

## บทที่ 4

### สภาพปัญหาของภาคการเกษตร

#### 4.1 ปัญหาของการเกษตร

แม้ว่าการเกษตรกรรมจะเป็นอาชีพดั้งเดิมของคนไทยมาช้านาน แต่ในภาคการเกษตรก็ยังมีปัญหาที่ผู้บริหารประเทศต้องรับผิดชอบและวางนโยบายแก้ไขอีกมากมาย ปัญหาทางการเกษตรนั้นมีทั้งด้านเทคนิคการผลิตและด้านเศรษฐกิจ เมื่อรวมแล้วก็คือปัญหาเศรษฐกิจการผลิตและการตลาดการเกษตร ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ผลผลิตต่อไร่ ผลผลิตรวมของการผลิตทางการเกษตรของไทยแต่ละชนิดยังต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในแถบเอเชียด้วยกัน เช่น ในปี 2532 ผลผลิตข้าวต่อไร่ของไทยได้ 334 กก. ขณะที่อินโดนีเซียได้ 676 กก. ญี่ปุ่นได้ 987 กก. เกาหลีเหนือ 1,151 กก. เป็นต้น

2. การถือครองที่ดินของเกษตรกรมีขนาดเล็กเนื่องจากที่ดินได้ถูกแบ่งแยกออกเป็นมรดก จึงเหลือเล็กลงเรื่อยๆ หรือถ้าที่ดินไม่ถูกแบ่งแยกสมาชิกในครัวเรือนก็มักจะร่วมกันทำการเกษตรอยู่ในที่ดินผืนนั้น โดยไม่มีการแยกตัวไปประกอบอาชีพอื่น จึงเกิดการใช้ที่ดินต่อคนต่ำมากรวมทั้งการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมด้วย

3. ขาดสินเชื่อทางการเกษตร เพราะเกษตรกรไทยส่วนใหญ่ยากจน เวลาจะเริ่มฤดูเพาะปลูกจะต้องกู้หนี้ยืมสินเสมอ ซึ่งเสียดอกเบี้ยสูง เมื่อเก็บเกี่ยวผลผลิตแล้วก็ต้องรีบขายแม้ว่าราคาจะต่ำ ทั้งนี้ เพราะต้องรีบใช้หนี้สิน

4. เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง เพราะความยากจนเกษตรกรจึงมักนำเอาที่ดินไปจำนองเพื่อกู้เงินจากนายทุน หลังจากเก็บเกี่ยวผลผลิตแล้วขายผลผลิตไม่ได้หรือขายได้ในราคาต่ำ จึงไม่มีเงินไถ่ถอนจำนองที่ดินผืนนั้นก็หลุดจำนองไป เกษตรกรจึงต้องตกเป็นผู้เช่าในที่สุด

5. เกษตรกรมักจะทำกิจการฟาร์มเพียงอย่างเดียว คือปลูกข้าวอย่างเดียว ปลูกอ้อยอย่างเดียว ฯลฯ เมื่อเวลาพืชเหล่านี้ราคาตกต่ำทำให้เกษตรกรถอนทุนไม่ขึ้น ทางที่ดีควรจะทำกิจกรรมที่เรียกว่า ไร่นาผสม (Diversified Farming) คือทำกิจกรรมหลายๆ อย่างในฟาร์มเดียว เพื่อจะได้ทดแทนกันได้ยามที่ราคาพืชใดพืชหนึ่งตกต่ำ

6. ราคาผลผลิตเกษตรตกต่ำ เพราะถูกกดราคาจากพ่อค้าคนกลาง รัฐบาลพยายามใช้มาตรการรักษาระดับราคาสินค้าเกษตรด้วยการพยุงราคา (Price Support) การประกัน

ราคา (Price Guarantee) และการแทรกแซงราคา แต่ก็ไม่ได้ผลเท่าที่ควร

7. เกษตรกรไทยส่วนใหญ่ก็จะเป็นผู้ผลิตขนาดเล็กในแบบครอบครัวต่างคนต่างผลิต ต่างคนต่างขาย ไม่รวมตัวกันเป็นสถาบันเกษตรกรที่เข้มแข็ง จึงไม่มีอำนาจในการต่อรอง (Bargaining Power) ในด้านตลาดและราคา

8. ผลผลิตเกษตรกรยังไม่มีอุตสาหกรรมรองรับมากพอ คือประเทศไทยยังมีอุตสาหกรรมการเกษตรน้อย ผลผลิตเกษตรกรจึงมักถูกใช้เพื่อการบริโภคเท่านั้น ไม่ได้ถูกใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมมากนัก ดังนั้น ทางที่ดีก็คือการขยายตลาดต่างประเทศให้ได้มาก ๆ และชักชวนให้ต่างชาติมาลงทุนในอุตสาหกรรมเกษตรให้มากขึ้นด้วย

9. การใช้แรงงานทางการเกษตรยังไม่เต็มที่อันเนื่องมาจากแรงงานในครัวเรือนมีมากไป และอีกอย่างก็คือ การเกษตรมักจะเป็นการผลิตตามฤดูกาล ดังนั้น หลังฤดูการเก็บเกี่ยวแล้วจึงมีเวลาว่างมาก

10. เกษตรกรมีการศึกษาต่ำ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเกษตรกรไทยจะเรียนเพียงการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายเท่านั้น หรือบางท้องที่อาจไม่ได้รับการศึกษาเลยก็มี โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ทางด้านวิชาชีพการเกษตร ซึ่งเกษตรกรมักจะได้รับ การสืบทอดความรู้มาจากบรรพบุรุษเสียส่วนใหญ่ เกษตรกรไทยจะไม่มีความรู้เรื่องการจัดการฟาร์ม การทำบัญชีฟาร์ม ฯลฯ สาเหตุจากการศึกษาต่ำของเกษตรกรนี้จะมีผลไปถึงความสามารถและคุณภาพในการผลิตด้วย

11. การประกอบการเกษตรขึ้นอยู่กับธรรมชาติมาก เพราะเกษตรกรไทยยังทำการผลิตแบบดั้งเดิมโดยอาศัยน้ำฝน การชลประทานมีบ้างก็เป็นส่วนน้อยเพียงบางท้องที่ ดังนั้น เมื่อถึงฤดูกาลเพาะปลูกแล้ว ดินฟ้าอากาศเกิดวิปริต ฝนไม่ตก อากาศแห้งแล้ง ก็จะทำให้ปริมาณผลผลิตลดลง

จากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว มีบางปัญหาที่สภาวิจัยแห่งชาติให้ความสำคัญ และจัดเป็นปัญหาด้านเศรษฐกิจการเกษตร พร้อมทั้งวางเป็นนโยบายและแนวทางการวิจัยและพัฒนาของชาติ<sup>1</sup>คือ

1. ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ
2. การใช้ที่ดินไม่เหมาะสม
3. เกษตรกรถือครองที่ดินเพื่อทำการเกษตรน้อยลง
4. ขาดการรวมตัวในรูปของสถาบัน

---

<sup>1</sup>สภาวิจัยแห่งชาติ, นโยบายและแนวทางการวิจัยและพัฒนาของชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2535-2539. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2534) หน้า 5-6.

## 5. การขาดน้ำและความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศ

ในที่นี้จะนำเสนอเพียงบางปัญหาที่สำคัญมาศึกษา เพื่อวิเคราะห์นโยบายและการแก้ปัญหาของรัฐบาล ซึ่งปัญหาสำคัญ ได้แก่

1. ปัญหาขนาดของการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสม หรือ การที่เกษตรกรไม่มีที่ดินทำการเกษตรเป็นของตนเอง จากปัญหาเหล่านี้ทำให้การผลิตไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐบาลได้ใช้วิธีแก้ปัญหาด้วยการปฏิรูปที่ดิน

2. ปัญหาการขาดแคลนสินเชื่อทางการเกษตร ซึ่งรัฐบาลมีหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่แล้ว คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) รวมทั้งมาตรการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้บังคับกับธนาคารพาณิชย์เอกชน ในส่วนที่เป็นสินเชื่อเพื่อการเกษตรด้วย

3. ปัญหาด้านตลาดและราคาผลผลิตเกษตรตกต่ำ รัฐบาลพยายามใช้มาตรการรักษาระดับราคาในรูปแบบต่างๆ เช่น การประกันราคา การแทรกแซงตลาด การพยุงราคา

4. ปัญหาด้านสถาบันเกษตรกร เพราะว่าเกษตรกรเป็นการผลิตรายย่อยต่างคนต่างขาย ไม่รวมตัวกัน เท่าที่รวมตัวกันได้ก็เป็นสถาบันเกษตรกรที่ไม่เข้มแข็ง จึงทำให้ไม่มีอำนาจในการต่อรอง (Bargaining Power) กับพ่อค้าคนกลาง เกษตรกรจึงมักถูกกดราคารับซื้อ

5. ปัญหาการใช้แรงงานไม่เต็มที่ของเกษตรกรการกสิกรรมเป็นกิจกรรมที่อาศัยน้ำฝนเสียส่วนใหญ่ จึงก่อให้เกิดการว่างงานตามฤดูกาล รัฐบาลได้ใช้มาตรการเพิ่มการจ้างงานโดยตรงอันเป็นงานนอกภาคเกษตร ได้แก่ โครงการสร้างงานในชนบท (กชข.) อันมีความหมายไปถึงการกระจายรายได้ด้วย

6. ปัญหาการประกอบการทางการเกษตรที่อาศัยธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ปริมาณการผลิตไม่แน่นอน รัฐบาลพยายามนำเอาระบบการชลประทานมาใช้ แต่ก็ยังไม่ค่อยได้ผลนัก จะเห็นว่าพื้นที่เพาะปลูกในเขตชลประทานมีเพียงประมาณ 26 ล้านไร่ จากพื้นที่ถือครองทำการเกษตรทั้งประเทศประมาณ 149 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2531

ในบทนี้จะนำรายละเอียดของเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวมาศึกษา เพื่อเป็นแนวทางการแก้ปัญหาเหล่านั้น ซึ่งได้แก่

1. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร
2. สินเชื่อการเกษตร
3. สถาบันเกษตรกร
4. การรักษาระดับราคาข้าว

5. การค้าต่างประเทศ

6. อุตสาหกรรมการเกษตร

#### 4.2 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในการพัฒนาการเกษตร มีปัจจัยที่ต้องเกี่ยวข้องกับสำคัญอยู่ 4 อย่าง คือ

1. ที่ดิน

2. แหล่งน้ำ

3. แรงงาน

4. ปัจจัยที่สนับสนุนการผลิต ได้แก่ ทุน เทคโนโลยี และการส่งเสริม รวม

ทั้งบริการจากรัฐ

ปัจจัยสำคัญเหล่านี้จะต้องได้รับการพัฒนาและปรับปรุง เพื่อให้สามารถนำเอามาใช้ในลักษณะที่ผสมผสานกันอย่างมีประสิทธิภาพ ในบรรดาปัจจัยสำคัญนี้ ที่ดินนับว่าเป็นปัจจัยหลักที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติจำเป็นต่อการเกษตรทุกสาขา แต่จากอดีตมาจนถึงปัจจุบัน ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินนับวันจะทวีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกี่ยวกับลักษณะการถือครองที่ดิน คือ เกษตรกรไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีแต่ขนาดเล็กเกินไป ทำให้การใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาเรื่องที่ดินนี้ รัฐบาลได้วางนโยบายด้วยการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดิน (Land Reform) ในประเทศไทย แบ่งเป็น 2 ด้าน คือ

1. ด้านความพยายามที่จะช่วยเหลือผู้เช่าที่นา

2. ด้านความพยายามที่จะจัดระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

##### 1. ความพยายามที่จะช่วยเหลือผู้เช่าที่นา

รัฐบาลเกือบทุกสมัยที่เข้ามาบริหารประเทศได้ตระหนักดีถึงความเดือดร้อนของชาวนา โดยเฉพาะเกษตรกรที่เป็นผู้เช่าทั้งหลาย แต่ก็ยังไม่มีรัฐบาลไหนกล้าหาญที่จะทำการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจัง จึงมักจะใช้มาตรการที่บรรเทาความเดือดร้อนของผู้เช่าเท่านั้น โดยการที่

1. ออกกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมค่าเช่านา

2. ออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมของสังคม

3. การจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน

4. ร่างกฎหมายประนอมหนี้และศาลเกษตร

5. นโยบายปลดปล่อยหนี้สินของเกษตรกร

แต่มาตรการทั้ง 5 นี้ก็มิได้ทำให้เกิดผลอย่างที่ต้องการ เพราะบางมาตรการก็นำออกมาใช้ บางมาตรการก็ไม่ทันได้ใช้ เช่น 3 มาตรการแรกได้ใช้ แต่ก็อยู่ในวง

จำกัด อีก 2 มาตรการหลังยังไม่ทันได้ใช้ รัฐบาลชุดนั้นก็สิ้นสภาพไป และก็ไม่ได้ดำเนินงานต่อไปในรัฐบาลชุดต่อมา

## 2. ความพยายามที่จะจัดระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

รัฐบาลพยายามที่จะจัดระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วย 2 มาตรการ  
คือ

1. การจำกัดขนาดของการถือครองที่ดิน ซึ่งข้อนี้ได้มี “พระราชบัญญัติ  
ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497” ซึ่งระบุว่า

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกินคนละ 50 ไร่

ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกินคนละ 10 ไร่

ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม ไม่เกินคนละ 5 ไร่

ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ไม่เกินคนละ 5 ไร่

แต่ พ.ร.บ. ฉบับนี้ถูกยกเลิกโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงทำให้สภาพ  
การถือครองที่ดินของประเทศไทยลวร้ายลงเรื่อย ๆ และต้องมีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน  
ในเวลาต่อมา

2. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการตราพระราชบัญญัติ  
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในมาตรา 4 ของ พ.ร.บ. นี้ได้กล่าวไว้ว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อ  
เกษตรกรรมหมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม  
รวมตลอดไปถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดิน  
ที่รัฐจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมี  
ที่ดินเกินสิทธิตาม พ.ร.บ. นี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มี  
ที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำ  
ประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร และปรับปรุงทรัพยากร  
และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น จากความหมายนี้  
สรุปได้ง่าย ๆ ว่า รัฐบาลจะต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความหมายใน  
พ.ร.บ. ที่ได้กำหนดไว้โดยจำแนกเป็นข้อ ๆ ดังนี้

1. ทำการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2. ทำการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกร  
ผู้มีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ในการ  
ประกอบอาชีพเกษตรกรรม

3. ทำการจัดที่ดินให้แก่สถาบันเกษตรกรได้เช่า เช่าซื้อ หรือทำประโยชน์  
ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม

4. ทำการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมนั้น
5. ทำการช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม
6. ทำการช่วยเหลือในการปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต
7. ทำการช่วยเหลือในการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ

1. เพื่อปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้เกษตรกรได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดิน

2. เพื่อเป็นการกระจายรายได้จากบุคคลร่ำรวยสู่เกษตรกรและชาวชนบท ที่ยากจนเป็นการลดช่องว่างและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดแก่สังคม

3. เพื่อพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมและใช้ทรัพยากรที่ดินให้มีประสิทธิภาพ ด้วยการปรับปรุงปัจจัยการผลิตและการจำหน่าย ให้มีผลผลิตสูงเป็นการเพิ่มรายได้เพื่อการอยู่ดีกินดีของประชาชนในชนบท

4. เพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและเสริมสร้างความเจริญในท้องถิ่นชนบท อันมีผลต่อความมั่นคงของชาติ

ที่ดินที่จะนำมาทำการปฏิรูป

การจะกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

1. เป็นท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือ
  2. เกษตรกรมีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือ
  3. มีผู้เช่าที่ดินของผู้อื่นทำมาหากินเป็นจำนวนมาก
  4. มีผลผลิตต่อไร่ต่ำและเกษตรกรยากจน
  5. มีปัญหาพิพาทและถูกกดขี่จากนายทุนเจ้าของที่ดิน
- ดังนั้น ที่ดินที่จะนำมาทำการปฏิรูปจึงอยู่ในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1. เจ้าของที่ดินมีไว้ให้คนอื่นเช่าหรือเจ้าของไม่ประกอบการเกษตรแต่อย่างใด หรือทำกินแต่บางส่วน ซึ่งมีเกินกว่ากฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนดไว้ รัฐจะได้มาโดยการซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน

2. เป็นที่ดินของรัฐ อันได้แก่

- ก. ที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่ใช่แล้ว

- ข. ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

- ค. ที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่นอกเขตป่าสงวน หรือป่าที่เสื่อมโทรม

- ง. ที่ราชพัสดุที่เป็นที่ดินเพื่อการเกษตร

### 3. เป็นที่ดินที่มีผู้บริจาคให้

ขอบเขตของงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ความหมายของงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่สำคัญมี 2 ประการ  
คือ

1. ปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดิน

2. พัฒนาอาชีพเกษตรกรรม ปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตเท่า

ที่จำเป็น และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

1. การปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดิน มีความหมายดังนี้  
ที่ดินของรัฐ ก็ให้แบ่งแปลงที่ดินและคัดเลือกเกษตรกรเข้า

ทำกินและอยู่อาศัยเป็นการถาวร

ที่ดินของเอกชน ก็ให้ซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดิน แบ่ง

แปลงที่ดิน และคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำกินและอยู่อาศัยเป็นการถาวร

2. การพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม ปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัย

การผลิต มีความหมายดังนี้

ส่งเสริมการเกษตร จัดหาสินเชื่อให้แก่เกษตรกร พัฒนาแหล่ง

น้ำ จัดรูปที่ดิน พัฒนาที่ดิน

#### หลักเกณฑ์การคัดเลือกเกษตรกร

มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำประโยชน์  
ในที่ดินตามลำดับก่อนหลังดังนี้

1. เกษตรกรซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดิน และที่ดินนั้นได้ถูกกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน  
หรือผู้ครอบครองที่ดินของรัฐซึ่งเป็นผู้ทำกินในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และที่ดินนั้นถูกกำหนด  
เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

2. เกษตรกรซึ่งถูกเวนคืนที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนตามกฎหมายว่าด้วยการเวน  
คืนอสังหาริมทรัพย์แล้วมีที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนไม่เพียงพอในการประกอบ  
เกษตรกรรม

3. เกษตรกรซึ่งสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินเนื่องจาก การจํานอง การขายฝาก หรือ  
การใช้ที่ดินเป็นหลักประกันในการกู้ยืม

4. เกษตรกรซึ่งเป็นลูกจ้างประกอบเกษตรกรรม

5. เกษตรกรอื่น ๆ

ในทางปฏิบัติแล้ว จะเลือกพิจารณาเกษตรกรที่อยู่ในท้องที่นั้นก่อน และถ้าเกษตรกรที่ถูกคัดเลือกมีจำนวนเกินกว่าจำนวนที่ดิน ก็จะใช้วิธีจับฉลาก

### ประโยชน์ของการปฏิรูปที่ดิน

ในกรณีที่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่วางไว้อย่างครบถ้วน ก็คาดว่างานปฏิรูปที่ดินจะก่อให้เกิดประโยชน์หลายด้านด้วยกัน คือ

#### 1. ด้านเศรษฐกิจ

1. กระจายระบบผูกขาดที่ดินจากนายทุนที่ดินมาสู่เกษตรกรผู้ผลิตมากขึ้น
2. ที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีจำกัด จะได้รับการปรับปรุงและพัฒนา
3. รายได้ ความเป็นอยู่ และสวัสดิการของเกษตรกรจะดีขึ้น
4. การว่างงานของชาวชนบทจะมีน้อยลง
5. ทำให้เกษตรกรชั้นเล็กพ้นจากความยากจน และการเอาผิดเอาเปรียบจากผู้มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ
6. ป้องกันมิให้ที่ดินราคาสูงจนเกษตรกรไม่สามารถซื้อที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นของตนเองได้
7. ป้องกันมิให้มีการบุกรุกทำลายป่าอีกต่อไป
8. พัฒนาการเกษตรให้เจริญก้าวหน้า อันจะเป็นรากฐานของการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศ
9. กระจายชุมชนที่หนาแน่นในเมืองไปสู่ชนบท ทำให้ชนบทมีความเจริญขึ้น

#### 2. ทางสังคม

1. ก่อให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคม ความแตกต่างของรายได้จะลดลง และเกิดความสงบในสังคมชนบทมากขึ้น
2. เมื่อเกษตรกรส่วนใหญ่มีรายได้สูง การศึกษาและความเป็นอยู่ตลอดจนสวัสดิการต่าง ๆ จะดีขึ้น
3. ชาวไร่-ชาวนาจะเป็นผู้นำท้องถิ่นที่มีความภาคภูมิใจ และมีศักดิ์ศรีทัดเทียมกันและร่วมมือกับรัฐบาลมากขึ้น
4. ความปลอดภัยในชนบทจะมีมากขึ้น เมื่อชาวชนบทอยู่ดีกินดี อาชญากรรมจะลดลง

#### 3. ทางการเมือง

1. ป้องกันการขัดแย้งระหว่างชาวไร่ชาวนากับเจ้าของที่ดิน



2. ป้องกันการปฏิรูปที่ดินแบบคอมมิวนิสต์ที่ใช้วิธีรุนแรงยึดที่ดินจากนายทุนโดยไม่มี การชดเชยค่าที่ดิน
3. จำกัดและกำจัดการมีให้นายทุนที่ดินมีอิทธิพลทางการเมืองเหนือประชาชนส่วนใหญ่ได้ต่อไป
4. เสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ชนบทจนถึงรัฐสภา ให้เกษตรกรส่วนใหญ่มีอนาคตที่แจ่มใส รักแผ่นดินไทย รักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงตลอดไป

แต่อย่างไรก็ตาม งานปฏิรูปที่ดินก็ต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคมากมายประการ จึงทำให้งานนี้ไม่ก้าวหน้าและบรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร เพราะปัญหาต่างๆ ดังต่อไปนี้

### ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

1. ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จาก พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีอยู่หลายมาตรา ซึ่งมีผลทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติการปฏิรูปที่ดิน เพราะมีช่องว่างและมีลักษณะอะดัมด่วย เปิดช่องให้แก่อัศวกรองที่ดินที่จะหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. เช่น สปก. จะซื้อหรือเวนคืนที่ดินได้เฉพาะส่วนที่เกินสิทธิ์ ไม่สามารถซื้อได้ทั้งแปลง หรืออนุญาตให้เจ้าของที่ดินยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานเพื่อขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อประกอบการเกษตรได้มากกว่าที่กำหนดใน พ.ร.บ. เป็นต้น

2. ปัญหาอันเกิดจากบุคคลซึ่งมีผลประโยชน์จากที่ดิน ได้แก่บรรดาผู้เก็บค่าไรจากที่ดิน รวมทั้งผู้ที่มิที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก ต่างก็พยายามที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนไว้ให้มากที่สุด บุคคลเหล่านี้จะพยายามทุกวิถีทางที่จะต่อต้านการปฏิบัติงานปฏิรูปที่ดิน ปลุกปั่นให้ประชาชนเข้าใจผิดเกี่ยวกับงานปฏิรูปที่ดิน จนเจ้าหน้าที่หมดกำลังใจ ท้อแท้ งานล่าช้า

3. ปัญหาอันเกิดจากความไม่เข้าใจในงานปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากงานปฏิรูปที่ดินเป็นงานใหม่สำหรับประเทศไทย จึงมีผู้เข้าใจสับสนในความหมายและวิธีปฏิบัติ เช่น เข้าใจว่าเป็นงานที่รัฐบาลดำเนินการเพื่อยึดที่ดินทำกินจากราษฎร หรือเข้าใจว่าการปฏิรูปที่ดินหมายถึงการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรเช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่น เป็นต้น

4. ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เพราะว่าเป็นหน่วยงานใหม่ แม้จะมีข้าราชการบางส่วนที่ย้ายโอนมาจากส่วนราชการอื่นก็ตาม แต่ก็ยังมีอีกมากที่บรรจุเข้ามาใหม่ ดังนั้น ทุกคนจึงยังใหม่สำหรับงานของ สปก. ยังขาดความรู้และประสบการณ์ อีกทั้งงานของ สปก. ก็เป็นงานยากลำบาก เป็นกรปฏิบัติงานในภูมิภาคเสียส่วนใหญ่

5. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อที่เอกชนเพื่อนำมาปฏิรูป ในการจัดซื้อที่ดินที่เอกชนครอบครองอยู่เพื่อนำมากระจายสิทธิการถือครองสู่เกษตรกรที่ยากจน หรือผู้เช่าเดิมนั้น นับว่ามีปัญหา มาก เริ่มตั้งแต่การเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดินเพื่อขอซื้อในราคาที่ทางราชการประเมิน ปรากฏว่ามีเจ้าของที่ดินน้อยรายที่ยินดีขายให้ แต่ส่วนมากแล้วเจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดินจะต้องใช้ความพยายามในการเจรจาต่อรองให้เห็นแก่เกษตรกรที่ยากจน บางรายก็ถ่วงเวลาไปเรื่อย ๆ บางรายก็จะเกี่ยงราคาแพง ๆ จนไม่สามารถนำมาจัดสรรให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อได้ กรณีที่ตกลงกันได้กับเจ้าของที่ดิน ก็จะมาประสบปัญหาการรังวัดขอบเขตที่ดินอีกสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีผลทำให้การปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดินต้องล่าช้าไป

6. ปัญหาการที่ราษฎรไม่ร่วมมือในการลดขนาดที่ดินที่ตนถือครองอยู่เดิม เมื่อ พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินได้จำกัดขนาดที่ดินที่ราษฎรมีสทธิถือครองได้ แต่ก็มีเกษตรกรรายใหญ่ครอบครองที่ดินเกินสิทธิเป็นจำนวนมาก การที่ สปก. ขอความร่วมมือให้ลดขนาดพื้นที่การถือครองลง ก็มักจะไม่นิยมยอมและทำการต่อต้าน บางรายก็ต้องการจะเรียกรื้อค่าชดเชยที่ดินจากรัฐทั้ง ๆ ที่เป็นของรัฐ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เกิดปัญหาเป็นข้อพิพาทตกลงกันไม่ค่อยจะได้

7. ปัญหาเกี่ยวกับความร่วมมือและประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ถ้า สปก. สามารถจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรเข้าประกอบอาชีพตามหลักเกณฑ์ได้แล้ว แต่ถ้าไม่มีการสนับสนุนในด้านปัจจัยการผลิต การจำหน่ายแล้ว งานปฏิรูปที่ดินก็จะไม่สามารถยกฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรได้ และไม่บรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ได้ ทั้งนี้ เพราะ สปก. ไม่สามารถดำเนินงานตามลำพังได้ จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการอื่น เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาชุมชน กรมอนามัย องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร กรมประมง กรมปศุสัตว์ ฯลฯ เวลาที่ประชุมกันในส่วนกลางก็ได้รับความร่วมมืออย่างดี แต่ในทางปฏิบัติแล้วได้ผลน้อยมาก ซึ่งมีสาเหตุมาจาก

ก. หน่วยงานที่ร่วมมือไม่มีอัตรากำลังในต่างจังหวัดเพียงพอที่จะจัดสรรให้มาช่วยงาน สปก. ได้บางแห่งก็ช่วยได้เป็นครั้งคราว

ข. ลักษณะงานของโครงการปฏิรูปที่ดินเป็นงานรองในลำดับงานของหน่วยราชการต่าง ๆ นำพนักงานที่จะได้รับการสนับสนุนจึงน้อยจนถึงไม่มีเลย

ค. หน่วยราชการที่จะร่วมมือกับ สปก. ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้เพื่อปฏิบัติงานร่วม ถ้า สปก. ไม่สามารถจัดสรรเงินกองทุนปฏิรูปที่ดินให้ได้ก็เลยไม่ได้ดำเนินการ

#### 4.3 สินเชื่อการเกษตร (Agricultural Credit)

ปัญหาด้านสินเชื่อการเกษตรเป็นปัญหาสำคัญและได้รับการดูแลอย่างใกล้ชิดจากรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย แต่ส่วนใหญ่แล้วนโยบายด้านสินเชื่อมักจะถูกกำหนดขึ้นเพื่อแก้

ปัญหาเฉพาะหน้าและแก้ที่ปลายเหตุ ซึ่งที่จริงแล้วรัฐบาลควรที่จะได้นำนโยบายด้านสินเชื่อ มาใช้เป็นกลไกในการพัฒนาการเกษตรได้เป็นอย่างดี

ความสำคัญของสินเชื่อการเกษตรก็คือ เกษตรกรได้นำเอาสินเชื่อไปใช้ในการผลิต เช่น ซื้อปุ๋ย ซื้อยามาแมลง ซื้อเครื่องมือทางการเกษตร ซื้อและพัฒนาที่ดิน ดังนั้น สินเชื่อจึงน่าจะเป็นผลต่อการใช้ปัจจัยใหม่เพื่อเพิ่มผลผลิตเกษตรให้มากขึ้น แต่เท่าที่ผ่านมา สินเชื่อทางการเกษตรยังไม่สามารถกระจายไปสู่เกษตรกรได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอ เกษตรกรที่ได้รับสินเชื่อการเกษตรจะเป็นเกษตรกรที่มีฐานะดี มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินของตน เป็นเกษตรกรขนาดใหญ่เท่านั้น

อัตราดอกเบี้ยในชนบทที่สูงมกนั้น เป็นไปไม่ตามหลักเศรษฐศาสตร์ นั่นคือการผูกขาดในตลาดสินเชื่อเกิดจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ประกอบกับสภาพทางสถาบันสินเชื่อ จำนวนให้ผู้ให้ยืมทำธุรกิจอย่างเออาร์เคเอเปรียบเกษตรกร ซึ่งสภาพเหล่านี้ยังไม่ได้รับการแก้ไขจากรัฐบาลเท่าที่ควร

คำว่า “สินเชื่อการเกษตร”<sup>2</sup> หมายถึงการกู้ยืมของเกษตรกรเพื่อช่วยตนให้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือเพื่อช่วยตนเองในการผลิต การขายผลผลิตเกษตร การให้สินเชื่อนั้น อาจให้เป็นเงินสดหรือสิ่งของก็ได้ เช่น ให้เป็นพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ปุ๋ย หรือวัสดุการเกษตรอื่น ๆ

ปัจจุบันเกษตรกรไทยส่วนใหญ่ยากจน จึงยังมีความต้องการสินเชื่อเพื่อนำมาลงทุนและใช้ซื้อปัจจัยการผลิต ดังนั้น นโยบายสินเชื่อการเกษตรจึงต้องกำหนดขึ้นในลักษณะที่จะตอบสนองความต้องการที่แตกต่างกันของเกษตรกร การจัดกลุ่มหรือจัดประเภทของเกษตรกรจึงมีความสำคัญ เช่นเกษตรกรที่มีรายได้สูงและกำลังพัฒนา จะยอมรับเทคโนโลยีใหม่มากขึ้น เกษตรกรที่มีรายได้ต่ำจะทำการเกษตรแบบดั้งเดิมโดยไม่ใช้เทคโนโลยีใหม่เพราะไม่มีทุนหรือไม่มีการศึกษาก็ได้ บางทีอาจแบ่งกลุ่มเกษตรกรออกตามประเภทของกิจการที่ทำก็ได้เช่น เกษตรกรที่ปลูกข้าว ปลูกอ้อย เลี้ยงไก่ เลี้ยงปลา ฯลฯ นโยบายสินเชื่อเกษตรของเกษตรกรแต่ละกลุ่มจะต้องแตกต่างกันเพราะความต้องการขนาดของสินเชื่อและบริการอื่น ๆ ของแต่ละกิจการไม่เหมือนกัน

---

<sup>2</sup>ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, สินเชื่อการเกษตร-แนวนโยบาย : ความก้าวหน้าและปัญหาจากนโยบายเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศไทย พ.ศ. 2522 (กรุงเทพฯ : สมาคมเศรษฐศาสตร์เกษตรแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์, 2522)

### แหล่งสินเชื่อการเกษตร แบ่งออกเป็น 2 แหล่งคือ<sup>3</sup>

1. แหล่งที่เป็นสถาบัน ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) สหกรณ์ สมาคม และธนาคารพาณิชย์ ซึ่งจัดว่าเป็นแหล่งสินเชื่อในระบบ<sup>4</sup>
2. แหล่งที่ไม่เป็นสถาบัน ได้แก่ ญาติพี่น้อง เพื่อนบ้าน และพ่อค้า ซึ่งจัดเป็นแหล่งสินเชื่อระบบ<sup>5</sup>

ปัจจุบันสถาบันสินเชื่อการเกษตรที่สำคัญคือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) และธนาคารพาณิชย์เอกชน สำหรับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นธนาคารของรัฐ มุ่งที่จะให้บริการโดยตรงแก่เกษตรกรทั่วประเทศ มีสาขาของธนาคารฯ กระจายทั่วประเทศรวม 64 สาขา และมีหน่วยอำเภอ (ที่ทำการระดับอำเภอ) อีก 536 หน่วย แหล่งเงินทุนสำคัญของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ก็คือเงินฝากจากธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ เพราะในปี 2518 รัฐบาลโดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดเป้าหมายปริมาณสินเชื่อเกษตรให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติ โดยให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อได้ 2 ลักษณะ คือ

1. ให้กู้โดยตรงแก่เกษตรกร
2. นำฝากที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อให้เกษตรกรกู้ต่อการให้สินเชื่อการเกษตรทั้งระบบมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ แม้จะแยกศึกษายอดสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์และยอดสินเชื่อของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ปัญหาของสินเชื่อการเกษตรมีอยู่มาก ทั้งปัญหาทางด้านตัวเกษตรกร และปัญหาทางสถาบันการเงิน กล่าวคือ

ปัญหาด้านตัวเกษตรกร ได้แก่ การที่เกษตรกรไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การผลิตขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศจึงมีความเสี่ยงสูง เพราะพื้นที่มีได้อยู่ในเขตโครงการชลประทาน บางครั้งเมื่อได้รับเงินกู้แล้วมักจะใช้ไปในการบริโภคมากกว่ารายจ่ายในการผลิต จึงทำให้ไม่อาจชำระคืนเงินกู้ได้

ปัญหาทางด้านสถาบันการเงิน ได้แก่ การให้สินเชื่อแก่เกษตรกรรายย่อยต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง มีความเสี่ยงสูง สินเชื่อที่ให้ส่วนใหญ่จะเป็นเกษตรกรชั้นกลาง

<sup>3</sup> พันธุม ดิษขมณฑล, นโยบายเกษตร (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521)

<sup>4,5</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, ข้อเท็จจริงทางการเกษตรในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2529)

#### 4.4 สถาบันเกษตรกร

การรวมกลุ่มเกษตรกรเป็นแนวทางและมาตรการสำคัญเพื่อสนับสนุนนโยบายการผลิตผลเกษตรทางหนึ่ง การมีสถาบันเกษตรกรที่ไม่เข้มแข็ง เกษตรกรจึงไม่มีอำนาจในการต่อรองราคาและตลาดกับพ่อค้าคนกลาง จึงมักถูกกดราคารับซื้อผลิตผลเกษตรเสมอ เกษตรกรจะต่างคนต่างขาย รวมตัวกันไม่ได้

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในเรื่องของสถาบันเกษตรกรมาโดยตลอด จะเห็นได้จากนโยบายที่ปรากฏในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเน้นให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นกลุ่มที่แน่นแฟ้น เพื่อเพิ่มขีดความสามารถโดยเฉพาะในเรื่องการขายพืชผลเกษตร

สถาบันเกษตรกรที่สำคัญและมีบทบาทมาก คือ

1. สหกรณ์การเกษตร
2. กลุ่มเกษตรกร

สถาบันเกษตรกรทั้งสองนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งก็เพื่อให้เกษตรกรร่วมกันดำเนินกิจกรรมทางการตลาดผลิตผลและปัจจัยการผลิตทางการเกษตร รวมทั้งสินเชื่อเกษตร โดยยึดถือหลักการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

ที่จริงแล้วสถาบันเกษตรกรทั้งสองนี้เกี่ยวข้องกันโดยบทบัญญัติแห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 140 คือ กลุ่มเกษตรกรจะเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นสหกรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด หรือจะกล่าวได้ว่ากลุ่มเกษตรกรเป็นสถาบันเริ่มต้นที่จะพัฒนาไปเป็นสหกรณ์การเกษตร แต่ในทางปฏิบัติแล้วหน่วยงานที่ทำให้การสนับสนุนและส่งเสริมแยกจากกัน นั่นคือ สหกรณ์การเกษตรมีกรมส่งเสริมสหกรณ์สนับสนุนและส่งเสริม กลุ่มเกษตรกรนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมการเกษตร

**สหกรณ์การเกษตร** เป็นองค์กรธุรกิจหนึ่งที่จะช่วยให้เกษตรกรมีความสามารถในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการรวมกลุ่มทำให้เกษตรกรสามารถเพิ่มทุน ทั้งจากการรวบรวมทุนของเกษตรกรเองและจากการกู้ยืมสินเชื่อจากสถาบันการเงินอื่น ตลอดจนการรวมกลุ่มเพื่อจำหน่ายผลผลิต

ในปี 2534 ประเทศไทยมีสหกรณ์การเกษตร จำนวน 1,464 แห่ง<sup>6</sup> สหกรณ์การเกษตรเหล่านี้ได้ทำหน้าที่รวบรวมผลิตผลจากเกษตรกรทั้งที่เป็นสมาชิกและไม่ได้เป็นสมาชิกเพื่อจำหน่าย ขณะเดียวกันได้จัดหาปัจจัยการผลิตและสินค้าจำเป็นเพื่อการอุปโภคและบริโภคมาจำหน่ายให้กับสมาชิกในราคายุติธรรมด้วย นอกจากนี้ ยังให้บริการสูบน้ำ ไร่ไถ และไถนาให้แก่เกษตรกรที่เป็นสมาชิก กับบริการสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่สหกรณ์การเกษตรจัดให้กับสมาชิก คือ บริการธุรกิจเครดิตด้วยการรับฝากและให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจการซื้อ และธุรกิจการขาย

**กลุ่มเกษตรกร** เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2534 ประเทศไทยมีกลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายทั้งสิ้น 3,954 กลุ่ม<sup>6</sup> ประกอบด้วยกลุ่มอาชีพต่างๆ เช่น ทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ ประมง เพาะเห็ด กล้วยไม้ เลี้ยงผึ้ง ฯลฯ ในแต่ละกลุ่มบรรดาสมาชิกก็จะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยการดำเนินงานของกรรมการกลุ่มจากจำนวนกลุ่มทั้งหมดดังกล่าว มีได้ดำเนินธุรกิจทุกกลุ่ม มีจำนวนหลายกลุ่มที่มีขนาดเล็กเกินไปหรือไม่มีองค์กรอยู่ แม้มีองค์กรอยู่แต่มีได้ดำเนินธุรกิจก็มีมาก ธุรกิจที่กลุ่มทำ ก็คือทำให้สิ้นเชื่อส่วนด้านการซื้อและการขายยังมีน้อยมาก

#### อุปสรรคและปัญหาในการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกร

จากบทความของนายประดิษฐ์ มัชฌิมา แห่งสำนักงานปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตร เรื่องแผนปรับปรุงสหกรณ์การเกษตรสมบูรณ์แบบ ได้กล่าวว่าการดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตรมีปัญหายุ่งยากมากที่สุด และท่านได้แจกแจงปัญหาด้านต่างๆ ไว้ดังนี้

1. พื้นฐานทางเศรษฐกิจ การศึกษาและฐานะทางสังคมของเกษตรกรต่ำ ไม่สามารถที่จะบริหารกิจการสหกรณ์ให้เกิดผลดีในระยะเวลาอันสั้นได้

2. การจัดตั้งสหกรณ์ส่วนใหญ่มักเป็นไปตามความต้องการของทางราชการ ประชาชนไม่ค่อยจะมีส่วนร่วมรู้เห็นหรือรับผิดชอบมาแต่แรก การบริหารงานส่วนใหญ่จึงตกอยู่ในมือของทางราชการ ทำให้เกษตรกรขาดความสำนึกและรับผิดชอบต่อการบริหารกิจการด้วยตนเอง

3. ขาดความรอบคอบในการจัดตั้งสหกรณ์แต่แรกโดยมิได้คำนึงถึงขีดความสามารถของสหกรณ์ว่าเมื่อตั้งขึ้นแล้วจะสามารถบริหารและดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ จึงมีสหกรณ์จำนวนมากตั้งขึ้นแล้วไม่สามารถดำเนินงานได้ ซึ่งเป็นผลเสียต่อการพัฒนางานสหกรณ์ในระยะต่อมา ทางราชการก็ไม่สามารถแก้ไขได้ คงปล่อยให้ดำเนินงานอยู่ทั้ง ๆ ที่ไม่บรรลุเป้าหมาย

4. ขาดการเชื่อมโยงและประสานงานที่ดีระหว่างการดำเนินธุรกิจด้านสินเชื่อ กับด้านการผลิตและด้านการตลาดเข้าด้วยกัน และขาดความร่วมมือที่ดีระหว่างฝ่ายส่งเสริมการเกษตรและฝ่ายส่งเสริมการสหกรณ์

5. มีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ในการช่วยเหลือเกษตรกรทั้งระดับล่างและระดับบน ทำให้เกิดการขัดแย้งแย่งงานกันทำซึ่งไม่เป็นผลดีทั้ง

---

<sup>6, 7</sup> ศูนย์สถิติการเกษตร, สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปีเพาะปลูก 2533/34 (กรุงเทพฯ : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2534)

ต่อรัฐและเกษตรกร การไม่ประสานงานกันระหว่างหน่วยงานจึงยากต่อการที่รัฐจะกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาเกษตรกรให้ถูกต้องและรัดกุมได้

6. สหกรณ์ส่วนใหญ่ขาดความเป็นอิสระและความเป็นตัวของตัวเองในการดำเนินงาน เพราะต้องอาศัยความช่วยเหลือจากทางราชการเกือบจะทุก ๆ ทาง ทำให้ยากที่จะพัฒนางานด้วยตนเองตามวิธีการสหกรณ์ได้

7. สหกรณ์ระดับสูงไม่สามารถช่วยเหลือสหกรณ์ระดับท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาการตลาดทั้งด้านการซื้อและขายอย่างมีประสิทธิภาพได้

8. ขาดแผนหลักในการพัฒนางานสหกรณ์ จึงขาดการต่อเนื่องในการดำเนินงาน มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เป็นผลเสียต่อการดำเนินงาน

9. กฎหมายสหกรณ์ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนางานสหกรณ์

10. ขาดสถาบันเงินทุนเป็นของสหกรณ์เอง จึงยากที่จะพัฒนางานสหกรณ์ให้เป็นไปตามเป้าหมายของสหกรณ์และให้เงินไปตามความเป็นจริงได้ เพราะขาดการประสานงานกันระหว่างฝ่ายจัดหาเงินทุน (รทส.) และฝ่ายปฏิบัติ (สหกรณ์)

11. ขาดความพยายามและขาดความจริงใจจากส่วนราชการต่าง ๆ ในการที่จะวางแผนปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรให้ดีขึ้น

#### 4.5 การรักษาระดับราคาข้าว

เนื่องจากผลผลิตเกษตรหลายชนิดมีราคาตกต่ำและมีผลทำให้รายได้ของเกษตรกรตกต่ำไปด้วย ดังนั้น ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงเน้นหนักไปในด้านการกระจายรายได้โดยมุ่งยกระดับรายได้ภาคการเกษตรให้สูงขึ้น ด้วยการใช้นโยบายประกันหรือพยุงราคาผลผลิตเกษตร

##### หลักการของนโยบายประกันหรือพยุงราคา

ในตลาดเกษตรเสรีนั้น กลไกทางราคาจะดำเนินไปตามสภาพของความต้องการที่จะซื้อและความต้องการที่จะขาย ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายจะไม่มีอิทธิพลต่อราคาสตลาดเพราะเป็นหน่วยเศรษฐกิจขนาดเล็ก ๆ ที่มีจำนวนมากสำหรับสินค้าเกษตรนั้น การยกกระดับราคาย่อมจะนำไปสู่การยกระดับรายได้ให้แก่เกษตรกรผู้ผลิต เพราะสินค้าเกษตรมีความยืดหยุ่นต่อราคา ทั้งอุปสงค์และอุปทานต่ำ คือเมื่อราคาสูงขึ้นอาจจะมีความต้องการลดลงบ้าง แต่อัตราการลดลงน้อยกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของราคา ทำให้ผู้ผลิตขายสินค้าได้ในราคาที่สูงขึ้นและมีรายได้มากขึ้น ในทางตรงข้ามถ้าระดับราคาลดลง รายได้ของเกษตรกรก็จะลดลงด้วย

นโยบายการประกันหรือพยุงราคาเกิดขึ้นเพราะเกรงว่า การลดลงของระดับราคาสินค้าเกษตรจะทำให้รายได้ของเกษตรกรลดลง เพราะถ้ารายได้ของเกษตรกรสูงขึ้นจะมี

ผลกระทบนี้ให้เกิดการขยายตัวทางการผลิตและการลงทุน เพราะเกษตรกรมีอำนาจซื้อนั่นเอง ดังนั้น การเพิ่มพูนรายได้ของเกษตรกรจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจมาก

การเพิ่มระดับราคาและรายได้ทางการเกษตรนั้นอาจทำได้หลายวิธีคือ

1. การขยายความต้องการในประเทศด้วยการสร้างอุตสาหกรรมการเกษตรให้  
เกิดมากขึ้น

2. การเพิ่มปริมาณการส่งออก

3. การช่วยเหลือทางด้านปัจจัยการผลิตเพื่อลดต้นทุนการผลิต

โดยทั่วไปแล้วนโยบายประกันหรือพยุงราคามีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ 2 ประการ คือ

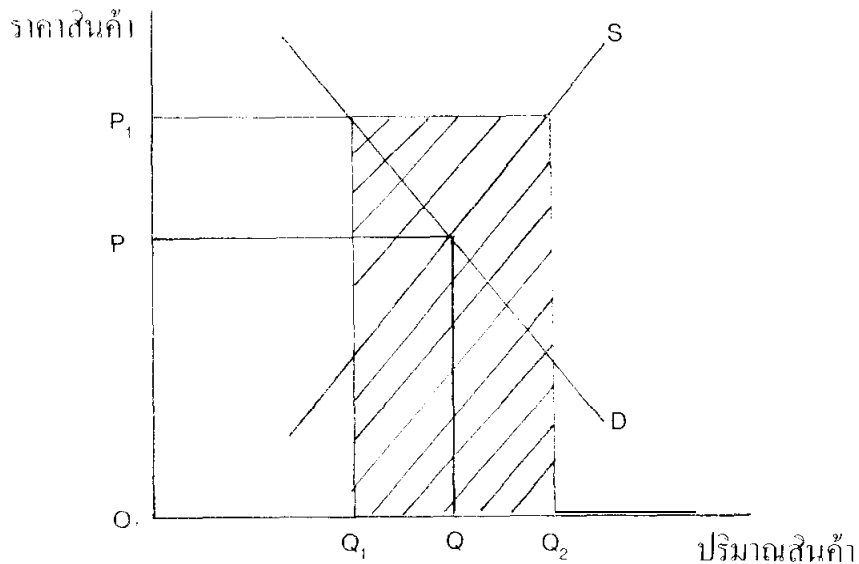
1. เพื่อสนับสนุนและเร่งรัดการเพิ่มการผลิตสินค้าเกษตรให้มีมากพอแก่การ  
บริโภคภายในประเทศและเพื่อการขยายการส่งออก เพราะการประกันราคาขั้นต่ำจะเป็นสิ่ง  
จูงใจให้เกษตรกรทำการผลิตมากขึ้น

2. เพื่อชดเชยการสูญเสียรายได้ของเกษตรกรจากการที่สินค้าเกษตรถูก  
ควบคุมราคาให้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น กรณีของประเทศไทยจะเห็นได้จากการที่เก็บค่าพรีเมียม  
(Premium) ข้าวส่งออก แล้วนำเงินมาเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเพื่อนำไปใช้ในโครงการ  
รักษาระดับราคาสินค้าเกษตรต่าง ๆ



## การประกันราคาขั้นต่ำ

ลักษณะการดำเนินการประกันราคาขั้นต่ำจะจำลองออกมาเป็นภาพได้ดังนี้

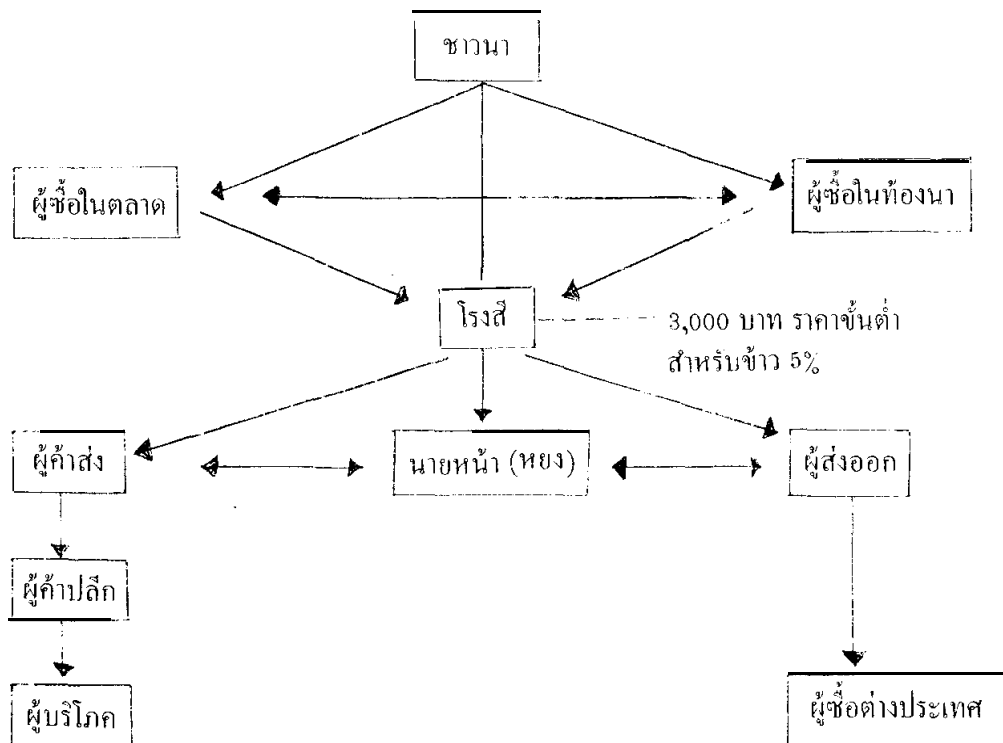


จากรูปนี้ เมื่อเส้น D และ S ตัดกันจะเกิดจุดสมดุลหรือจุดดุลยภาพ (Equilibrium) ขึ้น ทำให้มีระดับราคาตลาดตรงจุด P และปริมาณซื้ออยู่ที่ Q ถ้ารัฐบาลต้องการจะเพิ่มราคาให้กับผู้ผลิตก็กำหนดราคาให้สูงขึ้นกว่าราคาตลาด คือเพิ่มเป็นระดับราคา  $P_1$  ถ้าหาก ณ ระดับราคา  $P_1$  มีแรงผลักดันให้เป็นไปได้ ผู้ซื้อ ก็จะซื้อสินค้าเพียง  $OQ_1$  แต่มีผู้ขายอยากขายถึง  $OQ_2$  ดังนั้น ส่วนที่แตกต่างกันนี้คือ  $Q_1Q_2$  รัฐบาลจำเป็นต้องรับซื้อไว้เองเพื่อให้ราคาของผู้ผลิตจะได้รับเท่ากับราคาที่รัฐบาลกำหนด แต่การรับซื้อนี้จะเป็นภาระหนักของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนามักจะยากจนและขาดแคลนเงินทุน ดังนั้น การดำเนินงานประกันราคาขั้นต่ำจึงมักไม่บรรลุเป้าหมายได้

### การพยุงราคา

ในช่วงที่รัฐบาลได้ติดตามและศึกษาราคาพืชเศรษฐกิจหลายชนิด ถ้าพบว่าพืชเศรษฐกิจใดกำลังมีแนวโน้มของราคาต่ำลงเรื่อยๆ แล้ว รัฐบาลจะเข้าไปประกาศราคาพยุงที่สูงกว่าราคาตลาดขณะนั้น แล้วเข้าไปปรับซื้อทันทีเป็นการป้องกันมิให้ราคาคงต่ำต่อไป และก็ช่วยดึงราคาตลาดให้สูงขึ้นด้วย

## ภาพแสดงการกำหนดราคาข้าว (เมื่อรัฐแทรกแซงกำหนดราคาข้าวเปลือกขั้นต่ำ)<sup>8</sup>



### 4.6 การค้าต่างประเทศ

ในที่นี้จะให้ความสำคัญแก่สินค้าเกษตรกรรมเพราะเป็นเรื่องของนโยบายการเกษตร แต่ก่อนจะทราบรายละเอียดของการค้าต่างประเทศด้านผลผลิตเกษตร ขอให้นักศึกษาได้ทราบความหมาย คุณลักษณะโดยส่วนรวม และประเทศคู่ค้า ไว้พอเป็นสังเขปดังนี้

#### ความหมาย

คำว่า การค้าต่างประเทศของไทยนั้น มีความหมายว่า ประเทศไทยจะต้องส่งออก (Export) ผลผลิตที่ผลิตได้เกินกว่าความต้องการบริโภคภายในประเทศ และขณะเดียวกันก็มีการนำเข้า (Import) สินค้าที่ยังไม่มีและผลิตเองไม่ได้ในประเทศ หรือสินค้าที่มีแล้วแต่ไม่เพียงพอใช้เข้าประเทศ ดังนั้น การค้าต่างประเทศจึงต้องมีทั้งสินค้าส่งออกและสินค้านำเข้า และเมื่อบวกกลับกันแล้วระหว่างมูลค่าส่งออกกับมูลค่านำเข้า ก็จะเหลือเป็นดุลการค้า (Balance of Trade) ซึ่งอาจจะมีทั้งการได้เปรียบและเสียเปรียบประเทศคู่ค้า

<sup>8</sup> กรมการค้าภายใน, สรุปมาตรการยกระดับราคาข้าวเปลือกนาปีฤดูการผลิต ปี 2528/29 (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงพาณิชย์ ฉบับโรเนียว, 2529)

## ดุลการค้าของไทย

ประเทศไทยมีประเทศคู่ค้ามากกว่า 150 ประเทศ แต่มีประเทศคู่ค้าสำคัญๆ เพียงไม่กี่ประเทศ จากระยะเวลาที่ผ่านมามากกว่า 25 ปี ปรากฏว่าประเทศไทยมีการค้าต่างประเทศที่ขาดดุลมาโดยตลอด เพราะดุลการค้าติดลบ (-) แต่ก็มีบางปีที่ขาดดุลมาก บางปีขาดดุลน้อย ซึ่งจะเห็นได้จากในช่วง 12 ปีที่ผ่านมาดังนี้

ตารางที่ 4.1  
ดุลการค้าของไทย

หน่วย : ล้านบาท

ปี	สินค้าขาออก	สินค้าขาเข้า	ดุลการค้า
2522	108,179	146,161	- 37,982
2523	133,197	188,686	- 55,489
2524	153,001	219,026	- 66,025
2525	159,728	196,616	- 36,888
2526	146,472	236,609	- 90,137
2527	175,287	245,155	- 69,918
2528	193,365	251,169	- 57,803
2529	233,383	241,358	- 7,975
2530	299,853	334,340	- 34,487
2531	403,570	513,114	- 109,544
2532	515,848	662,679	- 146,831
2533	589,804	852,982	- 263,178

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ในบางปีการค้าต่างประเทศของไทยอาจจะได้เปรียบดุลการค้ากับบางประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็มีการเสียเปรียบดุลการค้ากับอีกประเทศหนึ่ง แต่ส่วนใหญ่แล้วประเทศไทยจะเสียเปรียบมากกว่า ดังนั้น เมื่อรวมการค้าต่างประเทศทั้งหมดแล้ว จึงเสียเปรียบดุลการค้ามาโดยตลอด

### การส่งออก

สินค้าเกษตรกรรมและผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร มีมูลค่าส่งออกมากกว่า

ร้อยละ 50 ตั้งแต่ปี 2530 ย้อนหลังขึ้นไป หลังจากนั้นมูลค่าส่งออกสินค้าเกษตรจะมีแนวโน้มลดลงเหลือไม่ถึงร้อยละ 50 แล้ว แต่ถึงอย่างไรการค้าต่างประเทศของสินค้าเกษตรกรรมก็ยังมีมีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้รัฐบาลต้องวางนโยบายการเกษตรให้สอดคล้องกับการค้าต่างประเทศอยู่นั่นเอง

สินค้าเกษตรกรรมส่งออกที่สำคัญ ๆ หรือที่เรียกว่าเป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญ ได้แก่ ข้าวและผลิตภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ยางพารา ข้าวโพด ผลิตภัณฑ์จากอ้อย คือน้ำตาล นอกจากนี้ ก็มีถั่วต่าง ๆ เช่น ถั่วเขียวผิวมัน ถั่วเหลือง

ตารางที่ 4.2  
เปรียบเทียบมูลค่าสินค้าขาออกเกษตรกรรมและผลิตภัณฑ์  
กับมูลค่าสินค้าขาออกทั้งหมดของประเทศไทย

ปี	มูลค่าสินค้าออก เกษตรกรรมฯ		มูลค่าสินค้าออก ทั้งหมด	
	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%
2524	100,270.6	67.31	148,962.2	100
2525	107,820.1	67.50	159,728.2	100
2526	96,672.0	66.00	146,471.8	100
2527	112,619.5	64.27	175,237.2	100
2528	115,182.3	59.57	193,365.5	100
2529	134,416.3	57.91	232,094.9	100
2530	153,990.8	51.49	299,090.5	100
2531	194,198.1	48.27	402,319.7	100
2532	230,536.7	44.79	514,729.5	100
2533	224,039.0	38.09	588,149.4	100

ที่มา : กรมศุลกากร

การนำเข้า แม้ว่าประเทศไทยจะเป็นประเทศเกษตรกรรมมาแต่กำเนิด และส่งสินค้าเกษตรกรรมออกต่างประเทศเป็นร้อยชนิด แต่ขณะเดียวกันก็มีการนำเข้าสินค้าเกษตรกรรมจากประเทศต่าง ๆ ด้วย และดูเหมือนว่าจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี สาเหตุที่ต้องมีการนำเข้าอาจเป็นเพราะว่า

1. สินค้าเกษตรกรรมบางอย่างผลิตไม่ได้ในประเทศไทย
  2. สินค้าเกษตรกรรมบางอย่างผลิตยังไม่พอใช้
  3. สินค้าเกษตรกรรมบางอย่างคุณภาพไม่ดีพอที่จะใช้ในอุตสาหกรรมเกษตรบางชนิด
- สินค้าเกษตรกรรมนำจำสำคัญ ได้แก่ ฝ้ายดิบและปุยฝ้าย นมและครีม ข้าว สาลี ฝ้ายฝ้ายดิบและฝ้ายฝ้ายอื่น ๆ ไบยาสูบและผลิตภัณฑ์ยาสูบ ผลิตภัณฑ์ยาง ข้าวมอลส์ ฯลฯ

**ตารางที่ 4.3**  
**เปรียบเทียบมูลค่าสินค้าเกษตรกรรมและผลิตภัณฑ์นำเข้ากับ**  
**มูลค่าสินค้าเข้าทั้งหมด**

ปี พ.ศ.	มูลค่าสินค้าเกษตรกรรมนำเข้า		มูลค่าสินค้าเข้าทั้งหมด	
	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%
2524	24,914.3	11.38	219,025.8	100
2525	24,796.3	12.61	196,616.0	100
2526	29,930.0	12.65	236,608.6	100
2527	33,504.0	13.67	245,155.0	100
2528	36,509.0	14.54	251,169.4	100
2529	42,134.7	17.46	241,357.7	100
2530	53,556.1	16.02	334,340.1	100
2531	78,218.3	15.24	513,114.3	100
2532	102,244.3	15.43	662,678.8	100
2533	125,710.5	14.70	852,981.7	100

ที่มา : กรมศุลกากร

#### 4.7 อุตสาหกรรมการเกษตร

อุตสาหกรรมการเกษตร หมายถึง อุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตเกษตรเป็นปัจจัยการผลิตในอุตสาหกรรมการเกษตรจึงมีความสำคัญมาก ในฐานะเป็นแหล่งรองรับผลผลิตเกษตร ซึ่งจัดว่าเป็นอุปสงค์ที่ค่อนข้างจะแน่นอนภายในประเทศที่นอกเหนือไปจากอุปสงค์ของผู้บริโภค (Consumer Demand) ปกติ

นอกจากนี้แล้ว อุตสาหกรรมการเกษตรยังเป็นแหล่งเพิ่มรายได้ของครัวเรือนเกษตรกรในแง่ที่มีโอกาสทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม หรือในแง่เพิ่มงานในสาขาเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตเกษตรให้มากขึ้น เพื่อป้อนเข้าสู่โรงงาน

สินค้าอุตสาหกรรมเกษตรเป็นส่วนหนึ่งในนโยบายสนับสนุนการส่งออกของกระทรวงอุตสาหกรรม ประเทศไทยมีอุตสาหกรรมเกษตรหลายชนิดด้วยกัน เช่น น้ำตาล กระสอบป่าน สับประดะกระป๋อง อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง อาหารทะเลบรรจุกระป๋อง อุตสาหกรรมอาหารสัตว์ อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์แช่แข็ง ฯลฯ ในที่นี้จะเน้นเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้สินค้าเกษตรเป็นวัตถุดิบ หรือการแปรรูปสินค้าเกษตรที่ผลิตโดยเกษตรกรรายย่อย เพราะอุตสาหกรรมเหล่านี้จะช่วยแก้ปัญหาการตลาดและราคาผลผลิตเกษตรได้ดีกับเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มเพื่อการส่งออกและเพื่อบริโภคภายในประเทศ ซึ่งได้แก่

1. อุตสาหกรรมน้ำมันพืช
2. อุตสาหกรรมอาหารสัตว์
3. อุตสาหกรรมนม
4. อุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง
5. อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์แช่แข็ง
6. อุตสาหกรรมน้ำตาล

อุตสาหกรรมดังกล่าวมักจะเห็นว่า เป็นอุตสาหกรรมที่มีกรรมวิธีง่าย ๆ และใช้ผลผลิตเกษตรที่ประเทศไทยผลิตได้มาก เช่น พืชน้ำมัน คือ พวกถั่วเหลือง ถั่วลิสง เมล็ดปาล์ม ฯลฯ เป็นปัจจัยสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมน้ำมันพืช อุตสาหกรรมอาหารสัตว์ก็จะใช้วัสดุจากกากถั่วต่าง ๆ ที่เหลือจากโรงงานน้ำมันพืช และส่วนประกอบอื่น คือ เมล็ดข้าวโพด ปลาป่น ปลาขี้ขาว อุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง ได้แก่ สับประดะกระป๋อง อาหารทะเลกระป๋อง ผลไม้ต่าง ๆ บรรจุกระป๋อง ฯลฯ อุตสาหกรรมนม ขณะนี้ได้เจริญขึ้นมากจนมีการทำฟาร์มโคนมเป็นกิจการใหญ่โต เกษตรกรมีอาชีพด้านปศุสัตว์มากขึ้น

#### 4.8 บทสรุป

ในบทที่ 4 นี้แสดงให้เห็นนักศึกษาได้ทราบถึงสภาพปัญหาของภาคเกษตรบางปัญหาและการแก้ไขของรัฐบาล ที่จริงแล้วปัญหาทางการเกษตรมีมากมาย แต่ในที่นี้นำมาเพียงบางปัญหา เพื่อทราบถึงแนวทางแก้ไขของรัฐที่ปฏิบัติอยู่ เช่น ปัญหาเรื่องขนาด ลักษณะ และสภาพที่ดินที่เกษตรกรถือครองมีปัญหาว่า ขนาดเล็กเกินไป ลักษณะเป็นผู้เช่า สภาพที่ดินเสื่อมโทรม รัฐแก้ด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ปัญหาการขาดสินค้าเกษตรซึ่งนับเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญอย่างหนึ่ง รัฐจำเป็นต้องแก้ปัญหาด้วยการจัดหาสินค้าให้เพิ่มขึ้นซึ่งเป็นสินค้าในระบบ ได้แก่ ธนากรพาณิชย์เอกชน และธนากรเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรซึ่งเป็นของรัฐจนกระทั่งสินค้าเกษตรทั้งระบบมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ แต่ก็ยังมีปัญหาในการดำเนินงาน ด้านสินค้าอีกมากที่รัฐต้องพยายามแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องสินค้าเกษตรที่มีไม่เพียงพอและไม่กระจายไปในท้องถิ่นอย่างทั่วถึง

ปัญหาเรื่องราคาผลผลิตเกษตรตกต่ำที่รัฐบาลมุ่งจะแก้ไขด้วยสถาบันเกษตรกร แต่สถาบันเกษตรกรยังไม่เข้มแข็ง ยังไม่สามารถทำหน้าที่แทนเกษตรกรในการต่อรองด้านตลาดและราคา ดังนั้นงานจัดตั้งสถาบันเกษตรกรให้มีเพิ่มขึ้นและมีอย่างเข้มแข็ง จึงถูกกำหนดไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสมอ

นอกจากการแก้ไขปัญหาด้านราคาผลผลิตเกษตรตกต่ำด้วยสถาบันเกษตรกรแล้วรัฐยังจำเป็นต้องใช้มาตรการบางอย่างควบคู่กันไปด้วย เพื่อรักษาระดับราคาสินค้าเกษตรมิให้เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงในทางที่ลดลง มาตรการที่เขย่นมาใช้ ได้แก่ การพยุงราคา การประกันราคา และการแทรกแซงตลาด

อีกวิธีหนึ่งที่สามารถจะทำให้ราคาพืชเศรษฐกิจในประเทศไม่ตกต่ำ ได้แก่ การค้าต่างประเทศ ด้วยการรักษาตลาดต่างประเทศที่มีอยู่แล้ว และพยายามขยายตลาดต่างประเทศใหม่ๆ ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ขณะนี้ประเทศไทยมีประเทศคู่ค้าอยู่แทบทุกทวีป แต่มีประเทศคู่ค้าที่สำคัญไม่กี่ประเทศ ความสำคัญของประเทศคู่ค้าจะวัดได้ด้วย “มูลค่าการค้า” ซึ่งจะได้ประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทย คือ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ เยอรมันตะวันตก มาเลเซีย เนเธอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐประชาชนจีน ฮองกง และได้หวัน

ตอนสุดท้ายของบทนี้คือ เรื่องอุตสาหกรรมการเกษตรซึ่งมีความสำคัญสำหรับการเกษตรกรรมของไทยมาก เพราะถ้ารัฐสามารถสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดอุตสาหกรรมเกษตรขึ้นในประเทศไทยมาก ๆ แล้ว อุตสาหกรรมการเกษตรเหล่านี้จะเป็นแหล่งรองรับ และเป็นแหล่งตลาดที่แน่นอนของผลผลิตเกษตรที่จะนำมาใช้เป็นปัจจัยการผลิตของอุตสาหกรรมนั้น ๆ จึงเท่ากับว่าอุตสาหกรรมการเกษตรเป็นทางหนึ่งที่จะช่วยรักษาระดับราคาสินค้าเกษตรโดยมีต้องพึ่งพิงตลาดโลกมากนัก และยังเป็นหนทางเพิ่มรายได้ให้แก่คนส่วนใหญ่ของประเทศด้วย

#### 4.9 คำถาม

1. ในสภาพทั่วไปแล้วภาคการเกษตรของประเทศไทยมีปัญหาด้านใดบ้าง  
จงอธิบายมาโดยละเอียด
2. ให้นักศึกษาหยิบยกปัญหาสำคัญๆ ตามที่เสนอของท่านมาสัก 5 ปัญหา  
พร้อมทั้งคำอธิบายที่ชัดเจน
3. การแก้ปัญหาด้านราคาพืชเศรษฐกิจสำคัญของรัฐบาลเท่าที่ผ่านมาใช้  
มาตรการใดบ้าง และได้ผลหรือไม่เพราะอะไร จงอธิบาย
4. ให้นักศึกษาแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความสำคัญในแง่เศรษฐกิจเกี่ยวกับ  
อุตสาหกรรมการเกษตรในประเทศไทย
5. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและสินเชื่อการเกษตรเป็นปัญหาทาง  
การเกษตรด้านใด จงอธิบายมาให้เข้าใจ
6. ให้อธิบายถึงความจำเป็นและสำคัญของสถาบันเกษตรกรในสภาพของ  
การผลิตทางการเกษตรของประเทศไทย