

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาโครงการประกันรายได้ของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในจังหวัดแพร่ ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาใช้เป็นแนวทางการศึกษาและวิเคราะห์ผลการศึกษา ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร

ความจำเป็นที่รัฐบาลต้องเข้าไปแทรกแซง เนื่องจากมีอยู่ด้วยกันหลายสาเหตุและเป็นการช่วยในระดับรากหญ้าจนถึงระดับสูง การแทรกแซงราคาเพื่อลดความไม่แน่นอนของราคาผลผลิตทางการเกษตร ทำให้รัฐบาลต้องเข้าไปแทรกแซงราคาพืชผลทางการเกษตรโดยได้นำเอาทฤษฎีอุปสงค์อุปทานและความยืดหยุ่นมาประยุกต์ใช้เพื่อแก้ปัญหาที่เกษตรกรได้รับ เช่น ปัญหาราคาสินค้าตกต่ำเนื่องจากสึนามิถล่มตลาด หรือประสบปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติทำให้ผลผลิตได้รับความเสียหาย ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในด้านการตลาดสินค้าเกษตร เพื่อพัฒนาระบบการตลาดสินค้าเกษตรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทำให้มีการแสดงบทบาทออกมาดังนี้ (ทิพากรณ์ ทวีกุลวัฒน์, 2549: 41)

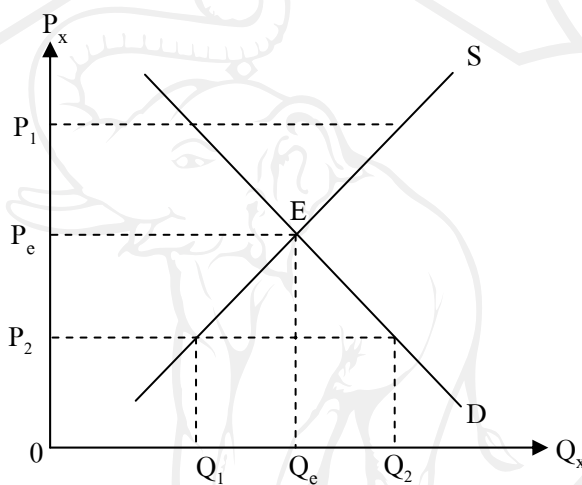
1. เพื่อรักษาเสถียรภาพของราคา
2. เพื่อรักษาเสถียรภาพของรายได้เกษตรกร
3. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางการผลิต เพื่อให้มีสินค้าเกษตรเพียงพอกับความต้องการอุปโภคและบริโภคภายในประเทศ

4. เพื่อก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรให้ดีขึ้น เพราะในบางขณะอาจมีการใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิตสินค้าบางชนิดมากเกินไป มีผลทำให้การใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิตสินค้าชนิดอื่นน้อยกว่าที่ควรจะเป็น อันเนื่องมาจากใช้ราคาปัจจุบันเป็นตัวจัดสรรทรัพยากร ถ้าเกษตรกรสามารถทราบล่วงหน้าว่ามีการแทรกแซงตลาดก็สามารถที่จะวางแผนการผลิตได้

5. เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
6. เพื่อเพิ่มพูนสวัสดิภาพของสังคมโดยเฉพาะเกษตรกร เพราะมีรายได้ต่ำกว่าบุคคลในอาชีพอื่น การประกันราคาหรือพยุงราคาสินค้าเกษตรทำให้เกษตรกรเห็นว่าสังคมไทยไม่ได้ทอดทิ้งและยังป้องกันไม่ให้เกษตรกรละทิ้งที่ดินอพยพเข้ามาอยู่ในเมืองด้วย

มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐจะเข้าแทรกแซงกลไกราคาในตลาดสามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ การกำหนดราคาขั้นสูง (Price ceiling) และการประกันราคาขั้นต่ำ (Price support)

1. การกำหนดราคาขั้นสูง (Price ceiling) หรือการควบคุมราคา (Price control) หมายถึง การที่รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงการทำงานของกลไกราคาในตลาดโดยการกำหนดราคาซื้อขายสินค้าไว้ต่ำกว่าราคาดุลยภาพในขณะนั้น ซึ่งในกรณีนี้มักนำมาใช้ในเวลาที่เกิดเหตุการณ์สินค้าขาดตลาดหรือสินค้าขาดแคลนอย่างมาก

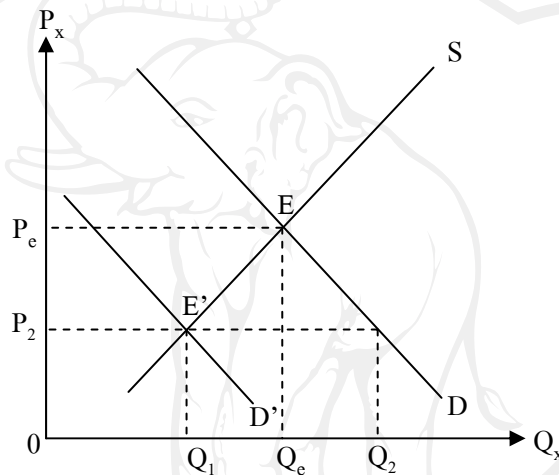


ที่มา : นราทิพย์ ชูดวงศ์

รูปที่ 2.1 การกำหนดราคาขั้นสูง

พิจารณาจากรูปที่ 2.1 ที่จุด E ถือเป็นจุดดุลยภาพที่เกิดขึ้น โดยยังไม่มีแทรกแซงจากรัฐบาล โดยมีราคาขายอยู่ที่ P_1 ซึ่งระดับนี้สมมติว่าเป็นราคาที่สูงเกินไปผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน รัฐบาลจึงต้องเข้ามาแทรกแซงโดยการกำหนดราคาขั้นสูงให้อยู่ในระดับ P_2 ซึ่งเป็นราคาที่ต่ำกว่าจุดดุลยภาพ และสิ่งที่จะเกิดขึ้นตามมาคือจะเกิดการขาดแคลนสินค้า เนื่องจากผู้ผลิตมีความเต็มใจที่จะผลิตเพียงจำนวน Q_1 แต่ผู้บริโภคมีความต้องการซื้อที่จำนวน Q_2 จึงทำให้เกิด Excess demand ในจำนวนเท่ากับ $Q_2 - Q_1$ สถานการณ์ดังกล่าวนี้จะส่งผลกระทบทำให้เกิดปัญหาตลาดมืด (Black market) คือ มีการลักลอบขายสินค้าในราคาที่สูงกว่าราคาประกันขั้นสูง ทำให้มาตรการนี้ใช้ไม่ได้ผล เนื่องจากไม่มีสินค้าจำหน่ายในระดับราคานี้ เพราะผู้ผลิตได้ลักลอบนำสินค้าไปขายในตลาดมืดจึงทำให้เกิดภาวะขาดแคลนสินค้าขึ้น

ดังนั้นวิธีที่สามารถแก้ไขปัญหาการเกิด Excess demand ได้วิธีหนึ่งคือการลดอุปสงค์ให้เท่ากับระดับอุปทานและระดับราคาประกันขั้นสูงที่รัฐบาลกำหนดไว้ รัฐบาลจะใช้นโยบายการปันส่วนสินค้าโดยการแจกคูปอง (coupons) ทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถซื้อเกินสิทธิที่ได้ จากรูปที่ 2.2 หลังจากการใช้นโยบายการปันส่วนสินค้า โดยการแจกคูปองทำให้เส้นอุปสงค์เลื่อนจากเส้น D ไปทางซ้ายเป็น D' ทำให้เกิดจุดดุลยภาพจุดใหม่ ณ จุด E' ทำให้นโยบายนี้สามารถประสบความสำเร็จได้



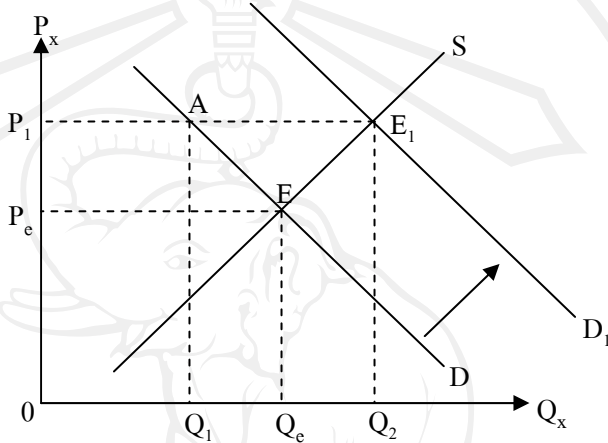
รูปที่ 2.2 การเปลี่ยนแปลงเส้นอุปสงค์ เมื่อมีการใช้นโยบายปันส่วนสินค้าโดยการแจกคูปอง
ที่มา : นราทิพย์ ชูติวงศ์

2. นโยบายการประกันราคาขั้นต่ำ (Price Support or Floor Price Policy)

วิธีการประกันราคาส่วนใหญ่รัฐบาลจะใช้นโยบายการประกันราคาขั้นต่ำเพื่อช่วยเหลือผู้ผลิตหรือเจ้าของปัจจัยการผลิตไม่ให้เกิดผลตอบแทนที่ต่ำเกินไป ในกรณีที่ผู้ผลิตทำการผลิตสินค้าเกษตร วิธีการกำหนดราคาขั้นต่ำ ต้องกำหนดระดับราคาให้สูงกว่าระดับราคาดุลยภาพ เพราะราคาดุลยภาพที่ซื้อขายกันในตลาดนั้น รัฐบาลเห็นว่าต่ำเกินไปอาจจะส่งผลให้ผู้ผลิตได้รับความเดือดร้อนไม่คุ้มค่าที่จะทำการผลิตสินค้าเกษตร

เมื่อรัฐบาลเข้ามาแทรกแซงราคา ทำให้ระดับราคาสูงกว่าระดับราคาดุลยภาพ ส่งผลให้เกิดอุปทานส่วนเกิน ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถบังคับให้ผู้ซื้อ ซื้อสินค้าที่จำหน่ายในท้องตลาดให้หมดไป ถ้ารัฐบาลควบคุมระดับราคาไม่ได้ ส่งผลให้ระดับราคาจะลดลงกลับเข้าสู่ภาวะดุลยภาพเหมือนเดิม ดังนั้นรัฐบาลจะต้องมีมาตรการอื่นในกรณีการกำหนดราคาขั้นต่ำ โดยรัฐบาลอาจจะใช้นโยบายการพยุงราคา (Price Support Policy) โดยรัฐบาลจะต้องรับซื้อสินค้าส่วนเกิน (Excess

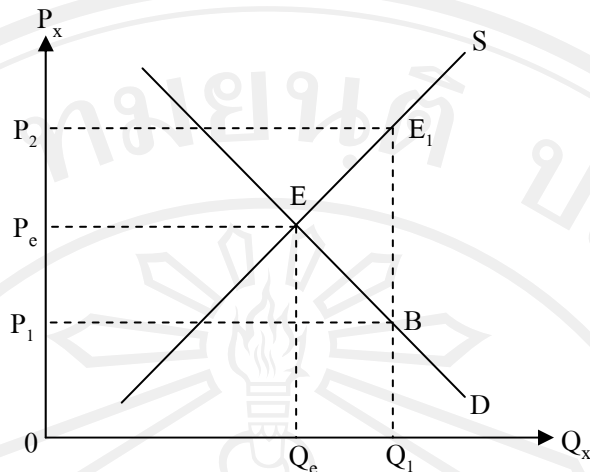
Supply) ไว้ทั้งหมดในราคาประกัน ซึ่งนโยบายนี้มักประสบปัญหาเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณที่ต้องใช้ และปัญหาการจัดเก็บสินค้าที่รับซื้อ นอกจากนี้รัฐบาลอาจใช้นโยบายให้เงินอุดหนุน (Subsidy Policy) โดยรัฐบาลจะปล่อยให้ซื้อขายกันในราคาตลาด และรัฐบาลจะจ่ายเงินชดเชยให้เท่ากับส่วนต่างของระดับราคาที่ซื้อขายในตลาด และระดับราคาประกัน ซึ่งนโยบายทั้งสองนโยบายมีผลให้เส้นอุปสงค์เพิ่มขึ้น ดังตัวอย่างต่อไปนี้



ที่มา: นราทิพย์ ชุตินวงศ์

รูปที่ 2.3 การแทรกแซงราคาของรัฐบาล กรณีการพยุงราคา

จากกราฟแสดงความสัมพันธ์ระหว่างเส้นอุปสงค์และเส้นอุปทานของสินค้าเกษตร การซื้อขายสินค้าอยู่ ณ ระดับราคาดุลยภาพ (P_e) ปริมาณดุลยภาพ (Q_e) ซึ่งภาวะของตลาดนี้ รัฐบาลเห็นว่าเกษตรกรหรือผู้ผลิตสินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนน้อย ไม่เพียงพอที่จะนำรายได้จากการขายผลผลิตไปใช้จ่ายภายในครัวเรือนได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงประกาศราคาประกันหรือการประกันราคาขั้นต่ำให้กับผู้ผลิต โดยจะมีราคาสูงกว่าราคาดุลยภาพ เช่นที่ราคา P_1 ซึ่งผู้ซื้อสินค้าจะซื้อในราคาที่ P_1 นี้ ถ้าหากซื้อในราคาต่ำกว่าราคาที่รัฐบาลได้ประกันเอาไว้จะมีความผิดทางกฎหมาย ดังนั้นเมื่อราคาสินค้าสูงขึ้นกว่าเดิม ผู้ซื้อจะซื้อสินค้าน้อยลงจาก Q_e เหลือ Q_1 ในขณะที่ราคาสูงขึ้นทำให้ผู้ผลิตนำสินค้าออกจำหน่ายเพิ่มขึ้นจาก Q_e เป็น Q_2 ส่งผลให้มีสินค้าล้นตลาดหรือเกิดอุปทานส่วนเกิน (Excess Supply) เท่ากับ Q_1Q_2 ถ้าปล่อยให้เกิดภาวะการณ์เช่นนี้ระดับราคาสินค้าจะลดลงเหลือ P_e การประกันราคาขั้นต่ำของรัฐบาลจะไม่ได้ผล ดังนั้น เพื่อขจัดอุปทานส่วนเกิน รัฐบาลจะต้องรับซื้อสินค้าที่เหลือในท้องตลาดทั้งหมดในราคาขั้นต่ำหน่วยละ OP_1 บาท ดังนั้นรัฐบาลต้องใช้งบประมาณทั้งสิ้นเป็นจำนวนเงินเท่ากับพื้นที่ $\square AE_1Q_2Q_1$ หรือเท่ากับ $OP_1 \times Q_1Q_2$ เพื่อที่จะทำการประกันราคาขั้นต่ำได้ผล



ที่มา : นราทิพย์ ชูติวงศ์

รูปที่ 2.4 การแทรกแซงราคาของรัฐบาล กรณีการให้เงินอุดหนุน

จากกราฟแสดงความสัมพันธ์ระหว่างเส้นอุปสงค์และเส้นอุปทานสินค้าเกษตร การซื้อขายสินค้าอยู่ ณ ระดับราคาดุลยภาพ (P_e) ปริมาณดุลยภาพ (Q_e) ซึ่งภาวะของตลาดนี้ รัฐบาลเห็นว่าเกษตรกรหรือผู้ผลิตสินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนน้อย รัฐบาลจึงประกาศราคาประกันหรือการประกันราคาขั้นต่ำให้กับผู้ผลิต โดยจะมีราคาสูงกว่าราคาดุลยภาพ เช่นที่ราคา P_2 กรณีการให้เงินอุดหนุน รัฐบาลจะปล่อยให้ซื้อขายกันเองตามราคาที่ระดับ OP_1 จะทำให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายจำหน่ายสินค้าได้หมดพอดีที่ปริมาณ OQ_1 และเกษตรกรจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในราคาต่อหน่วย P_1P_2 บาท หรือรัฐบาลต้องใช้งบประมาณทั้งหมด $\square P_2E_1BP_1$ หรือเท่ากับ $P_1P_2 \times OQ_1$

2.2 กรอบนโยบาย มาตรการและระเบียบที่เกี่ยวข้องของคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.)

โดยเห็นชอบคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2534 เพื่อให้การช่วยเหลือเกษตรกรอย่างมีระบบ ครอบคลุมพืชทุกชนิด จึงกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยการดำเนินนโยบายการค้าเสรี และให้กลไกตลาดเป็นตัวปรับอุปสงค์และอุปทานของสินค้าเพื่อให้ระดับราคาและการจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่บิดเบือนต่อโครงสร้างระบบการผลิตและการตลาด อนึ่งหากมีความจำเป็นต้องดำเนินการแทรกแซงเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรด้านราคาและรายได้ อนุญาตให้ดำเนินการได้เป็นครั้งคราว โดยรัฐเข้าไปช่วยเหลือเกษตรกรตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 ซึ่งจำแนกไว้เป็นกลุ่มดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ 1 สินค้าที่ผลิตเกินความต้องการภายในประเทศและเหลือส่งออก เช่น ข้าว ข้าวโพด ข้าวฟ่าง กาแฟ มันสำปะหลัง เป็นต้น โดยรัฐมีมาตรการหลัก คือ มุ่งแปรรูปและปรับปรุงคุณภาพ

สินค้าเกษตรส่งออก และเร่งรัดการส่งออกและการขยายตลาด สำหรับมาตรการเสริม คือ การให้สินเชื่อ การเก็บสต็อก และการรับซื้อจากเกษตรกรรายย่อย

กลุ่มที่ 2 สินค้าที่ผลิตเพื่อบริโภคภายในประเทศเป็นส่วนใหญ่ เช่น กระเทียม หอมแดง หอมหัวใหญ่ ปาล์มน้ำมัน มะพร้าว และปศุสัตว์ เป็นต้น โดยรัฐมีมาตรการหลัก คือ เพิ่มช่องทางการจำหน่ายให้แก่เกษตรกร อาทิ ส่งเสริมให้โรงงานแปรรูปสินค้าเข้ารับซื้อโดยตรง เกิดตลาดกลาง เป็นต้น และมาตรการเสริม คือ ให้นำหน่วยงานของรัฐเข้าแทรกแซงเพิ่มเติมเมื่อจำเป็น

กลุ่มที่ 3 สินค้าที่ผลิตไม่พอและนำเข้าจากต่างประเทศ เช่น กากถั่วเหลือง ปลาป่น และฝ้าย เป็นต้น โดยรัฐมีมาตรการหลัก คือ มาตรการด้านภาษี และการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษรวมทั้งการปรับปริมาณการนำเข้าให้เหมาะสม สำหรับมาตรการเสริม คือ การแทรกแซงด้วยการรับซื้อผลผลิตในบางพื้นที่เพิ่มเติมเมื่อจำเป็น

2.3 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2534

ในระเบียบได้กำหนดแนวทางช่วยเหลือเกษตรกรด้านการตลาด โดยให้คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรพิจารณาให้ความช่วยเหลือ เมื่อเห็นว่าราคาตลาดต่ำกว่าหรือคาดการณ์ว่าจะต่ำกว่าราคาเป้าหมายในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง และหยุดให้ความช่วยเหลือเมื่อเห็นว่าราคาตลาดสูงกว่าหรือคาดการณ์ว่าสูงกว่าราคาเป้าหมายในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง และการกำหนดราคาเป้าหมายในแต่ละปีสำหรับสินค้าเกษตรที่คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรกำหนดเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือ โดยพิจารณาจากปัจจัยต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย

1) รายได้ของเกษตรกรที่ควรได้รับในปีนั้น โดยคำนึงถึงผลผลิตรวมและโดยเปรียบเทียบกับรายได้รวมของเกษตรกรที่เพาะปลูกสินค้าแต่ละชนิด

2) ราคาผลผลิตรายเดือนเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมราคาที่สูงหรือต่ำผิดปกติ

การช่วยเหลือเกษตรกรจะต้องดำเนินการภายใต้หลักเดียวกันอย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ มีกลไกให้ผลประโยชน์กลับไปถึงเกษตรกรอย่างแท้จริง โดยให้การช่วยเหลือด้านการตลาดสินค้าเกษตรและปัจจัยการผลิต

2.4 แนวทางการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว

ข้าวจัดอยู่ในสินค้ากลุ่มที่ 1 เป็นสินค้าผลิตเกินความต้องการภายในประเทศและเหลือส่งออก แนวทางการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐ คือ การประกันรายได้เกษตรกร

2.5 โครงการประกันรายได้เกษตรกร ปีการผลิต 2553/54

เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2553 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบการดำเนินการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปี 2553/54 รอบที่ 1 ตามมติคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ครั้งที่ 9/2553 เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2553 และครั้งที่ 10/2553 เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2553 ตามที่กระทรวงพาณิชย์ เสนอ ดังนี้

1. เห็นชอบกำหนดชนิดข้าวเปลือก ที่จะเข้าร่วมโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปี 2553/54 รอบที่ 1 จำนวน 5 ชนิด ได้แก่ ข้าวเปลือกหอมมะลิ ข้าวเปลือกหอมจังหวัด ข้าวเปลือกปทุมธานี 1 ข้าวเปลือกเจ้า และข้าวเปลือกเหนียว สำหรับข้าวเปลือกเจ้าให้ยกเว้นพันธุ์ข้าวที่มีอายุสั้นต่ำกว่า 100 วัน ซึ่งเมื่อสีแปรสภาพแล้วได้ข้าวสารคุณภาพต่ำ จำนวน 18 พันธุ์ รวมทั้งพันธุ์ข้าวอื่น ๆ ที่มีคุณลักษณะเช่นเดียวกับข้าวอายุสั้น 18 พันธุ์

2. ราคาและปริมาณประกันรายได้เกษตรกร เห็นชอบการกำหนดราคาและปริมาณประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปี 2553/54 รอบที่ 1 ตามที่คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติดำเนินการผลิตเสนอ โดยให้กำหนดราคาและปริมาณเช่นเดียวกับโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปี 2552/53 รอบที่ 1 และรอบที่ 2 เนื่องจากสถานการณ์ข้าวโดยทั่วไปไม่แตกต่างจากปีที่ผ่านมามากนัก โดยกำหนด ๓ ความขึ้น 15% ดังนี้

ตารางที่ 2.1 ราคาและปริมาณประกันรายได้เกษตรกร

ชนิดข้าว	ราคาประกันรายได้ (บาท/ตัน)	ครัวเรือนละไม่เกิน (ตัน)
ข้าวเปลือกหอมมะลิ	15,300	14
ข้าวเปลือกหอมจังหวัด	14,300	16
ข้าวเปลือกปทุมธานี 1	11,000	25
ข้าวเปลือกเจ้า	10,000	25
ข้าวเปลือกเหนียว	9,500	16

ที่มา : สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย

3. ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ เห็นชอบการกำหนดผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปี 2553/54 รอบที่ 1 ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ เป็นรายจังหวัด แยกเป็นชนิดข้าว และพื้นที่ในและนอกเขตชลประทาน เป็นเกณฑ์โดยมีภาพรวม ดังนี้

ตารางที่ 2.2 ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่แยกเป็นในพื้นที่และนอกเขตชลประทาน

หน่วย : กิโลกรัมต่อไร่

ชนิดข้าว	รวมในเขตและนอกเขต	ในเขต	นอกเขต
รวมทั้งประเทศ	469	593	428
ข้าวเจ้าหอมมะลิ	381	418	378
ข้าวเจ้าหอมจังหวัด	502	518	495
ข้าวเจ้าปทุมธานี 1	735	768	643
ข้าวเจ้าอื่นๆ	569	634	519
ข้าวเหนียว	410	482	397

ที่มา : สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย

4. กรอบระยะเวลาการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวปี 2553/54 ของภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางรวมจังหวัดชุมพร และของภาคใต้ (ยกเว้นจังหวัดชุมพร)

(1) การปลูกข้าว ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม - 31 ตุลาคม 2553 ภาคใต้ ตั้งแต่วันที่ 16 มิถุนายน 2553- 28 กุมภาพันธ์ 2554

(2) การเก็บเกี่ยว ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2553 - 28 กุมภาพันธ์ 2554 ภาคใต้ ตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน 2553 -30 มิถุนายน 2554

(3) การขึ้นทะเบียนเกษตรกรตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน- 30 พฤศจิกายน 2553 ภาคใต้ ตั้งแต่วันที่ 16 กรกฎาคม 2553 - 31 มีนาคม 2554

(4) การประชุมประชาคม ตั้งแต่วันที่ 16 มิถุนายน - 15 ธันวาคม 2553 ภาคใต้ ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2553 -15 เมษายน 2554

(5) การออกหนังสือรับรอง ตั้งแต่วันที่ 16 มิถุนายน -31 ธันวาคม 2553 ภาคใต้ ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2553 - 30 เมษายน 2554

(6) การจัดทำสัญญาประกันรายได้ ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2553- 31 มกราคม 2554 ภาคใต้ ตั้งแต่วันที่ 16 สิงหาคม 2553 - 31 พฤษภาคม 2554

(7) การใช้สิทธิประกันรายได้ของเกษตรกร ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2553 - 15 มีนาคม 2554 ภาคใต้ ตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน 2553 - 15 กรกฎาคม 2554

(8) การประกาศเกณฑ์กลางอ้างอิง ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2553 - 15 มีนาคม 2554 ภาคใต้ ตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน 2553 - 15 กรกฎาคม 2554

2.6 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.6.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เฟื่องฟ้า ตูลาธรรมกุล (2542) ศึกษาการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร: กรณีศึกษาตลาดหอมใหญ่ ในจังหวัดเชียงใหม่ ช่วงปี 2534-2544 โดยใช้กรอบแนวคิดทฤษฎีไมแยงมูอริบายถึงการปรับตัวของปริมาณอุปทานในช่วงเวลา t ปรากฏการณ์ดังกล่าวมักเกิดขึ้นในการผลิตสินค้าเกษตรเพราะมีข้อจำกัดด้านฤดูกาลการผลิตตามธรรมชาติ ผลการศึกษาพบว่า การแทรกแซงตลาดหอมหัวใหญ่ในจังหวัดเชียงใหม่ในช่วงปี 2534-2544 ทำให้ราคาหอมหัวใหญ่ที่เกษตรกรขายได้ราคาที่สูงขึ้นเป็นเหตุจูงใจให้เกษตรกรส่วนใหญ่ร้อยละ 81 ยังคงปลูกหอมหัวใหญ่ในพื้นที่เดิม สำหรับผู้ค้าและผู้ส่งออกทั้งหมดมีความเห็นว่า ผลกระทบต่อธุรกิจการค้าหอมหัวใหญ่ทำให้คาดการณ์สถานการณ์หอมหัวใหญ่ได้ยากขึ้น ประสิทธิภาพของการดำเนินการแทรกแซง แม้ว่าเกษตรกรจะได้รับราคาหอมใหญ่สูงขึ้น แต่สหกรณ์ผู้ปลูกหอมหัวใหญ่และองค์การการคลังสินค้า ซึ่งเป็นหน่วยงานแทรกแซงต้องประสบการขาดทุนจากการดำเนินการจึงทำให้ประสิทธิภาพของการแทรกแซงตลาดหอมหัวใหญ่ประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่งเท่านั้น ปัญหาการดำเนินการแทรกแซงหอมหัวใหญ่คือในบางปีได้ดำเนินการล่าช้าก่อให้เกิดผลเสียด้านงบประมาณจำนวนมากของราชการและเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุอันเกิดจากผลผลิตมากไม่สอดคล้องกับความต้องการ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาในระยะสั้นควรให้มีการลดพื้นที่เพาะปลูกหอมหัวใหญ่และปลูกพืชชนิดอื่นทดแทน ในระยะยาวให้เกษตรกรได้บริหารความเสี่ยงแทนโดยการนำสินค้าหอมหัวใหญ่เข้าทำการซื้อขายในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าและควรให้มีการขยายตลาดให้มากขึ้น เพื่อลดความผันผวนด้านราคาและหากปีใดมีความจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดควรให้เอกชนดำเนินการแทนภาครัฐ ซึ่งมีศักยภาพสูงกว่าสถาบันเกษตรกร และรัฐวิสาหกิจ เช่น องค์การคลังสินค้า

เบญจวรรณ ตัญญา (2552) ศึกษาการแทรกแซงราคาข้าวของรัฐบาลไทย วัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อศึกษาโครงสร้างการแทรกแซงราคาข้าวของรัฐบาลไทย 2) เพื่อศึกษาพฤติกรรมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแทรกแซงราคาข้าว 3) เพื่อศึกษาทัศนคติเกี่ยวกับปัญหาและข้อเสนอแนะในการแทรกแซงราคาข้าว ใช้ข้อมูลitudinal ของกรมการค้าภายในและข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม ได้แก่ เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการจำนวน 120 คน

ผู้ประกอบการโรงสีจำนวน 60 คน และเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวน 40 คนซึ่งเลือกมาโดยการสุ่มแบบบังเอิญ และนำข้อมูลที่ได้มาทำการประมวลผลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ และแบบมาตราส่วน ผลการศึกษาโครงสร้าง ฯ พบว่าการแทรกแซงราคาข้าวมีมานานมากกว่า 20 ปี ในระยะแรกเป็นการรับซื้อผลผลิตส่วนเกินทำให้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณรับซื้อสูง ตั้งแต่ปี 2529 รัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนวิธีการแทรกแซงมาเป็นการรับจำนำข้าวเปลือกแทน ส่วนผลการศึกษาพฤติกรรมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการแทรกแซงราคาข้าวของรัฐบาลไทย พบว่าเกษตรกรปกติจะขายข้าวเปลือกผ่านโรงสี และถ้าหากปีไหนราคาข้าวต่ำเกินไปไม่เป็นที่พอใจจะแก้ไขปัญหาโดยการจำนำข้าวกับรัฐบาล ในส่วนผู้ประกอบการโรงสีส่วนใหญ่ซื้อขายข้าวตามปกติในฤดูกาลผลิตนาปี เนื่องจากมีผลผลิตมาก ส่วนเจ้าหน้าที่ภาครัฐมีพฤติกรรมในการเข้าไปกำกับดูแลการรับจำนำข้าวเปลือกตามโครงสร้างที่ขังนางเกษตรกรและโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการแทรกแซงราคาข้าวของรัฐบาล ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งสามกลุ่มส่วนใหญ่เห็นว่าการกำหนดราคารับจำนำที่ค่อนข้างสูงก่อให้เกิดปัญหาการสวมสิทธิเกษตรกร ทำให้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการเข้าไปแทรกแซงราคาข้าว ส่วนข้อเสนอแนะทั้งสามกลุ่มมีความคิดเห็นว่ารัฐบาลควรเข้าไปแทรกแซงราคาข้าวโดยการจำนำทั้งสองฤดูกาล การกำหนดราคารับจำนำเกษตรกรเห็นว่าควรอิงกับต้นทุนการผลิตในขณะที่ผู้ประกอบการโรงสีและเจ้าหน้าที่ภาครัฐเห็นว่าควรจ้องราคาตลาด

วัชรภรณ์ บุญเจริญ (2553) ศึกษาการแทรกแซงราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการดำเนินการแทรกแซงราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในจังหวัดเชียงใหม่ปีการเพาะปลูก 2552/2553 ศึกษาปัญหา อุปสรรค ทิศนคติและความพึงพอใจในการดำเนินการแทรกแซงราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในจังหวัดเชียงใหม่ปีการเพาะปลูก 2552/2553 โดยใช้ข้อมูลปฐมภูมิจากแบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐและเกษตรกร ส่วนข้อมูลทุติยภูมิได้จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรอำเภอแม่แจ่ม อำเภอเชียงดาว และอำเภอพร้าว สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ การแจกแจงความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ผลการศึกษาพบว่าเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ามาตรการการแทรกแซงราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ทำให้มีรายได้แน่นอน การตรวจสอบขั้นตอนแรกของการรับประกันราคายังช่วยลดการสวมสิทธิ ลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการพบว่ายังขาดแคลนงบประมาณสำหรับการดำเนินการจัดอบรม ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ข้อมูลข่าวสารแก่เกษตรกรอย่างทั่วถึง มีอัตรากำลังบุคคลไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานอีกทั้งเกษตรกรบางส่วนยังไม่รู้และเข้าใจในขั้นตอนการดำเนินการโครงการประกันราคา

2.6.2 เอกสารที่เกี่ยวข้อง

โครงสร้างของโครงการประกันรายได้ของเกษตรกรผู้ปลูกข้าว

ในการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว มีหน่วยงานและผู้รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอน ดังรูปที่ 2.5



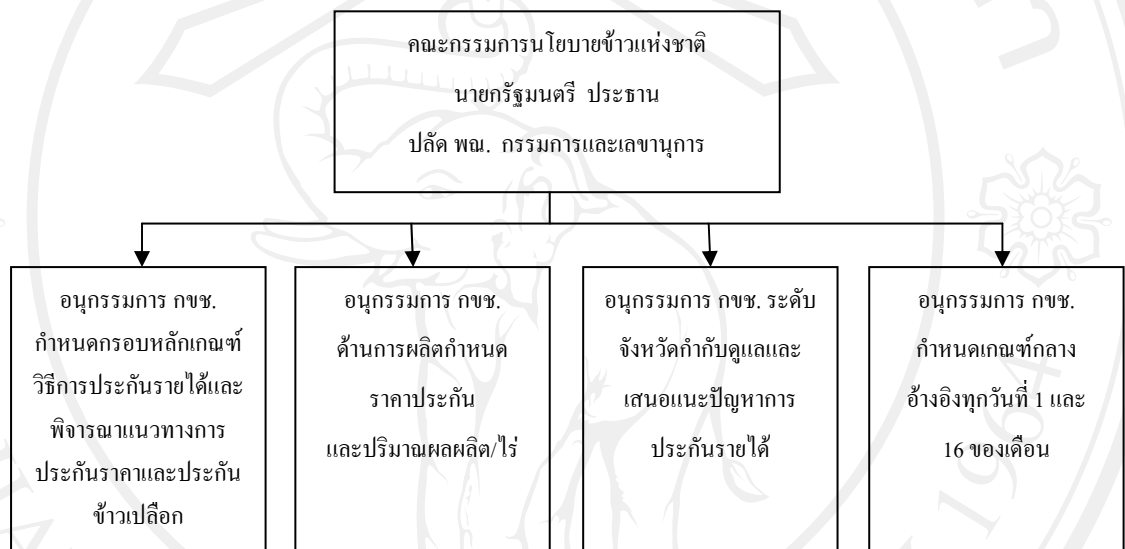
ที่มา: คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กชช.)

รูปที่ 2.5 โครงสร้างของโครงการประกันรายได้ของเกษตรกรผู้ปลูกข้าว

วัตถุประสงค์ของนโยบาย

1. เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับราคามันสำปะหลัง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และข้าวเปลือกที่สูงขึ้น
2. เพื่อเป็นการใช้กลไกตลาดในการสร้างเสถียรภาพในระยะยาวและมีความยั่งยืน
3. เพื่อลดภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกร

กลไกการดำเนินงาน



ที่มา : คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กชช.)

รูปที่ 2.6 กลไกการดำเนินงาน

หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว

คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้มีมติเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2552 และ 16 กันยายน 2552 เห็นชอบหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในปี ปีการผลิต 2552/53 ดังนี้

1. เป้าหมายและพื้นที่ดำเนินการ ประกันราคาข้าวเปลือกหอมมะลิ ข้าวเปลือกพันธุ์ กข.15 ข้าวเปลือกหอมจังหวัด ข้าวเปลือกเจ้า ข้าวเปลือกปทุมธานี และข้าวเปลือกเหนียวในพื้นที่เพาะปลูกข้าวทั่วประเทศ
2. ราคาและปริมาณประกันรายได้จากการขายข้าวเปลือก กำหนดราคาและปริมาณประกันรายได้จากการขายข้าวเปลือก ณ ความชื้นไม่เกิน 15 % ตามที่คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิตเสนอ ดังนี้

ข้าวเปลือกหอมมะลิ	ตันละ 15,300 บาท ปริมาณครัวเรือนละไม่เกิน 14 ตัน
ข้าวเปลือกหอมจังหวัด	ตันละ 14,300 บาท ปริมาณครัวเรือนละไม่เกิน 16 ตัน
ข้าวเปลือกเจ้า	ตันละ 10,000 บาท ปริมาณครัวเรือนละไม่เกิน 25 ตัน
ข้าวเปลือกปทุมธานี	ตันละ 10,000 บาท ปริมาณครัวเรือนละไม่เกิน 25 ตัน
ข้าวเปลือกเหนียว	ตันละ 9,500 บาท ปริมาณครัวเรือนละไม่เกิน 16 ตัน

3. การกำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิง มอบหมายให้คณะอนุกรรมการกำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิงโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่จะใช้เป็นเกณฑ์ในการจ่ายเงินชดเชยรายได้ให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวทุกวันที่ 1 และ 16 ของเดือน และนำเสนอคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบการ

4. ระยะเวลาดำเนินการ

4.1 การขึ้นทะเบียนเกษตรกรโดยกรมส่งเสริมการเกษตรและจัดประชุมประชาคม โดยคณะกรรมการระดับตำบลเพื่อรับรองการผลิตข้าวของเกษตรกร ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม – 31 ตุลาคม 2552 ยกเว้นภาคใต้ กรกฎาคม – 28 กุมภาพันธ์ 2553

4.2 ระยะเวลาใช้สิทธิประกันราคา ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2552 – กุมภาพันธ์ 2553 ยกเว้นภาคใต้ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ – พฤษภาคม 2553

4.3 การประกาศเกณฑ์กลางอ้างอิง คณะอนุกรรมการเป็นผู้กำหนดและประกาศเกณฑ์กลางอ้างอิงของโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2552 – กุมภาพันธ์ 2553

4.4 ระยะเวลาโครงการ ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2552 – กรกฎาคม 2553

5. เกษตรกรผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการประกันรายได้เกษตรกร

5.1 เป็นเกษตรกรผู้ขึ้นทะเบียนผู้ปลูกข้าว ปีการผลิต 2552/53 กับกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

5.2 เป็นเกษตรกรผู้มีหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนการปลูกข้าว ปี 2552/53 ที่ออกโดยกรมส่งเสริมการเกษตร

5.3 เป็นเกษตรกรผู้ผลิตข้าวเปลือกนาปีด้วยตนเองและกรรมสิทธิ์ยังเป็นของเกษตรกร

5.4 เกษตรกรสามารถขอใช้สิทธิเข้าร่วมโครงการฯ ได้ครัวเรือนละ 1 ราย ยกเว้นเกษตรกรที่อยู่ในบ้านเดียวกัน แต่แยกการทำกินพื้นที่เพาะปลูกข้าวเป็นของตนเองอย่างชัดเจนสามารถเข้าร่วมโครงการฯ ได้มากกว่า 1 ราย

6. การจัดทำสัญญาประกันราคา เกษตรกรต้องจัดทำสัญญาประกันราคากับ ธ.ก.ส. สาขาในพื้นที่ที่เป็นภูมิลำเนา (ตามทะเบียนบ้าน) ของเกษตรกร สำหรับเกษตรกรที่ทำการเพาะปลูกข้าวคนละจังหวัดที่เป็นภูมิลำเนาและมีความจำเป็นไม่สามารถเดินทางไปทำสัญญาประกันราคาที่ยังจังหวัดที่เป็นภูมิลำเนาได้ อนุโลมให้เกษตรกรทำสัญญาประกันรายได้กับ ธ.ก.ส. สาขาในพื้นที่เพาะปลูกได้ตามความจำเป็นเป็นราย ๆ ไป

7 การขายผลผลิตที่เข้าร่วมโครงการ สามารถนำผลผลิตของตนไปขายให้กับบุคคลใดที่ไหน และเมื่อไรก็ได้ที่เห็นว่าราคาเป็นที่พึงพอใจ

8. วิธีการและขั้นตอนขอรับเงินชดเชยส่วนต่างราคาในกรณีที่ราคาตลาดอ้างอิงต่ำกว่าราคาประกัน มีวิธีคิดดังนี้

เงินชดเชยส่วนต่าง = (ราคาประกัน - ราคาตลาดอ้างอิง) × ปริมาณผลผลิตที่ผ่านการประชาคม

8.1 การขอรับเงินชดเชยส่วนต่างราคา เกษตรกรขอรับเงินชดเชยรายได้ตามเกณฑ์กลางอ้างอิงตามปริมาณที่ขึ้นทะเบียนเกษตรกร และจัดทำสัญญาประกันรายได้หรือตามผลการตรวจสอบการผลิตของคณะกรรมการตรวจสอบระดับตำบลตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา

8.2 การจ่ายเงินชดเชยรายได้ตามเกณฑ์กลางอ้างอิงให้แก่เกษตรกรภายใน 3 วันทำการนับถัดจากวันที่ใช้สิทธิประกันรายได้ของเกษตรกรตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิงกำหนดที่ผ่านการเห็นชอบของประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติแล้ว

9. การยกเลิกสัญญาประกันราคาพืชผลทางการเกษตร ธ.ก.ส. สามารถยกเลิกสัญญาประกันราคาผลผลิตการเกษตรกับเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการได้ เมื่อพบว่าผู้เข้าร่วมโครงการไม่ได้ทำการผลิตการเกษตรจริงตามที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้

10. พันธุ์ข้าวที่รัฐบาลงดรับประกัน คือ พันธุ์ข้าวอายุสั้นจำนวน 10 พันธุ์ที่ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวปี 2552/53 ได้แก่ พันธุ์ 75 พันธุ์ซี-75 พันธุ์ราชินี พันธุ์พวงทอง พันธุ์พวงเงิน พันธุ์พวงเงินพวงทอง พันธุ์พวงแก้ว พันธุ์ขาวปทุม พันธุ์สามพราน 1 พันธุ์มาเลเซีย และพันธุ์อื่น ๆ ที่มีอายุต่ำกว่า 100 วัน

11. การกำกับดูแล

11.1 คณะกรรมการประสานดำเนินงานโครงการประกันรายได้พืชผลทางการเกษตร เป็นผู้กำกับดูแลและเร่งรัดการดำเนินการตามแผนการดำเนินงานที่กำหนด รายงานความก้าวหน้าปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานโครงการต่อคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

11.2 คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติระดับจังหวัดดำเนินการติดตามกำกับดูแลการดำเนินโครงการฯ ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและโปร่งปรามเพื่อเกิดความเป็นธรรม

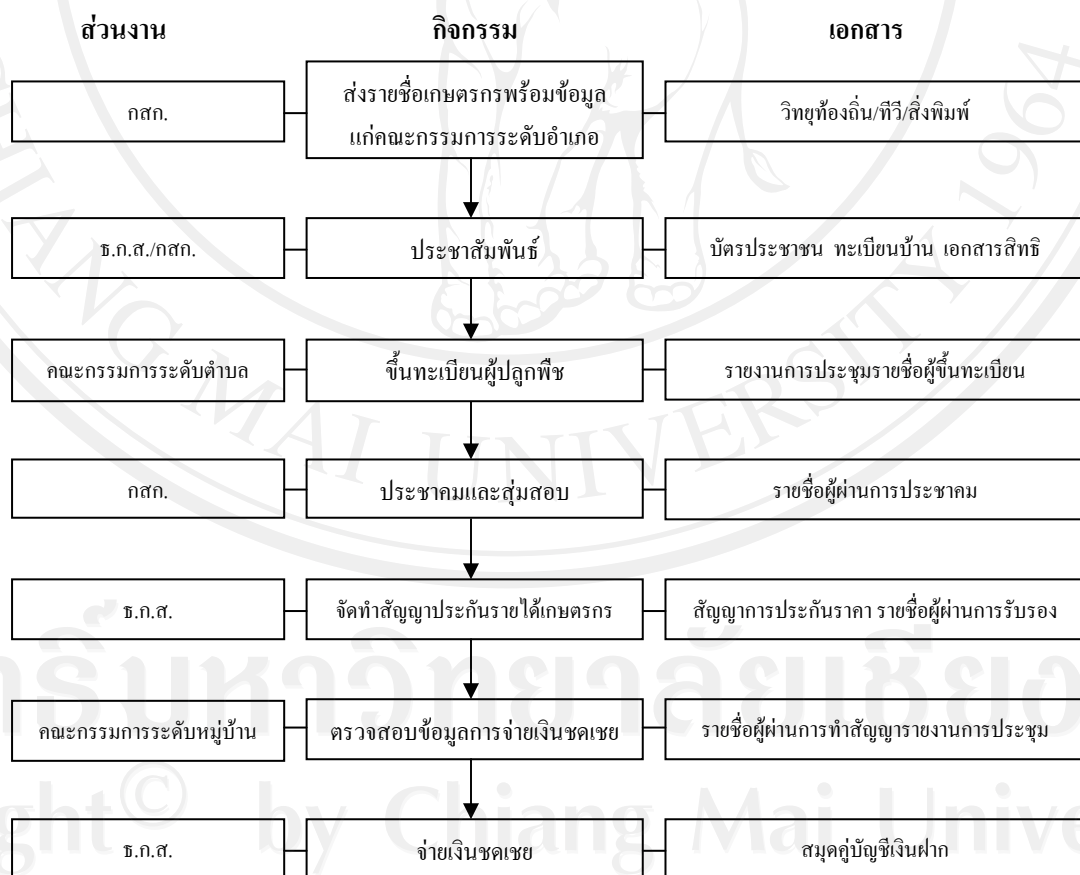
12. หน่วยงานที่ดำเนินการโครงการประกันรายได้เกษตรกร

12.1 กรมส่งเสริมการเกษตรดำเนินการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในปี ปีการผลิต 2552/53 และจัดทำประชาคมเพื่อออกหนังสือรับรองให้เกษตรกร

12.2 ธ.ก.ส. ดำเนินการทำสัญญาประกันรายได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาเกณฑ์กลางอ้างอิง

12.3 คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติระดับจังหวัดร่วมกับ ธ.ก.ส. จัดประชุมชี้แจงนโยบายและมาตรการ รวมทั้งทำความเข้าใจกับเกษตรกรเพื่อให้การดำเนินโครงการฯ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

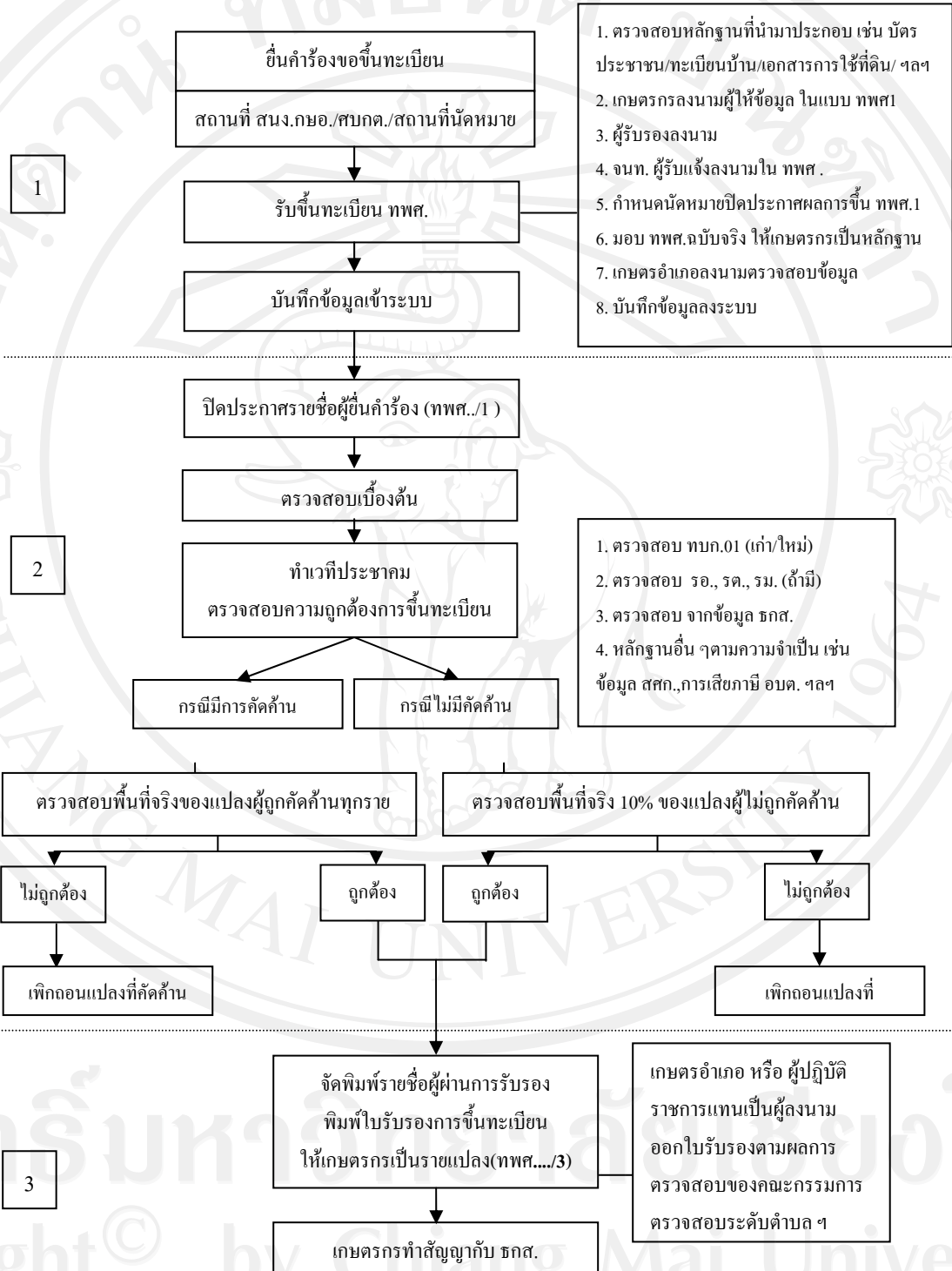
โครงสร้างขั้นตอนการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกร



ที่มา : คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กชช.)

รูปที่ 2.7 โครงสร้างขั้นตอนการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกร

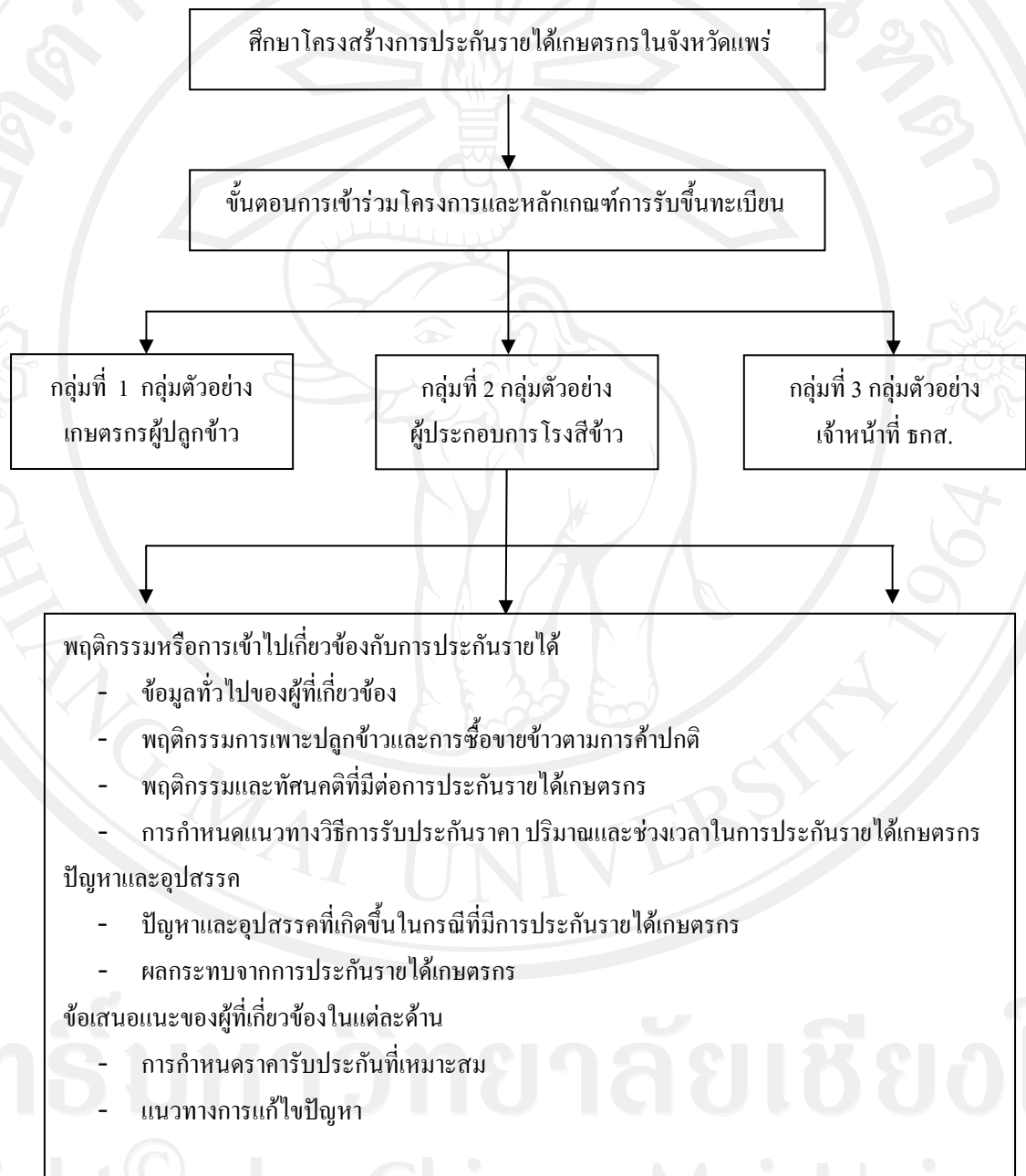
ผังการขึ้นทะเบียนการปลูกพืชเศรษฐกิจ



ที่มา : คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.)
รูปที่ 2.8 แผนผังการขึ้นทะเบียนการปลูกพืชเศรษฐกิจ

2.7 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา ดังรูปที่ 2.9



ที่มา : วิจิตชัย สายวงศ์

รูปที่ 2.9 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาโครงการประกันรายได้เกษตรกรในจังหวัดแพร่