

การศึกษาโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว : ศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินงานภายใต้
รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2564
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Rice Farmer-Income Ensured Measures: Comparison of Abhisit Vejjajiva Cabinet
Operation and General Prayut Chan-o-cha Cabinet Operation



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration

Department of Public Administration

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2021

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์

การศึกษาโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว :
ศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินงานภายใต้รัฐบาลนายอภิสิทธิ์
เวชชาชีวะ และรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

โดย

นายกันตพงษ์ ธนยศีร์นันท์

สาขาวิชา

รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาวิน ศิริประภาณุกุล

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาวิน ศิริประภาณุกุล)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไล้ประกอบทรัพย์)

..... กรรมการ

(อาจารย์ ดร.สุรัชณี ศรีไย)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

กัณฑ์พงษ์ ธนยศธีรนนท์ : การศึกษาโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว : ศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินงานภายใต้รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา. (Rice Farmer-Income Ensured Measures: Comparison of Abhisit Vejjajiva Cabinet Operation and General Prayut Chan-o-cha Cabinet Operation) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ผศ. ดร.ภาวิน ศิริประภาณุกุล

การแทรกแซงตลาดของภาครัฐ มีทั้งวิธีการออกกฎหมายบังคับ การใช้มาตรการภาษี มาตรการทางการเงิน หรือมาตรการอื่น ๆ อันมีเป้าหมายเพื่อให้ระดับราคาสินค้ามีราคาที่สูงหรือต่ำกว่าราคาตลาด เป็นการช่วยเหลือผู้ผลิตหรือผู้บริโภคไม่ให้เสียผลประโยชน์มากเกินไป สำหรับการผลิตภาคการเกษตรของไทย มีการแทรกแซงตลาดจากรัฐบาลมาตั้งแต่สมัยอดีตจนกระทั่งปัจจุบัน ด้วยเกษตรกรเป็นอาชีพของประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่ของประเทศ อีกทั้งยังเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญในการเลือกตั้ง นโยบายที่เป็นการดูแลเกษตรกรจึงเป็นนโยบายในลำดับแรกที่ทุกพรรคการเมืองจะใช้ในการหาเสียง ประกอบกับ ผลผลิตข้าว ถือเป็นผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญ ทั้งการบริโภคภายในประเทศ และการส่งออกข้าว ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลไทยได้ดำเนินนโยบายสำคัญคือการเก็บ “พรีเมียมข้าว” หรือภาษีส่งออก ก่อนพัฒนาเป็นการจำนำข้าวที่มีการดำเนินงานที่ต่างกันในแต่ละสมัย ผ่านโครงการรับจำนำข้าว โครงการประกันรายได้ ซึ่งโครงการประกันรายได้เองก็ได้ออกดำเนินการมา 2 สมัยแล้วคือในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งดำเนินการในช่วงปี 2552 – 2553 และในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งดำเนินการตั้งแต่ปี 2563 จนถึงปัจจุบัน การศึกษาในครั้งนี้จึงมุ่งหวังเพื่อศึกษาเปรียบเทียบ โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว พร้อมมาตรการอื่น ๆ ที่ดำเนินการควบคู่ ว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร และโครงการดังกล่าวสร้างภาระทางการคลังไว้อย่างไร

จากผลการศึกษาทำให้ทราบว่า โครงการประกันรายได้ เป็นโครงการที่รัฐบาลรับภาระชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาตลาด แต่ในขณะเดียวกัน มาตรการอื่น ๆ ที่ดำเนินการควบคู่ กลับเป็นการดูดซับอุปทานข้าวออกจากตลาด โดยการส่งเสริมให้ชะลอการขายข้าว ไปขายนอกฤดูเก็บเกี่ยว ซึ่งจะเป็นส่วนที่พุงราคาไม่ให้ราคาข้าวต่ำจนเกินไป จนทำให้รัฐบาลต้องรับภาระในการจ่ายชดเชยมากเกินความจำเป็น โดยการดำเนินโครงการในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการปรับปรุงแก้ไขโครงการให้สะดวกขึ้นกว่าเดิม ซึ่งสำหรับภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ เนื่องจากตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าวมีข้อจำกัดจากหลาย ๆ ปัจจัย จึงทำให้การดำเนินโครงการในลักษณะนี้จะต้องใช้ระยะเวลานานในการชำระคืน ดังนั้น การดำเนินโครงการในลักษณะนี้ จึงเหมาะสมกับการดำเนินการในระยะสั้นเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งอาจปรับเปลี่ยนเป็นการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบอื่น และควรพิจารณาดำเนินโครงการสร้างความยั่งยืนในการผลิต เช่น เกษตร Zoning เป็นต้น

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2564

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6380008524 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD: rice premium, rice mortgage, rice-farmer income ensured measure, fiscal burden
 Kantapong Thanayottheeranant : Rice Farmer-Income Ensured Measures: Comparison of
 Abhisit Vejjajiva Cabinet Operation and General Prayut Chan-o-cha Cabinet Operation.
 Advisor: Asst. Prof. PAWIN SIRIPRAPANUKUL, Ph.D.

Government market interventions, which includes laws and regulations, tax measures, monetary policy, and others, aims to stabilize market prices, to prevent producers and consumers from social welfare suffers. The Thai government has interfered with agricultural production for a long time because farmers are important voters of the country. The agriculture intervention policy has been a highly prioritized policy for every political party for many periods. Rice products are critical agricultural products for both domestic consumption and export. After World War II, the Thai government implemented the significant policy of "Rice Premium", an export tax, before endorsing the "Rice Mortgage" policy and the "Rice-Farmer Income Ensured" policy. The Rice-Farmer Income Ensured measure are implemented twice, by the Abhisit Vejjajiva Cabinet (2009–2010) and the General Prayut Chan-o-cha Cabinet (2020–2022). This research aims to compare both policies to explain the similarities and differences, which lead to some suggestions for any implementation of similar policy in the future.

As the result, the rice-farmer income ensured measure is the government measure to subsidy the difference between the guaranteed price and the market price. In addition, there are supporting measures to absorb the excess supply to protect lowering price in the market. There are minor differences between the operations of the Abhisit Vejjajiva Cabinet (2009-2010) and the General Prayut Chan-o-cha Cabinet (2020-2022). For the fiscal burden from the measure, it takes a long time to reimburse, because of the limited government budget at the present time. Therefore, the measure is appropriate just for the short-run intervention for economic stimulation or transformation to other supporting policies. At last, the government should establish a sustainable production policy, for example, agriculture zoning to reduce the huge burden from this type of intervention.

Field of Study: Public Administration

Student's Signature

Academic Year: 2021

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษานี้เสร็จสิ้นสมบูรณ์ได้ จากการให้ความร่วมมือของผู้ให้สัมภาษณ์ข้อมูลที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นผู้แทนในสำนักงานประมาณ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ รวมไปถึงผู้แทนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่ให้ความอนุเคราะห์ในข้อมูลเป็นอย่างดี รวมถึงบุคลากรอื่นในหน่วยงานที่ให้ความรู้และชุดข้อมูล รวมทั้งความช่วยเหลือที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษานี้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาวิน ศิริประภาณุกุล ท่านอาจารย์ที่ปรึกษา เป็นอย่างสูงที่คอยให้คำแนะนำในการศึกษานี้เป็นอย่างดี ตั้งแต่เริ่มต้นของการศึกษาจนกระทั่งสำเร็จลุล่วง ผู้ศึกษาจึงขอขอบพระคุณทุกท่านที่ทำให้การศึกษานี้สำเร็จเป็นที่เสร็จสิ้น ลุล่วงตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษานี้จะเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนานโยบายการให้ความช่วยเหลือผลผลิตภาคเกษตรให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และลดภาระทางการคลังให้มีจำนวนน้อยลง และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเกษตรกรจะได้รับการช่วยเหลือดูแลให้สามารถดำเนินการผลิตสินค้าเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต

กัณฑ์พงษ์ ธนยศธีรนนท์



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญภาพ	1
สารบัญตาราง.....	1
บทที่ 1	1
บทนำ.....	1
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 คำถามในการวิจัย.....	6
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	6
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	7
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
บทที่ 2	8
ทบทวนวรรณกรรม	8
2.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง.....	8
2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	8
2.1.2 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561	10
2.1.3 ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (มาตรา 28).....	10

2.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	11
2.2.1 ตลาด (Market).....	11
2.2.2 การแทรกแซงตลาดของภาครัฐ.....	15
2.2.3 วงจรนโยบาย (Policy Cycle).....	25
บทที่ 3	41
ระเบียบวิธีวิจัย	41
3.1 การออกแบบการวิจัย.....	41
3.2 การเก็บข้อมูล	42
3.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	42
3.4 เครื่องมือในการเก็บข้อมูล	43
3.5 แนวทางการวิเคราะห์และนำเสนอผลการวิจัย.....	44
บทที่ 4	45
ผลการศึกษา	45
4.1 นโยบายการช่วยเหลือผลผลิตข้าวที่ผ่านมา	45
4.2 โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว และมาตรการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก 54	
สมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ.....	54
4.3 โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว พร้อมมาตรการคู่ขนาน	61
สมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา	61
4.4 การเปรียบเทียบการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว พร้อมมาตรการอื่น ๆ..	71
สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา	71
4.5 ผลการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงาน และเกษตรกรผู้ปลูกข้าว.....	78
4.6 การศึกษาภาระทางการคลัง	82
บทที่ 5	89
สรุปผลการศึกษา.....	89

5.1 สรุปผลการศึกษา	89
5.2 อุปสรรคในการศึกษา	90
5.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	91
บรรณานุกรม.....	93
ประวัติผู้เขียน.....	96



สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 1 การควบคุมราคาขั้นสูง (Price Ceiling).....	16
ภาพที่ 2 การควบคุมราคาขั้นต่ำ (Price Floor) เมื่อผลิตเท่ากับอุปสงค์.....	19
ภาพที่ 3 การควบคุมราคาขั้นต่ำ (Price Floor) และผลิตมากกว่าราคาที่สูงขึ้น	22
ภาพที่ 4 การพยุงราคา (Price Supports).....	23
ภาพที่ 5 การจำลองการดำเนินโครงการประกันรายได้.....	83



สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงนโยบายการช่วยเหลือผลผลิตข้าวของไทย.....	53
ตารางที่ 2 ตารางเปรียบเทียบโครงการพร้อมมาตรการอื่น ๆ สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา.....	71



บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

จากการดำเนินนโยบายในการช่วยเหลือผลผลิตทางการเกษตรที่มีหลากหลายในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นผลผลิตปาล์ม น้ำมัน ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ยางพารา มันสำปะหลัง อ้อยและน้ำตาลทราย กุ้งทะเล ไข่ไก่ ไข่ไก่ ปลากระพง และอื่น ๆ แต่ผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญของไทย คงจะปฏิเสธไม่ได้ว่า คือ “ข้าว” นั่นเอง

ผลผลิตข้าว ถือว่ามีความสำคัญกับคนไทยมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากเป็นอาหารหลักที่มีอยู่ทุกมื้ออาหารของคนไทย เป็นพืชเกษตรหลักที่มีการผลิตมากที่สุดในประเทศไทย ประกอบกับการผูกโยงความเชื่อระหว่างผลผลิตข้าวเข้ากับพระแม่โพสพ ซึ่งเป็นเทวีประจำเมล็ดข้าว มีหน้าที่ปกป้องดูแลข้าวในท้องนา ทำให้ข้าวมีเรื่องราวต่าง ๆ ที่บอกเล่าสืบต่อกันในแต่ละพื้นที่ ตลอดจนการจัดพระราชพิธีจรดพระนังคัลแรกนาขวัญ ซึ่งเป็นหนึ่งในพระราชพิธีที่สำคัญซึ่งจะจัดขึ้นในวันพืชมงคลของทุกปี เพื่อเป็นสัญลักษณ์ว่าได้เข้าสู่ฤดูกาลเพาะปลูกแล้ว ทำให้ผลผลิตข้าวมีความผูกพันต่อการดำเนินชีวิตของคนไทยในทุกช่วงวัย

จากการที่ข้าวเป็นผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญที่มีการผลิตเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ผู้ที่ประกอบอาชีพชาวนาหรือก็คือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีจำนวนมากเช่นกัน นั่นจึงเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ผลผลิตข้าวและเกษตรกรผู้ปลูกข้าวได้รับความสนใจเป็นอย่างมากจากรัฐบาลทุกสมัย เพราะเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญในการเลือกตั้งแต่ละสมัย ซึ่งในแต่ละรัฐบาลก็จะมึนโยบายในการช่วยเหลือทั้งการผลิตและจำหน่ายมาตั้งแต่ในอดีต จนกระทั่งมีการจัดตั้ง กรมการข้าว ขึ้นภายในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อให้มีการกักตุนผลผลิตข้าวเป็นกาดเฉพาะ

นโยบาย มาตรการ หรือโครงการที่สำคัญในการช่วยเหลือผลผลิตข้าว เริ่มตั้งแต่การจัดพิธีเม็ยมข้าว ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี พัฒนามาเป็นโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในช่วงแรก และมาสู่การเป็นโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว หรือที่รู้จักกันในชื่อของ โครงการประกันราคาข้าว ในสมัยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ต้นแบบของโครงการ

ประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกพืชผลทางการเกษตรที่สำคัญในปัจจุบัน จนกระทั่งโครงการรับจำนำข้าวเปลือกทุกเมล็ดในสมัยรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างยิ่ง เป็นหนึ่งในนโยบายหลักในการหาเสียงของพรรคเพื่อไทย และนำมาสู่ชัยชนะการเลือกตั้งในปี 2554 ทำให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร น้องสาวของอดีตนายกรัฐมนตรี นายทักษิณ ชินวัตร ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของประเทศไทย จนกระทั่งถูกคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ในขณะนั้น ก่อการรัฐประหาร และยึดอำนาจในปี 2557 ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งในปี 2562 และจัดตั้งรัฐบาลชุดปัจจุบัน ซึ่งมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันได้มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562 กำหนดนโยบายเร่งด่วน 12 เรื่อง โดยเรื่องที่ 4 การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและพัฒนานวัตกรรม กำหนดเป้าหมายรายได้เกษตรกรให้สามารถมีรายได้จากผลผลิตทางการเกษตรที่มีคุณภาพ ในสินค้าเกษตรสำคัญ อาทิ ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง ปาล์ม อ้อย และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ด้วยการชดเชยส่วนต่างราคา การประกันรายได้ การส่งเสริมระบบประกันภัยสินค้าเกษตรหรือเครื่องมือทางการเงินสมัยใหม่ที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบทางวินัยการเงินการคลังของภาครัฐในระยะยาว

รัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี จึงได้ดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ตั้งแต่ปีการผลิต 2562/63 พร้อมมาตรการคู่ขนาน และโครงการสนับสนุนค่าบริหารจัดการและพัฒนาคุณภาพผลผลิตเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว

1.1) ชนิดข้าวและพื้นที่ดำเนินการ ประกันรายได้ข้าวเปลือกหอมมะลิ ข้าวเปลือกหอมมะลินอกพื้นที่ ข้าวเปลือกเจ้า ข้าวเปลือกหอมปทุมธานี และข้าวเปลือกเหนียว ในพื้นที่เพาะปลูกข้าวทั่วประเทศ

1.2) ราคาและปริมาณประกันรายได้ กำหนดราคาและปริมาณประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ณ ราคาความชื้นไม่เกิน 15% โดยชดเชยเป็นจำนวนตัน ในแต่ละชนิดข้าว ดังนี้

ชนิดข้าว	ราคาประกันรายได้ (บาท/ตัน)	ครัวเรือนละไม่เกิน (ตัน)
ข้าวเปลือกหอมมะลิ	15,000	14
ข้าวเปลือกหอมมะลินอกพื้นที่	14,000	16
ข้าวเปลือกเจ้า	10,000	30
ข้าวเปลือกหอมปทุมธานี	11,000	25
ข้าวเปลือกเหนียว	12,000	16

1.3) เกษตรกรผู้มีสิทธิได้รับการชดเชย เป็นเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนผู้ปลูกข้าวกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งได้ปลูกข้าวระหว่างวันที่ เดือนเมษายน ถึง เดือนตุลาคม ของแต่ละปีการผลิต ยกเว้นภาคใต้ ระหว่างเดือนมิถุนายน ถึง เดือนกุมภาพันธ์ของปีถัดไป โดยกรอบระยะเวลาการขึ้นทะเบียนในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปตามประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ทั้งนี้ ที่นาแปลงใดแปลงหนึ่งสามารถรับสิทธิประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวได้แปลงละ 1 ครั้ง ต่อปีการผลิตเท่านั้น เท่านั้น เพื่อไม่ให้เป็นการจ่ายเงินซ้ำซ้อน

2) มาตรการคูปองชานโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว จำนวนทั้งสิ้น 3 โครงการ ดังนี้

2.1) โครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปี

1) **วิธีดำเนินการ** ธ.ก.ส. ปล่อยสินเชื่อโครงการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตพื้นที่ปลูกข้าวทุกจังหวัดทั่วประเทศ เพื่อชะลอข้าวเปลือกไว้ในยุ้งฉางเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร 2 ล้านตันข้าวเปลือก โดยกำหนดข้าวเปลือกที่เข้าร่วมโครงการฯ และวงเงินสินเชื่อต่อตัน ดังนี้ ข้าวเปลือกหอมมะลิ ตันละ 11,000 บาท ข้าวเปลือกหอมมะลินอกพื้นที่ ตันละ 9,500 บาท ข้าวเปลือกเหนียว ตันละ 8,600 บาท ข้าวเปลือกเจ้า ตันละ 5,400 บาท และข้าวเปลือกหอมปทุมธานี ตันละ 7,300 บาท

2) ค่าฝากเก็บและรักษาคุณภาพข้าวเปลือก กำหนดให้ผู้เข้าร่วมโครงการได้รับค่าฝากเก็บและรักษาคุณภาพข้าวในอัตรา 1,500 บาทต่อตันข้าวเปลือก โดยเกษตรกรที่เก็บข้าวเปลือกในยุ้งฉางตนเองได้รับเต็มจำนวน สำหรับสถาบันเกษตรกรที่รับซื้อข้าวเปลือกเข้าโครงการฯ ได้รับในอัตรา 1,000 บาทต่อตันข้าวเปลือก และเกษตรกรผู้ขายข้าวได้รับในอัตรา 500 บาทต่อตันข้าวเปลือก

3) การระบายข้าวเปลือก กรณีที่มีการระบายข้าวเปลือกให้ ธ.ก.ส. สำรองจ่ายค่าขนย้ายข้าวเปลือกที่ ธ.ก.ส. ตามวงเงินที่สำรองจ่ายและชดเชยต้นทุนเงินให้ ธ.ก.ส.

4) ระยะเวลาการเข้าร่วมโครงการ และการรับชำระคืนเงินกู้ ระยะเวลาจัดทำสัญญาเงินกู้ ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน ถึง วันที่ 28 กุมภาพันธ์ (ภาคใต้ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม) ระยะเวลาชำระคืนเงินกู้เสร็จสิ้นไม่เกิน 5 เดือนนับถัดจากเดือนรับเงินกู้ และเมื่อกำหนดชำระคืนหากราคาตลาดต่ำกว่าวงเงินสินเชื่อต่อตันสามารถขยายเวลาชำระคืนไม่เกิน 3 คราว คราวละ 1 เดือนภายในระยะเวลาโครงการฯ และระยะเวลาโครงการ

2.2) โครงการสินเชื่อเพื่อรวบรวมข้าวและสร้างมูลค่าเพิ่มโดยสถาบันเกษตรกร

โดยการสนับสนุนสินเชื่อแก่สถาบันเกษตรกร ประกอบด้วย สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร วิสาหกิจชุมชน และศูนย์ข้าวชุมชน เพื่อรวบรวมข้าวเปลือกเพื่อจำหน่าย และ/หรือเพื่อการแปรรูป วงเงินสินเชื่อเป้าหมายแล้วแต่จะกำหนดในแต่ละปี และจำนวนสินเชื่อคงเหลือภายในระยะเวลาโครงการฯ ไม่เกินวงเงินสินเชื่อเป้าหมาย โดยคิดอัตราดอกเบี้ยเท่ากับร้อยละ 4 ต่อปี (ปัจจุบัน MLR ร้อยละ 4.875 ต่อปี) โดยสถาบันเกษตรกรรับภาระดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อปี รัฐบาลรับภาระชดเชยดอกเบี้ย ให้สถาบันเกษตรกร ร้อยละ 3 ต่อปี

2.3) โครงการชดเชยดอกเบี้ยให้ผู้ประกอบการค้าข้าวในการเก็บสต็อก

เพื่อเพิ่มสภาพคล่องให้ผู้ประกอบการค้าข้าวที่เข้าร่วมโครงการให้เก็บสต็อกในรูปข้าวเปลือก และข้าวสาร เป้าหมายดูดซับ 4 ล้านตันข้าวเปลือก เก็บสต็อกไว้อย่างน้อย 60 - 180 วัน (2 - 6 เดือน) นับแต่วันที่รับซื้อ โดยระยะเวลาการรับซื้อข้าวจากเกษตรกรตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ถึง เดือนมีนาคมของปีถัดไป (ภาคใต้ ตั้งแต่วันที่เดือนมกราคม ถึงเดือนมิถุนายน) ระยะเวลาการเก็บสต็อกข้าวตั้งแต่ เดือนพฤศจิกายน ถึง เดือนธันวาคมของปีถัดไป โดยรัฐชดเชยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 3 วงเงินงบประมาณ

3) โครงการสนับสนุนค่าบริหารจัดการและพัฒนาคุณภาพผลผลิตเกษตรกรผู้ปลูกข้าว

3.1) กลุ่มเป้าหมาย เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ที่ขึ้นทะเบียนกับกรมส่งเสริมการเกษตร

3.2) วิธีการดำเนินการ กรมส่งเสริมการเกษตร นำข้อมูลรายชื่อเกษตรกรที่ผ่านการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว กับกรมส่งเสริมการเกษตร ส่งให้ ธ.ก.ส. เพื่อดำเนินการจ่ายเงินให้เกษตรกร ในอัตราไร่ละ 1,000 ล้านบาท ไม่เกินครัวเรือนละ 20 ไร่ หรือครัวเรือนละไม่เกิน 20,000 บาท

3.3) ระยะเวลาดำเนินการ ระยะเวลาจ่ายเงิน ตั้งแต่เดือนสิงหาคม ถึง เดือนเมษายน ของปีถัดไป

ซึ่งวงเงินในการดำเนินโครงการพบว่า มีวงเงินที่สูงขึ้นอย่างก้าวกระโดด นับตั้งแต่ปีการผลิต 2562/2563 จนถึงปีการผลิต 2564/2565 และการให้ ธ.ก.ส. ในฐานะหน่วยงานของรัฐ ดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยการใช้เงินทุนของ ธ.ก.ส. จ่ายไปก่อน โดยรัฐบาลรับประกัน จะชดเชยค่าใช้จ่ายจากการดำเนินการนั้น มีลักษณะเข้าข่ายตามบทบัญญัติในมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ กำหนดอัตราชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐ ในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 ต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเดิมภาระที่ต้องชดเชยตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ.วินัยการเงินการคลังฯ มียอดคงค้างใกล้เคียงเต็มร้อยละ 30 แล้ว

นอกจากนั้น โครงการประกันรายได้ได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และถูกเปลี่ยนมาเป็นโครงการรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ต่อมาได้มีการปรับปรุงโครงการประกันรายได้และถูกนำมาดำเนินการอีกครั้ง ในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ภายใต้การนำของนายจุรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์

ดังนั้น จึงอาจพิจารณาได้ว่า การดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว จะสามารถทำให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีรายได้ที่มั่นคง และรักษาเสถียรภาพระดับราคาสินค้าข้าว ในตลาดได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ มีความแตกต่างจากที่ดำเนินการในสมัย รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หรือไม่ มีความเหมาะสมในการดำเนินโครงการต่อหรือไม่ และสมควร ปรับปรุงการคำนึงถึงภาระทางการคลังในอนาคตหรือไม่ หากโครงการยังมีความจำเป็นต้องดำเนินการ ต่อไป

1.2 คำถามในการวิจัย

1.2.1 โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว พร้อมมาตรการคู่ขนาน และโครงการ สนับสนุนค่าบริหารจัดการและพัฒนาคุณภาพผลผลิตเกษตรกรผู้ปลูกข้าว มีวิธีการ ขั้นตอน ดำเนินงานในการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวได้อย่างไร

1.2.2 โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมีความเหมือน หรือแตกต่างจากโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อย่างไร

1.2.3 ภาระทางการคลังจากการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว เป็นอย่างไร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาวิธีการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวพร้อมมาตรการ คู่ขนาน และโครงการสนับสนุนค่าบริหารจัดการและพัฒนาคุณภาพผลผลิตเกษตรกรผู้ปลูกข้าว

1.3.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวสมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

1.3.3 เพื่อศึกษาภาระทางการคลังจากโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยผู้วิจัยมุ่งค้นคว้า และศึกษาปัญหา และแนวทาง ข้อเสนอแนะในการพัฒนานโยบายช่วยเหลือผลผลิตข้าว หรือผลผลิตทางการเกษตรอื่น ๆ จากการศึกษาค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ปฏิบัติงาน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว โดยมีขอบเขต ดังนี้

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

มุ่งศึกษาเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินงาน ผลกระทบจากโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว เปรียบเทียบระหว่างการดำเนินงานภายใต้รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา รวมทั้งความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการประกันรายได้ และศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ในการคำนวณภาระทางการคลัง อันเกิดจากการดำเนินโครงการดังกล่าว

1.4.2 ขอบเขตด้านกลุ่มประชากรเป้าหมาย

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยเพื่อทำการศึกษาวิจัย ในครั้งนี้ คือ ผู้ปฏิบัติงาน ในหน่วยงานต่าง ๆ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว

1.4.3 ขอบเขตด้านเวลา

ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย จำนวน 4 เดือน ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ถึงเดือนพฤษภาคม 2565 โดยเก็บรวบรวมข้อมูลการดำเนินโครงการของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งดำเนินการในช่วงปี 2552 – 2553 และข้อมูลการดำเนินโครงการของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งดำเนินการในช่วงปี 2563 – 2565

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

สามารถนำผลการศึกษาไปเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดทำมาตรการช่วยเหลือผลผลิตสินค้าเกษตร ไม่ว่าจะเป็นผลผลิตข้าว หรือผลผลิตอื่น ๆ ที่จะไม่สร้างภาระทางการคลัง มากจนเกินไป

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาเรื่อง การศึกษาโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว : ศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินงานภายใต้รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ผู้ศึกษาได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (Review of Related Literatures) เพื่อให้ผู้ศึกษาได้รับทราบถึงสถานะภาพขององค์ความรู้ (state of the art) ในเรื่องที่จะทำการศึกษาที่เป็นปัจจุบัน และเพื่อให้ได้มีองค์ความรู้ที่จำเป็นสำหรับใช้เป็นกรอบแนวคิดพื้นฐานเชิงทฤษฎีในเรื่องที่ศึกษาอย่างเพียงพอ ตลอดจนเพื่อให้ได้ข้อมูลอ้างอิงสำหรับสนับสนุนในการอภิปรายผลการศึกษาที่สมบูรณ์และรอบด้าน ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษา ดังนี้

2.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2565) คือ กฎหมายสูงสุดของรัฐที่กำหนดไว้เพื่อวางกติกาสูงสุดในการปกครอง กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่และบทบาทของบุคคลต่าง ๆ รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องหมายที่แสดงถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นเครื่องหมายที่แสดงให้เห็นว่าประเทศมีการปกครองแบบนิติรัฐ คือ เป็นการปกครองโดยกฎหมาย และในบรรดากฎหมายที่ออกมาบังคับใช้กับพลเมือง รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดหนึ่งเดียวซึ่งกฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งไม่ได้

ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 62 กำหนดให้ รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม โดยกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลัง

และงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ

ประกอบกับ หมวด 7 รัฐสภา มาตรา 142 กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์ หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและ แผนพัฒนาต่างๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

และมาตรา 144 กล่าวว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอน งบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อ ผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

นอกจากนั้น หมวด 8 คณะรัฐมนตรี มาตรา 164 (2) กำหนดให้ในการบริหารราชการ แผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้ แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ รัักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตาม กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด

จึงจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดแนวทางให้รัฐ มีหน้าที่ที่จะต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้รัฐมีฐานะทางการเงินการคลัง ที่มีความมั่นคง พร้อมทั้งกำหนดให้รัฐสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี และอื่น ๆ จะต้องพิจารณาถึงวินัยทางการเงินการคลังของรัฐด้วย และไม่ให้นำเงินไปปรับ ลดวงเงินงบประมาณที่กระทบต่อการดำเนินการทางวินัยการเงินการคลัง ไม่ว่าจะเป็นเงินสงฆ์ใช้ต้น เงินกู้ หรือดอกเบี้ยเงินกู้ รวมทั้งกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ที่จะต้องรักษาวินัยการเงินการคลัง อย่างเคร่งครัดอีกด้วย

2.1.2 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีเจตนารมณ์ในการวางกรอบแนวทางในการดำเนินงานของรัฐให้มีการรักษาวินัยการเงินของรัฐ อีกทั้งยังเป็นกฎหมายที่ออกมาภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งมาตรา 28 การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้น ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายและอยู่ในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น เพื่อฟื้นฟูหรือกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพหรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยหรือการก่อวินาศกรรม

ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาภาระทางการคลังของรัฐที่อาจเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ผลกระทบต่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายนั้น และแนวทางการบริหารจัดการภาระทางการคลังของรัฐและผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ภาระที่รัฐต้องรับชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการกำหนด และให้หน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา 28 นี้ ไม่ว่าจะการมอบหมายนั้นจะเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับหรือไม่ จัดทำประมาณการต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการที่รัฐจะต้องรับภาระทั้งหมดสำหรับกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการนั้น ๆ และแจ้งให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ และกระทรวงการคลังทราบ

2.1.3 ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (มาตรา 28)

คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐได้มีการออกประกาศ เรื่อง กำหนดอัตราชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 พ.ศ. 2561 กำหนดอัตรายอดคงค้างรวมทั้งหมดของภาระที่รัฐต้องรับชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 ต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินร้อยละสามสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ซึ่งต่อมาคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐได้มีการออกประกาศฉบับที่ 2 พ.ศ. 2564 เปลี่ยนแปลงยอดคงค้างรวมทั้งหมดของภาระที่รัฐต้องรับชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 จากเดิมไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็น ไม่เกินร้อยละ 35 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

สาเหตุที่ได้มีการปรับภาระหนี้คงค้างนั้น เนื่องจาก ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 มีวงเงินงบประมาณอยู่ที่ 3.1 ล้านล้านบาท ซึ่งลดลงกว่าวงเงินงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 185,962.5 ล้านบาท ทำให้ฐานในการคำนวณภาระหนี้คงค้างตามมาตรา 28 ลดลง อีกทั้งการดำเนินโครงการที่เข้าข่ายมาตรา 28 มีวงเงินเพิ่มสูงขึ้นเป็นจำนวนมาก ทำให้ภาระหนี้คงค้างมีเกินกว่าร้อยละ 30 ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินโครงการในลักษณะดังกล่าวมีความต่อเนื่อง คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐจึงได้มีมติเห็นชอบในการปรับภาระหนี้คงค้างจากไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็น ไม่เกินร้อยละ 35 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามประกาศฉบับที่ 2 ดังกล่าว

2.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 ตลาด (Market)

ตลาด (วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, 2555) ในวิชาเศรษฐศาสตร์และของชาวบ้านทั่วไป มีความหมายแตกต่างกัน ตลาดของชาวบ้านหมายถึง "สถานที่" ซึ่งจัดไว้เพื่อให้ผู้ซื้อและผู้ขาย มาพบปะตกลงซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้ากัน โดยต้องมีสินค้าหรือตัวอย่างสินค้ามาแสดง เช่น ตลาดนัดสวนจตุจักร ตลาดผ้าสำเพ็ง และศูนย์การค้าต่างๆ เป็นต้น ในวิชาเศรษฐศาสตร์ ตลาดไม่จำเป็นต้องมีสถานที่ทำการซื้อขาย แต่มีความหมายเป็นนามธรรม หมายถึงการตกลงซื้อขายสินค้าและบริการรวมทั้งปัจจัยการผลิต การตกลงซื้อขายสินค้าและบริการใดก็เรียกชื่อตลาดตามสินค้าและบริการนั้น เช่น ตลาดแรงงานก็หมายถึงการซื้อขายแรงงาน ตลาดติบุกก็หมายถึงการซื้อขายติบุก ตลาดหลักทรัพย์ก็หมายถึงการซื้อขายหลักทรัพย์ เป็นต้น ในปัจจุบันการคมนาคมและการสื่อสารเจริญก้าวหน้ามาก การเก็บรักษาสินค้าและการจัดมาตรฐานสินค้าก็ทำได้เรียบร้อยมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงไม่จำเป็นว่าผู้ซื้อและผู้ขายจะต้องมาพบกันและเห็นสินค้าทั้งหมดก่อนตกลงใจซื้อ

การซื้อขายจึงอาจเกิดขึ้นได้ทั้งที่ผู้ซื้อและผู้ขายอยู่คนละมุมโลก การซื้อขายโดยวิธีนี้จึงสะดวกและรวดเร็ว ด้วยเหตุนี้ตลาดสินค้าและบริการบางอย่างจึงขยายขอบเขตได้กว้างขวางทั่วโลก ซึ่งเรียกว่า ตลาดโลก

การศึกษาเรื่องตลาดในทางเศรษฐศาสตร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบพฤติกรรม การกำหนดราคา และปริมาณการผลิตของผู้ผลิตในตลาด การสร้างเส้นอุปทานของหน่วยผลิตทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมถึงประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรของตลาด

ลักษณะตลาดในทางเศรษฐศาสตร์ สามารถแบ่งตลาดได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ได้ ดังนี้

2.2.1.1 ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (Perfect Competitive Market)

ลักษณะสำคัญของตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (ชยันต์ ต้นติวส์ดาการ, 2554) ประกอบด้วย

1) ผู้ซื้อและผู้ขายมีจำนวนมาก (Large Number of Sellers and Buyers)

ความหมายของจำนวนมากในที่นี้ หมายถึง การที่มีผู้ซื้อและผู้ขายจำนวนมากพอ จนทำให้แต่ละรายมีสัดส่วนการซื้อ หรือส่วนครองตลาดเล็กมาก เมื่อเทียบกับปริมาณการซื้อขายรวมในตลาด ซึ่งทำให้การเปลี่ยนแปลงปริมาณยอดขายของผู้ผลิตแต่ละราย ไม่มีผลกระทบต่อราคาตลาดได้ ดังนั้นผู้ขายจึงเป็นเพียงผู้รับราคา (Price Taker) หรือไม่สามารถมีอิทธิพลต่อราคาตลาดได้ ส่งผลให้เส้นอุปสงค์ที่ผู้ขายแต่ละรายเผชิญเป็นเส้นตรงขนานกับแกนอนที่มีความยืดหยุ่นต่อราคา และการรวมตัวกันของผู้ขายเพื่อผูกขาดกำหนดราคาจะค่อนข้างเป็นไปได้ เพราะจำนวนผู้ขายที่มีมากทำให้ต้นทุนธุรกรรมเกี่ยวกับการประสานงาน และตรวจสอบการทำผิดข้อตกลงในการร่วมกันผูกขาดจะมีค่าสูงมาก

2) สินค้าเหมือนกันทุกประการ (Homogeneous Products)

ในที่นี้หมายถึง สินค้าจากผู้ผลิตแต่ละรายมีลักษณะและคุณภาพใกล้เคียงกันมากจนแยกกันแทบไม่ออก เช่น ส้มเขียวหวาน ไข่ ปลาทุ เป็นต้น ทำให้สินค้าชนิดเดียวกันของผู้ขายแต่ละรายมีความสามารถทดแทนกันได้ค่อนข้างสมบูรณ์

การที่สินค้ามีลักษณะเหมือนกันทุกประการ ส่งผลให้ราคาสินค้าของผู้ขายแต่ละรายมีความแตกต่างกันน้อยมาก เนื่องจากไม่มีแรงจูงใจที่จะตั้งราคาให้แตกต่างจากราคาตลาดที่เป็นเช่นนี้เพราะถ้าผู้ขายรายหนึ่งขึ้นราคา ลูกค้าก็จะหันไปซื้อสินค้าจากรายอื่น แต่ถ้าผู้ขายรายนั้นคิดจะลดราคาโดยหวังจะยึดครองตลาดก็จะทำไม่ได้เช่นกัน เพราะแม้จะผลิตเต็มกำลังการผลิตขนาดการผลิตนั้น ก็ยังคงเล็กเกินไปที่จะมีผลใด ๆ ต่อตลาดอยู่ดี การลดราคาจึงเป็นการทำให้กำไรต่อหน่วยของตนลดลงโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้การใช้กลยุทธ์ส่งเสริมการขาย โดยการโฆษณาอย่างมโหฬารให้ผลน้อยมาก เพราะลูกค้าสามารถซื้อสินค้าจากผู้ขายรายอื่นมาทดแทนได้ง่าย

3) ผู้ผลิตสามารถเข้าและออกจากตลาดโดยเสรี (Free Entry and Exit)

ตลาดแบบนี้จะไม่มีสิ่งกีดกั้นการเข้าและออกจากตลาด ทั้งตลาดสินค้าและตลาดปัจจัยการผลิต กล่าวคือ ต้นทุนในการเข้าและออกจากตลาดจะต่ำมาก เนื่องจากไม่มีกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ มาควบคุม รวมทั้งการเคลื่อนย้ายของสินค้าเป็นไปอย่างเสรีและสะดวก (Free Mobility) ทำให้ในระยะยาว จะมีจำนวนผู้ขายในตลาดมากขึ้นเมื่อมีกำไรเกินปกติ และลดลงเมื่อมีการขาดทุน นอกจากนี้ยังส่งผลให้ราคาขายในระยะยาวมีค่าใกล้เคียงกับต้นทุนเฉลี่ยในระยะยาว

4) ผู้ซื้อและผู้ขายมีข้อมูลข่าวสารทางด้านการตลาดที่สมบูรณ์ (Perfect Information)

ลักษณะสุดท้ายที่สำคัญของตลาดนี้ ก็คือผู้ซื้อและผู้ขายมีต้นทุนที่ต่ำมากในการแสวงหาข่าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ เช่น ราคาตลาด ช่องทางการจัดจำหน่าย ตลอดจนเทคโนโลยีที่จำเป็นในการผลิต

แม้ว่าตลาดแข่งขันสมบูรณ์จะเป็นตลาดในอุดมคติที่จะหาสินค้าที่มีคุณสมบัติครบทั้ง 4 ประการได้ยาก แต่การศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับกลไกตลาดนี้ จะทำให้มีความเข้าใจในเรื่องดังนี้

1. มีสินค้าจำนวนมาก เช่น สินค้าเกษตร ตลาดหุ้น ตลาดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา จะมีลักษณะทั่วไปใกล้เคียงกับตลาดแข่งขันสมบูรณ์มากกว่าตลาดแบบอื่น ๆ ดังนั้น เราจึงสามารถใช้โครงสร้างตลาดแบบนี้อธิบายพฤติกรรมของผู้ผลิตได้ดีกว่าโครงสร้างตลาดแบบอื่น ๆ

2. โครงสร้างตลาดแข่งขันสมบูรณ์ เป็นโครงสร้างที่ง่ายที่สุด และเหมาะสมในการประยุกต์ใช้กับเครื่องมือ รายรับ ต้นทุน กำไร ซึ่งเป็นพื้นฐานในการเรียนรู้โครงสร้างตลาดที่ยากขึ้น

3. ผลการวิเคราะห์ของโครงสร้างตลาดนี้ จะแสดงให้เห็นว่าหน่วยผลิตในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจสูงสุด ดังนั้น จึงสามารถใช้เป็นมาตรฐานในการเปรียบเทียบกับโครงสร้างตลาดอื่น ๆ ว่ามีประสิทธิภาพด้วยหรือไม่

2.2.1.2 ตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ (Non-Perfect Competitive Market)

1) ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (Monopolistic Competition Market)

ตลาดประเภทนี้มีลักษณะที่สำคัญ คือ มีผู้ซื้อและผู้ขายเป็นจำนวนมาก และทั้งผู้ซื้อและผู้ขายต่างมีอิสระเต็มที่ในการที่จะวางนโยบายการขายและการซื้อของตนโดยไม่กระทบกระเทือนคนอื่น แต่สินค้าที่ผลิตมีลักษณะหรือมาตรฐานแตกต่างกันถือเป็นสินค้าอย่างเดียวกัน แต่ก็มีหลายตราหลายยี่ห้อ การบรรจุหีบห่อ การโฆษณาต่างกัน เป็นเหตุให้ผู้ซื้อชอบหรือพึงใจในสินค้านั้นโดยยี่ห้อหนึ่งโดยเฉพาะ ทำให้ผู้ขายสามารถกำหนดราคาสินค้าของตนได้ทั้ง ๆ ที่ผู้ขายในตลาดชนิดนี้ต้องแข่งขันกับผู้ขายรายอื่น เช่น สินค้าผงซักฟอก สบู่ ยาสีฟัน ฯลฯ

2) ตลาดที่มีผู้ขายน้อยราย (Oligopoly Market) ตลาดประเภทนี้จะมีผู้ขายเพียงไม่กี่ราย และผู้ขายแต่ละรายจะขายสินค้าเป็นจำนวนมาก เมื่อเทียบกับปริมาณสินค้าทั้งหมดในตลาด ถ้าหากว่า ผู้ขายรายใดเปลี่ยนแปลงราคาหรือนโยบายการผลิตและการขายแล้วก็จะกระทบกระเทือนต่อผู้ผลิตรายอื่นๆ เช่น บริษัทผู้ขายน้ำมันในประเทศไทยซึ่งมีเพียงไม่กี่ราย ผู้ขายแต่ละบริษัทจะต้องวางนโยบายของตน ให้สอดคล้องกับนโยบายของบริษัทอื่น ๆ เพื่อที่จะดำเนินการค้าร่วมกันอย่างราบรื่น และผู้ขายทุกคน ก็มีอิทธิพลต่อการกำหนดราคาและปริมาณสินค้าในตลาด ถ้าบริษัทใดเปลี่ยนแปลงนโยบายการขายย่อมมี ผลกระทบกระเทือนต่อสินค้าชนิดนั้น ๆ ทั้งหมด เช่น ถ้าบริษัทใดบริษัทหนึ่งลดราคา สินค้าของคู่แข่งก็จะลดราคาลงด้วยเพื่อรักษาระดับการขายไว้

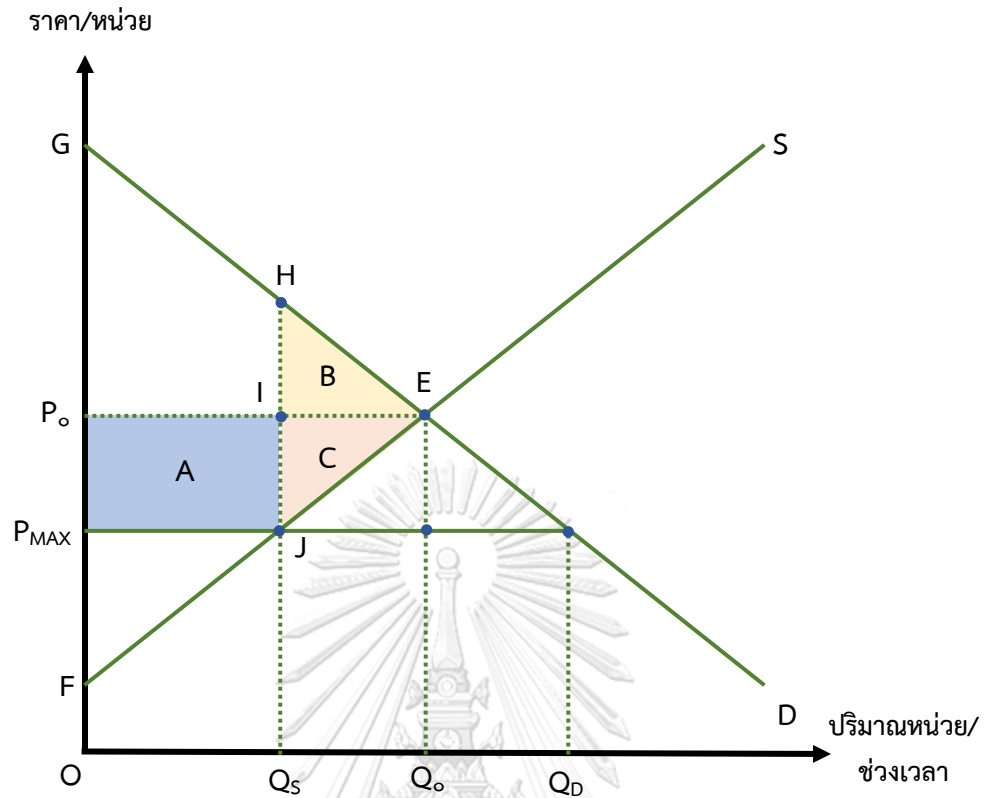
3) ตลาดผูกขาด (Monopoly) คือตลาดที่มีผู้ขายอยู่เพียงคนเดียว ทำให้ผู้ขายมีอิทธิพลเหนือราคาและปริมาณสินค้าอย่างสมบูรณ์ในการที่จะเพิ่มหรือลดราคาและควบคุมจำนวนขายทั้งหมด (total supply) ได้ตามต้องการ ส่วนมากจะเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ ใช้เงินลงทุนมาก มีเทคโนโลยีที่ทันสมัย ทำให้ธุรกิจขนาดเล็กรายอื่นๆไม่สามารถเข้ามาแข่งขันได้ ตลาดประเภทนี้ ได้แก่ บริษัทผลิตเครื่องบิน เครื่องจักรกล หรือกิจการสาธารณูปโภค เช่น การเดินรถประจำทาง โรงงาน ยาสูบ ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ เป็นต้น

2.2.2 การแทรกแซงตลาดของภาครัฐ

ในตลาดสินค้าที่มีจำนวนผู้ซื้อและผู้ขายค่อนข้างมาก สินค้ามีลักษณะใกล้เคียงกัน และการเข้าออกจากตลาดมีต้นทุนที่ต่ำ โครงสร้างตลาดที่มีใกล้เคียงกับตลาดแข่งขันสมบูรณ์เช่นนี้ เครื่องมืออุปสงค์และอุปทานจะสามารถอธิบายดุลยภาพของตลาดได้ค่อนข้างดี และเป็นที่ทราบกันดีว่าดุลยภาพของตลาดที่เกิดจากกลไกตลาดโดยเสรีนี้ จะมีการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุด อย่างไรก็ตาม จะพบว่าบางครั้งรัฐบาลมักจะมีการใช้มาตรการต่าง ๆ เข้าแทรกแซงการทำงานของตลาด เพื่อเปลี่ยนแปลงดุลยภาพของตลาดให้ไปเป็นไปตามความประสงค์ต่าง ๆ ของรัฐ เช่น การพยุงราคาสินค้าเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร หรือการกำหนดราคาขั้นสูงเพื่อไม่ให้ผู้บริโภคเดือดร้อนจากการที่ราคาสินค้าปรับสูงขึ้น ตลอดจนการใช้ภาษีนำเข้าเพื่อปกป้องผู้ผลิตภายในประเทศจากสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งผู้ศึกษาได้ศึกษาถึงมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือเกษตรกร มีดังนี้

2.2.2.1 การควบคุมราคาขั้นสูง (Price Ceiling)

ในบางครั้งรัฐบาลอาจเห็นว่าถ้าปล่อยให้ราคาสินค้าเป็นไปตามกลไกตลาดแล้ว อาจมีราคาที่สูงเกินไปจนทำให้ผู้บริโภคเดือดร้อน ดังนั้นจึงประกาศราคาควบคุมไม่ให้สูงกว่าราคาที่กำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น การควบคุมราคาสินค้าอุปโภคบริโภคหลังน้ำท่วม การควบคุมราคาข้าวโดยสรรพประจำทาง และรถปรับอากาศ เป็นต้น



ผู้บริโภค: $\Delta CS = \text{พื้นที่ } [A - B]$

ผู้ผลิต: $\Delta PS = - \text{พื้นที่ } [A + C]$

สุทธิ: $\Delta CS + \Delta PS$

$$= \text{พื้นที่ } [A - B] - \text{พื้นที่ } [A + C]$$

$$= - \text{พื้นที่ } [B + C] < 0$$

ภาพที่ 1 การควบคุมราคาขั้นสูง (Price Ceiling)

ในภาพที่ 1 ที่จุด E แสดงดุลยภาพของตลาดสินค้าชนิดหนึ่ง ซึ่งมี P_0 และ Q_0 เป็นราคาและปริมาณดุลยภาพของตลาดก่อนการแทรกแซงของรัฐ ซึ่งสวัสดิการของสังคมสามารถวัดได้ด้วยการเปลี่ยนแปลงของส่วนเกินของผู้บริโภค กับส่วนเกินของผู้ผลิต ซึ่งในกรณีนี้ จะมีค่าเท่ากับพื้นที่ Δ_{GEP_0} และพื้นที่ Δ_{P_0EF} ตามลำดับ

ต่อมา สมมติให้รัฐบาลเห็นว่าราคา P_0 นั้นสูงเกินไป จึงกำหนดราคาขั้นสูงไว้ที่ P_{MAX} แทน ซึ่งต่ำกว่าราคาดุลยภาพของตลาด ผู้ผลิตยินดีผลิตสินค้าออกขายเพียง Q_5 ส่วนผู้บริโภคจะมีความต้องการซื้อเพิ่มขึ้นถึง Q_D จึงทำให้เกิดการขาดแคลนสินค้าขึ้น และก่อให้เกิดผลกระทบต่อหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ดังนี้

1) ผลกระทบต่อผู้บริโภค สมมติให้ผู้บริโภคแต่ละคนในตลาดนี้บริโภคสินค้าเพียงคนละหนึ่งหน่วยเท่านั้น และการกำหนดราคาขั้นสูงจะทำให้ปริมาณราคาสินค้าในตลาดลดลงจาก Q_0 เป็น Q_5 แสดงว่าผู้บริโภคที่เคยบริโภคสินค้านี้บางส่วนจะซื้อสินค้าไม่ได้ แต่สำหรับผู้บริโภคที่ยังคงหาซื้อสินค้าได้และมีการบริโภคเท่ากับ $0Q_5$ จะมีสวัสดิการที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากได้บริโภคสินค้าในราคาที่ถูกลงกว่าเดิม วัดได้จากส่วนเกินของผู้บริโภคที่เพิ่มขึ้น โดยมีขนาดเท่ากับพื้นที่สี่เหลี่ยม A (เนื่องจากส่วนเกินของผู้บริโภคเท่ากับพื้นที่สี่เหลี่ยมคางหมู $GHIP_0$ และเปลี่ยนเป็นพื้นที่สี่เหลี่ยมคางหมู $GHJP_{MAX}$ จากการใช้ราคาขั้นสูง) สำหรับผู้บริโภคที่ซื้อสินค้าไม่ได้และมีสวัสดิการลดลง เนื่องจากต้องสูญเสียส่วนเกินของผู้บริโภคขนาดเท่ากับพื้นที่สี่เหลี่ยม B ไปจากการที่ไม่ได้บริโภคสินค้า ดังนั้น สวัสดิการของผู้บริโภคจะเปลี่ยนไปเท่ากับ $\Delta CS =$ พื้นที่ [A - B] จากภาพที่ จะเห็นได้ว่า $A > B$ แสดงว่าสวัสดิการของผู้บริโภคเพิ่มขึ้น

2) ผลกระทบต่อผู้ผลิต สมมติให้ผู้ผลิตแต่ละรายในตลาดนี้ผลิตสินค้าเพียงรายละหนึ่งหน่วยเท่านั้น การกำหนดราคาขั้นสูงทำให้ผู้ผลิตบางรายเลิกทำการผลิตเนื่องจากราคาสินค้าต่ำเกินไป โดยปริมาณการผลิตลดลงจาก Q_0 เป็น Q_5 ผู้ผลิตที่ยังคงผลิตอยู่เพราะมีต้นทุนต่ำกว่าราคา P_{MAX} จะมีสวัสดิการลดลง วัดได้จากส่วนเกินของผู้ผลิตที่ลดลง เท่ากับพื้นที่สี่เหลี่ยม A (เนื่องจาก เดิมเคยมีส่วนเกินของผู้ผลิตเท่ากับพื้นที่ $FJIP_0$ แต่ตอนนี้เหลือเพียงพื้นที่ FJP_{MAX} (ตั้งแต่หน่วยที่ Q_5 ถึง Q_0) จะทำการผลิตต่อไปไม่ได้ จึงหมดโอกาสที่จะได้รับส่วนเกินผู้ผลิตที่เคยได้ไปเท่ากับพื้นที่สามเหลี่ยม C ดังนั้นสวัสดิการของผู้ผลิตจะเปลี่ยนไปเท่ากับ $\Delta PS = -$ พื้นที่ [A + C]

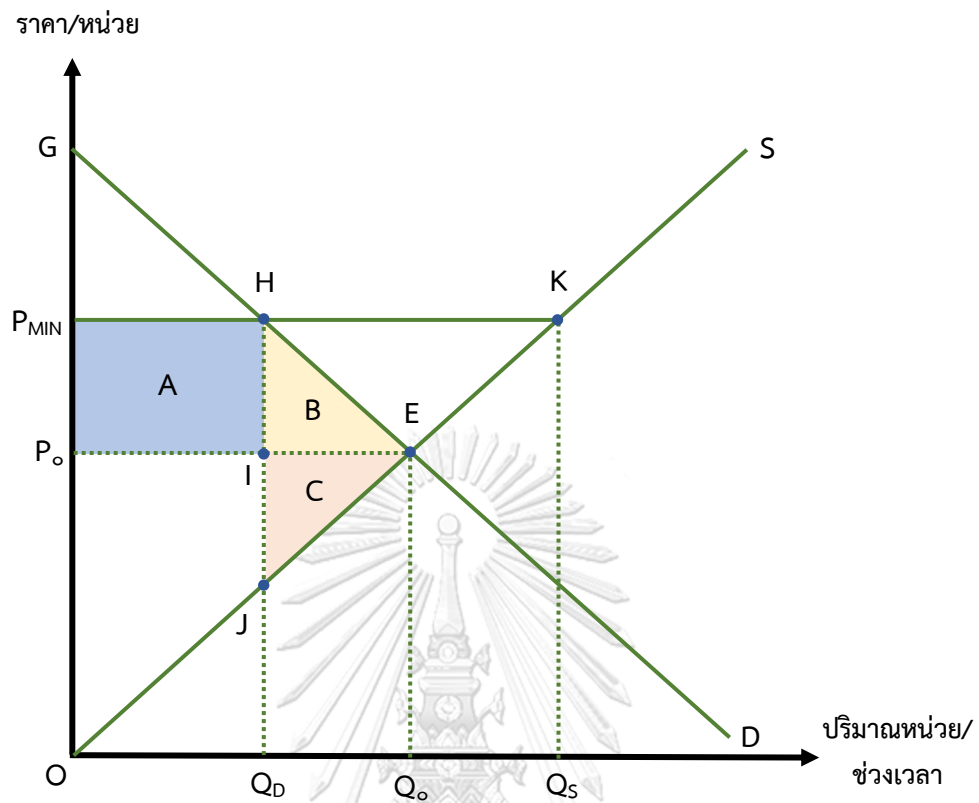
3) ผลกระทบสุทธิต่อสังคม หากเราคำนวณการเปลี่ยนแปลงของสวัสดิการสังคมด้วยการให้น้ำหนักของการเปลี่ยนแปลงของสวัสดิการของผู้บริโภคและผู้ผลิตเท่า ๆ กัน ผลของนโยบายนี้จะทำให้สวัสดิการสังคมโดยรวมเปลี่ยนแปลงไปเท่ากับการเปลี่ยนแปลงของส่วนเกินของผู้บริโภค บวกด้วยการเปลี่ยนแปลงของส่วนเกินของผู้ผลิต หรือ

$$\Delta CS + \Delta PS = \text{พื้นที่ } [A - B] - \text{พื้นที่ } [A + C] = - \text{พื้นที่ } [B + C]$$

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสวัสดิการสุทธิมีค่าเป็นลบ แสดงว่านโยบายควบคุมราคาขั้นสูงดังกล่าว ทำให้สังคมโดยรวมมีสวัสดิการสุทธิลดลง โดยมีขนาดเท่ากับพื้นที่ $[B + C]$ ซึ่งเป็นสวัสดิการสังคมที่สูญเปล่าไปโดยไม่มีใครได้ในสังคมได้รับอันเป็นผลมาจากความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรของนโยบาย ความสูญเสียจากพื้นที่ B เกิดจากการที่ผู้บริโภคมีสินค้าให้บริโภคน้อยกว่าที่ควรจะเป็นเมื่อเทียบกับดุลยภาพของตลาดเสรี จึงเป็นการบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรทางการบริโภค (Consumption Distortion) ส่วนความสูญเสียจากพื้นที่ C เกิดจากการที่ผู้ผลิตสามารถผลิตสินค้าได้น้อยลงกว่าที่ควรจะเป็นเมื่อเทียบกับดุลยภาพตลาดเสรี จึงเป็นการบิดเบือนของการจัดสรรทรัพยากรทางการผลิต (Production Distortion)

2.2.2.2 การควบคุมราคาขั้นต่ำ (Price Floors)

ในกรณีนี้ รัฐบาลอาจเห็นว่าราคาดุลยภาพตามกลไกตลาดนั้นต่ำเกินไป จึงมีการกำหนดราคาขั้นต่ำให้สูงกว่าราคาดุลยภาพเดิม ตัวอย่างเช่น การประกันราคาข้าว การกำหนดค่าแรงขั้นต่ำ เป็นต้น



ผู้บริโภค: $\Delta CS = -$ พื้นที่ [A + B]

ผู้ผลิต: $\Delta PS =$ พื้นที่ [A - C]

สุทธิ: $\Delta CS + \Delta PS$

$= -$ พื้นที่ [B + C] < 0

ภาพที่ 2 การควบคุมราคาขั้นต่ำ (Price Floor) เมื่อผลิตเท่ากับอุปสงค์

จากภาพที่ 2 ที่สมมติให้รัฐบาลกำหนดราคาขั้นต่ำไว้ที่ P_{MIN} ซึ่งสูงกว่าราคาดุลยภาพ P_0

ก่อนที่รัฐบาลจะมีการกำหนดราคาขั้นต่ำ สวัสดิการของสังคมสามารถวัดได้จากส่วนเกินของผู้บริโภคและส่วนเกินของผู้ผลิต ซึ่งในกรณีนี้ จะมีค่าเท่ากับพื้นที่ $\triangle OEG$ ($CS =$ พื้นที่ $\triangle GEP_0$ และ $PS =$ พื้นที่ $\triangle P_0EO$) แต่เมื่อมีการกำหนดราคาขั้นต่ำ ณ ราคา P_{MIN} ผู้บริโภคจะลดความต้องการบริโภคลง จาก Q_0 เป็น Q_D ผลกระทบของนโยบายนี้ขึ้นอยู่กับว่าผู้ผลิตจะตอบสนองต่อราคาขั้นต่ำอย่างไร ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

ก) ผู้ผลิตทราบว่าขายได้เพียง Q_D จึงผลิตเพียง Q_D จะมีผลกระทบต่อหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ดังนี้

1) **ผลกระทบต่อผู้บริโภค** การควบคุมราคาขั้นต่ำทำให้ปริมาณการบริโภคนั้นลดลง จาก Q_0 เป็น Q_D แสดงว่าผู้บริโภดยังคงซื้อสินค้าอยู่ด้วยราคาที่แพงขึ้นในปริมาณ Q_D จะเสียส่วนเกินของผู้บริโภคไปเท่ากับพื้นที่ $GHIP_0 -$ พื้นที่ $GHP_{MIN} =$ พื้นที่สี่เหลี่ยม A ส่วนผู้บริโภคที่ต้องเลิกซื้อสินค้าในปริมาณ $Q_D Q_0$ จะเสียส่วนเกินผู้บริโภคไป = พื้นที่สามเหลี่ยม B ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงของส่วนเกินของผู้บริโภคจะเท่ากับ $\Delta CS = -$ พื้นที่ $[A + B]$

2) **ผลกระทบต่อผู้ผลิต** จากการที่ผู้ผลิตทราบว่าขายสินค้าได้เพียง Q_D เท่านั้น จึงผลิตลดลงจากเดิมเท่ากับ $Q_0 - Q_D$ โดยผู้ผลิตที่ยังคงผลิตอยู่ ณ ราคาควบคุมที่สูงขึ้น จะได้ส่วนเกินของผู้ผลิตเพิ่มขึ้น เท่ากับพื้นที่สี่เหลี่ยม A (เดิมมี $PS =$ พื้นที่ $OJIP_0$ ตอนนี้มี $PS = OJHP_{MIN}$) ส่วนผู้ผลิตที่เลิกผลิตก็ไม่ต้องเสียต้นทุนการผลิต มีมูลค่าเท่ากับพื้นที่ $EJQ_D Q_0$ แต่ก็หมดโอกาสที่จะได้ส่วนเกินของผู้ผลิตที่เคยได้ ซึ่งมีขนาดเท่ากับพื้นที่ C ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงของส่วนเกินของผู้ผลิตโดยรวม คือ $\Delta PS =$ พื้นที่ $A - C$

3) **ผลกระทบต่อสังคม** ซึ่งสวัสดิการสังคมโดยรวมจะเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากนโยบาย ดังนี้

$$\Delta PS + \Delta CS = \text{พื้นที่ } [A - C] - \text{พื้นที่ } [A + B] = - \text{พื้นที่ } [B + C]$$

สังเกตด้วยว่า นโยบายนี้มีการโอนส่วนเกินของผู้บริโภค - [A] ไปให้ผู้ผลิต + [A] อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงสวัสดิการบางส่วน คือ พื้นที่ B และ C นั้น สูญเสียไปจากสังคม โดยไม่มีใครได้ประโยชน์เลย ดังนั้นจึงเป็นสวัสดิการสังคมที่สูญเสียไป โดยพื้นที่ B เป็นการสูญเสีย เนื่องจากผู้บริโภคได้บริโภคน้อยกว่าที่ควรเมื่อเทียบกับดุลยภาพเดิม ส่วนพื้นที่ C เป็นการสูญเสีย เนื่องจากผู้ผลิตต้องผลิตน้อยกว่าที่ควรเมื่อเทียบกับดุลยภาพเดิม

ข) ผู้ผลิตไม่ทราบว่าจะขายสินค้าได้เพียง Q_D จึงผลิตมากถึง Q_S จะมีผลกระทบต่อหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ดังนี้

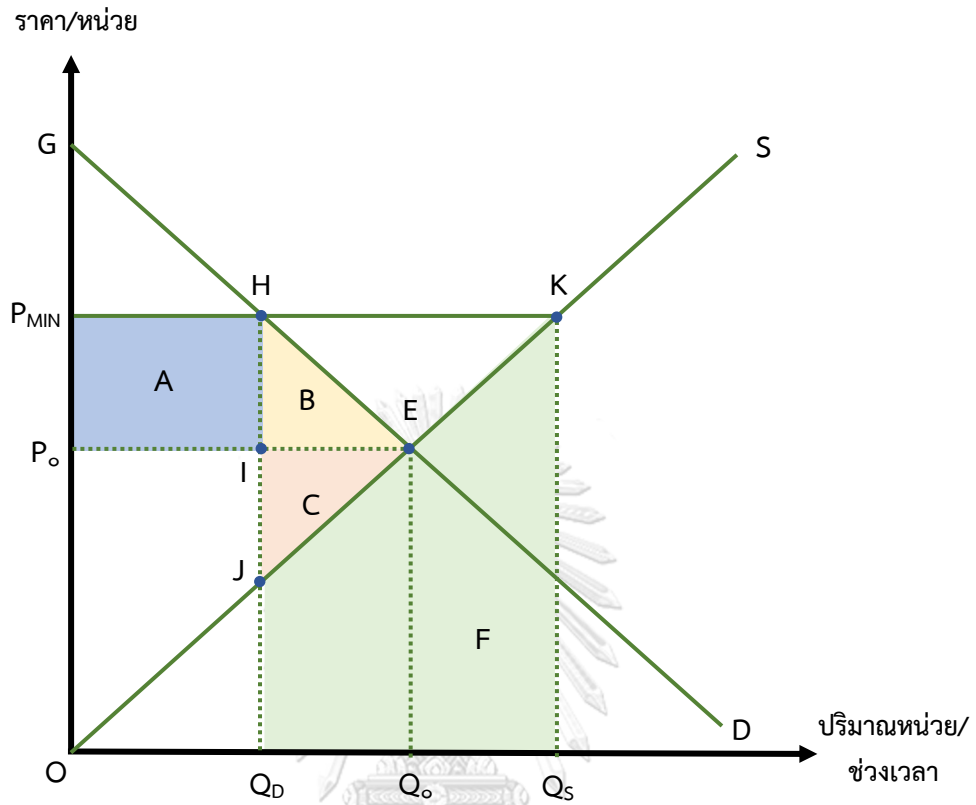
1) ผลกระทบต่อผู้บริโภค ส่วนเกินของผู้บริโภคหายไป $\Delta CS = -$ พื้นที่ [A + B] เหมือนกับกรณี ก)

2) ผลกระทบต่อผู้ผลิต ณ ระดับราคาขั้นต่ำ ผู้ผลิตมีผลผลิตส่วนเกินทั้งหมดเท่ากับ $Q_S - Q_D$ ผู้ผลิตที่ขายผลผลิตได้ ณ ราคาสูงขึ้น (ปริมาณ $0Q_D$) จะมีส่วนเกินผู้ผลิตเท่ากับพื้นที่ A ที่โอนมาจากผู้บริโภค วนผู้ผลิตที่ผลิต $Q_S - Q_D$ แต่ขายไม่ได้ จะเสียต้นทุนการผลิตเท่ากับพื้นที่ F ประกอบกับผู้ผลิตรายเดิม ที่เคยผลิต $Q_0 - Q_D$ แต่ตอนนี้ขายของไม่ได้ จะเสียส่วนเกินของผู้ผลิตจากที่เคยได้ไปเท่ากับพื้นที่ C ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงของส่วนเกินของผู้ผลิตทั้งหมด คือ $\Delta PS =$ พื้นที่ A - C - F

3) ผลกระทบสุทธิต่อสังคม สวัสดิการสังคมโดยรวมจะเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากนโยบาย ดังนี้

$$\Delta CS + \Delta PS = - \text{พื้นที่ } [A + B] + \text{พื้นที่ } [A - C - F] = - \text{พื้นที่ } [B + C + F]$$

โดยที่พื้นที่ A นั้น เป็นการโอนส่วนเกินของผู้บริโภคไปให้ผู้ผลิต แต่พื้นที่ [B + C + F] เป็นสวัสดิการสังคมที่สูญเสียไป โดยพื้นที่ B เป็นการสูญเสีย เนื่องจากผู้บริโภคได้บริโภคน้อยกว่าที่ควรเมื่อเทียบกับดุลยภาพเดิม ส่วนพื้นที่ C เป็นส่วนเกินของผู้ผลิตที่สูญเสียไปเนื่องจากขายผลผลิตได้น้อยกว่าที่ควรเมื่อเทียบกับดุลยภาพเดิม และพื้นที่ F เป็นการสูญเสียเนื่องจากผู้ผลิตต้องเสียต้นทุนการผลิตโดยสูญเสียไป

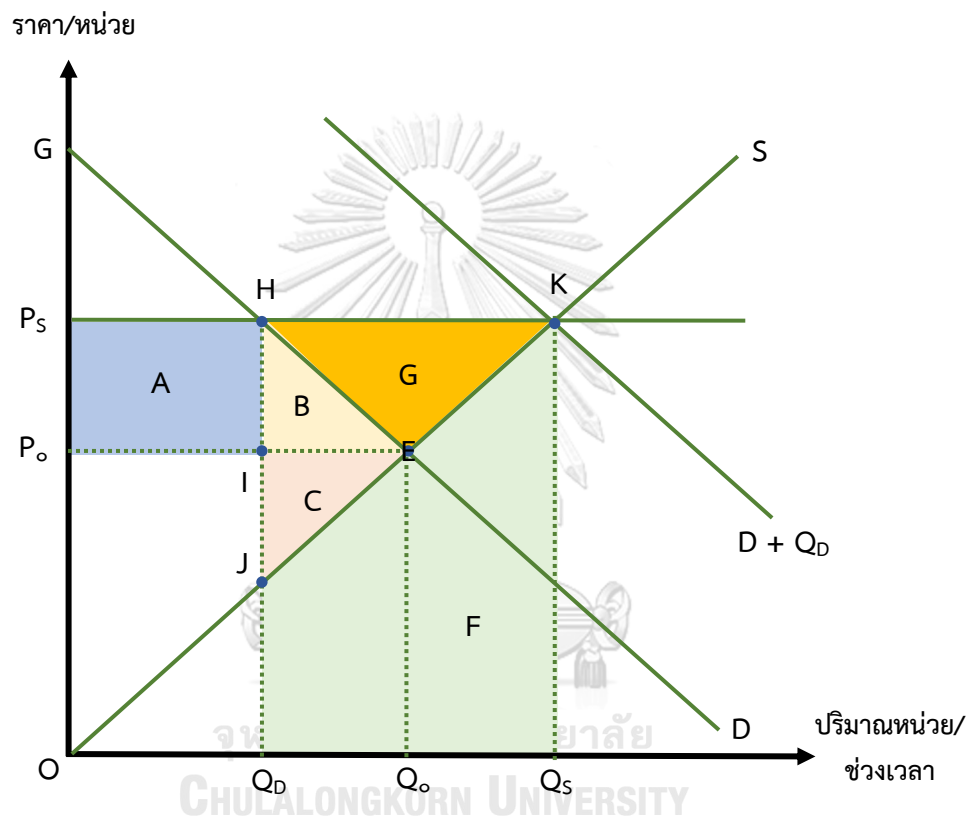


ผู้บริโภค:	$\Delta CS = -$ พื้นที่ [A + B]
ผู้ผลิต:	$\Delta PS =$ พื้นที่ [A - C - F]
สุทธิ:	$\Delta CS + \Delta PS$
	$= -$ พื้นที่ [B + C + F] < 0

ภาพที่ 3 การควบคุมราคาขั้นต่ำ (Price Floor) และผลิตมากตามราคาที่สูงขึ้น

2.2.2.3 การพยุงราคา (Price Supports)

การพยุงราคานี้ มีลักษณะคล้ายการควบคุมราคาขั้นต่ำ ต่างกันแต่เพียงว่า รัฐบาลมิได้ใช้กฎหมายบังคับให้ราคาเป็นไปตามกำหนด แต่จะเข้าไปซื้อผลผลิตส่วนเกินที่เกิดขึ้น เพื่อพยุงให้ราคาคงอยู่ ณ ระดับราคาที่ประกาศไว้



ผู้บริโภค:	$\Delta CS = -$ พื้นที่ [A + B]
ผู้ผลิต:	$\Delta PS =$ พื้นที่ [A + B + G]
รัฐบาล:	$\Delta GR =$ พื้นที่ [B + C + G + F]
สุทธิ:	$\Delta CS + \Delta PS + \Delta GR$ = - พื้นที่ [B + C + F] < 0

ภาพที่ 4 การพยุงราคา (Price Supports)

จากภาพที่ 2.4 ถ้ารัฐบาลประกาศการพยุงราคาไว้ที่ P_S ซึ่งทำให้ผู้ผลิตต้องการผลิตมากขึ้นถึง Q_S แต่ ณ ระดับราคาดังกล่าว อุปสงค์ในตลาดมีเพียง Q_D ดังนั้นในตลาดจะมีผลผลิตส่วนเกิน (Excess Supply) อยู่เท่ากับ $Q_S - Q_D$

หากรัฐบาลประกาศราคา P_S โดยไม่มีมาตรการใดใดเพิ่มเติม ผลผลิตส่วนเกินจะผลักดันให้ราคาที่จะประกาศนี้จะลดลงมาเป็น P_0 ในที่สุด ดังนั้น รัฐบาลต้องกำจัดผลผลิตส่วนเกินดังกล่าว ด้วยการรับซื้อผลผลิตนั้นทั้งหมดเท่ากับ $Q_G = Q_S - Q_D$ ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้อุปสงค์ของตลาดเพิ่มขึ้นเป็น $D + Q_G$ นโยบายการพยุงราคานี้จะมีผลกระทบต่อหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ดังนี้

1) ผลกระทบต่อผู้บริโภค เนื่องจากผู้บริโภคต้องซื้อสินค้าในราคาที่แพงขึ้น และปริมาณที่ลดลง จึงสูญเสียส่วนเกินของผู้บริโภคไปเท่ากับ $\Delta CS = -$ พื้นที่ $[A + B]$

2) ผลกระทบต่อผู้ผลิต ในกรณีที่รัฐบาลมีงบประมาณเพียงพอที่จะซื้อผลผลิตส่วนเกินทั้งหมด ผู้ผลิตจะสามารถขายสินค้าได้ถึงปริมาณ Q_S ณ ราคา P_S ทำให้มีผลประโยชน์เพิ่มขึ้นในรูปของส่วนเกินของผู้ผลิตโดยรวม เท่ากับ $\Delta PS =$ พื้นที่ $A + B + G$

3) ผลกระทบต่อรัฐบาล รัฐบาลต้องนำเงินงบประมาณส่วนหนึ่งมาจ่ายเป็นค่าสินค้า ปริมาณ $Q_S - Q_D$ โดยจ่ายที่ราคา P_S รวมเป็นการลดลงของเงินงบประมาณทั้งสิ้น เท่ากับ $\Delta GR = - [Q_S - Q_D] \times P_S$ หรือเท่ากับพื้นที่ $[B + C + G + F]$ แต่ความสูญเสียนี้อาจจะมีขนาดเล็กลงได้ หากรัฐบาลสามารถนำสินค้าดังกล่าวไปขายยังต่างประเทศ (ในความเป็นจริงค่อนข้างเป็นไปได้ยาก เพราะถ้ารัฐบาลสามารถหาตลาดต่างประเทศได้ เอกชนก็น่าจะสามารถตลาดในการส่งออกได้ตั้งแต่ต้น ดังนั้น คงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งการพยุงราคาจากรัฐบาลอีก แต่ถ้าสมมติว่า รัฐบาลมีช่องทางส่งออกพิเศษที่เอกชนไม่สามารถดำเนินการได้ ราคาที่ขายได้ก็คงจะไม่สูงเท่ากับ P_S ความสูญเสียนี้ก็ยังคงมีอยู่บางส่วน)

4) ผลกระทบสุทธิต่อสังคม สวัสดิการสังคมโดยรวมจะเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากนโยบาย ดังนี้

$$\begin{aligned}\Delta CS + \Delta PS + \Delta GR &= - [A + B] + [A + B + G] - [B + C + G + F] \\ &= - \text{พื้นที่ } [B + C + F]\end{aligned}$$

โดยที่ส่วนเกินของผู้ผลิต คือ พื้นที่ $[A + B + G]$ นั้น ได้รับการโอนจากส่วนเกินของผู้บริโภค (พื้นที่ $[A + B]$) และจากรัฐบาล (พื้นที่ G) ส่วนพื้นที่ $[B + C + F]$ เป็นสวัสดิการที่สูญเปล่าของนโยบายนี้ เพราะรัฐบาลต้องใช้งบประมาณเท่ากับพื้นที่ $[B + C + G + F]$ แต่ผู้ผลิตได้รับผลประโยชน์เท่ากับพื้นที่ G เท่านั้น จะเห็นได้ว่า ถ้ารัฐบาลต้องการให้ผู้ผลิตมีรายได้เพิ่มเท่ากับพื้นที่ $[A + B + G]$ แล้ว ควรทำโดยการจ่ายเป็นเงินสดให้โดยตรง จะมีประสิทธิภาพมากกว่าการพยุงราคา

2.2.3 วงจรนโยบาย (Policy Cycle)

นโยบายสาธารณะประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ที่จะต้องดำเนินผ่านไปตามลำดับอันเปรียบเสมือนสิ่งมีชีวิตทั่วไปที่มีช่วงวงจรชีวิต (Life-cycle) ของตนเองตั้งแต่จุดเริ่มต้น (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2563) พัฒนาการ เติบโต และสิ้นสลาย หรือแปรสภาพไปในท้ายที่สุด ซึ่งในแต่ละขั้นตอนหรือช่วงวงจรชีวิตนี้ จะมีลักษณะเฉพาะและกลุ่มบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ตลอดจนประเด็นคำถามสำหรับการศึกษาวิเคราะห์ที่แตกต่างกันออกไป การทำความเข้าใจในวงจรชีวิตหรือกระบวนการนโยบายนี้จะช่วยให้สามารถพรรณนาและอธิบาย รวมทั้งสามารถสร้างตัวแบบในเชิงทฤษฎีเพื่อการอ้างอิงและคาดการณ์ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้ยังจะช่วยให้เราสามารถประยุกต์เทคนิค วิธีการวิเคราะห์นโยบายเพื่อให้คำตอบหรือข้อเสนอแนะแก่ผู้กำหนดนโยบายอันเหมาะสมในแต่ละขั้นตอนหรือช่วงวงจรชีวิตของนโยบายอีกด้วย

โดยทั่วไปแล้ว เราสามารถที่จะจำแนกลำดับขั้นตอนหรือช่วงวงจรชีวิตของนโยบายสาธารณะออกได้เป็น 5 ขั้นตอนใหญ่ ๆ กล่าวคือ ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย (policy formation) ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (policy formulation) ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (policy evaluation) ขั้นตอนการต่อเนื่อง การทดแทน และการสิ้นสุดนโยบาย (policy maintenance, succession & termination)

2.2.3.1 ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ

การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ คือ การสร้างประเด็นปัญหาในเชิงนโยบายสาธารณะหรือเป็นการนำเสนอและผลักดันให้ปัญหาสาธารณะอันหนึ่งอันใดถูกบรรจุเข้าสู่วาระและได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบาย (agenda setting) เพื่อจะได้ทำการพิจารณาและตัดสินใจในลำดับขั้นถัดไป ซึ่งการนำเสนอและผลักดันปัญหานี้อาจจะปรากฏในรูปแบบต่างๆ เช่น การเรียกร้องข้อเสนอบางประการโดยบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ การริเริ่มสร้างสรรค์ความคิดที่แปลกใหม่ และความพยายามในการค้นหาตัวประเด็นปัญหาอย่างเป็นระบบ เป็นต้น นอกจากนี้ก็ยังสามารถเกิดขึ้นมาจากปัจจัยหรือตัวกำหนดนโยบายต่างๆ (policy determinants) เช่น สภาพการณ์สถานการณ์ ปัญหาและความต้องการจำเป็นบางอย่างสำหรับการก่อตัวของนโยบายสาธารณะนี้ นักวิชาการบางท่านเสนอว่าเราควรที่จะให้ความสนใจในประเด็นคำถามสำคัญ ๆ สามประการ กล่าวคือ ต้องพิจารณาว่าตัวปัญหาคืออะไร มีอะไรที่ทำให้ปัญหานั้นกลายเป็นปัญหาสาธารณะ และปัญหาสาธารณะดังกล่าวนั้น เข้าสู่วาระหรือได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายได้อย่างไร

ปัญหา คือ สภาพการณ์หรือสถานการณ์ที่ส่งผลก่อให้เกิดความต้องการ หรือความไม่พึงพอใจโดยอ้อมแก่บุคคลต่างๆ เช่น ความอดอยาก ความยากจน การจราจรติดขัด น้ำท่วมเป็นพิษ เป็นต้น ตามปกติเมื่อเกิดปัญหาขึ้น บุคคลที่เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ จะพยายามหาหนทางในการบำบัดหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น หากไม่สามารถที่จะยุติปัญหานั้นได้ อาจจะเป็นเพราะไม่อาจถูกบำบัดหรือแก้ไขได้ด้วยวิธีการต่างๆ ในแบบเอกชน (private actions) เช่น มีผลกระทบที่สูงและมีผู้ที่เกี่ยวข้องมากมาย เป็นต้น ปัญหาต่างๆ เหล่านี้มักจะกลายเป็นปัญหารัฐบาลอาจจะต้องยื่นมือเข้ามาทำการแทรกแซงเพื่อจัดการแก้ไข

ปัญหาสาธารณะนั้น มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากปัญหาโดยทั่วไป กล่าวคือ ปัญหาที่มีผลกระทบซึ่งกันและกัน (interdependence) ขาดความเป็นปรนัย (subjectivity) มีความเป็นมารยา (artificiality) และมีความเป็นพลวัต (dynamics) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งปัญหาสาธารณะนั้นมีความเป็นอิสระเอกเทศ แต่จะเป็นส่วนหนึ่งของระบบปัญหาสาธารณะ โดยที่การแก้ปัญหานี้ อาจจะทำให้เกิดอีกปัญหาหนึ่งติดตามขึ้นมาได้ นอกจากนั้นปัญหาสาธารณะมักจะเป็นสิ่งที่ขาดความชัดเจนและมีความละเอียดอ่อนซับซ้อน อันเกิดจากการรับรู้และวิจารณ์ของมนุษย์และมักจะแปรผันไปตามกาลเวลา

สามารถทำการจำแนกปัญหาสาธารณะออกได้หลายมิติ กล่าวคือ มิติทางด้านแหล่งที่มาของปัญหา ซึ่งอาจจะแบ่งปัญหาสาธารณะออกเป็นปัญหาภายในประเทศและปัญหาต่างประเทศ มิติทางด้านจุดมุ่งหมายซึ่งอาจจะแบ่งปัญหาสาธารณะออกเป็นปัญหาเกี่ยวกับระเบียบวิธีการต่างๆ (procedural problem) เช่น ขั้นตอนและกิจกรรมการดำเนินงานของรัฐบาล เป็นต้น และปัญหาทางด้านเนื้อหาสาระ (substantive problem) เช่น ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหามลภาวะ เป็นต้น มิติทางด้านผลกระทบต่อสังคม ซึ่งอาจจะแบ่งปัญหาสาธารณะออกเป็นปัญหาเกี่ยวกับการควบคุม ปัญหาเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากรและปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรใหม่ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ปัญหาสาธารณะเหล่านี้มักจะมีโครงสร้างที่แตกต่างกันออกไป บางปัญหาอาจจะมีโครงสร้างที่ค่อนข้างดี (well-structured) บางปัญหาอาจมีโครงสร้างระดับปานกลาง (moderately-structured) ส่วนบางปัญหาอาจมีโครงสร้างที่ค่อนข้างแย่ (ill-structured) ซึ่งการที่จะระบุออกมาได้ว่าแต่ละปัญหาสาธารณะนั้นมีโครงสร้างลักษณะเช่นใด เราจะต้องพิจารณาที่ปัจจัยหลายประการประกอบกัน เช่น จำนวนผู้กำหนดนโยบายสาธารณะที่จะมาเกี่ยวข้อง ทางเลือกในการแก้ไขปัญหา อรรถประโยชน์หรือคุณค่า (utilities or values) ผลกระทบที่จะเกิดขึ้น และโอกาสความเป็นไปได้ต่างๆ ของตัวปัญหาเอง หากปัญหาที่มีโครงสร้างค่อนข้างดี เช่น จำนวนผู้กำหนดนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องจะมีค่อนข้างน้อย ทางเลือกในการแก้ไขปัญหามีจำนวนจำกัด การยอมรับในตัวปัญหาจะมีมาก ผลกระทบที่เกิดขึ้นจะสามารถคาดการณ์ได้แน่นอน ตลอดจนสามารถที่จะคำนวณโอกาสความเป็นไปได้ต่างๆ ได้ค่อนข้างชัดเจน ในทางตรงกันข้าม หากเป็นปัญหาที่มีโครงสร้างค่อนข้างแย่ จำนวนผู้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องจะมีค่อนข้างมาก ทางเลือกในการแก้ปัญหามีสูงจะมีจำนวนไม่จำกัด การขัดแย้งในตัวปัญหาจะมีสูง ผลกระทบที่เกิดขึ้นจะคาดการณ์ไม่ได้และโอกาสความเป็นไปได้ต่าง ๆ ไม่อาจจะคำนวณออกมาได้อย่างชัดเจน

ปัญหาสาธารณะอันเป็นผลมาจากข้อเรียกร้องของประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ และอื่น ๆ นั้นอาจมีอยู่มากมาย แต่โอกาสที่ปัญหาเหล่านี้จะกลายเป็นประเด็นเชิงนโยบาย (policy issue) และได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายย่อมจะแตกต่างกันออกไป บางปัญหาอาจจะถูกบรรจุเข้าระเบียบวาระนโยบายอย่างฉับพลัน แต่บางปัญหาที่อาจจะตกละไป ทั้งนี้ขึ้นกับเหตุผลหลายประการ เช่น โครงสร้างของปัญหา คุณลักษณะพิเศษของปัญหา และบทบาทของผู้สร้างวาระต่าง ๆ (agenda setters)

โครงสร้างของปัญหาดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ก็จะมีผลอย่างมากต่อพัฒนาการของตัวปัญหาเอง นั่นคือ ปัญหาสาธารณะที่มีโครงสร้างค่อนข้างดีนั้นจะมีโอกาสถูกนำเข้าสู่วาระและเป็นที่สนใจของผู้กำหนดนโยบายได้ง่ายและมากกว่าปัญหาที่มีโครงสร้างค่อนข้างแย่ ทั้งนี้เพราะปัญหาที่มีโครงสร้างค่อนข้างดีนั้นจะไม่สร้างภาระความยุ่งยากและความขัดแย้งทางนโยบายให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุก ๆ ฝ่าย

นอกจากโครงสร้างของปัญหาแล้ว ปัญหาสาธารณะจะกลายเป็นประเด็นเชิงนโยบายหรือเข้าสู่วาระและได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ มักจะต้องมีคุณลักษณะพิเศษบางประการ คือ มีสภาพเป็นวิกฤตการณ์ (crisis) ที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือเกิดขึ้นจากความรุนแรงทางการเมือง เช่น ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาภัยแล้ง เป็นต้น มีการแตกตัวและขยายวงกว้างออกไปเช่น ปัญหาของความเป็นเมือง เป็นต้น มีความกระเทือนต่อความรู้สึกและเป็นที่สนใจของสื่อมวลชนทั่วไป เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาแรงงานเด็ก เป็นต้น มีผลกระทบสูงต่อสภาพแวดล้อม เช่น ปัญหามลภาวะ เป็นต้น มีลักษณะท้าทายต่ออำนาจและความชอบธรรมของรัฐ เช่น ปัญหาการแบ่งแยกดินแดน และเป็นเรื่องร่วมสมัย (fashionable) เช่น ปัญหาการจราจร ปัญหาโรคอุบัติใหม่ เป็นต้น

บทบาทและอิทธิพลของผู้สร้างวาระต่างๆ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ และพรรคการเมือง ก็เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการผลักดันปัญหาสาธารณะให้เข้าสู่วาระนโยบาย อย่างไรก็ตาม การที่ผู้สร้างวาระเหล่านี้จะประสบความสำเร็จเพียงใดในการผลักดันปัญหานั้น ย่อมขึ้นกับระดับในการเตรียมการว่ามีความพร้อมหรือไม่เพียงไร และโอกาสในการเข้าถึงตัวผู้กำหนดนโยบายสาธารณะว่ามีมากหรือน้อย หากผู้สร้างวาระมีการเตรียมการที่ค่อนข้างพร้อมและมีโอกาสในการเข้าถึงตัวผู้กำหนดนโยบายสูง การผลักดันปัญหาให้เข้าสู่วาระนโยบายย่อมจะสิ่งที่ทำไม่ได้ไม่ยากนัก แต่ก็มีจุดที่ต้องพึงระวังโดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาขอบเขตของปัญหามิให้ขยายวงไปกระทบต่อผู้สร้างวาระอื่นๆ เพื่อป้องกันไม่ให้อาณาเขตของปัญหาบานปลาย

หากผู้สร้างวาระมีการเตรียมการที่ค่อนข้างพร้อมแต่ยังขาดโอกาสทางการเมือง การที่จะผลักดันปัญหาให้เข้าสู่วาระได้นั้น มักจะอาศัยข้อได้เปรียบดังกล่าวเพื่อที่สร้างช่องทางการเมืองในการที่ผลักดันปัญหาให้เข้าสู่วาระต่อไป หากผู้สร้างวาระนี้มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองที่ดี แต่ขาดทักษะในการเตรียมการนำเสนอปัญหาที่ดี ผู้สร้างวาระจะต้องพยายามเสริมสร้างศักยภาพ

ของตนในการแยกแยะและนำเสนอปัญหา หากผู้สร้างวาระยังขาดความพร้อมและไม่มีโอกาสในการเข้าถึงผู้กำหนดนโยบาย การผลักดันปัญหาหนึ่งปัญหาใดเข้าสู่วาระจะทำได้ค่อนข้างยาก แต่ยังคงมีวิธีการบางอย่างที่ผู้สร้างวาระประเภทนี้สามารถนำมาใช้ในการสร้างวาระขึ้นมา เช่น การขยายขอบเขตประเด็นปัญหาเพื่อแสวงหาพันธมิตรหรือดึงเอาผู้สร้างวาระอื่น ๆ ที่พร้อมกว่า และมีโอกาสเข้าถึงตัวผู้กำหนดนโยบายมากกว่ามาร่วมด้วย

อนึ่ง สำหรับวาระที่ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะจะทำการพิจารณากลับกรอง และตัดสินใจในลำดับขั้นถัดไปนั้นสามารถแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ วาระที่เป็นระบบ (systemic agenda) และวาระที่เป็นสถาบัน (institutional agenda) วาระประเภทแรกเป็นวาระที่เกิดจากประเด็นปัญหาที่บุคคลทั่วไปเสนอขึ้นมาให้ทางรัฐบาลเข้าทำการแก้ไข ทั้งที่เป็นประเด็นปัญหาในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่วนวาระประเภทหลังเป็นวาระที่เกิดจากประเด็นปัญหาที่ทางรัฐบาลเป็นผู้เสนอขึ้นมาเอง ซึ่งอาจจะจำแนกย่อยลงไปอีกสองลักษณะ คือ วาระประจำอันเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอและเป็นที่ยุติกันดีอยู่แล้ว และวาระจรอันเกิดขึ้นแบบไม่ค่อยแน่นอนสม่ำเสมอ และค่อนข้างใหม่ โดยปกติวาระประจำมักจะได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายมากกว่าวาระจร เนื่องจากมักจะเกิดขึ้นอยู่เสมอและผู้กำหนดนโยบายมีความเข้าใจและคุ้นเคยในวาระนั้นเป็นอย่างดีอยู่แล้ว

2.2.3.2 ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การกำหนดนโยบายเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบายต่าง ๆ (Policy Alternatives) เพื่อทำการพิจารณาตัดสินใจและอนุมัติเห็นชอบในขั้นสุดท้ายโดยผู้กำหนดนโยบายที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ ซึ่งจะพบอยู่เสมอว่าในช่วงของการกำหนดนโยบายนี้บุคคลภายนอกมักจะไม่ได้รับทราบรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการตัดสินใจมากนัก ต่อมาภายหลังเมื่อได้มีการประกาศใช้นโยบาย บุคคลทั่วไปจึงจะได้รับทราบและสามารถวิเคราะห์รายละเอียดเนื้อหาสาระ ว่าใครได้อะไร เมื่อไหร่ อย่างไร

หลังจากที่ปัญหาสาธารณะได้เข้าสู่วาระนโยบายหรือได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายแล้ว มิได้หมายความว่าทุกปัญหาสาธารณะจะได้รับการหยิบยกมาพิจารณา อนุมัติเห็นชอบ หรือไม่อนุมัติเห็นชอบเสมอไป บางประเด็นปัญหาอาจจะตกละเลยหรือไม่ได้มีการตัดสินใจ (non-decision) ตามกระบวนการและขั้นตอนของนโยบายตามปกติทั่วไป ซึ่งการตกละเลยดังกล่าวนี้อาจจะเกิดขึ้นจากสาเหตุบางประการ กล่าวคือ

1. ผู้กำหนดนโยบายเข้ามาสกัดกั้นเรื่องดังกล่าวไว้ อาจจะเป็นเพราะประเด็นปัญหาดังกล่าว ขัดกับผลประโยชน์ทางการเมืองหรือเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะอ่อนไหว และไม่ต้องการให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบ

2. ข้าราชการประจำจัดการตั้งเรื่องหรือถอนประเด็นบางอย่างออกไป เพราะไม่ต้องการให้เกิดผลกระทบทางการเมือง ตลอดจนขัดต่อผลประโยชน์ของตน

3. เกิดจากความอคติหรือความลำเอียงของระบบการเมืองเองที่มักจะตอบสนองประเด็นปัญหาของกลุ่มที่มีอิทธิพลทางการเมืองมากกว่าของประชาชนโดยทั่วไป จึงทำให้บางประเด็นปัญหาถูกเก็บแช่ไว้โดยปราศจากการดำเนินการใด ๆ ต่อไป

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ประเด็นปัญหาได้เข้าสู่วาระนโยบายและถูกนำขึ้นมาหยิบยกเพื่อพิจารณาตัดสินใจ ประเด็นปัญหานั้นจะถูกนำมาวิเคราะห์เพื่อหาข้อมูลเสนอหรือทางเลือกต่างๆ โดยบุคคลฝ่ายที่เกี่ยวข้องและมักจะมีการยกร่างข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายพิจารณา อนุมัติเห็นชอบและประกาศใช้ต่อไป

ในการวิเคราะห์ข้อเสนอหรือทางเลือกต่าง ๆ นั้น ผู้กำหนดนโยบายมักจะมีวิธีการที่แตกต่างกันไปตามแต่ละกรณี บางกรณีอาจจะต้องมีการวิเคราะห์อย่างมีเหตุผลครบถ้วน (rational approach) โดยจะทำการกำหนดวัตถุประสงค์ พิจารณาข้อดีและข้อเสียของแต่ละทางเลือก รวมทั้งผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นติดตามมาอย่างละเอียด แต่บางกรณีอาจจะเป็นในลักษณะแบบประเพณีนิยมหรือแบบรวบรัด โดยอิงกับความต้องการปรารถนาส่วนบุคคล การประนีประนอมระหว่างกลุ่มต่างๆ การปรับตัวเข้าหากัน (mutual adjustment) การแสวงหาฉันทานุมัติ (consensus seeking) และการเปลี่ยนแปลงเป็นค่อยไป (incrementalism) เป็นต้น ในทำนองเดียวกัน บางกรณีอาจจะปล่อยให้เป็นไปตามกลไกทางการเมืองและการบริหารงานตามปกติ ซึ่งมักจะเป็นเรื่องประเภทที่สามารถวางระเบียบการไว้ล่วงหน้าได้ (programmable)

แต่บางกรณีอาจจะต้องมีการทบทวนกันอย่างลึกซึ้งหรือเป็นแบบไม่เอาความเห็นส่วนตัวเข้ามาปะปน ซึ่งมักจะเป็นเรื่องประเภทที่ไม่สามารถวางระเบียบการไว้ล่วงหน้าได้ (non-programmable) หรือเป็นเรื่องในเชิงยุทธศาสตร์นั่นเอง

ดังนั้น เมื่อประเด็นปัญหาได้เข้าสู่วาระนโยบายแล้ว ขั้นตอนถัดไปที่มีจะติดตามมากก็คือ การกลั่นกรองประเด็น (issue filtration) หรือการตัดสินใจว่าจะทำการตัดสินใจอย่างไร (decide how to decide)ว่าจะเป็นแบบมีเหตุผลหรือแบบประเพณีนิยม สามารถปล่อยให้เป็นไปตามกลไกปกติหรือควรหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเป็นกรณีพิเศษ เป็นต้น ซึ่งในกรณีแบบใดจะมีการตัดสินใจอย่างนั้น มักจะขึ้นอยู่กับปัจจัยบางประการ เช่น กรอบบริบทของประเด็นปัญหา ลักษณะของประเด็นปัญหา ผลกระทบของประเด็นปัญหา และต้นทุนค่าใช้จ่ายของการวิเคราะห์ เป็นต้น

หากจะพิจารณาในเชิงกรอบบริบทของประเด็นปัญหาจะพบว่า ในกรณีที่ประเด็นปัญหาใช้เวลาสำหรับการวิเคราะห์ที่ค่อนข้างจะจำกัด มีลักษณะเป็นเรื่องที่อ่อนไหวและกลายเป็นประเด็นทางการเมืองต่อไปได้ง่าย มีจุดยืนคำตอบที่ตายตัวไว้ล่วงหน้าเรียบร้อยแล้ว และเป็นเรื่องที่ถูกมองว่าไม่เกี่ยวข้องกับจุดสำคัญ ๆ ประเด็นปัญหาดังกล่าวมักจะมีแนวโน้มที่จะมีการตัดสินใจในแบบประเพณีนิยม นอกจากนี้ ลักษณะของประเด็นปัญหาเองก็มีส่วนไม่น้อยที่จะกำหนดรูปแบบของการตัดสินใจ กล่าวคือ หากประเด็นปัญหาเองไม่มีทางเลือกมากนัก หรือทางเลือกต่างๆ ก่อให้เกิดผลลัพธ์คล้ายคลึงกันและท้ายที่สุดจะต้องอาศัยปัจจัยทางการเมืองเป็นตัวตัดสินใจ จะพบว่ากรณีดังกล่าวการวิเคราะห์แบบลึกซึ้งมักจะถูกมองข้าม ในทำนองเดียวกันการที่มีฉันทานุมัติเกี่ยวกับประเด็นปัญหาและทางแก้ไข ประกอบกับประเด็นปัญหาเอง ไม่มีความสลับซับซ้อน สามารถคาดการณ์ได้ค่อนข้างแน่นอน รวมทั้งเป็นประเด็นปัญหาที่มีเรื่องของค่านิยมบางอย่างเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การทำแท้งเสรี เป็นต้น การวิเคราะห์แบบลึกซึ้งก็อาจจะไม่เหมาะสมสำหรับการนำมาประยุกต์ใช้ในกรณีดังกล่าว

ในกรณีที่ขอบเขตหรือระดับผลกระทบของประเด็นปัญหามีค่อนข้างสูง ซึ่งอาจเป็นผลทำให้รัฐบาลต้องเข้าไปสู่การดำเนินกิจกรรมใหม่ หรือต้องยกเลิกกิจกรรมเดิมบางอย่างออกไปเป็นบางส่วนหรือทั้งหมด มีประชาชนจำนวนมากหรือประชาชนบางกลุ่มที่มีความสำคัญทางการเมืองได้รับผลกระทบค่อนข้างรุนแรง ประเด็นปัญหาดังกล่าวมักจะต้องอาศัยการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ และมีเหตุผล ในทางตรงข้าม หากประเด็นปัญหาไม่มีผลกระทบมากนักต่อประเด็นปัญหาและ

นโยบายอื่น ๆ หรือทำให้เกิดข้อจำกัดต่อการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ การตัดสินใจมักจะออกมาในแบบประเพณีนิยม

ในกรณีที่ประเด็นปัญหาอาจจะมีต้นทุนค่าใช้จ่ายและใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เป็นจำนวนมากและผูกพันเป็นเวลานานหลายปี กรณีดังกล่าวมักจะต้องอาศัยการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เช่น การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ (feasibility study) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายและระยะเวลาในการวิเคราะห์ก็มักจะเป็นเงื่อนไขสำหรับการตัดสินใจว่าจะอาศัยการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบหรือไม่

ในการวิเคราะห์ข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบายนั้นมักจะดำเนินการโดยบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานราชการ โดยเฉพาะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่ปรึกษา และคณะกรรมการธิการ เป็นต้น ซึ่งจะเป็นผู้ทำหน้าที่วิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย (policy proposal) เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายพิจารณาตัดสินใจต่อไป แต่ในบางกรณีกลุ่มผลประโยชน์องค์กรประชาชน และเอกชนก็อาจเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายดังกล่าว หรืออาจจะออกมานำเสนอและผลักดันทางเลือกของตนแตกต่างออกไปได้ เช่น ข้อเสนอทางเลือกในกรณีระบบขนส่งมวลชนของกรุงเทพมหานครระหว่างการสร้างรถไฟฟ้าและรถไฟใต้ดิน หรือการคลองไทยหรือคอขวดกระ เป็นต้น

เมื่อได้มีการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะเป็นตัวบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรหรือสถาบันต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย จะทำหน้าที่พิจารณาตัดสินใจในขั้นสุดท้ายเพื่อให้การอนุมัติเห็นชอบเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือปฏิเสธ ข้อเสนอเชิงนโยบายดังกล่าว และหากอนุมัติเห็นชอบก็จะมีการประกาศออกมาอย่างเป็นทางการให้สาธารณชนรับทราบต่อไป อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้นค่อนข้างจะเป็นการยากลำบากที่จะแยกแยะการวิเคราะห์ข้อเสนอ หรือทางเลือกต่าง ๆ กับการพิจารณาตัดสินใจอนุมัติเห็นชอบข้อเสนอหรือทางเลือก (policy adoption) ดังกล่าวออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด เนื่องจากจะมีความสัมพันธ์คาบเกี่ยวและต่อเนื่องกัน ซึ่งบ่อยครั้งจะพบว่ากระบวนการทั้งสองมีการดำเนินไปอย่างควบคู่กัน

2.2.3.3 ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

เมื่อนโยบายสาธารณะได้รับการอนุมัติเห็นชอบจากผู้กำหนดนโยบายแล้ว นโยบายดังกล่าวจะนำไปปฏิบัติโดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้รับผลผลิตตรงตามเป้าหมายที่ต้องการ อันจะเกิดผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ต่อไป อย่างไรก็ตาม การนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น มักจะต้องประสบกับปัญหาอุปสรรคหลายประการ ทำให้เกิดช่องว่างของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ (Implementation gap) ขึ้น ซึ่งหมายความว่า การนำเอานโยบายไปปฏิบัติยังมีความไม่สมบูรณ์หรือไม่ประสบความสำเร็จนั่นเอง

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการแปลงตัวนโยบายออกสู่ภาคปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ และได้รับผลผลิตออกมาตรงตามเป้าหมายที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในทางปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น สภาพแวดล้อมของการดำเนินงาน ขีดสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การสนับสนุนและแรงต่อต้านจากบุคคล ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ เราสามารถสรุปปัจจัยสำคัญ ๆ ที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จได้แก่

1. เกิดจากปัญหาความผิดพลาดในการบริหารงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (bad execution) เช่น ขาดระบบการวางแผนและการควบคุมผลงานที่ดี ขีดสมรรถนะด้านต่าง ๆ มีจำกัด เกิดความขัดแย้งภายในและผู้ปฏิบัติต่อต้านไม่ยอมรับ เป็นต้น

2. เกิดจากปัญหาในตัวของนโยบายเอง (bad policy) ซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากในการนำไปปฏิบัติ เช่น ต้องอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูง หรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลหลายฝ่ายเป็นอย่างมาก บุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาขัดขวางข่มขู่ประท้วงการปฏิบัติตามนโยบาย เป็นต้น หรืออาจเป็นเพราะตัวนโยบายเองมีความสับสนขัดแย้งและขาดความสัมพันธ์เชิงเหตุผล (causal relationship) ที่ถูกต้องระหว่างการเชื่อมโยงปัจจัยนำเข้าและทรัพยากร กิจกรรม ผลผลิตและผลลัพธ์ของนโยบายเข้าด้วยกัน

3. เกิดจากการที่โชคไม่เข้าข้าง (bad luck) โดยเฉพาะปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ หรือสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมไม่เอื้อต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จได้ เช่น น้ำท่วม ภัยแล้ง เกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เป็นต้น

ผลการศึกษาเกี่ยวกับนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าวนี้พอจะได้ข้อสรุปเบื้องต้นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบความสำเร็จนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ มากมาย ทั้งปัจจัยภายในที่สามารถดำเนินการควบคุมแก้ไขได้และปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมแก้ไขได้ ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบความสำเร็จนั้นสามารถสรุปได้ดังนี้

1. เป้าหมายต่าง ๆ ของนโยบายตลอดจนแนวทางปฏิบัติจะต้องมีการกำหนดอย่างแน่ชัด ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการบิดเบือนแก้ไขในขณะปฏิบัติการ หรืออย่างน้อยที่สุดจะต้อง

อยู่ในระดับที่สามารถใช้อ้างอิง สำหรับการติดตามประเมินผลและขจัดข้อขัดแย้งพิพาทได้

2. นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมานั้นต้องตั้งอยู่บนหลักเหตุผล สามารถที่จะแยกแยะความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างปัจจัยระหว่างปัจจัยนำเข้า กิจกรรม และผลผลิตของนโยบายได้ รวมทั้งจะต้องมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานปฏิบัติการอย่างเพียงพอที่จะบังคับใช้ หรือให้บริการต่าง ๆ ได้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย

3. โครงสร้างการดำเนินงานจะต้องถูกกำหนดขึ้นมาให้อำนวยความสะดวกสำเร็จไม่ว่าจะเป็นการจัดรูปแบบการประสานงานทั้งภายในและระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การสร้างระเบียบวิธีการตัดสินใจในการปฏิบัติงานที่แน่นอน การอนุมัติเบิกจ่ายงบประมาณที่เพียงพอและต่อเนื่อง รวมทั้งการเปิดโอกาสให้สามารถรับการสนับสนุนจากภายนอก

4. บุคลากรในหน่วยงานปฏิบัติการต้องมีความพร้อมและความผูกพันในการทำงานต้องยอมรับในเป้าหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะในระดับสูงต้องมียึดความสามารถทั้งทางด้านการจัดการและทางด้านการเมือง

5. นโยบายที่จะปฏิบัติตามนั้นต้องการแรงสนับสนุนจากภายนอก เช่น กลุ่มผลประโยชน์ ผู้มีอำนาจและอิทธิพลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนโดยทั่วไป หรืออย่างน้อยที่สุดควรที่จะเป็นกลาง ไม่มีปฏิกิริยาตอบโต้ขัดขวาง

6. การเปลี่ยนแปลงในสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีที่แปรผันตามกาลเวลาต้องไม่รุนแรงพอที่จะมากระทบต่อการปฏิบัติงาน นอกจากนี้นโยบายที่ถูุกกำหนดขึ้นมาใหม่นั้น จะต้องไม่ขัดแย้งหรือลดความสำคัญของนโยบายที่กำลังดำเนินอยู่

2.2.3.4 ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย

ในหลายกรณีเมื่อมีการแปลงนโยบายออกสู่ภาคปฏิบัติและประสบผลสำเร็จ (successful) ได้รับผลผลิตตรงตามเป้าหมายที่ต้องการแล้ว แต่นโยบายดังกล่าวอาจจะยังไม่บรรลุผล (effective) หรือได้รับผลลัพธ์ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่วางไว้ก็ได้ ในบางกรณีก็ยังสามารถก่อให้เกิดผลข้างเคียง (side-effects) หรือผลกระทบ (impact) ที่ไม่คาดหวังไว้ซึ่งทั้งในแง่เชิงบวกและเชิงลบ การประเมินผลนโยบายจึงเป็นการสอบทานหรือตรวจสอบถึงประสิทธิผล (effectiveness) หรือผลสัมฤทธิ์ (results) ของนโยบายที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ การประเมินผลนโยบายอาจจะครอบคลุมถึงการตรวจสอบประสิทธิภาพ (efficiency) ของการดำเนินงานและความคุ้มค่า (value for money) โดยการเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายกับผลผลิตและ/หรือผลลัพธ์ของนโยบาย รวมทั้งอาจจะเป็นการกำกับติดตามเพื่อให้ข้อมูลบางประการ เกี่ยวกับความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย

การประเมินผลนโยบายนั้นอาจจะเกิดขึ้นจากเหตุผลความจำเป็นที่แตกต่างกันออกไป ในบางครั้งอาจจะต้องทำการประเมินผลเนื่องจากอยู่ในสภาพที่เป็นเงื่อนไขบังคับ แต่ในบางครั้งก็อาจจะมาจากความสมัครใจของบุคคลและหน่วยงานที่รับผิดชอบเอง กล่าวคือ

1. เพื่อเป็นการสร้างความยอมรับด้านมาตรฐานของการดำเนินงานตามนโยบายต่าง ๆ ดังจะได้จากการที่สถาบันต่าง ๆ เช่น สถานศึกษา ศูนย์วิจัยและสถานพยาบาล เป็นต้น ต้องทำการประเมินผลเป็นครั้งคราวและรายงานต่อสมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง

2. เพื่อเป็นการตรวจสอบความถูกต้อง เหมาะสม และผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามแผนงาน โครงการ/งานต่าง ๆ ต่อทางรัฐสภา นโยบายที่ได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนด้านการเงินมาจากแหล่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล มูลนิธิ หรือองค์การระหว่างประเทศก็มักจะต้องการประเมินผลเพื่อแสดงผลงานต่อแหล่งเงินทุนดังกล่าวเช่นกัน

3. เพื่อเป็นการให้ข้อมูลที่ถูกต้องจากผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งอาจจะนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและวางแผนต่อไป

4. เพื่อทำการตัดสินใจ โดยเฉพาะการตัดสินใจในเชิงนโยบายว่าควรจะทำการต่อเนื่องการขยายหรือสิ้นสุดตัวนโยบายนั้นหรือไม่ อย่างไร

5. เพื่อทำการพัฒนาตัวนโยบาย ทั้งนี้เนื่องจากการปฏิบัติงานต่าง ๆ ตามนโยบายนั้นมักจะไม่ค่อยสมบูรณ์หรือเกิดมีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานขึ้น และบางครั้งก็อาจจะไม่ได้รับผลตรงตามที่ต้องการ

6. เพื่อเรียนรู้ถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่มีได้คาดคิดเอาไว้ โดยเฉพาะผลเสียข้างเคียงของนโยบายที่เกิดขึ้นต่อชุมชนและสังคมส่วนรวม

สาเหตุในการขัดขวางและต่อต้านการประเมินผลนโยบายนั้นอาจเป็นผลมาจากความคิดในเชิงอนุรักษ์นิยมผสมผสานกับการขาดความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการประเมินผล ซึ่งสามารถนำมาสรุปได้ดังนี้

1. เกิดมีความผูกพันต่อตัวนโยบายค่อนข้างสูง ทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่านโยบายจะต้องประสบความสำเร็จแบบเกินความคาดหวัง (slam-bang effects) จึงทำให้เกิดความระแวงว่าการประเมินผล อาจจะแสดงถึงความล้มเหลวหรือไม่บรรลุผลออกมาต่อบุคคลภายนอก

2. กลัวว่าการประเมินผลอาจจะนำไปสู่การยกเลิกสิ้นสุดนโยบาย โดยเฉพาะในกรณีที่ผลปรากฏออกมาว่าไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ตามที่วางเอาไว้ได้

3. กลัวว่าข้อมูลบางอย่างได้รับการประเมินผล เช่น จุดบกพร่องของการปฏิบัติงานในแง่มุมต่าง ๆ อาจจะถูกบิดเบือนและปรุงแต่ง ตลอดจนถูกนำไปใช้ในการจับผิดหรือลงโทษหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

4. กลัวว่าการประเมินผลนโยบายจะเป็นการสิ้นเปลือง มีทัศนคติว่าเป็นการแย่งชิงหรือดึงเอางบประมาณบางส่วนออกไปแทนที่จะได้มีการใช้งบประมาณดังกล่าวในการปฏิบัติงานโดยตรง เนื่องจากต้นทุนในการประเมินผลมักจะมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง โดยเฉพาะนโยบายที่มีขอบเขตกว้างขวางทั้งในแง่ของกลุ่มบุคคลเป้าหมายและพื้นที่ดำเนินการ

5. คิดว่าการประเมินผลเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นและไม่มีประโยชน์ เนื่องจากตัวผู้กำหนดนโยบายและบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ได้ให้ความสนใจในการนำเอาผลที่ได้รับมาใช้ประโยชน์อย่างจริงจัง

6. เกิดการต่อต้านการประเมินผลจากบุคคลฝ่ายต่าง ๆ เนื่องจากอาจทำให้เกิดความเสียหาย หากผลปรากฏว่านโยบายนั้นไม่บรรลุผล และอาจจะทำให้บุคคลหลายฝ่ายเกิดความวิตกกังวลว่าอาจทำให้ตนเสียผลประโยชน์ไป หากการประเมินผลได้ข้อสรุปว่าควรมีการยกเลิกสิ้นสุดนโยบาย

2.2.3.5 ขั้นตอนการต่อเนื่อง การทดแทน และการสิ้นสุดนโยบาย

การต่อเนื่อง ทดแทน และสิ้นสุดนโยบายนี้จะเกี่ยวข้องกับการพิจารณาทบทวนเพื่อทำการคงสภาพหรือเปลี่ยนแปลง และยกเลิกสิ้นสุดตัวนโยบาย โดยการพิจารณาดังกล่าวนี้น่าจะอาศัยข้อเท็จจริงจากการประเมินผลนโยบาย ในกรณีที่มีการยกเลิกสิ้นสุดนโยบายหมายความว่าวงจรชีวิตของนโยบายได้จบลง ส่วนในกรณีที่มีการทดแทนนโยบายหมายความว่าวงจรชีวิตของนโยบายกำลังจะเริ่มต้นขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตาม นโยบายสาธารณะโดยส่วนใหญ่มักจะได้รับการต่อเนื่องหรือแก้ไขเพิ่มเติมจากเดิมเพียงเล็กน้อย

แม้ว่าโดยทั่วไปมักจะมีแนวโน้มในการต่อเนื่องนโยบายซึ่งเกิดขึ้นจากหลายเหตุผล ไม่ว่าจะเป็นความตั้งใจโดยตรงหรือเกิดจากความเฉื่อย (inertia) ของระบบ และความยากลำบากในการสิ้นสุดนโยบาย ในหลายกรณี รัฐบาลก็ได้พยายามที่จะทดแทนนโยบายเดิมด้วยการกำหนดนโยบายใหม่ที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์มากกว่า และบางกรณีก็ได้ยุติบางนโยบายไปอย่างเด็ดขาด ซึ่งมักจะเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดจากแรงผลักดันบางประการ เช่น ข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ กระแสต่อต้านจากประชาชน และผลประโยชน์ทางการเมือง เป็นต้น ดังนั้นเมื่อมีการทดแทนหรือสิ้นสุดนโยบายก็หมายความว่าวงจรชีวิตของนโยบายเดิมได้ยุติลง และอาจนำไปสู่การก่อตัวของวงจรชีวิตนโยบายใหม่

รัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบายเองมักจะหลีกเลี่ยงการสิ้นสุดนโยบายด้วยสาเหตุหลายประการ กล่าวคือ

1. เกิดการต่อต้านจากประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ที่เคยได้รับผลตอบแทนบางประการจากนโยบายที่มีอยู่เดิม ทั้งนี้เพราะในหลายกรณีนั้นการสิ้นสุดนโยบายย่อมหมายถึงการสูญเสียของประชาชนบางกลุ่ม ประกอบกับผู้กำหนดนโยบายเองขาดแรงจูงใจทางการเมืองที่จะตัดสินใจในลักษณะที่จะกระทบต่อฐานเสียงของตนเอง

2. เกิดจากความรู้สึกเสียดายที่ได้มีการลงทุนแรงไปมากพอสมควรแล้ว จึงทำให้ไม่ต้องการที่จะสิ้นสุดนโยบายลง

3. เกิดจากข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย โดยเฉพาะการยกเลิกพระราชบัญญัติอันเป็นที่มาของบางนโยบายต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภาที่ยุ่งยากและใช้เวลานาน รวมทั้งอาจจะมีการสกัดค้ำจั้นจากหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายนั้น ๆ อยู่ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้หน่วยงานของตนจะถูกลดขนาด สูญเสียอำนาจหรือถูกยุบเลิกไปโดยปริยาย

4. เกิดจากการขัดผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งการสิ้นสุดนโยบายบางครั้งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายหรือเท่ากับเป็นการยอมรับความผิดพลาดของตนในอดีต

แม้ว่ามีความยากลำบากในการสิ้นสุดนโยบายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การทบทวนและเปลี่ยนแปลงนโยบายก็เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องวางกลยุทธ์ที่เหมาะสมเพื่อปรับเปลี่ยนและยกเลิกนโยบายเดิม ทั้งนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ

1. สภาพปัญหาความต้องการเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ นโยบายมักจะถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อตอบสนองกับปัญหาความต้องการของประชาชนหรือกลุ่มต่าง ๆ แต่เมื่อเวลาผ่านไปเรามักจะพบอยู่เสมอว่าปัญหาความต้องการมักจะเปลี่ยนแปลงตาม ซึ่งหมายความว่านโยบายที่มีอยู่เดิมนั้นไม่สามารถที่จะตอบสนองปัญหาและความต้องการได้ ทำให้ต้องมีการทบทวนยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนตัวนโยบายให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพการณ์ต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

2. มีความคิดริเริ่มใหม่เกิดขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองสังคม และเทคโนโลยี ตลอดจนการประดิษฐ์คิดค้นสิ่งแปลกใหม่ขึ้น อาจจะเป็นผลทำให้ผู้กำหนดนโยบายมีแนวคิดใหม่ ที่ทำให้สามารถกำหนดนโยบายที่มีความเหมาะสมได้มากกว่านโยบายเดิม

3. เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับของทรัพยากร ซึ่งอาจส่งผลทำให้ผู้กำหนดนโยบายต้องตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายเดิม หรืออาจจะต้องกำหนดนโยบายใหม่ขึ้นมา ตัวอย่างเช่น การออกนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ นโยบายการจำกัดและควบคุมกำลังคนภาครัฐ เพื่อเป็นการลดภาระการก่อกวนนี้สาธารณะและป้องกันไม่ให้งบประมาณประจำมีสัดส่วนมากเกินไป จนทำให้มีงบประมาณเพื่อการพัฒนาไม่เพียงพอ เป็นต้น

4. มีกระแสการเรียกร้องใหม่จากประชาชนเกิดขึ้น ประชาชนและกลุ่มบุคคล ฝายต่างๆ อาจจะยื่นข้อเรียกร้องใหม่ให้รัฐบาลนำไปพิจารณาเปลี่ยนแปลงนโยบายเดิมให้เหมาะสม กับความต้องการของตน กระแสแรงผลักดันของประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจเป็น ผลทำให้รัฐบาลต้องยอมมีการเปลี่ยนแปลงหรือสิ้นสุดบางนโยบายลง

สำหรับการทดแทนและสิ้นสุดนโยบายอาจจะปรากฏในลักษณะที่แตกต่างกัน ออกไป ดังนี้

1. การปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของรัฐ การทดแทนและสิ้นสุดนโยบายนี้อาจจะ เกิดขึ้นจากการปรับเปลี่ยนภารกิจหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการปรับเปลี่ยนแนวคิดทางการเมือง เช่น การเปิดเสรีการยกเลิกการควบคุม การแปรรูปให้เป็นเอกชน เป็นต้น ทำให้ต้องมีการทดแทนหรือ สิ้นสุดบางนโยบายที่เคยมีมาในอดีต

2. การยุบเลิกหน่วยงานหรือตัดทอนงบประมาณ ในบางกรณีการยุบเลิก หน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายหรือตัดทอนงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบาย บางประการอาจเป็นผลทำให้มีการยกเลิกนโยบายที่เกี่ยวข้องไปโดยปริยาย

3. การสิ้นสุดหรือทดแทนนโยบายโดยเด็ดขาด ในบางกรณีนั้นนโยบายอาจจะ ต้องถูกยกเลิกไป หากพบว่านโยบายดังกล่าวมีข้อผิดพลาดทางแนวคิดและเทคนิคไม่บรรลุผล ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้และอาจก่อให้เกิดผลเสียติดตามมา หรืออาจจะหมดความจำเป็นลงไป

4. การสิ้นสุดหรือทดแทนบางแผนงานและโครงการ ในหลายกรณีนโยบายเดิม ยังคงปรากฏอยู่ แต่อาจจะมีการยกเลิกหรือทดแทนบางแผนงาน โครงการ หรือมีการเปลี่ยนแปลง เนื้อหาสาระบางส่วน ซึ่งมักจะพบอยู่เสมอในช่วงของการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในระยะต่าง ๆ

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

(พชนีวรรณ, 2559) จากการเปรียบเทียบข้อมูลทางสถิติที่ได้จากโครงการประกันราคาข้าวและโครงการรับจำนำข้าว พบว่าทั้งสองโครงการจะมีข้อดีที่แตกต่างกัน แต่ถ้าพิจารณาจากวัตถุประสงค์โครงการประกันราคาข้าวและโครงการรับจำนำข้าว แสดงให้เห็นว่ามีวัตถุประสงค์การบริหารจัดการของโครงการทั้งสองโครงการมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน แต่ต่างกันที่การดำเนินการ และพบว่า ปริมาณการผลิตข้าว สามารถบอกแนวโน้มราคาข้าวได้ ในขณะที่ราคาข้าวจากโครงการรับจำนำข้าวนั้นไม่มีปัจจัยใด ๆ ที่ส่งผลต่อราคาข้าว

(สุภาภรณ์, 2554) การปรับเปลี่ยนนโยบายข้าวของรัฐบาลนับว่าเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น เนื่องจากเป็นมาตรการที่เตรียมรับมือกับการเปิดเสรีตลาดข้าวมรช่วงต้นปี 2553 ตามข้อตกลงองค์การการค้าโลก และเป็นการผลักดันการปรับปรุงนโยบายการแทรกแซงตลาดข้าวจากมาตรการรับจำนำ เป็นมาตรการประกันราคา ทั้งนี้เพื่อลดภาระขาดทุนในการดำเนินมาตรการรับจำนำข้าว

(ปาณมน วิยะชัย, 2557) จากการศึกษาต้นทุนการผลิตของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการประกันราคาได้เกษตรกรในจังหวัดอุบลราชธานี รอบการผลิต 2553/2554 พบว่า ต้นทุนการผลิตสวนใหญ่ คือ ต้นทุนผันแปร คิดเป็นร้อยละ 70.98 ขณะที่ต้นทุนคงที่ คิดเป็นร้อยละ 29.02 ตามลำดับ โดยต้นทุนที่มีสัดส่วนสูงที่สุด คือ ค่าแรงงาน ทั้งนี้ เกษตรกรมีต้นทุนการผลิตเฉลี่ย 4,645.23 บาทต่อไร่ และคิดเป็นต้นทุนการผลิตเฉลี่ย 14.65 บาทต่อกิโลกรัม จากการเปรียบเทียบกับราคาประกันที่รัฐบาลกำหนด คือ 15.3 บาทต่อกิโลกรัม จะพบว่าเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการได้รับเงินชดเชยทุกคน ทั้งนี้ผลตอบแทนที่ได้ดังกล่าวยังถือว่าต่ำอยู่หากจะเทียบกับกำไรสุทธิที่เกษตรกรควรได้รับ คือ ประมาณร้อยละ 20-25

(สุบรรณ เอี่ยมวิจารณ์, 2557) นโยบายการกำหนดราคาข้าวของไทย โดยรัฐบาลปัจจุบันซึ่งใช้นโยบายการรับจำนำข้าว แต่สิ่งสำคัญคือการใช้เครื่องมือนี้ให้ถูกต้องเหมาะสม โดยควรนำมาใช้แต่ในยามจำเป็น (ระยะสั้น ๆ เท่านั้น) คือในช่วงที่ราคาข้าวมีราคาต่ำกว่าต้นทุนการผลิต

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว: การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายภายใต้รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ในแต่ละช่วงเวลา การศึกษาทัศนะของผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการดำเนินโครงการ รวมถึงการศึกษาภาระทางการคลังจากการดำเนินโครงการนี้ด้วย ดังนั้น เพื่อให้การศึกษามีสัมฤทธิ์ผล สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการวิจัยข้างต้นได้ ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดระเบียบวิธีวิจัยไว้ ดังต่อไปนี้

3.1 การออกแบบการวิจัย

การศึกษาวิจัยโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว: การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายภายใต้รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในครั้งนี้ เลือกใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เนื่องจากงานวิจัยนี้มุ่งเน้นการศึกษาเปรียบเทียบรายละเอียดของการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่มีวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายในการดำเนินโครงการเช่นเดียวกัน แต่คนละช่วงเวลา คือในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งดำเนินการในปี 2552 – 2553 และในสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งดำเนินการในปี 2563 ถึงปัจจุบัน (เดือนกรกฎาคม ปี 2565) การศึกษามุ่งมอง ข้อคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงาน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ต่อการดำเนินโครงการในแต่ละช่วงเวลา วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในทัศนะของผู้ที่ให้ข้อคิดเห็น เพื่อปรับปรุงการดำเนินโครงการ รวมทั้งศึกษาทางทฤษฎีในการกำหนดแบบจำลองภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นในการดำเนินโครงการในแต่ละปีการผลิต

3.2 การเก็บข้อมูล

3.2.1 การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกถึงมุมมอง ข้อคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงาน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ต่อการดำเนินโครงการในแต่ละช่วงเวลา เพื่อให้รับทราบถึงทัศนคติต่อโครงการที่ถูกต้องในการวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ

3.2.2 การเก็บข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ด้วยการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) เป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นตัวบทกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เอกสารของทางราชการ เพื่อศึกษากระบวนการ ขั้นตอนในการดำเนินโครงการ รวมถึงหนังสือ บทความ เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ในการศึกษาทฤษฎีบทองค์ความรู้ และแนวความคิดที่จะนำมาเทียบเคียงและวิเคราะห์โครงการ ในการทำความเข้าใจอีกครั้งหนึ่ง

3.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คือ ผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ ประกอบด้วยผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากดำเนินโครงการ ซึ่งผู้ศึกษาได้พิจารณาคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง ทั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลเป็นบุคคลที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว จึงมีความเข้าใจในโครงการเป็นอย่างดี รวมทั้งสามารถพิจารณาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงการได้ และได้พิจารณาคัดเลือกผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากดำเนินโครงการ หรือก็คือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวนั่นเอง โดยกำหนดกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ดังนี้

1) ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงบประมาณ จำนวน 2 ราย โดยสำนักงบประมาณ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นต่อการดำเนินโครงการ พิจารณาค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ รวมทั้งเป็นหน่วยงานที่ต้องพิจารณาเสนอตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานให้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) พร้อมดอกเบี้ย และค่าบริหารจัดการ

2) ผู้ปฏิบัติงานในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จำนวน 2 ราย โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์โครงการ สร้างการรับรู้และความเข้าใจต่อเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ และเป็นผู้ที่ทำหน้าที่จ่ายชดเชยส่วนต่างให้กับเกษตรกร โดยใช้เงินทุนของ ธ.ก.ส. ในการจ่ายขาดไปก่อน และขอรับการจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยภาระค่าใช้จ่ายที่ได้สูญเสียไป

3) ผู้ปฏิบัติงานในกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ จำนวน 2 ราย โดยกรมการค้าภายในเป็นหน่วยงานที่จัดทำโครงการ พิจารณากำหนดราคาเกณฑ์กลางอ้างอิงเพื่อใช้ในการคำนวณชดเชยส่วนต่างให้กับเกษตรกร และติดตาม กำกับและประเมินผลโครงการ

4) เกษตรกรผู้ปลูกข้าว จำนวน 3 ราย ซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ได้รับผลกระทบหรือผลประโยชน์จากการดำเนินโครงการโดยตรง ซึ่งสามารถให้ข้อคิดเห็นต่อขั้นตอน และผลลัพธ์ของการดำเนินโครงการได้เป็นอย่างดี

3.4 เครื่องมือในการเก็บข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานและเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ในลักษณะการสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง โดยใช้ชุดคำถามที่มีความแตกต่างกันออกไปสำหรับผู้ให้สัมภาษณ์ในแต่ละกลุ่ม ดังต่อไปนี้

3.4.1 บทสัมภาษณ์สำหรับผู้ปฏิบัติงาน

- 1) ท่านมีความคิดเห็นต่อโครงการประกันรายได้ฯ อย่างไร สามารถแก้ไขปัญหาให้เกษตรกรได้หรือไม่
- 2) ท่านคิดว่าวิธีการ และขั้นตอนการดำเนินโครงการประกันรายได้ฯ มีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร
- 3) ท่านคิดว่าวงเงินโครงการมีความคุ้มค่าหรือไม่ เหมาะสมต่อการช่วยเหลือเกษตรกรหรือไม่ อย่างไร

ในข้อ 1) – 3) นี้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ โครงการที่ดำเนินการในปัจจุบัน และโครงการที่ดำเนินการในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ฯ

- 4) ท่านคิดว่าปัจจัยใดเป็นปัจจัยในความสำเร็จ และปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินโครงการประกันรายได้ฯ และจะมีวิธีการจัดการอย่างไร
- 5) ท่านคิดว่าแนวโน้มในการดำเนินโครงการในอนาคตเป็นเช่นไร มีข้อคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะ เพื่อการพัฒนาโครงการอย่างไร

3.4.2 บทสัมภาษณ์สำหรับเกษตรกรผู้ปลูกข้าว

- 1) ท่านมีความคิดเห็นต่อโครงการประกันรายได้ฯ อย่างไร สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดหรือไม่ โครงการที่ดำเนินการในปัจจุบัน มีความเหมือนหรือแตกต่างจากที่ดำเนินการในสมัยรัฐบาลฯ อภิสิทธิ์ฯ หรือไม่ อย่างไร
- 2) ท่านคิดว่าวิธีการ และขั้นตอนการดำเนินโครงการประกันรายได้ฯ มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร มีความเหมือนหรือแตกต่างจากที่ดำเนินการในสมัยรัฐบาลฯ อภิสิทธิ์ฯ หรือไม่ อย่างไร
- 3) ท่านคิดว่าวงเงินชดเชยที่ท่านได้รับ เพียงพอหรือไม่
- 4) ท่านคิดว่าปัจจัยใดเป็นปัจจัยในความสำเร็จ และปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินโครงการประกันรายได้ฯ และจะมีวิธีการจัดการอย่างไร
- 5) ท่านคิดว่าแนวโน้มของโครงการในอนาคตเป็นเช่นไร มีข้อคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงการหรือไม่ อย่างไร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.5 แนวทางการวิเคราะห์และนำเสนอผลการวิจัย

ผู้ศึกษาได้ดำเนินการวิเคราะห์เนื้อหาจากเอกสาร หลักฐานต่าง ๆ ประกอบกับการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานและเกษตรกรผู้ปลูกข้าว โดยนำเสนอเป็นประเด็นที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยในครั้งนี้

บทที่ 4

ผลการศึกษา

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลผ่านการพิจารณาเอกสารต่าง ๆ จากสำนักงานประมงกรมการค้าภายใน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หน่วยงานอื่น ๆ รวมทั้งข้อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงาน และเกษตรกรผู้ปลูกข้าว สามารถแสดงผลการศึกษาได้ ดังนี้

4.1 นโยบายการช่วยเหลือผลผลิตข้าวที่ผ่านมา

นับตั้งแต่การลงนามในสนธิสัญญาเบาว์ริง เมื่อปี 2398 การส่งออกข้าวของไทยขยายตัวอย่างรวดเร็วและสามารถเก็บภาษีเข้าพระคลังได้จำนวนมากจากสินค้าข้าว ส่งผลให้เกิดการสนับสนุนการผลิตข้าว การจัดตั้งนาทดลองคลองรังสิต ในปี 2449 การจัดตั้งสถานีทดลองข้าวรังสิตในปี 2459 เรื่อยมาจนกระทั่งภายหลังจบสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เริ่มต้นการเก็บภาษี “พรีเอียมข้าว” และพัฒนาไปสู่การจำหน่ายข้าวในยุคเริ่มต้น สู่การปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์การจำหน่ายข้าวในสมัยคุณทักษิณ ชินวัตร การกำหนดนโยบายการประกันรายได้ของคุณอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จนกระทั่งพัฒนาเป็นการจำหน่ายข้าวเปลือกทุกเมล็ดในรัฐบาลของคุณยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่เป็นนโยบายเด่นดังที่สุดต่อผลผลิตข้าว และแปรรูปเป็นการประกันรายได้พร้อมมาตรการคูปองในรัฐบาลปัจจุบัน

4.1.1 พรีเอียมข้าว

ภายหลังจบสงครามโลกครั้งที่ 2 แม้ว่าประเทศไทยประกาศตัวเป็นผู้ชนะสงครามจากความร่วมมือระหว่างกลุ่มเสรีไทยและฝ่ายพันธมิตร แต่จุดยืนของรัฐบาลที่นำโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ที่ก่อนหน้านี้เลือกที่จะอยู่ข้างฝ่ายอักษะ ทำให้อังกฤษยังไม่พอใจประเทศไทย เนื่องจากไทยได้เคยยอมให้ญี่ปุ่นใช้เป็นฐานทัพในการโจมตีอินเดีย พม่า และมลายู อันเป็นอาณานิคมภายใต้อาณานิคมของอังกฤษ ประเทศไทยจึงตกอยู่ในสถานะก้ำกึ่งกับการเป็นผู้แพ้สงคราม ทำให้ไทยต้องจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามเช่นเดียวกับอีกสามชาติผู้แพ้สงคราม

ดังนั้น อังกฤษจึงมีความต้องการลงโทษไทยเสียก่อนที่จะประกาศยกเลิกสถานการณืเป็นศัตรูกับไทย จนนำไปสู่การลงนามใน “ความตกลงสมบูรณืแบบเพื่อยุติสถานะสงครามระหว่างประเทศไทยกับบริเตนใหญ่และอินเดีย” (Formal Agreement for the Termination of the State of War between Siam and Great Britain and India) หรือ ความตกลงสมบูรณืแบบ เป็นสนธิสัญญาสันติภาพที่จัดทำขึ้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2489 ณ สิงคโปร์ อันเป็นการยุติสถานะสงครามระหว่างไทยกับอังกฤษ โดยมีสาระสำคัญ คือ

1. ไทยต้องส่งข้าวให้กับอังกฤษ 1.5 ล้านตัน โดยไม่คิดมูลค่า
2. ข้าวที่เหลือจากการบริโภคในประเทศไทยจะขายให้กับองค์การข้าวในราคาที่ตกลงไว้

เมื่อรัฐบาลไทยจำเป็นต้องจัดหาข้าวจำนวนมหาศาลเพื่อส่งให้กับทางอังกฤษ หากต้องจ่ายเงินซื้อข้าวจากขานาและพ่อค้าในราคาตลาดโลก รัฐบาลจะต้องใช้งบประมาณมหาศาล จึงทำให้รัฐบาลตัดสินใจตั้ง “สำนักงานข้าว” (Rice office) ขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการส่งออกข้าว กล่าวคือ รับซื้อข้าวในประเทศในราคาที่ถูกกว่าตลาดโลก พร้อมๆ กับกำหนดโควตาการส่งออกข้าวของผู้ส่งออกแต่ละราย ทำให้ผู้ส่งออกไม่สามารถขายข้าวราคาสูงได้ในตลาดต่างประเทศโดยตรง แต่ต้องขายในราคาถูกผ่านสำนักงานข้าวเท่านั้น

ผลประโยชน์ทางอ้อมของนโยบายนี้คือการควบคุมราคาข้าวภายในประเทศไม่ให้สูงตามตลาดโลกด้วย ช่วงเวลาดังกล่าว ราคาข้าวในมาเลเซียสูงกว่าในประเทศไทยถึงกว่าสิบเท่า จนรัฐบาลต้องเพิ่มมาตรการควบคุมการแอบลักลอบนำข้าวออกไปขายต่างประเทศ

แต่การที่รัฐบาลจำเป็นต้องสต็อกข้าวจำนวนมหาศาลเพื่อส่งให้กับทางอังกฤษก็เป็นผลให้เกิดปัญหาการขาดแคลนข้าวขึ้นในประเทศ จนเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490 นำโดยพลโท ผิน ชุณหะวัณ แม้คนรุ่นหลังมักจะจดจำสาเหตุของการรัฐประหารครั้งนี้ว่ามาจากกรณีการสวรรคตของรัชกาลที่ 8 แต่ความล้มเหลวในการบริหารเศรษฐกิจเพื่อแก้ปัญหาสินค้าราคาแพงของรัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์ และพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ที่ไม่เป็นที่พอใจ ก็เป็นอีกสาเหตุสำคัญเช่นกัน

การควบคุมโควตาส่งออกข้าวทำให้เกิดความขัดแย้งต่างๆ มากมาย ทั้งกับคนในรัฐบาล และพ่อค้า เพราะส่วนต่างอันมหาศาลของราคาข้าวในประเทศและต่างประเทศกลายเป็นเค้กก้อนใหญ่ที่ทุกคนจับจ้องที่จะแย่งมาเป็นของตนเอง

เพื่อลดความขัดแย้งดังกล่าว ในปี 2492 รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงยกเลิกการควบคุมการส่งออก และนำระบบภาษีส่งออกข้าวหรือ “**พรีเมียมข้าว**” มาใช้ ซึ่งผู้ส่งออกที่ไม่ได้รับโควตาสามารถส่งออกได้ แต่จะต้องจ่ายพรีเมียมข้าวให้กับรัฐบาล

คำอธิบายง่ายๆ ของพรีเมียมข้าว คือ สมมติให้รัฐบาลไทยเก็บพรีเมียมข้าวที่ร้อยละ 30 ของมูลค่าส่งออก ถ้าที่ราคาข้าวในตลาดโลกอยู่ที่ตันละ 100 ดอลลาร์ เมื่อผู้ส่งออกขายข้าวได้ในราคาดังกล่าว ก็จะต้องจ่ายภาษีให้กับรัฐบาลเป็นจำนวน 30 ดอลลาร์ต่อตัน พ่อค้าก็จะได้เงินจากการขายข้าวแค่ 70 ดอลลาร์ต่อตันแทนที่จะเป็น 100 ดอลลาร์ ผลจากเงินที่ได้จากการขายข้าวลดลง แต่พ่อค้ายังคงต้องการกำไรเท่าเดิม จึงไปกดราคาซื้อข้าวทำให้ราคาที่พ่อค้าจะไปรับซื้อจากชาวนาจะยิ่งต่ำลงไปอีก

นอกจากนี้ พรีเมียมข้าวยังกลายเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมเงินเฟ้อของรัฐบาล เพราะเมื่อราคาข้าวในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้น เพื่อป้องกันไม่ให้เงินเฟ้อดังกล่าวส่งผ่านมารู้อาหารข้าวในประเทศได้ รัฐบาลจะทำการขึ้นอัตราพรีเมียมข้าว ทำให้ราคาข้าวในประเทศยังคงอยู่ในระดับเดิม แลกรัฐบาลยังมีรายได้เพิ่มขึ้นจากราคาข้าวที่สูงด้วย ผลประโยชน์ของนโยบายเช่นนี้ย่อมตกอยู่กับชาวเมืองที่ซื้อข้าวกิน ในขณะที่ผู้เสียเปรียบก็คือชาวนาที่ต้องทนขายข้าวราคาถูกลงต่อไป

เมื่อรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 เมื่อปี 2504 เพื่อนำพาประเทศก้าวเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรม และจำเป็นต้องใช้งบประมาณมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตของประเทศ แน่แน่นอนว่าพรีเมียมข้าว คือ แหล่งรายได้สำคัญของรัฐบาล ในบางปีมีมูลค่าถึง 32 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ภาครัฐทั้งหมด ทั้งนี้ อัตราพรีเมียมข้าวเฉลี่ยในช่วงปี 2498 - 2514 อยู่ที่ประมาณ 30 เปอร์เซ็นต์ของราคาส่งออก

ประเด็นสำคัญของนโยบายพรีเมียมข้าว จึงเป็นการเก็บภาษีไม่ให้มีการส่งออกข้าวอย่างเสรี ทั้ง ๆ ที่ราคาข้าวในตลาดโลกสูง และเมื่อภาคธุรกิจต้องการส่งออกข้าวจึงนำส่วนต่างจากการที่ถูกเก็บค่าพรีเมียมข้าวมาคราบน้ำมือซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา ส่งผลให้ชาวนากลายเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายพรีเมียมข้าว การผลิตข้าวเพื่อขายไม่ได้สามารถสร้างรายได้ให้เพียงพอ

กับการยังชีพ แม้ว่าราคาข้าวในตลาดโลกจะสูงก็ตาม การเอาวัดเอาเปรียบชาวนาในลักษณะนี้จึงเกิดมาจากการกำหนดนโยบายของรัฐบาลเพื่อการหารายได้เข้าสู่รัฐ และการดำเนินการของภาคธุรกิจ เช่น ผู้ส่งออก และหน่วยธุรกิจในระดับท้องถิ่นที่รับซื้อข้าวเปลือก เช่น โรงสีและท่าข้าว เป็นต้น ในด้านของการกวดราคาข้าวเปลือก

4.1.2 จำนำข้าว ยุคที่ 1

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 กรรมกรและชาวนา เริ่มมีข้อเรียกร้องให้ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิต รัฐบาลจึงได้พยายามแก้ไข โดยการดำเนินมาตรการให้กรรมกรได้ค่าแรงขั้นต่ำวันละ 25 บาท ส่วนเกษตรกร ชาวนา ก็มีการจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ในปี 2517 เพื่อทำหน้าที่ในการเป็นตลาดกลางให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร เป็นแหล่งในการนำสินค้ามาค้าขาย ในช่วงปี 2517-2523 รัฐบาลในขณะนั้นได้ให้ อ.ต.ก. เข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกร เพื่อพยุงราคาข้าวเปลือกไม่ให้ตกต่ำ ซึ่งนำมาด้วยการรับจำนำข้าวในยุคแรก หรือยุค 1

ปี 2525 - 2526 มีการจัดทำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของ ธ.ก.ส. เนื่องจากแรงกดดันทางการเมืองให้ ธ.ก.ส. เลื่อนกำหนดการชำระหนี้ของเกษตรกรเพื่อให้มีเวลาเก็บข้าวไว้ขาย ในช่วงราคาดี ธ.ก.ส. จึงได้นำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมาใช้ โดยให้เกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจำนำกับ ธ.ก.ส. โดยต้องนำไปฝากไว้ที่หน่วยงานขององค์การคลังสินค้าในพื้นที่

ปี 2527 - 2528 องค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.) เข้าคลังสินค้าเอกชนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเพื่อเก็บรักษาข้าวเปลือกและออกไประหวานสินค้าให้เกษตรกร โดยใช้เป็นหลักประกันเงินกู้กับ ธ.ก.ส. แต่ไม่ได้รับความนิยม เนื่องจากเกษตรกรต้องขนข้าวจากจังหวัดอื่นเดินทางมาจำนำที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ปี 2529 รัฐบาลปล่อยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำในวงเงิน 5,000 ล้านบาท ให้ ธ.ก.ส. นำเงินดังกล่าวไปใช้ในโครงการรับจำนำข้าวเปลือก เกษตรกรสามารถเก็บข้าวไว้ที่ยังฉางของตนเองได้ ทำให้ราคาข้าวเปลือกชนิดต่างๆ ได้ขยับตัวสูงขึ้น มีเกษตรกรมาขอจำนำจำนวน 360,000 ราย มียอดเงินสินเชื่อรวม 3,800 ล้านบาท และมีปริมาณข้าวเปลือกที่นำมาจำนำประมาณ 2.27 ล้านตัน

ในปี 2535 - 2536 ได้มีการผ่อนคลายนโยบายในการรับจำนำข้าวเปลือกอีก โดยให้เกษตรกรสามารถยืมยั้งฉางของเกษตรกรรายอื่นเพื่อเก็บรักษาข้าวเปลือกได้ ทำให้จำนวนการใช้สินเชื่อภายใต้โครงการรับจำนำเพิ่มขึ้นเป็น 10,550 ล้านบาท ปริมาณรับจำนำข้าวเปลือก 3.34 ล้านตัน มีเกษตรกรที่มาใช้บริการสินเชื่อจำนวน 465,744 ราย

ปี 2542 - 2543 รัฐบาลจึงสั่งให้องค์การคลังสินค้า เช่าคลังสินค้าของเอกชนเพื่อรับจำนำข้าวจากชาวนา ซึ่งวิธีนี้ได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก เพราะคลังสินค้าที่องค์การคลังสินค้าเช่าอยู่ไม่ไกลจากบ้านและยั้งฉางของชาวนา

โดยพื้นฐานของการจำนำข้าวเปลือกในช่วงนี้ คือ การให้ชาวนาชะลอการขายข้าวในฤดูกาลเก็บเกี่ยว และนำข้าวไปจำนำไว้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และฝากข้าวไว้ที่องค์การคลังสินค้า โดยมีราคาจำนำอยู่ที่ร้อยละ 80 ของราคาตลาด หรือจ่ายให้ต่ำกว่าตลาดเพราะต้องการให้ชาวนาเอาเงินไปใช้ก่อน แต่ยังไม่มีการขายข้าว และเมื่อราคาข้าวดีขึ้นแล้วก็ให้ชาวนามาไถ่ถอนข้าวกลับไปขายได้

4.1.3 จำนำข้าว ยุคที่ 2

ปี 2544 คุณทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น จากพรรคไทยรักไทย ได้ดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก โดยการปรับนโยบายโดยให้ ธ.ก.ส. เป็นผู้รับจำนำข้าวเปลือกในกลุ่มของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่มียั้งฉางเป็นของตนเอง และให้ อคส. เป็นผู้รับจำนำข้าวเปลือกในกลุ่มของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่ไม่มียั้งฉางของตนเอง

ทั้งนี้ อคส. จะเป็นผู้ออกใบประทวนสินค้าให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาปิ้งปี 2544 ไปฝากไว้กับโรงสี และได้ขยายวงเงินรับจำนำจากรายละ 100,000 บาท เป็นไม่เกินรายละ 350,000 บาท

ในช่วงปีการผลิต 2546-2548 รัฐบาลคงเป้าหมายการรับจำนำข้าวเปลือกไว้ที่ 9 ล้านตัน และปรับเพิ่มระดับราคาจำนำให้สูงกว่าระดับราคาตลาด ข้าวหอมมะลิสูงขึ้นจากเดิมตันละ 3,000 บาทเจ้านาปีได้ปรับราคาเพิ่มขึ้นอีกตันละประมาณ 1,240 - 1,440 บาท

ปี 2549 หลังรัฐประหาร รัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจำนำข้าว เพียงแต่ได้ปรับลดเป้าหมายปริมาณการรับจำนำลงจาก 9 ล้านตันมาเป็น 8 ล้านตัน

การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในยุคสมัยนี้ หรือยุค 2 มีการดำเนินโครงการที่คล้ายกับการรับจำนำข้าวในยุค 1 แต่มีการปรับราคาจำนำให้สูงกว่าราคาตลาด ทำให้เกษตรกรเลือกที่จะเข้าร่วมโครงการมากขึ้น เพราะได้ราคาจำนำสูงกว่าราคาขายข้าว และมีโอกาสที่เกษตรกรจะปล่อยให้ถูกยึดทรัพย์จำนำมากขึ้น เพราะไม่มีเงินไถ่ถอน ผลจากการที่รัฐบาลเข้ามาเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาดในรูปแบบนี้ ทำให้รัฐบาลต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาข้าวเพิ่มมากขึ้น โดยเมื่อไม่เกิดการไถ่ถอนจากเกษตรกร ข้าวที่หลุดจำนำ รัฐบาลก็ต้องจ่ายออมขายในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด ผู้ค้าข้าว โรงสีก็ได้ประโยชน์โดยสามารถซื้อข้าวในการราคาที่ถูกลง

4.1.4 การประกันรายได้ ยุคที่ 1

รัฐบาลของคุณอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้นำระบบประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมาใช้แทนระบบการรับจำนำข้าวเปลือกตั้งแต่ปีการผลิต 2552/53 จนถึงปีการผลิต 2553/54 โดยรัฐบาลจะกำหนดราคาประกันที่เกษตรกรได้รับสำหรับข้าวแต่ละประเภท โดยไม่ได้แยกตามคุณภาพข้าว และกำหนดปริมาณผลผลิตสูงสุดที่รัฐบาลจะรับประกัน ถ้าราคาอ้างอิง (หรือราคาตลาด) ต่ำกว่าราคาประกันชาวนาจะได้รับเงินชดเชยเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาประกันและราคาอ้างอิง ถ้าราคาตลาดสูงกว่าราคาประกันชาวนาไม่ได้รับเงินชดเชย การกำหนดปริมาณผลผลิตของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ

โครงการประกันรายได้มีขั้นตอนดำเนินงานเริ่มจากชาวนาจะต้องขึ้นทะเบียนผู้ปลูกกับกรมส่งเสริมการเกษตรที่เกษตรกรมีภูมิลำเนาอยู่หรือที่ตั้งพื้นที่ทำการผลิต ชาวนาจะต้องผ่านการทำประชาคมจากตำบล โดยคณะกรรมการตรวจสอบระดับตำบลจะดำเนินการประชาคมเพื่อตรวจสอบพื้นที่ทำการผลิต และยืนยันการผลิตของชาวนาหลังจากที่เกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนผู้ปลูกและผ่านการประชาคมแล้วให้นำใบรับรองผลการขึ้นทะเบียนมาทำสัญญาประกันรายได้กับ ธ.ก.ส. เมื่อถึงวันใช้สิทธิ์ที่ระบุไว้ในสัญญา (ส่วนใหญ่มักจะเป็นวันเก็บเกี่ยว) ถ้าราคาอ้างอิงต่ำกว่าราคาประกันชาวนาสามารถขอใช้สิทธิ์ได้รับเงินชดเชยได้ที่ ธ.ก.ส. แต่ถ้าราคาอ้างอิงสูงกว่าราคาประกัน

ชาวนาจะไม่ได้รับการจ่ายเงินชดเชย ตัวอย่างเช่น นายกันตพงษ์เป็นเกษตรกรปลูกข้าวเจ้ามีพื้นที่เพาะปลูก 50 ไร่ นายกันตพงษ์เข้าร่วมโครงการประกันรายได้ในปี 2552/2553 ซึ่งกำหนดราคาประกันข้าวเปลือกเจ้าที่ 10,000 บาทต่อตัน ธ.ก.ส. จะคำนวณปริมาณผลผลิตจากพื้นที่เพาะปลูกคุณด้วยผลผลิตต่อไร่ (สมมติผลผลิตเฉลี่ย 700 กิโลกรัมต่อไร่) นายกันตพงษ์จะมีผลผลิตทั้งสิ้น 35 ตัน แต่โครงการฯ กำหนดปริมาณประกันสูงสุดข้าวเปลือกเจ้าไม่เกิน 25 ตัน นายกันตพงษ์ขอใช้สิทธิชดเชยในวันที่ 20 พฤศจิกายน 2553 ซึ่งตรงกับวันเก็บเกี่ยว เมื่อถึงวันใช้สิทธิรัฐบาลประกาศราคาอ้างอิงในช่วง 15 - 21 พฤศจิกายน 2553 เท่ากับ 8,687 บาทต่อตัน จากการที่ราคาอ้างอิงต่ำกว่าราคาประกัน ทำให้นายกันตพงษ์สามารถขอใช้สิทธิได้รับเงินชดเชย $10,000 - 8,687 = 1,313$ บาทต่อตัน หรือเท่ากับ 32,825 บาท ธ.ก.ส. จ่ายเงินผ่านบัญชีนายกันตพงษ์เป็นเงิน 32,825 บาท โดยนายกันตพงษ์ไม่ต้องมามอบข้าวเปลือกและสามารถนำข้าวเปลือกไปขายตามตลาดปกติ

4.1.5 จำนำข้าว ยุคที่ 3

โครงการรับจำนำข้าวภายใต้การนำของคุณยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในสมัยที่พรรคเพื่อไทยเป็นแกนนำรัฐบาลโครงการรับจำนำข้าว นับเป็นโครงการที่โดดเด่นของพรรคเพื่อไทย เพราะครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายได้มากถึงประมาณ 35 - 40% ของประชากรของประเทศ รัฐบาลดำเนินการรับจำนำข้าวตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2554 โดยใช้วงเงินงบประมาณในแต่ละปีมากกว่า 4 แสนล้านบาท โครงการนี้มีเป้าหมายชัดเจนที่จะเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร เพราะถ้าเกษตรกรมีรายได้ดี จะส่งผลต่อการหมุนเวียนของระบบเศรษฐกิจ ถ้าหากโครงการเดินไปด้วยความโปร่งใส จะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจระดับพื้นฐานได้เป็นอย่างดี โครงการนี้จัดเป็นโครงการเพิ่มรายได้ให้เกษตรกร ทำให้เศรษฐกิจหมุนเวียนได้เป็นอย่างดี

ตลอดระยะเวลากว่า 2 ปีที่รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรได้ดำเนินการโครงการรับจำนำอย่างต่อเนื่อง โดยในแต่ละฤดูกาลของการรับจำนำมีลักษณะที่แตกต่างกันไปบ้างตามแต่สถานการณ์ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในกระบวนการรับจำนำ 3 หน่วยงานหลัก คือ

1. องค์การคลังสินค้า (อคส.)
2. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.)
3. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.)

ทั้งนี้ อยู่ภายใต้การกำกับนโยบายโดยคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) กรรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ โดยมีวิธีการรับจำนำ 2 วิธี เหมือนในอดีตที่ผ่านมา คือ การรับจำนำใบประทวน และการรับจำนำยั้งฉาง

ทั้งนี้ การดำเนินโครงการจำนำข้าวในสมัยนี้ ได้รับการกล่าวโทษว่ามีการทุจริตเป็นจำนวนมากในทุกขั้นตอน ซึ่งมีรายละเอียดค่อนข้างมาก แต่อย่างไรก็ดี ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2564 เพิกถอนคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ให้ คุณยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ชดใช้คดีจำนำข้าวกว่า 3.5 หมื่นล้านบาท เนื่องจากไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าได้กระทำความผิด

4.1.6 การประกันรายได้ ยุคที่ 2

ภายหลังการเลือกตั้งในปี 2562 และจัดตั้งรัฐบาลชุดปัจจุบัน ซึ่งมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562 กำหนดนโยบายเร่งด่วน 12 เรื่อง โดยเรื่องที่ 4 การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและพัฒนา วัตถุประสงค์กำหนดเป้าหมายรายได้เกษตรกรให้สามารถมีรายได้จากผลผลิตทางการเกษตรที่มีคุณภาพ ในสินค้าเกษตรสำคัญ อาทิ ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง ปาล์ม อ้อย และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ด้วยการชดเชยส่วนต่างราคา การประกันรายได้ การส่งเสริมระบบประกันภัยสินค้าเกษตรหรือเครื่องมือทางการเงินสมัยใหม่ที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบทางวินัยการเงินการคลังของภาครัฐในระยะยาว

รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ซึ่งมีพรรคร่วมรัฐบาลที่สำคัญ คือ พรรคประชาธิปัตย์ ที่มีนายจรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์ เป็นรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ จึงได้ริเริ่มโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว และดำเนินการมาตั้งแต่ปีการผลิต 2562/63 พร้อมมาตรการคู่ขนาน และโครงการสนับสนุนค่าบริหารจัดการและพัฒนาคุณภาพผลผลิตเกษตรกรผู้ปลูกข้าว จนกระทั่งถึงปัจจุบัน

หากเมื่อวิเคราะห์ถึงหลักในการกำหนดนโยบายของรูปแบบการช่วยเหลือผลผลิตข้าวในแต่ละรูปแบบแล้ว สามารถสรุปได้ ดังนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงนโยบายการช่วยเหลือผลผลิตข้าวของไทย

นโยบาย	พรีเอี่ยมข้าว	จํานําข้าว	ประกันรายได้ พร้อมมาตรการคู้ชนาน
ตัวแสดงสำคัญ (Actors)	รัฐ	รัฐและหน่วยธุรกิจ เอกชน	รัฐ เอกชน และ ประชาชน
สภาพแวดล้อมทาง นโยบาย (Policy Environment)	ปกป้องสินค้าเกษตรและ การกตรราคาข้าว ภายในประเทศ	วิกฤตรราคาข้าวและ ปัญหาสินค้าล้นตลาด	ช่วยเหลือค่าครองชีพ โดยไม่แทรกแซงราคา สินค้า โดยการอุดหนุน ด้านรายได้
การก่อตัวของ นโยบาย (Policy Formulation)	การตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อป้องกันการส่งออก ข้าวที่อาจทำให้เกิด ปัญหาารราคาข้าว ภายในประเทศ	การตัดสินใจเพื่อสร้าง ความร่วมมือระหว่างรัฐ และเอกชน โดยเพิ่ม บทบาทหน่วยธุรกิจ	การตัดสินใจเพื่อ ช่วยเหลือค่าครองชีพ ของเกษตรกร ผู้ปลูกข้าวซึ่งเป็น ฐานเสียงสำคัญ
การแปลงนโยบาย ไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation)	การควบคุมกำกับโดยรัฐ (State Regulation)	การควบคุมกำกับโดยรัฐ (State Regulation)	การอุดหนุนโดยรัฐ (State Subsidy)

4.2 โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว และมาตรการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก สมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

ในปีการผลิต 2552/2553 รัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีการริเริ่มดำเนินโครงการประกันรายได้ (ประกันราคาข้าวเปลือก) เกษตรกรผู้ปลูกข้าวนาปี ปีการผลิต 2552/2553 รอบที่ 1 และรอบที่ 2 พร้อมทั้งมาตรการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก โดยมีรายละเอียดโครงการ ดังนี้

4.2.1 โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวนาปี ปีการผลิต 2552/2553

1) เป้าหมายและพื้นที่ดำเนินการ

ประกันราคาข้าวเปลือกหอมมะลิ ข้าวเปลือกพันธุ์ กข.15 ข้าวเปลือกหอมจังหวัด ข้าวเปลือกเจ้า ข้าวเปลือกปทุมธานี และข้าวเปลือกเหนียวในพื้นที่เพาะปลูกข้าวทั่วประเทศ

2) ราคาและปริมาณรับประกัน

กำหนดปริมาณและราคาประกันรายได้เกษตรกรต่อครัวเรือน ณ ความชื้นไม่เกิน 15% ดังนี้

ชนิดข้าว	ราคาประกันรายได้ (บาท/ตัน)	ครัวเรือนละไม่เกิน (ตัน)
ข้าวเปลือกหอมมะลิ (รวม กข.15)	15,300	14
ข้าวเปลือกหอมจังหวัด	14,300	16
ข้าวเปลือกเจ้า	10,000	25
ข้าวเปลือกหอมปทุมธานี	10,000	25
ข้าวเปลือกเหนียว	9,500	16

3) การกำหนดราคาอ้างอิง

มอบหมายให้คณะอนุกรรมการกำหนดราคาอ้างอิง โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวนาปี เป็นผู้กำหนดราคาตลาดอ้างอิงที่จะใช้เป็นเกณฑ์ในการจ่ายเงินชดเชย ส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาตลาดอ้างอิงให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวทุกวันที่ 1 และ 16 ของเดือน และนำเสนอคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคาตลาดอ้างอิง ก่อนคณะอนุกรรมการกำหนดราคาอ้างอิงฯ พิจารณา กำหนดราคาตลาดอ้างอิงต่อไป

4) การกำกับดูแลการประกันราคา

ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2552 และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 195/2552 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2552 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานการดำเนินงาน โครงการประกันราคาพืชผลทางการเกษตร ซึ่งมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประธานกรรมการ มีผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ได้รับมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ และรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรองกรรมการผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ที่ได้รับมอบหมาย เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล และเร่งรัดการดำเนินการตามแผนการดำเนินงานที่กำหนด โดยคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลัง และคณะกรรมการนโยบายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และรายงานความก้าวหน้า ปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงาน โครงการต่อคณะกรรมการนโยบายสินค้าเกษตรที่เกี่ยวข้องเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

5) ระยะเวลาดำเนินการ

5.1) ประชาสัมพันธ์โครงการ ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2552 - มีนาคม 2553

5.2) การขึ้นทะเบียนเกษตรกรโดยกรมส่งเสริมการเกษตร และจัดประชุมประชาคม โดยคณะกรรมการระดับตำบลเพื่อรับรองการผลิตข้าวของเกษตรกร ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ถึงเดือนกันยายน 2552

5.3) การจัดทำสัญญาประกันราคา โดย ธ.ก.ส. ตั้งแต่เดือนสิงหาคมถึงเดือนพฤศจิกายน 2552

5.4) ในกรณีมีเหตุอันสมควรต้องทบทวนการผลิตของเกษตรกร คณะกรรมการระดับตำบลอาจจะพิจารณาจัดให้มีการประชุมประชาคมและ/หรือสุ่มสอบการผลิตของเกษตรกรอีกครั้งหนึ่งตั้งแต่เดือนกันยายน 2552 เป็นต้นไป

5.5) ระยะเวลาใช้สิทธิประกันราคา ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2552 - กุมภาพันธ์ 2553 ยกเว้นภาคใต้ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ - พฤษภาคม 2553

5.6) ประกาศราคาตลาดอ้างอิง คณะอนุกรรมการกำหนดราคาอ้างอิงโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวนาปีเป็นผู้กำหนด และประกาศราคาตลาดอ้างอิง ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2552 - กุมภาพันธ์ 2553

5.7) ระยะเวลาโครงการ ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2552 – กรกฎาคม 2553

6) การคำนวณปริมาณผลผลิตของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ

โดยใช้ปริมาณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ รายจังหวัด แยกตามชนิดข้าวและพื้นที่ในและนอกเขตชลประทานเป็นเกณฑ์ โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปดำเนินการ และนำเสนอประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

7) แนวทางปฏิบัติ

7.1) กรณีเกษตรกรได้ขึ้นทะเบียนการปลูกข้าวกับกรมส่งเสริมการเกษตรและผ่านประชาคมรับรองการผลิตแล้ว หรือขึ้นทะเบียนเกษตรกรแล้ว แต่ยังไม่ผ่านประชาคมรับรองการผลิต ต่อมามีการขายผลผลิต ไป จะไม่ได้รับสิทธิในการทำสัญญาประกันรายได้กับ ธ.ก.ส.

7.2) กรณีเกษตรกรได้ทำสัญญาประกันรายได้กับ ธ.ก.ส. แล้ว ต่อมาภายหลังเก็บเกี่ยวผลผลิตได้น้อยกว่าปริมาณที่ทำสัญญาประกันรายได้ไว้ หรือไม่ได้รับผลผลิตเลย เนื่องจากประสบภัยพิบัติหรือภัยธรรมชาติ สามารถได้รับเงินชดเชยตามเกณฑ์กลางอ้างอิงตามปริมาณผลผลิตที่ได้ทำสัญญาประกันรายได้ไว้แล้ว

8) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการประกันราคาข้าวเปลือก

ใช้จ่ายจากงบประมาณโครงการไทยเข้มแข็ง จำนวน 25,135.95 ล้านบาท ดังนี้

8.1) วงเงินจำนวน 25,000 ล้านบาท เป็นค่าชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาตลาดอ้างอิง

8.2) วงเงินจำนวน 135.95 ล้านบาท แยกเป็น

8.2.1) ค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์โครงการประกันราคาข้าวเปลือกของ ธ.ก.ส. วงเงินจำนวน 80 ล้านบาท

8.2.2) ค่าใช้จ่ายโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการประกันราคาข้าวเปลือกของฝ่ายเลขานุการ กชช. กรมการค้าภายใน วงเงินจำนวน 13.00 ล้านบาท

8.2.3) ค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวของกรมส่งเสริมการเกษตร วงเงินจำนวน 42.95 ล้านบาท

4.2.2 โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปีการผลิต 2552/2553 รอบที่ 2

1) เป้าหมายและพื้นที่ดำเนินการ

ประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่จะเข้าร่วมโครงการ 3 ชนิด ได้แก่ ข้าวเปลือกเจ้าปทุมธานี 1 ข้าวเปลือกเจ้าพันธุ์ที่ทางราชการรับรอง และข้าวเปลือกเหนียว ในพื้นที่ที่มีการเพาะปลูกข้าว ปี 2552/53 รอบที่ 2

2) ราคาประกันรายได้เกษตรกร

กำหนดราคาประกันรายได้เกษตรกร ณ ความชื้นไม่เกิน 15% คือ ข้าวเปลือกเจ้าปทุมธานี 1 ราคาตันละ 11,000 บาท ข้าวเปลือกเจ้าพันธุ์ที่ทางราชการรับรอง ราคาตันละ 10,000 บาท และข้าวเปลือกเหนียว ราคาตันละ 9,500 บาท

3) กรอบระยะเวลาดำเนินการ

3.1) การประชาสัมพันธ์ ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2552 - 31 กรกฎาคม 2553

3.2) การขึ้นทะเบียนเกษตรกร โดยเกษตรกรอำเภอ (กรมส่งเสริมการเกษตร) ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม - 30 เมษายน 2553 ยกเว้นภาคใต้ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน - 31 กรกฎาคม 2553

3.3) การประชุมประชาคมโดยคณะกรรมการระดับตำบลเพื่อรับรองการผลิตข้าวของเกษตรกร ตั้งแต่วันที่ 6 มกราคม - 15 พฤษภาคม 2553 ยกเว้นภาคใต้ ตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน - 15 สิงหาคม 2553

3.4) การออกหนังสือรับรองให้เกษตรกรโดยเกษตรอำเภอ (กรมส่งเสริมการเกษตร) ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม - 20 พฤษภาคม 2553 ยกเว้นภาคใต้ ตั้งแต่วันที่ 15 เมษายน - 20 สิงหาคม 2553

3.5) การจัดทำสัญญาประกันรายได้ โดย ธ.ก.ส. สาขาที่เป็นภูมิลำเนา/พื้นที่ปลูก ตั้งแต่วันที่ 20 มกราคม - 30 พฤษภาคม 2553 ยกเว้นภาคใต้ ตั้งแต่วันที่ 20 เมษายน - 30 สิงหาคม 2552

4.2.3 มาตรการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก

1) โครงการเพิ่มสภาพคล่องให้ผู้ประกอบการค้าข้าว

มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มสภาพคล่องให้ผู้ประกอบการค้าข้าว โดยมอบหมายให้กระทรวงพาณิชย์หรือกับกระทรวงการคลัง เพื่อเพิ่มสภาพคล่องให้แก่ผู้ประกอบการค้าข้าว เพื่อให้เกิดการแข่งขันกับรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรในช่วงต้นฤดูได้มากขึ้นโดยรัฐบาลจะชดเชยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 2 ต่อปี ระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือนนับแต่วันกู้ ระยะเวลาดำเนินการ พฤศจิกายน 2552 - เมษายน 2553

2) โครงการจัดตลาดนัดข้าวเปลือก

2.1) เห็นชอบโครงการจัดตลาดนัดข้าวเปลือก เพื่อให้เกษตรกรมีแหล่งกลางในการซื้อขายข้าวเปลือกที่ให้ความเป็นธรรมกับเกษตรกร โดยให้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติระดับจังหวัดดำเนินการจัดตลาดนัดข้าวเปลือกในแหล่งผลิตข้าวที่สำคัญในพื้นที่ 57 จังหวัด รวมทั้งสิ้นประมาณ 519 ครั้ง ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดและกำกับดูแลให้เกษตรกรได้รับความเป็นธรรมในการจำหน่ายข้าวทั้งในการทักลดความชื้นและสิ่งเจือปน รวมทั้งประเมินผลการดำเนินงานและรายงานผล ระยะเวลาดำเนินการ พฤศจิกายน 2552 - กุมภาพันธ์ 2553 ยกเว้นภาคใต้ เดือนกุมภาพันธ์ - พฤษภาคม 2553 โดยดำเนินการเฉพาะช่วงที่ผลผลิตออกสู่ตลาดมาก และราคามีแนวโน้มอ่อนตัวลง

2.2) เห็นชอบวงเงินจ่ายขาดจำนวน 11 ล้านบาท แยกเป็น (1) วงเงินจ่ายขาดจำนวน 9.875 ล้านบาท เพื่อนำไปจัดสรรให้จังหวัดแหล่งผลิตเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดตลาดนัดข้าวเปลือก และ (2) วงเงินจ่ายขาด จำนวน 1.125 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของส่วนกลางเพื่อติดตาม และประเมินผลตามโครงการ และนำเสนอคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรพิจารณาอนุมัติจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรต่อไป

3) โครงการแทรกแซงตลาดรับซื้อข้าวเปลือก

3.1) เห็นชอบโครงการแทรกแซงตลาดรับซื้อข้าวเปลือก ปี 2552/53 โดยให้อคส. และ อ.ต.ก. แทรกแซงตลาดรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรผ่านโรงสี และสถาบันเกษตรกรที่มีศักยภาพในการเก็บรักษาคุณภาพข้าวเปลือกและสีแปรสภาพเป็นข้าวสารเมื่อจำเป็น โดยให้รับซื้อแทรกแซงตามเกณฑ์กลางอ้างอิงข้าวเปลือกชนิดต่าง ๆ ระยะเวลาดำเนินการ พฤศจิกายน 2552 - กุมภาพันธ์ 2553 ยกเว้นภาคใต้ กุมภาพันธ์ - พฤษภาคม 2553 และให้กระทรวงพาณิชย์ โดยกรมการค้าภายในกำกับดูแลให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้

ทั้งนี้ ข้าวเปลือกที่รับซื้อแทรกแซงไว้ให้นำมาระบายโดย (1) จำหน่ายภายในประเทศในรูปข้าวเปลือก (2) สีแปรสภาพเป็นข้าวสารจำหน่ายทั้งภายในและส่งออก (3) ผลิตเป็นข้าวหนึ่งเพื่อส่งออก และ (4) จำหน่ายในตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า โดยให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ ขึ้นมาเพื่อระบายข้าวเปลือกจากโครงการแทรกแซงตลาด

3.2) เห็นชอบวงเงินจ่ายขาดเบื้องต้น จำนวน 860 ล้านบาท จำแนกเป็น (1) จำนวน 200 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรับซื้อข้าวเปลือกของ อคส. และ อ.ต.ก. ตามที่เกิดขึ้นจริง และค่า Overhead ต้นละ 45 บาท ในอัตรารวมกันไม่เกินต้นละ 100 บาท และ (2) จำนวน 660 บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเก็บและรักษาคุณภาพข้าวเปลือกของโรงสีและสถาบันเกษตรกรที่เก็บข้าวเปลือกในอัตราต้นละ 55 บาทต่อเดือน ระยะเวลา 6 เดือน กรณีจำเป็นหากมีการเก็บรักษาข้าวเปลือกเกินกว่า 6 เดือน ให้เสนอขออนุมัติค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาข้าวเปลือกได้เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่ผู้เข้าร่วมโครงการเก็บข้าวเปลือกไว้จริง โดยให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติจากงบกลางเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต่อไป

3.3) มอบหมายให้กระทรวงการคลังจัดหาแหล่งเงินกู้เพื่อให้ อ.ค.ส. และ อ.ต.ก. นำมาใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในการแทรกแซงตลาดรับซื้อข้าวเปลือกในวงเงิน 20,000 ล้านบาท ซึ่งคำนวณ จากร้อยละ 10 ของมูลค่าผลผลิตข้าวเปลือกเจ้าที่คาดว่าจะเข้าไปดำเนินการแทรกแซงตลาดรับซื้อข้าวเปลือกในครั้งนี้

4) โครงการรับฝากข้าวเปลือกในยุ้งฉางเกษตรกรเพื่อรอการจำหน่าย ปีการผลิต 2552/53

เห็นชอบโครงการรับฝากข้าวเปลือกในยุ้งฉางเกษตรกรเพื่อรอการจำหน่าย ปีการผลิต 2552/53 โดยให้ ธ.ก.ส. ดำเนินการรับฝากข้าวเปลือกในยุ้งฉางเกษตรกรเพื่อรอการจำหน่าย จำนวน 2 ล้านตันข้าวเปลือก ส่วนราคาที่ ธ.ก.ส. จะรับฝากข้าวเปลือกจากเกษตรกรให้หารือกับกระทรวงพาณิชย์ให้สอดคล้องกับเกณฑ์กลางอ้างอิง และให้ค่าเก็บรักษาคุณภาพข้าวเปลือกในยุ้งฉางแก่เกษตรกร ตันละ 1,000 บาท ระยะเวลารับฝากข้าวเปลือก ตั้งแต่ พฤศจิกายน 2552 - กุมภาพันธ์ 2353 ยกเว้นภาคใต้ กุมภาพันธ์ - พฤษภาคม 2553 กำหนดระยะเวลาไถ่ถอนและชำระคืนเงินกู้ภายใน 4 เดือนนับถัดจากเดือนที่รับฝากข้าวเปลือก และให้ ธ.ก.ส. ตัดดอกเบี้ยจากเกษตรกรในอัตราร้อยละ 2 ต่อปี โดยให้ ธ.ก.ส. ได้รับค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการในอัตราร้อยละ 4 ต่อปี ของวงเงินดำเนินการ ทั้งนี้ วงเงินที่จะนำมาใช้ในการรับฝากข้าวเปลือกในยุ้งฉางเกษตรกรให้ใช้วงเงินกู้ที่เข้ารับจําหน่ายโครงการรับจําหน่ายข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2551/52 ที่คงเหลืออยู่ หากไม่เพียงพอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเพิ่มเติมต่อไป

5) การผลักดันการส่งออกในช่วงต้นฤดู

กระทรวงพาณิชย์ โดยกรมการค้าต่างประเทศร่วมกับผู้ส่งออก จัดหาตลาดในรูปแบบ G to G, G to P และ P to P เพื่อดำเนินการผลักดันให้มีการส่งออกข้าวที่รับซื้อและเพิ่มการส่งออกข้าวในประเทศไปตลาดต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น เพื่อดึงผลผลิตส่วนเกินออกจากตลาดและลดภาระค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาข้าว รวมทั้งรักษาความเป็นผู้นำในการส่งออกข้าว โดยจัดให้มีการส่งเสริมการขาย เช่น ลดราคาจำหน่ายให้ผู้ส่งออก เป็นต้น

6) การเพิ่มปริมาณการสต็อกข้าวของผู้ส่งออก

โดยกระทรวงพาณิชย์ปรับปรุงประกาศกระทรวงพาณิชย์ที่ออกตามพระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการค้าข้าวประเภทส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศต้องดำรงสต็อกข้าวเพิ่มขึ้น จากเดิมกำหนดไว้ต้องดำรงสต็อกไม่น้อยกว่า 500 ตัน โดยมีปริมาณที่แตกต่างกัน ของผู้ประกอบการส่งออกขนาดใหญ่/ขนาดกลาง/ขนาดเล็ก รวมทั้งให้มีเจ้าหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบสต็อกข้าวของผู้ประกอบการอย่างเข้มงวดเป็นระยะ ๆ เพื่อกระตุ้นให้มีการแข่งขันเข้าไปปรับซื้อและดึงอุปทานส่วนเกินออกจากตลาดจำนวนหนึ่ง

4.3 โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว พร้อมมาตรการคู่ขนาน

สมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ตั้งแต่ปีการผลิต 2562/63 พร้อมมาตรการคู่ขนาน และโครงการสนับสนุนค่าบริหารจัดการและพัฒนาคุณภาพผลผลิตเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

4.3.1 โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว รอบที่ 1

โครงการประกันรายได้ฯ เป็นมาตรการรับประกันรายได้ให้กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในการขายข้าวตามชนิดและอัตราที่รัฐบาลรับประกันให้กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมส่งเสริมการเกษตร ด้วยวิธีการจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาประกันและราคาเกณฑ์กลางอ้างอิง ซึ่งมีรายละเอียดโครงการ ดังนี้

1) ราคาและปริมาณรับประกัน

กำหนดปริมาณและราคาประกันรายได้เกษตรกรต่อครัวเรือน ณ ความชื้นไม่เกิน 15% ดังนี้

ชนิดข้าว	ราคาประกันรายได้ (บาท/ตัน)	ครัวเรือนละไม่เกิน (ตัน)
ข้าวเปลือกหอมมะลิ	15,000	14
ข้าวเปลือกหอมมะลินอกพื้นที่	14,000	16
ข้าวเปลือกเจ้า	10,000	30
ข้าวเปลือกหอมปทุมธานี	11,000	25
ข้าวเปลือกเหนียว	12,000	16

2) วัตถุประสงค์ของโครงการ

- 2.1) เพื่อป้องกันความเสี่ยงด้านราคาให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวไม่ประสบปัญหาขาดทุน
- 2.1) เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาาราคาข้าวตกต่ำ
- 2.3) เพื่อให้กลไกตลาดทำงานเป็นปกติ ผู้ประกอบการสามารถแข่งขันทางการค้าได้

3) ชนิดข้าวและพื้นที่ดำเนินการ

ประกันรายได้ข้าวเปลือกหอมมะลิ ข้าวเปลือกหอมมะลินอกพื้นที่ ข้าวเปลือกเจ้า ข้าวเปลือกหอมปทุมธานี และข้าวเปลือกเหนียว ในพื้นที่เพาะปลูกข้าวทั่วประเทศ

ยกเว้นพันธุ์ข้าวที่ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการฯ ได้ จำนวน 18 พันธุ์ ได้แก่ พันธุ์ 75 พันธุ์ซี - 75 พันธุ์ราชินี พันธุ์พวงทอง พันธุ์พวงเงิน พันธุ์พวงเงินพวงทอง พันธุ์พวงแก้ว พันธุ์ขาวปทุม พันธุ์สามพราน 1 พันธุ์ 039 (อีกชื่อหนึ่งว่าพันธุ์เจ้าพระยา และพันธุ์ PSLC02001 - 240) พันธุ์โพธิ์ทอง พันธุ์ขาวคลองหลวง พันธุ์มาเลเซีย พันธุ์เตี้ยมาเล พันธุ์ขาวมาเล พันธุ์มาเลแดง พันธุ์เบตง และพันธุ์อีเล็ป รวมทั้งสายพันธุ์อื่นซึ่งพบว่ามีคุณลักษณะเช่นเดียวกับข้าวอายุสั้นที่ระบุนี้

4) ระยะเวลาดำเนินการ

4.1) การขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว (รอบที่ 1) ต้องเป็นเกษตรกรที่ปลูกข้าว ระหว่างวันที่ 1 เมษายน – 31 ตุลาคม ในปีนั้น ๆ ยกเว้นภาคใต้ ระหว่างวันที่ 16 มิถุนายน ปีนั้น ถึง 28 กุมภาพันธ์ ปีถัดไป

4.2) การใช้สิทธิประกันรายได้ เป็นไปตามกำหนดระยะเวลาที่คาดว่าจะเก็บเกี่ยว ซึ่งเกษตรกรระบุในคำร้องแจ้งขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่ขึ้นทะเบียนกับกรมส่งเสริมการเกษตร ทั้งนี้ ที่นาแปลงใดแปลงหนึ่งสามารถรับสิทธิประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปี รอบที่ 1 ได้แปลงละ 1 ครั้ง เท่านั้น เพื่อไม่ให้เป็นการจ่ายเงินซ้ำซ้อน

4.3) การประกาศราคาเกณฑ์กลางอ้างอิง คณะอนุกรรมการกำกับดูแลและ กำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิงโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวประกาศราคาเกณฑ์กลางอ้างอิง ทุก 7 วัน (ทุกวันจันทร์)

4.4) ระยะเวลาโครงการ ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน ปีนั้น – 30 กันยายน ปีถัดไป

5) ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ

5.1) การขึ้นทะเบียน เกษตรกรต้องขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว รอบที่ 1 กับ กรมส่งเสริมการเกษตร หลังจากเพาะปลูกแล้ว 15 วัน โดยต้องเป็นเกษตรกรที่ปลูกข้าวระหว่างวันที่ 1 เมษายน 2563 – 31 ตุลาคม ในปีนั้น ๆ ยกเว้นภาคใต้ ระหว่างวันที่ 16 มิถุนายน ปีนั้น ถึง 28 กุมภาพันธ์ ปีถัดไป และต้องแจ้งวันที่คาดว่าจะเก็บเกี่ยวในการขึ้นทะเบียนเกษตรกร เพื่อใช้เป็นข้อมูลช่วงระยะเวลาที่เกษตรกรจะได้รับสิทธิชดเชย ทั้งนี้ กรอบระยะเวลาการขึ้นทะเบียน ในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด

5.2) การใช้ข้อมูลผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ ให้ใช้ข้อมูลผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ต่อเนื้อที่ เก็บเกี่ยวระดับประเทศของข้าวแต่ละชนิด เฉลี่ย 3 ปี ย้อนหลังของปีการผลิตที่ดำเนินโครงการ เช่น โครงการ ปีการผลิต 2562/63 จะใช้ข้อมูล ระหว่าง ปี 2560/61 – 2562/63 ของสำนักงานเศรษฐกิจ การเกษตร เพื่อใช้ในการคำนวณปริมาณผลผลิตของเกษตรกรที่จะได้รับสิทธิในการชดเชย

5.3) การคำนวณปริมาณผลผลิตที่เกษตรกรจะได้รับสิทธิ ให้คำนวณปริมาณผลผลิตของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการฯ เพื่อเป็นข้อมูลในการจ่ายเงินชดเชย จากพื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนกับกรมส่งเสริมการเกษตร และผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ต่อเนื้อที่เก็บเกี่ยวระดับประเทศของข้าวแต่ละชนิด เฉลี่ย 3 ปี ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร โดยใช้พื้นที่ทั้งหมดที่ขึ้นทะเบียนปลูกข้าวแต่ละชนิดมาคูณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่เป็นปริมาณผลผลิตที่ต้องชดเชย แต่ต้องไม่เกินปริมาณผลผลิตที่กำหนด ทั้งนี้ หากเกษตรกรเพาะปลูกข้าวมากกว่า 1 ชนิด ใช้สิทธิได้ไม่เกินจำนวนขั้นสูงของข้าวแต่ละชนิดและเมื่อรวมกันต้องไม่เกินขั้นสูงของชนิดข้าวที่กำหนดไว้สูงสุด

5.4) การจ่ายเงิน ธ.ก.ส. จ่ายเงินชดเชยเข้าบัญชีเกษตรกรโดยตรงตามช่วงระยะเวลาที่กำหนดภายในวันทำการ นับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการกำกับดูแลและกำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิงโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวประกาศราคาเกณฑ์กลางอ้างอิงในแต่ละรอบ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดภาระในการเข้าร่วมโครงการประกันรายได้ฯ เกษตรกรไม่ต้องทำสัญญาประกันรายได้กับ ธ.ก.ส.

5.6) กระบวนการจ่ายเงิน เริ่มจากเกษตรกรผู้ปลูกข้าวขึ้นทะเบียนกับกรมส่งเสริมการเกษตร โดยแจ้งจำนวนพื้นที่เพาะปลูก พันธุ์ข้าวและวันที่เก็บเกี่ยว เมื่อถึงวันเก็บเกี่ยวเกษตรกรเก็บเกี่ยวผลผลิตข้าว และนำไปขายที่โรงสีข้าวที่เข้าร่วมโครงการ โรงสีข้าวจะแจ้งยอดการขายข้าวไปยัง ธ.ก.ส. และ ธ.ก.ส. จะตรวจสอบราคาจากประกาศของคณะกรรมการกำกับดูแลและกำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิงโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว และดำเนินการจ่ายส่วนต่างระหว่างราคาประกันและราคาอ้างอิงให้กับเกษตรกร เกษตรกรได้รับเงิน

6) การคำนวณราคาเกณฑ์กลางอ้างอิง

โดยให้ใช้ราคาข้าวเฉลี่ยจาก 3 แหล่ง ย้อนหลัง 7 วันทำการ ดังนี้

6.1 ราคาข้าวสารเฉลี่ยของกรมการค้าภายในและสมาคมโรงสีข้าวไทย ณ ตลาดกรุงเทพมหานคร แต่ละชนิด มาคำนวณเป็นราคาข้าวเปลือก

6.2 ราคาข้าวเปลือกเฉลี่ยของกรมการค้าภายใน ซึ่งได้รับรายงานจากสำนักงานพาณิชย์จังหวัด

6.3 ราคาข้าวเปลือกเฉลี่ยของสมาคมโรงสีข้าวไทย

ทั้งนี้ ให้คณะอนุกรรมการกำกับดูแลและกำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิงโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวพิจารณาการกำหนดราคาเกณฑ์กลางอ้างอิงจาก 3 แหล่ง ให้ความสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกษตรกรจำหน่ายได้ในช่วงเวลาที่ประกาศราคาเกณฑ์กลางอ้างอิง

7) การกำกับดูแล

7.1) คณะอนุกรรมการกำกับดูแลและกำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิงโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ติดตามการบริหารโครงการฯ เป็นผู้กำกับดูแลและเร่งรัดการดำเนินการตามแผนการดำเนินงานที่กำหนด และรายงานความก้าวหน้า ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานโครงการฯ ต่อ คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.) เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาให้มีประสิทธิภาพบรรลุตามวัตถุประสงค์ต่อไป

7.2) คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการบริหารจัดการข้าวระดับจังหวัด ติดตาม กำกับดูแลการดำเนินโครงการฯ ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและป้องปรามเพื่อให้การค้าขายปกติเกิดความเป็นธรรมไม่มีการเอารัดเอาเปรียบเกษตรกร ทั้งแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ

8) หน่วยงานดำเนินโครงการ

8.1) **กรมการค้าภายใน** ในฐานะประธานและฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการกำกับดูแลและกำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิงโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ทำหน้าที่พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ การกำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิงของโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว เพื่อใช้ในการชดเชยส่วนต่างให้กับเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการฯ รวมทั้งติดตามกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาการดำเนินการและรายงานผลการดำเนินการให้ นบข. ทราบ

8.2) **ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)** เป็นหน่วยงานหลักในจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาเป้าหมายกับราคาเกณฑ์กลางอ้างอิงให้เกษตรกร และดำเนินการประชาสัมพันธ์โครงการฯ รวมทั้งชี้แจงให้เกษตรกรและเจ้าหน้าที่รับทราบโดยอาจร่วมกับกรมส่งเสริมการเกษตร กรมการค้าภายใน และจังหวัดแหล่งผลิต

8.3) **กรมส่งเสริมการเกษตร** ดำเนินการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในปีตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยคำนึงถึงความสะดวกและประโยชน์ที่เกษตรกรพึงได้รับการช่วยเหลือโดยเร็ว รวมทั้งร่วมกับกรมการค้าภายใน ธ.ก.ส. และจังหวัดแหล่งผลิต ในการชี้แจงเกี่ยวกับโครงการฯ ในระดับพื้นที่

8.4) จังหวัดแหล่งผลิต โดยคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการบริหารจัดการข้าวระดับจังหวัดติดตามกำกับดูแลการดำเนินโครงการฯ ในระดับพื้นที่ ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และร่วมกับกรมการค้าภายใน กรมส่งเสริมการเกษตร และ ธ.ก.ส. ดำเนินการประชาสัมพันธ์และชี้แจงโครงการฯ ในพื้นที่รับผิดชอบ

9) วงเงินในการดำเนินโครงการ

สำหรับปีการผลิต 2564/2565 นี้ มีวงเงินในการดำเนินโครงการ จำนวน 89,306.39 ล้านบาท โดยใช้แหล่งเงินทุนของ ธ.ก.ส. เป็นค่าดำเนินการชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาเกณฑ์กลางอ้างอิง วงเงิน 87,532.30 ล้านบาท โดยให้ ธ.ก.ส. สำรองจ่ายไปก่อน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของ ธ.ก.ส. วงเงิน 1,774.09 ล้านบาท จำแนกเป็นชดเชยต้นทุนเงินในอัตราร้อยละ 2.00 (ต้นทุนเงิน ธ.ก.ส. + 1) เป็นเงิน 1,750.65 ล้านบาท และค่าบริหารจัดการรายละ 5 บาท เป็นเงิน 23.44 ล้านบาท

4.3.2 มาตรการคู่ขนาน

มาตรการคู่ขนานโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว มีจำนวนทั้งสิ้น 3 โครงการ ดังนี้

1) โครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปี

หากเกษตรกรรายใดที่ไม่ประสงค์จะขายข้าวเปลือกตามโครงการประกันรายได้ฯ สามารถเข้าร่วมโครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปี โดยรัฐบาลจะสนับสนุนวงเงินสินเชื่อสำหรับการชะลอขาย ค่าฝากเก็บและรักษาคุณภาพข้าวเปลือก และค่าระบายข้าว ในอัตรา ดังนี้

1.1) วงเงินสินเชื่อต่อตัน ธ.ก.ส. จ่ายสินเชื่อโครงการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตพื้นที่ปลูกข้าวทุกจังหวัดทั่วประเทศ เพื่อชะลอข้าวเปลือกไว้ในยุ้งฉางเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร 1.82 ล้านตันข้าวเปลือก โดยกำหนดข้าวเปลือกที่เข้าร่วมโครงการฯ และวงเงินสินเชื่อต่อตัน ดังนี้

ชนิดข้าว	วงเงินสินเชื่อ (บาท/ตัน)
ข้าวเปลือกหอมมะลิ	11,000
ข้าวเปลือกหอมมะลินอกพื้นที่	9,500
ข้าวเปลือกเจ้า	8,600
ข้าวเปลือกหอมปทุมธานี	5,400
ข้าวเปลือกเหนียว	7,300

1.2) ค่าฝากเก็บและรักษาคุณภาพข้าวเปลือก กำหนดให้ผู้เข้าร่วมโครงการได้รับค่าฝากเก็บและรักษาคุณภาพข้าวในอัตรา 1,500 บาทต่อตันข้าวเปลือก โดยเกษตรกรที่เก็บข้าวเปลือกในยุ้งฉางตนเองได้รับเต็มจำนวน สำหรับสถาบันเกษตรกรที่รับซื้อข้าวเปลือกเข้าโครงการฯ ได้รับในอัตรา 1,000 บาทต่อตันข้าวเปลือก และเกษตรกรผู้ขายข้าวได้รับในอัตรา 500 บาทต่อตันข้าวเปลือก

1.3) การระบายข้าวเปลือก กรณีที่มีการระบายข้าวเปลือกให้ ธ.ก.ส. สำรองจ่ายค่าขนย้ายข้าวเปลือกที่ ธ.ก.ส. ตามวงเงินที่สำรองจ่ายและชดเชยต้นทุนเงินให้ ธ.ก.ส.

1.4) ระยะเวลาการเข้าร่วมโครงการ และการรับชำระคืนเงินกู้ ระยะเวลาจัดทำสัญญาเงินกู้ ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน ปีนั้น ๆ ถึง วันที่ 31 มีนาคม ปีถัดไป (ภาคใต้ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม) ระยะเวลาชำระคืนเงินกู้เสร็จสิ้นไม่เกิน 5 เดือนนับถัดจากเดือนรับเงินกู้ และเมื่อกำหนดชำระคืน หากราคาตลาดต่ำกว่าวงเงินสินเชื่อต่อตันสามารถขยายเวลาชำระคืนไม่เกิน 3 คราว คราวละ 1 เดือน ภายในระยะเวลาโครงการฯ และระยะเวลาโครงการ ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน ปีนั้น ๆ ถึงวันที่ 31 ธันวาคม ปีถัดไป

5) วงเงินในการดำเนินโครงการ สำหรับปีการผลิต 2564/2565 นี้ รวมทั้งสิ้น 26,255.38 ล้านบาท (วงเงินสินเชื่อ 20,401.90 ล้านบาท วงเงินจ่ายขาด 5,853.48 ล้านบาท แบ่งเป็น วงเงินจ่ายขาดค่าฝากเก็บ 3,000.00 ล้านบาท วงเงินชดเชยจากรัฐบาล 672.06 ล้านบาท และกรณีมีการระบายข้าวโครงการฯ รัฐบาลจ่ายคืนและชดเชยให้ ธ.ก.ส. วงเงิน 2,181.42 ล้านบาท)

โดยสรุป โครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณข้าวในตลาดที่เกิดจากการขายของเกษตรกร เพื่อป้องกันไม่ให้ระดับราคาข้าวในตลาดลดต่ำลงจนเกินไป อันจะส่งผลให้รัฐบาลต้องรับภาระชดเชยส่วนต่างของราคาประกันตามโครงการประกันรายได้ฯ ที่มากเกินไป โดยการให้สินเชื่อกับเกษตรกรในการสต็อกข้าว และเมื่อระดับราคาข้าวสูงกว่าราคาสินเชื่อ ก็ให้มาถ่ถอนไปขาย โดยรัฐบาลให้ความช่วยเหลือในวงเงินสินเชื่อ ค่าฝากเก็บและรักษาคุณภาพข้าวเปลือก และค่าระบายน้ำ หากพิจารณาแล้ว การดำเนินโครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปีนี้มีวิธีการดำเนินงานที่คล้ายกับโครงการจำนำข้าวในยุค 1 โดยการดูดซับอุปทานข้าวเปลือกออกจากตลาด หรือการลดการขายข้าวเปลือกในช่วงฤดูการเก็บเกี่ยวซึ่งมีการขายจำนวนมาก ให้ลดลงเพื่อพยุงระดับราคาข้าวเปลือกไม่ให้ลดต่ำลงเกินไป

2) โครงการสินเชื่อเพื่อรวบรวมข้าวและสร้างมูลค่าเพิ่มโดยสถาบันเกษตรกร

เป็นโครงการที่สนับสนุนสินเชื่อแก่สถาบันเกษตรกร ประกอบด้วย สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร วิสาหกิจชุมชน และศูนย์ข้าวชุมชน เพื่อรวบรวมข้าวเปลือกเพื่อจำหน่ายและ/หรือเพื่อการแปรรูป วงเงินสินเชื่อเป้าหมาย 15,000 ล้านบาท และจำนวนสินเชื่อคงเหลือภายในระยะเวลาโครงการฯ ไม่เกินวงเงินสินเชื่อเป้าหมาย โดยคิดอัตราดอกเบี้ยเท่ากับร้อยละ 4 ต่อปี (ปัจจุบัน MLR ร้อยละ 4.875 ต่อปี) โดยสถาบันเกษตรกรรับภาระดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อปี รัฐบาลรับภาระชดเชยดอกเบี้ย ให้สถาบันเกษตรกร ร้อยละ 3 ต่อปี ระยะเวลาโครงการ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ปีนั้น ๆ - 31 ธันวาคม ปีถัดไป

วงเงินในการดำเนินโครงการ สำหรับปีการผลิต 2564/2565 นี้ รวมทั้งสิ้น 15,562.50 ล้านบาท (วงเงินสินเชื่อ 15,000.00 ล้านบาท และวงเงินจ่ายขาดเพื่อชดเชยดอกเบี้ย 562.50 ล้านบาท)

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์คล้ายโครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกฯ โดยต้องการลดปริมาณการขายข้าวเปลือกในตลาด เพื่อพยุงราคาข้าวเปลือกไม่ให้ลดต่ำลงมาก แต่โครงการสินเชื่อเพื่อรวบรวมข้าวฯ มีกลุ่มเป้าหมายเป็น สถาบันเกษตรกร ต่างจากโครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือก ที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็น เกษตรกรโดยตรง โครงการสินเชื่อเพื่อรวบรวมข้าวฯ นี้ ส่งเสริมให้สถาบันเกษตรกรรวบรวมข้าวเปลือกจากสมาชิกเพื่อมาเก็บสต็อกและขาย หรือรวบรวมข้าวเปลือกจากสมาชิกมาแปรรูปเป็นข้าวสาร ก็จะทำให้ปริมาณข้าวในตลาดข้าวเปลือกลดลง และ

ปริมาณข้าวในตลาดข้าวสารเพิ่มขึ้น ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความสำคัญที่ตลาดข้าวเปลือกเป็นหลัก เนื่องจากเป็นตลาดแรกที่มีการซื้อขายของเกษตรกรกับผู้ค้าข้าว และเป็นตลาดที่รัฐบาลได้ให้การประกันรายได้เกษตรกร หากระดับราคาข้าวเปลือกลดต่ำลง รัฐบาลต้องรับภาระชดเชยที่สูง

3) โครงการชดเชยดอกเบี้ยให้ผู้ประกอบการค้าข้าวในการเก็บสต็อก

เพื่อเพิ่มสภาพคล่องให้ผู้ประกอบการค้าข้าวที่เข้าร่วมโครงการให้เก็บสต็อกในรูปแบบข้าวเปลือก และข้าวสาร เป้าหมายคู่ตลับ 4 ล้านตันข้าวเปลือก เก็บสต็อกไว้อย่างน้อย 60 - 180 วัน (2 - 6 เดือน) นับแต่วันที่รับซื้อ โดยระยะเวลาการรับซื้อข้าวจากเกษตรกรตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน ปีนั้น ๆ - 31 มีนาคม ปีถัดไป (ภาคใต้ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม - 30 มิถุนายน ปีถัดไป) ระยะเวลาการเก็บสต็อกข้าวตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน ปีนั้น ๆ - 31 ธันวาคม ปีถัดไป และระยะเวลาโครงการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ปีนั้น ๆ - 31 ตุลาคม ปีถัดไป โดยรัฐชดเชยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 3 วงเงินงบประมาณ สำหรับปีการผลิต 2564/2565 นี้ จำนวน 540.00 ล้านบาท

จากโครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือก และโครงการสินเชื่อรวบรวมข้าวฯ ในบางครั้งเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรไม่ได้มีพื้นที่ในการเก็บรักษาข้าวได้เป็นจำนวนมาก และมีมาตรฐานในการรักษาความชื้นของข้าวได้ดีเท่าผู้ประกอบการค้าข้าว ดังนั้นเพื่อเป็นการส่งเสริม 2 โครงการสินเชื่อ จึงต้องออกมาตรการที่ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการค้าข้าว โดยการชดเชยต้นทุนค่าเสียโอกาสในการเก็บรักษาข้าวให้กับผู้ประกอบการค้าข้าว จากเดิมที่อาจจะเคยรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรมาและแปรรูปโดยการสีข้าวและจำหน่ายข้าวสารใช้เวลา 7 วัน ส่งผลให้มีการหมุนเวียนของสินค้าคงคลังและเงินรายได้จากการขายข้าวตลอด ให้มาเก็บรักษาข้าวในระยะเวลาที่นานขึ้นเพื่อลดปริมาณข้าวเปลือกในตลาด ทำหน้าที่พยุงราคาข้าว แต่ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ในการลดอุปทานข้าวเปลือกของเกษตรกร และสถาบันเกษตรกร รัฐบาลให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของสินเชื่อ ที่จะต้องชดใช้เงินคืนพร้อมดอกเบี้ย แต่กับกรณีของผู้ประกอบการค้าข้าว รัฐบาลกลับให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า จากงบประมาณของรัฐบาลเอง

4.3.3 โครงการสนับสนุนค่าบริหารจัดการและพัฒนาคุณภาพผลผลิตเกษตรกรผู้ปลูกข้าว

โครงการสนับสนุนค่าบริหารจัดการและพัฒนาคุณภาพผลผลิตเกษตรกรผู้ปลูกข้าว มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนวงเงินในการผลิตข้าวให้กับเกษตรกร ซึ่งเกษตรกรสามารถนำไปใช้เพื่อซื้อปัจจัยการผลิต ทำให้เกษตรกรมีต้นทุนในการผลิตที่ถูกลงได้ โดยสนับสนุนวงเงินให้กับเกษตรกรที่ลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการในอัตราไร่ละ 1,000 บาท ไม่เกินครัวเรือนละ 20 ไร่ หรือครัวเรือนละไม่เกิน 20,000 บาท

1) กลุ่มเป้าหมาย

เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปีการผลิต 2564/65 ที่ขึ้นทะเบียนกับกรมส่งเสริมการเกษตร ประมาณ 4.69 ล้านครัวเรือนทั่วประเทศ

2) วิธีการดำเนินการ

กรมส่งเสริมการเกษตร นำข้อมูลรายชื่อเกษตรกรที่ผ่านการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปี 2564 กับกรมส่งเสริมการเกษตร ส่งให้ ธ.ก.ส. สำนักงานใหญ่ เพื่อดำเนินการจ่ายเงินให้เกษตรกร ในอัตราไร่ละ 1,000 บาท ไม่เกินครัวเรือนละ 20 ไร่ หรือครัวเรือนละไม่เกิน 20,000 บาท

3) วงเงินในการดำเนินโครงการ

สำหรับปีการผลิต 2564/65 วงเงินจ่ายขาดรวม 54,972.72 ล้านบาท จำแนกเป็น

- (1) งบประมาณจ่ายขาดให้เกษตรกร วงเงิน 53,871.84 ล้านบาท
- (2) ค่าใช้จ่ายของ ธ.ก.ส. จำนวน 1,100.88 ล้านบาท ชดเชยต้นทุนเงิน ธ.ก.ส. ในอัตราร้อยละ 2.00 (ต้นทุนเงิน ธ.ก.ส. + 1)

4) ระยะเวลาดำเนินการ

ระยะเวลาจ่ายเงิน ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2564 – เมษายน 2565 และระยะเวลาโครงการ ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2564 – 31 พฤษภาคม 2565

4.4 การเปรียบเทียบการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว พร้อมมาตรการอื่น ๆ

สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบรายละเอียดการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา แล้วสามารถสรุปการเปรียบเทียบ ได้ดังนี้

ตารางที่ 2 ตารางเปรียบเทียบโครงการพร้อมมาตรการอื่น ๆ สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

	รัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว		
เป้าหมายและพื้นที่ ดำเนินการ	ประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวเปลือกหอมมะลิ ข้าวเปลือกหอมจังหวัด ข้าวเปลือกเจ้า ข้าวเปลือกหอมปทุมธานี และข้าวเปลือกเหนียว ในพื้นที่เพาะปลูกข้าวทั่วประเทศ	ประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวเปลือกหอมมะลิ ข้าวเปลือกหอมมะลินอกพื้นที่ ข้าวเปลือกเจ้า ข้าวเปลือกหอมปทุมธานี และข้าวเปลือกเหนียว ในพื้นที่เพาะปลูกข้าวทั่วประเทศ
การคำนวณ ปริมาณผลผลิต	ให้ใช้ปริมาณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ แยกตามชนิดข้าวและพื้นที่ในและนอกเขตชลประทานเป็นเกณฑ์ โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการ	ให้ใช้ปริมาณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
การกำหนดเกณฑ์ กลางอ้างอิง	ทุกวันที่ 1 และ 16 ของเดือน ตามระยะเวลาโครงการ	ทุกวันจันทร์ ตามระยะเวลาโครงการ

	รัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ต่อ)		
แนวทางปฏิบัติ	1. เกษตรกรขึ้นทะเบียนการปลูกข้าวกับกรมส่งเสริมการเกษตร (ต้องผ่านการรับรองจากประชาคมในการผลิต) 2. เกษตรกรแจ้งเก็บเกี่ยว 3. คณะกรรมการกำหนดราคาเกณฑ์กลางอ้างอิง 4. ธ.ก.ส. จ่ายเงินส่วนต่างราคาประกัน ให้กับเกษตรกร ตามปริมาณผลผลิตเฉลี่ยกับพื้นที่เก็บเกี่ยวที่คำนวณได้ 5. เกษตรกรได้รับเงินชดเชย	1. เกษตรกรขึ้นทะเบียนการปลูกข้าวกับกรมส่งเสริมการเกษตร 2. เกษตรกรแจ้งเก็บเกี่ยว 3. คณะกรรมการกำหนดราคาเกณฑ์กลางอ้างอิง 4. ธ.ก.ส. จ่ายเงินส่วนต่างราคาประกัน ให้กับเกษตรกร ตามปริมาณผลผลิตเฉลี่ยกับพื้นที่เก็บเกี่ยวที่คำนวณได้ 5. เกษตรกรได้รับเงินชดเชย
ความถี่ในการดำเนินการ	ปีละ 2 ครั้ง	ปีละ 1 ครั้ง
แหล่งเงิน	แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555	แหล่งเงินทุน จาก ธ.ก.ส. (รัฐบาลทยอยตั้งงบประมาณชดใช้ให้ ธ.ก.ส.)

	รัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
มาตรการที่ดำเนินการควบคู่การประกันรายได้		
มาตรการที่ ดำเนินการควบคู่ โครงการประกัน รายได้	<p>มาตรการรักษาเสถียรภาพราคา ข้าวเปลือก</p> <p>1. การเพิ่มสภาพคล่องให้ ผู้ประกอบการค้าข้าว</p> <p>โดยรัฐบาลชดเชยดอกเบี้ยให้แก่ โรงสีและตลาดกลางผ่านธนาคาร พาณิชย์ในอัตราร้อยละ 3 เป็น ระยะเวลา 6 เดือน</p>	<p>มาตรการคู่ขนาน</p> <p>1. โครงการชดเชยดอกเบี้ยให้ ผู้ประกอบการค้าข้าวในการ เก็บสต็อก</p> <p>โดยรัฐชดเชยดอกเบี้ยในอัตรา ร้อยละ 3 เพื่อเพิ่มสภาพคล่องให้ ผู้ประกอบการค้าข้าวที่เข้าร่วม โครงการให้เก็บสต็อกในรูปแบบ ข้าวเปลือก และข้าวสาร เก็บสต็อกไว้อย่างน้อย 60 - 180 วัน (2 - 6 เดือน)</p>
	<p>2. การจัดตลาดนัดข้าวเปลือกใน แต่ละจังหวัด</p> <p>เพื่อให้เกษตรกรสามารถนำ ข้าวเปลือกมาจำหน่ายให้กับโรงสี หรือพ่อค้าข้าวเปลือกที่เข้ามารับซื้อ ข้าวเปลือก</p>	

	<p style="text-align: center;">รัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ</p>	<p style="text-align: center;">รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา</p>
<p style="text-align: center;">มาตรการที่ดำเนินการควบคู่การประกันรายได้ (ต่อ)</p>		
	<p>3. การผลักดันการส่งออกในช่วงต้นฤดู</p> <p>กระทรวงพาณิชย์โดยกรมการค้าต่างประเทศร่วมกับผู้ส่งออกจัดหาตลาดในรูปแบบ G to G , G to P และ P to P เพื่อดำเนินการผลักดันให้มีการส่งออกข้าวที่รับซื้อและเพิ่มการส่งออกข้าว เพื่อตั้งผลผลิตออกจากตลาดและลดภาระค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาข้าว</p>	
	<p>4. การจำหน่ายฉางเกษตรกร</p> <p>ให้ ธ.ก.ส. รับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิ และข้าวเปลือกเหนียวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ ในราคาที่ต่ำกว่าราคาประกัน เพื่อดูดซับผลผลิตส่วนเกินมิให้ออกสู่ตลาดมากเกินไป</p>	

	<p style="text-align: center;">รัฐบาล</p> <p style="text-align: center;">นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ</p>	<p style="text-align: center;">รัฐบาล</p> <p style="text-align: center;">พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา</p>
<p>มาตรการที่ดำเนินการควบคุมการประกันรายได้ (ต่อ)</p>		
	<p>5. การแทรกแซงตลาดรับซื้อข้าวเปลือก</p> <p>เฉพาะข้าวเปลือกเจ้า โดย อคส. อ.ต.ก. หรือสถาบันเกษตรกรเป็นผู้ดำเนินการ โดยกู้ยืมเงินจากธนาคารพาณิชย์ กระทรวงการคลัง ค้ำประกันในอัตราดอกเบี้ยต่ำมาใช้ในการดำเนินการรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกร และขอชดเชยดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายดำเนินการจากกองทุน คชก. หรืองบประมาณส่วนอื่น ทั้งนี้ ให้ดำเนินการกรณีที่ปริมาณข้าวออกสู่ตลาดมากและราคาต่ำกว่าราคาเป้าหมายที่กำหนด (Floor Price)</p>	

	รัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
มาตรการที่ดำเนินการควบคุมการประกันรายได้ (ต่อ)		
	<p>6. การเพิ่มปริมาณการสต็อกข้าวของผู้ส่งออก</p> <p>โดยให้กระทรวงพาณิชย์ปรับปรุงประกาศกระทรวงพาณิชย์ ที่ออกตาม พ.ร.บ.การค้าข้าว พ.ศ.2489 ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการค้าข้าวประเภทส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศต้องดำรงสต็อกข้าวเพิ่มขึ้น เพื่อกระตุ้นให้มีการแข่งขันเข้าไปรับซื้อและดึงอุปทานส่วนเกินออกจากตลาดจำนวนหนึ่ง</p>	
	<p>2. โครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปี</p> <p>ธ.ก.ส. จ่ายสินเชื่อโครงการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตพื้นที่ปลูกข้าวทุกจังหวัดทั่วประเทศ เพื่อชะลอข้าวเปลือกไว้ในยุ้งฉางเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร</p>	

	รัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
มาตรการที่ดำเนินการควบคู่การประกันรายได้ (ต่อ)		
		<p>3. โครงการสินเชื่อเพื่อรวบรวมข้าวและสร้างมูลค่าเพิ่มโดยสถาบันเกษตรกร</p> <p>สนับสนุนสินเชื่อแก่สถาบันเกษตรกร ประกอบด้วย สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร วิสาหกิจชุมชน และศูนย์ข้าวชุมชน เพื่อรวบรวมข้าวเปลือกเพื่อจำหน่ายและ/หรือเพื่อการแปรรูป</p>
	 <p>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย CHULALONGKORN UNIVERSITY</p>	<p>โครงการสนับสนุนค่าบริหารจัดการและพัฒนาคุณภาพผลผลิตเกษตรกรผู้ปลูกข้าว</p> <p>เพื่อลดต้นทุนการผลิตให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวให้มีรายได้เพิ่มมากขึ้น และเพื่อให้เกษตรกรมีกำลังใจในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตข้าว รวมถึงเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้เกษตรกรสามารถดำรงชีพอยู่ได้ในอัตราไร่ละ 1,000 ล้านบาท ไม่เกินครัวเรือนละ 20 ไร่ หรือครัวเรือนละไม่เกิน 20,000 บาท</p>

จากผลการศึกษาเปรียบเทียบข้อมูลโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ในสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของโครงการจาก สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะอยู่บ้าง แต่เป็นจำนวนน้อย การดำเนินการหลัก ๆ ยังคงเหมือนเดิม สำหรับมาตรการอื่น ๆ ที่ดำเนินการควบคุมโครงการประกันรายได้ ในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีการปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ จากสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะพอสมควร และบางมาตรการก็ถูกปรับเปลี่ยนเป็นภารกิจของหน่วยงานที่ต้องดำเนินการแทน

4.5 ผลการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงาน และเกษตรกรผู้ปลูกข้าว

จากการได้สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงาน และเกษตรกรผู้ปลูกข้าวแล้ว สามารถสรุปประเด็นที่ได้จากการสัมภาษณ์ ดังนี้

1) ความคิดเห็นต่อโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว

ผู้ให้สัมภาษณ์ต่างมีความคิดเห็นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ ซึ่งได้เล็งเห็นว่าโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว เป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือเกษตรกร โดยที่รัฐบาลรับประกันรายได้จากการผลิตสินค้าข้าวว่า ณ วันที่ดำเนินการเก็บเกี่ยว ไม่ว่าจะราคาข้าวเปลือกที่ทำการซื้อขายในตลาดจะเป็นเท่าไร เกษตรกรผู้ปลูกข้าวก็จะได้รับเงินจากการขายข้าวในอัตราที่รัฐบาลรับประกัน ทำให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวไม่ต้องเผชิญกับความผันผวนทางด้านราคาซื้อขายข้าวเปลือก ณ วันที่ดำเนินการเก็บเกี่ยว เนื่องจากฤดูการทำนา หรือระยะเวลาในการผลิตสินค้าจะเริ่มดำเนินการเพาะปลูกในช่วงเดือนมิถุนายน และเก็บเกี่ยวได้ในช่วงเดือนพฤศจิกายน ตามรอบฤดูกาลที่สามารถผลิตได้ ซึ่งจะทำให้ช่วงเดือนพฤศจิกายน ถึงเดือนมกราคมในปีถัดไป จะมีผลผลิตข้าวเข้าสู่ตลาดเป็นจำนวนมาก ทำให้ระดับราคาข้าวเปลือกลดต่ำลง เนื่องจากเกษตรกรเก็บเกี่ยวและขายข้าวเปลือกในระยะเดียวกัน ปริมาณข้าวเปลือกในตลาด ณ ช่วงเวลานั้น จึงมีปริมาณสูง และทำให้ระดับราคาข้าวเปลือกต่ำลง นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการส่งออกว่าสามารถดำเนินการได้หรือไม่ การเกิดโรคระบาดทั้งในคนและในพืช ภัยธรรมชาติที่อาจจะเกิดขึ้น การดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว จึงสามารถลดความผันผวนของรายได้ให้กับเกษตรกรได้เป็นอย่างดี และจากการที่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวสามารถรับรู้ได้ว่าการผลิตของตนเองจะมีรายได้จากการผลิตสินค้าข้าวเป็นจำนวนเท่าใด จึงสามารถวางแผนการใช้จ่ายหรือควบคุมต้นทุน

การผลิต ไม่ให้สูงกว่ารายได้จากการขายข้าวในอนาคตได้ ซึ่งไม่ว่าโครงการจะถูกดำเนินงานใน ยุคสมัยใด ก็ยังมีความสำคัญ เนื่องจากวัตถุประสงค์ ขั้นตอนในการดำเนินโครงการไม่ได้มีความ แตกต่างเท่าใดนัก

อย่างไรก็ดี ผู้ให้สัมภาษณ์จากทางผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ มีความกังวล เล็กน้อย ถึงราคาในการประกันที่อาจจะสูงเกินไปหรือไม่ เพราะในบางช่วงเวลา ราคาข้าวเปลือกใน ตลาดลดต่ำลงไปมาก ซึ่งอาจจะส่งผลให้ส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาตลาดมีความห่างกันมาก รัฐต้องรับภาระในการชดเชยส่วนต่างนั้นสูงตามไปด้วย

ดังนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐต้องรับภาระชดเชยส่วนต่างที่มากจนเกินไป จึงต้องมี โครงการอื่น ๆ ประกอบ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานโครงการประกันรายได้ต่อไป

2) ความคิดเห็นต่อมาตรการที่ดำเนินการควบคุมโครงการประกันรายได้

ผู้ให้สัมภาษณ์ต่างให้ความคิดเห็นเช่นเดียวกันว่าเนื่องจากมาตรการที่ดำเนินการ ควบคุมไปกับโครงการประกันรายได้ ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นั้น มีลักษณะที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือมีวัตถุประสงค์เพื่อดึงอุปทานข้าวในตลาด ไม่ให้มีสูงจนเกินไป จนทำให้ราคาข้าวเปลือกลดต่ำลงมาก และรัฐจะต้องจ่ายเงินชดเชยส่วนต่าง ระหว่างราคาประกันและราคาตลาดที่มากจนเกินไป

อย่างไรก็ดี สำหรับโครงการสนับสนุนการบริหารจัดการและพัฒนาคุณภาพผลผลิต เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ที่ดำเนินการในสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งเป็นโครงการที่ สนับสนุนเงินอุดหนุนเพื่อการผลิตให้กับเกษตรกร ในอัตราไร่ละ 1,000 บาท ครั้วเรือนละไม่เกิน 20 ไร่ หรือไม่เกินครัวเรือนละ 20,000 บาท นั้น กลับมีความคิดจาก 2 ฝ่ายที่แตกต่างกัน โดยทางฝั่ง เกษตรกรผู้ปลูกข้าวต่างให้ความคิดเห็นว่าเป็นโครงการที่ดีมาก เพราะเกษตรกรสามารถนำเงินอุดหนุน จากโครงการดังกล่าวไปลดต้นทุนในการผลิตข้าวได้ แต่ทางผู้ปฏิบัติงานต่างเห็นว่าเป็นโครงการที่มี ความซ้ำซ้อนกับโครงการประกันรายได้ เป็นผลให้รัฐต้องอุดหนุนเพื่อลดต้นทุนในการผลิตให้กับ เกษตรกรผู้ปลูกข้าว โดยใช้เงินสูงถึงกว่า 54,000 บาท

3) ความคิดเห็นขั้นตอนในการดำเนินหรือเข้าร่วมโครงการประกันรายได้ และมาตรการอื่น ๆ

จากความคิดเห็นของฝั่งเกษตรกรผู้ให้สัมภาษณ์ เห็นว่าวิธีการในการดำเนินหรือเข้าร่วมโครงการในสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีความสะดวกมากกว่า เนื่องจากได้มีการลดขั้นตอนของการประชุม ณ ตอนเก็บเกี่ยว เพื่อทำการยืนยันผลผลิตให้กับหน่วยงานในการจ่ายเงิน จึงทำให้เกษตรกรไม่ต้องจัดประชุมอีกต่อไป เมื่อมีการเก็บเกี่ยว ณ ช่วงเวลาเก็บเกี่ยวได้แจ้งกำหนดการเอาไว้ ทาง ธ.ก.ส. ก็จะดำเนินการจ่ายเงินชดเชยให้ทันที ซึ่งในฝั่งของผู้ปฏิบัติงานมีความเห็นว่า ขั้นตอนในการดำเนินไม่มีความแตกต่างกัน

4) ปัจจัยสำเร็จในการดำเนินโครงการประกันรายได้ และมาตรการอื่น ๆ

เนื่องจากขั้นตอนการเข้าร่วมโครงการที่ไม่ยุ่งยาก เกษตรกรผู้ปลูกข้าว จึงให้ความเห็นว่าชอบโครงการประกันรายได้มากกว่านโยบายช่วยเหลือผลผลิตข้าวในนโยบายอื่น ๆ เช่น โครงการรับจำนำข้าว ซึ่งเกษตรกรจะต้องขนข้าวเปลือกไปดำเนินการฝากเก็บไว้ที่โรงสีที่เข้าร่วมโรงการเท่านั้น และให้โรงสีดำเนินการชั่ง ตวง วัดข้าวเปลือก พร้อมออกใบประทวนว่าเกษตรกรรายดังกล่าวได้นำข้าวเปลือกมาเข้าร่วมโครงการรับจำนำเท่าไร และนำไปประทวนไปขึ้นเงิน แต่ในขณะที่โครงการประกันรายได้ใช้ข้อมูลทางสถิติย้อนหลังมาหาค่าเฉลี่ยของผลผลิตต่อไร่ และนำไปคำนวณปริมาณผลผลิตพึงได้ทั้งหมดของเกษตรกร โดยที่เกษตรกรไม่ต้องขนข้าวไปแสดงที่ใดเลย ซึ่งเกษตรกรจะนำข้าวเปลือกนั้นไปขายเมื่อไหร่ก็ได้ ทาง ธ.ก.ส. ก็จะจ่ายเงินชดเชยให้ตามข้อมูลที่คำนวณได้ ทำให้โครงการประกันรายได้ได้รับผลตอบแทนที่ดีจากเกษตรกรเป็นอย่างมาก

5) ปัจจัยอุปสรรคในการดำเนินโครงการประกันรายได้ และมาตรการอื่น ๆ

จากข้อคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์จากฝั่งผู้ปฏิบัติงาน ให้ข้อคิดว่า จากการเกษตรไม่ต้องแสดงปริมาณข้าวที่สามารถผลิตได้จริง ไม่ต้องประชุมเพื่อยืนยันปริมาณผลผลิต ทำให้ไม่มีใครทราบได้เลยว่า ปริมาณการผลิตที่แท้จริงเป็นเท่าใด มีสูงกว่าหรือต่ำกว่าผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ที่ทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์คำนวณได้หรือไม่ การคำนวณราคาเกณฑ์กลางอ้างอิงของกรมการค้าภายในถูกต้องหรือไม่ หรือเกิดการทุจริตในการเพาะปลูก หรือในขั้นตอนใดบ้าง ก็ไม่อาจทราบได้

รวมทั้งเกษตรกรเองก็ไม่ได้ใส่ใจในการผลิตเท่าที่ควร เนื่องจากไม่มีใครมาตรวจผลผลิตข้าวที่ตนเองผลิตได้ คุณภาพของผลผลิตข้าวในตลาดจึงอาจจะตกต่ำลง ทำให้ประชาชนบริโภคข้าวที่คุณภาพแย่ง แต่ระดับราคาไม่ได้ลดลงตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการสนับสนุนค่าบริหารจัดการและพัฒนาคุณภาพผลผลิตเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ที่ดำเนินการในสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ไม่มีหน่วยงานใดสามารถตรวจสอบได้เลยว่า เกษตรกรนำเงินอุดหนุนที่รัฐอุดหนุนให้ไปใช้จ่ายเพื่อลดต้นทุนในการผลิตจริงหรือเปล่า หรือนำไปใช้จ่ายในกรณีอื่น ในส่วนนี้จึงเป็นข้ออุปสรรคสำคัญในการตรวจสอบ ประเมินผลโครงการเพื่อจะดำเนินการในปีถัดไป

6) ความคิดเห็นต่อวงเงินในการดำเนินโครงการประกันรายได้และมาตรการอื่น ๆ

จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นในประเด็นนี้แบ่งออกเป็นสองฝ่ายอย่างสิ้นเชิง โดยทางฝั่งของผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานประมาณให้ความคิดเห็นว่า วงเงินที่ใช้ดำเนินโครงการในปัจจุบันมีวงเงินที่ค่อนข้างสูงมาก และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ทำให้เกิดภาระทางการคลังและภาระงบประมาณที่สูงขึ้นเป็นอย่างมาก และจะกลายเป็นภาระของรัฐบาลในอนาคต เนื่องจากจะต้องหารายได้มาชดเชยค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการดำเนินโครงการเป็นจำนวนมาก จนอาจจะต้องลดทอนการดำเนินงานพัฒนาในส่วนอื่น ๆ ที่ลดลง

ในทางตรงกันข้าม ความคิดเห็นจากทางผู้ปฏิบัติในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และทางเกษตรกร ต่างมีความคิดเห็นว่างเงินในการดำเนินโครงการมีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากเกษตรกรผู้ปลูกข้าว เป็นกำลังหลักในการผลิตภาคการเกษตร ซึ่งมีจำนวนเกษตรกรเป็นจำนวนมากในประเทศไทย การให้ความสำคัญต่อรายได้ของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวผ่านการดำเนินโครงการประกันรายได้ และมาตรการอื่น ๆ จึงมีความเหมาะสมแล้ว

ในขณะที่ ความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในกรมการค้าภายในกล่าวว่า ไม่สามารถกล่าวได้ว่าวงเงินในการดำเนินโครงการมีความเหมาะสม หรือมีความคุ้มค่าหรือไม่ แต่เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของโครงการแล้วมีความเหมาะสมในการดำเนินการ

7) แนวโน้มในการดำเนินโครงการประกันรายได้ และมาตรการอื่น ๆ ในอนาคต

เกษตรกรผู้ให้สัมภาษณ์ ให้ความคิดเห็นว่าพวกเขายังคงมีความต้องการในการดำเนินโครงการประกันรายได้ พร้อมมาตรการคู่ขนาน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการสนับสนุนค่าบริหารจัดการและพัฒนาคุณภาพผลผลิตเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ซึ่งเป็นการอุดหนุนเพื่อลดต้นทุนการผลิต มีความสำคัญต่อสถานการณ์เงินเฟ้อที่พุ่งสูงขึ้นมากในปัจจุบัน ทำให้เกษตรกรมีเงินเพียงพอในการจัดหาต้นทุนการผลิต

สำหรับความคิดเห็นจากผู้ปฏิบัติงาน ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า ในระยะสั้น โครงการประกันรายได้ พร้อมมาตรการคู่ขนาน และโครงการสนับสนุนค่าบริหารจัดการและพัฒนาคุณภาพผลผลิตเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ยังคงมีความสำคัญ เนื่องจากเป็นมาตรการกึ่งการคลังที่รัฐบาลจะสามารถดำเนินการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวให้มีรายได้ที่เพียงพอ และเพื่อลดความผันผวนจากรายได้ที่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวจะต้องเผชิญ แต่ในระยะยาว รัฐบาลควรดำเนินโครงการที่มีความยั่งยืนเพื่อลดภาระทางการคลังและภาระงบประมาณอันอาจเกิดจากนโยบายการช่วยผลผลิตภาคการเกษตรในอนาคต

4.6 การศึกษาภาระทางการคลัง

4.6.1 ผลกระทบของโครงการประกันรายได้ฯ ต่อตลาด

พิจารณาถึงคุณสมบัติของตลาดสินค้า (ข้าว) พบว่ามีคุณสมบัติเป็น Competitive Market เกือบจะโดยสมบูรณ์ ซึ่งพิจารณาจาก

1. Homogeneous goods หรือ สินค้าเหมือนกันทุกประการ สำหรับสินค้าข้าว อาจจะมีการแตกต่างในเรื่องสายพันธุ์ข้าวอยู่บ้าง แต่ไม่ได้เป็นปัจจัยหลักในการขัดขวางการบริโภค ซึ่งหากข้าวพันธุ์ใด ไม่สามารถผลิตได้ทันต่อความต้องการของตลาด ผู้บริโภคสามารถบริโภคข้าวสายพันธุ์อื่นทดแทนได้เกือบจะสมบูรณ์

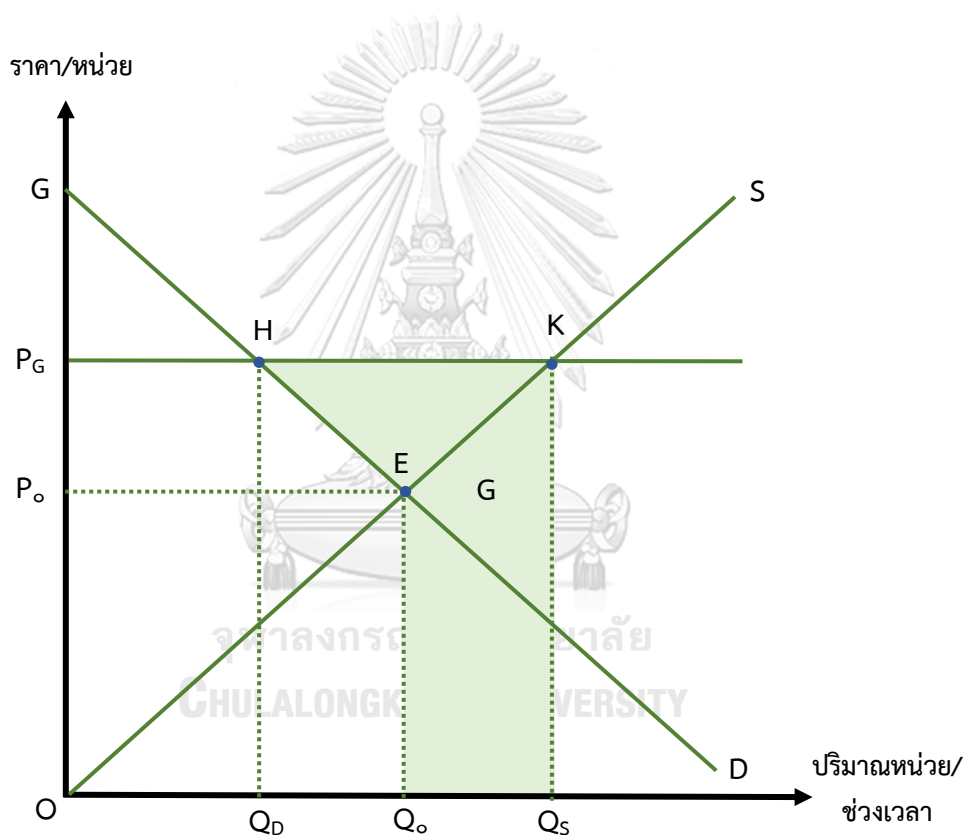
2. Perfect Competition คือ มีผู้ซื้อและผู้ขายมากมาย ทำให้การเพิ่มการบริโภคหรือการผลิต หรือการลดการบริโภคหรือการผลิตของผู้ซื้อหรือผู้ขายรายใดรายหนึ่ง ไม่กระทบปริมาณหรือราคาของตลาดสินค้า

3. Free entry free exit กล่าวคือ การเข้าออกตลาดของผู้ซื้อหรือผู้ขายสามารถกระทำได้โดยเสรี ไม่มีการกีดกันด้วยกฎหมาย หรือสิทธิพิเศษ

4. Price taker ผู้ซื้อหรือผู้ขายรายใดรายหนึ่งไม่สามารถกำหนดราคาได้ ผู้ซื้อและผู้ขายทุกรายต้องยอมรับราคาตลาด

5. Perfect Information ผู้ซื้อและผู้ขายรู้ข้อมูลของสินค้าเป็นอย่างดี

จากคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้น ตลาดสินค้า (ข้าว) จึงมีลักษณะเป็น Competitive Market



ภาพที่ 5 การจำลองการดำเนินโครงการประกันรายได้

เมื่อพิจารณาโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันแล้วพบว่า มีลักษณะเป็นการที่รัฐบาลประกาศรับรองราคาขั้นต่ำที่เกษตรกรจะได้รับจากการซื้อขาย โดยรัฐบาลจะจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาประกันและราคาตลาด โดยที่เกษตรกรยังคงผลิตสินค้าเท่าเดิมไม่ได้ลดการผลิต

หากพิจารณาจากกราฟแล้วจะพบว่า จากเดิมผู้บริโภคและผู้ผลิตมีความพึงพอใจในการซื้อขายข้าวเปลือก ที่จุด E ณ ระดับราคา P_0 และปริมาณ Q_0 ต่อมารัฐบาลได้ดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว โดยประกาศราคาประกันไว้ที่ระดับราคา P_G แต่ไม่ได้มีการบังคับให้ตลาดต้องมีการซื้อขายกับในระดับราคา P_G ผู้บริโภคยังคงสามารถซื้อข้าวเปลือกได้ในระดับราคาเดิม จึงมีการซื้อขาย ณ ระดับราคา P_0 และปริมาณ Q_0 สวัสดิการของผู้บริโภคและผู้ผลิตยังคงเดิม แต่เนื่องจากรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในผลต่างราคาประกันกับราคาตลาดที่เกิดขึ้น รัฐจึงต้องจ่ายเงินส่วนต่างดังกล่าว ตามพื้นที่รูปหลายเหลี่ยม G ดังนั้น เมื่อเกษตรกรผู้ปลูกข้าวได้รับรายได้ที่เพิ่มขึ้น จึงมีสวัสดิการเพิ่มขึ้น

4.6.2 แบบจำลองโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว

เมื่อพิจารณาจากขั้นตอนของการดำเนินโครงการแล้ว สามารถสร้างสมการในการคำนวณภาระค่าใช้จ่ายของโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว อย่างง่าย ได้ดังนี้

$$FB = C + I + MC$$

เมื่อกำหนดให้

FB	=	ภาระทางการคลังในการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว Fiscal Burden for Rice Farmer Income Guarantee
C	=	วงเงินชดเชยให้กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าว Compensation for Rice Farmer
I	=	วงเงินชดเชยต้นทุนเงินของ ธ.ก.ส. Interest of Compensation
MC	=	ค่าบริหารจัดการของ ธ.ก.ส. Management Cost

โดยที่

1) วงเงินขดเชยให้กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าว พิจารณาจาก

$$C = \sum_{i=1}^5 (FA \cdot APR \cdot DGP)_i$$

เมื่อกำหนดให้

FA	=	พื้นที่เพาะปลูกข้าว Farming Area
APR	=	ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ Average Products per Rai
DGP	=	ส่วนต่างระหว่างราคาประกันและราคาข้าวเปลือกในตลาด Difference between Guarantee Price and Paddy Market Price

และ

i = 1	ข้าวเปลือกหอมมะลิ
i = 2	ข้าวเปลือกหอมมะลินอกพื้นที่
i = 3	ข้าวเปลือกเจ้า
i = 4	ข้าวเปลือกเหนียว
i = 5	ข้าวเปลือกหอมปทุมธานี

2) วงเงินชดเชยต้นทุนเงินของ ธ.ก.ส. พิจารณาจาก

$$I = rC = r \left[\sum_{i=1}^5 (FA \cdot APR \cdot DGP)_i \right]$$

เมื่อกำหนดให้

r	=	อัตราชดเชยต้นทุนเงิน Interest Rate of Compensation
FA	=	พื้นที่เพาะปลูกข้าว Farming Area
APR	=	ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ Average Products per Rai
DGP	=	ส่วนต่างระหว่างราคาประกันและราคาข้าวเปลือกในตลาด Difference between Guarantee Price and Paddy Market Price

และ

i = 1	ข้าวเปลือกหอมมะลิ
i = 2	ข้าวเปลือกหอมมะลินอกพื้นที่
i = 3	ข้าวเปลือกเจ้า
i = 4	ข้าวเปลือกเหนียว
i = 5	ข้าวเปลือกหอมปทุมธานี

เมื่อลองนำวิธีการคำนวณของแบบจำลองอย่างง่ายขั้นต้นมาคำนวณภาระค่าใช้จ่ายของโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปีการผลิต 2564/65 ได้ ดังนี้

หน่วย : ล้านบาท

พันธุ์ข้าว	พื้นที่เพาะปลูก (ล้านไร่)	ผลผลิต เฉลี่ยต่อไร่ (Kg/ไร่)	ผลผลิตรวม (ล้านตัน)	ราคาประกัน	ราคาตลาด คาดการณ์	ส่วนต่างราคา	วงเงินชดเชย
i	FA	APR		Pg	Pm		C
ข้าวเปลือกหอมมะลิ	25.596	356.345	9.121	15,000.00	10,500.00	4,500.00	41,044.50
ข้าวเปลือกหอมมะลินอกพื้นที่	3.828	426.071	1.631	14,000.00	10,000.00	4,000.00	6,524.00
ข้าวเปลือกเจ้า	14.535	598.830	8.704	10,000.00	7,800.00	2,200.00	19,148.80
ข้าวเปลือกหอมปทุมธานี	1.309	670.741	0.878	11,000.00	9,000.00	2,000.00	1,756.00
ข้าวเปลือกเหนียว	16.266	390.569	6.353	12,000.00	9,000.00	3,000.00	19,059.00
รวม	61.534		26.687				87,532.30
1. วงเงินชดเชยเกษตรกร						C	87,532.30
2. วงเงินชดเชยต้นทุนเงิน ธ.ก.ส. (ใช้อัตราต้นทุนเงิน ธ.ก.ส. + 1)						I	1,750.65
3. ค่าบริหารจัดการ						MC	23.44
รวมวงเงินโครงการ (FB)							89,306.39

ภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว พร้อมมาตรการคู่ขนาน และโครงการสนับสนุนค่าบริหารจัดการและพัฒนาคุณภาพผลผลิตเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปีการผลิต 2564/65 สรุปได้ ดังนี้

หน่วย : ล้านบาท

โครงการ	วงเงินจ่ายขาด	วงเงินสินเชื่อ	รวมทั้งสิ้น
ประกันรายได้ฯ	89,306.39		89,306.39
มาตรการคู่ขนาน	6,955.98	35,401.90	42,357.88
สินเชื่อชะลอการขายข้าว	5,853.48	20,401.90	26,255.38
สินเชื่อรวบรวมข้าว	562.50	15,000.00	15,562.50
ชดเชยดอกเบี้ยในการเก็บสต็อก	540.00		540.00
สนับสนุนค่าบริหารจัดการ	54,972.72		54,972.72
รวมทั้งสิ้น	151,235.09	35,401.90	186,636.99

4.6.3 ภาวะที่รัฐต้องชดใช้ ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ

พ.ศ. 2561

จากการที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐได้มีการออกประกาศฉบับที่ 2 พ.ศ. 2564 เปลี่ยนแปลงยอดคงค้างรวมทั้งหมดของภาวะที่รัฐต้องรับชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 จากเดิมไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็น ไม่เกินร้อยละ 35 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้สามารถพิจารณาได้ว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 นี้ มียอดคงค้างรวมทั้งหมดในการชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ เต็มกรอบสัดส่วนแล้ว

พิจารณาจากกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 เท่ากับ 3.1 ล้านล้านบาท ร้อยละ 30 ของกรอบวงเงินงบประมาณ เท่ากับ 930,000 ล้านบาท และจำเป็นต้องขยายสัดส่วนเป็นร้อยละ 35 ของกรอบวงเงินงบประมาณ ทำให้คาดการณ์ได้ว่า ปัจจุบันมียอดคงค้างรวมทั้งหมดเต็มวงเงิน หรือใกล้เต็มวงเงิน 930,000 ล้านบาท แล้ว ซึ่งเมื่อรวมกับภาวะของโครงการประกันรายได้ฯ ในปีการผลิต 2564/65 อีกกว่า 151,235.09 ล้านบาท จะทำให้ยอดคงค้างรวมทั้งสิ้น 1,081,235.09 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 34.88 ของกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จึงวิเคราะห์ได้ว่าการดำเนินโครงการใน 1 ปีการผลิตสามารถสร้างภาระทางงบประมาณในการชดเชยจำนวนมหาศาล และจากข้อจำกัดในการเสนอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีทำให้ไม่สามารถตั้งงบประมาณชดเชยได้ครบตามจำนวนใน 1 ปีงบประมาณ เนื่องจากในการเสนอตั้งงบประมาณนั้น จะต้องพิจารณาจากภาระค่าใช้จ่ายจำเป็นของประเทศ ค่าใช้จ่ายตามสิทธิของกลุ่มเปราะบางทางสังคม รายจ่ายตามข้อผูกพันตามสัญญา ทำการตั้งงบประมาณชดเชย จะสามารถเสนอตั้งได้ร้อยละ 2 – 5 ของวงเงินโครงการเท่านั้น ดังนั้น การดำเนินโครงการใน 1 ปีการผลิต จะต้องใช้ระยะเวลาในการตั้งงบประมาณชดเชย ถึง 20 – 50 ปีงบประมาณ ถึงจะครบตามวงเงินโครงการที่ดำเนินการใน 1 ปีการผลิต

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา

5.1 สรุปผลการศึกษา

จากผลการศึกษา ทำให้ทราบได้ว่าโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว มีขั้นตอนการดำเนินการโดยการที่รัฐบาลจ่ายชดเชยระหว่างราคาประกันและราคาตลาด ซึ่งคำนวณจากพื้นที่เพาะปลูก คุณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ คุณสมบัติต่างของราคา และจ่ายเงินชดเชยให้เกษตรกรตามวงเงินที่คำนวณได้ โดยที่เกษตรกรไม่จำเป็นต้องนำข้าวเปลือกมาแสดงต่อหน้าเจ้าหน้าที่ ทำให้โครงการประกันรายได้มีความสะดวกและคล่องตัวมากกว่าการดำเนินโครงการที่ผ่านมา ประกอบกับโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการปรับปรุงขั้นตอน การดำเนินการให้ง่ายกว่าในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ทำให้ได้รับความนิยมาจากเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการมากกว่าที่ดำเนินงานในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

ในส่วนของมาตรการอื่น ๆ ที่ดำเนินการควบคู่กับโครงการประกันรายได้ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กับมาตรการคู่ขนานในสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีวัตถุประสงค์เดียวกันคือการดึงอุปทานข้าวเปลือกออกจากตลาด เพื่อไม่ให้มีผลผลิตข้าวเปลือกเข้าสู่ตลาดมากจนเกินไป จนทำให้ระดับราคาซื้อขายต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งเมื่อระดับราคาข้าวเปลือกลดต่ำลง วงเงินในการจ่ายชดเชยส่วนต่างก็จะเพิ่มขึ้นด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการชดเชย จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการมาตรการเพื่อดึงอุปทานข้าวเปลือกควบคู่การดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวด้วย ซึ่งมาตรการอื่น ๆ ที่ดำเนินการควบคู่โครงการประกันรายได้ ในสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ จากสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พอสมควร และบางมาตรการก็ถูกปรับเปลี่ยนเป็นภารกิจของหน่วยงานที่ต้องดำเนินการแทน

สำหรับโครงการสนับสนุนค่าบริหารจัดการและพัฒนาคุณภาพผลผลิตเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ซึ่งเป็นโครงการใหม่ในสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการอุดหนุนเพื่อลดต้นทุนการผลิต เป็นโครงการที่ได้รับเสียงตอบรับที่ดีจากเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ แต่ไม่เป็นที่ประทับใจต่อผู้ปฏิบัติงาน

เมื่อพิจารณาภาระทางการคลังจากการดำเนินโครงการ การดำเนินโครงการใน 1 ปีการผลิตสามารถสร้างภาระทางงบประมาณในการชดเชยจำนวนมหาศาล และจากข้อจำกัดในการเสนอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีทำให้ไม่สามารถตั้งงบประมาณชดเชยได้ครบตามจำนวนใน 1 ปีงบประมาณ เนื่องจากในการเสนอตั้งงบประมาณนั้น จะต้องพิจารณาจากภาระค่าใช้จ่ายจำเป็นของประเทศ ค่าใช้จ่ายตามสิทธิของกลุ่มเปราะบางทางสังคม รายจ่ายตามข้อผูกพันตามสัญญาทำการตั้งงบประมาณชดเชย จะสามารถเสนอตั้งได้ร้อยละ 2 – 5 ของวงเงินโครงการเท่านั้น ดังนั้น การดำเนินโครงการใน 1 ปีการผลิต จะต้องใช้ระยะเวลาในการตั้งงบประมาณชดเชย ถึง 20 – 50 ปีงบประมาณ ถึงจะครบตามวงเงินโครงการที่ดำเนินการใน 1 ปีการผลิต

แต่เนื่องจากเกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีเป็นจำนวนมากในประเทศไทย ทำให้รัฐบาลยังต้องให้ความสำคัญ และดำเนินนโยบายในการช่วยเหลือผลผลิตข้าวอยู่เสมอ ๆ เนื่องจากจำนวนของเกษตรกรเหล่านี้ เป็นปัจจัยสำคัญต่อการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ดังนั้น ถึงแม้ว่าการดำเนินโครงการจะมีต้นทุน หรือมีภาระค่าใช้จ่ายที่สูงมาก แต่รัฐบาลก็ยังคงจะต้องหาหนโยบายหรือมาตรการในการให้ความช่วยเหลือเพื่อรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล และคาดหวังต่อผลคะแนนการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

5.2 อุปสรรคในการศึกษา

สำหรับการศึกษาในประเด็นดังกล่าว อาจจะมีข้ออุปสรรคในการศึกษา โดยผู้ศึกษาขอสรุป ดังนี้

1) รายละเอียดข้อมูลของโครงการมีอยู่เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลระเบียบขั้นตอนในการดำเนินงาน ข้อมูลการในคำนวณผลผลิต การคำนวณราคาเกณฑ์กลางอ้างอิง ข้อมูลในการจ่ายเงิน มีปริมาณข้อมูลเป็นจำนวนมาก และกระจัดกระจายอยู่ในหลายหน่วยงานที่ร่วมรับผิดชอบ ดชอบดำเนินงาน ทำให้ไม่สามารถรวบรวมข้อมูลได้ทันภายในขอบเขตการศึกษา

2) ข้อมูลของโครงการโดยส่วนใหญ่ เป็นข้อมูลลับ ที่ไม่สามารถเปิดเผยหรือสืบค้นได้ ไม่ว่าจะเป็น ข้อมูลพื้นที่การผลิตจริง ข้อมูลการจ่ายเงินให้แก่เกษตรกร ข้อมูลภาระค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องชดเชยให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ข้อมูลยอดคงค้างของภาระค่าใช้จ่าย ตามมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 รวมไปถึงข้อมูลการเสนอตั้งงบประมาณในการจ่ายชดเชยคืนให้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ทำให้ไม่สามารถศึกษาวิเคราะห์ โดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในการพิจารณาได้

3) การให้สัมภาษณ์ของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ ยังคงมีความกังวลในเรื่องประเด็นทางการเมืองและการบริหาร จึงอาจทำให้มีอคติ หรือไม่สามารถให้สัมภาษณ์ด้วยความคิดเห็นที่แท้จริงได้

4) ระยะเวลาในการศึกษามีจำกัด จึงทำให้ไม่สามารถศึกษาลงในรายละเอียดได้

5.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) เพื่อลดภาระทางการคลังที่เกิด การดำเนินโครงการโดยให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจ่ายขาด โดยใช้เงินทุนของ ธ.ก.ส. ไปก่อน และรัฐบาลจะรับภาระตั้งเงินชดเชยภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นนั้น ทำให้รัฐบาลจะต้องมีภาระในการจ่ายดอกเบี้ยให้กับ ธ.ก.ส. ด้วย ดังนั้น หากสามารถปรับเปลี่ยนโครงการเป็นการตั้งงบประมาณหรือการจัดหาเงินทุนจากแหล่งอื่นมาดำเนินโครงการแทน จะทำให้รัฐลดภาระดอกเบี้ยลงไปกว่าพันล้านบาท

2) พิจารณาแนวทางการให้ความช่วยเหลือแบบอื่น ที่มีภาระค่าใช้จ่ายลดลง เช่น

2.1) การประกันราคาแบบกำหนดวงเงินชดเชยที่แน่นอน

ซึ่งจะช่วยลดความผันผวนในส่วนต่างที่รัฐจะต้องรับภาระในการจ่ายชดเชยได้ เช่น รัฐบาลรับประกันรายได้ในการขายข้าว โดยจ่ายเพิ่มให้อีก 1,000 บาทต่อตันข้าวเปลือก วิธีการนี้ จะช่วยลดความผันผวนของส่วนต่างในการจ่ายชดเชยได้

2.2) การกำหนดโควตาการขายข้าว โดยรัฐบาลอุดหนุนค่าฝักเก็บข้าวเปลือก

เนื่องจากช่วงต้นฤดูการเก็บเกี่ยวมีปริมาณข้าวเปลือกเข้าสู่ตลาดเป็นจำนวนมาก ทำให้ราคาตกต่ำ รัฐบาลจึงต้องดำเนินโครงการประกันรายได้ แต่ถ้าหากรัฐบาลเปลี่ยนแปลงเป็นกำหนดโควตาการขายข้าว โดยจำกัดปริมาณข้าวเปลือกที่จะเข้าสู่ตลาด และให้มีการฝักเก็บข้าวเปลือกไว้ในไซโลจัดเก็บ โดยรัฐบาลจะอุดหนุนค่าฝักเก็บ ซึ่งจะทำให้เกษตรกรไม่ต้องเสียค่าฝักเก็บ และราคาข้าวเปลือกก็ไม่ลดต่ำมาก

2.3 การอุดหนุนค่าแปรรูปข้าว

โดยการที่รัฐบาลอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการแปรรูปข้าว จากข้าวเปลือกเป็นข้าวขัดสี จะทำให้เกษตรกรมีรายได้จากการขายข้าวเพิ่มขึ้น เนื่องจากข้าวสาร มีระดับราคาที่แพงกว่าข้าวเปลือก

3) พิจารณาโครงการที่สร้างความยั่งยืนในการผลิต เช่น เกษตร Zoning เป็นต้น

บรรณานุกรม

Robin Bade, M. P. (2008). *Foundations of Microeconomics*. Pearson.

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, ร. ด. (2551). ใครเป็นผู้ตัดดวงผลประโยชน์จากการยกเลิกพรีเอมิชชั่น: บทพิสูจน์ด้วยการศึกษา

ความสัมพันธ์ของราคาข้าวในตลาด. In 60 ปี เศรษฐกิจไทย: 60 ปี เศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์. โอเพ่นบุ๊กส์.

เอี่ยมพร พิชัยสนธิ, ร. ด. (2557). การคลังประยุกต์กับเศรษฐกิจไทยที่เปลี่ยนแปลงไป. โรงพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 1-90 (2560).

ก, ร. เ. ต. (2561). พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561. 1-23.

กระทรวงการคลัง, ส. (2548). การแทรกแซงราคาโดยรัฐบาล (*Government Interference with Price*).

<http://www2.fpo.go.th/S-I/Source/ECO/ECO20.htm>

กระทรวงพาณิชย์, ก. (2564). คู่มือประกันรายได้ข้าว.

กวิน มุสิก, ส. เ. แ. ว. (2562). แนวทางการบริหารหนี้สินเกษตรกรไทย. วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 7(1), 111-125.

ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดอัตราขาดค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของ

หน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 พ.ศ. 2561, 11 (2561).

ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดอัตราขาดค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของ

หน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564, 10 (2564).

จักรพงษ์ มานะดี และ นิวัฒน์ มาศวรรณ, ด. (2555). ความต้องการรับบริการส่งเสริมการเกษตรของเกษตรกรผู้ปลูก

ข้าวนาปรังในตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภอบางบาล จังหวัดร้อยเอ็ด. วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยขอนแก่น, 12(3), 148-156.

จันทร์ปิฎก, อ. (2562). ภาพลวงตาทางการคลัง: บทวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายประชานิยม. วารสาร

มหาวิทยาลัยศิลปากร, 39(1), 1-17.

ชยันต์ ต้นดีวิศาการ, ร. ด. (2554). เศรษฐศาสตร์จุลภาค: ทฤษฎีและการประยุกต์. สำนักพิมพ์แห่ง

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ทศพร ศิริสัมพันธ์, ศ. พ. ด. (2563). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย.

ปานมน วิยะชัย, จ. อ. แ. ว. (2557). การวิเคราะห์ต้นทุนและผลตอบแทนจากการผลิตข้าวของเกษตรกรที่เข้าร่วม

โครงการประกันรายได้เกษตรกรในจังหวัดอุบลราชธานี. วารสารมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ฉบับ

สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 20(4), 161-188.

- พจน์วีรณ, เ. (2559). การเปรียบเทียบข้อมูลทางสถิติโครงการการประกันราคาข้าวและโครงการรับจำนำข้าว และปัจจัยที่มีผลต่อราคาข้าวของแต่ละโครงการ. วารสารสถิติประยุกต์และเทคโนโลยีสารสนเทศ, 1(1), 76-88.
- วรเวศม์ สุวรรณระดา, ร. ด. (2557). เศรษฐศาสตร์สาธารณะ. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, ร. (2554). หลักเศรษฐศาสตร์มหภาค. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, ร. (2555). หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค. สำนักพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงบประมาณ. (2564). งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 (ฉบับปรับปรุง). กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2565). รัฐธรรมนูญ. <https://library.parliament.go.th/th/node/2261>
- สุบรรณ เอี่ยมวิจารณ์, ผ. ด. (2557). นโยบายการกำหนดราคาข้าวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตชาวนาไทย. วารสารวิจัยเพื่อพัฒนาสังคมและชุมชน มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, 1(2), 45-78.
- สุภาภรณ์, พ. (2554). การรับจำนำและการประกันราคาผลผลิตทางการเกษตร. วารสารมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์, 28(1), 52-68.
- สุวรรณมาลา, จ. (2558). ประชาธิปไตยทางการคลังไทย. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์, ผ. ด. (2555). การพัฒนานโยบายสาธารณะภายใต้แนวคิดทางรัฐศาสตร์เชิงปริมาณ. โรงพิมพ์ภาพพิมพ์.
- อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์, ร. ด. (2558). ยุทธศาสตร์การพัฒนาทางการเมืองและเศรษฐกิจสำหรับการจัดการนโยบายสาธารณะในประเทศไทย. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อัมมาร สยามวาลา, ศ. ด. (2551). เกษตรกรกับคนกลาง. In 60 ปี เศรษฐกิจไทย: 60 ปี เศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ (pp. 88-131). โอเพ่นบุ๊กส์.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	กันตพงษ์ ชนยศิรินันท์
วัน เดือน ปี เกิด	18 ธันวาคม 2532
สถานที่เกิด	จังหวัดภูเก็ต
วุฒิการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์)
ที่อยู่ปัจจุบัน	95/189 หมู่บ้านไลฟ์ บางกอก บูเลอวาร์ด ราชพฤกษ์-ปิ่นเกล้า หมู่ที่ 5 ตำบลมหาสวัสดิ์ อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี 11130



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY