

เรื่องที่ 3

นโยบายด้านราคาและรายได้ทางการเกษตร

นโยบายด้านราคาและรายได้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเกษตร ทั้งนี้เพราะนโยบายเกษตรมีอยู่ 2 อย่างที่เชื่อมโยงไปถึงเรื่องราคาและรายได้ นั่นก็คือ

1. นโยบายเพื่อการพัฒนา (Developmental Policy) วัตถุประสงค์ของนโยบายด้านนี้ก็คือ

- เพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้สูงขึ้น
- ขยายตลาดทั้งภายในและภายนอกประเทศ
- จัดระบบตลาดให้มีประสิทธิภาพ

เมื่อสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ดีขึ้นก็จะทำให้รายได้ของเกษตรกรเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

2. นโยบายเพื่อการทดแทน (Compensation Policy) ได้แก่ การที่รัฐพยายามจะทดแทนให้แก่เกษตรกรในลักษณะต่าง ๆ เพื่อให้เกษตรกรได้รับประโยชน์จากการผลิตสินค้าเกษตรนั้น ๆ เช่น การใช้มาตรการต่าง ๆ ทางด้านราคา ในกรณีที่ราคาผลผลิตเกษตรไม่สูงขึ้นเท่าที่ควร

จุดมุ่งหมายของนโยบาย

การวางนโยบายด้านราคาและรายได้ต้องมีจุดมุ่งหมาย

1. จะปรับปรุงรายได้ของเกษตรกรให้สูงขึ้น
2. เพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรการผลิต
3. นำเอาเทคโนโลยี (Technology) สมัยใหม่มาใช้ในการผลิต
4. ช่วยลดการเสี่ยงภัยและความไม่แน่นอนจากการเกษตรกรรม

นโยบายด้านราคาและรายได้ทางการเกษตร

การวางแผนและดำเนินนโยบายด้านราคาและรายได้ทางการเกษตรนั้นเป็นเรื่องยาก เนื่องจากการเกษตรกรรมมีข้อจำกัดในตัวเองหลายอย่าง เช่น

- ผลผลิตเน่าเสียง่าย
- อุปทานที่ควบคุมไม่ได้
- โครงสร้างตลาดเป็นแบบแข่งขันสมบูรณ์

รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงในกิจการตลาดสินค้าเกษตร ด้วยจุดมุ่งหมายว่า

1. ให้เกษตรกรขายผลผลิตได้ในราคาที่เป็นธรรม ไม่ถูกกดราคาจากพ่อค้าคนกลาง
2. ประกันรายได้ขั้นต่ำของเกษตรกรว่าอย่างน้อยต้องมีรายได้คุ้มกับทุนที่ลงไปและมีกำไรบ้าง เพื่อจะได้มีมาตรฐานการครองชีพที่ดีตามอัตรา
3. รักษาอุปทานของผลิตผลเกษตรประเภทอาหารมิให้ขาดแคลน

นอกจากข้อจำกัดดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ความไม่สำเร็จของผู้บริหารเกี่ยวกับนโยบายด้านราคาและรายได้จากภาคการเกษตรยังขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

1. นโยบายต่าง ๆ ถูกวางไว้ล่วงหน้านาน เมื่อถึงเวลาปฏิบัติจริงอาจต้องเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น แผนพัฒนา ฉบับที่ 5 เริ่มทำแผนกันตั้งแต่ปลายปี 2523 หรืออย่างตอนวางแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 ก็ไม่ได้มีวิวัฒนาการว่าราคาน้ำมันดิบจะเปลี่ยนแปลงสูงขึ้นเช่นนี้ ดังนั้น เป้าหมายต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจจึงต้องเปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น
2. กลไกของรัฐบาลไม่ดีพอ เช่น ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติงานไม่มีความเชี่ยวชาญ หรือไม่กล้าตัดสินใจ (หมายถึงหน่วยราชการหรือตัวบุคคลที่รับนโยบายไปแล้วปฏิบัติไม่ได้ หรือทำได้ไม่ดี มีคอรัปชั่น เป็นต้น)

3. ขาดแคลนเงินทุนที่จะใช้หมุนเวียนในแต่ละกิจการอย่างเพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นการประกันราคา หรือพยุงราคา การแทรกแซงตลาด หรือกิจการอื่นใด

การดำเนินนโยบายด้านราคาและรายได้ทางการเกษตรจำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานของความ เป็นธรรมด้านรายได้ระหว่างคนอาชีพทางการเกษตรกับอาชีพนอกภาคการเกษตร เพราะเราต้องการจะปรับช่องว่างของรายได้ระหว่างอาชีพสาขาการเกษตรกับอาชีพสาขาอื่น ๆ

นอกจากนี้แล้ว การวางแผนนโยบายด้านราคาสินค้าเกษตรรัฐจะต้องคำนึงถึง

- เงินที่จะลงทุน ทั้งปริมาณและผลตอบแทน
- ผลที่จะกระทบหรือเกี่ยวโยงกับนโยบายภายในอื่น ๆ รวมทั้งนโยบายการค้าต่างประเทศด้วย
- ผลที่จะมีต่อผู้บริโภคทั้งด้านปริมาณ คุณภาพ และราคา

นโยบายราคาเพื่อเกษตรกรที่รัฐดำเนินการไปแล้วในระยะเวลาที่ผ่านมายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะนโยบายที่ทำมักเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า โดยไม่มีทรัพยากรเพียงพอที่จะทำได้อย่างดีและทั่วถึง ทรัพยากรที่ว่านี้ก็คือ

1. งบประมาณ
2. กำลังเจ้าหน้าที่
3. สถานที่เก็บรักษาพืชผล

4. ระบบสถาบันเกษตรกรยังไม่เข้มแข็งพอที่จะมีบทบาทสนับสนุนต่อนโยบายราคาได้ เพราะกลุ่มเกษตรกรที่เข้มแข็งจะช่วยให้เกษตรกรมีอำนาจในการต่อรองราคา ขายผลิตผลได้ในราคาที่เป็นธรรม สามารถร่วมมือกันทั้งด้านการผลิต การจำหน่าย ทำให้การรักษาระดับราคาผลิตผลเกษตรกรบรรลุเป้าหมายได้

นโยบายด้านราคาและรายได้ของพรรคการเมืองต่าง ๆ

พรรคการเมืองของประเทศทุกพรรคจะต้องมีนโยบายด้านเศรษฐกิจการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับราคาผลผลิตเกษตรและรายได้ของเกษตรกร ซึ่งจะเปิดเผยทั่วไปตั้งแต่ตอนหาเสียง และปรากฏในสื่อสารมวลชนต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคร่วมรัฐบาลในปัจจุบันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วประเทศเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 ดังรายละเอียดต่อไปนี้

พรรคประชาธิปัตย์

ข้อ 13. ส่งเสริมให้เกษตรกรมีแหล่งรายได้เพิ่มจากทางอื่น เพื่อบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการตกต่ำของ **ราคาสินค้าเกษตรกรรม**

ข้อ 16. ช่วยเหลือเกษตรกรด้วยการใช้มาตรการเสริมราคาพืชผล โดยวิธีการสร้างคลังสินค้าทั่วประเทศ เพื่อให้มีการรับฝากหรือรับจำนำ และการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันเกษตรกร ประกอบกับการลดต้นทุนการผลิต และเพิ่มประสิทธิภาพด้วยการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ และการตลาดที่คล่องตัว โดยมีเอกชนเป็นแกนนำ

พรรคสหประชาธิปไตย

ข้อ 5. นโยบายจัดตั้งสภาการตลาด เพื่อแก้ปัญหาการค้าขาย โดยจะให้การส่งเสริมและช่วยเหลือราคาผลผลิตให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และจัดให้มีสภาการตลาดเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการผลิต การจำหน่าย รวมทั้งจัดให้มีตลาดกลางเพื่อให้เกษตรกรนำผลผลิตไปจำหน่ายโดยตรง

พรรครวมไทย

ข้อ 1. สร้างหลักประกันให้แก่เกษตรกร โดยจัดให้มีระบบการผลิตการจำหน่ายให้ครบวงจร เพื่อให้ผู้ผลิตได้รับ ราคาที่เป็นธรรม และส่งเสริมเกษตรกรให้ผนึกกำลังกันเป็นสถาบันที่เข้มแข็ง ตั้งแต่ระดับหมู่บ้านถึงระดับชาติ โดยจะออกกฎหมายว่าด้วยการผลิต และการจำหน่ายผลิตผลเกษตร เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่เกษตรกร

ข้อ 3. พัฒนาอุตสาหกรรมการเกษตร โดยอาศัยผลิตผลการเกษตรเป็นวัตถุดิบ เพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับผลิตผลการเกษตร เพิ่มการมีงานทำ และเพิ่มรายได้ให้ประชาชน เช่น อุตสาหกรรมเยื่อกระดาษ อาหารสัตว์ อาหารสำเร็จรูป ให้เป็นอุตสาหกรรมหลักของประเทศ

พรรคราษฎร

ข้อ 2. ประกันราคาผลผลิตการเกษตร เพื่อแก้ไขปัญหาการค้าพืชผลตกต่ำ และส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้ และอำนาจต่อรองเพิ่มขึ้น

พรรคชาติไทย

ข้อ 1.1 ขจัดปัญหาความยากจน ด้วยการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่เกษตรกร

พรรคประชากรไทย

ข้อ 4. ขจัดความแตกต่างระหว่างชนชั้นให้ลดน้อยลง โดยให้โอกาสประชาชนทุกอาชีพให้มีงานทำและมีรายได้ที่เหมาะสม

พรรคเสรีนิยม

ข้อ 19. กำหนดราคาที่เป็นธรรม ได้แก่ ผลิตผลทางเกษตรกรรม เพื่อมิให้เสียเปรียบต่อผลิตผลทางอุตสาหกรรม การพยุงราคาจึงเป็นนโยบายที่สำคัญที่สุด รัฐบาลจะต้องรับภาระ

ช่วยเหลือในการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมซึ่งมีอยู่อย่างมากมาย เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้
สม่ำเสมอ ซึ่งถือว่าเป็นการช่วยเหลือชาวไร่ชาวนา

พรรคมวลชน

ได้กำหนดนโยบายไว้กว้าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเกษตรและรายได้ว่า

“.....สำหรับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยทั่วไปทางพรรคจะเน้นหนักถึง การ
ส่งเสริมผลผลิตที่ได้จากสาขาการเกษตร และสาขาอุตสาหกรรมการเกษตร เพื่อให้รายได้
ของประชาชนที่อยู่ในสาขาเหล่านี้ดีขึ้น.....”

พรรคก้าวหน้า

ข้อ 2. การพัฒนาเกษตรกรรม

เน้นหนักให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินอย่างจริงจัง และสร้างหลักประกันให้แก่อาชีพ
ของเกษตรกร โดยส่งเสริมให้มีการปฏิรูปที่ดิน ให้สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกร
กำหนดเขตเศรษฐกิจอย่างเป็นทางการ และใช้เทคโนโลยีทันสมัยสอดคล้องกับสภาพการ
เพาะปลูกแต่ละพื้นที่ พัฒนาผลผลิตด้านเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันจะดำเนินการ
ให้เกษตรกรสามารถบริหารการผลิต และการจำหน่ายพืชผล ได้ด้วยตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ
โดยผ่านสหกรณ์เอกชนทุกตำบลที่จะให้มีการจัดตั้งขึ้น

พรรคกิจประชาคม

ข้อ 2. นโยบายการเกษตรและเพิ่มรายได้เกษตรกรด้วยนโยบายขยายผลผลิต ซึ่ง
จะเป็นนโยบายต่อเนื่องและสัมพันธ์กับนโยบายขยายงานชลประทาน โดยมีเป้าหมายการเพิ่ม
ผลผลิตโดยเฉพาะข้าว ให้ได้เฉลี่ยไม่น้อยกว่า 90 ถังต่อไร่ ในระยะเวลา 3 ปี โดย :

2.2 สนับสนุนสหกรณ์ตำบลในด้านการตลาด การประกันราคาพืชผลให้ได้ตาม
ราคาประกัน และปรับปรุงและขยายเส้นทางขนส่งพืชผล

พรรคกิจสังคม

ข้อ 2. ยืนหยัดในเรื่องการประกันคุณภาพชีวิตของเกษตรกร ซึ่งตกอยู่ภายใต้ภาวะ
ตกต่ำในราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลก ด้วยการยกระดับและปรับระดับประคองให้เกษตรกรมี
รายได้เพิ่มสูงขึ้น เหมาะสมตามภาวะเศรษฐกิจ โดย :

– จักดำเนินการในกลไกรักษาระดับราคาผลิตผลทางการเกษตรที่ทำได้จริงจัง
ให้มีเสถียรภาพ มิใช่เพื่อผลโฆษณา

— จะพัฒนาการเกษตรให้ต่อเนื่องกับอุตสาหกรรมการเกษตรและอุตสาหกรรมอาหารแบบครบวงจร เพื่อแก้ปัญหาผลิตผลเกษตรล้นตลาดและราคาตกต่ำมาก

แนวนโยบายของพรรคร่วมรัฐบาล

ขณะนี้ก็ปรากฏผลของการเลือกตั้ง และการจัดตั้งคณะรัฐบาลแล้ว โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ 4 พรรค คือ

พรรคประชาธิปัตย์

พรรคชาติไทย

พรรคกิจสังคม

พรรคราษฎร

พรรคประชาธิปัตย์นั้น มีแนวนโยบายที่ค่อนข้างจะแน่ชัดเกี่ยวกับการเพิ่มรายได้ของเกษตรกร และหามาตรการเสริมเพื่อช่วยทางด้านราคาพืชผล

พรรคชาติไทย มีแนวนโยบายที่จะขจัดความยากจนของเกษตรกรด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน

พรรคกิจสังคม มีนโยบายมากมายและชัดเจนเกี่ยวกับราคาสินค้าเกษตร และการยกระดับรายได้ของเกษตรกรให้สูงขึ้น และก็ปรากฏว่าพรรคกิจสังคมเป็นผู้บริหารและกำกับดูแลกระทรวงพาณิชย์เสียด้วย

พรรคราษฎร มีนโยบายด้านการประกันราคาผลิตผลเกษตรและส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น

และแล้วในวันที่ 27 สิงหาคม 2529 รัฐบาลโดย พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ก็ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยมีนโยบายเศรษฐกิจการเกษตร ดังนี้

1. ปรับปรุงระบบการผลิต ให้มีลักษณะเป็นการผลิตเพื่อขาย โดยส่งเสริมให้เกษตรกรดำเนินการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ทั้งในด้านปริมาณและประเภทของผลิตผลทางการเกษตร

2. ลดต้นทุนการผลิต โดยส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม และจัดหาปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะด้านสินเชื่อเพื่อการเกษตร ให้เพียงพอในราคาและอัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรม

3. ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดอุตสาหกรรมการเกษตรขึ้นอย่างกว้างขวาง เพื่อให้ผลิตผลทางการเกษตรมีมูลค่าเพิ่มขึ้น

4. เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน และการจัดรูปที่ดินเพื่อประโยชน์ในการเพิ่มผลผลิต

5. ขยายตลาดสินค้าเกษตรในต่างประเทศให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และเร่งรัดการส่งออกให้สอดคล้องกับระยะเวลาในการผลิต

6. ดำเนินการให้มีองค์กรที่รับผิดชอบในการวางแผน กำกับ ดูแล และแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในด้านการผลิต การแปรรูป การตลาด เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเกษตรกรหรือองค์กรของเกษตรกรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

รัฐบาลทุกสมัยที่ผ่านมา หรือคณะรัฐบาลชุดใหม่ที่กำลังแต่งตั้งกันอยู่ขณะนี้ก็ตาม ต่างก็ให้ความสำคัญแก่ประชากรไทยประมาณร้อยละ 65 ของประชากรทั้งประเทศที่เป็นเกษตรกร (ดูตารางที่ 1 ในภาคผนวก) ซึ่งบอกเหตุที่ทำให้ทราบว่าการเกษตรเหล่านี้ ยากจน มีอยู่หลายสิ่งด้วยกัน เป็นต้นว่า

1. กระบวนการเกษตรและสหกรณ์ได้เปรียบเทียบรายได้ต่อคนของประชากรภาคการเกษตรกับนอกภาคการเกษตรไว้ให้เห็นได้ชัดเจนว่า ช่องว่าง (gap) ของรายได้ระหว่างบุคคล 2 กลุ่มนี้ห่างกันถึง 6 เท่า

2. จากการศึกษาของกรมแรงงาน ในปี 2525 เปรียบเทียบรายได้ของผู้ประกอบอาชีพเฉพาะด้านเกษตรอย่างเดียวโดยไม่มีรายได้เสริมจากทางอื่น กับคนอาชีพอื่น พบว่าผู้ที่ประกอบอาชีพเฉพาะด้านเกษตรด้านเดียวจะมีรายได้น้อยกว่าผู้ประกอบอาชีพด้านอื่นถึง 155 เปอร์เซ็นต์ เป็นผลให้เกษตรกรเปลี่ยนอาชีพจากภาคเกษตรกรรมเข้าสู่อาชีพอื่น ๆ มากขึ้น (ดูตารางที่ 3 ในภาคผนวก)

3. เมื่อปี 2523 ได้มีรายงานของธนาคารโลกเกี่ยวกับประเทศไทยฉบับหนึ่ง กล่าวว่า ประชากรไทยที่ยากจนจำนวน 100 คน ประมาณ 83 คนอาศัยอยู่ในชนบท และอีก 17 คนอาศัยอยู่ในเมือง จากรายงานนี้น่าจะตีความได้ว่า คนในชนบทที่ยากจนก็คือเกษตรกรนั่นเอง และก็เชื่อได้ว่าปัจจุบันก็ยังคงสภาพนี้อยู่