

# กลับสู่การนำเข้าข้าวเปลือก

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

4 กันยายน 2554

หลังจากรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เปลี่ยนนโยบายการช่วยเหลือเกษตรกรจากการนำเข้าไปเป็นนโยบายประกันรายได้สำหรับเกษตรกร รัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของ น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ประกาศนโยบายรับนำเข้าข้าวกลับมาใช้ใหม่ ด้วยเหตุผลที่ว่า การประกันรายได้ก่อให้เกิดภาระรายจ่ายงบประมาณจำนวนมาก มีการจดทะเบียนพื้นที่ของเกษตรกรสูงเกินความจริง และชาวนาไม่มีแรงจูงใจปรับปรุงคุณภาพข้าว เพราะไม่ว่าคุณภาพข้าวจะเป็นอย่างไร ชาวนาก็ขายข้าวได้เงินชดเชยเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาตลาด<sup>1</sup>

การแถลงข่าวครั้งนี้ต้องการทำความเข้าใจกับสาธารณชนว่า นโยบายนำเข้าข้าวเปลือกในอดีตเป็นประโยชน์ต่อชาวนาเพียงใด และเกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจข้าวอย่างไร รวมทั้งการตั้งคำถามกับรัฐบาลว่า จะมีแนวทางการลดผลกระทบทางเศรษฐกิจของโครงการนำเข้าข้าวอย่างไร เพราะหลังจากการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว ก็ยังไม่ปรากฏชัดว่ารัฐบาลจะมีมาตรการดำเนินงานอย่างไร ทำให้เกิดการคาดคะเนและเก็งกำไรอย่างกว้างขวางและอาจเป็นไปได้ที่บางฝ่ายอาจได้ประโยชน์จากข้อมูลวงใน

รัฐบาลของ พตอ.ทักษิณ ชินวัตร ได้เปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของการนำเข้าข้าวเปลือก จากเดิมที่รัฐรับนำเข้าข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาต่ำกว่าหรือใกล้เคียงราคาตลาด มาเป็นการ “รับซื้อ” ข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาสูงกว่าราคาตลาด แต่ยังคงชื่อ “การรับจำนำ”

นอกจากการแทรกแซงตลาดข้าวด้วยนโยบายรับนำเข้าข้าวเปลือกในราคาสูงแล้ว รัฐบาลทักษิณ ยังพยายามจัดระเบียบการส่งออก เพื่อให้ไทยสามารถขายข้าวส่งออกได้ในราคาแพงขึ้น มาตรการ 2 ด้านที่นำมาใช้ ได้แก่ การรวมตัวกับประเทศผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่อีก 4 ประเทศ ในรูปคณะมนตรีว่าด้วยความร่วมมือข้าวปี 2545 แต่ข้อตกลงนี้ล้มเหลว เพราะเวียดนามขายข้าวต่ำกว่าราคา ทำให้ไทยสูญเสียส่วนแบ่งตลาดที่ตกลงกัน มาตรการที่สอง คือ การประมูลขายข้าวรัฐบาลส่วนใหญ่ให้แก่บริษัทผู้ส่งออกเพียงรายเดียว แต่บริษัทก็ไม่สามารถส่งเข้าได้ตามสัญญาตั้งรายงานของวุฒิสภาในปี 2548

การรับนำเข้าข้าวเปลือกในราคาสูงกว่าราคาตลาดทำให้ปริมาณรับนำเข้าเพิ่มขึ้นสูงสุดถึง 8.65 ล้านตัน หรือ 38% ของปริมาณผลผลิตข้าวเปลือกปีในฤดู 2548/49 การที่รัฐบาลเพิ่มปริมาณสต็อกข้าวเปลือก (สูงสุดเกือบ 3.14 ล้านตัน ในปี 2549) ทำให้ราคาข้าวสารในประเทศ และราคาส่งออกสูงขึ้น แต่ผลที่สำคัญ

---

<sup>1</sup> คำอภิปรายของรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในการสัมมนาเรื่อง “การวิเคราะห์และศึกษาผลกระทบของนโยบายประชานิยม ค่าแรงและเงินเดือน” จัดโดย คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงินวุฒิสภา 1 กันยายน 2554

คือ การสต็อกที่เพิ่มขึ้น 10% ทำให้ปริมาณการส่งออกลดลง 2.9% ดังนั้นส่วนแบ่งการส่งออกของไทยในตลาดข้าวของโลกจึงลดต่ำกว่าช่วงก่อนและหลังรัฐบาลทักษิณ

นอกจากเม็ดเงินที่ใช้ในการรับจำนำข้าวเปลือกที่ส่วนใหญ่ตกแก่ชาวนาแล้วการรับจำนำยังก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายแฝงถึงต้นละ 1,452 บาท อันได้แก่ ค่าจ้างสีแปรสภาพ ค่าเช่าโกดัง ค่าเสื่อมสภาพข้าว และค่าใช้จ่ายของหน่วยงานรัฐในการดำเนินการแทรกแซงตลาดแล้ว แต่ที่สำคัญ คือ รัฐบาลมีภาระต้องถือสต็อกข้าวเป็นจำนวนมาก สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน พบว่า จากโครงการจำนำปี 2547/48 ถึงปี 2549/50 จำนวน 10.33 ล้านตัน รัฐบาลระบายข้าวออกเพียง 5.49 ล้านตัน ทำให้มีข้าวค้างสต็อกถึง 4.84 ล้านตัน ขณะเดียวกันเงินค่าจำนำข้าวทั้งหมดเป็นเงินกู้จาก ธกส. ดังนั้นเมื่อรัฐบาลขายข้าวไม่หมด รัฐบาลก็ยังเป็นหนี้ ธกส. โดยขณะนี้รัฐบาลยังมีหนี้ค้างกับ ธกส. เป็นจำนวน 1.408 ล้านบาท (ณ 31 กค. 2554) สำหรับโครงการจำนำข้าวเปลือกระหว่างปี 2547 ถึงปี 2552 (ซึ่งรวมการจำนำข้าวในสมัยรัฐบาลสมัคร สุนทรเวช จนถึงสมัย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ด้วย)

เฉพาะโครงการจำนำข้าวในปี 2548/49 จำนวน 5.25 ล้านตัน รัฐบาลกู้เงินมาจ่าย ค่าจำนำ 44,797 ล้านบาท มีค่าใช้จ่ายแฝงอีก 6,961 ล้านบาท และประมูลขายข้าวในราคาต่ำ แต่มีรายรับเพียง 32,628 ล้านบาท ทำให้ขาดทุน 19,130 ล้านบาท

แม้รัฐจะจ่ายเงินแทรกแซงเป็นจำนวนมาก แต่กลับปรากฏว่าชาวนาได้ประโยชน์เพียง 7 พันล้านบาท หรือ 37% ของผลประโยชน์ทั้งหมด ผู้ส่งออกได้เพียงหยิบมือเดียวได้ประโยชน์ถึง 4.47 พันล้านบาท หรือ 24% โรงสี 323 แห่ง (จากกว่า 2,000 แห่ง) ได้ประโยชน์ 3.46 พันล้านบาท หรือ 18% ฯลฯ จึงไม่น่าแปลกใจว่าผู้สนับสนุนนโยบายจำนำข้าว คือ โรงสีขนาดใหญ่

นอกจากนั้น โครงการจำนำข้าวยังก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญต่อโครงสร้างตลาดข้าวไทย ชาวนาหันมาผลิตข้าวอายุสั้นที่มีคุณภาพต่ำเพื่อจะได้นำข้าวสู่โครงการจำนำปีละหลายครั้ง ข้าวเขมรและพม่าจำนวนมากทะลักเข้าสู่โครงการจำนำ โรงสีในโครงการรับจำนำได้กำไรโดยไม่ต้องใช้ฝีมือในการค้า ตลาดกลางสุญพันธุ์ พ่อค้าท้องถิ่นบางส่วนหันมาทำธุรกิจโรงสี ทำให้โรงสีมีกำลังการผลิตส่วนเกินกว่า 60 ล้านตัน ขณะที่ผลผลิตข้าวตลอดปีมีเพียง 30 ล้านตัน

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกในราคาสูงจึงสร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจข้าวไทย ชาวนาผลิตข้าวคุณภาพต่ำขายให้รัฐบาลด้วยต้นทุนสูงขึ้น ไทยเริ่มสูญเสียส่วนแบ่งตลาดให้คู่แข่ง เกิดกระบวนการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนเกินจากเงินแทรกแซงของรัฐ ขณะที่รัฐสร้างภาระหนี้แบบปลายเปิดให้คนรุ่นหลัง