

บทที่ 8

การบริหารนโยบายพรีเมียมข้าว

การศึกษาการบริหารนโยบายพรีเมียมข้าวยังมีอยู่น้อยมาก Vichien

Inthachat (1960) เป็นงานชิ้นเดียวที่ประมวลข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารนโยบาย

พรีเมียมข้าว นับตั้งแต่เริ่มมีนโยบายดังกล่าวนี้มาจนถึงประมาณ พ.ศ. 2502 แต่เป็นเรื่องน่าเสียดายยิ่งที่ไม่มีผู้ใดศึกษาเรื่องนี้ในช่วงเวลานับตั้งแต่ปี 2503 เป็นต้นมา ในการศึกษาการบริหารนโยบายพรีเมียมข้าว มีคำถามพื้นฐานที่ดองหาคำตอบอย่างน้อย 4 คำถาม คือ

(1) องค์กรหรือคณะบุคคลใดมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารนโยบายพรีเมียมข้าว องค์กรดังกล่าวนี้ประกอบด้วยบุคคลผู้ใดบ้าง และการบริหารนโยบายพรีเมียมข้าวมีลักษณะการสั่งองค์การอย่างไรบ้าง

(2) ระบบการบริหารสารสนเทศ (information management system) เพื่อนำมาใช้กำหนดนโยบายพรีเมียมข้าว มีลักษณะอย่างไรบ้าง หน่วยงานใดที่มีหน้าที่ติดตามหาข้อมูลเกี่ยวกับภาวะการผลิตข้าว สถานการณ์ในตลาดข้าวระหว่าง ประเทศ การเปลี่ยนแปลงราคาข้าวทั้งภายในประเทศและในตลาดโลก และในการกำหนดนโยบายพรีเมียมข้าว มีการใช้ข้อมูลและผลงานวิจัยว่าด้วยเรื่องข้าวประกอบการตัดสินใจมากน้อยเพียงใด

(3) องค์กรหรือคณะบุคคลใดมีอิทธิพลและอำนาจขั้นสุดท้ายในการกำหนดนโยบายพรีเมียมข้าว กระบวนการตัดสินใจ (decision-making process) มีลักษณะการอย่างไร

(4) เหตุใดผู้บริหารนโยบายพรีเมียมข้าวจึงเลือกกำหนดอัตราพรีเมียมข้าวดังที่ปรากฏ อะไรคือปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดอัตราพรีเมียมข้าว และกระบวนการกำหนดอัตราพรีเมียมข้าวมีการดำเนินการอย่างไรบ้าง

คำถามเหล่านี้ยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจน เนื่องจากยังไม่มีการศึกษาอย่างจริงจัง ทั้งนี้ยกเว้นคำถามข้อที่ 4 ซึ่งปรากฏว่า Tsujii (1976 ; 1977) พยายามตอบคำถามนี้ โดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ในปี 2517 คำตอบที่ได้ ก็คือ

(ก) ในระยะสั้น รัฐบาลโดยกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ จะกำหนดอัตรากำไรเทียมข้าวในระดับที่จะดูดซับกำไรส่วนเกิน (excess profits) โดยให้พ่อค้าส่งออกมีเพียงกำไรสามัญ (normal profits) หลักการดังกล่าวนี้ใช้วิธีการพิจารณาราคาส่งออก (P_x) ราคาขายส่ง ณ.กรุงเทพฯ (P_d) ตลอดจนค่าใช้จ่ายการตลาด (C_m) และกำไรสามัญ (Pr_n) ของพ่อค้าส่งออก ทั้งนี้โดยกำหนดอัตรากำไรเทียมข้าว (RP) จากสมการดังต่อไปนี้

$$RP = P_x - (P_d + C_m + Pr_n) \dots\dots(1)$$

(ข) ในระยะยาว การกำหนดอัตรากำไรเทียมข้าวมีอาจกระทำได้โดยวิธีการง่าย ๆ ดังที่พรรณมาข้างต้นนี้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า อุปสงค์ของข้าวต่างประเทศในการเสนอซื้อข้าวไทยก็ดี และปริมาณข้าวส่งออกของไทยก็ดี ล้วนแล้วแต่ขึ้นอยู่กับราคานอกจากนี้ ราคาข้าวภายในประเทศยังมีความสัมพันธ์อย่างมากกับราคาข้าวในต่างประเทศ ดังนั้น การกำหนดอัตรากำไรเทียมข้าว จึงต้องพิจารณาโดยอาศัยหลักการอย่างกว้าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

ประการแรก หากราคาข้าวสูงเกินไป ประชาชนผู้บริโภคย่อมประสบความเดือดร้อน แต่ถ้าหากราคาข้าวตกต่ำมากเกินไป ชาวนาผู้ผลิตข้าวจะเป็นฝ่ายเดือดร้อน ดังนั้น เมื่อพิจารณาในแง่ความเป็นไปได้ทางการเมืองและการยอมรับของสังคม ราคาข้าวจะต้องไม่สูงเกินไป หรือต่ำเกินไป และการกำหนดอัตรากำไรเทียมข้าวสักต้องเป็นไปในทางที่ทำให้ราคาข้าวภายในประเทศอยู่ในวงรอบของราคาสูงสุดกับราคาต่ำสุดดังกล่าวนี้

ประการที่สอง การกำหนดอัตรากำไรเทียมข้าวสักต้องอยู่ในระดับที่ทำให้รัฐบาลมีรายได้มากพอสมควร

ประการที่สาม การกำหนดอัตราพรีเมียมข้าวส่งออกไม่มีผลในการทำให้ข้าวไทยต่อสัญญาเสียดลาคต่ำ

Tsujii (1976 ; 1977) ให้ข้อสังเกตสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรก นายชูฉิอิ พบว่า ผู้บริหารนโยบายพรีเมียมข้าวของไทยมิได้สนใจที่จะใช้พรีเมียมข้าวเป็นเครื่องมือในการหารายได้สูงสุดจากการส่งออก (export earnings maximization) ซึ่งตามทัศนะของ นายชูฉิอิถือเป็นพฤติกรรมที่ไม่มีเหตุผล ไม่ว่าจะโดยบังเอิญหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์ในการซื้อข้าวไทยในตลาดโลก ตามการประมาณการของ นายชูฉิอิเอง มีค่าใกล้เคียงกับหนึ่ง ดังนั้น ไม่ว่าจะการเก็บพรีเมียมข้าวจะมีผลให้ราคาส่งออกแปรเปลี่ยนไปอย่างไร รายได้จากการส่งออกข้าวไปขายต่างประเทศย่อมคงที่เสมอ ประการที่สอง นายชูฉิอิ พบว่า พ่อค้าส่งออกมีอิทธิพลในการกำหนดอัตราพรีเมียมข้าวทั้งทางตรงและทางอ้อม ในกรณีแรก คณะกรรมการข้าวแห่งสภาหอการค้าไทยอาจเสนอแนะและร้องขอให้รัฐบาลปรับอัตราพรีเมียมข้าว ในกรณีหลัง คณะอนุกรรมการกำหนดราคาข้าวแห่งสภาหอการค้าไทย ซึ่งประกอบด้วยผู้ส่งออกรายใหญ่ จะเป็นผู้รายงานราคาข้าวส่งออกและราคาข้าวขายส่งในกรุงเทพฯ ข้อมูลราคาข้าวดังกล่าวนี้ จะนำไปใช้กำหนดอัตราพรีเมียมข้าว ดังนั้น พ่อค้าส่งออกจึงสามารถมีอิทธิพลในการกำหนดอัตราพรีเมียมข้าวด้วยการรายงานข้อมูลเท็จได้

เราได้ชี้ให้เห็นในบทนี้ว่า การบริหารนโยบายพรีเมียมข้าวนับเป็นเรื่องที่เรายังมีความไม่รู้อยู่เป็นอันมาก นักเศรษฐศาสตร์เองไม่ผู้สนใจศึกษาเรื่องเช่นนี้ แต่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารนโยบายพรีเมียมข้าว จะช่วยให้เราทราบว่ นโยบายพรีเมียมข้าวในแต่ละยุคแต่ละสมัยก่อเกิดขึ้นอย่างไร ผู้บริหารนโยบายดังกล่าวนี้มีเป้าหมายขั้นสุดท้ายอะไรบ้าง เหตุใดนโยบายพรีเมียมข้าวที่กำหนดขึ้น จึงมีลักษณะดังเช่นที่เป็นอยู่ และการดำเนินนโยบายขรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ดังนั้น การบริหารนโยบายพรีเมียมข้าวจึงเป็นประเด็นที่สมควรส่งเสริมให้มีการศึกษาริ้วยกันต่อไป