

## ข้าว : จากโครงการรับจำนำถึงการประกันรายได้

ในช่วงกว่า ๕ ทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลได้กำหนดให้มีนโยบายและมาตรการหลากหลายรูปแบบ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือด้านปัจจัยการผลิตหรือการแทรกแซงตลาดข้าว แต่ดูเหมือนว่าการแทรกแซงตลาดข้าว เป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะได้รับความสนใจและถูกจับตามองมากกว่าการใช้มาตรการในลักษณะอื่นใด

เพราะประการหนึ่ง การแทรกแซงตลาดข้าวเป็นนโยบายที่รัฐบาลแต่ละยุคสมัยได้ดำเนินการติดต่อกันมาเป็นเวลานาน นับรวมแล้วไม่น้อยกว่ากึ่งศตวรรษ ซึ่งถึงแม้ในช่วงเริ่มแรกการดำเนินตามนโยบายนี้ ไม่ได้ใช้เงินงบประมาณมากนัก เพราะปริมาณการแทรกแซงตลาดข้าวมีจำนวนน้อย แต่ในช่วงหลัง ๆ ปริมาณการแทรกแซงมีมากขึ้น งบประมาณที่เคยใช้ครั้งละไม่กี่พันล้านบาทกลายเป็นหลายหมื่นล้านบาท และมีจำนวนนับหมื่นล้านบาทถูกนำไปสร้างประโยชน์ตอบแทนพิเศษแก่คนที่ไม่ได้เป็นชาวนา

และอีกประการหนึ่ง การดำเนินตามนโยบายแทรกแซงตลาดหลายครั้ง กลายเป็นเรื่องให้บอกกล่าวเล่าขานกัน ในทำนองการก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัย ถึงความไม่มีประสิทธิภาพ ความไม่ชอบมาพากล ความไม่โปร่งใส ความไม่สุจริตที่สามารถเกิดขึ้นได้แทบทุกขั้นตอน ตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นถึงสิ้นสุดการดำเนินการ และลงเอยด้วยการสร้างความเสียหายทางด้านงบประมาณไปเป็นจำนวนมากมาย

ถ้าจะว่ากันไปแล้ว ปัญหาในทำนองดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นกับเฉพาะการใช้นโยบายแทรกแซงตลาดข้าว แต่เป็นกรณีที่เคยเกิดขึ้นกับการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรชนิดอื่น ๆ ดังเป็นที่ทราบกัน

โดยเหตุที่เวลานั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งมีชื่อค่อนข้างยาว คือ คณะอนุกรรมการศึกษามาตรการการแทรกแซงราคาพืชผลและผลิตผลการเกษตรเพื่อป้องกันการทุจริต ให้มีหน้าที่โดยรวมแล้วเหมือนชื่อคณะอนุกรรมการฯ

นโยบายหรือมาตรการแทรกแซงตลาดข้าว เป็นเรื่องสำคัญในลำดับต้นและเป็นหนึ่งในหลายมาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร ที่คณะอนุกรรมการฯ ได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณา แล้วนำไปสู่การมอบหมายให้มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (โดยนิพนธ์ พัวพงศกร และ จิตรกร จารุงษ์) วิจัยตามโครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต

ในรายงานการวิจัยตอนหนึ่งกล่าวถึงนโยบายการแทรกแซงตลาดข้าว ซึ่งเริ่มแรกในปี ๒๕๐๘ ที่ได้ดำเนินการตามนโยบายพยุงราคาข้าวหรือประกันราคาข้าวขั้นต่ำ ถึงปี ๒๕๑๘ มีนโยบายพยุงราคาในช่วงข้าวนาปี โดยใช้เงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร และด้วยเหตุที่การดำเนินตามนโยบายพยุงราคาข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๒๔/๒๕ รัฐบาลเริ่มให้ออกค้ำประกันสินค้า (อคส.) ใช้เงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ จำนวน ๔.๕ พันล้านบาท เมื่อถึงกำหนด อคส. ไม่สามารถชำระหนี้เงินกู้ได้ มีการยืดเวลาการชำระหนี้เป็น ๑๐ ปี และต้องนำเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร มาชำระหนี้

การขาดทุนและไม่ประสบความสำเร็จในการพยุงราคาข้าวที่เกิดขึ้น ทำให้นโยบายพยุงราคาข้าว มีเป็นครั้งสุดท้ายในปี ๒๕๒๖ ทั้งเป็นเหตุทำให้มีการผลักดันการแทรกแซงกลไกตลาดทางอ้อม โดยวิธีการรับจำนำข้าวเปลือกมาใช้แทน

ก่อนหน้านั้นธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เคยดำเนินการรับจำนำข้าวเปลือกอย่างเป็นทางการ ในปีการผลิต ๒๕๒๔/๒๕ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะชาวนาต้องเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก มีค่าดอกเบี้ย ค่าขนส่ง และค่าเก็บรักษาข้าว ทำให้ชาวนาเข้าร่วมโครงการเพียง ๖๙ ราย มีปริมาณการรับจำนำข้าวเพียง ๔๑๐ ตัน อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์และวิธีการรับจำนำได้รับการแก้ไขปรับปรุงเรื่อยมาตั้งแต่ปีการผลิต ๒๕๒๕/๒๖ ทั้งเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ ในปีการผลิต ๒๕๒๙/๓๐ ที่ ธ.ก.ส. ได้เปิดรับจำนำข้าวที่ยังฉางของเกษตรกรเอง ทำให้ลดค่าใช้จ่ายในการขนส่งข้าว การปรับลดอัตราดอกเบี้ยให้เหลือร้อยละ ๓ ต่อปี จากที่เคยกำหนดร้อยละ ๑๓ ต่อปี มีผลทำให้

เกษตรกรเข้าร่วมโครงการรับจำนำ จำนวน ๓๖๐,๒๖๙ ราย ปริมาณการรับจำนำ ๒,๒๗๕,๙๓๙ ตัน รัฐบาลใช้งบประมาณดำเนินการ ๓,๘๐๙.๖ ล้านบาท

ล่วงถึงปี ๒๕๔๔ เริ่มรับจำนำข้าวเปลือกนาปรังเป็นครั้งแรก มีเป้าหมายการรับจำนำ ๒.๕ ล้านตัน ทั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการรับจำนำเป็นการรับจำนำใบประทวนโดยมี องค์การคลังสินค้า (อคส.) และ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ทำหน้าที่รับฝากข้าวและออกใบประทวนให้ชาวนา และกำหนดเงื่อนไขให้สามารถนำข้าวเปลือกนาปรังที่รับฝากไว้ไปสีแปรเป็นข้าวสารแล้วนำไปเก็บรักษาไว้ในโกดังกลางของ อคส. และ อ.ต.ก. โดยทำข้อตกลงกับโรงสีที่เข้าร่วมโครงการไม่ให้คิดค่าฝากเก็บข้าวเปลือกในช่วง ๓ เดือนแรก โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี ๒๕๔๔ ได้กลายเป็นต้นแบบการรับจำนำข้าวเปลือกจนถึงปัจจุบัน

การรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๔๔/๔๕ กลายเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายประชานิยมได้กำหนดเป้าหมายการรับจำนำข้าวเปลือก ๘.๗ ล้านตัน และเพิ่มขึ้นเป็น ๙ ล้านตัน ในปีการผลิต ๒๕๔๗/๔๘ และ ปี ๒๕๔๘/๔๙ กำหนดราคาจำนำสูงกว่าราคาตลาดถึงร้อยละ ๓๐ ทำให้เกษตรกรนำข้าวมาจำนำเพิ่มมากขึ้น มีปริมาณการรับจำนำข้าวมากถึง ๑ ใน ๓ ของปริมาณข้าวเปลือกทั้งประเทศ แต่ถึงปีการผลิต ๒๕๔๙/๕๐ กับ ปีการผลิต ๒๕๕๐/๕๑ รัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติได้กำหนดราคาจำนำที่ใกล้เคียงกับราคาตลาด มีปริมาณการรับจำนำข้าวเปลือกลดลงอย่างมาก ครั้นถึง ปีการผลิต ๒๕๕๑/๕๒ รัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งก็ได้กำหนดราคาจำนำสูงกว่าราคาตลาดและสูงกว่าราคาจำนำในปีที่ผ่านมา กระทรวงพาณิชย์ได้รายงานผลการรับจำนำ ณ วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๒ มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ ๕๖๘,๗๙๗ ราย ปริมาณรับจำนำรวมทั้งสิ้น ๕,๒๘๗,๑๗๖ ตัน

และในปี ๒๕๕๒ การรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี ๒๕๒๒ เป็นโครงการรับจำนำข้าวเปลือกครั้งสุดท้าย กำหนดเป้าหมายปริมาณการรับจำนำสูงเป็นประวัติการณ์ถึง ๖ ล้านตัน ทั้งที่ในขั้นแรกได้กำหนดเป้าหมายไว้แค่ ๒.๕ ล้านตันเท่านั้น ครั้นเริ่มต้นฤดูกาลชาวนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๒/๕๓ รัฐบาลเริ่มใช้นโยบายแทรกแซงตลาดข้าวในรูปแบบการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวแทน โดยอ้างวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึง และแก้ไขปัญหาความสามารถในการแข่งขันส่งออกของประเทศ

พอมาถึงจุดนี้ ก็ทำให้เกิดคำถามผุดขึ้นมาว่า การรับจำนำข้าวเปลือกที่รัฐบาลได้เลือกใช้เป็นวิธีการช่วยชาวนามาเป็นเวลายาวนานเป็นสิ่งที่ดีหรือไม่อย่างไร และหากจะเปรียบเทียบกับวิธีการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวแล้ว อย่างไหนทำให้ชาวนาได้ประโยชน์มากกว่ากัน ปัญหาในทำนองนี้อย่างน้อยก็เคยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หยิบยกขึ้นมาตั้งเป็นประเด็นคำถาม เพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ช่วยตรวจสอบ

ก็เป็นที่น่าทึ่งกันว่าเหตุแห่งความจำเป็นที่ถูกนำมากล่าวอ้างในการกำหนดนโยบายแทรกแซงตลาดข้าว ไม่ว่าจะมึนนโยบายประชานิยมเจือปนอยู่ด้วยหรือไม่ นั่นคือ เพื่อยกระดับราคาข้าวในช่วงที่มีผลผลิตออกสู่ตลาดจำนวนมากซึ่งมีผลทำให้ราคาข้าวตกต่ำ โดยใช้วิธีการรับซื้อ รับจำนำ การประกันราคาข้าวแต่ละชนิด แต่ละชั้นคุณภาพ ให้สูงกว่าราคาตลาดหรือเรียกกันว่าราคานำตลาด ด้วยการกำหนดราคาข้าวเปลือกขั้นต่ำที่ชาวนาควรจะได้รับ การค้ำจนถึงต้นทุนการผลิต ภาวะราคาข้าวในประเทศและตลาดโลก ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นมุมสะท้อนสภาพปัญหาที่แท้จริงของชาวนาไทยให้เห็นได้ว่า ตลอดเวลาที่ผ่านมา แม้ในยามที่ไม่ประสบปัญหาภัยแล้ง อุทกภัย โรคระบาด ชาวนายังคงประสบปัญหาด้านราคาข้าว ปัญหาด้านทุนการผลิต รวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต

จากข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ระบุในปี ๒๕๕๑-๒๕๕๓ แต่ละปีประเทศไทยใช้พื้นที่สำหรับการปลูกข้าวนาปีมากกว่า ๕๗ ล้านไร่ ผลผลิตรวมอยู่ที่ประมาณ ๒๓ ล้านตัน แต่ในปี ๒๕๕๓ ผลผลิตลดลงเหลือไม่ถึง ๒๓ ล้านตัน เพราะมีปัญหาภัยแล้ง ในปี ๒๕๕๒ มีเกษตรกรปลูกข้าวนาปี จำนวน ๓,๗๑๑,๔๗๘ ครัวเรือน

หวนกลับไปดูข้อมูลโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๑/๕๒ มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ ๕๖๘,๗๘๗ ราย ปริมาณรับจำนำข้าวทั้งสิ้น ๕,๒๘๗,๑๗๖ ตัน แต่ในปีต่อมา เมื่อมีการดำเนินตามนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปีการผลิต ๒๕๕๒/๕๓ อันนี้ก็เป็นข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเช่นกันได้ระบุว่า มีผู้ปลูกข้าวเข้าร่วมโครงการและได้รับการอนุมัติแล้ว ๓,๔๑๑,๘๓๘ ราย รัฐได้จ่ายเงินชดเชยให้เกษตรกร ๒๘,๔๒๘ ล้านบาท

ในอีกหนึ่งมุมมองของความต่างที่พอเห็นได้ คือ ภาระการดูแลเก็บรักษาข้าวของหน่วยงานในภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ก็ด้วยเหตุที่รัฐได้รับจำนำข้าวทุกปี ทั้งข้าวนาปีและนาปรัง ได้กำหนดราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาดมากบ้างน้อยบาง ราคารับจำนำบางครั้งถูกกำหนดตามระดับความต้องการสร้างกระแสประชานิยม ทำให้ชาวนาปล่อยให้ข้าวส่วนใหญ่หลุดจำนำ ข้าวเปลือกตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาล และได้แปรสภาพเป็นข้าวสารเก็บรักษาไว้ในโกดังกลาง แต่ละปีมีข้าวหลุดจำนำเก็บสะสมไว้ในโกดังหรือสต็อกของรัฐบาลเป็นจำนวนมากและเป็นเวลานาน เพราะการระบายข้าวจำนวนมาก ๆ ออกจากสต็อกของรัฐบาลอย่างน้อยก็ทำให้เกิดผลกระทบต่อราคาข้าวในประเทศ ด้วยเหตุนี้ผลที่ติดตามมาในเบื้องต้น ดังมีข้อมูลจากการศึกษาวิจัยที่กล่าวข้างต้น ระบุว่า การเก็บข้าวสารตามโครงการรับจำนำข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๔๘/๔๙ เป็นเวลา ๓ ปี ๔ เดือน ทำให้มูลค่าข้าวลดลง ๕๑๘.๖๒ ล้านบาท การสูญเสียน้ำหนักข้าวมีมูลค่า ๑๓๘.๖๙ ล้านบาท ผลติดตามอีกอย่างหนึ่งดังมีข้อมูลปรากฏตามรายงานของทางราชการระบุว่า ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ตั้งแต่การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๔๔/๔๕ ถึงโครงการรับจำนำข้าวนาปรังประจำปี ๒๕๕๒ มีปริมาณข้าวสารเก็บรักษาไว้ในโกดังกลาง ๕,๖๐๔ ล้านตัน รัฐบาลต้องเสียค่าเก็บรักษาประมาณเดือนละ ๘๑๐ ล้านบาท

นอกจากนี้ ตามปัญหาที่เคยเกิดขึ้นจากการที่รัฐต้องมีภาระดูแลเก็บรักษาข้าวหลุดจำนำ ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการ ใช้เป็นช่องทางหาประโยชน์โดยมิชอบได้อีกหลายรูปแบบ แต่โดยรวมแล้วจะเป็นพฤติกรรมเกี่ยวกับการทำให้ปริมาณและคุณภาพข้าวที่เก็บรักษาไว้ไม่เป็นไปตามที่กำหนด รวมทั้งมีเลศนัยในกระบวนการระบายข้าวในสต็อกของรัฐบาล

ในทางตรงกันข้ามกับโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว เพราะเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการยังคงมีกรรมสิทธิ์และเก็บรักษาข้าวเปลือกไว้เอง เมื่อต้องการขายข้าวและหากเป็นการขายในช่วงเวลาที่รัฐบาลได้กำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิง (ประกาศทุกวันจันทร์ของแต่ละสัปดาห์) ต่ำกว่าราคารัฐบาลประกันเกษตรกรก็มีสิทธิได้รับชดเชยส่วนต่างของราคาที่ว่านี้ เมื่อรวมเบ็ดเสร็จ ชาวนาจะมีรายได้จากการขายข้าวไม่ต่ำกว่าราคาประกันที่รัฐบาลกำหนด ก็มีบางครั้งเหมือนกัน เหตุเกิดในช่วงมีข่าวลือการระบายข้าวในสต็อกของรัฐบาล ทำให้การกำหนดราคาเกณฑ์กลางอ้างอิงข้าวเปลือกบางชนิดสูงกว่าราคาตลาดที่เป็นจริงเกษตรกรได้รับชดเชยส่วนต่างของราคารวมแล้วน้อยกว่าราคาประกัน

แต่มีสิ่งที่เป็นปัญหาเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินตามโครงการรับจำนำหรือการประกันรายได้เกษตรกร คือ ปัญหาของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ เป็นปัญหาการออกหนังสือรับรองการเป็นเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำที่นำไปสู่ปัญหาการสวมสิทธิ์ชาวนา เป็นปัญหาการทำทะเบียนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ที่นำไปสู่การมีปัญหาการแจ้งพื้นที่ทำนาสูงกว่าความเป็นจริง เพราะเหตุที่ปริมาณผลผลิตข้าวโดยเฉลี่ยต่อไร่ในแต่ละจังหวัด ต้องนำมาใช้คิดคำนวณจำนวนข้าวที่เกษตรกรแต่ละรายสามารถผลิตได้ การแจ้งพื้นที่ปลูกข้าวเพิ่มเติมเป็นเท็จ ทำให้มีผลผลิตข้าวเพิ่มเติมเป็นเท็จ รัฐต้องสูญเสียเงินชดเชยเพิ่มเติมในส่วนต่างของราคาตามที่เป็นเท็จนี้ด้วย ก็ลองดูตามตัวเลขที่เขียนไว้ในตอนต้นแต่ละปีประเทศไทยใช้พื้นที่สำหรับการปลูกข้าวนาปีมากกว่า ๕๗ ล้านไร่ แต่เมื่อมีการขึ้นทะเบียนเกษตรกรตามโครงการประกันรายได้เกษตรกร ปีการผลิต ๒๕๕๒/๕๓ (รอบที่ ๑) มีเกษตรกรได้ขึ้นทะเบียนเพื่อเข้าร่วมโครงการและแจ้งพื้นที่การปลูกข้าวมียานรวม ๑๐๙.๓๔ ล้านไร่

ทั้งในปัญหาการสร้างภาระในการเก็บรักษาข้าวตามโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งในการศึกษาวิจัย ได้เสนอให้รัฐบาลพิจารณาเร่งระบายนัดสินโดยเร็ว กับปัญหาการขึ้นทะเบียนเกษตรกรตามโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่กล่าวมาแล้วนั้น เป็นประเด็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ มีมติให้หน่วยงานราชการทั้งหลายที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

จากโครงการรับจำนำข้าวที่ได้สร้างประโยชน์แก่ชาวนา และผลประโยชน์ที่แอบแฝงให้แก่กลุ่มบุคคลใดบ้าง มากน้อยแค่ไหน ก็ลองหาอ่านผลงานวิจัยของสำนักงาน ป.ป.ช. ตามที่กล่าวข้างต้น ส่วนปัญหาการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวเป็นเท็จ ก็ต้องจับตามองกันต่อไปว่าเจ้าหน้าที่มีเอี่ยวด้วยหรือไม่

ก็ว่ากันว่า การมีนโยบายช่วยเหลือรักษารับจำนำข้าวให้แก่ชาวนา ล้วนเป็นเรื่องที่ต้องให้ความชื่นชมด้วยดี แต่ที่ดีที่สุดต้องไม่หลงลืมที่จะทำให้ชาวนาสามารถเลี้ยงชีพตนเองได้อย่างมีศักดิ์ศรีด้วย

---

นายสุภีร์ รัตนาคินทร์