

# นโยบายของรัฐและผลต่อการผลิตข้าวโพดในประเทศไทย

## Government Policies and Their Effects on the Maize Sector in Thailand

เบญจพรพรณ เอกะสิงห์<sup>1,2</sup> และ กุศล ทองงาม<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ศูนย์วิจัยเพื่อเพิ่มผลผลิตทางเกษตร คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

<sup>2</sup> ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตร คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

### บทนำ

ข้าวโพดเป็นพืชที่สำคัญของประเทศไทย ปัจจุบันมีการผลิตมากกว่า 4 ล้านตัน ผลผลิตส่วนใหญ่ใช้ในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ ภาครัฐมีบทบาทสำคัญต่อการผลิตและการตลาดข้าวโพดมาก โดยเป็นผู้กำหนดนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการผลิตและการตลาด กำหนดบทบาทของภาคเอกชน สร้างความเชื่อมโยงระหว่างการผลิตและแรงจูงใจในการผลิต นโยบายเหล่านี้มีผลต่อเกษตรกร และชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกร ผลต่ออุตสาหกรรมอาหารสัตว์และปศุสัตว์ ผลต่อการค้าและการแข่งขันระหว่างประเทศ และผลกระทบต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมของประเทศ ดังนั้นการศึกษานโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับข้าวโพดจึงเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาการผลิตข้าวโพดในอนาคต

ศูนย์วิจัยเพื่อเพิ่มผลผลิตทางเกษตร จึงได้ร่วมกับศูนย์วิจัยข้าวโพดและข้าวสาลีนานาชาติ (CIMMYT) และนักวิจัยในประเทศจีน ฟิลิปปินส์ อินเดีย เวียดนาม อินโดนีเซีย และเนปาล ศึกษานโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการตลาดข้าวโพด โดยดำเนินการในระหว่างปี 2544-46 มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับข้าวโพด เพื่อดูผลในเชิงบวก หรือลบต่อการผลิตและการตลาดข้าวโพด และอุตสาหกรรมต่อเนื่องในประเทศ

### วิธีการศึกษา

ใช้วิธีการทบทวนเอกสารเพื่อรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ และใช้ข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการสำรวจและสัมภาษณ์เกษตรกรในพื้นที่การผลิตสำคัญ ตลอดจนการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในธุรกิจเอกชน เพื่อศึกษาหาข้อสรุปเกี่ยวกับ สภาพแวดล้อมด้านนโยบายที่ผู้ผลิตข้าวโพดต้องเผชิญในการผลิตและตลาดของข้าวโพด ผลกระทบของนโยบายของรัฐเกี่ยวกับข้าวโพดต่อแรงจูงใจในการผลิตของผู้ผลิต และผลที่คาดว่าจะเกิดในอนาคต โครงสร้างและความมากมายของมาตรการจูงใจที่อาจเกิดผลกับการยอมรับเทคโนโลยีของผู้ผลิตข้าวโพด และผลของสภาพแวดล้อมด้านนโยบายต่อการผลิตในเขตที่ดอน ห่างไกลและเป็นพื้นที่ชายขอบ

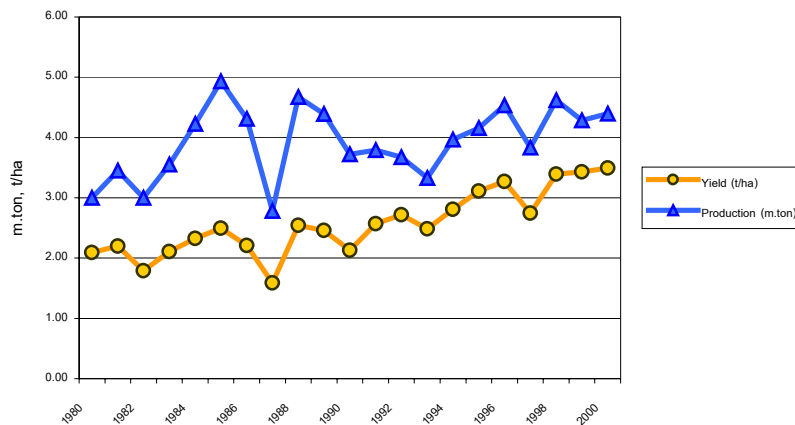
ทั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตของการศึกษารวบรวมข้อมูลย้อนหลัง 16 ปี คือในช่วงปี พ.ศ. 2528 - 2543 ส่วนพื้นที่ศึกษาเน้นเขตการผลิตข้าวโพดที่สำคัญของไทย ในพื้นที่ดอน

## ผลการศึกษา

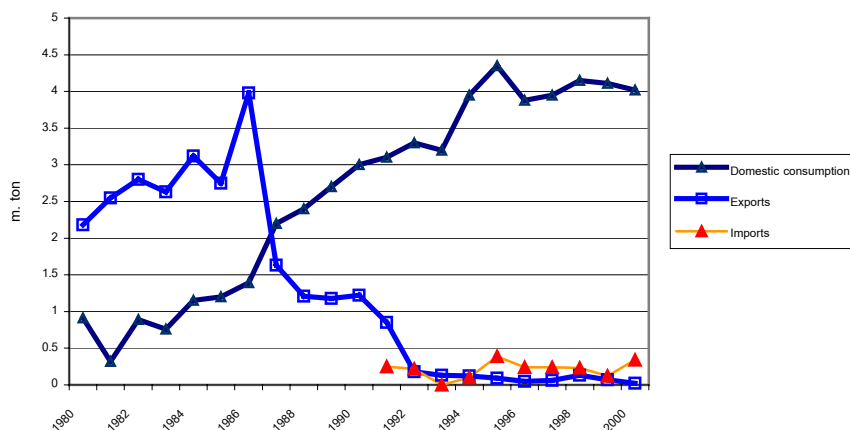
### เศรษฐกิจของข้าวโพดในประเทศไทย

#### การผลิต การบริโภค และการค้า

ในช่วง ปี พ.ศ. 2523 - 2543 ไทยได้เปลี่ยนจากผู้ส่งออกข้าวโพดมาเป็นผู้ใช้ผลผลิตในประเทศเพื่อผลิตอาหารสัตว์ ซึ่งทวีความสำคัญขึ้นเรื่อยๆ ภาพที่ 1-2 แสดงถึงผลผลิต การบริโภค และการค้าข้าวโพดในประเทศไทยในช่วงดังกล่าว



ภาพที่ 1 ผลผลิตรวมและผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของข้าวโพดในประเทศไทย  
ระหว่างปี พ.ศ. 2523-2543



ภาพที่ 2 การบริโภค การส่งออก และนำเข้าข้าวโพดในประเทศไทยช่วงปี พ.ศ. 2523-2543

## นโยบายของรัฐ

การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ แบ่งออกเป็น 3 หมวด (Three 'I's) คือ สิ่งจูงใจ (Incentives) โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) และ สถาบัน (Institutions) หัวข้อที่ศึกษามีดังนี้

### ก. นโยบายด้านสิ่งจูงใจ

**นโยบายมหภาค** เกี่ยวเนื่องกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน นโยบายการค้า รวมทั้งนโยบายเกษตร

**นโยบายการตลาดข้าวโพด** การประกันราคา การรับจำนำข้าวโพด การควบคุมการนำเข้าส่งออกข้าวโพด

**นโยบายด้านปัจจัยการผลิต** รวมทั้ง เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ยเคมี และ เครื่องจักรกล

**นโยบายด้านผลผลิต** ครอบคลุมทั้งข้าวโพด ไก่/หมู อาหารสัตว์และพืชแข่งขัน

### ข. นโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน

นโยบายที่เกี่ยวกับการขนส่ง การเก็บรักษา และข้อมูลการตลาด

### ค. นโยบายด้านสถาบัน

**ที่ดิน** ศึกษาในด้าน การถือครองและตลาดการซื้อขาย

**เงินทุน** จากสถาบัน นอกสถาบัน เงินทุนจากภาครัฐ และจากภาคเอกชน

**สถาบันเกษตรกร** บทบาทที่เกษตรกร และสหกรณ์มีต่อการผลิตและการตลาดข้าวโพด

รายละเอียดในหัวข้อดังกล่าวจะไม่ได้กล่าวในที่นี้ แต่สามารถดูได้ใน Ekasingh, et al, 2002

## ตัวบ่งชี้ความมีประสิทธิภาพและแรงจูงใจ

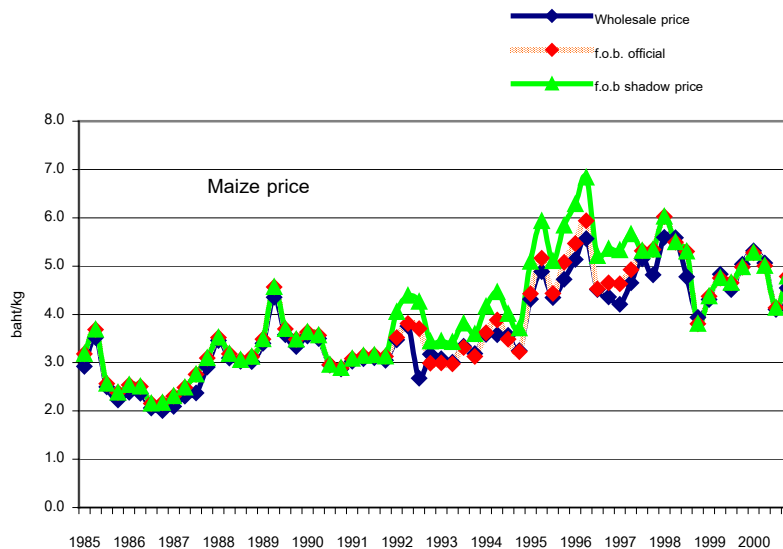
ตัวบ่งชี้ความมีประสิทธิภาพและแรงจูงใจตัวหนึ่งคือ สัมประสิทธิ์ Nominal Protection Coefficients (NPCs) วิธีคำนวณ Nominal Protection Coefficient (NPC) คือการหาสัดส่วนราคา ระหว่างข้าวโพดในประเทศกับราคาข้าวโพดในตลาดโลก ( $P_c^d / P_c^w$ ) สามารถหาสัดส่วนนี้ใน 2 สถานการณ์ คือ สถานการณ์ที่หนึ่ง เป็นกรณีประเทศนำเข้าข้าวโพด ส่วนอีกสถานการณ์หนึ่ง เป็นกรณีส่งออกข้าวโพด

สัดส่วนราคานี้ได้ทำรายไตรมาส เป็นเวลา 16 ปี โดยใช้ราคา c.i.f. สำหรับกรณีเป็นประเทศนำเข้า และ f.o.b. ในกรณีเป็นประเทศส่งออก โดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศที่เป็นทางการและอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศแบบ shadow prices

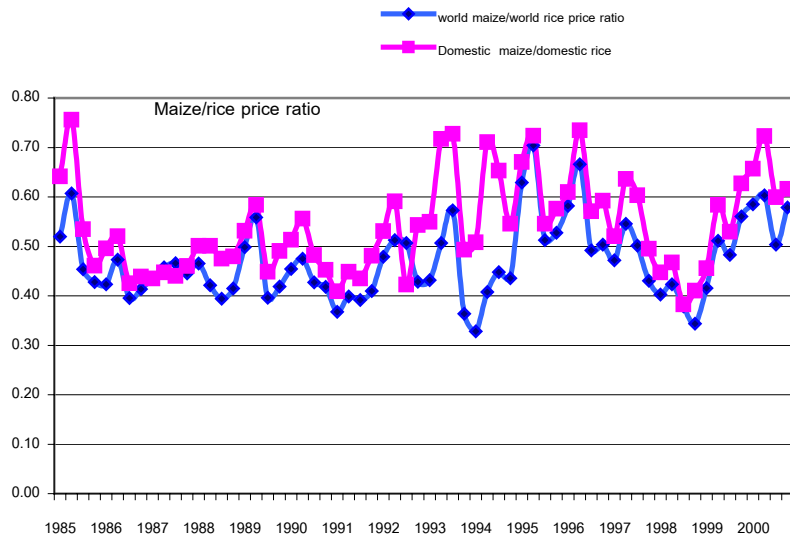
สัดส่วนราคาที่เหมาะสมมีดังนี้

- ก. ราคาข้าวโพดในประเทศเทียบกับราคาของพืชแข่งขันในประเทศ
- ข. ราคาข้าวโพดในตลาดโลกและราคาของพืชแข่งขันในตลาดโลก
- ค. ราคาข้าวโพดในประเทศเทียบกับราคารู้อยู่ในประเทศ (รู้อยู่เรีย 46%)
- ง. ราคาข้าวโพดในตลาดโลกเทียบกับราคารู้อยู่ในตลาดโลก
- จ. ราคาข้าวโพดในประเทศเทียบกับค่าแรงในประเทศ
- ฉ. ราคาข้าวโพดในประเทศเทียบกับราคาไก่เนื้อในประเทศ
- ช. ราคาข้าวโพดในประเทศเทียบกับราคาเนื้อหมูในประเทศ
- ซ. ราคาข้าวโพดในประเทศเทียบกับราคาไข่ไก่ในประเทศ

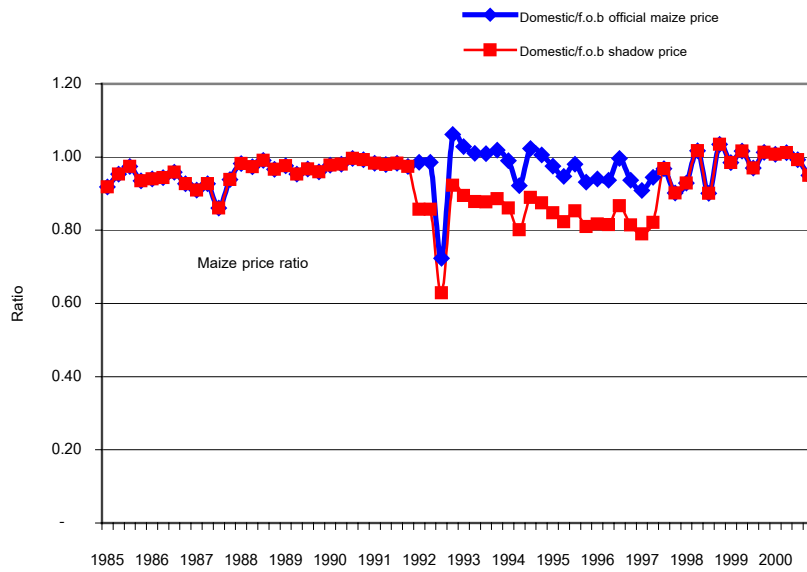
ถ้าสัดส่วนราคา NPC มากกว่า 1 แสดงว่า ข้าวโพดในประเทศได้รับการคุ้มครองในประเทศ ถ้า NPC น้อยกว่า 1 แสดงว่าข้าวโพดไม่ได้รับความคุ้มครองและยังมีการเรียกเก็บภาษี (ทางอ้อม) จากผู้ผลิตด้วย ภาพที่ 3-5 แสดงแนวโน้มของราคาข้าวโพดในประเทศเทียบกับราคาต่างประเทศ และเทียบกับราคาข้าวในช่วงที่ศึกษา



ภาพที่ 3 ราคาข้าวโพดในประเทศ และ ราคา



ภาพที่ 4 ราคาข้าวโพดเทียบกับราคาข้าว



ภาพที่ 5 ราคาข้าวโพดเมื่อใช้อัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นทางการกับอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง (shadow price)

## อภิปรายผลและเสนอแนะ

จากแนวโน้มราคาที่ได้ศึกษาพบว่า NPC อยู่ใกล้เคียงกับ 1 ยกเว้นในช่วงปี ค.ศ.1992-1996 ที่อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศมีค่าสูงเกินจริง ทำให้ผู้ผลิตในประเทศเสียเปรียบ พอมีการปรับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศให้อยู่ในระบบลอยตัวแล้ว NPC อยู่ใกล้เคียงกับ 1 แสดงว่า การผลิตข้าวโพดในประเทศมีความสามารถแข่งขันในตลาดโลกในระดับที่ดี นโยบายต่างๆ ของรัฐบาล เช่น การวิจัย การส่งเสริมภาคเอกชน การสนับสนุนด้านเงินทุน การคมนาคมขนส่ง ก็พบว่ามี การส่งเสริมการผลิตข้าวโพดและอุตสาหกรรมต่อเนื่องในระดับดี แต่นโยบายด้านภาษี และการค้ายังมีความพยายามปกป้องผลผลิตภายในประเทศอยู่ แต่โดยทั่วไป ก็มิได้มีผลทำให้ตลาดบิดเบือนแต่อย่างใด

## เอกสารอ้างอิง

Ekasingh, B. and K. Thong Ngam. 2002. *Thailand Maize Policy Study*. Paper presented in the Fifth Socio-economic Workshop, the Rama Gardens, Bangkok, 1-4 August 2002.

**คำสำคัญ:** ข้าวโพด; นโยบาย