

เรื่องที่ 8

นโยบายการเกษตรของรัฐตามแผนพัฒนาฯ

ประชากรเกือบครึ่งล้าน ของทั้งประเทศที่มีอาชีพทางการเกษตรหรือเป็นเกษตรกร การค้าระหว่างประเทศของไทยยังมีสินค้าเกษตรเป็นสำคัญ ราคากลางผลิตเกษตรในตลาดโลก เริ่มตกต่ำและมีผลกระทบถึงราคาภายในประเทศไทยด้วย รัฐบาลทุกสมัยที่เข้ามาบริหารประเทศ จะหลีกเลี่ยงต่อปัญหาด้านการตลาดและราคาสินค้าเกษตรไม่ได้เลย เพราะมันหมายถึงรายได้ ของคนส่วนใหญ่ของประเทศ และผลที่ตามมาก็คือ การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจะเป็นไป ด้วยความยากลำบาก ดังนั้น ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงต้องมีนโยบาย การเกษตรในด้านที่เกี่ยวกับปัจจัยการผลิตและราคาสินค้าเกษตรที่เป็นธรรมแก่เกษตรกร ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาฯ ที่ผ่าน ๆ มา เช่น

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4

จะเห็นว่ารัฐได้วางแนวทางการเร่งรัดพัฒนาการเกษตรในปัญหาเร่งด่วนหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่ดิน สินเชื้อ ราคา ฯลฯ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. เร่งรัดงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาการเกษตร โดยมุ่งปรับปรุง sisthit การถือครองที่ดินสำหรับให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินน้อยไม่ เพียงพอแก่การเพาะปลูก หรือผู้ซื้อขายอยู่อาศัยทำกิน ในระยะต่อมาจะดำเนินการปรับปรุง ทรัพยากรการเกษตร และเพิ่มปัจจัยการผลิตควบคู่กับการให้บริการด้านอื่น ๆ

2. เร่งขยายงานและโครงการพัฒนาการเกษตรในระดับไร่นาโดยด่วน โดยให้มีการ สนับสนุนด้านการเงินอย่างเต็มที่ สำหรับหน่วยงานที่ปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ ให้เร่งรัด การดำเนินงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

3. เกษตรกรชั้นผู้น้อยที่ยากจนในบางห้องถิ่นของภาคต่าง ๆ จำเป็นต้องได้รับความ ช่วยเหลือจากรัฐเป็นกรณีพิเศษ โดยจัดวางโครงการพัฒนาเกษตรเป็นเฉพาะพื้นที่ขึ้นเพื่อจัด ความเหลื่อมล้ำในด้านความเป็นอยู่ในหมู่เกษตรกรด้วยกันเอง

4. เร่งรัดการขยายสินเชื่อไปสู่ชนบทให้เพิ่มขึ้นโดยเร็ว ขณะเดียวกันก็เร่งทำการปรับปรุงกลไกของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานการให้สินเชื่อเพื่อให้งานทุกด้านขยายตัวสอดคล้องกัน สำหรับการระดมทุนเพื่อขยายสินเชื่อการเกษตรจะกำหนดมาตรการให้สถาบันการเงินของเอกชนมีบทบาทรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น

5. เร่งพิจารณาจัดตั้งมูลภักดีกันชนข้าวเพื่อเป็นกลไกที่จะยกระดับและรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวเปลือกและข้าวสารให้มั่นคง ทั้งนี้จะต้องจัดให้สอดคล้องกับเครื่องมือของรัฐบาลในเรื่องข้าวต้านอื่น ๆ ด้วย เพื่อให้การปรับปรุงด้านการตลาดสามารถเอื้ออำนวยประ予以ชันแก่เกษตรกรได้เต็มที่ จะสนับสนุนการจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านการตลาดในระดับไร่นาและห้องถินให้ทั่วถึง

6. สนับสนุนให้เกษตรกรรวมตัวเป็นสถาบันเกษตรกรให้หวังขวางยิ่งขึ้นเพื่อให้เกษตรกรสามารถรับบริการในด้านต่าง ๆ ของรัฐได้เต็มที่ การปรับปรุงสถาบันเกษตรกรที่มีอยู่แล้วให้ดำเนินการเป็นขั้น ๆ จากกลุ่มเกษตรกรเป็นสหกรณ์ และให้พิจารณาประสิทธิภาพการดำเนินงานควบคู่กับการขยายงาน สำหรับการขยายงานสหกรณ์ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาการเกษตร ให้นำไปใช้ปะกาศปฏิรูปที่ดิน

7. พิจารณาส่งเสริมอุตสาหกรรมการเกษตรให้เพิ่มในส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น กิจการใดที่เตรียมโครงสร้างไว้แล้วให้จัดมาตรการส่งเสริมเพื่อเร่งการดำเนินงานเป็นพิเศษ อุตสาหกรรมการเกษตรบางประเภทที่ยังประสบปัญหาร่องรอยติดนีองจากขาดการเชื่อมโยงระหว่างโรงงานและเกษตรกร รัฐจำเป็นต้องพยายามตรากรแก้ไขโดยเร็ว

แผนพัฒนา ฉบับที่ 5

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้ มีแนวโนบายที่คล้ายคลึงกับในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 โดยมีเฉพาะแนวโนบายสำคัญ ๆ เท่านั้น ซึ่งได้แก่

1. ปรับโครงสร้างการผลิตด้านการเกษตร จากการเพิ่มผลผลิต “แบบเดิมโดยการขยายพื้นที่เพาะปลูก” มาเป็น “แบบการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต” หรือเน้นการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้มากขึ้น ทั้งนี้โดยการส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินทั้งในและนอกเขตชลประทาน แหล่งน้ำ และป่าไม้ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด รวมถึงการอนุรักษ์เพื่อลดการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวด้วย นอกจากนั้น จะส่งเสริมให้เลือกปลูกพืชที่สอดคล้องกับสมรรถนะของดินและให้มีการใช้ปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย เมล็ดพันธุ์ และสินเชื่อ

เกษตรเพิ่มขึ้น ควบคู่ไปกับการใช้เทคนิคการผลิตที่เหมาะสมในกระบวนการผลิตเพื่อให้เกษตรกรสามารถเพิ่มผลผลิตต่อไร่และใช้แรงงานด้านการเกษตรในชนบทมากขึ้น

2. สนับสนุนให้เกษตรกรสามารถขยายผลผลิตได้ในระดับราคาที่เป็นธรรม โดยรัฐจะส่งเสริมการลงทุนในด้านสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ถนนทางการตลาดเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองของเกษตรกร นอกจากนี้รัฐจะลดหย่อนมาตราการแปรภาษีระบบตลาดในลักษณะที่เป็นภาระต่อเกษตรกรให้เหลือน้อยที่สุด ส่วนการซื้อขายเหลือโดยตรงของรัฐจะเน้นในเขตเกษตรล้าหลังที่ยากจน

3. เร่งรัดการกระจายการอีโคครองที่ดิน การปฏิรูปที่ดินและการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินทำกินเพื่อการเกษตร ทั้งนี้เพื่อให้เกษตรกรมีโอกาสประกอบอาชีพการเกษตรได้มั่นคง และขัดความเหลื่อมล้ำทางสังคมซึ่งจะเป็นผลดีต่อผลผลิตทางการเกษตรด้วย

4. ดำเนินนโยบายการเงินที่จะสนับสนุนสถาบันการเงินของรัฐและธนาคารพาณิชย์ให้ขยายสินเชื่อการเกษตรให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรอย่างกว้างขวางและทั่วถึง รวมทั้งการปรับปรุงไม่ให้มีความเหลื่อมล้ำในด้านการรับบริการสินเชื่อของเกษตรกรจากสถาบันต่าง ๆ ด้วย

5. สร้างเสริมการรวมกลุ่มของสถาบันในชนบท ซึ่งได้แก่ สหกรณ์กลุ่มเกษตรกรและกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ให้อ่ายกายได้สถาบันเดียว เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้านการผลิต การจำหน่าย การเพิ่มรายได้ การขยายความรู้ การฝึกอบรม การจัดการดำเนินธุรกิจให้มีประสิทธิภาพ และเป็นแกนนำในการพัฒนาเกษตรในชนบทได้ดียิ่งขึ้น

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้ มุ่งประเด็นปัญหาด้านโครงสร้างการตลาดและราคาน้ำดื่มค้าเกษตรที่ไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกร ทั้งนี้ เพราะราคาน้ำดื่มค้าเกษตรกรรมในประเทศส่วนใหญ่จะถูกกำหนดโดยตลาดชายฝั่งในกรุงเทพมหานคร และแบ่งลงมาสู่แหล่งผลิตโดยผ่านระบบพ่อค้าคนกลางซึ่งรู้ความเคลื่อนไหวของตลาดและราคารวัตถุและถูกต้องกว่ากลุ่มเกษตรกรผู้ผลิต ทำให้เกษตรกรมีอำนาจต่อรองน้อยมาก ส่วนการซื้อขายผ่านระบบสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรยังพัฒนาไปได้น้อยมาก เกษตรกรผู้ผลิตส่วนใหญ่ยังคงซื้อขายผ่านพ่อค้าคนกลางในท้องถิ่นหลายขั้นตอน รัฐจึงได้เข้าแทรกแซงการตลาดและราคาน้ำดื่มค้าเกษตรเพิ่มขึ้นทั้งในระดับส่งออก ระดับขายส่ง ขายปลีก และระดับชาวนา แต่ก็ยังดำเนินไปได้ไม่มากในขณะที่การขยายตัวด้านการตลาดของภาคเอกชนมีมากขึ้น ขณะเดียวกันการลงทุนธุรกิจการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรเพิ่มใหม่ได้เริ่มขยายตัวอย่างรวดเร็วและมีส่วนเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการตลาดให้เชื่อมโยงกันได้ดีขึ้น

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าบทบาทของภาคเอกชนและภาครัฐบาลมีส่วนรับผิดชอบและมีอิทธิพลต่อการตลาดและราคาสินค้าเกษตรอยู่มาก แต่ยังมิได้มีการประสานงานกันเท่าที่ควร นอกจากนี้ ยังเกิดการขัดแย้งกันอยู่เสมอมา และมาตรการของรัฐที่เข้าไปแทรกแซงตลาดก่อให้เกิดปัญหาหลายประการที่ควรจะได้มีการทบทวนอย่างจริงจัง เช่น นโยบายที่มีการห้ามราคาสินค้าเกษตรในประเทศให้เพิ่มสูงขึ้นเพื่อปักบังผู้บริโภคภายใน ก็ไปขัดกับนโยบายที่จะต้องการดึงราคาผลผลิตการเกษตรระดับไร์นาให้สูงขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้ ปัญหาด้านการตลาดและราคาสินค้าเกษตรที่จะต้องมีการทบทวนและปรับปรุงให้ดีขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้แก่

– บทบาทและมาตรการของรัฐที่เข้าไปแทรกแซงระบบตลาดส่งออก ก่อให้เกิดภาวะตันทุนให้แก่ผู้ส่งออกและได้ส่งผลกระทบไปถึงการกดราคาสินค้าเกษตรระดับไร์นาให้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

– สถานที่ซื้อขายในลักษณะตลาดกลางสินค้าเกษตรมีอยู่จำกัดและไม่กระจายไปในแหล่งผลิตอย่างทั่วถึง และยังไม่พัฒนาตลาดการซื้อขายสินค้าเกษตรแบบประมูล การจัดซื้อคุณภาพและมาตรฐานสินค้ายังไม่ดีพอ

– การค้าในท้องถิ่นขาดสิ่งอำนวยความสะดวกความสะดวกขั้นพื้นฐาน เช่น คลังสินค้า โกดัง ไซโล การคมนาคมขนส่ง ทำให้เกษตรกรต้องพึ่งระบบคนกลางหลายขั้นตอนมากขึ้น นอกจากนี้ กลุ่มผู้ค้าผูกขาดข่าวสารข้อมูลด้านการค้าการตลาดและราคาสินค้าเกษตร จึงทำให้เกษตรกรมีโอกาสต่อรองได้น้อยมาก

– การแทรกแซงของรัฐในระบบตลาดระดับท้องถิ่น เช่น การพยุงราคายังทำได้ไม่ทั่วถึง มีกำลังเงินจำกัด การดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การพัฒนาระบบซื้อขายแบบผูกพันของภาคเอกชนได้ดำเนินรุดหน้าไปมากในการทำสัญญาซื้อขายระหว่างเกษตรกรและโรงงานผู้ผลิต บางครั้งสร้างความไม่เป็นธรรมมากขึ้น

– การรวมกลุ่มเกษตรกรเพื่อจุดประสงค์ทางการค้ายังมีอยู่จำกัด

ทั้งหมดนี้เป็นส่วนหนึ่งของการตลาดและราคาสินค้าเกษตรที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งทำให้เกษตรกรตอกยูในฐานะที่เสียเปรียบอยู่มาก และไม่ได้รับประโยชน์จากการผลผลิตเกษตรเต็มที่เท่าที่ควร ส่วนใหญ่จะเห็นได้ว่าราคาผลผลิตเกษตรที่ผู้ผลิตหรือเกษตรกรได้รับต่ำกว่าหรือใกล้เคียงต้นทุนการผลิตเท่านั้น ตัวอย่างเช่น ในปี 2522 เกษตรกรขายข้าวเปลือกเจ้าชั้นที่ 1 (ข้าว 5%) ได้โดยเฉลี่ยราคาตันละ 2,500 บาท แต่ต้นทุนการผลิตข้าวดังกล่าวซึ่งประมาณการ

โดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเฉลี่ยตันละ 2,865 บาท ประกอบด้วยค่าแรงร้อยละ 66.4 ค่าวัสดุร้อยละ 10.3 และอื่น ๆ ร้อยละ 23.3 เกษตรกรต้องขาดทุน 365 บาทต่อเกวียน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ นี้ จะดำเนินแนวโน้มอย่างต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ โดยเฉพาะในด้านการเกษตร ดังนี้

1. ปรับโครงสร้างการผลิตด้านเกษตรให้ครอบครัวเกษตรกรมีรายได้และความเป็นอยู่ดีขึ้น โดยการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่และยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ให้ได้ใช้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรและผลิตภัณฑ์ใหม่ให้แก่เกษตรกรอย่างทั่วถึงและรวดเร็ว

2. เร่งรัดการกระจายการผลิตและการจ่ายตลาดเพื่อลดความเสี่ยงในด้านรายได้ของเกษตรกรและรายได้จากการส่งออกของประเทศ ให้มีการครอบคลุมการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดทั้งปัจจุบันและศุภภาพ พร้อมทั้งหาทางใช้ทรัพยากรที่เหลืออย่างมีประโยชน์เพื่อผลิตภัณฑ์ใหม่เพื่อการส่งออกและทดแทนการนำเข้า

3. ปรับปรุงกรรมวิธีการผลิตทางการเกษตร โดยเน้นการลดต้นทุนการผลิตและใช้ปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในประเทศไทย โดยเน้นให้ใช้งานคนและสัตว์แทนใช้เครื่องจักร เครื่องทุ่นแรง รวมทั้งส่งเสริมการปรับปรุงบำรุงดินโดยใช้ปุ๋ยหมักมากกว่าปุ๋ยเคมี

4. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการลงทุนสร้างไซโลเพื่อใช้เก็บรักษาพืชผลทางการเกษตรอย่างจริงจัง