

เรื่องที่ 15

นโยบายการประกันหรือพยุงราคาสินค้าเกษตร*

ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเปิด การค้าและการตลาดอยู่ในระบบเสรี แต่รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตและกฎเกณฑ์บ้างในบางเรื่องบางเวลา ดังนั้นระดับราคากายในประเทศจึงเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะการณ์ของตลาดทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาสินค้าเกษตรภายในประเทศของไทย จะขึ้นอยู่กับราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกเป็นอย่างมาก

ในช่วงเวลา 10 ปีที่ผ่านมา นโยบายราคาสินค้าเกษตรที่รัฐบาลใช้ ก็คือ นโยบายการประกันราคาขั้นต่ำ และเสริมด้วยมาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดหาปุ๋ยราคาถูก การจัดหาน้ำชลประทาน ฯลฯ แต่ผลสำเร็จของนโยบายด้านราคาสินค้าเกษตรนี้ ไม่มีการประเมินผลโดยตรงจากรัฐบาล แต่นักวิชาการทั้งหลายหรือแม้ตัวเกษตรกรเอง ก็คงประเมินได้ว่า นโยบายด้านราคานี้ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะราคาผลผลิตเกษตรที่เกษตรกรขายได้ยังราคาต่ำอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าว และอ้อย ที่รัฐบาลให้ความสนใจเป็นพิเศษ จากราคาผลผลิตเกษตรต่ำนี้ มีผลทำให้รายได้ของเกษตรกรตกต่ำไปด้วย ดังนั้นในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงเน้นหนักไปในด้านการกระจายรายได้ โดยมุ่งยกระดับรายได้ภาคการเกษตรให้สูงขึ้น ด้วยการใช้นโยบายประกันราคาบ้าง หรือการพยุงราคาในบางครั้ง

หลักการของนโยบายประกันหรือพยุงราคาสินค้าเกษตร

ในตลาดสินค้านั้น กลไกทางราคาจะดำเนินไปตามสภาพของความต้องการที่จะซื้อ และความต้องการที่จะขาย แต่โดยทั่วไปผู้ขายจะไม่มีอิทธิพลต่อราคาและตลาด เพราะเป็นหน่วยการผลิตขนาดเล็กที่มีจำนวนมาก ที่มีได้รวมตัวกัน

* สรุปและเพิ่มเติม มาจากบทความเรื่อง “วิเคราะห์นโยบายการประกันราคาสินค้าเกษตร” ของ ดร. ชัยวัฒน์ คนจริง ในหนังสือ *นโยบายเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศไทย พ.ศ. 2522*, สมาคมเศรษฐศาสตร์การเกษตรแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ กทม. 2522.

สำหรับสินค้าเกษตรนั้น การยกระดับราคาย่อมจะนำไปสู่การยกระดับรายได้ให้แก่เกษตรกรผู้ผลิต เพราะสินค้าเกษตรมีความยืดหยุ่นต่อราคา ทั้งอุปสงค์และอุปทานต่ำ นั่นคือเมื่อราคาสูงขึ้น อาจจะมีความต้องการลดลงบ้าง แต่อัตราการลดลงของปริมาณน้อยกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของราคา จึงทำให้ผู้ผลิตขายสินค้าได้ในราคาที่สูงขึ้น และมีรายได้มากขึ้น ในทางตรงข้าม ถ้าระดับราคาลดลง รายได้ของเกษตรกรก็จะลดลงด้วย

นโยบายการประกันหรือพยุงราคาเกิดขึ้นเพราะเกรงว่า การลดลงของระดับราคาสินค้าเกษตรจะทำให้รายได้ของเกษตรกรลดลง การที่รายได้ของเกษตรกรสูงขึ้น จะมีผลกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวทางการผลิตและการลงทุนในระบบเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาประเทศ เพราะการเพิ่มขึ้นของรายได้เกษตรกรก็หมายถึงการมีอำนาจซื้อเพิ่มขึ้นนั่นเอง ดังนั้นการเพิ่มพูนรายได้ของเกษตรกรจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจมาก

การเพิ่มระดับราคาและรายได้ทางการเกษตรนั้น อาจทำได้หลายวิธี คือ

1. การขยายความต้องการภายในประเทศ ด้วยการสร้างอุตสาหกรรมการเกษตรให้มากขึ้น
2. การเพิ่มปริมาณการส่งออกด้วยการเจาะตลาดใหม่ ๆ และรักษาตลาดเก่าไว้
3. การช่วยเหลือทางด้านปัจจัยการผลิตเพื่อลดต้นทุนการผลิต

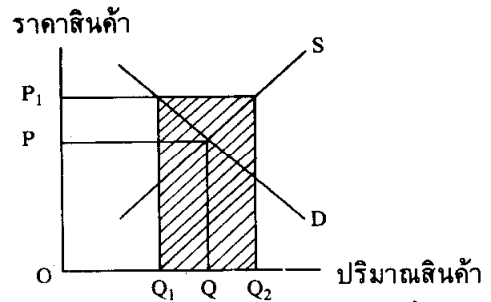
โดยทั่วไปแล้ว นโยบายประกันหรือพยุงราคา มีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ 2 ประการ คือ

1. เพื่อสนับสนุนและเร่งรัดการเพิ่มการผลิตสินค้าเกษตรให้มีมากพอแก่การบริโภคภายในประเทศ และเพื่อการขยายการส่งออก เพราะการประกันราคาขั้นต่ำจะเป็นสิ่งจูงใจให้เกษตรกรทำการผลิตมากขึ้น

2. เพื่อชดเชยการสูญเสียรายได้ของเกษตรกร จากการที่สินค้าเกษตรถูกควบคุมราคาให้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น กรณีของประเทศไทย จะเห็นได้จากการที่เก็บค่าพรีเมียม (Premium) ข้าวส่งออก แล้วนำเงินมาเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร จากนั้นก็นำเงินจากกองทุนนี้ไปใช้ในโครงการรักษาระดับราคาสินค้าเกษตรต่าง ๆ

การประกันราคาขั้นต่ำ

ลักษณะของการประกันราคาขั้นต่ำสามารถจำลองออกมาเป็นภาพได้ดังนี้



จากรูปนี้ เมื่อเส้นอุปสงค์ (D) และเส้นอุปทาน (S) ตัดกัน จะเกิดจุดสมดุลหรือจุดดุลยภาพ (Equilibrium) ขึ้น ทำให้มีระดับราคาตลาดที่ OP และมีปริมาณซื้อที่ OQ ถ้ารัฐบาลต้องการจะเพิ่มราคาให้กับผู้ผลิต โดยกำหนดราคาให้สูงขึ้นกว่าราคาตลาด คือ เพิ่มเป็นระดับราคา OP_1 ถ้าหาก ณ ระดับราคา OP_1 นี้ มีแรงผลักดันให้เป็นไปได้ ผู้ซื้อก็จะซื้อสินค้าเพียงแค่ว่า OQ_1 แต่มีผู้อยากขายถึง OQ_2 ดังนั้นส่วนที่แตกต่างกัน คือ Q_1Q_2 รัฐบาลจำเป็นต้องรับซื้อไว้เอง เพื่อให้ราคาของผู้ผลิตจะได้รับเท่ากับราคาที่รัฐบาลกำหนด แต่การรับซื้อนี้จะเป็นภาระหนักของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศที่กำลังพัฒนามักจะยากจนและขาดแคลนเงินทุน ดังนั้นการดำเนินงานประกันราคาขั้นต่ำจึงมักไม่บรรลุเป้าหมายได้

การพยุงราคา

ในช่วงที่รัฐบาลได้ติดตามและศึกษาราคาพืชเศรษฐกิจหลายชนิด ถ้าพบว่าพืชเศรษฐกิจใดกำลังมีแนวโน้มของราคาต่ำลงเรื่อย ๆ รัฐบาลจะเข้าไปตั้งราคาพยุงที่สูงกว่าราคาตลาดขณะนั้น และรับซื้อไว้ทั้งหมด เป็นการป้องกันมิให้ราคาตกต่ำต่อไป ขณะเดียวกันก็เป็นการช่วยดึงราคาตลาดให้สูงขึ้นด้วย ลักษณะการพยุงราคาของสินค้าดังกล่าว และเท่าที่รัฐบาลกระทำมาแล้วนั้น อยู่ในรูปของการรับซื้อหรือการแทรกแซงตลาดโดยตรงจากรัฐบาล โดยมีกลไกของรัฐที่เข้าไปรับซื้อ คือ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) องค์การคลังสินค้า (อคส.) กรมส่งเสริมสหกรณ์ และชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย

บทบาทของนโยบายประกันและพยุงราคาที่ผ่านมา

บทบาทของนโยบายประกันและพยุงราคาผลิตผลเกษตรในประเทศไทย เท่าที่ผ่านมาและรวบรวมข้อมูลได้ คือ ผลผลิตข้าวและอ้อย ในสายตาของบุคคลทั่วไปแล้ว กล่าวได้ว่า โครงการประกันราคาและพยุงราคา สำหรับพืชทั้ง 2 ชนิดนี้ ไม่ประสบผลสำเร็จ ที่ว่าไม่ประสบผลสำเร็จนั้น จะพิจารณาจากระดับราคาประกันหรือราคาพยุง เปรียบเทียบกับราคาที่เกษตรกรขายได้ในแต่ละปีเป็นเกณฑ์ ดังตัวเลขต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงราคาพยางหรือประกันกับราคาที่เกษตรกรขายได้ เทียบกับต้นทุนการผลิตของข้าว

ปีเพาะปลูก	ราคาพยาง/ประกัน	ราคา ¹ ที่เกษตรกรขายได้	ต้นทุน ²	± กำไรขาดทุน
2521/22	2,600	2,187	2,453	- 266
2522/23	3,100	2,609	2,865	- 256
2523/24	3,500	3,068	3,100	- 32
2524/25	3,750	2,836	3,066	- 230
2525/26	3,300	2,850	3,288	- 438
2526/27	3,000	2,824	3,052	- 228
2527/28	3,000	2,880		

ที่มา :- ศูนย์สถิติการเกษตร

หมายเหตุ (1) 1 และ 2 เป็นราคาและต้นทุนโดยเฉลี่ย

(2) หน่วยเป็นบาท/เกวียน

จากตารางที่ 1 นี้แสดงว่า เกษตรกรที่เป็นชาวนาส่วนใหญ่ขายข้าวได้ราคาต่ำกว่าราคาพยางหรือประกัน และต่ำกว่าต้นทุน จึงทำให้เกษตรกรอยู่ในภาวะขาดทุนมาตลอด

ตารางที่ 2 แสดงราคาประกันและราคาที่เกษตรกรขายได้ของอ้อย

(หน่วย : บาท/ตัน)

ปีเพาะปลูก	ราคาประกัน	ราคา ¹ ที่เกษตรกรขายได้
2521/22	280	267
2522/23	410	387
2523/24	650	636
2524/25	540	478
2525/26	350	467
2526/27	421	342
2527/28	330	340

ที่มา :- ศูนย์สถิติการเกษตร

หมายเหตุ (1) มีการประกันราคาอ้อยมาถึงปีเพาะปลูก 2524/25

(2) ตั้งแต่ปีเพาะปลูก 2525/26 จนถึงปัจจุบันเปลี่ยนระบบการบริหารอ้อยและน้ำตาลใหม่ ราคานี้เรียกว่า ราคาขั้นต่ำ

ตารางที่ 2 นี้ แสดงให้เห็นถึงลักษณะการเคลื่อนไหวของราคาทั้งสองนี้ว่า โดยเฉลี่ยแล้ว ส่วนใหญ่ราคาที่เกษตรกรขายได้จะอยู่ต่ำกว่าราคาประกัน ถ้าเป็นราคาที่เกษตรกรขายได้สูงกว่า ก็เป็นเพียงราคาขั้นต่ำเท่านั้น จึงสรุปได้ว่า การประกันราคาอ้อยก็ไม่บรรลุเป้าหมายเหมือนกัน

จากระยะเวลาที่ผ่านมาประมาณ 10 ปีเศษ จะเห็นว่า การใช้มาตรการทั้งประกันราคา และพยุงราคา ไม่ว่าจะเป็นยุคหรือสมัยของรัฐบาลใดก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ การปฏิบัติงาน เป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า หรือการผ่อนหนักให้เป็นเบาเท่านั้น นอกจากนี้แล้วในทางปฏิบัติ นโยบายประกันหรือพยุงราคายังก่อให้เกิดปัญหาด้านอื่น ๆ ตามมาอีก ได้แก่

1. โครงการพยุงราคาจะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในด้านผลประโยชน์ที่ได้รับ ในระหว่างเกษตรกรขนาดเล็กและเกษตรกรขนาดใหญ่ คือ เกษตรกรขนาดเล็กจะไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้เพราะผลผลิตที่ผลิตได้ไม่มีเหลือขายถึงมีก็น้อยมาก การยกระดับรายได้ของเกษตรกรขนาดเล็ก โดยการพยุงราคาผลผลิตจึงเป็นไปได้ยาก ในขณะที่เดียวกันผู้ที่ได้ประโยชน์อย่างมากจากโครงการนี้ก็คือ เกษตรกรขนาดใหญ่ที่มีฐานะดี และมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่า แล้วยังมีผลผลิตเหลือขายเป็นจำนวนมากด้วย

2. โครงการประกันหรือพยุงราคาผลผลิตเกษตร ถ้าทำได้สำเร็จ ผู้บริโภคจะได้รับประโยชน์มากกว่าผู้ผลิต ทั้งนี้ก็เพราะว่า ถ้าผู้ผลิตขยายการผลิตเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการประกันหรือพยุงราคาแล้ว ราคาตลาดของผลผลิตก็จะตกต่ำลง ราคาพยุงหรือประกันของรัฐจะกำหนดสูงไม่ได้ เพราะไม่มีเงินทุนเพียงพอ ในที่สุดระดับราคาก็ต้องลดลง จึงเป็นผลดีแก่ผู้บริโภค