

การวิวัฒนาการ ของนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก

การใช้มาตรการด้านราคาเพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือกที่ฟาร์มมีมานานแล้ว การขยายตัวของการปฏิวัติเขียวที่ทำให้มีข้าวพันธุ์ใหม่แสงเกิดขึ้น พร้อมกับการปลูกข้าวได้ทุกฤดูกาล โดยเฉพาะในพื้นที่ชลประทาน ได้ส่งผลกระทบต่อการขยายตัวของอุปทานผลผลิตข้าวเปลือกที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะเกษตรกรในพื้นที่ชลประทานปลูกข้าวได้มากกว่าหนึ่งครั้งในรอบปี และเป็นที่มาของการทำนาปีและนาปรัง ตลอดจนระดับราคาข้าวที่ตกต่ำลงอย่างมากตามมา

นับจากปีการผลิต 2524/25 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ปรับรูปแบบของโครงการพยุhargaข้าวมาเป็นโครงการรับจำนำข้าวเปลือก² โดยมีเป้าหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส) รับจำนำข้าวเปลือกจากชาวนาในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อจูงใจให้ชาวนาชลดการขายข้าวในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยวและลดอุปทานข้าวที่ออกสู่ตลาด ทั้งนี้เพื่อให้ชาวนามีเงินไปใช้ก่อนโดยยังไม่ต้องขายข้าว เมื่อราคาข้าวหลังฤดูเก็บเกี่ยวสูงขึ้นชาวนาค่อยมาไถ่ถอนข้าวเปลือกไปขายในตลาดก็จะช่วยให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้นตามมา

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกในระยะเริ่มแรกเป็นโครงการเสริมและเป็นโครงการขนาดเล็ก โดยเปิดโอกาสให้เกษตรกรที่ต้องการใช้เงินในต้นฤดูการเก็บเกี่ยวได้นำข้าวมาจำนำไว้เป็นหลักประกันและเพื่อลดอุปทานข้าวที่จะเข้าสู่ตลาดในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวจำนวนมากได้ชลดตัวลง ทั้งนี้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจะได้รับเงินกู้ยืมไม่เกินร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าวเปลือก



เกษตรกรขายข้าวทันทีหลังจากเก็บเกี่ยวจากแปลงนา เนื่องจากขาดแคลนเงินทุน

ภาวะตกต่ำของราคาข้าวโดยเฉพาะในช่วงเวลาเก็บเกี่ยวซึ่งเกษตรกรที่ขาดแคลนเงินทุนจำต้องเร่งขายข้าวในทันทีภายหลังการเก็บเกี่ยว ทำให้รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงกลไกราคาในตลาดข้าวเปลือก เพื่อยกระดับราคาฟาร์มให้สูงขึ้น ในช่วงระหว่างปี 2519-2523 รัฐบาลได้ใช้มาตรการพยุhargaโดยให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) ทำหน้าที่รับซื้อข้าวเปลือกเพื่อพยุhargaไม่ให้ตกต่ำจนเกินไป



ปัญหาราคาข้าวตกต่ำ

¹ นักวิชาการอาวุโส สถาบันคลังสมองของชาติ และผู้ประสานงานโครงการ “การเฝ้ามองนโยบายเกษตรไทย” ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.)

² หลักการทั่วไปของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกคือการให้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกรโดยใช้ข้าวเปลือกเป็นหลักประกันในการชำระหนี้เงินกู้ ทั้งนี้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนทางการเงินแก่เกษตรกรและในขณะที่เดียวกันจะช่วยให้ปริมาณข้าวเปลือกออกสู่ตลาดในช่วงฤดูการเก็บเกี่ยวน้อยลง ซึ่งจะทำให้ระดับราคาข้าวเปลือกในช่วงเก็บเกี่ยวไม่ตกต่ำลงมากนัก

ที่นำมาจำหน่ายตามมูลค่าตลาดและในวงเงินกู้ไม่เกินรายละ 100,000 บาท โดย ธ.ก.ส. คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 13 ต่อปี พร้อมทั้งมีเงื่อนไขว่าเกษตรกรจะต้องมาใส่ถ่อนข้าวเปลือกคืนอย่างช้าตามเวลาที่กำหนดไว้ และหากไม่มาใส่ถ่อนภายในกำหนดข้าวเปลือกที่นำมาจำหน่ายจะตกเป็นของ ธ.ก.ส. และจะถูกนำออกจำหน่ายเพื่อชำระหนี้สินต่อไป การดำเนินงานในปีแรกๆ พบว่ามีชาวนาจำนวนน้อยรายที่เข้าร่วมโครงการทั้งนี้เพราะชาวนาไม่เข้าใจในวิธีการและกลัวสูญเสียประโยชน์หากเข้าร่วมโครงการ

การเปลี่ยนแปลงโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในฤดูกาลผลิตปี 2529/30 นับเป็นก้าวสำคัญเพราะได้เปลี่ยนแปลงจากโครงการเสริมมาเป็นโครงการหลัก ทั้งนี้ รัฐบาลได้ผลักดันให้ ธ.ก.ส.เข้ามามีบทบาทในการรับจำนำข้าวเปลือกจำนวนมากเป็นครั้งแรก เพื่อรักษาระดับราคาข้าวไม่ให้ตกต่ำโดยการชลอการขายของเกษตรกร ต่อมารัฐได้เปลี่ยนแปลงจำนวนเงินกู้ที่เกษตรกรได้รับจากร้อยละ 80 เป็นไม่เกินร้อยละ 95 ของราคาเป้าหมาย และให้



เกษตรกรเข้าร่วมโครงการรับจำนำ

ธ.ก.ส. รับจำนำข้าวเปลือกเฉพาะข้าวเปลือกในยุ้งฉางของเกษตรกร สำหรับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่ไม่มียุ้งฉางให้นำข้าวเปลือกไปฝากไว้ที่เก็บหรือยุ้งฉางของ อตก. หรือของ

โรงสีที่ อตก. เข้าไว้และนำไปประทวนสินที่ อตก. ออกให้ไปจำนำกับ ธ.ก.ส.

เมื่อรัฐบาลภายใต้พรรคไทยรักไทยมาบริหารประเทศในเดือนกุมภาพันธ์ 2544 ปรับปรุงโครงการรับจำนำใหม่ โดยให้ ธ.ก.ส. รับจำนำไปประทวนสินค้าที่ อตก. และ ออ. ออกให้แก่เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาในปี 2544 ไปฝากไว้ ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งเดือนเมษายน ถึงสิงหาคม 2544 กำหนดระยะเวลาใส่ถ่อน 5 เดือน พร้อมกับขยวงเงินรับจำนำเป็นไม่เกินรายละ 350,000 บาท และกำหนดเงื่อนไขให้สามารถนำข้าวเปลือกมาปรังที่ อตก. และ อคส. รับฝากไปสีแปรสภาพเป็นข้าวสารและเก็บไว้ในคลังสินค้ากลาง

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกมาปรังปี 2544 ถือได้ว่าเป็นต้นแบบของโครงการจำนำไปประทวนต่อเนื่องมาจนถึงปีการผล 2551/52 (ที่ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายไปเป็นโครงการประกันรายได้ขั้นต่ำในรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์) ทั้งนี้รัฐบาลได้เพิ่มราคาเป้าหมายของการรับจำนำให้สูงกว่าระดับรา



การรับจำนำข้าวเปลือกในยุ้งฉางเกษตรกร

ตลาดไปพร้อมๆกับการเพิ่มปริมาณเป้าหมายของการรับจำนำ และได้มีมาตรการให้โรงสีเอกชนเข้ามาเป็นกลไกที่สำคัญในกระบวนการรับจำนำข้าวเปลือก เพิ่มเติมจากการใช้กลไกของ ธ.ก.ส. และสถาบันสหกรณ์ที่มีการรับจำนำไว้กับยุ่งฉาง นอกจากนี้ยังให้มีการรับจำนำไปประทวนสินค้าโดยให้เกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจำนำกับโรงสีและให้โรงสีโดยมี อดท. และ อดส. เป็นผู้ออกไปประทวนสินค้าให้กับเกษตรกร เมื่อเกษตรกรได้รับใบประทวนแล้วสามารถนำใบประทวนมาขึ้นเงินกับ ธ.ก.ส. ตามราคาที่เหมาะสมรับจำนำ

ในปี 2545/46 ได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เพิ่มเติม โดยกำหนดปริมาณเป้าหมายการรับจำนำเพิ่มจาก 2.5 ล้านตัน เป็น 8.7 ล้านตัน และเป็น 9 ล้านตันในปีการผลิต 2547/48 พร้อมกับขยายราคารับจำนำให้สูงกว่าระดับราคาตลาด

การปรับเพิ่มราคารับจำนำดังกล่าวได้ส่งผลให้เกษตรกรนำข้าวเปลือกที่ผลิตได้มาเข้าโครงการรับจำนำสูงมากขึ้นจาก 2.7 ล้านตันในปีการผลิตปี 2546/47 เป็น 9.4 และ 9.5 ล้านตัน ในปีการผลิต 2547/48 และปีการผลิต 2548/49 ตามลำดับ พร้อมกับมูลค่าการรับจำนำได้เพิ่มจาก 12,429 ล้านบาท ในปีการผลิต 2546/47 เป็น 71,773 ล้านบาท ในปีการผลิต 2548/49 ในขณะที่ขณะเดียวกันการมาไล่ถอนคืนของเกษตรกรกลับลดน้อยลง เป็นผลให้ข้าวหลุดจำนำตกเป็นของรัฐ



องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร(อตก.)



ธ.ก.ส. ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกร





รัฐบาลชั่วคราวในสมัยพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์



ในช่วงเวลาของพรรคพลังประชาชนเป็นรัฐบาล

ในจำนวนที่มากขึ้นไปจากเดิมกว่าที่เคยเป็นมา ในช่วงปลายปี 2549 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากพรรคไทยรักไทยเป็นรัฐบาลชั่วคราวซึ่งมีพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในฤดูนาปีปีการผลิต 2549/50 ของรัฐบาลในขณะนั้นยังดำเนินเหมือนกับปีที่ผ่านมา แต่ได้ปรับลดเป้าหมายปริมาณการรับจำนำลงจาก 9 ล้านตันมาเป็น 8 ล้านตัน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ข้าวไทย³ พร้อมกับปรับราคารับจำนำเป้าหมายในฤดูนาปีให้ใกล้เคียงกับราคาตลาด พร้อมกับมีการจัดทำแผนการระบายข้าวในสต็อกออกเป็นระยะและสามารถระบายข้าวสารคงเหลือในสต็อกได้ลดลงเหลือเพียงจำนวน 2.1 ล้านตัน

เมื่อรัฐบาลของพรรคพลังประชาชนได้เข้ามาบริหารประเทศต่อจากรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ในต้นปี 2551 พบว่าในระยะแรกยังคงเป้าหมายและราคารับจำนำในฤดูนาปีไว้ตามเดิม แต่เนื่องจากในช่วงเดือนเมษายนถึงสิงหาคมของปี 2551 ระดับราคาข้าวในตลาดต่างประเทศได้ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้น

อย่างมากอันเนื่องจากสถานการณ์วิกฤตอาหารและพลังงานโลกพร้อมกับการปรับตัวของราคาข้าวเปลือกในประเทศที่ระดับฟาร์ม ในเดือนมิถุนายน 2551 เกษตรกรได้เรียกร้องให้รัฐบาลประกาศราคารับจำนำในฤดูนาปี 2551 ให้เท่ากับราคาตลาดซึ่งในขณะนั้นราคาข้าวเปลือกที่ระดับฟาร์มได้ขึ้นไปสูงถึงตันละ 15,000 บาท ทำให้มีการปรับราคารับจำนำข้าวเปลือกนาปี ความชันไม่เกิน 15% ไปที่ตันละ 14,000 บาท หรือราคาเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 97.18 ในขณะที่เกษตรกรในพื้นที่ชลประทานมีต้นทุนเฉลี่ย

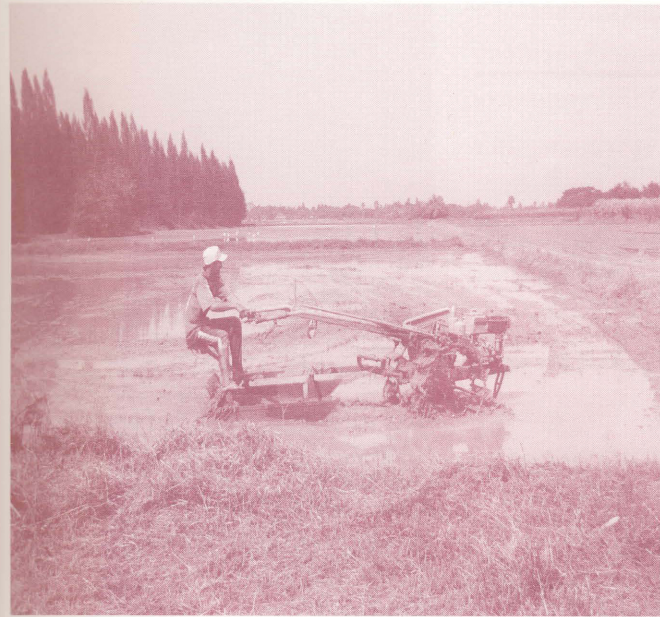


ปริมาณข้าวเปลือกจำนวนมากจากโครงการรับจำนำ



การประกันราคาขึ้นต่ำผ่านโรงสี

3 ยุทธศาสตร์ข้าวไทยได้มีแผนการปรับลดการแทรกแซงของรัฐในตลาดข้าวเปลือกถึงปีละ 10%



เกษตรกรเพิ่มรอบการเพาะปลูกโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพข้าว

ประยุกต์ได้รายงานไว้ว่า นับจากมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงการรับจำนำข้าวเปลือกไปสู่การแทรกแซงกลไกตลาดในรูปแบบของการประกันราคาขั้นต่ำ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในช่วงทางตลาดข้าวจากเดิมที่เกษตรกรขาย ผ่านพ่อค้าในหมู่บ้านและตลาดกลาง ไปสู่การขายผ่านโรงสีเป็นสำคัญ⁴

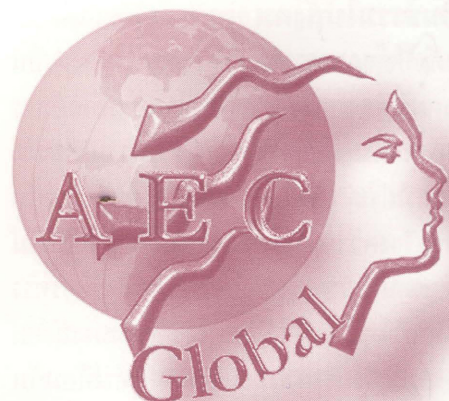
การที่รัฐบาลเพิ่มปริมาณการรับจำนำข้าวเปลือก และปรับเปลี่ยนวิธีดำเนินการรับจำนำจากเดิมที่ให้รับจำนำต่ำกว่าราคาตลาด ไปเป็นการรับจำนำเท่ากับราคาตลาด และต่อมายังได้ยกระดับราคาเป้าหมายที่สูงกว่าราคาตลาด ซึ่งแม้นโยบายดังกล่าวจะเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรให้มีรายได้มากขึ้นจากการทำ

ระหว่างเกษตรกรและโรงสีหายไป และช่องทางการตลาดเปลี่ยนแปลงไปเมื่อเกษตรกรเก็บเกี่ยวข้าวแล้วไม่มีทางเลือกอื่นแต่ต้องนำไปส่งขายให้กับโรงสี ซึ่งก็จะถูกเอาเปรียบจากอำนาจในการต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ การยกระดับราคาจำนำให้สูงกว่าราคาตลาดอย่างมากย่อมส่งผลกระทบต่อตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้ารวมถึงตลาดข้าวส่งออกของไทยตามมาด้วย ในขณะที่เดียวกันนโยบายดังกล่าวกลับไปสนับสนุนให้กิจการโรงสีได้ประโยชน์จากการร่วมดำเนินธุรกิจกับภาครัฐอย่างมาก นอกจากนี้เวียดนามที่เป็นคู่แข่งและมีต้นทุนในการส่งออกต่ำกว่าไทย ก็ได้รับประโยชน์จากการดำเนินนโยบายรับจำนำของไทยเพราะนโยบายดังกล่าวของไทยมีผลทำให้ระดับราคาข้าวส่งออกของเวียดนามสูงขึ้นส่งผลดีต่อเกษตรกรและผู้ประกอบธุรกิจข้าวของเวียดนามตามมา

ดังนั้นการก้าวไปสู่การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดี่ยวของอาเซียนภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจของอาเซียน (AEC) การดำเนินนโยบายเรื่องข้าวโดยเฉพาะนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกโดยยกระดับราคาให้สูงกว่าระดับราคาตลาดอย่างมากของไทยควรจะมองให้รอบด้าน เพราะมิฉะนั้นจะสร้างความสูญเสียในระยะยาวให้กับเศรษฐกิจข้าวไทยตามมา

นาเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสม แต่นโยบายดังกล่าวได้สร้างผลกระทบต่อการจัดการไร่นาของเกษตรกรเพราะเกษตรกรจะปลูกข้าวอายุสั้นเพื่อหวังทำรอบการเพาะปลูกให้ได้มากขึ้น โดยไม่คำนึงถึงคุณภาพข้าว และที่สำคัญนโยบายรับจำนำได้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการแข่งขันในตลาดข้าวเปลือก เพราะการใช้นโยบายดังกล่าวได้ทำให้กลไกตลาดกลางข้าวเปลือกที่ได้พัฒนาการมาอย่างดีต้องหายไปจากระบบการค้าข้าว ทำให้อำนาจในการต่อรอง



ที่ต้นละ 7000 บาท

การปรับราคาจำนำเพิ่มขึ้นแม้จะเป็นเหตุผลด้านนโยบายเพื่อการยกระดับรายได้ให้เกษตรกรมีระดับรายได้ที่สูงขึ้นก็ตาม แต่การยกระดับราคาที่สูงกว่าระดับราคาตลาดพร้อมกับปริมาณที่รับจำนำย่อมสร้างผลกระทบต่อกิจกรรมของตลาดกลางข้าวเปลือก ทั้งนี้เพราะรัฐได้กลายเป็นผู้รับซื้อข้าวเปลือกรายใหญ่ในท้องตลาด การศึกษาช่องทางการตลาดข้าวเปลือกของศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์

⁴ ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ (2547) ช่องทางการกระจายข้าวเปลือก เอกสารวิจัยเสนอต่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ จัดเตรียมโดยศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์