

เศรษฐศาสตร์ว่าด้วย
การแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร:
จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติ

เศรษฐศาสตร์ว่าด้วย การแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร: จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติ

จารึก สิงห์ปรีชา¹

เกริ่นนำ

การดำเนินนโยบายแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรของรัฐบาล เริ่มมีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2498 โดยรัฐบาลจัดตั้งองค์การคลังสินค้า (อคส.) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับซื้อและรวบรวมข้าวเปลือก เพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือก หลังจากนั้นได้มีการเพิ่มและลดบทบาทการแทรกแซงตามภาวะราคาสินค้าเกษตร และนับจากปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา โครงการรับจำนำข้าว ได้กำเนิดขึ้นโดยรัฐบาลมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เป็นผู้รับจำนำ ในระยะแรกเป็นการรับจำนำข้าว ต่อมาได้นำมาพยุงบาราคาสินค้าเกษตรชนิดอื่นอีก เช่น มันสำปะหลัง ข้าวโพด กุ้ง ลำไย เป็นต้น โดยรัฐบาลจะเข้าไปรับซื้ออุปทานส่วนเกินจากเกษตรกรโดยตรง

นโยบายการรับจำนำเป็นการชะลอปริมาณสินค้าที่ออกสู่ตลาดพร้อมกัน โดยนำมาจำนำไว้กับรัฐบาลในช่วงฤดูกาลเก็บเกี่ยวที่มีผลผลิตออกสู่ตลาดมากซึ่งราคาค่อนข้างตกต่ำ เมื่อในตลาดมีราคาสูงขึ้นจึงนำเงินมาไถ่ถอนออกไปเพื่อนำไปขาย พร้อมจ่ายดอกเบี้ยให้แก่รัฐบาล ซึ่งคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร อย่างไรก็ตามข้อถกเถียงเกี่ยวกับความเหมาะสมในกระบวนการแทรกแซงต่อการทำงานของกลไกตลาดยังไม่มีข้อยุติ ไม่ว่าจะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการที่โครงการรับจำนำสินค้าเกษตร รัฐบาลให้ราคาสูงเกินจริงซึ่งจะทำให้ลายกลไกของตลาด และเกิดการทุจริตในกระบวนการจัดการ เช่น การระบายสินค้า การสวมสิทธิ์เกษตรกร การเวียนเทียนสินค้า การนำสินค้าเกษตรจากต่างประเทศมาสวมสิทธิ์ เป็นต้น ขณะเดียวกันแนวการแทรกแซงราคายังคงถูกกล่าวถึงถึงมาตรการอื่นๆ ที่อาจนำมาใช้ทดแทนซึ่งเป็นประเด็นทางเศรษฐศาสตร์ที่ยังคงมีการวิพากษ์กันอย่างต่อเนื่อง

บทความนี้ต้องการสำรวจแนวนโยบายการแทรกแซงราคาที่มีอยู่และที่ใช้กันตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยจะพิจารณาในส่วนของนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรเป็นหลัก แนวการวิเคราะห์จะมุ่งในส่วนหลักการทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ มากกว่าการชี้ว่านโยบายใดดีกว่าหรือเหมาะสมกว่า เนื่องด้วยในหลักการทางนโยบายแล้วเราคงมีอาจหาญนโยบายใดที่มีความเป็นเลิศสูงสุด (First Best) มาใช้ เพียงแต่สิ่งที่สามารถกระทำได้คือการมองนโยบายที่มีความเหมาะสมแก่สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมบางขณะเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงจะแบ่งการวิเคราะห์นโยบายการแทรกแซงราคาใน 3 ส่วนด้วยกันคือ **ประการแรก** เป็นการกล่าวถึงแนวคิดด้วยเรื่องของเสถียรภาพของราคา **ประการที่สอง** คือพิจารณามาตรการการรับจำนำ การประกันรายได้และการประกันความเสี่ยงภัยทางการเกษตร **ประการสุดท้าย** เป็นสรุปเปรียบเทียบ และข้อคิดเห็นในเชิงการนำนโยบายสู่ปฏิบัติ

¹ ที่ปรึกษาคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

1.

แนวคิดที่ว่าด้วยเรื่องของ

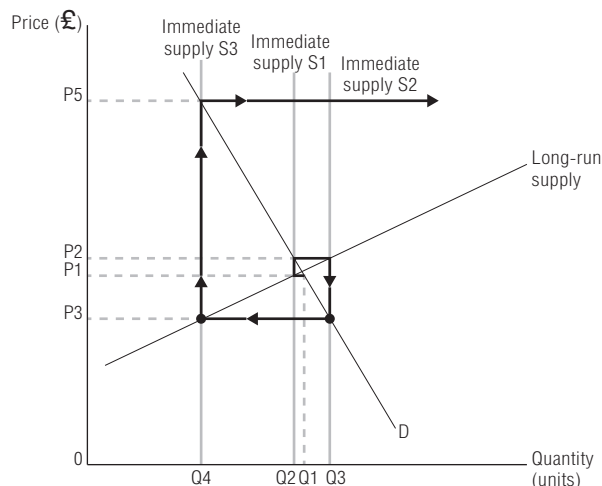
เสถียรภาพของราคา

รูปที่ 1

ทฤษฎี Cobweb ในลักษณะที่
ราคาผันผวนมากขึ้นและเคลื่อน
ออกจากดุลยภาพ

แนวคิดความไม่มีเสถียรภาพของราคา

โดยส่วนใหญ่เมื่อกล่าวถึงการเคลื่อนไหวของราคาสินค้าเกษตรมักจะพบว่ามีลักษณะการเคลื่อนไหวแบบไม่มีเสถียรภาพ ไร้ทิศทางที่แน่นอน คาดเดาได้ลำบาก ซึ่งความไม่มีเสถียรภาพของราคาสามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎีใยแมงมุม (Cobweb Theorem) ดังนี้

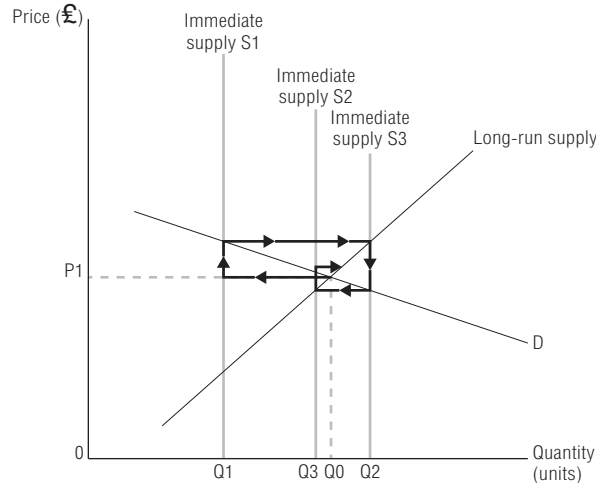


สมมติให้ตลาดมีดุลยภาพอยู่ที่จุด P_1Q_1 อุปสงค์จะเท่ากับอุปทานในระยะยาว เส้นอุปทานระยะยาวซึ่งแสดงให้เห็นถึงสินค้าที่ถูกผลิตในช่วงเวลาหนึ่งๆที่ปัจจัยการผลิตทุกอย่างสามารถเปลี่ยนแปลงได้ เมื่อกำหนดให้เกิด supply shock ซึ่งทำให้ปริมาณผลผลิตสินค้าเกษตรลดลงเป็น Q_2 และเนื่องจากความยืดหยุ่นของอุปทานต่อราคาของสินค้าเกษตรมีค่าต่ำ ทำให้ราคาสินค้าขยับขึ้นเป็น P_2

การเพิ่มขึ้นของราคานี้จะส่งสัญญาณต่อเกษตรกรให้ผลิตสินค้าเพิ่มขึ้น ผลผลิตจึงกลายเป็น Q_3 ในเวลาต่อมา และเนื่องจากความยืดหยุ่นต่อราคาที่ต่ำของสินค้าเกษตร การเพิ่มขึ้นของอุปทานจึงทำให้ราคาสินค้าลดลงเป็น P_3 เมื่อราคาลดลง เกษตรกรจึงลดการผลิตเหลือ Q_4 ผลผลิตที่ลดลงนี้ก็จะไปทำให้ราคาเพิ่มขึ้นเป็น P_5 และจะดำเนินเช่นนี้ไปเรื่อยๆ ซึ่งจะเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าจะทำให้อุปทานของสินค้านั้นเปลี่ยนแปลง และการเปลี่ยนแปลงของอุปทานก็จะทำให้ราคาเปลี่ยนแปลงเช่นกัน ถ้าอุปสงค์มีความยืดหยุ่นต่ำกว่าอุปทาน (รูปที่ 1) จะทำให้ราคาสินค้าผันผวนมากยิ่งขึ้นและเคลื่อนออกจากดุลยภาพ แต่หากความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์มีค่ามากกว่าอุปทาน ราคาสินค้าจะค่อยๆ ลดความผันผวนลงและเคลื่อนเข้าสู่จุดดุลยภาพ (รูปที่ 2)

รูปที่ 2

ทฤษฎี Cobweb ในลักษณะที่
ราคาผันผวนลดลง
และเคลื่อนเข้าสู่ดุลยภาพ



ในส่วนของการเสนออุปทานกรณีทั่วไป ราคาปริมาณเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน ดังที่แสดงในสมการที่ ① ส่วนของการเสนออุปทานในกรณีของทฤษฎี Cobweb นั้น ปริมาณการผลิตในเวลา t จะถูกกำหนดจากราคาที่เกิดขึ้นในเวลา $t-1$ ดังที่แสดงในสมการที่ ②

$$\text{สมการอุปทานกรณีทั่วไป} \quad Q_t^s = a + bP_t \quad ①$$

$$\text{สมการอุปทานกรณี Cobweb} \quad Q_t^s = a + bP_{t-1} \quad ②$$

แนวคิดกองทุนสร้างเสถียรภาพทางราคา (Price Stabilization Fund)

เนื่องจากการที่สินค้าเกษตรมีลักษณะที่มีความผันผวนดังที่กล่าวมาข้างต้น ดังนั้นจึงทำให้เกิดมีแนวคิดในการสร้างเสถียรภาพทางราคาให้เกิดขึ้น โดยหลักการทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่ใช้กันอย่างแพร่หลายคือวิธีการทำมูลภัณฑ์กันชน หรือรู้จักกันในนามว่า การทำ Buffer Stock

ทฤษฎีมูลภัณฑ์กันชน (Buffer Stock) คือ การเก็บรักษาสินค้าโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคงความมีเสถียรภาพของราคาในระบบเศรษฐกิจทั้งหมด โดยเฉพาะตลาดสินค้าเกษตร ถือเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ชนิดหนึ่ง เนื่องด้วยราคาสินค้าเกษตรมักจะผันผวนมากกว่าราคาของสินค้าอุตสาหกรรมและการบริการ ซึ่งเป็นผลมาจากความผันผวนในการอุปทานของตลาดสินค้าเกษตรควบคู่กับการที่อุปสงค์และอุปทานมีความยืดหยุ่นต่อราคาต่ำ Buffer Stock จึงเป็นวิธีหนึ่งในการลดความผันผวนของราคาสำหรับรัฐบาลในการดำเนินการแผนสนับสนุนด้านราคา

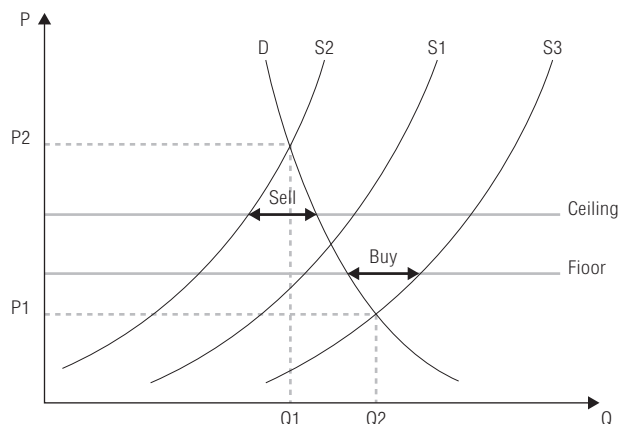
Buffer Stock จะช่วยคงราคาสินค้าเกษตรไว้โดยการซื้อผลผลิตทางการเกษตรมาเก็บไว้เมื่อผลผลิตมีมากและขายสินค้าที่เก็บไว้เหล่านั้นออกสู่ตลาดเมื่อผลผลิตในตลาดมีน้อย อย่างไรก็ตามรูปแบบการทำ Buffer Stock ที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายมี 2 วิธีก็คือ

- 1) Two-Price Buffer Stock Scheme
- 2) Single Price Buffer Stock Scheme

1) วิธี Two-Price Buffer Stock Scheme

Buffer Stock แบบนี้จะดำเนินการโดยการกำหนดราคามา 2 ราคา คือ floor price และ ceiling price เมื่อราคาลดลงใกล้เคียงกับ floor price รัฐบาลจะเริ่มซื้อผลผลิตเพื่อทำให้มั่นใจว่าราคาจะไม่ตกลงไปอีก เช่นเดียวกันเมื่อราคาเพิ่มขึ้นใกล้เคียงกับ ceiling price รัฐบาลจะพยายามลดราคาโดยการขายผลผลิตที่เก็บไว้ออกสู่ตลาด ซึ่งจะก่อให้เกิดเสถียรภาพทางราคาและป้องกันเงินเฟ้อ สามารถอธิบายด้วยแผนภาพต่อไปนี้

รูปที่ 3
Two-Price Buffer Stock



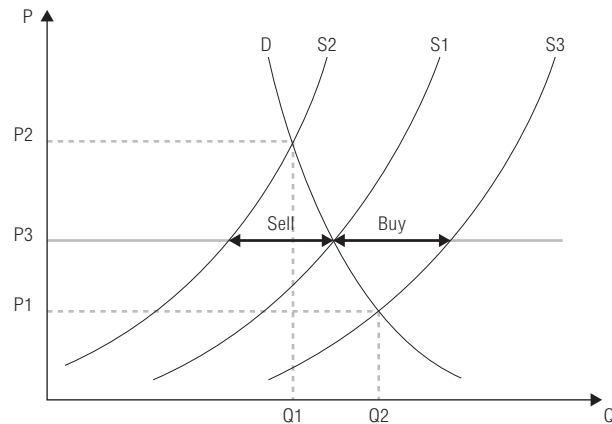
ในปีที่เก็บเกี่ยวผลผลิตปกติ (S1) ราคาอยู่ในช่วงหนึ่งและรัฐบาลจะยังไม่ทำอะไรกับราคาดังกล่าว แต่ในปีต่อมา (S3) ราคาเริ่มลดลงและรัฐบาลต้องซื้อผลผลิตเพื่อป้องกันราคาไม่ให้ต่ำเกินไป เช่นเดียวกันเดียวกันในปีที่ผลผลิตดี (S2) รัฐบาลจะต้องขายผลผลิตที่เก็บไว้เพื่อให้ราคาต่ำลง ผลที่ได้คือความผันผวนของราคาจะลดน้อยลง และเสถียรภาพของราคาจะนำไปสู่สวัสดิการร่วมกันที่มากขึ้นของผู้บริโภคและผู้ผลิต

2) วิธี Single Price Buffer Stock Scheme

Buffer Stock แบบนี้จะทำให้เกิดราคาคงที่เพื่อควมมีประสิทธิภาพของตลาด แต่จะต้องมีการปรับตัวเลขของอุปทานเฉลี่ยทุกๆ ช่วงเวลา

รูปที่ 4

Single Price Buffer Stock



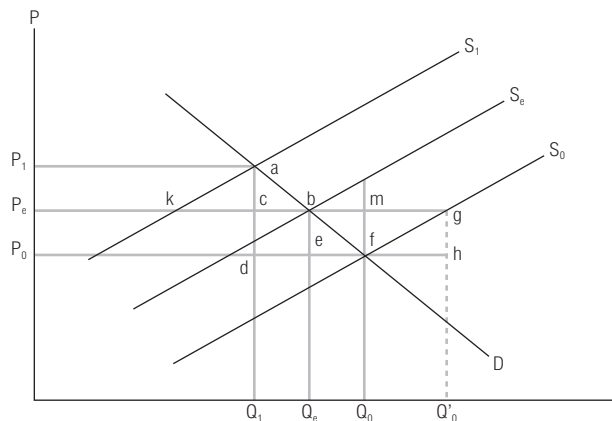
จากแผนภาพแสดงอุปทานและอุปสงค์สินค้าเกษตร S3 และ S2 แสดงอุปทานของผลผลิตในปีที่มีผลผลิตสูงและต่ำตามลำดับ และ S1 แสดงอุปทานเฉลี่ย รัฐบาลจะซื้อข้าวในปีที่มีผลผลิตสูงและขายข้าวในปีที่มีผลผลิตต่ำ ดังนั้นราคาจะค่อนข้างมีเสถียรภาพที่ระดับราคา P_3 มากกว่าที่ราคาจะผันผวนระหว่าง P_1 และ P_2 เหมือน Buffer Stock แบบแรก สำหรับประเทศที่มีการใช้ Buffer Stock นี้ เช่น ญี่ปุ่น ใช้ในตลาดเนื้อโค และน้ำมันโค นอกจากนี้ยังมีประเทศอื่นๆ ที่ใช้วิธี Buffer Stock นี้ในตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์อีกด้วย

ผลด้านสวัสดิการจากการรักษาเสถียรภาพทางราคา

เนื่องด้วยสินค้าเกษตรเป็นสินค้าที่มีความผันผวนทางราคาที่สูง โดยปกติแล้วในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวราคาสินค้าเกษตรจะต่ำ ส่วนนอกฤดูเก็บเกี่ยวราคาจะสูงขึ้น ซึ่งเครื่องมือต่างๆ ที่จะนำมาใช้ในการลดความผันผวนทางราคานี้จะส่งผลต่อสวัสดิการสังคม ดังนี้

รูปที่ 5

การวัดการเปลี่ยนแปลงสวัสดิการ



การอธิบายผลทางด้านสวัสดิการที่เกิดขึ้นต่อทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคในการศึกษานี้จะใช้ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงเส้นอุปทาน (Supply Shift) ของ Waugh-Massell ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบสุ่ม (randomly) ของเส้นอุปทานทั้งเส้น โดยมีข้อสมมติคือ ความน่าจะเป็นที่จะเกิดเส้นอุปทาน S_1 และ S_0 มีค่าเท่ากับ 0.5 และต้นทุนในการใช้เครื่องมือรักษาเสถียรภาพทางราคาดังกล่าวเท่ากับศูนย์

เสถียรภาพทางราคาอยู่ที่ P_e และมีปริมาณการซื้อขายที่ Q_e หลังจากที่เกิดปัจจัยภายนอกฟังก์ชันอุปทาน เช่น ฤดูกาล ทำให้เส้นอุปทานเปลี่ยนไปทั้งเส้นเป็นเส้น S_1 หรือ S_0 โดยมีความน่าจะเป็นที่จะเกิดขึ้นเท่าๆ กัน การคำนวณผลทางสวัสดิการของผู้ผลิตจะทำโดยเปรียบเทียบรายรับของผู้ผลิตเมื่อมีการใช้เครื่องมือสร้างเสถียรภาพทางราคากับรายรับของผู้ผลิตเมื่อไม่มีการใช้เครื่องมือดังกล่าวตามสมการต่อไปนี้

ผลได้สุทธิของผู้ผลิต = รายรับของผู้ผลิตเมื่อมีการใช้เครื่องมือสร้างเสถียรภาพทางราคา - รายรับของผู้ผลิตเมื่อไม่มีการใช้เครื่องมือสร้างเสถียรภาพทางราคา

$$= 2P_e Q_e - (P_0 Q_0 + P_1 Q_1)$$

$$= \text{พื้นที่ } (P_e b_e P_0 - Q_e e f Q_0) + \text{พื้นที่ } (Q_1 c b Q_e - P_1 a c P_e)$$

โดยเปรียบเทียบสัดส่วนแล้ว พื้นที่ $Q_e e f Q_0$ จะเท่ากับพื้นที่ $Q_1 d e Q_e$ และพื้นที่ $P_1 a c P_e$ จะเท่ากับพื้นที่ $P_e c d P_0$ ดังนั้น

$$\text{ผลได้สุทธิของผู้ผลิต} = 2 \times \text{พื้นที่ } c b e d$$

เมื่อพิจารณาด้านผู้บริโภคจะพบว่า ผู้บริโภคจะได้ประโยชน์จากความมีเสถียรภาพทางราคาเท่ากับพื้นที่ $P_1 a b P_e$ และในเวลาเดียวกันก็เสียประโยชน์เท่ากับพื้นที่ $P_e b f P_0$ ดังนั้นเมื่อคำนวณผลรวมแล้วจะพบว่าผู้บริโภคจะเสียประโยชน์เท่ากับพื้นที่ $(a b c - c b f d)$ หรือเท่ากับพื้นที่ $c b e d$ (เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนแล้ว พื้นที่ $a b c$ เท่ากับพื้นที่ $b e f$)

โดยสรุปแล้วหากมีการใช้เครื่องมือรักษาเสถียรภาพทางราคาจะเกิดผลทางด้านสวัสดิการต่อสังคมเท่ากับ $(2 \times \text{พื้นที่ } c b e d) - \text{พื้นที่ } c b e d = \text{พื้นที่ } c b e d$ นั่นเอง

2.

มาตรการการรับจำนำ

การประกันรายได้

และการประกันความเสี่ยงภัย

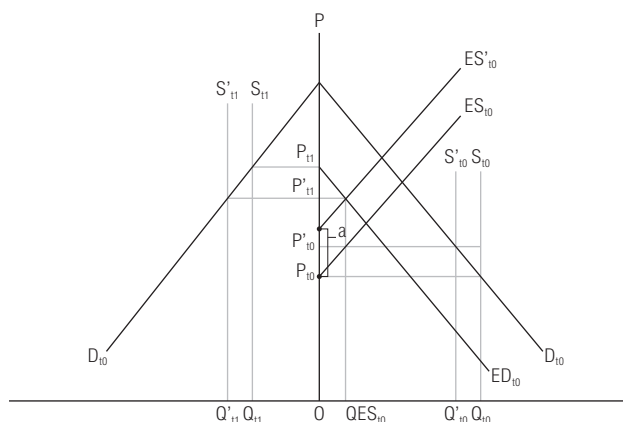
ทางการเกษตร

การรับจำนำสินค้าเกษตร การประกันรายได้ และการจัดการความเสี่ยงภัยทางการเกษตร

การรับจำนำสินค้าเกษตรมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยมิให้เกษตรกรต้องขายสินค้าเกษตรในฤดูเก็บเกี่ยวซึ่งมีราคาต่ำ สามารถนำสินค้าของตนไปจำนำแล้วรับเงินส่วนหนึ่งไปก่อน เมื่อสินค้าเกษตรมีราคาสูงขึ้นก็สามารถไถ่ถอนสินค้าเกษตรออกขายแล้วชำระหนี้คืน โดยเกษตรกรจะต้องชำระดอกเบี้ยเงินกู้ยืมไป พร้อมทั้งค่าเก็บรักษารวมทั้งจ่ายค่าประกันภัย ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้อาจเปลี่ยนแปลงได้

รูปที่ 6

ราคาดุลยภาพของสินค้าเกษตร
ใน 2 ช่วงเวลาด้วยการจำนำ



เราสามารถใช้ทฤษฎี Inter-Temporal Price มาเป็นแนวทางในการอธิบายโครงการรับจำนำสินค้าเกษตรได้ โดยทฤษฎีนี้เป็นกรอบการอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างราคาสินค้าชนิดหนึ่งที่เกิดขึ้นในระยะเวลาแตกต่างกันอันเนื่องมาจากอุปทาน กับการปรับตัวของราคาสินค้าชนิดนั้นๆ ในแต่ละระยะเวลาซึ่งเกิดจากการปรับตัวของอุปทานโดยการเก็บรักษาสินค้าไว้จากช่วงเวลาหนึ่งไปเสนอขายในอีกช่วงเวลาหนึ่งโดยมีราคาเป็นสิ่งที่สูงใจ

จากรูปที่ 6 เป็นการแสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ใน 2 ระยะเวลาคือ ระยะเวลาในฤดูเก็บเกี่ยวที่มีสินค้าเกษตรเสนอขายมากหรือมีอุปทานสูง (t_0) และระยะเวลานอกฤดูเก็บเกี่ยวที่มีสินค้าเกษตรเสนอขายน้อยหรืออุปทานต่ำ (t_1) โดย S_{t_0} คือเส้นอุปทานในฤดูเก็บเกี่ยว S_{t_1} คือเส้นอุปทานนอกฤดูเก็บเกี่ยว D_{t_0} และ D_{t_1} คือเส้นอุปสงค์สินค้าเกษตรในและนอกฤดูเก็บเกี่ยวตามลำดับ ซึ่งอุปสงค์ทั้ง 2 ช่วงเวลามีลักษณะค่อนข้างคงที่ ราคาสินค้าในฤดูเก็บเกี่ยวจึงต่ำ (P_{t_0}) ส่วนนอกฤดูเก็บเกี่ยวจะมีราคาสูง (P_{t_1}) ความแตกต่างของราคาสินค้าเกษตรใน 2 ช่วงเวลาจึงเป็นสิ่งที่สูงใจให้ชะลอการขายผลผลิตในเวลา t_0 (ในฤดูเก็บเกี่ยว) ไปขายในเวลา t_1 (นอกฤดูเก็บเกี่ยว)

อุปทานสินค้าเกษตรเพื่อการจำนำแสดงด้วยเส้น ES_{t_0} (เส้นอุปทานสินค้าเกษตรเพื่อการจำนำในฤดูเก็บเกี่ยวจะเริ่มจากระดับราคา P_{t_0} ซึ่งเป็นราคาดุลยภาพขั้นต้น และ ณ ระดับราคา P_{t_0} อุปทานสินค้าเกษตรในการจำนำจะเท่ากับ 0 และจะเพิ่มขึ้นเมื่อระดับราคาสูงขึ้น) อย่างไรก็ตาม การจำนำสินค้าเกษตรจะมีต้นทุนในการจำนำซึ่งประกอบด้วย

ค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาและดอกเบี๋ยจำนำ จึงทำให้เส้นอุปทานในเวลา t_0 ขยับจากเส้น ES_{t_0} ไปเป็น ES'_{t_0} โดยส่วนต่างจะเท่ากับต้นทุนในการจำนำ (a) ขณะเดียวกันเนื่องจากราคานอกฤดู P_{t1} สูงกว่า P_{t0} จึงทำให้เกิดอุปสงค์ในการรับจำนำสินค้าเกษตรในเวลา t_0 ขึ้น นั่นคือเส้น ED_{t_0} (เส้นอุปสงค์ในการรับจำนำสินค้าเกษตรในระยะเวลา t_0 โดยเริ่มจากระดับราคา P_{t1} ซึ่งเป็นราคาดุลยภาพขั้นต้นในระยะเวลาที่ $t1$ และ ณ ระดับราคา P_{t1} อุปสงค์ในการจำนำสินค้าเกษตรในเวลา t_0 จะเท่ากับ 0 และจะเพิ่มขึ้นเมื่อราคาต่ำลง)

ในกรณีที่ราคาสินค้าเกษตรนอกฤดูเก็บเกี่ยวสูงกว่าราคาในฤดูเก็บเกี่ยวรวมกับต้นทุนในการจำนำ ($P_{t1} > P_{t0} + a$) ราคาดุลยภาพถาวรจะเกิดขึ้น ณ ระดับราคา P'_{t1} ซึ่งเกิดจากการตัดกันของเส้นอุปสงค์และเส้นอุปทานในการจำนำสินค้าเกษตรในเวลา t_0 ทำให้เกิดการจำนำสินค้าเกษตรในเวลา t_0 จำนวน $OQES_{t_0}$ จากปริมาณจำนำ $OQES_{t_0}$ จะทำให้ราคาสินค้าเกษตรในเวลา t_0 เพิ่มขึ้นจาก P_{t0} เป็น P'_{t0} และ ณ ระดับราคา P'_{t0} จะเกิดอุปสงค์สินค้าเกษตรในเวลา t_0 เท่ากับ OQ'_{t0} นอกจากนี้สินค้าเกษตรที่จำนำไว้ในระยะเวลา t_0 จำนวน $OQES_{t_0}$ จะนำไปเสนอขายในเวลา $t1$ ทำให้เส้นอุปทานในเวลา $t1$ เพิ่มขึ้นเป็น S'_{t1} ตัดกับเส้นอุปสงค์ในเวลา $t1$ ณ ระดับราคา P'_{t1}

ดังนั้นการจำนำสินค้าเกษตรจึงมีผลทำให้ราคามีเสถียรภาพยิ่งขึ้น การแกว่งตัวของราคาสินค้าในระหว่าง 2 ช่วงเวลาจะลดลงจาก P_{t0} ถึง P_{t1} เป็น P'_{t0} ถึง P'_{t1} และทำให้เกษตรกรขายสินค้าในฤดูเก็บเกี่ยว (t_0) ได้ในราคาที่สูงขึ้น ส่วนผู้บริโภคจะซื้อสินค้านอกฤดูเก็บเกี่ยว ($t1$) ได้ในราคาที่ต่ำลง

ปัจจัยที่ส่งผลต่อจำนวนเกษตรกร เช่น ความรู้ความเข้าใจของเกษตรกร ความสะดวกและค่าใช้จ่ายที่เกษตรกรต้องเสีย ระดับราคาที่รับจำนำสูงพอที่จะเป็นแรงจูงใจหรือไม่ เมื่อพิจารณาจากราคาตลาดในขณะนั้น และการคาดคะเนเกี่ยวกับราคาสินค้าเกษตรในขณะที่ต้องการได้ถอนออกเปรียบเทียบกับตอนที่นำไปจำนำ

การที่ปริมาณรับจำนำมีมากในบางปี นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัยข้างต้นแล้ว ยังมีปัจจัยเสริมต่างๆ เช่น เกษตรกรได้รับความสะดวกไม่ต้องขนสินค้าเกษตรไปจำนำ เช่น ข้าว แต่จะเก็บไว้ที่ยุ้งฉางของตนเอง ไม่ต้องเสียค่าเก็บรักษาหรืออัตราดอกเบี๋ยในการรับฝากจำนำ ที่ต่ำก็เป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่งเช่นกัน

โดยหลักการแล้วการจำนำพืชผลจะเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยมิให้เกษตรกรที่ต้องการใช้เงินในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวต้องขายพืชผลในราคาที่ต่ำ แต่เกษตรกรก็ไม่ควรหวังว่าวิธีการรับจำนำนี้จะช่วยยกระดับราคาสินค้าเกษตรในช่วงปลายฤดู เพราะหากเป็นเช่นนั้นแล้ว ประโยชน์ที่ผู้จำนำสินค้าเกษตรจะได้รับเมื่อราคาสูงขึ้นตอนปลายฤดูจะลดลง เพราะราคาช่วงปลายฤดูจะไม่สูงขึ้นมาก

การประกันรายได้

การประกันรายได้ขั้นต่ำ เป็นระบบการจัดสวัสดิการสังคมที่รับประกันว่าประชาชนหรือครอบครัวทั้งหมดมีรายได้เพียงพอที่จะใช้ในการดำรงชีวิตอย่างมั่นคง โดยทั่วไปรัฐบาลจะตัดสินใจดำเนินการประกันรายได้ขั้นต่ำโดยพิจารณาจากตลาดแรงงานและเศรษฐกิจของประเทศในช่วงเวลานั้นๆ ซึ่งเป้าหมายหลักของการประกันรายได้ขั้นต่ำก็คือการบรรเทาความยากจน

ระบบการประกันรายได้ขั้นต่ำอาจประกอบด้วยองค์ประกอบต่างๆ ดังนี้

1. ค่าจ้างขั้นต่ำ ที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาลหรือเกิดจากการเจรจาของนายจ้างหรือองค์กรกับสหภาพแรงงาน
2. ระบบ Safety net เพื่อช่วยประชาชนหรือครอบครัวที่มีฐานะทางการเงินไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงชีพให้มีรายได้อยู่ในขั้นต่ำ โดยอาจจะอยู่ในรูปของเงินโอนหรือในบางกรณีก็อยู่ในรูปของการกู้ยืม
3. การให้การสนับสนุนเยาวชน
4. พุนการศึกษาและสินเชื่อเพื่อการศึกษา
5. เงินบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ

รายได้ขั้นพื้นฐาน

รายได้ขั้นพื้นฐานนั้นถูกกำหนดโดยเป็นอิสระจากรายได้อื่นๆ (รวมถึงเงินเดือน) ตามแนวคิดซึ่งเป็นรากฐานของเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (Ideology) และ/หรือเป้าหมาย

รายได้ขั้นพื้นฐานเป็นระบบหนึ่งของการประกันสังคม ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิต โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นประชาชนที่ร่ำรวยหรือยากจน มีงานทำหรือว่างงานก็มีสิทธิ์ที่จะได้รับรายได้ขั้นพื้นฐานนี้ นอกจากนี้ประชาชนจะยังคงมีอิสระในการบริหารรายได้ของตนเองเหมือนเดิมตามที่เห็นว่าเหมาะสม รายได้ขั้นพื้นฐานนี้มักจะถูกให้ในรูปของเงินปันผลของประชาชน (เงินโอน)

กองทุนที่จะนำมาใช้ในการประกันรายได้อาจจะมาจากแหล่งต่างๆ ดังนี้

ภาษีเงินได้, ภาษีสรรพสามิต, ภาษีจากกำไรในการลงทุน, ภาษีมรดก, ภาษีโรงเรือน, ภาษีที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ, ภาษีจากการบำบัดมลพิษ, กองทุนรวมแห่งชาติ, ภาษีศุลกากร, สลากกินแบ่งรัฐบาล และภาษีเทคโนโลยี เป็นต้น

การจัดการความเสี่ยงภัยทางการเกษตร (Agricultural Risk Management)

ปัญหาทั่วไปของภาคเกษตรกรรมในประเทศต่างๆ มีความคล้ายคลึงกัน คือ ผลผลิตและรายได้ของเกษตรกรมีความไม่แน่นอน เนื่องจากการเกษตรต้องพึ่งพิงปัจจัยทางธรรมชาติอย่างมาก โดยเฉพาะภูมิอากาศที่มีความแปรปรวนสูง และไม่สามารถควบคุมได้ ทำให้การเพาะปลูกมีความเสี่ยงสูงมาก ภัยที่เกษตรกรต้องเผชิญอาจแบ่งเป็นประเภทได้ดังนี้

- ภัยธรรมชาติ (Natural Risks) เช่น ภัยแล้ง น้ำท่วม พายุ ลูกเห็บ โรคพืช แมลง และสัตว์ต่างๆ ฯลฯ ซึ่งจะส่งผลเสียหายต่อผลผลิตทางการเกษตรโดยตรงทั้งด้านปริมาณ และคุณภาพของสินค้าเกษตรในระหว่างฤดูการเพาะปลูก ซึ่งนับเป็นภัยหลักที่เกษตรกรไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และทำให้เกิดความเสียหายอย่างมากต่อเกษตรกร

- ภัยทางสังคม (Social Risks) เช่น การว่างเฟลิง ขโมย การนัดหยุดงาน การเปลี่ยนโครงสร้างทางสังคม เช่น คนอพยพจากชนบทภาคเกษตรกรรมเข้ามาทำงานในเมือง การขาดแคลนแรงงานภาคเกษตร การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี มีการนำวิทยาการใหม่ๆ มาใช้ในภาคการเกษตรมากขึ้น

- ภัยทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Risks) เช่น การเปลี่ยนแปลงของราคาของสินค้าการเกษตรจากตลาดภายในและภายนอกประเทศ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ และต้นทุนปัจจัยการผลิต ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยดังกล่าว อาจทำให้ลดลงได้ในระดับหนึ่ง หากมีการจัดการความเสี่ยง (Risk Management) ซึ่งจำแนกได้เป็น 4 วิธีคือ

(1) การหลีกเลี่ยงภัย (Risk Avoidance) เช่น การที่เกษตรกรหลีกเลี่ยงการเพาะปลูกพืชในพื้นที่ที่มีความแปรปรวนของภูมิอากาศสูง หรือปลูกพืชชนิดอื่นที่ทนต่อสภาพภูมิอากาศได้ดีกว่าทดแทน

(2) การป้องกันภัย (Risk Prevention) เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อป้องกันน้ำท่วมระบบชลประทาน

(3) การรับความเสี่ยงภัยไว้เอง (Risk Assumption) เช่น เกษตรกรที่ร่ำรวยสามารถสะสมเงินสำรองจากปีที่มีผลผลิตดี เพื่อนำมาชดเชยในปีที่มีผลผลิตเสียหาย (Spread Risk Over Time) เกษตรกรอาจกระจายความเสี่ยงโดยการเพาะปลูกในพื้นที่ต่างๆ หรือเพาะปลูกพืชหลายๆ ชนิดในพื้นที่เดียวกัน

(4) การโอนความเสี่ยงภัย (Risk Transfer) เช่น การประกันภัย จากหลักการที่ว่าแต่ละบุคคลลดความเสี่ยงโดยการโอนความเสี่ยงมายังสังคมหรือกลุ่มคนในสังคม กล่าวคือคนที่ต้องเผชิญความเสี่ยงเหมือนกันมารวมกลุ่มกัน เนื่องจากแต่ละคนไม่สามารถรับภาระความเสียหายทางการเงินจากความเสี่ยงนั้นโดยลำพังได้ จึงให้กลุ่มคนทั้งหมดช่วยรับภาระจากความเสี่ยงนี้ร่วมกัน (Pooling of Risk) เกษตรกรจำนวนมากจ่ายเงินค่าเบี้ยประกันภัยคนละเล็กคนละน้อยสมทบเข้าเงินกองทุน (Common Fund) เพื่อเตรียมไว้จ่ายให้กับเกษตรกรที่โชคร้ายประสบภัยพิบัติทางการเงินอย่างรุนแรง ซึ่งมีจำนวนน้อยเพียงไม่กี่รายเนื่องจากความน่าจะเป็นของการเกิดภัยน้อยมาก

ด้วยเหตุข้างต้น ยุทธศาสตร์ในการจัดการความเสี่ยง อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ด้านใหญ่ๆ คือ ด้านการผลิต ด้านการตลาด และด้านการเงิน ยุทธศาสตร์ด้านการผลิตในการจัดการความเสี่ยง มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อคุ้มครองปริมาณผลผลิต (Yield Risk) ให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ โดยวิธีการเกษตรแบบผสมผสาน (Farm Type Diversification) ซึ่งเป็นการเพาะปลูกพืชหลายๆ ชนิดร่วมกันและหมุนเวียนกันไป เพื่อป้องกันมิให้ดินเสียหายและมีศัตรูพืชได้ง่าย การกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับพืชแต่ละชนิด (Zoning) การคัดเลือกพืชที่เหมาะสม การจัดการการเพาะปลูกสมัยใหม่โดยมีการใช้เทคโนโลยีเข้ามาเสริม เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ด้านการตลาดในการจัดการความเสี่ยง มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อคุ้มครองราคาพืชผลมิให้ตกต่ำเกินไปและให้มีเสถียรภาพ โดยการจัดตั้งตลาดซื้อขายล่วงหน้า (Future or Forward Market) เพื่อลดความเสี่ยงเกี่ยวกับความผันผวนในราคาพืชผล ทำให้ราคาพืชผลมีเสถียรภาพมากขึ้น (Price Stabilization) การจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายพืชผลเพื่อป้องกันการผูกขาดในตลาดท้องถิ่น ทำให้เกิดราคาอ้างอิงที่เป็นธรรมสำหรับพืชผล การรับจำนำพืชผลเพื่อมิให้อุปทานของพืชผลมากกว่าอุปสงค์ ซึ่งจะป้องกันมิให้ราคาพืชผลตกต่ำจนเกินไป การกำหนดราคาขั้นต่ำของพืชผลก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งซึ่งป้องกันมิให้ราคาพืชผลตกต่ำจนเกินไป เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ด้านการเงินในการจัดการความเสี่ยง มีวัตถุประสงค์หลักคุ้มครองการลงทุนของเกษตรกร โดยการประกันภัยพืชผล เพื่อให้เกษตรกรได้รับเงินชดเชยการลงทุนเมื่อ

ประสพภัยพิบัติ การส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เสริมจากการจ้างงานนอกภาคเกษตรกรรม เป็นต้น การประกันภัยพืชผลที่ใช้หลักวิชาการประกันภัย โดยการ pooling of risks เป็นการจัดการความเสี่ยงที่ดี และเป็นวิธีการที่ยอมรับกันโดยทั่วไป จึงสามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้ความคุ้มครอง ปริมาณผลผลิต (yield risk) ราคาผลผลิต (price risk) และต้นทุนการผลิต (investment risk) ในภาคเกษตรกรรม ดังแสดงไว้ในภาพที่ การประกันภัยพืชผลจะลดความเสี่ยงภัยที่เกิดขึ้นได้ในระดับหนึ่ง ป้องกันมิให้ภาระหนี้สินเพิ่มขึ้นจนยากที่รายได้ใหม่จะชดเชยหนี้สินได้ อย่างไรก็ตาม การประกันภัยพืชผลควรกระทำเป็นขั้นตอน โดยเริ่มจากการประกันภัยพืชผลที่ให้ความคุ้มครองต้นทุนการผลิต แล้วจึงขยายความคุ้มครองไปยังด้านปริมาณผลผลิตและราคาต่อไป ดังที่ได้กระทำกันในประเทศต่างๆ

3.

บทสรุปจากแนวทฤษฎี

สู่การนำไปปฏิบัติ

การศึกษาผลกระทบของนโยบายการแทรกแซงราคาประเภทต่างๆที่มีต่อกลุ่มเกษตรกรที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง ข้อดีข้อเสีย ปัญหาอุปสรรคกับการดำเนินนโยบายในเชิงประจักษ์จากทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้น มีผลการศึกษาที่แตกต่างกันไป ซึ่งโดยสรุปกล่าวได้ว่าโครงการประกันรายได้มีปริมาณผลผลิตเป้าหมายมากกว่าโครงการจำหน่ายสินค้าเกษตร นอกจากนี้โครงการประกันรายได้เกษตรกรมีการระบุจำนวนผู้เข้าร่วมโครงการโดยกำหนดให้ครัวเรือนละ 1 ราย ในขณะที่เกษตรกรที่อยู่ภายใต้โครงการจำหน่ายไม่ได้ระบุจำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมในแต่ละครัวเรือน และมีการทำประชาคมเพื่อรับรองสิทธิในขณะที่โครงการรับจำนำไม่มี ดังนั้นเห็นได้ว่าโครงการประกันรายได้มีการรับรองสิทธิโดยให้ประชาคมมีส่วนร่วมและมีการสุ่มตรวจสอบเนื้อที่เพาะปลูกอีกด้วย นอกจากนี้เกษตรกรในโครงการประกันรายได้ไม่มีการเคลื่อนย้ายสินค้าจากฟาร์ม รวมทั้งไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการไถ่ถอน ไม่ต้องหาแหล่งจัดเก็บสินค้าทำให้ลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือทำให้เกิดการลดต้นทุนการทำธุรกรรม (transaction cost) ลง เมื่อเทียบกับโครงการรับจำนำ อีกทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายใต้โครงการประกันรายได้น้อยกว่าโครงการรับจำนำ ดังนั้นการดำเนินงานของโครงการประกันรายได้ทำได้รวดเร็ว ผลิตผลหรือรั่วไหลได้น้อยกว่าเมื่อเทียบกับโครงการรับจำนำทำให้เกิดการสูญเสียแก่รัฐและสังคมโดยรวมน้อยกว่า

ในส่วนของคุณภาพข้อดี ข้อเสีย ปัญหาอุปสรรค จากการดำเนินนโยบายของรัฐ จากข้อมูลการสำรวจภาคสนามและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้ผลที่สอดคล้องกันโดยพบว่าโครงการประกันรายได้ มีจำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมมากกว่าและทั่วถึงกว่าโครงการรับจำนำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มที่มีพื้นที่ถือครองขนาดเล็ก แต่อาจจะเป็นผลเสียกับผู้ถือครองขนาดใหญ่ที่ไม่สามารถนำผลผลิตทั้งหมดเข้าร่วมโครงการประกันได้ แต่อย่างไรก็ตามจำนวนเกษตรกรรายใหญ่มีจำนวนที่น้อยเมื่อเทียบกับรายย่อย ดังนั้นโครงการประกันรายได้ก่อให้เกิดความเสมอภาคกว่าโครงการรับจำนำ แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากมีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการเป็นจำนวนมากอาจทำให้เกิดความผิดพลาดในเรื่องรายละเอียดเกี่ยวกับเอกสารที่ประกอบการจดทะเบียนและการใช้สิทธิอันมีผลทำให้เกิดความล่าช้า ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าว และเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจจำเป็นต้องชี้แจงให้กับเกษตรกรทราบถึงเอกสารที่ใช้ประกอบการ

ขึ้นทะเบียนและรายละเอียดที่เกี่ยวข้องที่มักจะเกิดความผิดพลาดบ่อยเพื่อลดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการ

จากการที่โครงการประกันรายได้มีการทำประชาคมในการขึ้นทะเบียนเกษตรกรและรับรองสิทธิเนื้อที่เพาะปลูกทำให้ลดปัญหาการสวมสิทธิ์จากผลผลิตของประเทศเพื่อนบ้านและการสุ่มตรวจพื้นที่โดยเจ้าหน้าที่ภายใต้โครงการประกันรายได้ ช่วยลดปัญหาการแจ้งเนื้อที่เพาะปลูกเกินจริง และปัญหาการสวมสิทธิ์ แต่อย่างไรก็ตามอาจมีโอกาสดำเนินการทุจริตในขั้นตอนการขึ้นทะเบียนและการทำประชาคมถ้าเจ้าของที่ดินกับผู้เช่ามีการตกลงร่วมกันในการแบ่งปันผลประโยชน์ ดังนั้นรัฐควรที่จะหามาตรการในการรองรับประเด็นปัญหาดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามโครงการประกันรายได้มีผู้เกี่ยวข้องและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องน้อยมีผลทำให้ลดปัญหาการทุจริตได้

เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้เข้ามาแทรกแซงตลาดในโครงการประกันรายได้ ดังนั้นราคาของสินค้าที่จำหน่ายเป็นไปตามกลไกตลาดขึ้นกับปริมาณอุปสงค์และอุปทานที่เกิดจากตลาดจริง ทำให้ไม่มีการบิดเบือนตลาด นอกจากนี้โครงการประกันรายได้ลดภาระค่าใช้จ่ายรัฐในเรื่องการจัดการคลังสินค้าและการระบายผลผลิต นอกจากนี้การที่เกษตรกรเป็นผู้ที่กำหนดวันใช้สิทธิ์ด้วยตัวเองดังนั้นส่วนที่ได้รับจากการชดเชยขึ้นอยู่กับราคาตลาดที่เกษตรกรเองจึงไม่ก่อให้เกิดปัญหาระหว่างเกษตรกรและเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้นโครงการนี้ก่อให้เกิดการเรียนรู้ของเกษตรกรในเรื่องการหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับราคา และเพื่อให้การเรียนรู้ข้อมูลเกิดผลต่อเนื่องไปถึงการผลิต ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ธกส. หรือเกษตรกรตำบลและเกษตรกรอำเภอควรให้ข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและราคาของสินค้านั้นๆ รวมทั้งบทวิเคราะห์สั้นๆ เพื่อให้เกษตรกรมีการวางแผนการผลิตได้ในอนาคตและรัฐจะไม่ต้องมีการใช้นโยบายดังกล่าวในอนาคต

โดยสรุปแม้การใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เป็นแนวทางในการจัดการกับปัญหาราคาจะสามารถประเมินความมีประสิทธิภาพของการใช้นโยบายการแทรกแซงได้ในเบื้องต้น แต่ในกระบวนการบริหารจัดการยังมีปัญหาและอุปสรรคในการกำกับการใช้นโยบายอยู่ ด้วยเหตุนี้การถกเถียงในเชิงวิชาการถึงความเหมาะสมยังดำเนินต่อไป แต่อย่างน้อยที่สุดการมีหลักการทางวิชาการก็ช่วยลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจได้ในระดับหนึ่ง

เอกสารอ้างอิง

- จารึก สิงห์ปรีชา และคณะ. (2553). การวิจัยเพื่อพัฒนาโครงการประกันรายได้ของเกษตรกร: รายงาน. เสนอต่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์. คณะเศรษฐศาสตร์: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- จารึก สิงห์ปรีชา และคณะ. (2553). โครงการจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร: รายงาน. เสนอต่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์. คณะเศรษฐศาสตร์และคณะบริหารธุรกิจ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- Norton, Roger D. (2004). **Agricultural development policy: concept and experiences**. Hoboken, N: John Wiley & Sons.
- Norwood, F. Bailey, & Jayson L. (2008). **Agricultural marketing and price analysis**. Upper Saddle River, N.J.: Pearson/Prentice Hall.
- Schmitz, Andrew, Moss, C. M., & Furtan, H.W. (2010). **Agricultural policy, agribusiness, and rent-seeking behavior**. 2nded. Toronto; Buffalo: University of Toronto Press.