

เศรษฐกิจไทย: เกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรมถูกโฉลกกว่ากัน

บทบาทที่ลดลงของสาขาการเกษตร

การพัฒนาประเทศไทยใน 4 ทศวรรษที่ผ่านมาเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการซึ่งมีฐานการผลิตตั้งอยู่ในเขตเมือง ส่วนการเกษตรและเขตชนบทไม่ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากนโยบายของรัฐเท่าที่ควร ทำให้ความเจริญทางวัตถุกระจุกตัวอยู่เฉพาะในกรุงเทพและปริมณฑล ผลประโยชน์จากการพัฒนากระจุกตัวอยู่เฉพาะในกลุ่มเจ้าของกิจการอุตสาหกรรมและบริการ ส่วนสาขาการเกษตรมีบทบาทต่อเศรษฐกิจรวมของประเทศลดลงเรื่อย ๆ

สาขาการเกษตรมีส่วนในผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้นภายในประเทศ (GDP) ได้ลดลงจากร้อยละ 39.8 ในปี 2503 เหลือเพียงร้อยละ 10.6 ในปี 2539 ส่วนกำลังแรงงานได้ลดลงจากร้อยละ 82.4 ในปี 2503 เป็นร้อยละ 60 ในปี 2539 เมื่อสัดส่วนใน GDP ลดลงมากกว่าสัดส่วนในกำลังแรงงาน จึงทำให้การเกษตรและเขตชนบทตกอยู่ในสภาพที่ล้าหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่เกษตรที่ขาดระบบชลประทานนั้น เกษตรกรมีระดับรายได้ต่ำ ความเป็นอยู่ยากจน มีหนี้สินรุงรัง และสิ้นหวังกับอาชีพการเกษตร เกษตรกรจำนวนมากต้องทะยอยขายที่ดินเพื่อนำเงินไปชำระหนี้ และหันไปยึดอาชีพอื่นตามมีตามเกิด

ภาคเกษตรแบกรับภาระการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

การพัฒนาเศรษฐกิจไทยตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 1 เป็นต้นมา การพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการจำเป็นต้องอาศัยสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ มากมาย อาทิ ถนน ท่าเรือ เขื่อน สนามบิน โทรศัพท์ ประปา ไฟฟ้า สถานศึกษา โรงพยาบาล ฯลฯ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ต้องใช้เงินลงทุนมหาศาล แต่ระบบเศรษฐกิจไทยยังมีระดับการออมต่ำ จึงต้องกู้ยืมจากต่างประเทศมาดำเนินโครงการเหล่านี้ ซึ่งต้องชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยเป็นเงินตราต่างประเทศ นอกจากนั้น การลงทุนด้านอุตสาหกรรมและบริการของภาคเอกชน ต้องใช้เงินตราต่างประเทศเพื่อซื้อเครื่องจักรอุปกรณ์และวัตถุดิบเข้ามาเช่นกัน โดยที่ผลผลิตอุตสาหกรรมส่วนมากในช่วง 2 ทศวรรษแรกแห่งการใช้แผนพัฒนาฯ ยังไม่สามารถส่งไปขายแข่งขันในตลาดโลกได้

รัฐบาลจึงใช้กลยุทธ์ส่งเสริมการขยายการปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อส่งเป็นสินค้าออก ในด้านหนึ่งการเกษตรจึงรับภาระในการหารายได้เงินตราต่างประเทศ มาอุดหนุนการลงทุนทั้งในภาครัฐและเอกชนตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 1 เรื่อยมา ในอีกด้านหนึ่งก็ปล่อยให้เกษตรกรขยายการผลิตด้วยการขยายพื้นที่เพาะปลูกโดยรุกเข้าไปในเขตป่า เพราะรัฐบาลไม่ตระหนักที่จะลงทุนพัฒนาด้านเทคโนโลยีการเกษตรเพื่อช่วยในการเพิ่มผลผลิตการเกษตร

ผลที่เกิดขึ้นจึงพบว่าพื้นที่ป่าถูกหักล้างลงเพื่อปลูกพืชไร่ต่าง ๆ แต่ด้วยเทคโนโลยีที่ล้ำหลัง เกษตรกรต้องเสียต้นทุนการผลิตสูงโดยมีผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ค่อนข้างต่ำ เมื่อบวกกับราคาสินค้าเกษตรที่ต่ำและไม่แน่นอน เกษตรกรจึงยากจนและมีหนี้สินรุงรังอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ยิ่งกว่านั้น การพัฒนาอุตสาหกรรมจำเป็นต้องอาศัยแรงงานจำนวนมากจากเขตชนบท จึงมีการกดค่าจ้างแรงงานให้ต่ำเพื่อให้ต้นทุนการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมอยู่ในระดับต่ำ เพื่อให้สามารถส่งออกไปแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้ สิ่งที่มาคือการกดราคामผลผลิตการเกษตรให้ต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลผลิตเกษตรที่เป็นอาหารของแรงงานในอุตสาหกรรม เพราะหากข้าวปลาอาหารแพง ย่อมต้องปรับค่าจ้างแรงงานตามไปด้วย

การกดราคาสินค้าเกษตรจึงเป็นนโยบาย “เจียบ” ที่รัฐบาลยึดถือมายาวนาน การพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการโดยหลักการให้สาขาการเกษตรนั้นมีมาตรการต่าง ๆ อาทิ การเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมส่งออกสินค้าเกษตรบางชนิด (ทั้ง ๆ ที่ไม่เคยมีการเก็บภาษีส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม) การห้ามส่งออก การให้โรงงานยาสูบมีอำนาจผูกขาดการซื้อใบยาสูบ ฯลฯ

ในบทความเรื่อง “สังคมไทยกับการกระจายโอกาสและรายได้” ของ **เมธี ครองแก้ว** เสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2538 คณะเศรษฐศาสตร์ มธ. ได้กล่าวสรุปถึงคุณภาพการของการเกษตรในการพัฒนาเศรษฐกิจไทยในช่วง 4 ทศวรรษไว้หลายประการ ได้แก่ เป็นแหล่งผลิตอาหารราคาต่ำป้อนแรงงานในเขตเมือง ซึ่งกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้สูงในเขตเมืองพลอยได้ประโยชน์ไปด้วย เป็นแหล่งป้อนแรงงานแก่ภาคเศรษฐกิจอื่นโดยได้รับค่าตอบแทนต่ำเป็นตลาดสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมที่มีคุณภาพต่ำแต่ราคาแพงสืบเนื่องจากนโยบายปกป้องอุตสาหกรรม เป็นแหล่งรายได้ของภาครัฐโดยการเก็บค่าพรีเมียมข้าว และเป็นแหล่งรายได้เงินตราต่างประเทศ

คุณภาพการของภาคเกษตรในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ปี 2540

แม้ว่ารัฐบาลได้ทอดทิ้งภาคเกษตรตลอดมา แต่เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใดรวมทั้งครั้งล่าสุด ปี 2540 ภาคเกษตรกลับมีบทบาทอย่างสำคัญช่วยให้ประชากรในเขตเมืองมีสินค้าเกษตรบริโภคอย่างเพียงพอและในราคาปกติ ภาคเกษตรจึงมีหน้าที่คอยป้อนข้าวปลาอาหารให้แก่ชาวเมือง ช่วยบรรเทาความเจ็บปวดจากพิษเศรษฐกิจตกต่ำไปได้มาก สินค้าเกษตรส่งออกยังคงนำรายได้เงินตราต่างประเทศเข้ามาอย่างสม่ำเสมอ ยิ่งกว่านั้น ภาคการเกษตรยังสามารถรองรับแรงงานจำนวนมากที่ถูกเลิกจ้างจากภาคอุตสาหกรรมได้อีกด้วย ช่วยให้รัฐบาลรอดพ้นจากแรงบีบคั้นจากประชาชนในเขตเมืองได้เป็นอันมาก

การเมืองกับสาขาการเกษตร

ผู้ที่อยู่สุขสบายในเขตเมืองจำนวนมากมักมองอย่างตื้น ๆ ว่าความยากจนของประชาชนในเขตเกษตรล้าหลังเกิดจากความเกียจคร้าน โดยไม่พยายามทำความเข้าใจว่าความยากจนดังกล่าวมีสาเหตุหลักมาจากความล้าหลังของระบบการเมืองการปกครอง ระบบการเมืองการปกครองของไทยเป็นเผด็จการทางทหารมานาน เพิ่งจะมีการเลือกตั้งในปี 2517 อันเป็นผลมาจากการต่อสู้ของประชาชนเพื่อยุติเผด็จการทหารในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

การเมืองในยุคเผด็จการทหารไม่ต้องอาศัยประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทเป็นฐานอำนาจ ผู้บริหารประเทศจึงไม่จำเป็นต้องหาคะแนนนิยมจากมวลชนในชนบท การบริหารประเทศจึงไม่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาวชนบท

ครั้นถึงยุคที่มีการเลือกตั้ง นักเลือกตั้งก็อาศัยความยากจนของชาวชนบทโดยการซื้อเสียงทุกรูปแบบ ในระยะแรกความล้าหลังของระบบความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินรวมทั้งกระบวนการยุติธรรมในเขตชนบท ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งขายเสียงให้กลุ่มนักเลือกตั้งผ่านระบบหัวคะแนน เพื่อหวังผลทางการคุ้มครองจากกลุ่มบุคคลเหล่านั้น แต่ในระยะหลังมีการจ่ายเงินซื้อเสียงต่อหัวด้วยเงินค่อนข้างมาก ประชาชนขายเสียงด้วยความสมัครใจมากขึ้น ดังนั้น พรรคการเมืองจึงไม่จำเป็นต้องขายนโยบายที่เป็นประโยชน์ระยะยาวต่อชาวชนบทเพื่อแลกกับคะแนนเสียง การซื้อขายเสียงนี้มีการปฏิบัติสืบทอดจนกลายเป็นมะเร็งที่รักษายาก

ด้วยเหตุนี้ การแก้ปัญหาของชาวชนบทจึงไม่อยู่ในความสนใจของรัฐบาลตราบเท่าที่นักเลือกตั้งยังสามารถซื้อคะแนนเสียงได้ ยิ่งกว่านั้น ผู้บริหารประเทศยังคงผลักรถต่าง ๆ ให้ชาวชนบทต่อไป ตัวอย่างเช่นเมื่อโอเปคขึ้นราคาน้ำมัน แทนที่จะมีการเฉลี่ยทุกข์-กระจายสุข กันถ่วงหน้า รัฐบาลกลับใช้มาตรการ “อุ้มคนเมือง-ส่งทุกข์ให้เกษตรกร” เมื่อปลายเดือนสิงหาคม 2543 ด้วยการขึ้นราคาน้ำมันดีเซลเพื่อนำเงินมาตึงราคาข้าวหุงต้ม ทำให้เกษตรกรต้องประสบปัญหาต้นทุนการผลิตและค่าขนส่งที่เพิ่มสูงขึ้น ต่อมาเมื่อถูกคัดค้านจากหลายฝ่าย รัฐบาลจึงมีการยกเลิกมาตรการนี้

การผลักรถให้กลุ่มคนที่มีปากเสียงน้อยกว่า เป็นการบริหารประเทศที่ขาดความชอบธรรม ต้องช่วยกันปฏิเสธ ไม่ยอมรับการเอาเปรียบกลุ่มคนที่ด้อยกว่าแม้เราจะอยู่กลุ่มที่ได้ประโยชน์ก็ตาม มิฉะนั้น เราจะได้ชื่อว่ามีส่วนสนับสนุนสังคมที่รังแกคนที่ด้อยกว่าหรือสังคมด้อยพัฒนานั่นเอง

สาขาการเกษตรกับอนาคตเศรษฐกิจไทย

ในขณะที่การผลิตทางอุตสาหกรรมมีการแข่งขันสูงในตลาดโลก ประกอบกับไทยขาดแคลนความรู้ความชำนาญด้านการประดิษฐ์คิดค้นทางเทคโนโลยีอุตสาหกรรมซึ่งเป็นพื้นฐานที่

สำคัญยิ่งในการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม จึงต้องพึ่งพาวัตถุดิบ ชิ้นส่วน และเทคโนโลยีการผลิตที่นำเข้าจากต่างประเทศเป็นอันมาก ยิ่งมีการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมมาก ปัญหาขาดดุลบัญชีเดินสะพัดยิ่งรุนแรงมาก แม้ขุนนางวิชาการพยายามปลอบใจครั้งแล้วครั้งเล่าว่าการขาดดุลดังกล่าวเป็นเพียงปรากฏการณ์ ชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงปรากฏการณ์นี้ได้ขยายตัวจนรัฐบาลควบคุมไม่ได้ และกลายเป็นสาเหตุร่วมที่สำคัญของวิกฤตเศรษฐกิจ ปี 2540

ในทางตรงข้าม ประเทศไทยมีความได้เปรียบโดยธรรมชาติในด้านที่ดิน ดินฟ้าอากาศ แหล่งน้ำ รวมทั้งความคุ้นเคยของประชากรในการทำเกษตรกรรม ประกอบกับความต้องการสินค้าเกษตรและแปรรูปเกษตรในตลาดโลกนับวันจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เราจึงควรหันมาสนใจและสนับสนุนการเกษตรอย่างจริงจัง และต้องรีบเร่งพัฒนาเพื่อชดเชยกับที่มีการละเลยมาเป็นเวลานาน จริงอยู่การพัฒนาเกษตรคงจะต้องใช้ความพยายามมากกว่าการพัฒนาอุตสาหกรรม เพราะเทคโนโลยีการเกษตรหลายอย่างไม่อาจนำเข้าได้เหมือนอย่างอุตสาหกรรม ซึ่งนำเข้าได้รวดเร็วขอเพียงแต่มีเงินจ่าย แต่การพัฒนาเทคโนโลยีเกษตรบางอย่าง (เช่น การปรับปรุงพันธุ์ เป็นต้น) ต้องเกิดขึ้นภายในประเทศและใช้เวลานานกว่า

ในการพัฒนาสาขาการเกษตร ผลประโยชน์จะกระจายสู่เกษตรกรในวงกว้าง นอกจากประโยชน์ด้านรายได้แล้ว ยังมีผลประโยชน์สืบเนื่องในด้านอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย ทั้งทางเศรษฐกิจ (อำนาจซื้อของประชากรเพิ่มขึ้น เป็นตลาดรองรับการผลิตทุกสาขา และเกษตรกรสามารถใช้เวลารว่างจากงานเกษตรในการผลิตสินค้าหัตถกรรมที่มีคุณค่าและมูลค่า) สังคม (ไม่ต้องไปทำงานห่างไกลครอบครัวและชุมชน มีอำนาจซื้อมากขึ้นด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล และอื่นๆ) และด้านการเมือง (พึ่งตนเองได้ มีความเชื่อมั่นในตัวเอง ไม่ต้องพึ่งหัวคะแนน จึงไม่ต้องขายเสียงให้กับนักเลือกตั้ง)

ในการพัฒนาสาขาการเกษตรของไทย จำเป็นต้องมีกลยุทธ์ที่เหมาะสม ในบทความเรื่อง “บทบาทของภาคเกษตรต่ออนาคตเศรษฐกิจไทย” เขียนโดย **ประยงค์ เนตยารักษ์** ใน **เศรษฐสาร** ปีที่ 13 ฉบับที่ 4 ได้แสดงข้อเสนอเบื้องต้น กล่าวคือ จะต้องแยกนโยบายและมาตรการออกเป็น 2 ส่วน **ส่วนหนึ่ง** มุ่งการผลิตวัตถุดิบเพื่อการแปรรูปเป็นสินค้าอุตสาหกรรมเกษตร เพื่อป้อนตลาดภายในและต่างประเทศ การผลิตสินค้าเกษตรเพื่อป้อนโรงงานต้องเป็นการผลิตขนาดใหญ่ ใช้เทคโนโลยีที่ก้าวหน้า ใช้ระบบบริหารจัดการที่ทันสมัย เพื่อให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพดี ได้มาตรฐาน มีผลผลิตสม่ำเสมอ และต้นทุนการผลิตเฉลี่ยต่อหน่วยต่ำ

อีกส่วนหนึ่ง เป็นการผลิตโดยมีการแปรรูปเพียงเล็กน้อยด้วยเทคโนโลยีพื้นบ้าน หรือไม่ต้องมีการแปรรูป แบ่งเป็นการผลิตขนาดกลางเพื่อป้อนภายในประเทศหรือตลาดในระดับจังหวัด อำเภอ การผลิตขนาดเล็กเพื่อสนองความต้องการในระดับตำบล และการผลิตขนาดเล็กเพื่อขายในระดับหมู่บ้าน รวมทั้งการผลิตเพื่อการบริโภคภายในครัวเรือน (ขอยกเฉพาะส่วนที่เหลือจากการ

บริเวณในครัวเรือน) ซึ่งสามารถทำได้หลายรูปแบบ อาทิ การเกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริ การเกษตรแบบผสมผสาน การเกษตรธรรมชาติ วนเกษตร ไร่นาสวนผสม ฯลฯ

บทบาทของรัฐบาลในการพัฒนาสาขาการเกษตร ที่สำคัญโดยสรุปมีดังนี้ ภาครัฐร่วมกับเอกชนศึกษาวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตรด้านต่าง ๆ ตามความต้องการของเกษตรกร เผยแพร่ผลการศึกษาวิจัยอย่างมีประสิทธิภาพให้เกษตรกรได้เรียนรู้อย่างทั่วถึงด้วยต้นทุนต่ำ จัดทำระบบการจดลิขสิทธิ์ผลการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตรที่เหมาะสม สร้างแรงจูงใจแก่นักวิจัยภาครัฐ ขณะเดียวกันเกษตรกรได้ประโยชน์ การวิจัยของภาครัฐไม่สูญเปล่า (อย่างที่ผ่านมา) และรัฐบาลต้องขจัดมาตรการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบทางลบต่อการผลิตทางเกษตรกรรมให้หมดสิ้นโดยเร็ว

ปรับปรุงจาก “คู่มือการของการเกษตรในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย” **เศรษฐสาร** ปีที่ 9 ฉบับที่ 5 พฤษภาคม 2538