

# การแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐ ในตลาดข้าวเปลือก



การดำเนินนโยบายทางด้านราคาของรัฐในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะนโยบายในการแทรกแซงกลไกตลาดสินค้าข้าวเปลือก โดยการยกระดับราคาปรับจํานำข้าวเปลือกให้สูงกว่าราคาตลาดไปพร้อมๆ กับการขยายขนาดของโครงการรับจํานำได้ส่งผลต่อกลไกตลาดข้าว ทั้งนี้ช่องทางการกระจายข้าวเปลือกที่เคยพัฒนามาคิดวศิและมีการแข่งขันในทุกช่องทางการกระจาย

กลับได้รับผลกระทบทำให้ตลาดกลางที่เป็นช่องทางการกระจายที่สำคัญต้องเลิกกิจการไป และในส่วนที่จะนำเสนอนี้จะเป็นการกล่าวถึงนโยบายการแทรกแซงกลไกราคาของรัฐในตลาดข้าวเปลือกในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา พร้อมกับผลกระทบที่เกิดกับตลาดข้าวเปลือก

## ความเป็นมาของนโยบายเสถียรภาพ ของราคาข้าว

การทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 นับว่าเป็นก้าวสำคัญในการเปิดประตูการค้าเสรีกับประเทศตะวันตก ในสมัยนั้นข้าวเป็นสินค้าขาดแคลนและมีความต้องการจากตลาดต่างประเทศ แม้ระดับราคาจะเกิดความผันผวนเนื่องจากความไม่แน่นอนในอุปทานการผลิตที่เกิดขึ้นกับประเทศต่างๆ ที่ประชากรบริโภคข้าวเป็นหลัก แต่ประเทศไทยในยุคนั้น ได้ใช้ความขาดแคลนของสินค้าข้าวในตลาดต่างประเทศและระดับราคาที่สูงขึ้น ไปสู่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรได้ขยายการผลิตข้าว เห็นได้จากการพัฒนาการขุดคลองสายต่างๆ เพื่อเปิดพื้นที่และให้เกษตรกรได้อพยพเข้าไปประกอบอาชีพ พร้อมๆ กับการเป็นแหล่งคมนาคมขนส่งผลผลิตข้าว การเพาะปลูกได้ขยายตัวทั้งในด้านพื้นที่และผลผลิต ทำให้สินค้าข้าวกลายเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทยนับแต่นั้นมา



“ การที่ระดับราคาข้าวเปลือก  
ได้ตกต่ำอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผล  
จากการปฏิวัติเขียว ที่ก่อให้เกิด  
การขยายตัวของวงการปลูกข้าวพันธุ์  
ไม่ไวต่อช่วงแสง โดยเกษตรกร  
ใช้ที่ดินเท่าเดิม แต่ปลูกข้าวได้  
หลายครั้งในรอบปี ทำให้อุปทาน  
ผลผลิตข้าวของไทยเพิ่มขึ้นมาก ”

เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2488 ประเทศไทยต้องเสียค่าปรับสงครามโดยจะต้องส่งมอบข้าวให้กับองค์การสหประชาชาติจำนวนหนึ่งเพื่อเป็นค่าปรับสงคราม ตามข้อผูกพันสัญญาสมบูรณแบบ (Siamwalla, 1975) ซึ่งกระทรวงพาณิชย์หรือกระทรวงเศรษฐกิจในสมัยนั้น จะต้องรับภาระในการจัดหาข้าวและส่งมอบข้าวให้กับองค์การสหประชาชาติ กระทรวงเศรษฐกิจจึงระงับไม่ให้เอกชนส่งออก โดยรัฐบาลขณะนั้นได้จัดตั้งองค์การข้าว (ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานข้าว) เพื่อทำหน้าที่ในการรวบรวมและส่งมอบข้าวให้กับองค์การสหประชาชาติและเมื่อหมดภาระข้อผูกพันตามสัญญาในปี พ.ศ. 2491 รัฐบาลได้ผ่อนคลายเป็นให้เอกชนสามารถส่งออกข้าวได้ แต่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ราชการกำหนด โดยทางราชการควบคุมการออกใบอนุญาตและเก็บค่าพรีเมียมข้าว ซึ่งผู้ส่งออกจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมข้าวจึงเปรียบเสมือนเป็นภาษีส่งออกข้าว ทั้งนี้การเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวได้เริ่มต้นขึ้นในปี 2499

แม้ในระยะแรกๆ ของการเก็บพรีเมียมข้าวจะมีวัตถุประสงค์ทางการคลังเพราะเป็นการหารายได้ของรัฐ ต่อมาการเก็บค่าพรีเมียมได้นำไปใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสร้างเสถียรภาพของราคาข้าวสารให้อยู่ในระดับต่ำ ทำให้ผู้บริโภคสามารถบริโภคข้าวสารในราคาถูกและเป็นการสร้างสวัสดิการให้กับผู้บริโภคในช่วงปี พ.ศ. 2509-2516 ที่ราคาข้าวในตลาดโลกแปรปรวนสูง นอกจากนี้รัฐจะเรียกเก็บค่าพรีเมียมให้มันแปรไปตามราคาข้าวในตลาดโลกแล้ว รัฐยังใช้นโยบายพรีเมียมผนวกกับมาตรการเสริมต่างๆ เช่น มาตรการจำกัดการส่งออกข้าว มาตรการการห้ามส่งออกในบางปี การกำหนดโควตาการส่งออก และรวมถึงมาตรการข้าวสำรองจากผู้ส่งออกในราคาต่ำกว่าตลาด การบังคับให้ผู้ส่งออกสต็อกข้าวตามสัดส่วนการส่งออก เป็นต้น มาตรการเสริมดังกล่าวนอกจากจะสร้างเสถียรภาพของราคาข้าวในประเทศแล้วยังกดดันให้ราคาข้าวสารและข้าวเปลือกในประเทศให้ลดต่ำลง นโยบายในช่วงนั้นจึงเป็นการเรียกขานกันว่าเป็นนโยบายเอาใจผู้บริโภค หรือ Consumer-led food policy

อย่างไรก็ตามการเข้าสู่ยุคของการปฏิวัติเขียวในช่วงเวลาต่อมาได้เป็นก้าวสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในนโยบายเอาใจผู้บริโภครังกลัว ทั้งนี้เพราะอุปทานผลผลิตข้าวของโลกและของไทยที่ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าอุปสงค์ มาทำให้อุปทานข้าวในตลาดส่งออกขยายตัวและสถานการณ์ภาวะขาดแคลนข้าว



ผ่อนคลายลง ราคาข้าวในตลาดโลกได้ถูกกดคั่นจากอุปทานผลผลิตข้าวที่มีมากมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง และภาวะแรงกดดันจากราคาในตลาดส่งออกได้ส่งผ่านมายังตลาดข้าวเปลือกทำให้ราคาข้าวเปลือกในประเทศลดต่ำลงต่อเนื่องตามมา จนทำให้รัฐบาลไทยในขณะนั้นต้องยกเลิกการเก็บค่าพรีเมียมข้าวไปในปี 2529 เมื่อนโยบายเอาใจผู้บริโภคมานพ้นไป การที่ระดับราคาข้าวเปลือกได้ตกต่ำอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลจากการปฏิวัติเขียวที่ก่อให้เกิดการขยายตัวของ การปลูกข้าวพันธุ์ไม่ไวต่อช่วงแสงโดยเกษตรกรใช้ที่ดินเท่าเดิม แต่ปลูกข้าวได้หลายครั้งในรอบปี ทำให้อุปทานผลผลิตข้าวของไทยเพิ่มขึ้นมาก และในขณะเดียวกันการค้าข้าวสารในตลาดการค้าระหว่างประเทศก็ได้เปลี่ยนจากสินค้าขาดแคลนมาเป็นสินค้าที่หาได้ง่ายมากขึ้น ตลาดการค้าข้าวระหว่างประเทศได้พัฒนาจากที่ผู้ผลิตหรือประเทศผู้ส่งออกมีอิทธิพลในการกำหนดอำนาจตลาด มาสู่การที่ประเทศผู้นำเข้าหรือประเทศผู้บริโภคมีอิทธิพลต่ออำนาจการตลาด นโยบายเรื่องข้าวประกาศเสถียรภาพราคาข้าวของไทยจึงได้พัฒนาไปสู่ นโยบายการเอาใจผู้ผลิตตามมาหรือ Producer-led food policy ดังนั้นการแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐที่แต่เดิมแทรกแซงกลไกตลาดข้าวสารและตลาดส่งออกได้ปรับเปลี่ยนไปสู่การแทรกแซงกลไกตลาดข้าวเปลือก เพื่อยกระดับราคาให้ผู้ผลิตสูงขึ้น และในฉบับหน้าจะขอลำถึงวิวัฒนาการที่ผ่านมาของนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกของไทย

