

นโยบายสาธารณะว่าด้วยเรื่องข้าว¹

สมพร อิศวิลานนท์²

เกริ่นนำ

ข้าวเป็นทั้งพืชอาหารหลักของประชากรในประเทศและเป็นสินค้า เกษตรส่งออกที่สำคัญชนิดหนึ่ง ในปี 2551 จากปริมาณผลผลิตข้าวเปลือกจำนวน 32 ล้านตันนั้น ประมาณว่าร้อยละ 55 ใช้ภายในประเทศและส่วนที่เหลือเป็นสินค้าส่งออก การเพาะปลูกข้าวในประเทศไทยมีสัดส่วนของพื้นที่เพาะปลูกคิดเป็นร้อยละ 59 ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งประเทศและมีครัวเรือนที่ประกอบอาชีพการเพาะปลูกข้าวประมาณ 3.7 ล้านครัวเรือน กระจายอยู่ในภูมิภาคต่างๆทั่วประเทศ สำหรับแหล่งปลูกข้าวที่สำคัญได้แก่ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือตอนล่าง (ภาพที่ 1) ซึ่งมีทั้งการเพาะปลูกเพื่อการค้าและการเพาะปลูกเพื่อเป็นแหล่งอาหารของครัวเรือน การเพาะปลูกข้าวจึงเป็นทั้งวิถีชีวิตของคนไทยและเป็นแหล่งของรายได้ของครัวเรือน การสร้างนโยบายสาธารณะทั้งในอดีตและ ปัจจุบันว่าด้วยเรื่องข้าว จึงประกอบด้วยนโยบายที่สร้างเสถียรภาพด้านราคาและนโยบาย สนับสนุนเกษตรกรให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิต ทั้งนี้เพื่อมุ่งหวังสร้างความอยู่ดีกินดีให้กับเกษตรกรหรือชาวนาไทย ไปพร้อมๆกับการเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับประเทศและการเป็นแหล่งที่มาของรายได้จากการส่งออก

ลักษณะนโยบายสาธารณะในภาคการเกษตร

นโยบายสาธารณะในที่นี้ หมายถึง มาตรการหรือแผนงานทางการเกษตร ต่างๆที่รัฐได้วางไว้เพื่อเป็นแนวทางให้เกิดปฏิบัติและบรรลุเป้าหมายในทางเศรษฐกิจและทางการเมืองตามที่ต้องการ ซึ่งวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมาย ของนโยบายสาธารณะ ในที่นี้อาจเกี่ยวข้องกับ การสร้างเสถียรภาพของราคา การยกระดับรายได้ของเกษตรกรให้สูงขึ้น การเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการผลิตของเกษตรกร การสนองตอบต่อการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน การเพิ่มพูนสวัสดิการของสังคม หรือ การสร้างความมั่นคงทางอาหาร เป็นต้น ทั้งนี้เป้าหมายหรือประโยชน์ที่ต้องการนั้นอาจจะประกอบด้วยเป้าหมายด้านใดด้านหนึ่ง เพียงด้านเดียวหรือ อาจประกอบด้วยเป้าหมายในหลายๆด้านประกอบกันไป

¹ เอกสารนี้จัดทำเตรียมให้กับแผนงานสร้างเสริมการเรียนรู้กับสถาบันอุดมศึกษาไทยเพื่อการพัฒนา นโยบายสาธารณะที่ดี (TUHPP) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

² นักวิชาการอาวุโส สถาบันคลังสมองของชาติ และรองศาสตราจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ บางเขน



นโยบายบายสาธารณะในภาคการเกษตรโดยทั่วไปแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ

(1) นโยบายเกี่ยวกับราคา (price policy) เป็นนโยบายที่ใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดระดับราคาหรือสร้างเสถียรภาพราคาต่อเกษตรกรหรือต่อผู้บริโภค หรือทั้งสร้างเสถียรภาพของราคาและการยกระดับรายได้ของเกษตรกร เช่น นโยบายรับจำนำผลิตผลเกษตร นโยบายประกันรายได้ขั้นต่ำสำหรับเกษตรกร เป็นต้น

(2) นโยบายที่ไม่ใช่ราคา (Non-price policy) เป็นนโยบายที่ใช้เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิตและความอยู่ดีมีสุขของประชากรภาคเกษตร เช่น นโยบายชลประทาน นโยบายการวิจัยในภาคการเกษตร นโยบายปฏิรูปที่ดิน นโยบายสินเชื่อเกษตร นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เป็นต้น

สำหรับ นโยบายสาธารณะที่จะนำเสนอ ในบทความนี้จะให้ความสนใจกับนโยบาย การสร้างเสถียรภาพด้าน ราคาทั้งที่ผ่านมาในอดีตและที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นสำคัญ โดยมีเนื้อหาครอบคลุมนโยบายด้านราคาที่สำคัญในช่วง 4 ทศวรรษที่ผ่านมา

นโยบายการสร้างเสถียรภาพราคาข้าวสารในตลาดผู้บริโภค

ในอดีต ข้าวเป็นเป็นสินค้ายุทธศาสตร์ทางการค้าที่สำคัญ ของประเทศ ทั้งนี้เพราะสถานการณ์การผลิตข้าวซึ่งเป็นพืชอาหารหลักของประชากรในเอเชียมีไม่เพียงพอกับความ

ต้องการการบริโภคน้ำ แม้แต่ประเทศไทยเองที่เป็นผู้ส่งออกข้าวยังต้องใช้นโยบายการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวที่เรียกว่า “พรีเมียมข้าว (rice premium)” ทั้งนี้เพื่อควบคุมการส่งออกข้าวไม่ให้มีมากเกินไปจนทำให้ผู้บริโภครายในประเทศต้องเดือดร้อน และในขณะเดียวกันเป็นการสร้างเสถียรภาพของราคาภายในประเทศ นโยบายการสร้างเสถียรภาพราคาให้กับผู้บริโภคที่สำคัญ ประกอบด้วยมาตรการการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว มาตรการการกำหนดข้าวสำรอง (rice reserve requirement) เป็นต้น

1. มาตรการการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวหรือพรีเมียมข้าว

ก่อนหน้าที่ประเทศไทยจะเปิดประตูการค้ากับอังกฤษข้าวเป็นสินค้าที่ผูกขาดการส่งออกโดยรัฐและต่อมา จะให้เอกชนทำการค้าได้แต่ก็มีการห้ามการส่งออก เป็นระยะ ๆ ซึ่งการขึ้นครองราชของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) ในสมัยนั้นได้ทรงยกเลิกการห้ามการส่งออกข้าว และนำไปสู่การที่ประเทศไทยเปิดประตูทางการค้ากับประเทศอังกฤษภายใต้สนธิสัญญาเบาริง (Bowring Treaty) ในปี พ.ศ. 2398 ในสมัยนั้นข้าวเป็นสินค้าที่ขาดแคลนในตลาดโลก ทั้งนี้เพราะความต้องการที่มีมากกว่าอุปทานผลผลิตและสร้างความผันผวนทั้งในด้านราคาและระดับราคา และในหลายประเทศผู้ผลิตข้าวต่างก็ควบคุมและจำกัดการส่งออก (Ingram, 1971, Siamwalla, 1975; รังสรรค์ ธนพรพันธุ์ 2530) ทั้งนี้เพราะการปลูกข้าวในยุคนั้นเป็นการปลูกข้าวได้เพียงปีละครั้งและต้องพึ่งพาดินฟ้าอากาศเป็นสำคัญ มีเทคโนโลยีสำหรับใช้ในการเพาะปลูกจำกัดและส่วนมากเป็นเทคโนโลยีดั้งเดิม ทำให้ได้ผลผลิตไม่เพียงพอกับการบริโภคในประเทศที่ประชากรบริโภคข้าว โดยเฉพาะประเทศในภูมิภาคเอเชียในหลายประเทศ

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) และบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า (รัชกาลที่ 6)พระมหากษัตริย์ในสมัยนั้นได้ทรงเห็นความสำคัญของการผลิตข้าวและโปรดให้ดำเนินการขุดคลองในพื้นที่ภาคกลาง เช่นคลองรังสิต คลองประเวศบุรีรมย์ คลองแสนแสบ คลองรพีพัฒน์ คลองป่าสักใต้ คลองสุพรรณ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อขยายพื้นที่การเพาะปลูกข้าว (สุนทรী อาสะไวย์ (2530) ซึ่งในช่วงเกือบศตวรรษที่ผ่านมาผ่านมาก่อนเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่สองเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ขึ้นอยู่กับข้าวและข้าวได้กลายเป็นสินค้าส่งออกที่กระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของการส่งออกตามมา (Zimmerman 1931; Ingram, 1971; Motooka, 1978) โดยมีปริมาณการส่งออกประมาณ 1.53 ล้านตันต่อปีในช่วงระหว่างปี 2478-2482 และปริมาณการส่งออกได้ลดลงไปจากนี้ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 (Ingram, 1971)

ในปี พ.ศ. 2482 รัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทในการค้าข้าวกับต่างประเทศมากขึ้นโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกไปนอกราชอาณาจักรและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พุทธศักราช 2482 (Motooka, 1978) ตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว เอกชนส่งออกข้าวได้ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของ พ.ร.บ. ฉบับนี้

หลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงในปี 2488 ประเทศไทยต้องเสียค่าปรับ สงครามและจะต้องส่งมอบข้าวให้กับองค์การสหประชาชาติตามข้อผูกพันสัญญาสมบูรณแบบ ซึ่งกระทรวง

เศรษฐกิจ (กระทรวงพาณิชย์ในปัจจุบัน) จะต้องรับภาระในการจัดหาข้าวและส่งมอบให้องค์การสหประชาชาติ กระทรวงเศรษฐกิจจึงได้ระงับการอนุญาตให้เอกชนส่งออก(Siamwalla, 1975)

ใน พ.ศ. 2489 ได้มีการจัดตั้งองค์การข้าว (ซึ่งตอนหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานข้าว) เพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้าวและส่งมอบข้าวให้องค์การสหประชาชาติ ในระยะแรกเป็นการส่งมอบข้าวแบบให้เปล่าต่อมาได้ มีการเปลี่ยนแปลง ให้มีการจ่ายเงินค่าข้าวในราคาทุน จนกระทั่งหมดภาระข้อผูกพันดังกล่าวในปี พ.ศ. 2491 แต่สำนักงานข้าวก็ยังคงดำเนินการต่อไปเช่นเดิม (Motooka, 1978) สำหรับการดำเนินนโยบายข้าวภายในประเทศนั้น รัฐบาลเริ่มเข้ามามีบทบาทหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยในปี 2488 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2488 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2533)

เมื่อสถานการณ์เศรษฐกิจและการค้าของโลกภายหลังสงครามได้กลับคืนสู่ภาวะปกติ กระทรวงเศรษฐกิจจึงได้อนุญาตให้เอกชนส่งออกข้าวได้ แต่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ราชการกำหนด โดยทางราชการควบคุมการออกไปอนุญาตและเก็บค่าพรีเมียมข้าว ซึ่งผู้ส่งออกจะต้องจ่ายเป็นค่าธรรมเนียมให้กับรัฐบาลในทุกๆตันที่ส่งออกข้าว ค่าพรีเมียมข้าวจึงเปรียบเสมือนเป็นภาษีส่งออกข้าว (Siamwalla and Setboonsarng, 1989) ทั้งนี้การเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวได้เริ่มต้นขึ้นในปี 2499 (Motooka, 1978)

การเก็บพรีเมียมข้าวในช่วงต้นทศวรรษ 2500 มีวัตถุประสงค์ทางการคลังเพราะเป็นการหารายได้ของรัฐ ทั้งนี้ Siamwalla (1975) รายงานว่าในปี 2499 การเก็บค่าพรีเมียมข้าวมีมูลค่ารวม 841.7 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 16.6 ของรายรับของรัฐบาลทั้งหมด ค่าพรีเมียมข้าวจึงถือเป็นรายรับที่สำคัญของรัฐบาล และด้วยวัตถุประสงค์ของการสร้างรายรับให้กับรัฐบาลทำให้อัตราค่าพรีเมียมข้าวที่เรียกเก็บในช่วงนั้นมีอัตราค่อนข้างคงที่ (ตารางที่ 1) (แต่อัตราค่าพรีเมียมจะแตกต่างกันไปตามชนิดข้าว ดูตารางผนวกที่ 1) ต่อมาการเก็บค่าพรีเมียมข้าวได้นำไปเชื่อมโยงกับเหตุผลทางด้านสวัสดิการของผู้บริโภค ทำให้อัตราค่าพรีเมียม ในแต่ละปีมีความแปรปรวนแตกต่างกันไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวสารให้อยู่ในระดับต่ำ ทำให้ผู้บริโภคสามารถบริโภคข้าวสารในราคาถูกลง (อัมมาร สยามวาลา และวีโรจน์ ณ ณะนง 2533)

อย่างไรก็ตาม ในช่วง 2509-2516 เป็นช่วงเวลาที่ราคาข้าวในตลาดโลก แปรปรวนสูง รัฐบาลในขณะนั้น จึงได้ปรับอัตราค่าพรีเมียมตามการเปลี่ยนแปลงของราคาข้าวในตลาดโลก โดยมีเป้าหมายเพื่อการรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวภายในประเทศ นอกจากนี้รัฐยังได้ใช้นโยบายพรีเมียมข้าวพร้อมกับมาตรการการเสริมต่างๆ เช่น มาตรการจำกัดการส่งออกข้าว³ มาตรการห้ามการส่งออกในบางปี⁴ การกำหนดโควตาการส่งออก⁵ และรวมถึงมาตรการการเรียก

³ การจำกัดการส่งออกข้าวได้เกิดขึ้นในช่วงปี 2500—2516

⁴ ได้มีการห้ามการส่งออกข้าวในช่วงเดือนกันยายนและตุลาคม 2503 เดือนกันยายน 2509 และมีธันวาคม 2516

⁵ มีการกำหนดโควตาการส่งออกในเดือนกุมภาพันธ์และเดือนมีนาคม จำนวน 80,000 ตันต่อเดือน ในปี 2511

ตารางที่ 1 อัตราค่าพรีเมียมข้าวและมูลค่าค่าธรรมเนียมที่เก็บได้ จากปี 2505-2529

ปี	อัตราค่าพรีเมียมข้าวบาทเฉลี่ยต่อตัน ^{1/}	มูลค่าค่าธรรมเนียม(ล้านบาท) ^{2/}
2505	540.42	753.64
2506	550.50	842.37
2507	550.50	1,309.55
2508	550.50	1,197.82
2509	550.50	981.56
2510	759.88	1,055.09
2511	953.00	1,386.15
2512	706.96	932.75
2513	527.31	551.81
2514	356.25	264.52
2515	337.50	310.48
2516	530.00	476.82
2517	2,410.36	3,274.67
2518	883.95	741.27
2519	368.63	346.38
2520	357.63	847.91
2521	510.00	1,025.41
2522	510.00	1,301.16
2523	482.50	1,695.43
2524	347.52	1,328.56
2525	201.00	939.66
2526	176.71	662.80
2527	100.54	470.26
2528	Na ^{3/}	495.43
2529	Na ^{3/}	179.78.

หมายเหตุ: 1/ ได้จาก Siamwalla and Setboonsarng (1989). เป็นมูลค่าค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บได้เฉลี่ยต่อปริมาณการส่งออกข้าวทุกประเภทรวมกัน

2/ ข้อมูลระหว่างปี 2505-2517 ได้จาก สมาคมผู้ส่งออกข้าวระหว่างประเทศ (2520) และระหว่างปี 2518-2529 ได้จาก อัมมาร สยามวาลาและวิโรจน์ ณ ณะนง (2533)

3/ ไม่มีข้อมูล

เก็บข้าวสำรองจากผู้ส่งออกในราคาต่ำ กว่าราคาตลาด⁶ การบังคับให้ผู้ส่งออก สตีอกข้าวตามสัดส่วนของการส่งออก⁷ เป็นต้น มาตรการเสริมดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะกด ดันต่อราคาข้าว สาร และข้าวเปลือกในประเทศให้ลดต่ำลง

⁶ ได้กำหนดให้ผู้ส่งออกข้าวต้องขายข้าวให้รัฐบาลจำนวน 15% ของปริมาณการส่งออกให้กับรัฐในราคาต่ำ

อย่างไรก็ตาม การเข้าสู่ยุคของการ ปฏิวัติเขียว ในช่วงเวลาต่อมา ได้เป็นก้าวสำคัญที่ทำให้อุปทานผลผลิตข้าวของโลกและของไทยเพิ่มขึ้นเร็วกว่าอุปสงค์และมีผลต่อการขยายตัวของอุปทานข้าวในตลาดส่งออก ราคาข้าวในตลาดส่งออกได้มีแนวโน้มลดลงเป็นลำดับ ทำให้ประเทศไทยต้องยกเลิกการเก็บค่าพรีเมียมข้าวไปในปี 2529 (Siamwalla and Setboonsarng, 1989) ซึ่งนับว่าผลกระทบจากการปฏิวัติเขียวได้มีผลอย่างสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนมาตรการด้านราคาข้าวจากที่เคยให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้บริโภคเป็นสำคัญ มาสู่ นโยบายการให้การอุดหนุนกับกลุ่มผู้ผลิตในระยะต่อมา

2. มาตรการการเรียกเก็บข้าวสำรองจากผู้ส่งออกในระดับราคาต่ำกว่าราคาตลาด

นโยบายการเรียกเก็บข้าวสำรองจากผู้ส่งออกในระดับราคาต่ำกว่าราคาตลาดก่อนที่จะได้รับอนุญาตให้ส่งออกข้าว มาตรการดังกล่าว ในระยะเริ่มแรก ใช้เป็นเครื่องมือ สนับสนุน การส่งออกให้มีความคล่องตัวมากกว่าการให้การอุดหนุนผู้บริโภค ทั้งนี้ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการข้าวสำรองขึ้นในปี 2503 เพื่อการเป็นผู้ส่งออกข้าวในรูปของรัฐบาลต่อรัฐบาล (G-to-G) ซึ่งการจัดหาข้าวสำรองเป็นกิจกรรมเพื่อลดความเสี่ยงที่รัฐจะมีข้าวไม่เพียงพอต่อการส่งออกเมื่อต้องส่งมอบ และการเก็บข้าวสำรองของรัฐในขณะนั้นเป็นการเข้าซื้อจากตลาด (Siamwalla and Setboonsarng, 1989) อย่างไรก็ตามการใช้มาตรการเรียกเก็บข้าวสำรอง เพื่อการอุดหนุนผู้บริโภคนั้นได้เริ่มขึ้นในปี 2505 เมื่อมีการส่งออกข้าวจำนวนมากเกิดขึ้น ในปีนั้นพร้อมกับราคาข้าวส่งออกที่ได้ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐจึงออกมาตรการเรียกเก็บข้าวสำรองแก่ผู้ส่งออกเป็นครั้งแรก โดยในเดือนมีนาคม 2505 รัฐบาลในขณะนั้นได้กำหนดให้ ผู้ส่งออกต้องส่งมอบข้าวสารให้กับรัฐในปริมาณร้อยละ 15 ของปริมาณข้าวส่งออก และได้ยกเลิกไปในเดือนธันวาคม ในปีเดียวกัน (Siamwalla, 1975) ทั้งนี้ข้าวสำรองที่เรียกเก็บนี้ส่วนหนึ่งได้ให้องค์การคลังสินค้าได้นำออกจำหน่ายในช่องทางการค้าต่างๆในระดับราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด

ในช่วงปี 2509-2511 เมื่อสถานการณ์การค้าข้าวในตลาดการค้าของโลกเกิดความไม่เพียงพอของอุปทานข้าวในตลาด ทำให้ระดับราคาข้าวในประเทศเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลในขณะนั้นได้เริ่มโครงการข้าวสารราคาถูกเพื่อขายให้กับคนในกรุงเทพฯ และขณะเดียวกันก็ใช้มาตรการการเรียกเก็บข้าวสำรอง กับผู้ส่งออก มาตรการเรียกเก็บข้าวสำรองจากผู้ส่งออกนี้ รัฐบาลได้เรียกเก็บจากผู้ส่งออกเมื่อเห็นว่าสถานการณ์ราคาข้าวสารในประเทศปรับตัวสูงขึ้นและ ได้เข้าแทรกแซงในตลาดขายปลีกข้าวสารสำหรับผู้บริโภค โดยจัดราคาขายในท้องตลาดตามช่องทางการตลาดต่างๆในระดับราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด และหากเมื่อใดที่ราคาข้าว ในตลาดภายในประเทศปรับตัว ลดลง เนื่องจาก ตลาดส่งออกมีความต้องการลดลง รัฐบาลก็จะยกเลิก มาตรการการเรียกเก็บข้าวสำรองเป็นช่วงๆไป เช่นการยกเลิกการเรียกเก็บข้าวสำรองในเดือน

⁷ ได้กำหนดให้ผู้ส่งออกข้าวต้องสำรองข้าวสารในจำนวน 10% ของปริมาณการส่งออกในเดือนสิงหาคม 2509 และเพิ่มขึ้นเป็น 15% ในเดือนพฤศจิกายนของปีเดียวกัน ปริมาณสัดส่วนข้าวสำรองที่เรียกเก็บได้มีการปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์การค้าข้าวโลกในแต่ละปีและมีอัตราการสำรองสูงสุดในเดือนสิงหาคมปี 2516 ในอัตรา 200% ของปริมาณส่งออก (Siamwalla, 1975)

เมษายน ปี 2512 เรื่อยมาจนถึงเดือนสิงหาคม 2515 จึงได้มีมาตรการเรียกเก็บข้าวสำรองอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตามภาวะตลาดข้าวในตลาดส่งออกที่ ตึงตัวได้มีผลทำให้รัฐบาลได้ปรับการเรียกเก็บข้าวสำรองจากผู้ส่งออกสูงถึง 200% ในเดือนสิงหาคม 2516 (Siamwalla, 1975) อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการรวมกันของประเทศผู้ส่งออกน้ำมันบางประเทศขึ้นเป็นกลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน (OPEC)⁸ ทำให้ระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นและเกิดเป็น วิกฤตราคาพลังงานในตลาดโลก และได้ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของราคาข้าวอย่างมากตามมาด้วยเช่นกัน

การดำเนินมาตรการการเรียกเก็บข้าวสำรองฯ ดังกล่าว ได้รับการวิเคราะห์วิจารณ์อย่างมากในระยะเวลาต่อมาว่าไม่ได้ให้การอุดหนุนกับผู้เดือดร้อนยากจนอย่างแท้จริงและมีข้อวิจารณ์ถึงการรั่วไหลจากการหมุนเวียนข้าวราคาถูกของรัฐมาขายในระดับราคาตลาด รวมถึงผู้บริโภคในเมืองหลวงเท่านั้นที่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการนี้ ดังนั้น แทนที่นโยบายดังกล่าวจะสร้างเสถียรภาพของราคาข้าวกับ กลายเป็นตัวเร่งให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพของราคาข้าวสารในตลาดขายปลีกในประเทศ ตามมา อันเป็นผลจาก องค์การคลังสินค้าไม่มีสถานที่จัดเก็บเพียงพอ นอกจากนี้ในขั้นตอนที่ผู้ส่งออกได้ใบอนุญาตในการส่งออกผู้ส่งออกไม่ต้องส่งมอบข้าวสำรองให้กับรัฐโดยทันที แต่จะเป็นการส่งมอบในเวลาต่อมาเมื่อรัฐมีความต้องการข้าว ซึ่งเท่ากับไปเร่งจำนวนข้าวในสต็อกของผู้ส่งออกให้ลดลงและในขณะที่ข้าวมีราคาปรับตัวสูงขึ้น ความต้องการของรัฐที่เรียกเก็บข้าวจากผู้ส่งออกได้กระตุ้นให้ราคาในตลาดสูงขึ้นตามไปด้วย นโยบายการเรียกเก็บข้าวสำรองฯ ได้ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2519 (Siamwalla and Setboonsarng, 1989)

นโยบายการแทรกแซงกลไกราคาในตลาดข้าวเปลือก

ก่อนก้าวเข้าสู่ยุคการปฏิวัติเขียว สถานการณ์การผลิตข้าวของโลกมีความจำกัดในด้านอุปทานผลผลิตและ รวมถึงมีความแปรปรวนสูง ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อความแปรปรวนของราคาข้าวในตลาดการค้าข้าวระหว่างประเทศ ความเดือดร้อนและความหิว โหยที่เกิดขึ้น ทั้งในเอเชียและในภูมิภาคอื่นๆของโลก อันเนื่องจากปริมาณผลผลิตข้าวมีไม่เพียงพอ ได้นำไปสู่การสร้างนวัตกรรมด้านพันธุ์ข้าวเกิดขึ้นใหม่ โดยเริ่มจากการที่สถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ (IRRI) ได้ค้นพบข้าวพันธุ์มหัศจรรย์หรือที่เรียกว่า IR8⁹ ซึ่งเป็นพันธุ์ข้าวที่ไม่ไวต่อช่วงแสง สามารถปลูกได้ทุกฤดู มีการตอบสนองต่อปุ๋ยเคมี ได้ดี ให้ผลผลิตสูงเมื่อเพาะปลูกในพื้นที่ชลประทาน ข้าวพันธุ์มหัศจรรย์ดังกล่าวได้แพร่กระจายไปในส่วนต่างๆของโลกอย่างรวดเร็ว ทั้งโดยการรับพันธุ์ดังกล่าวไปปลูกโดยตรงและรับพันธุ์ดังกล่าวไปปรับปรุงให้ เข้ากับสภาพแวดล้อมการผลิตและรสชาติที่ประชากรในประเทศนั้นๆต้องการ

ในประเทศไทย ข้าวพันธุ์ไม่ไวต่อช่วงแสงหรือ “ข้าวพันธุ์ใหม่” หรือบางที่เรียกว่าข้าว “กข.” ของไทย เป็นข้าวที่กรมการข้าว (ชื่อในปัจจุบัน) ได้ใช้แม่พันธุ์ IR8 มาผสมกับพันธุ์เหลือง

⁸ การรวมตัวของประเทศผู้ส่งออกน้ำมันขึ้นเป็น OPEC เกิดขึ้นในปี 2516

⁹ สถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ (IRRI) ได้ค้นพบข้าวพันธุ์มหัศจรรย์นี้และได้นำออกเผยแพร่ในปี ค.ศ. 1966 (Jackson et al, 1969)

ทองซึ่งเป็นพันธุ์พื้นเมืองของไทย ได้ตั้งชื่อเรียกว่าพันธุ์ กข. 1¹⁰ ข้าว กข. 1 ได้นำออกเผยแพร่ในราว พ.ศ. 2512 หลังจากนั้นได้มีการพัฒนาปรับปรุงพันธุ์ก้าวหน้าเพิ่มขึ้นอีกมากมาย ซึ่งเรียกว่าข้าวพันธุ์ไม่ไวต่อช่วงแสง ข้าวพันธุ์ไม่ไวต่อช่วงแสงนี้ในช่วงแรกๆจะมีคุณภาพและรสชาติไม่สามารถแข่งขันได้กับข้าวพันธุ์พื้นเมืองและไม่เป็นที่ต้องการของตลาดภายในประเทศ เพราะถูกจัดเป็นข้าวคุณภาพต่ำ แต่การที่พันธุ์ดังกล่าวให้ผลผลิตสูงได้เป็นปัจจัยสำคัญต่อการยอมรับของเกษตรกรในพื้นที่ชลประทาน¹¹ การแพร่กระจายของข้าวพันธุ์ไม่ไวแสงในประเทศไทยในพื้นที่ชลประทานได้จูงใจต่อการใช้พื้นที่เพาะปลูกข้าวแบบเข้มข้น (rice cropping intensity) กล่าวคือ ปลูกได้หลายครั้งในรอบปีบนที่ดินเดิม อันเป็นผลต่อการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกและผลผลิตข้าว ทั้งของไทยและในแหล่งปลูกข้าวอื่นๆทั้งในเอเชียและนอกเอเชีย ปริมาณอุปทานผลผลิตข้าวของโลกจึงได้ขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วไปพร้อมๆ กับแรงกดดันต่อระดับราคาข้าวทั้งในตลาดการค้าระหว่างประเทศและในประเทศไทย

ผลของการปฏิวัติเขียว ในประเทศไทย ได้ส่งผลต่อการขยายตัวของปริมาณผลผลิตและเนื้อที่เพาะปลูกข้าว กล่าวคือผลผลิตข้าวของไทยได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นจาก 14 ล้านตันในปี 2510 และเพิ่มขึ้นเป็น 18 ล้านตัน และ 32 ล้านตันในปี 2530 และ 2551 ตามลำดับ ในด้านพื้นที่เพาะปลูกข้าวของประเทศได้มีพื้นที่เพิ่มขึ้นจาก 47 ล้านไร่ในปี 2510 เพิ่มขึ้น เป็น 62 ล้านไร่ และ 67 ล้านไร่ในปี 2551 (สมพร อิศวิลานนท์ 2552)

การขยายตัวของผลผลิต ข้าวภายในประเทศที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านอาหารของประเทศจากเดิมที่ผู้บริโภคเป็นแรงกดดันต่อนโยบายอาหาร (consumer-led-food policy) ได้ปรับเปลี่ยนไปสู่การที่ผู้ผลิตเป็นแรงกดดันต่อนโยบายอาหาร (producer-led-food policy) โดยนโยบายสาธารณะเรื่องข้าวได้เปลี่ยนจาก การแทรกแซงกลไกตลาดเพื่อให้การอุดหนุนผู้บริโภค ไปสู่การแทรกแซงกลไกตลาดเพื่อให้การอุดหนุนแก่ผู้ผลิตซึ่งมาตรการที่สำคัญ ได้แก่ มาตรการการพยุงราคาข้าวเปลือกที่ฟาร์ม มาตรการการรับจำนำข้าวเปลือก และมาตรการการประกันรายได้ขั้นต่ำของเกษตรกร

1. มาตรการพยุงราคาข้าวเปลือก

ในอดีตที่ผ่านมา การใช้มาตรการด้านราคาเพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือกที่ฟาร์ม ได้เริ่มดำเนินการในปี 2498 ทั้งนี้ในขณะนั้นรัฐได้จัดตั้งองค์การคลังสินค้า (อคลส.) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการออกไปรับซื้อและรวบรวมข้าวเปลือกจากเกษตรกรในช่วงหลังฤดูการเก็บเกี่ยวแต่ ในทางปฏิบัติได้มีการดำเนินงานอย่างจริงจัง จนถึงปี 2503 รัฐบาลจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการสำรองข้าวขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่รับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาโดยเฉพาะในจังหวัดที่มีการร้องเรียนว่าราคาข้าวเปลือกตกต่ำ อย่างไรก็ตามการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวอยู่ในขอบเขตจำกัด เพราะรัฐจัดเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินงานให้ในจำนวนน้อย (หน่วยวิจัยธุรกิจเกษตร, 2539)

¹⁰ Jackson et al (1969)

¹¹ การปรับปรุงพันธุ์ในระยะเวลาต่อมาได้ทำให้คุณภาพและรสชาติของข้าวพันธุ์ไม่ไวต่อช่วงแสงดีขึ้นเป็นลำดับ อย่างเช่นในกรณีของข้าวพันธุ์ปทุมธานี1 ซึ่งมีลักษณะของเมล็ดรวมทั้งมีระดับอมิโรสใกล้เคียงกับข้าวขาวดอกมะลิ

ความพยายามของรัฐที่จะพยุงราคาข้าว ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังนับตั้งแต่ ปี 2509 เป็นต้นมาเนื่องจาก ภาวะตกต่ำของราคาข้าว ในบางช่วงเวลา โดยรัฐบาลได้มอบหมายให้ คณะกรรมการสำรองข้าวเป็นหน่วยงานรับซื้อข้าวเปลือกส่วนกลาง และให้องค์การคลังสินค้าเป็น หน่วยงานรับซื้อข้าวเปลือกในภูมิภาค ข้าวเปลือกที่ซื้อตามโครงการนี้จะถูกแปรสภาพเป็น ข้าวสาร ซึ่งส่วนหนึ่งส่งขายให้รัฐบาลต่างประเทศ อีกส่วนหนึ่งคณะกรรมการ จะสำรองข้าวไว้ให้ องค์การคลังสินค้าและกรรมการค้าภายใน เพื่อนำไปขายให้กับประชาชน ตามนโยบายตรึงราคา ข้าวสารในตลาด

ความพยายามในการยกระดับราคา ข้าวเปลือกให้สอดคล้องกับราคาข้าวสาร ได้เริ่มต้น ขึ้นในปี 2516 ซึ่งเป็นการก้าวเข้าสู่ยุคสมัยที่รัฐบาลให้ความสนใจกับเสียงของเกษตรกรมากขึ้น¹² โดยได้ประกาศราคาประกันข้าวเปลือกเกี่ยวละ 2,500 บาท และกำหนดราคาข้าวสารถึงละ 75 บาท (อัมมาร สยามวาลา และ วิโรจน์ ณะหนอง 2533) ในปี 2517 ได้มีการจัดตั้งกองทุน สงเคราะห์เกษตรกรขึ้น¹³ ทั้งนี้ได้มอบหมายให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) ซึ่งตั้งขึ้นในปี 2517 เช่นกัน เป็นหน่วยงานที่รับซื้อข้าวเปลือก โดย อตก. จะแปรรูปข้าวเปลือกที่ซื้อมาเป็น ข้าวสาร ส่วนหนึ่งจะนำออกขายต่างประเทศตามโควตาที่กรมการค้าต่างประเทศจัดสรรให้ตาม สัญญาขายข้าวระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล ส่วนที่เหลือขายให้กับองค์การคลังสินค้า เพื่อ นำออก ขายให้กับประชาชน ตามนโยบายตรึงราคาข้าวสารในตลาด

ในช่วงระหว่างปี 2519-2523 รัฐได้ให้ อตก. ทำหน้าที่รับซื้อข้าวเปลือกเพื่อพยุงราคา ไม่ให้ตกต่ำจนเกินไป โดยในการรับซื้อได้ให้แต่ละหน่วยพิจารณาตัดสินใจรับซื้อข้าวเปลือกตาม ราคาตลาดในท้องถิ่นนั้นๆ โดยมีข้อกำหนดว่าราคาที่รับซื้อจะต้องไม่สูงกว่าระดับราคาขั้นสูงที่ ทางคณะกรรมการรักษาระดับราคากำหนดขึ้น ราคารับซื้อขั้นสูงที่ได้กำหนดไว้นี้จะเท่ากันในทุก ท้องที่ทั่วประเทศ อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าว นี้มีปัญหาและไม่เป็นผลสำเร็จ เพราะเมื่อ ราคาข้าวเปลือกลดต่ำลงนั้น ราคาประกันที่ประกาศกลับพบว่าต่ำกว่าระดับราคาที่ซื้อขายกันใน ตลาดเสียอีก อีกทั้งราคาประกันที่ประกาศไว้สูงกว่าราคาตลาดแต่การจัดหาเงินที่จะนำมาใช้ใน โครงการกลับมีจำกัด ทำให้การดำเนินนโยบายไม่เกิดประสิทธิผลและขาดความต่อเนื่อง

การดำเนินงานตามมาตรการพยุงราคาได้ลดบทบาทลงในช่วงปี 2522-2524 เนื่องจาก ความต้องการข้าวเพื่อการส่งออกมีมากขึ้นและทำให้ระดับราคาข้าวเปลือกได้เพิ่มสูงขึ้นตามไป ด้วย ในช่วงดังกล่าว มาตรการ พยุงราคาได้ลดบทบาทลงไปพร้อมๆกับการเพิ่มบทบาทของ มาตรการ การจัดตั้งมูลนิธิกั้นชนข้าวสาร โดยรัฐจัดหาสินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยต่ำให้กับโรงสี เพื่อให้โรงสีออกไปซื้อข้าวจากเกษตรกรแล้วนำมาสีเป็นข้าวสารส่งมอบให้ องค์การคลังสินค้า (อสค.) เพื่อเป็นข้าวสำรองแล้วนำไปจำหน่ายในราคาถูกให้กับผู้บริโภคต่อไป (หน่วยวิจัยธุรกิจ เกษตร 2539) อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของ อสค. ได้ประสบภาวะการขาด ทุนอย่างหนัก หลังจากที่ได้ดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวมาระยะหนึ่ง เพราะ อสค.ต้องออกไปรับซื้อข้าวใน

¹² เป็นช่วงหลังจากมีการปฏิรูประบบประชาธิปไตยอันเป็นผลจากการประท้วงของนิสิตนักศึกษา

¹³ ทั้งนี้เงินกองทุนได้จากการนำค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว (rice premium) หลังหักค่าใช้จ่ายแล้ว มาใช้ในการดำเนินการ

บางท้องที่สูงกว่าราคาตลาด เป็นผลให้รัฐเริ่ม มาตรการที่กว่าไม่สามารถจะใช้มาตรการเหล่านี้ได้ ต่อไปอีก (อัมมาร สยามวาลา และวิโรจน์ ณ ระนอง 2533)

ทั้งนี้ นับจากปี 2524 เป็นต้นมา รัฐได้มุ่งความสนใจไปในเรื่องการจัดตั้งตลาดกลาง ข้าวเปลือกในแหล่งสำคัญๆ เพื่อให้เกษตรกรขายข้าวเปลือกกับโรงสีได้โดยตรงและเป็นการตัด ทอนพ่อค้าคนกลาง พร้อมกับการผลักดันโครงการรับจำนำข้าวเปลือก¹⁴ ในการสร้างเสถียรภาพ ด้านราคาต่อจากนั้นมา

2. มาตรการรับจำนำข้าวเปลือก

นับจากปีการผลิต 2524/25 เป็นต้นมา รัฐได้ปรับรูปแบบของโครงการพยุงราคาข้าวมา เป็นโครงการรับจำนำข้าวเปลือก¹⁵ โดยมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร (ธ.ก.ส) รับจำนำข้าวเปลือกจากชาวนาในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อจูงใจให้ชาวนาชลอ การขายข้าวในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยวและลดอุปทานข้าวที่ออกสู่ตลาด ทั้งนี้เพื่อให้ชาวนามีเงินไปใช้ ก่อนโดยยังไม่ต้องขายข้าว เมื่อราคาข้าวหลังฤดูเก็บเกี่ยวสูงขึ้นชาวนาค่อยมาไถ่ถอน ข้าวเปลือก ไปขายในตลาดก็จะช่วยให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้นตามมา โครงการรับจำนำข้าวเปลือกในระยะ เริ่มแรกเป็นโครงการเสริมและเป็นโครงการ ขนาดเล็ก โดยเปิดโอกาสให้เกษตรกรที่ต้องการใช้ เงินในต้นฤดูการเก็บเกี่ยวได้นำข้าวมาจำนำไว้เป็นหลักประกันและเพื่อลดอุปทานข้าวที่จะเข้าสู่ ตลาดในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวจำนวนมากได้ชลดตัวลง ทั้งนี้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจะได้รับเงิน กู้ยืมไม่เกินร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าวเปลือกที่นำมาจำนำตามมูลค่าตลาดและในวงเงินกู้ไม่เกิน รายละ 100,000 บาท โดย ธ.ก.ส. คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 13 ต่อปี พร้อมทั้งมีเงื่อนไขว่า เกษตรกรจะต้องมาไถ่ถอนข้าวเปลือกคืนอย่างช้าตามเวลาที่กำหนดไว้ และหากไม่มาไถ่ถอน ภายในกำหนดข้าวเปลือกที่นำมาจำนำจะตกเป็นของ ธ.ก.ส. และ ธ.ก.ส. จะนำออกจำหน่ายเพื่อ ชำระหนี้สินต่อไป (สมพร อิศวิลานนท์ และ อรอนงค์ นัยวิกุล 2549)

การดำเนินงานในปีแรกพบว่ามีชาวนา ในพื้นที่ 3 จังหวัด (สุพรรณบุรี ชุมพร และ นครศรีธรรมราช) จำนวน 69 รายที่นำข้าวเปลือกมาจำนำและมีปริมาณข้าว ที่เข้าโครงการรับ จำนำเพียง 410.56 ตัน ทั้งนี้เพราะเกษตรกรที่เข้าโครงการจะมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยตันละ 443.36 บาท (ค่าดอกเบี้ย ค่าขนส่ง ค่ากระสอบและค่าอื่นๆ) ในขณะที่ราคาข้าวปรับเพิ่มขึ้นมาเพียงตัน ละ 200 บาทเท่านั้น (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ไม่ปรากฏปี) ความไม่สำเร็จของ

¹⁴ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นโครงการนำร่องเล็กๆ ซึ่งแรกเริ่มจัดตั้งโดย ธ.ก.ส. อันเป็นผลจากแรงผลักดันทางการเมือง ที่ จะให้ ธ.ก.ส. เลื่อนกำหนดการชำระหนี้ของเกษตรกร และเพื่อให้เกษตรกรเก็บข้าวไว้ขายในช่วงที่ราคาดี โดยฝากข้าวไว้ที่ โกดังของ อคส.

¹⁵ หลักการทั่วไปของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกคือการให้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกรโดยใช้ข้าวเปลือกเป็น หลักประกันในการชำระหนี้เงินกู้ ทั้งนี้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนทางการเงินแก่เกษตรกรและในขณะเดียวกันจะช่วยให้ปริมาณ ข้าวเปลือกออกสู่ตลาดในช่วงฤดูกาลเก็บเกี่ยวน้อยลง ซึ่งจะทำให้ระดับราคาข้าวเปลือกในช่วงเก็บเกี่ยวไม่ตกต่ำลงมากนัก สำหรับชาวนาที่จำนำข้าวเปลือกจะคาดหวังว่าเมื่อเก็บข้าวเปลือกไว้ขายในช่วงหลังฤดูเก็บเกี่ยวจะขายได้ในราคาที่สูงขึ้นได้ รายได้มากขึ้น โดยการรับจำนำจะอยู่ในช่วงเดือนพฤศจิกายนถึงกุมภาพันธ์ ในทั่วทุกภาค ยกเว้นภาคใต้ ส่วนในภาคใต้จะเริ่ม โครงการในช่วงเดือนมีนาคมถึงพฤษภาคม ของทุกปี ส่วนรายละเอียดของวิธีการรับจำนำจะมีการเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปี ซึ่ง ในที่นี้จะไม่ขอกล่าวถึง

โครงการในปีแรกที่ดำเนินงานเป็นเพราะชาวนาที่เข้าร่วมโครงการกลัวจะสูญเสียประโยชน์ที่ควรจะได้ไปส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในปีต่อมา หลังจากที่ได้มีการปรับปรุงเงื่อนไขของโครงการ เช่น (1) เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจำหน่ายสามารถเก็บข้าวไว้ที่ยังฉางของตนเอง ได้เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในการขนย้าย (2) การลดอัตราดอกเบี้ยที่เกษตรกรจะต้องจ่ายให้ต่ำลง เป็นต้น เป็นสาเหตุสำคัญทำให้เกษตรกรเข้ามาใช้ประโยชน์จากโครงการมากขึ้น

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกได้รับการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในฤดูกาลผลิตปี 2529/30 เพราะได้เปลี่ยนแปลงจากโครงการเสริมมา เป็นโครงการหลัก ทั้งนี้ รัฐบาลได้ผลักดันให้ ธ.ก.ส. เข้ามามีบทบาทในการ รับจำนำข้าวเปลือกจำนวนมากเป็นครั้งแรก เพื่อรักษาระดับราคาข้าวไม่ให้ตกต่ำโดยการชลอการขายของเกษตรกร พร้อมกับ กำหนดให้ ธ.ก.ส. เรียกเก็บดอกเบี้ยจากเกษตรกรร้อยละ 3 ต่อปี ในช่วงเดือนมกราคมถึงมิถุนายน และร้อยละ 6 ต่อปีในช่วงเดือนกรกฎาคมถึงสิงหาคม ผลของการดำเนินงานตามโครงการในปี ดังกล่าว พบว่าระดับราคาข้าวเปลือกชนิดต่างๆได้ปรับตัวสูงขึ้น เกษตรกรจึง มาเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมากขึ้น เนื่องจากเห็นว่าราคาข้าวเปลือกเพิ่มขึ้นมากกว่าดอกเบี้ยที่จะต้องจ่ายให้กับ ธ.ก.ส.

ในปีการผลิต 2530/31 คณะกรรมการนโยบายและมาตรการข้าว (กนข.) ในขณะนั้นได้เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของอัตราดอกเบี้ยเสียใหม่ โดยกำหนด ให้เกษตรกรเสียดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปีตลอดระยะเวลาจำนำ โดยที่ ธ.ก.ส. จะได้รับเงินชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้จากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรนอกจากนี้ในปี ดังกล่าว คณะกรรมการ กนข. ยังได้กำหนดให้มีโครงการอื่นๆเป็นโครงการเสริมอีกด้วย เช่น โครงการรับซื้อข้าวเปลือกของกองทัพบก¹⁶ โครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกของกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนโครงการเร่งระบายข้าวสารส่งออกเพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือกตามฤดูกาลผลิตของกระทรวงพาณิชย์¹⁷

ต่อมาในปี การผลิต 2534/35 รัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนงาน กองทุน สงเคราะห์เกษตรกรที่ตั้งขึ้นในปี 2517¹⁸ มาเป็นคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร(คชก.) และได้ ออกระเบียบว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 พร้อมกับจัดตั้ง “กองทุนรวมเพื่อเกษตรกร” ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรทั้งระบบครอบคลุมสินค้าเกษตรทุกชนิด ดังนั้นโครงการต่างๆที่เกี่ยวกับการแทรกแซงระดับราคาจึงอยู่ภายใต้การสนับสนุนเงินทุนจากกองทุนรวมฯ นี้ รวมทั้งโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของ ธ.ก.ส. ด้วย (หน่วยวิจัยธุรกิจเกษตร 2539) นอกจากนี้เงินชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้ให้กับ ธ.ก.ส. ได้นำมาจากกองทุนดังกล่าว พร้อมทั้งได้เปลี่ยนแปลงจำนวนเงินกู้ที่เกษตรกรได้รับจากร้อยละ 80 เป็นไม่เกินร้อยละ 90 ของ

¹⁶ โดยกองทัพบกซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรรายย่อยในราคาสูงกว่าราคาท้องถิ่นแล้วนำข้าวเปลือกนั้นมาแปรสภาพเป็นข้าวสารเพื่อบริโภคในกองทัพ

¹⁷ โครงการนี้รัฐบาลขายข้าวสารในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดให้แก่ผู้ซื้อทั้งที่เป็นรัฐบาลและเอกชนต่างประเทศ

¹⁸ ในปี 2493 ถึง 2517 เงินค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวต้องส่งเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดินทั้งหมด การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอันเนื่องจากการเรียกร้องประชาธิปไตยของนักเรียน นักศึกษา ในยุคนั้นได้มีการเสนอให้มีการเปลี่ยนระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมส่งออก โดยท่านรองปลัดกระทรวงเกษตรในขณะนั้น(นายเถลิง ชำรงนาวาสวัสดิ์) ได้เสนอให้นำเงินค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวมาจัดตั้งเป็นเพื่อช่วยเหลือชาวนา จึงได้มี พรบ.กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเกิดขึ้น

ราคาเป้าหมาย (ดูรายละเอียดหลักเกณฑ์การดำเนินงานรับจำนำข้าวเปลือกโดย ธ.ก.ส. ในช่วงระหว่างปี 2527-2538 ได้ ดังตารางผนวกที่ 2) ในช่วงระยะแรกของการดำเนินโครงการรับจำนำบัณฑิต มาแสง (2537) ได้สรุปว่าเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในปีการผลิต 2534/35 จะมีรายได้สูงกว่าเกษตรกรที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการรับจำนำ ทั้งนี้เพราะหลังฤดูกาลเก็บเกี่ยวผ่านไปชาวนาจะขายข้าวได้ในระดับราคาที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2527) ได้พบว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดจากโครงการรับจำนำในช่วงปี 2525/26 ร้อยละ 54 ตกอยู่กับโรงสีข้าวและผู้ส่งออก อีกร้อยละ 33 ตกอยู่กับหน่วยงานของรัฐและคนกลางที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของเกษตรกรจะได้รับเพียงร้อยละ 6 ของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นเท่านั้นเอง

ในปีการผลิต 2541/42 และ 2542/43 รัฐบาลได้ปรับเพิ่มราคาจำนำให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรสามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันในการกู้เงินได้สูงถึงร้อยละ 95 ของราคาเป้าหมาย และให้ ธ.ก.ส. รับจำนำข้าวเปลือกเฉพาะข้าวเปลือกในยุ้งฉางของเกษตรกร และเมื่อพ้นฤดูเก็บเกี่ยวไปแล้วระดับราคาข้าวเปลือกไม่ได้ปรับตัวดีขึ้นรัฐบาลจึงได้เพิ่มโครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือก โดยให้ อคส. กู้เงินจากธนาคารกรุงไทยไปรับซื้อข้าวสารจากโรงสี โดยกำหนดให้โรงสีซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรในราคาที่กำหนด แต่สถานการณ์ราคาข้าวเปลือกยังไม่ดีขึ้น กนข. ได้มีมติให้เกษตรกร และสถาบันเกษตรกรที่ไม่มียุ้งฉางให้นำข้าวเปลือกไปฝากไว้ที่เก็บหรือยุ้งฉางของ อตก. หรือของโรงสีที่ อตก. เข้าไว้และนำไปประทวนสินค้าที่ อตก. ออกให้ไปจำนำกับ ธ.ก.ส. (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ไม่ปรากฏปี)

ในปี 2543/44 สถานการณ์ราคาข้าวเปลือกยังไม่ดีขึ้น รัฐบาลได้ดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีและโครงการรับจำนำข้าวสารและมาตรการอื่นๆ ไปพร้อมๆกัน โดย ข้าวเปลือกนาปีรับจำนำตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนถึงมีนาคม และข้าวเปลือกนาปรังรับจำนำตั้งแต่เดือนมีนาคมถึงเดือนสิงหาคม และในปีนี้อาจไม่ได้กำหนดราคาเป้าหมายแต่ใช้กำหนดราคารับจำนำแทน นั่นหมายความว่าเกษตรกรสามารถ นำข้าวเปลือกมาจำนำและ กู้เงินได้ร้อยละ 100 ของราคาที่ กนข. กำหนด สำหรับหลักเกณฑ์อื่นๆยังคงถือปฏิบัติเช่นเดียวกับโครงการในปีที่ผ่านมา และเมื่อรัฐบาลภายใต้พรรคไทยรักไทย โดยการนำของนายกรัฐมนตรีนักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศในเดือนกุมภาพันธ์ 2544 ได้ปรับปรุงโครงการรับจำนำใหม่ โดยให้ ธ.ก.ส. รับจำนำไปประทวนสินค้าที่ อตก. และ อคส. ออกให้แก่เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2544 ไปฝากไว้ ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ถึงสิงหาคม 2544 กำหนดระยะเวลาไถ่ถอน 5 เดือน พร้อมกับขยายวงเงินรับจำนำเป็นไม่เกินรายละ 350,000 บาท และกำหนดเงื่อนไขให้สามารถนำข้าวเปลือกนาปรังที่ อตก. และ อคส. รับฝากไว้ไปสีแปรสภาพเป็นข้าวสารและเก็บไว้ในคลังสินค้ากลาง การดำเนินงานดังกล่าว อคส. และ อตก. จะต้องตกลงกับโรงสีไม่ให้คิดค่าฝากข้าวเปลือกในช่วงเวลา 3 เดือนแรก ที่รับฝากข้าวเปลือกจากเกษตรกร โดยมีคณะกรรมการพิจารณาขยายตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรังที่ประกอบด้วย อธิบดีกรมการค้าภายในเป็นประธาน และผู้แทน อคส. อตก. กรมการค้าต่างประเทศ และกรมการค้าภายใน เป็นคณะกรรมการบริหารจัดการข้าวเปลือกที่ฝากไว้ไม่ให้เกิน 3 เดือน

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรังปี 2544 ถือได้ว่าเป็นต้นแบบของโครงการรับจำนำ
ใบประทวน ต่อเนื่องมา จนถึงปีการผลิต 2551/52 (ที่ได้ปรับเปลี่ยน นโยบายไปเป็นโครงการ
ประกันรายได้ขั้นต่ำ) ทั้งนี้รัฐบาลได้เพิ่ม ราคาเป้าหมายของการรับจำนำ ให้สูงกว่าระดับราคา
ตลาดไปพร้อม ๆ กับการเพิ่มปริมาณเป้าหมายของการรับจำนำ พร้อมกันนี้ได้ มีมาตรการให้โรงสี
เอกชนเข้ามาเป็นกลไกที่สำคัญในกระบวนการรับจำนำข้าวเปลือก เพิ่มเติมจาก การใช้กลไกของ
ธ.ก.ส. และสถาบันสหกรณ์ที่ได้ดำเนินการรับจำนำและฝากข้าวไว้กับยุ้งฉางของเกษตรกรแต่ละ
รายหรือสถาบันเกษตรกรในแหล่งการผลิต รวมถึงได้ให้มีการรับจำนำใบประทวนสินค้าโดยให้
เกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจำนำกับโรงสีและให้โรงสีโดยมี อดท. และ อดส. เป็นผู้ออกใบประทวน
สินค้าให้กับเกษตรกร เมื่อเกษตรกรได้รับใบประทวนแล้วสามารถนำ ใบประทวนมาขึ้นเงินกับ
ธ.ก.ส. ตามราคาประกาศรับจำนำ ซึ่งในปีการผลิต 2544/45 และปีการผลิต 2545/46 ได้
เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ โดยกำหนดปริมาณเป้าหมายการรับจำนำเพิ่มจาก 2.5 ล้านตัน เป็น 8.7
ล้านตัน ในปีการผลิต 2544/45 และเป็น 9 ล้านตันในปีการผลิต 2545/46

ในปีการผลิต 2546/47 และ 2547/48 ซึ่งเป็นช่วงของรัฐบาลของพรรคไทยรักไทย
นอกจากจะมีการขยายขนาดของโครงการรับจำนำ โดยมีเป้าหมายของการรับจำนำถึง 9.0 ล้าน
ตันข้าวเปลือก(หรือประมาณเกือบ 1 ใน 3 ของผลผลิตข้าวทั้งประเทศ) พร้อมกับขยายราคารับ
จำนำให้สูงกว่าระดับราคาตลาด ทั้งนี้สำหรับข้าวหอมมะลิคุณภาพต่างๆ ได้ยกระดับราคาสูงขึ้น
จากเดิมตันละ 3,000 บาทหรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 43-45 สำหรับข้าวหอมจังหวัดได้เพิ่มขึ้น
ตันละ 2,000 บาทหรือประมาณร้อยละ 35 ข้าวเจ้านาปีปรับเพิ่มขึ้นตันละ 1,240-1,440 บาท
ขึ้นอยู่กับเปอร์เซ็นต์ของการสีเป็นข้าวสาร สำหรับข้าวปทุมธานี เพิ่มขึ้นน้อยกว่าข้าวชนิดอื่นๆ
หรือเพิ่มขึ้นตันละ 600บาทหรือร้อยละ 10 ของระดับราคาเดิม(ตารางที่ 2)

การปรับเพิ่มราคารับจำนำดังกล่าวได้ ส่งผลให้เกษตรกรนำข้าวเปลือกที่ผลิตได้มา เข้า
โครงการรับจำนำสูงมากขึ้นจาก 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 ใน
ขณะเดียวกันการมาไถ่ถอนคืนของเกษตรกรกลับลดน้อยลง (ตารางที่ 3) เป็นผลให้ข้าวหลุด
จำนำตกเป็นของรัฐในจำนวนที่มากขึ้นไปจากเดิมกว่าที่เคยเป็นมา

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบราคาปรับจํานำข้าวเปลือกนาปีปีการผลิต 2546/47 และ2547/48
(ความขึ้นไม่เกิน 15%)

ชนิดข้าว	ปี 2546/47	ปี 2547/48	จำนวน เปลี่ยนแปลง	% เปลี่ยนแปลง
	บาทต่อตัน			
ข้าวเปลือกหอมมะลิ	7,000	10,000	+3,000	+42.86
ชนิดสีได้ตันข้าว 42 กรัม	6,900	9,900	+3,000	+43.48
ชนิดสีได้ตันข้าวได้ 36 กรัม	6,700	9,700	+3,000	+44.78
ข้าวเปลือกหอมจังหวัด				
ชนิดสีได้ตันข้าว 40 กรัม	5,700	7,700	+2,000	+35.09
ชนิดสีได้ตันข้าว 36 กรัม	5,620	7,620	+2,000	+35.59
ชนิดสีได้ตันข้าว 34 กรัม	5,460	7,460	+2,000	+36.63
ข้าวเปลือกเจ้านาปี				
ชนิดสีเป็นข้าวสาร 100%	5,330	6,600	+1,270	+23.83
ชนิดสีเป็นข้าวสาร 5%	5,235	6,500	+1,265	+24.16
ชนิดสีเป็นข้าวสาร 10%	5,045	6,400	+1,355	+26.86
ชนิดสีเป็นข้าวสาร 15%	4,950	6,300	+1,350	+27.27
ชนิดสีเป็นข้าวสาร 25%	4,760	6,200	+1,440	+30.25
ข้าวเปลือกปทุมธานี	6,000	6,600	+600	+10.00
ข้าวเปลือกหอมสุพรรณบุรี	5,400	6,500	+1,100	+18.52

ที่มา: ฝ่ายเลขานุการ กษช. กรมการค้าภายใน พฤศจิกายน 2547

หมายเหตุ: 1. มีผลบังคับใช้ตั้งแต่เริ่มโครงการรับจํานำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2547/48 ในวันที่ 1 พฤศจิกายน 2547 เป็นต้นไป

2. ข้าวเปลือกหอมมะลิ ราคาปรับจํานำไปประทวน นข้างต้นให้ปรับเพิ่ม-ลด ตามจำนวนกรัมในอัตรากรัมละ 50 บาท ส่วนราคาปรับจํานำข้าวเปลือกหอมมะลิที่ยังฉางของเกษตรกร ให้กำหนดราคาปรับจํานำตันละ 9,700 บาท
3. ข้าวเปลือกหอมจังหวัดในภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางราคาปรับจํานำไปประทวนข้างต้นเป็นไปตามคุณภาพที่กำหนดและปรับเพิ่ม-ลดตามจำนวนกรัมละ 40 บาทส่วนราคาปรับจํานำที่ยังฉางเกษตรกรให้รับจํานำตันละ 7,460 บาท

ตารางที่ 3 จำนวนและมูลค่าข้าวเปลือกหาปีที่รับจำหน่ายและการไถ่ถอนคืน ช่วงปีการผลิต 2545/46-2550/51

	ยุ่งฉาง			ใบประทวน			รวม		
	รับจำหน่าย	ไถ่ถอน	% ไถ่ถอน	รับจำหน่าย	ไถ่ถอน	% ไถ่ถอน	รับจำหน่าย	ไถ่ถอน	% ไถ่ถอน
	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

ในช่วงปลายปี 2549 ได้มีการเปลี่ยนแปลง รัฐบาลจากพรรคไทยรักไทย เนื่องจากการรัฐประหาร และ เมื่อได้มีรัฐบาลชั่วคราวซึ่งมี พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี การดำเนินโครงการรับจำหน่าย ข้าวเปลือกในฤดูนาปีปีการผลิต 2549/50 ของรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ในขณะนั้นยังดำเนินเหมือนกับปีที่ผ่านมา ต่อมาในเดือนกรกฎาคม 2550 ได้มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการนโยบายและมาตรการข้าว (กนช.) มาเป็นคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กชช.) คณะกรรมการ กชช. ได้ปรับลดเป้าหมายปริมาณการรับจำหน่ายลงจาก 9 ล้านตันมาเป็น 8 ล้านตัน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ข้าวไทย¹⁹ พร้อมกับปรับราคาจำหน่ายเป้าหมายในฤดูนาปีให้ใกล้เคียงกับราคาตลาด โดยกำหนดให้ข้าวหอมมะลิ (ชนิดที่สีได้ต้นข้าว 36-42 กรัม) ตันละ 7,200-9,000 บาทต่อตัน ข้าวเปลือกเจ้าหน้าปี 25%-100% ตันละ 5,900-6,500 บาทต่อตัน และข้าวเปลือกเหนียว 10% (คละ, เมล็ดยาว) ตันละ 7,500 บาทและ 7,700 บาทต่อตัน ตามลำดับ ข้าวเปลือกปทุมธานี รับจำหน่ายตันละ 6,700-7,000 บาท ข้าวเปลือกหอมจังหวัดตันละ 7,200-7,500 บาท (ฝ่ายเลขานุการ กชช.2550)

¹⁹ ยุทธศาสตร์ข้าวไทยได้มีแผนการปรับลดการแทรกแซงของรัฐในตลาดข้าวเปลือกลงปีละ 10%

สำหรับในฤดูนาปี ปีการผลิต 2550/51 ได้คงเป้าการรับจำนำ มาไว้ที่ 8 ล้านตัน ข้าวเปลือก พร้อมกับการกำหนดราคาปรับจำนำเพิ่มจากปีการผลิต 2549/50 อีกเล็กน้อย โดยข้าวหอมมะลิ(ชนิดที่สีได้ต้นข้าว 36-40 กรัม) ตันละ 9,000-9,300 บาทต่อตัน(สูงกว่าปีที่ผ่านมา 300 บาท) ข้าวหอมจังหวัด (ชนิดที่สีได้ต้นข้าว 34-40 กรัม) ตันละ 7,500 -7,800 บาท (สูงกว่าปีที่ผ่านมา 300 บาท) ข้าวเปลือกเจ้านาปี 25%-100% ตันละ 6,100-6,700 บาท(สูงกว่าปีที่ผ่านมา 200 บาท) ข้าวเปลือกปทุมธานี (ชนิดที่สีได้ต้นข้าว 36-42 กรัม) ตันละ 6,900-7,200 บาท (สูงกว่าปีที่ผ่านมา 300 บาท) และข้าวเปลือกเหนียว 10% (คละ, เมล็ดยาว) ตันละ 7,500 บาทและ 7,700 บาทต่อตันตามลำดับ (ฝ่ายเลขานุการ กชช.2551a) และมีกำหนดระยะเวลาการไถ่ถอนคืนภายใน 4 เดือน สำหรับในฤดูนาปีจะมีการเปลี่ยนแปลงไปจากอัตราที่กล่าวถึงเพียงเล็กน้อย เนื่องจากสถานการณ์ข้าวในปีนี้เป็นสถานการณ์ที่ราคาข้าวได้มีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้น การประกาศราคาปรับจำนำใกล้เคียงกับราคาตลาดได้มีผลทำให้จำนวนข้าวเปลือกที่เข้าสู่โครงการรับจำนำลดลงในฤดูนาปีเหลือเพียง 1.81 ล้านตัน และในฤดูนาปีอีก 1.64 ล้านตัน (รวมทั้งปี 3.45 ล้านตัน ในปีการผลิต 2549/50 และในขณะเดียวกันก็ได้จัดทำแผนการระบายข้าวในสต็อกออกเป็นระยะ ซึ่งไม่ส่งผลกระทบต่อตลาดการค้าข้าวแต่อย่างใด และสามารถระบายข้าวสารคงเหลือในสต็อกได้ลดลงเหลือเพียงจำนวน 2.1 ล้านตัน

เมื่อรัฐบาลของพรรคพลังประชาชน ซึ่งมีนายสมัตร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เข้ามาบริหารประเทศต่อจากรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ พบว่าในระยะแรกยังคงเป้าหมายและราคาปรับจำนำในฤดูนาปีตามที่ กชช . ได้อนุมัติไว้ในรัฐบาลก่อนหน้านี้ แต่ เนื่องจากในช่วงครึ่งปีแรกของปี 2551 ระดับราคาข้าวในตลาดต่างประเทศได้ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากอันเนื่องจากสถานการณ์ วิกฤตอาหารและพลังงานโลก²⁰ พร้อมทั้งการปรับตัวของราคา ข้าวเปลือก ในประเทศที่ระดับฟาร์ม ในเดือน มิถุนายน 2551 เกษตรกรได้เรียกร้องให้รัฐบาลได้เรียกร้องให้รัฐบาลประกาศราคาปรับจำนำในฤดูนาปี 2551 ให้เท่ากับราคาตลาดซึ่งในขณะนั้นราคาข้าวเปลือกที่ระดับฟาร์มได้ขึ้นไปสูงถึงตันละ 15,000 บาท ทำให้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้กระทรวงการคลังและ ธ.ก.ส. ดำเนินการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีความชื้นไม่เกิน 15% ที่ตันละ 14,000 บาท (ฝ่ายเลขานุการ กชช. 2551b) ซึ่งได้ปรับเพิ่มราคาสูงถึงร้อยละ 97.18 (ตารางที่ 4)

²⁰ ราคาน้ำมันดิบในตลาดการค้าน้ำมันโลกได้ปรับตัวสูงขึ้น ในขณะเดียวกันราคาพืชอาหารหลัก การปรับตัวเพิ่มขึ้นของราคาข้าว มีสาเหตุจากการหยุดส่งออกของจีนและอินเดียเนื่องจากมีปริมาณสต็อกข้าวที่ลดต่ำลง นอกจากนี้การที่เวียดนามได้ชะลอการส่งออกและต่อมาหยุดการส่งออกได้ทำให้ราคาข้าวในตลาดระหว่างประเทศปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงระหว่างเดือนมีนาคมถึงกรกฎาคม 2551

ตารางที่ 4 ราคาจำหน่ายข้าวเปลือกฤดูนาปี 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 กชช. (2551b)

ผลจากการปรับเพิ่มระดับราคาจำหน่ายอย่างมากในรัฐบาลของนายสมัคร สุนทรเวช ได้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายรับจำหน่ายข้าวเปลือกในฤดูนาปีปีการผลิต 2551/52 เมื่อนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้เพราะแม้ระดับราคาข้าวในตลาดโลกจะลดลงมาถึงร้อยละ 40 จากที่เคยขึ้นไปสูงสุดและราคาข้าวเปลือกในตลาดรับซื้อของเอกชนได้ลดลงมาจนต่ำกว่าเกวียนละ 10,000 บาท ก็ตาม แต่รัฐบาลยังคงระดับราคาจำหน่ายไว้ในระดับที่สูง ทั้งนี้เพราะด้านหนึ่งเป็นการเรียกร้องจากเกษตรกรและขณะเดียวกันอีกด้านหนึ่งพรรคการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศดังกล่าวในขณะนั้นมีความประสงค์ในการจัดทำนโยบายประชานิยมเพื่อสร้างคะแนนเสียงกับประชาชน ดังนั้นหากเปรียบเทียบราคาจำหน่ายระหว่างฤดูนาปี 2550/51 กับฤดูนาปี 2551/52 พบว่าได้มีการเพิ่มระดับราคาจำหน่ายถึงเกือบร้อยละ 80 สำหรับข้าวเปลือกนาปี และประมาณร้อยละ 60 และ 66 สำหรับข้าวหอมมะลิและข้าวหอมจังหวัดตามลำดับ(ตารางที่ 5)

การปรับราคาจำหน่ายเพิ่มขึ้นแม้จะเป็นเหตุผลด้านนโยบายเพื่อการยกระดับรายได้ให้เกษตรกรมีระดับรายได้ที่สูงขึ้นก็ตาม แต่การยกระดับราคาที่สูงกว่าระดับราคาตลาด และมีการจำหน่ายตามเป้าหมายจำนวนมากย่อมสร้างผลกระทบต่อกิจกรรมของตลาดกลางข้าวเปลือก ทั้งนี้เพราะรัฐได้กลายเป็นผู้รับซื้อข้าวเปลือกรายใหญ่ในท้องตลาด การศึกษาช่องทางการตลาดข้าวเปลือกของศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ได้รายงานไว้ว่านับจากมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกไปสู่การแทรกแซงกลไกตลาดในรูปแบบของการประกันราคาขั้นต่ำ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในช่องทางตลาดข้าวจากเดิมที่เกษตรกรขาย ผ่านพ่อค้าในหมู่บ้านและตลาดกลาง ไปสู่การขายผ่านโรงสีเป็นสำคัญ (ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ 2547) นอกจากนี้ระดับราคาจำหน่ายที่ปรับตัวสูงขึ้นมากในระยะเวลาดังกล่าวได้สร้างภาระทางการคลังให้กับประเทศที่จะต้องจัดหาเงินมาให้การอุดหนุนกับโครงการดังกล่าว²¹ แม้มูลค่ารับจำหน่ายจะลดลงในปี 2549/50 และปี 2550/51 แต่หากพิจารณาจากการมาถ่ถอนคืนของเกษตรกรที่นำข้าวมาจำหน่ายในโครงการ

²¹ ดังจะเห็นว่ามูลค่าของการรับจำหน่ายมีสูงขึ้นไปเป็นลำดับจาก 12.43 พันล้านบาท ในปี 2546/47 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 71.78 พันล้านบาท ในปี 2548/49

ตารางที่ 5 ราคาจำหน่ายข้าวเปลือกฤดูนาปี 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 กษ. กรมการค้าภายใน พฤศจิกายน 2547

หมายเหตุ: ราคาจำหน่ายข้าวเปลือกหอมมะลิที่ยังค้างของเกษตรกรบวกเพิ่มให้อีกตันละ 1,000 บาท เช่นเดียวกับราคาจำหน่ายข้าวเปลือกเหนียวที่ยังค้างเกษตรกรให้เพิ่มอีกตันละ 1,000 บาท เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจะจำหน่ายได้ในวงเงินไม่เกิน 500,000 บาท

พบว่าในแต่ละปีมีการไถ่ถอนคืน²² จำนวนน้อยมากโดยเฉพาะการจำหน่ายไปประทวน โดยในปี 2547/48 มีการมาไถ่ถอนเพียงร้อยละ 5 ของจำนวนที่รับจำหน่าย สำหรับในปี 2549/50 และปี 2550/51 เป็นการใช้นโยบายการรับจำหน่ายในระดับราคาที่ใกล้เคียงกับราคาตลาดทำให้มีปริมาณข้าวที่เข้าสู่โครงการฯ ในจำนวนน้อย และมีผลต่อการไถ่ถอนในระดับที่สูง (ดูเพิ่มเติมในตารางที่ 3) ซึ่งหากเป็นเช่นนี้จะนำไปสู่ผลกระทบต่องบประมาณของรัฐ ในการอุดหนุนโครงการรับจำหน่ายการบริหารจัดการข้าวในสต็อกและรวมถึงการจัดระเบียบข้าวออกจากสต็อกตามมา

²² การจำหน่ายที่ยังค้างกำหนดระยะเวลาให้เกษตรกรมาไถ่ถอนภายในเวลา 4 เดือน สำหรับกรณีของการจำหน่ายไปประทวนกำหนดระยะเวลาไถ่ถอนไม่เกิน 3 เดือน

เป็นที่กล่าวกันว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกในช่วง 5-6 ปีที่ผ่านมาได้ถูกพัฒนา
ยกระดับไปสู่โครงการที่หวังผลทางการเมืองมากกว่าการหวังผลเพื่อการพัฒนาตลาดข้าวไทย
และอุตสาหกรรมข้าวไทย ทั้งนี้ได้อาศัยข้ออ้างที่ว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ยากจนและจำเป็นจะต้อง
ยกระดับรายได้ของกลุ่มคนดังกล่าวให้สูงขึ้น

2.1 ผลกระทบจากมาตรการการแทรกแซงกลไกตลาดข้าวเปลือกระดับฟาร์ม

การที่รัฐบาลเพิ่มปริมาณการรับจำนำข้าวเปลือก และปรับเปลี่ยนวิธีดำเนินการรับจำนำ
จากเดิมที่รับจำนำต่ำกว่าราคาตลาด ไปเป็นการรับจำนำเท่ากับราคาตลาดและต่อมายังได้
ยกระดับราคาเป้าหมายที่สูงกว่าราคาตลาด ซึ่งแน่นอนนโยบายดังกล่าวจะเป็นการช่วยเหลือ
เกษตรกรให้มีรายได้มากขึ้นจากการทำนาเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสม แต่นโยบาย
ดังกล่าวได้สร้างผลกระทบในระบบการตลาดข้าวไทยตามมา ซึ่งสมพร อิศวิลานนท์และอรอนงค์
นัยวิกุล (2549) ได้ให้ข้อสรุปไว้ ดังนี้

ประการแรก การขยายขนาดของโครงการรับจำนำข้าว ทำให้ในปี 2548/49 มีปริมาณ
ข้าวมากถึง 1 ใน 3 ของปริมาณผลผลิตทั้งหมดถูกดึงออกจากตลาดกลางไปสู่โครงการรับจำนำ
ทำให้รัฐเป็นผู้ซื้อข้าวเปลือกรายใหญ่ในตลาด เป็นการตัดทอนประสิทธิภาพการทำงานของตลาด
กลางในทางอ้อม เนื่องจากอุปทานข้าวเปลือกที่เข้าสู่ตลาดกลางลดลง ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์
ประยุกต์ (2547) รายงานว่าในช่วงเวลาที่รัฐเปิดรับจำนำข้าวเปลือก ข้าวเปลือกส่วนใหญ่จะถูกนำ
ผ่านโรงสีทั้ง ของเอกชนและ โรงสีของสหกรณ์การเกษตรซึ่งเป็นผู้ดำเนินการในกระบวนการรับ
จำนำไปประทวนถึงร้อยละ 65.73 ปริมาณที่ขายผ่านตลาดกลางมีน้อยในสัดส่วนเพียงร้อยละ
31.17 การที่รัฐรับจำนำข้าวไว้เป็นจำนวนมาก เป็นการสร้างภาระ และเป็นต้นทุน²³ต่อการจัดเก็บ
สินค้า การขนส่ง การแปรรูป และการขายในขณะที่รัฐไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะบริหาร
กิจกรรมดังกล่าวได้ ดังนั้น การแทรกแซงกลไกตลาดข้าวเปลือกดังกล่าวในระยะยาวแล้วจะไม่
เป็นผลดีต่อระบบตลาดข้าวทั้งภายในประเทศและตลาดส่งออก และจะทำให้คุณภาพข้าวเปลือก
โดยรวมลดลงและไม่สอดคล้องกับนโยบายการค้าเสรีที่ประเทศไทยจะเปิดการค้าเสรีในสินค้าข้าว
ในปี 2553 เพราะประสิทธิภาพและกลไกตลาด ข้าวในระดับต่างๆตกอยู่ในภาวะอ่อนแอและไม่
สามารถจะใช้ประโยชน์จากการเปิดเสรีทางการค้า เพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของ
การค้าข้าวของโลกตามที่ได้เคยคาดฝันกันไว้ได้

ประการที่สอง เป็นสาเหตุนำไปสู่การปลอมปนข้าวซึ่งส่งผลกระทบต่อตลาดข้าวหอมมะลิ
ซึ่งเป็นตลาดข้าวคุณภาพของไทย การปลอมปนนั้นเกิดจากการที่รัฐไปแทรกแซงกลไกตลาดข้าว
หอมมะลิ โดยการรับจำนำข้าวหอมมะลิจำนวนมากและยกระดับราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ทำให้มี

²³ เช่น ค่าใช้จ่ายในการออกไปประทวนและค่า overhead สำหรับการรับซื้อข้าวเปลือก 45 บาทต่อตัน ค่าฝากเก็บข้าวเปลือกที่
ต้องจ่ายให้โรงสี 20 บาทต่อตันต่อเดือน ค่าประกันภัย 14 บาทต่อตันต่อ 6 เดือน ค่าตรวจสอบคุณภาพ 16 บาทต่อตัน ค่ารักษา
คุณภาพข้าว 6 บาทต่อตันต่อเดือน ค่าขนถ่ายตันละ 30 บาท ค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาข้าวสารที่แปรสภาพ ในอัตราไม่เกินตัน
ละ 216 บาทต่อ 6 เดือนประกอบด้วยค่าฝากเก็บ 120 บาทต่อตันต่อเดือน ค่าประกันภัย 14 บาทต่อตันต่อ 6 เดือน ค่าตรวจสอบ
คุณภาพข้าว 16 บาทต่อตัน ค่ารักษาคุณภาพข้าว 36 บาทต่อตันต่อ 6 เดือน ค่าขนถ่ายเก็บ 30บาทต่อตัน (ฝ่ายเลขานุการ กษช.
ตุลาคม 2550)

การนำข้าวหอมจังหวัด ข้าว ปทุมธานี หรือข้าวหอมสุพรรณบุรีไปปลอมปนกับข้าวหอมมะลิ ส่งผลให้คุณภาพของข้าวหอมมะลิที่มีคุณสมบัติจำเพาะลดคุณค่าลง เป็นผลต่อ ตลาดการค้าข้าวหอมมะลิขาดความเชื่อมั่นในคุณภาพของข้าวหอมมะลิจากประเทศไทย การที่ตลาดข้าวหอมมะลิในต่างประเทศขาดความเชื่อมั่นในคุณภาพข้าวหอมมะลีย่อมจะมีผลต่อระดับราคาข้าวหอมมะลิตามมา เพราะตลาดและผู้บริโภคจะลดค่าความจำเพาะ (economic rent) ของข้าวหอมมะลิให้ต่ำลง ซึ่งจะสร้างความเสียหายต่อตลาดข้าวหอมมะลิของไทย และจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งปลูกข้าวหอมมะลิคุณภาพชั้นนำตามมา

ประการที่ 3 การแทรกแซงตลาดในระดับสูงโดยเฉพาะการยกระดับราคาสูงกว่าราคาตลาดดังกล่าวได้สร้างภาระต่องบประมาณของประเทศเพื่อการแทรกแซงราคาข้าวอย่างมากทั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและที่จะเกิดขึ้นในอนาคต นโยบายที่ใช้อยู่นี้กล่าวได้ว่า ได้ก้าวไม่ทันกับความเป็นพลวัตของตลาดการค้าข้าว เพราะเมื่อเก็บข้าวไว้ในจำนวนมากแล้วเมื่อใดที่มีความจำเป็นต้องระบายข้าวออกจะมีผลต่อระดับราคาส่งออกที่ลดลงเพราะตลาดจะคิดลดอุปทานข้าวที่จะเข้ามาในตลาดจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังคิดลดไปถึงคุณภาพของข้าวที่จะระบายออกตามมาด้วย ซึ่งในท้ายที่สุดรัฐบาลก็ต้องระบายออกในระดับราคาที่ต่ำและต้องแบกภาระการชดเชยการขาดทุนให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการชดเชยค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการโครงการตามมาด้วย

ประการสุดท้าย การขยายขนาดของโครงการรับจำนำข้าว ได้ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและการพัฒนาตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า (future market) ทั้งนี้เนื่องจากการที่รัฐได้ซื้อข้าวเก็บไว้ในจำนวนมากๆในระดับราคาที่สูงจะเป็นการบั่นทอนต่ออุปสงค์และอุปทานในตลาดซื้อขายสินค้าข้าวล่วงหน้า และไม่สนใจให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในวงการค้าข้าว เข้ามาใช้บริการของตลาดซื้อขายข้าวล่วงหน้า ความขัดแย้งเชิงนโยบายดังกล่าวได้สร้างความสูญเสียต่อโอกาสทางการตลาดและการลงทุน ตลอดจนต่อเศรษฐกิจการผลิตและการค้าข้าวของประเทศไทยอย่างมากตามมา

นอกจากนี้ การที่รัฐรับจำนำข้าวเปลือกตลอดทั้ง ปี ได้ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมในการใช้พันธุ์ข้าวของเกษตรกรในเขตชลประทานหลายพื้นที่ เนื่องจากเกษตรกรต้องการปลูกให้ได้ 3 ครั้งในรอบปีจึงได้หาข้าวพันธุ์เบาที่มีอายุต่ำกว่า 90 วัน (ข้าวพันธุ์เบา) ที่มีคุณสมบัติไม่ผ่านการรับรองพันธุ์จากกรมการข้าว ซึ่งเป็นที่เกรงกันว่าหากข้าวพันธุ์เบาดังกล่าว มีการขยายตัวไปในวงกว้างแล้ว ย่อมจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพข้าว 5% ของไทยในตลาดการค้าข้าวระหว่างประเทศตามมา อีกทั้งยังมีประเด็นใน เรื่องการสวมสิทธิ์เกษตรกร การทุจริตที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการดำเนินงานต่างๆ รวมถึงวิธีการระบายข้าวออกจากสต็อกของรัฐที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและทำให้เกิดการสูญเสียในระหว่างการจัดเก็บและการระบายออก ซึ่งทำให้รัฐต้องขาดทุนจากการดำเนินโครงการในระดับสูง(สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2552a)

2.2 ความสูญเสียจากโครงการรับจำนำ

ในเชิงแนวคิดแล้ว โครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นโครงการที่ช่วยชะลออุปทานผลผลิตข้าวที่จะออกสู่ตลาดมากในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยว อันเป็นผลจากความต้องการเงินสดของเกษตรกร โดยให้เกษตรกรสามารถนำข้าวเปลือกมาเป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงิน โดยคิด มูลค่าของหลักประกันในอัตราที่ต่ำกว่าหรือใกล้เคียงกับมูลค่าตลาด ซึ่ง การปรับหรือชะลออุปทานที่มีมากในตอนต้นฤดูการเก็บเกี่ยวให้สมดุลกับอุปสงค์ที่ค่อนข้างคงที่ตลอดปี มีผลให้ราคาต้นฤดูกาลกับปลายฤดูกาลเก็บเกี่ยวแตกต่างกันน้อยลง ซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์ในการสร้างเสถียรภาพราคาข้าว แต่การที่ฝ่ายนโยบายได้บิดเบือนโครงการ ออกไปจากแนวคิดเดิม โดยดำเนินนโยบายทั้งยกระดับราคาจำนำให้สูงกว่าราคาตลาด ไปพร้อม ๆ กับการขยายจำนวนเป้าหมายของการรับจำนำในช่วงเวลาที่ผ่านมา ซึ่งเท่ากับว่าฝ่ายนโยบายได้เปลี่ยนแปลงโครงการรับจำนำให้เป็นโครงการประกันราคา(price guarantee)และเป็นการบิดเบือนกลไกการตลาดอย่างมาก

จากการประเมินผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของโครงการรับจำนำราคาข้าวในปีการผลิต 2548/49 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552a)²⁴ (ตารางที่ 6) พบว่าเฉพาะโครงการรับจำนำที่ดำเนินงานในปี 2548/49 มีมูลค่าการลงทุนเป็นเงิน 20,756.58 ล้านบาท (คิดเป็นมูลค่าปัจจุบันปี 2552) หากพิจารณาจากปริมาณข้าวเปลือกที่นำมาเข้าร่วมโครงการจำนวน 5.25 ล้านตัน พบว่าจะมีมูลค่าของการสูญเสีย 3,955.34 บาทต่อตันข้าวเปลือก

ผลจากการที่รัฐได้ยกระดับราคาจำนำสูงกว่าระดับราคาข้าวเปลือกในตลาดตั้งได้กล่าวมา ได้ทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มาไถ่ถอนข้าวเปลือกที่ได้นำมาจำนำไว้กับรัฐและ นับวันปริมาณข้าวเปลือกที่สะสมอยู่ในโกดังของรัฐได้มีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นเป็นทวีคูณ อีกทั้งเมื่อใดที่คิดจะระบายข้าวในสต็อกที่จัดเก็บไว้ ก็จะส่งผลกระทบต่อราคาข้าวเปลือกในตลาดตามมา นอกจากนี้การที่รัฐได้กำหนดระดับราคาจำนำไว้ค่อนข้างสูงได้ส่งผลกระทบต่องบประมาณที่ จะนำมาใช้ในการแทรกแซงระดับราคาข้าวเปลือกในตลาด ในฤดูกาลผลิตปี 2551/52 พบว่ามีปริมาณข้าวเปลือกที่เข้าโครงการรับจำนำสูงถึง 5.17 ล้านตัน (ข้อมูล ณ เดือนกันยายน 2552) ซึ่งต้องใช้เงินเพื่อสนับสนุนโครงการรับจำนำข้าวเปลือกไม่น้อยกว่า 5 หมื่นล้านบาท และเมื่อรวมกับ ปริมาณข้าวเปลือกที่รับจำนำไว้ในปีที่ผ่านมาและได้สี่เป็นข้าวสารคงค้างอยู่ในสต็อกจำนวนประมาณ 4.7 ล้านตัน หรือคิดเป็นเงินไม่ต่ำกว่า 75,000 ล้านบาท จะเห็นว่าจำนวนเงินที่จะต้องนำมาใช้กับโครงการรับจำนำข้าวมีสูงเกินกว่า 100,000 ล้านบาท จากปัญหาด้านงบประมาณที่จะต้องใช้ในการโครงการรับจำนำ เมื่อผนวกเข้ากับปัญหาในการจัดเก็บและรวมถึงการรั่วไหลในขั้นตอนของการรับจำนำ ได้นำไปสู่ข้อเสนอมองการเปลี่ยนแปลงนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกไปเป็นโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ซึ่งได้เริ่มนำใช้ในฤดูนาปีปีการผลิต 2552/53 เป็นต้นไป

²⁴ วิธีการคำนวณประโยชน์และการสูญเสียทางเศรษฐกิจของโครงการรับจำนำซึ่งได้จัดทำไว้โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้แสดงไว้ในภาคผนวก A

ตารางที่ 6 ค่าใช้จ่ายและรายรับตามเวลาที่เกิดขึ้นจริงและคำนวณเป็นมูลค่าปัจจุบันของโครงการรับจำนำในปีการผลิต 2548/49

รายรับรายจ่าย	รายการ	ปี 49	ปี 50	ปี 51	ปี 52	มูลค่าปัจจุบัน
	เงินกู้	44,797.02				48,991.46
	รวมค่าใช้จ่ายดำเนินงาน	4,773.02	897.19	296.51	0.41	6,481.46
1. กระทรวงเกษตรฯ	ค่าจดทะเบียนเกษตรกร	4.02				4.40
2. ธ.ก.ส.	ค่าใช้จ่าย ธ.ก.ส. รวม	2,138.35	181.33	28.84	-	2,561.33
	-ค่าเช่ายุ้งฉาง	94.68	-	-	-	103.55
	-ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน	2,005.62	-	-	-	2,193.41
	-ค่าใช้จ่ายในการระบายฯ	38.05	181.33	28.84	-	264.38
3. อคส.	ค่าใช้จ่ายรวม	2,575.48	715.86	267.67	0.41	3,855.33
	ก. ค่าใช้จ่ายที่เป็นเงิน	554.04	521.93	158.49	-	1,325.27
	-ค่า overhead	87.47	54.60	-	-	153.75
	-ค่าใช้จ่ายในการขายฯ	72.10	92.28	-	-	177.04
	-ค่าเช่าโกดังข้าวเปลือก	93.56	27.30	4.93	-	136.47
	-ค่าเก็บรักษาข้าวสาร	300.91	347.75	153.55	0.41	858.01
	ข. ค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นข้าว	2,021.44	193.94	109.18	-	2,530.06
	-ค่าสีแปรสภาพ	1,274.05	122.23	68.81	-	1,594.62
	-ค่ากระสอบและค่าขนส่ง	747.39	71.70	40.37	-	935.44
4. กรมการค้าภายใน	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน	25.23				27.99
5. สำนักงานตำรวจฯ	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน	30.00	-	-	-	32.81
6. สูญเสียจากการเก็บ	รวมค่าเสื่อมและสูญเสีย	328.32	305.96	23.03	-	708.42
	-ค่าเสื่อม	218.88	278.15	21.59	-	557.65
	-ค่าสูญเสีย	109.44	27.81	1.44	-	150.77
รวมรายจ่าย	(1)+(2)+(3)+(4)+(5)	49,570.10	15,799.45	5,412.57	165.51	34,716.34
รายรับ		11,250.73	15,799.45	5,412.57	165.51	34,716.34
	ก. การขาย	3,533.55	15,799.45	5,412.57	-	26,276.58
	-ขายข้าวเปลือก	1,764.12	1,783.21	430.58	-	4,277.22
	-ขายข้าวสาร	1,769.43	14,016.24	4,981.98	-	22,004.36
	ข. ลูกหนี้การค้า	509.06	-	-	-	556.72
	ค. ข้าวเปลือกหลุดจำหน่ายยุ้งฉางในส่วน ธ.ก.ส.	7,208.13	-	-	-	7,883.04
	ง. มูลค่าข้าวคงค้างในสต็อก	-	-	-	165.51	166.66
มูลค่าขาดทุน		-38,319.36	14,902.26	5,116.06	165.10	-20,756.58

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552a)

นโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว

การที่รัฐได้เข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดข้าวจนรัฐเป็นผู้ซื้อข้าวเปลือกขายใหญ่ในตลาด จนเป็นที่หวาดเกรงกันว่าในระยะยาวแล้วจะส่งผลกระทบต่อกลไกตลาดข้าวและเศรษฐกิจข้าวไทยทั้งระบบ ทำให้รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอปรับเปลี่ยนนโยบายจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมาเป็นโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว²⁵ ซึ่งนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว มีฐานแนวคิดมาจากหลักการประกันความเสี่ยงเนื่องจากความผันผวนของราคา (put option) ในหลักการดังกล่าวเป็นการประกันว่าชาวนาจะลดความเสียหายจากราคาข้าวในตลาดที่ตกต่ำกว่าที่ควร ไม่ใช่เป็นการประกันว่าราคาตลาดจะเป็นอย่างไรเมื่อชาวนาขายข้าว (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2552b)

การประกันความเสี่ยงเป็น การจัดทำสัญญาข้อตกลงระหว่างรัฐบาล (โดยมี ธ.ก.ส. เป็นตัวแทน) กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าวแต่ละรายว่าควรจะได้รับผลตอบแทนจากการปลูกข้าวในจำนวนเท่าใด โดยรัฐประกาศให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมาแจ้งถึงจำนวนพื้นที่และปริมาณผลผลิตพร้อมกับการกำหนดราคาเป้าหมายและพร้อมทั้งจำกัดปริมาณผลผลิตสูงสุดที่จะรับประกันรายได้สำหรับเกษตรกรแต่ละราย เมื่อถึงฤดูกาลเก็บเกี่ยวหากกระดับราคาอ้างอิงในขณะนั้นต่ำกว่าระดับราคาเป้าหมาย รัฐจะจ่ายส่วนต่างระหว่างราคาเป้าหมายกับราคาอ้างอิงเพื่อชดเชยรายได้ของเกษตรกรที่ขาดหายไป ทั้งนี้ในระยะเริ่มต้นของโครงการรัฐจะยังไม่พิจารณาหรือยังไม่เรียกเก็บเบี้ยประกันความเสี่ยง การปรับเปลี่ยนนโยบายดังกล่าวนอกจากจะสร้างหลักประกันด้านรายได้ให้กับเกษตรกรแล้ว ยังเป็นการสนับสนุนกลไกตลาดข้าวเปลือกในระดับต่างๆ ทั้งนี้เพราะเกษตรกรเมื่อเก็บเกี่ยวข้าวสามารถที่จะนำผลผลิตไปจำหน่ายให้กับคนกลางที่ใดก็ได้ และขณะเดียวกันรัฐจะลดบทบาทในการเป็นผู้เก็บสต็อกข้าวลงโดยให้เอกชนเป็นผู้ทำหน้าที่แทน

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

1. ขั้นตอนการดำเนินงาน

สำหรับ ขั้นตอน การดำเนินงาน ของโครงการ ประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้:

²⁵ เดิมเรียกโครงการประกันราคาข้าวและได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อเป็นโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวเมื่อการประชุมคณะกรรมการนโยบายข้าวครั้งที่ 8/2552 วันที่ 16 กันยายน 2552 (ฝ่ายเลขานุการ กขช., 2552a)

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

(2) การประกาศราคาเป้าหมายและปริมาณประกันรายได้ของเกษตรกร ทั้งนี้ได้กำหนดปริมาณและราคาประกันรายได้จากการขายข้าวเปลือก ณ ความชื้นไม่เกิน 15% ดังตารางที่ 7 ทั้งนี้ได้กำหนดราคาประกันรายได้ข้าวหอมมะลิไว้ที่ 15,300 บาทต่อตันและคร้าวเรือนละไม่เกิน 14 ตัน ข้าวหอมจังหวัดในราคา 14,300 บาทต่อตันและคร้าวเรือนละไม่เกิน 14 ตัน ข้าว

ตารางที่ 7 ชนิดข้าว ราคาประกันและปริมาณรับประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวฤดูนาปี ปีการผลิต 2552/53

ชนิดข้าว	ราคาประกันรายได้(บาทต่อตัน)	คร้าวเรือนละ ไม่เกิน (ตัน)
1.ข้าวเปลือกหอมมะลิ(รวม กข. 15)	15,300	14
2. ข้าวเปลือกหอมจังหวัด	14,300	16
3. ข้าวเปลือกเจ้า	10,000	25
4. ข้าวเปลือกปทุมธานี	10,000	25
5.ข้าวเปลือกเหนียว	9,500	16

ที่มา: ผ่านเลขานุการ กชช (2552b)

หอมจังหวัดในราคา 14,300 บาทต่อตัน ให้สิทธิ์คร้าวเรือนละไม่เกิน 16 ตัน ข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกปทุมธานีราคาตันละ 10,000บาท ให้สิทธิ์คร้าวเรือนละไม่เกิน 25 ตัน ส่วนข้าวเปลือกเหนียวราคาตันละ 9,500บาท ให้สิทธิ์คร้าวเรือนละไม่เกิน 16 ตัน

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

(4) เกษตรกรที่ผ่านการขึ้นทะเบียนและรับรองพื้นที่เพาะ ปลูกข้าว 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 ให้เกษตรกรเลือกใช้สิทธิได้ตั้งแต่วันถัด

จากวันทำสัญญาเป็นต้นไป แต่ไม่เกินระยะเวลาการขอใช้สิทธิประกันรายได้ตามที่ กขช. กำหนด (ภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553 ยกเว้นภาคใต้ภายใน 31 พฤษภาคม 2553)

(8) การจ่ายเงิน การจ่ายเงินชดเชย รายได้ตามเกณฑ์กลางอ้างอิงให้เกษตรกร ธ.ก.ส. จะจ่ายชดเชยรายได้ตามเกณฑ์กลางอ้างอิงให้แก่เกษตรกรในวันที่เกษตรกรใช้สิทธิประกันรายได้ ตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิงได้กำหนด โดยผ่านความเห็นชอบจากประธาน กขช.

ทั้งนี้ นับจากได้มีการประกาศราคาอ้างอิงครั้งแรกซึ่งใช้สำหรับช่วงวันที่ 1-15 เดือน ตุลาคม 2552 และราคาอ้างอิงในครั้งต่อๆมาในทุก 15 วัน ได้แสดงไว้ในตารางที่ 8 โดยราคาอ้างอิงในช่วง 1-15 ตุลาคม 2552 จะมีราคาต่ำกว่าราคาอ้างอิงในช่วงระหว่าง 1-15 ธันวาคม 2552 ทั้งนี้ เพราะมีปัจจัยสองปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ปัจจัยแรกเมื่อฤดูเก็บเกี่ยวผ่านไประดับราคาจะค่อยๆปรับสูงขึ้น ส่วนอีกปัจจัยหนึ่งเกิดจากการที่ผลผลิตโลกเปลี่ยนแปลงลดลงอันเนื่องมาจากภัยแล้งในประเทศอินเดียจนทำให้ผลผลิตในประเทศอินเดียลดลงถึงประมาณ 12 ล้านตัน และการเกิดอุทกภัยในประเทศฟิลิปปินส์ในช่วงเดือนตุลาคม 2552 ได้เป็นสาเหตุให้เกิดความตื่นตัวในตลาดการค้าข้าวของโลกและมีผลให้ระดับราคาข้าวในตลาดโลกปรับสูงขึ้น ซึ่งในขณะเดียวกันก็ได้ส่งผลกระทบต่อมายังราคาข้าวเปลือกของตลาดข้าวภายในประเทศซึ่งได้ปรับตัวสูงขึ้นไปด้วยเช่นกัน ทำให้ราคาอ้างอิงที่เกิดจากการใช้ราคาตลาดเฉลี่ย มีการปรับตัวสูงขึ้นตามราคาตลาดด้วยเช่นกัน ราคาอ้างอิงที่ปรับเพิ่มสูงขึ้นนี้ ทำให้เกษตรกรที่มาขอใช้สิทธิในช่วงต้นเดือนธันวาคมได้รับการชดเชยในส่วนต่างของราคาเป้าหมายกับราคาอ้างอิงลดลง และในกรณีของข้าวเปลือกปทุมธานี และข้าวเปลือกเหนียวราคาอ้างอิงได้ปรับสูงขึ้นเกินกว่าราคาเป้าหมาย ทำให้ไม่มีการจ่ายเงินส่วนต่างในต้นเดือนธันวาคม 2552

ตารางที่ 8 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: กรมการค้าข้าว (2553)

จากข้อมูลดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า การใช้นโยบายประกันรายได้ ได้นำมาซึ่ง กลไกการตลาดในระดับไร่นาและตลาดกลางข้าวเปลือก ได้ฟื้นตัวกลับคืนมาอีกครั้งหนึ่ง แต่ยังคงมีความ

จำเป็นที่รัฐจะต้องเร่งพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งของกลไกตลาดกลางข้าวเปลือกให้กระจายไปในท้องที่ต่างๆ เพื่อให้เป็นแหล่งกลางในการซื้อขายและการอ้างอิงราคา

2. จุดเด่นและข้อจำกัดของโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว

โครงการ การประกัน รายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ที่ได้กล่าวถึง นี้ กล่าวได้ว่า (1) เป็นนโยบายที่เอื้อและสนับสนุนต่อกลไกตลาดทั้งนี้เพราะรัฐไม่ได้เข้าไปมีบทบาทเป็นผู้ซื้อผู้ขายในตลาดเหมือนกับโครงการรับจำนำ (2) เกษตรกรสามารถทราบล่วงหน้าก่อนการเพาะปลูกว่าจะขายผลผลิตได้ในราคาใดซึ่งจะช่วยในการตัดสินใจว่าจะเลือกปลูกข้าวหรือไม่อย่างไร (3) รัฐบาลไม่ต้องรับภาระในการสต็อกและระบายข้าวสาร (4) สร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกรในการเรียนรู้ระบบตลาดและตัดสินใจจำหน่ายข้าว (5) เป็นการช่วยเหลือรายได้ขั้นต่ำให้กับเกษตรกรทุกรายที่มาลงทะเบียนโดย ถ้วนหน้า เพราะเกษตรกรที่มาขึ้นทะเบียนขอรับการประกันราคาไว้ จะได้รับเงินชดเชยส่วนต่าง ภายใต้เงื่อนไขของจำนวนข้าวตามจำนวนสูงสุดที่รัฐประกาศไว้ล่วงหน้า เป็นการสร้างความเป็นธรรมให้กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าว และ(6) เป็นการแก้ปัญหาการสวมสิทธิ์ในกรณีของการรับจำนำ การทุจริตที่เกี่ยวข้องกับ การเก็บข้าวไว้ในยุ้งฉาง รวมถึง การทุจริตในโครงการ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผลพลอยได้จากการ ปรับเปลี่ยนนโยบายตามมา ในขณะเดียวกันการที่ให้เกษตรกรชาวนาสามารถนำข้าวไปขายในตลาดได้ จะเป็นการสนับสนุนให้กลไกตลาดที่ระดับฟาร์ม โดยเฉพาะตลาดกลาง สามารถพัฒนาต่อไปได้ ซึ่งต่างจากนโยบายรับจำนำ

สำหรับในด้านข้อจำกัดของโครงการที่สำคัญได้แก่ (1) โครงการดังกล่าวเป็นเรื่องใหม่ที่เกษตรกรและผู้เกี่ยวข้อง จะต้องทำความเข้าใจในการเข้าสู่ระบบประกันรายได้และตลอดจนการขอรับสิทธิ์ชดเชยรายได้ซึ่งในประเด็นนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องเร่งการประชาสัมพันธ์ให้เกิดความเข้าใจในทุกฝ่ายไปในทิศทางเดียวกันเพราะเรื่องดังกล่าวมีความสำคัญต่อความสัมฤทธิ์ผลของโครงการ (2) เนื่องจากโครงการประกันรายได้จะต้องมีการจดทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวรวมถึงการตรวจสอบพื้นที่เพาะปลูกและพื้นที่ปลูกซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบที่เข้มข้นเพื่อการป้องกันการฉ้อโกงและรวมถึงการสวมสิทธิ์ (3) การที่เกษตรกรที่ปลูกข้าวพันธุ์เบาปะปนเข้ามาร่วมโครงการด้วยซึ่งจะสร้างผลกระทบต่อคุณภาพข้าวหากมีจำนวนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวพันธุ์เบาที่²⁶ไม่ผ่านการรับรองจากกรมการข้าว จำนวนมากเข้ามาในระบบ การจดทะเบียน²⁷ทั้งนี้รัฐและผู้เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการจดทะเบียนจะต้องเข้มงวดต่อการรับจดทะเบียนและจะต้องไม่จดทะเบียนรวมเอาเกษตรกรที่ปลูกข้าวพันธุ์เบาเข้ามาในโครงการ (4) การใช้ข้อมูลผลผลิตข้าวเฉลี่ยเพื่อใช้ในการคำนวณปริมาณผลผลิตข้าวตามขนาดของพื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกรก่อนนำไปคำนวณเป็นมูลค่าเพื่อ การจ่ายค่าชดเชย จะมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละ

²⁶ ใช้เวลาปลูกต่ำกว่า 90 วัน

²⁷ ในช่วงของปลายโครงการรับจำนำเนื่องจากเกษตรกรปลูกข้าวพันธุ์เบาก็สามารถนำข้าวมาจำหน่ายในระดับราคาเดียวกันกับข้าวเปลือกทั่วไป ทำให้เกษตรกรหันไปปลูกข้าวพันธุ์เบาขึ้นเพราะต้องการเพาะปลูกข้าวให้ได้ 3 ครั้งต่อปีแทนที่จะเป็น 5 ครั้งต่อสองปี คุณภาพข้าวเปลือกจึงมีข้าวพันธุ์เบาปนจะคุณภาพตกต่ำลงมาก

พื้นที่ ซึ่งหากการคำนวณเพื่อจัดทำข้อมูลดังกล่าวขาดหลักเกณฑ์ที่ดีพอแล้วจะทำให้มีการร้องเรียนเกิดขึ้นตลอดเวลา (5) โครงการประกันรายได้ฯ ไม่ได้มีการดึงอุปทานส่วนเกินออกจากตลาด ส่งผลให้ราคาจำหน่ายในตลาดในช่วงต้นฤดูลดต่ำ ลงมาก หรือกรณีที่เกษตรกรนำผลผลิตออกจำหน่ายในปริมาณพร้อม ๆ กัน จะทำให้ราคาตลาดลดต่ำลงมากในทันที ซึ่งรัฐจะต้องรับภาระชดเชยส่วนต่างราคาสูงกว่าที่คาดการณ์ไว้ (6) นอกจากนี้การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เกษตรกรใช้สิทธิ์ขอรับค่าชดเชยส่วนต่าง ได้ทันทีหลังจากวันทำสัญญา าประกันรายได้กับ ธ .ก.ส. โดยไม่คำนึงถึงว่าเกษตรกรจะได้เก็บเกี่ยวข้าวแล้วหรือยัง จะทำให้การพัฒนารูปแบบของการประกันรายได้ที่ได้กล่าวถึงนี้ไปสู่การสร้างเป็นกลไกในการประกันความเสี่ยงเนื่องจากความผันผวนของราคา (put option) ทำได้ยากลำบากขึ้น เพราะในกรณีของ put option เกษตรกรจะใช้สิทธิ์ได้นับตั้งแต่วันที่เก็บเกี่ยวพืชผลเป็นต้นไป

แม้โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวจะเป็นนวัตกรรมทางนโยบายใหม่ แต่ความตั้งใจของรัฐบาลที่จะสร้างกลไกเชิงนโยบายดังกล่าว นับว่าได้เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญสำหรับนโยบายด้านราคาข้าวของประเทศไทย ซึ่งผลสัมฤทธิ์ของนโยบายจะเป็นเช่นไร ยังเป็นเรื่องที่ต้องติดตามกันต่อไป

สรุปและข้อเสนอแนะ

ความสำคัญของข้าวเป็นทั้งพืชอาหารที่จำเป็นสำหรับคนในชาติ เป็นแหล่งของวิถีชีวิต และวัฒนธรรมของครัวเรือนเกษตรและเป็นสินค้าเกษตรส่งออกที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายสาธารณะเรื่องข้าวที่กล่าวถึงในที่นี้เป็นนโยบาย ด้านราคาข้าว ทั้งนี้พบว่าในช่วงต้นทศวรรษ 2500 อุปทานข้าวในตลาดโลกมีจำกัดทำให้ราคาข้าวสารมีความผันผวนสูง รัฐบาลในสมัยนั้นได้ให้ความสำคัญในการอุดหนุนผู้บริโภค โดยพยายามสร้างเสถียรภาพราคาในตลาดข้าวสาร ซึ่งได้มีมาตรการทางด้านราคาที่สำคัญได้แก่ มาตรการการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวหรือค่าพรีเมียมข้าว มาตรการการเรียกเก็บข้าสำรองจากผู้ส่งออกในระดับราคาต่ำกว่าราคาตลาด และรวมถึงการมีมาตรการเสริมอื่นๆ เช่น มาตรการการห้ามส่งออก มาตรการจำกัดการส่งออกข้าว เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อรักษาระดับราคาข้าวในประเทศไม่ให้สูงตามระดับราคาส่งออกและใน ขณะเดียวกันเป็น การสร้างความมั่นคงทางอาหารแก่ประชากรในประเทศ ซึ่งผลของการดำเนินมาตรการดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อราคาข้าวเปลือก สร้างผลกระทบต่อรายได้ที่เกษตรกรจะได้รับ และรวมถึงเป็นการเก็บภาษีทางอ้อมแก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าว

สถานการณ์ข้าวในตลาดการค้าข้าวของโลก ต่อมาได้ปรับตัวไปสู่การขยายตัวทางด้านอุปทานมากขึ้นเมื่อเริ่มเข้าสู่ ยุคการปฏิวัติเขียวที่ได้เริ่ม ต้นในราวต้นทศวรรษ 2510 จากการแพร่กระจายของข้าวพันธุ์ใหม่ที่เป็นพันธุ์ไม่ไวต่อช่วงแสง นอกจากจะทำให้ผลผลิตต่อหน่วยพื้นที่เพิ่มขึ้นแล้วยังสามารถเพาะปลูกได้หลายครั้งในรอบปี ตลาด การค้าข้าวระหว่างประเทศ ในขณะนั้นได้ปรับตัวจากตลาดของผู้ขายไปเป็นตลาดของผู้ซื้อ การที่มีปริมาณอุปทานข้าวในตลาดการค้าข้าวของโลกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วได้กดดันต่อระดับราคาข้าวให้ ลดต่ำลงอย่างต่อเนื่อง

ส่งผลให้การดำเนินนโยบายสาธารณะเรื่องข้าวของไทยได้เปลี่ยนแปลงจาก นโยบายการให้การอุดหนุนต่อผู้บริโภคในตลาดข้าวสารไปสู่การให้ความสำคัญกับการให้การอุดหนุนผู้ผลิตในตลาดข้าวเปลือก นโยบายที่สำคัญได้เริ่มจากนโยบายพยุงราคาข้าวเปลือก นโยบายการรับจำนำข้าวเปลือก และนโยบายล่าสุดในปัจจุบันได้แก่นโยบายการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว

การที่รัฐขยายขนาดของโครงการรับจำนำและรวมถึงการยกระดับราคาจำนำให้สูงกว่าระดับราคาข้าวเปลือกในตลาดถึงประมาณร้อยละ 30 ทำให้รัฐต้องประสบปัญหาจากการที่เกษตรกรไม่มาไถ่ถอนข้าว ที่มาจำนำไว้ อีกทั้งยังทำให้รัฐกลายเป็นผู้ซื้อข้าวเปลือกรายใหญ่ในตลาด อีกทั้ง การบริหารงานของรัฐภายใต้โครงการรับจำนำขาด ความโปร่งใสในขั้นตอนการดำเนินงาน อันนำมาสู่การสูญเสียประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่รัฐและแก่ผู้เสียภาษีอย่างมาก

สำหรับนโยบายการประกันรายได้เกษตรกร ผู้ปลูกข้าวซึ่งได้เริ่มดำเนินการเมื่อต้นเดือนพฤศจิกายน 2552 เป็นต้นมาถือว่าเป็นทางเลือกใหม่ของการใช้นโยบายเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว โดยการให้สิทธิกับเกษตรกรทุกราย ที่ได้เข้าร่วมโครงการ ฯ ทั้งนี้เกษตรกรจะต้องมาลงทะเบียนเพื่อแจ้งจำนวนพื้นที่ พันธุ์ข้าว ที่ปลูกและผลผลิตที่คาดว่าจะได้รับพร้อมกับทำสัญญาประกันรายได้กับ ธ.ก.ส. ในขั้นตอนการดำเนินงาน รัฐจะเป็นผู้ประกาศราคาเป้าหมายในแต่ละฤดูกาลผลิตพร้อมกับปริมาณสูงสุดที่รัฐจะรับประกัน รวมถึงการแจ้งให้เกษตรกรทราบล่วงหน้าก่อนฤดูการเพาะปลูกมาถึง ซึ่งหากราคาในตลาดต่ำกว่าราคาเป้าหมายรัฐ (โดยผ่านทาง ธ.ก.ส.) จะเป็นผู้จ่ายเงินส่วนต่างให้กับเกษตรกรเพื่อชดเชยรายได้ที่ ขาดหายไป แต่หากราคาในตลาดสูงกว่าราคาเป้าหมายรัฐไม่ต้องจ่ายชดเชยส่วนต่างให้กับเกษตรกร โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวนี้นับว่าเป็นนวัตกรรมเชิงนโยบายใหม่ที่ภาครัฐพยายามสร้างความเป็นธรรมในหลักประกันรายได้ให้กับเกษตรกรทุกราย ซึ่งการดำเนินงานของโครงการควรจ มี การติดตาม และจัดทำ การประเมินผลต่อไป

เพื่อให้เศรษฐกิจข้าวไทยมีความเข้มแข็งและสามารถแข่งขันได้อย่างยั่งยืนต่อไป การศึกษาในเรื่องนี้มีข้อเสนอแนะดังนี้:

(1) การใช้นโยบายเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรนั้นรัฐควรลดบทบาทในการเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดให้น้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกันรัฐควรหาทางเร่งพัฒนาระบบตลาดกลางข้าวเปลือก และรวมถึงโครงสร้างทางการตลาด ข้าวให้มีประสิทธิภาพ ในทุกระดับทั้งตลาดระดับฟาร์ม ตลาดส่งออก และตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า

(2) รัฐควรสนับสนุนนโยบายสาธารณะในด้านไม่ใช้ราคา โดยเฉพาะการลงทุนในการวิจัยด้านข้าว การปรับปรุงโครงสร้างระบบชลประทาน ในระดับไร่นาไปพร้อม ๆ กับการให้ความรู้ในการจัดการไร่นากับเกษตรกร ทั้งนี้เพื่อให้เกษตรกรได้ตระหนักถึงความมีประสิทธิภาพในการผลิตและการใช้ทรัพยากรการผลิตในระดับไร่นาอย่างชาญฉลาด ซึ่ง จะเป็นการประหยัดต้นทุน และเพิ่มผลตอบแทนสุทธิให้กับเกษตรกร อันจะเป็นการพัฒนาศักยภาพของเกษตรกรไทยและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันให้กับเศรษฐกิจการผลิตข้าวไทยตามมา

(3) เนื่องจากนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวเป็นนโยบายที่ลดการแทรกแซงและสนับสนุนกลไกตลาด รัฐควรมีการวางแผนอย่างเป็นขั้นเป็นตอน เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ผลิตข้าว ให้พัฒนาก้าวไปสู่การเป็นตลาดประกันความเสี่ยงเนื่องจากความผันผวนของราคาข้าว (put option) ทั้งนี้โดยให้เกษตรกรที่ประสงค์จะลดความเสี่ยงเนื่องจากความไม่แน่นอนของราคาข้าวเปลือกได้เลือกที่จะจัดหาซื้อประกันความเสี่ยง พร้อมกับ เข้าใจในระบบการจ่ายค่าธรรมเนียม ในการซื้อประกัน ให้กับผู้ขายประกันความเสี่ยง โดยที่หากราคาข้าวตกต่ำลงเกษตรกรสามารถนำข้าวเปลือกไปขายตามราคาตลาด พร้อมกับได้รับเงินส่วนต่างชดเชยตามที่ได้ระบุไว้สัญญาข้อตกลงเมื่อถึงเวลาใช้สิทธิ์เอาประกัน เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานที่ขายประกันให้กับเกษตรกรก็อาจใช้ประโยชน์จากตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าเพื่อการป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากการขายประกันให้กับเกษตรกร ซึ่งหากรัฐสามารถพัฒนาตลาดซื้อขายความเสี่ยงเนื่องจากความผันผวนของราคาให้เป็นที่ยอมรับและพัฒนาก้าวหน้าไป ในระยะยาวได้แล้ว การพัฒนาตลาดทั้งที่เป็นตลาดซื้อขายทั่วไป (spot market) และตลาดซื้อขายล่วงหน้า (future market) ให้สอดรับกันได้อย่างดีแล้ว จะเป็นกลไกในการสร้างเสถียรภาพและรายได้ให้กับเกษตรกรได้เป็นอย่างดี และในขณะเดียวกันก็ได้พัฒนาตลาดข้าวไทยให้ก้าวไปเป็นตลาดการซื้อขายข้าวของโลกได้ด้วยเช่นกัน

(4) รัฐควรเร่งสนับสนุนให้เกิด การพัฒนาใน นโยบาย ด้านการ ประกัน ภัยในการเพาะปลูกข้าว ควบคู่ไปกับการจัดทำโครงการประกันความเสี่ยง จากราคา ทั้งนี้ตลาดประกันภัยในการเพาะปลูกข้าวของเกษตรกรนี้ จะช่วยรองรับการสูญเสียรายได้ของเกษตรกรอันเนื่องจากความไม่แน่นอนของสภาพดินฟ้าอากาศและการระบาดของโลกและแมลงได้อีกทางหนึ่ง

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมการข้าว (2553) เอกสารประกอบการประชุมคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต ครั้งที่ 1/2553 วันพฤหัสบดีที่ 7 มกราคม 2553 ณ ห้องประชุมไชยวงศ์ ชุขชาติ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2527) การแจกแจงผลประโยชน์และภาระของโครงการแทรกแซง ตลาดข้าวขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ปี 2525/26 วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 13 ฉบับที่ 2
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ไม่ปรากฏปี) โครงการรับจำนำข้าวเปลือกโดย ธ.ก.ส. ชูศรี บัณฑิต (2539) การวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2536/37 วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ไม่ปรากฏปี) โครงการรับจำนำข้าวเปลือกโดย ธ.ก.ส. บันเทิง มาแสง (2537) การประเมินผลความเหมาะสมของรูปแบบโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในฤดูการผลิตปี 2534/35 วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 1
- ฝ่ายเลขานุการ กขช. (2550) เอกสารประกอบการประชุม กขช. ครั้งที่ 2/2550 6 ตุลาคม 2550 ณ ห้องประชุม 501 ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล
- ฝ่ายเลขานุการ กขช. (2551a) เอกสารประกอบการประชุม กขช. ครั้งที่ 1/2551 ณ ห้องประชุม สีเขียว ตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล
- ฝ่ายเลขานุการ กขช. (2551b) เอกสารประกอบการประชุม กขช. ครั้งที่ 4/2551 6 มิถุนายน 2551 ณ ห้องประชุมสีเขียว ตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล
- ฝ่ายเลขานุการ กขช. (2552a) เอกสารประกอบการประชุม กขช. ครั้งที่ 8/2552 16 กันยายน 2552 ณ ห้องประชุมตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล
- ฝ่ายเลขานุการ กขช. (2552b) เอกสารประกอบการประชุม กขช. ครั้งที่ 9/2552 19 ตุลาคม 2552 ณ ห้อง 101 ตึกสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล
- มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552) ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษา มาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันการทุจริตแห่งชาติ(ป.ป.ช.) กันยายน 2552
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2530) “เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยฟรีเมียมน้ำ ” เอกสารวิจัย หมายเลข 23. สถาบันไทยคดีศึกษา, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์. (2547). ช่องทางการกระจายข้าวเปลือก เอกสารวิจัยเสนอต่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ จัดเตรียมโดยศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552) “แนวทางการประกันความเสี่ยงราคาข้าวเปลือก”
 สมพร อิศวิลานนท์ และอรอนงค์ นัยวิกุล . 2549. การสร้างคุณค่าสินค้าเกษตรไทย เอกสาร
 นำเสนอต่อฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย
 สมพร อิศวิลานนท์ (2552) “พลวัตเศรษฐกิจการผลิตข้าวไทย” ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและ
 ทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
 สมาคมผู้ส่งออกข้าวต่างประเทศ (2520) “การผลิตและการตลาดข้าว”
 สุนทรী อาสะไวย์ (2530) “ประวัติคลองรังสิต: การพัฒนาที่ดินและผลกระทบต่อสังคม พ.ศ. 2431-
 2457”. พิมพ์ที่โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2533) “นโยบายและมาตรการการค้าข้าว” กองนโยบายและ
 พัฒนาการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
 หน่วยวิจัยธุรกิจเกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2540) “สินค้ายุทธศาสตร์เกษตร: กรณีของ
 ข้าว” เอกสารวิจัย นำเสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและ
 สหกรณ์
 อัมมาร สยามวาลา และวิโรจน์ ณ ณะนอง (2533) *ประมวลความรู้เรื่องข้าว* สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

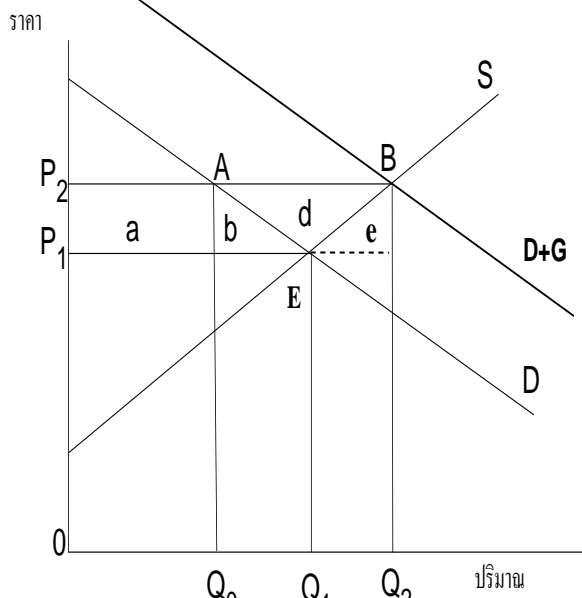
ภาษาต่างประเทศ

- Ingram, J. C.(1971). *Economic Change in Thailand 1850-1970*. Stanford University Press, Stanford.
- 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.
- Motooka, T. (1978) .”Rice Exports and the Expansion of Cultivation” in *Thailand: A Rice-Growing Society* edited by Yoneo Ishii and translated by Peter and Stephanie Hawkes, Monograph of Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University (Honolulu: The University Press of Hawaii)
- Siamwalla, A. (1975) “A History of Rice Price policies in Thailand” in *Finance, Trade, and Economic Development in Thailand: Essays in Honour of Khunying Suparb Yossundara* edited by Puey Ungphakorn and others (Bangkok: Sompong Press)
- Siamwalla, A. and Setboonsarng, S.(1989). *Trade, Exchange Rate, and Agricultural Pricing Policies in Thailand*, World Bank Comparative Studies, The World Bank, Wasgington D.C.
- Zimmerman, C. C. (1931). *Siam: Rural Economic Survey 1930-31* (Bangkok: The Bangkok Times Press Ltd)

ภาคผนวก A

การคำนวณการเปลี่ยนแปลงใน Welfare Cost

$$\begin{aligned}\Delta WC &= \Delta CS + \Delta PS - CG1 - CG2 + Sale \\ &= (-a - b) + (a + b + d) - ABQ_2Q_0 - CG2 + Sale \\ &= d - ABQ_2Q_0 - CG2 + Sale\end{aligned}$$



ΔWC = ต้นทุนสวัสดิการ

ΔCS = การลดลงของส่วนเกินผู้บริโภค

ΔPS = การเพิ่มขึ้นของส่วนเกินผู้ผลิต

$CG1$ = ค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายของ ฆ.ก.ศ. +
อคศ. + กระทรวงเกษตรฯ+กรมการค้าภายใน

$CG2 = ABQ_2Q_0$ = เงินปล่อยุ้ใน
โครงการรับจำนำข้าวเปลือกปี 2548/49
ทั้งหมด

$Sale$ = รายได้จากการขายข้าว

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552)

ตารางผนวก

ตารางผนวกที่ 1 การเปลี่ยนแปลงในอัตราค่าพรีเมียมจากปี 2501-2515

ประเภทของข้าว	1958 1/1- 2/15	1958 2/16-4/22	1958 4/23-6/17	1958 6/18- 1959/8/13	1959 8/14-11/13	1959 11/14- 12/29	1959 12/30- 1960/8/1	1960 8/2-12/29
ข้าวขาว 100%								
5%					935	935	890	890
10%	935	935	935	935				
15%					840	840	840	840
20%								
25%					650	650	650	650
35%	730	730	730	650	600	600	600	600
45%							550	550
ข้าวหัก								
A1 Extra super	600	730	730	730	730	730	720	720
A1 Super								
A1 Special								
A1 Ordinary								
C1 Super	470	470	590	470	470	470	450	450
C1 Special								
C1 Ordinary								
C3 Special								
ข้าวเหนียว	600	600	600	600	600	840	800	800
ข้าวเหนียวหัก	380	380	380	450	450	450	420	420
ข้าวเหนียว								
เมล็ดยาว 10%								
เมล็ดสั้น 10%								
ข้าวหัก A1 Special								
ข้าวหัก C1 Special								
Cargo Rice 100%								
5%	750	750	750	750	750	750	700	700
10%								
20%								
25%					650	650	650	650
35%	600	730	730	650	600	600	600	600
45%					600	600	550	550
Cargo broken rice	450	450	570	450	450	450	420	420
ข้าวงั้น 100%	500	650	650	659	650	650	600	600
น้อยกว่า 100%	500	650	650	650	650	650	600	600
ข้าวงั้นที่เป็นข้าวหัก	400	400	520	400	400	400	380	380

หมายเหตุ: ไม่นับรวมแป้งข้าว และ Vermiceli

ที่มา: คัดลอกจาก Motooka (1978)

ตารางผนวกที่ 1 (ต่อ)

ประเภทของข้าว	1960	1961	1961	1962	1962	1962	1963	1967
---------------	------	------	------	------	------	------	------	------

		12/30-1961 4/16	4/17- 6/5	6/6-1962 4/2	4/3- 5/14	5/15-10/2	10/3- 1963 7/15	7/16-1967 1/16	81/16
ข้าวขาว	100%							1,010	
	5%	890	890					980	890
	10%			890	950	950		950	
	15%	840	840					940	840
	20%							930	
	25%	600						770	650
	35%	550	600	650	700	700		730	600
	45%	500						720	550
ข้าวหัก									
A1	Extra super	720	720	720	780	730		780	780
A1	Super								
A1	Special		540	540	600	600		680	680
A1	Ordinary								660
C1	Super	500							640
C1	Special		500	500	550	550		550	590
C1	Ordinary								580
C3	Special								570
ข้าวเหนียว		600	600	600	600	800	700	800	
ข้าวเหนียวหัก		350	350	350	550	500	400	500	
ข้าวเหนียว									
	เมล็ดยาว 10%								800
	เมล็ดสั้น 10%								770
	ข้าวหัก A1 Special								560
	ข้าวหัก C1 Special								520
Cargo Rice	100%								730
	5%	600	600	600	650	650		650	690
	10%								
	20%								
	25%								680
	35%	500	500	500	550	550		550	
	45%								
	Cargo broken rice	350	350	350	400	400		400	460
ข้าวเหนียว	100%	550	550	650	609	600		600	750
	น้อยกว่า 100%	550	550	650	600	600		600	720
	ข้าวเหนียวที่เป็นข้าวหัก	320	320	320	370	370		370	630

หมายเหตุ: ไม่นับรวมแป้งข้าว และ Vermiceli

ที่มา: คัดลอกจาก Motooka (1978)

ตารางผนวกที่ 1 (ต่อ)

ประเภทของข้าว		1967 3-4	1967 5-6	1967 7-8	1967 9	1967 10-12	1968 1-2	1968 3
ข้าวขาว	100%	1,090 -1,240	1,300-1,320	1,470-1,640	1520	1,640	1,640	2,070
	5%	1,050-1,190	1,230-1,260	1,400-1,570	1,450	1,570	1,570	1,970
	10%	1,100 -1,130	1,180-1,210	1,350-1,520	1,400	1,520	1,520	1,910
	15%	1,000 -1,030	1,130-1,150	1,290-1,460	1,350	1,460	1,460	1,890
	20%	980 – 1,070	1,110-1,140	1,270-1,440	1,330	1,440	1,440	1,770
	25%	810-880	910-930	1,050-1,190	1,090	1,190	1,190	1,570
	35%	800-870						
	45%	790-860						
ข้าวหัก								
A1	Extra super	810-880	910	920-990	960	1,050	1,0050	1,450
A1	Super	700-790	810	840-930	890	930	930	1,270
A1	Special	700-780	800	830-910	880	920	920	1,260
A1	Ordinary	680-780	780	810-890	860	910	910	1,240
C1	Super	660-740	770	790-870	850	890	890	} 1,240
C1	Special	570-650	680	710-790	810	850	850	
C1	Ordinary	560-640	660	690-760	790	830	830	
C3	Special	540-600	630	660-740	760	810	810	
ข้าวเหนียว								
ข้าวเหนียวหัก								
ข้าวเหนียว								
	เมล็ดยาว 10%	840	840-850	850-860	850	980-850	840-900	1,470
	เมล็ดสั้น 10%	800-820	820-830	830-840	830	930-820	810-870	1,450
	ข้าวหัก A1 Special	590-600	600	620	610	730-670	650	1,120
	ข้าวหัก C1 Special	540-550	550	580	580	630-590	580	1,120
Cargo Rice	100%	790-940	990-1,010	1,140-1,280	1,180	1,280	1,280	1,710
	5%	750-910	950-970	1,090-1,240	1,140	1,240	1,240	1,660
	10%	} 740-890	} 940-960	} 1,080-1,220	} 1,120	} 1,220	} 1,220	} 1,640
	20%							
	25%							
	35%							
	45%							
	Cargo broken rice	550-560	590-600	630-730	690	730	750	820
	ข้าวนี้้ง 100%	810-910	890	940-1,030	990	1,050	1,050	1,550
	น้อยกว่า 100%	770-870	850	910-990	950	1,010	1,0010	1,450
	ข้าวนี้้งที่เป็นข้าวหัก	680-820	780	810-890	860	910	910	1,240

หมายเหตุ: ไม่นับรวมแป้งข้าว และ Vermiceli

ที่มา: คัดลอกจาก Motooka (1978)

ตารางผนวกที่ 1 (ต่อ)

ประเภทของข้าว		1968 4-5	1968 6	1968 11/11-	1969 12/3-	1970 11/1- 1971 4/20	1971 4/20-5	1972 9/1	1972 12/12				
ข้าวขาว	100%	1,960	1,830	1,450	1,000	750	750	750	750				
	5%	1,810	1,680	1,450	1,000	750	750	750	750				
	10%	1,720	1,590	}	}	}	675	550	500				
	15%	1,670	1,540				900	675	675	550	500		
	20%	1,640	1,510	}	}	}							
	25%	1,570	1,440				1,300						
	35%							800	600				
	45%												
ข้าวหัก													
A1	Extra super	1,360	1,200	1,150	900	675							
A1	Super	1,090	960	800	500	375							
A1	Special	1,080	950	800	500	375							
A1	Ordinary	1,080	950	800	500	375							
C1	Super	}	}	}	}	}							
C1	Special						1,030	920	750	450	337.5		
C1	Ordinary												
C3	Special												
ข้าวเหนียว													
ข้าวเหนียวหัก													
ข้าวเหนียว													
	เมล็ดขาว 10%	1,420	1,530	1,250	800								
	เมล็ดสั้น 10%	1,360	1,440	1,250	800								
	ข้าวหัก A1 Special	880	900	750	500								
	ข้าวหัก C1 Special	880	900	750	500								
Cargo Rice	100%	1,780	1,650	}	}	}		675	675				
	5%	1,690	1,560							675	675		
	10%	}	}	}	}	}	}		500				
	20%							1,250	900	675	675	500	
	25%							1,660	1,550				
	35%												
	45%												
	Cargo broken rice	820	760	650	450	337.5							
ข้าวนี้	100%	1,550	1,400	1,000	750	562.5	565.8	500	350				
	น้อยกว่า 100%	1,450	1,290	1,000	750	562.5	565.8		350				
	ข้าวนี้ที่เป็นข้าวหัก	1,030	920	750	450	337.5			250				

หมายเหตุ: ไม่นับรวมแป้งข้าว และ Vermiceli

ที่มา: คัดลอกจาก Motooka (1978)

ตารางผนวกที่ 2 หลักเกณฑ์ในการดำเนินงานรับจำหน่ายข้าวเปลือกโดย ธ.ก.ส. ในระหว่าง
ปี 2527-2538

ปี	ร้อยละของเงินที่ได้รับ จากการจำหน่าย(บาทต่อ ตัน)	ดอกเบี้ยเงินกู้ (ร้อยละต่อปี)	ระยะเวลา การชำระ คืนเงินกู้ (เดือน)	หลักประกัน
2527/28	80%ของราคาประเมิน	เกษตรกรจ่าย 7% รัฐชดเชย 7%	6	ใบประทวนสินค้า
2528/29	ไม่ได้ดำเนินโครงการ			
2529/30	80% ของราคาประเมิน	เกษตรกรจ่าย 3% ธ.ป.ท.คิด จาก ธ.ก.ส. 1%	7	ข้าวเปลือกและกลุ่มค้ำประกัน
2530/31	80%ของราคาประเมิน	เกษตรกรจ่าย 3% รัฐชดเชย 9.25%	6	ข้าวเปลือกและกลุ่มค้ำประกัน
2531/32	80% ของราคาประเมิน	เกษตรกรจ่าย 3% รัฐชดเชย 10.25%	6	ข้าวเปลือกและกลุ่มค้ำประกัน
2532/33	80% ของราคาประเมิน	เกษตรกรจ่าย 3% รัฐชดเชย 11%	6	ข้าวเปลือกและกลุ่มค้ำประกัน
2533/34	90%ของราคาประเมิน	เกษตรกรไม่เสียดอกเบี้ย รัฐ ชดเชย 15.25%	10	ข้าวเปลือกและกลุ่มค้ำประกัน
2534/35	90% ของราคาประเมิน	เกษตรกรเสียดอกเบี้ย 3% รัฐ ชดเชย 12.25%	10	ข้าวเปลือกและกลุ่มค้ำประกัน
2535/36	90% ของราคาประเมิน	เกษตรกรเสียดอกเบี้ย 3% รัฐ ชดเชย 11.25%	10	ข้าวเปลือกและกลุ่มค้ำประกัน
2536/37	90%ของราคาประเมิน	เกษตรกรเสียดอกเบี้ย 3% รัฐ ชดเชย 11%	5	ข้าวเปลือกและกลุ่มค้ำประกัน
2537/38	90%ของราคาประเมิน	เกษตรกรเสียดอกเบี้ย 3% รัฐ ชดเชย 11%	5	ข้าวเปลือกและกลุ่มค้ำประกัน ใบประทวน
2538/39	90%ของราคาประเมิน	เกษตรกรเสียดอกเบี้ย 3% รัฐ ชดเชย 4%	5	ข้าวเปลือกและกลุ่มค้ำประกัน ใบประทวน

ที่มา: ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (2537) อ่างในชูศรี บัวรักษ์ (2539)