

จดหมายข่าว(E-Newsletter: Agri. Policy Research)

งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตร

ปีที่ 3 ฉบับที่ 1
ประจำเดือน มกราคม-เมษายน 2558

ความเบื้องต้น

โดย รศ.สมพร อิศวิลานนท์ และ ดร.ปิยะทัศน์ พาหอนุรักษ์
สถาบันคลังสมองของชาติ

จดหมายข่าว “งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตร” นี้ได้จัดทำขึ้นเป็นปีที่ 3 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ข้อสรุปที่สังเคราะห์จากการถอดประเด็นที่สำคัญในรายงานวิจัย ภายใต้การสนับสนุนทุนวิจัยจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ในความดูแลของสำนักประสานงาน “งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย” สถาบันคลังสมองของชาติ

ในจดหมายข่าวฉบับที่ 1 นี้ ได้นำเสนอเนื้อหาประเด็นที่น่าสนใจด้านผลกระทบจากโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลยังคงต้องแก้ปัญหาข้าวด้วยคุณภาพในสต็อกที่ยังคงมีอยู่จำนวนมากและส่งผลกระทบต่อราคาข้าวในตลาด สำหรับผลการศึกษาของ ผศ.ดร.วิษณุ อรรถวานิช ในงานวิจัยเรื่อง “การประเมินผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวที่มีต่อสถานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรไทย” นี้มีจุดแข็งคือตอบโจทย์เชิงนโยบายที่เป็นปัญหาในปัจจุบันโดยมีหลักคิดทางทฤษฎีที่ชัดเจน คือใช้ “วิธีการแมทชิ่งโดยใช้คะแนนความโน้มเอียง” (Propensity Score Matching หรือ PSM) เหมาะสำหรับนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการประเมินนโยบาย สามารถใช้ประโยชน์จากงานวิจัยฉบับนี้ได้

สำนักประสานงานฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจดหมายข่าวฉบับนี้ จะช่วยเผยแพร่และก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ของผลงานวิจัย ซึ่งจะเป็นกลไกช่วยขยายผลผลิตงานวิจัยให้ก้าวไปสู่การสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นตามมากับสังคม ✨

เป็นงานวิจัยที่ตอบโจทย์เชิงนโยบายอย่างแท้จริงมีหลักคิดทางทฤษฎีที่ชัดเจน นักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ประโยชน์จากงานวิจัยฉบับนี้ได้”



การประเมินผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวที่มีต่อสถานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรไทย

ศึกษาโดย ผศ.ดร. วิษณุ อรรถวานิช

อาจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์



ในบรรดาสินค้าเกษตรข้าวจัดว่าเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดของประเทศไทยเพราะนอกจากจะเป็นอาหารหลักแล้ว ยังเป็นสินค้าส่งออกหลักที่สำคัญของประเทศ พื้นที่เพาะปลูกข้าวครอบคลุมถึงครึ่งหนึ่งของพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมดของประเทศ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการปลูกข้าวกับชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศ

อย่างไรก็ตามการผลิตข้าวของไทยยังมีปัจจัยภายนอกอีกหลายอย่างที่ส่งผลกระทบต่อ เช่น ความผันผวนของราคา ราคาปัจจัยการผลิตเพิ่มสูงขึ้น คุณภาพของดินเสื่อมโทรม สภาพดินฟ้าอากาศแปรปรวน และภัยพิบัติจากธรรมชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคอันเกิดจากการบริหารจัดการฟาร์มของเกษตรกรเอง และการขาดความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนสนับสนุน เป็นต้น ปัจจัยดังกล่าวข้างต้นได้ส่งผลให้รายได้จากการปลูกข้าวของเกษตรกรไม่มั่นคง อันจะนำมาซึ่งปัญหาหนี้สินที่เพิ่มขึ้นและส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในที่สุด

เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวรัฐบาลไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้ใช้นโยบายเกษตรในการแทรกแซงกลไกตลาดข้าวผ่านในรูปแบบต่างๆ เช่น การประกันรายได้ขั้นต่ำ การพยุงราคาข้าวการรับจำนำข้าว เป็นต้น



✧ โครงการรับจำนำข้าว¹

โครงการฯ ได้เริ่มดำเนินการจริงตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2554 จนถึงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อเป็นการยกระดับรายได้และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของเกษตรกรผู้ปลูกข้าว 2) เพื่อสร้างความแข็งแกร่งและความมีเสถียรภาพและการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของการบริโภคภายใน เพราะเมื่อชาวนามีรายได้สูงขึ้นก็จะใช้จ่ายมากขึ้นมีเงินหมุนเวียนภายในประเทศมากขึ้น 3) เพื่อดึงอุปทานข้าวเข้ามาอยู่ในความควบคุม ทำให้สามารถสร้างเสถียรภาพของราคาข้าวได้ และ 4) เพื่อยกระดับราคาข้าวไทยให้สูงขึ้นทั้งระบบเนื่องจากข้าวไทยเป็นที่นิยมและเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศจึงควรจะได้ราคาสูงกว่าข้าวจากประเทศผู้ส่งออกรายอื่น

ในการดำเนินโครงการฯ รัฐบาลจะรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรทุกเม็ดเพื่อเก็บปริมาณข้าวส่วนเกินเข้าสู่สต็อก และลดปริมาณข้าวเปลือกในตลาดเพื่อดึงราคาข้าวเปลือกให้สูงขึ้น

“รัฐบาลจะรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรทุกเม็ดเพื่อเก็บปริมาณข้าวส่วนเกินเข้าสู่สต็อกและลดปริมาณข้าวเปลือกในตลาดเพื่อดึงราคาข้าวเปลือกให้สูงขึ้น”



ที่มา: การตูนทูเดย์ โดยโพสต์ทูเดย์

¹ ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวได้นำมาซึ่งการวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงของสังคมถึงความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณแผ่นดิน เพราะตั้งแต่เริ่มโครงการฯ จนถึงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 คณะอนุกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายของรัฐบาล (2557) ได้รายงานว่าการโครงการฯ มีผลขาดทุนสุทธิถึง 5.19 แสนล้านบาท ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2557)² ว่าโครงการฯ อาจขาดทุนสูงถึง 6.7 - 7.5 แสนล้านบาท หากต้องใช้เวลาอีก 5 - 10 ปี ในการระบายข้าวในสต็อกให้หมด พร้อมกันนี้ยังได้คาดการณ์ว่าเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการฯ จะได้รับรายได้เพิ่มขึ้น 2.96 แสนล้านบาท โดยถ้ารวมประโยชน์ของโครงการฯ ทางอ้อมที่ทำให้เกษตรกรที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการฯ มีรายได้เพิ่มขึ้นผลประโยชน์รวมจะมีมูลค่าเท่ากับ 5.61 แสนล้านบาท ขณะที่คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (2555) ได้แถลงถึงความสำเร็จของโครงการรับจำนำข้าวว่าสามารถทำให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่เข้าร่วมโครงการฯ และไม่ได้เข้าร่วมโครงการฯ ได้รับรายได้เพิ่มขึ้นประมาณ 1.27 และ 0.57 แสนล้านบาท ตามลำดับ ตั้งแต่เริ่มโครงการฯ ถึง โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2555

แม้ว่างานศึกษาข้างต้นได้ประเมินถึงผลประโยชน์ที่เกษตรกรจะได้รับ โดยเฉพาะด้านรายได้ อย่างไรก็ตามโครงการรับจำนำข้าวได้ถูกยอมรับว่าเป็นหนึ่งในสาเหตุหลักที่ทำให้ต้นทุนการผลิตข้าวเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นคำถามที่ตามมาคือ เมื่อนำรายได้ที่ได้รับหักลบด้วยต้นทุนการผลิตข้าว โครงการรับจำนำข้าวสามารถช่วยให้เกษตรกรมีรายได้สุทธิเพิ่มขึ้นจริงหรือไม่ คุ้มค่ากับงบประมาณที่รัฐบาลใช้จ่ายผ่านโครงการฯ หรือไม่ นอกจากนี้ โครงการฯ สามารถช่วยเกษตรกรลดภาระหนี้ได้มากน้อยเพียงใด อีกประเด็นหนึ่งที่เป็นคำถามของสังคมคือ เกษตรกรที่ยากจนได้รับผลประโยชน์มากหรือน้อยเพียงใด เมื่อเปรียบเทียบกับเกษตรกรที่มีฐานะปานกลางและร่ำรวย



✧ วัตถุประสงค์ในการศึกษา

เพื่อประเมินผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวที่มีต่อรายได้ รายได้สุทธิ ภาระหนี้สินของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่เข้าร่วมและไม่ได้ร่วมเข้าโครงการรับจำนำข้าว รวมถึงศึกษาความแตกต่างในผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวที่มีต่อกลุ่มเกษตรกรที่มีฐานะยากจน ปานกลาง และร่ำรวย ในด้านรายได้รายได้สุทธิและภาระหนี้สิน

“โครงการรับจำนำข้าวสามารถช่วยให้เกษตรกรมีรายได้สุทธิเพิ่มขึ้นจริงหรือไม่ คุ้มค่ากับงบประมาณที่รัฐบาลใช้จ่ายผ่านโครงการฯ หรือไม่”

“เกษตรกรที่ยากจนได้รับผลประโยชน์มากหรือน้อยเพียงใด เมื่อเปรียบเทียบกับเกษตรกรที่มีฐานะปานกลางและร่ำรวย”



²โครงการวิจัย “การคอร์รัปชัน กรณีศึกษา: โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

✧ กรอบแนวคิดในการศึกษา

เพื่อลดปัญหาความเอนเอียงในการคัดเลือก (Selection Bias) อันเนื่องมาจากการเข้าร่วมโครงการฯ เป็นไปด้วยความสมัครใจ (Voluntary Participation) งานวิจัยชิ้นนี้ได้เลือกใช้เทคนิค “วิธีการแมทซิงโดยใช้คะแนนความโน้มเอียง” (Propensity Score Matching หรือ PSM) ซึ่งเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายในการประเมินผลกระทบของโครงการหรือนโยบายสาธารณะ

โดยแบ่งการประเมินผลกระทบออกเป็น 3 กรณี กล่าวคือ

- กรณีที่ 1 ผลกระทบทางตรง ต่อเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการฯ ภายหลังมีโครงการฯ
- กรณีที่ 2 เปรียบเทียบผลกระทบก่อน-หลังมีโครงการฯ ต่อเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการฯ
- กรณีที่ 3 ผลกระทบต่อผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการฯ



✧ ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

งานศึกษาครั้งนี้ได้รวบรวมข้อมูลจากหลายแหล่ง อาทิ แบบสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมและแรงงานเกษตร จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และข้อมูลสภาพอากาศจากกรมอุตุนิยมวิทยา ซึ่งครอบคลุม 3 ปีการเพาะปลูก (2553/54, 2554/55 และ 2555/56) และฤดูจำนำข้าว 4 ฤดู

✧ สรุปผลการศึกษกรณีที่ 1

การศึกษาพบว่า โครงการรับจำนำข้าวมีส่วนช่วยให้รายรับทางตรงจากการเกษตรของฟาร์มทุกขนาดที่เข้าร่วมโครงการฯ เพิ่มขึ้นภายหลังมีโครงการ แต่เนื่องจากโครงการฯ มีส่วนทำให้ต้นทุนการผลิตข้าวเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นเมื่อพิจารณาผลกระทบต่อรายรับทางตรงสุทธิจากการเกษตร การศึกษาพบว่าโครงการรับจำนำข้าวมีส่วนช่วยให้รายรับทางตรงสุทธิจากการเกษตรของฟาร์มขนาดเล็กเพิ่มขึ้นระหว่าง 9,336 – 10,002 บาทต่อฟาร์มต่อปี ขณะที่ฟาร์มขนาดกลาง และฟาร์มขนาดใหญ่มีรายรับทางตรงสุทธิเพิ่มขึ้นระหว่าง 33,794 – 35,328 และ 86,378 – 113,123 บาทต่อฟาร์มต่อปีตามลำดับ

ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าผลกระทบของโครงการฯ ในเชิงบวกจะปรับลดลง เมื่อมีการวัดผลกระทบโดยใช้รายรับทางตรงสุทธิจากการเกษตรแทนการใช้รายรับทางตรงจากการเกษตร ในส่วนของภาระหนี้สินของเกษตรกรภายหลังจากมีโครงการฯ พบว่าโครงการรับจำนำข้าวไม่ได้ช่วยให้ภาระหนี้สินของเกษตรกรลดลง เมื่อวัดภาระหนี้สินทั้งในรูปตัวเงินและความน่าจะเป็นในการเป็นหนี้

“สะท้อนให้เห็นว่า...
ผลกระทบของโครงการฯ ใน
เชิงบวกจะปรับลดลงเมื่อมีการ
วัดผลกระทบโดยใช้รายรับ
ทางตรงสุทธิจากการเกษตร
แทนการใช้รายรับทางตรงจาก
การเกษตร”

“เมื่อวัดภาระหนี้สิน
ทั้งในรูปตัวเงินและความน่าจะเป็น
ในการเป็นหนี้...
โครงการรับจำนำข้าวไม่ได้ช่วย
ให้ภาระหนี้สินของเกษตรกร
ลดลง”

✧ สรุปผลการศึกษาระดับที่ 2

ผลการศึกษาพบว่า โครงการฯ มีส่วนช่วยให้รายรับทางตรงสุทธิของฟาร์มขนาดเล็กเพิ่มขึ้นระหว่าง 8,622 – 10,057 บาทต่อฟาร์มต่อปี ขณะที่ฟาร์มขนาดกลาง และฟาร์มขนาดใหญ่มีรายรับทางตรงสุทธิเพิ่มขึ้นระหว่าง 41,641 – 43,410 และ 125,477 – 156,315 บาทต่อฟาร์มต่อปี ตามลำดับ และเมื่อเปรียบเทียบกับผลกระทบทางตรงภายหลังมีโครงการฯ กับผลการศึกษาในส่วนนี้พบว่า ฟาร์มขนาดกลาง และขนาดใหญ่ได้ประโยชน์ทางอ้อมจากโครงการฯ มากกว่าฟาร์มขนาดเล็ก

เมื่อพิจารณาผลกระทบต่อภาระหนี้สินในรูปตัวเงินพบว่า โครงการรับจำนำข้าวไม่ได้ช่วยให้ภาระหนี้สินของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการฯ ลดลง อย่างไรก็ตาม หากวัดภาระหนี้สินในรูปของความน่าจะเป็นในการเป็นหนี้ของเกษตรกร พบว่าโครงการฯ สามารถช่วยให้ความน่าจะเป็นในการเป็นหนี้ของเกษตรกรลดลงระหว่าง 0.011 – 0.023 ซึ่งแตกต่างกันน้อยมากระหว่างฟาร์มขนาดต่างๆ



✧ สรุปผลการศึกษาระดับที่ 3

เมื่อพิจารณาผลกระทบของโครงการฯ ทางอ้อมต่อผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ เนื่องมาจากการที่โครงการรับจำนำข้าวอาจเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้ราคาข้าวในตลาดในประเทศและต้นทุนการผลิตปรับตัวสูงขึ้น

จากการศึกษาพบว่า โครงการรับจำนำข้าวไม่ได้ช่วยให้รายรับทางตรงสุทธิของฟาร์มขนาดเล็กที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการฯ เพิ่มขึ้น แต่โครงการฯ มีส่วนทำให้รายรับทางตรงสุทธิจากการเกษตรของฟาร์มขนาดกลางและขนาดใหญ่ ที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการฯ เพิ่มขึ้นระหว่าง 11,458 – 13,172 และ 67,627 – 110,092 บาทต่อฟาร์มต่อปี ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบของโครงการฯ ต่อภาระหนี้สินในรูปตัวเงินพบว่า โครงการรับจำนำข้าวไม่ได้ช่วยให้ภาระหนี้สินของเกษตรกรผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการฯ ลดลง แต่ถ้าพิจารณาผลกระทบของหนี้สินในรูปของความน่าจะเป็นในการเป็นหนี้ของเกษตรกร พบว่าโครงการฯ สามารถช่วยให้ความน่าจะเป็นในการเป็นหนี้ของเกษตรกรลดลงระหว่าง 0.010 – 0.022 ซึ่งฟาร์มขนาดกลางมีความน่าจะเป็นในการเป็นหนี้ของเกษตรกรลดลงน้อยกว่าฟาร์มขนาดเล็ก



“ฟาร์มขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ได้ประโยชน์ทางอ้อมจากโครงการฯ มากกว่าฟาร์มขนาดเล็ก”

“เมื่อพิจารณาเกษตรกรที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการฯ... โครงการรับจำนำข้าวไม่ได้ช่วยให้รายรับทางตรงสุทธิของฟาร์มขนาดเล็กเพิ่มขึ้น... แต่มีส่วนทำให้รายรับทางตรงสุทธิของฟาร์มขนาดกลางและขนาดใหญ่เพิ่มขึ้น”

✧ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย



“รัฐบาลควรมีแนวทางคู่ขนานที่จะช่วยลดต้นทุนการผลิตโดยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ปัจจัยการผลิต”

“รัฐบาลควรพิจารณาหาแนวทางในการกระจายรายได้ให้ฟาร์มขนาดเล็กได้รับประโยชน์มากขึ้น”

จากผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าโครงการฯ ทำให้ต้นทุนการผลิตข้าวปรับตัวสูงขึ้น เพื่อเป็นการเพิ่มความคุ้มค่าของโครงการฯ และลดความเดือดร้อนให้กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าวรัฐบาลควรมีแนวทางคู่ขนานที่จะช่วยลดต้นทุนการผลิตโดยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ปัจจัยการผลิต

ผลการศึกษาที่พบว่าโครงการฯ มีส่วนช่วยลดภาระหนี้สินของเกษตรกรน้อยมาก ดังนั้น รัฐบาลควรมีมาตรการที่ทำให้เกษตรกรใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากโครงการฯ เพื่อชำระหนี้สินบางส่วน จริงอยู่ว่าอีกหนึ่งวัตถุประสงค์ของโครงการรับจำนำข้าวคือการกระตุ้นการบริโภค แต่การลดภาระหนี้ก็ไม่ควรจะถูกมองข้าม เพราะหากเกษตรกรสามารถลดภาระหนี้ได้ในปัจจุบัน ภาระหนี้สินและการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ในอนาคตจะลดลง เกษตรกรอาจมีเงินเพิ่มเพื่อการลงทุนยกระดับประสิทธิภาพการผลิตของฟาร์มในท้ายที่สุดการลดภาระหนี้สินอาจก่อให้เกิดความยั่งยืนของการทำนาข้าวมากกว่าการแค่นำรายได้ที่ได้รับจากโครงการฯ มาใช้จ่ายในการบริโภคเพิ่มขึ้นเท่านั้น

จากผลการศึกษาพบว่า ฟาร์มขนาดเล็กได้ประโยชน์น้อยกว่าฟาร์มขนาดกลางและฟาร์มขนาดใหญ่ ดังนั้น รัฐบาลควรพิจารณาหาแนวทางในการกระจายรายได้ให้ฟาร์มขนาดเล็กได้รับประโยชน์มากขึ้น หรือดำเนินนโยบายเกษตรในรูปแบบอื่นที่มุ่งเป้าให้ความช่วยเหลือเฉพาะฟาร์มขนาดเล็ก และในอนาคตการนำมามาตรการหรือนโยบายมาใช้รัฐบาลควรคำนึงถึงขีดความสามารถในการเข้าถึงประโยชน์ของเกษตรกรให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ดังเช่นโครงการฯ นี้ที่ฟาร์มขนาดเล็กมักจะเก็บข้าวไว้บริโภคในครัวเรือนและปลูกในฤดูกาลถัดไป ทำให้แทบจะไม่เหลือผลผลิตส่วนเกินเพื่อขายในโครงการฯ



ผู้ที่สนใจสามารถอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ได้ที่ www.agripolicyresearch.com/

✧ จัดทำโดย

สำนักประสานงาน “งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย”

สถาบันคลังสมองของชาติ ร่วมกับ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ดร.ปิยะทัศน์ พาหอนุรักษ์ โทร. 02 640 0461 ต่อ 114 Email piyatat@knit.or.th

<http://www.agripolicyresearch.com/>