

# มองสถานการณ์ข้าวไทย ผ่านตลาดการค้าข้าวโลก

บทความเรื่องนี้เป็นบทความในหนังสือชุด  
"ความเสี่ยงสินค้าเกษตรไทย (Agriculture @ Risk)"

จัดทำโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)



agriculture@risk เล่มที่ 1  
มองสถานการณ์ข้าวไทยผ่านตลาดการค้าข้าวโลก  
ผู้เขียน: สมพร อิศวิลานนท์  
จัดทำและเผยแพร่: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย  
มกราคม 2557

## คำนำ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยฝ่ายเกษตร ได้ให้ความสำคัญและให้การสนับสนุนโครงการวิจัยในลักษณะชุดโครงการ ครอบคลุมการศึกษาตลอดห่วงโซ่อุปทานของสินค้าเกษตรที่มีความสำคัญเชิงเศรษฐกิจ หรือเป็นสินค้าใหม่ที่มีศักยภาพเชิงเศรษฐกิจ หรือเป็นผลิตภัณฑ์เพื่อความมั่นคงทางอาหารในวิถีชีวิตคนไทยอย่างต่อเนื่องและตลอดมา โดยมีพัฒนาการตั้งแต่การสนับสนุนการวิจัยรายสาขา (Discipline-Based) รายสินค้า (Commodity-Based) การสร้างอาชีพ (Occupation-Based) ถึงการพัฒนาในระดับพื้นที่ (Area-Based)

การสะสมความรู้จากกระบวนการบริหารจัดการงานวิจัย เวทีวิเคราะห์สังเคราะห์เพื่อตอบโจทย์ระดับต่างๆ ทำให้ สกว. ตระหนักว่าปัญหาและความเสี่ยงของเกษตรกรผู้ผลิตสินค้านั้นๆ มีหลากหลายระดับ มีปัจจัยเกี่ยวข้องมากมายทั้งในส่วนของเกษตรกรผู้ผลิตจะปรับตัวได้เอง และต้องการข้อมูลความรู้และการสนับสนุนจากภายนอก

ฝ่ายเกษตร ได้จัดทำเอกสารเผยแพร่ชุดความรู้ *ความเสี่ยงของสินค้าเกษตรไทย* รวม 15 รายสินค้า จากการรวบรวมความรู้และประสบการณ์ของผู้ประสานงาน และนักวิจัย รวมทั้งจัดเวทีสังเคราะห์เนื้อหา จัดทำเป็นชุดความรู้ขนาดกระทัดรัด เน้นความเสี่ยงของสินค้าเกษตรแต่ละชนิดในแง่มุมต่างๆ เช่น สถานการณ์การผลิตและการตลาด ปัจจัยเสี่ยง มุมมองเชิงเปรียบเทียบกับเพื่อนบ้าน คู่ค้าและคู่แข่งขั้นด้านการผลิตและส่งออก โซ่อุปทาน อุปสงค์ของตลาด การคาดการณ์ผลกระทบจากปัจจัยและตัวแปรสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อให้เกษตรกร สังคม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำองค์ความรู้ดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ทั้งในเชิงการผลิตที่มีประสิทธิภาพ เจริญพาณิชย์ เจริญวิชาการ และเชิงนโยบาย

เอกสารเผยแพร่ชุดความรู้ *ความเสี่ยงของสินค้าเกษตรไทย (agriculture@risk)* เล่มนี้ เป็นเอกสารเล่มที่ 1 เรื่อง **ข้าว: มองสถานการณ์ข้าวไทยผ่านตลาดการค้าข้าวโลก** เป็นผลงานการวิเคราะห์สถานการณ์ของรองศาสตราจารย์สมพร อิศวิลานนท์ ผู้ประสานงานชุดโครงการ *งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย* บนฐานข้อมูลผลการศึกษาของโครงการวิจัยที่ สกว. ได้สนับสนุนมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเชื่อมโยงกับสถานการณ์ “โครงการจำนำข้าว” ที่กำลังเป็นที่สนใจของสังคมไทยทุกระดับชั้น นอกเหนือจากวัตถุประสงค์เพื่อสื่อสารให้เกิดการรับรู้รับทราบแล้ว ผู้สนใจสามารถนำเนื้อหาและข้อมูลที่ปรากฏไปใช้ประโยชน์เพื่อสังคมและประเทศชาติได้ต่อไป

สกว. ขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.จันทร์จรัส เรี่ยวเดชะ ผู้จุดประกายและริเริ่มการจัดทำเอกสารชุดนี้ รองศาสตราจารย์มยุรี จัยวัฒน์ ผู้ประสานงานโครงการ *จัดทำเอกสารสังเคราะห์สถานการณ์และความเสี่ยงของสินค้าเกษตร* ผู้ประสานงานและนักวิจัยฝ่ายเกษตร ผู้สละเวลา รวบรวมและสังเคราะห์ข้อมูลอันเป็นหลักไมล์สำคัญที่สังคมพึงตระหนักในการก้าวสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และเผชิญความเสี่ยงที่หลากหลายรูปแบบในอนาคต



(ศาสตราจารย์นายแพทย์สุทธิพันธ์ จิตพิมลมาศ)  
ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

## มองสถานการณ์ข้าวไทยผ่านตลาดการค้าข้าวโลก

สมพร อิศวิลานนท์<sup>1</sup>

ข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศมาอย่างยาวนาน เป็นสินค้าเกษตรส่งออกที่สำคัญของประเทศอย่างต่อเนื่องมาหลายทศวรรษ อย่างไรก็ตาม การที่สินค้าข้าวในปัจจุบันได้ก้าวจากการเป็นพืชเศรษฐกิจไปสู่การเป็น “พืชการเมือง” โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลได้กำหนดให้นโยบายรับจำนำข้าวเปลือกขึ้นเป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนของรัฐ พร้อมกับประกาศให้มีการรับจำนำข้าวในระดับราคาสูงกว่าตลาดประมาณถึงร้อยละ 40 นับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2554 เป็นต้นมา ทั้งนี้ ในด้านหนึ่งของนโยบายรัฐได้มีเป้าหมายเพื่อจะยกระดับรายได้และชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาให้ดีขึ้น รวมถึงการมุ่งเน้นให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะที่เดียวกันอีกด้านหนึ่งของนโยบาย ได้มีเป้าประสงค์เพื่อจะดึงอุปทานข้าวเข้ามาควบคุม อันจะนำมาซึ่งการสร้างเสถียรภาพของราคาข้าว ตลอดจนการยกระดับราคาข้าวให้สูงขึ้นทั้งระบบ เพราะข้าวไทยเป็นที่นิยมและเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศ นโยบายดังกล่าว<sup>2</sup> ได้ก่อให้เกิดข้อวิจารณ์อย่างมากทั้งต่อการสร้างผลกระทบต่อภาคการผลิต การตลาด และการค้าข้าวของไทย

บทความนี้เป็นการนำเสนอในประเด็น “การดึงอุปทานข้าวเข้ามาควบคุมโดยภาครัฐ เพื่อยกระดับราคาข้าวทั้งระบบ” หรือในอีกนัยหนึ่งเป็นการสร้างอำนาจเหนือตลาดการค้าข้าวของไทยทั้งตลาดข้าวเปลือกและตลาดการส่งออกข้าวของไทยว่าให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายของรัฐที่ได้นำเสนอไว้กับสาธารณะชนหรือไม่อย่างไร

### ลักษณะของตลาดการค้าข้าวโลก

ข้าวเป็นสินค้าอาหารที่มีการผลิตและการบริโภคในเอเชียเป็นสำคัญ จากปริมาณผลผลิตข้าวของโลกในปี 2555 จำนวน 465.62 ล้านตันข้าวสารนั้น ได้มีการใช้บริโภคในโลกประมาณ 459.71 ล้านตัน ข้าวสารในจำนวนนี้เป็นการบริโภคในเอเชียประมาณร้อยละ 86<sup>3</sup> ประเทศที่มีการผลิตข้าวมากไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ส่งออกข้าวมากเสมอไป เช่น ในกรณีของประเทศจีนที่มีการผลิตถึง 140.7 ล้านตัน แต่ผลผลิตส่วนใหญ่ได้ใช้บริโภคภายในประเทศ เช่นเดียวกันในกรณีของอินโดนีเซีย และบังคลาเทศ แม้จะผลิตข้าวได้มากแต่ยังคงต้องเป็นผู้นำเข้าข้าว ทั้งนี้เนื่องจากประเทศดังกล่าวมีขนาดของประชากรใหญ่ ซึ่งเป็นตัวแปรที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม การที่ข้าวเป็นพืชอาหารจานหลักของคนในเอเชีย ประกอบกับการเกิดภาวะวิกฤตข้าวแพงในปี 2551 เพราะเกิดความตระหนักในตลาดการค้าข้าวซึ่งมีผลให้ประเทศผู้ส่งออกข้าวบางประเทศจำกัดหรือหยุดการส่งออกอย่างกระทันหัน จากเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นผลให้ประเทศในเอเชียที่ผลิตข้าวได้ไม่เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศ ได้ให้ความสำคัญกับนโยบาย

<sup>1</sup> ผู้ประสานงาน สำนักประสานงานชุดโครงการ “งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

นักวิชาการอาวุโส สถาบันคลังสมองของชาติ e-mail address: somporn@knit.or.th

<sup>2</sup> คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (2555) “รู้จัก รู้จริง จำนำข้าว”; คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ตุลาคม 2555

<sup>3</sup> USDA (2013) “Grain: World Markets and Trade”, USDA, August 2013

การพึ่งพาตนเอง (self sufficiency) และเร่งหาทางปรับปรุงการผลิตข้าวให้เพียงพอ หากยังมีการผลิตไม่เพียงพอต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศ จึงจะกำหนดให้มีการนำเข้า ทั้งนี้เพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับประชากรภายในประเทศ

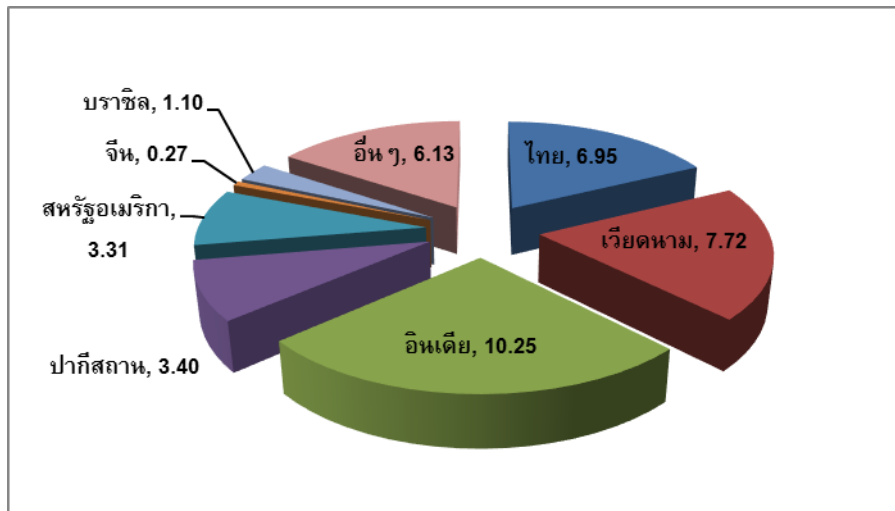
การค้าข้าวของโลกมีจำนวนน้อยประมาณร้อยละ 7-8 ของปริมาณผลผลิตข้าวโลก อย่างเช่นในปี 2554 มีปริมาณการค้าข้าวประมาณ 36.26 ล้านตัน และเพิ่มขึ้นเป็น 39.13 ล้านตัน ในปี 2555 ตลาดข้าวโลกจึงเป็นตลาดที่บาง (thin market) การเปลี่ยนแปลงผันผวนของราคาข้าวในตลาดโลกจึงเป็นผลมาจากปัจจัยทางด้านอุปทานผลผลิตข้าวของโลกเป็นสำคัญ ในขณะที่อุปสงค์ข้าวโลกนั้นมีปัจจัยที่ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงค่อนข้างจำกัด ในขณะที่เดียวกันการบริโภคข้าวต่อประชากรของประเทศในเอเชียต่างก็มีแนวโน้มลดลงรวมทั้งการบริโภคข้าวต่อหัวของประชากรไทยด้วย<sup>4</sup>

อย่างไรก็ตาม อุปทานข้าวโลกในปีใดปีหนึ่งนั้น นอกจากจะประกอบด้วยผลผลิตข้าวในปีนั้นๆ แล้ว ยังรวมจำนวนสต็อกข้าวปลายปีที่ผ่านเข้ามาไว้ด้วย ส่วนอุปสงค์ข้าวโลกขึ้นอยู่กับจำนวนที่ใช้บริโภคและการใช้ในอุตสาหกรรมและรวมถึงปริมาณสต็อกที่ต้องการรวบรวมในปีนั้นๆ ทั้งนี้ กระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกา(USDA)<sup>5</sup> ได้รายงานว่าเป็นปี 2555 โลกมีสต็อกข้าวอยู่จำนวน 104.84 ล้านตัน โดยปรับตัวเพิ่มขึ้นจากปีที่ยกอนหน้านั้น 6.11 ล้านตัน ดังนั้นหากรวมปริมาณการผลิตข้าวของโลกเข้ากับจำนวนสต็อกข้าวปลายปีแล้ว ขนาดของอุปทานข้าวโลกจะมีสูงกว่าความต้องการบริโภคข้าวโลกอยู่มาก และสต็อกที่มีการสะสมจำนวนมากจากด้านอุปทานจะเป็นแรงกดดันราคาข้าวในตลาดโลกให้มีแนวโน้มลดต่ำลง

ในตลาดการค้าข้าวโลก ประเทศผู้ส่งออกสำคัญในปีที่ผ่านมาได้แก่อินเดีย เวียดนาม และไทย ทั้งนี้ ในปี 2555 อินเดียเป็นผู้ส่งออกลำดับหนึ่งโดยมีปริมาณการส่งออก 10.25 ล้านตัน และเวียดนามเป็นผู้ส่งออกลำดับสองด้วยปริมาณการส่งออกจำนวน 7.72 ล้านตัน ส่วนการส่งออกของไทยจากที่เคยส่งออกเป็นลำดับหนึ่งมาโดยตลอด ได้ลดลงมาเป็นลำดับสามโดยมีปริมาณการส่งออกจำนวน 6.95 ล้านตัน นอกจากนี้ก็มีปากีสถาน สหรัฐอเมริกา บราซิล และจีน ก็เป็นกลุ่มของประเทศผู้ส่งออกในตลาดการค้าข้าวโลกด้วยเช่นกัน แต่มีสัดส่วนของปริมาณการส่งออกไม่มากนัก (ภาพที่1)

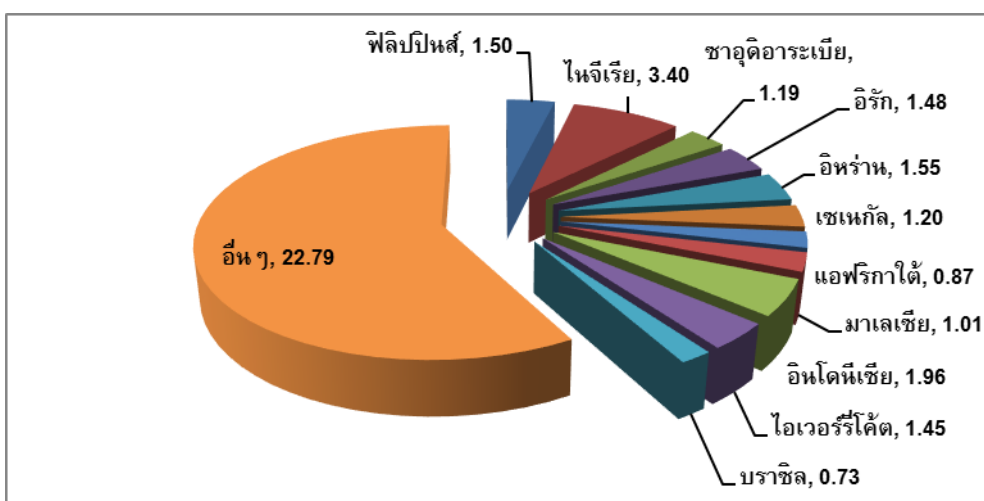
<sup>4</sup> เรื่องนี้ได้มีรายงานไว้โดย Ito; Wesley; and Grant (1989) "Rice in Asia: Is it becoming an inferior goods?", AJAE 71(1) สำหรับในประเทศไทยได้มีการศึกษาไว้โดย Isvilanonda and Kongrith (2008). "Thai Household's Rice Consumption and Its Demand Elasticity", ASEAN Economic Bulletin 25(3); และ นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2556) อุปสงค์การบริโภคข้าวของไทย เอกสารวิจัยเสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

<sup>5</sup> USDA (2013) "Grain: World Markets and Trade", August 2013



ภาพที่ 1 ปริมาณการส่งออกข้าวของประเทศผู้ส่งออกสำคัญของโลก ปี 2555 (ล้านตัน)  
ที่มา: ข้อมูลจาก USDA “Grain: World Markets and Trade, August 2013

ในด้านผู้นำเข้าข้าวของโลกมีการกระจายสัดส่วนไปยังประเทศต่างๆ ทั่วทุกภูมิภาคของโลก ทั้งนี้ในปี 2555 มีปริมาณนำเข้าข้าวของประเทศต่างๆ โดยรวมจำนวน 39.13 ล้านตัน ในจำนวนนี้ประเทศที่นำเข้ามากที่สุดได้แก่ ไนจีเรีย 3.4 ล้านตัน รองลงมา 3 ลำดับ ได้แก่อินโดนีเซีย (1.96 ล้านตัน) อิหร่าน (1.55 ล้านตัน) และฟิลิปปินส์ (1.50 ล้านตัน) (ภาพที่ 2) อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่านอกจากผู้นำเข้า 10 ลำดับแรก มีการนำเข้าเพียงร้อยละ 40 เท่านั้น ส่วนอีกร้อยละ 60 เป็นการนำเข้าของรายเล็กรายน้อยที่กระจายตัวอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ของโลกทั้งประเทศในแอฟริกา ประเทศในยุโรป และประเทศในตะวันออกกลาง การกระจายตัวของผู้ซื้อ มีมากกว่าผู้ขาย



ภาพที่ 2 ปริมาณการนำเข้าข้าวของประเทศผู้นำเข้าที่สำคัญของโลก ปี 2555 (ล้านตัน)  
ที่มา: ข้อมูลจาก USDA “Grain: World Markets and Trade, August 2013

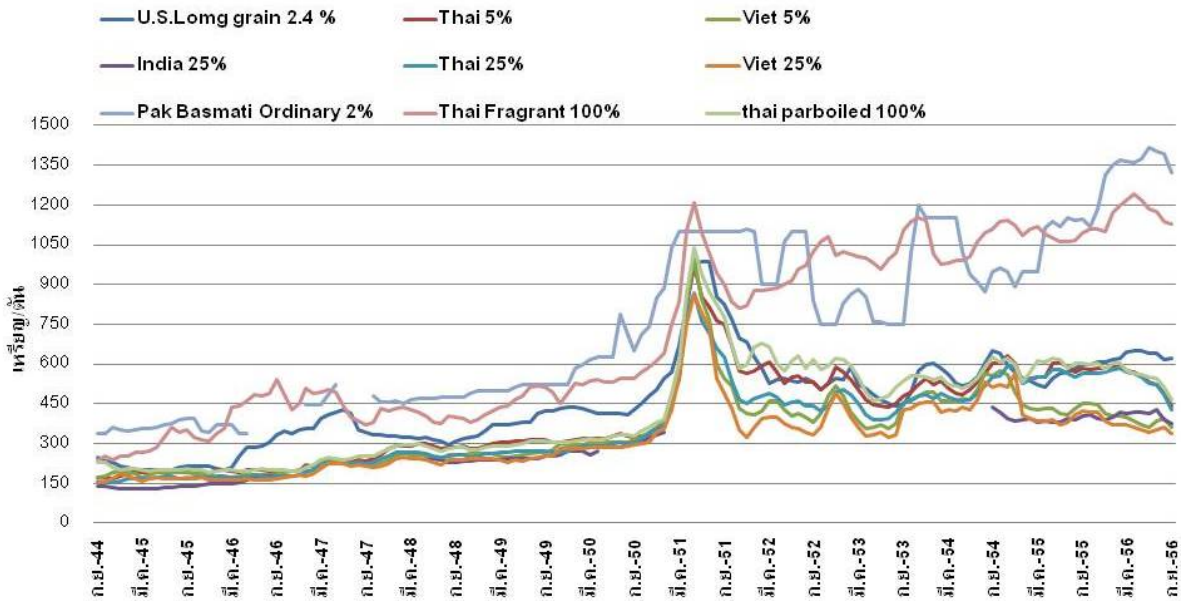
## การเคลื่อนไหวราคาข้าวของผู้ส่งออกที่สำคัญบางประเทศและของไทย

สินค้าข้าวมีความแตกต่างกันในตลาดการค้าข้าวโลก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับชนิดของข้าวและตามลักษณะของตลาด ในตลาดผู้มีรายได้อาจสูงจะมีความต้องการข้าวคุณภาพหรือข้าวพรีเมียมที่มีความจำเพาะ ซึ่งได้แก่ข้าวหอมมะลิ และข้าวบาสมาดิ สำหรับข้าวสารเจ้าทั่วไป เช่น ข้าว US Long grain ข้าวสารเจ้า 5% และ 25% เป็นข้าวที่ส่งออกไปในตลาดทั่วไปซึ่งข้าวสารเจ้าในกลุ่มนี้นอกจากจะมีราคาแตกต่างกันตามแหล่งผลิตและตามเกรดของข้าวแล้ว ยังมีราคาอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าราคาข้าวหอมมะลิและข้าวบาสมาดิ นอกจากตลาดข้าวสารเจ้าแล้วยังมีตลาดข้าวหนึ่ง ซึ่งเป็นตลาดข้าวในแถบภูมิภาคแอฟริกาและบางส่วนของภูมิภาคตะวันออกกลาง และตลาดข้าวเหนียวซึ่งมีปริมาณการซื้อขายไม่มาก และมีอยู่ในภูมิภาคเอเชียเป็นสำคัญ

การเคลื่อนไหวของราคาข้าวนั้น ข้าวในกลุ่มข้าวคุณภาพ โดยเฉพาะข้าวหอมมะลิและข้าวบาสมาดิจะมีแนวโน้มของการเคลื่อนไหวของราคาค่อนข้างจะมีเสถียรภาพและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างช้าๆ เนื่องจากความจำกัดของพื้นที่ปลูกทำให้ข้าวคุณภาพทั้งสองชนิดดังกล่าว<sup>6</sup> มีอุปทานค่อนข้างจำกัดตามมาในขณะที่อุปสงค์หรือความต้องการบริโภคข้าวคุณภาพมีความยืดหยุ่นต่อรายได้เป็นบวกทำให้แนวโน้มความต้องการมีเพิ่มมากขึ้นตามฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนที่บริโภคข้าวเป็นอาหารจานหลักที่มีรายได้ปรับตัวสูงขึ้น

ข้าวสารเจ้าทั่วไป ทั้งประเภทข้าว 5% และข้าว 25% ข้าวในกลุ่มนี้มีการแข่งขันสูงในตลาดการค้าระหว่างประเทศและในกลุ่มประเทศผู้ส่งออก ทิศทางแนวโน้มของราคาข้าวในกลุ่มนี้จึงไม่ค่อยมีเสถียรภาพและมีการแกว่งตัวไปในทิศทางขาลง อันเนื่องจากระบบการผลิตแบบ mass production เพราะข้าวในกลุ่มนี้เป็นข้าวพันธุ์ไม่ไวแสงและเป็นข้าวที่ปลูกในพื้นที่ชลประทาน ปลูกได้มากกว่าหนึ่งครั้งในรอบปี ในเวียดนามบางพื้นที่สามารถปลูกได้ 3 ครั้งในรอบปี ทำให้การการเพิ่มขึ้นของอุปทานของข้าวในกลุ่มนี้มีมาก ทำได้รวดเร็ว และยากที่ประเทศหนึ่งประเทศใดจะสร้างอำนาจเหนือตลาดขึ้นมาได้ การมีอุปทานมากได้เป็นแรงกดดันต่อราคาข้าวในตลาดการค้าข้าวโลกตามมา (ภาพที่ 3)

<sup>6</sup> ข้าวหอมมะลิ (KDML 105 และ กข 15) และข้าวบาสมาดิเป็นข้าวพันธุ์ไวแสง ปลูกได้ปีละครั้ง



ภาพที่ 3 การเคลื่อนไหวของราคาข้าวบางประเภท ปี 2544-56

หมายเหตุ: จากฐานข้อมูล FAO

จากฐานข้อมูล FAO ราคาข้าวเฉลี่ยในตลาดส่งออกของแต่ละประเทศ ได้แสดงไว้ในตารางที่ 1 จะเห็นว่าราคาข้าวสารในตลาดส่งออกของแต่ละประเทศได้ปรับฐานราคาส่งออกนับจากปี 2551 ที่เกิดวิกฤตข้าวแพงเป็นต้นมา และแนวโน้มราคาจะลดลงมาบ้างในปี 2555 และปี 2556 แต่ก็ยังอยู่ในระดับที่สูงกว่าระดับราคาข้าวก่อนเกิดวิกฤตข้าวแพงในปี 2551 ทั้งนี้ระดับราคาเฉลี่ยของข้าวหอมมะลิและข้าวบาสมาติ ได้มีระดับราคาเฉลี่ยมากกว่าราคาข้าวสารเจ้า 5% มากกว่าสองเท่าตัว ส่วนระดับราคาส่งออกเฉลี่ยของข้าวสารเจ้า 5% และ 25% ทั้งของไทย เวียดนาม และอินเดีย ได้ปรับตัวสูงขึ้นในปี 2551 หลังจากนั้นได้มีแนวโน้มลดลง อย่างไรก็ตามหลังจากที่ไทยประกาศรับจำหน่ายข้าวทุกเมล็ดในระดับราคาสูง หรือเป็นการดึงข้าวจากตลาดเอกชนเข้ามาควบคุมโดยตลาดข้าวเปลือกและข้าวสารของรัฐในช่วงปี 2554 ทำให้ระดับราคาข้าวสารเจ้าทั้งของไทยและของประเทศผู้ส่งออกรายอื่นๆได้ปรับตัวสูงขึ้นจากปี 2553 แต่เมื่ออินเดียได้หวนกลับมาเข้ามาในตลาดส่งออกข้าวโดยยกเลิกการจำกัดการส่งออกที่มีมาตั้งแต่ปี 2551 ได้มีผลต่อการเพิ่มอุปทานข้าวในตลาดส่งออก พร้อมทั้งกับการกดดันต่อระดับราคาส่งออกข้าวให้มีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะราคาข้าวส่งออกทั้งของเวียดนามและอินเดีย

สำหรับราคาข้าวสารเจ้าในตลาดส่งออกข้าวของไทย ยังคงมีระดับราคาสูงกว่าข้าวชนิดเดียวกันทั้งของอินเดียและเวียดนามอยู่ประมาณ ร้อยละ 25-28% ในอดีต กลไกตลาดได้แยกราคาข้าวสารเจ้าส่งออกของไทยให้สูงกว่าราคาข้าวสารเจ้าส่งออกของเวียดนามและอินเดีย ทำให้ราคาข้าวสารส่งออกของไทยมีราคาสูงกว่าระดับราคาข้าวสารเจ้าส่งออกทั้งของเวียดนามและอินเดียแต่นั้นเป็นเพราะค่าพรีเมียมหรือค่าคุณภาพตลาดมีให้กับสินค้าไทย

สำหรับระดับราคาข้าวไทยที่ปรับตัวสูงขึ้นกว่าราคาของคู่แข่งอย่างมากในตลาดการส่งออกข้าวของโลกในช่วงต้นปี 2554 เทียบกับปี 2555 ส่วนหนึ่งเป็นผลจากนโยบายการดึงอุปทานสินค้าข้าวเข้ามาควบคุมของภาครัฐ แต่ระดับราคาดังกล่าวจะไม่มีเสถียรภาพเพราะเมื่อมีสต็อกข้าวสะสมจำนวนมาก

ภายในประเทศจะเป็นแรงกดดันให้ระดับราคาข้าวสารของไทยในตลาดส่งออก ต้องเปลี่ยนแปลงและปรับตัวไปในทิศทางลดลง

ตารางที่ 1 ราคาข้าวส่งออกของประเทศต่างๆ ตามชนิดของข้าวบางชนิดเฉลี่ยในช่วงปี 2550-2556 (กันยายน)

ปี	หอม มะลิ	บาสมาดิ	US no. 2,4%	ไทย 5%	เวียดนาม 5%	ไทย 25%	เวียดนาม 25%	อินเดีย 25%	ข้าวหนึ่ง ไทย
2550	954	677	436	335	313 <sup>1/</sup>	305	294	243	335
2551	933	1,078	782	569	614 <sup>1/</sup>	603	553	-	695
2552	954	937	545	555	413	460	384	-	587
2553	1,045	881	511	492	416	444	387	-	518
2554	1,054	1008	577	549	505	511	475	409 <sup>2/</sup>	565
2555	1,091	1107	567	573	432	560	397	391	588
2556 <sup>3/</sup>	1,186	1,373	634	543	386	535	358	409	560

หมายเหตุ: คำนวณจากฐานข้อมูลของ FAO

<sup>1/</sup> เป็นราคาข้าวสารเจ้า 100% เนื่องจากไม่มีข้อมูลข้าว 5% ใน 2 ปีดังกล่าว

<sup>2/</sup> ราคาเฉลี่ย 4 นับจากเดือน ก.ย.-ธ.ค. ปี 2554 ที่อินเดียยกเลิกข้อห้ามส่งออก

<sup>3/</sup> ราคาเฉลี่ยจากเดือน มกราคม-กันยายน 2556

ในอีกมิติหนึ่ง สัดส่วนของการเพิ่มระดับราคาในตลาดส่งออกจะน้อยกว่าสัดส่วนการเพิ่มราคาในตลาดข้าวเปลือก ซึ่งเป็นต้นทุนวัตถุดิบในการผลิตเป็นข้าวสาร ทั้งนี้เพราะตลาดส่งออกมีความยืดหยุ่นต่อราคาสูงและมีคู่แข่งทางการค้าที่พร้อมจะเสนอราคาขายที่ต่ำกว่าราคาเสนอขายของไทย และประเด็นดังกล่าวจะทำให้ประเทศไทยสูญเสียส่วนแบ่งในตลาดส่งออกข้าวตามมา ดังจะเห็นได้ว่า ส่วนแบ่งในตลาดการค้าข้าวโลกของไทยได้ลดจากร้อยละ 29.37 ในปี 2554 เป็นร้อยละ 17.61 ในปี 2555 (ตารางที่ 2) และในปี 2556 หากนโยบายการระบายข้าวในสต็อกของรัฐไม่เป็นผลปริมาณการส่งออกข้าวของไทยจะลดต่ำลงกว่านี้ เพราะจากข้อมูลของสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทยพบว่าใน 6 เดือนแรกปี 2556 การส่งออกข้าวของไทยได้มีทิศทางลดลงจากปี 2555 อีกด้วย

ตารางที่ 2 แสดงส่วนแบ่งการตลาดของประเทศผู้ส่งออกข้าวสำคัญในตลาดการค้าข้าวโลก 2552-2555

ประเทศ	ปริมาณการส่งออก (ล้านตัน)				ส่วนแบ่งตลาด (ร้อยละ)			
	2552	2553	2554	2555	2552	2553	2554	2555
ไทย	8.57	9.05	10.65	6.95	29.21	28.67	29.37	17.61
เวียดนาม	5.95	6.73	7.00	7.72	20.28	21.32	19.31	19.73
อินเดีย	2.12	2.23	4.64	10.25	7.23	7.06	12.80	26.29
ปากีสถาน	3.18	4.00	3.41	3.40	10.84	12.67	9.40	8.69
สหรัฐอเมริกา	3.02	3.87	3.25	3.31	10.29	12.26	8.96	8.46
รวมผู้ส่งออก 5 ราย สำคัญ	22.84	<b>25.88</b>	<b>28.95</b>	<b>31.64</b>	77.85	81.98	79.84	80.86
อื่นๆ	6.50	<b>5.69</b>	<b>7.31</b>	<b>7.49</b>	22.15	<b>18.02</b>	<b>20.16</b>	19.14
การค้าโลก	29.34	<b>31.57</b>	<b>36.26</b>	<b>39.13</b>	100.00	100.00	100.00	100.00

หมายเหตุ: คำนวณจากข้อมูล USDA "Grain: World Markets and Trade, August 2013"

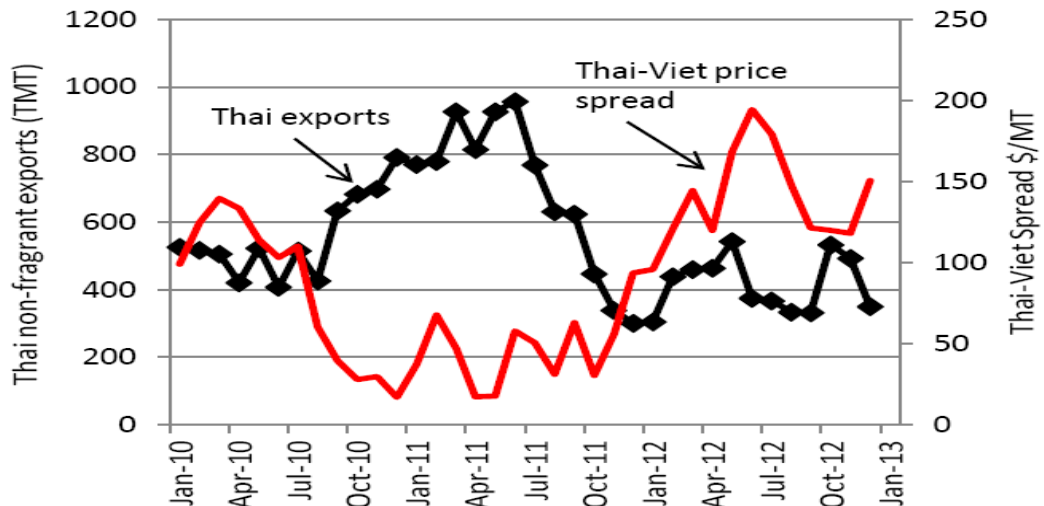
ได้มีการศึกษาเชิงประจักษ์เกี่ยวกับนโยบายข้าวไทยต่อการสร้างอำนาจเหนือตลาดข้าวของประเทศไทย อิทธิพงศ์ มหาธนเศรษฐ์<sup>7</sup> พบว่าในภาพรวมของสินค้าข้าวแล้วประเทศไทยไม่มีอำนาจเหนือตลาดในการส่งออกข้าวไปยังประเทศจีน อินโดนีเซีย สหรัฐอเมริกา และแอฟริกาได้แต่อย่างใด อีกทั้งยังได้พบว่า ข้าวของเวียดนามสามารถทดแทนข้าวจากไทยได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะในตลาดส่งออกข้าวไปยังประเทศจีนและอินโดนีเซีย ในกรณีของข้าวหอมมะลิก็พบสัญญาณของการทดแทนระหว่างข้าวหอมมะลิจากเวียดนามในตลาดส่งออกข้าวหอมมะลิของไทย ซึ่งแปลความหมายได้ว่า แม้ข้าวหอมมะลิที่เป็นข้าวส่งออกของไทยและมีความจำเพาะในแหล่งผลิตในอดีต แต่ในปัจจุบันความจำเพาะของแหล่งผลิตของไทยที่มีอยู่นั้นกำลังจะหายไป เพราะมีแหล่งผลิตข้าวหอมมะลิแหล่งใหม่ทั้งในเขมรและเวียดนามที่สินค้าสามารถทดแทนได้กับข้าวหอมมะลิของไทย แต่มีระดับราคาขายในตลาดส่งออกที่ถูกกว่าราคาข้าวหอมมะลิจากประเทศไทย

อีกทั้งในช่วงเวลาที่ผ่านมา การปรับปรุงคุณภาพข้าวหอมมะลิทั้งของเวียดนามและเขมรมีความก้าวหน้าไปมากจนเป็นที่เชื่อถือของผู้บริโภคและผู้นำเข้า โดยเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2556 การประกวดข้าวหอมมะลิโลกที่ฮ่องกง ข้าวหอมมะลิเขมร หรือ Pkha Mali 915-925 เป็นข้าวที่ได้รับการประกาศว่า เป็นข้าวหอมมะลิที่อร่อยที่สุดในโลกถึง 2 ปีซ้อนติดต่อกัน<sup>8</sup>

<sup>7</sup> อิทธิพงศ์ มหาธนเศรษฐ์ (2556) "การวัดระดับการแข่งขันในตลาดส่งออกข้าวไทย" เอกสารวิจัยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

<sup>8</sup> <http://oryza.com/news/cambodian-jasmine-rice-wins-world%E2%80%99s-tastiest-rice-award>

นอกจากนี้ Baldwin และคณะ (2013)<sup>9</sup> ได้รายงานไว้ว่า ความแตกต่างระหว่างราคาข้าวของไทยกับราคาข้าวของเวียดนามยังมีมากขึ้นเท่าไร ประเทศไทยก็จะเป็นผู้เสียโอกาสในการส่งออก และการส่งออกข้าวของไทยไปในตลาดการค้าข้าวโลก จะถูกแย่งชิงส่วนแบ่งการตลาดจากประเทศคู่แข่งมากขึ้นเท่านั้น (ภาพที่ 4) สถานการณ์ดังกล่าวบ่งบอกถึงความมีชื่อเสียงของตลาดข้าวไทยที่ได้มีการสร้างสมมาอย่างยาวนานกำลังจะเสื่อมถอยลง ขณะเดียวกันทั้งเวียดนามและอินเดียต่างก็สามารถเข้ามาแย่งชิงส่วนแบ่งตลาดที่ไทยเคยถือครองอยู่ไปได้มากขึ้น อีกทั้งระดับราคาส่งออกที่อยู่ในระดับสูงของข้าวไทยเมื่อเปรียบเทียบกับคู่แข่งในตลาด ยิ่งจะส่งผลต่อความสามารถในการส่งออกของไทยในตลาดการค้าข้าวโลกให้ถดถอยลงอย่างต่อเนื่องไป



ภาพที่ 4 แสดงความสัมพันธ์ของราคาเปรียบเทียบข้าวไทยต่อราคาข้าวเวียดนาม กับทิศทางการส่งออกของข้าวไทย ปี 2555

ที่มา: K. Baldwin, N. Childs, J. Dyck and J. Hansen. 2013. Southeast Asia's Rice Surplus.

A report from the economic research service. USDA

### ราคาข้าวเปลือกของประเทศผู้ส่งออกข้าวสำคัญและต้นทุนข้าวสารไทยในตลาดส่งออก

การรับจำนำข้าวเปลือกเจ้าที่ระดับราคา 15,000 บาทต่อตัน<sup>9</sup> นั้น หากคิดเป็นเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐอเมริกาคงตกต้นละ 484 US\$ ทำให้ต้นทุนวัตถุดิบที่จะใช้แปรรูปเป็นข้าวสารของไทยอยู่ในระดับราคาที่สูงกว่าประเทศผู้ส่งออกรายสำคัญ เช่น สหรัฐอเมริกาซึ่งมีต้นทุนข้าวเปลือกเฉลี่ยก่อนการแปรรูปเป็นข้าวสารที่ราคา 352 US\$ต่อตัน (10,912 บาทต่อตัน) ส่วนเวียดนามและอินเดียมีระดับราคาข้าวเปลือกก่อนการแปรรูปเป็นข้าวสารเฉลี่ย 225 US\$ต่อตัน (6,975บาทต่อตัน) และ 230 US\$ต่อตัน (7,130บาทต่อตัน) ตามลำดับ (ตารางที่ 3)

<sup>9</sup> K. Baldwin, N. Childs, J. Dyck and J. Hansen. 2013. Southeast Asia's Rice Surplus. A report from the economic research service. USDA.

ตารางที่ 3 ราคาข้าวเปลือกของไทยและประเทศผู้ส่งออกข้าวสำคัญปี 2556

ประเทศ	ราคาข้าวเปลือก	
	US\$ต่อตัน	บาทต่อตัน
ไทย <sup>1/</sup>	484	15,000
สหรัฐอเมริกา <sup>2/</sup>	352	10,912
เวียดนาม <sup>2/</sup>	225	6,975
อินเดีย <sup>2/</sup>	230	7,130

หมายเหตุ: <sup>1/</sup> เป็นราคาในช่วงเดือนมิถุนายน 2556

<sup>2/</sup> ราคาข้าวเปลือกของสหรัฐอเมริกา เวียดนาม และอินเดียในรูป US\$

ที่มา: ข้อมูลได้จาก Oryza.com (แปลงเป็นสกุลเงินบาทโดยคิดอัตราแลกเปลี่ยน 1 US\$=31 บาท)

เมื่อนำข้าวเปลือกของไทยมาแปรรูปเป็นข้าวสารและบวกค่าแปรสภาพ จะทำให้ข้าวสารไทยมีต้นทุน 23,077 บาทต่อตัน<sup>10</sup> และหากบวกด้วยค่าสีแปรสภาพในอัตราตันละ 500 บาท จะมีต้นทุนข้าวสาร 5% หลังการสีแปรสภาพที่ตันละ 23,577 บาท พร้อมกับรวมค่าต้นทุนการตลาดในการส่งออกอีกประมาณตันละ 1,000 บาท จะทำให้ต้นทุนข้าวสารไทยที่ตลาดส่งออกอยู่ที่ 24,577 บาทหรือ 793 US\$ ต่อตัน<sup>11</sup> ต้นทุนข้าวสารดังกล่าวหากจะส่งออกให้ได้ราคาเสมอตัวโดยไม่ขาดทุน ภาครัฐจะต้องส่งออกข้าวให้ได้ในระดับราคาประมาณ 800 US\$ ต่อตัน ในขณะที่ระดับราคาข้าวสารเจ้า 5% ที่มีการอ้างอิงซื้อขายกันในตลาดส่งออกข้าวไทยอยู่ที่ 573 US\$ ในปี 2555 และ 543 US\$ (เฉลี่ยในช่วงจาก ม.ค.-ก.ย. 2556) และหากเทียบราคาข้าวสารเจ้า 5% ที่ซื้อขายกันในตลาดเวียดนามอยู่ที่ตันละ 432 และ 386 US\$ ในปี 2555 และ 2556 ราคาข้าวสารส่งออกของไทยที่อยู่ในระดับที่สูงกว่าเวียดนามเฉลี่ยประมาณ 141-157 US\$ ต่อตัน จึงทำให้ลูกค้าที่เคยซื้อข้าวไทยจำนวนหนึ่งหันไปซื้อข้าวจากเวียดนามและรวมถึงจากอินเดียทดแทนการนำเข้าข้าวจากไทย

สำหรับสถานการณ์การส่งออกข้าวของไทยในปีที่ผ่านมา ได้ปรับตัวลดลงประมาณร้อยละ 34.80 และลดลงในทุกตลาดส่งออกตามภูมิภาคต่างๆของโลก ทั้งในตลาดอาเซียน เอเชีย ยุโรป แอฟริกา อเมริกา และออสเตรเลีย ได้หดตัวลงจากปริมาณการส่งออก 10.67 ล้านตัน ในปี 2554 เป็น 6.95 ล้านตัน ในปี 2555 โดยมีปริมาณลดลงร้อยละ 34.80 สำหรับมูลค่าการส่งออกข้าวได้ลดลงจาก 1.93 แสนล้านบาทในปี 2554 มาเป็น 1.47 แสนล้านบาทในปี 2555 หรือลดลงร้อยละ 23.77 (ตารางที่ 4)

<sup>10</sup> การแปลงสภาพ 1 ตันข้าวเปลือก จะได้ข้าวสาร 650 กก. ดังนั้น หากนำราคาข้าวเปลือกหารด้วย 0.65 จะได้ราคาข้าวสาร

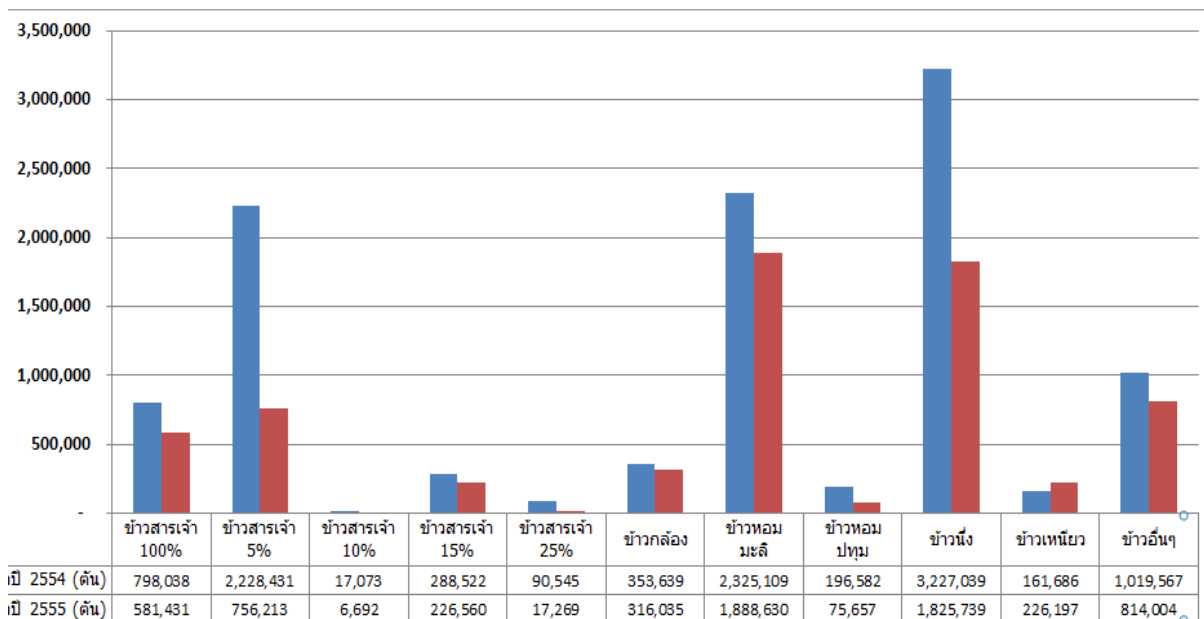
<sup>11</sup> คิดอัตราแลกเปลี่ยน 1 US\$ = 31 บาท

ตารางที่ 4 ปริมาณการส่งออกข้าวของไทยปี 2555 เทียบกับปี 2554

ปริมาณส่งออก	ปี 2554 (ตัน)	ปี 2555 (ตัน)	%การเปลี่ยนแปลง
เอเชียรวมอาเซียน	3,407,551	1,178,589	-65.41
อาเซียน	1,723,162	621,318	-63.94
ตะวันออกกลาง	1,374,965	1,300,160	-5.44
ยุโรป	488,650	287,191	-41.23
แอฟริกา	4,687,962	3,600,471	-23.20
อเมริกา	518,315	457,052	-11.82
โอเชียเนีย	188,678	134,548	-28.69
รวมปริมาณ <sup>1/</sup>	10,666,120	6,954,516	-34.80
มูลค่า(ล้านบาท)	192,956	147,082	-23.77

หมายเหตุ: ข้อมูลการส่งออกดังกล่าวจะต่างจากข้อมูลของ USA เล็กน้อย  
คำนวณจากข้อมูลสหภาพการค้าไทยด้วยความร่วมมือของกรมศุลกากร

เมื่อพิจารณาตามประเภทของข้าวส่งออกของไทยระหว่างปี 2554 และ ปี 2555 พบว่าทั้งข้าวคุณภาพอย่างข้าวหอมมะลิ หรือข้าวสารเจ้า เช่น ข้าวสารเจ้า 100% และ 5% ตลอดจนข้าวหนึ่งปริมาณการส่งออกข้าวดังกล่าวได้ลดลงจากปี 2554 และบางชนิดลดลงมากเช่นข้าวสารเจ้า 5% และข้าวหนึ่ง (ภาพที่ 5) สำหรับข้าว 25% นั้นไทยได้เสียส่วนแบ่งการตลาดการส่งออกให้เวียดนามเกือบหมดมานานแล้ว โดยเฉพาะในตลาดเอเชีย



ภาพที่ 5 เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงการส่งออกข้าวของไทยในตลาดการค้าข้าวโลก

ระหว่างปี 2554 และ 2555 ตามชนิดของข้าว

หมายเหตุ: คำนวณจากข้อมูลสหภาพการค้าไทยด้วยความร่วมมือของกรมศุลกากร

ดังนั้นภายใต้นโยบายรับจํานำในระดับราคาสูง หากมองจากวัตถุประสงค์เพื่อการยกระดับราคาข้าวส่งออกและการสร้างเสถียรภาพของราคาแล้ว มีประเด็นที่น่าคิดว่าระดับราคาข้าวสารไทยที่สูงกว่าคู่แข่งอื่นๆ ในตลาดการค้าข้าวโลก จะทำให้ไทยส่งออกในปริมาณที่ลดลง แต่ภายใต้นโยบายดังกล่าวเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรมีการผลิตเพิ่มขึ้น ดังนั้น สต็อกข้าวที่เพิ่มพูนขึ้นทุกปีจะกดดันให้ไทยต้องระบายข้าวจำนวนมากออกจากสต็อกไม่วันใดก็วันหนึ่งจะช้าหรือเร็วขึ้นอยู่กับแรงบีบคั้นภาระทางการคลังและความสูญเสียที่จะเพิ่มพูนสูงขึ้นหากต้องเก็บข้าวไว้นานขึ้น การเร่งระบายข้าวจากปัจจัยบีบคั้นดังกล่าวจะทำให้ภาครัฐต้องระบายข้าวในสต็อกออกมาในระดับราคาที่ต่ำหรืออย่างดีที่สุดก็อาจระบายได้ในระดับราคาใกล้เคียงกับคู่แข่งโดยเฉพาะเวียดนามและอินเดีย

### การดึงอุปทานข้าวเข้ามาควบคุมกับข้าวในสต็อกและประเด็นภาระด้านงบประมาณ

ความพยายามให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายของรัฐโดยการดึงอุปทานข้าวเข้ามาควบคุมเพื่อยกระดับราคาข้าวทั้งระบบ ในระยะสั้นตามโครงการรับจํานำในระดับราคาสูงดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อระดับราคาข้าวเปลือกของภาครัฐที่รับซื้อจากเกษตรกร โดยเกษตรกรได้รับราคาที่สูงขึ้นกว่าการนำไปขายในตลาดเอกชน แต่การปรับตัวสูงขึ้นมากในตลาดรับซื้อข้าวเปลือกของรัฐในช่วงระยะเวลา 2 ปีที่ผ่านมาเพื่อดึงอุปทานข้าวเปลือกเข้ามาควบคุมได้มีการใช้งบประมาณไปแล้วประมาณ 6.88 แสนล้านบาท (ตารางที่ 5)

ทั้งนี้ได้มีการรับซื้อข้าวเปลือกเข้าในโครงการรับจํานำแล้วจำนวนรวม 44.2 ล้านตัน หรือคิดเป็นสามในห้าส่วนของผลผลิตข้าวรวมเฉลี่ยต่อปี ในจำนวนนี้เป็นจํานำในฤดูการผลิต 2554/55 จำนวน 21.7 ล้านตัน เป็นยอดเงินที่จ่ายเป็นค่าข้าว 3.37 แสนล้านบาท และเป็นจํานำในฤดูการผลิต 2555/56 จำนวน 22.5 ล้านตัน เป็นยอดเงินที่จ่ายเป็นค่าข้าว 3.51 แสนล้านบาท โดยมีเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเฉลี่ย 2 ปี 2.07 ล้านราย จากครัวเรือนเกษตรกรที่ปลูกข้าวจำนวน 3.7 ล้านราย หรือคิดเป็นร้อยละ 56 ของครัวเรือนที่ทำนา ข้อมูลเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจํานำยังเป็นจําหน่ายจำนวนหนึ่งเพราะข้อมูลที่นำเสนอขึ้นเป็นการรวบรวมการจําหน่ายครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 เข้าด้วยกัน ทั้งนี้ เกษตรกรที่ปลูกข้าวในพื้นที่ชลประทานเป็นกลุ่มที่ทำนาปีละสองครั้ง เกษตรกรที่รัฐได้ลงทุนชลประทานให้อย่างดีจึงเป็นผู้ได้เปรียบจากโครงการรับจํานำมากกว่าเกษตรกรในพื้นที่นํ้าฝนและรวมถึงเกษตรกรที่ปลูกข้าวไร่ที่มีโอกาสจําตัด

ตารางที่ 5 ปริมาณผลผลิตข้าว ปริมาณข้าวที่เข้าโครงการรับจำนำ จำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ และค่าใช้จ่ายเฉพาะในการจ่ายเป็นค่าข้าว ฤดูกาลผลิต 2554/55 และฤดูกาลผลิต 2555/56 (รวมนาปี และนาปรัง)

ปีการผลิต	ปริมาณ ผลผลิต ข้าวเปลือก (ล้านตัน) <sup>a/</sup>	ปริมาณข้าวที่ เข้าโครงการ (ล้านตัน) <sup>b/</sup>	ร้อยละ	เงินที่จ่ายเป็นค่า ข้าว (แสนล้าน บาท) <sup>1/c/</sup>	จำนวน เกษตรกรที่เข้า โครงการ (ล้านราย) <sup>d/</sup>	จำนวน เกษตรกร ทำนา (ล้าน ครัวเรือน) <sup>e/</sup>
2554/55						
รวม 2 ฤดู	38.09	21.7	56.97	3.37	2.21 (59.72%)	3.7
2555/56						
รวม 2 ฤดู	36.85	22.5	60.24	3.51	1.92 (51.89%)	3.7
รวม 2 ปีการผลิต	74.94	44.2	58.31	6.88	2.07 (55.95%) <sup>2/</sup>	3.7

หมายเหตุ: <sup>1/</sup> ข้อมูลถึงเดือนตุลาคม 2556 <sup>2/</sup> เป็นค่าเฉลี่ย 2 ปี

<sup>a/ e/</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, <sup>b/ c/ d/</sup> ข้อมูลจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

อนึ่ง การที่เกษตรกรอีกจำนวนเกือบครึ่งที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการนั้น เป็นเพราะว่าเกษตรกรที่เป็นรายเล็กรายน้อยจะปลูกข้าวและเก็บข้าวไว้บริโภคในครัวเรือนเป็นสำคัญ และมีเกษตรกรจำนวนอีกไม่น้อยที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลไม่สะดวกต่อการนำข้าวมาจำหน่ายเพราะมีค่าขนส่งที่สูง หรือมีความต้องการเงินสดเร่งด่วน จึงเลือกที่จะขายข้าวเปลือกให้กับเอกชนแทนการขายในโครงการรับจำนำ

สำหรับในฤดูกาลผลิตปี 2556/57 รัฐยังคงประกาศที่จะเดินหน้านโยบายรับจำนำต่อไป แต่ได้ปรับเงื่อนไขเล็กน้อยโดยได้จำกัดวงเงินให้เกษตรกรแต่ละรายจำหน่ายได้ไม่เกินรายละ 350,000 บาท ในฤดูนาปี และรายละ 300,000 บาท ในฤดูนาปรัง รวมถึงได้ตั้งงบประมาณเพื่อการเดินหน้าจัดทำนโยบายไว้จำนวน 2.7 แสนล้านบาท

อย่างไรก็ตาม จำนวนข้าวเปลือกที่รัฐรับจำนำไว้จำนวน 44.2 ล้านตันนั้น รัฐมีนโยบายการเก็บข้าวไว้ในสต็อกในรูปของข้าวสาร (มีจำนวนน้อยที่เก็บในรูปของข้าวเปลือก) เมื่อมีการแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารจะได้ข้าวสารประมาณ 28.73 ล้านตัน<sup>12</sup> ข้าวสารจำนวนนี้ได้กระจายการจัดเก็บในโกดังข้าวทั้งของรัฐและของเอกชน และส่วนใหญ่รัฐจะเป็นผู้จัดจ้างให้เอกชนเป็นผู้จัดเก็บแทนหน่วยงานของรัฐ<sup>13</sup> และต้องเสียค่าเช่าโกดังในการจัดเก็บ และค่าดำเนินการอื่นๆ เช่น ค่ารมควัน ค่าบรรจุกระสอบ เป็นต้น อีกจำนวนไม่น้อย

<sup>12</sup> ใช้อัตราการผลิตแปรสภาพ 1 ตันข้าวเปลือกได้ข้าวสารจำนวน 650 กก.

<sup>13</sup> หน่วยงานที่มีภารกิจในการดูแลจัดเก็บข้าวภายใต้โครงการรับจำนำ ได้แก่ องค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.)

ที่ผ่านมามาคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมา 2 คณะ ทำหน้าในการพิจารณาระบายข้าวในสต็อกของรัฐบาล ประกอบด้วย **1) คณะอนุกรรมการพิจารณา ระบายข้าว** โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานอนุกรรมการ มีอธิบดีกรมการค้า ต่างประเทศเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการ ชนิด ปริมาณ และ เงื่อนไขการจำหน่ายข้าวสารในโกดังกลางที่แปรสภาพจากข้าวเปลือกโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล รวมทั้งข้าวเปลือกและข้าวสารอื่นๆ ที่คงเหลือของรัฐบาล ที่เหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อตลาดโดยรวม ตลอดจนกำกับดูแลแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการระบายข้าว และ **2) คณะอนุกรรมการระบาย ข้าวผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย (AFET)** มีอธิบดีกรมการค้าภายในเป็น ประธานอนุกรรมการ มีรองอธิบดีกรมการค้าภายในเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่พิจารณาและ วางระบบการระบายข้าวที่ได้รับจัดสรรผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย ตามความ เหมาะสมให้สอดคล้องและเป็นประโยชน์ต่อตลาดการค้าข้าวสารโดยรวมของประเทศ อย่างไรก็ตามการ ระบายข้าวผ่านทางตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา มีจำนวนน้อย สำหรับการระบายข้าว ผ่านทางอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว นั้น ได้มีการระบายข้าวออกทั้งในรูปของการจัดทำข้าวถุงธงฟ้า เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้บริโภค การระบายผ่านกลไกข้อตกลงระหว่างรัฐต่อรัฐ การจำหน่ายให้กับ ผู้ประกอบการค้าข้าวในประเทศ และการเปิดประมูล เป็นต้น แต่ข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลปกปิดที่ สาธารณะชนไม่สามารถตรวจสอบได้

การระบายข้าวออกของรัฐในช่วง 2 ปีที่ผ่านมาทำได้จำกัด มีการประมาณวงเงินที่รัฐระบายข้าว ออกรวมประมาณ 1.56 แสนล้านบาท<sup>14</sup> ซึ่งหากประเมินจากมูลค่าของเงินจากการระบายข้าวดังกล่าว คาดว่ามีการระบายข้าวประมาณ 12-14 ล้านตันข้าวสาร ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการระบายสู่ตลาดผู้บริโภค ภายในประเทศ นิพนธ์ พัวพงศกร<sup>15</sup> ได้ให้ข้อสังเกตว่า ได้มีการระบายข้าวสารในสต็อกของรัฐเข้ามาสู่ ตลาดผู้บริโภคภายในประเทศเป็นระยะๆ และคาดว่าจะมีการระบายในราคาที่ต่ำ ทำให้ราคาข้าวเปลือกต่อ ตันมีราคาสูงกว่าระดับราคาข้าวสารต่อตัน<sup>16</sup> สำหรับปริมาณข้าวสารในสต็อกในปัจจุบันมีเหลือเท่าไรนั้น ไม่มีข้อมูลเป็นทางการให้สาธารณะชนได้รับทราบ แต่มีการประมาณกันคร่าวๆ ว่าไม่ต่ำกว่า 17-18 ล้าน ตันข้าวสาร และข้าวจำนวนนี้กระจายอยู่ในสต็อกของรัฐ<sup>17</sup>

<sup>14</sup> ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

<sup>15</sup> นิพนธ์ พัวพงศกร (2556). "ปัญหาการล่มสลายของโครงการรับจำนำ" สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

<sup>16</sup> ราคาเฉลี่ยข้าวสาร 5% ขายส่งที่โรงสีในเดือนตุลาคม 2553 มีระดับราคาที่ตันละ 12,300 บาท (<http://www.thairicemillers.com/>)

<sup>17</sup> <http://www.suthichaiyoon.com/home/details>

## บทส่งท้าย

การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวไทยโดยเฉพาะเมื่อได้มีการนำนโยบายรับจำนำข้าวทุกเมล็ดในระดับราคาสูงมาจัดทำเป็นนโยบายเร่งด่วน พร้อมกับการตั้งเป้าประสงค์เพื่อดึงอุปทานผลผลิตข้าวทั้งระบบเข้ามารวมไว้โดยภาครัฐ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างเสถียรภาพของราคาข้าวและยกระดับราคาข้าวทั้งระบบให้สูงขึ้นนั้น ในช่วง 2 ปีของการดำเนินนโยบายดังกล่าว ภาครัฐสามารถยกระดับราคาข้าวเปลือกในตลาดรับซื้อข้าวเปลือกของภาครัฐให้อยู่ในระดับราคาสูงตามที่รัฐกำหนด แต่การดำเนินนโยบายดังกล่าวได้ใช้งบประมาณจำนวนมากไปกับการจัดทำโครงการรับจำนำ ปัญหาด้านหนึ่งที่เกิดขึ้นกับการดำเนินโครงการ รับจำนำในระดับราคาสูงก็คือ บทบาทของภาครัฐในการจัดการปัญหาสต็อกข้าวที่มีอยู่เป็นจำนวนมากไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งไม่สามารถระบายข้าวในสต็อกได้ตามเป้าหมายได้ ทำให้มีข้าวคงค้างอยู่ในสต็อกอยู่ในปริมาณสูง และราคาส่งออกข้าวของไทยที่รัฐยกระดับราคาข้าวเปลือกให้สูงขึ้นนั้น ได้มีผลต่อต้นทุนข้าวสารส่งออกของไทย เพราะมีระดับราคาสูงกว่าระดับราคาข้าวสารชนิดเดียวกันของประเทศคู่แข่งในตลาดการค้าระหว่างประเทศอย่างมาก ทำให้ข้าวไทยแข่งขันไม่ได้หรือแข่งขันได้ในฐานะที่ลำบากยิ่งขึ้น สถานการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อสูญเสียส่วนแบ่งในตลาดส่งออกข้าวไทยไปพร้อม ๆ กับปริมาณการส่งออกที่ลดลง แม้ว่าที่ผ่านมา ประเทศไทยจะอยู่ในกลุ่มของผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่รายหนึ่งในตลาดการค้าข้าวระหว่างประเทศ แต่สถานการณ์ดังกล่าว เป็นสิ่งบ่งชี้ว่าประเทศไทยไม่มีอำนาจในการควบคุมกลไกราคาในตลาดการค้าข้าวระหว่างประเทศได้ การดึงอุปทานเข้ามาควบคุมเพื่อยกระดับราคาข้าวให้สูงขึ้นทั้งระบบ ได้ทำให้ตลาดส่งออกข้าวไทยก้าวสู่สภาวะของ “การขาดประสิทธิภาพ” ซึ่งในอนาคตจะสร้างความสูญเสียแก่ตลาดข้าวไทยทั้งระบบพร้อม ๆ กับการมีภาระด้านงบประมาณจำนวนมากอันเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายตามมาอีกด้วย