

เกษตรและอาหารในยุควิกฤต

ภาคเกษตรในฐานะแหล่งที่มาของความมั่นคงทางอาหาร

๑. ภาคเกษตรกรรมเป็นแหล่งผลิตอาหารที่สำคัญของไทย การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ผ่านมาได้อาศัยส่วนเกินที่ผลิตได้จากภาคเกษตรเป็นพื้นฐาน ปัจจุบันแม้ว่ามูลค่าการผลิตในภาคเกษตรจะมีสัดส่วนเพียงร้อยละ ๑๐ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (จีดีพี) แต่เป็นแหล่งจ้างงานของประชากรประมาณร้อยละ ๔๐ ของประเทศ ซึ่งโดยมากเป็นเกษตรกรรายย่อยที่อาศัยอยู่ในชนบท ภาคเกษตรยังทำหน้าที่เป็นแหล่งดูดซับแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินดั่งที่เคยเกิดมาแล้วในปี ๒๕๔๐ ยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการส่งเสริมพัฒนาภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่นอันหลากหลาย

สภาพปัญหาในปัจจุบัน

การเข้าถึงอาหารของคนจน

๒. ภาวะเงินเฟ้อที่สูงขึ้นจากราคาน้ำมันที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้ต้นทุนการผลิตอาหารเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ระหว่างมกราคม-มีนาคม ๒๕๕๑ ราคาสินค้าอาหารหลักๆที่สำคัญในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้นจากปี ๒๕๔๙ ถึงร้อยละ ๕๓^๑ ในประเทศไทย ประเด็นที่ได้รับความสำคัญยิ่งในช่วงต้นปีที่ผ่านมา คือ ราคาข้าวได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดดเป็นผลจากการที่ประเทศผู้ส่งออกข้าวรายอื่นในตลาดโลกล้มเหลวในการผลิตข้าวเนื่องจากภัยธรรมชาติและความแปรปรวนของสภาพอากาศ ความตื่นตระหนกในตลาดข้าว และการกักตุนเก็งกำไร

๓. การเพิ่มขึ้นของราคาอาหารส่งผลกระทบต่อคนจน โดยเฉพาะคนจนเมืองและชนบทซึ่งไม่ได้เป็นผู้ผลิตอาหาร การสำรวจราคาสินค้าเบื้องต้นของมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ เครือข่ายสลัมสี่ภาค และคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทยซึ่งทำงานคลุกคลีกับคนจนเมือง ระหว่างเมษายนถึงพฤษภาคมในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า ราคาสินค้าจำเป็นของคนจนซึ่งโดยมากเป็นรายการอาหารเพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่ร้อยละ ๖-๑๐^๒ โดยข้าวเป็นรายการที่มีการปรับเพิ่มมากที่สุด^๒ ขณะที่ระดับรายได้ไม่ได้ปรับตัวสูงขึ้นตามและถึงแม้ว่าราคาข้าวและอาหารโดยรวมจะปรับตัวลดลงในภายหลัง นอกจากนี้ในระดับนโยบายยังขาดหลักประกันด้านความมั่นคงทางอาหารของคนจนเมืองเพื่อรองรับกับวิกฤตอาหารที่อาจเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต

การพึ่งพิงสารเคมีและความปลอดภัยทางอาหาร

๔. การนำเข้าสารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืชมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีอันเนื่องมาจากนโยบายการพัฒนาประเทศที่มุ่งขยายการส่งออกสินค้าเกษตร ระหว่างปี ๒๕๓๗-๒๕๔๗ ปริมาณการนำเข้าสารเคมีเพิ่มขึ้นกว่า ๔

^๑ FAO, 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.

^๒ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ เครือข่ายสลัมสี่ภาค และคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย, ๒๕๕๑, “การสำรวจราคาสินค้าอุปโภคบริโภค ๙ ตัวอย่าง ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน”.

เท่าตัว และแม้ว่าการใช้สารเคมีจะทำให้ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๒.๕ ต่อปี แต่เกษตรกรต้องใช้สารเคมีในอัตราที่เพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม คือร้อยละ ๑๓.๒ ต่อปี การใช้สารเคมีทางการเกษตรส่งผลเสียต่อสุขภาพของเกษตรกรโดยตรง ข้อมูลการเฝ้าระวังความเสี่ยงของเกษตรกรจากการตรวจเลือดพบว่า เกษตรกรมีความเสี่ยงทางสุขภาพสูงขึ้นจากร้อยละ ๑๖ ในปี ๒๕๔๐ เป็นร้อยละ ๒๙ ในปี ๒๕๔๕^๓ ประเมินการว่า ต้นทุนสุขภาพของเกษตรกรและต้นทุนอื่นๆที่รัฐต้องเสียไปเพื่อควบคุมและติดตามผลจากการใช้สารเคมีอาจสูงถึง ๕.๔ พันล้านบาทต่อปี เทียบเท่ามูลค่าการนำเข้าปุ๋ยเคมีและสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในแต่ละปี^๔ การใช้สารเคมีเข้มข้นในการเกษตรเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาการตกค้างของสารเคมีในอาหาร สร้างความเสี่ยงและเป็นอันตรายต่อสุขภาพผู้บริโภคในประเทศอย่างมาก และยังทำให้เกิดปัญหาสินค้าส่งออกถูกตีกลับจากต่างประเทศอีกด้วย

ฐานทรัพยากรเสื่อมโทรมและความขัดแย้งด้านทรัพยากร

๕. ฐานทรัพยากรเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของภาคเกษตร ซึ่งกำลังประสบปัญหาหลักสองประการ คือ ความเสื่อมโทรมของฐานทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การปนเปื้อนของสารเคมีและสารพิษในดิน ดินเสื่อมโทรม การชะล้างหน้าดิน น้ำเสีย และอากาศเป็นพิษ เป็นต้น อันเกิดมาจากวิธีการผลิตและการบริโภคที่ไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ส่งผลต่อเนื่องถึงคุณภาพด้านความปลอดภัยทางอาหาร และ ปัญหาความขัดแย้ง การกระจุกตัวและการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม และระหว่างภาคเกษตรด้วยกัน โดยเฉพาะทรัพยากรน้ำและที่ดิน กล่าวคือ

๕.๑ กรณีที่ดิน มีการกระจุกตัวของกรรมสิทธิ์ที่ดินในมือเอกชนซึ่งถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่าและไม่ได้ทำประโยชน์ ขณะที่ยังมีเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งโครงการปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมาสามารถกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินได้เพียงเล็กน้อย และส่วนมากเป็นที่ดินป่าสงวน นอกจากนี้ การรุกรานของอุตสาหกรรมและเมืองเข้าสู่พื้นที่เกษตรปรางฎ์ให้เห็นอย่างต่อเนื่อง ยิ่งราคาอาหารแพงขึ้น ยิ่งทำให้เกิดแรงกดดันต่อที่ดินในการถือครองหรือทำกินอยู่ของเกษตรกรมากขึ้น เพราะนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศสนใจที่จะนำที่ดินมาลงทุนเพื่อทำกำไร

๕.๒ กรณีน้ำ ความขัดแย้งส่วนหนึ่งเกิดจากนโยบายหรือโครงการของรัฐที่ให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมมากกว่า โดยการผันน้ำที่ภาคเกษตรใช้ประโยชน์อยู่ให้กับอุตสาหกรรม ทำให้เกษตรกรไม่สามารถทำการผลิตได้ และยังก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในท้องถิ่น

หนี้สินของเกษตรกร

๖. ปัญหาหนี้สินเกษตรกรเกิดการจากกู้เงินมาลงทุนด้านการเกษตรและใช้สอยในชีวิตประจำวัน แต่เกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้ทัน เป็นผลมาจากราคาสินค้าเกษตรตกต่ำและต้นทุนการผลิตสูง โดยเฉพาะต้นทุนด้านสารเคมีทางการเกษตรซึ่งเพิ่มสูงขึ้นตามราคาน้ำมัน ขณะเดียวกัน เพื่อจะรักษาระดับผลผลิตให้ได้เท่าเดิม เกษตรกรมีแนวโน้มจะต้องใช้สารเคมีในอัตราที่เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ย ส่งผลให้เกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้ และต้องไปกู้หนี้จากแหล่งอื่นทั้งในและนอกระบบเพื่อมาหมุนใช้หนี้ จนหนี้สินเกษตรกรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตัวเลขหนี้สินของเกษตรกรของสำนักงานสถิติแห่งชาติซึ่งสำรวจในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ พบว่า เกษตรกรที่มีที่ดิน

^๓ อ่างใน คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, ๒๕๕๑, “รายงานผลการประชุมคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติครั้งที่ ๑/๒๕๕๑”, วาระพิจารณาเรื่องการพัฒนานโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อลดผลกระทบด้านสุขภาพจากการใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช, ๑๔ มกราคม.

^๔ เพิ่งอ้าง.

เป็นของตนเองหรือเช่าที่ดินมีรายได้เฉลี่ยเดือนละ ๑๒,๑๐๓ บาทต่อครัวเรือน แต่มีหนี้สินเฉลี่ย ๑๐๗,๒๓๐ บาท ส่วนเกษตรกรรับจ้างมีรายได้ต่อเดือน ๙,๗๕๙ บาทต่อครัวเรือน แต่มีหนี้สินเฉลี่ย ๖๒,๙๙๕ บาท^๔

ความเหลื่อมล้ำทางสังคมระหว่างภาคเกษตรและภาคการผลิตอื่น

๗. ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ ปัญหาหนี้สินรุงรัง การขาดสวัสดิการและหลักประกันความมั่นคงทำให้สถานภาพทางสังคมของเกษตรกรต่ำกว่าภาคอื่น ๆ ทั้ง ๆ ที่เป็นฐานสำคัญรองรับการพัฒนาประเทศและเป็นฐานความมั่นคงทางอาหาร เกษตรกรจึงขาดศักดิ์ศรีและความภาคภูมิใจในอาชีพของตน รายได้หรือเงินกู้ที่เกษตรกรได้รับมาส่วนหนึ่งจึงมักถูกนำไปจ่ายสำหรับการศึกษาของบุตรหลานในสาขาอาชีพอื่นนอกเหนือจากภาคเกษตร ทุกวันนี้ ลูกหลานเกษตรกรจำนวนไม่น้อยขาดทักษะและความรู้ในการทำเกษตร ละทิ้งชนบทและอาชีพเกษตร เพื่ออพยพไปทำงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการในเมืองแทน โดยอายุเฉลี่ยของเกษตรกรรุ่นปัจจุบันสูงขึ้น และชุมชนเกษตรชนบทเหลือแต่ผู้สูงอายุและเด็ก เกิดผลกระทบทางสังคมเนื่องจากครอบครัวไม่ได้อยู่ร่วมกัน และยังมีปัญหาขาดแรงสนับสนุนจากภาครัฐทั้งในแง่งบประมาณ การศึกษาวิจัย การพัฒนาคนและการสร้างแรงจูงใจ

แนวโน้มและความท้าทายในอนาคต

๘. จากสถานการณ์ปัญหาข้างต้น หากยังไม่มียุทธศาสตร์และอาหารในเชิงรุกและเชิงรับที่เหมาะสม จะทำให้เกษตรกรรายย่อยต้องทำการผลิตโดยพึ่งพิงสารเคมีต่อไป ขณะเดียวกันประสบปัญหาหนี้สินพอกพูน และสถานภาพทางสังคมที่เหลื่อมล้ำ คนจนมีความเสี่ยงต่อการเข้าถึงอาหาร ประชาชนผู้บริโภคมีความเสี่ยงจากการบริโภคอาหารที่ไม่ปลอดภัย และขาดเสถียรภาพความมั่นคงทางอาหารเนื่องจากฐานทรัพยากรอาหารเสื่อมโทรม โดยมีตัวเร่งที่สำคัญ คือ

๘.๑ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและแนวโน้มภัยธรรมชาติที่จะเกิดบ่อยครั้งขึ้นอันเนื่องมาจากภาวะโลกร้อนจะทำให้การผลิตในภาคเกษตรมีความเสี่ยงสูงขึ้นมาก หากไม่มีการเตรียมการด้านองค์ความรู้ และทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการปรับตัว จะทำให้เกษตรกรรายย่อยต้องประสบกับการขาดทุนและภาวะหนี้สิน

๘.๒ ราคาน้ำมันที่เพิ่มระดับขึ้นอย่างต่อเนื่องทำให้ต้นทุนการผลิตทางการเกษตรที่เกี่ยวข้องกับน้ำมัน เช่น ราคาปุ๋ยเคมี ราคาน้ำมันที่ใช้ในเครื่องจักรกลการเกษตร มีราคาสูงขึ้น ในปี ๒๕๕๐ รายจ่ายด้านพลังงานของภาคชนบทซึ่งส่วนใหญ่เป็นน้ำมันที่ใช้ในการขนส่ง คิดเป็นค่าใช้จ่ายถึง ๓๐% ของรายจ่ายครัวเรือนทั้งหมด^๕ ส่งผลกระทบต่อรายจ่ายโดยรวมของครัวเรือน นอกจากนี้ ความต้องการหาพลังงานทดแทนจากพืชน้ำมันสร้างแรงกดดันต่อการไ้ที่ดินของเกษตรกรรายย่อยเพิ่มขึ้น

๙. ดังนั้น โจทย์ที่สำคัญสำหรับนโยบายด้านเกษตรและอาหารของไทยในอนาคตจึงอยู่ที่ว่า จะสนับสนุนความเข้มแข็งและคุณภาพชีวิตของเกษตรกรรายย่อยและชุมชน และเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหารบนฐานความยั่งยืนของฐานทรัพยากรอาหารได้อย่างไร

ประเด็นพิจารณาของสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ

ขอให้สมัชชาสุขภาพแห่งชาติพิจารณาร่างมติในเอกสารร่างมติ ๑ / ๕

^๔ รายงานไทยชี้ข้าหนี้สินล้นรายได้”, ไทยรัฐ, ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑

^๕ กองบรรณาธิการ, ๒๕๕๑, “ปัญหาพลังงานขาดแคลน วิกฤตที่ต้องเตรียมการรับมือ”, เกษตรกรรมธรรมชาติ, ฉบับที่ ๑ ปีที่ ๑๑, หน้า ๑๖.