

บทที่ 6

บทบาทของรัฐต่อการสร้างคุณค่าและมูลค่าของข้าวหอมมะลิไทย

ข้าวเป็นสินค้าส่งออกสำคัญของประเทศไทย และราคาข้าวไทยสูงกว่าข้าวจากประเทศคู่แข่งอื่นโดยเฉพาะข้าวหอมมะลิที่ถือเป็นข้าวคุณภาพซึ่งมีคุณสมบัติความจำเพาะที่สามารถขายได้ราคาสูงกว่าข้าวชนิดอื่น แต่คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวกลับยากลำบากมากขึ้นกว่าในอดีต ความมั่นคงทางอาหารหายไป หนี้สินเพิ่มขึ้น เกษตรกรไร้ที่ดินทำกินเพราะที่ดินตกเป็นของนายทุน เกษตรกรต้องกลายเป็นผู้เช่าที่นามีมากขึ้น ชาวนาสวนใหญ่ไม่อยากให้ลูกหลานเป็นชาวนา เพราะความเหนื่อยยากและความไม่แน่นอนของรายได้ ดังนั้นจึงมีความพยายามทุกวิถีทางที่จะส่งลูกหลานเรียนในระดับที่สูงขึ้นเพื่อให้มีอาชีพที่มั่นคงและไม่ต้องกลับมาเป็นชาวนา ประเด็นนี้เป็นโจทย์เชิงนโยบายที่สำคัญที่รัฐบาลทุกชุดที่เข้ามาบริหารประเทศพยายามแก้ไขปัญหาโดยตลอด เพราะชาวนาเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ของประเทศและเป็นฐานเสียงทางการเมืองที่สำคัญที่สุด ถ้านโยบายของพรรคการเมืองใดให้ความสำคัญกับชาวนาและเป็นนโยบายที่ตรงกับความต้องการของชาวนาโดยตรงก็มักจะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศดังเช่นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา โดยเครื่องมือเชิงนโยบายที่ใช้มีทั้งด้านการผลิต ด้านการให้ความรู้ ด้านการตลาด และการแทรกแซงราคาโดยตรง ในบทนี้จึงเป็นการรวบรวมนโยบายด้านข้าวที่รัฐบาลดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2530 จนถึงปัจจุบัน เพื่อเชื่อมโยงผลของการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมา ต่อภาคการผลิต การตลาด และการส่งออกข้าวหอมมะลิไทย โดยแบ่งการนำเสนอบทบาทของรัฐต่อการดำเนินนโยบายข้าวหอมมะลิใน 4 ประเด็น ได้แก่ 1)นโยบายในอดีตถึงปี 2540 2)นโยบายข้าวหอมมะลิ ปี 2540-50 3)บทบาทของรัฐต่อการพัฒนาข้าวหอมมะลิในปัจจุบัน และ 4) นโยบายข้าวหอมมะลินิثرีย์

6.1 นโยบายข้าวหอมมะลิในอดีตถึงปี 2540

การผลิตข้าวหอมมะลิไทยในช่วงแรกเน้นการพัฒนาเพื่อเพิ่มผลผลิตและประสิทธิภาพการผลิตของพันธุ์ โดยการปลูกข้าวของเกษตรกรในอดีตส่วนใหญ่จะใช้ข้าวพันธุ์พื้นเมืองที่เหมาะสมกับสภาพอากาศและสภาพดินในแต่ละท้องถิ่น ต่อมาเมื่อประเทศไทยเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เริ่มพัฒนาพันธุ์ข้าวไทยให้มีผลผลิตต่อไร่เพิ่มสูงขึ้น ด้านทานโรคและแมลงศัตรูพืชมากขึ้น ข้าวหอมมะลิพันธุ์แรกที่ได้รับการรับรองจากกรมการข้าวเมื่อปี พ.ศ.2509 คือ พันธุ์ขาวดอกมะลิ 105 ซึ่งเป็นข้าวหอมมะลิที่มีคุณภาพในการหุงต้มดีเป็นที่ต้องการของตลาด ผลผลิตเฉลี่ย 363 กิโลกรัมต่อไร่ ในระยะต่อมามีความพยายามปรับปรุงพันธุ์ข้าวหอมมะลิให้มีผลผลิตต่อไร่มากขึ้น โดยในปี 2521 กรมการข้าว

ประกาศรับรองพันธุ์ข้าว กข15 และส่งเสริมให้เกษตรกรปลูก ซึ่งข้าว กข15 เป็นข้าวหอมมะลิที่มีคุณภาพการหุงต้มเหมือนกับข้าวขาวดอกมะลิ 105 แต่มีผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่สูงกว่า โดยผลผลิตเฉลี่ยของข้าว กข15 เท่ากับ 560 กิโลกรัมต่อไร่ และเก็บเกี่ยวได้เร็วกว่าข้าวขาวดอกมะลิ 105 ประมาณ 10 วัน (กรมการข้าว, 2557) หลังจากข้าว กข15 การปรับปรุงพันธุ์ข้าวหอมมะลิก็ไม่มี การออกพันธุ์รับรองใหม่มาว่าสองทศวรรษ การพัฒนาการผลิตข้าวหอมมะลิในช่วงแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (ปี 2530-34) เริ่มมีการศึกษาพื้นที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลิ ที่เหมาะสมเพื่อกำหนดเขตส่งเสริมการปลูกข้าวหอมมะลิโดยเฉพาะ รวมทั้งการส่งเสริมการ ปรับเปลี่ยนจากการปลูกข้าวพันธุ์เดิมมาปลูกข้าวหอมมะลิ เพราะต้องการให้เกษตรกรเน้นการ ผลิตข้าวที่เป็นที่ต้องการของตลาด เช่น ข้าวขาวดอกมะลิ 105 หรือข้าวบาสมาดิ นอกจากนั้นยัง สนับสนุนให้ผู้ส่งออกและโรงสีเข้ามาร่วมกันพัฒนาข้าวขาวดอกมะลิ 105 เพื่อส่งออก โดยการ ปรับปรุงคุณภาพข้าวเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้บริโภคข้าวหอมมะลิในตลาดต่างประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการผลิตเมล็ดพันธุ์ดี และการปรับปรุงคุณภาพของดิน (สำนักงาน เศรษฐกิจการเกษตร, 2531 ; กรมวิชาการเกษตร, 2534)

ในระยะต่อมาช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (2535-39) เน้น การพัฒนาเพื่อปรับโครงสร้างการผลิตภาคการเกษตรเพื่อยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตของ แรงงานภาคเกษตรที่มีอยู่กว่าร้อยละ 63 ของแรงงานทั้งหมดในประเทศ มุ่งพัฒนาระบบตลาด ให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม จัดสรรที่ดินทำกินแก่เกษตรกร และสนับสนุนการรวมกลุ่ม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557) มีการส่งเสริมให้ผลิต ข้าวชนิดเดียวกันในแต่ละพื้นที่ ซึ่งจะทำให้ได้ข้าวคุณภาพดีตรงกับความต้องการของตลาดและ ลดปัญหาการกลายพันธุ์ โดยมีการกำหนดเขตส่งเสริมการผลิตข้าวขาวดอกมะลิ 105 จำนวน 10 จังหวัด ได้แก่ นครราชสีมา บุรีรัมย์ มหาสารคาม ยโสธร ร้อยเอ็ด สกลนคร ศรีสะเกษ สุรินทร์ อุรธานี และอุบลราชธานี (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2537) ซึ่งเกษตรกรผู้ปลูก ข้าวหอมมะลิในเขตส่งเสริมจะได้รับการช่วยเหลือในการจัดสรรปัจจัยการผลิตราคาถูก เน้นการ พัฒนาคุณภาพของดินโดยการปรับปรุงดินมากกว่าการใช้ปุ๋ยเคมี (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2535) นอกจากนั้นยังเร่งรัดการพัฒนาการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวพันธุ์ดีเพื่อแก้ปัญหาการขาด แคลนเมล็ดพันธุ์ ส่งเสริมการใช้เครื่องจักรในการเก็บเกี่ยวเพื่อลดปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ในช่วงฤดูการเก็บเกี่ยวข้าว โดยให้ความช่วยเหลือทั้งในรูปเงินทุน การจัดหาเครื่องจักร และการ คิดค้นพัฒนาเครื่องจักรกลโดยเฉพาะเครื่องเกี่ยววนวดและเครื่องลดความชื้นเพื่อเป็นต้นแบบใน การผลิตเครื่องจักรราคาถูก (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2536)

นอกจากการพัฒนาด้านการผลิตแล้วในช่วงปี 2530-40 รัฐบาลยังเน้นการพัฒนากลไก ของตลาดข้าวถือเป็นยุครุ่งเรืองของตลาดกลางค้าข้าว ซึ่งเป็นสถานที่นัดพบเพื่อการซื้อขาย สินค้าเกษตรที่มีผู้ซื้อและผู้ขายจำนวนมาก เข้ามาทำการซื้อขายโดยตรง ด้วยวิธีการตกลงราคา หรือประมูลราคากันอย่างเปิดเผย ภายใต้ราคาที่เป็นธรรมด้วยการบริการและสิ่งอำนวยความสะดวก อาทิ คลังเก็บรักษาสินค้า อุปกรณ์ชั่ง ตวง วัดและคัดเกรดสินค้าที่ได้มาตรฐาน รวมถึง

บริการด้านข้อมูลข่าวสารทางการตลาดเพื่อประกอบการซื้อขาย ซึ่งเป็นการส่งเสริมเกษตรกรให้มีช่องทางในการซื้อขายสินค้าเกษตรอย่างเป็นระบบ และลดปัญหาสินค้าราคาตกต่ำและการได้รับราคาที่ไม่เป็นธรรม (กรมการค้าภายใน, 2557) ในช่วงปี 2536-40 ภาครัฐมีนโยบายสนับสนุนการพัฒนาตลาดกลางในหลายด้านทั้งดำเนินการให้ตลาดกลางกักขังเงินปลอดดอกเบี้ยระยะเวลา 5 ปี เพื่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก เช่นลานตากข้าว โกดัง รถดัก หรือเพื่อติดตั้งเครื่องอบลดความชื้น (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2536) ในปี 2538 สนับสนุนงบประมาณก่อสร้างตลาดกลางข้าวเปลือกประจำตำบล 280 แห่งๆ ละ 3.01 ล้านบาท แต่ละแห่งประกอบด้วยยุ้งฉางเก็บข้าวเปลือก เครื่องซัง โรงคลุม เครื่องซัง บ่อเครื่องซัง ลานตากข้าวเปลือก และบ้านพักคนงาน

โดยตลาดกลางค้าข้าวแห่งแรกของไทยคือ “ท่าข้าวกำนันตรง” ตั้งขึ้นในปี 2508 ที่อำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์ ถือว่าเป็นต้นแบบของตลาดกลางค้าข้าวที่ประสบความสำเร็จสูงสุด มีบทบาทสำคัญในการสะท้อนกลไกตลาดและช่วยสร้างความเป็นธรรมในระบบการค้าข้าว ซึ่งตลาดกลางข้าวเปลือก ถือเป็นกลไกหนึ่งของการค้าข้าวที่สะท้อนราคาตลาด เพราะมีผู้ซื้อและผู้ขายมารายมาพบปะแข่งขัน ตกลงราคาซื้อขาย หรือประมูลกันอย่างเปิดเผย (ไทยพีบีเอส, 2557) ในช่วงปี 2531-40 เป็นยุคการส่งออกข้าวเฟื่องฟู และโครงการรับจำนำยังเป็นการจำนำเพื่อพยุงราคาข้าวชั่วคราว ไม่ใช่โครงการรับจำนำที่รัฐบาลรับซื้อข้าวมาเก็บไว้ อย่างในปัจจุบัน ในช่วงนั้นการทำธุรกิจตลาดกลางข้าวเปลือกเฟื่องฟู มีการตั้งตลาดกลางข้าวเปลือกขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในแถบจังหวัดนครสวรรค์ พิษณุโลก พิจิตร และที่อื่นๆ

ซึ่งนโยบายด้านการตลาดในช่วงเวลาดังกล่าวถือว่าการส่งเสริมให้กลไกของตลาดข้าวทำงานได้อย่างเต็มที่ มีการใช้นโยบายรับจำนำซึ่งเป็นเพียงมาตรการเสริมเพื่อช่วยเหลือชาวนาในช่วงเวลาเก็บเกี่ยวที่ราคาข้าวตกต่ำเท่านั้น โดยโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเริ่มตั้งแต่ปี 2525 แต่เป็นโครงการเล็กๆ ที่ไม่มีความสำคัญ และมีจุดเริ่มต้นมาจากแรงกดดันทางการเมืองที่มีต่อ ธ.ก.ส. ให้ยกเลิกหนี้สินของชาวนาที่มีอยู่กับ ธ.ก.ส. และ เลื่อนการกำหนดชำระหนี้ให้ชาวนาเพื่อให้สามารถเก็บข้าวไว้ขายในช่วงที่ได้ราคาดี ในปี 2525 ธ.ก.ส.จึงได้นำมาตรการจำนำข้าวมาใช้โดยให้ชาวนาที่มีความประสงค์จะเก็บข้าวไว้ขายสามารถนำข้าวมาจำนำกับ ธ.ก.ส. โดยฝากไว้ที่โกดังขององค์การคลังสินค้า (อคส.) (อัมมาร์ และวิโรจน์, 2533) โครงการรับจำนำข้าวเปลือกในระยะเริ่มแรกเป็นโครงการเสริมและเป็นโครงการขนาดเล็ก โดยเปิดโอกาสให้เกษตรกรที่ต้องการใช้เงินในต้นฤดูการเก็บเกี่ยวได้นำข้าวมาจำนำไว้เป็นหลักประกันและเพื่อลดอุปทานข้าวที่จะเข้าสู่ตลาดในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวจำนวนมากได้ชะลอตัวลง ทั้งนี้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจะได้รับเงินกู้ยืมไม่เกินร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าวเปลือกที่นำมาจำนำตามมูลค่าตลาดและในวงเงินกู้ไม่เกินรายละ 100,000 บาท โดย ธ.ก.ส. คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 13 ต่อปี แต่มีเงื่อนไขว่าเกษตรกรจะต้องมาไถ่ถอนข้าวเปลือกคืนอย่างช้าตามเวลาที่กำหนดไว้ และหาก

ไม่มาไถ่ถอนภายในกำหนดข้าวเปลือกที่นำมาจำหน่ายจะตกเป็นของ ธ.ก.ส. และ ธ.ก.ส. จะนำออกจำหน่ายเพื่อชำระหนี้สินต่อไป (สมพร และอรอนงค์, 2549)

6.2 นโยบายข้าวหอมมะลิ ปี 2540-50

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลในอดีตถึงช่วงปี 2540 จะมีการใช้มาตรการหลายด้านร่วมกันทั้งในแง่การพัฒนาการผลิต ด้านการพัฒนาพันธุ์ข้าวหอมมะลิ การส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพข้าวหอมมะลิของเกษตรกร ร่วมกับการส่งเสริมการพัฒนากลไกของตลาดร่วมกับการช่วยเหลือเกษตรกรเพื่อยกระดับรายได้และชีวิตความเป็นอยู่ด้วยการใช้นโยบายรับจำนำอย่างใดก็ตาม บทบาทของภาครัฐตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา มีการเปลี่ยนแปลงจากการดำเนินนโยบายในอดีต เพราะโครงการรับจำนำได้เปลี่ยนแปลงจากโครงการเสริมมาในอดีตมาเป็นโครงการหลัก และนับจากทศวรรษ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาโครงการรับจำนำของรัฐได้เดินเข้าสู่เป้าหมายเชิงการเมืองมากขึ้น โดยในปีการผลิต 2541/42 และ 2542/43 รัฐบาลได้ปรับเพิ่มราคาจำนำให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรสามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันในการกู้เงินได้สูงถึงร้อยละ 95 ของราคาเป้าหมาย และให้ ธ.ก.ส. รับจำนำข้าวเปลือกเฉพาะข้าวเปลือกในยุ้งฉางของเกษตรกร และเมื่อพันธุ์ถูกเก็บเกี่ยวไปแล้วระดับราคาข้าวเปลือกไม่ได้ปรับตัวดีขึ้นรัฐบาลจึงได้เพิ่มโครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือก โดยให้องค์การคลังสินค้า (อคส.) กู้เงินจากธนาคารกรุงไทยไปรับซื้อข้าวสารจากโรงสีโดยกำหนดให้โรงสีซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรในราคาที่กำหนด แต่สถานการณ์ราคาข้าวเปลือกยังไม่ดีขึ้น คณะกรรมการนโยบายข้าว (กนข.) ได้มีมติให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่ไม่มียุ้งฉางให้นำข้าวเปลือกไปฝากไว้ในสถานที่เก็บหรือยุ้งฉางขององค์การตลาดกลางเพื่อการเกษตร (อตก.) หรือของโรงสีที่ อดก. เข้าไว้และนำไปประทอนสินค้าที่ อดก. ออกให้ ไปจำหน่ายกับ ธ.ก.ส. (สมพร, 2553 ; อรรณณ, 2556)

เมื่อสถานการณ์ราคาข้าวเปลือกยังคงตกต่ำอย่างต่อเนื่อง การดำเนินนโยบายของรัฐบาลในฤดูการผลิตปี 2543/44 จึงได้ผสมผสานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี โครงการรับจำนำข้าวสารและมาตรการอื่นๆ ไปพร้อมๆ กัน และในปีนี้เองรัฐบาลไม่ได้กำหนดราคาเป้าหมายของโครงการรับจำนำแต่ใช้กำหนดราคารับจำนำแทน เท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงให้เกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจำนำและกู้เงินได้ร้อยละ 100 ของราคาที่ กนข. กำหนด สำหรับหลักเกณฑ์อื่นๆ ยังคงถือปฏิบัติเช่นเดียวกับโครงการในปีที่ผ่านมา โดยรัฐบาลได้เพิ่มราคาเป้าหมายของการรับจำนำให้สูงกว่าระดับราคาส่งไปพร้อมๆ กับการเพิ่มปริมาณเป้าหมายของการรับจำนำ พร้อมกันนี้ได้มีมาตรการให้โรงสีเอกชนเข้ามาเป็นกลไกที่สำคัญในกระบวนการรับจำนำข้าวเปลือกเพิ่มเติมจากการใช้กลไกของ ธ.ก.ส. และสถาบันสหกรณ์ที่ได้ดำเนินการรับจำนำและฝากข้าวไว้กับยุ้งฉางของเกษตรกรแต่ละรายหรือสถาบันเกษตรกรในแหล่งการผลิตรวมถึงได้ให้มีการรับจำนำไปประทอนสินค้าโดยให้เกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจำหน่ายกับโรงสีและให้โรงสีโดยมี อดก. และ อคส. เป็นผู้ออกไปประทอนสินค้าให้กับเกษตรกร

เมื่อเกษตรกรได้รับใบประทวนแล้วสามารถนำใบประทวนมาขึ้นเงินกับ ธ.ก.ส. ตามราคาที่ใช้ประกาศรับจำนำ

ในปีการผลิต 2544/45 เป็นต้นมาโครงการรับจำนำข้าวมีการแยกประเภทของข้าวที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำ ได้แก่ ข้าวเปลือกหอมมะลิ ข้าวเปลือกเจ้า และข้าวเปลือกเหนียว และกำหนดราคาจำนำข้าวแต่ละประเภทให้แตกต่างกัน ซึ่งในปีการผลิต 2544/45 และปีการผลิต 2545/46 ได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ โดยกำหนดปริมาณเป้าหมายการรับจำนำเพิ่มจาก 2.5 ล้านตัน เป็น 8.7 ล้านตัน ในปีการผลิต 2544/45 และเป็น 9 ล้านตันในปีการผลิต 2545/46 และตั้งแต่ปีการผลิต 2546/47-48/49 รัฐบาลได้ยกระดับราคาข้าวทุกชนิดให้สูงกว่าราคาในตลาด โดยเฉพาะราคาข้าวหอมมะลิที่ราคาสูงขึ้นจาก 7,000 บาทต่อตัน ในปีการผลิต 2546/47 เป็น 10,000 บาทต่อตันในปีการผลิต 2548/49 (ตารางที่ 6.1 และภาพที่ 6.1) เพิ่มขึ้น 3,000 บาทต่อตัน หรือคิดเป็นร้อยละ 43 ของราคารับจำนำเดิม ส่งผลให้ปริมาณผลผลิตข้าวหอมมะลิในโครงการรับจำนำสูงถึง 2,738,314 ตัน คิดเป็นร้อยละ 51.75 ของปริมาณข้าวในโครงการรับจำนำทั้งหมด ในขณะที่ปริมาณข้าวในโครงการรับจำนำทุกประเภทเพิ่มขึ้นจาก 2,487,500 ตัน ในปีการผลิต 2546/47 เป็น 5,291,226 ตัน ในปีการผลิต 2548/49 (ตารางที่ 6.2 และ ภาพที่ 6.2) ดังนั้นส่งผลให้รัฐบาลมีภาระด้านต้นทุนการรับจำนำ การบริหารจัดการ และการตรวจสอบการรับจำนำเพิ่มขึ้น ส่งผลให้มีการรวบไถ่ได้ง่าย และการที่ราคาข้าวในตลาดและราคาข้าวในโครงการรับจำนำต่างกันมาก โรงสีและพ่อค้าจึงไม่ออกมาแข่งขันรับซื้อ ราคาข้าวในตลาดทั่วไปจึงไม่ปรับตัวสูงขึ้น ทำให้เกษตรกรไม่มาไถ่ถอนข้าว ดังนั้นรัฐจึงมีภาระในการเก็บข้าวสารและระบายข้าวสารเพิ่มขึ้นด้วย นอกจากนี้การกำหนดราคารับจำนำสูงส่งผลให้ต้นทุนการส่งออกข้าวหอมมะลิไทยสูงขึ้น ศักยภาพการส่งออกข้าวหอมมะลิจึงลดลง (ชัยวัฒน์, 2550)

นอกจากผลกระทบด้านการส่งออกแล้วการดำเนินนโยบายรับจำนำอย่างเข้มข้นของรัฐบาลยังส่งผลให้กลไกของตลาดข้าวถูกทำลายโดยเฉพาะตลาดกลางค้าข้าวเปลือกที่เคยเป็นกลไกการสะท้อนราคาข้าวเปลือกและการส่งผ่านราคาข้าวที่ยุติธรรมระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องในตลาดข้าวเปลือกระดับต่าง ๆ ดังนั้นตลาดกลางข้าวเปลือกทยอยปิดตัวลงไป และในปี 2549 ตลาดกลางค้าข้าวกำหนดทรงซึ่งเป็นตลาดกลางค้าข้าวเปลือกแห่งแรกและเคยรุ่งเรืองต้องปิดกิจการลงไป แม้ว่าภาครัฐเองจะมีนโยบายสนับสนุนการพัฒนาตลาดกลางข้าวเปลือกโดยกรมการค้าภายใน มีโครงการพัฒนาตลาดกลางข้าวเปลือกและพืชไร่ ในปี 2540-44 โดยสนับสนุนงบประมาณให้กับสถาบันเกษตรกรโดยเฉพาะสหกรณ์ที่มีตลาดกลางแล้ว ให้เพิ่มสิ่งอำนวยความสะดวกการตลาดต่าง ๆ ได้แก่ เครื่องชั่ง เครื่องอบลดความชื้นข้าว ลานตากและเปลี่ยนรูปแบบฉางข้าวแบบเดิมมาเป็นฉางข้าวอเนกประสงค์เพื่อเก็บข้าวเปลือก ซึ่งสามารถใช้รถดักขนย้ายข้าวเปลือกได้รวมทั้งให้เงินหมุนเวียนปลอดดอกเบี้ยแก่สถาบันเกษตรกร (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2539) แต่เนื่องจากการรับซื้อข้าวราคาสูงกว่าตลาดในโครงการรับจำนำและปริมาณข้าวในโครงการที่เพิ่มสูงขึ้นส่งผลให้เอกชนไม่สามารถแข่งขันการรับซื้อข้าวได้จึงทำให้ตลาดกลางทยอยปิดตัวลงไป

นโยบายในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (2545-49) จะเน้นนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรด้านการตลาดและราคามากกว่านโยบายด้านการผลิต นโยบายด้านการผลิตที่เกี่ยวกับข้าวหอมมะลิโดยตรงจะเกี่ยวข้องกับการจัดทำเขตการผลิตข้าวตามกลุ่มพันธุ์ โดยกำหนดให้เขตการปลูกข้าวหอมมะลียุอยู่ในพื้นที่นาข้าวในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งที่ลุ่มปานกลางในบริเวณภาคกลาง แต่การกำหนดเขตการเพาะปลูกในช่วงดังกล่าวเป็นการรณรงค์ตามความสมัครใจของเกษตรกรไม่ได้เป็นนโยบายบังคับ (สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กรมการข้าว, 2549) นอกจากนั้นจะเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการพัฒนาศูนย์ข้าวชุมชนเพื่อเพิ่มศักยภาพการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวพันธุ์ดี และพัฒนาการผลิตข้าวตามระบบเกษตรดีที่เหมาะสม (GAP) ซึ่งเป็นโครงการที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (2550-55) อย่างไรก็ตามการพัฒนาคุณภาพ GAP พืชอาหารโดยเฉพาะข้าวยังไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก ซึ่งอาจจะมีสาเหตุหลัก 3 ประการ ได้แก่ 1) ราคาข้าวหอมมะลิ GAP ไม่แตกต่างจากราคาข้าวหอมมะลิทั่วไป แต่กระบวนการผลิตในระบบ GAP ยุ่งยากกว่า ดังนั้นจึงไม่จูงใจให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการ 2) ในกระบวนการผลิตข้าวในระบบ GAP ต้องมีการบันทึกข้อมูลทั้งการทำประวัติแปลง การบันทึกการใช้สารเคมี และการจัดการในแปลง ซึ่งเกษตรกรผู้ปลูกข้าวส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรสูงวัย บางรายไม่รู้หนังสือ จึงเป็นอุปสรรคสำคัญข้อหนึ่ง และ 3) เกิดจากการดำเนินนโยบายของรัฐที่ขาดการบูรณาการ เช่น แม้ว่าในช่วงดังกล่าวรัฐบาลต้องการส่งเสริมการผลิตข้าวปลอดภัยในระบบ GAP มีการใช้งบประมาณเพื่อดำเนินนโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ในขณะที่การดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวที่มีการขยายขนาดของโครงการอย่างต่อเนื่องแต่ไม่ได้นำประเด็นด้านการกำหนดคุณภาพข้าวโดยใช้มาตรฐาน GAP เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการรับจำนำ ดังนั้นเกษตรกรจึงไม่เห็นความสำคัญและความจำเป็นที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐาน GAP สำหรับการผลิตข้าวที่รัฐบาลให้การส่งเสริม เพราะการผลิตข้าวในโครงการรับจำนำไม่ว่าผลผลิตข้าวหอมมะลิจะมีคุณภาพอย่างไรก็สามารถเข้าร่วมโครงการได้ กรณีนี้เป็นตัวอย่างสำคัญอีกกรณีหนึ่งซึ่งเป็นผลการดำเนินนโยบายของรัฐที่ขาดการบูรณาการที่ส่งผลต่อคุณภาพผลผลิตและตลาดข้าว โดยเฉพาะข้าวหอมมะลิซึ่งเป็นข้าวคุณภาพ

การพัฒนาภาคการผลิตข้าวกว่าสี่ทศวรรษหลังจากมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีการพัฒนาข้าวหอมเพียง 2 พันธุ์ คือข้าวขาวดอกมะลิ 105 และ ข้าว กข15 โดยปัญหาของข้าวทั้ง 2 พันธุ์ คือให้ผลผลิตต่อไร่ต่ำและผลิตได้เพียงครั้งเดียวเฉพาะในฤดูนาปี เพราะเป็นข้าวชนิดไวต่อช่วงแสง ดังนั้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8 (2540-44) จึงมีเป้าหมายการเร่งรัดวิจัยขยายพันธุ์เพื่อปรับปรุงคัดค้นพันธุ์ข้าวหอมสายพันธุ์ใหม่ทั้งการใช้วิธีทั่วไปและเทคนิคทางพันธุวิศวกรรม เพื่อให้ได้พันธุ์ข้าวใหม่ที่มีคุณภาพดีสอดคล้องกับความต้องการของตลาด (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2539) โดยในปี 2543 ได้มีการรับรองพันธุ์ข้าวปทุมธานี 1 หรือ “หอมปทุม” ซึ่งเป็นข้าวเจ้าหอมไม่ไวต่อช่วงแสงดังนั้นจึงปลูกได้ตลอดปีและปลูกได้ดีในพื้นที่ชลประทาน ซึ่งข้าวพันธุ์นี้มีลักษณะเมล็ดและรูปร่างเรียวยาวคล้าย

กับข้าวหอมมะลิและมีคุณสมบัติการหุงต้มใกล้เคียงกัน แต่ให้ผลผลิตสูงประมาณ 650-774 กิโลกรัมต่อไร่ เป็นพันธุ์ส่งเสริมที่เกษตรกรนิยมปลูกมากตั้งแต่ช่วงปี 2543 เป็นต้นมา เพราะขายได้ราคาสูงเมื่อเทียบกับข้าวเจ้าไม่วิถีช่วงแสงพันธุ์อื่น ๆ ให้ผลผลิตต่อไร่สูงและเป็นที่ต้องการของตลาด (กรมการข้าว, 2557) อย่างไรก็ตามแม้ว่าการพัฒนาข้าวพันธุ์หอมปทุมออกสู่ตลาดจะเป็นผลดีกับเกษตรกรโดยเฉพาะเกษตรกรในพื้นที่ชลประทาน ซึ่งสามารถผลิตข้าวหอมคุณภาพดีและให้ผลผลิตต่อไร่สูง แต่กลับส่งผลกระทบต่อตลาดข้าวหอมมะลิไทยในต่างประเทศ ในระยะต่อมา เนื่องจากการนำเข้าข้าวหอมปทุมซึ่งมีรูปร่างลักษณะและคุณภาพการหุงต้มใกล้เคียงกับข้าวหอมมะลิไทยไปปลอมปนในข้าวหอมมะลิไทยที่ส่งออกไปตลาดต่างประเทศ ซึ่งสาเหตุสำคัญมาจากการที่ต้นทุนการรับซื้อข้าวหอมมะลิในประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้นเพราะระดับราคาข้าวหอมมะลิในประเทศเพิ่มสูงขึ้นจากโครงการรับจำนำ ทำให้ราคาข้าวหอมมะลิไทยในตลาดต่างประเทศสูงกว่าข้าวหอมจากคู่แข่งมาก ผู้ส่งออกบางส่วนจึงนำข้าวหอมปทุมมาผสมเพื่อลดต้นทุนการผลิต ส่งผลให้ความเชื่อมั่นต่อคุณภาพของข้าวหอมมะลิไทยในตลาดโลกลดลง มีตลาดส่งออกสำคัญหลายแห่งที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะตลาดข้าวหอมมะลิในสหรัฐอเมริกา ที่อาจจะยกเลิกการนำเข้าข้าวหอมมะลิจากไทย ไปนำเข้าข้าวหอมจากเวียดนามแทน เพราะปัญหาการปลอมปนของข้าวหอมปทุมในข้าวหอมมะลิ (สำนักส่งเสริมการค้าต่างประเทศ ณ วอชิงตันดีซี, 2557)

6.3 บทบาทของรัฐต่อการพัฒนาข้าวหอมมะลิในปัจจุบัน

ตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมานโยบายหลักของรัฐบาลคือการช่วยเหลือชาวนาด้านราคาข้าวโดยใช้กลไกการรับจำนำ ซึ่งดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ปริมาณข้าวหอมมะลิในโครงการรับจำนำได้ลดลงในช่วงปีการผลิต 2549/50-50/51 ตามการลดลงของปริมาณข้าวทุกชนิดในโครงการรับจำนำ โดยสาเหตุสำคัญเกิดจากไม่มีความแตกต่างของราคาในโครงการรับจำนำกับราคาข้าวหอมมะลิในตลาดทั่วไป โดยราคาข้าวหอมมะลิในตลาดเท่ากับ 8,875 บาทต่อตัน ใกล้เคียงกับราคารับจำนำที่รัฐบาลประกาศ และราคาข้าวหอมมะลิในตลาดปีการผลิต 2550/51 เพิ่มขึ้นเป็น 12,536 บาทต่อตัน สูงกว่าราคาข้าวหอมมะลิในโครงการรับจำนำที่เท่ากับ 9,300 บาทต่อตัน (ตารางที่ 6.1) โดยปริมาณข้าวหอมมะลิในโครงการรับจำนำปรับลดลงเหลือเพียง 652,860 ตัน และ 114,104 ตัน ในปีการผลิต 2549/50 และ 2550/51 ตามลำดับ โดยในปี 2551 เกิดวิกฤตการณ์อาหารและพลังงานของโลกส่งผลให้ราคาพืชอาหารและพืชพลังงานปรับสูงขึ้น โดยราคาส่งออกข้าวในตลาดโลกปรับเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกษตรกรเรียกร้องให้รัฐบาลปรับราคารับจำนำให้เท่ากับราคาข้าวในตลาด ดังนั้นในปีการผลิต 2551/52 ราคารับจำนำข้าวทุกชนิดถูกกำหนดให้สูงขึ้นโดยราคารับจำนำข้าวหอมมะลิสูงขึ้นเป็น 15,000 บาทต่อตัน หรือเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 50 ของราคารับจำนำเดิม ผลคือปริมาณข้าวเปลือก

ในโครงการรับจำนำเพิ่มขึ้น โดยเป็นข้าวหอมมะลิ 1,327,438 ล้านตัน หรือเพิ่มขึ้นจากปีการผลิต 2550/51 กว่า 1.2 ล้านตัน (ตารางที่ 6.2)

ตารางที่ 6.1 เปรียบเทียบราคาข้าวหอมมะลิโครงการรับจำนำกับราคาตลาด ปีการผลิต 2546/47-56/57

ปีการผลิต	ราคาจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิ ^{1/}	ราคาข้าวเปลือกหอมมะลิที่เกษตรกรได้รับ	ราคาขายส่งข้าวสารหอมมะลิชั้น 1	ราคาขายส่งข้าวสารหอมมะลิชั้น 2	ราคาส่งออกข้าวหอมมะลิเกรดเอ ^{2/}	ราคาส่งออกข้าวหอมมะลิเกรดบี ^{2/}
บาทต่อตัน						
2546/47	7,000	8,460	15,903	15,973	20,391	19,951
2547/48	9,000	7,685	15,729	15,034	19,729	19,229
2548/49	10,000	8,032	18,060	17,305	17,070	16,563
2549/50	9,000	8,875	18,620	18,026	18,762	18,342
2550/51	9,300	12,536	26,365	25,729	19,990	19,486
2551/52	15,000	13,819	30,101	29,520	30,694	30,164
2554/55	20,000	15,365	31,024	30,294	32,167	31,644
2555/56	21,600	14,859	33,470	32,862	34,190	33,680
2556/57	21,600	14,167	33,847	31,943	36,150	35,634

- ที่มา : 1.ราคารับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิ จากคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร กรมการค้าภายใน
2. ราคาข้าวหอมมะลิที่เกษตรกรขายได้ จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
3. ราคาขายส่งข้าวหอมมะลิ จากราคาขายส่งข้าวสาร ณ ตลาดกรุงเทพ กรมการค้าภายใน
4. ราคาส่งออกข้าวหอมมะลิ ได้จากสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย

หมายเหตุ : ^{1/} ราคารับจำนำข้าวหอมมะลิความชื้นไม่เกิน 15% สีได้ตันข้าว 42 กรัม

^{2/} ราคาส่งออกข้าวหอมมะลิ ได้จากราคาส่งออกข้าวหอมมะลิ F.O.B. ของสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย(\$/ตัน)*อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศของไทยกับดอลลาร์สหรัฐ จากธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 6.2 ผลผลิตข้าวในโครงการรับจำนำ จำแนกตามชนิดข้าว ปีการเพาะปลูก

2543/44 – 56/57

ปี/ชนิดข้าว	ข้าวในโครงการรับจำนำ				ผลผลิตข้าวทั้งหมด	
	ข้าวเจ้าอื่นๆ	ข้าวหอมมะลิ	ข้าวเหนียว	รวมข้าว	ข้าวหอมมะลิ	ข้าวทั้งหมด
2543/44 ^{1/}				1,618,500	5,103,596	20,845,554
2544/45 ^{2/}				4,298,200	6,221,591	22,608,513
2545/46 ^{3/}				3,587,500	5,919,784	21,618,194
2546/47 ^{4/}				2,478,500	6,055,685	22,779,264
2547/48 ^{5/}				4,758,500	6,245,988	22,626,800
2548/49	2,552,912	2,738,314	109,537	5,291,226	6,410,488	23,539,186
2549/50	1,156,456	652,860	13,346	1,809,316	6,493,736	22,839,695
2550/51	125,377	114,104	62,367	239,481	6,527,060	23,308,386
2551/52	4,034,454	1,327,438	368,442	5,361,892	6,613,794	23,235,476
2554/55	3,862,457	3,087,700	442,057	6,950,157	8,839,566	27,233,903
2555/56	19,074,137	3,402,459	930,822	22,476,596	8,652,782	27,090,184
2556/57	7,973,095	3,700,895	560,043	11,673,990	- ^{6/}	27,106,445

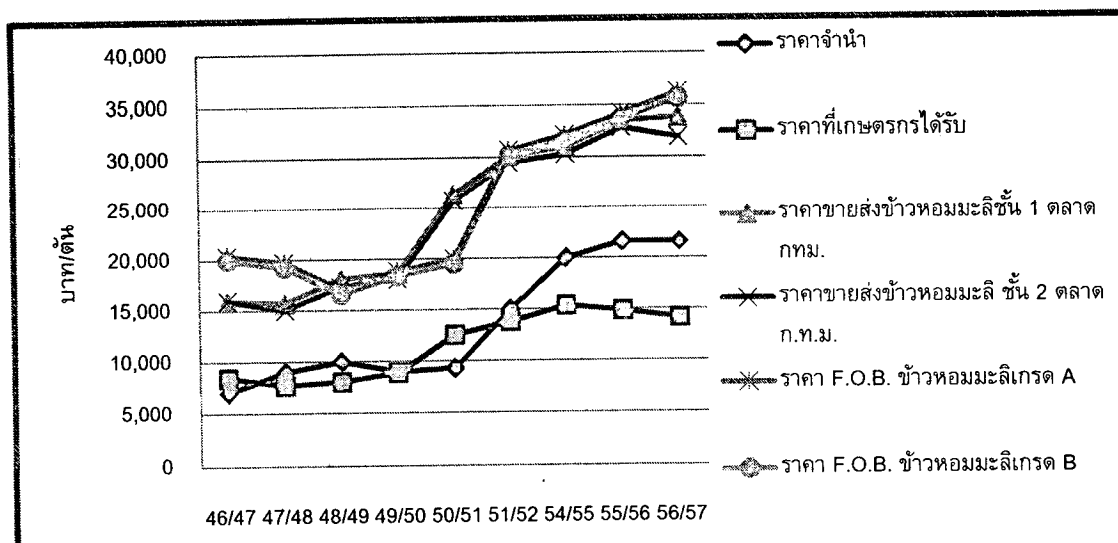
ที่มา : 1. ข้อมูลปีการเพาะปลูก 2543/44-47/48 จาก มาฆะสิริ (2554)

2. ปีการเพาะปลูก 2548/49 – 49/50 จากศูนย์ปฏิบัติการตามมาตรการรับจำนำข้าวเปลือก กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์
3. ปีการเพาะปลูก 2550/51 - 51/52 ศูนย์บริหารจัดการแก้ไขปัญหาการค้าสินค้าสำนักสารสนเทศการค้าในประเทศ กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์
4. ปีการเพาะปลูก 2555/56-56/57 ศูนย์บริหารจัดการโครงการรับจำนำสินค้าเกษตร กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

หมายเหตุ : ^{1/ 5/} ไม่มีข้อมูลโครงการรับจำนำข้าวจำแนกตามชนิดข้าว ปี 2543-47

ปีการผลิต 2552/53-53/54 โครงการประกันรายได้

^{6/} ยังไม่มีข้อมูล



ภาพที่ 6.1 ราคาข้าวหอมมะลิในโครงการรับจำนำและแนวโน้มราคาข้าวหอมมะลิในตลาด
ปีการผลิต 2546/47-56/57

- ที่มา : 1. ราคารับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิ จากคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร กรมการค้าภายใน
2. ราคาข้าวหอมมะลิที่เกษตรกรขายได้ จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
3. ราคาขายส่งข้าวหอมมะลิ จากราคาขายส่งข้าวสาร ณ ตลาดกรุงเทพมหานคร กรมการค้าภายใน
4. ราคาส่งออกข้าวหอมมะลิ ได้จากสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย

หมายเหตุ : ^{1/} ราคารับจำนำข้าวหอมมะลิความชื้นไม่เกิน 15% สีได้ตันข้าว 42 กรัม

^{2/} ราคาส่งออกข้าวหอมมะลิ ได้จากราคาส่งออกข้าวหอมมะลิ F.O.B. ของสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย(\$/ตัน)*อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศของไทยกับดอลลาร์สหรัฐ จากธนาคารแห่งประเทศไทย

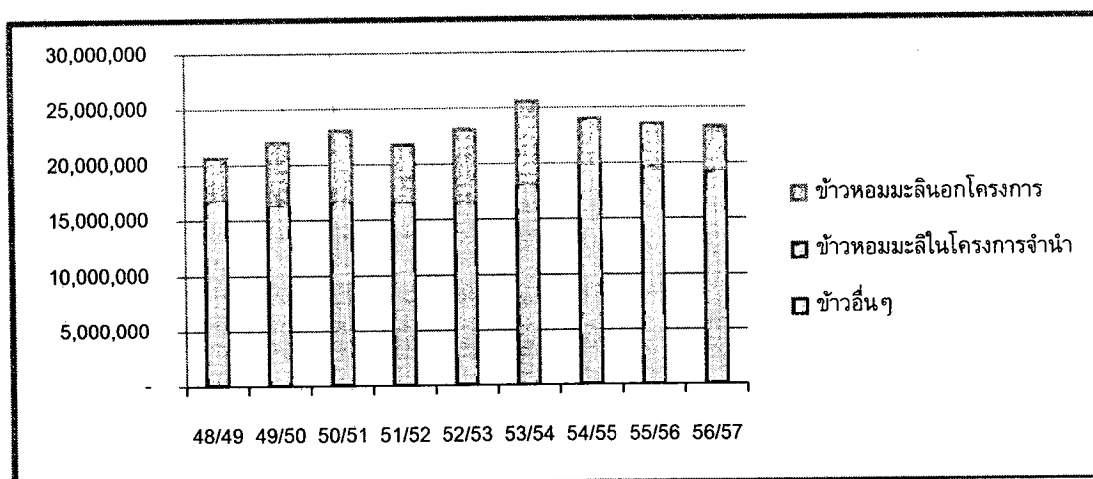
อย่างไรก็ตามเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ ในปีการผลิต 2552/53 ได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายแทรกแซงตลาดโดยการรับจำนำข้าวเปลือกมาเป็นโครงการประกันรายได้ขั้นต่ำเกษตรกรผู้ปลูกข้าว เนื่องจากผลกระทบที่เกิดจากโครงการรับจำนำทั้งในด้านปริมาณสต็อกข้าวของรัฐที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก หรือการที่รัฐได้เข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดข้าวจนรัฐเป็นผู้ซื้อข้าวเปลือกรายใหญ่ในตลาด ปัญหาความสูญเสียในช่วงระหว่างการเก็บข้าวในสต็อกซึ่งได้เกิดเป็นต้นทุนต่อการบริหารจัดการเก็บอย่างมาก ตลอดจนปัญหาเรื่องการทุจริตในระบบและขั้นตอนการรับจำนำ ทำให้เป็นที่หวาดเกรงกันว่าในระยะยาวแล้วปัญหาดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อกลไกตลาดข้าวและเศรษฐกิจข้าวไทยทั้งระบบทำให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งเป็นประธาน

คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้เสนอขอปรับเปลี่ยนนโยบายจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมาเป็นโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว สำหรับฤดูกาลผลิตปี 2552/53 โครงการประกันรายได้เป็นโครงการที่รัฐให้หลักประกันรายได้ขั้นต่ำแก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในฤดูกาลผลิตหนึ่งๆ ทั้งนี้รัฐจะเป็นผู้กำหนดราคาเป้าหมายที่เกษตรกรควรจะได้รับ พร้อมกับจำนวนข้าวสูงสุดที่เกษตรกรจะใช้สิทธิได้ตามหลักการของการประกันรายได้ขั้นต่ำ ทั้งนี้เกษตรกรจะต้องมาลงทะเบียนกับกรมส่งเสริมการเกษตร เมื่อกรมส่งเสริมการเกษตรตรวจสอบโดยการทำประชาพิจารณ์ว่าเกษตรกรที่มาขอรับลงทะเบียนนั้น มีตัวตนอยู่จริงพร้อมกับมีอาชีพทำนา ก็จะส่งรายชื่อที่ตรวจสอบแล้วพร้อมขนาดพื้นที่ของเกษตรกรแต่ละรายให้กับ ธ.ก.ส. เพื่อใช้เป็นหลักในการจ่ายเงินชดเชย

โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีข้อดี คือ เป็นนโยบายที่เอื้อและสนับสนุนต่อกลไกตลาดทั้งนี้เพราะรัฐไม่ได้เข้าไปมีบทบาทเป็นผู้ซื้อผู้ขายในตลาดเหมือนกับโครงการรับจำนำ โดยที่เกษตรกรสามารถทราบล่วงหน้าก่อนการเพาะปลูกว่าจะขายผลผลิตได้ในราคาใดซึ่งจะช่วยในการตัดสินใจว่าจะเลือกปลูกข้าวหรือไม่อย่างไร และรัฐบาลไม่ต้องรับภาระในการเก็บสต็อกและระบายข้าวสาร ซึ่งจะสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกรในการเรียนรู้ระบบตลาดและตัดสินใจจำหน่ายข้าวเป็นการช่วยเหลือรายได้ขั้นต่ำให้กับเกษตรกรทุกรายที่มาลงทะเบียน เพราะเกษตรกรที่มาขึ้นทะเบียนขอรับการประกันราคาไว้จะได้รับเงินชดเชยส่วนต่าง ภายได้เงื่อนไขของจำนวนข้าวตามจำนวนสูงสุดที่รัฐประกาศไว้ล่วงหน้าเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าว และที่สำคัญเป็นการแก้ปัญหาการสวมสิทธิในกรณีของการรับจำนำ การทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการเก็บข้าวไว้ในยุ้งฉาง รวมถึงการทุจริตในโครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผลพลอยได้จากการปรับเปลี่ยนนโยบายตามมา ในขณะเดียวกันการที่ให้เกษตรกรชาวนาสามารถนำข้าวไปขายในตลาดได้ จะเป็นการสนับสนุนให้กลไกตลาดที่ระดับฟาร์ม โดยเฉพาะตลาดกลาง สามารถพัฒนาต่อไปได้ ซึ่งต่างจากนโยบายรับจำนำ โดยข้อจำกัดของนโยบายดังกล่าว คือ การใช้ข้อมูลผลผลิตข้าวเฉลี่ยเพื่อใช้ในการคำนวณปริมาณผลผลิตข้าวตามขนาดของพื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกรก่อนนำไปคำนวณเป็นมูลค่าเพื่อการจ่ายค่าชดเชย จะมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่ ซึ่งหากการคำนวณเพื่อจัดทำข้อมูลดังกล่าวขาดหลักเกณฑ์ที่ดีพอแล้วจะทำให้มีการร้องเรียนเกิดขึ้นตลอดเวลา ในขณะเดียวกันโครงการประกันรายได้ฯ ไม่ได้มีการดึงอุปทานส่วนเกินออกจากตลาดส่งผลให้ราคาจำหน่ายในตลาดในช่วงต้นฤดูลดต่ำลงมาก หรือกรณีที่เกษตรกรนำผลผลิตออกจำหน่ายปริมาณมากในเวลาพร้อมๆกัน จะทำให้ราคาตลาดลดต่ำลงมากในทันที ซึ่งรัฐจะต้องรับภาระชดเชยส่วนต่างราคาสูงกว่าที่คาดการณ์ไว้

อย่างไรก็ตามเมื่อพรรคเพื่อไทยได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ นโยบายรับจำนำข้าวได้ถูกนำกลับมาใช้อีกครั้ง ในฤดูนาปี ปีการเพาะปลูก 2554/55 ซึ่งนอกจากจะมีการขยายขนาดโครงการรับจำนำแล้วยังยกระดับราคาข้าวเปลือกทุกชนิดสูงกว่าราคาตลาดในระดับมาก โดยราคารับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิในตลาดขณะนั้นเท่ากับ 15,365

บาทต่อตัน แต่รัฐบาลกำหนดราคารับจำนำ 20,000 บาทต่อตัน (ตารางที่ 6.1) หรือราคาสูงกว่าราคาตลาด 4,700 บาทต่อตัน ส่งผลให้เกษตรกรนำข้าวเข้ามาขายในโครงการรับจำนำสูงถึง 6,950,157 ตัน ในที่นี้เป็นข้าวหอมมะลิ 3,093,846 ตัน หรือคิดเป็นร้อยละ 44.32 ของผลผลิตข้าวทั้งหมดในโครงการรับจำ (ตารางที่ 6.2) และคิดเป็นร้อยละ 41.99 ของผลผลิตข้าวหอมมะลิทั้งหมด (ตารางที่ 6.3) ซึ่งนับตั้งแต่ปีการผลิต 2554/55 – 56/57 มีปริมาณข้าวหอมมะลิในโครงการรับจำนำเฉลี่ย 3.01-3.70 ล้านตันต่อปี (ตารางที่ 6.2) หรือคิดเป็นผลผลิตกว่าร้อยละ 40 ของผลผลิตข้าวหอมมะลิทั้งหมด



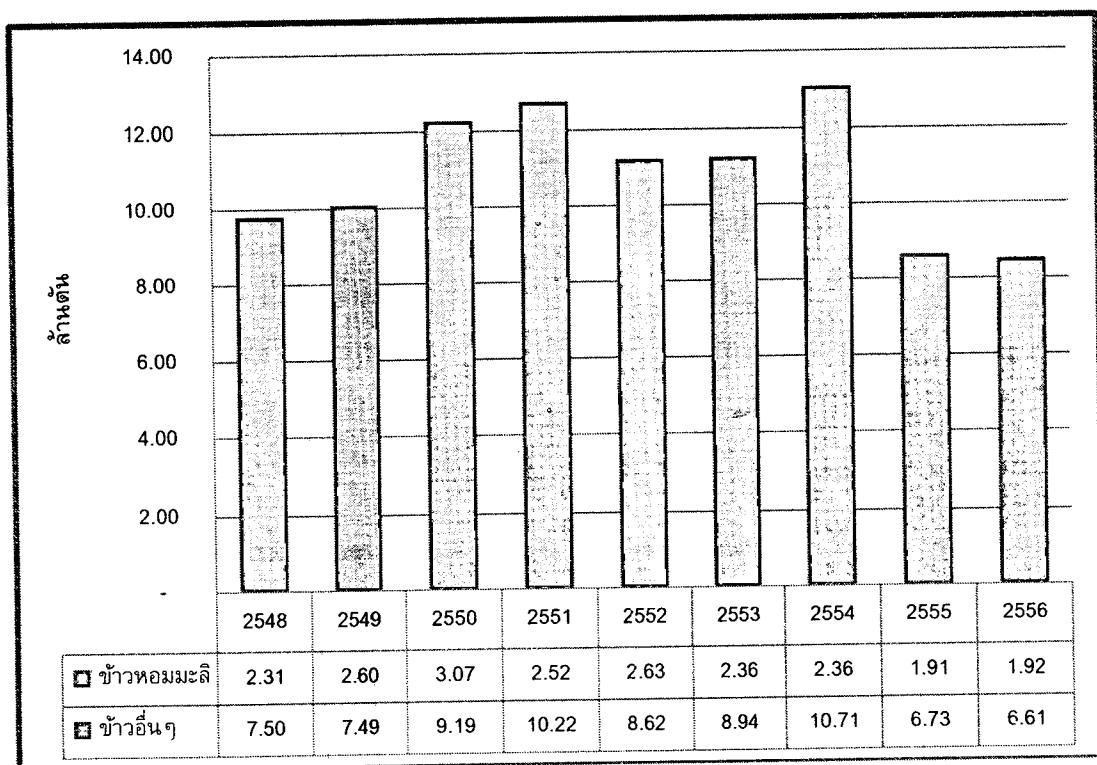
ภาพที่ 6.2 สัดส่วนของข้าวหอมมะลิในโครงการรับจำนำกับข้าวหอมมะลิทั้งหมดและข้าวอื่นๆ ปีการผลิต 2548/49-56/57

- ที่มา : 1. ปริมาณผลผลิตข้าวรวมและข้าวหอมมะลิ จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
2. ปริมาณผลผลิตข้าวในโครงการรับจำนำ จากกรมการค้าภายใน

หมายเหตุ : ปีการผลิต 2552/53-53/54 ไม่มีการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าว

ดังนั้นการที่รัฐบาลยกระดับราคาข้าวหอมมะลิในโครงการรับจำนำให้สูงกว่าราคาตลาด แม้จะเป็นเหตุผลด้านนโยบายเพื่อยกระดับรายได้เกษตรกร แต่การยกระดับราคาสูงกว่าราคาตลาดมาก และขยายขนาดของโครงการโดยให้มีการรับจำนำตามเป้าหมายจำนวนมากย่อมสร้างผลกระทบต่อกิจกรรมของตลาดกลางข้าวเปลือก ทำให้รัฐกลายเป็นผู้รับซื้อข้าวเปลือกขายใหญ่ในท้องตลาด ทำให้กลไกราคาในประเทศโดยเฉพาะกลไกการดำเนินกิจกรรมของตลาดกลางข้าวเปลือกที่เคยเป็นแหล่งอ้างอิงราคาและรักษาสถิติราคาในตลาดข้าวของประเทศที่รัฐบาลกำหนดไว้เป็นนโยบายสำคัญในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และ 9 ในการพัฒนาระบบตลาดกลางของประเทศให้เข้มแข็งถูกทำลายไป เพราะรัฐบาลกลายเป็นผู้รับ

ซื้อข้าวรายใหญ่ในตลาด ผู้ส่งออกข้าวและผู้ประกอบการในตลาดข้าวต้องประสบปัญหาต้นทุนการรับซื้อข้าวเปลือกที่สูงขึ้นกระทบต่อราคาข้าวหอมมะลิส่งออกของไทยที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และสูงกว่าราคาข้าวหอมจากประเทศคู่แข่งมากกว่า 200-300 ดอลลาร์ต่อตัน เมื่อผนวกเข้ากับปัจจัยทางด้านคุณภาพที่ลดลงของข้าวหอมมะลิไทยทั้งจากกระบวนการผลิตของเกษตรกรที่เน้นการผลิตข้าวหอมมะลิเพื่อให้ได้ปริมาณสูงเพื่อขายในโครงการรับจำนำและกระบวนการจัดการคุณภาพข้าวหอมมะลิของรัฐที่ตลาดต่างประเทศขาดความเชื่อมั่น ในขณะเดียวกันประเทศคู่แข่งมีการพัฒนาสายพันธุ์ข้าวหอมเพื่อแข่งขันกับข้าวหอมมะลิไทยอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ตลาดข้าวหอมมะลิไทยได้รับผลกระทบอย่างมากโดยเฉพาะโครงการรับจำนำอย่างเข้มข้นตั้งแต่ปีการผลิต 2554/55 ผลกระทบที่เกิดขึ้นคือปริมาณการส่งออกข้าวหอมมะลิไทยลดลงอย่างต่อเนื่องเหลือประมาณ 1.9 ล้านตันต่อปี จากที่เคยส่งออกเฉลี่ย 2.3-3.0 ล้านตันต่อปี (ภาพที่ 6.3) เนื่องจากเพราะรัฐไม่มีความสามารถในการขายข้าวเหมือนพ่อค้าส่งออกและตลาดส่งออกข้าวหอมมะลิที่ภาคเอกชนและกระทรวงพาณิชย์ต่างเพียรพยายามสร้างตลาดส่งออกมาเป็นเวลากว่า 20 ปี การเก็บข้าวหอมไว้ในโกดังเป็นเวลาหลายเดือนทำให้ข้าวหอมหมดความหอม และกลายเป็นข้าวแข็ง ข้าวหอมที่เคยส่งออกได้ในราคาสูงกว่าตันละ 1,000 เหรียญ จะมีราคาลดลงเพราะกลายเป็นข้าวหอมคุณภาพต่ำ (TRDI, 2555)



ภาพที่ 6.3 สัดส่วนปริมาณการส่งออกข้าวหอมมะลิกับข้าวรวมของไทย ปี 2548-56

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร โดยการร่วมมือของกรมศุลกากร

ในปีการผลิต 2555/56 มีผลผลิตข้าวในโครงการรับจำนำสูงถึง 22,476,596 ตัน เมื่อรวมกับสต็อกข้าวสะสมจากโครงการรับจำนำในปีที่ผ่านมาส่งผลให้รัฐบาลมีภาระการจัดการสต็อกจำนวนมาก และเมื่อไม่สามารถระบายข้าวได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ทำให้รัฐบาลสภาพคล่อง ไม่มีเงินหมุนเวียนในโครงการส่งผลให้ไม่สามารถจ่ายเงินให้ชาวนาในโครงการรับจำนำในปีการผลิต 2556/57 ซึ่งมีข้าวในโครงการรับจำนำเพิ่มอีก 11,673,990 ตัน (ตารางที่ 6.2) ดังนั้นผลที่เกิดขึ้น คือ รัฐบาลขาดทุนเนื่องจากช่วงสองปีที่ผ่านมาราคาข้าวในตลาดโลกไม่ได้ปรับสูงขึ้นอย่างที่รัฐบาลเชื่อมาตลอด และการระบายขายข้าวก็มีปัญหาการทุจริต ประกอบกับข้าวที่ระบายขายได้ราคาไม่ดี ทำให้รัฐบาลประสบปัญหาขาดทุนประมาณแสนล้านบาท จึงไม่มีเงินหรือขาดสภาพคล่องสำหรับไปหมุนเวียนในโครงการรับจำนำข้าวฤดูการผลิต 2556/57 และที่ผ่านมาได้ใช้เงินจำนวนมากในการดำเนินโครงการรับจำนำ

นอกจากผลกระทบของโครงการรับจำนำจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายอื่นๆ ในหลายด้านซึ่งเป็นผลกระทบทางอ้อมที่เกิดขึ้นดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว โครงการรับจำนำข้าวที่ถูกยกระดับเป็นมาตรการหลักในการช่วยเหลือเกษตรกร มีการแทรกแซงราคาข้าวในตลาดและรับซื้อข้าวจากเกษตรกรทุกเมล็ด ยังเกิดผลกระทบโดยตรงต่อตลาดข้าวและผู้ที่เกี่ยวข้องใน 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) ทำลายตลาดกลางค้าข้าวเปลือกซึ่งเป็นกลไกสะท้อนการเปลี่ยนแปลงราคาในตลาดข้าว และเป็นกลไกตลาดที่ทำให้ชาวนาได้รับราคายุติธรรมมากขึ้น ตลาดกลางค้าข้าวเปลือกส่วนใหญ่ปิดตัวลงไปเมื่อรัฐบาลมีการขยายขนาดโครงการรับจำนำและกำหนดราคารับซื้อข้าวสูงกว่าราคาตลาดมาก ปัจจุบันเกษตรกรส่วนใหญ่ต้องขายข้าวให้กับโรงสีโดยตรงซึ่งไม่มีการแข่งขันการรับซื้อข้าวดังเช่นกลไกของตลาดกลาง 2) คุณภาพของข้าวหอมมะลิไทยลดลงเพราะการขายข้าวในโครงการรับจำนำไม่ต้องคำนึงถึงคุณภาพผลผลิต เกษตรกรเน้นเพียงการผลิตข้าวให้ได้ปริมาณมากเท่านั้น แตกต่างจากการขายข้าวในตลาดทั่วไปที่ตลาดจะเป็นผู้กำหนดราคาข้าวตามคุณภาพของเกษตรกร ดังนั้นหากเกษตรกรต้องการขายข้าวในราคาสูงต้องมีกระบวนการจัดการการผลิตในแปลงจนกระทั่งการจัดการผลผลิตข้าวหลังเก็บเกี่ยวให้ได้คุณภาพตามมาตรฐานของตลาด 3) การส่งออกข้าวหอมมะลิไทยลดลง เพราะราคาข้าวหอมมะลิไทยสูงกว่าราคาข้าวหอมจากประเทศคู่แข่งมาก ซึ่งประเด็นดังกล่าวเกิดจากการยกระดับราคาข้าวหอมมะลิในประเทศสูงกว่าราคาตลาดมาก ต้นทุนการรับซื้อข้าวหอมมะลิในประเทศจึงสูง ในขณะที่ปัจจัยด้านคุณภาพที่ตลาดต่างประเทศไม่มั่นใจกระบวนการจัดการคุณภาพมาตรฐานข้าวหอมมะลิของรัฐบาล

อย่างไรก็ตามหลังจาก คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) เข้ามาควบคุมการบริหารประเทศแทนรัฐบาลพรรคเพื่อไทย เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ยังมีเกษตรกรประมาณแปดแสนรายที่ยังไม่ได้รับเงินจากโครงการรับจำนำข้าว คิดเป็นวงเงินกว่า 9.2 หมื่นล้านบาท ซึ่ง คสช. กู้เงินสภาพคล่องของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) จำนวนประมาณ 4 หมื่นล้านบาท ส่วนที่เหลืออีก 5 หมื่นล้านบาท กู้เงินจากสถาบันการเงินภายในประเทศ และดำเนินการจ่ายเงินให้ชาวนาเสร็จสิ้นประมาณสิ้นเดือนมิถุนายน 2557 และ

การบริหารประเทศภายใต้ คสช. ได้ยกเลิกโครงการรับจำนำข้าว ไม่มีการแทรกแซงตลาด แต่เน้นการลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้เกษตรกร เพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว

6.4 นโยบายข้าวหอมมะลินิรภัย

การผลิตข้าวอินทรีย์โดยเฉพาะข้าวหอมมะลิ เป็นกระบวนการผลิตข้าวที่ให้ความสำคัญกับความปลอดภัยในห่วงโซ่การผลิต ตลอดจนเป็นการสร้างความเป็นเอกลักษณ์ และการเพิ่มคุณค่าให้กับข้าวหอมมะลิไทย ในกระบวนการผลิตข้าวหอมมะลินิรภัยเกษตรกรจะไม่ใช้สารเคมีทุกชนิดหรือสารสังเคราะห์ต่างๆ รวมทั้งไม่มีการใช้ยาปราบศัตรูพืช (วีรญา, 2555) การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยเริ่มต้นจากเอกชนผู้แปรรูปและผู้ส่งออกของไทยเริ่มมีการพัฒนาโครงการนำร่องการผลิตข้าวอินทรีย์เพื่อการส่งออกในปี 2534 (บุญจิต และคณะ, 2546) โดยบริษัทสยามไชยวัฒน์ จำกัด ร่วมกับบริษัทนครหลวงค้าข้าว และกรมวิชาการเกษตร ส่งเสริมการปลูกข้าวอินทรีย์ในแปลงนาเกษตรกรท้องที่อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย อำเภอเชียงคำและอำเภอจุน จังหวัดพะเยา คัดเลือกพื้นที่ปลูกที่ไม่เคยมีประวัติการใช้สารเคมีมาก่อนหรือใช้น้อยมาก ปลูกข้าวโดยวิธีที่เกษตรกรเคยปลูก ใช้พันธุ์ข้าวขาวดอกมะลิ 105 หรือ กข 15 ภายใต้การวางระบบการผลิตและตรวจสอบคุณภาพของบริษัท Bioagi corp ประเทศอิตาลีตามมาตรฐานของ EEC REGULATION 2029/91 (กรมวิชาการเกษตร, 2539) ต่อมาในปี 2538 กรมส่งเสริมการเกษตรร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการส่งเสริมการผลิตและการตลาดผลึก ผลไม้ และข้าวอนามัยเพื่อผลิตข้าวหอมมะลินาอนามัย สำหรับจำหน่ายทั้งในและต่างประเทศ โดยกำหนดพื้นที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลินิรภัยใน 8 จังหวัด ได้แก่ ได้แก่ สุรินทร์ ศรีสะเกษ ยโสธร อุบลราชธานี ร้อยเอ็ด ขอนแก่น อุดรธานี กาฬสินธุ์ โดยโครงการจะให้การสนับสนุนเมล็ดพันธุ์อินทรีย์ ให้การถ่ายทอดเทคโนโลยี และรับซื้อผลผลิตข้าวอินทรีย์จากเกษตรกรในราคาประกัน 4,300 บาทต่อตัน¹¹ โดยขายผ่านสหกรณ์ที่เข้าร่วมโครงการ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2539)

อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายเกษตรอินทรีย์ในช่วงแรกจะขับเคลื่อนโดยเอกชนและองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (NGO) เป็นหลัก ภาครัฐเริ่มนำการพัฒนาเกษตรอินทรีย์เป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนาภาคเกษตรในปี 2544 และได้กำหนดเกษตรอินทรีย์เป็นแนวหนึ่งไว้ในแผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (2545-49) และให้หน่วยงานภาครัฐคือกรมวิชาการเกษตร และสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) เริ่มพัฒนามาตรฐานสินค้าเกษตรในปี 2543 และ 2545 ตามลำดับ เพื่อกำหนดมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ของไทย และในช่วงดังกล่าวมีองค์กรท้องถิ่นที่ส่งเสริมการปลูก

¹¹ ราคาข้าวเปลือกหอมมะลิ 100% ที่เกษตรกรขายได้ในปี 2538 อยู่ระหว่าง 3,900-5,300 บาทต่อตัน

ข้าวอินทรีย์ คือ จังหวัดสุรินทร์ ที่ส่งเสริมให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวผลิตข้าวหอมมะลิอินทรีย์ตั้งแต่ปี 2545 มีการให้ความรู้เกี่ยวกับวิธีการผลิตข้าวอินทรีย์และสนับสนุนปัจจัยการผลิตพื้นฐาน แต่ในระยะแรกยังไม่ได้มีการรับรองมาตรฐานการผลิตข้าวอินทรีย์ในพื้นที่ดังกล่าว (บุญจิต และคณะ, 2546)

สำหรับในปี 2547 ประเทศไทยประกาศเป็นปีอาหารปลอดภัย (Food Safety Year) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติงบประมาณ 398.04 ล้านบาท เพื่อพัฒนาข้าวหอมมะลิมาตรฐานเพื่อการส่งออกในพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้โดยเน้นการผลิตข้าวหอมมะลิอินทรีย์ นอกจากนั้นยังมีการส่งเสริมให้เกษตรกรใช้สารอินทรีย์และชีวภาพในการผลิตข้าวทดแทนการใช้ปุ๋ยเคมีในนาข้าว ซึ่งมีการดำเนินการส่งเสริมการใช้สารอินทรีย์ชีวภาพอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2543 (กรมวิชาการเกษตร, 2549) มาตรการดังกล่าวนอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการผลิตอาหารปลอดภัยแล้วยังต้องการช่วยลดต้นทุนการผลิตข้าวของเกษตรกรด้วย นอกจากนั้นปัญหาที่ผู้ผลิตข้าวอินทรีย์ต้องประสบคือการขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ข้าวอินทรีย์ โดยเฉพาะข้าวหอมมะลิอินทรีย์ซึ่งหายากและมีราคาแพง ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวกรมวิชาการเกษตรได้ใช้งบประมาณกว่า 19.86 ล้านบาท ในการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวอินทรีย์กระจายให้เกษตรกร นอกจากกรมวิชาการเกษตรแล้วหน่วยงานของรัฐอีกส่วนที่สนับสนุนการผลิตข้าวอินทรีย์คือกรมพัฒนาที่ดิน ที่ดำเนินโครงการส่งเสริมการใช้สารอินทรีย์ลดการใช้สารเคมีทางการเกษตร ซึ่งเป็นโครงการที่ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2551-54 ภายใต้การปฏิบัติหลายรูปแบบทั้งการณรงค์ การถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตปุ๋ยอินทรีย์และปุ๋ยพืชสด รวมทั้งการสนับสนุนการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (2550-54) มีการจัดทำโครงการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ภายใต้ยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติซึ่งแผนนี้จะเน้นการพัฒนาแบ่งเป็น 4 ด้าน ได้แก่ 1) การเสริมสร้างความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์แก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องตั้งแต่ผู้ผลิตจนถึงผู้บริโภค 2) การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ตามวิถีพื้นบ้าน 3) การเสริมสร้างศักยภาพเกษตรอินทรีย์เชิงพาณิชย์ 4) การบริหารจัดการเพื่อพัฒนาเกษตรอินทรีย์ (คุณาวุฒิ, 2555) การจัดทำแผนพัฒนาฉบับนี้มีหน่วยงานภาครัฐเป็นองค์กรหลักในการรับผิดชอบจัดทำแผนฯ อย่างไรก็ตามภาคเอกชนโดยเฉพาะองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NGO) ดังเช่นมูลนิธิกรีนเนทไม่เห็นด้วยกับแผนพัฒนาฉบับดังกล่าวเนื่องจากเห็นว่าการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวมีภาครัฐเป็นแกนหลักโดยที่เอกชนเป็นเพียงผู้รับการสนับสนุน ในขณะที่การพัฒนากระบวนการเกษตรอินทรีย์เกือบสี่ทศวรรษที่ผ่านมาเติบโตได้เพราะการผลักดันและบทบาทของเอกชนและภาคประชาสังคมไม่ใช่ภาครัฐ โดยตลาดอินทรีย์ของไทยเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 49.51 ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา นอกจากนั้นโครงการดังกล่าวยังใช้งบประมาณมากกว่าผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจึงถือว่าเป็นการใช้งบประมาณที่ไม่เกิดประสิทธิภาพ (มูลนิธิกรีนเนท, 2557) โดยเฉพาะระบบการผลิตข้าวอินทรีย์ที่ส่วนใหญ่เกิดจากการผลักดันและสนับสนุนขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาลทั้งเอกชนและภาคประชาสังคม ซึ่งพื้นที่ปลูกข้าวอินทรีย์มีแนวโน้มลดลง

โดยในปี 2548 มีพื้นที่ปลูกข้าวอินทรีย์ 108,302 ไร่ ลดลงเหลือประมาณ 70,000 ไร่ ในปี 2551 (เสาวคนธ์, 2553) และพื้นที่ผลิตข้าวอินทรีย์ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานเหลือ 85,689 ไร่ ผลผลิตประมาณ 36,546 ตันข้าวเปลือก ในปี 2552 ส่วนใหญ่กระจายอยู่ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (วิวิธชัย, 2555) ซึ่งแนวโน้มของพื้นที่ปลูกข้าวอินทรีย์ที่ได้รับการรับรองมีแนวโน้มลดลง ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ที่แม้ว่าจะมีโครงการสนับสนุนการผลิตข้าวอินทรีย์อย่างต่อเนื่อง แต่การยกระดับราคาข้าวหอมมะลิทั่วไปในโครงการรับจำนำให้สูงกว่าราคาตลาด 4,700 บาทต่อตันในปีการผลิต 2555/56-56/57 และราคาตั้งกล่าวสูงกว่าราคาข้าวหอมมะลินทรีย์ที่บางกลุ่มรับซื้อ ส่งผลให้เกษตรกรผู้ผลิตข้าวหอมมะลินทรีย์โดยเฉพาะเกษตรกรในระยะปรับเปลี่ยนหันกลับไปปลูกข้าวแบบทั่วไป นโยบายดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาระบบการผลิตแบบอินทรีย์โดยเฉพาะข้าวหอมมะลินทรีย์ที่ภาคเอกชนและ NGO พยายามผลักดันและส่งเสริมมาโดยตลอด ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าสำหรับนโยบายด้านการผลิตข้าวหอมมะลินทรีย์ รัฐบาลมีช่วยช่วยในการพัฒนาน้อยมากในขณะทีนโยบายของรัฐบาลเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาข้าวอินทรีย์ของไทย

6.5 สรุป

การดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวควรจะต้องประกอบด้วย การดำเนินการใน 3 ส่วนร่วมกัน ได้แก่ การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การเพิ่มศักยภาพทางการตลาด และการเพิ่มราคาและรายได้ให้แก่ชาวนา แต่จากการสังเคราะห์การดำเนินนโยบายของรัฐเกี่ยวกับข้าวหอมมะลิในช่วงกว่าสิบปีที่ผ่านมาพบว่าการให้ความสำคัญกับการใช้นโยบายด้านการแทรกแซงตลาดและราคาข้าวหอมมะลิเพื่อยกระดับราคาตลาดและเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกรมากกว่าการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการเพิ่มศักยภาพทางการตลาดของเกษตรกร ซึ่งการดำเนินนโยบายแทรกแซงกลไกราคาข้าวโดยเฉพาะการดำเนินโครงการรับจำนำมีเพียงเกษตรกรขนาดกลางและขนาดใหญ่เท่านั้นที่ได้รับประโยชน์ ในขณะที่ผลกระทบสำคัญที่เกิดขึ้นคือ กลไกของตลาดข้าวในท้องถิ่นถูกทำลายมีแนวโน้มของการผูกขาดโดยโรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำทั่วประเทศเพียงไม่กี่ร้อยแห่งมากขึ้น ศักยภาพของผู้ส่งออกไทยลดลง เพราะไม่สามารถคาดเดาตลาดและราคาได้ ตลาดส่งออกข้าวของไทยหายไปทำให้การส่งออกข้าวของไทยลดลงทั้งในเชิงปริมาณและมูลค่า เนื่องจากคุณภาพและความมั่นใจต่อมาตรฐานข้าวหอมมะลิไทยลดลง เพราะคุณภาพข้าวหอมมะลิตดลง ตั้งแต่กระบวนการปลูกข้าวเพราะโครงการรับจำนำมีการแยกประเภทของข้าวรับจำนำแต่ไม่ได้แยกเกรด ดังนั้นเกษตรกรที่ปลูกข้าวคุณภาพดีจึงได้รับราคาไม่แตกต่างจากเกษตรกรที่ไม่ได้สนใจในการจัดการคุณภาพ ระบบนี้จึงจูงใจให้เกษตรกรปลูกข้าวในปริมาณมากโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพ ในขณะที่กระบวนการเก็บรักษาข้าวที่ไม่ได้คุณภาพ ซึ่งการเก็บข้าวหอมมะลิที่สีแปรูปแล้วไว้นานไม่ได้ระบายออก ต้องใช้สารเคมีรมควันเพื่อป้องกันมอดและแมลงส่งผลให้คุณภาพข้าวลดลง

นอกจากนั้นบางนโยบายยังเป็นการดำเนินการที่สวนทางกับนโยบายอื่นๆที่รัฐบาลดำเนินการมา ดังเช่น กรณีนโยบายการผลิตอาหารปลอดภัยและส่งเสริมการผลิตข้าวในระบบ GAP แต่การดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวซึ่งเป็นนโยบายประชานิยมหลักของรัฐบาลที่ผ่านมา ที่กำหนดราคาข้าวในโครงการรับจำนำโดยเฉพาะข้าวหอมมะลิสูงกว่าราคาตลาด และไม่ได้ใช้การจำแนกข้าวตามคุณภาพและไม่ได้ใช้การจัดการคุณภาพข้าวในแปลงตามมาตรฐาน GAP มาเป็นตัวกำหนดความแตกต่างของราคาข้าวในโครงการรับจำนำ หรือการกำหนดราคาข้าวทั่วไปกับข้าว GAP ในตลาดก็ไม่แตกต่างกัน ส่งผลให้เกษตรกรไม่มีแรงจูงใจในการขอรับรองมาตรฐาน GAP ในแปลงนา ดังนั้นการดำเนินนโยบายอาหารปลอดภัยและการผลิตข้าวในระบบ GAP จึงไม่ประสบผลสำเร็จ เช่นเดียวกับระบบการผลิตข้าวหอมมะลินทรีย์ ที่นอกจากภาครัฐจะไม่ได้เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเพื่อพัฒนาการผลิตข้าวหอมมะลินทรีย์แล้วยังสร้างอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาข้าวอินทรีย์โดยเฉพาะข้าวหอมมะลิ ที่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลินทรีย์โดยเฉพาะเกษตรกรในระยะปรับเปลี่ยนหันกลับมาปลูกข้าวแบบทั่วไปขายในโครงการรับจำนำแทน เพราะการปลูกข้าวหอมมะลินทรีย์มีขั้นตอนกระบวนการที่ยุ้งยากกว่า ต้องมีการเอาใจใส่และใช้แรงงานที่มากกว่า แต่กลับได้รับราคาเท่ากับเกษตรกรทั่วไปที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดการคุณภาพ

ประเด็นด้านคุณภาพข้าวหอมมะลิจึงเป็นสิ่งสำคัญเร่งด่วนที่สุดในการดำเนินนโยบายข้าวหอมมะลิไทย เพราะที่ผ่านมาข้าวหอมมะลิไทยสามารถขายได้ราคาสูงกว่าข้าวหอมจากประเทศอื่นและยังคงความเป็นผู้นำในตลาดข้าวหอมได้เพราะปัจจัยด้านคุณภาพ ดังนั้นการพัฒนาข้าวหอมมะลิไทยต้องมีการสร้างห่วงโซ่อุปทานเพื่อผูกโยงการผลิตสู่ห่วงโซ่คุณค่า (value chain) ซึ่งนโยบายที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกคือการพัฒนาการผลิตข้าวหอมมะลิในระดับต้นน้ำ โดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกรเพราะข้าวหอมมะลิมีผลผลิตรวมประมาณ 8 ล้านตันต่อปีและปลูกได้เพียงหนึ่งครั้งต่อปีทำให้โอกาสในการเพิ่มผลผลิตทำได้จำกัด ในขณะที่การผลิตข้าวหอมมะลิของเกษตรกรในปัจจุบันให้ความสำคัญกับการจัดการฟาร์มเพื่อเพิ่มผลผลิตน้อยลง กระบวนการจัดการฟาร์มที่ถูกต้องตามหลักวิชาการและเหมาะสมกับพื้นที่จะเป็นกลไกสำคัญที่สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพข้าวหอมมะลิในระดับต้นน้ำ สามารถลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มผลผลิตต่อไร่ของเกษตรกรได้ ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสำคัญกับการให้ความรู้ด้านการจัดการฟาร์มให้เกษตรกรอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างองค์ความรู้ที่ถูกต้องกับเกษตรกร มากกว่าการสนับสนุนปัจจัยการผลิตหรือการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินเช่นนโยบายที่ผ่านมา โดยเน้นกระบวนการจัดการการผลิตข้าวหอมมะลิคุณภาพเพื่อให้เป็นผลิตภัณฑ์ที่มีความจำเพาะแตกต่างจากข้าวหอมจากประเทศอื่น ซึ่งการสร้างแตกต่างและรักษามาตรฐานข้าวหอมมะลิเป็นสิ่งสำคัญที่จะรักษาดตลาดข้าวหอมมะลิไทยไว้ได้

สำหรับการพัฒนาในระดับกลางน้ำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องส่งเสริมให้กลไกตลาดข้าวในประเทศทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการสนับสนุนกลไกการพัฒนาตลาดกลาง

ค้าข้าวเปลือกเพื่อเป็นทางเลือกให้เกษตรกรขายข้าวได้ในราคายุติธรรม นอกจากนั้นการรวมกลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตข้าวหอมมะลิเป็นสิ่งจำเป็นเพราะเกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลิโดยเฉพาะเกษตรกรในแหล่งปลูกสำคัญในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นเกษตรกรรายย่อยจะไม่สามารถจัดการบริหารอุปทานข้าวตามที่ต้องการได้ ดังนั้นการรวมกลุ่มเพื่อผลิตข้าวหอมมะลิจะเป็นแนวทางที่จะบริหารตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นการรวมกลุ่มยังมีส่วนช่วยในการพัฒนาองค์ความรู้ในกระบวนการจัดการการผลิตและสามารถลดต้นทุนการผลิตได้จากการใช้ปัจจัยการผลิตราคาถูก ในขณะที่การพัฒนาข้าวหอมมะลิในระดับปลายน้ำ ควรดำเนินการ 2 ส่วนควบคู่กัน มาตรการแรกภาครัฐและเอกชนต้องร่วมมือกันอย่างเข้มแข็งในการรักษาตลาดส่งออกข้าวหอมมะลิเดิมและการขยายตลาดส่งออกใหม่ ประการที่สองต้องเร่งการวิจัยพัฒนาผลิตภัณฑ์เพื่อเพิ่มมูลค่าข้าวหอมมะลิ ซึ่งจะเป็นแนวทางสำคัญในการยกระดับราคาข้าวหอมมะลิของไทยอย่างยั่งยืน