



รายงานการวิจัย

เรื่อง

นโยบายและมาตรการของรัฐ
ในการยกระดับราคาสินค้าเกษตร

Government's Policy and Measure about Products' Price Upgrade

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร.ปิยะนุช เงินคล้าย และคณะ
สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยรามคำแหง

ได้รับทุนอุดหนุนจากคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

มิถุนายน 2549

ISBN 974-8038-21-1

บทคัดย่อ

ชื่อรายงานการวิจัย : นโยบายและมาตรการของรัฐในการยกระดับราคาสินค้า
ชื่อผู้วิจัย : รศ.ดร.ปิยะนุช เงินคล้าย และคณะ
ปีที่ทำการวิจัย : 2549

การศึกษาเรื่องนโยบายและมาตรการของรัฐในการยกระดับราคาสินค้า มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่นำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและมาตรการของรัฐในการยกระดับราคาสินค้าเกษตร ศึกษาผลของการดำเนินการนโยบายและมาตรการในรูปแบบต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับเกษตรกร ศึกษาผลกระทบของนโยบายที่มีต่อราคาพืชผลเกษตร และเพื่อแสวงหาแนวทางช่วยเหลือเกษตรกรอย่างยั่งยืน

การศึกษานี้ศึกษาจากแนวความคิด ทฤษฎี เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เอกสารทางราชการเกี่ยวกับนโยบายยกระดับราคาและมาตรการของรัฐในการยกระดับราคาสินค้าเกษตร เพื่อนำความรู้จากเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องในนโยบายมาใช้ในการพัฒนารอบแนวความคิดในการศึกษาและการกำหนดตัวแปรหลักในการศึกษานี้ หลังจากนั้นทำการศึกษาภาคสนามโดยการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับนโยบาย และสังเกตสภาพแวดล้อมของหน่วยงานต่างๆตามตัวแปรที่ได้พัฒนาขึ้น โดยสำรวจผลกระทบจากนโยบายยกระดับราคาและมาตรการของรัฐที่มีต่อประชาชนในเรื่อง การมีส่วนร่วมในนโยบายการประกันสินค้าเกษตรกรได้รับบริการในด้านต่างๆ และความพึงพอใจในการได้รับบริการในด้านต่างๆ

ผลการศึกษาพบว่า

1. ความจำเป็นของนโยบาย นโยบายการรับจํานําเป็นนโยบายที่ดี และมีความจำเป็นต้องดำเนินต่อไปเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร เพราะการรับจํานําเป็นเสมือนการตรึงราคาขึ้นต่ำไว้สร้างทางเลือกให้เกษตรกร ในขณะที่ฝ่ายเกษตรกรมั่นใจได้ว่าจะได้รับราคาสินค้าที่คุ้มกับต้นทุนการผลิต ตัดปัญหาเรื่องการถูกกดราคา และมีรายได้ไว้ใช้จ่าย
2. ปัญหาของการกำหนดนโยบาย ปริมาณผลผลิตสินค้าแต่ละชนิดเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ดังนั้นการคาดคะเนผลผลิตทางการเกษตรควรมีความแม่นยำ หรือใกล้เคียงกับปริมาณผลผลิตจริง

มากที่สุด โดยเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ความสำเร็จของนโยบายส่วนหนึ่งเกิดจากการกำหนดเป้าหมายการรับจํานำที่เหมาะสมกับปริมาณผลผลิตที่เกิดขึ้นจริง หากเป้าหมายผิดพลาด การนํานโยบายไปปฏิบัติอาจไม่เกิดผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และยังส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินโครงการให้เหมาะสมและพอเพียงกับความจําเป็น

3. การขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกพืชผลแต่ละชนิด ยังมีความบกพร่อง เป็นปัญหาทุกครั้งที่มีการรับจํานำ มีการแอบอ้างสิทธิของเกษตรกรมาจํานำ โดยวิธีการรับซื้อผลผลิตในราคาต่ำจากเกษตรกรที่มีความจําเป็นต้องรีบขาย หรือมีหนี้สินผูกพัน และนํามาจํานำกับรัฐในราคาที่สูงกว่า หรือนําผลผลิตที่ตกค้างจากฤดูกาลผลิตที่ผ่านมาเข้ารับจํานำ

4. การตั้งราคารับจํานำ มีข้อวิจารณ์ว่าตั้งราคาสูงกว่าราคาตลาดมากเกินไป โดยเฉพาะราคาข้าว ซึ่งกระทบต่อผู้ส่งออกข้าวไปต่างประเทศ การค้าข้าวในตลาดโลกมีประเทศคู่แข่งจํานวนมาก โดยเฉพาะเวียดนามที่เป็นคู่แข่งที่สำคัญ ขายข้าวในราคาที่ต่ำกว่าประเทศไทย ดังนั้น หากราคาข้าวภายในประเทศอยู่ในระดับสูงจากผลของนโยบายรับจํานำข้าวของรัฐ โอกาสที่ประเทศไทยจะสูญเสียตลาดข้าวให้แก่เวียดนามจึงมีมาก อย่างไรก็ตามมีความเห็นที่ขัดแย้งกัน เห็นว่าการตั้งราคาจํานำให้สูงจะเป็นประโยชน์แก่ชาวนามากกว่า เพราะจะทำให้ชาวนามีรายได้อีกมากขึ้น แต่เนื่องจากข้าวเป็นสินค้าที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ กระทบทั้งตลาดภายใน และการส่งออก การมองปัญหาข้าวจึงต้องพิจารณาทั้งกระบวนการ

5. การกำหนดระยะเวลาโครงการ มีปัญหาเรื่องการดำเนินโครงการล่าช้าในบางพื้นที่หรือบางโครงการอาจจะเร็วเกินไป เช่น การรับจํานำมันสำปะหลัง เกษตรกรยังไม่สามารถขุดมันได้ เพราะต้องรอให้ฝนตก ระยะเวลาโครงการจึงต้องสอดคล้องกับสภาพการผลิตและการเก็บเกี่ยวของพืชแต่ละชนิด และสำหรับนโยบายหรือมาตรการที่มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินการใหม่ เช่น มาตรการจัดการตลาดลำไย ที่ยังไม่มีความคุ้นเคย แต่กลับเร่งรีบดำเนินการ ทำให้ขาดความรอบคอบรัดกุมในการกำกับดูแล ก่อให้เกิดผลเสียกับการดำเนินมาตรการ

6. ปัญหาการรับจํานำข้ามเขต ซึ่งทำให้เกิดการทุจริตนำข้าวคุณภาพต่ำไปจํานำในราคาข้าวคุณภาพดี การเปิดรับจํานำข้าวข้ามเขต มีการรู้เห็นกันในพื้นที่รับจํานำให้นำข้าวที่ราคารับจํานำต่ำกว่า เช่น ข้าวปทุมธานี หรือข้าวหอมจังหวัด มาจํานำโดยอ้างว่าเป็นข้าวหอมมะลิ ซึ่งราคารับจํานำสูงกว่า ทำให้รัฐต้องเสียบงบประมาณไปโดยที่ผลประโยชน์ไม่ตกอยู่กับเกษตรกร และเป็นการทุจริต

7. การแทรกแซงราคาตลาดสินค้าเกษตร เพื่อพยุงราคาผลผลิตในช่วงต้นฤดูการเก็บเกี่ยว เป็นแนวทางที่ผันกลไกการตลาด เนื่องจากราคาเป้าหมายหรือราคาที่รัฐเข้าไปอุดหนุนเกษตรกรสูงกว่าราคาตลาด ทำให้รัฐต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมาก และทุกโครงการประสบการขาดทุน เพราะรัฐจำเป็นต้องระบายสินค้าในสต็อกออกมาในราคาที่ต่ำกว่าราคาจำหน่าย และที่สำคัญคือไม่สามารถรักษาเสถียรภาพของราคาในระยะยาวได้

8. การแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรของรัฐมีลักษณะเป็นการดำเนินการทางการเมือง เพื่อรักษาความนิยมในพรรคการเมืองที่บริหารประเทศมากกว่าความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาสินค้าเกษตรให้มีเสถียรภาพในระยะยาว สังเกตจากราคารับประกันสินค้าเกษตรมักจะตั้งราคาสูงกว่าราคาตลาด ผลที่ตามมาคือ ทำให้เกษตรกรไม่มีการวางแผนการผลิต ไม่มีการปรับปรุงคุณภาพสินค้าและการเก็บรักษาให้ดีขึ้น ถึงแม้ว่าการรับจำหน่ายจะทำให้เกษตรกรมีรายได้มากขึ้น แต่ไม่ใช่วิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้องและยั่งยืน และสร้างภาระผูกพันด้านงบประมาณแก่รัฐบาล

ข้อเสนอแนะ

1. การจัดทำฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ การใช้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีดาวเทียมเพื่อสำรวจพื้นที่การผลิต จะช่วยให้รัฐบาลสามารถคาดคะเนปริมาณผลผลิตได้ถูกต้องแม่นยำ และสามารถกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับจำนวนผลผลิตในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวได้ดีขึ้น รวมทั้งการวางแผนในการส่งเสริมการผลิตสินค้าที่ตรงกับความต้องการของตลาดโดยใช้ความได้เปรียบทางกายภาพของประเทศ หรือลดการผลิตสินค้าบางรายที่ไม่มีความสามารถในการแข่งขันลง เพื่อลดการสูญเสียเงินงบประมาณ

2. รัฐควรส่งเสริมให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการผลผลิตของตัวเองมากขึ้น ลดความเป็นสินค้าการเมืองลง หลีกเลี่ยงการเข้าแทรกแซงตลาดด้วยการบิดเบือนราคาให้มากที่สุด เพื่อให้กลไกทางการตลาดทำหน้าที่ รัฐมีหน้าที่ควบคุม รักษากฎกติกาให้มีความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย และให้ข้อมูลทางการตลาดที่ทันสมัยและมีความถูกต้องแม่นยำ เพื่อให้เกษตรกรสามารถตัดสินใจปรับเปลี่ยนการผลิตได้ด้วยตัวเองเหมาะสมกับสถานการณ์ และตรงกับความถนัด ซึ่งจะก่อให้เกิดความสามารถในการแข่งขันที่ดีขึ้น

3. มาตรการจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่เกษตรกรโดยตรง จะทำให้รัฐบาลลดการใช้จ่ายงบประมาณลง ในกรณีที่ราคาผลผลิตต่ำกว่าราคาขั้นต่ำ รัฐจะชดเชยส่วนต่างของราคาให้แก่เกษตรกร ซึ่งจะทำให้ลดภาระด้านงบประมาณในการรับจำหน่ายผลผลิตจากเกษตรกรลงได้มาก และ

ยังไม่มีภาระด้านการเก็บรักษาผลผลิต ผลประโยชน์ตกอยู่กับเกษตรกรโดยตรง และกลไกทางการตลาดไม่ถูกบิดเบือนโดยจงใจ

4. ให้เกษตรกรบริหารจัดการความเสี่ยงจากราคาผลผลิตด้วยตัวเอง โดยการซื้อประกันราคาพืชผล จากหน่วยงานที่รัฐเป็นผู้จัดหาให้ โดยรัฐอาจให้ความช่วยเหลือค่าเบี้ยประกันเพื่อจูงใจให้เกษตรกรหันมาทำประกัน ถ้าเกษตรกรขายผลผลิตได้ต่ำกว่าราคาที่ประกันไว้ สามารถขอรับสิทธิชดเชยจากกรมธรรม์ที่ซื้อไว้ ราคาประกันอาจมีได้หลายราคา เกษตรกรที่ต้องการประกันราคาสูงก็ต้องจ่ายเบี้ยประกันสูง รัฐต้องให้ความรู้แก่เกษตรกรและใช้มาตรการจูงใจในระยะแรก ให้เกษตรกรเรียนรู้ที่จะบริหารความเสี่ยงด้วยตัวเอง รัฐอาจจะเพิ่มการประกันผลผลิตให้กับเกษตรกรด้วย ในกรณีที่เกิดผลผลิตเกิดความเสียหายอันเนื่องจากสภาพดินฟ้าอากาศ ภัยพิบัติ หรือ การระบาดของโรคพืช โดยจ่ายเบี้ยประกันในอัตราที่แตกต่างกันไป รัฐจะต้องมีระบบข้อมูลราคาที่มีความถูกต้องชัดเจน เชื่อถือได้ โดยหน่วยงานกลางที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประกันราคาให้แก่เกษตรกร

5. การลดหรือยกเลิกการรับจำนำพืชผลทางการเกษตรที่เน่าเสียง่าย เพราะเป็นสินค้าที่ยากแก่การเก็บรักษา มีอายุสั้น ควรหามาตรการอื่นเช่นมาตรการทางการตลาดช่วยเหลือเกษตรกรแทน เช่นการเร่งหาตลาดส่งออก การกระจายผลผลิตออกนอกพื้นที่เพาะปลูกอย่างรวดเร็ว เป็นการสร้างอุปสงค์โดยไม่บิดเบือนการตลาด

Abstract

Research Title : Government's Policy and Measure about Products' Price Upgrade
Author : Assoc.Prof. Dr.Piyanush Ngernklay and team
Year : 2006

The purpose of the study of Government's Policy and Measure about Products' Price Upgrade is studying concepts and theories, which are used for determining government's policy and measure about products' price upgrade, studying results of various kinds of policy and measure to agriculturists, studying effects of policy to agricultural products price, and finding the sufficient way for helping agriculturists.

This research studied related concepts, theories, research documents and government documents about agricultural products price upgrade policy and measure for bringing the knowledge to develop concepts and determine major variables in this study. Then, go through the field study by interviewing people who involve with the policy and observing divisions' environment, following the developed variables by studying the effects of price upgrading policy and government measure that impact people about the participation in agricultural products guaranty policy, services and satisfactions.

The study found:

1. The policy necessary: the pawn policy is good and need to continue for helping agriculturists. It is because the pawn fixes the minimum price, giving the agriculturists choices. While the agriculturists can be sure that they will have a reasonable price compared to production cost, decrease unfair price and have income.

2. The problem of determining policy: each product quantity is a main factor that determines the efficiency policy. So, the agricultural products forecast should be accurate or close to the real product quantity. This is the responsibility of the Ministry of Agriculture and

(6)

Cooperatives. A part of policy success is from setting the pawn that suit to the real product quantity. If the pawn is not suitable, the policy might not be effective as aimed purpose, and might effect the budget allocation that will suit to the project.

3. Each agriculturist's register: there is deficiency in every pawn. Somebody falsely claims agriculturists' right to put in pawn. They buy products at the lowest price from the agriculturists who have to sell early or run heavily into debt. Then, they put in pawn with the government at the higher price or bring the leftover last harvest season products to put in pawn.

4. The pawn price: there are complaints that the price is too high to the market price, especially the rice price that effect to the rice exporters. There are many competitors in the international rice trading market, especially our important competitor, Vietnam that sells rice at the cheaper price. Thus, if the domestic rice price is at the high rate due to the government rice pawn policy, there is a big opportunity to loss the rice market to Vietnam. However, there is a contrast opinion saying that the high pawn price will be better for farmers because they will have more income. Nevertheless, rice is an important economic product, effects domestic market and export. The rice problem has to be considered in all process.

5. The project's period of time determination: there are problems about delay projects in some area or too soon in others. For example: cassava pawn is too early, agriculturists can not harvest the products because they have to wait for the rain, So, the project's period of time has to relate to the production and harvest condition of each kind of plants. For the unfamiliar policy and measure that just change the procedure, the samples case is longan market management measure. The rush process caused the careless operation that affects the procedure.

6. The cross-region pawn: there are deceitful people bringing the low quality rice to put in pawn at the high quality rice. There are cross region rice pawn, knowing within the pawn area, which put in pawn the lower price such as Pathumtanee Rice or Province Aroma Rice by claiming that they are Jasmine Rice which the pawn price is higher. These frauds cost government budget and agriculturists receiving nothing.

7. The agricultural products market price intervention to support products price during early harvest season obstruct the market mechanism. It is because the aimed price that

(7)

government support agriculturists is higher than the market price. This causes a high amount of budget. Every project loses because the government has to clear the stocked products and sell at the cheaper price than buying price. The important result is they cannot keep the price stable in the long term.

8. The government's agricultural products market price intervention is political action for maintaining the political party's popularity more than the attempt to solve the agricultural products price problem and maintain the stability in the long term. It is noticeable from the much higher agricultural product guarantee price than the market price. The result is agriculturists do not have the production plan, not improve the products quality and keeping. Although the pawn makes agriculturists have more income, it is not the appropriate and sufficient solution, and also makes government have long term budget burden.

Suggestions

1. The efficiency database and production area exploration by using advanced satellite technology will help the government to calculate the accurate product quantity and determine the better and suitable policy in the harvest season. The production promotion planning that suits to market demand by using country's advantages and decreasing some products that lack of competition capability can decrease budget loss.

2. The government should support agriculturists to participate in their products management, decrease the degree of being a political product, avoid market intervention by price distortion for letting market mechanism flow. The government's responsibility is to control and maintain rules to be fair and to provide update and accurate marketing information. Thus, agriculturists can decide and adjust their productions that suit to the situation and their skills by themselves. These actions will help agriculturists to improve their competitive capacity.

3. The direct subsidy to agriculturist measure will decrease government's budget expenses. When the products price is lower than the minimum price, the government will subsidize the price difference to agriculturists. This action will decrease the budget from

agriculturists' product pawn, help the government from keeping the products, help agriculturists get advantages directly, and help the market mechanism from intentional distortion.

4. Agriculturists themselves should manage risks about products price by buying products price insurance from government's provided organization. The government might support them about an insurance premium for persuasion them to have an insurance. If agriculturists sell their products at lower price than the guarantee price, they can get the redemption from their insurance. There can be various rate of price. The higher price they want, the higher insurance premium they have to pay. The government has to give agriculturists knowledge and use persuasion measure at the beginning. So, agriculturists can learn how to manage risks by themselves. The government might add product insurance with different premium rate in case of damage by natural condition, devastation or plant epidemic. The government has to have accurate and reliable price information system providing by a neutral division that is not involved with the price guarantee for agriculturists.

5. The government should decrease or cancel the easy rotten products pawn because it is hard to keep short life products. They should find other measure such as marketing measure to help agriculturists for example export market and rapid product distribution outside cultivated area which building demand without market distortion.

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยเรื่อง นโยบายและมาตรการของรัฐในการยกระดับราคาสินค้าเกษตร เป็นความคิดริเริ่มของท่านอนันต์ คาโลดม สมาชิกวุฒิสภา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม วุฒิสภา และประธานคณะอนุกรรมการการเศรษฐกิจด้านพาณิชย์ ที่ต้องการเห็นนโยบายของรัฐที่กำหนดขึ้น มีส่วนช่วยเหลือเกษตรกรให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างยั่งยืน จึงได้เสนอให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อแสวงหาแนวทางที่มีประสิทธิภาพในการช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างแท้จริง โดยขอรับทุนสนับสนุนงานวิจัยจากคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาวุฒิสภา

การดำเนินการวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่านอนันต์ คาโลดม ที่กรุณาให้ความไว้วางใจ ตลอดจนให้คำปรึกษา คำแนะนำ และแนวทางที่เป็นประโยชน์แก่คณะผู้วิจัยเป็นอย่างยิ่ง รวมถึงคณะอนุกรรมการการเศรษฐกิจ ด้านพาณิชย์ทุกท่าน ที่กรุณาให้ความเห็น และการสนับสนุนในหางานวิจัยนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี ขอขอบคุณข้าราชการ พนักงานของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือประสานงานด้วยความเต็มใจและอัธยาศัยไมตรีอันดี

ขอกราบขอบพระคุณคุณครู อาจารย์ทุกท่าน ที่ได้ถ่ายทอด ประสิทธิภาพวิชาความรู้แก่คณะผู้วิจัย จนสามารถทำงานวิจัยชิ้นนี้ได้สำเร็จ

ขอขอบพระคุณ ข้าราชการกระทรวงพาณิชย์ พนักงานองค์การคลังสินค้า พนักงานองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ที่ไม่สามารถเอ่ยนามได้ ณ ที่นี้ ตลอดจนเอกชน ผู้ประกอบการ ที่กรุณาให้ความร่วมมือสละเวลามาให้ความรู้ ข้อมูลและข้อคิดเห็นแก่คณะผู้วิจัย ทำให้งานวิจัยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ณ โอกาสนี้ คณะผู้วิจัยขอกราบอาราธนาคุณพระศรีรัตนตรัย จงดลบันดาลให้ท่านอนันต์ คาโลดม และทุกท่านที่มีส่วนช่วยสนับสนุนในหางานวิจัยชิ้นนี้สำเร็จลงด้วยดี มีแต่ความสุข ความเจริญ ตลอดไป

รองศาสตราจารย์ ดร.ปิยะนุช เงินคล้าย และคณะ

มิถุนายน 2549

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(1)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(9)
สารบัญ	(10)
สารบัญตาราง	(12)
บทที่ 1 นโยบายและมาตรการของรัฐในการยกระดับราคาสินค้า	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 วิธีการศึกษา	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	5
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์	7
2.2 การก่อรูปนโยบาย	11
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	17
3.1 รูปแบบการวิจัย	17
3.2 หน่วยวิเคราะห์	17
3.3 แนวทางการสัมภาษณ์	18
3.4 ตัวแปรที่ศึกษาและตัวชี้วัด	18
3.5 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ	20
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์นโยบาย	21
4.1 การดำเนินงานตามนโยบายของหน่วยงานรัฐ	22
4.1.1 มาตรการรับจํานำข้าว	23
4.1.2 โครงการแทรกแซงตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	34

4.1.3	โครงการแทรกแซงตลาดเมล็ดกาแฟ	42
4.1.4	โครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง	44
4.1.5	การจัดการตลาดลำไย	48
4.2	ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบาย	52
4.2.1	ปัญหาและอุปสรรคในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี และนา ปรัง	53
4.2.2	ปัญหาและอุปสรรคในโครงการรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	58
4.2.3	ปัญหาและอุปสรรคในโครงการรับจำนำเมล็ดกาแฟ	60
4.2.4	ปัญหาและอุปสรรคในโครงการรับจำนำมันสำปะหลัง	62
4.2.5	ปัญหาและอุปสรรคจากการจัดการตลาดลำไย	64
4.3	ผลกระทบจากนโยบาย	72
4.3.1	ผลกระทบจากนโยบายยกระดับราคาและมาตรการของรัฐที่มีต่อ หน่วยงานของรัฐ	72
4.3.2	ผลกระทบจากนโยบายยกระดับราคาและมาตรการของรัฐที่มีต่อ ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย	74
4.3.3	ผลกระทบจากนโยบายยกระดับราคาและมาตรการของรัฐที่มีต่อ ประชาชน	74
บทที่ 5	สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	84
5.1	สรุปผลการศึกษา	84
5.2	ข้อเสนอแนะ	87
บรรณานุกรม		92
ภาคผนวก		
	ภาคผนวก 1 แบบสัมภาษณ์	95
	ภาคผนวก 2 แบบสอบถาม	96
ประวัติผู้ทำรายงานวิจัย		100

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1 พื้นที่เก็บเกี่ยว ผลผลิต และผลผลิตต่อไร่ของประเทศผู้ผลิตข้าวที่สำคัญ ปี 2545 – 2548	24
4.2 ผลผลิตข้าวนาปี และข้าวนาปรัง ปี 2543 – 2547	25
4.3 ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เนื้อที่ ผลผลิต ผลผลิตต่อไร่ และราคาที่เกษตรกรขายได้ ปี 2538 – 2547	35
4.4 ราคาข้าวเปลือกเจ้านาปี	55
4.5 ราคาข้าวเปลือกหอมมะลิที่โรงสีรับซื้อในส่วนภูมิภาค	56
4.6 ผลการรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ตามโครงการรับจำนำ	59
4.7 ราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่เกษตรกรขายได้ (ความชื้นไม่เกิน 14.5%)	60
4.8 ปริมาณผลผลิต ผลผลิตต่อไร่ ต้นทุนการผลิต ราคาที่เกษตรกรขายได้ และราคา รับจำนำ	61
4.9 ราคาเมล็ดกาแฟที่เกษตรกรขายได้ (เกรดคละ)	62
4.10 ปริมาณการส่งออกลำไยอบแห้งไปต่างประเทศ รายปี	71
4.11 จำนวนและร้อยละของคุณลักษณะของประชากรที่ศึกษา	75
4.12 จำนวนและร้อยละของการมีส่วนร่วมในนโยบายรับจำนำสินค้าเกษตร	76
4.13 จำนวนและร้อยละของการได้รับบริการในด้านต่างๆ	76
4.14 จำนวนและร้อยละของความพึงพอใจในการได้รับบริการในด้านต่างๆ	77
4.15 ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของการได้รับบริการในด้านต่างๆ	78
4.16 จำนวนและร้อยละของระดับในการได้รับบริการจากเจ้าหน้าที่ในด้านต่างๆ	79
4.17 ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของการได้รับบริการจากเจ้าหน้าที่ในด้าน ต่างๆ	80
4.18 จำนวนและร้อยละของความพึงพอใจในการได้รับบริการจากเจ้าหน้าที่ในด้าน ต่างๆ	81
4.19 ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของความพึงพอใจในการได้รับบริการจาก เจ้าหน้าที่	82

บทที่ 1

นโยบายและมาตรการของรัฐในการ ยกระดับราคาสินค้าเกษตร

1.1 ความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีสภาพภูมิศาสตร์เหมาะแก่การทำเกษตรกรรม เนื่องจากทำเลที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ราบลุ่ม มีน้ำอุดมสมบูรณ์ และอยู่ในเขตร้อนชื้น ภูมิอากาศเอื้ออำนวย ประชาชนส่วนใหญ่จึงประกอบอาชีพการเกษตรเป็นหลักในการเลี้ยงชีพและสร้างรายได้ โดยใช้ความได้เปรียบจากความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติเป็นปัจจัยในการผลิต

เกษตรกรไทยได้อาศัยผลผลิตทางการเกษตรเป็นแหล่งรายได้เลี้ยงชีพตลอดมา แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าเกษตรกรไทยได้รับผลตอบแทนต่ำกว่าต้นทุนการผลิต เนื่องจากเมื่อใดก็ตามที่ผลผลิตออกสู่ท้องตลาดพร้อมกันจำนวนมาก ราคาสินค้าจะตกต่ำ แต่เนื่องจากความจำเป็นในการดำรงชีวิต ทำให้จำต้องยอมขายผลผลิตในราคาต่ำกว่าทุน เพราะไม่สามารถเก็บผลผลิตไว้รอราคาให้สูงกว่านี้ได้ และยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เกื้อหนุนที่ดีพอ เกษตรกรที่ขาดทุนจากการขายผลผลิต ก็จะหันไปปลูกพืชชนิดอื่นที่ให้ผลตอบแทนที่ดีกว่า เมื่ออุปทานในพืชชนิดเดิมน้อยลง กลไกทางการตลาดก็จะผลักดันให้ราคาสูงขึ้น เกษตรกรทั้งรายเดิมและรายใหม่ก็จะหันกลับมาผลิตอีกครั้ง เพราะเกษตรกรมักจะใช้ราคาสินค้าเกษตรในช่วงใดช่วงหนึ่งเป็นตัวกำหนดปริมาณและความต้องการผลิตสินค้าในช่วงเวลาถัดไป เช่นการปลูกมันสำปะหลังของเกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ถ้าปีนี้อาหารมันสำปะหลังสูง ซึ่งอาจจะเกิดจากผู้ประกอบการอาหารสัตว์ในต่างประเทศมีความต้องการเพิ่มขึ้น เกษตรกรก็จะพากันปลูกมันสำปะหลังมากขึ้นในปีหน้า หรือในฤดูกาลเพาะปลูกต่อไป ทำให้มีผลผลิตมันสำปะหลังออกมามาก เกิดอุปทานล้นเกินความต้องการของตลาด ราคาก็จะตกต่ำลง เกษตรกรขาดทุนจากการผลิต ก็จะหยุดการผลิตในปีถัดไป เหลือเพียงเกษตรกรบางรายที่ไม่สามารถปรับเปลี่ยนการผลิตได้หรือจำเป็นต้องทำ ผลผลิตก็จะลดลง สถานการณ์เช่นนี้เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรไทยมาตลอด เพราะขาดข้อมูลที่เพียงพอ การที่เกษตรกรใช้ราคาในปัจจุบันเป็นตัวกำหนดการผลิตในฤดูกาลถัดไปทำให้เกิดวัฏจักรของการผลิต ที่สามารถตั้งเป็นทฤษฎีแมลงมุม (Cobweb Theorem) และเป็นปัญหาเรื้อรังของภาคเกษตรไทย

ผลจากการผลิตที่ไม่ได้มีการวางแผนให้เหมาะสมกับความต้องการของตลาดทำให้รัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำมาตลอด และเป็นภาระของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากเข้ามาแก้ไขปัญหา เพราะภาคการเกษตรเป็นภาคการผลิตที่มีขนาดใหญ่ จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าประชากรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ในปี 2547 มีจำนวน 21.362 ล้านคน หรือร้อยละ 34.47 ของประชากรทั้งประเทศ เป็นเกษตรกรที่รัฐต้องให้การดูแลเป็นอย่างดี อีกทั้งผลผลิตการเกษตรของไทยเป็นสินค้าส่งออกที่นำรายได้เข้าประเทศที่สำคัญ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็น ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง ยางพารา ดังนั้นทุกรัฐบาลจึงต้องพยายามหาทางแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบปัญหาจากการขายผลผลิตให้ได้ราคาที่สามารถดำรงชีพได้ วิธีการช่วยเหลือเกษตรกรมีทั้งการกำหนดเป็นนโยบาย และจัดทำเป็นมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหา มีความแตกต่างกันด้านวิธีการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดราคาขั้นต่ำ การพยุงราคา การแทรกแซงตลาด การรับจำนำพืชผล แต่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อยกระดับราคาสินค้าให้สูงกว่าราคาตลาด ให้เกษตรกรสามารถขายผลผลิตได้ในราคาที่คุ้มกับการลงทุน มาตรการต่างๆ ที่รัฐนำมาใช้เป็นประจำ ได้แก่

1. **มาตรการประกันราคา** เป็นมาตรการที่ใช้กันมากในสินค้าเกษตร แนวคิดเบื้องหลังมีจุดประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันราคาให้เกษตรกรชาวนาควรจะได้ สามารถทำได้ 2 รูปแบบ คือ แบบที่ 1 การประกันราคาโดยรัฐรับซื้อผลผลิตทั้งหมด หากราคาตลาดต่ำกว่าราคาที่กำหนด และแบบที่ 2 ใช้อำนาจตามกฎหมายกำหนดราคาขั้นต่ำ บังคับให้ผู้รับซื้อต้องซื้อสูงกว่าราคาที่กำหนด ในอดีตรัฐบาลเคยนำมาใช้กับการประกันราคาข้าว ปีการผลิต 2518/19 และปีการผลิต 2528/29 โดยใช้ควบคู่กับมาตรการพยุงราคา และนโยบายยกระดับราคา แต่ในความเป็นจริงแล้ว ประเทศไทยยังไม่เคยทำการประกันราคาตามความหมายที่แท้จริง เพราะการประกันราคาพืชผลชนิดใดก็ตาม หากเกษตรกรไม่สามารถขายให้แก่พ่อค้าหรือผู้ซื้อรายใดได้ตามราคาประกันที่รัฐกำหนด รัฐจะต้องเข้ามารับซื้อสินค้านั้นทั้งหมด โดยไม่จำกัดจำนวน เพื่อให้เกษตรกรขายผลผลิตได้ตามราคาประกัน ซึ่งรัฐต้องใช้เงินงบประมาณ และบุคลากรจำนวนมากมารับซื้อผลผลิตจากเกษตรกร และต้องมีภาระในการเก็บรักษา ซึ่งยังไม่มีรัฐบาลใดประกันราคาได้สำเร็จตามความหมายที่แท้จริง

2. **มาตรการพยุงราคา** เป็นโครงการของรัฐที่มุ่งหวังจะรักษาระดับราคาสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งเอาไว้ไม่ให้ต่ำกว่าราคาขั้นต่ำ ซึ่งมักจะตั้งไว้ให้สูงกว่าราคาคุณภาพ ปกติสินค้าเกษตรมักจะได้รับการพยุงราคา เพราะการผลิตทางการเกษตรมีความเสี่ยงสูง เนื่องจากความผันผวนของดินฟ้าอากาศ และราคาตลาดอาจมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้เกษตรกรมีรายได้ไม่แน่นอน ในทางปฏิบัติ รัฐมักจะมีเป้าหมายราคาไว้แล้ว และพยายามดึงราคาสินค้าเกษตรให้อยู่ในขอบข่ายที่รัฐตั้งเป้าหมายไว้ เช่น ราคาข้าวเปลือก ณ ตลาดแห่งหนึ่งมีราคาอยู่ระหว่าง 6,500 ถึง 7,000 บาทต่อ

ต้น หากราคาที่เกษตรกรขายได้ตกต่ำไปกว่านั้น รัฐจะเข้าแทรกแซงตลาดเพื่อดึงราคาให้สูงขึ้น โดยใช้วิธีการสร้างอุปสงค์เทียม เพื่อหวังผลว่ากลไกการตลาดจะตอบสนองต่ออุปสงค์เทียมนั้น ทำให้ราคาข้าวเปลือกยกระดับขึ้นมาอยู่ในข่ายที่ต้องการหรือที่ตั้งเป้าหมายไว้ การพยุงราคาข้าวถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกในปี 2509

ข้อแตกต่างระหว่างการประกันราคาและการพยุงราคานั้น เมื่อรัฐบาลประกาศตั้งราคาประกัน รัฐต้องพร้อมที่จะรับซื้อพืชผลที่ประกันไว้ ณ ราคาประกันทั้งหมด ส่วนการพยุงราคา รัฐจะเข้ารับซื้อพืชผลตามราคาตลาด เพื่อสร้างอุปสงค์เทียมจนทำให้ราคาตลาดเชิบตัวสูงขึ้นตามเป้าหมายที่ต้องการ

3. **มาตรการรับจำนำผลผลิต** มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรในช่วงต้นฤดูการผลิตที่ราคาสินค้ามักตกต่ำเนื่องจากปริมาณสินค้าออกสู่ตลาดจำนวนมาก การจำนำผลผลิตเป็นทางเลือกที่ทำให้เกษตรกรมีรายได้พอเลี้ยงชีพ ในขณะที่ยังไม่มีการขายผลผลิตออกไป และสามารถเก็บผลผลิตไว้รอราคาที่สูงขึ้นในช่วงปลายฤดู ตามการเคลื่อนไหวของราคาที่เปลี่ยนแปลงตามฤดูกาล (seasonal movement) โดยหลักการรัฐจะเป็นผู้กำหนดราคารับจำนำเกษตรกรที่ต้องการเข้าร่วมโครงการจะนำผลผลิตมาจำนำกับรัฐ เมื่อราคาสินค้าเพิ่มขึ้นเกษตรกรสามารถมาไถ่ถอนจากรัฐ เพื่อนำไปขายในราคาที่สูงกว่าราคาจำนำ แต่เกษตรกรต้องรับภาระค่าดอกเบี้ย และค่าเก็บรักษา

แนวคิดของทุกรัฐบาลในการดำเนินนโยบายรูปแบบใดก็ตาม แม้จะมีความแตกต่างกันในทางปฏิบัติ แต่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันประการหนึ่งคือต้องการการยกระดับราคาสินค้า เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถขายผลผลิตได้ในราคาที่สูงขึ้น และเพื่อให้เกษตรกรมีทางเลือกในการขายผลผลิต แต่มาตรการที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นเป็นเพียงมาตรการระยะสั้นที่ถูกนำมาใช้ในช่วงที่ผลผลิตออกสู่ตลาดจำนวนมาก และรัฐต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการดำเนินการ ตัวอย่างเช่น การรับจำนำสินค้าข้าวเพียงรายการเดียว ในปีการผลิต 2546/47 รัฐต้องใช้งบในการรับจำนำข้าวเปลือกสูงถึง 70,000 - 80,000 ล้านบาท หรือการรับจำนำลำไยในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา รัฐใช้เงินไปมากกว่า 12,000 ล้านบาทในการรับจำนำลำไย ทำให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวและลำไยได้รับผลประโยชน์จากโครงการกันทั่วหน้า แต่รัฐต้องใช้งบประมาณจำนวนมากและขาดทุนจากการดำเนินงาน ซึ่งยังเป็นที่ยอมรับได้เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐในการช่วยเหลือเกษตรกรที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ แต่ผลที่ไม่ได้คาดหวังคือการทุจริตในโครงการทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ทำให้เกิดการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของโครงการ รัฐสูญเสียงบประมาณไปโดยไม่จำเป็น และเกษตรกรที่แท้จริงไม่ได้รับผลประโยชน์จากมาตรการเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม นโยบายยกระดับราคาสินค้าเกษตรยังมีความจำเป็นและมีประโยชน์ต่อเกษตรกร เพราะการเกษตรกรรมเป็นหัวใจของประเทศ เป็นแหล่งรองรับแรงงานยามที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ มีความเกี่ยวข้องกับประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ เป็นแหล่งผลิตอาหารเลี้ยงคนทั้งโลก และเป็นแหล่งสร้างรายได้เงินตราต่างประเทศที่สำคัญนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นจุดแข็งที่ต้องสงวนเอาไว้ ดังนั้น การดำเนินนโยบายจะต้องมีประสิทธิภาพ การใช้เงินงบประมาณทุกบาททุกสตางค์จะต้องเกิดประโยชน์กับเกษตรกรอย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การดำเนินนโยบายยกระดับราคาผลผลิตทางการเกษตรของรัฐในรูปแบบต่างๆ ที่กล่าวมานั้น เกิดขึ้นมานานกว่า 20 ปี แต่เกษตรกรของไทยก็ยังไม่สามารถหลุดพ้นจากสภาพความยากจน ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินนโยบายเกิดประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพ การศึกษาแนวนโยบายอย่างละเอียดจะช่วยให้เกิดความเข้าใจกระบวนการแก้ไขปัญหาอย่างถ่องแท้ และนำไปสู่การแสวงหามาตรการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์แก่รัฐบาลนำไปจัดทำเป็นมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ที่อาจจะเกิดจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำ หรือเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ หรือแม้กระทั่งเกษตรกรส่วนน้อยบางรายที่อาจเห็นแก่ประโยชน์จากมาตรการของรัฐ แต่กลับสร้างความเสียหายให้แก่มาตรการและเงินงบประมาณของแผ่นดิน และที่สำคัญที่สุดคือเกษตรกรไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างทั่วถึง เม็ดเงินไม่ถึงมือเกษตรกรอย่างแท้จริงแต่กลับตกอยู่กับผู้ที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์จากการดำเนินนโยบายของรัฐ

การศึกษาวิจัยนโยบายและมาตรการของรัฐในการยกระดับราคาสินค้า จึงทำการกำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษาไว้ 4 ประการ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่นำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและมาตรการของรัฐในการยกระดับราคาสินค้าเกษตร
2. เพื่อศึกษาผลของการดำเนินการนโยบายและมาตรการของรัฐในการยกระดับราคาสินค้าเกษตรในรูปแบบต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับเกษตรกร
3. เพื่อศึกษาผลกระทบของนโยบายยกระดับราคาและมาตรการของรัฐที่มีต่อราคาพืชผลเกษตร
4. เพื่อแสวงหาแนวทางช่วยเหลือเกษตรกรที่ยั่งยืน

1.3 วิธีการศึกษา

การแสวงหาแนวทางเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การศึกษาวิจัยได้กำหนดวิธีการศึกษาไว้หลายแนวทางเพื่อให้ได้รับข้อมูลที่กว้างขวางและครอบคลุม ทั้งการศึกษาจากผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย รวมทั้งการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดวิธีการดังต่อไปนี้

1. ทำการสำรวจเกษตรกรไทยที่ได้รับผลจากนโยบายและมาตรการยกระดับราคาของรัฐ
2. ทำการสำรวจองค์กรหรือสถาบันเอกชนที่เข้าร่วมโครงการยกระดับราคาสินค้าเกษตร เช่น สมาคมโรงสี โรงสีในท้องถิ่น
3. ทำการสำรวจหน่วยงานของรัฐที่นำนโยบายและมาตรการยกระดับราคาสินค้าเกษตรไปปฏิบัติ เช่น องค์กรคลังสินค้า องค์กรตลาดเพื่อเกษตรกร กรมการค้าภายใน
4. ทำการสำรวจผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย

วิธีการสำรวจจะใช้วิธีการสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล และการตอบแบบสอบถาม เพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วนตามกรอบการศึกษา และงบประมาณ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษานโยบายและมาตรการของรัฐในการยกระดับราคาสินค้าเกษตรครั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตในการศึกษาเฉพาะมาตรการของรัฐที่ได้ดำเนินการไปแล้วในช่วงการบริหารงานของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เท่านั้น โดยนโยบายหรือมาตรการที่จะทำการศึกษาประกอบด้วย

1. มาตรการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีและนาปรัง
2. มาตรการแก้ไขปัญหาลำไย
3. มาตรการแทรกแซงตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์
4. มาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง
5. มาตรการแทรกแซงตลาดเมล็ดกาแฟ

ระยะเวลาในการศึกษาเริ่มตั้งแต่ปีพ.ศ. 2547 – 2548 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบาย ประกอบด้วย กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร องค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร และเกษตรกร ที่เกี่ยวข้องและได้รับผลจากการดำเนินงานตามมาตรการของรัฐที่กล่าวข้างต้น

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้คาดว่าจะได้ทราบถึงแนวคิดของผู้กำหนดนโยบายที่ทำให้เกิดนโยบาย และผลของนโยบายที่จะเกิดแก่เกษตรกร รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ดังนี้

1. ทำให้ได้รับทราบวิธีคิดและแนวทางแก้ปัญหาสินค้าเกษตรกรของผู้กำหนดนโยบายในช่วงเวลาที่ผ่านมา
 2. ทำให้ทราบว่าแนวทางการดำเนินงานของรัฐทำให้เกษตรกรได้รับประโยชน์จากมาตรการของรัฐอย่างไรบ้าง เพื่อแสวงหาแนวทางช่วยเหลือเกษตรกรที่ยั่งยืน
-

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังการกำหนดนโยบายยกระดับราคาสินค้าเกษตรซึ่งมีพื้นฐานมาจากแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงราคาโดยรัฐบาล และที่มาของนโยบายหรือการก่อรูปนโยบาย (policy formation) ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นที่มาของปัญหาและนำไปสู่การกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา

2.1 แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์

แนวคิดของรัฐบาลในเรื่องนโยบายการยกระดับราคาสินค้าทางการเกษตรนั้นประยุกต์มาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เรื่อง อุปสงค์ อุปทาน และความยืดหยุ่น โดยปรกติแล้ว ในระบบตลาดเสรี กลไกทางการตลาดจะทำหน้าที่ในการจัดสรรสินค้าและบริการให้อยู่ในดุลยภาพเสมอ เมื่อใดก็ตามที่สินค้ามีราคาสูงขึ้นผู้บริโภคก็จะบริโภคสินค้านั้นน้อยลง และเมื่อราคาลดลงการบริโภคก็จะเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นความสัมพันธ์แบบผกผัน ระหว่างความต้องการบริโภคสินค้ากับราคาของสินค้านั้น ในทางตรงกันข้าม อุปทานของสินค้าจะมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับราคาสินค้า กล่าวคือเมื่อสินค้ามีราคาสูงขึ้น ผู้ผลิตจะผลิตสินค้าออกมาขายเพิ่มขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค และจะผลิตน้อยลงเมื่อราคาลดลง ดังนั้น ในตลาดแข่งขันเสรี การปรับตัวของอุปสงค์และอุปทานจึงขึ้นอยู่กับราคาสินค้า เมื่อใดก็ตามที่ปริมาณความต้องการสินค้าเท่ากับปริมาณสินค้าที่เสนอขาย ตลาดจะเกิดดุลยภาพ และ ณ ราคาที่มีการซื้อขายสินค้านั้น เรียกว่าราคาดุลยภาพ ดังนั้น ดุลยภาพของตลาดจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อปริมาณความต้องการหรือปริมาณซื้อและปริมาณขายมีเท่ากันและจะดำรงอยู่นั้นตลอดไป จนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านอุปสงค์หรืออุปทาน ดุลยภาพที่เคยดำรงอยู่จะหายไป เกิดการปรับตัวครั้งใหม่จนกว่าตลาดจะเข้าสู่ดุลยภาพใหม่อีกครั้ง

อย่างไรก็ตาม การตอบสนองต่อราคาของสินค้าแต่ละชนิดมีความแตกต่างกัน สินค้าชนิดหนึ่งอาจมีการตอบสนองต่อราคาอย่างรวดเร็ว ในขณะที่สินค้าอีกชนิดมีการตอบสนองที่ช้ากว่า เช่น ราคาทองคำที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็วจะทำให้คนลดปริมาณการซื้อลงในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งหมายถึง ผู้ที่ซื้อทองคำมีการตอบสนองต่อราคาที่เพิ่มขึ้นไว เพราะทองคำไม่ใช่สินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพ แต่ในทางตรงกันข้าม ราคาน้ำมันที่สูงขึ้น อาจไม่ทำให้ปริมาณการใช้น้ำมันลดลงในสัดส่วนเดียวกัน เนื่องจากน้ำมันมีความจำเป็นต่อพาหนะที่ใช้ในการเดินทางไปทำงานหรือทำธุรกิจ

ซึ่งยังไม่มีสินค้าอื่นมาทดแทนได้ดีกว่า ปริมาณการบริโภคน้ำมันจึงลดลงน้อยกว่าการเพิ่มขึ้นของราคา การตอบสนองต่อราคาที่ไม่เท่ากันนี้ ในทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่าความยืดหยุ่น (elasticity) ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านราคา จำนวนได้จาก เปอร์เซ็นต์ของการเปลี่ยนแปลงปริมาณซื้อ ต่อเปอร์เซ็นต์ของการเปลี่ยนแปลงราคาสินค้า แสดงเป็นสูตรดังนี้

$$E_d = \frac{\text{เปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงของปริมาณซื้อ}}{\text{เปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงของราคา}}$$

$$= \frac{\% \Delta Q}{\% \Delta P}$$

$$E_d = \text{ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา}$$

$$\Delta Q = \text{ส่วนเปลี่ยนแปลงของปริมาณซื้อ}$$

$$\Delta P = \text{ส่วนเปลี่ยนแปลงของราคา}$$

ถ้าเปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงของปริมาณซื้อ มีมากกว่าเปอร์เซ็นต์ของการเปลี่ยนแปลงของราคา แสดงว่าสินค้านั้น มีความยืดหยุ่นสูง ในทางกลับกัน ถ้าเปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงของปริมาณซื้อต่ำกว่าเปอร์เซ็นต์ของการเปลี่ยนแปลงของราคา สินค้านั้นก็จะมีความยืดหยุ่นน้อย

การวัดค่าความยืดหยุ่นของอุปทานสามารถวัดได้เช่นเดียวกับอุปสงค์ โดยวัดจาก เปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงของปริมาณขายต่อเปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงของราคา

$$E_s = \frac{\text{เปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงของปริมาณขาย}}{\text{เปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงของราคา}}$$

$$= \frac{\% \Delta Q}{\% \Delta P}$$

$$E_s = \text{ความยืดหยุ่นของอุปทานต่อราคา}$$

$$\Delta Q = \text{ส่วนเปลี่ยนแปลงของปริมาณขาย}$$

$$\Delta P = \text{ส่วนเปลี่ยนแปลงของราคา}$$

ในทางทฤษฎี การกำหนดนโยบายประกันราคาพืชผลจะต้องทำการวิเคราะห์ค่าความยืดหยุ่นของสินค้าพืชผลทางการเกษตร เพื่อนำไปใช้คำนวณการจัดสรรงบประมาณ หากพืชผล

เกษตรชนิดใดมีค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคามาก ถ้ารัฐตั้งราคารับประกันสูงเกินไปก็จะเป็นภาระทางด้านงบประมาณ และอาจทำให้ปริมาณการซื้อขายสินค้าลดลง ส่งผลให้เกษตรกรไม่สามารถขายสินค้าได้ในตลาดปกติ กลายเป็นภาระของรัฐที่จะต้องเข้าไปรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรทั้งหมด ซึ่งต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก

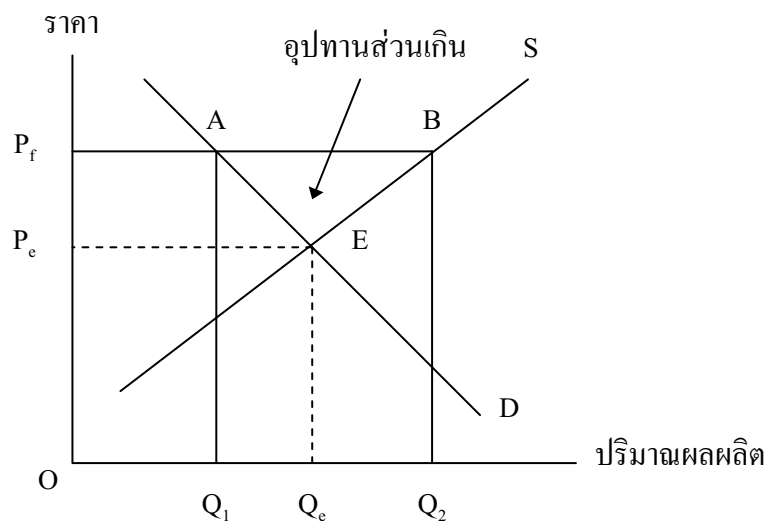
การแทรกแซงราคาพืชผลทางการเกษตรของรัฐได้นำทฤษฎีอุปสงค์ อุปทาน และความยืดหยุ่นมาประยุกต์ใช้ เพราะปัญหาของเกษตรกรที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากมีจำนวนผลผลิตออกสู่ตลาดมากเกินไปในเวลาเดียวกัน ส่งผลให้ราคาผลผลิตต่ำเกินกว่าที่เกษตรกรจะแบกรับได้ รัฐจึงต้องเข้ามาแทรกแซงตลาดเพื่อให้ราคาสินค้าสูงขึ้นในระดับที่เกษตรกรสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ในทางทฤษฎี การแทรกแซงราคาตลาดสามารถทำได้ 2 แบบ คือ การประกันราคาขั้นต่ำ (price support) และการกำหนดราคาขั้นสูง (price ceiling) ซึ่งโดยปกติแล้ว การแทรกแซงราคาโดยรัฐต่อพืชผลทางการเกษตรมักจะใช้การประกันราคาขั้นต่ำบ่อยกว่าการกำหนดราคาขั้นสูง เพราะพืชผลทางการเกษตรมักจะประสบปัญหาราคาสินค้าต่ำกว่าราคาแพง ซึ่งเป็นเหตุผลที่ทำให้รัฐต้องเข้ามาช่วยเหลือ หากราคาพืชผลทางการเกษตรมีราคาสูง รัฐมักจะไม่เข้ามาแทรกแซงตลาด เพราะเป็นผลประโยชน์ของเกษตรกร และกลไกทางการตลาดจะทำหน้าที่ผลักดันให้ราคาเข้าสู่ดุลยภาพในที่สุด ยกเว้นในบางกรณีที่เป็นสินค้าที่มีความจำเป็น และเกิดการขาดแคลน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ และผู้บริโภคจำนวนมาก รัฐอาจใช้มาตรการอื่นเข้ามาแทรกแซง เช่น ในอดีต มีการเก็บค่าพรีเมียมข้าว หรือการกำหนดโควตาส่งออก เพื่อควบคุมไม่ให้ปริมาณการส่งออกข้าวมากเกินไป จนอาจทำให้ผู้บริโภคภายในประเทศได้รับความเดือดร้อนจากข้าวราคาแพงและขาดแคลน

การประกันราคาขั้นต่ำ คือการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงตลาดด้วยการประกาศราคาซื้อสินค้าจากเกษตรกรในระดับราคาที่สูงกว่าราคาตลาด หรือราคาดุลยภาพในขณะนั้น เนื่องจากราคาดุลยภาพที่เกิดขึ้นทำให้เกษตรกรขาดทุนจากการผลิต ทำให้เกษตรกรมีรายได้ไม่พอเพียงแก่การเลี้ยงชีพ การประกันราคาตามความหมายที่แท้จริง รัฐบาลจะต้องประกาศเป็นกฎหมายให้พ่อค้าซื้อผลผลิตตามราคาที่รัฐบาลกำหนด หากพ่อค้ารายใดไม่ซื้อในราคาประกันจะมีความผิดตามกฎหมาย แต่ความเป็นจริง ในระบบการค้าเสรี รัฐบาลไม่สามารถบังคับพ่อค้าได้ เพราะถ้าราคาประกันไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงพ่อค้าก็จะหยุดรับซื้อหรือซื้อตามจำนวนที่ต้องการเท่านั้น ซึ่งจะทำให้มีผลผลิตส่วนเกินอยู่ในตลาด และรัฐบาลจะต้องเป็นผู้เข้าไปรับซื้อผลผลิตทั้งหมดจากเกษตรกรในราคาประกัน ซึ่งก่อให้เกิดภาระแก่รัฐบาลทั้งด้านงบประมาณและการเก็บรักษา

ในสภาพความเป็นจริง คงไม่มีรัฐบาลใดในโลกที่จะสามารถทุ่มเงินงบประมาณในการรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรในราคาประกันทั้งหมด เพราะจะทำให้รัฐบาลเสียโอกาสในการนำเงินงบประมาณไปใช้ในการพัฒนาทางด้านอื่น ดังนั้น มาตรการที่รัฐนำมาใช้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน

ของเกษตรกรคือการรับซื้อผลผลิตส่วนเกินจากตลาด ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าพ่อค้าจะรับซื้อผลผลิตเพียงจำนวนหนึ่งในราคาประกันเท่านั้นซึ่งจะทำให้มีผลผลิตเหลือตกค้างอยู่ในตลาดที่ไม่มีใครรับซื้อ ผลผลิตส่วนเกินนี้จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลจะต้องเข้ามารับภาระ

สมมติให้ราคาประกันขั้นต่ำผลผลิตอยู่ที่ OP_f ณ ราคานี้ พ่อค้าจะรับซื้อสินค้าในปริมาณที่ต้องการเท่านั้น คือที่ OQ_1 เพราะราคาประกันเป็นราคาที่สูงกว่าราคาตลาด และรัฐบาลไม่สามารถบังคับได้ ในขณะที่อุปทานของผลผลิตมีอยู่ทั้งหมดเท่ากับ OQ_2 ทำให้มีผลผลิตตกค้างในตลาดเท่ากับ Q_1Q_2 เป็นอุปทานส่วนเกินที่เป็นภาระของรัฐบาล หากรัฐไม่เข้าไปรับซื้อ การทำงานของกลไกตลาด จะทำให้ราคาผลผลิตตกต่ำลงไปยังที่ P_c ซึ่งจะทำให้เกษตรกรขายผลผลิตได้ต่ำกว่าราคาประกัน ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องเข้าไปรับซื้อผลผลิตส่วนเกินในจำนวนเท่ากับ ABQ_2Q_1 ในราคาประกัน ซึ่งงบประมาณที่รัฐจะต้องจัดสรรไว้เท่ากับราคาประกันที่รัฐบาลกำหนดคูณด้วยจำนวนผลผลิตส่วนเกิน และยังต้องจัดหาสถานที่เพื่อเก็บรักษาผลผลิตที่รับซื้อ



การรับจำนำพืชผลจากเกษตรกรใช้หลักการเดียวกับการประกันราคาขั้นต่ำ กล่าวคือ ในช่วงต้นฤดูการเก็บเกี่ยว รัฐบาลจะกำหนดราคารับจำนำพืชผลจากเกษตรกร ซึ่งเป็นราคาที่วิเคราะห์แล้วว่าสูงกว่าราคาตลาด เมื่อเกษตรกรเก็บเกี่ยวผลผลิตและนำมาจำหน่ายในตลาดพร้อม ๆ กัน ราคาจะตกต่ำ เนื่องจากมีปริมาณผลผลิตมาก ตามหลักของอุปสงค์และอุปทาน ทำให้พ่อค้าสามารถกดราคาได้ ดังนั้น เกษตรกรที่ยังไม่พอใจในราคาตลาด จึงมีทางเลือกโดยการนำผลผลิตไปจำนำไว้กับหน่วยงานของรัฐ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือ องค์การคลังสินค้า โดยสามารถเก็บผลผลิตไว้ที่ยุ้งฉางหรือไซโลของตนเองได้ เพื่อเป็นการลดภาระด้านค่าขนส่ง และ

การเก็บรักษาของรัฐ ผลผลิตที่เกษตรกรนำมาจำหน่ายสามารถไถ่ถอนนำไปจำหน่ายได้ ถ้าราคาตลาดสูงกว่าราคาจำหน่าย

หลักการนี้ประยุกต์จากทฤษฎีอุปสงค์ อุปทาน และการทำงานของกลไกตลาด โดยมีสมมติฐานว่า ในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยวจะมีอุปทานผลผลิตออกสู่ตลาดจำนวนมากพร้อมๆ กันทำให้ราคาตกต่ำ การที่รัฐเข้าไปรับจำหน่ายผลผลิตจะมีผลทำให้เกษตรกรชะลอการขายในช่วงต้นฤดู เป็นการดึงอุปทานออกจากตลาด โดยการสร้างอุปสงค์เทียมขึ้นมา เมื่อผลผลิตในตลาดมีจำนวนน้อยกลไกการตลาดจะผลักดันให้ราคาสูงขึ้น เพราะพ่อค้าจำเป็นต้องซื้อสินค้าเพื่อนำไปส่งออก หรือด้วยวัตถุประสงค์ใดก็ตาม เกษตรกรก็จะนำสินค้าออกมาขาย โดยได้รับราคาที่สูงกว่าในช่วงต้นฤดู

อย่างไรก็ตาม การประกันราคาจะได้ผลดีต่อเมื่อรัฐบาลมีงบประมาณจำนวนไม่จำกัดเพื่อรับซื้อผลผลิตทั้งหมดจากเกษตรกร ในส่วนที่เป็นอุปทานส่วนเกิน แต่ในความเป็นจริง งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรสามารถรับซื้อผลผลิตได้เพียงบางส่วนเท่านั้น มาตรการประกันราคาหรือการรับจำหน่ายผลผลิต จึงเป็นการช่วยพยุงราคาไม่ให้ราคาผลผลิตตกต่ำลงไปมากในช่วงต้นฤดูเท่านั้น นอกจากนี้ หากรัฐบาลใช้มาตรการนี้เป็นประจำ จะทำให้เกษตรกรไม่มีการปรับตัวในการผลิต เพราะเชื่อว่ารัฐบาลต้องเข้ามาประกันราคา ทำให้เป็นภาระหนักของรัฐบาล

2.2 การก่อรูปนโยบาย

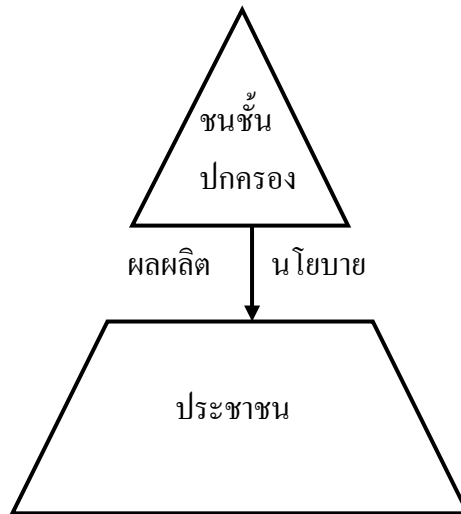
มาตรการหรือนโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ก่อกำเนิดจากปัญหาสาธารณะ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับส่วนรวม หรือคนหมู่มากในสังคม จุดเริ่มต้นของปัญหาอาจจะเกิดกับปัจเจกบุคคลก่อน เช่น ปัญหาน้ำมันราคาแพง การจราจรติดขัด หรือเกษตรกรไร้ที่ทำกิน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้กระทบกับคนจำนวนมากในสังคมในลักษณะเดียวกัน ขนาดของปัญหาจึงขยายใหญ่ขึ้นจนกลายเป็นปัญหาของสาธารณะ (public problem) หากไม่ได้รับการแก้ไขจะกระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม สร้างความเสียหายให้กับสังคม รัฐบาลจึงต้องหยิบยกปัญหานั้นขึ้นมาเป็นวาระ (agenda) เพื่อพิจารณาหาทางแก้ไข ซึ่งแนวทางแก้ปัญหามักออกมาในรูปแบบของนโยบาย หรือมาตรการที่ได้รับความเห็นชอบ จากฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติต่อไป

การก่อรูปนโยบายของประเทศไทย นับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นการลักษณะกำหนดลงมาจากเบื้องบน เพราะหากพิจารณาประวัติศาสตร์ย้อนหลังนับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 พัฒนาการทางการเมืองของไทยวนเวียนอยู่แต่ในระบอบเผด็จการอำนาจนิยม ภายใต้การปกครองของทหารเป็นเวลานาน การเมืองไทยเพิ่งจะเริ่มมีความเป็นประชาธิปไตยหลังจากเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 แต่การ

สืบทอดความคิดว่าผู้ปกครอง คือผู้ที่มีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารประเทศยังคงตกทอดกันต่อมา ดังนั้นอำนาจในการกำหนดนโยบายจึงขึ้นอยู่กับชนชั้นปกครอง ซึ่งในการศึกษา นโยบายสาธารณะ ใช้ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) เพื่ออธิบายการกำหนดนโยบายที่เกิดจากชนชั้นปกครอง หลักการของตัวแบบชนชั้นนำ จะให้ความสำคัญกับบทบาทของชนชั้นปกครองที่มีอำนาจในการตัดสินใจเด็ดขาด โดยยึดถือความพึงพอใจ หรือค่านิยมของตัวเองเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ นโยบาย โดยขาดการศึกษาวเคราะห์ทางเลือก และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ลักษณะสำคัญของตัวแบบชนชั้นนำ อาจสรุปอย่างย่อ ดังนี้

1. คนในสังคมแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ คนส่วนน้อยที่มีอำนาจ และคนส่วนมากที่ไม่มีอำนาจ คนส่วนน้อยเท่านั้นที่มีอำนาจตัดสินใจนโยบาย
2. ชนชั้นปกครอง คือคนจำนวนน้อยที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูง
3. การเลื่อนฐานะของประชาชนขึ้นไปสู่ชนชั้นนำจะเป็นไปช้าๆและต่อเนื่อง เพื่อป้องกันการต่อต้านจากประชาชนคนส่วนใหญ่
4. ชนชั้นปกครองจะเป็นผู้กำหนดค่านิยมพื้นฐานของระบบสังคม และรักษาระดับความสัมพันธ์ในแนวตั้งระหว่างชนชั้นปกครองและประชาชน
5. นโยบายสาธารณะมิได้สะท้อนความต้องการของประชาชน แต่จะสะท้อนค่านิยมของชนชั้นนำ การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะมีลักษณะเปลี่ยนแปลงเพียงบางส่วน (incremental)
6. ชนชั้นนำมีอิทธิพลต่อประชาชนมากกว่าประชาชนมีอิทธิพลต่อชนชั้นนำ

จากคุณลักษณะของตัวแบบชนชั้นนำ จะเห็นว่ามุ่งตอบสนองความต้องการ หรือค่านิยมของตัวเองมากกว่าการตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งความต้องการของชนชั้นนำ อาจหวังผลทางการเมือง จากการดำเนินนโยบาย และที่สำคัญ หากจะต้องแก้ไขปรับปรุงนโยบายสาธารณะ จะเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยโดยไม่ให้กระทบผลประโยชน์ของชนชั้นนำ ไม่ปรากฏว่ามีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใดที่ทำให้กระทบผลประโยชน์อย่างรุนแรงโดยเด็ดขาด สำหรับ กรณีนี้มีตัวอย่างที่เห็นได้ชัด เรื่องภาษีมรดก มีการกล่าวถึงบ่อยครั้งว่าประเทศไทยควรมีการจัดเก็บภาษีมรดก เพื่อสร้างความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันในสังคม แต่ไม่ปรากฏว่ามีการนำเข้าสู่สภานิติบัญญัติเพื่อพิจารณาออกเป็นกฎหมาย เพราะจะกระทบต่อชนชั้นนำของประเทศอย่างรุนแรง ประเทศไทยจึงไม่มีโอกาสได้ใช้กฎหมายมรดกเพื่อกระจายทรัพยากรให้แก่คนในสังคม และการดำรงความสัมพันธ์กับในแนวตั้งระหว่างชนชั้นปกครองกับประชาชน แสดงด้วยแผนภาพดังนี้



อิทธิพลของชนชั้นนำในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดนโยบายและมาตรการของรัฐในการยกระดับราคาสินค้าเกษตร ถึงแม้ว่าจะเป็นกำหนดโดยชนชั้นปกครองสูงสุด (Elite class) แต่ถือได้ว่าเป็นนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้แก่เกษตรกรที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ จัดเป็นนโยบายที่มุ่งการกระจายผลประโยชน์ (Distributive Policy) ให้แก่ประชาชนบางส่วนอย่างเฉพาะเจาะจง ซึ่งในที่นี้คือเกษตรกร ลักษณะของนโยบายประเภทนี้ จะเกี่ยวข้องกับการที่รัฐจัดงบประมาณเพื่อให้การอุดหนุนแก่กลุ่มคนในสังคมบางกลุ่มโดยเจาะจง เช่นการนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนบางกลุ่ม หรือธุรกิจบางประเภทที่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งในกรณีมาตรการยกระดับราคาสินค้าเกษตรนี้ ประชาชนที่ได้รับประโยชน์คือกลุ่มเกษตรกรชาวไร่ ชาวนา ที่ได้รับผลกระทบจากราคาผลผลิตตกต่ำ และเป็นกลุ่มประชาชนที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ที่รัฐบาลต้องให้ความสนใจดูแลใกล้ชิด หากรัฐบาลไม่เข้าไปช่วยเหลืออาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม และอาจส่งผลเสียหายต่อความนิยมทางการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งที่ทุกรัฐบาลพยายามหลีกเลี่ยงและไม่ต้องการให้เกิดขึ้น

ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งของตัวแบบชนชั้นนำในการกำหนดนโยบาย คือการเปลี่ยนแปลงนโยบายแต่เพียงบางส่วน (incremental) ไม่ใช่การก่อเกิดนวัตกรรมใหม่ (innovation) เพราะการเปลี่ยนแปลงนโยบายแบบอดนรกอดน โคน อาจส่งผลกระทบต่อสถานะของชนชั้นปกครอง จะเห็นได้ว่า นโยบายแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร เริ่มทำเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2518 โดยให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) รับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา ปี พ.ศ.2525 เริ่มใช้มาตรการรับจำนำข้าวเปลือก โดยให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นผู้รับจำนำ

โดยชาวนาสามารถเบิกค่าข้าวได้ร้อยละ 80 ของมูลค่า มาตรการเหล่านี้เป็นต้นแบบของมาตรการยกระดับราคาสินค้าเกษตรในปัจจุบัน ซึ่งแต่ละรัฐบาลจะนำมาปรับปรุงคัดแปลงแต่เพียงบางส่วนตามค่านิยมของแต่ละรัฐบาล แต่โดยหลักการแล้วมีรากฐานมาจากแนวคิดเดียวกัน ดังนั้น มาตรการแต่ละยุคสมัยรวมถึงมาตรการที่เกิดขึ้นในรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงแต่เพียงบางส่วนเท่านั้น เพราะเกษตรกรเคยชินกับการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลในรูปแบบนี้เป็นเวลานาน การเปลี่ยนแปลงมาตรการรับจำนำใหม่ถึงแม้ว่าจะดีขึ้นกว่าเดิม แต่หากเกษตรกรไม่ยอมรับอาจส่งผลเสียทางการเมืองได้

การตัดสินใจเลือกนโยบาย เป็นอีกแนวคิดหนึ่งในการศึกษา เพราะจะทำให้เข้าใจบทบาทและอิทธิพลของปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกนโยบายของผู้บริหารประเทศ ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกนโยบาย จำแนกได้ดังนี้

1. ค่านิยม (values) ค่านิยมของผู้ตัดสินใจนโยบายเป็นผลมาจากกระบวนการหล่อหลอมทางสังคมและการเมือง ซึ่งมีผลต่อความเชื่อและค่านิยมของผู้ตัดสินใจนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อม และเป็นที่ยากมากที่จะแยกค่านิยมออกจากการตัดสินใจ มนุษย์ทุกคนย่อมมีค่านิยมส่วนบุคคล (personal values) ดังนั้น การตัดสินใจนโยบายจึงได้รับอิทธิพลอย่างมากจากค่านิยมส่วนตัวของผู้ตัดสินใจ เช่น ผู้นำที่นิยมแนวทางทุนนิยมเสรี ย่อมส่งเสริมการประกอบการค้าเสรี และการทำข้อตกลงทางการค้ากับต่างประเทศ ทั้งที่การค้าเสรีอาจจะกระทบต่อการประกอบอาชีพของกลุ่มเกษตรกร ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ อย่างไรก็ตาม ยังมีค่านิยมประเภทอื่นๆ อีก ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ เช่น ค่านิยมขององค์การ ค่านิยมด้านวิชาชีพ ค่านิยมด้านนโยบาย ค่านิยมด้านอุดมการณ์

2. ความสัมพันธ์กับรูปแบบการเมือง (Political-Party Affiliation) ความจงรักภักดีของนักการเมืองต่อพรรคการเมือง ย่อมมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบาย ในระบบรัฐสภา นักการเมืองในฐานะสมาชิกรัฐสภาจะออกเสียงลงคะแนนเพื่อผ่านกฎหมายใด จะเป็นไปตามมติพรรค ดังนั้นจึงคาดหมายได้ว่าผลของการลงคะแนนเสียงจะออกมาในรูปใด พรรคการเมืองที่ครองเสียงข้างมากในรัฐสภา และมีสมาชิกพรรคการเมืองที่มีความจงรักภักดีจะสามารถกำหนดนโยบายที่เป็นความต้องการของพรรคการเมืองที่เป็นผู้บริหารประเทศได้

3. ผลประโยชน์ของเขตเลือกตั้ง (Constituency Interest) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลสำคัญยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ผู้แทนปวงชนมาจากการเลือกตั้ง นโยบายใดก็ตามที่เป็นความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้ง หรือได้รับการร้องขอ ผู้แทนหรือนักการเมืองจะต้องผลักดันให้นโยบายนั้นเกิดผลเป็นรูปธรรม ในทางตรงกันข้าม นโยบายใดที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในเขตเลือกตั้ง หรือสร้างผลกระทบในทางลบย่อมจะต้องถูกคัดค้าน เพราะ

ผลของนโยบายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจะส่งผลกระทบต่อคะแนนความนิยมทางการเมืองของผู้แทนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป นโยบายยกระดับราคาสินค้าเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนหนึ่ง นักการเมืองคนใดที่คัดค้านหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายนี้ ย่อมไม่มีโอกาสได้รับเลือกตั้งอีกต่อไป เพราะไปขัดผลประโยชน์ของเกษตรกร

4. มติมหาชน มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจทางนโยบาย เพราะการตัดสินใจทางนโยบายที่ขัดต่อมติมหาชน อาจส่งผลกระทบต่อคะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองที่ปกครองประเทศ ซึ่งไม่อาจมองข้ามได้ การกำหนดนโยบายในอดีตที่ผ่านมาหลายครั้ง เกิดจากอิทธิพลของมติมหาชน เช่น การออกกฎหมายยกเลิกการทำป่าไม้ เพราะปรากฏว่าพื้นที่ป่าถูกทำลายลงอย่างรวดเร็ว และเป็นสาเหตุของการเกิดอุทกภัยที่ร้ายแรง ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายจึงไม่อาจมองข้ามปัจจัยนี้ได้

5. ประโยชน์ของสาธารณะ ในทางทฤษฎีแล้ว การกำหนดนโยบายโดยมีประโยชน์สาธารณะเป็นวัตถุประสงค์หลักถือเป็นหัวใจของนโยบายสาธารณะ แต่ก็เป็นการยากที่จะบอกได้ว่านโยบายที่กำหนดมานั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะจริงหรือไม่ เพราะทุกคนย่อมมีทั้งผู้ได้โอกาสและผู้เสียโอกาส การนิยามประโยชน์สาธารณะจึงเป็นการยาก แต่อาจจะอนุมานได้ว่าเป็นประโยชน์ของคนกลุ่มใหญ่ในสังคม และมีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์น้อยที่สุด ประชาชนควรจะได้รับประโยชน์จากผลของนโยบายโดยทั่วถึง เช่นการออกกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ถึงแม้จะกระทบต่อผลประโยชน์ของนักอุตสาหกรรม แต่ตัวนักอุตสาหกรรมเองก็ได้รับประโยชน์จากสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น ดังนั้น การกำหนดนโยบายโดยมีเป้าประสงค์ที่ประโยชน์สาธารณะจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทุกรัฐบาลจะต้องคำนึงถึง เพราะมีผลต่อความนิยมทางการเมือง

จากแนวคิดทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายและมาตรการยกระดับราคาสินค้าทางการเกษตรของรัฐบาลน่าจะประกอบด้วยแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ ว่าด้วยเรื่องทฤษฎีของอุปสงค์ อุปทาน โดยมีสมมติฐานว่าในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยวพืชผลทางการเกษตรจะมีผลผลิตออกสู่ตลาดจำนวนมากในเวลาเดียวกัน ซึ่งเป็นสาเหตุให้ผลผลิตราคาตกต่ำ เพราะผู้ซื้อ หรือพ่อค้ามีความได้เปรียบในการเลือกซื้อสินค้าจากผู้ขายรายใดก็ได้ และสินค้าเกษตรเป็นสินค้าที่ไม่มีความต่าง (commodities) ดังนั้น ถ้าต้องการยกระดับราคาสินค้าให้สูงขึ้น จะต้องทำให้จำนวนอุปทานในตลาดลดน้อยลง เพื่อสร้างอำนาจต่อรองให้แก่เกษตรกร และทำให้กลไกตลาดปรับตัวเข้าสู่จุดดุลยภาพใหม่ แต่การที่รัฐบาลจะเข้าไปปรับซื้อสินค้าจากเกษตรกรทั้งหมดจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก และต้องมีสถานที่เก็บรักษาที่พอเพียง การรับจำนำพืชผลการเกษตร โดยให้เกษตรกรสามารถเก็บรักษาผลผลิตไว้ในยุ้งฉางของตัวเองได้จึงช่วยลดภาระของรัฐลง และทำให้อุปทานจำนวนหนึ่ง

หายไปจากตลาด โดยที่เกษตรกรเองยังมีรายได้จากการจำหน่ายไว้ใช้ในช่วงที่ยังไม่ได้ขายผลผลิตออกไป และเมื่อเกษตรกรเห็นว่าราคาตลาดเป็นที่พอใจ ก็สามารถถ่ถอนผลผลิตไปขายได้ตามที่ต้องการ วิธีการรับจำหน่ายสินค้าเกษตรแตกต่างจากการประกันราคา เพราะหากรัฐบาลจะประกันราคาจะต้องออกเป็นกฎหมายเพื่อบังคับให้ผู้ซื้อทุกรายซื้อสินค้าในราคาประกัน และถ้ามีผลผลิตส่วนเกิน (excess supply) รัฐบาลจะต้องเข้าไปรับซื้อทั้งหมดเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขของการประกันราคาสินค้า แต่การรับจำหน่ายเป็นมาตรการที่ช่วยพยุงไม่ให้ราคาสินค้าในช่วงต้นฤดูตกต่ำลงไปมาก และเกษตรกรยังมีรายได้ไว้ชำระหนี้สินและเลี้ยงชีพในช่วงที่ยังไม่ได้ขายผลผลิตออกไป จึงเป็นมาตรการที่ช่วยพยุงราคาสินค้าในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยว

สำหรับแนวคิดทางด้านทฤษฎีนโยบาย หากพิจารณาในแง่ประเภทของนโยบายจัดได้ว่า เป็นนโยบายที่มุ่งการกระจายผลประโยชน์ (Distributive Policy) เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับ ความเดือดร้อนจากปัญหาผลผลิตราคาตกต่ำ ซึ่งตรงกับหลักเกณฑ์ที่กลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายคือกลุ่มเกษตรกรที่เป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ที่รัฐบาลต้องให้ความสนใจอย่างใกล้ชิด อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากการก่อรูปของนโยบาย ยังเป็นลักษณะของการกำหนดลงมาจากผู้ปกครองประเทศ ซึ่งตรงกับตัวแบบชนชั้นสูง (Elite Model) ที่ขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ในผลของนโยบาย โดยการตัดสินใจอยู่บนผลประโยชน์ทางการเมืองเพื่อหวังผลในการรักษาความนิยมจากคนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยตัวของนโยบายเองไม่มีความแปลกใหม่ หรือเป็นนวัตกรรมใหม่ (innovative) เพียงแต่นำนโยบายเดิมในอดีตมาดัดแปลง เพิ่มเติมใหม่เพียงบางส่วนเพื่อสร้างพึงพอใจแก่ผู้รับผลประโยชน์จากนโยบาย เพราะเกรงว่าการคิดค้นนโยบายใหม่อาจไม่ได้รับการยอมรับจากเกษตรกรซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออนาคตทางการเมือง และนโยบายเดิมเป็นที่คุ้นเคยอยู่แล้ว

การจัดทำนโยบายและมาตรการยกระดับราคาสินค้าเกษตรจึงมีทั้งแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ และการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) ซึ่งมีความสำคัญทั้งสองแนวทาง เพื่อให้การกำหนดนโยบายบรรลุวัตถุประสงค์ทั้งของผู้กำหนดนโยบาย คือฝ่ายบริหาร และผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายคือเกษตรกร โดยฝ่ายบริหารได้รับความนิยมทางการเมือง และเกษตรกรได้รับการบรรเทาความเดือดร้อนจากราคาผลผลิตตกต่ำ

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยเรื่องนโยบายและมาตรการยกระดับราคาสินค้าเกษตรเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยทำการศึกษาจากผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกันนโยบาย รวมทั้งการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังศึกษาด้วยวิธีเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยใช้แบบสอบถามเพื่อศึกษาผลกระทบจากนโยบายยกระดับราคาและมาตรการของรัฐที่มีต่อหน่วยงานของรัฐ ผลกระทบจากนโยบายยกระดับราคาและมาตรการของรัฐที่มีต่อผู้ปฏิบัติตามนโยบาย และผลกระทบจากนโยบายยกระดับราคาและมาตรการของรัฐที่มีต่อประชาชน โดยมีรายละเอียดของการศึกษาดังนี้

3.1 รูปแบบการวิจัย

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการศึกษาจากแนวความคิด ทฤษฎี เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เอกสารทางราชการเกี่ยวกับนโยบายยกระดับราคาและมาตรการของรัฐในการยกระดับราคาสินค้าเกษตร เพื่อนำความรู้จากเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องในนโยบายมาใช้ในการพัฒนารอบแนวความคิดในการศึกษาและการกำหนดตัวแปรหลักในการศึกษาครั้งนี้ หลังจากนั้นได้ทำการศึกษาภาคสนามโดยการออกไปสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกันนโยบาย และสังเกตสภาพแวดล้อมของหน่วยงานต่างๆตามตัวแปรที่ได้พัฒนาขึ้นมา

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการวิจัยแบบสำรวจ (Survey Research) โดยสำรวจผลกระทบจากนโยบายยกระดับราคาและมาตรการของรัฐที่มีต่อประชาชน ในเรื่อง การมีส่วนร่วมในนโยบายการประกันสินค้าเกษตรและการได้รับบริการ การได้รับบริการในด้านต่างๆ ความพึงพอใจในการได้รับบริการในด้านต่างๆ

3.2 หน่วยวิเคราะห์ (Unit of Analysis) และประชากรกลุ่มตัวอย่าง (Population)

หน่วยวิเคราะห์ที่ผู้วิจัยใช้ในการศึกษา คือ บุคลากรของรัฐ และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกันนโยบาย เช่น เกษตรกร เจ้าของโรงสี

1. ทำการสำรวจเกษตรกรไทยที่ได้รับผลจากนโยบายและมาตรการยกระดับราคาของรัฐ

2. ทำการสำรวจองค์กรหรือสถาบันเอกชนที่เข้าร่วมโครงการระดับราคาสินค้าเกษตร เช่น สมาคมโรงสี โรงสีในท้องถิ่น
3. ทำการสำรวจหน่วยงานของรัฐที่นำนโยบายและมาตรการระดับราคาสินค้าเกษตรไปปฏิบัติ เช่น องค์กรคลังสินค้า องค์กรตลาดเพื่อเกษตรกร กรมการค้าภายใน
4. ทำการสำรวจผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย

วิธีการสำรวจจะใช้วิธีการสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล รวมถึงการตอบแบบสอบถาม เพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วนตามกรอบการศึกษา และงบประมาณ

3.3 แนวทางการสัมภาษณ์

แนวทางการสัมภาษณ์ของการศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาแนวคิดและวิธีการกำหนดนโยบายของรัฐ การบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย รวมทั้งข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ จากบุคคลที่เกี่ยวข้อง

3.4 ตัวแปรที่ศึกษาและตัวชี้วัด

การศึกษาในเชิงคุณภาพ ได้กำหนดตัวแปรในเชิงพรรณนาหรือประเด็นการศึกษาไว้ดังนี้

1. มาตรการของรัฐที่ได้ดำเนินการไปแล้วในช่วงการบริหารงานของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ประกอบด้วย
 - 1.1 มาตรการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีและนาปรัง
 - 1.2 มาตรการแทรกแซงตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์
 - 1.3 มาตรการแทรกแซงตลาดเมล็ดกาแฟ
 - 1.4 มาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง
 - 1.5 มาตรการแก้ไขปัญหาลำไย
2. แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่
 - 2.1 แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์
 - 2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบาย
 - 2.3 นำแนวคิดทฤษฎีทั้งสองมาวิเคราะห์มาตรการต่างๆในข้อ 1
3. ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินนโยบาย
 - 3.1 ปัญหาอุปสรรคในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีและนาปรัง
 - 3.2 ปัญหาอุปสรรคในโครงการรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

- 3.3 ปัญหาอุปสรรคในโครงการรับจํานําเมล็ดกาแฟ
- 3.4 ปัญหาอุปสรรคในโครงการรับจํานําเมล็ดมะพร้าว
- 3.5 ปัญหาอุปสรรคในการจัดการตลาดลำไย
- 4. ผลกระทบจากนโยบาย
 - 4.1 ผลกระทบที่มีต่อหน่วยงานของรัฐ
 - 4.2 ผลกระทบที่มีต่อผู้ปฏิบัติตามนโยบาย

การศึกษาในเชิงปริมาณ ได้กำหนดตัวแปรในการศึกษาไว้ดังนี้

ผลกระทบที่มีต่อประชาชน โดยกำหนดตัวแปรที่ศึกษาดังต่อไปนี้

- 1.คุณลักษณะของประชากรที่ศึกษา
- 2.การมีส่วนร่วมในนโยบายการประกันสินค้าเกษตรและการได้รับบริการ
- 3.การได้รับบริการของเจ้าหน้าที่ในด้านต่างๆ

รายละเอียดของตัวแปรที่ศึกษาในเชิงปริมาณ

คุณลักษณะของประชากรที่ศึกษา แบ่งเป็น

- ภูมิลำเนา
- เพศ
- อายุ
- การศึกษา

การมีส่วนร่วมในนโยบายการประกันสินค้าเกษตร

- ไม่เคยมีส่วนร่วม
- มีส่วนร่วมในมาตรการรับจํานําข้าวเปลือก
- มีส่วนร่วมในมาตรการแก้ปัญหาลำไย
- มีส่วนร่วมในมาตรการแทรกแซงตลาดข้าวโพด
- มีส่วนร่วมในมาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง
- มีส่วนร่วมในมาตรการแทรกแซงตลาดเมล็ดกาแฟ

การได้รับบริการของเจ้าหน้าที่ในด้านต่างๆ

- การบริการในด้านการให้ข้อมูลข่าวสาร
- การบริการในด้านการช่วยเหลือเกษตรกร
- การขอคำแนะนำเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ
- การขอคำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการ

- การขอคำแนะนำเกี่ยวกับการช่วยเหลือ
- การขอคำแนะนำเกี่ยวกับประโยชน์ที่ได้รับ
- การถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่เกษตรกร
- ท่านได้รับคำแนะนำในที่เป็นประโยชน์

3.5 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) เพื่ออธิบายตัวแปรต่างๆ ที่ศึกษา ได้แก่

1. ค่าความถี่ ค่าร้อยละ
 2. ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
 3. ค่าพิสัย ค่าสูงสุด และค่าต่ำสุด
-

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์นโยบาย

นับตั้งแต่รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศ ได้ประกาศนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรหลายมาตรการ เช่นการพักหนี้เกษตรกร กองทุนหมู่บ้านซึ่งเป็นมาตรการทางอ้อมที่ช่วยเพิ่มรายได้นอกการเกษตรให้แก่เกษตรกร แต่การวิจัยครั้งนี้จะมุ่งศึกษาเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับสินค้าเกษตรที่สำคัญ และมีผลต่อเกษตรกรจำนวนมาก ได้แก่ ข้าว ลำไย มันสำปะหลัง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และเมล็ดกาแฟ เป็นต้น

นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับราคาสินค้าเกษตรในสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ส่วนใหญ่เป็นมาตรการแทรกแซงทางด้านราคา โดยการรับจำนำพืชผลทางการเกษตร ซึ่งนำออกใช้ในช่วงต้นฤดูการเก็บเกี่ยว ในขณะที่มีผลผลิตออกสู่ตลาดพร้อมกันจำนวนมาก ส่งผลให้ราคาสินค้าตกต่ำ ซึ่งเป็นไปตามหลักของอุปสงค์และอุปทาน ในขณะเดียวกันเกษตรกร ชาวไร่ ชาวนาก็มีความจำเป็นต้องนำเงินไปใช้จ่ายในชีวิตประจำวันและชำระหนี้สิน ดังนั้น รัฐบาลจึงพยายามช่วยเหลือเกษตรกร โดยนำมาตราการรับจำนำพืชผลทางการเกษตรมาใช้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรสามารถชะลอการขายผลผลิตออกไประยะหนึ่ง จนกว่าระดับราคาจะเพิ่มขึ้นจนเป็นที่พอใจ ในขณะเดียวกันก็ยังมีรายได้มาใช้จ่ายตามความจำเป็น

ในการดำเนินนโยบายเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร รัฐบาลได้มอบหมายให้ กรมการค้าภายใน องค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นหน่วยงานหลัก ทำหน้าที่รับจำนำผลผลิตของเกษตรกร แต่ละหน่วยงานอาจได้รับมอบหมายให้ทำงานร่วมกัน หรือแยกกันทำ ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น และประเภทของผลผลิต และ เช่นการรับจำนำข้าว มอบหมายให้กรมการค้าภายใน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ดำเนินการรับจำนำ โดยกรมการค้าภายในทำหน้าที่รับจำนำ และออกหลักฐานเป็นประทวนสินค้าให้ชาวนานำไปขอขู้เงินกับธนาคาร ขณะเดียวกัน ธกส. รับจำนำข้าวของเกษตรกรที่ยุ้งฉาง หรือกรณีการรับจำนำลำไย รัฐบาลมอบให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลาง ร่วมกับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือก ทำหน้าที่รับจำนำลำไยจากเกษตรกร เป็นต้น

ในการรับจำนำสินค้าเกษตรของรัฐบาลนั้น รัฐบาลจะประกาศหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรับจำนำ รวมทั้งราคารับจำนำเป็นราคาเดียวกันหมด โดยแยกตามคุณภาพของสินค้า เช่นราคาจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิ ชนิดสีได้ต้นข้าว 42 กรัม ราคาจำนำตันละ 10,000 บาท ข้าวเปลือกเจ้า 100% (ชนิดสีเป็นข้าวสาร 100%) ตันละ 6,900 บาท ราคาประกันนี้จะใช้กับชวานาทุกราชและทุกพื้นที่เหมือนกันหมดทั้งประเทศไม่ว่าจะอยู่ในภาคใดก็ตาม การรับจำนำในราคาเดียวกันเช่นนี้เคยมีผู้ศึกษาไว้รายงานว่าเป็นการบิดเบือนตลาด เพราะแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันทั้งสภาพตลาดและการขนส่ง เพราะฉะนั้นการตั้งราคาจำนำจึงควรคำนึงถึงสภาพตลาดที่แตกต่างกันและตั้งราคาจำนำให้แตกต่างกันด้วย ไม่ใช่ราคาเดียวกันทั้งประเทศอย่างที่เคยปฏิบัติกันมา นอกจากนี้ยังต้องคำนึงสถานการณ์ตลาดในต่างประเทศด้วยเช่นกัน หากราคาประกันสูงกว่าราคาส่งออก ก็จะทำให้การส่งออกพืชผลที่รับจำนำไปต่างประเทศมีความลำบาก ดังนั้นราคาจำนำสินค้าเกษตรจะต้องสัมพันธ์กับนโยบายการส่งออกสินค้าเกษตรชนิดนั้นๆด้วย

4.1 การดำเนินงานตามนโยบายของหน่วยงานรัฐ

หน่วยงานหลักที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลเรื่องการรับจำนำพืชผลทางการเกษตร ได้แก่ กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ เนื่องจากมีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้า ตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ทำหน้าที่ ...*แทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรเท่าที่จำเป็นเพื่อสร้างเสถียรภาพของราคาและลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับเกษตรกร...* จึงได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่นี้มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จากรายงานผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลที่สำคัญของกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ในรอบ 3 ปี (กุมภาพันธ์ 2544 – กุมภาพันธ์ 2546) รายงานว่าการดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร โดยใช้เงินกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ในช่วงปี 2544 – 2546 ได้มีการอนุมัติเงินช่วยเหลือสินค้าเกษตรไปแล้วรวม 23,208.06 ล้านบาท ในจำนวนนี้เงินส่วนหนึ่งนำไปใช้ในการรับจำนำพืชผลทางการเกษตรที่สำคัญ ได้แก่ ข้าวเปลือก ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เมล็ดกาแฟ มันสำปะหลัง และลำไยอบแห้ง

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่รัฐบาลนายกรัฐมนตรีนพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ขึ้นมาบริหารประเทศ ได้มีนโยบายให้มีการบริหารสินค้าพืชผลทางการเกษตรแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนจึงได้เพิ่มบทบาทในองค์กรตลาดเพื่อเกษตรกร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เข้ามาทำหน้าที่ดำเนินการจัดการตลาดลำไย ร่วมกับเอกชน

ในส่วนต่อไปนี้จะเป็นการกล่าวถึงการดำเนินงานตามนโยบายหรือมาตรการที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ไปดำเนินการ โดยแยกเป็นนโยบายหรือมาตรการตามประเภทของผลผลิตที่สำคัญๆ ประกอบด้วย

1. มาตรการรับจำนำข้าว
 - 1.1 มาตรการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี
 - 1.2 มาตรการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง
2. โครงการแทรกแซงตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์
3. โครงการแทรกแซงตลาดเมล็ดกาแฟ
4. โครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง
5. การจัดการตลาดลำไย

4.1.1 มาตรการรับจำนำข้าว

ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศผู้ผลิตข้าวมากเป็นอันดับ 6 ของโลก โดยมีสัดส่วนผลผลิตประมาณร้อยละ 4.5 ของปริมาณผลผลิตข้าวทั้งหมดของโลก โดยมีจีนเป็นประเทศที่ผลิตข้าวได้มากที่สุด รองลงไปได้แก่ อินเดีย อินโดนีเซีย บังกลาเทศ และเวียดนาม แต่เมื่อพิจารณาในแง่ของผลผลิตต่อไร่แล้ว ไทยมีผลผลิตข้าวนาปีเฉลี่ยประมาณ 406 กิโลกรัมต่อไร่ ซึ่งถือว่าต่ำมากเมื่อเทียบกับสหรัฐอเมริกา ผู้ผลิตอันดับ 10 ของโลก ที่สามารถผลิตข้าวได้ผลผลิตต่อไร่สูงที่สุดถึง 1,240 กิโลกรัมต่อไร่ รองลงมาได้แก่ จีน เวียดนาม เมียนมาร์ ปากีสถาน อินเดีย ผลิตได้ประมาณ 970, 714, 490, 475 และ 470 กิโลกรัม ตามลำดับ ปัญหาสำคัญที่ทำให้ผลผลิตต่อไร่ข้าวของไทยมีปริมาณต่ำเมื่อเทียบกับประเทศคู่แข่งรายอื่นๆ เนื่องจากการทำนาของไทยต้องอาศัยน้ำฝนเป็นปัจจัยหลัก หรือที่เรียกว่าเกษตรน้ำฝน (Rain fed Agriculture) พื้นที่ทำนาส่วนใหญ่อาศัยธรรมชาติ จึงมีความไม่แน่นอนเพราะความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศ ซึ่งเป็นสิ่งที่ควบคุมไม่ได้ และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ข้าวไทย มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ และมีคุณภาพต่ำ การแก้ไขปัญหาจึงจำเป็นต้องเพิ่มพื้นที่ชลประทานให้มากขึ้น โดยในปัจจุบันพื้นที่ทำการเกษตรของไทยมีประมาณ 133 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ทำนาประมาณ 63 ล้านไร่ ในจำนวนนี้อยู่ในเขตพื้นที่ชลประทานเพียง 22 ล้านไร่ หรือประมาณ 1 ใน 3 ของพื้นที่นาทั้งหมด และส่วนใหญ่อยู่ในภาคกลาง จึงสามารถทำนาได้ปีละ 2 ครั้งหรือมากกว่า ในขณะที่แหล่งปลูกข้าวอื่นที่สำคัญ เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีพื้นที่ชลประทานน้อยทำนาได้เพียงปีละครั้งเดียว

ตารางที่ 4.1 พื้นที่เก็บเกี่ยว ผลผลิต และผลผลิตต่อไร่ของประเทศผู้ผลิตข้าวที่สำคัญ ปี 2545 – 2548

ประเทศ	พื้นที่เก็บเกี่ยว (1,000 ไร่)			ผลผลิต (1,000 ตัน)			ผลผลิตต่อไร่ (ก.ก.)		
	2545	2546	2547	2545	2546	2547	2545	2546	2547
ผลผลิตโลก	920,878	950,275	955,642	570,434	585,687	607,699	619	616	636
จีน	178,180	167,376	183,875	176,342	162,304	186,730	990	970	1,016
อินเดีย	252,563	275,000	265,625	108,900	130,400	124,400	431	474	468
อินโดนีเซีย	72,007	71,733	73,454	51,490	52,079	53,100	715	726	723
บังคลาเทศ	67,319	67,650	68,750	37,593	39,090	37,910	558	578	561
เวียดนาม	46,902	46,558	46,250	34,447	34,519	35,500	734	741	768
ไทย ^{1/}	63,284	60,335	63,709	26,523	26,057	27,038	419	432	424
พม่า	38,750	41,563	37,500	22,780	24,640	23,000	588	593	613
ฟิลิปปินส์	25,289	25,588	25,000	13,271	14,031	14,200	525	548	568
บราซิล	19,662	19,918	23,322	10,457	10,320	13,356	532	518	573
ญี่ปุ่น	10,550	10,406	10,313	11,111	9,740	11,400	1,053	936	1,105
อื่นๆ	146,372	164,148	157,844	77,520	82,057	81,065	530	503	514

ที่มา: องค์การอาหารและเกษตรกรรมแห่งสหประชาชาติ

หมายเหตุ:^{1/} สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากปริมาณการส่งออกข้าว ประเทศไทยถูกจัดเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวติดอันดับ 2 ของโลกรองจากจีนเท่านั้น และในปีการผลิต 2546/2647 สามารถส่งออกได้เป็นอันดับหนึ่งถึง 9.99 ล้านตันข้าวสาร คิดเป็นร้อยละ 38.47 ของปริมาณการส่งออกข้าวสารของโลก รองลงไปได้แก่เวียดนาม ซึ่งในอนาคตอันใกล้จะเป็นคู่แข่งที่สำคัญของไทย ส่งออกได้ 4.20 ล้านตันข้าวสาร สหรัฐอเมริกา 3.00 ล้านตันข้าวสาร อินเดีย 2.80 ล้านตันข้าวสาร ปากีสถาน 1.80 ล้านตันข้าวสาร และจีน 0.80 ล้านตันข้าวสาร ตามลำดับ สำหรับการส่งออกในปี 2548 ส่วนแบ่งการตลาดโลกของไทยลดลงเหลือร้อยละ 32.78 เนื่องจากปริมาณการส่งออกลดลงเหลือเพียง 7.50 ล้านตันข้าวสาร มูลค่าประมาณ 90,000 ล้านบาท คู่แข่งที่สำคัญของไทยได้แก่ สหรัฐอเมริกา เวียดนาม จีน อินเดีย ปากีสถาน เมียนมาร์

ข้าวที่ปลูกในประเทศไทยเป็นข้าวเมล็ดยาว (Indica type) สามารถปลูกได้ปีละ 2 ครั้ง คือ ฤดูนาปี และฤดูนาปรัง ข้าวนาปีของไทยหมายถึงข้าวที่ปลูกในช่วง 1 พฤษภาคม – 31 ตุลาคม ยกเว้นภาคใต้ฝั่งตะวันออก ได้แก่ นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ปลูกช่วง

16 มิถุนายน – 28 กุมภาพันธ์ ข้าวนาปีอาศัยน้ำฝนเป็นหลัก (rain fed) จึงปลูกได้ทุกจังหวัด ทุกพื้นที่ ทั้งในและนอกเขตชลประทาน

ส่วนข้าวนาปรังหมายถึงข้าวที่ปลูกระหว่าง 1 พฤศจิกายน – 30 เมษายน ยกเว้นภาคใต้ฝั่ง ตะวันออก ปลูกระหว่าง 15 มีนาคม – 15 มิถุนายน ส่วนใหญ่ปลูกในเขตชลประทาน เพราะเป็นการ ปลูกนอกฤดูฝน ต้องอาศัยน้ำจากระบบชลประทาน หรือแหล่งน้ำอื่นๆ เช่น น้ำจากเขื่อน น้ำคลอง ส่วนพันธุ์ข้าวที่ใช้ปลูกเป็นพันธุ์ กข. ซึ่งให้ผลผลิตสูงกว่าข้าวนาปี พื้นที่ปลูกข้าวส่วนใหญ่อยู่ใน ภาคกลาง เพราะมีระบบชลประทานมากกว่าภาคอื่นๆ

ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยมีอัตราการเพิ่มพื้นที่การผลิตน้อยมาก และมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากผลผลิตให้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่า ประกอบกับการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ทำให้ ชาวนาขายที่นาเพื่อนำไปสร้างโรงงานอุตสาหกรรม สำหรับพื้นที่การปลูกข้าวนาปี ในช่วงปี 2543 – 2547 มีอัตราการเจริญเติบโตร้อยละ -0.22 จากพื้นที่ 57.775 ล้านไร่ ในปี 2543 เหลือ 57.480 ล้าน ไร่ ในปี 2547 ส่วนการปลูกข้าวนาปรังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น อัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 4.64 จากพื้นที่ เพาะปลูก 7.861 ล้านไร่ ในปี 2543 เพิ่มขึ้นเป็น 9.432 ล้านไร่ ในปี 2547 มีข้อสังเกตว่าพื้นที่ที่ใช้ ปลูกข้าวนาปรัง ไม่สามารถนับรวมเป็นพื้นที่ทำนาของทั้งประเทศได้ เพราะพื้นที่ปลูกนาปรังก็คือ พื้นที่ที่ใช้ปลูกข้าวนาปี ซึ่งเป็นที่นาผืนเดียวกัน เพียงแต่มีการปลูก 2 ครั้ง อัตราการเพิ่มขึ้นของนา ปรังเพียงแต่แสดงให้เห็นชานาหันมาปลูกข้าวนาปรังเพิ่มขึ้น ไม่ใช้การเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกข้าวของ ประเทศ

ด้านผลผลิตข้าวของไทยในช่วงที่ผ่านมาปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้นไม่มากนัก ซึ่งเป็นไปใน ทิศทางเดียวกับแนวโน้มการเพิ่มของพื้นที่การผลิต โดยผลผลิตข้าวนาปีมีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยลดลง ร้อยละ -1.27 จากที่เคยผลิตได้ 19.788 ล้านตันเมื่อปี 2543 ผลผลิตลดลงเหลือเพียง 18.645 ล้านตัน ในปี 2547 ในทางกลับกันผลผลิตข้าวนาปรังมีอัตราการผลิตเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.81 ซึ่งสอดคล้องกับ อัตราการเพิ่มของพื้นที่ โดยผลผลิตในปี 2547 มีปริมาณ 6.332 ล้านตัน จากที่เคยผลิตได้ 5.156 ล้าน ตันในปี 2543

ตารางที่ 4.2 ผลผลิตข้าวนาปี และข้าวนาปรัง ปี 2543 – 2547

หน่วย: ล้านตันข้าวเปลือก

ปี	ข้าวนาปี	ข้าวนาปรัง	ผลผลิตรวม
2543	19.788	5.156	24.944
2544	20.899	6.056	26.955
2545	19.631	5.624	25.255

2546	20.706	6.426	27.132
2547	18.645	6.332	24.977

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สำหรับผลผลิตข้าวเปลือกนาปีและนาปรังของปี 2548 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รายงานว่า ผลผลิตข้าวเปลือกนาปีมีปริมาณ 23.39 ล้านตัน และผลผลิตข้าวเปลือกนาปรัง 6.43 ล้านตัน รวมผลผลิตข้าวทั้งประเทศในปี 2548 มีปริมาณทั้งสิ้น 29.82 ล้านตัน

อุปสงค์ข้าวเปลือกของไทยในแต่ละปี ประกอบด้วย ความต้องการเก็บไว้ทำพันธุ์หรือไว้ปลูกในปีต่อไป ประมาณปีละ 1.1 ล้านตัน ใช้เป็นวัตถุดิบในการแปรเป็นข้าวสารเพื่อการบริโภคภายในประเทศประมาณ 10.5 ล้านตัน (คำนวณจากอัตราการบริโภคแป้ง (ข้าว) ปี 2543/44 จำนวน 106 กก./คน หรือ 160 กก. ข้าวเปลือก โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ) ใช้เพื่อการส่งออกเฉลี่ยประมาณ 7.5 ล้านตันข้าวสาร ยกเว้นปี 2547 ที่ส่งออกได้สูงสุดเป็นประวัติการณ์ 9.9 ล้านตัน และที่เหลือใช้ในกิจการอื่นๆ

ทุกครั้งที่ผลผลิตข้าวออกสู่ตลาด ทั้งข้าวนาปี และข้าวนาปรัง รัฐจะมีมาตรการเพื่อเข้าแทรกแซงราคาข้าวเปลือก เพื่อยกระดับราคาให้สูงกว่าราคาตลาด ซึ่งส่วนใหญ่แล้วราคารับจํานำแต่ละปีจะสูงกว่าปีก่อนหน้าทุกครั้งไป สร้างความพอใจให้แก่เกษตรกร จากนี้จะเป็นการเสนอมาตรการรับจํานำข้าวเปลือกนาปี และมาตรการรับจํานำข้าวเปลือกนาปรังเพื่อทำการศึกษาดังนี้

1. มาตรการรับจํานำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2547/48

เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2547 คณะกรรมการนโยบายข้าวพิจารณาอนุมัติมาตรการรับจํานำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2547/48 มีรายละเอียด ดังนี้

1.1 เป้าหมาย ปริมาณรับจํานำข้าวรวมทุกประเภท 9.0 ล้านตันข้าวเปลือก แยกเป็นข้าวเปลือกแต่ละชนิดดังนี้

- 1) ข้าวเปลือกหอมมะลิ ปริมาณ 5.0 ล้านตัน โดยจะรับจํานำตามชั้นคุณภาพ
- 2) ข้าวเปลือกเหนียว ปริมาณ 1.0 ล้านตัน
- 3) ข้าวเปลือกเจ้านาปี ปริมาณ 3.0 ล้านตัน

1.2 ระยะเวลารับจํานำ เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2547 – 28 กุมภาพันธ์ 2548 ยกเว้นภาคใต้ เริ่มตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ – พฤษภาคม 2548 ส่วนระยะเวลาโครงการเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2547 – 31 ตุลาคม 2548

1.3 ระยะเวลาไถ่ถอน กำหนดให้ไถ่ถอนภายในเวลา 3 เดือน นับถัดจากเดือนที่รับ
 จำนำ

1.4 ราคารับจำนำ กำหนดให้ราคารับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิตามชั้นคุณภาพโดย
 ปรับราคาสูงขึ้นจากปี 2546/47 ต้นละ 2,000 บาท ทุกชั้นคุณภาพ สำหรับข้าวเปลือกเจ้าในปีพันธุ์ไว
 แสงและพันธุ์ไม่ไวแสงให้กำหนดราคารับจำนำเท่ากัน โดยปรับสูงขึ้นจากปีที่ผ่านมาต้นละ 1,265 –
 1,440 บาท ข้าวเปลือกปทุมธานีให้ปรับราคารับจำนำสูงขึ้นจากปีที่ผ่านมาต้นละ 600 บาท
 ข้าวเปลือกหอมสุพรรณบุรีให้ปรับราคาจำนำสูงขึ้นจากปีที่ผ่านมาต้นละ 1,100 บาท ส่วน
 ข้าวเปลือกเหนียวให้ปรับราคารับจำนำสูงขึ้นจากปีที่ผ่านมา ต้นละ 1,300 บาทและ 1,350 บาท โดย
 เป็นราคารับจำนำ ณ ความชื้นไม่เกิน 15% ดังนี้

1) ข้าวเปลือกหอมมะลิ

ชนิดสีได้ต้นข้าว 42 กรัม	ต้นละ	9,000	บาท
ชนิดสีได้ต้นข้าว 40 กรัม	ต้นละ	8,900	บาท
ชนิดสีได้ต้นข้าว 38 กรัม	ต้นละ	8,800	บาท
ชนิดสีได้ต้นข้าว 36 กรัม	ต้นละ	8,700	บาท

โดยราคารับจำนำไปประทวนให้ปรับเพิ่ม – ลดตามจำนวนกรัม ในอัตรากรัมละ 50 บาท
 ส่วนราคารับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิที่ยังค้างเกษตรกรให้กำหนดราคารับจำนำต้นละ 8,700 บาท
 และสำหรับราคารับจำนำข้าวเปลือกหอมจังหวัดในภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง เป็นราคารับ
 จำนำไปประทวนระหว่างต้นละ 7,460 – 7,700 ทั้งนี้ให้เป็นไปตามคุณภาพที่กำหนด

2) ข้าวเปลือกเจ้า (พันธุ์ไวแสงและพันธุ์ไม่ไวแสง)

ข้าวเปลือกเจ้า 100% (ชนิดสีเป็นข้าวสาร 100%)	ต้นละ	6,600	บาท
ข้าวเปลือกเจ้า 5% (ชนิดสีเป็นข้าวสาร 5%)	ต้นละ	6,500	บาท
ข้าวเปลือกเจ้า 10% (ชนิดสีเป็นข้าวสาร 10%)	ต้นละ	6,400	บาท
ข้าวเปลือกเจ้า 15% (ชนิดสีเป็นข้าวสาร 15%)	ต้นละ	6,300	บาท
ข้าวเปลือกเจ้า 25% (ชนิดสีเป็นข้าวสาร 25%)	ต้นละ	6,200	บาท

3) ข้าวเปลือกปทุมธานี ต้นละ 6,600 บาท

4) ข้าวเปลือกหอมสุพรรณบุรี ต้นละ 6,500 บาท

5) ข้าวเปลือกเหนียว

ข้าวเปลือกเหนียว 10% เมล็ดขาว	ต้นละ	7,200	บาท
ข้าวเปลือกเหนียวชนิดละ	ต้นละ	7,000	บาท

ต่อมาเมื่อรัฐบาลเริ่มโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2547/48 ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าว ได้ประกาศปรับราคารับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิใหม่จากเดิมราคาตันละ 8,700 – 9,000 บาท ปรับเป็น 9,000 – 10,000 บาท ให้มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2547 เป็นต้นไป ส่วนราคารับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2547/48 ในวันที่ 1 พฤศจิกายน 2547 เป็นต้นไป ส่วนราคารับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิที่ยุ้งฉางของเกษตรกร ปี 2547/48 ให้กำหนดราคารับจำนำตันละ 9,700 บาท และข้าวเปลือกหอมจังหวัด ในภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง ปี 2547/48 ราคารับจำนำใบประทวนเป็นไปตามคุณภาพที่กำหนด โดยให้ปรับเพิ่ม – ลด ตามจำนวนกรัมในอัตราร้อยละ 40 บาท ส่วนราคารับจำนำข้าวเปลือกหอมจังหวัดที่ยุ้งฉางเกษตรกร ให้กำหนดราคารับจำนำตันละ 7,460 บาท

1.5 หน่วยงานดำเนินการและวิธีการ

- **ธ.ก.ส.** รับจำนำจากเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่มียุ้งฉางเป็นของตนเอง รวมจำนวน 4.5 ล้านตันข้าวเปลือก จำแนกเป็นข้าวเปลือกหอมมะลิ จำนวน 3.0 ล้านตัน ข้าวเปลือกเจ้านาปี จำนวน 0.5 ล้านตัน และข้าวเปลือกเหนียว จำนวน 1.0 ล้านตัน
- **อศส.** รับจำนำผ่านโรงสีสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร และโรงสีทั่วไป โดยฝากเก็บในคลังกลาง/ไซโล การรับจำนำและออกใบประทวนให้ อศส. รับฝากและออกใบประทวน และ ธ.ก.ส. รับจำนำใบประทวนที่ อศส. ออกให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่ไม่มียุ้งฉางเป็นของตนเอง รวมจำนวน 4.5 ล้านตันข้าวเปลือก จำแนกเป็นข้าวเปลือกหอมมะลิ จำนวน 2.0 ล้านตัน และข้าวเปลือกเจ้านาปี จำนวน 2.5 ล้านตัน

1.6 ผลการรับจำนำ ผลการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี 2547/48 ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2547 ถึงวันที่ 15 พฤษภาคม 2548 (ปรับปรุงเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2548) มีจังหวัดที่เปิดรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2547/48 รวม 63 จังหวัด แบ่งเป็นภาคเหนือ 17 จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 19 จังหวัด ภาคกลาง 24 จังหวัด ภาคใต้ 3 จังหวัด มีโรงสีเข้าร่วมโครงการรับจำนำ 801 โรง เปิดจุดรับจำนำ 686 จุด เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจำนำมีจำนวน 539,810 ราย ผลการรับจำนำแยกเป็นข้าวเปลือกเจ้า 2,917,643 ตัน ข้าวหอมมะลิ 2,176,586 ตัน ข้าวหอมจังหวัด 153,887 ตัน ข้าวปทุมธานี 3,051 ตัน ข้าวเหนียว (เฉพาะ ธ.ก.ส.) 44,070 ตัน รวมการรับจำนำข้าวทุกชนิด 5,295,237 ตัน

2. มาตรการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2548/49

เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2548 คณะกรรมการนโยบายข้าวได้ประชุมวงกรอบแนวทางการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2548/49 เห็นชอบให้ประกาศราคาจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2548/49 เป็นการล่วงหน้า เพื่อสร้างความมั่นใจในแนวทางช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาลและ

รองรับผลผลิตข้าวเปลือกที่จะออกสู่ตลาดในช่วง 2-3 เดือนข้างหน้า โดยกำหนดเป้าหมายและวิธีการดำเนินการดังต่อไปนี้

2.1 เป้าหมาย กำหนดเป้าหมายการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2548/49 จำนวน 9.0 ล้านตัน ประกอบด้วย ข้าวเปลือกหอมมะลิ จำนวน 5.0 ล้านตัน ข้าวเปลือกเจ้านาปี จำนวน 3.0 ล้านตัน และข้าวเปลือกเหนียว จำนวน 1.0 ล้านตัน

2.2 ระยะเวลารับจำนำ เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2548 – 28 กุมภาพันธ์ 2549 ภาคใต้เริ่มรับจำนำตั้งแต่ เดือนกุมภาพันธ์ – พฤษภาคม 2549 ระยะเวลาโครงการ เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2548 – 31 ตุลาคม 2549

2.3 ระยะเวลาไถ่ถอน เกษตรกรสามารถไถ่ถอนข้าวเปลือกที่นำมาจำนำได้ ภายใน 3 เดือน นับถัดจากเดือนที่รับจำนำกรณีใบประทวน และ 4 เดือนนับถัดจากเดือนที่รับจำนำกรณีผู้ฉงน

2.4 ราคาจำนำ ในการประชุมครั้งที่ 3/2548 วันที่ 9 กันยายน 2548 ของคณะกรรมการนโยบายข้าวได้อนุมัติให้เพิ่มราคารับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2548/49 สูงขึ้นจากราคารับจำนำที่ กนข. ได้อนุมัติไปแล้วเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2548 อีกตันละ 200 บาท (ยกเว้นข้าวเปลือกหอมมะลิ) เพื่อให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีรายได้เพิ่มขึ้น สอดคล้องกับภาวะราคาตลาดและค่าครองชีพ ดังนั้นราคารับจำนำข้าวนาปี ปีการผลิต 2548/49 ณ ความชื้น 15% จึงเป็นดังนี้

1) ข้าวเปลือกหอมมะลิ

ชนิดสีได้ตันข้าว 42 กรัม	ตันละ	10,000 บาท
ชนิดสีได้ตันข้าว 40 กรัม	ตันละ	9,900 บาท
ชนิดสีได้ตันข้าว 38 กรัม	ตันละ	9,800 บาท
ชนิดสีได้ตันข้าว 36 กรัม	ตันละ	9,700 บาท

ราคารับจำนำใบประทวนข้างต้นให้ปรับเพิ่ม – ลดตามจำนวนกรัมในอัตรากกรัมละ 50 บาท ส่วนราคารับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิที่ผู้ฉงนของเกษตรกรให้กำหนดราคารับจำนำตันละ 10,000 บาทสำหรับราคารับจำนำข้าวเปลือกหอมจังหวัดในภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง เป็นราคารับจำนำใบประทวนระหว่างตันละ 7,460 บาท – 7,700 บาท

2) ข้าวเปลือกเจ้านาปี (พันธุ์ไวแสงและพันธุ์ไม่ไวแสง)

ข้าวเปลือกเจ้า 100% (ชนิดสีเป็นข้าวสาร 100%)	ตันละ	7,100 บาท
ข้าวเปลือกเจ้า 5% (ชนิดสีเป็นข้าวสาร 5%)	ตันละ	7,000 บาท
ข้าวเปลือกเจ้า 10% (ชนิดสีเป็นข้าวสาร 10%)	ตันละ	6,900 บาท
ข้าวเปลือกเจ้า 15% (ชนิดสีเป็นข้าวสาร 15%)	ตันละ	6,800 บาท

ข้าวเปลือกเจ้า 25% (ชนิดสีเป็นข้าวสาร 25%)	ตันละ	6,700	บาท
3) ข้าวเปลือกปทุมธานี	ตันละ	7,100	บาท
4) ข้าวเปลือกหอมสุพรรณบุรี	ตันละ	7,000	บาท
5) ข้าวเปลือกเหนียว			
ข้าวเปลือกเหนียว 10% เมล็ดยาว	ตันละ	7,700	บาท
ข้าวเปลือกเหนียวชนิดคละ	ตันละ	7,500	บาท
6) ข้าวเปลือกหอมจังหวัด			
ข้าวเปลือกหอมจังหวัด ชนิดสีได้ต้นข้าว 40 กรัม	ตันละ	7,900	บาท
ข้าวเปลือกหอมจังหวัด ชนิดสีได้ต้นข้าว 38 กรัม	ตันละ	7,820	บาท
ข้าวเปลือกหอมจังหวัด ชนิดสีได้ต้นข้าว 36 กรัม	ตันละ	7,740	บาท
ข้าวเปลือกหอมจังหวัด ชนิดสีได้ต้นข้าว 34 กรัม	ตันละ	7,660	บาท

โดยราคาปรับจํานำไปประทวนข้างต้นให้ปรับเพิ่ม-ลด ตามจํานวนกรัม ในอัตรากรัมละ 40 บาท ส่วนราคาปรับจํานำข้าวเปลือกหอมจังหวัดที่ยังคงของเกษตรกรให้กำหนดราคาปรับจํานำตันละ 7,900 บาท

2.5 หน่วยงานและวิธีการดำเนินการ

- อคส. รับจํานำผ่านโรงสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร และโรงสีทั่วไป โดยเก็บเป็นข้าวเปลือกและ/หรือข้าวสารในคลังกลาง
- ธ.ก.ส. รับจํานำจากเกษตรกร และสถาบันเกษตรกรที่มีฐานะเป็นของตนเอง ให้ความสำคัญกับการรับจํานำที่ยังคงของเกษตรกร

2.6 ผลการดำเนินงานผลการรับจํานำข้าวเปลือกนาปี 2548/49 ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2548 ถึงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2549 มีจังหวัดที่เปิดรับจํานำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2548/49 รวม 61 จังหวัด แบ่งเป็นภาคเหนือ 17 จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 19 จังหวัด ภาคกลาง 22 จังหวัด ภาคใต้ 3 จังหวัด มีโรงสีเข้าร่วมโครงการรับจํานำ 831 โรง เปิดจุดรับจํานำ 658 จุด เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจํานำมีจํานวน 638,038 ราย ผลการรับจํานำแยกเป็นข้าวเปลือกเจ้า 2,050,991 ตัน ข้าวหอมมะลิ 2,622,518 ตัน ข้าวหอมจังหวัด 330,377 ตัน ข้าวปทุมธานี 1,495 ตัน ข้าวสุพรรณบุรี 106 ตัน ข้าวเหนียว (เฉพาะ ธ.ก.ส.) 99,445 ตัน รวมการรับจํานำข้าวทุกชนิด 5,104,932 ตัน

3. มาตรการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2547

3.1 วัตถุประสงค์ กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ได้ออกประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2547 โดยมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

1. เพื่อให้เกษตรกรขายข้าวเปลือกได้คุ้มกับการลงทุน ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบและผลผลิตมีคุณภาพ
2. เพื่อเพิ่มทางเลือกให้เกษตรกร ให้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น สร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือก โดยหากไม่ได้ราคา รัฐให้โอกาสจำหน่ายในราคาสูง
3. เพื่อให้เกษตรกรได้รับประโยชน์จากการจำหน่ายอย่างแท้จริง โดยเงินทุกบาทที่รัฐบาลใช้รับจำหน่ายต้องตกถึงมือเกษตรกร ซึ่งเกษตรกรจะต้องร่วมมือ และป้องกันบุคคลอื่นสวมสิทธิหรือฉกฉวยโอกาสได้
4. เพื่อควบคุมปริมาณผลผลิตข้าวเปลือกส่วนเกิน ในช่วงต้นฤดูมิให้ออกสู่ตลาดมากเกินไป อันจะส่งผลให้ราคาข้าวเปลือกในตลาดอยู่ในเกณฑ์ดีเป็นที่น่าพอใจ

3.2 เป้าหมาย กรมการค้าภายในตั้งเป้าหมายการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปรังไว้รวม 2.5 ล้านตัน โดยมอบหมายให้องค์การคลังสินค้า (อคส.) ทำหน้าที่เป็นผู้รับฝากและออกใบประทวน และให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) รับจำหน่ายประทวนที่ อคส. เป็นผู้ออกให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร

3.3 หลักเกณฑ์การดำเนินการ เพื่อให้การดำเนินการตามโครงการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย องค์การคลังสินค้าจึงกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการตามโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปรังปี 2547 ไว้ดังนี้

1) พื้นที่รับจำหน่าย เกษตรกรสามารถจำหน่ายข้าวเปลือกได้ในพื้นที่จังหวัดของตนเองเท่านั้น ยกเว้นพื้นที่ตำบลติดต่อกัน และพื้นที่ที่ได้รับการผ่อนผันในการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปรังปี 2546 และนาปี 2546/47 ให้รับจำหน่ายข้ามเขตได้

2) การเข้าร่วมโครงการของโรงสี

1) ให้ความสำคัญกับโรงสีสหกรณ์การเกษตรเป็นลำดับแรก โดยสหกรณ์การเกษตรที่เข้าร่วมโครงการจะต้องมีศักยภาพในการรับฝากและสีแปรสภาพข้าวเปลือกได้ รวมทั้งต้องได้รับการรับรองจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าเป็นผู้มีความสามารถเข้าร่วมโครงการได้ โดยให้คณะกรรมการของสหกรณ์ทั้งคณะเป็นผู้กำกับการเข้าร่วมโครงการ

2) โรงสีเอกชนมีศักยภาพในการรับฝากและแปรสภาพข้าวเปลือก โดยต้องมีเครื่องอบลดความชื้นหรือลานตาก และมีสถานที่เก็บข้าวอยู่ในบริเวณเดียวกันกับโรงสี รวมทั้งไม่อยู่ในข่ายถูกตัดสิทธิไม่ให้เข้าร่วมโครงการ (Black List)

- 3) โรงสีเข้าร่วมโครงการจะมีปริมาณรับจำนำข้าวได้ไม่เกิน 30 เท่าของกำลังการผลิต ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง
- 4) กำหนดให้โรงสีที่รับจำนำต้องรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรตามการค้าปกติ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณที่รับจำนำ และจะต้องแยกกองข้าวเปลือกที่โรงสีรับซื้อกับกองข้าวเปลือกที่รับจำนำออกจากกันให้ชัดเจนด้วย
- 5) ห้ามโรงสีรับฝากข้าวเปลือกจากเกษตรกรไว้ก่อนแล้วเจ้าหน้าที่ของ อคส. ออกใบประทวนให้ในภายหลัง หากมีการรับฝากข้าวเปลือกไว้ให้ถือว่าเป็นข้าวของโรงสีมิใช่ข้าวที่รับจำนำของรัฐบาล
- 6) ห้ามมิให้โรงสีที่เข้าร่วมโครงการนำข้าวที่ อคส. ฝากเก็บไว้ไปเก็บในสถานที่อื่นนอกจากบริเวณโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ
- 7) โรงสีที่เข้าร่วมโครงการจะต้องแปรสภาพและส่งมอบข้าวสารในอัตราที่กำหนดเป็นประจำ
- 8) โรงสีต้องส่งมอบข้าวสารที่แปรสภาพจากข้าวเปลือกที่รับจำนำเข้าโกดัง/ไซโล โดยชนิดและคุณภาพข้าวจะต้องได้ตามประเภทข้าวเปลือกที่รับจำนำไว้ และเป็นไปตามมาตรฐานกระทรวงพาณิชย์ที่กำหนด

3.4 ราคารับจำนำ

สำหรับราคารับจำนำข้าวเปลือกนาปรังที่ความชื้นไม่เกิน 15% ตามชั้นคุณภาพ เป็นดังนี้

ชนิดข้าว	หน่วย: บาท/ตัน
ข้าวเปลือกเจ้านาปรัง 100%	5,250
ข้าวเปลือกเจ้านาปรัง 5%	5,100
ข้าวเปลือกเจ้านาปรัง 10%	5,000
ข้าวเปลือกเจ้านาปรัง 15%	4,900
ข้าวเปลือกเจ้านาปรัง 25%	4,800
ข้าวเปลือกหอมสุพรรณบุรี	5,400
ข้าวเปลือกเจ้าปทุมธานี	6,000

3.5 ระยะเวลา องค์การคลังสินค้าจะเริ่มรับจำนำ ข้าวเปลือกนาปรังจากเกษตรกรตั้งแต่วันที่ 20 มีนาคม ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2547 ยกเว้นภาคใต้ให้เริ่มรับจำนำตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2547 ถึง กันยายน 2547 ส่วนระยะเวลาโครงการเริ่มตั้งแต่วันที่ 20 มีนาคม ไปสิ้นสุดเดือนธันวาคม 2547

3.6 ระยะเวลาไถ่ถอน กำหนดให้เกษตรกรสามารถไถ่ถอนได้ภายใน 3 เดือน นับถัดจากเดือนที่รับจำนำ

3.7 ผลการดำเนินการ เมื่อสิ้นสุดระยะเวลารับจำนำตามที่กำหนดไว้ ศูนย์ปฏิบัติการตามมาตรการรับจำนำข้าวเปลือกทำการสรุปผลการรับจำนำ มีเกษตรกรนำข้าวเปลือกนาปรังมาจำนำรวมทั้งสิ้น 118,392ตัน แยกเป็นเกษตรกรจากภาคเหนือ 10 จังหวัด จำนวน 4,129 ราย นำข้าวมาจำนำ 60,671 ตัน เกษตรกรภาคกลาง 17 จังหวัด จำนวน 3,577 ราย นำข้าวมาจำนำ 57,361 ตัน และเกษตรกรภาคใต้ 2 จังหวัด จำนวน 11 ราย จำนำข้าว 360 ตัน ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ไม่มีการรับจำนำ

4. มาตรการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2548

เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2548 คณะกรรมการนโยบายข้าวมีมติให้ดำเนินมาตรการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2548 โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

4.1 เป้าหมาย คณะกรรมการ คชก. อนุมัติเป้าหมายปริมาณรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2548 รวม 2.5 ล้านตันข้าวเปลือก โดยให้ อคส. รับฝากและออกใบประทวน ให้ ธ.ก.ส. รับจำนำใบประทวนที่ อคส. ออกให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร

4.2 ระยะเวลารับจำนำ เริ่มตั้งแต่วันที่ วันที่ 15 เมษายน 2548 ถึงวันที่ 15 สิงหาคม 2548 ภาคใต้รับจำนำ เดือนกรกฎาคม ถึง กันยายน 2548 ระยะเวลาโครงการวันที่ 15 เมษายน ถึง ธันวาคม 2548

4.3 ระยะเวลาไถ่ถอน กำหนดให้ไถ่ถอน 3 เดือน นับถัดจากเดือนที่รับจำนำ

4.4 ราคารับจำนำ ในการประชุมครั้งเดียวกัน คชก. ได้อนุมัติราคารับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2548 ที่ความชื้นไม่เกิน 15% สูงกว่าราคารับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2547/48 ตันละ 100 บาท ตามชั้นคุณภาพเพื่อประโยชน์แก่เกษตรกร ดังนี้

(1) ข้าวเปลือกนาปรัง 100%	ราคาตันละ	6,700 บาท
(2) ข้าวเปลือกนาปรัง 5%	ราคาตันละ	6,600 บาท
(3) ข้าวเปลือกนาปรัง 10%	ราคาตันละ	6,500 บาท
(4) ข้าวเปลือกนาปรัง 15%	ราคาตันละ	6,400 บาท
(5) ข้าวเปลือกนาปรัง 25%	ราคาตันละ	6,300 บาท
(6) ข้าวเปลือกปทุมธานี	ราคาตันละ	6,700 บาท
(7) ข้าวเปลือกหอมสุพรรณบุรี	ราคาตันละ	6,600 บาท

4.5 หน่วยงานและวิธีการดำเนินงาน

- อคส. รับฝากและออกใบประทวน และ
- ธ.ก.ส. รับจํานำใบประทวนที่ อคส. ออกให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร เกษตรกร ต้องมีหนังสือรับรองการปลูกข้าวนาปรัง ปี 48 และต้องเป็นลูกค้าของ ธ.ก.ส.
- พื้นที่จํานำ จํานำได้ในพื้นที่จังหวัดของตนเองเท่านั้น กรณีข้ามเขตได้เฉพาะพื้นที่ตำบลที่ติดต่อกันและพื้นที่ที่ได้รับการผ่อนผันในการรับจํานำนาปรังปี 2547
- การเข้าร่วมโครงการของโรงสี ให้ความสำคัญกับโรงสีสหกรณ์การเกษตร เป็นอันดับแรก กำหนดคุณสมบัติ เงื่อนไข รวมทั้งภาระหน้าที่ที่โรงสีเข้าร่วมโครงการจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

4.6 ผลการดำเนิน ผลการดำเนินงานรับจํานำข้าวเปลือกนาปรังปี 2548 รับจํานำข้าวเปลือกนาปรังได้รวม 797,778 ตัน จากภาคเหนือ 9 จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 4 จังหวัด ภาคกลาง 17 จังหวัด และภาคใต้อีก 1 จังหวัด มีโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ 392 โรง จํานวนเกษตรกรที่นำข้าวมาจํานำ 46,571 ราย แยกเป็นข้าวเจ้านาปรัง 794,542 ตัน ข้าวปทุมธานี 3,236 ตัน

4.1.2 โครงการแทรกแซงตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญอีกชนิดหนึ่งที่ทำรายได้ให้แก่เกษตรกรและสร้างรายได้จากการส่งออกให้ประเทศมาเป็นเวลานาน ในอดีตถือเป็นพืชที่สามารถทำรายได้จากการส่งออกในลำดับต้นๆของประเทศ แต่เนื่องจากความต้องการใช้ภายในประเทศมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นมาก หลังจากที่มีการขยายการเลี้ยงสัตว์ตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา การส่งออกจึงลดน้อยลง ประเทศที่เป็นลูกค้าสำคัญได้แก่ มาเลเซีย ใต้หวัน และอินโดนีเซีย นำไปผลิตเป็นอาหารสัตว์

ปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศผู้ผลิตอันดับที่ 20 ของโลก มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ โดยในปี 2547 สามารถผลิตได้สูงถึง 298.233 ล้านตัน จากปริมาณการผลิตรวมของโลก 704.750 ล้านตัน ประเทศที่ผลิตได้รองลงไปคือ จีน ผลิตได้ 131.860 ล้านตัน บราซิล 41.947 ล้านตัน เม็กซิโก 20.000 ล้านตัน ส่วนประเทศไทย ผลิตได้ 4.216 ล้านตัน และปี 2548 ผลิตได้ 3.890 ล้านตัน ลดลงร้อยละ 7.73 การผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของประเทศไทยมีปริมาณใกล้เคียงกับความต้องการใช้ภายในประเทศ ปริมาณการส่งออกจึงน้อยลง ในขณะที่มีการนำเข้าเล็กน้อยจากลาว กัมพูชา เพื่อนำมาลดต้นทุนในการผลิตอาหารสัตว์

ตารางที่ 4.3 ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เนื้อที่ ผลิตผลผลิตต่อไร่ และราคาที่เกษตรกรขายได้ ปี 2538 – 2547

ปี	พื้นที่เก็บเกี่ยว (1,000 ไร่)	ผลผลิต (1,000 ตัน)	ผลผลิตต่อไร่ (กก.)	ราคาที่เกษตรกร ขายได้ (บาท/กก.)
2538	7,896	4,155	526	4.05
2539	8,217	4,533	552	3.93
2540	7,488	3,832	512	4.40
2541	8,628	4,617	535	3.69
2542	7,541	4,286	568	4.29
2543	7,536	4,462	592	3.79
2544	7,537	4,286	569	3.95
2545	7,167	4,230	590	4.95
2546	6,774	4,178	617	4.46
2547	6,810	4,216	619	4.59

ที่มา: สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2547 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ปี 2548 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรรายงานว่ามีเกษตรกรที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ทั้งสิ้น 305,434 ครัวเรือน ลดลงจาก 339,961 ครัวเรือน ในปี 2547 คาดว่าจะได้ผลผลิตประมาณ 3.89 ล้านตัน ปริมาณครัวเรือนอาจจะเปลี่ยนแปลงไปทุกปี ขึ้นอยู่กับราคามันสำปะหลัง หากปีใดมันสำปะหลังมีราคาดี เกษตรกรก็จะหันไปปลูกมันสำปะหลังแทน อย่างไรก็ตาม ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ก็ยังเป็นพืชที่รัฐบาลให้ความสำคัญ และให้ความช่วยเหลือด้วยมาตรการแทรกแซงราคาข้าวโพดทุกครั้งที่ตั้งฤดูเก็บเกี่ยว

1. โครงการแทรกแซงตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2547/48

จากการประชุมของคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2547 มีมติให้ดำเนินการแทรกแซงตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2547/48 โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับจำนำ ดังต่อไปนี้

1.1 เป้าหมาย โครงการแทรกแซงตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2547/48 มีเป้าหมายดังนี้

- 1) รับจำหน่ายข้าวโพดเมล็ด ความชื้นไม่เกิน 30%
- 2) ปริมาณรับจำหน่าย 800,000 – 1,000,000 ตัน
- 3) พื้นที่ดำเนินการ จังหวัดที่เป็นแหล่งเพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ อาทิ เช่น เพชรบูรณ์ นครราชสีมา นครสวรรค์ กำแพงเพชร สระแก้ว พิษณุโลก ตาก ลพบุรี สระบุรี เชียงราย แพร่ น่าน พะเยา เชียงใหม่ เป็นต้น

1.2 ราคาจำหน่าย สำหรับราคาจำหน่ายข้าวโพดเมล็ด ที่ความชื้น 14.5% ราคา กิโลกรัมละ 4.40 บาท ส่วนราคาจำหน่ายข้าวโพดเมล็ด ณ ระดับความชื้นอื่นๆ ให้ปรับเพิ่ม – ลด ตามเกณฑ์ ดังนี้

1) ความชื้น 30.0 – 25.1%	กิโลกรัมละ	3.47	บาท
2) ความชื้น 25.0 – 22.1%	กิโลกรัมละ	3.66	บาท
3) ความชื้น 22.0 – 19.6%	กิโลกรัมละ	3.81	บาท
4) ความชื้น 19.5 – 17.1%	กิโลกรัมละ	3.95	บาท
5) ความชื้น 17.0 – 14.6%	กิโลกรัมละ	4.08	บาท

ต่อมา คชก. มีมติเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2547 อนุมัติให้ปรับเพิ่มราคาจำหน่ายข้าวโพดชนิดเมล็ด ให้สอดคล้องกับราคาตลาดที่ปรับตัวสูงขึ้น และให้เกษตรกรที่จำหน่ายไปแล้ว ตั้งแต่เริ่มโครงการรับจำหน่าย (1 ก.ย. 2547) ได้รับส่วนต่างของราคาที่ปรับเพิ่มขึ้นด้วย ราคาที่ปรับเพิ่ม ดังนี้

1) ความชื้นไม่เกิน 30.0 – 25.1%	กิโลกรัมละ	3.97	บาท
2) ความชื้นไม่เกิน 25.0 – 22.1%	กิโลกรัมละ	4.19	บาท
3) ความชื้นไม่เกิน 22.0 – 19.6%	กิโลกรัมละ	4.36	บาท
4) ความชื้นไม่เกิน 17.0 – 14.6%	กิโลกรัมละ	4.67	บาท
5) ความชื้นไม่เกิน 14.5%	กิโลกรัมละ	5.00	บาท

ระยะเวลา เริ่มรับจำหน่ายตั้งแต่เดือน กันยายน – ธันวาคม 2547 ระยะเวลาโครงการ เริ่มตั้งแต่ เดือน กันยายน 2547 – พฤษภาคม 2548

1.3 ระยะเวลาไถ่ถอน การไถ่ถอนภายใน 2 เดือน นับถัดจากเดือนที่รับจำหน่าย

1.4 ผู้มีสิทธิจำหน่าย

- 1) เป็นเกษตรกรรายบุคคลที่มีหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่ออกโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือผู้ที่คณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอันเนื่องมาจากผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัดกำหนด กรณีที่ไม่ใช่ลูกค้าสมาชิก ธ.ก.ส.

2) ข้าวโพดที่นำมาจำหน่ายต้องเป็นผลผลิตของเกษตรกรผู้จำหน่าย และยังเป็นกรรมสิทธิ์ของเกษตรกรอยู่

3) พื้นที่รับจำหน่าย เกษตรกรสามารถจำหน่ายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ได้ในพื้นที่จังหวัดที่ตนเองทำการเพาะปลูก และจังหวัดที่มีเขตติดต่อกัน กรณีนอกเหนือจากนี้ให้ขอความเห็นชอบเป็นกรณี ๆ ไป

1.5 ผู้รับจำหน่าย

- องค์การคลังสินค้าเป็นผู้รับฝากเก็บ และออกไปประทวน
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร รับจำหน่ายไปประทวนที่ อคส. ออกให้เกษตรกร

1.6 คุณสมบัติผู้เข้าร่วมโครงการ

1) มีไซโลที่ได้มาตรฐานซึ่งมีศักยภาพในการเก็บรักษาคุณภาพ และมีลานตากอยู่ในบริเวณเดียวกัน หรือ

2) มีคลังสินค้าหรือสถานที่เก็บที่แข็งแรงมั่นคงได้มาตรฐานที่จะเก็บรักษาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ให้มีคุณภาพดี ทั้งนี้ คลังสินค้าหรือสถานที่เก็บจะต้องมีเครื่องอบลดความชื้นหรือลานตากอยู่ในบริเวณเดียวกัน

3) ต้องไม่เคยกระทำความผิดในการเข้าร่วมโครงการรับจำหน่ายสินค้าเกษตรกับทางราชการ

1.7 วิธีการและขั้นตอนดำเนินการ

เกษตรกร

1) เกษตรกรขอหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่ออกโดย ธ.ก.ส. หรือผู้ที่คณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอันเนื่องมาจากผลผลิตการเกษตรระดับจังหวัดกำหนด

2) เกษตรกรต้องนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์มาส่งมอบ ณ จุดรับจำหน่ายของ อคส. ที่กำหนดไว้ในแต่ละจังหวัด โดยมีผู้แทนของ อคส. และผู้แทนเกษตรกรที่จังหวัดแต่งตั้งร่วมดูแลการตรวจสอบน้ำหนัก คุณภาพ และความชื้นให้ถูกต้อง

3) มอบสิทธิในการจำหน่ายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่ยังไม่พินกำหนดได้ถอนให้กับ อคส. เพื่อให้ อคส. สามารถระบายจำหน่ายข้าวโพดทั้งภายในประเทศและส่งออกได้

อคส.

1) ประกาศรับสมัครและคัดเลือกผู้ประสงค์เข้าร่วมโครงการที่มีศักยภาพ และมีความพร้อม ด้านบุคลากร สถานที่ และอุปกรณ์ต่างๆ

- 2) กำกับดูแลการตรวจสอบน้ำหนัก คุณภาพ และความชื้นข้าวโพดที่เกษตรกรนำมาฝากเก็บให้ถูกต้อง
- 3) ออกใบประทวนสินค้าภายใน 3 วันทำการ นับตั้งแต่วันที่รับมอบข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และได้รับเอกสารครบถ้วน
- 4) ควบคุมดูแลการอบลดความชื้นให้ได้มาตรฐาน เพื่อให้ข้าวโพดคงสภาพดีตลอดระยะเวลาที่เก็บ
- 5) จัดทำรายงานปริมาณรับจำหน่ายประจำวัน โดยมีรายละเอียดแยกแต่ละหน่วยรับจำหน่าย แจ้างพาณิชย์จังหวัดในฐานะเลขานุการคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอันเองมาจากผลผลิตการเกษตรระดับจังหวัด และกรมการค้าภายในทุกวัน เพื่อติดตามผลการรับจำหน่ายอย่างใกล้ชิด
- 6) ให้ อคส. จ้างผู้ช่วยปฏิบัติงาน 2 คน และตัวแทนเกษตรกร 1 คน ประจำแต่ละจุดรับฝาก เพื่ออำนวยความสะดวก ดูแลการตรวจสอบคุณภาพข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ การวัดความชื้น และสิ่งเจือปน การชั่งน้ำหนัก และวางตัวเป็นตัวแทนราชการ เพื่อให้เกษตรกรได้รับประโยชน์ตามที่เป็นจริง

ช.ก.ส.

- ออกหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ให้กับลูกค้าสมาชิก ช.ก.ส.
- จ่ายเงินกู้ให้เกษตรกรภายใน 3 วันทำการ นับตั้งแต่วันที่ไปยื่นขอจำหน่ายใบประทวนสินค้า วงเงินรายละ ไม่เกิน 250,000 บาท ตามระเบียบของ ช.ก.ส.

ผู้เข้าร่วมโครงการ มีหน้าที่ดังนี้

- 1) ตรวจสอบคุณภาพ ชั่งน้ำหนัก ตรวจวัดความชื้นและสิ่งเจือปนข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่เกษตรกรนำมาจำหน่าย
- 2) ทำการลดความชื้น เก็บรักษาและดูแลรับผิดชอบข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ทั้งปริมาณและคุณภาพให้คงสภาพดีตลอดระยะเวลาที่เก็บรักษา
- 3) เก็บรักษาข้าวโพดไว้ในไซโล คลังสินค้า สถานที่เก็บตามที่ระบุไว้ในสัญญาเท่านั้น
- 4) ปฏิบัติตามระเบียบ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขตลอดจนสัญญาที่ทางราชการกำหนด

1.8 การไถ่ถอน เกษตรกรสามารถไถ่ถอนได้ภายใน 2 เดือน นับถัดจากเดือนที่รับจำนำ โดยเกษตรกรต้องชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี ของยอดวงเงินที่จำนำแก่ ธ.ก.ส. และจะต้องชำระค่าใช้จ่ายให้แก่ อคส. เช่น ค่าฝากเก็บ ค่าแรงงาน ฯลฯ นับตั้งแต่วันรับฝาก จนถึงวันที่รับคืนสินค้า โดยให้ไถ่ถอนทั้งจำนวนตามที่ระบุไว้ในใบประทวน ในกรณีที่เกษตรกร มาไถ่ถอน ถ้าราคาตลาด ณ วันที่ไถ่ถอนเท่ากับหรือต่ำกว่าราคาที่ อคส. จำหน่ายไปแล้ว เกษตรกร ไม่ต้องรับผิดชอบ แต่ถ้าราคาตลาดสูงกว่าราคาจำนำ ทางราชการจะต้องคืนเงินส่วนที่เกินเมื่อหักลบดอกเบี้ยร้อยละ 3 ค่าใช้จ่ายในการรับจำนำ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามที่เกิดขึ้นจริงให้เกษตรกร

1.9 ค่าใช้จ่ายในการรับจำนำ ค่าใช้จ่ายในการรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ได้แก่ ค่าอบลดความชื้น ค่าใช้จ่ายในการฝากเก็บ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของ อคส. ค่าขนส่ง (จากจุดรับจำนำไปยังสถานที่ของผู้เข้าร่วมโครงการตามที่กำหนด) ค่าชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้ของ ธ.ก.ส. และ ค่าใช้จ่ายในการติดตามกำกับดูแลของส่วนกลาง และจังหวัด ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยให้ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

1.10 การกำกับดูแลและการตรวจสอบการรับจำนำ

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในฐานะรองประธานกรรมการ คชก. เป็นผู้พิจารณากำหนด/ผ่อนผันหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการดำเนินโครงการฯ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว ในทางปฏิบัติ รวมทั้งค่าขนส่งตามที่จ่ายจริงตามความจำเป็นและเหมาะสม แล้วรายงานให้ คณะกรรมการ คชก. ทราบ

- ให้กรมการค้าภายในเป็นศูนย์ประสานการรับจำนำกับ อคส. ธ.ก.ส. และจังหวัด เพื่อทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีในการกำกับดูแล ตรวจสอบติดตามและ ประสานงานในการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการรับจำนำ รวมทั้งรวบรวม ประมวลผล และรายงานข้อมูลการดำเนินการในภาพรวม

- ให้คณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอันเนื่องมาจากผลิตผลการเกษตร ระดับจังหวัด เป็นผู้ตรวจสอบกำกับดูแลให้การรับจำนำเป็นไปด้วยความเรียบร้อยถูกต้อง และไม่ให้มีการสวมสิทธิเกษตรกร

- ให้กระทรวงพาณิชย์จัดสายตรวจพิเศษและเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าไป ตรวจสอบกำกับดูแลเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง นอกเหนือจากการตรวจสอบและกำกับดูแลของ คณะกรรมการฯ ระดับจังหวัด

- อคส. ในฐานะหน่วยงานปฏิบัติจะต้องกำกับดูแลผู้เข้าร่วมโครงการ เจ้าหน้าที่ อคส. ที่รับผิดชอบในโครงการให้ดำเนินการรับจำนำตามกรอบอำนาจหน้าที่โดยเคร่งครัดและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

- กรณีฝากเก็บข้าวโพดไว้กับผู้เข้าร่วมโครงการ ให้มีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพ (Surveyor) สุ่มตรวจสอบเป็นครั้งคราว เพื่อตรวจสอบคุณภาพข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่ส่งมอบให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด
- ให้เจ้าหน้าที่ อคส. ประจำจุดรับฝากมีหน้าที่ตรวจสอบ และรับผิดชอบปริมาณข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่ผู้เข้าร่วมโครงการให้การรับรองคุณภาพ กรณีที่มีการส่งมอบข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ให้ผู้เข้าร่วมโครงการที่ อคส. กำหนดจะต้องมีเจ้าหน้าที่ อคส. กำกับดูแลรับผิดชอบปริมาณ และคุณภาพข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่ส่งมอบร่วมกับผู้เข้าร่วมโครงการ
- ให้มีการกำกับดูแลการออกไปประทวนและการจ่ายเงินของ ธ.ก.ส. ให้ได้ภายใน 6 วันทำการ นับแต่วันที่เกษตรกรนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์มาจำหน่าย

1.11 การประชาสัมพันธ์

ให้มีการประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรภายในพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ได้รับทราบมาตรการรับจำหน่ายโดยทั่วถึง เพื่อให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ได้รับประโยชน์จากการรับจำหน่าย และป้องปรามมิให้มีการสวมสิทธิ์ รวมทั้งช่วยให้ระดับราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในท้องตลาดปรับตัวดีขึ้น

1.12 การระบายจำหน่าย ให้กรมการค้าต่างประเทศ กรมการค้าภายใน อคส. และ ธ.ก.ส. พิจารณาระบายจำหน่ายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ตามโครงการฯ ในปริมาณ ราคา และช่วงเวลาจำหน่ายที่เหมาะสม เพื่อดึงราคาภายในประเทศให้สูงขึ้น โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในฐานะรองประธานกรรมการ คชก. และรายงานให้ประธานกรรมการ คชก. ทราบต่อไป

1.13 ผลการรับจำหน่าย สำหรับผลการรับจำหน่ายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2547/48 ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2547 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2547 มีเกษตรกรนำข้าวโพดมาจำหน่ายรวมทั้งสิ้น 42,853.62 ตัน จากเกษตรกรจำนวน 3,061 ราย เกษตรกรไถ่ถอนออกไปจำนวน 7,494.77 ตัน คงเหลือข้าวโพดตกค้าง 35,358.84 ตัน เกษตรกรจากภาคเหนือนำข้าวโพดมาจำหน่ายมากที่สุดจำนวน 37,314.20 ตัน

2. โครงการแทรกแซงตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2548/49

สำหรับปี 2548 รัฐบาลได้ดำเนินการแทรกแซงตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2548/49 ในพื้นที่ดำเนินการที่เป็นแหล่งข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ 40 จังหวัด อาทิ จังหวัดเพชรบูรณ์ นครราชสีมา นครสวรรค์ กำแพงเพชร สระแก้ว พิจิตร โลก ดาก ลพบุรี สระบุรี เชียงราย แพร่ น่าน พะเยา เชียงใหม่ เป็นต้น

2.1 เป้าหมาย เป้าหมายปริมาณรับจำหน่ายข้าวโพดเมล็ดจำนวน 500,000 ตัน

2.2 **ราคารับจำนำ** สำหรับราคา ณ จุดรับจำนำของ อคส. ราคาข้าวโพดเมล็ดความชื้นไม่เกิน 14.5% ในช่วงเดือนกันยายน – พฤศจิกายน 2548 ราคา กิโลกรัมละ 4.75 บาท และปรับเพิ่มขึ้นเป็น กิโลกรัมละ 5.00 บาท ในเดือนธันวาคม 2548 สำหรับระดับความชื้นอื่น ให้ปรับเพิ่ม ลด ตามเกณฑ์ในปี 2547/48 แต่ต้องเป็นข้าวโพดที่ความชื้นไม่เกิน 30% ดังนี้

ราคารับจำนำข้าวโพดที่ระดับความชื้นต่างๆ (หน่วย: บาท/กก.)

ความชื้นไม่เกิน	ก.ย. – พ.ย. 48	ธ.ค. 48
14.5%	4.75	5.00
14.6% - 17.0%	4.41	4.66
17.1% - 19.5%	4.28	4.52
19.6% - 22.0%	4.12	4.35
22.1% - 25.0%	3.96	4.18
25.1% - 30.0%	3.75	3.96

2.3 **ระยะเวลา** ระยะเวลารับจำนำเริ่มต้นตั้งแต่ เดือนกันยายน ถึงธันวาคม 2548 ระยะเวลาโครงการสิ้นสุด เดือนพฤษภาคม 2549

2.4 ผู้มีสิทธิจำนำ

1) เป็นเกษตรกรรายบุคคลที่มีหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่ออกโดย ธ.ก.ส. หรือผู้ที่คณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอันเนื่องมาจากผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัดกำหนด กรณีที่ไม่ใช่ลูกค้าสมาชิก ธ.ก.ส.

2) ข้าวโพดที่นำมาจำนำต้องเป็นผลผลิตของเกษตรกรผู้จำนำ และยังเป็นกรรมสิทธิ์ของเกษตรกรอยู่

3) พื้นที่รับจำนำ เกษตรกรสามารถจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ได้ในพื้นที่จังหวัดที่ตนเองทำการเพาะปลูก และจังหวัดที่มีเขตติดต่อกัน กรณีนอกเหนือจากนี้ให้ขอความเห็นชอบเป็นกรณี ๆ ไป

2.5 ผู้รับจำนำ

- อคส. รับฝากเก็บและออกใบประทวน
- ธ.ก.ส. รับจำนำใบประทวนที่ อคส. ออกให้เกษตรกร

2.6 **การไถ่ถอน** เกษตรกรสามารถไถ่ถอนได้ภายใน 3 เดือน นับถัดจากเดือนที่รับจำนำ โดยเกษตรกรต้องชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี ของยอดวงเงินที่จำนำแก่ ธ.ก.ส. และจะต้องชำระค่าใช้จ่ายให้แก่ อคส. เช่น ค่าฝากเก็บ ค่าแรงงานฯลฯ นับตั้งแต่วันที่รับฝาก

จนถึงวันที่รับคืนสินค้า โดยให้ไถ่ถอนทั้งจำนวนตามที่ระบุไว้ในใบประทวน ในกรณีที่เกษตรกร มาไถ่ถอน ถ้าราคาตลาด ณ วันที่ไถ่ถอนเท่ากับหรือต่ำกว่าราคาที่ อคส. จำหน่ายไปแล้ว เกษตรกร ไม่ต้องรับผิดชอบ แต่ถ้าราคาตลาดสูงกว่าราคารับจำนำ ทางราชการจะต้องคืนเงินส่วนที่เกินเมื่อหัก ดอกเบี้ยร้อยละ 3 ค่าใช้จ่ายในการจำนำ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามที่เกิดขึ้นจริงให้เกษตรกร

2.7 ผลการดำเนินงาน จากการรายงานของศูนย์บริหารจัดการแก้ไขปัญหาราคาสินค้า กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ รายงานผลการรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ปี 2548/49 ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2548 ถึงวันที่ 31 มกราคม 2549 มีเกษตรกรนำข้าวโพดมาจำนำทั้งสิ้น 116,743.59 ตัน จากเกษตรกรจำนวน 4,504 ราย แยกเป็นเกษตรกรภาคเหนือ 3,541 ราย นำข้าวโพดมาจำนำ 83,467.61 ตัน เกษตรกรภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 963 ราย จำนำ 33,275.98 ตันทั้งหมดไม่มีการ ไถ่ถอน

4.1.3 โครงการแทรกแซงตลาดเมล็ดกาแฟ

กาแฟเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญอีกประเภทหนึ่งที่ผลิตสามารถสร้างรายได้ให้แก่ประเทศ ในรูปการส่งออก ทั้งเมล็ดกาแฟดิบและกาแฟสำเร็จรูปปีละหลายร้อยล้านบาท กาแฟที่ปลูก ในประเทศไทยร้อยละ 97 เป็นพันธุ์โรบัสต้า พื้นที่ปลูกส่วนใหญ่อยู่ที่ภาคใต้ เพราะมีสภาพ ภูมิอากาศที่เหมาะสม เนื่องจากต้นกาแฟต้องการความชุ่มชื้นมาก จังหวัดที่ปลูกกาแฟมากที่สุดแก่ ชุมพร ระนอง นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี และกระบี่ ตามลำดับ นอกจากนี้มีการปลูกในภาคเหนือ บ้าง เช่นที่ เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน และอุตรดิตถ์ พันธุ์ที่ปลูกมากที่สุดคือ พันธุ์อาราบิก้า

ปริมาณผลผลิตกาแฟที่ประเทศไทยผลิตได้ เฉลี่ยปีละ 60,000 ตัน โดยในปี 2546 ผลิตได้ 53,907 ตัน ปี 2547 ผลิตได้ 61,765 ตัน และปี 2548 ผลผลิตลดลงเล็กน้อยเหลือ 59,644 ตัน ผลผลิต กาแฟถูกนำไปใช้ภายในประเทศประมาณ ร้อยละ 76 โดยโรงงานผลิตกาแฟสำเร็จรูป และโรงงาน กาแฟคั่วและบด ที่เหลืออีกร้อยละ 24 นำไปส่งออกในรูปแบบเมล็ดกาแฟ ปริมาณการส่งออกกาแฟ ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมาไม่ค่อยแน่นอน ปี 2546 ส่งออกได้ 7,434 ตัน ปี 2547 ปริมาณการส่งออก เพิ่มขึ้นเป็น 22,957 ตัน และลดลงเหลือ 15,426 ตัน ในปี 2548 ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับราคากาแฟใน ตลาดโลก และปริมาณผลผลิต

ประเทศไทยสามารถผลิตกาแฟได้เป็นอันดับที่ 23 ของโลก โดยมีบราซิลเป็นผู้ผลิตและ ผู้ส่งออกอันดับหนึ่งของโลก ในปี 2547 ผลิตได้ 2.454 ล้านตัน จากปริมาณผลผลิตของโลก 7.822 ล้านตัน รองลงมาได้แก่ เวียดนาม ผลิตได้ .810 ล้านตัน อินโดนีเซีย .702 ล้านตัน โคลัมเบีย .678 ล้านตัน สำหรับประเทศไทยผลิตได้ 61,765 ตัน เฉลี่ยต่อไร่ให้ผลผลิต 139 กิโลกรัม ต้นทุนการผลิต กาแฟของไทยค่อนข้างสูง จึงไม่สามารถแข่งขันกับ เวียดนาม และอินโดนีเซีย ได้ อีกทั้งราคากาแฟ

ขึ้นอยู่กับราคาตลาดโลกเป็นสำคัญ ซึ่งตกต่ำต่อเนื่องมาหลายปี ทำให้เกษตรกรขาดทุนจากการผลิต รัฐจึงต้องเข้าแทรกแซงราคาตลอดมาเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ในขณะเดียวกันก็พยายามลดพื้นที่เพาะปลูกกาแฟในสภาพพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม

1. โครงการแทรกแซงตลาดเมล็ดกาแฟ ฤดูกาลผลิต ปี 2547/48

กรมการค้าภายในออกประกาศหลักเกณฑ์และวิธีรับจำหน่ายเมล็ดกาแฟตามโครงการแทรกแซงตลาดเมล็ดกาแฟ ฤดูกาลผลิต ปี 2547/48 ดังนี้

1.1 เป้าหมาย

- 1) ปริมาณรับจำหน่าย เมล็ดกาแฟพันธุ์โรบัสต้า รวม 30,000 ตัน
- 2) พื้นที่ดำเนินการ จังหวัดที่เป็นแหล่งผลิตกาแฟ 8 จังหวัด ได้แก่ ชุมพร ระนอง สุราษฎร์ธานี กระบี่ นครศรีธรรมราช พังงาน ประจวบคีรีขันธ์ และอุตรดิตถ์

1.2 ราคาจำหน่าย

- 1) เมล็ดกาแฟเกรดดี (ความชื้นไม่เกินร้อยละ 13 ข้อบกพร่องไม่เกินร้อยละ 5) กิโลกรัมละ 35.00 บาท
- 2) เมล็ดกาแฟเกรดหนึ่ง (ความชื้นไม่เกินร้อยละ 13 ข้อบกพร่องไม่เกินร้อยละ 7) กิโลกรัมละ 32.00 บาท
- 3) เมล็ดกาแฟเกรดสอง (ความชื้นไม่เกินร้อยละ 13 ข้อบกพร่องไม่เกินร้อยละ 15) กิโลกรัมละ 26.00 บาท

1.3 ระยะเวลา เริ่มรับจำหน่าย เดือนธันวาคม 2547 – มีนาคม 2548 ระยะเวลาโครงการ เริ่มตั้งแต่โครงการ เดือนธันวาคม 2547 สิ้นสุด กันยายน 2548

1.4 ผู้มีสิทธิจำหน่าย

1) เป็นเกษตรกรที่มีหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรผู้ปลูกกาแฟที่ออกโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) กรณีที่ไม่ใช่ลูกค้า ธ.ก.ส. ให้คณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอันเนื่องมาจากผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัด กำหนดผู้รับรองความเป็นเกษตรกรและปริมาณผลผลิตของเกษตรกร โดยให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องของข้อมูลที่เกษตรกรแจ้ง

2) เมล็ดกาแฟที่สามารถนำมาจำหน่ายต้องเป็นผลผลิตมาจากสวนตัวเองและยังเป็นกรรมสิทธิ์ของเกษตรกรมูลค่าจำหน่ายไม่เกินรายละ 250,000 บาท

3) การจำหน่ายใบประทวน เกษตรกรสามารถจำหน่ายเมล็ดกาแฟได้ในพื้นที่จังหวัดของตนเองและจังหวัดที่มีเขตติดต่อกัน (และเป็นประเพณีปฏิบัติทางการค้าปกติ) กรณีนอกเหนือจากนี้ให้ขอความเห็นชอบเป็นกรณีๆไป

1.5 ผู้รับจำหน่าย

- องค์การคลังสินค้ารับฝากเก็บและออกใบประทวน
- ธ.ก.ส. รับจำหน่ายใบประทวนที่ อคส. ออกให้เกษตรกร

1.6 การไถ่ถอน เกษตรกรสามารถไถ่ถอนได้ภายใน 2 เดือน นับถัดจากเดือนที่จำหน่าย ถ้าราคาตลาด ณ วันที่ไถ่ถอนเท่ากับหรือต่ำกว่าราคาที่จำหน่ายไปแล้ว เกษตรกรไม่ต้องรับผิดชอบ แต่ถ้าราคาตลาดสูงกว่าราคาจำหน่าย ทางราชการจะคืนเงินส่วนเกินเมื่อหักดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี ของยอดวงเงินที่จำหน่าย รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจำหน่าย เช่น ค่าเช่าคลัง ค่าประกันภัย และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามที่เกิดขึ้นจริงให้เกษตรกร

1.7 ผลการรับจำหน่าย การรับจำหน่ายกาแฟพันธุ์โรบัสต้า ปี 2547/48 ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2547 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2548 มีจังหวัดที่เปิดรับจำหน่ายแล้ว 8 จังหวัด แบ่งเป็นภาคเหนือ 1 จังหวัด ภาคกลาง 1 จังหวัด ภาคใต้ 6 จังหวัด มีจุดรับจำหน่ายเข้าร่วมโครงการ 28 จุด เปิดรับจำหน่ายแล้ว 26 จุด จำนวนเกษตรกรที่จำหน่าย 14,522 ราย ผลการรับจำหน่ายกาแฟพันธุ์โรบัสต้าเกรดดี จำนวน 34,890.26 ตัน กาแฟพันธุ์โรบัสต้าเกรดหนึ่ง จำนวน 1,894.43 ตัน กาแฟพันธุ์โรบัสต้าเกรดสอง จำนวน 53.34 ตัน รวมทั้งสิ้น 36,838.03 ตัน

4.1.4 โครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง

ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ผลิตมันสำปะหลังในอันดับต้นๆของโลก เป็นรองเพียงไนจีเรียและอินโดนีเซียเท่านั้น แต่ในแง่ของการส่งออกประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังอันดับ 1 ของโลก โดยส่งออกในรูปของมันเส้นและมันอัดเม็ดมากที่สุด นอกจากนี้ยังมีการส่งออกในรูปของแป้งดิบและแป้งแปรรูปด้วย มูลค่าการส่งออกรวมกันสูงกว่า 30,000 ล้านบาท

มันสำปะหลังเป็นพืชที่ปลูกง่าย ไม่ต้องดูแลมาก และต้นทุนต่ำ พื้นที่ปลูกส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก และภาคเหนือ ในปี 2548 ประเทศไทยมีพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลัง 6.524 ล้านไร่ ลดลงจากปี 2547 ประมาณร้อยละ 3.45 เนื่องจากราคามันสำปะหลังตกต่ำ เป็นพื้นที่เก็บเกี่ยว 6.162 ล้านไร่ ให้ผลผลิต 16.938 ล้านตัน จากที่เคยผลิตได้ 21,440 ล้านตัน ในปี 2547 คิดเป็นผลผลิตเฉลี่ย 2,749 กิโลกรัมต่อไร่

ในอดีต ตลาดผู้นำเข้ามันสำปะหลังของไทยที่สำคัญ คือกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจยุโรป แต่ปัจจุบันตลาดส่วนใหญ่อยู่ที่ประเทศจีน เนื่องจากการเติบโตทางเศรษฐกิจของจีน ทำให้ปริมาณ

ความต้องการอาหารเพิ่มขึ้น ดังนั้นผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยจึงถูกส่งไปประเทศจีนเกือบทั้งหมดเพื่อนำไปทำเป็นอาหารสัตว์ อีกทั้งข้อตกลง FTA ไทย-จีน ทำให้อัตราภาษีนำเข้าลดลงเหลือ 0 ยังเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้นำเข้าของจีนมากขึ้น โดยในปี 2548 ที่ผ่านมามีไทยส่งออกมันเส้นไปจีนจำนวน 2.763 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่า 11,888 ล้านบาท การส่งออกส่วนใหญ่เป็นผลิตภัณฑ์มันเส้นและมันอัดเม็ด ซึ่งเป็นการแปรสภาพเบื้องต้นอย่างง่าย ๆ ไม่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในตัวสินค้ามากนัก รัฐควรมีนโยบายเพิ่มมูลค่าสินค้าเพื่อสร้างรายได้ให้กับประเทศมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน มันสำปะหลังเป็นพืชที่ทวีความสำคัญมากขึ้น จากเดิมที่เคยเป็นพืชอาหาร ได้เปลี่ยนสถานะมาเป็นพืชพลังงาน หลังจากที่ราคาน้ำมันดิบตัวสูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ ทำให้การเร่งหาพลังงานทดแทนได้รับความสนใจมากขึ้นอีกครั้ง มันสำปะหลังจึงเป็นพืชทางเลือกอีกประเภทหนึ่งในการนำไปผลิตเป็นเอทานอลเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงทดแทนการนำเข้าน้ำมันดิบ ซึ่งมีต้นทุนต่ำกว่าการผลิตเอทานอลจากกากน้ำตาล ทางศูนย์วิจัยพืชไร่ระยองจึงทำการวิจัยเพื่อพัฒนาพันธุ์มันสำปะหลังที่เหมาะสมกับการนำไปผลิตเอทานอล ปัจจุบัน มีโรงงานผลิตเอทานอลที่ได้รับอนุญาต 24 โรงงาน มีกำลังการผลิตรวม 4.26 ล้านลิตรต่อวัน เป็นการผลิตจากมันสำปะหลัง 1.52 ล้านลิตรต่อวัน

ในอนาคต คาดว่าปัญหาการค้ำมันสำปะหลังตกต่ำไม่น่าจะเป็นปัญหาที่รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงด้านราคาอีกต่อไป หากโครงการผลิตเอทานอลจากมันสำปะหลังสามารถดำเนินการได้เต็มกำลังการผลิต ซึ่งจะเป็นการลดภาระของรัฐบาลไปได้อีกทางหนึ่ง

1. โครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี 2547/48

กรมการค้าภายในได้ออกประกาศหลักเกณฑ์และวิธีรับจำนำมันสำปะหลังตามโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี 2547/48 ดังนี้

1.1 เป้าหมาย

- 1) ปริมาณรับจำนำ หัวมันสำปะหลังสดรวมทั้งสิ้น 10 ล้านตัน
- 2) พื้นที่ดำเนินการในจังหวัดที่เป็นแหล่งเพาะปลูกมันสำปะหลัง อาทิ นครราชสีมา สระแก้ว ฉะเชิงเทรา กำแพงเพชร ชลบุรี จันทบุรี กาฬสินธุ์ ระยอง ขอนแก่น กาญจนบุรี และบุรีรัมย์ เป็นต้น

1.2 ราคารับจำนำ ราคารับจำนำหัวมันสำปะหลังสดที่ซื้อแป่ง 25% ณ จุดรับจำนำ กิโลกรัมละ 1.50 บาท ทั้งนี้ราคารับจำนำดังกล่าวให้เพิ่ม/ลด ตามเปอร์เซ็นต์ซื้อแป่ง เปอร์เซ็นต์ละ 0.02 บาท

1.3 **ระยะเวลา** ระยะเวลารับจํานำ เริ่มรับจํานำตั้งแต่เดือนมกราคม – เมษายน 2548 สำหรับระยะเวลาโครงการตั้งแต่เดือนมกราคม สิ้นสุดเดือน ธันวาคม 2548

1.4 **การไถ่ถอน** ระยะเวลาการไถ่ถอน ภายใน 3 เดือน นับถัดจากเดือนที่จํานำ

1.5 **ผู้มีสิทธิจํานำ**

1) เป็นเกษตรกรที่มีหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังที่ออกโดย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) กรณีที่ไม่ใช่ลูกค้า ธ.ก.ส. ให้คณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอันเนื่องมาจากผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัด กำหนดผู้รับรองความเป็นเกษตรกรและปริมาณผลผลิตของเกษตรกร โดยให้กํานันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องของข้อมูลที่เกษตรกรแจ้ง

2) หัวมันสำปะหลังสดที่สามารถนำมาจํานำต้องเป็นผลผลิตมาจากไร่ตัวเองและยังเป็นกรรมสิทธิ์ของเกษตรกรในปริมาณไม่เกินรายละ 500 ตัน หรือเป็นวงเงินไม่เกินรายละ 750,000 บาท

3) การจํานำไปประทวน เกษตรกรสามารถจํานำหัวมันสำปะหลังสดได้ในพื้นที่จังหวัดของตัวเองและจังหวัดที่มีเขตติดต่อกัน กรณีนอกเหนือจากนี้ให้ขอความเห็นชอบเป็นกรณี ๆ ไป

1.6 **ผู้รับจํานำ**

- องค์การคลังสินค้ารับฝากเก็บและออกใบประทวน
- ธ.ก.ส. รับจํานำไปประทวนที่ อคส. ออกให้เกษตรกร

1.7 **วิธีการและขั้นตอนดำเนินการ**

เกษตรกร

1) เกษตรกรขอหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังที่ออกโดย ธ.ก.ส. หรือผู้ที่คณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอันเนื่องมาจากผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัดกำหนด

2) เกษตรกรนำหัวมันสำปะหลังสดที่มีการตัดรากแห้งและเอาดินออกจากหัวมันแล้วมายังจุดรับจํานำของ อคส. ที่กำหนดไว้ในแต่ละจังหวัด โดยมีผู้แทนของ อคส. และผู้แทนเกษตรกรร่วมดูแลการตรวจสอบน้ำหนักและคุณภาพให้ถูกต้อง แล้วส่งมอบหัวมันสำปะหลังสดให้ อคส.

3) มอบสิทธิในการแปรสภาพหัวมันสำปะหลังสดเป็นแห้งมันสำปะหลังตามอัตราส่วนและคุณภาพที่กำหนด และมอบสิทธิในการจำหน่ายแป้งมันสำปะหลังดังกล่าว ที่ยังไม่พินกำหนดไถ่ถอนให้กับ อคส. เพื่อให้ อคส. สามารถจำหน่ายภายในประเทศและส่งออกได้

4) ในกรณีที่เกษตรกรรับใบประทวนแล้ว ไม่นำไปจำหน่ายกับ ธ.ก.ส. ภายใน 15 วันทำการ นับแต่วันที่ออกใบประทวน เกษตรกรผู้ฝากจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมด

อกส.

1) คัดเลือกผู้ที่ประสงค์จะขอรับเป็นผู้ดำเนินการตาม โครงการตั้งแต่การรวบรวมหัวมันสำปะหลังสดที่รับจำหน่ายไปแปรสภาพเป็นแป้งมันและมันเส้น การส่งมอบแป้งมันและมันเส้นที่แปรสภาพไว้ ณ คลังสินค้าที่กำหนด และดำเนินการเป็นผู้รับฝากเก็บแป้งมันและมันเส้น ณ คลังสินค้านี้

2) ประสานจังหวัดแหล่งผลิตเพื่อกำหนดจุดรับจำหน่ายที่จะให้เกษตรกรได้รับประโยชน์และเกิดความสะดวกในการจำหน่ายเต็มที่

3) กำกับดูแลการตรวจสอบน้ำหนักและคุณภาพมันสำปะหลังที่เกษตรกรนำมาจำหน่ายให้ถูกต้อง

4) ออกใบประทวนสินค้าภายใน 3 วันทำการ นับตั้งแต่วันที่รับมอบหัวมันสำปะหลังและได้รับเอกสารถูกต้องครบถ้วน

5) จัดทำรายงานปริมาณรับจำหน่ายเป็นประจำทุกวัน โดยมีรายละเอียดแยกแต่ละหน่วยรับจำหน่ายและแจ้งพาณิชย์จังหวัดในฐานะเลขานุการคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาอันเนื่องมาจากผลผลิตการเกษตร ระดับจังหวัด และกรมการค้าภายใน เพื่อติดตามผลการรับจำหน่ายอย่างใกล้ชิด

6) ให้ อกส. จัดจ้างผู้ช่วยปฏิบัติงาน 2 คน และตัวแทนเกษตรกร 1 คน ประจำแต่ละจุดรับจำหน่าย เพื่ออำนวยความสะดวก ดูแลคุณภาพมันสำปะหลัง การวัดเปอร์เซ็นต์เชื้อแป้ง สิ่งเจือปน การชั่งน้ำหนัก และวางตัวเป็นตัวแทนราชการ เพื่อให้เกษตรกรได้รับประโยชน์ตามที่แท้จริง

ธ.ก.ส.

1) ออกหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังให้กับลูกค้า
ธ.ก.ส.

2) จ่ายเงินกู้ให้เกษตรกรภายใน 3 วันทำการ นับตั้งแต่วันที่ไปยื่นขอจำหน่ายใบประทวนสินค้า

ผู้ร่วมโครงการ

1) ตรวจสอบคุณภาพ ชั่งน้ำหนัก ตรวจสอบวัดเปอร์เซ็นต์เชื้อแป้งมันสำปะหลังสดที่เกษตรกรนำมาจำหน่าย

2) แปรสภาพหัวมันสดที่รับจำหน่ายเป็นแป้งมัน/มันเส้น และเก็บรักษาแป้งมัน/มันเส้น ณ สถานที่เก็บ เพื่อรอการส่งมอบให้ อกส.

3) จัดหาพาหนะขนส่งแป้งมัน/มันเส้นไปส่งมอบ ณ คลังสินค้าที่ อคส. กำหนด

1.8 การไถ่ถอน เกษตรกรสามารถไถ่ถอนได้ภายใน 3 เดือน นับถัดจากเดือนที่จำหน่าย โดยไถ่ถอนเป็นแป้งมันหรือมันเส้น ซึ่งได้แปรสภาพจากหัวมันสำปะหลังสดตามอัตราที่กำหนด ถ้าราคาตลาด ณ วันที่ไถ่ถอนเท่ากับหรือต่ำกว่าราคาที่จำหน่ายไปแล้ว เกษตรกรไม่ต้องรับผิดชอบ แต่ถ้าราคาตลาดสูงกว่าราคาที่จำหน่ายไปแล้ว ทางราชการจะต้องคืนเงินส่วนเกินเมื่อหักดอกเบี้ย อัตราร้อยละ 3 ต่อปี ของยอดวงเงินที่จำหน่าย ค่าใช้จ่ายในการแปรสภาพ และค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษานับตั้งแต่วันรับฝากจนถึงวันที่รับสินค้าให้แก่เกษตรกร โดยให้ไถ่ถอนทั้งจำนวนตามใบประทวน

1.9 ผลการรับจำหน่าย รายงานผลการรับจำหน่ายหัวมันสำปะหลังสด ปี 2547/48 ตั้งแต่เริ่มโครงการวันที่ 1 มกราคม 2548 ถึงวันที่ 30 เมษายน 2548 มีจังหวัดที่เข้าร่วมโครงการทั้งสิ้น 24 จังหวัด แบ่งเป็นภาคเหนือ 6 จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 10 จังหวัด ภาคกลาง 8 จังหวัด มีจุดรับจำหน่ายเข้าร่วมโครงการ 286 จุด เปิดรับจำหน่ายแล้ว 192 จุด เกษตรกรที่นำหัวมันสำปะหลังสดมาจำหน่าย มีจำนวน 4,773 ราย รับจำหน่ายหัวมันสดเชื้อแป้ง 25% จำนวน 160,214.78 ตัน แปรสภาพเป็นมันเส้น 67,318.24 ตัน ไถ่ถอนมันเส้น 35,552.40 ตัน คงเหลือมันเส้นเก็บสะสม 31,765.84 ตัน

4.1.5 การจัดการตลาดลำไย

ปี 2547 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร รายงานว่าผลผลิตลำไยของทั้งประเทศมีปริมาณ 597,272 ตัน เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าถึงร้อยละ 61.72 ถือเป็นปริมาณผลผลิตที่เพิ่มขึ้นสูงมาก เนื่องจากปี 2546 มีลำไยให้ผลผลิตเพียง 369,323 ตัน และเมื่อเทียบกับพื้นที่ให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 10 ทำให้ผลผลิตต่อไร่ในปี 2547 เพิ่มขึ้นเป็น 878 กิโลกรัมต่อไร่ จากที่เคยผลิตได้ 596 กิโลกรัมต่อไร่ ในปี 2546 ซึ่งหากการประเมินผลผลิตไม่ผิดพลาด ถือได้ว่าเกษตรกรชาวสวนลำไยประสบความสำเร็จในแง่ของการปรับปรุงการผลิตจนสามารถเพิ่มผลผลิตแบบก้าวกระโดด ด้วยเหตุผลนี้ จึงทำให้ปี 2548 มีการเพิ่มพื้นที่ให้ผลผลิตอีกกว่า 60,000 ไร่ ในแหล่งปลูกที่สำคัญ ได้แก่ เชียงใหม่ ลำพูน และเชียงราย ให้ผลผลิตรวมกันสูงถึง 705,534 ตัน

ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกลำไยรายใหญ่ของโลก เนื่องจากความได้เปรียบสภาพทางภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวยต่อการเพาะปลูกทำให้รสชาติลำไยจากประเทศไทยถูกปากผู้บริโภค มูลค่าการส่งออกของลำไยทุกประเภทรวมกันมากกว่า 5,000 ล้านบาท การส่งออกมีทั้งแบบแปรรูป และการส่งออกลำไยสด โดยการส่งออกลำไยสดมีปริมาณและมูลค่าสูงสุด รองลงมาคือลำไยอบแห้ง ลำไยแช่แข็ง และลำไยกระป๋อง ลูกค้าที่สำคัญได้แก่ จีน อินโดนีเซีย ฮองกง

สิงคโปร์ มาเลเซีย และสหรัฐอเมริกา แต่ตลาดที่สำคัญของประเทศไทยได้แก่ จีน และฮ่องกง เนื่องจากความเชื่อของชาวจีน

ลำไยเป็นไม้ผลที่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ให้ความสนใจต่อความเดือดร้อนของเกษตรกร เมื่อมีการคาดการณ์ว่าผลผลิตลำไยจะเพิ่มมากเป็นประวัติการณ์จนอาจจะทำให้ผลผลิตลำไยสดมีราคาตกต่ำทำให้แก่เกษตรกรได้รับความลำบาก จึงมีนโยบายเข้าแทรกแซงราคาด้วยการจัดการตลาดลำไยให้แก่เกษตรกร และการกระจายผลผลิตออกนอกแหล่งผลิต เพื่อยกระดับราคาให้สูงขึ้น โดยมอบหมายให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรรับหน้าที่เป็นหลักในการดำเนินโครงการ และคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมโครงการ

การจัดการตลาดลำไย ปี 2547

สืบเนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์คาดการณ์ผลผลิตลำไยรวมทั้งประเทศจะมีปริมาณเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าที่มีผลผลิตจำนวน 396,000 ตัน ทำให้คาดการณ์ว่าราคาลำไยสดจะตกต่ำ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาลำไยตกต่ำ ปี 2547 เบื้องต้น 4 มาตรการ ดังนี้

1. การกระจายผลผลิตลำไยออกนอกแหล่งผลิต เป้าหมายลำไยสด 20,000 ตัน โดยให้กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมส่งเสริมการเกษตร เป็นผู้ดำเนินการรับซื้อลำไยสดจากแหล่งผลิตหน่วยงานละ 10,000 ตัน เพื่อกระจายไปยังจังหวัดอื่นๆ นอกแหล่งผลิต

2. แปรรูปลำไยบรรจุกระป๋อง เป้าหมายการผลิต 20,000 ตัน โดยมอบให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกสถาบันเกษตรกร กลุ่มสมาชิกสหกรณ์ และกลุ่มอาชีพต่างๆ จำนวน 200 กลุ่ม เป็นผู้ดำเนินการแปรรูปลำไยกระป๋อง ทั้งนี้รัฐจะสนับสนุนเครื่องมือ อุปกรณ์ในการดำเนินการ

3. แปรรูปและการตลาดลำไยอบแห้ง เป้าหมายลำไยสด 260,000 ตัน เพื่อแปรรูปเป็นลำไยอบแห้ง 100,000 ตัน โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดหาผู้ประกอบการมาดำเนินการรับซื้อลำไยสดจากเกษตรกรเพื่อไปแปรรูปเป็นลำไยอบแห้ง พร้อมทั้งดำเนินการจัดจำหน่ายลำไยอบแห้งดังกล่าว

4. ประชาสัมพันธ์ ส่งเสริมการตลาดบริโภคภายในประเทศและการส่งออก โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดำเนินการประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการตลาดลำไย จัดเทศกาลลำไยทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและต่างประเทศ

คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วอนุมัติตามที่กระทรวงเกษตรฯ เสนอ เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2547 ดังนี้

1. เห็นชอบแนวทางการจัดการตลาดลำไย ปี 2547 ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยใช้เงินทุนหมุนเวียน 4,303 ล้านบาท ทั้งนี้ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินของรัฐ โดยคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) จะชดเชยอัตราดอกเบี้ยตามหลักเกณฑ์เดิมที่เคยปฏิบัติมา
2. อนุมัติเงินจ่ายขาดจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร จำนวน 20 ล้านบาท เพื่อการส่งเสริมการบริโภคภายในประเทศและต่างประเทศ
3. ระยะเวลาดำเนินการ เดือนกรกฎาคม – กันยายน 2547 และระยะเวลาของโครงการ เดือนกรกฎาคม 2547 – มิถุนายน 2548
4. มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระเบียบปฏิบัติและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของโครงการ

พื้นที่ดำเนินการจัดการตลาดลำไย ปี 2547 ในเขตจังหวัดภาคเหนือ อาทิ เชียงใหม่ ลำพูน เชียงราย พะเยา ลำปาง ตาก แพร่ และน่าน

สำหรับมาตรการที่ 3 การแปรรูปและการตลาดลำไยอบแห้ง โดยมีเป้าหมายรับซื้อลำไยสดจากเกษตรกรและกลุ่มเกษตรกรจำนวน 260,000 ตัน เพื่อนำมาแปรรูปเป็นลำไยอบแห้ง 100,000 ตันนั้น การดำเนินการครั้งนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกประกาศเชิญชวนผู้ประกอบการเข้าร่วมโครงการรับซื้อ แปรรูป และการตลาดลำไยอบแห้ง ให้เสนอแผนงานโครงการรับซื้อลำไยสดและเสนอวิธีการบริหารจัดการ รวมทั้งกระบวนการแปรรูปลำไยและการจำหน่ายลำไยอบแห้ง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้คัดเลือกเอกชนเข้าร่วมโครงการจำนวน 1 ราย ซึ่งเป็นผู้เสนอเงื่อนไขที่ดีที่สุด โดยมีข้อเสนอที่เป็นประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. การประกันราคาลำไยอบแห้ง
 - เกรด AA ราคา กิโลกรัมละ 51 บาท
 - เกรด A ราคา กิโลกรัมละ 33 บาท
 - เกรด B ราคา กิโลกรัมละ 21 บาท
2. ค่าใช้จ่ายลำไยอบแห้งและการจัดการ 19.75 บาท ต่อ กิโลกรัม (ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม)
3. การกำหนดจุดรับซื้อ 8 จังหวัด 37 อำเภอ และ 4 กิ่งอำเภอ ตามปริมาณความมากน้อยของลำไยแต่ละพื้นที่
4. ปริมาณรับซื้อ 10,000 ตัน ต่อวัน
5. คลังสินค้าจัดเก็บจำนวน 11 คลังสินค้า กระจายในพื้นที่รับซื้อให้ครอบคลุม
6. มีกลุ่มเกษตรกรเข้าร่วมดำเนินการ 28 กลุ่ม

การดำเนินการรับซื้อลำไยกระทรวงเกษตรฯ มอบหมายให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรเป็นหน่วยงานรับผิดชอบโครงการ ทำหน้าที่ออกหนังสือรับรองเกษตรกร ให้ผู้ที่ได้รับคัดเลือกเป็นผู้นำลำไยสดที่ซื้อจากเกษตรกรไปแปรรูปเป็นลำไยอบแห้งเพื่อนำไปส่งออกอีกทอดหนึ่ง

ผลการดำเนินการรับซื้อลำไยสดตามโครงการจัดการตลาดลำไย สามารถรับซื้อลำไยสดจากเกษตรกรในปริมาณ 312,373.69 ตัน เป็นเงิน 3,434.41 ล้านบาท นำไปแปรรูปเป็นลำไยอบแห้งได้ 94,658.69 ตัน (คำนวณจากการแปลงผลผลิตลำไยสดเป็นลำไยอบแห้งที่อัตราส่วน 3.3:1) คิดเป็นมูลค่า 950.88 ล้านบาท แต่ปรากฏว่าโครงการมีปัญหาจนไม่สามารถดำเนินการต่อจนจบโครงการ เพราะตรวจพบที่มีการทุจริตในหลายระดับ ทั้งภาครัฐ เอกชนที่เข้าร่วมโครงการ และเกษตรกรและกลุ่มเกษตรกร มีลำไยอบแห้งสูญหายเป็นจำนวนมากถึง 50,045.40 ตันสร้างความเสียหายให้แก่โครงการและงบประมาณของรัฐจำนวนมาก และขณะนี้มีการแจ้งความดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดแล้วทั้งภาครัฐและเอกชน

มาตรการหรือโครงการต่างๆที่กล่าวถึงในบทนี้ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของนโยบายรัฐที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อใช้ยกระดับราคาสินค้าเกษตร โดยเฉพาะในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยวที่มีผลผลิตออกสู่ตลาดจำนวนมาก ทำให้ถูกกดราคาโดยพ่อค้าท้องถิ่นหรือพ่อค้าคนกลาง การดำเนินนโยบายหรือมาตรการต่างๆของรัฐเหล่านี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถขายผลผลิตของตัวเองได้ในราคาที่สูงกว่าราคาที่กำหนดโดยระบบตลาดหรือพ่อค้าคนกลาง โดยมีหวังผลทางการเมืองแฝงอยู่ด้วยในแง่ของการรักษาความนิยมพรรคการเมืองในหมู่เกษตรกรที่ได้รับผลประโยชน์จากการรับจํานำผลผลิตทางการเกษตรในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด

ถ้าพิจารณาจากผลของการดำเนินงานที่ผ่านมา จะพบว่าหลายๆมาตรการไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ส่วนใหญ่ปริมาณผลผลิตที่รับจํานำจะต่ำกว่าเป้า ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามาตรการยังไม่มีประสิทธิภาพ เกษตรกรจึงนำผลผลิตมาจํานำน้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้ และก็ไม่ได้หมายความว่า เกษตรกรจะสามารถขายผลผลิตได้ราคาดีในตลาดจึงไม่มาจํานำ จะพบว่าหลายๆมาตรการจะมีปัญหาเรื่องการทุจริตตามมาในภายหลัง เช่น มาตรการรับจํานำลำไย การศึกษาวิจัยจึงจะนำเสนอปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายในบทต่อไป เพื่อวิเคราะห์และหาข้อเสนอแนะสำหรับกรจัดทำนโยบายในอนาคตต่อไป อย่างไรก็ตาม มาตรการใดๆจะประสบผลสำเร็จได้ ต้องอาศัยองค์ประกอบและความร่วมมือจากทุกฝ่าย รวมทั้งตัวมาตรการเองจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์และช่วงเวลา และจะต้องมีการประเมินผลงานโดยบุคคลภายนอก เพื่อนำมาทบทวนและแก้ไขข้อบกพร่องต่อไป

4.2 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบาย

การดำเนินมาตรการหรือโครงการตามนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐที่กล่าวในบทที่แล้ว หลายมาตรการหรือหลายโครงการอาจกล่าวได้ว่าไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และแฝงไว้ด้วยผลทางความนิยมในพรรคการเมืองของผู้กำหนดนโยบาย ความไม่สำเร็จหากพิจารณาจากปริมาณการรับจำหน่ายผลผลิตมักไม่เป็นไปตามเป้าหมาย เกือบทุกโครงการปริมาณการรับจำหน่ายต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งตีความหมายได้สองนัย คือ เกษตรกรไม่ให้ความสนใจกับโครงการรับจำหน่ายเพราะสามารถขายผลผลิตได้ราคาที่พอใจในตลาด จึงไม่จำเป็นต้องพึ่งพาโครงการรับจำหน่ายของรัฐ และอีกนัยหนึ่งแสดงให้เห็นว่ามีเกษตรกรจำนวนมากที่ไม่ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายของรัฐตามที่คาดหวังไว้

จากรายงานการศึกษาหลายฉบับพบว่าบางโครงการ เกษตรกรไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร ซึ่งอาจเกิดจากวิธีการและแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่รักษาผลประโยชน์ให้แก่เกษตรกร และการแก้ไขปัญหาแต่ละครั้ง เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า หรือเป็นมาตรการระยะสั้น เมื่อจบโครงการไม่มีการประเมินผลโครงการว่าเกษตรกรได้รับประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ มากน้อยเพียงใด และสามารถแก้ไขปัญหาความยากจนให้แก่เกษตรกรได้ยั่งยืนเพียงใด การวัดผลมักจะดูจากปริมาณการรับจำหน่ายเท่านั้น โดยไม่ได้ประเมินผลในระยะยาว เมื่อถึงฤดูกาลเก็บเกี่ยวครั้งหน้า ก็หยิบยกมาตรการเดิม วิธีการเดิมมาใช้ใหม่ สิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปเพียงเป้าหมายการรับจำหน่าย หรือยกระดับราคาจำหน่ายให้สูงขึ้น ซึ่งอาจเป็นการทำลายระบบตลาด และสวนทางกับนโยบายการส่งออก และพืชผลบางชนิดอาจไม่เหมาะสมกับกรแทรกแซงราคาด้วยการรับจำหน่าย เพราะจะเป็นภาระกับรัฐบาลมากเกินไป โดยเฉพาะสินค้าที่เน่าเสียง่าย (perishable products) เช่นผัก และผลไม้ ซึ่งรัฐบาลควรหามาตรการอื่นมาทดแทน

จากการศึกษาการประเมินผลของนโยบายรับจำหน่ายพืชผลเกษตรหลายชนิดที่จัดทำโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และเป็นผู้ที่มีบทบาทในการช่วยเหลือเกษตรกรโดยตรง พบว่าปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการรับจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรจากเกษตรกรเป็นปัญหาเดิมๆที่พบทุกครั้งที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ การศึกษาวิจัยได้นำการประเมินผลโครงการที่จัดทำโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมาศึกษาเพื่อค้นหาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานนโยบายพืชเกษตรแต่ละประเภท

4.2.1 ปัญหาและอุปสรรคในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกหน้าปี และนาปรัง

ผลผลิตการเกษตรที่สำคัญอันดับแรกของประเทศไทยคือข้าว การรับจำนำข้าวจึงเป็นมาตรการหลักที่ทุกรัฐบาลนำออกมาใช้ช่วยเหลือเกษตรกรทุกครั้งที่ผลผลิตเริ่มออกสู่ตลาด ในช่วง 4 ปีที่ผ่านมาปัญหาาราคาข้าว ไม่มีเสถียรภาพ ขึ้นลงตามราคาตลาดโลกทำให้เกษตรกรได้รับความเดือดร้อน แต่ยังไม่มืรัฐบาลได้ออกมาตรการที่นำมาใช้ในการแก้ปัญหาในระยะยาวได้สำเร็จ นอกจากมาตรการระยะสั้นปีต่อปี ซึ่งแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับผู้ที่กำกับดูแลกระทรวงพาณิชย์ แต่ละมาตรการล้วนมีจุดอ่อนที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน การแสวงหาผลประโยชน์จากพ่อค้า นับตั้งแต่ปี 2544 – 2548 รัฐบาลรับจำนำข้าวจากเกษตรกรทั้งนาปี และนาปรังรวมแล้วไม่น้อยกว่า 20 ล้านตัน ใช้เงินงบประมาณไปแล้วไม่น้อยกว่า 140,000 ล้านบาท แต่รัฐไม่เคยเปิดเผยผลการดำเนินการของโครงการแต่อย่างใด แต่เชื่อว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลส่วนใหญ่แล้วจะประสบการขาดทุน เนื่องจากข้าวที่รัฐบาลนำออกมาประมูลขายให้แก่พ่อค้าจะเป็นข้าวเก่า ในขณะที่ราคารับจำนำเป็นข้าวใหม่ จึงเป็นไปได้ที่รัฐจะได้กำไรจากการรับจำนำข้าวใหม่แล้วขายไปในราคาข้าวเก่า อีกทั้งในการประมูลข้าวของรัฐบาลในปี 2547 มีข้อวิพากษ์ว่าผู้ส่งออกบางรายสามารถประมูลข้าวจากโครงการรับจำนำของรัฐบาลได้สูงถึง 1.68 ล้านตัน ด้วยการให้ราคาดีกว่าผู้ส่งออกรายอื่น แต่รัฐบาลได้ให้สิทธิพิเศษบางอย่าง เช่นการลดวงเงินค้ำประกันการประมูล โดยผู้ส่งออกที่ประมูลข้าวได้นั้นมีความสัมพันธ์กับคนในวงการรัฐบาล และการที่รัฐบาลกำหนดราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาดก็เพื่อรวบรวมข้าวจากชาวนามาอยู่ในมือรัฐบาลให้มากที่สุด และนำออกประมูลในภายหลังเพื่อนำไปส่งออก ซึ่งเท่ากับเป็นการทำลายตลาดการแข่งขันค้าข้าวโดยเสรี เพื่อนำไปสู่การผูกขาดตลาดข้าวในอนาคต และเมื่อสามารถผูกขาดตลาดค้าข้าวได้แล้ว อำนาจในการกำหนดราคาก็จะตกอยู่กับพ่อค้าส่งออก ซึ่งไม่เป็นผลดีแก่เกษตรกร อย่างไรก็ตาม นั้นเป็นสังเกตประการหนึ่งในการดำเนินโครงการที่น่าเชื่อว่ามีผลประโยชน์อยู่เบื้องหลังโครงการ และอาจเป็นการทำร้ายเกษตรกรในอนาคต แต่ประเด็นที่สำคัญน่าจะอยู่ที่โครงการของรัฐสามารถเอื้อประโยชน์ให้แก่เกษตรกรได้ครบถ้วนหรือบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่

จากการศึกษารายงานการประเมินผลโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2543/2544 ปีการผลิต 2544/2545 และปีการผลิต 2545/2546 ที่จัดทำโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับเกษตรกรมากที่สุด และรับหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการรับจำนำข้าวจากเกษตรกรทุกครั้งที่มีมาตรการออกมา จึงเป็นหน่วยงานที่น่าเชื่อได้ว่ามีความใกล้ชิดข้อมูล และรับทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานทุกครั้งที่ผ่านมาเป็นอย่างดี ได้ทำการรวบรวมและประมวลปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินโครงการ ดังนี้

ด้านเกษตรกร

(1) โครงการรับจำนำของรัฐเริ่มต้นล่าช้า หลังฤดูเก็บเกี่ยว ทำให้เกษตรกรที่จำเป็นต้องใช้เงิน ต้องขายผลผลิตออกไปก่อน เป็นสาเหตุให้พ่อค้ากำหนดราคาข้าวเปลือกได้ตามความพอใจ

(2) ช่วงระยะเวลาไถ่ถอนสั้นเกินไป ราคาข้าวในตลาดยังต่ำกว่าราคาจำนำ หรือบางพื้นที่ราคาข้าวเปลือกเปลี่ยนแปลงน้อย เมื่อถึงกำหนดไถ่ถอนเกษตรกรต้องรีบขายข้าวมาชำระหนี้ เพื่อไม่ให้เสียประวัติการเป็นลูกค้าชั้นดี

(3) หากเกษตรกรยังไม่ได้ขายข้าวหรือเกินกำหนดระยะเวลาไถ่ถอน จะถือว่าหนี้ค้างชำระต้องถูกปรับอัตราดอกเบี้ย และถูกลดระดับชั้นลูกค้า ธนาคารควรหาช่วยเหลือเพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือกของเกษตรกร

(4) เกษตรกรบางรายไม่มีความรู้ด้านวิชาการสมัยใหม่เกี่ยวกับการปลูกข้าว ทำให้ข้าวที่ปลูกมีผลผลิตต่ำ ขายไม่ได้ราคาสูง

ด้านสหกรณ์การเกษตร

(1) สหกรณ์การเกษตรมีฐานะไม่เพียงพอที่จะรวบรวมข้าวเปลือกของสมาชิก

(2) สมาชิกส่วนหนึ่งยังไม่เห็นความสำคัญของโครงการ หากข้าวเปลือกราคาดีจะขายให้พ่อค้า แต่ถ้าราคาตกจึงนำข้าวมาเข้าร่วมโครงการ

(3) วงเงินกู้ยืมไม่เพียงพอต่อการรวบรวมข้าวเปลือกของสมาชิก ซึ่งสามารถรวบรวมได้มากขึ้นทุกปี

(4) การวัดปริมาณข้าวเปลือกของ ธกส. แตกต่างกับยอดสต็อกของสหกรณ์

ปัญหาที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรรวบรวมไว้ ส่วนใหญ่แล้วเป็นปัญหาทางเทคนิคซึ่งสามารถแก้ไขได้ด้วยการบริหารจัดการที่ดี นับตั้งแต่อดีตที่มีโครงการประกันราคาข้าว หรือการรับจำนำข้าว ไม่พบว่า ชาวนา โรงสี หรือผู้ส่งออกจะคัดค้านนโยบายของรัฐ แต่โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปี 2547/2548 กลับปรากฏว่าสมาคมชาวนา สมาคมโรงสี และสมาคมผู้ส่งออก ออกมาคัดค้านแนวทางการปฏิบัติด้วยเหตุผล 2 ประการคือ ราคาข้าวสูงอยู่แล้วเหตุใดจึงประกาศราคาจำนำสูงขึ้นไปอีก และ แนวทางการดำเนินงานโครงการ ทำให้ไม่ไว้วางใจเรื่องความโปร่งใส และความยุติธรรมของการแข่งขันทางการค้า

จากสรุปผลการสัมมนา เรื่องนโยบายและมาตรการรับจำนำข้าวเปลือกนปี ปีการผลิต 2547/2548 จัดโดยคณะกรรมการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์ และอุตสาหกรรม วุฒิสภา กล่าวไว้ว่าการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2547/2548 มีข้อแตกต่างจากการรับจำนำปีก่อนหน้า กล่าวคือ

การกำหนดราคารับจำนำสูงกว่าปีก่อนมาก (ข้าวเปลือกเจ้า 5% ราคารับจำนำตันละ 6,500 บาท ปี 2545/2546 รับจำนำตันละ 5,235 บาท) และให้โรงสีรับจำนำข้าวโดยไม่จำกัดจำนวน อาจเป็นผลดีต่อเกษตรกร แต่ในขณะเดียวกันก็อาจเป็นผลเสีย เพราะข้าวสารจากโครงการรับจำนำ ปีการผลิต 2546/2547 ยังค้างอยู่ในคลังสินค้า อาจจะมีการทุจริตนำข้าวเก่ามาหมุนเวียนในโครงการรับจำนำ และการปลอมปนข้าว ซึ่งปัญหาการปลอมปนข้าว การสวมสิทธิเกษตรกร การนำข้าวเก่ามาหมุนเวียนรับจำนำ เป็นปัญหาเรื้อรังที่เกิดขึ้นทุกครั้งที่มีการรับจำนำข้าว แม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะออกมาตรการป้องกันการกระทำทุจริตอย่างรัดกุมเพียงใดก็ตาม

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากแนวคิดของการรับจำนำข้าวเปลือกที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระดับราคาข้าวเปลือกช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยวไม่ให้ตกต่ำมากเกินไป โดยเปรียบเทียบราคารับจำนำ กับราคาข้าวที่เกษตรกรขายได้ ในช่วงระยะเวลาที่มีมาตรการรับจำนำโดยใช้ราคาเฉลี่ยข้าวเปลือกเจ้า 5% ที่ตลาดก้านันทรง/ท่าข้าวลาดยาว และตลาดกลางจังหวัดพิษณุโลกเป็นราคาเปรียบเทียบ พบว่าราคาข้าวที่เกษตรกรนำไปขายในตลาดดังกล่าวต่ำกว่าราคารับจำนำ แสดงว่าราคารับจำนำข้าวที่รัฐบาลต้องการให้เป็นราคานำตลาดไม่สามารถดึงราคาข้าวเปลือกในตลาดให้สูงขึ้นได้ตามวัตถุประสงค์

ตารางที่ 4.4 ราคาข้าวเปลือกเจ้าในปี

หน่วย: บาทต่อตัน

ข้าวเจ้า 5% นาปี ปีการผลิต 2547/48		ข้าวเจ้า 5% นาปี ปีการผลิต 2548/49	
ราคาจำนำ	6,500	ราคาจำนำ	7,000
พ.ย. 47	5,932	พ.ย. 48	6,800
ธ.ค. 47	6,068	ธ.ค. 48	6,788
ม.ค. 48	6,190	ม.ค. 49	6,788
ก.พ. 48	6,286	ก.พ. 49	6,788
มี.ค. 48	-	มี.ค. 49	6,788
ราคาเฉลี่ยปี 2547	5,568	ราคาเฉลี่ยปี 2548	6,516

สำนักส่งเสริมสินค้าเกษตร กระทรวงพาณิชย์

เมื่อพิจารณาทางด้านปริมาณการรับจำนำเทียบกับผลผลิตทั้งประเทศ เป้าหมายการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2547/2548 ปริมาณ 9 ล้านตัน แยกเป็นข้าวหอมมะลิจำนวน 5 ล้านตัน ข้าวเปลือกเจ้าจำนวน 3 ล้านตัน และข้าวเปลือกเหนียว 1 ล้านตัน ปริมาณที่รับจำนำจริงมีเพียง 5,29 ล้านตัน หรือประมาณร้อยละ 22.6 เท่านั้น แยกเป็น ข้าวหอมมะลิ 2.18 ล้านตัน ข้าวเปลือกเจ้า 3.07 ล้านตัน

และข้าวเหนียว (เฉพาะ ธ.ก.ส.) 44,070 ตัน เทียบกับผลผลิตทั้งประเทศ 23.39 ล้านตัน ดังนั้นโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลจึงไม่ได้สร้างประโยชน์ให้แก่เกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศ เนื่องจากปริมาณการรับจำนำจริงมีสัดส่วนน้อย จึงไม่มีผลทำให้ช่วยยกระดับราคาข้าวเปลือกที่เกษตรกรขายได้ให้สูงขึ้นตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาลและของโครงการ

ตารางที่ 4.5 ราคาข้าวเปลือกหอมมะลิที่โรงสีรับซื้อในส่วนภูมิภาค (ราคาปรับจำนำ 9,700 บาทต่อตัน)

หน่วย: บาทต่อตัน

	2544	2545	2546	2547	2548
มกราคม	6,583	5,216	6,425	9,376	7,885
กุมภาพันธ์	6,389	5,410	6,778	9,175	7,959
มีนาคม	6,085	5,472	7,560	9,270	8,001
เมษายน	6,140	5,550	7,850	9,567	7,999
พฤษภาคม	5,933	5,625	7,990	9,249	7,909
มิถุนายน	5,750	6,248	8,340	8,743	7,689
กรกฎาคม	5,711	6,735	8,465	7,957	7,696
สิงหาคม	5,170	6,785	8,818	7,718	8,000
กันยายน	4,929	6,874	9,315	7,407	8,014
ตุลาคม	5,151	6,758	8,950	7,178	7,863
พฤศจิกายน	4,867	6,340	7,980	7,738	7,683
ธันวาคม	4,822	6,375	8,665	7,695	7,600
เฉลี่ย	5,628	6,116	8,095	8,423	7,858

ที่มา: สำนักส่งเสริมการค้าสินค้าเกษตร กระทรวงพาณิชย์

หมายเหตุ: เป็นราคารับซื้อเฉลี่ยหน้าโรงสีจังหวัดสุรินทร์ อุตรดิตถ์ อุบลราชธานี และนครราชสีมา (ชนิดสีได้ต้นข้าว 36 กรัม)

เมื่อพิจารณาในแง่ของการกระจายผลประโยชน์ พบว่าชาวนาที่ได้รับประโยชน์จากโครงการการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีมากที่สุดคือชาวนาในเขตภาคกลาง ซึ่งปลูกข้าวเจ้านาปีมากที่สุด โดยสามารถรับจำนำได้ถึงร้อยละ 97 ของเป้าหมายที่ตั้งไว้ ในขณะที่ชาวนาในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งส่วนใหญ่ปลูกข้าวหอมมะลิ และข้าวเหนียว ได้รับผลประโยชน์จากการรับจำนำน้อยกว่า ซึ่งเป็นจุดบกพร่องของโครงการที่ไม่สามารถกระจายความเป็นธรรมให้แก่

เกษตรกรอย่างทั่วถึง เช่นเดียวกับการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปีการผลิต 2548 ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการ คือชาวนาในภาคกลางเท่านั้น เพราะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่มีการทำนาปรัง เนื่องจากการชลประทาน และแหล่งน้ำตามธรรมชาติไม่พอสำหรับการทำนา สำหรับผลการรับจำนำข้าวทุกชนิดมีจำนวนรวมกันเพียง 797,778 ตันเท่านั้น จากที่ตั้งเป้าหมายรับจำนำ 2.5 ตัน ปัญหาที่ควรจะต้องเร่งแก้ไขคือการสร้างระบบชลประทานให้ทั่วถึงทุกภาคของประเทศ เพื่อให้ชาวนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือสามารถทำนาได้ปีละ 2 ครั้ง เช่นเดียวกับชาวนาในภาคกลาง

จากการสอบถามความเห็นของผู้ประกอบการโรงสีในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เห็นว่ามาตรการรับจำนำข้าวของรัฐบาลเป็นมาตรการที่ดี แต่การตั้งราคารับจำนำจะต้องคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของราคาตลาดข้าวในแต่ละฤดูกาล ปีใดที่ข้าวมีราคาดีรัฐไม่ควรตั้งราคาจำนำให้สูงกว่าราคาตลาดมากเพราะจะทำให้เกิดการบิดเบือนราคามากเกินไป และจะส่งผลเสียต่อการส่งออก เพราะผู้ส่งออกต้องซื้อข้าวในราคาสูง จะไม่สามารถแข่งขันได้กับประเทศผู้ส่งออกข้าวรายอื่นๆ เช่นเวียดนาม ซึ่งมีต้นทุนการผลิตต่ำกว่า จะทำให้ประเทศต้องเสียตลาดการค้าข้าวในต่างประเทศไป นอกจากนี้ข้าวที่รัฐบาลรับจำนำไปควรเร่งระบายออกในขณะที่ราคากำลังดี และก่อนที่ข้าวในปีการผลิตถัดไปจะออกสู่ตลาด โดยเฉพาะข้าวหอมมะลิถ้าเก็บไว้นานคุณภาพข้าวจะลดลง และถ้ารัฐบาลระบายออกในราคาถูกลงจะทำให้ราคาตลาดภายในประเทศเสียไปด้วย และจะช่วยลดปัญหาการปลอมปนข้าวลงไปด้วย สำหรับปัญหาการอนุญาตให้โรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวข้ามเขต รัฐบาลควรมีมาตรการที่รัดกุม เพราะเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตปลอมปนข้าวหอมมะลิกับข้าวชนิดอื่นๆ เช่นข้าวปทุมธานี รัฐควรให้โรงสีในท้องถิ่นที่ควบคุมตนเอง เพื่อป้องกันการสมคบกันทุจริต และเห็นว่ากรรับจำนำข้าวในปัจจุบันทำลายวิถีชีวิตของชาวนาในภาคอีสาน จากเดิมที่เคยทยอยขายข้าวเปลือกในยุ้งฉางตามความจำเป็นของการใช้จ่าย แต่ปัจจุบันเมื่อเก็บเกี่ยวข้าวจะต้องรับจำนำเพราะได้ราคาดี

สำหรับความเห็นของชาวนาในเขตอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ เห็นด้วยกับโครงการรับจำนำ เพราะทำให้เกษตรกรได้รับราคาที่ดีกว่า เมื่อถามถึงการทุจริต หรือการสวมสิทธิ ให้ความเห็นในช่วงแรกๆ ที่เริ่มมีการรับจำนำมีการทุจริตจริง แต่ปัจจุบันลดน้อยลงไปมาก เพราะการตรวจสอบที่เข้มงวด และชาวนารู้จักรักษาสีของตัวเองมากขึ้น และเห็นว่ารัฐควรทำโครงการรับจำนำต่อไป เพราะทำให้เกษตรกรชาวนาได้ประโยชน์ ถึงแม้ว่าจะโดนหักความชื้นหรือสิ่งเจือปนบ้างก็ยังดีกว่านำข้าวไปขายในตลาดทั่วไป

การรับจำนำการดำเนินการรับจำนำข้าวจากเกษตรกร รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของตลาด โดยเฉพาะสินค้าข้าวซึ่งเป็นสินค้าที่มีการส่งออกเป็นจำนวนมาก ดังนั้นราคาข้าวในตลาดจึงมีความสัมพันธ์กับราคาข้าวในตลาดต่างประเทศมาก หากรัฐบาลมีเป้าหมายหรือ

วัตถุประสงค์ที่จะยกระดับราคาข้าวในประเทศเพื่อให้เกษตรกรได้รับประโยชน์ ก็จะต้องดำเนินการมาตรการอย่างอื่นควบคู่กันไปด้วย เพราะหากรัฐบาลกำหนดราคารับจำนำข้าวจากเกษตรกรให้สูงกว่าราคาในตลาดต่างประเทศ พ่อค้าส่งออกก็จะประสบปัญหาในการรวบรวมข้าวเพื่อนำไปส่งออก เพราะจะต้องประสบปัญหาขาดทุนแน่นอน การรับซื้อข้าวก็จะลดลงเพราะไม่มีพ่อค้าคนใดค้าขายขาดทุน ภาระก็จะตกอยู่กับรัฐบาลในที่สุด เพราะหากจะดำเนินการส่งออกเองก็ต้องยอมรับภาระขาดทุนทั้งสองทาง คือขาดทุนจากการรับจำนำ และขาดทุนจากการส่งออก ดังนั้นการกำหนดมาตรการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรชาวนาให้บรรลุวัตถุประสงค์ จึงต้องคำนึงถึงปัจจัยภายนอก อันได้แก่ราคาในตลาดโลก ซึ่งมีความสัมพันธ์กับราคาภายในอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และต้องมีมาตรการด้านการส่งออกที่สอดคล้องกันด้วย เพื่อลดภาระของรัฐบาลในระยะยาว มีข้อสังเกตว่ามาตรการรับจำนำข้าวจะเป็นมาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้ทุกฤดูการผลิต ไม่ว่าสถานการณ์ในตลาดโลกจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เนื่องจาก ถ้าสถานการณ์ในตลาดโลกมีความต้องการข้าวสูง ก็จะผลักดันให้ราคาข้าวในประเทศสูงตามไปด้วยอยู่แล้ว ดังนั้นมาตรการรับจำนำข้าวจึงไม่มีความจำเป็นต้องนำออกมาใช้ให้สิ้นเปลืองงบประมาณ

4.2.2 ปัญหาและอุปสรรคในโครงการรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

รายงานการประเมินผลโครงการรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ปี การผลิต 2543/2544 ปีการผลิต 2544/2545 และปีการผลิต 2545/2546 ระบุว่าจากการสัมภาษณ์เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำ พบว่าปัญหาหลักที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปีคือ เกษตรกรไม่มีความมั่นใจ และไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการตรวจสอบคุณภาพข้าวโพดในเรื่องการวัดความชื้น และการชั่งน้ำหนักที่ไม่เป็นธรรมจากคลังสินค้า หรือไซโลเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ และอีกปัญหาคือระยะเวลาการรับจำนำไม่สอดคล้องกับระยะเวลาเก็บเกี่ยวข้าวโพดของเกษตรกร แต่ละพื้นที่ เนื่องจากสภาพภูมิอากาศที่แตกต่างกัน และยังมีปัญหาเรื่องเงื่อนไขในการดำเนินการที่ทำให้การรับจำนำล่าช้าออกไป ทำให้เกษตรกรต้องขายข้าวโพดส่วนหนึ่งออกไปก่อน เพราะไม่สามารถรอโครงการได้ ปริมาณที่รับจำนำจึงไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ยังมีปัญหาปลีกย่อยอีกหลายประการที่ทำให้การดำเนินโครงการไม่ราบรื่นหรือเกิดความล่าช้า เช่นการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมโครงการโดยออกส. และการจ่ายค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการล่าช้า เช่น ค่าสี ค่าอบข้าวโพดลดความชื้น ค่าดูแลรักษาคุณภาพ ค่ารมยา และค่าแรงงาน ทำให้มีผู้เข้าร่วมโครงการน้อย ดังนั้น เมื่อจบโครงการ ผลผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่เกษตรกรนำมาจำนำในโครงการจึงต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้มาก ดังเช่น โครงการรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปีการผลิต 2545/2546 ตั้งเป้าหมายปริมาณ

ข้าวโพดที่รับจํานำ 500,000 ต้นเมล็ด หรือ 650,000 ต้นฝัก วงเงินสินเชื่อโครงการ 2,095 ล้านบาท แต่เมื่อจบโครงการปรากฏว่าสามารถรับจํานำได้เพียง 51,966.3 ต้นเมล็ด คิดเป็นร้อยละ 10.39 ของเป้าหมายเท่านั้น ส่วนวงเงินสินเชื่อที่ ธ.ก.ส. จ่ายให้เกษตรกรตามใบประทวน มีเพียง 214.32 ล้านบาท หรือเพียงร้อยละ 10.23 ของเป้าหมายเช่นเดียวกัน

สำหรับโครงการรับจํานำในปีก่อนหน้า ปีการผลิต 2544/2544 ตั้งเป้าหมายรับจํานำไว้ 500,000 ต้น เช่นเดียวกัน สามารถรับจํานำได้ 322,744 ต้น หรือคิดเป็นร้อยละ 64.55 ของเป้าหมาย และในปีการผลิต 2543/2544 สามารถรับจํานำได้ ร้อยละ 69.34 ของเป้าหมายจำนวน 500,000 ต้น หรือคิดเป็นปริมาณ 346,713 ต้น และเมื่อมองย้อนกลับไปนโยบายในปีก่อนหน้าก็จะพบว่าไม่มีโครงการรับจํานำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในปีการผลิตใดเลยที่สามารถรับจํานำได้ครบหรือใกล้เคียงเป้าหมายที่กำหนดไว้เลย โดยเฉพาะการรับจํานำในปีการผลิต 2547/48 ผลการรับจํานำหลังจากหักการไถ่ถอนแล้วมีข้าวโพดเหลือตกค้างในคลังสินค้าขององค์การคลังสินค้าเพียง 35.358.84 ต้นเท่านั้น ซึ่งน่าจะมีสาเหตุมาจากราคาข้าวโพดในตลาดค่อนข้างสูงเกษตรกรจึงไม่จำเป็นต้องนำจํานำให้ยุ่งยาก เพราะการขายในตลาดสามารถรับเงินสดได้ทันที

ตามรางที่ 4.6 ผลการรับจํานำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ตามโครงการรับจํานำ

ปีการผลิต	เป้าหมาย	ผลการรับจํานำ	ร้อยละของเป้าหมาย
2539/2540	100,000	3,274	3.27
2541/2542	350,000	235,408	67.26
2542/2543	500,000	66,830	13.37
2543/2544	500,000	346,713	69.34
2544/2545	500,000	322,744	64.55
2545/2546	500,000	51,966	10.39

ที่มา กองติดตามและประเมินผล ฝ่ายนโยบายและแผน ธนาคารเพื่อการเกษตร

และสหกรณ์การเกษตร

เมื่อพิจารณาราคารับจํานำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่รัฐบาลประกาศ จะพบว่าราคาเพิ่มขึ้นทุกปีจากราคาจํานำ ก.ก. ละ 4.10 บาท ที่ระดับความชื้น 14.5% ในปีการผลิต 2543/2544 เพิ่มขึ้นเป็น ก.ก. ละ 4.27 บาท ในปีการผลิต 2544/2545 แต่ลดลงในปีการผลิต 2545/2546 ที่กำหนดราคาจํานำไว้ที่ ก.ก. ละ 4.19 บาท สำหรับปีการผลิต 2547/2548 ราคาจํานำที่ความชื้นไม่เกิน 14.5 % เพิ่มขึ้นเป็น ก.ก. ละ 5.00 บาท เมื่อเปรียบเทียบกับราคาเฉลี่ยที่เกษตรกรขายได้ จากรายงานของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ระหว่างปี 2543 – 2547 พบว่าในปี 2543 เกษตรกรขายได้เฉลี่ย

4.26 บาทต่อกิโลกรัม และลดลงเล็กน้อยในปี 2544 เหลือ 3.93 บาทต่อกิโลกรัมในปี 2544 เทียบกับราคารับจํานำของรัฐบาลที่ ก.ก. ละ 4.10 บาทต่อกิโลกรัม แต่หลังจากนั้น ราคาที่เกษตรกรขายได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และในปี 2547 เกษตรกรสามารถขายผลผลิตเฉลี่ยได้สูงถึงกิโลกรัมละ 5.00 บาท จึงอาจกล่าวได้ว่าเกษตรกรได้รับผลประโยชน์จากโครงการรับจํานำ ซึ่งทำให้ระดับราคาตลาดสูงขึ้น ทำให้เกษตรกรขายผลผลิตได้ในราคาที่สูงกว่าราคารับจํานำ สำหรับความเห็นของผู้ปฏิบัติงานในโครงการรับจํานำ เห็นว่าราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์อยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างดี อีกทั้งผลผลิตในปัจจุบันไม่พอเพียงต่อการใช้ภายในประเทศ จึงเป็นที่น่าสังเกตว่ามาตรการรับจํานำจะยังมีผลเป็นอยู่หรือไม่

ตารางที่ 4.7 ราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่เกษตรกรขายได้ (ความชื้นไม่เกิน 14.5%) หน่วย:บาท/ก.ก.

เดือน	2543	2544	2545	2546	2547	2548
มกราคม	4.69	4.01	3.89	4.20	4.36	5.01
กุมภาพันธ์	4.74	3.85	4.02	4.22	4.03	4.96
มีนาคม	4.87	3.83	4.24	4.54	4.45	4.97
เมษายน	4.89	3.84	4.24	4.47	5.71	4.83
พฤษภาคม	4.84	3.91	4.36	4.56	6.48	5.02
มิถุนายน	4.39	4.03	4.35	4.57	6.63	4.82
กรกฎาคม	3.89	3.89	4.25	4.72	5.71	5.05
สิงหาคม	3.59	3.98	4.16	4.72	4.69	4.89
กันยายน	3.52	3.85	3.98	4.40	4.18	4.77
ตุลาคม	3.86	4.01	4.22	4.50	4.36	4.74
พฤศจิกายน	3.94	4.02	4.17	4.46	4.40	4.73
ธันวาคม	3.92	3.90	4.12	4.40	4.95	4.74
เฉลี่ย	4.26	3.93	4.17	4.48	5.00	4.88

ที่มา สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

4.2.3 ปัญหาและอุปสรรคในโครงการรับจํานำเมล็ดกาแฟ

เมล็ดกาแฟเป็นพืชเกษตรที่รัฐต้องให้ความสนใจมากเป็นพิเศษ เพราะราคาเมล็ดกาแฟผูกพันกับราคาตลาดโลกค่อนข้างมาก เมื่อราคาโลกตกต่ำพ่อค้าส่งออกที่รับซื้อเมล็ดกาแฟจากเกษตรกรก็จะตั้งราคารับซื้อต่ำ ในขณะที่ต้นทุนการผลิตเมล็ดกาแฟของไทยค่อนข้างสูง ประมาณ

30 – 33 บาทต่อกิโลกรัม แต่ราคาที่เกษตรกรขายได้เฉลี่ยไม่ถึง 30 บาทต่อกิโลกรัม เกษตรกรชาวสวนกาแฟจึงต้องประสบกับการขาดทุนทุกปี และเป็นภาระของรัฐบาลที่ต้องเข้ามาให้การช่วยเหลือด้วยการรับจำนำผลผลิต เพื่อยกระดับราคาให้สูงขึ้น แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ราคาเมล็ดกาแฟก็ยังไม่สูงขึ้นตามที่ต้องการ

ตารางที่ 4.8 ปริมาณผลผลิต ผลผลิตต่อไร่ ต้นทุนการผลิต ราคาที่เกษตรกรขายได้ และราคารับจำนำ

ปี	ปริมาณผลผลิต (ตัน)	ผลผลิตต่อไร่ (กิโลกรัม)	ต้นทุนการผลิต (บาท/ตัน)	ราคาที่เกษตรกร ขายได้ (บาท/กก.)
2546	53,907	122	33,151	31.82
2547	61,765	139	30,500	27.64
2548	59,644	137	31,777	28.75

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ในปีการผลิต 2547/48 รัฐบาลตั้งเป้าหมายการรับจำนำเมล็ดกาแฟจากเกษตรกร 30,000 ตัน และราคารับจำนำเมล็ดกาแฟชั้นดี กิโลกรัมละ 35 บาท จากผลการดำเนินงานรับจำนำขององค์การคลังสินค้า มีเกษตรกรนำกาแฟมาจำนำ 36,845.25 ตัน มีเกษตรกรไถ่ถอนรวม 6,036.30 ตัน เกษตรกรขอคืน 15.36 ตัน คงเหลือเมล็ดกาแฟที่หลุดจำนำ 30,793.59 ตัน เป็นเมล็ดกาแฟเกรดดีจำนวน 29,048.39 ตัน เกรดหนึ่ง 1,693.42 ตัน และเกรดสอง 51.78 ตัน และร้อยละ 95 เป็นเมล็ดกาแฟชั้นดี แสดงให้เห็นว่าเกษตรกรประเมินแล้วว่าหากนำเมล็ดกาแฟไปขายในราคาตลาดจะได้เพียง 28.75 บาท จะไม่ได้ราคาสูงเท่ากับราคาจำนำของรัฐบาลจึงนำมาเข้าโครงการซึ่งให้ผลตอบแทนดีกว่า และเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนการผลิต ยังทำให้มีผลตอบแทนที่คุ้มค่ากว่า

จากรายงานการประเมินผลโครงการรับจำนำเมล็ดกาแฟของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และผลการดำเนินงานขององค์การคลังสินค้าได้สรุปปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานไว้ดังนี้

1. ปัญหาเรื่องการประชาสัมพันธ์ ยังไม่ทั่วถึง และผู้รับผิดชอบในการประชาสัมพันธ์ในระดับหมู่บ้านยังไม่เข้าใจโครงการดีพอ
2. การดำเนินโครงการล่าช้า แม้ว่าจะประกาศรับจำนำไปแล้ว แต่การรับจำนำจริงยังไม่สามารถทำได้ ทำให้เกษตรกรต้องขายผลผลิตออกไปก่อน จึงไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการเต็มที่

3. องค์กรคลังสินค้านำเมล็ดกาแฟของเกษตรกรมาเก็บรักษาไว้ที่คลังสินค้าส่วนกลางในกรุงเทพฯ ในขณะที่ยังไม่สิ้นสุดระยะเวลาไถ่ถอน ทำให้เกษตรกรเสียโอกาสในการไถ่ถอนเมล็ดกาแฟในขณะที่ราคาสูง เนื่องจากต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งจากกรุงเทพฯ ไปขายเอง

4. ผลผลิตกาแฟไม่มีคุณภาพเหมาะสมตามเกณฑ์มาตรฐาน เพราะต้นทุนการผลิตสูงขึ้นทุกปี ทำให้เกษตรกรลดค่าใช้จ่ายในการผลิตโดยใส่ปุ๋ยน้อยลง และการใช้พันธุ์ดั้งเดิม ประกอบกับการเก็บผลผลิตไม่มาตรฐาน

5. มีการร้องเรียนว่ามีการสวมสิทธิเกษตรกรนำเมล็ดกาแฟที่ไม่ใช่ของเกษตรกรตัวจริงมาจำหน่ายหลายพื้นที่ และมีเมล็ดกาแฟตกค้างที่จุดรับจำหน่ายจำนวนมาก

ปีการผลิต 2547/48 ราคาเมล็ดกาแฟที่เกษตรกรขายได้อยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างดี เมื่อเทียบกับปีการผลิตที่ผ่านมา แต่เกษตรกรก็ยังนำผลผลิตมาเข้าในโครงการรับจำนำของรัฐบาล

ตารางที่ 4.9 ราคาเมล็ดกาแฟที่เกษตรกรขายได้ (เกรดคละ)

หน่วย: บาท/ก.ก.

ปี การผลิต	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	เฉลี่ย
2545/46	30.00	31.00	35.00	31.56	34.30	24.35	-	31.04
2546/47		27.85	27.19	29.44	23.25	22.62	-	26.07
2547/48		29.00	29.41	26.81	27.75	29.35	-	28.46
2548/49			33.66	41.67	43.66	40.88	39.00	39.77

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

แม้ว่าแนวโน้มราคาเมล็ดกาแฟจะยังคงอยู่ในระดับสูง เพราะผลผลิตและสต็อกในตลาดโลกลดลง แต่การรับจำนำเมล็ดกาแฟจากเกษตรกรคงจะต้องดำเนินการต่อไป トラบไคที่ราคาเมล็ดกาแฟยังผูกพันกับราคาตลาดโลกเป็นสำคัญ และต้นทุนการผลิตของเกษตรกรไทยยังอยู่ในระดับสูง ปัญหาและอุปสรรคที่พบจากการดำเนินงานคงต้องปรับวิธีการให้เหมาะสมเพื่อให้เกษตรกรได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง ในขณะเดียวกันภาครัฐต้องมามาตรการแก้ไขปัญหาระยะยาวอย่างยั่งยืน เพื่อลดภาระทางด้านงบประมาณลง

4.2.4 ปัญหาและอุปสรรคในโครงการรับจำนำมันสำปะหลัง

มันสำปะหลังเป็นพืชเศรษฐกิจอีกชนิดหนึ่งที่รัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงตลาดด้วยการรับจำนำผลผลิตเพื่อพยุงราคาให้สูงขึ้นในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวประมาณเดือนพฤศจิกายน – เมษายนของทุก

ปี จากการสอบถามเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำเห็นว่าปัญหาและอุปสรรคในการรับจำนำ เกิดจากลานมันหลายแห่งปิดจุดรับจำนำเร็วกว่ากำหนด ทำให้เกษตรกรไม่สามารถจำนำมันได้ทัน เพราะบางพื้นที่เกษตรกรยังไม่สามารถขูดมันได้เนื่องจากพื้นดินแข็งต้องรอให้ฝนตกก่อนจึงจะขูดมันสำหรับหลังได้ และส่วนใหญ่เห็นว่าราคารับจำนำของรัฐบาลไม่ควรต่ำกว่าราคาตลาดโลกกรัมละ 1 บาท เนื่องจากต้นทุนการเพาะปลูกมันสำหรับหลังสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยต้นทุนการผลิตจากการสำรวจในปี 2548 อยู่ที่ 0.94 บาทต่อกิโลกรัม ในขณะที่ต้นทุนการผลิตของปีก่อนหน้าอยู่ที่ 0.72 บาทต่อกิโลกรัม หากราคารับจำนำต่ำกว่า 1 บาทจะทำให้เกษตรกรอยู่ไม่ได้ ดังนั้นราคารับจำนำหัวมันสำหรับหลังสด ปี 2547/2548 ที่เชื่อแปง 25% ณ จุดรับจำนำ จึงกำหนดที่กิโลกรัมละ 1.50 บาท ซึ่งเป็นราคาที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับการรับจำนำในอดีต เช่น ปี 2543/2544 ราคารับจำนำอยู่ที่ 0.85 บาทต่อกิโลกรัม

การรับจำนำหัวมันสำหรับหลังสดจากเกษตรกรทำได้สองกรณี คือ การรับจำนำที่ลานมันที่เป็นหน่วยรับจำนำ และการรับจำนำหัวมันสดที่โรงแปงมัน ความแตกต่างของทั้งสองกรณี อยู่ที่การแปลงสภาพหัวมันสด ในกรณีที่รับจำนำที่ลานมัน หัวมันสดจะถูกแปรสภาพเป็นมันเส้น ที่อัตราส่วน หัวมันสด : มันเส้น = 2.38: 1 มันเส้นจะนำไปฝากเก็บไว้ที่โกดังกลางมันเส้นที่ อคส. กำหนด ส่วนการรับจำนำที่โรงแปงมัน จะถูกแปรสภาพเป็นแปงมันที่อัตราส่วน 4.4: 1 เมื่อแปลงเป็นแปงมันแล้วจะฝากเก็บไว้ที่โกดังกลางของ อคส. เช่นเดียวกัน ทั้งสองกรณีจะมีการทำสัญญาฝากเก็บ และมีผู้ตรวจสอบคุณภาพ (surveyor) เพื่อตรวจรับรองคุณภาพสินค้าและป้องกันการปลอมปน

อย่างไรก็ตาม จากการดำเนินงานรับจำนำของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตรได้ให้ความเห็นไว้ว่า รัฐบาลต้องชดเชยค่าใช้จ่ายในการรับจำนำค่อนข้างสูงและผลประโยชน์ตกอยู่กับเจ้าของลานมันหรือผู้ส่งออกมากกว่าเกษตรกร ถึงแม้ว่าจะช่วยยกระดับราคาทำให้เกษตรกรขายผลผลิตได้ในราคาสูงขึ้น แต่ก็ยังไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการเต็มที่เพราะลานมันปิดการรับจำนำเร็ว และอาจมีการนำลูกไร่มาสวมสิทธิรับจำนำแทน ดังนั้นหากรัฐบาลยังมีนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรโดยการรับจำนำ จึงเสนอแนะให้พิจารณาดำเนินการ โดย

1. ควรมีโครงการรับจำนำผลิตภัณฑ์มันสำหรับหลังเฉพาะปีที่ราคาตกต่ำเท่านั้น
2. กำหนดระยะเวลาโครงการให้เหมาะสมกับสภาพดินและแรงงาน เพื่อให้เกษตรกรมีโอกาสขูดมันสำหรับหลัง โดยเริ่มต้นเดือนพฤศจิกายน และสิ้นสุดเดือนกรกฎาคม
3. ควรรับจำนำเฉพาะหัวมันสดเท่านั้น เพื่อลดต้นทุนการผลิตของเกษตรกร
4. ควรกำหนดให้เกษตรกรแต่ละรายจำนำมันสำหรับหลังได้ตามพื้นที่การผลิตจริง พิจารณาจากประมาณการ เพื่อกำหนดวงเงินรับจำนำได้ถูกต้อง และป้องกันลานมันใช้สิทธิจำนำ

ของเกษตรกรที่จำหน่ายไม่เต็มวงเงินให้แก่ลูกไร่ของตัวเอง และเกษตรกรนำมันสำปะหลังของผู้อื่นมาจำหน่าย

5. ส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวเพื่อรวบรวมผลผลิต จัดหาตลาดให้เกษตรกร

เนื่องจากสถานการณ์ตลาดหัวมันสำปะหลังสดในปีการผลิต 2547/48 ที่ผ่านมาราคาค่อนข้างสูง บางช่วงใกล้เคียงหรือสูงกว่าราคารับจำหน่าย ทำให้มีเกษตรกรมาจำหน่ายน้อย แต่ อคส. ก็ยังต้องเปิดจุดรับจำหน่ายเพื่อตรึงราคาไว้ไม่ให้ตกลง จึงมีเกษตรกรเพียง 4,773 ราย นำหัวมันสดมาจำหน่ายที่ลานมัน จำนวน 160,214.78 ตัน แปรสภาพเป็นมันเส้นได้ 67,318.24 ตัน มีเกษตรกรไถ่ถอนมันเส้นไปจำนวน 35,552.40 ตัน คงเหลือมันเส้นเก็บสะสม 31,765.84 ตัน อย่างไรก็ตาม ในความเห็นของผู้ปฏิบัติงาน อคส. เห็นว่าการรับจำหน่ายมันสำปะหลังฤดูการผลิตนี้เป็นผลดีกับเกษตรกร เพราะทำให้เกษตรกรมีทางเลือก และบางช่วงของระยะเวลาจำหน่าย ราคารับจำหน่ายในตลาดสูงกว่าราคารับจำหน่าย เกษตรกรจึงขายให้พ่อค้า และเกษตรกรที่จำหน่ายไปแล้วกลับมาไถ่ถอนเป็นจำนวนมาก

จากข้อคิดเห็นที่ได้จากประสบการณ์การดำเนินงานของ ชกส. และ อคส. แสดงให้เห็นว่าการดำเนินงาน โครงการรับจำหน่ายมันสำปะหลังยังมีข้อบกพร่องที่ต้องได้รับการแก้ไข เพื่อให้ประโยชน์ตกอยู่กับเกษตรกรอย่างแท้จริง และป้องกันการฉกฉวยผลประโยชน์จากเจ้าของลานมัน

4.2.5 ปัญหาและอุปสรรคจากการจัดการตลาดลำไย

การแก้ไขปัญหาตลาดลำไยปี 2547 ที่เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติโครงการนั้น เป็นโครงการที่แตกต่างจากโครงการรับจำหน่ายลำไยปี 2545 และปี 2546 โดยโครงการทั้งสองปีที่ผ่านมาเป็นการรับจำหน่ายโยบแห้งจากเกษตรกร และกลุ่มสหกรณ์ ตามลำดับ เกษตรกรหรือกลุ่มสหกรณ์จะต้องเป็นผู้นำลำไยไปอบแห้งเสียก่อน แล้วจึงนำมาจำหน่าย และสามารถไถ่ถอนลำไยที่จำหน่ายไปขายในตลาด หากได้ราคาดีกว่าที่จำหน่ายไว้กับรัฐบาล เช่นเดียวกับการรับจำหน่ายในโครงการอื่นๆ แต่โครงการจัดการตลาดลำไยปี 2547 เป็นโครงการที่มุ่งแก้ไขปัญหาลำไยราคาตกต่ำทั้งระบบ และเพื่อป้องกันการทุจริตที่เกิดขึ้นในปี 2545 โดยรัฐบาลจะรับซื้อลำไยสดจากเกษตรกรในราคาที่กำหนด เพื่อนำมาแปรรูปเป็นลำไยอบแห้งและจัดหาตลาดเพื่อจำหน่ายไปต่างประเทศ

สำหรับความเป็นมาของมาตรการรับจำหน่ายลำไยที่เริ่มต้นในปี 2545 ซึ่งมีการทุจริตเกิดขึ้น และส่งผลต่อเนื่องมาถึงการดำเนินการในปีต่อมา เริ่มจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรคาดการณ์ว่าจะมีปริมาณผลผลิตลำไยสดประมาณ 337,000 ตัน คาดว่าจะทำให้ราคาตกต่ำ รัฐบาลจึงกำหนดเป้าหมายรับจำหน่ายโยบแห้งจากเกษตรกร จำนวน 40,000 ตัน กำหนดให้องค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) รับฝากและออกใบประทวน ให้ธนาคารเพื่อ

การเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ชกส.) รับจำนำใบประทวนสินค้า เมื่อดำเนินการไปได้ระยะหนึ่ง มีเสียงเรียกร้องจากเกษตรกรให้เพิ่มปริมาณรับจำนำ จึงมีการปรับเป้าหมายเป็นระยะ เมื่อสิ้นสุดระยะเวลารับจำนำปรากฏว่าปริมาณรับจำนำสูงถึง 80,963.28 ตัน มูลค่า 4,843.42 ล้านบาท เฉลี่ยราคารับจำนำ กิโลกรัมละ 60 บาท มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ 20,818 ราย

จากปริมาณการรับจำนำที่เพิ่มขึ้นถึงเท่าตัว เป็นที่มาของข้อสังเกตว่าอาจมีการสวมสิทธิของเกษตรกร และการแจ้งปริมาณเท็จ ชกส. จึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบ พบเหตุที่ส่อไปในทางทุจริต เช่น ปริมาณลำไยอบแห้งขาดหายไปจากบัญชี ลำไยอบแห้งไม่ได้มาตรฐาน และเหตุอื่นๆอีกหลายรายการ

สรุปผลของการรับจำนำลำไยอบแห้งในปี 2545 มีลำไยอบแห้งที่เกษตรกรไม่ได้มาได้ออนอยู่ในความครอบครองของรัฐ จำนวน 56,066.49 ตัน คิดเป็นมูลค่ารับจำนำ 3,342.14 ล้านบาท สาเหตุเพราะรัฐบาลกำหนดราคารับจำนำไว้สูงมาก ทำให้เกษตรกรและพ่อค้าไม่จำหน่ายลำไยสดแต่นำไปอบแห้งเพื่อนำมาจำนำจะได้ราคาดีกว่า ผลที่ตามมาคือ ราคาผลผลิตลำไยสดไม่สูงขึ้น มีรายงานว่าราคาผลลำไยสดชนิดคละ ลดลงจากกิโลกรัมละ 21.15 บาท ในเดือนมิถุนายน (ก่อนเริ่มโครงการ) เหลือเพียง กิโลกรัมละ 12.99 บาทในเดือนกรกฎาคม และเหลือเพียง 8.87 บาทในเดือนสิงหาคม ส่วนราคาลำไยสดชนิดคละเฉลี่ยทั้งปีเหลือกิโลกรัมละ 12.06 บาท เทียบกับ 14.32 บาทในปี 2543 แสดงว่ามาตรการรับจำนำลำไยอบแห้งปี 2545 ไม่มีผลต่อการยกระดับราคาสินค้า และยังทำให้ราคาสินค้าตกไปกว่าเดิม

สำหรับการรับจำนำลำไยอบแห้งในปี 2546 มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการเล็กน้อย โดยเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรจะได้รับการพิจารณาให้จำนำเป็นอันดับแรก และผลผลิตลำไยปีนี้มีน้อย ราคารับจำนำที่รัฐบาลกำหนดเพิ่มขึ้นจากปี 2545 อย่างน่าสังเกต โดยราคารับจำนำลำไยอบแห้งเกรด AA ราคา 72 บาทต่อกิโลกรัม เกรด A ราคา 54 บาทต่อกิโลกรัม และเกรด B ราคา กิโลกรัมละ 36 บาท ผลการรับจำนำ มีเกษตรกรนำลำไยอบแห้งมาจำนำกับ อตก. เพียง 13,072.26 ตัน มูลค่า 717.69 ล้านบาท และจำนำกับ อคส. 11,112.00 ตัน มูลค่า 614.71 ล้านบาท รวมรับจำนำทั้งหมด 24,184.26 ตัน มูลค่า 1,332.40 ล้านบาท

ส่วนการดำเนินการโครงการจัดการตลาดลำไยปี 2547 รัฐบาลมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบทั้งหมด ตามนโยบายที่ต้องการให้มีผู้รับผิดชอบบริหารจัดการทั้งระบบ โดยในขั้นแรกกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อสรรหาเอกชนเข้าร่วมโครงการ มีบริษัทเอกชนและกลุ่มสหกรณ์ที่มีคุณสมบัติผ่านเกณฑ์การตรวจสอบของคณะกรรมการจำนวน 5 ราย จากนั้นจึงมอบหมายให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) ไปดำเนินการต่อ โดยตั้งคณะกรรมการจัดจ้างและจำหน่ายลำไยอบแห้ง ขึ้นมาคัดเลือกให้เหลือเพียง

1 ราย เพื่อทำสัญญาดำเนินการ สำหรับงบประมาณที่ใช้ในโครงการให้ อดท. กู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ในวงเงิน 3,945 ล้านบาท กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน แต่ภายหลังเปลี่ยนเป็นการกู้จากธนาคารกรุงไทยแทน เป้าหมายการดำเนินงาน รับซื้อลำไยสดจากเกษตรกร 260,000 ตัน เพื่อแปรรูปเป็นลำไยอบแห้ง 100,000 ตัน

หลังจากที่ อดท. คัดเลือกเอกชน และทำสัญญาดำเนินการเรียบร้อยแล้ว จึงเริ่มรับซื้อลำไยสดจากเกษตรกร โดย อดท. ตั้งหน่วยรับซื้อกระจายตามจุดต่างๆ ในพื้นที่โครงการ เกษตรกรที่จะนำลำไยมาขายให้แก่ อดท. จะต้องได้รับการรับรองและมีการขึ้นทะเบียนว่าเป็นเกษตรกรชาวสวนลำไยจริงจึงจะมีสิทธิขาย ราคาที่ อดท. รับซื้อลำไยสด แบ่งเป็น 3 เกรด ดังนี้

เกรด AA	ราคา	15 บาทต่อกิโลกรัม
เกรด A	ราคา	10 บาทต่อกิโลกรัม
เกรด B	ราคา	5 บาทต่อกิโลกรัม

ขั้นตอนการดำเนินงานของ อดท. เริ่มจาก เกษตรกรนำลำไยสดไปส่งมอบให้หน่วยรับซื้อที่ อดท. กำหนดพร้อมเอกสาร ได้แก่ บัตรประชาชน ใบเสนอขาย และใบรับรองการเป็นเกษตรกร หน่วยรับซื้อลำไยสดจะตรวจสอบเอกสารของเกษตรกรถ้าเรียบร้อย จะนำลำไยเข้าเครื่องคัดเกรดและชั่งน้ำหนัก หลังจากนั้นจะออกเอกสารการรับซื้อเพื่อให้เกษตรกรนำไปรับเงินที่ธนาคาร จากการสอบถาม เจ้าหน้าที่จะออกเช็คให้เกษตรกรทันที ในขั้นตอนนี้จะมีผู้แทน 3 ฝ่าย ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ของ อดท. เจ้าหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพลำไยสด และเจ้าหน้าที่ของบริษัทเอกชนที่นำลำไยไปอบแห้งร่วมกันตรวจสอบ ลำไยสดที่รับซื้อเข้ามาจะส่งมอบให้เอกชนนำไปทำการอบแห้งทันที ซึ่งในช่วงนี้บริษัทเอกชนที่ทำสัญญากับ อดท. จะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการนำไปอบแห้ง ชั่งน้ำหนัก บรรจุลงหีบห่อตามที่กำหนด แล้วจึงส่งกลับคืนให้ อดท. เก็บรักษาต่อไป

จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ของ อดท. การดำเนินการรับซื้อลำไยสดค่อนข้างมีปัญหาเนื่องจากหน่วยรับซื้อที่มีจำนวนถึง 248 จุด ซึ่งมากเกินกำลังเจ้าหน้าที่ของ อดท. แม้จะมีการจ้างคนเพิ่ม แต่ก็ไม่พอเพียง เจ้าหน้าที่บางรายต้องดูแลมากกว่าหนึ่งหน่วยรับซื้อ การควบคุมดูแลจึงไม่ทั่วถึง นอกจากนี้ เกษตรกรจะเริ่มเก็บลำไยตอนเช้า และนำมาขายในช่วงบ่าย ทำให้การรับซื้อต้องยืดเยื้อต่อเนื่องไปถึงเวลากลางคืน ยิ่งเพิ่มปัญหาให้กับเจ้าหน้าที่หน่วยรับซื้อที่มีจำนวนไม่พอเพียงอยู่แล้วต้องเพิ่มเวลาทำงานเพื่อรับซื้อลำไยจากเกษตรกรให้หมดในวันนั้น มิฉะนั้นจะทำให้ลำไยเสียหาย

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับโครงการจัดการตลาดลำไยปี 2547 จากการศึกษาจากเอกสารรายงานของคณะกรรมการเศรษฐกิจการพาณิชย์และอุตสาหกรรม วุฒิสภา และคณะกรรมการการ

ปกครองวุฒิสภา และการสัมภาษณ์ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับโครงการพบว่า มีปัญหาหลายขั้นตอนสรุปได้ ดังนี้

1. การกำหนดนโยบายและการตัดสินใจให้ดำเนินการค่อนข้างกระชั้นกับระยะเวลาที่ผลผลิตใกล้จะออกสู่ตลาด ทำให้การเตรียมการแต่ละขั้นตอนดำเนินการด้วยความเร่งรีบเพื่อทันกับข้อเรียกร้องของเกษตรกร เป็นเหตุให้เกิดข้อผิดพลาดในการดำเนินการจนเป็นเหตุให้โครงการไม่สามารถดำเนินการจนบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอในที่ประชุม คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2547 เพื่อขออนุมัติเงินทุนหมุนเวียนปลอดดอกเบี้ยเพื่อใช้ในโครงการ และคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ดำเนินการตามมติ คชก. เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2547 ก่อนหน้าโครงการที่จะเริ่มดำเนินการในเดือนกรกฎาคม เพียง 8 วัน ซึ่งนำไปสู่การเร่งรีบพิจารณาให้เอกชนเข้าร่วมโครงการจนขาดความรอบคอบ และทำให้ต้องเลิกสัญญาในที่สุด

2. ในการพิจารณาคัดเลือกผู้รับจ้างเอกชนเข้าร่วมโครงการ โดยคณะกรรมการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาลำไยปี 2547 ได้เสนอให้บริษัทเอกชนรายหนึ่งได้คะแนนสูงสุด ทั้งที่มีคุณสมบัติไม่ถูกต้องครบถ้วน

3. เนื่องจากระยะเวลาบีบจำกัด คณะกรรมการจัดจ้างและจำหน่ายลำไยอบแห้ง ซึ่งถูกแต่งตั้งเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2547 จึงต้องเร่งดำเนินการพิจารณาจัดจ้างเอกชน ตามรายชื่อที่คณะกรรมการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาลำไยปี 2547 พิจารณาคณะคุณสมบัติและจัดเรียงลำดับคะแนนมาให้แล้ว โดยไม่ได้เปิดให้มีการเชิญชวนเอกชนมายื่นข้อเสนอใหม่อีกครั้ง และคณะกรรมการจัดจ้างฯ ได้ลงมติเลือกบริษัทเอกชนที่มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนเพื่อทำสัญญาดำเนินการเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2547

4. หลังจากที่บริษัทเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกเข้าร่วมโครงการทำสัญญากับ อตก. ในฐานะคู่สัญญาแล้ว มีพันธะต้องวางเงินค้ำประกันสัญญา แยกเป็นสองส่วน คือ เงินค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญา และเงินค้ำประกันราคาจำหน่ายลำไยอบแห้ง แต่ปรากฏว่าบริษัทดังกล่าวไม่ได้นำเงินค้ำประกันราคาจำหน่ายลำไยอบแห้ง จำนวน 330 ล้านบาท มาวางเป็นหลักประกันตามสัญญา ซึ่งเป็นสาเหตุที่นำไปสู่การเลิกสัญญาในที่สุด ทำให้เกิดความเสียหายแก่โครงการและรัฐต้องสูญเสียเงินงบประมาณไปจากการที่ได้รับลำไยอบแห้งไม่ครบตามจำนวน และเป็นคดีฟ้องร้องในปัจจุบัน

5. การขาดมาตรการรองรับหลังจากการยกเลิกสัญญาดำเนินการกับเอกชน ทำให้ อตก. ไม่สามารถติดตามลำไยอบแห้งที่มอบหมายให้เอกชนไปดำเนินการกลับมาได้ครบถ้วนตามสัดส่วนที่ส่งมอบลำไยสดไป ทั้งนี้เนื่องจากขั้นตอนการนำลำไยไปอบแห้งอยู่ในความรับผิดชอบของ

เอกชนที่เป็นคู่สัญญา ซึ่งไปว่าจ้างโรงอบหลายรายให้ทำการอบให้ เมื่อ อดท. ทำการยกเลิกสัญญา การติดตามลำไยอบแห้งจากโรงอบต่างๆ เป็นไปด้วยความยากลำบาก แม้ว่าจะมีเอกสารการส่งมอบ ที่ระบุว่านำลำไยสดไปอบแห้งที่ใดบ้าง แต่ในความเป็นจริงไม่ตรงกับเอกสาร และ โรงอบบางราย รวมทั้งเอกชนคู่สัญญานำลำไยอบแห้งที่ยังไม่ได้ส่งมอบให้ อดท. ไปจำหน่ายเองหลังจากถูกยกเลิก สัญญา ทำให้ปริมาณลำไยอบแห้งสูญหายไปถึง 50,045 กิโลกรัม

6. ในขั้นตอนการปฏิบัติงานจริง มีการตรวจพบว่ามีกรมพลอมใบรับรองเกษตรกรผู้ปลูก ลำไย มีการลงจำนวนผลผลิตไม่ตรงกับข้อเท็จจริง และมีการสวมสิทธิ์ จากผู้ที่ไม่มีความสมบัติ หรือไม่มีสวนลำไย หรือมีแต่เพียงเล็กน้อย ทำให้เกิดการทุจริตในการรับซื้อลำไยสด ซึ่งเชื่อว่าการ ทำเป็นขบวนการ โดยวิธีการนำเอกสารปลอมมาแจ้งความจำนงขายลำไยสดที่หน่วยรับซื้อ แต่ไม่มีการส่งมอบสินค้าจริง มีแต่ตัวเลขที่แจ้งว่ามีการรับซื้อ และเมื่อต้องส่งมอบลำไยอบแห้งคืนให้แก่ออดท. จะนำลำไยที่ตกค้างมาจากปี 2545 และ ปี 2546 มาส่งมอบแทน ซึ่งมีการตรวจพบและมีการ แจ้งความดำเนินคดีแล้วจำนวนมาก ทั้งเกษตรกรและข้าราชการ

7. การประเมินผลผลิตลำไยที่จัดทำโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์น่าจะมี ความคลาดเคลื่อน โดยประเมินผลผลิตสูงกว่าความเป็นจริง ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดนโยบาย โดยอ้างว่ามีผลผลิตจำนวนมาก และได้รับการร้องเรียนจากเกษตรกรให้ช่วยเหลือ เนื่องจากคาดว่า ผลผลิตที่มีมากจะทำให้ราคาลำไยสดตกต่ำ แต่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยืนยันว่าการ ประเมินผลผลิตถูกต้องแล้ว

8. มีการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนการแปลงลำไยสดเป็นลำไยอบแห้งใหม่ จากเดิมกำหนด เป้าหมายลำไยอบแห้ง 100,000 ตัน จากการรับซื้อลำไยสดจากเกษตรกร 260,000 ตัน คิดเป็น อัตราส่วนลำไยสด 2.6 ส่วนต่อลำไยอบแห้ง 1 ส่วน แต่ภายหลังพบว่า อดท. รายงานว่าการรับซื้อ ลำไยสดจากเกษตรกรรวมทั้งสิ้น 312,373.69 ตัน มูลค่า 3,434.40 ล้านบาท แปรรูปเป็นลำไยอบแห้ง ได้ 94,658.69 ตัน ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวเปลี่ยนเป็น 3.3 ต่อ 1 ซึ่งหมายความว่าต้องรับซื้อลำไยสด ถึง 330,000 ตัน เพื่อนำมาแปรรูปเป็นลำไยอบแห้ง 100,000 ตัน ปริมาณการรับซื้อแตกต่างกันถึง 70,000 ตัน คิดเป็นมูลค่าที่เพิ่มขึ้นประมาณ 770 ล้านบาท (คิดจากราคาเฉลี่ยรับซื้อประมาณกิโลกรัม ละ 11 บาท) ทั้งนี้ไม่มีการแจ้งถึงเหตุผลของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งอาจสันนิษฐานได้ว่าเพื่อทำให้ ปริมาณรับซื้อสูงขึ้นสอดรับการแจ้งปริมาณผลผลิตเท็จ และการสวมสิทธิ์เกษตรกร

ความจริงการทุจริตเรื่องลำไยภายใต้นโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาลำไยตกต่ำ เกิดขึ้นมาตั้งแต่ พ.ศ.2545 ลำไยอบแห้งยังค้างอยู่ในสต็อกอีกกว่า 50,000 ตัน ปัญหาดังกล่าวยังคง คามาถึงปัจจุบันจนถึงปี 2547 รัฐบาลได้พยายามเปลี่ยนแปลงวิธีการช่วยเหลือเกษตรกรเพื่อป้องกัน

และแก้ไขปัญหาทุจริต แต่ก็ยังเกิดการทุจริตจนได้ เพราะมีหลักฐานชัดเจนว่ามีลำไยที่ ออก.ว่าจ้างให้บริษัทเอกชนทำการอบแห้งขายไปถึง 50,000 ตัน

ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปี 2545 จนถึงปี 2547 รัฐบาลใช้เงินงบประมาณจำนวนมาก เพื่อแก้ไขปัญหาการค้าลำไยตกต่ำ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนลำไย โดยสรุปงบประมาณที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาตลาดลำไยปี 2545 – 2547 แบ่งเป็นรายปีได้ดังนี้

สรุปงบประมาณที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาตลาดลำไยตั้งแต่ปี 2545 – 2547

1. ปี 2545 (ก.ค. – ต.ค. 45) ใช้เงินในการรับจำนำลำไยอบแห้งดังนี้

1.1	ออก.	รับจำนำ	31,464.98	ตัน	มูลค่า	1,890.29	ล้านบาท
1.2	อ.ค.ส.	รับจำนำ	49,498.30	ตัน	มูลค่า	2,953.13	ล้านบาท
		รวม	80,963.28	ตัน	มูลค่า	4,843.42	ล้านบาท

2. ปี 2546 (ก.ย. – ธ.ค. 46) ใช้เงินในการรับจำนำลำไยอบแห้ง ดังนี้

2.1	ออก.	รับจำนำ	13,072.26	ตัน	มูลค่า	717.69	ล้านบาท
2.2	อ.ค.ส.	รับจำนำ	11,112.00	ตัน	มูลค่า	614.71	ล้านบาท
		รวม	24,184.26	ตัน	มูลค่า	1,332.40	ล้านบาท

3. ปี 2547 ใช้เงินในการซื้อลำไยสดและแปรรูปลำไยสดเป็นลำไยอบแห้ง ดังนี้

3.1	ค่าใช้จ่ายซื้อลำไยสด	312,373.69	ตัน	มูลค่า	3,434.40	ล้านบาท
3.2	ค่าแปรรูปลำไยสดเป็นลำไยอบแห้ง				950.88	ล้านบาท
3.3	ค่าบริหารจัดการ				131.68	ล้านบาท
	รวมเป็นเงินทั้งสิ้น				4,516.96	ล้านบาท

เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2549 คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรกู้เงินเพิ่มอีก 689.59 ล้านบาท ดังนั้น งบประมาณที่ใช้ในการรับจำนำตั้งแต่ปี 2545 – 2547 รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 11,382.37 ล้านบาท หากรวมค่าบริหารจัดการของปี 2545 และปี 2546 และค่าดอกเบี้ยที่รัฐบาลจะต้องจ่ายให้กับ อ.ค.ส. ตั้งแต่ปี 2545 – 2547 คาดว่างบประมาณที่รัฐบาลใช้ไปสำหรับการแก้ไขปัญหาเรื่องลำไยของเกษตรกรชาวสวนลำไยในภาคเหนือ โดยเฉพาะจังหวัดเชียงใหม่และลำพูน รวมกันไม่น้อยกว่า 12,000 ล้านบาท

นอกจากการใช้งบประมาณจำนวนมหาศาลในการแก้ไขปัญหาแล้ว ผลประกอบการที่ได้จากการขายลำไยที่รับจําจากเกษตรกรว่าแต่ละปีมักจะขาดทุน เพราะขายออกไปในราคาที่ต่ำกว่าราคารับจํา และลำไยอบแห้งที่ได้จากการจําในปี 2545 รัฐบาลนำมาทำลายส่วนหนึ่ง ส่วนสต็อกลำไยปี 2546 – 2547 ที่เก็บเอาไว้ ยังไม่สามารถจำหน่ายได้

การดำเนินนโยบายเรื่องลำไยตลอดเวลาที่ผ่านมา แม้จะทำให้เกษตรกรได้รับประโยชน์จากราคาผลผลิตที่เพิ่มขึ้น แต่ก็ก่อให้เกิดความเสียหายทางด้านงบประมาณจำนวนมากจากการทุจริต และยังไม่ส่งผลต่อราคาสินค้าในระยะยาว ความผิดพลาดทางนโยบายและการดำเนินการที่เกิดขึ้นสรุปได้ดังนี้

1. ด้านนโยบาย มีความผิดพลาดในการกำหนดนโยบายที่รัฐบาลดำเนินการรับซื้อลำไยทั้งหมดจากเกษตรกรชาวสวนลำไย ซึ่งเป็นเสมือนการประกันราคา (Price Guarantee) รับซื้อลำไยแทนที่จะดำเนินการแทรกแซงราคา (Price Intervention) โดยการกระจายลำไยจากแหล่งผลิตไปสู่ผู้บริโภค ดึงผลผลิตส่วนเกินออกจากตลาดโดยการรับซื้อผลผลิตบางส่วน สนับสนุนให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้ โดยการร่วมมือกับพ่อค้าในประเทศและผู้ส่งออกอย่างใกล้ชิด

2. ด้านข้อมูล การประเมินผลผลิตลำไย ตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นมา ไม่เป็นที่น่าเชื่อถือ น่าเชื่อว่ามี การประเมินผลผลิตลำไยสูงเกินกว่าความเป็นจริง เพื่อใช้เป็นฐานในการของบประมาณมาดำเนินการ โดยตรวจพบในภายหลังว่ามีการออกไปรับรองปลอมให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีสวนของตัวเอง หรือบางรายมีน้อยมาก มีการแจ้งปริมาณผลผลิตลำไยเกินความเป็นจริง การสวมสิทธิ์เกษตรกร เพื่อสร้างปริมาณการรับซื้อลำไยสดสูงกว่าความเป็นจริง

3. กำหนดราคารับจําที่สูงมาก โดยปกติการกำหนดราคารับจําสินค้าเกษตรมักจะกำหนดให้ต่ำกว่าราคาตลาดประมาณร้อยละ 20 เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้ชะลอการขายผลผลิตในช่วงที่มีผลผลิตออกสู่ตลาดจำนวนมาก และมีเงินสดไปใช้จ่ายในเบื้องต้น หากราคาผลผลิตสูงขึ้นเกษตรกรจะมาได้ถอนไปขายให้แก่พ่อค้าในราคาตลาด หรือขายให้แก่โครงการ แต่กรณีการกำหนดราคารับจําลำไยอบแห้งตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นมามีราคาที่สูงกว่าราคาตลาดมาก การกำหนดราคารับจําราคาลำไยอบแห้งในปี 2545 และกลายเป็นมาตรฐานตั้งแต่นั้นมา คือ

1. เกรด AA กิโลกรัมละ 72 บาท (ปี 2543 กำหนดไว้กิโลกรัมละ 44.10บาท)
2. เกรด A กิโลกรัมละ 54 บาท (ปี 2543 กำหนดไว้กิโลกรัมละ 30.80 บาท)
3. เกรด B กิโลกรัมละ 36 บาท (ปี 2543 กำหนดไว้กิโลกรัมละ 17.50บาท)

4. การตลาด เมื่อรัฐบาลได้ดำเนินการรับจําหรือรับซื้อลำไยทั้งหมดจากเกษตรกร ซึ่งเปรียบเสมือนการประกันราคา ทำให้กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้ เพราะพ่อค้าไม่สามารถทำ

ธุรกิจแข่งกับรัฐบาลได้ ผลผลิตลำไยส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของหน่วยงานของรัฐ เช่น อคส. และ อตก. ทำให้ตลาดลำไยสดซบเซา เพราะเกษตรกรนำไปอบแห้งเพื่อเข้าสู่กระบวนการรับจำนำของรัฐบาล ระบบตลาดของลำไยถูกทำลายมีผลทำให้ราคาลำไยตกต่ำมาโดยตลอด

5. การส่งออก ลำไยอบแห้งในปี 2547 ที่ไม่สามารถติดตามกลับคืนมาได้ประมาณ 50,000 ตันนั้น คาดว่าน่าจะถูกส่งไปจำหน่ายยังประเทศจีนทั้งหมด ในราคาที่ต่ำกว่าราคาเฉลี่ยของปีก่อนหน้า สืบเนื่องจากสถิติของกรมศุลกากร ปี 2547 มีลำไยอบแห้งส่งออกต่างประเทศปริมาณ 54,786.86 ตัน มูลค่า 1,031.71 ล้านบาท ราคาส่งออกเฉลี่ย 18.83 บาทต่อกิโลกรัม เทียบกับปี 2546 ปริมาณการส่งออกใกล้เคียงกันแต่ ราคาเฉลี่ยส่งออก 39.95 บาท ต่อกิโลกรัม และเป็นที่น่าสังเกตว่าแนวโน้มราคาส่งออกเริ่มถดถอยลงนับตั้งแต่ปี 2545

ตารางที่ 4.10 ปริมาณการส่งออกลำไยอบแห้งไปต่างประเทศ รายปี

ปี	ปริมาณ (ตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)	ราคาเฉลี่ย (บาทต่อกิโลกรัม)
ปี 2544	24,608.67	1,126.26	45.76
ปี 2545	28,546.20	1,210.14	42.39
ปี 2546	56,787.97	2,268.97	39.95
ปี 2547	54,786.86	1,031.71	18.83

ที่มา: กรมศุลกากร

6. ความไม่เป็นธรรม ราคาพืชผลการเกษตรมีภาวะ การขึ้นลงมาโดยตลอดเป็นเรื่องปกติ การช่วยเหลือของรัฐในการแก้ไขปัญหาให้แก่เกษตรกร เป็นสิ่งที่ต้องกระทำแต่ต้องขึ้นอยู่กับนโยบายและมาตรการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส เพื่อให้ผลประโยชน์นั้นตกถึงมือเกษตรกรอย่างแท้จริง และต้องมีหลักปฏิบัติที่เท่าเทียมและเป็นธรรม แต่ในขณะเดียวกันเกษตรกรชาวสวนผลไม้ อื่นๆ เช่น ชาวสวนทุเรียน ชาวสวนมะม่วง ชาวสวนเงาะ ชาวสวนมังคุด ชาวสวนลองกอง ชาวสวนส้ม ที่ประสบปัญหาเดียวกับชาวสวนลำไย รัฐบาลกลับละเลยไม่เอาใจใส่ ทั้งด้านนโยบายและการจัดสรรงบประมาณที่จะไปช่วยเหลือแก้ไขปัญหาให้กลุ่มชาวสวนผลไม้เหล่านี้อย่างจริงจัง ทั้งที่ไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมหาศาลเหมือนลำไย

จากการประมวลปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการ โครงการแทรกแซงราคาผลผลิตทางการเกษตรของรัฐ แสดงให้เห็นถึงการหย่อนประสิทธิภาพของวิธีการ ทำให้โครงการหรือมาตรการที่ใช้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ นอกจากนี้ ยังขาดการควบคุมดูแลที่ดีทำให้

เกิดช่องทางของการทุจริตและการแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการ งบประมาณเสียหายและไม่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น การดำเนินนโยบายของรัฐจึงควรมีการปรับเปลี่ยนวิธีการเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างทั่วถึง ซึ่งจะกล่าวในบทต่อไป

4.3 ผลกระทบจากนโยบาย

ในส่วนนี้ได้ศึกษาผลกระทบจากนโยบายยกระดับราคาและมาตรการของรัฐที่มีต่อราคาพืชผลการเกษตร โดยแบ่งการศึกษาดังนี้ ผลกระทบจากนโยบายยกระดับราคาและมาตรการของรัฐที่มีต่อหน่วยงานของรัฐ ผลกระทบจากนโยบายยกระดับราคาและมาตรการของรัฐที่มีต่อผู้ปฏิบัติตามนโยบาย และผลกระทบจากนโยบายยกระดับราคาและมาตรการของรัฐที่มีต่อประชาชน ซึ่งรายละเอียดของการศึกษามีดังต่อไปนี้

4.3.1 ผลกระทบจากนโยบายยกระดับราคาและมาตรการของรัฐที่มีต่อหน่วยงานของรัฐ

หน่วยงานหลักที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลเรื่องการรับจำนำพืชผลทางการเกษตร ได้แก่ กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งดูแลในเรื่องการรับจำนำพืชผลทางการเกษตรที่สำคัญได้แก่ ข้าวเปลือก ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เมล็ดกาแฟ มันสำปะหลัง และลำไยอบแห้ง นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้บริหารสินค้าพืชผลทางการเกษตรแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร ได้แก่ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ องค์การคลังสินค้า และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งผลกระทบของนโยบายมีดังต่อไปนี้

ผลกระทบในเชิงบวก

1. ต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานในรูปแบบบูรณาการ โดยมีการปรับกลยุทธในการดำเนินงานเป็นการประสานกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน
2. ปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานเป็นแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร โดยต้องมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประสานกิจกรรมเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย
3. ต้องพัฒนาฐานข้อมูลข่าวสารที่ให้บริการประชาชน โดยนำเทคโนโลยีต่างๆมาใช้ในการดำเนินงาน ทำให้ต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์การให้รองรับการใช้เทคโนโลยี
4. ต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธในการดำเนินการ โดย ให้กลุ่มผู้รับบริการเป็นผู้กำหนดความต้องการในการรับบริการมากกว่าหน่วยงานเป็นผู้กำหนด เช่น เพิ่มทางเลือกให้เกษตรกรมีทางเลือกในการตัดสินใจเข้าร่วมกับนโยบายเพื่อให้ตนเองได้รับประโยชน์สูงสุดจากนโยบาย
5. ต้องปรับเปลี่ยนมาตรฐานในการดำเนินการให้มีการประเมินผลการดำเนินการว่าเกษตรกรได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามนโยบายหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้นใน

ขั้นตอนการดำเนินนโยบายหรือไม่ว่าอย่างไร เพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการพัฒนารูปแบบการดำเนินงานไปสู่เป้าหมายตามนโยบาย

กล่าวโดยสรุป นโยบายยกระดับราคาและมาตรการของรัฐที่มีต่อราคาพืชผลการเกษตร ได้มีผลกระทบต่อหน่วยงานต่างๆ ให้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงาน ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการดำเนินการ และปรับเปลี่ยนวิธีการประสานงาน ให้มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานมากขึ้น และมีการประเมินผลการดำเนินงานเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นในอนาคต มีการปรับเปลี่ยนมาตรฐานในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาระบบในการทำงานให้เป็นองค์การที่ทันสมัยรองรับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้

ผลกระทบในเชิงลบ

1. การพัฒนาองค์การแต่ละแห่งมีการพัฒนาไม่เท่าเทียมกัน ทำให้เกิดปัญหาในการประสานงานกันระหว่างองค์การ เกิดความขัดแย้งในผลประโยชน์ขององค์การ
2. เนื่องจากมาตรฐานในการปฏิบัติงานขององค์การแต่ละแห่ง มีมาตรฐานในการทำงานที่ต่างกัน เมื่อต้องมาบูรณาการไปสู่เป้าหมายของนโยบายเดียวกัน ทำให้ไม่สามารถบูรณาการได้ตามเป้าหมายที่กำหนด หรือต้องใช้ระยะเวลาในการปรับตัวนาน ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทันตามเป้าหมายที่กำหนด
3. ขาดระบบในการจัดการที่ดี ทำให้เกษตรกรเสื่อมศรัทธาในการดำเนินงานของรัฐและทำให้มีช่องทางในแสวงหาผลประโยชน์ได้อย่างง่ายดาย
4. ขาดงบประมาณในการดำเนินการได้อย่างทันท่วงที ทำให้เมื่อมีการประชาสัมพันธ์มาตรการต่างๆ ไปแล้วแต่ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามที่ประชาสัมพันธ์ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและเกิดข้อร้องเรียนต่างๆตามมา ซึ่งเป็นผลเสียหายต่อนโยบาย
5. ช่วงเวลาที่กำหนดขาดความเหมาะสม เนื่องจาก งบประมาณล่าช้าเพราะมีขั้นตอนในการดำเนินงานซับซ้อน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่กำหนด ทำให้หน่วยงานขาดความไว้วางใจและดูเหมือนกับไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

กล่าวโดยสรุป นโยบายยกระดับราคาและมาตรการของรัฐที่มีต่อราคาพืชผลการเกษตร ได้มีผลกระทบในทางลบต่อหน่วยงานต่างๆ โดยที่หน่วยงานต่างๆไม่สามารถพัฒนาได้ทันตามเป้าหมายของนโยบาย ไม่สามารถบูรณาการการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานได้ตามเป้าหมาย ไม่สามารถจัดระบบการจัดการที่ดีที่รองรับการดำเนินงานในแต่ละมาตรการ งบประมาณและเวลาอย่างไม่เหมาะสม

4.3.2 ผลกระทบจากนโยบายยกระดับราคาและมาตรการของรัฐที่มีต่อผู้ปฏิบัติตามนโยบาย

ผลกระทบในเชิงบวก

1. ผู้ปฏิบัติงานมีอำนาจหน้าที่และมีอิทธิพลต่อการดำเนินการในเรื่องต่างๆมากขึ้น มีความสำคัญและเป็นที่ยอมรับในกลุ่มเกษตรกรต่างๆมากขึ้น
2. ผู้ปฏิบัติงานต้องมีการพัฒนาตนเอง แสวงหาความรู้ใหม่ๆที่จะรองรับการปฏิบัติงานแบบบูรณาการ และปรับเปลี่ยนรูปแบบในการให้บริการทำให้ภาพลักษณ์ของหน่วยงานดีขึ้น
3. ขยายการบริการไปสู่ท้องถิ่นต่างๆ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานได้ใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น เป็นการพัฒนาระบบบริการไปสู่พื้นที่

ผลกระทบในเชิงลบ

1. ผู้ปฏิบัติงานมีภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในการทำงานมากขึ้น และต้องทำงานประสานงานกับหน่วยงานอื่น ซึ่งถ้าขาดทักษะในการประสานงานทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานไปสู่เป้าหมายได้
2. มีช่องทางในการแสวงหาประโยชน์ของผู้ปฏิบัติงานมากขึ้น เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น มีงบประมาณในการดำเนินงานมากขึ้น และมีกฎระเบียบในการเอื้ออำนวยต่อการแสวงหาประโยชน์ได้เพิ่มมากขึ้น

4.3.3 ผลกระทบจากนโยบายยกระดับราคาและมาตรการของรัฐที่มีต่อประชาชน

จากการศึกษาผลกระทบจากนโยบายยกระดับราคาและมาตรการของรัฐที่มีต่อประชาชน ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินนโยบายยกระดับราคา โดยสำรวจประชาชนที่เป็นเกษตรกรในภาคต่างๆที่รับผลกระทบจากนโยบาย โดยผลการสำรวจมีดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 คุณลักษณะของประชากรที่ศึกษา

ในเรื่องคุณลักษณะของประชากรที่ศึกษา ได้ศึกษา ภูมิฐานะของเกษตรกรที่ศึกษา เพศ อายุ และการศึกษา โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.11 จำนวนและร้อยละของคุณลักษณะของประชากรที่ศึกษา

คุณลักษณะของประชากรที่ศึกษา	จำนวน	ร้อยละ
ภูมิลำเนา		
ภาคกลาง	245	20.5
ภาคเหนือ	230	19.3
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	248	20.8
ภาคตะวันออก	237	19.9
ภาคใต้	232	19.5
รวม	1192	100.0
เพศ		
ชาย	756	69.9
หญิง	325	30.1
รวม	1081	100.0
อายุ		
20 ปีและต่ำกว่า	8	0.7
21-40 ปี	467	41.9
41-60 ปี	598	53.7
สูงกว่า 60 ปี	41	3.7
รวม	1114	100.0
การศึกษา		
ประถมศึกษา	562	50.6
มัธยมศึกษา	316	28.4
ปวช. ปวส.	128	11.5
ปริญญาตรี	95	8.6
สูงกว่าปริญญาตรี	10	0.9
รวม	1111	100.0

จากตารางที่ 4.11 พบว่า เกษตรกรที่ศึกษา มีภูมิลำเนาอยู่ภาคต่างๆ ใกล้เคียงกัน ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย ร้อยละ 69.9 ส่วนใหญ่มีอายุ 41 - 60 ปี ร้อยละ 53.7 และส่วนใหญ่มีการศึกษาประถมศึกษา ร้อยละ 50.6

ตอนที่ 2 การมีส่วนร่วมในนโยบายการประกันสินค้าเกษตรและการได้รับบริการ

ในส่วนนี้เป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมในนโยบายการประกันสินค้าเกษตร ในมาตรการรับจํานำข้าวเปลือก มาตรการแก้ปัญหาไร่ มาตรการแทรกแซงตลาดข้าวโพด มาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง มาตรการแทรกแซงตลาดเมล็ดคากาแฟ และการได้รับบริการในด้านต่างๆ และความพึงพอใจในการบริการทางด้านต่างๆ รายละเอียดอยู่ในตารางที่ 4.12 – 4.15

ตารางที่ 4.12 จำนวนและร้อยละของการมีส่วนร่วมในนโยบายรับจํานำสินค้าเกษตร

ท่านเคยมีส่วนร่วมในนโยบายการประกันสินค้าเกษตร	จำนวน	ร้อยละ
ไม่เคยมีส่วนร่วม	155	13.4
มีส่วนร่วมในมาตรการรับจํานำข้าวเปลือก	486	41.8
มีส่วนร่วมในมาตรการแก้ปัญหาไร่	130	11.3
มีส่วนร่วมในมาตรการแทรกแซงตลาดข้าวโพด	156	13.5
มีส่วนร่วมในมาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง	105	9.1
มีส่วนร่วมในมาตรการแทรกแซงตลาดเมล็ดคากาแฟ	127	10.9
รวม	1159	100.0

จากตารางที่ 4.12 พบว่า เกษตรกรที่ศึกษาส่วนใหญ่ มีส่วนร่วมในมาตรการรับจํานำข้าวเปลือก ร้อยละ 41.8 รองลงมา มีส่วนร่วมในมาตรการแทรกแซงตลาดข้าวโพด ร้อยละ 13.5 และมีส่วนร่วมในมาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังน้อยที่สุด ร้อยละ 9.1

ตารางที่ 4.13 จำนวนและร้อยละของการได้รับบริการในด้านต่างๆ

	เคย		ไม่เคย		รวม	
	จำนวน	จำนวน	ร้อยละ	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
การบริการในด้านการให้ข้อมูลข่าวสาร	952	81.9	211	18.1	1163	100.0
การบริการในด้านการช่วยเหลือเกษตรกร	855	73.5	308	26.5	1163	100.0
การขอคำแนะนำเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ	1002	86.2	161	13.8	1163	100.0
การขอคำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการ	665	57.2	498	42.8	1163	100.0
การขอคำแนะนำเกี่ยวกับการช่วยเหลือ	799	68.7	364	31.3	1163	100.0
การขอคำแนะนำเกี่ยวกับประโยชน์ที่ได้รับ	987	84.9	176	15.1	1163	100.0
การถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่เกษตรกร	904	77.7	259	22.3	1163	100.0
ท่านได้รับคำแนะนำในที่เป็นประโยชน์	948	81.5	215	18.5	1163	100.0

จากตารางที่ 4.13 พบว่า เกษตรกรที่ศึกษาส่วนใหญ่ เคยขอคำแนะนำการบริการเกี่ยวกับ มาตรการต่างๆ ร้อยละ 86.2 รองลงมาคือ เคยขอคำแนะนำเกี่ยวกับประโยชน์ที่ได้รับ ร้อยละ 84.9 และ เคยขอคำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการ น้อยที่สุด ร้อยละ 57.2

ตารางที่ 4.14 จำนวนและร้อยละของความพึงพอใจในการได้รับบริการในด้านต่างๆ

	ระดับความพึงพอใจ			จำนวน (ร้อยละ)		
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	รวม
การบริการในด้านการให้ข้อมูลข่าวสาร	249 (26.2)	501 (52.7)	164 (17.2)	20 (2.1)	17 (1.8)	951 (100.0)
การบริการในด้านการช่วยเหลือเกษตรกร	170 (19.9)	439 (51.3)	207 (24.2)	14 (1.6)	25 (2.9)	855 (100.0)
การขอคำแนะนำเกี่ยวกับ มาตรการต่างๆ	240 (24.0)	535 (53.4)	208 (20.8)	13 (1.3)	6 (0.6)	1002 (100.0)
การขอคำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการ	118 (17.8)	299 (45.0)	190 (28.6)	45 (6.8)	12 (1.8)	664 (100.0)
การขอคำแนะนำเกี่ยวกับการช่วยเหลือ	168 (21.0)	410 (51.3)	198 (24.8)	21 (2.6)	2 (0.3)	799 (100.0)
การขอคำแนะนำเกี่ยวกับประโยชน์ที่ได้รับ	282 (28.6)	503 (51.0)	185 (18.7)	14 (1.4)	3 (0.3)	987 (100.0)
การถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่เกษตรกร	159 (22.1)	340 (47.2)	178 (24.7)	31 (4.3)	12 (1.7)	720 (100.0)
ท่านได้รับคำแนะนำในที่ เป็นประโยชน์	214 (23.7)	465 (51.4)	200 (22.1)	21 (2.3)	4 (0.4)	904 (100.0)

จากตารางที่ 4.14 พบว่า เกษตรกรที่ศึกษาส่วนใหญ่พึงพอใจมากที่สุดในการได้รับบริการในด้านการขอคำแนะนำเกี่ยวกับประโยชน์ที่ได้รับ มากที่สุด ร้อยละ 28.6 รองลงมา คือ การบริการในด้านการให้ข้อมูลข่าวสาร ร้อยละ 26.2 เกษตรกรที่ศึกษาส่วนใหญ่พึงพอใจมากในด้านการขอคำแนะนำเกี่ยวกับมาตรการต่างๆมากที่สุด ร้อยละ 53.4 รองลงมา คือ การบริการในด้านการให้ข้อมูลข่าวสาร ร้อยละ 52.7 เกษตรกรที่ศึกษาส่วนใหญ่พึงพอใจปานกลาง ด้านการขอคำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการ มากที่สุด ร้อยละ 28.6 รองลงมา คือ การขอคำแนะนำเกี่ยวกับการช่วยเหลือ

ร้อยละ 24.8 เกษตรกรที่ศึกษาส่วนใหญ่พึงพอใจน้อย ได้แก่ การขอคำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการ มากที่สุด ร้อยละ 6.8 รองลงมา คือ การถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่เกษตรกร ร้อยละ 4.3 เกษตรกรที่ศึกษาส่วนใหญ่พึงพอใจน้อยที่สุด ได้แก่ การบริการในด้านการช่วยเหลือเกษตรกร มากที่สุด ร้อยละ 2.9 รองลงมา คือ การบริการในด้านการให้ข้อมูลข่าวสาร และ การขอคำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการ ร้อยละ 1.8

ตารางที่ 4.15 ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของการได้รับบริการในด้านต่างๆ

	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด	จำนวน
การบริการในด้านการให้ข้อมูลข่าวสาร	3.99	0.82	1	5	951
การบริการในด้านการช่วยเหลือเกษตรกร	3.84	0.86	1	5	855
การขอคำแนะนำเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ	3.99	0.74	1	5	1002
การขอคำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการ	3.70	0.90	1	5	664
การขอคำแนะนำเกี่ยวกับการช่วยเหลือ	3.90	0.76	1	5	799
การขอคำแนะนำเกี่ยวกับประโยชน์ที่ได้รับ	4.06	0.74	1	5	987
การถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่เกษตรกร	3.84	0.87	1	5	720
ท่านได้รับคำแนะนำในที่เป็นประโยชน์	3.96	0.77	1	5	904

จากตารางที่ 4.15 พบว่า เกษตรกรที่ศึกษามีความเห็นว่าการได้รับบริการในด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ได้แก่ การขอคำแนะนำเกี่ยวกับประโยชน์ที่ได้รับ มีค่าเฉลี่ย เท่ากับ 4.06 รองลงมา คือ การบริการในด้านการให้ข้อมูลข่าวสาร มีค่าเฉลี่ย เท่ากับ 3.99 ด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ได้แก่ การขอคำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการ มีค่าเฉลี่ย เท่ากับ 3.70 ด้านที่มีความคิดเห็นใกล้เคียงกันมากที่สุด คือ การขอคำแนะนำเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ และ การขอคำแนะนำเกี่ยวกับประโยชน์ที่ได้รับ โดยมีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน เท่ากับ 0.74 ด้านที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันมากที่สุด คือ การขอคำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการ โดยมีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน เท่ากับ 0.90

ตอนที่ 3 การได้รับบริการของเจ้าหน้าที่ในด้านต่างๆ

ในเรื่องการได้รับบริการของเจ้าหน้าที่ในด้านต่างๆ ได้ศึกษาระดับการได้รับบริการของเจ้าหน้าที่ในด้านต่างๆ และความพึงพอใจในการได้รับบริการจากเจ้าหน้าที่ โดยดูการให้บริการของเจ้าหน้าที่เป็นสิ่งสำคัญ ว่าเกษตรกรมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการบริการของเจ้าหน้าที่ และมีความพึงพอใจในการให้บริการในด้านต่างๆอย่างไร รายละเอียดอยู่ในตาราง ที่ 4.16 – 4.19

ตารางที่ 4.16 จำนวนและร้อยละของระดับในการได้รับการบริการของเจ้าหน้าที่ในด้านต่างๆ

	ระดับการให้บริการของเจ้าหน้าที่ จำนวน (ร้อยละ)					รวม
	มากที่สุด	มาก	เป็นจริง	น้อย	ไม่เป็นจริง	
เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการมีความพร้อมในการให้คำแนะนำ	287 (25.8)	499 (44.8)	306 (27.5)	22 (2.0)	-	1114 (100.0)
เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความมีไมตรีจิต	274 (24.7)	519 (46.8)	289 (26.1)	25 (2.3)	2 (0.2)	1109 (100.0)
เจ้าหน้าที่ให้บริการโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ	258 (23.4)	479 (43.5)	317 (28.8)	33 (3.0)	14 (1.3)	1101 (100.0)
มีการปรับปรุงการบริการให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง	238 (21.7)	471 (43.0)	341 (31.1)	43 (3.9)	2 (0.2)	1095 (100.0)
มีการให้บริการด้วยความต่อเนื่อง	199 (18.4)	425 (39.3)	326 (30.1)	100 (9.2)	32 (3.0)	1082 (100.0)
มีการใช้เทคโนโลยีในการให้บริการ	173 (15.9)	458 (42.2)	379 (34.9)	69 (6.4)	7 (0.6)	1086 (100.0)
เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความรวดเร็ว	262 (23.6)	477 (43.0)	310 (27.9)	55 (5.0)	6 (0.5)	1110 (100.0)
เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความสุจริต	280 (25.2)	489 (44.1)	311 (28.0)	27 (2.4)	2 (0.2)	1109 (100.0)
เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความรับผิดชอบ	262 (23.8)	519 (47.1)	291 (26.4)	30 (2.7)	1 (0.1)	1103 (100.0)
เจ้าหน้าที่รับฟังปัญหาของท่านอย่างสนใจ	260 (23.6)	522 (47.3)	295 (26.7)	27 (2.4)	-	1104 (100.0)
เจ้าหน้าที่สามารถให้คำแนะนำที่ดีเพื่อแก้ปัญหาของท่านได้	272 (24.6)	512 (46.3)	303 (27.4)	20 (1.8)	-	1107 (100.0)
การให้คำแนะนำของเจ้าหน้าที่มีความน่าเชื่อถือ	262 (23.8)	528 (47.9)	287 (26.0)	26 (2.4)	-	1103 (100.0)
เจ้าหน้าที่มีความกระตือรือร้นในการให้บริการแก่ท่าน	283 (25.6)	503 (45.4)	283 (25.6)	36 (3.3)	2 (0.2)	1107 (100.0)

จากตารางที่ 4.16 พบว่า เกษตรกรที่ศึกษาส่วนใหญ่มีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่มีคุณลักษณะที่มากที่สุดในด้านเจ้าหน้าที่ที่มีความกระตือรือร้นในการให้บริการแก่ท่านมากที่สุด ร้อยละ 25.6 รองลงมาคือ เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความสุจริต ร้อยละ 25.2 เกษตรกรที่ศึกษาส่วนใหญ่มีความเห็นเกี่ยวกับการให้บริการมากในเรื่อง การให้คำแนะนำของเจ้าหน้าที่ที่มีความน่าเชื่อถือ ร้อยละ 47.9 รองลงมาคือ เจ้าหน้าที่รับฟังปัญหาของท่านอย่างสนใจ ร้อยละ 47.3 เกษตรกรที่ศึกษาส่วนใหญ่มีความเห็นเป็นจริงในเรื่อง มีการใช้เทคโนโลยีในการให้บริการ มากที่สุด ร้อยละ 34.9 รองลงมา คือ มีการปรับปรุงการบริการให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ร้อยละ 31.1 เกษตรกรที่ศึกษาส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นจริงน้อย ได้แก่ มีการให้บริการด้วยความต่อเนื่อง มากที่สุด ร้อยละ 9.2 รองลงมา คือ มีการใช้เทคโนโลยีในการให้บริการ ร้อยละ 6.4 เกษตรกรที่ศึกษาส่วนใหญ่เห็นว่าไม่เป็นจริง ในเรื่อง มีการให้บริการด้วยความต่อเนื่อง มากที่สุด ร้อยละ 3.0 รองลงมา คือ เจ้าหน้าที่ให้บริการโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ ร้อยละ 1.3

ตารางที่ 4.17 ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของการได้รับบริการจากเจ้าหน้าที่ในด้านต่างๆ

	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด	จำนวน
เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการมีความพร้อมในการให้คำแนะนำ	3.94	0.78	1	5	1114
เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความมีไมตรีจิต	3.94	0.78	1	5	1109
เจ้าหน้าที่ให้บริการโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ	3.85	0.86	1	5	1101
มีการปรับปรุงการบริการให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง	3.82	0.82	1	5	1095
มีการให้บริการด้วยความต่อเนื่อง	3.61	0.98	1	5	1082
มีการใช้เทคโนโลยีในการให้บริการ	3.66	0.84	1	5	1086
เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความรวดเร็ว	3.84	0.86	1	5	1110
เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความสุจริต	3.92	0.80	1	5	1109
เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความรับผิดชอบ	3.92	0.78	1	5	1103
เจ้าหน้าที่รับฟังปัญหาของท่านอย่างสนใจ	3.92	0.77	1	5	1104
เจ้าหน้าที่สามารถให้คำแนะนำที่ดีแก่ท่านได้	3.94	0.77	1	5	1107
การให้คำแนะนำของเจ้าหน้าที่มีความน่าเชื่อถือ	3.93	0.77	1	5	1103
เจ้าหน้าที่มีความกระตือรือร้นในการให้บริการท่าน	3.93	0.81	1	5	1107

จากตารางที่ 4.17 พบว่า เกษตรกรที่ศึกษามีความเห็นว่าการได้รับการบริการในด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการมีความพร้อมในการให้คำแนะนำ เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความมีไมตรีจิต และ เจ้าหน้าที่ที่สามารถให้คำแนะนำที่ดีแก่ท่านได้ มีค่าเฉลี่ย เท่ากับ 3.94 รองลงมา คือ การให้คำแนะนำของเจ้าหน้าที่ที่มีความน่าเชื่อถือ และเจ้าหน้าที่มีความกระตือรือร้นในการให้บริการแก่ท่าน มีค่าเฉลี่ย เท่ากับ 3.93 ด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ได้แก่ มีการให้บริการด้วยความต่อเนื่อง มีค่าเฉลี่ย เท่ากับ 3.61 ด้านที่มีความคิดเห็นใกล้เคียงกันมากที่สุด คือ เจ้าหน้าที่รับฟังปัญหาของท่านอย่างสนใจ เจ้าหน้าที่สามารถให้คำแนะนำที่ดีแก่ท่านได้ และ การให้คำแนะนำของเจ้าหน้าที่ที่มีความน่าเชื่อถือ โดยมีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน เท่ากับ 0.77 ด้านที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันมากที่สุด คือ มีการให้บริการด้วยความต่อเนื่อง โดยมีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน เท่ากับ 0.98

ตารางที่ 4.18 จำนวนและร้อยละของความพึงพอใจในการได้รับการบริการจากเจ้าหน้าที่ในด้านต่างๆ

	ระดับความพึงพอใจในการได้รับการบริการจากเจ้าหน้าที่					จำนวน (ร้อยละ)
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	
1. ท่านได้รับการบริการด้วยความรวดเร็ว	266 (24.1)	589 (53.4)	220 (19.9)	27 (2.4)	1 (0.1)	1103 (100.0)
2. ท่านได้รับคำแนะนำเกี่ยวกับ การดำเนินการที่ถูกต้อง	258 (23.4)	606 (55.0)	223 (20.2)	14 (1.3)	1 (0.1)	1102 (100.0)
3. ท่านได้รับข้อมูลที่ตรงความต้องการอย่างครบถ้วน	218 (20.0)	556 (51.0)	286 (26.2)	28 (2.6)	2 (0.2)	1090 (100.0)
4. ท่านได้รับการที่เสมอภาคเท่าเทียมกับผู้อื่น โดยไม่คำนึงถึงฐานะ	293 (26.7)	570 (52.0)	209 (19.1)	22 (2.0)	2 (0.2)	1096 (100.0)
5. ท่านรู้สึกถึงความคุ้มค่าในการขอรับบริการ	279 (26.0)	544 (50.7)	232 (21.6)	18 (1.7)	1 (0.1)	1074 (100.0)
6. ท่านได้รับการตามลำดับก่อนหลังอย่างเป็นธรรม	300 (27.5)	533 (48.9)	233 (21.4)	19 (1.7)	6 (0.6)	1091 (100.0)
7. เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการสามารถตอบสนองความต้องการของท่านได้	263 (24.1)	556 (50.9)	251 (23.0)	22 (2.0)	1 (0.1)	1093 (100.0)

8. คำแนะนำของเจ้าหน้าที่ทำให้ท่านได้ประโยชน์อย่างมาก	320 (29.3)	547 (50.0)	211 (19.3)	15 (1.4)	1 (0.1)	1094 (100.0)
9. ท่านรู้สึกถึงความคุ้มค่าในการขอรับบริการ	279 (26.0)	544 (50.7)	232 (21.6)	18 (1.7)	1 (0.1)	1074 (100.0)
10. ท่านพอใจในการบริการในภาพรวม	363 (33.1)	509 (46.4)	205 (18.7)	20 (1.8)	-	1097 (100.0)

จากตารางที่ 4.18 พบว่า เกษตรกรที่ศึกษาส่วนใหญ่พึงพอใจมากที่สุดที่ท่านพอใจในการบริการในภาพรวม มากที่สุด ร้อยละ 33.1 รองลงมา คือ คำแนะนำของเจ้าหน้าที่ทำให้ท่านได้ประโยชน์อย่างมาก ร้อยละ 29.3 เกษตรกรที่ศึกษาส่วนใหญ่พึงพอใจมากในด้านท่านได้รับคำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการที่ถูกต้องมากที่สุด ร้อยละ 55.0 รองลงมา คือ ท่านได้รับบริการด้วยความรวดเร็ว ร้อยละ 53.4 เกษตรกรที่ศึกษาส่วนใหญ่พึงพอใจปานกลาง ด้านท่านได้รับข้อมูลที่ต้องการอย่างครบถ้วนมากที่สุด ร้อยละ 26.2 รองลงมา คือ เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการสามารถตอบสนองความต้องการของท่านได้ ร้อยละ 23.0 เกษตรกรที่ศึกษาส่วนใหญ่พึงพอใจน้อย ได้แก่ ท่านได้รับข้อมูลที่ต้องการอย่างครบถ้วน ร้อยละ 2.6 รองลงมา คือ ท่านได้รับบริการด้วยความรวดเร็ว ร้อยละ 2.4 เกษตรกรที่ศึกษาส่วนใหญ่พึงพอใจน้อยที่สุด แทบไม่มีเลย โดยไม่มีข้อใดเกิน ร้อยละ 1.0

ตารางที่ 4.19 ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของความพึงพอใจในการได้รับบริการจากเจ้าหน้าที่

	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด	จำนวน
1. ท่านได้รับบริการด้วยความรวดเร็ว	3.99	0.74	1	5	1103
2. ท่านได้รับคำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการที่ถูกต้อง	4.00	0.70	1	5	1102
3. ท่านได้รับข้อมูลที่ต้องการอย่างครบถ้วน	3.88	0.75	1	5	1090
4. ท่านได้รับบริการที่เสมอภาคเท่าเทียมกับผู้อื่น โดยไม่คำนึงถึงฐานะ	4.03	0.74	1	5	1097
5. ท่านรู้สึกถึงความคุ้มค่าในการขอรับบริการ	3.98	0.85	1	5	914
6. ท่านได้รับบริการตามลำดับก่อนหลังอย่างเป็นธรรม	4.01	0.74	1	5	1074
7. เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการสามารถตอบสนองความต้องการของท่านได้	4.01	0.78	1	5	1091

8. คำแนะนำของเจ้าหน้าที่ทำให้ท่านได้ประโยชน์อย่างมาก	3.97	0.75	1	5	1093
9. ท่านรู้สึกถึงความคุ้มค่าในการขอรับบริการ	4.03	0.75	1	5	1096
10. ท่านพอใจในการบริการในภาพรวม	4.07	0.74	1	5	1094

จากตารางที่ 4.19 พบว่า เกษตรกรที่ศึกษาที่มีความพึงพอใจในการได้รับบริการจากเจ้าหน้าที่ในด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ได้แก่ มีความพอใจในการบริการในภาพรวม มีค่าเฉลี่ย เท่ากับ 4.07 รองลงมา คือ ท่านได้รับบริการที่เสมอภาคเท่าเทียมกับผู้อื่นโดยไม่คำนึงถึงฐานะ และเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการสามารถตอบสนองความต้องการของท่านได้ มีค่าเฉลี่ย เท่ากับ 4.01 ด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ได้แก่ ท่านได้รับข้อมูลที่ต้องการอย่างครบถ้วน มีค่าเฉลี่ย เท่ากับ 3.88 ด้านที่มีความคิดเห็นใกล้เคียงกันมากที่สุด คือ ท่านได้รับคำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการที่ถูกต้องโดยมีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน เท่ากับ 0.70 ด้านที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันมากที่สุด คือ ท่านรู้สึกถึงความคุ้มค่าในการขอรับบริการโดยมีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน เท่ากับ 0.85

กล่าวโดยสรุป เกษตรกรที่ศึกษาส่วนใหญ่ มีส่วนร่วมในมาตรการรับจำนำข้าวเปลือก รองลงมา มีส่วนร่วมในมาตรการแทรกแซงตลาดข้าวโพด และมีส่วนร่วมในมาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังน้อยที่สุด เกษตรกรที่ศึกษาส่วนใหญ่ เคยขอคำแนะนำการบริการเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ รองลงมาคือ เคยขอคำแนะนำเกี่ยวกับประโยชน์ที่ได้รับ และเคยขอคำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการ น้อยที่สุด

เกษตรกรที่ศึกษาที่มีความเห็นว่าการได้รับบริการในด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ได้แก่ การขอคำแนะนำเกี่ยวกับประโยชน์ที่ได้รับ รองลงมา คือ การบริการในด้านทำให้ข้อมูลข่าวสาร ด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ได้แก่ การขอคำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการ ส่วนการได้รับบริการจากเจ้าหน้าที่ในด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการมีความพร้อมในการให้คำแนะนำ เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความมีไมตรีจิต และ เจ้าหน้าที่สามารถให้คำแนะนำที่ดีแก่ท่านได้ รองลงมา คือ การให้คำแนะนำของเจ้าหน้าที่มีความน่าเชื่อถือ และเจ้าหน้าที่มีความกระตือรือร้นในการให้บริการแก่ท่าน ด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ได้แก่ มีการให้บริการด้วยความต่อเนื่อง เกษตรกรที่ศึกษาที่มีความพึงพอใจในการได้รับบริการจากเจ้าหน้าที่ในด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ได้แก่ มีความพอใจในการบริการในภาพรวม รองลงมา คือ ท่านได้รับบริการที่เสมอภาคเท่าเทียมกับผู้อื่นโดยไม่คำนึงถึงฐานะ และเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการสามารถตอบสนองความต้องการของท่านได้ ด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ได้แก่ ท่านได้รับข้อมูลที่ต้องการอย่างครบถ้วน

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

นโยบายและมาตรการของรัฐ โดยวิธีการประกันราคาหรือการรับจำนำผลผลิตเป็นแนวทางที่รัฐใช้ดำเนินการมาตลอดเพื่อยกระดับราคาสินค้าเกษตร นับตั้งแต่เริ่มมีการประกันราคาข้าวในปี 2518 แตกต่างกันไปเพียงรูปแบบและวิธีการ ขึ้นอยู่กับวิธีการคิดของผู้บริหารแต่ละยุคสมัย แต่วัตถุประสงค์หลักยังคงเหมือนเดิม คือช่วยให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรมและคุ้มค่าการผลิต แต่รัฐก็ต้องทุ่มเทพยายามและงบประมาณลงไปจำนวนมาก พร้อมทั้งปัญหาที่ตามมาในเรื่องของความเหมาะสมของมาตรการและปัญหาการทุจริต ในบทนี้จึงเป็นการสรุปผลการศึกษานโยบายของรัฐ และข้อเสนอแนะเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำนโยบายในอนาคตต่อไป

5.1 สรุปผลการศึกษา

1. ความจำเป็นของนโยบาย จากการศึกษา นโยบายและมาตรการของรัฐ เฉพาะในส่วนที่เป็นการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตร ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายที่นำนโยบายไปปฏิบัติ อันได้แก่ข้าราชการประจำ ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย ได้แก่ เกษตรกร และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ได้แก่ พ่อค้าที่รับซื้อผลผลิต มีความเห็นตรงกันว่า นโยบายการรับจำนำเป็นนโยบายที่ดี และมีความจำเป็นต้องดำเนินต่อไป เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร สำหรับฝ่ายข้าราชการประจำเห็นว่า หากไม่มีนโยบายรับจำนำ อาจจะทำให้เกษตรกรถูกพ่อค้ากดราคาสินค้าได้ ราคารับจำนำจึงเป็นเสมือนการตรึงราคาขั้นต่ำไว้ สร้างทางเลือกให้เกษตรกร หากราคาตลาดดีก็ขายสินค้าในราคาตลาด ในขณะที่ฝ่ายเกษตรกรมั่นใจได้ว่าจะได้รับราคาสินค้าที่คุ้มกับต้นทุนการผลิต ตัดปัญหาเรื่องการถูกกดราคา และมีรายได้ไว้ใช้จ่าย

2. ปัญหาของการกำหนดนโยบาย ในส่วนของข้าราชการประจำที่มีบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เห็นว่าปริมาณผลผลิตสินค้าแต่ละชนิดเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ดังนั้น การคาดคะเนผลผลิตทางการเกษตรควรมีความแม่นยำ หรือใกล้เคียงกับปริมาณผลผลิตจริงมากที่สุด โดยหน้าที่และความรับผิดชอบควรจะอยู่ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการเพียงหน่วยงานเดียว เช่น สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ไม่ควรมีหลายหน่วยงาน หรืออาจมีได้แต่ข้อมูลที่ได้จะต้องถูกต้องตรงกัน ไม่มีความขัดแย้ง เมื่อเปิดเผยต่อสาธารณชน ความสำเร็จของนโยบายส่วนหนึ่งเกิดจากการกำหนดเป้าหมายการรับจำนำที่เหมาะสมกับปริมาณ

ผลผลิตที่เกิดขึ้นจริง หากเป้าหมายผิดพลาด การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจไม่เกิดผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และยังส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินโครงการให้เหมาะสมและพอเพียงกับความจำเป็น นโยบายที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องได้ข้อมูลที่มีความถูกต้องและเที่ยงตรง มาตรการรับจำนำลำไยและการจัดการตลาดลำไย เป็นตัวอย่างของปัญหาที่เกิดจากการใช้ข้อมูลผลผลิตลำไยที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ทำให้เกิดการเบี่ยงเบนในการกำหนดนโยบาย และเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต

3. ปัญหาเรื่องการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกพืชผลแต่ละชนิด ยังมีความบกพร่อง เป็นปัญหาเชิงข้อมูลเช่นเดียวกับ ข้อ 2 ในการรับจำนำผลผลิตจากเกษตรกร เงื่อนไขหนึ่งของการรับจำนำคือเกษตรกรจะต้องได้รับการรับรองจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในฐานะลูกค้า หรือจากคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอันเนื่องมาจากผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัด (คชก. จังหวัด) หรือจากกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อย่างไม่อย่างหนึ่ง ในทางปฏิบัติ กำหนด ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่เกษตรกรมีภูมิลำเนาจะเป็นผู้รับรองในระดับพื้นที่เพื่อนำไปให้ส่วนราชการออกหนังสือรับรอง ข้อมูลสำคัญประกอบด้วย ชื่อเกษตรกร จำนวนพื้นที่เพาะปลูก ชนิด/พันธุ์พืชที่ปลูก ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ ซึ่งใช้เป็นข้อมูลประกอบการรับจำนำ ป้องกันการแฝงตัวจากผู้ที่ไม่ใช่เกษตรกรมาแอบอ้างขอจำนำ แต่ก็ยังเกิดเป็นปัญหาทุกครั้งที่มีการรับจำนำ ไม่ว่าจะเป็นการรับจำนำข้าว มันสำปะหลัง หรือลำไย มีการแอบอ้างสิทธิของเกษตรกรมาจำนำ โดยวิธีการรับซื้อผลผลิตในราคาต่ำจากเกษตรกรที่มีความจำเป็นต้องรีบขาย หรือมีหนี้สินผูกพันและนำมาจำนำกับรัฐในราคาที่สูงกว่า หรือนำผลผลิตที่ตกค้างจากฤดูกาลผลิตที่ผ่านมาเข้ารับจำนำ หรือกรณีของการรับซื้อผลผลิตลำไย ที่ตรวจพบว่าไม่มีความเป็นเกษตรกร เพราะมีต้นลำไยเพียงไม่กี่ต้นปลูกอยู่ในบริเวณบ้าน ให้ข้อมูลเท็จจำนวนพื้นที่ และผลผลิต เพื่อขอออกหนังสือรับรองว่าเป็นเกษตรกรผู้ปลูกลำไย และใช้สิทธินั้นมาจำนำ ซึ่งเข้าข่ายการกระทำทุจริต

4. การตั้งราคาจำนำ เป็นประเด็นที่ความเห็นขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายผู้กำหนดราคาและพ่อค้า โดยปรกติการตั้งราคานำตลาดหรือราคาเป้าหมายของราชการจะใช้ราคาเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี และตัดราคาที่สูงต่ำผิดปกติออกไป ซึ่งจะทำให้เกษตรกรได้รับราคาที่ไม่แตกต่างไปจากฤดูกาลผลิตที่ผ่านมามากนัก แต่ราคาจำนำที่ผ่านมามีข้อวิจารณ์ว่าตั้งราคาสูงกว่าราคาตลาดมากเกินไป ทำให้พ่อค้าต้องแย่งกันซื้อผลผลิต และทำตลาดยาก โดยเฉพาะราคาข้าว ซึ่งกระทบต่อผู้ส่งออกข้าวไปต่างประเทศ หากราคาภายในประเทศสูง ผู้ส่งออกต้องซื้อข้าวในราคาแพง ราคาส่งออกก็ต้องสูงตามไปด้วย แต่การค้าข้าวในตลาดโลกมีประเทศคู่แข่งจำนวนมาก และถึงแม้ว่าประเทศไทยจะเป็นผู้ส่งออกข้าวอันดับหนึ่งของโลก แต่ก็ไม่สามารถกำหนดราคาตลาดได้ การแข่งขันจึงเกิดขึ้น โดยเฉพาะเวียดนามที่เป็นคู่แข่งที่สำคัญ ขายข้าวในราคาต่ำกว่าประเทศไทย ดังนั้น หากราคาข้าว

ภายในประเทศอยู่ในระดับสูงจากการนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐ โอกาสที่ประเทศไทยจะสูญเสียตลาดข้าวให้แก่เวียดนามจึงมีมาก อย่างไรก็ตาม ความเห็นที่ขัดแย้งกัน เห็นว่าการตั้งราคาจำนำให้สูงจะเป็นประโยชน์แก่ชาวนามากกว่า เพราะจะทำให้ชาวนามีรายได้มากขึ้น แต่เนื่องจากข้าวเป็นสินค้าที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ กระทั่งทั้งตลาดภายใน และการส่งออก การมองปัญหาข้าวจึงต้องพิจารณาทั้งกระบวนการ

5. การกำหนดระยะเวลาโครงการ โดยปรกติแล้วการกำหนดนโยบายรับจำนำเป็นนโยบายประจำที่นำมาใช้ทุกปี มีการกำหนดโครงการเพื่อของบประมาณดำเนินการและการเตรียมการล่วงหน้า เพื่อให้ทันกับฤดูกาลเก็บเกี่ยวพืชแต่ละชนิด แต่ก็ยังมีปัญหาเรื่องการดำเนินโครงการล่าช้าในบางพื้นที่ หรือบางโครงการอาจจะเร็วเกินไป เช่น การรับจำนำมันสำปะหลัง เกษตรกรยังไม่สามารถขุดมันได้ เพราะต้องรอให้ฝนตก ระยะเวลาโครงการจึงต้องสอดคล้องกับสภาพการผลิตและการเก็บเกี่ยวของพืชแต่ละชนิด และสำหรับนโยบายหรือมาตรการที่มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินการใหม่ เช่น มาตรการจัดการตลาดล้าใบ ที่ยังไม่มีความคุ้นเคย แต่กลับเร่งรีบดำเนินการทำให้ขาดความรอบคอบรัดกุมในการกำกับดูแล ก่อให้เกิดผลเสียกับการดำเนินมาตรการ

6. ปัญหาการรับจำนำข้ามเขต เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นต่อเนื่องทุกครั้งที่มีการรับจำนำข้าว ซึ่งทำให้เกิดการทุจริตนำข้าวคุณภาพต่ำไปจำนำในราคาข้าวคุณภาพดี การเปิดรับจำนำข้าวข้ามเขตเกิดจากข้อร้องเรียนจากเกษตรกรซึ่งไม่สามารถจำนำข้าวได้ เพราะโรงสีในพื้นที่รับจำนำเต็มกำลังการผลิต แต่ยังมีข้าวเหลือตกค้างในมือเกษตรกร จึงขอให้รัฐบาลอนุญาตให้เปิดรับจำนำข้ามเขต โดยโรงสีในพื้นที่หนึ่งสามารถข้ามเขตไปรับจำนำในพื้นที่อื่น เช่น โรงสีในเขตภาคกลางไปเปิดจุดรับจำนำในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งการผลิตข้าวส่วนใหญ่เป็นข้าวหอมมะลิ ปัญหาที่ตามมาคือ มีการรู้เห็นกันในพื้นที่รับจำนำให้นำข้าวที่ราคาต่ำกว่า เช่น ข้าวปทุมธานี หรือข้าวหอมจังหวัด มาจำนำโดยอ้างว่าเป็นข้าวหอมมะลิ ซึ่งราคาจำนำสูงกว่า ทำให้รัฐต้องเสียบประมาณไปโดยที่ผลประโยชน์ไม่ตกอยู่กับเกษตรกร และเป็นการทุจริต

7. การแทรกแซงราคาตลาดสินค้าเกษตร เพื่อพยุงราคาผลผลิตในช่วงต้นฤดูกาลเก็บเกี่ยว เป็นแนวทางที่ฝืนกลไกการตลาด เนื่องจากราคาเป้าหมายหรือราคาที่รัฐเข้าไปอุดหนุนเกษตรกรสูงกว่าราคาตลาด ทำให้รัฐต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก และทุกโครงการประสบการขาดทุน เพราะรัฐจำเป็นต้องระบายสินค้าในสต็อกออกมาในราคาที่ต่ำกว่าราคาจำนำ และที่สำคัญคือไม่สามารถรักษาเสถียรภาพของราคาในระยะยาวได้ รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงตลาดเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรทุกปี หากจะให้มาตรการมีผลต่อเนื่องในระยะยาว รัฐจะต้องหามาตรการอื่นมาเสริม เช่น การจัดหาตลาดต่างประเทศเพื่อระบายผลผลิตออกจากตลาดอย่างถาวร หรือส่งเสริมให้มีการแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่ม

8. การผลิตทางการเกษตรของไทยแตกต่างจากเกษตรกรในประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากเกษตรกรไทยเป็นเกษตรกรรายย่อย ไม่มีการรวมกลุ่มผู้ผลิตพืชชนิดเดียวกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรอง หรือมีการควบคุมกันเองอย่างชัดเจน จึงไม่มีพลังผลักดันหรืออำนาจในการจัดการการผลิตหรือการตลาดอย่างมีประสิทธิภาพ การช่วยเหลือที่ภาครัฐมิให้ทำได้เฉพาะบางพื้นที่ หรือพื้นที่ที่รัฐบาลได้รับข้อร้องเรียนจากเกษตรกรเพื่อรักษาฐานการเมือง ดังนั้น การเข้าไปแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรของรัฐจึงมีลักษณะเป็นการดำเนินการทางการเมืองเพื่อรักษาความนิยมในพรรคการเมืองที่บริหารประเทศมากกว่าความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาราคาสินค้าเกษตรให้มีเสถียรภาพในระยะยาว สังเกตได้จากราคารับประกันสินค้าเกษตรในระยะหลังมักจะตั้งราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาด เช่น การรับจำนำข้าวหอมมะลิ ปีการผลิต 2548/49 ตั้งราคารับจำนำไว้ที่ 10,000 บาทต่อตัน ซึ่งราคาตลาดอยู่ที่ประมาณตันละ 8,000 บาท การตั้งราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาดทำให้เกษตรกรไม่ต้องกังวลเรื่องราคา เพราะได้ราคาที่สูงกว่าราคาตลาดอยู่แล้ว หากราคาตลาดไม่สูงกว่าก็ไม่ต้องไปถลอน ผลเสียที่ตามมาคือ ทำให้เกษตรกรไม่มีการวางแผนการผลิต ปีใดที่สินค้าเกษตรมีราคาดี รัฐบาลก็ไม่มีการระดม หากปีใดสินค้าราคาตกต่ำก็จะออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยรับจำนำ และยังทำให้เกษตรกรไม่มีการปรับปรุงคุณภาพสินค้าและการเก็บรักษาให้ดีขึ้น ถึงแม้ว่าการรับจำนำจะทำให้เกษตรกรมีรายได้มากขึ้น แต่ไม่ใช่วิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้องและยั่งยืน และสร้างภาระผูกพันด้านงบประมาณให้แก่รัฐบาล

นโยบายและมาตรการยกระดับราคาสินค้าเกษตรคงเป็นเหมือนวลีที่ว่า “เล็กก็ไม่ได้ ทำต่อไปก็ไม่รอด” ถ้าเล็กผู้ที่เดือดร้อนมากที่สุดคือพรรคการเมืองที่บริหารประเทศในขณะนั้น เพราะเกษตรกรจะต้องออกมาก่อมีอบเดินขบวนเรียกร้องให้ช่วยเหลือ และรัฐบาลคงต้องหิบบกนโยบายเดิมกลับมาทำใหม่ เพื่อรักษาคะแนนนิยม ดังนั้น ข้อเสนอแนะต่อไปนี้จะเน้นทั้งทางเลือกและการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตให้มีการปรับปรุงนโยบายและมาตรการให้ดีขึ้น และเกิดประโยชน์ต่อเกษตรกรมากที่สุด

5.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะต่อไปนี้เป็น การประมวลข้อปัญหาที่เกิดขึ้นและจัดหาทางแก้ไขข้อบกพร่องให้สมบูรณ์ รวมทั้งข้อเสนอใหม่เป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาเป็นนโยบายหรือมาตรการใหม่ที่ทำให้การแก้ไขปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำมีความยั่งยืนมากขึ้น

1. การจัดทำฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ หนึ่งในปัญหาที่ทำให้ นโยบายและมาตรการของรัฐบาลประสิทธิภาพ เกิดจากฐานข้อมูลของรัฐบาลความน่าเชื่อถือ ไม่มีความถูกต้องแม่นยำ และไม่

ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับการวางแผนการช่วยเหลือเกษตรกรในแต่ ละฤดูการผลิต การประเมินผลผลิตที่ผิดพลาดย่อมจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายที่ผิดพลาด ดังเช่น มาตรการแก้ไขปัญหาลำไย ปี 2547 ดังนั้น การจัดทำทะเบียนเกษตรกรจึงเป็นข้อเสนอแรกที่รัฐบาล จำเป็นต้องเร่งดำเนินการปรับปรุงโดยรีบด่วน การรับรองเกษตรกรโดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ อาจไม่พอเพียง การใช้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีดาวเทียมเพื่อสำรวจพื้นที่การผลิตจะทำให้มีความ ถูกต้องแม่นยำขึ้น และเป็นการสอบทานกับข้อมูลที่ได้จากการเดินสำรวจ และนำมาจัดทำเป็น ทะเบียนเกษตรกร ประกอบด้วยข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็น เช่น พื้นที่การเพาะปลูกของเกษตรกรแต่ละ ราย ชนิดของพืชที่เกษตรกรปลูก สมาชิกครัวเรือนของเกษตรกร และต้นทุนการผลิตของพืชแต่ละ ชนิด ข้อมูลพื้นฐานเหล่านี้จะช่วยให้รัฐบาลสามารถคาดคะเนปริมาณผลผลิตได้ถูกต้องแม่นยำขึ้น และสามารถกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับจำนวนผลผลิตในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวได้ดีขึ้น รวมทั้งการ วางแผนในการส่งเสริมการผลิตสินค้าที่ตรงกับความต้องการของตลาดโดยใช้ความได้เปรียบทาง กายภาพของประเทศ หรือลดการผลิตสินค้าบางรายที่ไม่มีความสามารถในการแข่งขันลง เพื่อลด การสูญเสียเงินงบประมาณ และทำให้เกษตรกรตกอยู่ในสภาพที่ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากรัฐ เงินงบประมาณควรนำไปใช้ในมาตรการช่วยเหลืออย่างอื่น สินค้าที่อยู่ในข่ายที่ต้องยกเลิกมาตรการ ช่วยเหลือ คือ เมล็ดกาแฟ ซึ่งราคาภายในประเทศอิงอยู่กับราคากลางโลกมาก อีกทั้งต้นทุนการผลิต เมล็ดกาแฟของชาวสวนกาแฟสูงกว่าประเทศคู่แข่งในการส่งออก เช่น เวียดนาม หรือ อินโดนีเซีย ทางเลือกหนึ่งคือ รัฐต้องส่งเสริมให้มีการทำ Contract Farming กับบริษัทผู้รับซื้อเมล็ด กาแฟ และบริษัทผู้ผลิตกาแฟสำเร็จรูปในประเทศ โดยให้เอกชนเป็นผู้กำหนดปริมาณผลผลิตให้ เหมาะสมกับสภาพตลาด โดยภาครัฐส่งเสริมด้านปัจจัยการผลิต และความรู้ทางวิชาการ จะช่วยให้ เกษตรกรมีการปรับตัวในการผลิตและดูแลคุณภาพของผลผลิตได้ดีขึ้น อีกทั้งสามารถควบคุม ปริมาณการผลิตให้ใกล้เคียงกับความต้องการ ปัญหาด้านราคาจะหมดไป

2. รัฐควรส่งเสริมให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการผลผลิตของตนเองมากขึ้น ลดความเป็นสินค้าการเมืองลง หลีกเลี่ยงการเข้าแทรกแซงตลาดด้วยการบิดเบือนราคาให้มากที่สุด เพื่อให้กลไกทางการตลาดทำหน้าที่ รัฐมีหน้าที่ควบคุม รักษากฎกติกาให้มีความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย และให้ข้อมูลทางการตลาดที่ทันสมัยและมีความถูกต้องแม่นยำ เพื่อให้เกษตรกรสามารถตัดสินใจ ปรับเปลี่ยนการผลิตได้ด้วยตัวเองเหมาะสมกับสถานการณ์ และตรงกับความต้องการ ซึ่งจะก่อให้เกิด ความสามารถในการแข่งขันที่ดีขึ้น

3. มาตรการจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่เกษตรกรโดยตรง เป็นแนวทางหนึ่งที่น่าจะเข้ามาแทน นโยบายรับจำนำ และทำให้รัฐบาลลดการใช้จ่ายงบประมาณลง รัฐจะต้องขึ้นทะเบียนเกษตรกรที่ ต้องการรับเงินอุดหนุนจากรัฐ มีการกำหนดพื้นที่เพาะปลูกและจำนวนผลผลิตที่แน่นอน เพื่อเป็น

ข้อมูลเบื้องต้นสำหรับการเตรียมการ รัฐจะประกาศราคาขั้นต่ำต่อเมื่อเสร็จสิ้นการเก็บเกี่ยวหรือผลผลิตออกสู่ตลาดเพื่อให้แน่ใจว่าไม่สามารถเพิ่มผลผลิตได้อีกจากนั้นปล่อยให้มีการค้าขายกันในตลาดโดยเสรีเป็นไปตามกลไกตลาด หากราคาในตลาดสูงกว่าราคาประกันขั้นต่ำของรัฐ ไม่จำเป็นต้องอุดหนุน เฉพาะกรณีที่ราคาผลผลิตต่ำกว่าราคาขั้นต่ำเท่านั้น รัฐจึงจะชดเชยส่วนต่างของราคาให้แก่เกษตรกร ซึ่งจะทำให้ลดภาระด้านงบประมาณในการรับจำนำผลผลิตจากเกษตรกรลงได้มาก และยังไม่มีการดำเนินการเก็บรักษาผลผลิต เช่น การรับจำนำผลผลิตลำไย รัฐกำหนดราคาขั้นต่ำของลำไยสดที่กิโลกรัมละ 15 บาท เกษตรกรนำลำไยไปขายในตลาดปกติ ให้กลไกการตลาดทำงานตามหลักของอุปสงค์และอุปทาน หากปีนั้นมีผลผลิตลำไยออกสู่ตลาดมากกว่าปกติ ทำให้ราคาลำไยในตลาดซื้อขายตกลงไปเหลือเพียงกิโลกรัมละ 12 บาท ทำให้เกิดส่วนต่างระหว่างราคาเป้าหมายที่รัฐกำหนดกับราคาที่เกษตรกรขายได้ กิโลกรัมละ 3 บาท ส่วนต่างที่เกิดขึ้นนี้ รัฐจะจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่เกษตรกร โดยตรงตามปริมาณผลผลิตเพื่อชดเชยรายได้ สมมติว่าผลผลิตลำไยมีปริมาณ 500,000 ตัน จำนวนเงินที่รัฐชดเชยให้เกษตรกรจะใช้งบประมาณเพียง 1,500 ล้านบาท เทียบกับการที่รัฐรับซื้อผลผลิต หรือรับจำนำผลผลิตส่วนเกิน และยังคงต้องมีภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ค่าเก็บรักษา อื่นๆอีกมากมาย วิธีการนี้จะทำให้ผลประโยชน์ตกอยู่กับเกษตรกรโดยตรง และกลไกทางการตลาดไม่ถูกบิดเบือน โดยจงใจ

4. เกษตรกรบริหารจัดการความเสี่ยงจากราคาผลผลิตด้วยตัวเอง โดยการซื้อประกันราคาพืชผล จากหน่วยงานที่รัฐเป็นผู้จัดหาให้ ซึ่งอาจเป็นบริษัทประกันที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ หรือบริษัทประกันเอกชนที่สนใจเข้าร่วมโครงการ โดยรัฐอาจให้ความช่วยเหลือค่าเบี้ยประกันเพื่อจูงใจให้เกษตรกรหันมาทำประกัน หลักการนี้คล้ายกับการทำสัญญาร่วมดำเนินการของเอกชนกับองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ในมาตรการจัดการตลาดลำไยปี 2547 ที่ผ่านมา โดยในสัญญากำหนดให้เอกชนต้องวางเงินค้ำประกันราคาขายลำไยอบแห้ง หากราคาที่รัฐขายได้ต่ำกว่าราคาที่กำหนดไว้ในสัญญา หลักการนี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการประกันพืชผล ถ้าเกษตรกรขายผลผลิตได้ต่ำกว่าราคาที่ประกันไว้ สามารถขอรับสิทธิชดเชยจากกรมธรรม์ที่ซื้อไว้ ราคาประกันอาจมีได้หลายราคา เกษตรกรที่ต้องการประกันราคาสูงก็ต้องจ่ายเบี้ยประกันสูงตามหลักความเสี่ยงของธุรกิจประกันภัย วิธีการนี้อาจจะไม่จูงใจเกษตรกรในระยะแรก เพราะมีค่าใช้จ่ายเบี้ยประกันเป็นต้นทุนเพิ่ม และความเคยชินของเกษตรกรที่พึ่งพิงรัฐมาตลอด แต่การให้ความรู้แก่เกษตรกรและการใช้มาตรการจูงใจในระยะแรก จะทำให้เกษตรกรเรียนรู้ที่จะบริหารความเสี่ยงด้วยตัวเอง รัฐอาจจะเพิ่มการประกันผลผลิตให้กับเกษตรกรด้วย ในกรณีที่ผลผลิตเกิดความเสียหายอันเนื่องจากสภาพดินฟ้าอากาศ ภัยพิบัติ หรือ การระบาดของโรคพืช โดยจ่ายเบี้ยประกันในอัตราที่แตกต่างกันไป ซึ่งการดำเนินการ

ทั้งหมดนี้ รัฐจะต้องมีระบบข้อมูลราคาที่มีความถูกต้องชัดเจน เชื่อถือได้ โดยหน่วยงานกลางที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประกันราคาให้แก่เกษตรกร

5. การลดหรือยกเลิกการรับจำนำพืชผลทางการเกษตรที่เน่าเสียง่าย เพราะเป็นสินค้าที่ยากแก่การเก็บรักษา มีอายุสั้น เมื่อรัฐบาลรับจำนำเข้ามาแล้วต้องรีบระบายออกก่อนที่จะหมดฤดู เพราะถ้าเก็บไว้นานจะเน่าเสีย ผลคือทำให้ราคาตกต่ำ หรือหากนำไปเก็บรักษาด้วยวิธีการแช่แข็งหรือแช่เย็น ภาระของรัฐก็จะสูงขึ้น หากนำไปแปรรูปรัฐจะต้องจัดเตรียมหาลาดไหวรองรับสินค้าแปรรูป เช่นการรับจำนำลำไย ซึ่งยังมีสต็อกตกค้างตั้งแต่การรับจำนำในปี 2545 และต้องนำมาทำลายทิ้ง เพราะเสื่อมคุณภาพ และเป็นเหตุของการทุจริต ดังนั้นรัฐจะต้องยกเลิกการรับจำนำพืชผลที่เน่าเสียง่าย และให้มาตรการทางการตลาดช่วยเหลือเกษตรกรแทน เช่นการเร่งหาลาดส่งออก การกระจายผลผลิตออกนอกพื้นที่เพาะปลูกอย่างรวดเร็ว เป็นการสร้างอุปสงค์โดยไม่บิดเบือนการตลาด

แนวทางการช่วยเหลือเกษตรกรที่เสนอแนะ อาจเป็นแนวทางที่เกษตรกรในประเทศไทยยังไม่มี ความคุ้นเคย แต่จะช่วยให้เกษตรกรเรียนรู้ที่จะพึ่งตัวเองมากขึ้น โดยการบริหารความเสี่ยงจากการผลิต และช่วยลดภาระด้านงบประมาณของรัฐซึ่งสูงขึ้นทุกปี และเป็นเงื่อนไขทางการเมืองมากขึ้น มาตรการของรัฐในอดีตที่ผ่านมา แม้จะให้ความช่วยเหลือในการยกระดับราคาสินค้าให้แก่เกษตรกรได้ในช่วงหนึ่ง แต่ไม่มีผลต่อระดับราคาในระยะยาว ทำให้เป็นภาระแก่รัฐบาลทั้งด้านงบประมาณ และการดำเนินการ ซึ่งมีปัญหาทุจริตเกือบทุกโครงการ นอกจากนี้ จากการศึกษาที่ประเทศไทยมีข้อผูกพันกับองค์การการค้าโลก เรื่องการลดการอุดหนุนภายในประเทศ ซึ่งเป็นการบิดเบือนราคาตลาด ทำให้ประเทศไทย ต้องลดการอุดหนุนลงในอัตราร้อยละ 13 ภายในเวลา 10 ปี หากการอุดหนุนในแต่ละสินคามีมูลค่าต่ำกว่าร้อยละ 10 ของมูลค่าการผลิต ไม่ต้องเอามูลค่านั้นมาคำนวณในยอดการอุดหนุนรวม ทำให้ประเทศไทยมีพันธะที่ต้องลดการอุดหนุนภายในลงให้อยู่ในกรอบข้อตกลง รัฐจึงต้องพยายามลดการดำเนินมาตรการที่เป็นการแทรกแซงราคาโดยตรงให้น้อยลงและหมดไปในที่สุด

ด้วยเหตุที่ภาคเกษตรของไทยยังมีความสำคัญต่อประเทศอยู่มาก การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรให้ดำรงอยู่ได้จึงเป็นภาระของรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่มาตรการหรือความช่วยเหลือที่รัฐยื่นให้เกษตรกรควรสร้างความแข็งแกร่งและให้เกษตรกรพึ่งตัวเองได้ในระยะยาว ทำให้เกษตรกรรู้จักการวางแผนการผลิต และการบริหารจัดการความเสี่ยงทั้งด้านการผลิตและด้านราคาด้วยตัวเอง มาตรการแทรกแซงราคาของรัฐเพื่อยกระดับราคาสินค้าเกษตรที่ผ่านมาเป็นเพียงมาตรการระยะสั้นที่นำมาใช้ในช่วงฤดูการเก็บเกี่ยวเท่านั้น ไม่ได้ส่งผลให้เกิดเสถียรภาพราคาใน

ระยะยาว และเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เกษตรกรไทยควรได้รับความช่วยเหลือในแนวทางที่ถูกต้อง เพื่อสร้างความแข็งแกร่ง ในขณะที่การแข่งขันในเวทีโลกมีความรุนแรงมากขึ้น มีคู่แข่งที่พยายามก้าวขึ้นมาชิงส่วนแบ่งตลาดของไทย เช่น เวียดนาม เกษตรกรไทยจึงต้องพัฒนาศักยภาพของตัวเองให้สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้อย่างภาคภูมิ และมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นเฉกเช่นเดียวกับเกษตรกรในประเทศที่เจริญแล้ว

บรรณานุกรม

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2547 สิงหาคม 2548

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศไทย พ.ศ. 2548 พฤศจิกายน 2548

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจการเกษตร ธันวาคม 2548

คณะกรรมการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์ และอุตสาหกรรม วุฒิสภา พิจารณาศึกษา เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาลำไยตกต่ำ ปี 2547 (ฉบับที่ 2) เมษายน 2548

คณะกรรมการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์ และอุตสาหกรรม วุฒิสภา สรุปผลการสัมมนา เรื่อง นโยบายและมาตรการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2547/48

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ การเมืองเรื่องข้าว ภายใต้อำนาจรัฐทุนผูกขาด ตุลาคม 2548

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กองติดตามและประเมินผล รายงานการประเมินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2545/2546 ธันวาคม 2546

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กองติดตามและประเมินผล รายงานการประเมินผลโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2544/2545 กุมภาพันธ์ 2546

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กองติดตามและประเมินผล รายงานการประเมินผลโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2543/2544 กุมภาพันธ์ 2545

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กองติดตามและประเมินผล รายงานการประเมินผลโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2542/2543 ธันวาคม 2543

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กองติดตามและประเมินผล รายงานการประเมินผล
โครงการรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปีการผลิต 2545/2546 กันยายน 2546

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กองติดตามและประเมินผล รายงานการประเมินผล
โครงการรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปีการผลิต 2544/2545 กันยายน 2545

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กองติดตามและประเมินผล รายงานการประเมินผล
โครงการรับจำนำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปีการผลิต 2543/2544 ตุลาคม 2544

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กองติดตามและประเมินผล รายงานการประเมินผล
โครงการรับจำนำเมล็ดกาแฟ ปีการผลิต 2544/2545 กันยายน 2545

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กองติดตามและประเมินผล รายงานการประเมินผล
โครงการรับจำนำเมล็ดกาแฟ ปีการผลิต 2542/2543 มกราคม 2544

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กองติดตามและประเมินผล รายงานการประเมินผล
โครงการรับจำนำผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ปี 2543/2544 พฤศจิกายน 2544

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กองติดตามและประเมินผล รายงานการประเมินผล
โครงการรับจำนำแป้งมันสำปะหลังและมันสำปะหลังอัดเม็ด ปีการผลิต 2542/2543
ธันวาคม 2543

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 8 แก้ไขปรับปรุง สิงหาคม 2548

ศิริพล ยอดเมืองเจริญ มาตรการทางการค้า: ข้าวและเสถียรภาพราคา กรมการค้าภายใน กรกฎาคม
2535

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ มกราคม
2543

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การศึกษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรและกลไกในการ
บริหารราคาสินค้าเกษตรตามข้อเสนอใหม่ พฤศจิกายน 2541.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สมุดปกขาวที่ดีอาร์ไอ ประเมินผลกระทบของการ
แทรกแซงของรัฐบาล ในตลาดข้าวในฤดูการตลาด 2535/36 ฉบับที่ 7 เดือนพฤษภาคม
2537

อนันต์ ดาโลดม ข้าวไทยมุมมองที่แตกต่าง มกราคม 2549

อัมมาร์ สยามวาลา, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, วัชรียา โตสงวน รายงานผลการศึกษา นโยบายราคาและ
การตลาดสินค้าเกษตร เล่มที่ 1

ภาคผนวก

แบบสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในนโยบายยกระดับราคา

ชื่อผู้สัมภาษณ์.....ตำแหน่ง.....

1. ท่านคิดว่านโยบายและมาตรการของรัฐในการยกระดับราคาสินค้า มีความเหมาะสมในเรื่องต่างๆ
อย่างไร.....

.....

2. ท่านคิดว่าการดำเนินงานตามนโยบายและมาตรการของรัฐในการยกระดับราคาสินค้า มีปัญหา
อุปสรรคอย่างไร.....

.....

3. ท่านคิดว่าเกษตรกรจะได้รับผลกระทบในเรื่องใดบ้าง.....

.....

4. ท่านคิดว่าหน่วยงานของรัฐจะได้รับผลกระทบในเรื่องใดบ้าง.....

.....

5. ท่านคิดว่าผู้ปฏิบัติงานจะได้รับผลกระทบในเรื่องใดบ้าง.....

.....

6. ท่านคิดว่าประชาชนจะได้ประโยชน์จากนโยบายเพียงใด.....

.....

7. ท่านมีข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนานโยบายและมาตรการของรัฐในการยกระดับราคาสินค้า
อย่างไร.....

.....

ข้อ 2 ความพึงพอใจในการบริการ

	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
การบริการในด้านการให้ข้อมูลข่าวสาร					
การบริการในด้านการช่วยเหลือเกษตรกร					
การขอคำแนะนำเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ					
การขอคำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการ					
การขอคำแนะนำเกี่ยวกับการช่วยเหลือ					
การขอคำแนะนำเกี่ยวกับประโยชน์ที่ได้รับ					
การถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่เกษตรกร					
ท่านได้รับคำแนะนำในที่ประชุมประโยชน์					

ข้อ3 การให้บริการของเจ้าหน้าที่

	มากที่สุด	มาก	เป็นจริง	น้อย	ไม่เป็นจริง
เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการมีความพร้อมในการให้คำแนะนำ					
เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความมีไมตรีจิต					
เจ้าหน้าที่ให้บริการ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ					
มีการปรับปรุงการบริการให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง					
มีการให้บริการด้วยความต่อเนื่อง					
มีการใช้เทคโนโลยีในการให้บริการ					
เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความรวดเร็ว					
เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความสุจริต					
เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความรับผิดชอบ					
เจ้าหน้าที่รับฟังปัญหาของท่านอย่างสนใจ					
เจ้าหน้าที่สามารถให้คำแนะนำที่ดีเพื่อแก้ปัญหาของท่านได้					
การให้คำแนะนำของเจ้าหน้าที่มีความน่าเชื่อถือ					
เจ้าหน้าที่มีความกระตือรือร้นในการให้บริการแก่ท่าน					

ข้อ 4 ความพึงพอใจในการให้บริการของเจ้าหน้าที่

	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
1. ท่านได้รับบริการด้วยความรวดเร็ว					
2. ท่านได้รับคำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการที่ถูกต้อง					
3. ท่านได้รับข้อมูลที่ต้องการอย่างครบถ้วน					
4. ท่านได้รับบริการที่เสมอภาคเท่าเทียมกับผู้อื่นโดยไม่คำนึงถึงฐานะ					
5. ท่านรู้สึกถึงความคุ้มค่าในการขอรับบริการ					
6. ท่านได้รับบริการตามลำดับก่อนหลังอย่างเป็นธรรม					
7. เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการสามารถตอบสนองความต้องการของท่านได้					
8. คำแนะนำของเจ้าหน้าที่ทำให้ท่านได้ประโยชน์อย่างมาก					
9. ท่านรู้สึกถึงความคุ้มค่าในการขอรับบริการ					
10. ท่านพอใจในการบริการในภาพรวม					

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล รองศาสตราจารย์ ดร.ปิยะนุช เงินคล้าย

ตำแหน่งวิชาการ รองศาสตราจารย์ ระดับ 9

สถานที่ทำงานปัจจุบัน คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประวัติการศึกษา

ระดับ ปริญญา	สาขา วิชาการ	สถานศึกษา	ปีที่สำเร็จ การศึกษา
ปริญญาเอก	พัฒนบริหารศาสตร์ ดุขฎฐิบัณฑิต การบริหารการพัฒนา	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์	2536-
	Certificate in Public Affair and Criminal Justice	Indiana University	2535
ปริญญาโท	พัฒนบริหารศาสตร์ มหาบัณฑิต (รัฐประศาสน ศาสตร์) เกียรตินิยมดี	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์	2527
ปริญญาตรี	วิทยาศาสตร์บัณฑิต (จิตวิทยา) เกียรตินิยมอันดับ 2	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	2524

เกียรติประวัติ

- พ.ศ. 2524 รางวัลเข็มทองเรียนดี จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- พ.ศ. 2526 รางวัลโล่เรียนดี จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- พ.ศ. 2528 รางวัล เข็มทองเรียนดี จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ประสบการณ์ ผลงานทางวิชาการ

บทความทางวิชาการ

1. เรื่อง ตัวแบบคณิตศาสตร์ : เครื่องมือในการกำหนดนโยบายของรัฐ
2. เรื่อง ปัญหาการว่างงานกับการศึกษารัฐศาสตร์
3. เรื่อง ความสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณสุขมูลฐานไปปฏิบัติ
4. เรื่อง การประเมินผลในหน่วยงานของรัฐ

งานวิจัย

1. เรื่อง "การสำรวจการว่างงานและความสำคัญของหลักสูตรที่มีส่วนช่วยให้นักศึกษาประสบความสำเร็จ : ศึกษาเฉพาะกรณีบัณฑิตรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
2. เรื่อง "การสำรวจรูปแบบของการวิจัยประเมินผลในหน่วยงานของรัฐ"
3. เรื่อง "กองทุนหมู่บ้าน : ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบบกองทุนศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดปัตตานี"
4. เรื่อง "การศึกษาจัดระบบข้อมูลเพื่อการบริหารสำหรับการวางแผนพัฒนา : การศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านในภาคกลาง"
5. พฤติกรรมการออกเสียงเลือกตั้ง พ.ศ.2530 : ศึกษาเปรียบเทียบอำเภอเมืองกับอำเภอทำอุเทน จังหวัดนครพนม
6. การสำรวจทัศนคติและความพร้อมของประชาชนที่มีต่อการกระจายอำนาจ
7. การประเมินผลโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กในเขตพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา
8. การจัดการปกครองท้องถิ่นของเขตเมืองที่ต่อเนื่องกับกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนนทบุรี
9. แนวทางการสร้างความมั่นคงให้กับลูกจ้างหลังออกจากงาน
10. ประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารงานส่วนท้องถิ่น
11. ความพร้อมในการบริหารงานขององค์การบริหารงานส่วนท้องถิ่น

ที่ปรึกษาหน่วยงานของรัฐ

1. คณะอนุกรรมการควบคุมน้ำสูญเสีย การประปาส่วนภูมิภาค 2536 –2538
2. ทีมงานวิจัยที่ปรึกษา สำนักประเมินผล สำนักงบประมาณ ในการจัดทำระบบข้อมูลเพื่อการติดตามประเมินผล

3. วิทยาการเกี่ยวกับการประเมินผล การเขียนแผน และการบริหารโครงการให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เช่น กองแผนงาน กรมการแพทย์ กองแผนงาน กรมสุขภาพจิต สถาบันมะเร็ง โรงพยาบาลยุวประสาทไวทโยปถัมภ์ เป็นต้น
 4. ที่ปรึกษาสำนักพัฒนาวิชาการ กรมสุขภาพจิต ในการจัดทำเครื่องชี้วัด การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัย และการจัดทำแผน
 5. ผู้ทรงคุณวุฒิประจำสถาบันมาตรฐานภาครัฐ สำนักงาน ก.พ.
-

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล นายธนัญชัย วัชรวิวงศ์ ณ อยุธยา

สถานที่ทำงานปัจจุบัน 250/251 หมู่บ้านกรีนวิลล์
ถนนพุทธมณฑลสาย 2
แขวงศาลาธรรมสพน์ เขตทวีวัฒนา
กรุงเทพ 10170

ประวัติการศึกษา

ระดับ ปริญญา	อักษรย่อ ปริญญา	สาขา วิชาการ	สถานศึกษา	ปีที่สำเร็จ การศึกษา
	Ph.D. Candidate	รัฐประศาสนศาสตร์ นโยบายสาธารณะ	มหาวิทยาลัยรามคำแหง	-
ปริญญาโท	MPA	รัฐประศาสนศาสตร์ การจัดการภาครัฐ	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร ศาสตร์	2544
ปริญญาตรี	BA.	เศรษฐศาสตร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	2522

ประสบการณ์ ผลงาน

- อนุกรรมการ คณะอนุกรรมการการเศรษฐกิจ ด้านพาณิชย์

ผลงาน

1. งานวิจัยเรื่อง ความนิยมของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครที่มีต่อพรรคการเมือง
2. รายงานของ คณะกรรมการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม วุฒิสภา
 - มาตรการแก้ไขปัญหาลำไยตกต่ำ ปี 2547 (ฉบับที่ 2)
 - การส่งออกข้าวปี 2547
 - การพัฒนาและส่งเสริมไบโอดีเซล
 - ผลการดำเนินงานภายใต้ข้อตกลงเขตการค้าเสรี ไทย – จีน
 - มาตรการแก้ไขปัญหาลำไย ปี 2547 และกรณีการทุจริتلำไย ปี 2545 - 2547 (ฉบับที่ 3)