

เกษตรและอาหารในยุควิกฤต

ภาคเกษตรในฐานะแหล่งที่มาของความมั่นคงทางอาหาร

1. ภาคเกษตรกรรมเป็นแหล่งผลิตอาหารที่สำคัญของไทย การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ผ่านมาได้อาศัยส่วนเกินที่ผลิตได้จากภาคเกษตรเป็นพื้นฐาน ปัจจุบันแม้ว่ามูลค่าการผลิตในภาคเกษตรจะมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (จีดีพี) แต่เป็นแหล่งจ้างงานของประชากรประมาณร้อยละ 40 ของประเทศ ซึ่งโดยมากเป็นเกษตรกรรายย่อยที่อาศัยอยู่ในชนบท ภาคเกษตรยังทำหน้าที่เป็นแหล่งดูดซับแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินดังที่เคยเกิดมาแล้วในปี 2540 ยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการส่งเสริมพัฒนาภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่นอันหลากหลาย

สภาพปัญหาในปัจจุบัน

การเข้าถึงอาหารของคนจน

2. ภาวะเงินเฟ้อที่สูงขึ้นจากราคาน้ำมันที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้ต้นทุนการผลิตอาหารเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ระหว่างมกราคม-มีนาคม 2551 ราคาสินค้าอาหารหลักๆ ที่สำคัญในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้นจากปี 2549 ถึงร้อยละ 53¹ ในประเทศไทย ประเด็นที่ได้รับความสำคัญยิ่งในช่วงต้นปีที่ผ่านมา คือ ราคาข้าวได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดด เป็นผลจากการที่ประเทศผู้ส่งออกข้าวรายอื่นในตลาดโลกล้มเหลวในการผลิตข้าวเนื่องจากภัยธรรมชาติและความแปรปรวนของสภาพอากาศ ความตื่นตระหนกในตลาดข้าว และการกักตุนเก็งกำไร

3. การเพิ่มขึ้นของราคาอาหารส่งผลกระทบต่อคนจน โดยเฉพาะคนจนเมืองและชนบทซึ่งไม่ได้เป็นผู้ผลิตอาหาร การสำรวจราคาสินค้าเบื้องต้นของมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ เครือข่ายสลัมสี่ภาค และคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทยซึ่งทำงานคลุกคลีกับคนจนเมืองระหว่างเมษายนถึงพฤษภาคมในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า ราคาสินค้าจำเป็นของคนจนซึ่งโดยมากเป็นรายการอาหารเพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่ร้อยละ 6-103 โดยข้าวเป็นรายการที่มีการปรับเพิ่มมากที่สุด² ขณะที่ระดับรายได้ไม่ได้ปรับตัวสูงขึ้นตาม และถึงแม้ว่าราคาข้าวและอาหารโดยรวมจะปรับตัวลดลงในภายหลัง นอกจากนี้ในระดับนโยบายยังขาดหลักประกันด้านความมั่นคงทางอาหารของคนจนเมืองเพื่อรองรับกับวิกฤตอาหารที่อาจเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต

¹FAO, 2008, *Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts And Actions Required*, High-Level Conference On World Food Security: The Challenges Of Climate Change And Bioenergy, HLC/08/INF/1.

²มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ เครือข่ายสลัมสี่ภาค และคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย, 2551, "การสำรวจราคาสินค้าอุปโภคบริโภค 9 ตัวอย่าง ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน".

การพึ่งพิงสารเคมีและความปลอดภัยทางอาหาร

4. การนำเข้าสารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืชมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีอันเนื่องมาจากนโยบายการพัฒนาประเทศที่มุ่งขยายการส่งออกสินค้าเกษตร ระหว่างปี 2537-2547 ปริมาณการนำเข้าสารเคมีเพิ่มขึ้นกว่า 4 เท่าตัว และแม้ว่าการใช้สารเคมีจะทำให้ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2.5 ต่อปี แต่เกษตรกรต้องใช้สารเคมีในอัตราที่เพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม คือร้อยละ 13.2 ต่อปี การใช้สารเคมีทางการเกษตรส่งผลเสียต่อสุขภาพของเกษตรกรโดยตรง ข้อมูลการเฝ้าระวังความเสี่ยงของเกษตรกรจากการตรวจเลือดพบว่า เกษตรกรมีความเสี่ยงทางสุขภาพสูงขึ้นจากร้อยละ 16 ในปี 2540 เป็นร้อยละ 29 ในปี 2545³ ประเมินการว่า ต้นทุนสุขภาพของเกษตรกรและต้นทุนอื่นๆที่รัฐต้องเสียไปเพื่อควบคุมและติดตามผลจากการใช้สารเคมีอาจสูงถึง 5.4 พันล้านบาทต่อปี เทียบเท่ามูลค่าการนำเข้าปุ๋ยเคมีและสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในแต่ละปี⁴ การใช้สารเคมีเข้มข้นในการเกษตรเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาการตกค้างของสารเคมีในอาหาร สร้างความเสี่ยงและเป็นอันตรายต่อสุขภาพผู้บริโภคในประเทศอย่างมาก และยังทำให้เกิดปัญหาสินค้าส่งออกถูกตีกลับจากต่างประเทศอีกด้วย

ฐานทรัพยากรเสื่อมโทรมและความขัดแย้งด้านทรัพยากร

5. ฐานทรัพยากรเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของภาคเกษตร ซึ่งกำลังประสบปัญหาหลักสองประการคือ ความเสื่อมโทรมของฐานทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การปนเปื้อนของสารเคมีและสารพิษในดิน ดินเสื่อมโทรม การชะล้างหน้าดิน น้ำเสีย และอากาศเป็นพิษ เป็นต้น อันเกิดมาจากวิถีการผลิตและการบริโภคที่ไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ส่งผลต่อเนื่องถึงคุณภาพด้านความปลอดภัยทางอาหาร และปัญหาความขัดแย้ง การกระจุกตัวและการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม และระหว่างภาคเกษตรด้วยกัน โดยเฉพาะทรัพยากรน้ำและที่ดิน กล่าวคือ

5.1 *กรณีที่ดิน* มีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในมือเอกชนซึ่งถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่าและไม่ได้ทำประโยชน์ ขณะที่ยังมีเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งโครงการปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมาสามารถกระจายการถือครองที่ดินได้เพียงเล็กน้อย และส่วนมากเป็นที่ดินป่าสงวน นอกจากนี้ การรุกคืบของอุตสาหกรรมและเมืองเข้าสู่พื้นที่เกษตรปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่อง ยิ่งราคาอาหารแพงขึ้น ยิ่งทำให้เกิดแรงกดดันต่อที่ดินในการถือครองหรือทำกินอยู่ของเกษตรกรมากขึ้น เพราะนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศสนใจที่จะนำที่ดินมาลงทุนเพื่อทำกำไร

5.2 *กรณีน้ำ* ความขัดแย้งส่วนหนึ่งเกิดจากนโยบายหรือโครงการของรัฐที่ให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมมากกว่า โดยการผันน้ำที่ภาคเกษตรใช้ประโยชน์อยู่ให้กับอุตสาหกรรม ทำให้เกษตรกรไม่สามารถทำการผลิตได้ และยังก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในท้องถิ่น

³ อังโน คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2551, "รายงานผลการประชุมคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติครั้งที่ 1/2551", วาระพิจารณาเรื่องการพัฒนา นโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อลดผลกระทบด้านสุขภาพจากการใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช, 14 มกราคม.

⁴ เฟิงอั้ง.

หนี้สินของเกษตรกร

6. ปัญหาหนี้สินเกษตรกรเกิดการจากกู้เงินมาลงทุนด้านการเกษตรและใช้สอยในชีวิตประจำวัน แต่เกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้ทัน เป็นผลมาจากราคาสินค้าเกษตรตกต่ำและต้นทุนการผลิตสูง โดยเฉพาะต้นทุนด้านสารเคมีทางการเกษตรซึ่งเพิ่มสูงขึ้นตามราคาน้ำมัน ขณะเดียวกัน เพื่อจะรักษา ระดับผลผลิตให้ได้เท่าเดิม เกษตรกรมีแนวโน้มจะต้องใช้สารเคมีในอัตราที่เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ย ส่งผลให้ เกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้ และต้องไปกู้หนี้จากแหล่งอื่นทั้งในและนอกระบบเพื่อมาหมุนใช้หนี้ จนหนี้สินเกษตรกรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตัวเลขหนี้สินของเกษตรกรของสำนักงานสถิติแห่งชาติซึ่ง สํารวจในเดือนกุมภาพันธ์ 2551 พบว่า เกษตรกรที่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือเช่าที่ดินมีรายได้เฉลี่ย เดือนละ 12,103 บาทต่อครัวเรือน แต่มีหนี้สินเฉลี่ย 107,230 บาท ส่วนเกษตรกรรับจ้างมีรายได้ต่อ เดือน 9,759 บาทต่อครัวเรือน แต่มีหนี้สินเฉลี่ย 62,995 บาท⁵

ความเหลื่อมล้ำทางสังคมระหว่างภาคเกษตรและภาคการผลิตอื่น

7. ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ ปัญหาหนี้สินรุงรัง การขาดสวัสดิการและหลักประกันความมั่นคงทำให้ สถานภาพทางสังคมของเกษตรกรต่ำกว่าภาคอื่นๆ ทั้งๆที่เป็นฐานสำคัญรองรับการพัฒนาประเทศและ เป็นฐานความมั่นคงทางอาหาร เกษตรกรจึงขาดศักดิ์ศรีและความภาคภูมิใจในอาชีพของตน รายได้ หรือเงินกู้ที่เกษตรกรได้รับมาส่วนหนึ่งจึงมักถูกนำไปจ่ายสำหรับการศึกษาของบุตรหลานในสาขา อาชีพอื่นนอกเหนือจากภาคเกษตร ทุกวันนี้ ลูกหลานเกษตรกรจำนวนไม่น้อยขาดทักษะและความรู้ ในการทำเกษตร ละทิ้งชนบทและอาชีพเกษตรเพื่ออพยพไปทำงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการใน เมืองแทน โดยอายุเฉลี่ยของเกษตรกรรุ่นปัจจุบันสูงขึ้น และชุมชนเกษตรชนบทเหลือแต่ผู้สูงอายุและ เด็ก เกิดผลกระทบทางสังคมเนื่องจากครอบครัวไม่ได้อยู่ร่วมกัน และยังมีปัญหาขาดแรงสนับสนุน จากภาครัฐทั้งในแง่งบประมาณ การศึกษาวิจัย การพัฒนาคนและการสร้างแรงจูงใจ

แนวโน้มและความท้าทายในอนาคต

8. จากสถานการณ์ปัญหาข้างต้น หากยังไม่มียุทธศาสตร์ด้านเกษตรและอาหารในเชิงรุกและเชิงรับที่ เหมาะสม จะทำให้เกษตรกรรายย่อยต้องทำการผลิตโดยพึ่งพิงสารเคมีต่อไป ขณะเดียวกันประสบ ปัญหาหนี้สินพอกพูน และสถานภาพทางสังคมที่เหลื่อมล้ำ คนจนมีความเสี่ยงต่อการเข้าถึงอาหาร ประชาชนผู้บริโภคมีความเสี่ยงจากการบริโภคอาหารที่ไม่ปลอดภัย และขาดเสถียรภาพความมั่นคง ทางอาหารเนื่องจากฐานทรัพยากรอาหารเสื่อมโทรม โดยมีตัวเร่งที่สำคัญ คือ

8.1 การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและแนวโน้มภัยธรรมชาติที่จะเกิดบ่อยครั้งขึ้นอัน เนื่องมาจากภาวะโลกร้อนจะทำให้การผลิตในภาคเกษตรมีความเสี่ยงสูงขึ้นมาก หากไม่มีการ เตรียมการด้านองค์ความรู้และทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการปรับตัว จะทำให้เกษตรกรรายย่อยต้อง ประสบกับการขาดทุนและภาวะหนี้สิน

⁵ "แรงงานไทยชี้หนี้สินล้นรายได้", ไทยรัฐ, 1 พฤษภาคม 2551.

8.2 ราคาน้ำมันที่เพิ่มระดับขึ้นอย่างต่อเนื่องทำให้ต้นทุนการผลิตทางการเกษตรที่เกี่ยวข้อง
กับน้ำมัน เช่น ราคาปุ๋ยเคมี ราคาน้ำมันที่ใช้ในเครื่องจักรกลการเกษตร มีราคาสูงขึ้น ในปี 2550
รายจ่ายด้านพลังงานของภาคชนบทซึ่งส่วนใหญ่เป็นน้ำมันที่ใช้ในการขนส่ง คิดเป็นค่าใช้จ่ายถึง 30%
ของรายจ่ายครัวเรือนทั้งหมด⁶ ส่งผลกระทบต่อรายจ่ายโดยรวมของครัวเรือน นอกจากนี้ ความ
ต้องการหาพลังงานทดแทนจากพืชน้ำมันสร้างแรงกดดันต่อการใช้ที่ดินของเกษตรกรรายย่อยเพิ่มขึ้น

9. ดังนั้น โจทย์ที่สำคัญสำหรับนโยบายด้านเกษตรและอาหารของไทยในอนาคตจึงอยู่ที่ว่า จะ
สนับสนุนความเข้มแข็งและคุณภาพชีวิตของเกษตรกรรายย่อยและชุมชน และเสริมสร้างความมั่นคง
ทางอาหารบนฐานความยั่งยืนของฐานทรัพยากรอาหารได้อย่างไร

ประเด็นพิจารณาของสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ

ขอให้สมัชชาสุขภาพแห่งชาติพิจารณาร่างมติในเอกสารร่างมติ 1/5

⁶ กองบรรณาธิการ, 2551, "ปัญหาพลังงานขาดแคลน วิกฤตที่ต้องเตรียมการรับมือ", *เกษตรกรรมธรรมชาติ*, ฉบับที่ 1 ปีที่ 11, หน้า 16.