

15. เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทางการบริหารจัดการโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เสนอ ดังนี้

1. มอบหมายให้กระทรวงพาณิชย์ร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำกับดูแลและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการโครงการให้เหมาะสม โดยเริ่มระยะเร่งด่วนด้วยการจำกัดปริมาณ หรือพื้นที่ปลูกข้าวของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ การปรับปรุงระยะเวลาในการออกเอกสารที่เกี่ยวข้องให้มีความรวดเร็ว และการวางระบบการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของโครงการรับจำนำทั้งกระบวนการอย่างรัดกุม และพิจารณาปรับลดราคาจำนำในจังหวะเวลาที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงปัจจัย 3 ประการ คือ 1) ภาวะราคาข้าวในตลาดโลก 2) ไม่กระทบกระเทือนต่อรายได้ของเกษตรกรรายย่อย และ 3) สอดคล้องกับการปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพข้าว

2. มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เร่งรัดจัดทำโซนนิ่งภาคเกษตร เพื่อให้มีการเพาะปลูกข้าวที่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และสอดคล้องกับความต้องการของตลาด ซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพข้าว ลดต้นทุนการผลิตและรักษาเสถียรภาพราคาข้าวอย่างเป็นระบบและยั่งยืน

3. มอบหมายให้กระทรวงการคลังติดตามและควบคุมกระแสเงินสดของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินในโครงการฯ ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2556 รวมทั้งปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพกลไกตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าและระบบประกันภัยพืชผลสินค้าเกษตร เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรและสร้างความมั่นคงและพึ่งตนเองได้ของเกษตรกรในระยะยาว

สาระสำคัญของผลการศึกษาดำเนินงานของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในภาพรวม เพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุงและกำหนดแนวทางการบริหารจัดการสินค้าข้าวในระยะต่อไป สรุปได้ดังนี้

1. ภาพรวมของข้าว

1.1 ข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญที่ทำรายได้ให้กับประเทศอย่างมาก โดยสัดส่วนมูลค่าการส่งออกข้าวเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 25 ของมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรทั้งหมด และมูลค่าเพิ่มสินค้าข้าวคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 17 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศภาคเกษตร นอกจากนั้น ข้าวเป็นสินค้าที่ใช้พื้นที่ในการเพาะปลูกมากที่สุด คิดเป็นเกือบร้อยละ 50 ของพื้นที่ทั้งประเทศ รวมทั้งการปลูกข้าวเป็นแหล่งรายได้สำคัญของชาวนามากถึงร้อยละ 66 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด

1.2 ไทยส่งออกข้าวประมาณ 1 ใน 3 ของข้าวที่ส่งออกทั้งหมดในโลก และมีคู่แข่งที่สำคัญ ได้แก่ เวียดนาม และอินเดีย ซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดเฉลี่ยร้อยละ 19 และ 15 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ในปี 2555 อินเดียเป็นผู้ส่งออกข้าวมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ เวียดนาม และไทย ตามลำดับ ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากอินเดียเริ่มเปิดตลาดให้มีการส่งออกข้าว หลังจากที่ยกการส่งออกไปหลายปี และเวียดนามที่มีการลดราคาข้าวอย่างมาก โดยเฉพาะข้าวคุณภาพต่ำเพื่อแข่งขันกับข้าวของไทย ดังจะเห็นได้จากในปี 2556 (ม.ค.-พ.ค.) ปริมาณการส่งออกข้าวไทย 2.232 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่าส่งออก 1,584 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สำหรับปริมาณการส่งออกข้าวของเวียดนาม ประมาณ 2.226 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่าส่งออก 973 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งเมื่อพิจารณาในเชิงมูลค่าการส่งออก พบว่า ไทยสามารถส่งออกข้าวได้มูลค่าสูงกว่าเวียดนามในปริมาณส่งออกที่ใกล้เคียงกัน

2. โครงการรับจำนำข้าวเปลือก

2.1 **หลักการเหตุผล** สนับสนุนให้เกษตรกรสามารถขายสินค้าได้ในราคาสูงเพียงพอเมื่อเทียบกับต้นทุน และนำระบบรับจำนำสินค้าเกษตรมาใช้ในการยกระดับรายได้และความเป็นอยู่ของเกษตรกร กระตุ้นเศรษฐกิจ สร้างเสถียรภาพของราคาข้าว และยกระดับราคาส่งออกข้าวไทย เริ่มต้นจากการ

รับจำนำข้าวเปลือกทุกเมล็ด ทั้งข้าวเปลือกเจ้า และข้าวเปลือกหอมมะลิ ความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคา เกวียนละ 15,000 บาท และ 20,000 บาท ตามลำดับ

2.2 ผลการดำเนินงาน

2.2.1 ปริมาณข้าวเปลือกที่เข้าร่วมโครงการ ปี 2554/55 มี จำนวน 21.68 ล้านตัน และปี 2555/56 จำนวน 18.79 ล้านตัน (ณ วันที่ 12 มิถุนายน 2556)

2.2.2 วงเงินที่ใช้ในโครงการรับจำนำ รวมทั้งสิ้น 588,708 ล้านบาท เป็น การใช้เงินในปี 2554/55 จำนวน 337,246 ล้านบาท และ ปี 2555/56 จำนวน 251,462 ล้านบาท (ณ วันที่ 14 พฤษภาคม 2556)

2.2.3 ผลการระบายข้าวของโครงการฯ ตั้งแต่เริ่มโครงการฯ จนถึงเดือน มี.ค. 56 ได้มีการระบายข้าวไปแล้วทั้งสิ้น 76,001 ล้านบาท และจนถึงเดือน ก.ย. 56 คาดว่าจะระบายได้อีก เป็นเงิน 73,082 ล้านบาท รวมทั้งสิ้นเป็นเงิน 149,083 ล้านบาท

2.3 ประโยชน์ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

2.3.1 รายได้เกษตรกรเพิ่มขึ้น ประมาณ 1.16 แสนล้านบาท ในปี 2554/55 และ 1.14 แสนล้านบาทในปี 2555/56 หรือรายได้เกษตรกรที่เข้าโครงการเพิ่มขึ้น ประมาณ 42,000 บาทต่อคน กำลังซื้อและบริโภคของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 2.0 และมีส่วนทำให้ GDP ของ ประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.69 และ 0.62 ในปี 2554/55 และ 2555/56 ตามลำดับ ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นกว่าอัตรา การเติบโตปกติ

2.3.2 ในปี 2555 การใช้จ่ายของครัวเรือนทั้งประเทศขยายตัวร้อยละ 6.7 หากไม่มีโครงการรับจำนำข้าวเพื่อเพิ่มรายได้และอำนาจซื้อของเกษตรกรในชนบท จะส่งผลทำให้การบริโภค รวมของครัวเรือนขยายตัวเพียงร้อยละ 4.7

2.4 ผลกระทบต่อฐานะการคลัง

การดำเนินงานโครงการที่ผ่านมา ในปี 2555 – 2556 ทำให้รัฐบาลมีภาระหนี้สะสม ประมาณ 159,687 ล้านบาท สถานการณ์ดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะต้องผลักดันภาระการชำระหนี้ไปใน ปีงบประมาณต่อ ๆ ไป ทั้งนี้ หากมีการกำหนดกรอบปริมาณการรับจำนำข้าวเปลือกไม่เกิน 15 ล้านตันต่อปี ในการดำเนินงานปี 2557 - 2560 จะทำให้รัฐบาลมีภาระเฉลี่ยปีละ 80,621 ล้านบาท (ประมาณการจากส่วน ต่างของราคารับจำนำและแนวโน้มราคาตลาด รวมค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยและการเก็บรักษา)

3. ปัญหาของการดำเนินโครงการที่ผ่านมา

3.1 การกำหนดราคารับจำนำข้าวเปลือกสูงกว่าราคาตลาดมาก ซึ่งมีผลต่อการ ขาดทุนในการดำเนินงานสูง และเป็นภาระงบประมาณ รวมทั้งทำให้ราคาส่งออกและต้นทุนการผลิตข้าวสูง กว่าประเทศคู่แข่ง

3.2 เกษตรกรรายใหญ่และกลางได้ประโยชน์จากโครงการมากกว่าเกษตรกรราย ย่อย

3.3 ความสามารถในการระบายข้าวของรัฐมีจำกัด ประกอบกับสต็อกข้าวคงเหลือ ปลายปีของประเทศผู้ส่งออกข้าวสำคัญมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ทำให้เป็นข้อจำกัดในการดำเนินงาน

3.4 กระบวนการออกใบรับรองและใบประทวนให้กับเกษตรกรมีความล่าช้า

4. ข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินนโยบายข้าวและโครงการรับจำนำข้าว

4.1 ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการดำเนินโครงการรับจำนำข้าว

4.1.1 ควรกำหนดราคารับจำนำให้สอดคล้องกับต้นทุนการผลิตและมีความ ยืดหยุ่นสอดคล้องกับภาระราคาข้าวในตลาดโลก โดยอาจคำนวณจากต้นทุนการผลิตข้าว บวกค่าขนส่งและ กำไรที่เหมาะสมของเกษตรกร ทั้งนี้ ในระยะแรก ควรพิจารณาจำกัดปริมาณรับจำนำข้าวเปลือกของเกษตรกร ต่อครัวเรือน โดยไม่ให้ส่งผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกรรายย่อย และในระยะต่อไป ควรพิจารณากำหนด ราคารับจำนำข้าวเปลือกให้มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสถานการณ์ราคาข้าวในตลาดโลก

4.1.2 **ควรจำกัดปริมาณและ/หรือพื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ** โดยให้ความสำคัญกับเกษตรกรรายย่อยที่ยากจน มีพื้นที่น้าน้อยหรือต้องเช่าที่นาจากผู้อื่นและเกษตรกรที่เพาะปลูกข้าวในพื้นที่ที่เหมาะสม

4.1.3 **ควรเร่งรัดการออกเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีความรวดเร็ว** และพัฒนาและปรับปรุงระบบฐานข้อมูลเกษตรกรที่มีความถูกต้องและเป็นปัจจุบันให้มากที่สุด

4.1.4 **ควรเน้นความโปร่งใสในการระบายข้าวและเร่งระบายให้สอดคล้องกับการเคลื่อนไหวของราคาตลาดโลก** เพื่อลดต้นทุนการเก็บรักษาและการเสื่อมสภาพของข้าวและรายงานผลการระบายสต็อกข้าวให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะ ๆ

4.1.5 **ควรวางระบบกำกับและตรวจสอบการดำเนินงานของโครงการรับจำนำข้าว** เลือกทั้งกระบวนการ ตลอดจน ลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง

4.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเรื่องข้าว

4.2.1 **โครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีความจำเป็นต้องดำเนินการจนถึงปี 2558 ซึ่งประเทศไทยจะเข้าสู่ประชาคมอาเซียน** เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในการปรับตัวและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้เข้มแข็งเพียงพอ ทั้งนี้ ในการดำเนินงานควรกำหนดเป้าหมายการขาดทุนของโครงการ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรไม่เกิน 1 แสนล้านบาทต่อปี ในระยะเวลา 3 ปี

4.2.2 **สนับสนุนให้เกษตรกรพัฒนาคุณภาพข้าว** เพื่อยกระดับการส่งออกสินค้าข้าวไปสู่ตลาดบนที่มีมูลค่าเพิ่มสูง **ตลอดจนเร่งจัดทำโซนนิ่งภาคเกษตร** ให้มีการปลูกข้าวที่สอดคล้องกับศักยภาพแต่ละพื้นที่ รวมทั้งมีความสอดคล้องกับความต้องการของตลาด

4.2.3 **ส่งเสริมกลไกตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า** ให้มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ ควบคู่กับกลไกของตลาดในท้องถิ่น ตลาดกลาง และตลาดส่งออก ตลอดจนเร่งรัดการดำเนินงานทำประกันภัยพิพฒผลการเกษตรให้เกิดผลเป็นรูปธรรม
