



รายงานฉบับสมบูรณ์

(FINAL REPORT)

โครงการศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ สถิติ
และข้อมูลทุติยภูมิเกี่ยวกับเรื่องข้าว

เสนอ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จัดทำโดย

มหาวิทยาลัยศรีปทุม

มีนาคม 2550

สรุปผู้บริหาร

วัตถุประสงค์การศึกษารวบรวมข้อมูลมูลหตุยภูมิเกี่ยวกับสถิติการผลิตข้าวของประเทศไทย และของประเทศคู่แข่งที่สำคัญ การตลาดข้าวของประเทศไทย ทั้งตลาดภายในและตลาดต่างประเทศ และนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องข้าว ในระยะเวลา 20 ปี ที่ผ่านมาถึงปัจจุบัน สรุปได้ดังนี้

1. การผลิตข้าวของไทย

ในช่วง 20 ปี (ปี 2529/30 - 2548/49) พบว่า การผลิตข้าวในช่วง 10 ปีแรก (ปี 2529/30 - 2538/39) พื้นที่เพาะปลูกรวมมีแนวโน้มลดลง ทั้งในภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ ซึ่งเมื่อแยกเป็นข้าวนาปีและข้าวนาปรังแล้ว จะเห็นว่าพื้นที่ปลูกข้าวนาปีเฉลี่ยระดับประเทศมีประมาณร้อยละ 94 ของพื้นที่ปลูกข้าวรวม และมีแนวโน้มลดลงจาก 57.943 ล้านไร่ ในปี 2529/30 เหลือ 57.407 ล้านไร่ ในปี 2538/39 หรือลดลงในอัตราลดลงเฉลี่ยร้อยละ 0.212 ขณะที่ข้าวนาปรังซึ่งมีพื้นที่เพาะปลูกเพียงร้อยละ 6 ของพื้นที่ปลูกข้าวรวม แม้จะมีแนวโน้มการเพาะปลูกเพิ่มขึ้นจาก 3.628 ล้านไร่ ในปี 2530 เป็น 5.946 ล้านไร่ ในปี 2539 หรือเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 0.512 ก็ตามจึงส่งผลให้พื้นที่ปลูกรวมลดลง เหตุที่พื้นที่ปลูกลดลงเนื่องจากเป็นช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจกำลังเจริญเติบโต พื้นที่ในช่วงดังกล่าวถูกเปลี่ยนไปทำบ้านจัดสรรและโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น แต่ในช่วง 10 ปีหลัง (ปี 2539/40 - 2548/49) พื้นที่โดยรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจำนวนมาก โดยเฉพาะข้าวนาปรังพื้นที่เพิ่มขึ้นถึงเท่าตัว โดยพื้นที่เพาะปลูกข้าวนาปีเพิ่มขึ้นจาก 57.291 ล้านไร่ ในปี 2539/40 เป็น 57.774 ล้านไร่ ในปี 2548/49 หรือเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 0.148 และพื้นที่เพาะปลูกข้าวนาปรังเพิ่มขึ้นจาก 6.437 ล้านไร่ ในปี 2540 เป็น 9.903 ล้านไร่ ในปี 2549 หรือเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 4.829 และเนื่องจากผลของราคาข้าวในประเทศสูงขึ้น เนื่องจากการแทรกแซงตลาดโดยการจำหน่ายในราคาสูงนำตลาดจึงจูงใจให้เกษตรกรขยายการเพาะปลูกหลายรอบในหนึ่งปี อย่างไรก็ตามสัดส่วนพื้นที่ข้าวนาปียังมีมากถึงร้อยละ 70 ของพื้นที่รวมข้าวนาปรังมีเพียงร้อยละ 30

แต่ถ้าพิจารณาถึงผลผลิต พบว่าผลผลิตข้าวนาปีในช่วง 10 ปีแรก มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเนื่องมาจากการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต โดยข้าวนาปีมีผลผลิตต่อไร่ 290 - 322 กิโลกรัมต่อไร่ ผลผลิตยังคงต่ำมากเมื่อเทียบกับข้าวนาปรัง ทั้งนี้เนื่องจากอาศัยน้ำฝนและเกษตรกรใช้เมล็ดพันธุ์พื้นเมือง ขณะที่ข้าวนาปรังซึ่งอยู่ในเขตชลประทานและเกษตรกรใช้เมล็ดพันธุ์ กข. ที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูงกว่าข้าวนาปีกว่า 1 เท่าตัว หรือ ประมาณ 405 - 721 กิโลกรัมต่อไร่ ซึ่งเมื่อเฉลี่ยเป็นผลผลิตต่อไร่รวมของประเทศแล้วให้ค่าเฉลี่ยต่ำมาก ประมาณ 306 - 348 กิโลกรัมต่อไร่ เนื่องจากพื้นที่ปลูกข้าวของไทยส่วนใหญ่เป็นข้าวนาปีมีถึงร้อยละ 96 ของพื้นที่ปลูกรวม ข้าวนาปรังเพียงร้อยละ 4 ของพื้นที่ปลูกข้าวทั้งหมด ข้าวนาปีอาศัยน้ำฝนเป็นหลักเพราะระบบการชลประทานไม่เจริญ มีพื้นที่ปลูกข้าวอยู่ในเขตชลประทานเพียงร้อยละ 24 ขณะที่การปลูกข้าวนอกเขตชลประทานมีถึงร้อยละ 76 และสำหรับในช่วง 10 ปีหลัง พื้นที่ในเขตชลประทานของไทยเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 27 ของพื้นที่ปลูกข้าวทั้งหมดซึ่งเพิ่มน้อยมาก สำหรับผลผลิตในช่วง 10 ปีหลังนี้ ผลผลิตเพิ่มขึ้นเป็นผลมาจากการขยายพื้นที่ปลูกมากกว่าการเพิ่มประสิทธิภาพ โดยเฉพาะข้าวนาปรังมีรอบการเพาะปลูก 2 - 3 ครั้งต่อปี

ทำให้เกิดปัญหาดินขาดการปรับปรุง ดินเสื่อมและเกิดโรคระบาด ส่งผลให้ผลผลิตต่อไร่ของข้าวนาปรัง มีแนวโน้มลดลงจาก 707 กิโลกรัมต่อไร่ ในปี 2540 เหลือ 682 กิโลกรัมต่อไร่ ในปี 2549 หรือเพิ่มขึ้น ในอัตราร้อยละ 0.186 ประกอบกับข้าวนาปรังต้นเตี้ยและหนา การเก็บเกี่ยวจึงต้องอาศัยเครื่องจักรกล เข้าช่วย ผลผลิตข้าวที่ได้จากการใช้เครื่องจักรเกี่ยวขนาดจะมีความชื้นสูงถ้าไม่นำไปลดความชื้นตาม หลักวิชาการหลังการเก็บเกี่ยวข้าวเปลือกทันที จะเกิดปัญหาข้าวป่นและ/หรือเป็นท้องไข ขายให้โรงสี ก็จะถูกตัดราคาในที่สุด เกษตรกรจึงจำเป็นต้องพึ่งโครงการรับจำนำที่ให้ราคาสูง

ต้นทุนการผลิต ต้นทุนการผลิตเป็นตัวสะท้อนถึงขีดความสามารถในการแข่งขันการส่งออกในตลาดโลก พบว่าในช่วง 10 ปีแรก (ปี 2529/30 - 2538/39) ต้นทุนการผลิตข้าวนาปีของไทย เพิ่มขึ้น ทั้งต้นทุนเฉลี่ยต่อไร่และต่อตัน โดยเพิ่มจาก 888.07 บาทต่อไร่ และ 3,062.31 บาทต่อตันในปี 2529/30 เป็น 1,247.77 บาทต่อไร่ และ 4,037.96 บาทต่อตันในปี 2538/39 หรือเพิ่มขึ้นอัตราร้อยละ 3.08 และ 2.08 ตามลำดับ โดยต้นทุนต่อไร่เพิ่มขึ้นเนื่องจากค่าเก็บเกี่ยวและค่าเตรียมดินและน้ำมัน เชื้อเพลิง ส่วนต้นทุนเฉลี่ยต่อตันที่เพิ่มขึ้นเป็นผลมาจากผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่อยู่ในระดับต่ำ สำหรับ ในช่วง 10 ปีหลัง (ปี 2539/40-2548/49) พบว่าต้นทุนการผลิตสูงกว่า 10 ปีแรกประมาณไร่ละ 500 บาท และมีอัตราเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 4.13 ซึ่งสูงกว่า 10 ปีแรก เมื่อเทียบต้นทุนเฉลี่ยต่อตันในช่วง นี้มีอัตราเพิ่มขึ้นเพียง 0.68 ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงแม้ต้นทุนต่อไร่จะสูงขึ้นก็ตาม เนื่องจากผลผลิต เฉลี่ยต่อไร่ในช่วงดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมากเช่นกันจึงทำให้ต้นทุนต่อตันไม่เปลี่ยนแปลง

เปรียบเทียบต้นทุนการผลิตของไทยกับของคู่แข่ง (ข้อมูลปี 2541) เช่นสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็น ข้าวคุณภาพดี และเวียดนามซึ่งเป็นคู่แข่งข้าวคุณภาพต่ำ พบว่า ต้นทุนการผลิตต่อไร่ของข้าวนาปี ของไทยมีต้นทุนการผลิตต่ำสุด คือ ไร่ละ 1,562 บาท ส่วนต้นทุนการผลิตต่อไร่ของสหรัฐอเมริกา สูงสุดไร่ละ 11,088 บาท รองลงมาได้แก่ เวียดนามซึ่งมีต้นทุนไร่ละ 1,820 บาท แต่ถ้าพิจารณาด้านทุน ต่อตันแล้ว เวียดนามจะมีต้นทุนต่ำสุดเฉลี่ยตันละ 3,052 บาท รองลงมาได้แก่ ไทยตันละ 4,807 บาท สหรัฐอเมริกาด้านทุนสูงสุดที่ตันละ 10,870 บาท การที่ต้นทุนต่อตันของเวียดนามต่ำกว่าไทยทั้งที่ ต้นทุนเฉลี่ยต่อไร่สูงกว่าไทย เนื่องจากผลผลิตต่อไร่ของเวียดนามสูงกว่าผลผลิตต่อไร่ของไทย ประมาณ 1 เท่าตัว เนื่องจากเวียดนามใช้พันธุ์ข้าวลูกผสมที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูง แต่คุณภาพข้าวต่ำกว่า ไทยและสภาพภูมิประเทศของเวียดนามมีน้ำที่อุดมสมบูรณ์ โดยพื้นที่เพาะปลูกข้าวของเวียดนามที่ อาศัยน้ำฝนมีเพียงร้อยละ 30 ของพื้นที่ปลูกข้าวทั้งหมด ส่วนพื้นที่ปลูกข้าวที่เหลือจะอยู่ในเขต ชลประทานซึ่งมีแม่น้ำสายหลัก ได้แก่ แม่น้ำโขงมากถึงร้อยละ 70 ของพื้นที่ปลูกข้าวทั้งหมด ขณะที่ ไทยมีพื้นที่เพาะปลูกข้าวที่อยู่ในเขตชลประทานและคลองธรรมชาติมีเพียงร้อยละ 30 ของพื้นที่ปลูก ข้าวทั้งหมด โดยพื้นที่ทำนาปีของไทยส่วนใหญ่จะอาศัยน้ำฝนเกือบทั้งหมดประมาณร้อยละ 70 ของ พื้นที่ปลูกข้าวทั้งหมด ซึ่งตรงข้ามกับเวียดนาม ดังนั้น จะเห็นได้ว่าผลตอบแทนการผลิตของเกษตรกร เวียดนามจะได้มากกว่าเกษตรกรของไทย การแข่งขันเวียดนามเป็นคู่แข่งที่น่ากลัว เพราะเวียดนาม สามารถขายข้าวได้ในราคาต่ำกว่าไทยเนื่องจากต้นทุนต่ำกว่า จะเห็นได้ว่าขณะนี้ตลาดข้าวคุณภาพ ต่ำ เช่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และแอฟริกา ซึ่งเดิมเคยเป็นของไทยได้ถูกเวียดนามแย่งตลาดไป หาก ไทยจะดึงตลาดข้าวคุณภาพต่ำคืนมา ไทยจะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้สูงเพื่อลดต้นทุนการ ผลิตต่อตันให้สามารถขายแข่งขันได้

สำหรับคู่แข่งสหรัฐอเมริกา นั้น พบว่า ต้นทุนการผลิตสูงกว่าไทยทั้งต้นทุนต่อไร่และต้นทุนต่อตัน เนื่องจากค่าใช้จ่ายในประเทศมีราคาสูงและเกษตรกรขายผลผลิตได้ในราคาต่ำกว่าต้นทุน แต่เกษตรกรไม่เดือดร้อน เนื่องจากได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลการผลิตเพื่อให้เกษตรกรอยู่ได้หากสหรัฐอเมริกาไม่มีการอุดหนุนเกษตรกรแล้ว เกษตรกรของไทยมีขีดความสามารถในการแข่งขันได้ เนื่องจากเกษตรกรยังมีรายได้ส่วนเกินทั้งนาปีและนาปรัง อย่างไรก็ตามสหรัฐอเมริกาพยายามลดต้นทุนการผลิตต่อไร่ลง ขณะเดียวกันได้เพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้นเพื่อลดต้นทุนต่อตันเพื่อที่รัฐบาลจะได้ลดการอุดหนุนส่วนต่างรายได้ลดลงตั้งแนวโน้มนการผลิตในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (ปี 2544 - 2548) ต้นทุนการผลิตของสหรัฐอเมริกามีแนวโน้มนลดลงทั้งต้นทุนการผลิตต่อไร่และต้นทุนต่อตัน โดยเฉลี่ยลดลงในอัตราร้อยละ 4.40 และ 6.20 ตามลำดับ ขณะที่ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 1.92 ซึ่งตรงข้ามกับไทยที่ต้นทุนการผลิตต่อไร่และต้นทุนต่อตันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทั้งข้าวนาปีและนาปรัง โดยข้าวนาปีมีแนวโน้มของต้นทุนการผลิตต่อไร่และต่อตันเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 3.39 และ 0.13 ตามลำดับ ขณะที่ต้นทุนการผลิตต่อไร่และต่อตันของข้าวนาปรังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 5.73 และ 6.74 ตามลำดับ สูงกว่าอัตราเพิ่มขึ้นของข้าวนาปี

สถาบันเกษตรกรที่ปลูกข้าวของไทย

สถาบันเกษตรกร หมายถึง กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตร โดยในช่วง ปี 2543 - 2549 จำนวนกลุ่มเกษตรกรของไทยมีการเพิ่มขึ้นและลดลงตลอดเวลา โดยเฉลี่ยแล้วมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 0.2 นับว่าน้อยมาก ทั้งนี้เนื่องจากร้อยละ 90 ของกลุ่มเกษตรกรทั้งหมดเป็นกลุ่มเกษตรกรที่มีอาชีพทำนา ซึ่งเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อยหลังการทำนาแล้ว ส่วนใหญ่จะออกไปทำมาหากินนอกภาคเกษตร เช่น โรงงานอุตสาหกรรม ก่อสร้าง จึงทำให้กลุ่มเกษตรกรส่วนใหญ่ขยายไม่มาก ดังนั้นชาวนาส่วนใหญ่จึงไม่มีอำนาจในการต่อรองราคาขายผลผลิต พ่อค้ายังเป็นผู้กำหนดราคาขายดังเช่นในปัจจุบันนี้ ส่วนสถาบันเกษตรกรที่เป็นสหกรณ์แนวโน้มมีการเพิ่มขึ้นในช่วงปี 2543 - 2549 ในอัตราร้อยละ 3.56 นับว่าแนวโน้มมีการเพิ่มขึ้นมากกว่ากลุ่มเกษตรกร อย่างไรก็ตามเมื่อเทียบกับเกษตรกรที่ทำนาทั้งหมด 3.7 ล้านครัวเรือนแล้ว การรวมกลุ่มเป็นสถาบันเกษตรกรเพื่อสร้างอำนาจต่อรองทางด้านราคาผลผลิตและปัจจัยการผลิตของเกษตรกรนั้นน้อยมาก รัฐควรให้ความสำคัญโดยการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มให้มากขึ้นเพื่อเกษตรกรจะได้ไม่ถูกเอาเปรียบในการขายผลผลิตจากพ่อค้า เป็นต้น

2. การผลิตข้าวของประเทศคู่แข่งและคู่ค้าของไทย

การผลิตข้าวของประเทศคู่แข่งของไทย การผลิตข้าวของประเทศคู่แข่ง ที่สำคัญของไทยในรอบ 20 ปี (ปี 2529 - 2548) โดยในช่วง 10 ปีแรก (ปี 2529 - 2538) พบว่า เวียดนามซึ่งเป็นประเทศส่งออกอันดับ 2 รองจากไทยนับว่ามีแนวโน้มการผลิตเพิ่มขึ้นทั้งพื้นที่เก็บเกี่ยว ผลผลิต และผลผลิตต่อไร่มากสุดในอัตราร้อยละ 2.26 5.60 และ 3.26 ตามลำดับ โดยในช่วง 10 ปีแรก เวียดนามพยายามพัฒนาการผลิตเพื่อให้เพียงพอต่อการบริโภคในประเทศ ประเทศที่มีการผลิตเพิ่มขึ้นเป็นอันดับสองรองจากเวียดนาม ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อินเดีย ปากีสถาน และจีน นอกจากนี้ประเทศที่ผลิตและส่งออกบ้างแต่ไม่มาก เช่น อูรูกวัย ออสเตรเลีย พบว่า มีแนวโน้มการผลิตเพิ่มขึ้นเช่นกัน สำหรับในช่วง

10 ปีหลัง (ปี 2539 - 2548) พบว่า ประเทศเวียดนามยังคงมีแนวโน้มการผลิตเพิ่มขึ้นทั้งพื้นที่ ผลผลิต และผลผลิตต่อไร่มากที่สุด โดยมีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.40 3.56 และ 3.11 ตามลำดับ การผลิตในช่วงหลังนี้เวียดนามเน้นเพิ่มผลผลิตต่อไร่มากกว่าการเพิ่มพื้นที่ปลูก ขณะที่อินเดีย สหรัฐอเมริกา และปากีสถานมีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของการผลิตเพียงเล็กน้อย และประเทศเหล่านี้ก็เน้นเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้นเช่นกัน รวมทั้งไทยด้วย ส่วนพม่ายังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทั้งพื้นที่และผลผลิต

ถ้าพิจารณาการเพิ่มผลผลิตข้าวในรอบ 20 ปี พบว่า อินเดียสามารถเพิ่มผลผลิตได้มากที่สุดจาก 90.78 ล้านตัน ในปี 2529 เป็น 128.00 ล้านตัน ในปี 2548 หรือเพิ่มขึ้นถึง 3 เท่าตัว แต่อินเดียต้องใช้บริโภคในประเทศจึงเหลือส่งออกได้น้อย รองลงมาได้แก่ เวียดนามมีผลผลิตเพิ่มขึ้นจาก 16.00 ล้านตัน ในปี 2529 เป็น 35.79 ล้านตัน ในปี 2548 หรือเพิ่มขึ้นมากกว่า 1 เท่าตัว แม้เวียดนามจะประสบปัญหาภัยธรรมชาติแต่เวียดนามสามารถปลูกข้าวเพื่อส่งออกได้มากเป็นอันดับสองรองจากไทย เนื่องจากเวียดนามปลูกข้าวลูกผสมชนิดพันธุ์ กข. อายุสั้นที่เก็บเกี่ยวได้เร็ว ผลผลิตต่อไร่สูง ดังนั้นเวียดนามจึงเป็นคู่แข่งที่น่ากลัว อย่างไรก็ตามไม่ควรมองข้ามพม่า ซึ่งเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการผลิตที่เพิ่มขึ้นจาก 14.13 ล้านตัน ในปี 2529 เป็น 27.68 ล้านตัน ในปี 2548 หรือเพิ่มขึ้นเท่าตัว และมีการขยายการส่งออกเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน

การผลิตข้าวของประเทศคู่ค้าข้าวของไทย การผลิตข้าวของประเทศผู้นำเข้าหรือคู่ค้าที่สำคัญของไทยในรอบ 20 ปี (ปี 2529-2548) มีแนวโน้มการผลิตเพิ่มขึ้นทั้งพื้นที่ ผลผลิต และผลผลิตต่อไร่ แต่น้อยมาก ประเทศคู่ค้าของไทยทั่วโลกมีกว่า 100 ประเทศ แต่ที่สำคัญๆ นั้นสามารถแยกเป็น 2 ตลาด คือ ตลาดข้าวคุณภาพดี (ตลาดข้าวหอมมะลิ และข้าวขาว) และตลาดข้าวคุณภาพต่ำ

- การผลิตของคู่ค้าตลาดข้าวหอมมะลิ ที่สำคัญของไทย ได้แก่ จีน และสหรัฐอเมริกา ซึ่งประเทศทั้งสองเป็นประเทศคู่ค้าและคู่แข่งในขณะเดียวกัน โดยการผลิตข้าวในรอบ 20 ปี (ปี 2529 - 2548) มีแนวโน้มการผลิตเพิ่มขึ้น แต่ไม่ใช่ข้าวหอมมะลิ

- การผลิตของคู่ค้าตลาดข้าวขาวคุณภาพดี ที่สำคัญของไทย ได้แก่ อิหร่าน มาเลเซีย ญี่ปุ่น และบราซิล เป็นต้น ในช่วง 20 ปี (ปี 2529 - 2548) พบว่า อิหร่าน มาเลเซีย และญี่ปุ่นมีแนวโน้มการผลิตเพิ่มขึ้นทั้งพื้นที่ ผลผลิต และผลผลิตต่อไร่ โดยอิหร่านนั้นมีแนวโน้มการผลิตเพิ่มขึ้นมากที่สุด รองลงมาได้แก่ มาเลเซีย เนื่องจากประเทศทั้งสองพยายามที่จะพึ่งพอดตนเอง เช่น อิหร่านสามารถเพิ่มผลผลิตจาก 1.78 ล้านตัน ในปี 2529 เป็น 3.40 ล้านตัน ในปี 2548 ซึ่งเพิ่มขึ้นมากกว่าเท่าตัว ส่วนญี่ปุ่น มีแนวโน้มการผลิตลดลงเนื่องจากต้นทุนการผลิตสูง การผลิตข้าวต้องใช้เงินอุดหนุนเกษตรกรจำนวนมาก อย่างไรก็ตามญี่ปุ่นยังคงผลิตข้าวเพื่อความมั่นคงและเป็นการผลิตเชิงอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีไว้

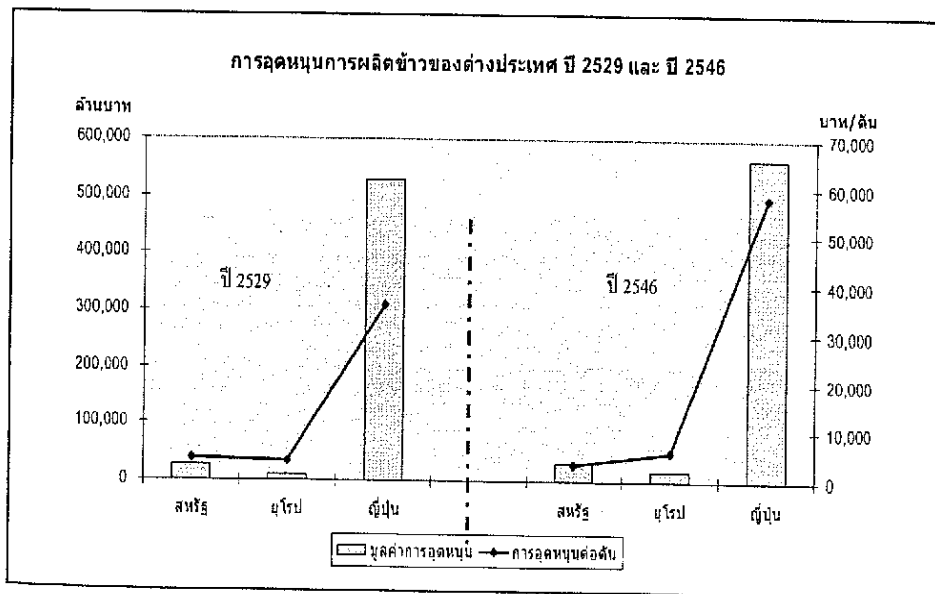
- การผลิตของคู่ค้าตลาดข้าวคุณภาพต่ำ ที่สำคัญของไทย ได้แก่ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไนจีเรีย อาฟริกา และอาฟริกาใต้ ซึ่งตลาดเหล่านี้ส่วนหนึ่งได้ย้ายฐานการซื้อไปยังเวียดนาม เนื่องจากเน้นข้าวราคาถูกกว่าเน้นคุณภาพดี แม้ข้าวคุณภาพต่ำของไทยเมื่อเทียบกับของเวียดนาม ข้าวคุณภาพต่ำของไทยดีกว่าเวียดนามแต่ราคาจะสูงกว่า อย่างไรก็ตามประเทศเหล่านี้แม้จะต้องนำเข้า

จำนวนมากแต่ไม่ได้ลดความพยายามที่จะเพิ่มการผลิตในประเทศของตนเองเพื่อให้เพียงพอกับการใช้บริโภคในประเทศเพื่อความมั่นคงหรือเพื่อทดแทนการนำเข้าให้มากที่สุด โดยเฉพาะอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์พยายามปรับปรุงการใช้พันธุ์ข้าวลูกผสมที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูง แต่อย่างไรก็ตามประเทศเหล่านี้มักประสบกับภัยธรรมชาติประจำ ทำให้การผลิตไม่แน่นอนจำเป็นต้องนำเข้าข้าว

3. การอุดหนุนการผลิตข้าวข้าวของต่างประเทศ

ในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา และยุโรปมีการอุดหนุนการผลิตแก่ชาวนาผู้ผลิตข้าวจำนวนมาก การอุดหนุนแก่เกษตรกรเพื่อควบคุมการผลิตมิให้เพิ่มขึ้น เนื่องจากต้นทุนการผลิตสูง เกษตรกรขาดทุนจากการขายผลผลิต รัฐจึงต้องเข้าช่วยเหลือ เช่น สหรัฐอเมริกาจะอุดหนุนปัจจัยการผลิตและมีการชดเชยรายได้(ส่วนต่างที่ขาดทุน)ดังนั้นถ้าปีใดราคาในตลาดโลกลดลงมาก สหรัฐอเมริกาจะต้องใช้เงินจำนวนมากในการชดเชยเกษตรกร ดังนั้นการชดเชยโดยตรงให้เกษตรกรจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรลดการผลิต สำหรับญี่ปุ่นจะอุดหนุนการผลิตให้แก่ชาวนาเนื่องจากญี่ปุ่นถือว่าข้าวเป็นวัฒนธรรมที่ต้องอนุรักษ์ แม้ข้าวที่ผลิตในประเทศจะมีราคาสูงกว่าการนำเข้าก็ตาม อย่างไรก็ตามการอุดหนุนของประเทศเหล่านี้จะต้องไม่ขัดกับกฎระเบียบที่ผูกพันไว้กับ WTO และแนวโน้มการอุดหนุนจะต้องลดลงและหมดไปในที่สุด ดังจะเห็นได้จากปี 2529 - 2546 แนวโน้มการอุดหนุนเกษตรกรในประเทศดังกล่าวมีแนวโน้มลดลง ยกเว้นสหรัฐอเมริกาในช่วง 10 ปีแรก (ปี 2529 - 2538) การอุดหนุนมีแนวโน้มลดลงแต่ในช่วงปี 2539 - 2546 การอุดหนุนกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงหลังราคาในตลาดโลกค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับราคาปัจจัยการผลิตที่สูงขึ้น ส่วนต่างของรายได้จะมีมากขึ้น เป็นต้น

สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ไทย การอุดหนุนเกษตรกรโดยตรงนั้น รัฐคงไม่มีเงินมากพอเนื่องจากเกษตรกรของไทยผลิตข้าวเพื่อการบริโภคเป็นหลักและมีจำนวนมาก ดังนั้น การช่วยเกษตรกรโดยการรับจำนำเป็นวิธีการที่ใช้เงินน้อยที่สุด



แผนภูมิที่ 12 การอุดหนุนการผลิตข้าวของต่างประเทศ ปี 2529 และปี 2546

4. การตลาด

การค้าข้าวในตลาดโลก ในช่วง 10 ปีหลัง (ปี 2538 – 2547) มีอัตราเพิ่ม 3.71 ขณะที่ช่วง 10 ปีแรก (ปี 2538 – 2537) มีอัตราเพิ่ม 4.53 จะเห็นได้ว่าอัตราเพิ่มในช่วง 10 ปีหลัง มีอัตราเพิ่มน้อยกว่าช่วง 10 ปีแรก และในช่วง ปี 2544 – 2546 ปริมาณการค้าข้าวโลกมีปริมาณค่อนข้างทรงตัวที่ระดับ 27 ล้านตัน

แม้ว่าประเทศไทย และเวียดนามจะมีปริมาณการส่งออกเพิ่มขึ้นในช่วง 10 ปีหลัง แต่ก็แสดงให้เห็นว่า ปริมาณการค้าข้าวของโลกค่อนข้างอึมครึม อันเนื่องมาจากประเทศผู้บริโภคต่างผลิตด้วยตนเองได้เพิ่มขึ้น พิจารณาได้จากประเทศอินโดนีเซียซึ่งเป็นประเทศผู้นำเข้าที่สำคัญของโลกมีการนำเข้าลดลงและมีหลายประเทศมีการนำเข้าเพิ่มในอัตราลดลง อาทิ อิหร่าน สหรัฐอเมริกา แอฟริกาใต้ เป็นต้น

การตลาดข้าวของไทย

1) วิธีการตลาดข้าวภายในประเทศโดยปกติ เมื่อเกษตรกรเก็บเกี่ยวข้าวเสร็จ บางส่วนอาจเก็บไว้บริโภคในครัวเรือนส่วนที่เหลือจะขายไปตลาด โดยมีการจำหน่ายข้าวเปลือกให้พ่อค้ารวบรวมท้องถิ่น พ่อค้าตัวแทน นายหน้า หรือโรงสี บางส่วนขายแก่สถาบันเกษตรกร เช่น สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร สถาบันของรัฐ อาทิ ธ.ก.ส หรือกระทรวงกลาโหม เป็นต้น นอกจากนี้พ่อค้ารวบรวมท้องถิ่นหรือพ่อค้าตัวแทนนอกจากจะขายข้าวเปลือกให้โรงสี บางส่วนจะนำไปขายตลาดกลาง เช่น ภาคเหนือตอนล่างจะมีตลาดกลางจำนวนมาก

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันตลาดกลางข้าวเปลือกในภาคกลางและภาคเหนือตอนล่างได้ลดลงจำนวนมาก ตลาดกลางที่มีชื่อเสียง อาทิ ตลาดท่าข้าวกำนันตรัง ปัจจุบันไม่มีการซื้อขายข้าวเปลือกแล้ว สาเหตุสำคัญเนื่องจากในระยะ 4 – 5 ปีมานี้ มีการจำหน่ายโดยใช้ไปประทวนสินค้าในแหล่งผลิตที่เกษตรกรไม่มียุ่งยากเก็บข้าวเปลือก เช่น ในพื้นที่ภาคกลาง ภาคเหนือตอนล่าง เกษตรกรนำข้าวเปลือกไปจำหน่ายที่โรงสีโดยตรง ประกอบกับในปัจจุบันเกษตรกรใช้รถเกี่ยวนาด(เกี่ยวสด)ข้าว ความชื้นสูงจึงต้องอาศัยโรงสีที่เข้าร่วมโครงการดังกล่าวเพราะมีเครื่องอบลดความชื้นและแลโครงการยังรับจำหน่ายในราคาสูงนำตลาด ทำให้ตลาดกลางข้าวเปลือกลดความสำคัญลงไป

2) ปัจจุบันปัญหาโรงสีขาดแคลนแรงงานยังมีอยู่ ผู้ประกอบการได้หันมาใช้เครื่องจักรในการบริหารจัดการ มีการใช้รถโฟล์กลิปในการเคลื่อนย้ายข้าว ซึ่งสามารถเคลื่อนย้ายและรวบรวมข้าวได้รวดเร็วและจำนวนมาก

3) ปัญหาการซื้อขายโดยไม่จัดระบบชั้นคุณภาพยังคงมีอยู่ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งพ่อค้าและโรงสียังคงรับซื้อในราคาที่ไม่ตรงคุณภาพและชั้นคุณภาพข้าว

ราคา ราคาในประเทศในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา(ปี 2529-2548) มีแนวโน้มของ ดังนี้

ในช่วง 10 ปีแรก (ปี 2529 – 2538) ราคามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกตลาด โดยราคาข้าวเปลือกหอมมะลิที่เกษตรกรขายได้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 4.54 ข้าวเปลือก 5% ราคาที่เกษตรกรขายได้ ราคาขายส่งตลาดกรุงเทพฯ ข้าว 5% และราคาส่งออก เอฟ.โอ.บี. มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 3.55, 4.96 และ 3.46 และ ในช่วง 10 ปีหลัง (ปี 2539 – 2548) แนวโน้มราคา

เปลี่ยนแปลงไม่มากจนข้างคงที่ โดยราคาข้าวเปลือกที่เกษตรกรขายได้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 1.442 และ 0.161 แต่ราคาขายส่งข้าวสารที่ตลาดกรุงเทพฯ และราคาส่งออก เอฟ.โอ.บี. มีแนวโน้มลดลงในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 0.934, 1.785 0.558 และ 0.852 ตามลำดับ

ถ้าพิจารณาในรูปเงินดอลลาร์ ในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา มีแนวโน้มลดลง เพราะความผันผวนของค่าเงิน ตัวอย่างเช่น ราคาข้าวขาวชนิด 5% ส่งออกในช่วงปี 2529 – 2538 มีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.89 บางปีมีราคาสูงถึงตันละ 357 เหรียญสหรัฐฯ ในขณะที่ช่วง 10 ปีหลังจากนั้น ราคาซื้ออัตราเพิ่มลดลงร้อยละ 4.7 บางปีมีราคาต่ำถึงตันละ 175 เหรียญสหรัฐฯ แต่เมื่อพิจารณาในรูปเงินบาท ในช่วงก่อนปี 2540 อัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทกับเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ค่อนข้างคงที่อยู่ที่ระดับ 24 – 25 บาท/เหรียญสหรัฐฯ ตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมาถึงปัจจุบันอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวอยู่ในระดับ 31 – 44 บาท/เหรียญสหรัฐฯ การที่อัตราแลกเปลี่ยนอ่อนตัวลงทำให้ราคาข้าวในรูปเงินบาทในช่วงปี 2540 เป็นต้นมาอยู่ในระดับสูงกว่าระดับราคาก่อนหน้านั้น สำหรับราคาข้าวหอมมะลิ มีทิศทางเช่นเดียวกับข้าวขาว

อนึ่ง ประเทศไทยแม้จะสามารถส่งออกข้าวได้มากเป็นอันดับหนึ่งของโลก แต่ไม่สามารถที่จะกำหนดราคาส่งออกได้ ราคาส่งออกจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์อุปสงค์อุปทานของโลก ราคาภายในประเทศจะขึ้นกับราคาส่งออก ดังนั้นในปีใดที่อุปทานข้าวโลกขาดแคลน โดยเฉพาะประเทศผู้ผลิตและผู้บริโภคที่สำคัญ การผลิตเกิดความเสียหาย ทำให้ราคาตลาดโลกดี ราคาส่งออกข้าวไทยก็จะดี ส่งผลต่อราคาภายในประเทศ โดยเฉพาะราคาข้าวเปลือกที่เกษตรกรขายได้สูงไปด้วย อย่างไรก็ตามราคาข้าวในประเทศมักจะตกต่ำในช่วงผลผลิตออกสู่ตลาดมาก(ผลผลิตกระจุกตัว)

การส่งออก การส่งออกข้าวไทยในช่วง 20 ปีมานี้ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วง 10 ปีหลัง (ปี 2538 – 2547) ปริมาณการส่งออกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 6.25 ล้านตันข้าวสาร มูลค่า 48,627 ล้านบาท ในปี 2538 เป็น 9.99 ล้านตันข้าวสาร มูลค่า 108,394 ล้านบาทในปี 2547 ทั้งปริมาณและมูลค่าเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 5.05 และ 6.07 ตามลำดับ ซึ่งมีอัตราเพิ่มมากกว่า 10 ปีแรก (ปี 2528 – 2537) ที่มีปริมาณการส่งออกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 3.96 ล้านตันข้าวสาร มูลค่า 22,524 ล้านบาท ในปี 2528 เป็น 4.86 ล้านตันข้าวสาร มูลค่า 39,187 ล้านบาท ในปี 2537 ทั้งปริมาณและมูลค่าเพิ่มขึ้นเพียงในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 1.19 และ 6.14 ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาเวียดนามซึ่งเป็นคู่แข่งที่สำคัญในช่วง 10 ปีหลัง มีอัตราการส่งออกเพิ่มทั้งปริมาณและมูลค่าร้อยละ 9.33 และ 12.96 ตามลำดับ ซึ่งมากกว่าของประเทศไทย แสดงให้เห็นว่าความสามารถในการแข่งขันของไทยลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเวียดนาม ซึ่งสอดคล้องกับส่วนแบ่งการตลาด ซึ่งในระยะ 20 ปีมานี้ ประเทศไทยมีส่วนแบ่งการตลาดข้าวโลกลดลงจากร้อยละ 35 ในปี 2528 และลดลงต่อเนื่องเหลือร้อยละ 27 ในปี 2546 ยกเว้นในปี 2547 เป็นปีผิดปกติที่ไทยส่งออกข้าวได้สูงสุดที่มีส่วนแบ่งร้อยละ 34 ขณะที่เวียดนามมีส่วนแบ่งการตลาดเพิ่มขึ้นจากในปี 2528 น้อยมากแทบไม่มีการส่งออกเลย เพิ่มเป็นร้อยละ 14 ในปี 2547 โดยที่ประเทศที่นำเข้าที่สำคัญ ได้แก่ อินโดนีเซีย มีการนำเข้าจากไทยลดลงและนำเข้าจากเวียดนามเพิ่มขึ้น

ตลาดส่งออกที่สำคัญแยกตามชนิดข้าว

- ตลาดข้าวคุณภาพดี (100 % - 5% รวมข้าวหอมมะลิ) ได้แก่ อิรัก อิหร่าน ฮองกง สิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา มาเลเซีย จีน ไต้หวัน รัสเซีย สาธารณรัฐเกาหลี และซาอุดีอาระเบีย เป็นต้น

ในช่วงปี 2534 - 2549 มีปริมาณการส่งออกเพิ่มขึ้น ทั้งข้าว 100% และข้าว 5% โดยเพิ่มขึ้นจาก 1.447 และ 0.290 ล้านตันข้าวสาร ในปี 2534 เป็น 3.127 และ 0.831 ล้านตันข้าวสาร ในปี 2549 หรือข้าว 100% เพิ่มขึ้นร้อยละ 53.72 แต่ข้าว 5% เพิ่มขึ้นมากกว่า 3 เท่าตัว ตลาดที่สำคัญ ที่นำเข้าข้าว 100% เดิม อันดับ 1 ได้แก่ มาเลเซีย รองลงมาได้แก่ ฮองกง สิงคโปร์ และจีน ปัจจุบันในปี 2549 ตลาดที่นำเข้ามากอันดับ 1 คือ อิหร่าน รองลงมา คือ จีน และสหรัฐอเมริกา ตามลำดับ สำหรับข้าว 100% ส่วนใหญ่เป็นพันธุ์ข้าวหอมมะลิ จากข้อมูลชี้ให้เห็นว่าตลาดมีความต้องการข้าวหอมมะลิคุณภาพดีเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะจีน และสหรัฐฯ มีความต้องการข้าวหอมมะลิได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นจาก ปี 2534 นำเข้า 0.300 และ 0.136 ล้านตันข้าวสาร เพิ่มเป็น 0.535 และ 0.328 ล้านตันข้าวสาร ในปี 2549 ตามลำดับ อย่างไรก็ตามเป็นที่ทราบกันว่าจีนกำลังให้ความสำคัญในการผลิตข้าวหอมเพื่อทดแทนการนำเข้า ซึ่งประเทศไทยจะต้องตระหนักในเรื่องนี้และหาช่องทางที่จะแก้ไข เมื่อจีนลดการนำเข้าและหันไปผลิตเพื่อพึ่งพาตนเอง

- ตลาดข้าวเหนียว ตลาดที่สำคัญ คือ จีน อินโดนีเซีย มาเลเซีย เป็นต้น

ในช่วงปี 2534 - 2549 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จาก 0.107 ล้านตันข้าวสาร ในปี 2534 เป็น 0.291 ล้านตันข้าวสาร ในปี 2549 หรือเพิ่มขึ้นมากกว่า 2 เท่าตัว ซึ่งมีข้อสังเกตว่าพื้นที่ปลูกข้าวเหนียวและข้าวหอมมะลิเป็นพื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งจะมีการปลูกทดแทนกันระหว่างทั้ง 2 ชนิด จากแรงจูงใจในเรื่องราคา โดยที่ความต้องการของตลาดมีแนวโน้มเพิ่ม ดังนั้นจะต้องพิจารณาขยายพื้นที่ปลูกข้าวเหนียวในภาคอื่นๆ เพิ่มขึ้นทดแทน ในกรณีที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีราคาข้าวที่จูงใจประกอบกับวัฒนธรรมการปลูกที่มีมานาน

- ตลาดข้าวหนึ่ง ได้แก่ ตลาดแอฟริกา (เบนิน ออฟริกาใต้ ไนจีเรีย ไต้หวัน รัสเซีย และแคเมอรูน) รองลงมา ได้แก่ ตลาดตะวันออกกลาง (เยเมน สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ซาอุดีอาระเบีย) และตลาดยุโรป (สเปน สหภาพโซเวียต) เป็นต้น โดยประเทศดังกล่าวมีแนวโน้มนำเข้าเพิ่มขึ้น ยกเว้น ซาอุดีอาระเบีย มีการนำเข้าลดลง

การส่งออกข้าวหนึ่งในช่วงปี 2534 - 2549 มีแนวโน้มส่งออกเพิ่มขึ้นจาก 0.714 ล้านตันข้าวสาร ในปี 2534 เป็น 1.613 ล้านตันข้าวสาร ในปี 2549 หรือเพิ่มขึ้นมากกว่า 2 เท่าตัว

- ตลาดข้าวคุณภาพต่ำ (รวมปลายข้าวหอมมะลิ) ได้แก่ แอฟริกาใต้ แคเมอรูน สิงคโปร์ มาเลเซีย และญี่ปุ่น เป็นต้น ทั้งนี้ สิงคโปร์ นำเข้าข้าวไทยส่วนใหญ่เพื่อการค้าขายต่อไปยังประเทศที่ 3

การส่งออกข้าวคุณภาพต่ำในช่วงปี 2534 - 2549 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 0.808 ล้านตันข้าวสาร เป็น 1.273 ล้านตันข้าวสาร ในปี 2549 ร้อยละ 57.56 เนื่องจากมีการส่งออกปลายข้าวหอมมะลิออกไปแอฟริกาเพิ่มขึ้น ประเทศที่นำเข้าลดลง ได้แก่ ฟิลิปปินส์และเซเนกัล ทั้งนี้เนื่องจากย้ายไปนำเข้าจากเวียดนามที่มีราคาถูกกว่า นอกจากนี้ฟิลิปปินส์มีการพัฒนาการผลิตโดยใช้ข้าวลูกผสมให้ได้ผลผลิตพอเพียงต่อการบริโภคเพื่อลดการนำเข้าอีกทางหนึ่งด้วย

5 รายได้จากพรีเมียมข้าว

รัฐบาลได้ให้เอกชนส่งข้าวไปจำหน่ายต่างประเทศได้ตั้งแต่ 1 มกราคม 2498 เป็นต้นมา ภายใต้เงื่อนไขว่าจะต้องนำเงินตราต่างประเทศส่วนหนึ่งของค่าข้าวที่ขายได้ไปมอบให้ธนาคารแห่งประเทศไทย และจะต้องชำระพรีเมียมเป็นเงินบาทตามอัตราที่กำหนดไว้ อัตราพรีเมียมที่กำหนดไว้ในครั้งแรกให้ผู้ส่งออกส่งตันข้าวชำระตันละ 400 บาท และปลายข้าวตันละ 200 บาท และต่อมาในปีเดียวกันรัฐฯ ได้ยกเลิกระเบียบดังกล่าว และเปลี่ยนเป็นให้ผู้ส่งออกนำเงินตราต่างประเทศค่าข้าวมาขายให้ธนาคารพาณิชย์ได้ในราคาตลาด และได้กำหนดอัตราค่าพรีเมียมข้าวเป็นเงินบาทขึ้นใหม่ให้พอเหมาะกับราคาข้าวที่จะขายได้ โดยกำหนดอัตราพรีเมียมสูงต่ำแล้วแต่ชนิดข้าว และให้ปรับขึ้น - ลง ตามความเหมาะสมกับสถานการณ์เป็นครั้งคราว โดยกำหนดขึ้นโดยอาศัยราคาข้าวภายในประเทศ ปริมาณข้าวที่เหลือสำหรับส่งออกต่างประเทศในแต่ละปี และการแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ประกอบการพิจารณา

ในการเรียกเก็บพรีเมียมข้าวระยะเริ่มแรกมิได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายใดโดยเฉพาะ ใช้แต่เพียงประกาศของกระทรวงเศรษฐกิจหรือกระทรวงพาณิชย์ในการเรียกเก็บเท่านั้น จนกระทั่งปี 2517 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2517 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรร่วมกัน กำหนดค่าธรรมเนียมการส่งออก (พรีเมียม) ที่จะเก็บจากผลผลิตขั้นต้นของสินค้าเกษตรหรือผลิตภัณฑ์อาหารชนิดใด และต้องเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติก่อน ทั้งนี้เงินรายได้ค่าธรรมเนียมดังกล่าวไม่ต้องส่งกระทรวงการคลังให้นำส่งเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร สำหรับอัตราเรียกเก็บค่าพรีเมียม ได้มีประกาศเปลี่ยนแปลงเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมและความจำเป็นของสถานการณ์ข้าวในแต่ละปี ต่อมาในระหว่างปี พ.ศ. 2525 - 2529 ราคาข้าวมีแนวโน้มลดต่ำลงโดยตลอด รัฐบาลจึงค่อยๆ ลดหรือยกเลิกมาตรการเหล่านี้ลงเรื่อยๆ จนมีการประกาศยกเลิกค่าพรีเมียมข้าวทุกชนิดเมื่อ 31 มกราคม 2529 ถึงปัจจุบันนี้

6. นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับข้าว

6.1 นโยบายด้านการผลิต

นโยบายด้านการผลิต กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้ความสำคัญด้านการผลิตของเกษตรกรในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เพื่อให้ผลผลิตต่อไร่สูงและลดต้นทุนการผลิต โดยได้กำหนดนโยบายและแผนการดำเนินการและแผนงานเพื่อสนับสนุนการผลิต ทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐานชลประทาน เมล็ดพันธุ์ และการจัดหาปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย ยา เป็นต้น สรุปที่สำคัญดังนี้

ด้านเมล็ดพันธุ์ข้าว ได้มีแผนงานวิจัยพัฒนาเมล็ดพันธุ์ข้าวและพืชไร่ แผนการผลิตเมล็ดพันธุ์หลัก และเมล็ดพันธุ์ขยาย โดยได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นมาตลอด ตั้งแต่แผนฯ 6 - 8 และมีโครงการกระจายเมล็ดพันธุ์ดีให้ส่วนราชการ เกษตรกรทั่วไป ตัวแทนจำหน่าย ศูนย์ขยายเมล็ดพันธุ์พืช นอกจากนี้ยังจำหน่ายที่ส่วนกลางภายใต้โครงการส่งเสริมการเกษตรและสำรองเพื่อภัยธรรมชาติ

ด้านปุ๋ย ในปี 2535 - 2541 รัฐบาลดำเนินโครงการจัดหาปุ๋ยเคมีเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรปีละประมาณ 300,000 - 700,000 ตัน และจัดสรรให้ อตก. ช.ก.ส. และชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย (ช.ส.ท.) และในปี 2544 ได้ปรับปรุงวิธีการใหม่เป็นโครงการสนับสนุนสินเชื่อในการ

จัดหาปุ๋ยเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร โดยจัดสรรให้องค์กรเกษตรกรยืมเพื่อนำไปให้เกษตรกรนำไปจัดซื้อปุ๋ยเคมี ปุ๋ยอินทรีย์ และปุ๋ยชีวภาพ หรือปุ๋ยอื่นๆ ด้วยตนเอง วงเงิน 3,204 ล้านบาท และในปี 2546/47 - 2548/49 ได้จัดทำโครงการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในการจัดหาปุ๋ย โดยจัดสรรเงินให้กับองค์กรเกษตรกร และ อดท. ยืมไปให้สมาชิกนำไปซื้อปุ๋ย ทั้งนี้ใช้เงินจากเงินกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร รวมปีละ 3,000 ล้านบาท ประโยชน์ คือเกษตรกรมีเงินไปซื้อปุ๋ยที่ต้องการให้อัตราดอกเบี้ยต่ำทำให้ลดต้นทุนการผลิต

6.2 นโยบายด้านการแทรกแซงตลาดข้าว

นโยบายแทรกแซงตลาดข้าวได้เริ่มมาตั้งแต่ฤดูการผลิตปี 2523/24 และยังคงดำเนินการจนถึงปัจจุบัน โดยแยกเป็น 3 มาตรการหลักจนถึงปัจจุบัน เพียงต่อในปีต่อๆ มามีการปรับปรุงในรายละเอียดเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์การผลิตและการค้าข้าว มาตรการหลักที่ดำเนินการ ได้แก่

การแทรกแซงตลาดข้าวเปลือก ซึ่งดำเนินการเพื่อชะลอไม่ให้ข้าวเปลือกเข้าสู่ตลาดในช่วงต้นฤดูการผลิต เพื่อแก้ปัญหาหาราคาข้าวตกต่ำ มาตรการหลัก ได้แก่ การรับจำนำข้าวเปลือกของ ธ.ก.ส. โครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิต และการบริหารตลาดข้าวของสหกรณ์ และโครงการรวบรวมข้าวเปลือกของกลุ่มเกษตรกร

การแทรกแซงตลาดข้าวสาร โดยการซื้อข้าวสารเพื่อตั้งราคาตลาดข้าวเปลือกหน่วยงานหลักที่ดำเนินการ ได้แก่ กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ โดยการซื้อข้าวสารเพื่อรอรอบขายออกต่างประเทศ ดำเนินโครงการมาตั้งแต่ปี 2523/24 - 2535/36 ราคาข้าวในประเทศขยับสูงขึ้นพอสมควรโครงการดังกล่าวก็หยุดไปจนถึงปัจจุบัน

การสนับสนุนสินเชื่อ เพื่อการสนับสนุนทางการเงินดอกเบี้ยต่ำ แต่ผู้ค้าข้าวเปลือกและผู้ค้าข้าวสาร เช่น โรงสี และผู้ส่งออก ดำเนินการโดยธนาคารแห่งประเทศไทย และธนาคารเพื่อการส่งออก และนำเข้าแห่งประเทศไทย ดำเนินการมาจนถึงปี 2545/46

6.3 นโยบายรับจำนำข้าวเปลือก

มาตรการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นการดึงอุปทานส่วนหนึ่งให้ออกไปจากตลาดในช่วงฤดูเก็บเกี่ยว ดำเนินโดย ธ.ก.ส. เริ่มดำเนินการครั้งแรกในปี 2524/25 เป็นโครงการเล็กๆ เพื่อให้ชาวนามีความประสงค์จะเก็บข้าวไว้ขายในช่วงที่ราคาข้าวสูง ต่อมาได้มีการปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับตลาดในเวลานั้น โดยดำเนินการร่วมกับ อคส. เป็นผู้รับฝากเก็บข้าวเปลือกของเกษตรกร โดยเกษตรกรจะได้รับเงินในอัตราร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าวที่นำมาจำนำ ซึ่ง ธ.ก.ส. คิดดอกเบี้ยร้อยละ 13 ต่อปี หากเกษตรกรไม่มาไถ่ถอนข้าวก็จะตกเป็นของ ธ.ก.ส. จนกระทั่งในปี 2528/29 ธ.ก.ส. เลิกรับจำนำเพราะเห็นว่าโครงการจำนำไม่ประสบผลสำเร็จ ขณะนั้น นายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์นั้น ได้ประกาศใช้ พ.ร.บ. กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 เพื่อแก้ไขปัญหาหาราคาข้าวตกต่ำ โดยกำหนดราคาขั้นต่ำข้าวเปลือกชนิดต่างๆ ที่โรงสีต้องรับซื้อ โดยคาดหวังว่าเมื่อโรงสีมีต้นทุนข้าวเปลือกสูงขึ้นก็จะขายข้าวสารในราคาที่สูงขึ้น เพื่อส่งผลราคาส่งออกสูงตามไปด้วย และยังคงยืนยันการเรียกเก็บค่าพรีเมียมข้าว และบังคับให้ผู้ส่งออกต้องสต็อกข้าวไว้ อย่างไรก็ตาม ตาม พ.ร.บ. นี้ รัฐเพียงแต่มีอำนาจในการกำหนดราคาข้าวที่ผู้ขายจะต้องขาย แต่ไม่มีอำนาจบังคับให้ผู้ซื้อต้องซื้อในราคา

นั้นๆ โครงการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ ชาวนาไม่อาจขายข้าวเปลือกได้ในราคาที่ประกาศไว้ ในที่สุด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ต้องลาออก ในปี 2529 และรัฐบาลได้ยกเลิกมาตรการกำหนดราคาข้าวเปลือกและการจัดสรรโควตาส่งออก ตลอดจนยกเลิกค่าพรีเมียมข้าวในปีนี้ด้วย

ต่อมาในปี 2529/30 รัฐบาลผลักดันให้ ธ.ก.ส. รับจำนำข้าวเปลือกจำนวนมากเป็นครั้งแรก (วงเงิน 5,000 ล้านบาท) โดยให้เกษตรกรที่เข้าร่วมต้องมียุ้งฉางและข้าวเปลือกเป็นของตนเอง และต้องขึ้นทะเบียนเป็นลูกค้า ธ.ก.ส. โดยเกษตรกรยังคงได้รับเงินกู้เท่ากับร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าวเปลือกที่เป็นประกันเช่นเดิม โดยการคิดดอกเบี้ยเป็น 2 อัตรา คือ ช่วงมกราคม - มิถุนายน คิดร้อยละ 3 ต่อปี และช่วงเดือนกรกฎาคม - สิงหาคม คิดดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี นอกจากนี้ยังมีมาตรการเสริมด้านข้าวเปลือกอื่นๆ อีก เช่น

1) สนับสนุนสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำให้แก่ผู้ค้าข้าวเปลือก เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตร วงเงิน 5,000 ล้านบาท

2) มาตรการสนับสนุนเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรโดยตรง ประกอบด้วย 3 โครงการ คือ

- โครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิตและบริการตลาดข้าว ดำเนินการโดยสหกรณ์การเกษตรและสหกรณ์นิคม (วงเงิน 500 ล้านบาท)

- โครงการเก็บรวบรวมข้าวเปลือกของกลุ่มเกษตรกร ดำเนินการโดย กรมส่งเสริมการเกษตร (วงเงิน 182.7 ล้านบาท)

- โครงการชำระหนี้ค้ำปยุด้วยข้าวเปลือกและรับซื้อข้าวเปลือกฤดูการผลิต ปี 2529/30 ดำเนินการโดย อตก. (วงเงิน 100 ล้านบาท)

3) มาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือก ประกอบด้วย 3 โครงการ คือ

- โครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือก ดำเนินการโดย กระทรวงมหาดไทย(วงเงิน 400 ล้านบาท)

- โครงการระบายข้าวสารในช่วงต้นฤดูการเก็บเกี่ยว เพื่อเพิ่มกำลังการซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา โดยส่วนราชการและหน่วยงานในสังกัดที่มีการซื้อข้าวสารจำนวนมากประจำ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม

-โครงการรับซื้อข้าวเปลือกเพื่อการบริโภคในหน่วยทหาร ของกองทัพบก(วงเงิน 120 ล้านบาท)

ต่อมา ในปี 2530/31 คณะกรรมการนโยบายและมาตรการข้าว (กนข.) เห็นว่ามาตรการปี 2529/30 ราคาข้าวเปลือกสูงเป็นที่น่าพอใจ จึงได้กำหนดมาตรการในปี 2530/31 คล้ายเช่นปีที่ผ่านมา และยังคงดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของ ธกส. โดยได้รับอนุมัติวงเงิน 5,000 ล้านบาท หลักการต่างๆ นั้น ไม่แตกต่างกับปีที่ผ่านมา ยกเว้นเกษตรกรจะเสียดอกเบี้ยจำนำร้อยละ 3 ต่อปี ตลอดระยะเวลาจำนำ (6 เดือน) โดยที่ ธกส. ได้รับเงินชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้จากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

การแก้ไขปัญหาเรื่องข้าว ในช่วงปี 2531/32 - 2533/34 โดย กนข. ยังเป็นองค์กรพิจารณาดูแล ซึ่งนโยบายและมาตรการยังเป็นไปเหมือนเช่นปีที่ผ่านมา เพียงแต่ปรับปรุงกลไกและวงเงินดำเนินการของโครงการต่างๆ ให้สอดคล้องกับสภาวะการผลิตและการตลาด จนกระทั่งในปี 2534/35 มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ทำให้การดำเนินงานทางด้านนโยบายข้าวจึงสะดุดในช่วงเวลาหนึ่ง เมื่อมีการตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่ก็ได้มีการปรับโครงสร้างต่างๆ ใหม่ รวมทั้งงานด้านนโยบายข้าวได้เปลี่ยนผู้ดูแลจาก กนข. เป็นคณะกรรมการนโยบาย

และมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีผู้แทนจากทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้แทนจากสถาบันเกษตรกรเป็นกรรมการ และมีอธิบดีกรมการค้าภายในเป็นกรรมการและเลขานุการ คชก. ตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีที่มาจากกาแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ โดยออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 ลงวันที่ 2 ต.ค. 2534 มีการกำหนดแนวทางช่วยเหลือเกษตรกร ดังนี้

- 1) กำหนดราคาเป้าหมายนำสำหรับสินค้าเกษตรในแต่ละปี
- 2) ให้คณะกรรมการพิจารณาให้ความช่วยเหลือในด้านการตลาด และปัจจัยการผลิตเมื่อมีความจำเป็น

ในการนี้ได้จัดตั้ง กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ขึ้นในกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรทั้งระบบและครอบคลุมสินค้าเกษตรทุกชนิด

ในปี 2536/37 - 2540/41 รัฐบาลยังคงมอบหมายให้ ธกส. ดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีควบคู่ไปกับมาตรการอื่นเช่นเดียวกับปี 2535/36 โดยกำหนดระยะเวลารับจำนำให้สอดคล้องกับระยะเวลาเก็บเกี่ยวมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ภาคอื่นๆ ยกเว้นภาคใต้รับจำนำตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน ถึงวันที่ 31 มีนาคม และกำหนดระยะเวลาไถ่ถอนให้สั้นลง จากที่ผ่านมากำหนด 6 - 10 เดือน เป็น 5 เดือน นับถัดจากวันรับเงินกู้ นอกจากนี้ยังกำหนดวิธีการรับจำนำทั้ง 2 รูปแบบ คือ รับจำนำข้าวเปลือกที่ยังฉางและการจำนำประทวนสินค้า เพื่อให้โครงการสามารถช่วยเหลือเกษตรกรทั้งที่มียังฉางและไม่มียังฉาง ยกเว้นปี 2540/41 รับจำนำข้าวเปลือกเฉพาะในยังฉางเท่านั้น โดยยังคงรับจำนำในอัตราร้อยละ 90 ของราคาเป้าหมายนำ ในขณะเวลาดังกล่าวมีเกษตรกรสนใจนำข้าวเปลือกมาเข้าร่วมโครงการรับจำนำประมาณร้อยละ 40 - 50 ของเป้าหมาย แต่อย่างไรก็ตามผลการดำเนินโครงการถือว่าประสบความสำเร็จ เพราะเมื่อครบกำหนดไถ่ถอนราคาข้าวสูงขึ้น เกษตรกรที่เก็บข้าวเปลือกจำนำไว้สามารถไถ่ถอนจำนำได้ทุกราย โดยรัฐบาลไม่ต้องระบายข้าวเปลือก

แต่สำหรับในปี 2542/43 มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการรับจำนำจากเดิมเนื่องจากสถานการณ์ราคาข้าวเปลือกของประเทศตกต่ำมาก กนข. ได้เพิ่มโครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกโดยให้ อคส. กู้เงินจากธนาคารกรุงไทยไปซื้อข้าวสารจากโรงสี โดยกำหนดให้โรงสีซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรในราคาที่กำหนด แต่สถานการณ์ข้าวเปลือกยังไม่ดีขึ้น กนข. ได้มีมติให้ ธกส. รับจำนำประทวนสินค้าจากเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่นำข้าวเปลือกนาปีไปฝากไว้กับ ธกส. โดย อคส. จะรับสีขึ้นทะเบียนเป็นผู้รับฝากและสีแปรสภาพเป็นข้าวสาร ผลการรับจำนำปรากฏว่า เกษตรกรเข้าร่วมโครงการจำนวนมากเกินเป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่ราคาข้าวก็ไม่สูงขึ้น

ในปีต่อมา ปี 2543/44 รัฐบาลได้ดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี และโครงการรับจำนำข้าวสารและมาตรการอื่นๆ ไปพร้อมๆ กัน โดยข้าวเปลือกนาปีรับจำนำตั้งแต่พฤศจิกายน - มีนาคม ส่วนข้าวนาปีรับจำนำตั้งแต่เดือนมีนาคมถึงเดือนสิงหาคม และในปีนี้อเองไม่มีการกำหนดราคาเป้าหมาย แต่ใช้กำหนดราคาปรับรับจำนำแทน นั้นหมายถึงเกษตรกรสามารถกู้ได้ร้อยละของราคาที่ กนข. กำหนดสำหรับหลักเกณฑ์อื่นๆ ยังคงถือปฏิบัติเช่นปีที่ผ่านมา และเมื่อรัฐบาล โดยการนำของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศในเดือนกุมภาพันธ์ 2544 ได้ยุติการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวสาร ปี 2543/44 และปรับปรุงการรับจำนำเสียใหม่โดยให้ ธกส. รับจำนำประทวนสินค้าที่

อ.ต.ก. และ อคส. ออกให้แก่เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2544 ไปฝากไว้ ซึ่งเริ่มรับจำนำตั้งแต่เดือนเมษายน 2544 ถึงเดือนสิงหาคม 2544 กำหนดระยะเวลาไถ่ถอน 3 เดือน และกำหนดเงื่อนไขให้สามารถนำข้าวเปลือกนาปรังที่ อ.ต.ก. และ อคส. ฝากไว้ไปสีแปรสภาพเป็นข้าวสารและเก็บไว้ในคลังสินค้ากลาง การดำเนินการดังกล่าว อคส. และ อ.ต.ก. จะต้องตกลงกับโรงสีไม่ให้เกิดค่าฝากเก็บข้าวเปลือกในช่วงระยะเวลา 3 เดือน ที่รับฝากข้าวเปลือกจากเกษตรกร โดยมีคณะกรรมการพิจารณาขยายข้าวตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ซึ่งประกอบด้วย อธิบดีกรมการค้าภายในเป็นประธาน และผู้แทน อ.ต.ก. อคส. ธกส. กรมการค้าต่างประเทศ และกรมการค้าภายใน เป็นคณะกรรมการบริหารจัดการข้าวเปลือกที่ฝากไว้ไม่เกิน 3 เดือน ส่งผลให้ คชก. ลดภาระค่าเช่าคลังสินค้าเก็บข้าวเปลือกได้ และโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2544 ถือเป็นต้นแบบของโครงการรับจำนำในปัจจุบัน แต่ในระยะหลังราคาปรับจำนำจะกำหนดให้สูงกว่าราคาตลาดมาก เช่น ข้าวหอมมะลิ ราคาจำนำยังอาจสูงถึงตันละ 10,000 บาท ในปี 2548/49 อนึ่ง มาตรการเสริมอื่นๆ ยังคงดำเนินควบคู่กับโครงการรับจำนำ จนกระทั่งในปี 2545/46 ได้ยกเลิกมาตรการเสริมอื่นๆ ทั้งหมด

7.สรุปปัญหาที่สำคัญ

จากข้อมูลในช่วง 20 ปี ข้างต้น สามารถสรุปปัญหาที่สำคัญที่พบในด้านต่างๆ ดังนี้

7.1 ปัญหาด้านการผลิต

(1) ปริมาณผลผลิตข้าวขึ้นกับสภาพดินฟ้าอากาศ เนื่องจากการผลิตข้าวของไทยอาศัยน้ำฝนเป็นหลักถึงร้อยละ 70 ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมด และไม่สอดคล้องกับความต้องการ เช่น บางปีข้าวหอมมะลิมากเกินไป ข้าวเหนียวมีน้อยไม่เพียงพอต่อตลาด เป็นต้น

(2) ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ เนื่องจาก

- เมล็ดพันธุ์ดีที่เหมาะสมกับแหล่งปลูกในแต่ละปีไม่เพียงพอ รวมทั้งแหล่งน้ำมีน้อยไม่เพียงพอต่อการเพาะปลูกรวมทั้งขาดความรู้และเงินทุนที่จะใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม

- การจัดหาปัจจัยการผลิตและการถ่ายทอดเทคโนโลยี มีการผลิตและถ่ายทอดเทคโนโลยีการปลูกข้าวตามวิธีเขตกรรมที่ถูกต้อง มีการจัดหาปุ๋ยเคมี และปุ๋ยอินทรีย์เพื่อให้เกษตรกรเพิ่มผลผลิตถึงแม้นโยบายการหาปุ๋ยจะเป็นการจัดหาปุ๋ยให้แก่เกษตรกรโดยทั่วไป แต่ในการดำเนินงานการจัดหาปุ๋ยจะมีสัดส่วนถึงร้อยละ 60 ของการจัดหาปุ๋ยทั้งหมดของราชการ

(3) ข้าวที่ผลิตได้มีคุณภาพต่ำ เนื่องจากพันธุ์ที่ปลูกไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ทำให้ผลผลิตมีคุณภาพเปลี่ยนแปลงและมีการปะปนกันในระหว่างข้าวพันธุ์ต่างกัน เนื่องจากมีพันธุ์หลากหลายในแหล่งเดียวกัน ทำให้คุณภาพหุงต้มต่างกัน

7.2 ปัญหาด้านการตลาด

(1) ผลผลิตข้าวมีการเก็บเกี่ยวพร้อมกันในระยะเวลานั้นๆ ทำให้เกิดปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำ

(2) ข้าวไทยขาดการวางระบบการตลาดที่เหมาะสม ทำให้ราคาข้าวในประเทศถูกกำหนดโดยราคาในตลาดโลก ทั้งๆ ที่ไทยเป็นผู้ส่งออกข้าวมากเป็นอันดับหนึ่งของโลก และปริมาณการส่งออกมีปริมาณน้อยกว่าการบริโภคในประเทศ

(3) ขีดความสามารถในการแข่งขันส่งออกข้าวไทย มีแนวโน้มลดลง การดำเนินการด้านการตลาด ในการรักษาตลาดเก่าและหาตลาดใหม่ ขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถแข่งขันกับประเทศผู้ส่งออกข้าวรายใหม่ ๆ

(4) ขาดการวิจัยและพัฒนาในการสร้างมูลค่าเพิ่มในเรื่องข้าว โดยเฉพาะการแปรรูปและบรรจุภัณฑ์ ทำให้การส่งออกข้าวไทยมีมูลค่าต่ำ

7.3 ปัญหาการบริหารจัดการ ของนโยบายรัฐบาล

ด้านการผลิต

(1) รัฐบาลให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเรื่องราคาข้าวตกต่ำมากกว่าการลดต้นทุนการผลิต และการผลิตข้าวที่มีคุณภาพดี ทำให้มาตรการด้านการผลิตไม่ได้รับงบประมาณดำเนินการทั้งทางด้าน วิจัยและพัฒนาพันธุ์ ปุ๋ย ดิน และการหาแหล่งน้ำชลประทานเพื่อที่จะบรรลุผลตามที่ต้องการได้

(2) ขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องข้าวโดยตรงอย่างครบวงจร ถึงแม้ในปี 2549 รัฐบาลจะจัดให้มีการจัดตั้งกรมการข้าวขึ้นภายในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่ก็ยังเป็นเพียงการรวบรวมหน่วยงานที่ ปฏิบัติงานในเรื่องการผลิตข้าวในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มาอยู่รวมกัน และยกฐานะขึ้นเป็น กรม โดยหน้าที่ความรับผิดชอบต่างๆ ยังคงปฏิบัติเช่นเดิมโดยแยกกันระหว่างกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ดูในด้านการผลิต กระทรวงอุตสาหกรรมดูในเรื่องโรงงานแปรรูป และกระทรวงพาณิชย์ดูแลใน เรื่องการตลาด ทำให้การบริหารจัดการไม่สอดคล้องและไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างเป็นระบบ

ด้านการตลาด

(1) ปัญหาการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือก เพื่อชะลอไม่ให้ข้าวเปลือกเข้าสู่ตลาดในช่วงต้นฤดู การผลิต เพื่อแก้ปัญหาราคาข้าวตกต่ำ มาตรการหลักโดยเฉพาะ โครงการรับจำนำ โครงการเชื่อมโยง สินเชื่อเพื่อการผลิตและการบริหารตลาดข้าวของสหกรณ์ โครงการรวบรวมข้าวเปลือกของกลุ่มเกษตรกร และการรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรของกระทรวงมหาดไทย กองทัพบก กองทัพเรือ และ กองทัพอากาศ นั้นการดำเนินการมีเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปริมาณเกษตรกรทั้งประเทศ จึงไม่ สามารถทำให้ราคาข้าวเปลือกโดยรวมสูงขึ้น และต่อมาได้ยกเลิกโครงการดังกล่าวทั้งหมดในปี 2546/47 ยกเว้นโครงการรับจำนำ

(2) มาตรการรับจำนำ การรับจำนำข้าวเปลือก มาตรการนี้ น่าจะเป็นมาตรการที่มี ประสิทธิภาพมากที่สุดในการยกระดับราคาข้าว เนื่องจากการดึงอุปทานส่วนหนึ่งให้ออกไปจากตลาด ในช่วงฤดูเก็บเกี่ยว แต่การดำเนินงานที่ผ่านมาไม่มีประสิทธิผลตามที่ควรจะเป็น เนื่องจากปัญหาดังนี้ คือ

- รัฐบาลตั้งราคารับจำนำไว้สูงเกินราคาตลาด เกษตรกรจึงไม่มีการไถ่ถอนข้าว
- สิ่งอำนวยความสะดวกในการเก็บรักษาข้าว โดยเฉพาะยุ้งฉางไม่มีคุณภาพที่ได้ มาตรฐานและมีไม่เพียงพอ ทำให้ข้าวเสื่อมคุณภาพอย่างรวดเร็ว
- การรับจำนำเป็นรายบุคคลซึ่งมีจำนวนมาก ทำให้การดูแลและบริหารจัดการทำได้ไม่ทั่วถึง เกิดการสูญเสียเป็นจำนวนมาก
- ปัญหาข้าวคงเหลืออยู่ในโกดังกลางจำนวนมาก ต้องเสียค่าดูแลและค่าจัดเก็บ รวมทั้ง ปัญหาข้าวเสื่อมคุณภาพขายไม่ออก

- ขาดมาตรการเสริมอย่างเป็นระบบต่อเนื่องจากการรับจำนำเพื่อให้สามารถระบายข้าวที่อยู่ในสต็อกได้อย่างรวดเร็ว

8. การสัมมนาระดมความคิดเห็น

จากการระดมความคิดเห็นในภาพรวมเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรค แนวทางแก้ไขทั้งด้านการผลิต การตลาดข้าวตลอดทั้งกระบวนการจากผู้ที่เกี่ยวข้องโดยการสัมมนาเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2550 ณ ห้องประชุม สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สรุปได้ดังนี้

8.1 ด้านการผลิต

ปัญหาด้านการผลิต

- (1) ขาดแคลนแรงงานในครัวเรือน ถ้ามีเงินทุนจะจ้างเสมือนเป็นผู้จัดการนา โดยเกษตรกรจ้างเกี่ยวกับการผลิตในขั้นตอนต่าง ๆ มากขึ้น
- (2) การเปลี่ยนแปลงของสภาพดินฟ้าอากาศ เช่น ฝนทิ้งช่วงอย่างรุนแรงในช่วงต้องการน้ำ แต่จะมาในช่วงเก็บเกี่ยวซึ่งทำให้ข้าวเกิดความชื้นเสียหายได้
- (3) การเก็บเกี่ยวจะมีการใช้เครื่องเกี่ยวขนาดข้าวมากขึ้น ทำให้ข้าวมีความชื้นสูงต้องขายทันที เพราะหากไม่จัดการขายทันทีคุณภาพจะเสื่อม (ปนมาก)
- (4) ทรัพยากรน้ำมีจำกัด มีการใช้น้ำอย่างไม่มีประสิทธิภาพ
- (5) ชาวนาจะใช้น้ำมากในการหล่อเลี้ยงต้นข้าวเพื่อจะปราบวัชพืช เพื่อลดค่าใช้จ่ายยากำจัดวัชพืช จะพบได้ในภาคกลางที่ใช้น้ำมากเกินไป
- (6) มีข้าวไม่ได้คุณภาพเข้าสู่โรงสี
- (7) เมล็ดพันธุ์ดียังไม่เพียงพอความต้องการใช้ (ใช้ปีละประมาณ 900,000 ตัน)
- (8) พันธุ์ปน มีการปะปนกันระหว่างพันธุ์ข้าวที่ต่างกัน ซึ่งอาจจะโดยตั้งใจ ได้แก่ การขนข้าวจากภาคกลาง (ปทุมธานี 1) ไปภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อจำนำ และโดยไม่ตั้งใจ ได้แก่ นำข้าวปลูกมาทำพันธุ์ทำให้ข้าวกลายเป็นพันธุ์ หรือข้าวที่รถเกี่ยวขนาดข้าวเกี่ยวจากภาคกลางแล้วนำไปรับจ้างภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตกและงอกผสมกับพันธุ์ข้าวหอมมะลิ
- (9) ขาดเงินงบประมาณในการจัดตั้งศูนย์ผลิตพันธุ์ข้าวชุมชนทำให้การจัดตั้งศูนย์ไม่ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้
- (10) มีการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวมากเกินไปและไม่เหมาะสม คือมีการใช้พันธุ์ข้าวปลูกมากขึ้นเท่าตัวเพื่อหว่านเมื่อวัชพืชและหอยเชอร์ที่ทำลายข้าว เช่น เดิมเคยหว่าน 1 ถัง/ไร่ ปัจจุบันต้องใช้ 1.5 - 2 ถัง/ไร่ เพื่อให้ผลผลิตไม่ลดลงกว่าเดิม
- (11) วัชพืช มีวัชพืชเป็นเมล็ดข้าวเมล็ดเล็กๆปะปนกับมาพันธุ์ข้าวที่ เรียกว่า " ข้าวพันหนู" ทำให้ผลผลิตข้าวไม่ได้คุณภาพ
- (12) ความทันสมัยของเทคโนโลยีใหม่ๆที่นอกจากเกษตรกรตามไม่ทันแล้วยังไม่สามารถกำหนดได้ด้วย เช่น ต้นทุนปัจจัยการผลิตต่างๆที่มีราคาสูง (สารเคมี ปุ๋ย เครื่องจักร เป็นต้น) การส่งเสริมของบริษัทเอกชนที่นำไปให้เกษตรกรยอมรับในเทคนิคเทคโนโลยีใหม่ๆเสมือนเกษตรกรเป็นหนูลงยา

(13) การส่งเสริมของหน่วยงานภาครัฐไม่สอดคล้องและเหมาะสมต่อการผลิตของเกษตรกร เช่น ส่งเสริมการใช้ปุ๋ยอินทรีย์/ชีวภาพในนาข้าว แต่พันธุ์ข้าวที่ให้ใช้เป็นพันธุ์ข้าว กข. หรือพันธุ์ข้าว ลูกผสมที่ตอบสนองต่อการใช้ปุ๋ยเคมีมากกว่าที่จะใช้ปุ๋ยอินทรีย์

(14) การทำนาติดต่อกันปีละ 3 ครั้ง ทำให้ไม่มีการตัดวงจรระบาดของโรค/แมลง การมีรูปแบบที่ซ้ำซากทำให้เกิดผลกระทบต่อดินเสื่อม ต้องใช้ปุ๋ย สารเคมีบำรุงดินและข้าวมากขึ้น รวมทั้งแมลงตื้อยา

(15) พฤติกรรมการทำนาเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม คือชาวนาไม่ผลิตพันธุ์ข้าวปลูกใช้เอง ทำให้มีต้นทุนปัจจัยด้านพันธุ์ข้าวสูง ควบคุมการปลอมปนพันธุ์ข้าวไม่ได้ และถูกควบคุมการใช้พันธุ์จากโรงสี/บริษัทที่อ้างการรับซื้อเฉพาะผลผลิตข้าวที่เป็นพันธุ์ซื้อจากโรงสี/บริษัทเท่านั้น

(16) มีข้อผิดพลาดของพันธุ์ข้าวจากศูนย์พันธุ์ข้าวบางแห่งที่เรียกว่า "ข้าวถุงขาว" ที่มีความงอกไม่ได้มาตรฐาน ทำให้ชาวนาต้องเพิ่มปริมาณข้าวปลูกเป็นการเพิ่มต้นทุนขึ้น

แนวทางแก้ไขด้านการผลิต

(1) เจ้าหน้าที่เกษตรกรควรมีการแลกเปลี่ยนพันธุ์ข้าวกับข้าวปลูกของชาวนา เพื่อให้เกษตรกรได้ใช้พันธุ์ข้าวที่ดีบริสุทธิ์

(2) จัด Zoning การผลิต

- ใช้การตลาดนำการผลิต เช่น ส่งเสริมข้าวเปลือกหอมมะลิให้เพียงพอกับความต้องการของตลาด

- ส่งเสริมให้เกษตรกรในพื้นที่ที่เหมาะสมในการผลิตข้าว ส่วนพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม (ได้ผลผลิตต่อไร่ต่ำ) ให้ไปปลูกพืชที่เหมาะสมกว่า เช่น มันสำปะหลัง อ้อย เป็นต้น

- ใช้พันธุ์ข้าวที่เหมาะสมกับโซนนั้นๆ เช่น หอมมะลิ 105 ควรปลูกในภาคอีสานแถบพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ หรือภาคเหนือ แถบพื้นที่เชียงใหม่ พะเยา เป็นต้น

(3) ควรมีการบริหารจัดการน้ำให้สอดคล้องกับนโยบายข้าวในแต่ละพื้นที่

(4) ช่วยเหลือเกษตรกรโดยการสนับสนุนและหาวิธีลดต้นทุนการผลิต เช่น ผลิตพันธุ์ข้าวเอง โดยอาศัยศูนย์ข้าวชุมชน ลดราคาปุ๋ยเคมี ควบคุมราคาน้ำมัน และเรื่องต้นทุนการตลาด

(5) สนับสนุนการศึกษาของเด็กในท้องถิ่นด้านการเกษตร สร้างจิตสำนึกให้รักในอาชีพทำนา แล้วกลับไปพัฒนาบ้านเกิด

(6) ควรเผานาหลังจากเก็บเกี่ยวข้าวเสร็จใหม่ๆ เพื่อที่ซึ่งข้าว/ตอข้าวยังมีความชื้นอยู่ การไหม้ไม่หมดส่วนที่เหลือจึงยังเป็นอินทรีย์วัตถุบำรุงดินได้

(7) รัฐต้องจริงจังในการแก้ไขปัญหา ความจริงจังและจริงใจของภาครัฐจะสะท้อนได้จากเงินงบประมาณที่ลงไปภาคเกษตร

(8) หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมการค้าภายใน ควรลงไปดูแลเรื่องราคาน้ำมันในพื้นที่ โดยเฉพาะน้ำมันปัม้หมดที่ขายเกินราคาควรจะเป็น ทำให้เกษตรกรมีต้นทุนสูงมาก

(9) ปรับปรุงโรงสีขนาดกลางในพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถรองรับผลผลิต/ราคาของเกษตรกรได้อย่างเต็มที่

(10) รวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรในการซื้อและต่อรองปัจจัยการผลิต โดยมีข้อบังคับที่ไม่ซับซ้อนหลายขั้นตอนเกินไป

(11) สถาบันเกษตรกรและเกษตรกรควรมีส่วนร่วมการพัฒนาข้าวตั้งแต่ภาคการผลิต เช่น ร่วมกำหนดพื้นที่ของตนเองว่าเหมาะสมกับการผลิตพันธุ์อะไร ผลิตสายพันธุ์เพื่อลดการปลอมปนพันธุ์ และปรับปรุงพันธุ์ได้เอง

(12) ประสานกับโรงสีข้าวชุมชน โดยให้ศูนย์ข้าวชุมชนผลิตพันธุ์ข้าวเฉพาะของชุมชนให้กับโรงสีของชุมชน เพื่อให้เป็นผลผลิต/พันธุ์ของชุมชนนั้นๆ เช่น การผลิตข้าวของชาวกุดชุมจังหวัดยโสธร

(13) ส่งเสริมการพัฒนาพันธุ์ข้าวที่ใช้ใช้น้ำน้อยแต่ให้ผลผลิตต่อไร่สูง

(14) ตั้งศูนย์พัฒนาพันธุ์ข้าวชุมชน ให้มีหลากหลายและกว้างขวางทั่วถึงในหลายพื้นที่

(15) สนับสนุนองค์ความรู้ พัฒนาศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรในตำบล เพิ่มศักยภาพนักส่งเสริมการเกษตรและผู้นำเกษตรกร

(16) วิจัยและพัฒนา (R&D) เพื่อการพัฒนาข้าวที่ยั่งยืน

8.2 ด้านการตลาด

ปัญหาด้านการตลาด

- (1) การมีโครงการรับจำนำไปทำให้กลไกระบบตลาดกลางที่เป็นการแข่งขันในตลาดจริงมีสภาพการแข่งขันลดลง
- (2) มีความขัดแย้งและซ้ำซ้อนกันในส่วนการปฏิบัติของหน่วยงานรัฐต่อการรับผิดชอบโครงการเดียวกัน อาทิ ในการดำเนินงานโครงการรับจำนำ อ.ต.ก. ใช้นโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วน ธกส. ใช้นโยบายของกระทรวงพาณิชย์
- (3) มีการกำหนดราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาดมาก เพราะด้วยต้องการสร้างฐานเสียงทางการเมือง
- (4) มี Stock เป็นภาระของรัฐบาลในการเก็บรักษา การจำหน่ายเกิดต้นทุนในการเก็บรักษา
- (5) โรงสีที่เข้าร่วมกับโครงการรับจำนำ มักจะไม่แข่งขันราคาในตลาดและจะรับซื้อข้าว นอกเหนือจากโครงการในปริมาณที่น้อย
- (6) เกษตรกรไม่สามารถมองแนวทางตลาดได้ว่าผลิตอะไรจะขายได้รวมทั้งการจัดการระบบตลาดของตนเองได้
- (7) เกษตรกรหันมาใช้รถเกี่ยวขนาดข้าวมากขึ้น ทำให้ต้องรับขายข้าวและได้ราคาต่ำกว่าราคาจำนำของรัฐบาล
- (8) มีข้อบกพร่องในกระบวนการรับจำนำ เช่น มีผู้รับจำนำจากภาคกลางไปรับจำนำในภาคอีสาน พบปัญหาข้าวที่อยู่ในโกดังยังนางมีปัญหาปลอมปนสูง (ปทุมธานี 1 + หอมมะลิ) และคุณภาพข้าวค่อนข้างต่ำ
- (9) มีโรงสีเข้าร่วมโครงการรับจำนำน้อยแห่ง ทำให้รองรับผลผลิตที่ออกมาพร้อมกันได้ในปริมาณไม่มากนัก

(10) มีปัญหาของสหกรณ์การเกษตร เช่น ไม่มีข้าวป้อนโรงสี เนื่องจากสมาชิกสหกรณ์ไปเข้าร่วมโครงการรับจำนำ ยังไม่มีความชำนาญด้านระบบบริหารจัดการด้านการค้าเชิงธุรกิจ เป็นต้น

(11) การดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวไม่ต่อเนื่องกันระหว่างรัฐบาลชุดเก่า-ใหม่

(12) ระเบียบนโยบายรับจำนำข้าวไม่เอื้อประโยชน์กับผลผลิตข้าวที่ออกตามฤดูกาล

(13) สหกรณ์ฯ โรงสี และพ่อค้ารับซื้อจะเกิดภาวะหมุนเงินไม่ทันในช่วงที่ข้าวออกพร้อมกันปริมาณมาก

(14) ปัญหาที่พบในโรงสี เช่น ต้นทุนการอบข้าวลดความชื้นมีค่าใช้จ่ายมาก ราคาของแกลบ รำ ปลายข้าว ที่เป็นรายได้ (ผลพลอยได้) ของโรงสีจะตกต่ำลงในช่วงที่มีการสีข้าวมาก

(15) ปัญหาการปลอมปนข้าวหอมปทุมกับหอมมะลิเพื่อให้ได้ราคาสูงส่งผลกระทบต่อราคาตลาด

(16) ประเทศคู่แข่งที่มีต้นทุนการผลิตข้าวต่ำกว่าไทย เช่น พม่า เวียดนาม กัมพูชา กำลังพยายามเพิ่มผลผลิตข้าวออกสู่ตลาด และการร่วมมือกันของประเทศดังกล่าวเพื่อที่จะมีปริมาณข้าวออกสู่ตลาดโลกมากขึ้น

แนวทางแก้ไขด้านการตลาด

(1) ช่วงที่เกษตรกรเก็บเกี่ยวควรมีหน่วยงานของรัฐหรือสถาบันเกษตรกรที่มีความพร้อมในด้านสถานที่และเครื่องมือ (เครื่องอบ ลานตาก โรงเรือนเก็บรักษาข้าวหรือโกดัง) ในการเก็บรักษาข้าวได้ดีเข้ามาแทรกแซงรับซื้อในราคารับจำนำก่อน

(2) หน่วยงานของรัฐ เช่น องค์การคลังสินค้า (อคส.) ควรพร้อมรับจำนำประทวนสินค้าเพื่อใช้กลไกดังกล่าว ในการยกระดับราคาข้าวเปลือก

(3) ช่วงที่ผลผลิตออกสู่ตลาดขณะที่ปริมาณยังน้อย รัฐต้องคอยจรรยาบรรณข้าวที่เก็บรักษาไว้ในสต็อกไว้ให้ออกสู่ตลาดอยากสม่ำเสมอ โดยไม่ให้ข้าวรอบเก่าและรอบใหม่มาชนกันจนเกิดเป็น Over Supply ในตลาด

(4) ในการรับจำนำควรมีการผลักดันไปสู่รูปสหกรณ์การเกษตร โดยรัฐต้องสนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนให้ไปรับซื้อข้าวจากสมาชิก

(5) ควรมีการพิจารณาและทบทวนนโยบายรับจำนำข้าวว่าเกิดผลดีต่อเกษตรกรและระบบตลาดโดยรวมจริงๆหรือไม่

(6) ประสานความร่วมมือกันทั้ง 3 ฝ่ายคือผู้ผลิต(ชาวนา) ผู้แปรรูป(โรงสี) ผู้ขาย(ผู้ส่งออก) ให้เป็นการผลิตข้าวอย่างครบวงจร

(7) สหกรณ์ควรประสานความร่วมมือกับโรงสี โดยให้รับผลผลิตเข้าโรงสี เป็นการเพิ่มช่องทางให้มีตลาดกลาง

(8) ควบคุมราคาของผลิตผลพลอยได้หลังการสีข้าว ได้แก่ รำข้าว แกลบ ปลายข้าว เป็นต้น

(9) รักษาเสถียรภาพและสายพันธุ์ข้าวหอมมะลิให้เป็นเอกลักษณ์ของไทยจริงๆ เพื่อให้เป็นตลาดที่แตกต่างจากประเทศคู่แข่ง

(10) แยกข้าวออกจากการเป็นสินค้าการเมืองเพื่อลดปัญหาการแทรกแซงตลาด

(11) แก้ปัญหาข้าวที่ต้นเหตุ คือการพัฒนาผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่(Yield) เพื่อเพิ่มผลิตภาพการผลิต และต้นทุน เพื่อให้สามารถแข่งขันในตลาดได้และให้มีการส่งเสริมการบริโภคในประเทศ เป็นต้น

(12) วิเคราะห์การบริโภคข้าวในประเทศ (Consumption) เพื่อประกอบการพิจารณาราคาข้าวและสต็อกข้าวในแต่ละปี เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การระบายข้าวเพิ่มขึ้น

(13) หาจุดยืนให้การตลาดสายพันธุ์ข้าวของไทย (หอมมะลิ) ให้มีคุณภาพอย่างแท้จริงเพื่อเป็นภูมิคุ้มกันในอนาคต

(14) ควรมีการพิจารณาการชดเชยราคาข้าวให้ชาวนาประมาณเกวียนละ 600-800 บาท แทนการรับจำนำข้าว

(15) ควรหารือในการกำหนดแนวทางของทั้ง 3 กระทรวงกับประเทศคู่แข่งที่สำคัญ เช่น เวียดนาม มาทำสัญญาข้อตกลงระดับชาติ โดยมี กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ และ กระทรวงการต่างประเทศ ในการร่วมค้าข้าวเป็นประเทศคู่สัญญาค้าข้าว โดยมีกระทรวงต่างประเทศดูแลสัญญา

(16) สร้างกติกา/รูปแบบให้เกษตรกรซึ่งเป็นผู้ผลิตนั้นไปมีส่วนร่วมตั้งแต่การเก็บเกี่ยว การควบคุมคุณภาพ เพื่อให้ได้ข้าวที่มีคุณภาพด้วยการตรวจวัดความชื้นรวมถึงการจัดการหลังการสี

(17) พัฒนาระบบต่างๆเช่น Logistics ในประเทศ งานเอกสาร ระเบียบข้อบังคับ การส่งออก ให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพเพื่อลดต้นทุนการผลิตและการตลาด

(18) ควรเชื่อมโยง/วางแผนนโยบายเชิงบูรณาการที่ชัดเจน ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ยุทธศาสตร์ข้าวของกระทรวงพาณิชย์ต้องเชื่อมโยงกับนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือ กระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อให้มีทิศทางนำไปสู่ตรงเดียวกัน