บทที่ 3
กระบวนการส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศ

การค้าข้าวกับต่างประเทศของไทย จำแนกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การค้าในรูปรัฐบาลต่อรัฐบาล การค้าในลักษณะนี้ รัฐเป็นผู้ค้าเอง โดยการทำสัญญาขายข้าวให้แก่รัฐบาลต่างประเทศโดยตรง
2. การค้าในรูปของเอกชน หมายถึง การค้าที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับรัฐบาลต่างประเทศ

โดยที่ประเทศไทยยึดมั่นในระบบการค้าเสรี จึงปล่อยให้เอกชนทำการค้าข้าวอย่างกว้างขวางภายใต้การควบคุมของรัฐ โดยรัฐมีหน้าที่กำหนดระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการส่งข้าวออกทั้งหมด เช่น กำหนดคุณสมบัติของผู้ส่งออก กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออก อัตราข้าวสำรอง ฯลฯ นอกจากนี้ รัฐยังมีหน้าที่คอยดูแลสนับสนุนให้การส่งข้าวออกเป็นไปด้วยดี ให้ชาวนาขายข้าวเปลือกได้ราคา และต้องระวังมิให้ราคาข้าวสารภายในประเทศสูงเกินควรด้วย

ในทางปฏิบัติ รัฐปล่อยให้เอกชนค้าข้าวเป็นส่วนใหญ่ (ประมาณ 60 – 65% ของปริมาณข้าวส่งออกทั้งหมด) ส่วนที่เหลือรัฐเป็นผู้ค้าในรูปของข้าวรัฐบาล บางครั้งรัฐก็ร่วมกับเอกชนทำการซื้อขายด้วย เพื่อช่วยส่งเสริมให้ชาวนาขายข้าวได้ราคาดียิ่งขึ้น นโยบายดังกล่าวข้างต้นนับว่า สอดคล้องกันแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515 – 2519 ในเรื่องที่เกี่ยวกับการพาณิชย์และบริการ ซึ่งระบุไว้ว่า "รัฐจะยึดถือนโยบายวิสาหกิจเสรี โดยสนับสนุนให้เอกชนประกอบการค้าภายใต้ระบบการแข่งขันที่เหมาะสม และรัฐจะไม่จัดตั้งวิสาหกิจการพาณิชย์ที่ไม่จำเป็นขึ้นมาใหม่ซึ่งจะเป็นการแข่งขันกับเอกชน"

หลักเกณฑ์การอนุญาตให้ส่งออกและระเบียบที่สำคัญ

การอนุญาตส่งข้าวออกจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบการขออนุญาตส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศของกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญโดยย่อดังต่อไปนี้ [1]

1. ผู้มีสิทธิขออนุญาตส่งข้าวออกจะต้องเป็นผู้ที่จดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการค้าข้าว ประเภทที่ทำการค้าข้าวส่งออกต่อคณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 หรือที่มีชื่อย่อว่า ปกข. เสร็จเรียบร้อยแล้ว

2. จะต้องแสดงหลักฐานการตกลงซื้อขาย พร้อมกับการยื่นขออนุญาตตามแบบพิมพ์และเงื่อนไขการอนุญาตที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด

3. ชำระค่าธรรมเนียมการส่งออกตามระเบียบที่กำหนดไว้

4. ทำหนังสือรับรองแสดงการยินยอมที่จะขายข้าวสำรองให้แก่กรมการค้าต่างประเทศตามระเบียบและเงื่อนไขที่กำหนดไว้

5. จะต้องส่งข้าวออกภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

6. จะต้องส่งข้าวที่มีคุณภาพถูกต้องตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การกำหนดมาตรฐานข้าวที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2517

คุณสมบัติของผู้ส่งข้าวออก

ผู้ที่จะมีสิทธิส่งข้าวออกจะต้องจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการค้าข้าวประเภทส่งออกต่อคณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 (ปกข.) ซึ่งได้แยกผู้ประกอบการค้าข้าวประเภทส่งออกไว้เป็น 2 ประเภท คือ

---

[1]กองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ สรุปการปฏิบัติเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งข้าวและผลิตภัณฑ์ข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศ หน้า 1

1. บริษัทจำกัดที่จดทะเบียนโดยมีวัตถุประสงค์ในการค้าข้าวส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ

2. รัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทที่ทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจร่วมถือหุ้น หรือบริษัทจังหวัดซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของทางราชการ หรือสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งมีวัตถุประสงค์ทำกิจการเกี่ยวกับการค้าข้าว

บริษัทจำกัด ที่ประสงค์จะขออนุญาตเป็นผู้ประกอบการค้าข้าวประเภทส่งออก จะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

1. มีเงินทุนจดทะเบียนตามกฎหมายและได้เรียกชำระแล้วไม่น้อยกว่าห้าล้านบาท
2. เป็นสมาชิกของหอการค้าไทย
3. มีโรงสีหรือโรงข้าวสารที่ดำเนินการในนามของตนเองในฐานะเจ้าของหรือผู้เช่าและอยู่ในสภาพดีที่จะสีหรือเก็บข้าวสารได้เป็นปกติ โดยหากเป็นโรงข้าวสาร (โกดัง) จะต้องมีความจุไม่น้อยกว่า 5,000 กระสอบ หากเป็นโรงสีจะต้องสีข้าวได้วันละไม่น้อยกว่า 50 เกวียน

สำหรับรัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทที่ทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจร่วมถือหุ้น หรือบริษัทจังหวัดซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของทางราชการหรือสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกร ได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีคุณสมบัติทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้น

เมื่อทางราชการ (คณะกรรมการ ปกข.) ได้ตรวจสอบและเห็นว่า ผู้ยื่นขออนุญาตจดทะเบียนเป็นผู้ส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศนั้นมีคุณสมบัติครบถ้วนดังกล่าวข้างต้น ก็จะอนุญาตให้จดทะเบียนเป็นผู้ส่งข้าวออกได้ และจะแจ้งรายชื่อผู้ที่ได้รับการจดทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิส่งข้าวออกนั้นมายังกรมการค้าต่างประเทศต่อไป

ในขณะนี้มีผู้จดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการค้าข้าวประเภทส่งออกได้รับอนุญาต จากคณะกรรมการ ปกข. แล้วจำนวน 113 ราย ซึ่งรวมชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทยอยู่ด้วย

การจำหน่ายข้าวในรูปเอกชน

ในกรณีการขายข้าวในรูปของเอกชนตามปกติ พ่อค้าเป็นผู้หาลูกค้า หรือหาตลาดเอาเอง ประเทศของลูกค้าส่วนใหญ่ได้แก่ ฮ่องกง สิงคโปร์ มาเลเซีย และประเทศในตะวันออกกลาง แอฟริกา และยุโรป สำหรับตลาดยุโรป การส่งข้าวไปจำหน่ายมีไม่มากนัก เนื่องจากต้องขายแข่งกับข้าวของสหรัฐอเมริกาและอิตาลี ซึ่งมีราคาถูกกว่าข้าวไทย และได้เปรียบในด้านค่าขนส่ง นอกจากนี้ผู้ส่งออกของสหรัฐอเมริกายังได้รับเงินช่วยเหลือ (Export Subsidy) จากรัฐบาลอีกด้วย พ่อค้าสหรัฐจึงสามารถเสนอขายในราคาต่ำกว่าข้าวไทยได้ ทำให้ข้าวไทยในตลาดยุโรปขายได้ไม่มากเท่าที่ควร

การขายข้าวในรูปเอกชนนี้ นอกจากจะเป็นการติดต่อซื้อขายระหว่างเอกชนกับเอกชนแล้ว เอกชนของไทยก็อาจติดต่อขายข้าวให้กับรัฐบาลต่างประเทศได้ เช่น การที่พ่อค้าไทยขายข้าวให้กับรัฐบาลฟิลิปปินส์ เป็นต้น (ส่วนกรณีที่รัฐบาลไทยขายให้กับเอกชนต่างประเทศนั้นไม่เคยมีปรากฏ)

วิธีการติดต่อ

สำหรับตลาด ฮ่องกง สิงคโปร์ และมาเลเซีย ซึ่งเป็นตลาดประจำสำคัญที่สุดของข้าวไทย ส่วนใหญ่ติดต่อซื้อขายกันโดยทาง โทรเลข โทรศัพท์ทางไกล หรือโทรพิมพ์ (Telex) สุดแต่ว่าจะต้องการความรวดเร็วมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ก็เนื่องจากผู้ซื้อและผู้ขายมีความสัมพันธ์ติดต่อค้าขายกันเป็นเวลานาน จนมีความรู้จักคุ้นเคยและไว้เนื้อเชื่อใจ

กันเป็นอย่างดี ชนิดข้าวที่ตลาดประจำดังกล่าวสั่งซื้อเป็นข้าวคุณภาพสูง ได้แก่ ข้าวขาว 100% ข้าวขาว 5% ข้าวขาว 10 - 20% ปลายข้าวขาวเอวันและปลายข้าวขาวเอวันเลิศพิเศษ ตามปกติซื้อขายกันในราคา CIF [2]

ประเทศอื่น ๆ ในเอเชียที่เป็นลูกค้าของประเทศไทย ได้แก่ ซาบาห์ ซาราวัค บรูไน อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น ติมอร์ ฟิลิปปินส์ และบังคลาเทศ

ตลาดตะวันออกกลาง เป็นตลาดข้าวนึ่งที่ใหญ่ที่สุด ประมาณร้อยละ 50 ของข้าวนึ่งที่ส่งไปขายตะวันออกกลางนี้ ส่งไปยังประเทศซาอุดิอาระเบีย วิธีการติดต่อส่วน

---

[2] CIF ย่อมาจาก Cost, Insurance and Freight ในกรณีที่ขายราคา CIF ผู้ขายมีหน้าที่ต้องทำการประกันภัยสินค้าและจัดหาเรือส่งสินค้าไปให้ผู้ซื้อภายในระยะเวลาที่ได้ตกลงกันไว้

หลังคำว่า CIF จะต้องระบุเมืองท่าปลายทางที่จะส่งสินค้าไปด้วย ตามความหมายของคำนี้ ผู้ขายแจ้งราคาสินค้ารวมทั้งค่าประกันภัยทางทะเล และค่าขนส่งจนถึงจุดหมายปลายทาง ซึ่งหลังจากนี้ ผู้ซื้อจะต้องรับภาระในเรื่องประกันภัยและค่าขนส่งต่อไป กรรมสิทธิ์ในสินค้าผ่านมือไปยังผู้ซื้อเมื่อสินค้าได้อยู่ในความครอบครองของบริษัทเดินเรือหรือได้ขนขึ้นบนเรือเดินสมุทรแล้ว

ใหญ่ใช้จดหมายและโทรเลข และซื้อขายกันในราคา C&F [3]

ตลาดแอฟริกา ชนิดข้าวที่ส่งไปขายยังแอฟริกามากที่สุดได้แก่ปลายข้าว และมีต้นข้าว (ข้าวขาว 10% - 20%) บ้างเล็กน้อย การติดต่อซื้อขายใช้จดหมายและโทรเลข และซื้อขายกันในราคา C&F

ตลาดยุโรป ชนิดข้าวที่นำเข้าได้แก่ ข้าวขาว 100% ข้าวขาว 10 - 20% ข้าวกล้อง และมีข้าวเหนียวบ้างเล็กน้อย ราคาที่ซื้อขายกันคือ ราคา F.O.B. [4]

---

[3] C & F ย่อมาจากคำว่า Cost and freight หมายถึงต้นทุนสินค้ารวมค่าระวาง

หลังคำว่า C & F จะต้องระบุเมืองท่าปลายทางที่จะต้องส่งสินค้าไปด้วย เช่น C & F London หมายถึงว่าสินค้านั้นจะต้องส่งไปยังลอนดอน ค่าสินค้าที่ผู้ขายแจ้งรวมค่าระวางบรรทุกสินค้านั้นด้วย และผู้ขายมีหน้าที่ต้องจัดหาเรือเพื่อส่งสินค้าไปให้ผู้ซื้อภายในระยะเวลาที่ตกลงกันไว้ ผู้ซื้อจะต้องประกันภัยสินค้าเอง กรรมสิทธิ์ของสินค้าจะผ่านมือไปยังผู้ซื้อเมื่อสินค้าได้ส่งให้บริษัทเรือแล้ว ถึงแม้จะยังไม่ขนขึ้นเรือเดินสมุทรในกรณีที่ใบตราส่งสินค้าที่ออกเป็นชนิด received for shipment bill of ladding หรือ เมื่อสินค้าได้บรรทุกขึ้นเรือเดินสมุทรแล้ว ในกรณีที่ใบตราส่งสินค้าออกเป็นชนิด on board bill of ladding

[4] F.O.B ย่อมาจากคำว่า Free on board หลังคำ FOB จะต้องระบุเมืองท่าที่ขนส่งสินค้า เช่น FOB. Bangkok ผู้ขายมีหน้าที่จัดส่งสินค้าถึงบนเรือ เมื่อสินค้าได้ขนขึ้นบนเรือเดินสมุทรแล้ว กรรมสิทธิ์ในสินค้าจะผ่านมือไปยังผู้ซื้อ ผู้ซื้อมีหน้าที่จะต้องจัดหาเรือมารับสินค้า จ่ายค่าระวางและทำการประกันภัยสินค้าเอง ถ้าสินค้าส่งไปกับเรือบรรทุกสินค้าที่เดินเป็นประจำ ผู้ขายอาจจะขอให้ผู้ซื้อจัดหาเรือส่งสินค้าไปให้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ก็ได้ หรือในกรณีที่ผู้ซื้อเช่าเรือทั้งลำมาบรรทุกสินค้า จะต้องตกลงกันให้แน่นอนว่า ราคาสินค้าจะรวมค่าจัดสินค้าเข้าระวางหรือไม่ ถ้ารวมก็ใช้คำว่า F.O.B. Stowed ถ้าไม่รวมก็ใช้คำว่า F.O.B. Unstowed

ระเบียบวิธีการส่งข้าวออก

เมื่อได้รับคำสั่งซื้อข้าวจากลูกค้าในต่างประเทศแล้ว ผู้ค้าข้าวต้องไปทำการขออนุญาตส่งข้าวออกโดยกรอกข้อความตามแบบพิมพ์คำขออนุญาตส่งข้าวออกโดยระบุชนิดข้าว ปริมาณ น้ำหนัก ราคาที่ซื้อขาย ชื่อผู้รับสินค้า เมืองตราส่ง พาหนะที่ใช้ขนส่ง และด่านศุลกากรที่จะส่งข้าวจำนวนนั้น ๆ ผ่านออก พร้อมกันนั้นก็แนบตั๋วสัญญาใช้เงินหรือเช็ค ซึ่งชำระเป็นค่าธรรมเนียมการส่งข้าวออกจำนวนนั้น ๆ (ค่าพรีเมี่ยม) ประกอบมาด้วย[5] ยื่นต่อกองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ และทำหนังสือรับรองแสดงความยินยอมที่จะขายข้าวสำรองให้แก่กรมการค้าต่างประเทศตามระเบียบและเงื่อนไขที่กำหนดไว้[6]

เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแล้วเห็นว่า ผู้ขอส่งออกจดทะเบียน ปกข. ถูกต้อง พิมพ์แบบฟอร์มถูกต้อง ปฏิบัติตามระเบียบสำรองข้าว และชำระค่าธรรมเนียมการส่งออกมาครบถ้วนแล้ว กองการค้าข้าวก็จะเสนอขออนุมัติจากกรมการค้าต่างประเทศ เมื่อได้รับอนุมัติแล้ว จึงจะเซ็นอนุมัติให้ส่งข้าวจำนวนนั้น ๆ ออกไปได้

---

[5] ค่าธรรมเนียมการส่งออกไม่รับชำระเป็นเงินสด หากชำระด้วยเช็คต้องเป็นเช็คที่ธนาคารรับรองแล้ว (Certified cheque) หรือเช็คที่ธนาคารพาณิชย์ออกให้ (Cashier's cheque) โดยให้มีการขีดคร่อมแบบ Account payee only เท่านั้น

[6] ระเบียบการสำรองข้าวเพื่อบริโภคภายในประเทศ ปรากฏในภาคผนวก หน้า 92 – 93

เมื่อได้รับใบอนุญาตส่งข้าวออกแล้ว ผู้ส่งจะต้องไปทำพิธีการในด้านการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ (Exchange Control 61) ต่อธนาคารพาณิชย์ หลังจากนั้นจึงไปทำพิธีการส่งออกโดยทำใบขนสินค้าออกเพื่อเสียอากรขาออกต่อศุลกากร

เมื่อถึงกำหนดเวลาเรือมารับข้าว ก็ติดต่อกับเจ้าหน้าที่กองตรวจสินค้าขาออกของกรมศุลกากร เจ้าหน้าที่ตรวจข้าวของคณะกรรมการตรวจข้าว สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพข้าวของบริษัทผู้รับตรวจสอบคุณภาพสินค้า (ในกรณีที่ผู้ซื้อแต่งตั้งให้มีกรรมการตรวจสอบคุณภาพอีกชั้นหนึ่ง) เพื่อไปควบคุมตรวจปล่อยข้าวลงเรือฉลอมเพื่อขนถ่ายขึ้นเรือใหญ่ต่อไป[7]

หลังจากที่ข้าวบรรทุกลงเรือไปเรียบร้อยแล้ว ผู้ส่งออกจะนำเอกสารต่าง ๆ ได้แก่ Letter of Credit, ใบกำกับสินค้า (Invoice), Draft, Bill of Lading และใบกรมธรรม์ (Insurance) ถ้ามี ไปเรียกเก็บเงินค่าข้าวจากธนาคารของผู้ซื้อได้ต่อไป

การค้าในรูปรัฐบาลต่อรัฐบาล

การขายข้าวในรูปรัฐบาลต่อรัฐบาลนั้น รัฐบาลไทยเป็นผู้ขายให้กับรัฐบาลต่างประเทศโดยตรง ตามปกติรัฐบาลของประเทศที่ประสงค์จะซื้อข้าวจากประเทศไทยจะติดต่อขอซื้อมาเป็นทางการหรือส่งผู้แทนมาเจรจาขอซื้อ รัฐบาลไทยโดยกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้พิจารณาขายให้ตามจำนวนที่เห็นสมควร เมื่อตกลงกันในเรื่องจำนวน ชนิดข้าวและราคาได้แล้ว ก็จะทำการตกลงกันในเรื่อง ระยะเวลาส่งมอบ การชำระเงิน และรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ เช่น การบรรจุกระสอบ (packing) วิธีการขนส่ง

---

[7] กองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ วิธีปฏิบัติในการขออนุญาตส่งข้าวไปจำหน่ายต่างประเทศ หน้า 1

(delivery) เรือที่จะใช้ในการขนส่ง และการตรวจสอบคุณภาพข้าว เป็นต้น ตลอดจนข้อตกลงล่วงหน้าเกี่ยวกับกรณีพิพาทอันอาจเกิดมีขึ้นได้ด้วย การค้าในรูปรัฐบาลต่อรัฐบาลนี้ บางรายก็ทำในรูปสัญญาซื้อขาย บางรายก็ทำในรูปหนังสือแลกเปลี่ยน สุดแต่วิธีไหนจะสะดวกที่สุด

เหตุผลที่รัฐบาลต่างประเทศหรือผู้ซื้อประสงค์จะซื้อในรูปรัฐบาลต่อรัฐบาลมีหลายประการด้วยกัน เป็นต้นว่า

1. เนื่องจากผู้ซื้อต้องการซื้อข้าวครั้งละเป็นจำนวนมาก ๆ เช่น 100,000 - 200,000 ตัน เป็นต้น จึงไม่อยู่ในความสามารถของพ่อค้าเอกชนรายใดรายหนึ่งที่จะสนองความต้องการได้ ผู้ซื้อจึงประสงค์ที่จะซื้อในรูปรัฐบาลต่อรัฐบาลเพราะได้รับความมั่นใจในเรื่องคุณภาพ ปริมาณ และกำหนดการส่งมอบได้แน่นอน

2. ส่วนใหญ่ราคาข้าวรัฐบาลจะต่ำกว่าราคาข้าวของเอกชน ทั้งนี้เป็นเพราะเหตุผลทางการเมืองและมนุษยธรรม โดยผู้ซื้อเป็นประเทศที่มีสัมพันธไมตรีอันดีกับประเทศไทยและบางประเทศเกิดขาดแคลนอาหาร เป็นต้น รัฐบาลจำเป็นต้องขายให้บ้าง

อย่างไรก็ตาม การค้าในรูปรัฐบาลต่อรัฐบาลก็ให้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจในหลายกรณีเช่น

1. ข้าวที่ขายในรูปรัฐบาลต่อรัฐบาลนี้ ส่วนใหญ่เป็นข้าวชนิดคุณภาพต่ำ (ข้าว 25% - 45%) และปลายข้าว ซึ่งพ่อค้าเอกชนธรรมดาไม่มีความต้องการมากนัก ทำให้มีข้าวดังกล่าวเหลือค้างอยู่มาก การขายข้าวในรูปรัฐบาลต่อรัฐบาลนี้จะช่วยระบายข้าวดังกล่าวออกได้เป็นจำนวนมาก

2. ในกรณีที่มีข้าวในตลาดเกินความต้องการ หรือที่เรียกว่าเป็นตลาดของผู้ซื้อ การค้าข้าวของเอกชนอยู่ในสภาพไม่คล่องตัวนัก และราคาข้าวขายในประเทศ

ตกต่ำ ก็จำเป็นต้องขายข้าวในรูปรัฐบาลต่อรัฐบาลให้มากขึ้น เพื่อช่วยให้ราคาข้าวภายในประเทศสูงขึ้น

3. ราคาของข้าวรัฐบาล เป็นราคาที่คงที่เป็นระยะเวลานานในขณะที่ราคาข้าวเอกชนไหวตัวได้ง่ายและรวดเร็ว ทั้งนี้เพราะรัฐบาลมีการทำสัญญาซื้อขายกันล่วงหน้าในระยะยาว ในขณะที่ข้าวเอกชนมักจะทำสัญญาซื้อขายกันในระยะสั้น

การรับซื้อข้าวและการจัดสรรข้าวให้รัฐบาลต่างประเทศ

การดำเนินการส่งมอบข้าวรัฐบาลต่างประเทศ ตามปกติหน่วยงานหรือเอกชนที่ได้รับการจัดสรรส่วนแบ่งการรับซื้อข้าวรัฐบาลในงวดนั้น ๆ จะเป็นผู้ดำเนินการแทนในนามของรัฐบาล ทั้งนี้ เมื่อรัฐบาลไทยโดยกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ได้ตกลงขายข้าวให้แก่รัฐบาลต่างประเทศแล้วก็เป็นหน้าที่ของกรมการค้าต่างประเทศที่จะดำเนินการจัดซื้อข้าวเตรียมไว้ส่งมอบให้แก่ผู้ซื้อเป็นงวด ๆ ไป โดยมอบให้เอกชนและหน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้ส่งไปแทน สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณารับซื้อข้าวและจัดสรรข้าว มีดังต่อไปนี้ [8]

1. หากองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรมีความประสงค์จะนำข้าวที่ซื้อเพื่อพยุงราคาไว้แล้วนำมาสีแปรสภาพเป็นข้าวสาร ส่งมอบเป็นข้าวรัฐบาลในงวดใดเป็นปริมาณเท่าใด ก็ให้กรมการค้าต่างประเทศพิจารณารับซื้อจากหน่วยงานดังกล่าวตามปริมาณที่ประสงค์จะส่งมอบเป็นอันดับแรก

---

[8] กองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ คำสั่งกระทรวงพาณิชย์ ที่ ร. 179/2518 เรื่องระเบียบการสั่งซื้อข้าวส่งรัฐบาลต่างประเทศ

2. สำหรับกรณีที่ยังมีข้าวขาดจำนวนอยู่หลังจากที่ได้รับมอบข้าวขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรตามข้อ 1 แล้ว หรือในกรณีที่ไม่มีข้าวจากหน่วยงานดังกล่าวจะส่งมอบ ให้ดำเนินการรับซื้อเป็นการทั่วไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

2.1 ให้คณะกรรมการกำหนดราคารับซื้อข้าวรัฐบาลที่กระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งขึ้น เป็นผู้พิจารณากำหนดราคารับซื้อที่จะซื้อแต่ละงวดตามความเหมาะสมเป็นคราว ๆ ไป

2.2 ในการจัดซื้อตามข้อ 2.1 ให้ดำเนินการจัดสรรส่วนแบ่งการรับซื้อ ดังนี้

2.2.1 จัดสรรให้องค์การคลังสินค้า บริษัทข้าวไทย จำกัด บริษัท พืชกสิกรรมจำกัด และชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย จำกัด ได้รับส่วนแบ่งหน่วยงานละไม่เกินร้อยละ 10 ของปริมาณข้าวที่จะรับซื้อแต่ละงวด ในกรณีที่หน่วยงานดังกล่าวได้รับซื้อข้าวเปลือกเพื่อพยุงราคาไว้จากชาวนา กลุ่มชาวนา หรือสถาบันเกษตรกรอื่น ๆ ทั้งนี้ จะต้องแจ้งปริมาณข้าวเปลือกและข้าวสารแต่ละชนิดที่ได้จากการรับซื้อข้าวพยุงราคาที่มีอยู่ในครอบครองและต้องการเสนอขายให้กรมการค้าต่างประเทศทราบเป็นประจำล่วงหน้าด้วย และในการส่งมอบข้าวนี้ จะมอบหมายให้พ่อค้ารายอื่นจัดส่งแทนมิได้

2.2.2 ปริมาณข้าวที่เหลือจากข้อ 2.2.1 ให้จัดสรรให้แก่ผู้ทำการค้าข้าวไปต่างประเทศรายอื่น ๆ ที่แสดงความจำนงเป็นหนังสือเสนอขายมาในระยะเวลาที่กรมการค้าต่างประเทศกำหนดโดยจัดสรรให้ตามอัตราส่วนของปริมาณสถิติข้าวสารขาว (ในกรณีที่มีการจัดสรรข้าวจ้าวทุกชนิด) หรือข้าวสารเหนียว (ในกรณีที่มีการจัดสรรข้าวเหนียวทุกชนิด) ที่แต่ละรายส่งออกในนามของตนเอง และส่งเป็นข้าวรัฐบาลแทนกรมการค้าต่างประเทศไปต่างประเทศในรอบ 12 เดือน ก่อนเดือนที่มีการจัดสรรข้าวงวดนั้น ๆ และตัวเลขสถิติส่งออกในรอบ 12 เดือนนี้ให้เปลี่ยนแปลงทุกระยะ 3 เดือน

ต่อครั้ง รายใดอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับการจัดสรรเกินปริมาณที่เสนอขายมา ก็จัดสรรให้เพียงเท่ากับปริมาณที่รายนั้นเสนอขายไว้ แต่ถ้ารายใดอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับจัดสรรไม่ถึง 25 ตัน ก็ให้งดจัดสรรสำหรับรายนั้น ๆ แล้วนำจำนวนที่งดจัดสรรเพราะได้ไม่ถึง 25 ตัน ของแต่ละรายเหล่านั้นมารวมกัน จัดเป็นหน่วย ๆ ละประมาณ 25 ตัน แล้วจับสลากในระหว่างรายที่ถูกงดการจัดสรรด้วยกัน รายใดจับสลากได้ก็จัดสรรให้รายนั้นไป

การชำระค่าธรรมเนียมการส่งออก

ค่าธรรมเนียมการส่งออกของข้าวรัฐบาล มีข้อแตกต่างจากของข้าวเอกชนดังได้กล่าวข้างต้น กระทรวงพาณิชย์ ได้กำหนดระเบียบและวิธีการชำระค่าธรรมเนียมการส่งออกของข้าวที่ซื้อขายระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศไว้โดยเฉพาะ ดังต่อไปนี้ [9]

1. ภายหลังการทำสัญญาซื้อขายทุกครั้ง ให้อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออกสำหรับข้าวที่ระบุไว้ในสัญญา ซึ่งโดยปกติมักจะเป็นอัตราที่ต่ำกว่าอัตราที่เรียกเก็บจากข้าวเอกชน

2. ให้กรมการค้าต่างประเทศแจ้งอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออกตามข้อ 1 ให้หน่วยบัญชีการข้าวของกระทรวงพาณิชย์ทราบและเมื่อได้รับเงินค่าข้าวจากรัฐบาลต่างประเทศมาแต่ละงวด ก็ให้หน่วยบัญชีการข้าวหักจ่ายเงินค่าธรรมเนียมการส่งออกตามอัตราที่กำหนดไว้ โดยส่งเข้าบัญชีกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ณ ธนาคารแห่งประเทศไทย

---

[9] กองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ สรุปการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งข้าวและผลิตภัณฑ์ข้าวไปจำหน่ายต่างประเทศ หน้า 5 – 6

3. เมื่อทำการส่งมอบข้าวให้รัฐบาลต่างประเทศตามสัญญาเสร็จเรียบร้อยแล้ว หากยังมีรายได้เหลืออยู่หลังจากหักจ่ายเงินค่าซื้อข้าว ค่าใช้จ่ายในการส่งออก รวมทั้งค่าธรรมเนียมการส่งออกแล้ว ให้หน่วยบัญชีการข้าวรวบรวมนำเงินส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้ของแผ่นดินต่อไป

การสำรองข้าวเพื่อบริโภคภายในประเทศ

สำหรับการส่งข้าวออกในรูปรัฐบาลก็ต้องสำรองข้าวเช่นเดียวกับข้าวเอกชน โดยได้เริ่มมีการสำรองข้าวเป็นครั้งแรกเมื่อเดือนธันวาคม 2516 โดยบริษัทส่งออกที่ขายข้าวให้แก่กรมการค้าต่างประเทศ จะต้องส่งมอบข้าวสำรองให้แก่ทางราชการในอัตราและราคารับซื้อที่กำหนด ซึ่งในปัจจุบันได้ยึดถือหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ เช่นเดียวกับข้าวเอกชน

จากการศึกษาสถิติการส่งออกของข้าวรัฐบาลในรอบระยะ 10 ปีที่ผ่านมา ปรากฏว่า ข้าวรัฐบาลมีปริมาณส่งออกโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 35 ของปริมาณข้าวส่งออกทั้งหมด

ประเทศที่ซื้อข้าวจากประเทศไทยในรูปรัฐบาลต่อรัฐบาล

ประเทศที่ซื้อข้าวจากประเทศไทยในรูปรัฐบาลต่อรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ได้แก่ อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น ศรีลังกา อินเดีย และฟิลิปปินส์

อินโดนีเซีย เคยเป็นประเทศที่ซื้อข้าวในรูปรัฐบาลต่อรัฐบาลจากประเทศไทยมากที่สุด ข้าวที่ซื้อส่วนใหญ่คือ ข้าวขาว 25% ข้าวขาว 25% เอ็กซ์ และข้าวขาว 35%-45% อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่อินโดนีเซียได้รับความช่วยเหลือขายข้าวให้ในราคาถูกจากสหรัฐอเมริกาตามโครงการรัฐบัญญัติ 480 แล้ว ปริมาณนำเข้าของข้าวไทยได้ลดลงเรื่อย ๆ

ญี่ปุ่น เดิมเคยเป็นประเทศที่นำข้าวไทยเข้าประเทศมากเป็นที่ 2 รองจากอินโดนีเซีย แต่หลังจากที่ได้พัฒนาการปลูกข้าวตามโครงการเพิ่มการผลิตข้าวระยะยาวในปี 2501 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นได้นำข้าวไทยเข้าในปริมาณที่ลดลงเรื่อย ๆ ในปัจจุบัน คงนำเข้าเฉพาะข้าวเหนียว 10% และปลายข้าวเหนียวเอวันเลิศในปริมาณเล็กน้อยเท่านั้น

ศรีลังกา เป็นประเทศที่นำข้าวไทยเข้าในปริมาณสูง คือ ประมาณร้อยละ 90 ของความต้องการข้าวทั้งหมดของประเทศ ชนิดข้าวที่สั่งซื้อ คือ ข้าวนึ่งและข้าวขาว 35% - 45%

อินเดีย เคยเป็นลูกค้ารายใหญ่ของประเทศไทย ปัจจุบันได้หันไปซื้อข้าวจากแหล่งอื่นแทนมากขึ้น แต่ยังคงสั่งซื้อข้าวไทยคราวละจำนวนมากบ้างเป็นครั้งคราว ชนิดข้าวที่สั่งซื้อคือ ข้าวนึ่งและข้าวขาว 35% - 45%

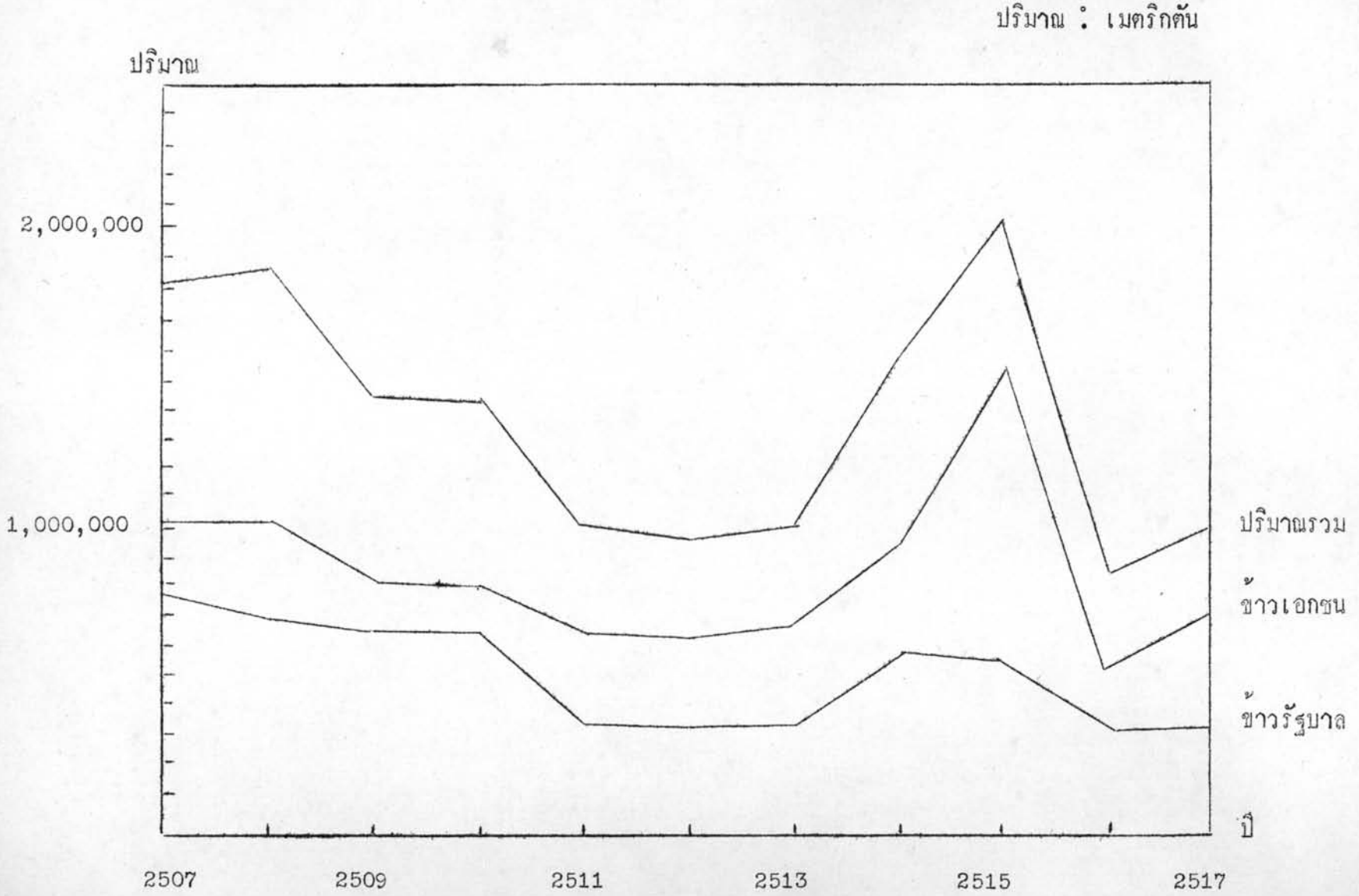
ฟิลิปปินส์ เป็นประเทศที่สามารถปลูกข้าวเพียงพอที่จะเลี้ยงตนเองได้ ฉะนั้นจึงสั่งซื้อข้าวจากประเทศไทยเป็นครั้งคราว เช่น กรณีที่ฟิลิปปินส์เกิดพายุฝนตกหนักจนข้าวเสียหายมากในปี 2514 และ 2515 เป็นต้น ชนิดข้าวที่นำเข้าได้แก่ ข้าวขาว 15% และข้าวผสมพิเศษ (ข้าวผสมพิเศษ คือ ข้าวที่ผสมระหว่างข้าวขาว 15% และปลายข้าวขาวเอวันเลิศ ในอัตรา 1 : 1)

ตารางที่ 5 สถิติปริมาณข้าวส่งข้าวออกแยกเป็นข้าวรัฐบาล-ข้าวเอกชน และมูลค่าข้าว ตั้งแต่ปี 2507 - 2518

ปี	ปริมาณข้าวส่งออก (เมตริกตัน)			ปริมาณข้าวส่งออก(คิดเป็นร้อยละ)			มูลค่า (ล้านบาท)
	ข้าวรัฐบาล	ข้าวเอกชน	รวมทั้งสิ้น	ข้าวรัฐบาล%	ข้าวเอกชน%	รวม%	
2507	794,458	1,038,679	1,833,137	43.31	56.69	100	4,474.4
2508	699,624	1,151,405	1,851,029	37.63	62.37	100	4,509.9
2509	654,619	795,761	1,460,380	45.50	54.50	100	4,079.7
2510	650,631	792,131	1,442,762	45.09	54.91	100	4.735.4
2511	359,711	662,733	1,022,444	34.36	65.64	100	3,864.4
2512	325,812	660,540	986,352	33.03	66.97	100	3,072.1
2513	335,253	688,650	1,023,900	32.74	67.26	100	2,507.0
2514	611,623	942,867	1,554,490	39.25	60.75	100	2,939.2
2515	546,285	1,530,051	2,076,336	26.36	73.74	100	4,491.2
2516	309,557	524,955	834,512	37.78	62.22	100	3,692.1
2517	301,176	715,642	1,016,818	29.63	70.37	100	9,754.3
2518 (ม.ค.-มิ.ย)	134,817	383,537	518,354	26.45	73.55	100	3,506.9

ที่มา : กองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

ภาพที่ 3 แสดงปริมาณข้าวส่งออกโดยแยกเป็นข้าวเอกชนและข้าวรัฐบาล ตั้งแต่ปี 2503 – 2517



ปัญหาของผู้ส่งออก

ในการส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ผู้ส่งข้าวออกของไทยต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ อยู่เสมอ ปัญหาบางอย่างไม่ยากที่จะแก้ไข แต่บางอย่างก็อยู่นอกเหนือการควบคุม ยากที่จะแก้ไขได้ อาจสรุปได้ว่า ปัญหาของผู้ส่งออกมีดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเนื่องจากปริมาณผลผลิตข้าวไม่แน่นอน ทำให้ไม่สามารถส่งออกได้สม่ำเสมอ ผลผลิตข้าวของประเทศไทยขึ้นอยู่กับสภาพของดินฟ้าอากาศเป็นสำคัญ หากปีใดดินฟ้าอากาศไม่อำนวย เช่น เกิดน้ำท่วมหรือฝนแล้ง จะทำให้ผลิตข้าวได้ลดลง เป็นเหตุให้ปริมาณส่งออกต้องลดลงด้วย ดังเช่นในปี 2515/2516 ผลผลิตข้าวไทยตกต่ำ แต่ความต้องการข้าวในตลาดต่างประเทศมีมาก รัฐบาลต้องใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อลดปริมาณการส่งออกลง และในที่สุดได้ห้ามการส่งออกเมื่อกลางปี 2516 ทั้งนี้เพื่อสงวนข้าวไว้บริโภคภายในประเทศและรักษาระดับราคาภายในไม่ให้สูงจนเกินไป ซึ่งมีผลสะท้อนภายหลัง ทำให้ประเทศลูกค้าของไทยหันไปซื้อข้าวจากแหล่งอื่นแทน โดยเฉพาะ ฮ่องกง สิงคโปร์ และมาเลเซีย ซึ่งเป็นตลาดประจำสำคัญของไทย ได้หันไปซื้อข้าวระยะยาวจากสาธารณรัฐประชาชนจีนเพิ่มขึ้น และซื้อข้าวจากประเทศไทยน้อยลง นับเป็นการกระทบกระเทือนต่อตลาดข้าวไทยอย่างยิ่ง

2. ปัญหาในด้านการแข่งขันกับประเทศผู้ผลิตอื่นในตลาดโลก ภาวะการแข่งขันของการค้าข้าวในตลาดโลกมีแนวโน้มที่จะทวีความเข้มข้นขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้เนื่องจากประเทศต่าง ๆ สามารถผลิตข้าวได้เพิ่มขึ้น ทำให้ตลาดข้าวคับแคบลง สำหรับข้าวไทยต้องแข่งขันกับข้าวของหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน พม่า และอิตาลี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่รัฐบาลสหรัฐใช้วิธีให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้ส่งออก (Export Subsidy) ประกอบกับการขายข้าวตามโครงการรัฐบัญญัติ 480 และสาธารณรัฐประชาชนจีนใช้นโยบายติดต่อทำการซื้อขายระยะยาว และให้หลักประกันในด้านกำไรที่แน่นอนแก่ผู้ซื้อ ซึ่งทำให้พ่อค้าไทยตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบยิ่งขึ้น

3. ปัญหาเกี่ยวกับการขนส่ง โดยที่การส่งข้าวไทยออกไปจำหน่ายต่างประเทศใช้บริการขนส่งทางเรือ และปัจจุบันนี้ประเทศไทยยังขาดแคลนเรือบรรทุกในการส่งสินค้าออก จำเป็นต้องพึ่งบริการของบริษัทเรือที่เป็นสมาชิกของชมรมเรือต่าง ๆ เป็นประจำ ทำให้อำนาจในการต่อรองกับชมรมเรือต่างประเทศไม่เข้มแข็งหรือเกือบจะไม่มีเลย ชมรมเรือส่วนใหญ่สามารถตั้งเงื่อนไขในการขนส่งได้ตามใจชอบ ทำให้เกิดการเดือดร้อนแก่ผู้ใช้บริการในบางครั้ง ปัญหาการขนส่งข้าวทางเรือที่ผู้ส่งออกประสบในขณะนี้คือ

3.1 การขาดแคลนระวางเรือ [10] และเรือเข้าเทียบท่าเพื่อทำการขนส่งสินค้าไม่ตรงตามกำหนดเวลา หรือบางครั้งบริษัทเรือจัดระวางให้ไม่ทัน หรือจัดระวางให้เพียงเล็กน้อย หรือบางครั้งไม่จัดระวางให้เลย เนื่องจากระวางเรือเต็ม เป็นเหตุให้ผู้ส่งออกต้องแกงแย่งกันหาระวางเรือ หรือหาทางจัดคิวการส่งข้าวโดยเสียเงินพิเศษให้แก่บริษัทเรือ ระหว่างปี 2516 จนถึงกลางปี 2517 ผู้ส่งออกต้องประสบกับปัญหาการจองระวางเรือสินค้าอยู่เสมอ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สายชมรมเรือไทย–ญี่ปุ่น ผู้จัดการระวางเรือของบริษัทเดินเรือบางบริษัทได้เรียกร้องเงินพิเศษจากผู้ส่งออกในอัตรา 1 – 2 เหรียญอเมริกันต่อการจองระวางเรือ 1 ตัน ถ้าผู้ส่งออกรายใดไม่ยอมจ่ายเงินให้ ก็ไม่สามารถจะจองระวางได้ ทำให้ต้นทุนของผู้ส่งออกสูงขึ้น ตลอดจนไม่ได้รับความสะดวกจากบริษัทเรือด้วย

---

10 กองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ รายงานปัญหาของผู้ส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศ 13 กันยายน 2517 หน้า 10

3.2 ชมรมเรือที่ประเทศไทยใช้บริการเป็นประจำ มักจะขึ้นค่าระวางอยู่เสมอ ระหว่างปี 2516 ถึงกลางปี 2517 ชมรมเรือทุกแห่งได้เพิ่มอัตราค่าระวางโดยอ้างสาเหตุที่เกิดวิกฤตการขาดแคลนน้ำมันทั่วโลก ทำให้น้ำมันเตาและน้ำมันดีเซลที่ใช้กับเรือมีราคาสูงขึ้น และในขณะเดียวกัน บริษัทเดินเรือยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและค่าจางกรรมกรทำเรือในอัตราที่สูงขึ้นอีกด้วย

4. <u>ปัญหาในการรวบรวมข้าวเข้าสต๊อกของผู้ส่งออก</u> ข้าวที่ผู้ส่งออกรับซื้อมาจากโรงสีต่างจังหวัดบางแห่งอาจมีคุณภาพไม่ตรงกับมาตรฐานที่ทางการกำหนดไว้ ผู้ส่งออกจำเป็นต้องนำข้าวมาปรับปรุงคุณภาพเสียใหม่ เพื่อให้ถูกต้องตามมาตรฐานซึ่งทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ก็มีปัญหาการรวบรวมข้าวเข้าสต๊อกไม่สะดวก เนื่องจากบางครั้งผู้ส่งออกไม่สามารถซื้อข้าวจากผู้ขายรายเดียวครั้งละมาก ๆ ได้ ผู้ส่งออกจำเป็นต้องซื้อจากหลาย ๆ แห่งมารวมกัน

5. <u>ปัญหาในการเก็บข้าวไว้ในโกดังเพื่อรอการส่งออก</u> ในการรวบรวมข้าวเพื่อส่งออก ผู้ส่งออกจะต้องรวบรวมข้าวไว้หลายชนิดด้วยกัน หากข้าวชนิดนั้น ๆที่รวบรวมไว้ไม่เป็นที่ต้องการของผู้ซื้อในต่างประเทศและต้องเก็บไว้เป็นเวลานานแล้ว ก็อาจจะเกิดปัญหาข้าวเสื่อมคุณภาพหรือข้าวเป็นรังหนอนขึ้นได้ นอกจากนี้ ผู้ส่งออกยังต้องประสบกับปัญหาค่าใช้จ่าย ที่ต้องเสียเป็นประจำ เช่น ค่าดอกเบี้ย ค่าประกันภัย ค่าเช่าโกดัง ค่าเก็บรักษา และปัญหาเรื่องทุนหมุนเวียนอีกด้วย แต่ผู้ส่งออกที่ประสบปัญหาข้อนี้มีเพียงส่วนน้อย คือประมาณร้อยละ 2 ของผู้ที่ทำการส่งออกทั้งหมดเท่านั้น [11]

อาจสรุปได้ว่า ปัญหาสำคัญที่ผู้ส่งออกประสบอยู่ในขณะนี้ได้แก่ปัญหาเกี่ยวกับการแข่งขันกับต่างประเทศ และปัญหาปริมาณผลผลิตข้าวไม่แน่นอน ส่วนปัญหาอื่น ๆ แม้จะเป็นอุปสรรคต่อการส่งออกอยู่บ้าง แต่ก็ไม่เป็นการยากที่จะแก้ไข

---

11 Ibid หน้า 11