

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

TDRI
<http://tdri.or.th>

สู่แนวคิดใหม่ของนโยบายอุดหนุน ภาคเกษตร : บทเรียนจากนโยบายจำนำข้าว

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ

การสัมมนาจัดโดย คณะกรรมการสนับสนุนการวิจัย
และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

5 พฤศจิกายน 2557

1. สรุปผลการศึกษาเรื่องการคอร์รัปชันในโครงการรับ
จำนำข้าวทุกเม็ด
2. เราได้บทเรียนอะไรจากนโยบายรับจำนำข้าว
3. เหตุผลของการอุดหนุนภาคเกษตร และผลกระทบ
4. แนวคิดใหม่ของการอุดหนุนภาคเกษตร

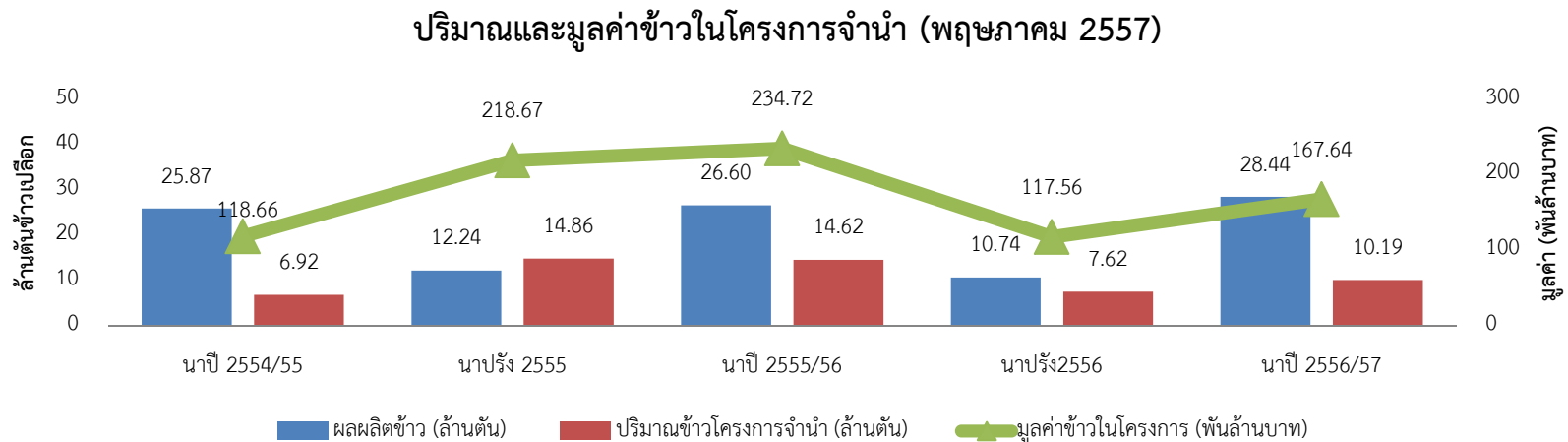
1. สรุปผลการศึกษา

■ วิธีศึกษา

- การสร้างแบบจำลองตลาดข้าวไทยในช่วงที่มีโครงการรับจำนำข้าว เพื่อประมาณการต้นทุนการคลัง ต้นทุนสวัสดิการของสังคม และการขาดทุนของโครงการรับจำนำข้าว
- ประมาณการมูลค่าการทุจริตในการระบายข้าวจากแบบจำลอง
- การศึกษาพฤติกรรมการทุจริต โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมระดมสมองกับกลุ่มชาวนา โรงสี ผู้ส่งออกข้าว และพ่อค้าข้าวถุง ตลอดจนการรวบรวมเอกสารทางราชการ และข้าวต่างๆ
- ออกแบบสอบถามเพื่อสำรวจการรับรู้และความคิดเห็นเรื่องการทุจริต

	จำนวนตัวอย่าง
เกษตรกรในโครงการ	396
เกษตรกรนอกโครงการ	147
โรงสีในโครงการ	39
โรงสีนอกโครงการ	34
โกดัง	16
เซอร์เวย์เยอร์	2
รวมจำนวนตัวอย่างทั้งหมด	634

- โครงการจำหน่ายข้าวปี 2554-57 เป็นโครงการแทรกแซงตลาดข้าวไทยครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ โดยรัฐบาลใช้เงิน 9.85 แสนล้านบาทซื้อข้าว 54.4 ล้านตัน (53% ของผลผลิต)
 - ชาวนาเข้าโครงการมากที่สุด 1.77 ล้านราย รอบ 1 ปี 2555/56 โรงสี 826 แห่ง โกดัง 1,685 แห่ง ผู้ตรวจข้าว 20 ราย



ที่มา: ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.

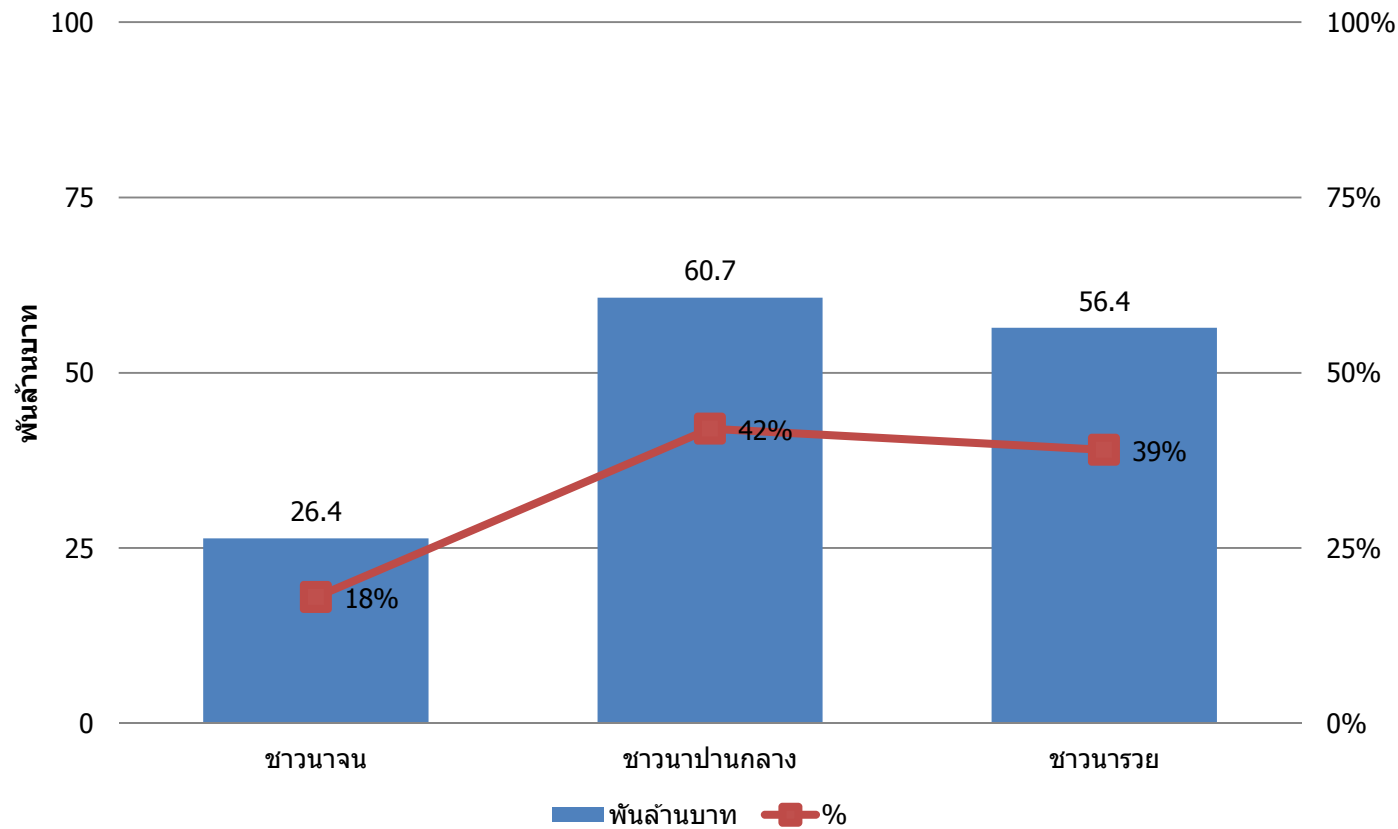
- ชาวนาในโครงการได้รายได้ทางตรงเพิ่มขึ้น 2.96 แสนล้านบาท
- ประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม 5.61 แสนล้านบาท
- ประโยชน์ส่วนใหญ่ตกกับชาวนารายกลางและรายใหญ่

ประโยชน์ทางตรงที่เกษตรกรได้รับจากโครงการจำนำข้าว

ฤดูกาลผลิตในปี	จำนวนเกษตรกร	มูลค่าข้าว	ปริมาณข้าวจำนำ
2554/55			
เกษตรกรรายเล็ก %	62.20	33.56	32.68
เกษตรกรฐานะปานกลาง %	36.42	60.16	61.63
เกษตรกรฐานะดี %	1.38	6.28	5.69
รวม	1.06 ล้านราย	118,342.53 ล้านบาท	8.30 ล้านตัน
2555/56			
เกษตรกรรายเล็ก %	56.60	26.92	26.06
เกษตรกรฐานะปานกลาง %	40.31	61.15	61.35
เกษตรกรฐานะดี %	3.09	11.93	12.58
รวม	1.78 ล้านราย	239,002.93 ล้านบาท	15.07 ล้านตัน
2556/57			
เกษตรกรรายเล็ก %	59.00	30.62	29.23
เกษตรกรฐานะปานกลาง %	41.00	69.38	70.77
เกษตรกรฐานะดี %	0.00	0.00	0.00
รวม	1.66 ล้านราย	191,572.99 ล้านบาท	11.66 ล้านตัน
ฤดูกาลผลิตปรีง	จำนวนเกษตรกร	มูลค่าข้าว	ปริมาณข้าวจำนำ
2555			
เกษตรกรรายเล็ก %	42.96	15.68	17.61
เกษตรกรฐานะปานกลาง %	49.66	60.90	58.39
เกษตรกรฐานะดี %	7.39	23.42	24.00
รวม	0.92 ล้านราย	170,047.21 ล้านบาท	14.54 ล้านตัน
2056			
เกษตรกรรายเล็ก %	46.11	19.06	18.94
เกษตรกรฐานะปานกลาง %	49.18	66.46	66.56
เกษตรกรฐานะดี %	4.71	14.48	14.49
รวม	0.77 ล้านราย	117,557.05 ล้านบาท	7.93 ล้านตัน

ที่มา: ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์, 2557

ประโยชน์ทางตรง ทางอ้อมและความเหลื่อมล้ำของชาวนา ปี 2554

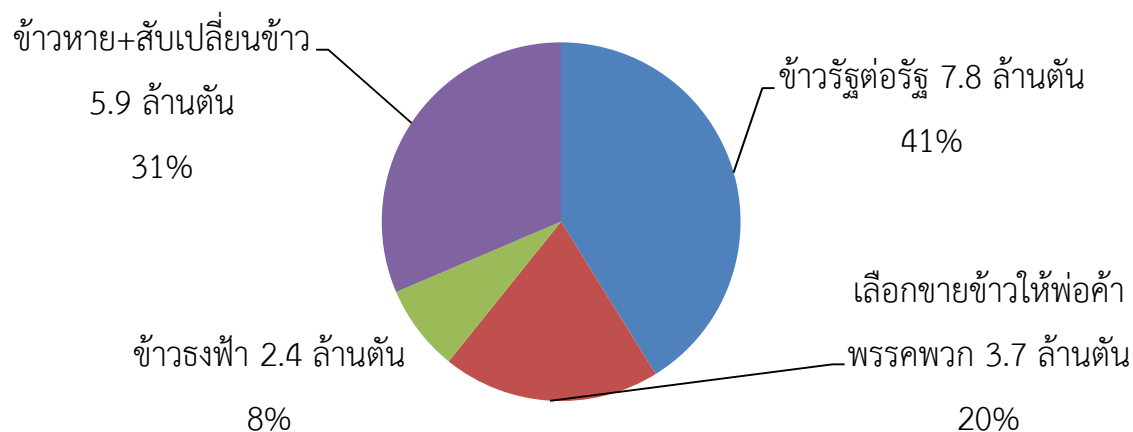


ที่มา: อัมมาร สยามวาลา คำนวณจากข้อมูลของ สำนักงานสถิติแห่งชาติปี 2554

- ถ้าตีราคาสต็อกในเมษายน 2557
 - จะขาดทุนรวม 5.4 แสนล้านบาท และเพิ่มเป็น 7.5 แสนล้านบาท ถ้าขายข้าวหมดใน 10 ปี
- ถ้ารวมปัญหาข้าวในสต็อก 85% มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน (ต.ค. 2557) มูลค่าขาดทุนจะเพิ่มเป็น 6.6 แสนล้านบาท ถ้าตีราคาข้าวคงเหลือในตุลาคม 2557 และ 9.6 แสนล้านบาทถ้าขายข้าวหมดใน 10 ปี
- นโยบายจำหน่ายข้าวก่อให้เกิดต้นทุนและความเสียหายต่อสังคมมากกว่าประโยชน์ต่อชาวนาและผู้บริโภคเป็นมูลค่า 1.23 แสนล้านบาท (ต้นทุนสวัสดิการ -1.23 แสนล้านบาท)
 - ชาวนาผู้เข้าร่วมโครงการและผู้เข้าร่วมที่ไม่เข้าร่วมโครงการรับจำหน่ายข้าวเห็นว่ามีภาระทุจริตในโครงการอยู่ในระดับค่อนข้างสูง (3.1-3.3 จาก 5) และมีการทุจริตอยู่ในทุกระดับของการทำงาน ส่วนโรงสีทั้งในและนอกโครงการให้คะแนนการทุจริตสูงมาก (4.1 จาก 5)
 - ถ้ารวมทุจริตส่งข้าวคุณภาพต่ำเข้าโกดังกลาง มูลค่าทุจริตจะเพิ่มเป็น 1.09 แสนล้านบาท

- มูลค่ารวมของการทุจริตในการระบายข้าว 4 ประเภท 0.93 -1.09 แสนล้านบาท

ความเสียหายจากการทุจริต 1.09 แสนล้านบาท



รูปแบบการทุจริต	มูลค่าทุจริต (ล้านบาท)		
1. ข้าวรัฐต่อรัฐ 7.8 ล้านตัน	45,094.62	มูลค่าทุจริตจากการขายราคาถูก 75,148.63 ล้านบาท	มูลค่าทุจริตจากแบบจำลอง 93,911.30 ล้านบาท
2. เลือกขายข้าวให้พ่อค้าพรรคพวก (70% ของปริมาณ 5.3 ล้านตัน)	21,512.57		
3. ข้าวโรงไฟฟ้า 2.4 ล้านตัน คาดว่าจะมีข้าวเข้าตลาดจริงเพียง 1.86 แสนตัน	8,541.44		
- ข้าวไม่เข้าร้านถูกใจ (อคส.ให้ข้าวว่าเบิกจริง 1.1 ล้านตัน)	6,701.59		
- ค่าปรับปรุงคุณภาพและค่าขนส่งข้าวถุงละ 22.59-26 บาท	1,839.85		
4. ข้าวหาย	34,430.61	การทุจริตจากข้าวหายและการสับเปลี่ยนข้าว 34,430.61 ล้านบาท	
- กรณีไม่คืนข้าว 1.2 แสนตัน	1,949.61		
- กรณีหาข้าวคุณภาพต่ำมาคืน 5.9 ล้านตัน	32,481.00		
มูลค่าทุจริตรวม	109,579.24		

■ พฤติกรรมการทุจริต

- (1) รัฐบาลขายข้าว (ในโกดัง) ให้พรรคพวกในราคาต่ำ (11 บาทต่อ ก.ก.) 2 วิธี
 - 1.1) โกหกว่าขายข้าวรัฐต่อรัฐ 1.76 ล้านตันในปี 2555 และ 7-8 ล้านตันในปี 2555-56
 - วิธีปิดบังข้อมูล คือ โอนกิจกรรมการออกใบอนุญาตส่งออกข้าวขาวจากสภาหอการค้า...ไม่ทราบว่าบริษัทพรรคพวกส่งออกข้าวจำนวนและราคาเท่าไร

■ หลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ

	2010	2011 ⁽²⁾		2012 ⁽³⁾	2013
	(Jan-Dec)	(Jan-Aug)	(Jan-Dec)	(Jan-Dec)	(Jan-Mar)
G-to-G					
● สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย	0	267.87 ⁽⁴⁾	267.84	0	0
● กรมศุลกากร	9.79	n.a	29.85 ⁽⁵⁾	0.21 ⁽⁶⁾	0
ปริมาณส่งออกไป 6 ประเทศ ⁽⁷⁾					
● สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย	1,840.53	2,212.66	2,703.70	886.76 ⁽⁸⁾	138.82
● กรมศุลกากร	1,841.84	2,219.92	2,745.03	882.64 ⁽⁸⁾	758.21

หมายเหตุ : 1) 6 ประเทศที่มีการเซ็นสัญญาเอ็นโอยูกับประเทศไทย คือ บังกลาเทศ จีน ไต้หวัน รัสเซีย เกาหลี และฟิลิปปินส์

2) รัฐบาลยังลักษณะเข้ามาอำนาจตั้งแต่วันที่ 23 สิงหาคม 2554 โครงการจำหน่ายข้าวเริ่มขึ้นในวันที่ 7 ตุลาคม 2554 ไม่มีการรายงานของการค้าข้าวแบบจีทูจีในรอบครึ่งหลังของปี 2554 บทเว็บไซต์ของสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย (ข้อมูลสภาหอการค้า)

3) เดือนธันวาคม 2554 กรมการค้าต่างประเทศได้แจ้งกับทางกระทรวงพาณิชย์ว่ากรมจะขอเป็นผู้ถือสิทธิ์อนุญาตการส่งออกนอกประเทศอีกครั้ง กรมการค้าต่างประเทศได้เริ่มเป็นผู้ให้สิทธิ์อนุญาตส่งออกข้าวตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2555

4) การค้าแบบจีทูจีกับประเทศบังกลาเทศ (220 พันตัน) และอินโดนีเซีย (50 พันตัน)

5) การค้าแบบจีทูจีกับประเทศจีน (0.107 พันตัน) ปากีสถาน (20 พันตัน) และเฮติ (9.74 พันตัน)

6) การค้าแบบจีทูจีกับประเทศจีนมีข้าวหอมมะลิจำนวน 169.5 ตัน และข้าวหอมปทุมธานีจำนวน 42.96 ตัน

7) ปริมาณส่งออกทั้งหมดโดยเอกชนและรัฐบาล

8) ข้าวส่งออกไปอินโดนีเซีย 0.338 ล้านตัน เป็นจีทูจี 0.28 ล้านตัน โดยจัดส่งโดยบริษัทสยามอินดิโกในเดือนมกราคมถึงเดือนกุมภาพันธ์เอ็มโอยูระหว่างไทยกับอินโดนีเซียได้มีการเซ็นสัญญากันตั้งแต่สมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ในปี 2554

9) ข้าวส่งออกไปไต้หวัน 0.657 ล้านตัน ทั้งนี้มีจำนวน 0.24 ล้านตัน ที่กระทรวงพาณิชย์ได้ยืนยัน (ไทยรัฐออนไลน์ 15 ตุลาคม 2555) ส่วนต่างจึงเป็นการส่งออกโดยผู้ส่งออกเอกชน

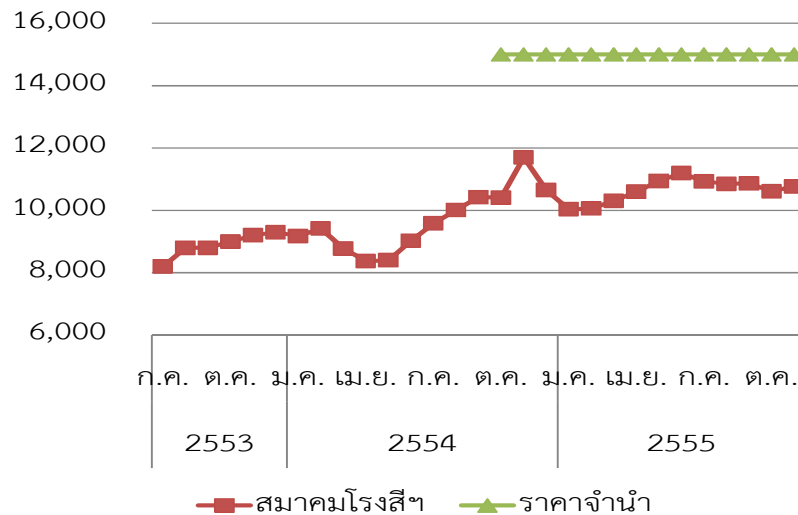
ที่มา : (1) สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย (2) กรมศุลกากร

- ก) รัฐบาลข้าวให้พรรคพวก (ต่อ)

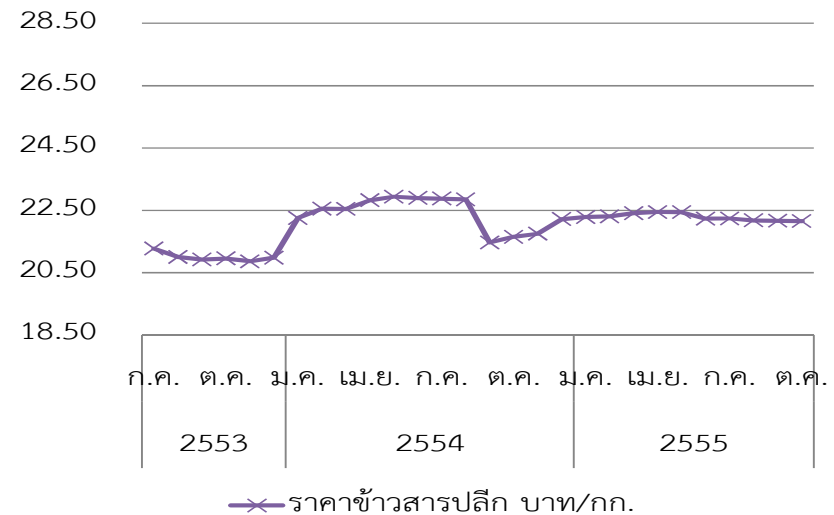
- 1.2) ขายข้าว 5.3 ล้านตันให้พรรคพวกที่เสนอซื้อในราคาต่ำ

- ข้าวส่วนใหญ่ถูกขายในประเทศ เพราะราคาข้าวสารขายปลีกใกล้เคียงสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์

ก) ราคาข้าวเปลือกเจ้า
(ความชื้น 15%)

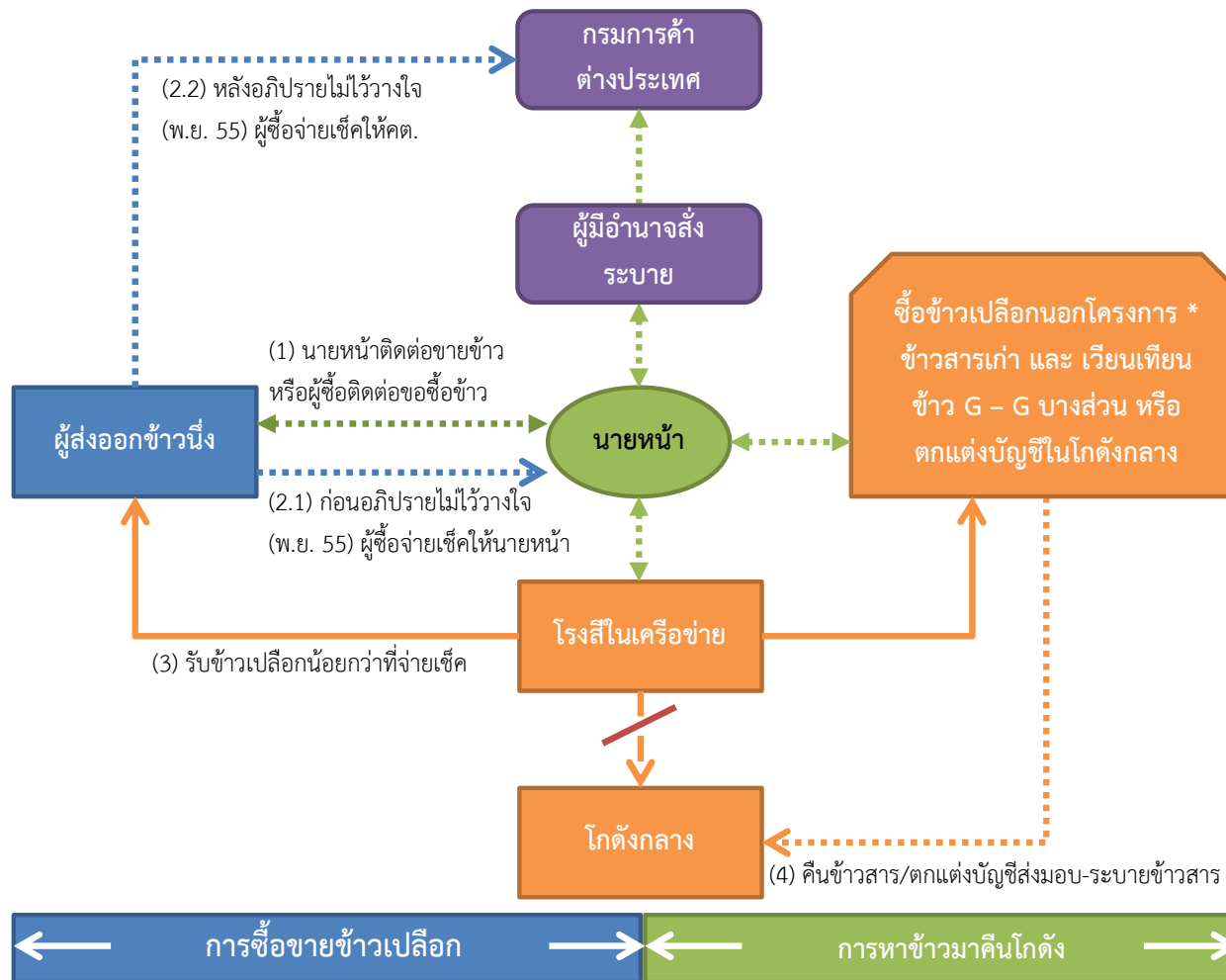


ข) ราคาข้าวสารขายปลีกเฉลี่ย
ทั่วประเทศ



- 2) ลักลอบนำข้าวเปลือก/ข้าวสารจากโรงสีของโครงการ
จำหน่ายไปขายก่อน แล้วซื้อข้าวคุณภาพต่ำมาคืน
 - รายงานข้าวหาย 2.98 ล้านตัน ณ 31 มกราคม 2556
 - นายหน้าใช้อิทธิพลนำข้าวเปลือกจากโรงสีไปขายให้ผู้ส่งออก
ข้าวนี้ ไทยจึงสามารถส่งออกข้าวนี้ 4.76 ล้านตัน ในช่วง
ตุลาคม 2554-เมษายน 2557 ทั้งๆที่โครงการไม่มีการทำข้าว
นี้และข้าวนาปรังเกือบทุกเม็ดขายให้รัฐบาลหมด

กระบวนการลักลอบขายข้าวเปลือกให้ผู้ส่งออกข้าวหนึ่ง

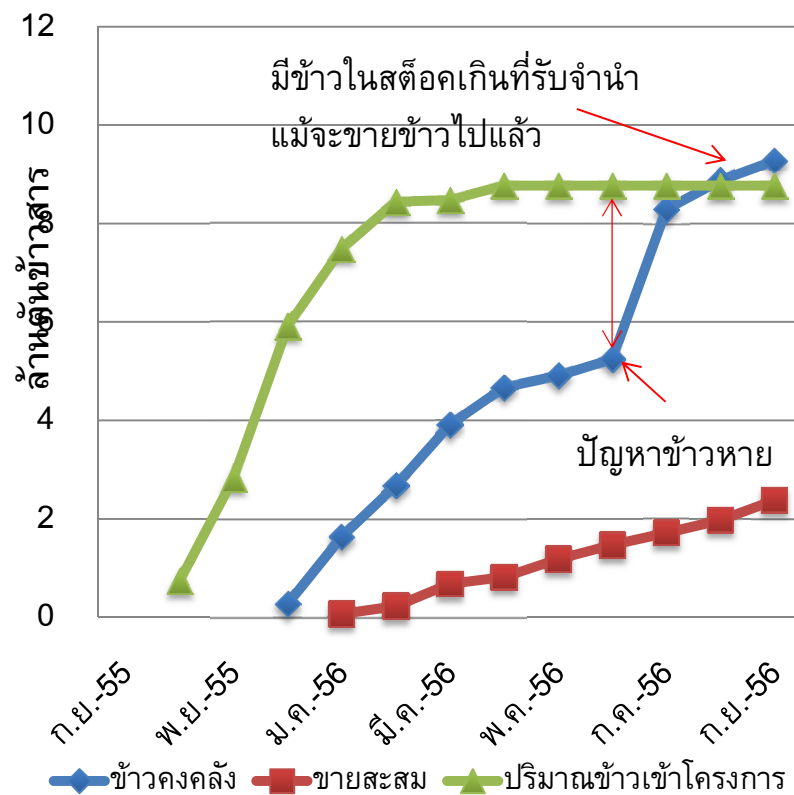


- วิถีหาข้าวคืนคลัง : ใช้สิทธิพลซื้อข้าวเก่าจากโครงการจำหน่ายในอดีต 2 ล้านตัน ข้าวคุณภาพต่ำ ข้าวต่างประเทศ มาส่งคืนคลัง
 - นี่คือนโยบายที่ข้าวกว่า 85% ในโกดังไม่ได้มาตรฐาน
 - แต่ก็มีบางส่วนที่ไม่ได้นำมาคืนโกดังกลาง (1.1 แสนตัน)
- ความไม่ชอบพามากลเมื่อมีข้าวข้าวหาย 2.98 ล้านตัน
 - หลังตรวจโกดังทั่วประเทศ 1 วัน รัฐบาลสั่งให้ อคส./อตก. ส่งข้าวคืนคลัง
 - ใน 1 เดือน ข้าวในคลังจากรอบ 1 ปี 2555/56 เพิ่ม 3 ล้านตัน

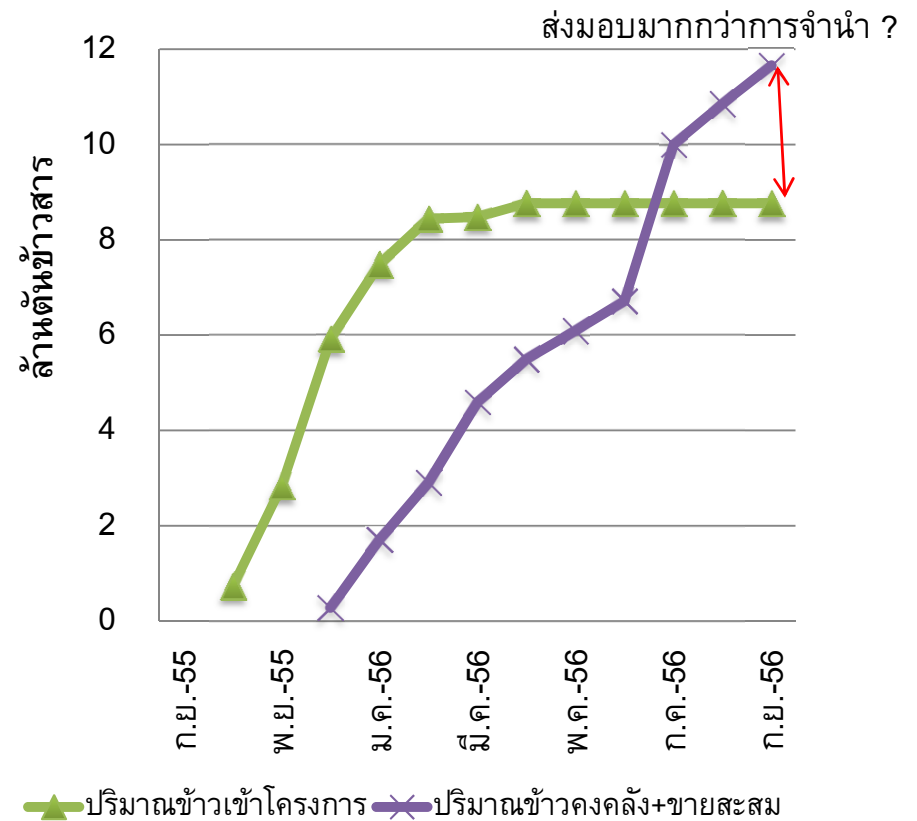
1. สรุปผลการศึกษา (13)

- ผลคือ ปริมาณข้าวในคลังของ อคส. มีมากกว่าปริมาณรับจํานํารอบ 1 ปี 2555/56

หน้าปี 2555/56 รอบ 1



หน้าปี 2555/56 รอบ 1



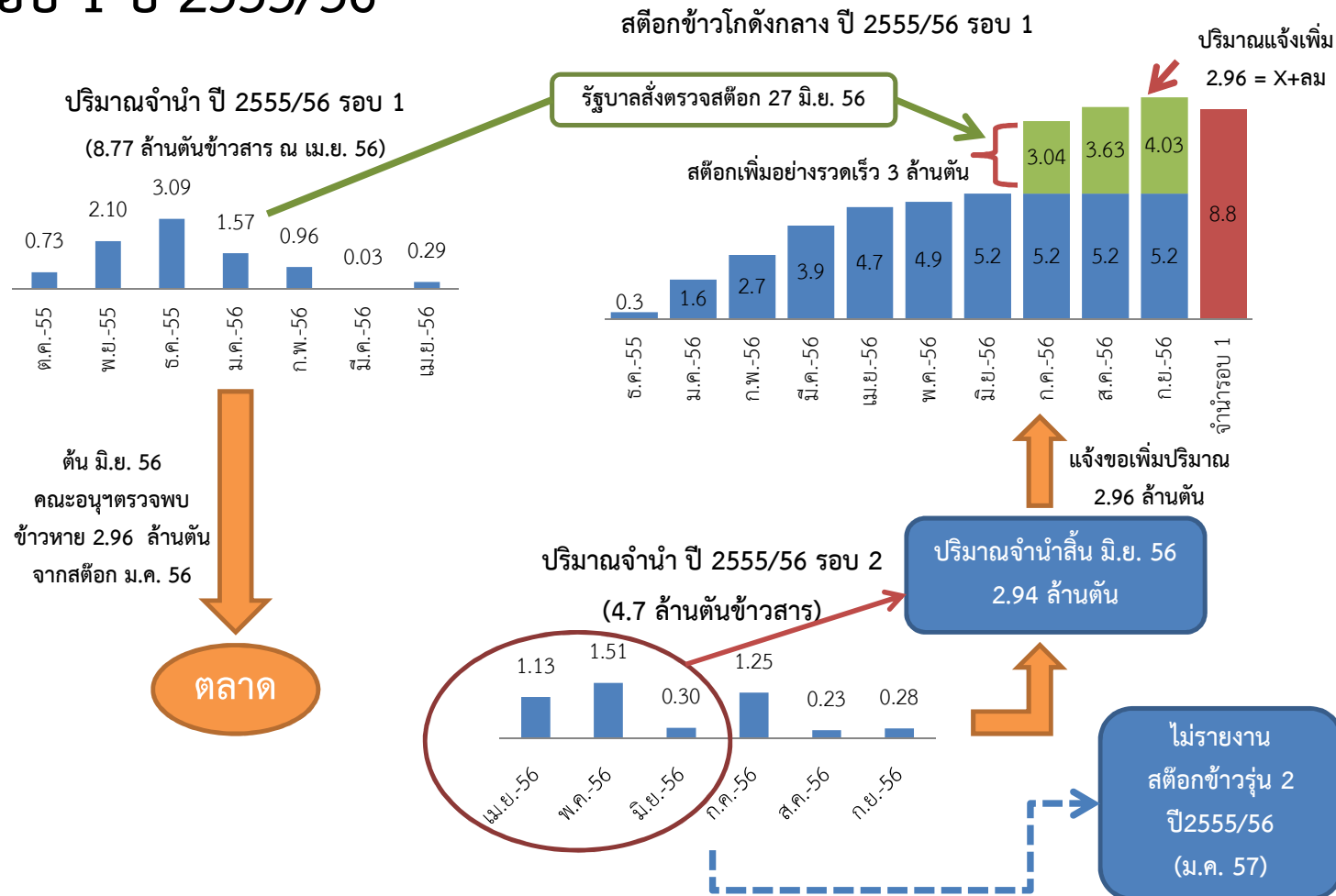
หมายเหตุ: คณะอนุกรรมการปิดบัญชี รายงานข้าวคงคลังจำนวน 1.368 ล้านตัน ณ 31 พค. 2556

ที่มา: (1) อคส.และอตก. รายงานข้าวคงเหลือรายเดือน

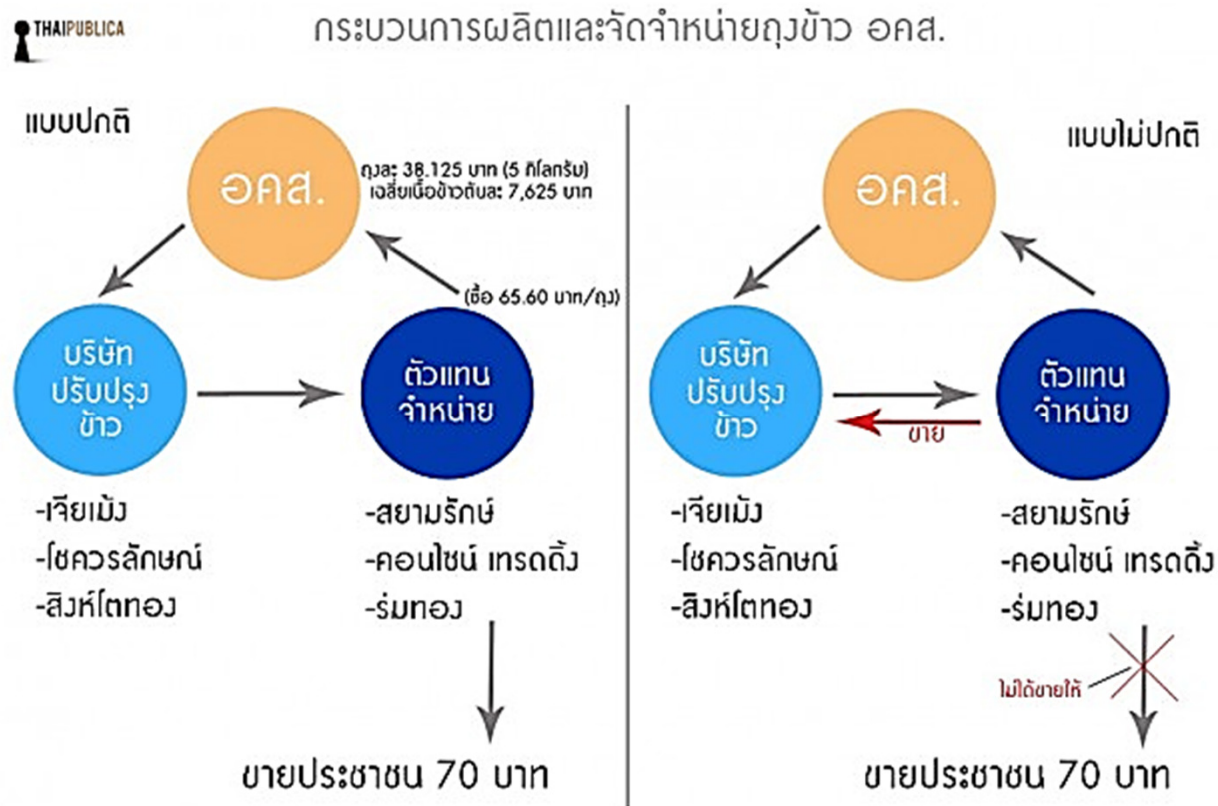
(2) คณะอนุกรรมการปิดบัญชี

1. สรุปผลการศึกษา (14)

- คำถาม : หาข้าวจากไหนมาคืนคลัง ?
- การ “ยืม” ข้าวจากโครงการรับจำนำรอบ 2 ปี 2555/56 ไปคืนโครงการรอบ 1 ปี 2555/56



- 3) การทุจริตขายข้าวถุงของ อคส. : ผลการสอบสวนของคณะกรรมการการเกษตรฯ
 - การใช้มาตรการช่วยเหลือค่าครองชีพเป็นเครื่องมือทุจริตในการระบายข้าว
 - คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา พบการทุจริตในการระบายข้าวถุง



- หลักฐานเชื่อมโยงการทุจริตในการระบายข้าวกับเจ้าหน้าที่รัฐ
 - การส่งออกข้าวนี้จำนวน 4.76 ล้านตัน ในช่วงตุลาคม 2554-เมษายน 2557 ทั้งๆที่โครงการจํานำไม่มีการทำข้าวนี้
 - หลังจากมีรายงานข้าวหาย 2.9 ล้านตัน ตัวเลข stock ข้าวจากโครงการจํานำรอบ 3 เพิ่มขึ้นจน**มากกว่า**ปริมาณรับจํานำ
 - สันนิษฐานว่า เอาข้าวจากรอบ 4 มาแทน เพราะ อคส. หยุดรายงานสต็อกข้าวสาร
 - การตรวจสอบตักของคสช.พบข้าวหายเพียง 1.2 แสนตัน ไม่น่าแปลกใจ เพราะเวลาล่วงเลยมาถึง 12 เดือน หลังมีข่าวข้าวหายในเดือนมิถุนายน 2557
 - การตรวจสอบตักข้าวพบว่ามิใช่ข้าวเพียง 14% ที่มีมาตรฐานไม่น่าแปลกใจ เพราะโรงสีและโกดังสามารถหาซื้อข้าวเก่าจากรัฐบาล (2 ล้านตัน) ข้าวต่างประเทศ (2-3 ล้านตัน) และข้าวตกเกรดการคัดมาตรฐาน (sorter) มาส่งแทนข้าวใหม่ รวมทั้งปัญหาการเก็บรักษาไม่ได้มาตรฐาน เพราะรัฐบาลค้างจ่ายเงินค่าเช่าโกดัง

- รัฐบาลยิ่งลักษณ์ไม่เปิดเผยผลตรวจข่าวในโกดัง
- รัฐบาลอนุมัติขายข่าวเก่า 2 ล้านตัน ผู้ซื้อคือใคร ? เอามาส่งคืนโกดังกลาง ?
- กระทรวงพาณิชย์อนุญาตให้นำข่าวเข้าจากประเทศเพื่อนบ้านทุกเดือน...เดิมอนุมัติเฉพาะบางเดือนที่ไม่มีการเก็บเกี่ยวข่าวในประเทศ
- กระทรวงพาณิชย์ขยายเวลาการส่งมอบข่าวเข้าโกดัง
- การปกปิดข้อมูลการส่งออกของบริษัทพรรคพวกโดยขอโอนคืนการออกใบอนุญาตส่งออกจากสภาหอการค้า
- ความเสียหายของโครงการรับจำนำเกิดจากความล้มเหลวทั้งด้านตัวนโยบาย หรือความบกพร่องในการดำเนินงาน

- ค่าเช่าทางเศรษฐกิจมีมูลค่า 5.85 แสนล้านบาท (41% ของ GDP เกษตร) ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องลงทุนเพื่อแสวงหากำไรพิเศษนี้ เป็นการถลุงทรัพยากรแท้จริงของประเทศ และส่งผลเสียต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
 - ต้นทุนปลูกข้าวแพงขึ้น
 - ใช้น้ำชลประทานมากกว่าแผนการจ่ายน้ำของกรมชลประทาน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาน้ำแล้งในปีนี้ (2557/58)
 - ปลูกข้าวเพื่อเก็บในโกดังให้เสื่อมคุณภาพ
 - โรงสีที่กำลังสีส่วนเกิน...จะแห่กันล้มละลายหลังเลิกจำหน่ายข้าว

- ความเสียหายอื่นๆที่ไม่สามารถวัดได้
 - การทุจริตตั้งแต่จดทะเบียนถึงกลางน้ำ
 - การทำลายชื่อเสียงข้าวไทยในตลาดส่งออก
 - การใช้ระบบค้าขายแบบพรรคพวก
 - การถลุงทรัพยากรเพื่อปลูกข้าวจำนวนมากมาเก็บในเน่าเสียในโกดัง
 - เบียดงบพัฒนาของประเทศ
- ความล้มเหลวของนโยบาย
 - ใช้นโยบายหาเสียงโดยไม่รับผิดชอบ ไม่คำนึงถึงภาระงบประมาณจำนวนมหาศาลและภาระขาดทุนที่จะกลายเป็นหนี้สาธารณะ
 - นโยบายผูกขาดการซื้อข้าว และการส่งออกข้าว ทำให้ปริมาณส่งออกทรุดฮวบจนไทยเสียแชมป์ส่งออก 2 ปี ผู้ซื้อไม่ไว้วางใจผู้ส่งออกบางราย

■ ความบกพร่องในการดำเนินงาน

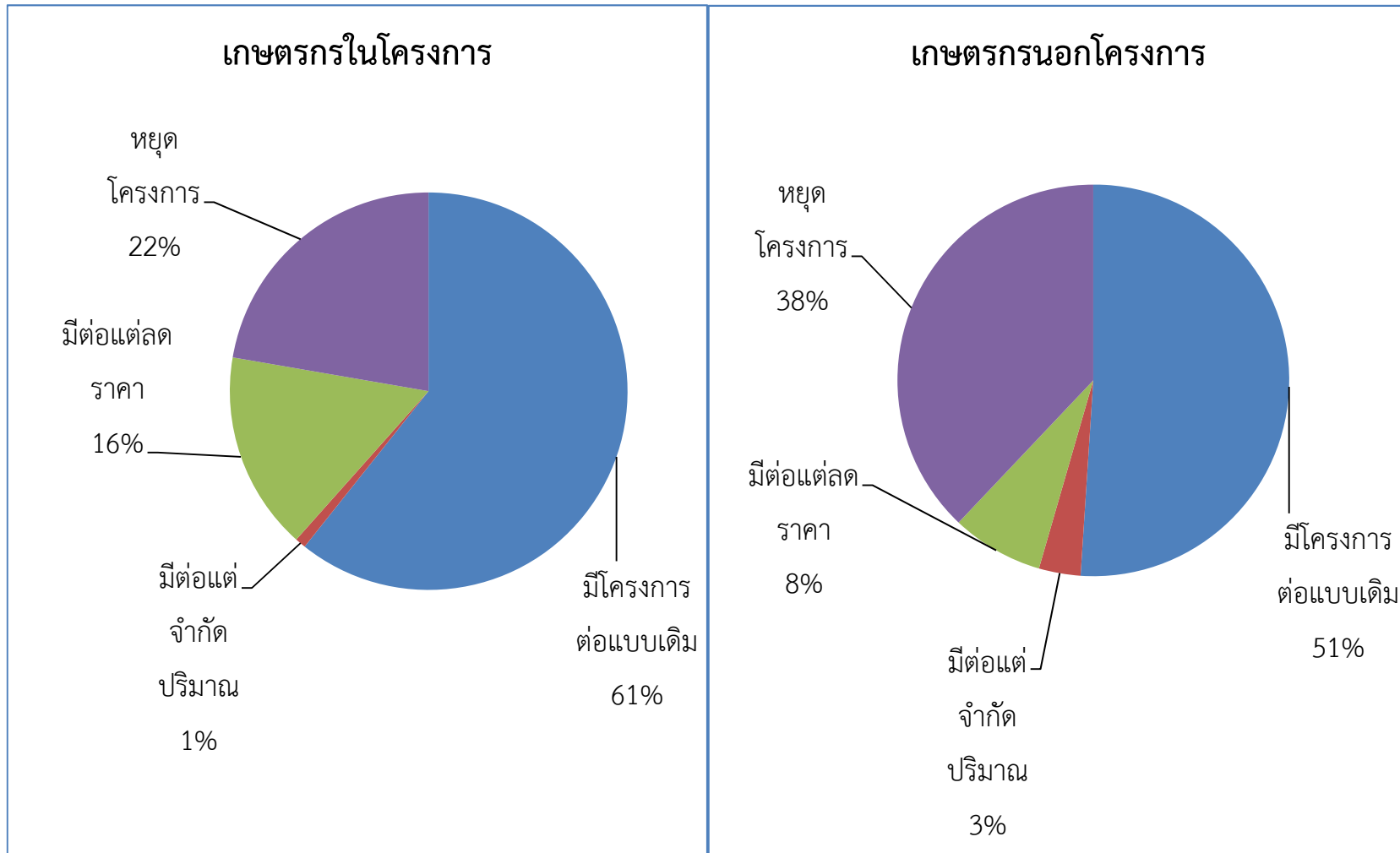
- ปล่อยให้มีการทุจริตทุกขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปล่อยให้บริษัทพรรคพวกหากำไรจากการค้าข้าวกับรัฐ
- เจตนาบิดเบือน และปกปิดข้อมูลของโครงการ โดยเฉพาะการค้าข้าวแบบรัฐต่อรัฐ
- การขาดความรับผิดชอบต่อรัฐสภา เพราะอาศัยอำนาจฝ่ายบริหารใช้เงินกู้นอกงบประมาณแบบไม่จำกัดวงเงินโดยไม่ผ่านรัฐสภา
- การละเลยไม่กำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องจัดทำบัญชีและไม่มีการจัดทำบัญชีรวม แม้จะมีการปิดบัญชี แต่ก็ไม่ใช่บัญชีรวม เพราะบางหน่วยงานมิได้ส่งบัญชีให้และรัฐบาลปฏิเสธไม่ยอมรับผลการปิดบัญชีของคุณอนุกรรมการปิดบัญชี
- ไทยสูญเสียตลาดส่งออกข้าวเพราะความไร้สมรรถภาพของรัฐบาลและบริษัทพรรคพวกในการระบายข้าว ปล่อยให้มียังข้าวคงเหลือให้สต็อก 17.4 ล้านตัน ส่งผลให้ราคาข้าวอยู่ในระดับต่ำเพราะผู้ซื้อคาดว่ารัฐบาลต้องระบายข้าวสู่ตลาดจำนวนมาก

TDRI 2. บทเรียนและข้อเสนอแนะ จากนโยบาย จํานำข้าว

- เราจะป้องกันมิให้เกิดนโยบายรับจํานำข้าวรอบที่ 3 ได้
อย่างไร :
 - ปัญหาสำคัญ คือ ชาวนาและสื่อมวลชนจำนวนมากยัง “ติดกับ
การจํานำข้าว”
 - คนจำนวนมากยังมีมายาคติว่า “ชาวนาเป็นคนยากจน หากรัฐไม่
ช่วยเหลือ จะอยู่ไม่รอด”
 - รัฐบาลจะกล้ารณรงค์ สร้างทัศนคติใหม่ในหมู่ชาวนา ประชาชน
และสื่อมวลชนเรื่อง การร่วมมือกันแก้ปัญหา แทนนโยบาย
อุดหนุนราคาได้อย่างไร
 - คงหนีไม่พ้นบทบาทของนักวิชาการ และสื่อ

2. บทเรียนและข้อเสนอแนะ จากนโยบายจำนำข้าว (2)

ส่วนใหญ่เห็นว่ารัฐบาลควรดำเนินโครงการจำนำข้าวต่อไป !!



2. บทเรียนและข้อเสนอแนะจากนโยบายจำนำข้าว (3)

- เราจะป้องกันไม่ให้นโยบายแทรกแซงตลาดใช้เงินแบบไม่จำกัดงบประมาณจนสร้างความเสียหายใหญ่หลวงได้อย่างไร : แก้ไขกฎหมาย
 - ในระบบประชาธิปไตย คงไม่สามารถห้ามไม่ให้มีนโยบายอุดหนุนภาคเกษตร หรือแทรกแซงตลาดได้
 - กำหนดให้พรรคการเมืองที่หาเสียงต้องแจกแจงภาระค่าใช้จ่ายและที่มาของเงินได้
 - กำหนดให้พรรคที่ชนะเลือกตั้งต้องเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายพิเศษต่อรัฐสภา
 - กำหนดให้รัฐบาลต้องเปิดเผยบัญชีการเงินและผลการดำเนินงานของโครงการต่อรัฐสภาก่อนเสนอร่างงบประมาณปีใหม่
 - แก้ไขกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการให้รัฐบาลต้องเปิดเผยข้อมูล หากปกปิดมีความผิด
 - ตราพระราชบัญญัติจำกัดอำนาจรัฐในการแทรกแซงตลาด

- ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

1. การจัดทำบัญชีรวมของโครงการประชานิยมทุกโครงการเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลและรัฐสภารับทราบค่าใช้จ่ายทั้งหมด รายรับ ผลกำไรขาดทุน ตลอดจนสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินนโยบาย
2. การเปิดเผยข้อมูลโครงการประชานิยมโดยการแก้ไข พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร เพิ่มมาตราที่กำหนดให้รัฐบาลต้องเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ที่เกิดจากการดำเนินนโยบายประชานิยม และการแทรกแซงตลาด เช่น ค่าใช้จ่าย รายรับ ผลกำไรขาดทุน ฯลฯ
3. การจำกัดบทบาทรัฐในการแทรกแซงตลาด รัฐต้องตราพระราชบัญญัติจำกัดขอบเขตการแทรกแซงตลาด และการประกอบธุรกิจที่แข่งขันกับเอกชน เพื่อมิให้นโยบายของรัฐบาลทำลายการแข่งขันในตลาด

4. การจัดทำรายงานอิสระเรื่องผลกระทบและบทเรียนจากโครงการรับจำนำข้าวเพื่อนำเสนอต้นทุนการศึกษา ภาวะขาดทุน ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้เพื่อสรุปเป็นบทเรียนสำหรับประชาชน
5. การแปลงภาวะขาดทุนให้เป็นหนี้การคลัง หลังจากการตรวจสอบสต็อกและจัดทำบัญชีรวมเสร็จสิ้น รัฐบาลควรทำการออกพันธบัตรเพื่อหาเงินชำระหนี้ และจัดทำแผนการชำระทั้งต้นและดอกเบี้ย รวมทั้งกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ให้ชัดเจน เพื่อสร้างความมั่นใจให้นักลงทุน
6. กำหนดแนวทางการระบายข้าวในสต็อก เช่น ขจัดข้าวเสื่อมสภาพ บริจาคข้าวให้โครงการอาหารโลก 30-50 % เพื่อลดสต็อกข้าวไม่ให้เป็นภาระ

- ข้อเสนอแนะต่อ คสช. รัฐบาลชุดปัจจุบันกับคสช.ควรเริ่มจัดวางระเบียบใหม่ว่าด้วยการแทรกแซงตลาดแบบโปร่งใส
 - กำหนดและเร่งรัดให้หน่วยงานรัฐจัดทำบัญชี และบัญชีรวมโครงการเสนอ สนช. และสภาพัฒนการทุกไตรมาส
 - จัดตั้งคณะกรรมการอิสระสอบสวนปัญหาข้าวในโกดังไม่ได้มาตรฐาน เพื่อหาสาเหตุ และให้หน่วยงานรัฐสืบสวนหาผู้รับผิดชอบทั้งผู้ประกอบการเจ้าหน้าที่รัฐ รัฐมนตรี และนักการเมืองที่อยู่เบื้องหลัง
 - คสช.ทำตัวอย่างที่ดีจัดทำโครงการช่วยเหลือเกษตรกร/แทรกแซงตลาดที่ใช้เงินนอกงบประมาณและขอความเห็นชอบจาก สนช.

- เหตุผลการอุดหนุนภาคเกษตรมีทั้งเหตุผลทางเศรษฐกิจ (market failure) สังคม (เป็นธรรม) และการเมือง
 - การกระจายรายได้ให้แก่ชาวนายากจน : แต่ชาวนาส่วนใหญ่ที่ได้ประโยชน์กลับไม่ยากจน
 - การเมือง : ชาวนาเป็นฐานเสียงใหญ่ที่สุด
 - ความเสี่ยงจากราคาสินค้าเกษตรผันผวนมาก
 - ความเสี่ยงจากผลผลิตเสียหายจากภัยธรรมชาติ/ศัตรูพืช
 - Multi-functionality : อนุรักษ์ชนบท และวิถีชีวิตชาวนา
 - การอนุรักษ์ทรัพยากรการเกษตร
 - อุดหนุนเพื่อพัฒนาศักยภาพในการผลิต : วิจัย ส่งเสริมความรู้ชลประทาน ฯลฯ

3. ทำไมต้องอุดหนุนภาคการเกษตร

และผลกระทบ

- เกษตรไทยได้รับการอุดหนุนอะไรบ้าง นอกจากจำนำข้าว และเงินอุดหนุนไร่ละ 1,000 บาท
 - สินเชื่อดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำ : ธกส. สหกรณ์ กองทุนของกระทรวงเกษตร
 - รัฐแจกที่ดิน
 - ลงทุนชลประทานประโยชน์จากการลงทุนวิจัย
 - การส่งเสริมการเกษตร : แจกปัจจัยการผลิต ส่งเสริมความรู้ บริการของรัฐ
 - การชดเชยความเสียหายจากภัยธรรมชาติและศัตรูพืช

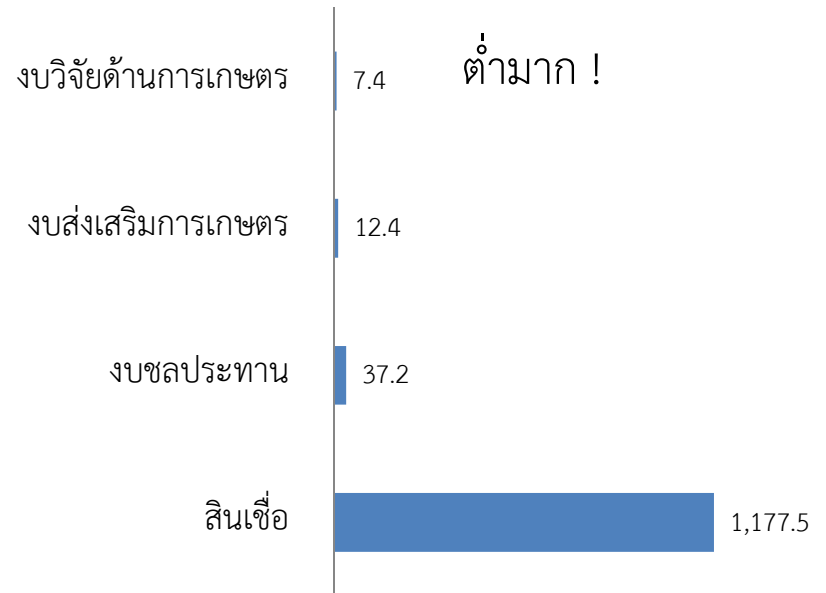
3. ทำไมต้องอุดหนุนภาคเกษตร และผลกระทบ (2)

เงินอุดหนุนภาคเกษตร : ส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อ และแจกที่ดิน

เงินอุดหนุนภาคเกษตร	(พันล้านบาท)	
สินเชื่อ	1,177.5	
- ธกส.		970.6
- สหกรณ์		118.4
- กองทุนฟื้นฟู		79.4
- กองทุนอื่นๆ (ก.เกษตร)		9.0
เงินชดเชยโครงการนโยบายรัฐ	71.3	
- ค่าบริการของ ธกส.		2.6
- PSA เงินทุน ธกส.		21.3
- ลูกหนี้รอการชดใช้		47.5
งบชลประทาน	37.2	
งบวิจัยด้านการเกษตร	7.4	
งบส่งเสริมการเกษตร	12.4	
เงินเยียวยาภัยธรรมชาติ	4.9	
รวม	1,310.7	

ที่มา: สศก. ธกส. และสำนักงบประมาณ.

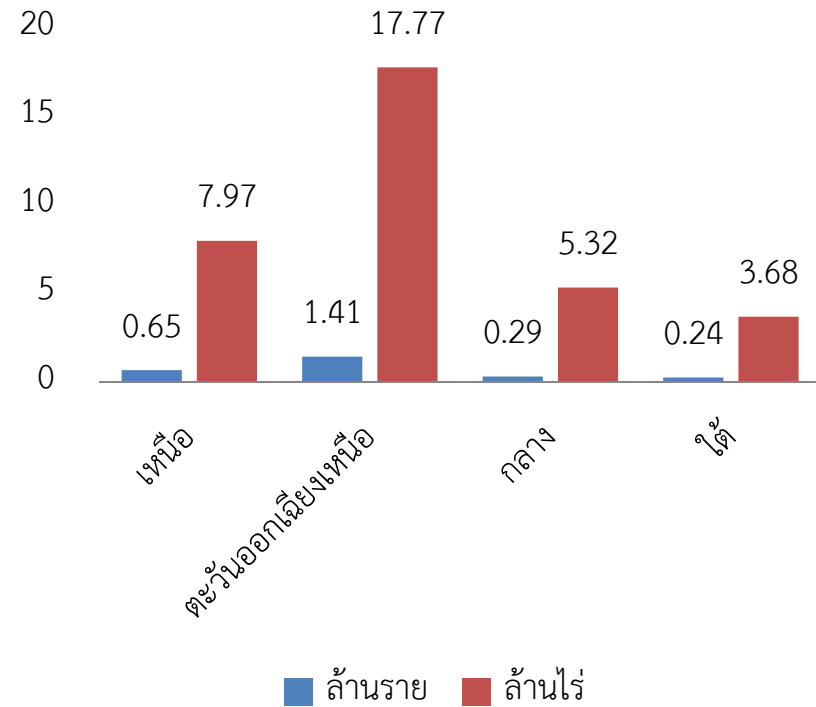
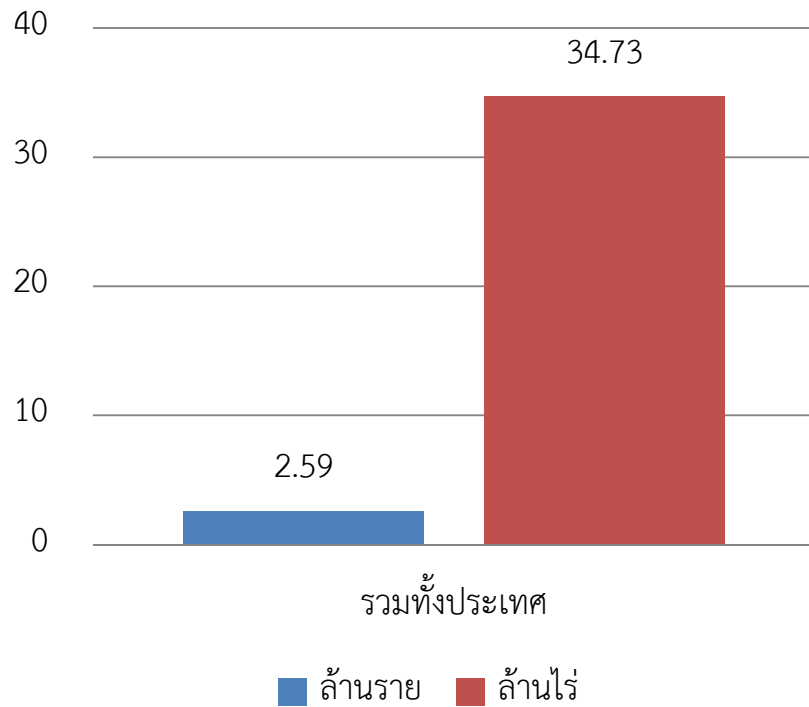
เงินอุดหนุนภาคเกษตร (พันล้านบาท)



(อุดหนุนส่วนต่างดอกเบี้ย 7.6-10.6 ล้านบาท)

3. ทำไมต้องอุดหนุนภาคการเกษตร และผลกระทบ (3)

แจกปฏิรูปที่ดิน 34.7 ล้านไร่ หรือ 23% พื้นที่เกษตรให้เกษตรกร 2.6 ล้านคน



ที่มา: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

■ ผลกระทบของการอุดหนุน : มีบวกก็มีลบ

- แม้การอุดหนุนจะมีเหตุผลที่ดีทั้งด้านเศรษฐกิจ-สังคม-การเมือง แต่การอุดหนุนทุกรูปแบบล้วนมีผลบิดเบือนพฤติกรรมคน และการใช้ทรัพยากรไม่มากนักน้อย จนผลลัพธ์ผิดไปจากเจตนารมณ์และสร้างความเสียหายได้ดังกรณีจำนำข้าว
- การอุดหนุนราคาเป็นต้นตอให้เกิดผลผลิตส่วนเกิน เพราะเกษตรกรจะแห่ปลูกพืชที่ได้เงินอุดหนุนทำให้ขาดความยืดหยุ่น และต้นทุนผลิตสูงขึ้นจนเท่ากับราคารับจำนำ
- การจ่ายเงินชดเชยความเสี่ยงจากผลผลิตเสียหายอย่างเต็มที่ : เกษตรกรไม่วางแผนผลิตอย่างระมัดระวัง (moral hazard) เรียกร้องเงินชดเชยมากกว่าความเสียหายจริง
- น้ำฟรี ทำให้ ถูกลงการใช้น้ำ
- สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ และการพักชำระหนี้ เป็นส่วนสำคัญให้เกษตรกรก่อหนี้เกินตัว
- การแจกที่ดินนอกจากไม่สามารถแก้ปัญหาความจนได้แล้วยังสนับสนุนให้บางคนบุกรุกป่าเพิ่มเติม
- ฯลฯ

- นโยบายจํานำข้าวเป็นโครงการอุดหนุนที่แพงและสร้าง
ความเสียหายใหญ่หลวงที่สุดในประวัติศาสตร์นโยบาย
เกษตรไทย
 - อุดหนุนชาวนามีฐานะ ผู้บริโภค โรงสี โกดัง ผู้ตรวจข้าว
 - สร้างความร่ำรวยให้พ่อค้าพรรคพวก และนักการเมือง
 - ไม่เหลือเงินสำหรับการวิจัยพัฒนา ลงทุน ด้านสารสนเทศ
ใหม่ๆ เพื่อยกศักยภาพของเกษตรกรไทย สมรรถนะในการ
แข่งขันของการเกษตรกรรม และการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากร

3. ทำไมต้องอุดหนุนภาคการเกษตร และผลกระทบ (6)

- นอกจากนั้น ประสบการณ์จากนโยบายในอดีต พบว่า รัฐมักจะมีปัญหาต่างๆ ในการดำเนินนโยบายอุดหนุน-แทรกแซง จนโครงการไม่ประสบความสำเร็จ
 - ระบบราชการไทยแบบรวมศูนย์นิยมคิดจากส่วนกลาง ละเลยความรู้และความแตกต่างของพื้นที่ และเกษตรกรกลุ่มต่างๆ
 - ขาดองค์ความรู้ใหม่ ทั้งด้านปัจจัยการผลิต แปรรูป ตลาดความผันผวนของภูมิอากาศ พฤติกรรมและวิถีชีวิตของเกษตรกร ความเสี่ยงและความไม่แน่นอน ฯลฯ
 - นิยมใช้นโยบาย/มาตรการแบบเดียว แต่ใช้ทั่วประเทศ
 - นิยมการใช้สิทธิประโยชน์เป็นเครื่องมือชักจูงให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการเป็นจำนวนมากที่สุด
 - ยังถูกครอบงำด้วยแนวคิดเก่าทั้งแบบ “คุณพ่อรู้ดี” และ “สังคมนิยม” เช่น zoning สามารถแก้ปัญหาส่วนเกินได้

4. สู่แนวคิดใหม่ของการปฏิรูประบบ การอุดหนุนภาคเกษตร

- แนวคิด “ทศวรรษใหม่ของการอุดหนุนเพื่อพัฒนาศักยภาพและเพิ่มสมรรถนะการแข่งขันของภาคเกษตร”
- ตัวอย่าง
 - นโยบายการปรับตัวของเกษตรกรหลังการจํานำข้าว
 - การพัฒนาศักยภาพ และสมรรถนะในการแข่งขันของภาคเกษตร

4.1 แนวคิดเศรษฐศาสตร์ของการอุดหนุน/แทรกแซง (1)

- ถ้าตลาดมีการแข่งขัน ไม่มีข้อบกพร่อง ก็ไม่มีความจำเป็นต้องอุดหนุน-แทรกแซงตลาด ยกเว้นเหตุผลด้านความเป็นธรรม
- ถึงเวลาที่รัฐบาลต้องมีแผนการลงทุนใช้เงินเพื่อพัฒนาเกษตร
 - จำกัดวงเงินอุดหนุนด้านราคา
 - จำกัดการช่วยเหลือเฉพาะเกษตรกรรายากจน/คนชรา
- การช่วยเหลือเกษตรกรรายากจนควรเป็นเพียงการสงเคราะห์ชั่วคราวควบคู่กับการสร้างศักยภาพในการประกอบอาชีพ
- ใช้งบประมาณส่วนใหญ่ในการสร้างศักยภาพในการผลิตของเกษตรกรและเกษตรกรกรรม (productive capacity) เช่น ชลประทาน เทคโนโลยีสารสนเทศ
 - เลือกอุดหนุนเฉพาะกิจกรรมที่ชาวนา/เอกชนไม่มีแรงจูงใจจะลงทุน เช่น การวิจัย
 - หรืออุดหนุนกิจกรรมใหม่ๆที่มีความไม่แน่นอนหรือความเสี่ยงสูง

- การแทรกแซงตลาดควรมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ตลาดมีการแข่งขันมากขึ้น และทำงานได้ดีขึ้น
- ให้เกษตรกรหัวก้าวหน้า/ชุมชน/ภาคประชาสังคม/มหาวิทยาลัย/ภาคเอกชนเป็นผู้เสนอและร่วมดำเนินโครงการ โดยรัฐให้เงินทุนสนับสนุน
- หน่วยราชการปรับบทบาทเป็นผู้ประสานงาน ผู้จัดการโครงการ และติดตามประเมินผลโครงการ
- การกำหนดประเภทและเงินอุดหนุนควรเริ่มจากการจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรและการปรับโครงสร้างการเกษตรก่อน

4. สู่แนวคิดใหม่ของการปฏิรูประบบการอุดหนุนภาคเกษตร : ทศวรรษใหม่ของการอุดหนุนเพื่อพัฒนาศักยภาพและเพิ่มสมรรถนะการแข่งขันของภาคเกษตร

■ 4.2 นโยบายปรับตัวของชาวนาภายหลังการยกเลิก

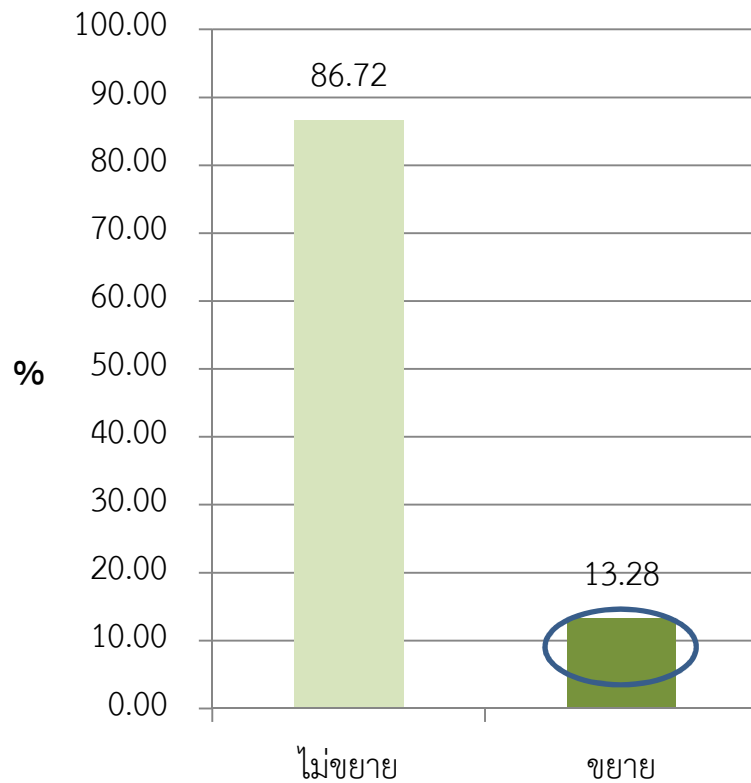
โครงการจำนำข้าว กับความจำเป็นในการอุดหนุน

- โครงการรับจำนำข้าวทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น เพราะชาวนาขยายพื้นที่ เช่าที่นาเพิ่ม ใช้ปุ๋ย/ยาและน้ำมากขึ้น

โครงการจํานำข้าวมีผลต่อการขยายพื้นที่ปลูกข้าว

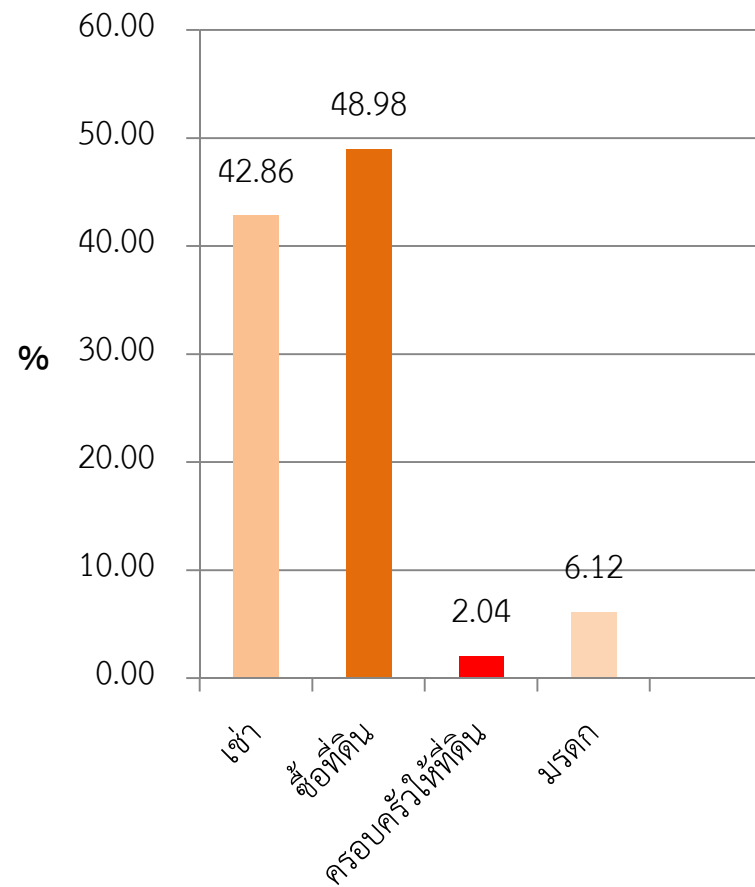
เกษตรกรในโครงการขยายพื้นที่ทำนา

13.28 %



ชาวนาส่วนใหญ่ขยายพื้นที่โดยซื้อที่ดิน

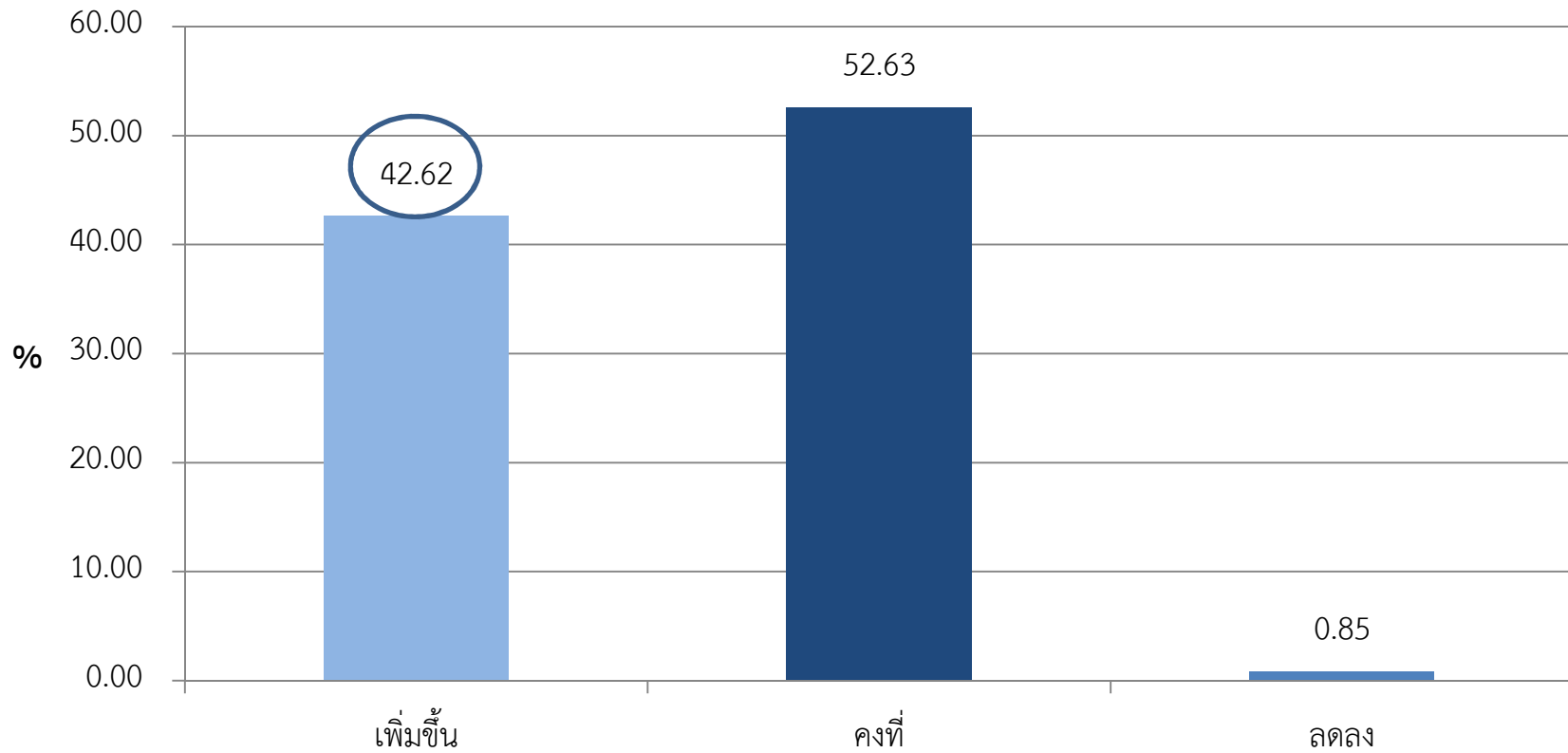
(49%) และเช่าที่เพิ่ม (43%)



4.2 นโยบายปรับตัวของชาวนาภายหลังการยกเลิกโครงการจำนำข้าว กับความจำเป็นในการอุดหนุน

โครงการจำนำมีผลให้ค่าเช่าที่นาสูงขึ้น

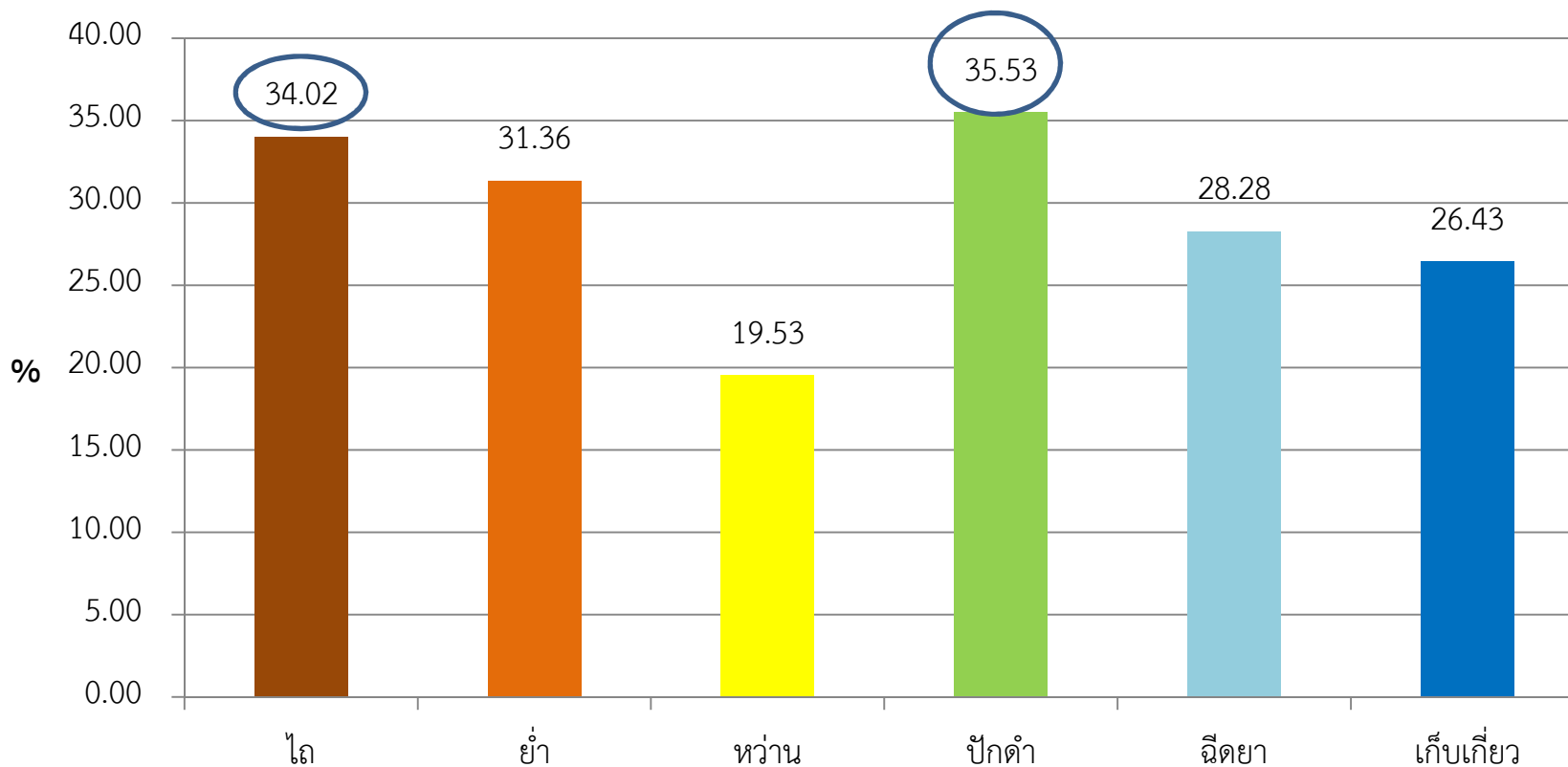
ชาวนา 42.62 % ระบุว่าค่าเช่านาสูงขึ้น



4.2 นโยบายปรับตัวของชาวนาภายหลังการยกเลิกโครงการจํานําข้าว
 กับความจําเป็นในการอุดหนุน

โครงการจํานําข้าวทำให้ค่าจ้างทำนาเพิ่มขึ้น

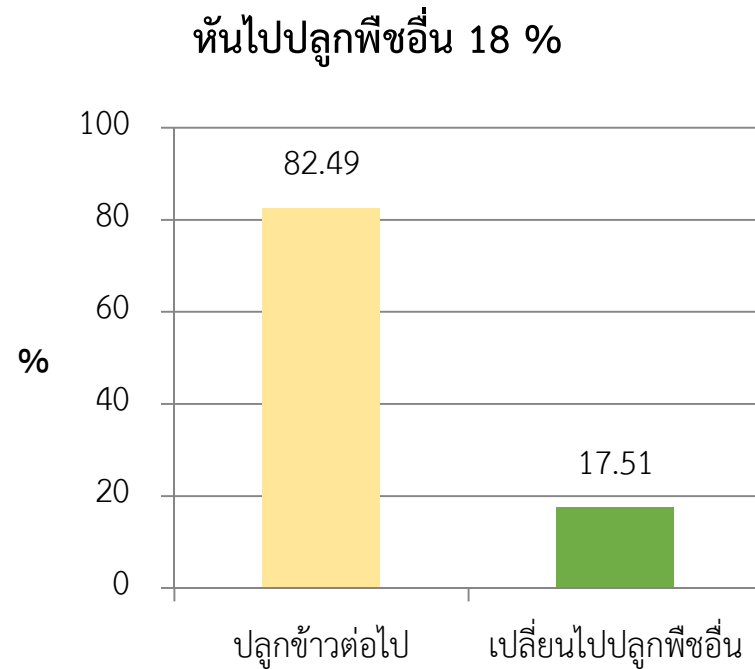
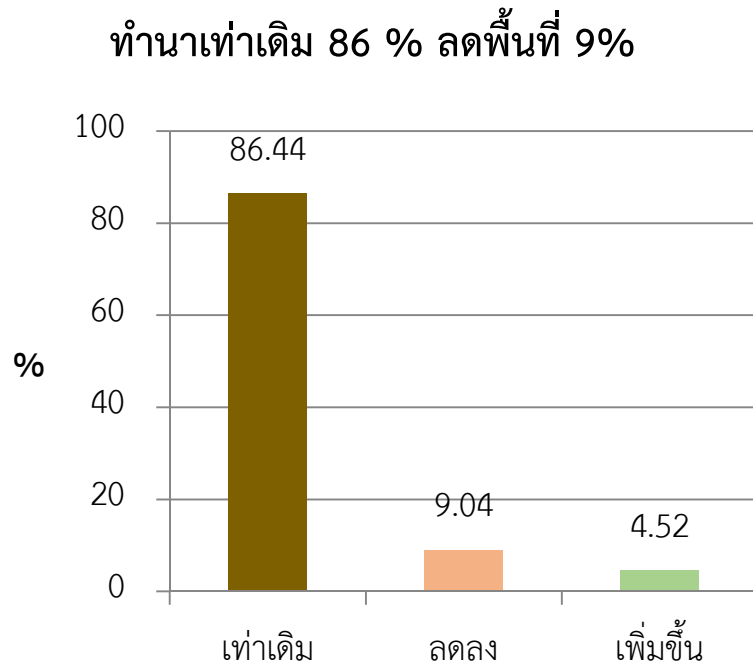
% ชาวนาที่ระบุค่าจ้างสูงขึ้น



- เมื่อไม่มีการจำนำข้าว กลไกราคาจะทำให้ชาวนาต้องปรับตัวตามธรรมชาติ
 - ปริมาณสต็อกที่เหลือกว่า 17 ล้านตัน เป็นแรงกดดันให้ราคาข้าวตกต่ำ
 - ราคาข้าวที่ลดจาก 15,000 บาทเหลือ 8,000 บาท/ตัน จะทำให้ชาวนาลดพื้นที่ (นาปรังในเขตลุ่มเจ้าพระยา อาจลดลง 1-2 ล้านไร่)
 - บางคนหันไปปลูกพืชอื่น
 - ทำให้ค่าเช่านาลดลง

ถ้าไม่มีโครงการจํานําเกษตรลดพื้นที่ทำนา/ปลูกพืชอื่น หรือไม่

- นโยบายอุดหนุนชาวนาไร่ละ 1,000 บาท (และชาวสวนยาง) แม้จะช่วยบรรเทาปัญหาการขาดทุนได้ชั่วคราว และช่วยยกกระตุ้นเศรษฐกิจระยะสั้น
- แต่จะไม่เป็นผลดีในระยะยาว ชาวนาจะไม่ลดพื้นที่ปลูกข้าว



- ขณะนี้กลุ่มชาวนาหลายกลุ่มเริ่มหาทางลดต้นทุนการผลิต เช่น การ
ใช้ปุ๋ยสั่งตัด การใช้พันธุ์ข้าวที่มีคุณภาพ การทำเกษตรอินทรีย์ ฯลฯ
 - แต่ยังมีชาวนาส່วนน้อยที่ใช้ปุ๋ยสั่งตัด เพราะปัญหาความยุ่งยาก
ในการใช้และเสียเวลาในการผสมปุ๋ย ทั้งๆที่การใช้ปุ๋ยสั่งตัดช่วย
ประหยัดต้นทุนปุ๋ย/ยาได้ถึง 20-30%
- ต้องอาศัยการส่งเสริมให้ใช้ปุ๋ยสั่งตัดพร้อมกันทั้งชุมชน แบบ
ที่มูลนิธิพลังนิเวศและชุมชน กำลังดำเนินการโครงการคลินิก
ดินในหลายพื้นที่

- การที่มหาตไทยขอความร่วมมือจากบริษัทปุ๋ย/ยาให้ลดราคาและเจ้าของที่ดินให้ลดค่าเช่า คงไม่จำเป็นและไม่ได้ผล เพราะ
 - ราคาปุ๋ย ราคายา ราคาพันธุ์ข้าว ของไทยไม่ได้แพงอย่างที่คิด เพราะตลาดปุ๋ย ยา เมล็ดพันธุ์มีการแข่งขัน และไม่มีภาษีนำเข้า
 - เมื่อเลิกการจำนำ ราคาค่าเช่า ค่าปัจจัยผลิตจะลดลง
 - ข้อสำคัญ คือ การดูแลมิให้บริษัทแห่งมีอำนาจผูกขาด
- แต่ปัญหา คือ การโฆษณาชวนเชื่อ และคุณภาพของปุ๋ย ยา
 - วิทยูซุ่มชนและสื่อต่างๆยังมีการโฆษณาบิดเบือน ขณะที่กรมวิชาการไม่มีศักยภาพในการติดตามตรวจสอบ
 - ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช และเมล็ดพันธุ์ในตลาดยังมีปัญหาไม่ได้มาตรฐาน : บทบาทกรมการข้าว คือ การตรวจสอบและลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย

- นโยบายการลดพื้นที่ปลูกข้าวที่มีประสิทธิภาพที่สุด คือ กลไกตลาด....ชาวนาที่มีต้นทุนสูงจะเลิกปลูกข้าว
 - การชักชวนให้ชาวนาหันไปปลูกอ้อย ทำเกษตรผสมผสาน ฯลฯ มีปัญหาว่าถ้าราคาสินค้าเหล่านี้ลดลง ใครจะรับผิดชอบ
 - รัฐบาลต้องเริ่มบทบาทนโยบายการใช้น้ำชลประทานฟรี
 - หากจะมีนโยบายอุดหนุนช่วยให้เกษตรกรที่ต้องการปรับตัว ก็ควรเน้นการช่วยเหลือด้านความรู้ และการตลาด เป็นหลัก ส่วนการให้สินเชื่อควรเป็นเรื่องรอง
 - การจัดการทำโครงการลดพื้นที่ปลูกข้าว ควรเป็นการตัดสินใจของตัวเกษตรกรบนพื้นฐานของข้อมูลที่มากที่สุด และตัดสินใจร่วมกับกลุ่มประชาสังคม/ชุมชนที่จะเป็นผู้รวบรวมทำข้อเสนอโครงการเสนอต่อรัฐ...

4.3 การพัฒนาเกษตรตามแนวคิด 3 เกษตรของจีน “ชั้นโหนดง

- เกษตรกร : ความรู้ และความเป็นอยู่
 - เกษตรกรรม : value chain (การผลิต แปรรูป ตลาด)
 - เกษตรภูมิ : ดิน น้ำ ลม ไฟ
- วัตถุประสงค์
- กินดีอยู่ดี : มีความรู้สมัยใหม่ รายได้ใกล้เคียงสาขาเศรษฐกิจอื่น
 - เกษตรกรรม : มีความสามารถในการการแข่งขัน ความยืดหยุ่น และแตกต่างกัน
 - เกษตรภูมิ : อนุรักษ์ทรัพยากรให้ยั่งยืน และหลากหลาย (diversity)

- เกษตรกร 3 กลุ่ม (เบญจวรรณ ฤกษ์เกษม)

- (1) ชาวนาธุรกิจเงินล้าน 0.9 ล้านครัวเรือน (อยู่ในกลุ่มครัวเรือน 30% ที่รวยที่สุด)

- (2) เกษตรกรทางเลือก หรือเกษตรกรสีส้ม : น้อยกว่า 1 หมื่นครัวเรือน

- เกษตรกรปลูกพันธุ์ข้าว

- กลุ่มอินทรีย์...ยั่งยืน...ส่วนใหญ่เป็นปราชญ์ชาวบ้าน

- เกษตร fair trade

- (3) เกษตรกรบางเวลา...3 ล้านครัวเรือน

- เกษตรกรผู้จัดการนา 1.7-2 ล้านครัวเรือนเป็นผู้จัดการ : ส่วนใหญ่เป็นชานาสูงอายุ

- มีชานายากจน 1-1.3 ล้านครัวเรือน (ครัวเรือน 30% ที่จนที่สุด)

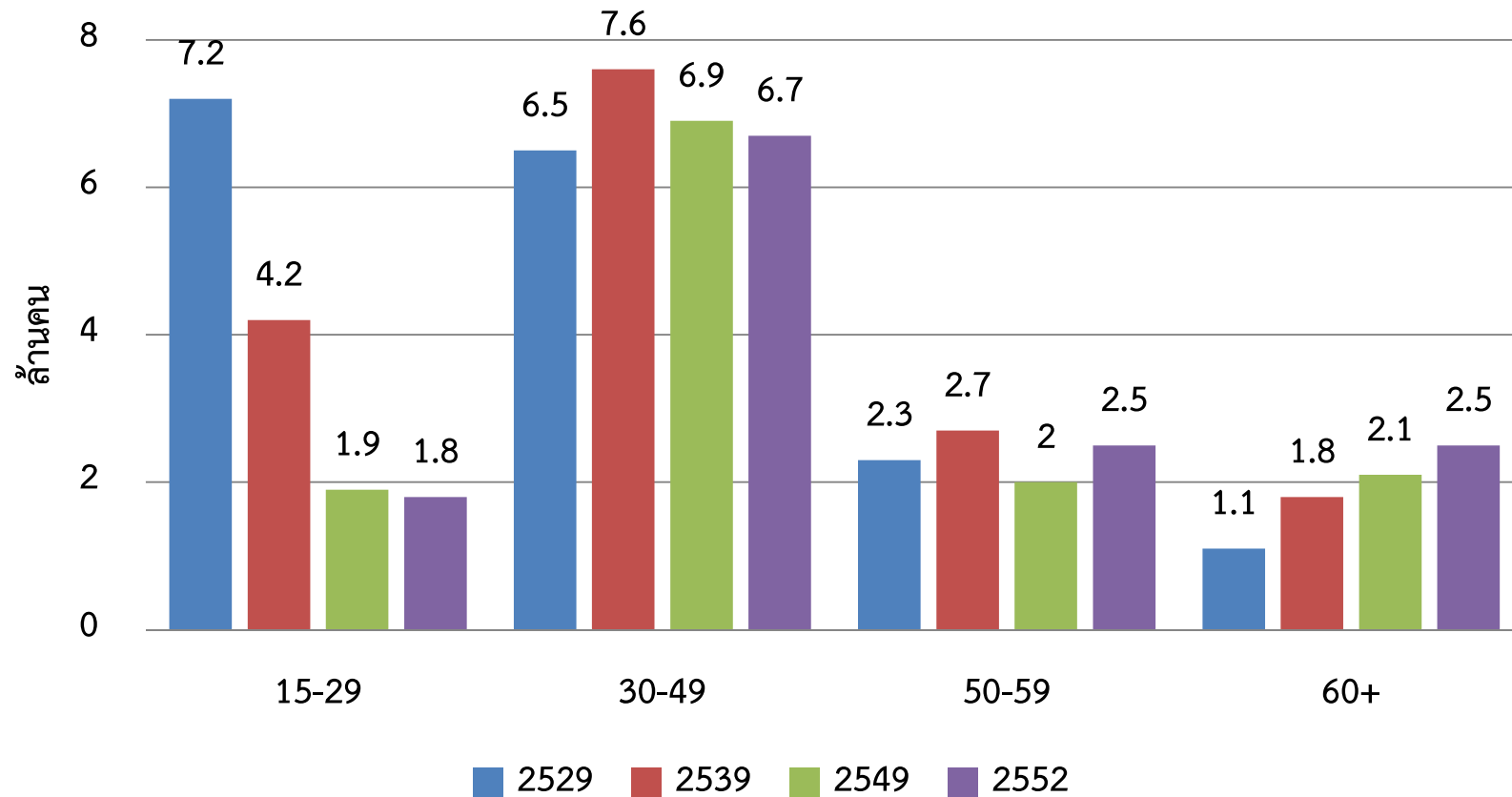
- โจทย์ 1 : กลุ่มชาวนาเงินล้าน....ไม่น่าห่วง...ไม่ต้องอุดหนุน แต่ช่วยลดอุปสรรค
 - มีที่ดินทำกินเฉลี่ย 70-90 ไร่ (ของตัวเอง 40+เช่า) บางคน ทำนา 200-600 ไร่
 - อาศัยอยู่ในเขตชลประทาน สุพรรณ นครสวรรค์ พิษณุโลก พิจิตร สิงห์บุรี
 - ทำนา 2-3 ครั้งต่อปี ต้นทุน 5,000 บาท/ตัน
 - อนาคตจะมีที่ดินแปลงใหญ่ขึ้น ต้นทุนต่อตันจะลดลงอีก
 - ปัญหาคือใช้พันธุ์ข้าว 3-4 พันธุ์ ล้วนแต่เป็นพันธุ์เก่ากว่า 10 ปี
 - แก้ไขอุปสรรครวมแปลงที่ดิน (Land consolidation) ปัญหากฎหมายเช่านา สิ้นเชื้อซื้อที่ดินมีดอกเบี้ยยสูง และการทำคลองส่งน้ำ
 - ถ้าจะให้แข่งขันได้มากขึ้น ต้องมีวิจัยการตลาด และวิจัยสายพันธุ์ข้าวที่ตลาดต้องการบริโภค โดยยินดีจ่ายราคาสูง
 - แต่เกษตรกรรรมเข้มข้นก่อปัญหาสิ่งแวดล้อมหนัก : ภาษียาฆ่าแมลง และใช้น้ำสิ้นเปลือง
 - สรุป : หยุดการอุดหนุน โดยเฉพาะชาวนารายใหญ่ในเขตชลประทานที่ใช้น้ำฟรี

- โจทย์ 2 : เกษตรทางเลือกเป็นเกษตรกรกลุ่มเล็กๆ และปราชญ์ชาวบ้านที่สูงอายุ...เก่งแต่จะค่อยๆสูญหาย
 - ต้องทำงานหนักมาก แต่เก่งเพราะเป็นทั้งนักวิทยาศาสตร์ คู่กับนักการตลาด
 - แต่ความเป็นอยู่แบบพอเพียง
 - มีบทบาทสำคัญต่อ-สิ่งแวดล้อม-นิเวศสูง
 - อยู่ได้จากการขายข้าวให้คนในเมืองที่มีเงิน เช่น ข้าวสุขภาพ ข้าวอิมบิวนู ฯลฯ
 - รวมกลุ่มพัฒนาผลิตภัณฑ์ราคาสูง
- ประเด็นนโยบาย : รัฐจะมีมาตรการอย่างไรให้ชาวนากลุ่มนี้มีบทบาทช่วยนำการส่งเสริมและพัฒนาข้าวไทยในอนาคต ?

- โจทย์ 3 : ชาวนารายเล็ก-กลางทำนาบางเวลา...น่าห่วงมาก
 - กลุ่มผู้จัดการนาเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด...ที่นาแปลงเล็ก ไม่พอกิน
 - กำไรต่ำ หรืออาจขาดทุนบางปี เพราะจ้างทำทุกอย่างทำให้ต้นทุนสูง และไม่ได้ดูแลเอาใจใส่
 - ส่วนใหญ่ไม่อาจเปลี่ยนอาชีพได้ เพราะสูงอายุ
 - แต่สมาชิกมีรายได้จากนอกภาคเกษตรสูง...เป็นชนชั้นกลางระดับล่าง/กลาง
 - หัวหน้าครัวเรือนสูงอายุในอนาคต ลูกหลานคงขายที่นา ยกเว้นว่าทำนาแล้วรวย

อีก 10 ปี จะมีชานาเล็กทำนากว่า 5 ล้านคน... ทำอย่างไรการทำนาก็จะเป็นอาชีพที่มีอนาคตสำหรับคนหนุ่มสาว

โครงสร้างอายุเกษตรกรไทย 15-59 ปี



- โจทย์ 3 : ชาวนารายเล็ก-กลาง...น่าห่วงมาก (ต่อ)
 - โจทย์สำคัญ คือ ทำอย่างไรจึงจะมีกำไรรวมเพิ่มจากการทำนา ขณะที่ราคาไม่สูงจนแข่งขันไม่ได้ และมีอาชีพเกษตรยืดหยุ่น
 - ทางออก (1) รวมแปลงนา เพื่อลดต้นทุน และแก้ปัญหาเรื่องขาดน้ำ...คล้ายกับที่โรงงานอ้อยช่วยชาวไร่รายเล็ก จัดการแปลงนาใหม่
 - แต่การรวมแปลงมีอุปสรรคด้านกฎหมายการเช่านา ดอกเบี้ยเงินกู้ซื้อที่ดินแพง และข้อจำกัดเรื่องน้ำ
 - ทางออก (2) คือ การรวมกลุ่มผลิตข้าวคุณภาพดี...พุดง่ายแต่ทำยาก

- โจทย์ 3 : ชาวนารายเล็ก-กลาง...น่าห่วงมาก (ต่อ)
 - ทางออก (3) ถ้าเลิกทำนาคงต้องขายที่ดิน หรือให้เพื่อนบ้านเช่าที่ดิน กลายเป็นชาวนารายใหญ่เหมือนกลุ่มแรก
 - ทางออก (4) คือ เพิ่มทางเลือกให้เกษตรกรกลุ่มนี้ (flexibility) หันไปปลูกพืชอื่นควบคู่กับการตลาด แต่รัฐต้องลงทุนด้านการพัฒนาความรู้ใหม่ๆ และการจัดการฟาร์ม
- สรุป : รัฐอาจต้องทุ่มทรัพยากรในการพัฒนาความรู้สมัยใหม่ให้เกษตรกร แต่ต้องปรับแนวทางการส่งเสริมให้เป็นกลุ่มประชาสังคม/ภาคเอกชน ดำเนินงานแทน

- โจทย์ 4 : เกษตรกรยากจน....ออกนอกเกษตรเท่านั้น
 - สมาชิกส่วนใหญ่หันไปประกอบอาชีพนอกเกษตรเพื่อขจัดความจน
 - ครัวเรือนเกษตรยากจนมีรายได้เกษตรแค่ 16% ของรายได้ครัวเรือน
 - ครัวเรือนเกษตรรวย (20 %) มีรายได้เกษตร 57 %
 - ที่ดินมีคุณภาพต่ำ....ไม่เหมาะกับการทำนา
 - การประกันราคาจึงแก้ปัญหาความจนไม่ได้
 - โจทย์หลัก คือ พัฒนาทักษะและความรู้เพื่อให้ย้ายออกจากภาคเกษตร และการพัฒนาชนบท

- สรุปนโยบายด้านเกษตรกร : ยกฐานะความเป็นอยู่ และสร้าง
ความยืดหยุ่นให้เกษตรกร
 - พัฒนาความรู้และการจัดการสมัยใหม่ ควบคู่กับการพัฒนาตลาด
 - แก้ไขอุปสรรคต่อการรวมแปลง/ร่วมกลุ่มทำนา
 - ย้ายเกษตรกรยากจนออกจากเกษตรโดยการพัฒนาทักษะและ
ความอาชีพอื่น ควบคู่กับการพัฒนาชนบท
 - จัดสวัสดิการดูแลคนชรา : กองทุนการออมแห่งชาติ ศูนย์ดูแล
คนชรา

- วัตถุประสงค์
 - เพิ่มสมรรถนะในการแข่งขัน
 - สร้างความยืดหยุ่น และความหลากหลายของอาชีพเกษตรกรรม
- นโยบาย
 - เพิ่มการลงทุนวิจัยด้านการเกษตร : เพิ่มเงินวิจัย สร้างนักวิจัย และสร้างศูนย์วิจัยเกษตรแห่งชาติที่มี accountability
 - ผลิตและอบรมเกษตรกรให้มีความรู้สมัยใหม่ การจัดการฟาร์มและการใช้เทคโนโลยีการเกษตร
 - ปฏิรูประบบการจัดการน้ำ (demand management) เช่น การเพิ่มศักยภาพของชุมชน เป็นต้น
 - พัฒนา supply chain ให้มีประสิทธิภาพ
 - กำกับดูแลให้ตลาดมีการแข่งขัน
 - ฯลฯ

■ วัตถุประสงค์

- อนุรักษ์ทรัพยากรเกษตรให้ยั่งยืน
- รักษาความหลากหลายของพันธุกรรม เพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลงด้านภูมิอากาศ และสร้างหลักประกันความมั่นคงด้านอาหาร

■ แนวนโยบาย

- Integrated pest management
- อุดหนุนการลงทุนด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
- อุดหนุนธนาคาร Gene Bank การวิจัยด้านพันธุกรรมและชีวเทคโนโลยี
- การลงทุนสร้างองค์ความรู้ด้านการปรับตัวลดความเสี่ยงเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ
- ภาษีการนำเข้าและการใช้เคมีเกษตร ฯลฯ

TDRI 4.4 แนวทางการอุดหนุนเพื่อเพิ่มศักยภาพของภาคเกษตรไทย

- เป้าหมายการอุดหนุน คือ สร้างศักยภาพการแข่งขัน ความยืดหยุ่น และความหลากหลาย โดยใช้เงินอุดหนุนแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่าที่จำเป็น
- ลดสัดส่วนและเม็ดเงินการอุดหนุนด้านราคา/รายได้ให้เหมาะสม และเพิ่มเม็ดเงินอุดหนุนในการสร้างความรู้และลงทุนในทรัพยากรการเกษตรอย่างเพียงพอ
- เลือกรูปแบบการอุดหนุนด้านราคา/รายได้ที่มีผลต่อการบิดเบือนการผลิตให้น้อยที่สุด
- เปลี่ยนวิธีการอุดหนุน จากปัจจุบันที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานรัฐ เป็นการอุดหนุนกลุ่มประชาสังคม มหาวิทยาลัย ชุมชน และภาคเอกชน
- หน่วยงานรัฐเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้วางแผนให้เงินอุดหนุน ติดตาม ประเมินผล
- เกษตรกรเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดทางเลือกของตน บนพื้นฐานของข้อมูลที่มากที่สุด

ขอบคุณครับ