

# มุมมองทางการเมืองต่อนโยบายข้าว

เครือข่ายข้อมูลการเมืองไทย

THAILAND POLITICAL DATABASE [WWW.TPD.IN.TH](http://WWW.TPD.IN.TH)



บทความโดย ดร.ธนพันธ์ ไผ่ประกอบทรัพย์  
นักวิจัยเครือข่ายข้อมูลการเมืองไทย

นโยบายการรับจํานำสินค้าเกษตรเป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่นำโดยพรรคเพื่อไทย รัฐบาลปัจจุบันยังให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการรับจํานำข้าวเปลือกโดยได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะรับจํานำข้าวเปลือกเจ้า 100% ที่ 15,000 บาทต่อตัน และ ข้าวเปลือกหอมมะลิ ที่ 20,000 บาทต่อตัน<sup>1</sup> นโยบายการรับจํานำข้าวเปลือกถูกวิจารณ์จากนักเศรษฐศาสตร์ว่าจะทำลายระบบกลไกตลาดข้าวและไม่มีประสิทธิภาพ (Efficiency)

**ข้อแรก รัฐบาลกำลังทำลายระบบการแข่งขันในตลาดข้าว รัฐบาลตั้งราคาจํานำข้าวเปลือกไว้สูงกว่าราคาตลาด** จึงมีความเป็นไปได้ว่าชาวนาจะขายข้าวเปลือกให้กับรัฐบาล ท้ายที่สุดรัฐบาลจะกลายเป็นผู้ผูกขาดการค้าข้าว หรือรัฐบาลกำลังค้าข้าวแข่งกับเอกชนซึ่งดูเหมือนจะขัดกับนโยบายของรัฐบาลที่ส่งเสริมระบบการค้าเสรีและขัดกับฐานะการเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (World Trade Organization (WTO)) สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย (Thai Rice Exporters Association) แสดงความกังวลกับโครงการรับจํานำข้าวมาตลอดเพราะกลัวว่าโครงการรับจํานำข้าวจะทำให้ราคาข้าวไทยสูงขึ้นและสูญเสียตลาดให้กับคู่แข่ง<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ดู วิโรจน์ ณ ระนอง, "โครงการ "ประกันราคาข้าว" ของรัฐบาลยิ่งลักษณ์", [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1315200981&grid=&catid=02&subc...2](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1315200981&grid=&catid=02&subc...2)

<sup>2</sup> ดูรายละเอียดที่ "บอร์ดชกส.ขงจํานำข้าวขอกรม. 2.9แสนล้าน ฮองกงร้อนจ.ม. ร้องรบ. ทบทวนโครงการ", [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1314841641&grid=&catid=05&subc...](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1314841641&grid=&catid=05&subc...)

**ข้อสอง** **รัฐบาลใช้งบประมาณมหาศาลกับการอุดหนุนกลุ่มคนทางสังคมเพียงกลุ่มหนึ่ง** การรับจำนำข้าวเปลือกในราคาสูงกว่าตลาด และทุกเม็ดข้าวเปลือกให้กับชาวนาจำนวนมากต้องใช้งบประมาณสูงมาก สมชาย จิตสุชนแสดงความกังวลว่ารัฐบาลอาจจะต้องใช้งบประมาณมากถึงปีละ 500,000 ล้านบาท หรือ ประมาณ 25 เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณแผ่นดิน<sup>3</sup> นอกจากนี้รัฐบาลยังต้องเสียค่าใช้จ่ายมหาศาลในการแปรรูป (สี) และเก็บรักษาข้าวที่รับจำนำ

**ข้อสาม** **โครงการรับจำนำข้าวมีความเสี่ยงต่อการทุจริต** รัฐบาลคงไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะป้องกันการลักลอบนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาเข้าโครงการจำนำ จะป้องกันไม่ให้ชาวนาและเอกชนนำข้าวที่รับจำนำแล้วมาเวียนขอรับจำนำรอบที่สอง จะป้องกันไม่ให้ชาวในโกดังเอกชนที่รัฐเช่าถูกลักลอบไปขาย<sup>4</sup>

ในทางการเมือง โครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นนโยบายระยะสั้นที่พรรคการเมืองต้องการนโยบายที่นำไปสู่ชัยชนะทางการเมืองซึ่งได้แก่ความมั่นคงทางการเมือง การรักษารฐานเสียงหรือพันธมิตรทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง (ในขณะนั้น) โดยมีได้สนใจว่ารัฐบาลจะใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมีประโยชน์ต่อกลุ่มคนในสังคม นอกจากฐานเสียงของตนหรือไม่ นักเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ (Meltzer & Richard, 1981; Boix, 2003) ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับว่า ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองมักจะใช้นโยบายที่การกระจายเงินงบประมาณของรัฐให้ไต่รวดเร็วและทันใจ เพื่อจะโน้มน้าวผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Voters) โดยเฉพาะผู้มีสิทธิส่วนใหญ่ที่มีรายได้น้อยและต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาลอย่างเร่งด่วน โครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นทางเลือกที่ดีสำหรับพรรคการเมือง เพราะรัฐบาลรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรโดยตรงในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด (ดูรูปที่ 1) พุดในอีกทางหนึ่ง รัฐบาลกำลังโยกย้ายเงินงบประมาณจากคนกลุ่มหนึ่ง (ซึ่งก็คือ ผู้บริโภค) ไปอุดหนุนกลุ่มคนที่เป็นฐานเสียงของตน

รูปที่ 1: การเปรียบเทียบราคาตลาดและราคาจำนำข้าวเปลือกเจ้า 5% ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999-2008 (พ.ศ. 2542-2551) (หน่วย:บาท)

ที่มาข้อมูล: กรมการค้าภายใน (2009); สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2009); มติชน (2004)  
หมายเหตุ: 1. เส้นสีน้ำเงินแสดงราคาตลาดโดยเฉลี่ยเฉพาะนาปี ในขณะที่เส้นสีแดงแสดงราคาจำนำโดยเฉลี่ยเฉพาะนาปี

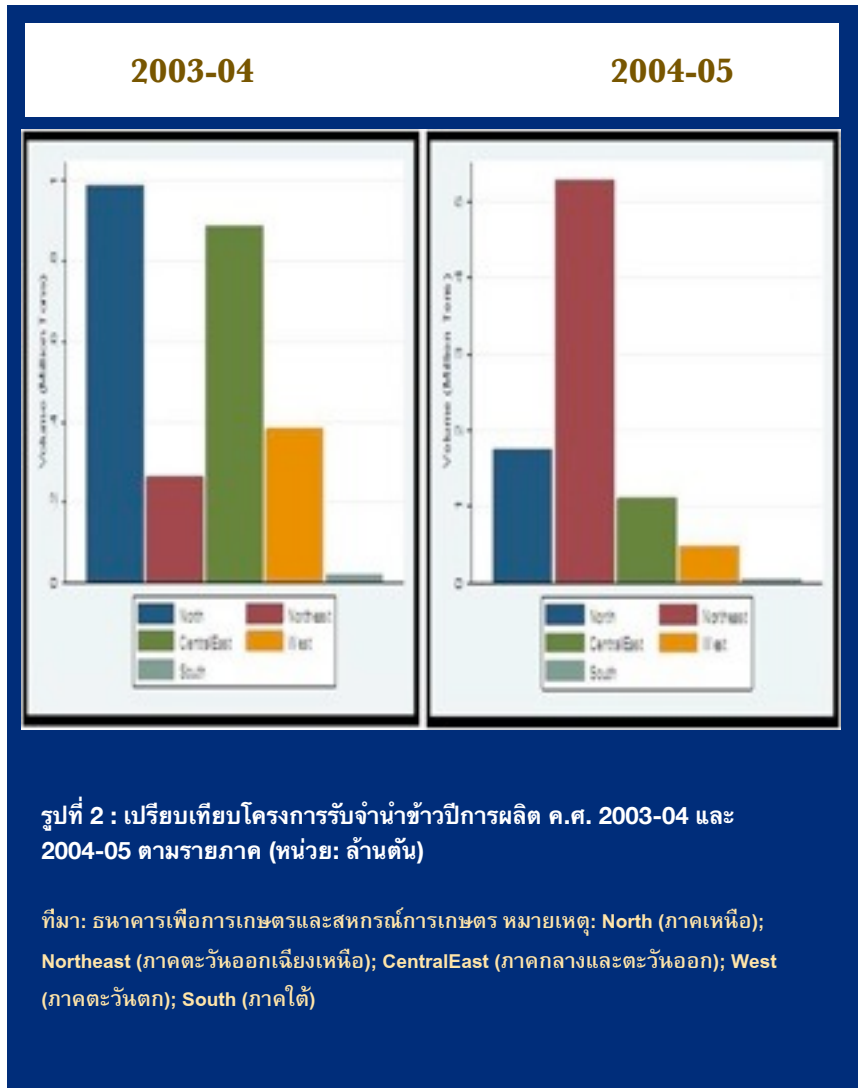


<sup>3</sup>ดูรายละเอียดที่ "สดง.ยื่นนายเกษตรจัดจำนำข้าว 2 ปีเจิงบาน-เจอสารพัดปัญหา เนบปิดช่องโหว่สกัดข้าวออร์", [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1314369387&gripid=&catid=05&subc...](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1314369387&gripid=&catid=05&subc...)

<sup>4</sup>ดูรายละเอียดในบทความเดียวกัน

## ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือ โครงการ รับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต ค.ศ. 2004-2005

รัฐบาลในขณะนั้นรับจำนำข้าวเพิ่มขึ้นในภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นฐานเสียงของพรรคการเมืองแกนนำก่อนหน้าการเลือกตั้งเพียงไม่กี่เดือน (ดูรูปที่ 2) อาจสรุปไม่ได้ว่าพรรคการเมืองแกนนำขณะนั้นชนะการเลือกตั้งในปี 2005 ด้วยโครงการรับจำนำ แต่การเพิ่มโควตารับจำนำข้าวสะท้อนความพยายามที่จะเอาใจฐานเสียงของพรรคด้วยการโยกย้ายทรัพยากรสาธารณะ (เงินงบประมาณ) ไปยังเขตของตน หรือ ในภาษาอังกฤษคือ pork barrels



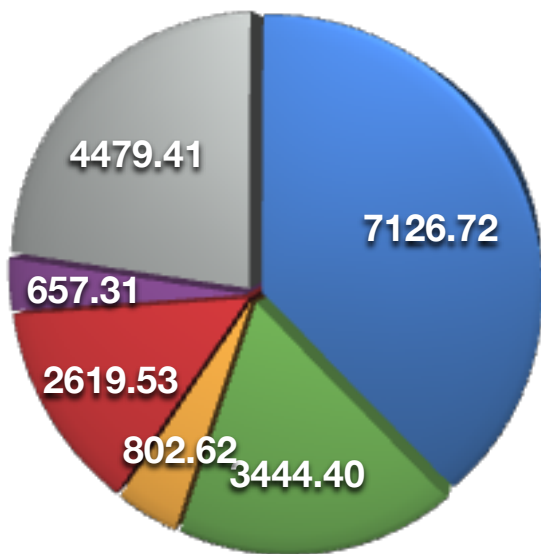
โครงการรับจำนำข้าวเปลือกแสดงให้เห็นถึงความพยายามของพรรคการเมืองที่ใช้นโยบายแทรกแซง (Intervention) ตลาดข้าวเพื่อควบคุมและต่อรองกับกลุ่มธุรกิจให้เป็นพันธมิตรทางการเมืองของตน เมื่อชาวนานำข้าวเข้าโครงการจำนำเป็นจำนวนมาก รัฐบาลกลายเป็นผู้ที่มีสินค้าอยู่ในมือมากที่สุด ในขณะที่เอกชนประสบความยากลำบากในการจัดหาสินค้า รัฐบาลสามารถใช้สินค้าในคลังของตนเองเพื่อต่อรองกับเอกชนที่ต้องการข้าว แน่ใจว่าผู้นำรัฐบาลสามารถกดดันให้เอกชนสนับสนุนทางการเมืองและทางการเงินแก่พรรคตนเองในการเลือกตั้งโดยสัญญาว่าจะให้เอกชนประมูลข้าวของรัฐบาลในราคาต่ำกว่าราคาจำนำ ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาเราจะเห็นข่าวการเอื้อให้บริษัทเอกชนผู้ส่งออกข้าวรายใดรายหนึ่งได้โควตาข้าวมากกว่ารายอื่นๆ

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกยังสะท้อนให้เห็นถึงนโยบายของรัฐบาลที่เอื้อต่อกลุ่มธุรกิจบางกลุ่ม ในทางนิตินัยรัฐบาลเพียงแค่ว่ารับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรโดยมีการกำหนดระยะเวลาเวลาไถ่ถอน เมื่อถึงกำหนดเกษตรกรต้องนำมาเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยมาชำระคืนแก่รัฐบาล แต่ทิศทางของการรับจำนำข้าวของรัฐบาลชุดปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะรับซื้อข้าวเปลือกมากกว่าเพราะรัฐบาลตั้งราคารับจำนำไว้สูงกว่าราคาตลาด มีความเป็นไปได้สูงที่ชาวนาจะทิ้งข้าวเปลือกของตนเองให้รัฐบาลไปเลย เมื่อรัฐบาลรับซื้อข้าวจำนวนมาก รัฐบาลจะต้องแปรรูปหรือสีข้าวเปลือก และรักษาคุณภาพของข้าวเอาไว้จนกว่าจะเปิดประมูลให้

เอกชนหรือขายให้กับรัฐบาลต่างประเทศ (Government-to-Government (G-to-G)) ในปัจจุบัน รัฐบาลยังไม่มีความสามารถที่จะเก็บหรือสต็อกข้าวเปลือกได้ทั้งหมด ต้องว่าจ้างโรงสีเอกชนสต็อกข้าวหรือเก็บข้าวไว้กับชาวนาที่มียุ้งฉางเอง (หรือ รับจำนำยุ้งฉาง) นอกจากนี้ รัฐบาลยังไม่มีความสามารถที่จะสีข้าวเปลือกได้ทั้งหมด ก็ต้องจ้างโรงสีแปรรูปข้าวเปลือกและรักษาคุณภาพข้าวสาร รัฐบาลเป็นผู้แบกรับภาระในการแปรรูป สต็อก รักษาคุณภาพ และว่าจ้างผู้สำรวจ (Surveyor) มาควบคุมคุณภาพข้าว ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์คือ ชาวนาขนาดใหญ่ที่มีข้าวเปลือก

จำนวนมากและมียุ้งฉาง กลุ่มธุรกิจโรงสี และกลุ่มผู้สำรวจคุณภาพข้าวแน่นอนว่ากลุ่มชาวนาขนาดใหญ่และธุรกิจโรงสีมีผลกระทบทางการเมืองต่อพรรคการเมือง กลุ่มธุรกิจดังกล่าวสามารถมีอิทธิพลเหนือผู้มีสิทธิออกเสียงที่เป็นชาวนาได้ ชาวนารายย่อยต้องพึ่งพาชาวนาขนาดใหญ่ในเกือบจะทุกเรื่อง เช่น การเช่าที่นา การขนส่งข้าวเปลือก ในขณะที่ชาวนารายย่อยต้องพึ่งพาโรงสีเพื่อในการตีราคาและสีข้าวเปลือก นโยบายการรับจำนำข้าวจึงเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองให้กับกลุ่มผลประโยชน์ที่น่าจะมีอิทธิพลทางการเลือกตั้งต่อฐานเสียงตนเอง

แล้วชาวนาจะได้รับประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกหรือไม่? รูปที่สามแสดงประมาณการผู้ที่ได้รับประโยชน์และค่าใช้จ่ายของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเมื่อ พ.ศ. 2548-49 จะพบว่ากลุ่มธุรกิจโรงสีและผู้สำรวจคุณภาพข้าวได้รับประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าวประมาณ 4,247.02 ล้านบาท หรือ 22 เปอร์เซ็นต์<sup>5</sup> ของค่าใช้จ่าย ในขณะที่ผู้ส่งออกข้าวได้รับประโยชน์สูงสุดคือประมาณ 4,479.41 ล้านบาท หรือ 23.41 เปอร์เซ็นต์ ถึงแม้ว่าชาวนาจะได้รับประโยชน์สูงสุดถึง 7,126.72 ล้านบาท หรือ 37 เปอร์เซ็นต์ แต่ไม่มีความชัดเจนว่าชาวนารายย่อยจะได้รับประโยชน์จากเงินงบประมาณกว่า 7,000 ล้านบาท อัมมาร์ สยามวาลา และนิพนธ์ พัวพงศกร (2552) ประเมินว่าน่าจะมีชาวนาเพียง 600,000 รายจาก 3,000,000 รายที่ขึ้นทะเบียนเกษตรกรที่ได้รับประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในปี 2548-49 จึงมีความเป็นไปได้ที่ชาวนาหลายรายอาจจะไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเท่าที่ควรจะเป็น



รูปที่ 3: เปรียบเทียบการคาดการณ์ผู้ที่ได้รับประโยชน์และค่าใช้จ่ายจากโครงการรับจำนำข้าวปี 2548-49 (หน่วย: ล้านบาท)

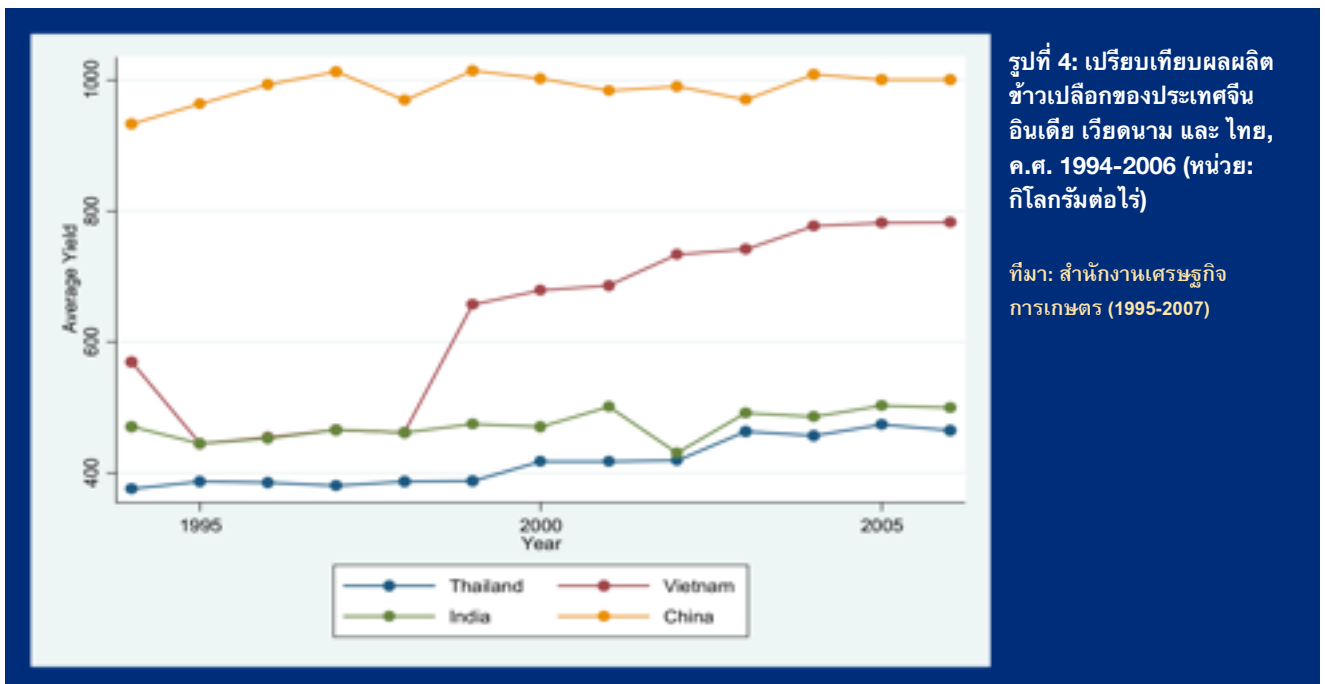
ที่มา: สยามวาลา และ พัวพงศกร (2552) หมายถึง ค่าใช้จ่ายรวม 19,130 ล้านบาท

- ชาวนา
- โรงสี
- โกดังและผู้สำรวจคุณภาพข้าว
- ค่าบริหารจัดการ
- ค่าสูญเสียที่เกิดจากการสีข้าวและค่าเสื่อมคุณภาพ
- ผู้ส่งออกข้าว

<sup>5</sup> คำนวณจากการบวกค่าใช้จ่ายให้โรงสีกับผู้สำรวจคุณภาพข้าว

ในขณะที่รัฐบาลปัจจุบันเน้นโครงการรับจำนำข้าวเปลือก รัฐบาลกลับไม่มีความชัดเจนมากนักเกี่ยวกับการพัฒนาการผลิตข้าวและยุทธศาสตร์การตลาดข้าวในระยะยาว แม้ว่าประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ที่สุดในโลกมาตลอดสามสิบปี แต่ผลผลิตข้าวเปลือกต่อไร่ของไทยกลับต่ำกว่าผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ เช่น เวียดนาม หรือ อินเดีย (ดูรูปที่ 4) แม้ว่าผลผลิตต่อไร่ของไทยจะเพิ่มขึ้นบ้าง แต่เป็นการเพิ่มขึ้นที่ไม่โดดเด่นนัก ในขณะที่ผลผลิตต่อไร่ของเวียดนาม (ผู้ส่งออกข้าวอันดับสองของโลก) กลับเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและโดดเด่น

ในขณะที่มีการประมาณว่ารัฐบาลอาจจะต้องใช้งบประมาณเบื้องต้น 2.9 แสนล้านบาท<sup>6</sup> งบประมาณปี 2554 ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะช่วยพัฒนาเกษตรกรอยู่ที่ 73,913.36 ล้านบาท<sup>7</sup> หรือต่างกันถึง 216,086 ล้านบาท การให้ความสำคัญกับนโยบายอุดหนุนสินค้าเกษตรระยะสั้นจะทำให้รัฐบาลขาดแผนการพัฒนาการเกษตรซึ่งเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญของไทย แม้เกษตรกรผู้มีรายได้น้อยจะได้ประโยชน์บ้างจากโครงการรับจำนำสินค้าเกษตร แต่เกษตรกรจะไม่สามารถพัฒนาเทคโนโลยีการเพาะปลูกในระยะยาว



รูปที่ 4: เปรียบเทียบผลผลิตข้าวเปลือกของประเทศจีน อินเดีย เวียดนาม และ ไทย, ค.ศ. 1994-2006 (หน่วย: กิโลกรัมต่อไร่)

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (1995-2007)

<sup>6</sup> ดูรายละเอียดที่ "บอร์ดรทส.ขงจำนำข้าวขอรุม.2.9แสนล้าน ฮ่องกงรอนจ.ม.ร็องรบ.ทบทวนโครงการ", [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1314841641&gripid=&catid=05&subc](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1314841641&gripid=&catid=05&subc).

<sup>7</sup> ดู สำนักงบประมาณ, "งบประมาณแผ่นดินปี 2554 โดยสังเขป", <http://www.bb.go.th/bbhome/viewextf.asp?x=1&p=/FILEROOM/CABBIBWEBFORM/DRAWER29/GENERAL/DATA0000/00000103.PDF&m=งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2554> <font color=#00000> (ฉบับปรับปรุง)