

การรับจำนำและการประกันราคาผลผลิตทางการเกษตร Mortgage and Guarantee of Agricultural Production Price

สุภาภรณ์ พวงชมพู¹

บทคัดย่อ

การแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรของรัฐบาลทั้งการรับจำนำและการประกันราคามีลักษณะที่เหมือนกันที่เป็นการพยุงราคา หรือประกันราคาขั้นต่ำให้แก่เกษตรกร เพื่อช่วยเพิ่มให้มีรายได้เพิ่มขึ้น ระบบการจำนำสินค้าเกษตรแบบเดิมก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น ค่าใช้จ่ายบริหารการจัดการ และการขาดทุนจากการขายผลผลิต แต่การประกันราคาขั้นต่ำสินค้าเกษตรจะมุ่งเน้นให้ประโยชน์แก่เกษตรกรโดยตรง และรัฐบาลก็จะสามารถทราบภาวะของการประกันจากการจ่ายเงินตรงแก่เกษตรกรเมื่อสิ้นสุดฤดูการผลิต เงินค่าชดเชยที่จ่ายให้แก่ชาวนาโดยตรงก็就不用มีการวิ่งไต่ไปยังโรงสี พ่อค้าคนกลาง หรือผู้ส่งออก เหมือนอย่างที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ชาวนาทุกคนจะได้รับการคุ้มครองจากมาตรการประกันรวมทั้งชาวนาที่ไม่เคยมีผลผลิตข้าวเหลือขายในตลาด อย่างไรก็ตาม ถ้าหากรัฐบาลไม่มีการตรวจสอบควบคุมที่ดีก็จะให้ผลที่ไม่แตกต่างกับการรับจำนำเช่นกัน

คำสำคัญ: การรับจำนำ การประกันราคา

¹ อาจารย์ประจำภาควิชาเศรษฐศาสตร์การเกษตร คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
อ.เมือง จ.ขอนแก่น 40002. โทร. 043-364638

Department of Agricultural Economics, Faculty of Agriculture, Khon Kaen University,
Khon Kaen, 40002 Thailand, Tel. 043-364638

* Corresponding Author: Email : psuppap@kku.ac.th

Abstract

Price intervention of agricultural products for government; both mortgage and prices insurance, is the same characteristics as price support or a minimum price guarantee for farmers to help increase the increasing revenue. The original pledge of agricultural products causes many problems such as administration and management costs and the loss from the sale of product. Yet, the minimum price guarantee of agricultural products will focus on the direct benefits to farmers and the government will be able to know the insurance burden from a direct payment to farmers at the end of production season. Compensation paid to farmers directly will not be released to mills, trader or exporter. In addition, Farmers all will be protected by guaranteed measures including farmers that have no rice production remaining in the market; however, if the government does not monitor good control, the result was not significantly different from the mortgage as well.

Keywords: Mortgage, Price Guarantee

บทนำ

การแทรกแซงกลไกราคาของรัฐบาลโดยการออกกฎหมายบังคับการใช้มาตรการภาษี มาตรการทางการเงิน หรือมาตรการอื่นๆ จะทำให้ราคาสินค้ามีราคาสูงหรือต่ำกว่าราคาตลาด การแทรกแซงของภาครัฐโดยการรับจำนำสินค้าเกษตรและการประกันราคาสินค้าเกษตรหรือการอุดหนุนผู้ผลิตสินค้าเกษตรเป็นความพยายามของรัฐบาลที่จะช่วยเหลือเกษตรกรให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเพราะราคาประกันหรือราคาจำนำมักจะสูงกว่าราคาตลาดซึ่งใช้หลักการการพยุงราคาหรือประกันราคาขั้นต่ำ

มาตรการรับจำนำผลิตผลที่รัฐบาลนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาราคาผลิตผลตกต่ำ โดยกำหนดราคาจำนำสูงกว่าราคาตลาดมากจะส่งผลให้กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้เป็นปกติแล้ว ยังต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่าย

จำนวนมาก ทั้งค่าแปรสภาพ ค่าเก็บรักษา และจำนวนข้าวของชาวนามีมากเกินไป ทำให้ความสามารถของรัฐบาลที่จะรับซื้อจะทำได้ไม่หมด รวมถึงขั้นตอนในการทำงานของรัฐบาลก็ยุ่งยากซับซ้อนติดกับพ่อค้าซึ่งสะดวกและรวดเร็ว จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้นโยบายไม่ประสบความสำเร็จ และการที่รัฐบาลตั้งราคาข้าวที่รับจำนำไว้สูงทำให้ราคาข้าวตลาดในประเทศสูงกว่าราคาในประเทศคู่แข่งของไทย จึงทำให้ไม่สามารส่งข้าวออกไปได้จำนวนมากเมื่อเทียบกับปีที่ตั้งราคาจำนำไว้ไม่สูงจนเกินไป ดังนั้นข้าวที่ส่งออกไปไม่ได้ก็กลายเป็นสต็อกของรัฐบาลที่มักจะเก็บไว้นานเกินควร จนทำให้คุณภาพข้าวเสื่อมลง และเป็นการเพิ่มต้นทุนให้แก่รัฐบาลอีกทอดหนึ่ง นอกจากนี้จากการศึกษา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2551) กล่าวว่าเกษตรกรร้อยละ 40 ได้รับผลประโยชน์โครงการรับจำนำ แต่เกษตรกรรายจนได้รับผลประโยชน์เพียงเล็กน้อย ในขณะที่โครงการดังกล่าวให้ประโยชน์พ่อค้าส่งออกข้าวถึง 24% และมีการรายงานการบิดเบือนราคาที่เกิดขึ้นส่งผลให้การผลิตข้าวไทยมีคุณภาพต่ำตลอดห้าปีที่ผ่านมา ทั้งๆที่เกษตรกรที่ใช้พันธุ์ข้าวที่มีการเติบโตเร็วที่จะทำให้ผลตอบแทนที่สูงขึ้นในการขายข้าวต่อโครงการดังกล่าว

ดังนั้นในปัจจุบันรัฐบาลมีแนวนโยบายที่จะยกเลิกวิธีการดังกล่าว โดยหันมาใช้วิธีการประกันรายได้แทนเนื่องจากนโยบายรับจำนำต้องใช้งบประมาณสูงและมีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการดังที่กล่าวข้างต้น โดยรัฐบาลได้จัดทำโครงการ “ประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวนาปี ปีการผลิต 2552/53” โดยมีจุดประสงค์หลักคือ ต้องการให้เกษตรกรได้รับผลประโยชน์จากการแทรกแซงตลาดของรัฐบาลอย่างแท้จริง และลดภาระของรัฐบาลในการบริหารจัดการสต็อกพืชผล รวมถึงลดภาระขาดทุนของรัฐบาลเมื่อมีการระบายสต็อกสินค้า และปล่อยให้การซื้อขายผลผลิตอิงกับราคาตลาดมากขึ้น โดยราคาประกันสินค้าเกษตรจะขึ้นอยู่กับต้นทุนการผลิต รวมถึงค่าขนส่งจากฟาร์มไปยังโรงสี กับอัตราส่วนเหลือมกำไรของ 20-25 เปอร์เซ็นต์ โครงการประกันราคาสินค้าเกษตรนี้ยังถูกออกแบบมาเพื่อประโยชน์ของเกษตรกรโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรขนาดเล็ก โดยจะจ่ายค่าความแตกต่างระหว่างราคาประกันและราคาในตลาด และโครงการนี้จะช่วยให้เกษตรกรในการจัดการความเสี่ยงของความผันผวนของราคาโดยเฉพาะในช่วงเริ่มต้นของการเก็บเกี่ยว

1. การรับจำนำข้าว

การดำเนินการนโยบายพยุงราคาสินค้าเกษตรกรรมของรัฐบาลเริ่มมีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2498 โดยรัฐบาลได้จัดตั้งองค์การคลังสินค้า (อคส.) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับซื้อและรวบรวมข้าวเปลือกเพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือก หลังจากนั้นได้มีการเพิ่มและลดบทบาทการพยุงตามภาวะราคาสินค้าเกษตร และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา โครงการรับจำนำข้าวได้กำเนิดขึ้น โดยรัฐบาลมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) รับจำนำข้าวเปลือกจากชาวนาโดยคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำและจากนั้นตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมา โครงการรับจำนำข้าวเปลือกได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบ จากการรับจำนำข้าวเปลือกไปสู่การแทรกแซงกลไกตลาดข้าวเปลือกในรูปของโครงการการประกันราคาขั้นต่ำ โดยรัฐเพิ่มราคาเป้าหมายของการรับจำนำที่สูงกว่าระดับราคาตลาดไปพร้อมกับเพิ่มปริมาณเป้าหมายของการรับจำนำ รูปแบบของโครงสร้างการรับจำนำนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน ส่วนแรกคือ สิทธิในการขายที่ราคารับจำนำภายในช่วงที่เปิดให้รับจำนำ และส่วนที่สองคือ สิทธิในการไถ่ถอนคืน (สิทธิในการซื้อคืน) ที่ราคารับจำนำภายในระยะเวลาใช้สิทธิ การรับจำนำมีวิธีการดำเนินงานที่สำคัญดังนี้ เกษตรกรนำสินค้ามาจำนำไว้กับรัฐบาลในช่วงฤดูการเก็บเกี่ยวที่มีผลผลิตออกสู่ตลาดพร้อมๆ กันเป็นจำนวนมาก จนเมื่อสินค้าเกษตรในตลาดมีราคาสูงขึ้นก็ค่อยนำเงินมาไถ่ถอนเพื่อนำไปขาย พร้อมจ่ายดอกเบี้ยให้รัฐบาล ซึ่งคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร แต่หากไม่มาไถ่ถอนในเวลาที่กำหนดสินค้าเกษตรที่นำมาจำนำก็จะตกเป็นของรัฐบาลซึ่งจะถูกนำออกมาจำหน่ายต่อไป (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์, 2552)

การรับจำนำโดยเฉพาะในปี 2545/46 ราคาข้าวเปลือกหอมมะลิในตลาดอยู่ที่ 6,340 บาทต่อตัน รัฐบาลมีการปรับราคารับจำนำเพิ่มขึ้นสูงถึง 10,000 บาทต่อตัน ในปี 2547/48 และปริมาณรับจำนำเพิ่มขึ้น จากปริมาณ 3.54 ล้านตัน ในปี 2548/49 เป็น 5.29 ล้านตัน ในปี 2545/46 ส่งผลทำให้เกษตรกรหันมาเข้าร่วมโครงการเป็นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตาม มติชนรายวัน (2549) รายงานว่าการกำหนดราคารับจำนำที่สูงกว่าราคาตลาดถึง 20-30% ในช่วงปี 2547-2549 ส่งผลให้ราคาข้าวในประเทศสูงขึ้นหลังฤดูกาลรับจำนำ ทำให้รัฐบาลเสียหาย

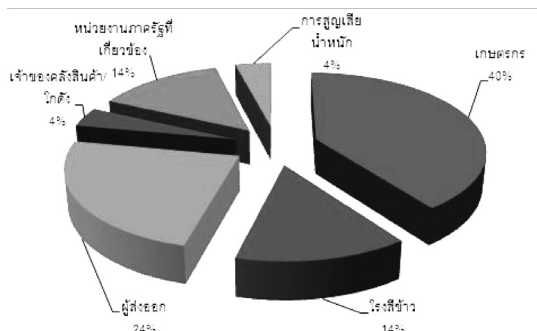
ขาดทุนจากโครงการรับจำนำเป็นมูลค่าถึง 18,000 ล้านบาท โดยแยกเป็นการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี 2547/48 ที่มีปริมาณรับจำนำ 5,295,237 ตัน มีการขาดทุน 9,574 ล้านบาท บวกกับการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรังปี 2548 มีปริมาณรับจำนำ 797,778 ตัน และขาดทุน 904.2 ล้านบาท ทำให้ฤดูกาลผลิต 2547/48 มีปริมาณรับจำนำรวม 6,093,015 ตัน และมียอดรวมขาดทุน 10,478.2 ล้านบาท ส่วนปี 2548/49 มีปริมาณข้าวที่รับจำนำ 7,465,558 ตัน และเกิดผลขาดทุน 7,805.1 ล้านบาท ส่งผลให้รัฐมีสต็อกเพิ่มขึ้นทุกปี คือจาก 2546/47 ที่มีข้าวสารค้างสต็อก 944,000 ตัน เพิ่มขึ้นเป็น 3,235,778 ตัน ในปี 2547/48 และเพิ่มเป็น 3,715,172 ตันข้าวสาร ในปี 2548/49 ข้าวจำนวนดังกล่าวต้องใช้เวลาระบายถึง 6-12 เดือน นอกจากนี้ผลจากการตั้งราคารับจำนำที่สูง กลับไม่ได้เป็นผลดีต่อราคาตลาดหลังรับจำนำเลย โดยในปี 2545/46 ราคาตลาดก่อนนับจำนำ (พฤศจิกายน) อยู่ที่ตันละ 6,340 บาท ข้าวเปลือกเจ้า 4,688 บาท แต่หลังจากรับจำนำ (มีนาคม-เมษายน) ราคาตลาดข้าวเปลือกหอมมะลิเป็น 7,560 บาท และข้าวเปลือกเจ้า 4,700 บาท เมื่อเทียบปี 2548/49 ราคาตลาดก่อนรับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิ 7,683 บาท/ตัน ข้าวเปลือกเจ้า 6,800 บาท/ตัน แต่ราคาตลาดหลังจำนำนาปี (มีนาคม-เมษายน) ราคาข้าวเปลือกหอมมะลิอยู่ที่ 8,151 ตัน/ตัน ข้าวเปลือกเจ้าเหลือ 6,788 บาท ฉะนั้นชาวนาจึงปล่อยให้ข้าวหลุดจำนำโดยไม่มีการไถ่ถอน (ตารางที่ 1) การดำเนินมาตรการจำนำข้าวที่ผ่านมามีต้องเผชิญกับหลากหลายปัญหา เช่น พ่อค้า/โรงสีก็มีการลักลอบนำเข้าข้าวเพื่อมาสวมสิทธิ์ในโครงการรับจำนำ ปัญหาด้านความโปร่งใสทุกขั้นตอนตั้งแต่จดทะเบียนชาวนาถึงระบายข้าวต้นทุนสูงในการบริหารจัดการโครงการรับจำนำ สินค้าประกอบไปด้วย ค่าเก็บรักษาสินค้า ค่าบริหารจัดการจากกระบวนการรับจำนำในเขตพื้นที่ต่างๆ รวมถึงส่วนต่างของราคาจำนำ และราคาประมูลเพื่อระบายสินค้า รวมถึงค่าสีข้าวมากกว่าราคาปกติทั่วไป ซึ่งตลอดหลายปีที่ผ่านมารัฐบาลต้องสำรองงบประมาณไว้เป็นจำนวนมากเพื่อชดเชยผลขาดทุนที่เกิดขึ้น ดังนั้นโครงการรับจำนำข้าวเปลือกที่ผ่านมารัฐบาลต้องสูญเสียงบประมาณที่ไม่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรเลย ไม่น้อยกว่า 4,000-5,000 ล้านบาท

ตารางที่ 1 การรับจำนำข้าวและราคารับจำนำในฤดูกาลผลิต 2545-2548

	ฤดูกาลผลิต			
	2545/46	2546/47	2547/48	2548/49
ราคารับจำนำ				
ข้าวเปลือกหอมมะลิ (บาท/ตัน)	6,500-6,800	6,700-7,000	9,700-10,000	9,700-10,000
ข้าวเปลือกเจ้า (บาท/ตัน)	4,760-5,330	4,760-5,330	6,200-6,600	6,700-7,100
ราคาตลาดก่อนรับจำนำ (พฤศจิกายน)				
ข้าวเปลือกหอมมะลิ (บาท/ตัน)	6,340	7,980	7,738	7,683
ข้าวเปลือกเจ้า (บาท/ตัน)	4,688	4,434	5,932	6,800
จำนวนครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการ	497,906	177,137	546,503	770,721
ปริมาณรับจำนำ				
นาปี (ตันข้าวเปลือก)	3,542,429	2,383,141	5,295,237	5,291,831
นาปรัง (ตันข้าวเปลือก)	2,040,265	118,392	797,778	2,173,727
มูลค่า(พันล้านบาท)	28,842,690	12,440,180	44,151,600	59,828,720
สต็อกคงเหลือ (ตันข้าวสาร)	1,437,172	944,000	3,235,778	3,715,172
(เทียบเป็นตันข้าวเปลือก)	(2,613,040)	(1,716,364)	(5,883,233)	(6,754,888)

ที่มา: หนังสือพิมพ์มติชน, 2549

อย่างไรก็ตาม แม้ว่านโยบายการรับจำนำจะเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรในเรื่องของรายได้ในบางส่วน แต่มีชาวนาที่ได้ประโยชน์เพียง 40% ส่วนอีก 60% ที่เหลือกลายเป็นประโยชน์ของพ่อค้าและส่วนอื่นๆที่เกี่ยวข้อง (รูปที่ 1) และการรับจำนำดังกล่าวยังทำให้เกษตรกรเกิดค่านิยมในการเพาะปลูกเพื่อขายให้แก่โครงการรับจำนำแต่เพียงอย่างเดียว และผลผลิตข้าวไทยมีคุณภาพต่ำลง เพราะการปลูกข้าวที่เร่งความเร็วยุบมากและอายุสั้น



รูปที่ 1 การประมาณการผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการรับจำนำข้าวปีการผลิต 2551

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

นอกจากนี้โดยเฉพาะในปัจจุบันประเทศไทยมีการค้าระหว่างต่างประเทศมากขึ้นส่งผลให้ระบบการค้าเสรีมีความสำคัญมากขึ้น ทำให้ระบบการรับจำนำสินค้าเกษตรไม่เป็นที่ยอมรับจากต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศที่เป็นคู่ค้าของประเทศไทยเพราะการกำหนดราคารับจำนำ (Mortgage Price) ที่สูงกว่าราคาตลาดถือเป็นการอุดหนุนเกษตรกรทำให้เกิดการขยายการผลิตสินค้าโดยไม่ต้องคำนึงถึงราคาสินค้าที่ขายได้ ดังนั้นการช่วยเหลือเกษตรกรโดยการเน้นการรับจำนำจะทำให้เกษตรกรมีกำไรจากการเพาะปลูกเพิ่มขึ้น แต่ราคาที่สูงขึ้นก็จะกลายเป็นต้นทุนที่สูงกว่าปกติของผู้ประกอบการรายอื่น เช่น ผู้ส่งออกหรือภาคอุตสาหกรรมเกษตรส่งผลทำให้ผลประโยชน์โดยรวมของระบบเศรษฐกิจอาจไม่คุ้มค่างบประมาณที่จ่ายไป

ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ปรับใช้ระบบประกันราคาสินค้ามาใช้แทนระบบการรับจำนำ ในการแทรกแซงราคาข้าวในฤดูการผลิตปี 2552/53 ตามหลักการที่คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) เห็นชอบเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2552 ซึ่งโครงการประกันราคาจะเป็นระบบที่ทำให้เกษตรกรไม่ขาดทุนและเป็น การประกันรายได้ขั้นต่ำแก่เกษตรกร มาตรการใหม่ในการแทรกแซงราคาข้าว ด้วยการประกันราคาขั้นต่ำให้กับเกษตรกรจึงเป็นทางเลือกที่คาดว่าจะทำให้เกิด

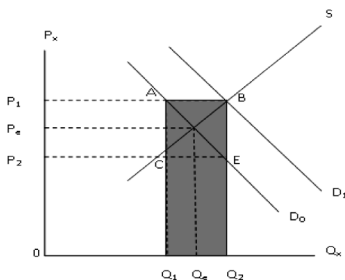
ความมั่นคงแก่รายได้เกษตรกรและจะลดปัญหาการบริหารที่ไม่โปร่งใสทั้งหลายของการรับจำนำและค่าใช้จ่ายในการสีข้าวและเก็บรักษาข้าวที่เกินจริง

2. การรับจำนำและการประกันราคา

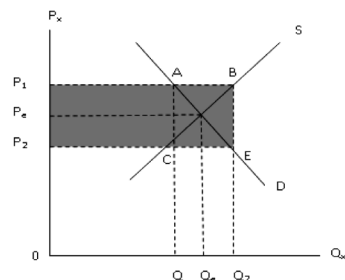
การแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรของรัฐบาลทั้งการรับจำนำและการประกันราคามีลักษณะที่เหมือนกันโดยเป็นการพยุงราคา หรือประกันราคาขั้นต่ำให้แก่เกษตรกร เพื่อช่วยเพิ่มให้มีรายได้เพิ่มขึ้น กล่าวคือมีการกำหนดราคาขั้นต่ำไว้โดยราคาที่กำหนดไว้นั้นสูงกว่าราคาตลาด แต่สิ่งที่ต่างกันอยู่ตรงที่การดำเนินการ นั่นคือ โครงการรับจำนำจะใช้การจำนำสินค้าไว้กับรัฐบาลและไถ่ถอนคืนไปเมื่อถึงเวลาการไถ่ถอน ในส่วนที่ไม่ได้ไถ่ถอนก็ถือว่ารัฐบาลรับซื้อสินค้าตามราคาที่กำหนดไว้ไปโดยปริยายดังรูปที่ 2 ซึ่งส่วนพื้นที่ AB คืออุปทานส่วนเกินที่รัฐบาลต้องแบกรับภาระจ่ายให้เกษตรกร

สำหรับการประกันรายได้สินค้านั้นใช้แนวทางการประกันราคาขั้นต่ำ รัฐบาลไม่ต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับสินค้าเพียงแต่จ่ายเงินชดเชยในส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาตลาดเท่านั้น การประกันราคาสินค้าขั้นต่ำ (Price Support) รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนให้กับเกษตรกรและรัฐบาลจะปล่อยให้มีการซื้อขายตามกลไกตลาดตามปกติ แต่ถ้าหากว่าราคาตลาดต่ำกว่าราคาขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนด รัฐบาลจะจ่ายเงินชดเชยให้กับเกษตรกรเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาตลาดดังรูปที่ 3 โดยส่วนพื้นที่ AB เป็นอุปทานส่วนเกินซึ่งรัฐบาลแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการประกันราคา การประกันราคาในลักษณะนี้อาจจะช่วยให้รัฐบาลใช้งบประมาณในการช่วยเหลือเกษตรกรลดลง และไม่ต้องมีภาระในเรื่องการเก็บสต็อก และการระบายสินค้าเกษตร ส่วนขั้นตอนวิธีการดำเนินงานการประกันรายได้ คือ เกษตรกรต้องมาขึ้นทะเบียนโดยกรมส่งเสริมการเกษตร การจัดทำประชาคมเพื่อรับรองการผลิตของเกษตรกร โดยเฉพาะคณะกรรมการระดับตำบล ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการเกษตรและสหกรณ์ และทำสัญญาประกันราคาขั้นต่ำในช่วงฤดูการผลิตปลูกกับ ธ.ก.ส. เมื่อรับประกันแล้วรัฐบาลก็จะประกาศราคาในตลาดที่จะใช้อ้างอิง หรือ ราคาอ้างอิง ในการจ่ายเงินให้แก่ชาวนา ซึ่งจะเท่ากับราคาประกันหักลบด้วยราคาอ้างอิง โดยชาวนาไม่จำเป็นต้องนำข้าวมามอบให้แก่รัฐบาล ชาวนามีสิทธิ์ที่จะขายข้าวเข้าสู่ตลาดได้ตามปกติ สำหรับเกณฑ์ในการใช้คำนวณ

ราคาประกันจะพิจารณาจากราคาก่อนฤดูการผลิตปลูก ต้นทุนการผลิตของเกษตรกร บวกกำไรที่เกษตรกรสามารถอยู่ได้ เป็นต้น (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์, 2552) ส่วนต้นทุนของรัฐบาลในการประกันรายได้สินค้าเกษตรสามารถอธิบายได้จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552) ถ้าจำกัดเพดานการรับประกันไว้ที่ 10 ตัน จะมีชาวนาที่มีผลผลิตเกิน 10 ตัน และไม่ได้รับการคุ้มครองข้าวส่วนที่เกิน 10 ตัน เป็นจำนวนร้อยละ 18.5 แต่ถ้าขยายเพดานประกันไปที่ 20 ตัน จะมีชาวนาเพียงร้อยละ 4 (หรือ 1.1 แสนครัวเรือนจากชาวนา 2.4 ล้านครัวเรือน) ที่ได้รับการคุ้มครองน้อยกว่าผลผลิตจริง แม้โครงการนี้จะก่อให้เกิดภาระด้านการคลังถึงปีละ 28,581 ล้านบาท (กรณีเพดานไม่เกิน 20 ตัน และส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาอ้างอิงเท่ากับ 2,000 บาทต่อตัน) แต่อาจจะกล่าวได้อีกว่าชาวนา “ทุกครอบครัว” จะได้รับความคุ้มครอง โดยมีชาวนาถึงร้อยละ 96 ที่มีผลผลิตทั้งหมดได้รับการคุ้มครองจากรัฐบาล มีชาวนาเพียงร้อยละ 4 ที่มีผลผลิตเกินกว่า 20 ตัน ซึ่งข้าวจำนวน 20 ตันแรกก็ได้รับความคุ้มครองจากรัฐบาลเหมือนกับชาวนารายอื่นๆ ดังตารางที่ 2 อย่างไรก็ตาม ระบบการประกันรายได้นั้นหากมีราคาตลาดที่ต่ำกว่าราคาประกันอยู่มาก ก็จะเป็นภาระด้านงบประมาณแก่รัฐบาลอย่างมากเช่นกันกับรับจำนำ ส่วนปัญหาการทุจริตนั้นหากไม่มีการตรวจสอบที่รัดกุมแล้ว โอกาสที่จะทุจริตก็สามารถเกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการลงทะเบียนเกษตรกร



รูปที่ 2 อุปทานส่วนเกินของ
โครงการรับจำนำ



รูปที่ 3 อุปทานส่วนเกินของ
โครงการประกันราคา

ตารางที่ 2 งบประมาณในการประกันข้าวเปลือกเจ้าในปี 2552/53

จำนวนข้าวที่ได้ ประกันสูงสุดต่อ ราย (ตัน/ครัว เรือน)	ประมาณการงบประมาณ (ล้านบาท)		จำนวนเกษตรกร		
	กรณีส่วนต่าง 2,000 บาท ต่อตัน*	กรณีส่วนต่าง 3,000 บาท ต่อตัน*	มีผลผลิตน้อยกว่า หรือเท่ากับปริมาณ ข้าวสูงสุด ที่ได้ประกัน (ล้านครัวเรือน)	มีผลผลิตมากกว่าหรือเท่ากับ ปริมาณข้าวสูงสุดที่ได้ประกัน	
				ล้านครัวเรือน	ร้อยละ
10	23,686	35,529	2.03	0.46	18.5
20	28,581	42,871	2.38	0.11	4.4
30	30,380	45,571	2.44	0.05	2.0
40	31,094	46,641	2.47	0.02	0.8

* ส่วนต่างระหว่างราคาประกัน (10,000 บาท) กับราคาอ้างอิง

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

3. โครงการประกันรายได้

โครงการประกันรายได้เกษตรกร เป็นมาตรการสนับสนุนรายได้จากการจ่ายค่าชดเชยโดยตรงให้แก่เกษตรกรโดยเฉพาะเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และข้าวเปลือก ช่วยลดภาระงบประมาณของรัฐบาล และกลไกตลาดก็ไม่บิดเบือน การจ่ายค่าชดเชยจะเป็นส่วนต่างระหว่างราคาประกันและราคาอ้างอิง เช่นในช่วงเดือนพฤษภาคม 2553 ราคาประกันอยู่ที่ 10,000 บาท/ตัน ราคาอ้างอิงอยู่ระหว่าง 7,210-7,612 บาท/ตัน ดังนั้นรัฐบาลจ่ายค่าชดเชยให้ระหว่าง 2,388-2,790 บาท/ตัน ในขณะที่ราคาตลาดอยู่ที่ 6,900-8,050 บาท/ตัน ซึ่งจะเห็นว่าแม้ราคาอ้างอิงในช่วงเวลาดังกล่าวเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 0.2 ทำให้ได้รับค่าชดเชยที่ต่ำลง แต่เกษตรกรก็สามารถขายได้ราคาด้วยเช่นกันเพราะราคาตลาดสูงกว่าราคาอ้างอิง ดังนั้นโครงการดังกล่าวในระยะแรกน่าจะเป็นทางเลือกใหม่ให้กับเกษตรกรนอกจากการรับจำนำและในระยะยาวจะเป็นระบบแทนที่การรับจำนำ ส่วนขั้นตอนการดำเนินการโครงการประกันรายได้จะประกอบด้วย 3 ขั้นตอนหลักได้แก่ (1) การรับขึ้นทะเบียนสำนักงานเกษตรอำเภอ นัดหมาย วัน เวลา และสถานที่ การรับขึ้นทะเบียน

การทำประชาคม และมีการออกใบรับรองผลการขึ้นทะเบียนให้เกษตรกรทราบ โดยการประชาคม คณะกรรมการตรวจสอบระดับตำบลจะดำเนินการประชาคม เพื่อตรวจสอบพื้นที่ทำการผลิตและการยืนยันการผลิตของเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ (2) การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล จะมีการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบระดับตำบล เพื่อตรวจสอบข้อมูลการขึ้นทะเบียนพืชเศรษฐกิจของเกษตรกรโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้ง โดยมีองค์ประกอบดังนี้ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล เป็นประธานกรรมการ กำนัน หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจาก กำนันเป็นรองประธานกรรมการ ผู้ใหญ่บ้านเฉพาะในหมู่บ้านที่มีเกษตรกรขอขึ้นทะเบียนเป็นกรรมการ เจ้าหน้าที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เป็นกรรมการ นักวิชาการส่งเสริมการเกษตรที่รับผิดชอบตำบลเป็นกรรมการ และเลขานุการ (3) การออกใบรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และมันสำปะหลัง หลังจากการตรวจสอบทุกขั้นตอนของการทำประชาคมแล้ว สำนักงานเกษตรอำเภอบันทึกผลการทำประชาคมลงในระบบสารสนเทศ และพิมพ์ผลการประชาคมแสดงรายชื่อเกษตรกรที่ผ่านการรับรองให้คณะกรรมการตรวจสอบระดับตำบล ตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้เกษตรกรตรวจรายชื่อผู้มีสิทธิขอใบรับรอง โดยปิดประกาศบัญชีรายชื่อน ณ ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีประจำตำบล (ศบกด). หรือ สำนักงานเกษตรอำเภอที่ขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกพืชเศรษฐกิจ หลังจากนั้น สำนักงานเกษตรอำเภอพิมพ์ใบรับรอง ทุกรายชื่อที่ผ่านประชาคม ภายใน 15 วัน หลังจากประชาคมแต่ไม่เกินกำหนดเวลาในแต่ละพืช ส่วนการมอบใบรับรองให้เกษตรกร ก็ต่อเมื่อเกษตรกรมาขอใบรับรองเท่านั้น โดยใบรับรองต้องมี ลายมือชื่อของเกษตรอำเภอ หรือ ผู้ปฏิบัติราชการแทนเกษตรอำเภอลงนามในใบรับรองทั้งต้นฉบับ และสำเนา (สำนักส่งเสริมและจัดการสินค้าเกษตร, กรมส่งเสริมการเกษตร, 2553) เมื่อผ่านขั้นตอนการดังกล่าวข้างต้นให้เกษตรกรติดต่อทำสัญญาประกันราคากับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

โดยโครงการประกันราคาพืชเศรษฐกิจสำคัญ 3 ชนิดได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ที่รัฐบาลกำหนดเริ่มดำเนินการในฤดูกาล

เพาะปลูกปี 2552/53 นับเป็นปีแรกที่รัฐบาลปรับมาตรการแทรกแซงตลาดพืชผลการเกษตรจากโครงการรับจำนำมาใช้โครงการประกันราคา ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว โครงการประกันราคานี้มีข้อดีกว่าโครงการรับจำนำหลายประการ โดยเฉพาะการบิดเบือนราคาตลาดที่น้อยกว่า โดยเน้นการปล่อยให้กลไกการตลาดสามารถดำเนินการได้มากกว่า อีกทั้งยังเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการบริหารจัดการสต็อก รวมถึงลดภาระขาดทุนในการระบายสต็อกของรัฐบาล ผลการดำเนินงานโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปี 2552/53 พบว่า ในส่วนของงบประมาณสำหรับโครงการประกันราคาในฤดูกาลผลิตปี 2552/53 รัฐบาลคาดว่าจะใช้งบประมาณจากโครงการไทยเข้มแข็งซึ่งได้จัดงบประมาณเพื่อเตรียมจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และมันสำปะหลังไว้แล้วจำนวน 18,000 ล้านบาท ส่วนข้าวคาดว่าจะต้องใช้เงินชดเชยอีกประมาณ 25,000 ล้านบาท รวมพืชเกษตรทั้ง 3 ชนิดรัฐบาลได้เตรียมเงินไว้ช่วยเหลือเกษตรกรประมาณ 43,000 ล้านบาท ผลการดำเนินงานในโครงการประกันรายได้เกษตรกรข้อมูล ณ วันที่ 16 ธันวาคม 2552 เกษตรกรได้รับการอนุมัติทั้งหมด 2,894,504 คน การทำสัญญาจำนวน 4,076,998 สัญญา จำนวนผลผลิตทั้งหมด 45,909,169 ตัน โอนเงินสำเร็จ 1,254,493 คน 1,664,727 สัญญา จำนวนเงิน 14,849 ล้านบาท ถ้าพิจารณาจำนวนเงินชดเชยแต่ละภาคพบว่า ภาคเหนือได้รับจำนวนเงินชดเชยมากที่สุด 1,101,592,158 บาท รองลงมาได้แก่ ภาคกลาง 805,549,670 บาท ภาคตะวันตก 473,037,649 บาท ภาคตะวันออก 161,533,944 บาท และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 127,453,911 บาท (ตารางที่ 3) (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2554)

ถ้าเปรียบเทียบผลการดำเนิน โครงการรับจำนำปีสุดท้าย 2551/2552 กับโครงการประกันรายได้ปี 2552/2553 พบว่า การรับจำนำสามารถรับข้าวเข้าสู่โครงการได้ 5.4 ล้านตัน จากปริมาณผลผลิตรวม 23.2 ล้านตัน สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้ 554,067 คน โดยตั้งราคารับจำนำข้าวอยู่ระหว่างตันละ 9,000-15,000 บาท ใช้งบประมาณทั้งหมด 67,056 ล้านบาท และขาดทุนจากการระบายข้าวประมาณ 12,000 ล้านบาท (ประชาชาติธุรกิจ, 2553) ขณะที่การประกันรายได้ให้ความช่วยเหลือเกษตรกรได้มากกว่าถึง 3,528,364 ราย โดยเฉพาะเกษตรกร

รายย่อยที่ถือครองที่ดินประมาณ 10-20 ไร่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีปริมาณผลผลิตที่สามารถใช้สิทธิ์ได้มากกว่าถึง 20 ล้านตัน โดยใช้งบประมาณ 27,762 ล้านบาท แต่รัฐบาลต้องจ่ายเงินชดเชยเกษตรกรถึง 26,673 ล้านบาท ทำให้ภาพรวมของโครงการประกันรายได้จะใช้งบประมาณมากกว่าโครงการรับจำนำ แต่รัฐบาลไม่มีสต็อกข้าวสะสม ในขณะที่โครงการรับจำนำมีสต็อกข้าวสะสม 6.1 ล้านตัน (ตารางที่ 4) และจากการสำรวจของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ในปีการผลิต 2552/2553 พบว่าร้อยละ 73.2 เกษตรกรมีความพึงพอใจในการประกันรายได้มากกว่าโครงการการรับจำนำโดยเฉพาะชาวนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะชอบโครงการประกันรายได้ เพราะได้รับเงินโดยตรง ในขณะที่ร้อยละ 17.2 มีความพึงพอใจโครงการรับจำนำโดยเฉพาะเกษตรกรในเขตชลประทานส่วนใหญ่ในพื้นที่ภาคกลาง และร้อยละ 9.5 ไม่พึงพอใจ

ตารางที่ 3 ผลการดำเนินงานโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปี 2552/53

ผลการดำเนินงาน	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคตะวันออก	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคเหนือ	รวม
1) ครึ่งเงินจากฐานข้อมูล สศก.*	97,409	89,545	21,352	96,111	151,725	456,142
2) ผลการขึ้นทะเบียน(ครัวเรือน)	112,363	98,138	28,135	282,000	291,272	811,901
ร้อยละของเป้าหมาย	115.35	109.59	131.76	293.41	191.97	177.99
3) ผลการทำประชาคม(ครัวเรือน)	111,564	97,739	27,531	280,165	290,454	807,453
ร้อยละของการขึ้นทะเบียน	92.29	99.59	97.85	99.34	99.71	99.45
4) ผลการออกใบรับรอง (ครัวเรือน)	111,413	97,123	27,317	277,228	287,134	800,215
ร้อยละของการทำประชาคม	99.86	99.36	99.22	98.95	98.85	99.10
5) ร.ก.ส. จัดทำสัญญา (ราย)	83,356	46,753	17,084	140,428	172,816	460,437
ร้อยละ ของการออกใบรับรอง	74.81	48.13	62.53	50.65	60.18	57.53
6) การใช้สิทธิของเกษตรกร (ราย)	46,245	24,957	9,277	22,583	62,728	165,790
ร้อยละของการทำสัญญา	55.48	53.38	54.30	16.08	36.30	36.01
7) จำนวนเงินชดเชย(บาท)	805,549,670	473,037,649	161,533,944	127,453,911	1,101,592,158	2,669,167,332

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ข้อมูล ณ วันที่ 30 เมษายน 2553

ตารางที่ 4 การประเมินโครงการการประกันราคาและการรับจำนำ

	โครงการการสนับสนุนทางการเกษตร-การเพาะปลูกข้าว	
	โครงการประกันราคา (2552/53)	โครงการรับจำนำ (2551/52)
จำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ (ครัวเรือน)	3,528,364	554,067
งบประมาณ (ล้านบาท)	277,762	67,056
สต็อกข้าวคงเหลือ (ล้านตันข้าวเปลือก)	0	6.1

ที่มา: ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ อ้างอิงใน Ponnarong Prasertsri, 2010

อย่างไรก็ตาม การแทรกแซงตลาดข้าวโดยการใช้มาตรการประกันราคาข้าว นั้น จะมีเพียงชาวนากลุ่มเดียวและชาวนาที่มากขึ้นทะเบียนเท่านั้นที่จะทราบอย่างชัดเจนว่ารายได้ที่จะได้รับ เนื่องจากรัฐบาลจะเป็นผู้ที่จ่ายส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาตลาดให้กับชาวนา อย่างไรก็ตาม ข้าวทั้งหมดที่ชาวนาที่ขึ้นทะเบียนผลิตได้นั้นจะได้รับการประกันราคาทั้งหมด หรือได้รับการประกันเพียงบางส่วน โดยถ้าได้รับประกันเพียงบางส่วน ผลกระทบก็คือ ปริมาณข้าวที่ไม่ได้รับการประกันราคาดังนั้น ชาวนาต้องรับความเสี่ยงในเรื่องราคาตลาดเอง นอกจากนี้ ยังไม่มีความชัดเจนของมาตรการรัฐบาลที่จะดำเนินการอย่างไรกับชาวนาที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน เนื่องจากมีความเสี่ยงอย่างมากสำหรับรัฐบาลที่จะต้องเผชิญกับความกดดันขอความช่วยเหลือจากชาวนากลุ่มที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน ในกรณีที่เกิดปัญหาราคาข้าวตกต่ำ อย่างไรก็ตาม ภาระค่าใช้จ่ายที่ลดลงนั้น เป็นเพียงกรณีที่ราคาข้าวในตลาดไม่ได้ตกต่ำลง แต่ในกรณีที่ราคาข้าวในตลาดลดต่ำกว่าราคาประกันมาก ก็เป็นความเสี่ยงของรัฐบาลที่ต้องรับภาระในส่วนนี้ หรือในกรณีที่ชาวนาเลือกที่จะผลิตมากขึ้น เนื่องจากไม่ต้องรับความเสี่ยงในเรื่องความผันผวนของราคา ทำให้อาจเกิดปัญหาข้าวล้นตลาด ก็จะทำให้รัฐบาลจะต้องจ่ายส่วนต่างของราคาเพิ่มขึ้น ดังนั้น ในการใช้มาตรการประกันราคาจำต้องทราบปริมาณข้าวที่จะเข้าร่วมโครงการแล้วอาจจะต้องมีการตกลงกับชาวนาถึงปริมาณข้าวที่จะผลิตเพื่อที่จะสามารถประเมินแนวโน้มราคาข้าวในตลาดและภาระใน

การประกันของรัฐบาล ในช่วงฤดูเก็บเกี่ยว รัฐบาลอาจมีมาตรการรับจำนำเสริมได้เพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ชาวนา เนื่องจากการเลิกแทรกแซงตลาดจะมีผลให้ราคาตกต่ำ และอาจมีโรงสีหรือพ่อค้าคนกลางพยายามจะกดราคาข้าว แต่การรับจำนำนั้นควรกำหนดให้เท่ากับราคาอ้างอิงในขณะนั้น ยกเว้นส่วนที่จะรับจำนำนี้ รัฐบาลจะไม่เข้ามาซื้อขายข้าวเป็นจำนวนมาก เพราะการรับจำนำจะอยู่ใกล้เคียงกับราคาตลาด นอกจากนี้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552) ได้เสนอแนะมาตรการเสริมอีกสองประการที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ราคาที่ชาวนาจะขายได้ตกต่ำเกินควร และเพื่อป้องกันมิให้ราคาในตลาดโดยทั่วไปลดต่ำลงมากเกินไป ควรจูงสร้างภาระในการจ่ายค่าสินไหมแก่รัฐบาลมากขึ้นไป รวมถึงการกดราคาข้าวรับซื้อจากชาวนาของพ่อค้าคนกลาง ดังนั้น มาตรการรับจำนำข้าวในราคาอ้างอิงเปิดทางเลือกแก่ชาวนาที่เห็นว่าตนกำลังได้ราคาต่ำเกินควร แต่การรับจำนำนั้นจะต้องเป็นราคาที่ไม่ว่าสูงกว่าราคาตลาด ระดับราคาจำนำที่เหมาะสมที่สุดควรจะเป็นราคาอ้างอิงในวันที่ชาวนามาเรียกค่าชดเชย และการระบายข้าวออกจากสต็อกระหว่างนี้จนกระทั่งฤดูเก็บเกี่ยว รัฐบาลควรจะต้องระบายข้าวออกสู่ตลาดอย่างสม่ำเสมอ ตราบใดที่ราคาอ้างอิงยังอยู่ในระดับสูงกว่าราคาประกัน และควรหยุดระบายข้าวออกหากราคาอ้างอิงต่ำกว่าราคาประกัน วิธีการประมูลที่ควรจะใช้คือ ระบบการประมูลแบบเสนอส่วนต่างราคา (basis) และรัฐบาลควรหยุดระบายข้าวออกหนึ่งถึงสองสัปดาห์ก่อนจะเริ่ม มีการจ่ายค่าสินไหมตามสัญญาประกัน ดังนั้นการขึ้นนโยบายการแทรกแซงราคาของรัฐบาลไม่จำเป็นว่าเป็นการรับจำนำที่เคยดำเนินการมาแล้ว หรือประกันรายได้ที่จะนำมาใช้แทนการรับจำนำสินค้าเกษตรนั้นให้ผลที่ไม่แตกต่างกันมากนัก และสามารถเกิดปัญหาติดตามได้เช่นเดียวกัน หากรัฐบาลไม่มีการตรวจสอบควบคุมที่ดี และที่สำคัญที่สุด หากมีผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นวิธีการโดยอ้อมมีปัญหาดูเหมือนกัน (พิมลรัตน์ คำบมล, 2552)

4. บทสรุป

การปรับเปลี่ยนนโยบายข้าวของรัฐบาลนับว่าเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นมาตรการที่เตรียมรับมือกับการเปิดเสรีตลาดข้าวในช่วงต้นปี 2553 ตามข้อตกลงกับองค์การการค้าโลก และเป็นการผลักดันให้มีการ

ปรับปรุงนโยบายการแทรกแซงตลาดข้าวจากมาตรการรับจํานําเป็นมาตรการประกันราคา ทั้งนี้เพื่อลดภาระขาดทุนในการดำเนินมาตรการรับจํานําข้าว ซึ่งมาตรการประกันราคาข้าวนี้ยังคงมีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยเหลือชาวนา อย่างไรก็ตาม เป้าหมายของนโยบายการประกันราคาที่จะนำมาใช้แทนมาตรการจํานําราคาข้าว นั้น แม้ว่าจะช่วยลดภาระรัฐบาลในการแบกภาระสต็อกข้าว ลดความเสี่ยงของโอกาสทุจริตในแต่ละขั้นตอนการดำเนินงาน แต่ก็ยังมีโอกาสที่รัฐบาลอาจจะต้องใช้งบประมาณมากขึ้นในการหันมาใช้นโยบายประกันราคา โดยเฉพาะในกรณีที่ชาวนายังผลิตข้าวอย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่ต้องรับความเสี่ยงในเรื่องราคา จึงมีโอกาที่จะเกิดเหตุการณ์ข้าวล้นตลาด และราคาตกต่ำลงไปอย่างมากเมื่อเทียบกับราคาประกัน นอกจากนี้ยังมีอีกหลากหลายประเด็นที่รัฐบาลควรดำเนินการ เช่น ส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาข้าวจริงที่ชาวนาขายได้หน่วยงานใดจะเป็นผู้จ่าย หน่วยงานใดเป็นผู้กำหนดราคาประกัน และองค์กรไหนที่จะควบคุมหรือลงทะเบียนปริมาณข้าวของชาวนาแต่ละราย ซึ่งจะมีสิทธิได้รับเงินส่วนต่างของราคาเป็นต้นเพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- กรมการค้าภายใน. (2553). **การรับจํานําสินค้าเกษตร ปี2551**. ค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2553 จาก <http://www.dit.go.th>.
- กรมส่งเสริมการเกษตร. (2554). **ผลการดำเนินงานโครงการประกันรายได้**. ค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2554 จาก <http://www.doae.go.th>.
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์. (2552). **การประกันรายได้**. วารสารเพื่อการพัฒนาชนบท ปีที่ 9 ฉบับที่ 33 (ต.ค.-ธ.ค.): 29-44.
- ประชาชาติธุรกิจ. (2553, 24 มิถุนายน). **ยุทธศาสตร์การอุดหนุนข้าวไทย มองความจริงผ่านโครงการรับจํานํา-ประกันราคาข้าว**. 34(4221), หน้า 2
- มติชนรายวัน. (2549, 27 ตุลาคม). **แลปรับจํานําข้าว ต้นเหตุรัฐขาดทุนบาน**. 29(10457), หน้า 20

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2552). **แนวทางใหม่ในการแทรกแซงราคาข้าว**. รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับที่ 75

สถาบันอิศรา มูลนิธิพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย. (2553). **การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรกับการกระจุกตัวของผลตอบแทนส่วนเกิน**. ค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2553 จาก <http://www.isranews.org/community>.

สำนักข่าวแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์. (2553). **นโยบายประกันรายได้เกษตรกร ปี 2552**. ค้นข้อมูลอ้างอิงเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2553 จาก <http://thainews.prd.go.th>.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2554). **โครงการประกันรายได้**. ค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2554 จาก <http://www.oae.go.th>.

Ponnarong Prasertsri. (2010). **Rice Price-Weekly**. Gain report Number: TH 0077. USDA Foreign Agricultural Service.

_____. (2010). **MY 2009 and MY 2010 Rice Insurance Scheme**. Gain report Number: TH 0084. USDA Foreign Agricultural Service.

_____. (2009). **Price Insurance to Replace Mortgage Scheme**. Gain report Number: TH 9112. USDA Foreign Agricultural Service.