



สถาบันคลังสมองของชาติ

สถาบันคลังสมองของชาติ

# นโยบายรัฐด้านสินค้าเกษตร: ความล้มเหลวของ การเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันของสินค้า ข้าวไทย

เวทีเสวนาสมัชชาวิชาการความมั่นคงทางอาหารประจำปี 2555  
'อิสรภาพทางพันธุกรรม อธิปไตย และความมั่นคงทางอาหาร'  
เวลา 13.00-16.00 น วันที่ 16 พฤษภาคม 2555  
ณ อาคารวชิรานุสรณ์ คณะเกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

รศ.สมพร อิศวิลานนท์

สถาบันคลังสมองของชาติ

# 1. แรงกดดันจากพื้นที่ของภาคการเกษตร

➡ การเกษตรเป็นแหล่งความมั่นคงทางอาหารของครัวเรือน เป็นฐานทางเศรษฐกิจ และเป็นอาชีพหลักของครัวเรือนชนบท

➡ ภาคการเกษตรประกอบด้วยเกษตรกรขนาดเล็กจำนวนมาก มีประสิทธิภาพการผลิตต่ำ ทำให้มีต้นทุนการผลิตสูง มีฐานะยากจน และตกอยู่ในภาวะเป็นหนี้สิน

➡ การขาดแคลนที่ดินทำกินและรวมถึงการสูญเสียที่ดินทำกินของเกษตรกร

➡ ทุนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกษตรกรเคยพึ่งพิงและใช้เป็นแหล่งอาหารของครัวเรือนอยู่ในสถานะเสื่อมโทรม



๑ การผลิตในภาคเกษตรกรรมขึ้นอยู่กับความเสี่ยงต่างๆที่ไม่สามารถควบคุมได้โดยเฉพาะภัยธรรมชาติ ทั้งที่เกิดจากน้ำท่วม ภัยแล้ง ทำให้เกิดความแปรปรวนในปริมาณสินค้าและราคา

๑ ผลผลิตส่วนมากเป็นฤดูกาล และเน่าเสียง่าย เกษตรกรส่วนใหญ่จะขายผลผลิตไปทันทีหลังการเก็บเกี่ยว เพราะมีภาระเรื่องค่าใช้จ่ายและหนี้สิน ทำให้ได้ราคาต่ำ

๑ เกษตรกรขาดอำนาจต่อรองทางการตลาด ขายผลผลิตได้ในราคาต่ำและไม่ได้รับความเป็นธรรม ราคาสินค้าเกษตรขาดเสถียรภาพ ทำให้อาชีพการเกษตรกรรมมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ



## 2 การสนองตอบเชิงนโยบายของภาครัฐในอดีต



### ➤ นโยบายที่ไม่ใช่ราคา (Non-price policy)

☞ ใช้เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิต การลดต้นทุนการผลิต และสร้างคามอยู่ดีมีสุขของ ประชากรภาคเกษตร เช่น นโยบายชลประทาน นโยบาย การวิจัยในภาคการเกษตร นโยบายปฏิรูปที่ดิน นโยบาย สินเชื่อเกษตรกร เป็นต้น



#### ✓ การพัฒนาด้านแหล่งน้ำและ การชลประทาน

- ☞ ใช้พื้นที่ดินเดิมเพาะปลูกมากขึ้น ในรอบปี และกระตุ้นการใช้ปัจจัย สมัยใหม่
- ☞ ลดความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติและ เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตต่อหน่วย เนื้อที่
- ☞ สนับสนุนการเพิ่มรายได้และลด ต้นทุนการผลิต

#### ✓ การลงทุนวิจัยด้าน การเกษตร

- ☞ เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต คุณภาพผลผลิต และการจัดการใน ไร่นา
- ☞ เพิ่มความสามารถในการแข่งขัน ของภาคการเกษตร
- ☞ สนับสนุนการเพิ่มรายได้และการ ลดต้นทุนต่อหน่วยของสินค้า
- ☞ ลดผลกระทบจากการเกิด biotic และ abiotic loss ในพื้นที่



### ➤ นโยบายที่ไม่ใช้ราคา (ต่อ)

#### ✓ การจัดหาที่ดินทำกินเพื่อการเกษตร

- ☞ ให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีน้อยได้เป็นเจ้าของที่ดินเพื่อสร้างความมั่นคงในอาชีพ
- ☞ การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเพราะสร้างแรงจูงใจให้กับเกษตรกร
- ☞ สนับสนุนการกระจายรายได้และทรัพย์สินเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม



- มีการจัดที่ดินในรูปแบบของนิคมสร้างตนเองและสหกรณ์นิคม
- มีการปฏิรูปการถือครองที่ดิน ในรูป ส.ป.ก 4-01
- การจัดให้มีโฉนดชุมชน เป็นต้น

#### ✓ การเสริมสร้างกลไกตลาดสินค้าเกษตรในชนบท

- ☞ การเสริมสร้างผลผลิตและลดต้นทุนทางการตลาด
- ☞ เพิ่มการแข่งขันในทางการค้าและการสร้างความเป็นธรรมในช่องทางการขายผลผลิตของเกษตรกร
- ☞ สนับสนุนการขยายตัวของตลาดกลางในสินค้าเกษตรที่เป็นกลุ่มใหญ่ เช่นตลาดกลางข้าวเปลือก ตลาดกลางยางพารา และรวมถึงการสร้างตลาดทางเลือก



ภาพประกอบโดย: วนิดา วัฒนสินธุ์, วนิดา วัฒนสินธุ์, วนิดา วัฒนสินธุ์



- ตลาดสินค้าเกษตรในพื้นที่ห่างไกลมักจะขาดการแข่งขัน ทำให้พ่อค้าในพื้นที่มีอำนาจเหนือกลไกตลาด
- การเสริมสร้างกลไกและช่องทางการตลาดเพื่อให้เกิดการแข่งขันย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรเพราะทำให้มีช่องทางการจำหน่ายหลังเก็บเกี่ยวผลผลิต

## ➤ นโยบายเกี่ยวข้องกับราคาและการแทรกแซงกลไกตลาด

➡ นโยบายราคาใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดระดับราคาหรือสร้างเสถียรภาพราคาต่อเกษตรกรหรือต่อผู้บริโภค นโยบายราคามีทั้งที่เป็นการแทรกแซงกลไกตลาดหรือเป็นการบิดเบือนกลไกตลาดไปจากราคาสมดุลตามลักษณะของอุปสงค์และอุปทานของตลาดในขณะหนึ่งๆ และนโยบายที่ไม่บิดเบือนกลไกตลาด

### ✓ การพยุงราคาและประกันราคาสินค้าเกษตร

☞ การพยุงราคาหรือการประกันราคาหมายถึงการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงและเป็นผู้รวบรวมผลผลิตส่วนเกินออกจากตลาดเพื่อให้ระดับราคาไม่ตกต่ำไปมากนัก โดยเฉพาะในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวที่ราคาผลผลิตเกษตรมักจะตกต่ำ ทำให้มีรายได้ลดลง

### ✓ การประกันรายได้ขั้นต่ำของเกษตรกรผู้ปลูกข้าว

☞ เป็นการให้หลักประกันรายได้ขั้นต่ำแก่เกษตรกรที่ปลูกข้าว ทั้งนี้รัฐจะเป็นผู้กำหนดราคาเป้าหมายที่เกษตรกรจะได้รับพร้อมกับจำนวนสูงสุดที่เกษตรกรจะใช้สิทธิได้ตามหลักเกณฑ์ของการประกันรายได้

### ✓ โครงการรับจำนำข้าวเปลือก

☞ แรกๆเป็นโครงการโดย ธ.ก.ส. เพื่อช่วยเหลือเหลือเรื่องกระแสเงินใช้จ่ายของเกษตรกรที่เดือดร้อนเงินในช่วงเก็บเกี่ยว การรับจำนำเริ่มแรกกำหนดราคาจำนำต่ำกว่าราคาตลาด ซึ่งไม่ถือว่าเป็นการแทรกแซงกลไกตลาด แต่ต่อมาได้วิวัฒนาการไปสู่โครงการแทรกแซงกลไกตลาดอย่างเต็มตัวและกำลังสร้างอำนาจผูกขาด



## 3. นโยบายการเกษตรของภาครัฐกับคำถามถึงประเด็น การเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน

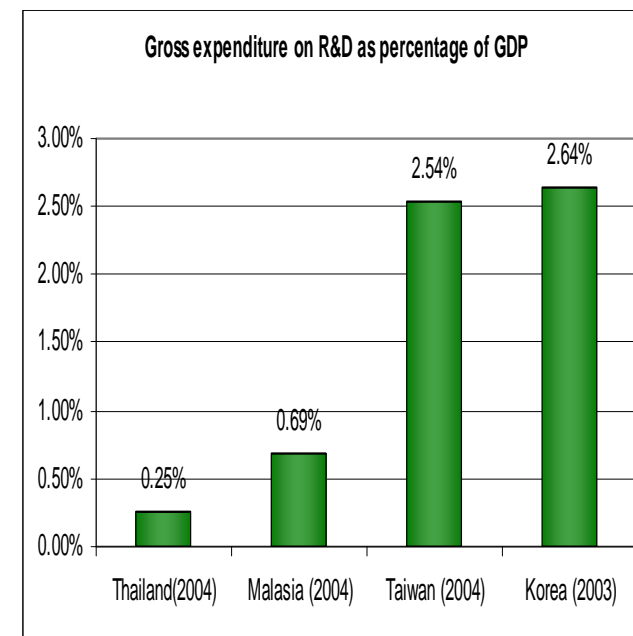
### ➤ นโยบายการลงทุนวิจัยของภาครัฐมีจำกัด

☉ กรณีตัวอย่างงบวิจัยด้านข้าวและการเกษตร

✓ งบวิจัยข้าวในปี 2554 ของกรมการ  
ข้าวมีจำนวน 190 ล้านบาท

ปี	เฉลี่ยงบ วิจัยข้าว (ล้านบาท)	เฉลี่ยงบวิจัยต่อ พื้นที่ปลูกข้าว ปี (บาทต่อไร่)	%ต่อมูลค่า ส่งออก
2511-15	134.23	3.04	0.51
2546-48	127.67	4.12	0.17
2553	175	2.58	0.10
25541/	190	3.06	0.09

☉ เปรียบเทียบงบ R&D ต่อ GDP



Source: Bangkok Post Mid Year Economic Review, July, 2008

### 3. นโยบายการเกษตรของภาครัฐกับคำถามถึงประเด็นการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน

## งบประมาณวิจัยด้านเกษตรและอาหาร ของภาครัฐ ระหว่างปี 2550 – 2553

หน่วยงาน	ปีงบประมาณ				รวม
	2550	2551	2552	2553	
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ;					
กรมวิชาการเกษตร	511.9	500.8	580.5	445.9	2,039.2
กรมปศุสัตว์	157.6	274	94.1	58.3	584.1
กรมประมง	46	34.5	54.6	71.8	206.9
กรมการข้าว	47.7	111	205.6	175.2	539.4
กรมพัฒนาที่ดิน	(na)	49.1	27.8	38.2	115.1
หน่วยงานสนับสนุนการวิจัย ;					
สวทช.	126.4	99.3	71	73.8	370.5
สกว	60.3	89.8	82.3	9.1	241.5
สกว คปก	33.5	32.9	32.4	18.5	117.4
สวก	94.8	53	100.6	(na)	248.3
สถาบันอุดมศึกษาสาขา					
เกษตรศาสตร์ ;					
ม.เกษตรศาสตร์	95	113.8	88.6	35	332.4
ม.ขอนแก่น	23.7	21.8	31.6	18.3	95.4
ม.เชียงใหม่	46.4	39	28.2	10	123.6
ม.สงขลา	39.7	39.3	42.5	(na)	121.5
ม.แม่โจ้	21	21	19.4	12	73.3
สถาบันเทคโนโลยีฯ ลาดกระบัง	18.4	17.3	13.2	12.4	61.3
<b>รวม</b>	<b>1,322.5</b>	<b>1,496.6</b>	<b>1,472.2</b>	<b>978.8</b>	<b>5,270.1</b>

ที่มา: พงศ์เทพ และคณะ, 2554.

หมายเหตุ : หน่วยงาน มอ และสวก ไม่มีข้อมูลปี 2553, หน่วยงานกรมพัฒนาที่ดิน ไม่มีข้อมูลปี 2550



### 3. นโยบายการเกษตรของภาครัฐกับคำถามถึงประเด็นการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน

วงงบประมาณวิจัยการเกษตรและอาหารตามหน่วยงาน และงบประมาณเฉลี่ยต่อครัวเรือนตามชนิดสินค้าเกษตร

✓ งบประมาณวิจัยด้านการเกษตรและอาหารตามหน่วยงาน

หน่วยงาน	งบประมาณ 4 ปี (ล้านบาท)
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	3,484.7
หน่วยสนับสนุนการวิจัย	977.7
สถาบันอุดมศึกษาด้านการเกษตร	807.7
รวม	5,270.1
เฉลี่ยปีละ	1,317.50

ที่มา: พงศ์เทพ และคณะ, 2554.

✓ งบประมาณวิจัยเฉลี่ยต่อปีตามชนิดของสินค้าเกษตรเทียบกับครัวเรือน

ผลิตภัณฑ์	งบวิจัย <sup>1</sup> (ล้านบาท)	บาทวิจัย/ครัวเรือน/ปี
	ข้าว	185
ยางพารา	60	41
โคเนื้อ <sup>2</sup>	51	59
ปาล์มน้ำมัน <sup>2</sup>	34	315
กุ้งและผลิตภัณฑ์	31	1,255
สุกร	28	124
สับปะรด	25	48
กล้วยไม้	19	(na)
พริกและผลิตภัณฑ์	18	(na)
โคนม <sup>2</sup>	18	951
ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ <sup>2</sup>	9	24
ลำไย	8	31
ไก่เนื้อ	7	722
สับปะรด	6	162
ทุเรียน	6	49
มังคุด	5	53
มะม่วง	4	12

หมายเหตุ 1. หน่วยงาน มอ และสวท ไม่มีข้อมูลปี 2553  
2. หน่วยงานกรมพัฒนาที่ดิน ไม่มีข้อมูลปี 2550

# วิวัฒนาการของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและการก้าวไปสู่อำนาจผูกขาดของรัฐในตลาดข้าวเปลือก



ปี 2529 ปรับเปลี่ยน  
เชิงนโยบายที่สำคัญ

ในทศวรรษ 2530 -  
กลางทศวรรษ 40

จาก 2544-2551

จาก 2552-2554

✓ การแทรกแซงตลาดข้าวได้เปลี่ยนมุมมองการแทรกแซงตลาดข้าวสารไปสู่การแทรกแซงตลาดข้าวเปลือก



✓ ได้ยกระดับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกจากโครงการเสริมให้เป็นโครงการหลักเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร



ชนิดข้าว	ปริมาณสูงสุด (ตัน/เดือน)	ช่วงที่ไม่รับจำนำ (ตัน/เดือน)
ข้าวหอมมะลิ	20,000	20,000
ข้าวเหนียว	17,000	17,000
ข้าวขาว 100%	15,500	15,500
ข้าวขาว 8%	15,000	15,000
ข้าวขาว 10%	14,500	14,500
ข้าวขาว 25%	13,500	13,500
ข้าวหอม กข 6	17,000	17,000
ข้าวเหนียว	15,000	15,000

✓ พัฒนากลไกตลาดกลางข้าวเปลือกตามแผนพัฒนาฉบับที่ 5-8 (2525-44) มีตลาดกลางทำข้าวเกิดขึ้นจำนวนมากในยุคนี้

✓ ตลาดกลางเป็นแหล่งอ้างอิงราคาที่สำคัญและทำให้นักเกษตรกรมีอำนาจต่อรองในตลาดมากขึ้นกับผู้มาซื้อในตลาดกลาง โดยเฉพาะโรงสี

✓ มีโครงการรับจำนำในการทำหน้าที่ยกยืมให้เกษตรกรที่ขาดเงินลงทุนไปใช้ใน ช่วงเก็บเกี่ยวและเป็นโครงการที่มีจุดมุ่งหวังทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญโดยคิดมูลค่าจำนำ 80% ของมูลค่าข้าวและในวงเงินไม่เกินรายละ 100,000 บาท

✓ 2544 มีการปรับราคาจำนำให้เท่ากับราคาตลาดและต่อมาสูงกว่าราคาตลาด

✓ ในปี 2546 เป็นต้นมาได้ขยายขนาดของโครงการจากเดิมที่มีเป้าหมายประมาณ 2 ล้านตันเป็น 9 ล้านตัน และเพิ่มระดับราคาจำนำให้สูงกว่าราคาตลาด

✓ มูลค่ารับจำนำเพิ่มจาก 12,429 ล้านบาท ในปี 2546/47 เป็น 71,773 ล้านบาท ในปี 2548/49 และไม่ต่ำกว่า 100,000 ล้านบาทในปี 2551

✓ เข้าสู่โครงการประกันรายได้ขั้นต่ำ (2552-ก่อน 7 ตุลาคม 2554)

✓ นโยบายประกันรายได้ขั้นต่ำ เป็นความพยายามที่รัฐจะสร้างหลักประกันรายได้ให้กับเกษตรกรปลูกข้าว โดยรัฐไม่เข้าไปแทรกแซงในกลไกตลาด

✓ เริ่มโครงการรับจำนำใหม่นับตั้งแต่ 7 ตุลาคม 2554

✓ ก้าวไปสู่การเป็นตลาดข้าวเปลือกผูกขาดโดยรัฐ

### 3. นโยบายการเกษตรของภาครัฐกับคำถามถึงประเด็นการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน

#### ➤ โครงการรับจํานํากับบทบาทของตลาดกลางที่ถูกทอนหายไป

๑ การกระจายตลาดกลางสินค้าเกษตรที่ดำเนินงานโดยกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ที่มีในอดีต

๑ การกระจายตลาดกลางสินค้าเกษตรที่ดำเนินงานโดยสหกรณ์การเกษตรที่มีในอดีต

	อีสาน	เหนือ	กลาง	ใต้	รวม		อีสาน	เหนือ	กลาง	ใต้	รวม
จำนวน	15	35	20	-	70	จำนวน	321	108	114	67	682

ที่มา: ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจศาสตร์ประยุกต์ (2547)

ที่มา: ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจศาสตร์ประยุกต์ (2547)

#### ➤ การใช้กลไกโรงสีเป็นแหล่งสต็อกข้าวในโครงการรับจํานํานำในอดีตนำไปสู่การขยายตัวของโรงสีขนาดใหญ่มีมากขึ้น

	จำนวนโรงสี		กำลังการผลิต(ตัน/ชม.)	
	2543	2551	2543	2551
ใหญ่	871	1,148	69,445	180,073
กลาง	823	387	8,879	4,786
รวม	1,694	1,536	78,324	184,859
เฉลี่ยต่อราย			46.23	120.4

ที่มา: มาชะสิริ เชาวกุล (2552)

➤ การขยายตัวของการลงทุนในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกกับคำถามถึงความสามารถในการแข่งขันของข้าวไทย?

☒ นับจาก 7 ตุลาคม 2554 โครงการรับจำนำได้ยกระดับราคาจำนำขึ้นเป็น 15,000 บาท/ตันสำหรับข้าวเจ้า ความชื้น 15% และ 20,000 บาทต่อตันสำหรับข้าวหอมมะลิ นอกจากนี้ยังไม่จำกัดจำนวนข้าวเปลือกที่จะนำมาจำนำ

☒ ขณะนี้รัฐได้ใช้งบประมาณเพื่อการลงทุนไปในโครงการฯ แล้วไม่ต่ำกว่า 200,000 ล้านบาท และอาจจะต้องใช้งบประมาณถึง 300,000 ล้านบาทเมื่อสิ้นฤดูนาปี 2555

☒ การแทรกแซงตลาดข้าวเปลือก(จาก 7 ต.ค. 54 - 7 พ.ค. 55) มีจำนวนข้าวที่ซื้อเข้าเก็บใน stock รวม 12.6 ล้านตัน(หรือ 8.5 ล้านตันข้าวสาร) เป็นข้าวขาวนาปี 6.8 ล้านตัน นาปี 5.8 ล้านตัน (7 พ.ค. 55) และยังไม่รวมข้าวสารในสต็อกจากโครงการจำนำก่อนหน้านี้อีกไม่ต่ำกว่า 2.5 ล้านตัน

➤ การขยายตัวของการลงทุนในโครงการรับจำนำข้าวเปลือก(ต่อ)

- ☒ ผลของนโยบายทำให้รัฐเป็นผู้ซื้อข้าวรายใหญ่ในตลาดและ  
ทอนอำนาจการแข่งขันในตลาดข้าวเปลือกและตลาดข้าว  
ส่งออกของเอกชน
  
- ☒ เป็นที่วิจารณ์กันว่านโยบายดังกล่าวกำลังบั่นทอนศักยภาพ  
ในการแข่งขันของข้าวไทยในตลาดส่งออกและรวมถึงการสร้าง  
ความสูญเสียต่ออุตสาหกรรมข้าวไทยตามมา



ขอบคุณ