

มาตรการความเข้าใจนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว

สมพร อิศวิลานนท์¹

การที่รัฐได้เข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดข้าวจนรัฐเป็นผู้ซื้อข้าวเปลือกขายใหญ่ในตลาด จนเป็นที่หวาดเกรงกันว่าในระยะยาวแล้วจะส่งผลกระทบต่อกลไกตลาดข้าวและเศรษฐกิจข้าวไทยทั้งระบบ ทำให้รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอปรับเปลี่ยนนโยบายจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมาเป็นโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว² ซึ่งนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีฐานแนวคิดมาจากหลักการประกันความเสี่ยงเนื่องจากความผันผวนของราคา (put option) ในหลักการดังกล่าวเป็นการประกันว่าชาวนาจะลดความเสียหายจากราคาข้าวในตลาดที่ตกต่ำกว่าที่ควร ไม่ใช่เป็นการประกันว่าราคาตลาดจะเป็นอย่างไรเมื่อชาวนาขายข้าว

การประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวเป็นการจัดทำสัญญาข้อตกลงระหว่างรัฐบาล(โดยมี ธ.ก.ส. เป็นตัวแทน) กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าวแต่ละรายว่าจะได้รับผลตอบแทนจากการปลูกข้าวในจำนวนเท่าใด โดยรัฐประกาศให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมาแจ้งถึงจำนวนพื้นที่และปริมาณผลผลิตพร้อมกับการกำหนดราคาเป้าหมายและพร้อมทั้งจำกัดปริมาณผลผลิตสูงสุดของเกษตรกรแต่ละรายที่จะรับประกันรายได้ เมื่อถึงฤดูกาลเก็บเกี่ยวหากระดับราคาอ้างอิงในขณะนั้นตกต่ำกว่าระดับราคาเป้าหมาย รัฐจะจ่ายส่วนต่างระหว่างราคาเป้าหมายกับราคาอ้างอิงเพื่อชดเชยรายได้ของเกษตรกรที่ขาดหายไป ทั้งนี้ในระยะเริ่มต้นของโครงการรัฐจะยังไม่พิจารณาหรือยังไม่เรียกเก็บเบี้ยประกันความเสี่ยง การปรับเปลี่ยนนโยบายดังกล่าวนอกจากจะสร้างหลักประกันด้านรายได้ให้กับเกษตรกรแล้ว ยังเป็นการสนับสนุนกลไกตลาดข้าวเปลือกในระดับต่างๆ ทั้งนี้เพราะเกษตรกรเมื่อเก็บเกี่ยวข้าวสามารถที่จะนำผลผลิตไปจำหน่ายให้กับคนกลางที่ใดก็ได้ และขณะเดียวกันรัฐจะลดบทบาทในการเป็นผู้เก็บสต็อกข้าวลงโดยให้เอกชนเป็นผู้ทำหน้าที่แทน

ทั้งนี้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ(กขช)ได้ให้ความเห็นชอบจัดทำโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว สำหรับฤดูนาปีการผลิต 2552/53 พร้อมกับได้กำหนดให้จัดทำกรขึ้นทะเบียนเกษตรกรในช่วงระหว่างเดือน กรกฎาคม 2552-ตุลาคม 2552 ส่วนการใช้สิทธิในการรับเงินประกันให้เกษตรกรสามารถเริ่มการใช้สิทธิได้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2552 ไปจนถึงสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ ยกเว้นเกษตรกรในภาคใต้

สำหรับขั้นตอนการดำเนินงานของโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้:

(1) การประกาศเป้าหมายพื้นที่ดำเนินการ ทั้งนี้รัฐได้ประกาศการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวเปลือกหอมมะลิ(รวม กข.15) ข้าวหอมจังหวัด ข้าวเปลือกเจ้า ข้าวเปลือกปทุมธานี และข้าวเปลือกเหนียวในพื้นที่เพาะปลูกข้าวทั่วประเทศ

(2) การประกาศราคาเป้าหมายและปริมาณประกันรายได้ของเกษตรกร โดยได้กำหนดปริมาณและราคาประกันรายได้จากการขายข้าวเปลือก ณ ความชื้นไม่เกิน 15% ดังนี้ ข้าวหอมมะลิราคา 15,300 บาทต่อตันและคริวเรือ่นละไม่เกิน 14 ตัน ข้าวหอมจังหวัดราคา 14,300 บาทต่อตัน ให้สิทธิ์คริวเรือ่น

¹ นักวิชาการอาวุโส สถาบันคลังสมองของชาติ และรองศาสตราจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์: email address: somporn@knit.or.th

² เดิมเรียกโครงการประกันราคาข้าวและได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อเป็นโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวเมื่อการประชุมคณะกรรมการนโยบายข้าวครั้งที่ 8/2552 วันที่ 16 กันยายน 2552 (ฝ่ายเลขานุการ กขช. (2552c)

ละไม่เกิน 16 ตัน ข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกปทุมธานีราคาตันละ 10,000บาท ให้สิทธิ์ครัวเรือนละไม่เกิน 25 ตัน ส่วนข้าวเปลือกเหนียวราคาตันละ 9,500บาท ให้สิทธิ์ครัวเรือนละไม่เกิน 16 ตัน

(3) การรับขึ้นทะเบียนเกษตรกรโดยกรมส่งเสริมการเกษตร มีช่วงกรอบเวลาระหว่างเดือนกรกฎาคม- ตุลาคม 2552 ยกเว้นในภาคใต้ เดือนกรกฎาคม 2552-กุมภาพันธ์ 2553 ทั้งนี้จะต้องจัดให้มีการประชุมประชาคมโดยคณะกรรมการระดับตำบลเพื่อรับรองพื้นที่การเพาะปลูกและชนิดของพันธุ์ข้าว พร้อมกับการออกหนังสือรับรองให้เกษตรกร

(4) เกษตรกรที่ผ่านการขึ้นทะเบียนและรับรองพื้นที่เพาะปลูกข้าว จะเข้ารับการจัดทำข้อตกลงสัญญาประกันรายได้ กับ ธ.ก.ส. และพิจารณาอนุมัติ

(5) การกำหนดราคาอ้างอิงเพื่อการจ่ายเงินชดเชย ให้คณะกรรมการกำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิงโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว เป็นผู้กำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิงที่จะใช้เป็นเกณฑ์ในการจ่ายเงินชดเชยรายได้ให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวทุกวันที่ 1 และ 16 ของเดือน (ซึ่งเป็นส่วนต่างของราคาประกันรายได้กับราคาอ้างอิง)

(6) ระยะเวลาโครงการได้กำหนดตั้งแต่เดือน กรกฎาคม 2552 –กรกฎาคม 2553

(7) การใช้สิทธิในการประกันรายได้ เมื่อเกษตรกรมาทำสัญญาประกันรายได้กับ ธ.ก.ส. และได้กำหนดวันที่ประสงค์ใช้สิทธิประกันรายได้ ให้เกษตรกรเลือกใช้สิทธิได้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ทำสัญญาเป็นต้นไป แต่ไม่เกินระยะเวลาการขอใช้สิทธิประกันรายได้ตามที่ กชช. กำหนด (ภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553 ยกเว้นภาคใต้ภายใน 31 พฤษภาคม 2553)

(8) การจ่ายเงิน การจ่ายเงินชดเชยรายได้ตามเกณฑ์กลางอ้างอิงให้เกษตรกร ธ.ก.ส. จะจ่ายชดเชยรายได้ตามเกณฑ์กลางอ้างอิงให้แก่เกษตรกรในวันที่เกษตรกรใช้สิทธิประกันรายได้ ตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิงได้กำหนด โดยผ่านความเห็นชอบจากประธาน กชช.

ทั้งนี้นับจากได้มีการประกาศราคาอ้างอิงครั้งแรกซึ่งใช้สำหรับช่วงวันที่ 1-15 เดือนตุลาคม 2552 และราคาอ้างอิงในครั้งต่อๆมาในทุก 15 วัน ได้แสดงไว้ในตารางที่ 1 โดยราคาอ้างอิงในช่วง 1-15 ตุลาคม 2552 จะมีราคาต่ำกว่าราคาอ้างอิงในช่วงระหว่าง 1-15 ธันวาคม 2552 ทั้งนี้เพราะมีปัจจัยสองปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ปัจจัยแรกเมื่อฤดูเก็บเกี่ยวผ่านไประดับราคาจะค่อยๆปรับสูงขึ้น ส่วนอีกปัจจัยหนึ่งเกิดจากการที่ผลผลิตโลกเปลี่ยนแปลงลดลงอันเนื่องมาจากภัยแล้งในประเทศอินเดียจนทำให้ผลผลิตในประเทศอินเดียลดลงถึงประมาณ 12 ล้านตัน และการเกิดอุทกภัยในประเทศฟิลิปปินส์ในช่วงเดือนตุลาคม 2552 ได้เป็นสาเหตุให้เกิดความตึงตัวในตลาดการค้าข้าวของโลกและมีผลให้ระดับราคาข้าวในตลาดโลกปรับสูงขึ้น ซึ่งในขณะเดียวกันก็ได้ส่งผลกระทบต่อมายังราคาข้าวเปลือกของตลาดข้าวภายในประเทศซึ่งได้ปรับตัวสูงขึ้นไปด้วย

ตารางที่ 1 ราคาเป้าหมายและราคาอ้างอิงในช่วงเดือนตุลาคม ถึงกลางเดือนธันวาคม 2552'

ชนิดข้าวเปลือก	ราคาประกัน (บาท)	ราคาอ้างอิง(บาท)				
		1-15 ต.ค, 52	16-31 ต.ค, 52	1-15 พ.ย, 52	16-30 พ.ย. 52	1-15 ธ.ค, 52
ข้าวเปลือกหอมมะลิ	15,300	14,986	14,940	14,840	13,002	13,720
ข้าวเปลือกหอมจังหวัด	14,300	13,899	13,860	13,729	12,620	13,380
ข้าวเปลือกเจ้า	10,000	8,806	8,466	8,389	8,914	9,242
ข้าวเปลือกปทุมธานี	10,000	9,896	8,940	9,175	10,501	10,565
ข้าวเปลือกเหนียว	9,500	7,523	7,470	7,680	8,473	9,591

ที่มา: กรมการข้าว(2553)

เช่นกัน ทำให้ราคาอ้างอิงที่เกิดจากการใช้ราคาตลาดเฉลี่ยมีการปรับตัวสูงขึ้นตามราคาตลาดด้วยเช่นกัน ราคาอ้างอิงที่ปรับเพิ่มสูงขึ้นนี้ทำให้เกษตรกรที่มาขอใช้สิทธิในช่วงต้นเดือนธันวาคมได้รับการชดเชยใน ส่วนต่างของราคาเป้าหมายกับราคาอ้างอิงลดลง และในกรณีของข้าวเปลือกปทุมธานี และข้าวเปลือกเหนียวราคา อ้างอิงได้ปรับสูงขึ้นเกินกว่าราคาเป้าหมายทำให้ไม่มีการจ่ายเงินส่วนต่างในต้นเดือนธันวาคม 2552

จากข้อมูลดังกล่าวเป็นเครื่องสะท้อนอย่างคร่าวๆได้ว่า การใช้นโยบายประกันรายได้ได้นำมาซึ่ง กลไกการตลาดในระดับไร่นาและตลาดกลางข้าวเปลือกได้ฟื้นตัวกลับคืนมาอีกครั้งหนึ่ง แต่ยังคงมีความจำเป็นที่ รัฐจะต้องเร่งพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งของกลไกตลาดกลางข้าวเปลือกให้กระจายไปในท้องที่ต่าง ๆ เพื่อให้เป็นแหล่งกลางในการซื้อขายและการอ้างอิงราคา

เรื่องกลไกตลาดเป็นเรื่องสำคัญที่เกษตรกรควรจะรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องให้รัฐเร่งพัฒนาตลาดกลาง ในแหล่งการค้าข้าวต่างๆ เพื่อให้เป็นแหล่งในการแลกเปลี่ยนกระจายสินค้าและการอ้างอิงราคา เพราะหาก เรามีตลาดกลางสินค้าข้าวเปลือกที่ดีและมีประสิทธิภาพ ตลาดกลางจะเป็นแหล่งในการสร้างอำนาจต่อรองที่ดี ระหว่างเกษตรกรกับพ่อค้าคนกลาง