

# การเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการเกษตร

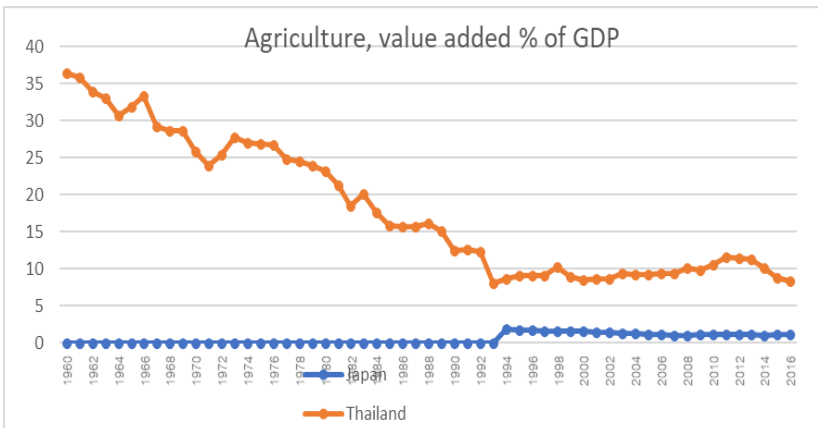
ฐะปะนีย์ เครือ่งประดิษฐ์

สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า

กระทรวงพาณิชย์

ภาคเกษตรกรรมยังเป็นภาคการผลิตที่สำคัญของประเทศไทย ถึงแม้ว่าจะมีส่วนต่อ GDP ลดลง แต่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ยังคงสร้างรายได้จากภาคเกษตรกรรม ดังนั้น การได้เรียนรู้นโยบายด้านการเกษตรของประเทศญี่ปุ่นจึงมีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่งที่จะนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสังคมไทย

จากตัวเลขดัชนี Agricultural, value added % of GDP จากธนาคารโลก (The World Bank)



ญี่ปุ่นมีตัวเลข value added ของสินค้าเกษตรต่อ GDP เพียงประมาณ 1% ในขณะที่ไทย เคยมีมากถึง 36% แต่ลดลงอย่างต่อเนื่อง จนเหลือประมาณ 8% ในปี 2016 ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของโลกอยู่ที่ประมาณ 4.6% แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของภาคเกษตรต่อเศรษฐกิจไทยที่หากเปรียบเทียบกับญี่ปุ่นและโลกแล้ว ไทยยังมีสัดส่วนมากกว่ามาก

อย่างไรก็ดี ญี่ปุ่นมีแนวคิดในการกำหนดนโยบายด้านการเกษตรที่น่าสนใจ โดยมองภาคเกษตรกรรมว่าเป็น sector หนึ่งของเศรษฐกิจระดับชาติ ดังนั้น การสร้างและพัฒนาพื้นฐานมีความจำเป็นเช่นเดียวกับภาคอุตสาหกรรม แต่ภาคเกษตรมีลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่าง มีส่วนร่วมกับเรื่องความมีประสิทธิภาพ ความเท่าเทียม ความปลอดภัย และความมั่นคงรวมทั้ง มีกระบวนการเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้าได้หลากหลาย ทั้งนี้ ประสิทธิภาพของญี่ปุ่นที่โดดเด่น ประกอบไปด้วย

### **การศึกษาและงานวิจัยด้านภาคการเกษตร**

เทคโนโลยีส่งผลให้ปริมาณผลผลิต และผลผลิตต่อพื้นที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ การรับข้อมูลและความรู้ใหม่ๆ จากประเทศตะวันตกนั้น ญี่ปุ่นต้องนำมาปรับให้เข้ากับรูปแบบการเกษตรของตนเองด้วย เพราะการศึกษาวิจัยกับการนำไปใช้จริง ต้องมีการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ โดยการศึกษาวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาสินค้าต้องตอบสนองการพัฒนาในระดับประเทศ ในขณะที่สถานีวิจัยระดับท้องถิ่น มุ่งเน้นการนำไปใช้ในการผลิตจริงให้สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## **การครอบครองและปรับตัวของที่ดิน**

ในช่วงแรกของการพัฒนาประเทศญี่ปุ่น เงินกองทุนส่วนใหญ่มาจากภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะภาษีที่ดิน หลังจากนั้น ผู้เช่าที่ดินเริ่มต่อรองให้ลดราคาค่าเช่า จนมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โครงสร้างการครอบครองที่ดินเปลี่ยนไปอย่างมากในระยะเวลานั้น จากปี 1945 อัตราการเป็นเจ้าของที่ดินต่อผู้เช่า เท่ากับ 54:46 ในปี 1950 ปรับมาเป็น 90:10 ซึ่งส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของการผลิตอาหาร เกิดความมั่นคงในด้านสังคมและการเมืองในท้องถิ่น และรักษาโครงสร้างการทำเกษตรกรรมขนาดย่อยไว้

### **ความมั่นคงด้านราคา**

มาตรการด้านการรักษาความมั่นคงด้านราคาสินค้าเกษตรเกิดขึ้นในช่วงที่มีผลผลิตออกสู่ตลาดมาก ส่งผลให้ราคาตกต่ำ โดยเริ่มแรกจากสินค้าข้าว ที่เน้นให้มีการค้าผ่านสหกรณ์ในท้องถิ่น เพื่อให้ได้ราคาที่เหมาะสมสำหรับเกษตรกร

### **เครดิตของฟาร์มและสหกรณ์การเกษตร**

สหกรณ์การเกษตรของญี่ปุ่น เริ่มมีมาตั้งแต่ปี 1900 มีอำนาจหน้าที่ในการให้เครดิตทำการตลาด และซื้อผลผลิตจากเกษตรกร ซึ่งต่างจากสหกรณ์ในยุโรปและสหรัฐอเมริกา จากนั้นในปี 1947 ได้มีการปฏิรูปสหกรณ์ใหม่ มีภารกิจหลากหลายมากขึ้น ทั้งนี้ การที่สหกรณ์เกิดขึ้นจากภาครัฐ ทำให้เป็นหน่วยงานที่ใช้สำหรับการเผยแพร่และนำนโยบายของภาครัฐไปปฏิบัติได้จริงในพื้นที่

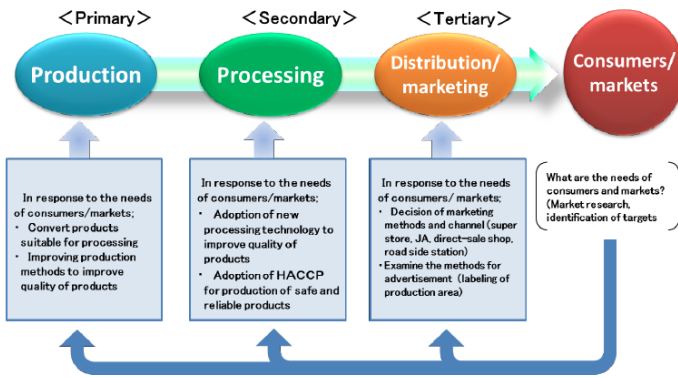
นโยบายของนายกรัฐมนตรีอาเบะในเรื่องเกษตรกรรมในปัจจุบัน เป็นการเน้นการสร้างระบบความเชื่อมโยงระหว่างการเกษตร ป่าไม้ การประมง และชุมชนในท้องถิ่น เน้นการวางนโยบายแบบ top - down policy การสนับสนุนให้ใช้ผลผลิตทางการเกษตรในอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง และใช้ result - oriented approach ในการวางแผนการพัฒนา ทั้งนี้ ต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายด้านอุตสาหกรรมที่สนับสนุนภาคการเกษตร ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม กับนโยบายด้านท้องถิ่นที่สนับสนุนความสวยงาม และความแข็งแรงของพื้นที่ท้องถิ่น

โดยนโยบายด้านอุตสาหกรรมจะต้องเป็นการเพิ่มขึ้นของ Productivity ซึ่งต้องอาศัยการเพิ่มขึ้นของการเพิ่มมูลค่า (value added) และประสิทธิภาพ (efficiency)

$$\text{Productivity} = \frac{\text{Output} = \text{Value to consumers}}{\text{Input} = \text{Cost to producers}}$$

การเพิ่มมูลค่าของสินค้า ต้องเริ่มตั้งแต่กระบวนการผลิต การแปรรูป การกระจายสินค้า การตลาด และเรียนรู้ความต้องการของผู้บริโภค เพื่อสนับสนุนให้มีการส่งออกมากขึ้น โดยญี่ปุ่นมีเป้าหมายจะมีการส่งออก สินค้าในภาคเกษตรกรรม ประมาณหนึ่งล้านล้านเยนในปี 2019 ผ่านกลยุทธ์ ผลักดันการส่งออกและการพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐาน มีการจัดตั้ง JFOODO (The Japan Food Product Overseas Promotion Center) ทั่วโลกเพื่อโปรโมทแบรนด์ “Made in Japan” สำหรับสินค้าที่ได้มาตรฐาน มีการจัดทรัพย์สินทางปัญญา เช่น สินค้า GI (geographical indication) เป็นต้น

\* Primary (production) x Secondary (processing) x Tertiary (sale) = AFFriinnovation or 6<sup>th</sup> industrialization



สำหรับด้านการสร้างประสิทธิภาพนั้น ได้มีการสร้างธนาคารรวมฟาร์ม (Farmland consolidation banks) มีการสนับสนุนการทำเกษตรแบบชาญฉลาด หรือ Smart Agriculture ด้วยการผลิตแบบแปลงใหญ่ ใช้เทคโนโลยีเพิ่มความแม่นยำในกระบวนการผลิต ใช้ระบบอัตโนมัติในงานที่ยากลำบากและอันตราย รวมทั้ง การใช้ระบบ IT ในการผลิตเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้บริโภค รวมทั้ง ยังมีการเพิ่มประสิทธิภาพด้วยการปฏิรูปสหกรณ์การเกษตร เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรมากขึ้น ช่วยในการลดค่าใช้จ่ายต้นทุน เช่น การขนส่ง การกระจายสินค้า เป็นต้น

ในการเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร สิ่งจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องดำเนินการ คือการพัฒนาสภาพแวดล้อมที่จะเปิดโอกาสให้เกษตรกรทำการค้าแบบเสรี แก้ปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกษตรกรไม่สามารถทำเองได้อาทิ

- ลดค่าใช้จ่ายต้นทุน
- ปรับโครงสร้างการกระจายสินค้าและแปรรูป
- พัฒนาแผนอัตรากำลังคน
- พัฒนากลยุทธ์ระบบการส่งออก
- บังคับประเทศต้นทางของส่วนผสมของสินค้าอาหารต่าง ๆ
- แนะนำระบบการประกันรายได้
- ปรับปรุงระบบการพัฒนาที่ดิน เป็นต้น

### **การปรับใช้ให้เกิดการพัฒนาการเกษตรของไทย**

จากการเรียนรู้แนวทางการพัฒนาภาคการเกษตรของญี่ปุ่น สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้หลากหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากพิจารณาว่าไทยยังมีสัดส่วนประชากรในภาคเกษตรอยู่มากกว่าประเทศญี่ปุ่น ดังนั้น หลักการหลักสำคัญ ๆ ใหญ่ ๆ ที่รัฐบาลไทยควรให้ความสำคัญเพื่อสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาภาคการเกษตรของไทย สามารถแบ่งเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

### **การสนับสนุนการวิจัยพัฒนาการเกษตรในภาพรวม และในระดับท้องถิ่น**

การสนับสนุนด้านงานวิจัยและพัฒนาด้านการเกษตร จำเป็นต้องแบ่งเป็นสองระดับ คือ ในระดับประเทศหรือภาพรวม เป็นการมุ่งเน้นที่จะหาวิธีที่จะพัฒนากระบวนการผลิต แปรรูป และส่งขายสำหรับสินค้าเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องซึ่งสามารถนำไปใช้ต่อยอดได้ในภาพรวมของประเทศ ส่วนการวิจัยพัฒนาในระดับท้องถิ่น เป็นการให้ความสำคัญแตกต่างหลากหลายของแต่ละพื้นที่เข้ามาเป็นปัจจัยหลักในการ

ปรับแต่งงานวิจัยแต่ละงาน ให้สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่ ภูมิอากาศ สภาพดิน ฯลฯ พร้อมนำไปเผยแพร่ให้เกษตรกรสามารถนำไปใช้ประโยชน์ ได้จริง

### การสร้างความมั่นคงด้านราคาสินค้าเกษตรผ่านปัจจัยด้านต่าง ๆ

การทำให้ราคาสินค้าเกษตรมีความมั่นคงนั้น ต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ มากมาย และหลายปัจจัยภายนอก เป็นปัจจัยที่อาจไม่สามารถควบคุมได้ เช่น ราคาสินค้าของโลก ระดับราคาน้ำมัน อัตราแลกเปลี่ยน นโยบายของประเทศคู่ค้า เป็นต้น ดังนั้น การมีกระบวนการดูแลระดับราคา ภายในประเทศให้ได้นั้น จะสามารถช่วยเกษตรกรและผู้ประกอบการ ได้ส่วนหนึ่ง ซึ่งการจะทำได้ ภาครัฐจะต้องรู้ห่วงโซ่การผลิตและการค้า ในทุกขั้นตอน เช่น ปัญหาต้นทุนการผลิตสูงมาจากปัจจัยใด ภาครัฐจะสามารถเข้าไปช่วยได้หรือไม่ การสนับสนุนสหกรณ์การเกษตร ภาครัฐควรจะช่วยในเรื่องใดบ้าง เช่น การเป็นจุดรวบรวมผลผลิต รักษามาตรฐาน คุณภาพสินค้า กระจายสินค้า ให้สินค้าแก่เกษตรกร รวมทั้ง ให้ความรู้ ด้านการตลาด เป็นต้น หากสหกรณ์สามารถมีส่วนช่วยเกษตรกร ในด้านต่าง ๆ เหล่านี้ เกษตรกรก็อาจสามารถขายสินค้าได้ในระดับราคา ที่เหมาะสม ไม่ต่ำและสูงเกินไปในแต่ละช่วงเวลา อันจะสร้างความมั่นคง ด้านราคาได้มากขึ้น นอกจากนี้ การสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้า ก็จะสามารถทำให้เกษตรกรสามารถกระจายความเสี่ยงของการค้าขาย เฉพาะสินค้าโภคภัณฑ์ได้ ไม่ต้องยึดติดกับฤดูกาล หรือความจำเป็นที่ จะต้องขายทันทีเมื่อเก็บเกี่ยว เป็นต้น แต่ทั้งนี้ ภาครัฐก็ต้องมีหน่วยงาน ด้านการเงินที่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรให้มีความสามารถในการกู้ยืมเงิน

เพื่อนำไปใช้พัฒนากระบวนการผลิตและแปรรูปได้ในระยะแรก หรือมีมาตรการในการสนับสนุนสินค้าที่แปรรูปจากสินค้าโภคภัณฑ์ การหาตลาดภายในประเทศ และต่างประเทศ เพื่อเพิ่มโอกาสช่องทางการค้าขายให้แก่เกษตรกรและผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง รวมทั้งการสนับสนุนภาคการเกษตรเข้ากับเอกลักษณ์ในท้องถิ่น เพื่อสร้างจุดขายให้กับสินค้าและสร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่นไปพร้อม ๆ กันด้วย

### **การใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในกระบวนการผลิต**

ต้องยอมรับว่าในปัจจุบัน การผลิตในสัดส่วนขนาดเล็ก ไม่สามารถสู้กับการผลิตในแปลงใหญ่ หรือการเกษตรกรในพื้นที่ขนาดใหญ่ได้ด้วยปัจจัยด้านต้นทุนการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำเครื่องจักรที่ใช้เทคโนโลยีอันทันสมัยมาใช้ทดแทนแรงงานมนุษย์ ซึ่งสามารถทำงานได้มากในระยะเวลาอันสั้น ดังนั้น ในอนาคต เกษตรกรไทยอาจจำเป็นต้องมีการรวมตัวกันมากขึ้น จะอยู่ในรูปของชุมชนท้องถิ่น กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตรก็ตาม เพื่อแลกเปลี่ยนและใช้อุปกรณ์การผลิตการแปรรูปร่วมกัน เช่น อุปกรณ์เพาะหวานเมล็ดพืช อุปกรณ์ใส่ปุ๋ย อุปกรณ์เก็บเกี่ยว และโรงจัดเก็บผลผลิตที่สามารถควบคุมคุณภาพได้ และสามารถขายผลผลิตได้ในช่วงเวลาที่ระดับราคาสูงขึ้น แทนที่จะต้องขายในช่วงเวลาที่ผลผลิตออกสู่ตลาดจำนวนมาก ส่งผลให้ราคาตกต่ำ นอกจากนี้เทคโนโลยีนวัตกรรมสมัยใหม่ยังสามารถทำให้การทำกรเกษตรแม่นยำ และลดความเสียหายได้มากขึ้น อันจะเป็นการลดต้นทุน และทำให้เกษตรกรสามารถคำนวณปริมาณผลผลิตที่จะได้ในแต่ละรอบการผลิตได้ชัดเจน สามารถวางแผนการจัดเก็บและการค้าขายได้ดียิ่งขึ้น