

การปฏิรูปชาวนาไทย

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2

สำนักวิชาการ

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ข้าวนับว่าเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อประเทศ หนึ่งในห้าของพื้นที่ของประเทศไทยหรือประมาณ 70 ล้านไร่เป็นพื้นที่นา โดยพื้นที่นาส่วนใหญ่กระจายอยู่ทั่วประเทศ และอยู่นอกเขตชลประทาน (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2557, น. 9) ประเทศไทยมีชาวนาเกือบสี่ล้านครัวเรือน ผลิตข้าวเปลือกเฉลี่ยปีละ 30 กว่าล้านตัน สร้างรายได้ให้กับประเทศปีละประมาณ 200,000 ล้านบาท รวมทั้งใช้บริโภคภายในประเทศคิดเป็นมูลค่าปีละ 230,000 ล้านบาท รวมมูลค่าของข้าวเฉลี่ยปีละประมาณ 430,000 ล้านบาท (“เร่งปรับปรุง พ.ร.บ.กองทุนพัฒนาข้าวฯ,” 2557) ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกข้าวสู่ตลาดโลกมากที่สุด โดยคู่แข่งการส่งออกข้าวที่สำคัญคือ เวียดนาม

ที่ผ่านมาชาวนาส่วนใหญ่ยังมีฐานะยากจน และมีรายได้ไม่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับอาชีพอื่น ๆ จากการสำรวจพบว่าขนาดการถือครองที่ดินของชาวนามีแนวโน้มลดลง ต้นทุนการผลิตข้าวแต่ละประเภทมีต้นทุนเพิ่มขึ้น สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรได้รายงานว่ พ.ศ. 2557 มีต้นทุนการผลิตข้าวชนิดต่าง ๆ ประมาณ 4,323 -5,968 บาท/ไร่ ซึ่งต้นทุนการผลิตข้าวจะสูงขึ้นทุกปี ในขณะที่ผลตอบแทนสุทธิของชาวนา (บาท/ไร่) มีแนวโน้มลดลง (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2557) รวมทั้งเกษตรกรมีขนาดหนี้สิน (บาท/ครัวเรือน) เพิ่มขึ้น (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2557, น. 4) ในด้านแรงงานพบว่าแรงงานรุ่นใหม่เข้าสู่ภาคเกษตรน้อยลง ส่งผลให้อายุเฉลี่ยของแรงงานภาคเกษตรสูงขึ้น (กรวิทย์ ต้นศรี, ม.ป.ป.) เนื่องจากอาชีพชาวนาเป็นอาชีพที่มีความเสี่ยงสูงจากภัยธรรมชาติ ได้แก่ ฝนแล้ง น้ำท่วม ฯลฯ อย่างไรก็ตาม นอกจากปัญหาความเสี่ยงทางด้านภัยธรรมชาติแล้ว ยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่ทำให้ชาวนาไทยไม่สามารถยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นได้ โดยสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับชาวนาไทย ได้แก่

1. ปัญหาระบบชลประทานในพื้นที่เพาะปลูกข้าวมีจำกัด

ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 320 ล้านไร่ มีศักยภาพในระบบชลประทาน 60 ล้านไร่ ซึ่งมีระบบชลประทานแล้วเพียง 29.6 ล้านไร่ และมีพื้นที่ที่สามารถพัฒนาระบบชลประทานได้อีก 30.4 ล้านไร่ พื้นที่เกษตรน้ำฝน 109 ล้านไร่ สามารถพัฒนาระบบชลประทานได้อีก 9.1 ล้านไร่ โดยร้อยละ 70 ของพื้นที่ปลูกข้าวอยู่นอกเขตชลประทาน ประเทศไทยมีพื้นที่เพาะปลูก 149 ล้านไร่ มีพื้นที่ปลูกข้าว 70 ล้านไร่ แยกเป็นพื้นที่ปลูก

ข้าวในเขตเหมาะสมและเหมาะสมปานกลาง ประมาณ 43 ล้านไร่ และมีพื้นที่ปลูกข้าวที่เหมาะสมน้อยและไม่เหมาะสมประมาณ 27 ล้านไร่ ซึ่งสามารถเปลี่ยนไปปลูกพืชเกษตรอื่นที่เหมาะสมและให้ผลตอบแทนสูงกว่า โดยพื้นที่เพาะปลูกข้าวส่วนใหญ่ของประเทศประมาณสามในสี่อยู่ในพื้นที่น้ำฝน และมีพื้นที่เพาะปลูกข้าวในที่น้ำชลประทานประมาณหนึ่งในสี่ของพื้นที่เพาะปลูกข้าวในปี อย่างไรก็ตามในพื้นที่น้ำฝนจะมีผลผลิตต่ำประมาณครึ่งหนึ่งของผลผลิตข้าวในพื้นที่ชลประทาน (“จัดระบบปลูกข้าวขยายสู่ภาคอีสาน”, 2557)

2. ปัญหาการระบาดของศัตรูพืช

ชาวนาส่วนใหญ่ประมาณ 600,000 ครัวเรือนต้องเช่าที่นาเพื่อให้มีรายได้เพียงพอ และต้องเร่งเพาะปลูกข้าวให้ได้มากกว่าปีละ 1 ครั้ง ทำให้เกิดการระบาดของศัตรูพืชได้ง่าย ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตสูงเมื่อเผชิญกับความผันผวนของราคาข้าวเปลือก ชาวนาจึงต้องเผชิญกับภาวะหนี้สิน ขาดความมั่นคงทางอาชีพ ขาดสวัสดิการที่เหมาะสมในวัยชราภาพ โดยชาวนาส่วนใหญ่มีอายุมากเฉลี่ย 55 ปีและมีอายุเกินกว่า 60 ปี ประมาณร้อยละ 30 ด้วยปัญหาต่างๆ ที่ยังคงรอการแก้ไขเช่นนี้ เยาวชนรุ่นใหม่เป็นจำนวนมากจึงขาดแรงจูงใจและละทิ้งไร่นาหันไปประกอบอาชีพอื่นแทน (“เร่งปรับปรุง พ.ร.บ.กองทุนพัฒนาข้าวฯ”, 2557)

3. ปัญหาชาวนาขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ที่มีคุณภาพ

เนื่องจากเมล็ดพันธุ์ข้าวที่ผลิตโดยศูนย์ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวมีไม่เพียงพอในการจำหน่ายให้กับเกษตรกร โดยในแต่ละปีชาวนามีความต้องการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวเพื่อการเพาะปลูกประมาณ 1 ล้านตัน ขณะที่กรมการข้าวสามารถผลิตได้ปีละไม่เกิน 1 แสนตัน (“หมู่บ้านผลิตพันธุ์ข้าวต้นแบบ”, 2555) ส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ข้าว และไม่เพียงพอต่อความต้องการ ทำให้ชาวนาแก้ปัญหาด้วยการเก็บเมล็ดพันธุ์ไว้ใช้เอง โดยชาวนาบางส่วนไม่มีความรู้ในเรื่องการเก็บรักษาเมล็ดพันธุ์ให้ถูกวิธีและมีคุณภาพ ไม่ทราบวิธีการคัดเลือกเมล็ดพันธุ์ ทำให้ได้เมล็ดพันธุ์ข้าวที่ไม่บริสุทธิ์ พันธุ์ไม่แท้ คุณภาพไม่ดี มีเปอร์เซ็นต์การงอกน้อย ส่งผลให้ได้ผลผลิตต่อไร่ต่ำ

4. ปัญหาต้นทุนการผลิตต่อไร่สูง

การปลูกข้าวของชาวนานั้น ชาวนาต้องอาศัยปัจจัยการผลิตที่สำคัญหลายปัจจัยได้แก่ เครื่องจักรกลทางการเกษตร น้ำมันเชื้อเพลิง ปุ๋ยเคมี ยาฆ่าแมลง ยากำจัดศัตรูพืช เป็นต้น เพื่อการผลิตและให้ได้ผลผลิตหรือผลตอบแทนมากขึ้น แต่ปัจจัยการผลิตดังกล่าวมีราคาค่อนข้างแพง เนื่องจากส่วนใหญ่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ และใช้ในปริมาณที่มาก นอกจากนี้การใช้ปุ๋ยเคมีเป็นเวลานาน ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพของดิน ทำให้ดินเสื่อมสภาพหรือไม่มีคุณภาพ ส่งผลให้ผลผลิตข้าวแทนที่จะมีปริมาณเพิ่มขึ้นกลับมีปริมาณ

ที่ลดลง ทำให้รายได้ที่จะได้รับลดลงตามไปด้วย และไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่ได้ลงทุนไป ชาวนาจึงเกิดภาวะขาดทุนและเกิดหนี้สินตามมา

5. ปัญหาราคาข้าว

เนื่องจากที่ผ่านมาชาวนาไทยอยู่ในสภาพที่ถูกกำหนดให้เข้าสู่ระบบทุนหรือระบบตลาด โดยที่ชาวนาไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปกำหนดทิศทาง เพื่อให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนา ชาวนาขาดอำนาจในการต่อรอง ถูกกดขี่ ขูดรีดจากพ่อค้าคนกลาง เนื่องจากกลไกการตลาดเป็นของพ่อค้าคนกลาง ซึ่งซับซ้อนมากขึ้นจากพ่อค้าในประเทศ เพิ่มเป็นพ่อค้าต่างประเทศในระบบตลาดโลก ชาวนาเป็นผู้ผลิต แต่ไม่ได้จัดการผลผลิตโดยตนเอง แตกต่างจากผลผลิตของบริษัทเอกชนทั่วไปที่สามารถกำหนดราคาขายได้ (ข้าว : นโยบายการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน, 2552)

6. ปัญหาหนี้สิน

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว ชาวนาจึงต้องปรับเปลี่ยนวิธีการปลูกข้าว เพื่อให้สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป โดยใช้ปัจจัยการผลิตจากภายนอกที่ต้องมีการลงทุนเพิ่มขึ้น และที่สำคัญเนื่องจากราคาข้าวตกต่ำ ชาวนาจึงมีรายได้ที่ไม่พอกับค่าใช้จ่ายจำเป็นต้องกู้หนี้ยืมสิน เพื่อใช้จ่ายในครอบครัว และใช้เป็นค่าลงทุนครั้งต่อไป จากข้อมูลตัวเลขหนี้สินของเกษตรกร (รวมถึงชาวนา) ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ปี 2554/55 พบว่า ครัวเรือนภาคการเกษตรทั้งหมดมีหนี้สินเพิ่มขึ้นจาก 204,117 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2542 เป็น 456,339 ล้านบาท ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร่พรมแดน (กลุ่มโลโคลแอก) ที่พบว่าชาวนาในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีหนี้สินเฉลี่ยถึง 401,679 บาทต่อครอบครัว และชาวนาในจังหวัดเพชรบุรี มีหนี้สินเฉลี่ยถึง 371,091 บาทต่อครอบครัว (“ชาวนาอยุธยา อ่วมแบกหนี้”, 2557)

7. ปัญหาไร่ที่ดินทำกิน

ชาวนาส่วนใหญ่อยู่ในสภาพไร่ที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือต้องเช่าที่ดินเพื่อปลูกข้าว ซึ่งเกิดจากหลายสาเหตุที่สำคัญ อาทิ ชาวนาต้องขายที่ดินให้กับนายทุน อันเนื่องมาจากปัญหาหนี้สิน และจากการสำรวจของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2554 พบว่ามีเกษตรกรที่เช่าที่ดินผู้อื่นเป็นพื้นที่ร้อยละ 19.6 ของพื้นที่เกษตรทั้งหมด 149.25 ล้านไร่ พบว่าในภาคกลางสูงที่สุดประมาณร้อยละ 36 ถึงร้อยละ 40 ของพื้นที่ โดยพบสูงที่สุดที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีการเช่าที่ดินมากถึงร้อยละ 72 ของพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมด ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร่พรมแดน (กลุ่มโลโคลแอก) ที่พบว่าใน พ.ศ. 2555

มีเกษตรกรเช่านาในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สูงถึงร้อยละ 85 นอกจากนี้เกษตรกรภาคกลางต้องจ่ายค่าเช่าที่ดินสูงถึงไร่ละ 1,500-2,500 บาทต่อไร่ต่อรอบการผลิต คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20-25 ของต้นทุนการผลิตทั้งหมด ในขณะที่ต้นทุนการผลิตรวมทั้งเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ยเคมี มีสัดส่วนรวมกันร้อยละ 30-45 ของต้นทุนการผลิต (“สัมภาษณ์: 1 ปีประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ รับบทท้าวใจมือบขานา-รัฐบาล”, 2557)

8. ปัญหางบประมาณการวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับการผลิตข้าวน้อยเกินไป

ประเทศไทยไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควรกับการวิจัยและพัฒนา ในเรื่องการปรับปรุงพันธุ์ข้าว รวมไปถึงเทคโนโลยีในการเพาะปลูก การพัฒนาความรู้ความสามารถให้กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าว สังเกตได้จากการกำหนดนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะเน้นด้านราคาข้าวมากกว่าที่จะสนับสนุนด้านการวิจัยและพัฒนา ในขณะที่ประเทศเวียดนามซึ่งเป็นประเทศคู่แข่งข้าวที่สำคัญ ให้ความสำคัญกับเรื่องการวิจัยและการพัฒนาเป็นอย่างมาก โดยทุ่มงบประมาณหลายพันล้านบาทต่อปี ในการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าวอย่างต่อเนื่อง ทำให้เวียดนามสามารถพัฒนาด้านการผลิตข้าวได้อย่างรวดเร็ว ประเทศไทยจำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณด้านการวิจัยพันธุ์ข้าว กำหนดทิศทางให้ชัดเจนว่าจะพัฒนาไปทางใดบ้าง และจะมีวิธีการเพิ่มคุณภาพของข้าวได้อย่างไร (สารสิน วีรผล, 2554)

ข้อเสนอแนวทางปฏิรูปชาวนา ตามที่หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนได้เสนอไว้ ได้แก่

1. การจัดตั้งศูนย์ข้าวชุมชนระดับอำเภอ
2. การประกันรายได้เกษตรกรชาวนาเพื่อลดความเสี่ยงจากการผันผวนของราคา
3. การประกันภัยธรรมชาติเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ
4. การจัดสวัสดิการชาวนาเพื่อให้มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพ
5. ส่งเสริมการใช้ระบบสหกรณ์อย่างจริงจัง
6. การกำหนดระบบพื้นที่ปลูกข้าว (Zoning)
7. เพิ่มการศึกษาวิจัยเพื่อการพัฒนาข้าวไทย

ข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปชาวนา ทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชาวนา ตามที่หน่วยงานภาครัฐและเอกชนได้เสนอไว้ ได้แก่

1. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการชาวนา เพื่อจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชาวนา ที่เสนอโดยกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว และเห็นสมควรให้ทบทวนในด้านหลักการและเหตุผลความจำเป็นในการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชาวนา การบริหารจัดการ

ภาระงบประมาณของรัฐ ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการกองทุน รวมทั้งความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น ตลอดจนความยั่งยืนของกองทุน

2. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อการคุ้มครองพื้นที่สำหรับทำการเกษตรไม่ให้ที่ดินถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น

3. ร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชน เพื่อการจัดพื้นที่สาธารณะของรัฐที่เหมาะสมต่อการปลูกข้าว

ร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับ ล้วนเป็นสิ่งที่ภาครัฐและเอกชน ได้ดำเนินการศึกษามาเป็นเบื้องต้นแล้ว หากได้นำมาปรับปรุงพิจารณาแก้ไขให้สอดคล้องเหมาะสม จะเป็นประโยชน์ในการปฏิรูปชาวนา และประเทศชาติสืบไป

บรรณานุกรม

กรวิทย์ ตันศรี. (ม.ป.ป.). *แรงงานกับการเปลี่ยนแปลงของภาคการเกษตรไทย*. สืบค้น 4 สิงหาคม 2557 จาก http://www.bot.or.th/Thai/EconomicConditions/Thai/Northeast/Research/DocLib_Research/04-Labor%20with%20Agri%20Changing.pdf

ข่าวนโยบายการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน. (16 ธันวาคม 2552). สืบค้น 20 สิงหาคม 2557 จาก <http://aanesan.wordpress.com>

จัดระบบปลูกข้าว ขยายสู่ภาคอีสาน. (27 มีนาคม 2557). สืบค้น 14 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.dailynews.co.th/Content/agriculture/21856>

ชาวนาอยุธยาอ่วมแบกหนี้เฉลี่ยกว่า 4 แสน – เข้าที่ดินทำกินมากที่สุด. (17 มิถุนายน 2557). สืบค้น 10 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.isranews.org/thaireform-news-labor-quality/item/30481-local-act.html>

เร่งปรับปรุง พรบ. กองทุนพัฒนาข้าวฯ ชง คสช.คืนความสุขให้เกษตรกร. (23 กรกฎาคม 2557) สืบค้น 14 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.naewna.com/view/breakingnews/113856>

สัมภาษณ์ : 1 ปี ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ รับบทดวงใจมีอบชาวนา-รัฐบาล. (2-5 กุมภาพันธ์ 2557).

ฐานเศรษฐกิจ, น. 6

สารสิน วีรพล. (2557). *อนาคตข้าวไทยในตลาดโลก ต้องออกจากวังวนปัญหา จำนำ-ประกัน พัฒนาสู่เกษตรอุตสาหกรรม ผลักดันให้เกิดปฏิวัติเขียวรอบสอง*. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.cpthailand.com/enews/ รวมคอลมนtabid/129/articleType/ArticleView/articleId/122/-----.aspx>

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2557). *ข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจการเกษตรปี 2556*. นนทบุรี: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ศูนย์สารสนเทศการเกษตร. (2557). *ต้นทุน ณ ไร่นา*. สืบค้น 4 สิงหาคม 2557 จาก <http://infoservice.oae.go.th/index.php/alternative-plan-menu>

หมู่บ้านผลิตพันธุ์ข้าวต้นแบบ แก้ปัญหาเมล็ดพันธุ์ดีขาดแคลน เกษตรทั่วไทย. (13 กุมภาพันธ์ 2555) สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.dailynews.co.th/Content/agriculture/82755>