

โครงการรับจำนำข้าว : การพัฒนาประชากรในเชิงมหภาคที่ไม่พอเพียง?¹

บทความนี้จะอธิบายและชี้ให้เห็น สถานการณ์โดยรวมของชาวนาไทยและข้อวิพากษ์ของนักวิชาการต่อโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลนายกยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งเป็นนโยบายมหภาคที่รัฐใช้เพื่อเข้าแทรกแซงตลาดข้าวไทย โดยหวังจะช่วยยกระดับคุณภาพประชากรของชาวนาไทย และจะได้ใช้มุมมองการพัฒนาประชากรที่ประกอบด้วยมุมมองในเชิงมหภาคและจุลภาค ชี้ให้เห็นถึงประเด็นสำคัญที่จำเป็นต่อการเพิ่มความเท่าเทียมกันของโอกาสให้ชาวนาได้มีพื้นที่การแข่งขัน การเข้าถึง การพัฒนาตัวเอง ซึ่งจะเป็นการเพิ่มโอกาสในการเลื่อนสถานะทางสังคมของชาวนาไทย²

สถานการณ์ปัญหาชาวนาไทย³

① ในปีพ.ศ. 2550 มีการสำรวจพบว่า คนจนส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร ซึ่งมีประมาณร้อยละ 37 ของคนจนทั้งหมด (ทั้งที่เป็นเจ้าของที่ดินเองและเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตร) ซึ่งตัวเลขดังกล่าวนี้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญเมื่อเทียบกับสัดส่วนคนจนที่ทำอาชีพเกษตรกรในปี พ.ศ. 2539 ที่สูงถึงร้อยละ 60 นอกจากนี้ แนวโน้มของคนจนที่ทำอาชีพเป็นแรงงานรับจ้างทำการเกษตรก็เข้าไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ มีสัดส่วนคนจนที่ทำอาชีพรับจ้างทำการเกษตรเพียงแค่ประมาณร้อยละ 7 ในปีพ.ศ. 2550 ซึ่งลดลงจากร้อยละ 30 ในปีพ.ศ. 2539

แนวโน้มดังกล่าวสะท้อนถึงความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาความยากจนภาคเกษตร ดังจะเห็นว่า คนจนส่วนใหญ่จะยังยึดอาชีพเกษตรกรอยู่ แต่ปัญหาความยากจนในภาคการเกษตรก็ลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา ในทางตรงกันข้าม สัดส่วนของคนจนที่ทำอาชีพประมง ป่าไม้ และบริการ กับคนจนที่ไม่ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (อาทิ แม่บ้าน นักเรียน เด็ก ผู้สูงอายุ คนพิการไม่สามารถทำงานได้ ผู้มีรายรับจากบำนาญบำนาญ) นั้นมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

② การวิจัยล่าสุดของ ศ.ดร.อัมมาร์ สยามวาลา ในปี 2554 พบว่า ปัจจุบันชาวนาไทยมีทั้งสิ้นประมาณ 17.6 ล้านคน (หรือ 4.8 ล้านครัวเรือน) และสามารถจำแนกเป็นกลุ่มโดยใช้รายได้เป็นเกณฑ์โดยเปรียบเทียบ กับค่าเฉลี่ยของคนทั้งประเทศ จะสามารถแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ ชาวนายากจน ชาวนาฐานะปานกลาง และชาวนารวย ทั้งนี้แม้ชาวนาจะมีจำนวนมากถึง 7.7 ล้านคน (หรือ 1.9 ล้านครัวเรือน) แต่ก็ไม่ใช่นส่วนใหญ่ของชาวนาอีกต่อไปแล้ว เพราะชาวนาฐานะปานกลางนั้นมี 7.3 ล้านคน (หรือ 2.1 ล้านครัวเรือน) และชาวนารวยนั้นมี 2.6 ล้านคน (หรือ 900,000 ครัวเรือน)

ชาวนาเหล่านี้ร้อยละ 90 ทำนาปีที่เรียกว่าน่าน้ำฝน ปลูกข้าวได้ปีละครั้ง ส่วนอีกร้อยละ 10 เป็นชาวนาที่อยู่เขตชลประทาน เรียกว่า นาปรางค์ สามารถปลูกข้าวได้ปีละอย่างน้อย 2 ครั้ง

¹ วีรบูรณ์ วิสารทสกุล (2555)

² ในมุมมองของผู้เขียน เชื่อว่า การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ควรเน้นไปที่การเพิ่มความเท่าเทียมกันของโอกาส (equity of opportunity) มากกว่า การแก้ไขความเท่าเทียมกันของรายได้โดยตรง เพราะการกระจายรายได้โดยตรงเป็นการโอนเงินจากคนหนึ่งไปให้อีกคนหนึ่ง จึงทำให้ผลรวมของสังคมเป็นศูนย์ (Zero-sum game)

³ รายงานสองทศวรรษความยากจนไทย โครงการเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป มูลนิธิธรรมาภิบาลแห่งชาติ (มสช.) http://v-reform.org/v-report/two_decades_poor/

รายได้ของชาวนานานปีโดยเฉพาะภาคอีสาน ซึ่งมีจำนวนมากที่สุดและยากจนกว่าทุกภาคของประเทศจะมีรายได้ เป็นกำไรจากการปลูกข้าว (ถ้าไม่ขาดทุนจากภัยธรรมชาติ) ประมาณเดือนละ 1,500 บาทต่อครอบครัว เมื่อนำมา เปรียบเทียบกับเส้นความยากจนของคนไทยที่ประกาศไว้เมื่อปี 2552 อยู่ที่เดือนละ 1,586 บาทต่อคน

รายได้ของชาวนานานปีโดยเฉพาะภาคอีสาน ซึ่งมีจำนวนมากที่สุดและยากจนกว่าทุกภาคของประเทศจะมีรายได้ เป็นกำไรจากการปลูกข้าว (ถ้าไม่ขาดทุนจากภัยธรรมชาติ) ประมาณเดือนละ 1,500 บาทต่อครอบครัว เมื่อนำมา เปรียบเทียบกับเส้นความยากจนของคนไทยที่ประกาศไว้เมื่อปี 2552 อยู่ที่เดือนละ 1,586 บาทต่อคน

ข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่า สำหรับคนจนแล้ว รายได้จากภาคเกษตรนั้นคิดเป็นแค่ประมาณร้อยละ 30 ของรายได้ ที่เป็นตัวเงินทั้งหมดเท่านั้น ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนใกล้เคียงกับรายได้ที่ได้จากค่าแรงหรือเงินเดือน แต่ถ้าหากคำนึงถึงรายได้ที่ ไม่ได้อยู่ในรูปของตัวเงินแล้ว รายได้จากภาคเกษตรของคนจนจะคิดเป็นแค่ประมาณร้อยละ 22.7 ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น นอกจากนี้ คนจนยังมีรายได้ที่เป็นตัวเงินจากแหล่งอื่นอีกเช่นกัน อาทิ กำไรจากรูทริก (ร้อยละ 8.6) และเงินที่สมาชิกใน ครอบครัวที่ไปทำงานต่างถิ่นส่งกลับมาให้ (ร้อยละ 14.6) เป็นต้น

อันที่จริงแล้ว โครงสร้างรายได้ของคนจนนั้นมีแนวโน้มที่จะคล้ายคลึงกับรายได้ของคนที่ไม่จนมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ มีการพึ่งพิงรายได้จากการเกษตรในสัดส่วนที่น้อยลง และหันไปพึ่งพิงรายได้จากค่าแรง เงินเดือน และการทำธุรกิจเพิ่มมากขึ้น

3 16 สิงหาคม พ.ศ. 2555 ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย⁴ ได้เสนอผลการสำรวจ สถานการณ์ชาวนาไทย จากการสำรวจเกษตรกรทั่วประเทศจำนวน 1,211 ราย ระหว่างวันที่ 8-12 ส.ค.55 ว่า หนี้โดยรวม ของเกษตรกรเพิ่มขึ้นทุกปี โดยในปี 55 เพิ่มขึ้น 3-5% หรือมีมูลค่ากว่า 110,000 บาท/ครัวเรือน จากปี 54 ที่มีหนี้ 103,000 บาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้า 6.6% ซึ่งในปี 55 สัดส่วนหนี้้นอกระบบเพิ่มขึ้นเป็น 39.1% จากปีก่อน 54 ที่อยู่ที่ 37.7% ส่วนหนี้ ในระบบลดลงมาอยู่ที่ 60.9% จากปีก่อนที่ 62.3%

และพบว่าชาวนาประมาณร้อยละ 80.5 บอกว่า ไม่อยากให้บุตรหลานทำนา โดยให้เหตุผลว่าเป็นอาชีพที่ลำบาก (ร้อยละ 40.4) จ้างคนทำนาแทนคุ้มกว่า (ร้อยละ 24.6) เป็นอาชีพที่มีรายได้ไม่แน่นอน (21.8) รายได้น้อยไม่พอเพียงและ อื่นๆ (ร้อยละ 13.3)

ซึ่งสอดคล้องกับการรายงานของหนังสือพิมพ์นิวยอร์กไทมส์ (สิงหาคม 2555)⁵ รายงานโดยอ้างอิงสถิติจากข้อมูลของ รัฐบาลไทย พบว่า อายุเฉลี่ยที่เพิ่มสูงขึ้นของชาวนาไทยในปัจจุบัน ถือเป็นประเด็นที่น่าวิตกเป็นอย่างมาก โดยล่าสุด มี ชาวนาไทยอายุไม่เกิน 25 ปี เหลืออยู่เพียงร้อยละ 12 ลดลงถึงร้อยละ 35 จากการสำรวจเมื่อปี 2528 ส่วนอายุเฉลี่ยของ ชาวนาไทยทั่วประเทศ เมื่อ 2 ปีที่แล้ว อยู่ที่ 42 ปี เพิ่มขึ้นจากอายุเฉลี่ย 31 ปี ที่มีการสำรวจเมื่อราว 25 ปีที่ผ่านมา

สำหรับ สาเหตุที่ทำให้คนรุ่นใหม่ไม่ให้ความสนใจกับอาชีพทำไร่ทำนานั้น ส่วนหนึ่งมาจากความเชื่อที่ว่า ชีวิตใน เมืองมีความสะดวกสบายมากกว่าในชนบท ส่งผลให้การทำนา ที่ต้องตากแดดตากลม และใช้แรงงานที่เหนื่อยยาก ไม่ได้รับ การสืบทอดจากลูกหลานของบรรดาเกษตรกรในปัจจุบัน ขณะเดียวกัน ยังมีสาเหตุเฉพาะที่เกิดในสังคมไทยเท่านั้น คือ การดูหมิ่นเหยียดหยามอาชีพชาวนาว่า เป็นงานของคนจน ที่ไม่มีการศึกษา และไร้ชื่อนามยี่ห้อ โดยเฉพาะภาพลักษณ์ของ

⁴ ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย เอกสารประกอบการแถลงข่าว

http://www.thaichamber.org/userfiles/file/poll_farmer_16_8_55_final%5B1%5D%281%29.pdf

⁵ วิตกอนาคตชาวนาไทย-คนรุ่นใหม่เมินทำนา <http://goo.gl/q8W5D>

ชาวนาไทยที่เผยแพร่ผ่านรายการโทรทัศน์ต่างๆ ที่มักนำเสนอภาพชาวนาผิวคล้ำกรำแดด ทำทางซุ่มซำม ซึ่งกลายเป็นตัวแทนของชนชั้นล่างทางสังคม ต่างจากคนเมืองผิวขาวสดใส ที่เป็นค่านิยมใหม่ของสังคม

จากข้อมูลข้างต้น สรุปสถานการณ์โดยคร่าวของชาวนาไทยได้ดังนี้

- สัดส่วนคนจนที่เป็นชาวนาในปี 2550 (เมื่ออยู่ร้อยละ 37 ของคนจนทั้งหมด) ลดลงจากปี 2539 ประมาณเกือบครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 60 ของคนจนทั้งหมด)
- ชาวนายากจนมีประมาณ 7.7 ล้านคน (1.9 ล้านครัวเรือน) และส่วนใหญ่ (ร้อยละ 90) อยู่นอกเขตพื้นที่ชลประทาน ทำน่าน้ำฝนปีละ 1 ครั้ง
- ครอบครัวยากจนถูกรูดได้จากการพึ่งรายได้จากนอกภาคเกษตรเป็นหลัก (2 ใน 3)
- หนี้สินครัวเรือนชาวนาเพิ่มสูงขึ้นจากปีที่แล้ว
- จำนวนชาวนาจะลดลงต่อเนื่อง เพราะคนรุ่นใหม่ไม่สนใจอาชีพชาวนา และเกษตรกรเองไม่สนับสนุนให้ลูกๆ ทำนา

กลไกการจํานำข้าวช่วยชาวนาได้อย่างไร

โครงการรับจํานำข้าว มีมานานแล้วตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ.2516 ทำโดย ธ.ก.ส. ต่อมาโครงการนี้ถูกยกระดับมาเป็นโครงการของรัฐ ในระยะแรกราคาจํานำอยู่ที่ร้อยละ 80 ของมูลค่าตลาดในขณะนั้น กำหนดวงไว้เงินไม่เกิน 1 แสนบาทต่อราย โครงการในภายหลังได้พัฒนาราคาจํานำมาเป็นร้อยละ 80 ของมูลค่าตลาด และจำกัดปริมาณข้าวไว้ไม่เกิน 20 ตันต่อราย และต่อมาเพิ่มราคาจํานำเป็นร้อยละ 90 ร้อยละ 95 จนเป็นร้อยละ 100 ของราคาตลาด (ยุคนายกทักษิณ) ในขณะที่ปริมาณการรับจํานำก็เพิ่มจาก 20 ตัน เป็น 25 ตัน วงเงินเพิ่มเป็น 3 แสนบาทต่อราย

วัตถุประสงค์ของโครงการรับจํานำข้าว (ในยุคที่ราคาจํานำ ต่ำกว่าราคาตลาด) มีอยู่ 2 ประการ คือ 1) ให้เกษตรกรที่ต้องการมีเงินในช่วงเก็บเกี่ยวมีเงินไปใช้ และ 2) เพื่อชะลอข้าวเข้าสู่ตลาด พอหลังเก็บเกี่ยวราคาข้าวปรับตัวสูงขึ้น เกษตรกรก็มาได้ถอน เอาเงินมาคืนพร้อมจ่ายดอกเบี้ย ทำให้โครงการมีรายได้ส่วนหนึ่ง และตลาดยังคงทำงานได้อยู่

แต่เมื่อข้าวกลายเป็น พืชทางการเมือง และมีชาวนาที่เป็นผู้หย่อนบัตรเลือกตั้งอยู่ประมาณเกือบ 1 ใน 3 รัฐบาลจึงใช้กลยุทธ์ด้านราคาเป็นเครื่องมือทางการเมือง รัฐบาลนายกยิ่งลักษณ์ หาเสียงด้วยนโยบายจํานำข้าวที่ราคา 15,000 บาทต่อตัน สูงกว่าโครงการประกันราคาของรัฐบาลอภิสิทธิ์ และยังสูงกว่าราคาตลาดและราคาทั่วโลก ที่สำคัญคือ รับจํานำทุกเมล็ดโดยไม่จำกัดปริมาณ (ซึ่งไม่เคยมีมาก่อน) ด้วยเหตุดังกล่าว จึงนำมาซึ่งวิจารณ์นโยบายรับจํานำข้าวของรัฐบาล อยู่หลายประการ

ประเด็นวิจารณ์ : วิธีคิดผิดพลาดและมายาคติชาวนายากจน

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย⁶ ได้ออกมาคัดค้านโครงการรับจำนำข้าวอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เมื่อโครงการเริ่มดำเนินการในปี 2554 ทั้งนี้ มีประเด็นโต้แย้งสำคัญๆ ได้แก่

ประการแรก ในบรรดาชาวนาที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากโครงการรับจำนำข้าว มีหลักฐานชัดเจนว่าผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกอยู่กับชาวนาที่มีฐานะร่ำรวย และฐานะปานกลาง ชาวนารายเล็กที่ยากจนซึ่งเป็นชาวนาส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์จากโครงการน้อยมาก โปรดสังเกตว่าในกรณีนาปรัง ผลประโยชน์ของเงินจำนำส่วนใหญ่จะตกแก่ชาวนาที่มีฐานะดี ซึ่งมีข้าวขายให้รัฐบาลเป็นมูลค่าหลายแสนบาทต่อคน เช่น ชาวนาที่มีข้าวขายให้รัฐตั้งแต่รายละ 6 แสนบาทมีจำนวน 33,309 ราย (หรือร้อยละ 5.4 ของชาวนาที่เข้าโครงการจำนำนาปรัง) แต่กลับมียอดขายข้าวให้รัฐบาลสูงถึง 27,034 ล้านบาท หรือร้อยละ 19.1 ของมูลค่าการจำนำนาปรังทั้งหมด

ชาวนายากจนที่ปลูกข้าวนาปี เพื่อเก็บข้าวไว้บริโภคในครัวเรือน หรือไม่มีผลผลิตเหลือขาย จะไม่ได้ประโยชน์แม้แต่บาทเดียวจากโครงการรับจำนำ ชาวนาที่ต้องซื้อข้าวกินมี 7.4 แสนครัวเรือน และชาวนาที่ปลูกข้าวไว้กินในบ้านมีจำนวน 1.3 ล้านครัวเรือน ฉะนั้นชาวนาที่ยากจนจึงมิได้ประโยชน์ใดๆจากการจำนำ ยกเว้นว่าต้องซื้อข้าวบริโภคในราคาแพงขึ้น ที่สำคัญคือ คนส่วนใหญ่ยังเข้าใจผิดคือ ชาวนาส่วนใหญ่เป็นคนจน แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติแสดงว่า ในบรรดาครัวเรือนคนไทยทั้งหมดที่อยู่ในกลุ่มที่มีรายได้ครัวเรือนสูงสุด 40% ของครัวเรือนไทยทั้งหมด ปรากฏว่าเป็นครัวเรือนชาวนาจำนวน 1.185 ล้านครัวเรือน ครัวเรือนเหล่านี้ได้ประโยชน์จากการจำนำมากที่สุด เพราะมีผลผลิตข้าวเหลือขายให้รัฐบาลมากที่สุดถึงร้อยละ 52 ของผลผลิตที่ชาวนาทัวประเทศนำออกขายในตลาด (แต่คนจนส่วนใหญ่ที่เป็นชาวนาไม่ได้ประโยชน์จากโครงการ)

ประการที่สอง โครงการจำนำข้าวต้องใช้เงินภาษีประชาชนในการแทรกแซงตลาดข้าวเป็นจำนวนมาก นอกจากเงินกู้ที่ใช้ซื้อข้าวแพงกว่าราคาตลาดจำนวนกว่า 3 แสนล้านบาทในปี 2554/55 แล้ว รัฐบาลยังต้องใช้เงินเป็นจำนวน 20,644 ล้านบาทในการจ้างโรงสีเพื่อสีแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร จ่ายค่าเช่าโกดังและค่ารักษาสภาพข้าว จ้าง surveyors เพื่อตรวจสอบปริมาณและคุณภาพข้าว ค่าดอกเบี้ยเงินกู้ปีละ 5,516 ล้านบาท รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นๆ สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินงานตามนโยบายรวมทั้งสิ้นเป็นมูลค่าอีก 5,946 ล้านบาท และการที่ข้าวเสื่อมคุณภาพอีกปีละ 5,532 ล้านบาท เงินจำนวนนี้ยังไม่นับรวมผลขาดทุนจากการขายข้าว นอกจากนี้ยังมีประเด็นวิจารณ์อื่นๆ การทุจริต การระบายข้าว และความสูญเปล่าของการลงทุน เช่น การลงทุนเปิดโรงสีเพิ่ม หรือสร้างโกดังเก็บข้าวเปลือกเพิ่ม (ซึ่งมากกว่าปริมาณข้าวที่ผลิตได้) เป็นต้น

ในขณะที่ รศ.ดร.สมพร อิศวิลานนท์⁷ ได้ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของโครงการจำนำข้าวต่อคุณภาพข้าว เนื่องจากโครงการรับจำนำแยกประเภทข้าว แต่ไม่แบ่งแยกเกรด ซึ่งทำให้ทั้งข้าวดี และไม่ดี มีราคาเท่ากัน ซึ่งเป็นระบบจูงใจให้เกษตรกรปลูกข้าวให้ได้มากโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพ เกษตรกรในเขตชลประทานพยายามเร่งปลูกให้ได้ 3 ฤดู เพราะอย่างไรก็ขายให้รัฐบาลได้ หันมาใช้ข้าวพันธุ์เบามากขึ้น ใช้เวลาปลูกน้อยเพียง 70-80 วัน ในขณะที่ข้าวคุณภาพดีต้องใช้เวลา 110-120 วัน ประการที่สอง ข้าวที่สีได้ก็มีคุณภาพปนกัน ข้าวที่ได้รับไปประทอนคละกันหมด มีข้าวหลากหลายพันธุ์หลายคุณภาพ

⁶ นิพนธ์ พัวพงศกร จดหมายเปิดผนึกถึงสมาชิกวุฒิสภา "ผลดีผลเสียของการจำนำข้าวทุกเม็ด" http://v-reform.org/u-knowledges/rice_tdri/

⁷ เอกสารประกอบการสัมมนาเสวนาเวทีประชคมข้าวไทย 11 กันยายน พ.ศ.2555 <http://www.knit.or.th/apw/images/file.pdf>

รวมกัน โรงสีก็สีไปตามที่รัฐบาลต้องการ และประการที่สาม การเก็บรักษาไม่ได้คุณภาพ เก็บไว้นาน 8-9 เดือนไม่ได้ระบาย ออก ต้องรมควันกันมอดแมลง เก็บไว้นานวันคุณภาพก็ยิ่งเสื่อมลง

เมื่อคุณภาพข้าวแยลง วิธีการที่จะระบายข้าวออกได้ก็คือต้องขายในราคาต่ำ ซึ่งอาจต้องต่ำกว่าเวียดนามหาก ต้องการระบายให้ได้จำนวนมาก หากเป็นเช่นนั้นก็จะยิ่งทำให้เกิดการขาดทุนมหาศาล และยังส่งผลกระทบต่อ การผลักดัน ข้าวอินทรีย์ เพราะผู้ราคาจำนำไม่ได้ ที่สำคัญยังจะทำให้ สหกรณ์การเกษตรที่เคยเป็นกลไกสำคัญในการรวบรวมข้าวอ่อนแอลง ตลาดในชุมชนก็อ่อนแอลงไปหมด เพราะข้าวถูกส่งเข้าโครงการจำนำ กลไกตลาดที่เราเคยพัฒนามาหายไป ซึ่งถ้าตลาด หายมันยากที่จะฟื้นกลับมา

จำนำข้าว และชาวนายากจนกับการพัฒนาคุณภาพประชากร : มองจากมุมมองเชิงมหภาคและจุลภาค

การดำเนินนโยบายจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ถือเป็น การขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง ในมิติมหภาค เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตให้แก่ชาวนา แต่ก็พบว่าเป็นการดำเนินนโยบายที่มีข้อวิจารณ์ถึงผลกระทบทางลบอยู่มากดังได้ กล่าวถึงไว้บางส่วนข้างต้น

ข้อมูลข้างต้นชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ชาวนาในกลุ่มยากจนนั้น ได้รับประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าว น้อยมาก ถึงไม่ได้เลย เนื่องจากชาวนาในกลุ่มนี้ปลูกข้าวไว้บริโภคเอง (พื้นที่ที่เพาะปลูกไม่มาก) และส่วนใหญ่อยู่นอกเขตชลประทาน ใช้น้ำฝนทำนาซึ่งทำได้เพียง 1 ครั้งต่อปี ส่วนการทำนาปรังก็เสี่ยงที่จะขาดทุน เนื่องจากน้ำไม่เพียงพอ อีกทั้งข้อมูลจากการ สสำรวจหนี้ครัวเรือนของชาวนา ก็พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่สำรวจมีหนี้สูงขึ้นจากปีที่แล้ว 3-5% ตกประมาณ 110,000 บาทต่อ ครัวเรือน ดังนั้น กลุ่มชาวนายากจน จึงเป็นกลุ่มที่นาสนใจว่า นอกจากนโยบายรับจำนำข้าว ซึ่งถือเป็นการดำเนินการใน เชิงมหภาค (ที่ไม่ได้ผลในการยกระดับคุณภาพชีวิตกับคนกลุ่มนี้) แล้ว ยังมีเงื่อนไขในมิติมหภาคอื่นๆ และจุลภาคอะไรอีก บ้างที่อาจเป็นอุปสรรคต่อ (หรือจำเป็นต้องได้รับการคลี่คลายเพื่อ) การพัฒนาประชากรในกลุ่มชาวนายากจน

*** มิติมหภาคที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชากรกลุ่มชาวนายากจน**

มิติมหภาคเป็นปัจจัยกำหนดเชิงโครงสร้าง ที่อาจทำให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนา หรือ หากจัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลงได้ ก็อาจเป็น ปัจจัยที่เอื้อ หรือช่วยเพิ่มความเท่าเทียมกันของโอกาส ที่ชาวนากลุ่มยากจนจะสามารถแข่งขัน เข้าถึง และพัฒนาขีดความสามารถในการผลิตที่มีประสิทธิภาพได้มากขึ้น ในที่นี้จะได้ยกตัวอย่างปัจจัยกำหนดเชิงโครงสร้าง ทั้งในระดับเหนือประเทศและในระดับประเทศ พอสังเขป

- การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (climate change)

จิปาถะ อธิธิตแสง (2553)⁸ ได้ชี้ให้เห็นว่า พื้นที่ปลูกข้าว เป็นพื้นที่เพาะปลูกที่มีการปรับตัวได้น้อย นั้นหมายถึง เมื่อมี การเปลี่ยนแปลงอะไร ก็จะได้รับผลกระทบมาก ในขณะที่ ยังพบว่า พื้นที่ทางการเกษตรมีแนวโน้มที่เสียหายจาก ภัย ธรรมชาติ (น้ำท่วม ฝนแล้ง ฝนทิ้งช่วง ศัตรูพืช) มากขึ้นตลอดทศวรรษที่ผ่านมา

การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ยังส่งผลให้ ชาวนาในพื้นที่ภาคกลาง⁹ เช่น ลพบุรี จำเป็นต้อง ปรับ พฤติกรรมและปฏิทินการเพาะปลูกใหม่ ตามรอบการเปลี่ยนแปลงของน้ำฝน กล่าวคือ ต้องพยายามลงนารอบแรกให้ได้ใน

⁸ ภาคเกษตรกรรมกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก 22 กรกฎาคม 2553 www.measwatch.org/sites/default/files/bookfile/jirapa.pdf

เดือนธันวาคม เพื่อให้เก็บเกี่ยวได้ไม่เกินเมษายน และรอบสองต้องลงนาประมาณพฤษภาคม เพื่อเก็บเกี่ยวให้ได้ต้นๆ
กันยายน ก่อนน้ำจะมา อย่างไรก็ตามในปี 2554 ฝนก็มาก่อนกำหนด 1 เดือน ทำให้ข้าวในนาได้รับความเสียหายอย่างมาก
ควรกล่าวไว้ด้วยว่าในปี พ.ศ. 2554 การปฏิรูปที่ดินการเพาะปลูกใหม่ที่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของน้ำฝนนั้น ก็ไม่
ค่อยจะสอดคล้องกับช่วงเวลาของการเปิดรับจํานำข้าวของรัฐบาล (7 ตุลาคม – 29 กุมภาพันธ์ 2555) เพราะในช่วงปลายปี
ทุ่งนาแถวภาคกลางยังเต็มไปด้วยน้ำ

- การเปิด AEC ในปี พ.ศ. 2558

การเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่จะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2558 เพื่อให้เป็นตลาดเดียว (single market) ประเด็น
การลดภาษีสินค้าเป็นประเด็นที่น่ากังวลอย่างยิ่ง โดยประเทศไทยได้ทำการเจรจาการลดภาษีให้เป็น 0% ในสินค้าต่างๆ
รวมถึง ข้าว ด้วย

แต่ปัญหาในปัจจุบัน “ข้าว” ซึ่งเป็นสินค้าที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างแพร่หลายถึงความสามารถของ ข้าวไทย
ในการแข่งขันในตลาดอาเซียน โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ (CLMV) ที่ประกอบไปด้วย กัมพูชา ลาว พม่า
และเวียดนามที่กำลังก้าวเข้ามามีส่วนร่วมแบ่งการตลาดข้าวของไทยที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเวียดนามที่เป็ดยักษ์มา
กลายเป็นผู้ส่งออกอันดับ 1 แทนประเทศไทย

มีการคาดการณ์กันว่า เมื่อเกิดการส่งออกข้าวได้อย่างเสรีจริงๆ เชื่อว่าจะเกิดความเสียหายกับชาวนาไทยที่มีต้นทุน
การผลิตที่แพงกว่าประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียน และจะเกิดความเสียหายต่อประเทศที่ต้องนำเงินภาษีของประชาชนมาทำ
มาตรการแรก แสงราคาเช่นการประกันรายได้ และการรับจํานำซึ่งประเทศต้องใช้เงินภาษีมหาศาลในโครงการเหล่านี้ทุกปี

- ตลาดข้าวสาร

มาหะสิริ เชาว์กุล (2554)¹⁰ ได้ชี้ให้เห็น ความสัมพันธ์ที่แนบแน่นระหว่างตลาดภายในประเทศกับตลาดโลก ซึ่งทำ
ให้ระบบเศรษฐกิจข้าวไทยมีความเสี่ยงเพิ่มมากขึ้นหากเกิดความผันผวนในตลาดโลก และยังพบว่า ในการส่งข้าวออกไป
ตลาดโลกนั้น ถูกกุ่มอำนาจด้วยผู้ส่งออกเพียง 6 ราย ซึ่งมีอำนาจชี้้น้ำตลาด และสามารถผลักดันภาวะของความเสี่ยงด้านราคา
ที่เกิดขึ้นในตลาดโลกมาสู่ราคาในประเทศไทย

อีกทั้งยังพบว่า นโยบายจํานำข้าวที่เข้มข้นตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา ได้ทำลายวิถีตลาดข้าวแบบเดิมที่มีท่าข้าวและ
ตลาดกลางเป็นกลไกหลัก เมื่อข้าวเปลือกจากเกษตรกรกว่าร้อยละ 90 ไหลผ่านโรงสีไม่กี่แห่ง ทำให้โอกาสของเกษตรกรใน
การราคาลดลงไปอีก ประสิทธิภาพของตลาดในการกำหนดราคาจึงลดลงไปโดยอัตโนมัติ เพราะไม่มีพ่อค้าข้าวเปลือกมา
ช่วยสร้างบรรยากาศของการแข่งขันรับซื้อข้าวเปลือก

⁹ วิจารณ์ วิสารทสกุล (2555) เรื่องเล่าจากภาคสนาม...ที่นี้ ั่วท่วม : ชุมชน การปรับตัวและการช่วยเหลือจากภาคส่วนต่างๆ ในยาม
ภัยพิบัติ <http://goo.gl/WgZpi>

¹⁰ ในรายงานวิจัยเรื่อง การทบทวนโครงสร้างตลาดข้าวของประเทศไทย สนับสนุนทุนวิจัยโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
<http://research.trf.or.th/node/5125>

ซึ่งสอดคล้อง กับ ที่ อ.สมพร อิศวิลานนท์¹¹ ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ว่า นโยบายจํานำข้าว ได้ทำลาย ตลาดกลางและ โรงสีชุมชน เพราะไม่มีอำนาจทางการเงินไปแข่งขันกับราคาที่รัฐบาลประกัน ในขณะที่ทั้งตลาดกลางและโรงสีชุมชน เป็น ตลาดที่ ชาวนามีอำนาจต่อรองได้สูง

- การเข้าถึงแหล่งสินเชื่อการเกษตร

วีรบุรุษ (2554)¹² ชี้ให้เห็นถึงความไม่สัมพันธ์ระหว่างแหล่งเงินกู้ในระบบ อย่างกองทุนหมู่บ้าน ที่มีกระจายอยู่ทั่วประเทศ เป็นแหล่งเงินกู้ที่มีดอกเบี้ยถูกและไม่ต้องใช้หลักทรัพย์ในการค้ำประกันองเงินกู้ กับกระแสเงินที่ครอบครัวชาวนา ภาคกลางต้องใช้ในกระบวนการผลิต ความไม่สัมพันธ์ดังกล่าว ทำให้ชาวนาจำเป็นต้องกู้เงินนอกระบบที่มีต้นทุนสูงกว่า กองทุนหมู่บ้านมาก อย่างเลี่ยงไม่ได้

มิติเชิงโครงสร้างอื่นๆ ที่ได้มีการกล่าวถึงกันไว้มาแล้ว ได้แก่ การจัดการโครงสร้างระบบชลประทาน ซึ่งจะเอื้อให้ ชาวนาได้มีน้ำเพื่อการปลูกข้าวตลอดปี การส่งเสริมการวิจัยข้าวที่สามารถเก็บได้นาน เพื่อยกระดับคุณภาพข้าวไทยโดยไม่ต้องไปแข่งขันเรื่องราคากับประเทศอื่นๆ หรือ พันธุ์ข้าวที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การวางระบบการ ประกันภัยสินค้าการเกษตร การกระจายที่ดินให้ถึงมือเกษตรกร เป็นต้น

ปัจจัยเชิงโครงสร้างเหล่านี้ หากได้รับการปรับปรุงแก้ไข และทำให้มีคุณภาพที่ดีขึ้น ก็จะมีส่วนอย่างมากในการช่วย เพิ่มความเท่าเทียมในด้านโอกาสให้กับชาวนากลุ่มยากจน

* มิติเชิงจุลภาคที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชากรกลุ่มชาวนายากจน

มิติเชิงจุลภาคเป็นมิติที่เกี่ยวข้องกับ “คน” หรือ “ชาวนา” ในฐานะ Actor ที่จะเป็นผู้สร้างการเปลี่ยนแปลงให้ เกิดขึ้นและดีขึ้น ไม่ว่าจะเป็น วิธีคิด ความสามารถในการทำงาน ความสามารถในการนำ มีความสามารถในการทำงาน รวมกลุ่มเพื่อเพิ่มพลังอำนาจในการต่อรอง และแข่งขัน เป็นต้น ซึ่งจะขอยกตัวอย่างพอสังเขป เพื่อให้เห็นการเปลี่ยนแปลง ในมิติจุลภาคที่สำคัญ

- วิธีคิดต่อ “ความเป็นชาวนา”

ดังได้กล่าวอ้างถึง หนังสือพิมพ์นิวยอร์กไทม์ ที่ชี้ว่า ปัญหาเฉพาะของประเทศไทยสำหรับชาวนา คือ การดูหมิ่นเหยียดหยามอาชีพชาวนาว่า เป็นงานของคนจน ที่ไม่มีการศึกษา และไร้สุขอนามัยที่ดี โดยเฉพาะภาพลักษณ์ของชาวนาไทยที่เผยแพร่ผ่านรายการโทรทัศน์ต่างๆ ที่มีก่นาเสนาภาพชาวนาผิวคล้ำกรำแดด ท่าทางซุ่มซ้าม ซึ่งกลายเป็นตัวแทนของชนชั้นล่างทางสังคม ต่างจากคนเมืองผิวขาวสดใส ที่เป็นค่านิยมใหม่ของสังคม ด้วยเหตุนี้ ลูกหลานชาวนารุ่นใหม่จึงพยายามหลีกเลี่ยงการสืบทอดอาชีพทำนาของครอบครัว และหันไปทำงานรับจ้างในเมือง หรือตั้งใจศึกษาเล่าเรียนในระดับที่สูงขึ้น เพื่อจะได้ไม่ต้องกลับมาช่วยเหลือครอบครัวทำไร่นาในชนบท

งานศึกษาของ วีรบุรุษ และคณะ (2553) ในการประเมินโครงการสระบุรีปลอดจน พบการเปลี่ยนแปลงของอาชีพชาวนา โดยพบว่าแรงงานหนุ่มสาวเกือบทั้งหมด ออกไปท างานในโรงงาน เป็นแรงงานรับจ้างรายวันในภาคอุตสาหกรรม ค้าขายของกินของใช้ ในขณะที่เกษตรกรรุ่นพ่อแม่ที่มากขึ้น เมื่อถึงเวลาทำนา ก็จะใช้วิธีการจ้างทำแทน ในขณะที่ที่ดินเพื่อ

¹¹ เอกสารประกอบการสัมมนาเสวนาเวทีประชคมข้าวไทย (2555) (อ้างแล้ว)

¹² จากบทความเรื่องความมั่นคงทางการเงินกับความมั่นคงของชุมชน : เรื่องยั่งยืนที่ต้องพิจารณาขององค์กรการเงินรากฐาน

การเพาะปลูก ก็จะถูกชอยย่อยส่งมอบเป็นมรดกแก่ลูกหลาน แต่เมื่อลูกหลานก็มีได้ให้ความสำคัญกับการทำนา แนวโน้มที่ที่ดินจะถูกขาย เปลี่ยนมือ ก็มีเพิ่มมากขึ้น

- กระบวนการเรียนรู้เพื่อเพิ่มศักยภาพและอำนาจให้ชาวนา

การเรียนรู้ ตามที่ Gregory A Kimble เชื่อนั้น เป็น การเปลี่ยนแปลงศักยภาพแห่งพฤติกรรมที่ค่อนข้างถาวร ซึ่งเป็นผลมาจากการฝึกหรือการปฏิบัติที่ได้รับการเสริมแรง (Learning as a relatively permanent change in behavioral potentiality that occurs as a result of reinforced practice)

การจัดการเรียนรู้ให้กับชาวนานั้น หากพิจารณาในระบบการศึกษาปัจจุบัน ก็อาจหาไม่ได้ หรือถึงจะหาได้ก็จะเป็นการเรียนรู้แบบการฝึกอบรมที่มีวิทยากร ผู้รู้ เป็นคนถ่ายทอดความรู้ ซึ่งวิธีการเรียนรู้เช่นนี้ไม่ได้มีความเหมาะสมกับชาวนา ที่สำคัญ คือ ไม่สอดคล้องกับสิ่งที่ Kimble ได้ให้ข้อสังเกตไว้

โรงเรียนชาวนา¹³ คือ ระบบการศึกษาทางเลือกสำหรับชาวนา โรงเรียนชาวนาใช้การจัดการเรียนรู้แบบเสริมแรง (empowerment) เน้นกระบวนการกลุ่ม เน้นการปฏิบัติการ ปัจจุบันมีโรงเรียนชาวนากระจายอยู่ในจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ

ผลผลิตของโรงเรียนชาวนา นอกจากจะทำให้ ชาวนา (ในเชิงปัจเจก) ได้มีโอกาสเรียนรู้เพื่อการพึ่งตนเอง ลดการพึ่งพาทายนอก ด้วยการ ลดต้นทุนการผลิต ลดหนี้สิน พัฒนาทักษะเทคนิคทางการเกษตร ฟื้นฟูประเพณีวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับข้าว และเน้นการฟื้นฟูสุขภาพจากการสะสมของสารเคมีการเกษตรแล้ว โรงเรียนชาวนา ยังมุ่งเชื่อมโยงให้เกิดเครือข่ายของชาวนาทั่วประเทศ เพื่อเป็นแหล่งแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และสานเป็นพลังขับเคลื่อนสังคมเพื่อการคงไว้ซึ่งอาชีพชาวนาในสังคมไทย

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาคุณภาพประชารชนั้น จะต้องพิจารณาและให้ความสำคัญถึงความครอบคลุม

(Comprehensive) ในการพัฒนาทั้งในมิติเชิงมหภาค และเชิงจุลภาคควบคู่กันไป เพราะแม้หากโอกาสในเชิงโครงสร้างได้เปิดแล้ว มีความพร้อมในการรองรับแล้ว แต่เงื่อนไขของปัจเจก ไม่มีความสามารถ ไม่มีความพร้อม ที่จะเข้าถึงโอกาสนั้นได้ คุณภาพใหม่ของประชารชนก็ไม้อาจเกิดขึ้นได้ เป็นต้น

นอกจากการต้องพิจารณาควบคู่กันไปทั้งมิติเชิงมหภาคและจุลภาคแล้ว บทเรียนสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้เขียนได้รับจากการทำ รายงานฉบับนี้ คือ ทำให้ผู้เขียนได้ตระหนักถึงความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่าง ปัจจัยกำหนดต่างๆ (Determinants) จากตัวอย่าง การผลักดันนโยบายรับจำนำข้าว ได้ส่งผลต่อ การทำลาย ตลาดกลาง โรงสีชุมชน การส่งเสริมเกษตรกรอินทรีย์ ซึ่งเป็นทางเลือกและเป็นทางรอดของเกษตรกรและชาวนาขนาดเล็กจำนวนมาก ขณะเดียวกันนโยบายรับจำนำข้าว ยังส่งผลกระทบต่อตลาดการส่งออกข้าวของประเทศ ส่งผลให้คุณภาพข้าวสารโดยรวมของประเทศลดลง เป็นต้น

หรือ กรณีในมิติจุลภาค การเปลี่ยนแปลงของวิถีคิดของลูกหลานชาวนา ก็ส่งผลต่อ การสืบทอดอาชีพชาวนาที่มีแนวโน้มจะหยุดในรุ่นของพ่อแม่ เมื่อไม่มีการทำการผลิตการถือครองที่ดินที่เป็นแปลงนาที่มีแนวโน้มจะหลุดมือจากครัวเรือนเกษตรกร และที่สำคัญเมื่อวิถีการผลิตไม่ได้ผูกกับฐานทรัพยากร ทรัพยากรส่วนรวมในระดับชุมชนท้องถิ่นก็มีแนวโน้มจะเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว

¹³ สถาบันการส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม (2548) โรงเรียนชาวนา กระบวนการพัฒนานักเรียนชาวนาให้พัฒนา.

บทเรียนทั้ง 2 ข้างต้น ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การพัฒนาคุณภาพประชากรนั้น เป็นเรื่องละเอียดอ่อนต้องพิจารณา ไตร่ตรองให้มาก และหลากหลายมิติ อีกทั้งยังมีความท้าทายสำหรับผู้ศึกษาและผู้ปฏิบัติการในพรมแดนความรู้แห่งนี้

เอกสารอ้างอิง

นิพนธ์ พัวพงศกร จดหมายเปิดผนึกถึงสสสมาชิกรัฐสภา [“ผลดีผลเสียของการจำนำข้าวทุกเม็ด”](#)

http://v-reform.org/u-knowledges/rice_tdri/

มาฆะสิริ เชาวกุล (2554) การทบทวนโครงสร้างตลาดข้าวของประเทศไทย สนับสนุนทุนวิจัยโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุน

การวิจัย <http://research.trf.or.th/node/5125>

รายงานสองทศวรรษความยากจนไทย โครงการเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป มูลนิธิสธารณสุขแห่งชาติ (มสช.)

http://v-reform.org/v-report/two_decades_poor/

วิตกอนาคตชาวนาไทย-คนรุ่นใหม่เมินทำนา <http://goo.gl/q8W5D>

วีรบุรณ วิสารทสกุลและคณะ (2553) การประเมินโครงการสระบุรีปลอดจน 2553 คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอ จังหวัดสระบุรี

วีรบุรณ วิสารทสกุล (2554) ความมั่นคงทางการเงินกับความมั่นคงของชุมชน : เรื่องย่อนแย้งที่ต้องพิจารณาขององค์กร

การเงินรากฐาน <http://goo.gl/A2aAy>

วีรบุรณ วิสารทสกุล (2555) เรื่องเล่าจากภาคสนาม...ที่น ้าท่วม : ชุมชน การปรับตัวและการช่วยเหลือจากภาคส่วนต่างๆ

ในยามภัยพิบัติ <http://goo.gl/WgZpi>

จีจึรภา อธิธิแสง (2553) ภาคเกษตรกรรมกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก 22 กรกฎาคม 2553

<http://www.measwatch.org/sites/default/files/bookfile/jirapa.pdf>

ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย เอกสารประกอบการแถลงข่าว

http://www.thaichamber.org/userfiles/file/poll_farmer_16_8_55_final%5B1%5D%281%29.pdf

สถาบันการส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม (2548) โรงเรียนชาวนา กระบวนการพัฒนานักเรียนชาวนาให้พัฒนา.

<http://info.thaihealth.or.th/library/11907>

สมพร อิศวิลานนท์ (2555) เอกสารประกอบการสัมมนาเสวนาเวทีประชุมคมข้าวไทย 11 กันยายน พ.ศ.2555

<http://www.knit.or.th/apw/images/file.pdf>