

คิดใหม่ นโยบาย(แทรกแซงราคา)สินค้าเกษตร

วิโรจน์ ณ ระนอง

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

16 สิงหาคม 2556

ประเด็นหลักที่จะเสนอ

- ที่ผ่านมา ปัญหาของเราไม่ได้อยู่แค่ข้าว
- ความหวังว่าจะแก้ปัญหโดยลดขนาดของโครงการจำนำข้าวลงมา + zoning + หันไปหาพืชอื่น (เช่น อ้อย) จะไม่ช่วยแก้/ลดปัญหาได้มากอย่างที่หวัง
- มาตรการยกระดับราคาสินค้าเกษตรให้สูงกว่าตลาดโลก (โดยเฉพาะในประเทศไทย) มีปัญหาทุกมาตรการ
- ข้อเสนอสำหรับอนาคต
 - เลิกใช้นโยบายที่พยายามดันให้ราคาสินค้าเกษตรสูงกว่าตลาดโลก
 - มาตรการที่จะช่วย (หรือจะขายประกันราคา) ควรตั้งราคาเป้าหมายที่สะท้อนราคาในอดีตเพื่อช่วยเกษตรกรรับมือกับกรณีที่ราคาตกต่ำจริงๆ เท่านั้น
 - เลิกนโยบาย/มาตรการจูงใจให้เกษตรกรอยู่กับภาคเกษตร
- ข้อเสนออาจทำได้ยาก (หรือแทบเป็นไปไม่ได้) ในทางการเมือง แต่ถ้าไม่ยอม หรือไม่กล้าคิดใหม่ทำใหม่กันจริงๆ ปัญหาก็ก็น่าจะหนักขึ้นเรื่อยๆ

1. สภาพการณ์ปัจจุบันและบทเรียน

ปัญหาการแทรกแซงสินค้าเกษตรของเราไม่ได้อยู่แค่ข้าว

- มันสำปะหลังอาจยังไม่เป็นข้าวใหญ่ แต่ปัญหาแทบไม่ต่างกัน (มันวิ่งมาที่รัฐ การระบายผ่านเอกชนรายเดียวหรือน้อยราย สต็อกที่ไม่ชัดเจน ผู้ส่งออกหาสินค้าไม่ได้ และคาดว่ารัฐจะเสียหายหลายหมื่นล้านบาทต่อปี)
- ยางพารา (แทรกแซงราคาสูง ใช้เงินไปหลายหมื่นล้าน และสต็อกที่รอเสื่อม)
- รัฐบาลยังฝากความหวังกับอ้อย และคิดว่าอาจแก้ปัญหาส่วนหนึ่งได้จากการให้เกษตรกร โยกย้ายไปปลูกอ้อยแทน
 - แต่อ้อยก็มีปัญหาในตัวเองอยู่ไม่น้อย และความพยายามปฏิรูประบบก็อาจจะไม่เกิดขึ้นจริงในเร็วๆ นี้ (ทั้งที่เป็นมติ ครม. มาตลอดตั้งแต่ต้นปี 55)
 - และการตั้งราคาข้าวที่ยังสูงก็จะสร้างแรงจูงใจในการขยายพื้นที่ปลูกข้าวต่อไป (ถึงแม้จะเปลี่ยนมาเป็นรับจำนำปีละครั้งก็ตาม)

1.1 ปัญหาโครงการจํานำข้าวจะยังคงย้อนรอยเดิม

- แม้ว่าการแก้ปัญหัจํานำข้าวคงจะดีขึ้นกว่าเดิมบ้าง แต่ปัญหาใหญ่ๆ จะยังย้อนรอยเดิม
- ลดการรับจํานำครั้งเดียว ก็ยังจะต้องใช้เงินปีละประมาณสามแสนล้าน (ตามที่รัฐบาลประมาณการ ซึ่งคงไม่พลาตมาก) ซึ่งใกล้เคียงกับจํานำในปีแรก
- สมัยก่อนจํานำ 20-30% ก็มีปัญหการขายข้าว ดังนั้น ถึงต่อไปข้าวจะเข้ามาแค่ 50-67% (ไม่ทุกเมล็ด) การขายข้าวก็ยังเป็นปัญหาที่ใหญ่มากอยู่ดี
 - การประมูลข้าวในปัจจุบันก็ยังมีปัญหา (ทั้งความไม่เชื่อมั่น และการเกรงว่าราคาจะลงอีก) จึงมีการเสนอราคาต่ำ (เช่น \$380)
 - มาตรการทางกฎหมาย (เช่น ตรวจโกดังผู้ส่งออก) คงไม่ช่วยอะไรมาก
 - นอกจากสต็อกข้าวเก่า (17 ล้านตัน) แล้ว ถ้าจํานำข้าวต่อแบบนี้ จะยังมีข้าวใหม่เข้ามาที่รัฐปีละ 10+ ล้านตัน (เฉลี่ยเดือนละ 1 ล้านตัน) ดังนั้น ถึงตั้งแต่นี้ไป จะระบายข้าวได้เดือนละล้านตัน (ซึ่งยังไม่เห็นแนวโน้ม) สต็อกก็จะยังไม่ลดลง

ปัญหาโครงการจํานำข้าวจะยังคงยื้อนรอยเดิม (ต่อ)

- การตั้งราคาที่สูงกว่าตลาดมากๆ (เช่น 15,000 หรือแม้กระทั่ง 13,500) นอกจากรัฐจะมีต้นทุนสูงกว่าตลาดโลกมากแล้ว (\$700-800) ก็ยังสร้างปัญหาต่อไปในระยะยาว (จากแรงจูงใจในการปลูกข้าวเพิ่ม แรงจูงใจในการสวมสิทธิ์ และการนำข้าวข้ามแดน)
 - และต้องตามมาปิดกั้นไม่ให้นำข้าวข้ามแดน ซึ่งขัดเจตนารมณ์ของ AEC
- มาตรการควบคุมต่างๆ นอกจากจะใช้ทรัพยากรจำนวนมากแล้ว (รวมทั้ง ขรก เกษตร พาณิชย์ และต่อไปคงรวมมหาดไทย ซึ่งส่วนนี้ยังไม่ได้คิด ต้นทุนจริงเต็มที่เกิดจาก ขรก ไม่ได้ไปทำงานในหน้าที่ประจำของตัวเอง) แต่ก็มีปัญหาในการอุดช่องโหว่สำคัญๆ ที่มีอยู่เต็มไปหมด
- กลายเป็นว่าเราสร้างโครงการที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการทุจริต แล้วต้องคอยตามมาอุดช่องโหว่ไม่ให้เกิดการทุจริตเหล่านั้น!

1.2 มาตรการอื่นจะช่วยแก้ปัญหาได้ไม่มาก

- มาตรการสำคัญอีกอันที่รัฐบาลนี้ฝากความหวังคือ โซนนิ่ง (zoning) ซึ่งเป็นมาตรการที่พูดกันมาหลายสิบปีแล้ว
- แต่ถึงทำได้เต็มรูปแบบ มาตรการนี้ก็จะได้ช่วยแก้ปัญหาราคาสินค้าเกษตร
 - พท เกษตรส่วนใหญ่ของประเทศไทยอยู่นอกเขตชลประทาน ซึ่งควบคุมน้ำไม่ได้ (กระทั่งในเขตชลประทานเอง หลายครั้งก็ไม่มีน้ำหรือเจอน้ำท่วม) ดังนั้น ถึงจำกัด/กำหนดพื้นที่ได้ก็ไม่ได้ทำให้สามารถกำหนดปริมาณการผลิตได้
 - ถึงแม้จะกำหนดปริมาณการผลิตของไทยได้ แต่ราคาสินค้าเกษตรส่วนใหญ่ขึ้นกับผลผลิตของทั้งโลกมากกว่า (สินค้าหลักๆ ผลผลิตของเราน้อยมากเมื่อเทียบกับทั้งโลก เช่น ข้าว ประมาณ 7% น้ำตาล <5% แม้กระทั่งยางพาราที่เราเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ก็ไม่สามารถกำหนดราคาในตลาดโลกได้)
- ในทางปฏิบัติคงจะมีผลไม่มาก เพราะรัฐบาลจะทำแค่ “แนะนำ/ส่งเสริม” ไม่ใช่ห้าม
 - รัฐบาลบอกว่าจะ “ช่วย” เฉพาะเกษตรกรใน zone ซึ่งถ้าทำจริงก็อาจมีปัญหาพอสมควรรวมทั้งการกำหนดโซนอาจกลายเป็นประเด็นถกเถียงสำคัญ

1.3 มาตรการยกระดับราคาสินค้าเกษตรให้สูงกว่าตลาดโลก ทำในประเทศส่งออกได้ยากกว่าในประเทศที่นำเข้า

- สำหรับประเทศที่นำเข้าสินค้าเกษตร การทำให้ราคาในประเทศสูงนั้นง่ายกว่ามาก (เช่น กำหนดโควต้า+เก็บภาษีสินค้านำเข้า และจะมีรายได้จากภาษีนำเข้าที่สามารถเอามาอุดหนุนเกษตรกรในประเทศด้วย)
 - แต่แม้กระทั่งในประเทศเหล่านี้ มาตรการกีดกันการนำเข้าก็ทำได้ยากขึ้นเรื่อยๆ (จากข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศ)
- แต่มาตรการเหล่านี้จะอยู่ได้ก็ต่อเมื่อราคาที่สูงไม่ได้จูงใจให้มีการผลิตมากจนสินค้าล้นตลาดในประเทศ
 - หรืออีกนัยหนึ่งเกษตรกรมีช่องทางที่จะหารายได้ที่ดีกว่าจากการหันไปประกอบอาชีพอื่น
- หรือมีมาตรการควบคุม/จำกัดว่าแต่ละปีใครหรือพื้นที่ไหนปลูกพืชนั้นได้บ้าง
 - เช่น มีมาตรการหมุนเวียนพื้นที่ที่มีสิทธิปลูก หรือพื้นที่ที่จะได้รับน้ำชลประทาน
- แต่สำหรับประเทศที่ยังจะพึ่ง/ขยายการส่งออกสินค้าเกษตร (หรือตั้งเป้าเป็น “ครัวของโลก”) ถ้าจะยกราคาก็คงต้องใช้วิธีอุดหนุน
- และมาตรการอุดหนุนมักจะใช้เงินมาก เพราะต้องอุดหนุนสินค้าส่วนที่ส่งไปขายต่างประเทศด้วย

1.4 การยกระดับราคาไม่ใช่คำตอบสำหรับเกษตรกรในระยะยาว

- แม้ว่าการยกระดับราคาจะช่วยเกษตรกรจำนวนหนึ่ง ทำให้มีกำไรเพิ่ม “ลืมตาอ้าปาก” ได้จริง
- แต่ราคาที่สูงขึ้นก็จูงใจให้เกษตรกรอีกจำนวนหนึ่ง (ซึ่งมีต้นทุนสูงกว่า) ให้เข้ามาผลิตสินค้านั้นเพิ่ม โดยเกษตรกรเหล่านี้ก็จะมีกำไรไม่มากอยู่ดี
- การที่มีคนหันมาปลูกข้าวมากขึ้น ดึงให้ต้นทุนของเกษตรกร (รวมกลุ่มแรกด้วย) สูงขึ้น
 - เจ้าของที่ดิน (ซึ่งรวมเกษตรกรบางส่วนด้วย) มีรายได้เพิ่มจากค่าเช่าที่สูงขึ้น
- ผลในที่สุดก็คือ ราคาที่สูงขึ้นทำให้ต้นทุนสูงขึ้นไปด้วย
 - แสดงว่าในความเป็นจริง “ราคากำหนดต้นทุน”
 - ไม่ใช่ (และไม่สามารถ) “กำหนดราคาที่เป็นธรรมจากต้นทุน” ตามที่หลายฝ่ายเรียกร้อง
- ถ้าราคาปัจจัยการผลิต (และค่าเช่า) ขึ้นง่ายกว่าลง การปรับราคาจำหน่าย/ประกันลงก็อาจสร้างปัญหาให้เกษตรกรได้มากอีกเช่นกัน

1.5 โครงการ “ประกันรายได้” ก็จะสร้างปัญหาคล้ายกัน ถ้าเอามาใช้เพื่อยกระดับราคาให้สูงกว่าตลาด

- เดิมโครงการนี้ถูกออกแบบให้เป็นโครงการประกันความเสี่ยง ไม่ใช่การอุดหนุนราคา
- ข้อดีที่สำคัญ (ซึ่งตอกย้ำให้เห็นจากปัญหาในโครงการจำนำ) คือรัฐไม่ต้องยุ่งและสูญเสียจากการสต็อกและขายข้าว ซึ่งเป็นสองขั้นตอนที่มีปัญหามากมาตลอด
- แต่ถ้าทำเป็นโครงการอุดหนุนเพื่อยกระดับราคาอย่างชัดเจน เงินอุดหนุนส่วนหนึ่งก็จะถูกแบ่งไปให้ผู้ซื้อ (มีเกษตรกรเข้ามาผลิตแข่งขันมากขึ้น ผู้ซื้อก็ย่อมมีอำนาจต่อรองและกดราคารับซื้อลงได้ส่วนหนึ่ง)
 - กลไกตรงกันข้ามกับการเก็บภาษีสรรพสามิตจากผู้ผลิต (ที่ผู้ขายจะสามารถผลักภาระภาษีที่ถูกเก็บส่วนหนึ่งไปให้ผู้ซื้อ)
- ปัญหาจะรุนแรงขึ้นตามการอุดหนุนที่เพิ่มขึ้น และจะชักนำให้คนมาทำนามากขึ้นด้วย
- ยิ่งถ้าตั้งเป้าว่าจะอุดหนุนให้ได้ราคาเป้าหมายที่กำหนดขึ้นมาเองให้สูงกว่าตลาดอย่างชัดเจน (เช่น **12,000 15,000**) ในระยะยาวก็จะมีปัญหาแรงจูงใจที่รุนแรง (ราคาตลาดอาจต่ำลงเพราะทั้งผู้ซื้อ+ผู้ขายรู้ว่ารัฐบาลจะต้องชดเชยให้ได้ตามเป้าเอง)

ปัญหาของโครงการ “ประกันรายได้” ที่ตั้งราคาสูงกว่าตลาด

- ข้อเสียในภาคปฏิบัติที่ผ่านมามีอีกประการหนึ่งคือปัญหาชาวนาปลอม เพราะลงทะเบียนแล้วมีแต่ได้ และมีโอกาสได้แทบทุกปี (ไม่ใช่เฉพาะเมื่อราคาตกต่ำกว่าปกติ)
- และเจ้าของที่ดินอ้างสิทธิ์ (แต่ถ้าทำในระยะยาวก็อาจเกิดผลเหมือนโครงการจํานําข้าวคือค่าเช่าที่ดินสูงขึ้น)
- ข้อที่ถูกละเลยกว่าเป็นข้อดีประการหนึ่งคือช่วยชาวนารายเล็ก (ที่ปลูกข้าวไว้กินเองเป็นหลักด้วย) แต่ก็มีคำถามถึงเหตุผลทางเศรษฐกิจ (ยกเว้นเราเชื่อว่ารัฐควรจ่ายเงินอุดหนุนให้ประชาชนปลูกข้าวไว้กินเอง หรือประเทศเราควรมีชาวนาจำนวนมาก)

2. กระบวนทัศน์ใหม่ ในการกำหนดนโยบาย เกษตรในอนาคต

การผูกขาดตลาดสินค้าเกษตรไม่เคยทำได้จริง

- สำหรับประเทศที่ต้องพึ่งการส่งออกสินค้าเกษตร มาตรการสร้างอำนาจผูกขาดเหนือตลาดโลกไม่เคยได้ผลจริง
 - ในทางทฤษฎีอาจทำได้ถ้าเป็นสินค้าที่ไม่มีคู่แข่งที่มาทดแทนได้ แต่ในปัจจุบันไม่มีสินค้าที่ว่า แม้กระทั่งข้าวหอมมะลิ
- มาตรการ “จับมือประเทศผู้ผลิตอื่น” สร้าง cartel ก็ไม่เคยได้ผล แม้กระทั่งในกรณียางพาราที่ไทย อินโด มาเลเซีย ที่มีผลผลิตรวมกันเป็นส่วนใหญ่ของผลผลิตโลก มาจับมือกันตั้ง IRCo

- การตั้งราคาสินค้าเกษตรให้สูงกว่าตลาดโลก สามารถทำได้ง่ายกว่าสำหรับประเทศผู้นำเข้าที่สามารถจำกัดปริมาณการนำเข้าด้วย แต่ไม่ควรพยายามใช้นโยบายนี้กับสินค้าที่เรายังมีสถานะเป็นผู้ส่งออกรายสำคัญ
- การนำเงินภาษีมาอุดหนุนราคาในประเทศให้สูงกว่าตลาดโลกมีปัญหามาก เพราะทำให้เกษตรกรไม่ปรับตัวตามสัญญาณของตลาดจริง แต่เกิดแรงจูงใจที่จะผลิตมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ภาระค่าใช้จ่ายของโครงการเพิ่มขึ้นตามอย่างรวดเร็ว
- รัฐไม่ควรพยายามฝืนตลาดในระยะยาว แต่ควรมีมาตรการช่วยเกษตรกรรับมือกับความเสียด้านราคาในระยะสั้น (เช่น ในกรณีที่ราคาในฤดูนั้นตกลงมามากเมื่อเทียบกับแนวโน้มราคาในอดีต ซึ่งเกษตรกรอาจจะไม่อยู่ในวิสัยที่จะคาดการณ์ได้ล่วงหน้า และเกษตรกรที่มีฐานะไม่ดีมากอาจจะไม่สามารถรับมือกับราคาที่ผันผวนมากได้ด้วยตัวเอง)
- แต่ในกรณีพืชที่มีมูลค่าสูงควรให้เกษตรกรร่วมรับภาระอย่างมีนัยสำคัญ (เช่น เก็บภาษีส่งออกยกเว้นพาราในช่วงที่ราคาสูงกว่าแนวโน้ม และนำเงินมาอุดหนุนเมื่อราคาตก)

2.1 เกษตรกรรมไม่ใช่คำตอบ/ทางออกจากความยากจน ของคนส่วนใหญ่ของประเทศ

- ในเชิงเศรษฐกิจ เกษตรกรรม/เกษตรกร-กสิกร-ชาวนา หมดบทบาทในการเป็นกระดูกสันหลังของชาติมานานแล้ว
 - สัดส่วนของผลผลิตภาคเกษตรต่อผลผลิตมวลรวมของประเทศลดลงจากประมาณ **20%** ในปี **2522** เหลือ **7.7%** ในปี **2538**
 - เพิ่มกลับไปอยู่ที่ **9-10%** หลังวิกฤต **40** แล้วลดกลับมาเป็น **7.7** ในปี **2554**
- แนวโน้มที่ลดลงเป็นทิศทางเดียวกับประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งสัดส่วนรายได้จากเกษตรมักไม่เกิน **3-7%** ของ **GDP** และมีสัดส่วนของเกษตรกรพอๆ กับสัดส่วนรายได้
- แต่ประเทศไทยยังมีคนอยู่ในภาคเกษตรเป็นจำนวนมาก (แม้กระทั่งเมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้ต่อหัวใกล้เคียงกัน) ถึง **25-40%** (จูนกับนิยามของคำว่าเกษตรกร)
- โดยเฉลี่ยแล้ว เกษตรกรไทยจึงมีรายได้สุทธิที่ไม่ถึงครึ่งของคนที่ไม่ใช่เกษตรกร
- ภาคเกษตรจึงไม่สามารถเป็นแหล่งรายได้หลักของคนจำนวนมาก หรือไม่เช่นนั้นเกษตรกรก็จะเป็นอาชีพที่ต้องอยู่คู่กับความยากจนไปอีกนาน

| ปี | สัดส่วนสินค้าเกษตรส่งออกต่อ สินค้าส่งออกทั้งหมด (%) | สัดส่วนสินค้าเกษตร <u>และ</u> อุตสาหกรรมการเกษตร ส่งออกต่อสินค้าส่งออก ทั้งหมด (%) | สัดส่วนของสินค้าเกษตรต่อ ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (% ของ GDP) |
|------|--|---|---|
| 2526 | 48.8 | 59.4 | 20.3 |
| 2531 | 30.3 | 42.8 | 16.7 |
| 2536 | 17.5 | 27.0 | 8.9 |
| 2537 | 17.2 | 26.7 | 9.3 |
| 2538 | 16.5 | 25.9 | 7.7 |
| 2539 | 16.3 | 26.4 | 9.5 |
| 2540 | 14.3 | 23.7 | 9.8 |
| 2541 | 13.5 | 22.6 | 11.3 |
| 2542 | 12.0 | 21.3 | 9.7 |
| 2543 | 10.6 | 18.8 | 9.1 |

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ *บัญชีรายได้ประชาชาติ* และกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ *สถิติการค้าและเครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจไทย*

- เกษตรกรจำนวนมากเข้าใจสภาพปัญหาดี และโหวตให้ตัวเองหรือลูกหลานค่อยๆ ออกจากภาคเกษตร จนมีจำนวนลดลงมาพอสมควร
 - รวมทั้งปรับตัวโดยไปทำงานอื่นนอกฟาร์ม (**off-farm & non-farm**) ทั้งถาวรและตามฤดูกาล (รวมทั้งขับแท็กซี่ ขายของ ฯลฯ ซึ่งรวมแล้วมีรายได้ดีกว่าทำเกษตรอยู่กับที่)
- ภาครัฐ **NGO** (และ “ปราชญ์” ชาวบ้าน) กลับพยายามส่งเสริม/ผลักดันให้เกษตรกรอยู่กับเกษตรต่อไปด้วยหลายมาตรการ เช่น สัญญาว่าจะทำให้ราคาดีขึ้นให้อยู่อย่างพอเพียง (รายได้และรายจ่ายต่ำ) ให้ปรับเปลี่ยนวิธี/วิธีการเกษตรให้ได้ผลผลิตสูงโดยมีต้นทุนต่ำ
- แต่ภาคเกษตรเองมักไม่มีงานเต็มเวลาที่สามารถรองรับคนจำนวนมากได้ทั้งปี
 - การเกิดอาชีพรับเหมาดำนา/หว่านกล้า ฉีดยา ก็เป็นตัวอย่างที่สะท้อนปัญหานี้
- การมีคนอยู่ในภาคเกษตรมากเกินไปเป็นตัวกำหนดผลิตภาพ
 - ก่อนปี **40** ผลิตภาพการปลูกข้าวของไทย (วัดด้วยผลผลิตต่อแรงงาน) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ
 - หลังวิกฤตปี **40** ที่คนจำนวนมากกลับบ้านไปพึ่งเกษตร ผลิตภาพการปลูกข้าวปี **40/41** ตกลง (แล้วค่อยๆ กระเตื้องกลับขึ้นมาในปี **41/42**) (ดูกราฟ)
 - ผลิตภาพสวนทางกับจำนวนชาวนา (ดูตาราง)

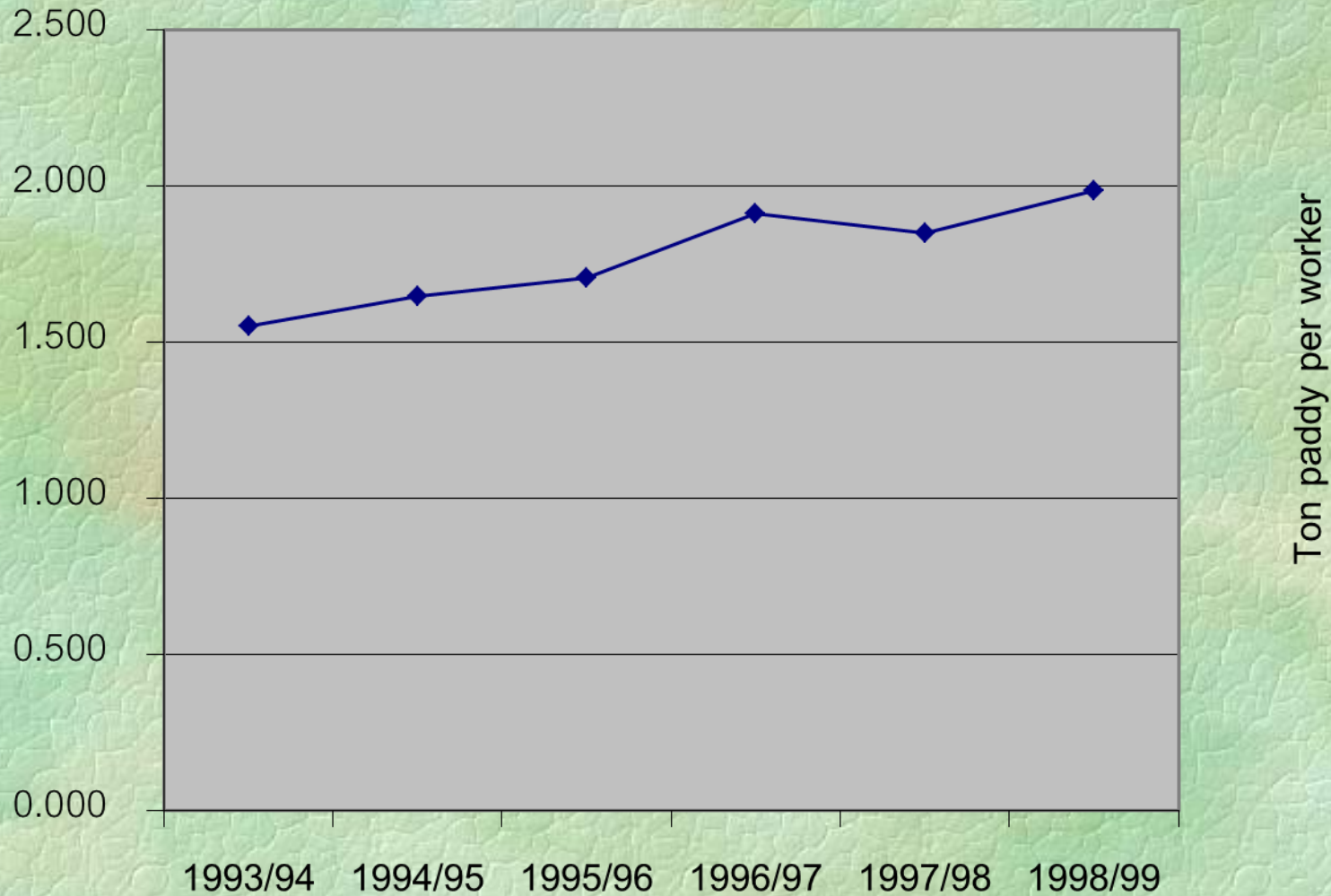
ตัวอย่างผลงาน “ปราชญ์ชาวบ้าน” ที่ทำข้าวหอมมะลิอินทรีย์ได้ผลผลิตสูงกว่า Super Rice หรือทำข้าวหอมมะลิน้ำฝนผลผลิตสูงและต้นทุนต่ำ

นายเชาว์วัช หนูทอง ประธานเครือข่ายกสิกรรมไร้สารพิษละโว้ธานี หรือ ปราชญ์เดินดิน ชาวอำเภอท่าม่วง จังหวัดลพบุรี เล่าวิธีการทำนาให้ได้ผลผลิตดี ลงทุนต่ำ ซึ่งเขา**ใช้วิธีการทำนาแบบเกษตรอินทรีย์ข้าวหอมมะลิ**โดยวิธีโยนกล้า ซึ่งต้องเตรียมเพาะกล้าข้าวในถาดหลุม 10-15 วัน จากนั้นนำกล้าข้าวไปโยนในพื้นที่ที่เตรียมไว้ แล้วค่อยปล่อยน้ำลงสู่ที่นา ซึ่งต้องมีแหล่งน้ำหรือชลประทานที่สามารถควบคุมน้ำในแปลงนา วิธีนี้**สามารถสร้างผลผลิต 2-5 ตันต่อไร่** จากการโยนต้นกล้า 5 กิโลกรัมต่อไร่ ทั้งนี้ยังมีเทคนิค “เปียกสลับแห้ง แกล้งข้าว” ข้าวจะแตกกอได้มาก ใช้ແหนແดงมาปกคลุมพื้นดินเพื่อลดวัชพืชแทนสารเคมี “ผมใช้ข้าวแค่ 2 ซีดต่อไร่ แต่ละต้นจะแตกกอมากกว่า 100-150 ต้น ได้ผลผลิตกอละครั้งกิโลกรัม ปลูกห่างกัน 40 x 40 เซนติเมตร ได้ประมาณ 10,000 กอต่อไร่ และควรมีการปรับปรุงดินอย่างต่อเนื่อง เมื่อทำได้แบบนี้เราก็สามารถแข่งกับประเทศอื่นได้ ข้าวเป็นพืชที่ทนน้ำ ถ้าพื้นที่แห้งข้าวก็จะแตกกอ..”

นายบรรเทา เกตุอูม เกษตรกรดีเด่น บ้านห้วยน้ำคำใต้ ตำบลกระเบื้อง อำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ บอกว่า ตนทำนา**ปลูกพันธุ์ข้าวหอมมะลิไทยที่ได้ผลผลิตต่อปีเฉลี่ยสูงสุดถึง 1 ตันต่อไร่ ซึ่งใช้งบประมาณต้นทุนเพียง 1,005 บาท** โดยการวางแผนฟื้นฟูหน้าดินหลังการเก็บเกี่ยวพันธุ์ข้าว และเมื่อถึงเดือนมิถุนายนหรือช่วงฤดูการทำนาที่หวังพึ่งน้ำฝนเป็นแหล่งน้ำหลักก็เริ่มหว่านเมล็ดพันธุ์ที่ได้จากศูนย์วิจัยเมล็ดพันธุ์ข้าวในอัตรา 25 กิโลกรัมต่อไร่

ที่มา: “ทางรอด'ข้าวหอมมะลิไทย'บนการแข่งขันราคา” กรุงเทพธุรกิจ วันที่ 3 มกราคม 2556

ผลผลิตข้าวนาปีต่อแรงงาน(ตันข้าวเปลือกต่อคน) Wet-Season Rice Yield in Thailand



ที่มา: Viroj NaRanong (2000) **Financial Crisis and Productivity of Agriculture in Thailand**

Table 1 Employed workers in Agricultural Sector, 1995-2000 (million)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Farmers | 13.59 | 12.60 | 13.12 | 13.05 | 11.91 | 12.09 |
| Rice farmers | 10.39 | 9.30 | 10.16 | 9.70 | 8.53 | 9.01 |
| Hired Farm workers | 1.57 | 1.43 | 1.47 | 1.59 | 1.71 | 2.14 |
| Fishermen/Hunters | 0.33 | 0.47 | 0.40 | 0.38 | 0.46 | 0.37 |
| Loggers | 1.58 | 1.75 | 1.75 | 1.69 | 1.79 | 1.71 |
| Total | 17.07 | 16.24 | 16.74 | 16.71 | 15.87 | 16.31 |
| <i>% Change from Previous Year</i> | | | | | | |
| Farmers | | -7.3 | 4.2 | -0.5 | -8.7 | 1.5 |
| Rice farmers | | -10.5 | 9.2 | -4.5 | -12.1 | 5.7 |
| Hired Farm workers | | -8.8 | 2.9 | 8.2 | 7.4 | 25.5 |
| Fishermen and Hunters | | 41.7 | -13.4 | -6.1 | 21.4 | -20.1 |
| Loggers | | 10.6 | -0.1 | -3.4 | 6.1 | -4.9 |
| Total | | -4.8 | 3.1 | -0.2 | -5.0 | 2.7 |

Source: Compile from NSO Labor Force Survey (Round 3 August)

การลดลงของเกษตรกร ไม่ใช่ปัญหา แต่เป็นทางออก

- จำนวนเกษตรกรที่ลดลง ไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาความมั่นคงทางอาหารทั้งของไทยและของโลก จึงไม่จำเป็นต้องหามาตรการที่พยายามเก็บรักษาคนไว้ในภาคเกษตรมากกว่าที่เขาสมัครใจอยู่เอง
 - จะยังมีเกษตรกรจำนวนมากที่มีเงื่อนไขที่ทำให้เหมาะที่จะอยู่ในภาคเกษตรต่อไป (เช่น มีที่ดินอยู่แล้ว รวมทั้งรายที่ทำไว้กินเองเป็นหลัก และเกษตรกรที่มีรายได้หลักจากทางอื่น)
 - เกษตรกรจำนวนมากมีขนาดฟาร์มใหญ่ขึ้น และมีรายได้และผลผลิตเพิ่มขึ้นมาก
- ตราบที่ยังมีเกษตรกร (หรือคนที่พร้อมกลับเข้ามาทำเกษตร) เป็นจำนวนมาก โอกาสที่เกษตรกรโดยรวมจะมีรายได้ดีก็เป็นไปได้ยาก
 - ในหลายประเทศที่สินค้าเกษตรมีมูลค่า 3-7% ของ GDP ก็มีเกษตรกรในสัดส่วนที่พอๆ กัน
 - เกษตรกรจะมีฐานะดีได้ ก็ต่อเมื่อคนส่วนใหญ่ของประเทศสามารถหารายได้ที่ดีได้จากอาชีพอื่น จนไม่สนใจมาเป็นเกษตรกรอีกต่อไป (ถึงแม้คนที่อยู่จะได้รับการอุดหนุนพอสมควร)

3. ข้อเสนอ นโยบายแทรกแซงราคาในอนาคต

3.1 ทำไมเราจึงควรเลิกนโยบาย/มาตรการ “ยกระดับราคาให้สูงกว่าตลาด”?

- นอกจากมาตรการอุดหนุนราคาในประเทศให้สูงกว่าตลาดโลกมักจะมีภาระค่าใช้จ่ายสูงแล้ว ผลกระทบที่สำคัญกว่านั้นก็คือทำให้เกษตรกรเลิกปรับตัวตามสัญญาณของตลาด แต่หันมาปรับตัวตามสัญญาณจากรัฐบาลแทน
- ในกรณีนี้ ถ้าโครงการอุดหนุนทำได้อย่างเป็นระบบพอสมควร (เช่น ทั้งโครงการประกันรายได้ของรัฐบาล ปชป และโครงการรับจำนำทุกเมล็ดของ พท.) ก็จะเกิดแรงจูงใจในการขยายการผลิต ซึ่งจะกลายเป็นแรงกดดันที่กลับมาสร้างปัญหาให้กับโครงการในระยะยาว
 - งบอุดหนุนที่ใช้ในโครงการ ปชป. เพิ่มขึ้นมากในปีเดียว (สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือจำนวนชาวนาที่ลงทะเบียนเพิ่มขึ้น) และคาดว่าจะเพิ่มเป็นประมาณแสนล้าน ถ้า ปชป เข้ามาเป็นรัฐบาล และ “เพิ่มกำไรเป็น 40%” ตามที่หาเสียงไว้
 - โครงการจำนำข้าวปีหน้า ที่จะรับจำนำปีละครั้ง และจำกัดวงเงินต่อราย ก็ยังคงว่าจะใช้เงิน 300,000 ล้าน ซึ่งพอๆ กับโครงการรับจำนำทุกเมล็ดในสองปีที่ผ่านมา

- เมื่อประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่าราคาที่สูงขึ้น (จากการนำเงินภาษีมาอุดหนุน) จะทำให้ต้นทุนสูงขึ้นตาม และในที่สุดประโยชน์ก็จะไปตกกับเจ้าของที่ดิน (และชาวนาที่มีที่ดินเอง) ในขณะที่จะยังมีชาวนาที่มีต้นทุนสูงที่แทบจะไม่มีกำไรในจำนวนที่แทบจะไม่ต่างจากเดิม
- ในระยะยาว โครงการ “ช่วยเหลือ” เกษตรกร จึงควรล้มเลิกเป้าหมายที่จะยกราคาในประเทศให้สูงกว่าราคาตลาดโลก โดยให้เกษตรกรตัดสินใจเองจากสัญญาณที่เขาได้รับจากแนวโน้มราคาตลาด
- แต่ควรเป็นโครงการที่ (1) ช่วยเกษตรกรรับมือกับความเสี่ยงจากการผันผวนของราคาในระยะสั้น และ (2) ช่วยให้เกษตรกรมีเวลาปรับตัวพอสมควร (เช่น 2-3 ปี) ในกรณีที่เกษตรกรจะเปลี่ยนไปทำอย่างอื่น

3.2 หัวใจของการออกแบบ โครงการ

- โครงการอาจทำได้หลายรูปแบบ แต่หัวใจของโครงการคือการกำหนดราคาเป้าหมายที่สะท้อนแนวโน้มราคาตลาดในอดีต
- ตัวอย่างเช่น กำหนดราคาเป้าหมายเท่ากับราคาเฉลี่ยสามปีย้อนหลัง และจ่ายชดเชยส่วนต่างในกรณีที่ราคาจริงต่ำกว่าราคาเป้าหมายมากกว่า 5-10% (หรือราคาจริงต่ำกว่าร้อยละ 90 หรือ 95 ของราคาเป้าหมาย)
- นัยของวิธีนี้คือ เกษตรกรจะได้ราคาที่ไม่ต่ำกว่าราคาเฉลี่ยสามปีย้อนหลัง ดังนั้น (1) ถ้าราคาปีนี้ตกกระทันหันเขาจะยังไม่ได้รับผลกระทบ (2) ถ้าเกษตรกรเห็นว่าแนวโน้มราคาไม่ดี แล้วคิดจะเปลี่ยนไปทำอย่างอื่น ภายใน 1-2 ปีข้างหน้า เขาก็ยังจะพอคาดการณ์ได้ว่าราคาเป้าหมายจะตกประมาณเท่าไรในช่วง 1-2 ปีข้างหน้า

อาจปรับเปลี่ยนในรายละเอียดได้

- ถ้าต้องการลดปัญหา “ชานาปลอม” อาจทำโครงการในรูปแบบการประกันภัย โดยเรียกเก็บเบี้ยประกันต่อไร่ในอัตราต่ำ (คำนวณเบี้ยประกันแล้วให้รัฐหรือ ธกส เรียกเก็บในอัตราไม่เกิน 20-50%) ซึ่งแม้ว่าจะเก็บไม่เต็มที่ แต่ก็น่าจะลดการรายงานพื้นที่ที่เกินจริงลงได้อย่างมีนัยสำคัญ
- จริงๆ จะทำเป็นโครงการรับจํานําก็ยังได้ (เช่น รับจํานําราคา 90% ของราคาเป้าหมาย) ซึ่งผลกระทบจะน้อยกว่าโครงการในปัจจุบันมาก ในปีที่ราคาไม่ได้ตกต่ำมาก เกษตรกรก็จะไม่ค่อยมาจํานําราคา (ต่างกับปัจจุบันที่ตั้งราคาจํานําส่งกว่าราคาตลาดอย่างชัดเจน) แต่เมื่อคํานึงถึงปัญหาการระบายข้าวของรัฐที่ผ่านมา การทำโครงการ โดยสองวิธีแรกจะมีความเสี่ยงต่อรัฐน้อยกว่ามาก

- ถ้าต้องการให้เกษตรกรมีเวลาปรับตัวนานขึ้น การตั้งราคาเป้าหมายอาจเป็นค่าเฉลี่ยที่ยาวกว่าสามปี (เช่น 5 ปี แต่ก็จะทำให้ระบบอาจยืดหยุ่น น้อยลงและปรับตัวตามความเปลี่ยนแปลงของตลาดได้ได้ช้าลง และอาจทำให้บางช่วงรัฐอาจมีภาระค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น)
- วิธีหนึ่งที่จะสร้างหลักประกันว่าระบบจะทำงานตามที่ออกแบบไว้ ก็ด้วยการออกกฎหมายมารองรับ เพื่อไม่ให้สามารถเปลี่ยนแปลงตามดุลยพินิจของผู้บริหารฝ่ายการเมืองหรือ ขรก.

3.3 ทางเลือกสำหรับยางพารา

- ยางเป็นพืชที่มีมูลค่าสูง และการปรับตัวต้องใช้เวลานานกว่า
- การที่เป็นพืชที่มีมูลค่าสูง และเกษตรกรเจ้าของสวนส่วนใหญ่มีเศรษฐกิจฐานะที่ค่อนข้างดี จึงควรใช้ระบบที่ให้เกษตรกรมีส่วนรับภาระต้นทุนค่าบริหารจัดการความเสี่ยงเป็นหลัก (ไม่ใช่ให้รัฐอุดหนุนเป็นหลัก)
 - คล้ายกับกรณีสวนผลไม้และพืชมูลค่าสูงอื่นๆ ซึ่งปกติรัฐไม่ค่อยได้เข้ามาแทรกแซง
- แต่ถ้าใช้ระบบประกัน ที่เก็บเบี้ยประกันสูงพอสมควร อาจมีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการน้อย แล้วหันไปเรียกร้องให้รัฐช่วยเวลาราคาตกแทน

- แต่เนื่องจากขงมมีการส่งออกเป็นส่วนใหญ่ (80+%) ทำให้โดยหลักการแล้วการรักษาเสถียรภาพราคาด้วยการแทรกแซงที่จุดส่งออกจะมีประสิทธิภาพสูง และเป็นระบบที่สามารถบังคับให้เข้าร่วมเหมือนระบบประกันสังคม
- อย่างไรก็ตาม การใช้วิธีนี้ (ซึ่งบางช่วงอาจต้องมีการเก็บภาษีส่งออกในอัตราที่สูง) จะมีประสิทธิผลก็ต่อเมื่อมีระบบที่สามารถป้องกันการหนีภาษีส่งออก (หรือปลอมเอกสารมารับการอุดหนุนการส่งออก) อย่างมีประสิทธิภาพ

4. จะทำได้หรือ

- ปกติก็ทำได้ยาก และยิ่งยากในสถานการณ์การเมืองปัจจุบัน
- การถอยหลังก็ไม่ง่าย (เพราะต้องแก้ปัญหาด้านทุนที่เพิ่มขึ้นจากการดำเนินโครงการที่ผ่านมา)
- แต่การเดินหน้าแบบเดิมก็ถึงทางตันเช่นกัน
- การใช้อำนาจรัฐมาสั่ง/ฝืนกลไกตลาดอาจทำได้ในเรื่องที่มีผู้เล่นน้อยราย แต่ยากมากในตลาดที่มีคนที่เกี่ยวข้องจำนวนมากอย่างสินค้าเกษตรไทย
- ต้องการการยอมรับความจริง ความกล้าหาญทางการเมือง และความร่วมมือของฝ่ายต่างๆ