

FAQ

FOCUSED AND QUICK

ISSUED 52

September 5, 2011

มาตรการดูแลราคาข้าวเปลือกของไทย

ดวงทิพย์ ศิริกาญจนารักษ์

ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน
ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย



การดูแลราคาข้าวเปลือกของ
รัฐบาลมาจากความตั้งใจ
ที่จะยกระดับราคาข้าวให้สูงขึ้น
เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร
แม้ทุกรูปแบบบรรลุตามตั้งใจ
แต่ส่งผลกระทบต่อระบบการค้า
และสร้างภาระด้านงบประมาณ
จากการดำเนินนโยบายที่
บิดเบือนกลไกตลาด

Summary

รัฐบาลไทยเกือบทุกยุคทุกสมัยมีมาตรการดูแลราคาข้าวเปลือกภายในประเทศ โดยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มาตรการที่รู้จักกันเป็นอย่างดี คือ โครงการรับจำนำข้าวเปลือก และโครงการประกันรายได้ ซึ่งทั้ง 2 โครงการถือว่าบรรลุเป้าหมายในการเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร แต่ในขณะเดียวกันได้ส่งผลกระทบต่อระบบการค้าข้าวภายในประเทศ ภาระงบประมาณ และความแข็งแกร่งของภาคการเกษตร ด้วยการบิดเบือนกลไกตลาดในรูปแบบต่างๆ และเปิดช่องโหว่ให้มีการทุจริต

รัฐบาลปัจจุบันกำลังจะนำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมาใช้อีกครั้งในช่วงปลายปีนี้ โดยกำหนดราคารับจำนำไว้สูงกว่าตลาดถึงร้อยละ 50 ซึ่งสูงเป็นประวัติการณ์ ทำให้ผลกระทบเชิงลบของโครงการน่าจะยิ่งมากกว่าในอดีต บทความนี้จะพยายามชี้ให้เห็นว่า แนวทางที่ควรจะดำเนินการ คือ ปรับลดราคารับจำนำให้สอดคล้องกับราคาตลาดมากขึ้น รับจำนำในช่วงเวลาและปริมาณที่เหมาะสม เพิ่มการตรวจสอบกระบวนการและมีบทลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจัง รวมทั้งเตรียมแผนบริหารสต็อกข้าวที่คาดว่าจะมีจำนวนมากอย่างรัดกุม เพื่อลดการบิดเบือนกลไกตลาดและลดแรงจูงใจในการหาประโยชน์อันมิชอบจากโครงการ นอกจากนี้ ทางการไม่ควรละเลยการพัฒนาด้านอื่นๆ ที่ต้องทำควบคู่กันไป เช่น การพัฒนาระบบชลประทาน เพราะน้ำเป็นปัจจัยหลักในการปลูกข้าว การพัฒนาพันธุ์ข้าว การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับภาคเกษตรของไทยในระยะยาวอย่างแท้จริง

ข้าวไทยนับเป็นสินค้าเกษตรที่มีความสำคัญ ทั้งในระดับโลกและระดับประเทศ กล่าวคือ ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกข้าวอันดับ 1 ของโลกมานานกว่า 20 ปี โดยมีส่วนแบ่งตลาดถึง 1 ใน 3 ของปริมาณ

การค้าข้าวโลกทั้งหมด ด้วยไทยมีผลผลิตเหลือจากการบริโภคภายในประเทศมากกว่าประเทศอื่นๆ ในขณะที่ประชากรจำนวนมากอยู่ในภาคการผลิตนี้ สะท้อนจากจำนวนครัวเรือนไทยที่ประกอบอาชีพ

ปลูกข้าวถึงร้อยละ 27 ในปี 2553 ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจว่า รัฐบาลไทยเกือบทุกยุคทุกสมัยจะออกมาตรการดูแลราคาข้าว ซึ่งไม่ใช่แค่ไทยเท่านั้น แต่หลายประเทศ เช่น สหรัฐฯ ญี่ปุ่น อินเดีย และเวียดนาม ก็เข้าแทรกแซงราคาข้าวเพื่อสร้างความมั่นคงทางด้านอาหาร สร้างหลักประกันให้แก่เกษตรกร และลดผลกระทบของสภาพอากาศต่อราคาอาหารของประชาชน

การผลิตและกระบวนการค้าข้าวไทย

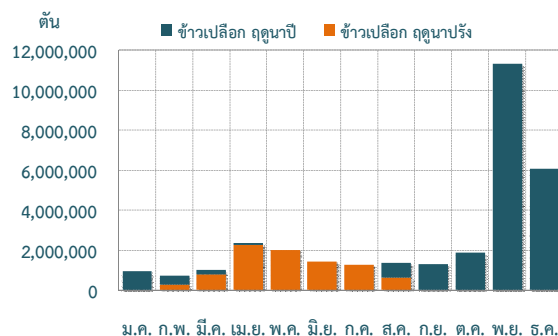
ไทยผลิตข้าวเปลือกได้เฉลี่ยปีละ 32 ล้านตัน¹ (หรือคิดเป็นข้าวสารประมาณ 20 ล้านตัน²) โดยแบ่งฤดูกาลเพาะปลูกได้เป็น 2 รุ่น คือ

(1) **การเพาะปลูกในช่วงฤดูฝน หรือฤดูนาปี** ซึ่งเป็นรอบการผลิตหลักของไทย พันธุ์ข้าวที่ใช้เพาะปลูกในช่วงนี้ส่วนใหญ่เป็นพันธุ์ข้าวที่ไวต่อช่วงแสง³ ใช้เวลาในการปลูกประมาณ 120 วัน โดยเกษตรกรส่วนใหญ่จะเริ่มปลูกในเดือนสิงหาคมและเก็บเกี่ยวผลผลิตตั้งแต่เดือนตุลาคมถึงกุมภาพันธ์ของปีถัดไป⁴ ชนิดข้าวแบ่งเป็นข้าวเปลือกเจ้าหรือข้าวขาว ข้าวเปลือกหอมมะลิ และข้าวเปลือกเหนียว มีผลผลิตรวมประมาณ 23 ล้านตันข้าวเปลือกต่อ 1 รอบการผลิต

(2) **การเพาะปลูกในช่วงฤดูแล้ง หรือฤดูนาปรัง** ผลผลิตของรอบนี้จะได้อ้อยข้าวเปลือกประมาณ

9 ล้านตัน⁵ น้อยกว่ารุ่นฤดูนาปีเนื่องจากการเพาะปลูกต้องอาศัยน้ำจากระบบชลประทานเป็นหลัก แทนการอาศัยน้ำฝน การเพาะปลูกจะเริ่มหลังจากเกษตรกรเสร็จสิ้นการผลิตข้าวฤดูนาปีแล้ว พันธุ์ข้าวที่ใช้เพาะปลูกเป็นพันธุ์ที่ไม่ไวต่อช่วงแสง ใช้เวลาในการปลูกประมาณ 90 วัน และมีคุณภาพต่ำกว่าผลผลิตรุ่นนาปี โดยผลผลิตจะออกสู่ตลาดมากในเดือนมีนาคมถึงพฤษภาคม เกือบทั้งหมดเป็นข้าวเปลือกเจ้าหรือข้าวขาว อาจมีข้าวเปลือกเหนียวบ้างแต่ไม่มากและเป็นคนละพันธุ์กับรุ่นนาปี ทั้งนี้ในบางพื้นที่ที่ปริมาณน้ำเอื้ออำนวยสามารถปลูกนาปรังได้ 2 รอบก่อนเข้าสู่ช่วงการเพาะปลูกรุ่นนาปี

รูปที่ 1 ปริมาณผลผลิตรายเดือนของไทย



ม.ค. ก.พ. มี.ค. เม.ย. พ.ค. มิ.ย. ก.ค. ส.ค. ก.ย. ต.ค. พ.ย. ธ.ค.

หมายเหตุ : ข้อมูลเฉลี่ย 3 ปี (2551-2553)

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

พื้นที่การปลูกข้าวที่กระจายตัวอยู่ทุกภาคของประเทศ ในขณะที่ความต้องการบริโภคมาจากทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ทำให้กระบวนการนำข้าวจากผู้ผลิตไปยังผู้บริโภคมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก นับตั้งแต่ผู้ผลิตหรือเกษตรกรที่เก็บเกี่ยวข้าวเปลือกแล้วส่วนใหญ่จะนำไปขายให้แก่โรงสีข้าว อย่างไรก็ตาม เกษตรกรรายย่อยบางส่วนที่มีผลผลิตไม่มากจะนำข้าวเปลือกไปขายให้แก่พ่อค้าหรือตลาดกลางหรือท่าข้าว⁶ ซึ่งมีหน้าที่รวบรวมผลผลิตในพื้นที่เพื่อประหยัคค่าขนส่งเมื่อเทียบกับไปขายที่โรงสีด้วยตนเอง

¹ แบ่งเป็นข้าวเปลือกเจ้าร้อยละ 61.4 ข้าวเปลือกหอมมะลิร้อยละ 21.9 และข้าวเปลือกเหนียวร้อยละ 16.8 (โครงสร้างการผลิต ปี 2553)

² คำนวณ ณ อัตราแปรสภาพจากข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร 100 ส่วนต่อ 60 ส่วน

³ หากแบ่งพันธุ์ข้าวตามการตอบสนองต่อแสง จะแบ่งได้เป็น 2 ชนิด ได้แก่ (1) พันธุ์ข้าวที่มีความไวต่อช่วงแสง ซึ่งออกดอกเฉพาะในเดือนที่มีความยาวของช่วงแสงกลางวันสั้นกว่ากลางคืน หรือกลางวันต้องมีความยาวนานน้อยกว่า 12 ชั่วโมง และ (2) พันธุ์ข้าวที่ไม่ไวต่อช่วงแสง ซึ่งเจริญเติบโตได้โดยไม่ขึ้นกับช่วงแสงกลางวันและกลางคืน

⁴ ยกเว้นภาคใต้ที่เก็บเกี่ยวผลผลิตตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ – พฤษภาคม

⁵ รวมผลผลิตในบางพื้นที่ ที่สามารถปลูกนาปรังรอบ 2 ได้

⁶ บางครั้งท่าข้าวทำหน้าที่เป็นตลาดกลางระหว่างผู้ขายหรือเกษตรกรและผู้ซื้อให้มาพบและตกลงราคากัน

หลังจากนั้น โรงสี⁷ จะแปรรูปข้าวเปลือกให้เป็นข้าวสาร และขายข้าวสารให้แก่ผู้ส่งออกและพ่อค้าส่ง/ค้าปลีก โดยส่วนใหญ่เป็นการค้าขายผ่าน **หยังหรือนายหน้า**⁸ ซึ่งมีจำนวนไม่มากและส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ภาคกลาง หลังจาก**พ่อค้าส่ง/ปลีกและผู้ส่งออก**ได้รับสินค้าแล้วจะทำการบรรจุถุงตามชนิดและคุณภาพที่ตลาดต้องการ เพื่อจัดจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภคภายในประเทศและส่งออกไปยังผู้บริโภคในต่างประเทศต่อไป

มาตรการดูแลราคาข้าวเปลือกไทย

ช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มาตรการดูแลราคาข้าวเปลือกไทยที่สำคัญและเป็นที่ยึดถือในวงการค้าข้าวทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ได้แก่ **โครงการรับจำนำข้าวเปลือก** และ **โครงการประกันรายได้เกษตรกร** โดยมีวัตถุประสงค์ หลักการดำเนินงาน รวมทั้งผลของโครงการแตกต่างกัน ดังนี้

วัตถุประสงค์ โครงการรับจำนำข้าวเปลือก และ **โครงการประกันรายได้เกษตรกร** มีวัตถุประสงค์หลักคล้ายกัน คือ ต้องการยกระดับความเป็นอยู่ของเกษตรกรไทย แต่ลักษณะการดำเนินงานแตกต่างกัน โดย **โครงการรับจำนำข้าวเปลือก** ทำผ่านการยกระดับราคาข้าวในประเทศ เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกรโดยตรง ขณะที่ **โครงการประกันรายได้เกษตรกร** ต้องการลดความผันผวนของรายได้เกษตรกรที่มากกับความไม่แน่นอนของปริมาณผลผลิตที่ขึ้นกับภาวะอากาศว่าจะเอื้ออำนวยหรือไม่

⁷ ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา โรงสีขนาดใหญ่บางแห่งได้พัฒนาตนเองจนกลายเป็นผู้ส่งออกด้วย

⁸ หยัง คือ คนกลางที่มีความรอบรู้และทราบความต้องการของผู้ส่งออกและพ่อค้าส่งค้าปลีกในตลาดเป็นอย่างดี ที่ตั้งของโรงสีที่มีจำนวนมากและกระจายไปในทุกภาคของประเทศส่งผลให้หยังมีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวกลางในการรวบรวมข้าวสารให้แก่ผู้ส่งออกและผู้ค้าส่งค้าปลีก โดยหยังจะรับผิดชอบดูแลการส่งมอบข้าวให้ตรงกับปริมาณและคุณภาพที่ตกลงซื้อขายกัน รวมทั้งรับผิดชอบการชำระเงินระหว่างกันด้วย

หลักการดำเนินงาน โครงการรับจำนำข้าวเปลือก คือการสร้างอุปสงค์เทียมโดยภาครัฐเพื่อดึงอุปทานบางส่วนออกจากตลาดในช่วงที่ผลผลิตออกสู่ตลาดมาก โดยเปิดโอกาสให้เกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจำนำกับโรงสีที่เข้าร่วมโครงการเพื่อรับเอกสารไปขึ้นเงินที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นเงินกู้ไว้ใช้จ่ายระหว่างรอไถ่ถอนข้าวไปจำหน่ายในช่วงปลายฤดูหากราคาข้าวเปลือกสูงขึ้น ในระยะแรกที่เกิดโครงการนี้ ธ.ก.ส.⁹ ให้กู้ในวงเงินร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าวเปลือก ณ ราคาตลาด

จุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโครงการนี้ เกิดขึ้นในปี 2544 เมื่อรัฐเริ่มรับจำนำข้าวฤดูนาปรังในราคาที่สูงกว่าตลาดมาก ซึ่งเปรียบเสมือนการขายขาดเนื่องจากเกษตรกรไม่ต้องการไถ่ถอนข้าวไปจำหน่ายในราคาตลาดที่ต่ำกว่าราคาจำนำ นอกจากนี้ โรงสีของเอกชนได้เข้ามาเป็นกลไกสำคัญในขั้นตอนการรับจำนำและเก็บสต็อก เพราะในฤดูกาลผลิต 2547/48 ได้อนุญาตให้โรงสีที่เข้าร่วมโครงการสามารถรับจำนำเพิ่มขึ้นจากเดิม 30 เท่าของกำลังการผลิตเป็น 50 เท่าของกำลังการผลิตทำให้รัฐมีพื้นที่สำหรับเก็บสต็อกข้าวเพิ่มขึ้นตามการขยายกำลังการผลิตของโรงสีเดิม และการเพิ่มขึ้นของโรงสีใหม่เพื่อร่วมโครงการฯ ซึ่งคาดว่าจะเป็นตัวแบบในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวในช่วงปลายปีนี้ เนื่องจากเป็นปีที่ทางการกำหนดราคารับจำนำสูงกว่าตลาดมากอีกครั้งหนึ่ง

สำหรับวิธีการดำเนินงานของ **โครงการประกันรายได้เกษตรกร** คือ ทางการจะจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างให้เกษตรกร หากราคาข้าวในตลาดต่ำกว่าราคาประกันที่ทางการระบุไว้ โดยรัฐจะโอนเงินเข้าบัญชีของเกษตรกรผ่าน ธ.ก.ส. โครงการนี้เริ่มใช้ครั้งแรกในรอบปีการผลิต 2552/53 (ตารางที่ 1)

⁹ โดยการอุดหนุนของรัฐบาล

ตารางที่ 1 เปรียบการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว

รายการ	โครงการรับจำนำข้าวเปลือก (ฤดูนาปี ปีการผลิต 2547/48)	โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ฤดูนาปี ปีการผลิต 2552/53)
วัตถุประสงค์	ยกระดับราคาข้าวเปลือกในประเทศเพื่อเพิ่มรายได้ให้เกษตรกร	ลดความผันผวนของรายได้เกษตรกร
หลักการของโครงการ	รัฐบาลรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรเพื่อลดปริมาณที่จะออกสู่ตลาดในช่วงที่มีผลผลิตข้าวเปลือกมาก หากราคาข้าวเปลือกในตลาดสูงขึ้น เกษตรกรสามารถไถ่ถอนข้าวจากรัฐบาลได้โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราที่กำหนด	รัฐบาลจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างให้แก่เกษตรกร หากราคาข้าวเปลือกในตลาด ¹⁰ ต่ำกว่าราคาขั้นต่ำที่ทางการระบุไว้ โดยราคาขั้นต่ำหรือราคาประกันกำหนดให้เกษตรกรมีรายได้จากการผลิตสูงกว่าต้นทุนที่รวมค่าขนส่งแล้วร้อยละ 40
ช่วงเวลา	ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2547 ถึงมีนาคม 2548 (เป็นช่วงที่ทางการกำหนดราคารับจำนำสูงกว่าตลาดมาก และขยายโควตาให้โรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำได้มากขึ้น)	ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2552 ถึงมีนาคม 2553
ราคารับจำนำและราคาประกัน	ราคารับจำนำ <ul style="list-style-type: none"> ข้าวเปลือกเจ้า ต้นละ 6,600 บาท ข้าวเปลือกหอมมะลิ ต้นละ 10,000 บาท ข้าวเปลือกเหนียวนาปี ต้นละ 7,200 บาท 	ราคาประกัน <ul style="list-style-type: none"> ข้าวเปลือกเจ้า ต้นละ 10,000 บาท ข้าวเปลือกหอมมะลิ ต้นละ 15,000 บาท ข้าวเปลือกเหนียว ต้นละ 9,500 บาท
ราคาที่เกษตรกรขายได้ ณ ไร่นา (ก่อนเริ่มโครงการ 1 เดือน)	<ul style="list-style-type: none"> ข้าวเปลือกเจ้า ต้นละ 5,880 บาท ข้าวเปลือกหอมมะลิ ต้นละ 7,243 บาท ข้าวเปลือกเหนียวนาปี ต้นละ 5,859 บาท 	<ul style="list-style-type: none"> ข้าวเปลือกเจ้า ต้นละ 9,318 บาท ข้าวเปลือกหอมมะลิ ต้นละ 14,857 บาท ข้าวเปลือกเหนียว ต้นละ 7,207 บาท
เป้าหมายเชิงปริมาณ	5 ล้านตันข้าวเปลือก	กำหนดให้ครัวเรือนเกษตรกรใช้สิทธิ์ประกันได้ไม่เกินครัวเรือนละ 25 ตัน
ขั้นตอนโดยสังเขป	<ol style="list-style-type: none"> เกษตรกรนำข้าวไปจำนำที่โรงสี และได้รับใบประทวนเพื่อนำไปขึ้นเงินที่ ธ.ก.ส. โรงสีแปรสภาพข้าวเปลือกที่หลุดจำนำเป็นข้าวสารในอัตราที่ทางการกำหนด โดยได้รับค่าสีเป็นค่าตอบแทน จากนั้นโรงสีจะส่งข้าวที่สีแล้วไปยังโกดังกลางของทางการ (โกดังเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ) โดยมีเซอร์เวย์อร์เป็นผู้ตรวจสอบสินค้า ทางการระบายข้าวสารในสต็อกที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ ด้วยการเปิดประมูลให้แก่ผู้ส่งออกเอกชนที่เสนอราคารับซื้อสูงสุด ซึ่งตามหลักการทางการจะระบายข้าวในช่วงผลผลิตออกสู่ตลาดน้อย 	<ol style="list-style-type: none"> เกษตรกรต้องขึ้นทะเบียนผู้ปลูกข้าวที่กรมส่งเสริมการเกษตร โดยแจ้งพันธุ์ข้าวที่ปลูกและจำนวนพื้นที่ปลูก ประชาคมตรวจสอบข้อเท็จจริงจากสมาชิกในหมู่บ้าน เกษตรกรได้รับใบรับรองผลการขึ้นทะเบียนผู้ปลูกเพื่อนำไปทำสัญญากับ ธ.ก.ส. โดยเกษตรกรกำหนดวันใช้สิทธิ์ในสัญญา¹¹ (ปกติเกษตรกรจะใช้สิทธิ์ช่วงเก็บเกี่ยว) ธ.ก.ส. โอนเงินชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาประกันและราคาตลาดอ้างอิงเข้าบัญชีเกษตรกร โดยเกษตรกรไม่ต้องส่งมอบผลผลิตให้โครงการฯ แต่สามารถนำไปขายจริงในตลาดปกติตามความพึงพอใจ หรือจะเก็บไว้บริโภคเองก็ได้

¹⁰ ราคาตลาดอ้างอิง เป็นราคาเฉลี่ยทั้งประเทศ ประกาศโดยคณะกรรมการกำหนดเกณฑ์อ้างอิง โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว เป็นประจำทุกสัปดาห์

¹¹ รัฐบาลได้ผ่อนปรนกฎเกณฑ์ให้เกษตรกรสามารถขอเปลี่ยนวันใช้สิทธิ์ในสัญญาได้ เพียงแจ้ง ธ.ก.ส. ล่วงหน้าก่อนวันใช้สิทธิ์อย่างน้อยหนึ่งวัน ดังนั้น โครงการนี้จึงไม่ได้ประกันรายได้ขั้นต่ำให้เกษตรกรตามหลักการเท่านั้น แต่เปิดโอกาสให้เกษตรกรสามารถมีรายได้มากกว่ารายได้ปกติจากการขายสินค้าในตลาด

ตารางที่ 1 เปรียบการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว

รายการ	โครงการรับจำนำข้าวเปลือก (ฤดูนาปี ปีการผลิต 2547/48)	โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ฤดูนาปี ปีการผลิต 2552/53)
ผลการดำเนินโครงการ	<ul style="list-style-type: none"> เกษตรกรประมาณ 5 แสนครัวเรือนนำข้าวเปลือกจำนวน 5.3 ล้านตัน มาจำนำกับรัฐบาลโดยไม่ไถ่ถอน รายจ่ายสุทธิตลอดโครงการ 9,574 ล้านบาท¹² (แต่ในช่วงรับจำนำข้าว ทางการใช้งบประมาณประมาณ 50,000 ล้านบาท ไม่รวมค่าใช้จ่ายดำเนินการ) 	<ul style="list-style-type: none"> เกษตรกรจำนวน 3.2 ล้านครัวเรือนได้รับเงินชดเชย งบประมาณที่ใช้ไป 28,563.6 ล้านบาท
ผลกระทบของโครงการ	<p>จุดเด่น</p> <ul style="list-style-type: none"> ราคาข้าวเปลือกในตลาดสูงขึ้นตามวัตถุประสงค์ของโครงการ แม้ปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้นตามการขยายพื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกร ส่วนหนึ่งเพราะราคาปรับจูงใจ พิจารณาจากราคาข้าวเปลือกที่เกษตรกรขายได้สูงขึ้นถึงร้อยละ 25.6 จากช่วงเดียวกันปีก่อน¹³ แม้ปริมาณข้าวเปลือกภายในประเทศอยู่ในระดับใกล้เคียงกัน คือ ประมาณ 22.6 ล้านตันในแต่ละปี <p>จุดอ่อน</p> <ul style="list-style-type: none"> เกษตรกรที่ได้รับประโยชน์โดยตรงส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายใหญ่ เนื่องจากเกษตรกรรายย่อยมีผลผลิตน้อย ไม่คุ้มต้นทุนหากต้องเดินทางไปขายที่จุดรับจำนำจึงไม่เข้าร่วมโครงการฯ แต่เกษตรกรรายย่อยได้ประโยชน์ทางอ้อมจากการที่ราคาข้าวเปลือกนอกโครงการสูงขึ้นไปด้วยแต่ยังต่ำกว่าราคาจำนำ ความสามารถในการส่งออกข้าวไทยลดลง เนื่องจากผู้ส่งออกต้องรับซื้อข้าวจากตลาดในราคาที่ใกล้เคียงกับราคาจำนำ สะท้อนจากระดับราคาส่งออกข้าวไทย F.O.B Bangkok ที่สูงกว่าคู่แข่งมากกว่าปกติในช่วงรับจำนำ และปริมาณการส่งออกข้าวไทยลดลง รัฐบาลมีภาระงบประมาณเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ จากสต็อกที่สะสมมากขึ้นทุกปี การหาประโยชน์จากช่องโหว่ของโครงการ และการขาดทุนจากการระบายข้าวในสต็อก ที่ส่วนใหญ่ขายได้ในราคาต่ำกว่าราคาจำนำและราคาตลาด เนื่องจากคุณภาพข้าวต่ำกว่าข้าวในตลาด เพราะเก็บไว้นาน และบางส่วนเกิดจากการนำข้าวที่มีคุณภาพต่ำมาผสมสิทธิ เกิดการลักลอบนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีราคาต่ำกว่ามาร่วมโครงการฯ 	<p>จุดเด่น</p> <ul style="list-style-type: none"> ช่วยลดปัญหาการบริหารสต็อก และการทุจริต จากการลดจำนวนผู้เกี่ยวข้องที่อาจเข้ามาหาผลประโยชน์ เกษตรกร ทั้งที่ปลูกเพื่อบริโภคเอง เพื่อการพาณิชย์ และที่ได้รับความเสี่ยงภัยจากภัยธรรมชาติ ได้รับเงินชดเชย ทำให้ครอบครัวกลุ่มคนที่กว้าง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 82.6 ของครัวเรือนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวทั้งหมด ไทยส่งออกข้าวได้เป็นปกติมากขึ้น จากราคาที่กลับสู่ระดับปกติตามกลไกตลาด <p>จุดอ่อน</p> <ul style="list-style-type: none"> เกษตรกรขายผลผลิตได้ในราคาต่ำกว่าที่ควร เนื่องจากผู้รับซื้อข้าวเปลือกรับรู้ว่ารัฐจะเข้ามาชดเชยส่วนต่างให้เกษตรกรหากขายได้ในราคาต่ำกว่าราคาประกัน จึงไม่รับซื้อในราคาที่สูงกว่าราคาประกัน และเกษตรกรไม่ได้เสียประโยชน์จากการขายข้าวในราคาที่ต่ำลงเพราะจะได้รับการชดเชยจากทางการอยู่ดี มีการแจ้งพื้นที่เพาะปลูกเกินจริง รัฐบาลมีภาระงบประมาณในการจ่ายชดเชยส่วนต่างเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ตามราคาข้าวเปลือกในตลาดที่ลดลงเพราะปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้นจากการขยายพื้นที่เพาะปลูก เนื่องจากความต้องการเข้าร่วมโครงการ นอกจากนี้ยังเป็นผลของการชุมนุมของเกษตรกร เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลประกันที่ระดับราคาสูงขึ้น

¹² ที่มา: รายงานผลการดำเนินนโยบายข้าว 2 ปีที่ผ่านมาและการตั้งราคาที่เหมาะสมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและระบบตลาด โดยฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการนโยบายข้าว กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ (ตุลาคม 2549)

¹³ ฤดูกาลผลิตนาปี ปีการผลิต 2547/48

วิเคราะห์นโยบายข้าวจากอดีตถึงปัจจุบัน

การวิเคราะห์นโยบายข้าวที่ผ่านมานในอดีตสามารถพิจารณาได้ในมุมต่างๆ ดังนี้

(1) **ความทั่วถึงของเกษตรกรที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากโครงการ** พบว่าจำนวนเกษตรกรที่ได้รับประโยชน์จากโครงการประกันรายได้มีจำนวนมากกว่า โดยเกษตรกรที่ได้รับเงินชดเชยจากโครงการประกันรายได้มีมากถึง 3.2 ล้านครัวเรือน เทียบกับ 5 แสนครัวเรือนในกรณีโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

(2) **ความสามารถในการจำกัดการบิดเบือนกลไกตลาด (Market Distortion)** ทั้ง 2 โครงการต่างเป็นการแทรกแซงกลไกตลาด แต่โครงการรับจำนำมีการบิดเบือนกลไกตลาดได้ง่ายกว่าเนื่องจากราคากำหนดโดยรัฐ ซึ่งในช่วงหลังมีการกำหนดราคารับจำนำสูงกว่าตลาดมาก ในขณะที่โครงการประกันรายได้เป็นการจ่ายเงินชดเชยให้แก่เกษตรกร โดยเกษตรกรยังสามารถนำข้าวไปขายในตลาดตามปกติ ทำให้ราคาเคลื่อนไหวด้วยกลไกตลาดได้มากกว่า แม้ว่าจะไม่ทั้งหมดก็ตามเนื่องจากโรงสีจะไม่รับซื้อในราคาสูงกว่าราคาประกันที่ทางการระบุไว้

(3) **ความโปร่งใสของโครงการ** โครงการประกันรายได้ดำเนินการโดยโอนเงินชดเชยให้กับครัวเรือนเกษตรกรโดยตรง ซึ่งจะลดจำนวนผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการ และไม่สร้างภาระในการดูแลสต็อก ดังนั้น จึงเป็นการลดกระบวนการที่อาจก่อให้เกิดการทุจริต ในขณะที่โครงการรับจำนำควบคุมได้ยากกว่า โดยเฉพาะการดูแลสต็อกข้าวเนื่องจากปริมาณข้าวเปลือกมีมากและกระจายอยู่ทั่วประเทศ

(4) **การสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรเพิ่มผลิตภาพในการผลิต** ทั้ง 2 โครงการไม่ได้สนับสนุนการเพิ่มผลิตภาพในการผลิตข้าว สะท้อนจากผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ในช่วงที่ผ่านมาของไทยค่อนข้างทรงตัว เพราะเพื่อให้ได้ผลผลิตมากเข้าร่วมโครงการเกษตรกรมุ่งเน้นการเพิ่มพื้นที่การผลิตมากกว่า

(5) **การใช้งบประมาณ** แม้ว่าเปรียบเทียบกันได้ยาก แต่เห็นได้ว่าสำหรับโครงการประกันรายได้รัฐต้องจ่ายเงินชดเชยเพิ่มขึ้นจากราคาตลาดที่ลดลงตามปริมาณผลผลิตที่เพิ่มขึ้น และจากการชุมนุมของเกษตรกรเพื่อขอให้รัฐเพิ่มราคาประกันขั้นต่ำ

สำหรับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก รัฐต้องใช้งบประมาณมากในการรับจำนำข้าวในราคาจำนำที่สูงกว่าราคาตลาดมาก และสัมพันธ์กับการขาดทุนเพราะราคาข้าวไม่สูงขึ้น โดยเฉพาะในช่วงที่ทางการระบายข้าวในสต็อก เพราะตลาดรับรู้สต็อกของรัฐมีมากและที่สุดต้องระบายออกสู่ตลาด

(6) **การเพิ่มอำนาจในการกำหนดราคาให้กับเกษตรกร** โครงการรับจำนำสามารถสร้างอำนาจต่อรองให้เกษตรกรมากกว่า เนื่องจากเกษตรกรสามารถเลือกที่จะขายข้าวให้กับโรงสี/พ่อค้า หรือไปจำนำกับทางการได้ ทำให้ราคาข้าวในตลาดสูงขึ้น ขณะที่โครงการประกันรายได้ เกษตรกรมีอำนาจต่อรองน้อยกว่า เพราะโรงสีจะไม่รับซื้อเกินราคาประกันที่ทางการระบุ

ดังนั้น ในภาพรวมการดำเนินนโยบายทั้ง 2 รูปแบบทำให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นในรูปแบบที่แตกต่างกัน แต่ต่างส่งผลกระทบต่อระบบการค้าข้าวและสร้างภาระงบประมาณเพิ่มขึ้นจากการบิดเบือนกลไกตลาดในรูปแบบต่างๆ และกำลังสร้างความอ่อนแอให้แก่ภาคเกษตรกรรม

สำหรับนโยบายข้าวของรัฐบาลชุดปัจจุบันจะมีการนำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกกลับมาใช้อีกครั้งในรอบการผลิตฤดูนาปี ปีการผลิต 2554/55 ช่วงปลายปีนี้ โดยจะกำหนดราคาจำนำที่สูงสุดตั้งแต่เคยมีการทำโครงการมา คือ ราคารับจำนำข้าวเปลือกเจ้า ต้นละ 15,000 บาท และราคาข้าวเปลือกหอมมะลิ ต้นละ 20,000 บาท ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาตลาดเฉลี่ยเดือนสิงหาคม 2554 ถึงร้อยละ 57.5 และร้อยละ 54.5 ตามลำดับ เทียบกับราคารับจำนำ ปีการผลิต 2547/48 ซึ่งสูงกว่าตลาดในขณะนั้นร้อยละ 12.2 และร้อยละ 38.1 ตามลำดับ

นอกจากนี้ รัฐจะรับจำนำข้าวเปลือก**ทั้งหมด** ซึ่งต่างจากการดำเนินนโยบายรับจำนำในอดีต ทำให้คาดว่าจะใช้งบประมาณมากกว่าที่ผ่านมา ซึ่งเมื่อประกอบกับระดับราคาจำนำที่สูงดังที่กล่าวมาแล้ว การทุจริตมีโอกาสที่จะขยายเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

นอกจากนี้ ความสามารถในการแข่งขันของข้าวไทยในตลาดโลกเสี่ยงที่จะถูกบั่นทอนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะเมื่อประเมินควบคู่ไปกับแนวโน้มผลผลิตข้าวที่จะเข้าสู่ตลาดโลกในระยะข้างหน้า¹⁴ เพราะจากการพยากรณ์ของหน่วยงานต่างๆ เห็นว่าผลผลิตข้าวโลกปีนี้จะมียอดมากกว่าปีก่อน และการแข่งขันในช่วงครึ่งหลังของปีอาจรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะกับเวียดนาม ที่เป็นผู้ส่งออกอันดับ 2 ของโลก และขณะนี้สามารถผลิตข้าวได้ทุก 3 เดือน ในต้นทุนที่ต่ำกว่าไทย ทำให้ขายข้าวได้ในราคาที่ถูกลงกว่าไทย รวมถึงอินเดียที่ทางการได้อนุญาตให้ส่งออกข้าวขาวได้บางส่วนแล้ว หลังจากหายจากวงการค้าข้าวโลกไปเกือบ 3 ปี ซึ่งในช่วงรอบปีการผลิต 2551/52 (ภายใต้*โครงการรับจำนำ*) ไทยเคยประสบกับปัญหาเสียเปรียบด้านราคาเนื่องจากราคารับจำนำสูงกว่าตลาดมาก ส่งผลให้ราคาส่งออกข้าวไทยสูงขึ้นมากตามต้นทุนวัตถุดิบ คือสูงกว่าคู่แข่งถึงกว่า 100 ดอลลาร์ สรอ. ต่อตัน จากปกติที่สูงกว่าเพียง 30-40 ดอลลาร์ สรอ. ต่อตัน ทำให้ความต้องการข้าวไทยจากต่างประเทศในขณะนั้นลดลง

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

นโยบายข้าวของรัฐสามารถทำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดย

1) ปรับลดราคารับจำนำให้สอดคล้องกับราคาตลาดมากขึ้น

2) รับจำนำในช่วงเวลาและปริมาณที่เหมาะสม เพื่อลดแรงจูงใจในการหาประโยชน์จากโครงการรวมทั้งลดการบิดเบือนกลไกตลาด

3) ตรวจสอบการขึ้นทะเบียนเกษตรกร โดยการประชาคมที่มีบทลงโทษชัดเจนหากแจ้งข้อมูลเท็จ ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการทำบ้างแล้ว แต่ยังไม่มีการรณรงค์กันอย่างจริงจัง

4) เตรียมแผนบริหารสต็อกข้าวที่คาดว่าจะมีจำนวนมากอย่างรัดกุม และไม่ควรเปิดประมูลข้าวในคราวเดียวในจำนวนมาก เนื่องจากจะทำให้ข้าวราคาตก

5) มีบทลงโทษอย่างจริงจังกับผู้ทุจริต อันจะนำมาซึ่งการทำนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพและให้ประโยชน์กับเกษตรกรมากที่สุด

สรุป

มาตรการดูแลราคาข้าวเปลือกภายในประเทศของทางการไทยสามารถเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร แต่ส่งผลกระทบต่อระบบการค้าข้าว อีกทั้งรัฐต้องใช้งบประมาณมากและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น สะท้อนให้เห็นว่าหากรัฐยังเข้ามาบิดเบือนกลไกราคามากขึ้นเท่าไร คงต้องใช้งบประมาณมากขึ้น นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อความเข้มแข็งของภาคเกษตรในระยะยาวด้วย

ดังนั้น การดำเนินนโยบายการดูแลด้านราคาของทางการจึงควรทำเฉพาะเมื่อจำเป็น เช่น ช่วงที่ผลผลิตออกสู่ตลาดมาก และควรดำเนินการควบคู่ไปกับนโยบายด้านอื่นๆ โดยเฉพาะการพัฒนาโครงสร้างการผลิตในภาคเกษตร เช่น การพัฒนาระบบชลประทานของไทย เพราะน้ำเป็นปัจจัยหลักในการปลูกข้าว รวมทั้งการพัฒนาพันธุ์ข้าว การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับภาคเกษตรของไทยในระยะยาวอย่างยั่งยืนต่อไป

¹⁴ แม้ไทยในฐานะผู้ส่งออกข้าวได้มากเป็นอันดับหนึ่งของโลกดูเสมือนน่าจะกำหนดทิศทางราคาข้าวในตลาดโลกได้ แต่ความเป็นจริงแล้วปริมาณการค้าข้าวในตลาดโลกมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 7 ของผลผลิตข้าวโลกทั้งหมด ดังนั้นทิศทางราคาข้าวจึงถูกกำหนดจากปริมาณผลผลิตข้าวโลกเป็นหลัก

References

www.dit.go.th

www.moc.go.th

www.oae.go.th

ผลการศึกษา “โครงการรับจำนำข้าวเปลือก” โดย
ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคเหนือ
สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร่วมกับสาย
นโยบายการเงิน เมื่อปี 2549

ผลการศึกษา “เศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงการ
จำนำข้าวเปลือก” โดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา
ประเทศไทย

เอกสารวิชาการ “โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปี
2547-2548 และทางเลือกในการใช้กลไกตลาด
สินค้าเกษตรล่วงหน้า” โดย ดร.ชัยวัฒน์ สหัสกุล

บทความนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีเพราะความช่วยเหลือ
และคำแนะนำจากคุณรุ่ง มัลลิกะมาส คุณดวงพร
รอดเพ็งสังคะ และมุมมองอันเป็นประโยชน์จาก
คุณณวรา สกุล ณ มรรคา การสนับสนุนจากคุณวรินทร์
ชัยวิวัฒน์ รวมถึงนักธุรกิจในวงการค้าข้าวและเกษตรกร
ที่ให้ความร่วมมืออย่างดียิ่งในการให้ข้อมูลต่างๆ
ผู้เขียนขอขอบพระคุณ เป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

Contact author :



ดวงทิพย์ ศิริกาญจนารักษ์

เศรษฐกรอาวุโส

ส่วนเศรษฐกิจภาค

สำนักงานภาคเหนือ

Doungtis@bot.or.th