

FAO

FOCUSED AND QUICK

ISSUE 77

November 28, 2012

เจาะลึกการจัดการข้าวไทยในมิติ การกระจายรายได้และประสิทธิภาพการผลิต

เลวณีย์ จันทะพงษ์ และ ดวงทิพย์ ศิริกาญจนารักษ์

ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน
ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย

เจาะลึกการจัดการข้าวไทยในมิติ การกระจายรายได้และประสิทธิภาพการผลิต

เสาวณี จันทะพงษ์ และดวงทิพย์ ศิริกาญจนารักษ์

November
28, 2012



รัฐควรค่อยๆ ลดบทบาทในการแทรกแซงกลไกการกำหนดราคาข้าว และหันมาใช้นโยบายที่ไม่ใช่ราคา ที่ช่วยเหลือด้านวิทยาการและสิ่งจำเป็นต่อการทำนาซึ่งจะช่วยให้เกษตรกรไทยยืนอยู่ได้ด้วยตนเอง และหลุดพ้นจากความยากจน เป็นรากฐานสำคัญของสังคมไทยต่อไป ดังคำในสุภาษิตที่ว่า “ถ้าเราให้ปลา เขากินอิ่มได้เพียงมือเดียว ถ้าเราสอนวิธีหาปลา เขาก็จะมีปลากินได้ตลอดชีวิต”

Summary

การจัดการข้าวมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและการเมืองของไทยอย่างมาก เนื่องจากข้าวเป็นอาหารหลักของคนทั้งประเทศและการปลูกข้าวเป็นอาชีพหลักของครัวเรือนเกษตรกร นอกจากนี้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวเป็นกลุ่มผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ใหญ่ที่สุดของสังคม เจตนารมณ์ของการพยุงราคาข้าวให้สูงกว่าราคาตลาดเสรีในระดับที่เหมาะสมจะช่วยชะลอการขายข้าวของเกษตรกรในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยวเพื่อลดปริมาณข้าวที่จะออกสู่ตลาด ซึ่งจะส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้นช่วยลดปัญหาความยากจนในชนบท แต่จากการศึกษานี้พบว่า มาตรการพยุงราคาข้าวที่ดำเนินงานมานานหลายสิบปี ได้สร้างภาระผูกพันอย่างมากต่องบประมาณของรัฐ โดยเฉพาะในช่วงที่ราคาพยุลงภายใต้โครงการรับจำนำข้าวเปลือกสูงกว่าราคาตลาดเสรีอย่างมาก โครงการพยุงราคาข้าวไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ด้านการกระจายรายได้ เนื่องจากประโยชน์ยังไม่กระจายสู่เกษตรกรรายย่อยอย่างทั่วถึง โดยสัดส่วนคนจนของไทยที่เป็นเกษตรกรผู้ปลูกข้าวยังอยู่ระดับสูงและไม่เปลี่ยนแปลงจากอดีตมากนัก และในมิติของประสิทธิภาพการผลิต พบว่าผลผลิตข้าวของไทยยังต่ำกว่าผลผลิตของประเทศคู่แข่งอยู่มาก

นัยทางนโยบายการจัดการข้าว คือ ในระยะสั้น มาตรการจัดการข้าวควรมียุทธศาสตร์ โปร่งใสและตรวจสอบได้ ระยะกลาง รัฐควรค่อยๆ ลดบทบาทในการแทรกแซงราคา และหันมาใช้นโยบายที่ไม่ใช่ราคา ที่ช่วยเหลือด้านวิทยาการและสิ่งจำเป็นต่อการทำนาที่เอื้อต่อการพัฒนาเกษตรกรรายย่อย และระยะยาว ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องควรสร้างทางเลือกใหม่ของการประกันความเสี่ยงราคาข้าวเปลือกที่ตั้งอยู่บนหลักการประโยชน์ทั่วถึง ตรงกลุ่มเป้าหมาย โปร่งใส และประหยัดงบประมาณของรัฐ รวมถึงสามารถช่วยเหลือชาวนารายย่อย และชาวนาที่ยากจนที่ไม่มีผลผลิตเหลือขายด้วย

ข้าวเป็นอาหารที่จำเป็นของคนในชาติและเป็นสินค้าเกษตรส่งออกที่สร้างรายได้เข้าประเทศอย่างต่อเนื่อง การปลูกข้าวเป็นแหล่งวิถีชีวิตและวัฒนธรรม

และเป็นอาชีพหลักของครัวเรือนเกษตรกร นอกจากนี้ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใด ภาคเกษตรยังเป็นตัวรับผลกระทบ (Counter cyclical) จากการเปลี่ยนแปลง

ในเศรษฐกิจมหภาคมากกว่าเป็นตัวส่งผลกระทบต่อ ในช่วงที่ผ่านมา การผลิตและการค้าข้าวของไทยมีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับตามการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ นโยบายสาธารณะว่าด้วยเรื่องข้าวถูกหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกันครั้งแล้วครั้งเล่าทั้งในกลุ่มผู้กำหนดนโยบาย นักวิชาการและเกษตรกร อย่างไรก็ตาม **เราจะพบว่า การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจต่อการจัดการข้าวของไทยในมิติต่างๆ ยังมีอยู่อย่างจำกัด และไม่กระจายตัว**

บทความนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ข้อหลัก คือ 1) ศึกษาวิวัฒนาการและปัจจัยกำหนดนโยบายสาธารณะการจัดการข้าวของไทย และ 2) วิเคราะห์ประสิทธิภาพของการจัดการข้าวของไทยในมิติของการกระจายรายได้และประสิทธิภาพการผลิต เพื่อเป็นแนวทางของการจัดการข้าวไทยที่มีประสิทธิภาพที่มุ่งเน้นให้เกษตรกรที่ปลูกข้าวให้มีรายได้สูงขึ้นส่งผลกระทบต่อ การกระจายรายได้ของคนในชาติให้ดีขึ้น ด้วยต้นทุนการอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐบาลที่ต่ำสุด บทความนี้มี 4 ส่วนหลัก คือ 1) ความสำคัญของข้าวต่อเศรษฐกิจไทย 2) นโยบายสาธารณะการจัดการข้าวของไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบัน 3) วิเคราะห์ผลของการจัดการข้าวในมิติของการกระจายรายได้ของเกษตรกรและประสิทธิภาพการผลิต และ 4) สรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบายของระบบการจัดการข้าวของไทยในอนาคต

1. ความสำคัญของข้าวต่อเศรษฐกิจไทย

การปลูกข้าวและสินค้าข้าวมีความสำคัญมาก ต่อเศรษฐกิจไทย เนื่องจากการปลูกข้าวเป็นอาชีพของครัวเรือนในชนบทและเป็นพืชเศรษฐกิจหลักของประเทศ มีประชากรเกษตรกรที่มีอาชีพทำนาปลูกข้าวไม่ต่ำกว่า 3.7 ล้านครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 26 ของครัวเรือนทั้งหมด¹ หรือประมาณ 17 ล้านคน คิดเป็นหนึ่งในสี่ของประชากรทั้งประเทศ มีกำลังแรงงานอยู่ในภาคเกษตรถึง 14.2 ล้านคน คิดเป็นถึงร้อยละ 37² ของกำลังแรงงานทั้งหมด มีการใช้ทรัพยากรที่ดินของประเทศจำนวน 66.1 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ

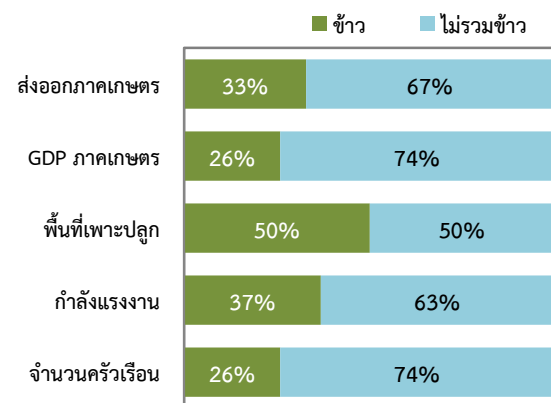
¹ จาก ข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจการเกษตร ปี 2553 ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

² จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2553

50.2 ของพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมด³ นอกจากนี้ ยังมี ความเกี่ยวข้องกับธุรกิจอุตสาหกรรมอื่นๆ อีกมากมาย ทั้ง โรงสีข้าว ผู้ประกอบการค้าข้าว ผู้ผลิตและจำหน่ายรถเกี่ยวข้าว และโรงงานแปรรูปข้าว เป็นต้น (อิศวิลานนท์, 2553)

หากพิจารณาความสำคัญต่อภาคการผลิต พบว่ามูลค่าการผลิตอยู่ที่ 183,942.11 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 26 ของ GDP ภาคการเกษตร⁴ และช่วงปี 2550 ถึงปี 2554 มีมูลค่าการส่งออกอยู่ที่เฉลี่ยปีละ 171,336 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 33 ของการส่งออกสินค้าเกษตรทั้งหมด⁵ (รูป 1) ด้านภาคการผลิตข้าวของไทยมีผลผลิตเฉลี่ยอยู่ที่ 19.7 ล้านตันข้าวสารต่อปี มากกว่าการบริโภคในประเทศเฉลี่ยอยู่ที่ 9.8 ล้านตันต่อปี⁶

รูป 1 บทบาททางเศรษฐกิจของการผลิตข้าวไทย



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรมศุลกากร คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ส่งผลให้มีส่วนเกินในปริมาณสูงส่งออกไปขายต่างประเทศทำให้ไทยเป็นผู้ส่งออกข้าว⁷ ใน 1 และ 2

³ จาก ข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจการเกษตร ปี 2553 ของ

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คำนวณโดยผู้วิเคราะห์

⁵ เฉลี่ย 5 ปี (ช่วงปี 2550 ถึงปี 2554) ข้อมูลกรมศุลกากร

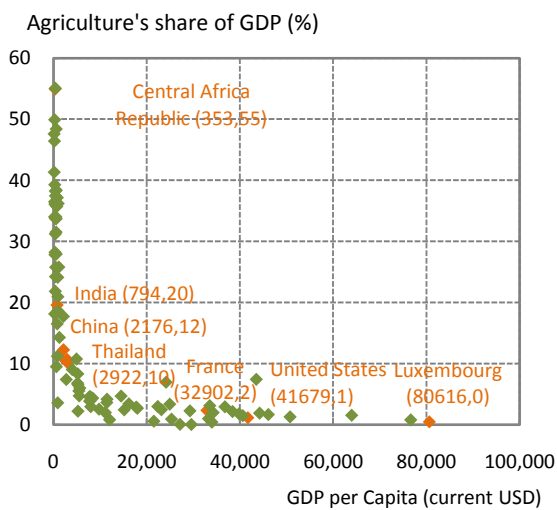
⁶ เฉลี่ย 5 ปี (ช่วงปี 2550 ถึงปี 2554) ข้อมูล USDA จาก website www.fas.usda.gov

⁷ การเปิดประตูการค้าเมื่อเกือบสองศตวรรษที่ผ่านมาเป็นแรงกระตุ้นให้ข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจหลักของประเทศ โดยการทำสนธิสัญญาเบาริงกับอังกฤษเมื่อ พ.ศ. 2398 ได้ส่งผลสำคัญต่อการส่งออกสินค้าข้าว และการขยายตัวของตลาดข้าว ทำให้ข้าวกลายเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของไทยตั้งแต่นั้นมา และสร้าง

อันดับแรกของโลกต่อเนื่องมาหลายทศวรรษ⁸
(USDA, 2555)

โดยทั่วไป ประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีสัดส่วนการผลิตของภาคเกษตรต่อ GDP และสัดส่วนการจ้างงานของภาคเกษตรต่อการจ้างงานทั้งหมด อยู่ในระดับต่ำ (รูป 2 และ 3) จากข้อมูลเฉลี่ยปี 2543-2553 ไทยมีสัดส่วนรายได้ของภาคการเกษตรใน GDP จะลดลงอยู่ที่ร้อยละ 9 ในปี 2553 เทียบกับภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 31 และภาคบริการร้อยละ 60 แต่ภาคเกษตรยังคงทำหน้าที่เป็นแหล่งจ้างงานที่สำคัญถึงร้อยละ 44 ของการจ้างงานทั้งหมด การไม่ได้สัดส่วนกัน (Disproportionate share) ของรายได้และจำนวนแรงงานที่อยู่ในภาคเกษตร สะท้อนถึง 2 ลักษณะสำคัญของภาคเกษตรคือ 1) การมีประสิทธิภาพการผลิตที่อยู่ในระดับต่ำ และ 2) การมีบทบาทในการรองรับ shocks (Buffer role) ที่เกิดขึ้นในตลาดแรงงาน (OECD, 2007)

รูป 2 Agriculture's share of GDP against GDP per capita, 2543 – 2553 average

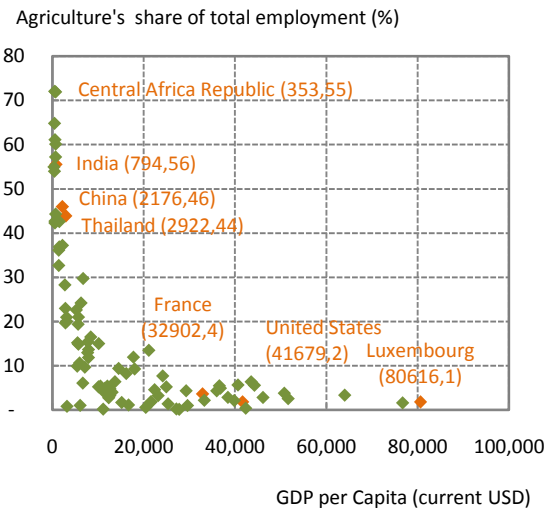


หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บ ประกอบด้วย GDP per Capita และ Agriculture's share of GDP (%)
ที่มา: World Development Indicators, World Bank, 2553

รายได้ให้กับประเทศและเกษตรกรไทยอย่างต่อเนื่อง (อิศวิลานนท์, 2553)

⁸ ตั้งแต่ปี 2504 ถึงปี 2554 ส่วนใหญ่ไทยส่งออกได้มากเป็นอันดับหนึ่งของโลกมาโดยตลอด ยกเว้นช่วงปี 2510-2513, 2516-2519, ปี 2521 และปี 2523-2524 ไทยส่งออกได้เป็นอันดับสอง ข้อมูลจาก United State Department of Agriculture (USDA)

รูป 3 Agriculture's Share of total employment against GDP per capita, 2543 – 2553 average



หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บ ประกอบด้วย GDP per Capita และ % Agriculture's share of total employment (%)
ที่มา: World Development Indicators, World Bank, 2553

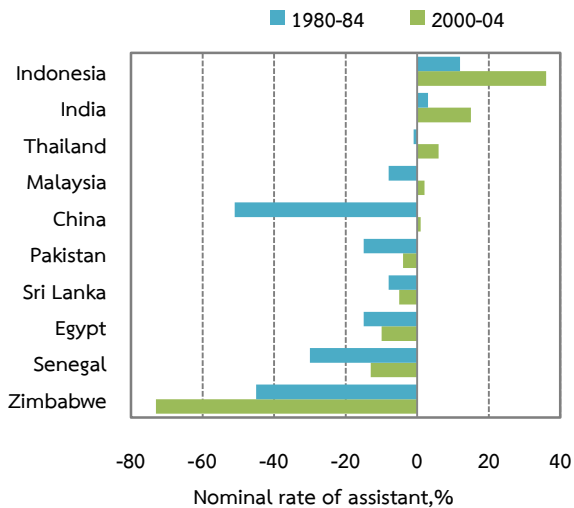
จากความสำคัญของภาคเกษตรดังกล่าวทำให้รัฐบาลของทั้งประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาต่างดำเนินนโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรทั้งภายในและภายนอกประเทศซึ่งถือเป็นมาตรการที่มีความสำคัญทางการเมือง ทั้งการจัดการสินค้าเกษตรนโยบายการเข้าถึงตลาด (Market Access) การอุดหนุนการส่งออก (Export subsidies) และการอุดหนุนภายในประเทศ (Domestic support) แม้ว่าปัจจุบันแต่ละประเทศจะพยายามปรับโครงสร้างเศรษฐกิจโดยลดการให้ความช่วยเหลือภาคเกษตรลงโดยลำดับแล้วก็ตาม⁹

ประเทศไทยได้พัฒนาเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยและระบอบการเลือกตั้ง เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีความสำคัญทางการเมืองมากขึ้นเนื่องจากเป็นกลุ่มผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ใหญ่ที่สุดของสังคม รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจึงมีแรงจูงใจทางการเมืองที่จะจัดการราคาข้าวโดยใช้นโยบายรับจำนำข้าวเปลือกหรือนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโดยเป้าหมายเพื่อการเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร (ไล่ประกอบทรัพย์, 2555)

⁹ อ่านเพิ่มเติม Reforming Trade, price and subsidy policies, World Development Report 2008, Agriculture for Development

หากเปรียบเทียบระดับการอุดหนุนภาคเกษตรของไทยกับต่างประเทศโดยวัดจากค่าของ Nominal Rate of Assistance to Producer¹⁰ (NRA) ในช่วงระหว่างปี 2000-2004 (รูป 4) พบว่า ไทยมีการอุดหนุนภาคเกษตรเพิ่มขึ้นที่ส่งผลให้ค่า NRA มีค่าเป็นบวก อย่างไรก็ตาม การอุดหนุนข้าวของไทยไม่ได้มากไปกว่าประเทศอื่นๆ แต่ด้วยผลของมาตรการดังกล่าว ส่งผลกระทบในวงกว้างโดยเฉพาะไม่ก่อให้เกิดการกระจายได้อย่างทั่วถึง และการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ซึ่งอาจสะสมจนเกิดปัญหาในระยะยาว

รูปที่ 4 Nominal rate of assistance for transforming countries, either increased protection or reduce taxation



ที่มา: World Development report 2008, หน้า 102

2. นโยบายสาธารณะการจัดการข้าวของไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบัน

มาตรการแทรกแซงราคาของรัฐในการจัดการข้าวในอดีตสามารถแบ่งตามวิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจเป็น 2 กลุ่มหลักคือ 1)

¹⁰ ค่า Nominal Rate of Assistance (NRA) เป็นค่าสะท้อนการแทรกแซงหรือการอุดหนุนราคาของรัฐบาล คำนวณจากเปอร์เซ็นต์ส่วนต่างของราคาสินค้าเกษตรภายในประเทศ กับราคาในตลาดโลกในรูปดอลลาร์ สรอ. โดยหากส่วนต่างยังมีค่าห่างจาก 0 มากขึ้น หมายถึงรัฐบาลมีการแทรกแซงหรืออุดหนุนราคาสินค้าเกษตรนั้นเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจจะหมายถึง การอุดหนุนภายในประเทศและส่งออก (World Development Report, 2008)

มาตรการแทรกแซงในระดับส่งออก และ 2) มาตรการแทรกแซงตลาดภายในประเทศ สรุปพอสังเขปดังนี้

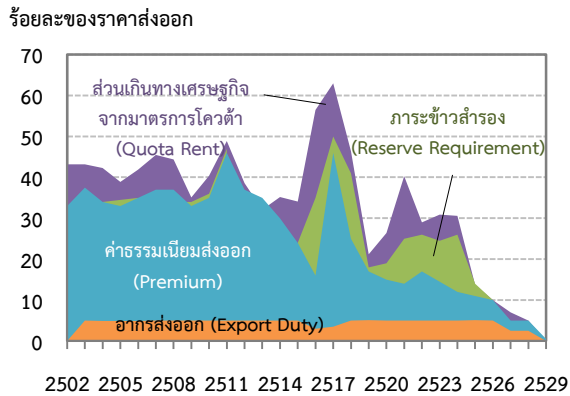
2.1 มาตรการแทรกแซงในระดับการส่งออก ระหว่างปี 2503 - 2528

วัตถุประสงค์เพื่อหารายได้จากการส่งออกข้าวให้กับรัฐบาล และเพื่อให้ผู้บริโภคภายในประเทศมีข้าวสารบริโภคอย่างเพียงพอในราคาต่ำ ถือเป็นนโยบายด้านอาหารของประเทศที่ผู้บริโภคเป็นแรงกดดันต่อนโยบายอาหาร (Consumer-led food policy) เนื่องจากในตลาดโลกข้าว นับเป็นสินค้าขาดแคลนมีราคาสูงและผันผวน มาตรการนี้ส่งผลอย่างมากต่อราคาข้าวภายในประเทศในช่วงดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วยมาตรการสำคัญคือ 1) การเก็บค่าธรรมเนียม หรือค่าพรีเมียม (Export premium) จากผู้ส่งออกโดยกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้จัดเก็บ เป็นการเก็บจากกำไรของผู้ส่งออกส่งเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เป็นการเก็บเงินในช่วงที่ราคาข้าวสูงไว้ใช้พยุงราคาข้าวภายในประเทศในปีที่ราคาต่ำ 2) การเก็บอากรส่งออก (Export duty) โดยกรมศุลกากร กระทรวงการคลังเป็นผู้จัดเก็บอากรดังกล่าว 3) การบังคับให้ผู้ส่งออกขายข้าวสำรอง (Rice reserve requirement) ในราคาต่ำกว่าราคาตลาด และ 4) มาตรการจำกัดปริมาณส่งออก (Quantitative restrictions on exports) โดยการจำกัดการให้อนุญาตแก่ผู้ส่งออก นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังมีนโยบายการค้าข้าวระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล (Government to Government หรือ G to G)¹¹ ทั้ง

¹¹ นโยบายการค้าข้าวระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล (Government to Government หรือ G to G) ในขณะนั้นข้าวส่วนใหญ่เป็นข้าวที่รัฐบาลซื้อจากเอกชน จัดสรรตามโควตาจากประวัติการส่งออกหรือบางครั้งอาจผ่านวิธีประมูลซื้อข้าวจากผู้เสนอราคาต่ำสุด การค้าข้าวระหว่าง G to G เกิดจาก 2 เหตุผลหลัก คือ (1) เหตุผลทางเศรษฐกิจ คือ เป็นการช่วยระบายข้าวออกนอกประเทศในช่วงตลาดกำลังซบเซา จะช่วยให้ราคาข้าวภายในประเทศสูงขึ้น (2) เหตุผลทางการเมือง เป็นการขายข้าวในราคามิตรภาพให้แก่ประเทศเพื่อนบ้าน ในช่วงที่ข้าวในตลาดโลกขาดแคลนและมีราคาสูง หรือขายข้าวให้องค์การสหประชาชาติเพื่อนำไปช่วยเหลือประเทศยากจนหรือได้รับภัยพิบัติจากสงคราม มาตรการนี้ทำได้อีกเมื่อรัฐพร้อมที่จะประสบภาวะขาดทุน เพราะราคาที่ตกลงต่ำกว่าราคาซื้อข้าวตามราคาตลาด หรืออีกนัยหนึ่ง คือ รัฐบาลกำลังอุดหนุนการ

เพื่อเหตุผลทางเศรษฐกิจ คือเป็นการช่วยระบายข้าวออกนอกประเทศในช่วงตลาดกำลังซบเซา และเหตุผลทางการเมือง คือเป็นการขายข้าวในราคามิตรภาพให้แก่ประเทศเพื่อนบ้าน

รูป 5 ภาระการส่งออกจากการแทรกแซงของรัฐบาลในการค้าข้าวก่อนปี 2529



ที่มา: อัมมาร สยามวาลา และสุทัศน์ เศรษฐ์บุญสร้าง (2531)

จากผลการศึกษาของ สยามวาลาและเศรษฐ์บุญสร้าง (2531) พบว่า ผลต่อภาระการส่งออกที่เกิดจากการแทรกแซงทั้ง 4 มาตรการข้างต้นอยู่ที่ร้อยละ 30-40 ของราคาข้าวส่งออก ในช่วงปี 2503-2515 และได้เพิ่มขึ้นถึงอัตราร้อยละ 50-60 ในช่วงปี 2516-2517 และค่อยๆ โน้มลดลงจนกระทั่งเหลือร้อยละ 0 ในต้นปี 2529 (รูป 5)

2.2 มาตรการแทรกแซงในการค้าข้าวภายในประเทศ ตั้งแต่ปี 2518 จนถึงปัจจุบัน

มาตรการแทรกแซงของรัฐเพื่อจัดการกับราคาข้าวสำหรับเกษตรกรและผู้บริโภคที่เป็นที่รู้จักแก่ประชาชนทั่วไปมี 2 มาตรการหลัก คือ 1) มาตรการพยุงราคาข้าว เพื่อให้เกษตรกรขายข้าวของตนได้ในราคาที่สูงกว่าราคาที่เกษตรกรขายได้ในตลาดเสรี ซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐบาลหลายสมัยทุ่มเทกำลังความคิดและความพยายามอย่างมากเพราะเป็นมาตรการที่มีผลทางการเมืองสูง โดยเฉพาะตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา และ 2) มาตรการนำข้าวสำรองมาขายให้แก่ผู้บริโภคในราคาต่ำกว่าราคาตลาด โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ ตัวอย่างที่เกิดขึ้นในปี 2516-2517 ที่ข้าวขาดแคลน โดย

ส่งออก (ประมวลความรู้เรื่องข้าว, อัมมาร สยามวาลา และวิโรจน์ ณ ระนอง 2533)

ข้อเท็จจริงเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะที่ร้านค้าย่อยกรรมการค้าภายในของกระทรวงพาณิชย์เท่านั้น เพราะขายข้าวในราคาถูก ทำให้ผู้บริโภคมาซื้อกันมากจนทำให้ข้าวที่ร้านขาดแคลน ไม่ใช่ปรากฏการณ์ที่พบทั่วไป จะเห็นได้ว่านโยบายในช่วงนี้ได้ปรับเปลี่ยนจากผู้บริโภคเป็นแรงกดดันต่อนโยบายอาหาร (Consumer-led food policy) สู่การที่ผู้ผลิตเป็นแรงกดดันต่อนโยบายอาหาร (Producer-led-food policy)

มาตรการพยุงราคาข้าวแบ่งออกได้เป็น 2 โครงการหลัก คือ

2.2.1 โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ตั้งแต่ปี 2524/25 รัฐบาลได้ปรับโครงการพยุงราคาข้าวเนื่องจากหน่วยงานของรัฐที่ดูแลคือ องค์การคลังสินค้า (อคส.) ประสบปัญหาการขาดทุน มาเป็นโครงการรับจำนำข้าวเปลือก จัดการโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ซึ่งคือการให้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกรโดยใช้ข้าวเปลือกเป็นหลักประกันในการชำระหนี้เงินกู้ และมีการกำหนดเงื่อนไขและวงเงินการกู้ยืมอย่างชัดเจนคือ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจะได้รับเงินกู้ยืมไม่เกินร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าวเปลือกที่นำมาจำนำ ตามมูลค่าตลาดและในวงเงินกู้ไม่เกินรายละ 100,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 13 ต่อปี พร้อมเงื่อนไขว่าเกษตรกรจะต้องมาไถ่ถอนข้าวเปลือกคืนอย่างช้าตามเวลาที่กำหนดไว้ โดยหากไม่มาไถ่ถอนคืนภายในกำหนด ข้าวเปลือกที่นำมาจำนำจะตกเป็นของ ธกส. และ ธกส. สามารถนำมาออกจำหน่ายเพื่อชำระหนี้สินต่อไป

เป้าหมายหลัก 2 ประการ คือ 1) เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนทางการเงินแก่เกษตรกรและ 2) ช่วยชะลอการขายข้าวในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยวเพื่อลดอุปทานข้าวที่ออกสู่ตลาด ซึ่งจะทำให้ระดับราคาข้าวเปลือกในช่วงเก็บเกี่ยวไม่ตกต่ำลงมากนัก และเกษตรกรที่จำนำข้าวเปลือกจะคาดหวังว่าเมื่อเก็บข้าวเปลือกไว้ขายในช่วงหลังฤดูเก็บเกี่ยวจะขายได้ในราคาที่สูงขึ้นและมีรายได้มากขึ้น การรับจำนำข้าวเปลือกจะอยู่ในช่วงเดือนพฤศจิกายนถึงกุมภาพันธ์ ในทั่วทุกภาค ยกเว้นภาคใต้จะอยู่ในช่วงเดือนมีนาคมถึงพฤษภาคมของทุกปี

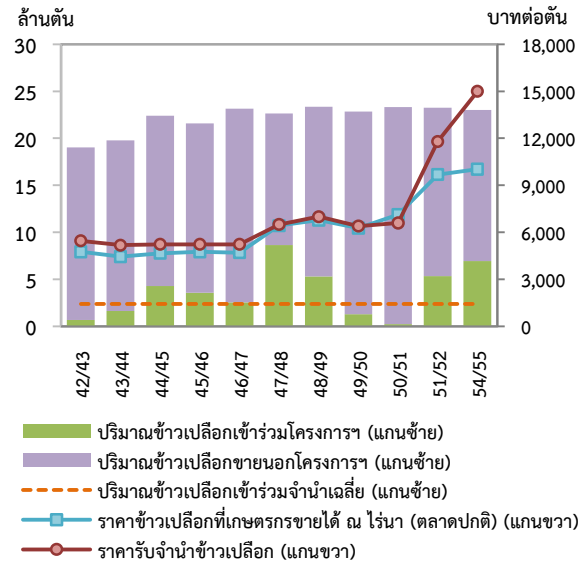
ในระยะแรกโครงการรับจำนำข้าวเปลือกไม่ได้รับความนิยมนักเนื่องจากเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการกลัวจะสูญเสียประโยชน์ที่ควรจะได้ไปส่วนหนึ่ง มีขั้นตอนยุ่งยาก และราคาจำนำกับราคาตลาดไม่แตกต่างกันมากนัก โครงการรับจำนำข้าวในแต่ละรัฐบาลได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขมาโดยลำดับที่สำคัญคือในปี 2530/31 คณะกรรมการนโยบายข้าวและมาตรการข้าว (กนช.) ได้ปรับอัตราดอกเบี้ยลงเหลือเพียงร้อยละ 3 ต่อปีตลอดระยะเวลาการจำนำ โดย ธกส. จะได้รับเงินชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้จากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร¹²

จุดเปลี่ยนที่สำคัญคือ ในปี 2543/44 รัฐบาลไม่ได้กำหนดราคาเป้าหมายแต่ใช้กำหนดราคารับจำนำแทน และต่อมาในปี 2544/45 เกษตรกรสามารถนำข้าวเปลือกมาจำนำและกู้เงินได้เต็มมูลค่าข้าวเปลือกของราคาที่ กนช. กำหนด และเพิ่มการรับจำนำนาปรัง ปี 2544 โดยให้ ธกส. รับจำนำใบประทวนสินค้าที่ อตท. และ อคส. ออกให้แก่เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจำนำกับทางการ ตั้งแต่เดือนเมษายนถึงสิงหาคม 2544 ไปฝากไว้¹³ ถือเป็นต้นแบบของโครงการรับจำนำฤดูนาปรังต่อเนื่องมา จนถึงปีการผลิต 2551/2552 ซึ่งได้เปลี่ยนมาใช้นโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในปี 2552/2553

¹² กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรที่จัดตั้งในปี 2517 เปลี่ยนเป็นคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) และได้ออกระเบียบว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 พร้อมกับจัดตั้ง “กองทุนรวมเพื่อเกษตรกร”

¹³ กำหนดให้ถอน 5 เดือน พร้อมกับขยายวงเงินรับจำนำเป็นไม่เกินรายละ 350,000 บาท และกำหนดเงื่อนไขให้สามารถนำข้าวเปลือกนาปรังที่ฝากไว้ที่ อตท. และ อคส. รับฝากไว้ไปสีเป็นข้าวสารและเก็บไว้ในคลังสินค้ากลางได้

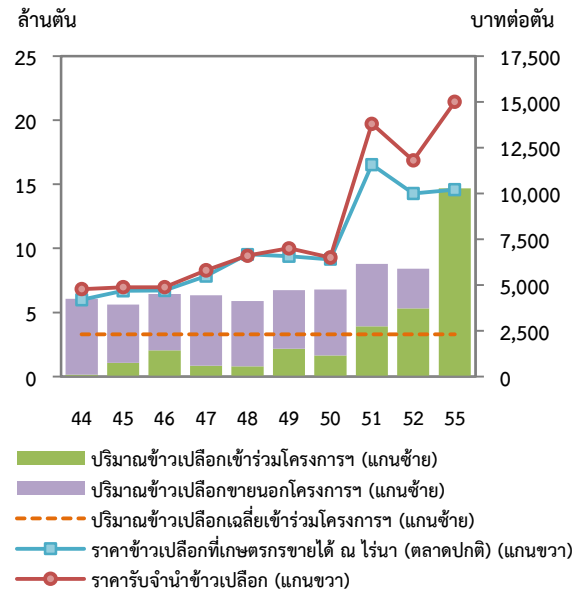
รูป 6 ปริมาณข้าวเปลือกภายใต้โครงการรับจำนำ
รุ่นนาปี เทียบกับผลผลิตทั้งหมด ปี 2531-2555



หมายเหตุ: ปีการผลิต 2552/53 และปีการผลิต 2553/54 ดำเนินโครงการประกันรายได้

ที่มา: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และกรมการค้าภายใน

รูป 7 ปริมาณข้าวเปลือกภายใต้โครงการรับจำนำ
รุ่นนาปรัง เทียบกับผลผลิตทั้งหมด ปี 2544-2555



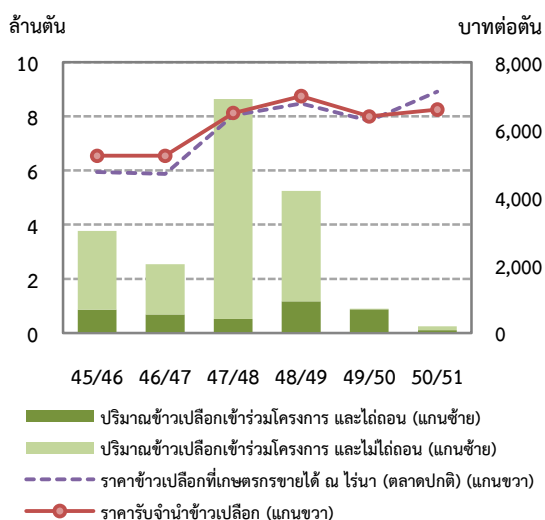
หมายเหตุ: 1. ปี 2553 และปี 2554 ดำเนินโครงการประกันรายได้

2. ข้าวฤดูนาปรัง เป็นการปลูกโดยพันธุ์ไม่ไวต่อช่วงแสง หรือพันธุ์ข้าวอายุสั้น ใช้ระยะเวลาในการปลูกประมาณ 90 วัน มีข้อดีคือให้ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่สูง แต่คุณภาพข้าวต่ำกว่าเมื่อเทียบกับพันธุ์ข้าวไวต่อช่วงแสงที่ปลูกฤดูนาปี ส่วนใหญ่นำไปผลิตข้าวหนึ่ง (ข้าวเปลือกที่นำไปผ่านการให้ความร้อนก่อนนำไปสีเป็นข้าวสาร)

ที่มา: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และกรมการค้าภายใน

จากการศึกษาข้อมูลการเข้าร่วมโครงการรับ
จำนำข้าว รุนนปี¹⁴ ระหว่างปี 2531-2555 (22 ปี
ยกเว้นปีถือฤกษ์การผลิต 2552/53 และปี 2553/54) พบว่า
เกษตรกรนำข้าวเปลือกมาร่วมในโครงการเฉลี่ยปีละ
2.4 ล้านตัน หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 12.2 ของ
ผลผลิตข้าวนาปีในแต่ละปี ซึ่งมีจำนวนเฉลี่ยประมาณ
19 ล้านตันต่อปี แต่มีแนวโน้มสูงขึ้นบ้างตามราคา
รับจำนำที่เร่งตัวสูงขึ้นตั้งแต่ปี 2550/2551 เป็นต้นมา และ
เป็นปีที่ราคารับจำนำข้าวเปลือกเริ่มมีแนวโน้มสูงกว่า
ราคาข้าวเปลือกที่เกษตรกรขายได้ ณ ไร่นามากขึ้น
(รูป 6) ขณะที่การเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าว รุนนา
ปราง ระหว่างปี 2544-2555 (ยกเว้นปี 2553-2554)
เฉลี่ยปีละ 3.3 ล้านตัน หรือคิดเป็นร้อยละ 45.8 ของ
ผลผลิตข้าวนาปรางในแต่ละปี ซึ่งมีจำนวนเฉลี่ย 7.2 ล้าน
ตันต่อปี เป็นที่น่าสังเกตว่าในปี 2555 ปริมาณ
ข้าวเปลือก รุนนาปรางเกือบทั้งหมดเข้าสู่โครงการรับ
จำนำ (รูป 7) ส่งผลให้ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน 2555
สต็อกข้าวสารของทางการไทยมีจำนวนประมาณ 14
ล้านตันข้าวสาร โดยในจำนวนนี้เป็นสต็อกเดิมก่อนปี
2554 จำนวน 2 ล้านตัน ในภาพรวมกล่าวได้ว่า
ผลประโยชน์ของโครงการรับจำนำกระจายไปสู่
เกษตรกรส่วนน้อยและไม่ทั่วถึง

รูป 8 ปริมาณการไถ่ถอนข้าวเปลือกโครงการรับจำนำ
ระหว่างปีเพาะปลูก 2545/46-2550/51



ที่มา: นโยบายสาธารณะว่าด้วยเรื่องข้าว, สมพร อัครวิไลนันท์ (2553)

¹⁴ ผลผลิตฤดูนาปี ส่วนใหญ่เกษตรกรผลิตเพื่อเก็บไว้บริโภคใน
ครัวเรือน ซึ่งโดยเฉลี่ยไทยบริโภคข้าวสาร 10 ล้านตันต่อปี (หรือ
ประมาณ 16 ล้านตันข้าวเปลือก)

การไถ่ถอนข้าวที่นำมาจำนำกับรัฐบาลของ
เกษตรกร ในช่วงปี 2545-2551 อยู่ที่ประมาณหนึ่งใน
ห้าของข้าวที่นำมาจำนำทั้งหมด (รูป 8) ซึ่งก่อให้เกิด
ภาระทางการเงินแก่ ธกส. ในการบริหารข้าวทั้ง
ค่าใช้จ่ายดูแลข้าวเปลือกในยุ้งฉาง หากหลุดจำนำ ธกส.
ก็จะมีค่าใช้จ่ายในการระบายข้าวเปลือกสู่คลังของ อสค.
และความเสี่ยงในการขายข้าวดังกล่าวในราคาที่แตกต่าง
จากต้นทุนที่รัฐได้จ่ายไป อย่างไรก็ตาม ในปี
2549/2550 เกษตรกรมีการไถ่ถอนข้าวที่นำมาจำนำ
เกือบทั้งหมด ซึ่งเป็นผลจากยุทธศาสตร์ข้าวไทยที่
กำหนดให้ราคารับจำนำเป้าหมายในฤดูนาปรางให้
ใกล้เคียงกับราคาตลาด¹⁵

2.2.2 โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูก
ข้าว ซึ่งมีฐานแนวคิดที่ “หลักการประกันความเสี่ยง
จากความผันผวนของราคา (Put Option) ซึ่ง
ประกันว่าชาวนาจะลดความเสียหายจากราคาข้าวใน
ตลาดที่ตกต่ำกว่าที่ควรจะเป็น” ซึ่งไม่ใช่การประกัน
ราคาตลาดที่ชาวนาจะขายข้าวได้ ที่มาคือการที่รัฐเข้าไป
แทรกแซงกลไกตลาดข้าวจนกลายเป็นผู้ซื้อ
ข้าวเปลือกรายใหญ่ในตลาด และเริ่มสร้างความกังวลว่า
จะส่งผลกระทบต่อในระยะยาวทั้งด้านกลไกตลาดข้าวและ
เศรษฐกิจข้าวไทยทั้งระบบ รวมถึงการสร้างภาระการ
คลังให้กับประเทศในการจัดหาเงินมาอุดหนุนโครงการ
ดังกล่าว ดังนั้น ในฤดูนาปี 2552/2553 รัฐบาลโดย
คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ได้ให้
ความเห็นชอบโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูก
ข้าว เริ่มในฤดูนาปี ปีการผลิต 2552/2553 และให้ขึ้น
ทะเบียนเกษตรกรในช่วงระหว่างเดือน ก.ค. – ต.ค.
2552 และเริ่มใช้สิทธิในการรับเงินประกันตั้งแต่ 1 พ.ย.
2552 จนถึง ก.พ. 2553 ยกเว้นเกษตรกรในภาคใต้

โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวถือเป็น
นวัตกรรมทางนโยบายใหม่และเป็นจุดเปลี่ยน
สำคัญของนโยบายด้านราคาข้าวของไทยซึ่งใช้กลไก

¹⁵ ในเดือนกรกฎาคม 2550 ได้มีการเปลี่ยนแปลง
คณะกรรมการนโยบายและมาตรการข้าว (กนช.) มาเป็น
คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) และ กขช. ได้ปรับ
ลดเป้าหมายปริมาณการรับจำนำลงเป็นลำดับ ตามยุทธศาสตร์
ข้าวไทยจะมีการปรับลดการแทรกแซงของรัฐในตลาด
ข้าวเปลือกลงปีละ 10% (อัครวิไลนันท์, 2553, p.15)

การตลาดในระดับไร่นาและตลาดกลางข้าวเปลือกอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งรัฐต้องเร่งพัฒนาและสร้างความแข็งแกร่งของกลไกตลาดกลางข้าวเปลือกให้กระจายไปในท้องที่ต่างๆ เพื่อให้เป็นแหล่งกลางในการซื้อขายและการสร้างราคาอ้างอิงที่มีประสิทธิภาพ

โดยสรุป นโยบายการจัดการข้าวของรัฐทั้งแบบโครงการรับจำนำและโครงการประกันรายได้เกษตรกรต่างมีวัตถุประสงค์สำคัญร่วมกัน คือให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีรายได้สูงขึ้น แต่ทั้งสองโครงการยังมีจุดอ่อนด้านการจัดการอยู่หลายประการที่จะต้องปรับปรุง โดยเฉพาะแนวทางการบริหารสต็อกที่เพิ่มขึ้นมาก เพราะยิ่งถือไว้นานรัฐมีโอกาสขาดทุนเพิ่มขึ้น เพราะไทยไม่สามารถผลักดันราคาข้าวในตลาดโลกให้สูงขึ้นได้ และการลดปัญหาคอรัปชั่น ในระยะสั้น ไม่ว่ารัฐจะตัดสินใจใช้นโยบายการจัดการข้าวแบบใดควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของการใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อนำไปสู่การจัดการข้าวที่ยั่งยืนในระยะยาว ซึ่งในส่วนต่อไปจะวิเคราะห์ถึงผลกระทบของโครงการดังกล่าวในมิติของของกระจายรายได้ของเกษตรกรและประสิทธิภาพการผลิตข้าวของไทย

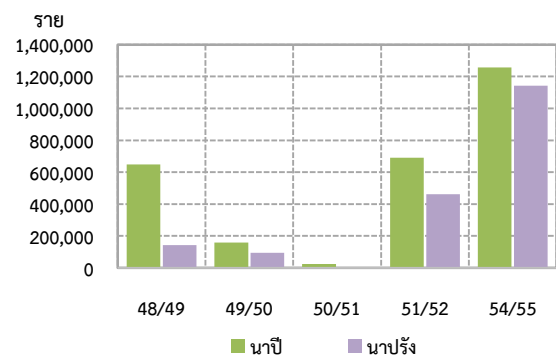
3. วิเคราะห์การจัดการข้าวในมิติของการกระจายรายได้ของเกษตรกรและประสิทธิภาพการผลิต

3.1 ผลต่อการกระจายรายได้

จากการศึกษาข้อมูลจำนวนเกษตรกรที่ได้รับประโยชน์จากมาตรการแทรกแซงราคาข้าวของรัฐตั้งแต่ปีเพาะปลูก 2548/49-2554/55 พบว่า มีจำนวนเฉลี่ยประมาณ 500,000 ครัวเรือน คิดเป็นเพียงร้อยละ 14 ของจำนวนครัวเรือนผู้ปลูกข้าวทั้งหมด (รูป 9) ส่วนหนึ่งเป็นผลจากเกษตรกรผู้ปลูกข้าวส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายเล็กซึ่งผลิตเพื่อบริโภคภายในครัวเรือนเป็นหลัก โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือตอนบน ซึ่งส่วนใหญ่ปลูกข้าวได้เพียงปีละครั้ง เนื่องจากพื้นที่อยู่นอกเขตชลประทาน การปลูกข้าวจึงอาศัยน้ำฝนเป็นหลัก แต่มีสัดส่วนผลผลิตมากถึงประมาณ 2 ใน 3 ของผลผลิตทั้งประเทศในรอบการผลิตนาปี อย่างไรก็ตาม เป็นที่สังเกตว่าจำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวสูงขึ้นมากใน

ปีเพาะปลูก 2554/2555 เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 82.2 สำหรับนาปี และร้อยละ 147.3 สำหรับนาปรัง จากปีเพาะปลูก 2551/52 เป็นผลจากราคารับจำนำที่อยู่ในระดับสูงกว่าตลาดเสรีมาก เช่น ข้าวเปลือกเจ้า รับจำนำราคาตันละ 15,000 บาท เทียบกับราคาตลาดเสรีตันละ 10,000 บาท และข้าวเปลือกหอมมะลิ รับจำนำตันละ 20,000 บาท เทียบกับราคาตลาดเสรี ตันละ 14,914 บาท

รูป 9 จำนวนเกษตรกรที่ได้รับประโยชน์จากมาตรการแทรกแซงราคา



หมายเหตุ: ปีการผลิต 2552/53 และปีการผลิต 2553/54 ดำเนินโครงการประกันรายได้

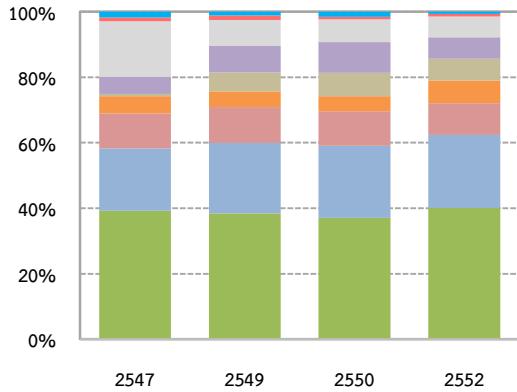
ที่มา: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ถ้าโครงการจัดการข้าวของรัฐที่มุ่งงบประมาณอย่างสูงประสบความสำเร็จตามเป้าหมายย่อมส่งผลให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีรายได้สูง และการกระจายรายได้ของคนในชาติดีขึ้น แต่จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนล่าสุดของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ในช่วง 5 ปี ตั้งแต่ปี 2547-2552 โครงสร้างสัดส่วนคนจนของไทยไม่เปลี่ยนแปลงจากเดิม กล่าวคือ ร้อยละ 40 ของคนจนยังกระจุกตัวในหมู่เกษตรกร¹⁶ แสดงนัยว่าการจัดการข้าวของรัฐจะทำให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้นบ้าง (รูป 9 และ 10) แต่ในภาพรวม ผลประโยชน์ยังไม่มีการกระจายอย่างทั่วถึง

¹⁶ คนจนกระจุกตัวในหมู่เกษตรกร หรือว่าเกษตรกรเป็นบ่อเกิดของความยากจน หรืออีกนัยหนึ่ง ยังไม่มีทางพิสูจน์ได้ว่าระหว่างเกษตรกรกับความยากจนนั้น อะไรเป็นเหตุและอะไรเป็นผล จาก “อนาคตของเกษตรกรและของอุตสาหกรรมการเกษตร” อาจารย์ ดร. อัมมาร สยามวาลา ในหนังสือครบรอบ 60 ปี อาจารย์อัมมาร, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2542

และไม่สามารถทำให้เกษตรกรหลุดพ้นจากความยากจนได้

รูป 10 สัดส่วนคนจน จำแนกตามสถานภาพเศรษฐกิจของครัวเรือน ปี พ.ศ. 2547 - 2552



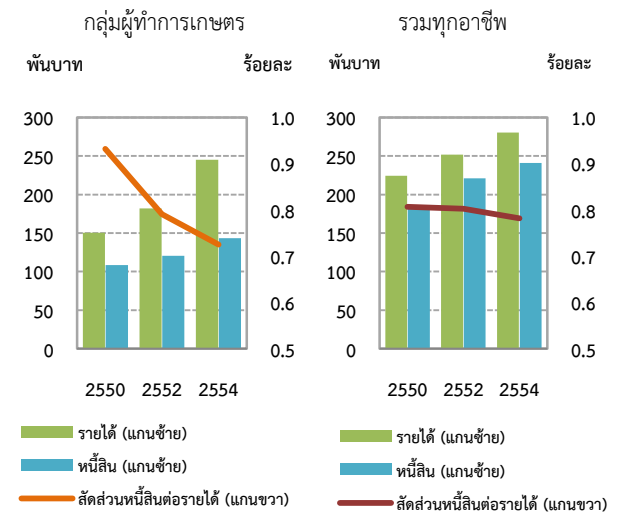
- คนงานทั่วไป
- คนงานเกษตร
- ผู้ทำประมง ป่าไม้ และบริการเกษตร
- ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิต
- ผู้ถือครองทำนทำนเกษตร
- ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ
- ผู้ดำเนินธุรกิจของตนเองที่ไม่ใช่เกษตรกร
- เสมียน และพนักงาน
- ผู้ไม่ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ

หมายเหตุ: คนจน หมายถึง คนที่มีรายได้หรือค่าใช้จ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจน โดยเส้นความยากจนนี้คำนวณขึ้นมาเป็นตัวเงิน ที่สะท้อนต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าอุปโภคที่จำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำของการดำรงชีพ

ที่มา: จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน โดย สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สศช.) ประมวลผลโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

หากพิจารณาฐานะทางการเงินของครัวเรือนไทย จะพบว่าเกษตรกรไทยซึ่งในส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรผู้ปลูกข้าวอยู่ร้อยละ 86 มีรายได้ต่อปีสูงขึ้นในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา โดยในปี 2554 รายได้ต่อปีสูงขึ้นร้อยละ 34.7 เทียบกับปี 2552 และในปี 2552 สูงขึ้นร้อยละ 21.0 เทียบกับปี 2550 (รูป 11) เป็นผลจากราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกในช่วงนี้มีราคาสูงขึ้น และผลของโครงการจัดการข้าวของรัฐ ที่ในระยะสั้นส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น และสัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ของครัวเรือนเกษตรลดลง แต่เกษตรกรไทยก็ยังเป็นกลุ่มที่มีหนี้สินต่อรายได้เฉลี่ยต่อปีสูงเป็นอันดับ 3 อยู่ที่ร้อยละ 72 จากอันดับ 1 คือ ผู้ประกอบวิชาชีพ วิชาการและนักบริหาร อยู่ที่ร้อยละ 119 รองลงมาคือ ผู้ประกอบการอยู่ที่ร้อยละ 82

รูป 11 สัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ของครัวเรือนไทยเฉลี่ยต่อปี

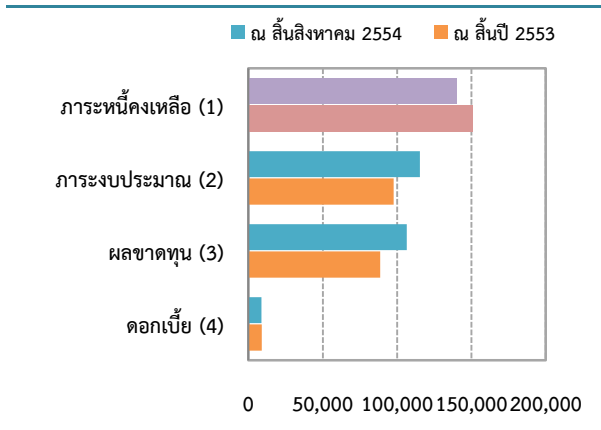


ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยผู้วิเคราะห์

3.2 ผลต่อภาระงบประมาณของรัฐในการจัดการข้าว

การจัดการข้าวของรัฐบาลในแต่ละยุคที่ได้มอบหมายให้ ธกส. ดำเนินโครงการรับจำนำและโครงการต่อเนื่องที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน ตั้งแต่ปีการผลิต 2527 จนถึงปี 2553 ทำให้ภาระทางการเงินที่รัฐบาลต้องชดเชยให้แก่ ธกส. ณ สิงหาคม 2554 สูงถึง 140,332.6 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7 ของงบประมาณประจำปี หรือร้อยละ 1 ของ GDP ซึ่งประกอบด้วยผลขาดทุนสะสม 106,542 ล้านบาท และดอกเบี้ย 8,711 ล้านบาท (รูป 12) เป็นผลให้เกิดภาระผูกพันแก่รัฐอย่างมาก ซึ่งหากดำเนินนโยบายนี้ต่อไปก็จะส่งผลให้เป็นปัญหาดินพอกหางหมูต่อเนื่องต่อไป¹⁷

¹⁷ โดยเฉพาะฤดูการผลิต 2554/55 รัฐบาลใช้งบประมาณถึงเกือบ 4 แสนล้านบาท ในการรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรในราคาที่สูงกว่าตลาดเสรีถึงร้อยละ 50 และยังไม่สามารถคาดเดาว่าจะขาดทุนมากน้อยแค่ไหนหลังจากระบายข้าวในสต็อกแล้ว เพราะแนวโน้มราคาข้าวในตลาดโลกยังไม่มีความแน่นอนปรับสูงมากใกล้เคียงกับต้นทุนที่รัฐบาลรับซื้อข้าวที่หลุดจำหน่ายจากเกษตรกรไว้

รูป 12 สถานะหนี้คงเหลือ ณ ธ.ค. 2553 และ ส.ค. 2554
(ล้านบาท)

หมายเหตุ: ภาระงบประมาณ (2) คำนวณจากผลขาดทุน (3) บวกกับดอกเบี้ย (4)

ที่มา: ข้อเสนอแนะทางเพิ่มประสิทธิภาพโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2554/55 ,ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (2555)

ผลการวิจัย¹⁸ พบว่า **รัฐบาลต้องขาดทุนจากโครงการจำนำข้าวปีละประมาณ 1 แสนล้านบาท และเงินถึงมือชาวนาเพียงร้อยละ 17** ดังนั้น เงินที่เหลือประมาณ 83, 000 ล้านบาทไม่ถึงมือเกษตรกร ซึ่งเงินจำนวนนี้สามารถดูแลคนตั้งแต่เกิดจนตายได้ 15 ล้านคน และรัฐควรนำเงินที่ขาดทุนจากโครงการจำนำข้าวไปจัดสวัสดิการสังคมโดยตรง เช่น ดูแลเด็กเล็ก 1-6 ขวบ ค่าเดินทางและค่าอาหารให้เด็กนักเรียน และการดูแลแรงงานนอกระบบ หาบเร่แผงลอย เป็นต้น จะได้ประโยชน์ตรงกลุ่มเป้าหมายมากกว่า

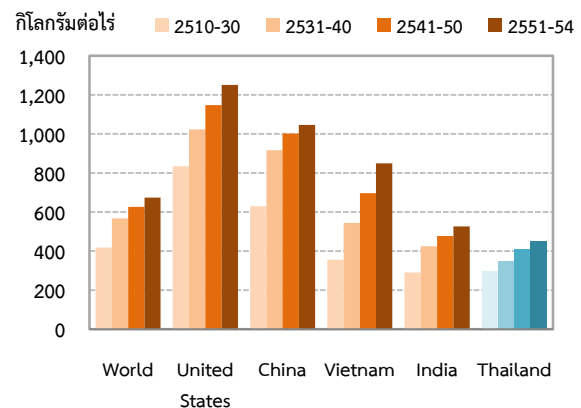
นอกจากนี้ นโยบายการจัดการข้าวทั้งการจำนำและประกันต่างมีจุดอ่อนในการจัดการ สร้างแรงจูงใจให้ผู้เกี่ยวข้องหาประโยชน์จากโครงการฯ หลายประการเช่น การแข่งขันที่ปลูกและผลผลิตเกินจริง ปัญหาการสวมสิทธิ์ทั้งจากการขายสิทธิ์ในการเข้าร่วมโครงการให้บุคคลอื่น และการลักลอบนำเข้าข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีราคาต่ำกว่ามาร่วมโครงการฯ การตรวจสอบคุณภาพข้าวไม่ตรงกับข้อเท็จจริง การลักลอบนำเข้าข้าวเปลือกไปขายโดยไม่ได้รับอนุญาต และการระบายข้าวที่ไม่โปร่งใส เป็นต้น

¹⁸ โดยนายสมชัย จิตสุชน ผู้อำนวยการวิจัยด้านการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมและการกระจายรายได้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), ข้าวที่ตีอาร์ไอวอนเลิกจำนำข้าวเน้นช่วยคนจน, โพสต์ทูเดย์ 7 กันยายน 2555

3.3 ผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

หากเปรียบเทียบ **ประสิทธิภาพการผลิต (Efficiency of production)** ซึ่งมีปัจจัยมากมายที่มีผลต่อการผลิตของประเทศนั้นๆ ตั้งแต่เทคโนโลยีการปลูกข้าว พันธุ์ข้าว ปุ๋ย ความอุดมสมบูรณ์ ดินฟ้าอากาศ การคมนาคมขนส่ง แหล่งทุน และการสนับสนุนจากภาครัฐ เป็นต้น แต่หากพิจารณาด้วยการใช้พื้นที่เพาะปลูกเท่าๆกัน ว่าใครสามารถผลิตข้าวออกมาได้มากกว่ากัน ที่เรียกว่า **วัดจากผลผลิตข้าวเฉลี่ยต่อไร่**¹⁹ ของไทยกับประเทศที่ผลิตข้าวในอันดับต้นๆ ของโลก ได้แก่ จีน อินเดีย เวียดนามและสหรัฐอเมริกา พบว่า **ประสิทธิภาพการผลิตข้าวของไทยยังต่ำกว่าเวียดนามและอินเดีย** โดยผลผลิตข้าวเฉลี่ยต่อไร่ของไทยมีอัตราการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 1.2 ต่ำกว่าอินเดียและเวียดนามและค่าเฉลี่ยของโลก ที่เฉลี่ยร้อยละ 2.6 ร้อยละ 2.5 และร้อยละ 1.7 ตามลำดับ (รูป 13)

รูป 13 ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ในการผลิตของไทยและผู้ส่งออกและนำเข้าข้าวสำคัญในตลาดโลก



ที่มา: United State Department of Agriculture (USDA)

¹⁹ ในกรณีสินค้าเกษตร การวัดประสิทธิภาพการผลิต หรือการวัดจำนวนผลผลิตต่อปัจจัยการผลิตของสินค้าหนึ่งๆ เปรียบเทียบระหว่างประเทศต่างๆ ทำได้ไม่ง่ายนัก เนื่องจากลักษณะของปัจจัยการผลิตของแต่ละประเทศแตกต่างกัน เช่น กรณีไทยกับเวียดนาม ที่มีความแตกต่างกันทั้งด้านสภาพภูมิศาสตร์ ส่งผลให้สภาพดินของเวียดนามมีความอุดมสมบูรณ์มากกว่า อีกทั้งพันธุ์ข้าวที่ใช้ในการผลิตของเวียดนามส่วนใหญ่เป็นข้าวพันธุ์อายุไม่ไวต่อช่วงแสงซึ่งข้อดีของข้าวพันธุ์นี้คือให้ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่สูง ขณะที่ไทยเน้นปลูกข้าวคุณภาพหรือข้าวไวต่อช่วงแสง แต่จะให้ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ต่ำกว่า

หากพิจารณาประสิทธิภาพในเชิงต้นทุนการผลิต (Cost efficiency) ข้าวของเกษตรกรไทย จะพบว่า ต้นทุนการทำนาของเกษตรกรไทย ซึ่งร้อยละ 45 เป็นที่ดิน ทุน และเครื่องจักร และร้อยละ 32 เป็นแรงงาน²⁰ ยังอยู่ในระดับสูง โดยในปี 2555 ต้นทุนการทำนาอยู่ที่ประมาณไร่ละ 10,440 บาท เพิ่มขึ้นต่อเนื่องเฉลี่ยปีละร้อยละ 10.9 ในช่วงปี 2551-2555 และในภาวะที่มีแรงกดดันทั้งจากการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ และภาวะการขาดแคลนแรงงานในตลาดแรงงานจะทำให้เกษตรกรไทยต้องเผชิญกับแรงกดดันด้านต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นต่อไป

4. สรุปและข้อเสนอแนะ

คงไม่มีใครปฏิเสธถึงเป้าหมายอันดีของนโยบายการจัดการข้าวของไทยที่จะทำให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น กระจายประโยชน์อย่างทั่วถึง ลดปัญหาความยากจนในชนบทซึ่งจะสร้างความเท่าเทียมของการกระจายรายได้ในสังคม การศึกษานี้ พบว่าการจัดการข้าวของไทยยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ทั้งในมิติของการกระจายรายได้คือสัดส่วนคนจนของไทยซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรผู้ปลูกข้าวยังอยู่ระดับสูง และไม่เปลี่ยนแปลงจากอดีตมากนัก และในมิติของประสิทธิภาพการผลิตข้าวของไทยยังต่ำกว่าประเทศผู้ผลิตข้าวคู่แข่งอยู่มาก นอกจากนี้ โครงการพยุงราคาพืชผลเกษตรดังกล่าวยังสร้างความเสียหายต่อการใช้ทรัพยากรของประเทศ และการสูญเสียโอกาสในการนำเงินก้อนนี้ไปใช้ในโครงการโครงสร้างพื้นฐาน หรือโครงการสวัสดิการสังคมโดยตรงที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

การศึกษานี้แสดงนัยทางนโยบายใน 3 แนวทางหลัก คือ

1. **ระยะสั้น** การให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรในการแทรกแซงราคาข้าวควรสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของ กชช.²¹ และโปร่งใสและตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน โดยควรกำหนดราคาพยุงให้สูงกว่า

²⁰ จากบัญชีปัจจัยการผลิตและผลผลิตปี 2550 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

²¹ สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ข้าวไทยที่กำหนดโดยคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กชช.) ที่จะปรับลดการแทรกแซงของรัฐในตลาดข้าวเปลือกถึง 10 %

ราคาที่เหมาะสมเกษตรกรขายได้ในไร่นาไม่มากนัก เพื่อเป็นราคาขึ้นนำและประกันว่าราคาที่เหมาะสมเกษตรกรขายได้ในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยวซึ่งมีปริมาณข้าวมากจะไม่ต่ำกว่านี้ ควรกระจายไปสู่ชาวนากลุ่มเป้าหมายที่มีขนาดเล็กและวงกว้างจำนวนมาก ควรสร้างระบบการพยุงราคาที่เป็นโปร่งใสและตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน²² เพื่อป้องกันการทุจริตในทุกระดับของการแทรกแซงในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ พ่อค้าคนกลาง และเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณ

2. **ระยะกลาง** การแทรกแซงราคาของรัฐเป็นเวลานานทำให้เกิดการเหนี่ยวรั้งการพัฒนาเทคโนโลยีและพัฒนาตลาดข้าว และเพิ่มต้นทุนทางสังคมของการผลิตข้าว ดังนั้น รัฐควรลดระดับการให้การอุดหนุนลงโดยหันมาให้การสนับสนุนนโยบายสาธารณะที่ไม่ใช่ราคา โดยการปูพื้นฐานเพื่อความเข้มแข็งของภาคเกษตร โดยการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการทำนา เช่น ปรับปรุงระบบชลประทานและการกระจายอย่างทั่วถึงในระดับไร่นา และการพัฒนาระบบยุ้ง ฉางและไซโลขนาดใหญ่ที่ทันสมัย การลงทุนด้าน Soft infrastructure ทั้งด้านทรัพยากรมนุษย์และสถาบัน เช่น การสนับสนุนการวิจัยด้านข้าวที่เอื้อต่อการพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืน และการเร่งพัฒนาระบบตลาดกลางข้าวเปลือก ทั้งตลาดระดับฟาร์ม ตลาดกลางค้าข้าว ตลาดส่งออก และตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า และการสร้างกลุ่มเครือข่ายตลอดห่วงโซการผลิตข้าวให้เข้มแข็ง²³ เพื่อรวบรวมแลกเปลี่ยนองค์ความรู้การปลูกข้าว และสร้างอำนาจในการต่อรองได้ดีขึ้น

3. **ระยะยาว** ผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนควรสร้างทางเลือกใหม่ของระบบประกันความเสี่ยงราคา

²² โดยหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาและแทรกแซงภาคเกษตร มีหน้าที่ต้องจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่เพาะปลูก ผลผลิตและข้อมูลสำคัญของเกษตรกรที่อยู่ในโครงการพัฒนาและแทรกแซง (พิวพงศกร และจาร์พงษ์, 2554)

²³ อ่านประกอบจาก นิพนธ์ พัวพงศกร (ดร.) และจิตรกร จาร์พงษ์, (2554), กลับไปสู่การจำนำข้าวเปลือก, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และนิติ ช่างกัญญา และสุภัทรา เชิดชูไชย, (2554), เกษตรยั่งยืน: ภูมิคุ้มกันเกษตรกรไทย, วารสารเศรษฐกิจและสังคม, ก.ค.- ก.ย.

ข้าวเปลือกแก่เกษตรกรทุกรายที่จดทะเบียน ที่จะช่วยลดความเสียหายของชาวนาจากราคาคตกต่ำ ช่วยให้ชาวนาวางแผนปลูกข้าวตอนต้นฤดูได้โดยไม่ต้องกังวลว่าจะประสบปัญหาาราคาคตกต่ำ ระบบประกันความเสี่ยงราคาข้าวเปลือกนี้ เกษตรกรจะมีส่วนร่วมในการจ่ายเบี้ยประกัน ซึ่งค่าเบี้ยประกันจะขึ้นกับหลายปัจจัย เช่น ราคาประกันข้าวเปลือกที่เกษตรกรได้รับ ราคาตลาดหรือราคาอ้างอิงที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ณ ช่วงเวลาเก็บเกี่ยวและส่วนต่างระหว่างราคาทั้งสอง เป็นต้น โดยรัฐบาลและตัวแทนชาวนาร่วมกันกำหนดราคาข้าวเปลือกอ้างอิงในตลาดกลางอย่างโปร่งใส สมเหตุสมผล ซึ่งจะทำให้ค่าใช้จ่ายการอุดหนุนของรัฐบาลในโครงการนี้ลดลงและผลประโยชน์กระจายทั่วถึงขึ้น

หากทำได้ทั้งหมดตามที่กล่าวมาข้างต้น คาดว่า จะทำให้เกษตรกรไทยหลุดพ้นจากภาวะความยากจน และยืนอยู่ได้อย่างเข้มแข็งเป็นรากฐานของสังคมไทยต่อไป ดังสุภาษิตที่ว่า “ถ้าเราให้ปลา เขากินอิ่มได้เพียงมือเดียว ถ้าเราสอนวิธีหาปลา เขาก็จะมีปลากินได้ตลอดชีวิต (Give a man a fish and you feed him for a day. Teach a man to fish and you feed him for a lifetime)

BOX: สรุปการเปลี่ยนแปลงนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก

ปี	เงื่อนไข
2524/25	ธ.ก.ส.รับจำนำข้าวเปลือกในราคา ร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าว วงเงินไม่เกิน 100,000 บาท คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 13 ต่อปี (เสียค่ารับฝากข้าวเปลือกให้แก่ อคส.)
2529/30	ปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่เกษตรกรต้องชำระคืน ธ.ก.ส.ลงเหลือร้อยละ 3 ต่อปี สำหรับการจำนำในช่วงเดือนมกราคมถึงมิถุนายน และร้อยละ 6 ต่อปี สำหรับการจำนำในช่วงกรกฎาคมถึงสิงหาคม
2530/31	ปรับลดดอกเบี้ยเหลือร้อยละ 3 ต่อปี ตลอดระยะเวลาจำนำ
2533/34	การจัดตั้ง “กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร” ขึ้นในกรมบัญชีกลาง เปลี่ยนผู้ควบคุมนโยบายข้าวจาก กนช.เป็นคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ในปี 2534/35 และเพิ่มวงเงินกู้จากร้อยละ 80 เป็นร้อยละ 90 ของราคารับจำนำ เพื่อจูงใจชาวนาให้เข้าโครงการรับจำนำ
2536/37	เปิดรับจำนำ 2 รูปแบบ คือรับจำนำข้าวเปลือกที่ยังฉางและการรับจำนำใบประทวนสินค้า อ.ต.ก. รับผิดชอบการรับจำนำใบประทวน 3 ปี จากนั้น อคส. จึงเข้าร่วม ต่อมาภายหลัง อคส. กลายเป็นหน่วยงานรับผิดชอบการรับจำนำใบประทวน

2541/42	เพิ่มวงเงินกู้จากร้อยละ 90 เป็นร้อยละ 95 ของราคาเป้าหมาย
2542/43	เปลี่ยนวิธีการจำนำเพราะราคาข้าวเปลือกตกต่ำ กนช.มีมติให้ ธ.ก.ส.รับจำนำใบประทวนสินค้าจากชาวนาและ อคส.ขึ้นทะเบียนเป็นผู้รับฝากและสีแปรสภาพเป็นข้าวสาร
2544	เริ่มจำนำข้าวเปลือกนาปรังเป็นปีแรก
2544/45	เพิ่มเป้าหมายการรับจำนำจาก 2.5 ล้านตัน เป็น 8.7 ล้านตัน ด้วยวงเงินกู้ร้อยละ 100 ของราคาเป้าหมายนำ
2547/48	เพิ่มเป้าหมายการรับจำนำเพิ่มขึ้นเป็น 9 ล้านตัน และกำหนดราคาเป้าหมายนำหรือราคารับจำนำให้สูงกว่าราคาตลาดร้อยละ 30
2549/50	รัฐบาลสุรยุทธ์ได้ลดราคาจำนำลงมาให้ใกล้เคียงราคาตลาด
2551	รัฐบาลสมัครขึ้นราคาจำนำสูงชันเป็นประวัติการณ์ ต้นละ 14,000 บาท สำหรับชาวนาปรังปี 2551 และ 12,000 บาท สำหรับชาวนาปี 251/52
2552	รัฐบาลอภิสิทธิ์ กำหนดราคาจำนำชาวนาปรังต้นละ 11,800 บาท ต่อมาประกาศใช้นโยบายประกันราคาในเดือนกรกฎาคม 2552

ที่มา: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ผลงานวิจัยโครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต โดยนิพนธ์ พัวพงศกร และจิตรกร จารุพงษ์)

References:

- Kym Anderson, (2009), Policy Reforms Affecting Agricultural Incentives: Much Achieved, Much Still Needed, The international Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.
- Kym Anderson, Will Martin, Ernesto Valenzuela, (2006), The relative importance of global agricultural subsidies and market access, The World Bank.
- OECD (2007), Agricultural Policies in Non-OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2007
- Peter Warr and Archanun Kohpaiboon (2007), Distortions to Agricultural Incentives in Thailand, Agricultural Distortion Working Paper No.25, December 2007.
- World Bank (2008), World Development Report 2008: Agriculture for Development.
- ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์ (ดร.), (2555), ระบบการเมืองและนโยบายข้าวของรัฐบาลไทย, เครือข่ายข้อมูลการเมืองไทย, Thailand Political Database, www.tpd.in.th
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, (2554), ข้อเสนอแนะทางเพิ่มประสิทธิภาพโครงการรับจำนำ

ข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55

นิติ ช่างกัญญา และสุภัทรา เชิดชูไชย, (2554), เกษตร
ยั่งยืน: ภูมิคุ้มกันเกษตรกรไทย, วารสารเศรษฐกิจและ
สังคม, ก.ค.- ก.ย.

นิพนธ์ พ่วงศร (ดร.) และ อัมมาร สยามวาลา (ดร.),
(2554), กลับไปสู่การจำหน่ายข้าวเปลือก, สถาบันวิจัย
เพื่อการพัฒนาประเทศไทย

นิพนธ์ พ่วงศร (ดร.) และจิตรกร จารุพงษ์, (2554),
กลับไปสู่การจำหน่ายข้าวเปลือก, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา
ประเทศไทย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11,
2012-2016, ราชกิจจานุเบกษา, 14 ธันวาคม 2011
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2542),
ครบรอบ 60 ปี อาจารย์อัมมาร.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) (2552),
แนวทางการประกันความเสี่ยงราคาข้าวเปลือก

สมชัย จิตสุชน (ดร.) ผู้อำนวยการวิจัยด้านการพัฒนา
เศรษฐกิจส่วนรวมและการกระจายรายได้ สถาบันวิจัย
เพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), ทีดีอาร์ไอ
วอนเล็กจำหน่ายข้าวเน้นช่วยคนจน, นสพ. โปสทูเดย์ 7
กันยายน 2555

สมพร อิศวิลานนท์ (รศ. ดร.), (2553), ข้าวไทย: การ
เปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการผลิตและช่องทางการ
กระจาย, สถาบันคลังสมองของชาติร่วมกับสำนักงาน
กองทุนสนับสนุนการวิจัย

สมพร อิศวิลานนท์ (รศ. ดร.), (2553), นโยบายสาธารณะ
ว่าด้วยเรื่องข้าว, เอกสารวิชาการภายใต้แผนงานสร้าง
เสริมการเรียนรู้กับสถาบันอุดมศึกษาไทยเพื่อการ
พัฒนานโยบายสาธารณะที่ดี (TUHPP), สถาบันศึกษา
นโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ (2550), บัญชีปัจจัยการผลิตและผลผลิตปี
2550

อัมมาร สยามวาลา (ดร.) และวีโรจน์ ญ ระนอง, (2533),
ประมวลความรู้เรื่องข้าว , สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา
ประเทศไทย

อัมมาร สยามวาลา (ดร.) และสุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง
(2531), ผลกระทบของการแทรกแซงของรัฐที่มีต่อ
ดุลการชำระเงิน การโอนทรัพยากรจากภาค
เกษตรกรรม และการกระจายรายได้ พ.ศ. 2503-
2527, หนังสือครบรอบ 60 ปี อาจารย์อัมมาร,
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

อัมมาร สยามวาลา (ดร.), (2541), อนาคตของ
เกษตรกรรมและของอุตสาหกรรมเกษตร, หนังสือ
ครบรอบ 60 ปี อาจารย์อัมมาร, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา
ประเทศไทย

บทความนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี เพราะคำแนะนำและความ
ช่วยเหลือจากคุณปติ ดิษยทัต คุณวรินทร์ ชัยวิวัฒน์ คุณ
อโนทัย พุทธาริ คุณปัญญาพัฒน์ ประสิทธิ์เดชสกุล การ
สนับสนุนจากผู้บริหาร สำนักงานภาคเหนือ และนักธุรกิจ
ในวงการค้าข้าวและเกษตรกรที่ให้ความร่วมมืออย่างดียิ่ง
ในการให้มุมมองที่เป็นประโยชน์ต่องานวิจัยชิ้นนี้ ผู้เขียน
ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

Contact authors :



Saovane Chantapong, Team Leader
Capital Movement Policy Team
Monetary Policy Office
SaovaneC@bot.or.th



Duangthip Sirikancharak
Senior Economist
BOT, Northern Regional Office
DoungtiS@bot.or.th