

บทที่ 7

สรุปผลการศึกษา ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตร และข้อเสนอแนะ

7.1 สรุปผลการศึกษา

วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัยนี้ คือ การศึกษาและวิเคราะห์แบบแผนและการเปลี่ยนแปลงของการจัดการห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตรไทยที่สำคัญ การเปรียบเทียบกับจัดการห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตรบางชนิดในต่างประเทศ การประเมินศักยภาพของการจัดการห่วงโซ่อุปทาน การระบุและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในขั้นตอนต่างๆ ของการจัดการห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตรของไทย โดยเน้นเฉพาะปัญหาและอุปสรรคที่เกษตรกรและผู้ประกอบการไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยตนเอง หรืออีกนัยหนึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากความบกพร่องของกลไกตลาด และการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตรในทุกขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทาน รวมทั้งกลยุทธ์การพัฒนาสินค้าเกษตรบางชนิดในรูปของการจัดการห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่ (หรือ Value chain) ตลอดทั้งห่วงโซ่ และรูปแบบการเชื่อมโยงเกษตรกรและผู้ประกอบการรายเล็กกับตลาดสินค้าเกษตรสมัยใหม่

การจัดการห่วงโซ่อุปทานในปัจจุบันมีความหมายที่เปลี่ยนแปลงจากอดีต โดยได้ครอบคลุมเรื่องโลจิสติกส์ให้เป็นส่วนหนึ่งของการจัดการห่วงโซ่อุปทาน การจัดการห่วงโซ่อุปทานจึงหมายถึงกิจกรรมการบริหารจัดการด้านการผลิต การแปรรูป และการกระจายสินค้าให้มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น และมีคุณภาพตามความต้องการของผู้บริโภค แล้วจัดส่งให้ลูกค้าด้วยต้นทุนต่ำสุด มีระดับการบริการที่น่าไว้วางใจ ในเวลาและสถานที่ที่ลูกค้าต้องการ การบริหารจัดการมีลักษณะเป็นห่วงโซ่เชื่อมโยงผู้เกี่ยวข้อง ตั้งแต่การผลิตในระดับต้นน้ำ การแปรรูป การหีบห่อ และจัดการสินค้าคงคลังในระดับกลางน้ำ จนถึงการค้าปลีกค้าส่ง รวมทั้งการส่งออกในระดับปลายน้ำ ห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่จึงมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างจากห่วงโซ่อุปทานดั้งเดิม 3 ประการ กล่าวคือ ผู้ประกอบการในทุกขั้นตอนของห่วงโซ่จะมีความสัมพันธ์กันโดยตรง ตั้งแต่ความรับผิดชอบในด้านสินค้าที่ค้าขายกัน (ทั้งปริมาณ ต้นทุน คุณภาพและกำหนดการส่งมอบ) การไหลเวียนแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศระหว่างกัน ตลอดจนความสัมพันธ์ด้านเงินทุนและการจัดการความเสี่ยง

ในช่วงเวลาเกือบ 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ตลาดสินค้าเกษตรทั่วโลกและห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตรเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง จนในปัจจุบันมีสินค้าเกษตรหลายชนิดในประเทศกำลังพัฒนาที่มีการจัดการห่วงโซ่อุปทานแบบสมัยใหม่ เช่น ผักปลอดภัยจากสารพิษ ข้าวหอม

มะลิอินทรีย์ เนื้อไก่ และกุ้ง การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดจากปัจจัยหลายประการ แต่ที่สำคัญ คือ เทคโนโลยี รายได้ต่อหัวของผู้บริโภค และการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ อันเนื่องจากความต้องการนำเข้าอาหารของประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว รวมทั้งการลงทุนโดยตรงของต่างชาติ

ผู้นำการเปลี่ยนแปลงในทศวรรษ 1970 ได้แก่ บริษัทธุรกิจการเกษตรที่มองเห็นโอกาสการส่งออกอาหารไปยังประเทศพัฒนาแล้ว จึงได้นำเอาเทคโนโลยีการผลิต พันธุ์พืชและสัตว์สมัยใหม่ รวมทั้งเทคโนโลยีการจัดการและระบบเกษตรพันธสัญญา (contract farming) มาแนะนำให้เกษตรกร ต่อมาในปลายทศวรรษ 1980 และต้นทศวรรษ 1990 การเติบโตของตลาดผู้บริโภคในประเทศกำลังพัฒนาเป็นแรงดึงดูดให้กลุ่มซูเปอร์มาร์เก็ตของตะวันตกตัดสินใจเข้ามาลงทุนสร้างเครือข่ายห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ประเภท discount store และ Hypermarket โดยนำเอาเทคโนโลยีการบริหารจัดการด้านค้าปลีกสมัยใหม่เข้ามา ได้แก่ ระบบการจัดซื้อแบบรวมศูนย์และการกำหนดมาตรฐานสินค้าตลอดจนตราสินค้าของห้าง (private labels) การใช้กลยุทธ์การขยายสาขาอย่างรวดเร็ว และการจัดตั้งศูนย์กระจายสินค้า กลยุทธ์เหล่านี้ทำให้ห้างมีปริมาณการค้าขายมากขึ้น (scale) มีอำนาจการต่อรองเหนือผู้ผลิตและผู้ขายส่งสินค้า (suppliers) จนสามารถขายสินค้าในราคาถูกลงกว่าผู้ค้าปลีกในตลาดแบบดั้งเดิม ผลก็คือ ซูเปอร์มาร์เก็ตขนาดใหญ่บางบริษัทประสบความสำเร็จในการขยายส่วนแบ่งการตลาดจนถึงครึ่งหนึ่งของมูลค่าค้าปลีกด้านอาหาร ผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ (ก) ตลาดสินค้าเกษตรแบบดั้งเดิมเปลี่ยนจากตลาดแบบ “หมูไปไก่มา” หรือการค้าแบบส่งมอบสินค้าทันที (arms length or spot market) ที่มีศูนย์กลางในชนบท มาเป็นตลาดที่มีผู้บริโภคเป็นศูนย์กลาง การผลิตของเกษตรกรรายย่อยเริ่มเปลี่ยนไปจากการขายให้พ่อค้าคนกลางในราคาปัจจุบัน (spot market) มาเป็นระบบพันธสัญญาที่มีการประกันราคา หรือในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดปัจจุบัน บทที่ 3-4 อธิบายเหตุผลการเปลี่ยนแปลงและลักษณะความแตกต่างระหว่างห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตรแบบดั้งเดิมกับห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่

การที่ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกอาหารรายสำคัญของโลก เกิดจากความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ กล่าวคือ เกษตรกรไทยมีที่ดินถือครองต่อผู้ทำงานภาคเกษตรสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน การเพิ่มผลิตภาพการผลิตภาคเกษตรพร้อมๆ กับการที่คนไทยลดการบริโภคอาหาร โดยเฉพาะข้าว เมื่อมีรายได้สูงขึ้น การปรับตัวของเกษตรกรและผู้ประกอบการ รวมทั้งการที่รัฐบาลในอดีตให้ความสำคัญกับการส่งออก โดยเฉพาะคุณภาพของสินค้าส่งออก และความปลอดภัยของอาหารส่งออก

ความสำเร็จของภาคเกษตรไทยวัดได้จากการที่ภาคเกษตรมีอัตราการเติบโตของมูลค่าเพิ่ม (value added) ร้อยละ 2.3 ต่อปี สาเหตุสำคัญที่สุดเกิดจากการขยายการลงทุน (ทั้งภาครัฐและเอกชน)¹ และการลงทุนด้านวิจัย² ผลที่ตามมา คือ ผลผลิตทางการผลิต (agricultural productivity) สูงขึ้น คนไทยมีอาหารที่มีคุณภาพในราคาที่ไม่แพง ทำให้ค่าครองชีพ (วัดด้วยดัชนีราคาอาหาร) ไม่สูง ดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคของไทยจึงเพิ่มช้ากว่าประเทศเพื่อนบ้าน ไทยกลายเป็นประเทศส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารรายใหญ่ของโลก ตั้งแต่ข้าว มันสำปะหลัง ยางพารา น้ำตาล ไข่ กุ้ง อาหารทะเลกระป๋อง ผักสด ผลไม้เขตร้อนบางชนิด และอาหารสัตว์

เบื้องหลังความสำเร็จดังกล่าว นอกจากเกิดจากการที่ตลาดสินค้าเกษตรส่วนใหญ่มีการแข่งขัน ระบบการผลิต การค้าและโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพแล้ว ความสำเร็จของภาคเกษตรยังเกิดจากระบบการบริหารห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตรที่มีประสิทธิภาพ การศึกษาศักยภาพการจัดการห่วงโซ่อุปทานของผู้เกี่ยวข้อง โดยการสุ่มตัวอย่างเกษตรกรและผู้ประกอบการสินค้าเกษตร 13 ชนิดที่อยู่ในห่วงโซ่อุปทานทุกขั้นตอน ความหมายของดัชนีศักยภาพ คือ ผู้ประกอบการที่อยู่ในระบบห่วงโซ่อุปทานแต่ละระบบ (ระบบดั้งเดิมและระบบเกษตรพันธสัญญา) จะเปรียบเทียบศักยภาพด้านต่างๆ ของตนกับคู่แข่งที่เก่งที่สุดที่อยู่ในระบบห่วงโซ่เดียวกัน ผลการศึกษาพบว่า มีสินค้า 10 ชนิดที่มีดัชนีศักยภาพด้านต่างๆ สูงกว่าระดับ 3 (จาก 5 ระดับ) ได้แก่ โคนม ผัก ไข่ เนื้อ กุ้ง ข้าวอินทรีย์ โคนม ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มันสำปะหลัง อ้อย และผลไม้ โดยสินค้าที่มีค่าดัชนีศักยภาพสูงสุด 4 ชนิด ได้แก่ โคนม ผัก ไข่ และกุ้ง อย่างไรก็ตาม ไม่มีสินค้าใดที่มีคะแนนศักยภาพสูงกว่า 4

การศึกษาค้างนี้ได้ศึกษาพฤติกรรมการเพิ่มมูลค่าและการลดต้นทุนของเกษตรกรและผู้ประกอบการ พบว่า ผู้เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ร้อยละ 71-74 มีกิจกรรมการเพิ่มมูลค่าและ/หรือการลดต้นทุน/ลดความสูญเสีย

¹ การลงทุนของรัฐในโครงสร้างพื้นฐาน เริ่มจากทศวรรษ 1960 มีการก่อสร้างเขื่อนเพื่อการชลประทาน และการใช้นโยบายการศึกษาระดับประถมศึกษาทั่วประเทศ ทศวรรษ 1970 เริ่มขยายการลงทุนถนนในชนบท ทศวรรษ 1980 สร้างไฟฟ้าในชนบทปลายทศวรรษ 1990 เป็นต้นทศวรรษ 2000 รัฐลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อผลิตอาหารส่งออกที่ปลอดภัยจากสารตกค้าง ส่วนการลงทุนด้านปรับปรุงที่ดิน และเครื่องจักรกลเกษตรของเกษตรกรเกิดขึ้นได้เพราะมีการก่อตั้ง ธ.ก.ส. ในปี 2509 ทำให้เกษตรกรมีสินเชื่อเพื่อการลงทุน ดังนั้น เมื่อเกิดการขาดแคลนแรงงานตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 เกษตรกรไทยจึงเริ่มลงทุนในเครื่องมือทุ่นแรง การเกษตรอย่างมโหฬาร

² รัฐยังคงลงทุนด้านการวิจัยและส่งเสริมในภาคเกษตรเป็นจำนวนมาก มีการสร้างนักวิจัยและปรับปรุงพันธุ์ และสร้างระบบจัดสรรงานวิจัยเกษตรที่ทันสมัย ภาคเอกชนเองก็มีบทบาทสำคัญในด้านการวิจัยและส่งเสริมในภาคปศุสัตว์ เมล็ดพันธุ์ข้าวโพดลูกผสม และพันธุ์ผัก

การศึกษาได้วิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อศักยภาพของผู้ประกอบการ ทั้งปัจจัยด้านบวก อุปสรรคต่างๆ รวมทั้งนโยบายของรัฐ การวิเคราะห์ด้วยเศรษฐกิจมิติ พบว่า ระบบธุรกิจแบบ พันธสัญญา และการศึกษาของเกษตรกรและผู้ประกอบการเป็นปัจจัยสำคัญในการยกศักยภาพ ของเกษตรกรและผู้ประกอบการ อย่างไรก็ตาม คุณภาพที่ไม่ดีของโครงสร้างพื้นฐานและปัญหาคอขวดกับอุปสรรคบางอย่างในห่วงโซ่อุปทาน เป็นสาเหตุที่ทำให้ศักยภาพของผู้เกี่ยวข้องลดลง

นอกจากนี้ รายงานวิจัยยังได้วิเคราะห์การบริหารจัดการห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตรสำคัญ 5 ชนิดในเชิงคุณภาพแบบเจาะลึก ได้แก่ ข้าว ข้าวอินทรีย์ มันสำปะหลัง ผักปลอดภัยจากสารพิษ และไก่เนื้อ นอกจากนี้ ยังมีการสรุปลักษณะสำคัญบางประการของระบบการจัดการห่วงโซ่อุปทาน ของสินค้าเกษตรอื่นๆ อีก 8 ชนิดในภาคผนวก ผลการศึกษามีข้อสรุป ดังนี้

การศึกษาห่วงโซ่อุปทานของสินค้าเกษตรสำคัญ 5 ชนิด พบว่า การเปลี่ยนแปลงห่วงโซ่อุปทานจากระบบดั้งเดิมมาสู่ระบบห่วงโซ่สมัยใหม่ ที่เกษตรกรมีสัญญากับบริษัทธุรกิจการเกษตร ผู้ส่งออกหรือซูเปอร์มาร์เก็ต เกิดจากการริเริ่มของบริษัทธุรกิจการเกษตรผู้มองเห็นความต้องการของผู้บริโภคในตลาดต่างประเทศ ความสำเร็จเกิดจากการนำเทคโนโลยีใหม่และระบบ พันธสัญญาเข้ามาสู่ระบบการผลิต ทำให้เกษตรกรได้ผลผลิตต่อไร่สูงขึ้น ขายสินค้าได้ในราคาสูงกว่าราคาสินค้านอกสัญญา และมีรายได้สุทธิเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม บริษัทธุรกิจการเกษตรก็ได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนที่มากกว่าเกษตรกร เช่น การผลิตข้าวอินทรีย์ เกษตรกรขายข้าวในราคาสูงกว่าข้าวธรรมดา ร้อยละ 10-20 ขณะที่บริษัทธุรกิจการเกษตรขายข้าวส่งออกหรือขายปลีกในประเทศได้ในราคาสูงกว่าข้าวธรรมดา ร้อยละ 20-30 กรณีผักปลอดภัยจากสารพิษก็เช่นเดียวกัน เพราะบริษัทธุรกิจการเกษตรเป็นเจ้าของตราสินค้า มีสารสนเทศเกี่ยวกับความต้องการของผู้บริโภค ส่วนในกรณีของไก่และกุ้ง เกษตรกรมีรายได้จากการประกันราคาและจากผลผลิตที่สูงขึ้น อันเนื่องจากการใช้เทคโนโลยีและปัจจัยการผลิตที่จัดหาโดยบริษัท ส่วนบริษัทได้กำไรจากการเป็นผู้ควบคุมเทคโนโลยี โดยเฉพาะพันธุ์สัตว์และอาหารสัตว์ รวมทั้งการมีความชำนาญด้านตลาด อย่างไรก็ตาม มีงานวิจัยที่พบว่า สัญญาของบางบริษัทไม่เป็นธรรม และในหลายกรณีคู่สัญญาไม่ปฏิบัติตามสัญญา ทำให้สัญญาล้มเหลว และอาจเป็นเหตุให้เกษตรกรที่ผลิตภายใต้พันธสัญญามีจำนวนลดลง

สำหรับสินค้าที่อยู่ในห่วงโซ่อุปทานแบบดั้งเดิม ปรากฏว่า มูลค่าเพิ่มส่วนใหญ่เกิดขึ้นที่ระดับ ไร่/นา ไม่ว่าจะเป็นข้าว ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มันสำปะหลัง ยางพารา และโคนม เหตุผลหลักเกิดจากการลงทุนของเกษตรกรและรัฐ และการที่รัฐเคยให้ความสำคัญกับการลงทุนวิจัยสร้างเทคโนโลยี และนวัตกรรมต่างๆ เช่น พันธุ์พืชที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูงขึ้น พันธุ์พืชที่ต้านทานศัตรูพืช ซึ่งช่วยลดต้นทุนการผลิต และพันธุ์ต้านทานแล้งและน้ำท่วม ซึ่งทำให้ผลผลิตมีเสถียรภาพ เป็นต้น ส่วน

มูลค่าเพิ่มในระดับกลางน้ำเกิดจากการแปรรูป และมูลค่าเพิ่มในระดับปลายน้ำเกิดจากกิจกรรมด้านการตลาด รวมทั้งการบริหารจัดการสต็อกสินค้า นอกจากนี้ ข้อมูลจากตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตให้ข้อเท็จจริงที่น่าสนใจ คือ (1) การผลิตอ้อยและน้ำตาลสร้างมูลค่าเพิ่มมากที่สุดในระดับกลางน้ำและปลายน้ำ ถึงแม้รัฐจะกำหนดราคาควบคุมน้ำตาลในประเทศในระดับกลางน้ำและปลายน้ำ นอกจากนั้น ส่วนเหลือจากการค้าส่งสูงกว่าส่วนเหลือจากการค้าปลีก เนื่องจากรัฐมีนโยบายกำหนดราคาควบคุมน้ำตาลในประเทศให้สูงกว่าราคาในตลาดโลก และมีการกำหนดกติกาการแบ่งผลประโยชน์แบบ 70:30 นโยบายดังกล่าวช่วยเพิ่มอำนาจต่อรองของกลุ่มเกษตรกรและโรงงาน ทำให้คนทั้งสองกลุ่มสามารถดูซับกำไรส่วนเกินไว้ได้ เหลือเพียงกำไรปกติให้แก่การค้าปลีก (2) มันสำปะหลังและยางพาราเป็นสินค้าที่ทำให้โรงงานแปรรูปและผู้ค้าส่งได้รับมูลค่าเพิ่มสูง เพราะสินค้าทั้งสองชนิดส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้เป็นวัตถุดิบของภาคอุตสาหกรรมโรงงานแปรรูป จึงมีบทบาทสำคัญในการสร้างมูลค่าเพิ่ม (3) สำหรับข้าวและข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ โรงสีและโรงงานอาหารสัตว์สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้ค่อนข้างมาก รองจากการเพาะปลูก แต่ประเด็นที่น่าสนใจ คือ การค้าปลีกของข้าวมีส่วนเหลือมากกว่าค้าส่ง เป็นเพราะตลาดค้าปลีกมีการเปลี่ยนแปลงไปมากในรอบ 25-30 ปี กล่าวคือ การซื้อข้าวของผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงจากการซื้อเป็นถัง (15 กิโลกรัม) หรือเป็นกระสอบจากผู้ค้าปลีก มาซื้อข้าวถุงครั้งละ 5-10 กิโลกรัมจากร้านค้าปลีก และข้าวถุงมีตราสินค้าแสดงความหลากหลายของคุณภาพเพื่อสนองความต้องการของผู้บริโภค ส่วนในกรณีข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ซึ่งถูกนำไปผลิตอาหารสัตว์ ลูกค้าส่วนใหญ่ คือ เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ หรือเลี้ยงสุกร บริษัทอาหารสัตว์จึงพยายามปรับปรุงคุณภาพอาหารของตนให้ต่างจากคู่แข่ง บริษัทที่มีอำนาจตลาดสูง เพราะมีอาหารสัตว์ที่ถูกค่านิยม จึงสามารถทำกำไรในระดับค้าปลีกได้มาก

อนึ่ง การศึกษายังได้แยกวิเคราะห์โครงสร้างและพฤติกรรมของระบบโลจิสติกส์สินค้าเกษตรไทย และพบว่า จากรายงานของธนาคารโลก เรื่องผลการดำเนินงานด้านโลจิสติกส์ของประเทศต่างๆ ไทยมีดัชนีผลการดำเนินงานด้านโลจิสติกส์ในอันดับ 31 ในปี 2550 หรืออันดับ 3 ในอาเซียน ส่วนต้นทุนโลจิสติกส์ของไทยมีมูลค่าถึงร้อยละ 18.6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ต้นทุนที่สำคัญที่สุด คือ ต้นทุนขนส่ง (ร้อยละ 49 ของต้นทุนโลจิสติกส์) รองลงมา คือ ต้นทุนสินค้าคงคลัง (ร้อยละ 42) ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ไทยมีต้นทุนการขนส่งในสัดส่วนที่สูง คือ การขนส่งสินค้าเกษตรต้องพึ่งพาการขนส่งทางบกเป็นหลัก ซึ่งมีต้นทุนสูงกว่าระบบอื่น ทั้งนี้ เพราะอุปสรรคและข้อจำกัดของระบบขนส่งทางรถไฟ และการขนส่งทางน้ำ นอกจากนั้นแม้ว่าการขนส่งสินค้าเกษตรด้วยรถบรรทุกจะมีราคาค่อนข้างต่ำ แต่ไทยมีปัญหาบางประการ ได้แก่ การที่อุตสาหกรรมรถบรรทุกมีกำลังการผลิต (จำนวนรถ) ส่วนเกิน ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะปัญหาส่วยทางหลวง ปัญหาผู้มีอิทธิพลในบางพื้นที่เรียกค่าค้ำครองจากผู้ประกอบการรถบรรทุก ปัญหากฎหมายควบคุมน้ำหนัก

รถบรรทุกที่ไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงของการขนส่ง รวมทั้งปัญหาการที่รถเที่ยวกลับไม่มีสินค้า ปัจจัยเหล่านี้ทำให้เอกชนผู้ประกอบการรถบรรทุกไม่ต้องรับภาระต้นทุนทางสังคมจากการบรรทุกสินค้าเกินพิกัดอัตราของกฎหมาย แต่ต้องเสียภาษีนอกกระบวนการบางส่วน ขณะที่ผู้เสียภาษีต้องแบกรับต้นทุนทางสังคมจากการบรรทุกเกินน้ำหนัก ขณะเดียวกันโครงสร้างการตัดราคาค่าบรรทุกก็เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาธุรกิจโลจิสติกส์สมัยใหม่ที่มีประสิทธิภาพ

7.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

งานวิจัยได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับปัญหาของการจัดการห่วงโซ่ฯ ซึ่งแบ่งออกได้ 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) เป็นปัญหาที่ภาคเอกชนหรือเกษตรกรสามารถแก้ไขได้เอง ไม่มีปัญหาความบกพร่องของกลไกตลาด รัฐไม่ต้องใช้มาตรการแทรกแซง ยกเว้นมาตรการสนับสนุนบางประเภท เช่น การศึกษาและฝึกอบรม เป็นต้น ปัญหาในกลุ่มนี้ เช่น บริษัทธุรกิจการเกษตรขาดความชำนาญด้านการแปรรูป การบริหารการคลังสินค้า การตลาด และขาดเทคโนโลยีในการบริหารจัดการองค์กร ทำให้มีต้นทุนต่อหน่วยสูง และขาดนวัตกรรมในการผลิตและการตลาด สำหรับเกษตรกรมีปัญหาคาดความรู้อาเซียนในการจัดการฟาร์มให้มีประสิทธิภาพ การพัฒนาการผลิตให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพ ความรู้และเทคโนโลยีในการคัดเกรด หรือการแปรรูปเบื้องต้น เป็นต้น 2) ปัญหาที่ตลาดแก้ไขเองไม่ได้ เพราะความล้มเหลวของกลไกตลาด แต่รัฐอาจมีบทบาทสำคัญในการแก้ไข ปัญหาที่จะทุเลาบรรเทาลง ทำให้การผลิตและการค้ามีประสิทธิภาพขึ้น ปัญหาอีกประการในกลุ่มที่สอง คือ อุปสรรคหรือการบิดเบือนกลไกตลาดอันเนื่องมาจากกฎระเบียบและนโยบายรัฐ และ 3) ปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะข้อจำกัดด้านความรู้หรือเทคโนโลยี ซึ่งในงานวิจัยนี้เน้นเฉพาะปัญหาที่ภาคเอกชน/ผู้เกี่ยวข้องแก้ไขเองไม่ได้ แต่เกี่ยวข้องกับความบกพร่องของกลไกตลาดและความบกพร่องของรัฐ

ผู้วิจัยได้จัดลำดับการนำเสนอโดยเริ่มจากการสรุปปัญหาและอุปสรรคสำคัญในห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตร ซึ่งเน้นเฉพาะปัญหากลุ่มที่ 2 ปัญหาที่ตลาดแก้ไขเองไม่ได้ (หัวข้อ 7.2.1) การวิเคราะห์นโยบายรัฐทั้งส่วนที่มีผลดี และส่วนที่ก่อผลกระทบทางลบต่อห่วงโซ่อุปทาน (หัวข้อ 7.2.2) จากนั้นได้เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการห่วงโซ่อุปทานและโลจิสติกส์ของสินค้าเกษตร (หัวข้อ 7.2.3) และข้อเสนอกลยุทธ์การพัฒนาห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่แบบครบวงจร (หัวข้อ 7.2.4) ดังนี้

7.2.1 ปัญหาและอุปสรรคสำคัญในห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตร : เฉพาะปัญหาที่ตลาดแก้ไขเองไม่ได้

ปัญหาและอุปสรรคที่ตลาดแก้ไขเองไม่ได้ตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ และปัญหาโลจิสติกส์ที่จำเป็นต้องใช้นโยบายของรัฐแก้ไข มีดังนี้

ปัญหาระดับต้นน้ำ เป็นปัจจัยสำคัญที่กระทบประสิทธิภาพและผลตอบแทนของเกษตรกร เช่น ปัจจัยการผลิต เทคโนโลยีการผลิต เขตกรรม และกิจกรรมหลังเก็บเกี่ยว ปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ (1) ความเสี่ยงจากเพลี้ยและศัตรูพืช อันเนื่องมาจากการที่เกษตรกรนิยมใช้พันธุ์เดียวกัน และการปลูกพืชต่อเนื่องโดยไม่พักดิน ปัญหานี้เป็นส่วนหนึ่งของเขตกรรมและการจัดการฟาร์ม (crop diversification) (2) พันธุ์พืชที่ดีมีไม่เพียงพอ ทำให้ผลผลิตบางชนิดมีคุณภาพต่ำ ทั้งนี้ เพราะหน่วยงานรัฐขาดประสิทธิภาพการผลิตพันธุ์พืช (3) การโฆษณาป้ายยากำจัดศัตรูพืชบิดเบือนและเกินความจริง (4) ต้นทุนค่าจ้างแรงงานการเก็บเกี่ยว และขนถ่ายผลผลิต การเกษตรขึ้นลงจากรถบรรทุกสูงขึ้น สาเหตุจากปัญหาขาดแคลนแรงงาน เช่น มั่นสำปะหลัง อ้อย ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ยางพารา ปาล์มน้ำมัน เป็นต้น (5) ความผันผวนของราคา (6) ผลผลิตอุปทานส่วนเกิน เช่น น้ำมันดิบซึ่งเกิดจากนโยบายประกันราคาและการคุ้มครอง เป็นต้น (7) ปัญหาอื่นๆ เช่น ดินเสื่อม ดินขาดธาตุอาหาร การทำนาปรังต่อเนื่อง ทำให้เกษตรกรต้องขายข้าวมีความชื้นสูง จึงได้ราคาต่ำ เป็นต้น (ดูตารางที่ 7.1)

ปัญหาระดับกลางน้ำ กิจกรรมกลางน้ำ คือ กิจกรรมของคนกลาง โรงงานแปรรูป และโลจิสติกส์ ปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ (1) ปัญหาโรงงานแปรรูปในบางอุตสาหกรรมที่รัฐเข้าแทรกแซง คือ มีกำลังการผลิตส่วนเกินมาก เช่น โรงสี โรงงานน้ำตาล โรงงานเอทานอล โรงงานแปรรูปนม เป็นต้น เพราะนโยบายอุดหนุนและคุ้มครองของรัฐ ทำให้โรงงานที่ได้รับความเสียหายเศรษฐกิจ³ ลงทุนขยายกำลังการผลิตมากเกินไป (2) โรงงานแปรรูปบางแห่งเอาเปรียบเกษตรกร เรื่องการชั่งน้ำหนักและการวัดค่าความชื้น (3) โรงฆ่าสัตว์ (สุกร/โค) จำนวนมากขาดระบบสุขาภิบาลที่ดี ใช้วิธีการฆ่าแบบทารุณสัตว์ โรงงานแปรรูปนม/ศูนย์รับซื้อน้ำมันจำนวนมากไม่มีมาตรฐาน GMP สาเหตุเนื่องจากกฎหมายการฆ่าสัตว์บังคับให้เจ้าของโรงงานโอนกรรมสิทธิ์ในโรงงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนจะเปิดดำเนินกิจการ (4) การซื้อขายข้าวเปลือกยังไม่มีการกำหนด “มาตรฐานข้าวเปลือก” (ดูตารางที่ 7.1)

³ ค่าเสียหายเศรษฐกิจ หมายถึง ผลตอบแทนส่วนเกินที่ตกเป็นของเจ้าของปัจจัยการผลิต เช่น เกษตรกร โรงสี/โรงงาน หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยผลตอบแทนนี้ไม่ได้ช่วยให้ผลผลิตของประเทศเพิ่มขึ้น สาเหตุที่ผู้เกี่ยวข้องได้รับผลตอบแทนส่วนเกิน เพราะรัฐเข้าไปอุดหนุน/แทรกแซง โดยซื้อสินค้าจากเกษตรกรราคาสูงกว่าราคาตลาดและขายสินค้าในราคาต่ำกว่าราคาตลาด เป็นต้น

ตารางที่ 7.1 สรุปปัญหาและอุปสรรคในห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตร

ต้นน้ำ	ข้าว	ยาง	มันฯ	อ้อย	ปาล์ม	ข้าวโพด	ผัก	ทุเรียน	ไก่	กุ้ง	โคนม	โคเนื้อ
พันธุ์	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓
แรงงานขาดแคลน	✓	✓	✓									
เครื่องจักร			✓									
ราคาปัจจัยการผลิต									✓	✓	✓	✓
ระบบโรงเรือนปิด									✓			
การจัดการฟาร์ม	✓	✓				✓		✓			✓	✓
การเก็บเกี่ยว	✓	✓			✓	✓		✓				
นักวิจัยภาครัฐ				✓			✓					
ข้อมูลข่าวสาร												✓
ผลผลิตผันผวน							✓					
การเข้าถึงตลาดสมัยใหม่	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
กลางน้ำ												
ระบบโลจิสติกส์	✓		✓	✓			✓			✓		✓
แรงงานขาดแคลน									✓	✓		
โรงงานแปรรูปมีกำลังการผลิตเหลือ	✓			✓								
ระบบการรับซื้อไม่มีมาตรฐาน	✓	✓	✓		✓	✓					✓	✓
การวิจัยผลิตภัณฑ์		✓	✓								✓	
การแปรรูปผลผลิต		✓									✓	
ปลายน้ำ												
โควตา									✓			
การกีดกันทางการค้า									✓	✓		
การปลอมปน	✓						✓				✓	
ค่าเงินผันผวน	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		

ที่มา : คณะผู้วิจัย

ปัญหาระดับปลายน้ำ กิจกรรมระดับปลายน้ำ หมายถึง ธุรกิจระหว่างโรงงานแปรรูปกับผู้ซื้อ-ผู้ส่งออก ผู้ส่งออกกับผู้ซื้อต่างประเทศ และผู้ค้าปลีกกับผู้บริโภค ซึ่งมีปัญหาที่สำคัญที่สุด ได้แก่ (1) ปัญหามาตรฐานสุขอนามัยพืชและสัตว์ (SPS) รวมทั้งการกีดกันการค้าจากประเทศผู้นำเข้าทั้งในรูปมาตรฐาน SPS ที่สูงเกินความจริงและมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี เช่น โควตานำเข้าไก่ของสหภาพยุโรป เป็นต้น (2) พ้อค่าที่ประสบความสำเร็จในการค้าต้องอาศัยข้อมูล-ข่าวสารจากหลาย ตัวแทน/คนกลางการค้าระหว่างประเทศ (international brokers) และราคาในตลาดล่วงหน้า แต่ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าของไทยยังด้อยพัฒนา อันเนื่องจากปัญหาการแทรกแซงราคาในโครงการรับจำนำสินค้าเกษตรในราคาสูงกว่าราคาตลาด ดังนั้น พ้อค่าจึงไม่สามารถใช้ตลาดล่วงหน้าเป็นเครื่องมือป้องกันความเสี่ยงได้ (3) ความผันผวนของค่าเงินบาท แต่พ้อค่าขาดเครื่องมือป้องกันความเสี่ยง (hedging instruments) เช่น การซื้อขายในตลาดล่วงหน้า

(currency futures) เป็นต้น (4) สินค้าอินทรีย์บางชนิดมีการปลอมปนกับสินค้าที่ไม่ปลอดภัย เพราะผู้บริโภคไม่อาจแยกแยะสินค้าที่ปลอดภัยกับสินค้าที่ไม่ปลอดภัยได้

ปัญหาโลจิสติกส์ ปัญหาสำคัญ คือ ต้นทุนโลจิสติกส์สินค้าเกษตรของไทยค่อนข้างสูง (ร้อยละ 18.6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ) สาเหตุเกิดจากการขนส่งพึ่งพิงระบบการขนส่งด้วยรถบรรทุกมากเกินไป และปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ขณะเดียวกัน อุตสาหกรรมรถบรรทุกมีปัญหากำลังการผลิตส่วนเกิน เพราะเจ้าของรถบรรทุกสามารถบรรทุกเกินน้ำหนักโดยใช้วิธีจ่ายเงินใต้โต๊ะ แต่ไม่ต้องเสียเงินค่าธรรมเนียมการบรรทุกเกินอัตรา ทำให้ถนนเสียหายก่อให้เกิดภาวะต้นทุนแก่ผู้เสียภาษี และกิจการรถบรรทุกยังมีปัญหาส่วยทางหลวง นอกจากนี้ ต้นทุนการขนส่งสินค้าเกษตรสูงขึ้น เพราะปัญหาขาดแคลนแรงงาน ในด้านความสะดวกด้านการค้า ระบบโลจิสติกส์สำหรับสินค้าเกษตรไทยยังมีปัญหาความไม่เพียงพอของศูนย์ห้องเย็นส่งออกผัก-ผลไม้สด การขาดการวางแผนสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนด้านศูนย์กลางด้านโลจิสติกส์ (logistics center) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศูนย์โลจิสติกส์ที่ท่าเรือกรุงเทพฯ เพื่อใช้ในการกระจายสินค้านำเข้า⁴ รวมทั้งปัญหาการให้บริษัทเอกชนเพียงรายเดียวเป็นผู้ขออนุญาตนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารเข้าสู่สหรัฐอเมริกา

7.2.2 นโยบายของรัฐที่มีผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบต่อห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตร

จากการประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษา พบว่า รัฐบาลมีทั้งนโยบายที่ส่งผลเสียและผลดีต่อการจัดการห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตรในด้านต่างๆ ดังนี้

ก) การผลิตและต้นทุนการผลิต

นโยบายด้านลบ : นโยบายบางอย่างของรัฐก็ส่งผลเสียต่อภาคเกษตรและการจัดการห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตร เช่น โครงการรับจำนำ (ข้าว) ของรัฐที่ผ่านมา มีการตั้งราคารับจำนำสูงกว่าราคาซื้อขายในท้องตลาด ทำให้เกษตรกรที่นำข้าวมาจำนำไม่มาไถ่ถอนคืนก่อให้เกิดภาวะขาดทุนแก่รัฐเป็นเงินมหาศาล และภาวะของรัฐดังกล่าวมีสภาพเป็นหนี้สาธารณะ

⁴ ท่าเรือในเมืองใหญ่ของยุโรปและฮ่องกงจะมีบริษัทเอกชนจัดตั้งศูนย์โลจิสติกส์ เพื่อจัดการเรื่องการบริหารด้านโลจิสติกส์ของสินค้าส่งออกและนำเข้า เช่น ฮ่องกง ศูนย์โลจิสติกส์จะนำสินค้านำเข้าหลายชนิดตั้งแต่เสื้อผ้า อาหารออกจากตู้คอนเทนเนอร์เพื่อบรรจุหีบห่อใหม่ และลำเลียงจัดส่งไปยังศูนย์การค้า ซูเปอร์มาร์เก็ตและภัตตาคารในเมือง ระบบดังกล่าวจะช่วยประหยัดต้นทุนโลจิสติกส์ และทำให้สินค้าถึงมือผู้บริโภคอย่างรวดเร็ว

ในลักษณะปลายเปิด⁵ (contingent liability) ก่อให้เกิดปัญหาวินัยการคลัง เพราะรัฐบาลใช้เงินกู้ของสถาบันการเงินของรัฐ (หรือบังกิ่งคลัง) ที่สำคัญประโยชน์ของโครงการจำหน่ายส่วนใหญ่ไม่ได้ตกแก่ชาวนา แต่ตกแก่ผู้ส่งออก โรงสี เจ้าของโกดัง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าซ้ำชาวนาส่วนใหญ่ที่ได้ประโยชน์ คือ ชาวนาที่มีฐานะในเขตชลประทาน การแทรกแซงตลาดข้าวของรัฐก่อผลกระทบต่อความสามารภในการส่งออก ทำให้ต้นทุนผลิตข้าวของสังคม⁶ (social cost) สูงขึ้น แต่คุณภาพข้าวต่ำลง พ่อค้าคนกลางในท้องถิ่นและตลาดกลางเล็กกิจการ พ่อค้าส่งออกรายใหญ่ได้เปรียบพ่อค้าส่งออกข้าวรายอื่นๆ การแทรกแซงบิดเบือนกลไกตลาด ทำให้การแข่งขันลดลง ยิ่งกว่านั้นการแทรกแซงยังก่อให้เกิดพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการทุจริตในทุกระดับของการแทรกแซง ผลที่ตามมา คือ ความเสียหายต่อการใช้ทรัพยากรและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยที่เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ได้ประโยชน์

นโยบายด้านบวก : นโยบายรัฐที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตรที่สำคัญในหลายด้าน ได้แก่ การลงทุนด้านการวิจัยและส่งเสริมการเกษตร การสนับสนุนสินเชื่อเกษตร (ซึ่งช่วยให้เกษตรกรมีเงินลงทุนระยะปานกลาง-ระยะยาว) การประกันรายได้เกษตรกร และการชดเชยความเสียหายจากภัยธรรมชาติ การส่งเสริมการรวมกลุ่มในรูปแบบสหกรณ์ (แต่ยังมีกลุ่มที่ประสบความสำเร็จในการรวมกลุ่มจำนวนน้อย) รวมทั้งความเข้มข้นของมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารส่งออก

การลงทุนด้านวิจัยที่สำคัญของภาครัฐที่ก่อให้เกิดเทคโนโลยีช่วยเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต เช่น การพัฒนาพันธุ์ที่ให้ผลผลิตสูงและต้านทานโรค เช่น การพัฒนาพันธุ์ข้าวชนิดต่างๆ ที่มีผลผลิตต่อไร่สูง (ข้าวสุพรรณ และ กข. หลายพันธุ์) ต้านทานศัตรูพืช (พันธุ์ชัยนาท กข.6) พันธุ์ยางพารา พันธุ์ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ (สุวรรณ 1-2) พันธุ์มันสำปะหลัง (เกษตรศาสตร์ 50 ห้วยบง 60) พันธุ์อ้อย (รัฐมีบทบาทน้อย) การผสมเทียมโคเนื้อ โคนม การปรับปรุงพันธุ์โคและสุกรให้ทนอากาศร้อน (heat tolerant) การวิจัยด้านสุตรอาหารสำหรับสุกรและโค (ส่วนใหญ่เป็นผลงานของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์) เป็นต้น การวิจัยและพัฒนาเหล่านี้ นอกจากจะทำให้ผลผลิตต่อไร่สูงขึ้น (ซึ่งทำให้ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยลดลง) ยังช่วยลดความ

⁵ หนี้สาธารณะในลักษณะปลายเปิด หมายถึง การที่รัฐบาลใช้จ่ายโดยไม่กำหนดงบประมาณและแหล่งที่มาของงบประมาณให้เป็นระบบที่ชัดเจน ผ่านการกลั่นกรองและตรวจสอบจากรัฐสภา แต่ใช้วิธีการหาเงินจากแหล่งต่างๆ มาดำเนินโครงการอย่างต่อเนื่อง สร้างภาระหนี้ผูกพันไปในอนาคตที่ไม่สามารถกำหนดวันชำระที่แน่นอนได้

⁶ ต้นทุนทางสังคม (social cost) หมายถึง ผลกระทบภายนอกที่เป็นลบ ซึ่งเกิดจากการกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์ของบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ที่ก่อให้เกิดต้นทุนส่วนหนึ่งที่ถูกผลักให้แก่สังคม โดยผู้ที่ก่อผลกระทบไม่ได้รับผลเสียจากต้นทุนที่ตนเองก่อ และสังคมต้องแบกรับภาระนั้นไป เช่น โครงการจำหน่ายข้าวของรัฐ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อกลไกตลาด เป็นต้น

เสียหายจากการระบาดของศัตรูพืช (เช่น การพัฒนาข้าวพันธุ์ชยันนาทและข้าวเหนียวพันธุ์ กข 6 เป็นต้น) หรือการวิจัยเกี่ยวกับการใช้ศัตรูธรรมชาติ การต้านทานศัตรูพืช เช่น เพลี้ยกระโดด เป็นต้น)

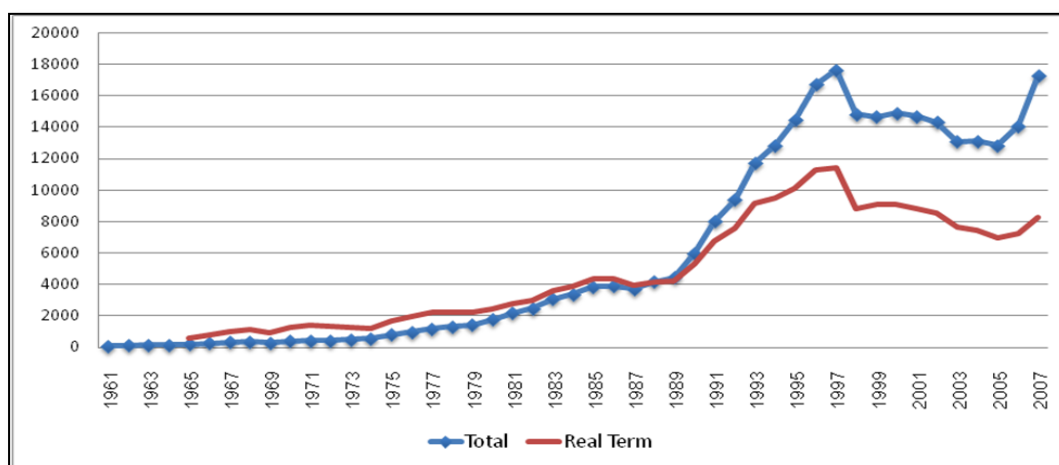
ขณะเดียวกันเอกชนมีบทบาทด้านการพัฒนาพันธุ์มากขึ้น เช่น กลุ่มบริษัทซีพีกับการพัฒนาพันธุ์ข้าวลูกผสม ปัจจุบันบริษัทซีพีได้นำเมล็ดพันธุ์ข้าวลูกผสมออกจำหน่ายให้เกษตรกรในพื้นที่ชลประทานภาคกลางหลายจังหวัด การผลิตต้นกล้าอย่างพาราการพัฒนาเมล็ดพันธุ์ฝัก การพัฒนาพันธุ์ไก่และกุ้ง เอกชนหลายบริษัทโดยเฉพาะบริษัทข้ามชาติได้พัฒนาพันธุ์ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ลูกผสม เช่น บริษัท Pacific Seeds และ Sweet Seeds เป็นต้น นอกจากนี้ เกษตรกรที่มีฟาร์มขนาดใหญ่มีการปรับปรุงพันธุ์โคเนื้อ รวมทั้งการพัฒนาโคเนื้อของกลุ่มเกษตรกรโพนยางคำที่จังหวัดสกลนคร ในส่วนของผลไม้และกล้วยไม้ เกษตรกรมีบทบาทสำคัญในการคัดเลือกพันธุ์ รวมทั้งการผสมพันธุ์ใหม่ๆ เช่น ส้ม และกล้วยไม้ชนิดใหม่ๆ เป็นต้น

ฟาร์มจำนวนมากเริ่มทำตามมาตรฐาน GAP และมาตรฐานกระบวนการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ โดย มกอช.ให้การส่งเสริมภาคเอกชนในการเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานฟาร์มตามมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ กรมประมงออกไปกำกับการซื้อขายเพื่อให้ผู้ซื้อในต่างประเทศสามารถตรวจสอบย้อนกลับถึงผู้ผลิตพันธุ์กุ้งได้ บทบาทเหล่านี้มีผลต่อการเพิ่มผลผลิตและมูลค่าสินค้าเกษตรไม่มากนัก นอกจากนั้น เมื่อเกิดโรคระบาด ภาครัฐมีมาตรการชดเชยการทำลายสัตว์ติดโรคระบาดและวางระบบติดตามปัญหาโรคใช้หวัดนก หรือเมื่อเกิดภัยธรรมชาติก็มีการจ่ายเงินชดเชยแก่เกษตรกรในอัตราร้อยละ 55 ของต้นทุนการผลิต หน่วยงานของรัฐส่งเสริมการรวมกลุ่มเกษตรกร เช่น สหกรณ์การตลาดลูกค้า อ.ก.ส. (สกต.) สหกรณ์โคนม สหกรณ์ยางพารา นอกจากนี้ รัฐบาลทุกยุคมีบทบาทด้านการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในภาคเกษตรมาตั้งแต่ทศวรรษ 2500 เช่น ภาครัฐสนับสนุนการลงทุนด้านชลประทาน ถนนในชนบท ไฟฟ้าชนบท ตลอดจนการขยายโอกาสการศึกษาให้คนในชนบท เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ไทยเริ่มประสบปัญหาการวิจัยของภาครัฐ คือ ในช่วงเกือบหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา งบประมาณวิจัยของภาครัฐมีแนวโน้มลดลง (ดูรูปที่ 7.1) แม้ว่าหลังปี 2551 งบวิจัยจะเริ่มสูงขึ้น แต่งานวิจัยเทียบกับมูลค่าผลิตผลการเกษตร (research intensity) กลับลดลง นอกจากนั้น การจัดสรรงบวิจัยจำนวนมากถูกนำไปใช้ในการก่อสร้าง และกิจกรรมการส่งเสริมโครงการวิจัยได้รับเงินวิจัยเป็นรายปี (ซึ่งขัดกับธรรมชาติของงานวิจัยปรับปรุงพันธุ์ที่ต้องใช้เวลา 4-8 ปี) และมีการจัดสรรงบให้โครงการจำนวนมากในลักษณะเบี้ยหัวแตก แต่ละโครงการได้งบวิจัยเฉลี่ยเพียง 1 ล้านบาท (พงษ์เทพ 2553) ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ การขาดแคลนนักวิจัยรุ่นใหม่ที่มีความสามารถเข้ามาทดแทนนักวิจัยรุ่นอาวุโส ปัญหานี้เกิดจากการขาดระบบแรงจูงใจ เช่น

ค่าตอบแทนนักวิจัยและระบบประเมินผลงานวิชาการของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย (นิพนธ์ 2553) และมีความต้องการวิจัยของรัฐไม่ตรงกับความต้องการของตลาด เช่น การวิจัยพันธุ์ข้าวของไทยยังมิได้เน้นการสนองความต้องการด้านคุณค่าทางโภชนาการของผู้บริโภคในต่างประเทศ กรณีข้อยกการวิจัยของภาครัฐขาดประสิทธิภาพ ขาดแคลนนักวิจัยรุ่นใหม่เพราะปัญหาแรงจูงใจ ส่วนกรณีมันสำปะหลัง กองทุนพัฒนามันสำปะหลังมีเงินวิจัยจำนวนน้อยมาก เพียงประมาณปีละ 10 ล้านบาท หรือเพียงร้อยละ 0.016 ของมูลค่าเพิ่มของมันสำปะหลัง

รูปที่ 7.1 งบประมาณวิจัยของหน่วยงานรัฐในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์



ที่มา : Wareerat 2008 และ รายงานงบประมาณรายจ่าย สำนักงบประมาณ

ข) การส่งเสริมการลงทุนโรงงานแปรรูปสินค้าเกษตร

นโยบายด้านลบ : กฎหมายควบคุมการฆ่าสัตว์และค้าเนื้อสัตว์เป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงโรงงานฆ่าสัตว์ นโยบายอุดหนุนและคุ้มครองของภาครัฐ ทำให้ผู้เลี้ยงโคนม โรงงานผลิตภัณฑ์นม โรงงานน้ำตาล และโรงงานในบางกิจการมีกำลังการผลิตส่วนเกิน

ในปัจจุบันโรงฆ่าสัตว์ยังมีขนาดเล็ก ด้อยพัฒนาและไม่มีการปรับปรุงในเรื่องสุขอนามัยให้ได้มาตรฐานและขาดระบบสุขาภิบาลที่ดี เนื่องจากผู้ดำเนินการไม่มีแรงจูงใจในการปรับปรุงด้านความสะอาด ขาดการดูแลสวัสดิการของสัตว์ก่อนการเชือด มักใช้วิธีการฆ่าแบบทารุณ และยังขาดแรงจูงใจให้มีการตั้งโรงฆ่าสัตว์ใหม่ เนื่องจากปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของโรงฆ่าสัตว์ต้องโอนกรรมสิทธิ์ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ตาม พ.ร.บ.ควบคุมการฆ่าสัตว์และการค้าเนื้อ พ.ศ. 2502 สำหรับเจ้าของโรงฆ่าสัตว์รายใหญ่มักใช้สิทธิประโยชน์ขอรับการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI ซึ่งผู้ได้รับสิทธิ์ดังกล่าวนี้ไม่ต้องโอนกรรมสิทธิ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ต้องมีเงินลงทุนค่อนข้างสูง ตามเงื่อนไขการขอรับสิทธิ์ส่งเสริมของ BOI

ปัญหากำลังผลิตส่วนเกินของโรงงานแปรรูปในบางอุตสาหกรรม เช่น โรงสีข้าว ฟาร์มโคนม และโรงงานผลิตภัณฑืนม และโรงงานน้ำตาล เป็นต้น สาเหตุที่เกิดกำลังการผลิตส่วนเกิน เกิดจากนโยบายการอุดหนุนและคุ้มครองของภาครัฐ แต่ขณะเดียวกันภาครัฐกลับไม่จำกัดกำลังการผลิตของผู้ที่ได้รับประโยชน์ ผู้ประกอบการจึงมีแรงจูงใจขยายกำลังการผลิต

ในกรณีของโรงสีข้าว เนื่องจากรัฐบาลเลิกนโยบายรับจำนำสินค้าเกษตร แต่โรงสีขนาดกลางและขนาดใหญ่ทั่วประเทศ มีกำลังการผลิตถึงกว่าปีละ 60 ล้านตันข้าวเปลือก เทียบกับผลผลิตเพียงปีละ 30 ล้านตันข้าวเปลือก กรณีของฟาร์มโคนมและโรงงานผลิตภัณฑืนม ภาครัฐมีการอุดหนุนกิจการฟาร์มโคนม รวมทั้งได้วางเงื่อนไขให้สหกรณ์ผู้เลี้ยงโคนม จำกัดปริมาณการผลิตน้ำนมเพื่อแลกกับนโยบายกำหนดราคาน้ำนมดิบ เช่น ทำข้อตกลงปริมาณน้ำนมที่สหกรณ์แต่ละแห่งจะนำออกขาย มีการจำกัดจำนวนแม่โคให้นม โดยให้สหกรณ์จัดทำสถิติและรายงานหน่วยงานกำกับของภาครัฐ เป็นต้น

กรณีโรงงานผลิตภัณฑืนม รัฐมีนโยบายนมโรงเรียนเป็นนโยบายที่รวมอยู่ในนโยบายเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร โดยไม่มีการแยกออกมาเพื่อดูแลสุขภาพของนักเรียนให้มีนมคุณภาพ และอาหารกลางวันรับประทาน ซึ่งสร้างปัญหาเรื่องคุณภาพนมเมื่อส่งถึงนักเรียน และการบริหารจัดการเพื่อคัดเลือกผู้จัดหานมส่งโรงเรียนที่ไม่โปร่งใส

สำหรับกรณีโรงงานน้ำตาล รัฐกำหนดราคาน้ำตาลในประเทศสูงกว่าตลาดโลก นโยบายนี้สร้างกำไรให้กับโรงงานน้ำตาลเป็นอย่างมาก ในกรณีที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกแพงกว่าตลาดในประเทศ โรงงานก็จะเรียกเงินชดเชย ดังนั้น ไม่ว่าจะราคาน้ำตาลในตลาดโลกจะเปลี่ยนแปลงขึ้นหรือลงก็ตาม โรงงานน้ำตาลจะได้ประโยชน์ในทุกกรณี

นโยบายด้านบวก : ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ภาครัฐมีนโยบายที่ก่อให้เกิดประโยชน์ด้านบวกแก่โรงงานแปรรูป ได้แก่ การส่งเสริมมาตรฐาน GMP การส่งเสริมการลงทุนโรงงานแปรรูปข้าแหวะไก่/สุกรเพื่อการส่งออก การส่งเสริมการลงทุนโรงงานผลิตภัณฑืนยาล การผลิตเอทานอล และปาล์มน้ำมัน นอกจากนี้ ยังมี การขยายไฟฟ้าชนบทและการกำหนดนโยบายผลิตและนโยบายราคาไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพสูง ช่วยให้โรงสีมีประสิทธิภาพสูงกว่าการใช้เครื่องจักรไอน้ำและน้ำมันเตา นโยบายค่าน้ำบาดาลและการพัฒนาน้ำประปาอุตสาหกรรม ทำให้โรงงานแปรรูปอาหารใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และภาครัฐมีมาตรการควบคุมปัญหามลพิษจากโรงงาน อย่างไรก็ตาม ในเขตอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารบางแห่ง (เช่น อุตสาหกรรมอาหารทะเลที่สมุทรสาคร เป็นต้น) ยังมีปัญหาการใช้น้ำบาดาลมากเกินไป ทำให้มีปัญหาดินทรุด และยังมีปัญหาความหละหลวมในการบังคับกฎหมายด้านมลพิษกับโรงงานอุตสาหกรรม รวมทั้งยังขาดเครื่องมือภาษีมลพิษในการจัดการกับปัญหามลพิษภาคอุตสาหกรรม

ค) การตลาดและการค้า

ปัจจุบันการส่งออกและนำเข้าสินค้าเกษตรและสินค้าอาหารยังประสบปัญหาหลายด้าน ได้แก่ 1) ด้านต้นทุนการขอใบรับรองสินค้าส่งออกสูง และความล่าช้าในกระบวนการขอใบรับรอง และกระบวนการศุลกากรยังมีปัญหาภาระค่าใช้จ่ายนอกกระบวนการ 2) การควบคุมการนำเข้าพันธุ์พืชและสัตว์เป็นอุปสรรคต่อการวิจัยปรับปรุงพันธุ์ เพราะในปัจจุบันทั้งนักวิจัยภาครัฐและภาคเอกชนต้องใช้เวลาขออนุมัตินำเข้าเมล็ดพันธุ์เป็นเวลานานไม่ต่ำกว่า 6-12 เดือน 3) การจัดสรรโควตาการนำเข้าพันธุ์ไก่ไข่ เนื่องจากฟาร์มบริษัทขนาดใหญ่ได้รับการจัดสรรโควตามากกว่าฟาร์มเล็ก 4) ปัญหาการกีดกันการค้าและการใช้มาตรการสุขอนามัยพืชและสัตว์ในวงการค้าระหว่างประเทศมีรูปแบบกีดกันใหม่ๆ เช่น ไทยประสบปัญหาโควตาส่งออกไก่ไป EU อันเนื่องจากไทยส่งออกไก่เพิ่มมากขึ้น ประเทศผู้นำเข้ามอบโควตานำเข้าให้บริษัทของ EU เท่านั้น เป็นต้น และยังมีปัญหาข้อพิพาทเรื่องไก่หมักเกลือกับ EU ไทยจึงร่วมกับบราซิลฟ้องร้อง EU ต่อ WTO ล่าสุดคณะกรรมการพิจารณาของ EU มีมติให้ไทยเป็นฝ่ายชนะข้อพิพาท แต่จนถึงบัดนี้ EU ยังไม่ได้แก้ไขประเด็นความขัดแย้ง ไทยเองก็เป็นประเทศเล็กที่ขาดอำนาจในการตอบโต้ (retaliate) EU 5) มีความพยายามตรากฎหมายค้าปลีกจำกัดการเติบโตของร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ แม้ว่าในอดีตประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศจะมีกฎหมายควบคุมร้านค้าปลีกขนาดใหญ่อย่างเข้มงวด แต่ระยะหลังมีการแก้ไขกฎหมายให้ผ่อนคลายนลง ยังผลให้ธุรกิจค้าปลีกและการจ้างงานในธุรกิจค้าปลีกขยายตัวมากขึ้น การตรากฎหมายค้าปลีกไทยจึงควรคำนึงถึงความสมดุลของผลประโยชน์ต่อผู้ค้าปลีกรายย่อยกับผู้ค้าปลีกขนาดใหญ่

นอกเหนือจากนโยบายด้านบวกและนโยบายด้านลบในด้านต่างๆ ข้างต้นแล้ว ภาครัฐยังมีนโยบายด้านตลาดกลาง การค้าส่งค้าปลีก การส่งออก การนำเข้าและสินเชื่อ ดังนี้

- 1) ในอดีตกระทรวงพาณิชย์ให้การส่งเสริมตลาดกลางในภูมิภาค และตลาดสี่มุมเมืองในกรุงเทพฯ
- 2) สินเชื่อเพื่อการส่งออกของ Exim Bank และสินเชื่อของ SMEs
- 3) กฎหมายแบ่งผลประโยชน์และกำหนดราคาอ้อยและน้ำตาล
- 4) รัฐบาลให้บริการทดสอบสารตกค้าง/ศัตรูพืชในสินค้าเกษตรส่งออก
- 5) หน่วยงานรัฐสร้างระบบและออกใบรับรองสินค้าเกษตรที่ปลอดภัย เช่น เกษตรอินทรีย์ ฝักปลอดภัยจากสารพิษ เป็นต้น
- 6) การเจรจาเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตรในเวที WTO ภูมิภาค (อาเซียน และอาเซียนกับจีน) และการเปิดเสรีการค้าแบบทวิภาคีกับจีน

- 7) การให้ความช่วยเหลือผู้ส่งออกที่ประสบปัญหาการกีดกันการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (non-tariff barriers)

7.2.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดการห่วงโซ่อุปทานและโลจิสติกส์สินค้าเกษตร

งานวิจัยครั้งนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหาตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น โดยเรียงตามขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทาน คือ ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ และได้แบ่งกลุ่มข้อเสนอออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ (1) กลุ่มข้อเสนอสำหรับปัญหาที่ตลาดมีข้อบกพร่อง ทำให้รัฐต้องมีนโยบายแก้ไขข้อบกพร่องของกลไกตลาด (2) กลุ่มข้อเสนอสำหรับนโยบายรัฐเชิงบวก (3) กลุ่มข้อเสนอที่รัฐควรมีนโยบายเพิ่มเติมในอนาคต และ (4) กลุ่มข้อเสนอสำหรับนโยบายรัฐเชิงลบที่สร้างปัญหาต่อการจัดการห่วงโซ่อุปทาน (ตารางที่ 7.3) ดังนี้

ก) การผลิตและต้นทุนการผลิต

- 1) การเพิ่มงบประมาณวิจัยและจัดตั้งกองทุนวิจัยการเกษตรที่เป็นอิสระจากระบบราชการ รวมทั้งการให้คณะกรรมการกองทุนวิจัยเป็นผู้กำหนดกลยุทธ์การวิจัย ปรับระบบแรงจูงใจงานวิจัยภาครัฐ และสร้างนักวิจัยรุ่นใหม่ทดแทนนักวิจัยที่เกษียณอายุหรือใกล้เกษียณ

การวิจัยควรเน้นการวิจัยด้านปรับปรุงพันธุ์ที่สนองความต้องการของตลาด การวิจัยพัฒนาเครื่องจักรชุดหัวมันสำปะหลัง เครื่องทุ่นแรงยกหัวมันสำปะหลังและอ้อยขึ้นรถบรรทุก

ส่วนนโยบายการป้องกันเพลี้ยระบาดในข้าวและมันสำปะหลัง ซึ่งมีความเสี่ยงจะเกิดผลกระทบรุนแรงมากขึ้น ควรประกอบด้วยนโยบาย 3 ระยะ ได้แก่ นโยบายระยะสั้น คือ การสนับสนุนเกษตรกรรพที่คืนและปลูกพืชหมุนเวียน นโยบายระยะปานกลาง คือ การวิจัยเรื่องพันธุ์ต้านทานศัตรูพืช และในระยะยาว รัฐควรส่งเสริมเกษตรกรในเรื่องการจัดการศัตรูพืชแบบบูรณาการ (integrated pest management ,IPM) กับการใช้ศัตรูตามธรรมชาติควบคุมศัตรูพืช เช่น ตัวห้ำ ตัวเบียน เป็นต้น

- 2) รัฐควรเร่งทบทวนนโยบายการจำกัดการวิจัยด้าน GMO และปรับปรุงมาตรการจำกัดการนำเข้าและส่งออกเมล็ดพันธุ์ รวมทั้งมีมาตรการการอุดหนุนภาคเอกชนในการวิจัยเทคโนโลยีหลังการเก็บเกี่ยว

- 3) ภาครัฐร่วมกับภาคเอกชนกำหนดมาตรฐานข้าวเปลือกและข้าวสาร เพื่อการส่งเสริมการผลิตและการค้าข้าวที่มีคุณภาพสูงขึ้น

4) ปรับเปลี่ยนแนวทางการลงทุนเรื่องชลประทาน เพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วมและน้ำแล้งแบบบูรณาการ โดยอาศัยแนวคิดการจัดการน้ำแบบที่ชุมชนมีส่วนร่วม ตามแนวทางของโครงการในพระราชดำริและตรากฎหมายการจัดการน้ำ เพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดระบบบริหารจัดการเรื่องการใช้น้ำให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการมอบกรรมสิทธิ์เรื่องน้ำให้เกษตรกรในบริเวณลุ่มน้ำสาขาย่อย (มิ่งสรรพ์ 2554)

5) รัฐผลักดันให้เพิ่มศักยภาพการตรวจสอบฟาร์ม ให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของเกษตรกรที่มีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยการสนับสนุนให้ภาคเอกชนเป็นผู้ให้บริการ แต่รัฐต้องเข้มงวดกับฟาร์มและผู้ประกอบการผู้ให้บริการที่เจตนาทุจริต และสร้างระบบรับรองมาตรฐานของหน่วยงานตรวจสอบ (accreditation)

6) ส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรเพื่อผลิตพืชผักอินทรีย์ หรือสินค้ามูลค่าสูง ส่งเสริมการวางแผนการผลิตในกลุ่มเพื่อให้ปริมาณการผลิตสอดคล้องกับความต้องการของตลาด และสร้างอำนาจต่อรองของกลุ่มเกษตรกร

7) ตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นมา รัฐได้นำโครงการประกันรายได้เกษตรกรเข้ามาแทนโครงการจํานาสินค้าเกษตร 3 ชนิด คือ ข้าว ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และมันสำปะหลัง ทำให้ประโยชน์การแทรกแซงตกกับเกษตรกร ดังนั้น ในอนาคตแม้จะมีกระแสกดดันจากโรงสีบางแห่ง รัฐก็ไม่ควรนำโครงการจํานาสินค้าเกษตรกลับมาใช้อีก เพราะเป็นโครงการที่บิดเบือนตลาด และผลประโยชน์ส่วนใหญ่มิได้ตกแก่เกษตรกร แต่รัฐไม่ควรกำหนดราคาประกันสินค้าเกษตรของโครงการประกันรายได้เกษตรกรในระดับที่สูงมากผิดปกติ จนเกิดการบิดเบือนการใช้ทรัพยากร เช่น ขยายพื้นที่ผลิตสินค้าเกษตรบางชนิดมากเกินไป ข้อเสนอแนะ คือ รัฐควรนำเทคโนโลยีสารสนเทศและภาพถ่ายดาวเทียม มาใช้เพื่อป้องกันการจดทะเบียนพื้นที่เพาะปลูกเกินความจริง เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐไม่ควรแทรกแซงรับซื้อสินค้าเกษตรที่เน่าเสียง่ายอีกโดยเด็ดขาด แต่ควรพิจารณาหามาตรการช่วยเหลือที่เหมาะสม เฉพาะกรณีที่ราคาตกต่ำมากเป็นพิเศษ เช่น การชดเชยภาระขาดทุนต่อไร่ต่อปี เฉพาะเกษตรกรที่ยากจน เป็นต้น

ข) การปรับปรุงประสิทธิภาพโรงงานแปรรูปสินค้าเกษตร

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรแก้กฎหมายและแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1) แก้ไขกฎหมายควบคุมการฆ่าสัตว์และการค้าเนื้อสัตว์ โดยให้เอกชนจัดตั้งและประกอบการโรงฆ่าสัตว์ได้โดยเสรี ภายใต้ระบบกำกับควบคุมเรื่องการตรวจโรคของกรมปศุสัตว์

2) ทบพวนและยกเลิกนโยบายอุดหนุนและคุ้มครองที่ก่อให้เกิดปัญหากำลังผลิตส่วนเกินของโรงงานแปรรูปในบางอุตสาหกรรม โดยมีกรณีตัวอย่าง ดังนี้

กรณีข้าว กระทรวงพาณิชย์ควรร่วมมือกับธนาคารพาณิชย์เตรียมมาตรการปรับโครงสร้างหนี้ของโรงสีที่ขยายกำลังการผลิตไปแล้ว และภาครัฐควรยกเลิกโครงการจำนำเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจกระทบชาวนาในบางจังหวัด รวมทั้งการรณรงค์ให้ชาวนาขายข้าวเงินสดกับโรงสี เพื่อป้องกันปัญหาโรงสีเบี่ยงการชำระเงินค่าข้าว

กรณีฟาร์มโคนมและโรงงานผลิตภัณฑ์โคนม ภาครัฐควรหยุดการอุดหนุนกิจการฟาร์มโคนม รวมทั้งวางเงื่อนไขให้สหกรณ์ผู้เลี้ยงโคนมจำกัดปริมาณการผลิตน้ำนม เพื่อแลกกับนโยบายกำหนดราคาน้ำนมดิบ เช่น ทำข้อตกลงปริมาณน้ำนมที่สหกรณ์แต่ละแห่งจะนำออกขาย มีการจำกัดจำนวนแม่โคให้นม โดยให้สหกรณ์จัดทำสถิติและรายงานให้หน่วยงานกำกับของภาครัฐ นอกจากนี้ รัฐควรร่วมกับสหกรณ์กำหนดมาตรการลงโทษเกษตรกรที่ฝ่าฝืนข้อตกลง เป็นต้น

กรณีโรงงานผลิตภัณฑนม ภาครัฐควรทบทวนนโยบายนมโรงเรียน โดยแยกนโยบายนี้ออกจากวัตถุประสงค์ของการช่วยเหลือเกษตรกร กล่าวคือ นโยบายนมโรงเรียนควรมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสุขภาพของนักเรียนให้มีอาหารกลางวันรับประทาน ไม่ใช่ให้งบประมาณซื้อนมเพียงอย่างเดียว เพราะนักเรียนบางคนอาจไม่ดื่มนม ส่วนการจัดซื้อนมควรสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในแต่ละอำเภอหรือจังหวัดรวมตัวกันซื้อเป็นปริมาณมากในราคาต่ำลงและมีคุณภาพ

กรณีโรงงานน้ำตาล ภาครัฐควรเริ่มพิจารณานโยบายเปิดเสรีการค้าน้ำตาลเข้ามา โดยสร้างแถบราคาน้ำตาลในประเทศ (price band) แล้วค่อยๆ ยกเลิกนโยบายกำหนดราคาน้ำตาลในประเทศให้สูงกว่าตลาดโลก แต่การนำนโยบายเปิดเสรีดังกล่าวมาใช้จะทำให้ไม่มีแรงจูงใจที่นักธุรกิจจะลงทุนสร้างหรือขยายโรงงานน้ำตาล เพราะโดยปกติโรงงานน้ำตาลจะได้กำไรทั้งในภาวะราคาน้ำตาลในตลาดโลกถูกและแพง ดังนั้น เมื่อเปิดเสรีการค้าน้ำตาลโรงงานน้ำตาลจะได้กำไรเฉพาะบางช่วงเท่านั้น ทำให้กำไรโดยรวมของพ่อค้าหายไปบางส่วน

3) ภาครัฐควรปรับปรุงนโยบายปรับปรุงคุณภาพน้ำประปาดิบให้เหมาะสมกับโรงงานอาหาร (เช่น ลดปริมาณคลอรีน เป็นต้น) และออกกฎหมายเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการใช้ น้ำบาดาล เพื่อลดปัญหาพื้นดินทรุดที่เกิดจากการใช้น้ำบาดาลมากเกินไป

4) สร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมควบคุมมลพิษและกรมโรงงานอุตสาหกรรมในการตรวจสอบโรงงาน และมีการจัดเก็บภาษีมลพิษเพื่อแก้ปัญหามลพิษจากโรงงาน

5) นโยบายในอนาคต ภาครัฐควรแก้ไขปัญหากำลังการผลิตส่วนเกินของโรงงานเอทานอล เพื่อเป็นการขยายทางเลือกด้านการตลาดของเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง และอ้อยเช่น มีนโยบายชัดเจนเรื่องการยกเลิกเบนซิน 95 ยกเลิกกฎหมายการผูกขาดการค้าแอลกอฮอล์ โดยโรงงานแอลกอฮอล์ของกระทรวงการคลัง เป็นต้น

6) กำหนดมาตรการเพื่อแก้ปัญหาโรงสีบางแห่งเอาเปรียบเกษตรกรเรื่องการชั่งน้ำหนักและความชื้น โดยการสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ร่วมกันลงทุนสร้างศูนย์ชั่งตวงวัด เพื่อให้เกษตรกรนำผลผลิตไปชั่งตวงวัด ก่อนนำไปขายให้โรงงานแปรรูป โดยเลือกตั้งศูนย์ในบริเวณที่มีโรงงานแปรรูปน้อยและมีการเอาวัดเอาเปรียบ ตลอดจนมีการสุ่มตรวจกระบวนการชั่งตวงวัดของโรงงานแปรรูปในช่วงที่มีผลผลิตออกสู่ตลาดจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม การอุดหนุนให้ก่อตั้งศูนย์ชั่งตวงวัดอาจมีปัญหาค่าบำรุงรักษาเครื่องมือ ฉะนั้น ภาครัฐควรให้การอุดหนุนเพียงบางส่วนแก่ อปท. ที่สามารถวางระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพได้เท่านั้น

ค) การลดต้นทุนการตลาดและต้นทุนการค้า

1) ลดปัญหาค่าใช้จ่ายนอกระบบด้านกระบวนการศุลกากรและลดภาษีศุลกากรให้เป็นอัตราเดียว เช่น ร้อยละ 5 จะเป็นแนวทางสำคัญในการลดปัญหาดังกล่าว เพราะในปัจจุบันรัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงการค้าเสรีกับหลายประเทศแล้ว ดังนั้น หากยังมีความจำเป็นต้องเก็บภาษีการนำเข้า โดยเฉพาะชิ้นส่วนหรือสินค้าเกษตรบางชนิดก็ควรกำหนดอัตราภาษีการนำเข้าในอัตราต่ำ และเพียงอัตราเดียว เป็นต้น

2) ปรับแก้ไขกฎหมายควบคุมการนำเข้าพันธุ์พืชและสัตว์ เพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อการวิจัยปรับปรุงพันธุ์

3) ยกเลิกการจัดสรรโควตาการนำเข้าพันธุ์ไก่ไข่ เนื่องจากฟาร์มบริษัทขนาดใหญ่ได้รับการจัดสรรโควตามากกว่าฟาร์มเล็ก ทำให้บริษัทใหญ่ผูกขาดตลาดลูกไก่ และใช้อำนาจดังกล่าวบังคับให้เกษตรกรต้องซื้ออาหารสัตว์ราคาแพงจากบริษัทของตน

4) พิจารณามาตรการการตอบโต้การกีดกันการค้า และการใช้มาตรการสุขอนามัยพืชและสัตว์ในวงการค้าระหว่างประเทศอย่างรอบคอบ โดยการชั่งน้ำหนักระหว่างผลดีและผลเสียในการตอบโต้ ถ้าภาครัฐเลือกที่จะตอบโต้ควรเลือกชนิดสินค้านำเข้าจาก EU ที่จะ

ผลกระทบสำคัญต่อ EU แต่ถ้าหากเลือกที่จะไม่ตอบโต้ก็ควรเลือกใช้วิธีการทูตที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา

5) การตรวจกฎหมายค้าปลีก ควรให้อำนาจการตัดสินใจจำกัดพื้นที่ตั้งร้านค้าปลีกขนาดใหญ่เป็นอำนาจของชุมชน ภายใต้หลักการที่รัฐบาลกลางกำหนดกรอบกติกาการจำกัดการตั้งห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ แต่อำนาจตัดสินใจต้องเป็นของชุมชนและท้องถิ่น เพราะเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง อย่างไรก็ตาม กฎหมายควรวางกรอบกติกาการตัดสินใจให้ชัดเจน เพื่อให้มั่นใจว่าชุมชนเป็นผู้มีอำนาจแท้จริงในการตัดสินใจ มิใช่ปล่อยให้คนกลุ่มน้อยครอบงำการตัดสินใจ นอกจากนี้ รัฐควรศึกษาบทเรียนจากการออกกฎหมายควบคุมการค้าปลีกในต่างประเทศ ขณะเดียวกัน กระทรวงพาณิชย์ต้องใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าป้องกันร้านค้าขนาดใหญ่เอาเปรียบสหภาพเอสเอ็มอี (รวมทั้งเกษตรกรที่มีสัญญากรับร้านค้าปลีกขนาดใหญ่) และร้านค้าปลีกรายเล็กในท้องถิ่น การบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า จะช่วยส่งเสริมการแข่งขันในธุรกิจค้าปลีก เช่น การกำกับควบคุมรวมของร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ เพื่อมิให้เกิดการผูกขาด เป็นต้น

ง) การปรับปรุงระบบโลจิสติกส์ของสินค้าเกษตร

ในการลดต้นทุนของระบบโลจิสติกส์ของสินค้าเกษตรมี 2 ด้าน ได้แก่ การลดต้นทุนด้านโลจิสติกส์ในส่วนของ การเก็บสินค้าคงคลัง และการลดต้นทุนด้านการขนส่งสินค้าเกษตรแต่ละชนิดที่มีผลผลิตแตกต่างกันออกไป ทำให้มีลักษณะของการจัดเก็บสินค้าคงคลังต่างกันออกไป ผู้ประกอบการสินค้าแต่ละชนิดในแต่ละขั้นตอนจะมีระบบการบริหารจัดการต้นทุนด้านการจัดเก็บสินค้าให้สอดคล้องกับการทำธุรกิจในแต่ละส่วนอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นโรงงานแปรรูปพ่อค้าคนกลาง หรือร้านค้าปลีก เพราะการบริหารจัดการคลังสินค้านำมาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการความเสี่ยงของการทำธุรกิจภาคเอกชน รัฐจึงไม่จำเป็นต้องเข้าแทรกแซง ดังนั้น สิ่งที่นโยบายรัฐสามารถเข้าไปมีส่วนช่วยได้ คือ ในส่วนของต้นทุนด้านการขนส่ง เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานทางการขนส่ง รวมทั้งการส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการสินค้าคงคลัง และการเร่งพัฒนาตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าดังกล่าวแล้วเป็นสิ่งที่ภาครัฐจัดทำให้ ข้อเสนอแนะในภาพรวมมี 3 ด้านหลัก ดังนี้

1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีข้อเสนอ ดังนี้

(ก) การปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่ง (ถนน/รถไฟ/อากาศ/น้ำ) โดยภาครัฐเร่งทบทวนนโยบาย และหาทางให้เกษตรกรและภาคธุรกิจมีทางเลือกในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งรูปแบบต่างๆ มากขึ้น เช่น การสนับสนุนโครงการลงทุนของเอกชน เพื่อให้มีการลงทุนด้านการขนส่งทางแม่น้ำและการขนส่งชายฝั่งทะเล เป็นต้น เนื่องจากการลงทุนภาครัฐให้ความสำคัญกับการขนส่งทางถนนมาก ทำให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

ในขณะที่โครงสร้างพื้นฐานของการขนส่งทางรถไฟ และทางน้ำมีจำกัด ทำให้เกษตรกรและผู้ประกอบการมีทางเลือกในการขนส่งไม่มากนัก

(ข) ภาครัฐควรเร่งปฏิรูปโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการของการรถไฟแห่งประเทศไทย ตามข้อเสนอของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552) เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางรถไฟมีจำกัด นอกจากนี้ ในระยะสั้นเพื่อส่งเสริมให้มีการขนส่งทางรถไฟมากขึ้น ภาครัฐอาจมีมาตรการด้านราคา ที่ทำให้การขนส่งทางรถไฟสามารถแข่งขันได้กับการขนส่งทางถนน และการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการของการรถไฟแห่งประเทศไทย

(ค) ปรับปรุงระบบการจัดการการขนถ่ายสินค้าเกษตรจากฟาร์มถึงโรงงานและตลาดปลายทาง โดยรัฐอาจเผยแพร่ความรู้จากประสบการณ์ของภาคเอกชนที่ประสบความสำเร็จ และสนับสนุนให้โรงงานน้ำตาลและโรงงานแปรรูปสินค้าเกษตรอื่นๆ ที่ยังไม่ได้ปรับปรุงการจัดการระบบขนถ่ายและระบบคิวหันมาปรับปรุงระบบจัดการของตน

บริษัทเอกชน เช่น บริษัทน้ำตาลมิตรผล จำกัด ประสบความสำเร็จในการจัดระบบการจัดการขนถ่ายอ้อย จนสามารถลดต้นทุนให้เกษตรกรที่ขนส่งอ้อยจากฟาร์มถึงโรงงาน จากตันละ 265-305 บาท เหลือ 215 บาท (ESCAP 2001) และการจัดระบบคิวที่หน้าโรงงาน จากเดิมที่รถบรรทุกต้องรอน้ำตาลนานกว่า 6-24 ชั่วโมง มาเหลือเพียง 1.5 ชั่วโมง ทำให้ระยะเวลาการขนส่งอ้อยจากฟาร์มถึงโรงงานไม่เกิน 24 ชั่วโมง เป็นต้น (ดูรายละเอียดในตารางที่ 7.2 และรูปที่ 7.2) แม้ว่าระบบการจัดการด้านขนถ่ายดังกล่าวจะเป็นบทบาทของภาคเอกชน แต่มีความเป็นไปได้ที่โรงงานน้ำตาล รวมทั้งโรงงานแปรรูปสินค้าเกษตรบางแห่งอาจไม่มีความรู้ดังกล่าว จึงทำให้ไม่มีแรงจูงใจที่จะลงทุนสร้างสถานีขนถ่ายจากรถบรรทุกเล็กของเกษตรกรขึ้นรถบรรทุกใหญ่และการชั่งน้ำหนัก โดยให้สถานีขนถ่ายดังกล่าวอยู่ใกล้ฟาร์มของเกษตรกร

นอกจากนั้น บริษัทมิตรผลยังประสบความสำเร็จในการทำข้อตกลงกับการรถไฟฯ ในการให้บริการขนถ่ายน้ำตาลทางรถไฟ ความสำเร็จดังกล่าวจะช่วยลดต้นทุนสังคมจากการขนส่งด้วยรถบรรทุก

(ง) ศึกษาผลกระทบในด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง รวมทั้งรวบรวมข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาการรถไฟฯ รูปแบบต่างๆ พร้อมข้อดี-ข้อเสีย และผลกระทบต่อคนที่เกี่ยวข้องกลุ่มต่างๆ เพื่อรอจังหวะที่จะมีรัฐบาลที่พร้อมจะตัดสินใจในดำเนินการอย่างจริงจัง

การรถไฟฯ ยังมีปัญหาการบริหารจัดการด้านการเดินรถ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาสำคัญ 2 ปัญหา คือ 1) วัตถุประสงค์หลักของการรถไฟฯ ยังเป็นการขนส่งผู้โดยสาร

ซึ่งเป็นการขนส่งในอัตราค่าโดยสารที่ขาดทุน ส่วนการขนส่งสินค้าที่มีกำไรกลับตกเป็นเป้าหมายรอง ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหารถไฟไม่เพียงพอ บริการการขนส่งสินค้าจะถูกตัดทอนลงก่อน วัตถุประสงค์เช่นนี้เป็นผลเสียโดยตรงทั้งต่อฐานะการเงินของการรถไฟแห่งประเทศไทย และทำให้ต้นทุนการขนส่งสินค้าของประเทศสูงขึ้นกว่าที่ควร เกิดผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของสินค้าเกษตรส่งออก และ 2) คือ ปัญหาประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ตลอดจนปัญหาการจัดจ้างจัดซื้อ ทำให้การรถไฟฯ ประสบภาวะขาดทุนมาตลอด แม้จะมีข้อเสนอจำนวนมากในการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการและปรับโครงสร้างการบริหารของการรถไฟฯ แต่ปัจจัยทางการเมืองกลับเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหา

ตารางที่ 7.2 การใช้สถานีขนถ่ายกับการลดค่าขนส่งของชาวไร่รายเล็ก

รายการต้นทุน	ระบบดั้งเดิม (บาทต่อตัน)	ขนส่งผ่านสถานีขนถ่าย	
		ค่าจ้างแรงงาน (บาท/ตัน)	แรงงานในครัวเรือน (บาท/ตัน)
ตัดและขนส่งในรถ	85	85	-
ค่าขนส่งจากฟาร์มถึงสถานี ขนถ่าย	-	45	45
ค่าขนส่งจากสถานีขนถ่ายถึง โรงงาน (จ่ายให้โรงงาน)	-	85	85
ค่าขนส่งจากฟาร์มถึงโรงงาน	180-220	-	-
ต้นทุนรวม	265-305	215	130

ที่มา : ESCAP 2001

รูปที่ 7.2 สถานีขนถ่ายการขนส่งอ้อย



ที่มา : บริษัท มิตรผล จำกัด (มหาชน)

2) **ด้านกฎหมายขนส่งทางบก** ภาครัฐควรเร่งทบทวนแก้ไขกฎหมายขนส่งทางบก เพื่อให้ผู้ประกอบการรถบรรทุกปรับภาระต้นทุนทางสังคมจากการบรรทุกเกินพิกัด และขจัดอิทธิพลด้านส่วยทางหลวง เพราะการที่รัฐส่งเสริมการขนส่งทางถนน ทำให้เกษตรกรและผู้ประกอบการส่วนใหญ่ลงทุนซื้อรถบรรทุกส่วนตัวจนเกิดกำลังการบรรทุกส่วนเกิน ซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

3) **ด้านการอำนวยความสะดวกด้านการส่งออกสินค้า** มาตรการสำคัญ คือ

(ก) การปรับปรุงกระบวนการศุลกากร และปรับปรุงประสิทธิภาพของการตรวจสอบและออกใบรับรองสินค้าเกษตรตามมาตรฐาน SPS ของผู้ซื้อ เช่น การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการตรวจสอบและพัฒนาศักยภาพระบบรับรองมาตรฐานการตรวจสอบ (accreditation) ของหน่วยงานรัฐ เป็นต้น และรัฐป้องกันการผูกขาดการให้บริการขออนุมัติการนำเข้าสินค้าในบางประเทศ เช่น แก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างบริษัทเอกชนกับ มกอช. ในเรื่องการส่งออกสินค้าอาหารไปสหรัฐอเมริกา โดยการทำความตกลงกับรัฐบาลสหรัฐฯ ให้มีบริษัทเอกชนมากกว่า 1 บริษัท ในการทำหน้าที่ขออนุมัติการนำเข้าจากหน่วยงานรัฐของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

(ข) การปรับปรุงศูนย์ห้องเย็นเพื่อการส่งออกผักสดและผลไม้ที่สนามบินให้สมบูรณ์แบบ

(ค) การส่งเสริมให้เอกชนลงทุนด้านศูนย์กลางด้านโลจิสติกส์และการกระจายสินค้า (logistic center and distribution center) ของสินค้าเกษตร ทั้งในบริเวณท่าเรือแหล่งขบับ ท่าเรือคลองเตย และในบริเวณที่เหมาะสมกับการค้าภายในประเทศ ตลอดจนการสนับสนุนให้ภาคเอกชนจัดตั้งศูนย์กลางโลจิสติกส์ เพื่อรองรับเส้นทางการค้าในภูมิภาคระหว่างจีนตอนใต้และประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง เช่น North South Economic Corridor เป็นต้น รัฐควรมีส่วนในการพัฒนาแผนแม่บทและการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานรองรับ และช่วยจัดหาพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการขนส่ง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาจราจร

จ) นโยบายเพิ่มเติมในอนาคตที่ควรดำเนินการ นอกเหนือจากข้อเสนอข้างต้นแล้ว รัฐควรมีนโยบายเพิ่มเติม ดังนี้

1) การเจรจาการค้าเพื่อลดอุปสรรคการค้าสินค้าเกษตร ทั้งด้านภาษีและมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีกับประเทศคู่ค้าที่ยังตั้งกำแพงภาษี และมีการกีดกันสินค้าเกษตร นอกจากนั้น รัฐควรมีมาตรการและกลยุทธ์ที่เหมาะสมต่อการกีดกันการค้า เช่น การเลือกวิธีตอบโต้ การใช้การทูตแก้ไขการกีดกันการค้า เป็นต้น เนื่องจากในปัจจุบันไทยมีข้อตกลงการค้าเสรี

กับอาเซียนและหลายประเทศในเอเชียและแปซิฟิก ข้อตกลงเหล่านี้เริ่มมีผลให้ภาคเอกชนไทย ในอุตสาหกรรมเกษตรบางประเภทเริ่มขยายกิจการลงทุนในประเทศคู่สัญญา เพื่อเพิ่มปริมาณ การผลิตสนองความต้องการของตลาดโลก

2) การลดผลกระทบต่อเกษตรกรไทย การที่ไทยเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรให้ ประเทศเพื่อนบ้านในแถบกลุ่มแม่น้ำโขง จะทำให้มีสินค้าเกษตรราคาถูกเข้าสู่ตลาดไทย ทำให้ราคา ในประเทศลดลง แต่เกษตรกรไทยจำนวนมากต้องลดการผลิตเพราะขาดทุน ทำให้เกิดกระแส ต่อต้านการเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตร

แนวทางการลดผลกระทบต่อเกษตรกรมี ดังนี้ (1) นโยบายการประกัน รายได้เกษตรกร เป็นนโยบายสำคัญที่จะช่วยแก้ปัญหาการขาดทุนให้เกษตรกรได้ (2) รัฐควร สนับสนุนให้มีนโยบายการวิจัยและพัฒนา เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนให้เกษตรกร โดยเน้น การสนับสนุนให้เกษตรกรหันไปผลิตสินค้าที่คุณภาพสูงขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันกับสินค้า ราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้าน (3) การวิเคราะห์และรวบรวมข้อมูลผลกระทบการเปิดเสรีอย่าง จริงจัง แม้รัฐจะมีกองทุนปรับโครงสร้างเพื่อลดผลกระทบจากเขตการค้าเสรี แต่ดูเหมือนว่าใน ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐยังไม่มีกรรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าวอย่างจริงจังและ เป็นระบบ ทำให้ยังไม่มีนโยบายรัฐที่เป็นรูปธรรม และสามารถเยียวยาผลกระทบ ตลอดจน สนับสนุนการปรับโครงสร้างอาชีพของเกษตรกร โดยอาศัยความรู้และเทคโนโลยี นโยบายเหล่านี้ เป็นเรื่องเร่งด่วน เพราะข้อตกลงการเปิดการค้าเสรีด้านต่างๆ มีผลบังคับใช้แล้ว

3) การสนับสนุนให้โรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อย นำเรื่องระบบ 70:30 มาตกลงใหม่ เพื่อสนับสนุนการผลิตเอทานอล รวมทั้งการแก้ปัญหาการขึ้นงวดน้ำตาลในส่วนที่ เป็นโควตาของหน่วยงานรัฐ เพราะเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาขาดแคลนน้ำตาล เนื่องจากมีปัญหา ความไม่โปร่งใสในด้านการค้าขายของหน่วยงานรัฐ

4) การกำหนดมาตรฐานข้าวเปลือก/ข้าวสาร เพื่อประโยชน์การค้าข้าว คุณภาพสูง กระทรวงพาณิชย์ควรเริ่มต้นศึกษาแนวทางการกำหนดมาตรฐานข้าวเปลือกและ ข้าวสาร รวมทั้งการปรึกษาหารือขอความร่วมมือกับเกษตรกร โรงสี และผู้ส่งออก เพื่อวางแผน ปฏิบัติ และริเริ่มโครงการทดลอง

5) การเร่งพัฒนาตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า โดยรัฐต้องยกเลิกการแทรกแซง ตลาดสินค้าเกษตรที่สร้างความเสี่ยงแก่ผู้ประกอบการ

6) ธนาคารแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคาร และตลาดหลักทรัพย์ แห่งประเทศไทย ร่วมกันสร้างตลาดล่วงหน้าเงินบาท (currency futures) รวมทั้งการซื้อขายอัตรา

แลกเปลี่ยนล่วงหน้าผ่านเคาน์เตอร์ของสถาบันการเงิน เครื่องมือนี้จะช่วยลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนให้ผู้ส่งออกไทย โดยเฉพาะผู้ส่งออกรายเล็ก

7) รัฐควรเพิ่มระดับการเอาใจใส่ในด้านความปลอดภัยของอาหารและสินค้าเกษตรที่จำหน่ายในประเทศ โดยการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ (เช่น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา) อย่างเพียงพอ วางระบบการตรวจสอบอาหารนำเข้า และอาหารที่จำหน่ายในตลาดค้าปลีก มีการส่งเสริมและให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรคุ้มครองผู้บริโภคขององค์กรพัฒนาเอกชน ให้มีบทบาทเฝ้าระวังปัญหาความปลอดภัยของอาหาร เช่น การเพิ่มการสุ่มตัวอย่างตรวจสินค้าเกษตรปลอดภัย และการจัดทำเอกสารและสื่อเผยแพร่ความรู้ด้านความปลอดภัยของอาหารให้แก่ผู้บริโภค เป็นต้น

7.2.4 ข้อเสนอแนะกลยุทธ์การพัฒนาสินค้าเกษตรบางชนิดในรูปของการจัดการห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่ตลอดห่วงโซ่

ความจำเป็นในการมีนโยบายห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่ เป็นนโยบายที่มีความสำคัญยิ่งต่ออนาคตภาคเกษตรไทย เพราะหากมองในแง่ภาพรวม ปัญหาสำคัญที่สุดของห่วงโซ่อุปทานเกษตร คือ เกษตรกรส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเกษตรกรรายย่อยขาดอำนาจการต่อรอง และไม่สามารถเข้าสู่ตลาดสินค้าเกษตรสมัยใหม่ได้ การรวมกลุ่มของเกษตรกรยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร และพ่อค้าคนกลางรายเล็กจำนวนมากก็ยังไม่สามารถเข้าถึงตลาดสมัยใหม่ได้เช่นกัน นอกจากนี้ ขณะนี้ภาคเกษตรเริ่มสูญเสียความสามารถในการแข่งขันรวดเร็ว เช่น การขาดแคลนแรงงาน ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม เกษตรกรมีอายุสูงขึ้น ยังผลให้การเกษตรแบบพันธสัญญา (Contract farming) มีแนวโน้มลดลง จาก 2.6 แสนคน เป็น 1.65 แสนคน ในปี 2546-51 สาเหตุหนึ่งอาจเกิดจากการขาดแคลนแรงงาน เป็นต้น ดังนั้น ภาครัฐ ภาคเอกชน และกลุ่มเกษตรกรจึงควรร่วมมือกันแสวงหาแนวทางและมาตรการการพัฒนาห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่ภาครัฐจะเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่ของสินค้าเกษตร โดยการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนที่มีความสามารถด้านการตลาด กลุ่มเกษตรกรที่มีความชำนาญด้านการผลิต ตลอดจนกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความสามารถในการประสานงานกับกลุ่มเกษตรกรรายย่อย และเป็นหูเป็นตาตรวจสอบคุณภาพของอาหารแทนผู้บริโภค การพัฒนาห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่ควรมีวัตถุประสงค์ ดังนี้ (1) เพื่อสร้างความมั่นใจให้เกษตรกรรายเล็กและผู้ค้าส่งรายเล็กให้มีโอกาสเข้าถึงห่วงโซ่สินค้าเกษตรสมัยใหม่ ขายสินค้าคุณภาพได้ในราคาที่คุ้มค่า ทำให้มีแรงจูงใจในการลงทุนปรับปรุงระบบการผลิตสินค้าคุณภาพและปลอดภัย ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ในปัจจุบันรัฐยังมีบทบาทสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชนและเกษตรกรน้อยเกินไป เพราะกลไกตลาดมีข้อบกพร่อง (market failure) เช่น แม้การ

ลงทุนพัฒนามาตรฐานสินค้าส่งออกจะเกิดประโยชน์ต่อสังคมมาก แต่เอกชนผู้ลงทุนจะไม่สามารถเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ได้ทั้งหมด ปัญหานี้เรียกว่า public good และ externalities ทำให้รัฐจำเป็นต้องมีนโยบายแทรกแซงเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของตลาด (2) สนับสนุนให้ภาคเอกชนและเกษตรกรร่วมมือกันผลิตและค้าขาย โดยก่อตั้งกลุ่มธุรกิจตลอดวงจรของห่วงโซ่มูลค่าสูง (value chain) เพื่อเพิ่มสัดส่วนการผลิตและการค้าสินค้าที่ปลอดภัยในประเทศ และลดสัดส่วนการส่งออกสินค้าเกษตรที่เป็น “โภคภัณฑ์” (decommodification)⁷

แนวทางการพัฒนากลุ่มสินค้าเกษตรที่มีการจัดการภายใต้ห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่ หรือห่วงโซ่มูลค่าสูง (value chain) มี 4 แนวทางที่สำคัญ ได้แก่ 1) ส่งเสริมการร่วมมือภาครัฐ-ภาคเอกชน-เกษตรกร-มหาวิทยาลัย (หรือกลุ่มประชาสังคมที่ทำงานด้านส่งเสริมเกษตรกร) ในการเชื่อมโยงระบบการผลิตของเกษตรกรรายย่อยกับความต้องการของผู้บริโภค โดยมีรัฐเป็นฝ่ายสนับสนุนด้านนโยบายและกฎระเบียบ มหาวิทยาลัยมีบทบาทด้านวิชาการและกลุ่มประชาสังคม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ประกอบการด้านสังคม) เป็นตัวกลางในการทำงานประสานทั้งด้านแนวคิดและการดำเนินงานระหว่างฝ่ายต่างๆ 2) ส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกร โดยให้การสนับสนุนด้านวิชาการ หรือให้ทุนสนับสนุนบางส่วน 3) คราวไทยต้องปลอดภัย โดยรัฐเพิ่มกิจกรรมการตรวจสอบ และส่งเสริมการผลิตและการค้าภายในประเทศของสินค้าเกษตรทั้งสินค้าสดและสินค้าแปรรูปให้มีความปลอดภัย และมีมูลค่าสูง เจกเช่นที่รัฐให้การสนับสนุนอาหารส่งออก 4) สนับสนุนการวิจัยด้านคุณสมบัติของสินค้าเกษตร (เช่น คุณค่าทางโภชนาการ คุณสมบัติของแป้งในข้าว) ตลอดจนการวิจัยด้านการตลาดไปถึงโอกาสการสร้างตลาดผู้บริโภคจากผลิตภัณฑ์แปรรูปจากสินค้าเกษตร

กลยุทธ์ในการจัดการกลุ่มสินค้าภายใต้ห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่ที่สำคัญ ได้แก่ 1) ปริมาณการผลิตและการค้าต้องมีขนาดมากพอ 2) สร้างตราสินค้าให้มีคุณภาพที่น่าเชื่อถือ และสินค้าที่ผลิตต้องมีมาตรฐานต่างๆ เช่น ความปลอดภัยตามมาตรฐาน SPS เป็นต้น 3) แต่ละฝ่ายเน้นกิจกรรมที่ตนถนัด (specialization) เช่น เกษตรกรเน้นด้านการผลิต รวมทั้งการคัดเกรด หรือแปรรูปเบื้องต้นหลังเก็บเกี่ยว (เพื่อลดน้ำหนักการขนส่ง) เป็นต้น และ 4) ใช้ความรู้และเทคโนโลยี

⁷ โปรดสังเกตว่า สินค้าเกษตรที่เป็นสินค้าส่งออกสำคัญของไทยส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าโภคภัณฑ์ เช่น ข้าว มันสำปะหลัง ยางพารา ฯลฯ ความสามารถในการแข่งขันเกิดจากความสามารถในการลดต้นทุนต่อหน่วย (ตั้งแต่ต้นทุนการผลิต ถึงต้นทุนโลจิสติกส์) และเพิ่มผลผลิตต่อไร่ โอกาสจะลดสัดส่วนการค้าในรูปแบบ “โภคภัณฑ์” มีจำกัด ยกเว้นว่าจะมีการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์บางอย่าง เช่น การนำข้าวไปผลิตเป็นผลิตภัณฑ์อาหารชนิดต่างๆ เป็นต้น การนำมันสำปะหลังไปผลิตเป็นแป้งแปรรูป (modified starch) หรือผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ต่างๆ ทดแทนสินค้าที่ทำจากปิโตรเคมี เช่น ถุงพลาสติก ภาชนะใส่อาหาร หรือการผลิตเอทานอล ฯลฯ หากมีการนำสินค้าเกษตรไปทำเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าในสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้น เกษตรกรก็อาจได้รับประโยชน์เพิ่มเติม เพราะอุปสงค์ต่อสินค้าเกษตรเพิ่มมากขึ้น

ผลิตสินค้าที่มีความปลอดภัย มีคุณภาพ หรือสามารถนำสินค้าเกษตรไปแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ตามความต้องการของตลาด ต้องมีลงทุนด้านวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้และนวัตกรรมใหม่ๆ รวมทั้งการแสวงหาความรู้เกี่ยวกับความต้องการใหม่ๆ ของตลาด

ข้อเสนอแนะกลยุทธ์สำหรับการพัฒนาสินค้าเกษตรภายใต้การจัดการห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่ ประกอบด้วย นโยบาย 5 ประการ ดังนี้

(ก) นโยบายการเชื่อมโยงเกษตรกรกับตลาดและพัฒนามาตรฐานสินค้าโดยวิธีการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ (หรือ public-private partnership) เนื่องจากเกษตรกรและพ่อค้ารายย่อยเข้าไม่ถึงแหล่งทุน ขาดข้อมูลข่าวสารและการประกัน ขาดความรู้ในการจัดการ และขาดสินทรัพย์ทางสังคม (social assets) เช่น ความรู้เกี่ยวกับระบบน้ำที่ปลอดภัยเพื่อใช้ในการทำพืชสวนและไร่นา และระบบการผลิตพืชสวน ผักที่ปลอดภัยเพื่อสนองความต้องการของตลาด เป็นต้น แนวทางการพัฒนามี 6 มาตรการ ประกอบด้วย

(1) การปรับปรุงและพัฒนาตลาดขายส่งที่เป็นเป้าหมายทั่วประเทศให้เป็นตลาดสมัยใหม่ โดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนหรือกลุ่มผู้ประกอบการมาร่วมมือเป็นพลังการปรับปรุงให้ตลาดทันสมัย เช่น สภาพอาคารและสิ่งแวดล้อม ระบบจราจรเข้าออก ระบบกำจัดขยะ ระบบโลจิสติกส์ และขีดอิทธิพลของคนบางกลุ่ม (เช่น อิทธิพลเรื่องคิวจอตรถ) เป็นต้น และต้องมีมาตรการที่ช่วยอำนวยความสะดวกแก่ผู้ค้าส่ง ค่าปลีกรายย่อย และเกษตรกรให้สามารถเข้ามาใช้บริการที่ตลาดได้โดยมีค่าใช้จ่ายไม่สูง

(2) การพัฒนาศูนย์กลาง (hub) หรืออุทยานสินค้าเกษตรที่เป็นธุรกิจครบวงจร เพื่อรวบรวมธุรกิจการเกษตรและบริการต่างๆ ที่จะเชื่อมโยงเกษตรกรและผู้ค้ารายเล็กกับตลาดสมัยใหม่ ทำให้เกษตรกรและผู้เกี่ยวข้องได้ประโยชน์จากความหลากหลายของบริการและการกระจุกตัวของผู้ประกอบการ (economies of scale and agglomeration economies) จุดสำคัญของการนำตลาดไปหาเกษตรกร คือ การให้บริการที่ขาดหายในตลาดดั้งเดิม (missing services) เช่น การจัดซื้อสินค้า การบริการหีบห่อและห้องเย็น การช่วยเหลือทางวิชาการ การขายเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการทำธุรกรรมในตลาดสมัยใหม่ เป็นต้น^๑

^๑ รูปแบบของศูนย์กลางหรือตลาดนัดบริการ หรืออุทยานบริการสมัยใหม่อาจเป็นศูนย์กลางขนาดกลางที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน เช่น ในอินเดีย ห้างค้าปลีกหลายห้าง (เช่น Hariyali Kissan Bazaar และ ITC's Choupal Sagaar) ได้ตั้งศูนย์กลางขึ้นในชนบท ศูนย์นี้มีทั้งซูเปอร์มาร์เก็ตที่ซื้อสินค้าจากเกษตรกร ร้านจำหน่ายปัจจัยการผลิต ธนาคาร บริษัทประกัน ฯลฯ เรียกว่า เป็นศูนย์บริการเบ็ดเสร็จแบบครบวงจร อีกรูปแบบหนึ่ง คือ การเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐกับเอกชน เช่น mega-food parks และ integrated agro-food parks ในอินเดียที่เพิ่งเกิดขึ้นในปี 2552 ศูนย์นี้จะมีบริษัทเอกชนเป็นแกนหลัก (anchor) ในการชักชวนนักลงทุนอื่นๆ เช่น โรงงานแปรรูป ร้านค้าปลีก บริษัทโลจิสติกส์ ฯลฯ จุดประสงค์ของศูนย์ คือ ให้บริการที่ขาดหายไปในตลาดดั้งเดิม

การพัฒนาอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การสร้างสถานีรวบรวมผลผลิตควบคู่ไปกับการให้บริการที่หลากหลายแก่เกษตรกร (multi-pronged collection cum service provision arrangements) วัตถุประสงค์ คือ การสร้างหน่วยจัดซื้อในชนบท แต่ขณะเดียวกันก็ให้บริการอื่นๆ ที่เกษตรกรต้องการ เช่น การส่งเสริมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องทางการเกษตร ความช่วยเหลือทางวิชาการ เป็นต้น⁹ และการตั้งสหกรณ์การตลาดของเกษตรกร หรือตั้งบริษัทของเกษตรกร (เช่น บริษัทไทยธุรกิจเกษตร จำกัด หรือ TABCO)¹⁰ ก็มีวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว แต่มีกลุ่มสหกรณ์เพียงน้อยแห่งที่ประสบความสำเร็จ จึงควรมีการศึกษารูปแบบการรวมกลุ่มเกษตรกรแบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพ

(3) การสนับสนุนการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในการเข้าสู่ตลาดสมัยใหม่ เช่น ชลประทาน โลจิสติกส์ การตั้งกลุ่มเกษตรกร การพัฒนาตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า เพื่อป้องกันความเสี่ยงให้พ่อค้า โรงงานแปรรูปและเกษตรกร และสนับสนุนสินเชื่อ เป็นต้น(แต่ไม่ควรใช้อัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นเครื่องมือ เพราะหน่วยงานรัฐที่ใช้วิธีนี้มักประสบความล้มเหลว)

(4) การส่งเสริมความรู้และเทคโนโลยี

- ภาครัฐควรสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนและกลุ่มผู้ประกอบการทางสังคมสร้างความร่วมมือกับมหาวิทยาลัย จัดบริการส่งเสริมการเกษตรและการวิจัยแก้ปัญหาของเกษตรกร

- ภาคเอกชนและกลุ่มผู้ประกอบการทางสังคมมีบทบาทในการให้บริการส่งเสริมการเกษตร ความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีใหม่ และการจัดหาปัจจัยผลิตสำคัญที่มีคุณภาพ นำระบบบริหารจัดการที่เหมาะสมมาใช้

⁹ วิธีนี้เดิมก็ คือ สัญญาจัดหน้าปัจจัยการผลิต (resource provision contracts) ของผู้ส่งออกและโรงงานแปรรูปในไทย และลาตินอเมริกา ปัจจุบันบริษัทเอกชนทั้งที่เป็นห้างค้าปลีก (เช่น Reliance Retail ในอินเดีย) และคาร์กิลในศรีลังกา ใช้ในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่ไม่ได้รับการส่งเสริมแบบเก่า ในบางประเทศรัฐบาลได้เข้ามาลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน (เช่น โกดัง สถานีรวบรวมผลผลิต) เพื่อสนับสนุนให้ซูเปอร์มาร์เก็ตสามารถเข้าไปรับซื้อผลผลิตโดยตรงจากเกษตรกร ข้อดีก็คือ โดยทั่วไปเอกชนอาจไม่มีแรงจูงใจลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว

¹⁰ ในเวียดนาม และอินเดีย มีวิวัฒนาการสำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบสหกรณ์แบบดั้งเดิม (หนึ่งคน หนึ่งเสียง) ไปสู่ “สหกรณ์พันธุ์ใหม่” ที่จำกัดจำนวนสมาชิก การปันผลกำไรจากจำนวนหุ้นหรือธุรกรรม การมีเป้าหมายด้านการตลาดที่ชัดเจน

- สนับสนุนกลุ่มผู้ประกอบการทางสังคม นำความคิดที่สร้างสรรค์และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเกี่ยวกับการผลิตสินค้าเกษตรสมัยใหม่มาเผยแพร่แก่เกษตรกรดั่งที่มีตัวอย่างความสำเร็จในต่างประเทศของกลุ่ม Ashoka (Drayton and Budinich 2010)

(5) การสร้างมาตรฐานสินค้า SPS

- ภาครัฐมีบทบาทสนับสนุนเอกชนให้จัดอบรม GAP กระบวนการจัดการด้านการค้าและการผลิตอาหารปลอดภัย การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มีการติดตามและปรึกษาหารือเรื่องความปลอดภัยอาหารกับต่างประเทศ รวมทั้งสื่อสารข้อมูลให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

- นโยบายสำคัญที่รัฐควรส่งเสริม ได้แก่ กำหนดมาตรฐานสินค้าและการคัดเกรด สนับสนุนให้ภาคเอกชนเป็นผู้ให้บริการตรวจสอบมาตรฐานฟาร์มและกระบวนการผลิต สร้างระบบการตรวจรับรอง (accreditation) เพิ่มความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายความปลอดภัยอาหาร เพิ่มงบประมาณด้านการดูแลความปลอดภัยอาหารแก่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค

- ภาคเอกชน มีหน้าที่จัดหาปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพ ฝึกอบรมเกษตรกรด้านการจัดการคุณภาพ (quality management) และการผลิตอาหารปลอดภัย

(6) เงื่อนไขพันธสัญญา (contract farming) ที่เป็นธรรม การบริหารความเสี่ยง และแบ่งภาระความเสี่ยง

- ภาครัฐควรร่วมกับสถาบันการศึกษาฝึกอบรมเกษตรกรและผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลาง เรื่องการร่างสัญญาและการบริหารจัดการเกษตรพันธสัญญา ฝึกอบรมเกษตรกรเรื่องสิทธิและข้อผูกพันตามสัญญา โดยคำนึงถึงความเสี่ยงต่างๆ ในการทำธุรกิจ การบริหารความเสี่ยง และการร่วมกันแบกรับภาระความเสี่ยงระหว่างกลุ่มเกษตรกรกับบริษัทธุรกิจการเกษตร

- ในด้านนโยบาย รัฐควรสนับสนุนภาคเอกชน-กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มผู้ประกอบการทางสังคม ร่วมกันสร้างระบบและกลไกระงับข้อพิพาทที่เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ มีนโยบายสร้างความเข้มแข็งให้กลุ่มเกษตรกร โดยให้เกษตรกรสามารถพึ่งตนเองได้ตลอดจนการกำกับดูแลการทำสัญญาระหว่างบริษัทธุรกิจการเกษตรกับเกษตรกรให้เป็นธรรม เช่น สนับสนุนการทำสัญญาตามตัวอย่างที่ดี (best practices) ของบางบริษัท ฯลฯ เป็นต้น

- ภาคเอกชนควรใช้สัญญาที่มีการแบ่งภาระความเสี่ยงที่เป็นธรรมร่วมกับเกษตรกร ปัจจุบันบริษัทธุรกิจการเกษตรส่วนใหญ่ที่ทำสัญญากับเกษตรกร นอกจากจะกำหนดให้เกษตรกรจะต้องเป็นผู้ลงทุนในสินทรัพย์ถาวรมูลค่ามหาศาลแล้ว เกษตรกรยังต้องซื้อปัจจัยการผลิตจากบริษัท โดยซื้อแบบเงินสด แต่เมื่อเกิดโรคระบาดหรือดินฟ้าอากาศแปรปรวน

เกษตรกรตกเป็นผู้รับความเสี่ยงเกือบทั้งหมด กรณีนี้รัฐควรมีบทบาทสนับสนุนให้คู่สัญญาที่มีข้อตกลงที่จะแบ่งภาระความเสี่ยงกันให้เป็นธรรมมากขึ้น

- ภาคเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับเกษตรกรรวมตัวกันกำกับดูแลกันเอง โดยสร้าง “codes of practice” ที่เกี่ยวกับการทำสัญญากับเกษตรกร

- สร้างความเข้มแข็งของระบบเฝ้าระวังภัยจากการระบาดของศัตรูพืชและโรคสัตว์และภัยธรรมชาติ ฝึกอบรมเกษตรกรและธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางให้ใช้เครื่องมือป้องกันความเสี่ยง และส่งเสริมภาคเอกชนและเกษตรกรให้พัฒนาระบบตรวจสอบย้อนกลับ (traceability) รวมทั้งใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น การส่งรายงานข้อเท็จจริงที่กำลังเกิดขึ้นผ่านโทรศัพท์มือถือ เป็นต้น

- รัฐควรมีนโยบายสร้างความเข้มแข็งให้กับตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า รวมทั้งการใช้ตลาดล่วงหน้าในการประกันความเสี่ยงให้เกษตรกร

(ข) การพัฒนาและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร ซึ่งเน้นการรวมกลุ่มด้านธุรกิจเพื่อสร้างอำนาจต่อรองให้แก่เกษตรกรรายเล็ก ลดต้นทุนธุรกรรม ซึ่งรูปแบบทางกฎหมายและการเติบโตของกลุ่มเกษตรกร ได้แก่ (1) สหกรณ์ (2) ชุมชนสหกรณ์ (3) กลุ่มเกษตรกร (4) สมาคม (5) บริษัท เช่น บริษัทไทยธุรกิจเกษตร จำกัด ที่ก่อตั้งโดย ธ.ก.ส. (TABCO) เป็นต้น หรือ (6) กลุ่มเกษตรกรที่ไม่จดทะเบียนตามกฎหมาย แต่กลุ่มเกษตรกรทั้งหกกลุ่มนี้อาจจะพบกับปัญหาท้าทายทั้งภายในและภายนอก 5 ประการ ดังนี้

ประการแรก ความขัดแย้งระหว่างวัตถุประสงค์เรื่องประสิทธิภาพ (รวมทั้งนวัตกรรม) กับความเป็นธรรม สมาชิกของกลุ่มมีผลประโยชน์ต่างกัน เพราะสถานะแตกต่างกัน

ประการที่สอง การพัฒนาศักยภาพการจัดการห่วงโซ่อุปทานสินค้ามูลค่าสูงไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่ทั้งระดับประเทศและระหว่างประเทศซับซ้อน (แต่สั้นลง) และต้องใช้ความรู้-เทคโนโลยีมาก ดังนั้น ผู้จัดการต้องมีความสามารถกำกับควบคุมให้สมาชิกส่งสินค้าในปริมาณ คุณภาพและเวลาที่ต้องการ รวมทั้งมีมาตรฐานที่กำหนดทุกขั้นตอน การจะคัดเลือกผู้จัดการที่มีความสามารถสูง ไม่ใช่เรื่องง่าย อุปสรรคสำคัญ คือ การสร้างระบบแรงจูงใจที่ดีเพื่อดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถ

ประการที่สาม การลงทุนสร้างสินทรัพย์สังคมของกลุ่ม (Social assets) กลุ่มเกษตรกรจะต้องรวมตัวกันสร้างสินทรัพย์ทางสังคม (social assets) โดยการสนับสนุนบางส่วนจากภาครัฐ เพราะสินทรัพย์เหล่านี้ คือ ทุน หรือสินค้ามหาชนของกลุ่มที่จะทำให้กลุ่มมีศักยภาพการผลิตสูงกว่าคู่แข่ง เช่น ห้องปฏิบัติการตรวจความปลอดภัยของอาหารและมลพิษในชุมชน น้ำ-ประปาในชุมชน รวมทั้งการพัฒนาสินค้าที่ดี คุณภาพเป็นที่ยอมรับของตลาด เป็นต้น

การส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรเป็นการลงทุนใน “ทุนทางสังคม” แต่การลงทุนไม่ใช่จะสำเร็จได้ง่าย แม้จะไม่มีสูตรสำเร็จ แต่ก็มีแนวทางส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรที่เคยใช้ได้ผลมาหลายประเทศ เช่น (1) ให้ทุนสนับสนุนตามความต้องการของตลาด (2) กลุ่มเกษตรกรเลือกกิจกรรม หุ้นส่วน และผู้ให้บริการเอง (3) สนับสนุนให้กลุ่มเกษตรกรเชื่อมโยงใช้บริการวิชาการกับมหาวิทยาลัย (4) ความรู้เรื่อง “กติกาสถาบัน” ที่มีประสิทธิภาพสำหรับการรวมกลุ่มเกษตรกรยังมีไม่เพียงพอ จึงควรมีการสนับสนุนการวิจัยด้านนี้ (5) การช่วยเหลือด้านการอุดหนุนและยกเว้นภาษีจะต้องมีช่วงเวลาจำกัด และเงินช่วยเหลือต้องขึ้นกับผลการดำเนินงานของกลุ่ม (performance-based incentive) เป็นต้น

ประการที่สี่ ให้กลุ่มเกษตรกรมีโอกาสเข้าร่วมในเวทีการปรึกษาหารือด้านเทคนิคกับผู้บริหารห่วงโซ่ของภาคเอกชน เช่น การเจรจาการค้า ทักษะการติดต่อสื่อสาร ความต้องการเทคโนโลยีและความรู้ใหม่ เป็นต้น

ประการที่ห้า รัฐควรปรับปรุงระบบกฎหมายสหกรณ์ เช่น การศึกษาและนำรูปแบบใหม่ของการรวมกลุ่มเพื่อธุรกิจที่ประสบความสำเร็จทั้งในไทยและต่างประเทศมาปรับใช้แทนสหกรณ์ โดยแบบดั้งเดิม ตัวอย่าง คือ การตั้งบริษัทของเกษตรกร หรือการปรับโครงสร้างสหกรณ์โดยให้อำนาจตัดสินใจและระบบปันผลขึ้นกับจำนวนหุ้น หรือปริมาณธุรกิจของสมาชิกแต่ละคน การจำกัดจำนวนสมาชิก การปรับเปลี่ยนระบบกำกับและควบคุมนโยบายและการดำเนินงานของสหกรณ์ โดยให้อิสระการตัดสินใจและการจัดการของกลุ่ม เพื่อสามารถรับมือและปรับตัวกับแรงกระแทกด้านลบจากภายนอก เป็นต้น

(ค) การส่งเสริมพัฒนาครัวไทยในประเทศให้มีความปลอดภัย มีมาตรการ ดังนี้

(1) เพิ่มบทบาทของภาคประชาสังคม รัฐควรให้การสนับสนุนองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในการตรวจสอบคุณภาพและความปลอดภัยอาหารในประเทศ มีการถอดถอนใบรับรองของผู้ประกอบการสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

อย่างไรก็ตาม การสำรวจผู้บริโภคในกรุงเทพฯ พบว่า สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้รับความไว้วางใจมากที่สุด รองลงมา คือ หน่วยงานรัฐคุ้มครองผู้บริโภค ข้อมูลนี้แสดงว่ารัฐควรเพิ่มงบประมาณและยกระดับศักยภาพของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาในการดำเนินงานด้านความปลอดภัยของอาหารในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาหารนำเข้า และร่วมกับภาคประชาสังคมในการทำงานเชิงรุก ซึ่งเป็นจุดอ่อนของหน่วยงานรัฐ

(2) การสร้างสำนึกเรื่องความปลอดภัย

ภาครัฐและประชาสังคมร่วมกันรณรงค์เรื่องความปลอดภัยของอาหาร
โครงการส่งเสริมต้องประกอบด้วยเรื่องสุขอนามัยด้านเกษตรและการแปรรูปอาหาร

ภาคเอกชนร่วมกับกลุ่มผู้ประกอบการทางสังคม พัฒนาทรัพยากร
มนุษย์ ระบบบริหารจัดการ และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านความปลอดภัยอาหาร เพื่อให้
สามารถให้บริการส่งเสริมด้านความปลอดภัยอาหารแก่ภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และรัฐบาล

(ง) การเพิ่มสัดส่วนการผลิตและการค้าผลิตภัณฑ์แปรรูปสินค้าเกษตร (decommoditization) มีมาตรการ ดังนี้

(1) สนับสนุนการวิจัยด้านการตลาดของภาคเอกชน เพื่อการศึกษา
ความต้องการของผู้บริโภคต่อผลิตภัณฑ์ หรือสินค้าแปรรูปใหม่ๆ จากสินค้าเกษตร

(2) ส่งเสริมการวิจัยด้านการนำสินค้าเกษตรมาแปรรูป โดยนำข้อมูล
จากข้อ (1) มาแปลงเป็นโจทย์วิจัยแล้วสนับสนุนนักวิจัยในมหาวิทยาลัย (หรือภาครัฐ) ให้ร่วม
ทำงานวิจัยกับบริษัทธุรกิจการเกษตร โดยมีข้อตกลงเกี่ยวกับการแบ่งผลประโยชน์จากกรรมสิทธิ์
ในทรัพย์สินทางปัญญา

(จ) การส่งเสริมอย่างครบวงจร (one-stop service promotion)

ในประเทศไทยห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่เกิดจากความคิดริเริ่มและ
ความสามารถของภาคเอกชน การศึกษาพบว่า การเกิดและการพัฒนาห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่มี
อุปสรรคบางอย่าง เช่น ต้นทุนการประสานงานสูงมาก (coordination failure) เกษตรกรมีอำนาจ
ต่อรองต่ำ นโยบายบางอย่างของรัฐเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของกลุ่มเกษตรกร (เช่น กฎหมาย
สหกรณ์) เป็นต้น ยิ่งกว่านั้น การจะให้รัฐเข้ามาส่งเสริมเร่งรัดการพัฒนาห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่
ไม่ใช่เรื่องง่าย เนื่องจากข้อจำกัดของหน่วยงานรัฐ เช่น จุดอ่อนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
คือ มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการผลิต ขาดอำนาจและศักยภาพในการพัฒนาห่วงโซ่อุปทานตลอด
สาย **ผู้วิจัยจึงเสนอให้รัฐมีโครงการทดลองการพัฒนาห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่ของสินค้า
บางชนิด** เช่น การผลิตเอทานอลกับมันสำปะหลัง ฯลฯ โดยขั้นตอนการดำเนินการมีแนวทาง ดังนี้

(1) การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตร :
ในขั้นต้น ผู้วิจัยเสนอให้ตั้งคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาห่วงโซ่อุปทานฯ ซึ่งประกอบด้วย
ผู้บริหารกระทรวงและกรมที่เกี่ยวข้องที่มีอำนาจจัดสรรงบประมาณการส่งเสริมห่วงโซ่อุปทาน
สินค้าเกษตรสมัยใหม่ โดยแบ่งคณะกรรมการเป็น 2 ระดับ ดังนี้

- คณะกรรมการนโยบายส่งเสริมพัฒนาห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตร จะประกอบด้วย กรรมการจากฝ่ายการเมือง โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นรองประธาน ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน กลุ่มเกษตรกรและนักวิชาการ ส่วนเลขานุการคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเลขานุการ องค์ประกอบสำคัญ คือ จำนวน ผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน นักวิชาการ และเกษตรกรจะต้องมีมากกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการส่งเสริมพัฒนาห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตร คือ การพิจารณาให้การสนับสนุนแก่ กลุ่มธุรกิจการเกษตร และกลุ่มเกษตรกรที่เสนอโครงการขอรับการส่งเสริม โดยจะต้องมีการ ประเมินความเป็นไปได้ของโครงการอย่างเคร่งครัด และทบทวนผลการดำเนินงานของกลุ่มทุกปี การส่งเสริมอาจประกอบด้วย สิทธิพิเศษด้านภาษี และเงินอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐ รวมทั้ง การให้การสนับสนุนด้านอื่นๆ เช่น การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกในการ พัฒนาธุรกิจของกลุ่ม เป็นต้น คณะกรรมการจึงควรมีอำนาจการจัดสรรงบประมาณ และ สิทธิพิเศษด้านภาษี โดยมีเลขานุการของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และสำนักงาน เศรษฐกิจการเกษตร ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการร่วมกัน ทั้งนี้ ควรพิจารณาความเป็นไปได้การ จัดตั้งสำนักงานเพื่อรับผิดชอบ โดยให้อยู่ภายใต้การอำนวยการของสำนักงานคณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุน

- คณะกรรมการดำเนินงานและประสานงาน มีข้าราชการประจำ และ ตัวแทนภาคเอกชน เกษตรกร และนักวิชาการเป็นกรรมการ โดยอาจแต่งตั้งคณะกรรมการแยก ตามภารกิจ เช่น คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนากลุ่มสินค้าเกษตรภายใต้การจัดการห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่ คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับเกษตรกรพันธสัญญา ฯลฯ

(2) คณะกรรมการนโยบายจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาห่วงโซ่อุปทาน สินค้าเกษตรสมัยใหม่ โดยนำผลการศึกษาระดับนี้กับรายงานวิจัยที่มีอยู่ไปสังเคราะห์ เพื่อจัดทำ ยุทธศาสตร์และแผนการพัฒนาระยะ 5 ปี ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับใหม่

(3) งบประมาณสนับสนุนและมาตรการอุดหนุน ต้องขึ้นกับผลประกอบการของ กิจการที่ได้รับการส่งเสริม (performance-based incentive)

(4) หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตรควรร่วมมือ กันริเริ่มจัดทำข้อมูลที่สำคัญตลอดห่วงโซ่อุปทาน ในปัจจุบันหน่วยงานราชการยังไม่ได้จัดเก็บ ข้อมูลสำคัญจำนวนมาก เช่น มูลค่าของสินค้าและบริการในช่วงระหว่างโรงงานแปรรูป การค้าส่ง และค้าปลีก ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญของการเพิ่มมูลค่าเพิ่ม หรือแม้แต่ตัวเลขมูลค่าการผลิตสินค้า และบริการตั้งแต่ขั้นต้นน้ำ (เช่น มูลค่าปุ๋ย อาหารสัตว์ เมล็ดพันธุ์) จนถึงปลายน้ำ (เช่น ต้นทุน

สินค้าคงคลัง มูลค่าของสินค้าที่บริโภคในประเทศ) ก็ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบ การขาดแคลนข้อมูลดังกล่าวทำให้นักวิจัยไม่สามารถศึกษาวิเคราะห์ปัญหาสำคัญและให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ถูกต้อง สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้พยายามสนับสนุนให้มีโครงการวิจัยสร้างตารางปัจจัยการผลิตกับผลผลิตของกิจการโลจิสติกส์ แต่ถ้าหน่วยงานราชการไม่ได้เก็บข้อมูลต่อเนื่องก็ไม่มีประโยชน์

ดังนั้น จึงควรมีการตั้งคณะกรรมการจัดการฐานข้อมูลห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตรขึ้นมาจัดทำแนวคิดและแผนปฏิบัติการในการจัดทำฐานข้อมูล องค์ประกอบของกรรมการ ได้แก่ นักวิชาการ และผู้บริหารระดับอธิบดีของหน่วยงานสำคัญ เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กรมการค้าภายใน และกรมการค้าต่างประเทศ รวมทั้งสำนักงานประมาณ เป็นต้น

กลยุทธ์การพัฒนาห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่ ตามข้อเสนอ 5 ด้านข้างต้น สามารถแบ่งเป็นกลยุทธ์ในระยะสั้น (0-1 ปี) ระยะปานกลาง (2-4 ปี) และระยะยาว (ตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป) (ตารางที่ 7.4)

ตารางที่ 7.3 สรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาระบบห่วงโซ่อุปทานและโลจิสติกส์
ของสินค้าเกษตร 4 กลุ่ม เรียงตามขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทาน 3 ชั้น

กลุ่มที่ 1 ปัญหาและอุปสรรคในห่วงโซ่ที่ตลาดแก้ไขเองไม่ได้	ข้อเสนอแนะ/แนวทางแก้ไข
<p><u>ต้นน้ำ</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) การขาดแคลนแรงงาน 2) เกษตรกรละทิ้งไร่นา ที่ดินเหลือเพื่อ 3) ขาดแคลนพันธุ์ดี 4) ศัตรูพืช (ปัญหาเขตกรรมและการจัดการฟาร์ม) 5) ขาดแคลนน้ำ 6) การโฆษณาขายปัจจัยการผลิตบิดเบือนเกินจริง 7) ราคาผลผลิตผันผวน 	<ul style="list-style-type: none"> ● การวิจัยพัฒนาเครื่องจักรเก็บเกี่ยว เครื่องทุ่นแรงการขนย้าย ● นโยบายขนาดการถือครองใหญ่ขึ้น ● แก้กฎหมายเช่าที่ดิน ● ส่งเสริมการผลิตพันธุ์ดี ● นโยบายแก้ปัญหา 3 ระยะ ระยะสั้น เกษตรกรพักดิน/ปลูกพืชหมุนเวียน ระยะปานกลาง การวิจัยพันธุ์ต้านทานโรค ระยะยาว เกษตรกรจัดการศัตรูพืชแบบบูรณาการ หรือ IPM ● ระบบการจัดการน้ำและกรรมสิทธิ์ในน้ำ (ดูข้อเสนอกลุ่ม 2.) ● บังคับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ● การประกันรายได้เกษตรกร
<p><u>กลางน้ำ</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) โรงงานแปรรูปบางแห่งเอาเปรียบเกษตรกรในการซื้อ ตวง วัด 2) สินค้าเกษตรบางชนิดยังไม่มีการกำหนดมาตรฐาน ทำให้ยากต่อการเพิ่มมูลค่า เช่น ข้าว เป็นต้น 	<ul style="list-style-type: none"> ● สนับสนุนท้องถิ่นจัดบริการชั่งตวงวัดในบางพื้นที่ ● ภาครัฐร่วมกับเอกชนกำหนดมาตรฐานข้าวเปลือกและข้าวสาร
<p><u>โลจิสติกส์</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ต้นทุนการขนถ่ายสินค้าสูง เพราะขาดแรงงาน 2) ศูนย์ห้องเย็นส่งออกผัก-ผลไม้ที่สนามบินไม่เพียงพอ 3) ขาดการวางแผนสนับสนุนให้เอกชนลงทุนด้านศูนย์กลางโลจิสติกส์ 	<ul style="list-style-type: none"> ● เผยแพร่วิธีแก้ไขของภาคเอกชน เช่น สถานีขนถ่ายในชนบท วิจัยเครื่องทุ่นแรง เป็นต้น ● รัฐลงทุน ● มีมาตรการส่งเสริมที่เหมาะสม

ตารางที่ 7.3 สรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาระบบห่วงโซ่อุปทานและโลจิสติกส์
ของสินค้าเกษตร 4 กลุ่ม เรียงตามขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทาน 3 ชั้น (ต่อ)

กลุ่มที่ 1 ปัญหาและอุปสรรคในห่วงโซ่ที่ตลาดแก้ไขเองไม่ได้	ข้อเสนอแนะ/แนวทางแก้ไข
<p>ปลายน้ำ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) อาหารในประเทศมีปัญหาเรื่องความปลอดภัย 2) การกีดกันทางการค้าในรูปแบบมาตรฐานสุขอนามัยพืชและสัตว์ (SPS) สูงเกินจริงและมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี เช่น โควต่านำเข้า เป็นต้น 3) ส่งออกรายเล็กขาดเครื่องมือป้องกันความเสี่ยงจากค่าเงินผันผวน 4) สินค้าเกษตรอินทรีย์บางชนิดปลอมปน 	<ul style="list-style-type: none"> ● เพิ่มงบประมาณและบทบาท อย. กับองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ● เจรจากับรัฐบาลต่างประเทศหรือมีมาตรการตอบโต้การค้า ● ตลาดล่วงหน้าเงินบาท (Currency futures) ● บทบาท อย. และองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในการตรวจสอบ
กลุ่ม 2. นโยบายรัฐ (ด้านบวก)	ข้อเสนอแนะ/แนวทางแก้ไข
<p>ต้นน้ำ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) การวิจัยภาครัฐช่วยเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุน แต่งบประมาณมีแนวโน้มลดลง/ขาดแคลนนักวิจัยรุ่นใหม่จากปัญหาขาดระบบแรงจูงใจ/การวิจัยรัฐไม่ตรงความต้องการตลาด 2) การผลิตทางการเกษตรที่ดีและเหมาะสม หรือ Good Agriculture Practices (GAP) 3) ความปลอดภัยสินค้า 4) การรวมกลุ่มเกษตรกร 5) การบริหารจัดการน้ำ 	<ul style="list-style-type: none"> ● เพิ่มบววิจัย กำหนดกลยุทธ์จัดสรรงบการวิจัยเน้นด้านวิจัยด้านพันธุ์ พัฒนาเครื่องจักร เครื่องทุ่นแรง/ ปรับระบบแรงจูงใจงานวิจัยภาครัฐ/ สร้างนักวิจัยรุ่นใหม่ ● ทบทวนนโยบายจำกัดการวิจัย GMO ● สนับสนุนเอกชนทำวิจัยหลังเก็บเกี่ยว ● เพิ่มศักยภาพของเอกชนในการตรวจฟาร์ม/สนับสนุนให้ภาคเอกชนเป็นผู้ให้บริการ โดยรัฐเข้มงวดการตรวจฟาร์มและเอกชนผู้ให้บริการ ป้องกันการทุจริต ● สร้างระบบรับรองมาตรฐานของหน่วยงานตรวจสอบ (accreditation) ให้เข้มแข็ง ● ส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรเพื่อผลิตพืชอินทรีย์หรือสินค้ามูลค่าสูง และการวางแผนการผลิตในกลุ่มเพื่อลดการแข่งขันด้านราคาและสร้างอำนาจต่อรอง ● แก้ปัญหาน้ำท่วมและน้ำแล้งแบบบูรณาการ/บริหารจัดการเรื่องน้ำให้มีประสิทธิภาพ/มอบกรรมสิทธิ์เรื่องน้ำให้เกษตรกรในบริเวณลุ่มน้ำ

ตารางที่ 7.3 สรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาระบบห่วงโซ่อุปทานและโลจิสติกส์
ของสินค้าเกษตร 4 กลุ่ม เรียงตามขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทาน 3 ชั้น (ต่อ)

กลุ่มที่ 2 นโยบายรัฐ (ด้านบวก)	ข้อเสนอแนะ/แนวทางแก้ไข
<p><u>กลางน้ำ</u></p> <p>1) ปัญหาจากการขยายตัวเขตอุตสาหกรรม เช่น การใช้น้ำบาดาลมากเกินไป ทำให้ดินทรุดตัว มลพิษจากโรงงาน เป็นต้น</p> <p>2) นโยบายส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนจากพืช ส่งผลให้โรงงานมีกำลังการผลิตส่วนเกินจากนโยบายรัฐขาดความชัดเจน</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● รัฐปรับปรุงคุณภาพน้ำประปาดิบให้เหมาะกับโรงงานอาหาร/เพิ่มค่าธรรมเนียมการใช้น้ำบาดาล ● อปท.ร่วมกับกรมควบคุมมลพิษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม ร่วมกันตรวจสอบโรงงานและมีการจัดเก็บภาษีมลพิษ ● นโยบายเอทานอลต้องมีความชัดเจน เช่น การยกเลิกใช้เบนซิน 95/กฎหมายการผูกขาดการค้าแอลกอฮอล์ เป็นต้น
<p><u>โลจิสติกส์</u></p> <p>1) ต้นทุนโลจิสติกส์สูง เพราะพึ่งพาการขนส่งทางถนนมาก เกิดต้นทุนสังคมสูง มีปัญหาสายทางหลวง</p> <p>2) ทางรถไฟและทางน้ำจำกัด</p> <p>3) รถบรรทุกจำนวนมากไม่มีสินค้าเที่ยวกลับ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● รัฐเร่งทบทวนนโยบายและหาทางให้เกษตรกรและภาคธุรกิจมีทางเลือกในการขนส่งรูปแบบต่างๆ มากขึ้น เช่น เร่งปฏิรูปโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการของการรถไฟฯ มีมาตรการด้านราคาเพื่อให้การขนส่งสินค้าทางรถไฟ และให้เอกชนลงทุนสร้างท่าเทียบเรือชายฝั่งทะเล เป็นต้น ● ทบทวนแก้ไขกฎหมายขนส่งทางบกเพื่อให้ผู้ประกอบการรถบรรทุกปรับระดับต้นทุนทางสังคมจากการบรรทุกเกินพิกัด และจัดอิทธิพลสายทางหลวง
<p><u>ปลายน้ำ</u></p> <p>1) การอำนวยความสะดวกด้านการส่งออก</p> <p>2) ตลาดกลาง การค้าส่ง ค้าปลีก</p> <p>3) การนำเข้า/ส่งออกและสินเชื่อ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● ปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการศุลกากร/การตรวจสอบ/ออกไปรับรองสินค้าเกษตรตามมาตรฐาน SPS ● การปรับปรุงศูนย์ห้องเย็นเพื่อการส่งออกผักสดและผลไม้ที่สนามบินให้สมบูรณ์ ● ส่งเสริมให้เอกชนลงทุนสร้างและบริหาร logistic center และ DC สำหรับการส่งออกและการค้าในประเทศ โดยรัฐพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับและช่วยจัดหาที่ที่เหมาะสมต่อการขนส่ง ● รัฐเจรจาเปิดเสรีการค้า/ให้ความช่วยเหลือปัญหาการถูกกีดกันด้วยมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี ● ส่งเสริมตลาดกลางในภูมิภาค ตลาดสี่มุมเมือง ● สนับสนุนสินเชื่อเพื่อการส่งออก แก่ SMEs ผ่าน EXIM Bank และ SME Bank

ตารางที่ 7.3 สรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาระบบห่วงโซ่อุปทานและโลจิสติกส์
ของสินค้าเกษตร 4 กลุ่ม เรียงตามขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทาน 3 ชั้น (ต่อ)

กลุ่มที่ 3 รัฐควรมีนโยบายเพิ่มเติมใน อนาคต	ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไข
<p><u>ต้นน้ำ</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ขาดการพัฒนาพันธุ์ที่สามารถนำไปแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์อาหารเพื่อโภชนาการและสนองตลาด 2) คุณภาพสินค้าเกษตร <p><u>กลางน้ำ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● แก้ไข พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย <p><u>ปลายน้ำ</u></p>	<p><u>นโยบายใหม่</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● การพัฒนาพันธุ์เพื่อสนองความต้องการของตลาด ● รัฐควรเริ่มต้นศึกษาแนวทางการกำหนดมาตรฐานข้าวเปลือกและข้าวสาร <p><u>นโยบายใหม่</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● การสนับสนุนให้โรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยนำเรื่องระบบ 70 : 30 มาตกลงกันใหม่ เพื่อสนับสนุนการใช้อ้อยผลิตเอทานอล <p><u>นโยบายใหม่</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● รัฐควรมีแนวทางลดผลกระทบจากการเปิดเสรีการค้ากับอาเซียนต่อเกษตรกร <ol style="list-style-type: none"> 1) นโยบายการประกันรายได้ของเกษตรกร 2) การวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มผลผลิต/ลดต้นทุนโดยเน้นสินค้าที่มีคุณภาพสูง 3) เร่งเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ผลกระทบจากการเกิดเสรีการค้าอย่างจริงจังและให้เป็นรูปธรรมเพื่อกำหนดนโยบายปรับตัว ● ธนาคารแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย ตลาดหลักทรัพย์ฯ ร่วมกันสร้างเครื่องมือช่วยลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ● รัฐเพิ่มความเอาใจใส่ด้านความปลอดภัยอาหารและสินค้าเกษตรที่ขายในประเทศ
<p>กลุ่มที่ 4 นโยบายรัฐ (ด้านลบ)</p>	<p>ข้อเสนอแนะ/แนวทางแก้ไข</p>
<p><u>ต้นน้ำ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● นโยบายจำหน่ายในราคาสูงกว่าตลาดบิดเบือนตลาด 	<ul style="list-style-type: none"> ● รัฐไม่ควรนำนโยบายการจำหน่ายสินค้าเกษตรกลับมาใช้/ไม่ควรแทรกแซงสินค้าเกษตรง่ายๆ ● ไม่ควรกำหนดราคาประกันสินค้าเกษตรในโครงการประกันรายได้เกษตรกรให้สูงมากผิดปกติ

ตารางที่ 7.3 สรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาระบบห่วงโซ่อุปทานและโลจิสติกส์
ของสินค้าเกษตร 4 กลุ่ม เรียงตามขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทาน 3 ชั้น (ต่อ)

กลุ่ม 4 นโยบายรัฐ (ด้านลบ)	ข้อเสนอแนะ/แนวทางแก้ไข
<p><u>กลางน้ำ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● โรงงานแปรรูป 1) กฎหมายควบคุมการฆ่าสัตว์และการค้าเนื้อสัตว์ ขาดสุขอนามัย ไม่ได้มาตรฐาน 2) นโยบายการอุดหนุนและการคุ้มครองของรัฐ ก่อให้เกิดกำลังการผลิตส่วนเกิน เช่น โรงสีข้าว ฟาร์มโค/สหกรณ์ โรงงานน้ำตาล เป็นต้น 	<ul style="list-style-type: none"> ● แก้ไขกฎหมายควบคุมการฆ่าสัตว์และการค้าเนื้อสัตว์ โดยให้เอกชนสามารถจัดตั้งและประกอบการโรงฆ่าสัตว์โดยเสรีภายใต้ระบบกำกับควบคุมเรื่องการตรวจโรคของกรมปศุสัตว์ ● ทบทวนนโยบายการอุดหนุนและการคุ้มครอง และมีมาตรการจำกัดการผลิต
<p><u>ปลายน้ำ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● การตลาดและการค้า : 1) ต้นทุนการขอเอกสารรับรอง ขั้นตอนความล่าช้า และกระบวนการศุลกากร 2) กฎหมายควบคุมการนำเข้าพันธุ์พืชและสัตว์ 3) โควตานำเข้าพันธุ์ไก่ไข่ทำให้ผู้เลี้ยงรายใหญ่ได้ประโยชน์ 4) ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าไม่พัฒนา เพราะรัฐแทรกแซงตลาด 5) กฎหมายค้าปลีก 	<ul style="list-style-type: none"> ● การลดภาษีเหลืออัตราเดียว ● ลดปัญหาค่าใช้จ่ายนอกระบบด้านกระบวนการศุลกากร ● ปรับแก้กฎหมายควบคุมการนำเข้าพันธุ์พืชและสัตว์ เพื่อลดอุปสรรคการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ ● ยกเลิกการกำหนดโควตาการนำเข้า ● รัฐไม่ใช้นโยบายบิดเบือนตลาด ทำให้เกิดความเสียหายจากนโยบายที่สูงกว่ากำไรจากความเสียหายทั่วไป ● พิจารณาทะเลาะที่ได้จากกฎหมายควบคุมการค้าปลีกในต่างประเทศก่อนการตรากฎหมายค้าปลีก ● ควรให้ชุมชนร่วมตัดสินใจภายใต้การกำกับของรัฐ/การออกใบอนุญาตมีกระบวนการพิจารณาที่โปร่งใส ● การบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า

ที่มา : ผู้วิจัย

ตารางที่ 7.4 นโยบายเพื่อพัฒนาห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่แบบครบวงจร

กลยุทธ์/นโยบาย		มาตรการ		
		ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
<ul style="list-style-type: none"> ● การเชื่อมโยงเกษตรกรรายเล็ก/พ่อค้าส่งรายเล็กกับตลาดค้าปลีกสมัยใหม่ 				
	- ปรับปรุง/พัฒนาศูนย์กลางตลาดค้าส่ง/อุทยานสินค้าเกษตรแบบครบวงจร	✓		
	- สนับสนุนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในการเข้าสู่ตลาดสมัยใหม่ เช่น การพัฒนาตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า สนับสนุนสินเชื่อ การตั้งกลุ่มเกษตรกร เป็นต้น	✓	✓	
	- ส่งเสริมความรู้และเทคโนโลยี โดยการร่วมมือ 4 ฝ่าย (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชนจากบริษัทธุรกิจการเกษตร ภาครัฐ และมหาวิทยาลัย) จัดบริการส่งเสริมการเกษตรและวิจัยเพื่อแก้ปัญหาของเกษตรกร ถ่ายทอดความรู้ใหม่ จัดหาปัจจัยและนำระบบที่เหมาะสมมาใช้			✓ แต่ควรเริ่มต้นทันที
	- สร้างมาตรฐานสินค้า SPS อบรม GAP การจัดการด้านการค้าและการผลิตสินค้าปลอดภัย ให้เอกชนร่วมตรวจสอบมาตรฐานและกระบวนการผลิต สร้างระบบการตรวจรับรอง	✓		
	- รัฐร่วมมือกับสถาบันการศึกษาและภาคเอกชน เพื่อให้เกษตรกร/ผู้ประกอบการรายเล็ก เรียนรู้เงื่อนไขพันธสัญญาที่เป็นธรรม การบริหารความเสี่ยง และการแบ่งภาระความเสี่ยง	✓	✓	
<ul style="list-style-type: none"> ● การพัฒนาและส่งเสริมการรวมกลุ่มเกษตรกรที่เน้นกลุ่มด้านธุรกิจ 				
	- รัฐปรับปรุงระบบกฎหมายสหกรณ์		✓	
<ul style="list-style-type: none"> ● การส่งเสริมพัฒนาครัวไทยให้มีความปลอดภัย 				
	- ส่งเสริมองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องอาหารปลอดภัย	✓		

ตารางที่ 7.4 นโยบายเพื่อพัฒนาห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่แบบครบวงจร (ต่อ)

กลยุทธ์/นโยบาย		มาตรการ		
		ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
<ul style="list-style-type: none"> ส่งเสริมการวิจัยและการตลาดเพื่อแปรรูปสินค้าเกษตรตามความต้องการของตลาด และเพิ่มสัดส่วนการผลิตและการค้าผลิตภัณฑ์แปรรูปสินค้าเกษตร 				
	- สนับสนุนภาคเอกชนที่พยายามพัฒนาระบบ value chain ตลอดห่วงโซ่อุปทาน เพื่อผลิตสินค้าที่มีมูลค่าสูงและปลอดภัย		✓ เริ่มจากโครงการนำร่อง	✓
	- เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเสนอโครงการวิจัยเพื่อขอทุนวิจัยจากรัฐในการลงทุนทำวิจัยการเกษตรที่มีลักษณะเป็นสินค้ามหาชน		✓ เริ่มจากโครงการนำร่อง	✓
	- จัดทำระบบสารสนเทศและข้อมูลการวิจัยภาคเกษตรที่มีประสิทธิภาพ		✓ แต่เริ่มลงมือทันที	
<ul style="list-style-type: none"> การพัฒนาห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่แบบครบวงจร 				
	- จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตร		✓	

ที่มา : ผู้วิจัย

7.2.5 การจัดลำดับความสำคัญของข้อเสนอแนะนโยบาย

ผู้วิจัยได้จัดลำดับความสำคัญของข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอกลยุทธ์ใน 4 อันดับ เริ่มจากความจำเป็นเร่งด่วนสรุปได้ ดังนี้

อันดับ 1 มีนโยบายที่ควรดำเนินการ 2 กลุ่ม คือ

1) กลุ่มนโยบายด้านลบ ทั้งนี้ เพราะการยกเลิกนโยบายด้านลบ นอกจากจะไม่มีค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณแล้ว ยังจะทำให้ผู้เกี่ยวข้องได้ประโยชน์เพิ่มขึ้น การใช้ทรัพยากรจะมีประสิทธิภาพขึ้น

2) กลุ่มกลยุทธ์การพัฒนาห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่แบบครบวงจร เหตุผล คือ ขณะนี้ภาคเกษตรไทยกำลังประสบปัญหาท้าทายภายในประเทศ และภายนอกประเทศ การมีนโยบายห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่เป็นภารกิจที่สำคัญ หากรัฐต้องการเพิ่มมูลค่าของสินค้าเกษตรและผลิตสินค้าปลอดภัย รวมทั้งสินค้าคุณภาพตามความต้องการของผู้บริโภคที่มีรายได้สูง เนื่องจากนโยบายนี้เป็นนโยบายใหม่ และอาจมีความเสี่ยง จึงควรเริ่มต้นจากโครงการทดลองก่อน

อันดับ 2 เป็นกลุ่มนโยบายเพื่อแก้ไขข้อพร่องของกลไกตลาด แต่นโยบายกลุ่มนี้ ต้องดำเนินการอย่างระมัดระวัง ระดับการแทรกแซงของรัฐต้องอยู่ในระดับพอเหมาะพอควร ไม่ มากเกินไปหรือน้อยเกินไป และหลังจากดำเนินนโยบายแก้ไขข้อบกพร่องของตลาดแล้วจะต้องมี การประเมินผลทุกปี

อันดับ 3 เป็นกลุ่มนโยบายด้านบวกที่ดำเนินการอยู่แล้ว หากนโยบายหรือ มาตรการใดไม่เพียงพอก็สามารถดำเนินการเพิ่มเติม หรือหาแนวทางปรับปรุงการดำเนินงานให้มี ประสิทธิภาพขึ้น

อันดับสุดท้าย เป็นกลุ่มนโยบายใหม่ กลุ่มนี้เป็นเรื่องใหม่ จึงสมควรจะมี การศึกษาวิเคราะห์ผลดีผลเสียก่อนเริ่มลงมือ

บทที่ 7 สรุปผลการศึกษา ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตร และข้อเสนอแนะ.....	1
7.1 สรุปผลการศึกษา	1
7.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	6
ตารางที่ 7.1 สรุปปัญหาและอุปสรรคในห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตร	8
ตารางที่ 7.2 การใช้สถานีขนถ่ายกับการลดค่าขนส่งของชาวไร่รายเล็ก	21
ตารางที่ 7.3 สรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาระบบห่วงโซ่อุปทานและ โลจิสติกส์ ของสินค้าเกษตร 4 กลุ่ม เรียงตามขั้นตอนของ ห่วงโซ่อุปทาน 3 ชั้น	34
ตารางที่ 7.4 นโยบายเพื่อพัฒนาห่วงโซ่อุปทานสมัยใหม่แบบครบวงจร	39
รูปที่ 7.1 งบประมาณวิจัยของหน่วยงานรัฐในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	12
รูปที่ 7.2 สถานีขนถ่ายการขนส่งอ้อย	21