

ร่าง พ.ร.บ.ข้าว : ควรปรับปรุงแก้ไขอะไร

นิพนธ์ พัวพงศกร

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

11 กุมภาพันธ์ 2562

ประเด็นอภิปราย

- เหตุผลที่ต้องมี พ.ร.บ.ข้าว
- สาระสำคัญของ พ.ร.บ.ข้าว หลังผ่านวาระ 1 (30 มค. 62)
- ประเด็นหลักที่มีการแก้ไข/ปรับปรุงให้ดีขึ้นในชั้นกรรมาธิการ
- มาตรการที่จะเป็นผลเสียหายต่อชาวนา/วงการข้าวไทย หรือเป็นจุดอ่อนด้านการพัฒนาห่วงโซ่มูลค่าข้าวไทย
- ข้อเสนอแนะ

1. เหตุผลที่ต้องมี พ.ร.บ.ข้าว : ดี แต่.....

■ เหตุผลดี

- อาชีพชาวนาเสี่ยงขาดทุนสูง คนรุ่นใหม่ ไม่มีแรงจูงใจจะทำนา
- จึงต้องการปรับปรุงพัฒนากระบวนการผลิตตลอดห่วงโซ่การผลิต และการพัฒนาอาชีพทำนาให้มั่นคง ยั่งยืน อย่างบูรณาการและเป็นเอกภาพ

■ แต่สาระสำคัญกลับเน้นการควบคุมและลงโทษเสมือนหนึ่งประเทศตกอยู่ในภาวะสงคราม...และจะเกิดผลเสียหายต่อวงการข้าวไทย

■ ส่วนมาตรการด้านการพัฒนาก็มีจุดอ่อนที่ไม่น่าจะสัมฤทธิ์ผล

2. สรุปสาระสำคัญ : กรุณาอ่านเองครับ

- มี 5 หมวด + บทเฉพาะกาล :
 - (หมวด 1) คณะกรรมการนโยบายและคณะกรรมการ 2 ชุด คือ การผลิตและการตลาด (หมวด 3) พนักงานเจ้าหน้าที่ (หมวด 4) การจัดทำฐานข้อมูล และออกใบรับซื้อข้าวเปลือก (หมวด 5) การกำกับดูแลการผลิตข้าว (หมวด 6) บทกำหนดโทษ และ (7) บทเฉพาะกาล
- หมวดสำคัญต่อการพัฒนา คือ หมวด 1 และมาตรา 27/2 เรื่อง ผู้ตรวจสอบคุณภาพเมล็ดพันธุ์
 - แต่จุดอ่อน คือ การตั้งคณะกรรมการตามมาตรา 13 (หมวด 1)
 - การจัดทำฐานข้อมูล (มาตรา 19 หมวด 4) กลับเน้นการควบคุมแทนการใช้ข้อมูลเพื่อการพัฒนา
- หมวดที่จะเกิดผลเสียหายต่อวงการข้าว คือ หมวด 3-6 โดยเฉพาะ มาตรา 20 มาตรา 27 (หมวด 5) และบทลงโทษอาญา (หมวด 6)

3. ประเด็นหลักที่ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น

ในชั้นกรรมาธิการหลังวาระ 1

- ลดความขัดแย้งด้านอำนาจระหว่างกระทรวงพาณิชย์กับกรมการข้าว
 - ตัดหมวด 2 เรื่องหน้าที่และอำนาจของกรมการข้าวออกหมด
- ลดบทลงโทษการออกใบรับซื้อข้าวเปลือก (ม.20) จากเดิมจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 5 หมื่นบาท เป็นปรับไม่เกิน 2 หมื่นบาท
- ลดโทษการไม่อำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่จากเดิมปรับไม่เกิน 2 หมื่นบาทเป็นปรับไม่เกิน 1 หมื่นบาท
 - แต่กลับให้อำนาจหน้าที่ในการเข้าไปในนาข้าวเกษตรสถาน ยานพาหนะ สถานที่เก็บข้าวมากขึ้น (มาตรา 16/2)

3. ประเด็นหลักที่ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นในชั้นกรรมาธิการหลังวาระ 1

- แต่มีการเพิ่มโทษกรณีต่างๆ ตามมาตรา 33 โดยแยกเป็น 6 อนุมาตรา : บางข้ออาจจำเป็น แต่บางข้อจะทำลายกระบวนการพัฒนาพันธุ์ข้าว
 - มาตรา 33/1 ออกใบรับซื้อข้าวเปลือกเป็นเท็จ จำคุก 1 ปี ปรับไม่เกิน 1 แสนบาท
 - มาตรา 33/2 จำหน่ายเมล็ดพันธุ์ที่ไม่ได้รับการรับรองจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1 แสนบาท
 - มาตรา 33/3 ผู้ตรวจสอบคุณภาพเมล็ดพันธุ์ทำรายงานเท็จ จำคุกไม่เกิน 3 ปี ปรับไม่เกิน 3 แสนบาท
 - มาตรา 33/4 จ่ายสินบนให้ผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวหรือผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวทุจริต จำคุกไม่เกิน 5 ปี ปรับไม่เกิน 5 แสนบาท
 - มาตรา 33/5 จัดทำรายงานผลตรวจสอบเป็นเท็จ จำคุกไม่เกิน 3 ปี ปรับไม่เกิน 3 แสนบาท
 - มาตรา 33/6 ความผิดพลาดของนิติบุคคลที่เกิดจากรรมาธิการหรือผู้จัดการหรือเจ้าหน้าที่ของนิติบุคคล

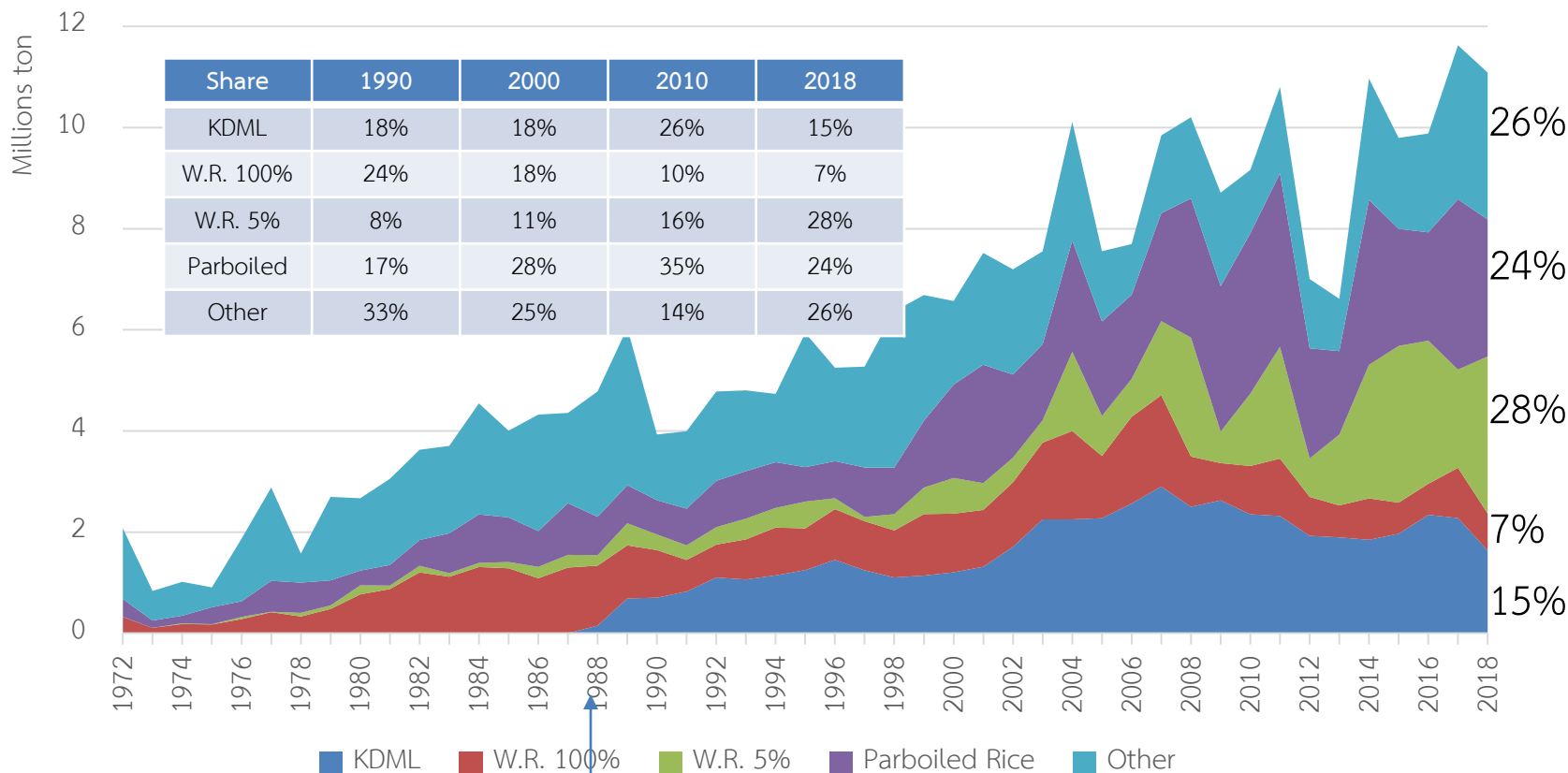
4. มาตรการที่จะเป็นผลเสียหายต่อชาวนา/ การพัฒนาพันธุ์ข้าว/วงการค้าข้าว

- 4.1 การจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าวที่ยังไม่ได้รับการรับรองพันธุ์ มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1 แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 27/1 และ ม. 33/2)
 - มาตรการนี้จะปิดกั้นขีดขวางการพัฒนาพันธุ์ข้าวใหม่ๆของไทย
 - ในอดีตข้าวพันธุ์พื้นเมืองหลายพันธุ์ที่กลายเป็นพันธุ์ยอดนิยม ได้แพร่หลายไปในหมู่ชาวนาก่อนที่หน่วยราชการจะให้การรับรองพันธุ์

4. มาตรการที่จะเป็นผลเสียหายต่อชาวนา/การพัฒนาพันธุ์ข้าว/วงการค้าข้าว

- มาตรการ 27 จะปิดกั้นขีดขวางการพัฒนาพันธุ์ข้าวใหม่ๆ (ต่อ)
 - ความสำเร็จนี้ทำให้ข้าวไทยเป็นข้าวมีคุณภาพสูง มีการส่งออกข้าวคุณภาพที่มีราคาสูงกว่าข้าวเกรดต่ำถึง 50%
 - ข้าวส่งออกที่มีคุณภาพ คือ หอมมะลิ ข้าวหนึ่ง
 - หาก พ.ร.บ. ฉบับนี้ออกมาใช้ก่อน พ.ศ. 2500 คนไทยคงอดมีพันธุ์ข้าวดอกมะลิ 105 ขาวตาแห้ง 17 ข้าวไรซ์เบอร์รี่ ข้าวสังหยด ข้าวทับทิมชุมแพ

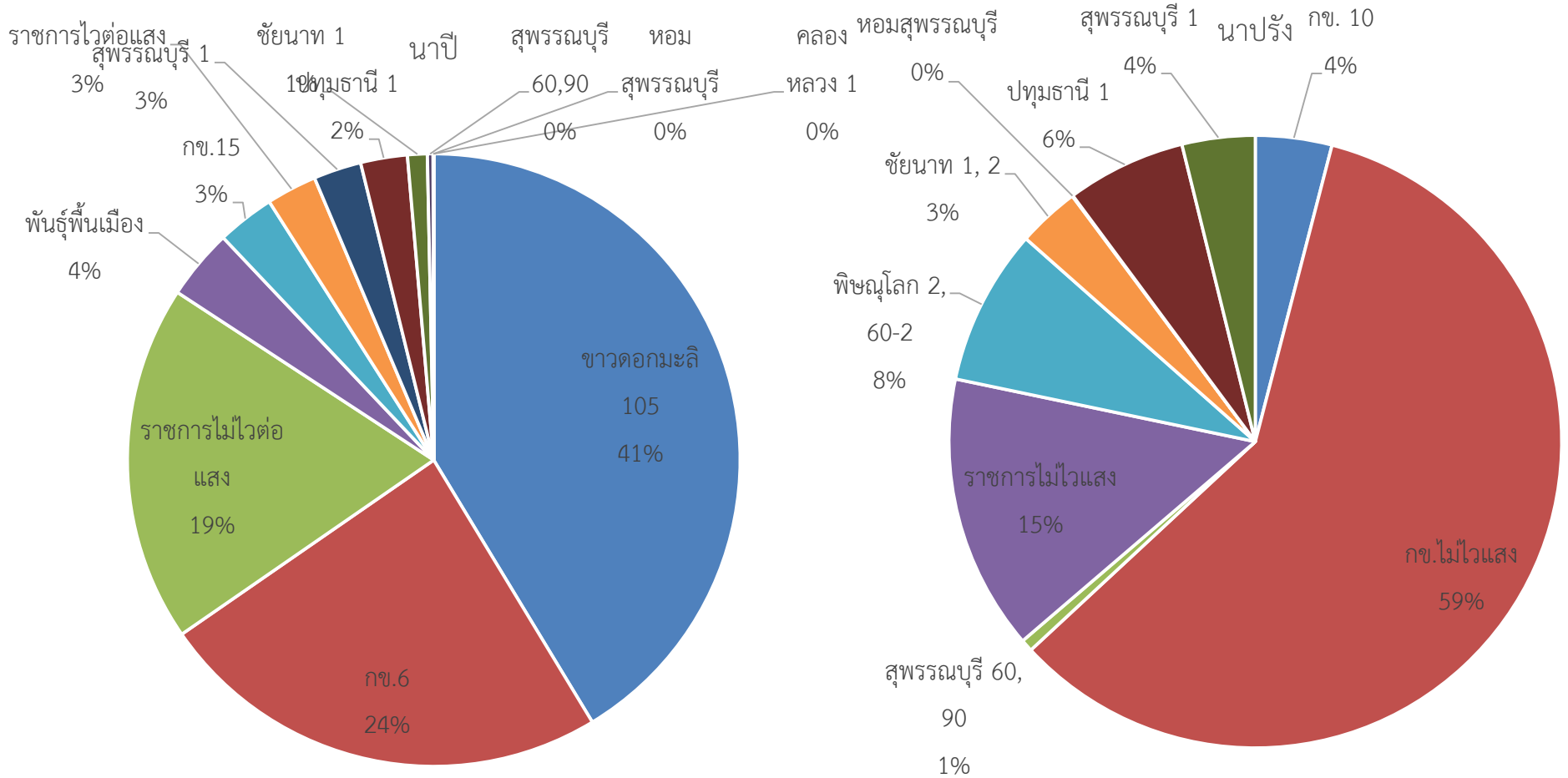
ปริมาณส่งออกข้าวจำแนกตามชนิดข้าว



ที่มา: สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย.

เริ่มมีข้อมูลการส่งออกข้าวหอมมะลิปี 1987

พื้นที่เพาะปลูกจำแนกตามพันธุ์



ที่มา: สศก.

4. มาตรการที่จะเป็นผลเสียหายต่อชาวนา/การพัฒนาพันธุ์ข้าว/วงการค้าข้าว

- ความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพข้าว เกิดจากอะไร : ระบบควบคุมคุณภาพแบบกระจายอำนาจ (decentralized quality control system) (บทความของศ.เบญจวรรณ ฤกษ์เกษม Science Asia 2007)
 - เกิดจากวีรบุรุษ/วีรสตรีนิรนาม (unsung heroes) ตั้งแต่เกษตรกร พ่อค้า โรงสี ผู้ส่งออก และข้าราชการ หรือแม้แต่เครื่องเก็บเกี่ยวข้าวของโรงงานเครื่องจักรกลเกษตร
 - เกษตรกรที่ปลูกข้าวกินเอง จะคัดไว้แต่พันธุ์ที่กินอร่อยพันธุ์ไม่อร่อยถูกตัดทิ้ง เช่น กข2 กข4 ในช่วงแรกของปฏิวัติเขียว
 - พ่อค้า และโรงสีส่งสัญญาณให้ชาวนารู้ว่าอย่างไรปลูกพันธุ์ไหน แหล่งพันธุ์ที่ดี/ไม่ดี เพราะสีแล้วมีปัญหา
 - พันธุ์สมัยใหม่ที่ราชการแนะนำ บางพันธุ์ก็ได้รับความนิยมบางพันธุ์ก็ล้มหายตายจากไป (เช่น หอมสุพรรณ หอมคลองหลวง 1) ทั้งๆที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูง
- **ที่นาดีๆที่เหมาะสมกับพันธุ์สมัยใหม่มีแค่ 25% แม้แต่ในกลุ่มเจ้าพระยาก็มีดินเปรี้ยวขาดธาตุอาหาร**
 - แต่ไทยประสบความสำเร็จในการพัฒนากลุ่มลูกค้าเฉพาะ (niches) เพราะไทยมีข้าวพื้นเมืองหลากหลายสายพันธุ์ เพราะพื้นที่ปลูกข้าวแต่ละภาคแต่ละจังหวัดมีสภาพแวดล้อมต่างกัน...ชาวนาเป็นผู้คัดเลือกพันธุ์ที่มีคุณภาพแบบลองผิดลองถูก

4. มาตรการที่จะเป็นผลเสียหายต่อชาวนา/การพัฒนาพันธุ์ข้าว/วงการค้าข้าว

■ ระบบควบคุมคุณภาพแบบกระจายอำนาจ (ต่อ)

- ที่นาดีๆที่เหมาะสมกับพันธุ์สมัยใหม่มีแค่ 25% แม้แต่ในกลุ่มเจ้าพระยาก็มีดินเปรี้ยว ขาดธาตุอาหาร
 - แต่ไทยประสบความสำเร็จในการพัฒนากลุ่มลูกค้าเฉพาะ (niches) เพราะไทยมีข้าวพื้นเมืองหลากหลายสายพันธุ์ เพราะพื้นที่ปลูกข้าวแต่ละภาคแต่ละจังหวัดมีสภาพแวดล้อมต่างกัน...ชาวนาเป็นผู้คัดเลือกพันธุ์ที่มีคุณภาพแบบลองผิดลองถูก
 - ตัวอย่างการคัดเลือกพันธุ์ ข้าวหนึ่ง ในพื้นที่น้ำท่วมภาคกลาง ที่ดินมีกำมะถันสูง จนทำให้ผลผลิตต่อไร่เพิ่มจาก 80 กก/ไร่ เมื่อ 40 ปีก่อนมาเป็น 320-660 กก/ไร่ ในปี 2550
 - ข้าวหนึ่งกลายเป็นข้าวส่งออกที่มีราคาสูงกว่าข้าวขาว
- ความสำเร็จของการพัฒนาพันธุ์สันป่าตอง 1 และ กข6 ในภาคเหนือ ทำให้ผลผลิตสูงขึ้น ก็มาจากการมีพันธุ์เหนียวพันธุ์พื้นเมือง (เหมยนอง moey nawng)

การคัดเมล็ดพันธุ์ของชาวนา



4. มาตรการที่จะเป็นผลเสียหายต่อชาวนา/การพัฒนาพันธุ์ข้าว/วงการค้าข้าว

■ ระบบควบคุมคุณภาพแบบกระจายอำนาจ (ต่อ)

- ผู้ร่างกฎหมายไม่มีความรู้เรื่องกระบวนการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพพันธุ์ข้าวของไทยดังกล่าว
 - กรรมาธิการคงมิได้เชิญผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาพันธุ์ข้าวมาให้ความรู้
 - คิดว่ากรมการข้าวเป็นผู้พัฒนาพันธุ์เป็นหลัก

4. มาตรการที่จะเป็นผลเสียหายต่อชานา/การพัฒนาพันธุ์ข้าว/วงการค้าข้าว

- 4.2 Conflict of interests : หมวด 5 เป็นการรวบอำนาจด้านต่างๆ มาที่กรมการข้าว : วิจัย รับรองพันธุ์ใหม่ รับรองพันธุ์จำหน่าย กำกับควบคุมการจำหน่ายพันธุ์ข้าว เมล็ดพันธุ์ข้าว
 - เกิดปัญหาผลประโยชน์ส่วนตัว (ของกรม) ขัดแย้งกับผลประโยชน์ส่วนรวมดร.อภิชาติ พุด
 - กรมการข้าวเป็นทั้งผู้วิจัย ให้ทุนวิจัย รับรองพันธุ์ กำกับควบคุมการค้าเมล็ดพันธุ์ข้าว และข้อมูลการค้าข้าวเปลือก
 - กระทบเอกชน/นักวิชาการที่ต้องการพัฒนาพันธุ์ใหม่ๆที่เดิม ทุกคน (รวมทั้งกรมการข้าว) ต้องไปขอการรับรองพันธุ์ใหม่จากกรมวิชาการ
 - ต้องขยายบุคลากร และงบประมาณของกรมการข้าวมหาศาล
 - การให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ยิ่งกว่าตำรวจ (หมวด 3) เสี่ยงต่อการทุจริตฉ้อฉล

4. มาตรการที่จะเป็นผลเสียหายต่อชาวนา/การพัฒนาพันธุ์ข้าว/วงการค้าข้าว

- 4.3 การจัดทำฐานข้อมูลและออกใบรับซื้อข้าวเปลือก : ชี้ข้างจับตักแตน (หมวด 4 และมาตรา 33)
 - ไม่คุ้มที่จะเก็บข้อมูลมาเพื่อใช้ลงโทษผู้รับซื้อข้าวเปลือก
 - ควรใช้ social media คุ้มค่ากว่า
 - การทำฐานข้อมูลควรเน้นนำมาวิเคราะห์เพื่อศึกษาปัญหา และแนวทางการพัฒนาห่วงโซ่การผลิต-การค้าข้าวมากกว่า

4. มาตรการที่จะเป็นผลเสียหายต่อชาวนา/การพัฒนาพันธุ์ข้าว/วงการค้าข้าว

■ 4.4 การตั้งคณะกรรมการด้านการผลิตและการตลาด (มาตรา 13)

- ยังเป็นแนวคิดที่อยู่บนสมมุติฐานว่า “ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เป็นผู้รู้ดีที่สุด”
- ควรเปลี่ยนกรรมการจากอธิบดี เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ จากภาครัฐ ชาวนา ผู้ค้าเมล็ดพันธุ์ โรงสี ผู้ส่งออก และนักวิชาการสาขาต่างๆ
- ควรผูกโยงนโยบายข้าว/แผนงานกับงบประมาณ
- มีกลไกติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยราชการ (มาตรา 12 และ 13)
- การประเมินผลควรทำโดยหน่วยงานอิสระ
- คณะอนุกรรมการผลิตควรมีผู้เชี่ยวชาญจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ (วิจัย) และสาธารณสุข (สุขภาพ)
- คณะอนุกรรมการด้านตลาดควรมีตัวแทนด้านตลาดต่างประเทศ
- โครงสร้างใหม่ที่มีคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวเป็นองค์กรการเมือง ส่วนคณะอนุกรรมการเป็นองค์กรด้านเทคนิค จะทำให้การตัดสินใจนโยบายและดำเนินงานของฝ่ายการเมืองตั้งอยู่บนฐานความรู้ และมีทั้งการติดตาม และประเมินผล

4. มาตรการที่จะเป็นผลเสียหายต่อชาวนา/การพัฒนาพันธุ์ข้าว/วงการค้าข้าว

■ 4.5 โดยสรุป

- ร่าง พ.ร.บ.ข้าว ขัดกับมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ
 - เกิดความเสียหายและสร้างภาระต่อสังคม
 - สูญเสียงบประมาณแผ่นดินมหาศาล
 - เสี่ยงต่อการทุจริต
 - มาตรา 77: รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน รวมทั้งก่อนตรากฎหมายรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ....และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง
- โครงสร้างคณะกรรมการ/อนุกรรมการที่ครอบงำด้วยระบบราชการ จะไม่สามารถก่อให้เกิดการพัฒนากระบวนการผลิต การสร้างรายได้ให้ชาวนา การสร้างแรงจูงใจคนรุ่นใหม่สู่อาชีพชาวนา

5. ข้อเสนอแนะ

- ขอให้ สนช. ยืดเวลาการนำร่าง พ.ร.บ.ข้าว เข้าสู่วาระ 2 อีก 2-3 สัปดาห์
 - เปิดกระบวนการรับฟังความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญทุกด้าน และทุกสมาคม
 - แก้ไขมาตราสำคัญที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อวงการข้าว
 - ปรับปรุงบทบาทกรรมการข้าวให้ชัดเจน : ระหว่างการเป็นกรรมวิจััย หรือกรรมกำกับดูแล
 - ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการทั้ง 2 ชุด ให้เป็นผู้เชี่ยวชาญ
- ถ้าไม่ทัน ก็รอรัฐบาลใหม่จะดีกว่า



ขอบคุณครับ

nipon@tdri.or.th