

นวัตกรรมการเกษตร: ทางออกปัญหาความเหลื่อมล้ำของไทย ตอน 1

ดร.เสาวณี จันทะพงษ์ และ นางสาวพรชนก เทพขาม

ทำอย่างไรจึงจะช่วยยกระดับรายได้ต่อหัวของเกษตรกรให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและช่วยลดความเหลื่อมล้ำของไทยเป็นประเด็นเศรษฐกิจสำคัญลำดับต้นๆ ของการพัฒนาประเทศตลอดมา ถึงแม้ไทยจะประสบความสำเร็จในการลดปัญหาความยากจนลงได้ แต่สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของไทยยังอยู่ระดับไม่น่าพอใจ เกษตรกรเป็นอาชีพที่ไม่สามารถให้ความมั่นคงกับครัวเรือนและมีรายได้ไม่เพียงพอ

ปัญหาหลักของเกษตรกรไทยคือ ปัญหาด้านที่ดินและการใช้ที่ดินเกษตรกรส่วนใหญ่มีพื้นที่ถือครองขนาดเล็ก ปัญหาราคาพืชผลไม่แน่นอน ปัญหาความไม่เพียงพอของน้ำที่ใช้ในการเกษตร ปัญหาสภาพภูมิอากาศแปรปรวนทำให้ผลผลิตเสียหาย และการขาดความรู้และไม่ได้รับคำแนะนำที่เพียงพอ

ภาคเกษตรหรือภาคชนบทเป็นฐานรากที่สำคัญของเศรษฐกิจไทย มีประชากรในภาคเกษตรถึงประมาณ 25 ล้านคนหรือเกือบร้อยละ 40 ของประชากรทั้งประเทศ ในมิติมหภาค ภาคเกษตรสร้างรายได้ต่อระบบเศรษฐกิจร้อยละ 9 ของ GDP มีพืชที่สำคัญที่มีสัดส่วนใน GDP ภาคการเกษตรถึงร้อยละ 80 คือ ข้าว และยางพารา¹ จึงไม่ต้องสงสัยว่าทำไมไทยจึงเป็นประเทศที่อยู่ในอันดับต้นๆ ของโลกทั้งการส่งออกข้าวและยางพารา ภาคเกษตรยังทำหน้าที่เป็นหลักประกันความมั่นคงทางอาหารให้กับคนทั้งในประเทศและทั่วโลก เป็นแหล่งรองรับแรงงานที่ใหญ่ที่สุด โดยเฉพาะในยามที่ประเทศประสบวิกฤตเศรษฐกิจเช่นในอดีตปี 2540 และยังสนับสนุนอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม ในมิติจุลภาค ภาคเกษตรเป็นแหล่งสร้างรายได้สำคัญแก่ครัวเรือนเกษตรกร อย่างไรก็ตาม เกษตรกรเป็นกลุ่มที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าอาชีพอื่นๆ

ดังนั้น ท่ามกลางความท้าทายหลายด้านทั้งการเข้าสู่สังคมสูงวัย และเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่

เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว ทำอย่างไรจึงจะช่วยยกระดับรายได้ต่อหัวของเกษตรกรให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำของไทย จึงเป็นประเด็นเศรษฐกิจสำคัญลำดับต้นๆ ของการพัฒนาประเทศตลอดมา

1. ปัญหาความเหลื่อมล้ำของไทย: ไน้มลดลงบ้าง แต่ปัญหายังมีอยู่

เกือบ 40 ปีที่ผ่านมา ถึงแม้ไทยจะประสบความสำเร็จในการลดปัญหาความยากจนลงได้ โดยสัดส่วนคนจนลดลงอย่างต่อเนื่องจนปัจจุบันเหลือเพียงร้อยละ 8 ของประชากรทั้งหมด ในทางตรงกันข้าม สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของไทยวัดจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient)² แม้จะปรับไ้มลงบ้างจากอดีต แต่ยังไม่น่าพอใจ คือในปี 2558 อยู่ที่ร้อยละ 44.5 เทียบกับในปี 2531 อยู่ที่ร้อยละ 48.7 หากดูในระดับภูมิภาค จะเห็นว่าภาคใต้มีปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ค่อนข้างสูงกว่าภาคอื่นโดยมีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคอยู่ที่ร้อยละ 45.1 ตามมาด้วยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ร้อยละ 43.3) ภาคกลาง (ร้อยละ 39.6) และภาคเหนือ (ร้อยละ 38.8) ตามลำดับ

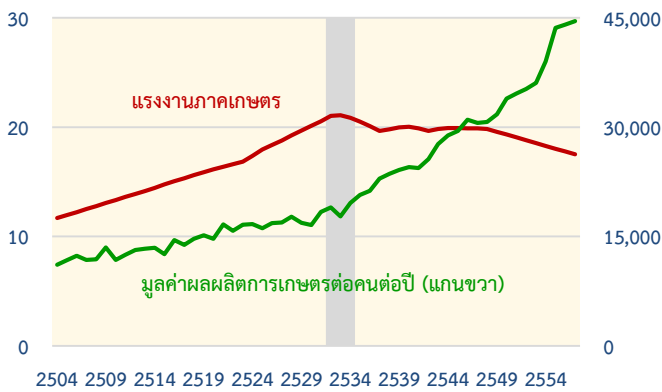
หากเปรียบเทียบกับนานาชาติ จากข้อมูล Central Intelligence Agency (CIA)³ ของสหรัฐฯ ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของไทยอยู่ระดับกลางๆ อยู่ที่ลำดับ 44 จาก 156 ประเทศทั่วโลก คือร้อยละ 44.5 เทียบกับร้อยละ 25 ของประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียที่ถือว่ามีความเท่าเทียมกันทางรายได้สูง และระดับ 50-70 ของประเทศในแอฟริกาที่ถือว่ามีความเหลื่อมล้ำทางรายได้ค่อนข้างสูง

ครัวเรือนที่ประกอบอาชีพเกษตรกรส่วนใหญ่อยู่ในภาคเศรษฐกิจชนบท อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และภาคเหนือคิดเป็นร้อยละ 41 35 และ 31 ของครัวเรือนทั้งหมดของประเทศ ตามลำดับ จัดเป็น

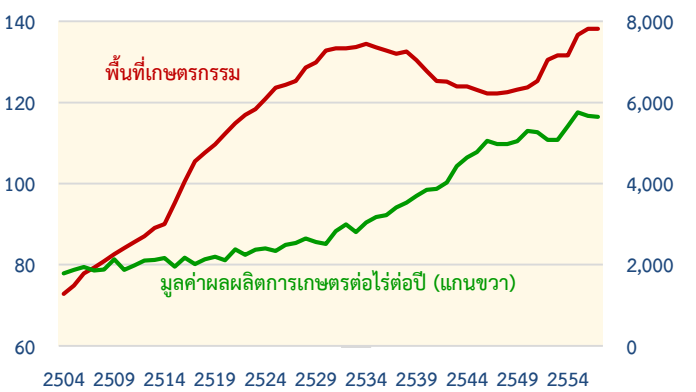
กลุ่มผู้มีรายได้น้อยได้เพียงเฉลี่ยเดือนละประมาณ 5,000 บาท คิดเป็น 1 ใน 3 ของรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของแรงงานนอกภาคเกษตรที่อยู่ 16,000 บาท และส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายเล็ก ประมาณร้อยละ 40 ถือครองที่ดิน 1-10 ไร่ และอีกร้อยละ 8 ไม่มีที่ดินทำกิน และพื้นที่เกษตรส่วนใหญ่ของประเทศไทยนั้นอยู่นอก

ผลิตภาพ คือการเปรียบเทียบระหว่างสัดส่วนของผลผลิตและปัจจัยการผลิต หากมีผลิตภาพสูง ก็จะต้องใช้ปัจจัยการผลิตต่ำเพื่อผลิตให้ได้ผลผลิตในปริมาณมาก จากการศึกษาของ OECD (2010)⁵ ได้นำเสนอว่า นโยบายด้านการเกษตรของรัฐมีส่วนสำคัญในความสำเร็จของการปรับโครงสร้างภาคเกษตรของ

รูป1 แรงงานภาคเกษตรและมูลค่าผลผลิตการเกษตร, ล้านคน



รูป2 พื้นที่เกษตรกรรมและมูลค่าผลผลิตการเกษตร ล้านไร่



ที่มา: FAO, U.S. Department of Agriculture (USDA), และคำนวณโดยผู้เขียน

ที่มา: FAO, U.S. Department of Agriculture (USDA), และคำนวณโดยผู้เขียน

เขตชลประทานประมาณร้อยละ 80 ส่วนพื้นที่เกษตรที่อยู่ในระบบชลประทานนั้นมีเพียงร้อยละ 20 เท่านั้น ทำให้เกษตรกรที่อยู่นอกเขตชลประทานต้องพึ่งพาน้ำฝนในการทำเกษตร เกษตรกรเป็นอาชีพที่ไม่สามารถให้ความมั่นคงกับครัวเรือน มีรายได้ไม่เพียงพอ ต้องอาศัยเงินกู้ แต่การเข้าถึงเงินกู้ในระบบจำเป็นต้องใช้โฉนดที่ดิน ทำให้เกษตรกรต้องหันไปหาเงินกู้นอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูง⁴ สมาชิกครัวเรือนต้องเคลื่อนย้ายแรงงานไปยังนอกภูมิภาคเพื่อหารายได้อื่นๆ เป็นแหล่งรายได้สนับสนุนอีกทางหนึ่ง ในระยะต่อไป คาดว่าเกษตรกรจะยังเป็นรายเล็กลงเรื่อยๆ เพราะรุ่นพ่อแม่แบ่งซอยที่ดินให้ลูกหลาน และลูกหลานที่เข้ามาทำงานในเมืองก็ขายที่ดินให้กับนายทุนไป วนเวียนเป็นวัฏจักรที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตเกษตรกรไทย และมีมิติด้านสังคมอื่นๆ

ไทย เช่น การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อกระจายสิทธิที่ดินให้แก่ผู้ไร้ที่ดิน การสร้างถนนหนทางเข้าสู่ที่ดิน การสร้างระบบชลประทาน งานวิจัยด้านเกษตร และมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ธกส. ให้สินเชื่อแก่เกษตรกร เป็นต้น

จากการศึกษาข้อมูลตั้งแต่ปี 2504-2558 พบว่า อัตราการเติบโตเฉลี่ยของมูลค่าผลผลิตการเกษตรต่อแรงงานต่อปี และมูลค่าผลผลิตการเกษตรต่อไร่ต่อปี อยู่ที่ร้อยละ 2.8 และ 2.3 ตามลำดับ โดยผลิตภาพเร่งตัวขึ้นประมาณปี 2533 ที่เริ่มมีกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรมายังภาคอุตสาหกรรม ขณะที่พื้นที่ทำการเกษตรกรรมโน้มลดลงด้วย (รูปที่ 1 และ 2)

อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลของ World Bank มูลค่าผลผลิตการเกษตรต่อแรงงานต่อปีของไทยอยู่ที่ประมาณ 1,200 ดอลลาร์ สหรัฐ. ซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มร้อยละ 10 ด้านล่างสุด แตกต่างจากกลุ่มด้านบนร้อยละ 10 เกือบ 50 เท่า ส่งผลให้ความสามารถทางการแข่งขันการผลิตสินค้าเกษตรของไทยต่ำกว่าประเทศคู่แข่งอยู่มาก เช่น ข้าว ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่อยู่ที่ 459 กก. ต่อไร่ รองจากเวียดนาม เมียนมาร์ และ ลาว ขณะที่ต้นทุนการผลิตสูงกว่าประมาณร้อยละ 30-40 เป็นต้น

2. ปัญหาที่เกษตรกรต้องเผชิญ: ข้อเท็จจริงจากการลงพื้นที่ภาคสนาม

2.1 ผลิตภาพของภาคเกษตรปรับตัวดีขึ้น แต่ยังมีช่องว่างให้พัฒนาได้อีกมาก

ในด้านแรงงาน แรงงานภาคเกษตรลดลงจากเกือบร้อยละ 60 ของแรงงานทั้งหมดในปี 2536 เหลือเพียงร้อยละ 40 ในปัจจุบัน โดยแรงงานในภาคเกษตรเข้าสู่วัยสูงอายุ โดยจำนวนสมาชิกครัวเรือนเกษตรที่มีอายุมากกว่า 55 ปีขึ้นไปอยู่ที่ร้อยละ 25 ในปี 2556 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เพิ่มขึ้นถึงสองเท่าจากร้อยละ 12 ในปี 2536 ขณะเดียวกันแรงงานเกษตรรุ่นใหม่อายุต่ำกว่า 25 ปีมีเพียงร้อยละ 25 ซึ่งจะมียุทธศาสตร์การผลิตและผลิตภาพของภาคเกษตรในระยะข้างหน้าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2.2 ข้อเท็จจริงจากการลงพื้นที่ภาคสนาม

ผู้เขียนได้ร่วมโครงการแลกเปลี่ยนข้อมูลเศรษฐกิจและธุรกิจระหว่าง ธปท. กับภาคธุรกิจ⁶ ที่จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อติดตามภาวะเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคเพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการตัดสินใจการดำเนินนโยบายการเงิน และเพื่อสร้างความเข้าใจกับสาธารณชนทั้งธุรกิจและประชาชน สรุปเสียงสะท้อนจากเกษตรกร ผู้ประกอบการ และผู้เชี่ยวชาญด้านเกษตร 5 ประเด็นหลักคือ 1) **ปัญหาด้านที่ดินและการใช้ที่ดิน** เกษตรกรส่วนใหญ่มีพื้นที่ถือครองขนาดเล็ก และไม่มีเอกสารสิทธิ์ สูงวัย ทำการเกษตรแบบดั้งเดิมปลูกพืชไม่เหมาะสมกับพื้นที่ และไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด 2) **ปัญหาการเพิ่มมูลค่าผลผลิตและราคาผลผลิตไม่แน่นอน** เกษตรกรให้ความสำคัญกับการสร้างมูลค่าเพิ่มน้อยกว่าปริมาณผลผลิต เนื่องจากต้องการเปลี่ยนผลผลิตให้เป็นเงินโดยเร็ว อาทิ มะม่วงหากนำมาแปรรูปเป็นมะม่วงอบแห้งจะได้ราคาสูงถึงกิโลกรัมละ 300 บาท แต่เกษตรกรยอมขายราคาหน้าสวนกิโลกรัมละ 20-30 บาท นอกจากนี้ ยังเผชิญปัญหาต้นทุนการผลิตสูง ไม่มีสถานที่จัดเก็บที่เหมาะสม ขาดความรู้ด้านการแปรรูป รวมถึงไม่มีช่องทางการตลาดที่ดี 3) **ปัญหาความไม่เพียงพอของน้ำที่ใช้ในการเกษตร** โดยการจัดสรรน้ำของชลประทานยังไม่สอดคล้องกับความต้องการน้ำของพืชบางชนิด ทำให้พืชไม่ได้รับน้ำตาม รอบที่เหมาะสมส่งผลให้ผลผลิตมีคุณภาพลดลง 4) **ปัญหาสภาพภูมิอากาศแปรปรวน** ทำให้ผลผลิตเสียหาย ระบบประกันพืชผลการเกษตรไม่ครอบคลุม

และค่าเบี้ยประกันภัยไม่สอดคล้องกับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ และ 5) **ปัญหาด้านข้อมูลและการสื่อสาร** คำแนะนำและการสื่อสารจากทางการไม่เพียงพอ เช่น ควรปลูกพืชใดทดแทนรายได้ที่สูญเสียไปจากการเลิกปลูกข้าวโพดเพื่อลดการทำลายป่าและหมอกควัน เป็นต้น

ฉบับต่อไปผู้เขียนจะนำเสนอ ตอน 2 ที่จะพูดถึงระดับการใช้นวัตกรรมเกษตรในปัจจุบันของไทย เพื่อเพิ่มผลิตภาพ สร้างรายได้ลดความเหลื่อมล้ำโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง และพูดถึงความท้าทายข้างหน้าของการพัฒนาภาคเกษตรซึ่งเป็น “เสาหลักของชาติ” เป็นอาชีพดั้งเดิมของประชากรส่วนใหญ่ และในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมที่ผลิตอาหารเพื่อหล่อเลี้ยงคนทั้งโลก

Endnotes:

¹ ธัญรส สงวนหงส์ (2561), เกษตรกรรมยั่งยืนภายใต้แผนฯ 12, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 1 ก.พ. 2561 โรงธรรมตรัง

² ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ซึ่งมีค่าอยู่ระหว่าง 0 และ 1 โดยหากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคยังมีค่าเข้าใกล้ 1 มากเท่าใด แสดงว่าความเหลื่อมล้ำของรายได้ยังมีมากขึ้น

³ อ้างอิงจากข้อมูลของ The World Factbook, Central Intelligence Agency (CIA) ของสหรัฐฯ, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html>

⁴ ในปี 2558 ที่ดินในไทยเพียงร้อยละ 20 ที่เชื่อมต่อกับระบบชลประทาน โดยร้อยละ 41 ของที่ดินในระบบชลประทานอยู่ในเขตภาคกลาง ทำให้เกษตรกรในชนบทที่ยากจนที่สุดต้องอาศัยน้ำฝนในการเกษตรต่อไป จากบทความ “ปัญหาถือครองที่ดิน ความเหลื่อมล้ำสุดขีด ภาพสังคมไทยระยกระจุกจนกระจาย” โดยสำนักข่าวอิศรา, มูลนิธิชีวิตไทย, 10 ก.พ. 2560

⁵ Jonathan Brooks (2010), OECD Secretariat, A Strategic Framework for Strengthening Rural Incomes, presented at the Global Forum on Agriculture 29-30 November 2010, Policies for Agricultural Development, Poverty Reduction and Food Security, OECD, Paris

⁶โครงการผู้บริหาร ธปท. พบผู้ประกอบการภูมิภาค (Business Liaison Program) ครั้งที่ 1/2561 จังหวัดเชียงใหม่ ในวันที่ 7-8 มีนาคม 2561 เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นภายใต้หัวข้อ “การปรับตัวของภาคเกษตรสู่ Smart Farming” กับผู้ประกอบการ ตัวแทนเกษตรกร และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตร

Disclaimer:

ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย



ดร. เสาวณี จันทะพงษ์
ผู้เชี่ยวชาญอาวุโส
ด้านแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาค
ฝ่ายเศรษฐกิจมหภาค
สายนโยบายการเงิน
SaovaneC@bot.or.th



นางสาวพรชนก เทพขาม
เศรษฐกร
ฝ่ายเศรษฐกิจมหภาค
สายนโยบายการเงิน
PornchTa@bot.or.th
