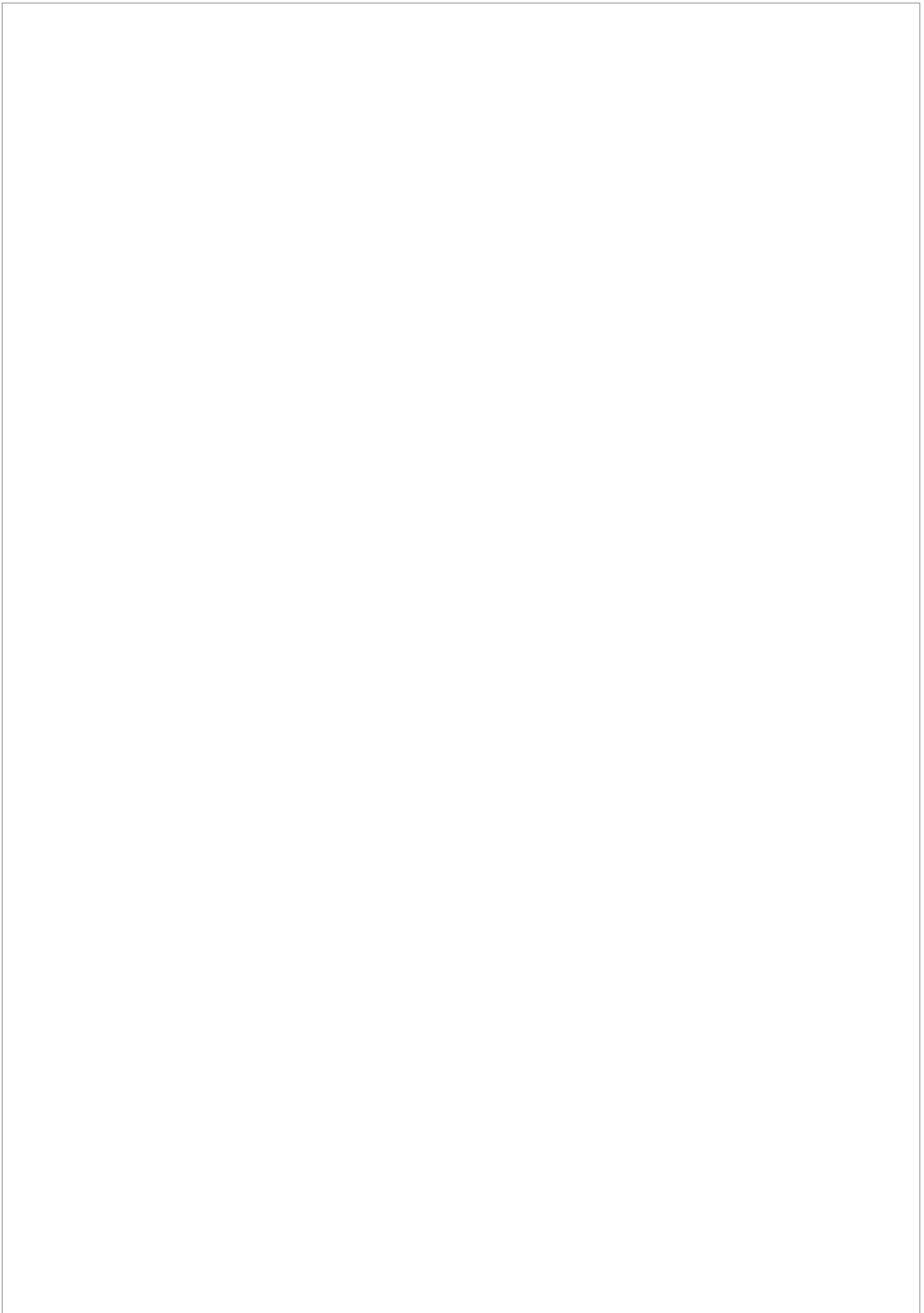


แนวทางใหม่ในการแทรกแซงราคาข้าว

ISSN 0859-0036



สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย





แนวทางใหม่ในการแทรกแซงราคาข้าว



สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ISSN 0859-0036

รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับที่ 75 เดือนตุลาคม 2552

เรื่อง แนวทางใหม่ในการแทรกแซงราคาข้าว

บรรณาธิการ: นางสาวขวัญใจ เลขะกุล

พิมพ์ครั้งที่ 1 เดือนตุลาคม 2552

จำนวน 800 เล่ม

(สงวนลิขสิทธิ์)

ลิขสิทธิ์เป็นของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เลขที่ 565 ซอยรามคำแหง 39 เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310

โทรศัพท์ (02) 718-5460

โทรสาร (02) 718-5461-62

Internet: <http://www.tdri.or.th>

Email: publications@tdri.or.th

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้เผยแพร่ “รายงานที่ตีอาร์ไอ” (มีชื่อเดิมว่า “สมุดปกขาวที่ตีอาร์ไอ”) มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2536 โดยคัดสรรกลั่นกรองงานวิจัยต่างๆ มานำเสนออย่างเรียบง่ายเพื่อจุดประกายให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์

“รายงานที่ตีอาร์ไอ” มีโอกาสรับใช้สังคมไทยเป็นระยะๆ แบบรายสะดวก อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในปัจจุบันเป็นไปอย่างรวดเร็วและซับซ้อนขึ้น “รายงานที่ตีอาร์ไอ” จึงจะมาพบกับผู้อ่านเป็นรายเดือนด้วยรูปแบบกะทัดรัดซึ่งห่อหุ้มเนื้อหาที่แน่นกระชับ และยังคงนำเสนอเรื่องราวต่างๆ อย่างเรียบง่ายแบบเป็นมิตรต่อความสนใจใคร่รู้ของผู้อ่านทั่วไป

นอกจากนี้ จะมีการนำงานวิจัยจำนวนหนึ่งซึ่งมีแนวคิดเกี่ยวเนื่องกันมาจัดทำเป็น “รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับพิเศษ” เป็นครั้งคราวด้วย

แนวทางใหม่ในการแทรกแซงราคาข้าว*

1. เพราะเหตุใดรัฐบาลจึงแทรกแซงราคาข้าว

เมื่อถึงฤดูเก็บเกี่ยว รัฐบาลแทบทุกรัฐบาลมักจะเข้ามาแทรกแซงในตลาดข้าว ด้วยความเชื่อว่า ฤดูเก็บเกี่ยวเป็นช่วงเวลาที่ชาวนามีโอกาสถูกเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลางหรือโรงสี เพราะในช่วงนี้อำนาจต่อรองของชาวนาจะมีค่อนข้างน้อย สืบเนื่องมาจากปริมาณข้าวที่ทะลักออกมาเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเข้ามาแทรกแซงด้วยการสร้างอุปสงค์เทียม ดูดซับข้าวออกไปจากตลาดระยะหนึ่ง แล้วค่อยระบายออกมาเมื่อพ้นฤดูเก็บเกี่ยวแล้ว มาตรการที่ใช้มักจะเป็นมาตรการให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) รับจำนำข้าวเปลือกจากชาวนา ซึ่งมาตรการนี้ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีการเพาะปลูก 2524/25

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงมักกำหนดให้ ธ.ก.ส. รับจำนำข้าวเปลือกในราคาที่ไม่ต่างจากราคาตลาดนัก เพียงเพื่อป้องกันมิให้ชาวนาถูกกดราคามากเกินไปในช่วงฤดูเก็บเกี่ยว และโดยปกติแล้วชาวนาส່ว่นใหญ่มักจะนำข้าวมาจำนำไม่มากนัก มีเพียงไม่กี่ปีที่สัดส่วนข้าวที่นำเข้ามาจำนำสูงกว่าร้อยละ 10 แต่นับตั้งแต่ปีการเพาะปลูก 2544/45 เป็นต้นมา รัฐบาลมักจะแทรกแซงด้วยการตั้งราคาข้าวที่จะรับจำนำในระดับที่ค่อนข้างสูง¹ ดูดซับข้าวเข้ามาในปริมาณที่สูงขึ้น และเก็บข้าวนั้นไว้เป็นสต็อกของรัฐบาล มาตรการทั้งสามนี้รวมกันมีส่วนทำให้ราคาข้าวในตลาดสูงขึ้นไปด้วย เท่ากับเป็นการยกราคาข้าวในประเทศให้สูงขึ้น สอดตามความปรารถนาของรัฐบาลซึ่งมองว่าชาวนาเป็นคนยากจน จึงควรจะได้รับราคาที่สูงขึ้น ถึงแม้ว่าในบางปี (โดยเฉพาะในปี 2551) การยกราคาในลักษณะที่เป็นการนำตลาดได้ทำให้ไทยสูญเสียตลาดข้าวในต่างประเทศไปบ้างก็ตาม

อย่างไรก็ดี การใช้มาตรการนำตลาดให้ข้าวมีราคาสูงขึ้นนั้นมีปัญหาหลายประการ ได้แก่ การสูญเสียส่วนแบ่งในตลาดส่งออก ต้นทุนการผลิตและต้นทุนการค้าสูงขึ้น ขณะที่

* บทความของ ดร. อัมมาร สยามวาลา นักวิชาการเกียรติคุณ และ ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

¹ โดยเฉพาะตั้งแต่ปีการเพาะปลูก 2547/48 มีการปรับราคาจำนำข้าวเปลือกเจ้าให้สูงขึ้นมาก เป็นต้นละ 6,600 บาท จากราคา 5,330 บาทในปีการเพาะปลูก 2546/47

คุณภาพข้าวกลับลดลง ปัญหาทั้งปวงสืบเนื่องมาจากการที่รัฐบาลได้กลายเป็นผู้ค้าข้าว
เสียเอง และเป็นผู้ค้าที่มีส่วนแบ่งที่สำคัญอีกด้วย

2. ความเสียหายอันเกิดจากการที่รัฐบาลกลายเป็นผู้ค้าข้าวรายใหญ่

ต้นทุนในการค้าข้าวของรัฐบาลสูงกว่าของเอกชน: ในการจ้างโรงสีให้แปลง
ข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร รัฐบาลจะกำหนดอัตราราคารัฐให้ได้ต้นข้าว²ที่โรงสีต้องส่งมอบ
ให้แก่รัฐบาลต่ำกว่าที่โรงสีได้จริง ส่วนต่างระหว่างที่รัฐบาลกำหนดกับที่โรงสีได้จะตกเป็น
กำไรของโรงสี เช่นเดียวกัน อัตราราคาเช่าที่รัฐบาลให้แก่เอกชนที่ให้บริการเก็บข้าวก็จะสูง
กว่าที่ควรจะเป็น และให้ผลตอบแทนแก่ผู้ลงทุนสร้างคลังสินค้าสูงถึงร้อยละ 12 ต่อปี ข้อ
พิสูจน์ว่ารัฐบาลจ่ายเงินค่าสีและค่าเก็บข้าวสูงกว่าที่เป็นจริงมากก็คือ ในระยะสี่ถึงห้าปีที่
ผ่านมา มีการลงทุนสร้างโรงสีและคลังสินค้ามากมาย จนกระทั่งปัจจุบันนี้ โรงสีทั่วประเทศ
มีกำลังการผลิตรวมกันมากกว่า 60 ล้านตันข้าวเปลือก หรือประมาณสองเท่าของผลผลิต
ข้าวทั้งหมดของประเทศ³

นอกจากอัตราราคาและอัตราราคาเช่าที่จ่ายให้คลังสินค้าจะอยู่ในระดับสูงกว่าต้นทุน
มากแล้ว การที่รัฐบาลตั้งราคาข้าวที่รับจำหน่ายไว้สูง ทำให้ราคาข้าวในตลาดในประเทศสูง
กว่าราคาในประเทศคู่แข่งของไทย จึงไม่สามารถขายข้าวออกไปได้มากเมื่อเทียบกับปี
ที่ตั้งราคาจำหน่ายไว้ไม่สูงจนเกินไป นอกจากนี้ข้าวที่ส่งออกไม่ได้ก็กลายเป็นสต็อกของ
รัฐบาลที่มักจะเก็บไว้นานเกินควร จนทำให้คุณภาพข้าวเสื่อมลง และเป็นการเพิ่มต้นทุน
ให้แก่รัฐบาลอีกทอดหนึ่ง

การจำหน่ายและการค้าข้าวมีการทุจริตแทบทุกขั้นตอน: เริ่มตั้งแต่การที่ชาวนามบาง
รายจดทะเบียนพื้นที่เพาะปลูกสูงกว่าความเป็นจริง การที่โรงสีพยายามสวมสิทธิการจำหน่าย
ของชาวนา หรือรับจำหน่ายข้ามเขต การปลอมปนหรือสลับข้าวเปลือกที่เก็บไว้ในระหว่าง
การเก็บกักข้าว การส่งข้าวคุณภาพต่ำเข้าสู่โกดังของรัฐ และท้ายที่สุดเมื่อรัฐบาลระบาย
ข้าวออกให้แก่ผู้ส่งออกไม่กี่รายในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดด้วยกระบวนการประมูลที่ขาด
ความโปร่งใส ทั้งหมดนี้จึงเปิดโอกาสให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างกว้างขวาง

² โดยปกติ ข้าวเปลือกหนึ่งตันจะสีแปรได้ต้นข้าวประมาณ 0.54 ตัน ที่เหลือเป็นปลายข้าว ข้าวหัก
 ฯลฯ แต่ในโครงการรับจำหน่าย รัฐบาลกำหนดให้โรงสีส่งมอบต้นข้าวเพียง 0.45 ตัน ดังนั้นเมื่อ
หักค่าจ้างสีต้นละ 400 บาท โรงสีในโครงการจะได้รับต้นข้าวเพิ่มขึ้นอีก 20 กิโลกรัมต่อ
ข้าวเปลือกหนึ่งตัน

³ ข้อมูลกำลังการผลิตยังมีความสับสนอยู่ค่อนข้างมาก ผู้เชี่ยวชาญบางท่านให้สัมภาษณ์ว่าโรงสี
ทั่วประเทศมีกำลังการผลิตรวมกันถึง 90 ล้านตันข้าวเปลือกต่อปี

งานวิจัยเรื่องการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริตของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่นำเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นการศึกษาผลรวมของการรั่วไหลจากต้นทุนในการรับจำนำข้าวที่ตั้งราคาไว้สูงจนเกินไป และจากการทุจริต พบว่าในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี 2548/49 จำนวน 5.24 ล้านตัน รัฐบาลมีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการซื้อขายข้าวเท่ากับ 51.76 พันล้านบาท โดยรัฐบาลขาดทุน 19.13 พันล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้เป็นเงินที่ตกถึงมือชาวนาไม่เกิน 7.13 พันล้านบาท หรือร้อยละ 37.25 เท่านั้น โดยเงินที่เหลือกลับรั่วไหลไปสู่กลุ่มบุคคลอื่น (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ส่วนแบ่งผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี 2548/49

รายการ	ต้นทุน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)
เกษตรกรในโครงการ	7,126.72	37.25
โรงสี	3,444.40	18.01
โกดังกลางและผู้ตรวจสอบคุณภาพสินค้า (surveyor)	802.62	4.20
ค่าใช้จ่ายดำเนินการของรัฐ	2,619.53	13.69
มูลค่าการสูญเสียน้ำหนักและคุณภาพข้าวจากการเก็บสต็อก	657.31	3.43
ผู้ส่งออก	4,479.41	23.42
รวม	19,130.00	100.00

ที่มา: นิพนธ์ และ จิตรกร (2552)

จำนวนชาวนาที่ได้ประโยชน์จากโครงการรับจำนำอย่างที่เคยปฏิบัติกันมามีจำนวนน้อย: ไม่เพียงแต่ชาวนาโดยรวมจะได้ส่วนแบ่งผลประโยชน์จากการจำนำเป็นส่วนน้อยเท่านั้น แต่ผลประโยชน์ดังกล่าวยังคงตกแก่ชาวนาไม่กี่ครัวเรือน กล่าวคือ ในฤดูนาปี 2551/52 ชาวนาประมาณ 690,000 ครัวเรือนจากชาวนาทั้งหมด 3.7 ล้านครัวเรือน หรือร้อยละ 18.7 ได้รับประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล และไม่เป็นที่ประจักษ์ว่าชาวนาที่ได้ประโยชน์เหล่านี้เป็นชาวนาที่ยากจนที่สุดของประเทศหรือไม่

คุณภาพข้าวไทยที่ส่งออกมีแนวโน้มต่ำลง แต่ต้นทุนสูงขึ้น: การกำหนดราคาจำนำข้าวไว้สูงจนให้ชาวนาเร่งปลูกข้าวปรังโดยใช้พันธุ์ข้าวเบาที่มีอายุสั้นซึ่งเป็นข้าวที่มีคุณภาพต่ำ นอกจากนี้ ข้าวที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลมักจะเป็นข้าวคุณภาพต่ำ เพราะรัฐบาลไม่สามารถให้ราคาข้าวที่สูงกว่าสำหรับข้าวคุณภาพดีได้ เพราะฉะนั้นเมื่อรัฐบาลค้าข้าวเป็นสัดส่วนสูงขึ้น ข้าวของไทยจึงมีคุณภาพโดยเฉลี่ยแยกลง ยิ่งไปกว่านั้น การกำหนดราคาจำนำข้าวไว้สูงเป็นแรงกระตุ้นให้ชาวนาเพิ่มผลผลิตต่อไร่โดยการลงทุนเพิ่มขึ้น นอกจากต้นทุนการผลิตของชาวนาแต่ละรายจะสูงขึ้นแล้ว การเพิ่มผลผลิตข้าวและรอบ

การปลูกในเขตชลประทานยังเป็นการแย่งชิงน้ำในฤดูแล้งที่นับวันจะขาดแคลนมากขึ้น ทั้งยังทำให้เกิดมลพิษในน้ำและดินเพิ่มขึ้น ตลอดจนเกิดความเสี่ยงต่อปัญหาเพลิงระเบิด

ถ้ารัฐบาลมีเจตนาที่จะช่วยเหลือชาวนายากจนด้วยวิธีการรับจำนำในราคาที่สูงกว่าตลาดมากอย่างที่ปฏิบัติกันมาตั้งแต่ปี 2545/46 ก็เห็นได้ว่า มาตรการรับจำนำดังกล่าวประสบความสำเร็จ เพราะนอกจากรัฐบาลจะต้องใช้ต้นทุนที่สูงเกินควรแล้ว ผลประโยชน์ที่ตกแก่ชาวนานั้นก็ถือว่าเป็นจำนวนน้อย และชาวนาดังกล่าวก็หาเป็นชาวนาที่ยากจนไม่

3. ทางเลือกใหม่เพื่อช่วยชาวนาประกันความเสี่ยงจากราคาที่จะทำให้ขาดทุน

ด้วยเหตุนี้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยจึงได้เสนอให้รัฐบาลพิจารณาทางเลือกใหม่ในการช่วยเหลือชาวนา แนวทางโดยสรุปก็คือให้รัฐบาลประกาศราคาประกันตั้งแต่ต้นฤดูว่า จะประกันให้ชาวนาได้รับเงินจากการผลิตข้าวอย่างน้อยเท่าใด ราคาประกันที่ประกาศอย่างน้อยต้องครอบคลุมต้นทุนการผลิตข้าวให้แก่ชาวนา จากนั้นชาวนาก็จะมีสิทธิ์ซื้อประกันจากรัฐบาล (ในช่วงปีแรกๆ รัฐบาลอาจจะให้เบี้ยประกันดังกล่าวอยู่ในระดับต่ำ และจำกัดเพดานสำหรับปริมาณข้าวที่ชาวนาแต่ละรายจะสามารถจำนำได้ ซึ่งในขณะนี้กำหนดให้อยู่ในระดับ 20 ตัน) เมื่อรับประกันแล้วรัฐบาลก็จะประกาศราคาในตลาดที่จะใช้อ้างอิงในการจ่ายเงินให้แก่ชาวนา (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “ราคาอ้างอิง”) เมื่อถึงฤดูเก็บเกี่ยวชาวนาก็จะเรียกเก็บค่าสินไหมจากรัฐบาล ซึ่งจะเท่ากับราคาประกันหักลบด้วยราคาอ้างอิง ในการเรียกเก็บค่าสินไหม ชาวนาไม่จำเป็นต้องนำข้าวมามอบให้แก่รัฐบาล ชาวนามีสิทธิ์ที่จะขายข้าวเข้าสู่ตลาดได้ตามปกติ เพราะฉะนั้นหากราคาอ้างอิงนั้นอยู่ใกล้เคียงกับราคาตลาด ชาวนาก็จะได้รายรับต่อต้านเท่ากับค่าสินไหมบวกราคาที่ขายได้ในตลาด ซึ่งควรจะอยู่ใกล้เคียงกับราคาประกัน ในช่วงฤดูเก็บเกี่ยว รัฐบาลอาจมีมาตรการรับจำนำเสริมได้เพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ชาวนา เนื่องจากการเลิกแทรกแซงตลาดจะมีผลให้ราคาตกต่ำ และอาจมีโรงสีหรือพ่อค้าคนกลางพยายามจะกดราคาข้าว แต่ราคาประกันนั้นควรกำหนดให้เท่ากับราคาอ้างอิงในขณะนั้น ยกเว้นส่วนที่จะรับจำนำนี้รัฐบาลจะไม่ต้องเข้ามาซื้อขายข้าวเป็นจำนวนมาก และคาดว่าส่วนที่จำนำจะมีจำนวนไม่มาก เพราะราคาประกันจะอยู่ใกล้เคียงกับราคาตลาด

ในการนำไปปฏิบัติ โครงการที่นำเสนอจะมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนกว่าที่บรรยายโดยสรุปไว้ข้างต้นเป็นอย่างมาก จึงจำเป็นต้องขยายความต่อไป

4. กระบวนการและขั้นตอนของโครงการประกันความเสี่ยงจากราคา

ขั้นตอนการรับประกันความเสี่ยง

รัฐบาลจะต้องตัดสินใจประกาศเงื่อนไขอะไรและต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง: รัฐบาลจะประกาศ (1) ราคารับประกันสำหรับทั่วประเทศ (2) การประกันนั้นจะให้เฉพาะปริมาณข้าวที่ชาวนาปลูกจริง (3) จำนวนข้าวสูงสุดที่ชาวนาจะประกันได้ ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดไว้ที่ระดับ 20 ตัน และ (4) รัฐบาลจะต้องเริ่มกระบวนการกำหนดราคาอ้างอิงซึ่งจำเป็นต้องใช้ในการกำหนดค่าสินไหม และควรจะเริ่มประกาศราคาอ้างอิงภายในระยะหนึ่งถึงสองเดือนหลังจากเริ่มโครงการ เพื่อฝึกให้ชาวนาเห็นความแตกต่างระหว่างราคาอ้างอิงกับราคาตลาดในพื้นที่ของตน

ชาวนาจะต้องทำอะไร: เพื่อจะได้รับการรับประกันความเสี่ยง ชาวนาจะต้องจดทะเบียนกับ ธ.ก.ส. สาขาใกล้ตัว โดยแจ้งเนื้อที่เพาะปลูกของตน (พร้อมทั้งเอกสารแสดงความเป็นเจ้าของหรือสัญญาเช่า) และผลผลิตที่คาดว่าจะได้ รวมทั้งเลือกวันที่ชาวนาเก็บเกี่ยวข้าวได้เสร็จและพร้อมที่จะขาย ซึ่งจะแตกต่างกันตามพื้นที่ วันเก็บเกี่ยวเสร็จนี้เป็นตัวกำหนดวันที่ชาวนามีสิทธิ์เรียกร้องค่าสินไหมได้

ธ.ก.ส. จะต้องทำอะไร: เมื่อ ธ.ก.ส. ได้รับแจ้งแล้วก็ต้องตรวจสอบว่าปริมาณที่ชาวนาขอประกันนั้นเกินขีดความสามารถของชาวนาผู้นั้นหรือไม่ โดยพิจารณาจากเนื้อที่เพาะปลูกและผลผลิตต่อไร่เฉลี่ยที่ชาวนาผู้นั้นเคยผลิตได้หากชาวนาผู้นั้นเป็นสมาชิก ธ.ก.ส. ที่เคยกู้มาในอดีต หากชาวนาไม่เคยเป็นสมาชิก ธ.ก.ส. ก็ควรตรวจสอบโดยดูจากเนื้อที่เพาะปลูกที่ชาวนามีและจากผลผลิตต่อไร่ในพื้นที่ใกล้เคียง (เช่น ในหมู่บ้านหรือในตำบลเดียวกัน) หลังจากตรวจสอบประเด็นเหล่านี้แล้ว ธ.ก.ส. ก็จะทำสัญญาประกันความเสี่ยงให้ชาวนาแต่ละครอบครัวตามจำนวนจริงแต่ไม่เกินเพดาน 20 ตันข้าวเปลือกที่รัฐบาลกำหนด (หรือถ้าใช้ภาษาประกันภัย ก็จะเรียกว่าออก “กรมธรรม์ประกันความเสี่ยงภัยด้านราคา”)

ระหว่างการรับประกันความเสี่ยงตอนต้นฤดูและการจ่ายค่าสินไหมตอนปลายฤดู

รัฐบาลจะต้องทำอะไร: รัฐบาลจะต้องคอยทดสอบความแม่นยำของการกำหนดราคาอ้างอิง และปรับปรุงให้สะท้อนการเปลี่ยนแปลงราคาทั่วประเทศ

ชาวนาจะต้องทำอะไร: ชาวนาควรเฝ้าติดตามราคาอ้างอิงที่รัฐบาลจะประกาศทุกวัน และเปรียบเทียบราคาอ้างอิงที่ประกาศกับราคาข้าวที่ซื้อขายกันจริงในท้องถิ่น (หากมีการซื้อขาย) เพราะถึงแม้ว่าค่าสินไหมจะจ่ายตามราคาอ้างอิง แต่ข้าวที่ชาวนาจะ

นำไปส่งขายในตลาดก็ยังคงต้องขายตามราคาในท้องถิ่น (รวมค่าสินไหมกับราคาที่ชาวนาขายได้จริงอาจต่ำกว่าราคาประกัน)

ฤดูเก็บเกี่ยว

ชาวนาจะต้องทำอะไร และมีสิทธิ์อะไรบ้าง: เมื่อถึงสัปดาห์ที่ระบุในสัญญาประกันว่าเป็นสัปดาห์ที่ชาวนาเรียกเก็บค่าสินไหมได้ ชาวนาก็สามารถไปเรียกเก็บค่าสินไหมได้จาก ธ.ก.ส. ค่าสินไหมนั้นจะเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาอ้างอิงในวันที่ชาวนาไปเก็บค่าสินไหมคูณด้วยปริมาณที่ทำประกันไว้ ค่าสินไหมนั้นอาจจะจ่ายเป็นเงินสดหรือเป็นเงินฝากที่ ธ.ก.ส. ส่วนข้าวเปลือกที่ชาวนาถืออยู่นั้น ชาวนาสามารถนำไปขายในตลาดได้ (หรือจะนำเข้าโครงการรับจำนำข้าวในปีก็ได้ - ดูข้อ 5. มาตรการเสริม)

ธ.ก.ส. จะต้องทำอะไร: นอกจากจะต้องจ่ายเงินค่าสินไหมตามสัญญาประกันแล้ว ธ.ก.ส. อาจจะเปิดรับจำนำข้าวตามนโยบายจำนำข้าวของรัฐบาล

5. มาตรการเสริม

ที่กล่าวมาในข้อ 4. นั้นเป็นมาตรการต่างๆ ในโครงการประกันความเสี่ยงจากราคา ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะคุ้มครองความเสี่ยงที่ชาวนาต้องประสบจากการที่ราคาในตลาดตกต่ำลงได้พอสมควร แต่ก็จำเป็นต้องมีมาตรการเสริมอีกสองประการเพื่อป้องกันมิให้ราคาที่ชาวนาจะขายได้ตกต่ำเกินควร และเพื่อป้องกันมิให้ราคาในตลาดโดยทั่วไปลดต่ำลงมากเกินควร จนสร้างภาระในการจ่ายค่าสินไหมแก่รัฐบาลมากเกินไป

มาตรการรับจำนำข้าวในราคาอ้างอิง

ถ้ามีแต่เพียงโครงการประกันความเสี่ยงจากราคานี้ รัฐบาลจะจ่ายค่าสินไหมเป็นส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาอ้างอิงเป็นเงินสด โดยจะไม่รับซื้อข้าวจากชาวนา แต่ชาวนายังต้องขายข้าวให้แก่พ่อค้าคนกลางต่อไป หากไม่มีมาตรการอื่นรองรับ จะมีความเป็นไปได้สูงที่โรงสีหรือพ่อค้าคนกลางจะกดราคาซื้อข้าวจากชาวนา ฉะนั้นรัฐบาลยังจำเป็นต้องมีนโยบายรับจำนำข้าวเพื่อเปิดทางเลือกแก่ชาวนาที่เห็นว่าตนกำลังได้ราคาต่ำเกินควร แต่การรับจำนำนั้นจะต้องเป็นราคาที่ไม่สูงกว่าราคาตลาด ระดับการรับจำนำที่เหมาะสมที่สุดควรจะเป็นราคาอ้างอิงในวันที่ชาวนามาเรียกเก็บค่าสินไหม ถ้าชาวนาเรียกเก็บค่าสินไหมและนำข้าวเข้าจำนำในวันเดียวกัน ก็จะได้เงินค่าข้าวเท่ากับราคาประกันพอดี หากกำหนดการรับจำนำไว้ใกล้เคียงกับราคาตลาด ข้าวที่จะตกเป็นของรัฐก็จะมีปริมาณค่อนข้างน้อย และน่าจะอยู่ในระดับไม่เกิน 500,000 ตัน

การระบายข้าวออกจากสต็อกระหว่างนี้จนกระทั่งฤดูเก็บเกี่ยว

จากการรับจํานำในราคาสูงกว่าตลาดในอดีตทำให้รัฐบาลมีข้าวในสต็อกสูงมาก ในปัจจุบันประมาณกันว่ามีประมาณห้าล้านตันข้าวเปลือก นับตั้งแต่บัดนี้ (ปลายเดือนสิงหาคม 2552) เป็นต้นไปจนกระทั่งฤดูเก็บเกี่ยว จังหวะการระบายข้าวออกมาจะเป็นตัวกำหนดราคาข้าว และถ้ารัฐบาลปล่อยให้ราคาข้าวตกลงอย่างรวดเร็วด้วยการระบายข้าวออกมาในปริมาณมาก ก็จะมีภาระที่จะต้องจ่ายค่าสินไหมเป็นเงินจำนวนมากเมื่อถึงฤดูเก็บเกี่ยว เพราะฉะนั้นยุทธวิธีในการระบายข้าวออกจะมีความสำคัญมาก ดังนั้นรัฐบาลควรมีกรอบนโยบายระบายข้าวดังต่อไปนี้

ก. รัฐบาลควรจะระบายข้าวออกสู่ตลาดอย่างสม่ำเสมอ トラบใดที่ราคาอ้างอิงยังอยู่ในระดับสูงกว่าราคาประกัน และควรจะหยุดระบายข้าวออกหากราคาอ้างอิงต่ำกว่าราคาประกัน วิธีการประมวลที่ควรจะใช้คือ ระบบการประมวลแบบเสนอส่วนต่างราคา (basis) ดังเช่นที่เคยใช้ในปี 2550 และในเดือนสิงหาคม 2552

ข. อย่างไรก็ตาม รัฐบาลควรจะหยุดระบายข้าวออกหนึ่งถึงสองสัปดาห์ก่อนจะเริ่มมีการจ่ายค่าสินไหมตามสัญญาประกัน

6. การประกันความเสี่ยงจากราคาต่ำกว่าการรับจํานำข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาดอย่างไร

1. ประโยชน์จากการประกันจะตกกับชาวนาโดยตรงผ่านเงินค่าสินไหมที่จ่ายให้แก่ชาวนาโดยตรง โดยไม่มีการรั่วไหลไปยังโรงสี พ่อค้าคนกลาง หรือผู้ส่งออก เหมือนอย่างที่เกิดขึ้นในกรณีการรับจํานำในราคาสูงกว่าราคาตลาด

2. ชาวนาทุกคนจะได้รับการคุ้มครองจากมาตรการประกัน รวมทั้งชาวนาที่ไม่เคยมีผลผลิตข้าวเหลือขายในตลาด หากกำหนดเพดานของปริมาณที่จะประกันได้ไว้ที่ 20 ตัน ชาวนา 2.38 ล้านครัวเรือนจะได้รับการคุ้มครองครบตามจำนวนที่ตนผลิต ส่วนที่เหลือ (ซึ่งจะเป็นชาวนารายใหญ่) จะได้รับการคุ้มครองบางส่วน เมื่อเทียบกับจำนวน 690,000 ราย⁴ที่ได้ประโยชน์จากโครงการจํานำในราคาสูงกว่าตลาด

3. ยกเว้นจำนวนข้าวที่รัฐบาลยังต้องรับจํานำอยู่บ้าง การประกันความเสี่ยงจะเปิดโอกาสให้รัฐบาลถอนตัวออกจากการค้าข้าวในปริมาณที่สูงเหมือนอย่างที่เป็นมาในระยะหกปีที่ผ่านมา การถอนตัวออกมาจะลดการสูญเสียที่เกิดจากการเก็บข้าวไว้เป็นเวลานาน

⁴ เป็นจำนวนใบประทวนของผู้จํานำ โดยชาวนาบางครอบครัวอาจแยกใบประทวนตามจำนวนสมาชิก

อีกทั้งยังปิดโอกาสการจ่อราษฎรบังหลวงที่เกิดขึ้นทุกระดับเมื่อรัฐบาลมาเป็นผู้ค้าข้าวเสียเอง และส่วนแบ่งตลาดข้าวขาวของไทยในตลาดโลกที่เคยสูญเสียไปก็จะกลับคืนมา

4. การประกันความเสี่ยงเป็นการจ่ายเงินโดยรัฐบาลที่มีความโปร่งใส รัฐบาลจะสามารถทราบภาระของการประกันนี้ได้เมื่อสิ้นสุดฤดูกาลผลิต และจ่ายค่าสินไหมจนครบตรงกันข้ามกับโครงการรับจำนำข้าวอย่างที่เคยปฏิบัติกันมา ทุกฤดูกาลผลิตเมื่อมีการเปิดโครงการรับจำนำข้าว รัฐบาลมักจะไม่ทราบว่า ผลการดำเนินงานทั้งหมดตั้งแต่รับจำนำจนระบายข้าวออกจะเป็นอย่างไร และจะขาดทุนเท่าใด ความไม่โปร่งใสในส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากปัญหาในระบบบัญชีของหน่วยงานสำคัญ เช่น องค์การคลังสินค้า (อคส.) กล่าวคือในบางปี อคส. ไม่สามารถปิดบัญชีโครงการรับจำนำบางโครงการได้ จึงทำให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่รับรองการเงินให้ นอกจากนี้รัฐสภาหรือภาคประชาชนก็ประสบปัญหาในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลด้วย

7. นโยบายของรัฐบาลสำหรับฤดูนาปี 2552/53 และการคาดคะเนต้นทุนของนโยบาย

ในเดือนกรกฎาคม 2552 รัฐบาลได้มีมติให้มีโครงการประกันราคาข้าวสำหรับฤดูนาปี 2552/53 และต่อมาคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) มีมติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การประกันดังต่อไปนี้⁵

(1) กขช. ได้มีมติประกาศราคาประกันข้าวเปลือกเจ้านาปีไว้ที่ระดับ 10,000 บาท ต่อตัน⁶ ซึ่งได้มาจากการประมาณการต้นทุนโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ต้นทุนละ 6,969 บาท บวกค่าขนส่งตันละ 200 บาท และบวกกำไรร้อยละ 40

(2) กขช. ได้พิจารณากำหนดเพดานการรับประกันจากชวานาแต่ละรายไว้ที่ระดับ 20 ตัน การเลือกเพดานดังกล่าวนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานการประมาณการโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่ให้ทางเลือกในการกำหนดเพดานระดับต่างๆ ว่า สำหรับแต่ละระดับจะมีชวานาจำนวนกี่รายที่ผลิตเกินกว่าระดับนั้นๆ ซึ่งจะได้รับการคุ้มครองไม่ครบตามจำนวน

⁵ ต่อมาในเดือนกันยายน 2552 รัฐบาลได้เปลี่ยนชื่อโครงการประกันราคาพืชผลทางการเกษตรให้เป็นโครงการประกันรายได้เกษตรกร

⁶ ราคาประกันสำหรับข้าวเปลือกชนิดอื่นๆ ณ ความชื้นไม่เกิน 15% มีดังนี้ (ก) ข้าวเปลือกหอมมะลิ ราคาประกันตันละ 15,300 บาท เพดานประกันไม่เกิน 14 ตันต่อครัวเรือน (ข) ข้าวหอมจังหวัด ราคาประกันตันละ 13,300 บาท เพดานประกันไม่เกิน 16 ตันต่อครัวเรือน (ค) ข้าวเปลือกปทุมธานี ราคาประกันตันละ 10,000 บาท เพดานประกันไม่เกิน 20 ตันต่อครัวเรือน และ (ง) ข้าวเปลือกเหนียว ราคาประกันตันละ 9,500 บาท เพดานประกันไม่เกิน 16 ตันต่อครัวเรือน

ที่ผลิต และ ณ ระดับนั้นๆ ต้นทุนสำหรับรัฐบาลจะเป็นเท่าใด (สรุปในตารางที่ 2) โปรดสังเกตว่า ถ้าจำกัดเพดานการรับประกันไว้ที่ 10 ตัน จะมีชานาที่มีผลผลิตเกิน 10 ตัน และไม่ได้รับการคุ้มครองข้าวส่วนที่เกิน 10 ตัน เป็นจำนวนร้อยละ 18.5 แต่ถ้าขยายเพดานประกันไปที่ 20 ตัน จะมีชานาเพียงร้อยละ 4 (หรือ 1.1 แสนครัวเรือนจากชานา 2.4 ล้านครัวเรือน) ที่ได้รับการคุ้มครองน้อยกว่าผลผลิตจริง

ตารางที่ 2 งบประมาณในการประกันข้าวเปลือกเจ้านาปี 2552/53

จำนวนข้าว ที่ได้ประกัน สูงสุดต่อ ราย (ตัน/ ครัวเรือน)	ประมาณการงบประมาณ (ล้านบาท)		จำนวนชานา		
	กรณี ส่วนต่าง 2,000 บาท ต่อตัน*	กรณี ส่วนต่าง 3,000 บาท ต่อตัน*	มีผลผลิตน้อย กว่าหรือเท่ากับ ปริมาณข้าว สูงสุดที่ได้ ประกัน (ล้านครัวเรือน)	มีผลผลิตมากกว่าปริมาณข้าว สูงสุดที่ได้ประกัน	
				ล้านครัวเรือน	ร้อยละ
10	23,686	35,529	2.03	0.46	18.5
20	28,581	42,871	2.38	0.11	4.4
30	30,380	45,570	2.44	0.05	2.0
40	31,094	46,641	2.47	0.02	0.8

หมายเหตุ: * ส่วนต่างระหว่างราคาประกัน (10,000 บาท) กับราคาอ้างอิง

ที่มา: คำนวณจาก (1) ข้อมูลจำนวนครัวเรือนชานาที่ปลูกข้าวเปลือกเจ้านาปีในปี 2551 ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2) จำนวนครัวเรือนชานาจำแนกตามปริมาณผลผลิตข้าวเปลือก จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ *สำมะโนการเกษตร พ.ศ. 2546*

แม้โครงการนี้จะก่อให้เกิดภาระด้านการคลังถึงปีละ 28,581 ล้านบาท (กรณีเพดานไม่เกิน 20 ตัน และส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาอ้างอิงเท่ากับ 2,000 บาทต่อตัน) แต่กล่าวได้ว่าชานา “ทุกครอบครัว” จะได้รับความคุ้มครอง และมีชานาถึงร้อยละ 96 ที่ผลผลิตทั้งหมดได้รับการคุ้มครองจากรัฐบาล มีชานาเพียงร้อยละ 4 ที่มีผลผลิตเกินกว่า 20 ตัน ซึ่งข้าวจำนวน 20 ตันแรกก็ได้รับความคุ้มครองจากรัฐบาลเหมือนกับชานารายอื่นๆ

(3) มาตรการที่รัฐต้องเร่งดำเนินการต่อไปมีดังนี้

คณะรัฐมนตรีมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการประสานการดำเนินงานโครงการประกันราคาพืชผลทางการเกษตรเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2552 โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นประธาน วัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกหลักในการกำกับ ดูแล เร่งรัด ติดตามและประสานงาน ตลอดจนแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานโครงการประกันราคาพืชผลทางการเกษตรสามชนิด ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

เนื่องจากโครงการนี้เริ่มต้นค่อนข้างช้า และมีกระแสต่อต้านทางการเมืองจากกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม ตลอดจนมีข้อกังวลจากสื่อมวลชนเกี่ยวกับการทุจริต ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องมีคณะกรรมการดังกล่าว

มาตรการที่รัฐควรเร่งดำเนินการมีดังนี้

- ให้ ธ.ก.ส. และบริษัทโฆษณาเอกชนเร่งรัดการประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกษตรกรเข้าใจสาระสำคัญของขั้นตอนการทำประกัน การรับตรวจฟาร์ม และการเบิกจ่ายค่าสินไหมจากส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาอ้างอิง ในการประชาสัมพันธ์ให้มีประสิทธิภาพ ธ.ก.ส. ต้องได้รับความร่วมมือจากกระทรวงมหาดไทย โดยการแต่งตั้งคณะทำงานสนับสนุนการดำเนินงานโครงการประกันราคาพืชผลทางการเกษตร เพื่อใช้เป็นกลไกสนับสนุนงานประชาสัมพันธ์และงานด้านอื่นๆ ในระดับพื้นที่

- เร่งประกาศวันทำสัญญาประกัน และวันหมดเขต เพราะนับถึงวันที่เขียนบทความฉบับนี้ (16 กันยายน 2552) ยังไม่มีประกาศดังกล่าว อันที่จริงตามหลักการที่ถูกต้อง การทำสัญญาประกันควรดำเนินการก่อนที่ชาวนาจะลงมือเพาะปลูก

- เร่งประกาศราคาอ้างอิง และหลักเกณฑ์การคำนวณราคาอ้างอิง โดยให้ประกาศราคาอ้างอิงทุกวัน เพื่อฝึกให้ชาวนามีความคุ้นเคยกับราคาอ้างอิงที่แตกต่างจากราคาตลาดที่ชาวนาจะได้รับจากการขายข้าวเปลือก และให้ ธ.ก.ส. กับกระทรวงพาณิชย์ สหกรณ์การเกษตรระดับจังหวัดและอำเภอ ตลอดจนสมาคมโรงสี กำหนดจุดเก็บข้อมูลราคาข้าวเปลือกในท้องถิ่นเพื่อใช้ในการคำนวณราคาอ้างอิง นอกจากนี้ควรมีมาตรการป้องกันโรงสีรวมหัวกับชาวนาแจ้งราคารับซื้อข้าวเปลือกต่ำกว่าความเป็นจริงเพื่อให้ชาวนาได้รับเงินค่าสินไหมเพิ่มขึ้น วิธีแก้ไขคือ การคำนวณราคาอ้างอิงจากราคาข้าวเปลือกในท้องถิ่นเทียบกับราคาอ้างอิงที่มาจากราคาส่งออก (fob) หรือราคาขายส่งข้าวสาร 5% ในตลาดกรุงเทพฯ

- เร่งประกาศผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ในเขตและนอกเขตชลประทานเป็นรายจังหวัด สำหรับใช้ในการคำนวณปริมาณข้าวเปลือกที่ชาวนาแต่ละครัวเรือนสามารถขอรับประกันได้ ในปีต่อๆ ไปรัฐบาลควรใช้ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของตำบลหรือของหมู่บ้าน

- ในการป้องกันการทำ "ประกันลม" นั้น ธ.ก.ส. ควรร่วมมือกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และเครือข่ายประชาชนในระดับพื้นที่จัดเวทีประชาคมเพื่อพิสูจน์ความถูกต้องของข้อมูลการขึ้นทะเบียนการเพาะปลูกในสัญญาประกัน เช่น เวทีการตรวจสอบพื้นที่การจดทะเบียนและการขอประกันของครัวเรือนในแต่ละหมู่บ้านและตำบลว่า ตัวเลขพื้นที่รวมระดับหมู่บ้านและตำบลสอดคล้องกับข้อมูลจากภาพถ่ายดาวเทียม และข้อมูลของส่วนราชการหรือไม่ ตลอดจนการสุ่มตรวจที่นาของชาวนาที่ขอรับประกันว่า

มีการเพาะปลูกจริงหรือไม่ หากตรวจพบว่าชาวนารายใดแจ้งข้อมูลเท็จ หรือมีเจตนาทุจริต ให้ระงับสัญญาประกัน ตลอดจนพิจารณาระงับการเข้าโครงการประกันในปีต่อไป

- รัฐบาลควรประกาศเรื่อง “วันที่ชาวนาเลือกใช้สิทธิ์เรียกร้องค่าสินไหม” ให้ชัดเจน โดยจะต้องสอดคล้องกับช่วงเวลาเก็บเกี่ยวข้าวของเกษตรกรแต่ละคนเท่านั้น ไม่ใช่ให้เกษตรกรเลือกวันใช้สิทธิ์เรียกร้องค่าสินไหมตามอำเภอใจ เพราะรัฐบาลต้องใช้โครงการประกันราคาเป็นโครงการที่ประกันความเสี่ยงจากราคาให้เกษตรกรในช่วงเก็บเกี่ยว ไม่ใช่เป็นเครื่องมือในการเก็งกำไร

- นอกจากนี้ รัฐควรมีมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาโรงสีเอารถเอาเปรียบเกษตรกรรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาที่เข้าร่วมโครงการประกันราคา

8. การปรับปรุงมาตรการประกันความเสี่ยงจากราคาในอนาคต

แม้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีได้ประกาศนโยบายอย่างชัดเจนตั้งแต่เข้ารับตำแหน่งว่าจะนำนโยบายประกันราคาพืชผลทางการเกษตรมาใช้ แต่การจัดทำโครงการกลับล่าช้ามาถึงกลางเดือนกรกฎาคม 2552 ซึ่งเป็นเวลาที่ชาวนาเริ่มลงมือทำนาปีแล้ว คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการประกันราคาและประกันภัยข้าวเปลือกที่แต่งตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2552 ได้นำเสนอแนวทางการประกันราคาต่อ กชช. เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2552 ทว่าข้อเสนอดังกล่าวยังขาดประเด็นสำคัญ ได้แก่ ราคาประกันของข้าวชนิดต่างๆ และวิธีการคำนวณราคาอ้างอิง กชช. จึงต้องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหลายชุดจัดทำข้อเสนอในประเด็นข้างต้น ในขณะที่เขียนบทความฉบับนี้ (16 กันยายน 2552) ถึงแม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะประกาศให้มีการดำเนินโครงการประกันราคาข้าวเปลือกแล้ว และนายกรัฐมนตรีเริ่มทรงงัดให้เกษตรกรจดทะเบียนเข้าระบบเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2552 แต่ 5.ก.ส. ยังไม่สามารถเริ่มทำสัญญากับเกษตรกรได้ เพราะการจดทะเบียนเกษตรกรยังไม่แล้วเสร็จ และ กชช. ก็ยังไม่ได้มีมติใดๆ เกี่ยวกับการประกาศราคาอ้างอิง ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดของโครงการประกันความเสี่ยงจากราคา

นอกจากความล่าช้าในการทำงานของคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ แล้ว การระบายข้าวของกระทรวงพาณิชย์ผ่านการประมูลในตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าก็ขัดแย้งกับข้อเสนอของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ดูข้อ 5. มาตรการเสริม) เพราะแทนที่จะกำหนดการส่งมอบข้าวในช่วงที่ราคาข้าวกำลังอยู่ในระดับสูงก่อนการเก็บเกี่ยวข้าวเปลือกนาปีในปลายปี 2552 แต่ อกส. กลับประกาศให้มีการส่งมอบข้าวเปลือกจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี 2551 ในเดือนตุลาคม พฤศจิกายน และธันวาคม 2552 ซึ่งเป็นช่วงการเก็บเกี่ยวข้าวนาปีของปีการผลิต 2552/53

ความล่าช้าในการทำงานของคณะกรรมการชุดต่างๆ เกิดจากกระแสต่อต้านนโยบายประกันราคาของกลุ่มผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าวเปลือก นอกจากนี้ โครงสร้างของ กชช. ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถขับเคลื่อนนโยบายของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกระทรวงพาณิชย์ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการนั้นอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีซึ่งมาจากพรรคการเมืองคนละพรรคกับนายกรัฐมนตรี ในการทำงานภายใต้ระบบคณะกรรมการ ฝ่ายเลขานุการมีหน้าที่และบทบาทสำคัญที่สุดในการจัดทำข้อเสนอของโครงการให้ กชช. พิจารณา ตลอดจนการติดตามการดำเนินงานของโครงการตามมติของ กชช. การที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจากพรรคร่วมรัฐบาลมีความเห็นด้านนโยบายแตกต่างกัน ย่อมส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบาย ปัญหาความล่าช้านี้เพิ่งได้รับการแก้ไขภายหลังจากการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานการดำเนินงานโครงการประกันราคาพืชผลทางการเกษตรเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2552

นอกจากนั้น โครงการประกันราคายังจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขประเด็นสำคัญบางประเด็นในปีต่อไปเพื่อให้โครงการประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืน ดังนี้

บทบาทของรัฐบาล: ประการแรก รัฐบาลควรกำหนดทิศทางของโครงการประกันราคาให้เป็นการประกันภัย และมีภาคเอกชนเข้าร่วมในอนาคต เกษตรกรควรมีส่วนร่วมรับภาระเบี่ยงประกัน (ดูรายละเอียดการคำนวณอัตราค่าเบี่ยงประกันใน นิพนธ์ และ จิตรกร 2552) โดยให้ค่าเบี่ยงประกันแปรผันตามราคาประกัน วิธีนี้จะลดแรงกดดันของฝ่ายเกษตรกรที่ต้องการให้รัฐประกันราคาข้าวในราคาสูงและเพิ่มเพดานการประกันให้มากกว่า 20 ต้นต่อราย นอกจากนี้รัฐบาลควรเริ่มสนับสนุนการซื้อขายข้าวในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า เช่น การประมูลข้าวสารในสต็อกของรัฐบาลโดยอิงราคาซื้อขายล่วงหน้าในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย วิธีนี้จะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลในอนาคต กล่าวคือ รัฐบาลสามารถนำสัญญาประกันภัยที่ทำกับเกษตรกรมาประกันต่อในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าเพื่อ “กันความเสี่ยง” (hedge) นอกจากนี้รัฐบาลควรเริ่มหาช่องทางสนับสนุนให้บริษัทประกันภัยเอกชนเข้ามาเป็นผู้ขายกรมธรรม์ประกันราคาพืชผลทางการเกษตรแทนรัฐบาล

ประการที่สอง รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณการช่วยเหลือเกษตรกรตามโครงการประกันรายได้เกษตรกรผ่านกระบวนการงบประมาณประจำปี วิธีนี้จะเป็นการรักษาวินัยทางการคลัง งบประมาณช่วยเหลือจะไม่บานปลายไปตามแรงกดดันทางการเมือง เพราะงบประมาณช่วยเหลือต้องแข่งขันกับงบประมาณการใช้จ่ายอื่นๆ ของประเทศ กระบวนการ

จัดสรรงบประมาณช่วยเหลือเกษตรกรมีความโปร่งใส และไม่เกิดภาระหนี้แบบปลายเปิด (contingent liability) เหมือนโครงการรับจำนำสินค้าเกษตร

ประการที่สาม รัฐบาลควรพิจารณาปรับโครงสร้างการบริหารนโยบายการเกษตร ให้มีเอกภาพ เพื่อให้สามารถจัดทำและดำเนินงานตามนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในปัจจุบันโครงสร้างของคณะกรรมการพืชผลการเกษตรชนิดต่างๆ ประกอบด้วยรัฐมนตรี และข้าราชการประจำของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน และปลัดกระทรวงที่รับผิดชอบทำหน้าที่เป็นเลขานุการ เช่น กชช. มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยมีปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการข้าวโพดแห่งชาติ และคณะกรรมการมันสำปะหลังแห่งชาติ มีรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเป็นประธาน และปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นฝ่ายเลขานุการ โครงสร้างแบบนี้เคยก่อปัญหาดังที่กล่าวมาแล้ว นอกจากนั้นการที่กระทรวงที่รับผิดชอบ การดำเนินงานทำหน้าที่เป็นเลขานุการอาจทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งของผลประโยชน์ ระหว่างฝ่ายที่ต้องการเปลี่ยนแปลงนโยบายกับกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้ประโยชน์จากนโยบายเดิม โครงสร้างแบบนี้จึงเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย


ข้อเสนอโครงสร้างใหม่คือ การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายเกษตรในระดับชาติ⁷ ซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบายสินค้าเกษตรทุกชนิด และติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามนโยบาย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีรัฐมนตรีในกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการ และมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็น เลขานุการ โครงสร้างแบบนี้จะทำให้ฝ่ายเลขานุการเป็นฝ่ายที่มีศักยภาพทางวิชาการในการวิเคราะห์และจัดทำโครงการสนองนโยบายของฝ่ายการเมือง โดยยึดประโยชน์ส่วนรวม แทนการวิเคราะห์เฉพาะในมุมมองของแต่ละหน่วยราชการ ในการจัดทำรายละเอียดของนโยบาย ฝ่ายเลขานุการอาจเสนอให้ตั้งคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่สังคมให้การยอมรับ และจัดให้มีระบบที่เปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วม นำเสนอความเห็น จากนั้นจึงแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการการดำเนินงานของโครงการ สินค้าเกษตรชนิดต่างๆ ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการที่

⁷ ปัจจุบันมีคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน โดยมีรัฐมนตรีจากกระทรวงหลักที่เกี่ยวข้องเป็น กรรมการ แต่คณะกรรมการชุดนี้เกิดจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 และเลขานุการคือ อธิบดีกรมการค้าภายใน ซึ่งมีหน้าที่สำคัญ ในการดำเนินงานตามนโยบาย นอกจากนี้มีข้อสังเกตว่า บทบาทหลักของ คชก. คือการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร ในขณะที่งานด้านการพัฒนาภาคเกษตรถูกละเลย

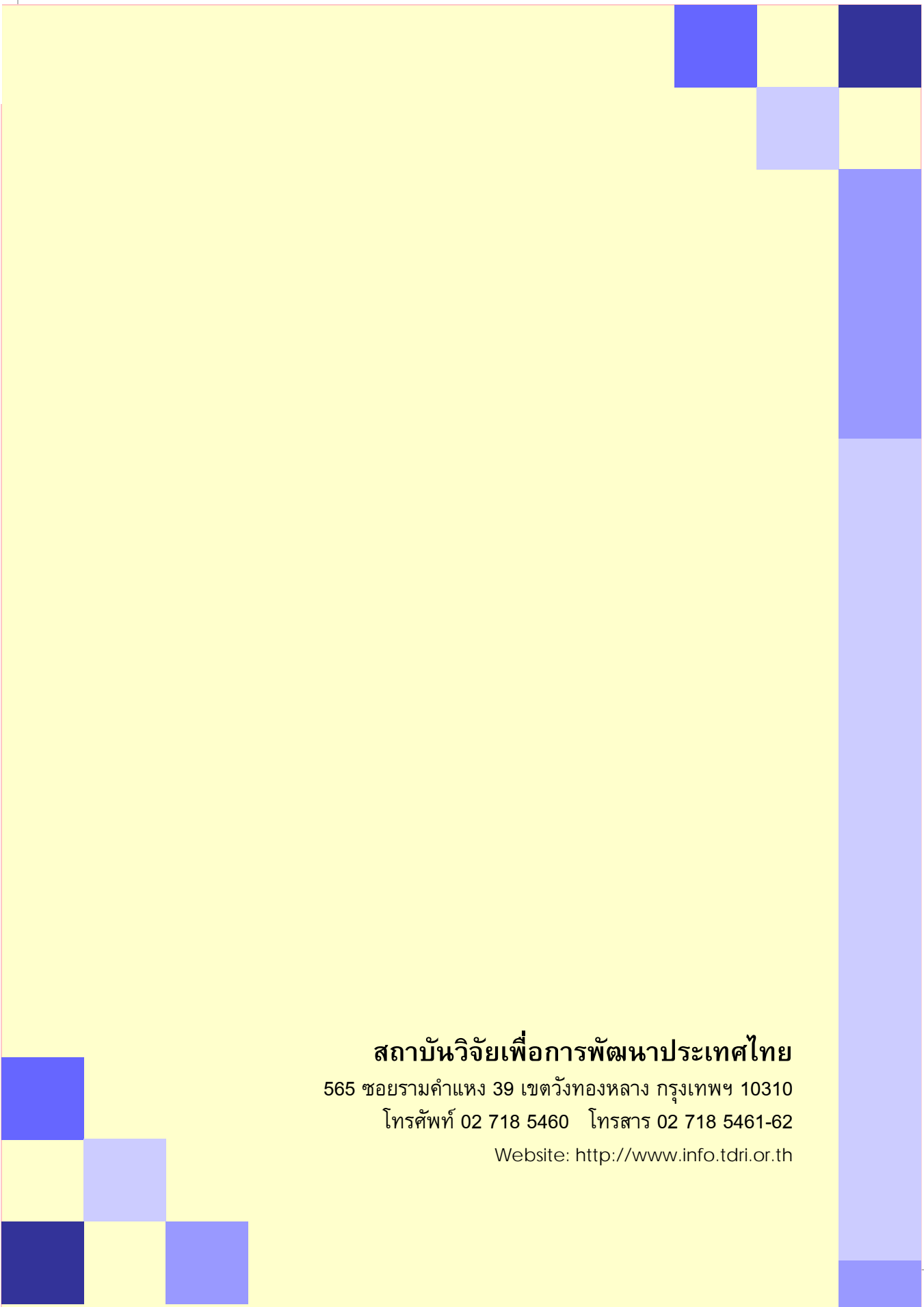
รับผิดชอบ โดยมีปลัดกระทรวงของกระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นประธาน โครงสร้างแบบนี้จะเป็นการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายการเมือง ซึ่งมีหน้าที่และความชอบธรรมในการกำหนดนโยบาย กับฝ่ายข้าราชการประจำที่มีหน้าที่ปฏิบัติ นอกจากนี้ยังเป็นการจัด/ลดภาระการบริหารงานของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี⁸

บทบาทของ ธ.ก.ส.: เนื่องจาก ธ.ก.ส. ได้รับมอบหมายการดำเนินโครงการประกันราคาสินค้าเกษตรทุกชนิด แต่ในปัจจุบันการดำเนินงานหลายอย่างยังไม่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ ธ.ก.ส. ทำให้เกิดปัญหาด้านการประสานงาน ในปีต่อไป ธ.ก.ส. ควรเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงานทั้งหมดโดยมีหน่วยงานอื่นช่วยสนับสนุน นอกจากนี้ ธ.ก.ส. ควรทบทวนประสบการณ์และปัญหาจากการดำเนินโครงการประกันในปีนี้อย่างถี่ถ้วนเพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพดังต่อไปนี้ (ก) ร่วมมือกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ป้องกันการแจ้งพื้นที่ประกันสูงกว่าความจริง ซึ่งจะมีผลกระทบร้ายแรงต่ออนาคตของโครงการฯ โดยกำหนดขั้นตอนการสำรวจที่น่าเชื่อถือเพื่อใช้จัดทำข้อมูลพื้นที่และผลผลิตของเกษตรกรผู้เอาประกัน (ข) จัดเก็บข้อมูลผลผลิตจริงของเกษตรกรผู้เอาประกันในปี 2552 เพื่อใช้กำหนดปริมาณข้าวที่ครัวเรือนเกษตรกรจะขอประกันในปีต่อไป ในอนาคตปริมาณข้าวที่ใช้ประกันควรคำนวณจากผลผลิตในอดีตเฉลี่ยสามปี ภารกิจสองข้อนี้ โดยเฉพาะขั้นตอนการสำรวจข้อมูลที่น่าเชื่อถือจะเป็นหลักเกณฑ์ที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะใช้ตรวจสอบความโปร่งใสของการดำเนินโครงการ เช่น การใช้ภาพถ่ายดาวเทียม และการสำรวจข้อมูลภาคพื้นดินประกอบการอ่านผลจากภาพถ่าย และการพัฒนาระบบประชาคมให้มีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล (ค) ปรับปรุงการประกาศราคาอ้างอิงให้สามารถประกาศราคาได้ทุกวันหรืออย่างน้อยสัปดาห์ละหนึ่งครั้ง และ (ง) การจดทะเบียนประกันควรทำก่อนเริ่มฤดูเพาะปลูก และวันที่ใช้สิทธิ์เรียกค่าสินไหมชดเชยควรเป็นเวลาก่อนเก็บเกี่ยวข้าวของชาวนาแต่ละครัวเรือน เพราะเหตุผลของโครงการประกันราคาคือ ช่วยให้เกษตรกรขายข้าวได้ไม่ขาดทุนในช่วงเก็บเกี่ยว

เอกสารอ้างอิง

นิพนธ์ พัวพงศกร และ จิตรกร จารุพงษ์. 2552. การศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต. รายงานการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. 

⁸ ในปัจจุบัน วาระการประชุมของ กชช. บรรจุเรื่องงานบริหารจำนวนมากที่เป็นหน้าที่รับผิดชอบของข้าราชการประจำ



สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

565 ซอยรามคำแหง 39 เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310

โทรศัพท์ 02 718 5460 โทรสาร 02 718 5461-62

Website: <http://www.info.tdri.or.th>