

## วิวัฒนาการของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก<sup>1</sup>

การใช้มาตรการด้านราคาของรัฐเพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือกที่ระดับไร่นามีมานานแล้ว การมีข้าวพันธุ์ไม่ไวแสงเกิดขึ้นโดยเฉพาะในพื้นที่ชลประทาน อันเป็นผลจากการปฏิบัติเขี่ยวนับตั้งแต่ปี 2512<sup>2</sup> เป็นต้นมา ได้ส่งผลสำคัญต่อการขยายตัวของอุปทานผลผลิตข้าวเปลือกได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะเกษตรกรในพื้นที่ชลประทานสามารถปลูกข้าวได้มากกว่าหนึ่งครั้งในรอบปี และเป็นที่มาของการทำนาปีและนาปรังตลอดจนกดดันต่อระดับราคาข้าวให้ตกต่ำตามมาอย่างมกราคาข้าวที่ตกต่ำโดยเฉพาะในช่วงเวลาเก็บเกี่ยวซึ่งเป็นผลจากการที่มีอุปทานผลผลิตออกสู่ตลาดจำนวนมาก ประกอบกับเกษตรกรที่ขาดแคลนเงินทุนจำเป็นต้องเร่งขายข้าวในทันทีภายหลังจากการเก็บเกี่ยว ทำให้รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงกลไกราคาในตลาดข้าวเปลือก เพื่อยกระดับราคาฟาร์มให้สูงขึ้น โครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นหนึ่งในมาตรการเชิงนโยบายที่รัฐบาลได้นำมาใช้ ในช่วงเวลาที่ผ่านมาโครงการรับจำนำข้าวเปลือกได้มีวิวัฒนาการแตกต่างไปจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกที่เป็นจุดเริ่มต้นอย่างมาก

### ก่อนจะเป็นโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

ก่อนปี 2519 การแทรกแซงกลไกตลาดข้าวของภาครัฐได้ให้ความสนใจกับตลาดข้าวสารส่งออก และตลาดข้าวสารในประเทศเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากการกำหนดอัตราค่า “พรีเมียม”<sup>3</sup> ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้ส่งออกข้าวในทุกๆ ตันข้าวที่ส่งออก การกำหนดโควตาการส่งออก การกำหนดให้ผู้ส่งออกจะต้องนำส่งข้าวสำรองให้กับรัฐและรัฐรับซื้อไว้ในระดับราคาที่ต่ำกว่าระดับราคาตลาด หรือมาตรการบังคับให้พ่อค้าผู้ส่งออกและพ่อค้าข้าวสารในประเทศต้องเก็บข้าวสำรองตามที่รัฐกำหนด การแทรกแซงราคาข้าวสารดังกล่าวเป็นไปเพื่อรักษาระดับราคาข้าวสารภายในประเทศให้อยู่ในระดับต่ำและเป็นช่วงยุคที่นโยบายข้าวไทยให้การสนับสนุนและเอาใจผู้บริโภคเป็นสำคัญ ทั้งนี้ รัฐบาลได้ใช้กลไกขององค์การคลังสินค้า<sup>4</sup> (อ.ค.ส.) ในการเข้าไปรับซื้อข้าวจากโรงสี เพื่อนำมาจำหน่ายให้ผู้บริโภคในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด

<sup>1</sup> จัดเตรียมโดย รศ.สมพร อิศวิลานนท์ สถาบันคลังสมองของชาติและลงพิมพ์ในเอกสาร “ข้าวเพื่อชีวิต” จัดพิมพ์โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

<sup>2</sup> B. R. Jackson, W. Panichapat, and S. Awakul (1969) “Breeding performance and Characteristics of Dwarf, Photoperiod Nonsensitive Varieties for Thailand”, Thai Journal of Agricultural Science, 2: pp83-92

<sup>3</sup> ได้ยกเลิกไปในปี 2529

<sup>4</sup> องค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.) ได้จัดตั้งขึ้นในปี 2498 ในการจัดตั้งได้กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานนี้ไว้อย่างกว้างๆ เพื่อทำกิจกรรมเกี่ยวกับข้าว พืชผลและสินค้าต่างๆ เพื่อให้จำนวนผลิต คุณภาพ ราคา เหมาะสมและเพียงพอกับความต้องการของรัฐบาลและประชาชนทั่วไป (โสภณ ทองปาน (2531) นโยบายเกษตรไทย หน้า 207).

ดังนั้น สำหรับการให้ อ.ค.ส. เข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดข้าวเปลือกในช่วงเวลานั้น พบว่าเป็นโครงการเสริมเล็กๆ ใช้งบประมาณจำนวนเพียงเล็กน้อยและไม่มีผลใดๆต่อราคาข้าวเปลือก

การจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ในปี 2517 นับได้ว่าเป็นก้าวสำคัญ เพราะการจัดตั้ง อ.ต.ก. เพื่อทำหน้าที่ในการเป็นตลาดกลางให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรได้เป็นแหล่งในการนำสินค้ามาค้าขายแลกเปลี่ยน นับว่าจะเป็นการสร้างอำนาจการต่อรองให้เกษตรกรและกลุ่มเกษตรกรแล้วยังมีวัตถุประสงค์ในการทำหน้าที่ดำเนินการพยุรราคาผลผลิตเกษตรกร รวมทั้งการจัดหาปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกร โดยในช่วงปี 2517-2523 รัฐบาลในขณะนั้นได้ให้ อ.ต.ก.เข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกร เพื่อพยุรราคาข้าวเปลือกที่ไร่นาไม่ให้เกิดต่ำจนเกินไป การเข้าไปแทรกแซงรับซื้อของ อ.ต.ก. ในแต่ละปีไม่แน่นอน ทั้งนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยความร่วมมือของ อ.ต.ก.จะต้องจัดทำแผนการรับซื้อให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติการมีทุนหมุนเวียนในการดำเนินงานจำกัดประกอบกับการขาดแคลนเจ้าหน้าที่และไม่มีสถานที่จัดเก็บที่เพียงพอ ทำให้โครงการพยุรราคาข้าวเปลือกของรัฐไม่ประสบผลสำเร็จ การออกไปรับซื้อข้าวเปลือกของ อ.ต.ก. ได้หยุดลงหลังจากปี 2525/26 เป็นต้นไป ยกเว้นโครงการเสริมที่ได้ดำเนินการโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

เนื่องจากรัฐบาลมีภาระด้านงบประมาณที่จะนำมาใช้กับโครงการพยุรราคาข้าวเปลือก เพราะหน่วยงานของรัฐ ทั้ง อ.ต.ก. และ อ.ค.ส. ต่างประสบภาวะขาดทุนจำนวนมาก รัฐบาลในขณะนั้นจึงเริ่มตระหนักว่าไม่สามารถจะใช้นโยบายพยุรราคาต่อไปได้ จึงได้หันมาผลักดันโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ให้เป็นโครงการสำคัญในการแก้ปัญหาราคาข้าวในต้นฤดูเก็บเกี่ยว<sup>5</sup>

## โครงการรับจำนำข้าวเปลือกเริ่มต้นมาอย่างไร?

ที่จริงแล้ว การจัดทำโครงการรับจำนำข้าวเปลือก<sup>6</sup> ของ ธ.ก.ส. มีสาเหตุมาจากประเด็นทางการเมืองที่กดดันให้ ธ.ก.ส. ยกเลิกหนี้ให้กับเกษตรกร หรือมิฉะนั้นก็ให้ ธ.ก.ส. เลื่อนกำหนดการชำระหนี้ของเกษตรกรเพื่อให้เกษตรกรสามารถเก็บข้าวไว้ขายในช่วงราคาดี ในปีการผลิต 2525/26 ธ.ก.ส. จึงได้นำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมาใช้ โดยให้เกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจำนำกับ ธ.ก.ส. ข้าวเปลือกที่นำมาจำนำ เกษตรกรต้องนำไปฝากไว้ที่หน่วยงานขององค์การคลังสินค้าในพื้นที่ ทั้งนี้เกษตรกรจะได้รับเงินกู้ยืมร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าว<sup>7</sup> เกษตรกรแต่ละรายจะจำนำข้าวเปลือกได้ในวงเงินไม่เกิน 100,000 บาท โดยเกษตรกรสามารถไถ่ถอนข้าวก่อนกำหนดได้พร้อมต้องจ่ายอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 13 แต่ถ้าเกษตรกรไม่มาไถ่ถอนตามกำหนด ข้าวเปลือกที่จำนำไว้จะตกเป็นขององค์การคลังสินค้าเพื่อการจำหน่ายออกไป

<sup>5</sup> อัมมาร สยามวาลา และวิโรจน์ ณ ระนอง (2533) ประมวลความรู้เรื่องข้าว สถาบันวิจัยพัฒนาแห่งประเทศไทย หน้า 269

<sup>6</sup> หลักการเริ่มต้นของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกคือการให้เงินกู้แก่เกษตรกรโดยใช้ข้าวเปลือกเป็นหลักประกันในการชำระหนี้เงินกู้ ทั้งนี้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนทางการเงินแก่เกษตรกร

<sup>7</sup> ตามราคาตลาดหรือตามราคาขั้นต่ำที่กระทรวงเกษตรประกาศ

อย่างไรก็ตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกที่ริเริ่มโดย ธ.ก.ส. ดังกล่าว เป็นโครงการภายในของ ธ.ก.ส. เอง มีวัตถุประสงค์เพื่อการเสริมสภาพคล่องให้กับเกษตรกรที่เดือดร้อนเงินในช่วงเก็บเกี่ยว ได้มีโอกาสกู้ยืมเงินไปใช้จ่ายในการเก็บเกี่ยวและขายผลผลิต การดำเนินงานในปีแรกพบว่ามีความเสียหายในพื้นที่ 3 จังหวัด (สุพรรณบุรี ชุมพร และนครศรีธรรมราช) จำนวน 69 รายที่นำข้าวเปลือกมาจำนำและมีปริมาณข้าวที่เข้าโครงการรับจำนำเพียง 410.56 ตัน<sup>8</sup> ทั้งนี้เพราะเกษตรกรที่เข้าโครงการจะมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยตันละ 443.36 บาท (ค่าดอกเบี้ย ค่าขนส่ง ค่ากระสอบและค่าอื่น ๆ) ในขณะที่ราคาข้าวปรับเพิ่มขึ้นมาเพียงตันละ 200 บาทเท่านั้น ความสำเร็จของโครงการในปีแรกที่ดำเนินงานเป็นเพราะชาวนาไม่เข้าใจในประโยชน์ของโครงการที่มีต่อพวกเขาและกลัวสูญเสียประโยชน์มากกว่าการได้ประโยชน์

อย่างไรก็ตาม ในปีต่อมาหลังจากที่ได้มีการปรับปรุงเงื่อนไขของโครงการ เช่น (1) เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจำนำสามารถเก็บข้าวไว้ที่ยังนางของตนเองได้เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในการขนย้าย (2) การลดอัตราดอกเบี้ยที่เกษตรกรจะต้องจ่ายให้ต่ำลง เป็นต้น เป็นสาเหตุสำคัญทำให้เกษตรกรเข้ามาใช้ประโยชน์จากโครงการมากขึ้นทั้งนี้พบว่า เมื่อสิ้นปีการผลิต 2527/28 มีจำนวนเงินสินเชื่อที่ให้เกษตรกรกู้ยืมในโครงการรวม 201.7 ล้านบาทและมีเกษตรกรจำนวน 12,547 รายที่มาขอใช้สินเชื่อ อย่างไรก็ตาม โครงการรับจำนำข้าวเปลือกได้หยุดชะงักไปในปี 2528 ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลอยู่ในช่วงของการเตรียมการเพื่อจะนำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมาเป็นมาตรการรักษาเสถียรภาพราคาของภาครัฐในขณะนั้น

### **การยกระดับโครงการรับจำนำขึ้นเป็นมาตรการแก้ปัญหาการค้าข้าวเปลือกตกต่ำของภาครัฐ**

ปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำ โดยเฉพาะในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยว นับได้ว่าได้สร้างผลกระทบต่อรัฐบาลในขณะนั้น แม้จะมีการกำหนดมาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือก ไว้หลายโครงการเช่น โครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกนาปีของกระทรวงพาณิชย์ โดยให้โรงสีเข้าร่วมโครงการรับซื้อข้าวเปลือกในราคาที่กำหนดไว้ โครงการรับซื้อข้าวเปลือกเพื่อแทรกแซงตลาดและชำระหนี้เป็นข้าวเปลือกของ อ.ต.ก. เป็นต้น แต่โครงการที่ได้จัดทำขึ้นก็ไม่สามารถทำให้เกิดประสิทธิผลในการแก้ปัญหาการค้าข้าวเปลือกตกต่ำให้กับเกษตรกรในวงกว้างได้ ในปีการผลิต 2528/29 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้น<sup>9</sup> ได้ประกาศใช้ พ.ร.บ.กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 เพื่อแก้ปัญหาการค้าข้าวเปลือกตกต่ำ โดยกำหนดราคาขั้นต่ำของข้าวเปลือกชนิดต่างๆ ที่โรงสีต้องรับซื้อ อย่างไรก็ตาม ในการใช้ พ.ร.บ. ดังกล่าว รัฐบาลมีอำนาจเพียงกำหนดราคาข้าวเปลือกที่ผู้ขายจะต้องขายแต่ไม่มีอำนาจในการบังคับให้ผู้ซื้อต้องซื้อข้าวเปลือกในราคาราคานั้น ซึ่งทำให้เกษตรกรไม่สามารถขายข้าวเปลือกได้ประกาศไว้ได้ จึงมีการ

<sup>8</sup> ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เอกสารโรเนียวใช้ภายในไม่ปรากฏปี

<sup>9</sup> มีนายโกศล ไกรฤกษ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์

ประท้วงเกิดขึ้น ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นต้องยกเลิกมาตรการกำหนดราคาข้าวเปลือก<sup>10</sup> ตลอดจนการยกเลิกเก็บค่าพรีเมียม รวมถึงยกเลิกการกำหนดโควตาข้าวส่งออก

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกได้เกิดขึ้นในปลายปี 2529 เมื่อรัฐบาลในขณะนั้นได้ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยปล่อยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำในวงเงิน 5,000 ล้านบาท เพื่อนับสนุนให้ ธ.ก.ส. นำเงินดังกล่าวไปใช้ในโครงการรับจำนำข้าวเปลือก เพราะเห็นว่าหากสามารถจูงใจให้เกษตรกรเก็บข้าวไว้ขายปลายฤดูก็จะทำให้เป็นการชะลอผลผลิตข้าวออกสู่ตลาดในช่วงเก็บเกี่ยวและจะทำให้เกษตรกรมีรายได้ดีขึ้นตามมา<sup>11</sup> พร้อมกับให้ ธ.ก.ส. ปรับปรุงระเบียบสำหรับการรับจำนำใหม่ โดยคิดดอกเบี้ยกับเกษตรกรร้อยละ 3 ต่อปี ในช่วงเดือนมกราคมถึงมิถุนายน และร้อยละ 6 ต่อปีในช่วงเดือน กรกฎาคมถึงสิงหาคม พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงวิธีการรับจำนำข้าวเปลือกจากที่เกษตรกรจะต้องนำข้าวไปส่งที่คลังของ อคส. ก็ให้เกษตรกรที่จะจำนำข้าวเปลือกกับ ธ.ก.ส. สามารถเก็บข้าวไว้ที่ยังฉางของตนเองได้ ทั้งนี้เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการขนย้ายข้าวเปลือกและค่าใช้จ่ายในการเก็บข้าว ในขณะเดียวกัน ธ.ก.ส. จะเป็นผู้ทำสัญญาเช่ายังฉางของเกษตรกรรายนั้นๆ ให้เป็นที่เก็บข้าวเปลือกและจ้างเกษตรกรเป็นผู้ดูแล<sup>12</sup> ผลของการรับจำนำในปีดังกล่าวได้ทำให้ราคาข้าวเปลือกชนิดต่างๆ ได้ขยับตัวสูงขึ้น และเมื่อถึงเวลาไถ่ถอนปรากฏว่าราคาข้าวเปลือกยังคงอยู่ในระดับทรงตัวค่อนข้างสูง คู่กับดอกเบี้ยที่จ่าย ทำให้เกษตรกรมาไถ่ถอนผลผลิตข้าวที่จำนำไว้จำนวนมาก

### ในทศวรรษแรกของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก (2529-2538)

การเปลี่ยนแปลงโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในปีการผลิต 2529/30 นับเป็นก้าวสำคัญ เพราะได้เป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงจากโครงการภายในของ ธ.ก.ส. และเป็นโครงการเสริม เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ขาดแคลนเงินทุนในฤดูกาลเก็บเกี่ยว มาเป็นโครงการของรัฐและเป็นโครงการหลัก เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาระดับราคาข้าวไม่ให้ตกต่ำด้วยการชะลอการขายของเกษตรกร ทั้งนี้ ยังยึดวิธีการกำหนดสินเชื่อที่เกษตรกรจะได้รับจากการนำข้าวเปลือกมาจำนำให้ร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าวเปลือก โดย ในปีการผลิต 2529/30 มีเกษตรกรมาขอจำนำจำนวน 360,269 ราย มียอดเงินสินเชื่อรวม 3,809.6 ล้านบาท และมีปริมาณข้าวเปลือกที่นำมาจำนำประมาณ 2.27 ล้านตัน ราคาข้าวที่ปรับตัวดีขึ้น พร้อมกับการส่งออกที่ขยายตัวเพราะความต้องการจากต่างประเทศมีมากขึ้น ทำให้จำนวนเกษตรกรที่นำข้าวมาจำนำลดลงพร้อมกับจำนวนสินเชื่อภายใต้โครงการรับจำนำข้าวเปลือกได้ลดลงตามมาด้วยปริมาณการรับจำนำข้าวเปลือกได้ปรับตัวสูงขึ้นพร้อมกับจำนวนผู้มาขอใช้สินเชื่อ

<sup>10</sup> ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ (2547) โครงการวิจัยทางเลือกใหม่สำหรับการรับจำนำข้าวเปลือกและลำไยอบแห้ง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ หน้า 25

<sup>11</sup> อัมมาร สยามวาลา และวิโรจน์ ณ ระนอง (2533) หน้า 270

<sup>12</sup> โดยข้อเท็จจริง ธ.ก.ส. จะจ่ายค่าเช่าให้เกษตรกรในอัตรา 1 บาทต่อเกวียน

ในปีการผลิต 2530/31 คณะกรรมการนโยบายและมาตรการข้าว (กนข.) ในขณะนั้นได้เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของอัตราดอกเบี้ยเสียใหม่ โดยกำหนดให้เกษตรกรเสียดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปีตลอดระยะเวลาจำนำ โดยที่ ธ.ก.ส. จะได้รับเงินชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้จากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร นอกจากนี้ ในปีดังกล่าวคณะกรรมการ กนข. ยังได้กำหนดให้มีโครงการอื่นๆเป็นโครงการเสริมอีกด้วย เช่น โครงการรับซื้อข้าวเปลือกของกองทัพบก<sup>13</sup> โครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกของกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนโครงการเร่งระบายข้าวสารส่งออกเพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือกตามฤดูกาลผลิตของกระทรวงพาณิชย์<sup>14</sup> สำหรับงบประมาณที่ใช้ในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกจะอยู่ในวงเงินประมาณ 2-3 พันล้านบาทในช่วงระหว่างปีการผลิต 2531/32 ถึงปีการผลิต 2533/34

ในปีการผลิต 2534/35 รัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนงานกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรที่ตั้งขึ้นในปี 2517<sup>15</sup> มาเป็นคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร(คชก.) และได้จัดตั้ง “กองทุนรวมเพื่อเกษตรกร” ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรทั้งระบบครอบคลุมสินค้าเกษตรทุกชนิด ทำให้โครงการต่างๆที่เกี่ยวกับการแทรกแซงระดับราคาข้าวได้ขอใช้เงินจากกองทุนรวมนี้<sup>16</sup> รวมทั้งโครงการรับจำนำข้าวเปลือกภายใต้การดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ด้วย ดังนั้น ธ.ก.ส. จึงได้รับเงินชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้ที่ให้กับเกษตรกรจากกองทุนรวมนี้<sup>17</sup> ในปีเดียวกันนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์จำนวนเงินสินเชื่อจากร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าวเปลือกที่นำมาจำนำเป็นร้อยละ 90 ทั้งนี้เพื่อช่วยเหลือให้เกษตรกรได้รับสินเชื่อในจำนวนที่สูงขึ้น บันเทิง มาแสง<sup>18</sup> ได้สรุปว่าเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในปีการผลิต 2534/35 จะมีรายได้สูงกว่าเกษตรกรที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการรับจำนำ ทั้งนี้เพราะหลังฤดูกาลเก็บเกี่ยวผ่านไปชาวนาจะขายข้าวได้ในระดับราคาที่เพิ่มขึ้น

ในปีการผลิต 2535/36 ได้มีการผ่อนคลายหลักเกณฑ์ในการรับจำนำข้าวเปลือกอีก โดยให้เกษตรกรสามารถยืดหยุ่นนางของเกษตรกรรายอื่นเพื่อเก็บรักษาข้าวเปลือกได้ ทำให้จำนวนการมาใช้สินเชื่อภายใต้โครงการรับจำนำเพิ่มขึ้นเป็น 10,550.2 ล้านบาท และธนาคารได้รับจำนำ

<sup>13</sup> โดยกองทัพบกซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรรายย่อยในราคาสูงกว่าราคาท้องถื่นแล้วนำข้าวเปลือกนั้นมาแปรสภาพเป็นข้าวสารเพื่อบริโภคในกองทัพ

<sup>14</sup> โครงการนี้รัฐบาลขายข้าวสารในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดให้แก่ผู้ซื้อทั้งที่เป็นรัฐบาลและเอกชนต่างประเทศ

<sup>15</sup> ได้จัดตั้งขึ้นโดยการนำเงินค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวมาเป็นเงินกองทุน

<sup>16</sup> นอกจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกแล้ว รัฐบาลในขณะนั้นยังได้จัดทำโครงการแทรกแซงตลาดโดยซื้อข้าวสารเข้าเก็บในโกดังและเพื่อการส่งออก ของกรมการค้าต่างประเทศกระทรวงพาณิชย์ โครงการรับซื้อข้าวคุณภาพต่ำเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรขององค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์ โครงการแทรกแซงข้าวเปลือกของกระทรวงมหาดไทย โครงการพยุงราคาข้าวเปลือกนาปีของกระทรวงกลาโหม เป็นต้น

<sup>17</sup> รัฐบาลได้กำหนดนโยบายให้ ธ.ก.ส. คิดดอกเบี้ยจากเกษตรกรร้อยละ 3 ต่อปี ในช่วงการรับจำนำ ทั้งนี้ ธ.ก.ส. จะได้รับชดเชยดอกเบี้ยส่วนต่างจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร อัตราดอกเบี้ยที่รัฐชดเชยให้ ธ.ก.ส. จะแตกต่างกันไปแต่ละปี จากที่รัฐชดเชยร้อยละ 15.25 ในปีการผลิต 2533/34 เป็นร้อยละ 12.25 11.25 และ 11 ในปีการผลิต 2534/35 2535/36 และ 2536/37 ตามลำดับ

<sup>18</sup> บันเทิง มาแสง (2537) การประเมินผลความเหมาะสมของรูปแบบโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในฤดูกาลผลิตปี 2534/35 วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 1

ข้าวเปลือกเป็นจำนวนถึง 3.34 ล้านตัน มีเกษตรกรที่มาใช้บริการสินเชื่อจำนวน 465,744 ราย ส่วนในปีการผลิต 2536/37 ได้มีการกำหนดระยะเวลารับจำนำให้สอดคล้องกับระยะเวลาเก็บเกี่ยวมากยิ่งขึ้น กล่าวคือภาคอื่นๆ (ยกเว้นภาคใต้)<sup>19</sup> รับจำนำตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน ถึงวันที่ 31 มีนาคม และกำหนดระยะเวลาไถ่ถอนให้สั้นลงจากที่เคยกำหนดไว้ 6-10 เดือน มาเป็น 5 เดือน นับจากวันรับเงินสินเชื่อ นอกจากนี้ยังได้กำหนดวิธีการรับจำนำขึ้นเป็น 2 รูปแบบ คือการรับจำนำข้าวเปลือกที่ยังฉาง และการรับจำนำใบประทวนสินค้า<sup>20</sup> เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่ไม่มียุ้งฉางเป็นของตนเอง

### การก้าวไปของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในทศวรรษที่สอง (2539-2548)

เมื่อก้าวเข้าสู่ทศวรรษ 2540 ราคาข้าวเปลือกได้มีแนวโน้มลดต่ำลงลงไปจากเดิมอีก อันเป็นผลสืบเนื่องจากการขยายการผลิตของเกษตรกร โดยใช้ข้าวพันธุ์ไม่ไวต่อช่วงแสงที่ตอบสนองต่อปุ๋ยเคมีและให้ผลผลิตสูงในพื้นที่ชลประทาน การแพร่กระจายของข้าวพันธุ์ไม่ไวต่อช่วงแสงทำให้สามารถปลูกข้าวได้มากกว่าหนึ่งครั้งในรอบปี อีกทั้งในพื้นที่นาข้าวท่วมเกษตรกรได้ปรับเปลี่ยนวิธีการทำนามาปลูกข้าวพันธุ์ไม่ไวแสงทำให้ปลูกข้าวได้มากกว่าหนึ่งครั้งในรอบปี ปริมาณผลผลิตข้าวของประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และสร้างแรงกดดันต่อราคาข้าวเปลือกของเกษตรกรตามมา

เพื่อช่วยให้เกษตรกรสามารถกู้ยืมเงินจาก ธ.ก.ส. โดยใช้ข้าวเปลือกเป็นหลักประกันเงินกู้ รัฐบาลได้ปรับเพิ่มราคาจำนำให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรสามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันในการกู้เงินได้สูงถึงร้อยละ 95 ของราคาเป้าหมาย ในปีการผลิต 2541/42 และ 2542/43 และให้ ธ.ก.ส. รับจำนำข้าวเปลือกเฉพาะข้าวเปลือกในยุ้งฉางของเกษตรกร ผลปรากฏว่าเมื่อพันธุ์ข้าวเกี่ยวไปแล้วระดับราคาข้าวเปลือกไม่ได้ปรับตัวดีขึ้นรัฐบาลจึงได้เพิ่มโครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือก โดยให้ อคส. กู้เงินจากธนาคารกรุงไทยไปรับซื้อข้าวสารจากโรงสี โดยกำหนดให้โรงสีซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรในราคาที่กำหนด แต่สถานการณ์ราคาข้าวเปลือกกลับทรุดต่ำลงจากเดิมอีก กษ.จึงได้มีมติให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่ไม่มียุ้งฉางให้นำข้าวเปลือกไปฝากไว้ที่เก็บหรือยุ้งฉางของ อตก. หรือของโรงสีที่ อตก. เข้าไว้และนำไปประทวนสินค้าที่ อตก. ออกให้ไปจำนำกับ ธ.ก.ส.<sup>21</sup>

เมื่อเข้าสู่ฤดูกาลผลิตปี 2543/44 ปรากฏว่าสถานการณ์ราคาข้าวเปลือกกลับตกต่ำไปอีก ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นตัดสินใจดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีไปพร้อมกับโครงการรับจำนำข้าวสารและมาตรการเสริมอื่นๆ และในปีนั้นเองไม่ได้กำหนดราคาเป้าหมายแต่ใช้กำหนด

<sup>19</sup>ในภาคใต้จะเปิดรับจำนำจาก วันที่ 15 มกราคมถึง วันที่ 15 พฤษภาคม

<sup>20</sup>ใบประทวนสินค้าเป็นเอกสารที่ อคส. ออกให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่นำข้าวเปลือกไปฝากไว้กับโรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกกับ อคส.

<sup>21</sup>ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ไม่ปรากฏปี) โครงการรับจำนำข้าวเปลือกโดย ธ.ก.ส. เอกสารใช้ภายใน

ราคารับจำนำแทน นั้นหมายถึงว่าเกษตรกรสามารถนำข้าวเปลือกมาจำนำและกู้เงินได้ร้อยละ 100 ของราคาที่ กนข. กำหนด สำหรับหลักเกณฑ์อื่นๆยังคงถือปฏิบัติเช่นเดียวกับโครงการในปีที่ผ่านมา

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกได้รับการออกแบบใหม่เมื่อพรรคไทยรักไทยได้เข้ามาบริหารประเทศในเดือนกุมภาพันธ์ 2544<sup>22</sup> โดยให้ ธ.ก.ส. เป็นผู้รับจำนำข้าวเปลือกในกลุ่มของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่มีอยู่จนเป็นของตนเอง และให้ อคส. เป็นผู้รับจำนำข้าวเปลือกในกลุ่มของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่ไม่มีอยู่จนของตนเอง ทั้งนี้ อคส. จะเป็นผู้ออกไปประทวนสินค้าให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาปรี้งปี 2544 ไปฝากไว้กับโรงสีที่เข้าร่วมโครงการแล้วนำไปประทวนไปจำนำกับ ธ.ก.ส.

ในขณะเดียวกัน ได้ขยายวงเงินรับจำนำเป็นไม่เกินรายละ 350,000 บาทจากเดิมที่กำหนดไว้เพียง 100,000 บาท อีกทั้ง ได้กำหนดเงื่อนไขให้สามารถนำข้าวเปลือกมาปรี้งที่ อคส. รับฝากไว้ไปสีแปรสภาพเป็นข้าวสารและเก็บไว้ในคลังสินค้ากลาง ทั้งนี้ กำหนดระยะเวลาของโครงการจากเดือนเมษายน ถึง เดือนสิงหาคม 2544 และมีกำหนดระยะเวลาไถ่ถอนไว้ไม่เกิน 5 เดือน ในการนี้ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการระบายข้าวตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือก<sup>23</sup> เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการข้าวเปลือกที่ อคส. ฝากไว้กับโรงสีไม่เกิน 3 เดือน อีกทั้งได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เพิ่มเติมไปจากเดิม โดยกำหนดปริมาณเป้าหมายการรับจำนำเพิ่มขึ้นจาก 2.5 ล้านตัน เป็น 8.7 ล้านตัน ในปีการผลิต 2544/45 และเป็น 9 ล้านตันในปีการผลิต 2545/46 โดยระยะเวลาไถ่ถอนมีกำหนด 3 เดือนนับถัดจากเดือนที่จำนำ

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกมาปรี้งปี 2544 ถือได้ว่าเป็นต้นแบบของโครงการรับจำนำไปประทวนสินค้าข้าวเปลือกนับแต่นั้นมา เพราะได้มีมาตรการให้โรงสีเอกชนเข้ามาเป็นกลไกที่สำคัญในกระบวนการรับจำนำข้าวเปลือก เพิ่มเติมจากการใช้กลไกของ ธ.ก.ส. และสถาบันสหกรณ์ที่ได้ดำเนินการรับจำนำข้าวเปลือกและฝากข้าวเปลือกไว้กับอยู่จนของเกษตรกรแต่ละรายหรือสถาบันเกษตรกรในแหล่งการผลิต

ในช่วงปีการผลิต 2546/47 และ 2547/48<sup>24</sup> นโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลในขณะนั้นนอกจากจะคงเป้าหมายของขนาดโครงการการรับจำนำข้าวเปลือกไว้ที่ 9 ล้านตัน<sup>25</sup> แล้ว ยังได้ปรับเพิ่มระดับราคารับจำนำให้สูงกว่าระดับราคาตลาดทั้งนี้ ได้ยกระดับราคาข้าวหอม

<sup>22</sup> มี ขณชยาน พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี คนที่ 23 ของประเทศไทย (9 ตุลาคม 2544 ถึง 19 กันยายน 2549)

<sup>23</sup> คณะกรรมการประกอบด้วย อธิบดีกรมการค้าภายในเป็นประธาน และมีผู้แทน อคส. อดท. กรมการค้าต่างประเทศ และกรมการค้าภายใน เป็นกรรมการ

<sup>24</sup> ซึ่งเป็นช่วงของรัฐบาลของพรรคไทยรักไทย

<sup>25</sup> ประมาณเกือบ 1 ใน 3 ของผลผลิตข้าวทั่วประเทศ

มะลิสูงขึ้นจากเดิมต้นละ 3,000 บาท<sup>26</sup> หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 43 สำหรับข้าวหอมจังหวัด ได้เพิ่มขึ้นต้นละ 2,000 บาท<sup>27</sup> หรือประมาณร้อยละ 35 ข้าวเจ้านาปีได้ปรับราคาเพิ่มขึ้นอีกต้นละ ประมาณ 1,240-1,440 บาทขึ้นอยู่กับชนิดข้าว<sup>28</sup> และเปอร์เซ็นต์ของการสีเป็นข้าวสาร สำหรับข้าวปทุมธานี เพิ่มขึ้นน้อยกว่าข้าวชนิดอื่นๆหรือเพิ่มขึ้นต้นละ 600 บาทหรือร้อยละ 10 ของระดับราคาเดิม

การปรับเพิ่มราคารับจำนำดังกล่าวได้ส่งผลให้เกษตรกรนำข้าวเปลือกที่ผลิตได้มาเข้าโครงการรับจำนำเพิ่มสูงมากขึ้นเรื่อยๆ จาก 2.7 ล้านตันในปีการผลิตปี 2546/47 เป็น 9.4 และ 9.5 ล้านตัน ในปีการผลิต 2547/48 และปีการผลิต 2548/49 ตามลำดับ ในขณะที่มูลค่าการรับจำนำเพิ่มได้เพิ่มจาก 12,429 ล้านบาทในปีการผลิต 2546/47 สูงขึ้นเป็น 71,773 ล้านบาท ในปีการผลิต 2548/49 อย่างไรก็ตามการที่ราคารับจำนำได้ปรับเพิ่มสูงกว่าระดับราคาตลาดทำให้เกษตรกรไม่มาไถ่ถอนคืนและมีข้าวหลุดจำนำตกเป็นของรัฐในจำนวนมาก ตามมา

การศึกษาช่องทางการตลาดข้าวเปลือกของศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ได้รายงานไว้ว่านับจากมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงการรับจำนำข้าวเปลือกจากการที่รับจำนำในราคาต่ำกว่าตลาดหรือใกล้เคียงกับราคาตลาด ไปสู่การยกระดับราคาจำนำให้สูงกว่าระดับราคาตลาด ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในช่องทางตลาดข้าวเปลือกจากเดิมที่เกษตรกรเคยขายผ่านพ่อค้าในหมู่บ้าน และตลาดกลาง ไปสู่การนำข้าวมาจำนำที่โรงสี<sup>29</sup> ตลาดกลางข้าวเปลือกทั้งที่เป็นของเอกชนและของสหกรณ์การเกษตรที่ได้เคยมีนโยบายการพัฒนาไว้ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 6 (2530-34) และ 7 (2535-2539) ก็ไม่สามารถพัฒนาให้ดำเนินการได้ต่อไป และต้องปิดกิจกรรมของการเป็นตลาดกลางลงและหันไปทำหน้าที่อย่างอื่นแทนการเป็นตลาดกลางข้าวเปลือก

## โครงการรับจำนำข้าวเปลือกในครึ่งทศวรรษที่สาม (2549-2555)

เมื่อขึ้นทศวรรษที่สามของการดำเนินโครงการรับจำนำในปี 2549 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลขึ้นใหม่<sup>30</sup> และได้มีพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี<sup>31</sup> ในปีนั้นการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในฤดูนาปีปีการผลิต 2549/50 ของรัฐบาลในขณะนั้นไม่ได้มีการ

<sup>26</sup> เดิมข้าวเปลือกหอมมะลิรับจำนำต้นละ 7,000 บาท ได้ปรับเพิ่มขึ้นเป็นต้นละ 10,000 บาท ส่วนการรับจำนำที่ยังคงให้รับจำนำต้นละ 9,700 บาท

<sup>27</sup> เดิมข้าวเปลือกหอมจังหวัดรับจำนำต้นละ 5,700 บาท ปรับเพิ่มขึ้นเป็นต้นละ 7,700 บาท

<sup>28</sup> เดิมข้าวเจ้านาปีชนิดที่สีเป็นข้าวสาร 100% รับจำนำต้นละ 53,30 บาท ปรับเพิ่มขึ้นเป็นต้นละ 6,600 บาท ข้าวเปลือกสุพรรณบุรีจากต้นละ 5,400 บาทปรับเพิ่มขึ้นเป็นต้นละ 6,500 บาท และข้าวเปลือกปทุมธานี 1 จากต้นละ 6,000 บาทปรับเพิ่มขึ้นเป็นต้นละ 6,600 บาท

<sup>29</sup> ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ (2547) ช่องทางการกระจายข้าวเปลือก เอกสารวิจัยเสนอต่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ จัดเตรียมโดยศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

<sup>30</sup> เนื่องจากได้มีการรัฐประหารเกิดขึ้น

<sup>31</sup> ชวน หลีกภัย พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 24 ของประเทศไทย(1 ตุลาคม 2549 ถึง 29 มกราคม 2551)



เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ไปจากเดิมที่รัฐบาลก่อนหน้านี้ได้กำหนดไว้เพียงแต่ได้ปรับลดเป้าหมายปริมาณการรับจำนำลงจาก 9 ล้านตันมาเป็น 8 ล้านตัน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ข้าวไทย<sup>32</sup> พร้อมกับปรับราคารับจำนำเป้าหมายในฤดูนาปรังให้ใกล้เคียงกับราคาตลาด พร้อมทั้งมีการจัดทำแผนการระบายข้าวในสต็อกออกเป็นระยะและสามารถระบายข้าวสารคงเหลือในสต็อกได้ลดลงเหลือเพียงจำนวน 2.1 ล้านตัน

ในปี 2551 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่งเมื่อพรรคพลังประชาชนได้รับการเลือกตั้งให้เข้ามาบริหารประเทศ<sup>33</sup> การดำเนินนโยบายโครงการรับจำนำในระยะแรกของปีการผลิต 2550/51 ยังคงเป้าหมายและราคารับจำนำในฤดูนาปีไว้ตามเดิม แต่เนื่องจากในช่วงเดือนเมษายนถึงสิงหาคมของปี 2551 ระดับราคาข้าวในตลาดต่างประเทศได้ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากอันเนื่องจาก สถานการณ์วิกฤตอาหารและพลังงานโลกพร้อมๆกับการปรับตัวของราคาข้าวเปลือกในประเทศที่ระดับฟาร์ม ในเดือนมิถุนายน 2551 เกษตรกรได้เรียกร้องให้รัฐบาลประกาศราคารับจำนำในฤดูนาปรังปี 2551 ให้เท่ากับราคาตลาดซึ่งในขณะนั้นราคาข้าวเปลือกที่ระดับฟาร์มได้ขึ้นไปสูงถึงตันละ 15,000 บาท ทำให้มีการปรับราคารับจำนำข้าวเปลือกนาปรังความชื้นไม่เกิน 15% ไปที่ตันละ 14,000 บาท<sup>34</sup> จากเดิมที่เคยรับจำนำที่ราคา 7,100 บาทต่อตันหรือราคาเพิ่มสูงขึ้นจากเดิมถึงร้อยละ 97.18

เมื่อเข้าสู่ฤดูการรับจำนำข้าวเปลือกในปีการผลิต 2551/52 สถานการณ์ราคาข้าวในตลาดโลกได้ผ่อนคลายจากภาวะวิกฤตและราคาได้อ่อนตัวลงอย่างมาก การกำหนดราคารับจำนำข้าวเปลือกในฤดูนาปีปีการผลิต 2551/52 ได้ปรับระดับราคาข้าวเปลือกเจ้าลงจากระดับราคารับจำนำในฤดูนาปรังปี 2551 ทั้งนี้ ราคาที่รับจำนำข้าวเปลือกเจ้า 15% อยู่ที่ตันละ 12,000 บาท<sup>35</sup> แต่หากจะเทียบระหว่างฤดูนาปีด้วยกันระหว่างปีการผลิต 2550/51 กับปีการผลิต 2551/52 ระดับราคาข้าวเปลือกเจ้า 15% ที่รับจำนำจะมีราคาสูงกว่าราคาข้าวในปีการผลิต 2550/51 ถึงร้อยละ 80 และประมาณร้อยละ 60 และ 66 สำหรับข้าวหอมมะลิและข้าวหอมจังหวัด

การปรับราคารับจำนำเพิ่มขึ้นแม้จะเป็นเหตุผลด้านนโยบายเพื่อการยกระดับรายได้ให้เกษตรกรมีระดับรายได้ที่สูงขึ้นก็ตาม แต่การยกระดับราคาที่สูงกว่าระดับราคาตลาดพร้อมกับปริมาณที่รับจำนำย่อมสร้างผลกระทบต่อกิจกรรมของตลาดกลางข้าวเปลือก ทั้งนี้เพราะรัฐได้กลายเป็นผู้รับซื้อข้าวเปลือกรายใหญ่ในท้องตลาด ในขณะเดียวกันการยกระดับราคารับซื้อข้าวเปลือกให้สูงกว่าราคาตลาดจึงเปรียบได้กับเป็นการประกันราคา

การที่รัฐได้เข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดข้าวเปลือกจนเป็นผู้รับซื้อรายใหญ่ในตลาดและได้ส่งผลกระทบต่อต้นทุนการเก็บรักษาและราคาข้าวเปลือกในท้องตลาดหากจะมีการระบายข้าว

<sup>32</sup> ยุทธศาสตร์ข้าวไทยได้มีแผนการปรับลดการแทรกแซงของรัฐในตลาดข้าวเปลือกลงปีละ 10%

<sup>33</sup> โดยมี ชวนชม พันธ์พานิช สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี คนที่ 25 ของประเทศไทย (29 มกราคม 2551 ถึง 9 กันยายน 2551)

<sup>34</sup> สำหรับราคาข้าวขาวดอกมะลิ 105 ข้าวหอมจังหวัด และข้าวเหนียวก็ได้ปรับราคาเพิ่มสูงขึ้นจากเดิมด้วยเช่นกัน แต่ไม่ได้นำมาเสนอไว้ ณ ที่นี้

<sup>35</sup> ในปี 2551 ได้มีการเปลี่ยนปลานายกรัฐมนตรีจาก ชวนชม พันธ์พานิช มาเป็น ชวนชม พันธ์พานิช วงศ์สวัสดิ์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 26 ของประเทศไทย (18 กันยายน 2551 ถึง 2 ธันวาคม 2551)

ออกจากสต็อกจำนวนมาก ในช่วงปีการผลิต 2552/53 ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่อีกครั้งหนึ่ง<sup>36</sup> พร้อมกับได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายการแทรกแซงตลาดโดยการรับจำนำข้าวเปลือกมาเป็นนโยบายประกันรายได้ขั้นต่ำเกษตรกรผู้ปลูกข้าว โดยมีเป้าหมายเพื่อการรักษาระดับรายได้ให้กับเกษตรกรขนาดเล็กให้มีรายได้ในระดับที่เหมาะสมและในขณะเดียวกันรัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงโดยการรับซื้อข้าวเปลือกในกลไกตลาดข้าวเปลือก ทั้งนี้รัฐจะเป็นผู้กำหนดราคาเป้าหมายพร้อมประกาศให้เกษตรกรได้รับทราบล่วงหน้า<sup>37</sup> และเพื่อให้เกษตรกรรายเล็กได้ประโยชน์อย่างเต็มที่ จึงได้มีการกำหนดปริมาณข้าวที่เกษตรกรจะใช้สิทธิไว้ตามประเภทของข้าว<sup>38</sup> หากราคาอ้างอิงในตลาดต่ำกว่าราคาเป้าหมายก็ให้เกษตรกรได้รับชดเชยราคาข้าวส่วนต่าง ในการประกาศราคาอ้างอิงในระยะแรกได้ประกาศทุกวันที่ 1 และ 16 ของเดือน ต่อมาได้ปรับปรุงเป็นทุกวันจันทร์ของแต่ละสัปดาห์ ทั้งนี้เกษตรกรจะต้องมาขอรับการขึ้นทะเบียนกับกรมส่งเสริมการเกษตรและทำสัญญาข้อตกลงในการขอประกันรายได้กับ ธ.ก.ส. และช่วงเวลาที่ประสงค์จะใช้สิทธิ ในกรอบระยะเวลาของโครงการ นโยบายประกันรายได้ขั้นต่ำเกษตรกรผู้ปลูกข้าวได้ถูกยกเลิกไปเมื่อสิ้นสุดโครงการประกันรายได้ฤดูนาปรังปี 2554<sup>39</sup> เมื่อพรรคเพื่อไทยได้เข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ

อย่างไรก็ตาม เมื่อเข้าสู่ฤดูนาปี ปีการผลิต 2554/55 เมื่อมีการเลือกตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่และพรรคเพื่อไทยได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศในเดือนสิงหาคม 2554<sup>40</sup> ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายช่วยเหลือด้านราคาข้าวแก่เกษตรกรจากนโยบายประกันรายได้ขั้นต่ำเกษตรกรผู้ปลูกข้าวไปเป็นนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกอีกครั้งหนึ่งในฤดูนาปี ปีการผลิต 2554/55 ทั้งนี้รัฐบาลได้ยกระดับการรับจำนำข้าวเปลือกที่ระดับความชื้น 15% สำหรับข้าวเปลือกหอมมะลิขึ้นเป็นตันละ 20,000 บาท<sup>41</sup> ข้าวหอมจังหวัดตันละ 18,000 บาท ข้าวเปลือกปทุมธานีตันละ 16,000 บาท ข้าวเปลือกเจ้า ตันละ 15,000 บาท และข้าวเปลือกเหนียวตันละ 16,000 บาท<sup>42</sup> ทั้งนี้เกษตรกรสามารถนำข้าวมาจำนำได้ไม่จำกัดจำนวน และมีเป้าหมายของการรับจำนำข้าวเปลือกหาปีจำนวน 25 ล้านตันข้าวเปลือก ทั้งนี้เกษตรกรจะต้องมีหนังสือรับรองจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และเป็นลูกค้า ธ.ก.ส. และสามารถนำข้าวไปฝากกับโรงสีที่เข้าร่วมโครงการกับ อคส. และ อ.ต.ก. แล้วนำไปประทอนที่ได้รับไปจำนำกับ ธ.ก.ส. ทั้งนี้มี

<sup>36</sup> โดยมี ฯพณฯ ท่านอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 27 ของประเทศไทย (17 ธันวาคม 2551- 5 สิงหาคม 2554)

<sup>37</sup> ข้าวหอมมะลิมีราคาเป้าหมายที่ตันละ 15,300 บาท ข้าวหอมจังหวัดมีราคาเป้าหมายตันละ 14,300 บาท ข้าวเปลือกเจ้าราคาตันละ 11,000 บาท ข้าวเปลือกปทุมธานีตันละ 10,000 บาท และข้าวเปลือกเหนียวตันละ 9,500 บาท

<sup>38</sup> ในฤดูนาปี ปีการผลิต 2552/53 ได้ประกาศราคาเป้าหมายข้าวเปลือก ณ ความชื้น 15% สำหรับข้าวหอมมะลิไว้ที่ตันละ 15,300 บาท ข้าวเปลือกหอมจังหวัดตันละ 14,300 บาท ข้าวเปลือกเจ้าตันละ 10,000 บาท ข้าวเปลือกเหนียวตันละ 9,500 บาท โดยให้เกษตรกรได้รับสิทธิสำหรับข้าวขาวดอกมะลิ 14 ตัน ข้าวหอมจังหวัด 16 ตัน ข้าวเปลือกเจ้า 25 ตัน และข้าวเหนียว 16 ตัน

<sup>39</sup> โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในฤดูนาปรัง 2554 ได้สิ้นสุดลงในวันที่ 30 กันยายน 2554

<sup>40</sup> มี ฯพณฯ ท่านยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 28 ของประเทศไทย เริ่มเข้ามาบริหารประเทศเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2554

<sup>41</sup> ในโครงการประกันรายได้ได้ตั้งราคาข้าวหอมมะลิไว้ที่ 15,000 บาท และในกรณีที่มีการจำนำที่ยังคงรับจำนำที่ 16,000 บาท

<sup>42</sup> ราคารับจำนำข้างต้นให้ปรับเพิ่มลดตามจำนวนกรัมในอัตรากรัมละ 200 บาท

ระยะเวลาของการรับจำนำจาก วันที่ 7 ตุลาคม 2554 ถึง 29 กุมภาพันธ์ 2555 ส่วนในภาคใต้เริ่มจากวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2555 ถึง กรกฎาคม 2555 เมื่อสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2555 พบว่าได้มีข้าวเปลือกที่นำมาจำนำจำนวน 6.7 ล้านตัน<sup>43</sup> ได้ใช้งบประมาณไปแล้วไม่ต่ำกว่า สำหรับในฤดูนาปรัง 2555 รัฐยังมีนโยบายที่จะดำเนินการจัดทำโครงการรับจำนำในฤดูนาปรังอีกด้วยเช่นกัน

### บทส่งท้าย

ในช่วงเกือบ 4 ทศวรรษที่ผ่านมาได้พบว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกได้มีวิวัฒนาการจากการเป็นโครงการเสริมภารกิจของ ธ.ก.ส. เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ขาดแคลนเงินทุนในช่วงเก็บเกี่ยวได้นำเงินไปใช้จ่ายก่อน เพราะหากขายข้าวในช่วงที่มีอุปทานออกมาราคาจะตกต่ำ ได้ก้าวไปสู่การเป็นนโยบายหลักของรัฐในการใช้แก้ไขราคาข้าวเปลือกตกต่ำไปพร้อมๆกับการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขหลักเกณฑ์การรับจำนำ การเปลี่ยนแปลงเป้าหมายและขนาดของโครงการยกระดับราคาจำนำให้สูงกว่าระดับราคาตลาดอย่างมาก และรวมถึงการรับจำนำไปประทอนสินค้าที่กำหนดให้โรงสีเอกชนเป็นผู้รับฝากข้าวที่เกษตรกรนำมาจำนำ แม้ในแง่มุมหนึ่งมองได้ว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นโครงการที่รัฐได้เข้าไปสนับสนุนให้เกษตรกรมีรายได้จากการทำนาเพิ่มสูงขึ้นจากเดิมที่เป็นอยู่ อันจะนำมาซึ่งการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ แต่อีกแง่มุมหนึ่งหากรัฐยกระดับราคาจำนำให้สูงกว่าระดับราคาตลาดอย่างมาก มองได้ว่าโครงการรับจำนำจะสร้างผลกระทบต่อกลไกตลาดกลางข้าวเปลือก ตลาดส่งออกข้าว และตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า ซึ่งประเทศไทยจะต้องเตรียมความพร้อมในการพัฒนาตลาดเพื่อการก้าวไปสู่นโยบายการค้าเสรี อีกทั้งการยกระดับราคาให้สูงกว่าราคาตลาดมากเกินไปจะทำให้รัฐบาลเป็นผู้ซื้อรายใหญ่ในตลาดข้าวเปลือก และในขณะเดียวกันหากไม่มีกลไกการจัดการที่ดีในการระบายข้าวออกจากสต็อกแล้ว รัฐจะต้องเป็นผู้แบกภาระการขาดทุนจำนวนมาก อีกทั้ง ยังอาจส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตข้าวตามมาเพราะนโยบายดังกล่าวขาดกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งในศักยภาพของระบบการผลิตและการตลาด ในท้ายที่สุด เกษตรรายเล็กจะแข่งขันไม่ได้และขาดความยั่งยืน อันนำไปสู่ความไม่มั่นคงทางอาหารของครัวเรือนตามมา

<sup>43</sup> ได้ใช้เงินในโครงการไปแล้วไม่ต่ำกว่า 120,000 ล้านบาท

