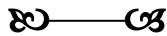


การประเมินผลนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง
ในจังหวัดนครราชสีมา *

THE EVALUATION OF CASSAVA FARMER INCOME INSURANCE SCHEME
IN NAKHON RATCHASIMA PROVINCE



พจนารถ ห่วงสกุล, ศิริศักดิ์ เหล่าจันทาม

Photjanart Houngsakul, Sirisak Laochankham

มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Khon Kaen University

Corresponding Author E-mail: ho_photjanart@kkumail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ปีฤดูกาล 2562-2563 ด้านผลผลิตและรายได้ที่ตอบสนองต่อเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังในจังหวัดนครราชสีมา ผู้วิจัยใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลหลักจากการเลือกแบบเจาะจงรวมจำนวน 16 ราย แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) เกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ปี 2562-2563 ในอำเภอที่มีพื้นที่เพาะปลูกมันสำปะหลังมากที่สุดในจังหวัดนครราชสีมา 3 อันดับแรก ได้แก่ ครบุรี เสิงสาง และหนองบุญมาก 2) ภาคเอกชน ได้แก่ ผู้บริหารและผู้ประกอบการรับซื้อมันสำปะหลังในจังหวัดนครราชสีมา และ 3) หน่วยงานภาครัฐ ผู้นำนโยบายมาปฏิบัติในระดับพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ข้อมูลที่ได้ใช้การวิเคราะห์โดยวิธีการค้นหาแก่นสาระและจัดทำรายการผลการศึกษแบบพรรณนา

ผลการวิจัยพบว่า นโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ตอบสนองต่อเกษตรกรในสองมิติคือ 1) มิติด้านการเพิ่มผลผลิต จากความเชื่อมั่นที่มีต่อนโยบายของเกษตรกรที่นำไปสู่การปรับปรุงกลยุทธ์ในการเพาะปลูก และ 2) มิติด้านการเพิ่มรายได้ ที่ซึ่งนโยบายสามารถตอบสนองด้านรายได้แก่เกษตรกรหากแต่ไม่ได้เป็นไปตามความคาดหวังจากการที่เกษตรกรต้องประสบปัญหาอันเนื่องมาจากผลกระทบของนโยบาย รวมถึงปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ ได้แก่ ปัญหาโรคพืชที่เข้ามาเพิ่มต้นทุนแก่เกษตรกร และการเข้ามาแทรกแซงราคาของผู้ประกอบการทางนโยบาย (policy entrepreneurs)

คำสำคัญ: การประเมินผลนโยบาย; ประกันรายได้เกษตรกร; มันสำปะหลัง

Abstract

This research article aimed to evaluate the responsiveness of the Cassava Farmer Income Insurance Scheme in Nakhon Ratchasima Province, crop season 2019-20 on productivity and income of cassava farmers. The in-depth interview data were collected from 16 key informants that were divided into 3 groups as follows: 1) Registered farmers for the Cassava Farmers Income Insurance Scheme, crop season 2019-20 in three targeted districts in Nakhon Ratchasima Province 2) the private sectors and 3) provincial government officials. The data were analyzed by using thematic descriptive analysis.

The result showed that the Cassava Farmer Income Insurance Scheme responded to the needs of the farmers in two dimensions: 1) Productivity rises as a result of a strategic shift based on policy confidence and 2) Increased income where the policy could meet farmers' income needs but fall short of expectations because farmers were confronted with problems as the policy's impact including uncontrollable external factors such as plant disease causing problems for farmers' investment and policy entrepreneurs' price interventions.

Keywords: Policy Evaluation; Income Insurance Scheme; Cassava

บทนำ

ประเทศไทยมีพื้นฐานเศรษฐกิจหลักมาจากภาคเกษตรกรรม พื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรส่วนใหญ่อยู่ที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คิดเป็นร้อยละ 42.78 ของเนื้อที่การใช้ประโยชน์ทางการเกษตรทั้งประเทศ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2563) จากข้อมูลฤดูกาลผลิตปี 2560-2561 พบว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นแหล่งเพาะปลูกมันสำปะหลังที่สำคัญที่สุดในประเทศ โดยมีผลผลิตสูงถึง 14.9 ล้านตัน หรือคิดเป็นร้อยละ 54.8 ของผลผลิตมันสำปะหลังทั้งประเทศ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2561) และเมื่อวิเคราะห์เป็นรายจังหวัดพบว่า ในปีพ.ศ. 2562 จังหวัดนครราชสีมาเป็นจังหวัดที่มีเนื้อที่เพาะปลูกมันสำปะหลังที่มากที่สุดในประเทศ คิดเป็นร้อยละ 16.22 ของเนื้อที่เพาะปลูกมันสำปะหลังทั้งประเทศ โดยมี อำเภอบัวชุม อำเภอสว่าง และอำเภอนางรองเป็นพื้นที่ที่มีการเพาะปลูกมันสำปะหลังมากที่สุดในจังหวัดนครราชสีมา (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2562) มันสำปะหลังถือเป็นพืชที่ปลูกได้โดยทั่วไปเนื่องจากเป็นพืชที่ทนต่อความแห้งแล้งได้ดี ขยายพันธุ์ง่าย และต้นทุนการเพาะปลูกไม่สูงเมื่อเทียบกับการปลูกพืช

ชนิดอื่น โดยมันสำปะหลังสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้หลากหลาย ทั้งในอุตสาหกรรมเพื่อการอุปโภคและบริโภค รวมไปถึงในด้านพลังงาน ซึ่งประเทศไทยนั้นถือว่าเป็นแหล่งผลิตสินค้าจากมันสำปะหลังรายสำคัญของโลกมาหลายทศวรรษ ซึ่งในปี พ.ศ. 2560 ประเทศไทยคือผู้ผลิตและส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังรายใหญ่ที่สุดของโลก (เชษฐชูดา เชื้อสุวรรณ, 2561) อย่างไรก็ตามเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังก็ไม่ได้รับการยกเว้นจากปัญหาด้านราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ ที่เกิดขึ้นคู่กับเกษตรกรและรัฐบาลไทยในทุกยุคสมัย

สำหรับมาตรการในการแก้ไขปัญหาด้านราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำที่รัฐได้ดำเนินการที่ผ่านมานั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 มาตรการ ได้แก่ การประกันราคา การพยุงราคา และการรับจำนำผลผลิต (จิรณัทย์ ชาญเชิงพานิช, 2562) โดยในรอบทศวรรษที่ผ่านมาหรือตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 ถึงปี พ.ศ. 2563 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายหลักด้านปัญหาราคาพืชผลทางการเกษตรที่หลากหลาย จากสถานการณ์ทางการเมืองและปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ปรับเปลี่ยนในบริบทนั้น ๆ เช่น โครงการประกันรายได้เกษตรกร โครงการรับจำนำพืชผลทางการเกษตร และโครงการชดเชยดอกเบี้ยเพื่อชะลอการเก็บเกี่ยว เป็นต้น สำหรับโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ปี 2562-2563 มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือรัฐทำการชดเชยรายได้ให้กับเกษตรกร อันเนื่องมาจากการที่เกษตรกรไม่สามารถขายผลผลิตได้ในราคาที่รัฐเห็นสมควรจะเป็น รวมถึงสามารถสร้างเสถียรภาพด้านราคาในระยะยาวได้ โดยไม่เป็นการแทรกแซงกลไกตลาด และเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในการช่วยเหลือเกษตรกร เกษตรกรที่ปลูกมันสำปะหลังในพื้นที่ทั่วประเทศสามารถเข้าร่วมโครงการได้ ซึ่งโครงการได้กำหนดราคาและปริมาณประกันรายได้ ณ หัวมันสดเชื้อแป้ง 25 เปอร์เซ็นต์ ไร่ที่ กิโลกรัมละ 2.50 บาท ไม่เกินครัวเรือนละ 100 ตัน มีระยะเวลาในการดำเนินโครงการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2562 ถึง 31 ธันวาคม 2563 โดยโครงการจะทำการชดเชยแก่เกษตรกร จากกรณีที่เกณฑ์ราคากลางอ้างอิงของเดือนที่เกษตรกรแจ้งเก็บเกี่ยวในทะเบียนเกษตรกรมีค่าน้อยกว่าราคาที่โครงการประกัน ซึ่งเกณฑ์ราคากลางอ้างอิงคำนวณโดยใช้ราคาเฉลี่ยย้อนหลัง 30 วันในเดือนนั้น ๆ จากลานมันและโรงแปง ใน 8 จังหวัด ของกรมการค้าภายใน ได้แก่ นครราชสีมา ชัยภูมิ กาฬสินธุ์ อุบลราชธานี อุดรธานี กำแพงเพชร ชลบุรี และกาญจนบุรี โดยเงินชดเชยของเกษตรกรที่จะได้รับนั้น จะคำนวณโดยนำส่วนต่างราคาที่โครงการต้องชดเชย คูณด้วยตัวเลขปริมาณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ย้อนหลัง 3 ปี (ปี 2559-2560, 2560-2561 และ 2561-2562) ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และนำผลลัพธ์ที่ได้คูณด้วยจำนวนพื้นที่เพาะปลูกที่เกษตรกรได้ขึ้นทะเบียนไว้ อีกที จึงจะเป็นรายได้ชดเชยจริงที่เกษตรกรจะได้รับ (กรมการค้าภายใน, 2562)

ผู้วิจัยได้ทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับมาตรการแก้ไขปัญหาด้านราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำของรัฐไว้ในหลายมิติ โดยผู้วิจัยได้สังเคราะห์และแยกประเด็นไว้ 3

ประเด็นดังนี้ 1) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบาย นโยบายของรัฐนั้นมีความสำคัญต่อการดำเนินการและตัดสินใจของเกษตรกรดั่งงานวิจัยของ จิรัฐเจน พึ่งพร และคณะ (2562) ที่ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการเลือกปลูกพืชเศรษฐกิจ ได้แก่ ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง ยางพารา และปาล์มน้ำมัน ของครัวเรือนเกษตรกร เทียบกับปัจจัย เช่น ปัจจัยเชิงพื้นที่ ปัจจัยตลาด และปัจจัยที่เกิดจากนโยบายภาครัฐ ผลการวิจัยพบว่าปัจจัยที่มีนัยสำคัญมากที่สุดในการเลือกทำเกษตรรูปแบบต่าง ๆ คือปัจจัยด้านนโยบายของรัฐ 2) กลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากนโยบาย รัฐบาลในแต่ละยุคสมัยนั้น มีการดำเนินนโยบายในการช่วยเหลือเกษตรกรมาโดยตลอด ในส่วนหนึ่งสามารถสะท้อนได้ถึงความล้มเหลวต่อการนำนโยบายมาใช้ช่วยเหลือเกษตรกร หรืออีกนัยหนึ่งที่หมายถึงการมีอยู่ของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ที่แฝงเข้ามาในห่วงโซ่อุปทานเพื่อแบ่งผลประโยชน์ของโครงการ ดังเช่นงานวิจัยของ นุชนารถ การะเวก (2558) ได้ศึกษาแนวนโยบายของรัฐที่เหมาะสม ในการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพื่อให้ได้รับผลประโยชน์ยิ่งขึ้น ผลการวิจัยพบว่าการที่รัฐสร้างการแข่งขันในตลาด โดยการเพิ่มจำนวนพ่อค้าคนกลาง จะส่งผลกระทบด้านบวกต่อผลตอบแทนของเกษตรกร 3) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบายประกันรายได้เกษตรกร โดย บัญญัติ โขมะพัฒน์ (2553) ได้ศึกษาผลสัมฤทธิ์และแนวทางแก้ไขปัญหามีต้นทุนนโยบายประกันรายได้ของเกษตรกรผู้ปลูกข้าว พื้นที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลชี้เหล็ก จังหวัดอุบลราชธานี ในสมัยรัฐบาล อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โดยพบว่า โครงการประกันรายได้เกษตรกรสามารถทำให้เกษตรกรมีรายได้มากขึ้น สามารถแก้ไขปัญหาให้กับเกษตรกรได้ในระดับหนึ่ง ควรดำเนินการโครงการนี้ต่อไปเพราะเป็นประโยชน์กับเกษตรกร

อย่างไรก็ตามงานวิจัยที่ผ่านมาพบว่า การศึกษาเฉพาะประเด็นในด้านผลสัมฤทธิ์ของนโยบายต่อผลผลิตประเภทมันสำปะหลังที่ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศและพบการเพาะปลูกมากที่สุดที่จังหวัดนครราชสีมาที่มีค่อนข้างน้อย ในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยเห็นว่า พืชผลทางการเกษตรแต่ละประเภทย่อมที่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน แม้จะได้รับการสนับสนุนภายใต้ต้นทุนเดียวกัน หากแต่ได้รับผลกระทบและการตอบสนองต่อนโยบายที่แตกต่างกัน ซึ่งประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากงานวิจัยนี้ จะนำไปสู่การปรับปรุงและต่อยอดนโยบายของภาครัฐในการช่วยเหลือด้านราคาผลผลิตตกต่ำให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังที่มีพฤติกรรมในลักษณะเฉพาะได้ จากเหตุผลดังกล่าวจึงนำมาสู่คำถามการวิจัยที่ว่า นโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ปีฤดูกาล 2562-2563 สามารถตอบสนองเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังในจังหวัดนครราชสีมาในด้านผลผลิตและด้านรายได้ ได้หรือไม่ อย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลการตอบสนองของนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ปีฤดูกาล 2562-2563 โดยมุ่งเน้นอธิบายการตอบสนองในมิติด้านผลผลิตและในมิติด้านรายได้ ที่มีต่อเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้รูปแบบการศึกษาเป็นกรณีศึกษา (Case Studies) ผู้วิจัยเลือกจังหวัดนครราชสีมาที่มีพื้นที่ในการเพาะปลูกมันสำปะหลังมากที่สุดในประเทศเป็นพื้นที่ในการศึกษา และเลือกพื้นที่เก็บข้อมูลระดับอำเภอจากพื้นที่ที่มีการเพาะปลูกมันสำปะหลังมากที่สุดในจังหวัดนครราชสีมา ประกอบด้วย อำเภอครบุรี อำเภอเสิงสาง และอำเภอนองบุญมาก

ผู้วิจัยใช้เครื่องมือในการเก็บข้อมูลโดยใช้แนวคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง คัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักแบบเจาะจง จำนวน 16 ราย แยกหมวดคำถามออกเป็น 3 หมวดตามกลุ่มลักษณะความเกี่ยวข้องกับนโยบาย โดยเก็บรวบรวมข้อมูล แบ่งออกเป็น 1) ข้อมูลปฐมภูมิ ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้ให้ข้อมูลหลัก ด้วยวิธีการสัมภาษณ์จากผู้ให้คำตอบโดยตรง (Face to face interview) และผ่านทางโทรศัพท์ (Phone interview) ประกอบด้วย กลุ่มที่ 1 เกษตรกรทั่วไปที่ได้ขึ้นทะเบียนเข้าร่วมโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ปี 2562-2563 จำนวน 6 ราย โดยแบ่งเป็นเกษตรกรอำเภอละ 2 ราย กลุ่มที่ 2 ภาคเอกชนที่เป็นผู้ที่มีส่วนร่วมขับเคลื่อนนโยบายและผู้ประกอบการรับซื้อมันสำปะหลังในจังหวัดนครราชสีมา จำนวน 5 ราย ได้แก่ ผู้บริหาร สมาคมโรงงานผู้ผลิตมันสำปะหลังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้ประกอบการลานมัน และผู้ประกอบการโรงงานแป้งมันสำปะหลัง จำนวน 3 ราย กลุ่มที่ 3 หน่วยงานภาครัฐที่นำนโยบายมาปฏิบัติในระดับพื้นที่จำนวน 5 ราย ประกอบด้วย บุคลากร สำนักงานเกษตรจังหวัดนครราชสีมา บุคลากร สำนักงานพาณิชย์จังหวัดนครราชสีมา และเกษตรอำเภอ สำนักงานเกษตรอำเภอ ครบุรี เสิงสาง และหนองบุญมาก 2) ข้อมูลทุติยภูมิ ได้จากข้อมูลของหน่วยงานรัฐ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบาย ที่ได้เก็บรวบรวมไว้ในรูปแบบของรายงาน สถิติ และจากเว็บไซต์ต่าง ๆ ทางอินเทอร์เน็ต ตลอดจนเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อตรวจสอบผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และประกอบการอ้างอิงบทความ

วิเคราะห์ข้อมูลโดยนำข้อมูลที่ได้อาจจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และจากการศึกษาเอกสาร มาวิเคราะห์และประมวลผล ข้อมูลที่ได้มาจากการตีความบทสัมภาษณ์ของ ทั้ง 3

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักถูกนำไปวิเคราะห์เพื่อค้นหา และกำหนดประเด็นสำคัญตามกรอบการวิเคราะห์ที่กำหนดขึ้น โดยใช้วิธีการวิเคราะห์แบบค้นหาแก่นสาระ (Thematic Analysis) เมื่อประเด็นที่ได้จากการวิเคราะห์ครบถ้วน ผู้วิจัยได้นำมาจัดโครงสร้างในการอธิบายและขยายความ โดยสาระสำคัญแต่ละส่วนได้อาตัวอย่างบางส่วนของคำให้สัมภาษณ์มา นำเสนอประกอบเพื่อเป็นหลักฐานยืนยันการอธิบายด้วย

ผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า นโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ปีฤดูกาล 2562-2563 สามารถตอบสนองเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังในจังหวัด นครราชสีมาได้ ทั้งในด้านผลผลิตและด้านรายได้ เกษตรกรมีมุมมองด้านบวกต่อการที่ ภาครัฐมีนโยบายเข้ามาช่วยเหลือ และมีความคาดหวังต่อโครงการว่าจะสามารถทำให้มีชีวิต ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้ อย่างไรก็ตามผลจากการประเมินผลเฉพาะด้านสามารถอธิบาย ประเด็นและมุมมองของผู้มีส่วนร่วมทางนโยบาย โดยผู้วิจัยจะได้ชี้ให้เห็นในทั้งมิติด้านการ เพิ่มผลผลิตและด้านรายได้ ดังนี้

มิติด้านการเพิ่มผลผลิต สามารถอธิบายลักษณะสำคัญได้ 3 ประการ คือ

1) การตื่นตัวและความเชื่อมั่นของนโยบาย การที่โครงการเข้ามาชดเชยราคา ผลผลิตส่วนต่างแก่เกษตรกร ถือเป็นการลดความเสี่ยงจากผลกระทบด้านราคาพืชผลทาง การเกษตรตกต่ำ ส่งผลให้เกษตรกรมีความตื่นตัวที่จะเพิ่มผลผลิตมันสำปะหลังให้มากยิ่งขึ้น โดยเกษตรกรมีความเห็นว่า การที่ภาครัฐได้มีนโยบายเข้ามาช่วยเหลือไม่ว่าจะในมิติใดก็ตาม จะเป็นหลักประกันและสามารถสร้างความเชื่อมั่นต่อการเพาะปลูกแก่เกษตรกรได้

2) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของเกษตรกร ปัจจุบันการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐ ของประชาชนไม่ได้มีข้อจำกัดเหมือนในอดีต ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้อย่าง รวดเร็วผ่านช่องทางสื่อสังคมออนไลน์ ส่งผลให้มีจำนวนเกษตรกรที่มากขึ้นทะเบียน เพาะปลูกมากกว่าเดิมเมื่อเทียบกับช่วงที่ไม่มีโครงการ ดังบุคลากรสำนักงานเกษตรจังหวัด นครราชสีมาท่านหนึ่ง กล่าวว่า

“ถ้าเทียบ 3 ปี ย้อนหลังก็ถือว่ามีแนวโน้มในการปลูกมันสำปะหลังเยอะขึ้น ถือว่า เค้ารู้ว่าเราอีกนะ ต้องยอมรับว่าเกษตรกรเดี๋ยวนี้มีโซเชียล ซึ่งบางที่เราไม่มีตัวหนังสือ หรือไม่เป็นมติเราก็ไม่กล้าอธิบาย แต่เดี๋ยวนี้เกษตรกรเขาตื่นตัวขอข้อมูล คือเห็นชัดเลยว่ามีการขึ้นทะเบียนจากแปลงที่เมื่อก่อนเป็นแปลงที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ หรืออาจเป็นแปลงที่อยู่ ไกลบ้าง ที่มีเข้ามามากขึ้น”

(บุคลากรสำนักงานเกษตรจังหวัดนครราชสีมา, 2563)

3) การปรับปรุงคุณภาพผลผลิตและกลยุทธ์ในการเพาะปลูก นโยบายสามารถกระตุ้นให้เกษตรกรปรับปรุงด้านคุณภาพของผลผลิตรวมถึงเป็นการเพิ่มโอกาสในการเพาะปลูกแก่เกษตรกร สามารถอธิบายลักษณะสำคัญได้ 2 ประการ คือ

3.1) การปรับปรุงคุณภาพผลผลิต โครงการมีหลักเกณฑ์ในการชดเชยส่วนต่างราคาอ้างอิงตามคุณภาพ จึงส่งผลให้เกษตรกรมีการตอบสนองต่อข้อกำหนดดังกล่าว โดยการได้ใช้ปุ๋ยบำรุงดินเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษกว่าแต่เดิม รวมถึงการปรับเปลี่ยนท่อนพันธุ์ที่ได้เชื่อแปงสูงขึ้นและต้านทานต่อโรคใบด่างมันสำปะหลังที่กำลังระบาดหนักในฤดูกาลผลิตนี้

3.2) กลยุทธ์ในการเพาะปลูก โครงการมีหลักเกณฑ์จำกัดด้านปริมาณผลผลิตที่จะชดเชยให้แก่เกษตรกร โดยจะสามารถประมาณเป็นตัวเลขพื้นที่เพาะปลูกสำหรับเกษตรกรได้ที่ประมาณ 28 ไร่ต่อครัวเรือน ซึ่งนโยบายสามารถกระตุ้นให้เกษตรกรตื่นตัวและสนใจที่จะเพิ่มผลผลิตมันสำปะหลังให้มากยิ่งขึ้น หากแต่โครงการนี้เป็นการเพิ่มโอกาสให้กับเกษตรกรบางกลุ่มแต่อาจไม่ได้เป็นส่วนสำคัญในการเพิ่มผลผลิตให้เกษตรกรในอีกกลุ่มได้ โดยเกษตรกรรายย่อยที่มีพื้นที่เพาะปลูกต่ำกว่า 28 ไร่ มีความต้องการเพิ่มพื้นที่ในการเพาะปลูกเพื่อให้ได้ตามข้อกำหนดสูงสุดของโครงการ ส่วนเกษตรกรรายใหญ่ที่มีพื้นที่เพาะปลูกมากกว่า 28 ไร่นั้น ยังคงเพาะปลูกมันสำปะหลังในพื้นที่ที่มีอยู่และไม่ได้ลดพื้นที่เพาะปลูกเพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของโครงการ นอกจากนี้เกษตรกรกลุ่มนี้มีความต้องการให้โครงการปรับปรุงหลักเกณฑ์ด้านปริมาณ ให้ตอบสนองต่อความต้องการในการเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกให้มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามยังพบว่านโยบายนี้ไม่ได้ส่งผลต่อการตัดสินใจในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางเลือกปลูกพืชชนิดต่าง ๆ ของเกษตรกรในพื้นที่ดังที่เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังรายหนึ่งกล่าวว่า

“พื้นที่แถวนี้เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับปลูกมันสำปะหลังซะส่วนใหญ่ พี่ยังงี้ก็ปลูกอยู่ดีแหละเพราะที่นี่มีโรงแปงตั้งอยู่หลายที่ มีธุรกิจที่แน่นอน”

(เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง, 2563)

มิติด้านการเพิ่มรายได้ สามารถอธิบายลักษณะสำคัญได้ 2 ประการ คือ

1) ผลลัพธ์และความคาดหวังของเกษตรกร เกษตรกรสะท้อนมุมมองแบบผสมผสานต่อนโยบายนี้ โดยนโยบายสามารถตอบสนองเกษตรกรในด้านรายได้ได้ แต่ยังไม่ได้เป็นไปตามความคาดหวังของเกษตรกร จากรายได้ทั้งหมดภายหลังการเก็บเกี่ยวผลผลิต จะถูกนำไปจ่ายหนี้สินที่เกษตรกรได้กู้ยืมมาเพื่อเพาะปลูก รวมถึงการนำไปลงทุนในการเพาะปลูกในฤดูกาลต่อไป

2) สภาพปัญหาและผลกระทบจากนโยบาย แม้ว่านโยบายจะสามารถขับเคลื่อนให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นได้แต่ก็ไม่ได้ช่วยให้เกษตรกรมีสภาพคล่องทางการเงินมากขึ้นได้ตามความคาดหวัง ซึ่งเกิดจากปัจจัยสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

2.1) ราคาผลผลิต ปัจจัยด้านราคาผลผลิตจะส่งผลโดยตรงต่อรายได้ของเกษตรกร จากข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2564) ที่พบว่าราคาของมันสำปะหลังสดที่เกษตรกรขายได้ที่ไร่นาเฉลี่ยทั่วประเทศในปีพ.ศ. 2563 มีราคาเฉลี่ยอยู่ที่ 1.89 บาทต่อกิโลกรัม ซึ่งมีราคาเฉลี่ยที่ต่ำกว่าราคาในปีพ.ศ. 2562 ที่มีราคาเฉลี่ยอยู่ที่ 2.07 บาทต่อกิโลกรัม ซึ่งจากผลลัพธ์ด้านราคาผลผลิตนี้ อาจชี้ให้เห็นว่าโครงการไม่ได้สร้างมูลค่าหรือเสถียรภาพด้านราคาต่อตลาดตามวัตถุประสงค์แต่อย่างใด ราคาของผลผลิตนั้นมักจะขึ้นลงตามความต้องการของตลาด รวมถึงคุณภาพ และปริมาณของผลผลิต เป็นหลัก ดังบุคลากรสำนักงานพาณิชย์จังหวัดนครราชสีมาท่านหนึ่ง กล่าวว่า

“ถ้าช่วงไหนมัน ๆ ออกเยอะเขาจะปรับราคาลงปรับเพื่อเบรกไม่ให้เข้ามา ยิ่งเข้าก็ปรับลงอีก แต่ถ้าเขาจะเรียกของเขาจะขึ้นราคา ต้องเข้าใจชาวบ้านเพราะบางที่เขาต้องการใช้เงินเลย ทำให้ราคาไม่มีเสถียรภาพเกี่ยวกับของมากของน้อยนี้แหละ”

(บุคลากรสำนักงานพาณิชย์จังหวัดนครราชสีมา, 2563)

ในทางกลับกันโครงการอาจจะส่งผลกระทบต่อราคาผลผลิตของตลาด ดังผู้บริหารสมาคมโรงงานผู้ผลิตมันสำปะหลังภาคตะวันออกเฉียงเหนือรายหนึ่งได้ให้ความเห็นไว้ว่า

“ตลาดเห็นรัฐบาลมาช่วยในเรื่องของประกัน ก็ตั้งที่ราคาประมาณ 2.00 บาทก็ได้ครับ เราจะเห็นว่าราคามันสำปะหลัง ประมาณซัก 2 บาท ถึง 2 บาท 20 สตางค์แค่นั้นเอง รัฐบาลสังเกตมาตั้งแต่มีโครงการประกันรายได้ รัฐบาลจะต้องจ่ายเพิ่มขึ้นไม่มีงวดใดเลยที่ราคาเกณฑ์กลางอ้างอิงจะสูงเท่ากับ 2.50 บาท แสดงว่าก็ยังมีจุดอ่อนในระดับหนึ่ง”

(ผู้บริหารสมาคมโรงงานผู้ผลิตมันสำปะหลังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, 2563)

2.2) ต้นทุนการผลิตและโรคพืช เกษตรกรได้สะท้อนสภาพปัญหาด้านต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นจากปีพ.ศ. 2562 ด้วยที่ต้องลงทุนซื้อท่อนพันธุ์มันสำปะหลังเพื่อใช้ทดแทนท่อนพันธุ์เดิมที่ประสบกับสภาวะโรคใบด่างมันสำปะหลังระบาด รวมถึงเกษตรกรรายย่อยจะประสบปัญหาด้านต้นทุนการผลิตมากกว่าเกษตรกรรายใหญ่ จากการขาดความยืดหยุ่นในด้านอุปกรณ์เครื่องมือที่จะมาช่วยลดต้นทุนได้ จึงไม่สามารถลดต้นทุนการจ้างงานต่าง ๆ ได้มาก ต่างจากเกษตรกรรายใหญ่ที่มีอุปกรณ์เครื่องมือเป็นของตนเองและมี

ความหลากหลายในการปรับปรุงกระบวนการปลูกรวมไปถึงอำนาจในการต่อรองด้านต้นทุนการผลิตต่าง ๆ

2.3) ความเหลื่อมล้ำของโครงการ หลักเกณฑ์การชดเชยของโครงการ ฯ ได้สร้างความเหลื่อมล้ำทั้งที่ได้เปรียบและเสียเปรียบให้กับเกษตรกร โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

2.3.1) โครงการใช้เกณฑ์ราคากลางอ้างอิงเฉลี่ยย้อนหลัง 30 วัน ของกรมการค้าภายใน ซึ่งเงินชดเชยที่เกษตรกรจะได้รับในเดือนที่ได้แจ้งเก็บเกี่ยวนั้น ได้มาจากราคาประกัน 2.50 บาทต่อกิโลกรัม หักออกด้วยราคากลางอ้างอิงเฉลี่ยที่ได้ในเดือนนั้น ในจุดนี้หากเกษตรกรนำผลผลิตไปขายที่หน้างานจริง ได้รับราคาต่ำกว่าราคากลางอ้างอิงเฉลี่ย เกษตรกรจะต้องเสียผลประโยชน์จากราคาส่วนต่างตรงนี้ เนื่องจากการชดเชยของโครงการ ใช้ตัวเลขราคากลางอ้างอิงเฉลี่ยซึ่งไม่ได้อ้างอิงจากใบชั่งที่เกษตรกรขายได้จริง

2.3.2) โครงการใช้ปริมาณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ย้อนหลัง 3 ปี เท่ากับ 3.527 กิโลกรัม ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรในการอ้างอิง ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นโครงการได้มีการกำหนดปริมาณผลผลิตที่จะชดเชยให้แก่เกษตรกร โดยประมาณตัวเลขพื้นที่เพาะปลูกสูงสุดได้ที่ประมาณ 28 ไร่ต่อครัวเรือน ความเหลื่อมล้ำของโครงการต่อเกษตรกรตรงจุดนี้ ยกตัวอย่างเช่น เกษตรกรลงทะเบียนเพาะปลูกไว้ที่ 28 ไร่ เต็มจำนวนประมาณพื้นที่เพาะปลูกสูงสุด แต่เกษตรกรสามารถเพาะปลูกได้ปริมาณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่จริงไม่ถึง 3.527 กิโลกรัม ทางโครงการจะชดเชยโดยใช้ปริมาณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ 3.527 กิโลกรัม คุณด้วยพื้นที่เพาะปลูก 28 ไร่ ซึ่งเกษตรกรจะได้รับผลประโยชน์ในกรณีผลผลิตส่วนต่างตรงนี้เป็นต้น

อภิปรายผลการวิจัย

จากผลลัพธ์การตอบสนองของนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ปีฤดูกาล 2562-2563 ในด้านผลผลิตและด้านรายได้ที่มีต่อเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังในจังหวัดนครราชสีมา พบว่านโยบายเข้ามาสนับสนุนเกษตรกรผ่านการชดเชยส่วนต่างราคาผลผลิต ทำให้สามารถช่วยลดความเสี่ยงด้านราคาพืชผลตกต่ำที่จะนำไปสู่สภาพการขาดทุนภายหลังจากเก็บเกี่ยวผลผลิตของเกษตรกรได้ นโยบายสามารถสร้างหลักประกันและความเชื่อมั่นในการเพาะปลูกแก่เกษตรกร จากความสนใจในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโครงการผ่านช่องทางที่มีความรวดเร็วและหลากหลาย แสดงให้เห็นถึงผลกระทบของนโยบายที่มีต่อเกษตรกร เกษตรกรมีความตื่นตัวในการเพิ่มผลผลิตมันสำปะหลังให้มากยิ่งขึ้นทั้งในด้านการเพิ่มพื้นที่ในการเพาะปลูกและการปรับปรุงคุณภาพผลผลิต ส่งผลให้แนวโน้มผลผลิตมันสำปะหลังในพื้นที่มีโอกาสออกสู่ตลาดปริมาณมากขึ้น อย่างไรก็ตามจากข้อกำหนดด้าน

ปริมาณของโครงการที่พยายามจำกัดไม่ให้มีผลผลิตมันสำปะหลังออกมามากเกินไปเกินความต้องการของตลาด กลับไม่ได้ส่งผลต่อพฤติกรรมการเพาะปลูกของเกษตรกรในพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา เกษตรกรรายย่อยที่มีพื้นที่เพาะปลูกต่ำกว่าข้อกำหนดของโครงการ มีความต้องการเพิ่มพื้นที่การเพาะปลูกเพื่อให้ได้ตามข้อกำหนดสูงสุดของโครงการหรือมากที่สุด หากจะสามารถเข้าถึงได้ ส่วนเกษตรกรรายใหญ่ที่มีพื้นที่เพาะปลูกมากกว่าข้อกำหนดของโครงการ ยังคงเพาะปลูกมันสำปะหลังในพื้นที่ที่สามารถเข้าถึงได้ต่อไป โดยไม่ได้ลดพื้นที่เพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของโครงการ

จากผลการวิจัยของ จิรัฐเจน พิงพร และคณะ (2562) ที่พบว่าปัจจัยด้านนโยบายของรัฐมีนัยสำคัญในการเลือกทำเกษตรรูปแบบต่าง ๆ แต่ในการวิจัยในครั้งนี้กลับพบว่าปัจจัยด้านนโยบายของรัฐนั้นไม่ส่งผลมากนักต่อพฤติกรรมการเพาะปลูกมันสำปะหลังของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมาในการเลือกปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดอื่น ๆ ที่ให้ผลตอบแทนมากกว่า เกษตรกรที่เพาะปลูกมันสำปะหลังเป็นหลักอยู่แล้วยังคงทำการเพาะปลูกต่อไป เช่นเดิม ไม่ได้เกี่ยวเนื่องมาจากนโยบาย จากการที่เกษตรกรมีความเคยชินในการเพาะปลูก รวมถึงสภาพพื้นที่และอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่เอื้ออำนวยต่อผลผลิตมันสำปะหลัง ซึ่งในมุมมองนี้สามารถสรุปได้ว่านโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา เป็นเพียงการเพิ่มโอกาสให้กับเกษตรกร แต่ไม่ได้เป็นส่วนสำคัญต่อพฤติกรรม การเพาะปลูกของเกษตรกรในอีกกลุ่มได้

ถึงแม้ว่านโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังจะสามารถเข้ามาช่วยเหลือเกษตรกรให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ หากแต่ในระหว่างดำเนินโครงการครั้งนี้ เกษตรกรได้ประสบกับปัญหา ได้แก่ ผลผลิตเสียหายจากโรคใบด่างมันสำปะหลังที่ระบาดอย่างหนัก เกษตรกรจำเป็นต้องลงทุนซ้ำในการปรับเปลี่ยนท่อนพันธุ์และปลูกซ่อมแซม นอกจากนี้ยังพบว่าปัจจัยที่ใช้ในการเพาะปลูกมีการปรับตัวด้านราคาที่สูงตัวขึ้นด้วย สภาพปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ส่งผลกระทบต่อต้นทุนการเพาะปลูกของเกษตรกร จึงเป็นเหตุผลส่วนหนึ่งที่ทำให้การดำเนินนโยบายครั้งนี้ยังไม่เป็นไปตามความคาดหวังด้านรายได้ของเกษตรกรเท่าที่ควร รายได้ทั้งหมดภายหลังจากเก็บเกี่ยวผลผลิตของเกษตรกรจะถูกนำไปจ่ายหนี้สินที่ได้กู้ยืมมาลงทุน และเพื่อการเพาะปลูกในฤดูกาลถัดไป เกษตรกรรายใหญ่จะประสบปัญหาด้านต้นทุนการเพาะปลูกน้อยกว่าเกษตรกรรายย่อย จากการที่เกษตรกรรายใหญ่มีความหลากหลายในการปรับปรุงกระบวนการปลูก และอำนาจการต่อรองด้านราคาปัจจัยการเพาะปลูกต่าง ๆ รวมถึงการมีอุปกรณ์เครื่องมือของตนเองที่สามารถลดค่าใช้จ่ายการจ้างงานได้มาก อย่างไรก็ตามเกษตรกรรายใหญ่นั้นต้องรับมือกับความเสี่ยงที่มีปริมาณผลผลิตที่มีมากเกินไปข้อกำหนดด้านปริมาณของโครงการ

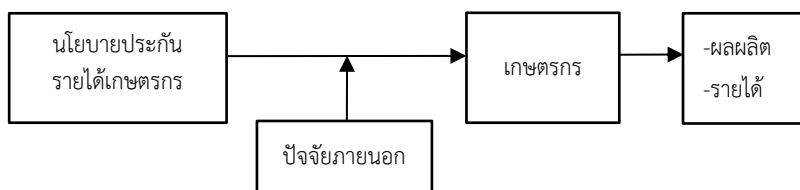
ในประเด็นด้านความเหลื่อมล้ำจากข้อกำหนดของโครงการก็เป็นหนึ่งปัจจัยที่สามารถให้คุณและโทษต่อรายได้ของเกษตรกร เช่น การที่โครงการใช้ตัวเลขปริมาณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ย้อนหลัง 3 ปี ในการคำนวณเงินชดเชยแก่เกษตรกร ส่งผลให้เกษตรกรที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำกว่าตัวเลขปริมาณผลผลิตเฉลี่ยอ้างอิงได้ประโยชน์จากการคำนวณรายได้ชดเชย รวมถึงหลักเกณฑ์การคำนวณชดเชยด้านราคาของโครงการ เช่น เกษตรกรที่เพาะปลูกภายนอกพื้นที่ที่โครงการนำราคาผลผลิตมาใช้เป็นเกณฑ์ราคากลางอ้างอิง จากหลักเกณฑ์ของโครงการที่ไม่ได้ชดเชยจากราคาจริงตามใบสั่งที่เกษตรกรรายนั้น ๆ ขายผลผลิตได้ แต่จะชดเชยจากเกณฑ์ราคากลางอ้างอิง หากในกรณีที่เกษตรกรการขายผลผลิตได้ราคาจริงตามใบสั่งต่ำกว่าเกณฑ์ราคากลางอ้างอิง จะส่งผลให้เกษตรกรเสียผลประโยชน์จากหลักเกณฑ์การคำนวณชดเชยราคาของโครงการ ในทางกลับกันหากเกษตรกรสามารถขายผลผลิตได้ราคาที่สูงกว่าราคากลางอ้างอิงหรือราคาประกัน โครงการก็ยังคงจ่ายชดเชยแก่เกษตรกรทั้งที่ขายผลผลิตได้ราคามากกว่าราคาประกัน

ส่วนอีกประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกรคือราคาผลผลิตมันสำปะหลัง โดยพบว่าราคาผลผลิตมันสำปะหลังเฉลี่ยทั่วประเทศในช่วงที่มีการดำเนินโครงการในปีพ.ศ. 2563 นั้น มีราคาต่ำกว่าช่วงที่ไม่มีการดำเนินโครงการในปีพ.ศ. 2562 หากพิจารณาจากผลลัพธ์ด้านราคาผลผลิตนี้ อาจชี้ให้เห็นว่าโครงการไม่ได้สร้างมูลค่าหรือเสถียรภาพด้านราคาผลผลิตต่อตลาดแต่อย่างใด ในทางกลับกันโครงการอาจจะส่งผลกระทบต่อราคาผลผลิตในตลาด เนื่องมาจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ แฝงตัวเข้ามาแบ่งผลประโยชน์เงินชดเชยของโครงการผ่านการกดราคารับซื้อ หรือการโก่งราคาขายปัจจัยในการเพาะปลูก เป็นต้น ซึ่งในการสร้างการแข่งขันของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ นั้นจะสามารถสร้างทางเลือกและเพิ่มโอกาสแก่เกษตรกรได้ สอดคล้องกับผลการวิจัยของ นุชนารถ การะเวก (2558) ที่พบว่าแนวนโยบายของรัฐทางหนึ่งที่เหมาะสมในการช่วยเหลือเกษตรกรเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์จากการเพาะปลูกยิ่งขึ้น คือการที่รัฐสร้างการแข่งขันในตลาดโดยการเพิ่มจำนวนพ่อค้าคนกลาง ซึ่งจะส่งผลดีต่อผลตอบแทนของเกษตรกรในด้านราคารับซื้อพืชผลทางการเกษตร

กล่าวโดยสรุปแล้วนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ปีพ.ศ. 2562-2563 ในจังหวัดนครราชสีมา สามารถตอบสนองต่อเกษตรกรได้ทั้งในมิติของการเพิ่มผลผลิตและรายได้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ บัญญัติ โขมะพัฒน์ (2553) ที่พบว่าโครงการประกันรายได้เกษตรกรสามารถแก้ไขปัญหาแก่เกษตรกรได้ในระดับหนึ่ง เกษตรกรมีรายได้มากขึ้นและลดปัญหาหนี้สินลงได้ อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าผลลัพธ์ในระยะเริ่มต้นของการดำเนินนโยบายประกันรายได้เกษตรกรครั้งนี้ จะสามารถส่งผลกระทบต่อเชิงบวกต่อเกษตรกรในระยะสั้นได้ หากแต่การดำเนินนโยบายต่อเนื่องระยะยาวนั้นอาจส่งผล

กระทบเชิงลบต่อภาคเกษตรกรรมทั้งในเชิงของการเพาะปลูกรวมถึงราคาผลผลิตของตลาดได้ จากปัจจัยภายในของโครงการ ที่แม้จะจำกัดหลักเกณฑ์เพื่อให้เกษตรกรให้ความสำคัญกับคุณภาพและปริมาณของผลผลิต แต่ยังมีช่องว่างของโครงการ เช่น การใช้ตัวเลขปริมาณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ทั่วประเทศเพื่อกำหนดปริมาณผลผลิตสูงสุดที่จะชดเชยให้แก่เกษตรกร ที่อาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาการเพาะปลูกของเกษตรกรบางกลุ่ม รวมถึงแรงจูงใจด้านราคาชดเชยผลผลิตของโครงการ ที่ทำเกษตรกรหันมาเพิ่มผลผลิตจนอาจนำไปสู่สภาวะผลผลิตล้นตลาดได้ นอกจากนี้ปัจจัยภายนอกที่ทำให้เกษตรกรหลังพึ่งพาควบคุมไม่ได้ เช่น ปัญหาโรคพืชที่ส่งผลกระทบต่อต้นทุนของเกษตรกร และการเข้ามาแทรกแซงราคาทั้งด้านการรับซื้อผลผลิตและการขายปัจจัยเพื่อการผลิตของผู้ประกอบการทางนโยบาย (policy entrepreneurs) จะเข้ามาเป็นองค์ประกอบสำคัญ ที่สามารถลดทอนรายได้ของเกษตรกรจากการดำเนินนโยบายได้ ในท้ายที่สุดเพื่อไม่ให้วงจรความล้มเหลวของนโยบาย ดังปรากฏการณ์ที่ว่ายิ่งเกษตรกรปลูกพืชผลมากเท่าไรก็ยิ่งเป็นหนี้มากขึ้นเท่านั้น ย้อนกลับมาเหมือนเช่นในอดีต นโยบายจึงไม่ควรมุ่งสร้างแรงจูงใจที่จะนำไปสู่สภาวะผลผลิตออกมาเกินความต้องการ ขณะเดียวกันควรมุ่งสร้างโอกาสทางการตลาดเพื่อให้เกิดความสมดุลขึ้น และสิ่งที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การดำเนินนโยบายที่สามารถสร้างความพอใจให้กับเกษตรกรได้นั้น นอกจากเจตนารมณ์ของนโยบายต้องมุ่งไปสู่ความยั่งยืนของภาคเกษตรกรรมเป็นหลักแล้ว นโยบายจะต้องสามารถถอดรอยรั่วจากการแบ่งผลประโยชน์ของผู้เล่นแฝง รวมถึงปราศจากการดำเนินนโยบายเพื่อมุ่งผลประโยชน์ทางการเมืองเพียงอย่างเดียวอีกด้วย.

องค์ความรู้จากการวิจัย



ภาพที่ 1 องค์ความรู้จากงานวิจัย

ข้อค้นพบที่ได้จากการวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่า นโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ปีฤดูปลูก 2562-2563 ในจังหวัดนครราชสีมา สามารถตอบสนองต่อเกษตรกรได้ทั้งในมิติของการเพิ่มผลผลิตและรายได้ อย่างไรก็ตามปัจจัยภายนอกที่ควบคุมไม่ได้ เช่น ปัญหาโรคพืช และการแทรกแซงของผู้ประกอบการทางนโยบาย (policy entrepreneurs) ในด้านการตั้งราคาซื้อผลผลิตและการตั้งราคาขายปัจจัยเพื่อการผลิต

ที่เข้ามาเป็นองค์ประกอบสำคัญและส่งผลกระทบต่อต้นทุนและรายได้ของเกษตรกรจากการดำเนินนโยบายครั้งนี้

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การดำเนินนโยบายให้เกิดผลกระทบด้านบวกต่อภาคเกษตรกรรมในระยะยาวนั้น ควรมุ่งเน้นสร้างความสัมพันธ์ที่เหมาะสมกันของปริมาณการผลิตและความต้องการของตลาด ประกอบกับการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมทั้งจากเกษตรกรและผู้ประกอบการ เช่น การดำเนินนโยบายเขตเกษตรเศรษฐกิจ (Zoning) ควบคู่กับการส่งเสริมให้เกิดกลุ่มธุรกิจใหม่ ทั้งจากการรวมกลุ่มกันในท้องถิ่น หรือจากธุรกิจขนาดย่อม เพื่อการแปรรูปผลผลิตให้สอดคล้องกับจำนวนและประเภทของการเพาะปลูกในพื้นที่ เป็นต้น รวมถึงการพัฒนานโยบายเพื่อเพิ่มโอกาสในการแข่งขันด้านต้นทุน เช่น การพัฒนาสายพันธุ์มันสำปะหลังให้ ทดทานต่อโรค การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มผลผลิตต่อไร่ และ นโยบายการแบ่งปันเทคโนโลยีรวมกลุ่มเกษตรกรแปลงใหญ่ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

อย่างไรก็ตามในเชิงปฏิบัติระยะสั้นนั้น การสร้างโอกาสให้เกษตรกรสามารถเข้าถึง แหล่งเงินทุนและที่ดินทำกิน ประกอบกับการสร้างทางเลือกให้กับเกษตรกร เช่น การเพิ่ม จำนวนให้เกิดการแข่งขันของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ จะสามารถแบ่งเบาและสร้าง ประโยชน์แก่เกษตรกรได้เป็นอย่างดี

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรทำการวิจัยด้านการตอบสนองแนวนโยบายจากล่างขึ้นบน โดยมุ่งเน้นความ ต้องการของเกษตรกรผ่านแนวนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ เช่น โครงการรับจำนำ โครงการประกันรายได้ และโครงการสนับสนุนเงินช่วยเหลือค่าต้นทุน การผลิต เป็นต้น เพื่อนำเอาข้อดีข้อเสียมาพัฒนาและต่อยอด ให้นโยบายสามารถ ตอบสนองต่อความต้องการทั้งในมิติของเกษตรกร และมิติของโครงสร้างตลาด

เอกสารอ้างอิง

- กรมการค้าภายใน. (2562). *ประกาศคณะอนุกรรมการกำกับดูแลและกำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิงโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง*. สืบค้น 1 ตุลาคม 2563, จาก <https://www.dit.go.th/Content.aspx?m=12&c=25582>
- เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง. (2563, 20 พฤศจิกายน). [บทสัมภาษณ์].
- จิรัฐเจน พึ่งพร และคณะ. (2562). *พลวัตการทำเกษตรไทยและนัยต่อผลตอบแทนและความเสี่ยงของครัวเรือนเกษตรกร*. สืบค้น 27 กันยายน 2563, จาก https://www.pier.or.th/wp-content/uploads/2019/06/aBRIDGEd_2019_014.pdf
- จีรณัทย์ ขาญเชิงพานิช. (2562). *มาตรการช่วยเหลือราคาพืชผลเกษตรตกต่ำของไทย*. สืบค้น 1 ตุลาคม 2563, จาก <https://library.parliament.go.th/sites/default/files/assets/files/works/academic%20office/radio%20scripts/pdf/2562-10/NALT-radioscript-rr2562-oct5.pdf>
- เชษฐชูดา เชื้อสุวรรณ. (2561). *แนวโน้มธุรกิจ/อุตสาหกรรมปี2561-63อุตสาหกรรมมันสำปะหลัง*. สืบค้น 1 ตุลาคม 2563, จาก <https://www.krungsri.com>
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2561). *โครงสร้างเศรษฐกิจภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*. สืบค้น 1 ตุลาคม 2563, จาก <https://www.bot.or.th>
- นุชนารถ การะเวก. (2558). *ผลของนโยบายรัฐและบทบาทของพ่อค้าคนกลางต่อผลตอบแทนของเกษตรกรกรณีศึกษา: ห่วงโซ่การผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บุคลากรสำนักงานเกษตรจังหวัดนครราชสีมา. (2563, 16 ธันวาคม). นักวิชาการส่งเสริมการเกษตร [บทสัมภาษณ์].
- บุคลากรสำนักงานพาณิชย์จังหวัดนครราชสีมา. (2563, 16 ธันวาคม). นักวิชาการพาณิชย์ [บทสัมภาษณ์].
- บัญญัติ โขมะพัฒน์. (2553). *ผลสัมฤทธิ์นโยบายรัฐบาลในการประกันรายได้เกษตรกรของรัฐบาล อภิสหิธี เวชชาชีวะ : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี*. (รายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น). ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ผู้บริหารสมาคมโรงงานผู้ผลิตมันสำปะหลังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. (2563, 19 พฤศจิกายน). ผู้จัดการ [บทสัมภาษณ์].

- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2562). สถิติการเกษตรของประเทศไทยปี2562. สืบค้น 1 ตุลาคม 2563, จาก <http://www.oae.go.th/assets/portals/1/files/journal/2563/yearbook62edit.pdf>
- _____. (2562). น้ำมันรำปะหลังโรงงาน : เนื้อที่เพาะปลูก เนื้อที่เก็บเกี่ยว ผลผลิต และผลผลิตต่อไร่รายอำเภอปี2562. สืบค้น 1 ตุลาคม 2563, จาก [http://www.oae.go.th/assets/portals/1 / fileups/prcaidata/files/casava %20dit%2062.pdf](http://www.oae.go.th/assets/portals/1/fileups/prcaidata/files/casava%20dit%2062.pdf)
- _____. (2563). สารสนเทศเศรษฐกิจการเกษตรรายสินค้าปี2563. สืบค้น 1 เมษายน 2564, จาก <http://www.oae.go.th/assets/portals/1/files/commodity2563.pdf>
- _____. (2564). น้ำมันรำปะหลัง: ราคาหัวมันสำปะหลังสดรายเดือนที่เกษตรกรขายได้ที่ไร่นาทั้งประเทศปี2541 - 2564. สืบค้น 1 เมษายน 2564, จาก http://www.oae.go.th/assets/portals/1/files/price/monthly_price/casava.pdf