

ภาพเศรษฐกิจ การเกษตรไทยในอนาคต*

ดร.อัมมาร สยามวาลา**

ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง***

บทนำ

เป้าหมายสำคัญของบทความนี้คือการเสนอภาพของเศรษฐกิจการเกษตรไทยที่คาดว่าจะเป็นในอนาคต โดยมีข้อสมมติว่าแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองยังอยู่ในทิศทางที่เราพอจะมองเห็น

*บทความนี้ได้แก้ไขจากบทความเรื่อง “ภาพของเศรษฐกิจการเกษตรไทยในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต” เอกสารประกอบการสัมมนาก้าวต่อไปของการพัฒนา (New Dimensions for Development) จัดโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 14 - 15 ธันวาคม 2528.

**ศาสตราจารย์พิเศษของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปัจจุบันเป็นผู้อำนวยการแผนงานการเกษตรและพัฒนาชนบท สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

***รองศาสตราจารย์ ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ได้ในปัจจุบัน ภาพเศรษฐกิจการเกษตรไทยที่เราวาดขึ้นมาวันนี้ อาศัยข้อมูลจากสภาพการณ์ในอดีตและปัจจุบัน รวมทั้งจากความเข้าใจของเราเกี่ยวกับสภาพการณ์ในอนาคต มาปะติดปะต่อกันเข้าเป็นภาพรวม

ประเด็นหลักของเรามีอยู่ว่า เกษตรกรรมไทยในอนาคตจะหันเหไปสู่ทิศทางใดนั้นขึ้นอยู่กับแรงผลักดันจาก 2 ส่วน คือจากตลาดโลก และจากนโยบายรัฐบาล ดังนั้นบทความนี้จึงแบ่งเป็น 4 ภาค ภาคที่ 1 แสดงถึงโฉมหน้าของเกษตรกรกับเกษตรกรรมตั้งแต่ พ.ศ. 2510 จนถึงปัจจุบัน ภาคที่ 2 คือการวิเคราะห์สภาพตลาดโลกที่สำคัญ และสรุปผลจากการวิเคราะห์ดังกล่าว ภาคที่ 3 เป็นการวิเคราะห์นโยบายของรัฐบาล และชี้ชัดจำกัดที่รัฐบาลจะต้องประสบในอนาคต ภาคที่ 4 จะวิเคราะห์การสนองตอบของเกษตรกรต่อแรงผลักดันทั้งสองส่วนนี้ เพื่อช่วยให้เห็นภาพของเกษตรกรกับเกษตรกรรมในอนาคตได้ชัดเจน

เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้อง จึงขอเน้นว่าภาพที่เสนอในบทความนี้เป็นภาพที่เราพยากรณ์ว่าจะเกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างระบบเศรษฐกิจและการเมืองที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ผู้อ่านจะเห็นได้ชัดว่า ภาพที่เราเสนอนั้นมิใช่เป็นภาพที่เราปรารถนาจะให้เกิดขึ้น ตรงกันข้าม เราอยากให้มีมาตรการเตรียมการและการปฏิบัติการเพื่อลดล้างภาพที่เราได้เสนอมานี้

อาจมีคำถามขึ้นมาว่า เรามีข้อเสนอแนะประการใดบ้างเพื่อให้รัฐบาลดำเนินนโยบายที่จะเป็นการ “แก้เคล็ด” สภาพที่เราพยากรณ์ไว้ เราขอเสนอความคิดว่า ปัญหาที่ภาคเกษตรไทยจะประสบนั้น เป็นปัญหาทั้งระบบ เพราะฉะนั้นจะต้องมองปัญหาอย่างเป็นระบบ และจะต้องแก้ปัญหอย่างเป็นระบบ ไม่เป็นการยากนักที่เราจะแถมท้ายทุก ๆ บท ด้วยข้อเสนอแนะเป็นบัญชีทางยาวเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการที่จะนำมาใช้แก้ปัญหา แต่จะมีประโยชน์อันใดเล่า ถ้าตราบดีที่เรายังไม่ยอมมองปัญหาเป็นระบบ อีกทั้งรวบรัดแก้ปัญหาเป็นจุด ๆ ในลักษณะของการแก้ปัญหาแบบเฉพาะหน้าแล้ว ตราบนั้นปัญหาของเกษตรกรรวมทั้งจะยังคงสภาพเป็นปัญหาเรื้อรังต่อไป

ปริศนาที่เราขอเสนอให้ผู้อ่านพิจารณาในขณะนี้ จึงมีแต่เพียงว่า ภาพที่เราเสนอมานั้นแสดงถึงการวินิจฉัยโรคอย่างสมเหตุสมผลหรือไม่ ถ้าตกลงกันในข้อนี้ได้ การเยียวยารักษาโรคนั้น ไม่น่าจะเป็นเรื่องที่เกิดความสามารถของผู้บริหารประเทศที่จะดำเนินการได้

ภาคที่ 1

เกษตรกรกับเกษตรกรกรม

ตั้งแต่ พ.ศ. 2500 จนถึงปัจจุบัน

เกษตรกรกรมในประเทศไทยนั้นกล่าวกันว่า มีแรงผลักดันใหญ่ ๆ อยู่สองแรง คือ การที่ประเทศไทยมีการขยับขยายที่ดินในปริมาณที่สูงมาก และการ

ที่ประเทศไทยได้มีนโยบายและระบบเศรษฐกิจที่เปิดกว้างสำหรับการค้ากับต่างประเทศ

(1) การขยายที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตร

นับตั้งแต่ระยะเริ่มแรกของแผนพัฒนาฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ปรากฏว่าได้มีการขยายเนื้อที่ดินทั้งหมดจาก 321 ล้านไร่ เป็นเนื้อที่เพาะปลูก 60 ล้านไร่ และมีเนื้อที่ป่า 187 ล้านไร่ และในจำนวนเนื้อที่เพาะปลูกนี้มีเกษตรกรและครอบครัวทำมาหาเลี้ยงชีพอยู่เกือบ 20 ล้านคน ซึ่งในจำนวนนี้ร้อยละ 13 ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีเพียงบางส่วน และได้พิจารณาจำแนกที่ดินป่าเป็นเนื้อที่ป่าสงวน 156 ล้านไร่ที่เหลืออีกประมาณ 30 ล้านไร่ ให้จัดสรรแก่เกษตรกรเพิ่มขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสภาพของที่ดินในสมัยนั้นยังสามารถจะเพิ่มพื้นที่ทางการเกษตร โดยลดเนื้อที่ป่าลงได้อย่างไม่ลำบากมากนัก

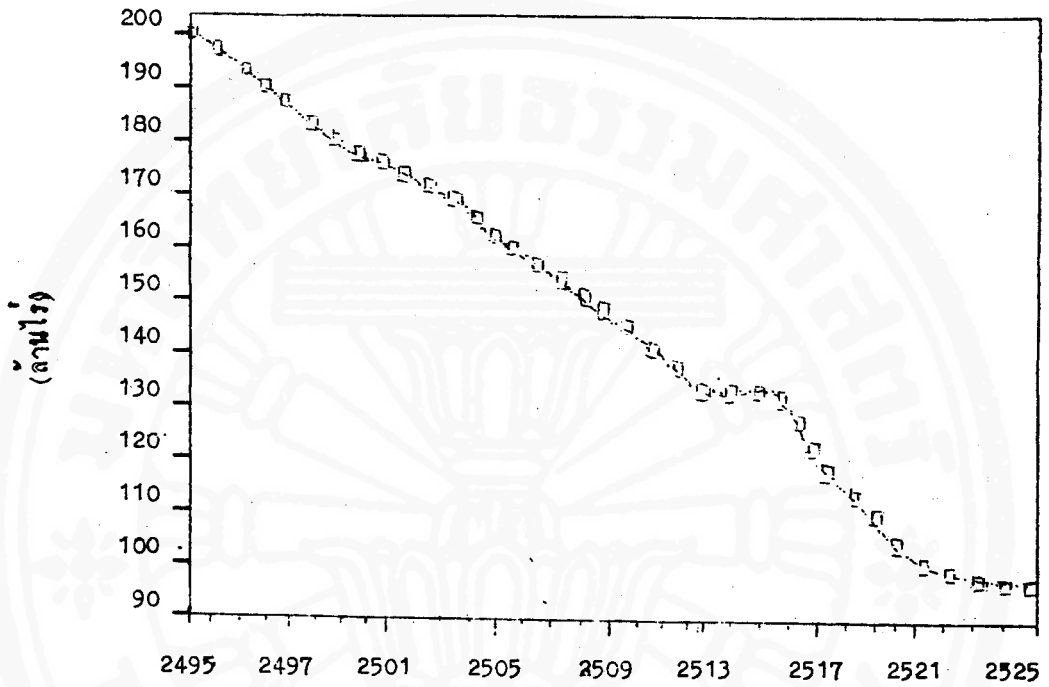
การขยายสิ่งอำนวยความสะดวกในโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ในแผนพัฒนาฉบับที่ 1 ได้เอื้ออำนวยให้มีการเพิ่มพื้นที่การเกษตรมากขึ้น ทั้งนี้เพราะถนนเป็นสิ่งอำนวยให้มีการขนส่งพืชไร่ออกสู่ตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีแรงกดดันจากการขยายจำนวนประชากรทำให้ต้องแสวงหาที่เพาะปลูกใหม่ให้สมาชิกในครอบครัว ประจวบกับการนำรถไถขนาดใหญ่เข้ามาใช้ ซึ่งเอื้ออำนวยให้มีการเพาะปลูกในพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่กว่าเดิมได้ จึงมีผู้แสวงหาพื้นที่ทำไร่เพิ่มขึ้น ซึ่งมีทั้งเกษตรกรและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น

จำนวนเนื้อที่ป่าจึงลดลงดังที่ปรากฏใน รูปที่ 1.1 ตลอดมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

รูปที่ 1.2 เป็นภาพที่ได้จากการประมาณการในปี 2528¹ ที่แสดงให้เห็นว่าเนื้อที่ป่าได้ลดลงจนถึง 93 ล้านไร่ หรือร้อยละ 29 ของจำนวนเนื้อที่ทั้งหมด ขณะที่เนื้อที่การเกษตรเพิ่มขึ้นเป็น 183.9 ล้านไร่ หรือร้อยละ 57.3 ของจำนวนเนื้อที่ทั้งหมด มีความเห็นขัดแย้งในบรรดาผู้ศึกษาด้านนโยบายที่ดินอยู่ 2

รูปที่ 1.1

จำนวนพื้นที่ป่าของไทย ตั้งแต่ปี 2493 ถึง 2525

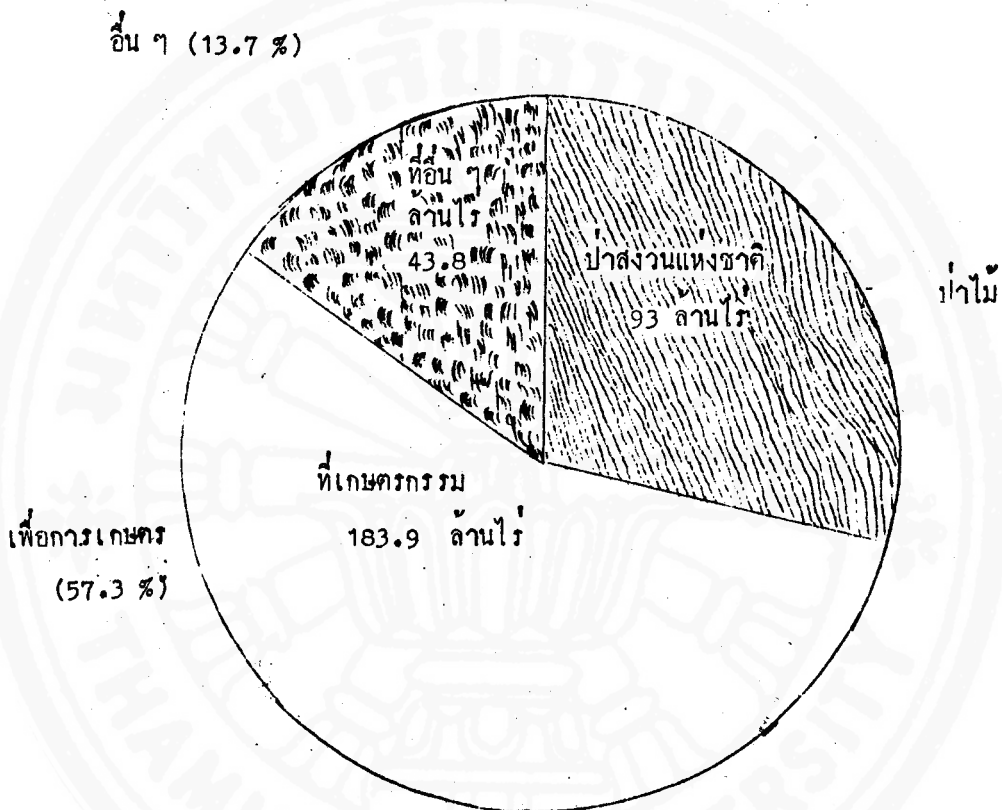


ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

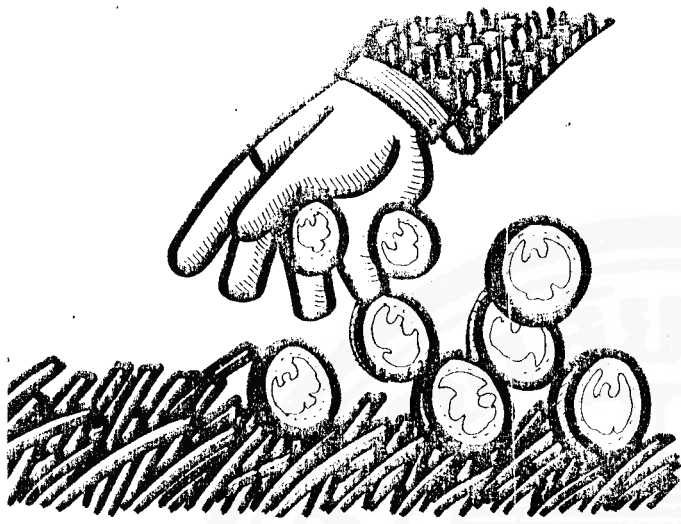
สำนักหอสมุด

รูปที่ 1.2

ประมาณการ การใช้ที่ดินของไทยในปี 2525



แหล่งที่มา : ประมาณการโดย คร.ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ และ อ.โสภณ ชมชาญ



ฝ้าย ฝ้ายหนึ่งให้ข้อคิดเห็นว่าพื้นที่การเกษตรยังสามารถที่จะขยายต่อไปได้อีกบ้าง ทั้งนี้เพราะยังมีที่ดินที่เป็นป่าบางส่วนที่สามารถทำการเกษตรที่ให้ผลตอบแทนได้ดีกว่า ความเห็นดังกล่าวนี้เป็นความเห็นของนักวิจัยกลุ่มหนึ่งรวมทั้งของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกด้วย แต่อีกฝ้ายหนึ่งเห็นว่าเราไม่สามารถจะขยายพื้นที่การเกษตรโดยลดพื้นที่ป่าลงได้อีก เพราะพื้นที่ป่าที่ว่เหมาะสมกับการเกษตรก็อาจจะมียู่บ้างแต่ปัจจุบันก็ได้ถูกบุกรุกเข้าทำกินเกือบหมดแล้ว²

กล่าวโดยสรุป พื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับจะขยายเพื่อการเกษตรในสภาพปัจจุบันนี้มีอยู่ในปริมาณที่น้อยมาก และที่พอจะขยายได้ก็มีต้นทุนในการบุกเบิกและใช้ที่ดินดังกล่าวที่สูงเป็นอย่างมากอีกด้วย

(2) ระบบเศรษฐกิจที่เปิดกว้าง

จากข้อมูลที่แสดงในรูปที่ 1.3 จะเห็นได้ว่าถ้าเราแบ่งผลผลิตจากภาคเกษตรกรรมเป็นสามกลุ่มสินค้าใหญ่ ๆ คือ

1. ข้าว
2. สินค้าที่มีการค้าขายกับต่างประเทศ (ทั้งทางด้านกรนำเข้าและการส่งออก) ได้แก่ ยางพารา อ้อย - น้ำตาล ข้าวโพด ข้าวฟ่าง ถั่วเขียว ละหุ่ง ถั่วเหลือง มันสำปะหลัง ยาสูบ ฝ้าย ปอ งา และการประมงทะเล

3. สินค้าที่มีการค้ากับต่างประเทศในปริมาณที่จำกัด ได้แก่ มะพร้าว ถั่วลิสง กระเทียม หอม ผัก ผลไม้ พืชอื่น ๆ ผลิตภัณฑ์ปศุสัตว์ และการประมงน้ำจืด

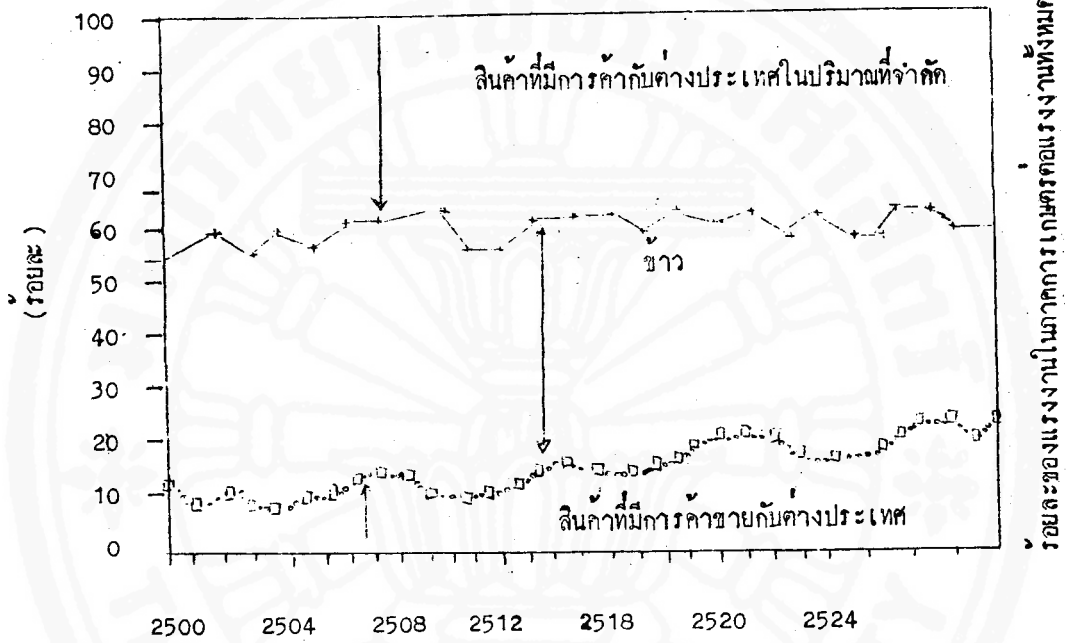
จะเห็นได้ชัดจากรูปที่ 1.3 ว่า สัดส่วนของข้าวที่ผลิตได้ในช่วงเกือบ 3 ทศวรรษที่ผ่านมาได้ลดลงโดยสม่ำเสมอ ขณะเดียวกันมีกลุ่มสินค้าประเภทที่สองเข้ามาแทนที่ กลุ่มสินค้าประเภทที่สองซึ่งบัดนี้มีความสำคัญสูงนั้นล้วนแต่เป็นพืชที่ขยายการเพาะปลูกเข้าไปในพื้นที่ใหม่ในช่วงหลัง พ.ศ. 2500 แทบทั้งสิ้น อาทิเช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง ปอ อ้อย และแม็กระทั่ง ยางพารา ส่วนกลุ่มสินค้าประเภทที่สามนั้น มีสัดส่วนอยู่ในระดับที่ค่อนข้างจะคงที่

กลุ่มสินค้าประเภทที่สองนี้ที่ได้อุดหนุนไปไกลที่สุดในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา เป็นตัวที่กระทบภาพของเกษตรกรรมสมัยใหม่แก่ประเทศไทยอย่างชัดเจน ระบบการผลิตที่เน้นการใช้ที่ดินที่ดี ที่ใช้เครื่องจักรอย่างแพร่หลายก็ดี ระบบการตลาดที่มุ่งส่งสินค้าไปต่างประเทศที่ดีและระบบการค้าสินค้าในลักษณะเป็น commodity คือ ในรูปที่หวังกำไรระยะสั้นก็ดี เหล่านี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายการเพาะปลูกสินค้า เช่น ข้าวโพด ปอ มันสำปะหลัง และการที่ไทยลดในการปลูกพืชเหล่านี้ ก็มีสาเหตุมาจากการที่ไทยมีที่ดินเหลือเฟือ และเปิดกว้างต่อการบุกเบิกป่าในประเทศไทย และบุกเบิกตลาดในต่างประเทศ และทั้งหมดนี้ได้ทำให้วิวัฒนาการของเกษตรกรรมในประเทศไทยผิดแผกแตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย

สิ่งที่ปรากฏอย่างเด่นชัดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ก็คือแรงงานที่พึ่งพิงอยู่กับเกษตรกรรมนั้นได้ทรงตัวอยู่ในระดับสูง รูปที่ 1.4 แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ในเอเชียเกี่ยวกับสัดส่วนของประชากรที่มีอาชีพในภาคเกษตร จะเห็นได้ชัดเจนว่าสัดส่วนแรงงานในภาคเกษตรจะค่อย ๆ ลดลงเมื่อรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น

รูปที่ 1.3

การเปลี่ยนแปลงในสัดส่วนของการผลิตของกลุ่มสินค้าต่าง ๆ ของภาคเกษตร

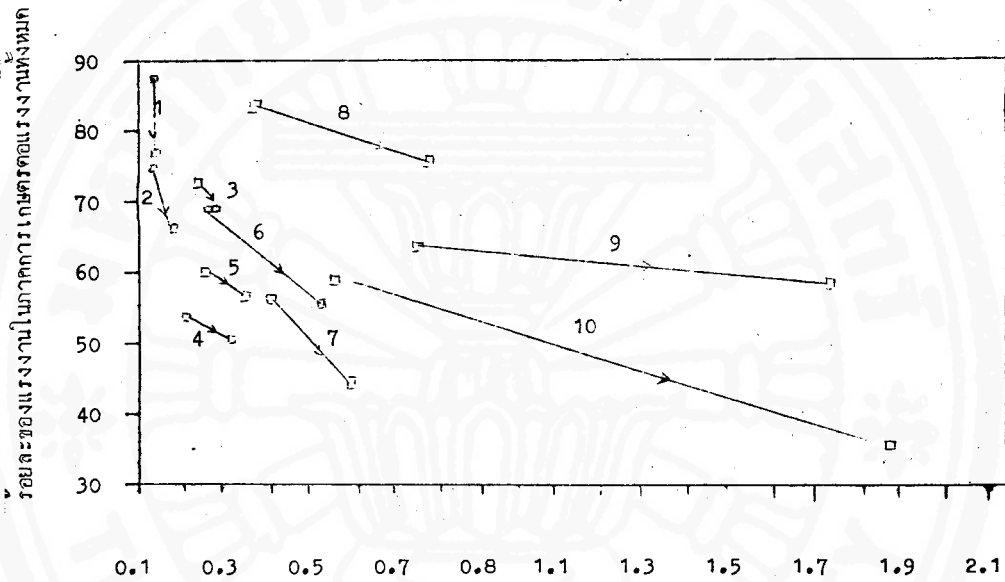


ที่มา : กองบัญชีรายได้ประชาชาติ
 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักหอสมุด

รูปที่ 1.4

การเปลี่ยนแปลงของแรงงานในภาคเกษตร ในประเทศไทยบางประเทศ
ของเอเชีย พ.ศ. 2508 - 2526



รายได้ประชาชาติต่อคน (พัน ดอลลาร์สหรัฐ)

- | | | |
|--------------|----------------|-------------|
| 1. บังกลาเทศ | 5. ปากีสถาน | 8. ไทย |
| 2. พม่า | 6. อินโดนีเซีย | 9. มาเลเซีย |
| 3. อินเดียน | 7. ฟิลิปปินส์ | 10. เกาหลี |
| 4. ศรีลังกา | | |

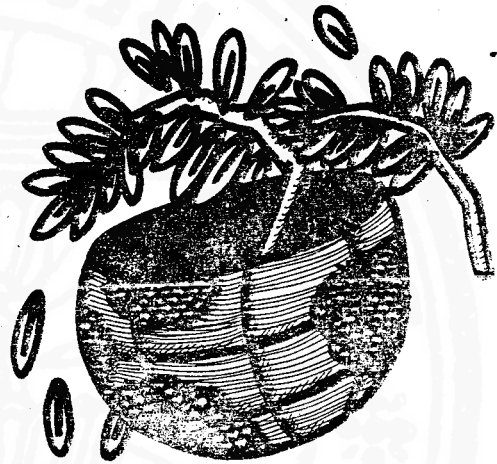
จุดเริ่มต้น พ.ศ. 2508 จุดสุดท้าย พ.ศ. 2526

ข้อเท็จจริงนี้เป็นที่ทราบกันดี แต่ข้อมูลที่น่าสนใจในภาพนั้นก็คือ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ สัดส่วนของแรงงานในภาคเกษตรของไทยนั้นสูงกว่าประเทศอื่น ๆ มาโดยตลอด และเมื่อเศรษฐกิจได้ขยายตัวขึ้นก็ลดลงบ้าง แต่มิได้ลดลงมากเหมือนอย่างในประเทศอื่น ๆ

ความจริงแล้ว สถิติสัดส่วนดังกล่าวมิได้แสดงถึงการใช้จ่ายแรงงานในภาคเกษตรอย่างถูกต้องทีเดียวนัก แต่แสดงถึงประชากรที่มีอาชีพในภาคเกษตรเป็นอาชีพหลักในประเทศไทย (และในประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย) แรงงานที่มีอาชีพในภาคเกษตรล้วน ๆ นั้นมีไม่มากนัก ในเมื่อวัฏจักรการผลิตเปิดโอกาสให้มีเวลาว่างจากอาชีพในภาคนี้ และในเมื่อการเลี้ยงชีพในภาคเกษตรให้รายได้ไม่เพียงพอ แรงงานในภาคเกษตรก็จะแบ่งเวลาไปทำงานอาชีพอื่น ในประเทศไทยจากการศึกษาของนักวิชาการ 2 ท่าน คือ ทอง-โรจน์ อ่อนจันทร์ และยงยุทธ แฉล้มวงศ์ พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ ต่างก็ใช้เวลาทำงานนอกเหนือจากการเพาะปลูกในไร่นาของตนเองแทบทั้งสิ้น และชั่วโมงการทำงานนอกไร่นา หรือนอกกิจกรรมเกษตรนั้น (ตารางที่ 1.1) จะสูงกว่าเวลาที่ให้กับไร่นาตนเองแทบทั้งสิ้น เช่นเดียวกันรายได้ที่ได้จากไร่นาของตนเองก็น้อยกว่าที่ได้จากกิจกรรมอื่น ๆ³ ผลที่ตามมาคือแรงงานที่เกษตรกรให้กับไร่นา 1 ไร่ และผลผลิตที่ได้ต่อ 1 ไร่ในประเทศไทยจึงอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้านทั้งหลาย

สิ่งที่น่าสังเกตเกี่ยวกับพฤติกรรมดังกล่าวนี้ก็คือ ถึงแม้ไร่นาที่เกษตรกรเป็นเจ้าของนั้นไม่สามารถป้อนงานและให้รายได้แก่เกษตรกรอย่างเต็มที่ แต่เกษตรกรก็มีได้ขายหรือให้เช่าไร่นาของตน และหันไปทำงานรับจ้างเป็นกรรมกรในหรือนอกภาคเกษตรเพียงอย่างเดียว หากยังคงมีครากอยู่ในชนบท โดยไม่ยอมสลัดทิ้งครากนั้น

ในที่นี้เราจะไม่ประเมินว่า การเปลี่ยนแปลงที่พรรณานี้เป็นผล “ดี” หรือผล “ร้าย” ต่อประ-



เทศ แต่สิ่ง ที่เราทุกคนควรตระหนักก็คือ การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นผลของการตัดสินใจของเกษตรกรนับแสน ๆ ล้าน ๆ คน จริงอยู่ในหลายกรณี การตัดสินใจดังกล่าวนี้ไม่ใช่เป็นการกระทำด้วยความสมัครใจ แต่เกิดจากแรงผลักดันอันสืบเนื่องมาจากความยากจน หรือการขยายตัวของประชากรทำให้พื้นที่ดินที่เคยมีนั้นไม่พอกิน แต่ในอีกหลายกรณีเกษตรกรได้หนีออกจากแรงกดดันต่าง ๆ เหล่านี้ด้วยความสำเร็จ ดังปรากฏจากรายงานการศึกษาหลายชิ้นที่ทยอยมาจากเอเซีย มีสุข ปราณี ทินกร และจากธนาคารโลก ที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า จำนวนคนที่อยู่ในฐานะยากจน ตามนิยามของบุคคลเหล่านี้ได้ลดน้อยถอยลงอย่างน่าสังเกต อย่างน้อยตั้งแต่ พ.ศ. 2505-06 เป็นต้นมา แต่ขณะเดียวกัน ก็เริ่มมีหลักฐานเพิ่มขึ้นมาว่า ความเหลื่อมล้ำในชนบทระหว่างคนมั่งมีและคนจนนั้นก็ได้เพิ่มขึ้นเช่นกัน

ตารางที่ 1.1

ชั่วโมงการทำงานในกิจกรรมต่าง ๆ ของแรงงาน จำแนกตามระดับรายได้ของหมู่บ้าน

พ.ศ. 2523-2524

ระดับรายได้ในหมู่บ้าน	ทำในไร่นา		กิจกรรมนอกการเกษตร		กิจกรรมนอกไร่นา		รวม
	ช.ม/ปี	ร้อยละ	ช.ม/ปี	ร้อยละ	ช.ม/ปี	ร้อยละ	
ชาย							
หมู่บ้านรายได้ต่ำ	650	34.8	753	41.6	428	23.6	1812
หมู่บ้านรายได้ปานกลาง	941	56.6	272	16.4	443	27	1662
หมู่บ้านรายได้สูง	770	49.7	235	15.2	543	35.1	1548
หญิง							
หมู่บ้านรายได้ต่ำ	565	32.2	345	19.7	844	48.1	1755
หมู่บ้านรายได้ปานกลาง	730	49.5	400	27.1	345	23.4	1474
หมู่บ้านรายได้สูง	640	41	585	37.5	335	21.5	1560

ที่มา : Narongchai Akersanee et al., Rural Off Farm Employment in Thailand, Bangkok, Industrial Management Co., 1983, Table 2.20

สถาบันหอสมุด

ภาคที่ 2

สภาพตลาดโลกสำหรับสินค้าเกษตร

2. สภาพตลาดโลกสำหรับสินค้าเกษตร

ในภาคนี้เราจะยกเอากลุ่มประเทศสำคัญ ๆ ที่มีอิทธิพลต่อตลาดพืชผลที่ไทยเป็นผู้ส่งออกทั้งหมดด้วยกัน 4 กลุ่ม คือ สหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป ญี่ปุ่นและประเทศในภาคพื้นเอเชีย การวิเคราะห์สภาพตลาดโลกนี้เน้นประเทศอุตสาหกรรม เพราะในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศเหล่านี้ได้เริ่มมีบทบาทในตลาดพืชผลมากขึ้นและได้มีผลทำให้ตลาดพืชผลเปลี่ยนไปมาก ประเทศที่เคยเป็นผู้ซื้อรายใหญ่ได้กลับกลายเป็นประเทศผู้ขายรายใหญ่ จำเป็นอย่างยิ่งที่เราจะต้องเข้าใจกระบวนการภายในประเทศเหล่านี้



เราได้เลือกเฉพาะสี่กลุ่มประเทศเหล่านี้ เนื่องจากมี เนื้อที่ เวลา และความสามารถจำกัด สำหรับประเทศอื่น ๆ นั้น เราคาดว่า จะมีแรงผลักดันที่จะเร่งระบายผลิตผลการเกษตร ออกสู่ตลาดโลกพอ ๆ กับกลุ่มประเทศทั้งสี่ที่จะกล่าวถึง ยกเว้นแอฟริกา และสหภาพโซเวียต สำหรับประเทศในแอฟริกา

กำลังการผลิตสินค้าเกษตรและกำลังการซื้อยังมีอยู่จำกัดมาก ฉะนั้นจะมีผลกระทบต่อตลาดโลกค่อนข้างน้อย ส่วนสหภาพโซเวียต ซึ่งมีส่วนสำคัญที่จะกระตุ้นให้ราคาธัญพืชพุ่งสูงขึ้นในระยะ พ.ศ. 2516-2517 ก็ยังมีนโยบายที่จะเพิ่มการผลิตปศุสัตว์ เพื่อป้อนความต้องการของประชาชนของตน แต่ขณะนี้คงขาดกำลังการซื้อธัญพืชเพิ่มขึ้น เพราะรายได้เงินตราประเทศตะวันตก (hard currency earnings) ของสหภาพโซเวียตนั้น กว่า 3 ใน 4 มาจากน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ขณะนี้ทั้งราคาและผลผลิตของสินค้าประเภทนี้จากสหภาพโซเวียตกำลังโน้มต่ำลง ฉะนั้นช่องทางที่สหภาพโซเวียตจะขยายปริมาณรับซื้อคงจะมีน้อย

2.1 สหรัฐอเมริกา

เกษตรกรรมในสหรัฐฯ นั้นถือได้ว่าเป็นแกนกลาง ของเศรษฐกิจการเกษตรของโลก แต่ขณะนี้แกนกลางดังกล่าวมีปัญหาเป็นอย่างมากเป็นอเนกอย่าง ส่วนหนึ่งของปัญหาของการเกษตรในสหรัฐฯ นั้นเป็นปัญหาที่เพิ่งเกิดขึ้นจากการที่เงินเหรียญสหรัฐได้มีค่าสูงขึ้นมาเรื่อย ๆ จนกระทั่งกลาง พ.ศ. 2528 แต่อีกส่วนหนึ่งนั้นเป็นปัญหาที่ทับถมมาเป็นเวลานานกว่า 30 ปี

นโยบายการเกษตรในสหรัฐฯ มักจะเป็นเรื่องของรัฐสภา โดยมีรัฐบัญญัติควบคุมนโยบายอย่างละเอียดมาก รัฐบัญญัติทางด้านการเกษตรฉบับสุดท้ายนั้น ประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2524 มาตรการต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนั้น โดยเฉพาะมาตรการทางด้านราคานั้น กำหนดจากการพยากรณ์สภาพตลาดโลกที่มีได้คาดถึงค่าของเงินเหรียญที่เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย จากการพยากรณ์ผิดนี้ ทำให้รายจ่ายตามรัฐบัญญัติ พ.ศ. 2524 เพิ่มขึ้นเป็น 53 พันล้านเหรียญ จากที่คาดไว้เพียง 10 พันล้านเหรียญ

มาตรการทางด้านราคาในสหรัฐฯ นั้นมีอยู่ 2 ประการด้วยกัน คือ

1. การตั้งราคาเป้าหมาย (target price) ราคานี้เป็นการประกันรายได้ที่เกษตรกรจะได้รับ ถ้าหากราคาตลาดในปีใดปีหนึ่งลดต่ำกว่าราคาประกัน รัฐบาลก็จะชดเชยส่วนต่างนั้นให้แก่เกษตรกร โครงการนี้จำกัดผู้ที่มีสิทธิ์ได้รับเงินชดเชย และปริมาณที่ผู้มีสิทธิ์แต่ละรายจะได้รับอยู่บ้าง โครงการนี้ไม่ผู้จะมีผลต่อตลาดผลิตผลเท่าใดนักแต่จะมีผลต่อราคาที่ดินเพาะปลูก (ซึ่งจะกล่าวต่อไป)

2. การตั้งราคารับจำนำ (loan rate) เป็นมาตรการหลักที่รัฐบาลอเมริกาใช้สำหรับการพยุงราคาในตลาดนั้น ผู้ดำเนินการในเรื่องนี้คือ Commodity Credit Corporation (CCC) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ จะปล่อยเงินกู้ให้แก่เกษตรกรโดยรับเอาผลิตผลมาค้าประกันในราคาที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนด ซึ่งเรียกกันว่า loan rate เมื่อถึงเวลาชำระหนี้ เกษตรกรก็มีสิทธิ์ที่จะปล่อยให้ผลิตผลนั้นหลุดไปเป็นกรรมสิทธิ์ของ CCC⁴ ในระยะหลัง ๆ นี้ราคา loan rate ก็กลายเป็นราคารับซื้อประกันสำหรับข้าวเพราะเป็นราคาที่เกษตรกรปล่อยข้าวให้ตกไปอยู่ในมือของ CCC เพราะตลาดไม่มีความต้องการเพียงพอ ปัจจุบันนี้ CCC จึงมีข้าวอยู่ในครอบครองเกือบ 3 ล้านเมตริกตัน

มาตรการแบบนี้ (โดยเฉพาะมาตรการที่สอง) จะมีผลทำให้ราคาผลิตผลในสหรัฐฯ สูงตามราคารับจำนำถ้าราคาตลาดโลกมีระดับต่ำกว่านั้น เหตุการณ์เช่นนี้มีใช่เป็นเรื่องประหลาดแต่ประการใด เพราะประชาคมยุโรปเองก็มีมาตรการที่จะคงราคาภายในให้สูงกว่าราคาตลาดโลก (ดูในหัวข้อ 2.2) แต่สหรัฐฯ มีลักษณะพิเศษตรงที่ว่าไม่มีมาตรการใด ๆ ทางด้านการค้าระหว่างประเทศเพื่อประสานกับนโยบายในประเทศ สหรัฐฯ เพิ่งมีโครงการจ่ายเงินอุดหนุนการส่งออก ใน พ.ศ. 2528 นี้เอง⁵ ราคาผลิตผลการเกษตรที่สหรัฐฯ จะขายออกต่างประเทศเองจะ “เกยตื้น” อยู่ในระดับเท่ากับราคารับจำนำที่สูงกว่าระดับราคาตลาดโลก และเมื่อค่าของเงินเหรียญสหรัฐฯ ยิ่งสูงขึ้น ผลต่างระหว่างสองราคาก็ยิ่งห่างกันมากขึ้น

ผลที่ตามมาก็คือ สหรัฐฯ เริ่มสูญเสียส่วนแบ่งตลาดในสินค้าเกษตรที่ตนส่งออกลงไปเรื่อย ๆ ไทยเองก็ได้ประโยชน์จากจุดอ่อนของนโยบายนี้มาตลอด โดยเฉพาะในตลาดข้าว (ดูรูปที่ 2.1)

นโยบายแบบนี้จะอยู่ถาวรไปไม่ได้ เมื่อรัฐสภาและฝ่ายบริหารของสหรัฐฯ ถกเถียงกันว่า จะดำเนินการอย่างไรที่จะแก้ปัญหา ก็พบว่ารัฐบาลจะเชื่อมโยงว่างระหว่างราคาภายในกับราคาภายนอกได้ 3 ทางคือ

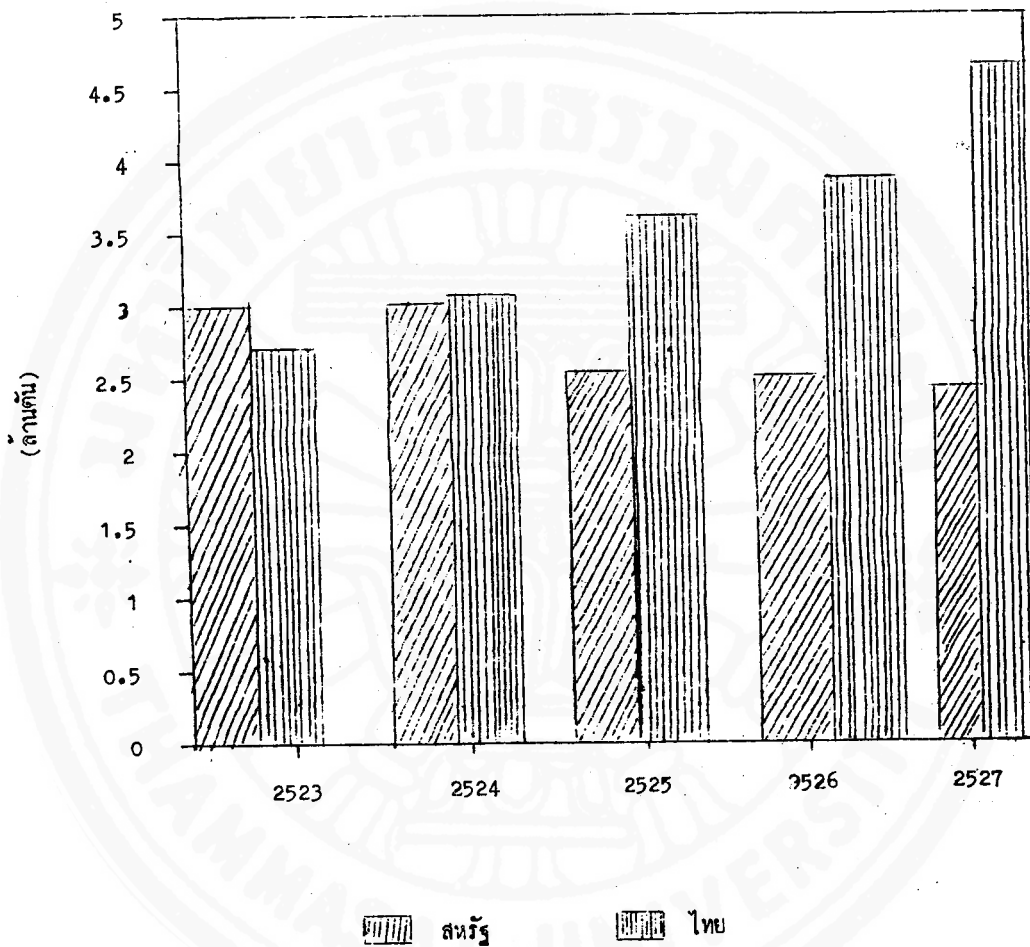
1. ให้เงินอุดหนุนการส่งออกมากขึ้นและอย่างเป็นระบบขึ้น
2. จำกัดการผลิตโดยตรง อย่างน้อยเพื่อมิให้รัฐบาลต้องมีภาระรับซื้อสินค้า
3. ลดราคารับจำนำและราคาเป้าหมายลงมาให้ใกล้สภาพตลาดโลกมากขึ้น

ในตอนต้นทุกฝ่ายในสหรัฐฯ กำลังเพ่งเล็งอยู่ที่การปรับระดับราคา หรือการจำกัดการผลิตโดยตรง ในทั้งสองกรณี ทางฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติยังมีจุดยืนห่างกันมาก ฝ่ายบริหารนั้นต้องการที่จะดึงราคารับจำนำกับราคาเป้าหมายลงมา เพื่อลดภาระงบประมาณ ซึ่งขณะนี้ก็ขาดดุลมากพออยู่แล้ว และไม่เห็นด้วยกับการจำกัดการผลิตโดยตรง เพราะเกรงว่าจะทำให้สหรัฐมีอำนาจการแข่งขันอ่อนลงในตลาดโลก แต่ทางด้านรัฐสภานั้น มุ่งแต่จะรักษาระดับราคารับจำนำและราคาเป้าหมาย และหากจำเป็นจริง ๆ ก็พร้อมที่จะจำกัดระดับการผลิตโดยตรง ซึ่งมาตรการทั้งหลายนี้ก็ย่อมหมายความว่าสหรัฐฯ จะมีผลผลิตราคาสูงอยู่อีกต่อไป

เพราะเหตุนี้รัฐสภาสหรัฐฯ จึงพยายามปกป้องรักษามาตรการทางด้านราคาทั้งที่ตระหนักดีว่าราคาภายในประเทศนั้นสูงกว่าราคาตลาดโลก และคงจะสูงอยู่อีกต่อไป (ถึงแม้ค่าของเงินเหรียญจะลดลงมาอีกบ้างก็ตาม) คำตอบก็คือเกษตรกรในสหรัฐฯ นั้นได้ขยายกิจการของตนในช่วง 20 ปีที่แล้ว โดยกุ่มันยึดสินมาจนล้นพินตัว และสามารถกู้เงินมาได้ก็เพราะ

รูปที่ 2.1

เปรียบเทียบการส่งออกข้าวของสหรัฐกับประเทศไทย

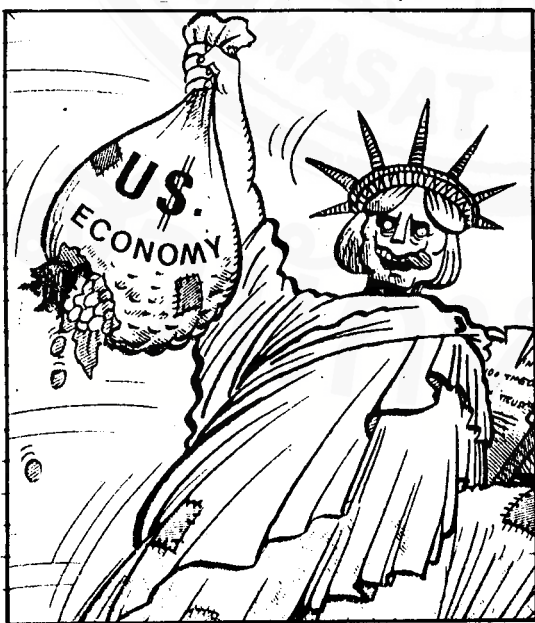


ที่มา : USDA

ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว มาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาล ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีได้มีส่วนบั่นให้ราคาที่ดินสูงขึ้นอีกด้วย ได้มีการวิจัยไว้ว่า ในระหว่าง พ.ศ. 2493 ถึง 2522 ราคาที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เพิ่มขึ้น 12 เท่าของเกษตรกรในอเมริกาใต้ “รายได้” จากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น (capital gains) นี้เป็น 3 เท่าของรายได้จากการเกษตรกรรมโดยตรง⁶ รายได้จากค่าที่ดินอันนี้เองเป็นสิ่งที่จูงใจให้เกษตรกรกู้เงินมา

แต่ระบบเศรษฐกิจการเกษตรแบบนี้ในตัวของมันเองมิได้ช่วยให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นอย่างแท้จริง และเพียงพอที่จะจ่ายเป็นค่าดอกเบี้ยยแก่ผู้ให้กู้ การกู้เงินแบบนี้จะดำเนินต่อไปได้ ก็จากการเชื่อว่าราคาที่ดินจะสูงขึ้นอีกต่อไปเรื่อย ๆ เมื่อใดก็ตามที่คาดกันว่าราคาที่ดินจะชะลอตัวลง ระบบนี้ก็อยู่ต่อไปไม่ได้

สิ่งนี้คือสิ่งที่กำลังเกิดอยู่กับระบบสินเชื่อทางการเกษตรของสหรัฐฯ ซึ่งรับที่ดินของเกษตรกรมาจำนองไว้เป็นจำนวนมาก โดยตีราคาตามที่เคยเป็นมาในอดีตซึ่งสูงกว่าราคาในปัจจุบัน เสถียรภาพของสถาบันเหล่านี้ก็เริ่มสั่นคลอนและปัญหาในระบบสินเชื่อทางการเกษตรก็กำลังจะกลายเป็นปัญหาทางการเมืองสำหรับสหรัฐฯ อีกด้วย



ด้วยเหตุนี้ รัฐสภาของสหรัฐฯ จึงแสดงความวิตกต่อสถานการณ์ทางด้านรายได้ของเกษตรกรในสหรัฐฯ และมีท่าทีที่แข็งกร้าวต่อข้อเสนอของฝ่ายบริหารที่จะให้ภาคเกษตรของสหรัฐฯ ปรับตัวเข้ากับสภาพตลาดโลก ถ้าฝ่ายรัฐสภาเป็นฝ่ายที่มีชัยชนะก็หมายความว่าภาคเกษตรของสหรัฐฯ ก็คงจะมีโครงสร้างราคาสูงกว่าตลาดโลกอีกต่อไป และถ้ารัฐบาลไม่มีมาตรการอุดหนุนการส่งออกอย่างจริงจังเสริมเข้ามา ไทยก็อาจจะได้ประโยชน์จากจุดอ่อนของสหรัฐฯ อีกได้บ้าง แต่ถ้าหากฝ่ายบริหารสามารถบรรลุเป้าหมายของตนได้ สหรัฐฯ ก็อาจจะกลับมามีบทบาทในตลาดโลกแข่งกับไทยอีกได้ จากการถกเถียงของทั้งสองฝ่าย ในที่สุดผลที่ออกมาก็เป็นแนวทางที่มีผลเสียมากที่สุดเมื่อมองจากแง่ของตลาดสินค้าเกษตร และผลประโยชน์ของรัฐสภาได้ประสบผลสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายของตนในรัฐบัญญัติการเกษตร (ฟาร์ม แอคต์) ที่ตราขึ้นมาเมื่อปลาย พ.ศ. 2528 ที่จะคุ้มครองรายได้ของเกษตรกรและที่สำคัญที่สุดก็คือมีการเสริมด้วยมาตรการอุดหนุนการส่งออก เพราะในกรณีเช่นนี้ สหรัฐฯ ก็จะทุ่มรัษฎุพิชที่คนกำลังมีอยู่ออกสู่ตลาด เป็นการกดราคาต่ำอยู่แล้วให้ลดลงไปอีก

ที่กล่าวมานั้นเป็นเรื่องทางการเมืองการเกษตรของสหรัฐฯ โดยส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับรัษฎุพิช แต่สำหรับน้ำตาลนั้นมีข้อสังเกตเพิ่มเติมอีกเล็กน้อย นโยบายของสหรัฐฯ ในเรื่องน้ำตาลนั้นก็เหมือนกับประเทศอื่น ๆ แทบจะทั่วโลก คือมีการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศอย่างเต็มที่ โดยรัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายราคาภายในประเทศไว้ประมาณ 22 เซนต์ต่อปอนด์ ขณะที่ราคาตลาดโลกนั้นตกประมาณ 5 $\frac{1}{2}$ เซนต์ต่อปอนด์ แต่เดิมมานโยบายดังกล่าวนี้ก็ได้รับการผลักดันจากผู้ปลูกอ้อย (ในหลุยเซียนา ฮาวาย และฟลอริดา) กับผู้ปลูกบีท แต่ปัจจุบันนี้ นโยบายคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำตาลได้รับการสนับสนุนจากชาวไร่ข้าวโพดอีกด้วย เพราะข้าวโพดนั้นสามารถนำไปใช้ผลิตน้ำเชื่อมจากข้าวโพดที่

เรียกกันว่า high fructose corn syrup (HFCS) ปกติ น้ำเชื่อมนี้จะสามารถนำมาใช้แข่งกับน้ำตาลได้ หากราคาน้ำตาลสูงขึ้นกว่าประมาณ 15 เซนต์ต่อปอนด์ และตามราคาภายในสหรัฐฯ ปัจจุบันนี้ก็ปรากฏว่าผู้ใช้ น้ำตาลรายใหญ่ ๆ เช่นบริษัทโคคาโคลาและเป๊ปซี่โคลาก็ได้หันไปใช้น้ำเชื่อมจากข้าวโพดกันหมดแล้ว นอกจากนี้ ปริมาณน้ำตาลที่ชาวอเมริกัน (และชาวโลก พัฒนาโดยทั่วไป) กำลังบริโภคอยู่นั้น นับวันก็จะยิ่งลดลงเพราะปัญหาสุขภาพ ฉะนั้นน้ำตาลที่ใหญ่รายนี้ก็จะลดความสำคัญลงไปเรื่อย ๆ ในรัฐบัญญัติฉบับ พ.ศ. 2528 ที่ออกมานั้น มิได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายนี้ในสาระสำคัญแต่ประการใด ที่เปลี่ยนก็มีแต่เพียงวิธีการที่จะพุงราคาภายในประเทศเท่านั้น

2.2 ประชาคมยุโรป

นโยบายของประชาคมยุโรปที่มีต่อภาคเกษตร หรือที่เรียกกันว่า นโยบายเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy - CAP) เป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการเมืองในประชาคมยุโรปตั้งแต่เริ่มจัดตั้งประชาคมฯ นโยบายนี้เป็นทั้งนโยบายที่ดึงให้ประเทศสมาชิกต่าง ๆ หันเข้าหากัน เพราะต้องพึ่งพาตลาดซึ่งกันและกันและขณะเดียวกันก็เป็นตัวที่ก่อให้เกิดการแตกแยกกัน เพราะเหตุว่า ประเทศต่าง ๆ มีความถนัดโดยเปรียบเทียบ (comparative advantage) ในการผลิตสินค้าเกษตรกรรมไม่เหมือนกัน มีโครงสร้างการผลิตแตกต่างกัน ฉะนั้น มาตรการแต่ละชนิดจะให้ผลประโยชน์แก่ประเทศต่าง ๆ ไม่เท่าเทียมกัน

หัวใจของนโยบายเกษตรร่วมนั้นอยู่ที่นโยบายแทรกแซงและประกันราคาสินค้าเกษตรกรรมสำคัญๆ กลไกที่ใช้ในการประกันราคานี้มีหลายอย่างด้วยกัน ในประการแรก ประชาคมฯ พร้อมที่จะรับซื้อผลผลิตในราคาที่ประกันไว้ ที่เรียกกันว่าราคาแทรกแซง (intervention price) ราคาแทรกแซงที่ตั้งไว้ นี้มักจะสูงกว่าราคาตลาดโลก (ตารางที่ 2.1) ถ้าไม่มีมาตรการปิดกั้นการนำเข้าเสริมเข้ามา ผลผลิตจากตลาดโลกก็

จะทะลักเข้าไปในตลาดประชาคมฯ ฉะนั้น ประชาคมยุโรปจึงมีภาษีการนำเข้าผันแปร (variable levy) เป็นมาตรการที่สอง ในระยะประมาณ 10 ปีที่แล้วมานี้ ประชาคมยุโรปได้ผลิตสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ถ้าหากแทรกแซงโดยการรับซื้อเลย ๆ ประชาคมฯ ก็จะมีผลผลิตอยู่ในสต็อกมากขึ้นเรื่อย ๆ ฉะนั้น จึงได้ระบายสินค้าออกสู่ตลาดโลกโดยใช้มาตรการที่สาม คือ จ่ายเงินอุดหนุนผลิตผลที่ส่งออก (export refund หรือ export restitution) เพื่อชดเชยพ่อค้าส่งออกที่ซื้อจากตลาดราคาสูงในประชาคมฯ ไปขายในตลาดราคาต่ำในตลาดโลก

มาตรการทั้งสามนี้ได้ทำให้ประชาคมฯ สามารถดำเนินนโยบายราคาภายในประชาคมฯ โดยปราศจากผลกระทบกระเทือนจากสภาพตลาดโลก และดังได้กล่าวแล้ว ราคาที่ตั้งไว้ นี้มักจะสูงกว่าราคาตลาดโลก ฉะนั้น ถึงแม้แนวโน้มของราคาพืชผลทางการเกษตร เมื่อเทียบกับราคาวัสดุที่ใช้ในการผลิต จะลงที่หรือลดลงเล็กน้อยจากระดับที่เป็นอยู่เมื่อกลางทศวรรษ 1970 (รูปที่ 2.2) แต่เกษตรกรในประชาคมฯ ก็สามารถผลิตสินค้าเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา

ในระยะแรกเริ่มของการใช้นโยบายเกษตรร่วมนี้ ประชาคมฯ ยังเป็นผู้นำเข้าสินค้าเกษตรกรรม ดังนั้นการดำเนินนโยบายราคาสูงจึงไม่ค่อยมีปัญหา นัก เพราะมาตรการหลักที่ประชาคมฯ ใช้เพื่อบรรลุปเป้าหมายราคาที่ตั้งไว้ก็คือการเก็บภาษีสินค้าที่ผันแปร มาตรการนี้ นำรายได้เข้าให้แก่องค์กรของประชาคมฯ แต่ต่อมาเมื่อประชาคมฯ สามารถผลิตสินค้าเกษตรได้มากจนล้นตลาด มาตรการที่จำต้องนำมาใช้ก็จะเป็นมาตรการที่สาม คือการอุดหนุนการส่งออก มาตรการนี้เป็นมาตรการที่องค์กรต่าง ๆ ของประชาคมฯ จำต้องหาเงินมาใช้ในการอุดหนุน ปัจจุบันนี้การอุดหนุนการส่งออกมีมูลค่าถึง 1 ใน 3 ของค่าใช้จ่ายในการประกันราคาของประชาคมยุโรป สำหรับสินค้าเกษตรที่ตรงกับสินค้าออกสำคัญของไทย เช่น ธัญพืช และน้ำตาล สัดส่วนของเงินที่ใช้ในการอุดหนุนการส่งออก

สินค้าเกษตรเหล่านั้น จะเกินกว่าครึ่งของรายจ่ายในการประกันราคาทั้งสิ้นสำหรับสินค้านั้น (ตารางที่ 2.2)

ตารางที่ 2.2 เดียวกันนี้ จะชี้ให้เห็นอีกด้วยว่า ค่าใช้จ่ายรวมในการประกันราคาของประชาคมยุโรป นั้น มีมูลค่าสูงประมาณ 16 พันล้าน ECU (1 ECU มีค่าเท่ากับประมาณ 1 เหรียญสหรัฐ) ซึ่งตกประมาณ 2 ใน 3 ของรายได้ส่วนกลางของประชาคมฯ ความจริงแล้วรายได้ส่วนกลางหรืออีกนัยหนึ่ง งบประมาณของประชาคมฯ นั้นมิได้ถึงร้อยละ 3 ของงบประมาณรัฐบาลของประเทศสมาชิกทั้งหมด แต่ถึงแม้ว่าทางฝ่ายประชาคมฯ น่าจะมีหนทางขยายการใช้จ่าย

เพื่อประกันราคาเพิ่มขึ้นได้อีก แต่ในความเป็นจริง การขยายขยายนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการโอนทรัพยากรจากประเทศสมาชิกมายังประชาคมฯ การโอนทรัพยากรนี้เป็นเรื่องที่มีปัญหามาก เพราะเหตุว่า จะต้องได้รับการยินยอมจากรัฐบาลต่าง ๆ ของประเทศสมาชิก แต่ละรัฐบาลก็มีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับความจำเป็นที่จะเพิ่มทรัพยากรให้แก่ประชาคมฯ นอกจากนี้ยังมีความขัดแย้งในประเด็นเกี่ยวกับระดับราคาของการประกันสินค้าเกษตรว่าสูงหรือต่ำเกินไป

ตารางที่ 2.1

ผลค้างระหว่างระดับราคาสินค้าในประชาคมฯ และในตลาดโลก
(เปอร์เซ็นต์)

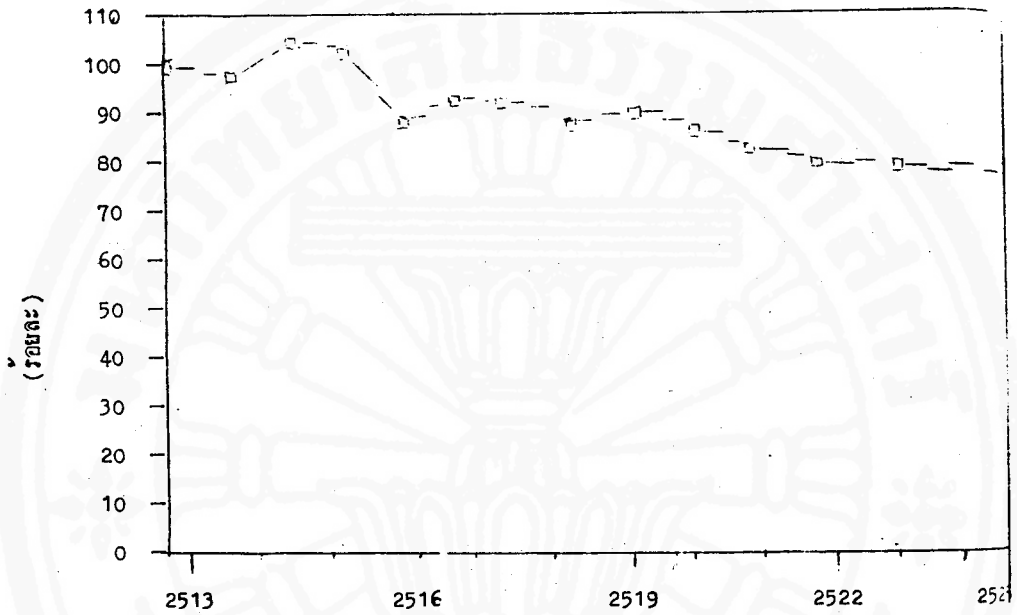
สินค้า	พ.ศ. 2511/12 ถึงพ.ศ. 2513/14	พ.ศ. 2515/16 ถึงพ.ศ. 2517/18	พ.ศ. 2520/21 ถึงพ.ศ. 2522/23
ข้าวสาลี	99	5	88
ข้าวบาร์เลย์	78	11	97
ข้าวโพก	58	12	98
น้ำตาล	176	- 38	97
เนื้อวัว	51	26	100
เนื้อหมู	35	25	48
หางนมผง	200	46	343
เนย	427	191	300

ที่มา : Bureau of Agricultural Economics, Commonwealth of Australia, Agricultural policies in the European Community : Their Origins, Nature and Effects on production and trade, policy monograph 2, Australian Government publishing Service, table 4, p. 52.

รูปที่ 2.2

ดัชนีราคาพืชผลที่เกษตรกรประชาคมยุโรปได้รับเปรียบเทียบกับราคาวัตถุดิบ

ปีฐาน : 2513 = 100



ปีการเพาะปลูก

ที่มา : Eurostat.

สำนักหอสมุด

ตาราง 2.2

ค่าใช้จ่ายในการประกันราคาของประชาคมยุโรป พ.ศ. 2526

(ล้าน ECU)

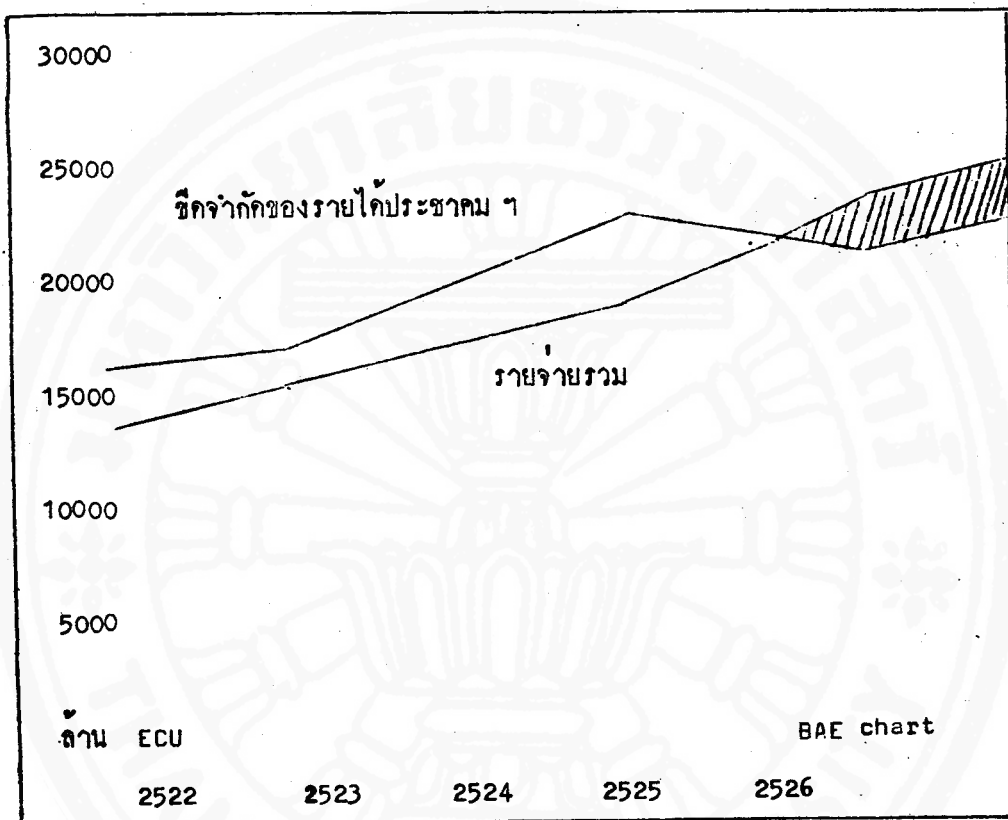
สินค้า	การแทรกแซงภายใน ประชาคม*	การอุดหนุนการ ส่งออก	รวมค่าใช้จ่าย
ข้าวเจ้า	25	67.9	92.9
ธัญพืชอื่น ๆ	916.2	1,525	2,441.2
น้ำตาล	558.1	758.1	1,316.2
น้ำมันมะกอก	665.6	9.7	675.3
พืชน้ำมัน	941.9	3.7	945.6
พืชโปรตีน	142.3	—	142.3
พืชเส้นใย	160.0	—	160.0
ผักและผลไม้	1,138.0	58.1	1,196.1
เหล้าองุ่น	639.0	20.2	659.2
ยาสูบ	643.4	27.9	671.3
ผลิตภัณฑ์นม	3,069.3	1,326.8	4,396.1
เนื้อวัว	908.3	828.2	1,736.5
เนื้อแพะและแกะ	305.6	—	305.6
เนื้อหมู	24.8	120.2	145.0
ไข่และเนื้อสัตว์ปีก	—	123.3	123.3
ปลาและผลิตภัณฑ์ปลา	17.5	8.2	25.7
อื่น ๆ	205.0	682.4	887.4
รวม	10,360.0	5,559.7	15,919.7

* รวมค่าใช้จ่ายในการเก็บกัก ค่าอุดหนุนแก่เกษตรกร โดยตรงสำหรับส่วนที่ผลิตภายในประเทศ

ที่มา : Bureau of Agricultural Economics, Commonwealth of Australia, "Agricultural policies in the European Community; Their origins, nature and Effects on production and Trade, " policy monograph # 2, Australian Government publishing Service, Table 9, p. 64.

รูปที่ 2.3

ชี้จํากัดของรายได้ของประชาคมยุโรป และงบค่าใช้จ่าย



ที่มา : Bureau of Agricultural Economics, Commonwealth of Australia, "Agricultural policies in the European Community: Their Origins, Nature and Effects on production and Trade," policy monograph # 2, Australian Government publishing Service, Table 9, p. 64.

อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ประชาคมฯ ก็ถึงจุดที่จะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพราะค่าใช้จ่ายได้พุ่งขึ้นเกินกว่าที่ประชาคมฯ จะหารายได้มาได้ (รูปที่ 2.3) แนวโน้มที่พอจะมองเห็นก็คือการประกันราคาสินค้าเกษตรนั้น จะทำโดยไม่มีขอบเขตเหมือนเดิมคงไม่ได้ แต่ประชาคมฯ คงจะไม่ยกเลิก นโยบายประกันราคาโดยเร่งรีบ ทั้งนี้เพราะคณะมนตรีทราบดีว่า ถ้าจะกระทำอะไรลงไปแบบเร่งรีบก็จะมีกระแสน้ำวนจากเกษตรกรอย่างรุนแรง

ทิศทาง การเปลี่ยนแปลงในประชาคมฯ นี้มีผลกระทบสูงสำหรับสินค้า 2 อย่างในประเทศไทย คือ มันสำปะหลังและน้ำตาล สำหรับมันสำปะหลังนั้น นโยบายที่สำคัญที่สุดก็คือ นโยบายที่มีต่อราคาธัญพืช จะเห็นได้จากตารางที่ 2 ว่า ธัญพืชนั้นใช้เงินของประชาคมฯ เป็นอันดับสองรองจากผลิตภัณฑ์นม และการรื้อฟื้นนโยบายเกษตรของประชาคมฯ นั้นก็เพิ่งถึงอยู่ที่ธัญพืช ขณะนี้ นายอันดรีเชน ซึ่งเป็น commissioner ทางด้านเกษตรของประชาคมฯ ได้เสนอให้มีการเก็บภาษีจากผู้ปลูกขนาดกลางและขนาดใหญ่ เพื่อใช้ในการจ่ายค่าอุดหนุนการส่งออก⁷ มาตรการนี้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเกษตรของเยอรมันตะวันตก หากนำไปใช้ก็จะเป็นประโยชน์แก่ไทย เพราะมิได้กระทบกระเทือนราคาธัญพืชสำหรับโรงงานผสมอาหารสัตว์แต่ประการใด ต่างกับนโยบายลดราคาธัญพืชโดยทั่วไปอย่างประเทศอื่น ๆ ในประชาคมฯ ต้องการ และอย่างที่มีการเสนอกันในเอกสารที่เรียกกันว่าสมุดปกเขียว (Green paper)⁸

เป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อประมาณ 8 ปีก่อนนี้ ผลิตภัณฑ์นมในยุโรปก็ประสบปัญหาแบบเดียวกัน และประชาคมฯ ก็ใช้มาตรการเดียวกันแก้ปัญหา แต่แล้วก็ต้องตามด้วยมาตรการลดราคา และจำกัดผลผลิตภายในประเทศ ฉะนั้น การขยายตัวในด้านความต้องการมันสำปะหลังอย่างที่เคยมีมาก่อน พ.ศ. 2525 นั้นคงจะไม่เกิดขึ้นอีกต่อไป แต่ก็มีได้หมายความว่า ความต้องการนั้นจะลดลงอย่างשובชวา

ส่วนทางด้านนโยบายน้ำตาลของประชาคมฯ ก็ไม่แตกต่างไปจากประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย คือมีการคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำตาลของตนเองในอัตราที่ค่อนข้างสูง (แต่ต่างกับสหรัฐฯ ตรงที่ว่า อุตสาหกรรมน้ำเชื่อมจากข้าวโพดยังมีได้ขยายไปมากเท่าใดนัก เพราะราคาข้าวโพดในประชาคมฯ เองก็ค่อนข้างสูง) นอกจากนี้ ถึงแม้ประชาคมฯ จะเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่ ตนเองเป็นฝ่ายยอมที่จะให้มีการนำเข้าน้ำตาลจากประเทศบริวารของตนในอาฟริกา ยานทะเลแคริบเบียน และในมหาสมุทรแปซิฟิก (ประเทศกลุ่ม ACP) ตามราคาภายในของประชาคมฯ เอง ในปริมาณที่จำกัดโดยโควต้าที่ตกลงกันไว้ในสัญญา โลเม (Lome Convention) เท่ากับว่าประชาคมยุโรปยอมขาดทุนจากน้ำตาลที่เข้ามาในราคาแพง และนำออกขายในราคาถูก ในขณะนี้ยังไม่มีการพิจารณาเปลี่ยนแปลงนโยบายนี้หรือนโยบายตั้งราคาภายในสูงแต่ประการใด

2.3 ญี่ปุ่น

นโยบายการเกษตรของญี่ปุ่นนั้นมีเป้าหมายหลักที่ให้เกษตรกรของตนสามารถผลิตพืชผลในปริมาณที่เพียงพอแก่ความต้องการภายในประเทศ ถ้าจะเทียบกับนโยบายเกษตรของประชาคมฯ ประชาคมนั้นมีเป้าหมายราคาโดยไม่มี การจำกัดจำนวน และหากเกษตรกรของประชาคมฯ ผลิตได้เกินความต้องการภายในประเทศ ก็จะนำเอาผลิตผลนั้นระบายออกมายังตลาดโลก ญี่ปุ่นเองก็มีนโยบายราคาเหมือนกัน และในบางระยะก็สามารถผลิตออกมาเกินความต้องการภายในประเทศ ถ้าการณ์เป็นเช่นนั้น และรัฐบาลเห็นว่าสต็อกในความครอบครองของตนมีมากมายเกินไปก็จะระบายสินค้านั้น ๆ ออกขายตลาดโลกเป็นการชั่วคราวแล้วจะตามด้วยมาตรการจำกัดปริมาณในอดีต (ช่วงทศวรรษ 1960) ขณะที่ญี่ปุ่นพยายามเร่งผลิตข้าวและอาหารโดยทั่วไปให้เพียงพอแก่ความต้องการภายในประเทศ นโยบายแบบนี้ก็จะส่งผลสะ-

ท่อนมายังตลาดโลก เพราะญี่ปุ่นจะค่อย ๆ ลดปริมาณการนำเข้าลง แต่เมื่อลดลงจนหมดแล้วก็ถึงจุดอิมพอร์ตสำหรับสินค้านั้น ๆ (ดูรูปที่ 2.4) และญี่ปุ่นก็อาจจะมุ่งไปปลูกพืชอื่น เช่น ส้ม หรือถั่วเหลือง เป็นต้น และก็จะส่งผลสะท้อนในตลาดสินค้าเหล่านี้

ทั้งในประเทศและในญี่ปุ่น ผู้บริโภคเป็นผู้ที่แบกรับส่วนใหญ่ในการคำนวณภาคเกษตรกรรม แต่ในญี่ปุ่นระดับการส่งออกมีน้อย ฉะนั้นก็ไม่จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องอุดหนุนการส่งออก ภาระทางด้านการคลังของรัฐบาลก็น้อยลง ค่าใช้จ่ายในการประกันราคาในญี่ปุ่นคกประมาณเพียงร้อยละ 2 ของรายได้รัฐบาล

โดยทั่วไปแล้ว นโยบายการนำเข้าสินค้าเกษตรของญี่ปุ่นนั้นเป็นนโยบายกีดขวางการนำเข้า แต่มีข้อยกเว้นอยู่ประการสำคัญที่มองข้ามไม่ได้ นั่นก็คือ ธัญพืชและผลิตภัณฑ์ที่ใช้เป็นอาหารสัตว์ ใน พ.ศ. 2526 ญี่ปุ่นสั่งข้าวโพดเข้ามาถึง 14.7 ล้านตัน โดยที่ญี่ปุ่นเองแทบจะไม่มีการเพาะปลูกเลย ในปีเดียวกันนั้นญี่ปุ่นสั่งถั่วเหลืองเข้ามา 5.3 ล้านตัน โดยสามารถผลิตเองได้เพียง 360,000 ตันเท่านั้น นโยบายเปิดกว้างของญี่ปุ่นเฉพาะทางด้านนี้เป็นเรื่องที่น่าสนใจ

แรงผลักดันอีกด้านหนึ่งที่ญี่ปุ่นประสบอยู่ที่เราจะมองข้ามเสียไม่ได้ ก็คือแรงผลักดันจากสหรัฐฯ ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา สหรัฐฯ กับญี่ปุ่นมีข้อพิพาททางด้านการค้าระหว่างประเทศอยู่ตลอดเวลา ทั้งทางด้านสินค้าอุตสาหกรรมและสินค้าเกษตรกรรม ในการจับเกี่ยวกับระหว่างสองมหาอำนาจทางเศรษฐกิจนี้ ญี่ปุ่นสามารถรักษาสผลประโยชน์ของตนได้อย่างเหนียวแน่น โดยเฉพาะสินค้าเกษตรกรรม เช่น เนื้อวัว และส้ม เป็นต้น ในการต่อรองนี้สหรัฐฯ มักจะเป็นฝ่ายรุก โดยจะอ้างการขาดดุลการค้าระหว่างสองประเทศเป็นเหตุสำคัญ และญี่ปุ่นจะเป็นฝ่ายรับ ในระหว่างการจับเกี่ยวกับนี้ บางครั้งญี่ปุ่นมักจะใช้ยุทธวิธีไม่ยอมสหรัฐฯ ในประเด็นหลัก แต่อาจจะดำเนินมาตรการบางอย่างที่จะทำให้ดุลการค้ามันไม่เลวลง



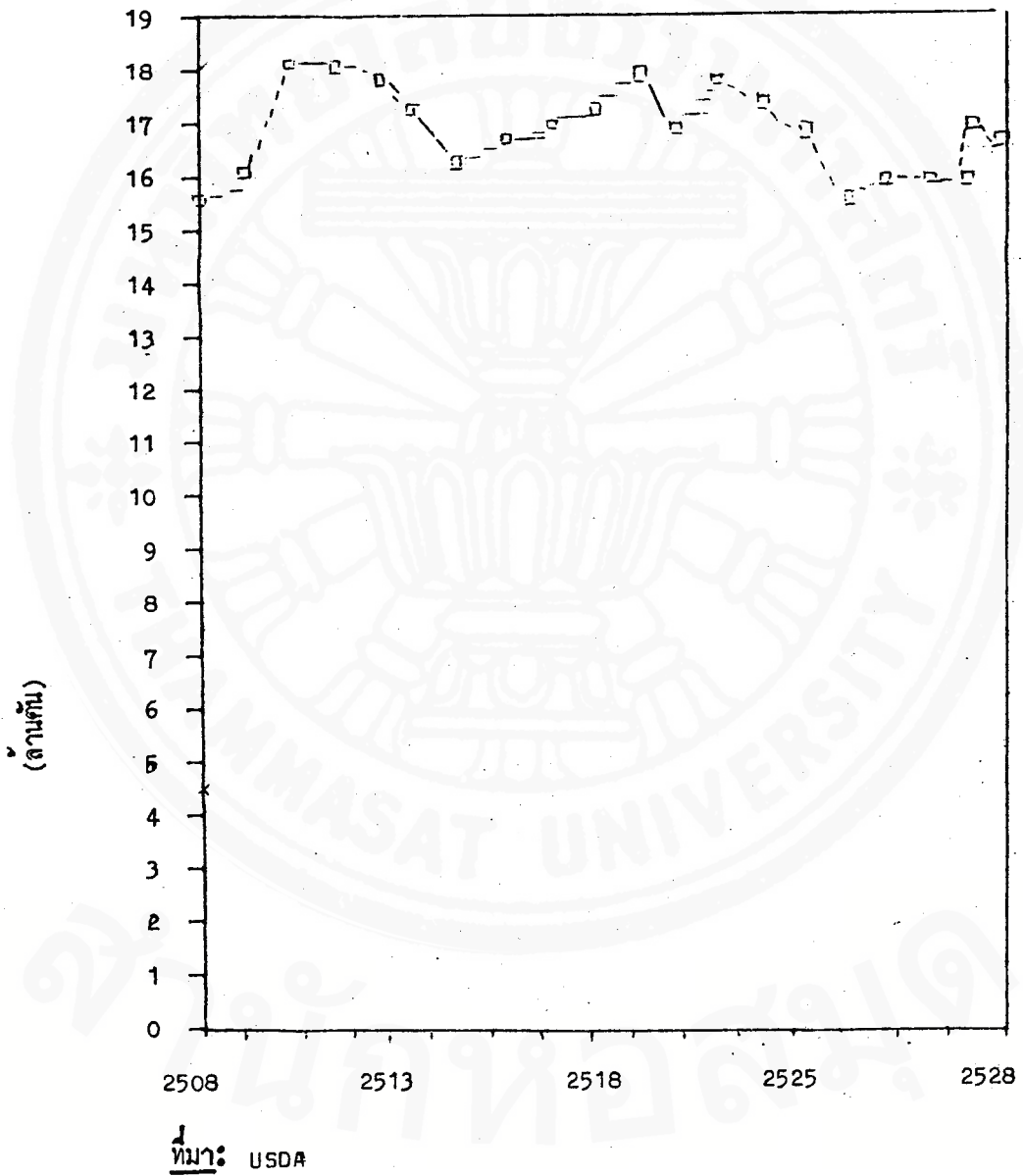
ไปอีก เพื่อลดแรงผลักดันจากสหรัฐฯ มาตรการเช่นว่านี้ บางครั้งเป็นมาตรการที่กระทบมาถึงไทย การที่ญี่ปุ่นไม่ยอมลดภาษีไก่เลาะกระดูกแล้วก็ดี (และเมื่อลด ก็ลดให้กับทั้งไก่เลาะกระดูกแล้วซึ่งไทยนัดกับไก่ชำแหละทั้งตัวซึ่งสหรัฐฯ นัดกว่า) การที่ญี่ปุ่นเข้มงวดเกี่ยวกับคุณภาพข้าวโพดไทยและไม่สู้จะเต็มใจซื้อข้าวโพดก็ดี เหล่านี้มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความจำเป็นของญี่ปุ่นที่จะต้องเอาใจสหรัฐฯ มากกว่าไทย เพื่อรักษาชัยชนะในประเด็นหลักในการต่อรองกับสหรัฐฯ

แนวโน้มที่ญี่ปุ่นจะเปลี่ยนแปลงนโยบายที่มีอยู่เนี่ยคงมีจำกัดมาก ชาวญี่ปุ่นเคยประสบปัญหาการขาดแคลนอาหารอย่างหนักในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ฉะนั้นจึงยินยอมที่จะให้รัฐบาลให้ความช่วยเหลือเกษตรกร เพื่อรักษาระดับการผลิตภายในประเทศไว้และลดความจำเป็นที่ต้องนำอาหารเข้าจากต่างประเทศ

อีกประการหนึ่ง โครงสร้างการเมืองในญี่ปุ่นนั้น เป็นโครงสร้างที่ล้าเอียงเข้าข้างชนบทมาก เพราะประชาชนในชนบทมีสิทธิ์เลือกผู้แทนได้มากกว่าสัดส่วนของชาวเมืองในประชากรรวม พรรคการเมืองเสรีนิยมซึ่งเป็นพรรครัฐบาลก็ต้องฟังเสียงจากชนบท

รูปที่ 2.4

ผลผลิตข้าวเปลือกของประเทศไทย : พ.ศ. 2508-2528



เมื่อเหตุผลทางการเมืองในญี่ปุ่นที่จะปกป้องภาคเกษตรกรรมนั้นเหนียวแน่นเช่นนี้ รัฐบาลสหรัฐฯ จะผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายนี้ได้ คงมีจำกัดมาก ถ้าดูจากมาตรการในระยะครึ่งหลังของ พ.ศ. 2528 ก็เห็นว่าญี่ปุ่นพร้อมที่จะดำเนินมาตรการเพื่อปกป้องสหรัฐฯ แต่มาตรการเหล่านี้เป็นมาตรการที่จะไม่กระทบกระเทือนภาคเกษตรของญี่ปุ่นแต่อย่างใด และเรายังมองไม่เห็นวาทะของญี่ปุ่นในเรื่องนี้จะเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคต

2.4 ประเทศในภาคพื้นเอเชีย

ใน พ.ศ. 2509 สถาบันวิจัยข้าวระหว่างประเทศ (International Rice Research Institute - IRRI) ได้ค้นพบพันธุ์ข้าวใหม่และให้ชื่อว่า IR-8 ซึ่งมีผลผลิตสูง โดยเฉพาะถ้ามีการใช้ปุ๋ยไนโตรเจนในระดับที่สูง เหตุการณ์นี้ถือว่าเป็นเหตุการณ์ที่สำคัญมากในประวัติศาสตร์การเกษตรของเอเชีย แต่ผลกระทบที่มีต่อการค้าข้าวระหว่างประเทศนั้นกินเวลากว่า 10 ปี จึงจะเริ่มประจักษ์

พันธุ์ข้าวใหม่ IR-8 และพันธุ์ข้าวรุ่นลูกหลานของ IR-8 นั้น มีลักษณะสำคัญบางประการที่เปลี่ยนความถนัดเปรียบเทียบ (comparative advantage) ของประเทศต่าง ๆ ในเอเชียอย่างมาก แต่เดิมบริเวณที่มีการปลูกข้าวเพื่อส่งออกได้นั้นจะเป็นบริเวณสามเหลี่ยม (delta) ปากแม่น้ำเอราวดี ปากแม่น้ำเจ้าพระยา และปากแม่น้ำโขง แต่เมื่อปรากฏข้าวพันธุ์ใหม่ขึ้น ความเหมาะสมของพื้นที่เหล่านี้เมื่อเปรียบเทียบกับแหล่งอื่น ๆ ก็ลดน้อยลง เพราะสาเหตุสองประการ ดังนี้

ประการแรก หลายท้องที่ในบริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำนี้เป็นท้องที่ลุ่มมากมีน้ำขังลึก ขณะที่ต้นข้าวพันธุ์ใหม่นั้นแคระ ฉะนั้นจึงไม่เหมาะสมเท่ากับการเพาะปลูกในท้องที่ ๆ มีน้ำท่วมน้อยกว่า

ประการที่สอง ถ้าจะให้ผลผลิตจากข้าวพันธุ์ใหม่อยู่ในระดับสูง ก็จะต้องมีระบบควบคุมน้ำที่ดี

การควบคุมน้ำในพื้นที่อย่างเช่นที่ราบภาคกลางนั้น เป็นปัญหาที่ค่อนข้างใหญ่ (ดูภาคที่ 3) และต้องมีการลงทุนที่สูงมาก ขณะที่ประเทศที่ปลูกข้าวในลุ่มน้ำที่เล็กกว่า เช่น ในศรีลังกา มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ หรืออินโดนีเซีย สามารถขยายเนื้อที่ชลประทานได้ค่อนข้างเร็ว และด้วยต้นทุนที่ต่ำ

ผลที่ตามมาจากการเปลี่ยนแปลงนี้ คือ ความต้องการนำข้าวเข้าประเทศ จากตลาดโลกของประเทศในเอเชียที่ลดลงมาโดยตลอด ตั้งแต่ พ.ศ. 2509 เป็นต้นมา ดังเห็นได้จากตารางที่ 2.3

สภาพที่ว่าเป็นสภาพที่ถาวรเพียงใด ถ้าจะตอบคำถามก็จะต้องดูอัตราการขยายตัวของความต้องการข้าวภายในประเทศ ในเรื่องนี้จะแบ่งประเทศที่บริโภคข้าวในเอเชียเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกประกอบด้วยประเทศที่มีรายได้อันกลาง ได้แก่ เกาหลีใต้ ไต้หวัน มาเลเซีย ฮองกง และสิงคโปร์ กลุ่มที่สองเป็นประเทศที่มีรายได้น้อย ได้แก่ ศรีลังกา อินเดีย บังกลาเทศ และอินโดนีเซีย ในกลุ่มนี้เราควรจะรวมฟิลิปปินส์เข้าไปด้วย ประชาชนในประเทศกลุ่มแรกนั้น อยู่ในชั้นที่มีการบริโภคข้าว (ต่อหัว) คงที่หรือลดลง ขณะเดียวกันประเทศเหล่านี้ (ยกเว้นฮองกงและสิงคโปร์) มีกำลังการผลิตใกล้เคียงกับความต้องการอยู่แล้ว และก็ไม่มีความจำเป็นที่จะเปลี่ยนแปลงปริมาณการผลิตแต่ประการใด ยกเว้นมาเลเซียที่กำลังพิจารณาที่จะลดการผลิตข้าวภายในประเทศ แต่ยังไม่มีการที่จะดำเนินการอย่างใดเพื่อสัมฤทธิ์ผลดังกล่าว ฉะนั้นสรุปได้ว่า ประเทศเหล่านี้ อย่างดีที่สุดก็จะคงไว้ซึ่งปริมาณการค้าข้าวกับต่างประเทศ

ประเทศกลุ่มที่สองเป็นประเทศที่น่าสนใจ ถึงแม้จะเป็นประเทศที่ยากจน เพราะยังมีความต้องการบริโภคข้าวเพิ่มขึ้นอยู่ แต่ประเทศเหล่านี้เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการเพิ่มผลผลิตตั้งแต่ พ.ศ. 2509 เป็นต้นมา ปัญหาจึงมีอยู่ว่าประเทศเหล่านี้จะขยายการผลิตให้ได้ทัดเทียมกับการขยายตัวของความต้องการหรือไม่

ตารางที่ 2.3

การค้าข้าวของประเทศที่ชาวเป็นสินค้าเข้า (เฉพาะบางช่วงเวลา)

(1,000 เมตริกตัน)

เขต/ประเทศ	ปริมาณนำเข้าสุทธิเฉลี่ยรายปี				
	2504-6	2512-14	2519-21	2521-23	2525-27
เขตรวมภูมิภาคเอเชีย	3304.9	4501.0	3720.9	3300.5	2310.7
บังคลาเทศ	478.8	638.3	234.0	279.3	309.3
ฮ่องกง และสิงคโปร์	555.0	518.0	522.0	514.0	546.3
อินเดีย	417.7	347.0	25.3	-347.0	12.3
อินโดนีเซีย	1044.0	692.0	1707.3	1928.0	630.0
สาธารณรัฐเกาหลี	15.3	591.7	46.0	366.3	105.3
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว	108.7	49.7	104.7	72.3	67.7
สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม	-176.0	844.7	402.3	169.0	58.3
ศรีลังกา มาเลเซีย และฟิลิปปินส์	861.4	819.6	679.3	318.6	581.3
ตะวันออกกลาง	310.7	440.2	1393.7	1747.0	2161.7
เขตคอนโติดทะเลทรายซาฮาราของแอฟริกา	443.0	609.8	1459.2	1823.6	2677.3
ประเทศผู้นำเข้าในยุโรปตะวันตก	475.7	565.4	773.0	688.0	832.3
สหภาพโซเวียตและยุโรปตะวันออก	383.0	558.0	644.0	836.2	735.0
ซีกโลกตะวันตก	297.2	394.1	405.7	530.9	524.7
ยอดรวมของผู้นำเข้ารายใหญ่	5214.5	7068.5	8396.5	8926.2	9241.7
ประเทศนำเข้ารายย่อย	269.6	-56.8	449.6	1042.2	1532.7
ปริมาณนำเข้าทั้งหมดที่ปรับแล้ว	5484.1	7011.7	8846.1	9968.4	10774.3
ปริมาณส่งออกของผู้นำเข้า 81 ประเทศ	636.2	294.0	442.2	925.9	968.7
ปริมาณนำเข้ารวมของโลก	6120.3	7305.7	9288.3	10894.3	11743.0

ที่มา : U.S. Department of Agriculture

การขยายผลผลิตในประเทศรายได้น้อยเหล่านี้ ขึ้นอยู่กับการลงทุนทางด้านชลประทาน การลงทุนนี้ ส่วนใหญ่ต้องพึ่งการกู้เงินจากธนาคารโลก หรือธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank-ADB) ในการตัดสินใจที่จะอนุมัติการกู้เงินสำหรับชลประทานนั้น ทั้งสองธนาคารต้องคำนึงถึงผลได้ผลเสียของการลงทุน และในการคำนวณผลได้นั้น ทั้งสองธนาคารก็จะใช้การคาดคะเนราคาข้าวตลาดโลกเป็นเกณฑ์ การคาดคะเนนั้นจะผันผวนตามราคาสตลาดโลก แต่จะไม่ขึ้นลงฮวบฮาบเหมือนราคาสตลาดโลก ฉะนั้น ถึงแม้ว่าราคาข้าว 5% ในปีที่ผ่านมาได้ลดลงเหลือ เมตริกตันละ 210 เหรียญสหรัฐ การคาดคะเนราคาข้าวสำหรับปี พ.ศ. 2533 ของสองธนาคารนี้ก็ยังคงอยู่ในระดับ 330 เหรียญ ซึ่งลดลงมาจากเดิม 450 เหรียญ ในระดับราคาข้าวแบบนี้แทบจะไม่มีโครงการชลประทานใดที่เหลืออยู่ในเอเชีย ที่จะได้รับการอนุมัติ (โครงการในประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบกระเทือนเช่นเดียวกัน)

นอกจากวิกฤตที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของผู้ให้เงินลงทุนสำหรับการชลประทานแล้ว ยังมีวิกฤตที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของรัฐบาลอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากกรณีของฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย (รูปที่ 2.5 และ 2.6) ในฟิลิปปินส์ รัฐบาลได้เริ่มมีแผนงานที่จะเร่งผลผลิตข้าวที่เรียกกันว่า Masagana 99 ตั้งแต่ พ.ศ. 2515 โดยขยายพื้นที่ชลประทาน ขยายพันธุ์ข้าว และขยายสินเชื่อ พอถึงประมาณ พ.ศ. 2522 ฟิลิปปินส์ ก็ประสบผลสำเร็จถึงขั้นเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวออก แต่เมื่อประสบผลสำเร็จดังนี้ การผลิตก็เริ่มชะลอตัวลง เพราะฟิลิปปินส์ไม่สู้จะมีความสามารถในการระบายข้าวออก เมื่อชะลอตัวลง ผลที่ตามมาก็คืออิน พ.ศ. 2527 และ 2528 ฟิลิปปินส์ก็เริ่มต้องสั่งข้าวเข้ามาอีกครั้งหนึ่ง

เช่นเดียวกัน อินโดนีเซียได้เริ่มเร่งผลผลิตครั้งใหญ่ ในประมาณ พ.ศ. 2522 หลังจากมีผู้เชี่ยวชาญได้ทำนายไว้ว่า ถ้ารัฐบาลไม่ทำอะไรเลยอินโดนีเซียก็

จะนำข้าวเข้าประมาณ 4 ล้านตันใน พ.ศ. 2528 รัฐบาลอินโดนีเซียก็ได้เริ่มทุ่มทรัพยากรเพื่ออุดหนุนการใช้ปุ๋ยเคมี งานวิจัยค้นคว้า และงานด้านชลประทาน ผลที่ตามมาก็คืออินโดนีเซียผลิตข้าวจนเกือบจะเกินความสามารถของรัฐบาลที่จะรับซื้อข้าวได้ บัดนี้ก็เริ่มมีแรงผลักดันจากหลายฝ่ายให้รัฐบาลอินโดนีเซียเริ่มชะลอแผนงานนี้ลง โดยเฉพาะให้ลดเงินอุดหนุนปุ๋ยที่เป็นตัวจักรสำคัญในการเพิ่มผลผลิตข้าวในอินโดนีเซีย คาดได้ว่าหลังจากนี้ประมาณอีก 3-4 ปีในอนาคต อินโดนีเซียอาจจะกลับมาเป็นผู้ส่งออกข้าวใหม่ แต่คงจะไม่มีมีการนำเข้ามากถึง 2 ล้านตันอย่างที่เคยเป็นมา

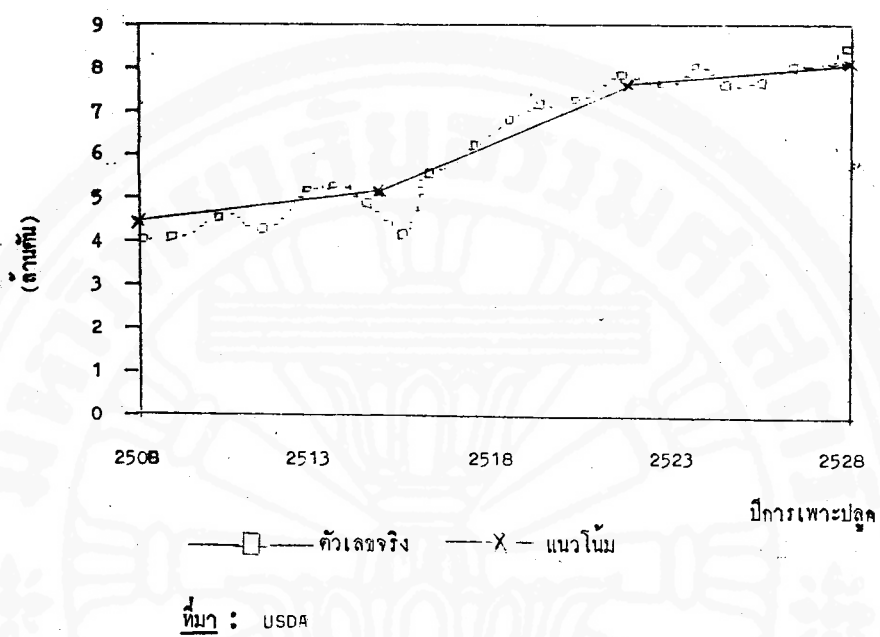


ประเทศในเอเชียทั้งหมดนี้ เคยเป็นลูกค้าข้าวที่สำคัญของเรา แต่ลูกค้าเหล่านี้ได้ลดการนำเข้ามาโดยตลอด (ตารางที่ 2.3) ในอนาคตคงจะไม่มีทางที่การนำเข้าจะหดตัวไปมากกว่านี้ แต่ก็ไม่ควรหวังว่ามันจะฟื้นขึ้นมาใหม่อย่างน้อยใน 3-4 ปีข้างหน้า

สำหรับรัฐพิจเพื่อเลี้ยงสัตว์นั้น ประเทศเหล่านี้คงจะเป็นตลาดที่ดีมาก เพราะส่วนใหญ่เป็นประเทศที่คาดว่าจะมีรายได้เพิ่มสูงขึ้น และเมื่อรายได้ดีขึ้นจะบริโภคผลิตภัณฑ์ปศุสัตว์มากขึ้น แต่ไทยจะขายข้าวโพด หรือข้าวฟ่างได้ราคาดีหรือไม่ นั่น มิได้

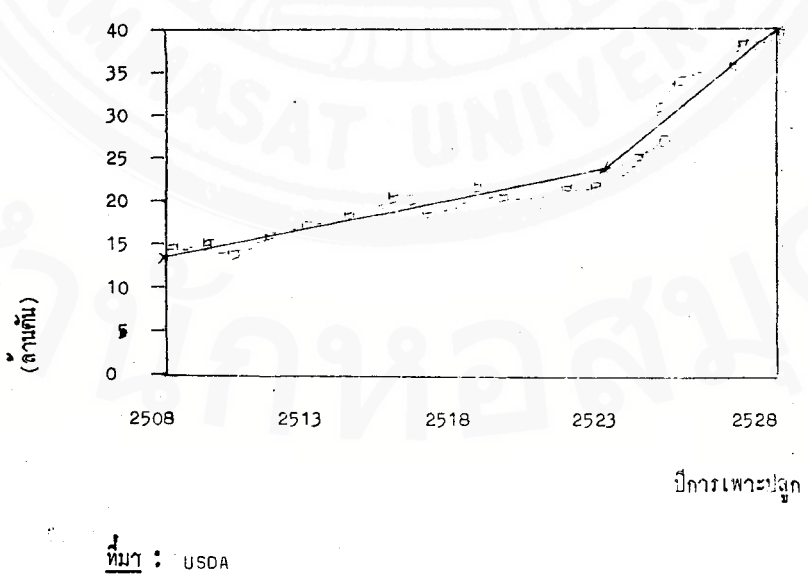
รูปที่ 2.5

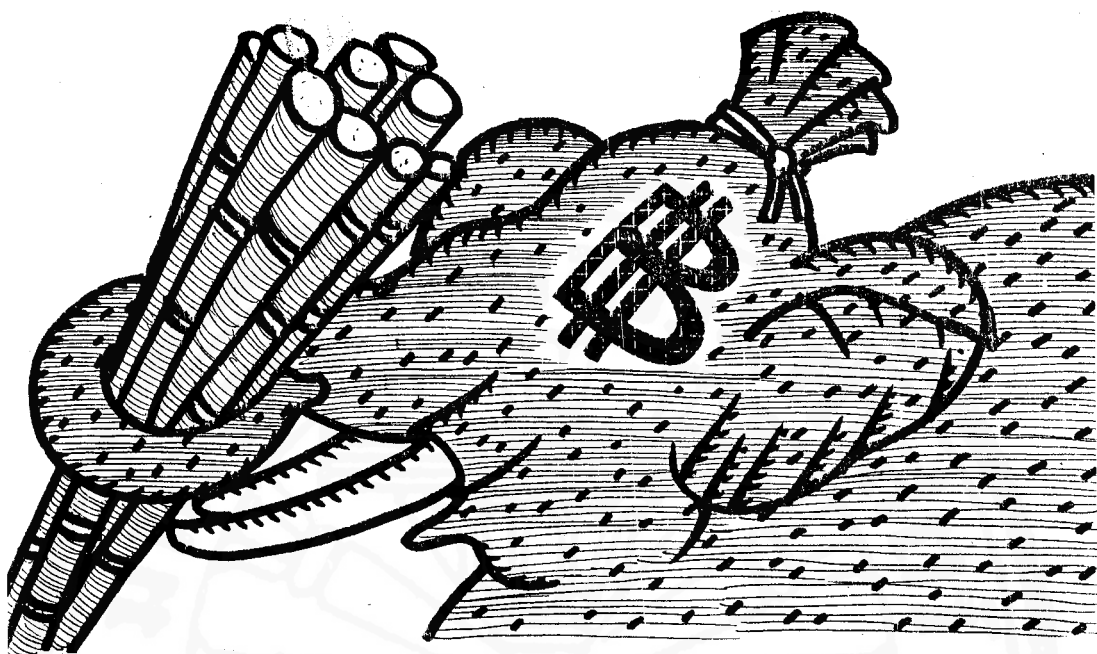
ผลผลิตข้าวเปลือกของประเทศฟิลิปปินส์ : พ.ศ. 2508 - 2528



รูปที่ 2.6

ผลผลิตข้าวเปลือกของประเทศไทย : พ.ศ. 2508 - 2528





จีนอยู่กับตลาดเหล่านี้เท่านั้น เพราะตลาดธัญพืชเลี้ยงสัตว์ในระดับโลก เป็นตลาดที่กว้างใหญ่ไพศาลมาก ราคาธัญพืชสำหรับไทยจะดีหรือเลวนั้น มิได้ขึ้นอยู่กับประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นตลาดเราเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับความสามารถของประเทศอื่น ๆ เช่น สหรัฐฯ อาร์เจนตินา และความต้องการของบางประเทศ เช่น สหภาพโซเวียต เป็นต้น ถ้ากำลังการผลิตของประเทศใหญ่ ๆ เหล่านี้พุ่งขึ้นเร็วมากกว่าความต้องการ ราคาสำหรับข้าวโพดและข้าวฟ่างที่ซื้อขายกันในเอเชียก็จะลดลงตามไปด้วย เพราะประเทศผู้ผลิตทั้งหลายก็จะหันเข้ามาขายในย่านเอเชียมากขึ้น

2.5 สรุป

จากการวิเคราะห์ปัญหาที่ประเทศต่าง ๆ ประสบอยู่ และที่มีผลสะท้อนมายังประเทศเรานั้น พอจะสรุปได้ว่า นโยบายคุ้มครองสินค้าเกษตรกรรม ไม่ว่าโดยทางตรง (โดยการตั้งกำแพงภาษี) หรือโดยทางอ้อม (โดยการสนับสนุนการผลิตภายในประเทศ) ยังอยู่ในระดับที่สูงและคาดว่าจะสูงอยู่ต่อไป ถึงแม้ว่าในหลายกรณี เช่น ในญี่ปุ่นหรือในประชาคมยุโรป การ

ผลิตสินค้าเกษตรกรรมจะมีต้นทุนสูง แต่รัฐบาลเหล่านี้ก็พร้อมที่จะคำนวณเกษตรกรของตน โดยถือว่ารายจ่ายที่รัฐบาลต้องจ่ายให้แก่ภาคนี้เป็นสัดส่วนน้อย เมื่อเทียบกับงบประมาณรวม ฉะนั้นจึงเป็นที่คาดกันได้ว่า นโยบายคุ้มครองนี้จะส่งผลทำให้ราคาสินค้าเกษตรหลัก เช่น ธัญพืช หรือน้ำตาล ตกต่ำอยู่อีกต่อไปอย่างน้อยก็ใน 2-4 ปี ข้างหน้านี้

แต่ถึงแม้จะมองในอนาคตที่ไกลกว่า 2-4 ปี ข้างหน้า คู่ทางที่ตลาดสินค้าเกษตรจะกระเดื่องขึ้นนั้นก็ยังจำกัด นโยบายการคุ้มครองสินค้าเกษตรนั้นมิอาจฐานจากโครงสร้างการเมืองที่ยังตึงทื่อสมควรวายกที่จะแลเห็นช่องทางที่จะโน้มต่ำลงได้ ความถนัด (Comparative advantage) ของประเทศต่าง ๆ ในด้านการค้าสินค้าเกษตรในปัจจุบันนี้ทำได้ขึ้นอยู่กับกำลังการผลิตหรือความอุดมสมบูรณ์หรือความชาญฉลาดของเกษตรกรในการผลิตไม่ แต่ขึ้นอยู่กับพลังของเกษตรกรที่จะบีบบังเงินอุดหนุนมาจากรัฐบาลได้ และข้อเท็จจริงนี้เป็นสิ่งที่เราจะต้องยอมรับในการดำเนินนโยบายในอนาคต

ภาคที่ 3

ข้อจำกัดของนโยบายรัฐบาล

3. ข้อจำกัดของนโยบายรัฐบาล

ภาคที่สามนี้จะกล่าวถึงนโยบายของรัฐบาลที่ส่งผลกระทบต่อมาตรการเกษตร โดยจะพยายามศึกษาว่านโยบายต่าง ๆ ที่รัฐบาลเคยนำมาใช้นั้น มีข้อจำกัดอย่างไรบ้าง และข้อจำกัดดังกล่าวจะทำให้การใช้นโยบายเหล่านี้ในอนาคตประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด นโยบายของรัฐบาลในภาคการเกษตรที่จะนำมาวิเคราะห์ในที่นี้มีอยู่ 3 ประการคือ

1. นโยบายการตลาดและราคาสินค้าเกษตร
2. นโยบายด้านการผลิต
3. นโยบายการค้าและการเงินระหว่างประเทศ

นโยบายที่สำคัญสองประการแรกข้างต้น มีผลกระทบต่อภาคการเกษตรโดยตรง ส่วนนโยบายประการที่สามคือนโยบายการค้า และการเงินระหว่างประเทศนั้นถึงแม้จะมีได้เป็นนโยบายการเกษตรโดยตรง แต่ก็มีผลกระทบต่อภาคการเกษตรจึงได้นำมาพิจารณาด้วย

3.1 นโยบายการตลาดและราคาสินค้าเกษตร

นโยบายของรัฐบาลในอดีตและปัจจุบัน ที่เกี่ยวข้องกับการตลาดและราคาสินค้าเกษตร มักจะส่งผลถึงภาคการเกษตรอยู่สองประการ คือ นโยบายที่ผันเอาทรัพยากรออกจากภาคการเกษตรเป็นประการที่หนึ่ง และนโยบายเพื่อโอนภาระความเสี่ยงจากภายนอกเกษตรมายังภาคการเกษตรเป็นประการที่สอง ซึ่งทั้งสองประการสามารถจะเข้าใจได้ด้วยนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมามีดังต่อไปนี้

1) นโยบายการเก็บภาษีในระดับส่งออก จะเห็นได้ว่าที่ผ่านมานโยบายการเก็บภาษีส่งออก มักจะเรียก

เก็บจากพืชผลการเกษตรที่สำคัญ เช่น ข้าวและยางพารา ส่วนการเก็บภาษีนำเข้าผลิตผลการเกษตรเพื่อให้ความคุ้มครองกับเกษตรกรในประเทศนั้นมีน้อย และที่มีก็เป็นพืชผลที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรส่วนน้อย ได้แก่ กรณีของถั่วเหลืองและกระเทียม

ข้าว เป็นพืชผลตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุด เพราะรัฐบาลไทยได้เก็บภาษีในระดับส่งออกติดต่อกันยาวนานมากกว่า 35 ปี และภาษีที่รัฐบาลเรียกเก็บก็มีหลายชนิดและหลายรูปแบบ เช่น ค่าธรรมเนียมการส่งออก (ค่าพรีเมียมข้าว) อกรขาออกและการบังคับซื้อข้าวราคาจากผู้ส่งออก (ข้าวสำรอง) มีการเลือกใช้ภาษีทั้ง 3 ประเภท แตกต่างกันไป กล่าวคือ บางครั้งเก็บภาษีทั้งสามประเภทพร้อมกัน บางครั้งเลือกลดหรือเพิ่มประเภทใดประเภทหนึ่ง จุดมุ่งหมายที่สำคัญประการหนึ่งในการใช้นโยบายนี้ก็คือการที่รัฐบาลสามารถเปลี่ยนแปลงตัวอัตราภาษีดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาวะราคากลางโลก ทั้งนี้เพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาภายในประเทศไว้ให้อยู่ในระดับต่ำ จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นนโยบายที่ทำให้ราคา “ต่ำสม่ำเสมอ”

รูปที่ 3.1 และ 3.2 แสดงการเปรียบเทียบระหว่างราคาข้าวที่เราขายให้กับต่างประเทศในรูปของราคา F.O.B. และราคาขายส่งกรุงเทพฯ (ราคาทั้งสองเป็นราคาต่อตันข้าวเปลือก) ในช่วงปี 2502 ถึง 2528

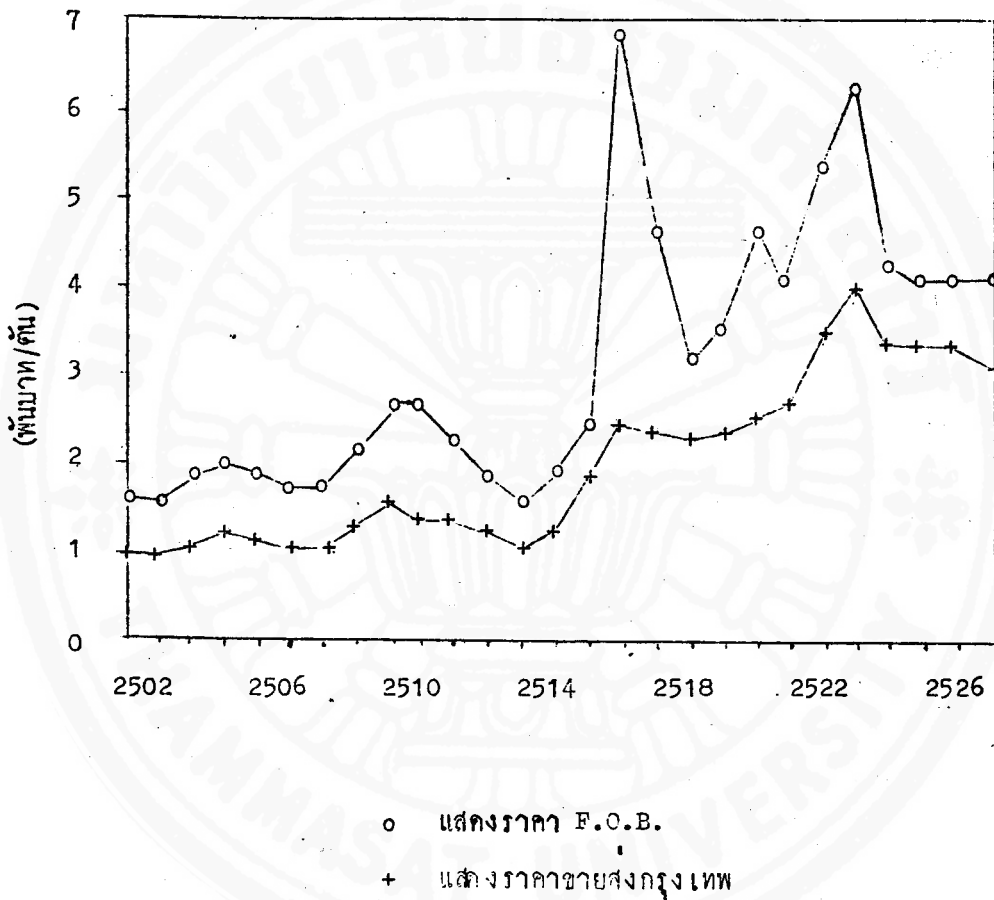
รูปที่ 3.1 แสดงราคาในปีที่ขาย ส่วนรูปที่ 3.2 แสดงราคาที่ได้จัดอิทธิพลของเงินเฟ้อด้วย G.D.P. Deflator แล้ว ซึ่งจะเห็นได้ว่าราคาภายในประเทศมีลักษณะค่อนข้าง “ต่ำสม่ำเสมอ”

รูปที่ 3.3 และ 3.4 แสดงการเปรียบเทียบระหว่างความแตกต่างของราคา F.O.B. และราคาขายส่งกรุงเทพฯ กับจำนวนภาษีที่รัฐบาลเรียกเก็บจากการส่งออกข้าวออกในแต่ละปี (เป็นราคาต่อตันข้าวเปลือก) โดยรูปที่ 3.3 แสดงราคาในปีที่ขาย แต่รูปที่ 3.4 ได้จัดอิทธิพลของเงินเฟ้อเรียบร้อยแล้ว

รูปที่ 3.3 และ 3.4 จึงแสดงให้เห็นว่า การ

รูปที่ 3.1

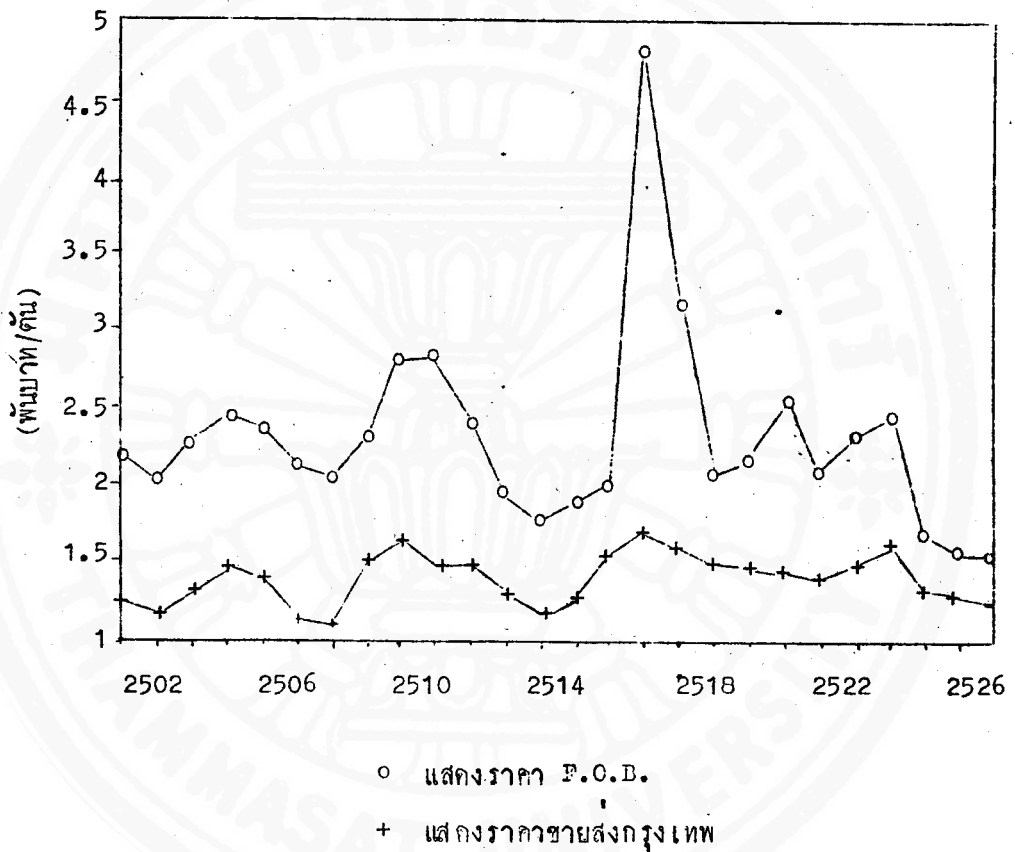
เปรียบเทียบราคา "ข้าวเปลือก" F.O.B. และราคา "ข้าวเปลือก" *ขายส่งกรุงเทพฯ



* "ราคาข้าวเปลือก", คำนวณจาก ผลรวมมูลค่าของผลิตภัณฑ์ที่แปรรูปได้จากข้าวเปลือก 1 ตัน โดยใช้การแปรรูปตามอัตราต่อไปนี้ ข้าวสาร 5% 450 กก. ปลายข้าวแฉ้ววันเลิศ 150 กก. ปลายข้าวขีวันเลิศ 60 กก.

รูปที่ 3.2

เปรียบเทียบราคา "ข้าวเปลือก" F.O.B. และราคา "ข้าวเปลือก" ขายส่งกรุงเทพ
เมื่อขจัดผลของภาวะเงินเฟ้อ (Deflated, by GDP deflator, 1972 price)

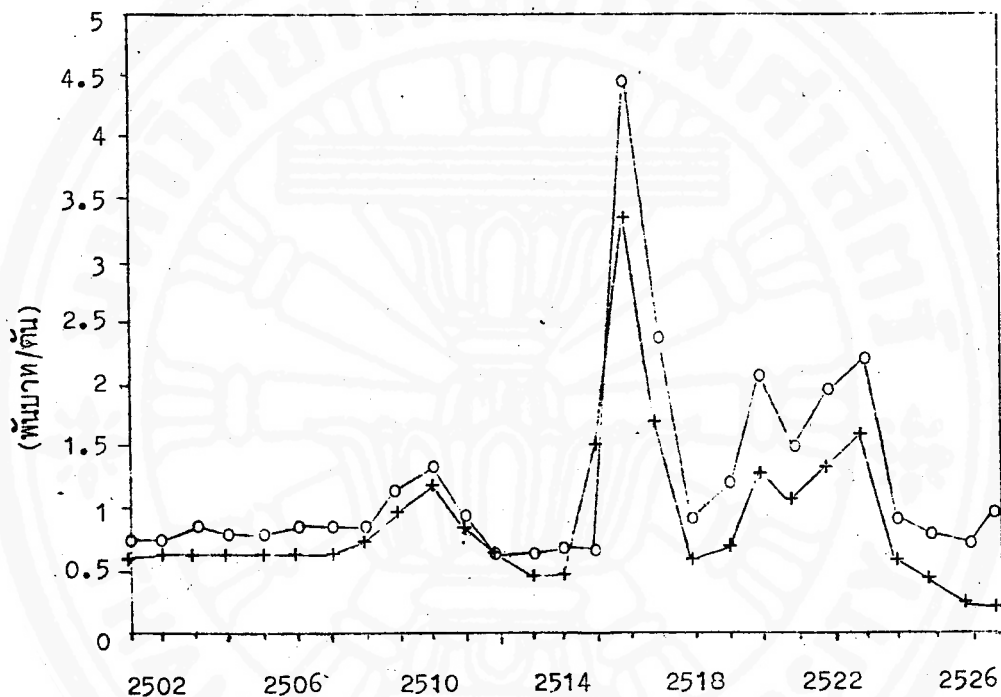


* "ราคาข้าวเปลือก", คำนวณจาก ผลรวมของมูลค่าของผลิตภัณฑ์ที่แปรรูปได้จากข้าวเปลือก 1 ตัน โดยใช้การแปรรูปตามอัตราต่อไปนี้ ข้าวสาร 5% 450 กก. ปลายข้าวแฉ้ววันเลิศ 150 กก. ปลายข้าวอีวันเลิศ 60 กก.

รูปที่ 8.8

เปรียบเทียบความแตกต่างของราคา * "ข้าวเปลือก" F.O.B. และราคาขายส่งกรุงเทพ

กับผลรวมของภาระภาษีในระดับส่งออก



○ ราคา F.O.B. - ราคาขายส่งกรุงเทพ
+ ภาระภาษีในระดับส่งออกทั้งหมด

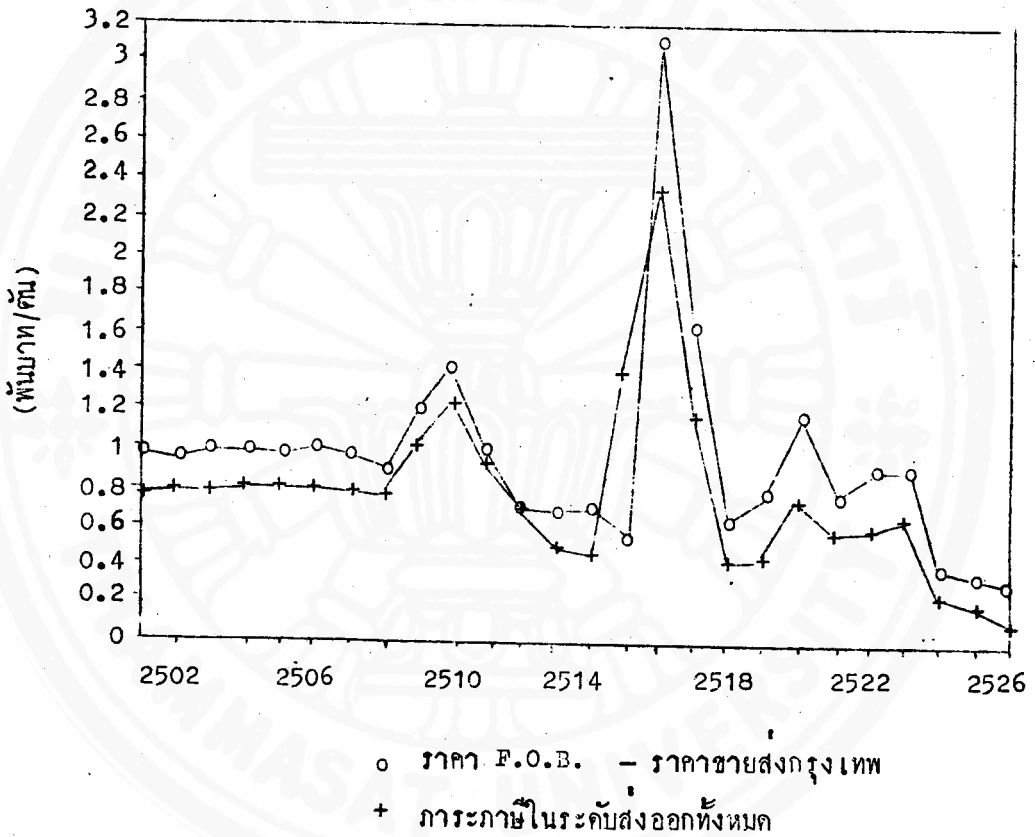
* "ราคาข้าวเปลือก", คำนวณจากผลรวมของมูลค่าของผลิตภัณฑ์ที่แปรรูปได้จากข้าวเปลือก 1 ตัน โดยใช้การแปรรูปตามอัตราต่อไปนี้ ข้าวสาร 5% 450 กก. ปลายข้าวแฉ้วนเลิศ 150 กก. ปลายข้าวฉีกเลิศ 60 กก.

รูปที่ 3.4

เปรียบเทียบความแตกต่างของราคา "ข้าวเปลือก" F.O.B. และราคาขายส่งกรุงเทพ

กับ ผลรวมของภาระภาษีในระดับส่งออก เมื่อขจัดผลของภาวะเงินเฟ้อ

(Deflated, by GDP deflator, 1972 price)



* "ราคาข้าวเปลือก", คำนวณจากผลรวมของมูลค่าของผลิตภัณฑ์ที่แปรรูปได้จากข้าวเปลือก 1 ตัน โดยใช้การแปรรูปตามอัตราต่อไปนี้ ข้าวสาร 5% 450 กก. ปลายข้าวแคว้นเลิศ 150 กก. ปลายข้าวชิว้นเลิศ 60 กก.

เปลี่ยนแปลงในปริมาณและอัตราการเก็บภาษีส่งออกของรัฐบาลมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับความแตกต่างของราคาข้าวที่ขายได้ในต่างประเทศ กับราคาข้าวภายในประเทศ และหากจะพิจารณาประกอบกับรูปที่ 3.1 และ 3.2 จะเห็นได้ว่ารัฐบาลใช้วิธีขึ้นภาษีส่งออกในช่วงที่ราคาข้าวที่ขายให้กับต่างประเทศอยู่ในระดับสูง และผ่อนคลายเป็นบ้างในช่วงราคาต่ำ อย่างไรก็ตามภาษีก็ยังคงเรียกเก็บติดต่อกันมาทุกปี ซึ่งแสดงถึงการผันแปรพยากรณ์ออกจากภาคการเกษตรของภาคเอกชนมาสู่ภาครัฐบาล

นอกจากนี้ การรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวในประเทศไว้ในระดับ “ต่ำสม่ำเสมอ” ดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดประโยชน์กับผู้บริโภคในประเทศถึง 2 ประการคือ

1. ผู้บริโภคสามารถซื้อข้าวบริโภคได้ในราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งเท่ากับรัฐบาลได้ผันแปรพยากรณ์ส่วนหนึ่งจากชาวนาไปให้ผู้บริโภค
2. ผู้บริโภคได้ลดภาวะความเสี่ยงจากการผันผวนของราคา โดยที่ภาระการลดความผันผวนดังกล่าวถูกผลักให้ตกอยู่กับชาวนา

การเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกข้าว (พรีเมียมข้าว) นอกจากจะเป็นการผันแปรพยากรณ์จากภาคการเกษตรสู่ภาครัฐบาลแล้ว ยังเป็นเครื่องช่วยลดความเสี่ยงของการค้าข้าวระหว่างรัฐต่อรัฐ (G to G) ที่ดำเนินการโดยกระทรวงพาณิชย์อีกด้วย ทั้งนี้เพราะมาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ. เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 ได้กำหนดไว้ว่า กรณีการค้าข้าวระหว่างรัฐต่อรัฐ กระทรวงพาณิชย์อาจจะลดหย่อนค่าธรรมเนียมการส่งออกได้ และที่ผ่านมากกระทรวงพาณิชย์ก็ได้ลดหย่อนภาระค่าธรรมเนียมดังกล่าวให้กับตนเอง โดยกำหนดไว้เพียงตันละ 1 บาท เสมอมา ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ากำไรจากการค้าข้าวของกระทรวงพาณิชย์ที่ปรากฏอยู่ในบัญชีของรัฐวิสาหกิจชื่อ “หน่วยบัญชีข้าว” ซึ่งสังกัดกระทรวงพาณิชย์นั้น แท้ที่จริงแล้วก็คือจำนวนค่าธรรมเนียมที่หดหายไป

เพราะไม่มีการเก็บจากการค้าข้าวโดยกระทรวงพาณิชย์เอง เปรียบเหมือนการย้ายเงินจากกระเป๋าซ้ายมาเข้ากระเป๋าขวาเท่านั้นเอง

การเก็บภาษีส่งออกดังกล่าว จึงมีวัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งคือเป็นเครื่องช่วยลดความเสี่ยงในการค้าข้าวของกระทรวงพาณิชย์ที่จะถูกตรวจสอบประสิทธิภาพในการดำเนินงาน โดยที่ภาระของการลดความเสี่ยงดังกล่าวตกอยู่กับชาวนาและภาคเกษตร

2) นโยบายการกำหนดปริมาณโควตาส่งออก (Export Quota) มาตรการในระดับส่งออกอีกมาตรการหนึ่งที่รัฐบาลนิยมใช้บ่อยครั้ง คือการกำหนดปริมาณโควตาส่งออกพืชผลสำคัญ ๆ ที่รัฐบาลเลือกใช้นโยบายนี้ ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง และข้าวโพด (ในอดีต) พืชผลบางชนิดรัฐบาลถึงกับห้ามมิให้ส่งออก (โควตาเท่ากับศูนย์) ได้แก่ ละหุ่ง และปอ (ในปี 2527)

จะเป็นเพราะมาตรการการจำกัดปริมาณส่งออกเป็นมาตรการที่ง่ายต่อผู้กำหนดนโยบายในการควบคุมสินค้าการเกษตรไว้บริโภคในประเทศ หรือจะเป็นเพราะการจำกัดนี้สร้างอำนาจให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมก็แล้วแต่ มาตรการนี้เป็นที่นิยมของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำเป็นอย่างมาก จึงปรากฏว่าเป็นข้อเสนอแนะอยู่เสมอ ๆ ให้จำกัดปริมาณการส่งออก และจัดสรรปริมาณที่จำกัดนี้ให้กับผู้ส่งออกด้วยวิธีการต่าง ๆ

จะเห็นได้ว่าการกำหนดปริมาณโควตาส่งออกเป็นการสร้างกำไรจากสิทธิพิเศษ (Economic Rent) ให้กับผู้ส่งออกที่ได้รับจัดสรรโควตา ทั้งนี้เพราะผู้ส่งออกเมื่อได้โควตามาแล้วก็ไม่จำเป็นต้องแย่งหรือแข่งขันเพื่อการส่งออกกับผู้ที่ถูกกันออกไป เพราะไม่ได้โควตา ตนจึงสามารถซื้อสินค้าในราคาที่ต่ำกว่ากรณีที่มีการแข่งขันกันได้ หรืออาจจะพิจารณาอีกแง่มุมหนึ่งก็ได้ กล่าวคือ ผู้ส่งออกที่ได้รับจัดสรรโควตาจะสามารถขายสิทธิในโควตาดังกล่าวให้กับผู้

ส่งออกรายอื่น ๆ ซึ่งแสดงว่าหากคนส่งออกเองก็สมควรจะได้รับกำไรอย่างน้อยเท่ากับราคาค่าโควต้าที่ซื้อขายกัน และหากมีการซื้อขายโควต้า ผู้ซื้อโควต้าก็จะต้องคำนวณค่าโควต้าเป็นต้นทุนของการค้าและจะซื้อสินค้าเกษตรในราคาที่ต่ำลงเช่นเดียวกัน

ตารางที่ 3.1 แสดงให้เห็นถึงราคาใบอนุญาตที่ซื้อ-ขายกัน (ราคาค่าโควต้า) ในขณะที่มีมาตรการกำหนดโควต้าข้าวโพดเพื่อส่งออก (มาตรการนี้ถูกยกเลิกในปลายปี 2524) ร้อยละ 60-85 ของปริมาณข้าวโพดที่ผลิตได้ในแต่ละปี ชาวไร่จะขายออกไปในช่วงเดือนตุลาคม ถึงเดือนธันวาคม จากกรคำนวณค่าโควต้าหรือกำไรจากสิทธิพิเศษ (Economic Rent) ที่พ่อค้าได้รับ หรือที่ชาวไร่ต้องสูญเสียไปกับมาตรการกำหนดโควต้าปี 2523/2524 ปรากฏว่าสูงถึง 1,013 ล้านบาทโดยประมาณ โดยที่เงินจำนวนดังกล่าวได้ตกอยู่ในมือของพ่อค้าผู้ส่งออกรวมกันถึง 645 ล้านบาท โรงงานอาหารสัตว์และผู้ใช้ข้าวโพดในประเทศ 368 ล้านบาท โดยประมาณ⁹

มันสำปะหลัง และข้าว เป็นพืชผลสำคัญที่เคยมีและแม้ในสมัยปัจจุบันก็ยังมีกำหนดโควต้าส่งออกอยู่ สำหรับข้าวถึงแม้ว่าเคยมีอดีตที่วางเว้นจากนโยบายกำหนดโควต้าส่งออกมาตั้งแต่ปี 2517 แต่ก็ได้หวนกลับมาใช้ใหม่ในปี 2527 จนถึงปัจจุบัน ปรากฏว่ามีการซื้อขายใบอนุญาตกันในราคาประมาณอย่างต่ำตันละ 40-50 บาท จากปริมาณที่ส่งออกมากกว่า 4 ล้านตัน จึงเป็นค่าโควต้ารวมกันปีละอย่างน้อย 200 ล้านบาท ที่เกษตรกรจำเป็นต้องเป็นผู้รับภาระดังกล่าว

กรณีการห้ามส่งออกของละหุ่งตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา โดยอ้างว่าเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมโรงสีป่น้ำมันละหุ่งที่มีอยู่เพียงแห่งเดียวในประเทศไทย หรือกรณีห้ามส่งออกปอในปี 2527 ขณะที่ราคาในประเทศอยู่ในระดับสูง เพื่อช่วยให้โรงงานทอกระสอบได้มีปอเป็นวัตถุดิบในราคาถูกไว้ใช้ แต่ขณะเดียวกันโรงงานทอกระสอบสามารถส่งออกกระสอบ

ขายในราคาแพงได้อย่างเสรี ปริมาณเมล็ดละหุ่งและปอที่เกษตรกรขายได้ จึงจำต้องส่งขายกับโรงงานในประเทศเท่านั้น กำไรจากสิทธิพิเศษ (Economic Rent) นี้ได้ถูกดูดซับจากเกษตรกรผู้โรงงานอุตสาหกรรม

นโยบายการจำกัดปริมาณการส่งออกที่กล่าวมามีใช้แต่เพียงพันธุการออกจากภาคการเกษตรเท่านั้น แต่ยังเป็นการลดความเสี่ยงให้กับอุตสาหกรรมผู้ซื้อวัตถุดิบและผู้บริโภคในประเทศ จึงเป็นนโยบายที่ให้หลักประกันว่ามีสินค้าการเกษตรป้อนโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปในราคาต่ำอย่างสม่ำเสมอ โดยที่ภาคการเกษตรต้องยอมรับภาระที่เกิดขึ้นจากการลดภาระความเสี่ยงนั้นด้วย

3) นโยบายการค้าภายใน รัฐบาลได้มีการแทรกแซงการค้าภายใน โดยการแบ่งเขตการค้าสำหรับสินค้าเกษตรสองชนิด คือ สุกรและใบยาสูบ ซึ่งส่งผลดังต่อไปนี้

นโยบายการค้าสุกร นโยบายการควบคุมการฆ่าและการค้าสุกรของรัฐบาล โดยกระทรวงมหาดไทย เป็นกรณีที่แสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้นระหว่างผู้บริโภครับกับเกษตรกรได้ชัดเจน ในปี 2502 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502 นอกจากจะมีสาระสำคัญของการได้รับสิทธิในการฆ่าสัตว์ที่ก่อให้เกิดการผูกขาด ยังมีสาระสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การให้อำนาจอธิบดีกรมการปกครอง หรือเจ้าพนักงานมีอำนาจอนุญาตหรือไม่อนุญาตการจำหน่ายเนื้อสุกรข้ามเขต

โดยความเป็นจริงแล้วเมืองใหญ่ที่มีประชากรมาก และรายได้ของประชากรสูงอย่างกรุงเทพฯ ย่อมจะเป็นตลาดใหญ่และเป็นตลาดที่สำคัญสำหรับเนื้อสัตว์ และโดยที่เนื้อสุกรเป็นที่นิยมมากของคนกรุงเทพฯ กรุงเทพฯ จึงเป็นตลาดเนื้อสุกรที่สำคัญของคนต่างจังหวัดเสมอมา ดังเช่นสถิติในปี 2510 ที่มีการนำเข้ากรุงเทพฯ ถึง 533,889 ตัว แต่ในปี 2514 เหลือเพียง 79,308 ตัว กลับเพิ่มขึ้นเป็น 371,845 ตัว

ตารางที่ 8.1

แสดงราคาของใบอนุญาติที่ซื้อ-ขายกันในขณะที่มีมาตรการกำหนดโควตาชาวโพลงออก

US\$: พัน

เดือน	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.
2518	-	-	-	-	-	-	-	8-10	9	3	2-3	(1) 2.5 (2) 7-8
2519	6	5	2.5	1.5	-	-	-	3-3.5	4-5	8.5	10-12	10-12
2520	14	10	-	-	-	-	-	10-12	-	12-13	13	8
2521	5	3.5	-	-	-	-	-	-	-	-	(3)*	(4)*
2522	10-12	10	5	-	-	-	6	5	5	7	6	5
2523	3	5	-	-	-	-	-	5	6	12	18	22
2524	15-16	(5)*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

หมายเหตุ : (1) ครั้งแรก
 (2) ครึ่งเดือนหลัง
 (3) วันที่ 5-9 พฤศจิกายน ไม่มี quota แต่ของแข็งยอชขายเพื่อเริ่ม quota ในขนาดอันไกล
 (4) ให้นำส่งออกได้เมื่อรัฐบาลอนุญาต
 (5) ไม่มีค่า quota เพราะปริมาณที่ส่งออกตามโควตาเต็ม

แสดงที่มา : จากกรมภาษณูส่งออก

และ 568,858 ตัว ในปี 2518 และ 2519 ตามลำดับ และในปี 2520 ปริมาณนำเข้าจากต่างจังหวัดลดลง เหลือ 367,471 ตัว¹⁰

สภาพการเลี้ยงสุกรของบ้านเราปรากฏว่า อยู่ในลักษณะที่มีการขึ้นลงเป็นวัฏจักร กล่าวคือ เมื่อราคาดีจะมีผู้สนใจเลี้ยงสุกรจำนวนมาก ผลก็คือราคาในระยะต่อไปนั้นตกลง และมีผลให้ผู้เลี้ยงสุกรลดน้อยลง และราคาสูงขึ้นอีกสลับกันเช่นนี้เรื่อยไป ผู้บริโภคในประเทศมักจะได้รับประโยชน์จากความสัมพันธ์ในด้านราคา เพราะมาตรการของรัฐบาลตามอำนาจใน พ.ร.บ. ได้ช่วยรักษาเสถียรภาพของราคาไว้ให้ในระยะสั้น กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทยจะคอยควบคุมปริมาณการนำเข้ากรุงเทพฯ ตามจังหวะของภาวะตลาด ซึ่งถ้าเราศึกษาดูว่าจังหวะใดกระทรวงมหาดไทยจะเปลี่ยนนโยบายก็จะเห็นว่าในช่วงสุกรล้มตลาดกระทรวงมหาดไทยก็จะนำเอานโยบายปิดเขตมาใช้ โดยอ้างว่า ถ้ารัฐบาลจำกัดอุปทานเนื้อสุกรที่เข้ามาในกรุงเทพฯ แล้ว จะทำให้ราคาเนื้อสุกรเพิ่มขึ้นในอนาคต แต่กระทรวงมหาดไทยมองข้ามข้อเท็จจริงไป นั่นคือ การลดอุปทานนำเข้าสู่ตลาดกรุงเทพฯ ด้วยวิธีนี้เป็นการซ้ำเติมสภาพล้มตลาดสำหรับผู้เลี้ยงสุกรในต่างจังหวัด (เพราะกระทรวงมหาดไทยได้ปิดกั้นอุปสงค์ต่อเนื้อสุกรของชาวกรุงเทพฯ ที่เป็นแหล่งใหญ่) แต่ในช่วงที่สุกรขาดตลาด ราคาเนื้อสุกรพุ่งสูงขึ้นรัฐบาลจะเปิดเขตการค้าสุกร ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มอุปทานนำเข้าสู่ตลาดในกรุงเทพฯ การเปิดเขตการค้าจึงเท่ากับเป็นการทำลายเสถียรภาพของราคาสุกรในต่างจังหวัดเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาสุกรในกรุงเทพฯ¹¹

นโยบายการค้าโยธาสูบ เนื่องจากอุตสาหกรรมผลิตหมูหรือเป็นอุตสาหกรรมผูกขาดโดยรัฐ ผลผลิตของโยธาสูบที่เกษตรกรผลิตได้ประมาณร้อยละ 35 นำไปใช้ในโรงงานโยธาสูบภายในประเทศ อีกประมาณร้อยละ 65 ส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ¹² โรงงานโยธาสูบ กระทรวงการคลังและผู้ผลิตหมูที่ต่างประเทศต่างต้องการคุณภาพของโยธาสูบและการบ่มที่ดีเพื่อเอาใจนักสูบ

หมูหรือทั้งหลาย พ.ร.บ.โยธาสูบจึงเกิดขึ้น ควบคุมทุกขั้นตอนของการผลิตและจำหน่าย ในการเพาะปลูกโยธาสูบนั้น เกษตรกรจึงต้องขออนุญาตจากกรมสรรพสามิตก่อน และในการขออนุญาตนั้นจะต้องระบุถึงพันธุ์โยธาสูบที่จะใช้ สถานที่ปลูก จำนวนพื้นที่ จนกระทั่งผู้บ่มโยธาสูบที่ตนจะขายโยธาสูบให้ เท่ากับว่ากฎหมายนี้บังคับให้เกษตรกรต้องผูกพันการขายให้กับโรงบ่มแห่งเดียว ทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงของคุณภาพและปริมาณโยธาสูบให้กับโรงบ่มและโรงงานโยธาสูบในที่สุด

โรงบ่มโยธาสูบจึงมีอำนาจการตลาดผูกขาด การซื้อโยธาสูบจากเกษตรกร และมีอำนาจเหนือในด้านการตั้งราคาซื้อขาย การคัดเกรดต่อเกษตรกร และเมื่อกฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนมิให้เกษตรกรนำโยธาสูบของคนไปขายให้กับผู้ซื้อรายอื่น โรงบ่มโยธาสูบจึงกล้าที่จะปล่อยเงินกู้ในรูปของการให้ค้ำยืม ปล่อยยาฆ่าแมลง โดยคิดหักกับมูลค่าของโยธาสูบที่เกษตรกรนำมาขาย ซึ่งแน่นอนโรงบ่มย่อมจะต้องคิดถึงค่าบริการในเรื่องเหล่านี้ในลักษณะของราคาปัจจัยการผลิตที่แพงกว่าท้องตลาด¹³ โรงบ่มโยธาสูบได้ตั้งหัวหน้าคนงานเพื่อทำหน้าที่แนะนำด้านการผลิตต่าง ๆ ให้ความช่วยเหลือต่าง ปลูกดีเท่าไร เมื่อไรควรจะใช้ยาฆ่าแมลง ซึ่งเกษตรกรเองก็ได้ประโยชน์ในแง่ดังกล่าวที่โรงบ่มกล้าให้บริการ แต่โรงบ่มก็สามารถจะหักค่าบริการในคอนรับซื้อ อีกส่วนหนึ่งก็จะแฝงอยู่ในราคาโยธาสูบที่ต่ำกว่า ถ้าหากโรงบ่มไม่ต้องการให้บริการเหล่านี้ แน่แน่นอนค่าบริการที่ปรากฏและที่แฝงอยู่ยากจะวินิจฉัยได้ว่ามากหรือน้อยเกินไปเพราะยังไม่ปรากฏระบบที่ไม่มีการผูกมัดให้เราได้เปรียบเทียบ

จะเห็นได้ว่าการที่รัฐบาลมีมาตรการเพื่อมุ่งจะลดความเสี่ยงด้านคุณภาพโยธาสูบให้กับผู้บริโภคและโรงงานโดยมี พ.ร.บ. ทำให้เกษตรกรหมดทางเลือกในการการค้า โดยจกต้องขายให้กับโรงบ่มในท้องที่เพียงโรงเดียว โอกาสในการถูกกดราคาในรูปของการคัดเกรด คัดคุณภาพ (Price Discrimination) จึงมีสูงมาก สิ่งที่ได้รับรู้จากการสำรวจในชนบทภาคเหนือ ได้พบ

เห็นว่าโรงปรมจะให้เกษตรกรนำใบยามามัด มัดละไม่เกิน 70 กก. และเมื่อถึงแม้ว่าเกษตรกรจะคัดคุณภาพให้เหมือนกัน อย่างไรก็ตามก็ต้องถูกตีราคาให้ต่างกัน เพราะทางโรงปรมมักจะอ้างว่าในแต่ละมัดมีคุณภาพต่างกัน

4) อ้อยและน้ำตาล กรณีพิเศษ อ้อยและน้ำตาลเป็นกรณีพิเศษ เพราะเป็นพืชส่งออกอย่างเดียวที่นโยบายของรัฐบาลจะลำเอียงเข้าหาเกษตรกรอย่างจริงจัง ทั้งนี้ เพราะระบบการจัดส่งอ้อยเข้าโรงงานนั้นจะต้องมีระเบียบ หรือมีคิวที่แน่นอน ฉะนั้น ชาวไร่อ้อยจำเป็นต้องทำสัญญาล่วงหน้ากับโรงหีบอ้อยโดยตกลงปริมาณแต่ไม่มีการตกลงราคา ครั้นเมื่อถึงฤดูเก็บเกี่ยวและหีบอ้อย ก็จำเป็นต้องตกลงราคากันระหว่างผู้แทนชาวไร่อ้อย

ด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์บางประการ และจากความจำเป็นที่จะต้องปกป้องผลประโยชน์ในด้านราคา อ้อยจึงเป็นพืชชนิดเดียวที่มีการรวมตัวกันระหว่างโรงงานกับชาวไร่อ้อย ชาวไร่อ้อยที่รวมตัวกันได้นี้หมายถึงชาวไร่อ้อยขนาดใหญ่ ซึ่งมักจะเป็นหัวหน้าโควต้าด้วย¹⁴ แต่จากการรวมตัวกันได้ของชาวไร่อ้อยขนาดใหญ่นี้เองก็มีผลพลอยได้ตกไปถึงชาวไร่อ้อยขนาดเล็กและกลาง ราคาน้ำตาลที่ซื้อขายกันในประเทศไทยจึงอยู่ในระดับสูงกว่าในตลาดโลกมาก โรงงานจะเอากำไรที่ได้จากตลาดภายในมาชดเชยการขาดทุนในตลาดต่างประเทศ

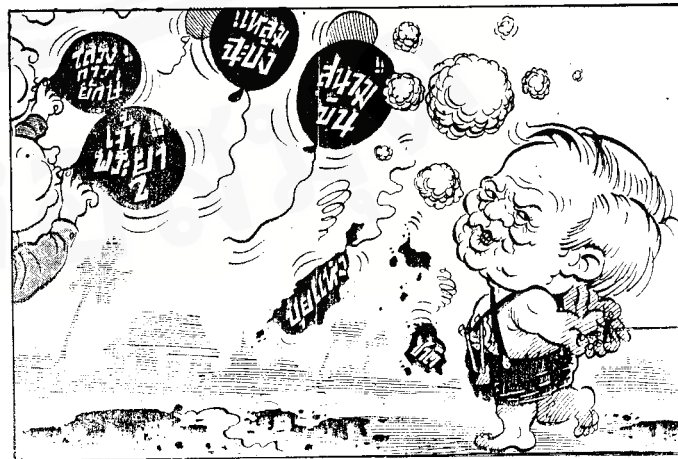
นอกจากนี้ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลดูจะมีความสามารถพิเศษในการผันทรัพยากรจากภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ รวมทั้งจากธนาคารพาณิชย์มาเป็นของตนได้อย่างมหัศจรรย์เห็นได้ว่าสภาพดังกล่าวนี้ต่างกับพืชหลักอื่น ๆ แทบทั้งหลาย

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วในภาคที่ 2 สถานะน้ำตาลในตลาดโลกนั้นยังขบเซาและในขณะนี้ยังไม่มีที่แว้วว่าจะดีขึ้น การผันทรัพยากรจากภาคอื่น ๆ มาใส่ตนก็เห็นจะถึงขีดสูงสุดแล้ว ฉะนั้น ในอนาคตมีทางเป็นไปได้มากที่การปลูกอ้อยในประเทศคงจะต้องค่อย ๆ

ลดปริมาณลง

5) ปุ๋ยเคมี นโยบายที่รัฐบาลเคยมีต่อปุ๋ยเคมีนั้นแสดงให้เห็นถึงนโยบายการโอนภาระการเสี่ยงมาให้แก่เกษตรกรได้อย่างชัดเจน ในระยะ 20 ปีที่ผ่านมาไทยได้มีโรงงานผลิตปุ๋ยมาแล้ว 2 โรงงาน ทั้งสองโรงงานมีปัญหาในการผลิตปุ๋ยอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ประสบความสำเร็จในการขอร้องให้รัฐบาลผลักภาระการอุ้มชูโรงงานนี้ให้แก่เกษตรกร โดยให้รัฐบาลใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าหรือตั้งกำแพงภาษีเพื่อเพิ่มราคาปุ๋ยภายในประเทศ ในครั้งสุดท้ายโรงงานมีความสำเร็จเพียงชั่วระยะสั้นเท่านั้น เพราะคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ยกเลิกมาตรการเพิ่มอากรขาเข้าในระยะเพียง 2 เดือนหลังจากประกาศมา ปัจจุบันการนำเข้าปุ๋ยจึงเป็นไปได้โดยเสรีปราศจากอากรขาเข้า ยกเว้นปุ๋ยยูเรีย และแม้กระทั่งปุ๋ยยูเรีย รัฐบาลก็ได้ให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทปุ๋ยแห่งชาติที่จะนำเข้าปุ๋ยยูเรียโดยไม่ต้องเสียอากรขาเข้า

ในขณะนี้รัฐบาลกำลังดำริที่จะมีโรงงานปุ๋ยที่สาม โครงการนี้เป็นโครงการที่ใหญ่มาก โครงการนี้จะต้องมองว่าเป็นโครงการอุตสาหกรรมไม่ใช่เกษตรกรรม มาตรฐานที่ใช้วัดว่าโครงการนี้ควรจะดำเนินต่อไปได้หรือไม่ ก็คือจะสามารถผลิตปุ๋ยป้อนความต้องการแทนผู้นำเข้าได้ตามราคาตลาดโลกบวกค่าขนส่งและกำไรของผู้นำเข้าหรือไม่ ฉะนั้น ถ้าบริษัทปุ๋ยแห่งชาติซึ่งเป็นเจ้าของโครงการจะขายปุ๋ยได้ตามราคา



ตลาดโลก บวกค่าขนส่งและกำไรของคนแล้ว เกษตรกรก็จะไม่มีกำไรหรือขาดทุนแต่ประการใด ถ้าโครงการนี้เป็นโครงการที่มีประสิทธิภาพสูง ผู้ลงทุนก็จะได้กำไรต่อไป

แต่ปัญหาจะเกิดขึ้นหากโครงการนี้ดำเนินงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ นั่นคือไม่สามารถผลิตปุ๋ยแข่งกับปุ๋ยที่นำเข้ามาจากต่างประเทศได้ ดังได้กล่าวมาแล้ว โครงการนี้เป็นโครงการขนาดใหญ่มาก เพราะฉะนั้นรัฐบาลคงจะไม่ยอมให้โรงงานต้องปิดประตูล้มละลายไป ครั้นจะเข้ามาอุดหนุนด้วยกำลังเงินต่อไปก็ทำไม่ได้ เพราะขณะนี้รัฐบาลก็มีภาระที่จะต้องเลี้ยงดูรัฐวิสาหกิจที่ย่อนสมรรถภาพอีกเป็นจำนวนมากพออยู่แล้ว ทางออกที่รัฐบาลจะวิ่งเข้าหาในที่สุดก็คงจะเป็นการคุ้มครองอุตสาหกรรมนี้ โดยเพิ่มกำแพงภาษีหรือจำกัดการนำเข้า โดยอ้างว่าผู้ผลิตต่างประเทศกำลังท่วมตลาด (เหมือนที่ 2 โรงงานเก่านั้นเคยอ้างมา)

แม้ในปัจจุบันนี้ทั้งที่โรงงานปุ๋ยยังไม่ทันจะตั้งทางผู้ร่วมลงทุนในโครงการนี้บางราย เช่น บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (International Finance Corporation - IFC) ก็ได้พยายามวางเงื่อนไขที่จะให้รัฐบาลคุ้มครองโรงงานในช่วงที่ราคาตลาดโลกตกต่ำ หากรัฐบาลรับนโยบายนี้ (จะรับหรือไม่ยังไม่ปรากฏ) ก็จะมีนโยบายต่อเกษตรกรที่รับกัน 2 นโยบาย ดังนี้

1. สำหรับผลิตผล รัฐบาลพร้อมที่จะจำกัดราคาเมื่อราคาตลาดโลกสูง แต่ไม่มีความสามารถที่จะยกระดับราคาในช่วงที่ตลาดโลกตกต่ำได้

2. สำหรับปุ๋ย รัฐบาลจะยกระดับราคาปุ๋ยในช่วงที่ตลาดโลกตกต่ำเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมปุ๋ย

หากรัฐบาลยอมรับนโยบายทั้ง 2 ประการดังกล่าว ก็หมายความว่า ประเทศไทยจะมีนโยบายการผลักดันความเสี่ยงไปให้เกษตรกรเพิ่มขึ้นจากที่มีอยู่แล้ว

สรุป

จะเห็นได้ว่านโยบายการตลาดและราคาสินค้า

การเกษตรที่ผ่านมา รัฐบาลได้ใช้นโยบายทั้ง 3 ประการข้างต้นเป็นเครื่องมือในการผันทรัพยากรออกจากภาคเกษตรและขณะเดียวกันลดความเสี่ยงด้านการตลาด และราคาให้กับภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ด้วย สภาวะการณ์ของตลาดโลกที่ไม่อำนวย รัฐบาลจำต้องลดหย่อนภาระภาษีในระดับส่งออก (ซึ่งเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพสูงที่สุดลง) จนเหลืออยู่ไม่มากนัก หากในอนาคตสภาพการของภาคการเกษตรประสบปัญหา รัฐบาลก็ไม่สามารถจะบรรเทาปัญหา โดยลดหย่อนภาระภาษีที่ตนจัดเก็บอยู่ได้มากนัก ทรัพยากรที่ผันออกจากภาคการเกษตรสู่ภาครัฐบาลในรูปของภาษีหลายชนิดก็ได้ถูกใช้อย่างไม่มีทิศทางจนไม่เหลือหลงยิ่งกว่านั้นยังมีหนี้สินผูกพันจากกรณีการขาดทุนขององค์การคลังสินค้าที่ผูกมัดให้กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรต้องหารายได้จากพรีเมียมข้าวมาชดใช้ในทุกเดือนเดือนละ 50 ล้านบาท

อนาคตด้านนโยบายการตลาดจึงดูออกจะชัดเจนขณะนี้รัฐบาลสามารถผันทรัพยากรออกจากภาคการเกษตรน้อยอยู่แล้ว เพราะเหตุว่าสภาพตลาดโลกที่ตกต่ำไม่อำนวยให้รัฐบาลผันได้ในจำนวนที่สูง ถึงรัฐบาลจะลดปริมาณการผันส่วนที่เหลืออยู่ก็จะไม่ได้ช่วยเกษตรกรได้เท่าใดนัก ครั้นจะให้รัฐบาลดึงทรัพยากรจากภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ มาช่วยภาคการเกษตร ขณะที่โครงสร้างทางการเมืองและอำนาจการต่อรองของเกษตรกรยังน้อยอยู่เช่นนี้ก็ดูจะเป็นจริงไปได้ยาก

สภาพการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองในอนาคตอันใกล้ ดูจะเป็นจริงได้ค่อนข้างยาก ทั้งนี้ นอกจากลักษณะการผลิตการเกษตรไม่เอื้ออำนวยต่อการรวมตัวในระยะอันสั้นแล้ว ในระยะเกือบ 2 ทศวรรษที่ผ่านมา การรวมตัวของเกษตรกรได้ถูกแทรกแซงและทำลาย ขณะที่การรวมตัวของธุรกิจการค้าได้พัฒนาเป็นปีกแผ่นขึ้นมาก จึงเป็นที่เชื่อได้ว่าเกษตรกรยังคงต้องเป็นผู้รับภาระจากการลดความเสี่ยงและเป็นฝ่ายเสียเปรียบให้กับคนในภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ

3.2 นโยบายด้านการผลิต

เพื่อจะทำความเข้าใจถึงข้อจำกัดของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายด้านการผลิตจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยการผลิตที่สำคัญ 4 ประการ คือ ที่ดิน น้ำชลประทาน สินเชื่อ และเทคโนโลยีทางการเกษตร ดังต่อไปนี้

(1) **นโยบายที่ดิน** จากสภาพในอดีตถึงปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลมิได้มีนโยบายเกี่ยวกับที่ดินอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นนโยบายเกี่ยวกับจำนวนที่ดินที่ใช้ทำการเกษตร (มีความหมายคือการลดพื้นที่ป่าสงวน) หรือนโยบายกรรมสิทธิ์ที่ดิน ภาคที่ 1 ได้กล่าวไว้แล้วว่าเกษตรกรในอดีต เมื่อมีแรงกดดันจากความยากจนและการขยายผลเมือง ก็อาศัยที่ดินทำการเกษตรใหม่ที่ได้จากการหักล้างถางป่า ภาพการเกษตรของไทยจึงเจริญเติบโตจากการขยายพื้นที่ดินในการเกษตร แต่ในปัจจุบันโอกาสในการขยายพื้นที่ดินทำได้ยากลำบาก เพราะพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับจะขยายเพื่อการเกษตรในปัจจุบันมีอยู่ในปริมาณที่น้อยมาก และที่พอจะขยายได้ก็มีต้นทุนในการบุกเบิกและการใช้ที่ดินดังกล่าวสูงเป็นอย่างมากอีกด้วย

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันรัฐบาลจะเริ่มตระหนักถึงปัญหาในเรื่องนี้ แต่ข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นก็เป็นข้อจำกัดที่รัฐบาลไม่สามารถจะกระทำหรือแก้ไขให้มีพื้นที่ดินเพื่อการเกษตรเพิ่มขึ้นได้ในอนาคต

ในด้านนโยบายกรรมสิทธิ์ที่ดิน แม้ว่าแผนพัฒนาฯ ของรัฐบาลนับตั้งแต่ฉบับที่ 3 เป็นต้นมาจะได้เน้นหนักด้านกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน แต่จำนวนเนื้อที่ดินที่ใช้ในการเกษตรเกินกว่าครึ่งหนึ่งยังไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคง รูปที่ 3.5 แสดงให้เห็นว่าจากเนื้อที่ดินการเกษตร ทั้งหมดเพียงร้อยละ 10 เป็นที่ดินที่มีโฉนด ร้อยละ 35 มี นส. 3 หรือ นส. 3 ก และยังมีอีกร้อยละ 54 หรือจำนวนถึงประมาณ 100 ล้านไร่ ที่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคง ยิ่งกว่านั้นการออกเอกสารสิทธิ์ของรัฐ (ทั้งโฉนด นส. 3 และ นส. 3 ก) ที่เกิดขึ้นในแต่ละปีก็มีปริมาณรวม

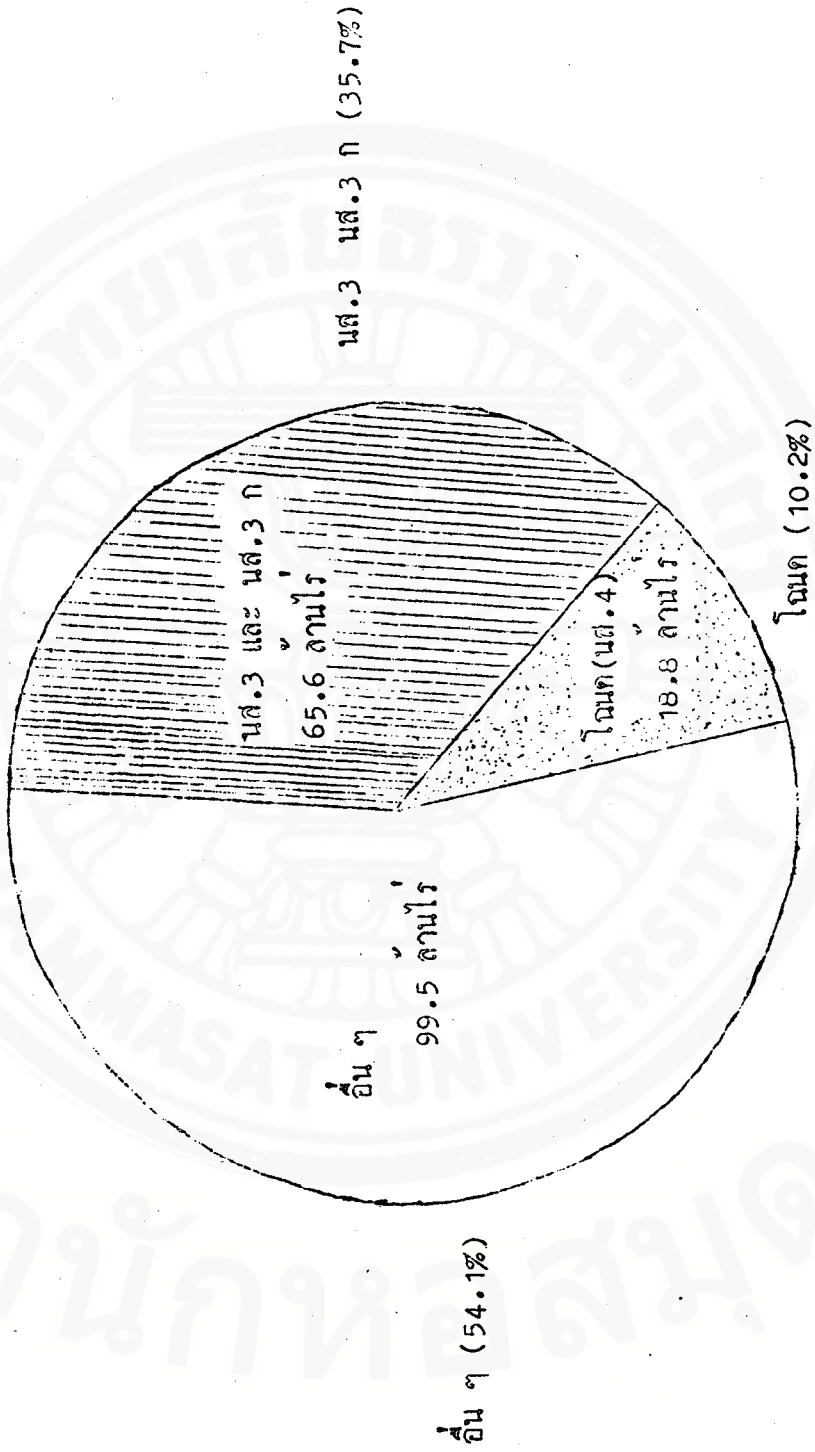
กันต่ำมาก คือ น้อยกว่าร้อยละ 1 ต่อปีของปริมาณเนื้อที่ดินการเกษตรทั้งหมด

การที่รัฐมิได้ออกเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคงให้แก่เจ้าของที่ดิน จะด้วยเหตุผลที่ไม่อยากจะรับรู้การทำลายป่าสงวน การเกรงกลัวว่าเกษตรกรจะสูญเสียที่ดินโดยการขาย กริ่งเกรงไปว่าการให้เอกสารสิทธิ์ย่อมเป็น การส่งเสริมการทำลายป่า หรือ ความต้องการของรัฐที่จะสงวนสิทธิ์ในที่ดินเพื่อเป็นของรัฐก็ตาม ยิ่งก่อให้เกิดเจ้าที่ดินรายใหญ่ และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เพราะในสภาพความเป็นจริง ทุกแห่งที่ป่าถูกทำลายได้มีผู้เข้ามาจับจองเป็นเจ้าของทำมาหากิน กรรมสิทธิ์ในการครอบครองและในการใช้สอยของผู้ครอบครอง จึงขึ้นอยู่กับอำนาจส่วนบุคคลที่จะสามารถปกป้องกรรมสิทธิ์ของตนได้มากน้อยเพียงใด ผู้มีอำนาจในท้องถิ่นหรือที่เรียกว่า “เจ้าพ่อ” ซึ่งมีทรัพยากรบุคคล อาวุธ และอิทธิพล จึงมีภาษีเหนือกว่าเกษตรกรธรรมดา การที่รัฐปรารถนาจะสงวนสิทธิ์ที่ดินไว้ การฉ้อฉลกลับเป็นการส่งเสริมเจ้าที่ดินผู้มีอิทธิพลซึ่งสามารถควบคุมเกษตรกรรายเล็กในพื้นที่นั้นได้ และเมื่อสามารถควบคุมที่ดินได้แล้ว “เจ้าพ่อ” เหล่านี้ก็สามารถควบคุมระบบการตลาด ระบบสินเชื่อ และอื่น ๆ อีกด้วย สวัสดิการของเกษตรกรที่ยากจนจึงอยู่ในกำมือของบุคคลเหล่านี้โดยสิ้นเชิง

เมื่อเกษตรกรรายเล็กในพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ของทางการที่มั่นคง จึงได้ยึดเอาใบเสียบภาษีที่ดิน เป็นเอกสารสิทธิ์ของตนในการซื้อ-ขาย แลกเปลี่ยนหรือจำหน่ายเพราะคิดว่าเมื่อรัฐยอมรับการจ่ายภาษีที่ดินของตนก็เท่ากับว่ารัฐรับรู้การมีสิทธิ์ของตน แต่เพราะทุกฝ่ายทราบถึงความเสี่ยงในเอกสารสิทธิ์ชนิดนี้เป็นอย่างดี การซื้อขายหรือการนำไปจำหน่ายจึงกระทำได้ในมูลค่าที่ต่ำ ยิ่งไปกว่านั้นนอกจากจะไม่สามารถนำที่ดินไปจำหน่ายเพื่อขอกู้จากสถาบันการเงินในระบบได้แล้ว การนำเอกสารนี้ไปขอกู้จากเอกชนจะต้องเสียดอกเบี้ยสูงกว่า และได้วงเงินกู้ที่ต่ำ

รูปที่ 8.6

สัดส่วนของทัศนการณ์การเกษตร แยกตามลักษณะของเอกสารสิทธิ์



แหล่งที่มา : ประมาณการโดย ดร.ทองโรจน์ ชอนจันทร์ และ อ.โสภณ ชมชาญ

มากอีกด้วย เรื่องของเอกสารสิทธิ์ที่ไม่มั่นคงจึงไม่แต่เพียงกระทบสวัสดิการของเกษตรกรรายย่อยเท่านั้น แต่กระทบประสิทธิภาพในการผลิต ผ่านระบบการกู้ยืมเงินที่เสียเปรียบอีกส่วนหนึ่งด้วย

จึงพอสรุปได้ว่า นอกจากปริมาณพื้นที่ดินเพื่อการเกษตรจะขยายไม่ได้หรือได้บ้างก็แต่เพียงเล็กน้อย และจะมีต้นทุนในการขยายและการใช้ที่ดินสูงแล้ว นโยบายของรัฐในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินก็ยังไม่ชัดเจน และยังไม่ปรากฏว่าจะมีปัจจัยที่จะผลักดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายให้กรรมสิทธิ์ที่ดินที่มั่นคงแก่เกษตรกร ซึ่งการที่มีได้ให้กรรมสิทธิ์ที่มั่นคง อาจก่อให้เกิดความได้เปรียบของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น และเกิดความเสียเปรียบในสวัสดิการของเกษตรกรรายย่อย ความยากลำบากในการขยายตัวของที่ดินเพื่อการเกษตร จึงอาจส่งผลตามมาถึงปัญหาการมีงานทำของเกษตรกร ทั้งนี้ เพราะการขยายที่ดินทำการเกษตรที่ผ่านมา เป็นการขยายการจ้างงานและขยายแหล่งรายได้ให้เกษตรกร ดังที่มีผู้กล่าวว่า “นายจ้างจ้างงานในภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม แต่ที่ดินจ้างงานในภาคเกษตรกรรม”

(2) นโยบายชลประทาน ตลอดเวลาที่ผ่านมารัฐบาลไม่มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเร่งระดมเพิ่ม ผลผลิตสินค้าเกษตรทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับสินค้าที่ส่งออกเช่นข้าว พฤติกรรมดังกล่าวนี้แตกต่างจากของประเทศอื่น ๆ ในภาคพื้นเอเชีย โดยเฉพาะ ของประเทศที่เป็นผู้นำเข้า¹⁵ (ดูข้อ 2.4 ในบทความนี้) ทั้งนี้ เพราะประเทศไทยไม่เคยมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งการนำเข้าเป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลชวนหาวิธีเพิ่มผลผลิตอย่างไรในประเทศอื่น ๆ นโยบายหลักที่รัฐบาลนำมาใช้ในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร คือ การชลประทาน แต่ต้องยอมรับว่านโยบายนี้เป็นนโยบายที่รัฐบาลได้ทุ่มเทเงินค่อนข้างสูง ในปีหนึ่ง ๆ งบประมาณของกรมชลประทานนั้นจะมากกว่าของกรมอื่น ๆ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วนใหญ่แล้วจะเกินกว่าครึ่ง

ของงบประมาณด้วยซ้ำไป และตัวเลขที่ให้นั้นยังมีได้รวมการใช้จ่ายจากเงินกู้ต่างประเทศ

ในเมื่อรัฐบาลไม่กระตือรือร้นเท่าใดนักที่จะเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร เหตุผลที่รัฐบาลนำมาใช้ก็คือ รัฐบาลมองการชลประทานเป็นเครื่องมือที่จะเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร การมองปัญหาในมุมกว้างแบบนี้มีผลที่ตามมาบางประการ

ในประการแรก การตัดสินใจในการที่จะลงทุนในโครงการชลประทาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่ใช้เงินงบประมาณ และจุดที่เลือกดำเนินการนั้นมิได้ถูกกำหนดโดยประสิทธิภาพในการผลิต แต่กำหนดจากสภาพเศรษฐกิจของเกษตรกร และแรงผลักดันทางการเมืองเป็นหลัก

ในประการต่อมา การขาดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และแคบ (เช่น มีการชลประทานเพื่อเพิ่มผลผลิตข้าว และเพื่อการนั้นแต่อย่างเดียว) ก็หมายความว่ากรมชลประทานจะขาดพลังต้านทานต่อแรงผลักดันทางการเมือง โดยเฉพาะในระยะประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา เมื่อ โครงการเดิมที่ได้เคยลงทุนกันมา โดยเฉพาะในโครงการเจ้าพระยาใหญ่ (ซึ่งถือได้ว่าเป็นโครงการของวิศวกรรม) เริ่มแสดงคุณค่าของระบบชลประทาน

ผลที่ตามมาจากกระแสทางการเมืองดังกล่าวนี้ ก็คือ กรมชลประทานต้องแผ่โครงการใหม่ไปทั่วประเทศ และในโครงการที่เสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้วก็ต้องให้เกษตรกรมากที่สุดมีความหวังที่จะได้น้ำ ถึงแม้ว่าจะมีจำกัด

ในระยะตั้งแต่ พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา รัฐบาลได้มีนโยบายที่จะขยายชลประทานขนาดเล็ก โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่ส่วนใหญ่เป็นเหมืองฝายหรืออ่างเก็บน้ำ และรัฐบาลได้ไปสร้างคลองส่งระดับต้น แต่ไม่ได้มีการสานต่อด้วยการสร้าง ระบบส่งน้ำถึงไร่นา ซึ่งกรมชลประทานคาดไว้ว่าจะเป็นที่ของเกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เกษตรกรเองไม่เต็มใจดำเนิน

การต่อเพราะไม่มั่นใจว่าจะได้รับน้ำเพียงพอ ในหลายกรณี เกษตรกรส่วนใหญ่ในโครงการจะไม่มีทางได้น้ำพอที่จะทำนาปรังได้ และถ้าทำนาปรังไม่ได้ ประโยชน์สำคัญจากระบบชลประทานก็จะหมดไปในภาคเหนือที่มีปริมาณน้ำฝนสูงกว่า ปัญหานี้จะไม่มี แต่โครงการที่กรมชลประทานไปทำนั้น ในหลายกรณีเป็นการดำเนินการปรับปรุงระบบชลประทานราษฎรที่เกษตรกรทำเองอยู่แล้ว

เราคาดว่าในอนาคต แรงผลักดันทางการเมืองที่เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับโครงการชลประทานขนาดเล็กเหล่านี้คงจะไม่หมดหายไป ฉะนั้น กรมชลประทานคงจะต้องเจียดงบประมาณมาก่อสร้างเพิ่มขึ้นต่อไปในด้านนี้คือ ผลที่ตามมาก็คือ การเพิ่มประสิทธิภาพของโครงการที่พอจะปรับปรุงได้ก็คงไม่เกิดขึ้น

หากจะพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการขยายพื้นที่ชลประทานในอนาคตก็ดูออกจะไม่ค่อยแจ่มใสนัก เพราะในปัจจุบันกรมชลประทานได้วางแผนสำรวจทางด้านวิศวกรรมที่จะสร้างเขื่อนชลประทานหลายแห่งที่สามารถจะขยายพื้นที่ชลประทานได้อีกประมาณ 4 ล้านไร่ แต่ด้วยสภาวะราคาพืชผลการเกษตรโดยเฉพาะข้าวมีราคาคต่ำ การคำนวณอัตราผลตอบแทนของการสร้างเขื่อนชลประทานจึงอยู่ในระดับต่ำและไม่คุ้มที่จะดำเนินการ การหาเงินมาลงทุนก่อสร้างทั้งจากงบประมาณในประเทศ หรือเงินกู้ยืมจากต่างประเทศจึงยากลำบาก โครงการต่าง ๆ เหล่านี้คงจะต้องเก็บใส่หิ้งไว้อีกเป็นเวลานาน ทรายเท่าที่สภาวะราคาพืชผลการเกษตรยังคงต่ำอยู่

สำหรับระบบชลประทานในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งหมายถึงโครงการเจ้าพระยาใหญ่และโครงการพิษณุโลก โครงการเจ้าพระยาใหญ่นับว่าเป็นโครงการทางวิศวกรรมที่ใหญ่ที่สุด และมีความสำคัญต่อการเกษตร โดยเฉพาะการทำนาปรังในปัจจุบันมากที่สุด ปรากฏว่านับตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. 2512 เป็นต้นมา ความต้องการน้ำในฤดูแล้งได้พุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจากความต้องการทำนาปรังในฤดูแล้ง และนับตั้งแต่รัฐ-

บาลได้สร้างโครงการพิษณุโลกซึ่งเป็นการแย่งน้ำที่มีอยู่จำกัดไปส่งน้ำให้กับพื้นที่อีกกว่า 600,000 ไร่ ประจวบกับความขัดแย้งในวัตถุประสงค์ของการใช้น้ำเพื่อชลประทานกับการใช้น้ำเพื่อทำกระแสไฟฟ้าในเขื่อนเก็บน้ำภูมิพลและสิริกิติ์ น้ำชลประทานจึงเกิดความขาดแคลนไม่สามารถจะส่งน้ำได้เต็มพื้นที่ของโครงการเจ้าพระยาใหญ่ได้ จึงมีผู้พยายามจะให้ปรับปรุงระบบการจัดสรรน้ำให้มีประสิทธิภาพและเกิดความสูญเสียน้อย ซึ่งในอนาคตกรมชลประทานก็อาจจะหาวิธีการจัดสรรน้ำได้ดีขึ้น แต่ทั้งนี้ก็คงจะไม่ได้ช่วยให้เกษตรกรอยู่ในสถานะที่ดีขึ้นมากเท่าใดนัก

(3) นโยบายสินเชื่อภาคเกษตร ตั้งแต่ พ.ศ. 2506-2509 มีธนาคารพาณิชย์เพียงแห่งเดียวให้สินเชื่อภาคเกษตร ในจำนวน 9.57 ล้านบาท ในปี 2506 และเพิ่มขึ้นตามลำดับถึง 29.85 ล้านบาทในปี 2509 ถัดมาในปี 2510-2517 มีธนาคารพาณิชย์เพียง 5 แห่งที่ให้กู้เงินแก่ภาคการเกษตร คือ เริ่มจากปี 2510 ยอดสินเชื่อภาคเกษตรคงค้างเมื่อสิ้นปี 61.16 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นตามลำดับถึง 241.80 ล้านบาท ในปี 2517¹⁶

ในปี 2518 รัฐบาลได้เริ่มเอาใจใส่ต่อสินเชื่อภาคเกษตร โดยวิธีการขอร้องและชักชวนให้ธนาคารพาณิชย์ให้เงินกู้แก่ภาคเกษตรมากขึ้น โดยได้ตั้งเป้าหมายให้ธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งต้องปล่อยสินเชื่อภาคเกษตรในจำนวน ร้อยละ 7 ของยอดเงินฝาก และได้เพิ่มเป้าหมายมากขึ้นทุกปีจาก ร้อยละ 7 ขึ้นเป็น ร้อยละ 9, 11 และ 13 ตามลำดับ จากปี 2522 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน เป้าหมายนี้อยู่ในระดับร้อยละ 13 ของยอดเงินฝากธนาคาร โดยที่กำหนดให้กู้แก่ธุรกิจการเกษตรได้ไม่เกินร้อยละ 2 จากจำนวนร้อยละ 13 หากไม่สามารถจะให้กู้โดยตรงกับเกษตรกรได้ ก็ให้นำเงินมาฝากกับ ธกส. โดยได้รับดอกเบี้ยร้อยละ 12.5

จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลา 10 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้ใช้ความพยายามที่จะเพิ่มสินเชื่อภาคเกษตรเพื่อให้เกษตรกรได้มีโอกาสดูเงินจากธนาคารพาณิชย์ ซึ่งสา-

สามารถได้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าการกู้จากพ่อค้าหรือผู้ให้กู้ในระบบ ตารางที่ 3.2 แสดงจำนวนสินเชื่อภาคการเกษตร เป้าหมายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งไว้และจำนวนเงินที่ธนาคารพาณิชย์ได้ให้กู้ในภาคการเกษตร ไม่ว่าจะเป็นการให้กู้โดยตรงหรือฝากธนาคารเพื่อการเกษตรฯ (ชกส.) ก็ตาม จะเห็นจากสถิติได้ว่า ปริมาณเงินกู้ในภาคเกษตรได้บรรลุเป้าหมายเสมอมา

สถิติข้างต้นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่า เป็นตัวเลขที่ธนาคารพาณิชย์ได้ทำขึ้นอย่างสวยหรูเพื่อเอาใจธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐบาล ทั้งนี้ เพราะธนาคารพาณิชย์หลายแห่งได้พยายามหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์ โดยการนำสินเชื่อออกภาคเกษตรมาเป็นสินเชื่อในภาคเกษตร หรือนำสินเชื่อในธุรกิจการเกษตรมาเป็นสินเชื่อเพื่อการเกษตร ด้วยวิธีการที่พยายามรวมเอาผู้ที่มีฐานะมั่นคงที่พอจะหาพื้นที่ว่างปลูกมันสำปะหลังได้บ้าง หรือผู้ที่มีโรงสีแต่เลี้ยงหมูไว้บ้าง ผู้ผู้ที่ดำเนินธุรกิจแต่ปลูกพืชบ้างมาเป็นการให้กู้เพื่อการเกษตร ยิ่งกว่านั้นยังมีธนาคารบางแห่งที่เชี่ยวชาญในการให้เกษตรกรกู้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายไปทำงานที่ตะวันออกกลาง และนำสินเชื่อดังกล่าวมาลงหลักฐานเป็นการกู้เพื่อการเกษตร¹⁷ อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาถึงเจตนาของรัฐบาลและธนาคารแห่งประเทศไทย ก็จะเห็นได้ว่า มีความพยายามที่จะกระจายสินเชื่อสู่ภาคเกษตรให้มากขึ้น และที่ธนาคารพาณิชย์ต้องพยายามหลีกเลี่ยงการให้กู้ดังกล่าว ก็คงจะเป็นเพราะต้องการจะลดความเสี่ยงจากการให้กู้แก่ภาคเกษตร แต่มุ่งหวังจะได้กำไรเพิ่มขึ้นจากระดมเงินฝากต่างจังหวัดเข้ามาปล่อยกู้ในกรุงเทพฯ หรือในเมืองใหญ่ ได้แก่ ภาคธุรกิจ พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม ที่ให้ความเสี่ยงน้อยกว่าและกำไรมากกว่า

อาจมีผู้โต้แย้งว่า เหตุที่ธนาคารพาณิชย์จำต้องหลีกเลี่ยงการให้เกษตรกรกู้ ไม่ว่าจะโดยการนำเงินฝากแก่ ชกส. หรือพยายามตกแต่งสถิติดังกล่าว เป็นเพราะรัฐบาลได้กำหนดเพดานดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์



สามารถเรียกเก็บได้ต่ำเกินไป และคิดว่าหากอนุญาตให้เพดานดอกเบี้ยดังกล่าวสูงขึ้นค้ำกับความเสี่ยงในการให้สินเชื่อภาคการเกษตรที่สูง ธนาคารพาณิชย์น่าจะยอมปล่อยสินเชื่อให้ภาคเกษตรมากขึ้น ได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าธนาคารพาณิชย์ส่วนมากยังเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อเพื่อการเกษตรในอัตราที่ต่ำกว่าเพดานที่กำหนด เช่น เรียกเก็บเพียงร้อยละ 15.5 หรือ 16.5 ในขณะที่เพดานอัตราดอกเบี้ยกำหนดไว้ที่ร้อยละ 17.5 ที่เป็นเช่นนี้ อาจจะเป็นเพราะธนาคารพาณิชย์ต้องการลดความเสี่ยง โดยการกำหนดอัตราดอกเบี้ยของตนไว้ให้ต่ำ เพื่อจะสามารถคัดเลือกเกษตรกรที่มีความเสี่ยงต่ำมาเป็นลูกค้าของธนาคาร หรือเป็นเกษตรกรฐานะดี เพราะเมื่อพิจารณาภาคเกษตรทั้งภาคแล้วพบว่ามีความเสี่ยงสูง ธนาคารจึงไม่ได้คิดจะหากำไรจากภาคนี้อยู่แล้ว แต่เพื่อจะให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐส่วนหนึ่ง จึงได้ดำเนินการโดยตั้งเป้าหมายที่จะขาดทุนน้อยที่สุด หรือปลอดภัยมากที่สุด แล้วมุ่งระดมเงินไปให้กู้หรือหากำไรในภาคอื่น ๆ ต่อไป ซึ่งหากพฤติกรรมของธนาคารพาณิชย์เป็นเช่นนี้ การขึ้นเพดานดอกเบี้ยก็คงจะไม่ได้ช่วยให้สถานการณ์การให้กู้ทางภาคเกษตรดีขึ้น

ตารางที่ 3.2

เป้าหมายดินเชื้อภาคเกษตรของรัฐบาลเปรียบเทียบกับการไหลเงินเชื้อของธนาคารพาณิชย์

(หน่วย : ล้านบาท)

ปี	เป้าหมาย	ให้กู้โดยตรง	นำฝาก ธกส.	ให้กู้ธุรกิจ การเกษตร	รวมทั้งสิ้น	+ - เทียบกับเป้าหมาย
2518	4,333.3	2,333.6	1,670.8	-	3,904.4	-428.9
2519	6,139.0	3,810.9	3,160.6	-	6,971.5	+832.5
2520	9,647.0	5,891.8	4,528.0	-	10,419.8	+772.8
2521	14,387.0	8,099.5	5,511.4	6,382.5	19,993.4	+5,606.4
2522	20,472.0	9,970.0	6,330.1	7,755.8	24,055.9	+3,583.9
2523	22,701.2	11,553.1	7,000.3	9,962.3	29,745.4	+7,044.4
2524	27,949.2	14,456.7	7,803.9	9,932.1	33,422.7	+5,473.5
2525	33,438.0	20,140.4	8,405.2	10,706.4	40,345.1	+6,910.1
2526	41,753.5	28,613.2	8,806.0	13,409.9	51,594.1	+9,840.6

แหล่งที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เป็นรัฐวิสาหกิจของรัฐที่ดิ่งขึ้นเมื่อปี 2509 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สินเชื่อแก่ภาคการเกษตรโดยตรงและได้ให้สินเชื่อในปีแรก 246 ล้านบาท จะเห็นได้ว่าบทบาทของ ธกส. ได้มีสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจนสามารถปล่อยสินเชื่อได้ถึง 16,421 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2527

ถึงแม้ว่าทั้ง ธกส. และรัฐบาลมีความปรารถนาจะให้สินเชื่อในระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าสินเชื่อในระบบมากเท่าไรก็ตาม ธกส. ก็มีข้อจำกัดที่ไม่สามารถจะให้กับเกษตรกรที่ยากจนจริง ๆ ได้ ทั้งนี้ เพราะเกษตรกรที่ยากจนหรือที่อยู่ในฐานะรายได้น้อย ๆ นั้น มักจะไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ต้องคอยรับจ้างหรือเช่าที่ดินเพื่อทำกิน การจะเข้าร่วมกลุ่มสินเชื่อขนาดเล็กอยู่ที่ ธกส. พยายามจัดตั้งก็ยากลำบาก เพราะสมาชิกในกลุ่มที่ค้าประกันร่วมกันก็ต้องการผู้ที่มีฐานะใกล้เคียงกัน จะรวมกลุ่มแต่ผู้ไร้ที่ดินด้วยกันก็คงจะไม่ประสบความสำเร็จในการขอกู้เงินมากนัก สรุปแล้ว ธกส. ก็สามารถนำสินเชื่อเข้าถึงเกษตรกรระดับฐานะดีและฐานะระดับกลาง ซึ่งก็นับว่าก้าวหน้ามากกว่าธนาคารพาณิชย์ไปขั้นหนึ่ง

จะเห็นได้ว่า นโยบายของรัฐบาลได้พยายามผลักดันให้มีการให้สินเชื่อในภาคการเกษตรมากขึ้น และเป็นที่ยอมรับได้ว่าส่งผลทำให้ปริมาณเงินให้กู้ในภาคการเกษตรมีมากขึ้น แต่มีข้อสังเกตบางประการดังต่อไปนี้

ก. ปริมาณสินเชื่อในระบบที่เพิ่มมากขึ้น ได้ไปทดแทนส่วนหนึ่งของปริมาณสินเชื่อในระบบ ทั้งนี้ เพราะเกษตรกรฐานะดีและปานกลางที่ได้กู้จากสถาบันดังกล่าว ปกติจะได้กู้จากผู้ให้กู้ในระบบได้อยู่แล้ว แต่จะมีส่วนหนึ่งที่เกษตรกรที่ได้กู้จากระบบเหล่านี้จะปล่อยให้กู้ต่อกับเกษตรกรที่ฐานะต่ำลงไป (เพราะเกษตรกรที่ฐานะดีรู้จักเกษตรกรที่ยากจนในหมู่บ้านของตน และมีความเสี่ยงในการให้กู้ต่ำกว่าธนาคาร) ขณะเดียวกัน นายทุนผู้ให้กู้ในระบบ

ก็ได้ให้กู้กับเกษตรกรฐานะต่ำลงไปมากขึ้น จึงเป็นที่น่าเชื่อว่า ปริมาณเงินให้กู้ในภาคการเกษตรทั้งหมดได้เพิ่มขึ้นบ้าง

ข. การที่ระบบการเงินในระบบได้ให้สินเชื่อในภาคเกษตรมากขึ้น ทำให้การผันทรัพย์ากรออกจากภาคเกษตรลดลง ทั้งนี้ เพราะอัตราดอกเบี้ยที่แหล่งเงินกู้ในระบบเรียกเก็บต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ย และเมื่อมีการทดแทนปริมาณสินเชื่อในระบบตามข้อ ก. ทรัพย์ากรที่ถูกผันออกจากภาคเกษตรในรูปของดอกเบี้ยจะลดต่ำลง

ค. ระบบสินเชื่อในภาคเกษตรทั้งในระบบและนอกระบบ ส่วนใหญ่ยังเป็นการให้แต่สินเชื่อโดยมิได้มีเทคโนโลยีหรือโครงการเพื่อพัฒนาทางการเกษตร เกษตรกรได้แต่นำสินเชื่อดังกล่าวไปทำการผลิตตามความรู้เก่า หรือตามความรู้ที่จะแสวงหาเอาเองจากแหล่งอื่น ๆ ทั้งธนาคารพาณิชย์ และ ธกส. ต่างก็มีหน้าที่การธนาคารของตน จึงเป็นไปได้ยากที่จะคาดหวังให้ทำหน้าที่พัฒนาการเกษตรโดยวิจัยและส่งเสริมเทคโนโลยีประสานไปกับการให้สินเชื่อ การเกษตรด้วย ที่ผ่านมาก็มีแต่โครงการทดลองซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการพิเศษที่ต่างประเทศให้ความสนับสนุนอยู่ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องตระหนักถึงปัญหาที่ว่า ถ้าพึ่งสินเชื่อเพื่อการเกษตรคงจะไม่ได้ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตมากนัก ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการให้สินเชื่อผสมผสานไปกับเทคโนโลยี หรือมีการผลิตที่ได้ค้นคว้าวิจัยอย่างต้องแท้แล้ว ก็คงจะช่วยพัฒนาการเกษตรได้มากขึ้น

ความจริงแง่คิดในการให้สินเชื่อกับเกษตรกรที่ฐานะยากจน กับการให้สินเชื่อพร้อมกับเทคโนโลยีการผลิต ดูออกจะขัดกันอยู่บ้าง เพราะเกษตรกรที่ฐานะยากจนอาจจะไม่พร้อมที่จะทำการผลิตโดยเทคโนโลยีการผลิตที่คิดค้นใหม่ เพราะขาดที่ดินและมีปัญหาเฉพาะหน้าเรื่องปากท้องของครอบครัวที่จะต้องแก้ไข ขณะนั้นนโยบายของรัฐบาลก็มีได้แยกแนวทางทั้งสองนี้อย่างชัดเจน แต่การที่ไม่มีเทคโนโลยีผนวกกับ

การปล่อยสินเชื่อก็เท่ากับว่าเป็นการลดดอกเบี้ยให้สวัสดิการแก่ผู้กู้ ถ้าดูจากพฤติกรรมของสถาบันการเงินในระบบ (ทั้งธนาคารพาณิชย์ และ ธกส.) ก็จะเห็นได้ชัดว่าผู้ที่ได้ประโยชน์จากโครงการนี้คือ เกษตรกรที่มีฐานะดีและปานกลางเท่านั้น

(4) นโยบายการพัฒนาและเผยแพร่เทคโนโลยีทางการเกษตร¹⁸

การพัฒนาและเผยแพร่เทคโนโลยีนั้นถือได้ว่าเป็นการลงทุนชนิดหนึ่ง แต่เงินทุนที่ลงไปในปัจจุบันก็ไม่ได้ผลตอบแทนทันที ต้องรอผลในกาลข้างหน้า การลงทุนนี้มีลักษณะพิเศษ 2 ประการ คือ

ประการแรก การลงทุนในด้านการพัฒนาและเผยแพร่เทคโนโลยีเป็นการลงทุนระยะยาว จะหวังเห็นผลทันทีไม่ได้

ประการที่สอง การลงทุนนี้ในหลายกรณี ผลประโยชน์จะตกแก่สังคมโดยรวม โดยที่ผู้ลงทุนไม่สามารถยึดเอามาเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวได้ เพราะเมื่อมีการคิดค้นเทคโนโลยีออกมาแล้ว เกษตรกรหรือผู้อื่นใดก็มีสิทธิ์นำไปใช้โดยไม่ต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ที่ลงทุนคิดค้นเทคโนโลยีนั้นขึ้นมา

ลักษณะประการหลังนี้ทำให้กิจกรรมการพัฒนาเทคโนโลยีจำเป็นต้องเป็นของรัฐเสียส่วนใหญ่ (แต่ดูบทต่อไปเกี่ยวกับบทบาทของเอกชน) แต่รัฐบาลเองไม่สู้จะเต็มใจมุ่งพัฒนาทางด้านนี้ เพราะลักษณะประการแรกยากนักที่จะหารัฐมนตรีหรือนักการเมืองที่จะกล้าเสี่ยงดำเนินการในสิ่งที่จะออกดอกผลเมื่อตนพ้นจากตำแหน่ง

แต่งานด้านส่งเสริมนั้นอาจจะมีแรงต้านทานจากกระบวนการการเมืองน้อยกว่าเพราะมีความเชื่อว่า เทคโนโลยีนั้นมีอยู่แล้วในต่างประเทศ เพียงแต่นำมาเผยแพร่ก็จะได้ผล แต่ความเชื่อนี้ไม่ได้เป็นจริงทั้งหมด เพราะเทคโนโลยีทางการเกษตรจำเป็นต้องมีการวิจัยขั้นพื้นฐานรวมอยู่ด้วย เนื่องจากการผลิตทางการเกษตรนั้นเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางชีววิทยา ซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อม

ต่าง ๆ ทางกายภาพ เช่น อุณหภูมิ ความชื้น ความสูง ชนิดของดิน ปริมาณของน้ำ ชนิดของเชื้อโรค แมลง ฯลฯ ความแตกต่างของสภาพแวดล้อมเหล่านี้ทำให้การถ่ายทอดหรือรับความรู้ทางเทคโนโลยีจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เกิดมีปัญหาขึ้นมาเพราะจะต้องปรับให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่มีอยู่ การปรับนี้จำเป็นต้องอาศัยความรู้พื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ ต้องมีนักวิทยาศาสตร์ที่มีความรู้สูง

ในระยะ 30 ปีที่ผ่านมาการถ่ายทอดความรู้ทางเทคโนโลยีจากประเทศพัฒนาแล้วมายังประเทศกำลังพัฒนา และด้อยพัฒนามีปริมาณน้อยมาก เพราะตราบดีที่ประเทศผู้รับยังไม่มีโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งได้แก่ผู้มีความรู้ทางวิทยาศาสตร์อย่างเพียงพอแล้วก็ไม่สามารถเอาความรู้เข้ามาให้ประโยชน์ต่อสังคมนั้น ๆ ได้

โครงสร้างของระบบการพัฒนาเทคโนโลยีทางการเกษตรในปัจจุบัน

งานทางด้านการพัฒนาและเผยแพร่นี้มีผู้เกี่ยวข้องอยู่ 3 ฝ่าย คือ มหาวิทยาลัย หน่วยงานราชการที่เกี่ยวกับการเกษตร และเอกชน ในหลักการ มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ในการทำการวิจัยพื้นฐานและให้การสนับสนุนงานวิจัยด้านประยุกต์ของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ของรัฐบาลและเอกชน แต่ในความเป็นจริงแล้ว ในขณะนี้ทั้งมหาวิทยาลัย หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลและเอกชนต่างก็ทำทั้งงานวิจัยและเผยแพร่ไปพร้อม ๆ กัน

ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นมาจากสาเหตุส่วนหนึ่งของระบบการบริหารข้าราชการที่มีอยู่ในปัจจุบัน ระบบที่มีอยู่ไม่เอื้ออำนวยให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะความคล่องตัวในการคิมนักวิทยาศาสตร์ (ที่มีจำนวนจำกัดมาก) มาจากหลาย ๆ หน่วยงานเพื่อปฏิบัติงานวิจัยร่วมกัน

ผลที่ตามมา คือ ทุกหน่วยงานพยายามทำงานทุกอย่างด้วยตัวเองทั้งวิจัยและเผยแพร่ แต่ระบบที่

เกิดขึ้นมาก็ไม่ใช่จะเลวร้ายเสียทีเดียวสำหรับสินค้าบางชนิดที่มีอนาคตพอสมควร การทำงานวิจัยพื้นฐาน วิจัยประยุกต์ และเผยแพร่ในหน่วยเดียวกันก็อาจจะสะดวกและให้ผลดีได้ เช่น ในกรณีของการประมงน้ำจืด ซึ่งเป็นกิจกรรมทางเทคโนโลยีที่เซ็ดหน้าชุดาของประเทศไทยสาขาหนึ่ง การทำการวิจัยพื้นฐาน ประยุกต์ และเผยแพร่นั้น ส่วนใหญ่ทำโดยกรมประมงเอง แต่ในการวิจัยทางด้านพืชนั้นจำเป็นจะต้องดึงนักวิทยาศาสตร์จากสาขาต่าง ๆ เช่น กีฏวิทยา ปฐพีวิทยา ชีววิทยา และฟิสิกส์ เป็นต้น มาทำงานกันเป็นกลุ่ม (ทีม) ดังนั้น ปัญหาการทำวิจัยจึงมีมาก

นอกจากนี้แล้ว การพัฒนาเทคโนโลยีนั้นจำเป็นต้องมีความต่อเนื่อง เนื่องจากงานวิจัยต้องใช้เวลานาน ดังนั้น การทำวิจัยจะต้องดำเนินอย่างต่อเนื่องเป็นสิบๆ ปี ต้องมีการสืบทอดเจตนาของกรมของการทำวิจัยจากนักวิทยาศาสตร์รุ่นหนึ่ง ไปยังนักวิทยาศาสตร์อีกรุ่นหนึ่งโดยมีผลงานออกมามีอย่างต่อเนื่อง การทำวิจัยอย่างไม่ต่อเนื่อง นอกจากจะไม่มีคุณค่าทางวิชาการแล้ว ยังไม่มีประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจอีกด้วย ประเทศไทยมีนักวิชาการที่มีชื่อเสียงอยู่ในระดับนานาชาติหลายคน ทั้งในอดีตและในปัจจุบัน แต่เมื่อดูจากอดีตแล้วจะเห็นได้ชัดว่า งานวิจัยของคน ๆ หนึ่ง มักจะดับไปพร้อมกับชีวิตของคนผู้นั้น ไม่มีสถาบันใครรับสืบทอดและมุ่งทำงานในด้านนั้นต่อไป

ยิ่งไปกว่านั้น หากจะพิจารณาถึงงบประมาณของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ได้จัดสรรให้กรมต่าง ๆ หากจะเปรียบเทียบระหว่างกรมวิชาการเกษตร และกรมส่งเสริมการเกษตรจะเห็นได้ว่าในปี 2512 ที่กรมส่งเสริมการเกษตรเริ่มก่อตั้งเป็นปีแรก กรมวิชาการได้รับจัดสรรงบประมาณมากกว่ากรมส่งเสริมการเกษตรถึงเกือบ 2 เท่าตัว (คือ 360 ล้านบาท เทียบกับ 243 ล้านบาท) แต่ในปี 2527 เหตุการณ์ได้กลับกันคือ กรมวิชาการได้รับงบประมาณน้อยกว่ากรมส่งเสริมการเกษตรถึงเกือบ 2 เท่าตัว (คือ 660 ล้านบาทเทียบกับ 1,137 ล้านบาท) ภาพการ

จัดสรรงบประมาณดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลมีแนวโน้มที่จะเน้นความสำคัญของการลงทุนทางเทคโนโลยีการเกษตรน้อยลงเมื่อเปรียบเทียบการส่งเสริมการเกษตร ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ว่ารัฐบาลคิดว่าการมีและรู้เทคโนโลยีดีแล้ว จึงได้แต่เน้นการส่งเสริมและเผยแพร่

การจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในสินค้าต่าง ๆ

การจัดสรรงบประมาณซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดในการส่งเสริมสินค้าต่าง ๆ นี้ เป็นเครื่องที่วัดได้ค่อนข้างยาก เพราะมีปัญหาในการแบ่งว่านักวิทยาศาสตร์และเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์นั้นจะจัดสรรให้สินค้าแต่ละชนิดอย่างไรบ้าง ดังนั้น ตัวเลขในตารางที่ 3.3 จึงเป็นเพียงตัวเลขคร่าว ๆ เท่านั้น จะเห็นว่าในปี 2517 นั้น ค่าใช้จ่ายด้านวิจัยรวมกันเป็นเพียง 2 บาท ต่อมูลค่าสินค้าที่ผลิตได้ 1,000 บาท อัตรานี้เพิ่มขึ้นเล็กน้อยระหว่างปี 2517 ถึง 2522 สำหรับทางการป่าไม้ นั้น ในปี 2517 มีเพียงพันละ 1.8 บาท แต่เพิ่มขึ้นมาเป็น 4.2 บาท ในปี 2522 ซึ่งเป็นอัตราการเพิ่มที่สูงขึ้นมากเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายด้านพืชและปศุสัตว์ แต่ด้านการประมงนั้นสัดส่วนลดลงจากพันละ 1.6 บาท มาเหลือ 1 บาท ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน

ในระหว่างพวกพืชนั้น สินค้าทดแทนการนำเข้า โดยเฉพาะฝ้าย ได้รับความสนใจมากที่สุด เพราะมีการลงทุนทำวิจัยสูงถึงพันละ เกือบ 50 บาท นับว่าเป็นการลงทุนที่สูงที่สุด ฝ้ายนั้นเป็นสินค้าเกษตรที่ประเทศไทยต้องนำเข้าและเป็นสินค้านำเข้าที่มีมูลค่าสูงที่สุด เช่น ในปี 2528 นั้น มูลค่านำเข้าสูงถึง 3,815 ล้านบาท เป็นต้น

จากโครงสร้างของการใช้จ่ายเช่นนี้อาจจะเห็นได้ว่างานวิจัยนั้นตอบสนองต่อความจำเป็นทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือมีการจัดสรรเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ของสังคม โดยเฉพาะการทดแทนการนำเข้า

คำถามต่อมาคือว่า การลงทุนด้านต่าง ๆ นี้ ให้ผลตอบแทนอย่างไร และมีผลกระทบอย่างไร

ตารางที่ 3.3

ค่าใช้จ่ายในการวิจัยรายปีและอัตราส่วนต่อ 1000 บาท

ของมูลค่าของสินค้านั้น

(ล้านบาท ณ ราคาคงที่ ปี 2522)

สินค้า	2517	2518	2519	2520	2521	2522
ก. สินค้าส่งออก						
1. ข้าว: ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	51.56 (1.3)	78.85 (2.0)	78.41 (2.4)	72.18 (2.0)	66.48 (1.6)	65.90 (1.6)
2. ข้าวโพค: ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	27.74 (3.8)	33.15 (4.6)	35.81 (6.2)	35.83 (10.9)	35.62 (7.2)	39.11 (6.5)
3. ข้าวฟ่าง: ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	3.08 (5.2)	3.68 (7.7)	3.98 (13.9)	3.98 (17.0)	3.96 (11.3)	3.52 (9.2)
4. อ้อย: ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	3.20 (0.9)	4.17 (0.6)	5.11 (0.6)	5.61 (0.9)	5.33 (0.8)	5.40 (1.4)
5. มันสำปะหลัง: ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บวพ)	7.46 (2.8)	9.74 (2.5)	11.92 (1.9)	13.09 (2.0)	12.43 (1.9)	12.60 (1.5)
6. ยางพารา: ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	29.97 (7.0)	36.43 (11.6)	43.95 (11.7)	41.01 (7.8)	40.68 (6.5)	38.60 (5.4)
รวมหมวด (ต่อ 1000 บาท)	86.60 (2.0)	121.70 (3.2)	137.80 (3.0)	143.20 (3.2)	148.30 (2.4)	157.20 (2.3)
ข. สินค้าทดแทนนำเข้า						
1. พืชน้ำมัน: ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	2.89 (1.4)	7.91 (1.8)	10.27 (2.0)	8.99 (2.0)	8.93 (1.7)	8.70 (1.7)
2. พืชเส้นใย: ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	13.78 (8.4)	17.46 (13.4)	19.51 (15.9)	30.82 (19.7)	25.81 (16.3)	22.36 (17.7)
3. ฝ้าย: ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	27.70 (45.5)	34.65 (97.3)	36.93 (95.0)	35.01 (44.0)	31.64 (42.9)	30.01 (49.8)
4. มะพร้าว: ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	4.26 (4.1)	4.91 (7.8)	9.36 (16.3)	6.51 (15.8)	7.28 (9.3)	5.80 (6.9)
รวมหมวด (ต่อ 1000 บาท)	51.56 (7.0)	64.94 (9.5)	76.07 (10.6)	83.33 (11.2)	75.08 (8.9)	66.87 (8.4)

(ตารางที่ 3.3 ต่อ)

สินค้า	2517	2518	2519	2520	2521	2522
ค. สินค้าที่ผลิตภายในประเทศ						
1. ผลไม้: ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	3.69 (0.3)	5.46 (0.5)	7.54 (0.5)	8.75 (0.5)	9.04 (0.6)	8.90 (0.5)
2. ผัก: ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	21.16 (3.2)	36.97 (3.6)	43.04 (3.1)	41.85 (3.8)	37.16 (3.0)	29.50 (2.6)
3. ยาสูบ: ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	2.13 (1.1)	2.73 (0.5)	2.47 (0.6)	2.64 (0.7)	2.76 (0.6)	2.70 (0.6)
รวมหมวด (ต่อ 1000 บาท)	26.99 (1.4)	45.16 (1.7)	53.06 (1.6)	53.24 (1.7)	48.95 (1.5)	41.10 (1.3)
พืช: ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	247.44 (2.8)	348.16 (3.6)	355.14 (3.5)	404.80 (4.2)	374.31 (3.4)	333.40 (3.1)
ปศุสัตว์: ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	11.65 (0.8)	18.55 (1.2)	25.75 (1.6)	25.54 (1.5)	24.92 (1.8)	23.70 (1.4)
ประมง: ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	16.76 (1.6)	37.11 (3.2)	10.14 (0.8)	12.23 (0.8)	19.74 (1.3)	14.10 (1.0)
ป่าไม้: ค่าใช้จ่าย (ต่อ 1000 บาท)	12.07 (1.8)	15.01 (3.2)	16.64 (2.6)	17.87 (3.1)	19.51 (3.5)	21.50 (4.2)
รวม (ต่อ 1000 บาท)	287.93 (2.4)	418.83 (3.3)	407.67 (3.0)	460.43 (3.5)	438.43 (3.0)	392.70 (2.7)

ที่มา : สถาบันพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2523)

ถึงแม้ระบบการทำวิจัยจะไม่ค่อยมีประสิทธิภาพและเงินงบประมาณจะมีน้อยดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ผลตอบแทนจากการลงทุนด้านนี้มีค่อนข้างสูง กล่าวคือในระยะ 30 ปีที่ผ่านมา พบว่างานวิจัยนี้ให้ผลตอบแทนจากการลงทุนสูงถึงประมาณร้อยละ 70 ต่อปี¹⁹ นับว่าสอดคล้องกับการศึกษาในประเทศอื่น ๆ ซึ่งพบว่าผลตอบแทนการลงทุนด้านนี้สูงมากเช่นกัน

ผลตอบแทนที่ได้มานั้นอาจสูงเกินจริงในแง่หนึ่งเพราะเหตุว่า การลงทุนวิจัยจากต่างประเทศมิได้ถูกนำมาร่วมพิจารณาในด้านตัวเลขเงินลงทุนด้วย แต่ส่วนหนึ่งของผลตอบแทนที่เพิ่มขึ้นนี้ได้มาจากความช่วยเหลือ และการลงทุนจากต่างประเทศ ดังนั้น ผลงานวิจัยจากต่างประเทศจึงเป็นการได้เปล่า ด้วยเหตุนี้การลงทุนเสริมสร้างเทคโนโลยีในประเทศ โดยการนำเทคโนโลยีจากต่างประเทศมาประยุกต์ให้เข้ากับสภาวะของประเทศจึงน่าที่จะให้ผลตอบแทนสูง

บทบาทของเอกชน

การพัฒนาและเผยแพร่วิทยาการทางการเกษตรในอนาคตนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศแล้ว ยังจะต้องดูการเปลี่ยนแปลงของระบบการลงทุนด้านการวิจัยในโลกด้วย ในปัจจุบันบทบาทของบริษัทเอกชนได้ทวีความสำคัญขึ้นเป็นอย่างมาก เพราะสามารถควบคุมผลประโยชน์จากงานวิจัยได้มากขึ้น แนวโน้มในอนาคตก็คือ สินค้าที่ควบคุมผลประโยชน์ได้เหล่านี้จะมีการขยายตัวอย่างมาก ตัวอย่างเช่น สัตว์ปีก ข้าวโพดลูกผสม และข้าวฟ่าง เป็นต้น เม็กซิโก ซึ่งเป็นที่มาของพันธุ์ข้าวโพดหลาย ๆ พันธุ์ ปัจจุบันนำเข้าเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดลูกผสมจากสหรัฐอเมริกาเกือบทั้งหมดของความต้องการเมล็ดพันธุ์ในประเทศ

บริษัทเหล่านี้ได้เริ่มนำเทคโนโลยีจากต่างประเทศ เข้ามาในประเทศไทยในรูปของเมล็ดพันธุ์หรือไม้ก่ในรูปของไก่ที่เป็นพ่อพันธุ์ แม่พันธุ์ (Parent

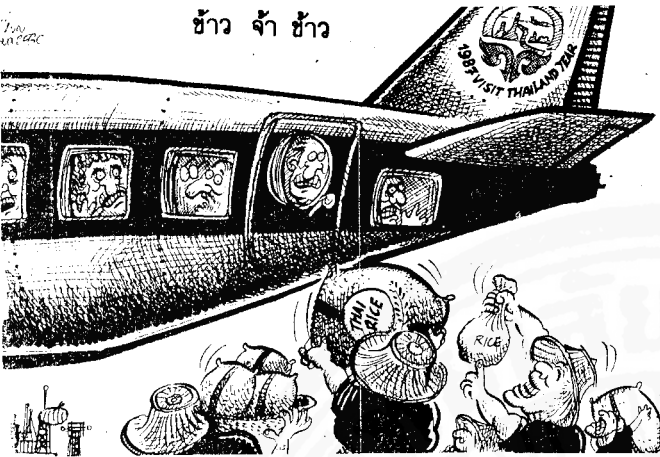
Stock) หรือปู่พันธุ์ ย่าพันธุ์ (Grandparent Stock) การค้าเทคโนโลยีระหว่างประเทศนี้เกิดขึ้นได้กับเฉพาะการปศุสัตว์หรือกับพันธุ์ลูกผสม ทั้งนี้ เพราะผู้พัฒนาเทคโนโลยีเอกชนสามารถได้ต้นทุนคืนมาจากการลงทุนวิจัยโดยได้จากการขายพันธุ์ไปแล้วก็แล้ว เพราะข้าวโพดที่เกษตรกรนำมาปลูกจากพันธุ์ลูกผสมหรือไก่ที่นำไปทำเป็นเนื้อนั้นจะกลายเป็นพันธุ์ หรือเป็นหมันไม่สามารถนำไปเพาะพันธุ์แข่งกับบริษัทที่ทำการพัฒนาได้ กรณีเช่นนี้ต่างจากพันธุ์ข้าว เพราะข้าว นั้นผสมพันธุ์ด้วยตนเองได้ (Self-pollinating) ฉะนั้นถ้าบริษัทเอกชนสามารถผลิตเทคโนโลยีใหม่ขึ้นมาได้ ก็จะไม่สามารถได้ประโยชน์จากนี้ เพราะหลังจากรุ่นแรกแล้วเกษตรกรก็สามารถเก็บเมล็ดข้าวไว้ทำพันธุ์ต่อไปได้ ไม่ต้องพึ่งบริษัทผู้ผลิตเทคโนโลยีนี้

แนวโน้มในอนาคต

จากการวิเคราะห์ข้างต้นพอจะอนุมานได้ว่างานพัฒนาเทคโนโลยีของราชการนั้นคงจะมีในระดับที่ไม่สูงขึ้นเท่าใดนัก เพราะกระแสทางการเมืองจะด้านการลงทุนระยะยาวที่ให้ผลที่ไม่ประจักษ์ชัดประการหนึ่ง และเพราะระบบการจัดการในด้านการวิจัยยังไม่เอื้ออำนวยให้ผู้ที่จัดสรรเงิน (ไม่ว่าจากงบประมาณ หรือจากผู้ช่วยเหลือต่างประเทศ) ออกไปที่จะมีส่วนร่วม ทั้ง ๆ ที่อาจจะตระหนักดีว่าการลงทุนนี้ให้ผลคุ้มค่า

ขณะเดียวกัน ภาคเอกชน โดยเฉพาะจากต่างประเทศจะเริ่มมีบทบาทมากขึ้นแต่เฉพาะกับพืชบางชนิด ดังที่เห็นได้แล้วในกรณี สัตว์ปีก ยาสูบ ปาล์ม น้ำมัน ข้าวโพด และข้าวฟ่าง แต่การที่จะคาดว่าภาคเอกชนจะเข้ามามีบทบาทสำคัญทุกพืชคงจะมีทางเป็นไปได้ยาก

ข้าว จำ ข้าว



สรุป

ข้อจำกัดของนโยบายด้านการผลิต แสดงให้เห็นว่า ขณะนี้ประเทศไทยมีข้อจำกัดในการขยายที่ดินเพื่อการเกษตร ไม่ว่ารัฐบาลจะกำหนดนโยบายด้านจำนวนเนื้อที่ดิน อย่างไรในอนาคต ไทยก็มักจะขยายพื้นที่ดินทำกินไปได้ด้วยต้นทุนที่สูงมาก ยิ่งไปกว่านั้น นโยบายกรรมสิทธิ์ที่ดินยังไม่ชัดเจนและยังไม่มีแนวโน้มที่จะเร่งให้กรรมสิทธิ์แก่เกษตรกรอย่างเพียงพอ ก่อให้เกิดปัญหาแก่เกษตรกรในการขอกู้เงินจากสถาบันและทำให้เกษตรกรต้องกู้เงินจากตลาดนอกระบบในอัตราดอกเบี้ยที่แพง

นโยบายที่รัฐได้นำมาใช้ในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายชลประทาน นโยบายสินเชื่อ และนโยบายการตลาด ซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐได้ทุ่มเทเงินและบุคลากรไปไม่ใช่น้อย ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ปัจจุบัน หนทางที่รัฐบาลจะดำเนินการตามแนวเดิมนั้นวันก็จะถึงข้อจำกัด ในกรณีของการชลประทานก็เนื่องมาจากการขาดแคลนเงินทุนโดยเฉพาะเงินกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ในกรณีของสินเชื่อปัญหาที่มีอยู่ก็คือ ลูกค้าประเภทที่สถาบันการเงินในระบบยินดีจะให้กู้มันได้หมดสิ้นไปแล้ว นอกจากนี้สินเชื่อจะมีส่วนในการยกระดับผลผลิตได้ก็จะต้องผสมผสานกับเทคโนโลยี ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลมีส่วนในการพัฒนาและเผยแพร่ แต่ก็มีอุปสรรคในการขยายทางด้านระบบการจัดการค่อนข้างมาก

3.8 นโยบายการค้าและการเงินระหว่างประเทศ

ถึงแม้ว่านโยบายการค้าและการเงินระหว่างประเทศนั้นมิได้เป็นนโยบายการเกษตรโดยตรง แต่ก็ยังเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งที่กระทบภาคเกษตรและการเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรเองก็ส่งผลกระทบต่อไปยังระบบการค้าและการเงินระหว่างประเทศ เพราะเหตุว่าภาคนี้ยังเป็นภาคที่สำคัญที่สุดในการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามา

ในภาคที่ 2 ได้วิเคราะห์ไว้ว่าอย่างน้อยในประมาณ 2-4 ปีข้างหน้า ตลาดสินค้าการเกษตรหลัก ๆ ของเราก็จะคงยังคงต่ำชบเซาอยู่ ผลที่ตามมาก็คือ รายได้จากการส่งออกของเราจะไม่ขยายตัวในอัตราที่สูง ฉะนั้น เงินตราต่างประเทศจะเป็นทรัพยากรที่ขาดแคลนในอนาคต รัฐบาลมีทางเลือกปัญหาอยู่ 4 ทาง คือ

1. เพิ่มการกู้เงินจากต่างประเทศ
2. นโยบายรัดเข็มขัด โดยเฉพาะที่จะให้รัฐบาลลดการขาดดุลการคลัง
3. เพิ่มอัตราการคุ้มครองอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ทดแทนสินค้านำเข้า
4. ปรับค่าเงินบาท

ในสี่มาตรการนี้ มาตรการแรกนั้นคงจะมีทางเป็นไปได้ยาก เพราะประเทศไทยใกล้จะถึงขีดจำกัดในด้านการกู้เงินจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นอยู่แล้ว เงินกู้ที่จะหามาได้ใหม่ (นอกเหนือจากการกู้มาเพื่อชำระหนี้เก่า) คงมีน้อย มิหนำซ้ำยังมีภาระจ่ายดอกเบี้ยจากหนี้เก่า ๆ ที่ค้างอยู่อีก

ทางออกอีกทางหนึ่งคือ นโยบายการรัดเข็มขัด ถ้าคุณูปการในระยะเวลา 1-2 ปี ที่ผ่านมาของรัฐบาลที่มีพละกำลังแข็งแกร่งทั้งในและนอกรัฐสภาอย่างเช่นรัฐบาลปัจจุบันนี้ก็ต้องยอมรับว่า ทางออกนี้ก็คงไม่ใช่ทางที่รัฐบาลนี้หรือรัฐบาลอื่นใดเต็มใจเลือกปฏิบัติ เพราะเป็นทางออกที่เต็มไปด้วยความ

เจ็บปวดสำหรับกลุ่มชนจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเมือง รัฐบาลใดก็ตามที่เดินเต็มนี้จะหาเสียงสนับสนุนไม่ได้ เช่นเดียวกัน ทางออกด้วยการปรับค่าเงินบาทก็จะไม่ใช่หนทางที่รัฐบาลสมควรใจที่จะทำ (เว้นแต่ว่าจะเกิดข้าวลือและการขนย้ายเงินออกนอกประเทศขึ้น และในสภาพเศรษฐกิจที่เต็มไปด้วยความไม่แน่นอนเช่นนี้ เหตุการณ์แบบนี้จะเกิดขึ้นได้ง่าย) ถ้ารัฐบาลเลือกที่จะไม่ใช่แนวทางนี้แล้ว ก็หมายความว่ารัฐบาลเลือกที่จะไม่ใช่ “มาตรการเดียว” ที่จะพียงนำมาใช้เพื่อบรรเทาปัญหารายได้ของเกษตรกรตกต่ำได้

ทางออกที่รัฐบาลมีทำที่ว่าจะนำมาใช้มากที่สุดก็คือ มาตรการที่จะคุ้มครองอุตสาหกรรม เพราะในการใช้มาตรการนี้ รัฐบาลดูเหมือนว่ากำลังใช้พระคุณมากกว่าพระเดช เป็นการหยิบยื่นประโยชน์ให้ มิได้ยื้อแย่งประโยชน์ไป มาตรการดังกล่าวนี้ จะมีผลทำให้ฐานะการครองชีพของเกษตรกรยิ่งทรุดต่ำลง เพราะนอกจากจะไม่มีโอกาสได้รายได้เพิ่มขึ้น (จากการลดค่าเงินบาท) แล้ว ยังต้องใช้จ่ายมากขึ้นสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมที่ตนจำต้องซื้อและต้องใช้ แต่สภาวะทรุดต่ำลงของเกษตรกรนี้จะเกิดขึ้นอย่างเงียบ ๆ โดยจะไม่ได้รับการเหลียวแลจากรัฐบาล เพราะรัฐบาลจะมองแต่ว่าตนกำลังส่งเสริมอุตสาหกรรมในประเทศ และคิดแต่ว่าไม่ได้ให้โทษแก่ใครเลย

ภาคที่ 4

เกษตรกรกับเกษตรกรรมในอนาคต

4.1 การเปลี่ยนแปลงของผลผลิตการเกษตรในประเทศ

ในอดีต ผลผลิตของภาคเกษตร (พืชและปศุสัตว์) ได้ขยายตัวในอัตราที่สูงมาโดยตลอด อัตราการขยายตัวที่สูงเช่นนี้มีสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ

1. นโยบายของรัฐบาลในอดีตเป็นนโยบายที่

เปิดให้มีการค้ากับต่างประเทศอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลผลิตเกษตรชนิดใหม่ นโยบายนี้ได้มีส่วนทำให้การขยายตัวของภาวะเศรษฐกิจโลกส่งผลโดยตรงมาถึงภาคเกษตรของไทย

2. ในอดีตประเทศไทยมีป่าไม้ขนาดใหญ่เหลืออยู่ ที่เกษตรกรสามารถไปจับจองเพื่อการเพาะปลูกได้ แต่ได้กล่าวไว้แล้วตั้งแต่ภาคที่ 1 ว่าทางออกเดิมที่เกษตรกรมีอยู่นั้น ได้หมดสิ้นไปแล้ว

(1) สภาพการค้าต่างประเทศ

ความสำคัญของการค้าระหว่างประเทศที่มีต่อการขยายตัวของผลผลิตทางการเกษตรนั้น เห็นได้ชัดจากรูปที่ 1.3 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในสัดส่วนผลผลิตของกลุ่มสินค้าต่าง ๆ ในภาคเกษตรรูปที่ 1.3 เราได้แบ่งภาคเกษตรออกเป็น 3 กลุ่มสินค้าด้วยกัน

ได้กล่าวในภาคที่ 2 ไว้แล้วว่า อนาคตของข้าวและกลุ่มสินค้าที่เราส่งไปขายต่างประเทศนั้น ดูจะไม่สดใสนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง 2-4 ปีข้างหน้า และยังคงไม่มีทางดีขึ้นในอนาคตที่ไกลกว่านั้นอีกด้วย ความจริงสัญญาอันตรายดังกล่าวนี้ได้เป็นที่ประจักษ์แก่เกษตรกรมาหลายปีแล้ว ดังจะเห็นได้จาก รูปที่ 4.1 ถึง 4.3 ซึ่งแสดงให้เห็นดัชนีราคา (หลังปรับภาวะเงินเฟ้อแล้ว) ของกลุ่มสินค้า 3 กลุ่ม (ดูนิยามในภาคที่ 1) จะเห็นได้ว่า ราคาข้าวและกลุ่มสินค้าที่เราส่งไปขายต่างประเทศได้ลดลงมาโดยตลอดในช่วง 5 ปีที่แล้วมานี้ นอกจากนี้ผลการวิเคราะห์ในภาคที่ 2 ตอนที่ 2.2 ได้แสดงให้เห็นว่าลู่ทางที่รัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือด้วยมาตรการลดภาษาระกาภิสงออกต่าง ๆ นั้นมีอยู่จำกัดมาก เพราะมาตรการเหล่านี้ได้ถูกขจัดไปจนแทบจะไม่มีอะไรให้ลดอีกแล้ว ส่วนราคาของกลุ่มสินค้าประเภทที่เราใช้บริโภคภายในประเทศนั้นยังทรงตัวอยู่ได้ ในหลายกรณี เกษตรกรก็ได้พยายามปรับตัวเองโดยหันไปเพาะปลูกพืชที่อยู่ในกลุ่มสินค้าประเภทหลังนี้มากขึ้น ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์อุปสงค์ที่มีต่อผลผลิตประเภทนี้

ตลาดที่สำคัญที่สุดของผลิตผลประเภทที่ให้บริการ- โภคภายในประเทศ จะยังคงเป็นตลาดภายในประเทศ ตลาดภายในประเทศเหล่านี้จะขยายตัวเร็วช้าแค่ไหน ขึ้นอยู่กับกำลังซื้อ (โดยเฉพาะสำหรับผลิตภัณฑ์ปุ๋ย- สัตว์) และในที่สุดก็จะขึ้นกับอัตราการขยายตัวของ เศรษฐกิจโดยส่วนรวม ซึ่งถ้าคาดกันว่าอัตราการ ขยายตัวนี้จะชะลอตัวในอนาคต ก็ย่อมหมายความว่า ตลาดในประเทศจะมีไม่เพียงพอสำหรับผลิตผลเหล่านี้

เป็นไปได้ว่า กลุ่มสินค้าประเภทที่ให้บริการใน ประเทศเป็นส่วนใหญ่ นั้น ในที่สุดก็จะต้องพึ่งตลาด ต่างประเทศอีกเช่นกัน และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ก็ได้เริ่มเกิดขึ้นแล้วบางส่วน การส่งออกสินค้าประ- เภทผักได้เพิ่มขึ้นจาก 211 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2522 เป็น 666 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2526 ประเภทผลไม้ (ยกเว้นสับปะรดและสับปะรดกระป๋อง) ได้เพิ่มขึ้น จาก 371 ล้านบาท เป็น 1,080 ล้านบาท ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน (ข้อมูลสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

ข้อมูลการส่งออกนี้ชี้ให้เห็นว่ามูลค่าสินค้า ส่งออกเหล่านี้ถึงแม้จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ก็เป็ นมูลค่าที่ค่อนข้างต่ำ นอกจากนี้ ผลิตผลแต่ละชนิดภายในประเทศรวม ๆ เช่น ผักและผลไม้ก็มีตลาดจำเพาะ ของตนเองที่จะต้องค่อย ๆ สร้างขึ้นมา ซึ่งจะต้อง ใช้ความสามารถของผู้ส่งออกสูง เมื่อใดที่จะตลาดใด ได้ก็จะถึงจุดอิ่มตัวค่อนข้างเร็ว ต่างกับสินค้าเช่น ข้าวโพดหรือยางพารา ซึ่งไม่มีจุดอิ่มตัวทางการตลาด สำหรับประเทศไทย มีแต่ราคาที่ตกต่ำในบางครั้ง

แนวโน้มที่กล่าวถึงสำหรับสินค้าประเภทที่สาม นี้ก็กำลังเกิดขึ้นกับสินค้าเช่นข้าวด้วยเหมือนกัน แต่ เดิมระบบการค้าข้านั้นเป็นการค้าแบบ Commo- dity พ่อค้าส่งออกอาศัยการเก็งตลาดหรือเก็งนโยบาย เป็นเครื่องมือแสวงหากำไร แต่ในปัจจุบันนี้ ธุรกิจการ ส่งออกข้าวจะรุดหน้าต่อไปได้ก็จากการสร้างอุปสงค์ ที่ถาวรในตลาดต่างประเทศ พ่อค้าส่งออก และโรงสี หลายรายก็ได้หันมาดำเนินการในรูปแบบนี้ ถึงแม้ในบาง

ครั้งบางปีจะมีอุปสรรคจากนโยบายของรัฐบาลบ้าง ก็ตาม และเชื่อว่าในที่สุด แรงผลักดันจากบรรดาผู้ ส่งออกที่ก้าวหน้าเหล่านี้จะมีส่วนที่จะแปรโฉมธุรกิจ การส่งออกข้าวไปได้บ้าง

(2) ที่ดินและแรงงานของเกษตรกร

การที่ประเทศไทยมีที่ดินเหลือเฟือในอดีต และ การที่เกษตรกรมีเทคโนโลยีรถไถขนาดใหญ่ได้นั้น ได้เปิดโอกาสให้บุคคลต่าง ๆ บุกเบิกเนื้อที่ป่าไม้ใน ปริมาณที่ “เกินความจำเป็น” แต่ก็สำคัญน้อยกว่าการ รับรองจากสังคมหรือจากอำนาจกระสุน ซึ่งก็เพียงพอ ที่จะทำให้ได้สิทธิครอบครองในทางพฤตินัย

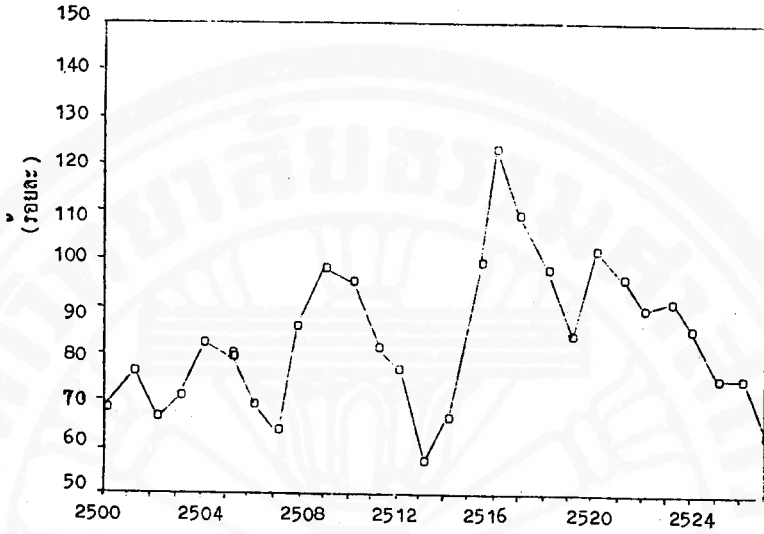
การใช้ที่ดินในที่บุกเบิกเหล่านี้ จึงมิได้มุ่งไปใน ด้านที่จะให้ได้ผลผลิตทางการเกษตรอย่างเพียงพอ เพราะถ้าทำเช่นนั้นจะต้องลงแรงไปโดยที่อาจจะ ได้ผลตอบแทนจากแรงงานไม่ทัดเทียมกับแรงงานที่ ได้จากกิจกรรมนอกการเกษตรหรือนอกไร่นา

มาบัดนี้ เมื่อเนื้อที่ที่เคยมีเหลือเฟือนั้นหมดสิ้น ไปแล้ว เกษตรกรรุ่นใหม่ที่กำลังเข้ามาในวัยแรงงานนั้น ได้ถูกคนรุ่นก่อนจับจองที่ดินไว้แทบจะหมดสิ้นแล้ว ถ้าจะประกอบอาชีพเกษตรกรรมก็จะต้องยื้อแย่งที่ดิน โดยการเช่าหรือแบ่งซื้อจากคนเหล่านี้ จำนวนไร่ nato เกษตรกร 1 คน ก็เริ่มมีขนาดลดลง (ต่างกับในอดีต ซึ่งมีขนาดเพิ่มขึ้น) เมื่อขนาดของไร่นาเล็กลงแล้ว เกษตรกรก็จำต้องทุ่มเทแรงงานต่อเนื้อที่ 1 ไร่ เพิ่มขึ้น เพื่อรักษามาตรฐานการครองชีพไว้ หากความต้องการ แรงงานในเมืองไม่ขยายตัวมาก (ตามมีคาดกันว่า อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยส่วนรวมจะชะลอ ตัวลง) เกษตรกรก็ยิ่งมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มการใช้แรงงานดังกล่าว และหากเทคโนโลยีการเกษตรมิได้ รับการปรับปรุง หรือได้รับการปรับปรุงในทิศทางที่ จะทุ่มแรงงานมาก เกษตรกรก็จะต้องเผชิญกับปัญหา มาตรฐานการครองชีพตกต่ำลง

เราขอเน้นว่า ภาพเรื่องการจ้างงานที่เราแลเห็น นั้นมิใช่ปัญหาเรื่องการว่างงานในชนบทอย่างที่คนใน

รูปที่ 4.1

กัชนีราคาของข้าว เมื่อซักรักรวมของภาวะเงินเฟ้อ



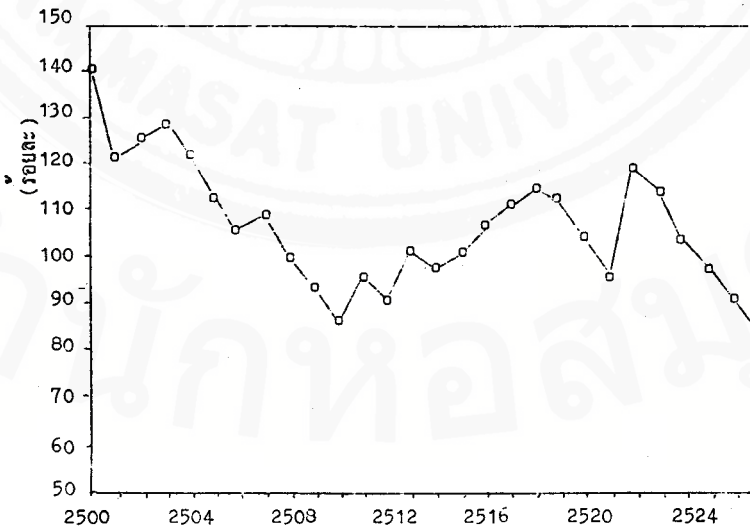
ที่มา : กองบัญชีรายได้ประชาชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รูปที่ 4.2

กัชนีราคาของสินค้าที่มีค่าราคาขายปลีกต่างประเท

เมื่อซักรักรวมของภาวะเงินเฟ้อ

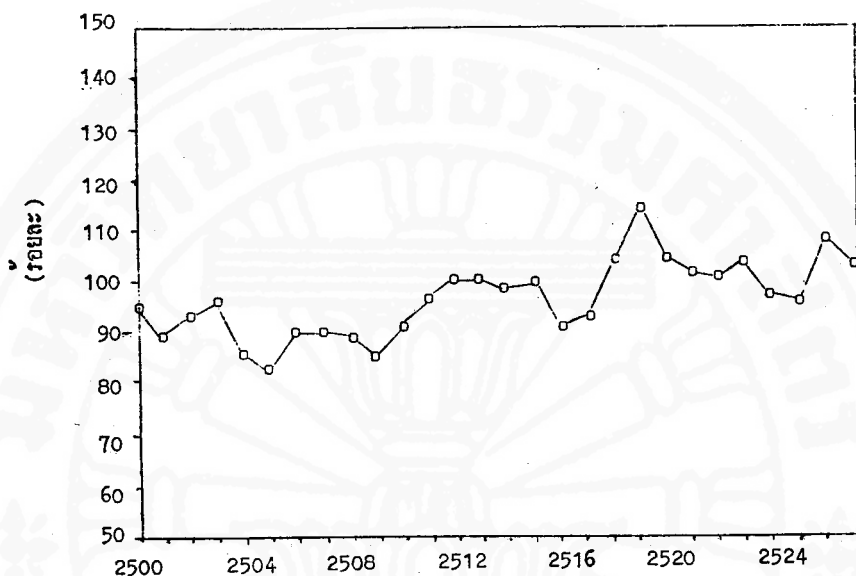


ที่มา : กองบัญชีรายได้ประชาชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รูปที่ 4.8

ดัชนีราคาของสินค้าที่มีการค้าขายกับต่างประเทศในปริมาณจำกัด
เมื่อขจัดผลของภาวะเงินเฟ้อ (Deflated, by GDP deflator, 1972 price)



ที่มา : กองบัญชีรายไต่ประชาชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เมืองประสบอยู่และอย่างทีคนในเมืองเข้าใจกันว่า
มีแรงงานจำนวนหนึ่งนั้นอยู่เฉย ๆ เพราะหางานทำ
ไม่ได้ ตรงกันข้าม ภาพที่เรามองเห็นนั้นเป็นภาพที่
เกษตรกรจะมีความจำเป็นที่จะต้องดิ้นรนและทำงาน
มากขึ้น และถ้าสถานการณ์ยิ่งเลวลงเท่าใด แรงงาน
ที่หุ่มเทในการเกษตรก็จะมากขึ้น เพราะภาคเกษตร
ของไทยในขณะนี้มีความยืดหยุ่นมากพอที่จะดูดซับ
แรงงานได้ต่อไป แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าปัญหา
แรงงานจะหมดสิ้นไป เพียงแต่ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจะ
เป็นปัญหามาตรฐานการครองชีพของเกษตรกรที่ทรุด
ต่ำลงอย่างเงียบ ๆ

จากสภาพเงื่อนไขสภาวะการณ์ภาคเกษตรของโลกและข้อจำกัดด้านนโยบายของทางการตลาด
รัฐบาลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เกษตรกรไทยได้

แสดงให้เห็นในอดีตแล้วว่าเป็นผู้ที่มีความยืดหยุ่นและ
สามารถปรับเปลี่ยนลักษณะและโครงสร้างการผลิต
ได้สอดคล้องกับสถานการณ์และข้อจำกัด ปัจจุบันนี้
มีความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งภาพของ
การปรับเปลี่ยนอาจจะปรากฏในพื้นที่ของการเกษตร
สองประเภท กล่าวคือ

1) เขตเกษตรกรรมประเภทที่ 1 คือท้องที่ที่
อยู่ใกล้เมือง มีระบบน้ำธรรมชาติหรือชลประทานที่
สม่ำเสมอและมีเงินลงทุนพอสมควร เนื่องจากสภาวะ
ตลาดข้าวและพืชไร่ไม่ค่อยจะรุ่งเรืองนัก คงจะมีแรง
ผลักดันให้เกษตรกรในท้องที่เหล่านี้ต้องเปลี่ยนแปลงการ
ผลิตเดิม และมีแรงจูงใจจากความได้เปรียบของตน
มาปลูกพืชหรือทำการเกษตรที่มีมูลค่าสูง เช่น ผัก
ผลไม้ เลี้ยงปลา และเลี้ยงกุ้ง เป็นต้น ทั้งนี้เพราะ

ความได้เปรียบที่มีแหล่งน้ำมีเงินทุนและสามารถนำสินค้าที่มีมูลค่าสูงเหล่านี้ถึงตลาดในเมืองได้โดยง่าย พืชผลเหล่านี้ส่วนหนึ่งก็จะค่อย ๆ กลายเป็นสินค้าที่ไทยส่งออกต่างประเทศมากขึ้น อย่างไรก็ตาม อัตราการขยายตัวของพืชผลเหล่านี้คงจะมีข้อจำกัดอยู่บ้าง ดังที่กล่าวไว้แล้วข้างบนนี้ ข้อจำกัดนี้จะทำให้ผลและผลไม่ขยายตัวได้ในลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป ที่ดินส่วนที่เหลือก็คงยังใช้ปลูกข้าวต่อไป

ฉะนั้น การปรับเปลี่ยนการผลิตของเกษตรกรในท้องที่ประเภทที่ 1 นี้ ถึงแม้ว่าจะต้องใช้แรงงานในการเกษตรในอัตราต่อไร่ที่สูงขึ้น แต่ก็คงจะสามารถดูดซับแรงงานได้จากเกษตรกรในท้องที่ประเภทที่ 2 ได้ในระดับหนึ่ง

ตามสภาพสังคมของเกษตรกรของไทย จะด้วยความเสี่ยงหรือความยากลำบากของชีวิตคนก็ตาม เกษตรกรมักปรารถนาที่จะให้ลูกหลานของตนรับราชการหรือมีอาชีพอย่างอื่นที่ไม่ใช่การเกษตร เกษตรกรประเภทที่ 1 นี้ คงจะมีลักษณะไม่แตกต่างกับเกษตรกรทั่วไป ลูกหลานของเกษตรกรเหล่านี้จึงมีแนวโน้มจะทำงานในเมืองหรือภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น ช่างเครื่องยนต์ ครู และพยาบาล เป็นต้น ซึ่งเป็นการเปิดช่องทางให้มีการจ้างแรงงานจากเกษตรกรที่ฐานะต่ำกว่ามาทำในที่นาของตนได้บ้าง หรือมีเวลานั้นก็อาจจะยกที่นาให้เช่าก็ได้ คาดว่าแรงงานเหล่านี้จะดูดซับแรงงานจากที่อื่นมากไม่ได้ โดยเฉพาะการดูดซับเกษตรกรที่ยากจน เพราะแม้ในปัจจุบัน ท้องที่ประเภทนี้ผู้ที่ทำอะไรได้น่าจะยังมีทุนรอนค่อนข้างสูง

เป็นที่น่าสังเกตว่า นโยบายของรัฐในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะส่งเสริมพื้นที่ที่อยู่ในเขตชลประทานให้ธุรกิจเอกชนมาลงทุนทำการเกษตร เช่น ข้าวหรือพืชไร่ โดยมุ่งหวังที่จะให้ธุรกิจเอกชนเหล่านี้นำเทคโนโลยีการผลิตจากต่างประเทศเข้ามาใช้ ดังเช่น กรณีของการเลี้ยงไก่และหมู แต่ในความเป็นจริง เทคโนโลยีของการปลูกข้าวหรือพืชไร่ที่ธุรกิจเอกชนจะ

สรรหามาใช้ได้ก็มีแต่วิธีการผลิตที่เน้นการนำเอาเครื่องจักรเข้ามาใช้แทนแรงงานคน ในขณะที่ภาคเกษตรโดยส่วนรวมมีการกิจที่หนักอยู่แล้วที่จะต้องดูดซับแรงงานของเกษตรกรที่กำลังขาดที่ดินทำกิน

2) เขตเกษตรกรรมประเภทที่ 2 คือ เกษตรกรที่ไม่อยู่ในสถานะเหมือนดังประเภทที่ 1 แต่ต้องอาศัยการทำงานเพาะปลูกโดยพึ่งแต่น้ำฝน หรือถ้ามีแหล่งน้ำแต่ก็อยู่ไกลตัวเมือง รวมทั้งเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง เกษตรกรประเภทนี้มักจะมีฐานะยากจน ลูกหลานที่เคยออกไปบุกเบิกที่ดินได้ในอดีตก็จะประสบปัญหาตามที่ได้กล่าวไว้แล้ว บุคคลเหล่านี้จะก่อร่างสร้างตัวได้ก็ด้วยการไปเช่าที่ดินที่ได้จับจองไว้แล้ว หรือในเขตของเกษตรกรประเภทที่ 1 หรือขอแบ่งที่ดินของพ่อแม่กับพี่น้องคนอื่น ทำให้ขนาดถือครองเล็กลงและเมื่อได้ที่ดินที่เล็กลงก็จะต้องทุ่มแรงงานต่อเนื่องที่ 1 ไร่ มากขึ้น

ผลที่ตามมาจากการเปลี่ยนแปลงนี้ก็จะมิดังต่อไปนี้

ก. ในเขตเกษตรกรรมประเภทนี้ ซึ่งแต่เดิมมีการเช่าที่ทำกินค่อนข้างน้อย ในอนาคตจะเริ่มมีมากขึ้น แต่คงจะไม่ขึ้นไปมากเหมือนกับในเขตเกษตรกรรมประเภทที่ 1

ข. การเป็นเกษตรกร แม้กระทั่งในเขตที่ค่อนข้างยากจนนี้ จะเป็นอาชีพที่ต้องการทุนรอนบ้าง เพราะที่ดินในท้องที่เหล่านี้จะเริ่มมีค่าขึ้นมา

ค. ถ้าที่ดินนั้นเริ่มมีค่า จากการใช้เทคโนโลยีหรือผลิตผลใหม่ที่ให้ผลดีก็จะมีผลเสียต่อแรงงาน แต่ถ้าที่ดินนั้นมีค่าขึ้นในสภาพที่เทคโนโลยีมิได้ก้าวหน้าขึ้น แต่ประการใด อย่างที่เราคาด ค่าจ้างแรงงานก็จะต้องลดลง

ง. การกระจายรายได้ในท้องที่เหล่านี้จะมีความเหลื่อมล้ำสูงขึ้น และระดับรายได้ของเกษตรกรที่อยู่ในท้องที่ประเภทนี้กับที่อยู่ในท้องที่ประเภทที่ 1 จะแตกต่างกันมากขึ้น

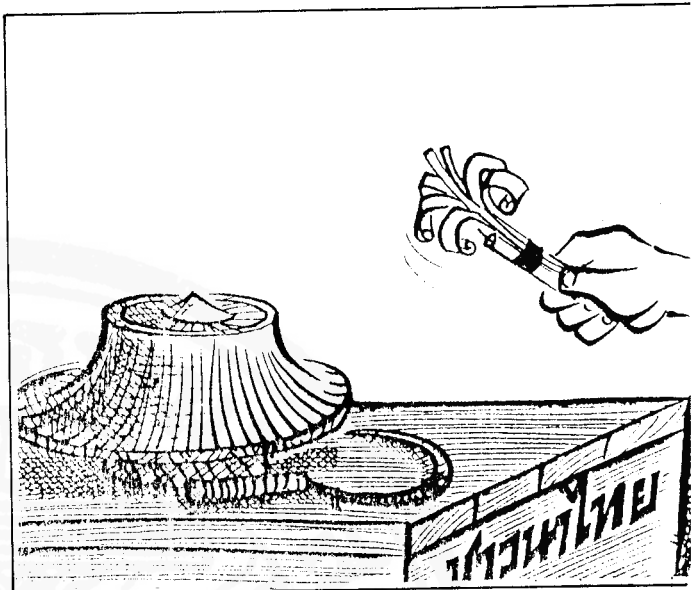
บทส่งท้าย

บทส่งท้าย

โดยทั่วไป บทความทางวิชาการมักจะต้องมีบทส่งท้ายที่จะมีข้อเสนอแนะให้รัฐนำไปดำเนินการหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายเพื่อเป็นการเยียวยาแก้ไขปัญหาที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทความนั้น ๆ การเสนอผลแบบนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า รัฐหรือรัฐบาลที่จะมาเยียวยาแก้ไขปัญหานั้นมีสถานภาพเสมือนลอยอยู่เหนือปัญหาต่าง ๆ ของประเทศชาติ พร้อมที่จะหาลงมาแก้ไขความทุกข์ยากของมวลประชากรราษฎร แต่น่าจะเป็นที่ประจักษ์แก่ทุกฝ่ายว่า ความจริงมิได้เป็นเช่นนั้น องค์กรของรัฐนั้นก็เป็นส่วนหนึ่งของปัญหา รัฐเองก็เป็นส่วนหนึ่งของสังคม และพร้อมที่จะถูกระแสดังต่าง ๆ ในสังคมพัฒนาไปตามทิศทางต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นทิศทางไหนนั้นเกินสติปัญญาของเราที่จะหยั่งได้ เพราะส่วนที่เราวิเคราะห์ข้างบนนี้เป็นแต่กระแสมาจากภาคการเกษตรเท่านั้น ถ้าจะหยั่งถึงผลที่ตกกับนโยบายของรัฐฯ ก็จะต้องคำนึงถึงกระแสนวนที่มาจากส่วนอื่น ๆ ของสังคมอีกด้วย

จุดประสงค์ในการเขียนบทความนี้มีอยู่แต่เพียงวาทภาพของโครงสร้างและการเปลี่ยนแปลงของเกษตรกรรมในประเทศที่จะเป็นไปในอนาคต ภาพที่เห็นนั้นมีได้เป็นภาพที่ชัดเจน แต่มีความเลือนลางที่เกิดขึ้นจากความจำกัดของผู้เขียนทั้งสองเอง และจากการที่เหตุการณ์ต่าง ๆ กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงไม่สามารถปรับความเข้าใจและเสนอภาพที่ชัดเจนได้ อย่างไรก็ตาม เป้าหมายของทุกคนในขั้นนี้ควรจะเป็นการแสวงหาภาพที่ชัดเจน เพราะจากภาพที่ชัดเจนเท่านั้น ที่สังคมโดยส่วนรวม ทั้งรัฐบาลและผู้ที่จะผลักดันรัฐบาลจะมีแนวทางมีสมเหตุสมผลรับมือปัญหาได้อย่างดี

ข้อเสนอของเราต่อไปนี้ จึงไม่ใช่ข้อเสนอที่ให้รัฐบาลดำเนินนโยบายนั้นหรือมาตรการนี้ แต่เป็นข้อ



เสนอที่จะให้นักวิชาการและสาธารณชนพุ่งความสนใจเกี่ยวกับกลุ่มปัญหาดังต่อไปนี้ เพื่อว่าเมื่อสังคมได้เรียนรู้และเข้าใจปัญหาเหล่านี้แล้ว ก็จะเกิดแรงผลักดันเพื่อปรับเปลี่ยน ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหาในตัวของตัวเอง

กลุ่มปัญหาที่หนึ่ง องค์กรที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมมีองค์กรใดบ้าง ทั้งเท่าที่เป็นอยู่ และที่จะเป็นไปได้ในอนาคต ภาคธุรกิจ และองค์กรอิสระมีบทบาทอยู่ในปัจจุบันนี้เท่าใด เพราะเหตุใดเมื่อพูดถึงองค์กร จึงล้วนแต่เป็นองค์กรจากนอกภาคเกษตรที่มากกระทบกับภาคการเกษตร และกับเกษตรกร เพราะเหตุใดเกษตรกร (ยกเว้นชาวไร่ไถ่ขนาดใหญ่) จึงประสบปัญหาในการจัดตั้งองค์กรและมีอุปสรรคในการผลักดันให้รัฐดำเนินนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่ตน

กลุ่มปัญหาที่สอง ในอดีต ทุนที่สะสมกันในภาคเกษตรกรรมมาจากสองฝ่าย คือ จากรัฐ (ระบบชลประทาน ถนน การวิจัย และทุนหมุนเวียนในการเพาะปลูกจาก ธกส.) และจากเกษตรกรเอง (รถไถ การปลูกพืชขึ้นต้น และการบุกเบิกที่ดิน) บทบาทของทุนที่ใช้ในเกษตรกรรมในอนาคต คงจะไม่ลดลง เกษตรกรมีศักยภาพในการระดมทุนมากขึ้นเท่าใด

โดยเฉพาะในขณะที่รายได้ของเกษตรกรจะเพิ่มขึ้นช้ามาก หรืออาจลดลงด้วยซ้ำไป มีทางหรือไม่ที่จะมีการลงทุนจากนอกภาคเกษตรกรรมโดยไม่ให้เกิดการครอบงำเกษตรกรจนกระทั่งเกษตรกรกลายเป็นแรงงานรับจ้างไปเลย

กลุ่มปัญหาที่สาม ในอดีต นอกจากจะร่วมสะสมทุนทางวัตถุแล้ว เกษตรกรก็ได้ลงทุนในทรัพยากรมนุษย์โดยเฉพาะในด้านการศึกษาก่อนข้างมาก แต่การลงทุนนี้เป็นการลงทุนเพื่อเอื้ออำนวยให้เกษตรกรผลิตอาชีพเดิม และแสวงหางานในเมือง ฉะนั้นแรงงานที่เหลืออยู่ในภาคการเกษตร จึงเป็นแรงงานที่มีการศึกษาน้อย ในระยะที่รัฐได้ยกระดับการศึกษาทั่วประเทศ แรงงานที่จะมีอยู่ในภาคการเกษตรก็คงจะมีการศึกษาสูงขึ้นอีกบ้าง การเปลี่ยนแปลงนี้จะมีผลกระทบต่อระบบการผลิตอย่างไร

เชิงอรรถ

* บทความนี้เขียน (และพิมพ์) ขึ้นมาได้ก็โดยอาศัยความร่วมมือจากผู้ช่วยวิจัยในโครงการเกษตรและการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะคุณนิทรา อาลัยเวช ได้ให้ความช่วยเหลือในด้านข้อมูล ตาราง และภาพ ดร.สุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง ได้ช่วยร่างหัวข้อนโยบายการพัฒนาและเผยแพร่เทคโนโลยีทางการเกษตรให้เรา

¹ ประมาณการ โดย ดร.ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ และ ดร.โสภณ ชมชาญ ผู้วิจัยในโครงการนโยบายที่ดิน

² ความเห็นของ ดร.ทองโรจน์ และอาจารย์โสภณ ตามที่อ้างแล้ว

³ Narongchai Adarasanee et al., op. cit., Table 2.1

⁴ โครงการนี้มีลักษณะคล้ายกับโครงการที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) และองค์การคลังสินค้า (อคส.) นำมาใช้ใน พ.ศ. 2527/28

⁵ ระบบการอุดหนุนของสหรัฐฯ นั้น ในขณะนี้ยังซับซ้อนและไม่อัตโนมัติ เหมือนเช่นในประชาคมยุโรป

⁶ อ้างถึงใน *Wall Street Journal* ฉบับลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1985

⁷ *The Economist*, 29 November 1985, หน้า 49

⁸ European Community Commission, *Perspectives for the Common Agricultural Policy*, Brussels, Agricultural Information Service, 1985.

⁹ ดูรายละเอียดใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และสมนึก ทับพันธุ์ ใน “กรุงเทพ : ผู้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการเกษตรของประเทศไทย” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง เมืองไทยคือกรุงเทพฯ, ก.พ. 2526

¹⁰ นิพนธ์ พัวพงศกร, การตลาดและราคาสุกรกับบทบาทของรัฐบาล รายงานการศึกษานโยบายการตลาดและราคาสินค้าเกษตร เล่มที่ 7, ก.ค. 2524, ตาราง 11 ก.

¹¹ อัมมาร สยามวาลา, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และวัชรียา โดสงวน รายงานสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย, หน้า 244

¹² อัมมาร สยามวาลา, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และวัชรียา โดสงวน, อ้างแล้ว

¹³ ผู้เขียนได้มีโอกาสทำวิจัยเกี่ยวกับหมู่บ้านชนบทยากจนในภาคเหนือ ได้มีหลักฐานในเรื่องนี้อย่างชัดเจน ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวกำลังจัดพิมพ์อยู่

¹⁴ หัวหน้าไควดำ คือ ผู้จัดคิวป้อนอ้อยให้แก่ชาวไร่ อ้อยขนาดเล็ก

¹⁵ เป็นที่น่าสังเกตว่า พืชที่รัฐบาลพยายามใส่ใจเร่งรัดให้มีการปลูกภายในประเทศมักจะเป็นพืชที่ประเทศไทยขาดแคลน โดยเฉพาะพืชน้ำมัน

¹⁶ ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย

¹⁷ มีกรณีหนึ่งที่ผู้ซื้ออ้อยมีเหตุขัดข้องไม่ได้ไปตระวันออกกลางตามเจตนา แต่เมื่อได้ทำสัญญาซื้อเงินโดยระบุว่าการเกษตรแล้ว จะขอรับเงินเพื่อทำการเกษตรจริง ๆ ธนาคารพาณิชย์แห่งนั้นกลับปฏิเสธที่จะให้กู้เพื่อการเพาะปลูก เหตุการณ์นี้ ผู้เขียนในฐานะนักวิจัยโครงการการตลาดสินค้าในชนบทได้พบในจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

¹⁸ ดร.สุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง ได้มีส่วนช่วยร่างบทความตอนนี้ให้แก่เรา จนเกือบจะกล่าวได้ว่า บทความนี้เขียนโดย ดร.สุทัศน์

¹⁹ Robert Evenson and Suthad Setboonsarng, “Investing in Agricultural Supply,” mimeo, 1983