

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจหลักที่สำคัญของไทยและข้าวเป็นอาหารหลักประจำชาติ โดยมีชาวนา 4 ล้านครัวเรือน จากเกษตรกรทั่วประเทศ 5.6 ล้านครัวเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 66 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด ดังตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 จำนวนครัวเรือนของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในประเทศไทย

	2550	2551	2552
จำนวนปี	3,700,529	3,715,324	3,711,478
จำนวนปราง	476,504	483,025	475,521
รวมทั้งหมด	4,177,033	4,198,349	4,186,999

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ประเทศไทยพื้นที่เพาะปลูกข้าวประมาณ 56 – 58 ล้านไร่ ได้ผลผลิตปีละประมาณ 28.0 – 30.0 ล้านตันข้าวเปลือก มูลค่าปีละประมาณ 180,000 - 200,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นรายได้หลักของเกษตรกร อีกทั้งยังเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญสามารถสร้างรายได้และนำเงินตราเข้าประเทศปีละประมาณ 80,000 - 100,000 ล้านบาทรวมทั้งเป็นพืชที่สร้างความมั่นคงด้านอาหารด้วย (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2553) สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรได้เก็บรวบรวมข้อมูลเนื้อที่เพาะปลูกและผลผลิตข้าวปีการผลิต 2553 โดยแบ่งออกเป็น 2 ฤดูกาลผลิต คือ ข้าวนาปี มีพื้นที่เพาะปลูก 57,043,561 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 402 กิโลกรัมต่อไร่ ผลผลิตรวม 22,936,263 ตัน ลดลงจากปี 2552 ร้อยละ 1.36 และข้าวนาปรังมีพื้นที่เพาะปลูก 13,849,268 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 593 กิโลกรัมต่อไร่ ผลผลิตรวม 8,209,635 ตัน ลดลงจากปี 2552 ร้อยละ 2.44 ดังตารางที่ 1.2

ตารางที่ 1.2 เนื้อที่เพาะปลูกข้าว ปี 2553

รายการ	เนื้อที่เพาะปลูก (ไร่)	
	2552	2553
จำนวนปี	57,497,441	57,043,561
จำนวนปริง	12,402,430	13,849,268

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

แหล่งผลิตข้าวของประเทศไทยกระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศไทย โดยภาคที่มีการปลูกข้าวมากที่สุดคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คิดเป็นร้อยละ 45 ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งประเทศ ข้าวที่ปลูกส่วนใหญ่เป็นปลูกข้าวหอมมะลิ 105 เพราะเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับปลูกข้าวหอมมะลิ ซึ่งเป็นข้าวคุณภาพดีที่สุดในโลก ข้าวที่ปลูกแถบนี้จึงมักปลูกไว้เพื่อขาย แหล่งผลิตข้าวรองลงมาคือ ภาคกลางและภาคเหนือมีพื้นที่ปลูกข้าวเท่ากันประมาณร้อยละ 25 ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งประเทศ จากการที่ผลผลิตออกสู่ตลาดมากเกินความต้องการของตลาดในช่วงฤดูเก็บเกี่ยว ทำให้เกิดปัญหาด้านราคาข้าว ซึ่งแบ่งตามฤดูกาลเก็บเกี่ยวข้าวหน้าปีและนาปรังออกเป็น 2 ช่วงคือ ช่วงที่มีผลผลิตออกสู่ตลาดตามปกติ กับช่วงที่มีปัญหาผลผลิตออกสู่ตลาดมากเกินความต้องการและมักเกิดปัญหาด้านราคา คือ ช่วงฤดูกาลเก็บเกี่ยวข้าวเปลือกหน้าปี ระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงมกราคม และช่วงฤดูกาลเก็บเกี่ยวข้าวเปลือกนาปรัง เกิดขึ้นระหว่างเดือนเมษายนถึงมิถุนายน

ตารางที่ 1.3 : ช่วงที่ผลผลิตออกสู่ตลาด

ฤดูกาล ผลิต ข้าว	ปี 2552													ปี 2553			
	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	
จำนวน ปี																	
จำนวน ปริง																	

■ ช่วงผลผลิตออกสู่ตลาดปกติ

□ ช่วงที่เกิดปัญหาผลผลิตออกสู่ตลาดมากเกินความต้องการของตลาด

ที่มา : กรมการค้าภายใน

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2553) ได้สรุปข้อมูลปริมาณผลผลิตข้าวเปลือกหน้าปี/นาปรังระหว่างปีการผลิต 2546-2553 ปรากฏว่าปริมาณผลผลิตมีการเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ดังตารางที่ 1.4

ตารางที่ 1.4 ปริมาณผลผลิตข้าวนาปี/นาปรัง ระหว่างปีการผลิต 2546-2553

หน่วย : ล้านตันข้าวเปลือก

ปี	2546/47	2547/48	2548/49	2549/50	2550/51	2551/52	2552/53
ผลผลิตรวม	29.474	28.538	30.292	29.642	32.099	31.650	32.116
นาปี	23.142	22.650	23.539	22.840	23.308	23.235	23.253
นาปรัง	6.332	5.888	6.753	6.802	8.791	8.415	8.863

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

สำหรับปริมาณผลผลิตข้าวไทยเปรียบเทียบกับปริมาณผลผลิตข้าวในต่างประเทศ พบว่าปริมาณผลผลิตข้าวไทยมีจำนวน 20,260 ล้านตัน ในปี 2553 เป็นอันดับที่ 6 ของโลกรองจาก จีน อินเดีย อินโดนีเซีย บังกลาเทศ และเวียดนาม ดังตาราง 1.5

ตารางที่ 1.5 ผลผลิตข้าวของโลกระหว่างปีการผลิต 2550-2553

หน่วย: ล้านตัน

ประเทศ	2550	2551	2552	2553
จีน	127,200	130,224	134,330	136,570
อินเดีย	93,350	96,690	99,180	89,130
อินโดนีเซีย	35,300	37,000	38,300	37,100
บังกลาเทศ	29,000	28,800	31,000	31,000
เวียดนาม	22,922	24,375	24,393	24,689
ไทย	18,250	19,800	19,850	20,260

ที่มา : World Market & Trade, USDA

กระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกาได้สรุปผลผลิตรวมข้าวทั่วโลก ปีการผลิต 2551/52 ว่ามีผลผลิตข้าวเปลือกรวม 670.78 ล้านตัน หรือ 448.1 ล้านตันข้าวสาร พร้อมทั้งประเมินเบื้องต้น ปีการผลิต 2552/53 ว่ามีผลผลิตข้าวเปลือกรวม 662.15 ล้านตัน หรือ 441.2 ล้านตันข้าวสาร และพยากรณ์ ณ เดือนธันวาคม 2553 ว่าในปีการผลิต 2553/54 จะมีผลผลิตข้าวเปลือกรวม 686.91 ล้านตันหรือ 452.4 ล้านตันข้าวสาร ทั้งนี้ ผลผลิตข้าวรวมของโลกปี 2553/54 จะผลิตได้มากกว่าปี ที่ผ่านมา 24.76 ล้านตันข้าวเปลือก หรือ 11.2 ล้านตันข้าวสาร หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.5 ดังตาราง 1.6

ตารางที่ 1.6 ผลผลิต การบริโภค การนำเข้า การส่งออกและสต็อกข้าวโลก

หน่วย : ล้านตัน

ประเทศ	ผลผลิต	การบริโภค	การนำเข้า	การส่งออก	สต็อกปลายปี
โลก					
ปี 2550/51	433.6	428.0	29.7	29.7	80.6
ปี 2551/52	448.1	437.1	29.2	29.2	91.7
ปี 2552/53 *	441.2	437.6	29.9	29.9	95.3
ปี 2553/54 *	452.4	453.0	30.3	30.3	94.8
การเปลี่ยนแปลง ปี 2554/2553 (%)	2.5	3.5	1.3	1.3	-0.5
ประเทศผู้ส่งออกปี 53/54					
จีน	139.3	136.5	0.3	0.9	43.1
อินเดีย	95.0	95.0	-	2.5	18
เวียดนาม	24.8	19.5	0.5	5.8	1.4
ไทย	20.4	10.2	**	9.0***	7.4
สหรัฐอเมริกา	7.4	4.0	0.7	3.6	1.5
ปากีสถาน	5.0	3.0	-	2.7	0.7
ประเทศผู้นำเข้าปี 53/54					
ฟิลิปปินส์	10.5	13.5	2.0	-	2.3
ไนจีเรีย	3.6	5.5	1.9	-	0.5
อิหร่าน	2.1	3.4	1.2	-	0.4
อิรัก	0.08	1.2	1.2	-	0.1
อินเดีย	95.0	95.0	-	2.5	18.0

ที่มา: กระทรวงเกษตรสหรัฐฯ ณ เดือนธันวาคม 2553

หมายเหตุ: * หมายถึง ประมาณการเบื้องต้น, ** หมายถึง การนำเข้าข้าวจากการเปิดตลาด นำเข้าข้าวตามความตกลงองค์การการค้าโลก (WTO), *** หมายถึง เป้าหมายการส่งออกข้าว

สำหรับผลผลิตข้าวของประเทศไทย ปี 2553/54 มีผลผลิตข้าวสารทั้งหมด 20.4 ล้านตัน ประเทศไทยมีการบริโภคภายในประเทศทั้งหมด 10.2 ล้านตันข้าวสารและมีการส่งออกทั้งหมด 9 ล้านตันข้าวสาร ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีศักยภาพในการผลิตและการส่งออก แต่พบว่าผลผลิตข้าวส่วนใหญ่

มักจะประสบปัญหาการค้าผลผลิตมีความผันผวน ซึ่งราคาข้าวถูกกำหนดโดยอุปสงค์และอุปทานของตลาด ตลอดจนการเกิดภัยธรรมชาติและสถานการณ์เศรษฐกิจโลก สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนส่งผลต่อความผันผวนของราคาข้าว ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักถึงปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรเนื่องมาจากราคาข้าวที่ตกต่ำและถือเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องเข้าไปดูแลเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบ เพื่อยกระดับราคาข้าวให้สูงขึ้นและเกิดประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างแท้จริง รัฐบาลจึงมีการช่วยเหลือเกษตรกร โดยเริ่มจากปี พ.ศ. 2498 รัฐบาลมีนโยบายอนุญาตให้เอกชนส่งออกข้าวภายใต้การควบคุมของรัฐบาลและเก็บผลต่างของอัตราแลกเปลี่ยนเป็นรายได้แทนการจัดเก็บภาษี ต่อมาประเทศไทยมีการส่งออกข้าวได้มากขึ้นรัฐบาลจึงมีการเปลี่ยนการเก็บภาษีมาเป็นการเสียค่าธรรมเนียมส่งออก เรียกว่า ระบบพรีเมียมข้าว จนกระทั่งปี พ.ศ. 2529 รัฐบาลได้เปลี่ยนระบบพรีเมียมข้าวมาเป็นการผูกราคาข้าวเปลือกและจากนั้นจึงเปลี่ยนมาเป็นระบบการประกันราคาและการจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรตามลำดับและในปัจจุบันได้ใช้ระบบการประกันรายได้เกษตรกร เนื่องจากมาตรการรับจำนำผลผลิตมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการค้าผลผลิตตกต่ำ โดยการกำหนดราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาดส่งผลให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ทั้งการแปรสภาพ ค่าเก็บรักษา อีกทั้งการระบายสินค้าที่ไม่มีประสิทธิภาพ การเก็บผลผลิตการเกษตรไว้เป็นระยะเวลานานและเมื่อขายต้องประสบภาวะขาดทุนก่อให้เกิดการคลัง นอกจากนี้ยังทำให้เกษตรกรเพิ่มการผลิตส่งผลให้จำนวนจำนวนผลผลิตเพิ่มมากขึ้น สำหรับรูปแบบนโยบายประกันรายได้ของเกษตรกร ซึ่งเป็นมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ที่ช่วยลดภาระงบประมาณของรัฐบาล โดยในระยะแรกจะเป็นทางเลือกให้กับเกษตรกรนอกจากการรับจำนำและในระยะยาวจะเป็นระบบแทนที่การรับจำนำผลผลิตโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อช่วยเหลือให้เกษตรกรได้รับราคาข้าวที่สูงขึ้น เพื่อเป็นการใช้กลไกตลาดในการสร้างเสถียรภาพราคาในระยะยาวให้มีความยั่งยืนและเพื่อลดภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกร เพราะ รัฐบาลไม่ต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับสินค้าหรือผลผลิตทางการเกษตร เพียงแต่จ่ายเงินชดเชยในส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาตลาดเท่านั้น (กรมการค้าภายใน, 2552:2) เมื่อวิเคราะห์ถึงข้อดีข้อเสียของระบบรับจำนำและระบบการประกันรายได้เกษตรกร พบว่าระบบรับจำนำมีปัญหามากกว่าระบบการประกันรายได้เกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของงบประมาณที่ใช้และเรื่องกรทุจริต

สำหรับในพื้นที่จังหวัดแพร่ถือว่าเป็นจังหวัดที่มีการเพาะปลูกข้าวมากจังหวัดหนึ่งและข้าวถือเป็นสินค้าเกษตรหลักที่สำคัญของจังหวัดแพร่ ถึงแม้ว่าจำนวนผลผลิตข้าวของจังหวัดแพร่ไม่ได้มีจำนวนมาก แต่พบว่าจังหวัดแพร่มีการดำเนินโครงการทดสอบเทคโนโลยีการผลิตข้าวเพื่อลดต้นทุนการผลิตในเขตจังหวัดแพร่ ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2552 เพื่อเป็นแนวทางในการลดต้นทุนการผลิต

และหาเทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อเพิ่มผลผลิตข้าวจังหวัดแพร่และจังหวัดแพร่ได้มีการจัดเขต
ศักยภาพการผลิตข้าว (ศูนย์วิจัยข้าวแพร่)

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การนำมาตรากรรับจํานํามาใช้ยังไม่มีประสิทธิภาพมากนักจึงมี
ผลให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัดแพร่ได้นํานโยบายการประกันรายได้เกษตรกรมาใช้
ในฤดูการเพาะปลูก ปี 2552/53 การเปลี่ยนมาตรการการแทรกแซงตลาดพืชผลการเกษตรจากการ
รับจํานํามาเป็นการประกันรายได้เกษตรกร ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกันแล้วการประกันรายได้เกษตรกร
มีข้อดีว่าการรับจํานําหลายประการ โดยเฉพาะมีการบิดเบือนตลาดที่น้อยกว่าเน้นการปล่อยให้
กลไกตลาดทำงานได้มากกว่า อีกทั้งยังเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายรวมถึงลดภาระขาดทุนในการ
ระบายข้าวของรัฐบาลและเนื่องจากเป็นปีแรกที่มีกรนํานโยบายมาใช้ในการดำเนินการ จึงยังไม่ได้
มีการประเมินและติดตามผลโครงการประกันรายได้เกษตรกรในจังหวัดแพร่อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ผู้
ศึกษาจึงสนใจศึกษา โครงการประกันรายได้ของเกษตรกรผู้ปลูกข้าว เพื่อศึกษาแนวทางและวิธีการ
ดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน นโยบายที่รัฐบาลใช้ช่วยเหลือเกษตรกร
ทางด้านราคาผลผลิต ผลที่เกษตรกรได้รับจากการเข้าร่วมโครงการ รวมถึงปัญหาผลกระทบและ
แนวทางแก้ไข

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และขั้นตอนการเข้าร่วม โครงการประกันรายได้ของเกษตรกรใน
จังหวัดแพร่
- 2) เพื่อศึกษาพฤติกรรมและทัศนคติในการเข้าร่วม โครงการประกันรายได้เกษตรกรของ
รัฐบาลจากผู้ประกันตนในจังหวัดแพร่
- 3) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการเข้าร่วมโครงการประกันรายได้เกษตรกรของรัฐบาล
ในจังหวัดแพร่

1.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

ทำให้ทราบถึงโครงสร้าง พฤติกรรมและทัศนคติ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ของ
โครงการประกันรายได้เกษตรกรของรัฐบาลในจังหวัดแพร่ ซึ่งผลการศึกษาที่ได้สามารถใช้เป็น
ข้อมูลเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง และเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย
หรือมาตรการที่สามารถนำไปใช้ช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในจังหวัดแพร่ต่อไป

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาโครงสร้าง พฤติกรรม ทักษะ ทักษะ ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของโครงการประกันราคารายได้เกษตรกรของรัฐบาลในจังหวัดแพร่ ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาโครงการประกันรายได้เกษตรกรของรัฐบาลในจังหวัดแพร่ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2552 – 2553 และเลือกศึกษาจากกลุ่มประชากร 3 กลุ่มคือ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้ประกอบการ โรงสีข้าว กลุ่มเจ้าหน้าที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยกลุ่มเกษตรกรที่ศึกษามาจากเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ที่มีการขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนมากที่สุด 4 อำเภอ คือ อำเภอเมือง อำเภอลอง อำเภอสูงเม่น และอำเภอวังชิ้น โดยมีช่วงระยะเวลาศึกษาระหว่างเดือนเมษายนถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2554

1.5 นิยามศัพท์

ราคาประกัน คือ ราคาผลิตผลการเกษตร ได้แก่ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มันสำปะหลัง และข้าวเปลือกที่รัฐบาลประกาศประกันราคาให้กับเกษตรกรผู้ผลิต

ราคาตลาด คือ ราคาที่มีการซื้อขายจริงในท้องตลาดขณะนั้น

ราคาตลาดอ้างอิง คือ ราคาผลผลิตทางการเกษตร ได้แก่ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มันสำปะหลัง และข้าวเปลือกที่คณะกรรมการกำหนดราคาอ้างอิงประกาศเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการคำนวณเงินชดเชย ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง

มาตรการช่วยเหลือและการแทรกแซงสินค้าเกษตร คือ นโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรที่ภาครัฐเข้าไปช่วยเหลือในด้านปัจจัยการผลิต การตลาดสินค้าเกษตรและการแก้ปัญหาด้านราคาผลผลิตทางการเกษตร เมื่อเห็นว่าราคาตลาดต่ำกว่า หรือคาดว่าจะต่ำกว่าราคาเป้าหมาย ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยการช่วยเหลือเกษตรกรจะต้องดำเนินการภายใต้หลักการเดียวกันอย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ มีกลไกให้ผลประโยชน์นั้นกลับไปถึงเกษตรกรอย่างแท้จริง