

# บทบรรณาธิการ

## EDITORIAL

### ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับการส่งเสริมอุตสาหกรรมการเกษตร

#### 1. ความนำ

ประเทศไทยมิได้ต่างไปจากประเทศที่กำลังพัฒนาอื่น ๆ ในด้านที่ได้ทุ่มเทให้ความสนใจแก่การเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรม ในช่วงระยะเวลาสิบกว่าปีที่ผ่านมา โดยถือว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากมีความเชื่อว่าอุตสาหกรรมจะช่วยเพิ่มการว่าจ้างงาน ช่วยแก้ไขปัญหาการค้าขาดดุล ช่วยให้เกิดการประหยัดเงินตราต่างประเทศ และช่วยให้มีการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในประเทศมาแปรรูป เพื่อก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มมากขึ้น ผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมย่อมทำให้ปริมาณการผลิตรวมเพิ่มขึ้น และถ้าอัตราการเพิ่มของผลผลิตรวมสูงเร็วกว่าอัตราการเพิ่มของพลเมือง รายได้ของคนในประเทศก็จะเพิ่มสูงขึ้นด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของคนในประเทศให้สูงขึ้น อันเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

\* คำว่า อุตสาหกรรมการเกษตร (agro industry) หมายถึงอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทั้งหมดลักษณะเชื่อมโยงไปข้างหน้า (forward linkage) คือ อุตสาหกรรมที่นำผลผลิตทางเกษตรเป็นวัตถุดิบ เช่น อุตสาหกรรมผลไม้กระป๋อง อุตสาหกรรมสกัดน้ำมันพืช และหัตถลักษณะเชื่อมถอยหลัง (backward linkage) คือ อุตสาหกรรมที่ผลิตสิ่งของซึ่งใช้เป็นปัจจัยการผลิตทางด้านเกษตรกรรม เช่น อุตสาหกรรมผลิตปุ๋ยและยาฆ่าแมลง อุตสาหกรรมผลิตเครื่องมือเครื่องใช้ในทางการเกษตร เป็นต้น บทความฉบับนี้จะกล่าวถึงอุตสาหกรรมการเกษตรที่มีลักษณะเชื่อมโยงไปข้างหน้าโดยเฉพาะ

ในการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยนั้น รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนขึ้น เพื่อชักจูงให้นายทุนทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศมาลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมต่างๆ โดยได้รับสิทธิผลประโยชน์ทางด้านภาษีอากรหลายประการ นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมให้ปลอดจากการแข่งขันจากผู้ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันในต่างประเทศ ในช่วงระยะเวลาสิบกว่าปีที่ผ่านมา สาขาการผลิตทำอุตสาหกรรมของประเทศไทยได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นในอัตราที่ค่อนข้างรวดเร็ว อุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นจัดเป็นประเภทอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (import substitution industry) เป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ เป็นอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าซึ่งแต่เดิมต้องนำเข้ามาจากต่างประเทศ แต่ส่วนมากอุตสาหกรรมเหล่านี้ยังคงพึ่งพาวัตถุดิบบางส่วน หรือแทบทั้งหมดจากต่างประเทศ และผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมมิได้กระจายไปสู่มือของเกษตรกร ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศอย่างทั่วถึง

โดยที่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม สินค้าเกษตรกรรมส่วนใหญ่ส่งไปจำหน่ายต่างประเทศในรูปวัตถุดิบ และในขณะเดียวกัน สินค้าที่ประเทศไทยนำเข้ามีเป็นจำนวนไม่น้อยที่ผลิตโดยใช้สินค้าเกษตรกรรมที่ส่งไปจากประเทศไทยเป็นวัตถุดิบนั่นเอง ในระยะไม่กี่ปีมานี้ การพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศจึงได้เน้นให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมการเกษตรที่มุ่งใช้สินค้าเกษตรกรรมที่มีอยู่อย่างเหลือเฟือเพื่อภายในประเทศเป็นวัตถุดิบในการผลิต ซึ่งอาจเป็นอุตสาหกรรมที่มีความเหมาะสมทางเศรษฐกิจสำหรับประเทศที่สามารถแข่งขันกับอุตสาหกรรมประเภทเดียวกันในต่างประเทศได้ การส่งเสริมอุตสาหกรรมการเกษตรสามารถที่จะช่วยให้เกิดการประหยัดเงินตราต่างประเทศ ช่วยให้มี การนำทรัพยากรธรรมชาติในประเทศมาใช้ประโยชน์อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังเป็นการสนับสนุนและสอดคล้อง

คล้องกับการพัฒนาบ้านเกษตรกรรวมทั้งเป็นสาขาการผลิตใหญ่ของประเทศ และเป็น การกระจายประโยชน์จากการพัฒนาอุตสาหกรรมไปสู่มือเกษตรกรอย่าง ได้ผล อีกด้วย

## 2. ปัญหาข้อขัดแย้งที่ควรระวัง

แน่นอนที่สุด หากการส่งเสริมอุตสาหกรรมการเกษตรสามารถดำเนินการ ให้ประสบความสำเร็จ ย่อมเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศอย่างไม่ต้อง สงสัย แต่ทว่าหนทางที่จะดำเนินการส่งเสริมอุตสาหกรรมการเกษตรให้ประสบ ความสำเร็จมิได้โรยด้วยกลีบกุหลาบอย่างที่คาดคิดกัน โดยทั่วไปแล้ว ความสำเร็จ ของกิจการอุตสาหกรรมขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการด้วยกัน ประการแรก สินค้าที่ผลิตขึ้นต้องมีตลาดที่กว้างขวางและแน่นอนในระยะยาว ประการที่สอง การ ผลิตต้องมีประสิทธิภาพเพื่อให้ต้นทุนการผลิตต่ำพอที่จะแข่งขันกับผู้ผลิตในประเทศ อื่น ๆ ได้ ในกรณีนี้ อุตสาหกรรมต้องมีที่ตั้งโรงงาน มีเทคนิคการผลิตที่เหมาะสม ประการที่สาม อุตสาหกรรมจักต้องมีวัตถุดิบป้อนโรงงานอย่างสม่ำเสมอ โดย มีปริมาณพอเพียง คุณภาพได้มาตรฐานและราคามีเสถียรภาพพอสมควร และ ประการสุดท้ายอุตสาหกรรมต้องมีเงินทุนดำเนินการอย่างพอเพียงและมีการบริหาร งานที่มีประสิทธิภาพ สำหรับอุตสาหกรรมการเกษตรนั้น กล่าวได้ว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหา มากที่สุดได้แก่ การจัดหาวัตถุดิบเพื่อป้อนโรงงาน เพราะผลิตผล เกษตรจะเป็นวัตถุดิบหลักที่สำคัญที่สุดที่ใช้ในการผลิต การจัดหาผลิตผลเกษตร เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบอาจก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าของกิจการอุตสาหกรรมซึ่ง เป็นผู้ใช้ฝ่ายหนึ่งกับเกษตรกรซึ่งเป็นผู้ผลิตอีกฝ่ายหนึ่งได้ โดยปกติแล้ว โรงงาน อุตสาหกรรมการเกษตรสามารถดำเนินการจัดหาวัตถุดิบป้อนโรงงานได้ 3 วิธีการ ด้วยกัน คือ

(1) ผลิตภัณฑ์เกษตรที่ต้องใช้เป็นวัตถุดิบด้วยตนเอง

วิธีการนี้ โรงงานอุตสาหกรรมจะต้องลงทุนทำการผลิตสินค้าเกษตรที่  
ต้องการอย่างขนานใหญ่ โดยถือเป็นงานส่วนหนึ่งของกิจการอุตสาหกรรม การ  
ทำไร่ของโรงงานเองย่อมเป็นหลักประกันที่แน่นอนว่าโรงงานสามารถควบคุมแหล่ง  
วัตถุดิบที่ต้องการได้อย่างเต็มที่ โดยสามารถผลิตวัตถุดิบป้อนโรงงานได้อย่างสม่ำเสมอ มีจำนวนและคุณภาพได้มาตรฐานตามที่ต้องการ

อย่างไรก็ตาม ผลเสียของวิธีการนี้ก็คือ กิจการอุตสาหกรรมการเกษตร  
ต้องลงทุนเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาลทั้งในด้านที่ดิน การพัฒนาแหล่งน้ำ การซื้อเครื่อง  
จักรเครื่องมือสำหรับการผลิตด้านการเกษตร ตลอดจนการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญสาขา  
ต่างๆ ที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม ซึ่งอาจทำให้ต้นทุนการผลิตของโรงงานสูงมากใน  
ระยะแรกเริ่มกิจการ ข้อเสียที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ วิธีการนี้ขัดแย้งกับนโยบาย  
ที่มุ่งช่วยเหลือเกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรรายเล็กรายน้อย ทั้งนี้  
เพราะอุตสาหกรรมการเกษตรที่ส่งเสริมให้มีขึ้น มิได้เป็นแหล่งระบายสินค้าของ  
เกษตรกรเลย และถ้าภาครัฐไม่มีมาตรการควบคุมการดำเนินงานของอุตสาหกรรม  
การเกษตร กิจการอุตสาหกรรมการเกษตรที่มีขนาดใหญ่และทุนรอนมากอาจ  
สามารถบีบบังคับซื้อที่ดินจากเกษตรกรรายเล็กรายน้อย และทำให้เกษตรกรต้อง  
เปลี่ยนสถานภาพจากการเป็นเจ้าของกิจการผลิตเองไปสู่ฐานะลูกจ้าง นอกจากนี้  
การที่อุตสาหกรรมการเกษตรทำการผลิตวัตถุดิบเอง อาจเป็นการเสริมสร้างให้กิจ  
การอุตสาหกรรมขยายตัวและมีอำนาจต่อรองเพิ่มขึ้น จนสามารถที่จะตั้งราคาสินค้า  
เอาเปรียบผู้บริโภคได้

(2) รับซื้อสินค้าเกษตรที่ต้องใช้เป็นวัตถุดิบจากพ่อค้าคนกลาง

ในระบบตลาดสินค้าเกษตรกรรมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ปรากฏว่าผู้ผลิต  
มักจำหน่ายผลผลิตของตนแก่พ่อค้าท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่มีพาหนะมารับซื้อถึงบ้าน

ของเกษตรกร พ่อค้าท้องถิ่นเหล่านี้มีทั้งที่เป็นรายย่อยและรายใหญ่ จากนั้นจึงมีการรวบรวมส่งต่อให้พ่อค้าผู้ส่งออกอีกทอดหนึ่ง ทั้งนี้ ก็กิจการอุตสาหกรรมการเกษตรจึงอาจติดต่อบริษัทสินค้าเกษตรที่ต้องใช้เป็นวัตถุดิบจากพ่อค้าคนกลาง วิธีการนี้มีผลดีต่อโรงงานในแง่ที่โรงงานไม่ต้องลงทุนทำการผลิตวัตถุดิบเอง และพ่อค้าคนกลางสามารถจัดส่งสินค้าเกษตรที่ต้องใช้เป็นวัตถุดิบถึงโรงงานโดยตรง

แต่ผลเสียก็คือ ปริมาณและราคาวัตถุดิบอาจเปลี่ยนแปลงไม่แน่นอน เพราะโรงงานต้องแข่งขันกับพ่อค้าผู้ส่งออก ในช่วงระยะเวลาที่ราคาผลผลิตในต่างประเทศมีราคาดี พ่อค้าผู้รวบรวมผลิตผลทางเกษตรภายในประเทศอาจยินดีขายให้แก่พ่อค้าผู้ส่งออกเพราะได้ราคาดีกว่า และในบางครั้งราคาผลิตผลทางเกษตรอาจขึ้นสูงกว่าที่ทางโรงงานจะสามารถรับซื้อไว้ได้ จริงอยู่ โรงงานอุตสาหกรรมการเกษตรอาจทำการตกลงกับพ่อค้าคนกลางโดยมีสัญญาซื้อขายผูกพันกัน แต่เป็นการยากที่จะบังคับให้พ่อค้าคนกลางปฏิบัติตามสัญญาโดยไม่บิดพลิ้วได้ อนึ่ง การซื้อวัตถุดิบจากพ่อค้าคนกลางยังยากที่จะทำการควบคุมคุณภาพของวัตถุดิบให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ต้องการ นอกจากนี้ การที่โรงงานรับซื้อสินค้าเกษตรที่ต้องใช้เป็นวัตถุดิบจากพ่อค้าคนกลางย่อมเป็นเหตุให้เกษตรกรผู้ผลิตไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่ เพราะพ่อค้าย่อมรับซื้อสินค้าเกษตรในราคาที่ต่ำกว่าที่ขายให้แก่โรงงานอุตสาหกรรมการเกษตร ส่วนต่างนั้นนอกจากเป็นค่าใช้จ่ายแล้ว ส่วนหนึ่งยังเป็นกำไรของพ่อค้าคนกลางอีกด้วย

(๘) รับซื้อสินค้าเกษตรที่ต้องใช้เป็นวัตถุดิบจากเกษตรกรโดยตรง

วิธีการนี้ กระทำโดยโรงงานอุตสาหกรรมจะแนะนำให้เกษตรกรผลิตวัตถุดิบที่โรงงานต้องการ โดยทำการจัดหาพันธุ์ รวมตลอดถึงแนะนำความรู้ทางเกษตรกรรมแก่เกษตรกรเพื่อให้เกษตรกรสามารถผลิตวัตถุดิบให้ได้ตามมาตรฐาน

ที่โรงงานตั้งการ ทั้งนี้ อาจจูงใจเกษตรกรโดยการกำหนดราคารับซื้อขั้นต่ำแก่เกษตรกรก็ได้ วิธีการนี้ เป็นผลดีแก่โรงงานอุตสาหกรรมการเกษตร เพราะไม่จำเป็นต้องลงทุนอย่างมหาศาลเหมือนทำการผลิตด้วยตนเอง และการควบคุมคุณภาพสามารถกระทำได้โดยใกล้ชิด นอกจากนี้ ยังเป็นผลดีแก่เกษตรกรผู้ผลิต เพราะสามารถติดต่อขายผลิตผลให้แก่โรงงานได้โดยไม่ต้องผ่านมือพ่อค้าคนกลาง

อย่างไรก็ตาม วิธีการนี้มีผลเสียต่อโรงงานในด้านที่ต้องจัดกำลังเจ้าหน้าที่ เพื่อคอยตรวจตราดูแลการผลิตของเกษตรกรให้ทั่วถึง เพื่อควบคุมปริมาณและคุณภาพให้เป็นไปตามที่ต้องการ และโรงงานเองไม่สามารถมั่นใจได้แน่นอนว่าเกษตรกรจะผลิตวัตถุดิบให้แก่โรงงานตลอดไป และในช่วงที่ผลิตผลมีราคาสูง เกษตรกรอาจหลีกเลี่ยงไม่ขายผลผลิตแก่โรงงานก็ได้ เพราะสามารถขายให้แก่พ่อค้าคนกลางได้ในราคาที่สูงกว่า ในขณะที่เดียวกัน หากโรงงานอุตสาหกรรมการเกษตรมีอำนาจการต่อรองที่เหนือกว่า ก็อาจเอารัดเอาเปรียบเกษตรกรโดยกำหนดราคารับซื้อวัตถุดิบที่ผลิตโดยเกษตรกรในราคาต่ำกว่าที่ควร

เมื่อพิจารณาถึงวิธีการจัดหาวัตถุดิบป้อนโรงงานอุตสาหกรรมเกษตรดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าแต่ละวิธีการมีทั้งผลดีและผลเสียควบคู่กัน ปัญหาเรื่องการจัดหาวัตถุดิบ ทำให้โครงการจัดตั้งอุตสาหกรรมการเกษตรหลายโครงการในประเทศไทย ซึ่งริเริ่มขึ้นมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ไม่สามารถดำเนินการให้คืบหน้าต่อไปได้ เช่น โครงการสกัดน้ำมันมะพร้าว โครงการผลิตเยื่อกระดาษจากปอแก้ว เป็นต้น และสำหรับอุตสาหกรรมการเกษตรที่มีการจัดตั้งขึ้นแล้ว ก็มักประสบปัญหาเรื่องการจัดซื้อวัตถุดิบอยู่เสมอ เช่น อุตสาหกรรมผักและผลไม้กระป๋อง อุตสาหกรรมสกัดน้ำมันพืชประเภทต่างๆ อุตสาหกรรมน้ำตาล เป็นต้น โดยสรุปแล้ว ปัญหาเรื่องการจัดซื้อวัตถุดิบมีปฐมเหตุมาจากความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์

โยชน์ระหว่างโรงงานอุตสาหกรรมการเกษตรกับเกษตรกร กล่าวคือ ฝ่ายโรงงาน  
ต้องการวัตถุดิบในปริมาณที่สม่ำเสมอ คุณภาพได้มาตรฐานและราคาถูก แต่  
เกษตรกรต้องการมีเสรีภาพในการเลือกผลิตและเลือกจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร  
ของตนเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด ฉะนั้นในการส่งเสริมอุตสาหกรรมการ  
เกษตรของประเทศ รัฐควรให้ความสนใจในปัญหาเรื่องการจัดหาวัตถุดิบและวาง  
มาตรการเพื่อจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวเพื่อ ประสานประโยชน์ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง  
ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมการเกษตรของประเทศไทยให้สามารถดำเนินงาน  
ก้าวหน้าไปด้วยดี

### 8. ข้อคิดเห็น

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า เกษตรกรซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ ส่วน  
มากมีรายได้น้อยและฐานะความเป็นอยู่ต่ำกว่ากลุ่มคนที่อยู่ในสาขาการผลิตอื่น ๆ และ  
เกษตรกรเป็นจำนวนไม่น้อยที่มีสภาพความเป็นอยู่อย่างยากจนข้นแค้น ดังนั้น  
การส่งเสริมอุตสาหกรรมการเกษตรในประเทศควรมุ่งให้ผลประโยชน์แก่เกษตรกร  
ให้มากที่สุด

ในขั้นแรก รัฐควรสนับสนุนให้อุตสาหกรรมการเกษตรตั้งโรงงานในส่วน  
ภูมิภาคที่ใกล้กับแหล่งผลิตวัตถุดิบ และรับซื้อผลผลิตทางเกษตรที่ควรใช้เป็น  
วัตถุดิบจากเกษตรกรโดยตรง รัฐควรสนับสนุนให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นกลุ่ม  
หรือสหกรณ์ในการขายผลผลิตทางเกษตรแก่โรงงานอุตสาหกรรม เพื่อป้องกันมิ  
ให้โรงงานเอาเปรียบโดยกดราคาซื้อผลผลิตทางเกษตรจากเกษตรกรผู้ผลิต

ในขั้นต่อไป เมื่อเกษตรกรมีความเข้าใจและมีประสบการณ์เกี่ยวกับการทำ  
เนื้องานแก่กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ รัฐควรส่งเสริมให้เกษตรกรดำเนินกิจการ  
อุตสาหกรรมการเกษตรโดยอาศัยผลผลิตทางเกษตรที่ผลิตได้เป็นวัตถุดิบด้วยตนเอง

การจำกัดเกษตรกรให้จำหน่าผลิตผลเกษตรของตนเพียงอย่างเดียว ยากที่จะช่วยให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นหรือเพียงพอ ดังนั้น รัฐควรสนับสนุนและหาโอกาสให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในกิจการผลิตหรือแปรรูปสินค้าเกษตรมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมไปด้วย มีอุตสาหกรรมการเกษตรขนาดย่อมเป็นจำนวนมากที่กลุ่มเกษตรกร และ สหกรณ์การเกษตร อยู่ในวิสัยที่จะดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จได้ ถ้ารัฐให้การส่งเสริมและสนับสนุนอย่างจริงจัง และเมื่อรัฐสามารถส่งเสริมให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในอุตสาหกรรมการเกษตรอย่างกว้างขวางแล้ว เกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศก็จะอยู่ในภาวะที่ลืมตาอ้าปากได้อย่างแน่นอน

**พิพิธ สุภพิพัฒน์**