

นโยบายของรัฐในการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว

The Governmental Policy on Rice Price Stabilization

ชัยภักดิ์ จันทวิไล

บทคัดย่อ

การวิจัย เรื่อง นโยบายของรัฐในการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1. เพื่อศึกษานโยบายของรัฐในการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว 2. เพื่อวิเคราะห์นโยบายของรัฐในการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว 3. เพื่อเสนอแนะรูปแบบนโยบายของรัฐในการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวที่มีประสิทธิภาพ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ กลุ่มผู้กำหนดนโยบายข้าวภาครัฐ จำนวน 3 คน กลุ่มผู้รับนโยบายมาปฏิบัติ จำนวน 3 คน กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกับนโยบาย จำนวน 7 คน และ กลุ่มผู้ปฏิบัติตามนโยบาย จำนวน 6 คน รวมทั้งสิ้น 19 คน

ผลการศึกษาพบว่า

1. นโยบายของรัฐในการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเป็นอย่างไร พบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่มีความคิดเห็นดังนี้ ตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ก็เพื่อวัตถุประสงค์เป็นการเสริมสภาพคล่องของเกษตรกรที่เดือดร้อนในช่วงฤดูการเก็บเกี่ยวเท่านั้น อย่างไรก็ตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของ ธนาคาร

เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ที่ช่วงแรกไม่ค่อยมีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการก็ได้แก้ไขกติกาเพิ่มเติมทำให้เกษตรกรเข้าร่วมมากขึ้น จนโครงการนี้ยุติลงในปี พ.ศ.2528 เพื่อเตรียมการโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมาเป็น “มาตรการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก” ปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยว ถึงแม้รัฐบาลจะมีการกำหนดมาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกไว้หลายโครงการแต่ก็ประสบปัญหาอุปสรรคและไม่สามารถจัดการให้ประสบผลสำเร็จได้

2. ปัญหาและอุปสรรคของนโยบายของรัฐในการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเป็นอย่างไร พบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่เห็นว่า ผู้ที่กำหนดนโยบายรัฐในการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว คือ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) หรือ คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวแห่งชาติ (นบข.) ไม่ได้ให้ผู้ที่อยู่ในกระบวนการข้าวและมีความรู้ความเข้าใจ อีกทั้งมีส่วนได้ส่วนเสียและได้รับผลกระทบโดยตรง เข้ามาเป็นคณะกรรมการ อีกทั้งนโยบายรัฐในการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเป็นนโยบายระยะสั้นตอบสนองความต้องการของพรรคการเมืองที่หาเสียงแบบประชานิยม และได้เข้ามาเป็นรัฐบาล

เนื่องจากเกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีจำนวนมาก และยังพบว่านโยบายรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจาก พยายามกำหนดราคาข้าวเปลือกที่ต้นทุนการผลิตเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร

3. แนวทางหรือรูปแบบการกำหนดนโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวที่มีประสิทธิภาพควรเป็นอย่างไร พบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่เห็นว่า คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) หรือ คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.) ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายรัฐในด้านเสถียรภาพราคาข้าว ควรประกอบด้วย ผู้ที่เกี่ยวข้อง มีส่วนได้เสีย และได้ผลกระทบโดยตรงมาเป็นคณะกรรมการด้วย ควรให้นโยบายรัฐในด้านเสถียรภาพราคาข้าว เป็นนโยบายระยะยาว ไม่ควรให้เป็นนโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองเชิงประชาานิยม โดยอาจให้นโยบายรัฐในด้านเสถียรภาพราคาข้าว เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ที่ผ่านมานโยบายรัฐในด้านเสถียรภาพราคาข้าวไม่ประสบผลสำเร็จ เกษตรกรยังประสบปัญหาขายข้าวไม่ได้ราคา ยากจน และเป็นหนี้ เนื่องจากการกำหนดราคาที่ดินทางผลิต คือ ข้าวเปลือกไม่สามารถสะท้อนราคาที่เป็นจริงของข้าวได้ เพราะราคาข้าวถูกสะท้อนจากตลาดโลก ที่มีปัจจัยด้านการผลิตข้าวโลก การบริโภคข้าวโลก และสต็อกข้าวโลก ดังนั้น ผู้กำหนดราคาในประเทศ คือ ผู้ค้าข้าวส่งออก ซึ่งซื้อข้าวจากโรงสี และโรงสีก็ซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกร โดยมีเงื่อนไข ด้านคุณภาพ ปริมาณ เป็นข้อได้เปรียบเกษตรกรผู้ผลิตข้าว ดังนั้น นโยบายรัฐในด้านเสถียรภาพราคาข้าว จึงควรกำหนดราคาข้าวที่สะท้อนจากราคาตลาดโลก ที่มีปัจจัยควบคุมดังกล่าว

คำสำคัญ: นโยบาย, การรักษาเสถียรภาพ, ราคา, ข้าว

Abstract

This research on the governmental policy on rice price stabilization had three objectives, which were (1) to study the governmental policy on rice price stabilization, (2) to analyze the governmental policy on rice price stabilization, and (3) to propose an effective concept for the governmental policy on rice price stabilization. In this research, a qualitative research approach in use was in-depth interviews. Respondents were 19 people in 4 different roles related to the governmental policy on rice price, including 3 persons with policy making roles, 3 persons with policy implementation roles, 7 stakeholders and 6 persons with roles as policy followers.

Results revealed the following:

1. On the question asking what the governmental policy on rice price policy was about, answers from most respondents could be concluded that the paddy pledging program of the Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives had objective to support farmers during the harvest period, when financial status was critical. However, the paddy pledging program of the Bank, which was not quite popular among farmers at the beginning, had become more popular after some amendments in their regulations until the program was ended in 1985 to get prepared to turn from paddy pledging to "paddy price stabilization measures" instead. The problem of rice price drop during harvesting

period could not be successfully resolved despite the government attempt in several programs and measures on price intervention.

2. On the question about problems and obstacles facing the government in its attempt to retain rice price stabilization, answers from most respondents could be concluded that the policy maker with regard to rice price stabilization policy were the National Rice Policy Committee or The National Rice Policy and Management Committee, where those in rice industry, rice specialists, and actual stakeholders in rice industry did not have opportunity to be members of either committee. Besides, the rice price stabilization policy was just a short-term populist campaign to gain quick acceptance among farmers, who were the majority of the population, so that they could become the government, and it was also found that such government policies related to rice price stabilization had never been successful as the prices were set to satisfy farmers, who were the sources of rice supply.

3. On questions to determine effective concept or model in developing government policy for rice price stabilization, answers from most respondents were that the National Rice Policy Committee or The National Rice Policy and Management Committee, which were policy makers in this regard, should comprise relevant people, stakeholders, and those who were affected by the policy. The governmental policy

with regard to rice price stabilization should be a long-term endeavor. Such policies should not be merely a part of the populist political campaigns. Such policies should be a part of the National Economic and Social Development Plan. In the past such rice price stabilization policies failed, the price of rice was still too low, farmers were still poor and seriously in debt as the price set at the source, which was paddy price, could not reflect the actual costs to farmers. The market prices were set in the global market, where several factors, such as volume of rice production, consumption and inventory in global scale, affecting pricing of rice. As such, the prices were set by rice exporters, who bought from the mills, and the mill bought from farmers with conditions on quality and volume. All these terms were advantages for rice farmers. In summary, the governmental policy on rice price stabilization should be set in accordance with the global market, which has many controllable factors.

Keywords: Policy, Stabilization, Price, Rice

บทนำ

“ข้าว” เป็นธัญญาหารหลักของประชากรโลก จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่ยืนยันได้ว่า มนุษย์เริ่มบริโภคข้าวเป็นอาหารประมาณ 16,000 ปีที่ผ่านมา และพบหลักฐานทางโบราณคดี ว่ามีการปลูกข้าว

มากกว่า 9,000 ปี ปัจจุบัน ข้าวก็ยังถือเป็นอาหารหลักของประชากรส่วนใหญ่บนโลกนี้

ประชากรของโลกปัจจุบัน (พ.ศ. 2557) มีประมาณ 7,000 ล้านคน มีประชากรที่บริโภคข้าวเป็นอาหารหลักกว่า 3,000 ล้านคน บริโภคข้าวและผลผลิตจากข้าว เป็นอาหารเสริมอีกไม่น้อยกว่า 2,000 ล้านคน โดยที่ทั่วโลกมีพื้นที่ผลิตข้าวอยู่โดยรวมประมาณ 1,000 ล้านไร่ โดยส่วนใหญ่อยู่ในทวีปเอเชียถึง 900 ล้านไร่ (อันดับ 1.อินเดีย 275 ล้านไร่, 2.จีน 185 ล้านไร่, 3.อินโดนีเซีย 75 ล้านไร่, 4.ไทย 64 ล้านไร่ และ 5.เวียดนาม 50 ล้านไร่) โดยมีผลผลิตรวมเฉลี่ยประมาณ 460 ล้านตันข้าวสาร (อันดับ 1 จีน 137 ล้านตัน, 2.อินเดีย 95 ล้านตัน, 3.อินโดนีเซีย 35 ล้านตัน, 4.เวียดนาม 26 ล้านตัน และ 5.ไทย 20 ล้านตัน)

ส่วนการบริโภคข้าวของประชากรโลก มีการบริโภคข้าวเฉลี่ยปีละ 450 ล้านตันข้าวสาร (อันดับ 1. จีน 135 ล้านตัน, 2.อินเดีย 90 ล้านตัน, 3.อินโดนีเซีย 36 ล้านตัน, 4.บังคลาเทศ 32 ล้านตัน และ 5. เวียดนาม 19 ล้านตัน)โดยที่สต็อกข้าวของโลกมีอยู่ประมาณ 100 ล้านตัน และโดยมากจะอยู่ในประเทศผู้ผลิตข้าวหลัก ๆ ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วย

ส่วนสำคัญอีกส่วนหนึ่งของเรื่องข้าว คือ ตลาดค้าข้าวของโลก ที่เมื่อประเทศผู้ผลิตหลัก มีปริมาณข้าวที่เหลือจากการบริโภคและสต็อกแล้ว จะส่งออกมาจำหน่าย มีอยู่ประมาณ 30-35 ล้านตันข้าวสาร/ปี และประเทศไทยมีการส่งออกข้าวสู่ตลาดโลกเป็นอันดับ 1 คือ ประมาณ 10 ล้านตันข้าวสาร/ปี และครองอันดับ 1 ในการส่งออกข้าวมายาวนานถึง 30 ปี โดยปัจจุบันมีอันดับ 2 คือ เวียดนาม 7 ล้านตัน, 3.อินเดีย 4.5 ล้านตัน, 4.ปากีสถาน 3.4 ล้านตัน และ 5. อเมริกา 3 ล้านตันตามลำดับ

สำหรับประเทศไทยเอง มีประชากร 67 ล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่บริโภคข้าวเป็นหลัก มีพื้นที่ทำนา 64 ล้านไร่ โดยมีนาปี 64 ล้านไร่ และนาปรัง 16 ล้านไร่ (พ.ศ. 2556) มีผลผลิตรวมทั้งนาปีและนาปรัง รวม 30-35 ล้านตันข้าวเปลือก/ปี (ประมาณ 20 ล้านตันข้าวสาร/ปี) และมีอัตราบริโภคข้าวอยู่ที่ 6-7 ตันข้าวสาร/ปี (11 ล้านตันข้าวเปลือก) และมีสต็อกเหลือปกติประมาณ 3-5 ล้านตัน/ปีซึ่งจากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นได้ว่าประเทศไทยเป็นผู้ผลิต และส่งออกข้าวที่มีความสำคัญของโลก และข้าวไทยก็มีส่วนสำคัญในเรื่องราคาของข้าวในตลาดโลก

ถึงแม้ประชากรส่วนใหญ่ของโลกบริโภคข้าวเป็นอาหารหลัก แต่ว่าประเทศที่ประชากรบริโภคข้าวเป็นอาหารหลัก ก็เป็นผู้ผลิตที่สำคัญ บางประเทศที่มีการบริโภคสูงสุด คือ จีน (135 ล้านตัน/ปี) เป็นประเทศที่สามารถผลิตข้าวได้มากที่สุด (137 ล้านตัน/ปี) หรืออย่างเช่น อินเดีย ที่มีการบริโภคครองลงมา ก็มีการบริโภคสูงใกล้เคียงกับการผลิต (บริโภค 90 ล้านตัน/ปี, ผลิต 95 ล้านตัน/ปี) อันดับ 3 คือ อินโดนีเซีย ก็มีอัตราการบริโภคใกล้เคียงกับอัตราการผลิต (บริโภค 36 ล้านตัน/ปี, ผลิต 35 ล้านตัน/ปี)

สำหรับประเทศไทย ที่มีอัตราการผลิตเป็นอันดับ 5 ของโลก (20 ล้านตัน/ปี, กลับมีอัตราการบริโภค อยู่ที่ 6-7 ล้านตันข้าวสาร/ปี) จึงทำให้ไทยมีข้าวเหลือ เพื่อส่งออกเป็นจำนวนมาก จนทำให้ประเทศไทยเป็นผู้นำการส่งออกข้าวสู่ตลาดโลกมาเป็นเวลาหลายสิบปี

หลายประเทศที่ประชากรนิยมบริโภคข้าว ที่สามารถผลิตข้าวได้เช่นกัน แต่ก็ไม่สามารถรองรับอัตราการบริโภคของประเทศของตนเองได้ จึงจำเป็นต้องมีการนำเข้าข้าว และยังคงมีอีกหลายประเทศที่นิยมบริโภคข้าว แต่ไม่สามารถผลิตข้าวได้ จึงจำเป็นต้อง

นำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งประเทศเหล่านี้ ก็คือ กลุ่มผู้นำเข้าข้าวที่สำคัญของโลก

ตลาดค้าข้าวโลกรวมทั้งหมด อยู่ที่ประมาณ 30-40 ล้านตันข้าวสาร/ปี ซึ่งถือว่าเป็นตลาดที่ไม่ใหญ่มาก เมื่อเทียบกับผู้บริโภคข้าวของโลก ส่วนราคาข้าวในตลาดโลก ที่มีความผันผวนก็ขึ้นกับอัตราการการผลิตโลก, อัตราการบริโภคโลก, สต็อกของโลก และที่สำคัญ คือ ปริมาณการค้าข้าวโลกที่จำกัด ตามกฎของการตลาด (อุปทาน, อุปสงค์) ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการผลิต คือ สภาพภูมิอากาศของโลกในแต่ละภูมิภาคของการผลิตข้าวว่าจะเอื้ออำนวยต่อการผลิตข้าวในปีการผลิตนั้น ๆ หรือนโยบายของแต่ละประเทศ ที่กระตุ้น สนับสนุน หรือช่วยเหลือเกษตรกร ที่ส่งผลกระทบต่อการผลิตข้าวของแต่ละประเทศผู้ผลิต ที่แตกต่างกันออกไป

จะเห็นได้ว่าข้าวเป็นพืชที่สำคัญของประเทศ ไทยมาอย่างช้านาน ซึ่งนอกจากข้าวจะเป็นอาหารบริโภคของคนไทยแล้ว ยังเป็นความมั่นคงทางอาหารของประเทศ เป็นฐานทางเศรษฐกิจ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับคนเป็นจำนวนมาก ในกระบวนการข้าว คือ กระบวนการผลิต, กระบวนการแปรรูป และกระบวนการทางการตลาด โดยเฉพาะกระบวนการผลิต ที่มีเกษตรกรชาวนาเกือบ 20 ล้านคน ประมาณ 5 ล้านครัวเรือน ที่สำคัญยังเป็นพืชเศรษฐกิจ ที่เป็นสินค้าเกษตร ส่งออก และทำเงินรายได้เข้าสู่ประเทศเป็นจำนวนมากมายมหาศาลปีละกว่า 150,000 ล้านบาท ต่อเนื่องมาเป็นเวลายาวนาน ซึ่งรายได้ดังกล่าวต่อเนื่องไปเป็นฐานการพัฒนาอื่น ๆ ของประเทศได้ จนกล่าวได้ว่า ข้าวเป็นพืชเกษตรที่สามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจได้

ถึงแม้ประเทศไทยจะส่งออกข้าวเป็นอันดับ 1 โดยมีปริมาณส่งออกมากที่สุดของโลก เป็นเวลากว่า 30

ปี แต่ประชากรผู้เป็นเกษตรกรที่ปลูกข้าว คือ ชาวนาส่วนใหญ่กลับเป็นประชากรที่ยากจน มีความเป็นอยู่ที่เหลื่อมล้ำ เป็นหนี้ และขาดที่ทำกิน โดยประชากรที่เป็นชาวนา 4.8 ล้านครัวเรือน จำนวน 17.6 ล้านคน ยากจนถึง 7.7 ล้านคน และมีฐานะปานกลาง 7.3 ล้านคน และชาวนาสวนน้อยเพียง 2.6 ล้านคนที่มีฐานะร่ำรวย (ที่มา : มูลนิธิสถาบันบันวิจัย เพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน 2554 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ)

นั่นหมายความว่า ในขณะที่ประเทศไทย มีการผลิตข้าวมีปริมาณมากพอ และสามารถส่งออกข้าวได้มากเป็นอันดับ 1 ของโลก และต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน แต่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวก็ยังคงประสบปัญหา กับความยากจน เป็นหนี้ มีความเหลื่อมล้ำทางสังคม ซึ่งอาจมีสาเหตุ ปัจจัยหลาย ๆ อย่าง เช่น ราคาข้าวตกไม่ว่าจะเป็นความด้อยประสิทธิภาพในการผลิต การขาดระบบการจัดการในการทำเกษตรที่ดี หรือความไม่เป็นธรรมในการขายผลผลิต ถูกเอารัดเอาเปรียบ กดราคาจากพ่อค้าข้าวและโรงสี ขายข้าวเปลือกไม่ได้ราคา ราคาข้าวตกต่ำ ขาดทุน ส่งผลต่อการเป็นหนี้ทับถม จนเสียที่ทำกิน จนต้องเช่าที่นา กู้เงินนอกระบบ เพื่อประกอบอาชีพ และให้ชาวนาตกอยู่ในปัญหาที่วนเวียนทับถมไม่รู้จักจบสิ้น

จากทุก ๆ รัฐบาลที่ผ่านมา ได้พยายามแก้ไข ปัญหาของเกษตรกร ที่เป็นชาวนาสวนใหญ่ของประเทศ ที่ได้รับความเดือดร้อนด้วยวิธีต่าง ๆ ตลอดมา ทั้งนโยบาย แผนงาน และโครงการที่หลากหลายรูปแบบ เช่น แนวทางไม่ว่าจะเป็น การช่วยเหลือในด้านปัจจัยการผลิต เช่น การจัดหาเมล็ดพันธุ์ และปุ๋ยราคาถูก การช่วยเหลือในด้านเงินทุน เช่นการอุดหนุนระยะ

สันแก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าว โครงการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำให้ชาวนา การลดต้นทุนการผลิต โครงการบัตรเครดิตชาวนา โครงการนำข้าวเปลือกมาเป็นหลักประกันเงินกู้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) หรือ การใช้นโยบายด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว เช่น โครงการการพยุงราคาข้าวเปลือก โครงการรับจำนำข้าวเปลือก (ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยกำหนดวงเงิน) โครงการยกระดับราคาข้าวในมาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือก การประกาศใช้ พ.ร.บ.กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด เพื่อแก้ปัญหาราคาข้าว โดยกำหนดราคาขั้นต่ำของข้าวเปลือกที่โรงสีต้องรับซื้อ โครงการรับจำนำข้าวเปลือก (เพื่อชะลอผลผลิตข้าวไม่ให้ออกสู่ตลาดพร้อมกัน) โครงการรับจำนำข้าวเปลือก (จำนำใบประทวนสินค้าข้าวเปลือก โดยให้โรงสีเอกชนเข้ามา เป็นกลไกที่สำคัญในการรับจำนำ) โครงการประกันราคาข้าวเปลือก และโครงการรับจำนำข้าวเปลือก โดยยกระดับราคาข้าวเปลือกและไม่จำกัดจำนวน (รับจำนำทุกเมล็ด)

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะพยายามช่วยเหลือชาวนาเพื่อยกระดับรายได้ของชาวนา โดยมีแนวคิดที่ว่า หากราคาข้าวดี ชาวนาก็จะมีรายได้ดีขึ้น จะสามารถแก้ปัญหาความยากจน การเป็นหนี้ และความเหลื่อมล้ำทางสังคมของชาวนาได้โดยผ่านนโยบาย โครงการ แผนงาน ที่ใช้งบประมาณในแต่ละปี แต่ละโครงการมากมายมหาศาล ที่สำคัญการช่วยเหลือชาวนา เพื่อยกระดับรายได้ชาวนาดังกล่าว ด้วยการผลักดันนโยบายต่าง ๆ โดยเฉพาะนโยบาย ด้านเสถียรภาพราคาข้าว แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้จริง กลับก่อให้เกิดปัญหา และผลกระทบในวงกว้างตามมา คือ ชาวนาเป็นหนี้มากขึ้น ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ปุ๋ย

สารเคมีตกค้างในท้องนา จากการใช้ปุ๋ย ยาเคมี แรงการผลิต ผลผลิตที่ได้ขาดคุณภาพ เกิดการคอร์รัปชั่น เกิดปัญหากระทบต่อการเงินการคลังของประเทศ จากการใช้งบประมาณที่ไม่คุ้มค่า ที่ทำให้ประเทศเสียโอกาสในการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ที่สำคัญ ก่อให้เกิดวิกฤติทางการเมืองที่รุนแรง เกิดการประท้วงไปทั่วจนรัฐบาลขาดเสถียรภาพ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษานโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว
2. เพื่อวิเคราะห์นโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว
3. เพื่อเสนอแนะรูปแบบนโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวที่มีประสิทธิภาพ

วิธีดำเนินการวิจัย

1. แบบของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว โดยครอบคลุมถึง การกำหนดนโยบายของภาครัฐ ที่มีรูปแบบวิธีการ และรายละเอียดของนโยบายที่เกี่ยวข้องด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว รวมทั้งการกำหนดยุทธศาสตร์ แผนงาน และโครงการ อีกทั้ง กระบวนการ : การบริหารจัดการ ของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาและอุปสรรคของนโยบาย ความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบาย รวมทั้งผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติตามนโยบาย

ดังนั้น เนื้อหาของการวิจัย จึงเกี่ยวข้องกับแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

สาธารณะ แนวความคิดและทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ แนวความคิดและและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพประสิทธิผล ทฤษฎีเสถียรภาพ ทฤษฎีของอุปสงค์และอุปทาน นโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว เป็นต้น

2. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

จากการวิจัย นโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว ผู้วิจัยจึงศึกษากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ในพื้นที่ภาคกลางโดย ประกอบด้วย 4 กลุ่ม ดังนี้ กลุ่มผู้กำหนดนโยบายข้าวภาครัฐ จำนวน 3 คน กลุ่มผู้รับนโยบายมาปฏิบัติ จำนวน 3 คน กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกับนโยบาย จำนวน 7 คน และ กลุ่มผู้ปฏิบัติตามนโยบาย จำนวน 6 คน รวมทั้งสิ้น 19 คน

3. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในครั้งนี้

เนื่องจากการวิจัยนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก จึงเน้นการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เป็นหลัก ดังนั้น เครื่องมือที่ผู้วิจัยใช้ในการสัมภาษณ์ได้แก่ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง เครื่องอัดเทป สมุดจดบันทึก และกล้องถ่ายรูป เป็นต้น

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

หลังจากที่ได้คัดเลือกประชากรและกลุ่มตัวอย่างแล้ว ผู้วิจัยจะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล 2 ประเภทดังนี้

4.1 การเก็บข้อมูลจากเอกสาร

(Documentary Research)

การวิจัยเอกสารเป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารโดยกำหนดประเด็นที่ต้องการศึกษา และทำการค้นคว้าหาข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยการศึกษาจากเอกสารที่เป็นข้อมูลรองทุติยภูมิ (Secondary Data) เช่น เอกสารเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว หนังสือ ตำรา ข้อมูลทางสถิติต่าง ๆ วิทยานิพนธ์ คุชฎินิพนธ์ รวมถึงผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวด้วย

4.2 การเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์

(Interview)

การสัมภาษณ์เป็นวิธีหนึ่งในการเก็บข้อมูลที่สำคัญมากสำหรับระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เพราะการสัมภาษณ์จะเป็นการค้นหาว่าประชากรหรือกลุ่มเป้าหมายมีความรู้สึกนึกคิดอย่างไรต่อนโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว อีกทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) นั้น ยังทำให้ได้ข้อมูลอย่างละเอียดถี่ถ้วน พร้อมกับการถามคำถามยังให้กลุ่มตัวอย่างอธิบายเหตุผลประกอบด้วย โดยการสัมภาษณ์เจาะลึกนี้ได้กำหนดแนวคำถามแบบปลายเปิด (Open-Ended Question) เพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มเป้าหมายมีอิสระในการตอบและแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ โดยคำถามจะเกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนานโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว รวมถึงแนวทางการกำหนดนโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวให้มีประสิทธิภาพ

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลมาแล้ว ขั้นตอนที่สำคัญต่อไปคือการตรวจสอบข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้ได้ความมั่นคงและความน่าเชื่อถือของข้อมูล ผู้วิจัยจะทำการตรวจสอบข้อมูลก่อนเป็นอันดับแรก โดยผู้วิจัยใช้การตรวจสอบข้อมูลเชิงคุณภาพแบบแบบสามเส้า (Triangulation) โดยแบ่งเป็นการตรวจสอบออกเป็น 3 ด้านคือ

ด้านที่ 1 การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) โดยผู้วิจัยจะทำการตรวจสอบข้อมูลที่ได้มาแต่ละแหล่งเหมือนกันหรือไม่ และถ้าเก็บในช่วงเวลาที่แตกต่างกันจะเหมือนกันหรือไม่

ด้านที่ 2 การตรวจสอบสามเส้าด้านผู้วิจัย (Investigator Triangulation) เป็นการตรวจสอบว่าผู้วิจัยแต่ละคนได้ข้อมูลต่างกันอย่างไร ซึ่งถ้าข้อมูลที่ได้มาจากเก็บรวบรวมของผู้วิจัยแต่ละท่านมีความเหมือนกันแสดงว่าข้อมูลที่ได้มานั้น มีความถูกต้อง

ด้านที่ 3 การตรวจสอบสามเส้าด้านทฤษฎี (Methodological Triangulation) โดยผู้วิจัยจะตรวจสอบว่าถ้าใช้ทฤษฎีที่แตกต่างกัน หลากหลายกัน ข้อมูลจะยังคงเป็นไปในแนวทางเดียวกันหรือไม่ ถ้าผู้วิจัยพบว่าไม่ว่าจะนำทฤษฎีใดก็ตามมาใช้ในการตรวจสอบแล้ว ข้อมูลยังคงเดิมเป็นไปในทิศทางเดียวกันแล้วแสดงว่าข้อมูลที่ได้มานั้นถูกต้อง

เมื่อทำการตรวจสอบแบบสามเส้าเสร็จแล้ว ผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดมาทำการวิเคราะห์ซึ่งในส่วนแรกผู้วิจัยจะใช้การวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analysis Induction) เป็นการตีความสร้างข้อสรุปจากข้อมูลที่ได้มาแบบรูปธรรมให้เป็นข้อมูลที่เป็นนามธรรม ในการวิจัยเชิงคุณภาพ ข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์จะเป็นข้อความบรรยาย (Descriptive) ที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบ

เจาะลึกและการสนทนากลุ่ม ในส่วนที่สองจะเป็นการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงบรรยายเช่นกัน แต่จะทำข้อมูลนั้นให้เป็นจำนวนที่นับได้ (สุภางค์ จันทวานิช, 2554, หน้า 130 - 131)

ผลการวิจัย

ในการสรุปผลนี้จะเสนอข้อมูลตามนโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวที่ได้นำเสนอไว้เป็นแนวทางการศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ โดยลำดับประเด็นตั้งแต่ประเด็นนโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว ปัญหาและอุปสรรคของนโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว และแนวทางนโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวที่มีประสิทธิภาพ ส่วนที่สองซึ่งถือว่ามีผลสำคัญในบทนี้เป็นการวิเคราะห์ อภิปรายผลและเปรียบเทียบผลการศึกษาทั้งในส่วนของการสัมภาษณ์ เจาะลึกที่นำเสนอในส่วนแรกกับข้อมูลอื่น ๆ เช่น การสังเกตการณ์ปฏิบัติงานจริง การสำรวจเอกสารของนโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนา เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลมีความครอบคลุมมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยมีแนวทางการนำเสนอข้อมูลของนโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวที่นำมาเป็นกรณีศึกษาในการวิจัย ซึ่งสามารถสรุปผลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้ง 3 ข้อ ดังนี้

จากวัตถุประสงค์ของการวิจัย ข้อที่ 1 คือ เพื่อศึกษานโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว สามารถสรุปผลได้ดังนี้ ในการนำเสนอในส่วนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบข้อมูลจริงเกี่ยวกับนโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว ดังนั้น จากการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้องกับ

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะแนวความคิดและทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพประสิทธิผลทฤษฎีเสถียรภาพทฤษฎีของอุปสงค์และอุปทานนโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว เพื่อให้ได้ทราบแนวคิด และรูปแบบนโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว พบว่าตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของ ธ.ก.ส. ก็เพื่อวัตถุประสงค์เป็นการเสริมสภาพคล่องของเกษตรกรที่เดือดร้อนในช่วงฤดูการเก็บเกี่ยวเท่านั้น อย่างไรก็ตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของ ธ.ก.ส. ที่ช่วงแรกไม่ค่อยมีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการก็ได้แก้ไขกติกาเพิ่มเติมทำให้เกษตรกรเข้าร่วมมากขึ้น จนโครงการนี้ยุติลงในปี พ.ศ. 2528 เพื่อเตรียมการโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมาเป็น “มาตรการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก” ปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยว ถึงแม้รัฐบาลจะมีการกำหนดมาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกไว้หลายโครงการ อาทิเช่น โครงการยกระดับโครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกนาปีของกระทรวงพาณิชย์หรือการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ประกาศใช้ พ.ร.บ. กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด (พ.ศ. 2522) โดยกำหนดราคาขั้นต่ำของข้าวเปลือกชนิดต่าง ๆ ที่โรงสีต้องรับซื้อแต่ก็ประสบปัญหาอุปสรรคและไม่สามารถจัดการให้ประสบผลสำเร็จได้

ส่วนวัตถุประสงค์ของการวิจัย ข้อที่ 2 คือ เพื่อวิเคราะห์นโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว สามารถสรุปผลได้ดังนี้ นโยบายรัฐในด้านเสถียรภาพราคาข้าว ถูกกำหนดโดยคณะกรรมการ

นโยบายข้าวแห่งชาติ (กชช.) หรือคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.) ซึ่งที่ผ่านมา ผู้มีความรู้มีประสบการณ์ในกระบวนการข้าว เกี่ยวข้องและได้รับผลจากนโยบายโดยตรง คือ เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ผู้ประกอบการโรงสี และพ่อค้าส่งออก ไม่ได้ถูกแต่งตั้งให้เข้ามาร่วมเป็น คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กชช.) หรือคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.) ซึ่งอาจทำให้ ขาดข้อมูลที่สำคัญในการกำหนดนโยบายรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว ภาครัฐจึงจำเป็นต้องกำหนดให้ตัวแทนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ตัวแทนผู้ประกอบการโรงสี และตัวแทนพ่อค้าส่งออก เข้ามาเป็น คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กชช.) หรือคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.) นอกเหนือจากข้าราชการการเมือง ข้าราชการตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้การกำหนดนโยบายรัฐในด้านเสถียรภาพราคาข้าวมีประสิทธิภาพมากขึ้น

และในวัตถุประสงค์ของการวิจัย ข้อที่ 3 เพื่อเสนอแนะรูปแบบนโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวที่มีประสิทธิภาพ สามารถสรุปผลได้ดังนี้ นโยบายรัฐในด้านเสถียรภาพราคาข้าว จึงควรกำหนดราคาข้าวที่สะท้อนจากราคาตลาดโลก ที่มีปัจจัยควบคุมดังกล่าว ที่สำคัญ คือ การกำหนดปริมาณการผลิตข้าวของประเทศที่ใช้ข้อมูลจาก การผลิตข้าวโลก การบริโภคข้าวโลก สต็อกข้าวโลก ตลาดค้าข้าวโลก เพื่อไม่ให้เกิดการผลิตข้าวไปกระทบกับ ปัจจัยดังกล่าว อันจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงราคา ตามกฎอุปสงค์อุปทาน ควรมีหน่วยงานที่มีเอกภาพเป็นอิสระ ที่นำนโยบายรัฐในด้านเสถียรภาพราคาข้าวมาปฏิบัติ โดยมีหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นหน่วยงานสนับสนุน เพื่อให้เกิดการบูรณาการ ในการทำงานให้

เกิดประสิทธิผล และประสิทธิภาพ ควรให้ข้าราชการมีอิสระจากข้าราชการการเมือง โดยการกำกับ หรือ ออกกฎหมายให้มีบทลงโทษเด็ดขาด รวดเร็ว หากมีการใช้อำนาจหน้าที่ไม่ถูกต้องต่อข้าราชการผู้ปฏิบัติ นโยบายรัฐในด้านเสถียรภาพราคาข้าว มักกำหนดราคาที่ดินทางคือ ข้าวเปลือก ซึ่งภาครัฐไม่สามารถกำกับ ควบคุม และดูแลการรับซื้อข้าวเปลือกของโรงสี ให้เกิดความเป็นธรรมต่อเกษตรกรได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงควรมีหน่วยงานกลางที่ตรวจสอบคุณภาพข้าวเปลือก ในด้านคุณภาพ ความชื้น น้ำหนัก สิ่งเจือปน และพันธุ์ข้าว อยู่ในทุกพื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกร เพื่อเป็นข้อมูลกลางในการอ้างอิงต่อการขายข้าวเปลือกให้โรงสี โดยภาครัฐต้องมีการออกกฎหมาย กำกับ ควบคุม และลงโทษให้เด็ดขาด ในกรณีที่มีการทำผิดเงื่อนไข หรือกฎระเบียบของภาครัฐ ที่สำคัญ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่า ปัจจุบันเกษตรกรไม่ได้ทำนาลำบากเหมือนในสมัยก่อน มีการจ้างแรงงาน เครื่องจักร ในทุกกรรมวิธีเพาะปลูก และเก็บเกี่ยว แต่การใช้ปัจจัยการผลิตที่สูงเกินจำเป็น เช่น ปุ๋ย เคมี ยา ประกอบกับการขาดประสิทธิภาพในการผลิต จึงยังทำให้เกษตรกรอยู่ในภาวะขาดทุน อีกทั้งการใช้ชีวิตตามกระแสสังคม เกษตรกรมีความฟุ้งเฟ้อขึ้น ไม่มีความเข้าใจ และความรู้ในการจัดการเรื่องการเงิน ขาดการทำบัญชีครัวเรือน จึงทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงยากจน เป็นหนี้ และขาดที่ทำกินอยู่ตลอดมา และผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่า ทุกครั้งที่ราคาข้าวตกต่ำ เกษตรกรผู้ปลูกข้าวจะออกมาเรียกร้องกับรัฐบาล ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง แต่ทุกครั้งรัฐบาลก็ให้ความสนใจ และทำตามข้อเรียกร้อง ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง จำที่รัฐบาลต้องชี้แจงให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวให้เข้าใจ ว่าราคาข้าวส่วนใหญ่มาจากปัจจัยรวมของข้าวโลก ทั้งปริมาณผลิตโลก ปริมาณบริโภคโลก ปริมาณสต็อกโลก

และปริมาณการค้าในตลาดโลก จึงจำเป็นที่นโยบายรัฐในด้านเสถียรภาพราคาข้าว ต้องกำหนดราคาข้าว โดยอ้างอิงปัจจัยดังกล่าวเป็นข้อมูลในการกำหนดราคาข้าวอย่างถูกต้อง แท้จริง ตามสถานการณ์ของข้อมูลของข้าวโลก

อภิปรายผล

การวิจัย เรื่อง นโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวนี้ ผู้วิจัยจะนำสาระสำคัญที่ได้จากการกลั่นกรอง และผ่านการวิเคราะห์ข้อมูล มาทำการอภิปรายผลภายใต้วัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้ง 3 ข้อ ดังนี้

จากวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 1 คือ เพื่อศึกษานโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว สามารถอภิปรายผลได้ดังนี้ การกำหนดนโยบายรัฐในด้านเสถียรภาพราคาข้าว เกิดจากการที่ข้าวเปลือกราคาตกต่ำ และรัฐบาลต้องการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว โดยการออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อชะลอข้าวเปลือกในฤดูกาลผลิตที่ออกมาพร้อมกัน ทำให้เกษตรกรขายข้าวไม่ได้ราคา และต้องการเสริมสภาพคล่องของเกษตรกร โดยช่วงแรกเป็นการเข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกของเกษตรกร เพื่อนำมาเก็บ เพื่อลดปริมาณของข้าวเปลือกในตลาด เช่น โครงการพยุงราคาข้าวเปลือก โดยรัฐบาลจัดตั้งองค์การตลาด เพื่อเกษตรกร (อตก.) เพื่อรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกร แต่เนื่องจากปัญหาเรื่องทุนหมุนเวียน และการขาดบุคลากร ทำให้ประสิทธิภาพขาดทุนจึงต้องยุติไป ต่อมารัฐบาลจึงได้ผลักดันโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) แทน โดยหลักการให้เกษตรกรนำข้าวมาจำนำกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยจะ

ได้เงินกู้ยืมร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าว โดยจ่ายดอกเบี้ยทดแทนให้รัฐ บางช่วงเวลารัฐบาล โดยกระทรวงพาณิชย์ได้ใช้พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้า และป้องกันการผูกขาด (พ.ศ. 2522) โดยกำหนดราคาข้าวเปลือกขั้นต่ำที่โรงสีต้องรับซื้อ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ และได้ยุติโครงการ เพื่อเตรียมนำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมาเป็น “มาตรการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก”

พัฒนาการที่สำคัญของนโยบายรัฐในการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว เกิดจากปี 2529 เมื่อรัฐบาลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยปล่อยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้แก่ ธกส. 5,000 ล้านบาท เพื่อให้ ธกส. นำเงินไปใช้ในโครงการจำนำข้าวเปลือก โดยมีแนวคิดเพื่อชะลอปริมาณข้าวที่เข้าสู่ตลาดเวลาเดียวกัน และเปลี่ยนวิธีจำนำข้าว โดยให้เกษตรกรเก็บไว้ที่ยุ้งฉาง ทำให้โครงการนี้ประสบความสำเร็จ และได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบาย และมาตรการข้าว (กนข.) ขึ้นมาเมื่อปี 2530/31 ในปี 2534/35 รัฐบาลได้มีการจัดตั้ง “กองทุนรวมเพื่อเกษตรกร” ซึ่งถือเป็นนิมิตหมายใหม่ ในการช่วยเหลือเกษตรกร โดยมีการให้ได้รับเงินจำนำสูงถึงร้อยละ 90

แต่เหตุการณ์ที่นำไปสู่นโยบายรัฐในด้านเสถียรภาพราคาข้าว ที่เป็นรูปแบบมาถึงปัจจุบันได้เริ่มเมื่อปี 2540 เมื่อเกษตรกรมีการใช้พันธุ์ข้าวไม่ไวแสง ทำให้ปลูกข้าวได้มากกว่า 1 ครั้ง/ปี ทำให้ปริมาณข้าวเปลือกล้นตลาด ส่งผลให้ราคาตกต่ำ ซึ่งไม่ว่ารัฐบาลจะปรับราคาจำนำให้สูงขึ้นถึงร้อยละ 95 จนในปี 2543/44 ราคารับจำนำได้ให้เกษตรกรถึงร้อยละ 100 และในปี 2544 ถือว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ได้มีการพัฒนารูปแบบและวิธีการที่ยืดหยุ่นให้เกษตรกรมากขึ้น โดยสามารถให้เกษตรกรที่ไม่มียุ้งฉางจำนำได้

โดยฝากข้าวไว้กับ ธกส. โดยมีการออกไปประพวนข้าว และนำไปประพวนไปจำนำกับ ธกส. เพื่อรับเงินต่อไป โดยมีวงเงินจำกัด และให้ ธกส. สามารถนำข้าวเปลือกไปสีแปรสภาพได้ และได้มีคณะกรรมการระบายข้าวของรัฐเกิดขึ้นในคราวนี้ และมีการกำหนดเป้าหมายปริมาณรับจำนำ

ดังนั้น โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปี 2544 ถือเป็นรูปแบบสำคัญ ในการรับจำนำไปประพวนสินค้าข้าวเปลือกตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

การเปลี่ยนแปลงโครงการรับจำนำในปี พ.ศ. 2546 และ 2547 มีการให้ราคาจำนำที่สูงกว่าราคาดตลาด ทำให้เกษตรกรไม่มาไถ่คืน ทำให้รัฐเป็นเจ้าของข้าวและเป็นภาระ ที่สำคัญพ่อค้าคนกลาง ตลาดกลางเกษตรกร ในชุมชนต้องปิดตัวลงอย่างสิ้นเชิง เพราะไม่มีเกษตรกรนำข้าวมาขาย

นโยบายเสถียรภาพราคาข้าว ประสบความสำเร็จมากในปี 2550/51 เนื่องจากเกิดวิกฤตทางอาหารและพลังงานของโลก ราคาข้าวเปลือกได้ถีบตัวสูงขึ้นไปถึง 15,000 บาทเป็นครั้งแรก มีการจำนำถึงต้นละ 14,000 บาท แต่พอสถานการณ์ผ่อนคลายลง ราคาข้าวเปลือกก็ลงมา

ในปี 2543 มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายรัฐในด้านเสถียรภาพราคาอีกครั้ง คือ มีการขึ้นนโยบายประกันรายได้ขั้นต่ำเกษตรกรผู้ปลูกข้าว แต่อย่างไรก็ดี ก็ให้ราคาข้าวเกษตรกรสูงกว่าตลาด

นโยบายรัฐในด้านเสถียรภาพราคาข้าว ได้มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้ง ที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ และผลกระทบรุนแรงตามมา คือ นโยบายจำนำข้าว ปีการผลิต 2554/55 เมื่อคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ที่แต่งตั้งขึ้นในรัฐบาลนี้ ได้มีนโยบายจำนำข้าวเปลือก โดยให้จำนำทุกเมล็ด ไม่จำกัดจำนวนใน

ราคาที่สูงกว่าราคาตลาดมาก ๆ ที่ส่งผลให้เกิดการผลิตข้าวของเกษตรกร ในทุกภูมิภาค และส่งผลกระทบต่อปริมาณข้าวของโลก และกลับมาเป็นราคาข้าวตกต่ำ เกิดปัญหานานัปการ

ในกระบวนการข้าวทั้งหมด ตั้งแต่เกษตรกรโรงสี พ่อค้าส่งออก และเป็นภาระของรัฐบาลในการแบกรับปริมาณข้าวสต็อกในคลัง ที่มีอยู่อย่างมากมาย ซึ่งยากที่จะแก้ไขได้

ส่วนวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 2 คือ เพื่อวิเคราะห์นโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว สามารถอภิปรายผลได้ดังนี้ ผู้ที่กำหนดนโยบายรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าว คือ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) หรือ คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวแห่งชาติ (นบข.) ไม่ได้ให้ผู้ที่อยู่ในกระบวนการข้าวและมีความรู้ความเข้าใจ อีกทั้งมีส่วนได้ส่วนเสียและได้รับผลกระทบโดยตรง คือ เกษตรกรผู้ปลูกข้าว โรงสี และพ่อค้า เข้ามาเป็นคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) หรือ คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.) อีกทั้งนโยบายรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเป็นนโยบายระยะสั้นตอบสนองความต้องการของพรรคการเมืองที่หาเสียงแบบประชานิยม และได้เข้ามาเป็นรัฐบาล เนื่องจากเกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีจำนวนมาก และยังพบว่านโยบายรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจาก พยายามกำหนดราคาข้าวเปลือกที่ต้นทุนการผลิตเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร

ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎีนโยบายสาธารณะ ตัวแบบกระบวนการนโยบายปฏิบัติของ Donald S. Van Meter และ Carl E. VanHorn (1975, pp. 455-488) และตัวแบบแนวคิดการนำนโยบายสู่การปฏิบัติของนักวิชาการชาวไทย คือ

วรเดช จันทรศร (2551) ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างตัวนโยบายกับผลการปฏิบัติตามนโยบายตัวแบบทางการเมือง (Political Model) เชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เกิดจากความสามารถของผู้เล่นหรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ ตัวแบบนี้เห็นว่าการสร้างการยอมรับ และการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้น แต่ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นได้ในองค์การและในระบบสังคมทั่วไป การที่จะให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายจึงเป็นสิ่งที่ยาก เพราะนโยบายคือการเมือง เป็นการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคมจะมีทั้งผู้ได้และผู้เสียประโยชน์ ทุกฝ่ายจะต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนเองก่อนเป็นเบื้องแรก การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาผู้สนับสนุนหรือการยอมรับ การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไขและหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนขององค์การต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจา สถานะของอำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงานในฐานะที่จะใช้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ จำนวนหน่วยงานที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่าง ๆ รวมถึงสภาพความแตกต่างทางบุคลิก ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่นแต่ละคนเป็นสำคัญ

และวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 3 คือ เพื่อเสนอแนะรูปแบบนโยบายของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวที่มีประสิทธิภาพ สามารถอภิปราย

ผลได้ดังนี้ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) หรือ คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.) ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายรัฐในด้านเสถียรภาพราคาข้าว ควรประกอบด้วย ผู้ที่เกี่ยวข้อง มีส่วนได้เสีย และได้ผลกระทบโดยตรงมาเป็นคณะกรรมการด้วย คือ เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ตัวแทนโรงสี และตัวแทนผู้ค้าข้าว และพบว่า ควรให้นโยบายรัฐในด้านเสถียรภาพราคาข้าว เป็นนโยบายระยะยาว ไม่ควรให้เป็นนโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองเชิงประชานิยม โดยอาจให้นโยบายรัฐในด้านเสถียรภาพราคาข้าว เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ที่ผ่านมานโยบายรัฐในด้านเสถียรภาพราคาข้าวไม่ประสบผลสำเร็จ เกษตรกรยังประสบปัญหาขายข้าวไม่ได้ราคา ยกจน และเป็นหนี้ เนื่องจากการกำหนดราคาที่ดินทางผลิต คือ ข้าวเปลือกไม่สามารถสะท้อนราคาที่เป็นจริงของข้าวได้ เพราะราคาข้าวถูกสะท้อนจากตลาดโลก ที่มีปัจจัยด้านการผลิตข้าวโลก การบริโภคข้าวโลก และสต็อกข้าวโลก ดังนั้น ผู้กำหนดราคาในประเทศ คือ ผู้ค้าข้าวส่งออก ซึ่งซื้อข้าวจากโรงสี และโรงสีก็ซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกร โดยมีเงื่อนไข ด้านคุณภาพ ปริมาณ เป็นข้อได้เปรียบเกษตรกรผู้ผลิตข้าว ดังนั้น นโยบายรัฐในด้านเสถียรภาพราคาข้าว จึงควรกำหนดราคาข้าวที่สะท้อนจากราคาตลาดโลก ที่มีปัจจัยควบคุมดังกล่าว ที่สำคัญ คือ การกำหนดปริมาณการผลิตข้าวของประเทศที่ใช้ข้อมูลจาก การผลิตข้าวโลก การบริโภคข้าวโลก สต็อกข้าวโลก ตลาดค้าข้าวโลก เพื่อไม่ให้เกิดการผลิตข้าวไปกระทบกับ ปัจจัยดังกล่าว อันจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงราคา ตามกฎอุปสงค์อุปทาน ควรมีหน่วยงานที่มีเอกภาพเป็นอิสระ ที่นำนโยบายรัฐในด้านเสถียรภาพราคาข้าวมาปฏิบัติ โดยมีหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นหน่วยงาน

สนับสนุน เพื่อให้เกิดการบูรณาการ ในการทำงานให้เกิดประสิทธิผล และประสิทธิภาพ ควรให้ข้าราชการมีอิสระจากข้าราชการการเมือง โดยการกำกับ หรือ ออกกฎหมายให้มีบทลงโทษเด็ดขาด รวดเร็ว หากมีการใช้อำนาจหน้าที่ไม่ถูกต้องต่อข้าราชการผู้ปฏิบัติ นโยบายรัฐในด้านเสถียรภาพราคาข้าว มักกำหนดราคาที่ดินทาง คือ ข้าวเปลือก ซึ่งภาครัฐไม่สามารถกำกับควบคุม และดูแลการรับซื้อข้าวเปลือกของโรงสี ให้เกิดความเป็นธรรมต่อเกษตรกรได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงควรมีหน่วยงานกลางที่ตรวจสอบคุณภาพข้าวเปลือก ในด้านคุณภาพ ความชื้น น้ำหนัก สิ่งเจือปน และพันธุ์ข้าว อยู่ในทุกพื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกร เพื่อเป็นข้อมูลกลางในการอ้างอิงต่อการขายข้าวเปลือกให้โรงสี โดยภาครัฐต้องมีการออกกฎหมาย กำกับ ควบคุม และลงโทษให้เด็ดขาด ในกรณีที่มีการทำผิดเงื่อนไข หรือ กฎระเบียบของภาครัฐ ที่สำคัญ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่า ปัจจุบันเกษตรกรไม่ได้ทำนาลำบากเหมือนในสมัยก่อน มีการจ้างแรงงาน เครื่องจักร ในทุกกรรมวิธีเพาะปลูก และเก็บเกี่ยว แต่การใช้ปัจจัยการผลิตที่สูงเกินจำเป็น เช่น ปุ๋ย เคมี ยา ประกอบกับการขาดประสิทธิภาพในการผลิต จึงยังทำให้เกษตรกรอยู่ในภาวะขาดทุน อีกทั้งการใช้ชีวิตตามกระแสสังคม เกษตรกรมีความฟุ้งเฟ้อยิ่งขึ้น ไม่มีความเข้าใจ และความรู้ในการจัดการเรื่องการเงิน ขาดการทำบัญชีครัวเรือน จึงทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงยากจน เป็นหนี้ และขาดที่ทำกินอยู่ตลอดมา และผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่า ทุกครั้งที่ราคาข้าวตกต่ำ เกษตรกรผู้ปลูกข้าวจะออกมาเรียกร้องกับรัฐบาล ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง แต่ทุกครั้งรัฐบาลก็ให้ความสนใจ และทำตามข้อเรียกร้อง ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง จำที่รัฐบาลต้องชี้แจงให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวให้เข้าใจ ว่าราคาข้าวส่วนใหญ่มาจากปัจจัยรวมของข้าว

โลก ทั้งปริมาณผลิตโลก ปริมาณบริโภคโลก ปริมาณสต็อกโลก และปริมาณการค้าในตลาดโลก จึงจำเป็นที่นโยบายรัฐในด้านเสถียรภาพราคาข้าว ต้องกำหนดราคาข้าว โดยอ้างอิงปัจจัยดังกล่าวเป็นข้อมูลในการกำหนดราคาข้าวอย่างถูกต้อง แท้จริง ตามสถานการณ์ของข้อมูลของข้าวโลก

ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดรูปแบบการบริหารของภาครัฐในอนาคต 4 ประการนี้เป็นของ กาย บี ปีเตอร์ส (Guy B. Peters) ซึ่งได้นำเสนอเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูปการบริหารจัดการของรัฐบาลให้สามารถรองรับและก้าวทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกที่ประเทศส่วนใหญ่ล้วนแต่ปรับเปลี่ยนภาคการผลิตเป็นอุตสาหกรรมและเป็นประชาธิปไตย ซึ่งการปฏิรูปการบริหารจัดการนี้นำไปสู่การเสนอโมเดลการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในมิติต่าง ๆ 4 ด้าน ได้แก่ มิติด้านการตลาดภาครัฐ (Market Government) มิติด้านการมีส่วนร่วมภาครัฐ (Participative Government) มิติด้านการเพิ่มความสามารถ (Flexible Government) และมิติด้านการปรับลดกฎระเบียบ (Deregulated Government)

และผลการศึกษาดังกล่าวยังสอดคล้องกับทฤษฎีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ของจอห์น ดี มิลเลท (John D. Millet) พูดยถึงประสิทธิภาพ ในมิติของผลการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่มวลมนุษย์ และได้ผลกำไรจากการปฏิบัติงานนั้นด้วย (Millet, 1954, p. 26) ซีมอน (Simon) ได้ขยายความประสิทธิภาพว่า คือ ถ้าพิจารณาว่างานใดจะมีประสิทธิภาพสูงสูดนั้น ให้ดูจากความสัมพันธ์ถึงปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลผลิต (Output) ที่ได้รับออกมา ดังนั้น ตามทฤษฎีนี้ ประสิทธิภาพจึงเท่ากับผลผลิตลบด้วยปัจจัยนำเข้าและถ้าเป็นการบริหารราชการและองค์การของรัฐก็บวกกับความพึง

พอใจของผู้รับบริการ (Satisfaction) เข้าไปด้วยเป็นสูตรได้ ดังนี้ (Simon, 1960 : 180-181) $E = (O - I) + S$ โดย $E = \text{Efficiency}$ คือ ประสิทธิภาพของงาน $O = \text{Output}$ คือ ผลผลิตหรือผลงานที่ได้รับออกมา $I = \text{Input}$ คือ ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรทางการบริหารที่ใช้ไป ส่วน $S = \text{Satisfaction}$ คือ ความพึงพอใจในผลงานที่ออกมา

ข้อเสนอแนะ

1. นโยบายของรัฐในด้านเสถียรภาพราคาข้าวควรเป็นการจัดการข้าวด้านปริมาณการผลิต ควบคุมคุณภาพเป็นหลัก และควรกำหนดราคาข้าวที่ลอยตัวตามสถานการณ์ราคาข้าวตลาดโลก ที่สะท้อนความเป็นจริงที่สัมพันธ์กันในทุกมิติ โดยพิจารณาจากข้อมูลข้าวของโลกในทุกด้าน คือ ปริมาณผลิตข้าวโลก ปริมาณบริโภคข้าวโลก ปริมาณสต็อกข้าวโลก และปริมาณข้าวในตลาดโลก ที่ทันต่อเหตุการณ์ในทุกฤดูกาลผลิต

2. รัฐควรออกกฎหมายควบคุมกำกับการผลิตข้าว ด้านพื้นที่การผลิต กระบวนการผลิต ปริมาณการผลิต คุณภาพการผลิต คุณภาพของผลผลิต หากเกษตรกรไม่ทำตาม หรือละเมิด ให้ยกเลิกการสนับสนุนอุดหนุน และช่วยเหลือ

3. รัฐควรออกมาตรการการช่วยเหลือเกษตรกรที่ไม่ได้อยู่ใน Zoning พื้นที่การปลูกข้าว หรือควรลดปริมาณการผลิตข้าว ไม่ว่าจะเป็นการลดพื้นที่การผลิตหรือลดจำนวนครั้งของการผลิต อีกทั้งช่วยเหลือเกษตรกรอย่างเป็นรูปธรรม

4. รัฐควรออกมาตรการกำกับกับการซื้อขายข้าวเปลือกของเกษตรกรจากโรงสีต่าง ๆ และการซื้อข้าวสารจากโรงสีของผู้ค้าข้าวส่งออก ให้มีกติกาและ

กลไกที่ควบคุมกำกับการเอารัดเอาเปรียบ การปฏิเสธ
ให้ชัดเจน และมีมาตรการลงโทษอย่างจริงจัง โดยการ
ยกเลิกใบอนุญาตโรงสีหรือส่งออกของผู้กระทำความผิด
5. ควรศึกษาพัฒนาค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับ
Zoning พื้นที่การปลูกข้าวที่มีประสิทธิภาพและ

เหมาะสมกับประเทศไทย ที่จะสามารถประยุกต์ใช้ได้
อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนานโยบาย
ของรัฐในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวของ
ประเทศไทย

รายการอ้างอิง

- บุญธรรม กิจปรีดาวิสุทธิ. (2531). **เทคนิคการสร้างเครื่องมือรวบรวมข้อมูลสำหรับการวิจัย**. กรุงเทพฯ: ศรีอนันต์.
- ปกรณ ปรียากร. (2532). **ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา**. นนทบุรี: มสธ.
- สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. (2540). **นโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2542). **วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2543). **การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร. (2545). **วารสารสำนักนโยบายและแผน พ.ศ. 2545**. กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและแผน.
- Almond, Gabriel & G. Bingham Powell. (1993). **Comparative Politics : System Process and Policy**. Boston: Little, Brown.
- Anderson, James. (1975). **Public Policy Making**. London: Nelson.