

ข้าว_56/2554
 วิพากษ์อนาคตนโยบายข้าวไทย

วันที่ 27 มิถุนายน 2554



นโยบายเรื่องข้าว ถือเป็นนโยบายสำคัญที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งทุกยุคทุกสมัย เพื่อมุ่งหวังช่วยเหลือทางด้านรายได้และหาเสียงกับชาวนาที่มีถึง 4 ล้านคนทั่วประเทศ โดยราคาข้าวถูกกำหนดขึ้นมาให้อยู่ในระดับที่ชาวนาคาดหวัง นโยบายที่ถูกนำมาใช้ในอดีตจนถึงปัจจุบันหลักๆ มี 2 นโยบาย ภายใต้รูปแบบวิธีการดำเนินการที่อาจแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐบาล คือ

1. การรับจำนำข้าว เป็นนโยบายที่ใช้กันมาในอดีต โดยหลักการ รัฐจะรับจำนำข้าวจากชาวนาไว้ก่อนในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยวที่มักเกิดปัญหาาราคาข้าวตกต่ำมากจากปริมาณที่เพิ่มขึ้น และเมื่อราคาตลาดปรับสูงขึ้น ชาวนาจึงค่อยนำเงินมาไถ่ถอนข้าวออกไปขาย ส่วนที่ไม่มีไถ่ถอน รัฐจะนำออกมาขายภายหลัง

2. การประกันรายได้ เป็นนโยบายที่เพิ่งเริ่มดำเนินการในช่วงปี 2552 ในลักษณะการให้เงินชดเชยแก่ชาวนาเมื่อราคาเกษตรกรขายได้หรือที่เรียกว่า “ราคาอ้างอิง” ซึ่งสะท้อนราคาตามท้องตลาดต่ำกว่าราคา “รับประกัน” ที่รัฐกำหนดไว้ในช่วงเพาะปลูก ชาวนาจึงมีสิทธิขอรับเงินชดเชยตามส่วนต่างของราคาคูณกับขนาดพื้นที่เพาะปลูกที่ได้มีการลงทะเบียนไว้

ไม่ว่าเป็นนโยบายไหน จุดมุ่งหมายคือระยะสั้นที่มีเป้าหมายเพียงเพื่อพยุงรายได้ของชาวนาในช่วงที่ราคาข้าวตกต่ำ หากใช้การมุ่งเน้นไปที่เป้าหมายระยะยาวเพื่อเป็นการยกระดับความสามารถของชาวนาและท้ายสุด ทั้งสองนโยบายก็จะส่งผลบิดเบือนตลาดและแรงจูงใจในการเพิ่มศักยภาพของตัวชาวนาเอง ถ้าเราจำเป็นต้องใช้นโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว นโยบายนั้นต้องทำให้ชาวนาได้รับผลประโยชน์ในวงกว้าง โดยไปให้ถึงมือผู้ที่ควรได้รับการช่วยเหลือมากที่สุด และสุดท้ายทำให้รัฐใช้งบประมาณที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าที่สุด ซึ่งเราจะใช้มุมมองนี้เป็นตัววัดประสิทธิภาพของทั้งสองนโยบาย

กลุ่มเกษตรกรที่ควรได้รับการช่วยเหลือ ควรจะเริ่มต้นที่รายเล็กที่มีพื้นที่การเพาะปลูกและผลผลิตน้อย จากข้อมูลสำมะโนภาคเกษตร สำหรับชาวนาที่มีพื้นที่เพาะปลูกน้อยกว่า 20 ไร่ มีจำนวนรายได้ร้อยละ 62 ของทั้งหมดแต่มีผลผลิตเพียงร้อยละ 28 เท่านั้น ในขณะที่ชาวนาที่มีพื้นที่เพาะปลูกมากกว่า 20 ไร่ มีจำนวนรายได้ร้อยละ 38 แต่มีผลผลิตถึงร้อยละ 72

	จำนำ (ปี 51/52)	ประกันรายได้ (ปี 53/54)	หน่วย
ชาวนา	670,110	3,690,000	ราย
ผลผลิต	10,309,210	29,450,000	ตัน
งบประมาณ	115,556	58,361	ล้านบาท
ค่าใช้จ่าย (ค่าจัดการ, สติ๊ก)	4,683	-	ล้านบาท
ขาดทุนจากขายข้าว	60,217	-	ล้านบาท
เฉลี่ย การขาดทุนจากการขาย / ครัวเรือนรายได้			
เฉลี่ยต่อราย	89,862	15,816	บาทต่อราย
เฉลี่ยต่อตัน	5,841	1,982	บาทต่อตัน
ผลผลิตต่อผู้ได้รับผลประโยชน์	15.38	7.98	ตันต่อราย

หมายเหตุ : ประกันรายได้ นับเฉพาะเกษตรกรที่ได้รับการโอนเงินเท่านั้น ข้อมูล ณ มิถุนายน 2554

ที่มา : ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และ TMB Analytics

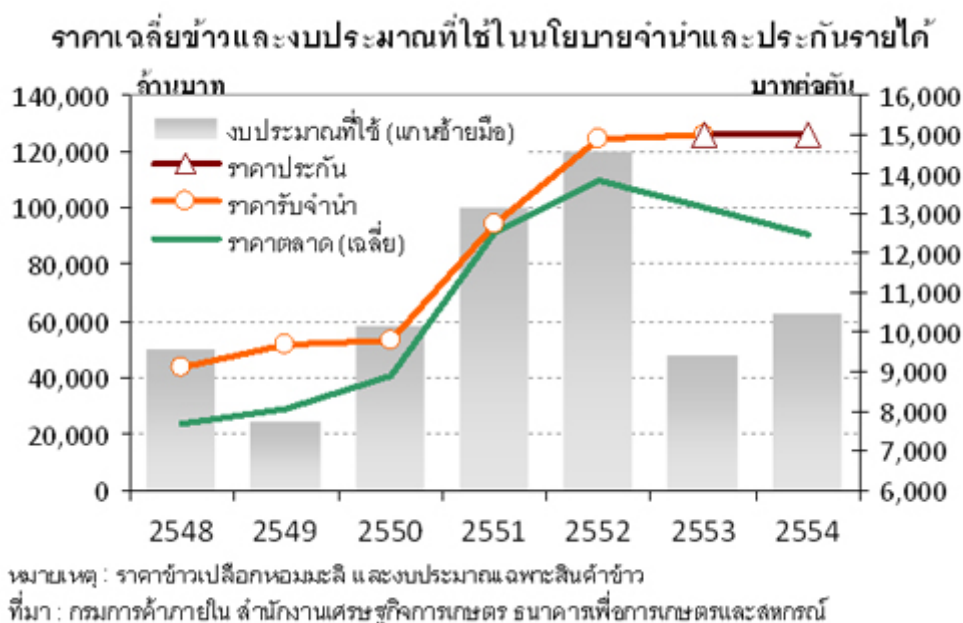
เมื่อเราศึกษาลงไปในข้อมูลของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) ในนโยบายทั้งสอง เราพบข้อน่าสังเกตของทั้งสองนโยบายดังนี้

1. นโยบายการรับจำนำข้าวที่ผ่านมามีผู้ได้รับผลประโยชน์ที่เป็นรายใหญ่กว่านโยบายการประกันรายได้ชาวนา โดยผู้เข้าร่วมโครงการนำข้าวเฉลี่ย 15.4 ตันต่อรายมาขอรับประกัน เมื่อเทียบกับการประกันรายได้ที่ผู้ได้รับผลประโยชน์เฉลี่ยอยู่ที่ 7.9 ตันต่อราย ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่า นโยบายการประกันรายได้ ถูกนำมาใช้ช่วยชาวนาที่ผลผลิตได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ ให้ได้รับเงินช่วยเหลือส่วนหนึ่งเพื่อชดเชยทุนการเพาะปลูกโดยคำนวณจากพื้นที่เพาะปลูกที่ลงทะเบียนไว้

2. เงินงบประมาณที่สูญเสียจากการดำเนินนโยบายจำนำข้าวสูงกว่านโยบายประกันรายได้ทั้งต่อปริมาณข้าว และต่อรายชาวนาที่เข้าร่วมโครงการ เมื่อคำนวณการสูญเสียของงบประมาณโดยสำหรับนโยบายการรับจำนำคือการขาดทุนจากการขายข้าว ที่ได้ใช้งบประมาณถึง 89,862 บาทต่อราย หรือ 5,841 บาทต่อตัน และ สำหรับนโยบายการประกันรายได้คือเงินประกันรายได้ที่ต้องจ่าย งบประมาณ 15,816 บาทต่อราย หรือ 1,982 บาทต่อตัน คิดเป็น 5.7 เท่าต่อราย หรือ 2.9 เท่าต่อตัน ทั้งนี้การขาดทุนจากการขายข้าวนี้อาจลดลงน้อยลงกว่านี้ได้ เพราะยังมีสต็อกข้าวที่ยังไม่ได้ขายออกไป

สำหรับนโยบายการรับจำนำ ด้วยราคาที่สูงกว่าตลาดทำให้ชาวนาพอใจที่จะจำนำข้าวกับรัฐ แทนการออกสู่ตลาดทั่วไป และเน้นการเพาะปลูกเพียงเพื่อปริมาณมากกว่าคุณภาพ ทำให้รัฐต้องรับจำนำข้าวในปริมาณที่มากกว่าจำเป็น และส่งผลกระทบต่อตลาดล่วงหน้าจากการที่ไม่สามารถตั้งราคาได้ อีกทั้งเป็นภาระของภาครัฐในการใช้งบประมาณสูงเพื่อดำเนินการบริหารจัดการสต็อกข้าวในมือรัฐ ในขณะที่นโยบายการประกันรายได้ ก็มีผลเสียในเรื่องงบประมาณสูญเสียจากการจ่ายชดเชยทันที อีกทั้งมีความเสี่ยงที่ราคาข้าวจะตกต่ำในฤดูเก็บเกี่ยวเนื่องจากรัฐไม่ได้แทรกแซงกลไกราคา

ทั้งนี้ เป็นที่น่าแปลกใจที่มีการพยายามปรับขึ้นราคาข้าวจำนำหรือราคาประกันให้สูงกว่าราคาตลาดในช่วงราคาขาขึ้น ซึ่งส่งผลให้การขายข้าวของรัฐเป็นการขาดทุนมาตลอด ในช่วงราคาข้าวอยู่ในช่วงขาขึ้น ตามหลักการแล้วทั้งนโยบายการรับจำนำและการประกันรายได้ไม่มีความจำเป็นทั้งสิ้น เพราะชาวนามีรายได้ที่สูงขึ้นอยู่แล้ว อีกทั้งยังเป็นโอกาสให้รัฐระบายสต็อกข้าวโดยไม่ขาดทุนโดยไม่ต้องรับภาระในการซื้อข้าวใหม่ แต่เราก็กังเห็นการปรับขึ้นของราคาจำนำให้อยู่เหนือกว่าราคาตลาดที่กำลังปรับตัวขึ้นมาตลอด เป็นผลให้รัฐไม่สามารถลดการขาดทุนจากการขายข้าวได้



ทั้งนี้ การเลือกใช้นโยบายที่เหมาะสมกับสถานการณ์ด้านราคาจะทำให้ทั้งชาวนาและรัฐได้รับผลประโยชน์ได้ดีกว่าใช้นโยบายใดนโยบายหนึ่ง เช่น การใช้นโยบายทั้งสองวิธีควบคู่กันอยู่ ในช่วงที่ใช้นโยบายประกันรายได้ เมื่อรัฐเห็นว่าราคาข้าวตกต่ำในบางพื้นที่ ก็ใช้นโยบายตั้งโต๊ะรับซื้อซึ่งคล้ายกับการรับจำนำ โดยเข้าไปรับซื้อเฉพาะจุดที่มีปัญหาและจะรับซื้อในราคาตลาดเท่านั้น จึงไม่ได้แทรกแซงหรือซื้อในราคานำตลาดจนทำให้ใช้งบประมาณมากเกินไป เนื่องจากทั้งสองนโยบายมีข้อดีและข้อด้อยที่ต่างกันไป ในช่วงราคาข้าวอยู่ในช่วงขาลง นโยบายการรับจำนำ หรือรับซื้อจะช่วยพยุงราคาไม่ให้ต่ำ ทำให้รายได้ชาวนาไม่ลดลงมาก และเป็นการดึงอุปทานออกจากระบบ แต่ควรดำเนินการระยะสั้นเท่านั้นเพื่อมิให้เกิดการบิดเบือนตลาดมากเกินไป และส่งผลต่อราคาในระยะยาว อีกทั้งยังเป็นการกระทำที่อาจผิดกฎ WTO ด้วยปริมาณเงินที่รัฐใช้ในการอุดหนุน จึงส่งผลให้ข้าวไทยและสินค้าเกษตรอื่นๆ อาจไม่ได้รับการคุ้มครองทางการค้าในตลาดโลกได้ ขณะที่นโยบายประกันรายได้จะช่วยให้ชาวนามีรายได้ไม่ลดลงเท่านั้น แต่กลไกตลาดยังทำงานอยู่ เพียงแต่ปริมาณข้าวที่ออกสู่ท้องตลาดอาจจะสร้างความผันผวนของราคาข้าวมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม นโยบายทั้งคู่นั้น เป็นเพียงสัญญาว่าจะได้รายได้ดีขึ้นเท่านั้น แต่หากจะยกระดับรายได้ชาวนาให้เพิ่มขึ้นอย่างยั่งยืน คงไม่ได้ขึ้นอยู่กับนโยบายจำนำหรือประกันรายได้ ยังต้องมีนโยบายอื่นๆ ที่ช่วยเป็นกลไกขับเคลื่อน เช่น การประกันภัยพืชผล การเพิ่มผลผลิตและคุณภาพ และลดต้นทุนการเพาะปลูก ซึ่งต้องสอดประสานกันอีกด้วย และที่สำคัญที่สุด คือ ผู้ที่วางนโยบายและผู้ดำเนินการต้องไม่ให้เกิดการรั่วไหลจนไม่ถึงชาวนา เพราะขณะนี้ขีดความสามารถในการแข่งขันของข้าวไทยกำลังถดถอยลง โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับคู่แข่งอย่างเวียดนาม ที่มีต้นทุนการผลิตอยู่ที่ 2,465 บาทต่อไร่ ต่ำกว่าของไทยเกือบครึ่ง (อ้างอิงจากการศึกษาของสถาบันคลังสมองของชาติ) ขณะที่ผลผลิตต่อไร่อยู่ในระดับใกล้เคียงกัน หากเรามัวแต่มองแค่การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ไม่มองถึงปัญหาในเชิงโครงสร้าง ในระยะยาวแล้วอนาคตของ "อู่ข้าวอู่น้ำ" ของเอเชียอย่างข้าวไทยจะเป็นอย่างไร

หนังสือพิมพ์โพสทูเดย์ ฉบับวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ.2554

แหล่งที่มา : <http://www.tmbbank.com/newsroom/news-details.php?id=235>