

บทที่ 7

สรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 สรุป

ประเทศไทยมีพื้นที่เพาะปลูกข้าวในฤดูนาปีประมาณ 67 ล้านไร่ ปัจจุบันแบ่งเป็นพื้นที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลิประมาณ 29 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 43.28 ของพื้นที่เพาะปลูกข้าวทั้งหมด และพบว่าแนวโน้มของพื้นที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลิในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยสัดส่วนของพื้นที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลิเพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 28.57 ในช่วงปี 2540 เป็นร้อยละ 47.54 ในปี 2555 โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื้อที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลิได้ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นลดพื้นที่ปลูกข้าวเหนียวเพื่อบริโภคทั้งนี้ เพราะข้าวหอมมะลิขายได้ราคาสูงกว่าเป็นที่ต้องการของตลาด และผลจากนโยบายของรัฐบาลที่มีส่วนสนับสนุนให้เกษตรกรหันไปปลูกข้าวหอมมะลามากขึ้น โดยการกำหนดราคารับจำนำข้าวหอมมะลิในราคาที่สูงกว่าข้าวพันธุ์อื่นๆ

ปัจจุบันข้าวหอมมะลิพันธุ์ขาวดอกมะลิ 105 และ กข 15 เป็นพันธุ์ที่เกษตรกรนิยมปลูกมากที่สุด โดยเกษตรกรพื้นที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลิเฉลี่ย 24.20 ไร่ต่อครัวเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 89.11 ของพื้นที่เพาะปลูกในแต่ละครัวเรือน ขนาดพื้นที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลิสภาพแวดล้อมการผลิตแต่ละแบบค่อนข้างแตกต่างกัน เกษตรกรในพื้นที่น้ำฝนมีขนาดพื้นที่เพาะปลูกใหญ่ที่สุดเท่ากับ 30.01 ไร่ โดยเกษตรกรส่วนใหญ่มีพื้นที่เพาะปลูกมากกว่า 30 ไร่ ในขณะที่พื้นที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลิในเขตชลประทานมีขนาดเล็กที่สุดเฉลี่ย 20.95 ไร่ เกษตรกรส่วนใหญ่มีพื้นที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลิเฉลี่ย 10-20 ไร่ โดยเกษตรกรมีแรงงานที่ช่วยทำงานในภาคเกษตรเฉลี่ย 1-2 คนต่อครัวเรือนและส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรสูงวัย ผลจากความจำกัดของแรงงานเกษตรและการเข้าสู่สังคมสูงวัยของชาวนาดังกล่าวทำให้มีการยอมรับเทคโนโลยีการผลิตที่ประหยัดแรงงานมากขึ้นส่งผลต่อคุณภาพข้าวหอมมะลิที่ผลิตได้ ซึ่งเกษตรกรเป็นสถาบันแรกในห่วงโซ่อุปทานที่มีบทบาทสำคัญต่อคุณภาพข้าวหอมมะลิในตลาดส่งออก โดยหน้าที่หลักของเกษตรกรคือการผลิตข้าวหอมมะลิคุณภาพตั้งแต่การคัดเลือกเมล็ดพันธุ์ การดูแลรักษาตลอดกระบวนการผลิต จนกระทั่งถึงเก็บเกี่ยว อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การประกอบอาชีพและวิถีชีวิตของเกษตรกร รวมทั้งความจำกัดของแรงงานที่มีมากขึ้น ส่งผลให้เกษตรกรส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับกระบวนการดังกล่าวน้อยลง เกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลิส่วนใหญ่จะตำหนานานกว่านานดำ เพราะความจำกัดของปริมาณน้ำฝนและแรงงาน ซึ่งผลการศึกษาสถานภาพการผลิตและแบบแผนการผลิตข้าวหอมมะลิของเกษตรกรสะท้อนให้เห็นว่าชาวนาส่วนใหญ่ยังพึ่งพิงอาชีพด้านเกษตรกรรมโดยเฉพาะการปลูกข้าวเป็นหลัก แต่เกษตรกรทั่วไปให้ความสำคัญกับการจัดการคุณภาพข้าวหอมมะลิในแปลงน้อยลง ไม่มีการคัดเลือกเมล็ดพันธุ์ก่อนปลูก ไม่มีการปลูกพืชหมุนเวียนหรือปรับปรุง

คุณภาพของดิน และเนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่ใช้รถเกี่ยวหวดในการเก็บเกี่ยวผลผลิตจึงไม่มีการลดความชื้นก่อนขายส่วนใหญ่เกษตรกรจะนิยมขายข้าวสด

อย่างไรก็ตามในกลุ่มเกษตรกรที่ผลิตข้าวหอมมะลินทรีย์แตกต่างจากเกษตรกรที่ผลิตข้าวหอมมะลิทั่วไป เกษตรกรกลุ่มนี้ยังให้ความสำคัญกับการจัดการคุณภาพข้าวหอมมะลิในแปลงตั้งแต่กระบวนการคัดเลือกเมล็ดพันธุ์จนกระทั่งถึงกระบวนการเก็บเกี่ยว ซึ่งแม้ว่าในกระบวนการผลิตจะใช้แรงงานเครื่องจักรในการเพาะปลูกเช่นเดียวกับเกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลิทั่วไป แต่สัดส่วนการใช้แรงงานคนในการปลูกข้าวหอมมะลินทรีย์สูงกว่าการปลูกข้าวหอมมะลิทั่วไปมากเพราะต้องใช้แรงงานในการดูแลเอาใจใส่แปลงนาและควบคุมคุณภาพผลผลิตทุกขั้นตอนเพื่อให้ได้ผลผลิตข้าวตามที่มีมาตรฐานอินทรีย์กำหนด โดยเกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลินทรีย์ใช้แรงงานเฉลี่ย 13.91 ชั่วโมงต่อไร่ ในขณะที่เกษตรกรที่ปลูกข้าวหอมมะลิทั่วไปใช้แรงงานเฉลี่ย 9.12-9.47 ชั่วโมงต่อไร่ เกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลินทรีย์จึงมีต้นทุนมากกว่าเกษตรกรที่ปลูกข้าวหอมมะลิทั่วไปซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในรูปต้นทุนที่ไม่ใช่เงินสด กล่าวคือ เกษตรกรที่ปลูกข้าวหอมมะลินทรีย์มีต้นทุนเฉลี่ย 4,070.67 บาทต่อไร่ หรือ 11.86 บาทต่อกิโลกรัม ในขณะที่เกษตรกรทั่วไปมีต้นทุนเฉลี่ย 4,079-4,221 บาทต่อไร่ หรือ 10.49-10.85 บาทต่อกิโลกรัม และหากพิจารณาผลตอบแทนต่อกิโลกรัมพบว่าเกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลินทรีย์จะได้ผลตอบแทนสูงกว่าเกษตรกรทั่วไปประมาณ 1-2 บาทต่อกิโลกรัม

อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปี 2555-56 จากการที่รัฐบาลขยายขนาดโครงการรับจำนำข้าวและกำหนดราคารับจำนำข้าวหอมมะลิสูงถึง 20,000 บาทต่อตัน ซึ่งสูงกว่าราคาตลาดประมาณ 4,000-5,000 บาทต่อตัน ส่งผลให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลินทรีย์ส่วนหนึ่งโดยเฉพาะเกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลินทรีย์ในระยะปรับเปลี่ยนหันกลับไปปลูกข้าวหอมมะลิแบบทั่วไป เพราะแม้การผลิตข้าวหอมมะลินทรีย์มีกระบวนการผลิตที่ยุ้งยากกว่ามากแต่ราคาผลผลิตที่ได้รับไม่แตกต่างกันโดยลดความสำคัญต่อกระบวนการจัดการคุณภาพข้าวหอมมะลิลงเน้นเพียงการปลูกข้าวหอมมะลิให้ได้ปริมาณผลผลิตสูงขึ้นเท่านั้น นอกจากนั้นผลการศึกษาระบุว่าเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำส่วนใหญ่มีพื้นที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลิมากกว่า 30 ไร่ โดยที่เกษตรกรรายย่อยส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าโครงการรับจำนำเพราะผลผลิตข้าวที่ผลิตได้แต่ละปีมีน้อย ดังนั้นการรับจำนำข้าวของรัฐบาลนอกจากจะส่งผลให้คุณภาพข้าวหอมมะลิน้อยลงแล้วยังทำให้ช่องว่างการกระจายรายได้ระหว่างเกษตรกรรายใหญ่และเกษตรกรรายย่อยมีมากขึ้น

สำหรับผลการศึกษาดตลาดข้าวหอมมะลิ พบว่า ผลผลิตข้าวหอมมะลิจะออกสู่ตลาดมากที่สุดในช่วงปลายเดือนพฤศจิกายนของทุกปี ดังนั้นในช่วงเวลาดังกล่าวราคาข้าวหอมมะลิที่เกษตรกรได้รับจะต่ำที่สุดในรอบปี และเมื่อเปรียบเทียบกับข้าวเจ้าทั่วไปข้าวหอมมะลิจะมีราคาสูงกว่าประมาณ 6,000 บาทต่อตัน หรือร้อยละ 47.07 แต่การเปลี่ยนแปลงราคาจะสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงราคาข้าวเจ้าอื่นๆ โดยในตลาดข้าวหอมมะลิจะมีสถาบันทางการตลาดที่เกี่ยวข้องทุกระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับขายส่ง และระดับส่งออก วิธีการตลาดและช่องทาง

การกระจายรวมทั้งพฤติกรรมการตลาดของสถาบันการตลาดแต่ละประเภทเปลี่ยนแปลงไปจากในอดีตมาก เริ่มจากเกษตรกรที่จะขายข้าวทันทีหลังเก็บเกี่ยว โดยไม่ได้เก็บไว้รอทยอยขายเมื่อจำเป็นหรือเมื่อราคาข้าวเพิ่มขึ้นเหมือนที่เคยปฏิบัติในอดีต สาเหตุเกิดจาก รูปแบบการเก็บเกี่ยว ผลผลิตที่เปลี่ยนแปลงไป เกษตรกรใช้รถเกี่ยวหวดในการเก็บเกี่ยวซึ่งผลผลิตข้าวที่ได้จะเป็นข้าวเปียกมีความชื้นสูง จำเป็นต้องขายทันที ในขณะที่สถานที่ตากข้าวและแรงงานมีจำกัด เกษตรกรส่วนใหญ่สูงวัย และผลจากโครงการรับจำนำของรัฐบาลที่กำหนดช่วงเวลารับจำนำไว้เพียงระยะหนึ่งเท่านั้น ไม่ได้เปิดรับตลอดปี นอกจากนั้นทัศนคติต่อการเลือกสถานที่จำหน่ายข้าวหอมมะลิก็เปลี่ยนแปลงไป เกษตรกรจะขายข้าวผ่านโรงสีมากที่สุด การขายข้าวผ่านพ่อค้ารวบรวมท้องถิ่นที่เคยมีบทบาทมากในตลาดข้าวโดยเฉพาะตลาดข้าวเปลือกหอมมะลิในอดีตลดลง สาเหตุเพราะการพัฒนากระบวนการสื่อสารและคมนาคมที่ทันสมัยและรวดเร็วขึ้น ทำให้เกษตรกรมีทางเลือกในการขายผลผลิตทางการเกษตรที่หลากหลายมากขึ้น และผลพวงจากนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลทำให้เกษตรกรนำข้าวไปขายให้กับท่าข้าวที่เป็นจุดรับจำนำของโรงสีหรือนำไปขายที่โรงสีโดยตรง

ดังนั้น โรงสีกลายเป็นผู้มีบทบาทสำคัญทั้งต่อการรับซื้อข้าวในตลาดข้าวเปลือกและการกระจายผลผลิตข้าวหอมมะลิในตลาดข้าวสาร ข้าวหอมมะลิกว่าร้อยละ 50 ถูกส่งจากเกษตรกรผ่านช่องทางนี้ โดยการขายข้าวหอมมะลิผ่านพ่อค้าท้องถิ่น สหกรณ์การเกษตร และท่าข้าวมีน้อยลง ซึ่งตลาดข้าวเปลือกหอมมะลิเป็นตลาดที่ต้องแข่งขันในการรับซื้อสูงเพราะเกษตรกรสามารถผลิตได้เพียงครั้งเดียว ผลผลิตต่อไร่ค่อนข้างต่ำ ทำให้อุปทานข้าวหอมมะลิที่ออกมาแต่ละปีค่อนข้างจำกัด ดังนั้นในปัจจุบันผู้ประกอบการที่รับซื้อข้าวเปลือกหอมมะลิจะใช้กลยุทธ์การตลาดเพื่อให้สามารถรับซื้อข้าวหอมมะลิได้ในจำนวนมาก เพื่อให้สอดคล้องกับกำลังการผลิตของโรงสีที่มีมากขึ้น ซึ่งในแหล่งเพาะปลูกข้าวหอมมะลิสำคัญโดยเฉพาะในเขตทุ่งกุลาร้องไห้โรงสีมีกำลังการผลิตสูงกว่าปริมาณอุปทานข้าวในพื้นที่ประมาณ 2-3 เท่า โดยกลยุทธ์ที่ใช้ส่วนใหญ่ไม่ใช่กลยุทธ์ด้านราคาเพราะเกษตรกรจะตรวจสอบราคาซื้อข้าวของโรงสีแต่ละแห่งก่อนนำไปขาย หากราคาต่างกันมากก็จะพิจารณาค่าขนส่งประกอบการตัดสินใจ ดังนั้นราคารับซื้อข้าวหอมมะลิของโรงสีแต่ละแห่งจะไม่แตกต่างกัน ผู้ประกอบการรับซื้อข้าวเปลือกจะเน้นกลยุทธ์ที่ไม่ใช่ราคาซึ่งที่นิยมใช้ ได้แก่ 1) การตั้งโรงสีหรือจุดรับซื้อใกล้แหล่งผลิต เพราะนอกจากปัจจัยด้านราคาแล้วเกษตรกรจะพิจารณาแหล่งขายจากต้นทุนค่าขนส่งประกอบด้วย และเกษตรกรไม่นิยมนำข้าวไปขายนอกพื้นที่หรือไกลจากฟาร์ม 2) การจ่ายค่านายหน้าให้กับรถรับจ้างบรรทุกข้าวที่พาเกษตรกรมาขายข้าว 3) การจ่ายเงินและกระบวนการรับซื้อที่รวดเร็ว และ 4) การใช้ความช่วยเหลือเงินทุนหมุนเวียนและปัจจัยการผลิตแก่เกษตรกร

ในส่วนตลาดส่งออกข้าวหอมมะลินั้น พบว่า ผลผลิตข้าวหอมมะลิส่งออกมีประมาณร้อยละ 60.51 ของผลผลิตข้าวหอมมะลิในตลาด แม้ว่าในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมาข้าวหอมมะลิเกือบทั้งหมดที่ขายในตลาดโลกมาจากประเทศไทยและนารายได้เข้าสู่ประเทศหลายหมื่นล้านบาทต่อปี แต่ตั้งแต่ปี 2551 ปริมาณการส่งออกข้าวหอมมะลิของไทยมีแนวโน้มลดลง ซึ่งสาเหตุ

สำคัญมาจากการที่ราคาข้าวหอมมะลิของไทยสูงกว่าข้าวหอมจากประเทศอื่นไม่ว่าจะเป็น เวียดนาม อินдия ในขณะที่ประเทศเหล่านี้สามารถพัฒนาคุณภาพข้าวหอมได้ใกล้เคียงกับข้าวหอมของไทยและเวียดนามเริ่มส่งออกข้าวหอมมะลิ รวมทั้งมีผู้ส่งออกข้าวหอมรายใหม่ทั้ง กัมพูชาและพม่าทำให้ตลาดข้าวหอมมะลิของไทยได้รับผลกระทบ ผนวกกับผลจากนโยบายของรัฐบาลที่ดำเนินโครงการรับจำนำข้าวโดยกำหนดราคารับซื้อข้าวหอมมะลิจากเกษตรกรสูงถึง 20,000 บาทต่อตัน ส่งผลให้ผลผลิตข้าวหอมมะลิประมาณ 3 ล้านตันเข้าสู่โครงการรับจำนำและถูกเก็บอยู่ในสต็อกของรัฐบาล ผลคือราคาข้าวหอมมะลิของไทยสูงกว่า 1,000 ดอลลาร์ต่อตัน และสูงคู่แข่งประมาณ 200-300 ดอลลาร์ต่อตัน ในขณะที่คุณภาพของข้าวหอมมะลิไทยลดลง และต่างประเทศไม่ความเชื่อมั่นต่อการจัดการคุณภาพข้าวของรัฐบาล ค่าความจำเพาะของข้าวหอมมะลิที่เคยได้รับราคาสูงกว่าข้าวจากประเทศอื่นลดลง ดังนั้นปริมาณการส่งออกข้าวหอมมะลิของไทยลดลงจาก 3.07 ล้านตันในปี 2551 เหลือเพียง 1.92 ล้านตันในปี 2556 โดยเฉพาะตลาดส่งออกสำคัญเช่นสหรัฐอเมริกาฮ่องกง และสิงคโปร์ที่ปริมาณการส่งออกลดลงอย่างต่อเนื่อง หากสถานการณ์ยังเป็นเช่นในปัจจุบันไทยอาจจะต้องเสียตลาดส่งออกข้าวหอมมะลิให้คู่แข่งอย่างถาวรหากไม่มีการปรับตัวเพื่อพัฒนาคุณภาพและดำเนินนโยบายที่เหมาะสมอย่างไรก็ตามจากปัญหาดังกล่าวทำให้ผู้ส่งออกบางรายเริ่มขยายธุรกิจเข้าสู่ระบบเกษตรแบบพันธะสัญญา นำข้าวหอมมะลิจากเกษตรกรภายใต้สัญญาการผลิตสีแปรรูปแล้วส่งออกเอง เพื่อควบคุมคุณภาพการผลิตข้าวหอมมะลิตั้งแต่ต้นน้ำแต่ยังมีปริมาณไม่มากนัก โดยลักษณะการดำเนินการดังกล่าวจะคล้ายคลึงกับตลาดข้าวหอมมะลิอินทรีย์ที่มีการควบคุมคุณภาพการผลิตตั้งแต่ฟาร์ม โดยการรวมกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์ ซึ่งผู้รับซื้อข้าวหรือผู้ส่งออกเป็นผู้สนับสนุนเงินทุนสำหรับกระบวนการตรวจรับรองคุณภาพแปลง

ในขณะที่ผลการวิเคราะห์ด้านนโยบาย พบว่านโยบายด้านข้าวของไทยในช่วงกว่า 10 ปีที่ผ่านมาเริ่มเป็นนโยบายประชานิยมที่มุ่งช่วยเหลือเกษตรกรเพื่อเป้าหมายทางการเมืองโดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบต่อภาคการผลิตและการตลาดข้าวในระยะยาว นอกจากนั้นบางนโยบายยังเป็นการดำเนินการที่สวนทางกับนโยบายอื่นๆที่รัฐบาลดำเนินการมา ดังเช่น กรณีนโยบายการผลิตอาหารปลอดภัยและส่งเสริมการผลิตข้าวในระบบ GAP ที่ไม่ประสบผลสำเร็จ เช่นเดียวกับระบบการผลิตข้าวหอมมะลิอินทรีย์ เพราะนอกจากภาครัฐจะไม่ได้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนสำคัญในการพัฒนาการผลิตข้าวหอมมะลิอินทรีย์แล้วยังสร้างอุปสรรคต่อการพัฒนาข้าวอินทรีย์โดยเฉพาะข้าวหอมมะลิ ทำให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลิอินทรีย์โดยเฉพาะเกษตรกรในระยะปรับเปลี่ยนหันกลับมาปลูกข้าวแบบทั่วไปขายในโครงการรับจำแทน เพราะการปลูกข้าวหอมมะลิอินทรีย์มีขั้นตอนกระบวนการที่ยุ่งยากกว่า ต้องมีการเอาใจใส่และใช้แรงงานที่มากกว่า แต่กลับได้รับราคาเท่ากับเกษตรกรทั่วไปที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดการคุณภาพ

7.2 ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

ข้าวหอมมะลิเป็นชนิดพันธุ์ข้าวที่ให้ผลผลิตต่อไร่ต่ำและผลิตได้เพียง 1 ครั้งต่อปี เพราะเป็นข้าวที่ไวต่อช่วงแสง จึงมีผลผลิตจำกัดเพียงประมาณ 8 ล้านตันต่อปีเท่านั้น ผลการศึกษาครั้งนี้พบว่าการผลิตและการตลาดข้าวหอมมะลิไทย ได้รับผลกระทบจากทั้งปัจจัยภายนอกและภายในหลายด้าน ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อภาคการผลิตและการตลาดข้าวหอมมะลิไทยในหลายมิติ ทั้งปัญหาที่สะสมมานานและปัญหาที่เริ่มมีไม่นาน ดังนั้นจากผลการศึกษา นำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการข้าวหอมมะลิของไทย ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในระยะสั้น

1. ยกเลิกมาตรการรับจำนำข้าว เพราะส่งผลกระทบต่อระบบการผลิตและการตลาดข้าวหอมมะลิ 6 ประเด็น ได้แก่

- โครงการรับจำนำทำให้ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ในภาคเกษตรเพิ่มขึ้น เพราะเกษตรกรรายใหญ่และเกษตรกรในพื้นที่ชลประทานได้รับการช่วยเหลือและมีรายได้มากขึ้น ในขณะที่เกษตรกรรายย่อยหรือกลุ่มเกษตรกรที่ยากจนไม่ได้ประโยชน์

- ทำลายตลาดกลางค้าข้าวเปลือกซึ่งเป็นกลไกที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงราคาในตลาดข้าว และเป็นกลไกตลาดที่ทำให้ชาวนาได้รับราคายุติธรรมมากขึ้น ตลาดกลางค้าข้าวเปลือกส่วนใหญ่ปิดตัวลงไปเมื่อรัฐบาลมีการขยายขนาดโครงการรับจำนำและกำหนดราคารับซื้อข้าวสูงกว่าราคาตลาดมาก ปัจจุบันเกษตรกรส่วนใหญ่ต้องขายข้าวให้กับโรงสีโดยตรงซึ่งไม่มีการแข่งขันการรับซื้อข้าวดังเช่นกลไกของตลาดกลาง

- คุณภาพของข้าวหอมมะลิไทยลดลงเพราะการขายข้าวในโครงการรับจำนำไม่ต้องคำนึงถึงคุณภาพผลผลิต เกษตรกรเน้นเพียงการผลิตข้าวให้ได้ปริมาณมากเท่านั้น แตกต่างจากการขายข้าวในตลาดทั่วไปที่ตลาดจะเป็นผู้กำหนดราคาข้าวตามคุณภาพของเกษตรกร ซึ่งผู้รับซื้อข้าวหอมมะลิจะพิถีพิถันกับการตรวจสอบคุณภาพข้าวในการรับซื้อมาก ดังนั้นหากเกษตรกรต้องการขายข้าวในราคาสูงต้องมีกระบวนการจัดการการผลิตในแปลงจนกระทั่งการจัดการผลผลิตข้าวหลังเก็บเกี่ยวให้ได้คุณภาพตามมาตรฐานของตลาด

- การส่งออกข้าวหอมมะลิไทยลดลง เพราะราคาข้าวหอมมะลิไทยสูงกว่าราคาข้าวหอมจากประเทศคู่แข่งมาก ซึ่งประเด็นดังกล่าวเกิดจากการยกระดับราคาข้าวหอมมะลิในประเทศสูงกว่าราคาตลาดมาก ต้นทุนการรับซื้อข้าวหอมมะลิในประเทศจึงสูงและผู้ส่งออกไม่สามารถคาดการณ์ปริมาณผลผลิตข้าวหอมมะลิในตลาดได้ ในขณะที่ปัจจัยด้านคุณภาพที่ตลาดต่างประเทศไม่มั่นใจกระบวนการจัดการคุณภาพมาตรฐานข้าวหอมมะลิของรัฐบาล

- เป็นภาระมหาศาลต่องบประมาณของประเทศ ทั้งเงินทุนที่ใช้ในการรับซื้อข้าวเปลือก การบริหารสต็อกและการจัดเก็บข้าว

- ส่งผลกระทบต่อการขายตัวของระบบข้าวหอมมะลิอินทรีย์ ทำให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลิอินทรีย์หันกลับไปปลูกข้าวหอมมะลิทั่วไป ที่ให้ความสำคัญกับการจัดการคุณภาพข้าวน้อยลง

2. การบริหารจัดการสต็อกข้าวหอมมะลิจากโครงการรับจำนำจะต้องทำด้วยความระมัดระวัง ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อตลาดส่งออกข้าวไทยทั้งในแง่ของปริมาณและคุณภาพ

3. สร้างความเชื่อมั่นต่อคุณภาพข้าวหอมมะลิไทยในตลาดโลก เพื่อรักษาค่าความจำเพาะของคุณภาพข้าวหอมมะลิไทยที่ตลาดเคยมีให้สูงกว่าข้าวหอมจากแหล่งอื่น โดยเฉพาะความเข้มงวดของการตรวจสอบคุณภาพก่อนการส่งออก และก่อนให้ใบอนุญาตส่งออกและใบรับรองมาตรฐานต่อผู้ประกอบการส่งออกข้าวหอมมะลิ รวมทั้งมีมาตรการลงโทษผู้ส่งออกที่ทำการปลอมปนข้าวหอมมะลิหรือส่งออกข้าวหอมมะลิที่ไม่ได้มาตรฐานส่งออกอย่างจริงจัง

4. การถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตข้าวหอมมะลิและแบบแผนการผลิตที่เหมาะสมเฉพาะพื้นที่ จะช่วยยกระดับผลผลิตข้าวหอมมะลิในระดับฟาร์มให้ใกล้เคียงกับระดับศักยภาพของพันธุ์ได้ โดยเฉพาะข้าว กข15 ที่ผลผลิตที่เกษตรกรผลิตได้ยังต่ำกว่าระดับศักยภาพสูงสุดของพันธุ์มาก

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในระยะยาว

ประเด็นด้านคุณภาพข้าวหอมมะลิเป็นสิ่งสำคัญเร่งด่วนที่สุดในการดำเนินนโยบายข้าวหอมมะลิไทย ดังนั้น ในระยะยาวควรต้องมีการสร้างห่วงโซ่อุปทานเพื่อผูกโยงการผลิตสู่ห่วงโซ่คุณค่า (value chain) เพื่อสร้างคุณค่าของข้าวหอมมะลิซึ่งจะช่วยรักษาคุณสมบัติความจำเพาะของข้าวหอมมะลิไทยได้ เพราะโอกาสในการเพิ่มผลผลิตทำได้จำกัด จึงต้องสร้างกระบวนการเพิ่มมูลค่าต่อพื้นที่ โดยควรมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

1. การพัฒนาการผลิตข้าวหอมมะลิในระดับต้นน้ำ โดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกรเพราะข้าวหอมมะลิมีผลผลิตรวมประมาณ 8 ล้านตันต่อปีและปลูกได้เพียงหนึ่งครั้งต่อปีทำให้โอกาสในการเพิ่มผลผลิตทำได้จำกัด กระบวนการจัดการฟาร์มที่ถูกต้องตามหลักวิชาการและเหมาะสมกับพื้นที่จะเป็นกลไกสำคัญที่สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพข้าวหอมมะลิในระดับต้นน้ำ สามารถลดต้นทุนการผลิต เพิ่มผลผลิตและคุณภาพผลผลิตข้าวหอมมะลิได้ ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสำคัญกับการให้ความรู้ด้านการจัดการฟาร์มแก่เกษตรกรอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างองค์ความรู้ที่ถูกต้อง

2. ในระดับกลางนำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องส่งเสริมให้กลไกตลาดข้าวในประเทศทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการสนับสนุนการพัฒนาลาดกลางซึ่งจะเป็นกลไก

สำคัญในการจำแนกคุณภาพข้าวหอมมะลิในตลาดตามชั้นคุณภาพอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่เป็นการดำนงงบประมาณของประเทศ

3. กลไกของรัฐต้องสนับสนุนให้สร้างความแตกต่างด้านราคาของข้าวหอมมะลิคุณภาพกับข้าวหอมมะลิทั่วไป เพื่อจูงใจให้เกษตรกรหันมาให้ความสำคัญต่อการรักษาคุณภาพผลผลิต

4. สนับสนุนการรวมกลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตข้าวหอมมะลิเพราะเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นรายย่อยไม่สามารถจัดการบริหารอุปทานข้าวตามที่ตลาดต้องการได้ ดังนั้นการรวมกลุ่มเพื่อผลิตข้าวหอมมะลิจะเป็นแนวทางที่จะบริหารตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังช่วยพัฒนาองค์ความรู้ในกระบวนการจัดการการผลิตและสามารถลดต้นทุนการผลิตได้จากการใช้ปัจจัยการผลิตราคาถูก

5. ในระดับปลายน้ำ ภาครัฐและเอกชนต้องร่วมมือกันอย่างเข้มแข็งในการรักษาตลาดส่งออกข้าวหอมมะลิเดิมและการขยายตลาดส่งออกใหม่ และต้องสนับสนุนการวิจัยพัฒนาผลิตภัณฑ์เพื่อเพิ่มมูลค่าข้าวหอมมะลิ ซึ่งจะเป็นแนวทางสำคัญในการยกระดับราคาข้าวหอมมะลิของไทยอย่างยั่งยืน

6. สนับสนุนให้เกษตรกรพึ่งพาตนเอง โดยพัฒนาอาชีพเสริมนอกภาคการเกษตรสำหรับเกษตรกรในพื้นที่น้ำฝนที่ไม่ได้อยู่ในเขตชลประทาน เพื่อยกระดับรายได้ของครัวเรือนให้สูงขึ้น โดยการส่งเสริมการพัฒนาวิชาชีพที่เหมาะสมกับท้องถิ่น เพราะผลจากการศึกษาระบุว่าแม้ว่ารายได้จากข้าวจะเป็นรายได้หลักของครัวเรือนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลิ แต่ผลตอบแทนจากการปลูกข้าวหอมมะลิถือว่าอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับการปลูกพืชชนิดอื่นหรือการประกอบอาชีพนอกภาคการเกษตร