

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีข้าวเป็นพืชที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ ทั้งการบริโภคภายในประเทศและการส่งออกไปยังตลาดต่างประเทศ ดังนั้นผลผลิตข้าวในแต่ละปีจึงสร้างรายได้จำนวนมากให้กับชาวนาและประเทศชาติ ในปีใดที่ข้าวมีราคาดีก็จะทำให้รายได้ของชาวนาและประเทศชาติสูงขึ้นด้วย แต่เนื่องจากการปลูกข้าวของชาวนาไทยต้องเผชิญกับปัญหาหลายปัญหา โดยเฉพาะปัญหาที่ชาวนาต้องเสี่ยงต่อการลงทุนสูง และปัญหาสภาพดินฟ้าอากาศที่มีความไม่แน่นอนทำให้ผลผลิตที่ได้รับนั้นเกิดความไม่แน่นอนตามไปด้วย จึงส่งผลต่อราคาข้าวที่เปลี่ยนแปลงขึ้นลง ซึ่งความแปรปรวนของราคาข้าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของชาวนาและรายได้ของประเทศเป็นอย่างมาก และประเทศไทยก็มักจะประสบกับปัญหาราคาข้าวที่แปรปรวนมาโดยตลอด ในช่วงปีการผลิต 2539/40–2547/48 ราคาข้าวหน้าปีที่ชาวนาขายได้ มีความแปรปรวนอยู่ระหว่าง 4,651–6,654 บาทต่อตัน โดยในปี 2540/41 ซึ่งเป็นเพียงปีเดียวที่ราคาข้าวสูงที่สุดคือราคา 6,654 บาทต่อตัน และในปี 2543/44 ราคาข้าวลดลงเหลือเพียง 4,651 บาทต่อตัน แต่พอปี 2547/48 ราคาข้าวเพิ่มขึ้นเป็น 6,187 บาทต่อตัน (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2548) และเมื่อพิจารณาถึงต้นทุนการผลิตข้าวหน้าปี เห็นได้ว่าการเพิ่มสูงขึ้น โดยต้นทุนการผลิตข้าวหน้าปีอยู่ระหว่าง 4,285–5,500 บาทต่อตัน ซึ่งปี 2539/40 ต้นทุนการผลิตเป็น 4,460 บาทต่อตัน พอถึงปี 2543/44 ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้นเป็น 4,910 บาทต่อตัน ต่อมาปี 2547/48 ต้นทุนการผลิตก็เพิ่มขึ้นอีกถึง 5,500 บาทต่อตัน (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2548) ดังนั้นจึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่าราคาข้าวหน้าปีที่ชาวนาขายได้มีความแปรปรวนขึ้นลง ส่วนต้นทุนการผลิตข้าวหน้าปีนั้นแนวโน้มเพิ่มขึ้น แสดงถึงรายได้สุทธิที่ชาวนาได้รับนั้นเกิดความแปรปรวนตามไปด้วย

นอกจากปัญหาความแปรปรวนของราคาข้าวระหว่างปีแล้ว ชาวนายังเผชิญกับปัญหาจากความแปรปรวนของราคาข้าวตามฤดูกาลอีกด้วย กล่าวคือในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยวผลผลิตข้าวมีปริมาณมาก ทำให้ราคาข้าวตกต่ำ แต่พอถึงปลายฤดูเก็บเกี่ยวผลผลิตข้าวมีปริมาณลดลงทำให้ราคาข้าวเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลได้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาเหล่านี้มาโดยตลอด จึงได้พยายามรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวในรูปแบบต่างๆ วิธีการหนึ่งที่รัฐบาลนำมาใช้เป็นระยะเวลาจนถึง 20 กว่าปี (ตั้งแต่ปีการผลิต 2525/26 – ปัจจุบัน) คือโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ซึ่งโครงการนี้มีเป้าหมายที่จะยกระดับราคาข้าวในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยว อันเป็นการช่วยเหลือชาวนาให้มีรายได้ดีขึ้น (อัมมารและวิโรจน์, 2533)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า โดยเป้าหมายของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกจะช่วยเหลือชาวนาให้ได้รับราคาข้าวที่ดีขึ้น แต่เมื่อพิจารณาจากปริมาณผลผลิตที่ชาวนาผลิตได้เทียบกับผลผลิตที่ชาวนานำมาจำนำ ยังมีสัดส่วนน้อยมาก ตัวอย่างเช่น จังหวัดเชียงใหม่ ในปีการผลิต 2547/48 และ 2548/49 มีปริมาณข้าวเปลือกในปีที่ชาวนานำมาจำนำเท่ากับ 23,064 ตันและ 21,769 ตัน (สำนักงานการค้าภายในจังหวัดเชียงใหม่, 2548) หรือเป็นเพียงร้อยละ 7.70 และร้อยละ 6.60 (ในปีการผลิต 2547/48 และ 2548/49 ตามลำดับ) ของผลผลิตข้าวในปีทั้งหมดของจังหวัดเชียงใหม่เท่านั้น ปัญหาสำคัญประการหนึ่งน่าจะมาจากรายรับจากการจำนำข้าวเปลือกไม่จูงใจ หรือชาวนาไม่ทราบรายรับที่แท้จริงของการจำนำข้าวเปลือก และอาจมีปัญหาลุทธิและข้อจำกัดบางประการที่ชาวนาประสบเมื่อนำข้าวเปลือกมาจำนำกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก การศึกษาเพื่อทราบรายรับหรือความคุ้มค่าจากการจำนำข้าวเปลือกกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ตลอดจนปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของชาวนาในการเข้าร่วมโครงการจะช่วยให้ข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญเพื่อการปรับปรุงการดำเนินงานของโครงการและชาวนาสามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงต่อชาวนาได้ในที่สุด

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อทราบลักษณะการจำนำข้าวเปลือกของชาวนา ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดที่ชาวนาได้รับจากการนำข้าวเปลือกมาจำนำกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล
2. เพื่อทราบรายรับที่ชาวนาจะได้รับจากการจำนำข้าวเปลือก ค่าขนส่ง และต้นทุนการเก็บรักษา

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาจะทำให้ทราบถึงผลตอบแทนจากการจำนำข้าวเปลือกของชาวนาในจังหวัดเชียงใหม่ รวมไปถึงปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดที่ชาวนาได้รับจากการจำนำข้าวเปลือกกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการปรับปรุงโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล และการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของชาวนา

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษานี้เป็นการศึกษาถึงความคุ้มค่าที่ชาวนาจะได้รับจากการจำนำข้าวเปลือกในปีเฉพาะชาวนาในจังหวัดเชียงใหม่ โดยกำหนดชนิดข้าวเปลือกที่จะศึกษาคือข้าวเปลือกหอมมะลิ เนื่องจากรัฐบาลได้กำหนดราคารับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิสูงกว่าข้าวชนิดอื่น (กรมการค้าภายใน, 2548) ทำให้ชาวนาสนใจนำข้าวเปลือกหอมมะลิมาจำนำมากกว่าข้าวชนิดอื่น และจะทำการศึกษา

เปรียบเทียบรายรับที่ชาวนาได้รับระหว่างการค้าข้าวเปลือกกับโครงการของรัฐบาลกับการขายทันทีหลังเก็บเกี่ยวในปีการผลิต 2548/49

1.5 การตรวจเอกสาร

โสภิต (2531) ได้ศึกษาถึงการรับจำนำสินค้าเกษตร ว่าเป็นมาตรการที่รัฐบาลนำใช้ช่วยเหลือเกษตรกรให้ได้รับราคาสินค้าเกษตรที่ดีขึ้น โดยรัฐบาลจะจ่ายเงินให้เกษตรกรกู้ยืมไปเพื่อเก็บรักษาผลผลิตไว้รอขาย (storage loan) และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่กู้ยืมเกษตรกรจะมีทางเลือกอยู่สองทางคือ เกษตรกรจะขายหรือไม่ขายผลผลิตให้รัฐบาล และในการรับจำนำได้มีการกำหนดระยะเวลาไว้ก่อน ถ้าราคาในท้องตลาดสูงขึ้น เกษตรกรสามารถไถ่ถอนผลผลิตแล้วนำมาขายในท้องตลาดได้ แต่ถ้าราคาในท้องตลาดไม่สูงขึ้น เกษตรกรก็อาจไม่มาไถ่ถอนคืน ซึ่งการตัดสินใจของเกษตรกรในการจำนำผลผลิต ต้องพิจารณาถึงผลต่างระหว่างผลตอบแทนที่จะได้เมื่อจำนำผลผลิตกับการขายทันทีหลังเก็บเกี่ยว ซึ่งผลตอบแทนจากการจำนำก็ขึ้นอยู่กับราคาตลาดหลังจากที่เก็บรักษาผลผลิตไว้ บวกกับรายได้ที่ควรจะได้จากการใช้เงินจำนำ หักด้วยรายได้เพิ่มที่ควรจะได้แต่ไม่ได้ เพราะเอาผลผลิตไปจำนำ หักด้วยค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาซึ่งรวมทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้น และอัตราดอกเบี้ยที่ต้องเสียไป ถ้าผลตอบแทนที่ได้จากการจำนำสูงกว่าราคาที่ขายทันทีหลังเก็บเกี่ยวซึ่งก็คือราคาตลาดในขณะนั้น ก็ควรจะนำผลผลิตไปจำนำกับรัฐบาล

สำหรับการรับจำนำข้าวเปลือกในประเทศไทยนั้น Isvilanonda (2002) ได้ศึกษาว่าเป็นนโยบายที่มีเป้าหมายที่จะแทรกแซงราคาข้าวเปลือก เพื่อไม่ให้ราคาข้าวเปลือกลดต่ำลงในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยว โดยมีเงื่อนไขคือชาวนาสามารถนำข้าวเปลือกมาจำนำกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) และรับเงินกู้จากการจำนำ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นเงินกู้ระยะสั้นจาก ธกส.

จากการศึกษาเกี่ยวกับการรับจำนำข้าวเปลือกของโสภิต (2531) กล่าวไว้ว่าการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นมาตรการแทรกแซงตลาดภายในประเทศ ในลักษณะการแก้ปัญหาหาค่าผลผลิตข้าวตกต่ำ และ Isvilanonda (2002) ก็กล่าวเช่นเดียวกันว่า นโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกมีเป้าหมายในการแทรกแซงราคาข้าว โดยไม่ให้ราคาข้าวลดลงในช่วงเริ่มต้นฤดูเก็บเกี่ยว ซึ่งหลักปฏิบัติก็คือการซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาและเก็บรักษาไว้จนกระทั่งราคาในท้องตลาดสูงขึ้น ซึ่งโสภิต (2531) ได้ศึกษาถึงผลการดำเนินงานการรับจำนำข้าวเปลือกที่มีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) รับจำนำข้าวเปลือกครั้งแรก โดยเป็นการทดลองในปีการผลิต 2515/16 และเริ่มอีกครั้งในปีการผลิต 2524/25 โดยร่วมมือกับองค์การคลังสินค้า (อคส.) และในพื้นที่บางจังหวัด แต่การดำเนินงานล่าช้าไป ทำให้มีปริมาณข้าวเปลือกที่รับจำนำในปีการผลิต 2524/25 เพียง 413 ตันเท่านั้น และมีการดำเนินงานอีกในปีการผลิต 2525/26 โดยกำหนดเป้าหมายไว้ถึง 100,000 ตัน แต่ผลการดำเนินงาน

มีข้าวเปลือกเก็บฝากเพียง 1,447 ตัน ผลการดำเนินงานพิจารณาจากปริมาณข้าวเปลือกเก็บจำหน่าย ประสบความสำเร็จในปีการผลิต 2527/28 ซึ่งมีปริมาณข้าวเปลือกที่จำหน่าย 90,467 ตัน และเพิ่มขึ้นสูงถึง 2,275,939 ตัน ในปีการผลิต 2529/30 ซึ่งสาเหตุที่ชาวนานำข้าวเปลือกมาจำหน่ายมากหรือน้อย มีปัจจัยต่างๆ ดังนี้ (1) ความรู้ความเข้าใจของชาวนา (2) ความสะดวกและค่าใช้จ่ายที่ชาวนาต้องเสีย (3) ระดับราคาที่รับจำหน่ายสูงพอที่จะเป็นแรงจูงใจหรือไม่ เมื่อพิจารณาจากราคาตลาดในขณะที่จะจำหน่าย (4) การคาดคะเนเกี่ยวกับราคาข้าวเปลือกในขณะที่ตัดสินใจว่าจะได้ถอนเปรียบเทียบกับตอนที่จำหน่าย และเมื่อจะตัดสินใจจำหน่ายผลผลิตเกษตรโสภิณ (2531) เสนอว่าต้องพิจารณาถึง สำหรับการเปรียบเทียบรายได้ของชาวนาระหว่างการขายข้าวทันทีหลังเก็บเกี่ยวกับการเก็บรักษาผลผลิตไว้รอราคานั้น กุศล (2541) ทำการศึกษาโดยใช้วิธีงบประมาณบางส่วน (partial budget analysis) โดย Iwakata (1967) กล่าวถึงวิธีงบประมาณบางส่วนว่าเป็นการประมาณถึงผลตอบแทน ซึ่งเป็นการคำนวณเพียงแต่การเปลี่ยนแปลงต้นทุนและรายได้บางส่วนเท่านั้น และฉัตร (2526) ก็กล่าวถึงการทำงานงบประมาณบางส่วนว่าเป็นการพิจารณาเปรียบเทียบผลทางการเงินที่ได้มาว่ามีความคุ้มค่ากับผลทางการเงินที่เสียไปหรือไม่

กุศล (2541) ทำการศึกษาเกี่ยวกับการเปรียบเทียบรายได้ของชาวนาผู้ปลูกข้าวหอมมะลินปีการผลิต 2539/40 กรณีการขายทันทีหลังเก็บเกี่ยวกับกรณีเก็บผลผลิตไว้รอราคาในระยะหนึ่ง ซึ่งวิเคราะห์ด้วยวิธีงบประมาณบางส่วน (partial budget analysis) และได้ใช้ตัวอย่างชาวนาในอำเภอสันกำแพงและอำเภอพร้าว ผลการศึกษาพบว่ามีชาวนาตัวอย่างในอำเภอสันกำแพงร้อยละ 27.30 และชาวนาตัวอย่างในอำเภอพร้าวร้อยละ 40.70 ของชาวนาตัวอย่างทั้งหมดที่เก็บผลผลิตไว้รอราคา และเมื่อศึกษาทางด้านต้นทุนการเก็บรักษาผลผลิตที่นำมาคำนวณจะคิดเพียง 3 รายการคือ 1) ค่าใช้จ่ายในการขนผลผลิตจากไร่นาไปเก็บที่ยุ้งฉาง 2) ค่าเสียโอกาสของเงินลงทุน กรณีที่ชาวนาขายผลผลิตทันที ซึ่งชาวนาจะสามารถนำเงินไปชำระหนี้ หรือลงทุนในกิจการอื่นได้ และ 3) คือต้นทุนค่าผลผลิตเสียหาย เนื่องจากการเก็บผลผลิตไว้รอราคา น้ำหนักผลผลิตจะหายไปส่วนหนึ่งอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงความชื้น และถูกนกหรือหนูกัดกิน และผลการศึกษาได้ประมาณน้ำหนักข้าวเปลือกที่สูญหายไปตั้งแต่เริ่มขนขึ้นยุ้งฉางทั้งขายผลผลิต ตัวอย่างในอำเภอสันกำแพง น้ำหนักผลผลิตจะหายไปร้อยละ 3 และตัวอย่างในอำเภอพร้าว น้ำหนักผลผลิตจะหายไป ร้อยละ 3.70 ของน้ำหนักผลผลิตที่เก็บไว้รอราคาทั้งหมด และเมื่อมีการรวมค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ชาวนาต้องเสียไปในการเก็บผลผลิตไว้รอราคา แล้วนำไปหักจากราคาที่ชาวนาได้รับเพิ่มขึ้น ชาวนาจะมีรายได้เพิ่มจากการเก็บผลผลิตไว้รอราคาเท่ากับ 1.42 บาทต่อกิโลกรัม และ 1.29 บาทต่อกิโลกรัม ในอำเภอสันกำแพงและอำเภอพร้าว หรือถ้าคิดจากผลผลิตเฉลี่ยที่ชาวนาขายภายหลังเก็บไว้รอราคา ชาวนาจะมีรายได้เพิ่มขึ้นเท่า 10,653 บาทต่อครัวเรือน และ 8,071 บาทต่อครัวเรือน ในอำเภอสันกำแพงและอำเภอพร้าว หรือเฉลี่ยในทั้งสองอำเภอประมาณ 9,510 บาทต่อครัวเรือน

นอกจากนี้ กุศล (2541) ยังมีการศึกษาถึงการขายผลผลิตและการทำกิจกรรมการตลาดของ ชาวนา เกี่ยวกับการจำหน่ายข้าวเปลือกพบว่า มีชาวนาตัวอย่างที่มีการจำหน่ายข้าวเปลือกกับ ธกส. ร้อยละ 22.70 และร้อยละ 33.30 ของชาวนาตัวอย่างในอำเภอสันกำแพงและอำเภอพร้าว ที่มีการเก็บผลผลิตไว้รอราคา ชาวนามีการจำหน่ายข้าวเปลือกเป็นสัดส่วนน้อยมากอาจเป็นเพราะในปีที่ทำการศึกษาราคารับซื้อข้าวเปลือกหอมมะลิหลังเก็บเกี่ยวค่อนข้างสูง

ในการจำหน่ายผลผลิตเกษตรกร ต้องมีการเก็บรักษาผลผลิต ซึ่งค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นระหว่างการจำหน่ายผลผลิตเกษตรกร ไพฑูรย์ (2528) ได้เสนอไว้ดังนี้

1. ค่าใช้จ่ายเนื่องมาจากผลผลิตเสียหาย เช่น ถูกหนู นก และแมลงศัตรูพืชบางชนิด กินหรือทำลาย และผลผลิตอาจเกิดการเสียหายในการเก็บรักษา เช่น นำผลผลิตที่ยังไม่แห้งสนิทเข้าเก็บรักษา เมื่อทิ้งไว้ระยะเวลาหนึ่งก็จะเกิดความชื้น และเสียหายในที่สุด
2. ค่าใช้จ่ายเนื่องจากการสูญเสียน้ำหนัก ในการเก็บรักษาผลผลิตเกษตรกรที่มีการซื้อขายโดยใช้น้ำหนักเป็นมาตรวัด เพราะถ้าเก็บรักษาไว้นานขึ้น ความชื้นของผลผลิตจะลดลงทำให้น้ำหนักของผลผลิตลดลงด้วย
3. ค่าประกันภัยต่างๆ เกี่ยวกับผลผลิต เช่น ค่าประกันอัคคีภัย
4. ค่าเช่าสถานที่เก็บรักษา แต่ถ้ามีสถานที่เก็บรักษาเป็นของตนเองก็คือค่าเสียโอกาสของสถานที่เก็บรักษา
5. ค่าเสียโอกาสของค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษา

1.6 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

รายรับจากการจำหน่าย หมายถึง รายได้จากการจำหน่ายรวมผลได้จากค่าใช้จ่ายจำหน่าย หักค่าใช้จ่ายต่างๆที่เกิดขึ้นจากการจำหน่าย ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายที่หักไป ไม่รวมถึงต้นทุนการผลิตทั้งที่เป็นต้นทุนคงที่และต้นทุนผันแปร

รายรับจากการขายทันที หมายถึง รายได้จากการขายทันที (ราคาที่ได้รับ) รวมผลได้จากการใช้เงินที่จำหน่ายที่เกิดขึ้นในช่วงประเมิน