



17 กรกฎาคม 2554

ประมวลนโยบายการจัดการผลผลิตทางการเกษตร การรับจำนำข้าว VS. การประกันรายได้เกษตรกร

ถึงแม้ 'ข้าว' เป็นรากฐานทางวัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ของประเทศไทย มาช้านาน แต่ความเป็น 'พืชเศรษฐกิจ' และ 'พืชการเมือง' สำคัญของประเทศก็ไม่อาจทำให้ชีวิตชาวนาที่เป็นเกษตรกรรายย่อยขยับฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้นได้ ด้วยเกษตรกรส่วนใหญ่ยังยากจนขั้นแค้นเป็นหนี้สินทั้งในและนอกระบบ จากการกู้ยืมซื้อหาปัจจัยการผลิตตั้งแต่เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ยเคมี สารเคมีกำจัดศัตรูพืช จนถึงที่ดิน

ด้วยเหตุนี้ที่ผ่านมารัฐบาลชุดต่าง ๆ โดยเฉพาะช่วงทศวรรษที่แล้วจึงมีมาตรการและนโยบายมากมายเพื่อพยุงปากท้องเกษตรกร และกอบโกยคะแนนเสียงเลือกตั้งจากเกษตรกร ซึ่งเป็นฐานคะแนนเสียงสำคัญไปพร้อม ๆ กัน แต่กระนั้นก็มีเพียงสองนโยบายคือการรับจำนำข้าวและการประกันรายได้เกษตรกรที่เป็นเหตุ

ปัจจัยให้เกิดการถกเถียงอย่างกว้างขวางถึงความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ การเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันของตลาดข้าวไทย การพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวไทย ความพึงพอใจของเกษตรกร จนถึงช่องทางทุจริตคอร์รัปชัน

ดังนั้น นโยบายจัดการผลผลิตทางการเกษตรทั้งสองแบบที่มุ่งรักษาเสถียรภาพราคาข้าวและยกระดับรายได้เกษตรกรโดยใช้กลไกการแทรกแซงราคาจึงต้องพิจารณาผลกระทบกว้างที่เกิดต่อสถานะการคลังของประเทศ ประสิทธิภาพการผลิต การปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตเกษตรกร ตลอดจนการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจในห่วงโซ่การผลิตใหม่ควบคู่ไปด้วย เพื่อให้การนำนโยบายด้านราคา (price policy) มาใช้ไม่เป็นเพียงเครื่องมือนโยบายประชานิยมที่ไม่ยังประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรแต่อย่างใด

นโยบายรับจำนำข้าว

พลันพรรคเพื่อไทยได้คะแนนเสียงเลือกตั้งครั้งที่ 26 สูงสุด นโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกราคาดีในช่วงหาเสียงก็จะถูกนำมาใช้แทนการรับประกันรายได้เกษตรกร โดยกำหนดราคาข้าวเปลือกเจ้าไว้เกวียนละ 15,000 บาท และข้าวหอมมะลิเกวียนละ 20,000 บาท ควบคู่กับการออกบัตรเครดิตเกษตรกรเพื่อให้

เกษตรกรนำไปใช้ซื้อปัจจัยการผลิตทั้งเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง น้ำมัน และค่าใช้จ่ายในการผลิตต่าง ๆ โดยใช้ผลผลิตเป็นหลักประกันให้สามารถกู้ได้ในวงเงินไม่เกินร้อยละ 70 ของ



ราคาประกันผลผลิต¹ ซึ่งนโยบายนี้ก็ถูกขานรับทันทีจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพราะถือว่าเคยปฏิบัติมาแล้ว เพียงแต่จะทำบางส่วนหรือทั้งหมดด้วย เกี่ยวพันกับงบประมาณที่จะต้องชี้²

แต่กระนั้นก่อนเริ่มเปิดรับจำหน่ายข้าวรอบใหม่ ธ.ก.ส.ก็พร้อมทวงหนี้ที่ยังไม่ได้ชำระของรัฐบาลจำนวน 150,000-160,000 ล้านบาทจากการรับจำหน่ายในอดีต อีกทั้งยังระบุจำนวนเงินที่จะต้องใช้ในการรับจำหน่ายใหม่ว่ามหาศาลถึง 345,000 ล้านบาท โดยคำนวณจากผลผลิตข้าวหน้าปี 23 ล้านตันที่ราคาจำหน่ายตันละ 15,000 บาท³ ซึ่งยังนับว่าน้อยกว่าวงเงินงบประมาณที่พรรคเพื่อไทยประเมินว่าถ้ารับจำหน่ายข้าว 30 ล้านตันแบบทุกเมล็ดที่ราคาตันละ 15,000 บาท จะใช้เงินทั้งสิ้น 450,000 ล้านบาท หากแต่รัฐบาลก็ไม่ได้จ่ายเป็นเงินสดเพราะเงินร้อยละ 70 เป็นสินเชื่อจากบัตรเครดิตเกษตรกร และเมื่อนำผลผลิตมาให้รัฐบาลก็จะได้เงินที่เหลือ⁴

¹ พรรคเพื่อไทย

<http://www.ptp.or.th/about/policy.aspx>

² ธ.ก.ส.ดึงรับจำหน่ายข้าว-บัตรเครดิตชาวนา, หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ (4 กรกฎาคม 2554)

<http://www.dailynews.co.th/newstartpage/index.cfm?categoryid=310&contentid=149048&page=content>

³ ทวงหนี้แสน ล.จำหน่ายข้าว ธ.ก.ส.ระบุ 1.6 แสนล้านของเก่ายังไม่จ่าย, หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ (17 กรกฎาคม 2554)

http://www.thanonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=75198:16&catid=89:2009-02-08-11-24-05&Itemid=417

⁴ วิวาทะ “พัฒนา-กอบปรักดิ์” จำหน่าย-ประกันราคาข้าว, หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ (17 มิถุนายน 2544)

และแม้จะเป็นเงินมหาศาล หากแต่พรรคเพื่อไทยที่เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลก็ประกาศความพร้อมเดินหน้านโยบายนี้ทันทีในรอบการผลิตต่อไปในเดือนพฤศจิกายน 2554 นี้ โดยก่อนเริ่มนโยบายจะพิจารณาองค์ประกอบทั้งระบบตั้งแต่เรื่องผลผลิตจนถึงราคา⁵ ทั้งยังวางแนวทางสร้างสภาพคล่องทางการเงินไว้แล้ว ด้วยผ่านบัตรเครดิตเกษตรกรที่เกษตรกรจะสามารถใช้ซื้อปัจจัยการผลิตตั้งแต่เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย สารเคมีกำจัดศัตรูพืช จนถึงน้ำมันได้ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องกู้เงินนอกระบบ⁶ ทั้งนี้ ธ.ก.ส.ระบุว่าเบื้องต้นจะออกเป็นบัตรอิเล็กทรอนิกส์ก่อนที่จะพัฒนาเป็นบัตรเครดิตต่อไป ธ.ก.ส.จะให้วงเงินสินเชื่อกับเกษตรกรเพื่อนำบัตรไปซื้อปัจจัยการผลิตต่างๆ โดยใช้บัตรตัดวงเงินผ่านเครื่องรูดอัตโนมัติ หากวงเงินสินเชื่อเหลือจึงจะโอนเข้าบัญชีเงินฝากของเกษตรกรสำหรับใช้จ่ายทั่วไป รวมถึงสามารถนำระบบโอนเงินเข้าบัญชีเชื่อมโยงกับระบบการรับจำหน่ายข้าวด้วย โดยโครงการบัตรเครดิตเกษตรกรจะเริ่มใช้ได้ราวสิ้นปีหรือต้นปีหน้า⁷

กระนั้นก่อนเริ่มนโยบายรับจำหน่ายข้าวก็เกิดกรณีกักตุนข้าวสาร และการจะขอขึ้นราคาข้าวถุง แม้ว่าที่นายกรัฐมนตรีนางสาวยิ่ง

⁵ “ยิ่งลักษณ์” เดินหน้าเริ่มรับจำหน่ายข้าวแบบใหม่ พ.ย., หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ (12 กรกฎาคม 2554)

<http://www.thairath.co.th/content/pol/185833>

⁶ เพื่อไทยเผยจำหน่ายข้าวดีกว่ารับประกัน, หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ (22 พฤษภาคม 2554)

⁷ ทวงหนี้แสน ล.จำหน่ายข้าว ธ.ก.ส.ระบุ 1.6 แสนล้านของเก่ายังไม่จ่าย, หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ (อ้างแล้ว)



ลักษณะ ชินวัตร จะระบุว่าโครงการรับจำนำจะประกาศทันทีเมื่อพร้อม เพราะไม่ต้องทำให้มีการกักตุนเนื่องจากขณะนี้มีการกักตุนเพื่อรอโครงการรับจำนำจนกระทบผู้ส่งออก⁸

เส้นทางนโยบายการรับจำนำข้าว

นับแต่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้เข้ามาบริหารประเทศในเดือนกุมภาพันธ์ 2544 โครงการรับจำนำที่เคยปฏิบัติกันมานานเกือบสองทศวรรษนับแต่ ธ.ก.ส.เริ่มดำเนินการรับจำนำข้าวเปลือกอย่างเป็นทางการในปีการผลิต 2524/25 ก็มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญโดยการปรับเพิ่มราคาเป้าหมายนำ⁹ ให้เท่ากับราคาตลาดในฤดูการผลิต 2544/45 และต่อมาก็เพิ่มราคาให้สูงกว่าราคาตลาดหลังจากที่บริษัท เพรสซิเดนท์ อะกรี เทรตติ้ง จำกัด ชนะการประมูลข้าวในสต็อกของรัฐบาลจำนวน 1.68 ล้านตันในราคาประมูลที่สูงกว่าราคาตลาด¹⁰

⁸ “ยิ่งลักษณ์” เดินหน้าเริ่มรับจำนำข้าวแบบใหม่ พ.ย., หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ (อ้างแล้ว)

⁹ ราคาเป้าหมายนำ คือ ราคาที่ส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้ที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพ โดยคิดจากรายได้เกษตรกรที่ควรจะได้รับในปีนั้น คำนึงถึงผลผลิตรวม และเปรียบเทียบรายได้รวมของเกษตรกรที่ผลิตสินค้าเกษตรแต่ละชนิด รวมถึงรายรายเดือนเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปีซึ่งไม่รวมราคาที่สูงหรือต่ำผิดปกติ

¹⁰ นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตกรกร จารุพงษ์, 2553. โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต: การแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินและเศรษฐกิจการเมืองของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก, มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

ในการเปลี่ยนแปลงหลักการช่วยเหลือจาก ‘การรับจำนำ’ ในราคาต่ำกว่าตลาดมาเป็น ‘การพยุงราคาขั้นต่ำ’ (price support) นั้น รัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้ปรับให้ ธ.ก.ส.รับจำนำใบประทวนสินค้าที่องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) และองค์การคลังสินค้า (อคส.) ออกให้แก่เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกไปฝากไว้ กำหนดเป้าหมายการรับจำนำ 2.5 ล้านตัน ระยะเวลาใถ่ถอน 5 เดือน และขยายวงเงินรับจำนำเป็นไม่เกินรายละ 350,000 บาท พร้อมกับกำหนดเงื่อนไขให้สามารถนำข้าวเปลือกนาปรังที่ อตก.และ อคส.รับฝากไว้ไปสีแปรสภาพเป็นข้าวสารและเก็บไว้ในคลังสินค้ากลางได้ด้วย โดย อตก.และ อคส.จะตกลงกับโรงสีไม่ให้คิดค่าฝากข้าวเปลือกกับเกษตรกรในช่วง 3 เดือนแรก โดยมีคณะกรรมการพิจารณาระบายข้าวตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรังที่กอปรด้วย อธิบดีกรมการค้าภายในเป็นประธาน และผู้แทน อตก. อคส. กรมการค้าต่างประเทศ และกรมการค้าภายใน เป็นคณะกรรมการบริหารจัดการข้าวเปลือกที่ฝากไว้ไม่เกิน 3 เดือน

ทั้งนี้โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรังปี 2544 ถือเป็นต้นแบบโครงการรับจำนำใบประทวนต่อเนื่องมาถึงปีการผลิต 2551/52 ก่อนจะถูกเปลี่ยนเป็นโครงการประกันรายได้เกษตรกรหลังเปลี่ยนชื่อรัฐบาล โดยช่วงนั้น รัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้เพิ่มราคาเป้าหมายของการรับจำนำให้สูงกว่าระดับราคาตลาดควบคู่กับเพิ่มปริมาณเป้าหมายของการรับจำนำพร้อม ๆ กันนั้นก็กำหนดมาตรการให้โรงสี



เอกชนเข้ามาเป็นกลไกสำคัญในกระบวนการรับ
จำนำข้าวเปลือกเพิ่มเติมจาก ธ.ก.ส.และสถาบัน
สหกรณ์ รวมถึงกำหนดให้มีการรับจำนำใบ
ประทวนสินค้าโดยให้เกษตรกรนำข้าวเปลือกมา
จำนำกับโรงสีและให้โรงสีโดยมี อดทก. และ อดส.
เป็นผู้ออกใบประทวนสินค้าให้กับเกษตรกร เมื่อ
เกษตรกรได้รับใบประทวนแล้วก็นำใบประทวน
มาขึ้นเงินกับ ธ.ก.ส.ตามราคาประกาศรับจำนำ

ผลการขยายขนาดโครงการรับจำนำ
และเป้าหมายการรับจำนำทำให้ในปีการผลิต
2546/47 และ 2547/48 รัฐบาลขยายเป้าหมาย
การรับจำนำสูงถึง 1 ใน 3 ของผลผลิตข้าวทั้ง
ประเทศหรือราว 9 ล้านตันข้าวเปลือก พร้อมกับ
ขยับระดับราคารับจำนำสูงกว่าตลาด (กำหนด
ราคาเป้าหมายนำให้สูงกว่าตลาด) โดยข้าวหอม
จังหวัดเพิ่มขึ้นตันละ 2,000 บาทหรือราวร้อยละ
35 เป็นต้นละเกือบ 8,000 บาท ส่วนข้าวเปลือก
หอมมะลิเพิ่มขึ้นตันละ 3,000 บาทหรือราวร้อยละ
40 เป็นต้นละประมาณ 10,000 บาท

ด้านจำนวนผลผลิตที่เกษตรกรนำมา
เข้าโครงการก็กระโจนจาก 2.7 ล้านตันในปีการ
ผลิต 2546/47 เป็น 9.5 ล้านตันในปีการผลิต
2548/49 เช่นกันกับมูลค่าการรับจำนำก็ทะยาน
จาก 12,429 ล้านบาทในปีการผลิต 2546/47
เป็น 71,773 ล้านบาทในปีการผลิต 2548/49
สวนทางกับการไถ่ถอนคืนของเกษตรกรที่ลดลง
จนข้าวหลุดจำนำตกเป็นของรัฐมหาศาล ดัง
กรณีปีการผลิต 2548/49 ที่มีการรับจำนำ
ข้าวเปลือกนาปีผ่านใบประทวนถึง
4,064,285.10 ตัน แต่เกษตรกรกลับมาไถ่ถอน

คืนแค่ 401,544 ตัน หรือราวร้อยละ 10 เท่านั้น
เหลือข้าวเปลือกทิ้งจำนำใบประทวนสินค้ากว่า
3 ล้านตัน มูลค่าถึง 29,904.04 ล้านบาท

กระนั้นการเดินทางขยายขนาด
โครงการรับจำนำและเป้าหมายของการรับจำนำ
ก็ทำท่าจะสะดุดเมื่อเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่
19 กันยายน 2549 แต่ถึงที่สุดแล้วการรับจำนำ
ที่กลายเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายประชานิยม
(populist) ไปแล้วก็ยังได้รับการขานรับแม้แต่ใน
รัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารอยู่ดี ดังรัฐบาล
พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ที่ยังคงใช้นโยบายรับ
จำนำ เพียงแต่ปรับลดเป้าหมายปริมาณการรับ
จำนำข้าวของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยที่
ตั้งเป้าหมายไว้ 9 ล้านตันให้เหลือเพียง 8 ล้าน
ตันตามยุทธศาสตร์ข้าวไทยที่มีแผนการปรับลด
การแทรกแซงของรัฐในตลาดข้าวเปลือกกลร้อย
ละ 10 ต่อบปี ในขณะที่เดียวกันก็ปรับราคา
รับจำนำเป้าหมายในฤดูนาปรังให้ใกล้เคียงกับ
ราคาตลาดด้วย โดยข้าวหอมมะลิเหลือตันละ
7,200-9,000 บาท ส่วนข้าวเปลือกหอมจังหวัด
เหลือตันละ 7,200-7,500 บาท

แต่ต่อมารัฐบาลพรรคพลังประชาชน
สมัยนายสมัคร สุนทรเวช ที่ได้รับการเลือกตั้ง
เข้ามาก็ได้ปรับเพิ่มระดับราคารับจำนำสูงเป็น
ประวัติการณ์ถึง 14,000 บาท จากเดิมคง
เป้าหมายและราคารับจำนำในฤดูนาปีตาม
คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) อัน
เนื่องมาจากว่าช่วงเวลานั้นมีการปรับตัวของ
ราคาข้าวเปลือกในประเทศที่ระดับฟาร์มและ
วิกฤตการณ์อาหารและพลังงานโลก พร้อมๆ



กับการเรียกร้องของเกษตรกรที่ต้องการให้รัฐบาลประกาศราคารับจำนำข้าวนาปรังปี 2551 เท่ากับราคาตลาดที่ตันละ 15,000 บาท ดังนั้นคณะรัฐมนตรี (ครม.) จึงมีมติเห็นชอบให้กระทรวงการคลังและ ธ.ก.ส. รับจำนำข้าวเปลือกนาปรังความชื้นไม่เกิน 15% ที่ตันละ 14,000 บาท ปรับขึ้นถึงร้อยละ 97.18

ถัดมาในรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ก็ยังคงเดินหน้ารับจำนำข้าวเปลือกราคาสูงอยู่อย่างเดิมถึงแม้ว่าระดับราคาข้าวในตลาดโลกลดลงร้อยละ 40 จนเอกชนรับซื้อต่ำกว่าเกวียนละ 10,000 บาทแล้วก็ตามที่ ที่สำคัญหากเปรียบเทียบราคารับจำนำระหว่างฤดูนาปี 2550/51 กับฤดูนาปี 2551/52 จะพบว่าระดับราคารับจำนำข้าวเปลือกนาปีเพิ่มสูงขึ้นเกือบร้อยละ 80 ขณะที่ข้าวหอมมะลิและข้าวหอมจังหวัดเพิ่มระดับราคารับจำนำถึงร้อยละ 60 และ 66 ตามลำดับ¹¹

ผลกระทบจากการรับจำนำข้าว

การ 'บิดเบือน' แนวคิดในการสร้างเสถียรภาพด้านราคาและเพิ่มรายได้เกษตรกรผ่านการแทรกแซงราคาเพื่อจะชะลออุปทานผลผลิตข้าวที่จะออกสู่ตลาดจำนวนมากในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวโดยการให้เกษตรกรสามารถนำข้าวมาเป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินในอัตราที่ต่ำกว่าหรือใกล้เคียงกับมูลค่าตลาด ได้นำ

ผลกระทบมาสู่ระบบเกษตรกรรมอย่างมาก อันเนื่องมาจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกไม่เพียงเป็นโครงการแทรกแซงสินค้าเกษตรที่ใช้งบประมาณแผ่นดินสูงสุดเท่า่นั้น ทว่ายังส่งผลกระทบต่อโครงสร้างสังคมส่วนอื่น ๆ รวมถึงเกษตรกรที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการที่จะได้รับประโยชน์จากการที่มีข้าวเปลือกจำนวนมากเก็บไว้ในโกดังของรัฐจนเป็นเหตุให้ราคาต้นทุนสูงขึ้น ดังปี 2548/49 ที่มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการรับจำนำแค่ 624,428 ราย ในขณะที่มีชาวนาทั่วประเทศถึง 3.7 ล้านครัวเรือน

อย่างไรก็ตามในราคาข้าวที่เพิ่มสูงขึ้น โดยการปรับราคารับจำนำที่เดิมต่ำกว่าระดับราคาตลาดไปเป็นเท่ากับตลาดและเพิ่มสูงกว่าตลาดในท้ายที่สุดภายใต้มาตรการที่มีเป้าหมายการรับจำนำจำนวนมหาศาลจนรัฐกลายสถานะไปเป็นผู้รับซื้อข้าวรายใหญ่ในท้องตลาดได้สร้างผลกระทบสำคัญถึง 3 ประเด็นด้วยกัน คือ 1) การบิดเบือนราคา 2) การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และ 3) การทุจริตคอร์รัปชัน

1) การบิดเบือนราคาตลาด

กลไกตลาดที่ถูกแทรกแซงสร้างภาระทางการเงินการคลังแก่ประเทศที่จะต้องหาเงินมาอุดหนุนโครงการดังกล่าวทั้งในส่วนของการรับจำนำ การบริหารจัดการสต็อกข้าวและการจัดระบายข้าวออกจากสต็อก ดังมูลค่าเม็ดเงินที่ใช้ในการรับจำนำที่ทะยานจาก 12,429 ล้านบาทในปีการผลิต 2546/47 เป็น 71,773 ล้านบาทในปีการผลิต 2548/49 อันเนื่องมาจาก

¹¹ สมพร อิศวิลานนท์, 2553. เอกสารวิชาการนโยบายสาธารณะเรื่องข้าว. สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่



นโยบายรับจำนำข้าวในช่วงเวลานั้นกำหนดราคาปรับจำนำสูงกว่าราคาตลาดมาก อีกทั้งยังผันผวนตามความต้องการสร้างกระแสประชานิยมของรัฐบาลอีกด้วย ทั้งๆ ที่ก่อนหน้านี้ปี 2544/45 การแทรกแซงราคาข้าวโดยการรับจำนำยังคงมีระดับราคาใกล้เคียงกับราคาตลาด

ส่วนในปี 2547/48 เกิดปัญหาปริมาณข้าวเปลือกที่เก็บอยู่ในโกดังของรัฐทวีคูณขึ้นเรื่อยๆ เพราะเกษตรกรไปไถ่ถอนคืนแค่ร้อยละ 5 ของจำนวนที่รับจำนำ และเมื่อจะระบายข้าวที่อยู่ในสต็อกก็กระทบต่อราคาข้าวเปลือกในตลาดตามมา ต่างจากสถานการณ์ปี 2549/50 และ 2550/51 ที่มีการไถ่ถอนคืนในระดับสูง เพราะรัฐหันมาใช้นโยบายรับจำนำในระดับราคาใกล้เคียงราคาตลาด ส่งผลให้ข้าวเข้าสู่โครงการน้อย สัดส่วนการไถ่ถอนคืนจึงสูง มี 'ข้าวหลุดจำนำ' จำนวนน้อยตามไปด้วยโดยปริยาย

ทั้งนี้ การขยายขนาดโครงการรับจำนำข้าวและปรับระดับราคาปรับจำนำสูงกว่าราคาตลาดในสถานการณ์ที่การบริหารจัดการของรัฐนับแต่การสต็อกข้าว การระบายข้าวออกจากสต็อก จนถึงการผลิตข้าว ขาดประสิทธิภาพ ได้สร้างผลกระทบตามมามากมาย

ดังผลการศึกษาเรื่องการสร้างคุณค่าสินค้าเกษตรไทย โดยสมพร อิศวิลานนท์ และอรอนงค์ นัยวิกุล¹² ที่สรุปว่าการขยายขนาดโครงการรับจำนำข้าวที่ทำให้รัฐกลายเป็นผู้ซื้อ

ข้าวเปลือกขนาดใหญ่ในตลาดไม่เพียงสร้างภาระและต้นทุนในการสต็อก การขนส่ง การแปรรูป และการขายแก่ภาครัฐ หากยังลดทอนประสิทธิภาพของตลาดกลางในทางอ้อมอันเนื่องมาจากอุปทานข้าวเปลือกที่เข้าสู่ตลาดกลางลดลง ข้าวเปลือกส่วนใหญ่ผ่านโรงสีทั้งของเอกชนและสหกรณ์การเกษตร ขณะที่สัดส่วนการขายผ่านตลาดกลางมีเพียงเล็กน้อย โดยระยะยาวยังส่งผลกระทบต่อตลาดข้าวทั้งภายในและนอกประเทศเพราะกลไกตลาดข้าวในระดับต่างๆ อ่อนแอ และไม่สามารถใช้ประโยชน์จากการเปิดเสรีทางการค้าได้

ในช่วงเดียวกันนั้นรัฐก็ต้องแบกรับภาระมหาศาลจากการขาดเงินอุดหนุนให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนขาดเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการโครงการด้วย เนื่องจากต้องระบายข้าวที่จะออกสู่ตลาดในราคาต่ำเพราะเหตุจากการเสื่อมสภาพและการที่ตลาดคิดลดอุปทานข้าวที่จะเข้ามาในตลาดจำนวนมาก

ไม่เท่านั้นการบิดเบือนราคาในนโยบายรับจำนำยังนำไปสู่ปัญหาการขาดความเชื่อมั่นในตลาดข้าวหอมมะลิของประเทศไทยด้วย เพราะมีการปลอมปนข้าวในตลาดข้าวหอมมะลิที่ส่งออก เนื่องจากเมื่อรัฐรับจำนำข้าวหอมมะลิจำนวนมากโดยการยกระดับราคาสูงกว่าตลาดก็ทำให้มีการนำข้าวหอมจังหวัด ข้าวปทุมธานี หรือข้าวหอมสุพรรณไปปลอมปนกับข้าวหอมมะลิ เพื่อที่จะได้ระดับราคาที่สูงขึ้นอีกมาก

รวมทั้งยังกระทบต่อตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าด้วย เพราะการกักเก็บข้าว

¹² สมพร อิศวิลานนท์ และอรอนงค์ นัยวิกุล, 2549. การสร้างคุณค่าสินค้าเกษตรไทย. เอกสารนำเสนอต่อฝ่ายวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทย



จำนวนมหาศาลของรัฐบั้นทอนอุปสงค์และอุปทานของตลาดซื้อขายสินค้าข้าวล่วงหน้าจนไทยสูญเสียโอกาสทางการตลาดและการลงทุน

นอกจากนั้นผลการศึกษาเรื่องมาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต: การแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินและเศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก โดยนิพนธ์ พัวพงศกร และจิตกร จารุพงษ์ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)¹³ ยังพบว่าเฉพาะปีการผลิต 2548/49 ที่มีการบิดเบือนกลไกตลาดอย่างรุนแรงจนโครงการรับจำนำกลายเป็นโครงการประกันราคา (price guarantee) ได้ทำให้การใช้เงินงบประมาณแผ่นดินไปในโครงการรับจำนำทั้งสิ้น 51,758.21 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นเงินกู้ 44,797.02 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งหมด 6,961.24 ล้านบาท กลับมีรายได้คืนมาแค่ 32,628.26 ล้านบาทเท่านั้นจากการขายข้าวทั้งข้าวเปลือกและข้าวสาร

ปีนั้นประเทศชาติจึงขาดทุนถึง 19,130 ล้านบาทจากการรับจำนำข้าวเปลือกในราคาสูงกว่าตลาดแต่กลับนำข้าวสารมาประมูลขายในราคาที่ต่ำกว่าตลาด หรือเฉลี่ยแล้วรัฐขาดทุนจากการดำเนินการตันละ 3,645.31 บาท เพราะรับจำนำที่ต้นทุนตันละ 9,877.53 บาท

นอกจากนั้นการปรับระดับราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาดมากดังปรากฏการณ์ปี 2551/52 ที่มีปริมาณข้าวเปลือกเข้าโครงการรับ

จำนำจำนวนสูงถึง 5.17 ล้านตัน (ข้อมูล ณ เดือนกันยายน 2552) ก็ทำให้รัฐต้องจ่ายเงินในการรับจำนำไปแล้วไม่น้อยกว่า 50,000 ล้านบาท เมื่อรวมกับปริมาณข้าวเปลือกที่รับจำนำไว้ในปีที่ผ่านมาและได้สีเป็นข้าวสารคงค้างในสต็อกอีกราว 4.7 ล้านตันหรือคิดเป็นเงินไม่ต่ำกว่า 75,000 ล้านบาท ก็ทำให้มียอดเงินที่ต้องนำมาใช้ในโครงการกว่า 100,000 ล้านบาท¹⁴

2) การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

การขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการตลาดข้าวเปลือกของรัฐไม่เพียงเพิ่มภาระงบประมาณและต้นทุนเท่านั้น ทว่ายังนำไปสู่การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (ผลตอบแทนส่วนเกิน) ตลอดสายธารการรับจำนำอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงช่องทางตลาดข้าวจากเดิมที่เกษตรกรขายผ่านพ่อค้าในหมู่บ้านและตลาดกลางไปสู่การผ่านโรงสีเป็นสำคัญทำให้เกิดการรั่วไหลในขั้นตอนของการรับจำนำ และยังทำให้อำนาจทางการตลาดของโรงสีสูงขึ้นมากจนเป็นเหตุให้โรงสีกลายเป็นผู้รับจ้างและแข่งขันขายกำลังการผลิตจนปัจจุบันโรงสีส่วนใหญ่มีกำลังการผลิตเกินกว่าวันละ 100 ตันแล้ว เนื่องจากไม่ต้องกังวลกับประสิทธิภาพการสีข้าวและการคาดคะเนราคาอนาคตเหมือนก่อน ขอเพียงมีกำลังการผลิตมากก็ยังมีสิทธิได้รับจำนำข้าวเปลือกปริมาณมาก

¹³ นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตกร จารุพงษ์, 2553. (อ้างแล้ว)

¹⁴ สมพร อิศวิลานนท์, 2553. (อ้างแล้ว)



ตั้งผลการศึกษามาตรการแทรกแซง ตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต: การแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินและเศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก¹⁵ ที่พบว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกจำนวน 5.24 ล้านตันหรือร้อยละ 22.5 ของผลผลิตในปีในปี 2548/49 ซึ่งมีการกำหนดราคารับจำนำข้าวเปลือกสูงกว่าตลาด แต่ประมูลขายข้าวสารในราคาต่ำกว่าราคาส่งออกในตลาด และจ่ายค่าจ้างสีแปรสภาพและค่าเช่าโกดังแก่ผู้ประกอบการสูงกว่าอัตราตลาด รวมถึงการเก็บข้าวไว้ในสต็อกนานจนคุณภาพเสื่อมนั้น ได้ทำให้รัฐขาดทุนจากการดำเนินการมากถึง 19,130 ล้านบาท แบ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและความสูญเสียจากการเก็บรักษาข้าว 3,276.8 ล้านบาท และค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากโครงการรับจำนำ 15,853 ล้านบาท

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากโครงการรับจำนำจะถูกแบ่งให้ผู้ร่วมโครงการตั้งแต่ต้นธารถึงปลายธาร โดยเฉพาะโรงสีที่จะได้รับผลประโยชน์ส่วนเกินหรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากค่าจ้างสีแปรสภาพ ค่ากระสอบและค่าขนส่งและค่าเช่าโกดังข้าวเปลือก รวมกันถึงร้อยละ 18 ของภาระขาดทุนทั้งหมดของโครงการ แม้แท้จริงแล้วผลประโยชน์รวมที่โรงสีได้รับจริงจะสูงกว่านี้มากจากการนำข้าวเปลือกไปหมุนขายในตลาดก่อน การสวมสิทธิ์ของชาวนา การลักลอบนำข้าวต่างประเทศมาสวมสิทธิ์ และการ

ส่งข้าวคุณภาพต่ำกว่าข้าวรับจำนำที่ได้จากเกษตรกรเข้าสู่โกดังกลางโดยร่วมมือกับเซอร์เวย์อร์ (ผู้ตรวจสอบคุณภาพสินค้า) ไม่นับการผูกขาดอยู่ในกลุ่มโรงสีไม่กี่ร้อยแห่งที่เข้าร่วมโครงการ ดังปีเดียวกันนี้มีแค่ 323 โรงเท่านั้น

ด้านเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการในปีเดียวกันนั้นได้รับประโยชน์ร้อยละ 37.25 ของมูลค่าขาดทุน รวมทั้งยังมีเกษตรกรบางส่วนถูกโรงสีสวมสิทธิ์การจำนำ การหักค่าความชื้นและสิ่งเจือปนเกินกว่าที่เป็นจริง ส่วนโกดังกลางและเซอร์เวย์อร์ได้รับร้อยละ 4.2 และพ่อค้าส่งออกที่มีอยู่ไม่กี่รายก็ได้รับร้อยละ 23.4 จากการประมูลข้าวที่รัฐขาย 'ตามสภาพ' ได้ในราคาที่ต่ำกว่าตลาดมาก แต่กลับทำกำไรได้มหาศาลจากการขายออกไป ในขณะที่นักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐได้ส่วนแบ่งค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากโรงสี เจ้าของโกดัง และผู้ส่งออก

ซึ่งข้อค้นพบของ พ.ศ. นี้ก็ไม่ต่างจากผลการศึกษาเมื่อเกือบสองทศวรรษที่แล้วเรื่องการกระจายผลประโยชน์และภาระของการแทรกแซงตลาดข้าวโดยองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) โดยเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง¹⁶ ที่พบว่าค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการพยุงราคาข้าวเปลือกโดย อ.ต.ก. นั้น ตกแก่โรงสีถึงร้อยละ 54 ข้าราชการและพรรคการเมืองร้อยละ 27 ชาวนาร้อยละ 13 และผู้นำชาวนาร้อยละ 6

¹⁵ นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตกรกร จารุงพงษ์, 2553. (อ้างแล้ว)

¹⁶ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. 2527, การกระจายผลประโยชน์และภาระของการแทรกแซงตลาดข้าวโดยองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร 2525/26. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ฉบับที่ 2 (มิถุนายน) อ้างในนิพนธ์ พัวพงศกร และจิตกรกร จารุงพงษ์



นอกเหนือจากการ ‘ซื้อแพง-ขายถูก’ ที่เป็นโจทย์สำคัญในการบริหารจัดการตลาดข้าวของรัฐบาลแล้ว ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ในการใช้งบประมาณนับหมื่นล้านบาทยังไม่ได้ตกอยู่กับเกษตรกรรายย่อยยากจนตามเจตนารมณ์ของนโยบายรับจำนำข้าว หากแต่กลับกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มเกษตรกรที่มีฐานะในเขตชลประทานของภาคกลางและภาคเหนือตอนล่างเท่านั้น

3) การทุจริตคอร์รัปชัน

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าว นอกเหนือไปจากการสูญเสียทางเศรษฐกิจ (economic loss) จากการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่มีก่อบริษัทใด ๆ ต่อสังคม และวิกฤตภาวะขาดทุนจากการขายข้าวอันเนื่องมาจากข้าวเสื่อมคุณภาพและสูญเสียน้ำหนักจากการสต็อกข้าวยาวนานต่อเนื่อง

การศึกษาเรื่องมาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต: การแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินและเศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก¹⁷ พบช่องทางทุจริตทั้งแบบทั่วไปและเชิงนโยบายตลอดกระบวนการรับจำนำ นับตั้งแต่ขั้นตอนการจดทะเบียน เพราะเมื่อมีการเพิ่มราคาจำนำสูงขึ้นก็มีการจดทะเบียนพื้นที่เพาะปลูกสูงเกินความเป็นจริง หรือไม่ก็แบ่งซอยพื้นที่ให้ลูกหลานเพื่อนำข้าวส่วนเกินไปขายในโครงการ

รับจำนำกรณีที่มีพื้นที่เพาะปลูกเกินกว่าเพดานมูลค่าการจำนำต่อรายที่ 350,000 บาท

บางกรณีเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการแต่ไม่ได้ปลูกข้าวจริงก็ไปขอซื้อข้าวจากเกษตรกรรายอื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการหรือไม่ก็เจ้าของที่ดินที่ให้เช่าที่ดินบีบบังคับเกษตรกรผู้เช่ามาขายข้าวให้ตนเองเพื่อนำไปขายในโครงการจำนำ

ด้านโรงสีก็มีการทุจริตโดยลักลอบนำข้าวเปลือก และ/หรือข้าวสารในโกดังของตนที่อยู่ในโครงการรับจำนำไปหมุนขายในตลาดก่อนการสวมสิทธิ์ชานาโดยการซื้อสิทธิ์จากผู้รวบรวมสิทธิของชาวนามาขายให้โรงสี ซึ่งราคาซื้อขายสิทธิ์จะขึ้นกับส่วนต่างระหว่างราคาตลาดกับราคาจำนำ และมีการลักลอบนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิ์ รวมทั้งยังมีการวิ่งเต้นกับนักการเมืองเพื่อจะข้ามเขตเข้าไปแย่งซื้อข้าวในจังหวัดที่มีโรงสีจำนวนน้อยด้วย โดยหลายกรณีทุจริตยังเกี่ยวพันกับการนำข้าวที่มีคุณภาพต่ำกว่าข้าวของโครงการรับจำนำเข้าไปในโกดังกลางหรือส่งข้าวเข้าโกดังในปริมาณต่ำกว่าที่ต้องนำส่งจริง

สำหรับเจ้าของโกดังและเซอร์เวเยอร์ก็ร่วมกันคอร์รัปชันโดยนำข้าวของรัฐเข้าโกดังน้อยกว่าข้าวในโครงการ และ/หรือนำข้าวคุณภาพดีของรัฐไปขายแล้วนำข้าวที่มีคุณภาพต่ำกว่ามาเข้าโกดังแทน จนข้าวจริงที่เข้าโกดังกลางมีคุณภาพต่ำกว่าข้าวที่รัฐรับซื้อในโครงการรับจำนำ รวมทั้งยังมีการเรียกเงินใต้โต๊ะกับเจ้าของโรงสีโดยเซอร์เวเยอร์บางราย

¹⁷ นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตกร จารุพงษ์, 2553. (อ้างแล้ว)



ส่วนผู้ส่งออกที่ประมูลข้าวรัฐจำนวนนับล้านๆ ตันได้ก็มีไม่กี่ราย จึงทำให้สามารถ ‘ฮั้วประมูล’ โดยการกดราคาประมูล และวิ่งเต้นกับเจ้าหน้าที่รัฐบางรายเพื่อกำหนดเงื่อนไขการประมูลและสัญญาให้ได้เปรียบคู่แข่ง และวิ่งเต้นกับนักการเมืองเพื่อจะชนะการประมูลได้ในราคาต่ำกว่าตลาด โดยบางส่วนของส่วนต่างราคาจะเป็นค่าตอบแทนนักการเมือง หรือไม่ก็ผู้ชนะประมูลเป็นบริษัทของครอบครัวนักการเมืองหรือหัวหน้าคณะของพรรคการเมือง

เหมือนกรณีรัฐบาลพรรคไทยรักไทยที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มีนายวัฒนา เมืองสุข เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ที่บริษัท เพรสซิเดนท์ อะกรีเทรตดิง จำกัด ผู้ส่งออกหน้าใหม่สามารถชนะการประมูลข้าวส่งออกจนกลายเป็นผู้กุมทิศทางตลาดเพราะมีสต็อกข้าวอยู่ในมือสูงสุดถึง 2.2 ล้านตันจากการประมูลชนะ 2 ครั้ง ครั้งแรก 5 แสนตัน ครั้งที่สอง 1.7 ล้านตัน ในราคาประมูล ‘สูงกว่า’ ราคาตลาด จนเกิดข้อกังขาแก่สาธารณชน

ก่อนต่อมาทุกอย่างจะคลี่คลายเมื่อรัฐบาลประกาศเพิ่มราคาปรับจําข้าวฤดูใหม่ให้สูงกว่าราคาตลาด และเพิ่มจำนวนข้าวเปลือกที่รับจําในปี 2547/48 โดยราคาปรับจําข้าวเปลือกนาปรังปี 2547 ตันละ 5,250 บาท ขณะที่ราคาตลาดตันละ 5,000 บาท และราคาปรับจําข้าวเปลือกนาปีตันละ 6,600 บาท ขณะที่ราคาตลาดตันละ 6,000 บาทเท่านั้น กระทั่งปี 2548 บริษัทที่ทำธุรกิจข้าวครบวงจร

ตั้งแต่โรงสีถึงส่งออกมีรายได้รวมเฉียดกว่า 19,424 ล้านบาท กำไร 182.2 ล้านบาท ก่อนที่ถัดมาปีเดียวจะขาดทุนถึง 2,755 ล้านบาท¹⁸ ไม่นับรวมกรณีคอนเนกชั่นระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ที่เป็นเพื่อนสวนกุหลาบกับเจ้าของบริษัท เพรสซิเดนท์ฯ

นอกจากนั้นในช่วงเวลาดังกล่าวก็ยังมีกรณีที่ไม่มีกำหนดห้ามโรงสีที่ถูกขึ้นบัญชีดำเพราะพัวพันกับการทุจริตโครงการรับจําข้าวปีก่อนๆ เข้าร่วมกระบวนการรับจําด้วย¹⁹

หรืออีกกรณีคือกรณีที่บริษัท เอ็มที เซนเตอร์เทรต จำกัด ชนะการประมูลข้าวรัฐจำนวน 1.9 ล้านตัน ทั้งๆ ที่เป็นบริษัทใหม่ไม่มีประสบการณ์การซื้อข้าวมาก่อน และยังขอขยายระยะเวลาการขนข้าวออกให้หมดจาก 5 เดือนเป็น 18 เดือนด้วย ที่สำคัญกรรมการบริษัทยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมือง

จากผลลบหลายประการในการดำเนินนโยบายรับจําที่ใช้การบิดเบือนกลไกตลาดไปทำลายการแข่งขัน ลดขีดความสามารถในการส่งออก ทวีต้นทุนการผลิตข้าวของสังคม (social cost) ขณะที่คุณภาพข้าวต่ำลง เพิ่มพฤติกรรมการแสวงหากำไรเข้าทางเศรษฐกิจ และที่สำคัญเกิดการทุจริตในทุกๆ ระดับของการ

¹⁸ อภิชาติ-เพรสซิเดนท์ อะกรี ๗ สูงสุดคืนสู่สามัญ ยักษ์ค้าข้าว รุ่งโรจน์-โรยรา เพราะการเมือง(แท้ ๆ), หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ (20 มกราคม 2553)

http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1263885543&grpid=00&catid=no

¹⁹ มาตรการจําข้าวปี’ 48 เพื่อชาวนา-เพื่อเลือกตั้ง ระวังทุจริต ดึงกลับเป็นร้าย, หนังสือพิมพ์มติชน (18 ตุลาคม 2547)



แทรกแซงจนเกิดความเสียหายต่อการใช้
ทรัพยากรและเศรษฐกิจนั้น มูลนิธิสถาบันวิจัย
เพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)²⁰ จึงเสนอ
ว่ารัฐควรยกเลิกโครงการรับจำนำข้าวเปลือก
แล้วเปลี่ยนเป็นการประกันความเสี่ยงด้านราคา
ข้าวแทนเพื่อเป็นหลักประกันแก่เกษตรกรที่จะ
ไม่ต้องเผชิญวิกฤตการขาดทุนจากภาวะราคา
ตลาดตกต่ำโดยที่รัฐไม่ต้องเข้าไปแทรกแซง
ราคาข้าวอีกแต่อย่างใด

²⁰ นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตกร จารุพงษ์, 2553. (อ้างแล้ว)



นโยบายประกันรายได้เกษตรกร

รากฐานแนวคิดนโยบายประกันรายได้เกษตรกรมาจากหลักประกันความเสี่ยง เนื่องจากความผันผวนของราคา (put option) ที่ไม่เพียงประกันว่าชาวนาจะสามารถลดความเสียหายจากราคาข้าวในตลาดตกต่ำกว่าที่ควรได้โดยที่รัฐไม่ต้องไปเป็นผู้ซื้อข้าวรายใหญ่ในตลาดจนระยะยาวส่งผลกระทบต่อกลไกตลาดข้าวและเศรษฐกิจข้าวไทยทั้งระบบเท่านั้น²¹ ทว่ายังตั้งมั่นอยู่บนหลักการที่มุ่งเน้นให้ผลประโยชน์ตกแก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าว การลดการรั่วไหลของงบประมาณ การส่งเสริมการปรับปรุงพันธุ์ และแนวทางที่สอดคล้องกับการช่วยเหลือเกษตรกรของอารยะประเทศด้วย²²

เส้นทางนโยบายประกันรายได้เกษตรกร

การเปลี่ยนนโยบายรับจํานํามาเป็นการรับประกันรายได้เกษตรกรในช่วงสองปีกว่าของการเป็นรัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะที่ประกาศวางงบประมาณจากโครงการประกันรายได้จํานวน 58,000 ล้านบาทถึงมือเกษตรกร 3-4 ล้านครัวเรือน และกลไกการตลาดก็ยังคงทำงานได้ตามปกติ นั้นนับว่าเป็นผลมาจากการ

นำหลักคิดเรื่องการประกันความเสี่ยงมาใช้โดยให้มีการจัดทำสัญญาข้อตกลงระหว่างรัฐบาล โดยมี ธ.ก.ส. เป็นตัวแทน กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าวแต่ละรายว่าควรจะได้รับผลตอบแทนจากการปลูกข้าวในจํานวนเท่าใด

คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการกับการแก้ปัญหาสินค้าข้าวซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจหลักสำคัญของประเทศให้บังเกิดประสิทธิผลเป็นผลดีต่อเกษตรกรผู้ผลิต ระบบการผลิต และการตลาดข้าวโดยส่วนรวม²³ จึงดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรโดยรัฐจะประกาศเป้าหมายพื้นที่ดำเนินการ ให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมาแจ้งจํานวนพื้นที่และปริมาณผลผลิต โดยประกาศการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวเปลือกหอมมะลิ (รวม กข.15) ข้าวหอมจังหวัด ข้าวเปลือกเจ้า ข้าวเปลือกปทุมธานี และข้าวเปลือกเหนียวในพื้นที่เพาะปลูกข้าวทั่วประเทศ พร้อมกับการกำหนดราคาเป้าหมายและพร้อมทั้งจำกัดปริมาณผลผลิตสูงสุดที่จะรับประกันรายได้สำหรับเกษตรกรแต่ละราย

สำหรับการรับขึ้นทะเบียนเกษตรกรจะดำเนินการโดยกรมส่งเสริมการเกษตร โดยเกษตรกรที่ผ่านการขึ้นทะเบียนและรับรองพื้นที่

²¹ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI), 2552. แนวทางการประกันความเสี่ยงราคาข้าวเปลือก

²² ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกี และประชา คุณธรรมดี, นโยบายเศรษฐกิจฐานราก-นโยบายข้าว. เอกสารประกอบการสัมมนา Policy Watch วันที่ 7 มิถุนายน 2553

²³ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 44/2552 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ <http://www.dit.go.th/contentdetail.asp?typeid=16&catid=11207&ID=1919>



เพาะปลูกข้าวแล้วจะทำข้อตกลงสัญญาประกัน รายได้กับ ธ.ก.ส. และพิจารณาอนุมัติ

เมื่อถึงฤดูกาลเก็บเกี่ยวถ้าระดับราคา ขณะนั้นๆ ต่ำกว่าระดับราคาเป้าหมาย รัฐก็จะ จ่ายส่วนต่างระหว่างราคาเป้าหมายกับราคา อ้างอิง (ส่วนต่างระหว่างราคาประกันรายได้กับ ราคาอ้างอิง) เพื่อชดเชยรายได้เกษตรกรที่ขาด หายไป ซึ่งในระยะเริ่มต้นโครงการรัฐจะยังไม่ เรียกเก็บเบี้ยประกันความเสี่ยง

ทั้งนี้ การปรับเปลี่ยนนโยบายจากรับ จำนำเป็นประกันรายได้เกษตรกรนอกจากจะ สร้างหลักประกันด้านรายได้ให้แก่เกษตรกรแล้ว ยังเป็นการสนับสนุนกลไกตลาดข้าวเปลือกใน ระดับต่างๆ อีกด้วย เพราะเมื่อเกษตรกรเก็บ เกี่ยวข้าวแล้วก็สามารถนำผลผลิตไปจำหน่าย ให้กับคนกลางที่ใดก็ได้ ในขณะที่ตัวรัฐก็ สามารถลดบทบาทการเป็นผู้สต็อกข้าวลงได้ โดยให้เอกชนเป็นผู้ทำหน้าที่นี้แทน²⁴ และรัฐไม่ ต้องรับภาระสต็อกแทนผู้ส่งออกหรือรับภาระ ขาดทุนเนื่องจากการเสื่อมสภาพของสต็อกข้าว ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพอีก

ผลกระทบจากการประกันรายได้

เกษตรกร

หนึ่งปีกว่าหลังดำเนินนโยบายประกัน รายได้เกษตรกรในเดือนพฤศจิกายน 2552 ท่ามกลางแรงกดดันต่างๆ ทั้งจากราคาข้าวของ ไทยที่สูงกว่าประเทศคู่แข่ง การขาด

²⁴ สมพร อิศวิลานนท์, 2553 (ข้างแล้ว)

ประสิทธิภาพการบริหารสต็อกข้าวของรัฐ การ เข้าไม่ถึงข้อมูลการสำรองข้าวของผู้ซื้อข้าวไทย หลังปี 2551 รวมถึงการไม่เข้าใจของเกษตรกร ตลอดจนแรงต้านจากกลุ่มผลประโยชน์ที่เคย ได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการแทรกแซง ตลาดของรัฐในนโยบายรับจำนำ²⁵ พรรค ประชาธิปัตย์ก็ยังคงพร้อมที่จะเดินหน้านโยบาย นี้ต่อไปถ้าได้เป็นรัฐบาลหลังการเลือกตั้ง 3 กรกฎาคม 2554 เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้ เพิ่มขึ้นจากการที่จะกำหนดราคาประกันรายได้ โดยคิดจากต้นทุนบวกกำไรเป็นร้อยละ 50 จาก เดิมแค่ร้อยละ 40 พร้อมทั้งยังมีค่าขนส่ง ข้าวเปลือกไปโรงสีอีก 200-600 บาทต่อตันโดย ขึ้นกับระยะทางด้วย²⁶ หลังจากที่อนี้ เกษตรกรขายรับจำนวนมาก จน ณ สิ้นปี 2552 มีชาวนาลงทะเบียนทั้งสิ้นถึง 3.258 ล้านราย ใช้ สิทธิแล้ว 2.54 ล้านราย รัฐจ่ายเงินชดเชย รายได้ไปแล้ว 23.9 พันล้านบาท

ทั้งนี้ถึงจะมีอุปสรรคจากการมีเวลา ดำเนินการน้อย และความฉุกเฉินไม่พร้อม ทุกๆ ด้านในช่วงแรกเริ่ม หากแต่่นโยบาย ประกันรายได้เกษตรกรก็ส่งผลกระทบต่อทั้งบวก และลบหลายประการ ดังนี้

ผลกระทบทางบวก

นโยบายประกันรายได้เกษตรกรส่งผล ทางบวกหลายประการด้วยกันถึงแม้จะประสบ

²⁵ นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตกร จารุพงษ์, 2553. (ข้างแล้ว)

²⁶ วิวาทะ “วัฒนา-กอบประคัตต์” จำนำ-ประกันราคาข้าว, (ข้าง แล้ว)



ปัญหาการค้าอ้างอิงไม่สะท้อนความเป็นจริงและสร้างแรงจูงใจ

ผลการศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะว่าด้วยเรื่องข้าวโดยสมพร อิศวิลานนท์ สรุปว่าโครงการประกันรายได้เกษตรกรเป็นนโยบายที่เอื้อและสนับสนุนกลไกตลาด เพราะทำให้รัฐไม่ได้เข้ามาบีบบังคับเกษตรกรเป็นผู้ซื้อผู้ขายในตลาดเหมือนดังโครงการรับจำนำ เกษตรกรก็ทราบล่วงหน้าก่อนการเพาะปลูกว่าจะขายผลผลิตได้ในราคาเท่าใดซึ่งจะช่วยให้เกษตรกรตัดสินใจว่าจะเลือกปลูกข้าวหรือไม่อย่างไร ในขณะที่รัฐบาลก็ไม่ต้องรับภาระในการสต็อกและระบายข้าวสาร

รวมทั้งยังสร้างความเข้มแข็งแก่เกษตรกรในการเรียนรู้ระบบตลาดและตัดสินใจจำหน่ายข้าว ขณะเดียวกันก็สร้างความเป็นธรรมแก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่มาลงทะเบียนโดยถ้วนหน้า เพราะเกษตรกรที่มาขึ้นทะเบียนขอรับการประกันราคาไว้จะได้รับเงินชดเชยส่วนต่างภายใต้เงื่อนไขของจำนวนข้าวตามจำนวนสูงสุดที่รัฐประกาศไว้ล่วงหน้า นับเป็นการช่วยเหลือรายได้ขั้นต่ำแก่เกษตรกรทุกราย

ภายใต้โครงการนี้ยังสามารถแก้ปัญหาการสวมสิทธิ์ในกรณีของการรับจำนำทั้งจากโรงสีชุมชนบังคับใช้สิทธิ์ชาวนา และการนำผลผลิตข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาเข้าโครงการ การทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการเก็บข้าวไว้ในยุ้งฉางและการทุจริตในโครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเป็นการสนับสนุนในระดับฟาร์มโดยเฉพาะตลาดกลางให้พัฒนาต่อไปได้

ซึ่งต่างจากนโยบายรับจำนำที่ไม่เอื้อให้เกษตรกรสามารถนำข้าวไปขายในตลาดได้

ผลกระทบทางลบ

ถึงนโยบายประกันรายได้เกษตรกรจะมีข้อดีหลายด้าน หากแต่ข้อด้อยสำคัญก็ยังมีด้วยกันหลายประการ คือ มาตรการจดทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว และการตรวจสอบพื้นที่เพาะปลูกและพันธุ์ที่ปลูกซึ่งเป็น ‘ปริมาณผลผลิตที่จะได้รับการประกัน’ ของแต่ละครัวเรือนที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบเข้มข้นขึ้นเพื่อป้องกันการฉ้อโกงและการสวมสิทธิ์

เนื่องเพราะในปีการผลิต 2552/53 (รอบที่ 1) มีการขึ้นทะเบียนเกษตรกรตามโครงการประกันรายได้เกษตรกรรวมถึง 109.34 ล้านไร่ ในขณะที่ตัวเลขการปลูกข้าวนาปีของประเทศไทยเลยจำนวน 57 ล้านไร่ไปไม่มากนัก²⁷ เพราะในการแจ้งพื้นที่ปลูกข้าวเป็นเท็จ ผลผลิตก็เป็นเท็จตามไปด้วย หากแต่จำนวนเงินที่รัฐจะต้องสูญเสียเพิ่มเติมในส่วนต่างของราคาที่เป็นเท็จนี้กลับเป็น ‘จริง’ ยิ่งกว่าสิ่งใด

ในขณะเดียวกันก็ต้องป้องกันมิให้เกษตรกรปลูกข้าวพันธุ์เบาปะปนเข้ามาร่วมโครงการซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพข้าวหากมีจำนวนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวพันธุ์เบาที่ไม่ผ่านการรับรองจากกรมการข้าวจำนวนมากเข้ามาใน

²⁷ สุภีร์ รัตนนาคนินทร์, ข้าว: จากโครงการรับจำนำถึงประกันรายได้



ระบบการจดทะเบียน²⁸ ไม่นับรวมที่เกษตรกรจะขาดความใส่ใจในคุณภาพข้าวเพราะถือว่าอย่างไรเสียก็มีหลักประกันด้านรายได้ในระดับหนึ่งถึงข้าวที่ผลิตมาจะคุณภาพไม่ดีก็ตามที่

ทั้งนี้ ถึงจะมีข้อด้อยไม่น้อย แต่กลุ่ม Policy Watch หรือโครงการจับตานโยบายรัฐบาลที่เป็นการรวมกลุ่มกันของคณาจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อติดตามการกำหนดและสถานการณ์การดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านต่างๆ ก็เสนอแนะว่ารัฐควรดำเนินนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวต่อไป แต่จำเป็นต้องมีกฎหมายขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อมิให้มีการทุจริต อีกทั้งยังต้องเชื่อมโยงการผลิต การตลาด และสถาบันเกษตรกร ให้มีทิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจนร่วมกันในระดับนโยบายเกษตรด้วย²⁹

ด้วยถึงที่สุดแล้วการมุ่งกำหนดนโยบายเพิ่มราคาผลผลิตเพื่อหวังจะยกระดับรายได้ของเกษตรกรโดยไม่มีการแตะต้องหรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างการเกษตรโดยการลดต้นทุนการผลิตทั้งด้านเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ยเคมี และสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ควบคู่ไปด้วยนั้น ก็ยากที่เกษตรกรจะมีคุณภาพชีวิตและขวัญฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้นได้

28 สมพร อิศวิลานนท์, 2553 (อ้างแล้ว)

29 บัณฑิต โพชนุกูล ชูชุกิ และประชา คุณธรรมดี, (อ้างแล้ว)



ตารางที่ 1 ประมวลจุดแข็ง/ จุดอ่อนของสองนโยบายสำคัญในการจัดการผลผลิตทางการเกษตร

ประเด็น	การรับจำนำ	การประกันรายได้เกษตรกร
การสวมสิทธิ์	<p>จำนวนมากทั้งกรณี</p> <ul style="list-style-type: none"> - การสวมสิทธิ์ของเกษตรกรโดยโรงสี - การลักลอบนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิ์โดยโรงสี - การบีบบังคับของเจ้าของที่ดินเพื่อจะได้สิทธิ์ของเกษตรกร 	<p>จำนวนน้อยทั้งกรณี</p> <ul style="list-style-type: none"> - การสวมสิทธิ์ของเกษตรกร - การลักลอบนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิ์
กลไกการแทรกแซงตลาด	<ul style="list-style-type: none"> - มีการแทรกแซงตลาดอย่างรุนแรงจนรัฐกลายเป็นผู้รับซื้อข้าวรายใหญ่ในตลาด - ไม่เกิดความเท่าเทียมกันในการกระจายผลประโยชน์เพราะมีเกษตรกรเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นที่เข้าโครงการรับจำนำ - ขาดประสิทธิภาพในการรักษาเสถียรภาพด้านราคาข้าวทั้งในระยะสั้นและระยะยาว - ขาดประสิทธิภาพในการยกระดับราคาข้าวในช่วงข้าวออกสู่ตลาดจำนวนมาก 	<ul style="list-style-type: none"> - มีการแทรกแซงตลาดที่ไม่รุนแรงมากนักเพราะรัฐจำกัดบทบาทตนเองโดยไม่เป็นผู้รับซื้อข้าวรายใหญ่ในตลาด - มีความเท่าเทียมกันในการกระจายผลประโยชน์เพราะเกษตรกรทุกคนสามารถเข้าโครงการรับประกันรายได้เกษตรกร - ค่อนข้างมีประสิทธิภาพในการยกระดับราคาข้าวในช่วงข้าวออกสู่ตลาดจำนวนมาก
ช่องทางการทุจริต	<p>เกิดการทุจริตตั้งแต่ต้นธารยันปลายธารจากการที่โรงสีโก่งสิทธิ์เกษตรกรโดยการซื้อข้าวราคาถูกเพื่อจำนำรัฐโดยใช้สิทธิ์ของเกษตรกร โกดังเก็บสต็อกลมเพราะนำข้าวไปขายก่อนช่วงที่รัฐบาลฝากไว้ ในขณะที่เดียวกันก็เกิดการเสื่อมของข้าวทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ และมีการฮั้วประมูลในช่วงการจำหน่ายหรือไม่ก็รอจนข้าวคุณภาพต่ำจนราคาลดลงมาก</p>	<p>ลดช่องทางการทุจริตเหลือเพียงขั้นตอนการขึ้นทะเบียน ในกรณีที่เกษตรกรแจ้งเท็จทั้งเรื่องพื้นที่ปลูกพื้นที่เพาะปลูก และผลผลิตที่ได้ เพราะข้าวบางพันธุ์ไม่ได้รับการประกัน บางรายก็ไม่ได้ปลูกข้าวจริง แต่ก็ขึ้นทะเบียนได้โดยการช่วยเหลือของผู้นำหมู่บ้าน และไม่มากนักที่เจ้าของที่ดินที่ให้เช่าทำนาจะขู่มงกัขาวนาเอาสิทธิ์การประกันรายได้เกษตรกร ทั้ๆ ไม่ได้ทำนา</p>
ภา ร ะ ต้ า น งบประมาณ	<p>เกิดการระดมงบประมาณมหาศาลนับแสนล้านบาทในแต่ละรอบการรับจำนำ</p>	<p>เกิดการระดมงบประมาณไม่มาก หากแต่ก็สามารถครอบคลุมเกษตรกร</p>



	ถึงแม้จะมีเกษตรกรแค่ส่วนหนึ่งเท่านั้นที่เข้าร่วม ดังปีการผลิต 2551/52 มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการรับจำนำทั้งสิ้น 568,797 ราย	ทุกคน ดังปีการผลิต 2552/53 ที่มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการประกันรายได้เกษตรกรสูงถึง 3,411,838 ราย
การปรับโครงสร้างการผลิต	ไม่มีการปรับโครงสร้างการผลิต แต่ในโมเดลใหม่ของการรับจำนำที่คู่มากับบัตรเครดิตเกษตรกรอาจทำให้การพึ่งพิงปัจจัยการผลิตจากบริษัทเกษตรเพิ่มสูงขึ้นอันเนื่องมาจากสามารถใช้บัตรเครดิตเกษตรกรซื้อปัจจัยการผลิตปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ได้สะดวก	ไม่มีการปรับโครงสร้างการผลิต แต่มีข้อมูลว่าอาจเกิดกรณีที่เกษตรกรไม่ใส่ใจในคุณภาพข้าวที่เพาะปลูก จนใช้ปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่เป็นต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้น
ช่วงเวลาดำเนินนโยบาย	ตลอดหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา เว้นแต่ช่วงรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์	หนึ่งปีกว่าหลังเริ่มโครงการในเดือนพฤศจิกายน 2552
พรรคการเมืองเจ้าของนโยบาย	พรรคไทยรักไทย + พลังประชาชน + เพื่อไทย	พรรคประชาธิปัตย์

มูดินวิทีวดี (BIOTHAI)
 125/356 หมู่บ้านนราธิป ถ.รัตนธิเบศร์ ต.ไทรมา อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000
www.biothai.net contact: biothai@biothai.net