



รายงาน
 ผลการพิจารณาศึกษาปฏิบัติ
 เรื่อง การจัดตั้งกระทรวงการข้าว
 ของ
 คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
 สภาผู้แทนราษฎร



กลุ่มงานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
 สำนักกรรมการ ๑
 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



รายงาน
ผลการพิจารณาศึกษาญาติ
เรื่อง การจัดตั้งกระทรวงการข้าว

ของ
คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
สภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มงานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
สำนักกรรมการ ๑
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

รายงาน
ผลการพิจารณาคีษษาญัตติ
เรื่อง การจัดตั้งกระทรวงการข้าว

ของ
คณะกรรมการธิการการเกษตรและสหกรณ์
สภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มงานคณะกรรมการธิการการเกษตรและสหกรณ์
สำนักกรรมการ ๑
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๑๗.๐๓/๓๕๒๒

(สำเนา)

คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
สภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๕

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาศึกษาญาติ เรื่อง การจัดตั้งกระทรวงการข้าว

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร เรื่อง การจัดตั้ง
กระทรวงการข้าว จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๙ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง)
วันพฤหัสบดีที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๓ ได้พิจารณาญาติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญ
พิจารณาศึกษาโครงการจัดตั้งกระทรวงการข้าว (นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม เป็นผู้เสนอ) และญาติ
เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาจัดตั้งกระทรวงการข้าว (นายจาตุรงค์
เพ็ชรพัฒน์ เป็นผู้เสนอ)

ในการนี้ ที่ประชุมได้มีมติให้ส่งคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์พิจารณา ตามข้อบังคับ
การประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๐

ซึ่งคณะกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

- | | |
|--------------------------------|--------------------------------|
| ๑. นางกนกวรรณ ตันเถียร | ประธานคณะกรรมการ |
| ๒. นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายอนุชา น้อยวงศ์ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายศักดิ์นิยม นุ่มหนู | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม |
| ๕. นายอับดุลอาอี สาแม็ง | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่ |
| ๖. นายคชาเทพ เตชะเดชเรืองกุล | รองประธานคณะกรรมการ คนที่ห้า |
| ๗. นายธนะสิทธิ์ ทวีเกื้อกูลกิจ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หก |
| ๘. นายนริศ ขำนุรักษ์ | ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๙. นายประสิทธิ์ วุฒินันชัย | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๐. นายณัฐพล จรัสศรีพงษ์ | เลขานุการคณะกรรมการ |
| ๑๑. นายเจเศรษฐ์ ไทยเศรษฐ์ | โฆษกคณะกรรมการ |
| ๑๒. นายเอกชัย ทรงอำนาจเจริญ | โฆษกคณะกรรมการ |
| ๑๓. นายคำพอง เทพาคำ | โฆษกคณะกรรมการ |
| ๑๔. นายปิยวัฒน์ พันธุ์สายเชื้อ | กรรมการ |
| ๑๕. นายสัมฤทธิ์ แทนทรัพย์ | กรรมการ |

/บัดนี้ คณะกรรมการ...

บัดนี้ คณะกรรมการได้พิจารณาผู้ติดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรด
นำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณารายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

ลงชื่อ กันตวรรณ ตันเถียร

(นางกันตวรรณ ตันเถียร)

ประธานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์

สำนักกรรมการ ๑

กลุ่มงานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๕๐๐ ต่อ ๖๑๓๑

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ agri25.cmt@gmail.com

สำเนาถูกต้อง

๑.๓๓๓๓

(นางสาวปรียาภรณ์ แก้วโยน)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑

นายชิวานนท์ กันย์ภักดิ์/ร่าง

นางจิรชญา ชินะประภา/พิมพ์

นางสาวพิมพ์อภา พันธุ์/ตรวจ

ตรวจทาน

ครั้งที่ ๑ นางสาววรรณพร นาคบุตร

ครั้งที่ ๒ นางสาวสุจิตตรา พูนสวัสดิ์

ครั้งที่ ๓ นางสาวฐิตารีย์ วงศ์ชัยธนกุล

ครั้งที่ ๔ นางสาวเกตุวดี ชี้อัสต์ยดี

ครั้งที่ ๕ ว่าที่ร้อยตรีมนุญ ภาดทอง

ครั้งที่ ๖ นายรัฐชัย สาทรกิจ

รายนามคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร



นางกัณฑวรรณ ตันเถียร
ประธานคณะกรรมการ



นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม
รองประธาน คนที่หนึ่ง



นายอนุชา น้อยวงศ์
รองประธาน คนที่สอง



นายศักดิ์นัย นุ่มหนู
รองประธาน คนที่สาม



นายอัปเดตอಾಯี สาแม็ง
รองประธาน คนที่สี่



นายคทาเทพ เตชะเดชเรืองกุล
รองประธาน คนที่ห้า



นายธันส์ถ์ ทวีเกื้อกุลกิจ
รองประธาน คนที่หก



นายนริศ ชำนุรักษ์
ประธานที่ปรึกษา



นายประสิทธิ์ วุฒินันชัย
ที่ปรึกษา



นายณัฐพล จรัสพิพงษ์
เลขาธิการ



นายเจตเรขชัย ไทยเศรษฐ์
โฆษกคณะกรรมการ



นายเอกชัย ทรงอำนาจเจริญ
โฆษกคณะกรรมการ



นายคำพอง เทพาคำ
โฆษกคณะกรรมการ



นายปิวัฒน์ พันธุ์สายเชื้อ
กรรมการ



นายสัมฤทธิ์ แทนทรัพย์
กรรมการ

บทสรุปผู้บริหาร

คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาศึกษาและจัดทำข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการข้าวแบบองค์รวมและแนวทางการจัดตั้งกระทรวงการข้าว โดยศึกษาจากข้อมูลปฐมภูมิที่ได้รับจากการประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เป็นแหล่งข้อมูลและศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ โดยการทบทวนวรรณกรรมจากเอกสารวิชาการ งานวิจัย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีการประชุมจำนวน 4 ครั้ง และได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาความเหมาะสมในการจัดตั้งกระทรวงการข้าวขึ้นมาศึกษาประเด็นดังกล่าว ซึ่งคณะอนุกรรมการมีการประชุม จำนวน 9 ครั้ง โดยเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็น ได้แก่ กรมการข้าว สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กรมการค้าภายใน กรมการค้าต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สมาคมโรงสีข้าวไทย และผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการข้าวของภาครัฐ ปรากฏผลการศึกษาที่สำคัญ ดังนี้

1. ภาพรวมการบริหารจัดการข้าวของภาครัฐ

ในกระบวนการบริหารจัดการข้าวของภาครัฐตลอดห่วงโซ่อุปทานข้าวมีหน่วยงานระดับกระทรวงที่มีภารกิจเกี่ยวข้อง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่รับผิดชอบในส่วนของการผลิต กระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการแปรรูป และกระทรวงพาณิชย์ที่รับผิดชอบในเรื่องการค้าและการตลาด ขณะที่กรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานหลักในระดับกรมที่มีภารกิจเกี่ยวข้องโดยตรงในส่วนของการผลิต โดยตัดโอนงานจากสำนักวิจัยข้าว และศูนย์วิจัยข้าวของกรมวิชาการเกษตร สำนักขยายเมล็ดพันธุ์พืช และสำนักส่งเสริมและจัดการสินค้าเกษตร (ส่วนส่งเสริมการผลิตข้าว) ของกรมส่งเสริมการเกษตร นอกจากนี้ ยังมี กรมการค้าภายใน และกรมการค้าต่างประเทศของกระทรวงพาณิชย์ เป็นหน่วยงานในระดับกรมที่มีส่วนงานที่รับผิดชอบด้านข้าวอย่างชัดเจน ขณะที่กระทรวงอุตสาหกรรมจะไม่มีหน่วยงานที่ดูแลเฉพาะเรื่องข้าวโดยตรง แต่มีกรมโรงงานอุตสาหกรรมทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบโรงงานแปรรูปต่าง ๆ รวมถึงโรงสีข้าว

2. สภาพปัญหา

2.1 ภาพรวมปัญหาข้าวทั้งระบบ

(1) ชาวนามีความเสี่ยงสูงและขาดหลักประกัน (2) องค์กรชาวนาอ่อนแอ (3) มีอุปทานส่วนเกิน (4) ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ต่ำ (5) ต้นทุนการผลิตสูง (6) ฟาร์มที่ได้รับการรับรองยังมีน้อย (7) ข้าวสำหรับตลาดเฉพาะยังไม่หลากหลาย (8) การเช่าที่นายังเป็นปัญหาอยู่มาก (9) การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน (10) ขาดแคลนแรงงาน (11) ขาดแคลนนํ้า (12) การระบาดของโรคแมลงศัตรูข้าว (13) การพัฒนาพันธุ์ข้าวยังมีข้อจำกัด (14) ระบบการค้าข้าวในประเทศไม่เป็นธรรม (15) ห่วงโซ่อุปทานที่ถูกครอบงำโดยกลุ่มคนจำนวนน้อย

2.2 สภาพปัญหาในการบริหารจัดการข้าวของภาครัฐ

(1) หน่วยงานย่อยที่มีภารกิจด้านข้าวกระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ ยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบข้าวครบวงจร ตั้งแต่การวิจัย การส่งเสริมและการถ่ายทอดความรู้สู่เกษตรกร การแปรรูป และการตลาด ซึ่งปัจจุบันยังแยกกันอยู่คนละกรมและคนละกระทรวง (2) การดำเนินงานของกรมการข้าวและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีจุดอ่อนหลายประการ อาทิ การจัดตั้งกรมการข้าวอาจจะทำได้เพียงการดำเนินการในส่วนเบื้องต้นของห่วงโซ่การบริหารจัดการข้าวทั้งระบบ องค์กรภาครัฐยังมีข้อจำกัดในการถ่ายทอดความรู้

สู่ชาวนา ขาดการบูรณาการการทำงานอย่างจริงจัง (3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการข้าว กระจัดกระจายไม่มีเอกภาพ กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ของแต่ละกระทรวง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดห่วงโซ่ ตั้งแต่การผลิต การแปรรูป และการตลาด กระจัดกระจายไม่มีเอกภาพ

3. แนวทางการแก้ไขปัญหา

3.1 แนวทางการบริหารจัดการข้าวแบบองค์รวม

1) ปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.) โดยให้มีการบูรณาการประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียเรื่องข้าวทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและตัวแทนองค์กรชาวนาด้วย และให้มีการจัดตั้งสำนักงานเลขานุการของ นบข. เป็นการเฉพาะภายใต้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2) ปรับปรุงภารกิจของคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.) ให้เป็นหน่วยงานกลางในการวางแผนพัฒนาข้าวและชาวนาระยะยาว เป็นหน่วยงานเดียวที่ประกาศผลผลิตข้าวและสต็อกข้าวที่คำนวณขึ้นก่อนเก็บเกี่ยวและหลังเก็บเกี่ยว กำกับดูแลระบบการผลิตและการค้าข้าวให้เป็นธรรม

3) ปฏิรูปและบูรณาการงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อขับเคลื่อนเรื่องข้าว ให้ได้เต็มศักยภาพและมีประสิทธิภาพ

4) ปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยและเป็นอุปสรรค และออกกฎหมายเพื่อสร้างกลไกของภาครัฐในการผลักดันการปฏิรูปด้านการบริหารจัดการ/กลไกและเพิ่มความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกร

5) สร้างกลไกการมีส่วนร่วมจากท้องถิ่นอย่างยั่งยืน โดยเพิ่มบทบาทภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบ สร้างการมีส่วนร่วมของสถาบันการศึกษาในส่วนภูมิภาค

6) พัฒนาระบบสารสนเทศข้าวและการจัดการองค์ความรู้ โดยพัฒนาและปรับปรุงฐานข้อมูลทะเบียนชาวนา (Farmer Database) พัฒนาและปรับปรุงฐานข้อมูลสินค้าข้าว (Rice Database) พัฒนาระบบเตือนภัย (Early Warning System) พัฒนาระบบสารสนเทศข้อมูลให้เป็นระบบ และเชื่อมโยงอย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 แนวทางการจัดตั้งกระทรวงการข้าว

1) วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกระทรวงการข้าว เพื่อเป็นหน่วยงานในการบริหารจัดการข้าวทั้งประเทศ เพื่อสร้างกลไกการควบคุมการผลิตและจำหน่ายข้าวอย่างเป็นระบบ เพื่อให้มีศักยภาพในการแข่งขันทั้งในประเทศและต่างประเทศ

2) ข้อจำกัดในการจัดตั้งกระทรวงการข้าว (1) การตัดโอนงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านข้าวทั้งหมดมารวมที่หน่วยงานเดียวกัน เพื่อให้สามารถทำงานได้ครบวงจรอย่างแท้จริงทำได้ยาก เนื่องจากหลายงานมีภารกิจคาบเกี่ยวหลายด้านและอาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการ อาทิ การบริหารจัดการระบบน้ำ การพัฒนาปรับปรุงดิน งานด้านการมาตรฐาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับพืชหลายประเภท จึงมีความยากในการตัดงานด้านพื้นฐานมาอยู่ที่หน่วยงานใดหน่วยหนึ่งได้ (2) การจัดตั้งกระทรวงใหม่โดยไม่ได้มีการเพิ่มบุคลากรและงบประมาณ โดยใช้บุคลากรและงบประมาณของแต่ละหน่วยงานที่มีภารกิจงานด้านข้าวโดยตรง แต่ขอเพิ่มภารกิจจะทำให้การดำเนินการไม่สามารถทำได้ในทางปฏิบัติ (3) ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน อาจแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการปรับขยายโครงสร้างของกรมการข้าว โดยการเพิ่มหน่วยงานที่มีความจำเป็น ยกตัวอย่างเช่น การจัดตั้งสถาบันวิจัยข้าวแห่งชาติ จัดตั้งสำนักงานข้าวจังหวัด (4) การกำหนดให้กระทรวงที่มีอำนาจกำหนดนโยบาย วางแผน กำกับ ดูแล ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้ห่วงโซ่แห่งคุณค่า (Value Chain)

มาดำเนินการในเรื่องนี้ได้เป็นอย่างดี ซึ่งเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ (5) จากการศึกษาหน่วยงานของต่างประเทศที่มีการจัดตั้งหน่วยงานเป็นไปตามสินค้าเกษตร พบว่ามีเพียงประเทศบังกลาเทศที่มีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะของสินค้าเกษตร ได้แก่ กระทรวงสิ่งทอและปอ

4. ข้อสังเกตของคณะกรรมการที่สำคัญมีดังนี้

4.1 การแก้ไขปัญหาเรื่องการบริหารจัดการข้าวของประเทศให้บรรลุผลสำเร็จ รัฐบาลควรยกระดับองค์กรชาวนาให้มีความเข้มแข็งขึ้น

4.2 รัฐบาลควรส่งเสริมให้ชาวนามีบทบาททางด้านการตลาดเพิ่มมากขึ้น และสามารถกำหนดราคาข้าวได้ โดยกระทรวงพาณิชย์จะต้องทำหน้าที่ในการหาตลาดข้าวล่วงหน้าให้แก่เกษตรกร เพื่อให้การตลาดนำการผลิตและการปลูกข้าวโดยมีตลาดที่แน่นอนรองรับผลผลิต และชาวนาควรทำการเพาะปลูกในรูปแบบการกำหนดพื้นที่ปลูกในแต่ละพื้นที่ของประเทศอย่างเป็นระบบ

4.3 รัฐบาลควรพิจารณารูปแบบการแก้ไขปัญหาเรื่องข้าวทั้งระบบ และสามารถดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม ประหยัดงบประมาณ และบุคลากร

4.4 รัฐบาลควรนำกรณีตัวอย่างการบริหารจัดการข้าวและการช่วยเหลือสนับสนุนชาวนาของต่างประเทศมาใช้ประกอบการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งกระทรวงการข้าว เช่น ประเทศญี่ปุ่น หรือประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศต่าง ๆ ในสหภาพยุโรป ซึ่งไม่ได้มีการจัดตั้งกระทรวงการข้าวขึ้นมา เพื่อกำกับดูแลเรื่องข้าวเป็นการเฉพาะ แต่มีแนวทางการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในบริหารจัดการข้าวอย่างมีประสิทธิภาพ

4.5 หากไม่สามารถตั้งกระทรวงการข้าวได้ รัฐบาลและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรมีการพัฒนากรมการข้าวให้มีศักยภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เช่น การปรับโครงสร้างกรมการข้าว การผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบันวิจัยข้าวแห่งชาติเพื่อนำบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงาน โดยจัดสรรงบประมาณและบุคลากรให้เพียงพอ และมีการทำงานเชื่อมโยงกับศูนย์วิจัยข้าว เป็นต้น

สารบัญ

	หน้า
รายนามคณะกรรมการ.....	ก-1
บทสรุปผู้บริหาร.....	ข
สารบัญ.....	ค
สารบัญตาราง.....	ง
สารบัญภาพ.....	จ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาของการพิจารณาศึกษา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	2
1.3 วิธีการศึกษา.....	2
1.4 ระยะเวลาในการศึกษา.....	2
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
บทที่ 2 ผลการรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงตามกรอบการศึกษา.....	4
2.1 การดำเนินงานของคณะกรรมการ.....	4
2.2 การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ.....	4
2.3 สรุปผลการรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงตามกรอบการศึกษา.....	6
บทที่ 3 ผลการศึกษา.....	19
3.1 ภาพรวมการบริหารจัดการข้าวของภาครัฐ.....	19
3.1.1 หน่วยงานระดับกระทรวง.....	19
3.1.2 หน่วยงานระดับกรม.....	25
3.2 สภาพปัญหา.....	29
3.2.1 ภาพรวมปัญหาข้าวทั้งระบบ.....	29
3.2.2 สภาพปัญหาในการบริหารจัดการข้าวของภาครัฐ.....	32
3.3 แนวทางการแก้ไขปัญหา.....	40
3.3.1 แนวทางการบริหารจัดการข้าวแบบองค์รวม.....	40
3.3.2 แนวทางการจัดตั้งกระทรวงการข้าว.....	43
บทที่ 4 บทสรุป และข้อสังเกต.....	47
4.1 บทสรุป.....	47
4.2 ข้อสังเกต.....	51
บรรณานุกรม.....	55
ภาคผนวก	
- ภาคผนวก ก แผนสภาพแสดงการแปรรูปข้าว 1 ตัน และการใช้ประโยชน์จากข้าวตลอดห่วงโซ่แห่งคุณค่า	
- ภาคผนวก ข ประกาศแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ	

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1	กฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน ปัจจัยการผลิต และกระบวนการผลิตข้าว..... 37
2	กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการหลังการเก็บเกี่ยวข้าว..... 38
3	กฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปข้าวขั้นต้น..... 38
4	กฎหมายเกี่ยวกับการตลาดข้าว..... 38

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	โครงสร้างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์.....	20
2	โครงสร้างองค์กรของกระทรวงอุตสาหกรรม.....	23
3	โครงสร้างกระทรวงพาณิชย์.....	25
4	การตัดโอนงานจากกรมวิชาการเกษตรและกรมส่งเสริมการเกษตรเพื่อจัดตั้งกรมการข้าว.....	27
5	โครงสร้างกรมการข้าวปัจจุบัน.....	28
6	กรอบอัตรากำลังของกรมการข้าวในปี 2559.....	28
7	การวิเคราะห์โครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการผลิต.....	33
8	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการข้าว.....	36
9	โครงสร้างกระทรวงการข้าว.....	44
10	โครงสร้างหน่วยงานของกระทรวงการข้าว.....	46

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาของการพิจารณาศึกษา

ภาคการเกษตรเป็นแหล่งผลิตอาหารที่สำคัญให้กับมนุษย์ ประเทศไทยมีวัตถุดิบด้านการเกษตรที่มีศักยภาพทั้งด้านปริมาณและคุณภาพมีผลผลิตทางการเกษตรที่หลากหลาย เช่น ข้าว ยางพารา อ้อย ผักและผลไม้สด เป็นต้น (กรมการค้าต่างประเทศ, 2555) ในปัจจุบันจำนวนประชากรมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ส่งผลต่อความมั่นคงที่ทำหน้าที่เรียกว่า ความมั่นคงทางอาหาร (Food security) เพื่อความอยู่รอดของประชากร การผลิตอาหารโดยภาคการเกษตรต้องเพิ่มกำลังการผลิตตามการเพิ่มของจำนวนประชากรโลกที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และต้องการใช้ทรัพยากรในกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างมากทำให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรของโลก จากการทำลายทรัพยากรส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ (Climate change) จากการคาดการณ์ พบว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก (Global climate change) อย่างรุนแรง ทำให้เกิดสภาพภูมิอากาศผันผวนอย่างรุนแรง (extreme weather) ส่งผลกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะสาขาเกษตรและการท่องเที่ยว ซึ่งต้องอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นสำคัญ ผลกระทบที่ส่งต่อการเจริญเติบโตของพีซีจี 2 ส่วน คือ ผลกระทบโดยตรงมีแนวโน้มอุณหภูมิต่ำลงที่เพิ่มขึ้นชัดเจนและผลจากความแปรปรวนอากาศ วัตและคาดการณ์ได้ยาก การผลิตภาคเกษตรจึงต้องคำนึงถึงสภาพอากาศที่อาจส่งผลกระทบต่อปริมาณการผลิต เกษตรกรต้องมีการวางแผนและติดตามการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องการผลิตภาคเกษตรของไทยมีความสำคัญ ต่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศจากการรายงานภาวะเศรษฐกิจการเกษตรในปี 2562 พบว่าดัชนีผลผลิตสินค้าเกษตรและดัชนีราคาที่เกษตรกรขายได้ในช่วงเดือนเมษายน - มิถุนายน 2562 ดัชนีผลผลิตสินค้าเกษตรเฉลี่ย อยู่ที่ระดับ 111.7 ลดลงจากช่วงเดียวกันของปี 2561 ซึ่งอยู่ที่ระดับ 113.5 หรือลดลงร้อยละ 1.6 ขณะที่ดัชนีราคาสินค้าเกษตรที่เกษตรกรขายได้เฉลี่ยอยู่ที่ระดับ 132.7 เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีที่ผ่านมา ซึ่งเฉลี่ยอยู่ที่ระดับ 130.1 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.0 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2562)

ข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง แต่ในปัจจุบันการทำนากำลังประสบปัญหาทั้งระบบจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม มีความเสี่ยงต่อการขาดทุนจากราคาปัจจัยการผลิตที่สูงขึ้น รวมทั้งประสิทธิภาพการผลิต และคุณภาพผลผลิตที่มีแนวโน้มลดลง กอปรกับการบริหารจัดการข้าวอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการข้าวได้อย่างเป็นระบบและครบวงจร ส่งผลให้ชาวนามีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต มีหนี้สินในอัตราสูง ขาดแรงจูงใจให้คนรุ่นใหม่เข้าสู่อาชีพการทำนา หรือเกษตรกรกรมต่อจากบรรพบุรุษ สร้างผลกระทบที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาความมั่นคงทางอาหาร ระบบเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศในระยะยาว สมควรปรับปรุงและพัฒนาการบริหารจัดการข้าวเพื่อให้กระบวนการผลิตข้าวตลอดห่วงโซ่การผลิต และการพัฒนาอาชีพทำนามีความมั่นคง ยั่งยืนอย่างบูรณาการและเป็นเอกภาพ ตลอดจนเพื่อให้มีการกำหนดนโยบายสนับสนุนการรวมกลุ่มของชาวนาเพื่อสร้างความเข้มแข็ง มีกลไกการควบคุมการผลิตและจำหน่ายข้าวอย่างเป็นระบบ สร้างความเป็นธรรมระหว่างชาวนาและผู้รับซื้อ โดยมีกลไกการบริหารจัดการข้าวที่มีองค์ประกอบจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมกันกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าวของประเทศเพื่อให้ไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่องและยั่งยืน มีกลไกการกำกับติดตาม ควบคุม และพัฒนาข้าวตลอดห่วงโซ่การผลิต การตลาด และการส่งออกข้าว เพื่อให้เกิดความสมดุล

ให้สินค้ามีปริมาณและคุณภาพที่เพียงพอต่อการบริโภค สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ ตลอดจนมีระบบที่สามารถให้ความคุ้มครองชานาให้ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางการบริหารจัดการข้าวแบบองค์รวมและแนวทางการจัดตั้งกระทรวงการข้าว

1.2.2 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะการบริหารจัดการข้าวแบบองค์รวมและการจัดตั้งกระทรวงการข้าว

1.3 วิธีการศึกษา

การพิจารณาศึกษาแนวทางการบริหารจัดการข้าวแบบองค์รวมและการจัดตั้งกระทรวงการข้าว ดำเนินการโดยการจัดประชุมเพื่อรับฟังข้อมูล ข้อเท็จจริง ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะในลักษณะของการสัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อมูลปฐมภูมิ ทั้งภาคการผลิต การแปรรูป การตลาด และการจัดตั้งหน่วยงาน รวมถึงการทบทวนวรรณกรรมจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ จากเอกสารวิชาการ งานวิจัย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ที่เคยศึกษาในประเด็นที่มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการฯ เพื่อวิเคราะห์แนวทางการบริหารจัดการข้าวแบบองค์รวมและการจัดตั้งกระทรวงการข้าว และสังเคราะห์ผลการศึกษาเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

1.4 ระยะเวลาในการศึกษา

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 1 ครั้งที่ 19 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ 16 มกราคม 2563 ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาโครงการจัดตั้งกระทรวงการข้าว (นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม เป็นผู้เสนอ) และญัตติเรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาจัดตั้งกระทรวงการข้าว (นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์ เป็นผู้เสนอ) และลงมติให้ส่งคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์พิจารณา ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90

ต่อมา ในคราวประชุมคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 17 วันพุธที่ 29 มกราคม 2563 ที่ประชุมคณะกรรมการได้มีมติตั้ง “คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาความเหมาะสมในการจัดตั้งกระทรวงการข้าว” ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 96 โดยมีกำหนดระยะเวลาการศึกษาภายใน 30 วัน และที่ประชุมคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 21 วันพุธที่ 4 มีนาคม 2563 ได้มีมติขยายระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมการออกไปอีก 45 วัน

อย่างไรก็ตาม สืบเนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวได้เกิดโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ซึ่งเป็นโรคอุบัติใหม่ที่มีภาวะระบาดใหญ่ (Pandemic) ทำให้คณะอนุกรรมการมีความจำเป็นต้องงดประชุมและไม่สามารถขอขยายระยะเวลาการศึกษาต่อคณะกรรมการได้ส่งผลให้การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการสิ้นสุดลง

ทั้งนี้ ในคราวประชุมคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 28 วันพุธที่ 8 กรกฎาคม 2563 ที่ประชุมคณะกรรมการได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาความเหมาะสมในการจัดตั้งกระทรวงการข้าวขึ้นอีกครั้ง โดยมีกำหนดระยะเวลาการศึกษาภายใน 30 วัน หรือระหว่างวันที่ 1-31 สิงหาคม 2563

อนึ่ง ในคราวประชุมคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 68 วันพฤหัสบดีที่ 3 กุมภาพันธ์ 2565 ที่ประชุมคณะกรรมการได้มีมติเห็นชอบรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมการและให้นำเสนอรายงานต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาต่อไป

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร สามารถพิจารณาศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์การบริหารจัดการข้าวแบบองค์รวมและการจัดตั้งกระทรวงการข้าวได้อย่างรอบด้าน และสามารถจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการข้าวแบบองค์รวมและแนวทางการจัดตั้งกระทรวงการข้าวได้อย่างครอบคลุม

1.5.2 สภาผู้แทนราษฎร สามารถนำรายงานการพิจารณาศึกษาและข้อสังเกตจากรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา ดำเนินการต่อไป

บทที่ 2

ผลการรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงตามกรอบการศึกษา

คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาศึกษาสภาพปัญหา และรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง ข้อเสนอแนะ จากบุคคล หน่วยงาน เอกสารต่าง ๆ และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างครอบคลุม เช่น หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาควิชาการ ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อประกอบการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลในการเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการข้าวแบบองค์รวม และแนวทางการจัดตั้งกระทรวงการข้าว ปรากฏผลการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

2.1 การดำเนินงานของคณะกรรมการ

- 1) การประชุมคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ ครั้งที่ 17 วันพุธที่ 29 มกราคม 2563
ที่ประชุมคณะกรรมการได้มีมติกำหนดแนวทางการดำเนินงานในการพิจารณาศึกษาญัตติ เรื่อง การจัดตั้งกระทรวงการข้าวตามที่สภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย โดยการแต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาความเหมาะสมในการจัดตั้งกระทรวงการข้าว” ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 96
- 2) การประชุมคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ ครั้งที่ 21 วันพุธที่ 4 มีนาคม 2563
ที่ประชุมคณะกรรมการได้มีมติขยายระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมการออกไปอีก 45 วัน อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าวได้เกิดโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ทำให้คณะอนุกรรมการมีความจำเป็นต้องงดประชุมและไม่สามารถพิจารณาศึกษาให้แล้วเสร็จได้ตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด รวมถึงไม่สามารถขอขยายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาต่อคณะกรรมการ ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการสิ้นสุดลง
- 3) การประชุมคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ ครั้งที่ 28 วันพุธที่ 8 กรกฎาคม 2563
ที่ประชุมคณะกรรมการได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาความเหมาะสมในการจัดตั้งกระทรวงการข้าวขึ้นใหม่อีกครั้ง โดยมีบุคคลที่เป็นองค์คณะเหมือนเดิมและกำหนดระยะเวลาการพิจารณาศึกษาภายใน 30 วัน
- 4) การประชุมคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ ครั้งที่ 68 วันพฤหัสบดีที่ 3 กุมภาพันธ์ 2565
ที่ประชุมคณะกรรมการได้มีมติเห็นชอบให้นำเสนอรายงานต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาต่อไป

2.2 การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ

คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร ได้มีประกาศที่ 2/2563 และที่ 10/2563 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาความเหมาะสมในการจัดตั้งกระทรวงการข้าว โดยให้คณะอนุกรรมการมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาศึกษา รวบรวม ประมวลข้อมูล เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการข้าวทั้งระบบ รวมทั้งศึกษาความเหมาะสม ความจำเป็น ความคุ้มค่าในการจัดตั้งกระทรวงการข้าว ตลอดจนศึกษาแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านข้าว ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คณะอนุกรรมการได้มีการประชุม จำนวน 9 ครั้ง โดยแบ่งเป็น ระหว่างวันศุกร์ที่ 31 มกราคม 2563 ถึงวันอังคารที่ 17 มีนาคม 2563 จำนวน 5 ครั้ง และระหว่างวันพุธที่ 5 สิงหาคม 2563 ถึงวันพฤหัสบดีที่ 27 สิงหาคม 2563 จำนวน 4 ครั้ง โดยเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็น ดังนี้

2.2.1 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กรมการข้าว

1) นายสุตสาคร ภัทรกุลนิษฐ์	อธิบดีกรมการข้าว
2) นายโอวาท ยิ่งลาภ	ผู้อำนวยการกองประสานงานโครงการพระราชดำริ
3) นายธนนท์ หาญเกริกไกร	รักษาการผู้เชี่ยวชาญด้านการส่งเสริมการผลิตข้าว
4) นายพีระ ดุงสูงเนิน	นักวิชาการเกษตรชำนาญการ
5) นางนงนุช จักสามภาคย์	นักวิชาการเกษตรชำนาญการ
6) นายอภิธา พิสุทธิมนูญ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน
7) นายณัฐพล เดชภูมิ	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน
8) นายอนุพงศ์ มาไกล	นักวิชาการเกษตร

2.2.2 กระทรวงอุตสาหกรรม

สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม

1) นางวรรณ ชิตอรุณ	รองปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม
2) นายนฤบดีนทร์ วุฒิวรรณ	ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และแผนงาน

กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม

1) นายไบน้อย สุวรรณชาติรี	รองอธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม
2) นางสาวอริยาพร อำนรรฆสรเดช	ผู้อำนวยการกองพัฒนาขีดความสามารถธุรกิจอุตสาหกรรม
3) นายนพดล อุ่มน้อย	นักวิชาการอุตสาหกรรมชำนาญการพิเศษ

สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

1) นางสาวนิสกา ม่วงพัฒน์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
2) นายวิญญู ไหลประสิทธิ์พร	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
3) นางสาวศิรินารถ ปรีชา	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ

2.2.3 กระทรวงพาณิชย์

กรมการค้าภายใน

1) นายกฤษณา ทองประเสริฐ	ผู้อำนวยการกลุ่มมาตรการค้าข้าว
2) นางสาวมนิศา นวลเต็ม	นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการพิเศษ

กรมการค้าต่างประเทศ

1) นางวศินี อธิสุข	ผู้อำนวยการกองบริหารการค้าข้าว
2) นางสาวนันทน์ภัส สิริกานต์โสภณ	นักวิชาการพาณิชย์เชี่ยวชาญ
3) นางสาวปวีณา แก้วศรี	นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการ
4) นางสาวกลริศา หมอนสะอาด	นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการ

2.2.4 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

- | | |
|-------------------------------|---------------------------------|
| 1) นางนันทนา ธรรมสโรช | ที่ปรึกษาการพัฒนาระบบราชการ |
| 2) นางสาวอภิจิตตรา อภิราชจิตร | นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ |
| 3) นางสาวบุษรา มุกดาสกุลภิบาล | นักพัฒนาระบบราชการปฏิบัติการ |

2.2.5 สมาคมโรงสีข้าวไทย

- | | |
|--------------------------------|----------------------------|
| 1) นายเกรียงศักดิ์ ตาปนานนท์ | นายกสมาคมโรงสีข้าวไทย |
| 2) นายรังสรรค์ สบายเมือง | อุปนายกสมาคมโรงสีข้าวไทย |
| 3) นายหัสติน สุวัฒน์พะวงศ์เชฎฐ | เลขาธิการสมาคมโรงสีข้าวไทย |

2.2.6 นายอภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย อดีตอธิบดีกรมการข้าว และอดีตผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการข้าวของภาครัฐ

2.3 สรุปผลการรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงตามกรอบการศึกษา

2.3.1 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

1) การบูรณาการการทำงานระหว่างกรมการข้าวกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตลอดจนปัญหาอุปสรรค และแนวทางแก้ไข

ในส่วนของการดำเนินงานด้านข้าวนั้น ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งต้นทางด้านการผลิต กลางทางด้านการแปรรูป และปลายทางด้านการตลาด ดังนี้

1.1) ด้านการผลิตมีกรมการข้าว กรมส่งเสริมการเกษตร กรมวิชาการเกษตร กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ สำนักงานปศุสัตว์เพื่อเกษตรกรรม สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

1.2) ด้านการแปรรูปมีกรมการข้าว กรมส่งเสริมสหกรณ์ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

1.3) ด้านการตลาดมีกรมการข้าว องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมพัฒนาที่ดิน กรมปศุสัตว์ กรมชลประทาน สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ

2) การบูรณาการการทำงานระหว่างกรมการข้าวกับหน่วยงานภายนอก

กรมการข้าวได้มีการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องกับเรื่องข้าว ได้แก่

2.1) ต้นน้ำด้านการผลิตมีกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงการคลัง (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส)) สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ สมาคมชาวนาไทย สมาคมรถเกี่ยวข้าว

2.2) กลางน้ำด้านการแปรรูปมีกระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สมาคมโรงสีข้าว

2.3) ปลายน้ำด้านการตลาดมีกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส)) กระทรวงมหาดไทย สมาคมผู้ส่งออกข้าว สมาคมค้าข้าว

ซึ่งในการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานภายนอกนั้น พบว่ายังมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่

- นโยบายตลาดนำการผลิตไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากไม่สามารถคาดการณ์ตลาดล่วงหน้าได้ เพราะส่งผลกระทบต่อการผลิตเมล็ดพันธุ์

- การปรับลดพื้นที่ปลูกข้าวไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากไม่มีการเตรียมอาชีพรองรับการทำนา รวมทั้งไม่สามารถจัดหาตลาดในการส่งเสริมการปลูกข้าว งามีพืชอาหารสัตว์
- ยังไม่มีการบูรณาการในเรื่องการแปรรูปและผลิตภัณฑ์ที่สร้างมูลค่าเพิ่มได้ ยังมีน้อย
- การรวมกลุ่มของสมาคมผู้ประกอบการค้าข้าว โรงสีขาดเอกภาพ
- นโยบายการดำเนินการเรื่องข้าวขัดแย้งกันเอง

3) ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหน่วยงาน

ในสังกัด

การบริหารจัดการโดยใช้สินค้าเป็นฐาน (Commodity based approach) เช่น ข้าว มันสำปะหลัง ปาล์ม ยางพารา ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ โดยให้มีหน่วยงานบริหารด้านการเกษตรในพื้นที่จังหวัด หน่วยงานเดียว

4) ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการข้าวทั้งระบบ

- ควรให้มีการแยกตลาดกลุ่มข้าวให้ชัดเจนในการแข่งขัน
- ควรให้มีการบูรณาการเชื่อมโยงการทำงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าวตลอดทั้งห่วงโซ่

อุปทาน

- ควรให้มีการจัดทำและรวบรวมข้อมูลด้านข้าว และให้ทุกภาคส่วนตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน สามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป

5) ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของกองประสานงานโครงการพระราชดำริ กรมการค้า

จุดอ่อนสำคัญของการบริหารจัดการข้าว คือ การขาดพระราชบัญญัติที่จะดูแลในเรื่องข้าว เป็นการเฉพาะ เช่น ระบบการผลิตจะกระจายอยู่หลายพระราชบัญญัติ อาทิ พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 ที่เกี่ยวข้องกับเมล็ดพันธุ์พืช ระบบตลาด ที่ดูแลโดยกระทรวงพาณิชย์อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 เป็นต้น

ทั้งนี้ ที่ผ่านมาไม่เคยมีการออกพระราชบัญญัติเพื่อทำให้เกิดการบริหารจัดการข้าว ทั้งระบบ มีเพียงการออกคำสั่งทางปกครองโดยใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.) ซึ่งมีกระทรวงพาณิชย์เป็นฝ่ายเลขานุการ

อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายของคณะกรรมการฯ ยังขาดเสถียรภาพและขาดความต่อเนื่อง เพราะคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.) อาจจะถูกยุบและแต่งตั้งใหม่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล รวมถึงเป็นการประชุมเฉพาะคราวที่เป็นเรื่องของการอนุมัตินโยบายและการช่วยเหลือเฉพาะปลายทาง อาทิ การพยุงราคา ไม่ได้เป็นการกำกับดูแลระบบข้าวอย่างครบวงจรและต่อเนื่อง ดังนั้น การออกร่างพระราชบัญญัติข้าว พ.ศ. จึงพยายามเป็นตัวเชื่อมระหว่างภาคการผลิตและภาคการตลาด แต่ไม่ได้ยุ่งเกี่ยวกับการค้าที่ยังคงอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 และให้อำนาจบริหารของคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.) มาอยู่ภายใต้ร่างพระราชบัญญัติข้าว พ.ศ. เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินการ อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัติข้าว พ.ศ. ได้ถูกถอนออกจากการพิจารณาในวาระที่ 3 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เนื่องจากถูกมองว่าไม่เหมาะสมที่จะออกร่างพระราชบัญญัติข้าว พ.ศ. ในช่วงที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎร

ถึงแม้ว่า กรมการค้าข้าวจะสามารถพัฒนาพันธุ์ข้าวใหม่ได้หลายสายพันธุ์ แต่ปัจจุบันการค้าข้าวที่มีการทำตลาดอยู่จะมีเพียงสองชนิด คือ ข้าวหอมมะลิที่เป็นข้าวเกรดพรีเมียม และข้าวขาว อีกทั้งการผลิตและการตลาดยังอยู่ต่างกระทรวงทำให้การพัฒนาสายพันธุ์ข้าวใหม่ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดหรือการขยายตลาดข้าวสายพันธุ์ใหม่ไม่สัมพันธ์กัน เพราะหน่วยงานผู้วิจัยและพัฒนาสายพันธุ์ข้าวใหม่

ก็ไม่มี ความเข้าใจความต้องการของตลาด ขณะที่หน่วยงานผู้ส่งเสริมการขายก็ไม่มี ความเข้าใจในคุณค่า มูลค่าเพิ่มของข้าวสายพันธุ์ใหม่ที่ได้รับการพัฒนาขึ้น หรือไม่รู้ว่ามีข้าวสายพันธุ์ใหม่ที่ควรนำมาส่งเสริมทางการตลาด

นอกจากนี้ การออกนโยบายเรื่องข้าวยังเป็นนโยบายเฉพาะปลายทาง อาทิ นโยบาย พยุกราคาโดยการประกันราคา ที่ไม่ได้ทำให้ทั้งระบบห่วงโซ่ข้าวเกิดเสถียรภาพ ชาวนาไม่ได้เกิดความเข้มแข็ง เนื่องจากเมื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ส่งเสริมให้ชาวนาปลูกข้าวพันธุ์ดี แต่สิ่งที่ชาวนาจำหน่ายคือ ข้าวเปลือกทำให้อำนาจต่อรองของชาวนามีน้อย เพราะไม่สามารถเก็บผลผลิตไว้ได้นาน หากมีปริมาณ ข้าวเปลือกออกสู่ตลาดจำนวนมาก พ่อค้าก็จะกดราคาซื้อในราคาต่ำ และผลกระทบในการชดเชยราคา ให้กับรัฐบาล แต่เมื่อมีการนำข้าวเปลือกไปแปรรูปเป็นข้าวสารแล้ว ราคาของข้าวสารจะไม่ได้เคลื่อนไหวตาม ราคาข้าวเปลือก ซึ่งเกิดจากช่องว่างของการขาดหน่วยงานที่จะกำกับดูแลทั้งการผลิตและการส่งออก โดยกระทรวงพาณิชย์จะกำกับตามอำนาจของตนภายใต้พระราชบัญญัติที่เน้นการดูแลพ่อค้าข้าว หรือผู้ส่งออกข้าว ขณะที่หากชาวนาขายข้าวได้ในราคาต่ำก็จะนึกถึงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่อำนาจในการจัดการเรื่อง การตลาดอยู่ที่กระทรวงพาณิชย์

ในส่วนของปัญหาทางด้านกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการข้าว พบว่า มีกฎหมายกระจัดกระจายอยู่ในหลายฉบับ เนื่องจากขาดการปฏิรูปกฎหมายที่ทำให้มีการออกกฎหมายฉบับใหม่ เกิดความซ้ำซ้อนในการบริหารจัดการและกฎหมายบางฉบับไม่ได้มีการปรับปรุงให้ทันสมัย โดยภาคการตลาด มีพระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 ซึ่งไม่เคยมีการปรับปรุง แต่มีการอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ในการออกกฎหมายลำดับรองมาบังคับใช้ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2503 ซึ่งมีช่องว่าง คือ กระทรวงพาณิชย์จะกำหนดมาตรฐานของข้าวส่งออก อาทิ ข้าวหอมมะลิ ซึ่งเป็นข้าวเกรด พรีเมียมไว้เพียงสองสายพันธุ์ คือ ข้าวหอมมะลิพันธุ์ 105 และข้าวหอมมะลิพันธุ์ กข 15 ซึ่งไม่สอดคล้องกับ จำนวนสายพันธุ์ข้าวหอมมะลิในปัจจุบันที่มีจำนวนเป็นร้อยสายพันธุ์ ทำให้เกษตรกรไม่สามารถขายข้าวหอม มะลิสายพันธุ์ใหม่ได้ราคาตามคุณค่าของสายพันธุ์ แต่จะขายได้ในราคาข้าวขาว ในส่วนของภาคการผลิตจะมี พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 ที่รวมทุกชนิดพืช แต่กรมการข้าว จะดูแลเฉพาะเมล็ดพันธุ์ข้าว พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2542 ซึ่งมีหมวดว่าด้วย การเช่านาที่ชาวนาไม่สามารถกำกับราคาของการเช่าที่ดินเพื่อทำนาได้ ทำให้ต้นทุนการผลิตข้าวสูง ขณะเดียวกันผู้ให้เช่าที่นารายใหญ่จะไม่มี การทำสัญญาเช่ากับชาวนา เนื่องจากจะทำให้เสียเปรียบผู้เช่าทำนา ดังนั้น ชาวนาจึงไม่ได้รับการช่วยเหลือ เมื่อมีการช่วยเหลือชาวนา โดยผู้ที่ได้รับเงินชดเชยคือเจ้าของที่ดิน ส่วนพระราชบัญญัติอื่น ๆ ก็จะเป็นไปตามหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน

ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีการดำเนินการในเรื่องข้าว ดังนี้

(1) การปฏิรูปชาวนาและองค์กรชาวนา

ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายและหน่วยงานที่ดูแลเรื่ององค์กรชาวนาโดยตรง ทำให้กลุ่มชาวนา ต้องจดทะเบียนจัดตั้งองค์กรชาวนาตามประมวลกฎหมายแพ่งเพื่อให้มีสถานะถูกต้องตามกฎหมาย โดยใน ปัจจุบันมีองค์กรชาวนาประมาณ 10 แห่ง

(2) การปฏิรูประบบการผลิต

โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องมีการปฏิรูปทั้งระบบ เนื่องจากบางหน่วยงานมี อัตรากำลังซื้ออยู่จำนวนมาก อาทิ กรมส่งเสริมการเกษตรมีอัตรากำลังซื้ออยู่ประมาณ 10,000 คน ขณะที่ กรมการข้าวที่เป็นหน่วยงานใหม่มีอัตรากำลังไม่ถึงหนึ่งพันคน และในบางจังหวัดไม่มีอัตรากำลัง ทำให้ เจ้าหน้าที่ที่ดูแลชาวนาไม่สามารถเข้าถึงชาวนาได้ ดังนั้น จึงควรมีการเกลี่ยอัตรากำลังจากกรมส่งเสริม

การเกษตรมายังกรมการข้าวประมาณ 2,000 คน เพื่อให้มีกำลังคนเพียงพอ เนื่องจากหน่วยงานตั้งใหม่จะเสนอขอเพิ่มบุคลากรได้ยาก แต่สามารถขอเกลี้ยอัตรากำลังจากภายในกระทรวงได้ ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังไม่เคยทำการเกลี้ยอัตรากำลัง

(3) การปฏิรูปการตลาดข้าว

ต้องดำเนินการอย่างครบวงจรตลอดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain)

(4) การปฏิรูปกลไกการขับเคลื่อนภาครัฐ

โดยนำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารจัดการข้าวมารวมอยู่ด้วยกัน ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ แต่ไม่รวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยอ้อม อาทิ กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน ซึ่งสามารถประสานการทำงานกันได้ โดยไม่ต้องนำมาอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาเดียวกัน

ทั้งนี้ การรวมหน่วยงานด้านการบริหารจัดการข้าวทั้งระบบเข้าด้วยกันจะมีกลุ่มภารกิจสำคัญ

คือ

- กลุ่มภารกิจวิจัยและนวัตกรรมข้าว
- กลุ่มภารกิจการผลิต โดยจะมีภารกิจในการดูแลเกี่ยวกับข้าวและชาวนา
- กลุ่มภารกิจการแปรรูปและอุตสาหกรรม โดยจะมีภารกิจในการดูแลเกี่ยวกับการแปรรูปข้าว

และโรงสีข้าว

- กลุ่มภารกิจการตลาดและการค้า

2.3.2 กระทรวงอุตสาหกรรม

ในปัจจุบันปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมีนโยบายในการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย คือ “ผลิตได้ ขายดี อยู่ด้วยกันได้” โดยเน้นในเรื่องของอุตสาหกรรมเกษตร การแปรรูปผลิตผลทางการเกษตรต่าง ๆ ซึ่งข้าวก็เป็นหนึ่งในผลิตภัณฑ์เป้าหมาย ทั้งนี้ ตามโครงสร้างของกระทรวงอุตสาหกรรม จะไม่มีหน่วยงานที่ดูแลเฉพาะเรื่องข้าวโดยตรง ซึ่งในเรื่องข้าวจะไปอยู่ในกลุ่มภารกิจตามหน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวง

ในการขับเคลื่อนการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศนั้น จะเป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมไทย 4.0 ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ซึ่งในเรื่องข้าวจะอยู่ภายใต้แผนแม่บทอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร โดยกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมมีหน้าที่เกี่ยวกับพัฒนาเทคโนโลยีนวัตกรรมปัญญาและกระบวนการผลิต เครื่องมือเครื่องจักรกลที่ใช้ในอุตสาหกรรมเกษตร การพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร อุตสาหกรรมและการเพิ่มมูลค่าทางการตลาด

ที่ผ่านมาประเทศไทยมีการแปรรูปข้าวมายาวนานแต่ส่วนใหญ่จะเป็นการแปรรูปในขั้นต้น ซึ่งทำให้การเพิ่มมูลค่าในสินค้ายังไม่สูง ในปีนี้กระทรวงจะเน้นในเรื่องของการเพิ่มมูลค่า เน้นตลาดพรีเมียม ตัวอย่างเช่น สินค้าเกษตรออร์แกนิก เนื่องจากมีโอกาสขยายตลาดได้มาก และการสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงแบบของห่วงโซ่อุปทานในเกษตรกรรมให้เกิดการลงทุนและการสร้างการประกอบธุรกิจด้วยการนำเอาผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรบางอย่างเป็นไปแปรรูปในทางอุตสาหกรรมเพื่อให้มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น เพื่อเพิ่มช่องทางในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรให้มากขึ้นและตรงต่อความต้องการของผู้บริโภคในปัจจุบัน

ส่วนในเรื่องของมาตรฐานอาหารนั้น สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) จะดูแลเรื่องของกำกับดูแลผลิตภัณฑ์ และการตรวจสอบและรับรองด้านการมาตรฐาน ส่งเสริมและพัฒนาด้านการมาตรฐานของประเทศ ตลอดจนการรับรองคุณภาพผลิตภัณฑ์ชุมชน (มผช.) และการดำเนินกิจกรรมด้านการมาตรฐานระหว่างประเทศด้านบรรจุภัณฑ์อาหาร

แผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร ระยะที่ 1 ปี พ.ศ. 2562 – 2570 ได้กำหนด วิสัยทัศน์ ให้ไทยเป็นศูนย์กลางการผลิตอาหารอนาคตแห่งอาเซียนควบคู่กับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานราก โดยมีตัวชี้วัดเป้าหมายว่า ไทยต้องเป็น 1 ใน 10 ผู้ส่งออกอาหารของโลก โดยผลิตภัณฑ์เป้าหมาย ได้แก่ อาหารสุขภาพ ผลิตภัณฑ์อาหารจากเทคโนโลยีชีวภาพเจาะกลุ่มเป้าหมายด้านสุขภาพมากขึ้น ซึ่งตอนนี้ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมนั้นจะเป็นหน่วยงานหลักในการที่จะรับผิดชอบในการดำเนินการภายใต้แผนการพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร อย่างไรก็ตาม ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของเรื่องของมาตรฐานอาหารที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในอุตสาหกรรมอาหารชีวภาพ คือ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ทำหน้าที่ดูแลเรื่องมาตรฐานอาหารโดยเฉพาะอีกด้วย

จะเห็นได้ว่านโยบายที่กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ข้าวจะเป็นสินค้าชนิดหนึ่งที่อยู่ภายใต้แผนการพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรและอาหาร แต่ในการดำเนินงานนั้น กระทรวงอุตสาหกรรมไม่ได้มีหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเรื่องข้าวโดยตรง การดำเนินงานในเรื่องข้าวจะเป็นไปตามภารกิจการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามปกติทั่วไป แต่นอกจากเรื่องของการแปรรูปแล้ว กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีบทบาทสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ กระทรวงอุตสาหกรรม โดยสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจอุตสาหกรรม จะมีส่วนที่ดูแลรับผิดชอบเรื่องส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาเครื่องจักรกลทางการเกษตรด้วย

ในประเด็นความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมาใช้ในการบริหารจัดการข้าวนั้น เห็นว่า อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายมีส่วนคล้ายกับอุตสาหกรรมข้าวอยู่อย่างหนึ่ง คือ ข้าวทุกเมล็ดต้องเข้าโรงงานแปรรูปก่อนนำไปใช้บริโภคเช่นเดียวกับอ้อย แต่ปัญหาของข้าวที่ไม่เหมือนกับอ้อย คือ อ้อยเมื่อเข้าโรงงานแล้วก็จะแปรรูปเป็นน้ำตาลแล้วจำหน่าย ส่วนข้าวจะมีผู้ที่เกี่ยวข้องอีกหลายส่วน ซึ่งต้องพิจารณาว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมข้าวทั้งตลอดห่วงโซ่อุปทาน (Supply chain) มีแค่นั้น และจะตัดตรงจุดใดเพื่อนำมาเป็นระบบแบ่งปันผลประโยชน์ ดังนั้น ในการที่จะแบ่งปันผลประโยชน์ในเรื่องข้าวจะต้องนำโรงสีเข้ามาอยู่ในระบบทั้งหมด และต้องหาถึงต้นทุนของโรงสี ต้นทุนการส่งออก ต้นทุนการจำหน่ายภายในประเทศ ต้นทุนการผลิตของชาวนา เพื่อนำมาคำนวณในการแบ่งปันผลประโยชน์ แต่ปัญหาอีกอย่างหนึ่งที่สำคัญ คือ ข้าวมีหลายชนิดพันธุ์ ซึ่งมีราคาแตกต่างกัน และข้าวสามารถมีผลผลิตได้ตลอดทั้งปี ประกอบกับเรื่องราคาข้าวนั้น จะมีเรื่องคุณภาพของข้าวเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยซึ่งทำให้ราคาไม่คงที่ ซึ่งแตกต่างกับอ้อย

อีกส่วนหนึ่งที่สำคัญ ในการแบ่งปันผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่ประสบความสำเร็จนั้น เกิดจากการรวมกลุ่มของเกษตรกรที่มีความเข้มแข็ง มีผู้นำชัดเจนโดยในปัจจุบันสมาคมชาวไร่อ้อยร้อยละ 99 จะอยู่ในสังกัดสมาคมซึ่งเมื่อมีการประชุมเจรจาในเรื่องใด ๆ ก็ตามสามารถดำเนินการผ่านผู้นำกลุ่มได้โดยทันที อีกทั้ง ระบบแบ่งปันผลประโยชน์เป็นระบบที่ต้องทำงานร่วมกันระหว่างโรงงานกับชาวไร่ มีความพึงพาทออาศัยกันอย่างสมบูรณ์ ซึ่งในเรื่องอ้อยนั้นจะไม่พบว่าเกษตรกรจะนำอ้อยส่งขายข้ามเขต ส่วนใหญ่ชาวไร่อ้อยจะส่งขายโรงงานในพื้นที่ของตน ซึ่งเป็นจุดเด่นของอ้อย ซึ่งนับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ของอ้อยและน้ำตาลทรายประสบความสำเร็จ แต่เมื่อหันกลับมามองที่ชาวนา จะพบว่าการรวมกลุ่มของชาวนาขาดเอกภาพ ไม่มีความชัดเจน ดังนั้น หากจะนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ในการบริหารจัดการข้าวต้องเริ่มจากจุดนี้ ด้วยการสร้างองค์กรเกษตรกรของชาวนาให้ชัดเจนและมีความเข้มแข็ง และหากจะดำเนินการทำระบบแบ่งปันผลประโยชน์ในเรื่องข้าวจะต้องดำเนินการศึกษาถึงผลิตผลเสียให้ชัดเจนเสียก่อน

ทั้งนี้ ในปัจจุบันหากจะนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้กับพืชชนิดอื่นได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า พืชที่สามารถจะดำเนินการได้อย่างแน่นอน คือ ปาล์มน้ำมัน เนื่องจากว่ากระบวนการระบบต่าง ๆ คล้ายกับ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

2.3.3 กระทรวงพาณิชย์

- กรมการค้าภายใน

ทางด้านการตลาดควรมีการวิจัยยุทธศาสตร์การค้าข้าวว่าควรเป็นอย่างไรเหมือนอย่าง ที่ประเทศเวียดนามมียุทธศาสตร์ชัดเจนที่จะเข้ามาแทนที่ข้าวหอมมะลิไทยในตลาดโลก จึงได้มีการพัฒนาและปรับปรุงพันธุ์ข้าวอย่างต่อเนื่อง ทำให้จากเดิมที่ข้าวของประเทศเวียดนามมีคุณภาพไม่ดีภายหลังจึงเริ่มมีข้าวพันธุ์พื้นนุ่มออกสู่ตลาด

ในส่วนยุทธศาสตร์ข้าวของประเทศไทยจะต้องพิจารณาว่าจะให้ความสำคัญกับเรื่องคุณภาพ หรือปริมาณ ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาเรื่องข้าวควรพิจารณาแบบแยกส่วนตามลักษณะของพื้นที่ อาทิ การทำนาในพื้นที่ภาคกลางจะเป็นการเช่าที่นาและเป็นการทำนาในเชิงธุรกิจ ที่มีการจ้างทำนาในการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวแต่การทำนาในพื้นที่ภาคอีสานจะเป็นการทำนาในที่ดินของตนเอง โดยมีการปลูกข้าวไวแสงและมีการประกอบอาชีพอื่นนอกฤดูทำนา รวมถึงมีเอกลักษณ์และวัฒนธรรมเป็นของตนเองในการปลูก ผลิต และเก็บข้าวไว้บริโภคในครัวเรือน

สำหรับการดูแลเรื่องกำไรจากการค้าข้าวตลอดห่วงโซ่ กรมการค้าภายในได้กำหนดแนวทางในการที่จะดูแลเกษตรกร โดยให้ผู้ซื้อรับซื้อข้าวจากชาวนาในราคาที่เป็นธรรมเพื่อทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถดำรงอยู่ได้ตลอดห่วงโซ่

- กรมการค้าต่างประเทศ

ในช่วงที่ได้มีการตั้งกรมการค้าข้าวเมื่อปี พ.ศ. 2549 ได้มีแนวคิดในเรื่องการบูรณาการการทำงานในส่วนของการผลิตและการตลาด อย่างไรก็ตาม ยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม โดยยังคงแบ่งโครงสร้างการทำงานตามภารกิจ (Function Based) หรือการผลิต ที่ดูแลโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และการตลาดที่ดำเนินการโดยกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งแบ่งเป็นตลาดภายในประเทศกำกับดูแลโดยกรมการค้าภายใน และตลาดต่างประเทศรับผิดชอบโดยกรมการค้าต่างประเทศ ถ้าหากมีการจัดตั้งกระทรวงการค้าโดยรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาอยู่ภายใต้กระทรวงก็จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาเรื่องการบูรณาการได้ แต่การช่วยเหลือชาวนาเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาในการดำเนินการและเป็นผลลัพธ์ของกระทรวงการค้า ทั้งนี้ การจัดตั้งกระทรวงการค้ามีกระบวนการที่ใช้เวลายาวนาน ดังนั้น ในระยะสั้นต้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยกระดับตัวเอง อาทิ กรมการค้าข้าวที่ต้องยกระดับด้านการผลิต กระทรวงพาณิชย์ต้องยกระดับด้านการตลาด เช่น การทำตลาดซื้อขายล่วงหน้า เป็นต้น

ในส่วนของการปรับปรุงพันธุ์ ST25 ของประเทศเวียดนามเป็นการปรับปรุงพันธุ์จากพ่อแม่พันธุ์ 9 สายพันธุ์ โดยหนึ่งในเก้าสายพันธุ์คือข้าวหอมมะลิของไทย ข้าวสายพันธุ์เมล็ดสั้น ข้าวสายพันธุ์เมล็ดยาว มีความต้านทานโรค สามารถปลูกในพื้นที่น้ำกร่อย พื้นที่ปากแม่น้ำ โดยในนาข้าวสามารถเลี้ยงกุ้งได้ ทั้งนี้ ในประเทศเวียดนามหากมีการคิดสายพันธุ์ข้าวใหม่จะสามารถขึ้นทะเบียนเมล็ดพันธุ์ได้อย่างรวดเร็ว ขณะที่ประเทศไทยยังคงมีปัญหาในการขึ้นทะเบียนเมล็ดพันธุ์ เนื่องจากกระบวนการในการดำเนินการเป็นไปอย่างล่าช้า

นอกจากนี้ ประเทศเวียดนามยังมีการวางแผนการปลูกในระยะยาวให้แก่เกษตรกรแทน รวมถึงหากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็อาจจะไม่มีการเปลี่ยนยุทธศาสตร์ข้าว ซึ่งทำให้เกิดความต่อเนื่องในการขับเคลื่อน

2.3.4 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

1) ข้อมูลเกี่ยวกับการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และองค์การมหาชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ถึงปัจจุบัน

ในการปฏิรูประบบราชการ เมื่อปี พ.ศ. 2545 ทำให้เกิดหน่วยงานระดับกระทรวง จำนวน 19 กระทรวง และส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และหน่วยงานสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง หน่วยงานระดับกรม จำนวน 154 กรม องค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติเฉพาะ 8 หน่วยงาน องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 8 หน่วยงาน ในเวลาต่อมาได้มีการปรับปรุงกระทรวง มีการปรับปรุงบทบาทภารกิจ และเปลี่ยนชื่อ 2 กระทรวง คือ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็น กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

สำหรับปี พ.ศ. 2562 ยังคงมีหน่วยงานระดับกระทรวงและเทียบเท่า จำนวน 20 หน่วยงาน เท่ากับเมื่อ พ.ศ. 2545 แต่มีหน่วยงานระดับกรม จำนวน 160 กรม องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติเฉพาะ 24 หน่วยงาน โดยเป็นการจัดตั้งใหม่ 5 แห่ง ตัดโอนภารกิจมาจากส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐอื่นมาจัดตั้ง 6 แห่ง และแปลงสภาพมาจากองค์การมหาชนตามกฎหมายขององค์การมหาชน 6 แห่ง มีองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 35 หน่วยงาน เป็นการจัดตั้งใหม่ 6 แห่ง ตัดโอนภารกิจมาจากส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐอื่นมาจัดตั้ง 20 แห่ง ยุบเลิก 1 แห่ง

2) ขั้นตอนการขอจัดตั้งหน่วยงานของรัฐระดับกระทรวง

การเสนอจัดตั้งหน่วยงานระดับกระทรวงไม่จำเป็นต้องเสนอให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการพิจารณาก่อน ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการไม่ได้มีภารกิจในการพิจารณาการจัดตั้งกระทรวงใหม่โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติหากมีการเสนอเรื่องการจัดตั้งกระทรวงใหม่เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีทางคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีด้วย นอกจากนี้ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ยังมีส่วนในการจัดตั้งกระทรวงจากการที่จะต้องมีการตั้งหน่วยงานหรือตัดโอนหน่วยงานในระดับกรมภายใต้สังกัดของกระทรวงใหม่ที่จะมีการจัดตั้งขึ้น

สำหรับตัวอย่างการจัดตั้งกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) เริ่มต้นจากการที่คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาได้ส่งร่างการศึกษาที่มีประเด็นสำคัญ คือ การทำให้การศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยมีการต่อยอดและสัมพันธ์กับวิทยาศาสตร์ การวิจัยและนวัตกรรมไปยังส่วนราชการเจ้าของเรื่องคือ กระทรวงศึกษาธิการพิจารณา และส่วนราชการได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการพิจารณา เมื่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมีการพิจารณาเห็นชอบหลักการจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรมเสร็จแล้วจึงได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาหลักการแนวคิดและร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการและสั่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ถัดมาเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วจึงได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ตรวจพิจารณาแล้วเสร็จ หลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบจึงได้เสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ปฏิบัติหน้าที่รัฐสภาพิจารณาตามกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติ และเมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นชอบแล้วจึงได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

3) ข้อเสนอแนะต่อการจัดตั้งโครงสร้างส่วนราชการ

3.1) หลักการและแนวคิดในการออกแบบจัดโครงสร้างส่วนราชการ

3.1.1) การวิเคราะห์แนวโน้มของโลกที่สำคัญ อาทิ

การพลิกผันทางด้านเทคโนโลยี (Disruptive Technology) การเกิดสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitics) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ซึ่งเป็นกรอบทิศทางการพัฒนาของโลกภายหลัง ปี ค.ศ. 2015 องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) กำหนด

3.1.2) การวิเคราะห์ทิศทางการพัฒนาประเทศ ประกอบด้วย

- ยุทธศาสตร์ 20 ปี ที่เน้นองค์การภาครัฐให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัวปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์

- แผนปฏิรูปประเทศ ที่เน้นองค์การภาครัฐให้มีความกะทัดรัดปรับตัวเร็ว มีผลสัมฤทธิ์สูง (Agile Government Transformation) และมีรูปแบบเรียบง่าย (Simplicity)

- แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ อาทิ ประเด็นการพัฒนาเร่งด่วนในระยะ 5 ปีแรก

- เป้าหมายประเทศ อาทิ การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 12

3.1.3) พระราชกฤษฎีกาการบริหารกิจการบ้านเมือง มีประเด็นสำคัญ คือ

- จัดทำแผนปฏิบัติการ 5 ปี ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนปฏิรูปประเทศ

- ปรับโครงสร้างส่วนราชการให้สอดคล้องยุทธศาสตร์ชาติ ทบทวนภารกิจ/ยุบเลิก /ปรับปรุง

- ยกระดับภาครัฐโดยการเชื่อมโยงผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลกลาง

3.1.4) โครงสร้างหน่วยงานภาครัฐ ต้องมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

- ปรับตัวทันต่อสถานการณ์ (Adaptive)

- มีความคล่องตัวรวดเร็ว (Agile)

- มีความยืดหยุ่น (Flexible)

- ทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่น (Collaborative)

ทั้งนี้ ส่วนราชการต้องสามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของประเทศและบริบทโลกได้อย่างรวดเร็ว โดยเน้นการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน

3.1.5) การวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ ประกอบด้วย

(1) การทบทวนบทบาทภาพรวม

- ทิศทางอนาคต เพื่อประโยชน์ประเทศชาติและประชาชน

- ความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น

- ความจำเป็นที่ต้องดำเนินการโดยส่วนราชการ

(2) การทบทวนประเด็นปัญหา (Issue Analysis)

- วิเคราะห์สภาพปัญหาภายนอกองค์กรภาครัฐ (Outside-in)

- การวิเคราะห์สภาพปัญหาภายในองค์กรภาครัฐ (Inside-out)

โดยมีประเด็นสำคัญ คือ บทบาทภารกิจ โครงสร้างบุคลากร ระบบและกระบวนการทำงาน

(3) ประเด็นในการพิจารณาเพื่อปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ

- ความจำเป็นในการขอจัดตั้ง
- การแก้ไขปัญหาที่เป็นอยู่/รองรับการเปลี่ยนแปลง
- ขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ
- ระบบและกระบวนการทำงาน
- อัตรากำลัง
- ปริมาณงาน/คุณภาพงาน
- ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายจากการจัดตั้งส่วนราชการ
- ค่าใช้จ่าย/ความคุ้มค่าและประโยชน์ที่ได้รับ
- การศึกษาเปรียบเทียบ (Benchmarking)
- การทำงานภายใต้ห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) การบริหารจัดการข้าว

ครบวงจร

4) สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการจัดส่วนราชการ

4.1) ปัญหาการบริหารจัดการข้าวของภาครัฐที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน อาจแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการปรับระบบการทำงานของกรมการข้าว โดยการบูรณาการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นมากขึ้น อาทิ ด้านการวิจัย เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของตลาด และควรบูรณาการทำงานกับหน่วยงานด้านวิจัยต่าง ๆ ยกตัวอย่าง เช่น มหาวิทยาลัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (สวพส.) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) รวมทั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) และกระทรวงพาณิชย์ ให้มากขึ้น

4.2) ต้องพิจารณาการบริหารจัดการข้าวแบบครบวงจร ตลอดต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ เป็นหลัก และเป็นไปตามหลักการแนวทางการจัดส่วนราชการตามที่ ก.พ.ร กำหนด

4.3) การเสนอให้มีการจัดตั้งกระทรวงการข้าวจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) การบริหารจัดการข้าวทั้งระบบตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ทั้งในแง่มุมมองของประเด็นปัญหาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์หาจุดเชื่อมโยงที่หายไป (Missing Link) ในห่วงโซ่ ซึ่งจำเป็นต้องมีหน่วยงานเข้ามาทำหน้าที่รองรับดำเนินการ ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของส่วนราชการ หรือองค์การมหาชน หรือหน่วยงานในรูปแบบอื่นที่มีความสามารถในการบริหารจัดการข้าวทั้งระบบครบวงจรได้

4.4) ลักษณะหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น ต้องทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผน กำกับ ดูแลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้ห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) มาดำเนินการในเรื่องนี้ได้เป็นอย่างดี สำหรับเรื่องการปฏิบัติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการ

2.3.5 สมาคมโรงสีข้าวไทย

การบริหารจัดการข้าวของประเทศไทยมีความซับซ้อนเนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน ซึ่งในส่วนหนึ่งของหน่วยงานราชการจะเริ่มจากการขอใบอนุญาตตั้งโรงงาน หรือโรงสี ต้องขออนุญาตจากกระทรวงอุตสาหกรรม การส่งออกข้าวต้องขออนุญาตส่งออกจากกระทรวงพาณิชย์ ส่วนการรับรองมาตรฐานต่าง ๆ ต้องขอการรับรองจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

การแก้ไขปัญหาเรื่องการบริหารจัดการข้าวนั้น หากจะกล่าวถึงการแปรรูป ปัจจุบันข้าวมีการแปรรูปเป็นสินค้าหลายชนิด เช่น การนำปลายข้าวเจ้า ปลายข้าวเหนียวไปผลิตเบียร์ สุรา ส่วนปลายข้าวหอมมะลิส่วนใหญ่จะมีการส่งออกไปยังต่างประเทศ อีกส่วนหนึ่งได้มีการนำข้าวหอมมะลิไปทำผลิตภัณฑ์เสริมความงาม แต่ในการแปรรูปดังกล่าวนี้ ไม่สามารถเกิดนัยยะทางการตลาดได้ หมายความว่า โครงสร้างการบริหารจัดการข้าวทั้งระบบค่อนข้างใหญ่ ปัจจุบันประเทศไทยมีปริมาณข้าว ในปีหนึ่ง ๆ ประมาณ 30 ล้านตัน โดยมีชนิดของพันธุ์ข้าว หลายชนิดทั้งกลุ่ม ข้าวหอมมะลิ ข้าวหอมไทย ข้าวขาวพื้นนุ่ม ข้าวขาวพื้นแข็ง และข้าวเหนียว พบได้ว่าในระบบของข้าวนี้ค่อนข้างมีรายละเอียดที่ซับซ้อนและมีผู้ที่เกี่ยวข้องหลายส่วน

ปัจจุบันในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ปรับตัวและมีนโยบายที่ไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น กล่าวคือ มีการมองตลาดนำการผลิต กระทรวงพาณิชย์ดูแลด้านการตลาด ส่วนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เริ่มพัฒนาพันธุ์ข้าว แต่ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ คือ ข้าวมีการเปลี่ยนแปลงพันธุ์และความต้องการอย่างรวดเร็ว ตัวอย่างเช่น ในอดีตข้าวที่เพาะปลูกได้ผลผลิตภายใน 90 วัน เป็นข้าวที่ไม่ดี แต่ปัจจุบันกลับพบว่าข้าวอายุการเพาะปลูก 90 วัน หรือ 3 เดือนนั้น เป็นข้าวที่เกษตรกรในพื้นที่ลุ่มต้องการเพาะปลูก ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลสำคัญ คือ 1. รอบระยะเวลาการเพาะปลูกสั้น 2. ให้ผลผลิตต่อไร่สูง 3. ให้ราคาที่เหมาะสม จึงทำให้พันธุ์ข้าวอายุสั้นดังกล่าวเป็นที่นิยมของเกษตรกร ส่วนปัญหาในเรื่องการเพาะปลูกข้าวส่วนใหญ่จะปรากฏในพื้นที่ภาคอีสาน อันเนื่องมาจากการเพาะปลูกในพื้นที่ภาคอีสานนั้นจะพึ่งพาน้ำฝนและแหล่งน้ำตามธรรมชาติเป็นหลัก เพราะระบบชลประทานมีไม่เพียงพอต่อความต้องการเพาะปลูกข้าวในพื้นที่

ปี 2562 ไทยส่งออกข้าวประมาณ 7.5 ล้านตัน โดยสัดส่วนการส่งออกข้าวชนิดที่มีการลดลงอย่างชัดเจน คือ สัดส่วนของกลุ่มข้าวขาว 5 เปอร์เซนต์ ลดลงไปถึงร้อยละ 34 และสัดส่วนของข้าวหอมมะลิที่ส่งออกไปยังตลาดแอฟริกาและตะวันออกกลางก็หดตัวลงร้อยละ 20 จากเดิมย้อนหลัง 5 ปี ประเทศไทยเคยส่งออกข้าวหอมมะลิประมาณ 2 ล้านตันต่อปี แต่ในปี 2562 การส่งออกลดลงเหลือประมาณ 1.5 ล้านตัน ส่วนข้าวที่มีปรับตัวส่งออกมากขึ้น คือ ข้าวหอมปทุม หรืออีกชื่อหนึ่ง คือ ข้าวหอมไทย จากอดีตย้อนหลัง 5 ปี มีการส่งออกประมาณ 1 แสนตัน แต่ในปัจจุบันสามารถส่งออกได้เพิ่มเป็นประมาณ 5 - 6 แสนตัน ส่วนการส่งออกข้าวที่หายไปคือกลุ่มของข้าวขาว เนื่องจากเราสูญเสียตลาดในประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศอินโดนีเซีย และประเทศมาเลเซีย ให้กับประเทศเวียดนาม

ซึ่งในการแก้ไขปัญหาด้านการส่งออกนั้น นายประภัตร โพธสุธน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีนโยบายให้เร่งเพิ่มศักยภาพและส่งเสริมขานาปลูกข้าวหอมซึ่งให้ผลผลิตสูงและเป็นที่ยอมรับของผู้บริโภค ต้นทุนต่ำขึ้นมา เพื่อหวังที่จะพัฒนาข้าวหอมให้เกษตรกรปลูกข้าวหอมให้มากขึ้น และส่งเข้าสู่ตลาดส่วนนี้ไปตั้งสัดส่วนตลาดด้านข้าวส่วนนี้กลับคืนมา

ในตลาดการค้าข้าวโลกมีปริมาณประมาณ 40 ล้านตัน ทั้งนี้ในปี 2562 ที่ผ่านมามีไทยส่งออกข้าวได้ประมาณ 7 ล้านตัน ต่ำสุดในรอบ 6 ปี แต่มีได้ก่อให้เกิดภาวะขาดแคลนข้าวในตลาดโลก ซึ่งหมายความว่า การส่งออกข้าวของไทยสู่ตลาดค้าข้าวโลกน้อยนั้นไม่ก่อให้เกิดผลกระทบในการค้าข้าวของตลาดโลกแต่อย่างใด เนื่องจากพบว่าประเทศอื่นที่ส่งข้าวไปเติมในตลาดโลกในสัดส่วนที่ประเทศไทยไม่ได้ส่งออก ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ไทยสูญเสียตลาดข้าวส่วนนี้ไป แต่เกษตรกรภายในประเทศยังโชคดีที่ยังไม่ได้รับผลกระทบจากราคาข้าวภายในประเทศที่รุนแรงมากนัก เพราะในช่วงที่ผ่านมาผลผลิตข้าวภายในประเทศมีปริมาณน้อย เนื่องจากปัญหาภัยแล้งทำให้ปริมาณข้าวที่ไม่ล้นตลาด ทั้งนี้ หากสถานการณ์การเพาะปลูกข้าวภายในประเทศกลับมาเป็นปกติมีผลผลิตออกมาปีละประมาณ 30 ล้านตัน ก็อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการข้าวภายในประเทศได้

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ การพัฒนาพันธุ์ข้าวของประเทศไทยค่อนข้างช้ากว่าประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นคู่แข่งในการค้าข้าว เนื่องจากปัจจุบันประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ประเทศเวียดนามทุก ๆ 2 ปี จะมีพันธุ์ข้าวใหม่ออกมาเสมอ ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาก็ควรที่จะต้องเปลี่ยนรูปแบบในการพัฒนาพันธุ์ข้าวโดยพัฒนาพันธุ์ข้าวที่ตลาดมีความต้องการ ซึ่งในปัจจุบันนี้ตลาดการค้าข้าวมีความต้องการข้าวอยู่ 2 ประเภท คือ กลุ่มข้าวนุ่ม และกลุ่มข้าวแข็ง รวมถึงการพัฒนาพันธุ์ข้าวที่สามารถให้ผลผลิตต่อไร่ไม่ต่ำกว่า 1 ตัน ซึ่งเรื่องของพันธุ์ข้าวนี้ ปัจจุบันนอกจากกรมการข้าวซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาพันธุ์ข้าวแล้ว ยังมีภาคเอกชนโดยมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่ดำเนินการพัฒนาพันธุ์ข้าวด้วย แต่ในการดำเนินงานของเอกชนกลับพบปัญหาในกระบวนการขั้นตอนการรับรองพันธุ์เนื่องจากว่าการดำเนินงานขาดการบูรณาการ การดำเนินงานร่วมกัน เพราะมีทั้งการรับรองจากกรมวิชาการเกษตรและการรับรองจากกรมการข้าว ทำให้ในปัจจุบันมีพันธุ์ข้าวหลายชนิดที่ออกสู่ตลาดที่ผ่านการรับรองพันธุ์จากกรมวิชาการเกษตรแต่ไม่ผ่านการรับรองจากกรมการข้าว ก่อให้เกิดปัญหาในการดูแลปรับปรุงพันธุ์ การคัดเลือกข้าวพันธุ์ และการชักนำให้เกิดการกลายพันธุ์

ส่วนการแก้ไขปัญหาก็แก่เกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรคุ้มทุนในการผลิต จึงควรจะต้องเพิ่มผลผลิตข้าวต่อไร่ให้เกษตรกรให้ได้ เพราะว่าหากตราบใดผลผลิตต่อไร่ของเกษตรกรยังต่ำอยู่ จะไม่สามารถสร้างรายได้ให้เกษตรกรได้มากกว่าเดิม ยกตัวอย่างเช่น พันธุ์ข้าวหอมพวงที่ปลูกพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งพันธุ์ข้าวหอมพวงให้ผลผลิตต่อไร่สูง ประมาณ 1 ตัน อายุการเพาะปลูก 95 วัน ซึ่งอายุสั้น ทำให้เกษตรกรนิยมปลูกกัน ประกอบกับเป็นข้าวนุ่มและตรงต่อความต้องการของตลาด แต่ทั้งนี้พันธุ์ข้าวดังกล่าวกลับยังไม่ผ่านการรับรองจากกรมการข้าว

ปัจจุบันในการดำเนินกิจการของโรงสี ได้พยายามที่จะช่วยเหลือเกษตรกร โดยการส่งเสริมสนับสนุนให้เกษตรกรเพาะปลูกข้าวโดยใช้ปริมาณผลผลิตเป็นตัวตั้ง มิใช่ใช้ราคาผลผลิตเป็นตัวตั้ง ในการที่จะทำการเพาะปลูก ปัจจุบันไทยไม่สามารถแข่งขันกับเวียดนามได้ในการส่งออกข้าว เนื่องจากผลผลิตต่อไร่ของประเทศเวียดนามสูง ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตต่ำ สามารถจำหน่ายข้าวได้ในราคาถูกกว่าข้าวไทย ดังนั้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องทำแผนและถ่ายทอดองค์ความรู้ไปสู่เกษตรกรให้สามารถปรับตัวในการเพาะปลูก และต้องวิจัยพัฒนาพันธุ์ข้าวให้แก่เกษตรกรเพื่อเพิ่มปริมาณผลผลิตต่อไร่ให้ได้มากขึ้น

ในส่วนของสมาคมโรงสีข้าวไทย ปัจจุบันประเทศไทยมีโรงสีทั้งหมดประมาณ 1,400 โรง โดยเป็นสมาชิกสามัญสมาคมโรงสีข้าวไทยประมาณ 656 โรง และมีสมาชิกสมทบที่เป็นผู้ส่งออกข้าวประมาณ 200 ราย ทั้งนี้ สมาชิกสมทบ หมายถึง ผู้ประกอบการที่จะส่งออกข้าวต้องได้รับการรับรองจากสมาคมโรงสีข้าวไทย หรือจากสมาคมผู้ส่งออกหากผู้ประกอบการส่งออกนั้นเป็นสมาชิกของสมาคมผู้ส่งออกซึ่งส่วนใหญ่สมาชิกสมทบจะเป็นสมาชิกของทั้งสมาคมโรงสีข้าวไทยและสมาชิกสมาคมผู้ส่งออก

2.3.6 นายอภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย อดีตอธิบดีกรมการข้าว และอดีตผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการข้าวของภาครัฐ

ประเด็นสำคัญของรายงานของคณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เมื่อวันที่จันทร์ที่ 8 พฤษภาคม 2560

1.1) ประเด็นการปฏิรูปและแนวทางการขับเคลื่อน

- การปฏิรูปชานา
- องค์กรชานา
- การปฏิรูประบบการผลิต
- การปฏิรูปการตลาดข้าว

- การปฏิรูปกลไกการขับเคลื่อนภาครัฐ
- เร่งรัดมาตรการอื่นที่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้เสนอไปแล้ว

1.2) การปฏิรูปกลไกการขับเคลื่อนภาครัฐ

1.2.1) ปรับปรุงโครงสร้างและภารกิจคณะกรรมการนโยบายและการบริหารจัดการข้าว

(นบข.)

- ให้เป็นหน่วยงานกลางในการวางแผนระยะปานกลางและระยะยาวในการพัฒนา
ชาวนา พัฒนาข้าวและผลิตภัณฑ์

- ให้เป็นหน่วยงานเดียวที่ประกาศข้อมูลผลผลิตและปริมาณคงเหลือข้าวอย่างเป็นทางการ
- กำกับสอดส่องดูแล
- การเอารัดเอาเปรียบ
- ในการผลิตและการค้าข้าว
- ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียครบทุกภาคส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการ
- โดยมีสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายและการบริหารจัดการข้าว

(นบข.) อยู่ภายใต้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

มาตรการ กฎหมาย หน่วยงานรับผิดชอบ คณะรัฐมนตรี โดยออกเป็นระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรี

1.2.2) ปรับโครงสร้างและภารกิจของกรมการข้าว

(1) จัดตั้งสถาบันวิจัยข้าวแห่งชาติ

- วิจัยด้านวิทยาศาสตร์เชิงลึก
- วิจัยเชิงประยุกต์
- ศูนย์บ่มเพาะ (Incubator)
- ศูนย์ฝึกอบรมนานาชาติ
- อุทยานวิทยาศาสตร์ข้าว (Rice Science Park)

มาตรการ กฎหมาย หน่วยงานรับผิดชอบ - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ - กระทรวง
พาณิชย์ - กระทรวงมหาดไทย

(2) จัดตั้งสำนักงานข้าวจังหวัด

- ถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับชาวนา
- พัฒนาองค์กรชาวนา
- ป้องกัน เฝ้าระวังควบคุม และกำจัดโรคและแมลงศัตรูข้าวระบาด
- ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานการผลิตข้าว และมาตรฐานโรงสีในพื้นที่
- ติดตาม และควบคุมคุณภาพเมล็ดพันธุ์ข้าวและปัจจัยการผลิตในพื้นที่
- ส่งเสริมการตลาดข้าวเฉพาะที่พัฒนาขึ้นใหม่ในท้องถิ่นที่ยังไม่มีตลาดรองรับ

มาตรการ กฎหมาย หน่วยงานรับผิดชอบ - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ - กระทรวง
พาณิชย์ - กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

1.2.3) สร้างกลไกการมีส่วนร่วมจากท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

(1) เพิ่มบทบาท

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- จัดเก็บรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลข้าวและชาวนาในท้องถิ่น
- สนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ ที่จำเป็น

(2) สร้างการมีส่วนร่วม

- สถาบันการศึกษาในส่วนภูมิภาค
- ศึกษาวิจัย เพื่อแก้ไขปัญหาข้าวในท้องถิ่น
- ถ่ายทอดความรู้และผลิตช่างจักรกลการเกษตรชุมชน

มาตรการ กฎหมาย หน่วยงานรับผิดชอบ - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ -
กระทรวงมหาดไทย - กระทรวงศึกษาธิการ

1.2.4) พัฒนาระบบสารสนเทศข้าวและการจัดการองค์ความรู้

มาตรการ กฎหมาย หน่วยงานรับผิดชอบ - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ -
กระทรวงพาณิชย์ - กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

บทที่ 3

ผลการศึกษา

3.1 ภาพรวมการบริหารจัดการข้าวของภาครัฐ

3.1.1 หน่วยงานระดับกระทรวง

ในกระบวนการบริหารจัดการข้าวของภาครัฐตลอดห่วงโซ่อุปทานข้าวมีหน่วยงานระดับกระทรวงที่มีภารกิจเกี่ยวข้อง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่รับผิดชอบในส่วนของการผลิต กระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการแปรรูป และกระทรวงพาณิชย์ที่รับผิดชอบในเรื่องการค้า และการตลาด มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2563)

ภารกิจ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม การจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาระบบชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ ตลอดทั้งกระบวนการผลิตและสินค้าเกษตรกรรม และราชการอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

การแบ่งส่วนราชการและกลุ่มภารกิจ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำนวน 16 ส่วนราชการ ประกอบด้วยกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545 กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550 กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2552 และกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2556 ซึ่งออกตามความในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แบ่งกลุ่มภารกิจออกเป็น 3 กลุ่ม และกลุ่มส่วนราชการที่ไม่อยู่ภายใต้กลุ่มภารกิจตามกฎกระทรวง จำนวน 1 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการผลิต ประกอบด้วย 5 หน่วยงาน ได้แก่

- (1) กรมการข้าว
- (2) กรมประมง
- (3) กรมปศุสัตว์
- (4) กรมวิชาการเกษตร
- (5) กรมหม่อนไหม

กลุ่มที่ 2 กลุ่มภารกิจด้านบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการผลิต ประกอบด้วย 4 หน่วยงาน ดังนี้

- (1) กรมชลประทาน
- (2) กรมฝนหลวงและการบินเกษตร
- (3) กรมพัฒนาที่ดิน
- (4) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กลุ่มที่ 3 กลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรและระบบสหกรณ์ ประกอบด้วย 3 หน่วยงาน ดังนี้

- (1) กรมตรวจบัญชีสหกรณ์
- (2) กรมส่งเสริมการเกษตร
- (3) กรมส่งเสริมสหกรณ์

กลุ่มส่วนราชการที่ไม่อยู่ภายใต้กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ ประกอบด้วย 3 หน่วยงาน ดังนี้

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- (2) สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ
- (3) สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

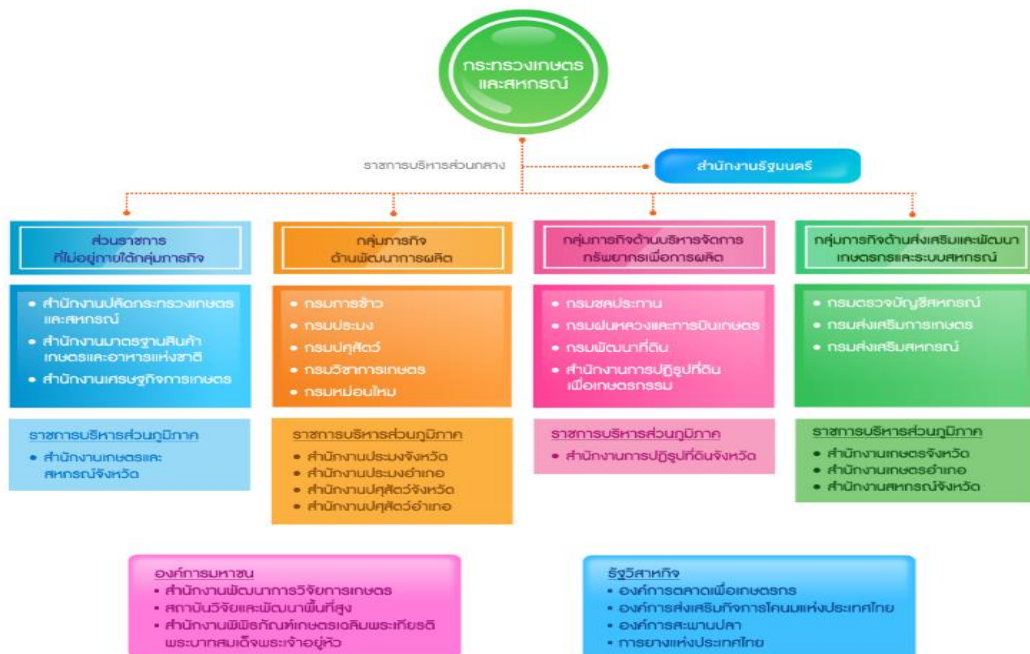
รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ได้แก่

รัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย 4 หน่วยงาน ดังนี้

- (1) การยางแห่งประเทศไทย
- (2) องค์การสะพานปลา
- (3) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร
- (4) องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย

องค์การมหาชน ประกอบด้วย 3 หน่วยงาน ดังนี้

- (1) สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร
- (2) สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง
- (3) สำนักงานพิพิธภัณฑ์เกษตรเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว



ภาพที่ 1 โครงสร้างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. จากโครงสร้าง/อำนาจหน้าที่. โดย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

2) กระทรวงอุตสาหกรรม (กระทรวงอุตสาหกรรม, 2563)

ภารกิจ

กระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรม การส่งเสริม การพัฒนาผู้ประกอบการและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงอุตสาหกรรม หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม

กระทรวงอุตสาหกรรมมีส่วนราชการระดับกรมในสังกัด 8 หน่วยงาน โดยจัดเป็น 3 กลุ่มภารกิจ ได้แก่

- กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรม
- กลุ่มภารกิจด้านกำกับตรวจสอบกระบวนการผลิต
- กลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ

มีส่วนราชการภายใต้กลุ่มภารกิจ 6 หน่วยงาน และส่วนราชการที่ไม่อยู่ภายใต้กลุ่มภารกิจ อีก 1 หน่วยงาน ประกอบด้วย

- สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม มีภารกิจสำคัญ คือ การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อแปลงนโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงเป็นแผนปฏิบัติการ ตลอดจนอำนวยความสะดวกเพื่อให้พันธกิจของกระทรวงบรรลุเป้าหมาย และติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมโดยมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้

กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

- เสนอแนะนโยบายด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรม
- จัดทำแผนพัฒนาอุตสาหกรรมและระบบเตือนด้านอุตสาหกรรม
- ร่วมมือกับองค์การหรือหน่วยงานต่างประเทศด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรม
- เน้นศูนย์ข้อมูลตัวชี้วัดสถานะอุตสาหกรรมและข้อมูลสารสนเทศด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรม
- ส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายและดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วย

อ้อยและน้ำตาลทราย

ส่วนราชการภายใต้กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรมมี 2 หน่วยงาน ได้แก่

- *สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม* มีภารกิจสำคัญ คือ การจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มมูลค่า และขีดความสามารถในการแข่งขัน การจัดทำระบบสารสนเทศเศรษฐกิจอุตสาหกรรม และสัญญาณเตือนภัยภาคอุตสาหกรรมที่ทันสมัย และการสร้างความรู้ด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

- สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย มีภารกิจสำคัญ คือ การชี้แนะทิศทางและเตือนภัยอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และอุตสาหกรรมต่อเนื่องให้เติบโตอย่างยั่งยืน การสนับสนุนการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายและการกำกับดูแลให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมีส่วนเสริมสร้างเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของสังคมไทยอย่างยั่งยืน

กลุ่มภารกิจด้านกำกับตรวจสอบกระบวนการผลิต

- กำกับ ดูแล และสนับสนุนการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม การประกอบกิจการเหมืองแร่ โลหะกรรมและอุตสาหกรรมพื้นฐาน

- ส่งเสริมด้านความปลอดภัย สิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยในแหล่งผลิต

ส่วนราชการภายใต้กลุ่มภารกิจด้านกำกับตรวจสอบกระบวนการผลิต มี 2 หน่วยงาน ได้แก่

- กรมโรงงานอุตสาหกรรม

มีภารกิจสำคัญ คือ การกำกับดูแลธุรกิจอุตสาหกรรมในด้านเทคโนโลยีการผลิต สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัยให้เป็นไปตามกฎหมาย และข้อตกลงระหว่างประเทศ การสนับสนุนข้อมูลและองค์ความรู้ด้านการผลิตเครื่องจักร สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยและการให้บริการแปลงสินทรัพย์เครื่องจักรเป็นทุนเพื่อให้ธุรกิจอุตสาหกรรมมีศักยภาพในการแข่งขันและพัฒนาอย่างยั่งยืน

- กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

มีภารกิจสำคัญ คือ การจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรแร่ และอุตสาหกรรมพื้นฐานให้เกิดประโยชน์สูงสุด การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการประกอบการและการกำกับดูแลการประกอบกิจการเหมืองแร่และอุตสาหกรรมพื้นฐานให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนและมีคุณภาพทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

กลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ

- ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการภายในประเทศ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม อุตสาหกรรมชุมชน

- ดำเนินงานด้านการมาตรฐานของประเทศ

- ดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

ส่วนราชการภายใต้กลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการมี 2 หน่วยงาน ได้แก่

- กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม

มีภารกิจสำคัญ คือ การส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาอุตสาหกรรม และผู้ประกอบการภายในประเทศ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมและอุตสาหกรรมชุมชน ให้มีความเข้มแข็ง และสามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก การพัฒนาเครือข่ายภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง และการเสนอความเห็นเพื่อกำหนดนโยบายด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม

- สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

มีภารกิจสำคัญ คือ การกำหนดมาตรฐานและการให้การรับรองมาตรฐานทั้งมาตรฐานสากลและมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน การส่งเสริมและพัฒนาด้านการมาตรฐาน และการประสานความร่วมมือเกี่ยวกับมาตรฐานในระดับสากล ภูมิภาค และทวีปาคี

นอกจากนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมยังกำกับดูแลหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายเฉพาะจำนวน 1 หน่วยงาน และสถาบันอิสระในเครือข่ายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรม จำนวน 12 สถาบัน ดังนี้

หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายเฉพาะ จำนวน 1 หน่วยงาน คือ

- การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

สถาบันอิสระในเครือข่ายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรม จำนวน 12 สถาบัน

ประกอบด้วย

- สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ

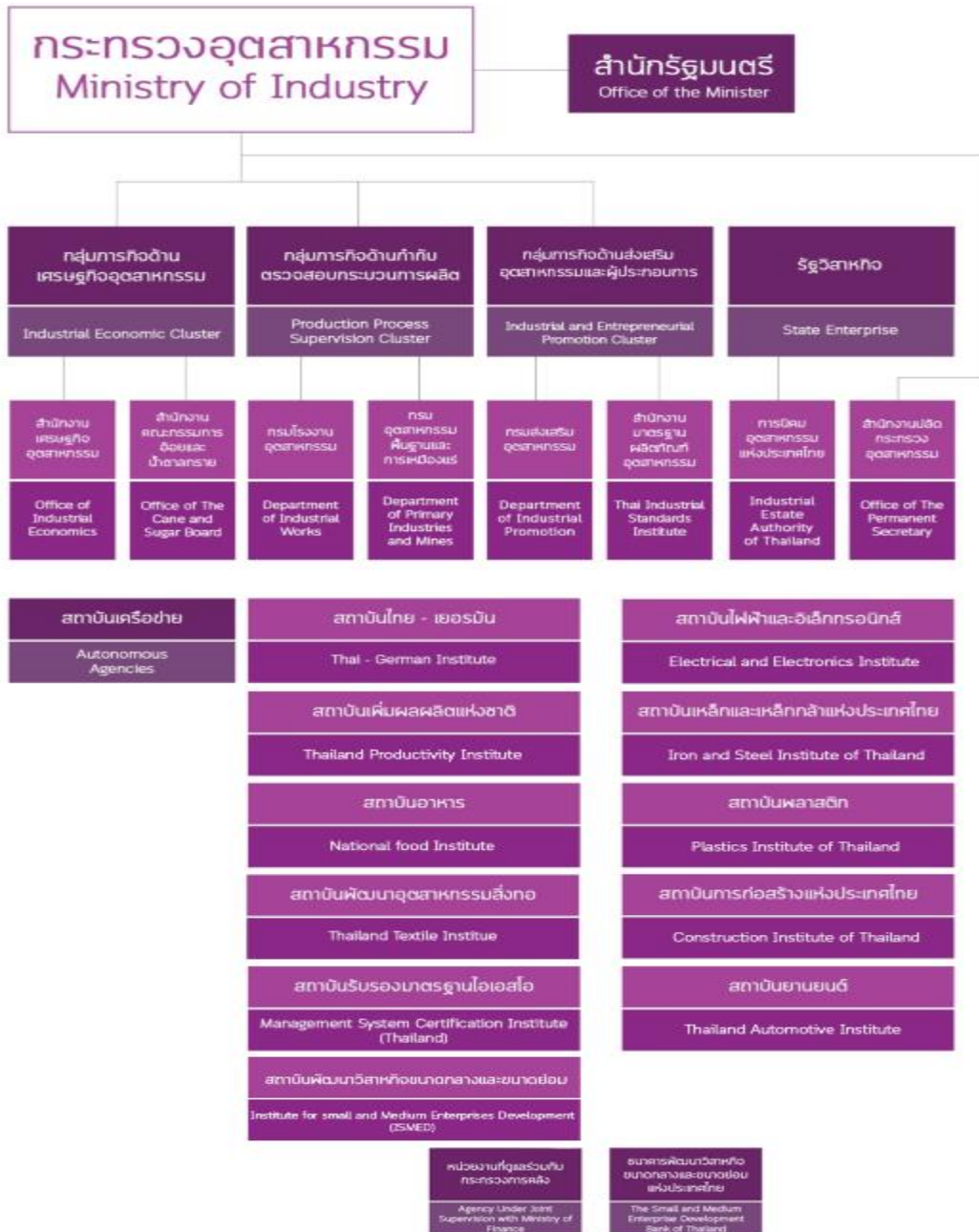
- สถาบันพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

- สถาบันไทย-เยอรมัน

- สถาบันอาหาร

- สถาบันพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอ

- สถาบันไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์
- สถาบันยานยนต์
- สถาบันเหล็กและเหล็กกล้าแห่งประเทศไทย
- สถาบันพลาสติก
- สถาบันการก่อสร้างแห่งประเทศไทย
- สถาบันพัฒนาผลิตภัณฑ์ยางและไม้ยางพารา



ภาพที่ 2 โครงสร้างองค์กรของกระทรวงอุตสาหกรรม. จากโครงสร้างองค์กร. โดย กระทรวงอุตสาหกรรม.

3) กระทรวงพาณิชย์ (กระทรวงพาณิชย์, 2563)

ภารกิจหน้าที่กระทรวงพาณิชย์

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการค้า ธุรกิจบริการ ทรัพย์สินทางปัญญาและราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงพาณิชย์

บทบาทหลัก

3.1) *ภารกิจด้านในประเทศ*

- การดูแลราคาสินค้าเกษตรและรายได้เกษตรกร
- ดูแลผู้บริโภคภายใต้กรอบกฎหมายของกระทรวงพาณิชย์
- ส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจการค้า ทั้งการค้าสินค้าและธุรกิจบริการ
- คุ้มครองด้านทรัพย์สินทางปัญญา

3.2) *ภารกิจด้านต่างประเทศ*

- เจรจากการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยการเจรจาภายใต้กรอบ WTO FTA อนุภูมิภาค ฯลฯ
- จัดระเบียบและบริหารการนำเข้าส่งออก รวมทั้งขายข้าวรัฐต่อรัฐ การค้ามันสำปะหลัง
- แก้ไขปัญหา และรักษาผลประโยชน์ทางการค้า เช่น การดูแลเรื่อง GSP การเก็บภาษี

สินค้าข้อตกลงต่าง ๆ

ตอบโต้การทุ่มตลาด

- ส่งเสริมและเร่งรัดการส่งออก

หน่วยงานในสังกัด ประกอบด้วย

- (1) สำนักงานรัฐมนตรี
- (2) สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์
- (3) กรมการค้าต่างประเทศ
- (4) กรมการค้าภายใน
- (5) กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
- (6) กรมทรัพย์สินทางปัญญา
- (7) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
- (8) กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ
- (9) สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า
- (10) องค์การคลังสินค้า
- (11) ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (องค์การมหาชน)
- (12) สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ (องค์การมหาชน)
- (13) สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา(องค์การมหาชน)



ภาพที่ 3 โครงสร้างกระทรวงพาณิชย์. จากโครงสร้างกระทรวง. โดย กระทรวงพาณิชย์.

3.1.2 หน่วยงานระดับกรม

1) กรมการค้าข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

1.1) ความเป็นมา

กรมการค้าข้าวได้ก่อตั้งขึ้นครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2496 และต่อมาในปี พ.ศ. 2515 กรมการค้าข้าวได้ยุบรวมกับกรมกสิกรรม และเหลือเพียงกรมวิชาการเกษตรและกรมส่งเสริมการเกษตรเท่านั้น โดยต่อมาเป็นระยะเวลา 34 ปี ได้ก่อตั้งกรมการค้าข้าวขึ้นอีกครั้ง เป็นครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2549 ซึ่งเกิดปัญหาสำคัญของการบริหารจัดการข้าวที่มีลักษณะกระจัดกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารองรับภารกิจเป็นการเฉพาะอย่างครบวงจร โดยตัดโอนงานจากหน่วยงานภายใต้สังกัดของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนี้

(1) กรมวิชาการเกษตร

(1.1) สำนักวิจัยข้าว

มีภารกิจเกี่ยวกับการศึกษา ค้นคว้า วิจัยด้านการผลิต ด้านมาตรฐานการผลิตและคุณภาพ และด้านเศรษฐกิจข้าว

(1.2) ศูนย์วิจัยข้าว (อยู่ภายใต้สังกัดสำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตรเขตที่ 1-8)

มีภารกิจเกี่ยวกับการศึกษา วิจัย พัฒนา และทดสอบเทคโนโลยีการเกษตรที่เหมาะสม รวมทั้งการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรในพื้นที่รับผิดชอบ

(2) กรมส่งเสริมการเกษตร

(2.1) สำนักขยายเมล็ดพันธุ์พืช

มีภารกิจเกี่ยวกับการศึกษา พัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงระบบการผลิตและการจัดการเมล็ดพันธุ์พืช ผลิตเมล็ดพันธุ์พืชเศรษฐกิจ

(2.2) สำนักส่งเสริมและจัดการสินค้าเกษตร ส่วนส่งเสริมการผลิตข้าว

มีภารกิจเกี่ยวกับการศึกษา วิเคราะห์ ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี รวมทั้งประยุกต์เทคโนโลยีการผลิตและจัดการผลผลิตข้าว ตลอดจนเป็นศูนย์กลางประสานงานด้านการส่งเสริมการผลิตและจัดการผลผลิตข้าว

1.2) อำนาจหน้าที่

1.2.1) ศึกษา วิเคราะห์ เสนอแนะ และจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าวของประเทศ รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับความร่วมมือกับต่างประเทศในเรื่องข้าว

1.2.2) ศึกษา วิจัย ทดลอง และพัฒนาเกี่ยวกับพันธุ์ เทคโนโลยีการผลิต การอารักขาวิทยาการ หลังการเก็บเกี่ยว และการแปรรูป และมาตรฐานพันธุ์ข้าว

1.2.3) ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์พันธุกรรมและคุ้มครองพันธุ์ข้าว

1.2.4) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานข้าว

1.2.5) ดำเนินการผลิตและส่งเสริมสนับสนุนเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ข้าว

1.2.6) ส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างมูลค่าเพิ่ม การพัฒนาระบบการจัดการสินค้าข้าว การแปรรูปข้าว และผลิตภัณฑ์ และสนับสนุนการค้าข้าวและผลิตภัณฑ์ข้าวเพื่อตลาดเฉพาะ

1.2.7) ส่งเสริม สนับสนุน และถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตและการจัดการผลผลิตข้าว รวมทั้งอนุรักษ์และส่งเสริมวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับข้าว

1.2.8) ส่งเสริม สนับสนุน และเผยแพร่องค์ความรู้แก่ชาวนาและผู้ประกอบการด้านข้าว

1.2.9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

1.3) การแบ่งส่วนราชการ

1.3.1) สำนักบริหารกลาง

1.3.2) สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว

1.3.3) สำนักพัฒนาผลิตภัณฑ์ข้าว

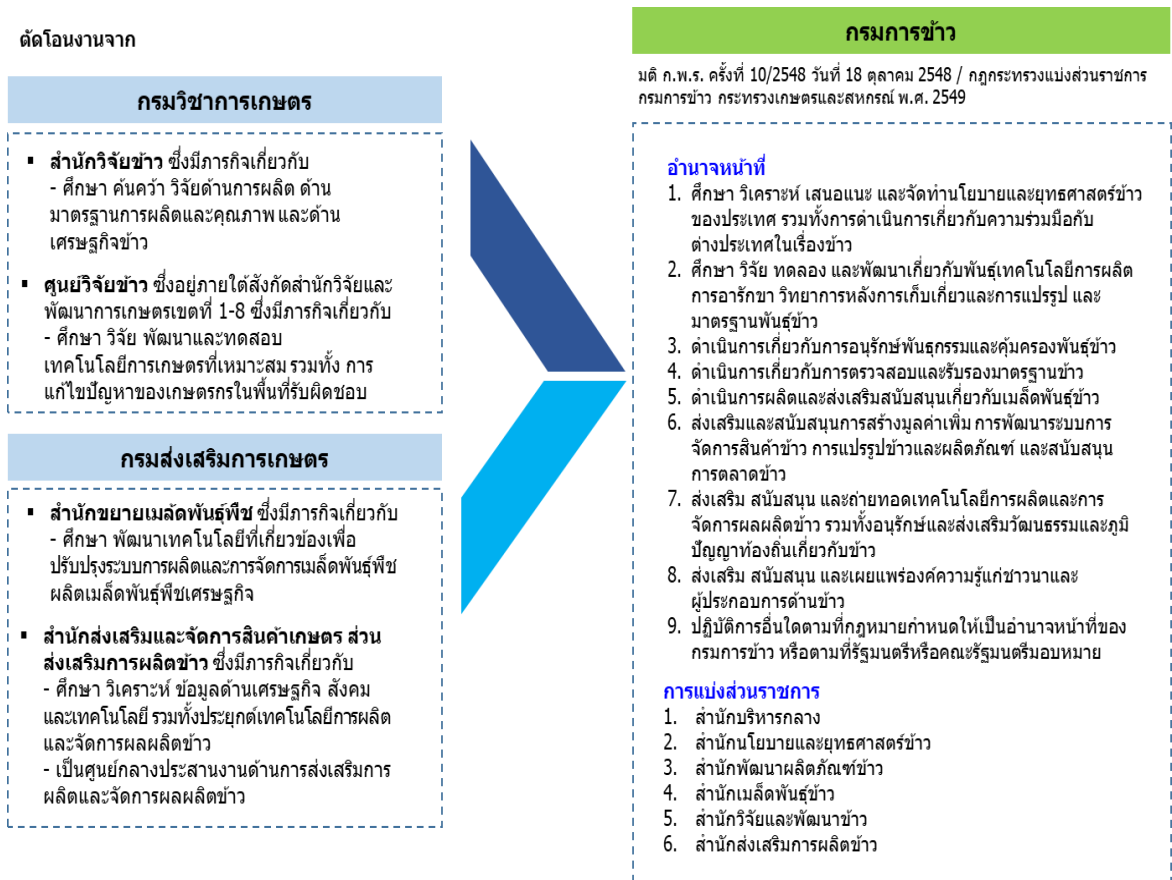
1.3.4) สำนักเมล็ดพันธุ์ข้าว

1.3.5) สำนักวิจัยและพัฒนาข้าว

1.3.6) สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว

1.4) พันธกิจ

- 1.4.1 เสนอแนะ และจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าวของประเทศ
- 1.4.2 วิจัยพัฒนาพันธุ์ เทคโนโลยีการผลิต และอนุรักษ์พันธุกรรมข้าว
- 1.4.3 ผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว และส่งเสริมสนับสนุนการผลิตเมล็ดพันธุ์ของชุมชนและภาคเอกชน
- 1.4.4 ส่งเสริมสนับสนุนถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตข้าว การสร้างมูลค่าเพิ่มของข้าว และผลิตภัณฑ์ข้าว การพัฒนาศักยภาพและสร้างความเข้มแข็งให้กับชาวนา
- 1.4.5 ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานข้าว



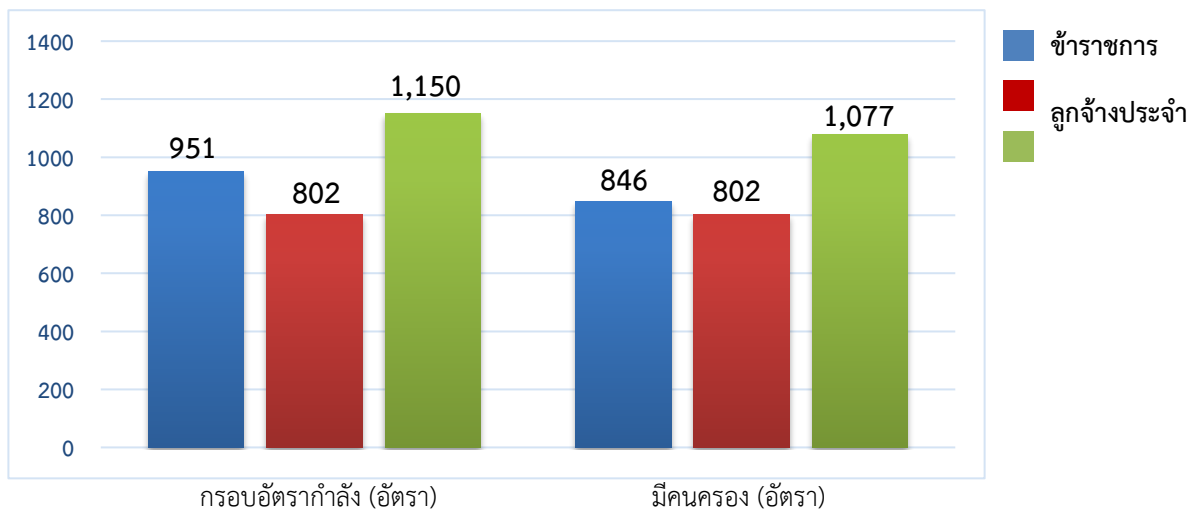
ภาพที่ 4 การตัดโอนงานจากกรมวิชาการเกษตรและกรมส่งเสริมการเกษตรเพื่อจัดตั้งกรมการข้าว. จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. เอกสารประกาศชี้แจงในคราวประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดตั้งกระทรวงการข้าว ในคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์สภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 2 วันพฤหัสบดีที่ 6 กุมภาพันธ์ 2563

สำหรับโครงสร้างในปี พ.ศ. 2563 กรมการข้าวมีหน่วยงานภายใต้กำกับดูแลทั้งหมด 12 หน่วยงาน ได้แก่ สำนัก กอง กลุ่ม สถาบัน ศูนย์ และมีศูนย์วิจัย จำนวน 27 ศูนย์ ศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว จำนวน 30 ศูนย์ โดยมีอัตราากำลังรวมทั้งสิ้น จำนวน 2,054 คน แบ่งออกเป็น ข้าราชการ จำนวน 956 คน พนักงานราชการ จำนวน 555 คน และลูกจ้าง จำนวน 543 คน



ภาพที่ 5 โครงสร้างกรมการข้าวปัจจุบัน

กรอบอัตรากำลังข้าราชการ 951 อัตรา มีคนครอง 846 อัตรา กรอบอัตรากำลังลูกจ้างประจำ 802 อัตรา มีคนครอง 802 อัตรา กรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ 1,150 อัตรา มีคนครอง 1,077 อัตรา



ภาพที่ 6 กรอบอัตรากำลังของกรมการข้าวในปี 2559

2) กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

กรมการค้าภายในเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ นอกจากนี้ กรมการค้าภายในยังมีการกิจเกี่ยวกับการกำกับดูแลการค้าภายในประเทศ โดยมีส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตร คือ กองส่งเสริมการค้าสินค้าเกษตร 1 และกองส่งเสริมการค้าสินค้าเกษตร 2 ซึ่งรับผิดชอบดูแลสินค้าข้าวและพืชไร่ ทั้งนี้ สมัยก่อนมีกองข้าวรับผิดชอบเรื่องการค้าขายเป็นการเฉพาะ แต่ต่อมามีการยุบรวมเป็นสำนักส่งเสริมการค้าสินค้าเกษตร โดยสินค้าข้าวเป็นเพียงกลุ่มงานหนึ่ง เพื่อดูแลเกษตรกรให้ได้รับความเป็นธรรมในการขายข้าว ทั้งนี้ ภารกิจสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องข้าว คือ

การกำกับดูแลการค้าข้าว ภายใต้พระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 ที่กำหนดให้ผู้ค้าข้าวต้องขออนุญาตก่อนที่ทำการค้าข้าวไม่ว่าจะเป็นโรงสีขนาดกลาง โรงสีขนาดใหญ่ และผู้ส่งออก ที่ต้องยื่นปริมาณข้าวคงเหลือทุกเดือน

ภารกิจด้านการพัฒนา โดยการรับรองมาตรฐานข้าวหอมมะลิบรรจุภายในประเทศตราพมมี

ภารกิจด้านนโยบาย โดยการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล อาทิ โครงการรับจำนำข้าว การจำนำข้าวในยุ้งฉาง ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ

3) กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

ส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องข้าวของกรมการค้าต่างประเทศคือ สำนักงานมาตรฐานสินค้านำเข้าส่งออก โดยมีภารกิจในการดูแลมาตรฐานข้าวส่งออก และกองบริหารการค้าข้าว ที่มีภารกิจภายใต้พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 โดยควบคุมการนำเข้าและส่งออกข้าว การขึ้นทะเบียนผู้ส่งออกข้าวการจัดระเบียบมาตรฐานการส่งออกข้าวให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลและเป็นที่ยอมรับ จัดสรรปริมาณการนำเข้าข้าวภายใต้ข้อตกลงองค์การการค้าโลก (WTO) และสหภาพยุโรป (EU) รวมถึงสนับสนุนส่งเสริมการค้าข้าว ขณะที่ทูตพาณิชย์จะอยู่ภายใต้สังกัดกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ โดยมีภารกิจในการหาตลาดข้าว อาทิ การจับคู่ธุรกิจระหว่างผู้ส่งออกข้าวกับผู้นำเข้าข้าว (Business Matching)

3.2 สภาพปัญหา

3.2.1 ภาพรวมปัญหาข้าวทั้งระบบ (สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2560, น. 59-63)

1) ชาวนามีความเสี่ยงสูงและขาดหลักประกัน

- 1.1) มีความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ ทั้งภัยแล้ง อุทกภัย และโรคแมลงศัตรูข้าวระบาด
- 1.2) มีความเสี่ยงจากราคาแปรปรวน บางครั้งต่ำกว่าต้นทุนการผลิต
- 1.3) เข้าไม่ถึงข้อมูลเทคโนโลยีและข้อมูลการตลาด ทำให้เสียเปรียบในการเจรจาต่อรอง
- 1.4) เข้าไม่ถึงห่วงโซ่อุปทานโดยตรง ต้องผ่านหลายขั้นตอน
- 1.5) ขาดการออมเพื่อประกันรายได้ เมื่อเทียบกับอาชีพอื่น
- 1.6) ชาวนาไทยยังให้ความสำคัญและการใส่ใจการทำนายน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับชาวนาเวียดนาม

ที่จะอยู่กับนาตลอดเวลา ขณะที่ชาวนาไทยจะใช้วิธีการจ้าง ทั้งการจ้างไถ จ้างหว่านเมล็ด จ้างเก็บเกี่ยว รวมถึงการใช้โทรศัพท์ในการสั่งการ นอกจากนี้ ชาวนาไทยยังมีอายุมาก ชาตคนรุ่นใหม่ที่จะมาสานต่ออาชีพชาวนา

2) องค์กรชาวนาอ่อนแอ

2.1) องค์กรชาวนายังไม่เป็นเอกภาพ

ข้อมูล ปี 2560 มีศูนย์ข้าวชุมชนมากถึง 3,204 แห่ง และสมาคมชาวนาอีก 8 สมาคม และสหกรณ์การเกษตรอีกจำนวนมากที่มีธุรกิจเกี่ยวกับข้าวด้วย ซึ่งกระจุกกระจาย ต่างดำเนินการเพียงลำพังไม่เป็น

เอกภาพ ขาดการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งทำให้ขาดอำนาจต่อรอง รวมทั้งไม่สะดวกต่อการประสานงานระหว่างภาครัฐกับองค์กรชาวนา

2.2) ขาดการบริหารจัดการองค์กรที่ดี

โดยเฉพาะการจัดหาปัจจัยการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตของสมาชิกยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากขาดความรู้ในการบริหารจัดการและขาดเงินทุนในการจัดหาปัจจัยการผลิต

2.3) สามารถดำเนินการธุรกิจด้านข้าวได้น้อยมาก

เมื่อเทียบกับผลผลิตข้าวโดยเฉพาะสหกรณ์การเกษตรที่มีจำนวนมากถึง 3,880 แห่ง แต่สามารถดำเนินธุรกิจด้านข้าวได้ไม่เกินปีละ 2 ล้านตันข้าวเปลือก ตามศักยภาพด้านอุปกรณ์การตลาดที่มีอยู่ โดยปีการผลิต 2558/59 สามารถรวบรวมข้าวได้ประมาณ 1.9 ล้านตันข้าวเปลือก หรือประมาณร้อยละ 7 ของผลผลิตข้าวทั้งหมดในปีเดียวกัน

3) มีอุปทานส่วนเกิน

พบว่า ระหว่างปี 2555-2559 มีการผลิตข้าวเฉลี่ยปีละ 35 ล้านตันข้าวเปลือก คิดเป็นประมาณ 23.1 ล้านตันข้าวสาร ขณะที่ความต้องการข้าวทั้งหมด ทั้งใช้ในประเทศและส่งออก มีประมาณปีละ 20.5 ล้านตันข้าวสาร ซึ่งมีอุปทานส่วนเกินอยู่ประมาณ 2.6 ล้านตันข้าวสาร ไม่นับรวมสต็อกที่ยังคงเหลือจากโครงการรับจำนำอยู่อีกมาก ส่งผลกระทบต่อราคาข้าวการบริหารจัดการด้านโลจิสติกส์ และเป็นการเพิ่มภาระด้านงบประมาณในการเก็บสต็อกรัฐบาล ซึ่งสต็อกที่เหมาะสมควรมีประมาณ 2 - 3 ล้านตัน หรือประมาณร้อยละ 20 ของความต้องการใช้ในประเทศ เพราะประเทศไทยสามารถผลิตข้าวได้ 2 ฤดู

4) ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ต่ำ

เนื่องจากส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 75 ของเนื้อที่ปลูกทั้งประเทศอยู่นอกเขตชลประทาน พันธุ์ที่ปลูกส่วนใหญ่เป็นพันธุ์ที่พัฒนามาจากพันธุ์พื้นเมืองที่ตอบสนองต่อการใช้ปุ๋ยน้อย คือ พันธุ์ข้าวขาวดอกมะลิ 105 และข้าวเหนียวพันธุ์ กข6 ซึ่งทั้งสองพันธุ์รวมกันมีเนื้อที่ปลูกร้อยละ 64 ของเนื้อที่ปลูกข้าวทั้งประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่ปลูกในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีเนื้อที่ชลประทานเพียงร้อยละ 10 ของเนื้อที่ปลูกข้าวของภาค รวมทั้งดินไม่อุดมสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม ทั้งสองพันธุ์นี้มีจุดเด่น คือ มีความหอมนุ่ม ตลาดต้องการ และจำหน่ายได้ราคาดีกว่าข้าวพันธุ์อื่น ๆ เพราะผู้บริโภคต้องการ แม้จะให้ผลผลิตเฉลี่ยส่วนใหญ่ไม่เกิน 450 กิโลกรัมต่อไร่ อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาในรายละเอียดเป็นรายภาค จะพบว่า ในฤดูนาปีข้าวที่ปลูกในเขตชลประทานให้ผลผลิตค่อนข้างสูง คือ 652 กิโลกรัม/ไร่ และในฤดูนาปรัง เฉลี่ย 690 กิโลกรัม/ไร่

สำหรับพันธุ์ข้าวหอมที่มีคุณภาพดีใกล้เคียงกับข้าวขาวดอกมะลิ 105 และให้ผลผลิตเฉลี่ยสูง คือ พันธุ์ปทุมธานี 1 แต่ต้องปลูกในเขตชลประทาน หรือที่มีน้ำเพียงพอ และดินมีความอุดมสมบูรณ์ จึงไม่เหมาะสมที่จะปลูกในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นแหล่งผลิตข้าวที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ ดังนั้น จึงเป็นโจทย์ในการวิจัยพันธุ์ข้าวให้ได้พันธุ์ที่มีความหอม ให้ผลผลิตสูงเฉลี่ยต่อไร่และทนทานต่อสภาพความแห้งแล้งและดินเลว ซึ่งผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ต่ำจะทำให้ต้นทุนต่อตันสูงไม่สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก

5) ต้นทุนการผลิตสูง

เนื่องจากผลผลิตต่อไร่ของข้าวไทยต่ำเพียง 400-700 กิโลกรัม/ไร่ จากการศึกษาที่พันธุ์ข้าวไทยมีศักยภาพจำกัดขณะที่ประเทศคู่แข่งสามารถพัฒนาพันธุ์ข้าวที่มีผลผลิตต่อไร่สูงถึง 1,200 กิโลกรัม/ไร่

6) ฟาร์มที่ได้รับการรับรองยังมีน้อย

ปี 2558 มีการดำเนินการรับรองระบบการผลิตข้าว GAP เพียง 23,861 ราย พื้นที่ 222,216 ไร่ แบ่งเป็น ภาคเหนือตอนบน 3,388 ราย พื้นที่ 25,385 ไร่ ภาคเหนือตอนล่าง 3,388 ราย พื้นที่ 25,384 ไร่ ภาคกลาง 3,131 ราย พื้นที่ 51,527 ไร่ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 13,954 ราย พื้นที่ 126,920 ไร่ คิดเป็น

เพียงร้อยละ 0.4 ของพื้นที่ปลูกข้าวนาปีทั้งประเทศ เนื่องจากราคายังไม่จูงใจเกษตรกรมากพอ ขึ้นตอนยุ่งยาก ราคาที่เกษตรกรขายได้ไม่แตกต่างจากข้าวทั่วไป รวมทั้งยังขาดการสร้างการรับรู้ ผู้บริโภคยังไม่เชื่อมั่นในคุณภาพ

7) ข้าวสำหรับตลาดเฉพาะยังไม่หลากหลาย เนื่องจากราคายังไม่จูงใจมากพอ และมีขั้นตอนยุ่งยาก

7.1) ข้าวอินทรีย์

พื้นที่ได้รับการรับรองจำนวน 48,292.93 ไร่ 4,233 แปลง และได้รับการรับรองแบบกลุ่มด้วยพื้นที่ 11,763.45 ไร่ 32 กลุ่ม รวมที่ได้รับการรับรองทั้งหมดในปี 2559 ประมาณ 60,000 ไร่ หรือประมาณร้อยละ 0.1 ของเนื้อที่ปลูกข้าวทั้งหมดของประเทศ

7.2) ข้าวสิ่งบ่งชี้ทางภูมิอากาศ (GI) มี 9 ชนิด ดังนี้

7.2.1) ข้าวสังข์หยดเมืองพัทลุง 4,106.65 ไร่ 655 ราย แบ่งเป็นรับรองรายเดี่ยว 1,418.90 ไร่ 282 ราย และรับรองแบบกลุ่ม 2,687.75 ไร่ 373 ราย ซึ่งได้รับอนุญาตให้ใช้ตรา GI - ไทย จำนวน 15 กลุ่ม พื้นที่ 2,875.75 ไร่

7.2.2) ข้าวหอมมะลิทุ่งกุลาร้องไห้ 5,607 ไร่ 357 ราย ซึ่งได้รับอนุญาตให้ใช้ตรา GI-ไทย จำนวน 15 ราย และ GI-EU จำนวน 2 ราย

7.2.3) ข้าวแจ๊กเขยเสาไห้ ได้รับอนุญาตให้ใช้ตรา 1 ราย พื้นที่ 625 ไร่

7.2.4) ข้าวเหนียวเขาวงกาฬสินธุ์ ได้รับอนุญาตให้ใช้ตรา 117 ราย พื้นที่ 1,470 ไร่

7.2.5) ข้าวฮางหอมทองสกลทวาปี ได้รับอนุญาตให้ใช้ตรา GI จำนวน 3 ราย

7.2.6) ข้าวกำลังานนา อยู่ระหว่างการขอใช้ตรา GI จำนวน 1 กลุ่ม พื้นที่ 116 ไร่

7.2.7) ข้าวไร้ลิ้มผิวเพชรบูรณ์ อยู่ระหว่างการขอใช้ตรา GI จำนวน 2 กลุ่ม พื้นที่ 252 ไร่

7.2.8) ข้าวเหลืองปะทิวชุมพร ยังไม่มีผู้ผลิต

7.2.9) ข้าวหอมมะลิสุรินทร์ ยังไม่มีผู้ขอใช้ตรา

8) การเช่าที่นายังเป็นปัญหาอยู่มาก

ในส่วนของชาวนาที่ต้องเช่าที่นาทั้งหมดโดยไม่มีที่นาเป็นของตนเองเลยพบว่า ภาคกลางมีการเช่านามากที่สุดคือร้อยละ 33 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการเช่าอย่างเดียวน้อยที่สุด คือ ร้อยละ 2 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาชาวนาที่มีการเช่า ไม่ว่าจะเช่าอย่างเดียวหรือทั้งเช่าและมีที่นาเป็นของตนเองหรือเช่าและได้ทำฟรีด้วยพบว่า ภาคกลางจะมีครัวเรือนที่เช่านา ไม่ว่าจะมียี่นาของตนเองด้วยหรือไม่ก็ตาม คิดเป็นร้อยละ 68 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงสุด รองลงไปคือภาคเหนือร้อยละ 63 ภาคใต้ ร้อยละ 46 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่ำสุด ร้อยละ 20 โดยในภาพรวม ชาวนาที่มีการเช่านาเฉลี่ยร้อยละ 40

จากข้อมูลทะเบียนเกษตรกรในปี 2559 พบว่า ชาวนาในภาคกลาง มีการเช่านามากที่สุด คือ ร้อยละ 62 ของครัวเรือนทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ 54 ของจำนวนแปลงนา หรือร้อยละ 59 ของเนื้อที่ทำนาทั้งหมด ในภาพรวมระดับประเทศจะมีการเช่าที่นาร้อยละ 20 ของครัวเรือนที่ทำนาทั้งหมด หรือร้อยละ 18 ของจำนวนแปลง หรือร้อยละ 20 ของพื้นที่ทำนาของประเทศ

9) การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน

ที่ดินที่เหมาะสมกับการปลูกข้าวมีจำกัด บางส่วนถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกภาคเกษตร ทำให้ที่นาลดลง การขยายพื้นที่ทำนาโดยการบุกรุกพื้นที่ป่าไม่สามารถทำได้อีกต่อไป ถ้าต้องการเพิ่มผลผลิตในภาพรวมจะทำได้ทางเดียวคือ เพิ่มผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่เท่านั้น

10) ขาดแคลนแรงงาน

แรงงานภาคเกษตรน้อยลงเนื่องจากประเทศมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากขึ้น ประชาชนมีโอกาสดำรงงานนอกภาคเกษตรมากขึ้น ทำให้ภาคเกษตรขาดแคลนแรงงาน บางครั้งจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างประเทศซึ่งไม่มีความแน่นอน ดังนั้น จำเป็นจะต้องศึกษาค้นคว้าหาเทคโนโลยีที่ประหยัดแรงงาน หรือนำเครื่องจักรกลการเกษตรมาใช้แทนแรงงานคน

11) ขาดแคลนน้ำ

เนื่องจากแหล่งน้ำชลประทานที่มีอยู่ในปัจจุบันมีจำกัด บางฤดูเกิดการขาดแคลน การที่จะเพิ่มพื้นที่ชลประทาน โดยเฉพาะชลประทานขนาดใหญ่จะทำได้ยาก เพราะไม่มีแหล่งน้ำต้นทุนที่เหมาะสม และมักจะได้รับต่อต้านจากองค์กรภาคเอกชน (NGO) ที่ต้องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภาครัฐจึงต้องเข้ามาจัดการเรื่องนี้อย่างจริงจังทั้งเรื่องการจัดหาน้ำในรูปแบบที่เหมาะสมไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม และรณรงค์ให้มีการใช้น้ำอย่างประหยัด เนื่องจากการทำนาที่ต้องใช้น้ำมากกว่าการปลูกพืชชนิดอื่น ๆ

12) การระบาดของโรคแมลงศัตรูข้าว

เป็นประเด็นปัญหาอย่างหนึ่งที่สำคัญ การบริหารจัดการและวางแผนการผลิตที่เหมาะสมควรเน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไข เช่น การใช้พันธุ์ การใช้เทคโนโลยี การจัดระบบและฤดูกาลปลูกข้าว ก็จะสามารถลดความเสี่ยงในการเกิดโรคแมลง ศัตรูข้าวหรือบรรเทาความเสียหายได้

13) การพัฒนาพันธุ์ข้าวยังมีข้อจำกัด

การพัฒนาพันธุ์ข้าวที่ผ่านมานั้นประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังมีประเด็นท้าทายอยู่อีกมาก เนื่องจากสิ่งแวดล้อม สภาพอากาศ และการปรับตัวของโรคแมลงศัตรูข้าวได้มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การพัฒนาพันธุ์ข้าวจำเป็นต้องทำอย่างต่อเนื่อง เช่น พันธุ์ที่ทนน้ำท่วมขัง ทนแล้งเป็นระยะเวลานาน ทนต่อโรคแมลงศัตรูข้าว และทนต่อสภาพดินเค็ม เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันองค์กรที่รับผิดชอบเรื่องนี้ยังมีข้อจำกัดในด้านบุคลากรและเครื่องมือประกอบการวิจัย

14) ระบบการค้าข้าวในประเทศไม่เป็นธรรม

14.1) ราคาข้าวเปลือกยังไม่เป็นไปตามระดับชั้นคุณภาพเท่าที่ควร

การซื้อขายข้าวเปลือกในปัจจุบันมีการแยกตามชนิดพันธุ์ข้าวหรือตามชั้นคุณภาพน้อยเกินไป และบางครั้งการประเมินชั้นคุณภาพของผู้รับซื้อบางรายยังเอาเปรียบชวานาอีกด้วย

14.2) ส่วนแบ่งปันผลกำไรในส่วนที่ชวานาได้รับยังเป็นสัดส่วนที่ไม่เหมาะสม

บางครั้งราคาข้าวสารแพง แต่ราคาข้าวเปลือกยังต่ำอยู่ เนื่องจากต้องผ่านคนกลางหลายขั้นตอน

15) ห่วงโซ่อุปทานที่ถูกครอบงำโดยกลุ่มคนจำนวนน้อย

โดยเฉพาะในชั้นปลายน้ำของห่วงโซ่อุปทานซึ่งไม่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ (Oligopoly) อำนาจต่อรองของชวานาจึงมีน้อย

3.2.2 สภาพปัญหาในการบริหารจัดการข้าวของภาครัฐ

3.2.2.1 หน่วยงานย่อยที่มีภารกิจด้านข้าวกระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ

การบริหารจัดการข้าวของภาครัฐยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบข้าวครบวงจร ตั้งแต่การวิจัย การส่งเสริม และการถ่ายทอดความรู้สู่เกษตรกร การแปรรูป และการตลาด ซึ่งปัจจุบันยังแยกกันอยู่คนละกรมและคนละกระทรวง ขาดการบูรณาการ เกิดช่องว่างระหว่างการผลิต การแปรรูปและการตลาด ส่งผลให้การผลิตไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดเกิดปัญหาด้านราคา ตลอดจนโครงสร้างการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดความเหมาะสมและความเชี่ยวชาญในการแก้ไขปัญหาให้กับชวานา

ได้อย่างแท้จริงและมีภารกิจงานดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกันอยู่ โดยโครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการผลิตแปรรูป และจำหน่าย ดังนี้

1) โครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยการผลิตข้าว

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แก่ กรมการข้าว กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมวิชาการเกษตร กรมหม่อนไหม กรมชลประทาน กรมฝนหลวงและการบินเกษตร กรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ และกระทรวงมหาดไทย

2) กระบวนการผลิตข้าว

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กรมการข้าว กรมส่งเสริมการเกษตร และกรมวิชาการเกษตร สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมการค้าภายใน สังกัดกระทรวงพาณิชย์

3) การจัดการหลังการเก็บเกี่ยว

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมวิทยาศาสตร์บริการ และสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ สังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

4) การแปรรูปขั้นต้น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม และวิจัยและพัฒนานวัตกรรม สังกัดมหาวิทยาลัย

5) การตลาด

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมการค้าภายใน กรมการค้าต่างประเทศ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กรมทรัพย์สินทางปัญญา



ภาพที่ 7 การวิเคราะห์โครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการผลิต

ทั้งนี้ งานด้านการตลาดจากกระทรวงพาณิชย์ไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับการดูแลเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรในประเทศ (กรมการค้าภายในรับผิดชอบ) และการตลาดส่งออกต่างประเทศ (กรมการค้าต่างประเทศรับผิดชอบ) แต่งานด้านการตลาด ยังรวมถึงการกำหนดมาตรฐานเพื่อการส่งออก และการเจรจาการค้าเพื่อเปิดตลาดด้วย

3.2.2.2 การดำเนินงานของกรมการค้าข้าวและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีจุดอ่อนหลายประการ

1) สภาพปัญหาการดำเนินงานของกรมการค้าข้าว

(1) การจัดตั้งกรมการค้าข้าวอาจจะทำได้เพียงการดำเนินการในส่วนของตน้ำของห่วงโซ่ แต่ไม่สามารถบริหารจัดการข้าวทั้งระบบ

ยกตัวอย่างเช่น กรมการค้าข้าวสามารถวิจัยพันธุ์ข้าวสายพันธุ์ใหม่ได้ แต่ไม่สามารถส่งเสริมในเรื่องของการหาตลาดได้ เนื่องจากเป็นภารกิจของกระทรวงพาณิชย์ การส่งเสริมให้ชาวนาปลูกข้าวคุณภาพดี หรือข้าวอินทรีย์สำหรับตลาดเฉพาะกลุ่มเป็นภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตร หรือสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร หรือความสอดคล้องของการขับเคลื่อนเรื่องข้าวกับนโยบายหลักของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ปัจจุบันส่งเสริมเรื่องการทำเกษตรแปลงใหญ่ หรือโครงการการพัฒนาเกษตรกรสู่ Smart Farmer เพื่อให้สามารถควบคุมในเรื่องผลผลิตและการตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ด้านโครงสร้างองค์กรไม่ครบ เช่น ไม่มีหน่วยงานสารสนเทศ ศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว ศูนย์วิจัยข้าวมีไม่ครบทุกจังหวัด

(3) ด้านบุคลากรไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน เช่น ขาดนักวิชาการแปรรูป ไปโอเทคโนโลยีปรับปรุงพันธุ์ วิทยาการเมล็ดพันธุ์ การจัดการหลังการเก็บเกี่ยว พิษไร่ โรคพืชและแมลง เศรษฐศาสตร์เกษตร เทคโนโลยีอาหาร เทคโนโลยีชีวภาพ เทคโนโลยีการอารักขาพืช ปฐพีวิทยา วิทยาการวัชพืช ปรับปรุงพันธุ์พืช สัตวกรรมเกษตร

(4) ด้านงานวิจัยและพัฒนาข้าวมีปัญหา เนื่องจากไปมุ่งเป้าการสร้างสถาบันวิทยาศาสตร์ข้าวแห่งชาติ แต่ยังขาดบุคลากรเฉพาะด้าน เครื่องมือ อุปกรณ์ที่ทันสมัย

(5) ด้านการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว ขาดการจัดทำเมล็ดพันธุ์ดีเนื่องจากต้องพิจารณาถึงสภาพดิน น้ำ ภูมิอากาศ และต้องใช้เงินลงทุนที่สูงมาก

(6) ด้านการรับรองมาตรฐานสินค้าข้าวขาดบุคลากร การตรวจรับรองไม่ทันกับปีงบประมาณ

(7) ด้านการส่งเสริมการผลิตข้าว ไม่สามารถบูรณาการทำงานกับหน่วยงานในพื้นที่ได้ เนื่องจากมีภารกิจจำนวนมาก

(8) ด้านการจัดการข้อมูลการผลิตข้าว ไม่ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน

(9) ไม่มีกฎหมายการบริหารจัดการข้าวที่กำกับดูแล

(10) ไม่สามารถบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานอ้างว่ามีภารกิจงานเป็นจำนวนมาก

2) องค์กรภาครัฐยังมีข้อจำกัดในการถ่ายทอดความรู้สู่ชาวนา

โดยกรมการค้าข้าวรับผิดชอบได้เฉพาะงานวิจัยและการผลิตเมล็ดพันธุ์หัวเชื้อเท่านั้น เพราะขาดอัตรากำลัง ไม่มีราชการส่วนภูมิภาคที่จะทำหน้าที่ส่งเสริมและถ่ายทอดความรู้สู่ชาวนาโดยตรง ต้องอาศัยกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งมีภารกิจมากอยู่แล้วเพราะต้องดูแลพืชอื่น ๆ อีกหลายชนิด รวมทั้งงานทะเบียนเกษตรกร งานช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ จึงทำงานส่งเสริมด้านข้าวได้อย่างจำกัด ในขณะที่กรมปศุสัตว์มีข้าราชการ จำนวน 4,716 คน และมีเจ้าหน้าที่ประจำถึงระดับอำเภอ ส่วนกรมประมง มีข้าราชการจำนวน 2,688 คน และมีเจ้าหน้าที่ประจำถึงระดับอำเภอเช่นเดียวกัน ทั้งที่จำนวนเกษตรกรที่ต้องดูแลมีน้อยกว่า

เกษตรกรปลูกข้าวมากซึ่งต่างกับกรมการข้าวยุคแรก (พ.ศ. 2496 – 2515) ที่มีเจ้าหน้าที่ถึงระดับอำเภอ มีข้อจำกัดในการตรวจสอบรับรองมาตรฐานข้าว เพราะขาดอัตรากำลังและงบประมาณ

3) ขาดการบูรณาการการทำงานอย่างจริงจัง

ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และภาคเอกชน ส่วนหนึ่งเกิดจากระบบการจัดสรรงบประมาณไม่เอื้อ และขาดความเชี่ยวชาญของบุคลากรของแต่ละหน่วยงาน และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กร

4) ขาดผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่ด้านส่งเสริม

เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของศูนย์วิจัยข้าวและศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว ที่ตัดโอนมาจากกรมวิชาการเกษตรและกรมส่งเสริมการเกษตรเป็นนักวิจัยไม่ใช่ นักส่งเสริม

5) ขาดหน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบงานวิจัยเชิงลึกและรอบด้าน

การวิจัยจึงทำได้โดยมีข้อจำกัดโดยเฉพาะการวิจัยเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม การปรับปรุงพัฒนาพันธุ์ และการวิจัยเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก อาทิ ประเทศญี่ปุ่นที่มีการคิดค้นและวิจัยเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์ยาและเครื่องสำอางที่ผลิตจากข้าว เนื่องจากต้องใช้ระยะเวลายาวนานในการพัฒนา ทำให้ภาคเอกชนไม่ต้องการแบกรับความเสี่ยง และมหาวิทยาลัยที่เข้ามาดำเนินการอย่างจริงจังมีน้อย ยกตัวอย่างเช่น บุคลากรของกรมการข้าวที่รับผิดชอบด้านวิทยาศาสตร์อาหาร (Food Science) มีเพียงหนึ่งคนและในปัจจุบันเกษียณอายุราชการแล้ว เป็นต้น

6) การวิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าวของไทยเริ่มล่าช้า

จากที่เคยเป็นผู้นำมาก่อน นักวิจัยที่มีความสามารถและมีความเชี่ยวชาญเกษียณอายุและไม่สามารถหาบุคลากรใหม่เข้ามาทดแทนได้

7) เทคโนโลยีการผลิตและการเพาะปลูกข้าวไปไม่ถึงชาวนา

โดยกรมการข้าวเป็นผู้ริเริ่มแต่ขาดหน่วยงานที่จะรับช่วงต่อ อาทิ กรมส่งเสริมการเกษตรมีภารกิจมากจึงไม่สามารถรับช่วงภารกิจนี้ได้ ขณะที่การพัฒนาเทคโนโลยีสมัยใหม่ยังขาดหน่วยงานรองรับหรือแยกส่วนการทำงาน รวมถึงการบริหารจัดการเรื่องดินและน้ำเพื่อการเพาะปลูกข้าวที่มีการแยกภารกิจออกไปจากกรมการข้าว

8) ระบบสารสนเทศยังไม่มีประสิทธิภาพ

- ข้อมูลไม่ครบถ้วนสมบูรณ์หรือซ้ำซ้อน ไม่เป็นเอกภาพและไม่ทันสมัย
- การเชื่อมโยงข้อมูลการผลิตกับข้อมูลการตลาดยังไม่มีประสิทธิภาพ
- การเผยแพร่ข้อมูลยังเข้าไม่ถึงชาวนา
- ระบบเตือนภัยยังไม่มีประสิทธิภาพ

9) การผลิตและการตลาดแยกออกจากกัน

ทำให้การบริหารจัดการทั้งระบบตลอดห่วงโซ่การผลิตขาดประสิทธิภาพ

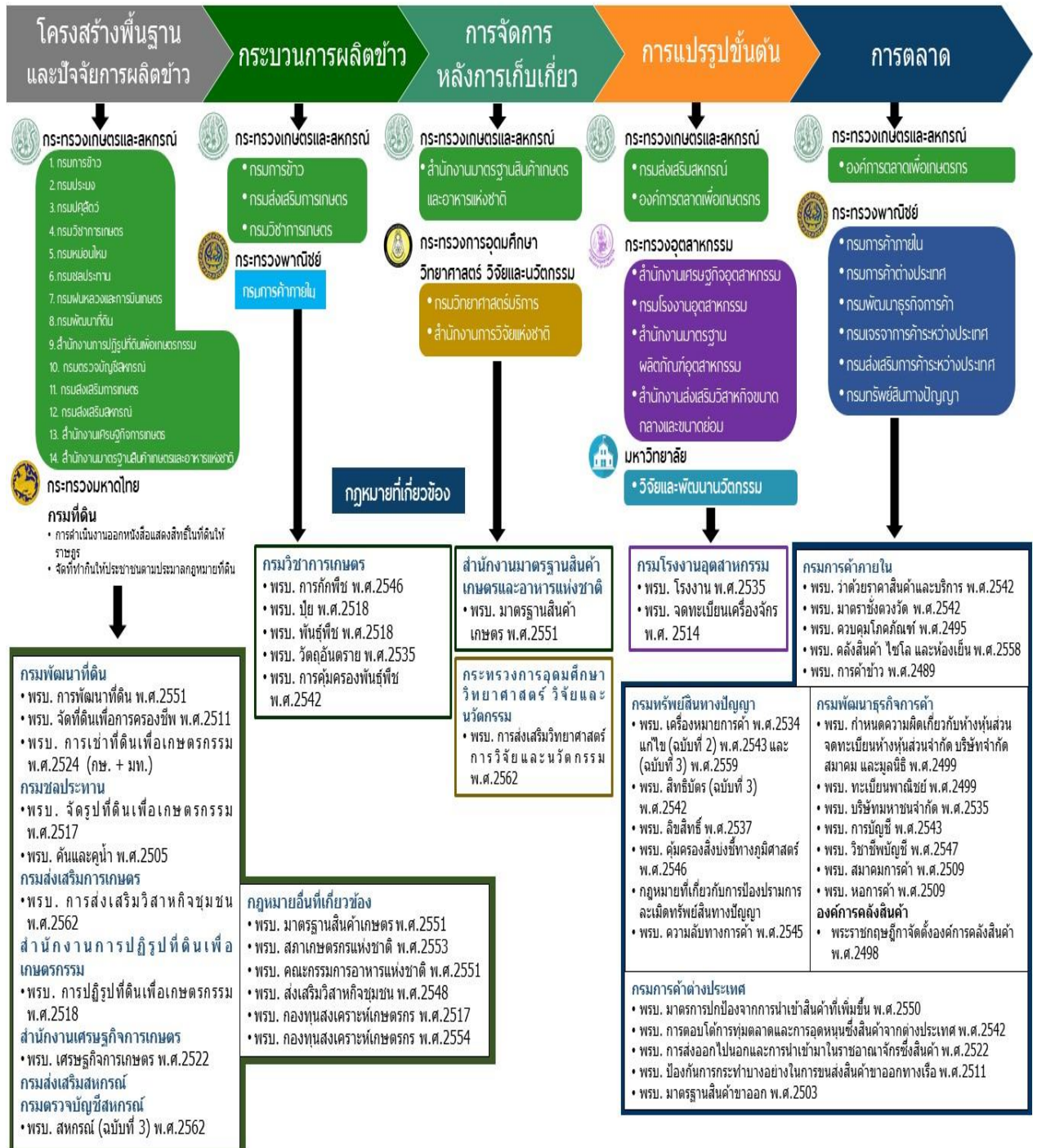
10) คณะกรรมการนโยบายข้าวเป็นคำสั่งทางปกครองของนายกรัฐมนตรี

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 194/2562 ไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับ ในเรื่องอำนาจหน้าที่และองค์ประกอบ

11) นโยบายขาดความต่อเนื่อง ขาดประสิทธิภาพ และเป็นการแก้ไขเฉพาะหน้าด้านราคา

3.2.2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการข้าวบริหารจัดการกระจายไม่มีเอกภาพ

กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ของแต่ละกระทรวง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดห่วงโซ่ Supply Chain ตั้งแต่การผลิต การแปรรูป และการตลาด กระจายไม่มีเอกภาพ โดยมีโครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการผลิตข้าวมี ดังนี้



ภาพที่ 8 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการข้าว (โปรดอ่านรายละเอียดในตารางที่ 1-4 หน้าถัดไป)

1) กฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน/ปัจจัยการผลิต และกระบวนการผลิตข้าว

กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน/ปัจจัยการผลิต และกระบวนการผลิตข้าว พบว่ามีหน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 กฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน ปัจจัยการผลิต และกระบวนการผลิตข้าว

หน่วยงาน	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	อื่น ๆ
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
กรมพัฒนาที่ดิน	<ul style="list-style-type: none"> พระราชบัญญัติการพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 	<ul style="list-style-type: none"> พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. 2553
กรมชลประทาน	<ul style="list-style-type: none"> พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ.2505 	<ul style="list-style-type: none"> พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548
กรมส่งเสริมการเกษตร	<ul style="list-style-type: none"> พระราชบัญญัติการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2562 	
กรมวิชาการเกษตร	<ul style="list-style-type: none"> พระราชบัญญัติการกักพืช พ.ศ.2546 พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 	<ul style="list-style-type: none"> พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.2517 พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.2554
สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร	<ul style="list-style-type: none"> พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 	
กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์	<ul style="list-style-type: none"> พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562 	

2) กฎหมายการจัดการหลังการเก็บเกี่ยวข้าว

กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการหลังการเก็บเกี่ยวข้าว มี 2 หน่วยงาน ได้แก่ 1) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ 2) กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการหลังการเก็บเกี่ยวข้าว

หน่วยงาน	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)	• พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ.2551
กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม	• พระราชบัญญัติการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ การวิจัย และนวัตกรรม พ.ศ.2562

3) กฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปข้าวขั้นต้น

กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปข้าวขั้นต้น ได้แก่ กระทรวงอุตสาหกรรม มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 กฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปข้าวขั้นต้น

หน่วยงาน	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
กระทรวงอุตสาหกรรม	
กรมโรงงานอุตสาหกรรม	• พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 • พระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. 2514

4) กฎหมายเกี่ยวกับการตลาดข้าว

กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตลาดข้าว ได้แก่ กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีหน่วยงานกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 กฎหมายเกี่ยวกับกับการตลาดข้าว

หน่วยงาน	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
กระทรวงพาณิชย์	
กรมการค้าภายใน	• พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 • พระราชบัญญัติมาตราชั่งตวงวัด พ.ศ. 2542 • พระราชบัญญัติควบคุมโภคภัณฑ์ พ.ศ. 2495 • พระราชบัญญัติคลังสินค้า ไซโล และห้องเย็น พ.ศ. 2558 • พระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489

หน่วยงาน	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง (ต่อ)
กระทรวงพาณิชย์	
กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	<ul style="list-style-type: none"> • พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. 2499 • พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 • พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 • พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 • พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 • พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 • พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 <p>องค์การคลังสินค้า</p> <ul style="list-style-type: none"> • พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2498
กรมทรัพย์สินทางปัญญา	<ul style="list-style-type: none"> • พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2559 • พระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 • พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 • พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. 2546 • กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องปรามการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา • พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. 2545
กรมการค้าต่างประเทศ	<ul style="list-style-type: none"> • พระราชบัญญัติ มาตรการปกป้องจากการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น พ.ศ. 2550 • พระราชบัญญัติ การตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. 2542 • พระราชบัญญัติ การส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 • พระราชบัญญัติ ป้องกันการกระทำบางอย่างในการขนส่งสินค้าขาออกทางเรือ พ.ศ. 2511 • พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2503

3.3 แนวทางการแก้ไข้ปัญหา

3.3.1 แนวทางการบริหารจัดการข้าวแบบองค์รวม

3.3.1.1 ปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.)

(สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2560, น. 12)

เนื่องจากในปัจจุบันมีผู้รับผิดชอบเรื่องข้าวหลายหน่วยงานจึงเห็นว่าคณะกรรมการนโยบายและการบริหารจัดการข้าว (นบข.) เป็นองค์กรสูงสุดที่สามารถพิจารณาวางแผนและแก้ไข้ปัญหาข้าวในรูปแบบเครือข่าย (Cluster) และแก้้ปัญหาการบริหารจัดการสต็อก รวมทั้งการบริหารราชการแผ่นดินด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกัข้าวได้จึงควรกำหนดให้มีองค์ประกอบของคณะกรรมการที่ชัดเจน โดยออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีกรรมการประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียเรื่องข้าวทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและตัวแทนองค์กรชาวนาด้วยและให้มีการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการของ นบข. เป็นการเฉพาะภายใต้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.3.1.2 ปรับปรุงภารกิจของคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.)

(สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2560, น. 12)

ให้คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวเป็นหน่วยงานครบวงจรและเป็นองค์กรสูงสุดที่ให้การกำกับดูแลตั้งแต่ระดับนโยบายและการขับเคลื่อนกลไกปฏิรูปและกลไกระยะยาว โดยปรับให้มีภารกิจที่สำคัญ ดังนี้

1) ให้เป็นหน่วยงานกลางในการวางแผนพัฒนาข้าวและชาวนาระยะยาว

ให้คณะกรรมการมีภารกิจในการวางแผนระยะยาวเพื่อพัฒนาชาวนา ข้าวและผลิตภัณฑ์จากข้าว รวมทั้งกระบวนการแปรรูป เพิ่มมูลค่า และการค้าอย่างเป็นระบบตลอดห่วงโซ่อุปทาน

2) เป็นหน่วยงานเดียวที่ประกาศผลผลิตข้าวและสต็อกข้าวที่คำนวณขึ้นก่อนเก็บเกี่ยวและหลังเก็บเกี่ยว

ให้คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวมีหน้าที่รับผิดชอบในการประกาศตัวเลขประมาณการผลผลิตข้าวและสต็อกข้าวอย่างเป็นทางการ (Official Figures) เพียงองค์กรเดียวเพื่อป้องกันความสับสน โดยมีการกำหนดชั้นความลับของข้อมูลและระยะเวลาการเปิดเผยข้อมูลล่วงหน้าแต่ละรายการอย่างชัดเจนแน่นอนเพื่อป้องกันการเก็งราคา (Speculation) ในตลาดส่งออกและตลาดในประเทศ รวมทั้งเป็นหน่วยงานที่ประกาศราคาจำนำประจำปีของข้าวในปีและนาปรังด้วย

3) กำกับดูแลระบบการผลิตและการค้าข้าวให้เป็นธรรม

ให้คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวเป็นหน่วยงานกลางในการกำกับ ดูแลหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบในการผลิตและการค้าข้าว เช่น ราคาปัจจัยการผลิตและอัตราค่าจ้างบริการต่าง ๆ รวมทั้งการจำหน่ายข้าวของผู้มีส่วนได้เสียในห่วงโซ่อุปทาน

3.3.1.3 ปฏิรูปและบูรณาการทำงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

การปฏิรูปและการบูรณาการทำงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อขับเคลื่อนเรื่องข้าวให้ได้เต็มศักยภาพและมีประสิทธิภาพในฐานะหน่วยงานต้นน้ำของการบริหารจัดการข้าวทั้งระบบ เช่น การรวมศูนย์การสั่งการในระดับจังหวัดเหมือนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีทรัพยากรจังหวัดเป็นผู้สั่งการหน่วยงานของกระทรวง กระทรวงพาณิชย์ที่มีพาณิชย์จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ การส่งเสริมให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงองค์ความรู้ทางการเกษตร เทคโนโลยี ค่าปรึกษา และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในระดับพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง การคัดเลือกบุคลากรที่มีคุณภาพเข้ามาทำงานในกระทรวง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม

การรวมศูนย์การสั่งการจะต้องพึงระวังในเรื่องของการขับเคลื่อนนโยบาย หรือพืชเกษตรที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ เพื่อป้องกันการสั่งการนโยบายที่เหมือนกันจนทำให้เกิดภาวะสินค้าเกษตรล้นตลาดเพราะผลิตเหมือนกัน

นอกจากนี้ยังควรยกระดับภารกิจของกรมการข้าวให้ครอบคลุมทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ จัดตั้งกลไกที่จะทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างกรมการข้าวกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในกระทรวงและภายนอกกระทรวง เพื่อให้มีการตลาดนำการผลิต พัฒนาการกรมการข้าวให้มีศักยภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยการปรับโครงสร้างกรมการข้าวครั้งใหญ่ ยกตัวอย่างเช่น การผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบันวิจัยข้าวแห่งชาติเพื่อนำบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงาน โดยจัดสรรงบประมาณและบุคลากรให้เพียงพอ และมีการทำงานเชื่อมโยงกับศูนย์วิจัยข้าว การจัดตั้งสำนักงานข้าวจังหวัดขึ้นเพื่อดำเนินการทางด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยี ที่ปัจจุบันยังขาดหน่วยงานเฉพาะรับผิดชอบ

3.3.1.4 ปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดย (1) ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยและเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน ให้มีการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานการผลิตของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กฎหมายด้านการตลาดและการส่งออกของกระทรวงพาณิชย์ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องข้าว (2) ออกกฎหมายเพื่อแก้ไขเชิงโครงสร้าง ต้นทุน-กำไรของห่วงโซ่ข้าวในการทำให้เกษตรกรรายราย โรงสี และผู้ประกอบการข้าวมีผลกำไรที่เหมาะสมและเป็นธรรม เพื่อสร้างกลไกของภาครัฐในการผลักดันการปฏิรูปด้านการบริหารจัดการ/กลไกและเพิ่มความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการยกระดับรายได้และเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของเกษตรกร ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้อย่างยั่งยืน สร้างความเป็นธรรมและแก้ไขหนี้สินให้ชาวนา ดังนี้

ภาคการตลาด

- พระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489
- พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2503
- พระราชบัญญัติสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

ภาคการผลิต

- พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507
- พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2509
- พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551
- พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551
- พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2552
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560

3.3.1.5 สร้างกลไกการมีส่วนร่วมจากท้องถิ่นอย่างยั่งยืน (สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2560, น. 14)

1) เพิ่มบทบาทภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบ

เพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชนในระดับล่าง มีภารกิจที่เกี่ยวกับข้าวและชาวนาด้วยซึ่งรวมทั้งการสำรวจ ศึกษา และจัดเก็บและเผยแพร่ข้อมูลที่สำคัญ เช่น ทะเบียนเกษตรกร ข้อมูลการผลิต ราคาตลาดในท้องถิ่นและชุมชน เป็นต้น รวมทั้งการมีส่วนร่วมในถ่ายทอดเทคโนโลยีและสนับสนุนอุปกรณ์ที่จำเป็น หรือจ้างผู้จัดการให้ดำเนินการภารกิจที่เกี่ยวกับข้าว โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากส่วนกลางตามความจำเป็น

2) สร้างการมีส่วนร่วมของสถาบันการศึกษาในส่วนภูมิภาค

สร้างการมีส่วนร่วมระหว่างราชการส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องสถาบันการศึกษาในส่วนภูมิภาค ในการศึกษาวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหาข้าวในท้องถิ่นและถ่ายทอดความรู้ให้กับชาวนาในพื้นที่รวมทั้งผลิตช่างชุมชนในการดูแลรักษาเครื่องมือทางการเกษตรในท้องถิ่น

3.3.1.6 พัฒนาระบบสารสนเทศข้าวและการจัดการองค์ความรู้ (สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2560, น. 14)

ดำเนินการพัฒนาระบบสารสนเทศและการจัดการองค์ความรู้ เพื่อให้มีข้อมูลถูกต้อง ครบถ้วน ทันสมัย และสะดวกต่อการใช้งานสำหรับผู้มีส่วนได้เสียทุกระดับ ดังนี้

1) พัฒนาและปรับปรุงฐานข้อมูลทะเบียนชาวนา (Farmer Database)

ให้พัฒนาฐานข้อมูลชาวนาจำแนกจากฐานข้อมูลทะเบียนเกษตรกรของกรมส่งเสริมการเกษตร ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ทั้งรายชื่อและรายการข้อมูลการเพาะปลูกที่สำคัญ และเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลในระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) ที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินการใช้ประโยชน์ที่ดิน และความเหมาะสมในด้านการเกษตรของที่ดินแต่ละแปลงของชาวนาได้

2) พัฒนาและปรับปรุงฐานข้อมูลสินค้าข้าว (Rice Database)

พัฒนาฐานข้อมูลสินค้าข้าวของไทยให้มีรายละเอียดครอบคลุมทุกรายการข้อมูลตลอดห่วงโซ่อุปทานข้าว รวมทั้งข้อมูลนโยบาย และมาตรการต่าง ๆ ทั้งด้านอัตราภาษี (Tariff Rate) และมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff Measures) ของประเทศไทยและของประเทศคู่ค้า คู่แข่งของไทย

3) พัฒนาระบบเตือนภัย (Early Warning System)

ให้มีการพัฒนาระบบเตือนภัยทางการเกษตรทั้งภัยธรรมชาติ และภัยทางเศรษฐกิจ เช่น สัญญาณเตือนอุปสงค์และอุปทานการตลาด และพยากรณ์ราคาผลผลิตแปรปรวน ให้สามารถใช้งานได้รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ สามารถลดผลกระทบที่เกิดจากภัยต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) พัฒนาระบบสารสนเทศข้อมูลให้เป็นระบบ และเชื่อมโยงอย่างมีประสิทธิภาพ

4.1) พัฒนาสารสนเทศการจัดการองค์ความรู้อย่างเป็นระบบ เพื่อให้มีองค์ความรู้เกี่ยวกับข้าวที่ครบถ้วนและสะดวกต่อการใช้งานสำหรับผู้มีส่วนได้เสียทุกระดับ

4.2) พัฒนากระบวนการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้เป็นไปอย่างกว้างขวางทั้งข้อมูลการผลิตและการตลาด โดยให้ผู้ใช้ข้อมูลทุกระดับ เช่น ชาวนา ผู้ประกอบการ นักวิจัย หรือผู้บริหารหน่วยงานรัฐระดับสูง สามารถเข้าถึงข้อมูล (Access) ได้ง่าย ผ่านช่องทางสื่อต่าง ๆ ที่รวดเร็วและทันสมัย

4.3) กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Workflow) ในการจัดเก็บ (collection) รวบรวม (consolidation) วิเคราะห์ (analysis) และจัดส่งข้อมูลตามกำหนด และมีการบ่งชี้ชั้นข้อมูลเผยแพร่แก่ผู้มีส่วนได้เสียให้ชัดเจน โดยให้มีการบังคับใช้อย่างเคร่งครัดด้วยการออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

4.4) เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านข้าว ด้านคุณภาพ ขาวนา และข้อมูลด้านการจัดการห่วงโซ่อุปทาน โดยมีการกำหนดบทบาท หน้าที่ และระยะเวลาการจัดส่ง ข้อมูลระหว่างกันอย่างเป็นระบบ สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันได้โดยสะดวกรวดเร็ว โดยภาครัฐ จะต้องพัฒนาโครงสร้างฐานข้อมูลมีความทันสมัย สามารถประมวลผล และแสดงรายละเอียดตามรายการ ข้อมูลสำคัญที่ตรงตามความต้องการของผู้ใช้งานในแต่ละภาคส่วน และให้มีการเชื่อมโยงกับศูนย์อินเทอร์เน็ต ระดับชุมชนของเกษตรกรได้ด้วย

3.3.2 แนวทางการจัดตั้งกระทรวงการข้าว

3.3.2.1 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกระทรวงการข้าว

- 1) เพื่อเป็นหน่วยงานในการบริหารจัดการข้าวทั้งประเทศ ทั้งในด้านการผลิต การแปรรูป และการตลาด ลดช่องว่างของภาคการผลิต การแปรรูป และการตลาดให้มีความยั่งยืน
- 2) เพื่อสร้างกลไกการควบคุมการผลิตและจำหน่ายข้าวอย่างเป็นระบบ สร้างความเป็นธรรมระหว่าง ขาวนาและผู้รับซื้อข้าว
- 3) เพื่อให้มีศักยภาพในการแข่งขันทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนดูแลอาชีพขาวนาให้มี สวัสดิการ และจูงใจให้คนรุ่นใหม่หันมาสนใจในการทำอาชีพขาวนา
- 4) เพื่อพัฒนาเทคโนโลยีด้านข้าวให้เข้มแข็งและเป็นหนึ่งในโลกในด้านข้าว
- 5) เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินของขาวนา

3.3.2.2 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดตั้งกระทรวงการข้าว

- 1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบูรณาการภายในฐานข้อมูลเดียวกันทั้งระบบ (ผลิต แปรรูป และการตลาด) Rice Thailand Team อยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกัน
- 2) การบริหารจัดการข้าวทั้งระบบมีประสิทธิภาพ สามารถแข่งขันได้
- 3) การปฏิบัติตามนโยบายเกิดประสิทธิภาพ (ลดช่องว่างระหว่างหน่วยงาน)
- 4) สามารถควบคุมกำกับอุปทานและอุปสงค์ข้าวให้เกิดความสมดุลทั้งภายในประเทศและการส่งออก
- 5) มีหน่วยงานเจ้าภาพหลักที่ชัดเจนครบวงจร ตลอดห่วงโซ่ ทั้งเรื่องข้าว ขาวนา และการค้าข้าว สามารถ กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการ ทั้งกระบวนการผลิต ตั้งแต่วางแผนการปลูก จนถึงการตลาด

3.3.2.3 ข้อจำกัดในการจัดตั้งกระทรวงการข้าว

1) การตัดโอนงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านข้าวทั้งหมดมารวมที่หน่วยงานเดียวกัน เพื่อให้สามารถ ทำงานได้ครบวงจรอย่างแท้จริงทำได้ยาก เนื่องจากหลายงานมีภารกิจคาบเกี่ยวหลายด้านและอาจทำให้เกิดความ ซ้ำซ้อนในการดำเนินการ อาทิ การบริหารจัดการระบบน้ำ การพัฒนาปรับปรุงดิน งานด้านการมาตรฐาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับพืชหลายประเภท จึงมีความยากในการดำเนินงานด้านพื้นฐานมาอยู่ที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งได้

2) การจัดตั้งกระทรวงใหม่โดยไม่ได้มีการเพิ่มบุคลากรและงบประมาณ โดยใช้บุคลากรและ งบประมาณของแต่ละหน่วยงานที่มีภารกิจงานด้านข้าวโดยตรง แต่ขอเพิ่มภารกิจจะทำให้การดำเนินการ ไม่สามารถทำได้ในทางปฏิบัติ

3) ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน อาจแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการปรับขยายโครงสร้างของกรมการข้าว โดยการเพิ่มหน่วยงานที่มีความจำเป็น ยกตัวอย่างเช่น การจัดตั้งสถาบันวิจัยข้าวแห่งชาติ เพื่อวิจัยด้าน วิทยาศาสตร์เชิงลึก วิจัยเชิงประยุกต์ ศูนย์บ่มเพาะ (Incubator) ศูนย์ฝึกอบรมนานาชาติ อุทยานวิทยาศาสตร์ ข้าว (Rice Science Park) และจัดตั้งสำนักงานข้าวจังหวัด เพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับขาวนาและพัฒนา องค์กรขาวนา ป้องกันเฝ้าระวังควบคุมและกำจัดโรคและแมลงศัตรูข้าวระบาด ตรวจสอบและรับรองมาตรฐาน การผลิตข้าว และมาตรฐานโรงสีในพื้นที่ ติดตามและควบคุมคุณภาพเมล็ดพันธุ์ข้าวและปัจจัยการผลิตในพื้นที่

ส่งเสริมการตลาดข้าวเฉพาะที่พัฒนาขึ้นใหม่ในท้องถิ่นที่ยังไม่มีตลาดรองรับ และปรับระบบการทำงานของกรรมกรข้าว โดยการบูรณาการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ด้านวิจัยเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของตลาด ควรบูรณาการทำงานกับหน่วยงานด้านวิจัยต่างๆ เช่น มหาวิทยาลัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (สวพส.) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) รวมทั้ง กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) และกระทรวงพาณิชย์ให้มากขึ้น

4) ลักษณะหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นต้องทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผน กำกับ ดูแล ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้ห่วงโซ่แห่งคุณค่า (Value Chain) มาดำเนินการในเรื่องนี้ได้เป็นอย่างดี สำหรับเรื่องการปฏิบัติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการไป

5) จากการศึกษาหน่วยงานของต่างประเทศที่มีการจัดตั้งหน่วยงานเป็นไปตามสินค้าเกษตร พบว่ามีเพียงประเทศบังกลาเทศที่มีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะของสินค้าเกษตร ได้แก่ กระทรวงสิ่งทอและปอ ส่วนประเทศอื่น ๆ ไม่พบมีการตั้งกระทรวงหรือหน่วยงานตามสินค้าเกษตรเป็นการเฉพาะ

3.3.2.4 โครงสร้างกระทรวงการข้าว

การตั้งกระทรวงการข้าวจะทำให้การบริหารจัดการข้าวของภาครัฐมีความเป็นเอกภาพทั้งระบบห่วงโซ่การผลิตข้าว ตั้งแต่การวิจัย การผลิต การแปรรูป และการตลาด ทำให้การผลิตข้าวของประเทศมีหน่วยงานหลักรับผิดชอบ การบริหารจัดการข้าวของไทยมีประสิทธิภาพ สร้างความเป็นธรรมให้แก่เกษตรกรผู้ทำนา และทำให้ชาวนามีความเป็นอยู่ที่ดีและมีรายได้ที่สูงขึ้นในการประกอบอาชีพทำนา ตลอดจนสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรชาวนา และสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้อย่างยั่งยืน



ภาพที่ 9 โครงสร้างกระทรวงการข้าว

ดังนั้น จึงขอแสดงตัวอย่างโครงสร้างหน่วยงานของกระทรวงการข้าว โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มภารกิจหลัก ดังนี้

1) กลุ่มภารกิจยุทธศาสตร์และอำนวยการ ประกอบด้วยหน่วยงานในสังกัด ดังนี้

- 1.1) สำนักงานรัฐมนตรี
- 1.2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 1.3) สำนักบริหารนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว
- 1.4) สำนักงานเศรษฐกิจและสารสนเทศข้าว
- 1.5) สำนักบริหารกองทุนข้าว
- 1.6) สำนักกฎหมาย

2) กลุ่มภารกิจวิจัยและนวัตกรรมข้าว ประกอบด้วยหน่วยงานในสังกัด ดังนี้

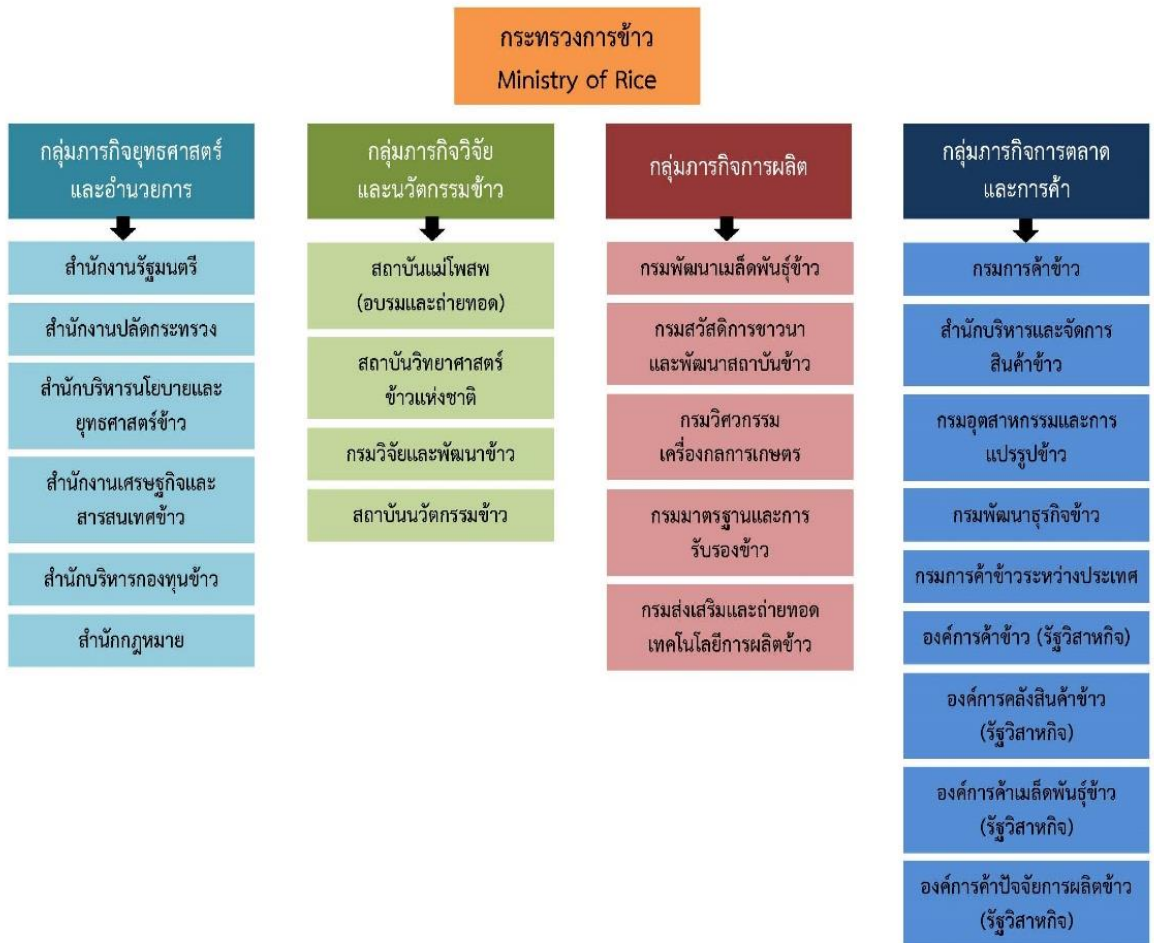
- 2.1) สถาบันแม่โพสพ (อบรมและถ่ายทอด)
- 2.2) สถาบันวิทยาศาสตร์ข้าวแห่งชาติ
- 2.3) กรมวิจัยและพัฒนาข้าว
- 2.4) สถาบันนวัตกรรมข้าว

3) กลุ่มภารกิจการผลิต ประกอบด้วยหน่วยงานในสังกัด ดังนี้

- 3.1) กรมพัฒนาเมล็ดพันธุ์ข้าว
- 3.2) กรมสวัสดิการชานาและพัฒนาสถาบันข้าว
- 3.3) กรมวิศวกรรมเครื่องกลการเกษตร
- 3.4) กรมมาตรฐานและการรับรองข้าว
- 3.5) กรมส่งเสริมและถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตข้าว

4) กลุ่มภารกิจการตลาดและการค้า ประกอบด้วยหน่วยงานในสังกัด ดังนี้

- 4.1) กรมการค้าข้าว
- 4.2) สำนักบริหารและจัดการสินค้าข้าว
- 4.3) กรมอุตสาหกรรมและการแปรรูปข้าว
- 4.4) กรมพัฒนาธุรกิจข้าว
- 4.5) กรมการค้าข้าวระหว่างประเทศ
- 4.6) องค์การค้าข้าว (รัฐวิสาหกิจ)
- 4.7) องค์การคลังสินค้าข้าว (รัฐวิสาหกิจ)
- 4.8) องค์การค้าเมล็ดพันธุ์ข้าว (รัฐวิสาหกิจ)
- 4.9) องค์การค้าปัจจัยการผลิตข้าว (รัฐวิสาหกิจ)



ภาพที่ 10 โครงสร้างหน่วยงานของกระทรวงการข้าว

บทที่ 4

บทสรุป และข้อสังเกต

4.1 บทสรุป

คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางการบริหารจัดการข้าวแบบองค์รวมและแนวทางการจัดตั้งกระทรวงการข้าว รวมถึงจัดทำข้อสังเกตการบริหารจัดการข้าวแบบองค์รวมและการจัดตั้งกระทรวงการข้าว โดยได้พิจารณาศึกษาจากการจัดประชุมเพื่อรับฟังข้อมูล ข้อเท็จจริง ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อมูลปฐมภูมิ ทั้งภาคการผลิต การแปรรูป การตลาด และการจัดตั้งหน่วยงาน ตลอดจนการทบทวนวรรณกรรมจากแหล่งข้อมูล ทฤษฎี จากเอกสารวิชาการ งานวิจัย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ที่เคยศึกษาในประเด็นที่มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการเพื่อวิเคราะห์แนวทางการบริหารจัดการข้าวแบบองค์รวมและการจัดตั้งกระทรวงการข้าว พร้อมทั้งสังเคราะห์ผลการศึกษาเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ทั้งนี้ คณะกรรมการได้ประชุมเพื่อพิจารณาศึกษาญัตติ เรื่อง การจัดตั้งกระทรวงการข้าว จำนวน 4 ครั้ง และได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาความเหมาะสมในการจัดตั้งกระทรวงการข้าว ขึ้นมาศึกษาญัตติดังกล่าว ซึ่งคณะอนุกรรมการมีการประชุม จำนวน 9 ครั้ง โดยเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล และแสดงความคิดเห็น ได้แก่ กรมการข้าว สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กรมการค้าภายใน กรมการค้าต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นายอภิชาติ พงษ์ศรีหุดุลชัย อธิบดีอธิบดีกรมการข้าว และอดีตผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการข้าวของภาครัฐ

คณะกรรมการได้วิเคราะห์และสังเคราะห์ผลการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางและข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการข้าวแบบองค์รวมและการจัดตั้งกระทรวงการข้าว สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

4.1.1 ภาพรวมการบริการจัดการข้าวของภาครัฐ

ในกระบวนการบริหารจัดการข้าวของภาครัฐตลอดห่วงโซ่อุปทานข้าวมีหน่วยงานระดับกระทรวงที่มีภารกิจเกี่ยวข้อง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งรับผิดชอบในส่วนของการผลิต กระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งรับผิดชอบในส่วนของการแปรรูป และกระทรวงพาณิชย์ที่รับผิดชอบในเรื่องการค้าและการตลาด ขณะที่ กรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานหลักในระดับกรมที่มีภารกิจเกี่ยวข้องโดยตรงในส่วนของการผลิต กรมการข้าวได้ก่อตั้งขึ้นครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2496 และต่อมาในปี พ.ศ. 2515 กรมการข้าวได้ยุบรวมกับกรมกสิกรรม และเหลือเพียงกรมวิชาการเกษตรและกรมส่งเสริมการเกษตรเท่านั้น โดยต่อมาเป็นระยะเวลา 34 ปี ได้ก่อตั้งกรมการข้าวขึ้นอีกครั้ง เป็นครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2549 เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการข้าวที่มีลักษณะกระจุกกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารองรับภารกิจเป็นการเฉพาะอย่างครบวงจร ด้วยการตัดโอนงานจากหน่วยงานภายใต้สังกัดของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คือ สำนักวิจัยข้าว และศูนย์วิจัยข้าว กรมวิชาการเกษตร สำนักขยายเมล็ดพันธุ์พืช และสำนักส่งเสริมและจัดการสินค้าเกษตร (ส่วนส่งเสริมการผลิตข้าว) กรมส่งเสริมการเกษตร

สำหรับกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ โดยมีกองส่งเสริมการค้าสินค้าเกษตร 2 ซึ่งรับผิดชอบดูแลสินค้าข้าวและพืชไร่ โดยสินค้าข้าวเป็นเพียงกลุ่มงานหนึ่ง เพื่อดูแลเกษตรกรให้ได้รับความเป็นธรรมในการขายข้าว ทั้งนี้ ภารกิจสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องข้าว คือ *การกำกับดูแลการค้าข้าว* ภายใต้พระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 ที่กำหนดให้ผู้ค้าข้าวต้องขออนุญาตก่อนที่ทำการค้าข้าวไม่ว่าจะเป็นโรงสีขนาดกลาง โรงสีขนาดใหญ่ และผู้ส่งออก ที่ต้องยื่นปริมาณข้าวคงเหลือทุกเดือน *ภารกิจด้านการพัฒนา* โดยการรับรองมาตรฐานข้าวหอมมะลิบรรจุภายในประเทศตราพนมมือ และ*ภารกิจด้านนโยบาย* โดยการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ

ในส่วนกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ มีส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องข้าว คือ สำนักงานมาตรฐานสินค้านำเข้าส่งออก โดยมีภารกิจในการดูแลมาตรฐานข้าวส่งออก และกองบริหารการค้าข้าวที่มีภารกิจภายใต้พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 โดยควบคุมการนำเข้าและส่งออกข้าว การขึ้นทะเบียนผู้ส่งออกข้าว การจัดระเบียบมาตรฐานการส่งออกข้าวให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลและเป็นที่ยอมรับ จัดสรรปริมาณการนำเข้าข้าวภายใต้ข้อตกลงองค์การการค้าโลก (WTO) และสหภาพยุโรป (EU) รวมถึงสนับสนุนส่งเสริมการค้าข้าว ขณะที่ทูตพาณิชย์จะอยู่ภายใต้สังกัดกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ โดยมีภารกิจในการหาตลาดข้าว อาทิ การจับคู่ธุรกิจระหว่างผู้ส่งออกข้าวกับผู้นำเข้าข้าว (Business Matching)

4.1.2 สภาพปัญหา

4.1.2.1 ภาพรวมปัญหาข้าวทั้งระบบ ประกอบด้วย

- 1) ชาวนามีความเสี่ยงสูงและขาดหลักประกัน
- 2) องค์กรชาวนาอ่อนแอ
- 3) มีอุปทานส่วนเกิน
- 4) ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ต่ำ
- 5) ต้นทุนการผลิตสูง
- 6) ฟาร์มที่ได้รับการรับรองยังมีน้อย
- 7) ข้าวสำหรับตลาดเฉพาะยังไม่หลากหลาย
- 8) การเช่าที่นายังเป็นปัญหาอยู่มาก
- 9) การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน
- 10) ขาดแคลนแรงงาน
- 11) ขาดแคลนน้ำ
- 12) การระบาดของโรคแมลงศัตรูข้าว
- 13) การพัฒนาพันธุ์ข้าวยังมีข้อจำกัด
- 14) ระบบการค้าข้าวในประเทศไม่เป็นธรรม
- 15) ห่วงโซ่อุปทานที่ถูกครอบงำโดยกลุ่มคนจำนวนน้อย

4.1.2.2 สภาพปัญหาในการบริหารจัดการข้าวของภาครัฐ

- 1) หน่วยงานย่อยที่มีภารกิจด้านข้าวกระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ

การบริหารจัดการข้าวของภาครัฐยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบข้าวครบวงจร ตั้งแต่การวิจัย การส่งเสริม การถ่ายทอดความรู้สู่เกษตรกร การแปรรูป และการตลาด ซึ่งภารกิจดังกล่าวยังอยู่ภายใต้การดำเนินงานของหน่วยงานแต่ละกรม แต่ละกระทรวงโดยขาดการบูรณาการและความเชื่อมโยงในการ

ดำเนินงานอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้การผลิตไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดเกิดปัญหาด้านราคา ตลอดจนโครงสร้างการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดความเหมาะสมและความเชี่ยวชาญในการแก้ไขปัญหาให้แก่ชาวนาได้อย่างแท้จริงและมีภารกิจการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันอยู่

2) การดำเนินงานของกรมการข้าวและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีจุดอ่อนหลายประการ การจัดตั้งกรมการข้าวอาจจะทำได้เพียงการดำเนินการในส่วนของตน้ำของห่วงโซ่ การบริหารจัดการข้าวทั้งระบบ องค์กรภาครัฐยังมีข้อจำกัดในการถ่ายทอดความรู้สู่ชาวนา ขาดการบูรณาการการทำงานอย่างจริงจัง ขาดผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่ด้านส่งเสริม ขาดหน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบงานวิจัยเชิงลึกและรอบด้าน การวิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าวของไทยเริ่มล่าช้าหลัง เทคโนโลยีการผลิตและการเพาะปลูกข้าวไปไม่ถึงชาวนา ระบบสารสนเทศยังไม่มีประสิทธิภาพ การผลิตและการตลาดแยกออกจากกัน

3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการข้าวกระจายไม่มีเอกภาพ

กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ของแต่ละกระทรวง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดห่วงโซ่ ตั้งแต่การผลิต การแปรรูป และการตลาด กระจายกระจายไม่มีเอกภาพ

4.1.3 แนวทางการแก้ไขปัญหา

4.1.3.1 แนวทางการบริหารจัดการข้าวแบบองค์รวม

1) *ปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.)*

โดยมีกรรมการประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียเรื่องข้าวทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและตัวแทนองค์กรชาวนาด้วยและให้มีการจัดตั้งสำนักงานเลขานุการของ นบข. เป็นการเฉพาะภายใต้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2) *ปรับปรุงภารกิจของคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.)*

2.1) ให้เป็นหน่วยงานกลางในการวางแผนพัฒนาข้าวและชาวนาระยะยาว

2.2) เป็นหน่วยงานเดียวที่ประกาศผลผลิตข้าวและสต็อกข้าวที่คำนวณขึ้นก่อนเก็บเกี่ยวและหลังเก็บเกี่ยว

2.3) กำกับดูแลระบบการผลิตและการค้าข้าวให้เป็นธรรม

3) *ปฏิรูปและบูรณาการการทำงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์*

ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน อาจแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการปรับขยายโครงสร้างของกรมการข้าว โดยการเพิ่มหน่วยงานที่มีความจำเป็น ยกตัวอย่างเช่น การจัดตั้งสถาบันวิจัยข้าวแห่งชาติเพื่อวิจัยด้านวิทยาศาสตร์เชิงลึก วิจัยเชิงประยุกต์ ศูนย์บ่มเพาะ (Incubator) ศูนย์ฝึกอบรมนานาชาติ อุทยานวิทยาศาสตร์ข้าว (Rice Science Park) และจัดตั้งสำนักงานข้าวจังหวัดเพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับชาวนาและพัฒนาองค์กรชาวนา ป้องกัน ฝ้าระวัง ควบคุมและกำจัดโรคและแมลงศัตรูข้าวระบาด ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานการผลิตข้าวและมาตรฐานโรงสีในพื้นที่ ติดตามและควบคุมคุณภาพเมล็ดพันธุ์ข้าวและปัจจัยการผลิตในพื้นที่ ส่งเสริมการตลาดข้าวเฉพาะที่พัฒนาขึ้นใหม่ในท้องถิ่นที่ยังไม่มีตลาดรองรับ ตลอดจนปรับระบบการทำงาน of กรมการข้าว ด้วยการบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ด้านวิจัยเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด ควรบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานด้านวิจัยต่าง ๆ เช่น มหาวิทยาลัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (สวพส.) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) รวมทั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) และกระทรวงพาณิชย์ให้มากขึ้น

4) ปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยและเป็นอุปสรรค และออกกฎหมายเพื่อสร้างกลไกของภาครัฐในการผลักดันการปฏิรูปด้านการบริหารจัดการ/กลไกและเพิ่มความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกร

5) สร้างกลไกการมีส่วนร่วมจากท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

- 5.1) เพิ่มบทบาทภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบ
- 5.2) สร้างการมีส่วนร่วมของสถาบันการศึกษาในส่วนภูมิภาค

6) พัฒนาระบบสารสนเทศข้าวและการจัดการองค์ความรู้

- 6.1) พัฒนาและปรับปรุงฐานข้อมูลทะเบียนชาวนา (Farmer Database)
- 6.2) พัฒนาและปรับปรุงฐานข้อมูลสินค้าข้าว (Rice Database)
- 6.3) พัฒนาระบบเตือนภัย (Early Warning System)
- 6.4) พัฒนาระบบสารสนเทศข้อมูลให้เป็นระบบ และเชื่อมโยงอย่างมีประสิทธิภาพ

4.1.3.2 แนวทางการจัดตั้งกระทรวงการข้าว

1) วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกระทรวงการข้าว

- 1.1) เพื่อเป็นหน่วยงานในการบริหารจัดการข้าวทั้งประเทศ
- 1.2) เพื่อสร้างกลไกการควบคุมการผลิตและจำหน่ายข้าวอย่างเป็นระบบ
- 1.3) เพื่อให้มีศักยภาพในการแข่งขันทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- 1.4) เพื่อพัฒนาเทคโนโลยีด้านข้าวให้เข้มแข็งและเป็นหนึ่งในโลกในด้านข้าว
- 1.5) เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินของชาวนา

2) ประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดตั้งกระทรวงการข้าว

- 2.1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบูรณาการภายในฐานข้อมูลเดียวกันทั้งระบบ (ผลิต แปรรูป และการตลาด) Rice Thailand Team อยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกัน
- 2.2) การบริหารจัดการข้าวทั้งระบบมีประสิทธิภาพ สามารถแข่งขันได้
- 2.3) การปฏิบัติตามนโยบายเกิดประสิทธิภาพ (ลดช่องว่างระหว่างหน่วยงาน)
- 2.4) สามารถควบคุมกำกับอุปทานและอุปสงค์ข้าวให้เกิดความสมดุลทั้งภายในประเทศและการส่งออก

2.5) มีหน่วยงานเจ้าภาพหลักที่ชัดเจนทั้งเรื่องข้าว ชาวนา และการค้าข้าว

3) ข้อจำกัดในการจัดตั้งกระทรวงการข้าว

3.1) การตัดโอนงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านข้าวทั้งหมดมารวมที่หน่วยงานเดียวกัน เพื่อให้สามารถทำงานได้ครบวงจรอย่างแท้จริงทำได้ยาก เนื่องจากหลายงานมีภารกิจคาบเกี่ยวหลายด้านและอาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการ อาทิ การบริหารจัดการระบบน้ำ การพัฒนาปรับปรุงดิน งานด้านการมาตรฐาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับพืชหลายประเภท จึงมีความยากในการตัดงานด้านพื้นฐานมาอยู่ที่หน่วยงานใดหน่วยหนึ่งได้

3.2) การจัดตั้งกระทรวงใหม่โดยไม่ได้มีการเพิ่มบุคลากรและงบประมาณ โดยใช้บุคลากรและงบประมาณของแต่ละหน่วยงานที่มีภารกิจงานด้านข้าวโดยตรง แต่ขอเพิ่มภารกิจจะทำให้การดำเนินการไม่สามารถทำได้ในทางปฏิบัติ

3.3) การกำหนดให้กระทรวงข้าวมีอำนาจกำหนดนโยบาย วางแผน กำกับ ดูแล ให้องค์กรที่เกี่ยวข้องภายใต้ห่วงโซ่แห่งคุณค่า (Value Chain) ได้อย่างเบ็ดเสร็จ ยังเป็นไปได้อย่างยากในทางปฏิบัติ

3.4) จากการศึกษาหน่วยงานของต่างประเทศที่มีการจัดตั้งหน่วยงานเป็นไปตามสินค้าเกษตร พบว่ามีเพียงประเทศบังกลาเทศที่มีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะของสินค้าเกษตร ได้แก่ กระทรวงสิ่งทอและปอ ส่วนประเทศอื่น ๆ ไม่พบมีการตั้งกระทรวงหรือหน่วยงานตามสินค้าเกษตรเป็นการเฉพาะ

4) โครงสร้างกระทรวงการข้าว อาจประกอบไปด้วย 4 กลุ่มภารกิจ ดังนี้

4.1) กลุ่มภารกิจยุทธศาสตร์และอำนวยการ

4.2) กลุ่มภารกิจวิจัยและนวัตกรรมข้าว

4.3) กลุ่มภารกิจการผลิต

4.4) กลุ่มภารกิจการตลาดและการค้า

4.2 ข้อสังเกตของคณะกรรมการ

4.2.1 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการบริหารจัดการข้าวแบบองค์รวม

1) การแก้ไขปัญหาเรื่องการบริหารจัดการข้าวของประเทศให้บรรลุผลสำเร็จ รัฐบาลควรยกระดับองค์กรชาวนาให้มีความเข้มแข็งขึ้น และหากมีการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการข้าว ควรกำหนดให้องค์กรชาวนาสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการข้าวด้วย

2) รัฐบาลควรส่งเสริมให้ชาวนามีบทบาททางด้านการตลาดเพิ่มมากขึ้น และสามารถกำหนดราคาข้าวได้ โดยกระทรวงพาณิชย์จะต้องทำหน้าที่ในการหาตลาดข้าวล่วงหน้าให้แก่เกษตรกร เพื่อให้การตลาดนำการผลิตและการปลูกข้าวโดยมีตลาดที่แน่นอนรองรับผลผลิต และชาวนาควรทำการเพาะปลูกในรูปแบบการกำหนดพื้นที่ปลูกในแต่ละพื้นที่ของประเทศอย่างเป็นระบบ

3) รัฐบาลควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงนักวิชาการที่อยู่ในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการข้าว ตลอดจนการส่งเสริมให้เกิดชาวนารุ่นใหม่เข้ามาทดแทนชาวนารุ่นเก่าที่สูงอายุ

4) รัฐบาลควรบูรณาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องข้าว เนื่องจากมีการออกกฎหมายจำนวนมากเกินความจำเป็น ในขณะที่กฎหมายหลายฉบับยังมีความขัดกันและยังมีเนื้อหาที่ลิดรอนสิทธิของเกษตรกร อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในการช่วยเหลือและสนับสนุนชาวนาโดยตรง ซึ่งทำให้ภารกิจดำเนินงานของแต่ละกรมแต่ละกระทรวงยังเป็นลักษณะต่างคนต่างทำโดยขาดการบูรณาการร่วมกัน และเกษตรกรต้องประสบปัญหาความยุ่งยากในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ รัฐบาลควรพิจารณาการออกกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการประกันรายได้ให้แก่เกษตรกรในกรณีราคาพืชผลตกต่ำ และการออกกฎหมายประกันพืชผลในกรณีภัยธรรมชาติ รวมทั้ง พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 ให้มีความทันสมัย เหมาะสม สอดคล้องกับบริบทสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

5) รัฐบาลควรขับเคลื่อนการบริหารจัดการข้าวตามยุทธศาสตร์ให้เกิดความต่อเนื่องและการกำหนดนโยบายข้าวการผลิตและการค้าข้าวควรคำนึงถึงประโยชน์ของเกษตรกรเป็นสำคัญ รวมทั้งการส่งเสริมการเพาะปลูกข้าวควรเน้นการลดต้นทุนการผลิตอย่างเป็นรูปธรรม

6) รัฐบาลควรพิจารณารูปแบบการแก้ไขปัญหาเรื่องข้าวทั้งระบบ และสามารถดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม ประหยัดงบประมาณ และบุคลากร อาทิ

- การปฏิรูปและการบูรณาการทำงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อขับเคลื่อนการบริหารจัดการข้าวให้ได้เต็มศักยภาพและมีประสิทธิภาพในฐานะหน่วยงานต้นน้ำของการบริหารจัดการข้าวทั้งระบบ การส่งเสริมให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงองค์ความรู้ด้านการเกษตร เทคโนโลยี ค่าปรึกษา และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในระดับพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง การคัดเลือกบุคลากรที่มีคุณภาพเข้ามาทำงานในกระทรวง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การรวมศูนย์การสั่งการจะต้องฟังคำนึงถึงแนวทางการขับเคลื่อนนโยบาย หรือพืชเกษตรกรที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ เพื่อป้องกันการสั่งการนโยบายที่ซ้ำซ้อนกันจนทำให้เกิดภาวะสินค้าเกษตรล้นตลาด

- การยกระดับภารกิจของกรมการข้าวควรครอบคลุมทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ และการมีสร้างกลไกในการประสานงานระหว่างกรมการข้าวกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในกระทรวงและภายนอกกระทรวง เพื่อให้มีการตลาดนำการผลิต

- การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเรื่องข้าวหรือการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการข้าวไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องดำเนินการควบคู่กับการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ การคำนึงถึงศักยภาพของท้องถิ่น การสร้างสภาพแวดล้อมทางด้านเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนนโยบาย Smart Farmer อาทิ การให้บริการสัญญาณมือถือและอินเทอร์เน็ตอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล

- การส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มของเกษตรกรเพื่อผลักดันให้เกิดวิสาหกิจข้าว

- การสร้างความเข้มแข็งให้กับชาวนาและการพัฒนาเมล็ดพันธุ์ข้าว

7) สำหรับปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในการวิจัยเรื่องข้าว นั้น ทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานที่มีการวิจัยจำนวนมาก ดังนั้น หากกระทรวงมีการปรับโครงสร้างและรูปแบบการทำงานใหม่ให้สามารถแบ่งปันทรัพยากรและบุคลากรให้กับหน่วยงานภายใต้สังกัดที่ขาดแคลนก็สามารถแก้ไขปัญหาได้ เช่น แบ่งปันบุคลากรด้านการวิจัยจากหน่วยงานอื่นมายังกรมการข้าว เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลควรพิจารณานำเงินงบประมาณที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาการค้าข้าวตกต่ำไปใช้ในการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาข้าว ซึ่งจะก่อให้เกิดความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหา รวมถึงทำให้มีศักยภาพในการวิจัยข้าวได้ทัดเทียมประเทศคู่แข่ง อาทิ ประเทศเวียดนามใช้เวลาในการปรับปรุงพันธุ์ข้าวสายพันธุ์ ST 25 เพียง 8 ปี จากปกติที่ต้องใช้เวลาในการปรับปรุงพันธุ์ประมาณ 10-15 ปี โดยมีเป้าหมายที่จะเอาชนะข้าวหอมมะลิของไทย

8) การดำเนินงานศึกษาวิจัยเรื่องข้าว ถ่ายทอดเทคโนโลยีผลงานวิจัย พร้อมทั้งเป็นศูนย์บริการให้กับชาวนาของกรมการข้าวควรที่จะต้องมีการติดตามและประเมินผลการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีการผลิตข้าวของชาวนาหลังจากการถ่ายทอดองค์ความรู้ให้แก่ชาวนา เพื่อให้ทราบถึงผลสำเร็จและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการของกรมการข้าว และในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานควรที่จะต้องมีการกำหนดให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่แท้จริงของชาวนา อันจะทำให้สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ด้านข้าวได้อย่างแท้จริง

9) กรมการข้าวและกรมวิชาการเกษตรควรมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันเพื่อให้การรับรองพันธุ์ข้าวกับการขึ้นทะเบียนพันธุ์ข้าวมีประสิทธิภาพและสามารถจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าวอย่างเป็นระบบ

4.2.2 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดตั้งกระทรวงการข้าว

1) การจัดตั้งกระทรวงการข้าวเป็นไปได้ยากในเชิงรูปธรรม เนื่องจากรัฐบาลต้องคำนึงถึงประเด็นต่าง ๆ อย่างรอบด้านว่าจะสร้างความมั่นคงทางด้านการเกษตรและการปกป้องสิทธิของชาวนาได้อย่างแท้จริง รวมถึงสามารถยกระดับความเป็นอยู่และศักยภาพทางการผลิตของชาวนาได้อย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนจะต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบด้านถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ กรณีการตัดโอนภารกิจของหน่วยงานแต่ละกระทรวงมาสังกัดภายใต้กระทรวงเดียวกันและคำนึงถึงความซ้ำซ้อนของภารกิจแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งบทบาทองค์กรชาวนา การบริหารจัดการไซโล โกดัง และที่เก็บข้าว ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการรักษาคุณภาพข้าวและพยุงราคาข้าวด้วย

2) รัฐบาลควรนำกรณีตัวอย่างการบริหารจัดการข้าวและการช่วยเหลือสนับสนุนชาวนาของต่างประเทศมาใช้ประกอบการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งกระทรวงข้าว เช่น ประเทศญี่ปุ่น หรือประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศต่าง ๆ ในสหภาพยุโรป ซึ่งไม่ได้มีการจัดตั้งกระทรวงข้าวขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลเรื่องข้าวเป็นการเฉพาะ แต่มีแนวทางการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการข้าวอย่างมีประสิทธิภาพ

3) หากไม่สามารถตั้งกระทรวงการข้าวได้ รัฐบาลและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรมีการพัฒนากรมการข้าวให้มีศักยภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เช่น การปรับโครงสร้างกรมการข้าว การผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบันวิจัยข้าวแห่งชาติเพื่อนำบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงาน โดยจัดสรรงบประมาณและบุคลากรให้เพียงพอ และมีการทำงานเชื่อมโยงกับศูนย์วิจัยข้าว เป็นต้น

จากการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร จึงขอเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาพร้อมด้วยข้อสังเกต เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา หากสภาผู้แทนราษฎร ให้ความเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาศึกษาพร้อมด้วยข้อสังเกต ขอได้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีและ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาและดำเนินการตามแต่จะเห็นสมควรต่อไป



(นายณัฐพล จรัสพิพงษ์)

เลขานุการคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
สภาผู้แทนราษฎร

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กรมการข้าว. (2562). *แผนปฏิบัติการราชการระยะ 3 ปี พ.ศ. 2563 – 2565 ของกรมการข้าว*.
พจนานุกรม เชื้อเล็ก และสำรวม จงเจริญ. (2559). *การเปรียบเทียบข้อมูลทางสถิติของโครงการการประกัน
ราคาข้าวและโครงการรับจำนำข้าว และปัจจัยที่มีผลต่อราคาข้าวของแต่ละโครงการ*. วารสารสถิติ
ประยุกต์และเทคโนโลยีสารสนเทศ ฉบับที่ 1 ปีที่ 1 (2559). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
สภาผู้แทนราษฎร. (2562). *รายงาน เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดผลทางการเกษตรตกต่ำ*.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- กรมการค้าต่างประเทศ . (2555). *ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) โอกาสและผลกระทบต่อ
ภาคอุตสาหกรรมไทย บทวิเคราะห์ โอกาส และผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมไทย
จากการเข้าร่วมประชาคม เศรษฐกิจ อาเซียน (AEC)*. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563,
จากhttp://www.med.cmu.ac.th/library/aseanweb/asean-pillars/Thai_Industry_and_AEC.pdf
กระทรวงพาณิชย์. (2563). *เกี่ยวกับกระทรวง*. สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2563, จาก[https://www.moc.go.th
/index.php/moc-about/2015-10-19-03-05-53/2015-10-19-03-12-52.html](https://www.moc.go.th/index.php/moc-about/2015-10-19-03-05-53/2015-10-19-03-12-52.html)
กระทรวงพาณิชย์. (2563). *โครงสร้างกระทรวง*. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2563, จาก[https://www.moc.go.th
/index.php/moc-about/2015-10-19-03-05-53/2015-10-19-03-10-50.html](https://www.moc.go.th/index.php/moc-about/2015-10-19-03-05-53/2015-10-19-03-10-50.html)
กระทรวงมหาดไทย. (ม.ป.ป.). *การปกครองไทยสมัยโบราณ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563, จาก
[http://www.moi.go.th/pls/portal/docs/PAGE/MOI_2555/MOI/ABOUT%20THE%20MINIST
RY/HISTORY/HISTORY-1.PDF](http://www.moi.go.th/pls/portal/docs/PAGE/MOI_2555/MOI/ABOUT%20THE%20MINISTRY/HISTORY/HISTORY-1.PDF)
กระทรวงอุตสาหกรรม. (2563). *ภารกิจ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2563, จาก[http://industry.go.th
/industry/index.php/th/about/recommend/mission](http://industry.go.th/industry/index.php/th/about/recommend/mission)
กระทรวงอุตสาหกรรม. (2563). *โครงสร้างองค์กร*. โดย.[http://industry.go.th/industry/index.php
/th/about/recommend/organizational-structure](http://industry.go.th/industry/index.php/th/about/recommend/organizational-structure)
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2563). *โครงสร้าง/อำนาจหน้าที่*. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2563, จาก
http://www3.moac.go.th/about-str_org
สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2558). *รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final
Report) แผนยุทธศาสตร์กรมการข้าว พ.ศ. 2558-2562*. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2563, จาก
<http://www.ricethailand.go.th/web/images/pdf/Yutta.pdf>
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2560). *รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ เรื่อง
การจัดการข้าวโดยระบบสหกรณ์*. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2563, จาก[https://www.parliament.go.th
/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/usergroup_disaster/6-16.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/usergroup_disaster/6-16.pdf)
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2560). *รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ
เรื่องแนวทางการปฏิรูปข้าวอย่างเป็นระบบ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2563, จาก
[https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/usergroup_disaster
/6-21.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/usergroup_disaster/6-21.pdf)

- สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2560). รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ เรื่อง
นำร่องเมืองข้าว : จังหวัดกาฬสินธุ์ *Rice City Pilot Project : Kalasin Province*. สืบค้นเมื่อวันที่ 15
พฤษภาคม 2563, จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/usergroup_disaster/6-17.pdf
- สำนักงานเศรษฐกิจเกษตร. (2562). รายงานภาวะเศรษฐกิจการเกษตรไตรมาส 2 ปี 2562 และแนวโน้ม
ปี 2562. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563, จาก <http://www.oae.go.th/>
- สำนักงานเศรษฐกิจเกษตร. (2562). สถานการณ์สินค้าเกษตรที่สำคัญและแนวโน้ม ปี 2563.
สืบค้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563, จาก <http://www.oae.go.th/>

ภาคผนวก

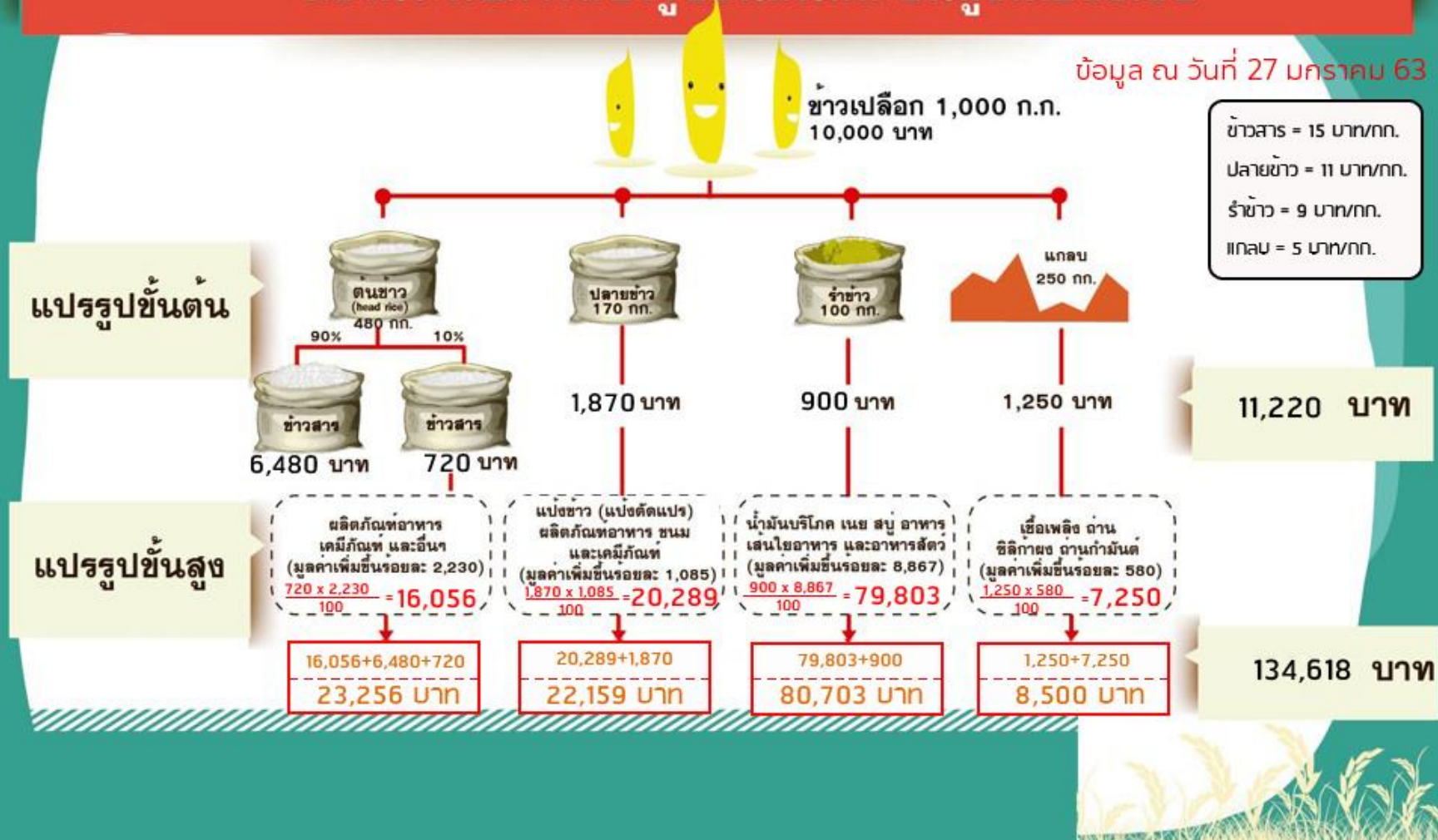
ภาคผนวก ก

แผนสภาพแสดงการแปรรูปข้าว 1 ตัน และการใช้ประโยชน์
จากข้าวตลอดห่วงโซ่แห่งคุณค่า

การแปรรูปข้าว 1 ตัน (100,000 บาท)

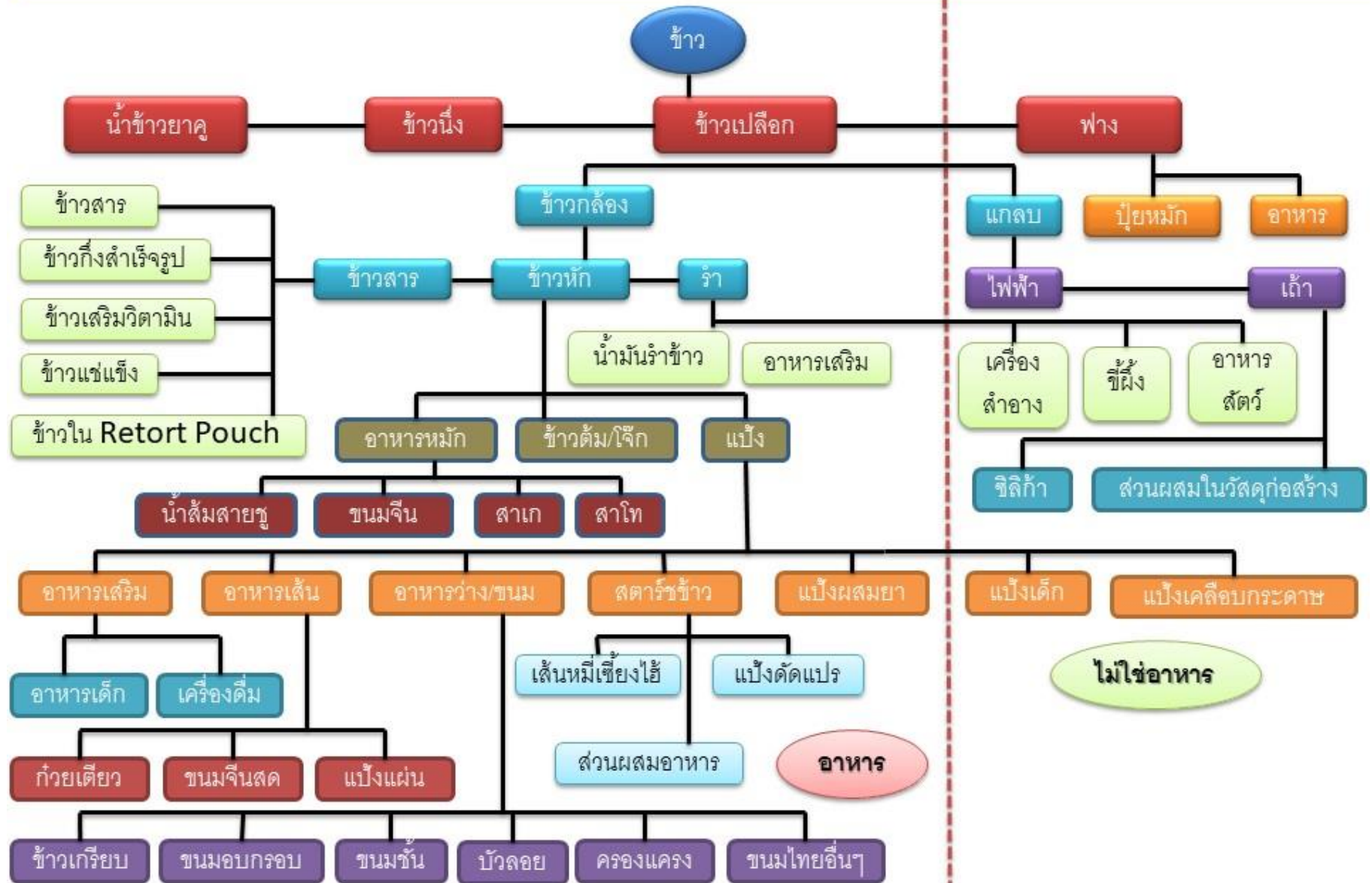
การประเมินมูลค่าเพิ่มจากการแปรรูปข้าว
ทั้งในระดับการแปรรูปขั้นต้นและขั้นสูงโดยสังเขป

ข้อมูล ณ วันที่ 27 มกราคม 63



แผนภาพแสดงการแปรรูปข้าว 1 ตัน

การใช้ประโยชน์จากข้าวตลอดสายโซ่แห่งคุณค่า



แผนภาพแสดงการใช้ประโยชน์จากข้าวตลอดสายโซ่แห่งคุณค่า

ภาคผนวก ข

ประกาศแต่งตั้ง



ประกาศ

คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร

ที่ ๒๐ / ๒๕๖๓

เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาความเหมาะสมในการจัดตั้งกระทรวงการข้าว

ด้วยในคราวประชุมคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๘ เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ที่ประชุมคณะกรรมการได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาความเหมาะสมในการจัดตั้งกระทรวงการข้าว ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๖ โดยมีกำหนดระยะเวลาการพิจารณาศึกษาภายใน ๓๐ วัน และให้รายงานผลการศึกษาต่อคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาต่อไป ประกอบด้วยรายชื่อดังต่อไปนี้

๑. นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม	เป็นประธานคณะอนุกรรมการ
๒. นางกัณตวรรณ ตันเถียร	อนุกรรมการ
๓. นายธนัสถ์ ทวีเกื้อกูลกิจ	อนุกรรมการ
๔. นายศักดิ์นัย นุ่มหนู	อนุกรรมการ
๕. นายประสิทธิ์ วุฒินันชัย	อนุกรรมการ
๖. นายณัฐพล จรัสศรีพงษ์	อนุกรรมการ
๗. นายเจเศรษฐ์ ไทยเศรษฐ์	อนุกรรมการ
๘. นายเอกชัย ทรงอำนาจเจริญ	อนุกรรมการ
๙. นายคำพอง เทพาคำ	อนุกรรมการ
๑๐. นายสัมฤทธิ์ แทนทรัพย์	อนุกรรมการ

และแต่งตั้งที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมการ ดังนี้

๑. นายสมบูรณ์ อุทัยเวียนกุล
๒. นายนริศ ชำนาญรักษ์
๓. นายอุบล อยู่หว่า
๔. ว่าที่ร้อยตรี กฤษณพงศ์ ศรีพงศ์พันธุ์กุล
๕. นายชัยภัทร คำวิชิตธนาภา
๖. นางนันทนา ธรรมสโรช
๗. นายอภิชาติ พงษ์ศรีหดุลชัย
๘. นายณัฐกิตติ์ ของทิพย์
๙. นายโอวาท ยิ่งลาภ
๑๐. นายชิษณุชา บุคตาบุญ
๑๑. นายชัยฤทธิ์ ดำรงเกียรติ
๑๒. นายสำออง แก้วประดับ

คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงการข้าวมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

๑. พิจารณาศึกษา รวบรวม ประมวล ข้อมูล เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหา และอุปสรรคในการบริหารจัดการข้าวทั้งระบบ รวมทั้งศึกษาความเหมาะสม ความจำเป็น ความคุ้มค่า ในการจัดตั้งกระทรวงการข้าว ตลอดจนศึกษาแนวทาง ในการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านข้าว ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๒. เชิญส่วนราชการ หน่วยงาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมเพื่อชี้แจง แสดงความคิดเห็นในเรื่องที่คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาอยู่ได้ตามที่เห็นสมควร

๓. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์มอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๓



(นางกันตวรรณ ตันเถียร)

ประธานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์

(สำเนา)

ประกาศ

คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร

ที่ ๑๐ / ๒๕๖๓

เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาความเหมาะสมในการจัดตั้งกระทรวงการข้าว

ด้วยในคราวประชุมคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๘ เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ที่ประชุมคณะกรรมการได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาความเหมาะสมในการจัดตั้งกระทรวงการข้าว ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๖ โดยมีกำหนดระยะเวลาการพิจารณาศึกษาภายใน ๓๐ วัน และให้รายงานผลการศึกษาต่อคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาต่อไป ประกอบด้วยรายชื่อดังต่อไปนี้

๑. นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม	เป็นประธานคณะอนุกรรมการ
๒. นางกัญจวรรณ ตันเถียร	อนุกรรมการ
๓. นายธนัสถ์ ทวีเกื้อกูลกิจ	อนุกรรมการ
๔. นายศักดิ์นัย นุ่มหนู	อนุกรรมการ
๕. นายประสิทธิ์ วุฒินันชัย	อนุกรรมการ
๖. นายณัฐพล จรัสศรีพงษ์	อนุกรรมการ
๗. นายเจเศรษฐ์ ไทยเศรษฐ์	อนุกรรมการ
๘. นายเอกชัย ทรงอำนาจเจริญ	อนุกรรมการ
๙. นายคำพอง เทพาคำ	อนุกรรมการ
๑๐. นายสัมฤทธิ์ แทนทรัพย์	อนุกรรมการ

และแต่งตั้งที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมการ ดังนี้

๑. นายสมบูรณ์ อุทัยเวียนกุล
๒. นายนริศ ขำนุรักษ์
๓. นายอุบล อยู่หว่า
๔. ว่าที่ร้อยตรี กฤษณพงศ์ ศรีพงศ์พันธุ์กุล
๕. นายชัยภัทร คำวิจิตรนาภา
๖. นางนันทนา ธรรมสโรช
๗. นายอภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย
๘. นายณัฐฤกษ์ดี ของทิพย์
๙. นายโอวาท ยิ่งลาภ
๑๐. นายชิษณุชา บุคตาบุญ
๑๑. นายชัยฤทธิ์ ดำรงเกียรติ
๑๒. นายสำออง แก้วประดับ

คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงการข้าวมินistryและอำนาจ ดังต่อไปนี้

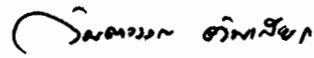
๑. พิจารณาศึกษา รวบรวม ประมวล ข้อมูล เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหา และอุปสรรคในการบริหารจัดการข้าวทั้งระบบ รวมทั้งศึกษาความเหมาะสม ความจำเป็น ความคุ้มค่า ในการจัดตั้งกระทรวงการข้าว ตลอดจนศึกษาแนวทาง ในการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านข้าว ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๒. เชิญส่วนราชการ หน่วยงาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมเพื่อชี้แจง แสดงความคิดเห็นในเรื่องที่คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาอยู่ได้ตามที่เห็นสมควร

๓. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์มอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๓



(นางกัญตวรรณ ตันเจียร)

ประธานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์



ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๑๗.๐๓/๓๕๖๒



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขที่รับ..... ๒๑๑๓/๒๕๖๒
วันที่..... ๒๓ พ.ค. ๖๒
เวลา..... ๑๕:๕๖

คณะกรรมการการเลือกตั้งและสหกรณ์
สภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๕

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาศึกษาญัตติ เรื่อง การจัดตั้งกระทรวงการข้าว

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร เรื่อง การจัดตั้ง
กระทรวงการข้าว จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๙ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง)
วันพฤหัสบดีที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๓ ได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญ
พิจารณาศึกษาโครงการจัดตั้งกระทรวงการข้าว (นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม เป็นผู้เสนอ) และญัตติ
เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาจัดตั้งกระทรวงการข้าว (นายจาตุรงค์
เพ็ชรพัฒน์ เป็นผู้เสนอ)

ในการนี้ ที่ประชุมได้มีมติให้ส่งคณะกรรมการการเลือกตั้งและสหกรณ์พิจารณา ตามข้อบังคับ
การประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๐

ซึ่งคณะกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

- | | |
|--------------------------------|--------------------------------|
| ๑. นางกัญจวรรณ ต้นเถียร | ประธานคณะกรรมการ |
| ๒. นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายอนุชา น้อยวงศ์ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายศักดิ์นิยม นุ่มหนู | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม |
| ๕. นายอับดุลอายี สาแม็ง | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่ |
| ๖. นายคทาเทพ เตชะเดชเรืองกุล | รองประธานคณะกรรมการ คนที่ห้า |
| ๗. นายธนัสถ์ ทวีเกื้อกูลกิจ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หก |
| ๘. นายนริศ ชำนาญรักษ์ | ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๙. นายประสิทธิ์ วุฒินันชัย | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๐. นายณัฐพล จรัสศรีพิงษ์ | เลขานุการคณะกรรมการ |
| ๑๑. นายเจเศรษฐ์ ไทยเศรษฐ์ | โฆษกคณะกรรมการ |
| ๑๒. นายเอกชัย ทรงอำนาจเจริญ | โฆษกคณะกรรมการ |
| ๑๓. นายคำพอง เทพาคำ | โฆษกคณะกรรมการ |
| ๑๔. นายปิยวัฒน์ พันธุ์สายเชื้อ | กรรมการ |
| ๑๕. นายสัมฤทธิ์ แทนทรัพย์ | กรรมการ |

/บัดนี้ คณะกรรมการ...

บัดนี้ คณะกรรมการได้พิจารณาผู้ตติงกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรด
นำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณารายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

ลงชื่อ 

(นางกัณฑวรรณ ตันเถียร)

ประธานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์

สำนักกรรมการ ๑

กลุ่มงานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๕๐๐ ต่อ ๖๑๓๑

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ agri25.cmt@gmail.com

กลุ่มงานบริหารทั่วไป สำนักการประชุม
รับที่ ๓๑๓ / ๒๕๖๕
วันที่ ๒๓ / ๓๑ / ๖๕ เวลา ๑๕.๕๕ น.
ส่งกลุ่มงาน ท.๖.๒๖ คำเป็น กษ

กลุ่มงานระเบียบวาระ
รับที่ ๒๑๓ / ๒๕๖๕
วันที่ ๒๓ / ๓๑ / ๖๕ เวลา ๑๕.๒๐ น.

กลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ ๒
รับที่ ๑๐๓ / ๒๕๖๕
วันที่ ๒๓ / ๓๑ / ๖๕ เวลา ๑๕.๖๕ น.