

การพัฒนา นโยบายของรัฐบาลและโครงการแห่งชาติ

รายงานวิจัยส่วนบุคคล

สาขาวิชา เอกน โยบายและการวางแผนทางสังคม

เสนอชื่อ

โครงการบัณฑิตศึกษาพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

สำหรับปริญญา

พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)

โดย

นายทรงรัตน์ สวัสดิ์รินทร์

มีนาคม 2530

คำนำ

ผู้เขียนสนใจศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการใช้ปุ๋ยของประเทศไทยและนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับเรื่องปุ๋ย อาจเป็นเพราะว่า ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชาชนส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรที่มีอาชีพผูกพันกับการใช้ปุ๋ยโดยตลอด การกำหนดนโยบายที่ถูกต้องนั้น หมายถึง ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของเกษตรกรไทยนั่นเอง

ด้วยความตั้งใจจริง ผู้เขียนได้ติดตามเรื่องนี้มาโดยตลอด ได้เก็บข้อมูลต่างๆ มากพอสมควร และหวังว่ารายงานวิจัยส่วนบุคคลชิ้นนี้ จะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจทั่วไป

ท้ายสุดนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้อุปการะค้ำข้อมูลทุกท่าน รวมทั้งท่านคณาจารย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่ให้คำแนะนำมาโดยตลอด

นายทรงรัตน์ สหวัชรินทร์

มีนาคม 2530

บทนำ

สืบเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และ 6 มุ่งการพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (New Industry Country หรือ NIC) โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นพื้นที่เริ่มต้น โครงการปύแห่งชาติเป็นโครงการหลักแห่งหนึ่งที่ตั้งอยู่บริเวณมาบตาพุด จังหวัดระยอง ตามแผนการเดิม โรงงานปύแห่งชาติจะเริ่มลงมือก่อสร้างในกลางปี 2529 กำหนดแล้วเสร็จในปี 2531 แต่จนถึงปัจจุบันนี้ก็ยังมิได้มีการตกลงทำสัญญาก่อสร้างได้ ทั้งที่มีการเตรียมพื้นที่ไว้เรียบร้อยแล้ว ซึ่งแสดงถึงขั้นตอนการพัฒนานโยบายบางขั้นตอนต้องหยุดชะงักลง เนื่องจากความขัดแย้งในด้านความคิดและกลุ่มผลประโยชน์

ผู้เขียนได้สนใจศึกษาในเรื่องนโยบายปύของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการปύแห่งชาติ เพราะโครงการฯ ดังกล่าวมีผลกระทบไม่เพียงแต่เกษตรกร ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศเท่านั้นแต่ยังกระทบถึงประชาชนโดยทั่วไป ในแง่ความผูกพันภวาระหนี้สินของประเทศ ดังนั้น การตัดสินใจในนโยบายนี้ของรัฐบาลจึงเป็นเรื่องสำคัญ ที่จะต้องกำหนดขอบเขตภวาระความเสี่ยง และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ

รายงานฉบับนี้ เป็นรายงานวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ข้อมูลส่วนหนึ่งมาจากรายงาน, การวิจัย, เอกสารที่มีผู้ศึกษามาก่อน และอีกส่วนเป็นการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์, เอกสารในปัจจุบัน, การวิเคราะห์ที่อาศัยหลักวิชาการวิเคราะห์นโยบายสังคมเป็นพื้นฐาน โดยหวังว่าจะเป็นรายงานที่มีข้อมูลต่อเนื่อง กระชับ และทันต่อเหตุการณ์ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ผู้ที่ให้ความสนับสนุนทั้งโดยตรงและจากการอ้างอิงข้อมูล

การศึกษาการพัฒนาโยบายปύของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการปύแห่งชาติ ผู้เขียนได้ศึกษาโดยวิเคราะห์ตามขั้นตอนการกำหนดนโยบาย คือ

1. Policy Formation (โดยเน้นการศึกษาปัญหาและความต้องการ)
2. Policy Formulation (จะพิจารณาการก่อตัวของนโยบาย)
3. Policy Approval (เป็นการพิจารณาเกี่ยวกับการอนุมัตินโยบาย)
4. Policy Implementation (เป็นการศึกษาการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ)
5. Policy Evaluation (เป็นการพิจารณาการประเมินผลนโยบาย)

นโยบายโครงการหมู่บ้านแห่งชาติ ได้มีการพัฒนามาเป็นลำดับตั้งแต่ขั้นตอนแรก คือ คณะกรรมการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ตระหนักถึงความจำเป็นและความต้องการใช้ปุ๋ยเคมี ในประเทศ ขั้นตอนที่ 2 คือ มีการศึกษารูปแบบของโครงการฯ มีการออกหนังสือเชิญชวน การ ลงทุน, การจัดตั้งบริษัทหมู่บ้านแห่งชาติ ขั้นตอนที่ 3 คือ การอนุมัตินโยบายซึ่งโครงการหมู่บ้าน ชาติยังชั่งก้อยู่ในขั้นตอนนี้ เนื่องจากความขัดแย้งของผู้ร่วมลงทุนซึ่งประกอบด้วย ภาครัฐบาล ภาคเอกชนภายในประเทศ, ภาคเอกชนต่างประเทศ จึงทำให้สัดส่วนของผู้ถือหุ้นปัจจุบันยังไม่ครบ 2,250 ล้านบาทตามที่กำหนดไว้ บัญชีต่าง ๆ เช่น ราคาน้ำมัน, ภาวะค่าเงินเยนแข็งตัว ทำให้ เกิดปัญหาในเรื่องอัตราผลตอบแทนการลงทุน IRR หรือ B/c ratio ในภาวะเช่นนี้จึงเกิดแรง ผลักดัน ทั้งด้านเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับโครงการฯ ในช่วงท้ายของรายงานฉบับนี้ ผู้เขียนได้ เสนอแนวทางออก ซึ่งเป็นการเสนอความเห็นในแนวกว้าง ๆ

สำหรับเค้าโครงย่อ ของรายงานฉบับนี้ คือ:-

บทที่ 1 เป็นการรวบรวมประวัติความเป็นมาของการใช้ปุ๋ยในประเทศไทยตั้งแต่อดีต วิวัฒนาการมาโดยตลอด เพื่อเป็นการปูพื้นฐานสร้างความเข้าใจในคำอ้าง "เหตุผลทางประวัติ- ศาสตร์" โดยเนตจะกล่าวถึงได้ให้โครงการปุ๋ยเคมีแห่งชาติ จังหวัดลำปาง เป็นตัวแบบเปรียบ เปรียบกับโครงการหมู่บ้านชาติ ทั้งในด้านกระบวนการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจโครงการ จาก ข้อมูลที่เป็นวิทยาศาสตร์ การศึกษาความเป็นไปได้ให้เป็นระบบ ทำให้ได้รับความแตกต่างในกระบวนการ กำหนดนโยบายทั้งในอดีตและปัจจุบัน

บทที่ 2 ได้กล่าวถึงการบริหารงานในระยะแรกของโครงการหมู่บ้านแห่งชาติ ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ บริษัทหมู่บ้านแห่งชาติ และโรงงานปุ๋ยแห่งชาติ โดยการดำเนินงานของบริษัทจะเป็น การปูพื้นเพื่อรองรับการก่อสร้างโรงงาน เช่น การจัดหาแหล่งเงินทุน การตลาด เป็นต้น

บทที่ 3 ได้กล่าวถึงการค้าเป็นงานของโครงการฯ ตั้งแต่การออก Letter of intent การเพิ่มทุนจาก 200 ล้านบาทเป็น 2,250 ล้านบาท ซึ่งแสดงให้เห็นความแตกต่างของ สัดส่วนผู้ถือหุ้นจากเดิม และได้กล่าวถึงการค้าเป็นงานของบริษัทฯ ในปัจจุบัน ที่ทำหน้าที่ผูกขาดการ นำเข้าปุ๋ยยูเรีย โดยหวังประโยชน์จากความร่วมมือของเหล่าปุ๋ยในอนาคต ที่จะช่วยผลักดันโครง- การฯ

บทที่ 4 เป็นการรวบรวมข้อมูลในการศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility Study) จากแหล่งข้อมูลสำคัญต่าง ๆ เปรียบเทียบกันเช่น บริษัทหมู่บ้านชาติ, ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารไทยพาณิชย์ ฯลฯ ซึ่งได้ศึกษาความเป็นไปได้ในเรื่อง ความต้องการใช้ปุ๋ย, วัตถุประสงค์,

เครื่องจักร, เทคนิค, แหล่งเงินทุน, ความเหมาะสมด้านเศรษฐกิจและสังคม, มลภาวะและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งสรุปว่า มีการศึกษาเตรียมการไว้พร้อมที่จะก่อสร้างโรงงานฯ

บทที่ 5 สรุปการวิเคราะห์ผลตอบแทนการลงทุน (Internal Rate of Return) ซึ่งมีการวิเคราะห์จากหลายหน่วยงาน และมีความแตกต่างกันมากเนื่องจากการใช้ราคาปุ๋ย และราคาวัตถุดิบได้มีการอ้างอิง ข้อมูลแนวโน้มของราคาแตกต่างกัน และการวิเคราะห์ผลตอบแทนการลงทุนจากสถาบันนิติการบริหารธุรกิจแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งนำเอาปัจจัยค่าเงินเยน แข็งตัวมาวิเคราะห์ด้วย ทำให้อัตราผลตอบแทนของโครงการต่ำลง

บทที่ 6 ได้แสดงตารางสรุปนโยบายปุ๋ยของรัฐ การดำเนินงานจัดหาและผลกระทบต่อ เพื่อให้ผู้ที่ศึกษารายงานฉบับนี้ได้เข้าใจ ถึงการพัฒนาของนโยบายของรัฐที่สลับไปมาระหว่างการผูกขาดและการค้าเสรี ในส่วนของการวิเคราะห์โครงการปุ๋ยแห่งชาติใช้การวิเคราะห์แบบ Syatemic Model คือมองภาพรวมทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งของฝ่ายที่สนับสนุนและฝ่ายไม่เห็นด้วย มีการแสวงหากลยุทธต่าง ๆ ที่ผลักดันแนวคิดฝ่ายตนเอง ให้มีเหตุผลเหนืออีกฝ่าย

ในส่วนสรุปการวิเคราะห์และทางออกของโครงการฯ ได้ให้ความเห็นถึงความขัดแย้งของผู้ลงทุนทั้ง 3 ฝ่าย คือ ภาครัฐบาล ภาคเอกชนในประเทศ และต่างประเทศ ไม่มีส่วนใดมีอิทธิพลเหนือกัน (Dominated) จึงทำให้ขั้นตอนการอนุมัตินโยบาย (Policy Approval) ต้องซบงักไป จากความขัดแย้งของภาครัฐบาลและเอกชนภายในประเทศ นำไปสู่ทางออกของโครงการ คือ การชักจูงให้ผู้ลงทุนเอกชนต่างประเทศเพิ่มสัดส่วนในการถือหุ้น และลดเงื่อนไขการกู้ยืมเงินบางประการ ในส่วนท้ายของรายงานยังให้ข้อสังเกตในเรื่องบรรทัดข้ามชาติที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมในปัจจุบันด้วย

ในท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนหวังอย่างยิ่งว่ารายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับผู้สนใจ รวมทั้งผู้เกี่ยวข้องโดยทั่วไปและประโยชน์โดยแท้จริงของโครงการปุ๋ยแห่งชาติ อันเกิดจากการกำหนดนโยบายที่ยืนอยู่บนผลประโยชน์ของชาติ คงจะตกแก่เกษตรกรไทย ผู้เป็นกระดูกสันหลังของประเทศเรา.

สารบัญ

| บทที่ | | หน้า |
|-------|---|------|
| 1 | วิวัฒนาการการใช้ปุ๋ยของไทย | 1 |
| | - ประวัติความเป็นมาของการใช้ปุ๋ยในประเทศไทย | 1 |
| | - โรงงานปุ๋ยกรุงเทพฯ | 2 |
| | - บริษัทปุ๋ยเคมีจำกัด | 2 |
| | - บริษัทไทย เซ็นทรัล เคมีจำกัด | 11 |
| | - ความจำเป็นและความต้องการในการใช้ปุ๋ย | 15 |
| | - สัดส่วนในการใช้ธาตุอาหารหลักของพืช | 23 |
| | - ความเป็นมาของโครงการปุ๋ยแห่งชาติ | 25 |
| | - เงื่อนไขการลงทุน | 28 |
| 2 | โครงสร้างการบริหารโครงการปุ๋ยแห่งชาติ | 34 |
| | - บริษัทปุ๋ยแห่งชาติ จำกัด | 34 |
| | - แหล่งเงินทุนของโครงการฯ | 36 |
| | - โรงงานปุ๋ยแห่งชาติ | 38 |
| | - คณะกรรมการบริหารโครงการ | 40 |
| 3 | โครงสร้างการดำเนินงานของโครงการ | 41 |
| | - การเตรียมการก่อสร้างโรงงาน | 41 |
| | - การเพิ่มทุนจดทะเบียน | 41 |
| | - การดำเนินงาน | 42 |

| บทที่ | | หน้า |
|-------|--|-----------|
| 4 | การศึกษา Feasibility Study | 52 |
| | - ศึกษาและสำรวจความต้องการใช้ปุ๋ยเคมีภายในประเทศ | 53 |
| | - วัตถุประสงค์ในการผลิต | 55 |
| | - เครื่องมือ เครื่องจักรกล โรงงาน และ ผู้ใช้ปุ๋ย ณ เขตทาง เทคนิค | 56 |
| | - แหล่งเงินทุน | 57 |
| | - ความเหมาะสมในด้าน เศรษฐกิจและสังคม | 57 |
| 5 | สรุปการวิเคราะห์ผลตอบแทนการลงทุน | 64 |
| | - แนวโน้มราคาวัตถุดิบ | 66 |
| | - แนวโน้มราคาปุ๋ยเคมี | 68 |
| | - ผลการวิเคราะห์โครงการ | 74 |
| 6 | สรุปนโยบายปุ๋ยของรัฐบาลและข้อเสนอแนะ | 76 |
| | ทางเลือกของโครงการ | 91 |
| | เอกสารที่ใช้เรียบเรียง | 96 |