

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

1) **ด้านการผลิต** กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2551) ข้าวเป็นอาหารหลักและเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญของประเทศไทย นอกจากจะผลิตข้าวเพื่อการบริโภคแล้วยังมีเหลือเพื่อการส่งออก จึงถือได้ว่าอาชีพชาวนาเป็นอาชีพหลักและเป็นรายได้ของคนส่วนใหญ่หรือประมาณร้อยละ 66 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งประเทศ คิดเป็นจำนวนของครัวเรือนเกษตรกรในปี 2551 ประมาณ 3.7 ล้านครัวเรือนที่ปลูกข้าวเพื่อเป็นรายได้และส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2551) ได้พยากรณ์เนื้อที่เพาะปลูกและผลผลิตข้าวปีการผลิต 2551 มีพื้นที่เพาะปลูก 70,642,862 ไร่และผลผลิตรวม 24,044,760 ตัน แบ่งออกเป็น 2 ฤดูการผลิต คือ ข้าวนาปรังมีพื้นที่เพาะปลูก 12,801,227 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 687 กิโลกรัมต่อไร่ ผลผลิตรวม 8,791,016 ตัน เพิ่มขึ้นจากปี 2550 ร้อยละ 29.24 และข้าวนาปีมีพื้นที่เพาะปลูก 57,839,084 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 416 กิโลกรัมต่อไร่ ผลผลิตรวม 24,044,760 ตัน เพิ่มขึ้นจากปี 2550 ร้อยละ 3.16 ดังตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 ผลพยากรณ์เนื้อที่เพาะปลูก ผลผลิตและผลผลิตต่อไร่ ปี 2551

รายการ	เนื้อที่เพาะปลูก (ไร่)			ผลผลิต (ตัน)			ผลผลิตต่อไร่ (ก.ก)		
	2550	2551	+/- (%)	2550	2551	+/- (%)	2550	2551	+/- (%)
ข้าวนาปรัง	10,074,148	12,801,227	27.07	6,802,176	8,791,016	29.24	675	687	1.78
ข้าวนาปี	57,385,921	57,839,084	0.79	23,308,385	24,044,760	3.16	406	416	2.46
ผลผลิตรวม	67,462,619	70,642,862	-	30,113,111	32,838,327	-	-	-	-

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (พยากรณ์ ณ มิ.ย. 2551)

แหล่งผลิตสำคัญ แหล่งผลิตข้าวของประเทศไทยมีกระจายไปทั่วทุกภาค โดยภาคที่ปลูกข้าวมากที่สุด คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่ปลูกคิดเป็นร้อยละ 45 ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งประเทศ ส่วนใหญ่ปลูกข้าวหอมดอกมะลิ 105 เพราะเป็นที่ที่เข้ากับข้าวหอมมะลิ ซึ่งเป็นข้าวคุณภาพดีที่สุดในโลก ข้าวที่ปลูกแถบนี้จึงมักปลูกไว้เพื่อขาย รองลงมา คือ ภาคกลางและภาคเหนือมีพื้นที่เพาะปลูกเท่ากันประมาณร้อยละ 25 แยกเป็นแหล่งผลิตข้าวนาปีและนาปรัง ดังนี้

แหล่งผลิตข้าวนาปรัง : จังหวัดสุพรรณบุรี 12% นครสวรรค์ 7% พิจิตร 7% ชัยนาท 7% พิษณุโลก 6% อุรุษยา 6% กำแพงเพชร 5% นครปฐม 4% สิงห์บุรี 4%

แหล่งผลิตข้าวนาปี : จังหวัดนครสวรรค์ 5% สุรินทร์ 4% บุรีรัมย์ 4% นครราชสีมา 4% อุบลราชธานี 4% ร้อยเอ็ด 4% ศรีสะเกษ 4% ขอนแก่น 3% อุตรธานี 2%


ฤดูกาลเก็บเกี่ยวข้าวเปลือก จากการที่ผลผลิตออกสู่ตลาดมากเกินความต้องการของตลาดในช่วงฤดูการเก็บเกี่ยวทำให้เกิดปัญหาด้านราคาข้าว ซึ่งแบ่งตามฤดูเก็บเกี่ยวข้าวนาปีและนาปรัง โดยแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ


- ช่วงที่ผลผลิตออกสู่ตลาดปกติ
- ช่วงที่เกิดปัญหาผลผลิตออกสู่ตลาดมากเกินความต้องการและมักเกิดปัญหาด้านราคา คือ
 - ช่วงฤดูเก็บเกี่ยวข้าวเปลือกนาปี คือ เกิดขึ้นระหว่างเดือน พฤศจิกายน-มกราคม
 - ช่วงฤดูเก็บเกี่ยวข้าวเปลือกนาปรัง คือ เกิดขึ้นระหว่างเดือน เมษายน - มิถุนายน

ดังแสดงในแผนภาพที่ 1.2

รูปที่ 1.1 ช่วงที่ผลผลิตออกสู่ตลาด

ฤดูกาลผลิตข้าว	ปี 2550											ปี 2551				
	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.
ข้าวนาปี																
ข้าวนาปรัง																

 ช่วงผลผลิตออกสู่ตลาดปกติ

 ช่วงเกิดปัญหาผลผลิตออกสู่ตลาดมากเกินความต้องการของตลาด

ที่มา : กรมการค้าภายใน

ปัญหาด้านการผลิต เกษตรกรชาวนาส่วนใหญ่ยังประสบปัญหาด้านการผลิต ซึ่งรัฐบาลจะต้องเข้าไปพัฒนาและปรับเปลี่ยนการผลิต ได้แก่ ปัญหาการขาดแคลนน้ำ เมล็ดพันธุ์ที่ดีมีไม่เพียงพอ ปัญหาคุณภาพข้าวลดลง และปัญหาด้านต้นทุนการผลิตสูงขึ้น จากข้อมูลสรุปการประชุมเวทีข้าวไทย 2551 เรื่อง “วิกฤตอาชีพชาวนากับความมั่นคงทางอาหารของชาติ” วันศุกร์ที่ 19 ธันวาคม 2551 โดย นางสาววรรณวิภา พ่วงเจริญ ผู้ช่วยนักวิจัย สำนักวิจัยและพัฒนา ธกส. ได้สรุปผลการปรับฐานของต้นทุนการผลิตข้าวอันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของราคาปุ๋ยและน้ำมันเชื้อเพลิงโดยปรับฐานต้นทุนในการผลิตสูงขึ้นจาก 5,000 บาทต่อตันในปี 2546 เป็น 7,000 บาทต่อตัน ในปี 2551 นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องผลผลิตต่อไร่ของไทยที่ต่ำทำให้ความสามารถในการแข่งขันของไทยลดลง ข้อมูล กระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (2551) ประมาณตัวเลขผลผลิตข้าวต่อไร่ของประเทศผู้ผลิตพบว่า ชาวนาไทยเสียเปรียบตรงผลผลิตข้าวต่อไร่ต่ำแค่ 2.63 ตันต่อเฮกตาร์ (6 ไร่ 1 งาน) ขณะที่อินเดีย 3.03 ตัน อินโดนีเซีย 4.22 ตัน จีน 6.22 ตัน ส่วนสหรัฐอเมริกามากที่สุดถึง 7.55 ตัน มากกว่าไทยสองเท่าในพื้นที่เท่ากัน สำหรับผลผลิตและราคาข้าวของไทย สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2551) ได้สรุปรายงานข้อมูลปริมาณผลผลิตและราคาข้าวเปลือกนาปี นาปรัง ระหว่างปีการผลิต 2544-2551 ปรากฏว่าปริมาณผลผลิตค่อนข้างคงที่ แต่ราคาข้าวมีแนวโน้มสูงขึ้น ดังตาราง 1.3

ตารางที่ 1.2 ปริมาณผลผลิตและราคาข้าวเปลือกนาปี/นาปรัง ระหว่างปีการผลิต 2544-2551

ปริมาณผลผลิต/ ราคา	ปี 44/45	ปี 45/46	ปี 46/47	ปี 47/48	ปี 48/49	ปี 49/50	ปี 50/51
ปริมาณผลผลิต : ล้านตันข้าวเปลือก							
-นาปี	20.90	21.60	23.10	22.77	23.50	22.90	23.30
-นาปรัง	5.60	6.40	6.30	5.90	6.80	6.80	8.80
ราคาข้าว(ความชื้นไม่เกิน 15%) : บาท/ตัน							
-ข้าวเปลือกเจ้า 5% นาปี	4,769	5,048	5,222	6,495	6,672	6,442	8,676
-ข้าวเปลือกเจ้านาปรัง	4,487	4,693	5,349	6,617	6,726	6,427	12,127

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

จากตาราง ราคาตลาดในประเทศสูงต่อเนื่อง ซึ่งราคาตลาดในปี 2550/51 ข้าวเปลือกเจ้านาปรังตันละ 12,127 บาท สูงกว่าปีที่ผ่านมาค่อนข้างมาก เนื่องจากความต้องการข้าวในตลาดโลกสูงขึ้น แต่ในขณะเดียวกันต้นทุนการผลิตข้าวต่อตันมีการปรับตัวสูงขึ้นตามราคาปัจจัยการผลิต

ได้แก่ ปุ๋ยและราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่สูงขึ้น โดยในปี 2551 ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นค่อนข้างมาก สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2551) ประเมินต้นทุนการผลิตเปรียบเทียบปีการผลิต 2550 กับปี 2551 พบว่าต้นทุนการผลิตต่อไร่สูงขึ้น ดังตารางที่ 1.3

ตารางที่ 1.3 ต้นทุนการผลิตข้าวโดยเฉลี่ยทั้งประเทศ ในช่วง ปี 2550-2551

ฤดูกาลผลิต	ต้นทุนปี 2550 (บาท : ไร่)	ต้นทุนปี 2551 (บาท : ไร่)	ร้อยละ ที่เพิ่มขึ้น	ผลผลิตเฉลี่ย (กก.ต่อไร่)	ต้นทุนการผลิต (บาท : กก.)
ข้าวนาปี	2,430	3,524	40.25	528	8.59
ข้าวนาปรัง	3,424	4,599	34.32	687	6.70

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

สำหรับปริมาณผลผลิตข้าวไทยเปรียบเทียบผลผลิตข้าวของโลก สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2551) ได้ประมาณผลผลิตข้าวของประเทศไทยในปี 2551/52 มีจำนวน 31.465 ล้านตันข้าวเปลือก คิดเป็นร้อยละ 4.73 ของผลผลิตข้าวของโลก โดยแยกตามฤดูกาลผลิตเป็นผลผลิตข้าวนาปรัง 7.756 ล้านตันข้าวเปลือกและผลผลิตข้าวนาปีจำนวน 24.044 ล้านตันข้าวเปลือก (15.870 ล้านตันข้าวสาร) สูงกว่าปี 2550/51 ซึ่งมีประมาณ 23.308 ล้านตันข้าวเปลือก (15.383 ล้านตันข้าวสาร) ดังตารางที่ 1.4

ตารางที่ 1.4 ผลผลิตข้าวของโลกเปรียบเทียบผลผลิตข้าวประเทศไทย ปี 2548 - 2552

ผลผลิต	ล้านตันข้าวเปลือก				
	2548/49	2549/50	2550/51	2551/52*	เพิ่มขึ้น/ลดลง %
- โลก	634.071	637.323	653.498	665.274*	1.80*
- ไทย	30.291	29.642	32.099	31.465	-1.98
- นาปี	23.539	22.84	23.308	24.044	1.72
- นาปรัง	6.753	6.802	8.791	7.756	-11.78

ที่มา : กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

หมายเหตุ * คือ ค่าประมาณการณ

ส่วนปริมาณการใช้ข้าวภายในประเทศร้อยละ 3.2 หรือประมาณ 13 ล้านตันใช้ทำพันธุ์ 1 ล้านตัน ใช้แปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ 2 ล้านตัน และส่งออก 8.5 ล้านตันต่อปีคิดเป็นร้อยละ 40 ของผลผลิต

2) ด้านการตลาด

นอกจากปัจจัยด้านการผลิต กลไกตลาดในบางครั้งมีความผันผวนมากและทำให้ระดับราคาตลาดต่ำเกินไป อันเกิดจากปัจจัยอื่นๆ อีกหลายด้านไม่ว่าจะเป็นปริมาณสต็อกข้าวของโลก ราคาน้ำมันปรับตัวสูงขึ้น สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจและการเงิน อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศมีความผันผวนจากภาวะเศรษฐกิจโลก ทำให้ราคาข้าวภายในประเทศสูงขึ้นและต่ำลง หากค่าเงินบาทของไทยแข็งค่ามากเกินไป เมื่อเทียบกับสกุลเงินของประเทศคู่แข่งที่ส่งออกข้าวอาจทำให้ไทยเสียเปรียบ และเมื่อสถานการณ์ราคาข้าวปรับตัวลดลงการแก้ไขปัญหาของแต่ละประเทศ จะใช้วิธีชะลอการระบายข้าวสารในสต็อกไว้ก่อน ปัจจัยที่กล่าวมามีผลต่อราคาข้าวภายในประเทศทั้งสิ้น แม้ว่าประเทศไทยจะมีศักยภาพการผลิตข้าวมากจนส่งออกมากเป็นอันดับหนึ่งของโลก แต่อย่างไรก็ตามการค้าข้าวของไทยยังต้องอิงตลาดโลกเป็นหลัก ประกอบกับการแข่งขันการส่งออกข้าวมีแนวโน้มจะรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะ เวียดนามและ อินเดีย ซึ่งในแต่ละปีราคาข้าวเปลือกในตลาดมีการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์การผลิตและการค้าข้าวของโลก ข้อมูลจากกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (2551) ได้จัดอันดับให้ประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตข้าวอันดับที่ 6 และเป็นผู้ส่งออกมากเป็นอันดับ 1 ของโลกมาตั้งแต่ปี 2524 เนื่องจากประเทศไทยมีศักยภาพในการผลิตข้าว นอกจากมีผลผลิตและสต็อกข้าวมากเพียงพอต่อการบริโภคแล้วยังเหลือส่งออก อย่างไรก็ตามแม้ประเทศไทยจะเป็นผู้ส่งออกข้าวอันดับ 1 ของโลก แต่ไทยมีการผลิตข้าวเพียงร้อยละ 4 ของโลก ยังมีแหล่งผลิตข้าวที่สำคัญอีกหลายประเทศที่เป็นคู่แข่งและมีการผลิตเพื่อส่งออก ได้แก่ เวียดนามซึ่งเป็นประเทศที่ส่งออกข้าวเป็นอันดับ 2 ของโลกรองจากไทย สหรัฐอเมริกาเป็นคู่แข่งข้าวคุณภาพดี อินเดียเป็นคู่แข่งข้าวหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีประเทศจีน และปากีสถาน ส่วนประเทศที่นำเข้า ได้แก่ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และไนจีเรีย อิรัก และอิหร่าน ดังตารางที่ 1.5

ตารางที่ 1.5 ผลผลิต การใช้ การค้า และสต็อกข้าวโลก

หน่วย : ล้านตัน

ประเทศ	ผลผลิต	การบริโภค	การนำเข้า	การส่งออก	สต็อกปลายปี
โลก					
ปี 2548/49	418.3	415.8	29.5	29.5	75.7
ปี 2549/50 *	419.9	420.6	31.9	31.9	75.0
ปี 2550/51 *	429.5	427.2	29.1	29.1	77.3
Δ ปี 2551/2550 (%)	2.3	1.6	-8.8	-8.8	3.1
ประเทศผู้ส่งออกปี 2550/51					
สาธารณรัฐประชาชนจีน	129.8	127.3	0.3	1.0	37.7
อินเดีย	96.4	90.8	-	3.3	13.0
เวียดนาม	24.1	19.0	-	4.8	2.2
ไทย**	21.19	11.0	***	10.0	2.67
สหรัฐอเมริกา	6.3	3.9	0.8	3.5	0.9
ปากีสถาน	5.5	2.5	-	3.0	0.5
ประเทศผู้นำเข้าปี 2550/51					
ฟิลิปปินส์	10.1	12.6	2.3	-	4.3
ไนจีเรีย	3.0	4.7	1.6	-	0.5
อินโดนีเซีย	35.5	36.4	0.5	-	4.3
อิรัก	0.2	1.1	0.9	-	0.06
อิหร่าน	2.2	3.1	0.9	-	0.6

ที่มา : กระทรวงเกษตรสหรัฐฯ ณ เดือนกันยายน 2551 การบริโภค การส่งออกและสต็อกข้าวของไทยจากกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

หมายเหตุ * ประมาณการเบื้องต้น ** ผลผลิตจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ของไทย

*** การนำเข้าข้าวจากการเปิดตลาดนำเข้าข้าวตามความตกลงองค์การการค้าโลก (WTO)

สำหรับการส่งออกข้าว ข้อมูลจาก กรมการค้าต่างประเทศ (2551) ข้าวที่ส่งออกส่วนใหญ่เป็นข้าวคุณภาพดี โดยเฉพาะข้าวหอมมะลิซึ่งมีที่ไทยประเทศเดียว ประกอบกับในระยะหลังตลาดโลกต้องการข้าวคุณภาพดีมากขึ้นส่วนใหญ่เป็นลูกค้าเดิม เช่น จีน ฮองกง สหรัฐฯ อิหร่าน อิรัก มาเลเซีย ขณะเดียวกันสหภาพยุโรปซึ่งเคยเป็นลูกค้าข้าวคุณภาพดีของสหรัฐฯหันมาซื้อข้าวคุณภาพดีของไทยเพิ่มขึ้น เนื่องจากพบว่าข้าวสหรัฐฯเป็นข้าว GMOs ส่วนตลาดข้าวคุณภาพต่ำ ได้แก่ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และไนจีเรีย เป็นต้น ซึ่งข้าวที่ส่งออกมีมูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้น ดังตารางที่ 1.6

ตารางที่ 1.6 การส่งออกข้าวของไทย

ล้านตันข้าวสาร

รายการ	2546	2547	2548	2549	2550	ม.ค. - ก.ย.		Δ (%)
						2550	2551	
การส่งออกข้าว	7.60	10.14	7.30	7.42	9.56	6.177	8.390	35.8
- มูลค่า (ล้านบาท)	76,368	110,376	90,874	97,349	123,700.4	80,182	166,682	107.9
(ล้าน US\$)	1,844	2,749	2,278	2,553	3,592	2,309	5,141	122.7
- ชนิดข้าวส่งออก								
1) ข้าวคุณภาพดี	4.85	7.36	5.01	5.38	6.55	4.185	N.A.	N.A.
2) ข้าวคุณภาพต่ำ	1.25	0.58	0.42	0.38	0.87	0.510	N.A.	N.A.
3) ข้าวหนึ่ง	1.50	2.20	1.87	1.66	2.14	1.482	N.A.	N.A.
- ราคาเฉลี่ย (บาท/ตัน)								
1) ราคาส่งออก(\$/ตัน)	245	271	312	344	376	374	613	63.9
2) ราคาส่งออก(บาท/ตัน)	10,052	10,885	12,448	13,119	12,943	12,981	19,867	53.0
3) ราคา ขป. 5% (นาปี)	4,629	5,689	6,641	6,594	6,509	6,360	7,306	14.9
4) ราคา ขป. ความชื้น 14-15% (นาปรัง)	4,667	5,452	6,801	6,704	6,247	6,246	12,246	96.6
5) ราคา ขป. หอมมะลิ	8,095	8,423	7,858	8,392	9,092	8,927	14,460	61.9
6) ราคา ขป. เหนียว	6,239	6,425	6,228	8,595	11,593	12,014	9,315	-22.5
3.การนำเข้า (WTO) (ตัน)	5,552.8	1,380.7	1,413.7	1,310.4	2,718.2	2,338.2	2,718.3	16.3

ที่มา : กระทรวงเกษตรฯ ปริมาณ มูลค่า ราคาส่งออกเฉลี่ยมาจากกรมการค้าต่างประเทศ ราคาข้าวเปลือกเฉลี่ยภูมิภาคมาจากกรมการค้าภายใน และการค้าในปี 2551 (ม.ค. - ก.ย.) เป็นตัวเลขของคณะกรรมการตรวจสอบข้าว และสภาหอการค้าฯ

หมายเหตุ * ประมาณการณเบื้องต้น ก.ย. 2551 การค้าเป็นตัวเลขปีปฏิทิน

ข้าวคุณภาพดี หมายถึง ข้าวหอม ข้าวกล้อง ข้าวเหนียว และขข. ตั้งแต่ 15% ขึ้นไป

ข้าวคุณภาพต่ำ หมายถึง ปลายข้าว และขข. ตั้งแต่ 20% ลงมา

ข้อมูลกรมการค้าภายใน (2551) ได้รายงานสถานการณ์การตลาดข้าวในปี 2550 ราคาข้าวเปลือกหอมมะลิและข้าวเปลือกเหนียวนาปีเมล็ดยาวเฉลี่ยตันละ 8,750 และ 10,898 บาท สูงขึ้นจากตันละ 8,032 และ 10,778 บาท ในปี 2549 คิดเป็นร้อยละ 8.94 และ 1.11 ตามลำดับ ส่วนราคาข้าวเปลือกนาปี 5% และข้าวเปลือกนาปรังความชื้น 14-15% มีแนวโน้มลดลงคิดเป็นร้อยละ 0.14

และ 4.45 ตามลำดับ โดยในปี 2550 นี้แม้ความต้องการข้าวในตลาดโลกยังคงมีมากแต่ราคาในประเทศไม่สูงมากนัก เนื่องจากค่าเงินบาทแข็งค่าแม้ว่าราคาส่งออกในรูปเงินดอลลาร์สหรัฐฯ จะมีแนวโน้มสูงขึ้นจากปีที่ผ่านมาก็ตาม ประกอบกับสต็อกข้าวคงเหลือในประเทศยังคงมีมาก และรัฐบาลได้มีนโยบายกำหนดราคารับจำนำใกล้เคียงกับราคาตลาด ซึ่งราคาข้าวเปลือกแต่ละชนิดเปรียบเทียบตั้งแต่ปีการผลิต 2542/43 – 2551/52 จะเห็นว่าในแนวโน้มสูงขึ้นและลดลงตามชนิดของข้าวและสถานการณ์ด้านการผลิตและตลาด ดังแสดงในตารางที่ 1.7

ตารางที่ 1.7 ราคาข้าวเปลือก ปีการผลิต 2542/43 – 2551/52

หน่วย : บาท/ตัน

ปีการผลิต	เปลือกเจ้านาปีหอมมะลิ	เปลือกหอมประทูม	เปลือกเจ้า นาปี 5%	เปลือกเจ้า นาปี 10%	เปลือกเจ้า นาปี 15%	เปลือกเจ้า นาปี 25%	เปลือกเหนียวนาปีเมล็ดยาว
2542/43	7,074	-	4,856	4,664	4,494	4,940	4,586
2543/44	6,116	-	4,502	4,339	4,130	3,792	5,386
2544/45	5,139	-	4,769	4,499	4,273	3,722	5,269
2545/46	6,562	-	5,048	4,756	4,354	4,004	5,804
2546/47	8,437	-	5,222	5,175	4,926	4,526	6,274
2547/48	7,711	-	6,495	6,358	6,203	5,563	6,058
2548/49	7,887	6,564	6,672	6,488	6,273	5,964	7,082
2549/50	8,326	6,788	6,442	6,158	5,943	5,758	10,778
2550/51	11,985	6,910	8,676	8,444	8,258	8,034	8,528
2551/52	12,490	11,250	9,777	9,493	9,305	9,074	6,269

ที่มา : กรมการค้าภายใน

ส่วนราคาข้าวสารในประเทศและราคาส่งออกข้าวสารของไทย จะมีการปรับตัวขึ้นลงตามสัดส่วนของราคาข้าวเปลือก แต่ในบางครั้งราคาข้าวสารอาจปรับตัวขึ้นลงไม่เป็นสัดส่วนเดียวกับราคาข้าวเปลือก ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์การผลิตและการค้าข้าวของโลก อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ตลอดจนสต็อกข้าวของเป็นประเทศผู้นำเข้าและผู้แข่งขันด้านการส่งออกข้าว ซึ่งแสดงให้เห็นในตารางที่ 1.8 และ 1.9

ตารางที่ 1.8 ราคาข้าวสาร ปีการผลิต 2542/43 – 2551/52

หน่วย : บาท/ตัน

ปีการผลิต	ข้าวสาร หอมมะลิ 100%	ข้าวสาร เจ้า 100 % ชั้น 2	ข้าวสาร เจ้า 5%	ข้าวหอม ประทุม	ปลายข้าว ขาว A-1 เลิศ	ข้าวเหนียว เมล็ดยาว
2542/43	15,330	8,920	8,590	-	6,650	9,400
2543/44	17,930	7,730	7,330	-	5,180	9,710
2544/45	11,650	7,350	7,040	-	5,490	9,790
2545/46	11,890	7,940	7,680	-	5,980	10,520
2546/47	17,770	7,910	7,640	-	5,800	12,320
2547/48	15,970	9,200	8,930	-	7,720	12,110
2548/49	15,020	11,110	10,890	11,660	8,270	11,400
2549/50	16,680	11,170	10,890	13,580	7,760	15,910
2550/51	17,880	10,850	10,530	12,930	8,820	20,770
2551/52	25,700	19,800	18,940	22,310	13,630	15,420

ที่มา : กรมการค้าภายใน

ตารางที่ 1.9 ราคาข้าวสารส่งออก ปีการผลิต 2542/43 – 2551/52

หน่วย : เหรียญสหรัฐ/ตัน

ปีการผลิต	ข้าวหอมมะลิ 100% ชั้น 2	ข้าวขาว 100% ชั้น 2	ข้าวขาว 5%	ข้าวขาว 10%	ข้าวขาว 15%	ข้าวขาว 25%	ข้าวเหนียว 10% เมล็ดยาว	ปลายข้าว A.1 เลิศ
2542/43	463	272	257	251	251	227	321	202
2543/44	561	227	212	207	193	183	288	151
2544/45	368	188	175	171	163	153	287	138
2545/46	313	201	193	190	184	176	283	155
2546/47	480	204	198	195	192	183	321	156
2547/48	478	243	239	236	232	224	335	207
2548/49	412	294	289	286	275	258	318	222
2549/50	481	314	307	304	291	271	455	222
2550/51	562	337	328	323	317	305	671	276
2551/52	906	711	688	684	651	609	583	511

ที่มา : กรมการค้าภายใน

3) นโยบายแทรกแซงราคาข้าวของรัฐบาล

รัฐบาลมีการกำหนดนโยบายแทรกแซงราคา โดยกำหนดมาตรการพยุงราคาหรือประกันราคาข้าว ข้อมูลจาก มหาวิทยาลัยฮาวาย สหรัฐอเมริกา (1999) โดยมี กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ซึ่งก่อตั้งในปี 2517 เป็นกลไกสำคัญ วิธีแทรกแซง คือ การเข้าไปรับซื้อผลผลิตส่วนเกิน ต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายจากการรับซื้อผลผลิตส่วนเกินไปเป็นวิธีการรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2529 โดยรัฐมีมาตรการหลักอยู่สองประการด้วยกัน คือ การให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นผู้รับจำนำข้าวจากชาวนาในช่วงต้นฤดู เพื่อดูดซับข้าวที่ทะลักออกมาเป็นปริมาณมากในช่วงนั้น และให้กระทรวงพาณิชย์รับซื้อข้าวเพื่อนำเข้าสต็อก ซึ่งนโยบายนี้ เดิมรัฐจะกำหนดในการรับจำนำต่ำกว่าราคาเป้าหมายที่ร้อยละ 80 ต่อมา มีการปรับเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 90-95 และเป็นร้อยละ 100 และต่อมาในปี 2534 รัฐบาลกำหนดมาตรการและวิธีแก้ไขปัญหาค่าเกษตรกรโดยจะแก้ไขปัญหาคลอบคลุมในทุกพืช และให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 พร้อมทั้งมีการแต่งตั้ง คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร(คชก.)เข้ามาดูแล โดยการช่วยเหลือเรื่องข้าวตามระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดมาตรการเสริมไว้เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรด้านการตลาด โดยจัดเป็นสินค้าที่ผลิตมากเกินไปความต้องการและผลิตเพื่อส่งออก คือ วิธีรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวเพื่อชะลอมิให้ผลผลิตออกสู่ตลาด และกำหนดราคาเป้าหมายในการช่วยเหลือเกษตรกรไว้ในราคานำตลาด คือ สูงกว่าราคาตลาดเล็กน้อย ซึ่งมาตรการในการแทรกแซงราคาข้าวของรัฐบาล ปรากฏว่าในระยะหลังตั้งแต่ช่วงปี 2547/48 ต่อเนื่องถึงปัจจุบัน การกำหนดราคาจำนำข้าวกำหนดไว้สูงมากในบางปีมากถึงร้อยละ 30 ของราคาตลาด ทำให้ราคาข้าวในประเทศและราคาส่งออกบิดเบือนจากกลไกตลาดและไม่สะท้อนต้นทุนการผลิตที่แท้จริง ข้อมูล สมาคมผู้ส่งออกข้าว (2548) ราคาส่งออกข้าวของไทยสูงกว่าราคาตลาดโลก ทำให้ผู้ส่งออกประสบปัญหาในการแข่งขัน ประเทศที่นำเข้าข้าวจากไทยจะหันไปนำเข้าข้าวจากประเทศผู้ส่งออกข้าวสำคัญรายอื่น เช่น จีนและเวียดนาม นอกจากนี้ ยังมีปัญหาคุณภาพข้าวไม่ได้มาตรฐานเนื่องจากการปลอมปนข้าวคุณภาพต่ำและคุณภาพสูงมารวมกัน แต่อย่างไรก็ตามนโยบายแทรกแซงราคาข้าวยังมีความจำเป็น โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวให้สามารถขายข้าวได้ในราคาที่สูงขึ้น นอกจากนี้ จากปัญหาความหิวอดทั่วโลกจะเกิดภาวะขาดแคลนอาหาร เมื่อไทยมีศักยภาพและเป็นแหล่งผลิตข้าวที่สำคัญ รัฐจึงให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าว จึงต้องเข้าไปดำเนินการแทรกแซงราคาข้าวทุกปี โดยในแต่ละปีต้องใช้งบประมาณดำเนินการจำนวนมาก ข้อมูลจาก กรมการค้าภายใน ได้สรุปผลการดำเนินการรับจำนำข้าวของรัฐบาล

ในปีการผลิต 2550/51 แยกตามฤดูกาลผลิตดังนี้ การแทรกแซงราคาข้าวนาปรังในปีการผลิต 2550 ปริมาณการรับจำนำ 1,635,945 ตัน วงเงินรับจำนำ 10,648.930 ล้านบาท งบประมาณที่ใช้ 449 ล้านบาท ส่วนการแทรกแซงราคาข้าวนาปีปีการผลิต 2550/51 ปริมาณการรับจำนำ 239,481 ตัน วงเงินรับจำนำ 1,983.743 ล้านบาท งบประมาณที่ใช้ 2,616.800 ล้านบาท ซึ่งมาตรการแทรกแซงราคาข้าว โดย คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ได้ดำเนินการเรื่อยมาจนถึงปี 2550 รัฐบาลเห็นความสำคัญในสินค้าข้าวที่เป็นสินค้าอาหารและเป็นแหล่งรายได้ของเกษตรกรรายย่อยจำนวนมาก จึงเห็นควรมีกกลไกระดับชาติรับผิดชอบ โดยจัดตั้ง คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ขึ้นมาแก้ไขปัญหาเรื่องข้าวโดยเฉพาะ และทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรการแทรกแซงราคาข้าวเมื่อคาดว่าจะมีปัญหาด้านราคา โดยมีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวซึ่งมีอยู่ประมาณ 16.3 ล้านคน ให้มีรายได้พอเพียงและขายผลผลิตได้ในราคาที่เป็นธรรม โดยการรับจำนำข้าวทุกปี และรัฐต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการแทรกแซงราคาข้าว ซึ่งปัจจุบันอาจไม่มีงบประมาณเพียงพอเนื่องจากต้องใช้งบประมาณแก้ปัญหาด้านวิกฤติพลังงาน วิกฤติเศรษฐกิจ และอื่นๆ

จากสภาพปัญหาและความเป็นมาในการแก้ไขปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้ผู้ศึกษาสนใจศึกษาโครงสร้างการแทรกแซงราคาข้าว หลักการและเหตุผล หลักเกณฑ์และวิธีการแทรกแซงราคาข้าวของรัฐ พฤติกรรมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การกำหนดเป้าหมายราคาและงบประมาณที่ใช้ในการแทรกแซงราคาข้าวที่ยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน ปัญหาและผลกระทบที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับจากการใช้นโยบายแทรกแซงราคาข้าวที่รัฐบาล แนวทางการแก้ไขปัญหาแทรกแซงราคาข้าวของรัฐบาลการกำหนดปริมาณ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาโครงสร้างการแทรกแซงราคาข้าวของรัฐบาลไทย
- 2) เพื่อศึกษาพฤติกรรมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแทรกแซงราคาข้าว
- 3) เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางในการแทรกแซงราคาข้าว

1.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

ทำให้ทราบถึงโครงสร้างการแทรกแซงราคาข้าวของรัฐบาลไทยและพฤติกรรมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแทรกแซงราคาข้าวตลอดจนสามารถวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคต่างๆในการเข้าไปแทรกแซงราคาข้าวซึ่งจะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ประกอบการพิจารณาและเปรียบเทียบการเข้าไปแทรกแซงสินค้าเกษตรอื่นๆและเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายการเข้าไปแทรกแซงได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษานี้ ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาการแทรกแซงราคาข้าวของรัฐบาลไทย ในช่วงระหว่างปี 2548-2552 และเลือกศึกษาจากกลุ่มประชากร 3 กลุ่มคือ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้ประกอบการ กลุ่มเจ้าหน้าที่ภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ ที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดที่มีพื้นที่ปลูกและมีปริมาณการรับจำนำข้าวเปลือกมากใน 4 ภาคของไทย และเลือกภาคละ 1-2 จังหวัด คือ ภาคเหนือ 1 จังหวัด คือ เชียงราย ภาคกลาง 2 จังหวัด คือ สุพรรณบุรีและพิจิตร และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 3 จังหวัด คือ ศรีสะเกษ สุรินทร์ และขอนแก่น

1.5 นิยามศัพท์

คชก. หมายถึง คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร โดยแต่งตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมข้อ 5 โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ มีองค์ประกอบประกอบด้วย รัฐมนตรีและผู้บริหารระดับสูงจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสำนักงานงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย คณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย เป็นต้น เพื่อร่วมกันกำหนดมาตรการและเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือด้านการตลาดสินค้าเกษตรและปัจจัย และพิจารณาเสนอแนะนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการวางระบบช่วยเหลือเกษตรกรต่อคณะรัฐมนตรี โดยมี อธิบดีกรมการค้าภายใน เป็นฝ่ายเลขานุการ

กขช. หมายถึง คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติจัดตั้งเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2550 โดยคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้มีการจัดตั้งตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ โดยมี นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีองค์ประกอบประกอบด้วย รัฐมนตรีและผู้บริหารระดับสูงจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมง เป็นต้น รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิด้านข้าวเพื่อร่วมกันกำหนดนโยบายการผลิตและการตลาดข้าวอย่างเหมาะสม เป็นเอกภาพและบูรณาการ โดยมีปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นฝ่ายเลขานุการ

กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร หมายความว่า กองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร เป็นทั้งระบบและครอบคลุมสินค้าเกษตรทุกชนิด ให้เรียกว่า “กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร” ในกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

ราคาเป้าหมายนำ หมายความว่า ระดับราคาหรือช่วงระดับราคาสินค้าเกษตรในแต่ละปีที่คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรกำหนด เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือ โดยพิจารณาจาก 2 ปัจจัยคือ 1) ราคารายเดือนเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมราคา ที่สูงหรือต่ำผิดปกติ 2) รายได้ของเกษตรกรที่ควรจะได้รับในปีนั้น โดยคำนึงถึงผลผลิตรวมและโดยเปรียบเทียบกับรายได้รวมของเกษตรกรที่เพาะปลูกสินค้าแต่ละชนิด

ราคาตลาด หมายความว่า ราคาที่มีการซื้อขายจริงในท้องตลาดขณะนั้น

มาตรการช่วยเหลือและแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร หมายความว่า นโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรที่ภาครัฐเข้าไปช่วยเหลือในด้านปัจจัยการผลิต การตลาดสินค้าเกษตร และการแก้ปัญหาด้านราคาผลผลิตทางการเกษตร เมื่อเห็นว่า ราคาตลาดต่ำกว่า หรือคาดว่าจะต่ำกว่าราคาเป้าหมายนำในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง และหยุดให้ความช่วยเหลือเมื่อเห็นว่าราคาตลาดสูงกว่า หรือคาดว่าจะสูงกว่าราคาเป้าหมายนำในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยการช่วยเหลือเกษตรกรจะต้องดำเนินการภายใต้หลักการเดียวกันอย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ มีกลไกให้ผลประโยชน์นั้นกลับไปถึงเกษตรกรอย่างแท้จริง

การรับจํานํา หมายความว่า การดำเนินการรับจํานําสินค้าเกษตรจากเกษตรกรเมื่อผลผลิตทางการเกษตรมีมากเกินไปความต้องการของตลาดและราคาผลผลิตตกต่ำ โดยให้ เกษตรกรนำผลผลิตไปรับจํานําไว้กับภาครัฐในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด และต่อมาเมื่อเกษตรกรเห็นว่าราคาตลาดสูงขึ้นและมากกว่าราคาที่รัฐจํานํา เกษตรกรก็สามารถไถ่ถอนผลผลิตไปขายเองได้ภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนด และหากราคต่ำมากเกษตรกรไม่ต้องไถ่ถอนก็ได้ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาไถ่ถอนผลผลิตนั้นจะตกเป็นของรัฐ



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved