

สถานการณ์ภาคเกษตรไทย: ทางรอดและทางเลือก เชิงนโยบาย*

ประเด็นสำคัญ

- ◎ ในช่วง 3-4 ทศวรรษที่ผ่านมาภาคเกษตรกรรมมีขนาดเล็กลงโดยเปรียบเทียบอย่างต่อเนื่อง การขยายตัวของภาคเกษตรที่ผ่านมามีเกิดจากการเพิ่มการใช้ปัจจัยการผลิตมากกว่าการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี รวมถึงการสร้างประสิทธิภาพของการผลิตรวม (Total Factor Productivity : TFP) เป็นสิ่งที่ถูกละเลย สิ่งเหล่านี้จะเป็นปัญหาต่อเนื่องถึงความมั่นคงของภาคเกษตรและอาหาร รวมทั้งการสร้างเสริมศักยภาพการแข่งขันของสินค้าเกษตรในระยะยาว
- ◎ นโยบายที่เน้นการแทรกแซงกลไกตลาดผ่านประชานิยมทางการเมือง เช่น นโยบายจ่านำข้าว เป็นนโยบายที่ให้ความสำคัญกับเรื่องราคาและรายได้เป็นหลักแต่ไม่ได้คำนึงถึงคุณภาพ นโยบายลักษณะนี้เป็นนโยบายที่ขาดความสมดุล โดยละเลยมิติการสร้างประสิทธิภาพการผลิตและการสร้างความเข้มแข็งด้านการตลาด ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นคือจะทำให้ภาคการเกษตรไทยอ่อนแอและมีความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่มั่นคงทางอาหารตามมา
- ◎ แนวทางการพัฒนาภาคเกษตรที่เหมาะสมคือ ควรเน้นสร้างสมดุลของการพัฒนาใน 3 ด้านคือ
 - (1) การพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต
 - (2) การสร้างศักยภาพ/ความเข้มแข็งด้านการตลาด
 - (3) การสร้างเสถียรภาพด้านราคาและความมั่นคงของรายได้เกษตรกร

* Policy Brief ฉบับนี้สรุปและเรียบเรียงจากการบรรยายของ รศ.สมพร อิศวิลานนท์ (นักวิชาการอาวุโส สถาบันคลังสมองของชาติ) ในการประชุมเวที สกว. เรื่อง “ภาคเกษตรไทยจะไปทางไหน: มองผ่านพีชเศรษฐกิจที่สำคัญ” วันที่ 17 ธันวาคม 2556 ณ ห้องประชุม 1 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) (ดร.ภาคภูมิ ทิพคุณ : ผู้สรุปและเรียบเรียง)

Policy Brief ฉบับนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วน **ส่วนแรก**กล่าวถึงสถานการณ์ของภาคเกษตรไทย ในแง่ความสำคัญของภาคเกษตรต่อเศรษฐกิจไทย โครงสร้างการผลิต และศักยภาพการแข่งขันของสินค้าเกษตรไทย **ส่วนที่สอง**กล่าวถึงปัญหาหรือข้อจำกัดของภาคเกษตรไทย และ**ส่วนที่สาม**เป็นข้อเสนอแนะ

1. สถานภาพของภาคการเกษตรไทย

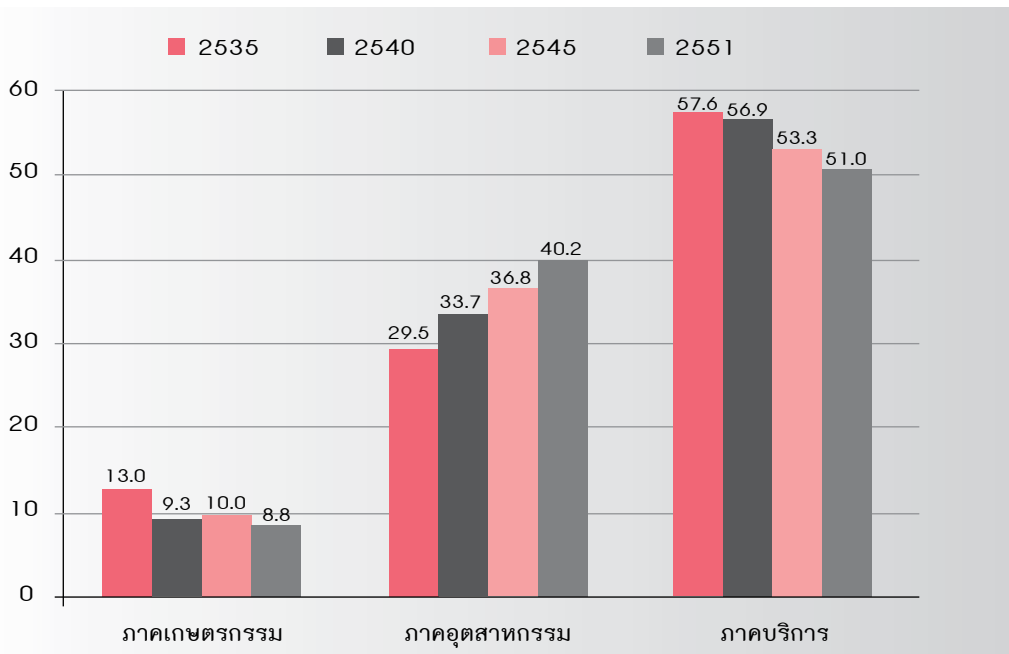
ในช่วง 3-4 ทศวรรษที่ผ่านมาภาคเกษตรไทย เล็กลงตลอดเวลา ในขณะที่เศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะนี้สัดส่วนมูลค่า การผลิตของเกษตรอยู่ที่ไม่ถึง 10% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เมื่อคิดในเชิงมูลค่าผลผลิต ในปี 2554 ภาคเกษตรมีมูลค่าผลผลิต (GDP ภาคเกษตร) ประมาณ 1.2 ล้านล้านบาท ถึงแม้ GDP ภาคเกษตรมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง (แต่ขยายตัวในอัตราที่น้อยกว่าภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ) แต่ การขยายตัวของภาคเกษตรที่ผ่านมา เกิดจากการเพิ่ม การใช้ปัจจัยการผลิตมากกว่าการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต (Productivity)

ปัจจุบันมีการพูดถึงนโยบายจํานําข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์อย่างกว้างขวาง ในฐานะที่เป็นนโยบาย

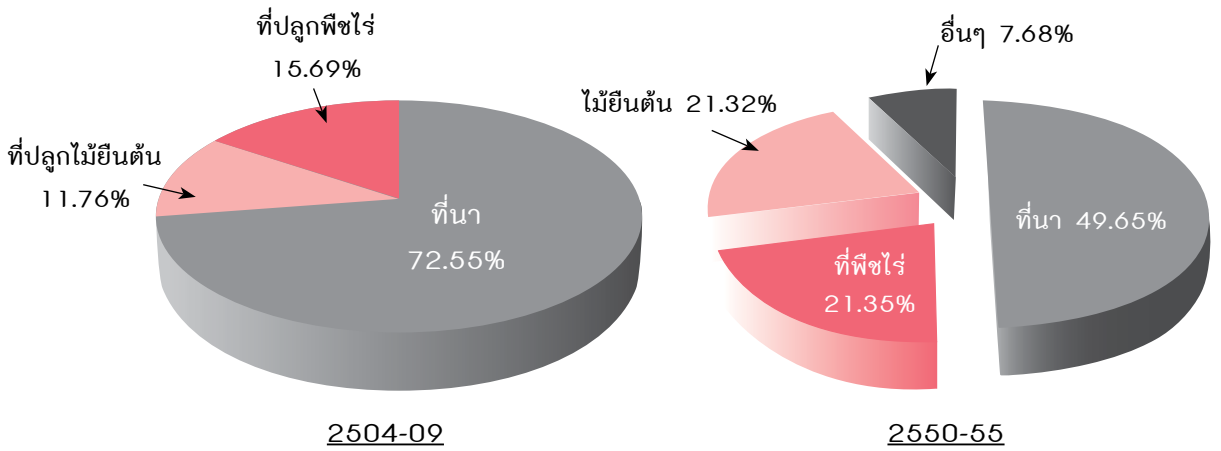
หลักในการพัฒนาภาคเกษตร แต่หากพิจารณาให้ดีจะพบว่าเงินที่ใช้ในโครงการรับจํานําข้าว 8.8 แสนล้านบาทนั้น ถือว่าเป็นเงินที่ไม่ค่อยน้อยเลย เพราะคิดเป็นสัดส่วนถึงประมาณครึ่งหนึ่งของ GDP ภาคเกษตร ค่าถามที่สำคัญคือ โครงการนี้เป็นการลงทุนที่คุ้มค่าหรือไม่ นั่นคือก่อให้เกิดความเข้มแข็งของภาคเกษตรในระยะยาวได้หรือไม่ และแก้ปัญหาที่แท้จริงของเกษตรกรได้เพียงใด เมื่อเทียบกับทรัพยากรที่ใช้ไป

ในช่วงประมาณ 4 ทศวรรษที่ผ่านมา ภาคการเกษตรมีโครงสร้างการใช้ที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไป สัดส่วนการใช้พื้นที่ในการทำนาข้าวลดลง ในขณะที่การปลูกพืชอื่นๆ มีมากขึ้น ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (2504-09) ประเทศไทยมีพื้นที่นาข้าวอยู่ 72.55% แต่พอถึงช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (2550-59) สัดส่วนพื้นที่นาลดลงเหลือเพียง 49.65% (ภาพที่ 2) พื้นที่ในการปลูกพืชอย่างอื่นเพิ่มขึ้นจาก 51 ล้านไร่ เป็น 132 ล้านไร่ ในเวลาเดียวกัน พร้อมกันนี้ สัดส่วนแรงงานภาคเกษตรลดลงจาก 67% เหลือเพียง 41.8% ของแรงงานทั้งประเทศ

นโยบายจํานําข้าวของรัฐบาลปัจจุบันไปเน้นหนักเรื่องการช่วยเหลือเกษตรกรที่ทำนาเป็นหลัก เป็นการสร้างแรงจูงใจ (Incentive) ให้เกษตรกรหันมาทำนากันมากขึ้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับโครงสร้างการผลิตและ



ภาพที่ 1 สัดส่วน (%) มูลค่าการผลิตภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการต่อ GDP ที่มา: การบรรยายของ รศ.สมพร อิศวิลานนท์ (TRF Forum, 17 ธันวาคม 2556)



ภาพที่ 2 การใช้พื้นที่ในการเกษตร 2506-2555

ที่มา: การบรรยายของ รศ.สมพร อิศวิลานนท์ (TRF Forum, 17 ธันวาคม 2556)

การใช้พื้นที่ในการเกษตรในปัจจุบัน ทำให้เกิดการบิดเบือนกลไกตลาดในการกำหนดรูปแบบการใช้พื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น เกษตรกรจำนวนมากที่ปลูกพืชอื่นๆ เริ่มตอบสนองต่อมาตรการจูงใจดังกล่าวโดยการแปลงพื้นที่ของตนให้เป็นพื้นที่นาข้าว เป็นต้น นโยบายดังกล่าวของรัฐบาลจึงไม่ได้คำนึงถึงความสมดุลในเรื่องโครงสร้างการผลิต ทั้งๆ ที่การสนับสนุนภาคเกษตรควรเน้นสร้างความสมดุลโดยคำนึงถึงโครงสร้างการผลิตที่แท้จริง

เมื่อเราพูดถึงความมั่นคงทางอาหาร เราไม่ควรมองแต่เรื่องข้าวเพียงอย่างเดียว การปลูกพืชชนิดอื่นๆ ก็สามารถประกันความมั่นคงทางอาหารได้ เราเชื่อว่ามนุษย์เราต้องการสารอาหารที่หลากหลาย ควรมีการบริโภคผัก ผลไม้ หรือโปรตีนในสัดส่วนที่เหมาะสม ดังนั้น การให้ความสำคัญแต่เรื่องข้าวอย่างเดียวจึงยังไม่ตอบโจทย์เรื่องความมั่นคงทางอาหาร ความจริงแล้วนโยบายรัฐบาลควรคำนึงถึงเรื่องการใช้พื้นที่ในการทำเกษตรเป็นสำคัญ ยกตัวอย่างเช่น เกษตรกรในเขตพื้นที่ชลประทานที่มีการจัดการที่ดีจะทำนาในฤดูทำนา พอนอกฤดูทำนาพวกเขาจะแปลงพื้นที่ไปปลูกพืชชนิดอื่นๆ ที่ให้ราคาดี หรือไม่ก็ทำปศุสัตว์หมุนเวียนกัน แต่ขณะนี้นโยบายจูงใจของรัฐบาลทำให้โครงสร้างตรงนี้เปลี่ยนไป เกษตรกรตอบสนองต่อแรงจูงใจที่รัฐบาลสร้างขึ้นโดยการหันไปปลูกข้าวมากขึ้น บางพื้นที่ปลูก 3 ครั้งในรอบปี ทำให้ได้ผลผลิตที่ไม่มีคุณภาพและเป็นการใช้พื้นที่ที่ไม่เกิดประโยชน์สูงสุด

เมื่อพิจารณาแนวโน้มของศักยภาพในการแข่งขันของภาคเกษตรไทยเราจะพบว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาเกิดจากการเพิ่มปริมาณ (จำนวน) ของปัจจัยการผลิตเป็นหลักโดยไม่ได้เน้นถึงการเพิ่มคุณภาพของปัจจัยที่ใช้ให้มีประสิทธิภาพที่สูงขึ้น (ตารางที่ 1) ที่ผ่านมามีความสำคัญน้อยมากกับเรื่องการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี จะสังเกตได้จากตารางที่ 1 ว่าประสิทธิภาพของการผลิตรวม (Total Factor Productivity: TFP) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดเทคโนโลยีการผลิตของภาคเกษตรเราหดตัวตลอดเวลา การโตของภาคเกษตรส่วนมากมาจากการใช้แรงงาน ที่ดิน และทุนเป็นหลัก ซึ่งตรงนี้น่าเป็นห่วง เพราะหากเราไม่ใช้เทคโนโลยีในการสร้างการเจริญเติบโต เราจะประสบปัญหาความสามารถในการแข่งขันในอนาคต โดยเฉพาะเมื่อแรงงานภาคเกษตรหดตัวลง และที่ดินในการทำเกษตรจำกัดมากขึ้น ประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือภาคเกษตรของเราส่วนมากเป็นฟาร์มขนาดเล็กที่ไม่ก่อให้เกิดการประหยัดในขนาดและความคุ้มค่าของการใช้เครื่องมือเครื่องจักร¹ ต่างจากฟาร์มในยุโรปหรืออเมริกาที่เป็นฟาร์มขนาดใหญ่ ใช้เครื่องมือเครื่องจักรและเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าในการบริหารจัดการ ทำให้มีประสิทธิภาพในการผลิตสูง

ความเดือดร้อนของเกษตรกรในเรื่องรายได้ไม่เพียงพอหรือปัญหาหนี้สินเป็นเพราะการจัดการฟาร์มของเกษตรกรไม่สอดคล้องกับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป นั่นคือการจัดการฟาร์มในลักษณะผลิตเพื่อยังชีพ (Subsistence) เหลือจากการบริโภคอยู่ขายนั้น

¹ขนาดของฟาร์มในประเทศไทยโดยเฉลี่ยในปี 2554 อยู่ที่ประมาณ 22.5 ไร่

ตารางที่ 1: ปัจจัยของการเจริญเติบโตของภาคเกษตรกรรม 2530-2554

สาขา เกษตร- กรรม	เฉลี่ย แผนฯ 6 (2530- 34)	เฉลี่ย แผนฯ 7 (2535- 39)	เฉลี่ย แผนฯ 8 (2540- 44)	เฉลี่ย แผนฯ 9 (2545- 49)	เฉลี่ย แผนฯ 10 (2550- 54)	2550	2551	2552	2553	2554	เฉลี่ย	
	3 ปีแรก แผนฯ 10 (2550- 54)	2525- 52										
GDP Growth	4.55	2.98	2.04	2.90	1.64	0.9	4.2	1.3	-2.3	4.1	1.30	2.96
ปัจจัย												
แรงงาน	0.11	-0.27	-0.07	0.08	0.07	0.08	0.21	0	-0.07	0.14	0.01	0.00
ที่ดิน	0.06	0.05	0.06	0.14	0.05	0.26	0.6	-0.46	0.28	-0.41	0.36	0.11
ทุน	3.01	6.57	3.34	3.19	3.55	4.09	3.72	2.88	4.87	2.21	3.17	3.61
TFP	1.36	-3.37	-1.29	-0.51	-2.18	-3.53	-1.03	-1.12	-7.38	2.16	-2.78	-0.77

ที่มา: การบรรยายของ รศ.สมพร อิศวิลานนท์ (TRF Forum, 17 ธันวาคม 2556), อ้างอิงจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เป็นไปได้ยากแล้วในปัจจุบัน เกษตรกรจำเป็นต้องมีความรู้ในเชิงธุรกิจ ต้องมีการปรับตัวเข้ากับระบบตลาด ต้องสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็งเพื่อให้สามารถเข้าสู่กลไกตลาดโลกได้

ในประเทศไทย พื้นที่ทำการเกษตรใช้สำหรับการปลูกข้าวมากที่สุด อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนการส่งออกพบว่ายางพาราเป็นสินค้าที่มีสัดส่วนการส่งออกมากที่สุด ข้าวเป็นอันดับสอง อ้อยและน้ำตาลเป็นอันดับสาม (ตารางที่ 2) อาจกล่าวได้ว่า ในบรรดาพืชส่งออก 6 ชนิด (ดูตารางที่ 2) ข้าวคือพืชดาวรุ่ง ส่วนพืชดาวเด่นคือ อ้อยและน้ำตาล ซึ่งเป็นสินค้าที่มีศักยภาพในการแข่งขันสูง โดยเฉพาะในตลาดอาเซียนเท่านั้น แต่ยังสามารถแข่งขันในตลาดโลกด้วยน้ำตาลมีสัดส่วนการใช้ในประเทศเพียงประมาณ 10% ที่เหลืออีกประมาณ 90% ส่งออก จึงเรียกได้ว่าเป็นสินค้าที่พึ่งพิงตลาดต่างประเทศ เช่นเดียวกับมันสำปะหลัง ส่วนข้าวโพดเป็นพืชที่ใช้ในประเทศเป็นหลัก จึงไม่น่าจะมีการแข่งขันเรื่องราคา ส่วนยางพาราเป็นสินค้าที่กำลังจะประสบปัญหาในอนาคต เนื่องจากเริ่มมีคู่แข่งมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง ถ้าประเทศเหล่านี้ขยายการผลิตมากขึ้น (ซึ่งมีแนวโน้มเป็นเช่นนั้น) จะทำให้เกิดปริมาณผลผลิตออกสู่ตลาดมากขึ้น และหากอุปสงค์ก้าวไม่ทันการเพิ่มขึ้นของอุปทาน ราคาของยางก็จะตกลง คาดว่าในอนาคตอันใกล้นี้ ราคาของยางจะตกลงมาอยู่ที่กิโลกรัมละ 60-70 บาท หากเรายังไม่ได้จัดการอะไร

ข้าวและยางพาราเป็นสินค้าที่รัฐบาลเข้าแทรกแซงกลไกตลาดมากที่สุด ส่วนปาล์มน้ำมันก็มีการแทรกแซงเช่นกัน แต่เป็นการแทรกแซงผ่านผู้บริโภคมกกว่าผู้ผลิต การแทรกแซงของรัฐบาลอาจจะเป็นเรื่องที่จำเป็นในบางสถานการณ์ แต่ต้องแทรกแซงเท่าที่จำเป็น เช่น เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองของเกษตรกร เพื่อสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาผลผลิต หรือเพื่อเกื้อหนุนการทำงานของกลไกตลาด แต่ไม่ใช่เป็นการแทรกแซงในลักษณะของการทำลายตลาดอย่างที่ยังดำเนินการอยู่ผ่านนโยบายจำนำข้าว

2. ข้อจำกัดของภาคการเกษตรไทย

ภาคเกษตรของไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายและความเสี่ยงหลายประการที่จะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการผลิตและการแข่งขันของภาคเกษตรอย่างมีนัยสำคัญ ความท้าทาย/ความเสี่ยงที่สำคัญ ได้แก่ เรื่องภัยธรรมชาติ การขาดแคลนแรงงานภาคเกษตร ประสิทธิภาพการผลิต ความปลอดภัยของอาหาร และการแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐบาล

2.1 ภัยธรรมชาติ

ในปัจจุบันสภาพแวดล้อมมีความแปรปรวนมากขึ้นกว่าแต่ก่อน เช่น ปริมาณฝนที่ตกไม่สม่ำเสมอหรือคาดการณ์ได้ยากขึ้น ซึ่งแน่นอนว่าความแปรปรวนดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อภาคเกษตรที่พึ่งพาธรรมชาติ

ตารางที่ 2: พืชเศรษฐกิจที่สำคัญของไทยและสัดส่วนในตลาดส่งออกปี 2554

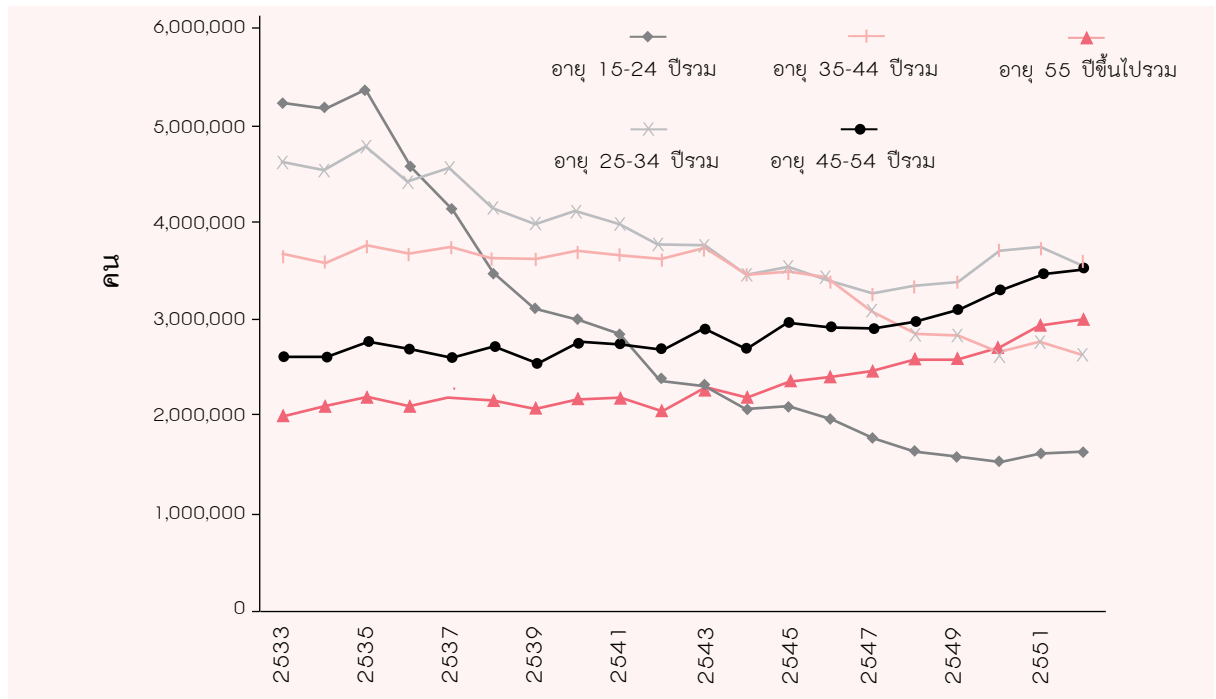
พืช	ข้าว	ข้าวโพด	ยางพารา	อ้อยและน้ำตาลทราย	มันสำปะหลัง	ปาล์มน้ำมัน
สัดส่วนของพื้นที่เพาะปลูก (%)	50.75	4.62	2.51	5.2	4.67	2.2
จำนวนฟาร์ม (ล้านฟาร์ม)	3.8	0.41	1.26	0.21	0.54	0.13
การผลิต (ล้านตัน)	38.85	4.96	3.78	10.43	29.41	11.33
สัดส่วนการใช้ภายในประเทศ (%)	36.65	94.15	140	23.01	23.1	94.07
สัดส่วนในตลาดส่งออก (%)	18.29	0.34	34	11.18	76.9	1

ที่มา: การบรรยายของ รศ.สมพร อิศวิลานนท์ (TRF Forum, 17 ธันวาคม 2556) โดยคำนวณจากฐานข้อมูลสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

โดยตรง รัฐจำเป็นต้องเข้ามาจัดการโดยมาตรการต่างๆ ในการลดผลกระทบจากความเสียดังกล่าว เช่น มาตรการด้านการประกันภัย หรือการประกันราคาพืชผลการเกษตร แต่ต้องไม่ใช้การรับจำนำที่ทำลายกลไกตลาด ความจริงแล้วมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรในทางทฤษฎีการเกษตรมีอยู่มากมาย ไม่ได้มีเพียงเฉพาะการจำนำผลผลิต ซึ่งรัฐควรพิจารณามาตรการเหล่านั้นควบคู่กัน

2.2 การขาดแคลนแรงงานในภาคเกษตร

ความท้าทายที่สำคัญอย่างหนึ่งของสังคมไทย คือ การเข้าสู่ภาวะสังคมผู้สูงอายุ ทั้งนี้ภาคเกษตรเป็นภาคที่จะเห็นผลกระทบชัดเจน เพราะนอกจากมีอัตราเกิดที่ต่ำลงแล้ว คนหนุ่มสาวยังมีการย้ายถิ่นออกอีกด้วยแน่นอนว่าการเป็นสังคมสูงวัยของชนบทจะทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรง จากภาพที่ 3 จะเห็นได้ว่าแรงงานในภาคการเกษตรลดลงอย่างต่อเนื่อง



ภาพที่ 3: จำนวนแรงงานภาคเกษตรที่ทำงานมากกว่า 20 ชม./สัปดาห์ จำแนกตามอายุ

ที่มา: การบรรยายของ รศ.สมพร อิศวิลานนท์ (TRF Forum, 17 ธันวาคม 2556)

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาในขณะที่โครงสร้างของเกษตรกรผู้สูงวัยมีมากขึ้น ในอนาคตคงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องใช้เทคโนโลยีและเครื่องจักรในการเกษตรมากขึ้น การลงทุนในส่วนนี้จึงมีความจำเป็นทั้งนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพแรงงาน (Labor Productivity) ให้สูงขึ้น

2.3 ประสิทธิภาพการผลิตของแรงงานในภาคการเกษตร

ประสิทธิภาพการผลิตในภาคการเกษตรของไทยเรายังค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานโลก จากตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีประสิทธิภาพของแรงงานอยู่อันดับที่ 116 ต่ำกว่ามาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย จนถึงขณะนี้ การขยายตัวของภาคเกษตรของเราเน้นการใช้ทรัพยากรเป็นหลัก และเมื่อทรัพยากรถูกใช้ไปมากขึ้น การขยายตัวก็เริ่มจะมีปัญหา ที่ผ่านมาระบบไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการวิจัยและพัฒนา และการสร้างความก้าวหน้าในเทคโนโลยีการเกษตรเท่าที่ควร ต่อไปเราควรให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เป็นหลัก เราต้องคำนึงถึงข้อจำกัดของทรัพยากรและการขาดแคลนแรงงาน ทำให้เราหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตโดยใช้เทคโนโลยี

ตารางที่ 3: การจัดอันดับของประเทศตามประสิทธิภาพการผลิตของแรงงาน (เลือกบางประเทศ)

อันดับ	ประเทศ	2008	2010	เปลี่ยนแปลง
1	บรูไน	77.1	76.8	0%
2	สโลเวเนีย	66.3	76.6	+16%
3	ฝรั่งเศส	53.5	n/a	-
4	ไอซ์แลนด์	55.3	n/a	-
5	เดนมาร์ก	36.5	53.4	+47%
21	สิงคโปร์	30.0	28.9	-4%
41	มาเลเซีย	6.3	6.7	+6%
103	ฟิลิปปินส์	1.1	1.1	-2%
115	อินโดนีเซีย	0.7	0.7	+7%
116	ไทย	0.7	0.7	+1%
126	ลาว	0.5	0.5	+1%
128	กัมพูชา	0.4	0.4	+6%
129	เวียดนาม	0.4	0.4	+2%

ที่มา: การบรรยายของ รศ.สมพร อิศวิลานนท์ (TRF Forum, 17 ธันวาคม 2556) ข้อมูลจาก The World Bank

2.4 ความปลอดภัยของอาหาร (Food Safety)

ในการพัฒนาด้านการเกษตร เรายังขาดการคำนึงถึงผู้บริโภค เราลืมไปว่าผู้บริโภคต้องการผลิตภัณฑ์ที่สะอาดและปลอดภัย การซื้อผักและผลไม้ในปัจจุบันหาแหล่งที่ปลอดภัยได้ยากขึ้น รัฐควรต้องใส่ใจกับการสร้างระบบความปลอดภัยและคุณภาพของอาหาร ไม่ใช่ทำลายระบบที่ดี เช่น ครึ่งหนึ่งรัฐบาลเคยส่งเสริมการปลูกข้าวอินทรีย์ไทยในจังหวัดสุรินทร์ แล้ววันหนึ่งก็มาทำลายระบบดังกล่าวด้วยการนำเข้าข้าวทุกเม็ด ไม่ว่าจะเป็ข้าวอินทรีย์หรือไม่อินทรีย์ ทำให้เกษตรกรรายย่อยผู้ผลิตข้าวอินทรีย์และตลาดข้าวอินทรีย์ถูกทำลายลง

2.5 การแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐบาล

การแทรกแซงกลไกตลาดผ่านประชานิยมทางการเมือง เช่น นโยบายนำเข้าข้าว เป็นนโยบายที่ให้ความสำคัญกับเรื่องราคาและรายได้เป็นหลัก แต่ไม่ได้คำนึงถึงคุณภาพ รัฐพยายามเข้าไปจัดการกับอุปทานข้าวแทนกลไกตลาด แต่การจัดการของรัฐก็มีปัญหาเกิดขึ้น เพราะไม่สามารถบริหารจัดการอุปทานที่มีอยู่อย่างมหาศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ การใช้นโยบายเพิ่มระดับรายได้ให้กับเกษตรกรโดยการแทรกแซงกลไกตลาด แม้จะเป็นมิติหนึ่งในนโยบายการเกษตรไทย แต่หากการจัดทำนโยบายการเกษตรไทยโดยมุ่งหวังเพื่อประชานิยม โดยละเลยหรือให้ความสำคัญต่ำในมิติด้านความเข้มแข็งเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพทั้งด้านการผลิตและการตลาดแล้ว อนาคตภาคการเกษตรไทยจะอ่อนแอ และมีความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่มั่นคงทางอาหารตามมา

แน่นอนว่ากลไกตลาดไม่ได้ทำหน้าที่ของมันอย่างสมบูรณ์ที่สุด แต่รัฐจำเป็นต้องเข้าไปจัดการกับส่วนที่ตลาดทำงานได้ไม่เต็มที่ เช่น ความเสียเปรียบของเกษตรกรรายย่อย หรือการพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีในภาคเกษตร เป็นต้น ปัจจุบันเรามีงบประมาณด้านการวิจัยเพียงประมาณ 1.3 ร้อยล้านบาท ในกรมวิชาการเกษตร ซึ่งถือว่าน้อยมากสำหรับการพัฒนาเทคโนโลยีที่ช่วยลดต้นทุน เพิ่มความสามารถทางการแข่งขัน และเพิ่มคุณภาพและความปลอดภัยของอาหารตามนโยบายการเป็นครัวของโลก สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องทำ มากกว่าการทำลายกลไกตลาดโดยใช้นโยบายรับจำนำ

3. ทางเลือกเชิงนโยบาย

แนวทางเชิงนโยบายในการพลิกฟื้นและพัฒนาภาคการเกษตรที่สำคัญที่สุดคือการสร้างความสมดุลของนโยบายระหว่างนโยบายด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การสร้างศักยภาพด้านการตลาด และนโยบายด้านราคาและรายได้ (ภาพที่ 4) ขณะนี้นโยบายของรัฐบาลเน้นไปที่ด้านราคาและรายได้มากขึ้น โดยจัดสรรงบประมาณจำนวนมหาศาลไปกับนโยบายจำนำข้าว และให้ความสำคัญกับนโยบายอีกสองส่วนน้อยมาก การดำเนินนโยบายเช่นนี้ขาดความสมดุลและจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาภาคเกษตรในระยะยาว

นโยบายด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและศักยภาพด้านการตลาดเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องทำให้มากขึ้น เพราะภาคเกษตรไทยยังมีประสิทธิภาพการผลิตและความสามารถในการแข่งขันที่ต่ำอยู่เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ นโยบายด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสามารถทำได้โดย

- เพิ่มการลงทุนด้านการพัฒนาแหล่งน้ำและการชลประทาน
- เพิ่มการลงทุนใน R&D ด้านการเกษตร
- จัดหาที่ดินและคุ้มครองการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร
- จัดสรรสินเชื่อเพื่อการเกษตรและธุรกิจการเกษตร

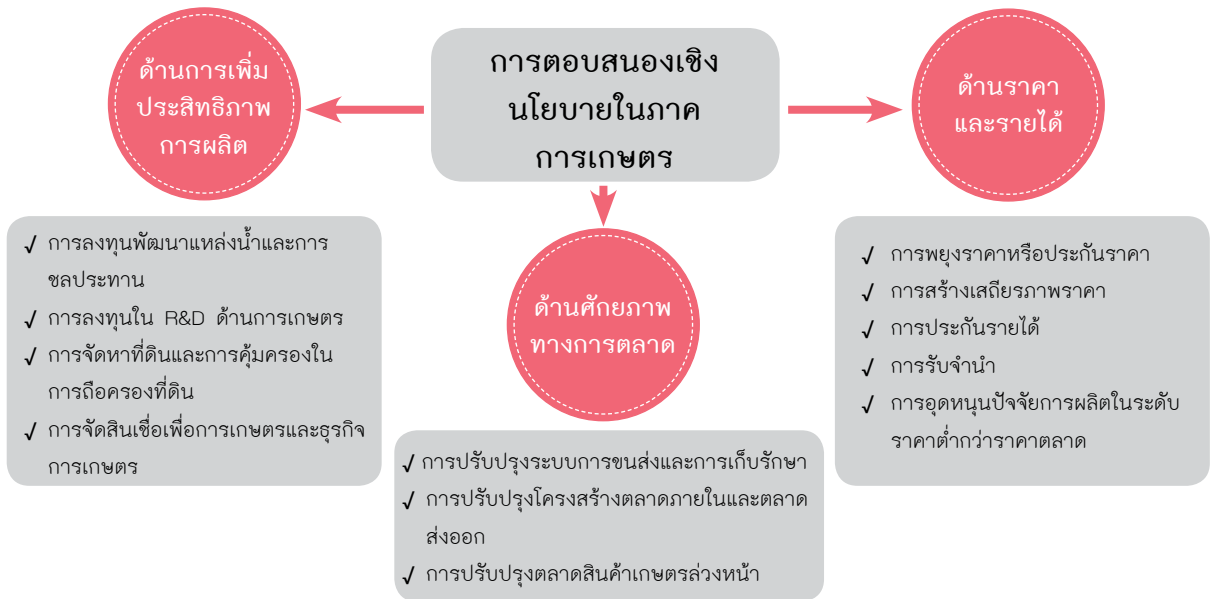
ส่วนนโยบายด้านการเพิ่มศักยภาพทางการตลาด รัฐบาลสามารถดำเนินการได้โดย

- ปรับปรุงระบบขนส่งและการเก็บรักษาผลผลิตการเกษตร
- ปรับปรุงโครงสร้างตลาดภายในและตลาดส่งออก
- ปรับปรุงตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า

สำหรับนโยบายด้านราคาและรายได้ ซึ่งเป็นนโยบายที่เน้นช่วยเหลือเกษตรกรโดยตรงนั้น สามารถทำได้หลายทาง ไม่ใช่เพียงการรับจำนำเท่านั้น (ความจริงแล้วการจำนำพืชผลการเกษตรเป็นมาตรการที่ประเทศต่างๆ ไม่นิยมทำเพราะเป็นการทำลายกลไกตลาด) ได้แก่

- การพยุงราคาหรือประกันราคา
- การสร้างเสถียรภาพด้านราคา
- การประกันรายได้
- การรับจำนำ
- การอุดหนุนปัจจัยการผลิตในระดับราคาต่ำกว่าราคาตลาด

ประเด็นสุดท้ายที่รัฐควรให้ความสำคัญคือการมุ่งสู่ความเป็น “ครัวของโลก” ซึ่งเป็นสิ่งที่ประเทศไทยควรไปให้ถึง แต่การที่จะไปถึงตรงนั้น เราจำเป็นต้องมีมาตรการที่เหมาะสม โดยต้องเน้นทั้งการเพิ่มความสามารถทางการแข่งขันให้กับภาคเกษตร และการสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกร ในการสร้างความสามารถทางการแข่งขัน ควรให้ความสำคัญกับ



ภาพที่ 4: การสร้างความสมดุลทางนโยบาย

ที่มา: การบรรยายของ รศ.สมพร อิศวิลานนท์ (TRF Forum, 17 ธันวาคม 2556)

- การมุ่งตอบสนองความต้องการของตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศ พัฒนาเทคโนโลยีอุตสาหกรรมอาหาร พัฒนาคุณภาพของสินค้าให้ได้มาตรฐานของตลาด
- การผลิตที่ตอบสนองต่อความปลอดภัยด้านอาหาร
- ก้าวไปสู่การใช้เทคโนโลยีและเครื่องจักรกลการเกษตรและการเป็นธุรกิจฟาร์ม

ส่วนการสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกรควรเน้นไปที่

- การปรับเปลี่ยนเกษตรกรให้เข้าใจถึงหลักการจัดการฟาร์ม ซึ่งเกษตรกรต้องต้องเรียนรู้และเข้าใจถึงหลักการบริหารทรัพยากรการผลิตที่มีอยู่อย่างจำกัด โดย
 - เกษตรกรต้องเรียนรู้พันธุ์พืชและสัตว์ที่ใช้ในกระบวนการผลิตก่อนตัดสินใจทำการผลิต
 - ต้องให้เกษตรกรเข้าถึงเทคโนโลยีและรู้จักการใช้ประโยชน์จากงานวิจัยเพื่อให้เกิดกระบวนการประหยัดต้นทุน
 - ต้องให้เกษตรกรเรียนรู้การบริหารจัดการทรัพยากรการผลิตในฟาร์มอย่างเป็นระบบทั้งการใช้ที่ดิน น้ำ แรงงาน และทุน
 - ต้องให้เกษตรกรรู้จักและเข้าใจในกลไกการตลาดและราคา
- การสร้างเครือข่ายและรวมตัวกันเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์ที่เป็น Niche market ของท้องถิ่น โดย
 - ต้องมีกระบวนการผลิตที่ดีจากต้นน้ำและเชื่อมต่อกับกระบวนการกลางน้ำและปลายน้ำ เพื่อให้เกิดกระบวนการทำธุรกิจโดยคำนึงถึงคุณค่า เช่น การทำข้าวหอมมะลิอินทรีย์ การผลิตพืชผักปลอดภัย คุณภาพและมาตรฐานในทางการค้า
 - ปรับระบบการผลิตในรูปแบบ mass product ไปสู่การเป็น niche product โดยการจัดการความรู้ให้กับตนเอง
 - สร้างหลักคิดของการพึ่งพาตนเอง ภายใต้กระบวนการจัดการความรู้ การตระหนักถึงความเสี่ยง การสร้างรายได้และการประหยัดรายจ่าย การสร้างคุณธรรมและความน่าเชื่อถือในตัวสินค้า

TRF Policy Brief (หรือ เอกสารบทสรุปเชิงนโยบาย) เป็นเอกสารที่สรุปและเรียบเรียงจากงานวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เป็นหลัก และอาจมีการนำรายงานวิจัยหรือเอกสารรายงานจากแหล่งอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบเพื่อให้ได้เนื้อหาที่สมบูรณ์ขึ้น วัตถุประสงค์หลักในการจัดทำ Policy Brief คือ การส่งผ่านผลงานวิจัยของ สกว. ไปสู่ฝ่ายนโยบาย (ผู้กำหนดนโยบาย และ ฝ่ายปฏิบัตินโยบาย)

การจัดทำ TRF Policy Brief มาจากแนวคิดที่ว่า เอกสารงานวิจัยของ สกว. ที่มีอยู่เป็นเอกสารที่มีเนื้อหาค่อนข้างมาก และมีความเป็นวิชาการสูง ซึ่งทำให้ไม่เกิดแรงจูงใจกับผู้ใช้ประโยชน์จากงานวิจัยที่จะศึกษาเอกสารวิจัยดังกล่าว ดังนั้น TRF Policy Brief จึงถูกทำขึ้นในลักษณะของบทสรุปเชิงนโยบายที่มีเนื้อหากระชับ มีความยาวประมาณ 5-8 หน้าและพยายามนำเสนอเนื้อหาในรูปแบบที่ให้อ่านเข้าใจได้ง่ายขึ้น

เจ้าของ กองบรรณาธิการ สถานที่ติดต่อ ออกแบบ ตาวันโหลเอกสารนี้ได้ที่

โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
 ภาควิชา กิตฺคุณ, 11พรอ ศิรสวิฑิต
 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
 ชั้น 14 อาคาร เอส เอ็มทาวเวอร์ 979/17-21 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
 กรุงเทพฯ 10400 โทร. 0-2278-8200 ต่อ 8329 โทรสาร 0-2298-0032
 บริษัท สร้างสื่อ จำกัด www.sangsue.co.th
<http://prp.tfr.or.th>