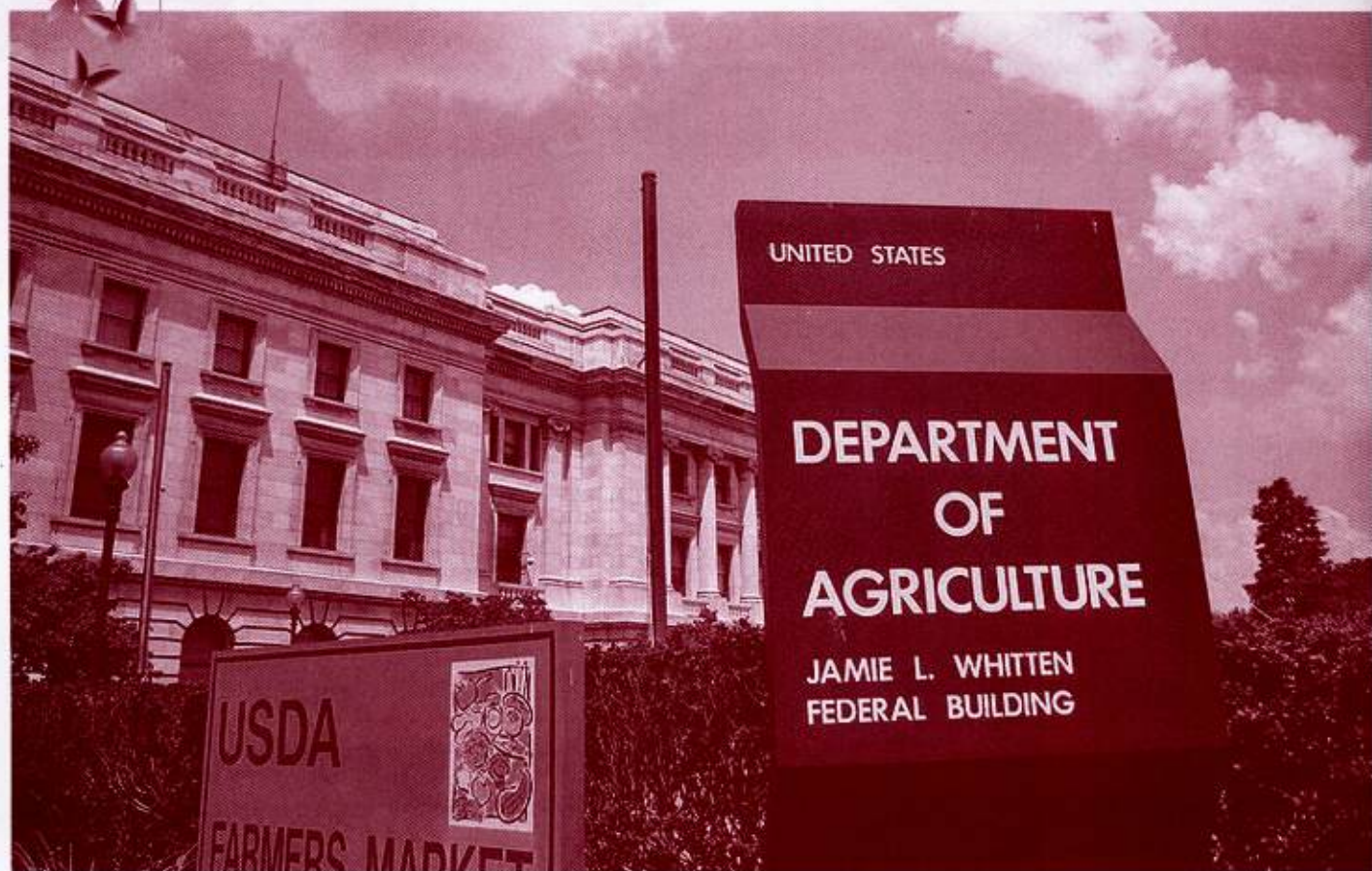


คนสหกรณ์

วารสาร "คนสหกรณ์" ปีที่ 5 ฉบับที่ 19 เดือนมีนาคม 2556 - พฤษภาคม 2556





ตลาดส่งออกข้าวไทยในปี 2556 จะก้าวไปในทิศทางใด?

เมื่อเร็วๆ นี้ USDA ได้รายงานถึงสถานการณ์ตลาดการค้าข้าวของโลกในช่วงรอบปีที่ผ่านมามีปริมาณเพิ่มขึ้นจาก 36 ล้านตันในปี 2554 ขึ้นเป็น 39 ล้านตันในปี 2555 หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 3 ล้านตัน แม้ว่าสถานการณ์การค้าข้าวของโลกจะไต่ถอยตัว แต่ในทางตรงข้ามกลับพบว่าประเทศไทยซึ่งเคยเป็นผู้ส่งออกอันดับหนึ่งมาไม่น้อยกว่า 3 ทศวรรษ กลับเป็นผู้ส่งออกข้าวได้ลดลงอย่างมาก โดยมีปริมาณการส่งออกลดลงจาก 10.7 ล้านตันในปี 2554 ลงมาเหลือ 6.9 ล้านตันหรือลดลงกว่าหนึ่งในสามของปริมาณที่เคยส่งออก ในขณะที่อินเดียได้ก้าวขึ้นมาเป็นผู้ส่งออกอันดับหนึ่งแทนไทย โดยส่งออกได้ถึง 10.3 ล้านตันในปี 2555 และเวียดนามเป็นผู้ส่งออกอันดับสองมีปริมาณการส่งออก 7.7 ล้านตัน

อะไรเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ตลาดส่งออกข้าวของไทยหดตัวลง? จึงน่าจะเป็นประเด็นที่นำมาอภิปรายกันเพื่อให้ผู้อ่านได้มีข้อมูลข่าวสารเชิงลึกมากขึ้นและเมื่อจะได้

ช่วยกันหาข้อเสนอแนะเพื่อการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่จะเกิดขึ้น
แน่นอนโครงการรับจำนำข้าวในระดับราคาสูงที่รัฐบาลปัจจุบัน ได้ประกาศ

¹นักวิชาการอาวุโสสถาบันคลังสมองของชาติและผู้ประสานงานโครงการ "การวิจัยเชิงนโยบายเกษตร" ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)



โครงการรับจำนำข้าว

เป็นนโยบายโดยประกาศรับจำนำข้าวเปลือกเจ้าทุกเมล็ดในระดับราคา 15,000 บาท และข้าวหอมมะลิที่ราคา 20,000 บาท ซึ่งถ้าหากใครติดตามก็จะได้รับทราบข้อมูลดังกล่าวมาแล้วน่าจะเป็นสาเหตุหนึ่ง เพราะการที่รัฐเป็นผู้ซื้อรายใหญ่ในตลาด ข้าวเปลือกที่เอกชนทั่วไปเคยรับซื้อในราคาตลาดทั่วไปไม่สามารถแข่งขันได้กับราคาที่รัฐรับซื้อ ข้าวเปลือกจำนวนมากจึงไหลเข้าไปสู่โครงการรับจำนำของรัฐ การรับจำนำในราคาสูงกว่าราคาตลาดของรัฐ แม้จะเป็นการตั้งราคาข้าวเปลือกในตลาดรับซื้อเอกชนให้สูงขึ้นตามราคาของรัฐ และทำให้เกษตรกรที่ขายข้าวทั้งที่ขายให้กับรัฐและที่ขายให้กับเอกชนจะได้รับราคาที่สูงขึ้นบ้างก็ตาม แต่ราคาข้าวเปลือกที่สูงขึ้นก็ได้สะท้อนไปยังราคาข้าวสารส่งออกและทำให้ราคาข้าวส่งออกของไทยปรับตัวสูงขึ้นตามไปด้วย

การที่รัฐเป็นผู้รับซื้อรายใหญ่ในตลาดข้าวเปลือกและเป็นผู้ครอบครองข้าวสารรายใหญ่ในตลาดส่งออกข้าวของไทยนั้น รัฐจะต้องทำหน้าที่ในการขายหรือระบายข้าวออกอย่างมีประสิทธิภาพด้วย เพราะมิฉะนั้นจะเกิดการสูญเสียกับอุตสาหกรรมข้าวไทยทั้งระบบตามมา เพราะข้าวที่รัฐซื้อเก็บไว้ก็จะ

กองอยู่ในคลังสินค้าข้าวทั้งที่เป็นของ อตก. และ อคส. ที่เป็นหน่วยงานของรัฐ และที่รัฐเช่าคลังสินค้าจากเอกชน ข้าวจำนวนนี้ยิ่งเก็บไว้นานเท่าไรคุณภาพก็จะลดลงและจะทำให้ราคาที่จะขายออกถดถอยลงตามมาอีกด้วย หากปล่อยให้ข้าวเน่าหรือเสื่อมคุณภาพก็จะเป็นภาระกับงบประมาณที่คนไทยทุกคนต้อง

ตารางที่ 1 การส่งออกข้าวของไทยที่หน่วยงานของรัฐแจ้งว่ามีสัญญา G to G ระหว่างปี 2554 และปี 2555

	ปี 2554	ปี 2555	เปลี่ยนแปลง
ฟิลิปปินส์	186,403	3,377	-98.19
อินโดนีเซีย	914,918	342,912	-62.52
บังคลาเทศ	736,782	97	-99.99
โกตดิวัวร์	568,046	392,511	-30.90
จีน	267,846	142,437	-46.82

ที่มา: คำนวณจากฐานข้อมูลสหภาพการค้าไทย หากจะพิจารณาเป็นรายภูมิภาคแล้ว

ตารางที่ 2 การส่งออกข้าวของไทยในภูมิภาคต่างๆของโลก
ระหว่างปี 2554 และปี 2555

	ปี 2554	ปี 2555	เปลี่ยนแปลง
เอเชีย	3,407,551	1,191,474	-65.03
อาเซียน	1,723,162	634,151	-63.20
แอฟริกา	4,687,982	3,578,410	-23.67
ตะวันออกกลาง	1,374,965	1,300,139	-5.44
อเมริกา	518,315	457,351	-11.76
ยุโรป	488,650	292,667	-40.11
โอเชียเนีย	188,678	134,268	-28.84
การส่งออกรวม	10,666,120	6,954,311	-34.80
มูลค่าการส่งออกรวม(ล้านบาท)	192,956	147,040	-23.80

ที่มา: คำนวณจากฐานข้อมูลสภาพการการค้าไทย

ตารางที่ 3 ราคาข้าวสารในตลาดส่งออกเฉลี่ยปี 2555 ตามประเภทของข้าว

ประเภทข้าว	ราคา ปี 2555 (ดอลลาร์สหรัฐ/ตัน)
U.S. Long grain 2,4%	567
ข้าวสาร 5% ของไทย	573
ข้าวสาร 5% ของเวียดนาม	432
ข้าวสาร 25% ของอินเดีย	391
ข้าวสาร 25% ของไทย	560
ข้าวสาร 25% ของไทย	397

ที่มา: FAO Rice Update, January 2013

จ่าย ในขณะที่เดียวกันเกษตรกรโดยเฉพาะในพื้นที่ชลประทานก็จะเร่งการผลิตข้าวให้ได้รอบการผลิตมากขึ้น มีการปลูกข้าวพันธุ์เบาที่มีคุณภาพต่ำมากขึ้น รวมถึงมีการขยายการผลิตข้าวในพื้นที่ชลประทานด้วยโอกาสในการผลิตพืชอื่นๆที่ลดลง

ที่ผ่านมากลไกการจำหน่ายข้าวออกของรัฐดูเหมือนจะขาดประสิทธิภาพและขาดการวางกลไกที่เหมาะสม แม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐจะได้ให้ข้าวเป็นระยะว่า ได้มีสัญญาขายข้าวในรูปของรัฐต่อรัฐ (G to G) กับฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย บังคลาเทศ โกลด์คอสต์ และล่าสุดกับจีน แต่ข้อเท็จจริงพบว่าประเทศที่หน่วยงานของรัฐได้มีการกล่าวถึงดังกล่าว ได้ซื้อข้าวจากไทยในปีที่ผ่านมาในจำนวนที่ลดลงอย่างมาก (ตารางที่ 1) ซึ่งจะเห็นว่าทุกประเทศที่หน่วยงานของรัฐอ้างว่ามีสัญญา G to G ระหว่างกันได้ซื้อข้าวจากไทย

ลดลงในทุกประเทศ โดย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และบังคลาเทศ ซื้อข้าวจากไทยลดลงร้อยละ 98.19 62.52 และ 99.99 ตามลำดับ ในขณะที่โกลด์คอสต์และจีน ซื้อข้าวไทยลดลงร้อยละ 30.90 และ 46.82 ตามลำดับ การทำสัญญาทั้งในรูปของ MOA (memorandum of Agreement) หรือการทำสัญญา MOU (memorandum of Understanding) ที่หน่วยงานของรัฐนำมาแถลงให้ประชาชนรับทราบจึงเกือบจะไม่มีผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด เพราะอย่างไรไทยก็ส่งออกไปยังประเทศดังกล่าวได้ลดลง

ในกลุ่มอาเซียนการส่งออกข้าวของไทยได้ลดลงร้อยละ 63.20 และในเอเชียลดลงร้อยละ 65.03 ในภูมิภาคแอฟริกาและตะวันออกกลาง ไทยส่งออกข้าวไปยังตลาดดังกล่าวลดลงร้อยละ 23.67 และ ร้อยละ 5.44 ตามลำดับ ส่วนในภูมิภาค อเมริกาและ

ยุโรป ซึ่งเป็นกลุ่มผู้บริโภคข้าวไทยคุณภาพดีที่สำคัญพบว่าได้นำเข้าข้าวจากไทยลดลงร้อยละ 11.76 และ ร้อยละ 40.41 ตามลำดับ สำหรับกลุ่มประเทศในโอเชียเนียที่รวมถึงออสเตรเลีย นิวซีแลนด์และหมู่เกาะต่างๆก็มีปริมาณส่งออกลดลงด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ ในภาพรวมแล้วการส่งออกของไทยไปยังประเทศต่างๆทั่วโลกลดลงถึงร้อยละ 34.8 โดยมีมูลค่าส่งออกข้าวลดลงร้อยละ 23.80 (ตารางที่ 2)

การที่ไทยส่งออกข้าวลดลงนั้นเป็นเพราะข้าวสารส่งออกของไทยมีราคาสูงกว่าราคาข้าวสารส่งออกของประเทศคู่แข่งที่สำคัญอย่างเช่นเวียดนามและอินเดียอย่างมาก หากจะนำราคาส่งออกข้าว 5% และ 25% เฉลี่ยทั้งปีของประเทศผู้ส่งออกสำคัญมาเปรียบเทียบกันดู (ตารางที่ 3) จะเห็นว่าขณะที่ข้าว 5% ของไทยในตลาดการค้าข้าวโลกมีระดับราคาเฉลี่ยต่อตันอยู่ที่ 573 ดอลลาร์สหรัฐนั้น เวียดนามสามารถส่งออกข้าวสาร 5% ในตลาดการค้าโลกได้ในราคาเฉลี่ยเพียง 432 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งต่างกันถึงตันละ 141 ดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่เวียดนามราคาข้าวสาร 5% ของไทยมีราคาสูงกว่าราคาข้าวสาร 4% no. 2 ของสหรัฐอเมริกาอีกด้วย

ขณะที่ข้าวสารที่ส่งไปในตลาดล่าง โดยเฉพาะข้าวสาร 25% พบว่าขณะที่ราคาข้าวไทยอยู่ที่ตันละ 560 ดอลลาร์สหรัฐนั้นราคาข้าวสาร 25% ในตลาดการค้าข้าวโลกของอินเดียและเวียดนามมีราคาเพียงตันละ 391 และ 397 ดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ ซึ่งราคาข้าวของประเทศดังกล่าวจะต่ำกว่าระดับราคาข้าวสารดังกล่าวของไทยถึงตันละ 169 และ 163 ดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ

การสร้างอำนาจการผูกขาดของรัฐทั้งในตลาดข้าวเปลือกและตลาดข้าวสารส่งออกตามโครงการรับจำนำของรัฐ จึงไม่ได้เอื้อประโยชน์ต่อการค้าข้าวแต่อย่างใด และได้สร้างผลกระทบต่อตลาดส่งออกข้าวไทยและอาจนำไปสู่ภาวะวิกฤตตามมา อีกทั้งการยกระดับราคาข้าวของไทยด้วยต้นทุนของงบประมาณจำนวนมาก ได้เอื้อประโยชน์ต่อคู่แข่งไทยในตลาดส่งออกพร้อมๆกับการ



สต็อกข้าวจากโครงการรับจำนำที่ยังค้างสต็อกอยู่เป็นจำนวนมาก



สร้างแรงกดดันให้ประเทศผู้นำเข้า หันไปใช้นโยบายพึ่งพาตนเองโดยพยายามขยายการผลิตภายในประเทศของตนเองให้มากขึ้น เพื่อ

สร้างเสถียรภาพของความมั่นคงทางอาหารภายในประเทศของตนเองตามมาอีกด้วย การส่งออกของไทยที่ชะงักตัวลงดังกล่าว ในทางกลับกันมีผลทำให้จำนวนข้าวที่รัฐรับซื้อไว้จำนวนมากยังคงค้างอยู่ในสต็อก จำนวนสต็อกข้าวที่มีเพิ่มขึ้นในฤดูนาปีที่ผ่านมา และฤดูนาปี 2556 ที่จะมาถึงย่อมจะทำให้ไทยมีข้าวสาร ในสต็อกเพิ่มมากขึ้นไปอีกและคาดว่าจะมีปริมาณไม่น้อยกว่า 18 ล้านตัน

สต็อกจำนวนมากดังกล่าวของไทย จะกดดันราคาข้าวในตลาดโลกให้อยู่ในทิศทางขาลงหรือมีฉะนั้นก็อยู่ในภาวะทรงตัวต่อไปอีก และหากรัฐเลือกที่จะคงราคาข้าวส่งออกไว้ในระดับราคาสูงดังกล่าว อย่างเช่นในปี ที่ผ่านมา เป็นที่เชื่อว่า ในปี 2556 นี้ น่าจะเป็นปีแห่งวิกฤตข้าวไทยมากกว่าจะเป็นปีแห่งโอกาส