

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ตลาดสินค้าเกษตรในประเทศไทยในแต่ละปีนั้นมีความผันผวนมาโดยตลอด หากปีไหนที่เกิดฝนแล้งหรือเกิดภัยทางธรรมชาติ ทำให้ผลผลิตออกมาน้อย ระดับราคาจะสูงขึ้น แต่ผู้ผลิตสินค้าเกษตรจะไม่สามารถตอบสนองด้วยการเพิ่มผลผลิตได้ทันทีเพราะการผลิตสินค้าเกษตรต้องใช้เวลาไม่เหมือนกับการผลิตสินค้าในภาคอุตสาหกรรมและบริการที่ผลิตได้เร็วกว่าในทางตรงกันข้าม ถ้าปีไหนที่ฟ้าฝนเอื้ออำนวยทำให้ผลผลิตออกมามากจนระดับราคาสินค้าลดต่ำลงผู้ผลิตสินค้าเกษตรก็ไม่สามารถลดการผลิตลงได้ อย่างมากที่ผู้ผลิตจะทำได้ก็คือไปลดการผลิตในฤดูกาลผลิตรอบถัดไป ซึ่งถ้าผู้ผลิตส่วนใหญ่ตัดสินใจแบบเดียวกัน พอถึงฤดูกาลเก็บเกี่ยวในรอบหน้า ผลผลิตก็จะออกมาน้อย ทำให้ระดับราคากลับสูงขึ้น คนที่จะได้ประโยชน์ก็คือคนที่มีผลผลิตอยู่ในมือเท่านั้นคนที่ไม่ได้ปลูกไว้ก็ไม่สามารถทำอะไรได้ทัน เพราะฉะนั้นโดยธรรมชาติแล้ว ราคาสินค้าเกษตรจะมีความผันผวน และนอกจากนั้นคือต้นทุนฤดูกาลเก็บเกี่ยว ราคาจะตกต่ำเพราะผลผลิตออกมามากในขณะที่อุปสงค์หรือความต้องการจะค่อนข้างคงที่ตลอดทั้งปี และพอผลผลิตเหลือน้อยลงก็ไปเรื่อยๆ ราคาก็จะค่อยๆ สูงขึ้นเพราะความต้องการสินค้ายังคงมีอยู่ หากปล่อยให้ตลาดทำงานอย่างเสรี ความเดือดร้อนของเกษตรกร (กรณีราคาตกต่ำ) หรือของผู้บริโภค (กรณีราคาสูงขึ้น) ก็จะเกิดขึ้นดังนั้นจึงส่งผลให้รัฐบาลต้องเข้ามาดำเนินการแทรกแซงราคาพืชเศรษฐกิจสำคัญ เช่น ข้าว มันสำปะหลัง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ลำไย หอมแดง กระเทียม เป็นต้น

ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ถือเป็นพืชเศรษฐกิจหลักที่มีความสำคัญสำหรับประเทศไทย เนื่องจากข้าวโพดเป็นผลผลิตทางการเกษตรที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้หลากหลาย และที่สำคัญเป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมหลายประเภท เช่น อุตสาหกรรมน้ำมันข้าวโพด อุตสาหกรรมแป้งประกอบอาหารและอุตสาหกรรมผลิตอาหารสัตว์ เป็นต้น ดังนั้นจึงมีความต้องการผลผลิตข้าวโพดในแต่ละปีมีจำนวนมาก ขณะเดียวกัน การผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของประเทศไทยในแต่ละปี จะพบว่า มีเพียงพอกับความต้องการใช้ในประเทศ แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีการนำเข้าจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งได้มีราคาถูกกว่าไทย ทั้งนี้เพื่อลดต้นทุนการผลิตเลี้ยงสัตว์ ทำให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ โดยรัฐบาลจะต้องกำกับราคาที่ไม่ส่งผลกระทบต่อระบบการค้าข้าวโพดภายในประเทศ และรักษาระดับราคาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม มีเสถียรภาพ เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ และ

ตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา ประเทศไทยต้องเปิดตลาดนำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในระบบ เขตการค้าเสรี (Free trade area: FTA) ซึ่งรัฐบาลได้มีการนำเข้าเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสมของสถานการณ์ในแต่ละปี โดยปริมาณการนำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในช่วงปี 2544 – 2551 มีรายละเอียดดังตาราง 1.1 ดังนี้

ตาราง 1.1 ปริมาณนำเข้า-ส่งออกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ระหว่างปี 2544 – 2551

ปี พ.ศ.	ปริมาณนำเข้า (ตัน)	ปริมาณส่งออก (ตัน)
2544	6,647	490,851
2545	4,916	146,049
2546	7,868	189,418
2547	75,754	871,791
2548	57,624	56,946
2549	171,904	257,520
2550	150,356	90,820
2551	188,002	339,504

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(2551)

การส่งออกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ สามารถส่งออกได้เสรี ไม่ต้องเสียภาษีส่งออก ในอดีตประเทศไทยสามารถส่งออกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ได้มากถึง 1.2 ล้านตัน (ปี 2533) แต่เนื่องจากความต้องการใช้ภายในประเทศเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของอุตสาหกรรมเลี้ยงสัตว์ ประกอบกับข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของไทยมีคุณภาพต่ำ ความชื้นสูง เพราะผลผลิตส่วนใหญ่ ร้อยละ 80 ออกสู่ตลาดมากในช่วงฤดูฝน อีกทั้งระดับราคาสูงกว่าราคาตลาดโลก ทำให้การส่งออกในบางปีลดลง (รายละเอียดในตารางที่ 1) ซึ่งการส่งออกส่วนใหญ่จะส่งไปยังประเทศที่อยู่ใน เอเชียด้วยกันได้แก่ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ และฮ่องกง เป็นต้น

สำหรับ ผลผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในประเทศไทย จากข้อมูลของ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พบว่า ผลผลิตรวมเพิ่มขึ้น โดยปี 2549 มีจำนวน 3.65 ล้านตัน ปี 2550 เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 3.74 ล้านตัน และปี 2551 เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 4.25 ล้านตัน สาเหตุที่ทำให้มีผลผลิตเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากราคาอยู่ในเกณฑ์ที่ดี จึงใจให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนการเพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ให้ได้ผลผลิตเพิ่มมากขึ้น (รายละเอียดดังตาราง 1.2) ถึงแม้ว่าปริมาณผลผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จะมีปริมาณเพิ่มขึ้น แต่พื้นที่เพาะปลูกโดยรวมของประเทศไทยลดลง จากข้อมูลของ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พบว่า พื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของประเทศไทย

ลดลง เนื่องจากเกษตรกรได้ปรับเปลี่ยนพื้นที่ทางการเกษตรไปปลูกพืชชนิดอื่นแทน ซึ่งในปี พ.ศ. 2551 ประเทศไทยมีเนื้อที่เพาะปลูก รวมทั้งประเทศ 6.633 ล้านไร่ ลดลงจากปี พ.ศ. 2550 จำนวน 58,430 ไร่ (รายละเอียดดังตาราง 1.2)

ตาราง 1.2 ปริมาณผลผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และพื้นที่การเพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ระหว่างปี 2549 – 2551

ปี พ.ศ.	ปริมาณผลผลิต (ล้านตัน)	พื้นที่การเพาะปลูก (ล้านไร่)
2548	3.80	3.756
2549	3.65	6.703
2550	3.74	6.691
2551	4.25	6.633
2552	4.91	6.61

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(2551)

ถึงแม้ว่า ประเทศไทยจะมีศักยภาพในการผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ก็ตาม แต่ก็พบว่าผลผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ส่วนใหญ่มักจะประสบกับปัญหาความผันผวนของราคาสินค้า ซึ่งราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ส่วนใหญ่มักถูกกำหนดโดย การปรับตัว ของอุปสงค์และอุปทาน ตลอดจนลักษณะภูมิอากาศ ประกอบกับสถานการณ์เศรษฐกิจของโลก ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนส่งผลต่อความผันผวนของราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นอย่างมาก ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ได้ตระหนักถึงปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรอันเนื่องมาจากราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ต่ำ และถือเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องเข้าไปดูแลอย่างใกล้ชิด เพื่อยกระดับราคาให้สูงขึ้น และให้ประโยชน์ตกถึงมือเกษตรกรอย่างแท้จริง รัฐบาลจึงได้มีการกำหนดโครงการแทรกแซงตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ซึ่งในระยะเวลาปี 2541 – 2551 รัฐบาลได้ดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวโพด โดย วิธีการและขั้นตอนดำเนินการรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ นั้นให้เกษตรกรจะต้องนำ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์มาจำนำไว้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ก่อนในช่วงที่มีผลผลิตออกสู่ตลาดมาก ต่อเมื่อข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในตลาดมีราคาสูงขึ้น ก็ค่อยนำเงินมาไถ่ถอนข้าวโพดออกไปพร้อมจ่ายดอกเบี้ยให้แก่ ธ.ก.ส. ซึ่งคิดในอัตราที่ต่ำเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร แต่หากไม่มาไถ่ถอนภายใน 3 เดือนนับถัดจากเดือนที่รับจำนำ ข้าวโพดที่นำมาจำนำก็จะตกเป็นของ ธ.ก.ส. ซึ่งจะนำออกจำหน่ายต่อไป จากการดำเนินโครงการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตร ที่รัฐบาลได้นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการผลิตตกต่ำโดยกำหนดราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาดมาก พบว่า ส่งผลให้กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้เป็นปกติ รัฐบาลต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ทั้งค่าแปรสภาพ ค่าเก็บรักษา รวมทั้งภาระ

ขาดทุนจากการระบายสินค้าที่ไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากเก็บผลิตผลการเกษตรไว้เป็นระยะเวลานาน รัฐบาลจึงได้จัดทำโครงการประกันราคาผลผลิตทางการเกษตรกร ปีการผลิต 2552/53 ขึ้น การประกันราคาเป็นวิธีที่รัฐบาลกำหนดราคาประกันระดับหนึ่งไว้ให้เกษตรกร ซึ่งถ้าเกษตรกรขายสินค้าในราคา (ราคาอ้างอิงที่รัฐบาลประกาศทุก 15 วัน ระหว่างโครงการ) ที่ต่ำกว่าราคาประกัน ก็สามารถรับส่วนต่างที่ยังขาดอยู่จากรัฐบาลได้ เช่น สมมุติรัฐบาลตั้งราคาประกันไว้ที่ 10,000 บาท ถ้าเกษตรกรขายสินค้า (ตามราคาอ้างอิง) ได้เพียง 8,000 บาท เกษตรกรก็สามารถมาเบิกจากรัฐบาลอีกตันละ 2,000 บาท เป็นต้น การประกันราคาผลผลิตทางการเกษตรเป็นความพยายามของรัฐบาลที่จะช่วยเหลือเกษตรกรมากที่สุด มีจุดประสงค์หลักในการดำเนินการประกันราคาผลผลิตทางการเกษตรคือ ต้องการให้เกษตรกรได้รับผลประโยชน์จากการแทรกแซงตลาดของรัฐบาลอย่างแท้จริง และลดภาระของรัฐบาลในการบริหารจัดการสต็อกพืชผล รวมถึงลดภาระขาดทุนของรัฐบาลเมื่อมีการระบายสต็อกสินค้าและปล่อยให้การซื้อขายผลผลิตอิงกับราคาตลาดมากขึ้น (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 2553:7)

สำหรับรูปแบบการประกันราคาในปี 2552 – 2553 ที่รัฐบาลใช้แทนการรับจำนำนั้น ใช้แนวทางการประกันราคาขั้นต่ำ โดยให้เกษตรกรซื้อประกันความเสี่ยง มีขั้นตอนการดำเนินงานคือ เกษตรกรต้องมาขึ้นทะเบียน กับเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตรซึ่งประจำอยู่ที่สำนักงานเกษตรอำเภอ หรือที่ศูนย์บริการถ่ายทอดเทคโนโลยีประจำตำบลภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว สามารถติดต่อขอเข้าร่วมโครงการฯ ได้ ณ ธ.ก.ส. สาขา ซึ่งเป็นที่ตั้งตามภูมิลำเนาตามสำเนาทะเบียนบ้านของเกษตรกร ยกเว้นเกษตรกรที่มีภูมิลำเนาอยู่ห่างไกลคนละจังหวัดกับพื้นที่เพาะปลูก อนุโลมให้เข้าร่วมโครงการ ณ ธ.ก.ส. สาขาที่ตั้งแหล่งพื้นที่เพาะปลูก ซึ่งจะพิจารณาตามความจำเป็นเป็นรายๆ ไป (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 2553:8)

เมื่อพิจารณาการดำเนินงานของรัฐบาลภายใต้โครงการเดิม คือ โครงการรับจำนำสินค้าเกษตร มาเป็นโครงการประกันราคาให้เกษตรกร โครงการดังกล่าวเป็นการผลักดันด้วยการประกันราคาสินค้าเกษตรล่วงหน้า กำหนดราคาขายให้เกษตรกรไม่ขาดทุนและมีกำไรจากการขายผลผลิตซึ่งจะมีเกษตรกรที่ได้รับประโยชน์กว่า 10 ล้านครัวเรือน โดยรัฐบาลจะใช้งบประมาณอุดหนุนไม่ต่ำกว่า ปีละ 5 – 6 หมื่นล้านบาท ซึ่งถือว่ามาก แต่ก็ไม่เป็นปัญหา เพราะเมื่อเกษตรกรมีรายได้ มีกำลังเพิ่มขึ้น รัฐก็จะได้คืนในส่วนที่เป็นภาษีมูลค่าเพิ่มกลับคืนมา และยังแสดงให้เห็นว่าการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรของรัฐบาลทั้ง 2 แบบ มีลักษณะที่เหมือนกัน โดยเป็นการพยุงราคาหรือประกันราคาขั้นต่ำให้แก่เกษตรกร เพื่อช่วยให้มีรายได้ที่เพิ่มขึ้น กล่าวคือ มีการกำหนดราคาขั้นต่ำไว้ โดยราคาที่กำหนดไว้นั้นต่างสูงกว่าราคาตลาดเหมือนกันทั้งสองแบบ สิ่งที่แตกต่างกันอยู่ตรงวิธีการ นั่นคือโครงการรับจำนำจะใช้การจำนำสินค้าไว้กับรัฐบาล และไถ่ถอนคืนไปเมื่อถึงเวลาการไถ่ถอน ในส่วนที่ไม่ได้ไถ่ถอนไปก็ถือว่ารัฐบาลรับซื้อสินค้าตามราคาที่กำหนดไว้ไปโดยปริยาย สำหรับการประกัน

ราคานั้น รัฐบาลไม่ต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับสินค้าหรือผลผลิตทางการเกษตร แต่จ่ายเงินชดเชยในส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาตลาดเท่านั้น (กรมการค้าภายใน, 2552)

เมื่อวิเคราะห์ถึงข้อดีข้อเสียของ โครงการรับจำนำและโครงการประกันราคา พบว่าโครงการรับจำนำมีปัญหามากกว่าระบบการประกันราคา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของงบประมาณที่ใช้และเรื่องการทุจริต ส่วนระบบการประกันราคานี้หากมีราคาตลาดที่ต่ำกว่าราคาประกันอยู่มาก ก็จะเป็นภาระด้านงบประมาณแก่รัฐบาลอยู่มากเช่นเดียวกับการรับจำนำ ส่วนปัญหาการทุจริตนั้นไม่มีการตรวจสอบที่รัดกุมเข้มงวดแล้ว โอกาสที่จะมีการทุจริตก็สามารถเกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนของการลงทะเบียนเกษตรกรกร ปัญหาเหล่านี้อาจเกิดขึ้นได้เช่นเดียวกับวิธีการรับจำนำ ดังนั้นการใช้นโยบายการแทรกแซงราคาของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นการรับจำนำที่เคยดำเนินการมาแล้ว หรือการประกันราคาที่จะนำมาใช้แทนการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตรนั้น ให้ผลที่ไม่แตกต่างกันมากนัก และสามารถเกิดปัญหาติดตามได้เช่นเดียวกัน หากรัฐบาลไม่มีการตรวจสอบและควบคุมดูแลที่ดีและที่สำคัญที่สุดหากมีผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยแล้ว ไม่ว่าจะป็นวิธีการใดก็ตามย่อมมีปัญหาได้เหมือนกัน

สำหรับในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ถือได้ว่าเป็นจังหวัดที่มีการประกอบอาชีพเกษตรกรรมมากจังหวัดหนึ่ง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ถือเป็นสินค้าเกษตรหลักที่สำคัญของจังหวัดเชียงใหม่ถึงแม้ว่าพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่สำคัญจะไม่ได้อยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ก็ตาม แต่กลับพบว่าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นสินค้าเกษตรที่มีแนวโน้มด้านพื้นที่เพาะปลูกและปริมาณผลผลิตโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นทุกปี (รายละเอียดดังตาราง 1.3) ปัจจัยส่วนหนึ่งมาจากราคาขายข้าวโพดมีจำนวนสูงขึ้น จึงเป็นปัจจัยที่ทำให้เกษตรกรหันมาปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์มากยิ่งขึ้นในจังหวัดเชียงใหม่ (รายละเอียดราคาซื้อขายข้าวโพดเลี้ยงดังตาราง 1.5) โดยพื้นที่ที่มีปริมาณผลผลิตมากที่สุด คือ อำเภอแม่แจ่ม รองลงมาคือ อำเภอเชียงดาวและอำเภอฟัว ตามลำดับ (รายละเอียดดังตาราง 1.4)

ตาราง 1.3 พื้นที่การเพาะปลูก พื้นที่เก็บเกี่ยว ผลผลิตต่อไร่ และผลิตรวมข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ใน
จังหวัดเชียงใหม่

ปีการผลิต	พื้นที่เพาะปลูก (ไร่)	พื้นที่เก็บเกี่ยว (ไร่)	ผลผลิตต่อไร่ (กก./ไร่)	ผลผลิตรวม (ตัน)
ปี 2546/47	65,251.00	65,061.00	47,436.00	28,382.00
ปี 2547/48	61,347.00	61,168.00	48,511.00	31,283.00
ปี 2548/49	74,683.00	69,288.00	49,523.00	36,240.00
ปี 2549/50	89,909.00	87,483.00	50,493.00	43,166.00
ปี 2550/51	126,378.00	124,260.00	51,492.00	61,083.00
ปี 2551/52	136,434.00	136,434.00	52,838.00	114,301.00

ที่มา: สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงใหม่ (2552)

ตาราง 1.4 สถิติการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2550-2551 จังหวัดเชียงใหม่

อำเภอ	พื้นที่ปลูก (ไร่)	พื้นที่เก็บเกี่ยว (ไร่)	ผลผลิตเฉลี่ย (กก./ไร่)	ผลผลิตรวม (ตัน)
แม่แจ่ม	82,904	80,786	500	40,393
เชียงดาว	27,206	27,206	494	13,440
พร้าว	5,765	5,765	519	2,992
เวียงแหง	4,282	4,282	400	1,713
แม่สาย	2,396	2,396	359	860
ฝาง	1,472	1,472	425	626
แม่แตง	685	685	389	266
ไชยปราการ	450	450	500	226
ฮอด	421	421	516	217
คอยเต่า	402	402	500	201
แมริม	229	229	396	91
สะเมิง	141	141	336	47
สันกำแพง	20	20	500	10
สันทราย	5	5	350	2
รวม	126,378	124,260	492	61,081

ที่มา: สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงใหม่

ตาราง 1.5 ราคาซื้อขายเฉลี่ยข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จังหวัดเชียงใหม่

ราคารับซื้อเฉลี่ย ข้าวโพดเลี้ยง สัตว์ (บาท/ก.ก.)	ปี พ.ศ.						
		2545/46	2546/47	2547/48	2548/49	2549/50	2550/51
	4.29	4.91	4.83	4.97	6.16	7.42	8.20

ที่มา: กรมการค้าภายในจังหวัดเชียงใหม่

การปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์นั้น ถือได้ว่าจังหวัดเชียงใหม่มีพื้นที่ที่มีศักยภาพการผลิตสูง เกษตรกรบางราย มีเครื่องจักร และเครื่องทุ่นแรงอื่นๆ ที่ทันสมัย ประกอบกับในพื้นที่การปลูกข้าวโพด ได้ผลผลิตค่อนข้างสูง ยังมีศักยภาพในการใช้ประโยชน์จากผลิตผลและมีวัสดุเหลือใช้ ขณะเดียวกันเกษตรกรที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ส่วนใหญ่ยังขาดความรู้และเทคโนโลยี ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เกษตรกรพึ่งพารัฐบาลในเรื่องการจำหน่ายผลิตผลเป็นส่วนใหญ่ เกษตรกรขาดความรู้ด้านการบริหารจัดการธุรกิจทั้งด้านการผลิตและการตลาดที่มีประสิทธิภาพ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์มักเกิดปัญหาด้านความผันผวนของราคา และทำให้เกิดการเรียกร้องของเกษตรกรตามมาอยู่ เสมอ เช่น เหตุการณ์ชุมนุมเรียกร้องของเกษตรกรที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในช่วงปี 2551 – 2552 เกิดเหตุการณ์กลุ่มผู้ปลูกข้าวโพดชุมนุม ปิดล้อมศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ เรียกร้องให้รัฐบาล แก้ปัญหาราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เหตุการณ์กลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ จากอำเภอแม่แจ่ม กว่า 200 คน ปิดหลักชุมนุมประท้วงหน้าศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ เป็นเวลานานถึง 4 วัน และเหตุการณ์ที่กลุ่มแกนนำเกษตรกรที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เรียกร้องให้รัฐบาลกำหนดวันเวลาออกใบประทวน ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่เหลืออีก 1,921,000 ตัน รวมกว่า 500 ราย เป็นต้น (สำนักงานพาณิชย์ จังหวัดเชียงใหม่, 2552: 30)

จากปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2551–2552 ในจังหวัดเชียงใหม่ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง จึงกำหนดให้มีการดำเนินโครงการแทรกแซงราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ปีการผลิต 2551/52 โดยเปิดรับจำหน่ายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ระหว่างเดือนพฤศจิกายน – ธันวาคม 2551 มีจำนวนเกษตรกรนำผลผลิตมาจำหน่าย จำนวน 4,419 ราย มียอดรับจำหน่ายรวม 28,022.437 ตัน ขณะเดียวกันในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่เกิดปัญหาการดำเนินโครงการแทรกแซงราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ซ้ำที่เช่น จดรับจำหน่ายผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ตามโครงการฯ ไม่สามารถเก็บผลผลิตที่เกษตรกรนำมาจำหน่ายได้ อีก เนื่องจากปริมาณความสามารถในการเก็บผลผลิตของจุดรับจำหน่ายมีปริมาณจำกัด ปริมาณการจัดสรรโควตาเพิ่มเติม

ไม่สามารถดำเนินการรับจำหน่ายผลผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของเกษตรกรได้ต่อเนื่องมีปริมาณยอดการรับจำหน่ายส่วนเกิน และยังมีปริมาณผลผลิตคงเหลือในมือเกษตรกรอีกจำนวนมาก เป็นต้น

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การนำมาตรการรับจำหน่ายมาใช้ ยังไม่มีประสิทธิภาพมากนัก จึงมีผลให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัดเชียงใหม่ นำโครงการประกันราคามาใช้ในฤดูการเพาะปลูกปี 2552/53 นับเป็นปีแรกที่มีการปรับมาตรการแทรกแซงตลาดพืชผลการเกษตรจากโครงการรับจำหน่ายใช้โครงการประกันราคา ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว โครงการประกันราคานี้มีข้อดีกว่าโครงการรับจำหน่ายหลายประการ โดยเฉพาะการบิดเบือนราคาตลาดที่น้อยกว่า โดยเน้นการปล่อยให้อกลไกการตลาดสามารถดำเนินการได้มากกว่า อีกทั้งยังเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการบริหารจัดการสต็อก รวมถึงลดภาระขาดทุนในการระบายสต็อกของรัฐบาล และเนื่องจากเป็นปีแรกในการดำเนินการ จึงยังไม่ได้มีการประเมิน ติดตามผลการดำเนินโครงการประกันราคาในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่อย่างเป็นรูปธรรม ผู้ศึกษาจึงเกิดความสนใจที่จะศึกษาถึงการดำเนินการแทรกแซงราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในจังหวัดเชียงใหม่ ศึกษาปัญหาและอุปสรรคการดำเนินการแทรกแซงราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในจังหวัดเชียงใหม่ ตลอดจนศึกษาผลกระทบ ทิศนะคติและความพึงพอใจของเกษตรกรต่อมาตรการแทรกแซงราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในจังหวัดเชียงใหม่ในปี 2552/53 ทั้งนี้เพื่อผลการศึกษานำผลศึกษาเสนอแนะต่อหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกร ตลอดจนแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการดำเนินการแทรกแซงราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของรัฐบาลให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาการดำเนินการแทรกแซงราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ในจังหวัดเชียงใหม่ ปีการเพาะปลูก 2552/2553

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรค การดำเนินการแทรกแซงราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ในจังหวัดเชียงใหม่ ปีการเพาะปลูก 2552/2553

1.2.3 เพื่อศึกษา ทิศนะคติและความพึงพอใจของเกษตรกรต่อมาตรการแทรกแซง ราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในจังหวัดเชียงใหม่ ปีการเพาะปลูก 2552/2553

1.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

ทำให้เข้าใจสภาพข้อเท็จจริงและทราบถึงมาตรการในการแทรกแซงราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปีการเพาะปลูก 2552/2553 สามารถวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการเข้าแทรกแซงราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในจังหวัดเชียงใหม่ ปีการเพาะปลูก 2552/2553 ทราบถึงทิศนะคติและความ

พึงพอใจของเกษตรกรต่อมาตรการแทรกแซง ราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ในจังหวัดเชียงใหม่ ปีการเพาะปลูก 2552/2553 และ สามารถนำผลที่ได้จากการศึกษามาพิจารณาเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย และเป็นประโยชน์กับเกษตรกร และบุคคลที่เกี่ยวข้องได้มากที่สุด

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษานี้ ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาการดำเนินการแทรกแซงตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในจังหวัดเชียงใหม่ ปีการเพาะปลูก 2552/2553 โดยวิธีการประกันราคา และเลือกศึกษาจากกลุ่มประชากร 2 กลุ่มคือ กลุ่มบุคลากรของ ธ.ก.ส. และกลุ่มเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการประกันราคาผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยศึกษาถึงการดำเนินโครงการแทรกแซงตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ในจังหวัดเชียงใหม่ ปัญหาและอุปสรรค การดำเนินการแทรกแซงราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ในจังหวัดเชียงใหม่ ผลกระทบจากโครงการแทรกแซงตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในจังหวัดเชียงใหม่ ที่มีต่อเกษตรกร ตลอดจนศึกษาทัศนคติและความพึงพอใจของเกษตรกรต่อมาตรการแทรกแซงตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของรัฐบาล

1.5 นิยามศัพท์

เกษตรกร หมายถึง เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการประกันรายได้ ผลผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในจังหวัดเชียงใหม่

ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ หมายถึง ข้าวโพดชนิดหนึ่ง ซึ่งเมล็ดของข้าวโพดจะมีลักษณะแข็งกลมเรียบ หัวไม่บุบ เพราะมีแป้งชนิดแข็งเป็นส่วนประกอบภายในเมล็ดข้าวชนิดนี้ (บางครั้งจึงเรียกว่าข้าวโพดชนิดหัวแข็ง) เหมาะสมในการทำเป็นอาหารสัตว์และมีอยู่หลายพันธุ์ แต่พันธุ์ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่โครงการฯ ส่งเสริมให้เกษตรกรใช้ คือ เมล็ดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์พันธุ์ลูกผสมเปิด (ทั้งพันธุ์ของเอกชนและของราชการ)

ราคาตลาด หมายถึง ราคาที่มีการซื้อขายจริงในท้องตลาดขณะนั้น

การตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ หมายถึง ระบบการเคลื่อนย้ายผลผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จากผู้ผลิต ไปสู่ผู้บริโภค ในการศึกษารุ่นนี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้เฉพาะในส่วนที่เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่ทำการขายผลผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ให้แก่ผู้รับซื้อผลผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร พ่อค้าคนกลางหรือบริษัทเอกชนเท่านั้น

การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร หมายถึง การช่วยเหลือของรัฐบาลในด้านปัจจัยการผลิต การตลาดสินค้าเกษตร และการแก้ปัญหาด้านราคาผลผลิตทางการเกษตร เมื่อเห็นว่าราคาตลาดตกต่ำกว่า หรือคาดว่าจะต่ำกว่าราคาเป้าหมายในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง และหยุดให้ความ

ช่วยเหลือเมื่อเห็นว่าราคาตลาดสูงกว่า หรือคาดว่าจะสูงกว่าเป้าหมายในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยการช่วยเหลือเกษตรกรจะต้องดำเนินการภายใต้หลักการเดียวกันอย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ มีกลไกให้ผลประโยชน์นั้นกลับแก่เกษตรกรอย่างแท้จริง

การรับจำนำ หมายถึง การดำเนินการรับจำนำสินค้าเกษตรจากเกษตรกรเมื่อผลผลิตทางการเกษตรมีมากเกินไปเกินความต้องการของตลาดและราคาผลผลิตตกต่ำ โดยให้เกษตรกรนำผลผลิตไปจำนำไว้กับภาครัฐในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด และต่อมาเมื่อเกษตรกรเห็นว่าราคาตลาดสูงขึ้น และมากกว่าราคาที่รัฐจำนำ เกษตรกรก็สามารถไถ่ถอนผลผลิตไปขายเองได้ภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนด และหากราคาต่ำมากเกษตรกรไม่ต้องไถ่ถอนก็ได้ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาไถ่ถอนผลผลิตนั้นจะตกเป็นของรัฐ ซึ่งมีการดำเนินการตั้งแต่ปีการเพาะปลูก 2543/2544 – 2551/2552

การประกันราคา หมายถึง วิธีการที่รัฐบาลกำหนดราคาระดับหนึ่งไว้ให้เกษตรกร ซึ่งถ้าเกษตรกรขายสินค้าได้ในราคาที่ต่ำกว่าราคาระดับนั้น ก็สามารถรับส่วนต่างที่ยังขาดอยู่จากรัฐบาลได้ เช่น สมมติว่ารัฐบาลตั้งราคาระดับไว้ที่ 10,000 บาท ถ้าเกษตรกรขายสินค้าได้เพียง 8,000 บาท เกษตรกรก็สามารถเอาใบเสร็จมาเบิกจากรัฐอีกตันละ 2,000 บาท เป็นต้น ใช้ตั้งแต่ปีการเพาะปลูก 2552 /2553 เป็นต้นไป

ใบประทวน หมายถึง ตราสารทางการเงินที่ ธ.ก.ส. ออกให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ โดยในใบประทวนนั้นจะมีรายละเอียดข้อตกลงที่ ธ.ก.ส. ตกลงไว้กับเกษตรกรอย่างครบถ้วน และให้เกษตรกรนำใบประทวนมาขึ้นเงินกับ ธ.ก.ส.