

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 23 กรกฎาคม 2536

ธกส. กับการรับจำนำข้าว

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกในฤดูกาลผลิตปี 2535/2536 ซึ่งดำเนินการโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) กำลังสร้างภาระทางการคลังแก่รัฐบาลอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้มีมติเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2535 ให้ ธกส. รับจำนำข้าวเปลือกจากชาวนา โดยใช้งบประมาณ 5,000 ล้านบาท เงินจำนวนดังกล่าวนี้เป็นสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ (packing credit) ที่ ธกส. ได้รับจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเสียดอกเบี้ย 1% ต่อปี เมื่อ ธกส. รับจำนำข้าวจากชาวนา ธกส. จะต้องจ่ายสินเชื่อให้แก่ชาวนา มูลค่าร้อยละ 90 ของราคาเป้าหมาย ทั้งนี้ราคาเป้าหมายที่กำหนดก็คือ ข้าวเปลือกชนิด 5% ความชื้นไม่เกิน 15% ราคา 4,100 บาทต่อตัน ส่วนข้าวเกรดอื่นๆจะมีราคาเป้าหมายแตกต่างกัน ประมาณเกรดละ 100 บาทต่อตัน การรับจำนำข้าวเปลือกของ ธกส. เริ่มต้นเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2535 มีกำหนดเวลาการชำระหนี้ 3 เดือน เมื่อชาวนาได้ถอนข้าวที่จำนำไว้กับ ธกส. ชาวนาไม่เพียงแต่จะต้องชำระเงินต้นที่ได้รับเท่านั้น หากยังต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 3 ต่อปีอีกด้วย

ในการจำนำข้าวกับ ธกส. ชาวนาไม่จำเป็นต้องขนข้าวไปฝากไว้กับยุ้งฉางหรือคลังสินค้าที่ ธกส. กำหนด หากสามารถเก็บไว้ในไร่นาหรือยุ้งฉางของตนเองได้ เพียงแต่ต้องมีข้าวเปลือกเต็มตามจำนวนที่จำนำในยามที่เจ้าหน้าที่ ธกส. ไปตรวจสอบ

บทบาทของ ธกส. ในการรับจำนำข้าวเปลือกของชาวนามีมาแต่ฤดูกาลผลิตปี 2528/2529 ในขั้นต้น ชาวนาไม่จำเป็นต้องนำข้าวเปลือกมาจำนำกับ ธกส. มากนัก ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ คือ

ประการแรก ชาวนาต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งข้าวเปลือกไปยังยุ้งฉางหรือคลังสินค้าที่ ธกส. กำหนด ในบางท้องที่ ยุ้งฉางหรือคลังสินค้านี้ตั้งไกลจากไร่นา ต้นทุนการขนส่งที่สูงไม่คุ้มกับประโยชน์ที่ได้จากสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ

ประการที่สอง ราคาข้าวเปลือกที่จำหน่ายได้ไม่จูงใจมากนัก เพราะในขั้นต้น ธกส. ยึดถือราคาตลาดในแต่ละท้องถิ่นในการประเมินราคาจำหน่าย

นับตั้งแต่ฤดูการผลิตปี 2528/2529 เป็นต้นมา มีการเปลี่ยนแปลงมาตรการการรับจำหน่ายข้าวเปลือกของ ธกส. อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ในขั้นต้น สินเชื่อที่ชาวนาได้รับจากการจำหน่ายข้าวเปลือกกับ ธกส. มีมูลค่าเท่ากับร้อยละ 80 ของราคาข้าว เฉพาะกรณีที่ชาวนารายนั้นเป็นลูกค้า ธกส. อยู่แล้ว หากมิได้เป็นลูกค้า ธกส. จะได้สินเชื่อเพียงร้อยละ 70 ในฤดูการผลิตปี 2533/2534 เริ่มมีการปรับเปลี่ยนเกณฑ์การคำนวณสินเชื่อเป็นร้อยละ 90 ของราคาข้าว ซึ่งทำให้ชาวนาได้รับสินเชื่อเพิ่มขึ้น

ประการที่สอง ราคาข้าวเปลือกที่ใช้เป็นฐานในการประเมินสินเชื่อ แต่เดิมใช้ราคาตลาดในท้องที่ นับตั้งแต่ฤดูการผลิตปี 2533/2534 เป็นต้นมารัฐบาลหันมากำหนดราคาเป้าหมายแทน โดยที่ราคาเป้าหมายที่กำหนดมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

กระนั้นก็ตาม หากไม่นับฤดูการผลิตปี 2535/2536 แล้ว ธกส. ไม่สามารถรับจำหน่ายข้าวเปลือกได้ตามเป้าหมายที่กำหนด ในขั้นต้น ธกส. ตั้งใจที่จะเป็นกลไกของรัฐบาลในการรับจำหน่ายข้าวเปลือก เนื่องจากมีความเสี่ยงในการขาดทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อชาวนาไม่มาไถ่ถอน ข้าวเปลือกที่จำหน่ายได้ และเมื่อข้าวเปลือกที่รับจำหน่ายเสื่อมคุณภาพ ด้วยเหตุนี้เอง ธกส. ในขั้นต้นจึงจัดสรรสินเชื่อให้แก่ลูกค้าเก่าแตกต่างจากลูกค้าใหม่ (80% เทียบกับ 70% ของราคาข้าว) เพราะ ธกส. มีสารสนเทศเกี่ยวกับลูกค้าเก่ามากกว่าพอสมควร ในขณะที่เกือบไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้าใหม่เลย การที่ข้าวเปลือกเสื่อมคุณภาพตามกาลเวลา ทำให้ ธกส. ต้องกำหนดความชื้นของข้าวเปลือกที่รับจำหน่าย ซึ่งโดยทั่วไปกำหนดไว้ในระดับไม่เกิน 15% เนื่องจากข้าวเปลือกที่มีความชื้นสูงมากเพียงใด ยิ่งเสื่อมคุณภาพเร็วเพียงนั้น แต่การกำหนดระดับความชื้นของข้าวเปลือกในด้านหนึ่งเป็นประโยชน์แก่ ธกส. และรัฐบาล แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับทำให้ชาวนาในภาคกลางจำนวนมากไม่สามารถจำหน่ายข้าวเปลือกกับ ธกส. ได้ เนื่องจากข้าวในภาคกลางมีความชื้นสูง เพราะต้องเผชิญกับภาวะน้ำท่วม นอกจากนี้ จารีตในการนำข้าวที่เก็บเกี่ยวไปตากแดดก่อนนำออกจำหน่าย เพื่อลดความชื้นได้ค่อยๆหมดไป

ปัญหาข้าวเสื่อมคุณภาพไม่เพียงแต่จะทำให้ ธกส. ต้องกำหนดระดับความชื้นของข้าวที่รับจำหน่ายเท่านั้น หากทว่ายังต้องกำหนดระยะเวลาการไถ่ถอนข้าวเปลือกให้สั้นอีกด้วย โดยทั่วไป ระยะเวลาชำระหนี้อยู่ระหว่าง 3-6 เดือน แต่เมื่อรัฐบาลให้สิ่งจูงใจแก่ชาวนาในการจำหน่ายข้าวกับ ธกส. มากเพียงใด โอกาสที่ชาวนาจะไม่ไถ่ถอนข้าวที่จำหน่ายไว้ก็ยิ่งมีมากเพียงนั้น ผลที่

ตามมาก็คือ รัฐบาลต้องเลื่อนกำหนดเวลาการไถ่ถอนข้าวที่จำหน่ายไว้ออกไป บางครั้งยาวนานถึง 13 เดือน

ปรากฏการณ์ที่ชาวนาไม่ไถ่ถอนข้าวที่จำหน่ายไว้กับ ธกส. มีมาตั้งแต่เมื่อ ธกส. เริ่มรับจำหน่ายข้าว แต่ในชั้นแรกมีไม่มากนัก เพิ่งจะเป็นปัญหาอย่างใหญ่หลวงในฤดูการผลิตปี 2535/2536 ทั้งนี้ปรากฏว่า ธกส. รับจำหน่ายข้าว 3.37 ล้านตัน แต่ชาวนาไถ่ถอนไปเพียง 186,962 ตัน คงค้างอยู่ประมาณ 3.19 ล้านตัน เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะรัฐบาลกำหนดราคาเป้าหมายไว้สูงเกินไป มีหน้าข้าวยังประเมินสินเชื่อกำหนดราคาสูงเกินไป (90% แทนที่จะเป็น 80% ของราคาเป้าหมาย) เมื่อถึงกำหนดการไถ่ถอนข้าวที่จำหน่ายไว้ ราคาข้าวภายในประเทศกลับตกต่ำกว่าราคาเป้าหมายเป็นอันมาก ความผันผวนของราคาข้าวดังกล่าวนี้ ทำให้ชาวนาไม่ได้ประโยชน์จากการจำหน่ายข้าวกับ ธกส. มีหน้าข้าวยังต้องชำระดอกเบี้ยแก่ ธกส. อีกด้วย ชาวนาจึงตัดสินใจทิ้งข้าวไว้แก่ ธกส.

แต่ ธกส. เป็นเพียงผู้รับจำหน่ายเท่านั้น หาใช่เจ้าของข้าวที่รับจำหน่ายไม่ แม้ข้าวจะเสื่อมคุณภาพ ธกส. ก็ไม่สามารถจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ จนกว่าจะได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ข้าวเหล่านั้น คณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจในการประชุมเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2536 จึงมีมติให้ ธกส. ซื้อข้าวที่รับจำหน่ายจากชาวนา โดยอาศัยเงินกู้จากธนาคารออมสิน 8,000 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ย 10.5% ระยะเวลาการกู้ 1 ปี โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน ธกส. จะใช้เงินจำนวน 8,000 ล้านบาทซื้อข้าวที่รับจำหน่าย โดยจ่ายในราคา 90% ของราคาเป้าหมาย 4,100-4,200 บาทต่อตัน เมื่อชาวนาขายข้าวให้ ธกส. แล้ว จะได้นำเงินมาชำระหนี้คืนแก่ ธกส. ทั้งนี้รัฐบาลยกภาระดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายให้ เมื่อ ธกส. มีกรรมสิทธิ์ในข้าวที่รับจำหน่ายแล้ว จะได้นำข้าวเหล่านั้นไปแปรสภาพเพื่อให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) นำออกจำหน่ายทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลจะเป็นผู้รับภาระการขนส่งข้าวเปลือกไปยังโรงสีและชดเชยผลการขาดทุนในการดำเนินงาน เจ้าหน้าที่ ธกส. คาดว่า จะต้องขาดทุนในการดำเนินการประมาณ 2,000 ล้านบาท อนึ่ง มีรายงานข่าวในเดือนมิถุนายน 2536 ธกส. ตกลงนำข้าวที่รับจำหน่ายไว้ประมาณ 700,000 ตันมาสีและแปรสภาพเป็นข้าวชนิด 35% เพื่อให้ อตก. นำไปขายให้แก่รัฐบาลฟิลิปปินส์

โครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกของ ธกส. ประสบภาวะการขาดทุนมาโดยตลอดในอดีตจนถึงฤดูการผลิตปี 2533/2534 ส่วนขาดทุนจากการดำเนินโครงการอาศัยเงินชดเชยจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร แต่ในฤดูการผลิตปี 2534/2535 เริ่มอาศัยเงินชดเชยจากกองทุนร่วมช่วยเหลือเกษตรกร เนื่องจากเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเหือดแห้ง เงินชดเชยการขาดทุน

ดังกล่าวนี้ปีหนึ่ง ๆ มีไม่เกิน 400 ล้านบาท แต่ในฤดูกาลผลิตปี 2535/2536 อาจสูงถึง 2,000 ล้านบาท ซึ่งนับว่าสูงเป็นประวัติการณ์

การที่ ธกส. เข้ามาดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ไม่เพียงเป็นเพราะเหตุว่า ธกส. ในฐานะองค์กรของรัฐจักต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเท่านั้น หากยังเป็นเพราะเหตุว่า โครงการนี้เป็นประโยชน์ต่อ ธกส. เองด้วย ชาวนาที่เป็นลูกหนี้ ธกส. เมื่อได้รับเงินจากการจำนำข้าวกับ ธกส. ย่อมสามารถชำระหนี้แก่ ธกส. ได้ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกจึงช่วยให้ ธกส. ได้รับการชำระหนี้จากชาวนาตรงต่อเวลามากขึ้น โดยที่อัตราการสูญหนี้ลดลงด้วย นี่เป็นเหตุผลที่จะอธิบายว่า เหตุใด ธกส. จึงมีความโน้มเอียงที่จะรับจำนำข้าวจากชาวนาที่เป็นลูกหนี้มากกว่า ชาวนาที่ไม่เป็นลูกหนี้ แต่เมื่อรัฐบาลกำหนดให้ ธกส. ต้องรับจำนำข้าวจากชาวนาที่มีได้เป็นลูกหนี้ แม้จะทำให้ ธกส. ได้ประโยชน์น้อยลง อีกทั้งมีความเสี่ยงต่อการขาดทุนเพิ่มขึ้น กระนั้นก็ตาม ธกส. ก็มีได้สูญเสียอย่างมาก เพราะรัฐบาลรับภาระส่วนขาดทุนในการดำเนินโครงการค่อนข้างเต็มที่

ปัญหาพื้นฐานมีอยู่ว่า รัฐบาลให้ ธกส. รับจำนำข้าวเปลือกไปทำไมกัน เหตุผลพื้นฐานของโครงการดังกล่าวนี้ก็คือ รัฐบาลไม่ต้องการให้ชาวนาเร่งขายผลผลิต เพราะจะทำให้ราคาข้าวตกต่ำอย่างฮวบฮาบ การรับจำนำข้าวเป็นกลวิธีในการดึงข้าวออกจากการหมุนเวียนในตลาด ซึ่งอาจผลักดันให้ราคาสูงขึ้นได้

อย่างไรก็ตาม มีเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการที่ทำให้เชื่อว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของ ธกส. ไม่ผู้มีผลในการสร้างราคามากนัก กล่าวคือ

ประการแรก ปริมาณข้าวเปลือกที่ ธกส. รับจำนำในปีหนึ่งๆ มีไม่มากนัก โดยทั่วไปไม่ถึง 10% ของปริมาณผลผลิต ทั้งนี้ยกเว้นฤดูกาลผลิตปี 2529/2530 และปี 2535/2536 ความจำกัดของงบประมาณและกำลังคนของ ธกส. ทำให้มีอาจขยายปริมาณการรับจำนำได้มากนัก

ประการที่สอง ข้าวเปลือกที่ ธกส. รับจำนำนั้นมิได้หลุดจากการหมุนเวียนในตลาดเสียเลยทีเดียว เพราะในเวลาต่อมา ธกส. ก็นำข้าวเปลือกที่ใกล้จะเสื่อมคุณภาพแปรรูปและนำออกจำหน่ายในตลาด ดังนั้น เมื่อ ธกส. ดึงข้าวเปลือกออกจากตลาดด้วยการรับจำนำพ่อค้า คนกลางและโรงสีก็จะลดการเสนอซื้อข้าวเปลือกด้วย เพราะสามารถคาดการณ์ได้อย่างถูกต้องว่า ราคาข้าวจะตกต่ำลงในอนาคต เนื่องจาก ธกส. จะต้องปล่อยข้าวสู่ตลาดในเวลาต่อมา พ่อค้าคนกลางและโรงสีจึงเลื่อนการเสนอซื้อไปในอนาคต การรับจำนำข้าวเปลือกของ ธกส. จึงมิได้มีผลในการพยุงราคามากดังที่มักจะถูกคาดหวังกัน

ประการที่สาม แม้ว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกจะมีเจตนารมณ์ที่จะดึงข้าวเปลือกออกจากตลาด แต่โดยเหตุที่ ธกส. ต้องฝากข้าวที่รับจำนำไว้กับโรงสีและคลังสินค้าต่างๆ เนื่องจากไม่มียุ้งฉางของตนเองจำนวนมากพอ จนท้ายที่สุดถึงกับอนุญาตให้ชาวนาเก็บข้าวเปลือกที่จำนำกับ ธกส. ไว้เอง ดังนั้น จึงมีเหตุผลน่าเชื่อว่า จะมีการนำข้าวเปลือกที่ ธกส. รับจำนำไว้นี้เวียนออกขาย เพียงแต่ไม่ทราบแน่ชัดว่ามีจำนวนมากน้อยเพียงใดเท่านั้น ปริมาณข้าวเปลือกที่หลุดจากการหมุนเวียนในตลาดจึงมีน้อยกว่าปริมาณที่ ธกส. รับจำนำ

ความจำกัดของงบประมาณทำให้การรับจำนำข้าวเปลือกมีอาจกระทำการเป็นการทั่วไป และเปิดช่องให้มีการใช้โครงการนี้ในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองได้ เพราะการณืปรากฏว่า ในยุคสมัยที่พรรคชาติไทยยึดกุมอำนาจการบริหาร โครงการรับจำนำข้าวเปลือกมักจะมุ่งสู่จังหวัดสุพรรณบุรีและจังหวัดใกล้เคียงเป็นปฐม ในแง่นี้ หากโครงการนี้จะมีผลกระทบต่อราคา ผลกระทบนั้นจะจำกัดเฉพาะบางท้องที่ในช่วงเวลาอันสั้น นอกจากนี้ ยังมีเหตุผลที่จะเชื่อว่า ในปีที่รัฐบาลกำหนดราคาเป้าหมายไว้สูง ไม่เพียงแต่จะจูงใจให้ชาวนาจำนำข้าวเปลือกกับ ธกส. เท่านั้น หากยังชักจูงให้พ่อค้าคนกลางและโรงสีนำข้าวเปลือกไปจำนำกับ ธกส. โดยอาศัยชื่อชาวนาด้วย เพราะการจำนำกับ ธกส. ได้ราคาดีกว่าการนำออกขายในตลาด หากการณืเป็นจริงเช่นนั้น ไม่เพียงแต่จะทำให้โครงการนี้ไม่เป็นประโยชน์ต่อชาวนาเท่าที่ควรแล้ว ยังอาจมีผลในการทำลาย ธกส. ในระยะยาวด้วย การฉ้อราษฎร์บังหลวงและความประพฤติมิชอบใน ธกส. จะมีมากขึ้น ทั้งๆที่องค์กรแห่งนี้ได้ชื่อว่าเป็นองค์กรที่มีผลงานที่มีประสิทธิภาพและซื่อสัตย์สุจริตมาก่อน