



# กลับไปสู่การจำนำข้าวเปลือก

นิพนธ์ พัวพงศกร

และ

อัมมาร สยามวาลา

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

วันที่ 4 กันยายน 2554



# ประเด็น

- สรุปผลกระทบของโครงการรับจำนำในอดีต
- ตั้งคำถามรัฐบาลเกี่ยวกับมาตรการจำนำ  
เพื่อลดผลกระทบทางเศรษฐกิจ



# 1. วัตถุประสงค์ของ การรับจำนำข้าวเปลือกในอดีต

- รัฐกำลังจัดทำรายละเอียดวิธีการจำนำ...จึงยังไม่มีข้อมูล....ทำให้ต้องวิเคราะห์จากโครงการในอดีต
- โครงการจำนำข้าวในอดีตสมัยรัฐบาลทักษิณ
  - เปลี่ยนจาก “การจำนำในราคาต่ำกว่าตลาด” เป็น “การรับซื้อในราคาสูงกว่าตลาด” แต่คงชื่อ “รับจำนำ”
  - วัตถุประสงค์ : (1) ชวนชาวนาขายข้าวในโครงการได้ราคาสูงขึ้น (2) ดึงราคาข้าวในประเทศ (3) จัดระเบียบส่งออกโดยพยายามรวมตัวกับประเทศผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ 5 ประเทศ ในรูปคณะมนตรีว่าด้วยความร่วมมือค้าข้าวปี 2545 และให้ผู้ส่งออกรายเดียวชนะการประมูลข้าวรัฐ



## ผลกระทบ

- ราคา และการส่งออก
- ความพยายามจัดระเบียบส่งออก : ป้องกันผู้ส่งออก  
ไทยตัดราคา
- ค่าใช้จ่ายของรัฐบาล
- โครงสร้างตลาด
- ใครได้ประโยชน์จากการจำหน่าย



## 2. ผลของโครงการจำนำปี 2545-52 ต่อราคาและการส่งออก

- ผลการดำเนินงาน : ปริมาณจำนำ และสัดส่วนการจำนำเทียบกับปริมาณการผลิตข้าวเปลือกสูงสุดถึง 8.65 ล้านตัน (38%) ในปี 2548/49 ส่วนการจำนำนาปรังสูงสุด 5.17 ล้านตัน (66.6%) ในปี 2552 เพราะราคาจำนำสูงมาก



### 3. การจัดระเบียบการส่งออกข้าว 3 ประการ

- การจัดตั้งคณะกรรมการความร่วมมือการค้าข้าว 5 ประเทศ : ล้มเหลว
  - ไทยถูกเวียดนามหลอกให้ตั้งราคาข้าวสูง ขณะที่เวียดนามแอบตัดราคาและเพิ่มยอดขายข้าว

- การขายข้าวรัฐให้ผู้ส่งออกรายเดียว (เพรซิเดนท์อะกรี)  
1.68 ล้านตัน ในพ.ศ. 2547 : รายงานวุฒิสภา ปี 2548 พบว่า
  - บริษัทรับมอบเพียง 0.95 ล้านตัน
  - ส่งออกเพียง 0.59 ล้านตัน
  - บริษัทขายข้าว 0.4-0.5 ล้านตัน ให้บริษัทในประเทศเพื่อส่งออก หลังขอแก้ไขสัญญาโดยตัดเงื่อนไข “ผู้ซื้อตกลงซื้อข้าวตามโครงการรับจำนำ...เพื่อส่งออกไปราชอาณาจักร”
  - นอกจากนั้นยังมีการลดวงเงินในสัญญาค้าประกัน บริษัทรับมอบแต่ข้าวใหม่ที่ขายได้ราคาดีกว่าข้าวเก่า ฯลฯ
  - บริษัทไม่สามารถรับมอบข้าวที่ประมูลได้ทั้งหมด
  - สรุป : นโยบายขายข้าวให้ผู้ส่งออกรายเดียวจึงล้มเหลว



- นโยบายกำหนดให้ผู้ส่งออกต้องขายราคา  
ขั้นต่ำกว่า 45 ปี ก็ได้ผลแค่ในนาม  
—ผู้ซื้อต่างประเทศตกลงกับผู้ส่งออกโอนเงินคืน  
ภายหลัง



- แม้ไทยจะเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ที่มีอำนาจกำหนดราคาเหมือนซาอุดีอาระเบียที่มีกำลังผลิตน้ำมันมากที่สุด
  - มนุษย์ “ปลูกข้าวเพิ่ม” ได้ แต่ปลูกน้ำมันไม่ได้
  - ถ้าราคาข้าวไทยสูงขึ้น (จากการจำนำ) คู่แข่งจะได้ประโยชน์ทั้งจากการส่งออกเพิ่มในราคาสูงขึ้น แต่ตัดราคาต่ำกว่าไทย : ทำให้ไทยสูญเสียส่วนแบ่งตลาด
  - นโยบายจำนำราคาสูงและจำกัดการส่งออกจึงเป็นการสนับสนุนประเทศคู่แข่งของไทยให้ขายข้าวได้มากขึ้น
  - เวลาที่ข้าวไทยก็ขายได้ราคาสูงกว่าคู่แข่ง เพราะคุณภาพดีกว่า



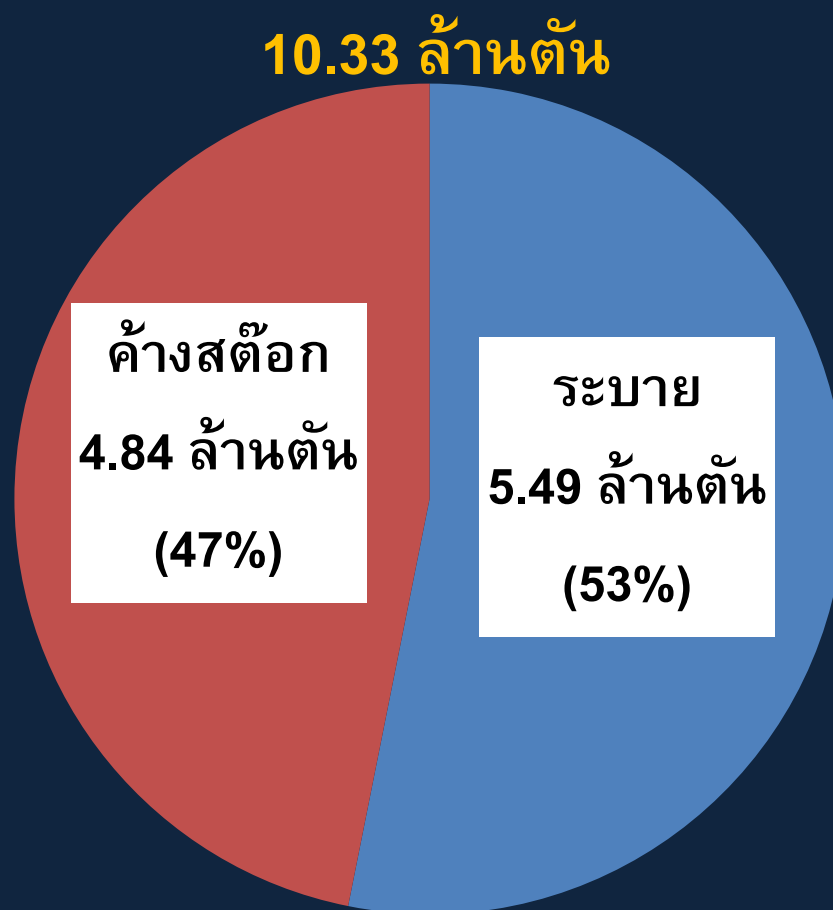
## 4. ผลกระทบต่อค่าใช้จ่าย และภาระหนี้สิน

- โครงการจำนำในอดีตกิด “ค่าใช้จ่ายแฝง” และภาระหนี้สินนานหลายปี เพราะ
- มีข้าวค้าง stock จำนวนมาก
- เกิด “ภาระหนี้ปลายเปิด” (contingent liability)  
1.42 แสนล้านบาท ณ ก.ค. 2554...หนี้ก้อนนี้  
ถูกชุกไว้เป็นบัญชีจำแลงนอกงบประมาณ  
แผ่นดินที่ ธกส.



#### 4. ผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายและภาระหนี้สิน

ข้าวค้างสต็อกในโครงการจำนำ ปี 2547/48 - 2549/50

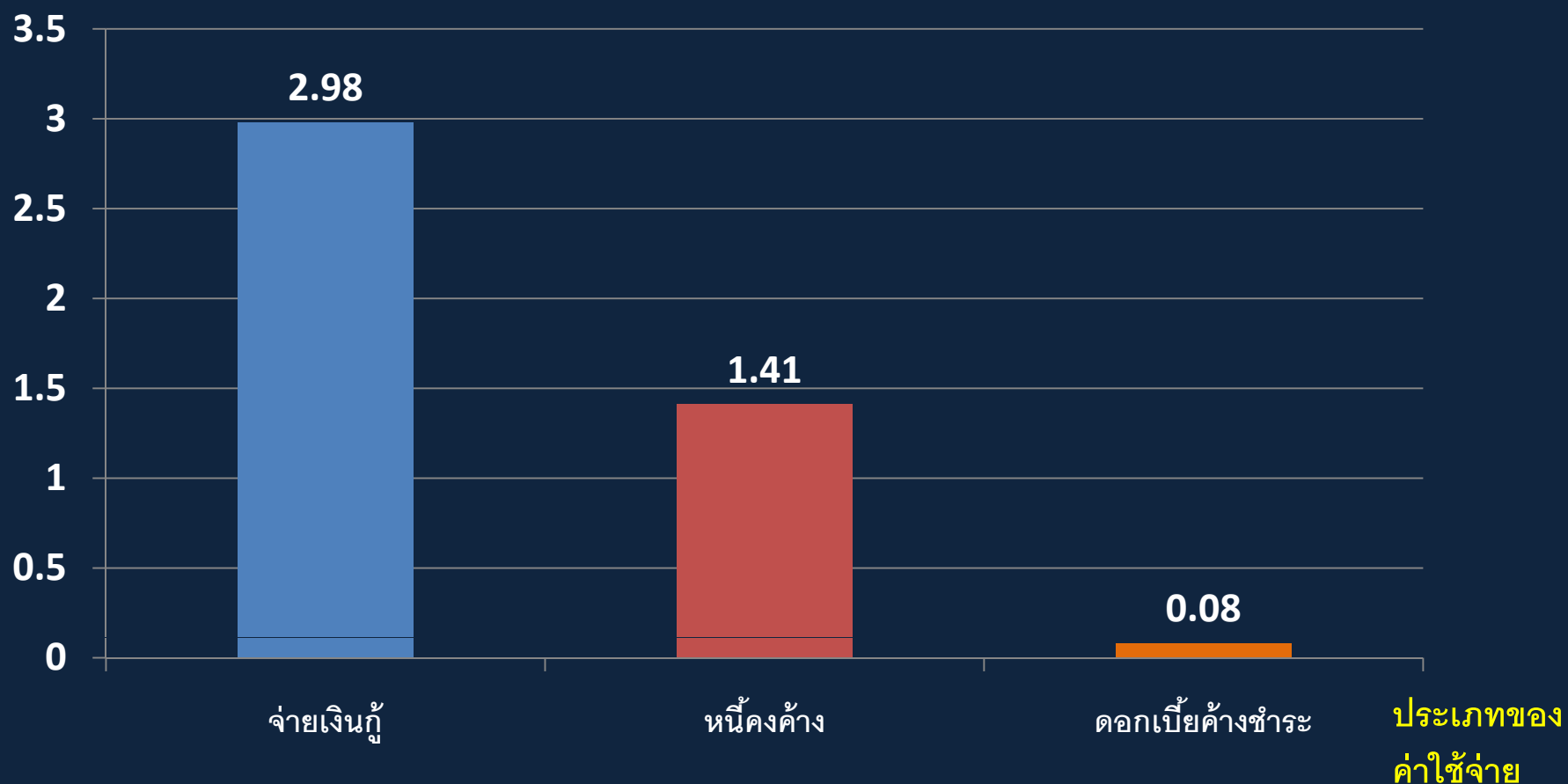


ที่มา :สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน,2552



# ภาระหนี้คงค้างกับ ธ.ก.ส. จากโครงการจำนำข้าว ปี 2547/48 ถึง ปี 2551/52

แสนล้านบาท



ที่มา : นิพนธ์และคณะ, 2553

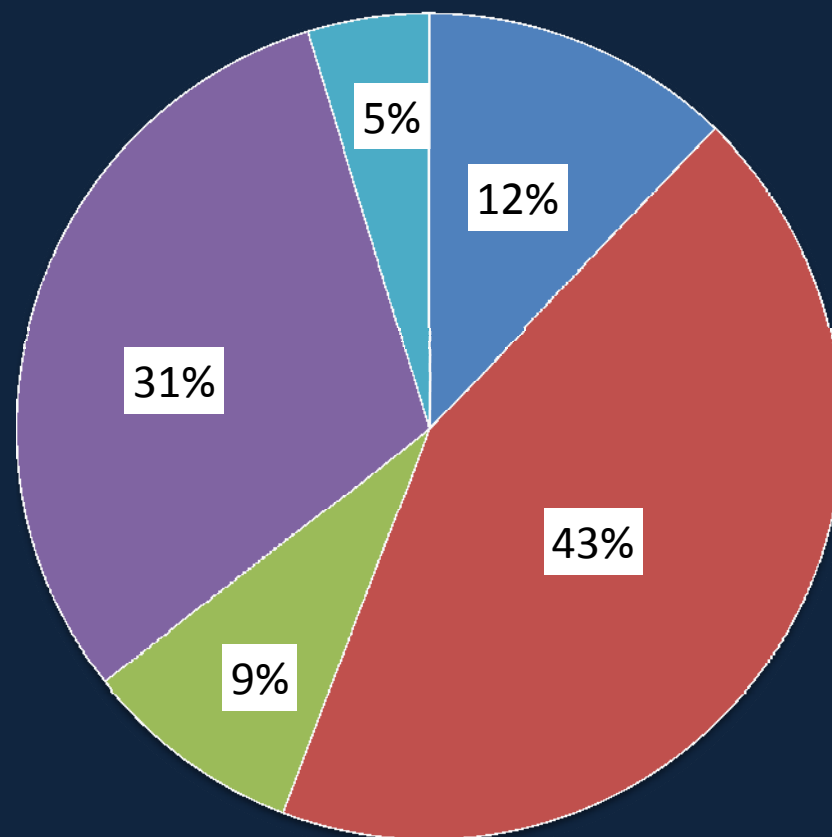
- การจำหน่ายทำให้รัฐต้องแบกภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมอีก 7,619 ล้านบาท
- ในปี 2548/49 (17% ของราคาจำหน่าย) นอกเหนือจากเงินส่วนต่างระหว่างราคาจำหน่ายกับราคาตลาด
  - ค่าจ้างสีข้าว ค่าเช่าโกดัง ค่ารักษาข้าว
  - ข้าวเสื่อมคุณภาพและเสียหาย
  - ต้นทุนดำเนินการของรัฐ : ธกส. อคส. อตก.  
กรมส่งเสริม  
กรมตำรวจ



#### 4. ผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายและการหนี้สิน

ค่าใช้จ่ายโครงการจำหน่ายข้าวเปลือก  
ปี 2548/49 (5.248 ล้านบาท)

รายการ	ค่าใช้จ่าย (พันล้านบาท)
ค่าเช่าโกดังและเก็บรักษา	0.93
ค่าจ้างสีแปรสภาพ กระสอบ และขนส่ง	3.32
ค่าสูญเสีย	0.66
ค่าใช้จ่ายดำเนินการธกส และจดทะเบียน	2.35
ค่าบริหารจัดการ ค่าใช้จ่าย ของ อสค. กรมการค้า ภายใน และสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ	0.36
รวม	7.62



ที่มา :นิพนธ์และคณะ,2552



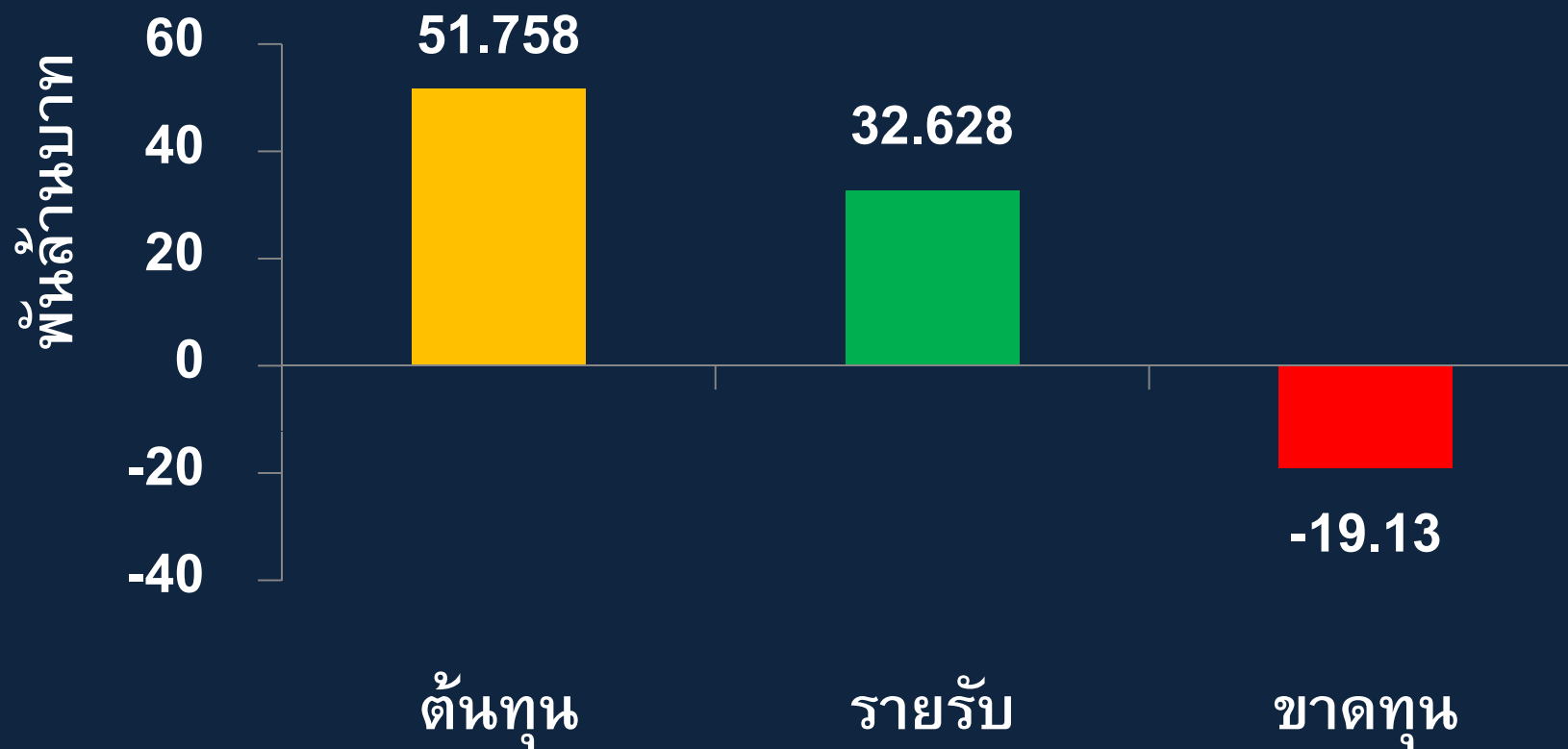
#### 4. ผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายและการหนี้สิน

- นอกจากนี้รัฐยังต้องขายข้าวให้ผู้ส่งออกในราคาขาดทุน
- ผล คือ โครงการปี 2548/49 จำนวน 5.2 ล้านตัน  
รัฐขาดทุน 19,130 ล้านบาท
  - เงินส่วนต่าง ราคาจำนำ กับราคาตลาด
  - ค่าใช้จ่ายจ้างเอกชนดำเนินการ
  - มูลค่าข้าวที่สูญเสียดังกล่าว
  - ต้นทุนดำเนินการของหน่วยงานรัฐ
  - การขาดทุนจากการส่งออก



#### 4. ผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายและการหนี้สิน

### รายรับ-ต้นทุนของโครงการรับจำนำปี 2548/49 (ข้าวเปลือกจำนวน 5.2 ล้านตัน)







## 5. ผลกระทบต่อโครงสร้างตลาด

- คุณภาพข้าวต่ำลง : ชาวนาและโรงสีต่าง ๆ ไม่ต้องห่วงเรื่องคุณภาพข้าว เพราะรัฐซื้อในราคาเท่ากันโดยไม่สนใจคุณภาพ
- ข้าวเขมร และพม่า หลั่งเข้าโครงการ : ผ่านโรงสีที่อยู่ใกล้กรุงเทพฯ
- โรงสีในโครงการได้กำไร โดยไม่ต้องใช้ฝีมือในการค้าขาย... ได้เปรียบโรงสีนอกโครงการ
- ตลาดกลางสุญพันธุ์ กลายมาเป็นโรงสี
- โรงสีมีกำลังผลิตส่วนเกิน กว่า 60 ล้านตัน เทียบกับผลผลิต 30 ล้านตัน
- หมายเหตุ : ถ้าไม่มีจำนำ โรงสีหลายแห่งต้องล้มละลาย



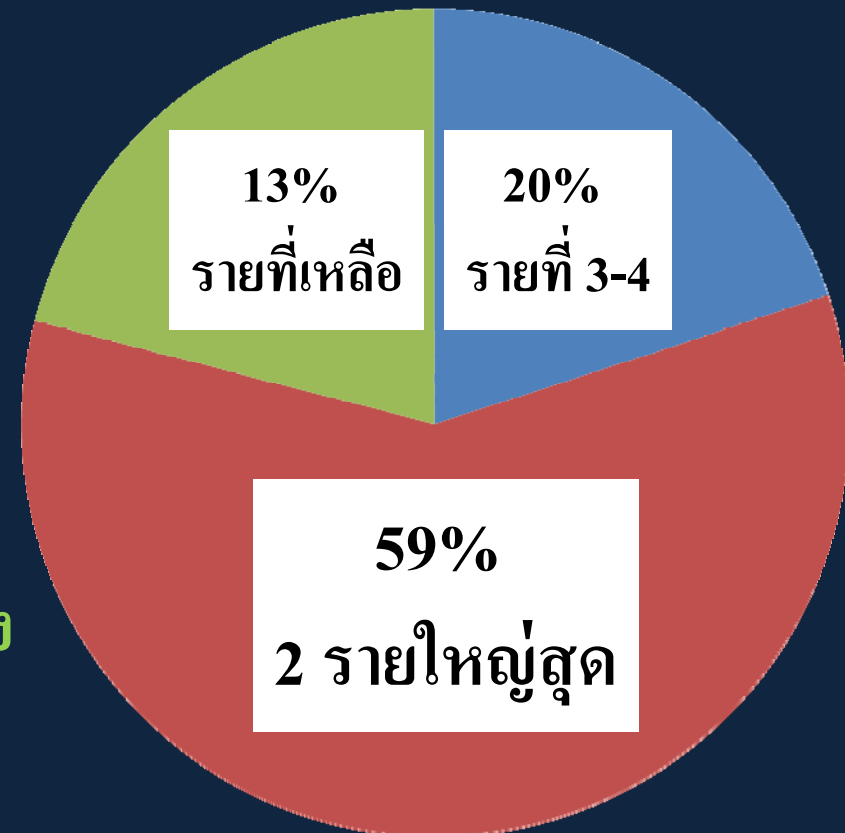
## 6. ใครได้ประโยชน์จากโครงการ รับจํานํามูลค่า 19,000 ล้านบาท ?

- ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ ไม่ได้ตกถึงชาวนา (ซึ่งได้รับเพียง 38%)
- เกิดกระบวนการแสวงหาค่าเช่า (กำไรส่วนเกิน) ที่ไม่มีประโยชน์ต่อสังคม



## 6. ใครได้ประโยชน์จากโครงการรับจำนำมูลค่า 19,000 ล้านบาท ?

- ผลประโยชน์ตกกับโรงสีเพียง 300-500 แห่ง จากกว่า 2,000 แห่ง
- ผู้ส่งออกเพียง 10-20 ราย จากกว่า 150 รายที่ได้ประโยชน์ :  
พอดำ 2 รายแรกได้ประโยชน์ถึง 2,641 ล้านบาท(59%)





7. การวิ่งเต้นแสวงหาค่าเช่า และการ  
ทุจริต : ไม่พูดถึงในวันนี้ เพราะ อคส.  
เคยฟ้องร้องโรงสีและมีข่าวฉาวโฉ่  
เรื่องประมูลส่งออกข้าวหน้าบครั้งไม่ถ้วน  
ในหน้าหนังสือพิมพ์



8. สรุป : โครงการจำหน่ายข้าวในราคาสูงสร้าง  
ผลเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจข้าวไทย....  
ชาวนาผลิตข้าวคุณภาพต่ำขายให้  
รัฐบาลด้วยต้นทุนที่สูงขึ้น ผู้ซื้อ  
ต่างประเทศจะไม่ยอมซื้อข้าวคุณภาพต่ำ  
ในราคาสูง เพราะคู่แข่งมีข้าวคุณภาพดี  
ขึ้น แต่ราคาต่ำกว่าไทย



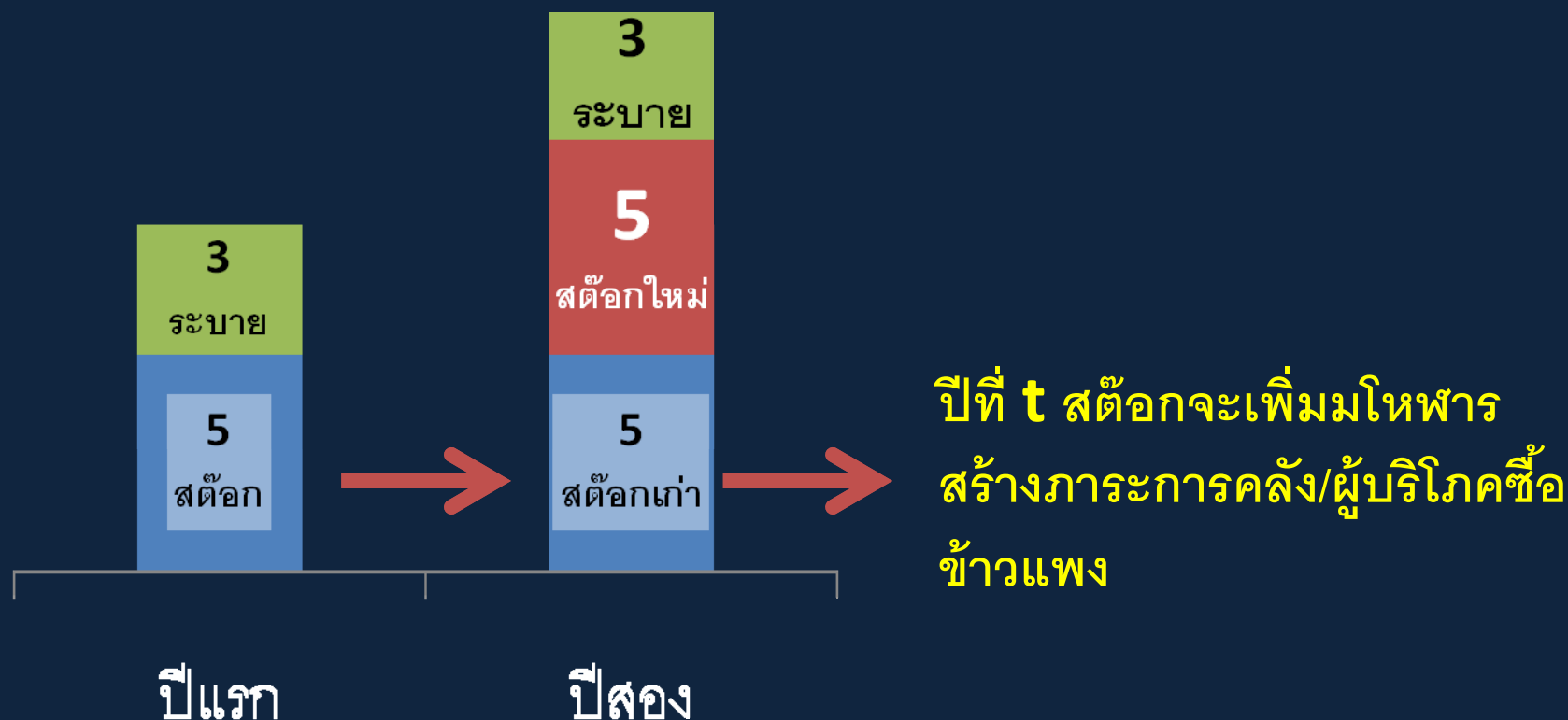
## 9. ประเด็นพิจารณา 2 ข้อ และ คำถามต่อรัฐบาล

- ก) กลิ่นไม่เข้าคลาโยไม่ออก
  - ถ้ารัฐต้องการยกราคาในประเทศ ปีนี้รัฐบาลต้องเก็บข้าวเข้าสต็อก
  - ปีหน้ารัฐก็ต้องกลิ่นสต็อกเพิ่มขึ้นอีก
  - ถ้ารัฐคลายสต็อกเมื่อไร ราคาก็ตก



## 9. ประเด็นพิจารณาและคำถามต่อรัฐบาล : 2 ข้อ

- ถ้าต้องการยกระดับราคาข้าวขึ้นสูง (15,000 บาท) รัฐบาลจะต้องมีสต็อกข้าวเพิ่มขึ้นทุกปี





## 9. ประเด็นพิจารณาและคำถามต่อรัฐบาล : 2 ข้อ

- นอกเหนือการรับซื้อข้าวเปลือกราคาแพงเกือบทุกเมล็ด แล้วเก็บเข้าสต็อก จะทำให้ข้าวสารราคาแพง ผู้บริโภคเดือดร้อน
- ถ้าใช้วิธีอุดหนุนข้าวราคาถูก รัฐจะขาดทุนเพิ่ม...เงินอุดหนุนนี้ตกกับผู้บริโภค ไม่ใช่ชาวนา
  - คำถามจะให้ใครเป็นผู้ขายข้าวราคาถูกของรัฐ ?
- ถ้าไม่เก็บสต็อก แต่อยากให้ราคาสูง ก็ต้องเผาข้าวทิ้ง....เป็นไปไม่ได้ทางการเมือง
- ถ้าไม่เก็บสต็อก....ระบายข้าวออกมาก ราคาในตลาดก็จะลดลง....รัฐบาลขาดทุนเพิ่มขึ้นจากการส่งออก
- รัฐบาลจึงต้องคิดเรื่องปริมาณการจำหน่าย การสต็อกและการระบายข้าวในลักษณะ “พลวัตร” ไม่ใช่คิดแค่ปีต่อปี





## 9. ประเด็นพิจารณาและคำถามต่อรัฐบาล : 2 ข้อ

- (ข) ประเด็นที่สอง รัฐบาลเชื่อว่าจะสามารถขายข้าวส่งออกได้ในราคาสูง (cost plus หรือ ต้นทุนจำนำ 15,000 บาท + ค่าแปรสภาพ 500 บาท + ค่าฝากเก็บ 55 บาท)
  - คำถามรัฐบาลมีดีอะไร : ประเทศไหนจะยินดีซื้อข้าวในราคาดังกล่าว
  - วันที่รัฐบาลขายข้าว จะเป็นข้อพิสูจน์ความเชื่อดังกล่าว
- หากตลาดโลกไม่รับราคาดังกล่าว รัฐบาลวางแผนจะให้ชาวนาลดการผลิต
  - คำถาม คือ รัฐบาลจะอาศัยอำนาจหน้าที่ไหนมากำหนดให้ชาวนาแต่ละคนลดการผลิตข้าวตามที่รัฐต้องการ
- รัฐบาลมองโลกแบบเข้าข้างตัวเองหรือเปล่า ??



# ขอบคุณครับ