



โครงการรับจำนำข้าวเปลือก: วิพากษ์เชิงประจักษ์ โครงการรับจำนำข้าวเปลือก

ปีการผลิต 2554/55 ถึง 2556/57

Rice Pledging Scheme: An Empirical Critique of the Rice Pledging Scheme in 2011/12 to 2013/14 Growing Season

- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สมพงษ์ มหิงสพันธ์
- รองคณบดีฝ่ายวิชาการคณะเศรษฐศาสตร์
- สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเงิน
- คณะเศรษฐศาสตร์
- มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
-
- **Assistant Professor Somphong Mahingsaphanthu**
- Vice Dean for Academic Affairs
- Department of Financial Economics
- School of Economics
- University of the Thai Chamber of Commerce
- E-mail: somphong1963@gmail.com
-

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิพากษ์โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2554/55 ถึง 2556/2557 โดยโครงการก่อให้เกิดผลดีเพียงเล็กน้อยที่สามารถยกระดับรายได้ให้แก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการได้ระดับหนึ่ง แต่ก็มีผลเสียที่เป็นที่ประจักษ์ชัดเจน ได้แก่ การทุจริตในทุกขั้นตอนของการดำเนินโครงการ การทำลายระบบตลาดกลางค้าข้าวเปลือก การทำลายระบบการค้าข้าวสารระหว่างประเทศภายใต้ระบบการค้าเสรี และผลเสียที่รุนแรงที่สุด คือ ก่อให้เกิดภาวะการคลังอันเป็นผลมาจากการขาดทุนในการดำเนินโครงการ ซึ่งมีผลการขาดทุนสะสมมากกว่า 4 แสนล้านบาท

คำสำคัญ: โครงการรับจำนำข้าว

Abstract

This academic paper aims to analyze the Rice Pledging Scheme in 2011/12 to 2013/14 Growing Season. The Project provided only few benefits--raising income for farmers participating in the project to some degree. However, the obvious disadvantages of the project are the corruption at all stages of the project implementation, the destruction of the commercial rice middle market, and the failure of international rice trade under the free trade agreement. And its most severe consequence is the fiscal burden arising from the loss of the project, resulting in a deficit of over 4 billion baht.

Keywords: Rice Pledging Scheme

บทนำ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า อาชีพเกษตรกรเป็นอาชีพหลักที่สำคัญของชาวไทยมาช้านานตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ในแต่ละยุคแต่ละสมัย เกษตรกรมักจะประสบปัญหาในการประกอบวิชาชีพอยู่เสมอ ทั้งนี้เพราะกระบวนการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรมักจะเน้นการแก้ไขปัญหาในระยะสั้น ไม่ได้เน้นถึงการแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการประกอบอาชีพในระยะยาว ชาวนาไทยคือเกษตรกรกลุ่มใหญ่ที่เผชิญปัญหาหลัก ๆ ที่สำคัญ เช่น ผลผลิตตกต่ำ คุณภาพข้าวไม่มีมาตรฐาน ทั้งนี้เพราะมีปัจจัยที่สำคัญที่อยู่เหนือการควบคุม เช่น ดิน น้ำ อากาศ เป็นต้น และยังมีปัญหาราคาข้าวที่เกษตรกรขายได้ผันผวน และมักถูกเอารัดเอาเปรียบอันเนื่องจากปัญหาเชิงโครงสร้างของตลาดข้าว รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยก็มักจะมโนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาหาราคาข้าวในรูปแบบที่แตกต่างกันไป หลาย ๆ รัฐบาลก่อนหน้า เมื่อมีนโยบายแทรกแซงราคาก็มักจะทำให้ราคาที่รับจำนำหรือราคาที่ประกันไว้สูงกว่าราคาตลาด ยกเว้นกรณีโครงการประกันรายได้

เกษตรกรของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่ปล่อยให้ราคาข้าวเป็นไปตามกลไกตลาด ซึ่งต่ำกว่าราคาประกันรายได้ รัฐบาลจึงต้องใช้การชดเชยราคาส่วนต่างระหว่างราคาประกันรายได้กับราคาตลาด แต่สำหรับรัฐบาลภายใต้การนำของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โครงการรับจำนำข้าวถือเป็นนโยบายสำคัญที่ใช้เป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการลดความเสี่ยงโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับชาวนาที่มีส่วนสำคัญทำให้พรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้ง

อย่างไรก็ดี เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าการดำเนินนโยบายเพื่อสร้างรายได้ที่เข้มแข็งให้เกษตรกรภายใต้โครงการรับจำนำข้าว นั้น เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางถึงปัญหา อุปสรรค ตลอดจนความล้มเหลวและผลกระทบที่จะตามมาของโครงการ ด้วยเหตุนี้บทความนี้จึงใคร่เสนอข้อเท็จจริงประกอบกับการวิพากษ์วิจารณ์เชิงประจักษ์ที่เกิดขึ้นของการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวภายใต้รัฐบาลที่มีพรรคเพื่อไทยเป็นแกนนำตั้งแต่ปีการผลิต 2554/55 ถึง 2556/57

โครงการรับจำนำข้าวในอดีต

โครงการรับจำนำข้าว แท้ที่จริงแล้วไม่ได้เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลชุดนี้เป็นครั้งแรก แต่โครงการรับจำนำข้าวเคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต เฉพาะโครงการรับจำนำข้าวอาจแบ่งได้เป็น 2 ช่วง คือ

ช่วงที่ 1 เริ่มปีการผลิต 2527/28 ถึงปีการผลิต 2542/43 ช่วงนี้ทุกรัฐบาลใช้โครงการรับจำนำข้าวเป็นเครื่องมือชะลอการขายผลผลิตของเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ทั้งนี้เนื่องจากข้าวเปลือกเป็นสินค้าเกษตรที่มีราคาตกต่ำมาโดยตลอด ช่วงฤดูเก็บเกี่ยวมีข้าวเปลือกออกสู่ตลาดเป็นจำนวนมาก ขณะที่ความต้องการมีสม่ำเสมอตลอดทั้งปี ดังนั้น ยุคนี้รัฐบาลจึงใช้โครงการรับจำนำข้าวเป็นเครื่องมือชะลอข้าวเปลือกส่วนที่เกินความต้องการของตลาด ไม่ให้เข้าสู่ตลาดอย่างรวดเร็ว จนเป็นสาเหตุให้ราคาข้าวลดต่ำลง เกษตรกรไม่ต้องรีบขายข้าว การนำข้าวเข้าโครงการรับจำนำทำให้เกษตรกรมีเงินใช้จ่ายได้

หลักการ คือ มีการกำหนดราคารับจำนำ เสมือนเป็นการประกันราคาข้าวขั้นต่ำให้แก่ชาวนา หากราคาข้าวเปลือกปรับตัวสูงเกินกว่าราคารับจำนำบวกดอกเบี้ยที่ 3% ต่อปี กรณีนี้เกษตรกรสามารถมาไถ่ถอนข้าวเปลือกออกไปขายเองได้ แต่ถ้าราคาข้าวเปลือกต่ำกว่าราคารับจำนำบวกดอกเบี้ยชาวนาก็จะปล่อยข้าวให้หลุดจำนำ โดยที่ชาวนาไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น

โครงการรับจำนำข้าวเริ่มครั้งแรกปีการผลิต 2527/28 โดยองค์การคลังสินค้า (อคส.) เข้าคลังสินค้าเอกชนจังหวัดอยุธยาเพื่อเก็บรักษาข้าวเปลือกและออกไปประหวนสินค้าให้เกษตรกร โดยใช้เป็นหลักประกันกู้เงินกับ ธ.ก.ส. แต่ไม่ได้รับความนิยมเพราะเกษตรกรต้องขนข้าวจากจังหวัดอื่นเดินทางมา

จำนำที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ดังนั้น เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ชาวนา ปีการผลิต 2529/30 รัฐบาลจึงสั่งให้ ธ.ก.ส. รับจำนำข้าวเปลือกที่เก็บไว้ในยุ้งฉางของชาวนาได้ ซึ่งวิธีนี้ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายมาจนถึงปัจจุบัน จากนั้นในปีการผลิต 2542/43 -2543/44 รัฐบาลจึงสั่งให้ อคส. เข้าคลังสินค้าเอกชนเพื่อรับจำนำข้าวจากชาวนา วิธีนี้ยังได้รับความนิยมมากขึ้นไปอีก เพราะคลังสินค้าที่ อคส. เช่าอยู่ไม่ไกลจากบ้านและยุ้งฉางของชาวนา

ระยะที่ 2 ยุคประชานิยม เริ่มปีการผลิต 2543/44 ถึงปัจจุบัน (เว้นช่วงที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นนายกรัฐมนตรี ที่ใช้นโยบายประกันรายได้เกษตรกรแทน) ช่วงนี้รัฐบาลกำหนดราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาด หากพ่อค้าหรือผู้ส่งออกต้องการซื้อข้าวจากท้องตลาดไปขายหรือส่งออก ต้องซื้อในราคาที่ทำเทียมหรือสูงกว่าราคารับจำนำ ผลจากการที่รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาดในรูปแบบนี้ทำให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระในการเก็บรักษาข้าวเปลือกเป็นจำนวนมาก (ซึ่งในประเทศแถบยุโรปและสหรัฐอเมริกา เมื่อรัฐบาลดำเนินโครงการรับจำนำข้าว ก็มักจะยอมขาดทุนโดยการยอมขายข้าวในราคาตลาดโลก ทั้ง ๆ ที่ต่ำกว่าราคาที่รับจำนำ เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงต้นทุนในส่วนการเก็บรักษาทั้งนี้เป็นการยอมขาดทุนเพื่อช่วยเหลือชาวนา) ภาระของรัฐบาลในการเก็บรักษาข้าวเปลือกจะผ่อนคลายเป็นขั้น ๆ ต่อเมื่อการผลิตข้าวของโลกเกิดความเสียหาย อย่างเช่น ในปีการผลิต 2550/51 ประเทศผู้ผลิตและผู้บริโภคประสบภัยธรรมชาติอย่างร้ายแรง ทำให้ตลาดการค้าข้าวเกิดอาการตื่นตระหนก เกรงว่าจะเกิดภาวะขาดแคลนข้าว จึงสั่งซื้อข้าวไปเก็บไว้ในสต็อก ทำให้ราคาข้าวเปลือกและข้าวสารปรับตัวสูงขึ้นจากราคาปกติกว่า 1 เท่าตัว แต่เมื่อตลาดค้าข้าวหายจากภาวะตื่น

ตระหนัก ราคาข้าวก็ปรับตัวกลับเข้าสู่ภาวะปกติเช่นในปัจจุบัน

โครงการรับจำนำข้าวในสมัยที่พรรคเพื่อไทยเป็นแกนนำรัฐบาล

โครงการรับจำนำข้าว นับเป็นโครงการที่โดดเด่นของพรรคเพื่อไทย เพราะครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายได้มากถึงประมาณ 35-40% ของประชากรของประเทศ พรรคเพื่อไทยดำเนินการรับจำนำข้าวตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2554 โดยใช้วงเงินงบประมาณในแต่ละปีมากกว่า 4 แสนล้านบาท โครงการนี้มีเป้าหมายชัดเจนที่จะเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร เพราะถ้าเกษตรกรมีรายได้ดี จะส่งผลต่อการหมุนเวียนของระบบเศรษฐกิจ ถ้าหากโครงการเดินไปด้วยความโปร่งใส จะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจระดับพื้นฐานได้เป็นอย่างดี โครงการนี้จัดเป็นโครงการเพิ่มรายได้ให้เกษตรกร ทำให้เศรษฐกิจหมุนเวียนได้เป็นอย่างดี

ตลอดระยะเวลากว่า 2 ปีที่รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ดำเนินการโครงการรับจำนำอย่างต่อเนื่อง โดยในแต่ละฤดูกาลของการรับจำนำมีหลักเกณฑ์ที่ต่างกันไปบ้างตามแต่สถานการณ์ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในกระบวนการรับจำนำ 3 หน่วยงานหลัก คือ

1. องค์การคลังสินค้า (อคส.)
2. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.)
3. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.)

ทั้งนี้ อยู่ภายใต้การกำกับนโยบายโดยคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กชช.) กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ โดยมีวิธีการรับจำนำ 2 วิธีเหมือนในอดีตที่ผ่านมา คือ

1. การรับจำนำใบประทวน
2. การรับจำนำยุ่งฉาง

ในที่นี่จะเน้นเฉพาะวิธีการรับจำนำแบบใบประทวน ซึ่งเกษตรกรโดยเฉพะอย่างยิ่งเกษตรกรภาคกลางเกือบทั้งหมดที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำ ใช้วิธีการนี้ (โครงการรับจำนำแบบยุ่งฉาง ดำเนินการโดย ธ.ก.ส. ซึ่งรับจำนำเฉพาะเกษตรกรที่มียุ่งฉางและรับเฉพาะการจำนำข้าวคุณภาพดี เช่นหอมมะลิและข้าวเหนียวเท่านั้น)

เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า โครงการรับจำนำข้าวเป็นโครงการประชานิยมของรัฐบาลพรรคเพื่อไทย ที่ถูกสังคมโจมตีอย่างหนักทั้งในแง่ผลการดำเนินงานที่ขาดทุนมหาศาลหลายแสนล้านบาท และก่อให้เกิดการทุจริตในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบในทางเสียหายที่จะตามมาอีกมากมาย เพียงแค่ปีการผลิต 2554/55 ธ.ก.ส. ในฐานะหน่วยงานหลักหน่วยงานหนึ่งของผู้ดำเนินการโครงการรับจำนำข้าว ได้สรุปภาพรวมปัญหาการทุจริตของโครงการรับจำนำข้าวทุกขั้นตอน และเสนอต่อรัฐบาลเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2554 มีรายละเอียดดังนี้

1. การรับขึ้นทะเบียนเกษตรกร พบว่า มีปัญหาสวมสิทธิ์ แจ้งข้อมูลเนื้อที่เพาะปลูก หรือผลผลิตเกินความเป็นจริง ขยายสิทธิ์การเข้าร่วมโครงการให้ผู้อื่น ความช่วยเหลือไม่ถึงมือเกษตรกร ทำให้รัฐบาลมีค่าใช้จ่ายเพิ่ม และเป็นภาระในการติดตามแก้ปัญหา

แนวทางแก้ไข ธ.ก.ส. แนะนำให้เกษตรกรอำเภอปลัดตงค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการหมู่บ้าน ร่วมกันรับรองและยืนยันความเป็นเกษตรกร และใช้ข้อมูลผลผลิตเดิมที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงเกษตรไว้ก่อนหน้านี้มาเปรียบเทียบกับผลผลิตของเกษตรกรที่มาขอจำนำข้าว นำระบบ GPS มาใช้กำหนด

พื้นที่การผลิตของเกษตรกร และบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดกรณีแจ้งข้อมูลเป็นเท็จต่อราชการ

2. การรับมอบข้าวเปลือก ณ จุดรับจำหน่าย พบปัญหาโรงสีนำข้าวของตนเองมาเข้าโครงการ และตรวจสอบคุณภาพข้าวไม่ตรงกับข้อเท็จจริง รับซื้อข้าวคุณภาพต่ำจากชาวนามาจำหน่ายกับรัฐในราคาสูง ทำให้รัฐเสียประโยชน์

แนวทางแก้ไข ตรวจสอบสต็อกข้าวของโรงสีก่อนรับจำหน่ายข้าว จัดทำบัญชีแสดงข้าว (Stock Card) ติดตั้งกล้อง CCTV ณ จุดบริการส่งมอบข้าว เชื่อมโยงข้อมูลภาพไปที่ศูนย์ควบคุม และดึงข้อมูลจาก CCTV มาสุ่มตรวจ และออกใบประทวนอิเล็กทรอนิกส์

3. การเก็บรักษาข้าวเปลือกในโรงสี ปัญหา คือ ข้าวที่รับจำหน่ายเสื่อมคุณภาพเร็ว และมีการลักลอบนำข้าวเปลือกไปขายโดยไม่ได้รับอนุญาต

แนวทางแก้ไข กำหนดแผนสีแปรสภาพข้าวที่ชัดเจนและรวดเร็ว ทุก ๆ 7 วัน ให้เซอร์เวเยอร์ตรวจคุณภาพข้าวทุก 7 วันหรือ 15 วัน ติดตั้งสัญญาณเตือนผู้บุกรุก และกล้อง CCTV ในโกดังเก็บข้าว กำหนดเวลาเปิด-ปิดโกดังให้ชัดเจน และให้มีผู้ถือกุญแจเปิด-ปิดโกดังอย่างน้อย 2 ฝ่าย คือ ส่วนราชการกับโรงสี ส่วนกรณีลักลอบนำข้าวในโกดังออกมาขาย ให้ดำเนินคดีอาญาและตัดสิทธิ์เข้าร่วมโครงการจำหน่ายข้าวอย่างน้อย 3 ปี และจัดวางระบบรายงานสต็อกข้าวเปลือกเป็นประจำ โดยมีผู้ตรวจสอบบัญชีภายนอกมาตรวจสอบรับรองบัญชีแสดงข้าว (Stock Card) อย่างสม่ำเสมอ

4. การสีแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร ปัญหา คือ โรงสีสีมอบข้าวสารไม่ตรงตามคุณภาพและมาตรฐานที่กำหนด

ข้อเสนอ คือ ให้รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการสีแปรสภาพข้าวและจัดเก็บข้าวสาร โดยมีผู้ตรวจราชการจากสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่สั่งการสีแปรสภาพข้าวตามกำหนดเวลา และมีบทลงโทษโรงสีที่ไม่ดำเนินการตามคำสั่ง โดยสั่งระงับการรับจำหน่ายข้าวของโรงสีนั้น ๆ

5. การจัดเก็บข้าวสารในโกดังที่อยู่ในความดูแลของ อ.ต.ก. และ อคส. ปัญหา คือ มีการลับเปลี่ยนข้าว ข้าวหาย และจัดเก็บข้าวนานจนคุณภาพเสื่อม

แนวทางแก้ไข คือ กำหนดให้มีผู้ถือกุญแจเปิด-ปิดโกดังกลาง 3 ฝ่าย คือ เจ้าของโกดังเจ้าหน้าที่ อคส. หรือ อ.ต.ก. และเซอร์เวเยอร์ประจำโกดัง และจัดทำระบบรายงานสต็อกข้าวเป็นประจำ โดยมีผู้ตรวจสอบบัญชีภายนอกรับรองบัญชีแสดงข้าว (Stock Card)

6. การระบายข้าวสารจากโกดังออกสู่ตลาดผู้บริโภค มีความล่าช้า ทำให้ข้าวเสื่อมคุณภาพสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย และประสบภาวะขาดทุนจากการขายข้าวในราคาที่ต่ำ เนื่องจากข้าวเสื่อมคุณภาพ

แนวทางแก้ไข สร้างระบบการประมูลข้าวที่มีความโปร่งใส ระบายข้าวในปริมาณที่เหมาะสม ระบายย่อยเข้าร่วมประมูลได้ และเพิ่มช่องทางการระบายข้าวที่มีความหลากหลาย เช่น รัฐต่อรัฐ (G to G) หรือจัดทำข้าวถูกราคาพิเศษช่วยเหลือประชาชน

7. การรับส่งเงินจากการขายข้าวสาร งานที่เกี่ยวข้องกับการขายข้าวนำส่งเงินรายได้จากการขายข้าวส่งคืน ธ.ก.ส. ล่าช้า ทำให้เกิดภาวะต้นทุนการเงิน ทั้งในส่วนของ ธ.ก.ส. และรัฐบาล

แนวทางแก้ไข จัดให้มีระบบรับ-ส่งเงินจากการขายข้าวสารผ่าน ธ.ก.ส.



ภาพที่ 1 แผนผังขั้นตอนการรับจำนำข้าวเปลือกโดยใช้ใบประทวนสินค้า

8. การชดเชยภาระขาดทุนจากการรับจำนำข้าว ธ.ก.ส. กรณีที่รัฐบาลจัดงบประมาณชดเชยให้ ธ.ก.ส. จำนำ ทำให้เกิดภาระหนี้สะสมเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อการบริหารสภาพคล่องของ ธ.ก.ส.

แนวทางแก้ไข จัดตั้งคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าว โดยจัดให้มีการปิดบัญชีหลังสิ้นสุดโครงการรับจำนำข้าวในปีการผลิต และรัฐบาลจัดสรรงบประมาณชดเชยให้ ธ.ก.ส. ไม่เกิน 1 ปี หากรัฐบาลมีงบไม่เพียงพอให้ใช้วิธีการออกพันธบัตรมาชดเชยให้ ธ.ก.ส. แทน

นอกจากนี้ ธ.ก.ส. ยังได้จัดทำข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในเชิงนโยบายเสนอต่อรัฐบาล ดังนี้

1. มอบหมายให้กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงการต่างประเทศ ร่วมกันจัดหาตลาดข้าวต่างประเทศในรูปแบบรัฐต่อรัฐและนำมาจัดสรรให้ผู้ส่งออกที่สามารถหาตลาดข้าวสารในต่างประเทศได้ตามสัดส่วนการค้า

2. มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปรับโครงสร้างการผลิตข้าว โดยส่งเสริมให้ผลิตพืชที่มีศักยภาพทดแทนการผลิตข้าว

3. ขอความร่วมมือส่วนราชการ เช่น เรือนจำ กระทรวงกลาโหม พิจารณาซื้อข้าวจากโครงการรับจำนำข้าวเป็นลำดับแรก

4. เพิ่มช่องทางการค้าข้าวในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า (AFET)

5. เร่งสร้างศักยภาพและจัดระบบในการค้าข้าว เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างผู้ส่งออกและโรงสีข้าว

6. ส่งเสริมกระบวนการสหกรณ์ เพื่อให้สามารถเข้าร่วม รับซื้อ และเก็บรักษาข้าวเปลือกตามโครงการรับจำนำข้าว เพิ่มอีกช่องทาง

โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56 เมื่อรัฐบาลไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่หาเสียงไว้

เมื่อรัฐบาลดำเนินโครงการมาได้ 2 ปีจนถึงฤดูนาปรังปี 2555/56 มีการดำเนินงานขาดทุนสะสมมากกว่า 4 แสนล้านบาท (จะได้กล่าวถึงข้อมูลการขาดทุนในตอนท้าย) รัฐบาลจึงมีการปรับจำนวนข้าวที่รับจำนำโดยการกำหนดปริมาณ ซึ่งแตกต่างไปจากนโยบายที่เคยหาเสียงไว้จนเป็นที่ติติงของชาวนาว่า **“รัฐบาลจะรับจำนำข้าวทุกเมล็ด”**

จากผลการดำเนินงานที่ขาดทุนสะสมจำนวนมาก รวมถึงประเด็นครหาถึงผลเสียต่าง ๆ อีกหลายด้าน เช่น การทุจริตทุกชั้นตอนการดำเนินงาน การทำลายระบบการตลาดข้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดกลางการค้าข้าวถูกทำลายลงอย่างสิ้นเชิง ตลอดจนภาระการคลังที่อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นต่อรัฐบาล นักวิชาการ นักการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายค้าน หรือแม้กระทั่งนักวิชาการหรือนักการเมืองที่อยู่ปากรัฐบาลต่างก็ออกมาเสนอแนวทาง บางท่านถึงขนาดให้ยกเลิกโครงการเสีย บางท่านก็ขอให้รัฐบาลปรับปรุงวิธีการดำเนินการโครงการ เช่น ให้ลดราคารับจำนำข้าวเปลือกชนิด 5% จากตันละ 15,000 บาท เหลือตันละ 11,000 ถึง 13,000 บาทต่อตัน เป็นต้น รัฐบาลเองก็มีที่ทำการจะปรับ

โครงการตามข้อเสนอต่าง ๆ แต่เมื่อมีการเปิดเผยข้อมูลออกไปกลับได้รับการคัดค้านอย่างหนักหน่วงจากชาวนาภายใต้การนำของสมาคมชาวนาต่าง ๆ จนในที่สุดรัฐบาลจึงเพียงแต่ปรับปรุงหลักเกณฑ์การดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2555/56 บางส่วน ซึ่งทำให้โครงการ ต่างไปจากนโยบายที่เคยใช้หาเสียงไว้ของพรรคเพื่อไทย ซึ่งในที่นี้จะยกประเด็นการปรับปรุงที่สำคัญ คือ

ในวิธีการดำเนินการ ข้อ 2.1 (2) (ข้อความในกรอบหน้าถัดไป) ระบุวิธีการดำเนินการใหม่ เกณฑ์การปรับปรุงนี้ออกมาภายหลังการเริ่มฤดูการผลิตปี 2555/56 ไปแล้ว เกษตรกรวางแผนการผลิตทุ่มทุนบำรุงรักษาข้าวอย่างเต็มที่ โดยคาดหวังว่าต้องการให้ได้ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ให้ได้มากที่สุดและรัฐบาลจะรับจำนำทุกเมล็ดในราคา 15,000 บาทต่อตัน

จากเกณฑ์ดังกล่าวของรัฐบาล ทำให้สำนักงานเกษตรอำเภอออกใบรับรองผลการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปี 2555/56 (แบบ ทพศ.1/3) โดยการกำหนดประมาณการผลิตข้าวไว้ด้วย ซึ่งจะมีผลทำให้ อคส. ออกใบประทวนตามจำนวนไม่เกินจำนวนข้าวที่ประมาณการผลิตรวมไว้ในแบบ ทพศ.1/3 ซึ่งตัวอย่างต่อไปนี้เป็นข้อมูลจริงที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรคนหนึ่งของอำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

วิธีการดำเนินการ ข้อ 2.1

(2) เป็นข้าวเปลือกที่เกษตรกรเพาะปลูกเองในปีการผลิต 2555/56 และเกษตรกรต้องนำมาจำหน่ายด้วยตนเอง โดยกำหนดปริมาณรับจำนำข้าวเปลือกของเกษตรกรแต่ละราย คำนวณตามพื้นที่เพาะปลูก ผลผลิตเฉลี่ยรายจังหวัดที่ได้จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรและผลผลิตรวมของเกษตรกรตามหนังสือรับรองที่กรมส่งเสริมการเกษตรออกให้เกษตรกรเป็นข้อมูลประกอบ กรณีที่เกษตรกรนำข้าวเปลือกมาเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปี 2555/56 สูงกว่าปริมาณผลผลิตเฉลี่ย ให้ปรับเพิ่มได้อีกไม่เกินร้อยละ 20 (ณ ความชื้นร้อยละ 15) โดยให้เกษตรกรรับรองว่าเป็นข้าวเปลือกของเกษตรกรเองและแจ้งคณะอนุกรรมการระดับจังหวัดใช้เป็นข้อมูลประกอบในการกำกับดูแลและตรวจสอบต่อไป ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการระดับจังหวัดจะต้องตรวจสอบเกษตรกรที่มีผลผลิตเกินกว่าร้อยละ 20 ทุกราย รวมทั้งเกษตรกรที่มีวงเงินการรับจำนำข้าวเปลือกที่เกินกว่า 500,000 บาท/ราย/ครั้งด้วย ตลอดจนให้คณะทำงานจากส่วนกลางสุ่มตรวจสอบด้วย ทั้งนี้ ให้ อคส./อ.ต.ก. ออกใบประทวนสินค้าแยกเป็น 2 ส่วน กรณีเกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจำหน่ายเกินกว่าร้อยละ 20 ของปริมาณผลผลิตเฉลี่ยรายจังหวัด โดยส่วนแรกให้ออกใบประทวนในจำนวนผลผลิตไม่เกินผลผลิตเฉลี่ยรายจังหวัด เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกร โดยให้ ธ.ก.ส. ทำสัญญาและจ่ายเงินให้เกษตรกรนำไปใช้จ่ายใช้สอยได้ก่อน ส่วนที่เหลือให้ออกใบประทวนในจำนวนที่ผลผลิตเกินร้อยละ 20 เพื่อให้คณะอนุกรรมการฯ ระดับจังหวัดตรวจสอบข้อเท็จจริงให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ภายใน 30 วัน

ที่มา: กรมการค้าภายใน, 2556

เกษตรกรได้ใบรับรองผลการรับรองผลการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปี 2555/56 (แบบ ทพศ. 1/3) ระบุข้อมูลที่สำคัญ คือ

กลุ่มพันธุ์ ข้าวเจ้า วันที่ปลูก 6 พฤษภาคม 2556 วันที่คาดว่าจะเก็บเกี่ยว 26 สิงหาคม 2556
เนื้อที่ปลูก 20 ไร่ 0 งาน ผลผลิตเฉลี่ย 625 กก. / ไร่ ประมาณการผลผลิตที่คาดว่าจะได้ 12,500 กก.
(คิดคำนวณจากผลผลิต 625 กก. / ไร่ * 20 ไร่ = 12,500 กก.)

เมื่อเกษตรกรเก็บเกี่ยวจริงในวันที่ 24 สิงหาคม 2556 เกษตรกรนำข้าวไปขายที่โรงสีในโครงการรับจำนำห่างจากที่นา 2 กิโลเมตร ได้ข้าวทั้งสิ้น 16,290 กก. โรงสีรับซื้อที่ราคา 13,024 ต่อตัน (โรงสีระบุคุณภาพข้าว เป็นข้าว 5% ที่ระดับความชื้น 23%) แต่รับซื้อในราคาดังกล่าวเพียง 12,500 กก. ที่เหลืออีก 3,790 กก. รับซื้อเพียงตันละ 6,500 บาทเท่านั้น จากกรณีดังกล่าวมีแนวคิดที่ควรพิจารณาในเชิงวิชาการดังนี้

1. จากการที่เกษตรกรไม่สามารถจำหน่ายข้าวได้ทุกเมล็ดนั้น นอกจากเป็นการทำให้เกษตรกรสูญเสียรายได้ที่พึงควรจะได้บางส่วนไปแล้ว ยังก่อให้เกิดความรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมอีกด้วย เพราะชาวนาอำเภอลาดบัวหลวงเป็นชาวนาในพื้นที่การทำนาเชิงพาณิชย์มาช้านาน มีศักยภาพสูงในการพัฒนาผลผลิตให้ได้ผลผลิตในระดับ 900-1100 กก./ไร่จากการใช้ข้าวพันธุ์ดี ใช้ปุ๋ยในปริมาณที่เหมาะสม แต่รัฐบาลประกาศรับจำนำเพียงแค่ผลผลิตเฉลี่ย

ของจังหวัด 625 กก./ไร่ คุณกับพื้นที่นั้นไม่น่าจะเป็นธรรมชาติแก่ชาวนาลาดบัวหลวง เพราะการใช้ค่าเฉลี่ยของจังหวัดมีความคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงในพื้นที่มาก เพราะจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีพื้นที่ที่กว้างขวาง แบ่งการปกครองถึง 16 อำเภอ นักวิชาการเกษตรจะทราบดีว่านาในแถบตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยามีผลผลิตสูงกว่านาในแถบตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยามาก จากข้อมูลเชิงภูมิศาสตร์ อำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อยู่

ติดกับอำเภอสองพี่น้อง ของจังหวัดสุพรรณบุรี พื้นนาบางแห่งของสองจังหวัดอยู่ติดกันด้วยซ้ำ ข้อมูลตามตารางที่ หมายความว่าถ้าเป็นข้าวจ้าว 5 % (ตามตารางคือ ข้าวจ้าวอื่น ๆ) ชาวนาอำเภอสองพี่น้องใช้ค่าเฉลี่ย 775 กก./ไร่ แต่ชาวนาอำเภอลาดบัวหลวง ใช้ค่าเฉลี่ย 625 กก./ไร่ ซึ่งผลต่างกันนี้ย่อมถือว่าไม่ยุติธรรมสำหรับชาวนาอำเภอลาดบัวหลวง ซึ่งถ้ารัฐบาลจะใช้ค่าผลผลิตเฉลี่ยก็น่าจะใช้ค่าผลผลิตเฉลี่ยในระดับอำเภอน่าจะถูกต้องมากกว่า

ตารางที่ 1 ผลการพยากรณ์ผลผลิตต่อไร่ แยกตามพันธุ์ (ที่ความชื้น 15%) ปีเพาะปลูก 2555/56

ภาค / จังหวัด	ประมาณการ		
	ปีเพาะปลูก 2555/56		
	รวม	ในเขต	นอกเขต
สุพรรณบุรี	768	788	581
ข้าวมะลิ	631	708	554
ข้าวจ้าวพันธุ์ 1	799	811	617
ข้าวจ้าวอื่น ๆ	775	784	602
พระนครศรีอยุธยา	632	632	
ข้าวมะลิ	428	428	
ข้าวจ้าวพันธุ์ 1	705	705	
ข้าวจ้าวอื่น ๆ	625	625	

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2556

2. วิธีดำเนินโครงการโดยจำกัดปริมาณข้าวที่รับจำนำเช่นนี้ขัดกับหลักวิชาการในเรื่องการใช้พื้นที่ให้มีประสิทธิภาพ เพราะเป็นการบั่นทอนกำลังใจ ไม่สนับสนุนให้เกษตรกรดูแลเอาใจใส่ผลผลิต เพราะการดูแลต้องใช้ต้นทุนเพิ่มขึ้นด้วย แต่เกษตรกรก็รู้ว่าถ้ามูลค่ารายได้ส่วนเพิ่มมีมากกว่าต้นทุนที่เพิ่มแล้วเกษตรกรก็พร้อมที่จะลงทุน และจากข้อมูลเชิงประจักษ์เกษตรกรก็ดำเนินการโดยใช้แนวคิดนี้มาโดยตลอดจึงได้ผลผลิตเฉลี่ย 900-1,100 กก./ไร่

3. ก่อให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบเกษตรกรมากขึ้น ผลประโยชน์กลับตกอยู่กับเจ้าของโรงสีโดยไม่สมควร จากกรณีดังกล่าวเกษตรกรมีข้าวส่วนเกินที่ไม่สามารถเข้าโครงการรับจำนำได้ 3,790 กก. ต้องถูกโรงสีกดราคาซื้อเพียงตันละ 6,500 บาทโดยที่เกษตรกรก็จำยอมต้องขาย เพราะเกษตรกรในยุคปัจจุบันไม่มียุ่งฉางในการเก็บรักษาข้าวเองแล้ว

ข้าวย้ายการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวปีการผลิต 2556/57 ที่เริ่มโครงการตั้งแต่วันที่ 1

ตุลาคม 2556 กลับผิดเพี้ยนไปจากนโยบายของรัฐบาลที่เคยหาเสียงไว้มากขึ้น เพราะมีการกำหนดราคารับจำนำที่แตกต่างกันใน 2 ฤดู กล่าวคือ ฤดูนาปี รับจำนำข้าว 5% ราคาตันละ 15,000 บาท ในขณะที่ฤดูนาปรังรับจำนำข้าว 5% เพียงราคาตันละ 13,000 บาท แถมพ่วงด้วยเงื่อนไขจำกัดวงเงินไม่เกินครอบครัวละ 300,000 บาท อีกด้วย

ข้อวิพากษ์และข้อเสนอแนะจากนักวิชาการ

สำหรับโครงการรับจำนำข้าว นับเป็นโครงการตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง แน่นนอนผู้ที่เชียร์เต็มทีเพราะได้ผลประโยชน์โดยตรงคงหนีไม่พ้นชาวนา และโรงสีที่ได้เข้าร่วมโครงการ อย่างไรก็ตาม โครงการนี้ก็มีข้อติติงที่น่ารับฟังเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะข้อติติงของนักวิชาการชั้นนำของประเทศ ต่อไปนี้

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ

จากรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการ “ยุทธศาสตร์ข้าวไทย การวิจัยพัฒนาข้าวไทยและการมองไปข้างหน้า” โดย ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าโครงการนี้ทำให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อฐานะทางการคลังและการค้าข้าวของไทย รายงานฉบับดังกล่าวได้สรุปการรั่วไหลและความสูญเสียอันเนื่องมาจากโครงการรับจำนำข้าว ดังนี้

1. เงินรั่วไหลก่อนแรก คือ เงินที่ซื้อข้าวจากชาวนาบางส่วนรั่วไหลไปยังโรงสีและชาวนาในประเทศเพื่อนบ้าน เพราะมีโรงสีบางแห่งลักลอบนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิ์การจำนำ ไม่มีใครทราบว่ามีข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาสวมสิทธิ์เป็นจำนวนเท่าไร แต่นักวิชาการในกัมพูชาคาดว่ามีข้าวหลายแสนตันเข้ามาในประเทศไทย

2. การรั่วไหลที่สำคัญเกิดจากการทุจริตของผู้เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าวในทุกขั้นตอน การรับจำนำ เริ่มจากเกษตรกรบางรายร่วมกับเจ้าหน้าที่จดทะเบียนพื้นที่เพาะปลูกสูงกว่าความจริง โรงสีบางแห่งซื้อข้าวจากชาวนาโดยตรงในราคาตลาดแล้วนำมาสวมสิทธิ์ หรือลักลอบนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิ์ โดยใช้ชื่อของเกษตรกรบางคน โรงสีหักค่าความชื้นและสิ่งเจือปนในข้าวของชาวนาเกินความจริง โรงสีบางแห่งร่วมมือกับเจ้าของโกดัง เซอร์เวเยอร์ และเจ้าหน้าที่รัฐ ในการจัดส่งข้าวต่ำกว่าจำนวนที่ต้องส่ง และ/หรือส่งข้าวคุณภาพต่ำเข้าโกดังของรัฐบาล หรือมีข่าวว่ามีนายหน้านักการเมืองวิ่งเต้นนำข้าวของรัฐบาลไปขายให้ผู้ส่งออกบางคนและโรงสีบางแห่ง รวมทั้งโรงสีบางแห่งต้องจ่ายเงินค่าวิ่งเต้นเพื่อขออนุญาตข้ามเขตไปซื้อข้าวในจังหวัดอื่น โครงการรับจำนำจึงก่อให้เกิดการทุจริตที่เป็นระบบอย่างกว้างขวาง ไม่ใช่เพียงแค่การทุจริตเล็ก ๆ น้อย ๆ เพียงบางจุด

3. โครงการรับจำนำก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคม การรั่วไหลที่กล่าวถึงข้างต้นเป็นการถ่วงเงินภาษีจากมือของประชาชนผู้เสียภาษีไปสู่ชาวนาโรงสี และนักธุรกิจที่เข้าร่วมโครงการ รวมทั้งเป็นการถ่วงเงินจากชาวนาและโรงสีที่สุจริตไปสู่มือของผู้ทุจริต แต่นอกเหนือจากนี้ก็ยังมีความเสียหายอีก 4 ประเด็น

- ประเด็นแรก คือ การที่รัฐบาลเก็บข้าวไว้ในโกดังกลางเป็นเวลามากกว่าหนึ่งปี (เพราะรัฐขายข้าวไม่ได้) ทำให้ข้าวเสื่อมคุณภาพ งานวิจัยพบว่า การเก็บข้าวไว้ในโกดังแบบปกติ (คือไม่มีห้องเย็นหรือระบบ airtight) จะทำให้ข้าวเหลืองและมีมอด เช่น ใน 3 เดือนแรก ดัชนีความขาวจะลดลงจากร้อยละ 51.5 เหลือ 49.5 แอมงจะ

เพิ่มขึ้น 23.2 ตัวต่อกิโลกรัม ถ้าเก็บไว้ 6 เดือน ความขาวจะลดลงเหลือร้อยละ 49 และแมลงจะเพิ่มขึ้นเป็น 90 ตัวต่อกิโลกรัม หากสมมติว่าปัญหาดังกล่าวทำให้มูลค่าข้าวลดลงร้อยละ 5 ต่อปี ก็แปลว่ามูลค่าข้าวในโกดังจะหายไปปีละกว่า 5,266 ล้านบาท

- ประเด็นที่สอง คือ การสูญเสียตลาดส่งออกข้าวของไทยให้คู่แข่ง เพราะข้าวไทยมีราคาแพงกว่าคู่แข่งมาก และรัฐไม่มีความสามารถในการขายข้าวเหมือนพ่อค้าส่งออก การที่รัฐไม่ยอมส่งออกข้าวในราคาตลาด (เพราะเชื่อว่าขายข้าวได้ในราคาแพงในภายหลัง) รัฐบาลจึงปล่อยให้ประเทศอื่นขายข้าวก่อน ผลก็คือ ระหว่างเดือนตุลาคม 2554 ถึงกันยายน 2555 ปริมาณการส่งออกข้าวของไทยลดลงเหลือ 6.7 ล้านตัน เทียบกับการส่งออก 12.1 ล้านตันในช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อน (ตุลาคม 2553 ถึงกันยายน 2554) ทำให้รายได้จากการส่งออกของประเทศลดลงจาก 1.99 แสนล้านบาทในช่วงเดือนตุลาคม 2553 ถึงกันยายน 2554 เหลือเพียง 1.43 แสนล้านบาทในช่วงเดือนตุลาคม 2554 ถึงกันยายน 2555 การส่งออกข้าวที่ลดลงนี้เป็นตัวจุดอัตรการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นผลที่ตรงข้ามกับวัตถุประสงค์ของรัฐบาลที่ต้องการยกระดับรายได้ของชาวนาเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศ

- ประเด็นที่สาม คือ การสูญเสียรายได้จากการส่งออกข้าว ซึ่งเกิดจากการสูญเสียตลาดส่งออกข้าวคุณภาพ 2 ชนิดที่ไทยเคยขายได้ในราคาสูง เพราะมีอำนาจกำหนดราคา ตลาดแรกคือ การส่งออกข้าวหอมมะลิที่ภาคเอกชนและกระทรวงพาณิชย์เพียรพยายามสร้างตลาดส่งออกมาเป็นเวลากว่า 20 ปี การเก็บข้าวหอมไว้ในโกดังเป็นเวลาหลายเดือน ทำให้ข้าวหอมหมดความหอม และกลายเป็นข้าวแข็ง ข้าวหอมที่เคยส่งออกได้ในราคาสูงกว่าตันละ 1,000

ดอลลาร์สหรัฐจะหมดราคา กลายเป็นข้าวหอมคุณภาพต่ำ ราคาอาจลดลงเหลือ 600-800 ดอลลาร์สหรัฐ

การสูญเสียตลาดข้าวราคาสูงอีกประเภทหนึ่งคือ การสูญเสียตลาดส่งออกข้าวหนึ่งที่ไทยครองตลาดเป็นอันดับหนึ่ง ผู้ประกอบการไทยใช้เวลากว่า 40 ปีในการพัฒนาตลาดข้าวหนึ่งแข่งกับอินเดีย โดยสามารถนำข้าวเปลือกธรรมดาหนึ่ง ก่อนจะสีแปรรูปเพื่อส่งออกไปยังตลาดตะวันออกกลางและแอฟริกาบางประเทศ ในช่วงปี 2552-2554 ไทยขายข้าวหนึ่งในราคาเฉลี่ยตันละ 567 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งสูงกว่าข้าวขาว 5% ตันละ 35 ดอลลาร์สหรัฐ การส่งออกข้าวหนึ่งสร้างรายได้เป็นกอบเป็นกำให้แก่ประเทศ โดยในปี 2553 ไทยส่งออกข้าวหนึ่ง 3.2 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่า 53,866 ล้านบาท แต่การรับจำนำข้าวที่กำหนดให้โรงสีในโครงการต้องแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารภายใน 7 วัน ทำให้โรงสีและผู้ส่งออกไม่สามารถหาซื้อข้าวเปลือกมาทำข้าวหนึ่งส่งออกได้

- ประเด็นที่สี่ การสูญเสียตลาดส่งออกข้าว มีผลกระทบต่อโครงสร้างอุตสาหกรรมข้าว กล่าวคือ เมื่อการส่งออกข้าวของไทยลดจำนวนลงอย่างน่าใจหาย สิ่งที่กำลังเกิดขึ้น ก็คือ พ่อค้าข้าวส่งออก นายหน้าผู้จัดหาข้าวให้ผู้ส่งออก พนักงาน และลูกจ้างในธุรกิจการส่งออกและธุรกิจโลจิสติกส์จำนวนหลายหมื่นคนต้องตกงาน เพราะไม่มีข้าวให้ซื้อขาย ทางเลือกของนักธุรกิจข้าว พ่อค้าส่งออกข้าว และแรงงานเหล่านี้มี 3 ทาง คือ หนึ่ง เข้าร่วมโครงการรับจำนำ รวมทั้งเข้าร่วมกระบวนการทุจริต สอง โยกย้ายไปทำธุรกิจนอกประเทศ และสาม เลิกประกอบธุรกิจข้าว แล้วหันไปทำอาชีพอื่น

4. ความสูญเสียอีกประการหนึ่งเกิดจากพฤติกรรมของชาวนา โรงสี และโกดัง ที่ต้องการหากำไรส่วนเกินจากโครงการ (Rent Seeking Activities)

ชาวนาจะขยายพื้นที่และเพิ่มรอบการเพาะปลูกข้าว เพื่อให้ได้ผลผลิตจำนวนมากที่สุดมาขายให้รัฐบาล ทำให้ต้นทุนการปลูกข้าวถึงตัวขั้นจนกว่าจะสูงเท่ากับราคารับจำนำ 15,000 บาท นอกจากการสิ้นเปลืองน้ำ และปัจจัยการผลิตต่าง ๆ แล้ว ชาวนาจะลดพื้นที่เพาะปลูกสินค้าเกษตรอื่น ๆ ทำให้ผลผลิตอาหารประเภทอื่นลดลง โรงสีเองก็กู้เงินมาขยายกำลังการผลิต ทำให้ในปัจจุบันประเทศไทยมีกำลังการผลิตในการสีข้าวถึง 90 ล้านตันต่อปี ขณะที่ผลผลิตข้าวให้สีเพียงปีละ 35 ล้านตัน กำลังการผลิตส่วนเกินของโรงสีนับว่าเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีค่าโดยเปล่าประโยชน์ พฤติกรรมนี้กำลังเกิดขึ้นกับนักธุรกิจและโรงสีในต่างจังหวัดที่ต่างพากันลงทุนสร้างโกดังให้รัฐบาลเช่าเก็บพืชผลที่รัฐบาลรับจำนำ เพราะสามารถคืนทุนในเวลาเพียงปีเดียว แม้เอกชนจะได้ผลประโยชน์คุ้มค่า แต่สังคมสูญเสียทรัพยากรที่มีค่า เพราะโกดังมิได้ทำให้ผลผลิตข้าวมากขึ้น

5. ความเสียหายที่กำลังเกิดขึ้นในขณะนี้และกำลังทวีความรุนแรงขึ้น คือ เมื่อระบบการค้าข้าวแบบแข่งขันของภาคเอกชนถูกทำลาย และทดแทนด้วยระบบการค้าข้าวของรัฐที่ต้องอาศัยเส้นสายทางการเมือง ประเทศไทยจะเปลี่ยนจากผู้ผลิตและค้าข้าวคุณภาพสูงที่สุดในโลกเป็นข้าวคุณภาพต่ำ เพราะรัฐบาลไม่ได้ซื้อข้าวตามคุณภาพเหมือนกับพ่อค้าเอกชน รัฐบาลรับซื้อข้าวจากชาวนาในราคาเท่ากันโดยไม่สนใจคุณภาพของข้าว ราคาข้าวในโครงการรับจำนำจะต่างกันตามชนิดข้าว (เช่น ข้าวเปลือกเจ้าราคาจำนำตันละ 15,000 บาท ข้าวหอมมะลิราคาตันละ 20,000 บาท) และต่างกันตามร้อยละของความชื้นและสิ่งเจือปน (กล่าวคือ ข้าวเปลือกเจ้าที่จะขายได้ราคา 15,000 บาท ต้องมีความชื้นไม่เกิน 15% หากมีความชื้นมากกว่านั้นจะถูกตัดราคา 200 บาท

ต่อความชื้นที่เพิ่มขึ้น 1%) ดังนั้น ชาวนาจึงไม่ต้องเอาใจใส่เรื่องคุณภาพของข้าวเหมือนกับการขายข้าวให้โรงสีและพ่อค้า รายรับของชาวนาขึ้นอยู่กับปริมาณการผลิต ยิ่งปลูกมากก็ยิ่งมีรายรับมากขึ้น ดังนั้น ชาวนาจึงเร่งใส่ปุ๋ยและยาฆ่าแมลง นอกจากนั้น ชาวนาจำนวนหนึ่งยังหันมาปลูกข้าวอายุสั้น (ที่มีเมล็ดสั้นและมีคุณภาพต่ำ) เพื่อเพิ่มรอบการผลิตเป็นปีละ 3 ครั้ง หรืออย่างน้อย 5 ครั้งต่อ 2 ปี ขณะที่โรงสีซึ่งอยู่ในโครงการรับจำนำก็ไม่จำเป็นต้องซื้อข้าวตามคุณภาพ เพราะรัฐมิได้กำหนดเกณฑ์การรับซื้อข้าวตามคุณภาพ การตรวจริบมอบข้าวเข้าเก็บในโกดังกลางก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องคุณภาพของข้าวเหมือนในตลาดเอกชน ซึ่งผู้ซื้อข้าวจะตรวจสอบคุณภาพของข้าวที่ผู้ขายส่งมอบอย่างละเอียด (เช่น การนับจำนวนข้าวหักของข้าวแต่ละเกรด เป็นต้น) ข้าวที่เข้าโกดังกลางของโครงการรับจำนำจึงเป็นข้าวคุณภาพต่ำ ยิ่งไปกว่านั้น การเก็บข้าวไว้ในโกดังกลางเป็นเวลานานยังทำให้ข้าวเสื่อมคุณภาพ ทั้งนี้ เพราะรัฐขาดความสามารถในการส่งออกข้าว และราคาข้าวที่รัฐต้องการขายให้ตลาดต่างประเทศเป็นราคาที่สูงกว่าคู่แข่งมาก ผลก็คือ เมื่อไทยขายข้าวไม่ได้ ข้าวส่วนใหญ่จึงถูกเก็บไว้ในโกดังจนเสื่อมคุณภาพ

ดังนั้น นโยบายการรับจำนำจึงไม่เพียงทำลายเศรษฐกิจข้าวส่งออกของไทย แต่กำลังทำลายเศรษฐกิจข้าวไทยทั้งระบบ

ม.ร.ว. ปรีดียาธร เทวกุล อดีตรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคลังในรัฐบาลภายใต้การนำของรัฐบาลไทยรักไทย ได้แสดงความเห็นพร้อมแนวคิดทางด้านการคำนวณทางด้านบัญชีไว้อย่างละเอียด ซึ่งสามารถหาอ่านได้จากจดหมายเหตุเปิดผนึก

ของท่านที่ส่งถึงนายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นอกจากนี้ รายละเอียดวิธีคำนวณผลขาดทุนโครงการจำหน่ายข้าว 425,000 ล้านบาทนั้น ม.ร.ว. ปรีดิยาธรได้แสดงไว้ในการบรรยายในหัวข้อ **“จำหน่ายข้าวเสียหายใหญ่หลวง ใครได้ประโยชน์”** ในงานรำลึก 100 ปี ชาตกาล อ. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ โครงการอาจารย์ ป๋วย จริยธรรมกับการต่อต้านการคอร์รัปชัน ในชื่อ **“มหากาพย์จำหน่ายข้าว สุ่มกรรม กอบกู้สุจริต”** เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2556 ณ ห้องประชุม 212 อาคารมหิตลาธิเบศร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระบุว่าจำหน่ายข้าวเกวียนละ 15,000 บาท ทำประเทศเสียหายมากที่สุด

ม.ร.ว. ปรีดิยาธรเริ่มต้นด้วยการกล่าวว่า **ตั้งแต่มีประเทศไทยเป็นต้นมา โครงการของรัฐบาลที่**

ทำให้เกิดความเสียหายมากที่สุด คือ โครงการจำหน่ายข้าว 15,000 บาทต่อเกวียน การรับจำหน่ายข้าวมีมานานแล้ว แต่ในช่วงแรกไม่ได้สร้างความเสียหายที่มากมาย เพราะเป็นการจำหน่ายที่แท้จริง คือรับจำหน่ายในราคา 80% ของราคาตลาด ถ้าราคาตลาดเพิ่มขึ้น ชาวนาสามารถไถถอนข้าวออกไปขายในตลาดที่ราคาสูงกว่าได้ รัฐบาลก็ไม่ต้องขาดทุนจากการขายข้าว รับผิดชอบเฉพาะค่าใช้จ่ายดำเนินการตามโครงการเท่านั้น

ในการบรรยายครั้งนั้น ม.ร.ว. ปรีดิยาธร ได้แจกแจงข้อเท็จจริงที่มีคุณค่าไว้มากมายอย่างน่าเชื่อถือ แต่ด้วยพื้นที่ของบทความที่มีจำกัด และเป็นเรื่องที่คาใจว่าชาวนาได้ประโยชน์จริงหรือไม่ ในที่นี้จะได้นำเสนอในตอนท้ายของการบรรยาย ดังนี้

ชวานา 1.8 ล้านครัวเรือน ไม่ได้ประโยชน์จากจำนำข้าว

ม.ร.ว. ปรีดิยาธรกล่าวว่า เงินที่ชวานาได้ประโยชน์ส่วนเพิ่ม 103,277 ล้านบาท จากการเข้าร่วมโครงการรับจำนำปี 2554/55 ซึ่งปีนี้มีข่าวลือว่ามีข่าวเขมรเข้ามาด้วย แต่ผมหาไม่ได้ว่ามีข่าวเขมรเข้ามาเท่าไร ผมก็ยกประโยชน์ให้ว่าชวานาไทยได้ไปทั้งหมด แต่ชวานาได้ครบทุกครัวเรือนหรือไม่

	จำนวนครัวเรือน ที่เปิดบัญชีไว้	จำนวนครัวเรือน ที่ จำนำข้าว ปี 2554/55	จำนวนครัวเรือน ที่จำนำข้าว ปี 2555/56
นาปี	3,421,000	1,142,000	1,438,000
นาปรัง	581,000	1,021,000	670,000
	4,002,000	2,163,000	2,108,000
จำนวนครัวเรือนที่ไม่ได้รับเงินจาก จำนำข้าวเลย		1,839,000	1,894,000

จำนวนครัวเรือนชวานาที่เข้าและไม่เข้าโครงการจำนำข้าว

ที่มา: มหกรรมจำนำข้าว โดย ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุล

จากข้อมูลจำนวนครัวเรือนชวานาทั้งหมด (ตารางข้างบน) ม.ร.ว. ปรีดิยาธรกล่าวว่า เป็นข้อมูลซึ่งจัดทำตอนที่พรรคประชาธิปัตย์ให้ลงทะเลเบียนด้วยการให้ชวานามาเปิดบัญชีที่ ธ.ก.ส. พบว่า ชวานาที่ทำนาปีมีจำนวน 3.4 ล้านครัวเรือน ส่วนนาปรังมีจำนวน 5.8 หมื่นครัวเรือน แต่ความจริงมีครัวเรือนซ้อนกัน เพราะในที่นี่ถ้าครัวเรือนไหนทำนาปี กับนาปรัง เขานับเป็น 2 ครัวเรือน รวมแล้วกลายเป็น 4,002,000 ครัวเรือน

ผลของการสำรวจของผมปรากฏออกมาว่า มีครัวเรือนที่เข้าโครงการรับจำนำข้าวได้เงินไปสำหรับปี 2554/55 จำนวน 2,163,000 ครัวเรือน และในปี 2555/56 จำนวน 2,108,000 ครัวเรือน แต่มีครัวเรือนที่ไม่ได้รับเงินจากโครงการจำนำข้าว ปี 2554/55 จำนวน 1,839,000 ครัวเรือน และในปี 2555/56 จำนวน 1,894,000 ครัวเรือน

ชาวฐานะดีได้ประโยชน์มากกว่าชาวนาจน

ม.ร.ว. ปรีดิยาธรกล่าวว่า จากการสำรวจทำให้ทราบว่าครัวเรือนประเภทไหนได้ประโยชน์หรือไม่ได้ประโยชน์ จากโครงการจำนำข้าว

	ครัวเรือนที่เข้าโครงการ	ครัวเรือนที่ไม่เข้าโครงการ
ขนาดที่นา		
- น้อยกว่า 20 ไร่	24%	97%
- 20 ไร่ขึ้นไป	76%	3%
รายได้จากการทำนาต่อครอบครัว		
- น้อยกว่า 15,000 บาท	43%	100%
- 15,000 – 29,000 บาท	32%	-
- 30,000 ขึ้นไป	25%	-
	100%	100%

ผลสำรวจครัวเรือนชาวนาที่ได้ประโยชน์และไม่ได้ประโยชน์จากโครงการจำนำข้าว

ที่มา: มหกรรมจำนำข้าว โดย ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุล

จากผลการสำรวจ (ตารางข้างบน) ปรากฏว่ามีครัวเรือนที่เข้าโครงการ 76% เป็นกลุ่มที่มีที่นา 20 ไร่ขึ้นไป และที่มีนาลดต่ำกว่า 20 ไร่ลงมา เข้าโครงการ 24% ส่วนครัวเรือนที่ไม่เข้าโครงการ คือ กลุ่มที่มีที่นาลดต่ำกว่า 20 ไร่ เกือบทั้งหมด 97% ไม่เข้าโครงการ ส่วนที่เข้าโครงการมีเพียง 3% ถ้าดูที่รายได้ของชาวนายิ่งชัดเจน โดยครัวเรือนที่เข้าโครงการมีรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาท จำนวน 43% สูงกว่า 15,000-29,000 บาท จำนวน 32% และรายได้ 30,000 บาทขึ้นไป จำนวน 25%

แต่พวกที่ไม่เข้าโครงการ 100% เป็นครัวเรือนที่ต่ำกว่า 15,000 บาท

“เพราะฉะนั้น โครงการนี้ชัดเจน เป็นโครงการที่เอื้อประโยชน์กับครัวเรือน หรือชาวนาฐานะดี ได้ประโยชน์เต็มที่ ชาวนาที่ฐานะไม่ดีไม่ได้ประโยชน์เลย” ม.ร.ว. ปรีดิยาธรกล่าว

สรุปผล 2 ปีจำนำข้าว “ใครได้ ใครเสีย”

ม.ร.ว.ปรีดิยาธรกล่าวว่า จากการรวบรวมข้อมูลที่หน่วยราชการประกาศออกมา จากข้อมูลในวงการค้าข้าวของเอกชน และจากการสำรวจข้อมูลจากชาวนาเพิ่มเติม สามารถสรุปผลของการรับจำนำใน 2 ปีที่ผ่านมาได้ดังนี้

	2554/55	2555/56	รวม
ปริมาณการรับจำนำ (ตัน)	21,640,000	22,230,000	43,870,000
ปริมาณที่ช่วยเหลือเฉพาะส่วนเพิ่ม(ตัน)		890,000	890,000
ผลสูญเสียถึงวันที่ขายข้าวหมด(ล้านบาท)	อย่างน้อย	อย่างน้อย	อย่างน้อย
	205,000	225,000	425,000
ประโยชน์ส่วนเพิ่มที่ชาวนาได้รับ(ล้านบาท)	103,277	106,849	210,126
ประโยชน์ที่ตกถึงมือผู้ที่มีโชชาวนา(ล้านบาท)	56,967	58,864	115,831
จำนวนครัวเรือนที่จำนำข้าว	2,163,000*	2,108,000*	
จำนวนครัวเรือนที่ไม่ได้รับเงินจากโครงการ	1,839,000	1,894,000	

*นับครัวเรือนที่ทำทั้งนาปีและนาปรังเป็นเสมือน 2 ครัวเรือน

“ข้อมูลที่ผมนำเสนอข้างต้นนี้ คิดจากพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่สามารถยืนยันได้โดยข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐมีอยู่ แม้แต่ผลการปิดบัญชีของคณะทำงานฯ ของรัฐ ก็สอดคล้องรองรับความถูกต้องของตัวเลขผลสูญเสียที่กำลังเกิดขึ้น” ม.ร.ว. ปรีดิยาธรกล่าว

ที่มา: ปรีดิยาธร เทวกุล, ม.ร.ว., 2556

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกที่ดำเนินการมา 2 ปีเศษ มีข้อวิพากษ์เชิงประจักษ์ที่สำคัญมากมาย ทั้งในแง่มุมมองทางทฤษฎีที่มีส่วนพิดเพี้ยนอยู่อย่างชัดเจน และในแง่ปฏิบัติที่ก่อให้เกิดผลดีและประโยชน์แก่คนบางกลุ่มจำนวน เล็กน้อยเท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับภาระขาดทุนที่ย่อยยับสะสมถึงขณะนี้มากกว่า

400,000 ล้านบาท อีกทั้งผลกระทบที่จะตามมาอีกมากมายใหญ่หลวงถ้าโครงการนี้จะยังคงดำเนินการต่อไป อย่างไรก็ตาม คงไม่ง่ายที่รัฐบาลจะยกเลิกโครงการนี้ และที่ยากกว่า คือ การที่จะดำเนินการโครงการนี้ต่อไปให้ได้อย่างราบรื่นสมเจตนารมณ์ที่รัฐบาลต้องการ

คำแนะนำของผู้เขียน

บทความนี้ผู้เขียนตั้งใจให้ผู้อ่านมีความเข้าใจที่ถูกต้องในทางทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เมื่อมีการแทรกแซงการทำงานของกลไกราคา โดยยกกรณีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลมาเป็นกรณีศึกษา และด้วยเหตุที่โครงการรับจำนำข้าวกำลังอยู่ในกระแสวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง ผู้เขียนจึงต้องการที่จะร่วมแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์โครงการดังกล่าวในรูปแบบการวิพากษ์เชิงประจักษ์ ทั้งนี้เพราะผู้เขียนเองมีประสบการณ์ตรงในฐานะเกษตรกรคนหนึ่งที่เกี่ยวข้องโครงการ และเนื่องจากโครงการนี้มีผลเกี่ยวเนื่องกับการเมือง การเสนอความเห็นและข้อมูลจากฝ่ายต่าง ๆ อาจมีความไม่เป็นกลางอยู่บ้างซึ่งเป็นอุปสรรคในการนำเสนอข้อเท็จจริงที่มีอยู่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงที่ยังสรุปไม่ได้ว่าอะไรคือเท็จ อะไรคือจริง ซึ่งคงต้องให้เวลาเป็นเครื่องตัดสิน

บรรณานุกรม

Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives. 2013. **Guidelines for Optimizing Paddy Pledging Scheme Year 2011/12** [Online]. Available: <http://thaipublica.org/wp-content/uploads/2013/07/rice-pledging-scheme-paper.pdf> (in Thai).

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. 2556. **ข้อเสนอแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกในปี 2554/55** [ออนไลน์]. เข้าถึงจาก: <http://thaipublica.org/wp-content/uploads/2013/07/rice-pledging-scheme-paper.pdf>

Boonnak, Pujjai, and Kaewsonthi, Somkhith. 1982. **Micro-Economics**. Bangkok: Chulalongkorn University. (in Thai).

ปัจจัย บุนนาค และ สมคิด แก้วสนธิ. 2525. **จุล-เศรษฐศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Devagula, Phidiyathorn, M.R. 2013. **Pledging Paddy Festival** [Online]. Available: <http://thaipublica.org/2013/10/pledge-rice-epic-2/> (in Thai).

ปรีดียาทร เทวกุล, ม.ร.ว. 2556. **มหกรรมจำนำข้าว** [ออนไลน์]. เข้าถึงจาก: <http://thaipublica.org/2013/10/pledge-rice-epic-2/>

Mahingsaphanthu, Somphong. 1998. **Agricultural Economics**. Bangkok. T.P.N. Press. (in Thai).

สมพงษ์ มหิงสพันธ์. 2541. **เศรษฐศาสตร์การเกษตร**. กรุงเทพมหานคร: ที.พี.เอ็น.เพรส.

Mahingsaphanthu, Somphong. 2002. **Thai Economy**. Bangkok: University of the Thai Chamber of Commerce. (in Thai).

สมพงษ์ มหิงสพันธ์. 2545. **เศรษฐกิจประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย.

Sanguanwongwan, Kanchana. 1992. **Agricultural Production Economics**. Bangkok: Ramkhamhaeng University. (in Thai).

กาญจนา สงวนวงศ์วาน. 2535. **เศรษฐศาสตร์การผลิตทางเกษตร**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

Sukhothai Thammathirat Open University. 1998. **Marketing of Agricultural Products and the Economy of Thailand**. Bangkok:

- Sukhothai Thammathirat Open University Press. (in Thai).
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2541. **การตลาดสินค้าเกษตรกรรมกับเศรษฐกิจของไทย**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- “TDRI Dissected the Paddy Pledging Loss Calculations” 2013, November 4. **Thairath Online** [Online newspaper]. Available: <http://www.thairath.co.th/> (in Thai).
- “TDRI ชำแหละแนวทางคำนวณขาดทุนจำนำข้าว.” 4 พฤศจิกายน 2556. **ไทยรัฐออนไลน์** [หนังสือพิมพ์ออนไลน์]. เข้าถึงจาก: <http://www.thairath.co.th/>
- Thailand. Department of Internal Trade. 2013. **Paddy Pledging Scheme Production Year 2012/13** [Online]. Available: www.dit.go.th/contentmain.asp?typeid=8&catid=152 (in Thai).
- กรมการค้าภายใน. 2556. **โครงการรับจำนำข้าวเปลือกปี2555/56** [ออนไลน์]. เข้าถึงจาก: www.dit.go.th/contentmain.asp?typeid=8&catid=152
- Thailand. Office of Agricultural Economics. 2013. **Information of Agricultural Economics** [Online]. Available: <http://www2.oae.go.th/mis/Forecast/> (in Thai).
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2556. **ข้อมูลเศรษฐกิจการเกษตร** [ออนไลน์]. เข้าถึงจาก: <http://www2.oae.go.th/mis/Forecast/>
- Thailand. Development Research Institute. 2012, November 4. **The Advantages and Disadvantages of the Pledging Scheme of Every Grain of Rice** [Online]. Available: <http://tdri.or.th/research/> (in Thai).
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2555. **ผลดีผลเสียของการจำนำข้าวทุกเม็ด** [ออนไลน์]. เข้าถึงจาก: <http://tdri.or.th/research/>



Assistant Professor Somphong Mahingsaphanthu received his B.Sc. (Agriculture) from Kasetsart University, B.A. (Economics) from Ramkhamhaeng University and M.A. (Development Economics - Agricultural Economics) from the National Institute of Development Administration. Currently he is Vice Dean for Academic Affairs in School of Economics, University of the Thai Chamber of Commerce. His main interests are in public policy and agricultural economics.