว้<sup>3</sup>

2. ตารางราคาขั้นสูงและราคาขั้นต่ำจะสูงขึ้นทุก ๆ เดือน กล่าวคือ ราคาต้นปีจะต้องต่ำกว่าราคาในปลายปี<sup>4</sup> เพราะการเก็บรักษาข้าวต้องเสียค่าใช้จ่าย การกำหนดราคาขั้นสูงและขั้นต่ำ จะใช้ราคาในตลาดต่างประเทศเป็นเกณฑ์

3. การกำหนดตารางราคาขั้นสูง ขั้นต่ำ จะต้องคำนึงถึงระดับการครองชีพของชาวนา ผู้ผลิตข้าวระดับการครองชีพของชาวไร่ กรรมกรและผู้บริโภคในเมือง และขีดจำกัดทางด้านการเงินของรัฐบาลเฉพาะในปีที่จำเป็นต้องมีการอุดหนุน ฉะนั้น กระบวนการตั้งราคาข้าวจึงต้องกระทำกันเป็นปี ๆ ไป เมื่อใดรัฐบาลไม่มีกำลังทรัพย์เพียงพอรัฐบาลก็จะทำอะไรไม่ได้

ข้อเสนอของ ดร.อัมมาร์กับคณะที่สรุปไว้ข้างต้น ผู้เขียนได้แสดงความคิดเห็นขัดแย้งในวารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ ฉบับที่ 2 เดือนเมษายน 2526 ว่าข้อเสนอดังกล่าวเป็นไปได้ เพราะเหตุผลดังต่อไปนี้

ก. ประเทศไทยยังไม่มีสถิติที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับการผลิต การบริโภค จำนวนข้าวที่เหลือในสต็อกและข้าวที่เหลือเพื่อการส่งออก

ข. รัฐบาลยังไม่สามารถควบคุมจำนวนการผลิตได้ (อย่างมันสัมปะหลัง) การตั้งราคาขั้นต่ำจะไม่ประสบผลสำเร็จอย่างแน่นอน เพราะเมื่อชาวนามีความมั่นใจว่าจะขายข้าวได้ในราคาที่ประกาศไว้ และคุ้มครองการลงทุนชาวนาก็จะเพิ่มผลผลิตขึ้นไปอีก

ก. ทราบว่าประเทศไทยยังมีการบริหารงานที่ไม่ทันต่อเหตุการณ์ และมีงบประมาณไม่มากเท่ากับประเทศคู่แข่งโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาแล้วโครงการประกันราคาขั้นต่ำจะไม่ประสบผลสำเร็จเพราะสหรัฐสามารถทุ่มตลาดด้วยการขายจำนวนมาก ๆ และให้สินเชื่อระยะยาวโดยติดดอกเบี้ยต่ำ ตัวอย่างเช่นในเดือนมิถุนายน 2524 ราคา FOB ของข้าวสารชนิด 5% อยู่ในระดับ 545 เหรียญสหรัฐต่อตัน สหรัฐอเมริกาเห็นว่าเป็นราคาที่สูงและสถิติบ่งชี้ว่ามีสต็อกข้าวในโลกเหลืออยู่มากมาย จึงตัดสินใจขายข้าวทุ่มตลาดเป็นจำนวนมากโดยให้สินเชื่อระยะยาวนานถึง 10 ปี และอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำมาก<sup>4</sup>

ง. ทราบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลบางคนยังถือราษฎรบังหลวง และพ่อค้าส่งออกยังมีพรรคพวกญาติพี่น้องในตลาดฮ่องกง สิงคโปร์ มาเลเซียแล้ว การปลอมแปลงเอกสารเพื่อขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นการง่ายมาก การทุจริตดังกล่าวอาจจะทำให้รัฐบาลต้องขาดทุนเป็นหมื่นล้านก็ได้ เพราะรัฐบาลจ่ายเงินชดเชยตามตัวเลขและหลักฐานการส่งออกพร้อมกับราคาใน L/C ที่พรรคพวก หรือ ญาติพี่น้องส่งมา

การแสดงความเห็นขัดแย้งข้างต้นก็ได้รับการตอบโต้จาก ดร.อัมมาร์ และคณะ อีกว่า

1. รัฐบาลไม่ควรวิงหนีจากภาระการเสี่ยงจากการขึ้นลงของราคาข้าว เพราะฝ่ายหนึ่งที่จะต้องรับภาระการเสี่ยงก็คือ เกษตรกรผู้ที่จะต้องลงทุนในปัจจัยการผลิตต่าง ๆ โดยไม่อาจทราบได้ว่าจะได้ผลตอบแทนเท่าใด ฉะนั้น ดร.อัมมาร์และคณะมีความเห็นว่ารัฐบาลมีทางที่จะรับภาระดังกล่าวอย่างน้อยส่วนหนึ่ง

2. ตัวเลขที่ผู้เขียนบอกว่ารัฐบาลจะสูญเสียหมื่นล้านนั้นเป็นการเขียนเสียให้วักถั่ว เพราะถ้ารัฐบาลจะสูญเสียหมื่นล้านราคา FOB ของข้าวสาร ชนิด 5% จะต้องตกประมาณตันละ 110-130 เหรียญสหรัฐ

3. จากการคำนวณทางเศรษฐมิติ ปรากฏว่าความยืดหยุ่นของอุปทานที่มีต่อราคาในระยะสั้นน้อยมากอยู่ในช่วง 0.1-0.3 เท่านั้นเอง พุคเป็นภาษาชาวบ้านก็หมายความว่าในระยะสั้นชาวนามีความสามารถในการเพิ่มผลผลิตน้อยมาก

ผู้เขียนขอตอบ ดร.อัมมาร์ กับคณะเป็นข้อ ๆ ดังนี้

1. ผู้เขียนมิได้โจมตีข้อคิดเห็นของ ดร.อัมมาร์และคณะเลย ๆ แต่ได้มีข้อเสนอที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติมาทดแทนนักวิชาการหลายท่านและผู้เขียนเองเห็นว่าข้อคิดเห็นของ ดร.อัมมาร์และคณะเป็นไปได้ จึงได้เน้นย้ำในทุก ๆ โอกาสว่ารัฐบาลควรตั้งเป้าหมายการส่งออกสำหรับฤดูเก็บเกี่ยวคือเดือนธันวาคมถึงเดือนมีนาคมของทุก ๆ ปี เพราะข้าวส่วนใหญ่

จะออกสู่ตลาดในระยะเวลาสั้น การตั้งเป้าหมายเพื่อให้รัฐบาลขายในรูปรัฐต่อรัฐนี้ จะยืดหยุ่นตามสภาพของตลาดแต่ละปี กระทรวงพาณิชย์ก็เริ่มมีการตั้งเป้าหมายการส่งออก สำหรับฤดูเก็บเกี่ยวแล้วในระยะ 2 ปีที่ผ่านมา ผู้เขียนยังได้เน้นอีกว่าถ้าหากรัฐบาลขายข้าวล่วงหน้าไม่ได้ตามเป้าหมายให้รัฐบาลยกเลิกการเก็บพรีเมียมข้าว คือ ให้อัตราค่าพรีเมียมเท่ากับศูนย์เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เอกชนช่วยขายข้าว นอกจากนี้ผู้เขียนยังเน้นถึงความสำคัญที่ให้รัฐบาลทำสัญญาขายในระยะยาวกับต่างประเทศ ซึ่งเวลานี้รัฐบาลก็ได้ทำสัญญาขายข้าวให้แก่บังกลาเทศในระยะยาว 3 ปี<sup>5</sup> ตลอดจนให้รัฐบาลขอให้มิตรประเทศที่มีเงินช่วยเหลือข้าวไทยไปช่วยประเทศที่กำลังอดตาย ซึ่งในปีนี้ประเทศจีนและญี่ปุ่นก็ได้ซื้อข้าวไทยเพื่อไปช่วยเหลือประเทศที่ยากจนและกำลังจะอดตายอยู่แล้ว

2. ตัวเลขที่ผู้เขียนคาดคะเนว่ารัฐบาลจะสูญเสียหมื่นล้านนั้น เป็นตัวเลขที่เป็นไปได้ ถ้าหากรัฐบาลได้นำเอาข้อเสนอของ ดร.อัมมาร์กับคณะมาปฏิบัติ เพราะราคา FOB ของข้าวสารชนิด 5% ได้เริ่มลดลงจากตันละ 545 เหรียญสหรัฐ ในเดือนกรกฎาคม 2524 และได้ลดลงมาทุก ๆ ปีติดต่อกันเป็นเวลานานถึงสามปี จนเหลือตันละ 243 ในวันที่ 7 มีนาคม 2527<sup>6</sup> เมื่อราคาในต่างประเทศลดลงมากและต่อเนื่องกันเป็นเวลายาวนานเช่นนี้ ยังผลให้ภายในประเทศมีราคาสูงในต้นปีและราคาค้างในปลายปี และราคาข้าวในต่างประเทศนี้จะต้องทะลุหรือต่ำกว่าราคาขั้นต่ำของ ดร.อัมมาร์กับคณะ อย่างแน่นอน เมื่อราคาต่ำกว่าราคาขั้นต่ำ รัฐบาลก็จำเป็นต้องจ่ายเงินชดเชยหรือเงินอุดหนุนแก่พ่อค้าส่งออกตามข้อเสนอของ ดร.อัมมาร์กับคณะ เมื่อมีการจ่ายเงิน การทุจริตทางด้านตัวเลขและราคาก็จะปรากฏขึ้นดังที่ได้กล่าวแล้ว ขอให้ดูองค์การคลังสินค้า (อคส.) เป็นตัวอย่าง ในระยะเวลาเพียงไม่กี่ปี อคส.เพียงหน่วยงานเดียวยังสามารถขาดทุนได้มากถึง 6,000 ล้านบาท<sup>7</sup> แต่โครงการของ ดร.อัมมาร์กับคณะเป็นโครงการชดเชย พ่อค้าส่งออกทุก ๆ รายทั่วประเทศที่ขายได้ต่ำกว่าราคาขั้นต่ำ ดังนั้นการที่รัฐบาลจะขาดทุนเป็นหมื่นล้านนั้นง่ายมาก

3. ตามทฤษฎีแล้วการลดอัตราค่าพรีเมียมก็ดี การให้เงินอุดหนุนก็ดี ในขณะที่ตลาดกำลังเป็นของผู้ซื้อ (ปริมาณมีมากและราคากำลังลดลง) ผลประโยชน์จะตกอยู่กับผู้ซื้อ และเนื่องจากประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ในภาคพื้นนี้ของโลก ราคาในตลาดโลกก็จะยิ่งตกลงไปอีก เพราะเมื่อพ่อค้ามีต้นทุนต่ำลงเนื่องจากการลดพรีเมียมหรือได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลพ่อค้าก็จะตัดราคาซึ่งกันและกันดังที่ได้ปรากฏแล้วในอดีตกาล



4. จากการคำนวณทางเศรษฐมิติว่าในระยะสั้น อุปทานมีความยืดหยุ่นน้อยมากคือประมาณ 0.2 นั้น ผู้เขียนเห็นด้วย แต่เนื่องจากความยืดหยุ่นของอุปสงค์ก็น้อยมากเช่นกัน ฉะนั้นการที่จำนวนข้าวเพิ่มขึ้นเพียงไม่กี่หมื่นตัน ราคา ก็จะลดลงไปมาก ในทางตรงกันข้าม ในขณะที่ตลาดกำลังขาดแคลนข้าวจำนวนข้าวลดลงเพียงไม่กี่หมื่นตัน ราคาจำนวนข้าวเปลือกก็อาจจะเพิ่มสูงขึ้นเกี่ยวละ 500-600 บาทก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น ในปี 2516 มีการขาดแคลนข้าวมากทั้งในตลาดภายในและต่างประเทศ รัฐบาลปล่อยให้มีการส่งออกเพิ่มขึ้นเพียง 5,000 ตัน ราคาข้าวเปลือกดิบตัวสูงขึ้นภายใน 1 สัปดาห์ เกี่ยวละ 300 บาท หลักฐานนี้ปรากฏอยู่ในบันทึกของผู้เขียน ดังนั้น การที่ราคาข้าวจะขึ้นลงมากอยู่ที่ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ ถ้าอุปสงค์มีความยืดหยุ่นน้อยการเพิ่มหรือลดของอุปทานเพียงเล็กน้อยก็จะทำให้ราคาเพิ่มหรือลดอย่างมากมาย

5. การที่ ดร.อัมมาร์กับคณะกล่าวว่า ราคาขึ้นสูงขั้นต่ำจะต้องคำนึงถึงระดับการครองชีพของชาวนา ระดับการครองชีพของชาวไร่ กรรมกร ผู้บริโภคในเมือง และขีดจำกัดทางการเงินของรัฐบาล ก็หมายความว่า การที่จะช่วยเหลือชาวนาในเวลาราคาข้าวตกต่ำ ซึ่งเป็นปัญหาการเมือง ยังจะต้องคำนึงถึงชาวไร่ กรรมกร ผู้บริโภคในเมืองและงบประมาณ ถ้างบประมาณมีไม่เพียงพอ หรือชาวไร่ กรรมกร ผู้บริโภคในเมืองจะได้รับผลกระทบจากการตั้งราคานั้นค่าก็ไม่ควรทำลาย ผู้เขียนรู้สึกว่าการอ้างดันขัดกันอยู่ในตัวเพราะการช่วยเหลือชาวนาเป็นปัญหาทางการเมืองซึ่งจะต้องแก้ รัฐบาลจะหลีกเลี่ยงมิได้แต่มีวิธีอื่นที่ดีกว่าและไม่ต้องเสี่ยงงบประมาณเป็นหมื่นล้านด้วย

ผู้เขียนหวังว่า นักวิชาการที่มีเหตุผลและรู้จักสภาพแวดล้อมในธุรกิจและการบริหารราชการไทยคงจะเห็นด้วยกับผู้เขียน ว่าการใช้มาตรการชดเชยผู้ส่งออกในกรณีที่ราคาข้าวต่ำกว่าราคาขั้นต่ำของ ดร.อัมมาร์กับคณะนั้น เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ การที่กระทรวงพาณิชย์ไม่ยอมรับข้อเสนองของ ดร.อัมมาร์กับคณะหาใช่เหตุผลทางการเมืองไม่มีนักวิชาการที่ผู้เขียนรู้จักอีกมากมายที่เห็นว่าเป็นข้อคิดเห็นที่เป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ

6. สิ่งที่รัฐบาลน่าจะต้องปฏิบัติในอดีตและในอนาคตก็คือ รัฐบาลควรมีมาตรการแก้ไขอย่างทันต่อเหตุการณ์ กล่าวคือ ควรยกเลิกฟรีเมียวมข้าวตั้งแต่เดือนกันยายน 2524 ในขณะที่ตลาดยังเป็นของผู้ขายอยู่ เพื่อระบายสต็อกข้าวภายในประเทศให้หมด เมื่อข้าวฤดูใหม่เข้าตลาดพ่อค้าจะได้มีเงินซื้อ และมีผู้ฉวยกำไรข้าวมิใช่มาลดฟรีเมียวมในตอนปลายปี 2524 ซึ่งตลาดได้กลับเป็นของผู้ซื้อแล้ว

ส่วนในปี 2527 นี้ รัฐบาลควรมีมาตรการที่ทันต่อเหตุการณ์เช่นกัน กล่าวคือรัฐบาลควรเพิ่มอัตราค่าพรีเมียมอย่างน้อย 100% แก่ผู้ส่งออกที่ทำสัญญาขายใหม่ นอกเหนือจากสัญญาที่ได้ทำไปแล้วในปี 2527 เพราะจากการสำรวจวิจัยของผู้เขียน สต็อกข้าวของประเทศไทยและต่างประเทศในปลายปี 2527 จะมีน้อยลงทั้ง ๆ ที่การผลิตในปี 2526/2527 ของประเทศจีนและไทยมีมากขึ้น ฉะนั้นเพื่อป้องกันราคาภายในสูงขึ้นอย่างฉาบฉวย รัฐบาลควรเพิ่มอัตราค่าพรีเมียมข้าว โดยเริ่มตั้งแต่เดือนกันยายน 2527 เป็นต้นไป ถ้ารัฐบาลไม่ใช้มาตรการที่ทันต่อเหตุการณ์ เมื่อถึงขั้นวิกฤติ รัฐบาลอาจจะนำเอาระบบโควต้ากลับมาใช้อีก ซึ่งจะเป็นผลเสียแก่ชาวนาและประเทศชาติโดยรวม

---

### เชิงอรรถ

- 1 The Nation Review, Tuesday, July 17, 1984
- 2 T.V.Channel 7, *Economic News*, July 19, 1984
- 3 คณะทำงาน, *คำชี้แจงเรื่อง นโยบายข้าว ปี 2526 ของคณะกรรมการศึกษาและกำหนดนโยบายข้าว*, หน้า 3-4
- 4 จากการบรรยายของ ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และ ดร.กนก วงษ์ตระหง่าน ณ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2526
- 5 The Bangkok Post, Friday, July 3, 1984
- 6 Reuter News : *Bangkok Rice*, March 7, 1984
- 7 The Nation Review, October 11, 1983