

ความขัดแย้งของนโยบายและผลกระทบ: การศึกษาเฉพาะกรณีอุตสาหกรรมถั่วเหลือง และกากถั่วเหลือง*

จรัส ช่อไม้ทอง**

บทบาทในทางเศรษฐกิจของรัฐควรจะเป็นอย่างไร และรัฐควรจะมาแทรกแซงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใดนั้นเป็นประเด็นที่มีผู้ถกเถียงมาอภิปรายอยู่เสมอ¹ ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่ใช้กลไกราคาในการแบ่งสรรทรัพยากรและการกำหนดกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น รัฐควรกระตุ้นให้ระบบราคาทำงานได้อย่างสมบูรณ์ด้วยการวางพื้นฐานทางกฎหมายและสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่จะเอื้อต่อการทำงานของระบบราคาและการแข่งขันโดยเสรี² หรืออีกนัยหนึ่ง รัฐควรเข้ามาแทรกแซงให้น้อยที่สุดนั่นเอง

การแทรกแซงของรัฐในอุตสาหกรรมถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองเป็นกรณีที่น่าถกเถียงมาศึกษาด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ (1) ถั่วเหลืองเป็นพืชเศรษฐกิจที่ได้รับการสนับสนุนให้ขยายการผลิตให้เพียงพอแก่ความต้องการภายในประเทศที่มีเพิ่มมากขึ้น และเพื่อเป็นการทดแทนการนำเข้า (2) ผู้ที่อยู่ในระบบอุตสาหกรรมถั่วเหลือง

*บทความนี้ได้ใช้ข้อมูลส่วนใหญ่จากรายงานการวิจัยเรื่อง "ภาวะอุตสาหกรรมปลาป่นและกากถั่วเหลือง" ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทย และได้จัดทำเสร็จสิ้นในเดือนกุมภาพันธ์ 2529

**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

และกากถั่วเหลืองนั้นมีเป็นจำนวนมาก เช่นเกษตรกรผู้ปลูก, ผู้แปรรูปถั่วเหลืองเป็นอาหารชนิดต่าง ๆ, โรงงานสกัดน้ำมันพืช, โรงงานผลิตอาหารสัตว์ ตลอดจนเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่และสุกร และ (3) การใช้มาตรการของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองได้ก่อให้เกิดปัญหาและข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นอย่างมาก ทั้งที่ปรากฏเป็นข่าวในสื่อมวลชนมาโดยตลอด การศึกษาในเรื่องนี้จึงคาดว่าจะจะเป็นประโยชน์แก่หลาย ๆ ฝ่าย เช่น นักศึกษาในสาขาวิชาการบริหารและความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน, ผู้ประกอบธุรกิจในอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่อง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีส่วนรับผิดชอบในการกำหนดและการปฏิบัติตามนโยบาย ในบทความนี้จะได้พิจารณาในประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

1. อุตสาหกรรมถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองโดยสังเขป
2. วัตถุประสงค์และมาตรการของนโยบาย
3. ปัญหาของมาตรการในปัจจุบัน
4. ผลกระทบในระยะยาว และ
5. แนวทางในการปรับปรุงนโยบาย

1. อุตสาหกรรมถั่วเหลืองและกากถั่วเหลือง

ถั่วเหลืองเป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญชนิดหนึ่ง ซึ่งอุดมด้วยโปรตีน ไขมัน วิตามิน และแร่ธาตุที่จำเป็นต่อการเจริญเติบโตของร่างกายอีกเป็นอันมาก ถั่วเหลืองจึงเป็นวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตอาหารที่สำคัญหลายประเภท เช่น น้ำมันถั่วเหลือง น้ำมันถั่วเหลือง ซีเอสชนิดต่าง ๆ เต้าหู้ เป็นต้น เมื่อนำเมล็ดถั่วเหลืองมาผ่านกระบวนการสกัดน้ำมันออกแล้ว จะได้ผลิตภัณฑ์ 2 ชนิด คือ น้ำมันถั่วเหลืองและกากถั่วเหลือง น้ำมันถั่วเหลืองเมื่อผ่านกระบวนการฟอกและทำให้บริสุทธิ์แล้วมีความเหมาะสมที่จะใช้ปรุงอาหารเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากมีกรดไลโนเลอิกซึ่งมีความจำเป็นต่อร่างกายและไม่มีสารไขมันที่จะทำให้เกิดการอุดตันในเส้นเลือด ส่วนกากถั่วเหลืองนั้นยังมีโปรตีนสูงถึงประมาณ 45—47% และมีวิตามินและแร่ธาตุอื่น ๆ อีกเป็นอันมาก จึงมีความเหมาะสมที่จะใช้เป็นอาหารสัตว์เป็นอย่างยิ่ง

ในปี 2527 ผลผลิตถั่วเหลืองของโลกมีประมาณ 90.6 ล้านตัน ประเทศผู้ผลิตสำคัญได้แก่ สหรัฐอเมริกา, บราซิล, จีน และอาร์เจนตินา ซึ่งมีผลผลิตรวมกันถึงร้อยละ 93 ของผลผลิตรวมของโลก ประเทศไทยนั้นเป็นผู้ผลิตรายเล็ก คือผลิตได้เพียง .24 ล้านตัน หรือ .25% ของผลผลิตทั้งหมดเท่านั้น

1.1 การผลิตถั่วเหลืองในประเทศไทย

ในประเทศไทยนั้นมีการปลูกถั่วเหลืองรวมทั้งสิ้น 1.22 ล้านไร่ พื้นที่เพาะปลูกส่วนใหญ่อยู่ในภาคเหนือ ถึงร้อยละ 85 รองลงมาได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลางซึ่งมีเนื้อที่เพาะปลูกร้อยละ 8 และ 7 ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมด ตามลำดับ ผลผลิตต่อไร่เมื่อคิดจากพื้นที่เพาะปลูกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ คือเพิ่มขึ้นจาก 157 ก.ก. ต่อไร่ในปีการเพาะปลูก 2521/22 มาเป็น 178 ก.ก. ต่อไร่ในปีการเพาะปลูก 2526/27 ภาคเหนือจะให้ผลผลิตเฉลี่ยสูงที่สุด คือ 179.7 ก.ก. ต่อไร่ ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลางจะเป็น 166.7 และ 164.4 ก.ก. ต่อไร่ ตามลำดับ

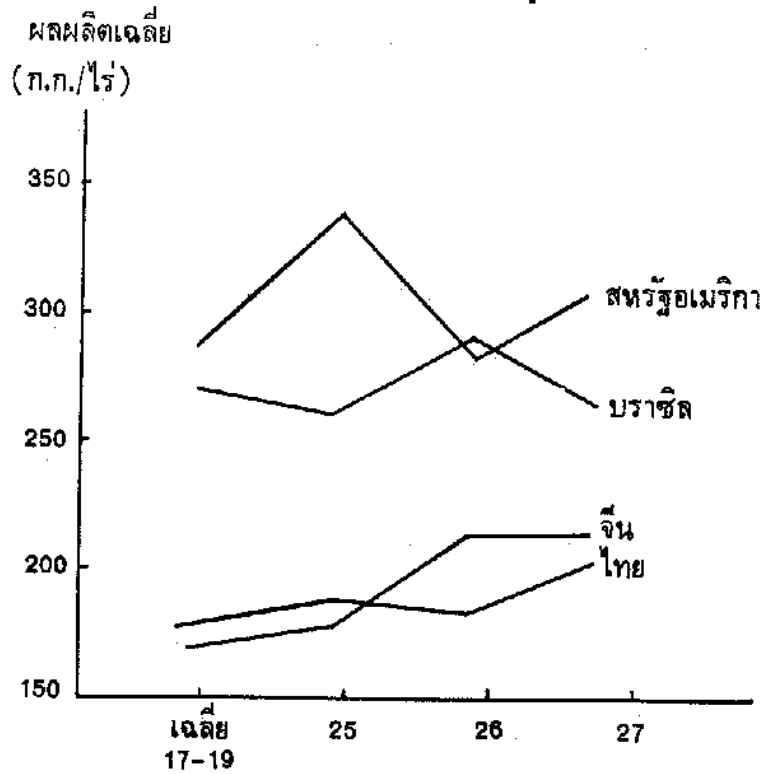
ผลผลิตต่อไร่ของไทยเรานั้นยังต่ำกว่าผู้ผลิตรายสำคัญของโลกอีกเป็นอันมาก จากข้อมูลของ FAO ดังที่ได้เสนอในรูปที่ 1 จะเห็นได้ว่าในปีปฏิทิน 2527 นั้น* ผลผลิตเฉลี่ยของไทยเราจะเป็นเพียง 190.72 ก.ก. ต่อไร่ เปรียบเทียบกับ 206.9 ก.ก. ของจีน 264.0 ก.ก. ของบราซิล และ 302.9 ก.ก. ของสหรัฐอเมริกา ตามลำดับ

ผลผลิตต่อไร่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับต้นทุนการผลิตถั่วเหลือง ต่ออีกโลกรม์จากกราฟในรูปที่ 2 จะเห็นได้ว่าปีใดที่ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ลดลง ต้นทุนการผลิตต่ออีกโลกรม์ก็จะสูงขึ้น ดังเช่นในปีเพาะปลูก 23/24 และ 25/26 การที่ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของถั่วเหลืองไทยต่ำกว่าคู่แข่งในต่างประเทศจึงเป็นความเสียหายเปรียบในต้นทุนการผลิตที่เห็นได้ก่อนข้างชัดเจน ข้อเสียเปรียบนี้จะส่งผลกระทบต่อทุนแรงและเห็นเด่นชัดยิ่งขึ้นเมื่อเราได้พิจารณาประเด็นเกี่ยวกับราคาถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองในตอนต่อไป

*ผลผลิตในปีปฏิทินอาจไม่ตรงกับผลผลิตในปีเพาะปลูกที่เดียวกัน

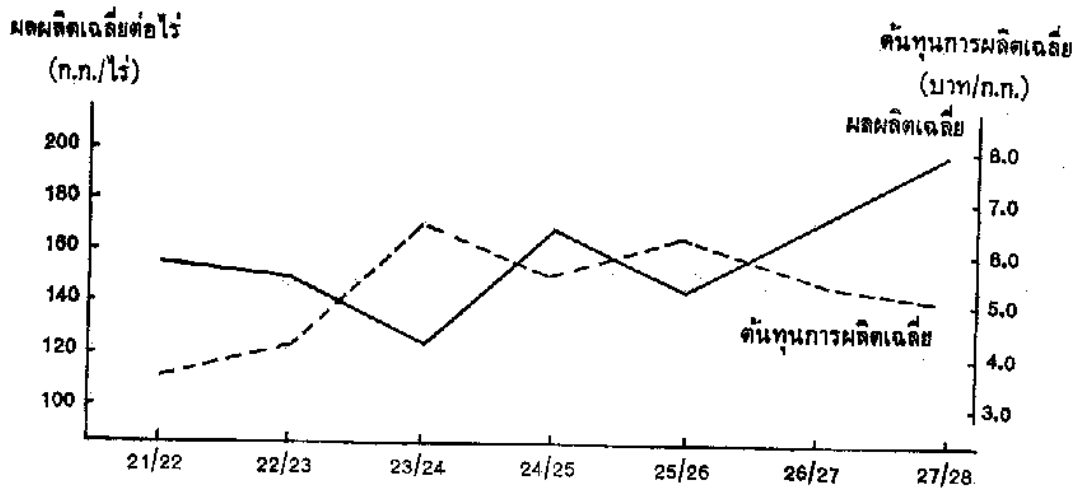
รูปที่ 1

ผลผลิตข้าวเหลืองคอไรของไทยเปรียบเทียบกับผู้ผลิตสำคัญของโลก



รูปที่ 2

ความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตคอไรและต้นทุนการผลิตเฉลี่ย



1.2 กากถั่วเหลือง

ในการสกัดน้ำมันถั่วเหลืองนั้นจะได้ไขมันประมาณ 15% และกากถั่วประมาณ 78% โดยน้ำหนัก ส่วนที่เหลืออีก 7% จะสูญเสียไปในกระบวนการผลิต ส่วนรายได้จากการสกัดน้ำมันนั้นจะมาจากการจำหน่ายน้ำมันประมาณ 30—40% และกากถั่วประมาณ 60—70% ตามราคาในปัจจุบัน⁹ โรงงานสกัดน้ำมันพืชที่มีถั่วเหลืองเป็นสัดส่วนสำคัญในปัจจุบันมี 6 โรง มีกำลังผลิตรวมประมาณ 410,000 ตันต่อปี แต่มีการผลิตจริงเพียงประมาณ 265,000 ตันต่อปีเท่านั้น¹⁰ ในปี 2527 มีการใช้ถั่วเหลืองเพื่อการสกัดน้ำมันประมาณ 122,792 ตัน¹⁰ ส่วนที่เหลือจึงเป็นการสกัดน้ำมันจากพืชอื่น ๆ เช่น ถั่วลิสง, เมล็ดฝ้าย, เมล็ดคูน และรำข้าว ทั้งนี้ปริมาณการผลิตจริงจึงยังต่ำกว่ากำลังผลิตทั้งหมดอยู่เป็นอันมาก และยังมีช่องว่างที่โรงงานเหล่านี้จะเพิ่มปริมาณการใช้เมล็ดถั่วเหลืองให้มากขึ้นอีกในอนาคต

การที่โรงงานสกัดน้ำมันพืชไม่สามารถผลิตได้เต็มกำลังทำให้ต้นทุนการผลิตสูงกว่าที่ควรจะเป็น ได้มีการประมาณว่าในขณะที่มีการผลิตต่ำกว่ากำลังผลิตจริงเช่นในปัจจุบันนั้นทำให้ต้นทุนคงที่สูงถึง 1,050—1,132 บาทต่อตัน แต่ถ้ามมีการผลิตเต็มกำลังต้นทุนคงที่อาจลดลงเหลือเพียง 683—732 บาทต่อตัน¹¹ ผลกระทบของต้นทุนคงที่สูงขึ้นนี้จึงเป็นประเด็นที่จะนำมาพิจารณาในตอนต่อไป

ในปี 2527 มีการผลิตถั่วเหลืองได้รวม 179,126 ตัน เมื่อหักจำนวนที่ใช้ทำพันธุ์และการแปรรูปโดยตรงแล้วจะเหลือเข้าโรงงานสกัดน้ำมันจำนวน 122,792 ตัน ซึ่งจะได้กากถั่วประมาณ 97,792 ตัน การผลิตกากถั่วภายในประเทศนี้ยังไม่เพียงพอแก่ความต้องการและยังต้องนำเข้าจากต่างประเทศอีกเป็นจำนวน 280,147 ตัน

จากตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่าในระยะ 7 ปีที่ผ่านมา ความต้องการใช้กากถั่วเหลืองภายในประเทศได้เพิ่มขึ้นเกือบสี่เท่าตัวจาก 97,460 ตัน ในปี 2520 มาเป็น 411,897 ตัน ในปี 2527 ความต้องการที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนี้เป็นผลมาจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมเลี้ยงสัตว์เพื่อการส่งออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งไก่และสุกร

สินค้าที่สามารถทดแทนกากถั่วเหลืองได้พอสมควรในการผลิตอาหารสัตว์ก็คือ ปลาป่น แต่เนื่องจากปลาป่นมีราคาสูงกว่ากากถั่วเหลืองเมื่อคิดจากปริมาณโปรตีนโดยน้ำหนักประกอบกับคุณภาพของปลาป่นไม่สู้จะคงที่และมีคุณภาพค่อนข้างต่ำ¹² สัดส่วนของการใช้กากถั่วเหลืองเมื่อเปรียบเทียบกับปลาป่นในการผลิตอาหารสัตว์จึงสูงขึ้นจาก 1 : 1.55 ในปี 2520 มาเป็น 1 : 3.49 ในปี 2527 (ตารางที่ 2) อย่างไรก็ตาม กากถั่วเหลืองก็ยังมิอาจทดแทนปลาป่นได้อย่างสมบูรณ์เนื่องจากสัคคว์เลี้ยงจะมีความเคยชินกับรสและกลิ่นของปลาป่น¹³ และในทำนองเดียวกันปลาป่นก็ยังมิอาจทดแทนกากถั่วเหลืองได้อย่างสมบูรณ์เนื่องจากปลาป่นมีแร่ธาตุบางชนิด เช่น โซเดียม แคลเซียม และฟอสฟอรัส เป็นส่วนประกอบในอัตราสูง ซึ่งถ้ามีในอาหารสัตว์มากเกินไปก็จะเป็นผลเสียต่อความเจริญเติบโตของสัตว์ได้¹⁴ แต่กระนั้นก็ดี ความสามารถในการทดแทนกันได้ก็ทำให้ผู้ที่อยู่ในระบบอุตสาหกรรมปลาป่นและกากถั่วเหลืองมีความเห็นที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ¹⁵

2. วัตถุประสงค์และมาตรการของนโยบาย

วัตถุประสงค์หลักของนโยบายถั่วเหลืองที่ปรากฏอย่างชัดเจนตลอดมาก็คือการส่งเสริมให้เกษตรกรขยายการผลิตถั่วเหลืองให้เพียงพอแก่ความต้องการในประเทศเพื่อทดแทนการนำเข้า ในการนี้รัฐได้กำหนดเป้าหมายไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 แต่เมื่อระยะเวลาของแผนได้สิ้นสุดลงเป็นที่ปรากฏชัดเจนว่าปริมาณการผลิตจริงต่ำกว่าเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้เป็นอันมาก และเป้าหมายที่กำหนดไว้นั้นก็ยังเกินกว่าความต้องการที่แท้จริงเป็นอย่างมากเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2524 นั้น ได้ตั้งเป้าหมายในการผลิตไว้ 431,200 ตัน แต่มีความต้องการจริงเพียง 280,836 ตัน และผลิตได้จริงเพียง 100,022 ตันเท่านั้น (ตารางที่ 3) ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงได้ปรับเป้าหมายในการผลิตลงมาเหลือเพียง 200,000 ตัน ในปี 2525 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนและเพิ่มขึ้นตามลำดับเป็น 390,000 ตัน ในปี 2529 ซึ่งเป็นปีสุดท้าย

ตารางที่ 1
การผลิตรถหัวเหล็กและกากหัวเหล็ก

ปี	ผลผลิต	บริโภค และทำพันธุ์	ส่งออก	คงเหลือ	นำเข้า	รวมเข้า โรงงาน	ผลผลิต กากหัว
2520	113,604	50,978	11,505	61,121	4,003	55,124	43,901
2521	96,295	44,864	8,098	43,333	10,808	54,141	43,117
2522	158,929	77,696	9,715	71,518	4	71,522	55,980
2523	102,149	62,788	3,394	45,967	15,296	61,263	48,789
2524	100,022	62,482	2,530	45,010	15	45,025	35,857
2525	131,527	69,432	1,345	60,750	3,227	63,977	50,945
2526	118,392	35,761	1,035	76,596	34	76,630	61,020
2527	179,126	65,591	850	122,685	107	122,792	97,742

ที่มา : ข้อมูลจากกรมศุลกากรและสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ตารางที่ 2
ปริมาณการเลี้ยงสัตว์และสัดส่วนการใช้กากหัวเหล็กและปลาป่น

ปี (1)	ปริมาณ การเลี้ยงไก่ (ล้านตัว) (2)	ปริมาณ การเลี้ยงสุกร (ล้านตัว) (3)	ปริมาณ การใช้ กากหัว(ตัน) (4)	ปริมาณ การใช้ปลาป่น (ตัน) (5)	สัดส่วน การใช้กากหัวต่อปลาป่น (4) : (5)
2520	158.52	5.39	97,460	62,688	1.55
2521	186.72	3.80	125,474	94,289	1.33
2522	184.80	5.34	115,475	52,498	2.20
2523	366.72	5.40	203,470	70,177	2.90
2524	339.48	5.60	178,554	72,442	2.46
2525	416.88	5.98	254,115	98,978	2.57
2526	363.36	5.57	221,931	101,317	2.1
2527	403.08	5.53	411,897	118,000	3.49

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ตารางที่ 3

ปริมาณการผลิตจริง, เป้าหมาย, และความต้องการรวมของถั่วเหลือง

	ปริมาณการผลิตจริง	หน่วย : ตัน	
		เป้าหมาย ตามแผนพัฒนา	ความต้องการ*
แผนพัฒนา			
ฉบับที่ 4			
2520	115,604	310,000	-
2521	96,295	327,600	204,591
2522	158,929	351,100	224,299
2523	102,149	387,700	312,488
2524	100,022	431,200	280,836
ฉบับที่ 5			
2525	131,527	200,000	394,204
2526	113,392	240,000	318,815
2527	179,126	300,000	434,982
2528	240,000**	350,000	-
2529	-	390,000	-

* ความต้องการรวม = ผลผลิต - การส่งออก + การนำเข้าเมล็ดถั่ว + การนำเข้ากากถั่วที่แปลงเป็น
จำนวนเมล็ดถั่วเทียบเท่า

ความต้องการรวมนี้มาจากสาเหตุอื่นอยู่บ้างเนื่องจากขาดข้อมูลของสต็อกเมื่อสิ้นปี

** ประมาณการ

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร : กรมศุลกากร

นอกจากนี้ยังได้เน้นการเพิ่มผลผลิตต่อไร่จาก 150 ก.ก. ในปี 2524 มาเป็น 229 ก.ก. ในปี 2529¹⁶ อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลในตารางที่ 3 และรูปที่ 1 จะเห็นได้ว่าทั้งปริมาณการผลิตรวมและผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ตามที่ เป็นจริงก็ยิ่งต่ำกว่าเป้าหมายเป็นอันมาก ทั้งนี้เป็นเพราะสาเหตุหลายประการ เช่น การขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ที่มีคุณภาพ, การกระจายพันธุ์ที่ไม่ไปสู่แหล่งเพาะปลูกยังทำได้ไม่ทั่วถึง การขาดแรงจูงใจของเกษตรกรในการเปลี่ยนจากพืชอื่นมาเป็นถั่วเหลือง ตลอดจนการควบคุมน้ำชลประทาน¹⁷ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวรัฐได้มีมาตรการดังนี้ คือ (1) การส่งเสริมให้เกษตรกรใช้หลักวิชาแผนใหม่ (2) การทดลองปลูกถั่วเหลืองเพื่อหาวิธีการที่เหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น, และ (3) การร่วมมือกับเอกชนในการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ที่มีคุณภาพ เป็นต้น¹⁸ อย่างไรก็ตาม มาตรการเหล่านี้ก็ยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร

ส่วนในด้านการตลาดนั้น เราอาจกล่าวได้ว่า รัฐมิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะขยายตลาดหรือเพิ่มปริมาณความต้องการแต่อย่างใด เนื่องจากปริมาณการผลิตในประเทศยังมีไม่เพียงพอแก่ความต้องการ มาตรการเท่าที่มีอยู่จึงมีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้ระดับราคาของถั่วเหลืองสูงขึ้นเพื่อเป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรขยายการผลิตต่อไป มาตรการเหล่านี้ได้แก่

(1) การกำหนดราคารับซื้อถั่วเหลืองขั้นต่ำโดยใช้ต้นทุนการผลิตเฉลี่ยเป็นพื้นฐานและพยายามดูแลให้ผู้ซื้อสำคัญ คือ โรงงานสกัดน้ำมันและโรงงานผลิตอาหารสัตว์รับซื้อในราคาที่กำหนดในแต่ละฤดูเพาะปลูก ซึ่งในปี 2527/28 ราคารับซื้อขั้นต่ำเท่ากับ 7.00 บาท/ก.ก. ณ แหล่งผลิต สำหรับถั่วเหลืองชนิดรอง (เกรดสกัดน้ำมัน)¹⁹

(2) การควบคุมการนำเข้าถั่วเหลือง น้ำมันถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองเพื่อมิให้มีสินค้าเหล่านี้ในท้องตลาดมากเกินไป อันจะทำให้ราคาคงต่ำลง

ถั่วเหลืองนั้น โดยทั่วไปจะไม่อนุญาตให้นำเข้า และมักจะได้รับการประท้วงอย่างรุนแรงทั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรผู้ปลูกถั่วเหลือง²⁰ การนำเข้าถั่วเหลืองจะต้องเสียภาษีอากรสูงถึงร้อยละ 17.65 ของราคานำเข้า²¹ ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าทางราชการจะอนุญาตให้นำเข้าได้ในบางครั้ง

แต่ปริมาณการนำเข้าก็ยังมีน้อยมาก เนื่องจากผลต่างของราคาในตลาดโลกและราคาภายในประเทศมีไม่มากพอที่จะทำให้ผู้นำเข้าได้ประโยชน์อย่างแท้จริง

การนำเข้าน้ำมันถั่วเหลืองนั้นจะอนุญาตให้เป็นครั้งคราวเฉพาะโรงงานน้ำมันพืชที่ใช้ น้ำมันถั่วเหลืองเป็นวัตถุดิบเท่านั้น การนำเข้าต้องเสียภาษีลิตรละ 1.32 บาท สำหรับน้ำมันดิบ และ 2 บาท สำหรับน้ำมันบริสุทธิ์ อากรขาเข้าลิตรละ 1.68 บาท และภาษีต่าง ๆ อีก รวมร้อยละ 2.2²³

แต่ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายต่าง ๆ เป็นอันมาก และก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกันอยู่เสมออีกคือ การควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลืองซึ่งเป็นวัตถุดิบสำคัญในการผลิตอาหารสัตว์ ในการนำเข้ากากถั่วเหลือง ผู้นำเข้าจะต้องแสดงหลักฐานการซื้อถั่วเหลือง หรือกากถั่วเหลืองภายในประเทศเสียก่อน จึงจะได้รับอนุมัติให้นำเข้ากากถั่วเหลืองจากต่างประเทศได้ และจะต้องนำเข้าตามสัดส่วนที่กำหนด ตัวอย่างเช่น ในปี 2527—28 สัดส่วนระหว่างกากถั่วเหลืองในกับกากถั่วเหลืองนอกเท่ากับ 1 : 2 แต่ในปี 2529 สัดส่วนนี้ได้เปลี่ยนไปเป็น 3 : 4 เนื่องจากการผลิตในประเทศมากขึ้น ในการนำเข้านี้ ผู้นำเข้าจะต้องเสียภาษีและอากรรวมร้อยละ 6.6²⁴

ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลได้เลือกใช้มาตรการเหล่านี้ ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปี ตัวอย่างเช่น การปรับสัดส่วนระหว่างกากถั่วในประเทศกับกากถั่วต่างประเทศ การอนุญาตให้สมาคมผู้เลี้ยงไก่และสมาคมผู้เลี้ยงและบำรุงพันธุ์สุกรส่งกากถั่วเหลืองเข้ามาจากต่างประเทศเป็นกรณีพิเศษเพื่อแจกจ่ายให้แก่สมาชิกเกษตรกรโดยตรงเมื่อเกิดการขาดแคลน²⁵ เป็นต้น

นอกเหนือจากนโยบายหลักในการส่งเสริมการปลูกถั่วเหลืองให้เพียงพอแก่ความต้องการแล้ว รัฐบาลยังมีนโยบายในการคุ้มครองให้ผู้บริโภคมีน้ำมันพืชบริโภคในราคาถูก ในการนี้ได้กำหนดให้น้ำมันพืชเป็นสินค้าในความควบคุม ซึ่งผู้ผลิตจะต้องขออนุญาตและชี้แจงรายละเอียดต่าง ๆ ก่อนการอนุมัติให้ขึ้นราคาขายปลีก²⁶ น้ำมันถั่วเหลืองจึงต้องอยู่ในข่ายของความควบคุมนี้ด้วย ต่อมาในปี 2528 ราคาน้ำมันพืชลดต่ำลง เนื่องจากมี

การผลิตสินค้าทดแทนเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก น้ำมันพืชจึงถูกตัดออกจากรายการสินค้า ในความควบคุมตามประกาศของคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2528²⁶ เป็นที่น่าสังเกตว่าถึงแม้นโยบายการควบคุมราคา จำหน่ายปลีคน้ำมันพืชและนโยบายส่งเสริมการผลิตถั่วเหลืองจะมีที่มาต่างกัน แต่ในที่สุด ก็ส่งผลกระทบต่อผู้ที่อยู่ในระบบอุตสาหกรรมได้เช่นเดียวกัน ปัญหานี้จะได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณาในตอนต่อไป

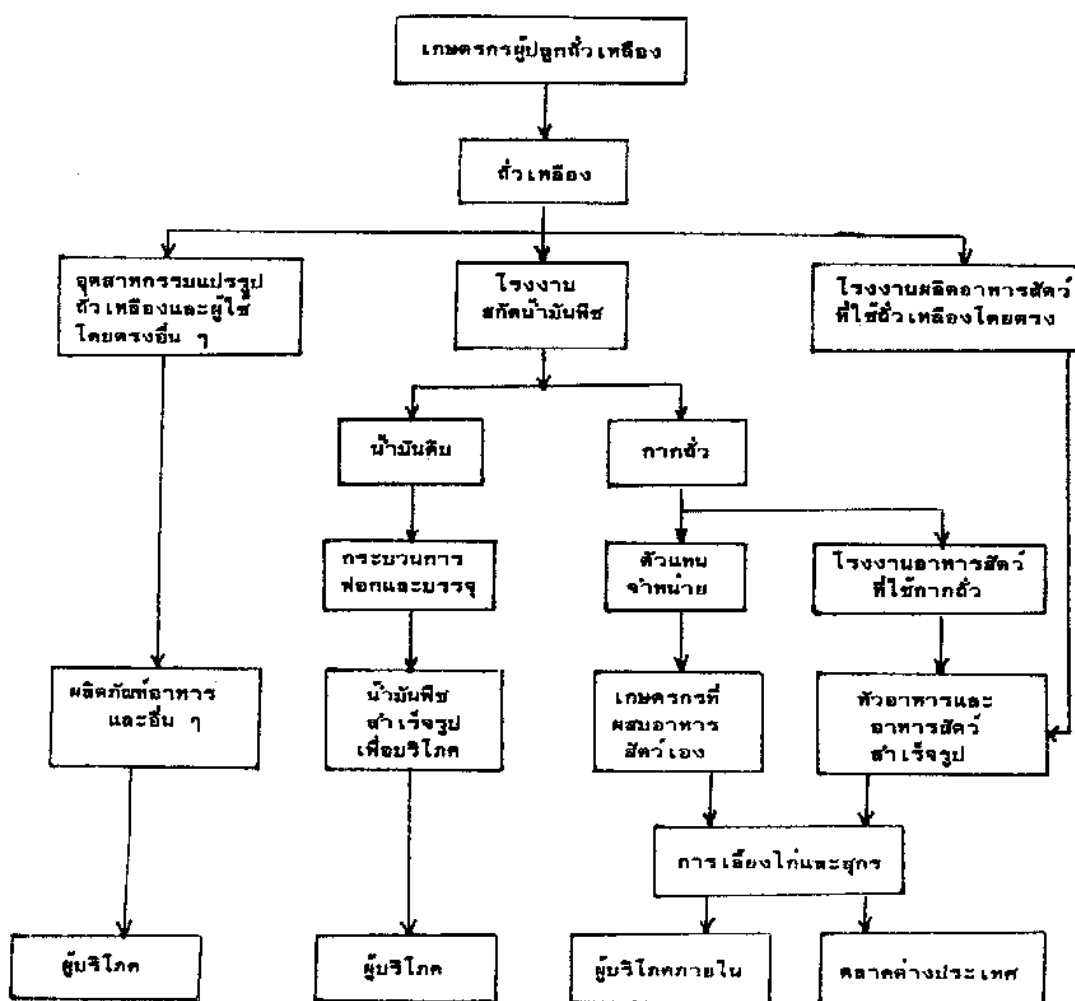
3. ปัญหาของมาตรการในปัจจุบัน

ผู้ที่เกี่ยวข้องอยู่ในระบบอุตสาหกรรมถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองนั้นมีอยู่หลายฝ่ายด้วยกันดังที่ได้แสดงไว้ในรูปที่ 3 ดังนั้น การกำหนดมาตรการใดๆก็ตาม เพื่อแก้ปัญหาก็จุดใดจุดหนึ่งจึงอาจเป็นการสร้างปัญหาให้แก่อีกจุดหนึ่ง และทำให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งเนื่องจากการขัดกันของผลประโยชน์ดังที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้น ของบทความนี้ ดังนั้น เมื่อเราได้พิจารณาภาพรวมของทั้งระบบอุตสาหกรรมแล้ว เราอาจจะสรุปประเด็นปัญหาของมาตรการที่มีอยู่ได้ดังนี้

3.1 ปัญหาที่มีต่อประสิทธิภาพในการผลิต ปัญหาในการผลิตถั่วเหลืองของไทยก็คือ การมีผลผลิตต่อไร่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ผลิตสำคัญของโลกดังได้กล่าวแล้ว นอกจากนี้ผลผลิตต่อไร่ยังมีความแปรปรวนค่อนข้างสูง ถ้าปีใดผลผลิตต่อไร่ลดต่ำลงแล้ว ต้นทุนการผลิตต่อกิโลกรัมก็จะสูงขึ้นทันที

นโยบายประกันราคาถั่วเหลืองและการควบคุมการนำเข้าเพื่อรักษาระดับราคาให้สูงขึ้นนั้นเป็นผลดีแก่เกษตรกรเพื่อจูงใจให้ขยายการผลิตต่อไปก็จริง แต่การทำให้ราคาสูงขึ้นด้วยวิธีนี้มีผลเสียอย่างสำคัญก็คือ เกษตรกรจะพยายามขยายเนื้อที่เพาะปลูกแทนที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและเพิ่มผลผลิตต่อไร่²⁷ ผลก็คือการเพิ่มผลผลิตต่อไร่จึงเพิ่มขึ้นค่อนข้างช้าและต้นทุนเฉลี่ยต่อกิโลกรัมจึงไม่ลดลงเท่าที่ควรจะเป็น นโยบายนี้จึงไม่เอื้อต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต และยังเป็นการสร้างความปลอดภัยให้แก่ระบบการผลิตในระยะยาวอีกด้วย

รูปที่ 3
 ผู้ที่อยู่ในระบบอุตสาหกรรมถั่วเหลืองและกากถั่วเหลือง



นอกจากการผลิตตัวเหลืองแล้วการผลิตกากถั่วเหลืองก็มีปัญหาด้านประสิทธิภาพในการผลิตเช่นเดียวกัน การผลิตตัวเหลืองภายในประเทศที่ยังไม่เพียงพอแก่ความต้องการและนโยบายควบคุมการนำเข้าเมล็ดถั่วเหลือง ทำให้โรงงานสกัดน้ำมันพืชมีวัตถุดิบไม่พอบ่อนโรงงาน ดังนั้น ต้นทุนในการผลิตจึงอาจสูงขึ้นโดยไม่จำเป็น ถึง 367—400 บาทต่อตัน ดังได้กล่าวแล้ว

3.2 ปัญหาด้านโครงสร้างราคาของถั่วเหลืองและกากถั่วเหลือง จากกราฟในรูปที่ 4 ซึ่งแสดงระดับราคาถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองของไทยเปรียบเทียบกับราคาในตลาดโลก ได้แสดงให้เห็นข้อที่น่าสังเกตบางประการดังนี้

(1) ราคาขายส่งถั่วเหลืองชนิดรอง (เกรดสกัดน้ำมัน) ของไทยสูงกว่าราคาถั่วเหลืองในตลาดโลกมาโดยตลอดนับแต่ปี 2523 ถึง 2528

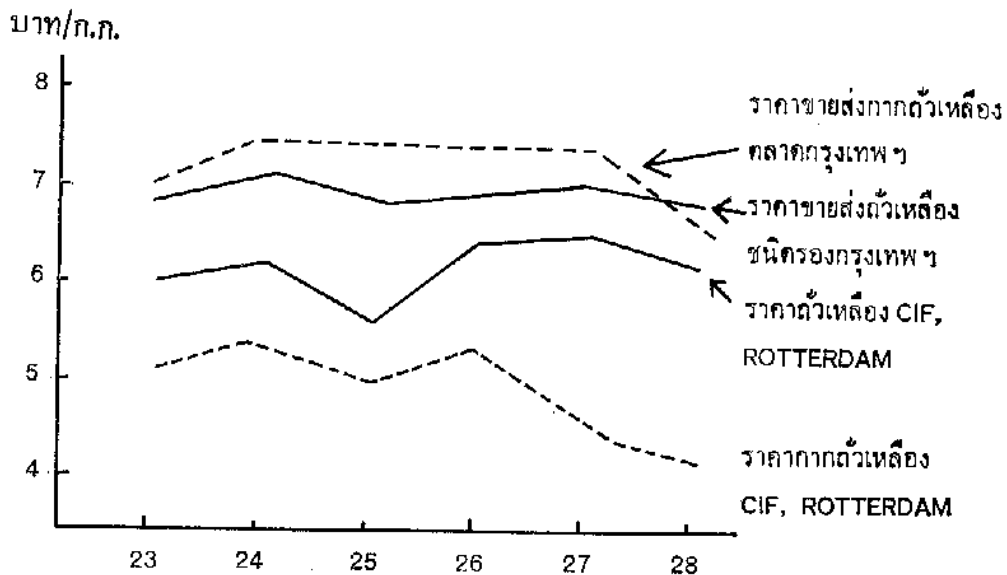
(2) ราคาขายส่งกากถั่วเหลืองในตลาดกรุงเทพฯ สูงกว่าราคากากถั่วเหลืองในตลาดโลกเป็นอย่างมากมาโดยตลอด และความแตกต่างของราคาได้มีช่วงห่างมากขึ้นในระหว่างปี 2527—28 นี้ ในขณะที่ความแตกต่างของราคาถั่วเหลืองกลับมีช่วงแคบลง

(3) ในตลาดโลกนั้น ราคากากถั่วเหลืองต่ำกว่าราคาถั่วเหลืองอย่างชัดเจนและราคากากถั่วเหลืองได้ลดต่ำลงเป็นอย่างมากในช่วงปี 2527—28 ในทางตรงกันข้าม ราคากากถั่วเหลืองในตลาดกรุงเทพฯ กลับสูงกว่าราคาถั่วเหลืองมาโดยตลอด ยกเว้นในปี 2528 ซึ่งราคาถั่วเหลืองชนิดรองมีราคาสูงกว่าราคากากถั่วเหลืองเพียงเล็กน้อย การที่กากถั่วเหลืองมีราคาสูงกว่าเมล็ดถั่วเหลืองนั้นย่อมหมายความว่าน้ำมันถั่วเหลืองเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา (Bads) และมีราคาติดลบ ซึ่งนับว่าขัดแย้งกับข้อเท็จจริงโดยสิ้นเชิง

ความผิดปกติไปจากธรรมชาติที่ควรจะเป็นของโครงสร้างราคาถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองนั้น มิได้เกิดขึ้นเองอย่างแน่นอน คาดว่าจะเป็นผลจากนโยบายของรัฐซึ่งอาจอธิบายได้ดังนี้

รูปที่ 4

ราคาถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองของไทยเปรียบเทียบกับราคาในตลาดโลก
(CIF, ROTTERDAM)



ที่มา : กองเศรษฐกิจการตลาด, กรมการค้าภายใน, ข้อมูลถั่วเหลืองและผลิตภัณฑ์, สิงหาคม, 2628

การที่ราคาถั่วเหลืองในประเทศสูงกว่าราคาในต่างประเทศนั้น เป็นผลจากต้นทุนการผลิตที่สูงกว่า และมาตรการประกันราคาและการควบคุมการนำเข้านั้นเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ราคาถั่วเหลืองสูงขึ้นด้วย

การที่กากถั่วเหลืองในประเทศมีราคาสูงกว่าเมล็ดถั่วเหลืองมาโดยตลอด และมีราคาสูงกว่าราคากากถั่วเหลืองในตลาดโลกเป็นอย่างมากนั้น เป็นผลรวมมาจากปัจจัยสี่ประการคือ (1) ต้นทุนวัตถุดิบ คือถั่วเหลืองภายในประเทศมีราคาสูง (2) ต้นทุนการผลิตกากถั่วสูงกว่าที่ควรจะเป็นเพราะการขาดแคลนวัตถุดิบ ทำให้มีการผลิตในระดับต่ำ

กว่ากำลังการผลิตที่มีอยู่ ทั้งนี้เป็นผลมาจากการผลิตภายในประเทศยังไม่พอเพียง และนโยบายควบคุมการนำเข้าเมล็ดถั่วเหลืองตั้งที่ใดกล่าวแล้ว (3) โครงสร้างของอุตสาหกรรม ซึ่งมีจำนวนผู้ซื้อมากกว่าผู้ขาย และภาคถั่วภายในประเทศก็มีไม่เพียงพอแก่ความต้องการ ทำให้ผู้ขายมีอำนาจต่อรองเหนือกว่าผู้ซื้อและ (4) มาตรการของกระทรวงพาณิชย์ที่กำหนดให้ผู้นำเข้ากากถั่วเหลืองจากต่างประเทศจะต้องแสดงหลักฐาน การซื้อกากถั่วเหลืองภายในเสียก่อน จึงทำให้ผู้ซื้อตกอยู่ในภาวะจำยอม (Captive market)

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในขณะที่รัฐมีการกำหนดราคาขั้นต่ำของถั่วเหลือง และกำหนดให้น้ำมันพืชเป็นสินค้าในความควบคุม ซึ่งทำให้การเปลี่ยนแปลงราคาสินค้ามีอาจกระทำได้โดยง่ายนั้น รัฐกลับไม่มีมาตรการในการควบคุมราคากากถั่วเหลืองแต่อย่างใด ทั้งนี้ เมื่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของโรงงานสกัดน้ำมันถั่วเหลืองสูงขึ้น โรงงานจึงมีอาจผลกำไรย่นหลังไปให้แก่เกษตรกรหรือผลกำไรจะไปข้างหน้าให้แก่ผู้บริโภคน้ำมันถั่วเหลืองได้ จึงต้องผลกำไรที่ต้นทุนนี้ให้แก่ผู้ซื้อกากถั่วเหลือง และทำให้ราคากากถั่วเหลืองสูงขึ้นดังกล่าวแล้ว

3.3 ปัญหาในทางปฏิบัติ มาตรการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันทำให้เกิดปัญหาหลายประการแก่ผู้นำเข้ากากถั่วเหลือง เช่น (1) ผู้ซื้อกากถั่วเหลืองรายย่อยไม่อาจใช้ประโยชน์จากสัดส่วนการนำเข้าที่กำหนดไว้ได้ เนื่องจากต้องสั่งซื้อคราวละมาก ๆ เกินความจำเป็น และการรวมตัวกันระหว่างผู้ซื้อรายย่อยไม่อาจกระทำได้โดยง่าย²⁸ (2) ในบางครั้งผู้จัดส่งกากถั่วเหลืองในต่างประเทศไม่อาจจัดส่งให้ทันเวลาเนื่องจากมีปัญหาทางด้านการผลิต ดังเช่นในกรณีของกากถั่วเหลืองจากประเทศจีน²⁹ (3) การประมาณการผลิตภายในประเทศแต่ละฤดูกาลยังขาดความแม่นยำ ดังนั้น การกำหนดอัตราส่วนการนำเข้าจึงไม่พอดีกับความต้องการและอาจทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนหรือมีการสั่งเข้ามามากเกินไปเกินความต้องการดังที่เคยเป็นมาในอดีต³⁰ และ (4) การกำหนดเงื่อนไขให้ผู้นำเข้าจำเป็นต้องแสดงหลักฐานการซื้อกากถั่วเหลืองภายในประเทศเสียก่อน ทำให้เกิดปัญหาความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของหลักฐานที่นำมาแสดงในทางปฏิบัติ³¹

4. ผลกระทบในระยะยาว

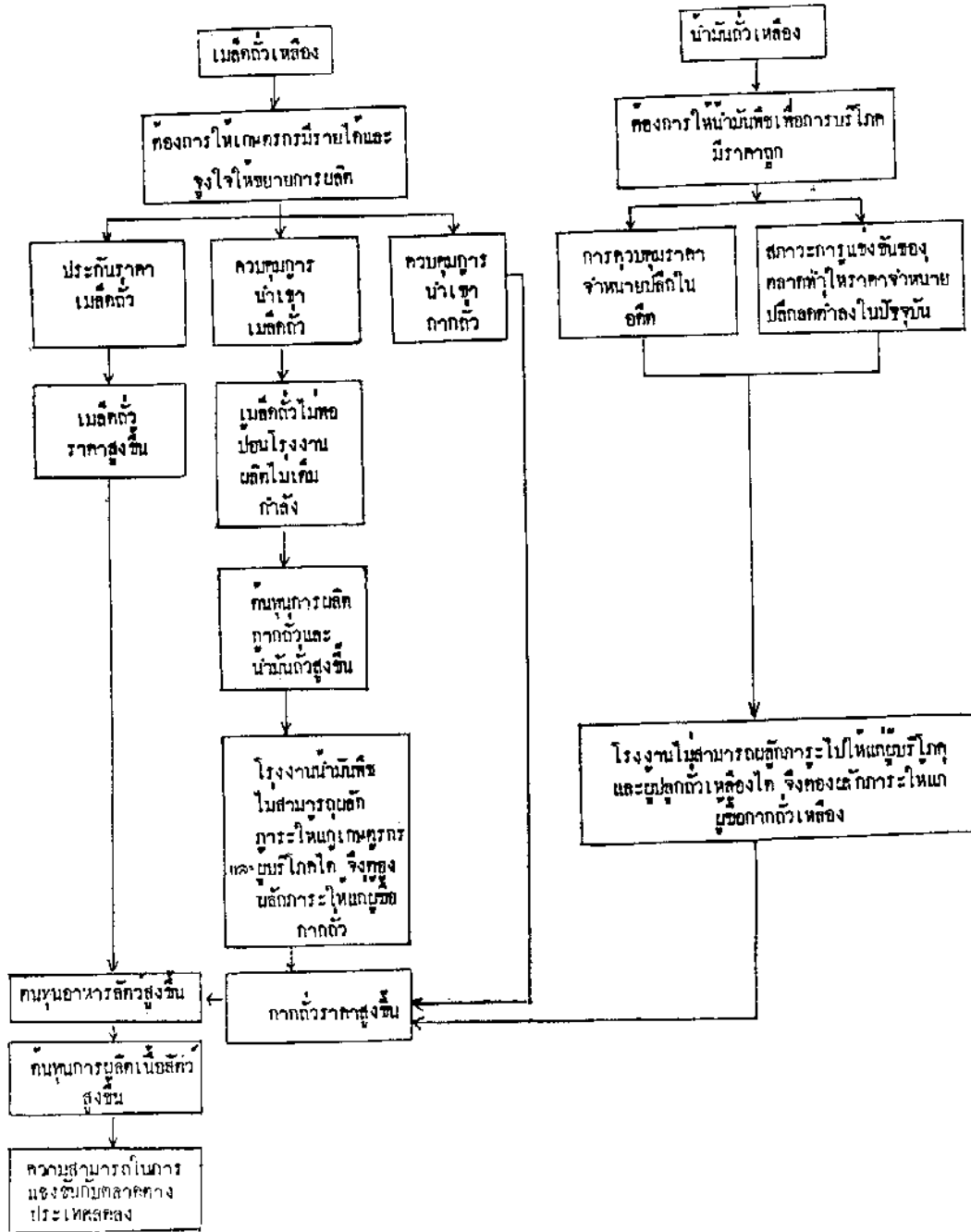
ผลกระทบในระยะยาวจะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นหากเราจะตระหนักว่าสินค้าชั้นปฐมจะถูกใช้เป็นวัตถุดิบสำหรับการผลิตสินค้าชนิดอื่น ๆ เรื่อยไปตามระบบของอุตสาหกรรมจนถึงผู้บริโภคสุดท้าย ราคาสินค้าต้นทางนั้นก็คือรายได้ของผู้ผลิตในขั้นแรก แต่ก็จะเป็นต้นทุนสำหรับผู้ซื้อในกระบวนการผลิตขั้นต่อไป ตามลำดับ หากสินค้าต้นทางมีราคาสูงเสียแล้ว สินค้าปลายทางก็จะมีราคาสูงขึ้นตามลำดับด้วยเช่นกัน

กากถั่วเหลืองที่ผลิตได้ภายในและที่นำเข้ามาจะถูกใช้ไปในอุตสาหกรรมการเลี้ยงสัตว์โดยตรง ค่าใช้จ่ายประมาณร้อยละ 70 ของการเลี้ยงไก่และประมาณร้อยละ 60 ของการเลี้ยงสุกรจะเป็นค่าอาหารซึ่งประกอบด้วยข้าวโพดและกากถั่วเหลืองเป็นส่วนใหญ่⁵² การผลิตถั่วเหลืองและกากถั่วที่ขาดประสิทธิภาพ และนโยบายของรัฐที่ทำให้ราคาสินค้าทั้งสองชนิดนี้สูงขึ้น จึงส่งผลกระทบต่อต้นทุนการเลี้ยงสัตว์โดยตรง (รูปที่ 5)

ในระยะยาวนั้น ผู้ที่จะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงที่สุดก็คือ เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่และสุกร เป็นที่ทราบกันดีว่าอุตสาหกรรมการเลี้ยงสัตว์ของไทยนั้นมีการผลิตเกินกว่าตลาดภายในจะรองรับได้ไปแล้ว ในปี 2528 เป็นที่ประมาณว่าการส่งออกไก่และสุกรของไทยไปยังตลาดต่างประเทศมีมูลค่าเกินกว่าสองพันล้านบาท ดังนั้น ราคาสัตว์มีชีวิตและความอยู่รอดของเกษตรกรจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการส่งออกเป็นสำคัญ ในภาวะการณ์ปัจจุบัน ข้อได้เปรียบในการแข่งขันของไทยในตลาดโลกได้ลดน้อยลงทุกที ๆ ข้อได้เปรียบทางด้านแรงงานนั้นยังคงมีเฉพาะในกรณีไก่ตอกระดุก⁵³ ส่วนค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงนั้นอาจเสียเปรียบต่างประเทศที่สามารถใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์ทันสมัยในฟาร์มขนาดใหญ่ที่มีข้อได้เปรียบในเรื่องต้นทุนการผลิตเฉลี่ย ส่วนค่าพันธุ์ เวชภัณฑ์ ตลอดจนข้าวโพด ปลาบีน และกากถั่วเหลืองในตลาดโลกนั้นมีราคาถูกกว่าในประเทศไทย ข้อได้เปรียบในเรื่องต้นทุนการผลิตรวมของไทยเราจึงหมดไป⁵⁴ เป็นที่น่าสังเกตว่าในขณะที่ประเทศผู้ส่งออกไก่เนื้อรายใหญ่ เช่น ฝรั่งเศสและบราซิลให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ส่งออกนั้น⁵⁵ ประเทศไทยเรากลับมีภาษีและค่าธรรมเนียมในการส่งออกอีกเป็นอันมาก⁵⁶ และยังมีมาตรการที่ทำให้ต้นทุนวัตถุดิบสูงขึ้นอีกด้วย

รูปที่ 5

ผลกระทบจากมาตรการของรัฐ



ในที่สุดแล้ว การเสียเปรียบคู่แข่งในตลาดต่างประเทศมิได้มีผลเสียต่อผู้ส่งออกและผู้เลี้ยงสัตว์เท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบย้อนกลับไปยังผู้ผลิตวัตถุดิบอื่น ๆ ที่อยู่คั่นทางของอุตสาหกรรมอีกด้วย เช่น เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพคและมันสำปะหลัง ผู้จำหน่ายรำข้าวและปลายข้าว ตลอดจนโรงงานอุตสาหกรรมปลาป่นและชาวประมงผู้จับปลาเบ็ดอีกด้วย

5. แนวทางการปรับปรุงนโยบาย

จากการวิเคราะห์วัตถุประสงค์และมาตรการของนโยบาย ตลอดจนผลกระทบทั้งกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่านโยบายถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองของรัฐมีความไม่สอดคล้องกันอยู่หลายประการ คือ

(1) รัฐมีนโยบายส่งเสริมการผลิตถั่วเหลืองให้เพียงพอแก่ความต้องการเพื่อทดแทนการนำเข้าซึ่งจะเป็นการประหยัดเงินตราต่างประเทศ แต่การทำให้ถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองมีราคาสูงขึ้นนั้นมีผลโดยตรงต่อการเพิ่มต้นทุนในการผลิตเนื้อสัตว์และการส่งออก ซึ่งทำให้รายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศลดลงไปกว่าที่ควรจะเป็น นโยบายนี้จึงมีลักษณะขัดแย้งกันเองอย่างเห็นได้ชัดเจน

(2) รัฐมีความประสงค์ที่จะช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกถั่วเหลืองให้มีรายได้ดีเพื่อจะได้มีกำลังขยายการผลิตต่อไป แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องการที่จะให้น้ำมันพืชมีราคาลดต่ำลงเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภค ผลก็คือเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์และผู้บริโภคเนื้อสัตว์จะต้องเป็นผู้รับภาระแห่งความช่วยเหลือนี้ในที่สุด กรณีนี้จึงอาจทำให้เกิดข้อขัดแย้งเรื่องความเป็นธรรมระหว่างกลุ่มต่างๆ ได้เช่นเดียวกัน

(3) ในระยะยาวหากตลาดการส่งออกเนื้อสัตว์ต้องสูญเสียไป ผลกระทบจะไม่ตกอยู่กับผู้ส่งออกและเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์เท่านั้น แต่ผลกระทบจะย้อนหลังไปยังเกษตรกรผู้ทำหน้าที่ผลิตวัตถุดิบทุกชนิดที่ใช้ในการเลี้ยงสัตว์ ซึ่งรวมถึงเกษตรกรผู้ปลูกถั่วเหลืองเองด้วยเช่นกัน นโยบายถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองของรัฐจึงมีเพียงแต่จะก่อให้เกิด

เกิดปัญหาความเป็นธรรมระหว่างเกษตรกรกลุ่มต่างๆ เท่านั้น แต่ยังคงแสดงให้เห็นถึงการมุ่งแต่ประโยชน์ระยะสั้นโดยมิได้คำนึงถึงผลเสียในระยะยาวอีกด้วย

การแก้ไขปัญหาลั่วไหลและกากลั่วไหลเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ด้วยการอนุญาตให้นำเข้าถั่วเหลือง, น้ำมัน, และกากถั่วเหลือง เป็นครั้งคราวเป็นแต่เพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น แต่มิได้มุ่งไปที่การแก้ไขสาเหตุของปัญหาที่แท้จริงแต่อย่างใด ในที่นี้จะขอเสนอแนวทางแก้ปัญหาดังต่อไปนี้

(1) เนื่องจากรัฐได้ใช้มาตรการประกันราคามาเกือบสิบปีแล้ว แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรทั้งในด้านการเพิ่มปริมาณการผลิตและผลผลิตต่อไร่ ทั้งนี้ รัฐควรมุ่งความสนใจไปที่การส่งเสริมประสิทธิภาพและการลดต้นทุนในการผลิตถั่วเหลืองให้ได้ผลอย่างจริงจังยิ่งกว่าที่แล้่วๆ มา เพราะในที่สุดแล้วก็จะทำให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน แต่ผลดีของการส่งเสริมประสิทธิภาพและลดต้นทุนการผลิตก็คือจะช่วยให้มีการลดต้นทุนของการผลิตลงได้ทั้งระบบซึ่งจะทำให้เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดต่างประเทศอีกด้วย นโยบายประกันราคาจึงควรเป็นมาตรการระยะสั้นเท่านั้น ในระยะยาวการประกันราคาจะเป็นการสร้างความปลอดภัยให้แก่ระบบการผลิตเป็นอย่างมาก

(2) ภัยทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด รัฐยังไม่ควรขยายพื้นที่การส่งเสริมออกไปอีก แต่ควรจำกัดเฉพาะในเขตที่มีความพร้อมในด้านชลประทาน ภูมิประเทศ และภูมิอากาศที่เหมาะสมรวมทั้งความพร้อมในด้านวิชาการและเมล็ดพันธุ์เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อเร่งให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนในการผลิตในเขตพื้นที่ส่งเสริมลงให้จิ่งได้ เมื่อเราสามารถกำหนดและควบคุมปัจจัยที่สำคัญได้แล้วจึงค่อยขยายเขตการส่งเสริมออกไปโดยใช้ประสบการณ์เป็นตัวแบบ

(3) รัฐควรลดภาษีอากรการนำเข้าเมล็ดถั่วเหลืองเพื่อกระตุ้นให้โรงงานสกัดน้ำมันสามารถนำหัวเมล็ดถั่วเหลืองมาใช้ในการผลิตให้เต็มกำลัง อันจะทำให้ต้นทุนการผลิตกากถั่วเหลืองและน้ำมันถั่วเหลืองลดลงอีกด้วย หากเกรงว่าการนำเข้าจะทำให้ราคา

ถั่วเหลืองลดต่ำลงก็ควรกำหนดปริมาณการนำเข้าและกำหนดเงื่อนไขให้ซื้อถั่วเหลืองภายในเสียก่อนตามราคาที่กำหนด ความสำเร็จของโปรแกรมนี้จะเป็นไปได้ก็ขึ้นหากเกษตรกรสามารถรวมตัวกันได้เพื่อจะได้ทราบปริมาณการผลิตและสามารถทำสัญญาซื้อขายกับผู้ซื้อรายใหญ่ได้ ทั้งนี้จะต้องอาศัยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับสถาบันเกษตรกรและสถาบันการเงินเพื่อเกษตรกรเพื่อประสานโปรแกรมนี้ให้สอดคล้องกับโปรแกรมด้านอื่น ๆ

(4) เนื่องจากการกำหนดสัดส่วนการนำเข้าระหว่างกากถั่วเหลืองภายในกับกากถั่วเหลืองต่างประเทศ และเงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้นำเข้าต้องซื้อกากถั่วเหลืองในประเทศเสียก่อนนั้น ทำให้เกิดปัญหาหลายประการดังที่ได้กล่าวแล้ว รัฐจึงควรยกเลิกมาตรการนี้เสีย มาตรการเสริมอีกประการหนึ่งที่น่าพิจารณาก็คือการกำหนดราคากลางนำเข้ากากถั่วเหลืองที่จะเป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่าย และถ้าราคานำเข้าต่ำกว่าราคากลางที่กำหนดไว้ ผู้นำเข้าก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับส่วนต่างดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อพยุงราคากากถั่วเหลืองและถั่วเหลืองในประเทศมิให้ตกต่ำเกินไปอันจะเป็นผลเสียแก่เกษตรกร อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้ควรเป็นมาตรการชั่วคราวเท่านั้น และเมื่อเวลาผ่านไปควรปรับราคากลาง การนำเข้ากากถั่วให้ใกล้เคียงกับราคาในตลาดโลกยิ่งขึ้นเพื่อกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตทั้งในระดับถั่วเหลืองและกากถั่วเหลือง

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า สำหรับประเทศไทยเรานั้นสินค้าที่จะส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศควรจะเป็นสินค้าสำเร็จรูปหรือกึ่งสำเร็จรูป แทนที่จะเป็นสินค้าขั้นปฐมหรือวัตถุดิบ เนื่องจากสินค้าสำเร็จรูปหรือกึ่งสำเร็จรูปนั้นมีปัญหาทางด้านการตลาดน้อยกว่าและทำให้เกิดการจ้างงานและมูลค่าเพิ่มในประเทศได้มากกว่า แต่การพัฒนาการส่งออกนั้นจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อเราสามารถพัฒนาระบบการผลิตและระบบการจำหน่ายที่มีประสิทธิภาพ และทำให้เกิดความได้เปรียบในด้านต้นทุนรวมทั้งระบบนอกเหนือจากตัวผลิตภัณฑ์และองค์ประกอบทางการตลาดด้านอื่น ๆ ที่จะต้องเหนือกว่าคู่แข่งชั้น ดังนั้นการแก้ปัญหาที่จุดหนึ่งแต่กลับเป็นการสร้างปัญหาให้แก่อีกจุดหนึ่งโดยขาดการมอง

ภาพรวมทั้งระบบนั้น จึงเป็นสิ่งที่ไม่เอื้อต่อการแข่งขันระหว่างประเทศและอาจเป็นผลเสียหายต่อเศรษฐกิจได้อย่างสำคัญทั้งกล่าวแล้ว

กล่าวโดยสรุป บทเรียนที่ได้รับจากการวิเคราะห์นโยบายถั่วเหลืองและกากถั่วเหลืองก็คือ รัฐพยายามส่งเสริมการผลิตถั่วเหลืองเพื่อทดแทนการนำเข้าโดยมิได้คำนึงว่าจะเป็นผลเสียแก่อุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องหรือไม่เพียงใด ทั้งนี้ การกำหนดนโยบายหรือการแทรกแซงทางเศรษฐกิจใดๆ ก็ตาม ควรจะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะมีต่อประสิทธิภาพ การผลิตและการจำหน่ายจ่ายแจกทั้งระบบเป็นสำคัญ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือรัฐควรจะมาแทรกแซงทางเศรษฐกิจต่อเมื่อจะทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของทั้งระบบเพิ่มขึ้นนั่นเอง

เอกสารอ้างอิง

1. ผู้สนใจอาจศึกษาได้จากตำราทางเศรษฐศาสตร์หลายเล่ม เช่น Paul A. Samuelson, *Economics* 10th edition, McGraw-Hill, 1980 ;
Lorie Tarshis. *Modern Economics: An Introduction*, Houghton Mifflin, 1967, เป็นต้น
2. Campbell R. McConnell. *Economics: Principles, Problems and Policies*. 2nd edition, McGraw-Hill, 1963, หน้า 97-98
3. ข้อขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้เห็นได้ อย่างชัดเจนจากคำสัมภาษณ์และข่าวสื่อมวลชนที่มีติดต่อกันตลอดมา เช่น (1) กลุ่มโรงงานผู้ผลิตอาหารสัตว์, "ผลกระทบที่จะเกิดจากการเก็บภาษีนำเข้าและการขึ้นภาษีนำเข้ากากถั่วเหลือง" *วารสารธุรกิจอาหารสัตว์* ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 ก.ค.-ธ.ค. 2527, หน้า 11-19 (2) สมาคมส่งเสริมการเลี้ยงไก่, สมาคมผู้บำรุงพันธุ์และผู้เลี้ยงสุกรแห่งชาติ, และสมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทย "แถลงการณ์คัดค้านการควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลือง" นสพ.ข่าวพาณิชย์ วันที่ 1 พ.ย. 2527 หน้า 1 (3) สมาคมประมง "สมาคมประมงเรียกร้องให้ควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลือง" *วารสารเกษตรอุตสาหกรรม* 2-8 ก.ค. 2528 หน้า 12 (4) ผู้เลี้ยงไก่-สุกร "หมู-ไก่ ขอประกันราคา" *รวมประชาชาติธุรกิจ*

- วันที่ 27 มี.ค. 2528 หน้า 1 (5) เกี่ยวกับโรงงานสกัดน้ำมันถั่วเหลือง, **เส้นทางเศรษฐกิจ**
วันที่ 15-18 พ.ย. 27 หน้า 3, และ วันที่ 15-18 เม.ย. 2528 หน้า 16
4. *FAO Monthly Bulletin of Statistics*, Vol. 8, January, 1985. p. 18.
 5. ศูนย์สถิติเกษตร, สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, **สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีการเพาะปลูก 2526/2527** หน้า 68-69
 6. *Ibid.*
 7. *FAO Monthly Bulletin of Statistics*, *op.cit.*
 8. สัมภาษณ์ นายอุก มโหสิริโยคม แห่งบริษัทธนาคารน้ำมันพืช จำกัด เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2528
 9. *Ibid*
 10. ประมาณการโดยกรมการค้าภายใน, กระทรวงพาณิชย์ โดยอาศัยข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรและกรมศุลกากร (เอกสารภายในไม่ปรากฏวันที่พิมพ์)
 11. สัมภาษณ์ นายอุก มโหสิริโยคม *op. cit.*
 12. สำนักงานมาตรฐานอุตสาหกรรม, กระทรวงอุตสาหกรรม **เปรียบเทียบมาตรฐานปลามีนของไทยกับมาตรฐาน ISO** เอกสารภายใน
 13. สัมภาษณ์ คุณประพันธ์ กังจาร์วัฒน์ชัย แห่งเล่งเต็งฟาร์ม จังหวัดนครปฐม และเกษตรกรอื่นๆ เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2528
 14. สัมภาษณ์อาจารย์อุทัย กั้นโร ศูนย์วิจัยสุกร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2528 และโปรดคุณ วิรัช ศิวะพิรุฬห์เทพ "ความต้องการและความสำคัญของไวตามินและแร่ธาตุที่มีผลต่อเปลือกไข่" **ธุรกิจอาหารสัตว์** ปีที่ 2 ฉบับที่ 3 (เมษายน-มิถุนายน 2528) หน้า 62-63. และโดยผู้เขียนคนเดียวกัน "โรคขาอ่อนในไก่ไข่และไก่เนื้อ" **ธุรกิจอาหารสัตว์** ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (มกราคม-มีนาคม 2528) หน้า 62.
 15. ตัวอย่างเช่น สมาคมผู้ผลิตปลามีนไทยเห็นชอบด้วยกับการควบคุมการนำเข้าหรือขึ้นภาษ้นำเข้าจากตัว จาก 6% เป็น 13% เพราะเมื่อราคากากถั่วสูงขึ้น โรงงานอาหารสัตว์ก็จะหันมาใช้ปลามีนในปริมาณมากขึ้น โปรดดู **เกษตรอุตสาหกรรม** ฉบับวันที่ 2-8 ก.ค. 2528 หน้า 12
 16. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5** หน้า 67.
 17. กองส่งเสริมพืชพันธุ์, กรมส่งเสริมการเกษตร **สถานการณ์การผลิตและการตลาดถั่วเหลือง** มกราคม 2528 หน้า 26 - 29

18. *Ibid.*
19. กองเศรษฐกิจการตลาด กรมการค้าภายใน **ถั่วเหลืองและผลิตภัณฑ์** เอกสารภายใน, สิงหาคม 2528.
20. “โกลด รมท.เศรษฐกิจอนุมัติให้ถั่วเหลืองเข้า” นสพ.แนวหน้า วันที่ 1 ธันวาคม 2527, หน้า 1 และ 3, และ “เกษตรด้านพาณิชย์ฯ หัวชนฝานุมักนำเข้าถั่วเหลือง 3 พันตัน ชี้กระทบโครงสร้างทั้งระบบ” นสพ.มติชน วันที่ 23 มีนาคม 2528 หน้า 12.
21. **ถั่วเหลืองและผลิตภัณฑ์** *op. cit.*
22. *Ibid.*
23. *Ibid.*
24. “โกลดไฟเขียวผู้เลี้ยงหมู-ไก่ นำเข้าถั่วถั่วลิสงพิเศษ” นสพ.ทิศทางเศรษฐกิจ 25-31 มีนาคม 2528 หน้า 14.
26. **ประกาศคณะกรรมการควบคุมราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด** เรื่อง กำหนดมาตรการในการเปลี่ยนแปลงราคาจำหน่ายสินค้าควบคุมฉบับต่างๆ ก่อนเดือนพฤษภาคม 2528.
26. **ประกาศคณะกรรมการควบคุมราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด** ฉบับที่ 93 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2528
27. การตัดสินใจของเกษตรกรในการเพาะปลูกนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการด้วยกัน แต่ราคาเปรียบเทียบระหว่างพืชผลชนิดต่างๆ จะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันเมื่อราคาพืชผลหลัก เช่น ข้าว ข้าวโพด และมันสำปะหลังมีราคาตกต่ำลง
28. จารุพงษ์ ฉีตะนันท์ “ทิศทางถั่วเหลืองไทยจะไปทางไหนกันแน่” **รวมประชาชาติ** วันเสาร์ที่ 8 กุมภาพันธ์ 2529 หน้า 20-21
29. เกษตรวิพากษ์ “ถั่วถั่วเหลือง : ทางแก้ที่ถูกต้องแล้วหรือ” **รวมประชาชาติ** วันพุธที่ 19 มีนาคม 2529 หน้า 15
30. *Ibid.*
31. “อาหารสัตว์ไวยหาโกลดเขียว” **เส้นทางเศรษฐกิจ** วันที่ 13-15 ก.พ. 2528 หน้า 1
32. ประมวลจากราคาปัจจุบัน อาหารที่เลี้ยงสุกรเนื้อจะมีถั่วถั่วเหลือง 15% และสำหรับไก่เนื้อเท่ากับ 20% โดยเฉลี่ย ไปรคยูเรจอร์รถ 34 ประกอบ
33. สัมภาษณ์นายสัตวแพทย์ปัญญา โชติเทวัญ แห่งบริษัท สหฟาร์ม จำกัด วันที่ 10 กันยายน 2528

34. โปรดดูการเปรียบเทียบต้นทุนการเลี้ยงไก่เนื้อของไทยและของสหรัฐอเมริกาใน สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร **อุตสาหกรรมไก่เนื้อ** เอกสารเศรษฐกิจการเกษตร เลขที่ 78 ตุลาคม 2527 หน้า 18 - 19
35. บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย “อุตสาหกรรมเนื้อไก่แช่เย็น” หน้า 44 - 50 ใน เอกสารการวิจัย เลขที่ R3/2527 เรื่อง **อุตสาหกรรมอาหาร : แป้ง นม และผลิตภัณฑ์นม เนื้อและผลิตภัณฑ์เนื้อ**
36. ค่าภาษีการค้าขาออกของกรมสรรพากร ความประมวลรัษฎากรเป็นจำนวน 2.2% ของราคา FOB
37. บันทึกของนายชาติทอง บัณฑพงศ์ ถึงรองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2527