

## การเปรียบเทียบการจัดการในนโยบายประกันและนโยบายรับจำนำข้าว

### Comparative Analysis of Management of Rice Price Guarantee Policy and Rice Pledging Policy

พรเทพ พุ่มพวง (Porntep Poompaung)\* ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ (Dr.Peerakit Kamnuansilpa)\*\*

#### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์นำเสนอเปรียบเทียบการจัดการในนโยบายประกันและนโยบายรับจำนำข้าว ผู้วิจัยได้ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เจ้าหน้าที่กรมการค้าภายในจังหวัด เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อการเกษตร (อตก.) และโรงสี ในจังหวัด กำแพงเพชร จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดเชียงใหม่ รวมจำนวน 47 ราย

ผลการศึกษาพบว่า การจัดการในนโยบายประกันและนโยบายรับจำนำข้าวมีการต่างก็มีขั้นตอนในการบริหารจัดการ 3 ขั้นตอนเหมือนกันคือ 1) ขั้นตอนการเตรียมการ 2) ขั้นตอนการดำเนินการ และ 3) ขั้นตอนการจ่ายเงินให้แก่เกษตรกร ในแต่ละขั้นตอนมีความแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย เมื่อวิเคราะห์หาข้อผิดพลาดที่อาจเกิดจากความบกพร่องในการบริหารจัดการพบว่า นโยบายประกันราคาข้าวมีความผิดพลาดคลาดเคลื่อนในการจ่ายเงินให้แก่เกษตรกร เนื่องจากการโกหก หลอกลวงจำนวนเนื้อที่การทำนาของเกษตรกรชาวนา หรือการสวมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ทำจริงแต่ให้ชาวนาเช่าทำ นา ส่วนนโยบายจำนำข้าวมีโอกาสผิดพลาดในการสวมสิทธิ์ของเจ้าของโรงสีที่อาจนำข้าวที่ตนเองซื้อในราคาถูกจากสิทธิ์ของ ชาวนาหรือซื้อข้าวประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิ์ขายให้แก่รัฐในขั้นตอนการขายข้าวของโรงสีให้แก่รัฐ

#### ABSTRACT

This research had the objective to conduct a comparative analysis of the management of the rice price guarantee policy and the rice pledging policy. The researchers obtained data from the Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (BAAC), and from provincial staff of the Department of Internal Commerce, agricultural extension officers, staff of the Public Warehouse Organization (PWO) and staff of the Organization of Agricultural Markets, and rice mills in Kampaengphet, Buriram and Chiang Mai Provinces. A total of 47 persons provided data.

This study found that the management of the rice price guarantee policy and the rice pledging policy involved three different stages of management as follows: (1) Preparation; (2) Implementation; and (3) Disbursement of funds to farmers. During each stage, the processes varied only slightly. When analyzing risk for errors in management, this study found that there was some vulnerability for errors to occur in disbursing funds to farmers under the rice price guarantee scheme. The errors occur as a result of falsification of the amount of acreage of the rice paddy, or through subrogation of the rice field owner who subleased farming to share croppers. Regarding the rice pledging policy, there is also risk for subrogation by the owner of the rice mill who procures rice at an artificially low price based on farmers' rights, or purchases rice from a neighboring country and re-sells that to the government for a profit.

**คำสำคัญ:** นโยบายประกันราคาข้าว นโยบายการจำนำข้าว

**Key Words:** Rice price guarantee policy, rice pledging policy

\*นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาบริหารการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

\*\*รองศาสตราจารย์ สาขาบริหารการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

## บทนำ

นโยบายการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรในรูปของโครงการรับจำนำของไทยเริ่มมาตั้งแต่ปีการเพาะปลูก 2524/25 ซึ่งเป็นช่วงที่ราคาข้าวในประเทศค่อนข้างตกต่ำ รัฐบาลต้องช่วยเหลือชาวนาที่ประสบปัญหาการค้าข้าวตกต่ำจากภาวะข้าวล้นตลาดในช่วงฤดูการเก็บเกี่ยวที่มีผลผลิตออกสู่ตลาดพร้อมกัน โดยดำเนินโครงการรับจำนำ ซึ่งเป็นมาตรการเสริมเพื่อชะลอปริมาณข้าวเปลือกที่ออกสู่ตลาด วิธีการคือให้ชาวนานำข้าวเปลือกมาจำนำไว้กับรัฐบาลในช่วงฤดูการเก็บเกี่ยวที่มีผลผลิตออกสู่ตลาดพร้อมๆ กันเป็นจำนวนมาก จนเมื่อข้าวในตลาดมีราคาสูงขึ้นก็ค่อยนำเงินมาไถ่ถอนข้าวเปลือกออกไปเพื่อนำไปขาย พร้อมจ่ายดอกเบี้ยให้แก่รัฐบาล ซึ่งคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร แต่หากไม่มาไถ่ถอนในเวลาที่กำหนดข้าวเปลือกที่นำมาจำนำก็จะตกเป็นของรัฐซึ่งจะนำออกจำหน่ายต่อไป (ธัญญา, 2554)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2543 นโยบายจำนำข้าวดังกล่าวได้ถูกปรับเปลี่ยนเจตนารมณ์หรือเป้าหมายของนโยบาย จากเดิมที่เป็นมาตรการชะลอปริมาณข้าวเปลือกที่ออกสู่ตลาดและรักษาระดับราคาเท่านั้นมาเป็นการแทรกแซงกลไกราคาโดยขยายโครงการให้ใหญ่ขึ้น และกำหนดราคาจำนำให้สูงกว่าราคาตลาด หลังจากนั้น โครงการรับจำนำสินค้าเกษตรก็เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาการค้าตกต่ำที่เกษตรกรพึงพอใจ นอกจากนี้ผลประโยชน์จากการดำเนินโครงการยังอาจเป็นแรงจูงใจให้รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยต้องดำเนินการโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดราคาจำนำที่สูงและปริมาณการรับจำนำ (Quota) ที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมืองของพรรคการเมืองมากกว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ (อุมาภรณ์, 2553)

ในปี พ.ศ. 2552 คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในปี

ผลิต 2552/53 มีเป้าหมายและพื้นที่ดำเนินการประกันราคาข้าวเปลือกหอมมะลิ (รวม กข. 15) ต้นละ 15,300 บาท ปริมาณครัวเรือนละไม่เกิน 14 ต้น ข้าวเปลือกหอมจังหวัด ต้นละ 14,300 บาท ปริมาณครัวเรือนละไม่เกิน 16 ต้น ข้าวเปลือกเจ้า ต้นละ 10,000 บาท ปริมาณ ครัวเรือนละไม่เกิน 25 ต้น ข้าวเปลือกปทุมธานีต้นละ 10,000 บาท ปริมาณครัวเรือนละไม่เกิน 25 ต้น และข้าวเปลือกเหนียวต้นละ 9,500 บาท ปริมาณครัวเรือนละไม่เกิน 16 ต้น ทั้งนี้ราคาของการประกันรายได้จากการขายข้าวเปลือกมีการกำหนดราคารวม ความชื้นไม่เกิน 15% (ครุณี, 2552) โดยมีการให้ขึ้นทะเบียนเกษตรกรกับกรมส่งเสริมการเกษตร และจัดทำสัญญาประกันราคากับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสาขาในพื้นที่ที่เป็นภูมิลำเนา (ตามทะเบียนบ้าน) ของเกษตรกร (กฤตพงศ์, 2553) สำหรับเกษตรกรที่ทำการเพาะปลูกข้าวคนละจังหวัดที่เป็นภูมิลำเนาและมีความจำเป็นไม่สามารถเดินทางไปทำสัญญาประกันราคาที่บ้านที่จังหวัดที่เป็นภูมิลำเนาได้ อนุโลมให้เกษตรกรทำสัญญาประกันรายได้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสาขาในพื้นที่เพาะปลูกได้ตามความจำเป็นเป็นราย ๆ ไป ซึ่งระยะเวลาในการดำเนินโครงการตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2552 - กรกฎาคม 2553

อย่างไรก็ตาม จากการที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการประกันราคาผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งเป็นนโยบายที่เกษตรกรจับตามองมากที่สุด (ARAYANEWS PAPER, 2555) สิ่งสำคัญคือ มีคำถามเกิดขึ้นว่าระบบดังกล่าวจะสามารถแก้ปัญหาการรับจำนำพืชผลการเกษตรเดิมได้หรือไม่ ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความมั่นใจว่า นโยบายการประกันราคาผลผลิตทางการเกษตร จะเป็นแนวทางป้องกันการสวมสิทธิ์ (Dailynews, 2555) และเกษตรกรได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง หากมองถึงความแตกต่างระหว่างการประกันราคากับการจำนำพืชผลการเกษตร ถือได้ว่าทั้ง 2 ระบบมีความแตกต่างกันอย่างมาก

ในปีการผลิต 2554/55 รัฐบาลได้นำนโยบายและโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี กลับมาดำเนินการเพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศและยกระดับความเป็นอยู่ของเกษตรกร ทั้งนี้ไม่จำกัดปริมาณข้าวเปลือกที่รับจำนำ และมีการปรับเปลี่ยนวิธีดำเนินการรับจำนำจากเดิมที่ให้รับจำนำต่ำกว่าราคาตลาด ไปเป็นการรับจำนำเท่ากับราคาตลาดและต่อมายังได้ยกระดับราคาเป้าหมายที่สูงกว่าราคาตลาด ซึ่งแม้นโยบายดังกล่าวจะเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรให้มีรายได้มากขึ้นจากการทำนาเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสม โดยให้องค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) รับฝากและออกใบประทวนโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) (ธนศักดิ์, 2546) รับจำนำใบประทวนที่ อคส. และอ.ต.ก. ออกให้แก่ เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่ไม่มีฐานะของตนเอง ระยะเวลารับจำนำ ตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2554 - 28 กุมภาพันธ์ 2555 ส่วนภาคใต้ ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2555 - 31 พฤษภาคม 2555 ซึ่งถือว่าเป็นช่วงที่ผลผลิตออกสู่ตลาดมาก มีการกำหนดระยะเวลาได้ถอน 4 เดือน นับถัดจากเดือนที่จำนำ ผู้เข้าร่วมโครงการต้องมีหนังสือรับรองเกษตรกรจากกรมส่งเสริมการเกษตรซึ่งผ่านการทำประชาคม และเกษตรกรลงชื่อรับรองตัวเอง พร้อมทั้งเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตร และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือปลัดเทศบาลตำบล หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายลงชื่อรับรองด้วย เป็นข้าวเปลือกที่เกษตรกรเพาะปลูกเองในปีการผลิต 2554/2555 เป็นลูก้าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ราคารับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2544/2555 ดันละ 15,000 บาท ณ ความชื้นไม่เกิน 15%

อย่างไรก็ตาม ปัญหาของการจัดการในโครงการประกันราคาข้าวและโครงการรับจำนำข้าวก็ยังคงเกิดปัญหาในการดำเนินงานที่ปัจจุบันมีการวิภาควิจารณ์ในหลากหลายแง่มุม ดังนั้น จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ควรมีการเปรียบเทียบการจัดการในโครงการประกันราคาข้าวและโครงการรับจำนำข้าวเพื่อให้เห็น

ถึงสภาพปัญหาของการดำเนินงานและแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานเพื่อให้ชาวนาไทยได้รับการช่วยเหลืออย่างแท้จริง

### วัตถุประสงค์

จากความเป็นมาในการดำเนินงานโครงการประกันราคาข้าวและโครงการรับจำนำข้าวข้างต้น ผู้วิจัยมีความประสงค์ที่จะทำการวิเคราะห์การเปรียบเทียบการจัดการในนโยบายประกันและนโยบายรับจำนำข้าว รวมทั้งสภาพและปัญหาในการบริหารจัดการโครงการที่พบในทั้งสองนโยบาย

### วิธีการศึกษา

เพื่อตอบสนองให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ผู้วิจัยได้ทำการวิจัยโดยเก็บข้อมูลในจังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดเชียงใหม่ โดยการสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multistage Sampling) และทำการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามจาก เจ้าหน้าที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เจ้าหน้าที่กรมการค้าภายในจังหวัด เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อการเกษตร (อ.ต.ก.) และโรงสี รวมจำนวน 47 ราย โดยใช้ระยะเวลาในการเก็บข้อมูลตั้งแต่ 15 มิถุนายน 2555 ถึงวันที่ 20 กรกฎาคม 2555

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีสถิติเชิงพรรณนาจากแบบสอบถามที่ได้ทั้งหมดแล้วนำมาตรวจสอบความถูกต้องของการตอบแบบสอบถาม ทำคุ่มีออลงรหัส และนำไปวิเคราะห์คำนวณโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางคอมพิวเตอร์ เพื่อหาจำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ยเลขคณิต ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เพื่อนำไปอธิบายลักษณะพื้นฐานทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษายเปรียบเทียบการจัดการในโครงการประกันราคาข้าวและโครงการรับจำนำข้าว

### ผลการศึกษา

ก่อนที่จะนำเสนอผลของการศึกษาวิจัย และตอบวัตถุประสงค์ในการวิจัย ผู้วิจัยจะกล่าวถึงลักษณะของผู้ให้ข้อมูลตามตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่า ส่วนใหญ่ร้อยละ 57 เป็นเพศชาย และเป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 43 ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 20-30 ปี ร้อยละ 30 และมีระดับการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป ร้อยละ 89 (คู่มือเลขในตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม (n = 47)

| ตัวแปร               | จำนวน | ร้อยละ |
|----------------------|-------|--------|
| <b>เพศ</b>           |       |        |
| ชาย                  | 27    | 57.45  |
| หญิง                 | 20    | 42.55  |
| <b>อายุ (ปี)</b>     |       |        |
| 20 – 30              | 14    | 29.79  |
| 31 – 40              | 9     | 19.15  |
| 41 – 50              | 12    | 25.53  |
| 51 – 60              | 12    | 25.53  |
| <b>ระดับการศึกษา</b> |       |        |
| ต่ำกว่าปริญญาตรี     | 5     | 10.64  |
| ปริญญาตรีขึ้นไป      | 42    | 89.36  |

ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดการในโครงการประกันราคาข้าวและโครงการรับจำนำข้าวพบว่า เจ้าหน้าที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เจ้าหน้าที่กรมการค้าภายในจังหวัด เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อการเกษตร (อตก.) และโรงสี พบว่า สามารถเปรียบเทียบการจัดการในโครงการประกันราคาข้าวและโครงการรับจำนำข้าวใน 3 ด้าน ได้ดังนี้ 1) ขั้นตอนการเตรียมการเพื่อดำเนินงานตามโครงการ 2) ขั้นตอนการดำเนินงาน และ 3) ขั้นตอนการจ่ายเงินให้แก่เกษตรกรโดยมีประเด็นเปรียบเทียบดังต่อไปนี้

ประเด็นแรกที่จะต้องเปรียบเทียบคือการเตรียมการเพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ข้อมูลที่เก็บได้จากงานภาคสนามชี้ให้เห็นว่าทั้งสองนโยบายมีการเตรียมการคล้ายคลึงกันมากกล่าวคือ ในทั้งสองนโยบายรัฐบาลจะต้องมีการประกาศการรับขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในปี ในการประกันราคาข้าวขึ้นทะเบียนเกษตรกรจะต้อง จัดทำสัญญาประกันราคา โดยผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ในช่วงเดือนสิงหาคม - พฤศจิกายน 2552 โดยมีระยะเวลาใช้สิทธิประกันราคา ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2552 - กุมภาพันธ์ 2553 ยกเว้นภาคใต้ที่มีการประกันราคาผลผลิตในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ - พฤษภาคม 2553 หลังจากนั้นจะมีการประกาศเกณฑ์ราคากลางอ้างอิง โดยคณะกรรมการกำหนดเกณฑ์ราคากลางอ้างอิง โครงการการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว เป็นผู้กำหนดและประกาศเกณฑ์ราคากลางอ้างอิง ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2552 - กุมภาพันธ์ 2553 ระยะเวลาโครงการ ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2552 - กรกฎาคม 2553 หลังจากนั้นกรมส่งเสริมการเกษตรและจัดให้มีการประชุมประชาคม เพื่อรับรองการผลิตข้าวของเกษตรกร โดยคณะกรรมการระดับตำบล ซึ่งประกอบด้วย ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน เกษตรตำบล และ (ธ.ก.ส.) ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตร หลังจากนั้น จะให้เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ (ธ.ก.ส.) เป็นผู้จัดทำสัญญาประกันรายได้ ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรต้องทบทวนการผลิตของเกษตรกร คณะกรรมการระดับตำบล อาจจะพิจารณาจัดให้มีการประชุมและหรือกลุ่มสอบการผลิตอีกครั้งหนึ่งก็ได้

เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการขึ้นทะเบียนแล้วจะมีการประกาศเกณฑ์ราคากลางอ้างอิงราคาข้าวเปลือกของท้องตลาดโดยคณะกรรมการกำหนดเกณฑ์ราคากลางอ้างอิงข้าวเปลือกจากราคาตลาด รัฐจะจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างราคาข้าวให้ครบตามราคาข้าวที่ประกันแก่ชาวนา ตามที่ได้ขึ้นทะเบียนเกษตรกรไว้ ส่วน

นโยบายจำนำข้าวนั้นมีการเตรียมการระยะเวลาดำเนินการรับจำนำที่อยู่ในช่วงวันที่ 7 ตุลาคม 2554 ถึงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2555 (ภาคใต้ 1 กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2555) รัฐกำหนดระยะเวลาไว้ก่อนไว้ 4 เดือน นับถัดจากเดือนที่รับจำนำ ส่วนการขึ้นทะเบียนนั้น ไม่แตกต่างกันมากนักสิ่งที่มีความสำคัญเพิ่มเติมคือ โครงการจำนำข้าวจะต้องมีการเตรียมการเพื่อจะรับจำนำเฉพาะใบประทวนและให้ (อ.ค.ส.) และ (อ.ค.ก.) รับสมัครโรงสีและตลาดกลางโดยโรงสีและตลาดกลางที่เข้าร่วมโครงการ จะต้องได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการระดับจังหวัดพิจารณาอนุมัติ เพื่อเป็นจุดรับฝากข้าวเปลือกและจ่ายใบประทวนให้เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจำนำ และอาจพิจารณาให้มีการรับจำนำผู้ลงเฉพาะในพื้นที่ที่มีผู้ลงเก็บรักษาและมีการดูแลได้มาตรฐานและเป็นผู้ลงที่ไม่เคยมีปัญหาส่งสร้างความเสียหายให้ภาครัฐมาก่อนเท่านั้น โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์และมติของคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว

ในส่วนขั้นตอนที่สองเป็นขั้นตอนการดำเนินงาน เกษตรกรจะต้องไปขอใบรับรองการปลูกข้าวจากสำนักงานเกษตรอำเภอ เพื่อเป็นหลักฐานสำคัญขึ้นขั้นการปลูกข้าว ซึ่งการขอรับเงินประกันราคาข้าวเกษตรกรจะต้องมีการประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อกำหนดหัวระยะเวลาในการขายข้าวออกสู่ตลาด ซึ่งการขายข้าวโดยวิธีนี้จะต้องอิงราคาในท้องตลาดเป็นเกณฑ์ในการขอรับเงินส่วนต่างจากรัฐบาล ส่วนการจำนำข้าวนั้น เมื่อเกษตรกรได้ใบรับรองการปลูกข้าวแล้ว เกษตรกรจะต้องนำข้าวไปส่งมอบยังโรงสีที่ร่วมโครงการ หรือ จุดรับจำนำที่รัฐกำหนด โดยในขั้นตอนการส่งมอบข้าวนี้ จะมีการตรวจสอบน้ำหนักข้าว วัดปริมาณความชื้นก่อน หลังจากนั้นทางองค์การคลังสินค้าจึงจะออกใบประทวนให้กับเกษตรกร เพื่อนำไปทำสัญญาและรับเงินต่อไป

ขั้นตอนสุดท้ายคือขั้นตอนการรับเงินของโครงการประกันราคาข้าวนั้น เมื่อเกษตรกรได้แจ้งความประสงค์เข้าร่วมโครงการประกันราคาข้าวกับรัฐ

แล้วนั้น เมื่อถึงระยะเวลาใช้สิทธิการประกันราคาข้าวทางธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างตามราคาดลาด โดยการจ่ายเงินเข้าบัญชีธนาคารให้เกษตรกรตามที่รับขึ้นทะเบียนไว้ การจ่ายเงินไม่ได้สนใจถึงผลผลิตของเกษตรกรท้องถิ่น ส่วนนโยบายจำนำข้าวหลังจากขึ้นทะเบียนเหมือนกันกับโครงการประกันราคาข้าวแล้วชาวนาต้องเก็บเกี่ยวผลผลิต แล้วนำไปจำนำ ณ โรงสีที่เข้าร่วมโครงการ เพื่อวัดค่าปริมาณความชื้นและชั่งน้ำหนักปริมาณข้าวทั้งหมด หลังจากนั้นจะออกใบประทวนให้ชาวนา เพื่อนำใบประทวนไปขึ้นเงินกับธนาคารการเกษตรเพื่อสหกรณ์การเกษตร โดยธนาคารจะจ่ายเงินให้กับเกษตรกรชาวนา ผ่านบัญชีธนาคารภายใน 3 วันและจ่ายครั้งเดียวทั้งหมดตามปริมาณข้าว ซึ่งต่างกับการประกันราคาที่จะจ่ายเฉพาะส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาอ้างอิงในตลาด

เมื่อวิเคราะห์หาจุดอ่อนและข้อรั่วไหลหรือจุดอ่อนที่เกิดขึ้นในนโยบายทั้งสองพบว่าทั้งสองนโยบายต่างมีจุดอ่อนที่ในด้านการบริหารจัดการและต่างก็ต้องการการควบคุมตรวจสอบอย่างเข้มงวด กล่าวคือในนโยบายประกันราคาข้าวจะพบปัญหาในการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการขึ้นทะเบียนเกษตรกรซึ่งส่วนใหญ่เป็นการ โกงหรือขาดความซื่อสัตย์ของเกษตรกรชาวนาซึ่งพบค่อนข้างบ่อย นอกจากนั้นในบางราย (ซึ่งเป็นส่วนน้อยเท่านั้น) จะมีการร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐในการแจ้งหลักฐานการกระทำที่เป็นเท็จไม่ตรงตามความจริง ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในการจ่ายค่าชดเชยเป็นจำนวนมากทั้งที่ไม่มีการทำนาจริงหรือต่ำกว่าความเป็นจริงแต่มีการแจ้งที่ดินที่ทำนามากกว่าความเป็นจริง แต่ในส่วนของนโยบายจำนำข้าวปัญหามหาการทุจริตจะเกิดจากการสวมสิทธิ์ของเกษตรกรโดยพ่อค้าคนกลางหรือโดยโรงสีด้วยการนำข้าวคุณภาพต่ำหรือนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิ์หรือเวียนเทียนข้าวในโกดังเก็บข้าวทำให้รัฐสูญเสียงบประมาณดังกล่าวเป็นเงิน



จำนวนมาก โอกาสที่จะทุจริตคอร์รัปชันอันเป็นผลมาจากการบริหารจัดการที่ดี จึงเกิดขึ้นในทั้งสองนโยบาย

### บทวิจารณ์

การเปรียบเทียบการจัดการในโครงการประกันราคาข้าวและโครงการรับจำนำข้าว แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการและการดำเนินโครงการของรัฐบาลทั้ง 2 แบบ มีลักษณะที่เหมือนกัน คือ การพยุงราคาหรือประกันราคาขั้นต่ำให้แก่เกษตรกร เพื่อช่วยให้มีรายได้เพิ่มขึ้น กล่าวคือ มีการกำหนดราคาขั้นต่ำไว้ โดยราคาที่กำหนดไว้ในนโยบายทั้งสองต่างสูงกว่าราคาตลาด แต่ความแตกต่างอยู่ตรงวิธีดำเนินการ กล่าวคือ เนื่องจากผลกระทบที่เกิดจากโครงการรับจำนำทั้งในด้านปริมาณสต็อกข้าวของรัฐที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก หรือการที่รัฐได้เข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดข้าวจนรัฐเป็นผู้ซื้อข้าวเปลือกขายในตลาด ปัญหาความสูญเสียในช่วงระหว่างการเก็บข้าวในสต็อกซึ่งได้เกิดเป็นต้นทุนต่อการบริหารจัดการเก็บอย่างมาก ตลอดจนปัญหาเรื่อง การทุจริตในระบบ และขั้นตอนการรับจำนำ ทำให้เป็นที่หวาดเกรงกันว่าในระยะยาว แล้วปัญหาดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อกลไกตลาดข้าวและเศรษฐกิจข้าวไทยทั้งระบบ ทำให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้เสนอขอปรับเปลี่ยนนโยบายจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมาเป็นโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว สำหรับฤดูกาลผลิตปี 2552/53 โครงการประกันรายได้เป็นโครงการที่รัฐให้หลักประกันรายได้ขั้นต่ำแก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในฤดูกาลผลิตหนึ่งๆ ทั้งนี้รัฐจะเป็นผู้กำหนดราคาเป้าหมายที่เกษตรกรควรจะได้รับ พร้อมกับจำนวนข้าวสูงสุดที่เกษตรกรจะใช้สิทธิ์ได้ตามหลักการของการประกันรายได้ขั้นต่ำ ทั้งนี้เกษตรกรจะต้องมาลงทะเบียนกับกรมส่งเสริมการเกษตร เมื่อกรมส่งเสริมการเกษตรตรวจสอบโดยการทำประชาพิจารณ์ว่าเกษตรกรที่มาขอรับลงทะเบียนนั้น มีตัวตนอยู่จริงพร้อมกับมีอาชีพทำนา ก็จะส่ง

รายชื่อที่ตรวจสอบแล้วพร้อมขนาดพื้นที่ของเกษตรกรแต่ละรายให้กับ ธ.ก.ส. เพื่อใช้เป็นหลักในการจ่ายเงินชดเชยทั้งนี้ ในการดำเนินงาน ได้กำหนดให้จัดทำกรขึ้นทะเบียนเกษตรกรในช่วง ระหว่างเดือน กรกฎาคม 2552-ตุลาคม 2552 ส่วนการใช้สิทธิในการรับเงินประกันให้เกษตรกรสามารถเริ่มการใช้สิทธิได้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2552 ไปจนถึงสิ้น เดือนกุมภาพันธ์ ยกเว้นเกษตรกรในภาคใต้ พร้อมกับกำหนดปริมาณและราคาประกันรายได้จากการขายข้าวเปลือก ณ ความชื้นไม่เกิน 15% (สถาบันคลังสมองและคณะ, 2555)

โครงการการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่ได้กล่าวถึงนี้ ได้สรุปถึงข้อดีและข้อจำกัดของโครงการไว้ดังนี้

ในด้านข้อดี ถือเป็นนโยบายที่เอื้อและสนับสนุนต่อกลไกตลาดทั้งนี้เพราะรัฐไม่ได้เข้าไปมีบทบาทเป็นผู้ซื้อผู้ขายในตลาดเหมือนกับโครงการรับจำนำ เกษตรกรสามารถทราบล่วงหน้าก่อนการเพาะปลูกว่าจะขายผลผลิตได้ในราคาใดซึ่งจะช่วยให้การตัดสินใจว่าจะเลือกปลูกข้าวหรือไม่อย่างไร รัฐบาลไม่ต้องรับภาระในการเก็บสต็อกและระบายข้าวสาร สร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกรในการเรียนรู้ระบบตลาดและตัดสินใจจำหน่ายข้าว เป็นการช่วยเหลือรายได้ขั้นต่ำให้กับเกษตรกรทุกรายที่มาลงทะเบียนโดยถ้วนหน้า เพราะเกษตรกรที่มาขึ้นทะเบียนขอรับการประกันราคาไว้จะได้รับเงินชดเชยส่วนต่างภายใต้เงื่อนไขของจำนวนข้าวตามจำนวนสูงสุดที่รัฐประกาศไว้ล่วงหน้า เป็นการสร้างความเป็นธรรมใหญ่กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าวเป็นการแก้ปัญหาการสวมสิทธิ์ในกรณีของการรับจำนำ การทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการเก็บข้าวไว้ในยุ้งฉาง รวมถึงการทุจริตในโครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่ง เป็นผลพลอยได้จากการปรับเปลี่ยนนโยบายตามมา ในขณะเดียวกันการทำให้เกษตรกรชาวนาสามารถนำข้าวไปขายในตลาดได้จะเป็นการสนับสนุนให้กลไกตลาดที่ระดับ

ฟาร์ม โดยเฉพาะตลาดกลางสามารถพัฒนาต่อไปได้ ซึ่งต่างจาก นโยบายรับจำนำ

เนื่องจากโครงการประกันรายได้ฯจะต้องมีการจดทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว รวมถึงการตรวจสอบพื้นที่เพาะปลูกและพันธุ์ที่ปลูกซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบที่เข้มข้นเพื่อการป้องกันการฉ้อโกงและรวมถึงการสวมสิทธิ์ การที่เกษตรกรที่ปลูกข้าวพันธุ์เบาปะปนเข้ามารวมโครงการด้วยซึ่งจะสร้างผลกระทบต่อคุณภาพข้าวหากมีจำนวนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวพันธุ์เบาที่ไม่ผ่าน การรับรองจากกรมการข้าว จำนวนมากเข้ามาในระบบการจดทะเบียน ทั้งนี้รัฐและผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินการจดทะเบียนจะต้องเข้มงวดต่อการรับจดทะเบียน และจะต้องไม่จดทะเบียนรวมเอาเกษตรกรที่ปลูกข้าวพันธุ์เบาเข้ามาในโครงการ การใช้ข้อมูลผลผลิตข้าวเฉลี่ยเพื่อใช้ในการคำนวณปริมาณผลผลิตข้าว ตามขนาดของพื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกรก่อนนำไปคำนวณเป็นมูลค่า เพื่อการจ่ายค่าชดเชยจะมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่ ซึ่งหากการคำนวณเพื่อจัดทำข้อมูลดังกล่าวขาดหลักเกณฑ์ที่ดีพอแล้วจะทำให้ มีการร้องเรียนเกิดขึ้นตลอดเวลา โครงการประกันรายได้ฯไม่ได้มีการดึงอุปทานส่วนเกินออกจากตลาด ส่งผลให้ราคาจำหน่ายในตลาดในช่วง ต้นฤดูลดต่ำลงมาก หรือกรณีที่เกษตรกรนำผลผลิตออกจำหน่ายในปริมาณพร้อมๆกัน จะทำให้ราคา ตลาดลดต่ำลงมากในทันที ซึ่งรัฐจะต้องรับภาระชดเชยส่วนต่างราคาสูง กว่าที่คาดการณ์ไว้ และ นอกจากนี้การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เกษตรกรใช้สิทธิ์ขอรับค่าชดเชย ส่วนต่างได้ทันที หลังจากวันทำสัญญาประกันรายได้กับ ธ.ก.ส. โดยไม่คำนึงถึงว่าเกษตรกรจะได้เก็บเกี่ยวข้าวแล้วหรือยัง จะทำให้การ พัฒนารูปแบบของการประกันรายได้ที่ได้กล่าวถึงนี้ไปสู่การสร้างเป็นกลไกในการประกันความเสี่ยงเนื่อง จากความผันผวนของราคา (put option) ทำได้ยากลำบากขึ้น เพราะในกรณี

ของ put option เกษตรกรจะใช้สิทธิ์ได้นับตั้งแต่วันที่เก็บเกี่ยวพืชผลเป็นต้นไป

โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว จัดได้ว่าเป็นนวัตกรรมทางนโยบายใหม่ โดยรัฐบาลมีความตั้งใจที่จะพัฒนาตลาดกลางข้าวเปลือกให้กลับคืนมา พร้อมๆกับการให้หลักประกันกับชาวนาในการขายข้าว นับว่าได้เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญสำหรับนโยบายด้านราคาข้าวของประเทศไทย ซึ่งผลสัมฤทธิ์ของนโยบายจะเป็นอย่างไรยัง ยังไม่มีข้อมูลการประเมินที่พอจะนำมากล่าวในที่นี้ได้ จึงคงเป็นเรื่องที่จะต้องเฝ้ามองกันต่อไป อย่างไรก็ตาม ได้มีข้อเสนอแนะในกลุ่มนักวิชาการว่า เมื่อรัฐได้พัฒนากลไกตลาดและราคาให้มีประสิทธิภาพแล้วควรจะได้เร่งพัฒนาระบบหลักประกันความเสี่ยงจากความผันผวนของราคา (put option) ซึ่งเป็นหลักประกันว่าชาวนาจะลดความเสียหายจากราคาข้าวในตลาดที่ตกต่ำกว่าที่ควรและหลักประกันภัยพืชผลเกษตร (crop insurance) ซึ่งเป็นหลักประกันความเสียหายที่เกิดจากภัยธรรมชาติ ไปพร้อมๆกับการเร่งพัฒนาตลาดซื้อขายประกันความเสี่ยงในภาคการเกษตรทั้งในด้านการผลิตและด้านราคาให้เกิดขึ้นเพื่อเป็นทางเลือกให้กับเกษตรกรที่จะลดความเสี่ยงจากปัจจัยดังกล่าว โครงการรับจำนำจะใช้การจำนำสินค้าไว้กับรัฐบาลและไถ่ถอนคืนไปเมื่อถึงเวลาการไถ่ถอน ในส่วนที่ไม่ได้ไถ่ถอนไปก็ถือว่ารัฐบาลรับซื้อสินค้านั้นไปโดยปริยายตามราคาที่กำหนดไว้ ส่วนโครงการประกันราคาข้าวที่รัฐบาลไม่ต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับสินค้า เพียงแต่จ่ายเงินชดเชยในส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาตลาดเท่านั้น และรัฐบาลก็ได้เป็นเจ้าของผลิตผลทางการเกษตรแต่อย่างใด นโยบายดังกล่าวแม้จะมีเหตุผลสำคัญเชิงนโยบายว่าเพื่อยกระดับรายได้ของเกษตรกรที่ปลูกข้าวให้สูงขึ้นจาก ที่เป็นอยู่ แต่นโยบายดังกล่าวกลับเป็นที่เกรงกันว่าจะส่งผลกระทบต่อกลไกการตลาดข้าวเปลือกและตลาดส่งออกข้าวของไทย อย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน

หลังจากที่รัฐบาลได้ประกาศโครงการรับ  
จำนำโดยยกระดับราคาจำนำข้าวเปลือกเจ้าขึ้นเป็นตัน  
ละ 15,000 บาท และข้าวหอมมะลิเป็นตันละ 20,000  
บาท ซึ่งเป็นระดับราคาที่สูงขึ้นจากระดับราคา ภายใ  
โครงการประกันรายได้ถึงร้อยละ 50 และสูงกว่าระดับ  
ราคาตลาดเกือบหนึ่งเท่าตัว การยกระดับราคาสูงขึ้น  
จากระดับราคาตลาดทำให้เกษตรกรที่นำข้าวมาจำนำ  
ไม่มาไถ่ถอนคืนข้าวเปลือกที่จำนำไว้ และการที่เปิดรับ  
จำนำโดยไม่จำกัดจำนวนทำให้มีผู้นำข้าวมาจำนำไว้กับ  
รัฐในปริมาณมากอย่างไม่เคยเกิด ขึ้นมาก่อนเช่นกัน  
กล่าวได้ว่าโครงการรับจำนำได้ส่งผลให้รัฐเป็นผู้ซื้อ  
รายใหญ่ในตลาดข้าวเปลือกและได้ตัดทอนบทบาท  
ของ กลไกตลาดกลางข้าวเปลือกของเอกชนและของ  
สหกรณ์การเกษตรที่ได้เคยพัฒนาปรับปรุงกันไว้ใน  
อดีตต้องเลิกกิจการ ไปในอดีต ตลาดกลางข้าวเปลือก  
จัดเป็นกลไกที่สำคัญในการสร้างอำนาจการต่อรองทาง  
การตลาดให้กับเกษตรกรทั้ง ขนาดเล็กและขนาดใหญ่  
ที่นำผลผลิตมาซื้อขายในตลาด ทั้งนี้จะมีการซื้อขายกัน  
ตามคุณภาพของข้าว ข้าวที่มีคุณภาพดีก็จะได้ราคาที่  
สูงขึ้น ข้าวที่มีคุณภาพรองลงมาก็จะได้ราคาถูกลงลงมา  
ในขณะที่โรงสีก็จะส่งตัวแทนมา คอยรับซื้อข้าวที่  
ตลาดกลางตามชนิดและคุณภาพของข้าวที่ตนเอง  
ต้องการ ทั้งนี้จะมีการแข่งขันกันในการให้ราคาข้าว  
โดยเฉพาะข้าวที่มีคุณภาพดีมีความชื้นต่ำก่อให้เกิด  
ราคาอ้างอิงในแหล่งต่างๆซึ่งเกษตรกรจะอาศัยราคา  
อ้างอิงดังกล่าว ในการตัดสินใจว่าจะผลิตอย่างไรและ  
จะขายผลผลิตออกเมื่อไร

ในขณะที่โครงการรับจำนำที่ถือปฏิบัติใน  
ปัจจุบัน กลับสร้างอำนาจทางการตลาดให้กับโรงสีแต่  
ฝ่ายเดียว ทั้งนี้ เพราะ โครงการรับจำนำได้ให้โรงสีที่  
เข้าร่วมโครงการเป็นจุดรับจำนำใบประทวนสินค้า  
ข้าวเปลือกทำให้บทบาททางการตลาดของโรงสีจาก  
การเป็นผู้แปรรูปข้าวเปลือกเป็นข้าวสารได้ปรับตัว  
ไปสู่การเป็นจุดรับเก็บข้าวให้กับรัฐและเป็นจุดในการ  
ออกใบประทวนสินค้าข้าวเปลือก เพราะเมื่อเกษตรกร  
นำข้าวมาที่โรงสี โรงสีจะทำหน้าที่ชั่งน้ำหนัก และวัด

ความชื้น ซึ่งเกษตรกรไม่มีทางเลือกและไม่มีอำนาจใน  
การต่อรองเมื่อนำข้าวมายังจุดรับจำนำว่าโรงสีจะชั่ง  
น้ำหนักและวัดความชื้นให้กับตนอย่างยุติธรรมหรือไม่  
นอกจากนี้โรงสียังเป็นผู้ทำหน้าที่รับจ้างฝากข้าวภายใต้  
โครงการ รับจำนำ รวมถึงการเป็นผู้รับจ้างสีข้าวให้กับ  
ภาครัฐ เป็นต้น ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงการทุจริตจากการ  
สวมสิทธิ์ การหมุนเวียนข้าวไปขายดังที่เคยเกิดขึ้นใน  
อดีต ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นเครื่องสะท้อนว่า ภายใ  
โครงการรับจำนำกลไกในการแยกคุณภาพของ  
ข้าวเปลือก ดังที่ตลาดเคยทำงานให้กับสังคมกำลังขาด  
หายไป ทั้งนี้เพราะรัฐจำนำข้าวข้าวเปลือกต่างคุณภาพ  
และต่างพันธุ์ในราคา เดียวกันคือ 15,000 บาท (ยกเว้น  
ข้าวปทุมธานี 1 ข้าวขาวดอกมะลิ 105 และข้าวเหนียว  
ที่มาประกาศแยกราคาไว้ต่างหาก) ซึ่งหากดำเนิน  
นโยบายดังกล่าวต่อเนื่องกันไปจะส่งผลกระทบต่อ  
คุณภาพข้าวไทยตามมาโดยเฉพาะในพื้นที่เพาะปลูก  
ข้าวในเขตที่มีชลประทาน เกษตรกรจะมุ่งไปสู่การ  
ปลูกข้าวที่มีอายุสั้น ซึ่งข้าวดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นข้าว  
คุณภาพต่ำเพราะเกษตรกรมุ่งหวังที่จะปลูกข้าวให้ได้  
สามครั้งในรอบปี แทนการปลูกข้าวพันธุ์ที่มีคุณภาพ  
ซึ่งปลูกได้เพียงปีละสองครั้ง นอกจากนี้เกษตรกรยัง  
เร่งเก็บเกี่ยวก่อนกำหนดที่ข้าวจะสุกได้เวลาเก็บเกี่ยว  
เพราะรอหรือไม่รอก็สามารถขายข้าวได้ราคาในระดับ  
ราคาจำนำเหมือนกันอีกด้านหนึ่ง การเป็นผู้รับซื้อราย  
ใหญ่ของรัฐในตลาดข้าวเปลือกในระดับราคาสูงของ  
รัฐ ได้ส่งผลต่อตลาดส่งออกข้าวไทยตามมา เพราะ  
สต็อกข้าวที่อยู่ในมือของรัฐในขณะนี้มมีปริมาณมาก  
จัดได้ว่าเป็นลำดับหนึ่งของกลุ่ม อาเซียน และเป็น  
อันดับ 3 รองจากจีนและอินเดีย ทั้งๆที่ประเทศไทยมี  
ประชากรเพียง 68 ล้านคน การเก็บข้าวไว้ใน สต็อก  
จำนวนมากไม่เป็นผลดีต่อประเทศไทยเพราะ

ประการแรกเมื่อตัดสินใจจะระบายข้าวออก  
จะส่งผลกระทบต่อ ระดับราคาข้าวในตลาดส่งออก  
โดยระดับราคาในตลาดข้าวโลกจะตกลงมาทันที

ประการที่สองการเก็บข้าวในระยะเวลาที่  
ยาวนานขึ้นไว้ในสต็อกจำนวนมากย่อมนำมาซึ่งต้นทุน



ในการจัดเก็บและหากมีการบริหารจัดการไม่ดีด้วยแล้วจะทำให้ข้าวที่จัดเก็บไว้เสื่อมคุณภาพ และจะระบายออกยากยิ่งขึ้น คงไม่มีใครอยากซื้อข้าวที่เสื่อมคุณภาพไปรับประทาน

ประการที่สามหากจะต้องระบายออกจากสต็อกเพื่อให้เกิดการหมุนเวียนของข้าวรัฐคงจะต้องระบายออก ในระดับราคาขาดทุนและคงจะต้องเป็นข้อมูลให้สังคมได้คิดกันว่าสังคมจะยอมให้ขาดทุนได้ในระดับใด

โครงการรับจำนำที่รัฐกำลังใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสร้างกระแสประชานิยมอยู่ในขณะนี้กำลังจะเป็นเครื่องปั่นทอนตลาดทั้งในประเทศและตลาดส่งออกของข้าวไทย ผลกระทบดังกล่าวจะมีความรุนแรงมากขึ้นหากนโยบายดังกล่าวยังได้รับการสานต่ออย่างต่อเนื่องไปโดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่มีอยู่เป็นระยะจากกลุ่มประชาชนต่างๆและนโยบายดังกล่าวกำลังเพิ่มความเสี่ยงเกี่ยวกับอุตสาหกรรมข้าวไทยตามทางออกที่จะช่วยกันลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นก็คือการที่รัฐควรลดขนาดของโครงการรับจำนำลงไปพร้อมๆกับการจำกัดปริมาณและวงเงินที่จะรับจำนำในแต่ละรายรวมถึงการเร่งสร้างความร่วมมือกับผู้ส่งออกให้เป็นทีมเดียวกันคือทีมประเทศไทย ถ้าเห็นว่าโครงสร้างของตลาดส่งออกยังไม่เป็นตลาดที่แข่งขันที่ดีพอรัฐก็ควรจะหากลไกไปยกระดับหรือพัฒนาตลาดส่งออกให้เป็นตลาดที่สร้างอำนาจในการแข่งขันเกิดขึ้นเพื่อเป็นระบบที่ดีในอนาคตแทนที่จะมาเร่งลดบทบาทตลาดส่งออกของตนเอง เพราะการมีสมมุติฐานในทางที่ผิดว่า รัฐจะทำได้ดีกว่าเอกชนเมื่อตลาดส่งออกถูกผลักดันให้เปลี่ยนไปอยู่ในมือของรัฐแล้ว อนาคตข้าวไทยในตลาดส่งออกก็ คงจะสูญเสียเอกลักษณ์และชื่อเสียงของข้าวไทยตามไปด้วย

ดังนั้น เมื่อมีหลักการที่เหมือนกันจึงทำให้ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานทั้งสองระบบไม่แตกต่าง กล่าวคือ ผู้ซื้อสินค้าเกษตรต่างก็มีรายจ่ายเพื่อซื้อสินค้า ผู้ขายสินค้าเกษตรหรือเกษตรกรก็จะได้รับรายได้จากการขายสินค้า ส่วนรัฐบาลก็มีการใช้

งบประมาณในการแทรกแซงราคาในทั้ง 2 ระบบ แตกต่างกันในเรื่องค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ ได้แก่ ค่าจัดเก็บ ค่าแปรสภาพ ค่าเสื่อมคุณภาพ ค่าใช้จ่ายเพื่อระบายผลผลิต รวมถึงการอันเกิดจากการขาดทุนจากการขายผลผลิต โครงการรับจำนำจะมีภาระค่าใช้จ่ายที่ตามมาและภาระรับความเสี่ยงที่มากกว่าโครงการประกันราคา แต่ชวนาทก็จะมีรายได้จากนโยบายจำนำข้าวมากกว่านโยบายประกันราคาข้าว หากมีการขาดทุนของรัฐก็จะเป็นกำไรของชวนาทที่ต่างกับนโยบายประกันราคาข้าวที่ทั้งรัฐและชวนาทต่างเสียผลประโยชน์ที่ควรจะมีได้จากราคาข้าวที่ถูกกดไว้ให้ต่ำกว่าความเป็นจริง

## สรุป

ข้าวมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมไทย เพราะข้าวเป็นทั้งพืชอาหารและพืชเศรษฐกิจส่งออกที่นำรายได้เข้าประเทศจำนวนมากในแต่ละปี การปลูกข้าวของไทยเป็นทั้งวิถีชีวิตและการค้า จากครัวเรือนเกษตรกรประมาณ 6.2 ล้านครัวเรือน ในจำนวนนี้มีไม่ต่ำกว่า 4.2 ล้านครัวเรือนหรือร้อยละ 60 ประกอบอาชีพในการทำนาและมีการใช้ที่ดินกว่าร้อยละ 50 ของที่ดินการเกษตรไปในการเพาะปลูกข้าว นอกจากกิจกรรมในด้านการผลิตข้าวแล้ว ในภาคส่วนของ เศรษฐกิจการค้ายังประกอบด้วยกิจกรรมการตลาด การแปรรูป การเก็บรักษา และการส่งออก ซึ่งเชื่อมโยงเป็นห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมข้าวไทยไปจนถึงตลาดส่งออก

ในปัจจุบันข้าวที่เคยเป็นพืชเศรษฐกิจของประเทศกำลังจะถูกผลักดันให้กลายเป็นพืชการเมือง การกำหนดนโยบายเรื่องข้าวในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับการแทรกแซงกลไกตลาดภายใต้โครงการรับจำนำในระดับราคาที่สูง กว่าระดับราคาตลาดอย่างมากและรับจำนำแบบไม่จำกัดจำนวนจนส่งผลให้รัฐเป็นผู้ซื้อและผู้รวบรวมข้าวรายใหญ่ในตลาดข้าวเปลือกในขณะนี้ และรวมถึงการเป็นผู้สต็อกข้าวรายใหญ่ในตลาดข้าวสารอีกด้วย ประเมินว่านับ

แต่ได้เริ่มโครงการฯ ได้มีเจ้าหน้าที่ออกข่าวสารอยู่ในการครอบครองของรัฐไม่น้อยกว่า 10.8 ล้านตันข้าวสาร ข้าวจำนวนนี้ยังไม่นับรวมข้าวในสต็อกเก่าที่มีค้างอยู่เดิมอีกประมาณ 2 ล้านตัน การดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐแม้ในด้านหนึ่งจะมีความประสงค์เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกร แต่ในอีกด้านหนึ่งของนโยบายดังกล่าวกำลังได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมากว่าเป็นนโยบายที่ถอยห่างจากหลัก ธรรมชาติที่คิดที่รัฐพึงจะพัฒนาให้เกิดขึ้นในระบบของการผลิตและการค้าข้าวของไทย เพราะแนวนโยบายที่ถือปฏิบัติในขณะนี้ ได้มีการกล่าวกันว่ารัฐกำลังเป็นผู้สร้างอำนาจผูกขาดให้กับธุรกิจบางกลุ่ม ซึ่งจะ นำมาซึ่งความด้อยประสิทธิภาพทางการตลาดและอาจขยายตัวไปสู่การสูญเสียความสามารถในการแข่งขันของข้าวไทยในตลาดส่งออกตามมา

นอกจากนี้หากเทียบกับบทบาทของภาครัฐในอดีตที่พยายามสนับสนุนและพัฒนาโครงสร้างทางการตลาดเพื่อจัดซึ่งปัญหาการผูกขาดในระบบ ดังเช่นในกรณีของการพัฒนาตลาดส่งออกข้าวในอดีต ภาครัฐเป็นผู้สนับสนุน ผลักดันให้เกิดการพัฒนาขยายตัวของภาคเอกชนในตลาดส่งออกข้าวไทย เพื่อขยายตลาดการค้าข้าวของไทยไปสู่ ภูมิภาคต่างๆ ของโลก ส่งผลให้ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกอันดับหนึ่งของโลกมากว่าทศวรรษที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ปัจจุบันกลับพบว่ามีดีของความร่วมมือกันเพื่อสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ของประเทศเริ่มมีบริบทจำกัด ทั้งนี้ในมุมมองหนึ่งมีการกล่าวอ้างว่า ที่ผ่านมาโครงสร้างการส่งออกข้าวของไทยมีลักษณะ ไปในทางกึ่งผูกขาด ผู้ประกอบการในตลาดการค้าข้าวกดราคารับซื้อข้าวในระดับไร่นา เหตุเพราะขายข้าวส่งออกได้ในราคาต่ำและควรสร้างกลุ่มใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่แทน ในอีกมุมมองหนึ่งเห็นว่าการทำหน้าที่ของผู้ส่งออกเป็นไปตามกลไกตลาดเพราะผู้ส่งออกมีผู้แข่งที่มีต้นทุนต่ำกระจายอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ จำนวนมาก ส่วนเหลือที่ผู้ส่งออกได้จากการค้าข้าวมีจำนวนน้อย แต่ผู้ส่งออกได้อำนาจการส่งออกในปริมาณมากก็พอจะ

ผลักดันให้เกิดการส่งออกข้าวได้ การขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกันอย่างมากระหว่างภาครัฐกับเอกชนในแนวทางการพัฒนาตลาดส่งออกข้าวไทยขณะนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อปริมาณส่งออกข้าวสารของไทย เพราะภาครัฐมีสต็อกข้าวอยู่ในการครอบครองเป็นจำนวนมาก ในขณะที่พ่อค้าผู้ส่งออกไม่สามารถจัดหาผลผลิตข้าวเพื่อการส่งออกได้ ปริมาณการส่งออกข้าวไทยในรอบ 7 เดือนที่ผ่านมา จากเดือนมกราคมถึง 6 สิงหาคม 2555 มีจำนวนเพียง 4.05 ล้านตันซึ่งลดลงถึงร้อยละ 46 หากเทียบกับปริมาณส่งออกในช่วงเวลาเดียวกันเมื่อปีที่ผ่านมา สถานการณ์ดังกล่าว นอกจากจะส่งผลกระทบต่อ การหดตัวของตลาดส่งออกข้าวไทยที่มีมาแต่เดิมแล้ว ยังเป็นการสนับสนุนให้ประเทศคู่แข่งทางการค้าได้เข้ามาทดแทน ตลาดการค้าข้าวของไทย ความเคลือบแคลงสงสัยที่เกิดขึ้นในสังคมอาจตั้งเป็นคำถามได้ว่า “เหตุใดภาครัฐจึงไม่ร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อผลักดันข้าวส่วนเกินในสต็อกของประเทศที่มีอยู่จำนวนมากให้กระจายไปสู่ตลาดต่างประเทศ?” เพื่อรักษาไว้ซึ่ง ตลาดส่งออกข้าวของไทย อีกทั้งยังเป็นแนวทางในการช่วยลดความสูญเสียที่จะเกิดขึ้น ทั้งในกรณีจากการเสื่อม คุณภาพของข้าวในสต็อกที่ถูกเก็บไว้เป็นเวลานานและการประหยัดต้นทุนของการดำเนินโครงการฯ ทั้งนี้ มีการประมาณกันว่าในขณะนี้รัฐอาจจะต้องขาดทุนเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่า 100,000 ล้านบาท อีกทั้ง แนวโน้มของราคาข้าว ในตลาดต่างประเทศยังมีสัญญาณบ่งบอกถึงทิศทางของราคาข้าวขาลง เนื่องจากจะมีผู้ผลิตรายใหม่โดยเฉพาะประเทศ ในลาตินอเมริกา และรวมถึงการเพิ่มศักยภาพการผลิตและการส่งออกของประเทศพม่า ซึ่งเคยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ ในตลาดข้าวเมื่อช่วงทศวรรษ พ.ศ. 2500 จากคำถาม และข้อสังเกตที่ได้ นับได้ว่าเป็นช่องว่างของความรู้และควรที่จะเร่งหาข้อเท็จจริงเพื่อสร้างความเข้าใจให้กับสังคม

จากผลของการศึกษาผู้วิจัยพบว่าทั้ง 2 นโยบายต่างก็มีความเสี่ยงจากการบริหารที่ละหลวมหรือไม่เข้มงวดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นกัน แต่ผลที่

เกิดขึ้นตามมาอาจจะไม่เหมือนกันกล่าวคือ นโยบายรับ  
จำนำข้าวจะทำให้ข้าวเกือบทุกเมล็ดของเกษตรกรวิ่ง  
เข้ามาสู่โครงการจำนำของรัฐบาล เมื่อเป็นเช่นนี้  
ปริมาณข้าวที่เข้าโครงการจำนำก็จะสูงกว่าข้าวที่เข้าสู่  
ตลาดในปัจจุบัน และจะทำให้รัฐบาลกลายมาเป็นผู้  
ผูกขาดซื้อข้าวรายเดียวของประเทศโดยไม่ได้ตั้งใจ  
ดังนั้น เมื่อรัฐบาลเป็นเจ้าของข้าวจำนวนมหาศาล จึง  
ควรหาทางในการขายข้าวทั้งหมดออกไปขายใน  
ตลาดโลก แต่ที่ผ่านมารัฐบาลไทยยังไม่มี  
เชี่ยวชาญทางการค้าระหว่างประเทศจึงทำให้รัฐมีความ  
เสี่ยงต่อการขาดทุน ที่จะต้องขายข้าวจำนวนมากใน  
ราคาต่ำกว่าราคาที่ซื้อมา นอกจากนี้ การกักเก็บสต็อก  
ข้าวในปริมาณมาก ราคาตลาดก็อาจจะสูงขึ้นในช่วง  
ต้นๆ แต่เมื่อไหร่ก็ตามที่รัฐบาลปล่อยสต็อกข้าวออกมา  
ราคาข้าวก็จะตกลง หรือถ้าไม่ปล่อยออกมาภายใน 1-2  
ปี ข้าวก็จะเสื่อมคุณภาพ ดังนั้น หากต้องการหลีกเลี่ยง  
ความสูญเสียในกรณีนี้ ตั้งแต่ ปีที่ 2-3 เป็นต้นไป  
รัฐบาลก็ต้องปล่อยสต็อกข้าวเก่าออกมาทุก ๆ ปี ใน  
ปริมาณที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดในกรณี  
นี้ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะสามารถนำข้าวรุ่นใหม่ไปเก็บ  
เป็นสต็อกทดแทนของที่ปล่อยออกมาได้ แต่การเก็บ  
สต็อกก็并不会ช่วยยกระดับราคาอีกต่อไป เว้นแต่  
รัฐบาลจะใช้วิธีเพิ่มปริมาณสต็อกใหม่ไปเรื่อย ๆ หรือ  
ขายข้าวในต่างประเทศให้ได้มากขึ้น

#### เอกสารอ้างอิง

- หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ. 2555. อนาคตข้าวไทยใน  
ตลาดส่งออก ปีที่ 25 ฉบับที่ 8706
- กฤตพงศ์ คงอยู่. 2553. การประเมินผลโครงการประกัน  
รายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวตามนโยบายรัฐบาล  
อำเภอหนองโดน จังหวัดสระบุรี. สารนิพนธ์  
ปริญญาโท สาขาวิชารัฐประศาสน  
ศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
- ครุณี ชันโท. 2552. การประเมินผลโครงการรับจำนำ  
เปลือก จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์ ปริญญา

มหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์.

เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ชนศักดิ์ ชาเจริญ. 2546. การประเมินโครงการพักชำระ  
หนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย  
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร  
จังหวัดชลบุรี. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต สาขานโยบายสาธารณะ. ชลบุรี:  
มหาวิทยาลัยบูรพา

ธัญญา รุ่งชาญชัย. 2554 ศึกษาเรื่อง แนวทางการ  
พัฒนาการดำเนินงาน โครงการรับจำนำข้าว  
เปลือกในจังหวัดกำแพงเพชร. วิทยานิพนธ์  
การศึกษาระดับปริญญาตรี  
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการ  
ปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏ  
กำแพงเพชร.

อุมาภรณ์ แดงวิบูลย์. 2553. ความคิดเห็นของเกษตรกร  
ต่อโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูก  
ข้าวนาปี อำเภอบางบาล จังหวัด  
มหาสารคาม. รายงานการศึกษานิเทศ  
ปริญญาโท สาขาวิชา  
เศรษฐศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ  
มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

สถาบันคลังสมองของชาติ (สคช.) ร่วมกับ สำนักงาน  
กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และ  
สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.)  
สาขาเกษตรศาสตร์และชีววิทยา. 2555.  
เสวนาเวทีประชาคมข้าวไทย อนาคตตลาด  
ส่งออกข้าวไทยจะก้าวไปอย่างไร. วันที่ 11  
กันยายน 2555 ณ ห้องประชุมลีลาวดี  
โรงแรมรามารักษ์เดิน ถนนวิภาวดีรังสิต  
กรุงเทพมหานคร

ARAYA.NEWSPAPER. 2555. นโยบายรับจำนำข้าว. ค้น  
เมื่อ 2 ธันวาคม 2555, จาก  
<http://www.arayanewspaper.com/content%A7-4-1057-30430-1.html>

Dailynews. 2555. ป้องกันการสวมสิทธิรับจำนำข้าว. ค้น

เมื่อ 1 ธันวาคม 2555 ,

จาก <http://www.dailynews.co.th/thailand/16532>

1๙

/thailand/165321