

นโยบายการกำหนดราคาข้าวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตชาวนาไทย

ผศ.ดร.สุบรรณ เอี่ยมวิจารณ์¹
Asst.Prof.Dr.Subun leamwijan¹

บทนำ

การกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับราคาข้าวของรัฐบาลไทยที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญในการใช้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการทำงานของรัฐบาล เพื่อแก้ไขปัญหารายได้ต่ำและความยากจนของเกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชาวนาซึ่งถือว่าเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศและเป็นกลุ่มที่มีผลต่อการแพ้ชนะในการเลือกตั้งของพรรคการเมือง ขณะเดียวกันข้าวเป็นสินค้าทางการเกษตรสำคัญที่ประเทศไทยส่งออกเพื่อจำหน่ายในตลาดโลกที่ผ่านมารัฐบาลได้กำหนดนโยบายข้าวหลักๆ อยู่ 2 มาตรการคือ มาตรการในการแทรกแซงราคาข้าวภายใต้นโยบายรับจำนำข้าว และมาตรการประกันรายได้ให้กับชาวนา ซึ่งจะเห็นว่าในแต่ละมาตรการหรือนโยบายดังกล่าวล้วนแต่มีเป้าหมายเหมือนกัน คือ การยกระดับรายได้ให้กับชาวนา ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมแม้ชาวนาไทยจะมีศักยภาพและความสามารถในการทำนาให้ได้ผลผลิตสูงแต่ปัญหาต่างๆยังคงดำรงอยู่ ชาวนาคือฐานเสียงสำคัญทางการเมืองที่รัฐบาลและพรรคการเมืองต้องมีนโยบายเฉพาะในการช่วยเหลือเพื่อการยกระดับราคาผลผลิต อันเป็นภาระทางการคลังที่หนักอึ้งของประเทศ ซึ่งแนวทางการพัฒนาที่ควรจะเป็นก็คือ การลดจำนวนชาวนาลงโดยเฉพาะการหาทางให้ชาวนายากจนได้มีโอกาสออกจากภาคเกษตร ชาวนายากจนเหล่านี้มีที่ดินน้อยหรือมีที่ดินทำกินไม่เหมาะสม จึงไม่สามารถให้ผลผลิตที่ดีได้ การเกษตรจึงไม่สามารถสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่คนกลุ่มนี้ได้ (ชลิตา บัณฑุงศ์, 2556 : เว็บไซต์)

อย่างไรก็ตามการดำเนินการลดจำนวนชาวนาลงในระยะเวลาสั้นไม่สามารถทำได้ อีกทั้งภาครัฐยังไม่มีนโยบายรองรับเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวที่ชัดเจน การแก้ปัญหาที่ควรจะเป็นก็คือการที่รัฐบาลจะต้องพัฒนานโยบายการกำหนดราคาข้าวให้มีความเหมาะสมและมีผลกระทบเชิงบวกต่อการทำให้คุณภาพชีวิตของชาวนาไทยดียิ่งขึ้น อันจะส่งผลต่อเนื่องไปยังการลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ ดังนั้นในบทความนี้จึงขอเสนอแนะนโยบายการกำหนดราคาข้าวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตชาวนาไทย เพื่อใช้เป็นข้อมูลและแนวทางในการพัฒนานโยบายการกำหนดราคาข้าวให้มีความเหมาะสมกับชาวนาไทยและสังคมไทยต่อไป บทความนี้มีเนื้อหาประกอบด้วย ความหมายของนโยบายเกษตร นโยบายเกษตรกับสวัสดิการของสังคม นโยบายเกษตรเกี่ยวกับข้าวทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับราคาข้าวของไทย

ความหมายของนโยบายเกษตร

โสภณ ทองปาน (2536 :35) ได้ให้ความหมายของนโยบายเกษตรไว้ว่า เป็นวิธปฏิบัติหรือวิธีดำเนินงานที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับสาขาเกษตร

¹ รองคณบดีฝ่ายวางแผนและประกันคุณภาพประจำสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ธุรกิจและการจัดการ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

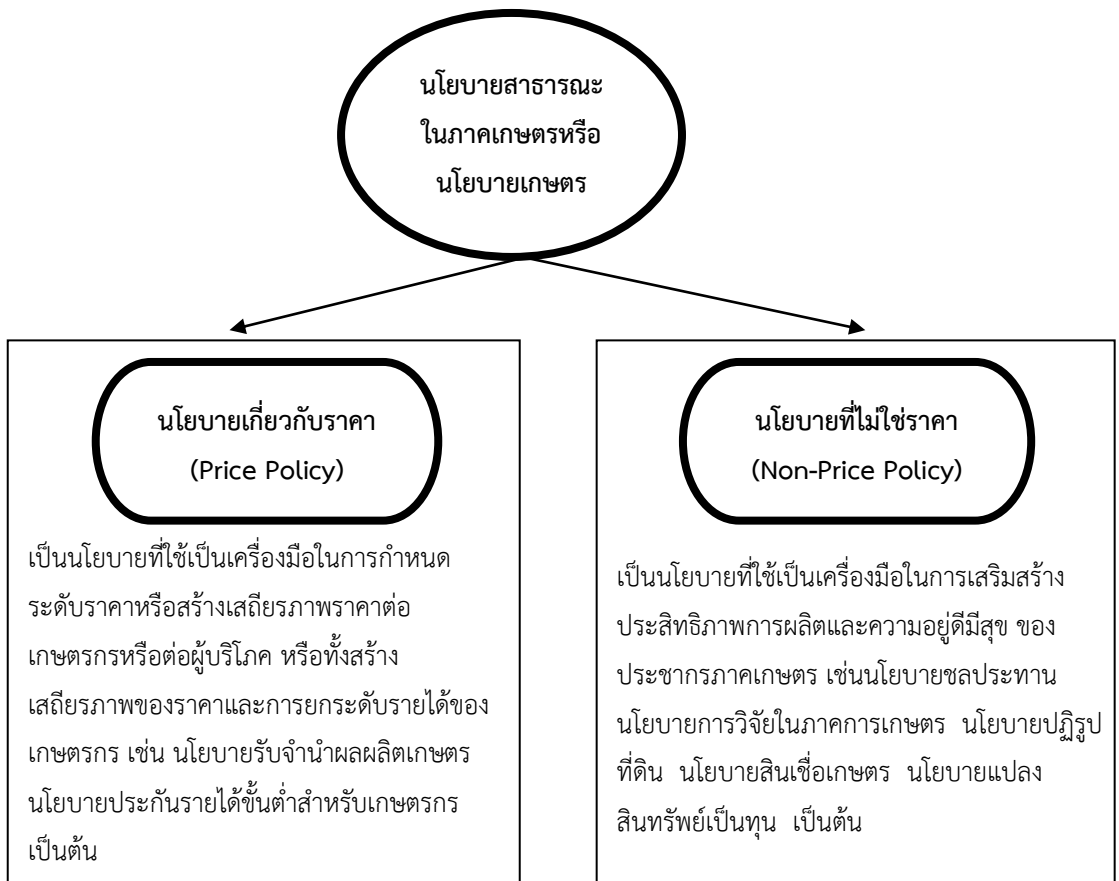
ไชยยงค์ ชูชาติ (2554 : 3) ได้ให้ความหมายของนโยบายเกษตรไว้ว่า คือโครงการเกษตรต่างๆ ที่วางไว้เพื่อเป็นแนวปฏิบัติให้บรรลุผลสัมความปรารถนา

Wikipedia (2014 : เว็บไซต์) ได้ให้ความหมายของนโยบายเกษตรไว้ว่า คือ การทำให้เกิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรภายในประเทศและการนำเข้าสินค้าเกษตรจากต่างประเทศ โดยรัฐบาลจะดำเนินนโยบายเกษตรด้วยการทำให้เกิดความสำเร็จในเป้าหมายและเกิดผลลัพธ์โดยเฉพาะต่อตลาดผลผลิตทางการเกษตรภายในประเทศซึ่งผลลัพธ์ดังกล่าวได้แก่ การประกันในระดับปริมาณเสนอขายความมีเสถียรภาพของราคาคุณภาพของผลผลิต การคัดสรรผลผลิต การใช้ที่ดินหรือการจ้างงาน

ทั้งนี้คำว่า “นโยบายเกษตร” ในภาษาอังกฤษมีใช้อยู่หลายคำได้แก่ Agricultural Policy, Farm Policy, Food Policy, Agricultural and Food Policy การใช้หลายคำก็เพื่อจะครอบคลุมถึงประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ถ้ากล่าวถึงเกษตรกรรม (Agriculture) หมายถึง อาชีพทางการเกษตร เมื่อกล่าวถึงไร่นา (Farm) หมายถึง การประกอบการซึ่งรวมถึงความเป็นอยู่ รายได้ รายจ่าย การจัดการและอาชีพอื่น ๆ นอกการเกษตร รวมถึงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ปัญหาความยากจน ปัญหาด้านโภชนาการ การที่จะแก้ปัญหาเหล่านี้ควรต้องให้ความสำคัญกับนโยบายอาหาร (Food Policy) ถ้ากล่าวถึงนโยบายหรือนโยบายเกี่ยวกับไร่นา มักให้ความสำคัญด้านการผลิต การแก้ปัญหาเหล่านี้จะไม่ช่วยแก้ความยากจน ไม่แก้ปัญหาความอดอยากและปัญหาด้านโภชนาการ (โสภณ ทองปาน, 2536 : 36)

ในทัศนะของผู้เขียน นโยบายเกษตร หมายถึงวิธีปฏิบัติหรือวิธีการดำเนินการหรือแนวทางที่ได้กำหนดไว้ให้ส่วนราชการ หน่วยงาน องค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายเกี่ยวกับการเกษตร

ส่วนความหมายของนโยบายการกำหนดราคาข้าว คือ วิธีปฏิบัติหรือวิธีการดำเนินการหรือแนวทางที่กำหนดไว้ให้ส่วนราชการ หน่วยงาน องค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้องกับเรื่องข้าว ได้ดำเนินการตามแนวทางที่รัฐบาลได้กำหนดไว้เกี่ยวกับข้าว และการกำหนดราคาข้าวอย่างเหมาะสม เพื่อแก้ปัญหาต่างๆให้กับชาวนาหรือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว โดยเฉพาะการพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตชาวนาให้ดีขึ้น ทั้งนี้นโยบายสาธารณะในภาคการเกษตรหรือนโยบายเกษตร โดยทั่วไปแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังภาพประกอบ 1



ภาพประกอบ 1 นโยบายสาธารณะในภาคเกษตรหรือนโยบายเกษตร
 (ที่มา : ปรับปรุงจาก สมพร อิศวิลานนท์. นโยบายสาธารณะว่าด้วยข้าว., 2550 : 2)

นโยบายเกษตรกับการแก้ปัญหาด้านสวัสดิการของสังคม

การกำหนดนโยบายเกษตรของรัฐบาลส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อการยกระดับสวัสดิการสังคม ซึ่งโสภณ ทองปาน (2536 : 19-21) ได้อธิบายเกี่ยวกับนโยบายเกษตรกับการแก้ปัญหาด้านสวัสดิการของสังคมไว้ 2 เรื่อง คือ (1) การสรุปเกี่ยวกับลักษณะของกิจการที่รัฐบาลต้องเข้าไปกำหนดนโยบาย (2) การยกระดับความกินดีอยู่ดี และความเป็นธรรมของสังคมโดยกำหนดนโยบายเกษตร ทั้งนี้หน้าที่หลักของรัฐบาลมี 4 ประการ คือ 1) การป้องกันประเทศ 2) การรักษาสิทธิ์และทรัพย์สินของบุคคลโดยการออกกฎหมายและบังคับตามกฎหมาย 3) การจัดหาสินค้าและบริการซึ่งถือเป็นสินค้าสาธารณะหรืออาจต้องจัดหาบริการสำหรับส่วนบุคคลด้วย เช่น การสื่อสารไปรษณีย์ บริการรักษาพยาบาลและอนามัยและอื่น ๆ และ 4) การจัดสรรรายได้และทรัพยากรในสังคม เพื่อให้สมาชิกในสังคมได้ให้ความเป็นธรรม มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและให้ระบบเศรษฐกิจได้มีเสถียรภาพการแทรกแซงของรัฐเพื่อทำหน้าที่หลักของรัฐบาลทั้ง 4 ประการข้างต้นจะต้องยึดหลัก 2 ประการคือ

ประการแรกเพื่อต้องการจะให้เกิดความเป็นธรรม (Equity) ในสังคม นั่นคือเพื่อจัดสรรสินค้าและบริการรวมทั้งทรัพยากรให้สมาชิกในสังคมได้รับอย่างเป็นธรรม ประการที่สองต้องการให้สังคมมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ให้มากที่สุด ถ้านอกเหนือไปจากเหตุผลสองข้อนี้แล้วรัฐไม่ควรจะเข้าไปแทรกแซง นโยบายเกษตรที่มุ่งจะยกระดับรายได้และความเป็นอยู่ของเกษตรกรหรือของคนในชนบท อาจจะโดยลงทุนในด้านปัจจัยพื้นฐานทางการผลิต (ระบบชลประทาน ถนนหลวง การค้นคว้าวิจัย ฯลฯ) การจัดหาปัจจัยการผลิตในราคาต่ำกว่าราคาตลาด (เช่น ปุ๋ย และสินเชื่อ) การช่วยเหลือเรื่องรายได้และการมีงานทำ (เช่นการสร้างงานในชนบท) ให้โอกาสด้านการศึกษาและพัฒนาฝีมือในการทำงาน การจัดหาน้ำดื่ม น้ำใช้ การให้บริการด้านรักษาพยาบาล การใช้นโยบายเหล่านี้ถือว่าได้ยึดหลักการชดเชย (Compensation policies) ทั้งนี้เพื่อให้เกษตรกรได้มีความเป็นอยู่ดีขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับผู้มีอาชีพอื่น ซึ่งถ้าได้ผลจะทำให้สังคมส่วนรวมมีความเป็นธรรมและมีคามเป็นอยู่ดีขึ้น นโยบายอีกประการหนึ่งที่สนับสนุนการผลิตสินค้าเกษตรทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ เพื่อให้ผู้บริโภคได้มีอาหารเพียงพอและราคาไม่สูงเกินไป เป็นนโยบายเพิ่มผลผลิตหรือเพื่อการพัฒนา (Development policies) ในส่วนของประเทศไทยการที่ผลิตอาหารได้เพียงพอและราคาไม่แพงน่าจะเป็นผลมาจากนโยบายหลัง ส่วนนโยบายชดเชยเพื่อให้ความเป็นธรรมนั้นมีไม่มาก การชดเชยดังกล่าวข้างต้นเป็นที่ยอมรับกันในทางเศรษฐศาสตร์สวัสดิการซึ่งรู้จักกันว่าเป็นเกณฑ์ของคาลดอร์และฮิกส์ (Kaldor-Hicks Criterion) ซึ่งสรุปว่า การเลือกใช้หรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายอาจจะทำได้แม้จะมีผู้เสียประโยชน์ได้ในอนาคตในที่สุดสังคมก็จะดีขึ้น วิธีปฏิบัติในเรื่องนี้มีอยู่ทั่วไป เช่น เมื่อมีการสร้างถนน ก็จะมีการเวนคืนที่ดิน ผู้ที่ถูกเวนคืนจะได้รับค่าชดเชย ดังนั้นการที่ทุ่มเทงบประมาณช่วยเหลือสาขาเกษตรก็เท่ากับชดเชยจากผลประโยชน์ที่เศรษฐกิจส่วนรวมได้ไปจากสาขาเกษตร

เหตุผลของการใช้นโยบายชดเชยข้างต้น มาจากลักษณะของสาขาเกษตรเอง เช่น เมื่อมีการค้นคว้าในเรื่องพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ใหม่ๆ รวมทั้งการให้บริการพื้นฐานอื่น ๆ โดยรัฐทำให้มีการผลิตมากขึ้นขณะเดียวกันสินค้าเกษตรก็ต้องเผชิญกับการเสนอซื้อไม่ยืดหยุ่นไม่ว่าเมื่อราคาหรือรายได้จะเปลี่ยนไป เมื่อราคาลดลงหรือเมื่อรายได้เพิ่มขึ้นก็จะไม่ซื้อเพิ่ม ทำให้ราคาและรายได้ที่เกษตรกรได้รับลดลง แต่ผู้บริโภคได้ประโยชน์เพราะสินค้ามีราคาไม่แพงทำให้มีเงินเหลือไว้ใช้จ่ายใช้สอยด้านอื่น ๆ ทำให้สวัสดิการหรือความเป็นอยู่ดีขึ้น แต่เกษตรกรผู้ผลิตกับแย่งหากพิจารณาในแง่นี้จะเห็นว่าสมควรได้รับการชดเชย

พิจารณาอีกแง่หนึ่งคือ ความสามารถในการปรับตัวของเกษตรกรโดยทั่วไปแล้ว ราคาสินค้าจะกำหนดปริมาณการผลิตและการใช้ปัจจัยการผลิต ดังนั้นเมื่อผลิตมากขึ้นราคาจะลดลง เกษตรกรควรจะลดการผลิตแต่ในทางปฏิบัติไม่อาจจะทำได้เพราะปัจจัยการผลิต เช่น แรงงานและที่ดิน (รวมทั้งเครื่องมือเครื่องจักรอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการเกษตร) ไม่อาจเคลื่อนย้ายไปใช้อย่างอื่นหรือผลิตสินค้าอื่นได้ง่าย ค่าความยืดหยุ่นของการเสนอขายในระยะสั้นมีค่าต่ำ แม้ราคาสินค้าจะลดลงเกษตรกรก็ยังคงผลิตอยู่ทำให้ผลตอบแทนของปัจจัยการผลิตต่ำแรงงานในสาขาเกษตรเองก็มีข้อจำกัดอยู่มากที่จะเปลี่ยนไปประกอบอาชีพอื่น ขณะที่การผลิตปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช เมล็ดพันธุ์ ฯลฯ ซึ่งแม้จะเป็นธุรกิจที่แข่งขันกันในระยะยาวแต่ในระยะสั้นแล้วเป็นธุรกิจที่ผูกขาดสามารถกำหนดปริมาณการผลิตเพื่อกำหนดราคาได้ซึ่งทำให้สาขาเกษตรเสียเปรียบสาขาการผลิตอื่น ๆ มากขึ้น เกษตรกรจึงควรจะได้รับชดเชย เหตุผลข้างต้นทำให้เห็นชัดเจนว่าถ้าจะให้สังคมส่วนรวมมีความเป็นอยู่ดีขึ้น

รัฐจะต้องเข้ามาแทรกแซงและใช้นโยบายที่มีลักษณะเป็นการชดเชยให้กับสาขาเกษตร แม้ว่าจะไม่เท่าเทียมกันกับที่สาขาอื่นได้รับความช่วยเหลือ อาจจะช่วยยกระดับรายได้และความเป็นอยู่ให้สูงขึ้นบ้าง มิฉะนั้นความเป็นอยู่จะต่างกันมาก ความเป็นธรรมในฐานะที่อาศัยอยู่ในสังคมเดียวกันจะไม่มี

นโยบายเกษตรที่เกี่ยวกับข้าว

เนื่องจากสังคมส่วนใหญ่ของไทยยังคงเป็นสังคมเกษตรกรรมทำให้ตลอดทั้งปีมีผลผลิตทางการเกษตรที่ออกมาสู่ท้องตลาดในแต่ละปีจะมีจำนวนไม่น้อยเพียงใดจะขึ้นอยู่กับปัจจัยทางธรรมชาติ เช่น ปริมาณฝน ภัยทางธรรมชาติ ดังนั้นหากปีใดไม่มีภัยแล้งหรือไม่เกิดภัยธรรมชาติผลผลิตทางการเกษตรก็จะออกมามากเกินไปโดยเฉพาะในช่วงต้นฤดูการเก็บเกี่ยว ทำให้ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำเมื่อราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ เกษตรกรที่ปลูกพืชเกษตรชนิดนั้นๆ ก็จะออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลมาให้ความช่วยเหลือในการดูแลราคาสินค้ามิให้ตกต่ำจนเกษตรกรขาดทุนซึ่งในอดีตที่ผ่านมาพบว่ารัฐบาลได้ออกมาให้การช่วยเหลือโดยการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรในวิธีการต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน เพื่อให้เกษตรกรขายผลผลิตในราคาที่สูงขึ้น ผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญอย่างหนึ่งของไทยคือข้าวซึ่งมักประสบปัญหาการค้าตกต่ำในช่วงต้นฤดูการผลิตเช่นเดียวกับสินค้าเกษตรชนิดอื่นๆ รัฐบาลในอดีตจึงได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือในการกำหนดนโยบายเกษตรที่เกี่ยวข้องกับข้าว โดยใช้การแทรกแซงราคาให้สูงขึ้นด้วยวิธีการรับจำนำข้าวเปลือกและการประกันราคาข้าวเปลือก (วิภาคนดา วรณวิเศษ, 2554 : 1)

รัฐบาลได้ใช้นโยบายการแทรกแซงราคาข้าวเปลือก หรือนโยบายพยุงราคาข้าวเปลือก หรือนโยบายประกันราคาขั้นต่ำเพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือกมาตั้งแต่ตอนต้นฤดูในช่วงปีการผลิต 2517/18-2525/26 (โสภิน ทองปาน อ้างถึงในอิสริยา บุญญะศิริ, 2554 : 28) โดยให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) รับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาหรือในบางปีให้องค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.) รับซื้อข้าวสารจากโรงสีในราคาที่สูงกว่าตลาด จากปัญหาขาดทุนของ อ.ค.ส.และอ.ต.ก. และการไม่ประสบผลความสำเร็จในการพยุงราคา ทำให้ได้มีการปรับรูปแบบโครงการพยุงราคาเป็นโครงการรับจำนำข้าวเปลือก โดยให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทำหน้าที่รับจำนำข้าวเปลือก เนื่องจากถ้าชาวนาขายข้าวในฤดูเก็บเกี่ยวราคาจะต่ำมาก เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนทางการเงินของชาวนาไม่ต้องขายข้าวในฤดูเก็บเกี่ยวที่ราคาต่ำ ธ.ก.ส. จึงให้เงินกู้เพื่อให้ชาวนาเก็บรักษาพืชผลโดยเอาข้าวมาจำนำไว้เป็นหลักประกัน เมื่อข้าวมีราคาเพิ่มขึ้นให้เกษตรกรขายข้าวและนำเงินมาชำระหนี้พร้อมดอกเบี้ยกับ ธ.ก.ส. (โสภิน ทองปาน อ้างถึงในอิสริยา บุญญะศิริ, 2554 : 25)

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกเริ่มครั้งแรกในปีการผลิต 2524/25 เป็นโครงการขนาดเล็กที่ให้ ธ.ก.ส. รับจำนำข้าวเปลือกนาปีและปรับปรุงเป็นโครงการหลักตั้งแต่ปีการผลิต 2529/30 โดยเกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจำนำกับ ธ.ก.ส. เพื่อเป็นหลักประกันเงินกู้และเกษตรกรจะได้รับสินเชื่อร้อยละ 80-90 ของมูลค่าข้าว ซึ่งเกษตรกรสามารถเก็บข้าวไว้ที่ยังฉางตนเองหรือฝากข้าวไว้ที่โกดัง อ.ค.ส. และเมื่อถึงกำหนดไถ่ถอนหากราคาข้าวในตลาดสูงขึ้นกว่าราคาจำนำ เกษตรกรสามารถเลือกไถ่ถอนข้าวเปลือกจำนำไปขายในตลาดซึ่งจะช่วยให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น แต่หากราคาตลาดต่ำกว่าราคาจำนำ เกษตรกรสามารถเลือกที่จะไม่มาไถ่ถอนและข้าวเปลือกที่จำนำมากก็จะกลายเป็นข้าวของรัฐบาล ในปี 2544/45 รัฐบาลได้รับจำนำข้าวเปลือกนาปีเป็นครั้งแรกและปรับปรุงโครงการรับจำนำข้าวเปลือกใหม่ เป็นการรับจำนำใบประทวนสินค้าโดยให้โรงสีเป็นกลไกสำคัญในกระบวนการรับจำนำ

ข้าวเปลือกซึ่งถือเป็นต้นแบบของโครงการรับจำนำใบประทวนต่อเนื่องจนถึงปี 2551/52 (สมพร อิศวิลานนท์, 2550 : 63) ขั้นตอนการรับจำนำใบประทวนจะเริ่มจากเกษตรกรที่จะจำนำข้าวเปลือกต้องขอหนังสือรับรองเกษตรกรจากกรมส่งเสริมการเกษตร และเป็นลูกค้า ธ.ก.ส. และจะต้องนำข้าวไปขายกับโรงสีที่เข้าร่วมโครงการโดยเกษตรกรจะได้รับราคาตามราคารับจำนำหักความชื้นและหักลดน้ำหนัก และให้โรงสีโดยมี อ.ต.ก. และ อคส. เป็นผู้ออกใบประทวนสินค้าให้กับเกษตรกร เกษตรกรสามารถนำใบประทวนมาขึ้นเงินกับ ธ.ก.ส. เพื่อรับเงินค่าจำนำ หลังจากนั้น อคส. จะสั่งให้โรงสีข้าวในอัตราแปรสภาพและปริมาณที่กำหนดโดยโรงสีจะได้รับค่าจ้างสีแปรสภาพและให้โรงสีส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลางของ ธ.ก.ส. หรือโกดังของโรงสีที่เข้าร่วมโครงการโดยการส่งมอบจะมีบริษัทตรวจสอบคุณภาพข้าว และโกดังกลางจะได้รับค่าเก็บรักษา

รัฐบาลได้นำระบบประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมาใช้แทนระบบการรับจำนำข้าวเปลือกตั้งแต่ปีการผลิต 2552/53 จนถึงปีการผลิต 2553/54 โดยรัฐบาลจะกำหนดราคาประกันที่เกษตรกรได้รับสำหรับข้าวแต่ละประเภท โดยไม่ได้แยกตามคุณภาพข้าวและกำหนดปริมาณผลผลิตสูงสุดที่รัฐบาลจะรับประกัน ถ้าราคาอ้างอิง (หรือราคาตลาด) ต่ำกว่าราคาประกันชาวนาจะได้รับเงินชดเชยเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาประกันและราคาอ้างอิง คุณด้วยปริมาณผลผลิตที่เข้าร่วมโครงการได้ ถ้าราคาตลาดสูงกว่าราคาประกันชาวนาไม่ได้รับเงินชดเชย การกำหนดปริมาณผลผลิตของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ คำนวณจากปริมาณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่คูณด้วยพื้นที่เพาะปลูก ทั้งนี้เกณฑ์การใช้คำนวณราคาประกันจะกำหนดจากต้นทุนการผลิตบวกค่าขนส่งและร้อยละ 40 ของกำไรที่ชาวนาจะได้รับและรัฐบาลจะประกาศราคาอ้างอิงที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการจ่ายเงินชดเชยราคารายได้ให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวทุกจังหวัดต้นสัปดาห์

โครงการประกันรายได้มีขั้นตอนดำเนินงานเริ่มจากชาวนาจะต้องขึ้นทะเบียนผู้ปลูกกับกรมส่งเสริมการเกษตรที่เกษตรกรมีภูมิลำเนาอยู่หรือที่ตั้งพื้นที่ทำการผลิต ชาวนาจะต้องผ่านการทำประชาคมจากตำบล โดยคณะกรรมการตรวจสอบระดับตำบลจะดำเนินการประชาคมเพื่อตรวจสอบพื้นที่ทำการผลิต และยืนยันการผลิตของชาวนาหลังจากที่เกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนผู้ปลูกและผ่านการประชาคมแล้วให้นำใบรับรองผลการขึ้นทะเบียนมาทำสัญญาประกันรายได้กับ ธ.ก.ส. เมื่อถึงวันใช้สิทธิ์ที่ระบุไว้ในสัญญา (ส่วนใหญ่มักจะเป็นวันเก็บเกี่ยว) ถ้าราคาอ้างอิงต่ำกว่าราคาประกันชาวนาสามารถขอใช้สิทธิ์ได้รับเงินชดเชยได้ที่ ธ.ก.ส. แต่ถ้าราคาอ้างอิงสูงกว่าราคาประกันชาวนาจะไม่ได้รับการจ่ายเงินชดเชย ตัวอย่างเช่น นายภักดีเป็นเกษตรกรปลูกข้าวเจ้ามีพื้นที่เพาะปลูก 50 ไร่ นายภักดีเข้าร่วมโครงการประกันรายได้ในปี 2552/2553 ซึ่งกำหนดราคาประกันข้าวเปลือกเจ้าที่ 10,000 บาทต่อตัน ธ.ก.ส. จะคำนวณปริมาณผลผลิตจากพื้นที่เพาะปลูกคูณด้วยผลผลิตต่อไร่ (สมมุติผลผลิตเฉลี่ย 700 กิโลกรัมต่อไร่) นายภักดีจะมีผลผลิตทั้งสิ้น 35 ตัน แต่โครงการฯ กำหนดปริมาณประกันสูงสุดข้าวเปลือกเจ้าไม่เกิน 25 ตัน ดังนั้น ธ.ก.ส. จะกำหนดปริมาณผลผลิตที่เข้าร่วมโครงการเท่ากับ 25 ตัน ในการทำสัญญากับ ธ.ก.ส. นายภักดีขอใช้สิทธิ์ชดเชยในวันที่ 20 พฤศจิกายน 2553 ซึ่งตรงกับวันเก็บเกี่ยว เมื่อถึงวันใช้สิทธิ์รัฐบาลประกาศราคาอ้างอิงในช่วง 15-21 พฤศจิกายน 2553 เท่ากับ 8,687 บาทต่อตัน จากการที่ราคาอ้างอิงต่ำกว่าราคาประกัน ทำให้นายภักดีสามารถขอใช้สิทธิ์ได้รับเงินชดเชย $10,000 - 8,687 = 1,313$ บาทต่อตัน หรือเท่ากับ

32,825 บาท จ.ก.ส. จ่ายเงินผ่านบัญชีนายภักดีเป็นเงิน 32,825 บาท โดยนายภักดีไม่ต้องมาขอข้าวเปลือกและสามารถนำข้าวเปลือกไปขายตามตลาดปกติ

นโยบายการแทรกแซงราคาข้าวเป็นนโยบายที่มีความสำคัญสำหรับรัฐบาลเนื่องจากข้าวเป็นสินค้าเกษตรที่ทำรายได้ระดับสูงให้กับประเทศ เป็นสินค้าที่เกี่ยวข้องกับประชากรทั้งประเทศในด้านการบริโภคและเกี่ยวข้องกับการใช้พื้นที่ทำการเกษตร โดยเมื่อเปรียบเทียบกับทุกสาขาอาชีพชาวนาถือว่าเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ แม้ระหว่างอาชีพเกษตรกรรมด้วยกันก็ตามชาวนาก็มีจำนวนมากที่สุด จากเกษตรกรทั้งหมดประมาณ 5.7 ล้านครอบครัวเป็นชาวนาประมาณ 3.7 ล้านครอบครัวหรือประมาณ 65 % นอกจากนี้พื้นที่ที่ใช้ทำนามีมากที่สุดเมื่อเทียบกับเนื้อที่การเกษตรอื่น ๆ คือ มีการทำนาปีประมาณปีละ 57-58 ล้านไร่ หรือประมาณเกือบครึ่งหนึ่งของพื้นที่การเกษตรทั้งประเทศที่มีประมาณ 131 ล้านไร่ ทั้งนี้ ก่อนปีการเพาะปลูก 2544/2545 นโยบายการแทรกแซงราคาข้าวเป็นการรับจำนำในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด แต่ในระยะหลังมีการกำหนดนโยบายการรับจำนำในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดส่งผลต่อโครงสร้างการผลิตและการตลาดข้าว โดยเฉพาะการปลูกข้าวไม่ไวแสงที่มีคุณภาพต่ำเพื่อขายในโครงการรับจำนำ การขยายพื้นที่เพาะปลูกมากกว่าความสนใจเพิ่มผลผลิตต่อไร่ การสูญเสียตลาดส่งออก การเพิ่มต้นทุนการผลิตและต้นทุนการค้า การรั่วไหลของงบประมาณในโครงการรับจำนำข้าวและผลเสียในด้านสิ่งแวดล้อม เช่นมลพิษทางน้ำและดิน รวมถึงโรคระบาดของข้าวก็ตาม (ปีทมาวดี โปชนุกุล ชูชุกี และประชา คุณธรรมดี, 2553 : 1 ; ธีระ วงศ์สมุทร, 2557 : 1)

การส่งออกข้าวให้เป็นอันดับ 1 ของโลกในแง่ของปริมาณอาจจะไม่สำคัญเท่ากับความสามารถในการที่จะทำให้ข้าวสร้างมูลค่าและสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรให้ได้มากที่สุด ในด้านคุณภาพจะเป็นตัวชี้ความยั่งยืนของความสามารถในการแข่งขันของข้าวไทยเป็นอย่างดี เพราะฉะนั้นยุทธศาสตร์ของข้าวไทยทั้งในปัจจุบันและในอนาคตคงจะพิจารณาเฉพาะในด้านของปริมาณการส่งออกข้าวอย่างเดียวไม่ได้ แต่จะต้องพิจารณาถึงเรื่องของการพัฒนาในทุก ๆ ด้านคือ เทคโนโลยี กระบวนการผลิต การลดต้นทุน การสร้างความเชื่อมโยงความต่อเนื่องของกระบวนการนับตั้งแต่การผลิตไปจนถึงการตลาดด้วย (วรรณวิภา พ่วงเจริญ, 2554 : 4) สำหรับประเทศไทย กระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกาได้พยากรณ์ไว้ว่าปริมาณการส่งออกข้าวในปีการค้า 2557 (ปีการผลิต 2556/57) จะมีการค้าขายประมาณ 8.50 ล้านตันข้าวสาร เป็นอันดับที่สองในการส่งออกข้าว รองจากอินเดียโดยมีปริมาณที่เพิ่มขึ้นจากปี 2555 จำนวน 1.50 ล้านตันข้าวสาร หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 21.43 (ดูตารางที่ 1 ประกอบ)

ตารางที่ 1 การพยากรณ์ปริมาณการส่งออกข้าวในปีการค้า 2557

ประเทศ	2552/53	2553/54	2554/55	2555/56	2556/57	% เปลี่ยนแปลง จากปีที่แล้ว
อินเดีย	2,228	4,637	10,250	10,500	10,000	-4.76
ไทย	9,047	10,647	6,945	7,000	8,500	21.43
เวียดนาม	6,734	7,000	7,717	7,200	7,500	4.17
สหรัฐอเมริกา	3,868	3,246	3,305	3,250	3,350	3.08
ปากีสถาน	4,000	3,415	3,399	3,000	3,000	0.00
กัมพูชา	750	860	800	975	1,000	2.56
อูรุกวัย	808	841	1,056	900	900	0.00
บราซิล	430	1,296	1,105	750	850	13.33
อียิปต์	570	320	600	850	850	0.00
พม่า	445	778	690	750	750	0.00
อาร์เจนตินา	468	732	608	550	625	13.64
ออสเตรเลีย	54	311	449	500	520	4.00
จีน	619	487	267	425	350	-17.65
กายานา	298	257	285	345	345	0.00
ปารากวัย	135	208	262	275	250	-9.09
สหภาพยุโรป	278	237	194	200	200	0.00
อื่น ๆ	803	970	1,177	902	912	1.11
รวมทั้งหมด	31,535	36,241	39,109	38,372	39,827	3.79

ที่มา :World Markets & Trade, กระทรวงเกษตร, สหรัฐอเมริกา, ธันวาคม 2556 อ้างถึงในกรมการค้าข้าว, 2556.
 หมายเหตุ : ปี 2555/56 =ประเมินเบื้องต้น ปี 2556/57=พยากรณ์ หน่วยผลผลิต : เมตริกตันข้าวสาร

เมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญของโครงการรับจำนำข้าวและโครงการประกันรายได้แก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ในช่วงตั้งแต่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จนกระทั่งถึงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร สามารถนำมาสรุปได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบโครงการรับจำนำข้าวและประกันรายได้แก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าว

ประเด็น	โครงการรับจำนำข้าว	โครงการประกันรายได้
1. วัตถุประสงค์	ประกันราคาขั้นต่ำเพื่อยกระดับราคา ในต้นฤดู โดยรัฐตั้งปริมาณข้าวออก จากตลาดเป็นการบิดเบือนกลไกตลาด	ประกันความเสี่ยงกรณีราคาตกต่ำโดย การซื้อขายข้าวยังเป็นไปตามกลไก ตลาด
2. เงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการ 2.1 คุณสมบัติเกษตรกร	เกษตรกรต้องมีหนังสือรับรอง เกษตรกร ไม่กำหนดจำนวนเกษตรกร ต่อครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการได้	เหมือนโครงการจำนำข้าว แต่มีเงื่อนไข เข้มงวดขึ้น เช่นต้องขึ้นทะเบียนผู้ปลูก และชาวนาจะต้องผ่านการทำ ประชาคมจากตำบลว่ามีการผลิตข้าว จริง และเกษตรกรแต่ละครอบครัว สามารถเข้าร่วมโครงการได้ 1 คน เท่านั้น
2.2 ปริมาณผลผลิต	ไม่กำหนดเพดานปริมาณข้าวสูงสุด ที่แต่ละรายจะเข้าร่วมได้ แต่กำหนด วงเงินรับจำนำสูงสุด	กำหนดเพดานปริมาณข้าวสูงสุด ที่แต่ละรายจะเข้าร่วมได้
3. ขั้นตอนการดำเนินงาน	เกษตรกรต้องนำข้าวไปขายในโรงสี ที่เข้าร่วมโครงการแต่ไม่ต้องเสียเวลา ในการตรวจสอบคุณสมบัติเกษตรกร แต่รัฐบาลมีขั้นตอนเพิ่มขึ้นในการจ้างสี เก็บรักษา ตรวจสอบคุณภาพ และ ระบายสต็อกข้าว	เกษตรกรไม่ต้องนำข้าวไปขายแต่ต้อง เสียเวลานานการตรวจสอบคุณสมบัติ เกษตรกรในขั้นตอนการทำประชาคม และการรับใบรับรองแต่รัฐบาลไม่ต้อง จ้างสีข้าว เก็บรักษา ตรวจสอบ คุณภาพ และระบายสต็อก
4. งบประมาณ	ต้นทุนการเงินประกอบด้วย วงเงินรับ จำนำ และค่าใช้จ่ายในการบริหาร จัดการ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการสีแปร สภาพ ค่าขนส่ง ค่าเช่าโกดัง ค่าเก็บ รักษา ค่าระบายสต็อก ค่าใช้จ่าย ดำเนินงานอื่น ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายจัด ทะเบียน ค่าใช้จ่ายในการจำนำและ ขาดทุนจากการขายข้าว	ต้นทุนการเงินประกอบด้วย ค่าใช้จ่าย ในการจ่ายเงินชดเชย และค่าใช้จ่ายใน การดำเนินการ เช่น ค่าใช้จ่ายจัด ทะเบียน และตรวจสอบความถูกต้อง ของเกษตรกร

ประเด็น	โครงการรับจำนำข้าว	โครงการประกันรายได้
5. ผู้ได้รับประโยชน์	<ul style="list-style-type: none"> - ชาวนาทุกคน (รายใหญ่และรายเล็กและรายเล็กและบริโภคนเอง) - โรงสี (กำไรจากสีข้าว/ค่าเช่าโกดัง) - โกดังกลางและตรวจสอบคุณภาพข้าว (กำไรจากค่าเก็บรักษา) - ผู้ส่งออก (กำไรจากการประมูลข้าวในราคาต่ำกว่าตลาด) 	ชาวนาทุกคน (รวมรายเล็กและบริโภคนเอง)
6. ช่องทางทุจริต	การจดทะเบียนพื้นที่ปลูกข้าวสูงเกินจริง การสวมสิทธิ์เกษตรกร โรงสีกดราคาซื้อ การลักลอบนำข้าวคุณภาพดีของรัฐไปขายแล้วนำข้าวที่มีคุณภาพต่ำกว่ามาเข้าโกดังแทน การระบายข้าวสารในสต็อกไม่โปร่งใส	การแจ้งจะทะเบียนไม่ตรงความจริง และการประชาคมที่เกษตรกรไม่กล้าคัดค้านเกษตรกรที่แจ้งจดทะเบียนไม่ถูกต้อง การซื้อขายข้าวเป็นไปตามกลไกตลาด ชาวนาไม่พัฒนาคุณภาพข้าว และปลูกข้าวปีละ 2 ครั้ง หรือมากกว่า
7. ผลกระทบ 7.1 ตลาดค้าข้าว 7.2 คุณภาพข้าว	ทำลายกลไกทำงานของตลาดข้าวเปลือก และตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า	การกำหนดเงื่อนไขขั้นต่ำข้าวอายุสั้น การตรวจสอบคุณสมบัติเกษตรกร และการไม่ต้องรับซื้อข้าวทำให้ลดปัญหาการสวมสิทธิ์ และลดผลกระทบต่อคุณภาพข้าว
7.3 ราคาข้าว	ชาวนาไม่พัฒนาคุณภาพข้าวและเร่งปลูก ข้าวอายุสั้น และการสวมสิทธิ์ลักลอบข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านทำให้มีการปลอมปนข้าวหอมมะลิ	ไม่กระทบต่อราคาข้าวส่งออก
8. การปรับโครงสร้างการผลิต	ราคาข้าวส่งออกเพิ่มขึ้นในช่วงรัฐซื้อข้าว ราคาข้าวส่งออกเพิ่มขึ้นในช่วงรัฐซื้อข้าว และลดลงในช่วงระบายข้าว	ไม่มีการปรับโครงสร้างการผลิต แต่มีข้อมูลว่าอาจเกิดกรณีที่เกษตรกรไม่ใส่ใจในคุณภาพข้าวที่เพาะปลูกจนใช้ปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่เป็นต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้นมาก

ประเด็น	โครงการรับจำนำข้าว	โครงการประกันรายได้
9. ช่วงเวลาดำเนินนโยบาย	ไม่มีการปรับโครงสร้างการผลิตแต่ในโมเดลใหม่ของการรับจำนำที่คู่มา กับบัตรเครดิตเกษตรกร อาจทำให้ การพึ่งพิงปัจจัยการผลิตจากบริษัท เกษตรเพิ่มสูงขึ้นอันเนื่องมาจาก สามารถใช้บัตรเครดิตเกษตรกรซื้อ ปัจจัยการผลิตปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ได้ สะดวก	หนึ่งปีกว่าหลังเริ่มโครงการในเดือน พฤศจิกายน 2552
10. พรรคการเมืองเจ้าของนโยบาย	ตลอดหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา เว้นแต่ ช่วงรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ พรรคไทยรักไทย+พลังประชาชน+ เพื่อไทย	พรรคประชาธิปัตย์

(ที่มา : ปรับปรุงจาก อีสริยา บุญญะศิริ. นโยบายแทรกแซงราคาข้าว : โครงการรับจำนำและประกันรายได้, 2554 : 40-41., มุลนิธิชีววิถี. ประมวลนโยบายการจัดการผลผลิตทางการเกษตร การรับจำนำข้าว VS. การประกันรายได้เกษตรกร, 2554 : 17.)

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับราคาข้าวของไทย

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับราคาข้าวของไทยนั้นจะเกี่ยวข้องกับ ทฤษฎีหลายๆทฤษฎีโดยขออธิบาย ดังต่อไปนี้

1. ทฤษฎีตลาดแข่งขันสมบูรณ์

สำหรับตลาดที่หน่วยผลิตเป็นผู้รับราคาหรือเรียกว่าตลาดผู้รับราคา (Price Taker Market) ซึ่งมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (Perfectly Competition Market) ซึ่งตลาดที่มีคุณสมบัติเป็นตลาด ผู้รับราคาก็คือตลาดสินค้าหรือบริการที่ประกอบด้วยเงื่อนไขต่อไปนี้ (สถาบันพัฒนาความรู้ตลาดทุน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2548 : 163 ; วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, 2553 : 80)

1) ผู้ขายและผู้ซื้อที่มีจำนวนมากราย การซื้อขายของแต่ละรายเป็นปริมาณสินค้าเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนซื้อขายของทั้งตลาดดังนั้นการเปลี่ยนแปลงปริมาณซื้อขายของผู้ซื้อและผู้ขายรายใดรายหนึ่งจึงไม่ทำให้ อุปสงค์ของตลาดเปลี่ยนแปลงและไม่ส่งผลกระทบต่อราคาตลาด

2) สินค้ามีลักษณะและคุณภาพใกล้เคียงกันมาก (Homogeneous Product) หมายความว่า ในสายตาของผู้ซื้อเห็นว่าสินค้านี้คล้ายคลึงกันของผู้ขายแต่ละรายไม่แตกต่างกันจะซื้อจากผู้ขายรายใดก็ได้ トラบเท่าที่ขายตามราคาตลาด

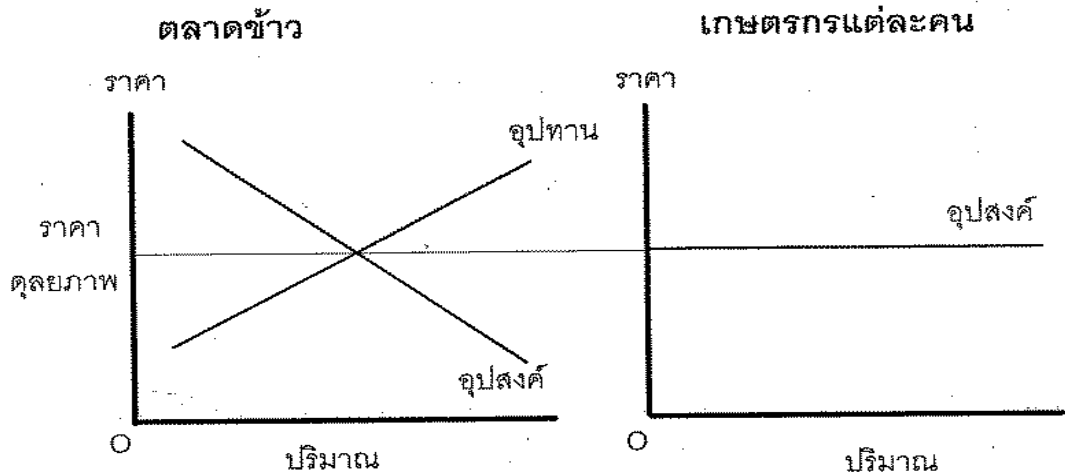
- 3) ผู้ผลิตรายใหม่ ๆ สามารถเข้าสู่ตลาดได้โดยง่าย (Free Entry)
- 4) สามารถเคลื่อนย้ายสินค้าไปยังที่ต่าง ๆ ได้สะดวกโดยเสียค่าใช้จ่ายต่ำ (Free Mobility)
- 5) ผู้ซื้อและผู้ขายสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับตลาด (เช่น ราคาสินค้าในแต่ละพื้นที่ได้สะดวกเสมอกัน

(Perfect Knowledge)

จากลักษณะทั้ง 5 ประการ ของตลาดแข่งขันสมบูรณ์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นตลาดที่หาได้ยากในโลกแห่งความเป็นจริง เท่าที่ปรากฏก็มีเพียงตลาดที่ใกล้เคียงกับตลาดแข่งขันสมบูรณ์ซึ่งได้แก่ตลาดผลผลิตเกษตรบางอย่าง เช่น ข้าว ข้าวโพด ยางพารา เป็นต้น

จากลักษณะข้อแรกของตลาดแข่งขันสมบูรณ์ข้างต้นแสดงว่าผู้ขายแต่ละรายไม่สามารถกำหนดราคาสินค้าได้ตามใจชอบแต่จะต้องขายตามราคาตลาด (Price taker) ซึ่งเป็นราคาดุลยภาพเกิดจากอุปสงค์และอุปทานของตลาดตัดกัน (สมมุติว่าลักษณะตามปกติทั่วไป) ดังนั้นเส้นอุปสงค์ที่ผู้ขายแต่ละรายเผชิญอยู่จึงเป็นเส้นตรงขนานกัน แขนงนอน หมายความว่าผู้ขายแต่ละรายสามารถขายสินค้าในปริมาณเท่าใดก็ได้ตามราคาดังนั้น

ทั้งนี้ขอยกตัวอย่างประกอบดังต่อไปนี้ (ชัยวุฒิ ชัยพันธุ์, 2546 : 84-85) เกษตรกรผู้ปลูกข้าว มีที่อยู่ 25 ไร่ เก็บเกี่ยวข้าวได้ 4 เกวียน (ตัน) แล้วนำไปขายให้กับโรงสี เกษตรกรจะไม่สามารถกำหนดราคาได้ว่าจะขายในราคาเท่าใด แต่ทางโรงสีจะเป็นผู้แจ้งราคาตลาดให้ทราบ เกษตรกรทำได้แต่เพียงตัดสินใจว่าจะขายหรือไม่ขาย ถ้าไม่ขายก็ยังมีเกษตรกรรายอื่นคอยต่อแถวเข้าคิวเพื่อที่จะขายข้าวของตัวเองอีกเป็นจำนวนมาก หมายความว่าข้าวเพียง 4 ตันนั้นเป็นส่วนน้อยมากของปริมาณข้าวที่ซื้อขายกันในตลาด ในกรณีอย่างนี้เรียกเกษตรกรว่า เป็นผู้ผลิตที่มีการแข่งขันและเป็นผู้ที่ต้องยอมรับราคาตลาด (Price Takers) ซึ่งจะไม่มีอิทธิพลในการกำหนดราคาซื้อขายในตลาดเกษตรกรทุกรายจะต้องซื้อขายในราคาที่กำหนดโดยอุปสงค์และอุปทานตลาดในกรณีนี้ เส้นอุปสงค์ของตลาดกับของเกษตรกรแต่ละคนนั้นจะแตกต่างกัน กล่าวคือ เกษตรกรคนใดคนหนึ่ง จะมีเส้นอุปสงค์เป็นเส้นขนานกับแกนนอน แม้ว่าเส้นอุปสงค์ของตลาดข้าว (ของเกษตรกรทุกคน) จะเป็นไปตามกฎอุปสงค์ก็ตาม คือจะเอียงจากซ้ายไปขวา และจากบนลงล่าง แสดงว่าปริมาณซื้อจะมากขึ้นเมื่อราคาลดลง ดังภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 2 เส้นอุปสงค์ของข้าว

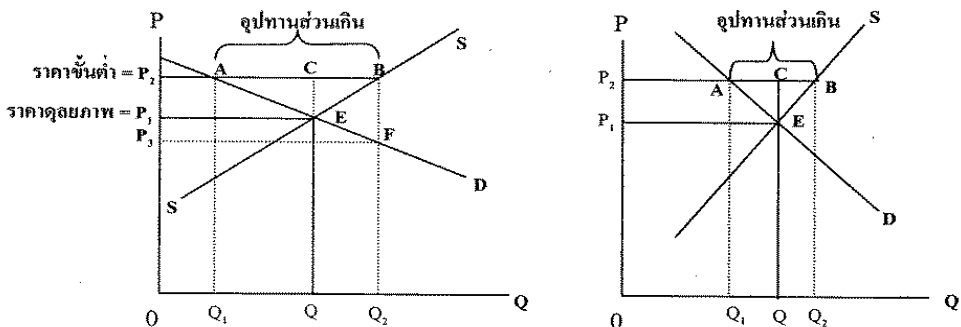
ดังภาพประกอบ 2 จะเห็นได้ว่า อุปสงค์ของตลาดข้าวจะมีความลาดเอียงจากบนลงล่างและจากซ้ายไปขวา หรือเรียกกว่ามีความลาดเอียงเป็นลบเสมอ ในขณะที่เส้นอุปสงค์ของเกษตรกรคนใดคนหนึ่งจะเป็นเส้นขนานกับแกนนอน เพราะเกษตรกรแต่ละคนเป็นผู้ผลิตที่มีการแข่งขัน และไม่มีพลังตลาดจึงต้องเป็นผู้ที่ต้องยอมรับราคาตลาด

(1) การประกันราคาขั้นต่ำ

โดยทั่วไปแล้วรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนามักจะนำการประกันราคาขั้นต่ำมาประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาราคาสินค้า

เกษตรกรต่ำ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรให้สามารถขายสินค้าเกษตรได้ในระดับราคาที่สูงขึ้น (Thompron, R.L., เว็บไซต์) การประกันราคาขั้นต่ำ (Price Support) เป็นนโยบายช่วยเหลือผู้ผลิตโดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรที่ได้รับความเดือดร้อนเมื่อราคาสินค้าตกต่ำมาก ทั้งนี้เนื่องจากผลิตผลทางเกษตรกรรมควบคุมได้ยาก ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับดินฟ้าอากาศ หากปีใดผลิตสินค้าได้มากหรือกรณีที่มีสินค้าเหลือล้นตลาดมาก ราคาจะตกต่ำอย่างมาก รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าช่วยเหลือ โดยการประกันราคาขั้นต่ำหรือการกำหนดราคาขั้นต่ำหรือการควบคุมราคาขั้นต่ำ (Minimum Price Control) หมายถึง การที่รัฐบาลบังคับให้ขายสินค้าในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดหรือราคาดุลยภาพ โดยรัฐบาลอาจประกาศรับประกันราคาพืชผลที่เกษตรกรผลิตขึ้นในฤดูกาลเพาะปลูกนั้น ๆ ให้ราคาที่สูงกว่าราคาซื้อขายกันอยู่ในตลาด และออกกฎหมายประกาศบังคับใช้ทั่วประเทศให้ผู้ซื้อทุกรายซื้อสินค้านั้นในราคาประกันที่รัฐบาลกำหนดไว้ จะรับซื้อในราคาที่ต่ำกว่าราคาประกันไม่ได้ถือว่าไม่ความผิดตามกฎหมาย หากเกษตรกรไม่สามารถขายสินค้าแก่พ่อค้าในราคาประกันได้หมด รัฐบาลจะดำเนินการรับซื้อสินค้าที่เหลือโดยไม่จำกัดจำนวนหรือจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่เกษตรกร

สำหรับกรณีที่รัฐบาลดำเนินการรับซื้อผลผลิตเฉพาะในบางท้องที่ ณ ตำบล หรืออำเภอแห่งหนึ่งแห่งใด เรียกว่า “การพยุงราคา” ซึ่งผู้ซื้อรายอื่น ๆ ไม่จำเป็นต้องรับซื้อในราคาที่พยุงไว้ แต่จะรับซื้อในราคาเท่าใดก็ได้ที่รัฐจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับ อย่างไรก็ตามการประกันราคาขั้นต่ำหรือการกำหนดราคาขั้นต่ำหรือการพยุงราคานี้จะทำให้เกิดปัญหาอุปทานส่วนเกิน ดังภาพประกอบ 3 (สุจิตรา กุลประสิทธิ์, 2552 : 87-88)



(ก) อุปสงค์และอุปทานมีความยืดหยุ่นมาก (ข) อุปสงค์และอุปทานมีความยืดหยุ่นน้อย

ภาพประกอบ 3 การประกันราคาขั้นต่ำ

จากภาพประกอบ 3 จะเห็นได้ว่ารูป (ก) เส้นอุปสงค์และอุปทานมีความยืดหยุ่นมากกว่ารูป (ข) และกำหนดให้ทั้ง 2 รูป มีราคาตลาดหรือราคาดุลยภาพ ณ ราคา OP_1 ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าเป็นราคาที่ต่ำเกินไป จึงเข้ามาแทรกแซงโดยการประกาศประกันราคาขั้นต่ำให้สูงกว่า OP_1 สมมุติว่า รัฐบาลประกันราคาขั้นต่ำเท่ากับ OP_2 จะมีอุปสงค์เท่ากับ OQ_1 แต่อุปทานมีเท่ากับ OQ_2 ทำให้เกิดอุปทานส่วนเกินสินค้าเหลือล้นตลาดเท่ากับ Q_1Q_2 หรือ AB ดังนั้นเพื่อให้ราคา OP_2 เป็นราคาที่มีเสถียรภาพ รัฐบาลจำเป็นต้องใช้มาตรการพยุงราคาหรือการให้เงินอุดหนุนควบคู่กันไปเพื่อขจัดอุปทานส่วนเกินให้หมดไป โดยดำเนินมาตรการได้หลายวิธีดังนี้

2.1 ลดอุปทานเพื่อจำกัดปริมาณการผลิต โดยการชักชวนให้ผู้ผลิตหรือเกษตรกรลดการผลิตลง หรือส่งเสริมให้เกษตรกรหันไปปลูกพืชชนิดอื่นที่ให้รายได้ดีกว่า

2.2 รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุน (Subsidy) ให้แก่ผู้ผลิตหรือเกษตรกร โดยรัฐบาลจ่ายเงินชดเชยเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาตลาดให้แก่เกษตรกรซึ่งเท่ากับ P_2P_1 (งบประมาณที่รัฐบาลใช้ในการอุดหนุนทั้งหมดเท่ากับพื้นที่ $\square P_2CEP_1$) เพื่อปล่อยให้มีการซื้อขายในราคาตลาด OP_1 และปริมาณ OQ เหมือนเดิม

2.3 รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนให้ผู้ผลิตเท่ากับพื้นที่ $\square P_3P_2BF$ เพื่อให้ผู้ผลิตสามารถขายสินค้าได้ปริมาณ OQ_2 ซึ่งผู้บริโภคจะซื้อสินค้าทั้งหมดจำนวน OQ_2 ณ ระดับราคา OP_3

2.4 เพิ่มอุปสงค์โดยรัฐบาลจะใช้มาตรการเสริมรับซื้อสินค้าที่เหลือไว้ทั้งหมดในราคาประกันขั้นต่ำ เพื่อขจัดอุปทานส่วนเกิน กล่าวคือ รัฐบาลจะรับซื้ออุปทานส่วนเกินเท่ากับ AB ในราคาประกัน OP_2 อย่างไม่จำกัดจำนวน ซึ่งรัฐบาลจะต้องใช้งบประมาณทั้งหมดเท่ากับพื้นที่ $\square ABQ_2Q_1$

มาตรการแต่ละวิธีรัฐบาลจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนน้อยแตกต่างกัน ดังนั้นการที่รัฐบาลจะใช้ นโยบายกำหนดราคาขั้นต่ำให้บรรลุผล รัฐบาลต้องมีความพร้อมทั้งด้านเงินทุนและมาตรการรองรับปัญหาเกิดขึ้นตามมา ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานของสินค้านั้น จากภาพประกอบ 3 (ข) จะเห็นได้ว่าอุปสงค์และอุปทาน มีความยืดหยุ่นน้อยทำให้เกิดอุปทานส่วนเกินน้อยกว่า ภาพประกอบ 3 (ก) รัฐบาลสามารถขจัดอุปทานส่วนเกินให้หมดไปได้ง่ายกว่า รัฐบาลจึงมักจะประกันราคาขั้นต่ำเฉพาะสินค้าที่มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานน้อย ซึ่งส่วนมากจะใช้การประกันราคาขั้นต่ำกับสินค้าหรือผลผลิตทางการเกษตรกรรม เช่น การประกันราคาข้าวเปลือก เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลอาจใช้นโยบายกำหนดราคาขั้นต่ำนี้ สำหรับการประกันค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชากรส่วนใหญ่ให้ดีขึ้น

สำหรับการประกันราคาขั้นต่ำที่รัฐบาลไทยมักจะใช้ในการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรโดยเฉพาะข้าวมี 2 วิธี ได้แก่

1) การประกันราคาขั้นต่ำโดยรัฐบาลรับซื้ออุปทานส่วนเกิน หรือการรับจํานําสินค้าเกษตร

การประกันราคาขั้นต่ำโดยรัฐบาลรับซื้ออุปทานส่วนเกิน หมายถึง การที่รัฐบาลประกาศราคาประกันให้สูงกว่าราคาตลาดในขณะนั้น และบังคับให้ผู้ซื้อทุกรายซื้อสินค้านั้นในราคาประกัน มิฉะนั้นจะมีความผิดตามกฎหมาย และถ้าหากเกษตรกรไม่สามารถขายผลผลิตแก่พ่อค้าในราคาประกันได้รัฐบาลก็จะรับซื้อโดยไม่จำกัดจำนวน และนำมาเก็บสต็อกไว้เพื่อนำออกมาขายในช่วงที่ผลผลิตออกสู่ตลาดน้อย (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อ้างถึงในวิ

กานดา วรรณวิเศษ, 2554 : 8) สำหรับการประกันราคาขั้นต่ำโดยรัฐบาลรับซื้ออุปทานส่วนเกินที่นำมาใช้ในการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร คือ การรับจํานาสินค้าเกษตร

การรับจํานาสินค้าเกษตรของไทยเริ่มมาตั้งแต่ปีการเพาะปลูก 2524/25 เนื่องจากรัฐบาลต้องการช่วยเหลือชาวนาที่ประสบปัญหาหาราคาข้าวตกต่ำจากภาวะข้าวล้นตลาดในช่วงฤดูกาลเก็บเกี่ยว ที่มีผลผลิตออกสู่ตลาดพร้อมกัน วิธีการคือให้ชาวนานำข้าวเปลือกมาจํานาไว้กับรัฐบาลในช่วงฤดูกาลเก็บเกี่ยวที่มีผลผลิตออกสู่ตลาดพร้อม ๆ กันเป็นจํานวนมาก จนเมื่อข้าวในตลาดมีราคาสูงขึ้นก็ค่อยนำเงินมาไถ่ถอนข้าวเปลือกออกไปเพื่อนำไปขายพร้อมจ่ายดอกเบี้ยให้แก่รัฐบาล ซึ่งคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร แต่หากไม่มาไถ่ถอนในเวลาที่กำหนดข้าวเปลือกที่นำมาจํานาก็จะตกเป็นของรัฐ ซึ่งจะนำออกจําหน่ายต่อไป แต่ตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมาโครงการรับจํานาข้าวเปลือกถูกปรับเปลี่ยนจากเดิมที่เป็นมาตรการเสริมเพื่อชะลอปริมาณข้าวเปลือกที่ออกสู่ตลาดและรักษาระดับราคามาเป็นการแทรกแซงกลไกตลาดโดยขยายโครงการให้ใหญ่ขึ้น และกำหนดราคาจํานาให้สูงกว่าราคาตลาดทำให้ชาวนาส่วนใหญ่ที่นำข้าวเปลือกมาเข้าร่วมโครงการไม่มาไถ่ถอนออกไป เป็นการสร้างภาระให้กับรัฐบาลเป็นข้าวเปลือกคงเหลือในคลังของรัฐบาลซึ่งแต่ละปีมีจํานวนเพิ่มขึ้น หลังจากนั้นเป็นต้นมาโครงการรับจํานาสินค้าเกษตรก็เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาหาราคาตกต่ำที่เกษตรกรพึงพอใจ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเขต 6 ชลบุรี อ้างถึงในวิกานดา วรรณวิเศษ, 2554 : 8)

2) การประกันราคาขั้นต่ำโดยรัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่เกษตรกร หรือการประกันราคาสินค้า

เกษตร

การประกันราคาขั้นต่ำโดยรัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่เกษตรกร หมายถึง การที่รัฐบาลปล่อยให้มีการซื้อขายตามกลไกราคาในตลาดตามปกติ แต่รัฐบาลจะกำหนดราคาประกันขั้นต่ำไว้ถ้าหากปล่อยราคาตลาดต่ำกว่าราคาขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนด รัฐบาลจะจ่ายเงินชดเชยให้เกษตรกรเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาตลาด (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อ้างถึงในวิกานดา วรรณวิเศษ, 2554 : 11) สำหรับการประกันราคาขั้นต่ำโดยรัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่เกษตรกรที่นำมาใช้ในการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร คือ การประกันราคาสินค้าเกษตร

การประกันราคาสินค้าเกษตรถูกนำมาใช้ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งเป็นการนำการประกันราคาข้าวเปลือกมาใช้แทนการรับจํานาข้าวเปลือก เพื่อแก้ไขปัญหาการคอร์ปชั่นที่เคยเกิดขึ้นในโครงการรับจํานาข้าวเปลือกของรัฐบาลชุดก่อนหน้านั้น วิธีการคือ เกษตรกรต้องมาขึ้นทะเบียนและทำสัญญาประกันราคาขั้นต่ำในช่วงฤดูกาลเพาะปลูกกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เมื่อถึงกำหนดระยะเวลาประกัน หลังจากนั้นทำการซื้อขายปกติตามราคาตลาด หากราคาขายในตลาดต่ำกว่าราคาประกันเกษตรกรจะได้รับเงินส่วนต่างสำหรับเกณฑ์ในการใช้คำนวณราคาประกันจะพิจารณาจากราคาก่อนฤดูกาลเพาะปลูก ต้นทุนการผลิตของเกษตรกร บวกกำไรที่เกษตรกรสามารถอยู่ได้ เป็นต้น

ทำไมรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จึงเลือกใช้นโยบายการรับจํานาข้าว

เหตุผลที่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เลือกใช้นโยบายรับจํานาข้าว มี 2 เหตุผลประกอบด้วยเหตุผลทางการเมือง และเหตุผลทางด้านเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตชาวนาไทย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้คือ

1) เหตุผลทางด้านการเมือง

เนื่องจากการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 พรรคเพื่อไทยได้นำเสนอ นโยบายประชานิยมในด้านต่าง ๆ ต่อประชาชน หนึ่งในนโยบายประชานิยมที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง คือ การรับจำนำข้าวเปลือก โดยได้นำเสนอว่าจะรับจำนำข้าวเปลือกเจ้าเกวียนละ 15,000 บาท และรับจำนำ ข้าวเปลือกหอมมะลิเกวียนละ 20,000 บาท เมื่อพรรคเพื่อไทยได้เป็นผู้นำจัดตั้งรัฐบาลและได้แถลงนโยบายของ รัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 ได้นำนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกตามที่ได้รณรงค์หาเสียงไว้ กับประชาชน มาบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. นโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก

ยกระดับราคาสินค้าเกษตรและให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยดูแลราคาสินค้าเกษตรให้มี เสถียรภาพที่เหมาะสม คำนึงถึงกลไกการตลาดโลก โดยใช้วิธีบริหารจัดการทางการตลาดและกลไกตลาดซื้อขาย ล่วงหน้า รวมทั้งผลักดันให้เกษตรกรสามารถขายสินค้าเกษตรได้ในราคาสูงเพียงพอเมื่อเทียบกับต้นทุน และนำ ระบบรับจำนำสินค้าเกษตรมาใช้ในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร เริ่มต้นจากการรับจำนำ ข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิ ความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาเกวียนละ 15,000 บาทและ 20,000 บาท ตามลำดับ พร้อมทั้งจัดให้มีการเยียวยาความเสียหายของพืชผลจากภัยธรรมชาติให้แก่เกษตรกร การจัดทำ ระบบทะเบียนครัวเรือนเกษตรกรให้สมบูรณ์ และการออกบัตรเครดิตสำหรับเกษตรกร (สำนักงานเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี อ้างถึงในวิกานดา วรรณวิเศษ, 2554 : 2)

วิธีดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

หลังจากรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว ได้ดำเนินโครงการรับ จำนำข้าวเปลือกตามที่แถลงไว้โดยมอบหมายให้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กชช.) รับผิดชอบในการ ดำเนินการกำหนดกรอบ ชนิด ราคา ปริมาณ ระยะเวลา วิธีการ หลักเกณฑ์และเงื่อนไข การรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้มีมติอนุมัติกรอบ ชนิด ราคา ปริมาณ ระยะเวลา วิธีการ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2554 และ ได้นำมาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2554 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้รับทราบและให้ดำเนินการรับจำนำ ได้ สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 ของ รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีสาระสำคัญ ดังนี้ (กระทรวงพาณิชย์กรมการค้าภายใน อ้างถึงในวิกานดา วรรณวิเศษ, 2554 :4-7)

1. ชนิดและราคารับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 ข้าวเปลือกที่รับจำนำมีเพียง 5 ชนิด ได้แก่ ข้าวเปลือกหอมมะลิ ข้าวเปลือกหอมจังหวัด ข้าวเปลือกปทุมธานี ข้าวเปลือกเหนียว และข้าวเปลือกเจ้าโดยแต่ละชนิดมีราคารับจำนำที่แตกต่างกัน ดังแสดงไว้ในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงชนิดและราคารับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55

หน่วย : บาท/ตัน

ชนิดข้าว	จำนำใบประทวน
ข้าวเปลือกหอมมะลิ (42 กรัม)	20,000
ข้าวเปลือกหอมจังหวัด (40 กรัม) (ข้าวหอมมะลินอกพื้นที่ 23 จังหวัด)	18,000
ข้าวเปลือกปทุมธานี (42 กรัม)	16,000
ข้าวเปลือกเหนียว 10% เมล็ดยาว	16,000
ข้าวเปลือกเหนียว 10 % เมล็ดสั้น	15,000
ข้าวเปลือกเจ้า 100%	15,000
ข้าวเปลือกเจ้า 5%	14,800
ข้าวเปลือกเจ้า 10%	14,600
ข้าวเปลือกเจ้า 15%	14,200
ข้าวเปลือกเจ้า 25%	13,800

ทั้งนี้ ราคารับจำนำข้างต้นให้ปรับเพิ่ม-ลดตามจำนวนกรัม ในอัตรากรัมละ 200 บาท
 (ที่มา : กระทรวงพาณิชย์ กรมการค้าภายใน. ราคารับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55)

2. เป้าหมายการรับจำนำ ไม่ได้จำกัดปริมาณข้าวเปลือกที่รับจำนำทั้งโครงการ ส่วนปริมาณข้าวเปลือกที่เกษตรกรแต่ละรายจะจำนำได้ก็ไม่จำกัดจำนวนเช่นกัน

3. หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 ได้แก่ องค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์ (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.)

4. วิธีการรับจำนำ

4.1 ให้องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อการเกษตรรับสมัครโรงสี/ตลาดกลางเข้าร่วมโครงการเป็นจุดรับฝากข้าวเปลือกและจ่ายใบประทวนให้เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจำนำ

4.2 ให้โรงสี/ตลาดกลางที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเจ้า ข้าวเปลือกหอมจังหวัดและข้าวเปลือกปทุมธานี เฉพาะใบประทวนเท่านั้น

ในกรณีการรับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิและข้าวเปลือกเหนียวให้รับจำนำใบประทวนเท่านั้น แต่อาจพิจารณาให้มีการรับจำนำยุ่งฉางเฉพาะในพื้นที่ที่มียุ่งฉางเก็บรักษาและมีการดูแลได้มาตรฐานโดยในอดีตไม่เคยมีปัญหาสร้างความเสียหายให้ภาครัฐเท่านั้น ตามหลักเกณฑ์และมติของคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว

4.3 เกษตรกรใบประทวนไปจำนำกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรต้องจ่ายเงินให้เกษตรกร ภายใน 3 วันทำการ

4.4 โรงสีที่รับฝากข้าวเปลือกไว้ดำเนินการสีแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารส่งมอบเข้าโกดังกลางตามหลักเกณฑ์และมติของคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว สำหรับตลาดกลางที่เข้าร่วมโครงการฯ ให้เก็บรักษาข้าวเปลือกไว้ในโกดังที่องค์การคลังสินค้า/องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรกำหนดเป็นโกดังกลาง

5. ระยะเวลาดำเนินการรับจำนำ 7 ตุลาคม 2554 - 29 กุมภาพันธ์ 2555 (ภาคใต้ 1 กุมภาพันธ์ 2554 - 31 กรกฎาคม 2555) ระยะเวลาไถ่ถอน 4 เดือน นับถัดจากเดือนที่รับจำนำ ระยะเวลาโครงการ 7 ตุลาคม 2554 -30 กันยายน 2555

6. หลักเกณฑ์การรับจำนำ

6.1 เกษตรกรผู้มีสิทธิจำนำ จะต้อง (1) มีหนังสือรับรองเกษตรกรจากกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งผ่านการทำประชาคมและเกษตรกรลงชื่อรับรองตัวเอง พร้อมเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตร และปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายลงชื่อรับรองด้วย (2) เป็นข้าวเปลือกที่เกษตรกรเพาะปลูกเองในปีการผลิต 2554/55 และ (3) เป็นลูกค้า ธ.ก.ส.

6.2 พื้นที่รับจำนำ เกษตรกรจำนำได้ในพื้นที่จังหวัดของตนเท่านั้น ยกเว้นตำบลติดต่อกันโดยให้คณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำในระดับจังหวัดที่เป็นพื้นที่เพาะปลูกในจังหวัดนั้นของเกษตรกรพิจารณาอนุมัติ ห้ามโรงสีและตลาดกลางจำนำข้ามเขตและเปิดจุดรับจำนำนอกพื้นที่ ยกเว้นกรณีจำเป็นให้คณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำในระดับจังหวัดพิจารณาเห็นชอบก่อนดำเนินการ

6.3 การเข้าร่วมโครงการของโรงสีและตลาดกลาง โครงการรับจำนำข้าวเปลือกให้ความสำคัญกับโรงสี/ตลาดกลางที่ได้รับการจัดเกรดว่าให้ความร่วมมือทางราชการสูงเป็นลำดับแรก โดยตลาดกลางต้องมีศักยภาพในการรับฝากข้าวเปลือกและโรงสีต้องมีศักยภาพในการรับฝากและแปรสภาพข้าวเปลือก โดยทั้งโรงสีและตลาดกลางต้องมีอุปกรณ์เครื่องชั่งน้ำหนักครบทุก เครื่องวัดความชื้นข้าวอย่างน้อย 2 เครื่อง และมีเครื่องมือตรวจสอบคุณภาพข้าวเปลือกที่เพียงพอต่อการใช้งาน รวมทั้งมีเครื่องอบลดความชื้นหรือลานตาก มีสถานที่เก็บข้าวอยู่ในบริเวณเดียวกันกับโรงสีหรือตลาดกลางและไม่มีภาระค้างส่งมอบข้าวในโครงการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาลที่ผ่าน ๆ มา

กรณีเป็นโรงสีสหกรณ์การเกษตร จะต้องมีความสามารถในการรับฝากอบลดความชื้นและสีแปรสภาพข้าวเปลือก รวมทั้งต้องได้รับการรับรองจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าเป็นผู้มีความสามารถเข้าร่วมโครงการได้ โดยให้คณะกรรมการของสหกรณ์ทั้งคณะเป็นผู้กำกับดำเนินการเข้าร่วมโครงการ

สำหรับโรงสี/ตลาดกลางที่เข้าร่วมโครงการในปีก่อน ๆ ที่ถูกองค์การคลังสินค้า/องค์การตลาดเพื่อการเกษตร และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรฟ้องร้องดำเนินคดีกรณีกระทำความผิดร้ายแรง เช่น ลักทรัพย์หรือยักยอกทรัพย์ รวมทั้งโรงสี/ตลาดกลางที่ยังไม่ได้รับการปลดจากบัญชีดำขององค์การคลังสินค้า/องค์การตลาดเพื่อการเกษตร รวมทั้งยังอยู่ระหว่างการฟ้องร้องดำเนินคดีทางแพ่งหรืออาญา ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการรับจำนำได้ ทั้งนี้โรงสีที่เข้าร่วมโครงการจะต้องติดตั้งโทรทัศน์วงจรปิดไว้ในบริเวณที่สามารถบันทึกภาพกิจกรรมการดำเนินการรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรสถานที่เก็บข้าวตามโครงการให้เห็นได้ชัดเจน ตลอด

ระยะเวลาโครงการรวมทั้งสามารถเชื่อมโยงภาพกิจกรรมให้ศูนย์ Operation Room ของฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้ด้วย

โรงสีและตลาดกลางที่จะเข้าร่วมโครงการต้องได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการระดับจังหวัดแล้ว และแจ้งหน่วยงานปฏิบัติ องค์การคลังสินค้า/องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรพิจารณาอนุมัติโดยโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ จะรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรได้ไม่เกิน 30 เท่าของกำลังการผลิตและโรงสีและตลาดกลางที่เข้าร่วมโครงการ จะต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกันโดยจะต้องเลือกดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ (1) โรงสีต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน 50% หรือ (2) โรงสีต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน 30% และมีโรงสีค้ำประกันไข้ว จำนวน 2 ราย รวม 20% ส่วนกรณีตลาดกลางต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน 40% บุคคลค้ำประกัน จำนวน 2 คน รวม 30% ทั้งนี้ กรณีรับ จำนำข้ามเขตจะต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน 100%

6.4 การสีแปรสภาพและการส่งมอบ ให้โรงสีสีแปรสภาพข้าวเปลือกที่ฝากเก็บไว้ที่โรงสี ดังนี้ ข้าวเปลือกเจ้าทุก 10 วัน ในอัตราร้อยละ 100 ของปริมาณข้าวเปลือกที่จำนำ ณ วันที่สีแปรสภาพ ส่วน ข้าวเปลือกชนิดอื่นให้สีแปรสภาพ ตามมติคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวที่จะพิจารณาตามความ เหมาะสมกับสถานการณ์ต่อไป ทั้งนี้โรงสีจะต้องสีแปรสภาพข้าวเปลือกที่รับจำนำในแต่ละครั้งและส่งมอบเข้าโกดัง กลาง/ไซโลให้เสร็จสิ้นก่อนจึงจะสามารถรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรต่อไปได้

6.5 การเก็บรักษาข้าวสาร ให้คณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำในระดับจังหวัด/องค์การ คลังสินค้า/องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร จะต้องจัดให้มีคลังกลาง/ไซโลจัดเก็บข้าวสารอย่างเพียงพอ และให้เก็บรักษา ข้าวสารที่แปรสภาพจากข้าวเปลือกที่รับจำนำในคลังกลาง/ไซโลที่เข้าจัดเก็บโดยองค์การคลังสินค้าและองค์การตลาด เพื่อเกษตรกร โดยองค์การคลังสินค้า/องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรจะต้องรับผิดชอบปริมาณ ชนิด และคุณภาพ ข้าวสาร จนกว่าจะได้ส่งมอบให้แก่ผู้ซื้อ หากเกิดปัญหาข้อโต้แย้งเรื่องคุณภาพข้าวสาร ให้องค์การคลังสินค้า/องค์การ ตลาดเพื่อเกษตรกร พิจารณาทหาหน่วยงานที่มีความเป็นกลางเป็นผู้ตรวจสอบชี้ขาด ทั้งนี้ ให้คัดเลือกโกดังกลาง/ ไซโลที่ได้มาตรฐานไม่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย และให้มีการจัดเกรดจำแนกเป็น เกรด A (ดีที่สุด) เกรด B (ดีมาก) และ เกรด C (พอใช้) โดยให้คัดเลือกโกดังกลาง/ไซโลที่ได้รับการจัดอยู่ในเกรด A มาใช้เก็บข้าวสารก่อนเป็นลำดับแรก และให้พิจารณาคัดเลือก เกรด B และเกรด C เป็นลำดับถัดไป

6.6 การระบายข้าว คณะกรรมการพิจารณาระบายข้าว ทำหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์ ปริมาณ ราคา วิธีการ และเงื่อนไขในการจำหน่ายข้าวสารในโกดังกลาง/ไซโลที่แปรสภาพจากข้าวเปลือกโครงการรับจำนำข้าวของ รัฐบาล รวมทั้งข้าวเปลือกและข้าวสารอื่น ๆ ที่คงเหลือของรัฐบาล

2) เหตุผลทางด้านเศรษฐศาสตร์สวัสดิการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตชาวนาไทย

การพิจารณาว่านโยบายไหนดีต้องอาศัยพื้นฐานวิชาเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ (Welfare Economics) เพราะวิชานี้เป็นการศึกษาเพื่อให้เข้าใจว่าจากทรัพยากรต่างๆที่มีจะจัดสรรกันอย่างไรจึงจะให้สังคมได้มีความกินดี อยู่ดี (Well-Being) สูงสุดความกินดีอยู่ดีของสังคมจะมีมากน้อยแค่ไหนขึ้นกับการตัดสินใจเลือกใช้นโยบายของ รัฐบาลซึ่งแตกต่างกันกับเศรษฐศาสตร์ทั่วไปเช่นเศรษฐศาสตร์จุลภาคเน้นการศึกษาถึงลักษณะการตัดสินใจของ

ผู้ประกอบการแต่ละคนว่าจะใช้หลักอะไรในการตัดสินใจจึงจะได้รับประโยชน์มากที่สุดอาจจะวัดในแง่ของกำไรแต่ เศรษฐศาสตร์สวัสดิการพิจารณาเฉพาะผลประโยชน์ของส่วนรวมจริงอยู่แม้ว่าโดยทั่วไปผู้ประกอบการส่วนใหญ่ได้ ประโยชน์สังคมก็จะได้ประโยชน์ด้วยแต่ในบางกรณีผู้ประกอบการบางคนได้ผลประโยชน์แต่สังคมต้องเสียผลประโยชน์ ดังนั้นเศรษฐศาสตร์สวัสดิการจะช่วยให้สามารถประมวล (Formulate) ทางเลือกได้ว่านโยบายใดจะทำให้ สังคมมีความเป็นอันดีขึ้น (Mishan, 1965 : Winch, 1973; อ้างถึงใน โสภณ ทองปาน, 2536 : 2)

เศรษฐศาสตร์ที่พิจารณาทางเลือกต่างๆว่าทางเลือกใดจะดีกว่า (Normative Economics) และ เศรษฐศาสตร์สวัสดิการ (Welfare Economics) นั้นในภาษาอังกฤษนั้นผู้ใช้สลับกันอยู่เสมอแต่คำหลังจะเป็นที่ นิยมมากกว่าจริง ๆ แล้วความหมายต่างกันคำแรกเข้าใจง่ายเพราะถ้าจะพิจารณาเพียงว่าสิ่งใดน่าจะ (Ought to) ดีกว่าสมาชิกในสังคมหนึ่งๆน่าจะบอกได้โดยอาศัยหลักจริยธรรมและศีลธรรม ส่วนเศรษฐศาสตร์สวัสดิการอาจจะ รวมอยู่ในประเภทเศรษฐศาสตร์ที่ใช้อธิบายข้อเท็จจริงได้ เพราะระดับความกินดีอยู่ดีในสังคมส่วนหนึ่งจะมาจาก ปัจจัยในทางเศรษฐกิจ ซึ่งเท่ากับว่าปัจจัยอะไรบ้างที่จะทำให้สังคมมีความเป็นอยู่ดีขึ้นแต่จะให้ความสำคัญในการ จัดสรรทรัพยากรต่างๆจะจัดสรรกันอย่างไรจึงจะทำให้สมาชิกในสังคมได้รับการจัดสรรกันดีที่สุดถ้าไม่ถึง ระดับนี้เท่ากับว่ายังมีโอกาสที่จะปรับปรุงการจัดสรรได้ มองในแง่นี้ก็คล้ายกับเศรษฐศาสตร์ที่ช่วยกำหนดทางเลือก ข้างต้น ถ้าจะมองอีกแง่หนึ่งเศรษฐศาสตร์แขนงที่จะบอกทางเลือกนั้นมีขอบเขตกว้างกว่า เพราะมิใช่พิจารณา เฉพาะเป้าหมายการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมอย่างเดียวแต่อาจจะพิจารณาเป้าหมายทางเศรษฐกิจอื่นๆของ สังคมได้อีกการกระจายรายได้ความยากจนและอื่นๆ

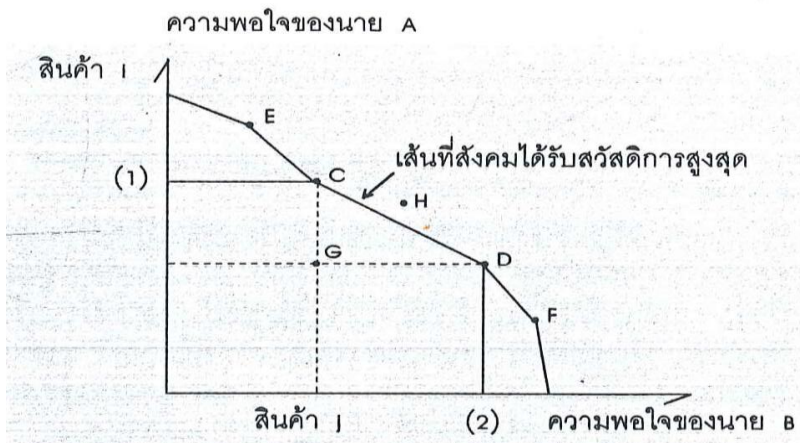
โดยทั่วไปนักเศรษฐศาสตร์ได้ให้ความสนใจในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรและการกระจายรายได้มากกว่า เรื่องอื่นอยู่แล้ว ถ้าเป็นอย่างนี้จริงก็สามารถใช้สองคำนี้แทนกันได้โดยถือว่าเศรษฐศาสตร์สวัสดิการรวมอยู่ใน เศรษฐศาสตร์ที่ชี้ทางเลือกในสมัยก่อนคำสองคำนี้ใช้รวมกันอยู่ในเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) (Mishan, 1982 : 3-4 ; อ้างถึงใน โสภณ ทองปาน, 2536 : 33) เศรษฐศาสตร์สวัสดิการจะช่วยให้ทราบว่าจะระดับ ความกินดีอยู่ดีของสังคมควรจะอยู่ที่ใด และจะให้ไปถึงระดับดังกล่าวได้อย่างไร ถือว่าระดับนี้เป็นระดับเดียวกันกับ การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพที่สุด (Best) แต่พึงระลึกว่า “ดีที่สุด” เป็นเรื่องของความคิดเห็น (Normative) ดังนั้นอาจจะมียุทธวิธีหรือหลายจุดแต่ไม่อาจจะให้เหตุผลและให้ทุกฝ่ายยอมรับได้ว่าการจัดสรร ทรัพยากรที่จุดนี้ดีกว่าที่อีกจุดหนึ่งอย่างไร ผู้มีหน้าที่จะให้คำตอบคือรัฐบาล

การดำเนินนโยบายของรัฐเพื่อให้สังคมได้มีความกินดีอยู่ดีตามแนวคิดข้างต้นก็ต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนด สองข้อคือ (1) รัฐบาลจะต้องยึดเอาความกินดีอยู่ดีของคนในชาติหรือในสังคมเป็นเรื่องสำคัญแล้วจึงกำหนดนโยบาย (2) ความกินดีอยู่ดีของคนในสังคมขึ้นอยู่กับความกินดีอยู่ดีของสมาชิกแต่ละคนซึ่งอาจจะชดเชยกันได้ นั่นก็คือถ้าคน หนึ่งได้ประโยชน์อีกคนหนึ่งอาจจะต้องเสียประโยชน์ ถ้าประโยชน์ที่ได้มากกว่าที่ต้องเสียไปเท่ากับว่าสังคมได้ ประโยชน์เพิ่มขึ้น (stockey and Zeckhauser, 1978 : 261 – 266 ; อ้างถึงใน โสภณ ทองปาน, 2536 : 4)

1) สวัสดิการของสมาชิกในสังคมและของสังคม

สวัสดิการของสังคมขึ้นอยู่กับสวัสดิการของสมาชิกสวัสดิการของแต่ละคนอาจเปลี่ยนขณะที่ สวัสดิการของสังคมยังเท่าเดิมพิจารณาจากตัวอย่างข้างล่างสมมติว่าในสังคมมีสมาชิกอยู่สองคนคือนาย A และนาย

B และมีสินค้าอยู่เพียงสองชนิดคือสินค้า i และสินค้า j ซึ่งมีอยู่จำกัด สมาชิกแต่ละคนจะต้องใช้สินค้าทั้งสองแต่อาจจะเป็นสัดส่วนที่ต่างกัน สวัสดิการของแต่ละคนวัดจากปริมาณสินค้าแต่ละชนิดที่ได้รับโดยพิจารณาจากระยะบนแกนทั้งสองจริงๆ แล้วนาย A อยากได้สินค้า i มากขณะที่นาย B อยากได้สินค้า j มากในรูปที่ 4 ที่จุด C เป็นจุดที่นาย A พอใจมากเพราะได้รับส่วนแบ่งสินค้า i ที่ระดับ (1) สินค้าที่เหลือจึงเป็นของ B แต่ได้สินค้า j ไม่มากเท่ากับปริมาณที่มีเหลือที่จุด D นาย B จะพอใจมาก เพราะได้รับสินค้า j ที่ระดับ (2) สินค้าที่เหลือจึงเป็นของ A แต่ได้สินค้า i ไม่มาก ได้เท่ากับปริมาณสินค้าที่มีเหลือดังภาพประกอบ 4



ภาพประกอบ 4 แสดงการจัดสรรสินค้าที่สมาชิกในสังคมและสังคมจะได้รับ

ในสังคมนี้นาย A อยากได้รับส่วนแบ่งที่เป็นจุด C นาย B อยากได้ที่จุด D ถ้าเลื่อนไปที่จุดอื่นๆ เช่นที่จุด E นาย A จะยิ่งพอใจมากขึ้นเพราะได้รับ i มากขึ้นไป แต่ B อาจจะไม่พอใจ เพราะได้รับ i น้อยลง ถ้าเลื่อนไปทางขวาของจุด C นาย A จะไม่พอใจเพราะได้สินค้า i น้อยลง จะพิจารณาจากนาย B ก็เช่นกัน ถ้าเลื่อนไปทางขวาของจุด D เช่นที่ F จะพอใจเพราะได้ j มากแต่นาย A อาจจะไม่พอใจถ้าเลื่อนไปทั้งซ้ายนาย B ก็ไม่พอใจเพราะได้ j น้อยลงแต่ในแง่ของสังคมแล้วสังคมจะได้ความพึงพอใจเท่ากันทุกจุด อาจจะสามารถที่จุด E และจุด F หรือแล้วลากเส้นต่อระหว่างจุดจะได้เส้น ECDF เรียกว่าเส้นที่สังคมจะได้รับสวัสดิการสูงสุด (Utility Possibility Frontier) จุดที่อยู่ข้างในหรือทางซ้ายของเส้น เช่น ที่จุด G สวัสดิการของสังคมจะลดลงผู้รับผิดชอบไม่ควรกระทำจุดซึ่งอยู่ทางขวาของเส้นนี้เช่นจุด H สวัสดิภาพของสังคมจะเพิ่มขึ้นแต่ทำไม่ได้เพราะสินค้ามีอยู่จำกัดแต่เมื่อเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงสังคมจะมีเส้นให้สวัสดิการให้อาจจะอยู่ทางขวาหรืออยู่ทางซ้ายของเส้นเดิม

บนเส้น ECDF สวัสดิการของสังคมจะเท่ากันไม่ว่าที่จุดใดการเลือกใช้นโยบายเพื่อให้มาอยู่บนเส้นนี้ รัฐต้องพิจารณาว่านโยบายได้ที่จะเพิ่มสวัสดิการแต่ไม่ว่าจะเลือกนโยบายใดสมาชิกแต่ละคนในสังคมจะมีทั้งได้และเสีย คนนี้ชอบนโยบายนี้เพราะได้ประโยชน์ แต่อีกคนจะชอบอีกนโยบายหนึ่งนี้เป็นตัวอย่างของสังคมที่มีสมาชิกเพียงสองคน ถ้ามีสมาชิกมากกว่านี้การประสานผลประโยชน์ของสมาชิกในสังคมจะยิ่งยากขึ้นการเลือกใช้นโยบายที่จะใช้สมาชิกของสังคมได้รับความพึงพอใจมากขึ้นก็จะยิ่งยากขึ้นเช่นกัน

2) การเลือกใช้นโยบายที่จะให้สวัสดิการของสังคมดีขึ้น

หลักเกณฑ์ในการเลือกนโยบายโดยธรรมดาแล้วทุกคนต้องการสวัสดิการที่ดีกว่า ไม่ว่าจะในปัจจุบันจะพอใจเพื่อให้เข้าใจง่ายให้สวัสดิการของผู้บริโภคด้วยปริมาณการบริโภคสินค้า และอัตราการใช้แทนกันระหว่างสินค้าของแต่ละคนเท่ากันจากรูปที่ 4ข้างต้นรัฐบาลจะไม่เลือกนโยบายที่จุด G เพราะที่จุดอื่นๆทางขวาสังคมส่วนรวมจะได้รับความพึงพอใจมากกว่า (เส้นที่อยู่ทางขวาดูถือว่าให้สวัสดิการสูงกว่าเส้นทางซ้าย) เส้นที่จุด C หรือจุด D ปัญหาว่าจากจุด G จะเลื่อนที่จุดใดถ้าเลือกจุด C ความพอใจของนาย B จะเท่าเดิมเพราะได้สินค้า J เท่าเดิมแต่นาย A จะเพิ่มขึ้นเพราะได้สินค้า I มากขึ้นแต่ถ้าเลือกจุด D จุดนี้ความพึงพอใจของนาย A จะเท่าเดิม แต่ความพอใจของนาย B จะเพิ่มขึ้นดังนั้นควรเลือก C หรือ D เพราะสังคมจะได้รับความพึงพอใจหรือสวัสดิการมากขึ้น

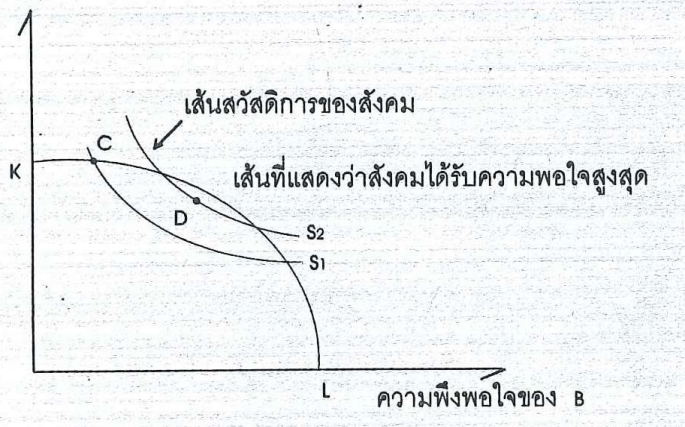
การเลื่อนจากที่จุดทางซ้ายไปหาจุดทางขวาเพราะเชื่อว่าสวัสดิการของสังคมจะเพิ่มขึ้นเหตุผลนี้รู้กันว่าเป็นเงื่อนไขหรือเกณฑ์ของพาเรโต (Pareto criterion, Pareto value Judgement) เรียกตามชื่อนักเศรษฐศาสตร์ชาวอิตาลีชื่อ Vifredo Pareto, (1848 – 1923) ซึ่งกล่าวว่าสวัสดิการของสังคมจะเพิ่มขึ้น ถ้าสมาชิกในสังคมอย่างน้อยคนหนึ่งได้รับสวัสดิการเพิ่มขึ้นและสมาชิกคนอื่นๆในสังคมไม่มีใครที่ต้องสูญเสียหรือได้รับสวัสดิการน้อยกว่าเดิม จากรูปข้างต้นจะเห็นว่าทางเลือก Cหรือ D เมื่อเทียบกับ G จะทำให้อย่างน้อยใครสักคนที่ได้รับสวัสดิการมากขึ้นและไม่มีใครได้รับสวัสดิการลดลงดังนั้นการเลื่อนจาก G ไป C หรือ D จึงเป็นการทำให้สังคมได้รับสวัสดิการเพิ่มขึ้นตามแนวคิดของพาเรโต (Pareto Improvement) บางทีก็เรียกว่าจุดที่ดีกว่าตามแนวคิดพาเรโต (Pareto Superior) ถ้ามีเฉพาะ G การเลื่อนไป C หรือ D เป็นการทำให้สวัสดิการของสังคมไปถึงระดับสูงสุดตามแนวความคิดของพาเรโต (Pareto Optimum) ถ้าจะเปลี่ยนไปจุดอื่น เช่น จากD ไป F แม้จะทำให้สมาชิกในสังคมเพียงคนเดียวได้รับสวัสดิการเพิ่มขึ้น (คือ B) แต่จะทำให้สมาชิกอย่างน้อยหนึ่งคนได้รับสวัสดิการลดลง (คือ A) จุดที่ให้สวัสดิการสูงสุดตามแนวคิดนี้หมายถึงไม่อาจจะจัดสรรแลกเปลี่ยนได้อีกเท่ากับว่าเป็นระดับที่สังคมจะรับสวัสดิการสูงสุดตามเงื่อนไขของพาเรโต (บางทีก็ใช้ Pareto Optimality หรือ Pareto Condition) ทั้งนี้คำว่าเงื่อนไขของพาเรโต และระดับที่ให้อรรถประโยชน์สูงสุดตามแนวคิดของพาเรโต (Pareto Criterion และ Pareto Optimum) มีความหมายดังนี้ คำแรกหมายถึงเป็นการปรับปรุงสวัสดิการของสังคมให้ดีขึ้นคือการเลื่อนจากจุดที่เป็นอยู่ไปหาจุดที่อยู่ทางขวามือ เป็นแนวคิดที่สามารถทำได้ตลอดเวลา (Dynamic) สำหรับคำหลังหมายถึงจุดที่อยู่บนเส้นที่จะให้ความพึงพอใจสูงสุด (Utility Possibility Frontier) แต่ไม่ได้บอกว่าจุดจะอยู่ตรงไหน (เช่นอาจจะอยู่ก่อนไปทางแกนนั่ง หรือแกนนอนก็ได้) เป็นแนวคิดในขณะใดขณะหนึ่ง (Static)

3) ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและสวัสดิการของสังคม

ระบบตลาดมีความสลับซับซ้อนมากคงยากที่จะให้กลไกของตลาดทำให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงสุดตามแนวคิดของพาเรโตแต่แนวคิดเรื่องระบบตลาดแข่งขันอย่างสมบูรณ์เป็นเรื่องที่มีเหตุผลเป็นความคิดในอุดมคติที่ใครๆอยากให้มีและพยายามที่จะให้ระบบตลาดได้เป็นไปในทิศทางนั้น ระยะเวลาที่ใช้คำว่าตลาดเสรี (Free Market) แทนเพราะเชื่อว่าถ้ามีการแข่งขันอย่างเสรีจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพมากขึ้นบางทีแม้จะทำให้ดีขึ้นมากไม่ได้แต่การที่ป้องกันมิให้เลวลงก็ถือได้ว่าเป็นการปรับปรุงได้ แม้จะให้ตลาดดำเนินการไปตามปกติควมมีประสิทธิภาพสูงสุดในระบบเศรษฐกิจจะไม่เกิดขึ้น เพราะนอกจากเงื่อนไขของตลาดมีไม่ครบแล้วยังมีปัญหาอื่นๆอีก

เช่น เรื่องสินค้าสาธารณะ เรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เรื่องผลกระทบต่อบุคคลภายนอกรวมทั้งในบางเรื่องที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ เช่น เรื่องการห้ามใช้ยาเสพติดหรือบังคับให้ส่งบุตรเข้ารับการศึกษาระดับบังคับ ถ้าประสิทธิภาพสูงสุดในระบบเศรษฐกิจไม่เกิดขึ้นจะแก้ปัญหาค่าความเป็นธรรมในสังคมได้อย่างไร เช่น เรื่องการกระจายรายได้ เพราะตามแนวคิดของพาร์โต บอกแต่เพียงว่าสังคมส่วนรวมจะมีสวัสดิการสูงสุด แต่ไม่บอกว่ากระจายสวัสดิการให้กลุ่มคนต่างๆได้อย่างไรและยอมรับว่าระบบตลาด ยิ่งทำให้สังคมมีความเป็นธรรมน้อยลงจากความคิดข้อนี้จึงมีผู้แย้งว่าจริงๆแล้วจะมีจุดอื่นๆอีกหลายจุดที่สังคมควรจะเลือกเพื่อให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น เช่น ตัวอย่างในสังคมที่มีสมาชิกเพียงสองคนหรือสองกลุ่มจากรูปที่ 5 สมมติว่าจุด C บนเส้น s_1 เป็นจุดที่ระบบตลาดมีประสิทธิภาพสูงสุด เพราะเป็นจุดบนเส้นความพึงพอใจของสังคมตัดกับเส้นที่สังคมจะให้ความพึงพอใจสูงสุด แต่ถ้าพิจารณาความเป็นธรรมประกอบแล้วจุด D บนเส้น s_2 น่าจะดีกว่าและจุดนี้ก็ยังมีทางเป็นไปได้ (เพราะอยู่ใต้เส้นที่จะให้ความพอใจสูงสุดคือเส้น KL) และสังคมยังจะมีสวัสดิการสูงกว่าเดิมเพราะอยู่ทางขวาของเส้นสวัสดิการของสังคมเดิมคือเส้น s_1 และสมาชิกกลุ่มหนึ่งหรือนาย B. ในรูปมีความพึงพอใจเพิ่มขึ้นมาก ดังภาพประกอบ 5

ความพึงพอใจของ A



ภาพประกอบ 5 การเลือกจุดที่ให้ความเป็นธรรมในสังคมพิจารณาจากกรณีที่มีสมาชิกสองคน

สมมติว่ารัฐบาลเลือกนโยบายเพื่อให้สมาชิกในสังคมได้มีความเป็นธรรมมากขึ้นโดยเฉพาะระหว่างคนในชนบทและคนในเมือง อาจใช้นโยบายที่ให้ราคาสินค้าเกษตรสูงขึ้นและจัดหาปัจจัยการผลิตในราคาต่ำ มีผลทำให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น ถ้าอธิบายตามเหตุผลที่อธิบายมาเพื่อแสดงว่าสังคมจะได้รับสวัสดิการสูงสุดโดยอาศัยระบบตลาด เมื่อมีรายได้สูงต่อไปเกษตรกรก็จะจับจ่ายใช้สอยมากขึ้น ทั้งที่เป็นสินค้าประเภทอาหารและที่มีใช้เป็นส่วนประกอบจะเป็นประเภทหลังจุดแลกเปลี่ยนที่ได้ดุลยภาพระหว่างคนสองกลุ่มจะเปลี่ยนจากจุดเดิมบนเส้นอรรถประโยชน์สูงสุดของผู้บริโภคสองกลุ่มนี้ได้รับ (Utility Possibility Frontier) ไปสู่จุดใหม่ที่แสดงว่าคนในชนบทได้รับความพึงพอใจมากขึ้นทำให้มีการขยายการผลิตมีการใช้ปัจจัยการผลิตเพิ่มขึ้น จุดดุลยภาพในการผลิตบนเส้นที่แสดงปริมาณสินค้าที่จะผลิตได้สูงสุด (Production Possibility Frontier) จะเปลี่ยนจากจุดเดิมไปสู่จุดใหม่ ใน

ความเป็นจริงแล้วการปรับตัวไปสู่จุดใหม่มีตลอดเวลาไม่หยุดนิ่ง ดังนั้นการแทรกแซงของรัฐจะทำให้การปรับตัวขึ้นแต่มีค่าใช้จ่ายขึ้นเพราะการทำงานของระบบตลาดในหลักการแล้วการสร้างความเป็นธรรมในสังคมไม่อาจจะอาศัยการแทรกแซงของรัฐตลอดไปเพราะยิ่งแทรกแซงนานไปจะทำให้ระบบเศรษฐกิจต้องผิดแผกไปจากที่ควรจะเป็นและจะสร้างความไม่เป็นธรรมขึ้นกว่าเดิมเช่นในตัวอย่างข้างต้นถ้าให้เกษตรกรได้รับราคาสูงกว่าราคาตลาดเป็นเวลาหลายปี ปัญหาที่ตามมาคือเกษตรกรส่วนหนึ่งจะได้ประโยชน์ต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมากผู้บริโภคจะเดือดร้อน อาจจะมีปัญหาด้านการส่งออกการปลูกพืชชนิดนั้นๆ จะเพิ่มขึ้นขณะที่พืชอื่นซึ่งมีความสำคัญเช่นกันจะลดการผลิตลง การใช้ปัจจัยการผลิตจะถูกบิดเบือนและปัญหาอื่นๆ อีกมากที่สุดท้ายอาจจะให้การกระจายรายได้และความเป็นธรรมแย่กว่าเดิมได้ โดยสรุปแล้วจะเห็นว่า (1) โอกาสที่ระบบตลาดจะมีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์เพื่อให้มีสวัสดิการสูงสุดตามแนวคิดของพาเรโตจะมีทางเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมีข้อกำหนดต่างๆตามที่ระบุไว้ (2) ถ้าจะให้สังคมมีการกระจายรายได้ให้ดีขึ้นน่าจะมีจุดอื่นที่น่าจะเลือก เพราะจุดที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดและมีลักษณะเข้าเกณฑ์ของพาเรโตน่าจะมีอยู่มากและเกิดขึ้นใหม่เรื่อยๆ ได้ทั้งที่เกิดขึ้นเองเพราะระบบและเกิดเพราะการแทรกแซงของรัฐ

ในทางปฏิบัติแล้วรัฐบาลของประเทศจะใช้ความสำคัญในการแก้ไขความเดือดร้อนของคนในสังคมจึงใช้นโยบายต่างๆเช่นการให้ความช่วยเหลือในลักษณะต่างๆทั้งการจ่ายเงินชดเชยหรือให้ความสนับสนุนเมื่อมีการแทรกแซงด้วยการช่วยเหลือกิจกรรมทางเศรษฐกิจจะเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ดุลยภาพใหม่ การผลิตสินค้า การแลกเปลี่ยนการใช้ปัจจัยการผลิตจะผิดไปจากที่ควรจะเป็นเพราะราคาปัจจัยการผลิตจะต่ำกว่าราคาตลาด (ถ้ามีการให้ความช่วยเหลือเรื่องปัจจัยการผลิต) ราคาสินค้าจะสูงกว่าราคาตลาด (ถ้ารัฐบาลจ่ายเงินชดเชย) ซึ่งกรณีนี้ถือได้ว่าเป็นไปตามเงื่อนไขของพาเรโต (Non-Fulfilment of the Pareto Condition) ลักษณะดังกล่าวทำให้มีการสูญเสียประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจ (Loss in Economic Efficiency) (ปัญหาคือจะตัดสินใจอย่างไรระหว่างความเป็นธรรมในสังคมกับการที่ต้องสูญเสียประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจ) เรื่องนี้ต้องพิจารณาประกอบกันหลายทางประการแรกคือการสร้างความเป็นธรรมในสังคมน่าจะเป็นเป้าหมายในระยะยาวของทุกรัฐบาลนโยบายที่ใช้ในปัจจุบันก็มุ่งจะให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว จึงควรพิจารณาว่านโยบายอะไรจะช่วยให้เกิดความเป็นธรรมและจะได้บรรลุประโยชน์สูงสุดในระยะยาวและถ้าเป็นที่ยอมรับ (workable) ของทุกฝ่ายก็ควรที่จะเลือกนโยบายนั้น

ประการที่สองเพื่อเป็นการประสานเรื่องประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในสังคมอาจจะกำหนดระดับความเป็นอยู่ขั้นต่ำ (Minimum Level of Living) ของสมาชิกในสังคมถ้าสมาชิกกลุ่มไหนยังมีความเป็นอยู่ต่ำกว่าระดับที่ควรจะเป็นการปรับปรุงให้สมาชิกกลุ่มนี้มีความเป็นอยู่เท่ากันหรือใกล้เคียงกับมาตรฐานขั้นต่ำที่น่าจะเป็นที่ยอมรับกัน เพราะฝ่ายที่ไม่ได้ประโยชน์อะไรมีมาตรฐานความเป็นอยู่เกินกว่าระดับขั้นต่ำที่กำหนดไว้แล้วเกณฑ์นี้ได้มีผู้นำมาวิเคราะห์ต่อและสรุปว่าถ้าจะเน้นนโยบายเรื่องความเป็นธรรมและการกระจายรายได้ควรจะต้องยึดหลักที่จะให้สมาชิกในสังคมมีระดับความเป็นอยู่ที่สูงที่สุดของมาตรฐานขั้นต่ำที่จำเป็น (Highest Attainable Lowest Standard of Living) โดยพิจารณาถึงสินค้าและบริการได้รับจริง (Absolute) แทนที่จะไปเปรียบเทียบ (Relative) กับคนอื่นในสังคม

ประการที่สาม การที่จะให้ได้มาซึ่งอรรถประโยชน์หรือความอยู่ดีกินดีสูงสุดตามเกณฑ์ของพาเรโตนั้น แทนที่ผู้ผลิตจะยึดหลักการตั้งราคาให้เท่ากับต้นทุนเพิ่ม (Marginal Cost Pricing) มีบางสาขาการผลิตที่ปฏิบัติ

แตกต่างกันออกไปจากแนวที่ควรจะเป็น (Devlant Sector) ซึ่งเกิดขึ้นจนเป็นปกติเช่น มีผู้ผลิตน้อยรายในสถานการณ์ดังกล่าวสังคมจะไม่บรรลุถึงระดับที่ได้ประโยชน์สูงสุด (First-Best Optimum) แต่จะบรรลุได้เพียงระดับที่จะให้ประโยชน์รองลงมา (Second-Best Optimum) (Mishan, 1981 : 289 – 295 อ้างถึงใน โสภณ ทองปาน, 2536 : 18) ซึ่งเป็นระดับที่พอจะยอมรับได้(เช่น ภาพประกอบ 5 ถ้าเลือกจุด C ไม่ได้ จุดที่น่าจะเลือกที่สุดคือจุด D จากรูปจะเห็นว่าจุด C สังคมจะได้ประโยชน์สูงสุด แต่ภายใต้อีกเกณฑ์หนึ่งจุด D ก็ยอมรับได้) แต่ต้องแน่ใจว่าเงื่อนไขที่ขาดไปนั้นน่าจะมีให้ครบได้ในอนาคตคือพยายามที่จะให้วามพึงพอใจสูงสุดแม้จะไม่สมบูรณ์ทีเดียว (Wlnch, 1973 ; 110 – 116 : Mishan, 1981 : 289 – 295 ; อ้างถึงใน โสภณ ทองปาน, 2536 : 18) ที่ใช้มาตรฐานนี้ก็เพื่อให้ลดเงื่อนไขมากเกินไปเพราะมีผู้สรุปว่าถ้าเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่ง (เช่นเงื่อนไขในการแลกเปลี่ยนหรือการใช้ปัจจัยการผลิตที่มีประสิทธิภาพ) มีไม่ครบที่จะให้สังคมได้บรรลุถึงระดับสูงสุดตามเกณฑ์ของพาเรโตแล้ว การอาศัยเงื่อนไขที่เหลืออยู่ย่อมเป็นไปได้ (Lipsey and Lancaster, 1975 อ้างถึงใน โสภณ ทองปาน, 2536 : 18)

การเลือกใช้นโยบายเพื่อที่จะบรรลุถึงระดับประโยชน์สูงสุดที่รองลงมานั้นขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงตัวอย่างเช่นในระบบเศรษฐกิจหนึ่งมีผู้ผลิตเพียงสองกลุ่มทำการผลิตสินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรม สินค้าเกษตรผลิตภายใต้ระบบแข่งขันราคาสินค้าจะเท่าต้นทุนเพิ่ม ส่วนสินค้าอุตสาหกรรมผลิตภายใต้ตลาดผูกขาดราคาสูงกว่าต้นทุนเพิ่มจึงผลิตน้อยกว่าที่ควรจะเป็นและขณะเดียวกันมีสินค้าเกษตรมากกว่าที่ควร ลักษณะดังกล่าวสังคมจะไม่ได้รับอรรถประโยชน์สูงสุด (First Best Optimum) ตามเงื่อนไขของพาเรโตเพราะประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าไม่มี ถ้ารัฐบาลใช้นโยบายควบคุมปริมาณการผลิตสินค้าเกษตรและจ่ายเงินสนับสนุนเพื่อให้ราคาสูงขึ้น การกำหนดปริมาณการผลิตเป็นการกีดกันมิให้ผลิตที่ราคาเท่ากับต้นทุนเพิ่ม ($P = MC$) ขณะที่รัฐบาลจ่ายเงินสนับสนุนสูงกว่าราคาตลาด นโยบายดังกล่าวทำให้ระบบเศรษฐกิจถอยห่างออกจากระดับที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดเป็นนโยบายที่บรรลุประโยชน์รองลงมาในระยะสั้นแต่ถ้ามีทางที่จะบรรลุถึงผลประโยชน์สูงสุด (First Best Optimum) ตามเงื่อนไขของพาเรโตประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าจะลดลงถ้ารัฐบาลใช้นโยบายควบคุมปริมาณการผลิตสินค้าเกษตรและจ่ายเงินสนับสนุนเพื่อให้ราคาสูงขึ้นการกำหนดปริมาณการผลิตเป็นการกีดกันมิให้ผลิตที่ราคาเท่ากับต้นทุนเพิ่มขณะที่รัฐบาลจ่ายเงินสนับสนุนสูงกว่าราคาตลาด นโยบายดังกล่าวทำให้ระบบเศรษฐกิจถอยห่างออกจากระดับที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดเป็นนโยบายที่บรรลุประโยชน์รองลงมาในระยะสั้นแต่ถ้ามีทั้งที่จะบรรลุถึงผลประโยชน์สูงสุด (First Best Optimum) ในระยะยาวก็พอจะรับได้ การนำความคิดเรื่องผลประโยชน์รองลงมาเพื่อจะช่วยให้ผู้ที่ตัดสินใจให้พิจารณาหลักประสิทธิภาพในระยะยาวทำให้การเลือกใช้นโยบายมีเหตุผลมากขึ้นเพราะจริงๆแล้วจะไม่มีทางไปถึงระดับอรรถประโยชน์สูงสุดตามเงื่อนไขพาเรโตเลย สิ่งที่ทำได้อีกเพียงแต่เลือกระดับที่รองลงมาโดยคิดว่าจะช่วยให้อรรถประโยชน์สูงสุดในระยะยาว

4) ปัญหาของชวานาไทย

เป็นที่ยอมรับกันว่าปัญหาของชวานาไทย ที่เผชิญมาตลอดก็คือปัญหารายได้ต่ำ ปัญหารายได้แปรปรวน และปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ระหว่างเกษตรกรด้วยกันเองกับระหว่างเกษตรกรกับผู้ประกอบการอื่น อีกทั้งข้าวยังจัดเป็นสินค้าต่ำต้อยหรือสินค้าด้อย (Inferior Goods) ซึ่งเป็นสินค้าที่มีผลกระทบ

จากรายได้เป็นลบ (Negative Income Effect) กล่าวคือเป็นสินค้าที่มีการเสนอซื้อลดลงในขณะที่รายได้ของผู้บริโภคเพิ่มขึ้น ในทางตรงกันข้ามผู้บริโภคจะเสนอซื้อสินค้าประเภทนี้เพิ่มขึ้นเมื่อมีรายได้ลดลง ทั้งนี้ขออธิบายเกี่ยวกับปัญหาของชาวนาไทยที่เผชิญมาตลอดดังนี้

4.1) ปัญหารายได้ต่ำ

สาเหตุของปัญหาหมาจากราคา (P) และปริมาณ (Q) ของข้าว การที่ราคาข้าวต่ำมีสาเหตุมาจากอุปสงค์และอุปทานของข้าว ถ้าพิจารณาด้านอุปสงค์ ผู้ปลูกข้าวจัดเป็นผู้ผลิตรายย่อยและเป็นผู้ที่ต้องยอมรับราคา (Price Taker) และไม่มีอำนาจต่อรอง อีกทั้งข้าวยังจัดเป็นสินค้าที่มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาน้อย (Inelastic Demand) หมายถึง อุปสงค์มีความยืดหยุ่นมากกว่า 0 แต่น้อยกว่า 1 หรือ $0 < E_d < 1$ แสดงว่าเปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงของปริมาณซื้อน้อยกว่าเปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงของราคาและยังจัดเป็นสินค้าที่มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อรายได้ (Income Elasticity of Demand : E_y) เป็นลบอีกด้วย กล่าวคือรายได้ของผู้บริโภคและปริมาณซื้อสินค้ามีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม โดยเฉพาะข้าวที่ไม่ได้คุณภาพเช่น ข้าวหัก เป็นต้น หากนำไปแปรรูปก็จะทำให้ข้าวมียค่า E_y เป็นบวกได้ ทั้งนี้อุปสงค์ของข้าวไม่เป็นลักษณะฤดูกาลแต่คงที่ตลอดทั้งปี แต่สำหรับอุปทานในช่วงต้นฤดูกาลเก็บเกี่ยวนั้นจะมีมากกว่าอุปสงค์ ($S > D$) ส่งผลให้ราคาข้าวจึงต่ำ กอปรกับเกษตรกรต้องขายผลผลิตทันทีหลังจากการเก็บเกี่ยว ซึ่งชาวนาอาจต้องกู้เงินมาลงทุนในการปลูกข้าวจึงต้องรีบขายทำให้ขายข้าวได้ในราคาต่ำเพราะพ่อค้าคนกลางซึ่งก็คือเจ้าของโรงสีเอาเปรียบกดราคา เจ้าของโรงสีจัดว่าอยู่ในตลาดผูกขาด (Monopoly Market) ไม่ได้อยู่ในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (Perfectly competition Market) เหมือนกับชาวนา

4.2) ปัญหารายได้แปรปรวน

เป็นที่ทราบกันดีโดยทั่วไปว่าราคาพืชผลทางการเกษตรนั้น มักจะผันผวนอยู่ตลอดเวลา เพราะอุปสงค์หรือความต้องการซื้อสินค้าทางการเกษตร จะปรับเปลี่ยนไปตามจำนวนผู้บริโภค รสนิยม รายได้ ราคาสินค้าชนิดนั้น และการคาดคะเนราคาในอนาคต ซึ่งประเด็นหลังนี้ก็คือการซื้อ-ขาย ผ่านกลไกตลาดล่วงหน้า ส่วนอุปทานก็คือผลผลิตที่เกษตรกรผลิต ซึ่งขึ้นอยู่กับราคาของสินค้าชนิดนั้น ต้นทุนการผลิต เทคโนโลยี ตลอดจนการคาดคะเนราคาในอนาคต แต่ปัญหาของสินค้าเกษตรก็คือการผลิตนั้นไม่อาจปรับเปลี่ยนได้เหมือนสินค้าอุตสาหกรรม เพราะถูกจำกัดด้วยระยะเวลาของการเพาะปลูกและฤดูกาล อีกทั้งยังไม่สามารถเก็บรักษาไว้ได้นานเหมือนสินค้าอุตสาหกรรม ดังนั้นในบางฤดูกาลเมื่อองค์ประกอบในการผลิตเหมาะสม ดินฟ้าอากาศเอื้ออำนวย ผลผลิตก็จะออกมามาก ราคา ก็จะตกต่ำ และเมื่อเก็บไม่ได้ก็นานก็ต้องรีบขายในราคาถูก ไม้เงินของเน่าเสีย

เกษตรกรก็จะผลิตสินค้าของตนในฤดูกาลต่อไปน้อยลง เพราะคาดว่าราคาจะถูก ตลอดจนอาจประสบการขาดทุนจนไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะผลิตได้มากต่อไป เกษตรกรจำนวนมากจึงมีภาวะหนี้สินท่วมท้น ในขณะที่อุปสงค์ไม่ปรับเปลี่ยนมาก แม้จะมีตลาดซื้อ-ขายล่วงหน้าก็ตามก็มีความเสี่ยงสูงกว่าสินค้าอุตสาหกรรมเนื่องจากไม่อาจเก็บรักษาได้นานและยังเก็บรักษาลำบากอีกด้วยต่อเมื่อราคาสินค้าสูงขึ้นก็จะขยายการผลิตกันเป็นจำนวนมาก ในครั้งต่อไปจนในที่สุดมีผลผลิตจำนวนมากออกมาจนทำให้ราคาตกต่ำและขาดทุนเป็นอย่างนี้วนเวียนไปมา โดยเมื่อมีผลผลิตมากกว่าราคา ก็ตกต่ำ เกษตรกรก็ขาดทุน ครั้นผลผลิตมีน้อยราคาก็ปรับตัวสูงขึ้นแต่เกษตรกรก็มีผลผลิตขาย

ได้น้อยรายได้ก็น้อยจึงมีโอกาสขาดทุนจากการให้ผลผลิตน้อยเพราะส่วนใหญ่เสียหาย ทั้งนี้ราคาของสินค้าเกษตรมีลักษณะเคลื่อนไหวเป็นฤดูกาล ซึ่งรวมถึงสินค้าข้าวด้วยนั้นจะมีลักษณะคือ ต้นฤดูเก็บเกี่ยวราคาจะต่ำมาก แล้วจะค่อยๆ ขยับสูงขึ้นเมื่ออุปทานของข้าวเข้าสู่ตลาดลดลง และราคาข้าวจะสูงที่สุดในปลายฤดู แล้วจะลดลงอีกครั้งหนึ่งเมื่อฤดูเก็บเกี่ยวใหม่มาถึงซึ่งจะเคลื่อนไหวในลักษณะนี้เป็นประจำทุกปี เกษตรกรผู้ปลูกข้าวจะไม่สามารถขายข้าวได้ราคาสูงในช่วงกลางปี ดังนั้นการที่ราคาสินค้าข้าวมีลักษณะดังกล่าวทำให้รายได้ของเกษตรกรไม่แน่นอนแปรปรวนไม่คงที่ไปด้วย

4.3) ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ระหว่างเกษตรกรด้วยกันเองกับระหว่างเกษตรกรกับผู้ประกอบอาชีพอื่น

เกษตรกรมีฐานะยากจน เป็นความเชื่อซึ่งอาศัยพื้นฐานจากข้อเท็จจริงและยังเป็นจริงอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าเกษตรกรจะยากจนทุกคน แต่ส่วนใหญ่ยากจน เกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบ ซึ่งหมายถึงการไม่ได้รับความเป็นธรรมในแทบทุกเรื่อง เช่น ในเรื่องการขายสินค้าก็ถูกกดราคาในการซื้อสินค้าก็ซื้อแพงกว่าที่ควร (โสภิน ทอพาน, 2536 : 28) ทั้งนี้ วีรบุรณ วิสารทสกุล (2555 : 1-3) ได้สรุปข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ระหว่างเกษตรกรด้วยกันเองกับระหว่างเกษตรกรกับผู้ประกอบอาชีพอื่นโดยมีรายละเอียดดังนี้

ในปี พ.ศ. 2550 มีการสำรวจพบว่าคนจนส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร ซึ่งมีประมาณร้อยละ 37 ของคนจนทั้งหมด (ทั้งที่เป็นเจ้าของที่ดินเองและเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตร) ซึ่งตัวเลขดังกล่าวนี้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญเมื่อเทียบกับสัดส่วนคนจนที่ทำอาชีพเกษตรกรในปีพ.ศ. 2539 ที่สูงถึงร้อยละ 60 นอกจากนี้แนวโน้มของคนจนที่ทำอาชีพเป็นแรงงานรับจ้างทำการเกษตรก็เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือมีสัดส่วนคนจนที่ทำอาชีพรับจ้างทำการเกษตรเพียงแค่ประมาณร้อยละ 7 ในปีพ.ศ. 2550 ซึ่งลดลงจากร้อยละ 30 ในปีพ.ศ. 2539 แนวโน้มดังกล่าวสะท้อนถึงความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาความยากจนภาคเกษตร ดังจะเห็นว่าคนจนส่วนใหญ่จะยังยึดอาชีพเกษตรกรอยู่แต่ปัญหาความยากจนในภาคการเกษตรก็ลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมาในทางตรงกันข้ามสัดส่วนของคนจนที่ทำอาชีพประมงป่าไม้และบริการกับคนจนที่ไม่ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (อาทิแม่บ้านนักเรียนเด็กผู้สูงอายุคนพิการไม่สามารถทำงานได้ผู้มีรายรับจากบำนาญ) นั้นมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

การวิจัยล่าสุดของอัมมาร สยามวาลาในปี 2554 พบว่า ปัจจุบันชาวนาไทยมีทั้งสิ้นประมาณ 17.6 ล้านคน (หรือ 4.8 ล้านครัวเรือน) และสามารถจำแนกเป็นกลุ่มโดยใช้รายได้เป็นเกณฑ์โดยเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของคนทั้งประเทศจะสามารถแบ่งเป็น 3 กลุ่มคือชาวนายากจนชาวนาฐานะปานกลางและชาวนารวย ทั้งนี้แม้ชาวนาจะมีจำนวนมากถึง 7.7 ล้านคน (หรือ 1.9 ล้านครัวเรือน) แต่ก็ไม่ใช่คนส่วนใหญ่ของชาวนาอีกต่อไปแล้วเพราะชาวนาฐานะปานกลางนั้นมี 7.3 ล้านคน (หรือ 2.1 ล้านครัวเรือน) และชาวนารวยนั้นมี 2.6 ล้านคน (หรือ 900,000 ครัวเรือน) ชาวนาเหล่านี้ร้อยละ 90 ทำนาปีที่เรียกว่าน่าน้ำฝนปลูกข้าวได้ปีละครึ่งส่วนอีกร้อยละ 10 เป็นชาวนาที่อยู่ในเขตชลประทานเรียกว่านาปรังสามารถปลูกข้าวได้ปีละอย่างน้อย 2 ครั้ง

รายได้ของชาวนานานปีโดยเฉพาะภาคอีสานซึ่งมีจำนวนมากที่สุดและยากจนกว่าทุกภาคของประเทศจะมีรายได้เป็นกำไรจากการปลูกข้าว (ถ้าไม่ขาดทุนจากภัยธรรมชาติ) ประมาณเดือนละ 1,500 บาทต่อครอบครัวเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับเส้นความยากจนของคนไทยที่ประกาศไว้เมื่อปี 2552 อยู่ที่เดือนละ 1,586 บาทต่อคนรายได้ของชาวนานานปีโดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีจำนวนมากที่สุดและยากจนกว่าทุกภาคของประเทศ ข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่าสำหรับคนจนแล้วรายได้จากภาคเกษตรนั้นคิดเป็นร้อยละ 30 ของรายได้ที่เป็นตัวเงินทั้งหมดเท่านั้นซึ่งคิดเป็นสัดส่วนใกล้เคียงกับรายได้ที่ได้จากค่าแรงหรือเงินเดือน แต่ถ้าหากคำนึงถึงรายได้ที่ไม่ได้อยู่ในรูปของตัวเงินแล้วรายได้จากภาคเกษตรของคนจนจะคิดเป็นร้อยละ 22.7 ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น นอกจากนี้คนจนยังมีรายได้ที่เป็นตัวเงินจากแหล่งอื่นอีกเช่นกันอาทิกำไรจากธุรกิจ (ร้อยละ 8.6) และเงินที่สมาชิกในครอบครัวที่ไปทำงานต่างถิ่นส่งกลับมาให้ (ร้อยละ 14.6) เป็นต้น อันที่จริงแล้วโครงสร้างรายได้ของคนจนนั้นมีแนวโน้มที่จะคล้ายคลึงกับรายได้ของคนที่ไม่จนมากยิ่งขึ้นกล่าวคือมีการพึ่งพิงรายได้จากการเกษตรในสัดส่วนที่น้อยลงและหันไปพึ่งพิงรายได้จากค่าแรงเงินเดือนและการทำธุรกิจเพิ่มมากขึ้น

(2.5) การยกระดับคุณภาพชีวิตชาวนาไทยด้วยนโยบายการรับจำนวนข้าวและแนวคิดเศรษฐกิจศาสตร์สวัสดิการ

ประทีป วีระพัฒนนิรันดร์ (2556 : เว็บไซต์) ได้กล่าวไว้ในบทสัมภาษณ์ของวารสารเคหการเกษตรว่า ความสำเร็จของพัฒนาการเกษตรต้องวัดผลสัมฤทธิ์ที่คุณภาพชีวิตของเกษตรกร อีกทั้ง Jamers (อ้างถึงในโสภณ ทองปาน, 2536 : 36) ได้กล่าวไว้ว่ารัฐบาลของประเทศต่างก็เข้าไปแทรกแซงในสาขาเกษตร เหตุผลที่นำมาอ้างก็แล้วแต่ลักษณะการผลิตและปัญหาของสาขาเกษตร และนโยบายในอดีตของรัฐบาลในประเทศนั้นๆ แม้ว่าผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยที่เข้าไปแทรกแซง แต่การแทรกแซงในสาขาเกษตรในประเทศต่างๆก็ยังคงมีอยู่แม้ถึงในปัจจุบัน เหตุผลหลักที่ยกมาสนับสนุนการแทรกแซงมีต่างๆกันเช่น (1) ถือว่าสาขาเกษตรเป็นสาขาหลักของระบบเศรษฐกิจไม่ว่าจะมองในฐานะผู้ผลิตอาหารหรือในฐานะที่รองรับแรงงานการที่ปล่อยเกษตรกรมีความเป็นอยู่และรายได้ต่ำเป็นเรื่องไม่สมควรอย่างยิ่ง (2) ความกินดีอยู่ดีของสาขาเกษตรย่อมส่งผลไปยังเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศและ (3) มีความเชื่อว่าผู้ที่ประกอบอาชีพทางเกษตรด้วยตนเองเป็นผู้ที่เพียงพอพร้อมด้วยลักษณะของพลเมืองดีที่มีการริเริ่ม มีการเรียนรู้ด้วยตนเอง รักอิสระ พึ่งพาตนเองซื้อสัตย์อดทนเชื่อถือได้ คนที่มีลักษณะดังกล่าวถือว่าเป็นคนดีและจะเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม ซึ่งทั้งสามข้อนี้ถือเป็นเหตุผลหลักที่เชื่อว่าสาขาเกษตรเป็นพื้นฐานหลักของระบบเศรษฐกิจอาจจะเรียกได้ว่าเป็นพวกเกษตรกรรมนิยม (Agricultural Fundamentalism)

ความเชื่อข้างต้นได้มีบทบาทอย่างมากต่อนโยบายเกษตรโดยเฉพาะของอเมริกาในช่วงศตวรรษที่ 19 นอกจากนี้ยังเห็นว่าเกษตรกรเป็นผู้ผลิตรายย่อยกระจายกันทั่วประเทศไม่อาจจะรวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองและปกป้องผลประโยชน์ของตนเองเหมือนผู้ผลิตในสาขาอื่นฐานะและความเป็นอยู่ไม่เอื้ออำนวยที่จะช่วยตนเองได้ อาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพที่ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของราคาและรายได้ซึ่งเกิดขึ้นทุกปี และยังมีแนวโน้มที่ราคาและรายได้อาจจะลดลง แต่ไม่สามารถปรับตัวตามภาวะตลาด รายได้ของครอบครัวเกษตรกรต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับอาชีพอื่นรวมทั้งเหตุผลเพื่อความมั่นคงของประเทศเพราะสาขาเกษตรเป็นแหล่งผลิตอาหาร

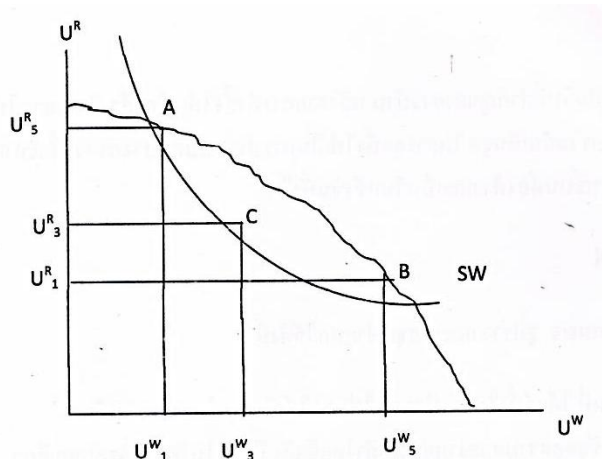
(มีผู้สรุปถึงเหตุผลเหล่านี้ไว้มากมาย Fite, 1962 ; Hadwlgger, 1962 ; Heady, 1965 ; Johnson, 1966 ; Galbrath, 1966 ; Tarrent, 1980 : 46-47 ; สมนึกศรีปลั่ง, 2519 อ้างถึงใน โสภิต ทอพาน, 2536 : 37)

การได้เป็นรัฐบาลและใช้อำนาจในการบริหารเป็นเรื่องของกระบวนการทางการเมืองเป็นการแข่งขันและต่อรองเพื่อประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ แต่ละกลุ่มต่างก็มีค่านิยมและความเชื่อต่างกันต้องการที่จะให้บรรลุซึ่งผลประโยชน์ต่างกันรัฐบาลก็ต้องพยายามที่จะให้กลุ่มซึ่งเป็นฐานทางการเมืองได้รับผลประโยชน์หรือความพึงพอใจมากที่สุดและต้องดำเนินนโยบายเพื่อให้คนส่วนใหญ่ของประเทศได้มีความกินดีอยู่ดี

จกกลนี้ เกิดพิบูลย์ (2556 : 29) ได้กล่าวถึงแนวคิดเศรษฐศาสตร์สวัสดิการที่ใช้ในการอธิบายนโยบายการรับจำนำข้าวดังนี้ การมีประสิทธิภาพสูงสุดมิใช่จุดหมายปลายทางสูงสุดของระบบเศรษฐกิจ แต่สิ่งที่เราปรารถนาที่สุดก็คือ การมีสวัสดิการสูงสุดซึ่งหมายถึงสถานการณ์ที่ประกอบด้วยองค์ประกอบ 2 ประการที่ต้องเกิดขึ้นพร้อมกันคือ (1) มีประสิทธิภาพสูงสุด (2) มีความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึงการที่ผู้บริโภคที่เป็นสมาชิกของสังคมนั้นๆ ได้รับส่วนแบ่งความพอใจที่สอดคล้องกับค่านิยมของสังคมนั้น ในส่วนที่ว่าด้วยความเสมอภาคระหว่างบุคคล ซึ่งค่านิยมนี้หมายถึง ความรู้สึกของสมาชิกในสังคมนั้นว่า บุคคลในกลุ่มต่าง ๆ มีความสำคัญเปรียบเทียบกันอย่างไร คือทุกคนสำคัญเท่ากันหรือใครสำคัญกว่าใคร ความรู้สึกเช่นนี้ไม่มีเกณฑ์มาตรฐานแต่จะขึ้นอยู่กับขนบประเพณีและระบบการปกครองในสังคมนั้น ในทางเศรษฐศาสตร์ใช้เส้นสวัสดิการเศรษฐกิจ (Social Welfare Curve) ที่สร้างจาก Social Welfare Function ที่กล่าวว่า ระดับสวัสดิการทางเศรษฐกิจส่วนรวมประกอบด้วยและขึ้นอยู่กับระดับความพอใจของผู้บริโภคในสังคมนั้นได้รับคือ

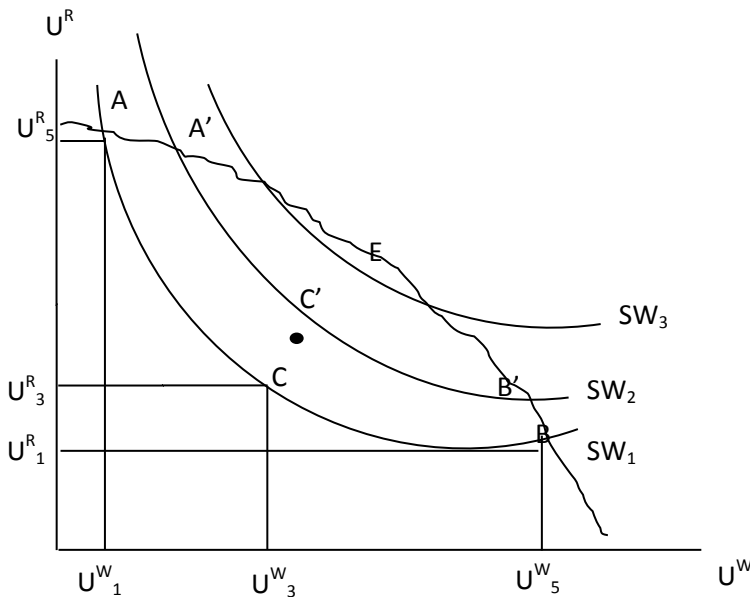
$$SW = SW(U^W, U^R)$$

เส้น SW มีลักษณะคล้ายเส้นความพึงพอใจ แต่แกนทั้ง 2 แสดงระดับความพอใจของผู้บริโภคแต่ละคน
 ดูภาพประกอบ 6 และภาพประกอบ 7



ภาพประกอบ 6 แนวคิดเศรษฐศาสตร์สวัสดิการที่ใช้ในการอธิบายนโยบายการรับจำนำข้าว
 ด้วยเส้นสวัสดิภาพเศรษฐกิจ 1 เส้น

จากภาพประกอบ 6 กำหนดให้แกนนตั้งคือ U^R โดย R เป็นคนมั่งมี และ แกนนอนคือ U^W โดย W เป็นคนด้อยฐานะ เส้น SW เป็นที่กำหนดโดยกระบวนการทางการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยโดยอาศัยรัฐสภาและผู้แทนออกมาให้ปรากฏ ถ้ามีพรรคการเมือง 2 พรรคที่เป็นตัวแทนของกลุ่มคนที่เรียกว่า นาย R กับนาย W และมีอุดมการณ์แน่อนที่จะรักษาผลประโยชน์ของประชาชนที่ตนเองเป็นตัวแทน พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงและมติของที่ประชุมในสภาจะเป็นตัวบังคับซึ่งถึงระดับความสำคัญเปรียบเทียบของบุคคลทั้ง 2 กลุ่มในสังคมซึ่งคือ ความชันของเส้น SW ทั้งนี้ นาย R ได้รับความพึงพอใจเท่ากับ U_5^R ที่จุด A ส่วนนาย W ได้รับความพึงพอใจเท่ากับ U_1^W ซึ่งหมายความว่าได้บรรลุการมีประสิทธิภาพสูงสุดทางเศรษฐกิจแล้ว ส่วนที่จุด B นาย R ได้รับความพึงพอใจเท่ากับ U_1^R ส่วนนาย W ได้รับความพึงพอใจเท่ากับ U_5^W ซึ่งหมายความว่าได้บรรลุการมีประสิทธิภาพสูงสุดทางเศรษฐกิจแล้วเช่นกัน แต่ทั้งนี้ ทั้ง 2 จุดดังกล่าวยังไม่ใช่ว่าที่น่าพึงปรารถนา ซึ่งที่จุด C แม้จะไม่ใช่ว่าที่แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพสูงสุดทางเศรษฐกิจ แต่แสดงให้เห็นถึงความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ



ภาพประกอบ 7 แนวคิดเศรษฐศาสตร์สวัสดิการที่ใช้ในการอธิบายนโยบายการรับจํานําข้าวด้วยเส้นสวัสดิการเศรษฐกิจหลายเส้น

จากภาพประกอบ 7 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจจะส่งผลให้สังคมเปลี่ยนจุดที่แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพสูงสุดทางเศรษฐกิจจากจุด A มายังจุด C' ซึ่งเป็นจุดที่น่าพึงปรารถนา และส่งผลให้สวัสดิการของคนในประเทศนี้ทั้งหมดดีขึ้น นั่นคือจุด C' เป็นจุดการมีประสิทธิภาพสูงสุดอันดับรอง (The Second Best Optima) ส่วน The First Best Optima จะอยู่ที่จุด E ทั้งนี้การมีประสิทธิภาพอันดับรองอาจจำเป็นกว่าประสิทธิภาพอันดับแรกเพื่อสวัสดิการของคนทั้งประเทศ และเศรษฐกิจจะเติบโตขึ้นมากกว่า C' และเราสามารถจะทำให้ไปอยู่ที่จุด A A' B' ได้แต่ก็อาจเกิดการประท้วงจากประชาชนบางกลุ่มได้ ทั้งนี้การเคลื่อนจากจุด C ไปยัง C' จะทำได้ง่ายกว่าโดยเกิดจากนโยบายของรัฐในที่นี้ก็คือ นโยบายการรับจํานําข้าวนั่นเอง

นอกจากนี้เมื่อกล่าวถึงคุณภาพชีวิตนั้น องค์การอนามัยโลกได้ให้ความหมายไว้ว่าเป็นการประเมินค่าที่เป็นจิตพิสัย (Subjective) ซึ่งฝังแน่นอยู่กับบริบททางวัฒนธรรม สังคม และสภาพแวดล้อม โดยมีองค์ประกอบ 4 ด้าน ดังนี้ (สุวัฒน์ มัทนรินทร์กุลและคณะ, 2545 : 1-2) (1) ด้านร่างกาย (Physical Domain) คือการรับรู้สภาพทางด้านร่างกายของบุคคล ซึ่งมีผลต่อชีวิตประจำวัน เช่น การรับถึงความรู้สึกสุขสบาย การรับรู้ถึงความเป็นอิสระที่ไม่ต้องพึ่งพาผู้อื่น การรับรู้ถึงความสามารถในการทำงาน ฯลฯ (2) ด้านจิตใจ (Psychological Domain) คือการรับรู้สภาพทางจิตใจของตนเอง เช่น การรับรู้ความรู้สึกทางบวกที่บุคคลมีต่อตนเอง การรับรู้ถึงความมั่นใจในตนเอง ฯลฯ (3) ด้านความสัมพันธ์ทางสังคม (Social Relationships) คือการรับรู้เรื่องความสัมพันธ์ของตนกับบุคคลอื่น การรับรู้ถึงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลอื่นในสังคม ฯลฯ (4) ด้านสิ่งแวดล้อม (Environment) คือการรับรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อการดำเนินชีวิต เช่น การรับรู้ที่ตนมีชีวิตอยู่อย่างอิสระ ไม่ถูกกักขัง การรับรู้ว่าได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมทางกายภาพที่ดีปราศจากมลพิษต่าง ๆ การคมนาคมสะดวก มีแหล่งประโยชน์ด้านการเงิน ฯลฯ จากองค์ประกอบของคุณภาพชีวิตข้างต้นดังกล่าว และจากรายงานวิจัยของศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยและหอการค้าไทย เรื่องทัศนคติต่อนโยบายของรัฐ : จำนำแนวทางแก้ไขปัญหาภาคเกษตรกรไทย ซึ่งทำการสำรวจชาวนา 1,228 ตัวอย่างทั่วประเทศ โดยทำการสำรวจระหว่างวันที่ 2 – 14 กันยายน 2556 ผลการสำรวจปรากฏดังตารางที่ 4 ต่อไปนี้

ตารางที่ 4 การเปรียบเทียบผลก่อนและหลังการรับจำนำ

รายการ	ก่อนรับจำนำ		หลังรับจำนำแล้ว 1 ปี			หลังรับจำนำแล้ว 2 ปีเทียบกับปีก่อนหน้า		
	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี		มี	ไม่มี	
บ้านของตัวเอง	76.4	23.6	80.0	20.0		80.5	19.5	
รถยนต์	70.5	29.5	74.2	25.8		77.8	22.2	
รถจักรยานยนต์	67.2	32.8	78.4	21.6		78.8	21.2	
			เพิ่มขึ้น	ลดลง	เท่าเดิม	เพิ่มขึ้น	ลดลง	เท่าเดิม
หนี้สินเดิม	94.0	6.0	24.9	33.0	42.1	19.6	58.4	21.9
ที่นาของตัวเอง	92.3	7.7	14.8	9.2	76.0	13.2	7.2	79.7
เช่าที่นา	54.8	45.2	14.2	9.1	76.8	16.4	8.0	75.6
การใช้จ่ายใช้สอย	-	-	42.0	8.5	49.5	51.6	9.7	38.7
ซ่อมแซมบ้าน	31.2	68.8	23.8	15.9	60.3	41.9	12.7	45.3
เงินออม	56.1	43.9	30.1	12.0	57.9	46.9	10.5	42.7
ทรัพย์สินโดยรวม	-	-	36.1	7.1	56.7	58.6	3.9	37.5

(ที่มา : ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. รายงานการวิจัยเรื่อง

ทัศนคติต่อนโยบายของรัฐ : จำนำแนวทางแก้ไขปัญหาภาคเกษตรกรไทย. 2556 : 25.)

จากตารางที่ 4 พบว่า หลังการรับจำนำเกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในเชิงประจักษ์ทั้ง 4 องค์ประกอบของคุณภาพชีวิตตามนิยามขององค์การอนามัยโลก

สรุป

นโยบายการกำหนดราคาข้าวของไทย โดยรัฐบาลปัจจุบันซึ่งใช้นโยบายการรับจำนำข้าวนั้น ถือได้ว่าเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งในการบริหารของรัฐบาล เสมือนคันไถของชาวนาที่ไม่ควรกล่าวโทษเมื่อผลผลิตไม่ออกงาม แต่สิ่งสำคัญคือการใช้เครื่องมือนี้ให้ถูกต้องเหมาะสม โดยนำมาใช้ในยามจำเป็น (ระยะสั้นๆ เท่านั้น) คือ ในช่วงที่ราคาข้าวมีราคาต่ำกว่าต้นทุนการผลิต เพื่อให้เกษตรกรไม่ต้องประสบกับปัญหาการเงินหรือติดกับดักหนี้ และเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของชาวนา ทั้งนี้นโยบายของรัฐบาลในอนาคตควรมุ่งสนับสนุนให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีความเข้มแข็ง ส่งเสริมให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวเป็นเกษตรกรมืออาชีพ ต้องจริงจังในสิ่งที่ทำ ทำการเกษตรด้วยเป้าหมายที่ชัดเจน วางแผนเป็นและนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายได้ และยังสามารถพัฒนาต่อไปในขั้นที่สูงขึ้น เช่น ถ้าต้องการค้าขายผลผลิตด้วยก็ต้องรวมกลุ่มรวมตัวกันให้เข้มแข็ง หากาคือความร่วมมือ แหล่งเงินทุน ศึกษาข้อมูลให้มั่นใจก่อนจะลงทุนลงแรง ซึ่งเกษตรกรมืออาชีพต้องสามารถเรียนรู้ให้เปิดใจได้อย่างลึกซึ้งและรวดเร็ว คิดวิเคราะห์จนเห็นความเชื่อมโยงของเหตุปัจจัยต่าง ๆ ได้ ถ้ามีหลักคิดที่ถูกต้องและคิดเชื่อมโยงได้กว้างไกลเท่าไร ก็จะปรับตัวได้เร็วเท่านั้น เปลี่ยนจากที่เคยทำงานเชิงรับมาเป็นผู้ที่วางแผนอนาคตและทำงานเชิงรุกได้ สอดคล้องกับ จุฑาทิตย์ ภัทรวาท ที่ได้กล่าวไว้ในงานเสวนาเรื่อง แนวทางการยกระดับสมรรถนะชาวนาสู่การเป็นมืออาชีพว่า ความเสี่ยงของชาวนาไทยคือ การเผชิญกับความไม่รู้และขาดทักษะการทำงานเกษตรสมัยใหม่ จึงต้องพัฒนาชาวนาให้เป็นชาวนามืออาชีพ ซึ่งจะต้องได้รับความรู้ทั้งด้านการประกอบอาชีพ และความรู้ในการดำเนินชีวิต เช่นการวางแผนการผลิตที่ดีเพื่อลดต้นทุนและชะลอความเสี่ยง การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเพื่อรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง การผลิตและการจัดการหลังเก็บเกี่ยวที่มีผลต่อคุณภาพและราคา การพึ่งพาและร่วมมือกันเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองโดยนำไปสู่การขายและการจำหน่ายรวมถึงการใส่ใจสุขภาพและสิ่งแวดล้อม (กองบรรณาธิการ, 2556 : 44)

เอกสารอ้างอิง

กองบรรณาธิการ. (2550). “นักวิชาการระดมความคิดยกระดับสมรรถนะชาวนาสู่การเป็นมืออาชีพ”.

พืงตนคนเกษตร, 1(2), 44.

กรมการข้าว. (2556).สถานการณ์การผลิตและการตลาดข้าวของโลกปีการปลิด 2556/2557.วันที่ค้นข้อมูล 3

มีนาคม 2556.เข้าถึงได้จาก<http://www.ricethailand.go.th/home/images/rice-situ>.

จงกลณี เกิดพิบูลย์. (2556) หลักเกณฑ์สำหรับการมีประสิทธิภาพสูงสุดของการใช้ทรัพยากร.เอกสาร

ประกอบการสอนวิชานโยบายเกษตร ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม.เชียงใหม่ : กระแสรูฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยแม่โจ้.

ชลิตา บัณฑุงศ์. (2556).ข้าวและชาวนาไทยในกระแสการเปลี่ยนแปลง.วันที่ค้นข้อมูล 13 ธันวาคม 2556

.เข้าถึงได้จาก<http://www.prachatai.com/journal/2013/09/48683>.

- ชัยวุฒิ ชัยพันธุ์.(2546).**หลักและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์พื้นฐาน**.กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
ไชยยงค์ ชูชาติ. (2554). **นโยบายเกษตร**. กรุงเทพฯ : สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- ธีระ วงศ์สมุทร. **นโยบายรัฐกับชาวนา**.วันที่ค้นหาข้อมูล 1 มีนาคม 2557. เข้าถึงได้จาก http://ww.brrd.in.th/main/index.php?option=com_content & view=articleid=799:2013-01-1.
- ปัทมาวดี โพนบุญกุล ชูชุกีและประชา คุณธรรมดี.(2553). “นโยบายฐานราก : นโยบายแทรกแซงราคาข้าว.”
เอกสารแถลงข่าวครั้งที่ 11 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์(7 มิถุนายน 2553).
ประทีป วีระพัฒนนิรันดร์. **พัฒนาการเกษตรประเทศไทยอย่างไรให้เกษตรกรมีความสุข**. วันที่ค้น
ข้อมูล 28 พฤศจิกายน 2556. เข้าถึงได้จาก http://www.sites.google.com/site/banriainaraol/column/agriculture_farmer.
- มูลนิธิชีววิถี. (2554).**ประมวลนโยบายการจัดการผลผลิตทางการเกษตร การรับจำนำข้าว VS. การประกัน
รายได้เกษตรกร**.วันที่ค้นหาข้อมูล 3 มีนาคม 2557. เข้าถึงได้จาก <http://ww.biothai.net/sites/default/files/Briefing-rice>.
- วิภาดา วรณวิเศษ. (2554). “โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร.” **สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา**. 2(03) : 1 – 16.
- ศจินทร์ ประชาสันต์และคณะ. (2555). **ทางเลือกทางการตลาดของชาวนา : ผลกระทบเชิงโครงสร้างต่อความ
ไม่เป็นธรรมและการกระจายผลประโยชน์**. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน
(ประเทศไทย) สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ลินด์ซีย์ ฟาลวีย์. (2548). **การเกษตรไทยอยู่ข้าวอยู่น้ำข้ามสหัสวรรษ**. (แม่มาส จันลักษณ์และคณะ). กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- วรรณวิภา พ่วงเจริญ. (2554). “นโยบายรัฐกับงานวิจัยข้าวไทย.”**วิชาการปริทัศน์**. 19(2) : 6.
- วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน.(2553).**เศรษฐศาสตร์เบื้องต้น เศรษฐศาสตร์สำหรับบุคคลทั่วไป**.กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วีรบูรณ์ วิสารทสกุล. **โครงการรับจำนำข้าว : การพัฒนาประชากรในเชิงมหภาคที่ไม่เพียงพอ?**
วันที่ค้นข้อมูล 2 ธันวาคม 2555. เข้าถึงได้จาก <http://www.wwisartsakul.files.wordpress.com/2013/02/eob8>.
- ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. (2556). **รายงานการวิจัยเรื่องทัศนะต่อนโยบาย
ของรัฐ : จำนำแนวทางแก้ไขปัญหามหภาคเกษตรไทย**. วันที่ค้นข้อมูล 28 พฤศจิกายน 2556. เข้าถึง
ได้จาก http://www.cebf.utcc.ac.th/wpload/poll_file/file_th_25d24y2.
- โสภิต ทองปาน. (2536). **นโยบายเกษตรกรไทย**. กรุงเทพฯ : เลิศชัยการพิมพ์ 2.
- สมพร อัครวิลาณนท์. (2550). **การนำความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์เกษตรมาวิเคราะห์ปัญหาการเกษตรไทย**.
สถาบันพัฒนาความรู้ตลาดทุน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.(2548).**เศรษฐศาสตร์ (Economics)**.กรุงเทพฯ :
อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

สุจิตรา กุลประสิทธิ์.(2552).**เศรษฐศาสตร์จุลภาค**.กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ออฟเซ็ท.

สุวัฒน์ หัตถินรันตร์กุลและคณะ. (2545). **เครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตขององค์การอนามัยโลกชุดย่อ ฉบับภาษาไทย (WHOQOL – BREF – THAI)**. วันที่ค้นข้อมูล 13 ธันวาคม 2556. เข้าถึงได้จาก
<http://www.dmh.go.th/test/download/files/whogol.p>.

อิสริยา บุญญะศิริ.(2554). “นโยบายแทรกแซงราคาข้าว : โครงการรับจำนำและประกันรายได้”.**การเงินการคลัง**.
23(68),27-43.

Thompron, R.L.Agricultural Price Supports.วันที่ค้นข้อมูล 19 กุมภาพันธ์ 2557. เข้าถึงได้จาก
<http://www.econlib.org/library/Enc1/AgriculturalPriceSupports.html>.

Wikipedia.(2014).**Agricultural Policy**.วันที่ค้นข้อมูล 19 กุมภาพันธ์ 2557. เข้าถึงได้จาก
http://www.en.wikipedia.org/wiki/Agricultural_policy.