

บทที่ 1

บทนำ

ด้วยความเอื้ออำนวยของดินฟ้าอากาศและสภาพทางภูมิศาสตร์ จึงทำให้ประเทศไทยมีภาคการเกษตร (Agricultural Sector) เป็นสำคัญ และคงจะต้องมีสภาพเช่นนี้ต่อไป แม้จะลดความสำคัญลงบ้างก็ตาม แต่อย่างน้อยภาคการเกษตรก็ยังคงเป็นแหล่งอาหารของประชากรไทยทั้งประเทศและเป็นแหล่งเงินตราต่างประเทศด้วย ดังนั้น ปัญหาด้านเศรษฐกิจการเกษตรก็จะต้องมีอยู่ควบคู่กันไปเสมอ

1.1 ความหมายของนโยบายการเกษตร

คำว่า “นโยบาย” (Policy) หมายถึง แนวทางปฏิบัติที่จะนำไปสู่จุดหมายปลายทางได้ เมื่อรวมกับคำว่า “การเกษตร” (Agriculture) คือ “นโยบายการเกษตร” (Agricultural Policy) จึงมีความหมายดังต่อไปนี้

นโยบายการเกษตร เป็นการวางแผนการดำเนินงานเกษตรให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่วางไว้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เป็นการรวบรวมความรู้สาขาต่างๆ ทางเศรษฐศาสตร์การเกษตรเพื่อนำมาวางเป็นแนวทางปฏิบัติให้เกิดประโยชน์แก่ตัวเกษตรกรแต่ละคนแก่ชุมชน และแก่ประเทศชาติด้วย¹

นโยบายการเกษตร หมายถึงโครงการต่างๆ ที่วางไว้เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้ดำเนินการบรรลุผลสัมฤทธิ์ความปรารถนา²

นโยบายการเกษตร คือแผนของการกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในด้านเศรษฐกิจอาหารและเส้นใย³

ถ้าผสมผสานความหมายของทุกท่านเข้าด้วยกัน คงจะได้ว่านโยบายการเกษตรก็คือวิถีทางของการปฏิบัติงานที่รัฐบาลกำหนดโครงการไว้ล่วงหน้าในช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจการเกษตร โดยมีจุดประสงค์ที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่เกษตรกร ผู้บริโภค และผู้ประกอบการธุรกิจเกษตรโดยตรง

¹ไชยยงศ์ ชูชาติ, **นโยบายเกษตร**. (กรุงเทพมหานคร : แพรวพิตยา, พ.ศ. 2503)

²พันธุรม ดิษยมณฑล, **นโยบายเกษตร**. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พ.ศ. 2521)

³Ewell P. Roy, Floyd L. Corty and Gene D.Sullivan. **Economics : Applications to Agriculture and Agribusiness** (Danville : The Interstate Printers and Publishers, Inc., 1971)

1.2 ขอบเขตของวิธานโยบายการเกษตร

ในนโยบายการเกษตรของรัฐ มีขอบเขตกว้างขวางมาก เพราะนโยบายด้านนี้จะต้องครอบคลุมถึงเรื่องต่างๆ เหล่านี้คือ ภาวะการผลิตทางการเกษตร ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกร การตลาดและราคาของผลิตผลเกษตร การส่งออกสินค้าเกษตรไปยังตลาดต่างประเทศ สัดส่วนในรายได้ประชาชาติของภาคการเกษตร ฯลฯ

แต่ในที่นี้ วิธานนโยบายการเกษตรจะศึกษาไม่ได้หมดทุกเรื่อง จะศึกษาเพียงบางเรื่องเกี่ยวกับนโยบายการเกษตรและนโยบายเศรษฐกิจการเกษตร ได้แก่

1. บทนำ ซึ่งจะกล่าวถึงเรื่องทั่วไปที่เป็นพื้นฐานของวิชานี้
2. ภาวะเศรษฐกิจและสังคมการเกษตรปัจจุบัน โดยจะศึกษาถึงประชากรการเกษตร ผลิตภาพในการผลิตของภาคเกษตรและของพืชเศรษฐกิจบางชนิด ทรัพยากรในการผลิตทางการเกษตรที่สำคัญ รายได้รายจ่ายของครัวเรือนเกษตรกร
3. สภาพปัญหาของภาคการเกษตร โดยกล่าวถึงปัญหาสำคัญๆ ที่มีอยู่ในภาคการเกษตร เช่น การตลาดและราคา รายได้ การศึกษา และอนามัย ฯลฯ
4. นโยบายการเกษตรตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเริ่มศึกษาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ถึงฉบับที่ 7
5. นโยบายการเกษตรบางด้าน จะศึกษาถึงนโยบายของรัฐโดยส่วนรวม และนโยบายบางด้านที่สำคัญ
6. นโยบายการเกษตรของบางประเทศ การนำเอาหัวข้อนี้มาใช้ไว้ก็เพื่อให้ นักศึกษาได้เรียนรู้และเปรียบเทียบนโยบายการเกษตรของไทยกับของประเทศอื่น ๆ บ้าง

1.3 ลักษณะของนโยบายการเกษตร

นโยบายการเกษตร (Agricultural Policy) ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดไว้มี 2 ลักษณะคือ

1. **นโยบายเพื่อการพัฒนา (Developmental Policy)** หมายถึง การกระทำของรัฐบาลทุกอย่างเพื่อให้ภาคการเกษตรเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น เช่น การควบคุมพื้นที่เพาะปลูกเพื่อควบคุมอุปทาน (Supply) ไม่ให้มีเกินความต้องการราคาจะได้ไม่ตกต่ำ หรือการปรับปรุงโครงสร้างการตลาดเพื่อให้ระบบตลาดมีประสิทธิภาพ สินค้าเกษตรจะได้ไม่ถูกกดราคารับซื้อจากพ่อค้าคนกลาง เป็นต้น แต่การกระทำต่างๆ เหล่านี้ต้องใช้เวลานาน ต้องทำแผนระยะยาวเพราะเป็นเรื่องที่ยากแก่การปฏิบัติและเปลี่ยนแปลง ดังนั้นในช่วงเวลาแห่งการรอคอยความสำเร็จของแผนนี้ รัฐบาลจึงต้องใช้นโยบายเพื่อทดแทนไปก่อน

2. นโยบายเพื่อการทดแทน (Compensation Policy) เป็นการปฏิบัติงานของรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นก่อนที่จะไปถึงจุดของการพัฒนาทางการเกษตรที่สัมฤทธิ์ผล เช่น ถ้าไม่ยอมให้ราคาผลผลิตเกษตรตกต่ำ รัฐบาลจำเป็นต้องวางแผนการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการ นั่นคือให้อุปทานมีเท่ากับอุปสงค์ ซึ่งอุปสงค์นี้ต้องรวมทั้งอุปสงค์ภายในประเทศและอุปสงค์จากต่างประเทศด้วย การที่จะควบคุมอุปทานของเกษตรกรได้นั้นคงต้องใช้เวลารัฐบาลจึงใช้นโยบายทดแทน โดยการรักษาระดับราคาด้วยมาตรการพยุงราคา ประกันราคาหรือการรับซื้อแทรกแซงตลาดไปพลาง ๆ ก่อน

1.4 ความสำคัญของนโยบายการเกษตร

ด้วยสภาพทางภูมิศาสตร์และดินฟ้าอากาศเอื้ออำนวยให้ จึงทำให้ประเทศไทยยังคงสภาพเกษตรกรรมมาช้านานและคงจะตลอดไป ปัจจุบันนี้ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประมาณ 2 ใน 3 ที่มีอาชีพเกษตรกรรมหรือเป็นเกษตรกร ภาคการเกษตรยังเป็นแหล่งรายได้ของประเทศที่สำคัญอยู่ และถึงอย่างไรภาคการเกษตรก็จะต้องเป็นแหล่งผลิตอาหารเลี้ยงประชากรของประเทศที่มีประมาณกว่า 50 ล้านคน ดังนั้น การวางแผนนโยบายการเกษตรจึงมีความสำคัญต่อประเทศไทยมาก

นโยบายการเกษตรที่ดีและมีการนำไปปฏิบัติตามแผนอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุจุดมุ่งหมายที่วางไว้ ย่อมจะส่งผลให้ระดับราคาผลผลิตเกษตรและรายได้ของเกษตรกรสูงขึ้นอย่างมีเสถียรภาพ ซึ่งจะนำไปสู่การศึกษาและสวัสดิการทางสังคมที่ดีขึ้นของเกษตรกรด้วย แล้วจะส่งผลให้ประชากรเกษตรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้นกว่าเดิมด้วย สิ่งที่ดีเหล่านี้จะตอบสนองต่อผลประโยชน์ของชาติ (National Interest) อย่างหนึ่งด้วย นั่นก็คือความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้แก่การเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจการเกษตรอันเป็นผลดีต่อการพัฒนาประเทศ

1.5 วัตถุประสงค์ของนโยบายและการวางแผนพัฒนาการเกษตร

ในการกำหนดนโยบายหรือวางแผนด้านใดก็ตาม ผู้กำหนดนโยบายหรือวางแผนนั้นจะต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หลังการนำไปปฏิบัติแล้วอย่างแน่นอน ในด้านการเกษตรก็เช่นเดียวกัน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะมีวัตถุประสงค์ของนโยบายและการวางแผนพัฒนาการเกษตรไว้ดังนี้

1. เพื่อยกระดับรายได้ของเกษตรกร รวมทั้งทำให้มีการกระจายรายได้ระหว่างเกษตรกรและประชานอกการเกษตรให้ดีขึ้น
2. เพิ่มโอกาสในการทำงานของประชากรให้สูงขึ้น
3. ผลิตอาหารให้เพียงพอแก่การบริโภคภายในประเทศในราคาพอสมควร

4. เพิ่มความมั่นคงและการเป็นอันหนึ่งอันเดียวของประชากร
5. เพิ่มระดับการส่งออกให้สูงขึ้น
6. เพื่อให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือมีที่ดินเป็นของตนเอง

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของนโยบายและการวางแผนพัฒนาการเกษตรนี้แล้ว จะพบว่าจุดประสงค์สำคัญๆ ก็คือ รัฐบาลต้องการแก้ปัญหารายได้ต่ำและการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมในภาคการเกษตร ต้องการให้ประชากรใช้แรงงานอย่างเต็มที่ จึงให้เกษตรกรเพิ่มการผลิตให้เพียงพอแก่การบริโภคและมีเหลือส่งออกขายไปต่างประเทศด้วยการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และท้ายที่สุดคือความสามัคคีของประชากรในชาติเพื่อความมั่นคงของประเทศนั่นเอง

1.6 ประวัตินโยบายการเกษตรของไทย

นโยบายทั่วไปของประเทศไทยจะถูกกำหนดโดยผู้บริหารประเทศชุดต่าง ๆ ตลอดมา นโยบายบางอย่างผู้วางชุดหนึ่งแต่ผู้ปฏิบัติอาจเป็นอีกชุดหนึ่ง เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลตามวิถีทางการเมืองบ่อยครั้ง

การกำหนดนโยบายการเกษตรนั้นก็ขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลชุดไหนสนใจปัญหาด้านใด หรือขณะที่เข้ามาบริหารประเทศมีปัญหาอะไรที่รุนแรงและสำคัญเกิดขึ้นที่รัฐบาลจำเป็นจะต้องแก้ไขให้บรรเทาลงหรือหมดไป ผู้บริหารก็จะกำหนดนโยบายขึ้นทันที ดังนั้น นโยบายจึงมักมาจากเบื้องบนและบางครั้งไม่ค่อยชัดเจนนัก

การศึกษานโยบายการเกษตรที่จะเห็นได้แจ่มชัดคงจะต้องติดตามจากแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงเวลาที่ผ่านมา 25 ปี นั่นคือการศึกษาถึงปัญหาทางการเกษตรและนโยบายการเกษตรที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 5 ในแต่ละช่วงเวลาของแต่ละฉบับจะพบว่า ภาคการเกษตรมีการเปลี่ยนแปลงไปมาก ไม่ว่าจะเป็นการผลิต การจำหน่ายต่างประเทศ ด้านสินเชื่อการเกษตรและบริการต่างๆ จากรัฐบาล

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มักจะเป็นผู้เสนอนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายนั้นเสียเอง โดยได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบ้าง ในช่วงหลังนี้จะเห็นว่ามีการพัฒนาเทคนิคการผลิต และพัฒนาตัวเกษตรกรด้วย จนกระทั่งผลผลิตต่อไร่และผลผลิตรวมทางการเกษตรสูงขึ้น ผลผลิตเกษตรมีคุณภาพดีขึ้น แต่ต้องพ่ายแพ้ต่อความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลก จึงทำให้รายได้ของเกษตรกรไม่สูงขึ้น และมาตรฐานการครองชีพจึงไม่ดีขึ้น

1.7 ประเภทของนโยบายการเกษตร

ในช่วงของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมาจะมีนโยบายของรัฐบาลอยู่หลายประเภท ทั้งด้านเศรษฐกิจ การศึกษา ความมั่นคงของประเทศ ฯลฯ

วิธีการจำแนกประเภทของนโยบายที่ใช้กันอยู่ทั่วไปได้แก่ “วิธีการจำแนกประเภทของนโยบายตามลักษณะของกิจกรรม หรือตามภารกิจสำคัญ ๆ ของรัฐบาล” โดยพิจารณาว่าลักษณะกิจกรรมหรือภารกิจสำคัญที่รัฐบาลในสมัยนั้นพึงกระทำมีอะไรบ้าง เช่น ในปัจจุบันนี้มี

1. นโยบายป้องกันประเทศ
2. นโยบายต่างประเทศ
3. นโยบายการศึกษา
4. นโยบายรักษาความสงบภายใน
5. นโยบายทางหลวง
6. นโยบายการเคหะแห่งชาติ
7. นโยบายสาธารณสุข
8. นโยบายเศรษฐกิจ

ฯลฯ

จากประเภทต่าง ๆ เหล่านี้ ถูกแบ่งเป็นรายการย่อย ๆ อีก เช่น นโยบายเศรษฐกิจ แบ่งเป็น

1. นโยบายเศรษฐกิจการเกษตร
2. นโยบายเศรษฐกิจอุตสาหกรรม
3. นโยบายการเงินและการคลัง

ฯลฯ

สำหรับนโยบายการเกษตรนั้น จัดเป็นนโยบายด้านเศรษฐกิจจึงเรียกว่านโยบายเศรษฐกิจการเกษตร (Agricultural Economic Policy)

1.8 บทสรุป

ในบทแรกนี้ต้องการเพียงปูพื้นฐานให้นักศึกษาได้ทราบถึง ความหมาย ขอบเขต ลักษณะ ความสำคัญ และวัตถุประสงค์ของวิชานโยบายการเกษตรอย่างกว้าง ๆ เพื่อนักศึกษาจะได้มีแนวทางในการศึกษาบทต่อ ๆ ไป เพราะจากบทนี้นักศึกษาจะทราบกว้างแล้วว่าในตอนต่อไปนี้จะศึกษากันถึงเรื่องอะไรบ้าง เพื่อแก้ปัญหาด้านไหน ด้วยนโยบายอะไร

กล่าวโดยสรุปก็คือ นโยบายการเกษตรเป็นการวางแนวทางปฏิบัติทางการเกษตรเพื่อพัฒนาและแก้ปัญหาของเศรษฐกิจการเกษตร ได้แก่ ปัญหาทางด้านการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตเกษตร และรวมถึงการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของเกษตรกรด้วย

1.9 คำถาม

ในบทนี้คงจะมีคำถามได้ไม่มากนัก อาจจะมีเพียงคำถามง่าย ๆ และสั้น ๆ เช่น

1. จงให้ความหมายของนโยบายการเกษตรมาโดยละเอียด ตามความเข้าใจของท่าน

2. วัตถุประสงค์ของนโยบายและการวางแผนพัฒนาการเกษตรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอะไรบ้าง จงกล่าวมาโดยละเอียด

3. นโยบายการเกษตรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีกี่ลักษณะ อะไรบ้าง จงอธิบาย