

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

2.1 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เสน่ห์ บุญทมานพ (2524) ศึกษาผลกระทบของการใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือกที่มีต่อผู้ผลิต โดยใช้ข้อมูลด้านการผลิต และการใช้ข้าวในทางที่สำคัญ ขั้นตอนการหาสาเหตุของการขาดเสถียรภาพทางรายได้ของผู้ผลิตข้าวโดยใช้ดัชนีความรู้เสถียรภาพเป็นตัวชี้ หลังจากนั้นเป็นการพิจารณาผลกระทบที่มีต่อผู้ผลิตข้าว จากการเข้าแทรกแซงตลาดด้วยการประกันหรือพยุงราคาของภาครัฐ ว่าก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ผลิตดีขึ้นกว่าการปล่อยให้รายได้ยังคงขาดเสถียรภาพโดยการผันผวนของราคาหรือไม่ ซึ่งจะพิจารณาในรูปของสวัสดิการ โดยการวัดการเปลี่ยนแปลงของส่วนเกินผู้ผลิตระหว่างกรณีและไม่มีเสถียรภาพ ทั้งนี้ไม่แยกชนิดข้าวว่าเป็นข้าวเหนียว หรือข้าวเจ้า

ผลของการศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่ค่าดัชนีความรู้เสถียรภาพจะชี้ให้เห็นว่าความรู้เสถียรภาพในรายได้ของผู้ผลิตข้าวมาจากการเปลี่ยนแปลงทางอุปสงค์ ถ้ารัฐเข้าไปแทรกแซงทำให้ราคามีเสถียรภาพทำให้เกิดการสูญเสียสวัสดิการของผู้ผลิต และเมื่อได้ใช้ข้อมูลการผลิตและความต้องการทั้งภายในและต่างประเทศของข้าวไทยมาคำนวณค่าการเปลี่ยนแปลงทางสวัสดิการ หรือส่วนเกินผู้ผลิต ก็ปรากฏว่าได้ค่าน้อยกว่าศูนย์ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือกด้วยวิธีประกันหรือพยุงราคาที่ผ่านมามิได้เป็นผลดีต่อผู้ผลิต แต่กลับทำให้ผู้ผลิตเสียประโยชน์มากขึ้นกว่าการให้ราคามีความผันผวนและรายได้ขาดเสถียรภาพต่อไป ข้อเสนอแนะทางนโยบายคือ ขณะที่สภาพอุปสงค์และอุปทานข้าวไทยยังอยู่ในลักษณะที่จะทำให้การไร้เสถียรภาพทางรายได้ มีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนที่ของอุปสงค์เป็นส่วนใหญ่แล้ว (อุปสงค์และอุปทานมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา) รัฐบาลไม่ควรใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือกด้วยวิธีประกันหรือพยุงราคาในการช่วยเหลือชาวนาผู้ผลิตข้าว แต่ถ้ารัฐบาลต้องการมิให้ราคาข้าวสารสูงเกินไปจนผู้บริโภคเดือดร้อนไม่สามารถปรับตัวได้แล้ว การใช้วิธีกำหนดราคาเป้าหมายภายในประเทศ ในระยะเวลาพอสมควรน่าจะเป็นทางออกที่ดีกว่า แต่รัฐบาล

รัฐบาลต้องสร้างระบบการเก็บรักษาภาษีและการให้เงินอุดหนุนการส่งออกข้าวที่มีลักษณะอัตโนมัติ คือ มีความยืดหยุ่นขึ้นลงตามภาวะราคาต่างประเทศโดยอาจมีระดับราคาข้าวเปลือกภายในประเทศที่รัฐบาลต้องการรักษาไว้ อย่างไรก็ตามการช่วยเหลือชาวนาที่ดีที่สุดดูเหมือนจะต้องปล่อยให้การค้าข้าวเป็นไปอย่างเสรีปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาลในด้านเก็บภาษีส่งออกข้าวในรูปแบบต่างๆ เหมือนที่เป็นอยู่ในขณะนี้

เฟื่องฟ้า ตูลาธรรมกุล (2542) ศึกษาการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร : กรณีศึกษาตลาดหอมใหญ่ จังหวัดเชียงใหม่ ช่วงปี 2534 – 2541 โดยใช้กรอบแนวคิดทฤษฎีไวยแมงมุม (Cob Web Theorem) เป็นทฤษฎีที่อธิบายการปรับตัวของปริมาณอุปทานในช่วงเวลา t โดยยึดราคาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลา $t-1$ (Lagged Adjustment) ปรากฏการณ์ดังกล่าวมักเกิดขึ้นในการผลิตสินค้าเกษตรบางชนิดซึ่งมีข้อจำกัด คือ ในการผลิตสินค้าเกษตรแต่ละรุ่นหลังเริ่มกระบวนการผลิตแล้วไม่สามารถเพิ่มหรือลดปริมาณการผลิตตามความต้องการได้อีก เพราะมีข้อจำกัดด้านฤดูกาลผลิตตามธรรมชาติ ดังนั้นอุปทานในระยะสั้นจึงมีลักษณะคงที่เป็นเส้นตั้งฉากกับแนวนอน ผู้ซื้อเพียงแต่ปรับราคาซื้อตามปริมาณอุปทานที่มีอยู่ ส่วนผู้ขายสนองต่อราคาโดยปรับปริมาณผลผลิต กระบวนการปรับตัวจะดำเนินไปเรื่อยๆจนราคาปรับเข้าสู่จุดดุลยภาพ ในการศึกษาปัญหาหาค่าหอมหัวใหญ่ของจังหวัดเชียงใหม่เกษตรกรยึดราคาของหอมหัวใหญ่ในช่วงเวลาหนึ่งเป็นตัวกำหนดปริมาณผลผลิตในช่วงเวลาถัดมา โดยเข้าใจผิดว่าระดับราคาในช่วงเวลาถัดไปจะเท่ากับราคาในช่วงปีก่อนที่ผ่านมา จึงผลิตเป็นปริมาณมากเป็นเหตุสำคัญทำให้ราคาในปีถัดมาตกต่ำ จึงเป็นสาเหตุทำให้รัฐบาลต้องเข้าไปแทรกแซงราคาด้วยการรับซื้อผลผลิตส่วนเกินออกจากตลาดในราคาขั้นต่ำซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาตลาดเพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรนั้น การดำเนินการดังกล่าวรัฐบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรับซื้อผลผลิต และผู้บริโภคต้องซื้อผลผลิตที่มีการกำหนดราคาขั้นต่ำที่สูงขึ้น

ผลการศึกษา พบว่า การแทรกแซงตลาดหอมหัวใหญ่จังหวัดเชียงใหม่ ช่วงปี 2534-2541 ของรัฐบาล ทำให้ราคาหอมหัวใหญ่ที่เกษตรกรขายได้สูงขึ้น เป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรส่วนใหญ่ร้อยละ 81 ยังคงปลูกหอมหัวใหญ่ในพื้นที่เท่าเดิม ร้อยละ 60 สำหรับด้านผู้ค้า/ผู้รวบรวมและผู้ส่งออกทั้งหมด เห็นว่ามีผลกระทบต่อธุรกิจการค้าหอมหัวใหญ่ คือทำให้รวบรวมผลผลิตและคาดการณ์สถานการณ์ตลาดหอมหัวใหญ่ยากขึ้น ประสิทธิภาพผลของการดำเนินการแทรกแซงแม้ว่าเกษตรกรจะได้รับราคาหอมใหญ่สูงขึ้น แต่สหกรณ์ผู้ปลูกหอมหัวใหญ่และองค์กรคลังสินค้าซึ่งเป็นหน่วยงานแทรกแซงต้องประสบการขาดทุน จากการดำเนินการจึงทำให้ประสิทธิภาพของ

การดำเนินการแทรกแซงตลาดหอมหัวใหญ่ประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่งเท่านั้น ปัญหาการดำเนินการแทรกแซงตลาดหอมหัวใหญ่ คือ ในบางปีดำเนินการล่าช้าและหน่วยดำเนินการแทรกแซงคือยประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ค่าใช้จ่ายจำนวนมากของราชการ ดังนั้นการดำเนินการแทรกแซงตลาดจึงเป็นการแก้ไขปัญหาก็ที่ปลายเหตุ อันเกิดจากผลผลิตมาก ไม่สอดคล้องกับความต้องการ ดังนั้นการแก้ไขปัญหาก็ในระยะสั้นควรให้มีการลดพื้นที่เพาะปลูก และปลูกพืชใหม่ทดแทน ในระยะยาวให้เกษตรกรได้บริหารความเสี่ยงแทนด้วยการนำสินค้าหอมหัวใหญ่เข้าทำการซื้อขายในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า และควรให้มีการขยายตลาดให้มากขึ้นเพื่อลดการผันผวนด้านราคา และหากปีใดมีความจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดควรให้เอกชนดำเนินการแทนภาครัฐ ซึ่งมีศักยภาพที่สูงกว่าสถาบันเกษตรกร และรัฐวิสาหกิจ เช่น องค์การคลังสินค้า

2.2 กรอบแนวคิดทางทฤษฎี

2.2.1 แนวคิดการแทรกแซงราคาของรัฐบาล

โมเดลของอุปสงค์และอุปทาน อธิบายว่า ตลาดมีแนวโน้มที่จะเข้าสู่ดุลยภาพในตลาดสินค้า (Equilibrium price and output) การซื้อขายจะเกิดขึ้นได้กำหนดโดยอุปสงค์ที่เท่ากับอุปทาน ณ จุดดุลยภาพ เกิดราคาดุลยภาพ (Equilibrium price) และปริมาณดุลยภาพ (Equilibrium quantity) ปริมาณซื้อ เท่ากับ ปริมาณขาย เส้นอุปสงค์จะตัดกับเส้นอุปทาน ในทฤษฎีอุปสงค์และอุปทานจะตั้งสมมติฐานไว้ว่าตลาดเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ราคาตลาดถูกกำหนดโดย กฎอุปสงค์และกฎอุปทาน

รูปที่ 2.1 เส้นแสดงอุปสงค์และอุปทาน



ให้แกนตั้งแสดงราคา

และแกนนอนแสดงปริมาณสินค้า

เส้นอุปสงค์ มีลักษณะลาดลง

ในขณะที่เส้นอุปทานชันขึ้น

จุดตัดของเส้นอุปสงค์และเส้นอุปทาน เป็นจุดดุลยภาพของตลาด ที่ราคาดุลยภาพ P^* และปริมาณดุลยภาพ Q^*

ราคาดุลยภาพ เป็นราคาที่ทำให้จำนวนเสนอซื้อ (อุปสงค์) เท่ากับจำนวนเสนอขาย (อุปทาน) ราคาใด ๆ ที่ต่ำกว่าราคาดุลยภาพจะทำให้เกิดอุปสงค์ส่วนเกิน (excess demand) เกิดการขาดแคลนสินค้า และราคาใด ๆ ที่สูงกว่าราคาดุลยภาพจะทำให้เกิดอุปทานส่วนเกิน (excess supply) จะเกิดสินค้าล้นตลาด โดยเมื่อเกิดกรณีเหล่านี้ ผู้ซื้อและผู้ขายในตลาดจะตอบสนองจนกระทั่งตลาดเข้าสู่ดุลยภาพ โดยปกติรัฐบาลจะปล่อยให้กลไกราคาทำงานไปตามลำพัง โดยไม่เข้าไปควบคุมราคา ยกเว้นในกรณีที่จำเป็นซึ่งกลไกราคาไม่สามารถปรับตัวได้ทัน

มาตรการที่รัฐบาลจะเข้าแทรกแซงกลไกของราคาในตลาด เพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมมี 2 มาตรการ คือ

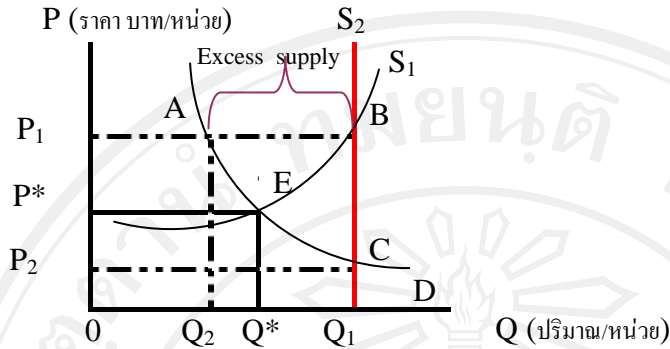
(1) **การกำหนดราคาขั้นต่ำ (Price Supports)** ซึ่งจะกระทำเพื่อยกระดับราคาของสินค้าที่เป็นอยู่ให้สูงขึ้น โดยเฉพาะสินค้าเกษตรและรายการที่สำคัญ เป็นการช่วยเหลือผู้ผลิต

(2) **การกำหนดราคาขั้นสูง (Price Ceiling)** เป็นมาตรการที่ใช้กำหนดราคาสินค้าไม่ให้สูงเกินพิกัด จะใช้ในระหว่างเกิดขาดแคลนสินค้า ซึ่งการขาดแคลนสินค้าทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้นอย่างรวดเร็วส่วนใหญ่เป็นสินค้าอุปโภคบริโภค เพื่อช่วยเหลือผู้บริโภค รัฐจึงเข้ามากำหนดราคาไม่ให้สูงเกินไป

ในที่นี้ขอยกตัวอย่างกรณีการใช้นโยบายของรัฐบาลการกำหนดราคาขั้นต่ำสินค้าเกษตร

มาตรการแทรกแซงราคาโดยการกำหนดราคาขั้นต่ำ กรณีที่สินค้าเกษตรมีผลผลิตมากเกินไปความต้องการของตลาด รัฐบาลจะเข้าไปกำหนดราคาสินค้าเกษตรขั้นต่ำ เดิมดุลยภาพในตลาดอยู่ที่ E ผลผลิตข้าวอยู่ที่ Q^* ราคาดุลยภาพอยู่ที่ P^* ต่อมาเมื่อใกล้ถึงฤดูเก็บเกี่ยวปรากฏว่าผลผลิตออกสู่ตลาดมากเกินไปความต้องการ เนื่องจากสินค้าเกษตรมีข้อจำกัดด้านฤดูกาลตามธรรมชาติ เส้นอุปทานสินค้าเกษตรมีลักษณะยืดหยุ่นมากตามที่ทฤษฎีโยแมงมุม (Cob - Web Theorem) ได้อธิบาย การปรับตัวของปริมาณอุปทานในช่วงเวลา t โดยยึดตามราคาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลา $t-1$ (Lagged Adjustment) ในการผลิตสินค้าเกษตรบางชนิด ซึ่งมีข้อจำกัดในการผลิตสินค้าเกษตรแต่ละรุ่น หลังจากเริ่มกระบวนการผลิตแล้ว ไม่สามารถเพิ่มหรือลดปริมาณการผลิต เพราะผู้ผลิตได้เสียค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งไปแล้ว ดังนั้นเส้นอุปทานในระยะสั้น หรือในแต่ละฤดูกาลผลิต จึงเป็นเส้นตั้งฉากกับแนวนอน จึงขอแสดงวิธีการกำหนดราคาขั้นต่ำของสินค้าเกษตรของภาครัฐดังแสดงในรูปที่ 2

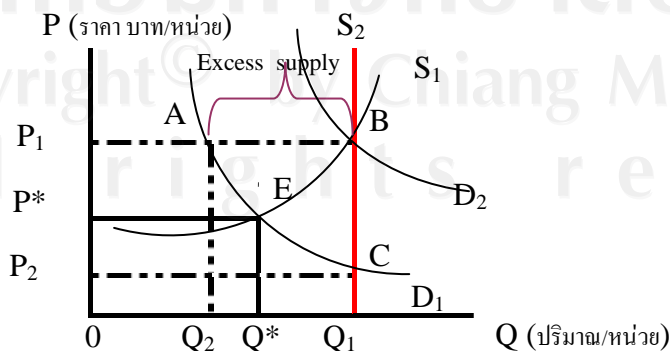
รูปที่ 2.2 แสดงการกำหนดราคาขั้นต่ำหรือราคาจำหน่าย (P_1) สูงกว่าราคาตลาด (P^*)



กรณี 1 รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงราคาโดยการประกันราคาขั้นต่ำที่ P_1

เมื่อใกล้ถึงฤดูเก็บเกี่ยวปรากฏว่าผลผลิตออกสู่ตลาดมากเกินไปเกินความต้องการที่ Q_1 เนื่องจากมีข้อจำกัดในการผลิตสินค้าเกษตรหลังจากเริ่มกระบวนการผลิตแล้ว ไม่สามารถลดปริมาณการผลิต จึงแสดงเส้นอุปทานระยะสั้นที่ตั้งฉากกับแนวนอนโดยใช้เส้น S_2 ซึ่งตัดกับเส้นดีมานด์เดิม D ที่จุดดุลยภาพ C จุดนี้ราคาดุลยภาพลดลงมาเป็น P_2 ซึ่งเป็นราคาที่ต่ำเกินไป เกษตรกรผู้ผลิตได้รับความเดือดร้อน รัฐบาลจึงเข้ามาแทรกแซงราคาโดยการประกันราคาขั้นต่ำที่ P_1 ทำให้ผู้ผลิตสูญเสียประสิทธิภาพการผลิต และทำให้เกิดอุปทานส่วนเกินจำนวน Q_2Q_1 รัฐบาลต้องตัดสินใจแก้ปัญหาโดยการรับซื้ออุปทานส่วนเกินโดยใช้งบประมาณ $P_1(Q_2Q_1)$ ดังแสดงในรูปที่ 3

รูปที่ 2.3 แสดงการเข้าไปรับซื้อผลผลิตส่วนเกินของรัฐ ในราคาขั้นต่ำหรือราคาจำหน่าย (P_1)



กรณี 2 การเข้าไปแทรกแซงราคาข้าวของรัฐบาลโดยวิธีเข้าไปรับซื้อผลผลิตส่วนเกิน

ผศ.ดร.วินัส ฤชาชัย (2547 : 67-68) ได้กล่าวถึงการแทรกแซงราคาที่รัฐบาลเข้าไปพยุงราคาหรือประกันราคาขั้นต่ำ เพราะต้องการช่วยเหลือผู้ผลิตให้ได้รับราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ผลการพยุงราคาทำให้เกิดอุปทานส่วนเกิน ระดับราคาประกัน P_1 จะอยู่ไม่ได้ เพื่อให้ราคาประกันดำรงอยู่ได้ต่อไป รัฐบาลต้องตัดสินใจแก้ปัญหาโดยการรับซื้อเพื่อดึงผลผลิตส่วนเกินจำนวน Q_2Q_1 ออกจากตลาดและงบประมาณที่รัฐต้องใช้เป็นจำนวนเท่ากับ $P_1(Q_2Q_1)$ ซึ่งเป็นการสร้างอุปสงค์โดยรัฐ ทำให้เส้นเส้นดีมานด์เดิม D_1 เคลื่อนที่ไปเป็น D_2 ตัดกับเส้น S_2 ได้จุดดุลยภาพใหม่ที่ B จุดนี้ราคาดุลยภาพยังคงเดิม P_1 ซึ่งเป็นราคาขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนด

2.2.2 แนวคิดมาตรการแทรกแซงราคาพืชผลทางการเกษตรของรัฐบาลไทย

กรมการค้าภายใน (2534 : ไม่ปรากฏหน้า) สรุปรายงานผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2534 มีมติเห็นชอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 และให้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (กชก.) เพื่อให้การช่วยเหลือเกษตรกรอย่างมีระบบครอบคลุมพืชทุกชนิด โดยให้ดำเนินนโยบายการค้าเสรี และให้กลไกตลาดเป็นตัวปรับอุปสงค์และอุปทานของสินค้า เพื่อให้ระดับราคาและการจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพไม่บิดเบือนต่อโครงสร้างระบบการผลิตและการตลาด โดยให้ดำเนินการได้เป็นครั้งคราว กรณี มีความจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการแทรกแซงเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรด้านราคาและรายได้ และให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 ซึ่งจำแนกไว้เป็นกลุ่มสินค้าดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ 1 สินค้าที่ผลิตเกินความต้องการภายในประเทศและเหลือส่งออก เช่น ข้าว ข้าวโพด ข้าวฟ่าง กาแฟ มันสำปะหลัง เป็นต้น

มาตรการหลัก

- (1) มุ่งแปรรูปและปรับปรุงคุณภาพสินค้าเกษตรส่งออก
- (2) เร่งรัดการส่งออกและขยายตลาด

มาตรการเสริม ชะลอผลผลิตออกสู่ตลาดและช่วยเหลือเกษตรกร โดย

- (1) การรับจำนำ
- (2) การให้สินเชื่อ
- (3) การเก็บสต็อก
- (4) การรับซื้อจากเกษตรกรรายย่อย

กลุ่มที่ 2 สินค้าที่ผลิตเพื่อบริโภคภายในประเทศเป็นส่วนใหญ่ เช่น กระทิยมหอมแดง หอมหัวใหญ่ ปาล์มน้ำมัน มะพร้าว และปศุสัตว์ เป็นต้น

มาตรการหลัก เพิ่มช่องทางการจำหน่ายให้แก่เกษตรกร อาทิ ส่งเสริมให้โรงงานแปรรูปสินค้าเข้ารับซื้อโดยตรง ส่งเสริมให้มีการแทรกแซงตลาดโดยเอกชน และเกิดตลาดกลาง เป็นต้น

มาตรการเสริม ใช้หน่วยงานของรัฐเข้าแทรกแซงเพิ่มเติมเมื่อจำเป็น

กลุ่มที่ 3 สินค้าที่ผลิตไม่เพียงพอ และนำเข้าจากต่างประเทศ เช่น กากถั่วเหลือง ปลาป่น และฝ้าย เป็นต้น

มาตรการหลัก มาตรการด้านภาษี และการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษรวมทั้งการปรับปริมาณการนำเข้าให้เหมาะสม

มาตรการเสริม การแทรกแซงด้วยการรับซื้อผลผลิตในบางพื้นที่เพิ่มเติมเมื่อจำเป็น

แนวทางช่วยเหลือ ให้คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรพิจารณาให้ความช่วยเหลือ เมื่อเห็นว่าราคาตลาดต่ำกว่า หรือคาดว่าจะต่ำกว่าราคาระบุเป้าหมายในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง และหยุดให้ความช่วยเหลือเมื่อเห็นว่าราคาตลาดสูงกว่า หรือคาดว่าจะสูงกว่าราคาระบุเป้าหมายในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง และการกำหนดราคาระบุเป้าหมายในแต่ละปีสำหรับสินค้าเกษตรที่คณะกรรมการ นโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรกำหนดเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือ โดยพิจารณาจากปัจจัยต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย

(1) รายได้ของเกษตรกรที่ควรจะได้รับในปีนั้น โดยคำนึงถึงผลผลิตรวมและโดยเปรียบเทียบกับรายได้รวมของเกษตรกรที่เพาะปลูกสินค้าแต่ละชนิด

(2) ราคารายเดือนเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมราคาที่สูงหรือต่ำผิดปกติ

การช่วยเหลือเกษตรกรจะต้องดำเนินการภายใต้หลักการเดียวกันอย่างเป็นทางการและไม่เลือกปฏิบัติ มีกลไกให้ผลประโยชน์นั้นกลับไปถึงเกษตรกรอย่างแท้จริง โดยให้การช่วยเหลือในด้านการตลาดสินค้าเกษตรและปัจจัยการผลิต

มาตรการแทรกแซงราคาข้าว โดยวิธีการรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกร

การดำเนินการแทรกแซงราคาข้าวตามกรอบแนวคิดมาตรการแทรกแซงราคาพืชผลทางการเกษตรของรัฐบาลไทย ซึ่งกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 กรณี การแทรกแซงราคาข้าว โดย คณะกรรมการและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ได้กำหนดนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรโดยวิธีการรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกร เนื่องจากข้าวจัดอยู่ในสินค้ากลุ่มที่ 1 เป็นสินค้าที่ผลิตเกินความต้องการภายในประเทศและเหลือส่งออก เป้าหมายเพื่อชะลอมิให้ผลผลิตออกสู่ตลาดพร้อมกันจำนวนมากในช่วงฤดูเก็บเกี่ยว และช่วยเหลือเกษตรกรเมื่อเห็นว่าราคาตลาดต่ำกว่าหรือคาดว่าจะต่ำกว่าราคาเป้าหมาย

การดำเนินมาตรการแทรกแซงราคาข้าว โดย คณะกรรมการและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) มีการดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2535 - 2550 ต่อมาในปี 2550 รัฐบาลเห็นว่าข้าวเป็นสินค้าเกษตรหลักที่มีความสำคัญทั้งในเชิงเศรษฐกิจ และในภาพรวมเป็นสินค้าอาหารและเป็นแหล่งรายได้ของเกษตรกรรายย่อยจำนวนมาก เพื่อให้มีหน่วยงานรับผิดชอบแก้ปัญหาเรื่องข้าวโดยเฉพาะ คณะรัฐมนตรีจึงเห็นชอบแต่งตั้ง คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2550

2.2.3 แนวคิดนโยบายมาตรการแทรกแซงราคาข้าวของรัฐบาลไทย

กรมการค้าภายใน (2551) แจ้งว่ารัฐบาล โดย คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) เห็นชอบมาตรการแทรกแซงราคาข้าวโดยการรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกร โดยจะขอ ยกตัวอย่างแนวคิดการแทรกแซงราคาข้าวของรัฐบาลในปีการผลิต 2551/52 ได้อนุมัติมาตรการรับจำนำข้าวเปลือกนปี และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการแทรกแซง ดังนี้

1) เป้าหมาย รัฐบาลกำหนดปริมาณรับจำนำข้าวเปลือกนปี 8.0 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 34 ของผลผลิตข้าวเปลือกนปีทั่วประเทศ 30 ล้านตัน มูลค่ากว่า 2 แสนล้านบาท เป้าหมายการรับจำนำเพียงบางส่วนประมาณร้อยละ 10 ของมูลค่าผลผลิตทั้งหมด และจำนำในช่วงที่ผลผลิตออกสู่ตลาดมากเพื่อดึงผลผลิตให้ออกสู่ตลาดส่วนหนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ข้าวไทย ปี 2550-2554 ประกอบด้วยกลยุทธ์หลัก 6 ข้อ คือ

- 1.1 กลยุทธ์การพัฒนการผลิต
- 1.2 กลยุทธ์การส่งเสริมและพัฒนาชาวนาไทย
- 1.3 กลยุทธ์การจัดระบบตลาดและพัฒนาผลิตภัณฑ์
- 1.4 กลยุทธ์การรักษาเสถียรภาพทางด้านราคา
- 1.5 กลยุทธ์การตลาดระหว่างประเทศ
- 1.6 กลยุทธ์โลจิสติกส์และการสร้างมูลค่าตลอดห่วงโซ่อุปทาน

2) **ราคารับจำนำ** รัฐบาลให้ความสำคัญกับเกษตรกรชาวนาไทย จึงได้พิจารณาและมีมติให้ดำเนินการตามมาตรการรับจำนำข้าวในปี โดยมีเป้าประสงค์ เพื่อเพิ่มทางเลือกให้เกษตรกร ไม่ต้องการไปทำลายระบบตลาด แต่ต้องการให้ระบบตลาดทำงาน การกำหนดราคารับจำนำจะกำหนดในระดับที่เหมาะสมไม่ต่ำกว่าราคาตลาดและไม่บิดเบือนตลาดเกินไป ไม่เบียดบังงบประมาณของแผ่นดิน ไม่เอื้อประโยชน์แก่ผู้ใด และระดับราคารับจำนำดังกล่าวเป็นราคาที่สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ ทั้งนี้ การแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นการแก้ปัญหาระยะสั้น สำหรับในระยะกลางและระยะยาวได้มียุทธศาสตร์ข้าวไทยมารองรับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้เกษตรกรมีความเข้มแข็ง และเมื่อเกษตรกรมีความเข้มแข็ง การแทรกแซงจะลดลงจนกระทั่งไม่จำเป็นต้องมีการจำนำต่อไป

3) **วิธีการรับจำนำ** จากเกษตรกรสามารถจำนำข้าวได้ 2 วิธีคือ การจำนำ ณ ยุ้งฉางของเกษตรกร และ จำนำใบประทวน ณ โรงสีที่เข้าร่วมโครงการ

4) **ระยะเวลาจำนำ** ระหว่าง 1 พ.ย.51 – 28 ก.พ.

5) **ระยะเวลาไถ่ถอน** 4 เดือน นับถัดจากเดือนที่รับจำนำ

6) **เงื่อนไขเกษตรกร** จำนำได้ในวงเงินไม่เกิน 500,000 บาทต่อราย และต้องมีหนังสือรับรองเกษตรกร ออกโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (รับรองปริมาณและพื้นที่ปลูกจริง)

7) **วิธีการรับจำนำ** แบ่งเป็น 2 แนวทาง

7.1) การจำหน่าย ณ ฝูงนางของเกษตรกร โดยเกษตรกรไปยื่นคำขออยู่ที่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส) ณ สาขาที่เกษตรกรเป็นลูกค้าโดย ธ.ก.ส จะฝากข้าวให้เกษตรกรดูแลรักษา กรณีนี้มีข้อดีคือ เกษตรกรจะดูแลข้าวเสมือนของตนเองข้าวจึงมีคุณภาพดีความชื้นต่ำ นอกจากนี้ยังป้องกันการทุจริต เช่น การสวมสิทธิ์ ลดปัญหาปลอมปนข้าว โดยเฉพาะข้าวเปลือกหอมมะลิ มีการจำหน่ายประทวนลดลงและลดปัญหาขาดแคลนโกดังเก็บรักษาข้าว

7.2) การรับจำหน่ายประทวนสินค้า โดย องค์การคลังสินค้า(อ.ค.ส.)และองค์การเพื่อการตลาดเกษตรกร(อ.ต.ก.) ขั้นตอนการรับจำหน่ายประทวนสินค้า เกษตรกรจะนำข้าวเปลือกไปจำหน่าย ณ โรงสีที่สมัครเข้าร่วมโครงการ มีเจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติการ (อ.ค.ส.หรือ อ.ต.ก) ประจำจุดรับจำหน่ายออกใบประทวนให้เกษตรกรนำไปยื่นคำขออยู่ที่ ธ.ก.ส สาขาที่เกษตรกรเป็นลูกค้า กรณีจำหน่ายประทวน โรงสีที่เข้าร่วมโครงการมีหน้าที่รับฝากข้าวให้รัฐ และสีแปรสภาพข้าวเปลือกที่รับจำหน่ายตามคำสั่ง อ.ค.ส. และส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลาง ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยให้โรงสีได้รับค่าจัดเก็บและรักษาคุณภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

7.3) ราคาจำหน่าย กำหนดให้สอดคล้องกับภาวะราคาตลาด เพื่อให้ส่งผลดีต่อกลไกราคาในตลาดและการส่งออก รวมทั้งประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกรในระยะยาว โดยในปี 2551/52 รัฐบาลกำหนดราคาจำหน่ายข้าวเปลือกสูงกว่าราคาตลาด ดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 แสดงราคาจำหน่ายข้าวเปลือกในปี ปีการผลิต 2551/52 (ณ ความชื้นไม่เกิน 15%)

หน่วย : บาท/ตัน

ชนิดข้าว	จำหน่ายประทวน	จำหน่ายฝูงนาง	ราคาตลาด
	1 พ.ย 51 - 28 ก.พ 52		ณ 10 ก.พ 52
ข้าวเปลือกหอมมะลิ ชนิดสีได้ต้นข้าว 36-42 กรัม	14,400 – 15,000	16,000	13000-14450
ข้าวเปลือกหอมจังหวัด ชนิดสีได้ต้นข้าว 34-40 กรัม	12,400 – 13,000	14,000	
ข้าวเปลือกเจ้าพันธุ์ 25%-100%	10,800 – 12,000	-	9500-11000
ข้าวเปลือกปทุมธานี ชนิดสีได้ต้นข้าว 36-42 กรัม	11,400 – 12,000	-	11000-11500
ข้าวเปลือกเหนียว			
ข้าวเปลือกเหนียว 10% เมล็ดยาว	10,000	11,000	8000-9000
ข้าวเปลือกเหนียว 10% คละ	9,000	10,000	7000-8000

ที่มา : กรมการค้าภายใน ฝ่ายเลขานุการ กชช.

การกำหนดราคารับจำนำข้าวของรัฐบาล ตั้งแต่ปี 2548 – 2552 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ดังตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 แสดงราคาจำนำข้าวรายปี ระหว่างปีการผลิต 2548-2552 (ณ ความชื้นไม่เกิน 15%)

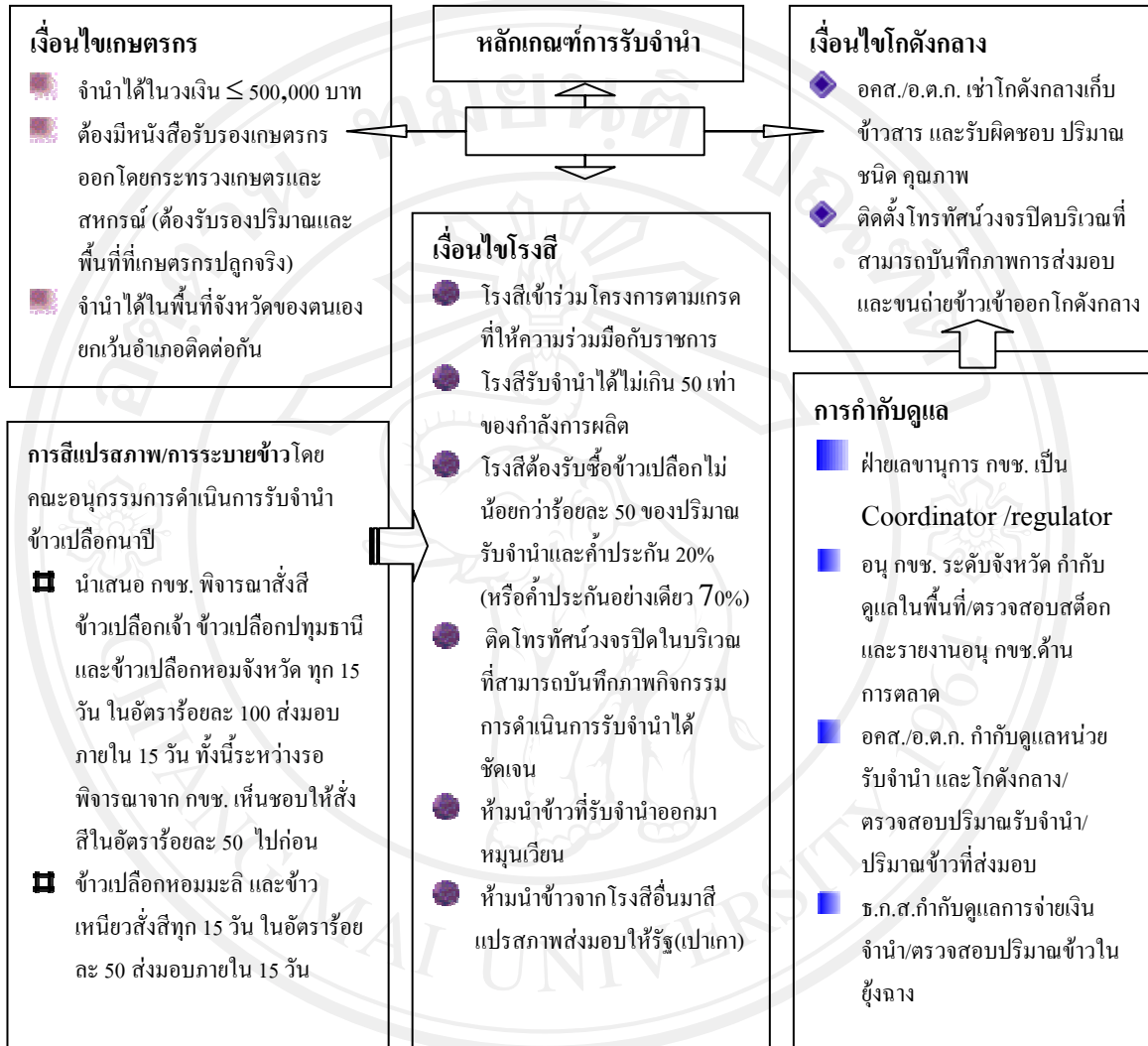
หน่วย : บาท/ตัน

ชนิดข้าวข้าวเปลือก (ความชื้นไม่เกิน 14%)	ราคาจำนำปี 48/49 1 พ.ย 48-28 ก.พ 49	ราคาจำนำปี 49/50 1 พ.ย 49-28 ก.พ 50	ราคาจำนำปี 50/51 1 พ.ย 50-28 ก.พ 51	ราคาจำนำปี 51/52 1 พ.ย 51-28 ก.พ 52
ข้าวเปลือกหอมมะลิ(36-42 กรัม)	9700-10000	8700-9000	9000-9300	14400-15000
ข้าวเปลือกหอมจังหวัด(34-40 กรัม)	7660-7900	7200-7500	7500-7800	12400-13000
ข้าวเปลือกหอมประทวนธานี(36-42กรัม)	7100	6700-7000	6900-7200	11400-12000
ข้าวเปลือกเจ้า 5 %	6700-7100	5900-6500	6100-6700	11800
ข้าวเปลือกเหนียว				
ข้าวเปลือกเหนียว 10% เมล็ดยาว	7700	7700	-	10000
ข้าวเปลือกเหนียว 10% คละ	7500	7500	-	9000
เป้าหมายการรับจำนำ	9.0 ล้านตัน	9.0 ล้านตัน	9.0 ล้านตัน	8.0 ล้านตัน

ที่มา : กรมการค้าภายใน ฝ่ายเลขานุการ กชช.

8) หลักเกณฑ์การรับจำนำ เพื่อให้การดำเนินการบรรลุตามเป้าหมายตามนโยบายที่กำหนดไว้ในแต่ละปี รัฐบาลจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้เข้าร่วมโครงการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด โดยในปีการผลิต 2551/52 กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการรับจำนำไว้ ดังรูปที่ 2.1

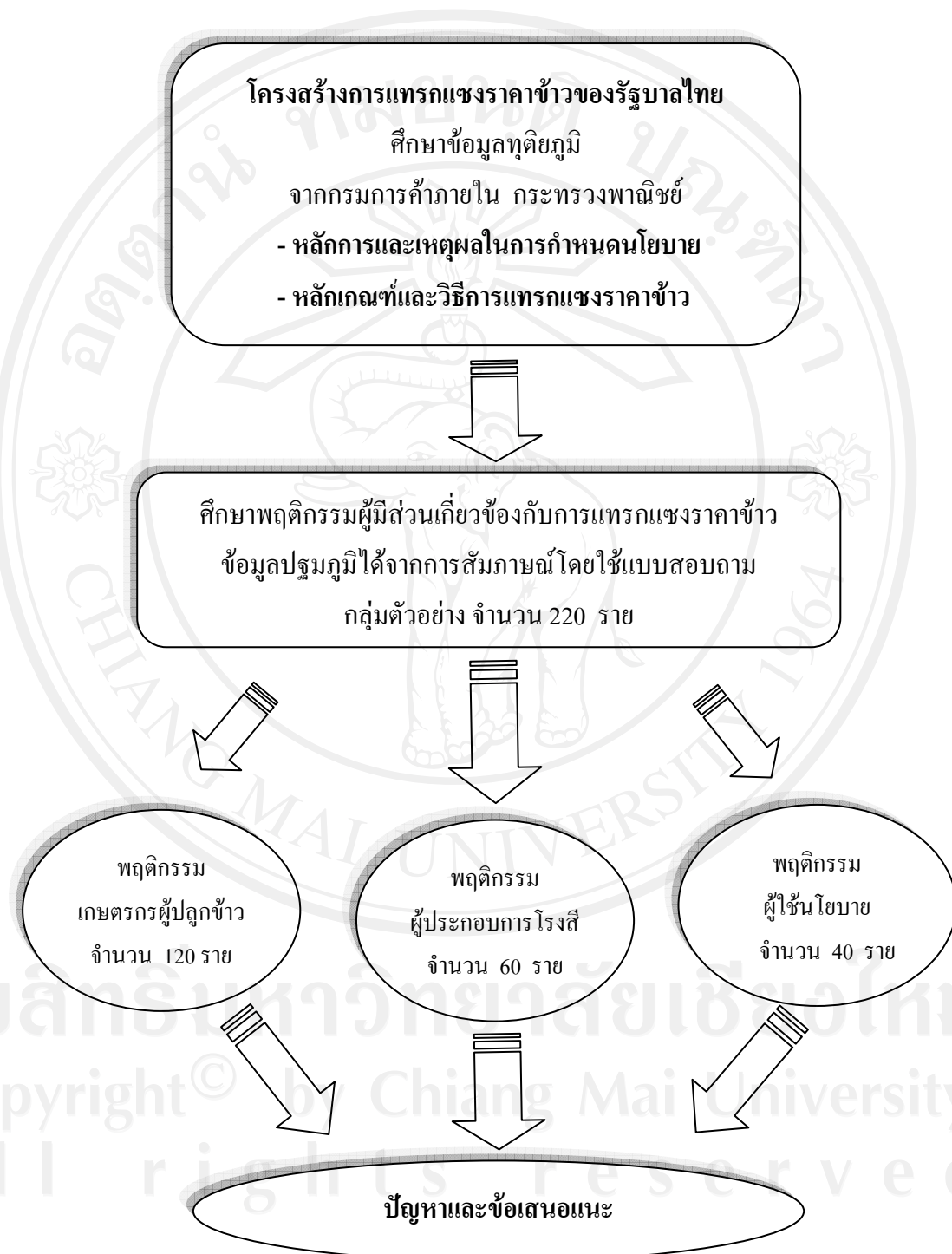
รูปที่ 2.4 แสดงหลักเกณฑ์การรับจำนำปีการผลิต 2551/52



2.3 กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการทบทวนวรรณกรรมด้านทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปเป็นแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

กรอบแนวคิดในการศึกษา



2.4 ระเบียบวิธีการวิจัยและวิธีดำเนินการวิจัย

2.4.1 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่มโดยใช้แบบสอบถาม ซึ่งสอบถามเกี่ยวกับพฤติกรรมหรือการเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การแทรกแซงราคาข้าว ความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง สภาพปัญหา ผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาล ข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้อง โดยจะเป็นข้อมูลสำหรับนำไปศึกษาวิเคราะห์การแทรกแซงราคาข้าว

2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นข้อมูลที่ได้จากการรวบรวม การค้นคว้า ข้อมูลจากวารสารบทความ งานวิจัย รายงาน เอกสารการสัมมนาของหน่วยงานต่างๆทั้งภาครัฐ และเอกชน เช่น กรมการค้าภายใน กรมส่งเสริมการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต

2.4.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรในการศึกษาครั้งนี้โดยเลือกศึกษาจากกลุ่มประชากร 3 กลุ่ม โดยกลุ่มตัวอย่างจำนวนจากประชากรรวม 3 กลุ่ม จำนวน 220 ราย คือ

1) กลุ่มเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ที่มีการปลูกและมีปริมาณการรับจำนำข้าวมากใน 4 ภาค 6 จังหวัดของประเทศ จำนวน 120 ราย เลือกสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ จากกลุ่มเกษตรกรจังหวัดพิจิตร 20 ราย เกษตรกรจังหวัดจันทบุรี 20 ราย เกษตรกรจังหวัดศรีสะเกษ 20 ราย เกษตรกรจังหวัดสุรินทร์ 20 ราย เกษตรกรจังหวัดขอนแก่น 20 ราย และเกษตรกรจังหวัดเชียงราย 20 ราย

2) กลุ่มผู้ประกอบการค้าข้าว ได้แก่ ผู้ส่งออกข้าว โรงสีข้าว ผู้ประกอบการค้าข้าว ตลาดกลาง เลือกสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 60 ราย

3) กลุ่มเจ้าหน้าที่ภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ เลือกสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 40 ราย ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่กรมการค้าภายใน เจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์ เจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เจ้าหน้าที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เจ้าหน้าที่องค์การคลังสินค้า เป็นต้น

2.4.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้ใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลซึ่งผู้วิจัยได้จัดทำแบบสอบถามจำนวน 3 ชุด ชุดที่ 1 ใช้สัมภาษณ์เกษตรกรผู้ปลูกข้าวจำนวน 120 ราย ชุดที่ 2 ใช้สัมภาษณ์ผู้ประกอบการโรงสีข้าว 60 ราย และชุดที่ 3 ใช้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจำนวน 40 ราย เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา ดังนี้

วัตถุประสงค์ที่ 1 เพื่อศึกษาโครงสร้างการแทรกแซงราคาข้าวของรัฐบาล

- 1) หลักการและเหตุผลในการแทรกแซงราคาข้าวของภาครัฐ
- 2) หลักเกณฑ์และวิธีการแทรกแซงราคาข้าวของรัฐบาลไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
- 3) การกำหนดปริมาณ ราคาแทรกแซง และงบประมาณที่ใช้

วัตถุประสงค์ที่ 2 เพื่อศึกษาพฤติกรรมผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง 3 กลุ่ม ที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงราคาข้าว

- 1) การเข้าไปเกี่ยวข้องกับการแทรกแซงราคาข้าวโดยการจำหน่ายข้าว
- 2) การกำหนดแนวทางวิธีการจำหน่าย ปริมาณ ราคา และช่วงเวลาในการจำหน่ายข้าว
- 3) ความพอใจในการรับจำหน่ายข้าวของภาครัฐ

วัตถุประสงค์ที่ 3 เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขการแทรกแซงราคาข้าว

- 1) ปัญหา
 - ปัญหาที่เกิดขึ้นกรณีที่มีการแทรกแซงราคาข้าว
 - ผลกระทบที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับจากการแทรกแซงราคาข้าวของรัฐบาล
- 2) ข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องแต่ละด้าน
 - การกำหนดราคาจำหน่ายข้าวที่เหมาะสม
 - แนวทางวิธีการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล

จากกรอบแนวคิดในการศึกษา ผู้วิจัยจึงได้จัดทำแบบสอบถามให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา เพื่อใช้สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม โดยแบ่งข้อมูลในการศึกษาออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ผู้ประกอบการค้า โรงสีข้าว ตลาดกลาง ผู้ส่งออกข้าว เจ้าหน้าที่ภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้

ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมหรือการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการจำหน่ายข้าว

- การดำเนินนโยบายของผู้เกี่ยวข้องตามกรอบแนวคิดการแทรกแซงราคาข้าวของรัฐบาลโดยการรับจำหน่ายข้าว
- การเข้าไปเกี่ยวข้องกับการจำหน่ายข้าว
- วิธีการจำหน่ายข้าว ปริมาณ ราคา และช่วงเวลาจำหน่ายข้าว
- ความพอใจในการจำหน่ายข้าว

ส่วนที่ 3 ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดราคารับจำหน่ายข้าว 4 ด้านคือ

- ปัจจัยด้านการผลิต
- ปัจจัยด้านราคา
- ปัจจัยด้านการแข่งขัน
- ปัจจัยภายนอก

ส่วนที่ 4 ปัญหาและผลกระทบของผู้เกี่ยวข้องแต่ละด้าน

- การกำหนดราคารับจำหน่ายข้าว
- ปัญหาและผลกระทบจากการแทรกแซงราคาข้าวของรัฐบาล

ส่วนที่ 5 ข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องแต่ละด้าน

- การกำหนดราคารับจำหน่ายข้าวที่เหมาะสม
- ข้อเสนอแนะและแนวทางวิธีการแทรกแซงราคาข้าวของรัฐบาล

2.4.4 การวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล

นำข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการสอบถามและข้อมูลทุติยภูมิจากการค้นคว้ารวบรวมมาพิจารณาตรวจสอบ แง่เน้น และนำข้อมูลแต่ละด้านมาทำการประมวลผลวิเคราะห์โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Description approach) ได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ แบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) และสถิติอื่นๆที่เหมาะสมกับการตรวจสอบและวัดได้เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา

สำหรับการประมวลผลแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) โดยแบ่งระดับความคิดเป็น 5 ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด ผู้วิจัยได้กำหนดค่าคะแนนดังนี้

ระดับ 5 มากที่สุด

ระดับ 4 มาก

ระดับ 3 ปานกลาง

ระดับ 2 น้อย

ระดับ 1 น้อยที่สุด

เมื่อได้ระดับความคิดเห็นของแต่ละข้อนำมารวมกันหาค่าเฉลี่ยเพื่อหาระดับความคิดเห็นในภาพรวมที่มีต่อด้านต่างๆ เช่น ข้อมูลด้านทัศนคติและความพึงพอใจต่อมาตรการแทรกแซงราคาข้าวของรัฐบาล โดยนำระดับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างของแต่ละกลุ่ม เช่น ระดับความพอใจของเกษตรกรจำนวน 100 ราย นำมารวมกันหารด้วย 100 จะได้ระดับความพอใจเฉลี่ยและสามารถอ่านค่าได้ดังนี้

คะแนนเฉลี่ย 4.5 – 5.0	แปลค่า	ความสำคัญในระดับมากที่สุด
คะแนนเฉลี่ย 3.5 – 4.4	แปลค่า	ความสำคัญในระดับมาก
คะแนนเฉลี่ย 2.5 – 3.4	แปลค่า	ความสำคัญในระดับปานกลาง
คะแนนเฉลี่ย 1.5 – 2.4	แปลค่า	ความสำคัญในระดับน้อย
คะแนนเฉลี่ย 1.0 – 1.4	แปลค่า	ความสำคัญในระดับน้อยที่สุด