

บทสรุปผู้บริหาร

ในอดีตการคัดเลือกคุณภาพและการดูแลรักษาคุณภาพข้าวของตลาดทำให้ข้าวหอมมะลิไทยมีค่าพรีเมียมสูงกว่าข้าวในเขตชลประทานกว่าเท่าตัว รวมถึงการได้รับยกย่องให้เป็นข้าวหอมคุณภาพดีของโลกทั้งในด้านกายภาพและรสชาติการบริโภคทำให้ตลาดส่งออกข้าวหอมมะลิของไทยขยายตัวเรื่อยมา แต่โครงการรับจำนำส่งผลกระทบต่อความสามารถในการส่งออกข้าวของไทยอย่างมากในช่วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะความเชื่อมั่นต่อคุณภาพข้าวหอมมะลิไทยในตลาดต่างประเทศที่ลดลงเพราะประสิทธิภาพการคัดกรองคุณภาพและการเก็บรักษาคุณภาพข้าวของตลาดน้อยลง ดังนั้น ค่าความจำเพาะของข้าวหอมมะลิไทยที่ตลาดต่างประเทศเคยให้ราคาสูงกว่าข้าวหอมจากประเทศอื่นก็ลดลงตามไปด้วย ยิ่งไปกว่านั้นการดำเนินนโยบายที่ผ่านมาหลายนโยบายกลับทำลายกลไกของตลาดข้าวในประเทศ สร้างอำนาจผูกขาดให้กับคนกลางบางกลุ่ม และต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการบริหารจัดการสต็อก การวิเคราะห์แนวทางในการดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหาในระดับฟาร์มที่จะไม่ทำลายคุณภาพ กลไกตลาดและภาคการส่งออกข้าวหอมมะลิไทยเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องศึกษาเพื่อเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างนโยบายการจัดการข้าวหอมมะลิไทยอย่างมีประสิทธิภาพและยังคงรักษาความเป็นผู้นำของข้าวหอมมะลิไทยในตลาดโลกไว้อย่างยั่งยืน

ดังนั้นการศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาพลวัตการผลิตและการตลาดข้าวหอมมะลิของไทยและตลาดโลกในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาโดยรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิโดยเฉพาะข้อมูลในรูปอนุกรมเวลา ร่วมกับการศึกษาการสถานภาพการผลิตข้าวหอมมะลิในระดับฟาร์มและวิเคราะห์โครงสร้างต้นทุนการผลิตข้าวหอมมะลิตามรูปแบบการผลิตสำคัญคือข้าวหอมมะลิแบบอินทรีย์และข้าวหอมมะลิทั่วไป โดยรวบรวมข้อมูลจากเกษตรกรในแหล่งเพาะปลูกข้าวหอมมะลิสำคัญ ได้แก่ จังหวัดร้อยเอ็ด สุรินทร์ และบุรีรัมย์ เพื่อเป็นตัวแทนของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลิของไทย จำนวน 300 ตัวอย่าง รวมทั้งวิเคราะห์วิถีการตลาด ช่องทางการจัดจำหน่าย และบทบาทของตลาดในการกำหนดคุณภาพของข้าวหอมมะลิ โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ประกอบการในตลาดข้าวหอมมะลิทุกระดับ ผลการวิจัยครั้งนี้จะนำไปสู่การสร้างฐานข้อมูลในการพัฒนาข้าวหอมมะลิ ซึ่งนำไปสู่การกำหนดนโยบายการผลิตและการตลาดข้าวหอมมะลิที่เหมาะสม

ผลการศึกษา พบว่า ประเทศไทยมีพื้นที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลิประมาณ 25.98 ล้านไร่ และพื้นที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลิในช่วงทศวรรษที่ผ่านมามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยสัดส่วนของพื้นที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลิเพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 28.57 ในช่วงปี 2540 เป็นร้อยละ 33.52 ในปี 2550 และ ร้อยละ 40 ในปี 2555 โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งนี้เพราะข้าวหอมมะลิ มีความได้เปรียบในเรื่องราคาและเป็นที่ต้องการของตลาด และส่วนหนึ่งเป็นผลจากนโยบายของรัฐบาลที่มีส่วนสนับสนุนให้เกษตรกรหันไปปลูกข้าวหอมมะลิมากขึ้น เพราะมีการกำหนดราคารับจำนำข้าวหอมมะลิสูงกว่าข้าวพันธุ์อื่นๆ โดยพันธุ์ข้าวหอมมะลิที่ปลูกในประเทศไทยมี 2 พันธุ์ ได้แก่ พันธุ์ขาวดอกมะลิ 105 และ กข 15 ซึ่งเกษตรกรมีขนาดพื้นที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลิเฉลี่ย 24.20 ไร่ต่อครัวเรือน หรือคิด

เป็นร้อยละ 89.11 ของพื้นที่เพาะปลูกในแต่ละครัวเรือน เกษตรกรส่วนใหญ่มีพื้นที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลิเฉลี่ย 10-20 ไร่ ในขณะที่เกษตรกรมีแรงงานที่ช่วยทำงานในภาคเกษตรเฉลี่ย 1-2 คนต่อครัวเรือน และส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรสูงวัย ผลจากความจำกัดของแรงงานเกษตรและการเข้าสู่สังคมสูงวัยของชาวนาดังกล่าวทำให้มีการยอมรับเทคโนโลยีการผลิตที่ประหยัดแรงงานมากขึ้นส่งผลต่อคุณภาพข้าวหอมมะลิที่ผลิตได้ ซึ่งผลการศึกษาศาสนาภาพการผลิตและแบบแผนการผลิตข้าวหอมมะลิของเกษตรกรสะท้อนให้เห็นว่าชาวนาส่วนใหญ่ยังพึ่งพิงอาชีพด้านเกษตรกรรมโดยเฉพาะการปลูกข้าวเป็นหลัก แต่เกษตรกรทั่วไปให้ความสำคัญกับการจัดการคุณภาพข้าวหอมมะลิในแปลงน้อยลง ไม่มีการคัดเลือกเมล็ดพันธุ์ก่อนปลูก ไม่ปลูกพืชหมุนเวียนหรือปรับปรุงคุณภาพของดิน และเนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่ใช้รถเกี่ยวหวดในการเก็บเกี่ยวผลผลิตจึงไม่มีการลดความชื้นก่อนขายส่วนใหญ่เกษตรกรจะนิยมขายข้าวสด

จากแบบแผนการผลิตและการเพาะปลูกข้าวของชาวนาในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีต การให้ความสำคัญกับการจัดการคุณภาพข้าวหอมมะลิทั้งในระหว่างกระบวนการเพาะปลูกและหลังเก็บเกี่ยวมีน้อยลงเพราะข้อจำกัดดังกล่าว จึงส่งผลให้คุณภาพข้าวหอมมะลิไทยลดลง อย่างไรก็ตาม เกษตรกรที่ผลิตข้าวหอมมะลิอินทรีย์จะยังให้ความสำคัญกับการจัดการคุณภาพข้าวหอมมะลิในแปลงตั้งแต่กระบวนการคัดเลือกเมล็ดพันธุ์จนกระทั่งถึงกระบวนการเก็บเกี่ยว ซึ่งแม้ว่าในกระบวนการผลิตจะใช้แรงงานเครื่องจักรในการเพาะปลูกเช่นเดียวกับเกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลิทั่วไป แต่สัดส่วนการใช้แรงงานคนในการปลูกข้าวหอมมะลิอินทรีย์สูงกว่าการปลูกข้าวหอมมะลิทั่วไปมากเพราะต้องใช้แรงงานในการดูแลเอาใจใส่แปลงนาและควบคุมคุณภาพผลผลิตทุกขั้นตอนเพื่อให้ได้ผลผลิตข้าวตามมาตรฐานอินทรีย์กำหนด โดยเกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลิอินทรีย์ใช้แรงงานเฉลี่ย 13.91 ชั่วโมงต่อไร่ ในขณะที่เกษตรกรที่ปลูกข้าวหอมมะลิทั่วไปใช้แรงงานเฉลี่ย 9.30 ชั่วโมงต่อไร่ เกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลิอินทรีย์จึงมีต้นทุนมากกว่าเกษตรกรที่ปลูกข้าวหอมมะลิทั่วไปซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในรูปต้นทุนที่ไม่ใช่เงินสด กล่าวคือ เกษตรกรที่ปลูกข้าวหอมมะลิอินทรีย์มีต้นทุนเฉลี่ย 4,070.67 บาทต่อไร่ หรือ 11.86 บาทต่อกิโลกรัม ในขณะที่เกษตรกรทั่วไปมีต้นทุนเฉลี่ย 4,079-4,221 บาทต่อไร่ หรือ 10.49-10.85 บาทต่อกิโลกรัม และหากพิจารณาผลตอบแทนต่อกิโลกรัมพบว่าเกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลิอินทรีย์จะได้ผลตอบแทนสูงกว่าเกษตรกรทั่วไปประมาณ 1-2 บาทต่อกิโลกรัม ซึ่งผลผลิตข้าวหอมมะลิอินทรีย์ส่วนใหญ่จะส่งขายตลาดต่างประเทศประมาณร้อยละ 85.33 ตลาดที่สำคัญเป็นประเทศในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ในขณะที่ตลาดข้าวหอมมะลิในประเทศมีแนวโน้มขยายตัวขึ้นจากช่วงที่ผ่านมาเพราะกระแสการบริโภคเพื่อสุขภาพในประเทศเริ่มได้รับความสนใจจากผู้บริโภคมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลขยายขนาดโครงการรับจำนำข้าวและกำหนดราคารับจำนำข้าวหอมมะลิสูงถึง 20,000 บาทต่อตัน ซึ่งสูงกว่าราคาตลาดประมาณ 4,000-5,000 บาทต่อตัน ส่งผลให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลิอินทรีย์ส่วนหนึ่งโดยเฉพาะเกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลิอินทรีย์ในระยะปรับเปลี่ยนหันกลับไปปลูกข้าวหอมมะลิแบบทั่วไปเพราะแม้การผลิตข้าวหอมมะลิอินทรีย์มีกระบวนการผลิตที่ยุ้งยากกว่ามากแต่ราคาผลผลิตที่ได้รับไม่แตกต่างกันเกษตรกรจึงเน้นเพียงการปลูกข้าวหอมมะลิให้ได้

ปริมาณผลผลิตสูงขึ้นเท่านั้น นอกจากนั้นผลการศึกษาระบุว่าเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำส่วนใหญ่มีพื้นที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลิมากกว่า 30 ไร่ โดยที่เกษตรกรรายย่อยส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าโครงการรับจำนำเพราะผลผลิตข้าวที่ผลิตได้แต่ละปีมีน้อย ดังนั้นการรับจำนำข้าวของรัฐบาลนอกจากจะส่งผลให้คุณภาพข้าวหอมมะลีน้อยลงแล้วยังทำให้ช่องว่างการกระจายรายได้ระหว่างเกษตรกรรายใหญ่และเกษตรกรรายย่อยมีมากขึ้น

สำหรับผลการศึกษาตลาดข้าวหอมมะลิ พบว่า ผลผลิตข้าวหอมมะลิจะออกสู่ตลาดมากที่สุดในช่วงปลายเดือนพฤศจิกายนของทุกปี ดังนั้นในช่วงเวลาดังกล่าวราคาข้าวหอมมะลิที่เกษตรกรได้รับจะต่ำที่สุดในรอบปี และเมื่อเปรียบเทียบกับข้าวเจ้าทั่วไป ข้าวหอมมะลิจะมีราคาสูงกว่าประมาณ 6,000 บาทต่อตัน หรือร้อยละ 47.07 แต่การเปลี่ยนแปลงราคาข้าวหอมมะลิจะสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงราคาข้าวเจ้าทั่วไป โดยวิถีการตลาดและช่องทางการกระจายรวมทั้งพฤติกรรมการตลาดของสถาบันการตลาดแต่ละประเภทเปลี่ยนแปลงไปจากในอดีตมาก โรงสีกลายเป็นผู้มีบทบาทสำคัญทั้งต่อการรับซื้อข้าวในตลาดข้าวเปลือกและการกระจายผลผลิตข้าวหอมมะลิในตลาดข้าวสาร ข้าวหอมมะลิกว่าร้อยละ 50 ถูกส่งจากเกษตรกรผ่านช่องทางนี้ ซึ่งตลาดข้าวเปลือกหอมมะลิเป็นตลาดที่ต้องแข่งขันในการรับซื้อสูงเพราะสามารถผลิตได้เพียงครั้งเดียว ทำให้อุปทานข้าวหอมมะลิที่ออกมาแต่ละปีก่อนข้างจำกัดแต่กำลังการผลิตของโรงสีมีมากขึ้น ดังนั้นผู้ประกอบการในตลาดข้าวเปลือกหอมมะลิจะใช้กลยุทธ์การตลาดเพื่อให้สามารถรับซื้อข้าวหอมมะลิได้ในจำนวนมาก โดยกลยุทธ์ที่ใช้ส่วนใหญ่ไม่ใช่กลยุทธ์ด้านราคา เพราะเกษตรกรส่วนใหญ่จะตรวจสอบราคารับซื้อข้าวของโรงสีแต่ละแห่งก่อนนำไปขาย หากราคาต่างกันมากก็จะพิจารณาค่าขนส่งประกอบการตัดสินใจ ดังนั้นราคารับซื้อข้าวหอมมะลิของโรงสีแต่ละแห่งจะไม่แตกต่างกัน ผู้ประกอบการรับซื้อข้าวเปลือกจะเน้นกลยุทธ์ที่ไม่ใช่ราคา ได้แก่ การตั้งโรงสีหรือจุดรับซื้อใกล้แหล่งผลิต เพราะเกษตรกรไม่นิยมนำข้าวไปขายนอกพื้นที่หรือไกลจากฟาร์ม หรือการจ่ายค่านายหน้าให้กับรถรับจ้างบรรทุกข้าว รวมทั้งการจ่ายเงินและกระบวนการรับซื้อที่รวดเร็ว เป็นต้น

ในส่วนตลาดส่งออกข้าวหอมมะลินั้น พบว่า ผลผลิตข้าวหอมมะลิส่งออกมีประมาณร้อยละ 60.51 ของผลผลิตข้าวหอมมะลิในตลาด แม้ว่าในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมาผลผลิตข้าวหอมมะลิเกือบทั้งหมดที่ขายในตลาดโลกมาจากประเทศไทยและข้าวหอมมะลินำรายได้เข้าสู่ประเทศหลายหมื่นล้านบาทต่อปี แต่ตั้งแต่ปี 2551 ปริมาณการส่งออกข้าวหอมมะลิของไทยมีแนวโน้มลดลง ซึ่งสาเหตุสำคัญมาจากการที่ราคาข้าวหอมมะลิของไทยสูงกว่าข้าวหอมจากประเทศอื่นไม่ว่าจะเป็นเวียดนาม อินเดีย ในขณะที่ประเทศเหล่านี้สามารถพัฒนาคุณภาพข้าวหอมได้ใกล้เคียงกับข้าวหอมของไทยและเวียดนาม เริ่มส่งออกข้าวหอมมะลิ รวมทั้งมีผู้ส่งออกข้าวหอมรายใหม่ทั้งกลุ่มพหุชาและพม่าทำให้ตลาดข้าวหอมมะลิของไทยได้รับผลกระทบ ผนวกกับผลจากนโยบายรับจำนำข้าวที่กำหนดราคารับซื้อข้าวหอมมะลิจากเกษตรกรสูงกว่าราคาตลาดมาก ส่งผลให้ผลผลิตข้าวหอมมะลิประมาณ 3 ล้านตันเข้าสู่โครงการรับจำนำและถูกเก็บอยู่ในสต็อกของรัฐบาล ผลคือราคาข้าวหอมมะลิของไทยสูงกว่า 1,000 ดอลลาร์ต่อตัน และสูงคู่แข่งประมาณ 200-300 ดอลลาร์ต่อตัน ในขณะที่คุณภาพของข้าวหอมมะลิไทยลดลงและต่างประเทศไม่มีความเชื่อมั่นต่อการจัดการคุณภาพข้าวของรัฐบาล ค่าความจำเพาะของข้าวหอมมะลิที่เคยได้รับราคาสูงกว่าข้าวจากประเทศอื่นลดลง ดังนั้นปริมาณการส่งออกข้าวหอมมะลิของไทยลดลงจาก 3.07 ล้านตัน

ในปี 2551 เหลือเพียง 1.92 ล้านตันในปี 2556 โดยเฉพาะตลาดส่งออกสำคัญเช่นสหรัฐอเมริกา ฮองกง และสิงคโปร์ ที่ปริมาณการส่งออกลดลงอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามจากปัญหาดังกล่าวทำให้ผู้ส่งออกบางรายเริ่มขยายธุรกิจเข้าสู่ระบบเกษตรแบบพันธะสัญญานำข้าวหอมมะลิจากเกษตรกรภายใต้สัญญาการผลิตสีแปรรูปแล้วส่งออกเอง เพื่อควบคุมคุณภาพการผลิตข้าวหอมมะลิตั้งแต่ต้นน้ำแต่การดำเนินการในลักษณะนี้ยังมีปริมาณไม่มากนัก

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

จากผลการศึกษานำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในระยะสั้น

1. ยกเลิกมาตรการรับจำนำข้าว เพราะส่งผลกระทบต่อระบบการผลิตและการตลาดข้าวหอมมะลิหลายด้าน ทั้งทำลายตลาดกลางค้าข้าวเปลือกซึ่งเป็นกลไกที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงราคาในตลาดข้าวเกษตรกรส่วนใหญ่ต้องขายข้าวให้กับโรงสีโดยตรงซึ่งไม่มีการแข่งขันการรับซื้อข้าวดังเช่นกลไกของตลาดกลาง คุณภาพของข้าวหอมมะลิไทยลดลงและราคาข้าวหอมมะลิไทยสูงกว่าคู่แข่งมากเพราะการยกระดับราคาข้าวในประเทศสูงกว่าราคาตลาด ในขณะที่ตลาดต่างประเทศไม่มั่นใจกระบวนการจัดการคุณภาพมาตรฐานข้าวหอมมะลิของรัฐบาล อีกทั้งเป็นภาระมหาศาลต้องงบประมาณของประเทศแต่กลับสร้างความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ในภาคเกษตรเพิ่มขึ้น เพราะเกษตรกรรายย่อยหรือกลุ่มเกษตรกรที่ยากจนไม่ได้ประโยชน์

2. การบริหารจัดการสต็อกข้าวหอมมะลิจากโครงการรับจำนำจะต้องทำด้วยความระมัดระวัง ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อตลาดส่งออกข้าวไทยทั้งในแง่ของปริมาณและคุณภาพ

3. สร้างความเชื่อมั่นต่อคุณภาพข้าวหอมมะลิไทยในตลาดโลก เพื่อรักษาค่าความจำเพาะของคุณภาพข้าวหอมมะลิไทยที่ตลาดเคยมีให้สูงกว่าข้าวหอมจากแหล่งอื่น โดยเฉพาะความเข้มงวดของการตรวจสอบคุณภาพก่อนการส่งออก และก่อนให้ใบอนุญาตส่งออกและใบรับรองมาตรฐานต่อผู้ประกอบการส่งออกข้าวหอมมะลิ รวมทั้งมีมาตรการลงโทษผู้ส่งออกที่ทำการปลอมปนข้าวหอมมะลิหรือส่งออกข้าวหอมมะลิที่ไม่ได้มาตรฐานส่งออกอย่างจริงจัง

4. การถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตข้าวหอมมะลิและแบบแผนการผลิตที่เหมาะสมเฉพาะพื้นที่จะช่วยยกระดับผลผลิตข้าวหอมมะลิในระดับฟาร์มให้ใกล้เคียงกับระดับศักยภาพของพันธุ์ได้ โดยเฉพาะข้าว กข15 ที่ผลผลิตที่เกษตรกรผลิตได้ยังต่ำกว่าระดับศักยภาพสูงสุดของพันธุ์มาก

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในระยะยาว

ประเด็นด้านคุณภาพข้าวหอมมะลิเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการดำเนินนโยบายข้าวหอมมะลิไทย ดังนั้น ในระยะยาวควรต้องมีการสร้างห่วงโซ่อุปทานเพื่อผูกโยงการผลิตสู่ห่วงโซ่คุณค่า (value chain) ดังนี้

1. การพัฒนาการผลิตข้าวหอมมะลิในระดับต้นน้ำ โดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกรเพราะข้าวหอมมะลิมีผลผลิตรวมประมาณ 8 ล้านตันต่อปีและปลูกได้เพียงหนึ่งครั้งต่อปีทำให้โอกาสในการเพิ่มผลผลิตทำได้จำกัด กระบวนการจัดการฟาร์มที่ถูกต้องตามหลักวิชาการและเหมาะสมกับพื้นที่จะเป็นกลไกสำคัญที่สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพข้าวหอมมะลิในระดับต้นน้ำ สามารถลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มผลผลิตต่อไร่ของเกษตรกรได้ ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสำคัญกับการให้ความรู้ด้านการจัดการฟาร์มให้เกษตรกรอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างองค์ความรู้ที่ถูกต้องกับเกษตรกร
2. ในระดับกลางน้ำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องส่งเสริมให้กลไกตลาดข้าวในประเทศทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการสนับสนุนการพัฒนาดตลาดกลางซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการจำแนกคุณภาพข้าวหอมมะลิในตลาดตามชั้นคุณภาพอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่เป็นภาระด้านงบประมาณของประเทศ
3. กลไกของรัฐต้องสนับสนุนให้สร้างความแตกต่างด้านราคาของข้าวหอมมะลิคุณภาพกับข้าวหอมมะลิทั่วไป เพื่อจูงใจให้เกษตรกรหันมาให้ความสำคัญต่อการรักษาคุณภาพผลผลิต
4. สนับสนุนการรวมกลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตข้าวหอมมะลิเพราะเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นรายย่อยไม่สามารถจัดการบริหารอุปทานข้าวตามที่ต้องการได้ ดังนั้นการรวมกลุ่มเพื่อผลิตข้าวหอมมะลิจะเป็นแนวทางที่จะบริหารตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังช่วยพัฒนาองค์ความรู้ในกระบวนการจัดการการผลิตและสามารถลดต้นทุนการผลิตได้จากการใช้ปัจจัยการผลิตราคาถูก
5. ในระดับปลายน้ำ ภาครัฐและเอกชนต้องร่วมมือกันอย่างเข้มแข็งในการรักษาตลาดส่งออกข้าวหอมมะลิเดิมและการขยายตลาดส่งออกใหม่ และต้องสนับสนุนการวิจัยพัฒนาผลิตภัณฑ์เพื่อเพิ่มมูลค่าข้าวหอมมะลิ ซึ่งจะเป็นแนวทางสำคัญในการยกระดับราคาข้าวหอมมะลิของไทยอย่างยั่งยืน
6. สนับสนุนให้เกษตรกรพึ่งพาตนเอง โดยพัฒนาอาชีพเสริมนอกภาคการเกษตรสำหรับเกษตรกรในพื้นที่น้ำฝนที่ไม่ได้อยู่ในเขตชลประทาน เพื่อยกระดับรายได้ของครัวเรือนให้สูงขึ้น โดยการส่งเสริมการพัฒนาอาชีพที่เหมาะสมกับท้องถิ่น เพราะผลจากการศึกษาระบุว่าแม้ว่ารายได้จากข้าวจะเป็นรายได้หลักของครัวเรือนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลิ แต่ผลตอบแทนจากการปลูกข้าวหอมมะลิถือว่าอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับการปลูกพืชชนิดอื่นหรือการประกอบอาชีพนอกภาคการเกษตร