

พลวัตเศรษฐกิจการผลิตข้าวไทยและการมองไปข้างหน้า¹

สมพร อิศวิลานนท์²
สถาบันคลังสมองของชาติ

คำนำ

การที่ยุคของการปฏิวัติเขียวกำลังจะก้าวผ่านไปและรวมถึงการก้าวไปสู่การค้าเสรีสินค้าเกษตรได้เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความเป็นพลวัตของตลาดสินค้าเกษตรซึ่งนับวันจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและเกิดความแปรปรวนเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้การที่ระดับราคาพลังงานจากฟอสซิลได้ยกระดับเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาที่ผ่านมา ได้เป็นแรงกดดันให้เกิดการพัฒนาพลังงานทางเลือก โดยเฉพาะพลังงานชีวภาพ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้พืชอาหารมีทางเลือกเป็นพืชพลังงาน การที่ระดับราคาข้าวที่กำลังปรับตัวสูงขึ้นเป็นระยะๆ ได้เป็นเครื่องบ่งชี้ว่าสถานการณ์การผลิตอาหารของโลกกำลังก้าวเข้าสู่ภาวะวิกฤตในอนาคตข้างหน้า เนื่องจากเศรษฐกิจการผลิตข้าวของไทยเป็นภาคเศรษฐกิจที่ใหญ่และมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก นอกจากนี้ประเทศไทยยังเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารที่สำคัญอยู่ในกลุ่ม 1 ใน 10 ของโลก สถานการณ์วิกฤตอาหารโลกจึงน่าที่จะเป็นประโยชน์ต่อภาคการเกษตรของไทย หากผู้เกี่ยวข้องจะได้เตรียมความพร้อมให้ทันกับภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้น ในบทความนี้ เป็นการนำเสนอข้อความรู้ความเข้าใจถึงความเป็นพลวัตของเศรษฐกิจการผลิตข้าวไทยทั้งในอดีตที่ผ่านมาและสถานการณ์ที่จะเป็นไปในอนาคตข้างหน้า

ทำไมจึงเชื่อว่ายุคของการปฏิวัติเขียวกำลังจะก้าวผ่านพ้นไป

ก่อนจะก้าวเข้าสู่ยุคการปฏิวัติเขียวนั้น สถานการณ์การผลิตข้าวซึ่งเป็นพืชอาหารหลักของประชากรในเอเชียมีไม่เพียงพอกับความต้องการบริโภค ความเดือดร้อนและความหิวโหยที่เกิดขึ้นในยุคนั้น ได้นำไปสู่การสร้างนวัตกรรมด้านพันธุ์ข้าวเกิดขึ้นใหม่ โดยเริ่มจากการที่สถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ (IRRI) ได้ค้นคว้าวิจัยจนพบข้าวพันธุ์มหัศจรรย์หรือที่เรียกว่า IR8³ ซึ่งเป็นพันธุ์ข้าวที่ไม่ไวต่อช่วงแสง สามารถปลูกได้ทุกฤดู มีการตอบสนองต่อปุ๋ยเคมีดี ให้ผลผลิตสูงเมื่อเพาะปลูกในพื้นที่ชลประทาน ข้าวพันธุ์มหัศจรรย์ดังกล่าวได้แพร่กระจายไปในส่วนต่างๆ ของโลกอย่างรวดเร็ว ทั้งโดยการรับพันธุ์ดังกล่าวไปปลูกโดยตรงและรับพันธุ์ดังกล่าวไปปรับปรุงให้เข้ากับสภาพแวดล้อมการผลิตและรสชาติที่ประชากรในประเทศนั้นๆ ต้องการ

ในประเทศไทย ข้าวพันธุ์ไม่ไวต่อช่วงแสงเป็นข้าวที่กรมการข้าว (ชื่อในปัจจุบัน) ได้ใช้แม่พันธุ์ IR8 มาผสมกับพันธุ์เหลืองทองซึ่งเป็นพันธุ์พื้นเมืองของไทย ได้ตั้งชื่อเรียกว่าพันธุ์ กข. 1⁴ ข้าว กข. 1 ได้นำออกเผยแพร่ในราว พ.ศ. 2512 หลังจากนั้นได้มีการพัฒนาปรับปรุงพันธุ์ข้าวหน้าเพิ่มขึ้นอีกมากมาย เช่น กข.7 กข. 11 เป็นต้น และต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการตั้งชื่อพันธุ์ที่ออกใหม่ตามแหล่งของสถาบันวิจัยข้าวที่ได้พัฒนาข้าวพันธุ์นั้นๆ เช่น ปทุมธานี 1 สุพรรณบุรี 60 ชัยนาท 1 เป็นต้น ข้าวพันธุ์ไม่ไวต่อช่วงแสงนี้ในช่วงแรกๆจะมีคุณภาพและ

¹ เอกสารประกอบการประชุมเวทีข้าวไทย 2552 เรื่อง "วิกฤตข้าวไทย: ใครจะแก้" วันศุกร์ที่ 18 ธันวาคม 2552 ณ ห้องประชุมสุธรรม อารีกุล อาคารสารสนเทศ 50 ปี มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ บางเขน กรุงเทพมหานคร

² นักวิชาการอาวุโส สถาบันคลังสมองของชาติ e-mail address: fecospi@hotmail.com

³ สถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ (IRRI) ได้ค้นพบข้าวพันธุ์มหัศจรรย์นี้และได้นำออกเผยแพร่ในปี ค.ศ. 1966 (Jackson et al, 1969)

⁴ Jackson et al (1969)

รสชาติไม่สามารถแข่งขันได้กับข้าวพันธุ์พื้นเมืองและไม่เป็นที่ต้องการของตลาดภายในประเทศเพราะถูกจัดเป็นข้าวคุณภาพต่ำ แต่การที่พันธุ์ดังกล่าวให้ผลผลิตสูงได้เป็นปัจจัยสำคัญต่อการยอมรับของเกษตรกรในพื้นที่ชลประทาน⁵ การแพร่กระจายของข้าวพันธุ์ไม่ไวแสงในประเทศไทยในพื้นที่ชลประทานได้จูงใจต่อการใช้พื้นที่เพาะปลูกข้าวมากกว่าหนึ่งครั้งในรอบปีบนที่ดินเดิม ซึ่งได้ส่งผลอย่างสำคัญต่อการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกและผลผลิตข้าวของไทยในช่วงเกือบครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา

ผลของการปฏิวัติเขียวได้นำไปสู่การขยายตัวและการพัฒนาการในภาคการผลิตข้าวของไทย กล่าวคือผลผลิตข้าวของไทยได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นจาก 14 ล้านตันในปี 2510 และเพิ่มขึ้นเป็น 18 ล้านตัน และ 32 ล้านตันในปี 2530 และ 2550 ตามลำดับ ในด้านพื้นที่เพาะปลูกข้าวของประเทศได้มีพื้นที่เพิ่มขึ้นจาก 46.67 ล้านไร่ในปี 2510 เพิ่มขึ้น เป็น 61.57 ล้านไร่ และ 70.19 ล้านไร่ในปี 2550 การขยายตัวของผลผลิตที่มีมากกว่าการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกได้ส่งต่อประสิทธิภาพการผลิตและผลผลิตต่อไร่ที่สูงขึ้นตามมา (ตารางผนวกที่ 1) นอกจากนี้ผลการปฏิวัติเขียวได้พัฒนาการทำนาจากที่เคยปลูกข้าวเฉพาะนาปี ปลูกได้ปีละครั้งมีช่วงเวลาปลูกเมื่อฤดูฝนมาและเก็บเกี่ยวใกล้เคียงกันในช่วงปลายเดือนพฤศจิกายนจนถึงปลายเดือนมกราคมของแต่ละปีการเพาะปลูกไปสู่การปลูกข้าวปีละหลายครั้ง ทำให้พื้นที่เพาะปลูกข้าวในเขตชลประทานมีช่วงการปลูกและเก็บเกี่ยวได้ทั้งปีขึ้นอยู่กับว่าใครจะปลูกในเดือนไหน

เกษตรกรในพื้นที่ชลประทานซึ่งมีพื้นที่ประมาณร้อยละ 21 ของพื้นที่เพาะปลูกข้าวทั้งหมดและส่วนมากอยู่ในพื้นที่ภาคกลางและภาคเหนือตอนล่าง เกษตรกรในพื้นที่ดังกล่าวเป็นกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากนวัตกรรมกรปฏิวัติเขียว ทำให้ภาคกลางและภาคเหนือตอนล่างของประเทศเป็นแหล่งเพาะปลูกข้าวเพื่อการค้าที่สำคัญของประเทศและมีการปลูกข้าวพันธุ์ไม่ไวแสงเป็นสำคัญ การขยายตัวของอุปทานผลผลิตข้าวส่วนใหญ่จึงมาจากพื้นที่ในส่วนนี้

นอกจากนี้ในพื้นที่น่าน้ำท่วมสูงที่เคยปลูกข้าวขึ้นน้ำ (floating rice) ซึ่งเป็นข้าวพันธุ์พื้นเมือง ก็ได้พัฒนาปรับเปลี่ยนไปสู่การปลูกข้าวเฉพาะนาปรัง โดยเกษตรกรจะรอจนน้ำลดลงในราวเดือนธันวาคม แล้วใช้พื้นที่ดังกล่าวปลูกข้าวพันธุ์ไม่ไวต่อช่วงแสงแทน เกษตรกรสามารถปลูกได้ถึง 2 ครั้งในรอบปี การปรับเปลี่ยนดังกล่าวเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้พื้นที่นาปรังได้ขยายตัวออกไปได้อีก หลังจากพื้นที่นาในเขตชลประทานได้ถูกนำมาใช้ปลูกข้าวพันธุ์ไม่ไวต่อช่วงแสงจนเต็มศักยภาพของพื้นที่แล้ว

อย่างไรก็ตามต่อแต่นี้ไปการขยายอุปทานผลผลิตข้าวทั้งในพื้นที่ชลประทานและพื้นที่น่าน้ำท่วมได้ก้าวสู่สถานการณ์ที่ใช้พื้นที่จนเต็มศักยภาพแล้วและคงจะไม่สามารถขยายอุปทานผลผลิตในพื้นที่ชลประทานและพื้นที่น่าน้ำท่วมไปได้มากกว่านี้อีก

ส่วนในพื้นที่น่าน้ำฝนซึ่งเป็นแหล่งใหญ่ในการปลูกข้าวของไทยและส่วนใหญ่อยู่ในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีสัดส่วนของพื้นที่อยู่ถึงร้อยละ 50 ของพื้นที่เพาะปลูกข้าวทั้งประเทศ ในช่วงเวลาที่ผ่านมานวัตกรรมของการปฏิวัติเขียวมีผลกระทบต่อพื้นที่ในส่วนนี้อย่างจำกัด ผลผลิตต่อไร่ในพื้นที่ดังกล่าวจึงยังคงอยู่ในระดับต่ำ การปลูกข้าวในพื้นที่นี้จึงเป็นการปลูกข้าวพันธุ์พื้นเมืองซึ่งเป็นพันธุ์ที่ไวต่อช่วงแสงเป็นสำคัญ และมี

⁵ การปรับปรุงพันธุ์ในระยะเวลาต่อมาทำให้คุณภาพและรสชาติของข้าวพันธุ์ไม่ไวต่อช่วงแสงดีขึ้นเป็นลำดับ อย่างเช่นในกรณีของข้าวพันธุ์ปทุมธานี 1 ซึ่งมีลักษณะของเมล็ดรวมทั้งมีระดับอมิโรสใกล้เคียงกับข้าวขาวดอกมะลิ

การเพาะปลูกได้ปีละครั้งเท่านั้น พันธุ์ข้าวที่สำคัญ เช่น ข้าวดอกมะลิ 105 และ กข.15⁶ (ในที่นี้รวมกันเรียกว่า ข้าวขาวดอกมะลิ 105) ข้าวขาวดอกมะลิ 105 จัดเป็นข้าวที่มีคุณสมบัติเด่นที่มีกลิ่นหอม มีค่าอมิโลสต่ำ 15 -16% และเป็นที่ยอมรับของตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศมีราคาสูงในระดับพรีเมียม ซึ่งในที่นี้เรียกว่า "ข้าวคุณภาพ" ผลผลิตข้าวขาวดอกมะลิ 105 ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเฉลี่ยประมาณ 329 กก. ต่อไร่ในปี 2550/51⁷ และผลผลิตข้าวต่อไร่ของพื้นที่ดังกล่าวเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา และคาดว่าความสามารถในการเพิ่มอุปทานผลผลิตข้าวจากแหล่งน้ำฝนคงจะเป็นไปได้จำกัดมากภายใต้เทคโนโลยีที่มีอยู่

ในอีกประเด็นหนึ่งได้พบว่าช่วงเวลาที่ผ่านมาการลงทุนเพื่อการวิจัยด้านข้าวและจำนวนนักวิทยาศาสตร์ที่มีความรู้ความสามารถในด้านข้าวกำลังถดถอยลงอย่างรุนแรง ทั้งนี้เพราะความหลากหลายในโครงสร้างการผลิตพืชของไทยมีมากขึ้นทำให้การกระจายของงบประมาณการลงทุนวิจัยด้านข้าวได้หดตัวตามมา ในช่วงปี 2511-2515 รัฐบาลได้สนับสนุนงบประมาณเพื่อการวิจัยข้าวเฉลี่ยต่อปีเท่ากับ 134.23 ล้านบาท(รวมทั้งงบวิจัยและงบการบริหารจัดการ) และเพิ่มขึ้นเป็นเฉลี่ยปีละ 386.84 ล้านบาทในช่วงปี 2536-40 หลังจากนั้นการลงทุนวิจัยด้านข้าวได้ลดต่ำลงเหลือเฉลี่ยปีละ 127.67 ล้านบาทในช่วงปี 2546-48 หากเฉลี่ยงบวิจัยต่อพื้นที่เพาะปลูกข้าวแล้วพบว่างบวิจัยได้ลดลงจาก 8.85 บาทต่อไร่ในปี 2536-40 มาเป็น 4.12 บาทต่อไร่ในปี 2546-48 และมีการขยายตัวที่ลดน้อยลง⁸ จึงยังกล่าวได้ว่าศักยภาพของงานวิจัยด้านข้าวในปัจจุบันเป็นผลจากการลงทุนวางรากฐานงานวิจัยและการเสริมสร้างศักยภาพนักวิจัยที่ได้สะสมมาจากอดีต แต่ภาวะการถดถอยของงบการลงทุนวิจัยในช่วงเกือบทศวรรษที่ผ่านมา กำลังจะส่งผลกระทบต่อศักยภาพและความสามารถในการพัฒนางานวิจัยด้านข้าวต่อไปในอนาคต นอกจากนี้การที่นักวิทยาศาสตร์ด้านข้าวจำนวนมากที่ได้เกษียณอายุราชการไปอย่างรวดเร็วในช่วงเวลา 2-3 ปีที่ผ่านมา เมื่อผนวกกับปัจจัยทางการเมืองที่ได้เข้ามามีอิทธิพลมากขึ้นในการบริหารงานบุคคล นับได้ว่ากำลังกลายเป็นความผันผวนที่จะเกิดกับภาคการผลิตข้าวของไทยและการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันข้าวไทยในตลาดการค้าระหว่างประเทศในทศวรรษต่อไปข้างหน้า หากไม่เร่งที่จะปรับปรุงแก้ไขในสถานการณ์ดังกล่าว

ในประเด็นสุดท้ายน่าจะมีสาเหตุมาจากการขยายตัวของพืชพลังงาน โดยจะเห็นได้ว่าในช่วงเกือบทศวรรษที่ผ่านมา ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงได้มีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้น จนเป็นที่หวาดเกรงกันว่าภาวะวิกฤตพลังงานจะเกิดขึ้น และควรที่จะมีการสร้างพลังงานทางเลือกโดยเฉพาะพลังงานชีวภาพขึ้นมาทดแทนพลังงานจากซากฟอสซิล ในหลายประเทศ โดยเฉพาะ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป บราซิล เป็นต้น ต่างก็ให้ความสำคัญกับการพัฒนาพลังงานชีวภาพ ทั้งในรูปของการให้การอุดหนุนในการใช้และการผลิต โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาได้มีการผลิตเอทานอลจากข้าวโพด บราซิลผลิตเอทานอลจากน้ำอ้อยและกากน้ำตาล สหภาพยุโรปผลิตเอทานอลจากเรพส์ซีด จีนผลิตเอทานอลจากผลผลิตมันสำปะหลังเป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการผลิตเชื้อเพลิงประเภทไบโอดีเซลทั้งจากถั่วเหลืองและจากน้ำมันปาล์ม เป็นต้น ผลผลิตพืชดังกล่าวจึงมีทางเลือกมากขึ้นระหว่างการใช้เพื่อเป็นการผลิตอาหารกับการใช้เพื่อเป็นการผลิตพลังงาน การแข่งขันในอุปสงค์ของการใช้ระหว่างเพื่อการผลิตอาหารและการผลิตพลังงานชีวภาพทำให้อุปสงค์การใช้ผลผลิตของพืชในกลุ่มนี้มีเพิ่มขึ้นอย่างมาก การเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของราคาน้ำมันเชื้อเพลิงจากฟอสซิล จึงได้ส่งผลกระทบต่อขยายตัวของการผลิตพืชพลังงานและผลตอบแทนที่เกษตรกรได้รับและกระตุ้นให้เกิดการ

⁶ กข. 15 จัดเป็นข้าวขาวดอกมะลิ 105 เพราะข้าว กข. 15 ได้จากการเอาเมล็ดพันธุ์ข้าวขาวดอกมะลิ 105 ไปอบรังสีแกมมา และได้สายพันธุ์เป็น KDML 105' 65G1 U-45 ข้าว กข. 15 มีปลูกมากในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน และบางพื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพราะข้าว กข. 15 มีความทนแล้งได้ดี มีลำต้นเตี้ยกว่าข้าวขาวดอกมะลิ (สถาบันวิจัยข้าว, 2528)

⁷ ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักเศรษฐกิจการเกษตร

⁸ สมพร อิศวิลานนท์ และศานิต เก้าเอี้ยน (2552)

ปรับเปลี่ยนในโครงสร้างการใช้พื้นที่ผลิตพืชอาหารและพืชพลังงานตามมา และแน่นอนย่อมกดดันให้พื้นที่การผลิตข้าวถดถอยลงไปพร้อม ๆ กับการหดตัวทางด้านอุปทานผลผลิต ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าแนวโน้มของการผลิตพืชพลังงานในประเทศไทยมีทิศทางที่จะปรับขยายตัวเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน รวมถึงการปลูกพืชยางพาราที่เกษตรกรจำนวนมากให้ความสนใจเพราะพืชดังกล่าวให้รายได้เป็นสัปดาห์และมีระดับราคาค่อนข้างสูงในปัจจุบัน

นอกจากนี้ วิกฤตพลังงานที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่างๆของโลกในราว 2-3 ปีที่ผ่านมาได้ส่งผลต่อการปรับตัวสูงขึ้นของราคาน้ำมันเชื้อเพลิงตลอดจนราคาปัจจัยการผลิตต่างๆในการผลิตข้าว โดยเฉพาะราคาปุ๋ยเคมีที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก และได้ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของต้นทุนการผลิตข้าวตามมา โดยมีการประมาณว่าต้นทุนในการผลิตข้าวได้ปรับตัวสูงขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของต้นทุนการผลิตทั้งหมด⁹ การปรับฐานของต้นทุนการผลิตทั้งของประเทศไทยและแหล่งผลิตข้าวอื่นๆในเอเชีย ย่อมจะส่งผลกระทบต่อผลตอบแทนสุทธิที่เกษตรกรจะได้รับ และรวมถึงการปรับเปลี่ยนการประกอบอาชีพไปสู่การประกอบอาชีพอื่นๆตามมา โดยเฉพาะเกษตรกรผู้ผลิตข้าวขนาดเล็กที่จะทยอยหลุดไปจากระบบการผลิตข้าว

ปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงน่าจะเป็นเครื่องบ่งชี้ได้ว่ายุคของการปฏิวัติเขียวในภาคการผลิตข้าวของไทยกำลังจะก้าวผ่านพ้นไป และหากสถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นกับกลุ่มประเทศผู้ผลิตข้าวในเอเชียซึ่งประชากรส่วนใหญ่บริโภคข้าวเป็นพืชอาหารหลักด้วยแล้ว เป็นที่เชื่อว่าจะสร้างความผันผวนทางด้านอุปทานในตลาดการค้าข้าวของโลกตามมา

การปรับตัวของชาวนาไทยไปสู่การใช้เครื่องจักรกลการเกษตร และการก้าวเข้าสู่เงื่อนไขใหม่ “ยุคเกษตรกรผู้สู้งาย”

ความแตกต่างในสภาพแวดล้อมการผลิตข้าวระหว่างพื้นที่ชลประทานและพื้นที่น่าน้ำฝนได้ส่งผลต่อการแพร่กระจายข้าวพันธุ์ไม่ไวต่อช่วงแสงแตกต่างกัน ในภาคกลางและภาคเหนือตอนล่างซึ่งมีการชลประทานดีพบว่า การแพร่กระจายข้าวพันธุ์ไม่ไวต่อช่วงแสงในพื้นที่ดังกล่าวได้นำไปสู่การทำนามากกว่าหนึ่งครั้งในรอบปีบนพื้นที่ดินเดิมและมีการปรับตัวไปใช้เครื่องจักรกลการเกษตรเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากแรงงานหายากและมีราคาแพง ประกอบกับการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรไปสู่นอกภาคเกษตรมีความรุนแรงมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าสัดส่วนของแรงงานเกษตรต่อแรงงานทั้งหมดได้ลดลงจากร้อยละ 72 เฉลี่ยในช่วงปี 2514-17 ได้ลดลงเหลือร้อยละ 60 เฉลี่ยในช่วงปี 2534-35 และในช่วงเวลาดังกล่าว แรงงานในภาคการผลิตข้าวได้ลดลงจากร้อยละ 51 ของแรงงานทั้งประเทศลงเหลือร้อยละ 36¹⁰ ซึ่งในภาคกลางนั้นได้รับผลกระทบจากการลดลงของแรงงานในภาคการผลิตข้าวก่อนภาคอื่นๆ เพราะอยู่ใกล้กับกรุงเทพฯ หลังจากนั้นได้แพร่ไปสู่ภาคอื่นๆตามมา การลดลงของแรงงานเกษตร การเพิ่มขึ้นของอัตราค่าจ้างแรงงาน ตลอดจนความต้องการระยะเวลาในการปลูกและเก็บเกี่ยวเพื่อให้เพาะปลูกได้หลายครั้งในรอบปี นับได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่จูงใจให้เกิดการนำเครื่องจักรกลการเกษตรมาใช้ในการ

⁹ ประมาณว่าต้นทุนการผลิตข้าวหน้าปีโดยเฉลี่ยได้ปรับจากตันละ 5,000 บาท(หรือ กก. ละ 5 บาท) ในปี 2546 เพิ่มขึ้นเป็นตันละ 7,000 บาท(หรือ กก. ละ 7 บาท) ในปี 2551 การปลูกข้าวในพื้นที่ไม่มีชลประทานและอาศัยน้ำฝน โดยเฉพาะเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่น่าน้ำฝนจะมีต้นทุนการผลิตต่อ กก. หรือต่อตัน ที่สูงกว่านี้ส่วนเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ชลประทานและมีการจัดการที่ดีจะมีต้นทุนการผลิตต่อ กก. หรือต่อตันที่ต่ำกว่านี้

¹⁰ สมพร อิศวิลานนท์ (2545)

ทดแทนแรงงานคน¹¹ รวมถึงการนำเทคโนโลยีการหว่านน้ำตามแทนเทคนิคการใช้แรงงานในการดำนา โดยเฉพาะการทำนาในพื้นที่ชลประทาน ปัจจัยดังกล่าวเมื่อผนวกเข้ากับการใช้พันธุ์ใหม่ที่ให้ผลผลิตสูงในอดีตด้วยแล้วย่อมทำให้ต้นทุนการผลิตข้าวของชาวนาไทยในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมาอยู่ในระดับต่ำและปรับตัวในกรอบแคบๆ ทำให้ภาคเศรษฐกิจข้าวไทยสามารถแข่งขันได้ในเวทีการค้าข้าวระหว่างประเทศ เกษตรกรในพื้นที่ชลประทานจึงได้รับการกล่าวขานว่าเป็นกลุ่มเกษตรกรที่ปลูกข้าวเพื่อการค้าเป็นสำคัญ

สำหรับเกษตรกรในพื้นที่น่าน้ำฝนเนื่องจากนวัตกรรมของการปฏิวัติเขียวไม่สามารถแพร่กระจายเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าวได้ เพราะข้อจำกัดของสภาพแวดล้อมการผลิต การปรับตัวของเกษตรกรในช่วงเวลาที่ผ่านมา ได้ยอมรับพันธุ์พื้นเมืองโดยเฉพาะข้าวขาวดอกมะลิ 105¹² ซึ่งเป็นข้าวที่ตลาดมีความต้องการ¹³ มีราคาสูงกว่าข้าวพันธุ์พื้นเมืองทั่วไปและสูงกว่าข้าวพันธุ์ไม่ไวต่อช่วงแสง แต่เนื่องจากสภาพแวดล้อมการผลิตมีข้อจำกัด ข้าวที่ปลูกในพื้นที่น่าน้ำฝนแม้จะมีต้นทุนต่อไร่ต่ำกว่าเกษตรกรในพื้นที่ชลประทานทั่วไป แต่การได้รับผลผลิตต่อไร่ในระดับต่ำทำให้มีต้นทุนต่อตันหรือต่อ กก. สูงกว่าข้าวที่ปลูกในพื้นที่ชลประทานกว่าเท่าตัว¹⁴ นอกจากนี้เกษตรกรในพื้นที่น่าน้ำฝนมีลักษณะการผลิตเพื่อวัตถุประสงค์ของความมั่นคงทางอาหารของครัวเรือนเป็นหลักสำคัญหากมีเหลือมากจึงจะนำออกขายสู่ตลาด เกษตรกรในกลุ่มนี้จึงเป็นการผลิตเพื่อยังชีพมากกว่าการผลิตเพื่อการค้า อีกทั้งเกษตรกรจะมียุ่งฉางของตนเองเพื่อการเก็บข้าวไว้บริโภคในครัวเรือน หากมีผลผลิตเหลือมากจึงจะนำออกขายสู่ตลาด ชาวนาในพื้นที่น่าน้ำฝนจึงมีระดับรายได้ต่ำและมีการปรับตัวต่อการยอมรับเทคโนโลยีสมัยใหม่อย่างช้าๆ การเพิ่มผลผลิตข้าวในพื้นที่น่าน้ำฝนจึงยังคงเป็นความฝันที่ไม่เป็นความจริง

การที่ประชากรเกษตรได้เคลื่อนย้ายออกจากภาคการเกษตรอย่างต่อเนื่องและมีอัตราการเคลื่อนย้ายขยายตัวสูงขึ้น อันเนื่องมาจากการที่บุตรหลานได้รับการศึกษาสูงขึ้นแล้วไปแสวงหาโอกาสทำงานในภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ หรือเป็นเพราะผลตอบแทนจากการทำนาอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ในด้านหนึ่งกล่าวได้ว่าเป็นผลสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่มีการถ่ายแรงงานคนจากภาคการเกษตรไปสู่การผลิตในภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ แต่เนื่องจากภาคเศรษฐกิจการผลิตข้าวมีครัวเรือนเกี่ยวข้องจำนวนมากและครัวเรือนชาวนาดังกล่าวกำลังประสบปัญหาที่กำลังแรงงานฟาร์มในครัวเรือนที่หดตัวลง พร้อมทั้งการที่คนหนุ่มสาวไม่ประสงค์จะมีอาชีพการทำนาสืบต่อจากบรรพบุรุษ ทำให้การทำนาในปัจจุบันต้องตกเป็นภาระกับผู้สูงอายุ¹⁵

¹¹ การเปลี่ยนแปลงไปสู่การใช้เครื่องจักรกลการเกษตรทำให้การใช้แรงงานในการปลูกข้าวของเกษตรกรลดลง จากที่เคยใช้ประมาณ 9.3 วันทำงานต่อไร่ในฤดูการผลิต 2530/31 ลดลงเหลือ 3.8 วันทำงานต่อไร่ในเขตชลประทานของจังหวัดสุพรรณบุรีในปี 2541/42 จำนวนแรงงานที่ใช้ในการผลิตข้าวที่ลดลง แม้จะมีผลต่อการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพแรงงานและช่วยลดต้นทุนในการผลิตลงก็ตาม แต่การลดลงของการใช้แรงงานในครัวเรือนได้ทำให้ผลตอบแทนเงินสดต่อการใช้แรงงานในครัวเรือนลดลง และมีรายจ่ายที่เป็นเงินสดเพิ่มมากขึ้นเป็นทวีคูณ

¹² ข้าวพันธุ์ขาวดอกมะลิ 105 เป็นข้าวที่มีแหล่งกำเนิดในพื้นที่อำเภอบางคล้าจังหวัดฉะเชิงเทราและต่อมาได้มีการนำไปปรับปรุงและขยายพันธุ์ที่สถานีทดลองข้าวโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี ปัจจุบันข้าวพันธุ์ดังกล่าวมีการยอมรับและปลูกกันแพร่หลายในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จัดเป็นข้าวคุณภาพดี

¹³ การเกิดขึ้นของพันธุ์ข้าวไม่ไวต่อช่วงแสงให้ผลผลิตสูงแต่คุณภาพในการหุงต้มจะด้อยกว่า ตลาดจึงให้ค่าความจำเพาะของข้าวขาวดอกมะลิ 105 สูงกว่าข้าวพันธุ์ไม่ไวต่อช่วงแสง ตลาดข้าวดอกมะลิ 105 จึงแยกจากตลาดข้าวพันธุ์ไม่ไวต่อช่วงแสงที่มีการส่งเสริมในขณะนั้น

¹⁴ ข้าวหอมมะลิในพื้นที่น่าน้ำฝนมีต้นทุนเฉลี่ยประมาณ 11,006 ต่อตัน (มีต้นทุนเฉลี่ยต่อไร่ประมาณ 3,621 บาท ได้รับผลผลิตเฉลี่ย 329 กก. ต่อไร่)(สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2551)

¹⁵ สมพร อิศวิลานนท์ และศานิต เก้าเอี้ยน (2552) ได้รายงานว่าหัวหน้าครัวเรือนชาวนาได้มีระดับอายุเพิ่มสูงขึ้นจาก 53 ปี มาเป็น 58 ปี

การผลิตข้าวที่ยังรักษาปริมาณผลผลิตรวมของประเทศไว้ได้ดังที่เป็นอยู่นี้ มีผลมาจากการพัฒนาการของ ตลาดบริการเครื่องจักรกลการเกษตร ประกอบกับความก้าวหน้าในด้านสื่อสารโทรคมนาคม ทำให้เกษตรกรมีความสะดวกที่จะติดต่อกับผู้ประกอบการเหล่านี้ได้ในทุกกิจกรรมการผลิต นับตั้งแต่การเตรียมดิน การฉีดพ่น สารเคมี และรวมถึงการเก็บเกี่ยวและนวด ปัจจุบันเกษตรกรในภาคกลางได้ใช้บริการจ้างเครื่องจักรกลการเกษตร เพื่อการทำนาอย่างแพร่หลายและรวมถึงการขยายตัวไปสู่เกษตรกรพื้นที่นาขั้นบันไดด้วยเช่นกัน ประเด็นดังกล่าวแม้ จะเกิดประโยชน์ในด้านการทำให้กิจกรรมการผลิตของเกษตรกรสามารถดำเนินต่อไปได้ภายใต้ภาวะการขาด แคลนแรงงาน แต่ผลตอบแทนเงินสดที่จะเกิดขึ้นกับครัวเรือนเกษตรกรจะมีน้อยลงเพราะเกษตรกรจะต้องจ่ายเงิน สดออกไปเป็นค่าจ้างในการใช้บริการจากตลาดบริการเครื่องจักรกลการเกษตร

การใช้รถเก็บเกี่ยวพร้อมกับนวดเสร็จในทันทีนั้นเป็นการวิวัฒนาการในภาคการผลิตข้าวของเกษตรกร แต่วิวัฒนาการดังกล่าวได้สร้างปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพของข้าวเนื่องจากข้าวที่ปะปนไปกับรถเกี่ยวข้าวได้กลายเป็น วัชพืชข้าวทำให้ข้าวในแปลงนามีความหลากหลายของพันธุ์ข้าวมากขึ้น นอกจากนี้การใช้รถเก็บเกี่ยวข้าวจะมีผล ทำให้ข้าวมีความชื้นสูงกว่าความชื้นมาตรฐานมาก โดยเฉพาะการเก็บเกี่ยวข้าวในฤดูนาปรังที่มีช่วงติดต่อกับฤดู ฝน ซึ่งการที่เกษตรกรเป็นเกษตรกรขนาดเล็กเมื่อเก็บเกี่ยวแล้วจำเป็นต้องนำออกสู่ตลาดในทันทีเพราะไม่มีที่ตากและ ที่เก็บก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกษตรกรขายได้ในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดข้าวมาตรฐานความชื้นที่ระดับ 15% และต้องตกเป็นเบี้ยล่างของผู้ประกอบการโรงสีที่ได้ประโยชน์จากการหักเปอร์เซ็นต์ความชื้นและการทอนน้ำหนัก ข้าวเปลือกให้เป็นข้าวเปลือกความชื้นมาตรฐาน 15% ดังกล่าว ซึ่งภาครัฐมีความอ่อนแอในการดูแลผลประโยชน์ ของเกษตรกรไม่ให้ถูกเอาเปรียบดังกล่าวและในปัจจุบันกลไกดังกล่าวก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้เกิดความ เป็นธรรมและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้การก้าวเข้าสู่ภาวะการขาดแคลนแรงงานฟาร์มของครัวเรือนอย่างรุนแรงเมื่อรวมเข้ากับการ ตกอยู่ในภาวะสูงวัยของชาวนาด้วยแล้ว เป็นที่คาดเดาได้ว่าชาวนาขนาดเล็กกำลังถูกบั่นทอนให้หายไปจากระบบ การผลิตไปพร้อมๆกับการเกิดขึ้นของฟาร์มขนาดใหญ่ โดยเฉพาะในพื้นที่ชลประทานเพราะฟาร์มขนาดใหญ่นั้น ย่อมมีการประหยัดต่อขนาดได้ดีกว่าฟาร์มขนาดเล็ก สถานการณ์ดังกล่าวเมื่อผนวกกับปัจจัยราคาข้าวขาขึ้นอัน เนื่องจากการปฏิบัติเชิงรุกที่กำลังจะผ่านพ้นไป และรวมถึงปัจจัยการเปิดเสรีในการลงทุนด้วยแล้ว ย่อมจะเป็น อัตรารแรงให้เกิดการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรขนาดเล็กให้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น จากคำพังเพยที่ว่า “ข้าว เป็นวิถีชีวิตของชาวนาไทยและวัฒนธรรมไทย” กำลังจะถูกเลื่อนหายไปพร้อมกับการเกิดขึ้นของมิติใหม่กับคำ พังเพยที่ว่า “ข้าวเป็นธุรกิจของการลงทุนข้ามชาติเพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับประเทศผู้ลงทุน”

การสิ้นสุดของนโยบายรับจำนำและการเกิดขึ้นของนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูก ข้าว

การขยายตัวของผลผลิตข้าวภายในประเทศที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในยุคของการปฏิวัติเขียวได้ส่งผลต่อ การเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านอาหารของประเทศจากเดิมที่ผู้บริโภคเป็นแรงกดดันต่อนโยบายอาหาร (consumer-led-food policy) ได้ปรับเปลี่ยนไปสู่การที่ผู้ผลิตเป็นแรงกดดันต่อนโยบายอาหาร(producer-led-food policy) โดยนโยบายสาธารณะเรื่องข้าวได้เปลี่ยนซ้ำจากการแทรกแซงกลไกตลาดเพื่อให้การอุดหนุนผู้บริโภคไปสู่ การแทรกแซงกลไกตลาดเพื่อให้การอุดหนุนแก่ผู้ผลิต ซึ่งในช่วงแรกได้มีนโยบายพยุงราคาข้าวเปลือกและต่อมา ได้ปรับเปลี่ยนไปเป็นนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก

นับจากปีการผลิต 2524/25 เป็นต้นมา รัฐได้ปรับรูปแบบของโครงการพยุงราคาข้าวมาเป็นโครงการรับจำนำข้าวเปลือก¹⁶ โดยมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส) รับจำนำข้าวเปลือกจากชาวนาในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อจูงใจให้ชาวนาชลอการขายข้าวในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยวและลดอุปทานข้าวที่ออกสู่ตลาด ทั้งนี้เพื่อให้ชาวนามีเงินไปใช้ก่อน โดยยังไม่ต้องขายข้าว และเมื่อราคาข้าวหลังฤดูเก็บเกี่ยวสูงขึ้น ชาวนาค่อยมาไถถอนข้าวเปลือกไปขายในตลาดก็จะช่วยให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้นตามมา โครงการรับจำนำข้าวเปลือกในระยะเริ่มแรกเป็นโครงการเสริมและเป็นโครงการขนาดเล็ก โดยเปิดโอกาสให้เกษตรกรที่ต้องการใช้เงินในต้นฤดูการเก็บเกี่ยวได้นำข้าวมาจำนำไว้เป็นหลักประกันและเพื่อลดอุปทานข้าวที่จะเข้าสู่ตลาดในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวจำนวนมากได้ชลดตัวลง ทั้งนี้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจะได้รับเงินกู้ยืมไม่เกินร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าวเปลือกที่นำมาจำนำตามมูลค่าตลาดและในวงเงินกู้ไม่เกินรายละ 100,000 บาท โครงการรับจำนำข้าวเปลือกที่เริ่มต้นในขณะนั้นจัดเป็นโครงการที่ไม่มีผลต่อการบิดเบือนกลไกตลาดข้าวเปลือก

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกได้รับการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในฤดูกาลผลิตปี 2529/30 เพราะได้เปลี่ยนแปลงจากโครงการเสริมมาเป็นโครงการหลัก ทั้งนี้ รัฐบาลได้ผลักดันให้ธ.ก.ส.เข้ามามีบทบาทในการรับจำนำข้าวเปลือกจำนวนมากเป็นครั้งแรก เพื่อรักษาระดับราคาข้าวไม่ให้ตกต่ำโดยการชลอการขายของเกษตรกร

ในปีการผลิต 2541/42 และ 2542/43 รัฐบาลได้ได้ปรับเพิ่มราคาจำนำให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรสามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันในการกู้เงินได้สูงถึงร้อยละ 95 ของราคาเป้าหมาย และให้ ธ.ก.ส. รับจำนำข้าวเปลือกเฉพาะข้าวเปลือกในยุ้งฉางของเกษตรกร พร้อมกับการเข้าแทรกแซงตลาดข้าวเปลือก โดยให้ อคส. กู้เงินจากธนาคารกรุงไทยไปซื้อข้าวสารจากโรงสี โดยกำหนดให้โรงสีซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรในราคาที่กำหนด

เมื่อรัฐบาลภายใต้พรรคไทยรักไทย เข้ามาบริหารประเทศในเดือนกุมภาพันธ์ 2544 ได้ปรับปรุงโครงการรับจำนำใหม่ โดยให้ ธ.ก.ส. รับจำนำใบประทวนสินค้าที่ อตก. และ อคส. ออกให้แก่เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกนาปรังปี 2544 ไปฝากไว้และกำหนดเงื่อนไขให้สามารถนำข้าวเปลือกนาปรังที่ อตก.และ อคส. รับฝากไว้ไปสีแปรสภาพเป็นข้าวสารและเก็บไว้ในคลังสินค้ากลาง โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรังปี 2544 ถือได้ว่ารัฐได้ทำให้โครงการรับจำนำเป็นโครงการที่บิดเบือนกลไกตลาดอย่างรุนแรงและได้เป็นต้นแบบของโครงการรับจำนำใบประทวนต่อเนื่องมาจนถึงปีการผลิต 2551/52 (ที่ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายไปเป็นโครงการประกันรายได้ขั้นต่ำ) ทั้งนี้ รัฐบาลได้เพิ่มราคาเป้าหมายของการรับจำนำให้สูงกว่าระดับราคาตลาดไปพร้อม ๆ กับการเพิ่มปริมาณเป้าหมายของการรับจำนำ พร้อมกันนี้ได้มีมาตรการให้โรงสีเอกชนเข้ามาเป็นกลไกที่สำคัญในกระบวนการรับจำนำข้าวเปลือก เพิ่มเติมจากการใช้กลไกของ ธ.ก.ส. และสถาบันสหกรณ์ที่ได้ดำเนินการรับจำนำและฝากข้าวไว้กับยุ้งฉางของเกษตรกรแต่ละรายหรือสถาบันเกษตรกรในแหล่งการผลิต รวมถึงได้ให้มีการรับจำนำใบประทวนสินค้า

¹⁶ หลักการทั่วไปของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกคือการให้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกรโดยใช้ข้าวเปลือกเป็นหลักประกันในการชำระหนี้เงินกู้ ทั้งนี้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนทางการเงินแก่เกษตรกรและในขณะเดียวกันจะช่วยให้ปริมาณข้าวเปลือกออกสู่ตลาดในช่วงฤดูการเก็บเกี่ยวน้อยลง ซึ่งจะทำให้ระดับราคาข้าวเปลือกในช่วงเก็บเกี่ยวไม่ตกต่ำลงมากนัก สำหรับชาวนาที่จำนำข้าวเปลือกจะคาดหวังว่าเมื่อเก็บข้าวเปลือกไว้ขายในช่วงหลังฤดูเก็บเกี่ยวจะขายได้ในราคาที่สูงขึ้นได้มากขึ้น โดยการรับจำนำจะอยู่ในช่วงเดือนพฤศจิกายนถึงกุมภาพันธ์ ในทั่วประเทศ ยกเว้นภาคใต้ ส่วนในภาคใต้จะเริ่มโครงการในช่วงเดือนมีนาคมถึง พฤษภาคม ของทุกปี ส่วนรายละเอียดของวิธีการรับจำนำจะมีการเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปี ซึ่งในที่นี้จะไม่กล่าวถึง

โดยให้เกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจำหน่ายกับโรงสี โดยมี อดก. และ อดส. เป็นผู้ออกไปประทวนสินค้าให้กับเกษตรกร เมื่อเกษตรกรได้รับใบประทวนแล้วสามารถนำใบประทวนมาขึ้นเงินกับ ธ.ก.ส. ตามราคาที่ประกาศรับจำหน่าย

ในปีการผลิต 2546/47 และ 2547/48 ซึ่งเป็นช่วงของรัฐบาลของพรรคไทยรักไทย นอกจากจะมีการขยายขนาดของโครงการรับจำนำโดยมีเป้าหมายของการรับจำนำถึง 9.0 ล้านตันข้าวเปลือกแล้ว ยังได้ขยายราคาจำหน่ายให้สูงกว่าระดับราคาตลาด ทั้งนี้สำหรับข้าวหอมมะลิคุณภาพต่างๆ ได้ยกกระดับราคาสูงขึ้นจากเดิมตันละ 3,000 บาทหรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 43-45 สำหรับข้าวหอมจังหวัดได้เพิ่มขึ้นตันละ 2,000 บาทหรือประมาณร้อยละ 35 ข้าวเจ้าหน้าปีปรับเพิ่มขึ้นตันละ 1,240-1,440 บาทขึ้นอยู่กับเปอร์เซ็นต์ของการสีเป็นข้าวสาร โครงการดังกล่าวได้ไปเกื้อหนุนต่อการทำธุรกิจของผู้ประกอบการโรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำอย่างมากเพราะนอกจากจะได้กำไรฝากข้าวจากรัฐบาลและมีรายได้จากผลพลอยได้ที่ได้จากการสีข้าวแล้ว เท่ากับว่ารัฐเป็นผู้จ่ายเงินให้โรงสีเป็นผู้เก็บสต็อกข้าวและก่อให้เกิดขบวนการหมุนข้าวเพื่อทำรอบ การหักความชื้นที่ไม่เป็นธรรมกับเกษตรกรและรวมถึงการฉ้อฉลในขั้นตอนการชั่งวัด เป็นต้น

การปรับเพิ่มราคาจำหน่ายดังกล่าวได้ส่งผลให้เกษตรกรนำข้าวเปลือกที่ผลิตได้มาเข้าโครงการรับจำนำสูงมากขึ้นจาก 2.7 ล้านตันในปีการผลิตปี 2546/47 เป็น 9.4 และ 9.5 ล้านตัน ในปีการผลิต 2547/48 และปีการผลิต 2548/49 ตามลำดับ ทำให้มูลค่าการรับจำนำเพิ่มจาก 12,429 ล้านบาท ในปีการผลิต 2546/47 เป็น 71,773 ล้านบาท ในปีการผลิต 2548/49 ในขณะที่เดียวกันการมาไถ่ถอนคืนของเกษตรกรกลับลดน้อยลง ทำให้ข้าวหลุดจำหน่ายตกเป็นของรัฐในจำนวนที่มากขึ้นไปจากเดิมที่เคยเป็นและรัฐบาลไม่สามารถระบายข้าวสารออกได้ในระดับราคาตลาด

ในช่วงปลายปี 2549 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากพรรคไทยรักไทยเนื่องจากการรัฐประหาร และ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้เข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในฤดูนาปีปีการผลิต 2549/50 ของรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ในฤดูนาปียังคงดำเนินเหมือนกับปีที่ผ่านมา ต่อมาในเดือนกรกฎาคม 2550 ได้มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการนโยบายและมาตรการข้าว(กนข.)มาเป็นคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ(กขช.) คณะกรรมการ กขช. ได้ปรับลดเป้าหมายปริมาณการรับจำนำลงจาก 9 ล้านตันมาเป็น 8 ล้านตัน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ข้าวไทย¹⁷ พร้อมกับปรับราคาจำหน่ายเป้าหมายในฤดูนาปีให้ใกล้เคียงกับราคาตลาด เนื่องจากสถานการณ์ข้าวในปีนี้เป็นสถานการณ์ที่ราคาข้าวได้มีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้น การประกาศราคาจำหน่ายใกล้เคียงกับราคาตลาดได้มีผลทำให้จำนวนข้าวเปลือกที่เข้าสู่โครงการรับจำนำลดลงในฤดูนาปีเหลือเพียง 1.81 ล้านตัน และในฤดูนาปีรับอีก 1.63 ล้านตัน (รวมทั้งปี 3.44 ล้านตัน) และในขณะเดียวกันก็ได้จัดทำแผนการระบายข้าวในสต็อกออกเป็นระยะ ซึ่งไม่ส่งผลกระทบต่อตลาดการค้าข้าวแต่อย่างใด และสามารถระบายข้าวสารคงเหลือในสต็อกได้ลดลงเหลือเพียงจำนวน 2.1 ล้านตัน

อย่างไรก็ตาม แม้ในระยะเริ่มต้นของการเข้ามาบริหารงานของ รัฐบาลของพรรคพลังประชาชนที่มีนายสมัคร สุขนรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้คงเป้าหมายและราคาจำหน่ายในฤดูนาปีตามที่ กขช. ได้อนุมัติไว้ในรัฐบาลก่อนหน้าจำนวน 8 ล้านตัน แต่เนื่องจากในช่วงครึ่งปีแรกของปี 2551 ระดับราคาข้าวในตลาดต่างประเทศได้

¹⁷ ยุทธศาสตร์ข้าวไทยได้มีแผนการปรับลดการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกถึงปีละ 10%

ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากอันเนื่องมาจาก สถานการณ์วิกฤตอาหารและพลังงานโลก พร้อมๆกับการปรับตัวของราคาข้าวเปลือกในประเทศที่ระดับฟาร์ม ในเดือนมิถุนายน 2551 เกษตรกรได้เรียกร้องให้รัฐบาลประกาศราคารับจำนำในฤดูนาปี 2551 ให้เท่ากับราคาตลาดซึ่งในขณะนั้นราคาข้าวเปลือกที่ระดับฟาร์มได้ขึ้นไปสูงถึงตันละ 15,000 บาท ทำให้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้กระทรวงการคลังและ ธ.ก.ส. ดำเนินการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีความชื้นไม่เกิน 15% ที่ตันละ 14,000 บาท (ฝ่ายเลขานุการ กขช. 2551b) ซึ่งได้ปรับเพิ่มราคาสูงถึงร้อยละ 97.18 (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ราคารับจำนำข้าวเปลือกฤดูนาปี 2550 เปรียบเทียบกับปี 2551 (ณ ความชื้นไม่เกิน 15%)

ชนิดข้าว	นาปี 2550	นาปี 2551	การเปลี่ยนแปลง(%)
	บาทต่อตัน		
ข้าวเปลือกเจ้านาปี	7,100	14,000	97.18
ข้าวเปลือกปทุมธานี	7,100	14,000	97.18

ที่มา: ฝ่ายเลขานุการ กขช. (2551b)

ผลจากการปรับเพิ่มระดับราคารับจำนำอย่างมากในขณะนั้นได้ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในฤดูนาปีปีการผลิต 2551/52 ทั้งนี้เพราะแม้ระดับราคาข้าวในตลาดโลกจะลดลงมาร้อยละ 40 จากที่เคยขึ้นไปสูงสุดและราคาข้าวเปลือกในตลาดรับซื้อของเอกชนได้ลดลงมาจนต่ำกว่าเกวียนละ 10,000 บาท ก็ตาม แต่รัฐบาลยังคงระดับราคารับจำนำไว้ในระดับที่สูงทั้งนี้เพราะด้านหนึ่งเป็นการเรียกร้องจากเกษตรกรและขณะเดียวกันอีกด้านหนึ่งคาดเดาว่ามีความประสงค์ในการจัดทำนโยบายประชานิยมเพื่อสร้างคะแนนเสียงกับประชาชน ดังนั้นหากเปรียบเทียบราคารับจำนำระหว่างฤดูนาปี 2550/51 กับฤดูนาปี 2551/52 พบว่าได้มีการเพิ่มระดับราคารับจำนำถึงเกือบร้อยละ 80 สำหรับข้าวเปลือกนาปี และประมาณร้อยละ 60 และ 66 สำหรับข้าวหอมมะลิและข้าวหอมจังหวัด ตามลำดับ(ดูตารางผนวกที่ 2)

การปรับราคาจำนำเพิ่มขึ้นแม้จะเป็นเหตุผลด้านนโยบายเพื่อการยกระดับรายได้ให้เกษตรกรมีระดับรายได้ที่สูงขึ้นก็ตาม แต่การยกระดับราคาที่สูงกว่าระดับราคาตลาด และมีการรับจำนำจำตามเป้าหมายจำนวนมากย่อมสร้างผลกระทบต่อกิจกรรมของตลาดกลางข้าวเปลือก การศึกษาช่องทางการตลาดข้าวเปลือกของศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ได้รายงานไว้ว่านับจากมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงการรับจำนำข้าวเปลือกไปสู่การแทรกแซงกลไกตลาดในรูปแบบของการประกันราคาขั้นต่ำ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในช่องทางตลาดข้าวจากเดิมที่เกษตรกรขาย ผ่านพ่อค้าในหมู่บ้านและตลาดกลาง ไปสู่การขายผ่านโรงสีเป็นสำคัญ¹⁸ นอกจากนี้ระดับราคารับจำนำที่ปรับตัวสูงขึ้นมากในระยะเวลาต่อมาได้สร้างภาระทางการคลังให้กับประเทศที่จะต้องจัดหาเงินมาให้การอุดหนุนกับโครงการดังกล่าว ดังจะเห็นว่ามูลค่าของการรับจำนำมีสูงขึ้นไปเป็นลำดับจาก 12.43 พันล้านบาท ในปี 2546/47 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 71.78 พันล้านบาทในปี 2548/49 แม้มูลค่ารับจำนำจะได้ลดลงมาบ้างในปี 2549/50 แต่หากพิจารณาจากการมาไถ่ถอนคืนของเกษตรกรที่นำข้าวมาจำนำในโครงการพบว่าในแต่ละปีมีการไถ่ถอนคืน¹⁹ จำนวนน้อยมากโดยเฉพาะการจำนำไปประทวน โดยในปี 2547/48 มีการมาไถ่ถอนเพียงร้อยละ 5 ของจำนวนที่

¹⁸ ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ (2547)

¹⁹ การจำนำที่ยังค้างกำหนดระยะเวลาให้เกษตรกรมาไถ่ถอนภายในเวลา 4 เดือน สำหรับกรณีของการจำนำไปประทวนกำหนดระยะเวลาไถ่ถอนไม่เกิน 3 เดือน

รับจำนำ สำหรับในปี 2549/50 และปี 2550/51 เป็นการใช้นโยบายการรับจำนำในระดับราคาที่สูงใกล้เคียงกับราคาตลาดทำให้มีปริมาณข้าวที่เข้าสู่โครงการในจำนวนน้อย และมีผลต่อการไถ่ถอนในระดับที่สูง (ตารางผนวกที่ 3) ซึ่งหากเป็นเช่นนี้จะนำไปสู่ผลกระทบต่อบรรณของรัฐบาลในการอุดหนุนโครงการรับจำนำ การบริหารจัดการข้าวในสต็อก การจัดระบายข้าวออกจากสต็อก และรวมถึงการสร้างผลกระทบเชิงลบกับเศรษฐกิจข้าวไทยทั้งระบบตามมา

ในด้านการผลิตข้าวที่ระดับไร่นาพบว่า การที่รัฐบาลรับจำนำข้าวในระดับสูงทั้งห้าปีมานี้ไม่ได้ให้ความสนใจกับคุณภาพข้าวที่นำมาจำนำทำให้เกษตรกรในเขตชลประทานมีพฤติกรรมการใช้พันธุ์ข้าวที่ขาดมาตรฐานในคุณภาพข้าวไปใช้ในการเพาะปลูก โดยเฉพาะข้าวเบาที่มีอายุต่ำกว่า 90 วันและไม่ได้ผ่านการรับรองพันธุ์ข้าวเบาที่ไม่ผ่านการรับรองพันธุ์นี้เป็นข้าวคุณภาพต่ำแต่เกษตรกรผู้ปลูกสามารถปลูกได้ถึง 3 ครั้งในรอบปี ซึ่งข้าวพันธุ์เบาที่ไม่ได้มาตรฐานเหล่านี้หากเกษตรกรขยายการเพาะปลูกในวงกว้างแล้วนอกจากจะทำให้คุณภาพข้าวไทยลดลงแล้วยังจะส่งผลกระทบต่อตลาดส่งออกข้าวไทยตามมากอีกด้วย

อีกทั้งยังได้มีข้อวิจารณ์ในนโยบายการรับจำนำที่ตั้งราคาจำนำสูงกว่าระดับราคาตลาดว่าได้นำมาซึ่งความฉ้อฉลและการทุจริตในกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง และรวมถึงการทำให้สังคมสูญเสียประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ควรจะได้รับอย่างมากมาย โดยผลประโยชน์ที่สังคมสูญเสียไปนั้นส่วนใหญ่โรงสีจะเป็นผู้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์ไปเป็นของตนเองมากที่สุด²⁰ นอกจากนี้เท่ากับว่าที่ผ่านมาได้ไปทำข้อตกลงการค้าเสรีสินค้าข้าวไว้กับกลุ่มอาฟต้าแต่กระทรวงที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องในการปฏิรูปกลไกตลาดข้าวภายในประเทศให้มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับกับการเปิดตลาดเสรีกลับไม่ได้มีการดำเนินการใดๆตามภารกิจที่จะต้องกระทำ ซึ่งจะเห็นได้ว่าหากจะต้องเปิดตลาดข้าวในวันที่ 1 มกราคม 2553 ก็พบว่าประเทศไทยไม่มีความพร้อมที่จะได้ฉกฉวยโอกาสให้เป็นศูนย์กลางการค้าข้าวของโลกตามที่คาดหวังไว้ในแต่แรก อีกทั้งทำให้เกิดเป็นภาวะวิกฤตกับตลาดข้าวเปลือกในประเทศตามมากอีกด้วย ประเด็นเหล่านี้จึงยากให้เกษตรกรไทยและชาวนาไทยร่วมตรวจสอบและเฝ้ามองการทำงานของภาครัฐในเรื่องดังกล่าวให้ดีเพราะจะมีผลได้ผลเสียเกิดขึ้นกับเกษตรกรโดยตรง

เป็นที่กล่าวกันว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกในช่วง 5-6 ปีที่ผ่านมาได้ถูกพัฒนายกระดับไปสู่โครงการที่หวังผลทางการเมืองมากกว่าการหวังผลเพื่อการพัฒนาตลาดข้าวไทยและอุตสาหกรรมข้าวไทย ทั้งนี้ได้อาศัยข้ออ้างที่ว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ยากจนและจำเป็นจะต้องยกระดับรายได้ของกลุ่มคนดังกล่าวให้สูงขึ้น

การที่รัฐบาลปัจจุบันได้ปรับเปลี่ยนนโยบายการรับจำนำไปสู่นโยบายการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ซึ่งเริ่มต้นโครงการตั้งแต่ 1 พฤศจิกายน 2552 และมีเกษตรกรจำนวนประมาณ 3.3 ล้านครอบครัวที่ได้มาลงทะเบียนเพื่อขอรับสิทธิ์ประกันรายได้ ทั้งนี้ นับได้ว่าเป็นความกล้าหาญในการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นกับเศรษฐกิจข้าวไทย ในด้านหนึ่งนโยบายดังกล่าวเป็นการให้หลักประกันรายได้ขั้นต่ำที่เกษตรกรควรได้รับจากการผลิตข้าวอันเกิดจากการใช้ทรัพยากรของครัวเรือน และในอีกด้านหนึ่งเพื่อการเสริมสร้างประสิทธิภาพของกลไกตลาดโดยแท้จริง ทั้งนี้เพราะนโยบายการประกันรายได้ รัฐบาลไม่ได้เข้าไปมีบทบาทในการรับซื้อโดยตรงเป็นแต่เพียงตั้งราคาเป้าหมายแล้วดูว่าราคาอ้างอิงในแต่ละช่วงเวลาเป็นเท่าใด หากราคาอ้างอิงต่ำกว่าราคาเป้าหมายรัฐก็จ่ายส่วนต่างของราคาชดเชยให้กับเกษตรกร ทั้งนี้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวทุกรายมีสิทธิ์ที่จะได้รับการ

²⁰ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552)

ประกันรายได้ภายใต้ปริมาณการผลิตที่ได้กำหนดขึ้น²¹ ซึ่งนโยบายดังกล่าวหากรัฐได้จัดทำไปพร้อม ๆ กับการมีนโยบายที่จะพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกร ตลอดจนการพัฒนาการตลาดตลาดข้าวในระดับต่างๆ ทั้งตลาดข้าวเปลือก ตลาดข้าวสารและตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าให้ดีขึ้นไปพร้อมกันด้วยแล้ว ย่อมจะเป็นแนวทางที่สนับสนุนให้เกิดความยั่งยืนในอุตสาหกรรมข้าวไทยตามมา

จากเสรีการค้าถึงเสรีการลงทุนอาเซียน: ชาวนาไทยจะได้อะไร?

การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียนหรือที่เรียกกันว่า อาฟต้า ได้จัดทำมานานนับตั้งแต่ปี 2535 ซึ่งขณะนั้นมีสมาชิกอยู่ 6 ประเทศ ได้แก่ ไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และ บรูไน และต่อมาได้มีประเทศเวียดนาม ลาว เมียนมาร์ และกัมพูชา ได้เข้ามาเป็นสมาชิกเพิ่มรวมกันเป็น 10 ประเทศ ทั้งนี้ได้มีข้อตกลงร่วมกันที่จะยกเลิกมาตรการภาษีศุลกากรและไม่ใช่ภาษีศุลกากรให้เหลือร้อยละ 5 ถึง 0 ภายในปี 2553 สำหรับสินค้าข้าวนั้นประเทศไทยได้ลงนามข้อตกลงไว้ว่าจะเปิดเสรีสินค้าข้าวตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นไป ซึ่งการเปิดเสรีทางการค้าในนัยยะหนึ่งเป็นการขยายตลาดข้าวให้กับประเทศเพราะในกลุ่มประเทศอาเซียนประชากรส่วนใหญ่บริโภคข้าวเป็นอาหารหลักและมีฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย สิงคโปร์ มาเลเซีย และบรูไน เป็นกลุ่มประเทศสมาชิกที่นำเข้าข้าว ในส่วนของกลุ่มประเทศสมาชิกที่เป็นผู้ส่งออกข้าว ได้แก่ ไทย เวียดนาม เมียนมาร์ กัมพูชา และลาว

ซึ่งหากพิจารณาในกรอบกว้างๆ แล้วน่าจะมีคำตอบว่าประเทศไทยน่าจะได้ประโยชน์จากการเปิดเสรีการค้าข้าวเพราะประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ของโลกและขณะเดียวกันก็มีความสามารถในการผลิตข้าวที่มีคุณภาพได้ดีกว่ากลุ่มประเทศสมาชิกผู้ส่งออกรายอื่นๆ การเปิดการค้าเสรีข้าวน่าจะทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการค้าข้าวของโลกเกิดขึ้นได้

แต่หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงจะพบว่าการเจรจาการเปิดตลาดสินค้าข้าวได้มีการจัดทำและรับรู้กันมานานนับเป็นเวลาหลายสิบปีมาแล้ว ในอีกนัยยะหนึ่งกลับพบว่าหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องไม่ได้มีแผนร่วมกันในประสานการทำงานเพื่อเตรียมความพร้อมในการพัฒนาการตลาดตลาดข้าวในประเทศให้มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพเพื่อใช้เป็นฐานในการรองรับการเปิดเสรีในการค้าสินค้าข้าว นอกจากนี้ในทางกลับกันกลับพบว่านโยบายของรัฐที่ผ่านมาโดยเฉพาะการที่รัฐขยายขนาดและเป้าหมายของโครงการรับจำนำและปรับราคาจำนำให้สูงกว่าราคาตลาด จนรัฐเป็นผู้ซื้อข้าวเปลือกรายใหญ่ของประเทศ ล้วนแล้วแต่เป็นการสร้างเงื่อนไขที่บั่นทอนประสิทธิภาพของตลาดสินค้าข้าวไทยซึ่งได้มีการพัฒนามาอย่างดีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 4 ถึงแผนพัฒนาฉบับที่ 6 (2520-2534) ที่สร้างกลไกตลาดกลางให้เป็นศูนย์กลางในการสร้างอำนาจต่อรองระหว่างเกษตรกรและโรงสีข้าวและเป็นแหล่งอ้างอิงราคาตลาดได้เป็นอย่างดี (และนำไปสู่การพัฒนาการในตัวสินค้าข้าวของไทยตามมา) ได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าวและเป็นเหตุทำให้โครงสร้างและกลไกตลาดข้าวในระดับต่างๆ ของไทย ทั้งตลาดข้าวเปลือก ตลาดส่งออก และตลาดสินค้านำหน้าได้รับผลกระทบและขาดการพัฒนาการ

นอกจากนี้ ในภาคการผลิตข้าวภาครัฐก็ขาดการวางแผนร่วมกับเกษตรกรในการที่จะเร่งเสริมสร้างให้เกษตรกรปรับตัวและสร้างศักยภาพการแข่งขันในภาคการผลิตข้าว เช่นการให้ความสำคัญกับการวิจัยเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและคุณภาพ การหาเทคนิคลดต้นทุนการผลิตเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้มีผลตอบแทนเพิ่ม

²¹ ภายใต้โครงการรับจำนำเกษตรกรรายใหญ่เท่านั้นที่ได้ประโยชน์จากโครงการส่วนเกษตรกรรายเล็กๆ เกือบจะไม่ได้ใช้ประโยชน์จากโครงการแต่อย่างใด

มากขึ้นแทนที่จะคำนึงแต่เพียงการเพิ่มระดับราคา เป็นต้น อีกทั้ง ในภาครัฐเองก็ขาดการเตรียมการอย่างมีประสิทธิภาพในการพัฒนาตลาดกลางสินค้าข้าว การพัฒนาเกรดและมาตรฐานสินค้าข้าวเพื่อจัดชั้นคุณภาพและใช้ เป็นเครื่องมือในการแยกสินค้าที่ไม่ได้คุณภาพออกจากตลาดการค้า ซึ่งการพัฒนาการในประเด็นดังกล่าวจะเป็น เครื่องมือหรือเป็นเกราะที่สำคัญในการป้องกันไม่ให้เกษตรกรไทยได้รับผลกระทบและในขณะเดียวกันก็จะสามารถ พัฒนาตลาดการส่งออกสินค้าข้าวของไทยให้เกิดการขยายตัว จึงขอเรียกร้องให้เกษตรกรไทยได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการตรวจสอบการบริหารงานของภาครัฐและเร่งผลักดันมาตรการที่จะรองรับกับการเปิดตลาดข้าวเสรีดังกล่าว ซึ่งในเรื่องนี้หากไม่ได้มีการบริหารจัดการเชิงนโยบายที่ดีแล้วเกษตรกรผู้ปลูกข้าวจะเป็นผู้รับภาระจากผลกระทบที่ จะเกิดขึ้นในอนาคตเมื่อมีข้าวด้วยคุณภาพและขาดมาตรฐานเข้ามาปะปนกับข้าวไทยจนทำให้ระดับราคาข้าวไทย ต้องตกต่ำลง

นอกจากเสรีทางการค้าแล้วสิ่งที่เกษตรกรไทยควรเฝ้าจับตามองการจัดการเชิงนโยบายของรัฐในประเด็น ที่ว่าด้วยการความตกลงด้านการลงทุนอาเซียน โดยเฉพาะในภาคการเกษตรซึ่งเป็นการความตกลงการลงทุนที่ ครอบคลุมการเปิดเสรี การให้ความคุ้มครอง การส่งเสริม และการอำนวยความสะดวกในการลงทุน ประเด็นของ การเปิดเสรีการลงทุนอาเซียนในภาคการเกษตรนั้นเป็นการเปิดทางให้นักลงทุนต่างชาติทั้งในระดับอาเซียนและ บริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่นอกอาเซียนที่ลงทุนในอาเซียนอยู่แล้วเข้ามาครอบครองที่ดิน ครอบครองพันธุ์พืชและ รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติ แม้ในบริบทหนึ่งการเคลื่อนย้ายการลงทุนดังกล่าวจะเป็นการสนับสนุนให้เกิดการ พัฒนาการใช้เทคโนโลยีและเสริมสร้างประสิทธิภาพในกระบวนการผลิต แต่ในอีกบริบทหนึ่งการเข้ามาของ การลงทุนต่างชาติที่มีขนาดของทุนที่ใหญ่จะเป็นการสร้างผลกระทบให้การดำเนินวิถีชีวิตของเกษตรกรขนาด เล็ก ที่ในท้ายที่สุดไม่อาจต้านกระแสทุนที่จะเข้ามาซื้อที่ดินทำกินของพวกเขาและผลักดันให้เกษตรกรขนาดเล็ก ต้องเปลี่ยนอาชีพไปเป็นผู้รับจ้างตามมา ซึ่งฐานของเกษตรกรขนาดเล็กในชนบทเหล่านี้แม้จะด้อยประสิทธิภาพใน เชิงการผลิตแต่ก็เป็นฐานของชุมชนท้องถิ่นที่เป็นทุนทางสังคมที่สำคัญของประเทศและเป็นแหล่งรองรับผลกระทบ (safety net) ให้กับลูกหลานที่ไปเป็นกรรมกรในเมืองเมื่อเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจจนทำให้ต้องตกงาน นอกจากนี้ หากในอนาคตข้างหน้าสินค้าอาหารมีราคาแพง ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับกลุ่มคนเหล่านี้ก็คงจะต้องได้รับความ เดือดร้อนเป็นทวีคูณเพราะต้องพึ่งพาอาหารจากการหาซื้อจากตลาดเป็นสำคัญ

ทิศทางการค้าข้าวในปีใหม่นี้จะเคลื่อนไหวไปในทิศทางใด

แม้ว่าการบริโภคข้าวต่อคนของประเทศต่างๆในเอเชียที่บริโภคข้าวเป็นพืชอาหารหลักจะหดตัวลง แต่ ความต้องการบริโภคข้าวโดยรวมของโลกยังจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของประชากร สำหรับประชากร ในกลุ่มประเทศแถบแอฟริกาใต้มีความต้องการบริโภคข้าวสูงขึ้น และมีความสัมพันธ์เป็นบวกกับระดับรายได้ การที่เศรษฐกิจของประเทศในแถบแอฟริกาเริ่มเปลี่ยนแปลงดีขึ้นได้ทำให้คนเปลี่ยนแปลงขยายตัวจากการบริโภค จากพืชหัวมาเป็นบริโภคข้าวเพิ่มมากขึ้น และกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของตลาดข้าวในภูมิภาคนี้ตามมา

จากรายงานของกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา²² ในช่วง 2 เดือนที่ผ่านมา คาดเดาว่าในปี 2552/53 สถานการณ์การบริโภคข้าวของโลกมีปริมาณ 438.5 ล้านตัน(ข้าวสาร) เพิ่มจากปีที่ผ่านมาประมาณ 3 ล้านตัน ใน ส่วนของสถานการณ์การผลิตจะมีปริมาณ 433.6 ล้านตัน(ข้าวสาร) ลดลงจากที่ผ่านมาประมาณ 12 ล้านตัน ทั้งนี้ เป็นผลจากภัยธรรมชาติในประเทศอินเดีย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย เป็นต้น อันเป็นผลทำให้สต็อกข้าวปลายปี

²² เดือนตุลาคม 2552

ของโลกตกตอยประมาณ 5.7 ล้านตันจากปี 2551/52²³ ความต้องการที่มีสูงกว่าปริมาณผลผลิตย่อมเป็นแรงกดดันต่อตลาดการค้าข้าวของโลกซึ่งคาดว่าจะมีปริมาณการค้าประมาณ 28-29 ล้านตัน ดังนั้นความแปรปรวนทางด้านอุปทานผลผลิตข้าวโลกย่อมจะส่งผลกระทบต่ออุปทานการส่งออกและอุปสงค์การนำเข้าของประเทศบางประเทศที่มีผลผลิตไม่เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศและจะส่งผลกระทบต่อการแกว่งตัวของราคาข้าวในช่วง 2-3 เดือนข้างหน้า เป็นที่คาดหมายกันว่าราคาข้าวจะกลับมาเป็นราคาข้าวขาขึ้นอีกครั้งหนึ่งแต่การปรับตัวของราคาข้าวในตลาดระหว่างประเทศและภายในประเทศจะไม่รุนแรงเหมือนกับราคาข้าวในต้นปี 2551 ที่ปรับตัวพุ่งทะยานขึ้นสูงอย่างรวดเร็ว อันเป็นผลจากการห้ามส่งออกข้าวของประเทศผู้ส่งออกในหลายประเทศ

สรุป

ในบทความนี้ได้นำเสนอความเป็นพลวัตของภาคการผลิตข้าวของเกษตรกรไทย โดยได้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลจากการมีนวัตกรรมข้าวพันธุ์ใหม่ที่ไม่ไวต่อช่วงแสง ผลกระทบของการยอมรับเทคโนโลยีการปฏิวัติเขียว ได้ส่งผลให้เกษตรกรในพื้นที่ชลประทานมีอุปทานผลผลิตเพิ่มสูงขึ้นไปพร้อมๆกับการขยายตัวของการทำนาหลายครั้งในรอบปี ความต้องการแรงงานจ้างและอัตราค่าจ้างแรงงานที่มีเพิ่มสูงขึ้นตลอดจนความต้องการปลูกข้าวให้ได้หลายครั้งในรอบปี ทำให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนไปสู่การใช้เครื่องจักรกลการเกษตรในกิจกรรมการผลิตต่างๆขยายตัวมากขึ้น นอกจากนี้การที่คนหนุ่มสาวขาดความสนใจที่จะประกอบอาชีพทำนาและส่วนใหญ่เมื่อมีการศึกษาสูงขึ้นก็จะเคลื่อนย้ายถิ่นไปประกอบอาชีพในภาคการผลิตอื่นๆ โดยไม่สนใจอาชีพการทำนาสืบต่อจากบรรพบุรุษ ทำให้อาชีพการทำนาในปัจจุบันต้องตกเป็นภาระอยู่กับผู้สูงอายุ นอกจากนี้การดำเนินนโยบายราคาของรัฐภายใต้โครงการรับจำนำข้าวเปลือกซึ่งแม้ว่าจะมีหลักเกณฑ์ที่ดีและไม่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ปลูกข้าว แต่ในช่วงกว่าครึ่งทศวรรษที่ผ่านมาพบว่ามีรัฐได้ใช้โครงการดังกล่าวไปในการสร้างประชานิยมโดยยกระดับราคาจำนำให้สูงกว่าราคาตลาดพร้อมทั้งการขยายขนาดของโครงการและเป้าหมายการรับจำนำ ผลจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวได้สร้างผลกระทบต่อกลไกตลาดกลางข้าวเปลือกแต่ในขณะเดียวกันนโยบายดังกล่าวกลับไปเอื้อประโยชน์ต่อผู้ประกอบการโรงสี การที่รัฐต้องแบกภาระจากการที่รับจำนำข้าวไว้ในระดับราคาสูงโดยเกษตรกรจำนวนมากไม่มาถือถอนคืน ได้สร้างทั้งภาระให้กับรัฐบาลต่อมารวมทั้งการบั่นทอนในประสิทธิภาพของตลาดข้าวเปลือก นอกจากนี้ยังเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความละเลยของภาครัฐที่ขาดการเตรียมการในการพัฒนาประสิทธิภาพของกลไกตลาดข้าวภายในประเทศในทุกระดับให้เข้มแข็งเพื่อรองรับกับการเปิดตลาดการค้าข้าวเสรีในกลุ่มประชาคมอาเซียนและรวมถึงการเปิดเสรีการลงทุนในภาคการเกษตร อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลในปัจจุบันได้สร้างความกล้าหาญในการปรับเปลี่ยนนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกไปสู่ นโยบายการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ทั้งนี้ได้มีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวได้มีหลักประกันรายได้ขั้นต่ำและรวมถึงการลดการบิดเบือนและสนับสนุนกลไกตลาดข้าวเปลือกในพื้นที่ นโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ผลิตข้าวจึงน่าจะเป็นทางเลือกที่ดีของรัฐในการขับเคลื่อนและสนับสนุนเศรษฐกิจข้าวไทยให้เข้มแข็งต่อไป

²³ ในปี 2551/52 มีสต็อกประมาณ 85.9 ล้านตัน

เอกสารอ้างอิง

- มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552) ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษามาตรการ
แทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันการทุจริตแห่งชาติ
(ป.ป.ช.) กันยายน 2552
- ศูนย์สารสนเทศการเกษตร (หลายปี) “สถิติการเกษตรของประเทศไทย”, สำนักเศรษฐกิจการเกษตร
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ (2547) “ช่องทางการกระจายข้าวเปลือก” เอกสารวิจัยเสนอต่อธนาคารเพื่อ
การเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
- สมพร อิศวิลานนท์ (2545) “เศรษฐกิจการผลิตข้าวของไทยและข้อจำกัดในการเพิ่มผลผลิต” เอกสาร
ประกอบการสัมมนาทางวิชาการ “40ปีแห่งความร่วมมือและสัมพันธภาพในสหัสวรรษใหม่”
ในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2545 ห้องประชุมสุธรรม อารีกุล อาคารสารสนเทศ 50 ปี
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- สมพร อิศวิลานนท์ และศานิต แก้วเอียน (2552) “ความเป็นพลวัตของเศรษฐกิจการผลิตข้าวไทยและการมองไป
ข้างหน้า” รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- สถาบันวิจัยข้าว (2528) “พันธุ์ข้าว กข.ของไทย” กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2551) ต้นทุนการผลิตข้าวหอมมะลิ ปี 2550/51 เอกสารภายใน
- Jackson, B.R., Panichapat, W., and Awakul, S. (1969). “Breeding performance and characteristics of
dwarf, photo-period nonsensitive varieties for Thailand”, Thai Journal of Agricultural Science,
2:pp83-92.

ตารางผนวกที่ 1 พื้นที่เพาะปลูกข้าวนาปีและนาปรัง ผลผลิต และผลผลิตต่อไร่ เฉลี่ยปีเพาะปลูกจาก 2510-2550

เฉลี่ยปี	ข้าวนาปี	ข้าวนาปรัง	รวม
พื้นที่(1,000 ไร่)			
2510	46,454	219	46,673
2520	50,859	3,065	53,924
2530	57,943	3,628	61,571
2540	57,291	6,347	63,728
2550	57,386	12,801	70,187
ผลผลิต(1,000 ตัน)			
2510	13,732	64	13,796
2520	13,676	1,806	15,482
2530	15,269	2,769	18,032
2540	17,782	4,550	22,332
2550	23,308	8,791	32,099
ผลผลิตต่อไร่(กก.)			
2510	296	432	295
2520	269	417	287
2530	296	429	306
2540	310	707	350
2550	406	687	457

ที่มา: คำนวณจากสถิติการเกษตรของประเทศไทยจากปีเพาะปลูก 2510/11 ถึงปีเพาะปลูก 2550/51

ตารางผนวกที่ 2 ราคารับจำนำข้าวเปลือกฤดูนาปี ปีการผลิต 2550/51 เปรียบเทียบกับปี 2551/52 (ณ ความชื้นไม่เกิน 15%)

ชนิดข้าว	ปี 2545/51	ปี 2551/52	การเปลี่ยนแปลง(%)
	บาทต่อตัน		
ข้าวเปลือกหอมมะลิ			
ชนิดสีได้ตันข้าว 42 กรัม	9,300	15,000	+61.29%
ชนิดสีได้ตันข้าวได้ 36 กรัม	9,000	14,400	60.00
ข้าวเปลือกหอมจังหวัด			
ชนิดสีได้ตันข้าว 40 กรัม	7,800	13,000	66.67
ชนิดสีได้ตันข้าว 38 กรัม	7,700	12,800	66.23
ชนิดสีได้ตันข้าว 36 กรัม	7,600	12,600	65.79
ชนิดสีได้ตันข้าว 34 กรัม	7,500	12,400	65.33
ข้าวเปลือกเจ้านาปี			
ชนิดสีเป็นข้าวสาร 100%	6,700	12,000	79.10
ชนิดสีเป็นข้าวสาร 5%	6,600	11,800	78.79
ชนิดสีเป็นข้าวสาร 10%	6,500	11,600	78.46
ชนิดสีเป็นข้าวสาร 15%	6,300	11,200	77.78
ชนิดสีเป็นข้าวสาร 25%	6,300	10,800	71.43
ข้าวเปลือกปทุมธานี			
ชนิดสีได้ตันข้าว 42 กรัม	7,200	12,000	66.20
ข้าวเปลือกเหนียว			
ข้าวเปลือกเหนียว 10% เมล็ดยาว	7,700	10,000	29.87
ข้าวเปลือกเหนียว 10% ชนิดคละ	7,500	9,000	20.00

ที่มา: ฝ่ายเลขานุการ กนข. กรมการค้าภายใน พฤศจิกายน 2547

หมายเหตุ: ราคารับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิที่ศูนย์กลางของเกษตรกรบวกเพิ่มให้อีกตันละ 1,000 บาท เช่นเดียวกับราคารับจำนำข้าวเปลือกเหนียวที่ศูนย์กลางเกษตรกรให้เพิ่มอีกตันละ 1,000 บาท เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจะจำนำได้ในวงเงินไม่เกิน 500,000 บาท

ตารางผนวกที่ 3 จำนวนและมูลค่าข้าวเปลือกนาปีที่รับจำนำและการไถ่ถอนคืน ช่วงปีการผลิต 2545/46-2550/51

	ยั้งฉาง			ใบประทวน			รวม		
	รับจำนำ	ไถ่ถอน	%ไถ่ ถอน	รับจำนำ	ไถ่ถอน	%ไถ่ ถอน	รับจำนำ	ไถ่ถอน	%ไถ่ ถอน
	ปริมาณ(ตัน)								
2545/46	750,040	748,130	99.75	3,022,927	108,408	3.59	3,772,967	856,538	22.79
2546/47	332,523	331,401	99.66	2,205,890	344,571	15.62	2,538,413	675,972	26.63
2547/48	436,849	413,124	94.57	8,205,087	106,449	1.30	8,641,936	519,573	6.01
2548/49	1,183,553	762,904	64.46	4,064,285	401,544	9.88	5,247,838	1,164,448	22.19
2549/50	532,290	517,615	97.24	356,924	354,146	99.22	889,214	871,761	98.04
2550/51	129,173	49,783	38.53	53,602	47,778	89.13	182,775	97,561	53.38
	มูลค่า(ล้านบาท)								
2545/46	3,897.44	3,830.87	98.29	15,065.70	579.21	3.84	18,963.14	4,410.08	23.26
2546/47	1,636.37	1,585.31	96.88	10,113.52	1,579.02	15.61	11,749.89	3,164.33	26.93
2547/48	2,750.09	2,622.98	95.38	36,458.97	526.03	1.44	39,209.06	3,149.01	8.03
2548/49	11,622.57	7,436.14	63.98	33,174.45	3,270.41	9.85	44,797.02	10,706.55	23.89
2549/50	4,710.52	4,578.51	97.20	2,491.73	2,471.73	99.20	7,202.25	7,050.24	97.89
2550/51	1,120.98	433.38	38.66	361.72	323.28	89.37	1,482.70	756.66	51.03

ที่มา: ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร