

เรื่องที่ 16

นโยบายการเกษตรของประเทศไทย

นโยบายเกษตรในอดีต

การศึกษานโยบายการเกษตรที่แจ่มชัดคงจะต้องพิจารณาจาก ปัญหาทางการเกษตร และนโยบายการเกษตรที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 จนถึงที่ 5

การวางแผนนโยบายเกษตรเพื่อแก้ปัญหาของภาคการเกษตรในแต่ละช่วงของแผนพัฒนา ก็แตกต่างกันออกไป ในระยะเวลา 25 ปีที่ผ่านมา ภาคเกษตรมีอะไรที่เปลี่ยนแปลงดีขึ้นบ้าง ซึ่งคงจะต้องมองย้อนกลับไปในอดีต เมื่อเริ่มมีแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ดังต่อไปนี้

ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) นโยบายการเกษตรของไทยจะเน้นหนักไปในทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตเพื่อให้ผลผลิตต่อไร่สูงขึ้น เพราะผู้วางนโยบายเชื่อว่า ถ้าผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นแล้ว ผลผลิตรวมจะสูงขึ้นและสามารถส่งขายต่างประเทศได้จะมีผลโดยตรงต่อรายได้ประชาชาติ และรายได้ของเกษตรกร ดังนั้นนโยบายการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาฯ ที่ 1 นี้จึงมุ่งไปที่การเพิ่มผลผลิตต่อไร่ โดยเริ่มในเรื่องของโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น การชลประทาน ถนนหนทางเพื่อการคมนาคมขนส่ง การค้นคว้าวิจัยทางด้านการเกษตร การส่งเสริมการเกษตร สินเชื่อการเกษตรและบริการต่าง ๆ

ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2514) ผู้วางนโยบายเกษตรยังมองปัญหาไม่แตกต่างไปจากแผนพัฒนาฯ ที่ 1 เท่าใดนัก ดังนั้นจึงมีโครงการพัฒนาที่สำคัญ ๆ ที่เป็น Capital Projects โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการด้านชลประทานที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับภาคการเกษตรในด้านการเพิ่มผลผลิตเกษตร ซึ่งมีโครงการต่าง ๆ ดังนี้

โครงการ	จังหวัด	พื้นที่เป้าหมาย (ไร่)
แม่ยม	แพร่	224,000
แม่แตง	เชียงใหม่	144,000
กัวลม	ลำปาง	94,000
อุตรดิตถ์และพิษณุโลก	อุตรดิตถ์, พิษณุโลก, พิจิตร	1,555,100
ลำปาว	กาฬสินธุ์	591,000
ลำพระเพลิง	นครราชสีมา	98,000
น้ำอูน	สกลนคร	263,000
น้ำพอง	ขอนแก่น	300,000
โดมน้อย	อุบลราชธานี	112,000
ชีบน	ชัยภูมิ	211,600
แม่กลองใหญ่	กาญจนบุรี	2,518,000
แก่งกระจาน	เพชรบุรี	510,000
ปราณบุรี	ประจวบคีรีขันธ์	210,000
กระเสียว	สุพรรณบุรี	195,000
ท่าเขียว	พัทลุง	100,000
ปัตตานี	ปัตตานี	300,000
เขื่อนสิริกิติ์	อุตรดิตถ์	เป็นเขื่อนเอนกประสงค์ คือผลิตไฟฟ้า เก็บกักน้ำ ลดอุทกภัย คมนาคมทาง น้ำ
ระบายน้ำทุ่งเจ้าพระยา		5,700,000
อ่างเก็บน้ำ มี 25 โครงการ		1,000,000

จะเห็นว่าในแผนพัฒนาฯ ที่ 2 นี้รัฐบาลได้มีการลงทุนในโครงการชลประทานรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเขื่อนเก็บกักน้ำขนาดใหญ่ อ่างเก็บน้ำหรือโครงการระบายน้ำก็ตาม ทั้งนี้เพื่อจัดหาน้ำให้กับพื้นที่ทำการเกษตรในจังหวัดต่าง ๆ แทบทุกภาคของประเทศด้วยจำนวนเงินมหาศาล และเมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ที่ 2 ประมาณว่าเนื้อที่ในเขตชลประทานจะเป็น 13,309,900 ไร่

เนื่องจากโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในแผนพัฒนาฯ ที่ 1 ยังไม่แล้วเสร็จจึงได้มาทำต่อในแผนพัฒนาฯ ที่ 2 นอกจากนี้ยังกำหนดเป้าหมายการผลิตพืชหลัก ซึ่งเป็นพืชที่ใช้บริโภคภายในประเทศและเพื่อส่งจำหน่ายต่างประเทศด้วย เป้าหมายการขยายตัวของเศรษฐกิจต้องสูงกว่าอัตราเพิ่มของประชากรในช่วงนี้

ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) นโยบายการเกษตรและการชลประทานได้ถูกกำหนดแน่นอนว่า

1. ให้การพัฒนาการเกษตรมีความสำคัญเป็นอันดับแรก
2. มุ่งพัฒนาชนบทและพัฒนาการเกษตรควบคู่กันไป
3. ตั้งเขตส่งเสริมการเกษตรขึ้นและทำการวางแผนในระดับท้องถิ่น
4. ยึดเป้าหมายการจำหน่ายเป็นหลักในการวางแผนการเกษตร
5. กระจายประเภทของผลผลิตการเกษตรและปรับปรุงระบบการผลิต
6. เร่งรัดการส่งเสริมการเกษตรและชลประทานให้ได้ผล
7. สนับสนุนสถาบันการเกษตรโดยให้เกษตรกรรวมกลุ่มเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร

และร่วมกันรับผิดชอบในการจัดการสถาบันของตนเอง

ทางด้านชลประทาน ได้กำหนดเป้าหมายเนื้อที่ชลประทานไว้ว่า เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ที่ 3 แล้วจะต้องได้เนื้อที่ชลประทานประมาณ 17,751,755 ไร่

นโยบายด้านการค้นคว้าทางการเกษตร จะขยายงานวิจัยให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในการผลิตพืชเพื่อส่งออก จะกำหนดแนวทางการวิจัยให้แน่นอนและเหมาะสมกับสภาพการณ์ของแต่ละท้องถิ่น จะเพิ่มงบประมาณเพื่ออุดหนุนนักวิจัยที่มีผลงานเป็นที่เชื่อถือได้

นโยบายด้านการส่งเสริมการเกษตร จะเร่งรัดขยายการส่งเสริมเกษตรกรกรมให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยจะกำหนดเขตส่งเสริมสำหรับพืชเศรษฐกิจที่สำคัญบางชนิดเร่งรัดให้เกษตรกรปลูกพืชหลายครั้งใน 1 ปี ให้การฝึกอบรมแก่พนักงานส่งเสริม ผู้นำเกษตรกรและเยาวชน

นโยบายด้านการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจะส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งทะเล การประมงทะเลน้ำจืด การส่งเสริมและสาธิตการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืดและน้ำกร่อย เข้มงวดกับการอนุรักษ์สัตว์น้ำให้ได้ผลอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพื่อเพิ่มปริมาณสัตว์น้ำให้เพียงพอแก่การบริโภคภายในประเทศและมีเหลือส่งเป็นสินค้าออก

กล่าวโดยสรุปแล้วในแผนพัฒนาฯ ที่ 3 นี้ยังให้ความสำคัญของการเกษตรเป็นอันดับแรกและการขยายการผลิตและเพิ่มผลผลิตต่อไร่เพื่อการยกระดับรายได้ของเกษตรกร รวมทั้งได้เน้น

ถึงปัญหาการว่างงานและการทำงานไม่เต็มที่ของเกษตรกรด้วย

ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) ตั้งเป้าหมายว่า จะให้ภาคเกษตรขยายตัวในอัตราร้อยละ 5.0 ต่อปี โดยมีพื้นที่ชลประทานที่สร้างเสร็จประมาณ 19,821,560 ไร่ แนวทางการเร่งรัดพัฒนาการเกษตรที่สำคัญดังนี้

1. เร่งรัดงานปฏิรูปที่ดิน เพื่อเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาการเกษตร โดยมุ่งปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดิน สำหรับเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือที่ดินน้อยไม่เพียงพอแก่การเพาะปลูกหรือเป็นผู้เช่าให้เข้าทำกิน จะดำเนินการปรับปรุงทรัพยากรการเกษตรและเพิ่มปัจจัยการผลิตควบคู่กับการให้บริการด้านอื่น ๆ

2. เร่งรัดการขยายงานและโครงการพัฒนาการเกษตรระดับไร่นา โดยสนับสนุนด้านการเงินอย่างเต็มที่ สำหรับหน่วยงานที่ปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ และให้เร่งรัดการดำเนินงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

3. เกษตรกรที่ยากจนในบางท้องที่ของภาคต่าง ๆ จำเป็นจะต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐเป็นกรณีพิเศษ โดยจัดวางโครงการพัฒนาเกษตรเป็นเฉพาะพื้นที่ขึ้นเพื่อขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำในด้านความเป็นอยู่ในหมู่เกษตรกรด้วยกัน

4. เร่งรัดการขยายสินเชื่อไปสู่ชนบทให้มากขึ้น ขณะเดียวกันก็เร่งปรับปรุงกลไกของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อเพื่อให้งานทุกด้านขยายตัวสอดคล้องกัน สำหรับการขยายสินเชื่อการเกษตรนั้น จะกำหนดมาตรการให้สถาบันการเงินของเอกชนมีบทบาทมากขึ้น

5. เร่งพิจารณาจัดตั้งมูลภัณฑ์กันชนข้าว เพื่อเป็นกลไกที่จะยกระดับและรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวเปลือกและข้าวสารให้มั่นคง โดยจะจัดให้สอดคล้องกับเครื่องมือของรัฐบาลในเรื่องข้าวที่มีอยู่แล้ว เช่น องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร โครงการคลังสินค้า ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงด้านการตลาดให้สามารถเอื้ออำนวยประโยชน์แก่เกษตรกรได้เต็มที่ สนับสนุนการจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านตลาด ณ ระดับไร่นาและท้องถิ่นให้ทั่วถึง เช่น ยุ้ง ฉาง ฯลฯ

6. สนับสนุนให้เกษตรกรรวมตัวเป็นสถาบันเกษตรกรที่เข้มแข็งและกว้างขวางยิ่งขึ้น การรวมกลุ่มทำให้เกษตรกรสามารถรับบริการต่าง ๆ ของรัฐได้เต็มที่ ปรับปรุงสถาบันเกษตรกรที่มีอยู่แล้วให้ดำเนินการเป็นขั้นตอน จากกลุ่มเกษตรกรเป็นสหกรณ์การเกษตรเพราะสหกรณ์เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาการเกษตร

7. พิจารณาส่งเสริมอุตสาหกรรมการเกษตรให้เพิ่มขึ้นในส่วนภูมิภาค ถ้าอุตสาหกรรมการเกษตรใดมีปัญหาเรื่องวัตถุดิบเกษตรเพราะขาดการประสานงานกันระหว่างโรงงานกับเกษตรกร รัฐจำเป็นต้องเข้าไปแก้ไขโดยด่วน

จากแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ได้เปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาเกษตร โดยมีได้เน้นถึงนโยบายการผลิตทางเกษตรมากขึ้น เพราะในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ผลผลิตด้านเกษตรได้ขยายตัวในอัตราที่ค่อนข้างสูงมาก จนทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวในเอเชียที่มีผลผลิตเกษตรและอาหาร “เหลือส่งออกสุทธิ” ติดต่อกันมาเกือบ 20 ปี ต่อมาระยะหลังอัตราการขยายตัวเริ่มลดต่ำลง เพราะทรัพยากรธรรมชาติเริ่มเสื่อมโทรม ทำให้ผลผลิตต่อไร่ต่ำ ดังนั้นในแผนที่ 5 นี้ จึงกำหนดการขยายตัวทางการเกษตรในอัตราร้อยละ 4.5 ต่อปี และวางแผนที่จะปรับโครงสร้างการเกษตร แต่แนวนโยบายก็ยังกล่าวถึงผลผลิตด้านการเกษตร โดยกำหนดให้

1. การผลิตพืช เพิ่มในอัตราร้อยละ 4.7 ต่อปี
2. การปศุสัตว์ เพิ่มในอัตราร้อยละ 4.2 ต่อปี
3. การประมง เพิ่มในอัตราร้อยละ 5.5 ต่อปี
4. การป่าไม้ เพิ่มในอัตราร้อยละ 0.3 ต่อปี

นอกจากนี้นโยบายยังเน้นด้านราคาผลผลิตเกษตรที่เป็นธรรม การถือครองที่ดิน ด้านการเงินหรือสินเชื่อการเกษตร และการรวมกลุ่มของเกษตรกร ดังแนวนโยบายต่อไปนี้

1. ปรับโครงสร้างการผลิตทางการเกษตรจากที่เคยเพิ่มผลผลิตด้วยการขยายพื้นที่เพาะปลูกก็เปลี่ยนเป็นการเพิ่มผลผลิตด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต คือ เป็นการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้น โดยการส่งเสริมการใช้ทรัพยากรในการผลิตให้มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ และการชลประทานให้เกิดประโยชน์สูงสุด แล้วเสริมด้วย ปุ๋ย เมล็ดพันธุ์ที่ดี สินเชื่อที่เพียงพอ

2. สนับสนุนให้เกษตรกรสามารถขายผลผลิตได้ในระดับราคาที่เป็นธรรม ด้วยการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกทางพื้นฐานของการตลาด เช่น ถนนชนบท โกดัง คลังสินค้า ไซโล ฯลฯ เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองของเกษตรกรและพยายามตัดมาตรการต่าง ๆ ในการตลาดที่จะเป็นภาระต่อเกษตรกรออก รัฐจะเข้าช่วยเหลือโดยตรงต่อเขตการเกษตรล้าหลังที่ยากจน

3. เร่งรัดการกระจายการถือครองที่ดิน ได้แก่ การปฏิรูปที่ดิน และการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินทำกินเพื่อการเกษตร เกษตรกรจะได้มีโอกาสประกอบอาชีพทางการเกษตรที่มั่นคง และขจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ซึ่งจะเป็นผลดีต่อผลผลิตทางเกษตรด้วย

4. ดำเนินนโยบายการเงินที่จะสนับสนุนสถาบันการเงินของรัฐและธนาคารพาณิชย์ให้ขยายสินเชื่อทางการเกษตรให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรอย่างกว้างขวางและทั่วถึง

5. ส่งเสริมการรวมกลุ่มของสถาบันต่าง ๆ ในชนบท ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มเกษตรกร หรือกลุ่มอาชีพอื่น ๆ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการผลิต การจำหน่าย การเพิ่มรายได้ การฝึกอบรม

หาความรู้ เพื่อการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและเป็นแกนนำในการพัฒนาเกษตร

จะเห็นว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 และที่ 5 มีลักษณะของนโยบายที่คล้ายคลึงกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ

- ราคาผลผลิตเกษตรที่เป็นธรรม
- การถือครองที่ดิน
- เรื่องสินเชื่อการเกษตร
- ส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร

แนวนโยบายการเกษตรในอนาคต

เมื่อได้ทราบถึงนโยบายเกษตรในอดีต ประกอบกับปัญหาการเกษตรในปัจจุบัน ดร. โสภิต ทองปาน จึงได้วางกรอบของนโยบายการพัฒนาการเกษตรในอนาคตไว้ในโครงการเกษตรศึกษา โครงการย่อยที่ 1 เรื่องบทบาทของการเกษตรต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เครื่องชี้ในการพัฒนาการศึกษาด้านการเกษตร ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ไว้ดังนี้

1. สาขาการเกษตรจะยังคงเป็นสาขาหลักของระบบเศรษฐกิจรวมต่อไปในอนาคต ความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มอัตราการขยายตัวของสาขาการเกษตรจะยังมีความสำคัญมากขึ้น เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพและเพื่อเป็นแหล่งการจ้างงานของแรงงานในสาขาการเกษตร รวมทั้งเป็นมาตรการที่จะลดความเหลื่อมล้ำของรายได้และแก้ปัญหาความยากจนในชนบท

2. นโยบายการเพิ่มผลผลิตต่อไร่จะยังมีความสำคัญมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับที่เป็นมาในอดีต การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งของทางราชการ และระหว่างราชการร่วมกับเอกชนจะต้องประสานกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอันนี้

3. นโยบายจะต้องเน้นในเรื่องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่ดินและการส่งน้ำเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยเน้นให้มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่บุกเบิกไว้แล้ว และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ

4. นโยบายที่สำคัญต่อเนื่องจากข้างต้นก็คือเร่งศึกษาวิจัย เพื่อให้ได้มาซึ่งวิธีการผลิตสมัยใหม่ ทั้งในเรื่องพืชและสัตว์ เพื่อจะให้มาซึ่งระบบการผลิตที่จะมีประสิทธิภาพมากที่สุด และมีระบบการแนะนำส่งเสริมที่มีประสิทธิภาพของแต่ละพืชและในแต่ละท้องถิ่น

5. การที่จะให้เกษตรกรยอมรับในวิธีการผลิตที่ได้แนะนำข้างต้น จะต้องมียุทธศาสตร์ทั้งด้านราคาสินค้าและราคาปัจจัยการผลิตที่จำเป็นให้เป็นสิ่งจูงใจมากที่สุด เพื่อให้เกษตรกรได้ยอมรับ

และปรับปรุงวิธีการผลิตในไร่นารวมทั้งต้องหาทางเชื่อมโยงการผลิตให้เป็นไปตามความต้องการของตลาด

6. ต้องกำหนดนโยบายที่จะเพิ่มการจ้างงานทั้งในสาขาเกษตรและนอกสาขาการเกษตร เพื่อช่วยให้แรงงานทั้งในและนอกสาขาเกษตรได้มีงานมากขึ้น ลดปัญหาการว่างงานและการทำงานต่ำกว่าระดับ

7. นโยบายยังจะต้องเน้นบริการพื้นฐานด้านอนามัย การศึกษาและโภชนาการ เพื่อเพิ่มคุณภาพของชีวิต เพื่อลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำระหว่างรายได้และความเป็นอยู่

8. นโยบายการปรับปรุงการบริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร เพื่อให้นโยบายการเพิ่มผลผลิตต่อไร่มีประสิทธิภาพและเห็นผลชัดเจนและเป็นสิ่งจูงใจที่จะให้เกษตรกรได้มีการลงทุนในปัจจุบันการผลิตมากขึ้น เพื่อป้องกันการทำลายป่า

การพัฒนาการเกษตรในอนาคต

โดยสรุปแล้ว การพัฒนาประเทศไทยในอนาคตยังคงเน้นเรื่องการเกษตร เพราะเป็นอาชีพของคนส่วนใหญ่ของประเทศ เป็นแหล่งแรงงาน และเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาอุตสาหกรรม การเกษตร

นโยบายของรัฐบาลที่ควรจะวางแนวให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศและปรับปรุงภาวะเศรษฐกิจให้ฟื้นฟูขึ้น ควรจะมีดังนี้¹

1. วางแผนส่วนรวมในด้านการพัฒนาชนบท ด้วยการเน้นหนักในด้านเกษตรให้ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังควรเพิ่มรายได้การเกษตรจากพืชรอง และการเลี้ยงสัตว์

2. ปรับปรุงนโยบายสหกรณ์ให้ครบวงจร ได้แก่ สหกรณ์ผู้ผลิต สหกรณ์ไซโล และยุ้งฉาง สหกรณ์การจำหน่าย ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เป็นผู้ควบคุม สหกรณ์เหล่านี้ต้องมีทุกอำเภอและตำบล เร่งรัดสหกรณ์ออมทรัพย์ในระดับอำเภอและจังหวัด เพื่อระดมการออมให้อยู่ในท้องถิ่นโดยการสนับสนุนของธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถรับซื้อและพุงราคาสินค้าเกษตรจากเกษตรกรได้อย่างมั่นคง

3. จัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อรับซื้อที่ดินแล้วนำมาจัดรูปที่ดินให้เหมาะสมกับธุรกิจการเกษตร ขนาดกลางและขนาดใหญ่ ออกพันธบัตรเงินกู้ให้แก่เจ้าของที่ดิน แล้วนำไปจัดรูปให้แก่ธุรกิจหรือสหกรณ์ โดยเริ่มจากเขตปฏิรูปที่ดินแล้วจึงขยายไปในพื้นที่ของจังหวัดต่อไป

¹ กฤษ สมบัติศิริ, เศรษฐกิจตกสะเก็ด, สำนักพิมพ์แก้วประกาย, กทม. 2529.

4. มอบให้ธนาคารพาณิชย์ในต่างจังหวัดจัดทำสหกรณ์ไซโลและยุ้งฉางขึ้นในท้องที่จังหวัด และอำเภอต่าง ๆ เพื่อเป็นสื่อกลางในการให้สินเชื่อแก่กลุ่มเกษตรกรในจังหวัด

สำหรับธุรกิจเอกชน ที่จะขยายการลงทุนในด้านการเกษตรนั้น ควรลงทุนในธุรกิจเกษตร ขนาดกลาง และขยายวงจรกิจกรรมเกษตร ดังนี้

1. พืชหลัก ยังมีทางขยายตัวที่จะเปลี่ยนจากวัตถุดิบเป็นวัตถุดิบสำเร็จรูปได้อีกหลายประเภท การขยายตัวจากธุรกิจเกษตร เป็นอุตสาหกรรมการเกษตรขนาดย่อม เพื่อสนองความต้องการ ภายในประเทศ

2. พืชรอง มีพืชรองอีกหลายชนิดที่ยังต้องสั่งมาจากต่างประเทศเพื่อใช้ในอุตสาหกรรม ประเทศไทยสามารถจะผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าได้โดยธุรกิจเกษตรขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็น ถั่วเหลือง ฝ้าย ฯลฯ

3. อุตสาหกรรมการเกษตรขนาดเล็ก ซึ่งลงทุนไม่มาก แต่สามารถใช้ผลผลิตเกษตร ภายในประเทศได้ แล้วนำผลผลิตของอุตสาหกรรมการเกษตรนี้ส่งขายแข่งขันกับต่างประเทศ ได้ในราคาถูก

การลงทุนของรัฐในการพัฒนาการเกษตร

การพัฒนาการเกษตรของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มผลผลิตด้วยการปรับปรุง บริการพื้นฐานต่าง ๆ หรือการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตด้วยการค้นคว้า วิจัย และการส่งเสริม การเกษตรจะเห็นว่ามาจากการลงทุนของรัฐบาลในรูปของงบประมาณแผ่นดินและความร่วมมือ จากต่างประเทศบ้างบางส่วน

ถ้าพิจารณาแนวโน้มการลงทุนของรัฐบาลตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 5 คือตั้งแต่ พ.ศ. 2504 - 2529 จะพบว่าในแต่ละช่วงของแผนพัฒนาฯ แต่ละฉบับรัฐบาลจะลงทุนในงบพัฒนาด้านการเกษตรประมาณร้อยละ 10-20 ของงบพัฒนาประเทศ ส่วนรวม

นอกจากนี้ยังมียอดเงินความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี จาก ประมาณ 35 ล้านดอลลาร์ในปี 2515 เพิ่มเกือบ 60 และ 141 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2521 และ 2523 ตามลำดับและประมาณ 161 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2525

งบประมาณสำหรับพัฒนาการเกษตรนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ในข่ายงานของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงปี 2522-2526 เป็นงบประมาณที่ลงไปในการจัดหา

เพื่อการเกษตรโดยกรมชลประทานถึงร้อยละ 63 ของงบประมาณแผ่นดินที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับ นอกนั้นเงินงบประมาณเพื่อพัฒนาการเกษตรก็จะถูกแจกจ่ายไปยัง กรมป่าไม้ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมวิชาการเกษตร กรมปศุสัตว์ และกรมประมง อีกกรมละไม่เกิน ร้อยละ 10 ของงบประมาณกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

งบพัฒนาเกษตรในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-5 (ล้านบาท)

รายการ	ฉบับที่ 1	2	3	4	5
งบพัฒนารวม	34,471	55,712	100,275	252,450	799,340
งบพัฒนาเกษตร	4,622	10,645	13,965	13,100	122,630
ร้อยละของงบพัฒนาเกษตร	13.4	19.1	13.9	15.5	14.1

จะเห็นว่างานพัฒนาการเกษตรได้ขยายตัวมากในช่วงของแผนพัฒนาฯ ที่ 2 ซึ่งก็ได้แก่ การลงทุนทางด้านพื้นฐานการเกษตร เช่น การจัดหาน้ำเพื่อการเกษตร และมาลดลงไปในช่วงของแผนพัฒนาฯ ที่ 3 และค่อย ๆ เพิ่มขึ้นในแผนที่ 4 และ 5 แต่อย่างไรก็ตามเชื่อว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์คงจะยากที่จะได้รับงบประมาณในสัดส่วนที่มากกว่าเดิมที่ผ่านมา ทั้งนี้ก็ด้วยข้อจำกัดทางด้านกำลังเงินที่ต้องจัดสรรไปใช้พัฒนาด้านอื่นบ้าง แต่อย่างน้อย ๆ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะได้รับงบประมาณในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันตลอดไป ดังตัวเลขต่อไปนี้

งบประมาณรายจ่ายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ปี	งบประมาณรายจ่ายทั้งหมด (ล้านบาท)	งบประมาณรายจ่าย ของกระทรวงเกษตรฯ	ร้อยละของ งบประมาณกระทรวง เกษตรฯ
2519	62,650.0	5,451.9	8.7
2520	68,790.0	6,805.2	9.9
2521	81,000.0	7,008.8	8.7
2522	92,000.0	7,691.8	8.3
2523	114,556.5	9,341.6	8.2
2524	140,000.0	11,926.1	8.5
2525	161,000.0	13,587.0	8.4

2526	177,000.0	15,130.8	8.5
2527	192,000.0	15,885.2	8.2
2528	213,000.0	17,198.1	8.0
2529	218,000.0	17,269.8	8.0

จากงบประมาณรายจ่ายที่จำแนกตามแผนงาน จะพบว่าด้านการเกษตรนั้น มีการใช้จ่ายไปเพื่อ

1. สาขาการบริหารด้านการเกษตร
2. สาขาการกสิกรรม
3. สาขาการปศุสัตว์
4. สาขาการประมง
5. สาขาการป่าไม้
6. สาขาการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร

สาขาการกสิกรรม มีแผนงานปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน แผนงานวิจัยการกสิกรรม แผนงานสถาบันเกษตรกร แผนงานสินเชื่อการเกษตร แผนงานผลิตและขยายพันธุ์พืช และแผนงานส่งเสริมการกสิกรรม

สาขาการประมง มีแผนงานที่จะวิจัยการประมงและอนุรักษ์ทรัพยากรประมง และส่งเสริมการประมง

สาขาการป่าไม้ ก็มีแผนงานวิจัยป่าไม้และอนุรักษ์ป่าไม้

สาขาการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ก็จะหาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรให้ถึงมือเกษตรกร

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

จากสรุปทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534 สามารถคัดเลือกแผนการพัฒนาที่เป็นนโยบายทางด้านเกษตรได้ดังต่อไปนี้

นโยบายที่ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้แก่

1. ปรับโครงสร้างการผลิตด้านเกษตรให้ครอบครัวเกษตรกรมีรายได้และความเป็นอยู่ดีขึ้น โดยการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ และยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ให้ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรและผลิตภัณฑ์ใหม่ให้แก่เกษตรกรอย่างทั่วถึงและรวดเร็ว

2. เร่งรัดการกระจายการผลิตและกระจายตลาดเพื่อลดความเสี่ยงในด้านรายได้ของเกษตรกรและรายได้จากการส่งออกของประเทศให้มีการครอบคลุมการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ทั้งปริมาณและคุณภาพ พร้อมทั้งหาทางใช้ทรัพยากรที่เหลืออย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อผลิตภัณฑ์ใหม่ เพื่อการส่งออกและทดแทนการนำเข้า

3. ปรับปรุงกรรมวิธีการผลิตทางการเกษตร โดยเป็นการลดต้นทุนการผลิต และใช้ปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในประเทศ โดยเน้นให้ใช้แรงงานคนและสัตว์แทนใช้เครื่องจักร เครื่องทุ่นแรง รวมทั้งส่งเสริมการปรับปรุงบำรุงดินโดยใช้ปุ๋ยหมักมากกว่าปุ๋ยเคมี

4. บรรเทาภาระหนี้สินของเกษตรกร

5. เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่แล้ว และที่จะฟื้นฟูขึ้น ในการพัฒนาเกษตรและการชลประทาน เพื่อขยายการผลิตในพื้นที่ซึ่งยังเหลืออยู่ทั้งในและนอกเขตชลประทาน ตลอดจนที่ดินชายฝั่งซึ่งยังไม่ได้นำมาทำประโยชน์เพื่อการประมงเท่าที่ควร

6. พัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม เพื่อนำเทคโนโลยีที่มีความก้าวหน้า เช่น วิศวกรรมพันธุศาสตร์ เทคโนโลยีชีวภาพ วัสดุและโลหกรรม ฯลฯ มาประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสม

7. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการลงทุนสร้างไซโล เพื่อใช้เก็บรักษาพืชผลทางการเกษตรอย่างจริงจัง

8. สนับสนุนให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นองค์กร เช่น สหกรณ์

นโยบายเกษตรที่จำเป็น

ในหนังสือโครงการเกษตรศึกษา : โครงการย่อยที่ 1 เรื่อง บทบาทของการเกษตรต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม : เครื่องชี้ในการพัฒนาการศึกษาด้านการเกษตร ของ ดร. โสภณ ทองปาน และคณะ ได้กำหนดนโยบายที่จำเป็นไว้ดังนี้

1. นโยบายเพื่อที่จะเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ควรได้รับความสนใจเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตที่ได้มีการปรับปรุงระบบชลประทานแล้ว ให้มีการใช้ปัจจัยการผลิตสมัยใหม่มากขึ้น และต้องลงทุนเพิ่มมากขึ้นในเขตเนื้อที่ถือครองทำการเกษตร ซึ่งยังมีได้ใช้ประโยชน์ให้เต็มที่

2. ในเรื่องการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ควรจะต้องคำนึงถึงราคาผลผลิตเกษตร ราคาปัจจัยการผลิตรวมทั้งบทบาทของเอกชน

3. กิจกรรมด้านการเกษตรที่ควรแก่การสนใจเป็นพิเศษ คือ ด้านปศุสัตว์ อุตสาหกรรม

การเกษตร การพัฒนาระบบการผลิตและการจำหน่ายของผักสดและผลไม้ ซึ่งยังมีช่องทางในการส่งออกอีกมาก

4. การผลิตพืชเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก ต้องมีการวางแผนการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดต่างประเทศ

5. ในนโยบายเกษตรที่จำเป็นนี้ ต้องเน้นการจัดปัญหาความยากจนในชนบทให้จงได้ โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จะด้วยการค้นคว้า หาพืชที่เหมาะสมกับการเพาะปลูกที่ต้องอาศัยน้ำฝน การจ้างงานนอกฤดูเพาะปลูก และนโยบายอื่น ๆ ที่จะยกระดับความเป็นอยู่ของครัวเรือนเกษตรกร

6. ขณะที่แรงงานในสาขาเกษตรมีมากขึ้น พื้นที่เพาะปลูกมีจำกัด รัฐจำเป็นต้องเน้นการวิจัยเพื่อใช้ที่ดินที่ยังรกร้างว่างเปล่าให้ได้ประโยชน์เต็มที่

นโยบายเศรษฐกิจในด้านการเกษตร ของรัฐบาลปัจจุบัน

หลังจากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2529 ผ่านพ้นไป ประเทศไทยก็ได้รัฐบาลใหม่ โดยการรวม 4 พรรคการเมือง คือ พรรคประชาธิปัตย์ ชาติไทย กิจสังคม และราษฎรกับอีก 1 พรรคของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ พร้อมทั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

เป็นระเบียบแบบแผนที่ผู้บริหารประเทศจะต้องแถลงนโยบายของตนต่อรัฐสภา ในทุกด้านของงานที่จะทำเพื่อพัฒนาประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของชาติ ในที่นี้สิ่งที่นักศึกษาเศรษฐศาสตร์ควรสนใจ ก็คงจะเป็นนโยบายทางด้านเศรษฐกิจซึ่งมีมากมาย เราคงไม่ต้องทราบทั้งหมด สิ่งที่เราอยากทราบในวิชานี้ก็คงจะเป็นนโยบายเศรษฐกิจการเกษตรซึ่งพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ให้คำมั่นสัญญาว่า

ในด้านการเกษตร รัฐบาลจะแก้ไขปัญหาหรราคาผลิตผลเกษตรตกต่ำอย่างจริงจัง และให้มีผลอย่างถาวร โดยดำเนินการดังนี้

1. ปรับปรุงระบบการผลิต ให้มีลักษณะเป็นการผลิตเพื่อขาย โดยส่งเสริมให้เกษตรกรดำเนินการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ทั้งในด้านปริมาณ และประเภทของผลิตผลทางการเกษตร

2. ลดต้นทุนการผลิต โดยส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม และจัดหาปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะด้านสินเชื่อเพื่อการเกษตรให้เพียงพอ ในราคาและอัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรม

3. ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดอุตสาหกรรมการเกษตรขึ้นอย่างกว้างขวาง เพื่อให้ผลิตผลทางการเกษตรมีมูลค่าเพิ่มขึ้น

4. เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน และการจัดรูปที่ดินเพื่อประโยชน์ในการเพิ่มผลผลิต

5. ขยายตลาดสินค้าเกษตรในต่างประเทศให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และเร่งรัดการส่งออกให้สอดคล้องกับระยะเวลาในการผลิต

6. ดำเนินการให้มือเกษตรกรที่รับผิดชอบในการวางแผน กำกับ ดูแล และการแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในด้านการผลิต การแปรรูป การตลาด เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเกษตรกรหรือองค์กรของเกษตรกรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ