



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยและนวัตกรรมสำหรับกลุ่มเปราะบางเพื่อการยกระดับสู่
สังคมไทยเสมอหน้า

(Inclusive Policy Studies for Vulnerable Groups)

(โครงการวิจัย เลขที่ 62-00-1595)

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์

รองศาสตราจารย์ ดร.นฤมล ทับจุมพล

รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง

สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ได้รับทุนสนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

พฤศจิกายน 2564

บทคัดย่อ

โครงการวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากลุ่มเปราะบางที่มีความเสี่ยงสูงที่จะถูกคุกคามจากปัจจัยเสี่ยงด้านต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ วงจรชีวิต สุขภาพ สังคม สิ่งแวดล้อม และภัยพิบัติทางธรรมชาติต่าง ๆ ตลอดจนขาดศักยภาพในการจัดการกับปัจจัยเสี่ยงที่เผชิญอยู่และผลกระทบที่ตามมา งานวิจัยได้เลือกศึกษา กลุ่มชนารายย่อยและชาวประมงพื้นบ้าน โดยเป็นการศึกษาให้ครบทุกมิติ แยกเป็น 3 ประเด็น คือ หนึ่ง เพื่อศึกษาและวิเคราะห์นโยบาย กฎหมาย และมาตรการของรัฐ รวมทั้งเงื่อนไขปัจจัยทางเศรษฐกิจ-สังคมที่นำมาสู่การกีดกันทางสังคม (Social Exclusion) ต่อกลุ่มชนารายย่อยและชาวประมงพื้นบ้าน และศึกษาและวิเคราะห์นโยบาย กฎหมาย และมาตรการของรัฐ ที่มีลักษณะของนโยบายที่นำไปสู่ความเสมอหน้า (Inclusive Policies) ว่า ก่อเกิดความเปลี่ยนแปลง และส่งผลลัพธ์ ต่อเศรษฐกิจ-สังคมของกลุ่มเป้าหมายในการศึกษาอย่างไรบ้าง สอง ศึกษาวิเคราะห์มิติด้าน “บริการ (Services)” ได้แก่ การคุ้มครองทางสังคม กฎหมาย ข้อมูลข่าวสาร บริการด้านสาธารณสุข เทคโนโลยี วิทยาการ และน้ำ ฯลฯ กลุ่มเป้าหมายในการศึกษาสามารถเข้าถึงบริการเหล่านี้ได้แค่ไหน อย่างไร และ สาม เพื่อศึกษาวิเคราะห์มิติด้าน “พื้นที่ (Spaces)” ได้แก่ พื้นที่ทางการเมืองและสังคม เช่น การรวมกลุ่ม/องค์กร สถาบัน กลไกด้านอำนาจการต่อรอง ความสัมพันธ์เชิงสถาบันกับรัฐและหน่วยงานองค์กร ฯลฯ ที่มีผลต่อการเข้าถึง “บริการ (Services)” การวิจัยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยหลายอย่างประกอบกัน ได้แก่ การวิจัยเอกสาร ข้อมูล และงานศึกษาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีการสำรวจเชิงปริมาณโดยใช้แบบสอบถาม การสำรวจเชิงคุณภาพโดยใช้การเสวนากลุ่มและการสัมภาษณ์เจาะลึก

ผลการศึกษาพบว่า ในมิติทางด้านเศรษฐกิจ กฎหมาย และนโยบายรัฐ ทั้ง 2 กลุ่ม ต้องเผชิญกับความเสี่ยงค่อนข้างมากในวิถีการผลิตที่พึ่งพิงธรรมชาติ โดยกลุ่มชนารายย่อยยังสามารถเข้าถึงมาตรการช่วยเหลือเพื่อเพิ่มรายได้และลดต้นทุนจากภาครัฐได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากราคาสินค้าข้าวมีความผันผวนมากเนื่องจากปัจจัยจากตลาดโลกต้องพึ่งพิงนโยบายจากรัฐในมาตรการการรับประกันรายได้และหรือการรับจำนำข้าว จึงจะสามารถมีหลักประกันชีวิตได้ ในขณะที่กลุ่มประมงพื้นบ้านเผชิญกับข้อจำกัดจำนวนมากทั้งด้านกฎหมาย (การจดทะเบียนเรือ) ข้อจำกัดของลักษณะสินค้าที่ทำให้เลือกช่องทางอื่น ๆ ได้ยาก พึ่งพิงทรัพยากรทางทะเลซึ่งมีความเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็วในบริบทการพัฒนา และความช่วยเหลือจากภาครัฐโดยตรงต่อกลุ่มประมงพื้นบ้านมีน้อยมาก และยังมีกฎหมายกำกับควบคุมที่ดินชุมชนชายฝั่ง ที่ส่งผลให้ชุมชนชายฝั่งหลายแห่งสูญเสียสิทธิชุมชนในการอยู่อาศัยในฐานะชุมชนดั้งเดิม สำหรับมิติทางด้านบริการ พบว่าทั้ง 2 กลุ่ม ส่วนใหญ่มีการเข้าถึงบริการภาครัฐได้ค่อนข้างดี รวมถึงมาตรการการเยียวยาผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 และ สาม มิติทางด้านพื้นที่ โดยมุ่งศึกษาการรวมกลุ่มเป็นองค์กรเพื่อการพัฒนาศักยภาพ พบว่า ชวนารายย่อยมีการรวมกลุ่มมาอย่างยาวนานทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐหรือสามารถกดดันภาครัฐให้แก้ไขปัญหาได้เป็นครั้ง ๆ ไป ในขณะที่การรวมกลุ่มประมงพื้นบ้านเพิ่งเกิดขึ้นไม่นาน แต่ก็สามารถมีตัวตนที่ชัดเจนขึ้น และทำให้การเข้าถึงมาตรการความช่วยเหลือจากภาครัฐทำได้ง่ายขึ้น เช่นกรณีเยียวยาจากผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด-19 แต่เมื่อมองบทบาทของการรวมกลุ่มเพื่อการ

ต่อรอง การแก้ไขปัญหาในระยะยาว และการพัฒนาศักยภาพของกลุ่ม เพื่อสร้างอำนาจของกลุ่มอย่างแท้จริง
แล้วอาจจะกล่าวได้ว่า ทั้งสองกลุ่มยังคงต้องอาศัยเวลาในการพัฒนา และการทำให้ภาครัฐและสมาชิกมองเห็น
ความสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชาวนารายย่อยและชาวประมงพื้นบ้าน

กิตติกรรมประกาศ

คณะวิจัยขอขอบคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สุภางค์ จันทวานิช ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อคิดเห็นเบื้องต้นในการพัฒนาแนวคิดในการริเริ่มการดำเนินโครงการวิจัยนี้

ขอขอบคุณกลุ่มฆวนารายย่อย กลุ่มประมงพื้นบ้าน นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่รัฐทุกท่าน ที่ให้ข้อมูลผ่านการให้สัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถามเพื่อวิเคราะห์เชิงปริมาณ การให้สัมภาษณ์เชิงลึก และการให้ข้อคิดเห็นผ่านการระดมความคิด

ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิ ศาสตราจารย์ ดร.สุภางค์ จันทวานิช ศาสตราจารย์ ดร.อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ธนพร ศรียากุล ดร.ชมชวน บุญระหงษ์ และคุณอุบล อยู่หว่า ที่ให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงงานวิจัยนี้ให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ที่ให้การสนับสนุนทางการเงินในการทำวิจัยชิ้นนี้

ขอขอบคุณทีมงานทุกท่านที่ช่วยทำให้งานวิจัยชิ้นนี้สำเร็จลงได้ แม้จะผ่านอุปสรรคหลายอย่างในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019

นวลน้อย ตรีรัตน์

นฤมล ทับจุมพล

ประกาศ ปิ่นตบแต่ง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง

ส่วนที่ 1: ภาพรวมโครงการ

1. หลักการและเหตุผล	1-1
2. จุดเน้นในการดำเนินงาน	1-6
3. วัตถุประสงค์	1-8
4. ระเบียบวิธีการวิจัย	1-9
5. องค์กรผู้ใช้ประโยชน์	1-11
6. ผลลัพธ์ นวัตกรรม และผลกระทบ	1-12
7. ผลการศึกษา	1-12
8. บทสรุป	1-18

ส่วนที่ 2: กรณีศึกษานารายย่อย

บทที่ 1 เงื่อนไขปัจจัยทางเศรษฐกิจ-สังคมที่นำมาสู่การกีดกันทางสังคม (Social Exclusion) ของ ชาวนารายย่อย และนโยบาย กฎหมาย และมาตรการของรัฐในการแก้ไขปัญหา	2-1
1.1 บริบทด้านเศรษฐกิจ การค้า สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงสังคมเกษตรในชนบท และ ผลกระทบต่อชาวนารายย่อย	2-1
1.2 การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และผลกระทบต่อเกษตรกรและชาวนา	2-6
1.3 นโยบายและมาตรการด้านการช่วยเหลือและสวัสดิการชาวนา	2-16
1.4 ความสัมพันธ์ทางการตลาดของชาวนารายย่อย	2-28
บทที่ 2 การรวมกลุ่ม/องค์กร สถาบัน กลไกด้านอำนาจการต่อรองของชาวนารายย่อย ความสัมพันธ์เชิงสถาบันกับรัฐและหน่วยงานองค์กร ฯลฯ ที่มีผลต่อการเข้าถึงบริการ (Services) ข้อมูล ความรู้ และพื้นที่ทางการตลาด	2-36
2.1 พัฒนาการการรวมกลุ่มชาวนา/เกษตรกร	2-36
2.2 อำนาจต่อรองของกลุ่มเกษตรกร	2-45
บทที่ 3 การเข้าถึงบริการทางสังคม (Services) และการวิเคราะห่มิติด้านพื้นที่ (Spaces) ที่ดำรง อยู่ของชาวนารายย่อย	2-64

	หน้า
3.1 ผลการสำรวจ “ผลกระทบทางเศรษฐกิจ-สังคมจากการระบาดของของโรคโควิด-19 ต่อครัวเรือนชาวนารายย่อยชุมชนเกษตร” ปี 2563	2-64
3.2 ผลการศึกษา “ผลกระทบทางเศรษฐกิจ-สังคม จากการระบาดของของโรคโควิด-19 ต่อครัวเรือนชาวนารายย่อยชุมชนเกษตร” ปี 2564	2-72
3.3 ผลการจัดเวทีการแลกเปลี่ยนเรื่องชาวนาและนโยบายรัฐร่วมกับกลุ่มเกษตรกร เครือข่าย และผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง	2-90
บทที่ 4 บทสรุป และข้อเสนอแนะ	2-95
4.1 บทสรุป	2-95
4.2 ข้อเสนอแนะ	2-98
บรรณานุกรม	2-102

ส่วนที่ 3: กรณีชาวประมงพื้นบ้าน

บทที่ 1 เงื่อนไขปัจจัยทางเศรษฐกิจ-สังคม ที่นำมาสู่การกีดกันทางสังคม (Social Exclusion) ของชาวประมงพื้นบ้าน	3-1
1.1 มิติด้านเศรษฐกิจและตลาด	3-1
1.2 มิติด้านบริการจากรัฐ	3-3
1.3 มิติด้านพื้นที่ทางการเมืองและสังคม	3-3
บทที่ 2 ผลการสำรวจ มิติด้านเศรษฐกิจและตลาด การเข้าถึงบริการทางสังคม (Services) และพื้นที่ (Services) ที่ดำรงอยู่ของชาวประมงพื้นบ้าน	3-5
2.1 ข้อมูลพื้นฐานทางประชากรและครัวเรือน	3-5
2.2 มิติด้านเศรษฐกิจ	3-10
2.3 มิติด้านบริการ	3-27
2.4 มิติด้านพื้นที่	3-33
2.5 บทสรุป	3-38
บทที่ 3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ มิติด้านเศรษฐกิจและตลาด การเข้าถึงบริการทางสังคม (Services) และพื้นที่ (Services) ที่ดำรงอยู่ของชาวประมงพื้นบ้าน	3-40
3.1 มิติด้านเศรษฐกิจและตลาด	3-40
3.2 มิติด้านบริการ	3-48
3.3 มิติด้านพื้นที่	3-49
3.4 บทสรุป	3-51
บทที่ 4 บทสรุป อภิปรายผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ	3-53

	หน้า
4.1 สรุปผลการศึกษา	3-53
4.2 อภิปรายผลการศึกษา	3-59
4.3 ข้อเสนอแนะ	3-61
บรรณานุกรม	3-63

ส่วนที่ 1

ภาพรวมโครงการ

โดย

นวนน้อย ตรรัตน์

สถาบันเอเชียศึกษา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาพรวมโครงการ

1. หลักการและเหตุผล

เมื่อประเทศไทยมีพันธกิจเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals หรือ SDGs) ในปี 2573 ปัญหาพื้นฐานที่สำคัญนอกเหนือไปจากการทำความเข้าใจและแสวงหาข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับเป้าหมายดังกล่าวแล้ว กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความยั่งยืน (Sustainability Transition) เรียกร้องให้ผู้เกี่ยวข้องต้องปรับเปลี่ยนวิธีคิด วิธีการทำงานแบบเดิม ๆ ไปสู่การคิดค้นนวัตกรรมทั้งทางเทคโนโลยี และทางเศรษฐกิจและสังคม ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านนี้มีบททดสอบที่สำคัญ คือ การบรรลุเป้าหมายสังคมเสมอหน้า (Inclusive Society) ซึ่งจำเป็นที่จะต้องดำเนินไปพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนผ่านด้านอื่น ๆ คณะและสถาบันวิจัยจำนวนหนึ่งในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเห็นความจำเป็นที่จะต้องทำงานร่วมกันเพื่อติดตามและคิดค้นนวัตกรรมในกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความยั่งยืนของการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำบนพื้นฐานสังคมไทยที่เสมอหน้า โดยพัฒนาให้มี ศูนย์วิจัยและนวัตกรรมสำหรับกลุ่มเปราะบางเพื่อการยกระดับสู่สังคมไทยที่ไม่ทอดทิ้งกัน โดยภาคีเครือข่ายวิชาการทำหน้าที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานให้เกิดการทำงานร่วมกันของภาควิชาการ ภาควิชาผู้จัดทำนโยบาย และกลุ่มเป้าหมายที่เปราะบาง โดยใช้แนวคิดใหม่ในการสร้างความรู้ร่วมกันของภาคี (Co-creation of Knowledge) ที่สัมพันธ์กับนวัตกรรมทางนโยบาย และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยจะมีการใช้แนวคิด Inclusive Policy Lab ที่นำเสนอโดย UNESCO มาปรับใช้ให้มีความเหมาะสม และเพื่อเป็นต้นแบบการวางกรอบนโยบายและการเปลี่ยนผ่านไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักการสังคมที่เสมอหน้า

เป็นที่ทราบกันดีว่าในแต่ละสังคมจะมีกลุ่มชนชั้นที่อยู่นอกโครงสร้างของอำนาจ (Hegemonic Structure) ซึ่งครอบครองโดยชนชั้นสูง กลุ่มคนเหล่านี้เป็นกลุ่มที่นักวิชาการ เรียกว่าผู้ไร้เสียง (Subaltern) หรือกลุ่มกรรมกร หรือชนชั้นแรงงาน (Proletariat) หรือกลุ่มเปราะบาง (Vulnerable Group) ซึ่งในที่นี้หมายถึงกลุ่มประชากรที่มีความอ่อนแอ มีความเสี่ยงสูงที่จะถูกชักจูง ครอบงำ และคุกคามจากปัจจัยเสี่ยงด้านต่าง ๆ เช่น วงจรชีวิต สุขภาพ สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และภัยพิบัติทางธรรมชาติต่าง ๆ ตลอดจนขาดศักยภาพในการจัดการกับปัจจัยเสี่ยงที่เผชิญอยู่และผลกระทบที่ตามมา โดยกลุ่มเปราะบางที่ศูนย์วิจัยฯ นี้ให้น้ำหนัก ได้แก่ กลุ่มที่ไม่สามารถจะสร้างโอกาสให้ตนได้แสดงความคิดเห็น แสดงสิทธิและเสียงทั้งในทางกายภาพและวัฒนธรรม ดังที่ นักวิชาการ เช่น กรามสกี (Gramsci) สปีแวก (Spivak) และจักรวาร์ตี (Chakravarty) ได้เคยวิเคราะห์ไว้ กลุ่มเหล่านี้ คือ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นกลุ่มที่จะต้องได้รับการดูแลคุ้มครองและยกระดับ เพื่อให้สังคมเป็นสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำน้อยลง สังคมไทยก็เช่นเดียวกับสังคมอื่น ๆ ที่มีกลุ่มผู้ไร้เสียงหรือกลุ่มผู้เปราะบางจำนวนไม่น้อยอยู่ในสังคม ในกรณีของประเทศไทยซึ่งกำหนดเส้นความยากจนไว้ที่ 2,644 บาทต่อคนต่อเดือน พบว่าในปี 2558 ผู้ที่อยู่ใต้

เส้นความยากจนมีจำนวน 7.21 ล้านคน ในภาพรวมสัดส่วนคนยากจนยังสูงกว่าร้อยละ 10 หากแต่เมื่อนับรวมคนเฉียดจน (คือคนที่มียรายได้สูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกินร้อยละ 20) ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่อ่อนไหวต่อภาวะวิกฤติด้วย พบว่าจำนวนคนทั้งสองกลุ่มรวมกันยังมีสัดส่วนสูงถึงกว่าร้อยละ 20 และส่วนใหญ่อยู่ในภาคการเกษตรในชนบท นอกจากนี้ จากการที่รัฐบาลปัจจุบันได้เปิดโครงการลงทะเบียนคนจน พบว่าในปี 2559 มีจำนวนผู้ลงทะเบียน 8.3 ล้านคน และในปี 2560 มีจำนวนผู้ลงทะเบียนรวมทั้งสิ้น 14.1 ล้านคน

โดยปกติ กลุ่มผู้เปราะบางจะประกอบด้วยกลุ่มชาวนาและชนชั้นล่างที่เป็นแรงงาน จากผลการสำรวจในปี 2559 พบว่า ในจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น 38.3 ล้านคน เป็นผู้ทำงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน หรือที่เราเรียกว่าแรงงานนอกระบบจำนวน 21.3 ล้านคน (ร้อยละ 55.6) และที่เหลือเป็นแรงงานในระบบจำนวน 17.0 ล้านคน (ร้อยละ 44.4) ยิ่งกว่านั้นยังพบว่า แรงงานนอกระบบมากกว่าครึ่งหนึ่งทำงานในภาคเกษตรกรรมโดยมีจำนวนถึง 11.7 ล้านคน (ร้อยละ 54.8) สิ่งที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเปราะบาง คือ คนกลุ่มนี้ขาดทั้งอำนาจในการต่อรองและเป็นผู้ที่ด้อยโอกาสในสังคม ถูกเอารัดเอาเปรียบ และเป็นกลุ่มที่ได้รับผลสูญเสียโดยตรงจากสภาวะความเหลื่อมล้ำในสังคม ดังนั้นจึงเป็นกลุ่มที่รัฐและภาคส่วนอื่น ๆ จะต้องให้ความสนใจ ให้ความสำคัญ และส่งเสริมให้คนกลุ่มนี้ช่วยตัวเองให้ได้มากขึ้น มีสิทธิมีเสียงในสังคม มีโอกาสทางเศรษฐกิจ และสามารถลดความเปราะบางที่มีอยู่ หากกลุ่มเปราะบางสามารถมีสถานะที่ดีกว่าเดิมได้ จะช่วยทำให้สังคมมีความเหลื่อมล้ำน้อยลง เป็นสังคมที่เป็นธรรมและมีเสถียรภาพมากขึ้น และมีการพัฒนาที่ยั่งยืน

นอกจากนั้น ในระดับโลก UNESCO ได้ออกแบบแนวทางในการเปลี่ยนจาก Social Exclusion สู่นโยบายที่เสมอหน้ากัน เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศต่าง ๆ อย่างยั่งยืน โดยแนวคิดสำคัญของเรื่องนี้ได้รับการถกเถียงกันมาเป็นเวลานาน จนกระทั่งได้มีการออกแบบแนวทางการทำงานซึ่งได้เริ่มนำไปปฏิบัติในหลายภูมิภาคทั่วโลกตั้งแต่ปี 2559

แนวคิดพื้นฐานของการสร้างนโยบายที่เสมอหน้ากันวางอยู่บนฐานคิดที่ว่าจะต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของภาคีทุกภาคส่วน และแนวทางการสร้างความเสมอภาคและเป็นธรรมจะต้องเป็นทั้งวิธีการและผลลัพธ์ (inclusive in means and ends) เพราะไม่มีนโยบายเดียว ๆ ใดที่จะก่อให้เกิด Inclusion ได้ แนวคิดนี้ชี้ว่าการสร้างนโยบายที่สร้างความเสมอภาคและเป็นธรรมต้องทำเป็นกระบวนการและเชื่อมโยงประเด็นทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ประชาสังคม และวัฒนธรรมเข้าด้วยกัน และนโยบายจะต้องสามารถถ่ายทอดลงสู่การปฏิบัติในทุกระดับได้

แนวคิดนี้มีองค์ประกอบสำคัญ 6 ด้านด้วยกัน คือ¹

¹ UNESCO, 2015. Analytical Framework for Inclusive Policy Design: of Why, What and How. Managing Social Transformation Program, <http://en.unesco.org/inclusivepolicylab/>, 24 November 2017. pp.4-9

1) Multi-dimensionality

ก่อนอื่นต้องตระหนักก่อนว่า การกีดกันหรือการเข้าไม่ถึง เป็นประเด็นปัญหาที่ดำรงอยู่ในสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง การดำรงอยู่นี้มีผลให้การจัดการกีดกันหรือการเข้าไม่ถึงเป็นเรื่องไม่ง่าย และการกีดกันเหล่านี้สามารถกลับมาได้ทุกขณะ ดังนั้น การสร้างนโยบายที่เสมอภาคและเป็นธรรมจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ถ้าทำเพียงด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น แต่ต้องมีการกำหนดแนวนโยบายที่เชื่อมโยงกันในทุกมิติและทุกระดับ พร้อมทั้งมีการจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับการดำเนินการ ความสำเร็จของแนวนโยบายไม่ทอดทิ้งกันจึงต้องเกิดจากการเชื่อมโยงนโยบายในทุกมิติ มีผู้มีส่วนได้เสียที่ครบถ้วน และมีความต่อเนื่องของการดำเนินการ จนบรรลุเป้าหมาย มีการทดสอบและปรับปรุงครอบคลุมชุมชนผู้ใช้ประโยชน์ มีการใช้เทคโนโลยีใหม่ในการออกแบบและส่งมอบ ใช้แนวทางการเชื่อมโยงกับข้อมูล มีการให้น้ำหนักของข้อมูลที่เท่าเทียม และเป็นข้อมูลที่ทันสมัย

2) Relational Character

- ความเท่าเทียมของโอกาสและผลลัพธ์ ต้องมีความเข้าใจในอาการและโครงสร้างของปัญหาอย่างชัดเจน มีการใช้ความเท่าเทียมของโอกาสอย่างมีประสิทธิภาพ มีการเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่จะเกิดจากทางเลือกต่าง ๆ และมีแนวทางการดำเนินการที่จะได้รับผลสำเร็จที่มีเป้าหมายระยะยาว
- ต้องพิจารณาทั้งด้านอุปทานและอุปสงค์ไปพร้อม ๆ กัน กล่าวคือ ต้องมีเครือข่ายในการให้บริการ สาธารณะอย่างกว้างขวางและผู้ใช้ประโยชน์กลุ่มต่าง ๆ สามารถเข้าถึงได้ อย่างไรก็ตาม ต้องพึงระวังปัญหาที่ว่า มีบริการที่ทั่วถึงแล้ว แต่คนไม่ไปใช้บริการ ซึ่งอาจจะเกิดจากปัญหาความไม่คุ้นชินกับบริการเหล่านั้น (self-exclusion) ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจปัญหาและบริบทของผู้รับบริการ
- ทิศทางการใช้ทรัพยากร การกระจายผลประโยชน์เป็นแบบกลุ่ม สร้างความตระหนักและการให้คุณค่าของการสร้างนโยบายที่เสมอภาคและเป็นธรรมต่อสาธารณชน

3) Intersecting Risks and Drivers

- เข้าใจลักษณะของกลุ่มและปัจเจกกว่ามีการแบ่งปันความเสี่ยงที่แตกต่างกัน ตระหนักถึงปัญหาหรือข้ออ่อนที่ถูกละเลยตลอดจนความไม่เท่าเทียมภายในกลุ่ม
- จัดปัจจัยที่ผลักดันให้เกิดโครงสร้าง พฤติกรรม และนโยบายที่โน้มเอียงในการกีดกันกลุ่มเปราะบาง แก่ปัญหาอคติหรือช่องโหว่ที่อาจเกิดขึ้น
- สร้างกลไกที่สอดคล้องกับความต้องการและความพอใจของกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ นอกจากนั้นการแทรกแซงต้องเหมาะสม
- มีการวิเคราะห์ผลกระทบและการกระจายผลประโยชน์ของนโยบายที่แตกต่างกัน ในลักษณะความเสี่ยงต่อกลุ่ม ข้ามกลุ่ม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อกลุ่มเปราะบาง

4) Dynamic Character

การวิเคราะห์ผลของนโยบายต้องดำเนินในหลายมิติ โดยคำนึงถึงบริบทและประวัติศาสตร์ ดังนั้น นักวิจัยจะต้องวิเคราะห์ข้อมูลทั้งด้านมิติของเวลา และลักษณะของกลุ่มต่าง ๆ อย่างชัดเจน ในการวิเคราะห์ ต้องสนใจประเด็นผลกระทบทางอ้อมและผลที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ และรวมถึงประเด็นปัญหาใหม่ ๆ หรือเร่งด่วน ให้ความสำคัญกับนโยบายป้องกัน และการแทรกแซงในระยะแรก เพราะนโยบายเหล่านี้มักจะมีต้นทุนและให้ผลในระยะยาวมากกว่านโยบายที่ใช้เมื่อเกิดปัญหาขึ้นแล้ว

5) Contextual and Multi-layered

สร้างความร่วมมือในแนวนอนและแนวตั้ง ตลอดจนดำเนินนโยบายที่สอดคล้อง และสร้างกลไกที่มีศักยภาพและทำงานร่วมกับสถาบันที่เหมาะสมในทุกระดับ

6) Participatory

- ในกระบวนการทำนโยบาย ต้องมีความชอบธรรมและการมีส่วนร่วมของภาคีต่าง ๆ มีความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการเหล่านี้ต้องเกิดในทุกระดับของวงจรนโยบาย ซึ่งจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมีกลไกเชิงสถาบันและการกำกับดูแลอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง
- ต้องตระหนักถึงประเด็นปัญหาที่จะเกิดขึ้นถ้าผู้เข้าร่วมมีอำนาจต่อรองไม่เท่ากัน มีศักยภาพ การรับรู้ และข้อมูลที่แตกต่างกัน ต้องมีการแก้ไขปัญหาเหล่านี้โดยสร้างความทัดเทียม และศักยภาพในการมีส่วนร่วม

หนทางในการแก้ปัญหาและยกระดับสังคมไทยต้องการวิธีใหม่และนวัตกรรม จากรายงานล่าสุดของ World Bank ลักษณะสำคัญ 3 ประการของการวิจัยวิธีใหม่ ได้แก่

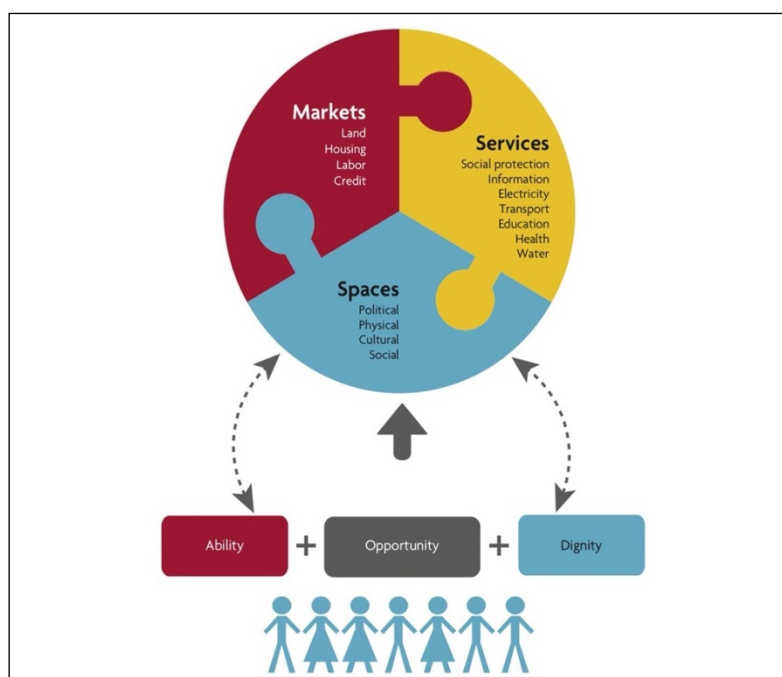
1) การวิจัยต้องดำเนินไปเพื่อการเปลี่ยนแปลง (Transformative Research) เป็นการทำงานในลักษณะสหสาขาวิชา และให้งานวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหาอุปสรรค สถาบันวิจัยจะต้องเปลี่ยนแปลงการทำงานด้วยการวิจัยเชิงปฏิบัติการ ขณะเดียวกันก็สื่อสารการเรียนรู้กับสังคมและชุมชนนโยบายในเวลาเดียวกัน

2) กรอบการวิจัยต้องมีหลายมิติ (Multi-dimensional Framework: Economy/Markets, Services and Spaces) ในที่นี้ ระบบเศรษฐกิจและตลาด (Economy/Markets) หมายถึง ปัจจัยการผลิต เช่น ที่ดิน ที่อยู่อาศัย แรงงาน และสินเชื่อ เป็นต้น ส่วน บริการ (Services) ได้แก่ การคุ้มครองทางสังคม ข้อมูลข่าวสาร ระบบไฟฟ้า การขนส่ง การศึกษา บริการด้านสาธารณสุข และน้ำ เป็นต้น ส่วน พื้นที่ (Spaces) ได้แก่ พื้นที่ทางการเมือง พื้นที่ทางกายภาพ พื้นที่ทางวัฒนธรรม และพื้นที่ทางสังคม ความจำกัดของ

ความสามารถในการเข้าถึงหรือการเป็นเจ้าของปัจจัยเหล่านี้คือสิ่งที่กำหนดความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม (รูปภาพ 1)

3) มีห้องทดลองทางสังคมเพื่อพัฒนานโยบายที่เสมอภาคและเป็นธรรม (Inclusive Policy Lab หรือ IPL) ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมและเกื้อหนุนประชาชนที่อยู่ในกลุ่มเปราะบางให้มีความสามารถ (Ability) และโอกาส (Opportunity) ในการเข้าถึงและเป็นเจ้าของระบบเศรษฐกิจและตลาด บริการ และมีพื้นที่ต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้น ตลอดจนมีความภาคภูมิใจ (Dignity) ในตัวตนของตนเอง

แผนภาพที่ 1 เป้าหมายนโยบายในด้านต่าง ๆ และกลยุทธ์ในการดำเนินการ



ที่มา: World Bank. 2013. *Inclusive Matters: The Foundation for Shared Prosperity*. Washington, DC

โครงการวิจัยนี้มุ่งเน้นกลุ่มเป้าหมายที่เป็นชาวนารายย่อย และชาวประมงพื้นบ้าน ซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบที่มีลักษณะเปราะบาง มีความผันผวนทางเศรษฐกิจสูง และมักถูกมองข้ามและถูกกีดกันออกจากระบบแนวคิดในการศึกษาใช้หลักการพัฒนาที่เสมอหน้า มองการพัฒนอย่างเป็นองค์รวม และมองการแก้ปัญหาการถูกกีดกันจากการพัฒนา ว่าจะต้องแก้อย่างเป็นระบบโครงสร้างในทุกมิติ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเข้าถึงระบบสวัสดิการและการคุ้มครองต่าง ๆ ตลอดจนปัจจัยเชิงสถาบันที่สามารถสร้างตัวตน เครือข่ายความร่วมมืออำนาจในการต่อรอง และกำหนดวิถีของตนเอง เพื่อช่วยให้กลุ่มเป้าหมายเหล่านี้และภาคการผลิตที่เป็นเป้าหมาย ซึ่งได้แก่ภาคเกษตรกรรม มีการขับเคลื่อนร่วมกันผ่านกระบวนการวิจัยสร้างนวัตกรรมและพลกำลังเพื่อร่วมกันปฏิบัติการสู่การเปลี่ยนแปลง โดยมีกลุ่มภาคีหลัก ๆ ได้แก่ เกษตรกรและแรงงาน กลุ่มนายจ้าง องค์กรภาครัฐ ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม

2. จุดเน้นในการดำเนินงาน

โครงการมุ่งสร้างองค์ความรู้ เพื่อให้เท่าทัน สามารถวิเคราะห์ และนำเสนอนวัตกรรมเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคมที่กำลังเกิดขึ้นในระดับโลกและประเทศอย่างกว้างขวาง การวิจัยเพื่อการเปลี่ยนแปลงสังคมโดยอาศัยกรอบความคิดสังคมที่เสมอหน้าและเป็นธรรม จะเน้นการทำงานผ่านกลุ่มเปราะบางในสังคม 2 กลุ่ม ได้แก่ ชาวนาหรือเกษตรกรรายย่อย และชาวประมงพื้นบ้าน ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่สามารถสะท้อนให้เห็นปัญหาการตกหล่นในกระบวนการพัฒนาได้ชัดเจน ผลการวิจัยเชิงปฏิบัติการภายใต้กรอบ IPL จะนำไปสู่การเรียนรู้เพื่อปรับเปลี่ยนกระบวนการนโยบายให้กลุ่มเปราะบางมีศักยภาพ เข้าถึงพื้นที่นโยบาย และเป็นส่วนหนึ่งของสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี และองค์ความรู้ที่ได้รับสามารถขยายไปใช้ในกลุ่มเปราะบางอื่น ๆ ได้ต่อไป

ทั้งนี้ การดำเนินงานในปีแรก จะมุ่งเน้นที่การวิเคราะห์ปัญหาของกลุ่มชาวนาหรือเกษตรกรรายย่อย และชาวประมงพื้นบ้านในภาพรวมให้ชัดเจน โดยพิจารณา 3 ประเด็นหลัก คือ หนึ่ง นโยบายทางด้านเศรษฐกิจของภาครัฐที่มีผลต่อชาวนารายย่อยและชาวประมงพื้นบ้าน (Markets) สอง การเข้าถึงระบบสวัสดิการหรือบริการของภาครัฐต่าง ๆ ของคน 2 กลุ่มนี้ (Services) และ สาม สภาพแวดล้อมในเชิงสถาบัน ทั้งทางสังคม วัฒนธรรม และการเมือง การสร้างตัวตน องค์กร และเครือข่าย (Spaces) ทั้งนี้ การวิเคราะห์ทั้ง 3 ประเด็นจะทำให้ประเด็นปัญหามีความชัดเจนขึ้น และสามารถนำไปเป็นกรอบในการดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนโดยใช้กรอบแนวคิด IPL ต่อไป

เลือกกลุ่มวิจัย 2 กลุ่ม คือ กลุ่มชาวนารายย่อย และกลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน

1) กลุ่มชาวนารายย่อย

ปัจจุบันสถานการณ์ชาวนาอยู่ในสภาพการถูกกีดกัน สภาวะเหลื่อมล้ำสถานการณ์ชาวนาที่สำคัญ คือ ประการแรก ระบบการผลิตที่ต้องพึ่งพาฐานทรัพยากร แต่ถูกปิดกั้น กีดกันการเข้าถึงทรัพยากร ทั้งจากกลไกตลาด จากนโยบายและกลไกรัฐที่ผูกขาดทรัพยากร ประการที่สอง การปิดกั้นการเข้าถึงความรู้และเทคโนโลยีการผลิต ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ทำให้ชาวนาไม่สามารถพัฒนาระบบการผลิต เศรษฐกิจของตนอย่างเป็นอิสระได้ ประการที่สาม การปิดกั้นโดยระบบตลาด ระบบและกลไกตลาดด้านเกษตรถูกผูกขาดโดยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่ครอบครองทั้งปัจจัยการผลิตครบวงจร ทำให้ชาวนาที่ถูกผนวกเข้าไปในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดขาดอำนาจการต่อรอง

ในอีกด้านหนึ่งรัฐบาลก็มีนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ ที่พยายามขจัดปัญหารายได้จากการทำนาที่ตกต่ำ เช่น การลดพื้นที่การทำนาและปริมาณพื้นที่ลงราว 5 ล้านไร่ และลดผลผลิต โดยการเปลี่ยนพื้นที่มาปลูกพืชเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น อ้อย ข้าวโพด ฯลฯ นอกจากนี้ ในระดับนโยบายของรัฐบาล การขับเคลื่อนเกษตรสมัยใหม่ภายใต้นโยบายของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ.2557-ปัจจุบัน) อาจเรียกว่า “การเกษตร

กรรมสู่ประเทศไทย 4.0” มีเป้าหมายหลัก คือ การมุ่งปรับโครงสร้างเศรษฐกิจการเกษตรสู่การเป็นเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม (value-added economy) เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม อาทิ การปรับเปลี่ยนการผลิตสินค้าโภคภัณฑ์ไปสู่สินค้าเชิงนวัตกรรม มีลักษณะสำคัญดังนี้ คือ การปรับเปลี่ยนการขับเคลื่อนประเทศด้วยภาคอุตสาหกรรมไปสู่การขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยี ความคิดสร้างสรรค์ และนวัตกรรม ตลอดจนการปรับเปลี่ยนภาคการผลิตสินค้าไปสู่ภาคบริการมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อผลักดันให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง ลดความเหลื่อมล้ำ และสนับสนุนการพัฒนาอย่างสมดุลในทุกด้าน ดังนั้น ภาคส่วนต่าง ๆ รวมทั้งภาคการเกษตรจึงต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของประเทศดังกล่าว

การขับเคลื่อนภาคเกษตรกรรมเพื่อไปสู่ ประเทศไทย 4.0 กำหนดว่าจะต้องปรับเปลี่ยนจากการทำเกษตรแบบดั้งเดิมไปสู่การเกษตรสมัยใหม่ ที่เน้นการบริหารจัดการและเทคโนโลยี ที่มีการใช้นวัตกรรม การวิจัยและพัฒนา และความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มาสู่การสนับสนุนให้เกษตรกรสามารถทำการผลิตได้อย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อลดต้นทุนการผลิต เพิ่มผลผลิตที่มีคุณภาพ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน รวมถึงเป็นฐานการผลิตให้กับการพัฒนาอุตสาหกรรมอาหาร และสนับสนุนด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (เอกสารการจัดสัมมนาเรื่อง ภาวะเศรษฐกิจการเกษตรปี 2559 และแนวโน้มปี 2560, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2559) นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ยังได้กำหนดโครงการพัฒนาภาคเกษตรที่สำคัญไว้หลายประการ อาทิ โครงการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานสินค้าเกษตร การบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรม (Zoning) การส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ การส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ เป็นต้น (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12, หน้า 89-100)

การเกษตรกรรมสู่ประเทศไทย 4.0 หรือการผลักดันการเกษตรสมัยใหม่เป็นส่วนหนึ่งใต้ร่มนโยบายประชารัฐ แนวคิด คือ การจะต้องอาศัยความร่วมมือหลายฝ่าย มีการพัฒนาองค์ความรู้ ประสานและเชื่อมโยงการดำเนินงาน เพื่อขับเคลื่อนการทำการเกษตรกรรมสมัยใหม่ให้ประสบความสำเร็จ สามารถยกระดับการผลิตสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าเกษตร และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ทำให้เกษตรกรมีรายได้ที่มั่นคง ภาคเกษตรเติบโตได้อย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ อย่างไรก็ตาม ทิศทางการขับเคลื่อนประเทศไทยด้านการเกษตรดังกล่าวอาจมีความขัดแย้งกับการเกษตรกรรมอีกกระแสหนึ่ง คือ นิเวศเกษตร (agro-ecology) องค์การเกษตรกรหลายกลุ่มพยายามที่จะปรับเปลี่ยนภาคเกษตรกรรมให้เป็นสมัยใหม่ มีการวิจัยและพัฒนาและสร้างเสริมประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตรเช่นกัน หากแต่ว่าเป็นกระแสที่เกิดจากกรอบความคิดในอีกลักษณะหนึ่งที่ต่างจากการเกษตรกรรมสู่ประเทศไทย 4.0 ของรัฐบาลในขณะนี้อาจมุ่งเน้นการผลักดันการสร้างนวัตกรรมภาคการเกษตรโดยกลุ่มทุนการเกษตรขนาดใหญ่

2) กลุ่มประมงพื้นบ้าน

แรงงานประมงนั้นถือเป็นแรงงานนอกระบบประเภทหนึ่งโดยเฉพาะประมงพื้นบ้านในประเทศไทย เป็นประมงที่ดำเนินกิจการภายในครัวเรือน ลำเรือมีขนาดไม่ใหญ่มาก ซึ่งการประมงพื้นบ้าน เป็นการทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่ง นอกจากนั้น พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้ประมงพื้นบ้าน จะต้องทำการประมงได้เฉพาะในเขตทะเลชายฝั่ง คือ ทะเลที่อยู่ในราชอาณาจักรนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปสามไมล์ทะเล เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ

นอกเหนือจากปัญหาการพึ่งตนเอง ยังมีประเด็นความขัดแย้งระหว่างประมงพื้นบ้านกับประมงพาณิชย์ โดยเฉพาะการออกไปจับปลานอกเขตชายฝั่งของประมงพื้นบ้าน เนื่องจากสภาพทะเลชายฝั่งแต่ละท้องที่มีลักษณะทางภูมิประเทศทางทะเลแตกต่างกัน บางพื้นที่ทะเลชายฝั่งเป็นทะเลน้ำตื้น หรือบ้างก็มีสภาพเป็นดินโคลน ทำให้ไม่สามารถจับสัตว์น้ำทะเลตามที่ต้องการได้ ดังนั้น กลุ่มประมงพื้นบ้านจึงต้องอาศัยกลไกของคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดเป็นช่องทางในการขยายพื้นที่ทะเลชายฝั่งออกไป และออกไปได้ไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล ซึ่งเป็นพื้นที่ทับซ้อนกับประมงพาณิชย์ นอกจากนั้น ภายใต้กฎหมายประมงในปัจจุบัน ชาวประมงพื้นบ้านยังประสบปัญหาเรื่องความคลุมเครือในเรื่องประเภทเรือ และชนิดเครื่องมือประมง ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านยังประสบปัญหาจากการบริหารจัดการ นโยบาย แผน และข้อกำหนดของภาครัฐ

นอกจากนั้น ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรชายฝั่งจากกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ ที่ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องระบบนิเวศชายฝั่ง การลดลงของพื้นที่ป่าชายเลน การทำลายแนวปะการังในหลาย ๆ พื้นที่จากนักท่องเที่ยวและเรือประมงพาณิชย์ คุณภาพน้ำและสิ่งแวดล้อมชายฝั่งเสื่อมโทรม ไม่เหมาะต่อการดำรงอยู่อาศัยของสัตว์น้ำ ปัญหาผลกระทบหลายด้าน เช่น การบุกรุกป่าชายเลน ปัญหาดินเค็ม ปัญหาการใช้น้ำ/สารเคมีเพื่อการเพาะเลี้ยง และปัญหาการปล่อยน้ำเสียที่เกิดจากการเพาะเลี้ยงลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ จนเกิดผลเสียต่อระบบนิเวศชายฝั่งในระยะยาว

ในแง่ชุมชน ปัญหาของชาวประมงพื้นบ้านซึ่งมีประมาณร้อยละ ๘๐ ของประชากรประมงทะเลทั้งหมดของประเทศไทย แต่เป็นผู้ที่ต้องมีชีวิตอย่างยากไร้ ขาดแคลนสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิต เนื่องมาจากความอุดมสมบูรณ์ทรัพยากรทางทะเลลดลงไป และข้อจำกัดหลายด้านที่เกิดจากนโยบาย และความเสียเปรียบในการทำประมงเมื่อเปรียบเทียบกับประมงพาณิชย์ เหล่านี้ล้วนมีผลต่อชีวิตและการดำรงอยู่ของชุมชนประมงพื้นบ้าน

3. วัตถุประสงค์

ศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ใน 3 เรื่อง คือ

- 1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์นโยบาย กฎหมาย และมาตรการของรัฐ รวมทั้งเงื่อนไขปัจจัยทางเศรษฐกิจ-สังคมที่นำมาสู่การกีดกันทางสังคม (Social Exclusion) ต่อกลุ่มชาวนารายย่อยและประมงพื้นบ้าน และศึกษา วิเคราะห์นโยบาย กฎหมาย และมาตรการของรัฐที่มีลักษณะของนโยบายที่นำไปสู่ความเสมอหน้า

(Inclusive Policies) ว่าก่อเกิดความเปลี่ยนแปลง และส่งผลต่อเศรษฐกิจ-สังคมของกลุ่มเป้าหมายในการศึกษาอย่างไรบ้าง กลุ่มเป้าหมายมีรายได้ที่มากขึ้นจริงหรือไม่ เกิดระบบเศรษฐกิจฐานรากที่เข้มแข็งขึ้นหรือไม่ และจะมีแนวโน้มนำไปสู่ความยั่งยืน (sustainability) หรือไม่ อย่างไร ฯลฯ

2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์มิติด้าน “บริการ (Services)” ได้แก่ การคุ้มครองทางสังคม กฎหมาย ข้อมูลข่าวสาร บริการด้านสาธารณสุข เทคโนโลยี วิทยาการ และน้ำ ฯลฯ กลุ่มเป้าหมายในการศึกษาสามารถเข้าถึงบริการเหล่านี้ได้แค่ไหน อย่างไร

3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์มิติด้าน “พื้นที่ (Spaces)” ได้แก่ พื้นที่ทางการเมืองและสังคม เช่น การรวมกลุ่ม/องค์กร สถาบัน กลไกด้านอำนาจการต่อรองของชาวนารายย่อยและชาวประมงพื้นบ้าน ความสัมพันธ์เชิงสถาบันกับรัฐและหน่วยงานองค์กร ฯลฯ ที่มีผลต่อการเข้าถึง “บริการ (Services)” เพื่อให้เห็นว่า “พื้นที่” ที่ดำรงอยู่เป็นปัจจัยหนุนเสริมให้กลุ่มเป้าหมายในการศึกษาสามารถใช้ต่อรองเพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัยการผลิต และหรือปัจจัยอื่น ๆ ที่เป็นสิ่งที่กำหนดความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมได้หรือไม่ แค่นั้น อย่างไร

4. ระเบียบวิธีการวิจัย

1) กลุ่มชาวนารายย่อย

1.1) การวิเคราะห์นโยบาย กฎหมาย และมาตรการของรัฐ รวมทั้งเงื่อนไขปัจจัยทางเศรษฐกิจ-สังคมอะไรบ้าง ที่นำมาสู่การกีดกันทางสังคม (Social Exclusion) และนโยบาย กฎหมาย และมาตรการของรัฐที่มีลักษณะของนโยบายที่ไม่ทอดทิ้งกัน (Inclusive Policies) มีวิธีการศึกษาและแหล่งข้อมูล คือ

- การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ เอกสารนโยบาย แผนงานของรัฐบาล หน่วยงานราชการ บทความ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ
- การจัดกลุ่มเสวนา 1 ครั้ง ประกอบด้วย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญราว 10-15 ท่าน คือ ผู้แทนด้านผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำชาวนารายย่อย NGO นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ
- การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวนราว 5-10 ท่าน (ผู้แทนด้านผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำชาวนารายย่อย NGO ฯลฯ)

1.2) การเข้าถึง “บริการ (Services)” ได้แก่ การคุ้มครองทางสังคม กฎหมาย ข้อมูลข่าวสาร บริการด้านสาธารณสุข เทคโนโลยี วิทยาการ และน้ำ ฯลฯ และการวิเคราะห์มิติด้าน “พื้นที่ (Spaces)” ได้แก่ พื้นที่ทางการเมืองและสังคม เช่น การรวมกลุ่ม/องค์กร สถาบัน กลไกด้านอำนาจการต่อรองของชาวนารายย่อย ความสัมพันธ์เชิงสถาบันกับรัฐและหน่วยงานองค์กร ฯลฯ ที่มีผลต่อการเข้าถึง “บริการ (service)” มีวิธีการศึกษาและแหล่งข้อมูล คือ

- **การจัดกลุ่มเสวนา** ภาคละ 1 ครั้ง รวม 4 ครั้ง ประกอบด้วย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญราว 10-15 ท่าน คือ ผู้แทนจากหน่วยงานรัฐ ผู้นำชาวนารายย่อย NGO นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยในพื้นที่ที่มีผลงานเกี่ยวข้องกับประเด็นศึกษา
- **การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ** จำนวนราว 20 ท่าน (ผู้แทนหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้นำชาวนารายย่อย NGO ฯลฯ) โดยแบ่งเป็นภูมิภาคละราว 5 ท่าน
- **การวิจัยเชิงสำรวจ** เพื่อให้เห็นภาพในการเข้าถึง “บริการ (Services)” และการวิเคราะห์ให้เห็นมิติด้าน “พื้นที่ (Spaces)” ที่ดำรงอยู่ของชาวนารายย่อย โดยใช้การวิจัยเชิงสำรวจครัวเรือนชาวนารายย่อยจำนวน 400 ตัวอย่าง ใน 4 ภูมิภาค (เหนือ อีสาน กลาง และใต้)

2) กลุ่มประมงพื้นบ้าน

2.1) การวิเคราะห์นโยบาย กฎหมาย และมาตรการของรัฐ รวมทั้งเงื่อนไขปัจจัยทางเศรษฐกิจ-สังคมอะไรบ้างที่นำมาสู่การกีดกันทางสังคม (Social Exclusion) และนโยบาย กฎหมาย และมาตรการของรัฐที่มีลักษณะของนโยบายที่นำไปสู่ความเสมอหน้า (Inclusive Policies) ใช้วิธีการศึกษาและแหล่งข้อมูล คือ

- **การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)** ได้แก่ เอกสารนโยบาย แผนงานของรัฐบาล หน่วยงานราชการ บทความ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประมงพื้นบ้าน โดยเฉพาะประเด็นอัตลักษณ์ กฎหมาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสภาพเศรษฐกิจ สภาพการทำงาน ขอบเขตการประมง วิถีชีวิต และการจ้างงาน
- **การวิจัยเชิงสำรวจ** โดยใช้แบบสอบถามกับกลุ่มประมงพื้นบ้านชาวไทย ในพื้นที่ที่มีการทำประมงพื้นบ้านจำนวนมาก คัดเลือกจาก 22 จังหวัดชายทะเล ทั้งด้านอ่าวไทยและทะเลอันดามัน ทุกอำเภอที่ติดชายฝั่งของแต่ละจังหวัด โดยค้นหาจำนวนประมงพื้นบ้านในแต่ละอำเภอ-จังหวัด เพื่อนำมาหา sampling ที่จะลงเก็บข้อมูลในแต่ละจังหวัด โดยกำหนดจำนวน sampling ประมาณ 400 ครัวเรือน (เลือกจากชุมชนที่มีจำนวนประมงพื้นบ้านและมีปัญหาความความยากจนสูง โดยจะคัดเลือกพื้นที่ 8 จังหวัดจากจำนวน 22 จังหวัด)
- **การจัดกลุ่มเสวนา** 3 ครั้ง ประกอบด้วย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญราว 10-15 ท่าน คือ ผู้แทนด้านผู้กำหนดนโยบาย นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่จากภาครัฐ ได้แก่ กรมประมง กรมเจ้าท่า กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ภาคเอกชน ได้แก่ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย สมาคมประมงท้องถิ่น กลุ่มนักธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับภาคประมงและประมงต่อเนื่อง ภาคประชาสังคม ได้แก่ สมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้าน (ปัตตานี) สมาคมรักษ์ทะเลไทย (นครศรีธรรมราช) และสมาคมประมงพื้นบ้านทุ่งน้อย (ประจวบคีรีขันธ์) นายกสมาคมประมงประจำจังหวัดเป้าหมาย และประมงจังหวัด ชุมชนประมงพื้นบ้าน และแกนนำประมงพื้นบ้านในพื้นที่ศึกษา

- การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวนราว 5-10 ท่าน (ผู้แทนด้านผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำกลุ่มประมงพื้นบ้าน องค์กรพัฒนาเอกชน แกนนำแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในเรือประมงพื้นบ้าน ฯลฯ)

2.2) การเข้าถึง “บริการ (Services)” ได้แก่ การคุ้มครองทางสังคม กฎหมาย ข้อมูลข่าวสาร บริการด้านสาธารณสุข เทคโนโลยี วิทยาการ และน้ำ ฯลฯ และการวิเคราะห์มิติด้าน “พื้นที่ (Spaces)” ได้แก่ พื้นที่ทางการเมืองและสังคม เช่น การรวมกลุ่ม/องค์กร สถาบัน กลไกด้านอำนาจการต่อรองความสัมพันธ์เชิงสถาบันกับรัฐและหน่วยงานองค์กร ฯลฯ ที่มีผลต่อการเข้าถึง “บริการ (Services)” มีวิธีการศึกษาและแหล่งข้อมูล คือ

- การจัดกลุ่มเสวนาโซนละ 1 ครั้ง รวม 3 ครั้ง ประกอบด้วย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญราว 10-15 ท่าน คือ ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ ผู้นำประมงพื้นบ้าน NGO นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยในพื้นที่ที่มีผลงานเกี่ยวข้องกับประเด็นศึกษา
- การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวนราว 15 ท่าน (ผู้แทนหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้นำประมงพื้นบ้าน NGO ฯลฯ) โดยแบ่งเป็น 3 โซน (รอบอ่าวไทย ฝั่งอันดามัน และฝั่งอ่าวไทยตอนล่าง) โซนละราว 5 ท่าน
- การวิจัยเชิงสำรวจเพื่อให้เห็นภาพในการเข้าถึง “บริการ (Services)” และการวิเคราะห์ให้เห็นมิติด้าน “พื้นที่ (Spaces)” ที่ดำรงอยู่ของชาวประมงพื้นบ้าน โดยใช้การวิจัยเชิงสำรวจครัวเรือนประมงพื้นบ้านจำนวน 100 ตัวอย่าง ใน 3 พื้นที่ (รอบอ่าวไทย ฝั่งอันดามัน ฝั่งอ่าวไทยตอนล่าง) โดยสุ่มจากจำนวนครัวเรือนจากผู้ใหญ่บ้าน และสัมภาษณ์เชิงลึกกับแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในเรือประมงพื้นบ้านจำนวน 24 คน (8 ชุมชน ๆ ละ 3 คน)

5. องค์กรผู้ใช้ประโยชน์

ผู้ใช้ประโยชน์ประกอบด้วย ภาคส่วนต่าง ๆ ดังนี้

ภาครัฐ ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และ สสส. เป็นต้น

ภาคเอกชน ได้แก่ สมาคมผู้ประกอบการต่าง ๆ เช่น โรงสี ชาวประมง และผู้ประกอบการรายย่อย (Self-entrepreneurs)

ภาคประชาชน ได้แก่ สมาคมรักษ์ทะเลไทย เกษตรกรรายย่อย กลุ่มเกษตรกรอินทรีย์ต่าง ๆ กลุ่มประมงพื้นบ้าน และกลุ่มแรงงานนอกระบบ เป็นต้น

ภาควิชาการ ได้แก่ นักวิชาการ ตลอดจนนิสิตนักศึกษาที่มีบทบาทในการผลักดันการพัฒนาและขับเคลื่อนเพื่อคุ้มครองกลุ่มเปราะบาง รวมถึงสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น เช่น วิทยาลัยชุมชน วิทยาลัยเกษตรในชุมชน โรงเรียนการประมง ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนในชุมชน เป็นต้น

6. ผลลัพธ์ นวัตกรรม และผลกระทบ

ผลผลิตของโครงการวิจัยนี้ คือ การรวบรวมประเด็นปัญหาของกลุ่มเปราะบางที่เป็นเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มชาวนารายย่อย และกลุ่มประมงพื้นบ้าน ที่ครอบคลุมในทุกมิติ ทั้งมิติทางด้านเศรษฐกิจและนโยบายที่เกี่ยวข้อง มิติในการเข้าถึงระบบสวัสดิการและบริการภาครัฐ และมิติทางการเมือง สังคม และวัฒนธรรม เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการออกแบบนวัตกรรมกระบวนการนโยบายที่เสมอภาคและเป็นธรรม ทั้งนี้ รวมถึงนวัตกรรมเชิงสถาบันเพื่อการทำงานร่วมกันในรูปองค์กรและเครือข่ายของกลุ่มเปราะบางเพื่อการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความยั่งยืน

7. ผลการศึกษา

ผลการศึกษาของกลุ่มเป้าหมายชาวนารายย่อยและชาวประมงพื้นบ้าน จะแบ่งประเด็นตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ดังนี้

7.1 ศึกษาและวิเคราะห์นโยบาย กฎหมาย และมาตรการของรัฐ รวมทั้งเงื่อนไขปัจจัยทางเศรษฐกิจ-สังคมที่นำมาสู่การกีดกันทางสังคม (Social Exclusion) ต่อกลุ่มชาวนารายย่อยและชาวประมงพื้นบ้าน และศึกษาและวิเคราะห์นโยบาย กฎหมาย และมาตรการของรัฐ ที่มีลักษณะของนโยบายที่นำไปสู่ความเสมอหน้า (Inclusive Policies) ว่า ก่อเกิดความเปลี่ยนแปลง และส่งผลลัพธ์ ต่อเศรษฐกิจ-สังคมของกลุ่มเป้าหมายในการศึกษาอย่างไรบ้าง กลุ่มเป้าหมายมีรายได้ที่มากขึ้นจริงหรือไม่ เกิดระบบเศรษฐกิจฐานรากที่เข้มแข็งขึ้นหรือไม่ และจะมีแนวโน้มนำไปสู่ความยั่งยืน (sustainability) หรือไม่ อย่างไร ฯลฯ

ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยเชิงบริบทของกลุ่มชาวนารายย่อย มีความแตกต่างจากกลุ่มประมงพื้นบ้านค่อนข้างมาก โดยพบว่า

สำหรับชาวนารายย่อย ราคาผลผลิตข้าวขึ้นอยู่กับตลาดโลกซึ่งมีความอ่อนไหวค่อนข้างมาก เพราะประเทศผู้ผลิตข้าวมีเป็นจำนวนมาก และส่วนใหญ่ยังพึ่งพิงธรรมชาติค่อนข้างมาก เพราะฉะนั้นภัยพิบัติทางธรรมชาติมีผลกระทบค่อนข้างมากต่อผลผลิตข้าว โดยเฉพาะในช่วงปัจจุบันที่ต้องเผชิญกับปัญหาสภาพการเปลี่ยนแปลงด้านสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลกระทบต่อผลผลิตข้าวค่อนข้างมาก ชาวนาจึงเผชิญกับความเสี่ยงเพิ่มขึ้น ผลผลิตข้าวที่แต่ละประเทศผลิตจะตอบสนองผู้บริโภคภายในประเทศ และส่งออกไปยังต่างประเทศ (ถ้ามีผลผลิตเหลือ) จำนวนข้าวที่แต่ละประเทศผลิตได้มีสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับผลผลิตโลก สถานการณ์การผลิตและบริโภคของโลกจึงเป็นในลักษณะ บางประเทศผลิตได้มากกว่าการบริโภคในประเทศ จึงมีการส่งออก

บางประเทศผลิตได้น้อยกว่าการบริโภคในประเทศ จึงต้องมีการนำเข้า มีผลให้ราคาข้าวในแต่ละประเทศขึ้นกับราคาข้าวในตลาดโลก ซึ่งผันผวนตามปริมาณการผลิตของโลก ทำให้ในแต่ละประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่มีผลผลิตเหลือและมีการส่งออก มักมีการออกนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตข้าวในประเทศค่อนข้างมาก

การแข่งขันทางการผลิตข้าวจึงขึ้นอยู่กับผลิตภาพการผลิต และความสามารถในการควบคุมต้นทุนการผลิต ซึ่งในหลายกรณี ต้นทุนการผลิตก็อยู่นอกการควบคุมของชาวนาผู้ปลูกข้าว ในประเทศไทยชาวนารายย่อยเป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุด แต่การผลิตของแต่ละรายมีจำนวนไม่มากนักเป็นการผลิตขนาดเล็ก ซึ่งทำให้การควบคุมต้นทุนเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะราคาปุ๋ยและค่าเช่าเครื่องจักร นอกจากนี้ ระบบการค้าข้าวก็เป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนที่ทำให้รายได้สุทธิที่ชาวนาได้รับลดลง โดยความสัมพันธ์ระหว่างชาวนารายย่อยกับคนกลางซึ่งเป็นเจ้าของรถเกี่ยวและ/หรือโรงสีเป็นความสัมพันธ์ใน 4 ลักษณะ คือ หนึ่ง ฝ่ายหลังเป็นผู้ผูกขาดการกำหนดราคาในการซื้อขายและผลกระทบต้นทุน สอง เป็นความสัมพันธ์ไม่ซื้อตรงและซูดรีด สาม เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะถูกบังคับ ต้องพึ่งพิงและไม่มีทางเลือก และ สี่ เป็นความสัมพันธ์บนความไม่รู้และไร้ความสามารถในการจัดการผลผลิตของชาวนา (ดูรายละเอียดในส่วนที่ 2 ของรายงาน)

ชาวนารายย่อยบางส่วนจึงมีการปรับตัว โดยพยายามสร้างทางเลือกด้านการผลิตและตลาดมากขึ้น เช่น ปลูกข้าวปลอดสารพิษ ข้าวพันธุ์พื้นบ้าน หรือข้าวพันธุ์พิเศษอื่น ๆ ที่แตกต่างจากตลาดหลัก และเชื่อมความสัมพันธ์กับผู้บริโภคที่ต้องการสินค้าที่แตกต่าง ซึ่งความสัมพันธ์ใหม่นี้ถูกอธิบายว่ามีความยืดหยุ่น การมีส่วนร่วม และการให้อำนาจชาวนาเป็นผู้ประกอบการแปรรูปเอง ทำให้สามารถพัฒนาศักยภาพของชาวนารายย่อยได้ และเป็นการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ สิทธิและอำนาจของชาวนารายย่อยให้เพิ่มขึ้น เช่น โอกาสในการเลือกวิธีการผลิต การเลือกช่องทางการตลาด มีโอกาสเรียนรู้ประสบการณ์ทางการตลาดโดยตรง ขณะที่ในวิถีเดิมชาวนารายย่อยต้องขายผลผลิตให้กับตลาดหลักผ่านคนกลางกลุ่มต่าง ๆ ก่อนจะถึงผู้บริโภค ทำให้ตลาดสำหรับชาวนารายย่อยที่เลือกวิถีผลิตใหม่ เข้าสู่ตลาดที่มีผู้ขายน้อยลง และผู้ซื้อซึ่งเป็นผู้บริโภคโดยตรงมีมากขึ้น มิใช่ขายให้กับโรงสีที่มีอยู่น้อยรายในพื้นที่ และในตลาดใหม่ เป็นตลาดที่มีมาตรฐานในระดับที่สูงขึ้น จึงทำให้ผู้บริโภคยินดีที่จะจ่ายในราคาที่สูงขึ้น ส่งผลให้กลุ่มชาวนารายย่อยที่เข้าร่วมตลาดทางเลือกมีอำนาจทางเศรษฐกิจสูงขึ้นในทุกกรณี เช่น กลุ่มค้าข้าวอินทรีย์ วิสาหกิจชุมชน สหกรณ์การเกษตร ฯลฯ อย่างไรก็ตามกลุ่มชาวนารายย่อยยังคงสะท้อนว่า อนาคตของตลาดใหม่ก็ไม่น่าจะยั่งยืนนัก เพราะชาวนารายใหญ่ซึ่งมีศักยภาพสูงกว่ามากค่อย ๆ หายไปเข้าสู่ตลาดใหม่เช่นกัน ทำให้สภาพการแข่งขันเริ่มสูงขึ้น

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการผลิตข้าวเพื่อการส่งออก กลุ่มเกษตรกรที่เป็นผู้ปลูกข้าวมีจำนวนมากที่สุดเมื่อเทียบกับเกษตรกรกลุ่มอื่น ๆ ดังนั้น รัฐบาลในช่วงต่าง ๆ จึงมีการออกนโยบายเป็นจำนวนมากเพื่อที่จะดูแลช่วยเหลือชาวนาโดยมุ่งที่การผลิตข้าวในตลาดหลัก โดยแต่ละมาตรการจะมีช่วงเวลากำกับ ส่วนใหญ่เป็นมาตรการระยะสั้น ได้แก่ พักชำระหนี้เกษตรกร มาตรการลดต้นทุนการผลิต มาตรการให้เงินอุดหนุนค่าเก็บเกี่ยว นโยบายจำนำยุงฉาง นโยบายประกันภัยข้าว นโยบายนาแปลงใหญ่ นโยบายปลูกพืชหลังนา นโยบายลดพื้นที่การทํานา และนโยบายปรับเปลี่ยนไปสู่นาอินทรีย์ ชาวนารายย่อยผู้ตอบแบบสำรวจของ

โครงการวิจัยนี้ เฉลี่ยประมาณร้อยละ 80 รับทราบนโยบายนี้ โดยได้ประโยชน์จากนโยบายนี้น้อยกว่าร้อยละ 25 ยกเว้น มาตรการช่วยลดต้นทุนการผลิตได้ประโยชน์ที่ร้อยละ 35 และพักชำระหนี้เกษตรกร ได้ประโยชน์ที่ร้อยละ 46 และมาตรการให้เงินอุดหนุนค่าเก็บเกี่ยวได้ประโยชน์ถึงร้อยละ 85 โดยนโยบายที่ได้ประโยชน์น้อยที่สุด คือ ลดพื้นที่การทำนา ได้ประโยชน์ไม่ถึงร้อยละ 5 ซึ่งสะท้อนให้เห็นชัดเจนว่าทางเลือกอื่นจากการทำนา ไม่ใช่คำตอบสำหรับชาวนารายย่อย

ส่วนมิติทางด้านกฎหมาย จุดสำคัญจะเกี่ยวข้องกับเรื่องการรวมกลุ่ม เพื่อสร้างอำนาจต่อรอง จะอภิปรายในหัวข้อ 7.3

สำหรับชาวประมงพื้นบ้าน ปัญหาหลักของประมงพื้นบ้านส่วนใหญ่มาจากทางด้านการผลิต ทั้งนี้ เพราะการผลิตของชาวประมงพื้นบ้านอาศัยและพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก โดยสามารถแยกออกเป็น 2 ประเด็นคือ กล่าวคือ **หนึ่ง การเข้าถึงทรัพยากรประมงมีข้อจำกัดมาก** เพราะมีการแย่งใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทางทะเลหลายกลุ่ม โดยไม่ได้มีการกำหนดพื้นที่ทางทะเล ทำให้ทรัพยากรประมงถูกใช้อย่างไม่ถูกทางและเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ขณะเดียวกันโครงการพัฒนาชายฝั่งต่าง ๆ มักไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะมีต่อทรัพยากรทะเล จึงเร่งการเสื่อมโทรมของทรัพยากรทะเล นอกจากนี้ ในบางพื้นที่ซ้อนทับกับเขตอุทยานแห่งชาติ ที่แต่ละแห่งมีแนวปฏิบัติแตกต่างกัน **สอง เครื่องมือการผลิต** เครื่องมือประมงมีราคาสูงเพราะมีผู้ขายน้อยรายในพื้นที่ สำหรับเรือประมงต้องมีการจดทะเบียน ซึ่งมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก และการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินเพื่อซื้อเครื่องมือการผลิตค่อนข้างยาก ต้องมีทรัพย์สินไปค้ำประกัน แม้ว่ากรมประมงร่วมกับสถาบันการเงินของรัฐจะมีโครงการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ แต่ปรากฏว่าชาวประมงพื้นบ้านบางส่วนเข้าไม่ถึง และต้องกู้ยืมเงินนอกระบบ ทำให้มีต้นทุนสูง

สำหรับปัญหาด้านตลาด ช่องทางการขายสัตว์น้ำที่จับได้มีจำกัด เนื่องจากเป็นสินค้าที่เน่าเสียรวดเร็ว ถ้าไม่มีห้องเย็น ส่วนใหญ่จึงขายให้กับแพปลา ทำให้ต้องรองราคาได้ยาก การขายตรงให้กับร้านที่จำหน่ายให้ผู้บริโภคทำได้ยาก เนื่องจากความต้องการซื้อไม่สอดคล้องกับวิถีการทำประมงพื้นบ้าน ซึ่งสัตว์น้ำที่จับได้และชนิดในแต่ละครั้งมีความไม่แน่นอน นอกจากนั้นยังมีการลักลอบนำเข้าจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาแข่งขัน มีผลให้รายได้ของประมงพื้นบ้านมีความไม่แน่นอน ส่วนการขายออนไลน์ ยังขาดทักษะ และต้องมีการแปรรูปในระดับหนึ่ง

เมื่อพิจารณา รวมทั้ง 2 ด้าน พบว่ามีข้อจำกัดทางด้านการผลิตที่ชัดเจน ได้แก่ เรือประมงมีราคาสูงต้องมีสินเชื่อ แต่การเข้าถึงระบบเครดิตที่เป็นทางการทำได้ยาก เพราะประมงพื้นบ้านส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ไม่มีทรัพย์สินที่จะค้ำประกัน ต้องกู้ยืมเงินนอกระบบซึ่งมักจะกู้จากเจ้าแม่แพปลา ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามบางส่วนไม่ทราบด้วยว่าจะต้องจ่ายดอกเบี้ยอัตราเท่าไร และการขายสินค้าซึ่งมีช่วงสั้น ต้องรีบขาย ถ้าไม่มีการนำไปแปรรูป จึงต้องขายให้กับเจ้าแม่แพปลา และไม่สามารถต่อรองราคาได้ ดังนั้น อำนาจในการต่อรองของประมง

พื้นบ้านมีค่อนข้างน้อย ทำให้สิทธิในทางเลือกในวิถีชีวิตมีน้อย การพัฒนาศักยภาพของตนเองเพื่อความเป็นอิสระในการดำเนินชีวิตและประกอบอาชีพทำได้ยาก (อ่านรายละเอียดในส่วนที่ 3)

เมื่อเปรียบเทียบระหว่าง 2 กลุ่ม พบว่า แม้ว่าทั้ง 2 กลุ่มจะถือว่าเป็นกลุ่มที่มีเศรษฐกิจต่ำกว่ากลุ่มอื่นในวิชาชีพเดียวกัน กลุ่มชาวนารายย่อยยังมีโครงการช่วยเหลือต่าง ๆ จากภาครัฐค่อนข้างมากเพื่อเพิ่มรายได้และลดต้นทุน โดยเป็นการช่วยเหลือที่ภาครัฐให้กับกลุ่มชาวนาปลูกข้าวทั้งหมด แต่ชาวนารายย่อยก็ได้ประโยชน์ส่วนหนึ่งจากมาตรการเหล่านี้ ในขณะที่กลุ่มประมงพื้นบ้านเผชิญกับข้อจำกัดจำนวนมากทั้งด้านกฎหมาย (การจดทะเบียนเรือ) ข้อจำกัดของลักษณะสินค้าที่ทำให้เลือกช่องทางอื่น ๆ ได้ยาก พึ่งพิงทรัพยากรทางทะเลซึ่งมีความเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็วในบริบทการพัฒนา และความช่วยเหลือจากภาครัฐมีน้อยมาก และยังมีกฎหมายกำกับควบคุมที่ดินชุมชนชายฝั่ง ที่ส่งผลให้ชุมชนชายฝั่งหลายแห่งสูญเสียสิทธิชุมชนในการอยู่อาศัยในฐานะชุมชนดั้งเดิม

7.2 ศึกษาวิเคราะห์มิติด้าน “บริการ (Services)” ได้แก่ การคุ้มครองทางสังคม กฎหมาย ข้อมูลข่าวสาร บริการด้านสาธารณสุข เทคโนโลยี วิทยาการ และน้ำ ฯลฯ กลุ่มเป้าหมายในการศึกษาสามารถเข้าถึงบริการเหล่านี้ได้แค่ไหน อย่างไร

ผลการศึกษาในประเด็นการเข้าถึงมิติประเด็นด้านบริการของรัฐ พบว่า

สำหรับชาวนารายย่อย จากการสำรวจของโครงการ พบว่า ส่วนใหญ่เข้าถึงบัตรสวัสดิการของรัฐ และในช่วงที่มีการระบาดของโรคโควิด-19 ส่วนใหญ่ของชาวนารายย่อยที่ตอบแบบสำรวจสามารถเข้าถึงโครงการเยียวยาต่าง ๆ ได้ เช่น โครงการคนละครึ่ง โครงการเราชนะ มาตรการลดค่าน้ำค่าไฟ มาตรการลดค่าทอมนบุตร โครงการพักชำระหนี้จากธนาคารหรือสถาบันการเงินในช่วงวิกฤติโควิด สำหรับผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึง รวมถึงกลุ่มเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการนาแปลงใหญ่ได้รับการสนับสนุนจากโครงการยกระดับแปลงใหญ่ด้วยเกษตรสมัยใหม่และเชื่อมโยงตลาด ซึ่งเป็นโครงการภายใต้การยกระดับเกษตรแปลงใหญ่ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด-19 เพื่อให้เกษตรกรมีการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่มีความหลากหลายมาประยุกต์ปรับใช้ในการพัฒนาศักยภาพความเข้มแข็งในการบริหารจัดการนาแปลงใหญ่ โดยใช้เทคโนโลยีนวัตกรรมสมัยใหม่ต่อยอดด้านคุณภาพมาตรฐานแปรรูปสร้างมูลค่าเพิ่มและเชื่อมโยงการตลาด การลดต้นทุนการผลิต รายได้เพิ่มขึ้นอย่างยั่งยืน ส่วนบริการทางด้านสาธารณสุข ยังเข้าถึงได้เช่นเดิมภายใต้หลักประกันสุขภาพ ปัญหาที่พบเป็นเรื่องการศึกษาของบุตร เนื่องจากมีการปิดโรงเรียนและให้เรียนออนไลน์ สร้างผลกระทบกับลูกหลานเพราะขาดแคลนอุปกรณ์การเรียนออนไลน์ รวมทั้งขาดโครงสร้างพื้นฐานของระบบออนไลน์ที่ดี ทำให้เป็นอุปสรรคในการเรียน (ดูรายละเอียดในส่วนที่ 2)

สำหรับประมงพื้นบ้าน มีปัญหาหลักในเรื่องการเข้าถึงความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย เนื่องจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2560 ทำให้ชุมชนชายฝั่งหลายแห่งสูญเสียสิทธิชุมชนในการอยู่อาศัยในฐานะชุมชนดั้งเดิมในพื้นที่ชายฝั่งทะเลที่เคยได้รับการรับรองโดยมติคณะรัฐมนตรีมาก่อน ทั้งค่าธรรมเนียมอาคารล่องลำลำนํายังมีอัตราที่สูง กฎหมายนี้จึงทำให้เกิดการกีดกันชุมชนจากสิทธิดั้งเดิม นอกจากนี้ในบางพื้นที่ ยังพบข้อจำกัดในการเข้าถึงทุนการศึกษาของบุตรหลานชาวประมงพื้นบ้าน เนื่องจากความสับสนและการใช้ดุลยพินิจของกรรมการ ที่กำหนดอาชีพประมงของผู้ปกครองว่าหมายถึงประมงพาณิชย์ จึงปฏิเสธการให้ทุนการศึกษา ประเด็นเชิงโครงสร้างที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่ง คือ การรับข้อมูลข่าวสาร ผลการสำรวจ พบว่า สื่อสาธารณะเป็นช่องทางที่มีความสำคัญที่สุดในการเข้าถึงข้อมูลของกลุ่มตัวอย่าง อย่างไรก็ตาม ชาวประมงบางกลุ่มที่อาศัยอยู่บนเกาะหรือพื้นที่ห่างไกลมีข้อจำกัดในการรับข้อมูลข่าวสาร สำหรับสถานการณ์ระบาดของโรคโควิด-19 พบว่า ชาวประมงพื้นบ้านที่อยู่ในการศึกษานี้ส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์จากบริการภาครัฐทางด้านการเยียวยาผลกระทบ (ดูรายละเอียดในส่วนที่ 2)

ดังนั้น โดยภาพรวมแล้ว กลุ่มเป้าหมายในการศึกษาทั้ง 2 กลุ่ม ส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงบริการของภาครัฐในด้านต่าง ๆ ได้ มีประเด็นปัญหาบ้างเล็กน้อย โดยปัญหาข้อจำกัดสำคัญอยู่ทางด้านชาวประมงพื้นบ้านในเรื่องการสูญเสียสิทธิชุมชนทางการอยู่อาศัย

7.3 ศึกษาวิเคราะห์มิติด้าน “พื้นที่ (Spaces)” ได้แก่ พื้นที่ทางการเมืองและสังคม เช่น การรวมกลุ่ม/องค์กร สถาบัน กลไกด้านอำนาจการต่อรองของชาวนารายย่อยและชาวประมงพื้นบ้าน ความสัมพันธ์เชิงสถาบันกับรัฐและหน่วยงานองค์กร ฯลฯ ที่มีผลต่อการเข้าถึง “บริการ (Services)” เพื่อให้เห็นว่า “พื้นที่” ที่ดำรงอยู่เป็นปัจจัยหนุนเสริมให้กลุ่มเป้าหมายในการศึกษาสามารถใช้ต่อรองเพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัยการผลิต และ/หรือปัจจัยอื่น ๆ ที่เป็นสิ่งที่กำหนดความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมได้หรือไม่ อย่างไร

ผลการศึกษาเพื่อวิเคราะห์มิติด้านพื้นที่ ที่เน้นในประเด็นพื้นที่ทางการเมืองและสังคม โดยมองผ่านการรวมกลุ่มเพื่อให้เกิดอำนาจต่อรอง เพื่อสร้างเสริมคุณภาพชีวิตในมิติต่าง ๆ พบว่า

สำหรับชาวนารายย่อย ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก สามารถรวมตัวกันเป็นกลุ่มได้ทั้งในรูปแบบกลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์อย่างเป็นทางการ และได้รับการสนับสนุนจากรัฐ แต่การรวมกลุ่มก็ขาดทิศทางการพัฒนา สร้างศักยภาพของกลุ่มที่ชัดเจน ขณะที่ชาวนารายย่อยที่รวมตัวกันเองแบบหลวม ๆ มีการแลกเปลี่ยน แต่จากข้อจำกัดรอบด้าน ทำให้ไม่สามารถพัฒนาศักยภาพของกลุ่มตนเองได้เช่นกัน

ผู้วิจัยยังพบว่า กฎหมายส่งเสริมการรวมกลุ่มอย่างเป็นทางการ มีลักษณะของการควบคุมและจำกัดกิจกรรมที่สามารถดำเนินการได้ เป็นการรวมกลุ่มเพื่อรองรับการช่วยเหลือจากรัฐ มากกว่าที่จะเป็นไปเพื่อพัฒนาศักยภาพของกลุ่ม ส่วนการรวมกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการ เช่น เครือข่ายหนี้สินชาวนา แม้จะประสบ

ความสำเร็จในการต่อช่องทางด้านนโยบายให้รัฐเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาก็ไม่มีบทบาทในการที่จะพัฒนากลุ่มเกษตรกรในภาพรวมและในระยะยาว เป็นการต่อรองเป็นเรื่อง ๆ ไป

นอกจากนี้ การได้รับการยอมรับเพื่อเป็นตัวแทนในกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร เช่น กรรมการกองทุนต่าง ๆ ก็ไม่มีพื้นที่สำหรับเกษตรกรรายย่อยหรือหากมีก็ในสัดส่วนน้อย จนไม่สามารถผลักดันการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้

ดังนั้น โดยรวมพลังของกลุ่มเกษตรกรทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการมีค่อนข้างน้อย และอยู่ในสภาพที่ค่อนข้างอ่อนแอ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเกษตรกรปลูกข้าวมีจำนวนค่อนข้างมาก และเป็นฐานเสี่ยงทางการเมืองที่สำคัญ จึงมีการผลักดันเพื่อให้เกิดการรวมกลุ่มใหม่ ๆ อยู่ตลอดเวลา หากเป็นกลุ่มที่เป็นทางการก็มักมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาของภาครัฐ แนวคิดที่จะสร้างศักยภาพของกลุ่มเกษตรกรให้สามารถเติบโตและพัฒนาตัวเองได้ยังมีน้อย

สำหรับชาวประมงพื้นบ้าน พบว่า จากพระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 ชาวประมงพื้นบ้านมีช่องทางในการรวมกลุ่มเป็นองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น ซึ่งขณะนี้ (สิงหาคม 2564) มีองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นด้านประมงทะเลชายฝั่งทั้งสิ้น 775 องค์กร สมาชิก 32,011 ราย

ทั้งนี้ องค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น สามารถเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาและพัฒนาการประมงในท้องถิ่นต่อคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด แต่ยังขาดกลไกในการส่งต่อนโยบายจากระดับจังหวัดไปยังคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ โดยตัวแทนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นยังมีสิทธิในการเสนอขอเข้าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดได้ แต่มีการจำกัดจำนวนไว้ที่ 2 คน ขณะที่ผู้แทนส่วนราชการมีเป็นจำนวนมาก ทำให้กลุ่มประมงพื้นบ้านไม่ได้มีความคาดหวังว่าเสียงของผู้แทน 2 ท่าน จะสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงได้มากนัก

ในภาพรวม ภาครัฐได้ส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มทางวิชาชีพเกิดขึ้น โดยการรวมกลุ่มของชาวนารายย่อยมีมาอย่างยาวนาน และมีความหลากหลาย ทำให้สามารถได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ หรือสามารถกดดันภาครัฐให้แก้ไขปัญหาได้เป็นครั้ง ๆ ไป ในขณะที่การรวมกลุ่มประมงพื้นบ้านเพิ่งเกิดขึ้นไม่นาน แต่ก็สามารถมีตัวตนที่ชัดเจนขึ้น และทำให้การเข้าถึงมาตรการความช่วยเหลือจากภาครัฐทำได้ง่ายขึ้น เช่นกรณีเยียวยาจากผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด-19 แต่เมื่อมองบทบาทของการรวมกลุ่มเพื่อการต่อรองการแก้ไขปัญหาในระยะยาว และการพัฒนาศักยภาพของกลุ่ม เพื่อสร้างอำนาจของกลุ่มอย่างแท้จริงแล้วอาจกล่าวได้ว่า ยังคงต้องอาศัยเวลาในการพัฒนา และการทำให้ภาครัฐและสมาชิกมองเห็นความสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชาวนารายย่อยและชาวประมงพื้นบ้าน

8. บทสรุป

การศึกษานี้ทำให้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายชาวนารายย่อยและชาวประมงพื้นบ้าน ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจน้อยที่สุดในกลุ่มอาชีพเดียวกัน มีความขาดแคลนในเรื่องต่าง ๆ ค่อนข้างมาก ได้มีความชัดเจนขึ้นในทุกมิติ และงานศึกษายังได้สะท้อนให้เห็นโครงสร้างสำคัญในหลายเรื่อง ทั้งในมิติการผลิต-มิติทางตลาด การเข้าถึงบริการภาครัฐ และการรวมกลุ่มเพื่อสร้างศักยภาพในอาชีพและวิถีชีวิตเพื่อหลุดพ้นจากความยากจนอย่างยั่งยืน รวมถึงเข้าใจถึงข้อจำกัดที่อาจเป็นไปได้โดยธรรมชาติ หรือเกิดจากการถูกกีดกัน หรือถูกละเลยจากภาครัฐได้ชัดเจน ตลอดจนมีความเข้าใจในนโยบายที่ภาครัฐออกมาซึ่งในหลายกรณีเป็นประโยชน์ในภาพรวม แต่ก็มีความแข็งตัวและไม่ยืดหยุ่น จึงทำให้กลุ่มคนจน ด้อยโอกาส และเปราะบาง อาจจะได้ประโยชน์จากนโยบายหรือมาตรการนั้นมานัก การแก้ไขปัญหาจึงต้องดำเนินการไปพร้อม ๆ กันในทุกมิติ โดยมีเป้าหมายที่จะสร้างเสริมศักยภาพของกลุ่มเป้าหมายอย่างชัดเจน (รายละเอียดของข้อเสนอแนะนโยบายในมิติต่าง ๆ ขอให้ดูในส่วนที่ 2 และ 3)

ส่วนที่ 2

กรณีชานารายย่อย

โดย

ประกาศ ปันตบแต่ง

หน่วยปฏิบัติการวิจัยชานาร่วมสมัย สถาบันวิจัยสังคม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สุภา ไยเมือง

มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน (ประเทศไทย)

บทที่ 1

เงื่อนไขปัจจัยทางเศรษฐกิจ-สังคมที่นำมาสู่การกีดกันทางสังคม (Social Exclusion) ของชาวนารายย่อย และนโยบาย กฎหมาย และมาตรการของรัฐในการแก้ไขปัญหา

1.1 บริบทด้านเศรษฐกิจ การค้า สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงสังคมเกษตรในชนบท และผลกระทบต่อ ชาวนารายย่อย

1.1.1 สถานการณ์ด้านการผลิตและราคาข้าว

พื้นที่ปลูกข้าว ช่วงปี พ.ศ. 2550-2556 เพิ่มขึ้นอย่างมาก กล่าวคือ พื้นที่ปลูกปี 2550/2555 มีจำนวน 70.187 ล้านไร่ พื้นที่ปลูก ปี 2555/2556 มีจำนวน 79.109 ล้านไร่ เพิ่มขึ้น 8.922 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 12.71 ในขณะที่จำนวนข้าวเปลือกก็เพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของพื้นที่ปลูกข้าวเช่นกัน คือ เพิ่มจากปี 2551/2552 จำนวน 32.01 ล้านตัน เพิ่มเป็น 38.24 ล้านตัน ในปี 2556/2557 (กรมการข้าว, 2556: ออนไลน์) ซึ่งคาดว่า จะเป็นผลมาจากนโยบายการจํานําข้าวและการประกันราคาข้าวในช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์และรัฐบาลยิ่งลักษณ์ที่ ผ่านมา สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ระบุว่า ในปีการผลิต 2558/59 ปริมาณการผลิตทั้งข้าวนาปรังและนาปี รวมกันคือ 27.4 ล้านตัน (นาปรัง 3.1 ล้านตัน และนาปี 24.3 ล้านตัน) เป็นที่น่าสังเกตว่า ปริมาณผลผลิต ลดลงมาก² ส่วนในปีการผลิต 2559/60 ปริมาณข้าวเปลือกที่ผลิตได้คือ 31.8 ล้านตันต่อปี แต่ประเทศมีความ ต้องการข้าวในตลาดการบริโภคและส่งออกราว 25 ล้านตัน (มติชนออนไลน์, 2559: ออนไลน์) ดังนั้น ผลผลิต ข้าวจึงอยู่ในสภาพเกินความต้องการในตลาดทั้งภายในและภายนอกตลาดราว ๆ 5-6 ล้านตันข้าวเปลือก

การปลูกข้าวและผลผลิตข้าวจำนวนมากในปัจจุบันคือราว 32-33 ล้านตัน จึงจำเป็นต้องพึ่งตลาด ส่งออกเนื่องจากปริมาณการบริโภคข้าวภายในประเทศมีเพียง 10.66 ล้านตันข้าวสาร³ (นิพนธ์ พัวพงศกร, 2556: ออนไลน์) ในขณะที่เราส่งออกได้เพียงปีละ ราว 7-10 ล้านตันข้าวสาร ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา และ สำนักเศรษฐกิจการเกษตรประมาณการว่า ปัจจุบันประเทศไทยบริโภคภายในประเทศราว ร้อยละ 56 และ ส่งออกราว ร้อยละ 44 ของปริมาณข้าวที่ราว 27 ล้านตันดังกล่าว นั้นหมายความว่า ต้องเหลือปริมาณข้าวค้าง ในประเทศเป็นจำนวนมาก ดังตัวเลขที่รัฐบาลต้องการลดพื้นที่ปลูกให้ปริมาณผลผลิตเหลือเพียงราว 27 ล้าน ตันข้าวเปลือก ด้วยมาตรการต่าง ๆ

ตารางที่ 1 แสดงพื้นที่ปลูกข้าวในรอบการเพาะปลูก ปี 2559/2560 ทั้งและเทศและจำแนกรายภาค

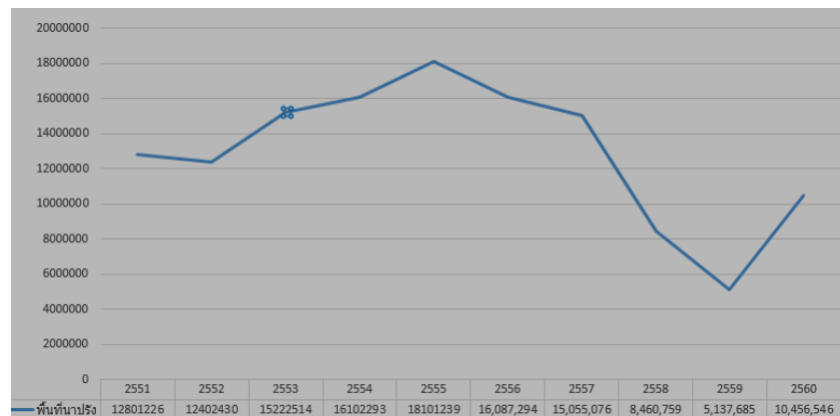
² แต่ก็มีที่น่าสงสัยในตัวเลขดังกล่าวนี้เป็นเป็นอย่างยิ่งว่า เป็นผลผลิตจริง หรือว่าผลผลิตที่มีการตั้งเป้าหมายว่าควรจะผลิต ได้เท่านี้ เพื่อให้สามารถรองรับปริมาณความต้องการของตลาดคือราว 27 ล้านตัน

³ ตัวเลขปี 2555 ข้อมูลจาก นิพนธ์ พัวพงศกร และการบริโภคในปัจจุบันก็คือตัวเลขประมาณการดังกล่าว

ภาค	เนื้อที่เพาะปลูก (ไร่)	เนื้อที่เก็บเกี่ยว (ไร่)	ผลผลิต (ตัน)
ข้าวนาปี	58,645,474	56,545,773	25,236,345
ข้าวนาปรัง	10,456,546	10,403,248	6,620,845
รวมทั้งประเทศ	69,102,020	66,949,021	31,857,190
ข้าวนาปี	13,026,882	12,507,802	7,137,534
ข้าวนาปรัง	4,524,296	4,494,510	2,805,927
ภาคเหนือ	17,551,178	17,002,312	9,943,461
ข้าวนาปี	36,574,140	35,286,040	12,800,343
ข้าวนาปรัง	1,413,871	1,403,451	767,245
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	37,988,011	36,689,491	13,567,588
ข้าวนาปี	8,286,984	8,079,345	4,994,559
ข้าวนาปรัง	4,260,318	4,248,121	2,911,444
ภาคกลาง	12,547,302	12,327,466	7,906,003
ข้าวนาปี	757,468	672,586	303,909
ข้าวนาปรัง	258,061	257,166	136,229
ภาคใต้	1,015,529	929,752	440,138

ที่มา: ฐานข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

แผนภาพที่ 1 แสดงแนวโน้มพื้นที่นาปรังทั่วประเทศ ช่วงการเพาะปลูกระหว่างปี 2551-2560



ที่มา: ฐานข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

1.1.2 วิฤติด้านราคาข้าวและรายได้

ปัจจุบันการทำนา ชาวนาสามารถจ้างได้ทั้งหมดเกือบทุกขั้นตอนกล่าวคือ มีระบบการรับจ้างรองรับ ตั้งแต่ขั้นทำเทือกหรือเตรียมดิน การหว่านเมล็ดพันธุ์ การพ่นยา/สารเคมีและหว่านปุ๋ย การจ้างรถเกี่ยว

ปัจจุบันนี้ชาวนาจะรับแรงทำนาโดยเมื่อเก็บเกี่ยวเสร็จแล้ว ชาวนาจะรับเผดอซึ่งข้าวเพื่อให้ทำนาได้เร็วขึ้น หลังเผดอซึ่งและขึ้นน้ำเข้านาแล้วจะจ้างรถไถดิน แต่ยังคงจ้างรถไถเล็กมาปรับพื้นที่ด้วยการคราดเพื่อให้เป็นเทือกพร้อมหว่าน การหว่านก็มีทีมรับจ้างหว่านข้าว ซึ่งทีมดังกล่าวนี้จะเป็นทีมเดียวกับทีมพ่นยา ตัดข้าวดีด ฯลฯ ทีมรับจ้างพ่นยาและหว่านปุ๋ยแต่ละทีมจะมีราว ๆ 10-15 คน ซึ่งจะทำงานร่วมกัน กล่าวคือ เมื่อมีงานรับก็จะไปพร้อม ๆ กัน

ต้นทุนการทำนาในกรณีที่ใช้วิธีการจ้างทั้งหมด (โดยไม่รวมค่าแรงเจ้าของนา) ประมาณการได้ว่า ราว ๆ ไร่ละ 5,500-6,000 บาท สำหรับนาที่ต้องจ่ายค่าเช่าก็อยู่ในอัตราขั้นต่ำคือ ไร่ละ 1,000 บาท (ส่วนกรณีที่ลงมือทำเองทั้งหมดต้องลงทุนเครื่องมือการทำงานราว ๆ 200,000-250,000 บาท) (กลุ่มเสนา, ชาวนาหมู่ที่ 2 ต. ลานตากฟ้า อ.นครชัยศรี จ.นครปฐม) อย่างไรก็ตาม ชาวนามักจะใช้วิธีผสมระหว่างการจ้างและการทำเองบางส่วน เช่น จ้างไถดินแต่ทำเทือกเอง พ่นยา-หว่านปุ๋ยเอง โดยปัจจุบันยังมีกลุ่มลงแขกช่วยกันหว่านปุ๋ย-พ่นยาเป็นกลุ่ม ๆ จำนวนมาก แต่สำหรับการเกี่ยวข้าวไม่มีใครเกี่ยวเองแล้ว จะจ้างรถเกี่ยวทั้งหมด กรณีการทำเองผสมผสานกันด้วยจะทำให้ต้นทุนการทำนาลดลงไป ซึ่งพบว่าหลังวิกฤติการรับจำนำข้าว ชาวนาหันมาทำนาตนเองมากขึ้นเพื่อลดต้นทุน เช่น ไม่จ้างรถไถดินแต่ไถและคราดทำเทือกเอง เก็บข้าวปลูกไว้ใช้เอง ซึ่งช่วงเร่งรีบผลิตทำไม่ได้ เนื่องจากการเก็บข้าวปลูกต้องตากให้แห้งและให้ข้าวปักตัวไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือน

เมื่อพิจารณาในเชิงรายได้-รายจ่ายจากการทำนา พบว่า ในช่วงที่มีโครงการประกันรายได้ รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ประกันราคาข้าวเปลือกความชื้น 15% ต้นละ 12,000 บาท (ราคาข้าวในตลาดช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์ ต้นละราว 9,000-11,000 บาท) ในภาคกลาง ผลผลิตจากการทำนาเฉลี่ยราวไร่ละ 70 ถัง (โครงการประกันราคาพืชผลคำนวณผลผลิตเฉลี่ยไร่ละ 695 กิโลกรัมต่อไร่) แต่ข้าวที่เกี่ยวข้องจากนาจะมีความชื้นราว 25-28% เป็นอย่างน้อย นั่นหมายความว่า ชาวนาจะขายข้าวได้ราวต้นละ 10,500-11,000 บาท (ความชื้นจะถูกหัก 1% = 100-120 บาท และอาจจะถูกหักสิ่งเจือปนอีก และค่าขนข้าวไปโรงสีอีกต้นละ 200 บาท) อย่างไรก็ตาม อาจพอประมาณการได้ว่า ชาวนาน่าจะยังพอได้กำไรไร่ละประมาณ 2,500-3,000 บาท

ในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ซึ่งประกาศโครงการจำนำข้าวโดยรัฐบาลรับซื้อต้นละ 15,000 บาท จึงสามารถประมาณได้ว่า ชาวนาจะมีกำไรเพิ่มขึ้นเป็นราวไร่ละ 5,000 บาท ซึ่งถือเป็นยุคทองของชาวนาอย่างแท้จริง (ซึ่งไม่ได้หมายความว่า ชาวนาจะได้กำไรในตัวเลขดังกล่าวเสมอไปเพราะรัฐบาลคำนวณผลผลิตเพียงไร่ละ 69 ถังต่อไร่ดังกล่าว และในภายหลัง ได้จำกัดพื้นที่และฤดูกาลผลิตด้วย (เช่นเดียวกับในช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์ก็มีการกำหนดเกณฑ์ดังกล่าวไว้ด้วย) อย่างไรก็ตาม ก็จะพอเห็นได้ว่า ในสถานการณ์ดังกล่าว ชาวนามีรายได้ที่ทำให้ชีวิตพออยู่ได้ เพราะหากมีพื้นที่นาจำนวนราว 20 ไร่ ก็จะมีรายได้ต่อฤดูกาลทำนาราว 100,000 บาท ในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ หรือราว 60,000 บาท ในช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์

นับตั้งแต่การยกเลิกโครงการจำนำข้าวจะพบว่า ราคาข้าวเปลือกได้ตกต่ำลงเป็นอย่างมาก ข้อมูลรายงานสถานการณ์ข้าวของกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2564: ออนไลน์) พบว่า ราคา

ข้าวเปลือกได้ตกลงไปอย่างมาก กล่าวคือ ราคาข้าวเปลือกเจ้าความชื้น 15% ตั้งแต่เดือนมกราคม 2557 จนถึงปี 2562 โดยประมาณคร่าว ๆ อยู่ระหว่างตันละ 7,000-8,500 บาทเท่านั้น และหากพิจารณาในปี 2561-2562 จะพบว่า ราคาเฉลี่ยอยู่ที่ราว 7,800 บาทเท่านั้น และในช่วงตรงกับฤดูกาลเก็บเกี่ยวซึ่งมีปริมาณข้าวออกมามากคือ ช่วงเดือนพฤษภาคม – มิถุนายน ราคาข้าวเปลือกจะอยู่ระหว่าง 7,200-7,600 บาทเท่านั้น ดังเป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า ชาวนาต้องขายข้าวสดจากนาจึงทำให้ราคาข้าวเปลือกเจ้า (ข้าวขาว) ที่ขายในราคาจริง คือ ราวตันละ 6,000 บาท เพราะความชื้นจากการเกี่ยวข้าวสดจะอยู่ที่ราว ๆ 26-30% ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดินฟ้าอากาศ) ดังจะเห็นได้ว่า ราคาข้าวในช่วงพฤษภาคม 2561 ราคาข้าวสุพรรณบุรี ณ วันที่ 1 พ.ย. 2561 ข้าวความชื้น 15% โรงสีตั้งราคาซื้อตันละ 7,450 บาทต่อตัน และข้าวความชื้น 25% โรงสีรับซื้อตันละ 6,450 บาท (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2564: ออนไลน์)

อย่างไรก็ดี จะเห็นว่า ในปี 2563 ราคาข้าวเปลือกเจ้าสูงขึ้นจากในปี 2561 และปี 2562 ราคาเฉลี่ยราวตันละ 7,800 บาทต่อตัน (ความชื้น 15%) สูงขึ้นมาเป็นราคาเฉลี่ยราว 8,600 บาทต่อตัน (ความชื้น 15%) และจะเห็นได้ว่า ในเดือนสิงหาคม-กันยายน 2563 ราคาข้าวสูงขึ้นถึงตันละ 9,300-9,400 บาทต่อตัน ซึ่งราคาข้าวเปลือกเจ้าได้สูงขึ้นจนถึงราวต้นปี 2564 และได้ตกลงมาอย่างมากในราวเดือนกรกฎาคม 2564 กล่าวคือ ราคาราว 8,200 บาทต่อตัน (ความชื้น 15%) จนถึงปัจจุบันจะพบว่า ราคาข้าวตกต่ำลงอย่างมากตลอดมา จากการจัดกลุ่มเสวนา พบว่า ชาวนาขายข้าวเกี่ยวสดจากนาได้เพียงราวตันละราว 6,500-7,000 บาทเท่านั้น และหากช่วงเกี่ยวข้าวมีฝนตกลงมาทำให้ข้าวมีความชื้นมาจะยิ่งขายข้าวได้ถูกลงเหลือราว 6,000 บาทต่อตันเท่านั้น (ข้อมูลจากการจัดกลุ่มเสวนาผู้นำชาวนา วันที่ 18 สิงหาคม 2564)

ในขณะที่ราคาข้าวเปลือกหอมมะลิ ในปี 2557/2558 ความชื้น 15% ในเดือนพฤษภาคม 2558 อยู่ระหว่าง 11,500–12,700 บาทต่อตัน (กรมการข้าว, 2556: ออนไลน์) และในปีต่อ ๆ มา ราคาข้าวหอมมะลิลดลงอย่างมาก กล่าวคือ ในปี 2559 และ 2560 ราคาข้าวหอมมะลิความชื้น 15% ลดลงเหลือเพียงตันละราว 10,000 บาท แต่จากการจัดกลุ่มเสวนา พบว่า ในช่วงนั้นชาวนาขายข้าวสดจากนาได้ราว 7–8 บาทต่อกิโลกรัม (หรือราวตันละ 7,000-8,000 บาท) อย่างไรก็ดี ในปี 2561-2562 ราคาข้าวหอมมะลิได้เพิ่มสูงขึ้นราว ๆ ตันละ 14,000 บาท และในช่วงเดือนพฤษภาคม 2561 ได้สูงขึ้นถึงราว 17,500 บาท/ตัน (ความชื้น 15%) หอมมะลิ 105 โรงสีสหพัฒนา จ.บุรีรัมย์ รับซื้อที่ราคา 17,500 บาทต่อตัน ส่วนราคาการรับซื้อของโรงสีในพื้นที่อื่น ๆ ของภาคอีสาน อยู่ระหว่างตันละ 17,000 บาท ส่วนข้าวเปลือกเจ้าพันธุ์ หอมปทุมธานี 1 (รวมทั้งข้าวหอมจังหวัด) โรงสีตั้งราคาซื้อตันละ 10,250 บาท (ข้าวความชื้น 25% รับซื้อตันละ 8,350 บาท บาท (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2561: ออนไลน์) ส่วนในปี 2562 จากตารางจะเห็นได้ว่า ราคาข้าวหอมมะลิสูงขึ้นอย่างมากเป็นตันละราว 15,000-16,000 บาทเลยทีเดียว ส่วนในช่วงต้นปี 2563 ราคาตกลงมาแต่ก็ยังสูงถึงราวตันละ 13,000-14,000 บาท แต่ก็พบว่า นับแต่ปลายปี 2563 จนถึงปัจจุบันข้าวหอมมะลิ 105 ราคาตกต่ำลงอย่างมาก เหลือราวตันละราว 11,800 บาท พบว่า ชาวนาขายข้าวเกี่ยวสดจากนาได้เพียงราวตันละราว 7,000-8,000 บาทเท่านั้น (ข้อมูลจากการจัดกลุ่มเสวนาผู้นำชาวนา วันที่ 18 สิงหาคม

2564) กล่าวได้ว่า โดยภาพรวมสถานการณ์ด้านราคาข้าวตกต่ำลงอย่างมาก ตัวแทนชาวนาในกลุ่มเสวนา ประเมินว่า ราคาข้าวตกต่ำอยู่ในราว ๆ ปัจจุบันนี้ไปอีกยาวนาน (กลุ่มเสวนาผู้นำชาวนา วันที่ 18 สิงหาคม 2564)

ตารางที่ 2 แสดงราคาข้าวเปลือกเจ้า (ข้าวขาว) ความชื้น 15% พ.ศ. 2540-2564

ปี	หน่วย: บาท/ตัน																เฉลี่ยปีเพาะปลูก พ.ย. - ต.ค.
	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เฉลี่ย ม.ค.-มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	เฉลี่ย ม.ค.-มิ.ย.	*ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	เฉลี่ย ม.ค.-ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	เฉลี่ย ม.ค.-ธ.ค.	
2542	6,194	6,002	5,794	6,015	5,384	5,371	5,366	5,566	5,338	5,387	5,586	5,523	5,348	5,059	4,677	5,186	4,968
2543	4,713	4,770	4,780	4,751	4,815	4,847	4,833	4,807	5,096	5,404	5,272	4,956	5,452	4,790	4,469	4,832	4,641
2544	4,399	4,384	4,414	4,399	4,430	4,414	4,640	4,454	4,815	4,801	4,670	4,556	4,870	4,598	4,448	4,599	4,764
2545	4,579	4,747	4,771	4,688	4,861	4,873	4,915	4,822	4,956	5,170	5,419	4,939	5,643	4,970	4,770	4,958	5,008
2546	5,028	4,989	5,231	5,078	5,183	5,152	5,104	5,130	5,215	5,300	5,129	5,159	5,000	4,975	4,950	5,044	5,208
2547	5,230	5,141	5,000	5,133	5,223	5,352	5,400	5,260	5,498	5,694	5,880	5,400	6,187	6,300	6,126	5,905	6,444
2548	6,423	6,568	6,460	6,478	6,604	6,707	6,715	6,612	6,704	6,743	6,840	6,660	6,900	6,692	6,744	6,702	6,616
2549	6,696	6,633	6,484	6,613	6,339	6,277	6,232	6,386	6,380	6,858	6,759	6,479	6,655	6,380	6,400	6,439	6,429
2550	6,500	6,637	6,619	6,577	6,585	6,472	6,434	6,528	6,533	6,431	6,399	6,501	6,346	6,589	6,837	6,587	8,833
2551	6,955	7,439	9,453	7,860	13,259	13,042	12,162	11,395	12,203	11,592	11,857	11,553	10,692	9,843	9,618	10,524	9,748
2552	10,005	10,029	10,392	10,130	10,047	10,003	10,192	10,087	10,182	9,200	9,318	9,914	8,460	8,948	9,825	9,468	8,840
2553	9,326	9,400	8,636	9,138	8,257	7,916	7,985	8,387	8,151	8,306	8,492	8,363	8,184	8,229	8,415	8,315	8,558
2554	8,543	8,903	8,393	8,605	8,026	7,982	8,591	8,288	8,993	9,523	9,949	8,680	10,217	10,305	10,322	9,662	10,227
2555	9,641	9,645	9,921	9,727	10,000	10,242	10,467	10,062	10,326	9,914	10,584	10,127	10,123	10,160	10,221	10,156	9,886
2556	10,526	10,559	10,158	10,424	9,753	9,799	9,897	9,991	9,578	9,329	8,480	9,713	8,280	8,126	8,134	8,763	7,893
2557	7,914	7,827	7,482	7,756	6,982	7,034	7,337	7,290	7,870	8,339	8,055	7,554	7,980	7,878	7,862	7,753	7,822
2558	7,895	7,873	7,723	7,836	7,607	7,674	7,624	7,695	8,029	8,121	7,614	7,772	7,676	7,698	7,543	7,696	7,825
2559	7,663	7,900	7,773	7,767	7,727	8,074	8,452	7,954	8,670	8,735	7,999	8,127	7,487	7,057	7,272	7,545	7,377
2560	7,517	7,358	7,478	7,458	7,551	7,664	8,195	7,665	8,084	7,776	7,632	7,720	7,358	8,028	8,223	7,905	7,935
2561	7,804	7,609	7,635	7,694	7,838	8,018	7,979	7,865	7,541	7,493	7,553	7,754	7,641	8,004	8,042	7,892	7,921
2562	7,745	7,620	7,610	7,667	7,837	7,834	7,782	7,776	7,694	7,897	7,827	7,786	7,921	7,881	7,705	7,812	8,359
2563	7,756	8,166	8,655	8,152	9,453	9,319	9,052	8,959	8,910	9,297	9,419	9,041	8,804	8,181	8,408	8,600	8,459
2564	9,001	9,148	9,312	9,140	9,068	8,742	8,474	8,903	8,257			8,814				8,814	-

* ราคา Update ล่าสุดเดือนกรกฎาคม 2564

ที่มา: “ราคาข้าวเปลือกเจ้า ความชื้น 15% รายเดือนที่เกษตรกรขายได้ที่ไร่นา ทั้งประเทศ ปี 2540-2564,”
โดย สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2564

ตารางที่ 3 แสดงราคาข้าวเปลือกเจ้าหอมมะลิ 105 ความชื้น 15% พ.ศ. 2540-2564

หน่วย: บาท/ตัน																
ปี	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เฉลี่ย ม.ค.-มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	เฉลี่ย ม.ค.-มิ.ย.	*ก.ค.	ก.ค.	ก.ย.	เฉลี่ย ม.ค.-ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	เฉลี่ย ม.ค.-ธ.ค.
2542	6,650	6,547	6,459	6,552	6,246	6,409	6,455	6,506	6,770	7,062	8,061	6,513	7,848	7,600	6,500	6,737
2543	6,729	6,802	6,906	6,803	6,970	7,413	7,621	6,912	8,088	8,232	7,697	7,060	7,890	7,074	6,476	7,017
2544	6,451	6,310	5,970	6,270	5,862	5,784	5,573	6,148	5,559	5,174	4,766	6,018	4,920	4,783	4,861	6,726
2545	4,838	4,992	5,098	4,963	5,089	5,122	5,390	5,012	5,085	6,127	6,375	6,164	6,290	6,019	5,559	6,328
2546	5,720	5,926	6,771	6,080	7,502	7,608	7,916	6,466	8,141	8,182	8,995	6,720	7,973	7,379	7,614	6,940
2547	8,759	8,791	9,062	8,863	9,329	9,209	8,607	8,929	7,894	7,704	7,243	8,768	7,186	7,777	7,555	8,460
2548	7,604	7,736	7,816	7,708	7,913	7,769	7,630	7,736	7,486	7,618	7,816	7,724	7,850	7,393	7,579	7,686
2549	7,628	7,873	7,960	7,830	8,028	8,069	8,160	7,900	8,353	8,612	8,642	8,032	8,685	8,262	7,882	8,032
2550	8,072	8,274	8,388	8,102	8,526	8,643	8,778	8,103	8,864	9,016	9,033	8,632	9,028	8,954	9,591	9,176
2551	10,150	11,906	12,995	10,408	17,122	17,292	15,570	10,432	14,307	13,621	13,197	12,098	13,424	12,728	12,089	12,636
2552	12,188	12,755	13,182	12,272	13,175	13,133	13,078	12,276	13,551	13,372	14,847	13,464	15,203	13,502	14,155	13,819
2553	14,106	14,337	13,948	14,134	13,607	13,178	12,803	14,132	13,125	13,528	13,895	13,926	14,070	13,184	12,837	13,171
2554	12,511	12,304	11,821	12,477	12,113	12,202	12,287	12,476	12,471	12,942	13,275	12,869	14,265	15,219	15,004	14,361
2555	15,201	15,024	14,770	15,173	14,752	14,628	14,616	15,172	14,832	15,369	15,538	16,349	15,813	15,302	15,386	16,366
2556	15,702	16,070	15,862	16,761	15,643	15,809	15,870	16,761	15,576	15,675	15,776	16,746	15,708	14,984	14,313	14,889
2557	14,252	14,223	14,186	14,248	13,902	13,846	13,812	14,246	13,886	13,992	14,094	14,139	14,179	13,367	11,649	12,914
2558	12,565	13,103	13,571	12,646	13,470	13,341	13,134	12,649	13,098	13,073	13,282	12,971	13,099	12,018	11,518	11,981
2559	10,918	10,798	10,725	10,900	10,588	10,901	11,062	10,899	11,130	11,009	10,698	10,844	9,517	8,294	9,182	8,796
2560	9,240	9,308	9,260	9,249	9,092	9,137	9,438	9,248	10,095	10,477	11,342	10,281	11,531	11,040	12,303	11,433
2561	13,359	14,475	15,106	13,623	15,236	15,539	15,887	13,629	15,991	15,350	15,138	14,491	14,865	15,280	15,244	16,199
2562	15,145	15,590	15,721	16,209	15,646	15,726	15,771	16,210	15,508	16,035	16,562	16,883	16,291	14,322	13,529	14,282
2563	13,757	13,914	13,949	13,779	14,471	14,871	14,868	13,782	14,630	14,409	13,238	13,696	11,715	10,403	11,185	10,916
2564	11,812	11,862	11,823	11,819	11,836	11,433	10,862	11,819	10,320			11,819				-

* ราคา Update ล่าสุดเดือนกรกฎาคม 2564

ที่มา: “ราคาข้าวหอมมะลิ 105 ความชื้น 15% รายเดือนที่เกษตรกรขายได้ทั่วประเทศ ปี 2540-2564,” โดย สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2564

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า หลังการยกเลิกนโยบายสนับสนุนราคานับแต่การประกันราคาข้าวและโครงการรับจำนำเป็นต้นมา ตั้งแต่ปี 2557 จนถึงปัจจุบันในปี 2564 รายได้ของชาวนาอยู่ในสภาวะกำรน้อย หากต้องเข้านาจักอาจจะกล่าวได้ว่าไม่มีกำไร หรืออาจจะขาดทุนกรณีเผชิญกับวิกฤติเพียงเล็กน้อยจากภัยแล้ง น้ำท่วม เกิดโรคพืชที่ทำให้ผลผลิตเสียหาย กล่าวโดยสรุป นับตั้งแต่หลังจกยกเลิกนโยบายจำนำข้าวในปี 2557 เป็นต้นมา สภาพการณ์การทำนาของชาวนาอยู่ในสถานการณ์ที่ขาดทุนหรือไม่มีรายได้จากการทำนาที่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในครัวเรือนสะสมมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชาวนาในภาคกลางที่เกือบทั้งหมดผลิตข้าวขาวจะตกอยู่ในสภาวะที่การทำนาแทบไม่ได้กำไรจึงมีการปรับตัวจากอาชีพการทำนาในหลายลักษณะ (ดูประภาส ปันตบแต่งและคณะ, 2563)

1.2 การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และผลกระทบต่อเกษตรกรและชาวนา

ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา เกษตรกรชาวนาชาวไร่เผชิญกับปัญหาผลผลิตการเกษตร นาข้าวเสียหายจากภาวะแปรปรวนของสภาพอากาศ อันเป็นผลมาจากสภาวะโลกร้อนในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ ซึ่งในงานศึกษานี้ได้รวบรวมจากเอกสารงานศึกษาต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

1.2.1 ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในภาพรวมประเทศ

การศึกษาของ OXFAM (2550) เรื่องผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศไทย พบว่า กำลังเผชิญกับภาวะความมั่นคงทางด้านอาหารในมิติด้านการเกษตร คือ การเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศโดยเฉพาะอุณหภูมิที่สูงขึ้นนั้นมักจะทำให้อากาศร้อนและเกิดภาวะแล้งมากขึ้น ซึ่งจะกระทบต่ออัตรา การระเหยน้ำของพืชเป็นไปอย่างรวดเร็วขึ้นเช่นกัน รวมถึงสถานการณ์ในช่วงปี พ.ศ. 2558-2559 ที่อ่างเก็บน้ำหลักในหลายพื้นที่เผชิญกับวิกฤติระดับน้ำลดลงในอ่าง ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อช่วงรอบการผลิตและปริมาณ ผลผลิตเป็นวงกว้าง จากสถานการณ์ดังกล่าวถือเป็นสภาพภูมิอากาศขีดสุดในเรื่องภัยธรรมชาติ ที่สร้างความเสียหายให้กับเกษตรกรในหลายพื้นที่ ดังตัวอย่างผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของ เกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลิในจังหวัดยโสธร ที่ส่งผลให้พื้นที่เผชิญกับปริมาณน้ำฝนที่ไม่แน่นอน โดยบางช่วง อยู่ในสภาวะแล้ง และบางช่วงอยู่ในสภาวะน้ำท่วมขังในช่วงระยะสำคัญของการเจริญเติบโต จากสภาวะดัง ดังกล่าวได้กระทบต่อปริมาณและคุณภาพของผลผลิตข้าวที่ทำให้ปริมาณข้าวลดลง ซึ่งทำให้เกษตรกรในพื้นที่ ได้รับความเสี่ยงในเรื่องรายได้ รวมถึงความมั่นคงทางด้านอาหารของชุมชน (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 แสดงตัวอย่างผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลิในจังหวัดยโสธร

	รอบการผลิต				
	เมษายน	พฤษภาคม-กันยายน	กรกฎาคม-กันยายน	ตุลาคม	พฤศจิกายน
สภาพภูมิอากาศปกติ	เตรียมดิน	เพาะต้นกล้า	ย้ายปลูกต้นกล้า	ระยะข้าวออกดอก	เกี่ยวข้าว
สภาพภูมิอากาศในปัจจุบัน	ฝนเริ่มตก	ฝนขาดช่วง	ฝนตกช่วงปลายเดือนสิงหาคม และตกหนักในเดือนกันยายน	ฝนเริ่มตกอย่างต่อเนื่อง	ฝนตกหนักอย่างต่อเนื่อง และหยุดตกช่วงเดือนพฤศจิกายน
ผลกระทบ		สภาวะแล้ง	สภาวะแล้ง		สภาวะน้ำขัง
ผลกระทบต่อพืช			ต้นกล้าแห้งตาย		เมล็ดข้าวลีบ/ไม่สมบูรณ์ เนื่องจากความชื้นสูง

ที่มา: OXFAM, 2550

1.2.2 ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในระดับพื้นที่

1) ภาคเหนือ: เกษตรกรพื้นราบภาคเหนือที่ปลูกมันฝรั่งในอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ก่อนปี 2543 เคยปลูกข้าวสลับกับมันฝรั่ง โดยปลูกข้าวฤดูฝน (กรกฎาคม – พฤศจิกายน) และปลูกมันฝรั่งในฤดูแล้ง (ธันวาคม - มีนาคม) หลังปี 2543 ไม่สามารถปลูกมันฝรั่งในเดือนธันวาคมได้ เพราะเมื่อถึงเดือนกุมภาพันธ์ อากาศที่ร้อนขึ้นทำให้ต้นมันฝรั่งจะเหี่ยวไม่ได้ผล (ชมชวน บุญระหงษ์ และคณะ, 2553)

ส่วนเกษตรกรบนพื้นที่สูง ในกรณีบ้านหินเหล็กไฟ ต.ดอยแก้ว อ.จอมทอง จ.เชียงใหม่ ผลจากการประเมินผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อชุมชนนั้นเริ่มเกิดขึ้นแล้ว แต่ยังไม่รุนแรงมากนัก ได้แก่ 1) สภาพอากาศที่ร้อนขึ้น และภัยแล้งที่ยาวนานทำให้พื้นที่นาห่ม ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีน้ำมากเริ่มกลายเป็นนาดอนมากขึ้น (ประมาณ 40 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่) ส่วนพื้นที่นาดอนบางแห่ง ได้กลายเป็นนาร้างเนื่องจาก ไม่มีน้ำสำหรับการทำนา 2) ระยะเวลาในการทำนา ไร่เปลี่ยนไปจากเดิม เช่น การทำนา ไร่ที่ปกติจะเริ่มทำ ในช่วงกลางเดือนเมษายน กลับต้องเลื่อนออกไปเป็นเดือนมิถุนายนเนื่องจากขาดแคลนน้ำ ถึงแม้ว่าจะปลูกข้าวช้าไปกว่าตารางเวลาปกติแต่ข้าวกลับสุกเร็วกว่าปกติถึงหนึ่งเดือน 3) ลำห้วยหลายสายมีปริมาณน้ำลดลง บางแห่งเริ่มแห้ง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบการผลิตของชุมชนได้

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังไม่ได้ส่งผลกระทบต่อชุมชนมากนัก ในส่วนของชุมชนเองยังมีศักยภาพในการปรับตัวและสามารถพึ่งตนเองได้ เนื่องจากวิถีการดำรงชีวิตที่มีความหลากหลาย เช่น การเลี้ยงสัตว์ในครัวเรือนก็มีส่วนทำให้ชาวบ้านมีรายได้เสริมเพิ่มขึ้น และเป็นแหล่งอาหารของสมาชิกในครอบครัว และการมีทรัพยากรธรรมชาติที่ยังสมบูรณ์ ดังจะเห็นได้จากพันธุ์พืชอาหาร ที่ได้จากป่ายังมีปริมาณที่เหมือนเดิม มีหลายอย่างที่มีปริมาณเพิ่มขึ้น รวมทั้งสัตว์ป่าด้วย แต่สิ่งที่เริ่มเป็นข้อกังวลของชาวบ้าน คือ พันธุ์พืชในไร่ข้าวเริ่มลดลง บางส่วนก็หายไปแล้ว ทั้งนี้เป็นผลมาจากการที่ชาวบ้านไม่สามารถทำอะไรหมุนเวียนได้อีกต่อไป (<http://www.thai-ips.org/IPCCA.html>)

ในกรณีชุมชนดอยแม่วีนซึ่งตั้งอยู่บนภูเขาสูง ชาวบ้านส่วนใหญ่เป็นชาวปกากะญอ ชาวม้ง และคนพื้นราบที่อพยพขึ้นไปอยู่บนดอย รวมทั้งหมด 19 หมู่บ้าน ชาวบ้านส่วนใหญ่ทำอาชีพการเกษตร ปลูกผักและไม้ผลเมืองหนาวเป็นรายได้ พื้นที่ทำนาปลูกข้าวมีไม่มาก เนื่องจากสภาพภูมิประเทศเป็นภูเขาสูง แต่อาจมีการปลูกข้าวไร่ในบางส่วน มีการเลี้ยงวัวเป็นอาชีพเสริม (วัวเนื้อ) โดยเลี้ยงปล่อยตามป่า ในอดีต สภาพอากาศจะเย็นเกือบตลอดทั้งปี ยกเว้นเฉพาะในเดือนเมษายน - พฤษภาคม ที่อาจมีอากาศร้อนบ้าง และอาจเกิดไฟป่า ในช่วงเดือนมีนาคม - เมษายน บ้าง แหล่งน้ำส่วนใหญ่มีน้ำเกือบตลอดทั้งปี ถ้าจะแห้ง ก็เฉพาะช่วงเดือนเมษายนเพียง 1-2 สัปดาห์ ปัญหาการขาดแคลนน้ำดื่ม-น้ำใช้จึงไม่มากนัก

สภาพอากาศที่ผันผวนในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา เริ่มปรากฏการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศในทุกฤดู เริ่มจากฤดูฝน ที่ฝนตกหนักมากขึ้น และจะมีปัญหาน้ำหลากในช่วงเดือนกันยายน - ตุลาคม ที่ปริมาณน้ำมีมากขึ้น จนทำให้พื้นที่เสียหายจากน้ำท่วมมีบริเวณกว้างขึ้น และเริ่มมีปัญหาดินถล่มเพิ่มขึ้น ส่วนในฤดูหนาว สภาพอากาศร้อนขึ้น จนเริ่มมีผลกระทบต่อไม้ผลเมืองหนาวที่ให้ผลผลิตลดลง แต่ในบางปีก็มีสภาพอากาศหนาวจัด

จนทำให้สัตว์เลี้ยง (รวมถึงวัว-ควาย) ตายลงเป็นจำนวนมาก รวมไปถึงสภาพอากาศที่แตกต่างกันระหว่าง กลางวัน-กลางคืน (กลางวันร้อนมาก แต่กลางคืนหนาวมาก) ส่วนในหน้าร้อน สภาพอากาศร้อนและแห้งแล้ง มากขึ้น จากเกิดปัญหาไฟป่า แหล่งน้ำเหือดแห้ง ขาดแคลนน้ำอุปโภค-บริโภค เป็นต้น ความเปลี่ยนแปลงของ สภาพอากาศเหล่านี้ได้เริ่มส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และการทำมาหากินของชาวบ้านในชุมชนดอย แม้วินเด้นชัดขึ้น (มูลนิธิสายใยแผ่นดิน, 2554) ⁴

โดยในภาคเหนือตอนล่าง งานศึกษาบ้านเนินพะยอม และบ้านน้ำอุ่น ตำบลบ้านดง อำเภอชาติ ตระการ จังหวัดพิษณุโลก โดยมูลนิธิเฮริค เบิลส์⁵พบว่า ชุมชนทั้งสองประสบปัญหาภาวะแห้งแล้ง และปัญหา น้ำท่วมจากน้ำป่าไหลหลากในชุมชนบ้านเนินพะยอม โดยข้อมูลจากสถานีตรวจวัดอากาศจังหวัดพิษณุโลก สถานีตรวจย่อยอำเภอชาติตระการ ระหว่างปี 2539-2552 พบว่ามีแนวโน้มของปริมาณฝนเฉลี่ยต่อปีมีปริมาณ ลดลงทุกปี ตั้งแต่ปี 2549-2553 อย่างไรก็ดี ภาวะแห้งแล้งที่เกิดขึ้นนั้น ชุมชนในพื้นที่ศึกษาแบ่งภาวะความ แห้งแล้งเป็น 3 ระดับ คือ แห้งตามฤดูกาล แห้งปานกลาง และแห้งรุนแรง หากเป็นภาวะแห้งตามฤดูกาลจะไม่ กระทบต่อพืชผลการเกษตร ในขณะที่ภาวะแห้งแล้งปานกลางจะเกิดขึ้น 3-5 ปีต่อครั้ง การทำเกษตรยังทำได้ โดยเลื่อนเวลาเพาะปลูกออกไป ส่วนภาวะแห้งแล้งรุนแรงมาก เกิดขึ้นในปี 2553 ถือว่าเกิดขึ้นครั้งแรกในรอบ 42 ปี ซึ่งเกิดฝนทิ้งช่วงยาวนานหลายเดือน ข้าว ข้าวโพดที่ปลูกไว้ตาย เกิดเพลี้ยแป้งในมันสำปะหลัง หัวมันลิบ หรือไม่มีหัวเลย และลำห้วยแห้งจนเป็นหายนะ

2) ภาคอีสาน: กรณีศึกษาชุมชนสายนาวัง อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ และชุมชนวังหลวง อำเภอเสล ภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาภัยคุกคามและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความแปรปรวนสภาพภูมิอากาศพบว่า ทั้งสองชุมชนมีภัยคุกคามจากความแปรปรวนของปริมาณน้ำฝน โดยเกิดผลกระทบรุนแรงต่อระบบการ เพาะปลูกของทั้งสองชุมชนตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา ช่วงต้นฤดูการเพาะปลูก มีปริมาณฝนตกไม่ เพียงพอ โดยเฉพาะในช่วงหว่านและเพาะกล้า และบางส่วนในช่วงปักดำ ทำให้ผลผลิตเสียหายเป็นบริเวณ กว้าง และในช่วงฤดูแล้งปริมาณน้ำในแหล่งน้ำลดลง ดินขาดความชื้นและความอุดมสมบูรณ์ มีศัตรูพืชระบาด มากในพื้นที่เพาะปลูกนาปรัง ชุมชนขาดแคลนน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค ในช่วงปลายฤดูฝนมีปริมาณฝน ตกมาก แต่ตกในระยะเวลาน้ำสั้น ทำให้ครีวเรือนที่อาศัยอยู่ริมน้ำยังประสบปัญหาอุทกภัย พื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำ ซึ่งเป็น ข้าวนาปีเสียหาย รวมทั้งการขาดแคลนน้ำบริโภคด้วย (ยรรยงค์ อินม่วง และคณะ, 2554) ⁶

⁴ มูลนิธิสายใยแผ่นดิน(กรีนเนท). กลไกสนับสนุนการปรับตัวสำหรับชุมชนเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ. เวที สัมมนา “กลไกสนับสนุนกระบวนการปรับตัวสำหรับชุมชน”. 2 สิงหาคม 2554

⁵ มูลนิธิเฮริค เบิลส์ เอเซียตะวันออกเฉียงใต้. โครงการศึกษาความเปราะบางและความสามารถในการปรับตัวของชุมชนต่อการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, 30 พฤศจิกายน 2553

⁶ ยรรยงค์ อินม่วง และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์ การวิเคราะห์ความเสี่ยง ความเปราะบาง และการปรับตัวของชุมชน ในพื้นที่สาธิตกระบวนการ วางแผนการปรับตัวจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในพื้นที่ลุ่ม ประเทศไทย. คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ตุลาคม 2554

ในเขตอำเภอบัวใหญ่และอำเภอบัวลาย ซึ่งเป็นพื้นที่อับฝน พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ดอน ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้ปลูกพืชไร่ ในพื้นที่ที่ลุ่ม ชาวบ้านทำนาปลูกข้าวไว้สำหรับบริโภค ดินส่วนใหญ่เป็นดินทราย บางแห่งมีกรดปน และมีปัญหาดินเค็มเป็นหย่อม ๆ ในอดีตปัญหายแล้ง มักจะเกิดขึ้นในรอบ 4-5 ปี แต่ในช่วงระยะหลังปัญหายแล้งเกิดบ่อยขึ้น แทบจะปีเว้นปีเลยทีเดียว

ทั้งนี้ จากข้อมูลของกรมอุตุนิยมวิทยาเกี่ยวกับสภาพอากาศของจังหวัดนครราชสีมาโดยรวม พบแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการตกของฝนในช่วง 10 ปีหลัง ที่ยาวนานขึ้น โดยฝนจะเริ่มตกเร็วขึ้นและหมดช้าลง จากเดิมที่ฝนเริ่มตกในเดือนพฤษภาคมและหมดในเดือนตุลาคม ฝนได้เริ่มตกเร็วขึ้นเป็นเดือนเมษายนและหยุดในเดือนพฤศจิกายนแทน แต่จากสำรวจข้อมูลในชุมชนพบว่า แบบแผนของฝนแตกต่างจากภาพรวมของจังหวัด คือ ฝนมีแนวโน้มช้าลง คือ เริ่มประมาณปลายเดือนพฤษภาคม-ต้นเดือนมิถุนายน และจะทิ้งช่วงในเดือนกรกฎาคม - สิงหาคม และฝนจะหยุดตกในช่วงเดือนพฤศจิกายน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงการตกของฝนนี้ ทำให้การปลูกข้าวค่อนข้างได้รับผลกระทบ ทั้งจากการที่ต้องเริ่มไถนาเตรียมดินและหว่านกล้าช้าลงแปลงต้นกล้าขาดน้ำ (ในช่วงฝนทิ้งช่วง) และมีฝนตก น้ำท่วมขังในแปลงนา ในช่วงเกี่ยวข้าว นอกจากนี้ อากาศที่ร้อนขึ้นมากทำให้ชาวบ้านทำงานกลางแจ้งได้น้อยลง (มูลนิธิสืบนาคะเสถียร, อ้างแล้ว)

3) ภาคใต้: ผลกระทบของความแปรปรวนของภูมิอากาศ ชาวนาข้าวในลุ่มน้ำปากพนังซึ่งแหล่งผลิตข้าวสำคัญของภาคใต้ ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงจากสภาพภูมิอากาศอย่างมากต่อการวางแผนการผลิต ทั้งน้ำฝนและนาชลประทาน เนื่องจากการทำนาหว่านน้ำตามต้องการใช้น้ำมาก แหล่งน้ำธรรมชาติที่มีอยู่ไม่เพียงพอ โดยเฉพาะชาวนาที่ทำนาปรังเมื่อสภาพอากาศเปลี่ยนแปลง การวางแผนทำนาจะยากมากขึ้น เพราะต้องเผชิญกับทั้งภาวะฝนแล้งขาดน้ำและน้ำท่วมในหลายพื้นที่ เมื่อข้าวพร้อมเก็บเกี่ยว เกิดฝนตกหนักคุณภาพข้าวเปลือกจะต่ำ เนื่องจากมีความชื้นสูงและน้ำท่วมนา รถลงเกี่ยวข้าวไม่ได้ และเกษตรกรไม่มีเครื่องอบเพื่อลดความชื้น ทำให้ต้องขายข้าวเปลือกที่มีความชื้นสูง โรงสีรับซื้อในราคาต่ำกว่าที่รัฐกำหนด (ณรงค์ คงมาก อ้างใน ณรงค์ คงมาก และคณะ, อ้างแล้ว)⁷

นอกจากการสำรวจเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากการจัดกลุ่มเสวนาก็ พบว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบต่อปลูกข้าวของชาวนาอย่างมากในหลายมิติเช่นเดียวกัน กล่าวคือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบต่อผลผลิต อุณหภูมิที่ร้อนมากขึ้นทำให้ข้าวไม่ผสมเกสร เพราะอากาศร้อนทำให้เกสรตัวผู้ตาย จึงส่งผลกระทบต่อผลผลิตที่ลดลง ดังตัวอย่าง ชาวนาภาคกลางในพื้นที่ทำนาแถบลุ่มแม่น้ำท่าจีนการเก็บเกี่ยวฤดูกาลที่ผ่านมา (ปลูกข้าวช่วงปลายเดือนธันวาคม-มกราคม 2564 เก็บเกี่ยวราวเดือนเมษายน 2564 ซึ่งอากาศร้อนมากทำให้ผลผลิตลดน้อยลงราว ร้อยละ 40-50 เมื่อเทียบกับผลผลิตในฤดูก่อน

⁷ ณรงค์ คงมาก และคณะ. “เกษตรกรชาวสวนผลไม้-ชาวนาในจังหวัดนครศรีธรรมราช ต่อการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ” ใน ณรงค์ คงมากและคณะ “การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติบนบริบทเชิงพื้นที่” ชุดโครงการพัฒนาความรู้และยุทธศาสตร์ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมและยุทธศาสตร์ลดโลกร้อน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

หน้า นอกจากนี้ อากาศร้อนและฝนทั้งช่วงยังทำให้เกิดต้นทุนในการทำนาสูงขึ้นเพราะต้องวิดน้ำหลายทอดกว่าจะถึงนา ชาวนาบอกว่า ต้องคอย ๆ ขอดน้ำเพื่อให้พอแก่ต้นข้าวเพราะมีน้ำในคลองน้อย ทำให้ต้องเสียน้ำมัน และเวลาในการบริหารจัดการ บางทีก็เกิดความขัดแย้งในการแย่งน้ำ ฯลฯ นอกจากนี้ ฝนทั้งช่วงยังทำให้สามารถทำนาได้ล่าช้าลงไปอีก ฯลฯ (ข้อมูลจากกลุ่มเสวนาตัวแทนชาวนา, วันที่ 18 สิงหาคม 2564)

1.2.3 การประเมินผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศต่อพืชเศรษฐกิจ

การศึกษาของวิชญ์ อรรถวณิช (2564) ชี้ให้เห็นว่า ข้าวได้รับผลกระทบจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศเป็นลำดับที่สองรองจากมันสำปะหลัง และชี้ให้เห็นอีกว่า การปลูกข้าวเชิงเดี่ยวมีความเสี่ยงสูงใน ขณะที่การปลูกพืชแบบผสมผสานมีโอกาสที่จะทำให้ผลตอบแทนด้านรายได้ชาวนาอยู่ในสภาวะที่เสี่ยงน้อยกว่าถึงร้อยละ 92 จึงเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงด้านสภาวะภูมิอากาศเป็นอีกปัจจัยที่มีผลต่อความเปราะบางของชาวนาหรือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวอย่างมาก

สำหรับงานศึกษาคาดการณ์ผลกระทบต่อภาคเกษตรจากภาวะโลกร้อนในอนาคต ซึ่งทำการศึกษาในพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทย พบในงานศึกษาของเกริก ปั่นแห่งเพชร และคณะ (2552)⁸ ในการประเมินผลกระทบของภาวะโลกร้อนต่อการผลิตข้าว อ้อย มันสำปะหลัง และข้าวโพด ของประเทศไทย, งานศึกษาของเดชรัต สุขกำเนิด และคณะ ในการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางการเกษตรผลกระทบต่อสินค้า ลำไย มันฝรั่ง ข้าว และปาล์มน้ำมัน (อ้างในพุทธิมา นันทะวรการ และคณะ, 2552)⁹ และงานศึกษาของสมพร อิศวิลานนท์ และคณะ (2552) ศึกษาประเมินผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกต่อการผลิตข้าวในประเทศไทย¹⁰

ในงานศึกษาของเกริก ปั่นแห่งเพชร และคณะ พบว่า ผลกระทบในระยะยาวจากภาวะโลกร้อนไม่มีผลกระทบที่รุนแรงต่อผลผลิตพืช ยกเว้นมันสำปะหลัง แต่ผลกระทบทางอ้อมต่อความแปรปรวนของสภาพอากาศทำให้ผลผลิตมีความแปรปรวนรายปีสูง และความแปรปรวนระหว่างพื้นที่ยิ่งสูงมากขึ้น ดังนั้นแม้โดยภาพรวมผลผลิตจะไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก แต่บางพื้นที่จะได้รับผลกระทบในระดับที่วิกฤต ในกรณีของข้าวนาข้าวพื้น พื้นที่วิกฤตส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่พื้นที่นาชลประทานที่ได้รับผลกระทบรุนแรงจะ

⁸ เกริก ปั่นแห่งเพชร และคณะ. โครงการวิจัย “ผลกระทบของภาวะโลกร้อนต่อการผลิตข้าว อ้อย มันสำปะหลัง และข้าวโพดของประเทศไทย” โดย สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย 2552.

⁹ พุทธิมา นันทะวรการ, จตุพร เทียรมา เดชรัต สุขกำเนิด และ สุภาภรณ์ อนุชิราชีวะ “เกษตรยั่งยืน ความหวังสร้างโลกเย็น พลิกวิกฤตโลกร้อน ด้วยวิถีเกษตรกรรมยั่งยืน” จัดพิมพ์โดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ, 2553

¹⁰ สมพร อิศวิลานนท์, สุรธนา ประณีตวาทกุล และชนาพร คำวงษ์. โครงการประเมินผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกต่อการผลิตข้าวในประเทศไทย ชุดโครงการ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบต่อประเทศไทย สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กรกฎาคม 2552.

กระจายอยู่ทั่วประเทศ พื้นที่วิกฤตของการผลิตอ้อย และมันสำปะหลังส่วนใหญ่อยู่ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และสำหรับข้าวโพดพื้นที่วิกฤตกระจายอยู่ทั่วไป

เมื่อทำการวิเคราะห์หาสาเหตุที่ทำให้ผลผลิตข้าวลดลงพบว่า ความอุดมสมบูรณ์ของดิน และการกระจายตัวของฝนเป็นสาเหตุที่สำคัญ ส่วนผลผลิตอ้อยจะได้รับผลกระทบจากความชื้นดินซึ่งขึ้นกับฝน คุณสมบัติทางกายภาพของดินและการกระจายตัวของราก การลดลงของผลผลิตมันสำปะหลังเกิดจากคุณสมบัติทางการกายภาพของดิน ปริมาณน้ำฝน แต่ในเขตการผลิตภาคเหนือตอนล่างเกิดจากอุณหภูมิ สำหรับข้าวโพดการลดลงของผลผลิตเกิดจากการขาดน้ำในช่วงออกดอกติดฝัก ซึ่งมีสาเหตุมาจากคุณสมบัติของดินเป็นปัจจัยหลัก

ส่วนงานศึกษาของเดชรัต สุขกำเนิด และคณะ ได้ทำการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางการเกษตร (อุณหภูมิและปริมาณน้ำฝน) ผลกระทบต่อลิ้นจี่ ลำไย มันฝรั่ง ข้าว และปาล์มน้ำมัน ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญของประเทศไทย โดยใช้ฐานข้อมูลการพยากรณ์สภาพอากาศของศูนย์เครือข่ายงานวิเคราะห์วิจัยและฝึกอบรมการเปลี่ยนแปลงของโลกแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (SEA START RC) เพื่อคาดการณ์แนวโน้มผลกระทบต่อพืชเหล่านี้ในอีก 90 ปีข้างหน้า พบว่า ในอนาคตผลผลิตข้าว (นาปี) มีแนวโน้มลดลง จากจำนวนวันที่มีอุณหภูมิสูงเกิน 32 องศาเซลเซียสมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยมีผลต่อความสมบูรณ์ของละอองเรณูของข้าว โดยในช่วง 30 ปีข้างหน้า มีจำนวนวันที่อุณหภูมิสูงสุดในเดือนตุลาคม ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ข้าวออกดอก น้อยกว่า 5 วัน แต่ในอีก 40 ปี ข้างหน้าเป็นต้นไป จำนวนวันที่อุณหภูมิสูงสุดในเดือนตุลาคมจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะในอีก 90 ปีข้างหน้า วันที่อากาศร้อนเกิน 32 องศาเซลเซียสจะเพิ่มขึ้นเกินกว่า 10 วัน ซึ่งอาจจะส่งผลให้ผลผลิตข้าวลดลง

สำหรับงานศึกษาของสมพร อิศวิลานนท์ และคณะ เลือกใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ศึกษาประเมินผลกระทบจากภาวะโลกร้อนต่อผลผลิตข้าวในประเทศไทย โดยใช้แบบจำลอง CropDSS ซึ่งได้แบ่งการจำลองตามภูมิภาค ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคเหนือ ทั้งนี้ในภาคกลางได้เลือกการวิเคราะห์กับข้าวพันธุ์สุพรรณ 1 ส่วนภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ใช้กับข้าวพันธุ์ข้าวขาวดอกมะลิ 105 ซึ่งในการจำลองได้แบ่งช่วงเวลาออกเป็น 2 ช่วงคือ ระหว่างปี 2523-2530 จัดเป็นช่วงก่อนการเกิดการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก และช่วงปี 2553-2563 จัดเป็นช่วงเวลาหลังการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก และยังไม่พิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกในระยะยาว

ผลการวิเคราะห์แสดงว่าสภาพการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกอาจส่งผลดีต่อเกษตรกรที่ปลูกข้าวขาวดอกมะลิในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ ทั้งนี้ ได้นำผลผลิตที่เปลี่ยนแปลงมาคำนวณหาการเพิ่มขึ้นของผลผลิตข้าว โดยรวมพบว่ามีประมาณ 1.4 ล้านตัน และมีมูลค่าเท่ากับ 14,195 ล้านบาท สำหรับเกษตรกรที่ปลูกข้าวพันธุ์สุพรรณบุรี 1 ในภาคกลางการเปลี่ยนแปลงผลผลิตเกิดขึ้นในเชิงลดลง เมื่อนำไปคำนวณหาปริมาณผลผลิตที่เปลี่ยนแปลงพบว่ามีปริมาณผลผลิตลดลง 0.249 ล้านตัน ซึ่งคิดเป็นมูลค่า 2,029 ล้านบาท

1.2.4 การบริหารจัดการรับมือการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของหน่วยงานภาครัฐ

ผลจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศยังทำให้ชาวนายังประสบภาวะวิกฤติที่สำคัญคือ การขอความร่วมมือไม่ให้ทำนาปรัง ดังในปี 2558 รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ประกาศว่า จะไม่ส่งน้ำในระบบชลประทานให้แก่ชาวนา ซึ่งเกิดมาจากปริมาณน้ำในเขื่อนเหลือน้อยที่สุดในรอบ 50 กว่าปี กล่าวคือ เขื่อนหลัก 4 แห่ง เรียกว่า “วิกฤติ” อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน สถานการณ์ในปี 2558 จนถึงเดือนกรกฎาคม 2558 เขื่อนภูมิพล มีน้ำเหลือใช้การได้เพียง 100 กว่าล้าน ลบ.ม. หรือคิดเป็นร้อยละ 1 ของความจุอ่างทั้งหมด เขื่อนสิริกิติ์ 309 ล้าน ลบ.ม. หรือ 5% เขื่อนแควน้อยบำรุงแดน 54 ล้าน ลบ.ม. หรือ 6% และเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ 40 ล้าน ลบ.ม. หรือ 4% รวม 4 เขื่อนหลักเหลือน้ำใช้การได้เพียง 500 กว่า ลบ.ม.เท่านั้น (ไทยรัฐ, 2558: ออนไลน์) ภัยแล้งที่เกิดขึ้นนักวิทยาศาสตร์คาดว่า มาจากภาวะเอลนีโญที่เกิดขึ้นและเริ่มทวีความรุนแรง และส่งผลกระทบถึงฤดูแล้งของปี 2559 ซึ่งมีความแห้งแล้งอย่างรุนแรง และมีผลต่อการทำการเกษตรในปี 2559 อยู่ในระดับที่เกือบจะไม่สามารถทำการเพาะปลูกได้และไม่ควรทำอย่างยิ่ง ดังนั้น อานนท์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ จึงได้หารือในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2558 ว่า มีความจำเป็นต้องลดปริมาณการปล่อยน้ำในการเกษตรให้น้อยที่สุด เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อน้ำที่ใช้ในการอุปโภคบริโภค พร้อมกับการรักษาสิ่งแวดล้อมด้วยโดยส่งทหารควบคุมและดูแลการประกอบกิจกรรมทางการเกษตรของเกษตรกรเพื่อมิให้มีการลักลอบสูบน้ำ (รายวัน/ASTV ผู้จัดการสุดสัปดาห์, 2558: ออนไลน์) และ ครม. มีมติตามที่กรมชลประทานเสนอลดการปล่อยน้ำ 4 เขื่อนใหญ่ ได้แก่ เขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนแควน้อยบำรุงแดน และเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ จากเดิมปล่อยน้ำรวมกันวันละ 28 ล้าน ลบ.ม.

ข้อมูลปริมาณน้ำจนถึงสิ้นฤดูฝนในเดือนพฤศจิกายน 2558 ปริมาณน้ำก็ยังอยู่ในระดับไม่มากนัก ทำให้รัฐบาลยังคงดำเนินนโยบายห้ามทำนาปรังต่อไป แต่รัฐบาลมีมาตรการช่วยเหลือในรูปแบบอื่นเป็นการทดแทน กล่าวคือ ครม. เห็นชอบวงเงินรวมกว่า 60,000 ล้านบาท ยืดเวลาชำระหนี้ ปล่อยกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำ วงเงิน 30,000 ล้านบาท และปล่อยสินเชื่อเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการเพาะปลูก โดยสินเชื่อมีระยะเวลา 3 ปี เป็นการบรรเทาความเดือดร้อนเกษตรกรประมาณ 1 ล้านคน การประกาศห้ามหรือขอความร่วมมือไม่ให้ทำนาปรังในปี 2558-59 ปริมาณน้ำในเขื่อนและในระบบชลประทานมีน้อยไม่เพียงพอต่อการอุปโภคบริโภค ปัจจุบันรัฐบาลยังคงมีนโยบายที่ชัดเจนที่จะไม่สนับสนุนการปลูกข้าวนาปรัง ซึ่งชาวนาที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือ ชาวนาในเขตพื้นที่ชลประทานโดยเฉพาะในเขตภาคกลางที่มีการปลูกข้าว 2-3 ครั้งในวิถีการปลูกรอบหนึ่งปี

1.2.5 การปรับตัวของเกษตรกร

ผลกระทบจากสภาพภูมิอากาศได้นำมาสู่การปรับตัวของเกษตรกรและชาวนาดังตัวอย่างการปรับตัวของเกษตรกรภายใต้การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศตามภูมิภาคต่าง ๆ ทั้งในระดับสากลและในประเทศไทย ซึ่งมีความวิจัยดังนี้

ตัวอย่างการปรับตัวของเกษตรกรในต่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ในการปรับตัวของเกษตรกรในบังคลาเทศมีหลากหลายรูปแบบ เช่น การเลือกปลูกพันธุ์ข้าวที่ได้มีการปรับปรุงสายพันธุ์ข้าวที่ทนต่อสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง การเข้าถึงข้อมูลเตือนภัยล่วงหน้า การขยับช่วงเวลาปลูกให้อยู่ในช่วงที่เหมาะสมมากที่สุด และการใช้ปุ๋ยเคมีในการผลิตเพื่อเพิ่มธาตุอาหารให้กับดิน

การปรับตัวของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในประเทศเนปาล ด้วยการปลูกพืชแบบหมุนเวียน (cropping sequences) ระหว่างข้าวกับมันสวาทและข้าวสาลีและการปรับเปลี่ยนตารางการเพาะปลูก (cropping calendar) เพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของความแห้งแล้งและฝนตกชุกที่กำหนด และมีการปรับเปลี่ยนมาใช้สายพันธุ์ข้าวสมัยใหม่ (modern varieties) ที่ช่วยเพิ่มผลผลิตและทนทานต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงทางด้านสิ่งแวดล้อมและอากาศ (Manandhar et.al., 2011)

Nhemachena และ Hassan (2007) ได้ศึกษาการปรับตัวของเกษตรกรในระดับฟาร์มในแอฟริกาใต้พบว่า เกษตรกรมีการปรับตัวในระดับฟาร์มทั้งหมด 7 รูปแบบ คือ การใช้สายพันธุ์พืชที่แตกต่าง การเปลี่ยนชนิดพืช การปลูกพืชแบบผสมผสาน การปรับเปลี่ยนเวลาเพาะปลูก การทำอาชีพเสริมนอกภาคเกษตร การเพิ่มระบบชลประทาน และการเพิ่มเทคนิคการอนุรักษ์ดินและน้ำ

Wassmann and (2007) ได้ศึกษาการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในการผลิตข้าวของภูมิภาคที่มีความยากจนสูงคือเอเชียใต้และแอฟริกา พบว่า เกษตรกรมีการปรับตัวโดยวิธีการใช้สายพันธุ์ที่ทนทานต่อสภาพอากาศ การปรับเปลี่ยนตารางการเพาะปลูก การปลูกพืชแบบหมุนเวียน

ตัวอย่างการปรับตัวของเกษตรกรไทย

สำหรับผลกระทบจากสภาพภูมิอากาศและการปรับตัวของเกษตรกรไทยนั้นก็มีความสอดคล้องกับรูปแบบการปรับตัวที่ใกล้เคียงกันกับภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในช่วงฤดูการผลิต ดังตัวอย่างการปรับตัวของเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ดังต่อไปนี้

- เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในจังหวัดเชียงราย ได้มีการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยเลือกที่จะปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตในระบบเกษตรกรรมทางเลือก เช่น การปลูกพืชผสมผสาน รวมถึงการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาปรับใช้ในระบบการผลิตในการลดต้นทุนการผลิต เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในการ

ปรับตัวดังกล่าวเกษตรกรยังมีข้อจำกัดในด้านองค์ความรู้และแหล่งเงินทุนในการจัดการหรือพัฒนาแปลงการผลิตให้สามารถลดความเสี่ยงในผลผลิตทางการเกษตรที่เหมาะสมภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศดังกล่าว

- การปรับตัวของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในจังหวัดยโสธรเลือกที่จะปรับเปลี่ยนระบบการผลิตโดยมุ่งสู่การผลิตข้าวอินทรีย์ และเชื่อมกับตลาดร่วมกับสหกรณ์กรีนเนท ซึ่งการปรับตัวในดังกล่าวถือเป็นโมเดลในการทำงานแบบมีส่วนร่วมระหว่างกลุ่มเกษตรกรและองค์กรที่หนุนเสริมองค์ความรู้และการทำงานหนุนเสริมร่วมกันภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดกาฬสินธุ์มีการปรับตัวโดยการปลูกพืชผสมผสาน การปรับเปลี่ยนรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการขุดสระน้ำในนาข้าว
- เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในจังหวัดสกลนคร บึงกาฬ และหนองบัวลำภู มีการปรับตัวโดยเลือกใช้พันธุ์ข้าวที่เหมาะสมกับพื้นที่มากขึ้น เนื่องจากสภาพนามีความแตกต่างกันซึ่งมีทั้งนาดอน กึ่งลุ่มกึ่งดอน และนาลุ่ม รวมถึงการปรับเปลี่ยนวิธีการปลูกข้าวเนื่องจากความแปรปรวนของปริมาณน้ำฝนทำให้เกษตรกรไม่สามารถปลูกข้าวในรอบการผลิตที่ผ่านมา ดังนั้นเกษตรกรจึงปรับจากนาดำเป็นนาหว่านหรือหว่านข้าวแห้ง ในกรณีฝนมาช้าการปักดำต้องเลื่อนออกไป หรือบางพื้นที่ขาดน้ำต้องใช้กล้าอายุ 40-60 วัน นำมาปักดำโดยใช้ไม้ปักดินที่มีความชื้นให้เป็นรูแล้วปลูก หากมีฝนปลายฤดูจะสามารถได้ผลผลิตร้อยละ 50 ส่วนบางพื้นที่ฝนมาเร็วอาจเกิดปัญหาน้ำท่วมต้นฤดู เกษตรกรจึงเลือกใช้วิธีหว่านข้าวแห้งรอฝน นอกจากนี้เกษตรกรได้มีการนำเทคโนโลยีมาปรับใช้ในการจัดการแปลงการผลิต เช่น การใช้รถแทรกเตอร์ รถปักดำนา เครื่องยอด้ข้าวแห้งติดรถไถเดินตาม และรถเกี่ยวข้าว จากสภาพพื้นที่ที่มีความหลากหลายและแปลงนามีขนาดเล็ก ทำให้เกษตรกรเลือกใช้เครื่องจักรกลที่มีขนาดเล็กสามารถปฏิบัติงานในแปลงได้สะดวก และลดต้นทุนการผลิต (พัชราภรณ์ และคณะ, 2558)
- การปรับตัวในการเพาะปลูกข้าวของประเทศไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 3 จังหวัด พบว่า วิธีการปรับตัวที่มีนัยสำคัญในการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ประกอบด้วยการจัดการฟาร์มที่เหมาะสม การปรับเปลี่ยนช่วงเวลาเพาะปลูก และการใช้สายพันธุ์ข้าวที่ทนต่อความแห้งแล้ง ทั้งนี้วิธีการปฏิบัติโดยทั่วไปในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ การเปลี่ยนรูปแบบการเพาะปลูก การปรับเปลี่ยนช่วงเวลาการเพาะปลูก เปลี่ยนสายพันธุ์ และการจัดการฟาร์ม (Babel et.al., 2011)
- เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในจังหวัดแพร่ มีการปรับตัวด้วยการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดการฟาร์ม (เช่น การใช้พืชวัสดุปรับปรุงดิน) การเปลี่ยนพันธุ์ข้าวที่เหมาะสมกับอากาศ การเปลี่ยนช่วงเวลาการปลูกให้เข้ากับฤดูกาล และการกระจายความเสี่ยงด้วยการทำอาชีพเสริม (นิโรจน์ และคณะ, 2559)

1.3 นโยบายและมาตรการด้านการช่วยเหลือและสวัสดิการชาวนา

ในส่วนนี้จะเป็นการสำรวจนโยบายและมาตรการด้านช่วยเหลือและสวัสดิการชาวนา โดยมีจุดเน้นตั้งแต่ในยุคตั้งแต่รัฐบาลประหาร พ.ศ.2557 เป็นต้นมา เนื่องจากมีจุดเปลี่ยนเชิงนโยบายที่สำคัญจากการประกาศยกเลิกนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรและมีการประกาศใช้นโยบายและมาตรการใหม่ออกมาทดแทน

เมื่อพิจารณานโยบายของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ตั้งแต่หลังรัฐประหาร ไทยพาณิชย์ (2559: ออนไลน์) ได้รวบรวมข้อมูลจากมติคณะรัฐมนตรี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และกระทรวงพาณิชย์ในช่วง 2 ปี (2557/2558) รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา พบว่า ได้ใช้วงเงินในการช่วยเหลือชาวนาผ่านการให้เงินอุดหนุนโดยตรง และสินเชื่อ ทั้งสิ้นรวม 591,282 ล้านบาท แบ่งเป็นงบประมาณที่ให้การช่วยเหลือชาวนาโดยตรงจำนวน 162,321 ล้านบาท เป็นมาตรการด้านการเกษตรอื่นๆ ที่คาบเกี่ยว อีกจำนวน 219,231 ล้านบาท และมาตรการให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อเป็นวงเงิน 209,730 ล้านบาท โดยมีมาตรการที่สำคัญ ๆ คือ

1. รัฐบาลได้เร่งคืนความสุจริตให้กับชาวนาไปด้วยการเร่งคืนเงินค่าจำนำข้าวประจำปี 2556/2557 เป็นจำนวนเงินกว่า 92,000 ล้านบาท ที่ไม่สามารถเบิกจ่ายในช่วงวิกฤติการเมือง แต่นั่นเป็นสิ่งที่ชาวนาควรจะได้รับอยู่แล้วจากรัฐบาลเดิม อย่างไรก็ตามนโยบายคืนความสุจริตสองคือ การลดต้นทุนด้านปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ทั้งค่าปุ๋ย ค่าเช่าที่นา และค่าใช้รถเกี่ยวข้าว รวมทั้งเมล็ดพันธุ์ให้ปรับลงมาไร่ละ 432 บาท หรือคิดจากต้นทุนเฉลี่ยโดยรวมที่ชาวนาต้องจ่ายไร่ละ 4,787 บาทต่อไร่ ลดลงมาเหลือไร่ละ 4,355 บาท การประกาศคุมราคาเมล็ดพันธุ์ข้าวให้ปรับลดลงไร่ละ 122 บาทและคุมราคารถเกี่ยวไม่เกิน 500 บาทต่อไร่

แต่อย่างไรก็ดี นโยบายเหล่านี้ไม่ได้มีผลในทางปฏิบัติมากนัก เช่น รถเกี่ยวก็ราคาไม่เกิน 500 บาทอยู่แล้ว ส่วนราคาเมล็ดพันธุ์ก็ลดลงตามกลไกการตลาดข้าว ส่วนการลดหรือควบคุมค่าเช่านาก็ไม่ได้มีมาตรการการบังคับใช้ในทางปฏิบัติที่ชัดเจน

2. รัฐบาลยังมีนโยบายด้านสินเชื่อมุ่งช่วยเหลือชาวนา 3.4 ล้านครัวเรือน โดยใช้สภาพคล่องจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จำนวน 40,000 ล้านบาท ให้ ธ.ก.ส. ปลอยกู้ดอกเบี้ยต่ำให้กับชาวนารายละไม่เกิน 50,000 บาท คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี ระยะเวลา 6 เดือน ฯลฯ นอกจากนี้ ในเดือนพฤษภาคมปี 2559 รัฐบาลยังประกาศใช้มาตรการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือกนาปี 2559/2560 นับตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2559 มีการดำเนินโครงการอีก 2 โครงการด้วยกัน (นอกจากโครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปี 2559/2560 (หรือโครงการจำนำยุงฉาง) ของ ธ.ก.ส.) กล่าวคือโครงการให้โรงสีซื้อข้าวเข้าเก็บเพื่อชดเชยดอกเบี้ย 3% (โครงการชดเชยดอกเบี้ยให้ผู้ประกอบการค้าข้าวเก็บส

ตอก) และโครงการที่สมาคมผู้ส่งออกข้าวต่างประเทศช่วยซื้อข้าวสารอีก 200,000 ตัน ทั้งหมดนี้อยู่บนความเชื่อว่าจะทำให้ราคาข้าวเปลือกในประเทศปรับตัวดีขึ้น

การให้สินเชื่อของ ธ.ก.ส. ที่สำคัญอีกโครงการหนึ่งที่เป็นที่รู้จักกันดีก็คือ โครงการสินเชื่อให้ชาวนาผู้ผลิตข้าวแปลงใหญ่ ซึ่งปัจจุบันถูกควบรวมกับโครงการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อพัฒนาระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ เป็นโครงการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อพัฒนาการเกษตรแปลงใหญ่ จำนวน 2,000 แปลง กรอบวงเงินสินเชื่อ 20,000 ล้านบาท

3. มาตรการที่ดูจะเป็นรูปธรรมมากที่สุดคือ มาตรการช่วยลดปัจจัยการผลิตให้แก่ชาวนาที่ทำนาไม่เกิน 15 ไร่ จำนวนไร่ละ 1,000 บาท และชาวนาที่ทำนาเกิน 15 ไร่ (มาจากการคำนวณต้นทุนการผลิตอยู่ที่ 4,787 บาทต่อไร่ ซึ่งชาวนาที่มีที่นาไม่เกิน 15 ไร่ มีจำนวน 1.8 ล้านครัวเรือน ส่วนชาวนาผู้ที่มีที่นาเกินกว่า 15 ไร่ มีจำนวน 1.6 ล้านครัวเรือน) แต่อย่างไรก็ดี นโยบายอุดหนุนไร่ละ 1,000 บาท ได้ดำเนินการเพียงครั้งเดียวเท่านั้น

4. นโยบายจำนำยุงฉางข้าวหอมมะลิ ฤดูกาลผลิต 2559/2560 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2559 มีมติเห็นชอบมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวหอมมะลิที่ประสบปัญหาราคาตกต่ำ โดยกำหนดมาตรการรับจำนำยุงฉาง ร้อยละ 90 ของราคาตลาด (ซึ่งประเมินว่าราคาตันละ 9,700 บาท) และมอบหมายให้ ธ.ก.ส. ช่วยเหลือเกษตรกรที่ปลูกข้าวหอมมะลิเป็นค่าปรับปรุงคุณภาพข้าวและค่าใช้จ่ายเก็บเกี่ยวไร่ละ 500 บาท ไม่เกินรายละ 10 ไร่ หรือคิดเป็นการช่วยเหลือ 1,295 บาทต่อตัน มติราคาจำนำยุงฉางจึงอยู่ที่ 8,730 บาทต่อตัน แต่นอกจากชาวนาจะได้รับราคารับจำนำ ยังมีค่าฝากเก็บอีก 1,500 บาทต่อตัน และเงินค่าช่วยเหลือและเก็บเกี่ยวอีกไร่ละ 500 บาท ไม่เกินรายละ 10 ไร่ ทำให้ชาวนาจะได้รับเงินทันทีที่เข้าโครงการ 11,525 บาทต่อไร่ (โดยจะจ่ายให้ทันที 1,000 บาท และอีก 500 บาทจะจ่ายเมื่อไถ่ถอน) รวมแล้วเกษตรกรจะได้รับเงินช่วยเหลือตันละ 11,525 บาท นอกจากนั้น ยังมีเงินสนับสนุนด้านต้นทุนการผลิตที่เคยให้ไร่ละ 1,000 บาท ไม่เกิน 10 ไร่ จำนวน 2,591 บาท รวมเป็นเงินตันละ 14,116 บาท

แผนภาพที่ 2 โครงการชะลอการขายข้าว



ที่มา: ไทยพับลิก้า, 2559: ออนไลน์

อย่างไรก็ดี ในช่วงรัฐบาลที่มาจากผลของการเลือกตั้งเมื่อปลายปี 2562 ซึ่งพรรคประชาธิปัตย์ได้เข้าไปดูแลกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ จึงเกิดความเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายการอุดหนุนชาวนาอีกครั้ง กล่าวคือ ได้นำนโยบายประกันราคาข้าวที่เคยใช้ในช่วงรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง โดยเป็นการจ่ายส่วนต่างระหว่างราคาข้าวในตลาดกับราคาข้าวที่รัฐบาลเห็นว่าควรจะเป็นและทำให้ชาวนาสามารถพอมีรายได้พออยู่ได้ ดังเช่น โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปี 2563/64 รอบที่ 1 จ่ายส่วนต่าง “ประกันราคาข้าว” กรมการค้าภายใน ออกประกาศโดยคณะอนุกรรมการกำกับดูแลและกำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิงโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว เรื่องกำหนดราคาเกณฑ์กลางอ้างอิง และการชดเชยส่วนต่างราคาตามโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปี 2563/64 รอบที่ 1 (งวดที่ 30) ระบุวันที่คาดว่าจะเก็บเกี่ยวถึงวันที่ 24 พฤษภาคม - 31 กรกฎาคม 2564 สำหรับข้าวเปลือกชนิดต่าง ๆ ณ ความชื้นไม่เกิน 15% คือ ข้าวเปลือกหอมมะลินอกพื้นที่ ต้นละ 11,394.94 บาท ข้าวเปลือกเจ้า ต้นละ 9,131.23 บาท ข้าวเปลือกหอมปทุม ต้นละ 10,277.83 บาท

5. ระบบส่งเสริมเกษตรแบบแปลงใหญ่และนาแปลงใหญ่

ต้นตอของนโยบายดังกล่าวมีที่มาจากการกำหนดแนวทางการพัฒนา (Road map) ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่มีโครงการสำคัญคือการปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตร ที่เริ่มตั้งแต่สมัยของ นายปดิพงศ์ ฝั่งบุญ ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในช่วงปี พ.ศ. 2556-2557 ที่ต้องการให้มีการปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตร (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2561) สืบเนื่องมาถึงนโยบายลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มโอกาสการแข่งขันของ พลเอก ฉัตรชัย สาริกัลยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ดำรงตำแหน่งในปี พ.ศ. 2558 มอบนโยบายเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2558 ที่เน้นให้ความสำคัญในเรื่องการลดต้นทุนการผลิต โดยการรวมนาแปลงใหญ่ก่อให้เกิดกิจกรรมลดต้นทุนการผลิตตามที่กำหนด และสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสในการแข่งขันให้กับสินค้าเกษตร เพราะ

สามารถผลิตผลผลิตที่มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน ตรงตามความต้องการของตลาด ผ่านการผลิตร่วมกันเป็นกลุ่ม และมีการเชื่อมโยงกับตลาดเพื่อบริหารจัดการให้เกิดสมดุลระหว่างอุปทานและอุปสงค์ของสินค้า แก้ปัญหา เรื่องสินค้าล้นตลาดและราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ

ระบบส่งเสริมเกษตรแบบแปลงใหญ่และนาแปลงใหญ่ จึงเป็นการดำเนินงานซึ่งเน้นการรวมกลุ่มของ เกษตรกรรายย่อยที่อยู่บริเวณพื้นที่ใกล้เคียงกันที่พร้อมจะพัฒนาการผลิตและการตลาดร่วมกันตลอดห่วงโซ่ อุปทานโดยวางระบบการผลิตและการบริหารจัดการในแนวทางเดียวกันเพื่อประหยัดต้นทุนและเพิ่ม ประสิทธิภาพการผลิตโดยเน้นการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ตามนโยบายการตลาดนำการ ผลิตนำไปสู่การจัดการสินค้าเกษตรสู่สมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทาน สร้างเสถียรภาพของราคาสินค้าเกษตร ได้อย่างมั่นคงในอนาคตตามแผนปฏิรูปการเกษตร โดยเกษตรกรยังคงเป็นเจ้าของพื้นที่และร่วมกันดำเนินการ บริหารจัดการการผลิต ทั้งนี้ การกำหนดพื้นที่เป้าหมายของเกษตรแปลงใหญ่ดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ เช่น พื้นที่ในเขตชลประทาน พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน พื้นที่ในเขตสหกรณ์นิคม และพื้นที่เกษตรทั่วไป โดยเกษตรกรสมาชิก แปลงใหญ่จะร่วมกันกำหนดเป้าหมายการผลิตการถ่ายทอดเทคโนโลยี การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทุก ขั้นตอน จนถึงเชื่อมโยงตลาดกับภาคเอกชนแบบประชารัฐ ทั้งนี้ การปรับระบบส่งเสริมเกษตรแบบแปลง ใหญ่ โดยการนำหลักเกษตรสมัยใหม่ร่วมกับการเชื่อมโยงตลาด จะก่อให้เกิดความร่วมมือในการผลิต โดย เกษตรกรหรือองค์กรเกษตรกรในพื้นที่ที่มีการดำเนินกิจกรรมที่ใกล้เคียงกัน หรือมีพื้นที่ติดต่อกันทำให้เกิด ขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่ขึ้น (Economy of Scale) เกษตรกรเป็นศูนย์กลางในการดำเนินงาน ผลักดันให้ เกษตรกรรวมกลุ่มในการผลิต เพื่อร่วมกันจัดหาปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพดี ราคาถูก และการใช้ เทคโนโลยีการเกษตรที่เหมาะสม เช่น เครื่องจักรกลการเกษตร (Motor Pool) เพื่อลดต้นทุน เพิ่ม ประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร ตลอดจนการจัดการด้านการตลาด ช่วยพัฒนาเกษตรกรให้มีคุณภาพชีวิตดี ขึ้น มีการพัฒนาเชิงพื้นที่ตามศักยภาพสู่การพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตรตามความต้องการตลาด ด้วยการบูร ณาการทุกภาคส่วน (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2561) กล่าวโดยสรุป นิยามนาแปลงใหญ่ คือ

“เกษตรแปลงใหญ่ คือ วิธีการในการเพิ่มความได้เปรียบทางการแข่งขันของหน่วยผลิตด้วยการ คำนวณทางเศรษฐศาสตร์เพื่อวิเคราะห์ปริมาณการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งคือการ บริหาร ความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างต้นทุนการผลิตกับปริมาณการผลิต/ขนาดการผลิต เพื่อให้เกิด การประหยัด ต่อขนาด (Economies of Scale) ซึ่งจะเกิดขึ้นได้โดยการผลักดันให้เกษตรกรรวมกลุ่ม การผลิต การจัดหา ปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพดี (พันธุ์พืช ปุ๋ย เครื่องจักรกลทางการเกษตร และ เทคโนโลยีสมัยใหม่) การจัดการ ด้านการตลาดและห่วงโซ่อุปทาน รวมทั้ง มีการบริหารจัดการฟาร์มที่ดี เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของธุรกิจ” (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2561: 1-2)

อีกนัยหนึ่งบริบทโครงการนาแปลงใหญ่ มาจากวิกฤตราคาข้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังยกเลิกนโยบาย จำนำข้าว ในสมัยรัฐบาลประยุทธ์แรกมีนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรอย่างมาตรการไร่ละ 1,000 บาท แต่ ดำเนินการได้เพียง 2 ปีก็ยกเลิกนโยบายไป ทำให้ขณะนั้นไม่มีนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรที่เป็นรูปธรรม

รัฐบาลจึงได้คตินโยบายที่จะมาทดแทนจึงได้กำเนินนโยบายเกษตรแปลงใหญ่ขึ้นมาใน ปี 2559 นอกจากนี้ ยังพบว่า นาแปลงใหญ่เป็นแนวคิดที่มาจากกลุ่มนักวิชาการในสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) จากงานของ นิพนธ์ พัวพงศกร (2556) ที่ได้เสนอให้เพิ่มผลผลิตให้กับเกษตรกรด้วยการเพิ่มขนาดฟาร์มให้ใหญ่ขึ้น เนื่องจากประเทศไทยมีลักษณะเหมือนกันกับทวีปยุโรปที่มีที่ดินเหลือจำนวนมาก แต่ขาดแคลนแรงงาน ทำให้การขยายฟาร์มจะช่วยกระตุ้นให้เกิดการลงทุนการผลิตต่อหน่วยลงได้ (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2556: 8-10; วีระ หวังสัจจะโชค, 2562: 47-48)

ในด้านการดำเนินการโครงการนาแปลงใหญ่ ตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการนาแปลงใหญ่ในปีงบประมาณ 2559 จนถึงปัจจุบันคือปี พ.ศ. 2563 มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในประเด็นเรื่องการรวมกลุ่มของเกษตรแปลงใหญ่ในส่วนของการส่งเสริมการปลูกข้าวแปลงใหญ่คือ เงื่อนไขเดิม (พ.ศ. 2559) พื้นที่ไม่น้อยกว่า 1,000 ไร่ และเกษตรกรไม่น้อยกว่า 50 ราย ส่วนเงื่อนไขใหม่ (พ.ศ. 2560-ปัจจุบัน) พื้นที่ไม่น้อยกว่า 300 ไร่ และเกษตรกรไม่น้อยกว่า 30 ราย ด้านการสนับสนุนวงเงินให้กลุ่มขึ้นกับแผนธุรกิจแต่ไม่เกิน 5 ล้านบาทต่อกลุ่ม) ดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 0.1 ต่อปี ระยะเวลาชำระหนี้ 1 ปี วงเงินงบประมาณ นอกจากนี้ ยังมีการให้การสนับสนุนเมล็ดพันธุ์กับกลุ่มผู้ผลิตข้าวเพื่อส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว โดยสนับสนุนให้จำนวน 3 ปี ดังนี้ คือ ปีที่ 1 และปีที่ 2 จะสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ข้าวจำนวนร้อยละ 20 ของพื้นที่

แผนภาพที่ 3 การเชื่อมโยงงานตามนโยบายของ รมว.กษ. (เพื่อยกกระดาศ A4) เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2560



ที่มา: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2561

จากแผนภาพกระดาศ A4 คือ คำที่ใช้เปรียบเทียบกับพื้นที่การเกษตรของไทยในปัจจุบันที่มีอยู่จำนวน 149 ล้านไร่ ซึ่งถือเป็นจำนวนที่มีอยู่จำกัด และภายใต้พื้นที่ที่จำกัดนี้ จะมีแนวทางในการพัฒนาหรือทำอะไรที่จะทำให้เกษตรกรไทยไปสู่เป้าหมายที่ต้องการนั้นคือเกษตรกรมีความภาคภูมิโงในอาชีพ มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีรายได้มั่นคง มีหนี้สินลดลง โดยวิธีการดำเนินการก็คือดำเนินการผ่านนโยบายทั้ง 9 นโยบายที่อธิบายไป

ข้างต้น ผ่านการบูรณาการร่วมมือกันระหว่างสี่ภาคส่วนหลักๆ คือเกษตรกร เจ้าหน้าที่ภาครัฐ ภาครัฐ และเอกชน ที่เข้ามามีส่วนร่วมผ่านแนวคิดประชารัฐ โดยสามารถอธิบายความเชื่อมโยงได้คือ ใช้ ศูนย์พัฒนาการเกษตร (ศพก.) เป็นสถานที่เรียนรู้ นำไปสู่การผลิตร่วมกันแบบแปลงใหญ่ หากพื้นที่ที่เกษตรกรทำการผลิตอยู่ในปัจจุบันไม่เหมาะสม จะต้องมีการปรับเปลี่ยนไปสู่สินค้าที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่าโดยอาศัย Agri-Map เป็นเครื่องมือ เกษตรกรต้องผลิตสินค้าให้ได้คุณภาพตามมาตรฐาน GAP หรือพัฒนาสู่เกษตรอินทรีย์ ในขณะเดียวกันจะต้องสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรให้พออยู่พอกิน จะต้องทำเกษตรทฤษฎีใหม่ เกษตรผสมผสานควบคู่กันไป การทำเรื่องธนาคารสินค้าเกษตร ธนาคารเมล็ดพันธุ์ การสร้างยุ้งฉางเพื่อให้เกษตรกรมีที่เก็บที่ฝากสินค้าโดยไม่ต้องเร่งขาย โดยสินค้าหลักคือ ข้าว ต้องดำเนินการผลิตตามแผนข้าวครบวงจร เพื่อทำเป็นตัวอย่างให้เห็นถึงการจัดการสินค้าที่ครบวงจรตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทางเพื่อขยายผลต่อไปยังสินค้าอื่น)

ผลการดำเนินการนาแปลงใหญ่จนถึงปี 2561 พบว่า มีชาวนาจากทั่วประเทศให้ความสนใจเข้าร่วมโครงการส่งเสริมระบบการเกษตรแบบแปลงใหญ่ (นาแปลงใหญ่) จำนวน 175,647 ราย รวมพื้นที่นาทั้งสิ้น 2,433,172 ไร่ โดยในปีงบประมาณ 2562 มีแผนที่จะขยายพื้นที่โครงการระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ (นาแปลงใหญ่) เพื่อให้เป็นผลดีต่อชาวนาเพิ่มขึ้น โดยให้ความสำคัญกับศูนย์ข้าวชุมชนเป็นอันดับแรก เนื่องจากเป็นองค์กรชาวนาที่มีความเข้มแข็ง มั่นคง และเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาข้าวและชาวนาในแต่ละท้องถิ่น จึงมีความเหมาะสมจะทำให้โครงการนาแปลงใหญ่ประสบผลสำเร็จได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งในขณะนี้ศูนย์ข้าวชุมชนที่ได้ขึ้นทะเบียนกับกรมการข้าวทั้งสิ้น 1,786 ศูนย์ ในจำนวนนี้ได้เข้าร่วมโครงการนาแปลงใหญ่แล้วจำนวน 368 ศูนย์ (นายอนันต์ นาโหลดม สัมภาษณ์ <https://www.moac.go.th/news-preview-40159179136916> ส.ค. 2561)

กล่าวคือ การส่งเสริมนาแปลงใหญ่ ตั้งแต่ ปี 2558-2561 รวมจำนวน 1,790 แปลง เกษตรกร จำนวน 168,000 ราย เกษตรกรสามารถลดต้นทุนการผลิตต่อตันได้เฉลี่ย ร้อยละ 20 เพิ่มผลผลิตต่อไร่เฉลี่ย ร้อยละ 15 (คู่มือโครงการระบบส่งเสริมเกษตรแปลงใหญ่ 2562 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, หน้า 2 อ้างอิงจาก http://brpe.ricethailand.go.th/images/PDF/project_62/ksj_62.pdf)

ส่วนแผนการปฏิบัติงานของโครงการระบบส่งเสริมเกษตรแบบแปลงใหญ่ ปี 2562 เป้าหมาย 2,370 แปลง แปลงต่อเนื้อ 1,531 แปลง และแปลงใหม่ 839 กลุ่ม งบประมาณสนับสนุน 687,990,000 บาท ส่วนในปี 2563 การส่งเสริมระบบนาแบบแปลงใหญ่ มีการกำหนดแผนไว้ คือ 1) กลุ่มแปลงใหญ่ แปลง 1,733 กลุ่ม บรรลุเป้าหมาย 1,296 ร้อยละ 74.78 - ส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรแปลงใหญ่ข้าว โดยการจัดเวทีชุมชนให้แก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ โดยส่งเสริมให้เกษตรกรมีการร่วมกลุ่มกันผลิตข้าวและมีการบริหารจัดการร่วมกัน เพื่อให้เกษตรกรสามารถลดต้นทุน การผลิต และเพิ่มผลผลิตดำเนินการในพื้นที่ 68 จังหวัด จำนวน 1,914 แปลง : แปลงต่อเนื้อ 1,559 แปลง และแปลงใหม่ 355 แปลง เป้าหมาย งบประมาณจำนวน 491,650,900 บาท

ตารางที่ 5 ผลการดำเนินงานนาแปลงใหญ่ ปี 2558-2563 โดยแยกตามการสนับสนุน

ปี	รายการที่ได้รับการสนับสนุน						
	เมล็ดพันธุ์ (ตัน)	กระสอบ (ใบ)	เครื่องหยอด 4 แถว (เครื่อง)	เครื่องหยอด 8 แถว (เครื่อง)	เครื่องโรยข้าว งอก (เครื่อง)	ชุดเครื่อง ปรับปรุงคุณภาพ เมล็ดพันธุ์ (ชุด)	เครื่องคัดทำ ความสะอาด เมล็ดพันธุ์ข้าว (เครื่อง)
2559	2,632.5	300,000	648	172	233	175	-
2560	4,301.72	116,200	1,303	224	315	-	75
2561	5,661.9	657,700	-	-	-	-	-
2562	5,018.096	419,500	-	-	-	-	80
2563	3,483.91	177,720	-	-	-	-	54
รวม	21,098	1,671,120	1,951	396	548	175	209

ที่มา: กรมการข้าว

ตารางที่ 6 ผลการดำเนินงานนาแปลงใหญ่ ปี 2558-2563 โดยแยกตามพื้นที่นาแปลงใหญ่

แปลงที่ดำเนินการ ในงบประมาณปี 2563	ปีดำเนินการ	จำนวนแปลง	เกษตรกร (ราย)	พื้นที่ (ไร่)
	2558	24	3,580	52,643.00
	2559	355	63,856	883,622.30
	2560	794	62,915	873,979.77
	2561	729	46,729	652,628.76
	2562	829	44,784	641,926.66
	2563	355	21,340	273,982.60
	รวม	3,086	243,204	3,378,783.09
	*2564	100	5,800	72,614

ที่มา: กรมการข้าว

การศึกษาของมณฑนา (2562) ในด้านการบรรลุความมั่งคั่ง มั่นคงด้านรายได้ ตลาด ฯลฯ ประสิทธิภาพการผลิต การลดต้นทุนโดยการบริหารจัดการของกลุ่ม และความยั่งยืนของฐานทรัพยากร/สิ่งแวดล้อม การพัฒนาพันธุ์ข้าวที่มีคุณภาพ ฯลฯ พบว่า ยังบรรลุผลได้น้อย เนื่องจากการทำ MOU ดังกล่าวเป็นไปในลักษณะของ “การขอความร่วมมือ” จากทาง ผู้ประกอบการ มากกว่าเป็นการทำสัญญาผูกมัด เพราะว่าเมื่อเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวนำข้าวมาขาย ตาม MOU นั้น ทางผู้ประกอบการก็จะตีราคาข้าวให้ตามคุณภาพข้าวโดยพิจารณาจากความชื้นและ สิ่งเจือปน ซึ่งถ้าเกษตรกรสามารถผลิตข้าวได้เป็นไปตามข้อตกลงความร่วมมือการซื้อขาย ก็จะได้รับ ราคาข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาด นอกจากนี้ ในการเข้าร่วมแปลงใหญ่ของเอกชนในพื้นที่นั้น ไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขใดๆ ขอเพียงแต่ว่าเอกชนดังกล่าวมีความสนใจที่จะเข้าร่วมก็เพียงพอแล้ว

ตารางที่ 7 ข้อมูลในเชิงสถิติถึงการเปลี่ยนแปลงต้นทุนการผลิตก่อนมีและหลังมีโครงการเกษตรแปลงใหญ่ปี พ.ศ.2559-2561

หน่วย : บาท/ไร่

กลุ่มสินค้า	แปลงใหญ่ปี 2559				แปลงใหญ่ปี 2560				แปลงใหญ่ปี 2561			
	ก่อนมีโครงการ ปี 2558	หลังมีโครงการ ปี 2561	ผลต่าง (+ -)	ร้อยละ (+ -)	ก่อนมีโครงการ ปี 2559	หลังมีโครงการ ปี 2561	ผลต่าง (+ -)	ร้อยละ (+ -)	ก่อนมีโครงการ ปี 2560	หลังมีโครงการ ปี 2561	ผลต่าง (+ -)	ร้อยละ (+ -)
1. ข้าว	4,054	3,255	- 799	- 19.71	3,815	3,363	- 452	- 11.85	4,055	3,613	- 442	- 10.90
2. พืชไร่	7,241	6,321	- 920	- 12.71	6,389	5,623	- 766	- 11.99	6,883	6,157	- 726	- 10.55
3. ไม้ยืนต้น	6,531	5,666	- 865	- 13.24	6,181	5,521	- 660	- 10.68	5,848	5,328	- 520	- 8.89
4. ไม้ผล	14,552	12,469	- 2,083	- 14.31	12,548	11,055	- 1,493	- 11.90	11,659	10,711	- 948	- 8.13
5. พืชผัก	13,335	11,250	- 2,085	- 15.64	17,970	15,440	- 2,530	- 14.08	13,223	11,706	- 1,517	- 11.47
6. หม่อนไหม	5,558	4,907	- 651	- 11.71	4,275	3,925	- 350	- 8.19	4,284	3,981	- 303	- 7.07
7. ปศุสัตว์	58,114	54,989	- 3,125	- 5.38	72,566	69,339	- 3,227	- 4.45	68,075	65,652	- 2,423	- 3.56
8. ปศุสัตว์												
8.1 โคเนื้อ(บาท/หัว)	30,391	28,177	- 2,214	- 7.29	23,104	21,542	- 1,562	- 6.76	19,814	18,737	- 1,077	- 5.44
8.2 วัว(บาท/หัว)	2,550	2,340	- 210	- 8.24	2,789	2,645	- 144	- 5.16	3,154	2,997	- 157	- 4.98
8.3 กระบือ(บาท/หัว)	14,700	13,425	- 1,275	- 8.67	13,373	12,480	- 893	- 6.68	15,606	14,728	- 878	- 5.63
8.4 โคน้ำ(บาท/ตัว)	16.72	15.57	- 1.15	- 6.88	11.86	11.16	- 0.70	- 5.90	14.52	13.82	- 0.70	- 4.82
9. ไม้ดอกไม้ประดับ	-	-	-	-	70,247	65,469	- 4,778	- 6.80	55,650	54,785	- 865	- 1.55
10. ผลผลิตประมง (บาท/ไร่/วัน)	-	-	-	-	5,049	4,344	- 705	- 13.96	4,094	3,760	- 334	- 8.16

ที่มา : จากการสำรวจ, 2562

ที่มา: ศูนย์ประเมินผล สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2562: 53

นาแปลงใหญ่ส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดไม่สามารถบรรลุการทำนาอินทรีย์ได้เพราะเกษตรกรยังไม่สามารถปรับตัวได้ทัน นอกจากกลุ่มเกษตรกรที่มีความเข้มแข็งอยู่แล้ว (เช่น กลุ่มทำนาอินทรีย์บ้านมะยาง อำเภอราชไศล จังหวัดศรีสะเกษ) การดำเนินการจึงมีลักษณะของการอบรมให้ความรู้ด้านการผลิตเป็นหลัก ไม่เกิดการปฏิบัติจริง ส่วนการผลิตข้าว GAP ไม่ได้ทำให้มูลค่าเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด นอกจากนี้ เนื่องจากการทำ MOU เป็นเพียงการขอความร่วมมือจึงทำให้โรงสีรับซื้อในราคาปกติ และชาวนามีเห็นว่า โดยปกติข้าวเป็นพืชอายุยาวการไม่ใช้สารเคมีก่อนการเก็บเกี่ยวนับแต่ข้าวออกรวงจนถึงเก็บเกี่ยวได้ราว 1 เดือนทำให้ข้าวปลอดสารหรือมีลักษณะเป็นข้าวปลอดภัยอยู่แล้ว จึงไม่มีแรงจูงใจให้โรงสีซื้อข้าว GAP จากชาวนาแปลงใหญ่ (กลุ่มเสวนาตัวแทนชาวนา, 18 สิงหาคม 2564)

สำหรับการสะท้อนการรับรู้ ความคิดเห็น ตลอดจนการได้รับประโยชน์ของชาวนาต่อนโยบายความช่วยเหลือของภาครัฐที่สำคัญตั้งแต่การเข้ามาบริหารงานของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หลังรัฐประหารปี 2557-2562 ว่าได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (changes) ส่งผลสะท้อน (impacts) และส่งผลลัพธ์ (consequences) ทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจต่อเศรษฐกิจสังคมชาวนาในชนบทอย่างไร โดยอาศัยข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นชาวนาในพื้นที่ที่เป็นตัวแทนแบบแผนการผลิตในแต่ละภาค

นอกจากนโยบาย มาตรการต่าง ๆ ที่พิจารณามาแล้วนี้ ยังมีนโยบายและมาตรการอื่น ๆ อีก เช่น นโยบายชกชำระหนี้เกษตรกร นโยบายปลูกพืชหลังนา นโยบายลดพื้นที่การทำนา นโยบายนาอินทรีย์ 1 ล้านไร่ และการประกันภัยพืชผล ฯลฯ (ดูตาราง) นโยบาย “ประกันภัยข้าว” โครงการประกันภัยชาวนาปี ปีการ

ผลิต 2562 มีอัตราค่าเบี้ยประกันภัย 85 บาทต่อไร่ (ลดลงจากโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2561 ที่มีอัตราค่าเบี้ยประกันภัย 90 บาทต่อไร่) โดยรัฐบาลจ่าย 40.6 บาทต่อไร่ (การคุ้มครองความเสียหายคือ 1,260 บาทต่อไร่ สำหรับภัยธรรมชาติทั้งหมด 7 ประเภท ได้แก่ น้ำท่วมหรือฝนตกหนัก ภัยแล้ง ฝนแล้งหรือฝนทิ้งช่วง ลมพายุหรือพายุไต้ฝุ่นภัยอากาศหนาวหรือน้ำค้างแข็ง ลูกเห็บ ไฟไหม้ และภัยช้างป่า และวงเงินความคุ้มครองสูงสุด 630 บาทต่อไร่ สำหรับภัยศัตรูพืชหรือโรคระบาด) ส่วนของนโยบาย “ปรับเปลี่ยนไปสู่นาอินทรีย์” ซึ่งรัฐบาลโดยกระทรวงเกษตรฯ ได้ประกาศโครงการนาอินทรีย์ล้านไร่ภายในแผน 3 ปี ซึ่งมีการสนับสนุนชาวนาให้ปรับเปลี่ยนเป็นนาอินทรีย์ในแรก ไร่ละ 2,000 บาท ปีที่สอง ไร่ละ 3,000 บาท และปีที่สาม ไร่ละ 4,000 บาท ซึ่งปัจจุบันได้ดำเนินโครงการครบสามปีตามแผนแล้ว โดยใช้งบประมาณในการส่งเสริมและงบประมาณดำเนินการรวม 10,000 บาท

ตารางที่ 8 แสดงนโยบายความช่วยเหลือและสวัสดิการชาวนาของภาครัฐที่สำคัญ

ลำดับ	นโยบายที่เกี่ยวกับชาวนา	รายละเอียดของนโยบายเบื้องต้น
1	นโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร	มาตรการลดภาระหนี้แก่เกษตรกรที่เป็นลูกค้าธนาคาร ธ.ก.ส. ประกอบด้วย 2 โครงการย่อย คือ 1) โครงการขยายเวลาชำระหนี้ 2) โครงการลดดอกเบี้ยเงินกู้
2	มาตรการลดต้นทุนการผลิต	มาตรการช่วยลดต้นทุนการผลิตให้แก่ชาวนาที่ทำนาไม่เกิน 15 ไร่ จำนวนไร่ละ 1,000 บาท (ช่วงต้นของรัฐบาล คสช. ตั้งแต่ช่วงปี 2557 เป็นต้นมา)
3	นโยบายจำนำยุ้งฉาง	- ผลประโยชน์ที่ 1: ธนาคาร ธ.ก.ส. ปลอยสินเชื่อให้เกษตรกรเก็บข้าวไว้ในยุ้งฉาง (จำนำยุ้งฉาง) และค่าเก็บข้าว - ผลประโยชน์ที่ 2: เงินค่าใช้จ่ายเก็บเกี่ยวและสนับสนุนค่าปรับปรุงคุณภาพข้าว (เดิม 1,200 บาท ไม่เกิน 10 ไร่ (12,000 บาท) ใหม่ 1,500 บาท ไม่เกิน 12 ไร่ (18,000 บาท))
4	นโยบายนาแปลงใหญ่	เน้นการรวมกลุ่มกันทำนาแบบแปลงใหญ่ โดยให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ (ล้านละร้อย)
5	นโยบายปลูกพืชหลังนา	สนับสนุนงบประมาณเพื่อลดรอบการทำนา โดยการปลูกพืชหลังนา เช่น พืชไร่ พืชผัก พืชปรับปรุงบำรุงดิน พืชปุ๋ยสด ฯลฯ และต้องขึ้นทะเบียนเกษตรกรกับกรมส่งเสริมการเกษตร โดยให้ความ

ลำดับ	นโยบายที่เกี่ยวกับชาวนา	รายละเอียดของนโยบายเบื้องต้น
		ช่วยเหลือตามพื้นที่ปลูกจริง (ให้ค่าไถปลูก 500 บาท และไถกลบ 500 บาท)
6	นโยบายลดพื้นที่การทำนา	สนับสนุนให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนพื้นที่ปลูกข้าว ให้มาปลูกพืชชนิดอื่น ๆ โดยรัฐจะช่วยเหลือ เช่น สนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ การประสานเอกชนในการเข้ามารับซื้อ และการจัดทำประกันภัยพืชผล ฯลฯ
7	นโยบายประกันภัยข้าว	การประกันภัยข้าวแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) รัฐบาลและ ธนาคาร ธ.ก.ส. ให้การอุดหนุนเบี้ยประกัน (แต่ในกรณีที่เกษตรกรที่ไม่ได้เป็นลูกค้าธนาคารจะต้องออกเบี้ยประกันเองอีกส่วนหนึ่ง) 2) รัฐบาลให้เกษตรกรซื้อประกันได้เอง
8	นโยบายปรับเปลี่ยนไปสู่นาอินทรีย์	การส่งเสริมการปรับเปลี่ยนไปสู่นาอินทรีย์ โดยสนับสนุนงบประมาณ ปีที่ 1 ไร่ละ 2,000 บาท ปีที่ 2 ไร่ละ 3,000 บาท ปีที่ 3 ไร่ละ 4,000 บาท (มีการตรวจมาตรฐานเกษตรอินทรีย์)

การเข้าถึงของชาวนาในการสนับสนุนจากภาครัฐ

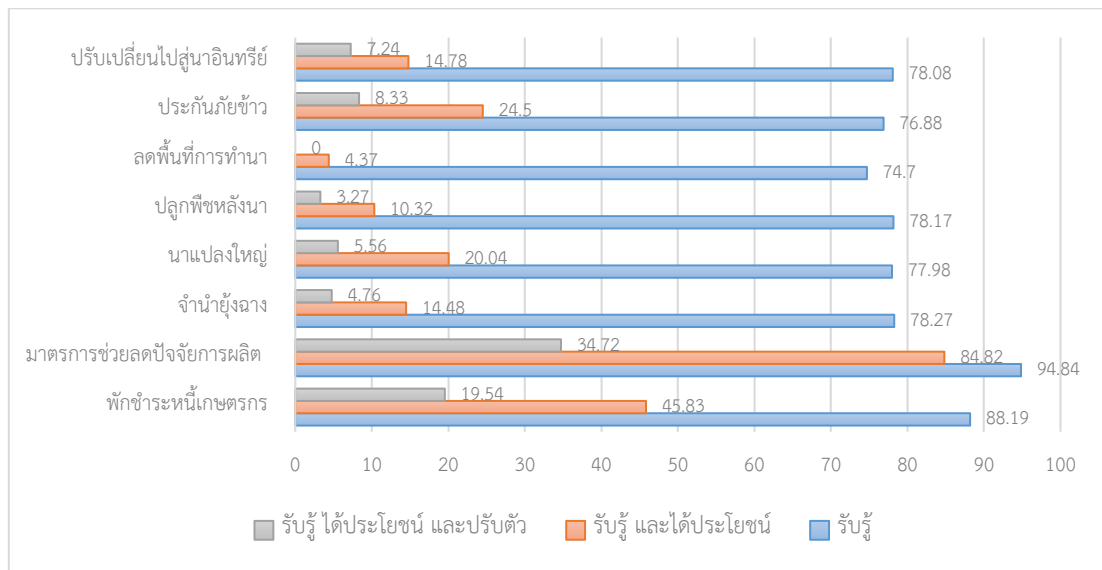
ประกาศ ปันตบแต่งและคณะ (2564) ได้ศึกษา การรับรู้ ความคิดเห็น และการได้รับประโยชน์ของ ชาวนาต่อนโยบายความช่วยเหลือชาวนาของภาครัฐ พบว่า

- นโยบาย “พักชำระหนี้เกษตรกร” กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (ร้อยละ 88.19) รับรู้นโยบายดังกล่าวนี้ และ ร้อยละ 45.83 ตอบว่ารับรู้และได้ประโยชน์จากโครงการฯ ในขณะที่ร้อยละ 19.54 เท่านั้นที่ตอบว่ารับรู้ได้ประโยชน์และนำไปสู่การปรับตัวของชาวนา
- “มาตรการลดต้นทุนการผลิต” ให้แก่ชาวนาไม่เกิน 15 ไร่ จำนวนไร่ละ 1,000 บาท ผลการสำรวจพบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 94.84 ตอบว่ารับรู้ และร้อยละ 84.82 ตอบว่ารับรู้ และได้ประโยชน์จากโครงการดังกล่าว ส่วนผู้ที่ตอบว่ารับรู้ได้ประโยชน์ และสามารถนำไปสู่การปรับตัวร้อยละ 34.72
- นโยบาย “จำนำย้งฉางข้าวหรือโครงการช่วยเหลือเกษตรกรชะลอการขายข้าวเปลือก” จากการสำรวจพบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 78.27 รับรู้นโยบายดังกล่าว และมีเพียงร้อยละ 20.04 ที่ตอบว่ารับรู้และได้ประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว ซึ่งน่าจะเป็นเพราะเกษตรกรเห็นว่า การจำนำย้งฉางใน

ส่วนของค่าเก็บรักษาข้าวไว้ในยุ้งฉางไม่ได้ประโยชน์ เพราะแทบจะไม่มีใครนำข้าวมาเก็บไว้ในยุ้งฉางแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่ชลประทานภาคกลาง (ซึ่งจะพบว่ากลุ่มตัวอย่างในภาคกลางและภาคตะวันออกเพียงร้อยละ 10.24 และ 6.44 เท่านั้น ที่ตอบว่ารับรู้และได้ประโยชน์)

- ส่วนนโยบาย “การส่งเสริมเกษตรแปลงใหญ่” ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ชาวนารวมกลุ่มและใช้กลุ่มเพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างประสิทธิภาพในการผลิต การจัดการผลผลิต โดยมีรูปแบบที่ชาวนารับรู้กันก็คือการรวมกลุ่มเพื่อสามารถกู้เงินจากรัฐได้ในอัตราดอกเบี้ย “ล้านละร้อยบาท” ซึ่งเกษตรกรจะต้องรวมกลุ่มและเสนอโครงการดำเนินงาน จากการสำรวจพบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 77.98 รับรู้ ร้อยละ 20.04 ตอบว่า รับรู้และได้ประโยชน์ และมีเพียงร้อยละ 5.56 เท่านั้นตอบว่า รับรู้ ได้ประโยชน์และสามารถนำไปสู่การปรับตัว
- ถัดมานโยบาย “ส่งเสริมการปลูกพืชหลังนา” พบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 78.17 ตอบว่ารับรู้ และร้อยละ 10.32 ตอบว่ารับรู้และได้รับประโยชน์ โดยมีเพียงร้อยละ 3.27 ที่ตอบว่า รับรู้ ได้ประโยชน์และสามารถนำไปสู่การปรับตัว และนโยบาย “ลดพื้นที่การทำนา” กลุ่มตัวอย่างรับรู้ร้อยละ 74.70 รับรู้และได้ประโยชน์ร้อยละ 4.37 และตอบว่า รับรู้ ได้ประโยชน์และสามารถนำไปสู่การปรับตัวพบว่า ไม่มีผู้ตอบเลย (ร้อยละ 0)
- นโยบาย “ประกันภัยข้าว” โครงการประกันภัยข้าวนาปี การสำรวจพบว่า กลุ่มตัวอย่างตอบรับรู้ร้อยละ 76.88 รับรู้และได้ประโยชน์ร้อยละ 24.50 และตอบว่า รับรู้ ได้ประโยชน์และสามารถนำไปสู่การปรับตัวร้อยละ 8.33
- ในส่วนของนโยบาย “ปรับเปลี่ยนไปสู่นาอินทรีย์” การสำรวจพบว่า กลุ่มตัวอย่างตอบว่า รับรู้นโยบายดังกล่าว ร้อยละ 78.08 รับรู้และได้ประโยชน์ร้อยละ 14.78 และรับรู้ ได้ประโยชน์และสามารถนำไปสู่การปรับตัวร้อยละ 7.24

แผนภาพที่ 4 แสดงการรับรู้ ความคิดเห็น และการได้รับประโยชน์ของชาวนาต่อนโยบายความช่วยเหลือชาวนาของภาครัฐ



ที่มา: ประภาส ปิ่นตบแต่งและคณะ, 2564

จากการสำรวจจึงมีข้อสังเกตบางประการต่อนโยบายความช่วยเหลือและสวัสดิการชาวนาของภาครัฐที่สำคัญ ดังนี้

(1) “มาตรการช่วยลดปัจจัยการผลิต” เป็นมาตรการที่กลุ่มตัวอย่างมีการรับรู้ ได้รับประโยชน์ และนำไปสู่การปรับตัวสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับนโยบาย/มาตรการช่วยเหลืออื่น ๆ ลักษณะดังกล่าวด้านหนึ่งสะท้อนให้เห็นว่านโยบายความช่วยเหลือที่เป็นเงินอุดหนุนเป็นนโยบายที่ชาวนามีการรับรู้ ได้รับประโยชน์ และนำไปสู่การปรับตัวมากที่สุดนั่นเอง แต่อย่างไรก็ดี สำหรับนโยบายจำนำยุงฉางแม้ส่วนหนึ่งของการช่วยเหลือจะมีการให้เงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพข้าวเช่นเดียวกัน แต่การดำเนินงานที่ควบคู่กัน คือ การชะลอผลผลิตที่จะเข้าสู่ตลาดโดยให้ชาวนาเก็บไว้ในยุงฉางก่อนอาจไม่ได้สอดคล้องกับวิถีการผลิตและการขายข้าวที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ในปัจจุบันชาวนาไม่ได้มีพื้นที่ที่มากพอในการตากและเก็บข้าวเปลือก (ยุงฉาง) อีกทั้งการเก็บข้าวเป็นระยะเวลานานก็มีความเสี่ยงต่อคุณภาพข้าวและการลงทุนในรอบต่อไปด้วย จึงส่งผลให้การรับรู้ ได้รับประโยชน์ และนำไปสู่การปรับตัวมีสัดส่วนน้อยลงกว่าก็เป็นได้

(2) “นโยบายลดพื้นที่การทำนา” เป็นนโยบาย/มาตรการที่ชาวนากลุ่มตัวอย่างมีการรับรู้ ได้รับประโยชน์ และนำไปสู่การปรับตัวน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับนโยบาย/มาตรการช่วยเหลืออื่น ๆ ลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับผลของการสำรวจการปรับตัวของชาวนาในหัวข้อที่ผ่านมาที่สะท้อนให้เห็นว่า ชาวนากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ก็จะยังคงทำนาโดยมีพื้นที่และจำนวนครั้งในการทำนาเท่าเดิม

(3) ผลของนโยบายที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจต่อเศรษฐกิจสังคมชาวนาในชนบท มีลักษณะที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่แต่ละภูมิภาค เนื่องจากความต้องการของชาวนาและพื้นที่ที่มีลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น นโยบายปรับเปลี่ยนไปสู่นาอินทรีย์ หากพิจารณาเฉพาะกลุ่มตัวอย่างที่มีการปลูกข้าวอินทรีย์ พบว่า พื้นที่ภาคอีสานมีการปลูกข้าวอินทรีย์สูงสุดโดยเฉพาะหลังปี 2557 จนถึงปัจจุบัน เมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่น ๆ ในขณะที่ภาคกลางซึ่งมีพื้นที่ทำนาขนาดใหญ่และอยู่ในเขตชลประทาน กลับมีการปรับเปลี่ยนไปสู่การปลูกข้าวอินทรีย์น้อยกว่าภูมิภาคอื่น ๆ โดยมากกว่าภาคตะวันออกเพียงภาคเดียวเท่านั้น เป็นต้น ในแง่หนึ่งด้านหนึ่งสะท้อนให้เห็นประสิทธิภาพและผลลัพธ์ของนโยบาย ความสั่นเปื้อนของงบประมาณที่ต้องใช้ในการดำเนินโครงการ รวมไปถึงในบางครั้งอาจนำไปสู่ข้อจำกัดในการเข้าถึงความช่วยเหลือของชาวนาที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่แต่ละภูมิภาคได้อีกด้วย

นอกจากนี้ ในงานศึกษาของ Attavanich et al. (2019) และ Chantararat et al. (2019) วิเคราะห์ให้เห็นว่า นโยบายส่วนใหญ่ส่งผลกระทบเพียงระยะสั้น และ นโยบายส่วนใหญ่เน้นให้การช่วยเหลือแบบให้เปล่า เกษตรกรได้รับความช่วยเหลือเฉลี่ยครัวเรือนละ 17,000 บาท/ปี เท่านั้น และเห็นว่า การช่วยเหลือดังกล่าวเป็นการลดแรงจูงใจในการปรับตัวและเพิ่มความเสี่ยงในการผลิตให้แก่ชาวนาและเกษตรกรรายย่อย

1.4 ความสัมพันธ์ทางการตลาดของชาวนารายย่อย

ในส่วนนี้จะนำเสนอบริบทความสัมพันธ์ทางการตลาดที่ชาวนาต้องเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ สภาพปัญหา และผลที่เกิดจากรูปแบบความสัมพันธ์ที่มีต่อสิทธิ โอกาส และอำนาจของชาวนา โดยอาศัยข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรมและการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการโรงสี ผู้นำชาวนา

1.4.1 การตลาดข้าวของชาวนารายย่อย

ความสัมพันธ์ทางการตลาดของชาวนาโดยทั่วไปเกี่ยวข้องกับชาวนาจำนวนราว 4-5 ล้านครัวเรือน ซึ่งอยู่ในระบบการผลิตข้าว 2 แบบ คือ ระบบข้าวนาปีซึ่งเป็นระบบนาที่ฝนคิดเป็น สามารถปลูกได้เพียงปีละครั้ง คิดเป็นผลผลิตประมาณ 32 ล้านตัน ในฤดูกาลผลิต 2562 และข้าวนาปรังซึ่งปลูกในนาที่มีระบบชลประทาน สามารถปลูกได้ตลอดปี มีผลผลิตประมาณ 9 ล้านตัน ผลผลิตข้าวเปลือกจากชาวนาเหล่านี้ถูกกระจายผ่านช่องทางการตลาดและกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับการค้าข้าวเพื่อนำไปตอบสนองความต้องการใช้และบริโภคในตลาดภายในประเทศและตลาดต่างประเทศ ในปี 2553 ไทยมีสัดส่วนการใช้และบริโภคภายในประเทศอยู่ที่ 12 ล้านตันข้าวสาร ที่เหลืออีก 9 ล้านตันข้าวสารเป็นการส่งออก ข้าวที่ผ่านระบบตลาดส่วนใหญ่เป็นข้าวเจ้า ส่วนข้าวเหนียวมักเป็นข้าวที่ชาวนาปลูกและเก็บไว้บริโภคเองในครัวเรือน (สศก., 2553)

ตลาดข้าวมีวิธีการตลาด 2 แบบ คือ ตลาดข้าวเปลือกและตลาดข้าวสาร ชาวนาส่วนมากจะเกี่ยวข้องเฉพาะในวิธีการค้าข้าวเปลือก แต่เดิมพ่อค้ารวบรวมมีบทบาทสำคัญมากในการปฏิสัมพันธ์กับชาวนา งานศึกษาวิธีการตลาดของหน่วยวิจัยธุรกิจการเกษตร (2540, อ้างใน สมพร, 2553: 83) พบว่าก่อนปี 2547

ชาวนาส่วนใหญ่ขายข้าวเปลือกผ่านผู้รวบรวมท้องถื่นมากที่สุดประมาณร้อยละ 51 รองลงมาคือผ่านตลาดกลางร้อยละ 24 และโรงสีร้อยละ 19 ขณะที่สถาบันเกษตรกร เช่น สหกรณ์การเกษตรมีบทบาทค่อนข้างน้อย

พ่อค้ารวบรวมมีทั้งที่เป็นคนท้องถิ่นและเป็นคนภายนอก โดยผู้รวบรวมข้าวเปลือกหลังการเก็บเกี่ยวไปขายต่อที่โรงสีหรือตลาดกลางข้าวเปลือกอีกต่อหนึ่ง กรณีพ่อค้าข้าวเปลือกในท้องถิ่นจะรับซื้อข้าวเฉพาะในฤดูเก็บเกี่ยวเท่านั้น คือช่วงเดือนมกราคม-เมษายน สำหรับข้าวนาปี และเดือนมิถุนายน-กันยายน สำหรับข้าวนาปรัง กรณีพ่อค้าต่างถิ่นจะมีนายหน้าซึ่งเป็นคนในพื้นที่ทำหน้าที่หาและติดต่อชาวนาที่ต้องการจะขายข้าวให้กับพ่อค้า (ณรงค์, 2548: 67) พ่อค้าต่างถิ่นสามารถรับซื้อข้าวเปลือกในขอบเขตพื้นที่กว้างกว่าพ่อค้าข้าวเปลือกในหมู่บ้าน และหลายรายจะรับซื้อข้าวเปลือกนอกฤดูกาลเกี่ยวข้าวอีกด้วย เนื่องจากพ่อค้าประเภทนี้มักมีข้อตกลงกับโรงสีขนาดใหญ่ที่จะต้องหาข้าวเปลือกมาสนองความต้องการของโรงสีที่จะต้องสีข้าวตลอดทั้งปี ผลตอบแทนที่พ่อค้าคนกลางได้รับคือค่าธรรมเนียมและต้นทุนค่าขนส่ง พ่อค้าบางคนจะมียุ้งฉางของตนเองสำหรับกักเก็บข้าวเพื่อเก็งกำไร ส่วนใหญ่แล้ว พ่อค้าคนกลางไม่ได้ทำอาชีพรวบรวมข้าวเปลือกเพียงอย่างเดียว แต่มักจะมีอาชีพอื่นๆ ด้วย เช่น ค้าขายของชำ ค้าขายปัจจัยการผลิต เนื่องจากการรวบรวมข้าวเปลือกของพ่อค้ามีอยู่ในเฉพาะฤดูกาลเก็บเกี่ยวเท่านั้น (อัมมาร และวิโรจน์, 2533: 179-181)

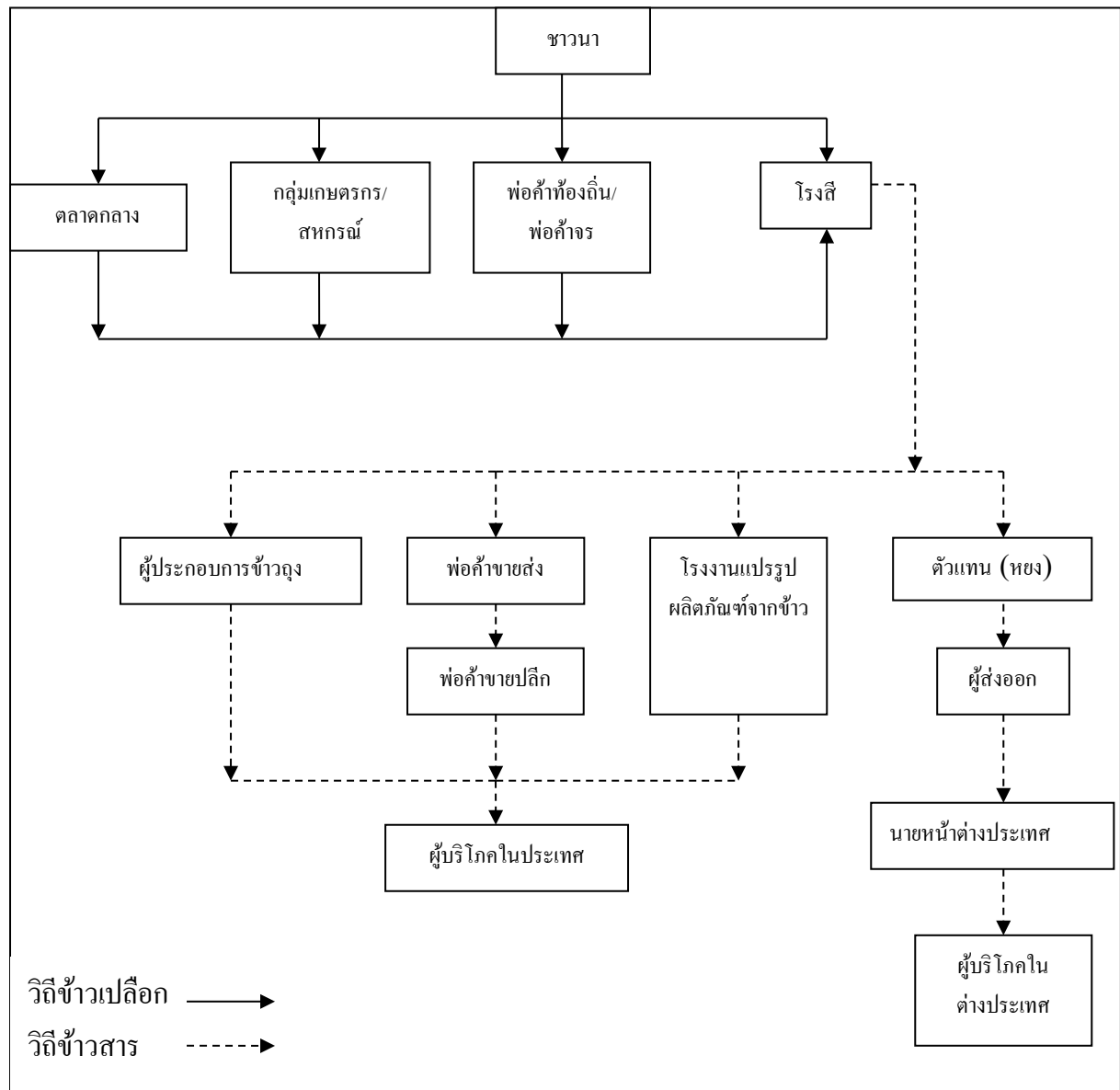
1.4.2 บทบาทของกลไกตลาดข้าว

ท่าข้าวและตลาดกลางข้าวเปลือกเป็นสถานที่รวบรวมสินค้าข้าวที่สำคัญอีกแห่งซึ่งชาวนานิยมนำข้าวมาขาย ผู้ขายมีทั้งที่เป็นชาวนาและพ่อค้ารวบรวม ขณะที่ผู้ซื้อส่วนใหญ่คือพ่อค้าคนกลางประเภทต่าง ๆ เช่น พ่อค้ารวบรวมอิสระ และตัวแทนโรงสี เป็นต้น ตลาดกลางเป็นแหล่งการซื้อขายข้าวเปลือกซึ่งผู้ซื้อและผู้ขายมีการตกลงราคาให้เป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่ายโดยการต่อรองราคากันเองหรือประมูลราคา โดยผู้ซื้อจะต้องขึ้นทะเบียนกับท่าข้าวหรือตลาดกลาง ท่าข้าวและตลาดกลางข้าวเปลือกช่วยเพิ่มทางเลือกในการขายข้าวให้ชาวนาได้มากขึ้น เนื่องจากมีผู้เสนอซื้อมากมาย เกิดราคาอ้างอิงข้าวเปลือกจากท่าข้าวหรือตลาดข้าวขนาดใหญ่ ทำให้การกำหนดราคายุติธรรมมากขึ้น จากเดิมที่ราคาถูกกำหนดโดยพ่อค้าท้องถิ่นหรือโรงสีโดยไม่มีราคาอ้างอิงมาสู่ระบบราคาที่เกิดจากการที่ผู้ซื้อผู้ขายได้ต่อรองกัน ช่วยให้เกษตรกรได้รับข่าวสารได้รวดเร็วกว่าในอดีตที่ไม่มีตลาดข้าว และมีผลผลักดันให้ชาวนาคัดเลือกพันธุ์ข้าวที่ปลูกให้มีคุณภาพตรงตามความต้องการของตลาดมากขึ้น (สมพร, 2553) อย่างไรก็ตาม ภายหลังปี 2547 บทบาทของพ่อค้าคนกลางและตลาดกลางลดลงอย่างมาก ตลาดกลางหลายแห่งปิดกิจการไปเพราะนโยบายรับจำนำของรัฐทำให้โรงสีเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาโดยตรง (มาหะสิริ และคณะ, 2554: 65)

ในระบบการค้าข้าวปกติ โรงสีมีบทบาทสำคัญในการรับซื้อข้าวเปลือก แปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร กักเก็บสต็อกข้าว กระจายออกสู่ตลาดขาย ขนส่งข้าวไปยังผู้แปรรูป ผู้ประกอบการข้าวถุง พ่อค้าในประเทศและผู้ส่งออก (ณรงค์, 2548) โรงสีจึงเป็นตัวเชื่อมระหว่างวิธีการค้าข้าวเปลือกและข้าวสาร (ดูแผนภาพที่ 5) ข้าวที่โรงสีเก็บไว้มักอยู่ในรูปข้าวเปลือกซึ่งมีต้นทุนต่ำกว่า เก็บรักษาง่ายกว่าข้าวสารและทำให้

โรงสีสามารถเปิดดำเนินการสีได้ตลอด ต้นทุนของโรงสี ได้แก่ ค่าเก็บรักษา ค่าดอกเบี้ยเงินกู้สำหรับกักเก็บข้าว และความเสี่ยงจากการที่ราคาข้าวในตลาดลดต่ำลง (อัมมาร และวิโรจน์, 2533: 223)

แผนภาพที่ 5 แสดงวิธีการตลาดข้าวเปลือกและข้าวสาร



ที่มา: อัมมาร และวิโรจน์, 2533: 223

ตามพระราชบัญญัติการค้าขายข้าวแบ่งโรงสีออกเป็น 3 ขนาด ตามกำลังการผลิตในแต่ละวัน ได้แก่ โรงสีขนาดเล็กมีกำลังสีต่ำกว่า 5 ตันข้าวเปลือกต่อวัน ตั้งอยู่ตามหมู่บ้านที่เป็นแหล่งปลูกข้าว รับสีข้าวให้ชาวนาสำหรับการบริโภคของชาวนาเป็นหลัก โดยชาวนาจะขนมาที่โรงสีและขนกลับเมื่อสีเสร็จ ทำให้โรงสีขนาดเล็กไม่จำเป็นต้องมีโกดังสำหรับเก็บข้าว ค่าบริการสีข้าวมักคิดอยู่ในรูปของรำและปลายข้าวซึ่งเป็นผลพลอยได้จากการสีซึ่งโรงสีสามารถนำไปขายต่อเพื่อเลี้ยงสัตว์ได้ โรงสีขนาดกลางมีกำลังการผลิต 5-20 ตัน

ข้าวเปลือกต่อวัน มักตั้งอยู่ตามตัวอำเภอและจังหวัดเพื่อสีข้าวตอบสนองผู้บริโภคในระดับจังหวัดโดยส่งผ่านพ่อค้าส่งและปลีกในจังหวัดและลูกค้ารายใหญ่ เช่น ตามภัตตาคาร โรงเรียน เป็นต้น โรงสีขนาดกลางจะมีโกดังสำหรับเก็บข้าวเปลือกเพื่อทยอยนำออกมาสี ขึ้นตอนและเทคโนโลยีที่ใช้ในการสีข้าวจะละเอียดกว่าโรงสีขนาดเล็ก เช่น การใช้ตะแกรงร่อนคัดขนาดข้าวเปลือก การแยกสิ่งเจือปนออกจากข้าวก่อนกะเทาะเปลือก การคัดแยกข้าวเปลือกที่ติดมากับข้าวกลิ้ง การร่อนเพื่อนำข้าวหักออกจากต้นข้าวเพื่อแยกเกรดข้าวสาร การใช้เครื่องจักรในการย้ายข้าวเปลือก (ณรงค์, 2548) และโรงสีขนาดใหญ่มีกำลังการผลิตมากกว่า 20 ตัน ข้าวเปลือกต่อวัน ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ที่ราบลุ่มภาคกลางในพื้นที่ใกล้กรุงเทพฯ มักจะซื้อข้าวเปลือกจำนวนมากจากพ่อค้าคนกลางที่นำมาเสนอขายที่โรงสีหรือไม่มีตัวแทนไปประมูลข้าวที่ตลาดกลางมากกว่าจะซื้อจากชาวนารายย่อยโดยตรง เพราะโรงสีขนาดใหญ่ต้องการปริมาณข้าวจำนวนมาก (ณรงค์, 2548) แต่ถ้าเป็นข้าวสำหรับการส่งออกก็อาจจะต้องไปซื้อจากชาวนาเอง ข้าวที่สีแล้วจะถูกส่งต่อไปยังพ่อค้าในประเทศหรือพ่อค้าส่งออก (อัมมาร และวิโรจน์, 2533: 183-185) เทคโนโลยีที่โรงสีใช้ไม่ต่างจากโรงสีขนาดกลางมากนัก แต่อาจมีการนำเทคโนโลยีใหม่เข้ามาใช้เพิ่มขึ้น (ณรงค์, 2548)

1.4.3 นโยบายรัฐต่อกลไกตลาดการรับซื้อข้าว

นโยบายรับจำนำข้าวตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมามีผลเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของโรงสีในประเทศ มาหะสิริ เขาวกุลและคณะ (2554: 68, 74-78) ระบุว่าระหว่างปี 2543 และ 2551 โรงสีขนาดใหญ่มีจำนวนเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 32 ส่วนโรงสีขนาดกลางมีจำนวนลดลงจากการปรับกำลังการผลิตไปเป็นขนาดใหญ่ ทำให้กำลังการผลิตเฉลี่ยของโรงสีขนาดใหญ่เพิ่มขึ้นจาก 79.73 เมตริกตันต่อวันรายในปี 2543 เป็น 156.86 เมตริกตันต่อวันต่อรายในปี 2551 หรือเพิ่มขึ้นเกือบหนึ่งเท่าตัว และเมื่อดูกับปริมาณผลผลิตข้าวเปลือกในปี 2551 จะพบว่าโรงสีมีกำลังการผลิตสูงกว่าข้าวเปลือกถึง 2 เท่า ซึ่งดูเหมือนว่าโรงสีจะต้องมีการแข่งขันด้านราคาอย่างมากเพื่อให้เกษตรกรนำข้าวเปลือกมาขายให้กับตน

นอกจากนี้ ยังพบว่า โครงการจำนำข้าวในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์เมื่อปี 2554-2557 ยิ่งทำให้โรงสีขยายตัวเพิ่มมากขึ้นเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การแข่งขันด้านราคาไม่เกิดขึ้น เนื่องจากนโยบายจำนำทำให้โรงสีมีบทบาทเป็นเพียงผู้รับซื้อข้าวแทนรัฐบาลและเป็นผู้เก็บและสีข้าวให้แก่รัฐบาล เมื่อยกเลิกโครงการรับจำนำข้าวยุครัฐบาลยิ่งลักษณ์ พบว่าโครงสร้างตลาดของโรงสีไม่มีผลในการแข่งขันด้านราคา รับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนามากนัก เพราะโรงสีในท้องถิ่นมักกำหนดราคาร่วมกันโดยอิงราคาจากกระทรวงพาณิชย์ผ่านการประกาศราคากลางของสมาคมโรงสีแห่งประเทศไทย

1.4.4 ความผันผวนของราคาข้าว

ในยุคที่ตลาดกลางค้าข้าวยังเฟื่องฟู ราคาจากตลาดส่งออกจะสะท้อนมาที่ตลาดกลางซึ่งผู้เกี่ยวข้องในวงการค้าข้าวจะใช้เป็นราคาอ้างอิงในการซื้อขาย ตลาดกลางข้าวเปลือกในระดับภูมิภาคที่เคยมีความสำคัญใน

การเป็นแหล่งอ้างอิงราคา ได้แก่ ตลาดกลางท่าข้าวกำนันตรง จังหวัดนครสวรรค์ ตลาดกลางสินค้าเกษตร จังหวัดพิษณุโลก ตลาดกลางสินค้าเกษตรจังหวัดสุพรรณบุรี และตลาดกลางสินค้าเกษตรจังหวัดขอนแก่น (ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์, 2540 อ้างใน สมพร, 2553) โดยตลาดกลางท่าข้าวกำนันตรงและตลาดกลางพิษณุโลกมีบทบาทกำหนดราคาอ้างอิงสำหรับราคารับซื้อที่ตลาดในระดับไร่นาส่งในกรณีของข้าวเปลือกเจ้านาปีภาคกลางส่วนราคาข้าวเปลือกนาปีระดับไร่นาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับอิทธิพลมาจากตลาดกรุงเทพ และราคาส่งออกเป็นหลัก (สุณีพร, 2542; อิสราพร, 2545) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความผูกพันของข้าวเปลือกนาปีในภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับการส่งออกที่สูงกว่าข้าวเปลือกนาปีในภาคกลาง

ราคาข้าวในแต่ละช่วงเวลายังมีความผันแปรตามปัจจัยด้านฤดูกาล โดยระดับราคาในช่วงต้นฤดูคือระหว่างเดือนมกราคมและกุมภาพันธ์จะต่ำกว่าราคาเฉลี่ยทั้งปี หลังจากนั้นระดับราคาจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนสูงสุดในช่วงเดือนกันยายนและตุลาคม และระดับราคาจะลดลงอีกครั้งในเดือนธันวาคมและมกราคมซึ่งเป็นช่วงที่ผลผลิตฤดูกาลใหม่เริ่มทยอยออกสู่ตลาด (อัมมารและวิโรจน์, 2533; กุศล, 2541) นอกจากปัจจัยด้านอุปทานข้าวที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลาแล้ว ความผันผวนของราคาตามฤดูกาลยังเป็นผลมาจากการตอบสนองของคนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการการค้าข้าวซึ่งมีความแตกต่างด้านข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากราคาข้าว ณ ขณะใดขณะหนึ่งคือราคาที่ผู้ถือมีข้าวอยู่ในมือพอใจที่จะเก็บข้าวไว้ภายหลังจากประเมินสถานการณ์ตลาดในปัจจุบันและอนาคตภายใต้ข้อมูลที่มีอยู่ ผู้ที่มีข้อมูลข่าวสารด้านการตลาดคือผู้ที่มีทรัพยากรและเครือข่ายเพียงพอในการติดตามข้อมูลที่สำคัญ ซึ่งจะทำให้สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ล่วงหน้าและทันเวลา และจะมีบทบาทในการกำหนดราคาข้าว เช่น นายหน้าค้าข้าวหรือที่เรียกกันว่า “หยง” มักจะมีข้อมูลตลาดมากที่สุด สัญญาณการเปลี่ยนแปลงด้านราคาจึงมักเริ่มมาจากคนกลุ่มเหล่านี้ ขณะที่พ่อค้ารายย่อยโรงสีท้องถิ่นและชาวนาที่ไม่มีเครือข่ายมีโอกาสน้อยมากในการได้รับข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นในการตัดสินใจทางการตลาด (อัมมาร และวิโรจน์, 2533: 305-306)

แต่เดิมพ่อค้าคนกลางเป็นคู่สัมพันธ์ทางการตลาดที่สำคัญของชาวนาซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากพ่อค้าสร้างเงื่อนไขการปล่อยสินเชื่อให้กับชาวนาโดยให้ใช้คืนในรูปตัวเงินหรือต้องขายข้าวเปลือกให้ (อัมมาร และวิโรจน์, 2533: 179-181) ปัจจุบันโรงสีกลายเป็นคู่สัมพันธ์ทางการตลาดที่สำคัญเพิ่มขึ้นมาก ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โรงสีอ้างอิงราคาจากราคาขายส่งที่ตลาดกรุงเทพ ราคาส่งออกข้าวสาร และราคาจากโรงสีในพื้นที่ใกล้เคียง โดยโรงสีขนาดใหญ่ใช้ราคาขายส่งที่ตลาดกรุงเทพมากที่สุด รองลงมาคือราคาส่งออก ขณะที่โรงสีขนาดกลางใช้ราคาขายส่งที่ตลาดกรุงเทพมากที่สุด รองลงมาคือ ราคาจากโรงสีในพื้นที่ใกล้เคียง (อัจฉรา, 2544) ส่วนในภาคกลาง พ่อค้าหรือโรงสีจะใช้ราคาในตลาดกรุงเทพหรือตลาดส่งออกเป็นราคาอ้างอิง (ศรีอร, 2527: 48-49) นอกจากนี้ การกำหนดราคายังผันแปรตามคุณภาพซึ่งผู้ซื้อเป็นผู้จัดชั้นคุณภาพเอง

ในด้านผู้ประกอบการโรงสี งานวิจัยของ ศจินทร์ ประชาสันต์. (2555). พบว่า ธุรกิจโรงสีข้าวในปัจจุบันมีการแข่งขันกันสูงมาก และมีผู้ประกอบการรายใหม่เกิดขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ชาวนามีทางเลือกในการขายข้าวมากขึ้น ต่างจากในอดีตที่โรงสียังมีจำนวนไม่มากนักทำให้เกษตรกรไม่มีทางเลือกในการขายข้าวมากนัก แม้

ปัจจุบันโรงสีข้าวมีจำนวนได้รวมตัวกันก่อตั้งชมรมผู้ประกอบการตามพื้นที่ต่าง ๆ แต่การกำหนดราคาซื้อขายข้าวร่วมกันระหว่างโรงสีในระดับกว้างยังเป็นไปได้ยาก ผู้ประกอบการโรงสีจะมีการรวมตัวกันเฉพาะในกลุ่มที่สนิทสนมคุ้นเคยกันเท่านั้น และแม้แต่ในกลุ่มเดียวกันก็ยังมีการแข่งขันกันเองด้านราคาเพื่อให้โรงสีของตนมีข้าวเปลือกเพียงพอสำหรับป้อนเครื่องจักรได้ตลอดปี โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เพาะปลูกข้าวได้คุณภาพดี โรงสีจะมีการแข่งขันด้านราคาค่อนข้างสูง ขณะที่ชาวนาเองก็จะพยายามรักษาคุณภาพข้าวให้ตรงตามความต้องการ ดังนั้น การรวมตัวกันของกลุ่มโรงสีเพื่อกำหนดราคาข้าวเกษตรกรจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากขึ้น

1.4.4 การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของห่วงโซ่การตลาดข้าว

ในปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ทางการตลาดระหว่างโรงสีและชาวนาซึ่งมาจากปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง คือ บทบาทของรถเกี่ยวข้าว ในอดีต ชาวนาจะนำข้าวที่เกี่ยวข้องด้วยมือแล้วมาตากให้แห้งก่อนที่จะนำไปขายที่โรงสี ซึ่งจะช่วยลดความชื้นของข้าวได้ แต่ปัจจุบันชาวนานิยมใช้บริการรถเกี่ยวข้าวมากขึ้นโดยเฉพาะในบริเวณภาคกลางทำให้ผู้รับจ้างเกี่ยวข้าวเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการเก็บเกี่ยว เจ้าของรถเกี่ยวข้าวจะมีบริการรถบรรทุกขนข้าวไปขายยังโรงสีด้วย สภาพที่เกิดขึ้นคือ ไม่มีชาวนาทัวไปที่ปลูกข้าวเปลือกทัวไปที่เรียกกันว่า ข้าวแข็งหรือข้าวอายุสั้น (กข.41, 51 ฯลฯ) ที่ไม่สามารถสืบทอดได้ขายข้าวเข้าโรงสีได้โดยให้รถเกี่ยวเป็นผู้ขนส่งทั้งหมด (ค่าจ้างรถขนข้าวราวตันละ 200 บาท) ทำให้ข้าวเปลือกที่นำไปขายที่โรงสีมีปัญหาความชื้นและสิ่งเจือปนมากขึ้น ส่งผลให้คุณภาพข้าวและราคาที่โรงสีให้กับชาวนา ซึ่งจะถูกหักราคาจากมาตรฐานคือ ความชื้น 15% เท่ากับศูนย์ และหักความชื้นที่มากกว่า 15% จุดเหนือเปอร์เซ็นต์ละ 100 บาท ข้าวที่เกี่ยวข้องจากนโยบายปกติ กล่าวคือ ไม่ถูกฝน หรือเกี่ยวหนีฝนหนีน้ำจะมีความชื้นราว 25-26%

ปัจจุบันรถเกี่ยวเป็นธุรกิจที่มีการขยายตัวอย่างมากจำนวนรถเกี่ยวในประเทศไทยน่าจะมีการทำงานเกินกว่าปริมาณข้าวที่มีอยู่มากกว่า 1 เช่น “ในหมู่ที่ 1 ตำบลลานตากฟ้า เพียงหมู่เดียวมีเจ้าของรถเกี่ยวราว 4-5 ราย แต่ละรายที่ลงทุนรถเกี่ยวต้องมีอย่างน้อย 2 คัน เพราะต้องช่วยกันเกี่ยวช่วยกันดิงเวลาติดหล่มทำให้รถเกี่ยวต้องออกไปเกี่ยวข้าวต่างหมู่บ้าน ต่างชุมชนไม่อย่างนั้นจะไม่คุ้มทุน ของผมเองไปอีสานทุกฤดูเพราะเรามี 5 คัน ข้าวแถวนี้ไม่พอเกี่ยว ปีชบุรีก็ไม่พอทำงาน” (ดิเรก ยอดศรีคำ ผู้ประกอบการรถเกี่ยว, สัมภาษณ์, 10 มกราคม 2564)

รถเกี่ยวจึงเป็นผู้ที่มาเป็นเสมือนพ่อค้าคนกลาง กล่าวคือ เป็นผู้ตัดสินใจว่าจะนำข้าวที่เกี่ยวข้องจากนาไปสู่โรงสีใด จึงมีอำนาจต่อรองกับโรงสีและอาจจะได้กำไรจากการนำข้าวไปส่งให้โรงสีใดโรงสีหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างรถเกี่ยวกับชาวนาก็มีลักษณะที่เป็น “พวกกัน” กล่าวคือ รถเกี่ยวแต่ละรายต้องสร้างความสัมพันธ์กับชาวนาเพื่อเป็นหลักประกันว่ารถตัวเองจะมีข้าวเกี่ยวที่เพียงพอ (ในระดับที่พอจะทำให้อยู่ได้) ดังนั้น จึงมีรูปแบบความสัมพันธ์บางอย่างเกิดขึ้น เช่น การปล่อยเงินกู้ให้ยืม การทำบุญเลี้ยงโต๊ะจีนแก่ครอบครัวชาวนาใน “พวก” ของตน ฯลฯ (ดิเรก ยอดศรีคำ ผู้ประกอบการรถเกี่ยว, สัมภาษณ์, 10 มกราคม 2564)

ปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ทำให้ระบบค้าข้าวเปลี่ยนไป คือ การคมนาคมขนส่งและข้อมูลข่าวสารงานวิจัยเดียวกัน พบว่า การคมนาคมขนส่งที่สะดวกขึ้นและการแพร่กระจายของข้อมูลด้านราคาอย่างรวดเร็วผ่านโทรศัพท์มือถือทำให้ชาวนามีอำนาจต่อรองมากขึ้น และเป็นไปได้ยากที่โรงสีจะรับซื้อข้าวในราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็นหรือโก่งน้ำหนักรับซื้อข้าวเปลือกเพราะหากทำเช่นนั้นจะทำให้ไม่สามารถอยู่ในธุรกิจโรงสีได้ ซึ่งปัจจุบันโรงสีใช้เครื่องชั่งน้ำหนักแบบคอมพิวเตอร์ ทำให้เชื่อมั่นว่าการโก่งเป็นไปไม่ได้ยาก และหากโรงสีใดทำเช่นนั้นชาวนาก็สามารถส่งข้าวถึงกันได้ในเวลาไม่นาน และจะพากันนำข้าวไปขายยังโรงสีอื่นที่ซื้อตรงและให้ราคาดีกว่า ในกรณีที่ชาวนานำข้าวไปขายให้แก่โรงสีใดโรงสีหนึ่งแล้วแต่ไม่พอใจราคา ชาวนาก็ยังมีทางเลือกสามารถนำข้าวไปขายให้โรงสีอื่นในบริเวณใกล้เคียงได้ด้วย อีกทั้งเส้นทางคมนาคมที่สะดวกยังทำให้ชาวนามีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพิ่มขึ้นไม่มากนัก แตกต่างจากสมัยก่อนที่จำนวนโรงสีมีไม่มาก การคมนาคมไม่สะดวกและการสื่อสารยังไม่รวดเร็วเท่าในปัจจุบัน

ชาวนาส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์ทางการตลาดกับพ่อค้าคนกลางเป็นหลักซึ่งทำหน้าที่รวบรวมผลผลิตจากชาวนาแต่ละรายให้กับโรงสีเนื่องจากการคมนาคมและการสื่อสารยังไม่สะดวก หลายกรณีเป็นคนในพื้นที่ซึ่งชาวบ้านเรียกพ่อค้าเหล่านี้ว่า “เจ๊ก” แต่หลังจากปี 2547 เป็นต้นมา คู่สัมพันธ์โดยตรงของชาวนาเปลี่ยนไปเป็นโรงสีมากขึ้นอันเป็นผลมาจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลในยุคนั้นที่ให้บทบาทกับโรงสีเป็นอย่างมาก ในมุมมองของชาวนา ความสัมพันธ์ระหว่างชาวนากับพ่อค้าคนกลางและ/หรือโรงสีเป็นความสัมพันธ์ใน 4 ลักษณะ คือ หนึ่ง ฝ่ายหลังเป็นผู้ผูกขาดการกำหนดราคาในการซื้อขายและผลกระทบต้นทุน สอง เป็นความสัมพันธ์ไม่ซื้อตรงและซูดริด สาม เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะถูกบังคับต้องพึ่งพิงและไม่มีทางเลือก และ สี่ เป็นความสัมพันธ์บนความไม่รู้และไร้ความสามารถในการจัดการผลผลิตของชาวนา (ศจินทร์, 2555, อ้างแล้ว)

นอกจากนี้ งานศึกษาของ ศจินทร์ ประชาสันต์ (ศจินทร์ ประชาสันต์, 2555, อ้างแล้ว) ยังศึกษารูปแบบความสัมพันธ์ทางการตลาดแบบใหม่ซึ่งเกิดจากความพยายามในการสร้างทางเลือกด้านการตลาดของกลุ่มชาวนาเพื่อปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างชาวนากับคนกลาง การเชื่อมและกระชับความสัมพันธ์กับผู้บริโภคโดยตรง การเปิดพื้นที่ความสัมพันธ์ทางการตลาดกับชาวนาที่แปลงนา และการปรับเปลี่ยนอัตลักษณ์ของชาวนาเพื่อสร้างการยอมรับจากหน่วยงานภาครัฐ ภายใต้รูปแบบทางการตลาดเหล่านี้ชาวนาได้ให้ความหมายใหม่กับความสัมพันธ์ว่าเป็นความสัมพันธ์ที่ยืดหยุ่น มีส่วนร่วม เน้นการพัฒนาศักยภาพของชาวนาและคู่สัมพันธ์มีระบบคุณค่าที่สอดคล้องหรือใกล้เคียงกัน การสร้างความสัมพันธ์ใหม่ คือ การจัดองค์กรเศรษฐกิจชาวนาใหม่ โดยใช้กลไกทางสังคมควบคู่กับกลไกตลาด มีการปรับเปลี่ยนสมมูลของการพึ่งพา อยู่บนฐานการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพชาวนา และสร้างความหลากหลายของรูปแบบความสัมพันธ์ ซึ่งผลการศึกษาของ พบว่า การสร้างทางเลือกทางการตลาดเพื่อปรับเปลี่ยนหรือเปิดรับความสัมพันธ์ใหม่ช่วยยกระดับโอกาส อำนาจและสิทธิชาวนาในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะโอกาสทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในหลายแง่ทั้งในรูปที่เป็นตัวเงินและในรูปที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่น โอกาสในการเลือกวิถีการผลิต โอกาสในการเลือก

ช่องทางการตลาดหรือกลุ่มผู้ซื้อที่ตนพึงพอใจ โอกาสในการเข้าถึงตลาด โอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์ทางการตลาด โอกาสรู้จักและสื่อสารกับผู้บริโภค และโอกาสเลื่อนชั้นในห่วงโซ่อุปทาน เป็นต้น ส่วนอำนาจทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นมาจากโครงสร้างตลาดที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น เข้าสู่ตลาดที่มีจำนวนผู้ขายข้าวเปลือกในตลาดน้อยลงหรือมีผู้ซื้อเพิ่มมากขึ้น มีการกีดกันการเข้าออกจากตลาดได้จากมาตรฐานด้านการผลิตหรือการตลาดบางอย่าง เป็นต้น ส่งผลให้กลุ่มชาวนาที่เข้าร่วมตลาดทางเลือกมีอำนาจทางเศรษฐกิจสูงขึ้นในทุกกรณี อย่างไรก็ตาม ภัยคุกคามด้านสิทธิทางเศรษฐกิจของชาวนายังเห็นได้ชัดเจนน้อยที่สุด โดยที่สิทธิที่ชาวนาได้รับส่วนใหญ่มาจากปฏิบัติการระหว่างกันภายในกลุ่มชาวนา แต่เกิดการสร้างความสัมพันธ์ใหม่ทางการตลาดของกลุ่มชาวนาช่วยแก้ไขปัญหาคือความไม่เป็นธรรมในเรื่องการกระจายผลประโยชน์ ความไม่เป็นธรรมจากการรับรู้ที่ไม่ถูกต้องในระยะยาว และแก้ไขปัญหาคือความไม่เป็นธรรมด้านสุขภาพจากการใช้สารเคมีการเกษตร

บทที่ 2

การรวมกลุ่ม/องค์กร สถาบัน กลไกด้านอำนาจการต่อรองของชาวนารายย่อย ความสัมพันธ์ เชิงสถาบันกับรัฐและหน่วยงานองค์กร ฯลฯ ที่มีผลต่อการเข้าถึง บริการ (service) ข้อมูล ความรู้ และพื้นที่ทางการตลาด

2.1 พัฒนาการการรวมกลุ่มชาวนา/เกษตรกร

จากการศึกษางานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มเกษตรกรเบื้องต้นนั้น พบว่า เกษตรกรในพื้นที่ชุมชนมักจะมีการรวมกลุ่มหลากหลายในแต่ละช่วงเวลาของการเสริมสร้างผลผลิตด้านการผลิต โดยสามารถจำแนกการพัฒนาการรวมกลุ่มแบ่งเป็น 4 ช่วง ดังต่อไปนี้

ช่วงที่ 1 การเริ่มรวมกลุ่มของชาวนา

เกษตรกรเริ่มมีการรวมตัวกันขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2498 อย่างไม่เป็นทางการ เรียกว่า “กลุ่มชาวนา” ในขณะที่ทางราชการได้มีการส่งเสริมให้ตั้งกลุ่มชาวนาขยายไปทั่วประเทศ โดยใช้การจดทะเบียนไว้เป็นหลักฐานแต่ไม่ได้เป็นนิติบุคคลไม่สามารถดำเนินธุรกิจการค้าได้ จนเมื่อกรมส่งเสริมการเกษตรก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2510 กลุ่มชาวนาจึงได้เปลี่ยนชื่อ เป็น “กลุ่มเกษตรกร” ทั้งนี้ เพื่อให้มีความหมายกว้างขึ้น สามารถครอบคลุมอาชีพการเกษตรทุกสาขาภายใต้การส่งเสริมสนับสนุนของภาครัฐ เช่น กลุ่มเกษตรกรทำนา กลุ่มเกษตรกรทำไร่ กลุ่มเกษตรกรทำสวน กลุ่มเกษตรกรเลี้ยงสัตว์ ฯลฯ เป็นต้น ตลอดระยะเวลาของการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร กลุ่มเกษตรกรประสบปัญหาในการดำเนินงานหลายด้านด้วยกัน เช่น ปัญหาข้อจำกัดในการบริหารจัดการของเกษตรกร ปัญหาอันเนื่องมาจากกฎระเบียบข้อบังคับที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงาน และปัญหาด้านนโยบายของรัฐต่อการสนับสนุนกลุ่มเกษตรกรที่ไม่ชัดเจน ขาดการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ทำให้กลุ่มเกษตรกรส่วนมากอยู่ในขั้นกำลังพัฒนาและมีส่วนน้อยที่จัดอยู่ในกลุ่มเกษตรกรที่มีความเข้มแข็ง สามารถดำเนินธุรกิจการค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ช่วงที่ 2 การรวมกลุ่มเกษตรกรผ่านการจัดตั้งสหกรณ์

สมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีได้ประกาศพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการรวมกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2511 ให้มีการจดทะเบียนกลุ่มเกษตรกร แต่ตอนนั้นก็สามารถทำได้แค่ในระดับตำบลเท่านั้น ถ้าต้องการให้มีการจัดตั้งในระดับจังหวัด ระดับประเทศ ให้ใช้กฎหมายของสหกรณ์ และให้เปลี่ยนสภาพเป็นสหกรณ์ แต่ต่อมา กลุ่มเกษตรกรจัดตั้งขึ้นโดย ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 140 ประกาศ ณ วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2515 อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่า กลุ่มเกษตรกรเกิดขึ้นภายใต้บริบทที่รัฐไทยเผชิญกับภัยคอมมิวนิสต์ การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรจึงเป็นเพียงเครื่องมือทำสงครามมวลชนในเขตชนบท กลุ่มเกษตรกรที่

เกิดขึ้นจึงไม่มีลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของเกษตรกรชาวนาชาวไร่ที่ต้องการใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือต่อรองเพื่อปกป้องหรือได้มาซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มตน แต่เป็นการจัดตั้ง ควบคุมและกำกับโดยรัฐในลักษณะของ “ภาครัฐ-สังคมแบบรัฐกำกับ” เช่นเดียวกับกลุ่มพลังมวลชนที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งโดยรัฐอย่างกว้างขวาง เช่น กลุ่มไทยอาสาป้องกันชาติ ลูกเสือชาวบ้าน ฯลฯ

ยุกติ สาริกกุลทิ ให้ความเห็นไว้ว่า การพัฒนาสถาบันเกษตรกรของไทยเลียนแบบและเรียนรู้มาจากประเทศไต้หวัน ซึ่งขณะนั้นประเทศไต้หวันมีความเป็นสถาบันเกษตรกร และยังเลียนแบบสถาบันเกษตรกรจากประเทศเกาหลี ซึ่งทั้งสองประเทศสถาบันเกษตรกรตั้งโดยรัฐ เพราะเกาหลีตอนนั้นก็อยู่ภายใต้การปกครองของญี่ปุ่น ซึ่งญี่ปุ่นก็บังคับให้ประเทศเกาหลีตั้งกลุ่มสถาบันเกษตรกร สหกรณ์ขึ้น เพื่อที่จะได้ทำการผลิตพืชผลทางการเกษตรให้กับประเทศญี่ปุ่น “ซึ่งถามว่ามันเจริญเมื่อถูกบังคับมันก็เจริญ เพราะการบังคับของญี่ปุ่นทำให้ทำมา มันซึมซับเข้าไปในสายเลือดของเกษตรกรเกาหลีว่าการมีองค์กร สถาบันเกษตรกรมันทำให้ตัวเขาและประเทศชาติเจริญ ซึ่งเขาก็สามารถปฏิบัติและให้ความช่วยเหลือผ่านสถาบันเกษตรกรที่รัฐจัดตั้งได้” (ดร. ยุกติ สาริกกุลทิ, เพิ่งอ้าง)

แต่ประเทศไทย ในอดีตไม่อยู่ใต้บังคับบัญชาของชาติใด “ตอนนั้นผมอยู่ที่กรมการข้าว ผมก็ตั้งกลุ่มชาวนาขึ้น แต่ก็ยังเป็นกลุ่มที่ตั้งขึ้นโดยไม่ได้อาศัยกฎหมายของรัฐ ตั้งขึ้นเฉยๆ แต่กรมการข้าวรับรอง เรามองการตั้งกลุ่มขึ้นมาเพื่อช่วยในเรื่องของการส่งเสริมการเกษตร เพราะถ้าเราส่งเสริมผ่านเกษตรกรรายบุคคลมันคงไม่มีพลัง เราที่ตั้งกลุ่มชาวนาขึ้น ซึ่งกลุ่มชาวนาเราก็ให้กลุ่มมีความอิสระ แม้แต่กฎระเบียบบังคับกลุ่มก็จะกำหนดกันเอง เค้าจะเลือกกันเอง แล้วก็ให้ใช้ระเบียบบังคับอันนี้โดยหารือร่วมกับกลุ่มชาวนา กลุ่มชาวนาเมื่อกรมการข้าวได้รวมกับกรมกสิกรรม รวมเป็นกรมส่งเสริมเกษตร และเมื่อกรมวิชาการเกษตรได้แยกออกไปชื่อมันก็เปลี่ยน จาก “กลุ่มชาวนา” มาเป็น “กลุ่มเกษตรกร” โดยอาศัยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 140 เป็นกฎหมาย แต่ก็ทำได้แคในระดับตำบลเท่านั้น และที่สำคัญก็คือ รัฐเข้ามาควบคุม กำกับ” (ดร. ยุกติ สาริกกุลทิ, เพิ่งอ้าง)

ปัจจุบันกลุ่มเกษตรกรได้ถูกโอนจากกรมส่งเสริมการเกษตรในปี 2548 (ตามพ.ร.บ.สหกรณ์ 2542) มาอยู่ภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในปี 2563 พบว่า กลุ่มเกษตรกรในประเทศไทยลดลงเหลือจำนวนทั้งสิ้น 4,503 กลุ่ม โดยแยกเป็นกลุ่มเกษตรกรที่ยังมีสถานะดำเนินการ (active) จำนวน 3,777 กลุ่ม และกำลังอยู่ในสถานะเลิกการดำเนินการ (non-active) กล่าวคือ อยู่ระหว่างจัดการด้านการบัญชีให้แล้วเสร็จเพื่อปิดการดำเนินการ จำนวน 726 กลุ่ม¹¹ ความเป็นมาของกฎหมายสหกรณ์ที่ใช้รองรับการจัดตั้งกลุ่ม เกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 ก็คือ สหกรณ์ไม่จำกัดสินเชื่อวัดจันทร์ ที่จังหวัดพิษณุโลก เพื่อทดลองนำระบบสหกรณ์มาใช้ แต่ตอนนั้นกฎหมายที่ใช้สำหรับการรวมกลุ่มก็ยังไม่เป็นกฎหมายสหกรณ์โดยตรง ก็ยังคงใช้กฎหมาย หรือ พ.ร.บ. สมาคมอยู่ หลังจากนั้นก็เริ่มมีการกำหนด กฎหมายสหกรณ์ จนปัจจุบัน ที่ใช้อยู่ก็คือ พ.ร.บ. สหกรณ์

¹¹ กรมส่งเสริมสหกรณ์. สารสนเทศสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร/กลุ่มอาชีพ พ.ศ.2563 อ้างอิงจาก

<https://www.cpd.go.th/cpdth2560/information-cpd/info-data-cpd>

พ.ศ. 2542 ส่วนกลางเกษตรกรจัดตั้งครั้งแรกตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย กลุ่มเกษตรกร 2511 ซึ่งถ้าดูตามชื่อ ก็คือ สนับสนุนให้มีการรวมตัวของเกษตรกรได้ แต่เหตุผลที่แท้จริงของการประกาศใช้ พระราชกฤษฎีกากลุ่มเกษตรกร ขณะนั้นก็ด้วยเหตุผลความมั่นคงทางการเมืองมากกว่า เพราะเป็นช่วงที่รัฐบาลต้องต่อสู้เรื่องมวลชน กับฝ่ายคอมมิวนิสต์มาตั้งแต่แรกเริ่ม (สมภพ ตะติยาภรณ์ นักวิชาการสหกรณ์ 7ว. สำนักจัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สัมภาษณ์, วันที่ 19 กรกฎาคม 2550 อ้างใน ประภาส, 2551)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ให้กรมส่งเสริมสหกรณ์รับโอนภารกิจจากกรมส่งเสริมการเกษตร (การถ่ายโอนเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2548) กลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนจึงอยู่ในความดูแล ส่งเสริมโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ ดังนั้น กรมส่งเสริมการเกษตรก็จะดูแลกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ที่ไม่ได้จดทะเบียน รวมทั้งกลุ่มวิสาหกิจชุมชน เพราะกฎหมายว่าด้วยวิสาหกิจชุมชน ได้กำหนดให้กรมส่งเสริมการเกษตรเป็นเลขานุการ เพราะฉะนั้น จึงมีกลุ่มจดทะเบียนอีกประเภท คือ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน ซึ่งเป็นกลุ่มที่มักจะทำในเชิงธุรกิจ เพราะถ้ารวมกันเกิน 7 คนสามารถจดทะเบียนเป็นกลุ่ม และสามารถไปกู้หนี้ยืมสินได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้

หลังจากได้รับโอนกลุ่มเกษตรกรมาจากกรมส่งเสริมการเกษตรในปี 2548 (ตาม พ.ร.บ. สหกรณ์ 2542) กรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการจัดระเบียบกลุ่มใหม่ เริ่มตรวจสอบบัญชีกลุ่มเกษตรกรอย่างจริงจัง กลุ่มเกษตรกรไหนที่ตรวจสอบว่าไม่มีการดำเนินธุรกิจ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ก็จะทำการชำระบัญชี ซึ่งในส่วนของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์จะมีตัวชี้วัดสำหรับการจัดระดับมาตรฐานกลุ่มเกษตรกร เป็นการวิเคราะห์ผลการดำเนินการของกลุ่มเกษตรกรปีทางบัญชีล่าสุดอยู่ 5 ประการ¹² ในการพิจารณาว่ากลุ่มเกษตรกรอยู่ในสถานะภาพใดระหว่าง อยู่ในระดับมาตรฐาน กับระดับที่ต่ำกว่ามาตรฐาน คือ

1. คณะกรรมการดำเนินการจัดให้มีการจัดทำบัญชีรอบสิบสองเดือนแล้วเสร็จและจัดให้มีผู้ตรวจสอบบัญชีตรวจสอบได้ภายใน 150 วัน ตามกฎหมาย
2. ไม่มีข้อสังเกตของผู้สอบบัญชีเกี่ยวกับรายการข้อบกพร่องทางการเงินและบัญชีอย่างร้ายแรง
3. มีการทำธุรกิจหรือการบริการอย่างน้อย 1 ชนิด
4. มีการประชุมใหญ่สามัญประจำปีภายในกำหนดเวลา 150 วัน ตามกฎหมาย
5. มีกำไรสุทธิประจำปีและมีการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีตามกฎหมาย

ถ้ากลุ่มใดมีผลการดำเนินการไม่ต่ำกว่าตัวชี้วัดทั้งห้าประการจะถือว่าอยู่ในกลุ่มเกษตรกรในระดับมาตรฐาน แต่ถ้ากลุ่มไหนที่มีผลการดำเนินการต่ำกว่าตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ให้ถือเป็นกลุ่มเกษตรกรที่มีระดับต่ำกว่ามาตรฐาน ก็จะถูกชำระบัญชีไป โดยในปี 2550 การจัดตั้งสหกรณ์ มีจำนวน 7,641 แห่ง และกลุ่มเกษตรกรจำนวน 6,537 แห่ง (ตารางที่ 9 และแผนภาพที่ 6 จำนวนสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร วันที่ 22 สิงหาคม 2550)

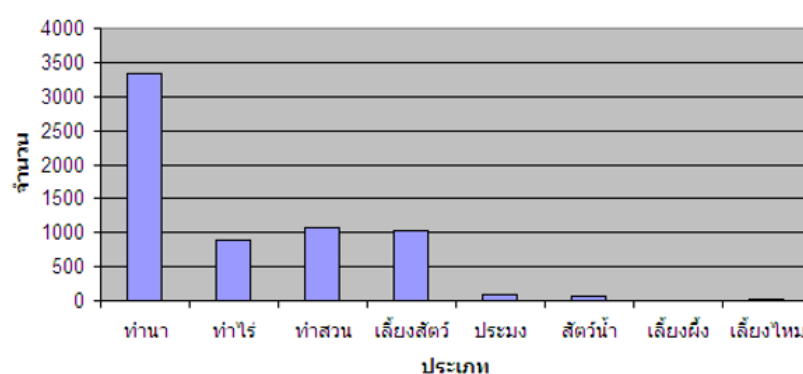
¹² กรมส่งเสริมสหกรณ์. “ประกาศกรมส่งเสริมสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดระดับมาตรฐานกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2550” วันที่ 26 ตุลาคม 2550.

อย่างไรก็ดี สภาพของการรวมกลุ่มภายใต้กฎหมายดังกล่าวนี้ มีปัญหามาก เพราะส่วนใหญ่กลุ่มเหล่านี้มีสภาพล้มลุกคลุกคลาน กลุ่มเกษตรกรส่วนใหญ่มีสภาพเหมือนกัน คือ เหลือแต่ชื่อ การโอนมาให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ ดูแลจึงถูกมองว่าเหมือน “คนป่วยใกล้ตาย” (สมภพ ตะติยาภรณ์, อ้างแล้ว)

ตารางที่ 9 รายงานจำนวนสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ณ วันที่ 22 สิงหาคม 2550

ลำดับ	สตท.	เกษตร	ประมง	นิคม	ร้านค้า	บริการ	ออมทรัพย์	เครดิตยูเนียน	รวม	กลุ่มเกษตรกร
1	สตท.1	382	7	18	39	134	173	26	779	840
2	สตท.2	234	19	15	41	87	206	64	666	448
3	สตท.3	577	6	4	21	51	59	22	740	772
4	สตท.4	548	10	5	11	65	55	45	739	930
5	สตท.5	615	5	2	31	61	83	39	836	781
6	สตท.6	505	7	18	31	80	90	16	747	805
7	สตท.7	419	4	9	21	86	69	93	701	740
8	สตท.8	440	21	16	22	56	68	34	657	578
9	สตท.9	537	9	3	30	61	81	17	738	241
10	สตท.10	186	17	6	75	244	416	94	1038	402
รวมทั้งสิ้น		4,443	105	96	322	925	1,300	450	7,641	6,537

แผนภาพที่ 6 แสดงแผนประเภทของกลุ่มเกษตรกร



ช่วงที่ 3 การเคลื่อนไหวของกลุ่มเกษตรกรในระดับพื้นที่ผ่านขบวนการภาคประชาสังคม

ในส่วนของกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ หากมองในแง่สถานการณ์องค์ความรู้ จะพบว่า นับแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา แนวทางการศึกษาการรวมกลุ่มของเกษตรกรได้หันไปสู่การศึกษากลุ่มเกษตรกรแบบไม่เป็นทางการ

ที่เป็นการรวมกลุ่มตามธรรมชาติของเกษตรกร ไม่ได้รับการจัดตั้ง หรือส่งเสริมจากรัฐ และไม่ได้จดทะเบียน หรือมีสภาพนิติบุคคล การนำเสนอประเด็นในการศึกษาให้ความสำคัญกับสาเหตุที่ก่อให้เกิดการรวมตัวของเกษตรกร ซึ่งมีใช้สาเหตุอันเนื่องมาจากฐานะของผู้ประกอบการในการส่งเสริม หรือจัดตั้งกลุ่ม แต่รัฐกลายเป็นสาเหตุของปัญหาที่ชักนำไปสู่การรวมกลุ่มของเกษตรกรในชนบท เช่น งานศึกษาวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยของ กนกศักดิ์ แก้วเทพ (2530)

ดังเช่นการรวมตัวเคลื่อนไหวของกลุ่มเกษตรกรในชนบทได้เกิดขึ้นอีกครั้งในชนบทภาคอีสาน ในนามของกลุ่มสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกย.อ.) ใน พ.ศ. 2534 ต่อเนื่องมาถึงการเคลื่อนไหวของเกษตรกรทั่วประเทศในนามสมัชชาคนจนในช่วง พ.ศ. 2540 กล่าวได้ว่า งานศึกษา วิจัยทางวิชาการทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติ ทั้งจากองค์กรเอกชน และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาการรวมตัวของเกษตรกร เพื่อจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรแบบไม่เป็นทางการมากขึ้น การอธิบายและวิเคราะห์ที่ได้ขยายมุมมองสู่การศึกษาองค์กรของกลุ่มเกษตรกร เช่น กิจกรรมการเคลื่อนไหว บทบาทของผู้นำ บทบาทของตัวแสดงภายนอกองค์กร อุดมการณ์ของกลุ่ม เป็นต้น เพื่อให้ประเด็นคำถามของการศึกษาได้นำไปสู่การอธิบาย และการวิเคราะห์ที่มากกว่าสาเหตุการรวมตัว แต่ได้ก้าวสู่การอธิบายและวิเคราะห์ถึงกระบวนการในการรวมตัวและกระบวนการการเคลื่อนไหว เพื่อสร้างอำนาจในการต่อรองและต่อสู้กับความอยุติธรรมต่าง ๆ

ประเด็นคำถามสำคัญของงานเหล่านี้ คือ สาเหตุที่ทำให้เกิดการรวมกลุ่ม และกระบวนการในการรวมตัวเพื่อจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร ซึ่งคำตอบต่อคำถามดังกล่าวนอกจากจะทำให้เข้าใจถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดกลุ่มในลักษณะดังกล่าวแล้ว ยังทำให้แนวทางการศึกษากลุ่มได้ขยับและให้ความสำคัญกับการศึกษาเชิงองค์กรของกลุ่มเกษตรกรอีกด้วย งานศึกษาวิจัยทางวิชาการที่ให้ความสำคัญกับประเด็นสาเหตุการรวมกลุ่มและองค์กรของกลุ่มเกษตรกรในรูปแบบของกลุ่มไม่เป็นทางการ (ที่ในวงการวิชาการปัจจุบันเรียกว่า ขบวนการภาคประชาชน หรือ องค์กรชาวบ้าน) เช่น การศึกษาของ จิตติมา เศรษฐศิริวรกุล (2539) เรื่อง การระดมมวลชนเพื่อสร้างพลังของกลุ่มผลประโยชน์: ศึกษากรณีกลุ่มสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน เสนอว่า การรวมตัวกันของเกษตรกรรายย่อยในภาคอีสานนั้น ไม่ใช่การรวมกลุ่มที่เกิดจากการกระตุ้นหรือส่งเสริมโดยหน่วยงานหรือแนวคิดใด ๆ ของรัฐ แต่เป็นการรวมกลุ่มกันของเกษตรกรรายย่อยที่ต้องประสบปัญหาทางราคาผลผลิตตกต่ำและปัญหานี้สิน เป็นการรวมตัวเพื่อเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหา ขณะเดียวกันก็เป็นการเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของเกษตรกรรายย่อย ที่สำคัญเป็นการรวมกลุ่มของเกษตรกรอย่างเป็นกระบวนการ ที่เริ่มจากการระดมสมาชิก การระดมทุนและทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการรวมกลุ่ม การสร้างเครือข่าย การจัดตั้งองค์กรที่มีกฎระเบียบของกลุ่ม และการวางแผนการจัดการและการเคลื่อนไหว

ขณะที่หนังสือ “วิถีชีวิต วิถีสู้ ขบวนการประชาชนสมัยใหม่” ของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2546) เป็นงานค้นคว้าวิจัยของนักวิชาการและนักคิดสายปฏิบัตินิยมที่นำเสนอภาพรวมของการรวมกลุ่มเกษตรกรในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย นับเป็นหนังสือที่มีอิทธิพลต่อแนวทางการศึกษากลุ่มเกษตรกร (ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของขบวนการภาคประชาชน หรือองค์กรชาวบ้าน) ทั้งนี้เพราะนอกจากจะเป็นหนังสือที่

นำเสนอแนวคิด ทฤษฎีของการศึกษากลุ่มในรูปแบบของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแล้ว ยังได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงขั้นตอนและกระบวนการการรวมกลุ่มของเกษตรกรในทางรูปธรรม

ช่วงที่ 4 การเกิดขึ้นของกลุ่มเกษตรกรยุคใหม่

การรวมกลุ่มเกษตรกรในปัจจุบันมีกลุ่มใหม่ ๆ เกิดขึ้น ในการสนับสนุนและพัฒนาเกษตรกรที่ครอบคลุมหลากหลายมิติมากขึ้นในตลอดห่วงโซ่การผลิตและการเป็นผู้ประกอบการที่เชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังเช่นกรณีดังต่อไปนี้

- กลุ่มสมาคมชาวนาและเกษตรกรไทย (คำขวัญคือ “สิ้นนา คือสิ้นชาติ”) ก่อตั้งขึ้นในปี 2556 โดยมีวัตถุประสงค์ คือ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตชาวนาให้ดียิ่งขึ้น เพื่อช่วยให้ชาวนาสามารถเพิ่มพูนมูลค่าของข้าวให้ได้หลายชนิด เพื่อลดต้นทุนและเพิ่มผลผลิต เพื่อผลิตข้าวไว้สารพัดใช้หรือข้าวอินทรีย์ เพื่อร่วมมือกับกรมการข้าวผลิตข้าวที่มีคุณภาพและหลากหลาย และเพื่อสร้างหลักประกันด้านการตลาดที่มั่นคงให้ชาวนา¹³ ปัจจุบัน (ปี 2564) มีสมาชิกจดทะเบียนกับสมาคมนาว 4-5 หมื่นคน ตัวอย่างกิจกรรมของสมาคมชาวนาและเกษตรกรไทย เช่น “ความร่วมมือกับกรมการข้าวเมื่อ 2-3 ปีก่อนกับนาอินทรีย์ล้านไร่ของแปลงใหญ่ นาอินทรีย์ล้านไร่เป็นประเด็นที่กรมการข้าวที่เป็นทราบดีว่าเป็นนโยบายที่ใหญ่ที่สุดในเรื่องเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย การติดตามโครงการช่วยเหลือของรัฐ เช่น โครงการจำนำยุงฉาง “โครงการประกันรายได้ข้าว ฯลฯ”¹⁴ ซึ่งการทำงานของสมาคมชาวนาและเกษตรกรไทยมีลักษณะคล้ายกับ การรวมกลุ่มชาวนาในลักษณะที่คล้ายกันคือ สมาคมชาวนา-ข้าวไทย ที่มีนายประสิทธิ์ บุญเฉยเป็นนายกสมาคมฯ และนายปราโมทย์ เจริญศิลป์ เป็นนายกสมาคมคนปัจจุบัน ณรงค์ คงมาก อดีตกรรมการสมาคมชาวนาและเกษตรกรไทย กล่าวว่า แนวทางของสมาคม คือ การใช้วิธีการเจรจาต่อรองในลักษณะของการล๊อบบี้มากกว่าแนวทางการเดินขบวนชุมนุมประท้วง (ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของสมาชิกเกษตรกรรายย่อย และเครือข่ายหนี้สินชาวนาฯ) ใช้แนวทางความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐ ได้แสดงความเห็นดังนี้

“จากประเด็นเรื่องการต่อรองราคาข้าวคิดว่าด้วยยุคนี้ หากมองถึง ในตอนนั้นมีหลักคิดที่ใช้หลักการความร่วมมือ คิดว่าตอนนี้การจัดการเรื่องข้อมูลที่ดีและชัดเจนของสมาชิกสมาคมชาวนาฯ มีประมาณ 4-5 หมื่นคนเป็นสมาคมที่ใหญ่ที่สุดแม้จะไม่มาก แต่สมาชิกที่ register เป็นชาวนากระแสหลักมีชาวนารุ่นใหม่ในอยุธยาเข้าร่วมเป็นกรรมการสมาคมและผู้นำในรุ่นปัจจุบัน ตอนนั้นคิดว่าการสร้างความร่วมมือน่าจะเป็นแนวทางที่น่าสนใจมากกว่าม็อบ เราเลยคิดว่าเราจะใช้ข้อมูลและใช้วิธีการ lobbyist คุยกับทางฝ่าย policy มาตลอด”¹⁵

¹³อ้างอิงจาก <https://www.gotoknow.org/posts/524063>

¹⁴ ณรงค์, เฟิงอ้าง.

¹⁵ณรงค์ คงมาก อดีตกรรมการสมาคมชาวนาและเกษตรกรไทย. เสนอความเห็นในเวทีเสวนา วันที่ 27 กันยายน 2564.

- เกิดการรวมกลุ่มเกษตรกรในนามวิสาหกิจที่หลากหลายโดยเฉพาะการขึ้นทะเบียนวิสาหกิจชุมชน ซึ่งเป็น กิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการหรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่ เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนดภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2548 วิสาหกิจชุมชนมีลักษณะที่สำคัญ คือ ชุมชนต้องเป็นเจ้าของกิจการ, ริเริ่มสร้างสรรค์โดยชุมชน, ใช้ทุนของชุมชนเป็นหลัก, ใช้กระบวนการเรียนรู้เป็นฐานคิด, ใช้ฐานภูมิปัญญาท้องถิ่นผสมผสานเข้ากับภูมิปัญญาสากล, ใช้วัตถุดิบท้องถิ่นเป็นหลัก, ต้องเชื่อมโยงกับกิจกรรมของชุมชน, และต้องพึ่งตนเองเป็นสำคัญ โดยเบื้องต้นสามารถจำแนกประเภทของวิสาหกิจชุมชนได้ ดังนี้

- (1) การจำแนกตามลักษณะการประกอบการ ได้แก่ วิสาหกิจชุมชนขั้นพื้นฐาน เป็นการผลิตเพื่อการอุปโภคและบริโภคในชีวิตประจำวันในชุมชนท้องถิ่นเป็นหลัก และวิสาหกิจชุมชนขั้นก้าวหน้า เป็นวิสาหกิจชุมชนที่มีความพร้อมออกสู่ตลาดภายนอกโดยเฉพาะโสมสแตย์และบริการท่องเที่ยวในชุมชน
- (2) การจำแนกตามลักษณะพัฒนาการ ได้แก่ วิสาหกิจชุมชนระดับครอบครัว เป็นการประกอบกิจการเพื่อใช้อุปโภคและบริโภคในครอบครัวและวิสาหกิจชุมชนระดับชุมชนและเครือข่าย เป็นการประกอบกิจการโดยกลุ่มเพื่อใช้อุปโภคและบริโภคในชุมชนและเครือข่าย ด้วยลักษณะของวิสาหกิจชุมชนระดับชุมชนและเครือข่ายเช่นนี้จึงถือเป็นวิสาหกิจชุมชนขั้นก้าวหน้า แม้ว่าวิสาหกิจชุมชนจะมีความเชื่อมโยงกับธุรกิจชุมชน กระนั้นก็มีความแตกต่างกันในประเด็นเหล่านี้ นั่นคือ เป้าหมาย ตัวชี้วัด ฐานคิด แหล่งทุน และกระบวนการ ทั้งนี้วิสาหกิจชุมชนยังถือเป็น “วิธีการ” ของเศรษฐกิจชุมชนอีกด้วย

โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือถือเป็นภูมิภาคที่มีการจดทะเบียนวิสาหกิจชุมชนมากที่สุด 50,606 แห่ง จากทั้งหมด 93,061 แห่ง (ข้อมูลเมื่อเดือนธันวาคม 2563) เนื่องจากเป็นแหล่งผลิตพืชเศรษฐกิจหลักของประเทศ ได้แก่ ข้าว อ้อยโรงงาน และมันสำปะหลัง และมีพื้นที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรมากที่สุด ทำให้มีผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรที่หลากหลาย เกิดการรวมกลุ่มของวิสาหกิจชุมชนหลายประเภท เช่น โคนึ่ง ผลิตภัณฑ์ผ้าทอ/เสื้อผ้า ข้าว การแปรรูปผลิตภัณฑ์อาหาร เครื่องจักรสาน ปุยอินทรีรี่ กระป๋อง ฯลฯ สำหรับภาคอื่นมีการรวมกลุ่มของวิสาหกิจที่มีผลิตภัณฑ์ (สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้, 2560)

นอกจากการรวมตัวในลักษณะวิสาหกิจชุมชนแล้ว ชุมชนยังได้มีการรวมตัวในระดับเครือข่าย ที่เรียกว่า “เครือข่ายวิสาหกิจชุมชน” เนื่องจากเป็นคณะบุคคลที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนในเครือข่ายซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนและองค์กรในชุมชนท้องถิ่นที่สร้างความเชื่อมโยงเข้าด้วยกัน ทั้งนี้จำแนกประเภทของเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนได้ดังนี้ 1) เครือข่ายภายใน เป็นเครือข่ายที่มีการจัดการความสัมพันธ์ในระดับหมู่บ้าน

และตำบล และ 2) เครือข่ายภายนอก เป็นเครือข่ายที่มีความสัมพันธ์ในระดับอำเภอ จังหวัด และภูมิภาค (Ronnarong, 2008: 12-13) ด้วยเหตุนี้เครือข่ายวิสาหกิจชุมชนจึงมีความสำคัญ เนื่องจากหากมีคนรวมกันตั้งเป็นองค์กรในชุมชนและเชื่อมโยงกันในตำบลหรือระหว่างตำบลก็จะเกิดพลัง เมื่อเสริมด้วยการจัดการที่ดีย่อมทำให้วิสาหกิจชุมชนมีความเข้มแข็ง โดยนัยนี้การมีเครือข่ายกว้างขวางย่อมช่วยจัดการการผลิตที่มีความหลากหลายให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้นด้วย

จากการวิเคราะห์และถอดบทเรียนวิสาหกิจชุมชนไทยโดยสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า พบว่ามีอยู่ 4 เรื่อง (สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้, 2560) คือ

- (1) **ตลาด:** วิสาหกิจชุมชนส่วนใหญ่มีการจำหน่ายสินค้าและบริการเฉพาะในพื้นที่ของตน ไม่มีการศึกษาพฤติกรรมผู้บริโภคและความต้องการของตลาด ทำให้ไม่สามารถขยายการค้าออกไปสู่ตลาดใหม่ ๆ ได้
- (2) **ความยั่งยืนของกลุ่ม:** วิสาหกิจชุมชนหลายกลุ่ม จัดตั้งตั้งเป็นการเฉพาะกิจ เป็นอาชีพเสริม ทำให้มีการรวมตัวกันระยะสั้น ๆ สุดท้ายเมื่อดำเนินกิจการไม่สำเร็จก็ล้มเลิกไป
- (3) **องค์ความรู้ด้านการเงินและบัญชี:** วิสาหกิจชุมชนหลายแห่งยังขาดองค์ความรู้ทางการเงินและการบัญชี ทำให้ไม่สามารถบริหารค่าใช้จ่ายทั้งต้นทุนและกำไรได้
- (4) **การบริหารจัดการข้อมูลของวิสาหกิจชุมชน:** ยังไม่สะท้อนมูลค่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

- สังคมชาวนามีการเปลี่ยนแปลงสู่สังคมผู้ประกอบการมากขึ้น โดยสังคมชนบทไทยในปัจจุบันได้ปรับเปลี่ยนจากสังคมชาวไร่ชาวนาที่ผลิตเพื่อบริโภคภายในครัวเรือน กลายเป็นสังคมที่ผลิตเพื่อจำหน่าย คิดเรื่องการลงทุน เรื่องกำไร การขาดทุน ความเสี่ยง นั่นคือสังคมผู้ประกอบการที่ทำให้เกิดกลุ่มเฉพาะ โดยจำแนกผู้ประกอบการในชนบทไทยออกเป็น 5 กลุ่ม (วรเมธ ยอดบุน, 2560) คือ

- (1) กลุ่มผู้จัดการนา/ผู้ประกอบการนา

กลุ่มแรกแสดงให้เห็นถึงการปรับตัวของชาวนายุคใหม่เข้ากับกระแสทุนในยุคโลกาภิวัตน์โดยการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิต กล่าวได้ว่าเกือบทุกขั้นตอนการผลิตจะมีการจ้างแรงงานมาทำงานแทนตนไม่ได้ทำการเพาะปลูกหรือทำการ ผลิตตามแบบแผนดั้งเดิม ทำให้เกิดกลุ่มอาชีพใหม่ที่สัมพันธ์กับการทำนาไม่ว่า จะเป็นกลุ่มที่รับจ้างปักดำ เกี่ยวข้าว พ่นยา หรือบรรทุกข้าวไปส่งยังโรงอบหรือโรงสี นอกจากนี้ การทำเกษตรสมัยใหม่ยังใช้เทคโนโลยีและความรู้วิทยาศาสตร์เข้ามาช่วย ทำให้การเพาะปลูกข้าวของเกษตรกรเป็นไปอย่างเข้มข้น

- (2) กลุ่มผู้ประกอบการไร่/สวน

กลุ่มที่สอง ประกอบด้วย 2 กลุ่มย่อย คือ กลุ่มคนที่ทำสวนผลไม้ และกลุ่มคนที่ทำสวนยางพาราและสวนปาล์ม โดยชาวสวนผลไม้เริ่มที่จะปรับตัวด้วยการขยายพื้นที่เพาะปลูกและหมุนเวียนรายได้ด้วยการเปิดโอกาสให้คนภายนอกได้เข้ามาชม สวนและชิมผลไม้ในรูปแบบของการท่องเที่ยวเชิงเกษตร ส่วนการทำสวนยางพารานั้น เจ้าของสวนก็ได้เป็นคนกรีดยางด้วยตนเอง แต่จะใช้วิธีการจ้างบุคคลภายนอกเข้ามาดูแลและจัดการ แล้วแบ่งปันส่วนผลประโยชน์กันตามแต่จะตกลง ทางด้าน สวนปาล์มน้ำมันก็มีการจ้างแรงงานเข้ามาจัดการเช่นเดียวกัน

(3) กลุ่มผู้ประกอบการในฐานะผู้รับช่วงสัญญา

กลุ่มที่สาม คือ ผู้ประกอบการในฐานะผู้รับช่วงสัญญา หมายถึง เกษตรกรชาวไร่ที่ทำการเพาะปลูกโดยผูกพันกับบริษัททางการเกษตรที่เกี่ยวข้อง โดยการรับเมล็ดพันธุ์และขายผลผลิตที่ได้ให้กับบริษัทดังกล่าว พี่ที่ทำการเพาะปลูกโดยวิธีการนี้ เช่น อ้อย ข้าวโพด เป็นต้น ทำให้เกษตรกรเข้าสู่ระบบการเกษตรพันธสัญญา ซึ่งทำให้เกษตรกรส่วนหนึ่งก้าวเท้าเข้าสู่การเป็นผู้ประกอบการ และสามารถเลื่อนชั้น ทางสังคมอันเนื่องมาจากรายได้ที่มีความแน่นอนเพราะได้รับการประกันราคาจากบริษัทที่เข้ามาแนะนำ

(4) กลุ่มผู้ประกอบการเร่

กลุ่มที่สี่ เป็นลักษณะที่โดดเด่นที่พบมากในกลุ่มคนภาคอีสาน ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน คือ วัฒนธรรมเร่ขายสินค้ายังพื้นที่ต่างถิ่น แต่การเร่ขายสินค้าในปัจจุบันได้กระทำให้เป็นระบบมากขึ้นจนกล่าวได้ว่าเป็น “ผู้ประกอบการเร่” การเร่ขายของเช่นนี้จะกระทำหลังฤดูกาลเก็บเกี่ยว โดยใช้ระบบเครือข่ายทางสังคมหรือเครือข่ายคนรู้จักให้เป็นประโยชน์ เช่น การเร่ขายยาสมุนไพร การเร่ขายลอตเตอรี่ วัฒนธรรมการเร่ยังรวมถึงการเร่ขายแรงงานยังพื้นที่ต่างเมืองหรือต่างประเทศ แบบแผนเช่นนี้ทำให้เกิดการสะสมทุนจนสามารถก้าวขึ้นมาเป็นผู้ประกอบการ ในชุมชนได้โดยการเปิดร้านขายของชำ ร้านขายวัสดุก่อสร้างหรือรายขายสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการทำการเกษตร

(5) กลุ่มผู้ประกอบการในตลาดรูปแบบใหม่

กลุ่มสุดท้ายเป็นกลุ่มผู้ประกอบการในรูปแบบใหม่ เช่น ร้านอินเทอร์เน็ต บิมน้ำมัน ร้ายขายของเบ็ดเตล็ดที่มีการควบคุมปริมาณสินค้า ร้านตัดผม ร้านเสริมสวย รีสอร์ท ร้านขายอาหารตามสั่ง รวมถึงร้านกาแฟ เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคภายในท้องถิ่น อีกอาชีพหนึ่งที่พบเห็นมากขึ้นในพื้นที่ชนบทของไทยก็คือการพ่อค้าหรือแม่ค้าตามตลาดนัดชุมชน ซึ่งตลาดลักษณะนี้จะจัดขึ้นประมาณสัปดาห์ละ 4-5 ครั้ง โดยผู้ค้าขายประมาณร้อยละ 50 จะเป็นคนภายในท้องถิ่นที่นำเอาผลิตภัณฑ์ พืชผัก หรือพืชผลทางการเกษตรมาจำหน่าย สามารถสร้างรายได้ให้กับชุมชนและทำให้เงินไหลเวียนภายในท้องถิ่น ทั้งนี้ตลาดนัดเริ่มได้รับความนิยมมากขึ้นเนื่องจากราคาสินค้าที่ไม่สูงจนเกินไป กล่าวได้ว่าปรากฏการณ์ตลาดนัดก็เป็นสัญญาณหรือตัวบ่งบอกหนึ่งชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงจากสังคมชาวไร่ชาวนาสู่สังคมผู้ประกอบการ

ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ และคณะ (2559) ได้กล่าวถึง การเปลี่ยนแปลงของชาวนาว่าไม่ได้อยู่ในลักษณะของชาวนาแบบเดิมอีกต่อไป แต่ชาวนาได้ปรับตัวตามบริบทของ เศรษฐกิจการเมืองมาสู่สังคม “ผู้ประกอบการชาวนา” ที่มีทั้ง ชาวนาพาณิชย์ (commercial farmers) ชาวนาที่เป็นแรงงานไร้ที่ดิน (landless laborers) และชาวนาที่มาจากการย้ายถิ่นฐานชนบทและเมือง (rural-urban migrants) เนื่องด้วยการปรับตัวดังกล่าว ทำให้ชาวนาพยายามเข้าไปต่อสู้ต่อรองกับอำนาจในการตลาดข้าว และอำนาจทางการเมืองในชนบท ผ่านการแสดงออกทางการเมืองต่างๆ ในรูปแบบชนชั้นกลาง (ระดับล่าง) เป็นเครือข่ายแบบใหม่

2.2 อำนาจต่อรองของกลุ่มเกษตรกร

เนื้อหาส่วนนี้จะเป็นการสำรวจอำนาจต่อรองของชาวนาซึ่งประกอบด้วย 1) การรวมกลุ่มเกษตรกรผ่านสหกรณ์ 2) กลุ่มเกษตรกรทั่วไปกับอำนาจการต่อรอง และ 3) การดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชน ดังต่อไปนี้

1) การรวมกลุ่มเกษตรกรผ่านสหกรณ์

จากการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า ประดิษฐ์ มัชฌิมา (2518) เรื่อง บทบาทของเกษตรและสหกรณ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชนบทไทย ภาพรวมได้เสนอแนวคิดและหลักการสำคัญของสหกรณ์ โดยชี้ให้เห็นว่าวิธีการสหกรณ์เป็นเครื่องมือที่ดีและสำคัญสำหรับการแก้ไขปัญหาความยากจนของคนจนในชนบท และสร้างความเป็นธรรมจากการถูกเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง หรือนายทุนให้กับสังคมชนบทได้ เพราะในประเทศที่เจริญแล้ว ดังเช่นประเทศสวีเดนและญี่ปุ่นต่างใช้วิธีการสหกรณ์ในการแก้ปัญหาดังกล่าวได้เป็นผลสำเร็จ การศึกษาจึงส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ในชนบท โดยให้รัฐมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการจัดตั้ง สนับสนุนและมีส่วนร่วมในการดำเนินการให้สหกรณ์เป็นสถาบันทางเศรษฐกิจ สถาบันทางสังคม สถาบันการศึกษาและสถาบันทางการปกครอง

เช่นเดียวกับการวิจัยของกองวิชาการ (เดิม) กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2543) เรื่อง การเตรียมการส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และรายงานโครงการวิจัยของสำนักจัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์ (2545) เรื่องรายงานผลการศึกษาศถานภาพปัจจุบันของกลุ่มเกษตรกรกับแนวทางการพัฒนา ที่ต่างมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่เหมือนกันคือ การส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มของเกษตรกร โดยผลของการศึกษา คือ การสรุปถึงผลประโยชน์ที่กลุ่มเกษตรกรจะได้รับเมื่อจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนกับรัฐ ได้แก่

1. การได้รับการสนับสนุนด้านปัจจัยการผลิตและวัสดุอุปกรณ์การเกษตรและเงินทุนเพื่อการผลิตและการตลาด
2. การได้รับการชี้แจงและการฝึกอบรมของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์

3. การดำเนินการของกลุ่มเกษตรกรจะเป็นการดำเนินการที่อิงระเบียบ กฎเกณฑ์และกฎหมายมากขึ้น ทำให้กลุ่มเกษตรกรมีการจัดองค์กรที่ชัดเจนและโปร่งใส สร้างความเชื่อถือในการดำเนินธุรกิจได้
4. เกิดความร่วมมือระหว่างกลุ่มเกษตรกรหรือกับสหกรณ์อื่นๆ เกิดเครือข่ายทางธุรกิจและความร่วมมือระหว่างองค์กร ซึ่งเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อเกษตรกรสมาชิกและครอบครัวอย่างได้ผล

นอกจากนี้ งานศึกษาของสมเกียรติ ฉายาโชน และคณะ (2538) เรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบ สภาพทางเศรษฐกิจและภาวะหนี้สินระหว่างสมาชิกสหกรณ์การเกษตรกับสมาชิกกลุ่มเกษตรกร: ศึกษาเฉพาะกรณี ในจังหวัดอุบลราชธานี มีข้อสรุปทางการศึกษาว่า ความแตกต่างของสภาพทางเศรษฐกิจและภาวะหนี้สินระหว่างสมาชิกในสถาบันการเกษตรที่รัฐจัดตั้งทั้งสองประเภทคือ สหกรณ์กับกลุ่มเกษตรกรนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านลักษณะการผลิตแล้ว ปัจจัยสำคัญอีกประการที่การศึกษานี้ให้ความสำคัญอย่างมากคือ ระดับความสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐ และการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ ดังความด้อยประสิทธิภาพในการเพิ่มผลผลิต และการสร้างกำไรให้กับการทำงานของสมาชิกกลุ่มเกษตรกรเมื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกกลุ่มสหกรณ์ ทั้งนี้เพราะกลุ่มเกษตรกรในจังหวัดอุบลราชธานี เป็นกลุ่มที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการรับรองงบประมาณจากส่วนราชการที่ต้องอ้างถึงกลุ่มเกษตรกรไว้เพื่อของบประมาณช่วยเหลือ ในรูปแบบของการให้เปล่าหรือเป็นโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการมะม่วงหิมพานต์ ฯลฯ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยที่กลุ่มเกษตรกรไม่ได้รับการส่งเสริม หรือช่วยเหลือในเรื่องของการบริหาร จัดการ ความรู้แต่อย่างใด

กล่าวได้ว่า งานศึกษา วิจัยการรวมกลุ่มเกษตรกรในแนวทางการพัฒนาและส่งเสริมให้เกิดกลุ่มแบบทางการในชุมชนเกษตรกรรม ส่วนใหญ่จึงถูกครอบงำโดยแนวคิดการพัฒนา และส่งเสริมการรวมกลุ่มของกรมส่งเสริมการเกษตรและกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งไม่ได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรรวมกลุ่มด้วยแนวคิด “การช่วยเหลือและการพึ่งพาตัวเอง” อย่างแท้จริง แต่เป็นการส่งเสริมให้เกิดกลุ่มตามแนวคิดทางการเมืองและเพื่อความมั่นคงของรัฐ ดังนั้นงานศึกษาจึงสะท้อนแนวคิดการพัฒนาการรวมตัวของเกษตรกรที่ต้องอาศัยความช่วยเหลือและพึ่งพิงรัฐ ทำให้รัฐมีบทบาทสำคัญในการกำกับและควบคุมกลุ่มเกษตรกร ผ่านการจัดตั้งกลุ่มแบบเป็นทางการ อย่างเช่น สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร

งานเขียนที่วิเคราะห์ปัญหาของกฎหมายสหกรณ์ที่สำคัญอีกชิ้นหนึ่งคือ บทความของพิทยา ว่องกุล (2541) เรื่อง กฎหมายเผด็จการชุมชนฉบับใหม่ เป็นการวิเคราะห์และวิพากษ์วิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ..... (ปัจจุบันคือ พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. 2542) ว่าเป็นกฎหมายที่ส่งผลกระทบกระเทือนต่อการพัฒนาชนบท เนื่องจาก บทบัญญัติที่บังคับให้กลุ่มเกษตรกรต่าง ๆ ต้องจดทะเบียนเป็นสหกรณ์นั้น ก็เพื่อให้รัฐมีอำนาจควบคุมกำกับกลุ่มเกษตรกรที่ไม่ได้จดทะเบียนผ่านระบบสหกรณ์ของรัฐที่มีปัญหา ในอีกด้านหนึ่ง พิทยาเห็นว่า การนำกลุ่มเกษตรกรเข้าสู่กฎระเบียบที่รัฐวางไว้ เป็นภัยพิบัติที่ทำลายศักยภาพของกลุ่มเกษตรกรที่รวมตัวกันแก้ไขปัญหามาโดยไม่ได้จดทะเบียนกับรัฐ

แม้ว่าร่าง พ.ร.บ. สหกรณ์ที่ วิทยา ได้วิพากษ์วิจารณ์จะได้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 พบว่าข้อวิเคราะห์กฎหมายในหลาย ๆ มาตรา ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับการพัฒนาการรวมกลุ่มเกษตรกรเข้มแข็ง และประสบผลสำเร็จในการสร้างพลังอำนาจการต่อรองกับรัฐและทุน เช่น การให้ความหมาย “กลุ่มเกษตรกร” ที่ยังคลุมเครือ ไม่ชัดเจนและไม่ได้มีความหมายครอบคลุมถึงกลุ่มเกษตรกรทุกกลุ่ม เพราะบทบัญญัติมาตรา 24 กำหนดไว้ว่า ห้ามมิให้ผู้ใดใช้คำว่า “กลุ่มเกษตรกร” เป็นชื่อหรือส่วนหนึ่งของชื่อในทางธุรกิจ เว้นแต่กลุ่มเกษตรกรที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 117” ซึ่งกำหนดให้กลุ่มบุคคลที่ร่วมกันดำเนินการ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม แต่ยังไม่อาจรวมกันเป็นสหกรณ์ จะจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาได้ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่สะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจในการบังคับให้กลุ่มเกษตรกรไม่ว่าจะมีหรือไม่มี ความสมัครใจ หรือเจตนารมณ์ที่จะเข้าดำเนินการตามกฎหมายระเบียบควบคุมของรัฐ ขณะที่บทบัญญัติมาตรา 118 ที่ว่า “กลุ่มเกษตรกรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล” ยิ่งเป็นการตอกย้ำถึงอำนาจในการควบคุมและบีบบังคับให้กลุ่มเกษตรกรต้องยอมจำนนต่อการจัดการ ควบคุม และจำกัดสิทธิเสรีภาพของเกษตรกรโดยรัฐมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการดำเนินการของรัฐที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับ 2540

นอกจากนี้ วิทยา ยังชี้ให้เห็นถึงอำนาจการควบคุมกลุ่มเกษตรกรในชนบทของรัฐผ่านหลายมาตรา เช่น มาตรา 122 เพราะได้ให้อำนาจกับนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกร และพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรมอบหมาย มีอำนาจเข้าไปตรวจรอบในสำนักงานของกลุ่มเกษตรกร ซึ่งเป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปก้าวก่าย ควบคุมและลงโทษสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกรที่ไม่ประสงค์จะเข้าอยู่ในกฎระเบียบของรัฐ แม้ว่ากลุ่มเกษตรกรเหล่านั้นจะมีศักยภาพในการพึ่งพาตนเองและศักยภาพในการพัฒนาได้ก็ตาม การวิเคราะห์ ร่าง พ.ร.บ. สหกรณ์ วิทยาสรุปว่า เป็นกฎหมายที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการรวบรวมกลุ่มเกษตรกรเข้าสังกัดการควบคุมดูแลของรัฐ ส่อเจตนาจะรวมศูนย์ไว้ที่เจ้าหน้าที่องค์กรรัฐ ซึ่งขัดต่อหลักกระจายอำนาจให้องค์กรท้องถิ่น หรือชุมชนพึ่งตนเอง รวมถึงขัดต่อหลักเสรีภาพ ศักดิ์ศรีของรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ในการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และการจัดกลุ่มเสวนา พบว่า ความอ่อนแอขององค์กรเกษตรกรภายใต้กฎหมายฉบับนี้มีด้วยกันหลายประการคือ เจ้าหน้าที่สหกรณ์ท่านหนึ่งมองว่า เป็นปัญหาตั้งแต่เจตนารมณ์ในการส่งเสริม กล่าวคือ รัฐเองก็คิดว่าถ้าสนับสนุนให้เกษตรกรจับกลุ่ม รัฐให้เงินสนับสนุน ก็จะสามารถดึงชาวบ้านขึ้นมาเป็นพวกของฝ่ายรัฐได้ จำทำให้กลุ่มเกษตรกรต่างๆ ที่จดทะเบียนกับรัฐในช่วงนั้นส่วนใหญ่จะมีแต่ชื่อกลุ่ม แต่ไม่มีการดำเนินการในเรื่องของการเกษตรมากนัก และด้วยที่กลุ่มเกษตรกรเกิดจากเหตุผลทางการเมือง จึงทำให้กลุ่มเกษตรกรอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของกระทรวงมหาดไทย และถูกครอบงำจากหน่วยงานราชการในท้องถิ่นมาก เพราะถือว่าถูกจัดตั้งโดยหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะผู้นำและคณะกรรมการกลุ่มจะถูกข้าราชการครอบงำอยู่

อีกประเด็นหนึ่ง คือ การสังกัด หรือหน่วยงานที่ควบคุมดูแล เพราะสหกรณ์ก็จะสังกัด หรืออยู่ในการดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งจะได้รับการดูแลช่วยเหลือทั้งในเรื่องของงบประมาณ การบริหารจัดการ และ

กิจกรรมการดำเนินการ ส่วนกลุ่มเกษตรกร และกลุ่มอาชีพการเกษตร แรกเริ่มของการก่อตั้งจะสังกัดอยู่กับกระทรวงมหาดไทย หลังจากนั้นหลังยุคปราบคอมมิวนิสต์ จึงโอนมาให้กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การเข้ามาอยู่กับกรมส่งเสริมเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้กลุ่มเกษตรกรอ่อนแอไม่สามารถรวมตัวได้อย่างเข้มแข็ง หรือมีอำนาจต่อรองได้ เพราะกรมส่งเสริมฯ มักให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการรวมกลุ่มส่งเสริมการเพาะปลูกเพียงอย่างเดียว แต่กระบวนการในการให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน หรือ กระบวนการสร้างความเข้มแข็ง การดูแลเรื่องการค้าในกิจกรรม การบริหารของกลุ่ม สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่กรมส่งเสริมไม่ได้ดูแล ส่งผลให้เมื่อเกิดการจัดตั้งกลุ่ม การดำเนินการ หรือกิจกรรมของกลุ่มก็จะมุ่งเน้นในเรื่องของการจัดหาปัจจัยการผลิตเป็นสำคัญ เช่น การจัดหาปุ๋ย ไม่มีการพัฒนาเรื่องความรู้ ความสามารถในการดำเนินการด้านอื่นๆ พอเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมาหมด กลุ่มเกษตรกรเหล่านี้ก็มักจะหยุดการดำเนินการไปด้วย ซึ่งกรมส่งเสริมเองก็ไม่มีกระบวนการในการชำระบัญชีกลุ่มเกษตรกรที่อยู่ในสภาพอ่อนเปลี้ยที่ตีพ้อ เมื่อเกิดการถ่ายโอนให้กลุ่มเกษตรกรเข้ามาอยู่ในการดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในปี 2548 ก็เหมือนส่ง “คนป่วยใกล้ตาย” มาให้กรมส่งเสริมสหกรณ์

การมองปัญหาของฝ่ายเจ้าหน้าที่สหกรณ์จะเห็นว่า อำนาจต่อรองของกลุ่มเกษตรกร ถ้าพิจารณาอำนาจต่อรองของกลุ่มเกษตรกรที่มีสภาพเป็นนิติบุคคล จะพบว่า อำนาจต่อรอง โดยเฉพาะการต่อรองกับหน่วยงานของรัฐนั้นมีน้อย โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับสหกรณ์ สาเหตุเพราะสหกรณ์หน่วยงานจะให้เครดิตดีกว่ากลุ่มเกษตรกร เพราะเกษตรกรจะในระดับตำบลเป็นส่วนใหญ่ แต่สหกรณ์มีขนาดใหญ่กว่า ช่องทางในการเข้าถึงหน่วยงานราชการมากกว่า อีกประการการมีหน่วยงานดูแลอย่างชัดเจน (กรมส่งเสริมสหกรณ์) ทำให้การจัดทำงบประมาณ การให้ความช่วยเหลือมันสามารถทำได้อย่างชัดเจน เป็นกระบวนการและขั้นตอนมากกว่ากลุ่มเกษตรกร ที่สำคัญสหกรณ์ไม่ค่อยเคลื่อนไหวต่อรองกับรัฐมากเท่าไร เพราะถึงอย่างไรสหกรณ์ก็จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอยู่แล้ว ส่วนกลุ่มเกษตรกรถึงแม้ว่าจะมีสภาพเป็นนิติบุคคล แต่การจะต่อรอง หรือเรียกร้องกับรัฐ ได้กลุ่มเกษตรกรเหล่านี้จะต้องร่วมมือกับข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการในท้องถิ่น เพราะเราจะเห็นได้ในชนบทกลุ่มเกษตรกรที่ไม่สามารถเข้าถึง เข้าหาหน่วยงานเกษตรระดับอำเภอ หรือ จังหวัดได้ ก็มักจะไม่สามารถต่อรองอะไรได้ กลุ่มเหล่านี้ต้องใช้ช่องทางของราชการ

ในมิติสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรกับความอิสระและการเมือง ถ้าเปรียบเทียบความอิสระ สหกรณ์ไม่ค่อยมีลักษณะของกลุ่มที่อิสระ เพราะผู้นำและคณะกรรมการสหกรณ์มักถูกข้าราชการครอบงำ บทบาทในชุมชนก็ไม่ค่อยมีมากเท่ากับกลุ่มเกษตรกร เป็นข้อดีของกลุ่มเกษตรกรที่ไม่ได้มีหน่วยงานที่ดูแลอย่างใกล้ชิดตั้งแต่แรก ทำให้กลุ่มเกษตรกรมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมพอสมควร และด้วยเหตุที่ถูกส่งเสริมให้รวมกลุ่มด้วยเหตุผลทางการเมืองทำให้กลุ่มเกษตรกรมีความเป็นการเมือง หรือสัมพันธ์กับการเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติสูง นักการเมืองในท้องถิ่นจำนวนมากพยายามที่จะล้วงลูกกลุ่มเกษตรกรเหล่านี้ พยายามดึงให้มาเป็นฐานเสียง บางครั้งนักการเมืองเองก็ร่วมมือกับราชการเพื่อดึงกลุ่มเหล่านี้มาเป็นฐานการเมือง อย่างเช่นกรณีรัฐมีโครงการให้ความช่วยเหลือเรื่องปุ๋ยแก่กลุ่มเกษตรกร เมื่อโครงการผ่านสู่หน่วยงานราชการระดับท้องถิ่น ก็

เกิดความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มข้าราชการ ผู้นำท้องถิ่น นำปุ๋ยเหล่านี้แจกจ่ายให้กับกลุ่มในนามนักการเมือง มากกว่าหน่วยงานราชการหรือรัฐ อันนี้เป็นตัวอย่างหนึ่งที่ทำให้กลุ่มเกษตรกรมีความเป็นการเมืองมากกว่า สหกรณ์ เพราะนักการเมืองมักไม่ใช้สหกรณ์เป็นกลไกทางการเมืองหรือฐานการเมืองในชนบทเท่ากับกลุ่ม เกษตรกร (สมภพ ตะติยาภรณ์ นักวิชาการสหกรณ์ 7ว. สำนักจัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สัมภาษณ์ วันที่ 19 กรกฎาคม 2550 อ้างใน ประภาส ปันตบแต่ง) ปัญหาสำคัญของความล้มเหลวจึงมักถูกมองว่า เกิดจากการแทรกแซงจากนักการเมืองและข้าราชการ

นอกจากนี้ ระเบียบสหกรณ์ที่เข้าไปควบคุมกำกับ ตรวจสอบการทำงานของสหกรณ์ โดยเฉพาะการ ตรวจสอบบัญชี ซึ่งเป็นงานบริหารจัดการที่ชาวบ้านไม่มีความสามารถพอ ทำให้เจ้าหน้าที่เข้าไปมีอำนาจในการ ควบคุม กำกับ การทำงานของสหกรณ์ นอกจากนี้ กฎหมายสหกรณ์มีความจำกัดในด้านการสร้างอำนาจ ต่อรองที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ กฎหมายสหกรณ์ไม่สามารถเป็นสถาบันการเงินได้ กล่าวคือ ให้มีลักษณะ “ธนาคารสหกรณ์” เป็นนิติบุคคล ดำเนินกิจกรรมด้านสถาบันการเงิน

กลุ่มเกษตรกรที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้รับโอนมาจากกรมส่งเสริมการเกษตรในปี พ.ศ. 2548 ส่วนใหญ่ อยู่ในสภาพที่ประสบปัญหา และเข้ามาเป็นภาระให้กับกรมส่งเสริมสหกรณ์อย่างมาก นักวิชาการสหกรณ์ กล่าวถึงสภาพของกลุ่มเกษตรกรหลังการรับโอนว่า “ ส่วนหนึ่งตายมาแล้วก่อนมาถึงเรา เพราะไม่มีการ ดำเนินการมานาน ส่วนนี้เราก็ทำหน้าที่เฝ้าอย่างเป็นทางการให้ (คือการชำระบัญชีและการยกเลิก) อีกส่วน หนึ่งใกล้ตายโคมา อันนี้เป็นภาระใหญ่ที่เราต้องดูแล” วิธีการหลักในการดูแลกลุ่มเกษตรกรกลุ่มหลังก็คือ การ ให้ความรู้ ฝึกอบรม โดยเฉพาะด้านการบริหารจัดการ การทำบัญชี เพื่อให้มีการเคลื่อนไหว และให้ความ ช่วยเหลือในเรื่องของเงินอุดหนุน หรือ เงินให้ขาดตามโครงการที่กลุ่มเกษตรกรได้จัดทำขึ้นมาเพื่อขอรับเงิน ส่วนนี้ แต่ความช่วยเหลือนี้จะจำกัดเฉพาะกลุ่มเกษตรกรที่จัดอยู่ในระดับมาตรฐาน นั่นคือ เป็นกลุ่มที่สามารถ ผ่านเกณฑ์ชีวิต 5 ประการของกรมส่งเสริมสหกรณ์แล้ว

ปัจจุบัน หากเปรียบสหกรณ์กับกลุ่มเกษตรกรกับชีวิตคน สหกรณ์อยู่ในสภาพที่สามารถเดินได้ด้วย ตัวเองแล้ว แต่กลุ่มเกษตรกรอยู่ในสถานะของลูกคนรอก มีสภาพที่กำลังเริ่มคลาน ยิ่งทำให้สำนักงานสหกรณ์ ต้องดูแลอย่างใกล้ชิด ซึ่งวิธีการดูแลอย่างใกล้ชิดอย่างที่สหกรณ์ทำ กลับเป็นสิ่งที่ขัดกับนโยบายหลักของรัฐบาล ที่ต้องการให้กลุ่มสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรสามารถเดินได้ด้วยตัวเองมากที่สุด เมื่อพิจารณาอำนาจการต่อรอง กับรัฐของสหกรณ์กับกลุ่มเกษตรกร พบว่า สหกรณ์มีอำนาจมากกว่า เพราะมีความเข้มแข็งมากกว่า และ องค์กรต่างๆ มีความเชื่อถือต่อสหกรณ์มากกว่ากลุ่มเกษตรกร แม้ว่ากลุ่มเกษตรกรจะมีสถานะเป็นนิติบุคคล เช่นเดียวกับสหกรณ์ แต่กลับไม่ได้รับความน่าเชื่อถือจากองค์กรต่างๆ ที่กลุ่มเหล่านี้เข้าไปสัมพันธ์ ติดต่อกับ หรือ ประสานงานมากนัก ทั้งนี้เพราะปัจจุบันการรวมกลุ่มของเกษตรกร ภายใต้ชื่อกลุ่มเกษตรกรต่างๆ นั้น ไม่ได้ จำกัดเฉพาะว่าเป็นกลุ่มที่ต้องจดทะเบียนเท่านั้น คำว่า “กลุ่มเกษตรกร” ถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายทั้งกลุ่มที่มี การจดทะเบียนและกลุ่มที่ไม่ได้จดทะเบียน แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยกลุ่มเกษตรกรจะมีการบัญญัติว่า ห้ามมีการ

นำคำว่า “กลุ่มเกษตรกร” ไปใช้กับกลุ่มอื่นๆ ที่ไม่ได้จดทะเบียนกับรัฐก็ตาม ด้วยเหตุนี้ กลุ่มเกษตรกรจึงมี ปัญหาในเรื่องของความน่าเชื่อถือมากกว่าสหกรณ์

งานศึกษาของ รุ่งคนานต์ สัมฤทธิ์จินตนา (2549) เรื่อง ปัจจัยการดำเนินธุรกิจชุมชนให้พึ่งตนเองได้ โดยศึกษาจากการพึ่งพาสหกรณ์ร่วมด้วยช่วยกัน จำกัด เพื่อดำเนินธุรกิจโรงสีชุมชนของกลุ่มเกษตรกรทำนาศรีสว่าง อำเภอนาทม จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งการศึกษาใช้ปัจจัย 9 ประการเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จหรือล้มเหลวของกลุ่มเกษตรกร ได้แก่ ปัจจัยด้านเงินทุน ปัจจัยด้านการตลาด ปัจจัยด้านการผลิต ปัจจัยด้านการบริหารและจัดการ ปัจจัยด้านผู้นำ ปัจจัยด้านแรงงาน ปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของสมาชิก ปัจจัยเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับขององค์กร และปัจจัยด้านปฏิสัมพันธ์กับภายนอก โดยกำหนดให้ปัจจัยสองปัจจัยแรกเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับทุน ส่วนปัจจัยที่เหลือคือปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์กรและการจัดการ รุ่งคนานต์ ได้สรุปการศึกษาไว้ที่น่าสนใจว่า ความสำเร็จของกลุ่มเกษตรกรทำนาศรีสว่างเป็นความสำเร็จในระยะสั้นเท่านั้น เพราะเป็นความสำเร็จหรือสามารถดำเนินธุรกิจโดยพึ่งพาตนเองได้เมื่อยังมีปฏิสัมพันธ์กับสหกรณ์ร่วมด้วยช่วยกัน ดังนั้น หากสหกรณ์ฯ ได้ถอนตัวออกไป ปัจจัยต่างๆ ที่ชี้วัดว่ากลุ่มเกษตรกรประสบความสำเร็จหรือสามารถดำเนินธุรกิจชุมชนโดยพึ่งพาตนเองจะได้รับผลกระทบและส่งผลกระทบต่อสิ่งที่สำคัญการเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ในลักษณะการให้ความช่วยเหลือด้านปัจจัยการผลิตมากกว่าการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาการแก้ปัญหาด้านองค์กรที่มีอยู่อย่างยาวนาน เป็นปัญหาหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวของกลุ่มเกษตรกรในอนาคต

จากการใช้ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวในการพึ่งพาตนเองของกลุ่มเกษตรกรทั้ง 9 ปัจจัย มาศึกษากลุ่มเกษตรกรทำนาศรีสว่างหลังจากที่ได้พึ่งพาและรับความช่วยเหลือจากสหกรณ์ร่วมด้วยช่วยกัน จำกัด ตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นมา พบว่า ขณะที่กลุ่มเกษตรกรยังคงได้รับความช่วยเหลือจากสหกรณ์ร่วมด้วยช่วยกัน กลุ่มเกษตรกรประสบความสำเร็จในการทำให้อุตสาหกรรมของกลุ่ม (โรงสี) พึ่งพาตนเองได้ในปัจจัย ดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยด้านการเงินหรือเงินทุน เพราะกลุ่มได้พึ่งพาอาศัยเงินทุนจากสหกรณ์ฯ เพื่อใช้ในการดำเนินธุรกิจโรงสีชุมชน และได้รับเงินทุนเพิ่มจากส่วนแบ่งกำไรของการขายข้าวและผลิตภัณฑ์ที่ทางสหกรณ์ให้
2. ปัจจัยด้านการตลาด เพราะเมื่อกลุ่มได้เข้าร่วมโครงการพัฒนาชุมชนกับสหกรณ์ฯ ทำให้ตลาดของกลุ่มเปลี่ยนจากตลาดเฉพาะในชุมชนมาสู่ตลาดแบบค้าปลีกแบบเต็มรูปแบบ
3. ปัจจัยด้านการผลิต แม้ว่าจะไม่ได้รับผลกระทบจากการมีปฏิสัมพันธ์กับสหกรณ์โดยตรง แต่ก็ได้ทำให้ผลผลิตของกลุ่มมีตลาดรองรับที่แน่นอน
4. ปัจจัยด้านระเบียบข้อบังคับขององค์กร ซึ่งหลังจากได้มีปฏิสัมพันธ์กับสหกรณ์ กลุ่มกลุ่มได้มีการเพิ่มเติมระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับสวัสดิการลูกจ้างให้ดีขึ้น
5. ปัจจัยด้านแรงงาน เพราะสหกรณ์ได้ส่งเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์มาประจำอยู่ที่กลุ่ม จึงทำให้กลุ่มมีแรงงานระดับปริญญาตรีที่สามารถวางแผนการทำงานของโรงสีได้

6. ปัจจัยด้านปฏิสัมพันธ์กับภายนอก ซึ่งทำให้กลุ่มเกษตรกรกล้าที่จะแสดงถึงศักยภาพกับองค์กรภายนอกมากยิ่งขึ้น
7. ปัจจัยด้านผู้นำ ซึ่งยังมีปฏิสัมพันธ์กับสหกรณ์ทำให้นำนามีศักยภาพเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การได้รับความช่วยเหลือจากสหกรณ์ฯ ก็ไม่สามารถทำให้กลุ่มประสบผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาปัจจัยด้านองค์กรที่เหลืออีก 2 ปัจจัย ซึ่งได้แก่ ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของสมาชิก เพราะสมาชิกยังคงเข้ามามีส่วนร่วมกับกลุ่มก็เมื่อนำข้าวเปลือกมาขาย เท่านั้น ซึ่งเป็นลักษณะการเข้ามามีส่วนร่วมที่ปรากฏขึ้นตั้งแต่ก่อนได้รับความช่วยเหลือจากสหกรณ์ฯ และปัจจัยด้านบริหารจัดการ เพราะเจ้าหน้าที่และตัวแทนสหกรณ์จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในด้านการบริหารของกลุ่ม จะเกี่ยวข้องเฉพาะในส่วนของสหกรณ์เท่านั้น ทำให้ปัญหาด้านการบริหารยังคงดำรงอยู่ในกลุ่มของเกษตรกร

นอกจากนี้ มีงานศึกษาของกลุ่มเกษตรกรแบบเป็นทางการอีกส่วนหนึ่ง ที่ได้ชี้ให้เห็นถึงความเข้มแข็งและการประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่งของกลุ่มเกษตรกรแบบเป็นทางการ สำหรับการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ดังเช่น

งานศึกษาของดุสิต ทาทอง (2536) องค์กรพัฒนาเอกชนกับการพัฒนาชนบทด้วยวิธีการสหกรณ์ ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการพัฒนาหมู่บ้านชนบทผสมผสาน อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งได้ทำการศึกษาพัฒนาการและความสำเร็จของกลุ่มเกษตรกรจากกลุ่มที่รวมตัวแบบปฐมภูมิไม่เป็นทางการมาสู่การเป็นกลุ่มเกษตรกรแบบเป็นทางการคือ สหกรณ์การเกษตร อันเป็นพัฒนาการของกลุ่มที่ได้รับการกระตุ้นส่งเสริมโดยองค์กรพัฒนาเอกชน ผลการศึกษาคือ แม้ว่ากลุ่มเกษตรกรทั้ง 48 กลุ่มในจังหวัดบุรีรัมย์ เมื่อได้พัฒนามาสู่การเป็นสหกรณ์การเกษตรที่รองรับโดย พ.ร.บ. สหกรณ์ 2511 กลุ่มจะสามารถเพิ่มปริมาณธุรกิจการขายของกลุ่มและมีกำไรสุทธิของกลุ่มเพิ่มขึ้น แต่โดยภาพรวมแล้วปัจจัยดังกล่าวยังถือว่าอยู่ในระดับต่ำถึงปานกลางเมื่อเทียบกับสหกรณ์การเกษตรทั้งประเทศ แต่ปัจจัยที่ชี้วัดความสำเร็จของสหกรณ์การเกษตรคือ ระดับและสัดส่วนการมีส่วนร่วมของสมาชิกในสหกรณ์การเกษตรซึ่งถือว่าอยู่ในระดับดี เพราะสมาชิกยังคงมีส่วนร่วมในด้านการดำเนินกิจการคิดเป็นร้อยละ 54 และมีส่วนร่วมในด้านการจัดการร้อยละ 48 และมีส่วนร่วมในการทำธุรกิจร้อยละ 33.33 นับเป็นความสำเร็จระดับหนึ่งของกลุ่มเกษตรกรแบบเป็นทางการ

เช่นเดียวกับการศึกษาสหกรณ์การเกษตรของ นพดล จัตูรัส (2542) เรื่อง การพัฒนาของสหกรณ์การเกษตรในกลุ่มสมาชิกเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกย.อ.) ที่เสนอว่า สหกรณ์การเกษตรประสบผลสำเร็จในการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับความต้องการและความคาดหวังของสมาชิก แม้ว่าจะเป็นสถาบันทางการเกษตรที่เกิดจากการประนีประนอมร่วมกันระหว่างฝ่ายการเมืองกับกลุ่มสมาชิกเกษตรกรรายย่อย หลังจากการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาให้กับ สกย.อ. แต่ด้วยเหตุที่สมาชิกของสหกรณ์การเกษตรที่จัดตั้งขึ้นล้วนเป็นสมาชิกของ สกย.อ. ที่ได้รวมเคลื่อนไหวเรียกร้องและกดดันให้รัฐบาลปัญหาของเกษตรกรมาก่อน จึงทำให้เป้าหมายของการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรจึงสอดคล้องกับปัญหาของเกษตรกรใน

ระดับหนึ่ง ขณะเดียวกันการได้รับความช่วยเหลือและความร่วมมือจากสหพันธ์สหกรณ์การเกษตรภาคอีสาน (สสอ.) ที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการให้ความรู้ ฝึกอบรมให้ความรู้เรื่องต่างๆตามความจำเป็นและต้องการของแต่ละองค์กร โดยทำงานร่วมกับ นักวิจัย นักพัฒนา ผู้นำชุมชน ส่งผลให้สหกรณ์การเกษตรใน สกย.อ. ได้มีการพัฒนาและสามารถต่อรองกับรัฐได้ เช่น การต่อรองให้กรมส่งเสริมสหกรณ์และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้งบประมาณสนับสนุนเงินทุนด้านการจัดฝึกอบรม และขอสนับสนุนเงินทุนในการจัดจ้างพนักงานของสหกรณ์ จำนวนสหกรณ์ละ 1 คน เพื่อไปช่วยองค์กรสมาชิกที่จดทะเบียนเป็นสหกรณ์แล้วทุกแห่ง และการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐ สำหรับสร้างยุ้งฉางขนาดความจุ 500 ตัน พร้อมลานตากผลผลิตการเกษตรในวงเงิน 2 ล้านบาทเป็นผลสำเร็จ ดังนั้น นับว่า สสอ. มีบทบาทอย่างมากในการต่อสู้และร้องขอการสนับสนุนจากรัฐให้กับสหกรณ์การเกษตรที่เป็นสมาชิกในกลุ่มของ สกย.อ.

สำหรับการศึกษาของ ดุสิต (2536) และ นพดล (2542) แม้จะมีข้อค้นพบทางการศึกษาว่ากลุ่มแบบเป็นทางการมีความเข้มแข็ง และสามารถประสบผลสำเร็จในการดำเนินการพัฒนาและแก้ไขปัญหาให้กับสมาชิกได้ระดับหนึ่ง แต่เงื่อนไขจำเป็นประการหนึ่งทั้งงานทั้งสองชิ้นแสดงให้เห็นคือ เงื่อนไขด้านที่มา และพัฒนาการของการจัดตั้งเป็นสถาบันการเกษตรแบบเป็นทางการ เพราะสหกรณ์การเกษตรที่ประสบผลสำเร็จในงานทั้งสองชิ้นคือ สหกรณ์การเกษตรที่มีจุดกำเนิดจากการเคยได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนโดยองค์กรพัฒนาเอกชนมาก่อน และเมื่อเปลี่ยนสถานะมาสู่กลุ่มแบบเป็นทางการ มรดกทางความคิด กระบวนการดำเนินงาน การมีส่วนร่วม รวมไปถึงการหนุนเสริมและประสานงานอย่างต่อเนื่องของกลุ่มองค์กรเอกชน และภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม จึงทำให้สถาบันทางการเกษตรแบบเป็นทางการ สามารถหลุดพ้นจากขีดจำกัดทางแนวคิดและการดำเนินการพัฒนาของรัฐได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งจะแตกต่างจากสถาบันทางการเกษตรที่ถูกจัดตั้ง ส่งเสริม สนับสนุน และควบคุมกำกับโดยแนวคิดและการดำเนินการของรัฐตั้งแต่จุดเริ่มต้น ซึ่งกลุ่มเกษตรกรแบบเป็นทางการชนิดนี้มักจะประสบความล้มเหลวในการมีส่วนร่วมในการพัฒนามากกว่าประสบความสำเร็จ

ในการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นแกนนำที่คลุกคลีกับกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์มายาวนาน พบปัญหาในทิศทางเดียวกัน ดัง ธวัชชัย โตสิตระกูล (สัมภาษณ์ 10 เมษายน 2562) มองว่า “กลุ่มเกษตรกรกับกลุ่มสหกรณ์ค่อนข้างชัดเจนว่าทั้งสองกลุ่มเป็นกลุ่มที่จัดตั้งโดยหน่วยงานรัฐเป็นส่วนใหญ่ โดยที่หลายกรณีไม่ได้เกิดความร่วมมือจากตัวเกษตรกรเองโดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรที่ตั้งขึ้นมาในช่วงแรกๆก็เพื่อซื้อ-ขายปุ๋ยเคมีเป็นสำคัญ มีการตั้งกันเป็นพันกลุ่มทั่วประเทศ เพื่อให้รัฐสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ”

สิ่งที่รัฐบาลสนับสนุนส่วนใหญ่จะเป็นแบบ “ฮาร์ดแวร์” กล่าวคือ ปัจจัยการผลิตต่าง ๆ แต่สิ่งที่รัฐบาลและผู้เกี่ยวข้องให้ความสำคัญน้อยคือ “ซอฟต์แวร์” อันได้แก่ ความรู้ที่ให้ชาวบ้านในการบริหารจัดการทรัพยากรต่าง ๆ เพราะฉะนั้น กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์จำนวนมากจึงอยู่ในภาวะล้มลุกคลุกคลาน ดังงานวิจัยที่สำรวจข้างต้น ที่พบว่า กลุ่มที่มีการจดทะเบียนเอาไว้จำนวนมากมีแต่ชื่อ แต่ไม่มีการดำเนินงานมาเป็นสิบปี และหลายกลุ่มก็อยู่ในภาวะหนี้ เกษตรกรที่ได้รับอุดหนุนจำนวนมากก็ใช้ทรัพยากรของรัฐที่อุดหนุน

ลงไปไม่คุ้มค่า แต่รัฐบาลก็ยังไม่หยุดให้การสนับสนุนในรูปแบบเดิม หรือโรงอบข้าวที่ลงไปให้กับกลุ่มเกษตรกร หลายกลุ่มไม่สอดคล้องกับการใช้งานจริง กลุ่มเกษตรกรที่อีสานหลายกลุ่มได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นโรงอบข้าวทั้งที่ไม่มีคามจำเป็นที่จะต้องใช้ เนื่องจากแบบแผนการผลิตในภาคอีสานเขาปลูกข้าวนาปี เวลาเก็บเกี่ยวผลผลิตในนาจนเกือบแห้งแล้ว ไม่ใช่ข้าวขึ้นจนต้องมาอบอีก แล้วก็กลายเป็นโรงอบก๊าซต่อจากฉางข้าว ร้าง หรือแม้กระทั่งอีกยุคที่สนับสนุนตลาดกลาง ทั้งตลาดกลางพืชผล ตลาดกลางข้าว ก็กลายเป็นอนุสาวรีย์ไป “รัฐบาลได้ศึกษาเรื่องนี้มานานแล้ว แต่ว่าก็ยังไม่เปลี่ยนวิธีการสนับสนุนเกษตรกร ยังมีการสนับสนุนประเภท ฉางเก็บข้าวเปลือก โรงอบข้าวอะไรต่างๆที่เป็นบรรดาฮาตาดัวร์ จนกระทั่งโรงสีข้าว” (ธวัชชัย โตสิตระกูล, เพิ่งอ้าง)

กล่าวได้ว่า ในทัศนะของนักวิชาการสหกรณ์ที่ต้องรับภาระและมีหน้าที่ในการดูแลกลุ่มเกษตรกรต่อจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ มักจะมีความเห็นว่า กลุ่มเกษตรกรในปัจจุบันอยู่ในสภาพที่อ่อนแอ ไร้ความเข้มแข็ง และยังคงเป็นภาระที่หนักสำหรับกรมส่งเสริมสหกรณ์ และด้วยภาระหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาสหกรณ์ของนักวิชาการสหกรณ์ จึงทำให้นักวิชาการฯ เห็นว่า กลุ่มเกษตรกรไม่สามารถเป็นสถาบันทางการเกษตรได้ดีพอ และเห็นควรที่จะให้สถาบันทางการเกษตรมีเพียง “สหกรณ์” เท่านั้น ดังนั้น เมื่อต้องดูแลและช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรที่ไม่ถูกยกเลิกล หรือชำระบัญชี วิธีการที่นักวิชาการเหล่านี้ใช้ ก็จะเป็นวิธีการเดียวกับการส่งเสริม สนับสนุนสหกรณ์ คือ เน้นในเรื่องของการทำบัญชี การบริหารจัดการ และพยายามเชื่อมโยงกลุ่มให้เข้าสู่หน่วยงานราชการ โดยเฉพาะสำนักงานสหกรณ์ในจังหวัดมากขึ้น รวมถึงความพยายามผลักดันให้กลุ่มเกษตรกรที่ยังพอมีศักยภาพให้กลายสภาพมาเป็นสหกรณ์ ดังกรณีการพยายามผลักดันของนักวิชาการสหกรณ์ในจังหวัดปราจีน ให้กลุ่มเกษตรกรทำสวนบ้านพระ มาจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ เพื่อให้กลุ่มเกษตรกรทำสวนบ้านพระสามารถได้รับเงินอุดหนุน ช่วยเหลือได้มากขึ้น เป็นต้น

จากการสำรวจงานศึกษา วิเคราะห์บทบาท ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของกลุ่มเกษตรกรแบบเป็นทางการ คือ การศึกษาที่ชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขและปัจจัยที่ทำให้บทบาทของกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ที่จัดตั้งโดยรัฐประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ซึ่งงานศึกษาภายใต้กรอบนี้ส่วนใหญ่จะชี้วัดความสำเร็จหรือล้มเหลวของกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์จากบทบาทในการดำเนินกิจกรรม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกลุ่ม เช่น บทบาทการช่วยเหลือด้านปัจจัยการผลิต การแก้ไขปัญหาหาคาผลผลิตตกต่ำและปัญหาการตลาด การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รวมไปถึงบทบาทในการยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรผู้เป็นสมาชิก เป็นต้น

2) “กลุ่มเกษตรกรทั่วไป” กับอำนาจการต่อรอง

การสร้างอำนาจต่อรองของกลุ่มเกษตรกร มีงานศึกษาวิเคราะห์หลายชิ้น ดังได้ประมวลไว้ ดังนี้

งานศึกษาของรัชณี คุณปการ (2519) เรื่อง ปัญหาบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานกลุ่มเกษตรกรอาชีพทำนาในจังหวัดนครปฐม นับเป็นงานชิ้นแรกๆที่ได้กล่าวถึงอุปสรรคและปัญหาของกลุ่ม

เกษตรกรในการร่วมพัฒนาชนบท หรือแม้แต่การพัฒนาของกลุ่มของตัวเองให้เข้มแข็ง ซึ่งการศึกษาพบว่า ปัญหาของกลุ่มเกษตรกรทำนาในจังหวัดนครปฐมที่สำคัญคือ ปริมาณเงินกู้ที่ไม่เพียงพอแก่สมาชิกและการดำเนินการที่ล่าช้า อุปสรรคในการขายข้าวแก่สมาชิกในราคาประกันและการเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้า ปัญหาการขาดผู้ชำนาญในการดำเนินงานของกลุ่ม โดยเฉพาะด้านบัญชี ปัญหาการขาดความร่วมมือเอาจริงเอาจังจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการบางส่วนไม่เต็มใจที่จะทำงานเนื่องจากไม่ได้รับค่าตอบแทน

งานศึกษาของสุวิทย์ เทียรทอง (2526) เรื่องบทบาทของกลุ่มเกษตรกรที่มีต่อธุรกิจเกษตรของสมาชิก กลุ่มเกษตรกรในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อศึกษา วิเคราะห์ว่ากลุ่มเกษตรกรที่ได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยกลุ่มเกษตรกรทั้ง 16 กลุ่มมีบทบาทต่อการผลิตและการดำเนินกิจกรรมทางการเกษตรของสมาชิกมากน้อยเพียงใด และมีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลกระทบต่อบทบาทดังกล่าวของกลุ่มเกษตรกร จากการศึกษา พบว่า บทบาทสำคัญของกลุ่มเกษตรกรคือ การมีบทบาทในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาสินเชื่อเพื่อธุรกิจเกษตรให้แก่สมาชิกมากที่สุด ขณะที่บทบาทรองลงมาคือการจัดหาปัจจัยการผลิตคือ ปุ๋ยเคมีให้กับสมาชิก แม้ว่ากลุ่มเกษตรกรจะมีบทบาทในการให้คำปรึกษา แนะนำด้านธุรกิจการเกษตรด้วย แต่ส่วนใหญ่เป็นการให้คำแนะนำเกี่ยวข้องกับการให้บริการด้านสินเชื่อและเงินจากธนาคารและสถาบันการเงินมากที่สุด การศึกษานี้ยังชี้ให้เห็นว่าบทบาทของกลุ่มเกษตรกรสวนทางกับความต้องการและความคาดหวังของสมาชิกที่มีต่อกลุ่ม เพราะบทบาทของกลุ่มเกษตรกรที่สมาชิกต้องการและคาดหวังให้เกิดขึ้นคือ หนึ่ง การแก้ไขปัญหา ราคาผลผลิตตกต่ำ ปัญหาการขาดแคลนน้ำ และปัญหาตลาด สอง การต้องการความรู้เกี่ยวกับการใช้ปัจจัยการผลิตให้คุ้มค่า และความรู้เกี่ยวกับการวางแผนการปลูกพืชให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ซึ่งเป็นความต้องการและความหวังที่นอกเหนือจากเรื่องของสินเชื่อและปัจจัยการผลิต ความล้มเหลวของกลุ่มเกษตรกรที่สะท้อนจากความขัดแย้งระหว่างบทบาทที่เป็นจริงของกลุ่มเกษตรกรกับความต้องการและความคาดหวังของสมาชิก สุวิทย์ วิเคราะห์ว่า มีสาเหตุมาจาก การขาดการร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกลุ่ม ทำให้ขาดการร่วมมือในการวางแผนเพื่อช่วยเหลือกลุ่มในด้านการให้สินเชื่อ การบริการและการรับซื้อผลผลิตของสมาชิก และขาดการฝึกอบรมทักษะความรู้ เกี่ยวกับการผลิตที่เหมาะสมให้กับสมาชิก

นภา ชมไพบูลย์ (2529) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทของกลุ่มเกษตรกร โดยเลือกกลุ่มเกษตรกรเลี้ยงสัตว์แปลงนายาว อำเภอแปลงนายาว จังหวัดฉะเชิงเทราเป็นกรณีศึกษา ผลการศึกษาพบว่า บทบาทและความสำเร็จที่โดดเด่นของกลุ่มเกษตรกรเลี้ยงสัตว์แปลงนายาวคือ บทบาทในฐานะผู้จัดองค์กร ได้แก่ การจัดให้มีกิจกรรมทางธุรกิจและบริการ เช่น การจำหน่ายสินค้าพวกปุ๋ย และการให้สินเชื่อ ส่วนบทบาทในการเป็นผู้ระดมทรัพยากรของกลุ่มยังมีข้อจำกัด กล่าวคือ กลุ่มยังไม่สามารถระดมทรัพยากรทั้งในแง่ความคิดและเงินทุนจากสมาชิกในระดับกว้างได้ ทรัพยากรสำหรับดำเนินการส่วนใหญ่จึงมาจากภายนอก ขณะที่บทบาทในฐานะของการวางแผนและระบุความต้องการและบทบาทในฐานะผู้กระตุ้นสมาชิกภายในกลุ่มให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และการกระตุ้นต่อองค์กรภายนอก กระทำได้ในขอบเขตที่จำกัด

ส่วนงานศึกษาของ ศิริ ผาสุก (2528) เรื่องกลุ่มเกษตรกรกับการพัฒนาชนบท ซึ่งได้ทำการศึกษาบทบาทของกลุ่มเกษตรกรในจังหวัดสุรินทร์ เพื่อตอบคำถามว่า กลุ่มเกษตรกรประเภทที่รัฐส่งเสริมจัดตั้งประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลวในการมีส่วนร่วมพัฒนาชนบท ซึ่งก่อนที่จะเสนอผลการศึกษา ศิริได้กล่าวถึงเหตุผลจำเป็นของการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรไว้อย่างน่าสนใจว่า การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรแบบเป็นทางการขึ้นในพื้นที่ชนบทของไทยมีส่วนช่วยในการพัฒนาชนบท เพราะหลังจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรกได้ประกาศใช้ไม่นาน เกษตรกรในชนบทเริ่มรู้สึกตัวเองว่า ฐานะความเป็นอยู่ของตนตกต่ำลง ทางออกของกลุ่มเกษตรกรขณะนั้นก็คือ เกิดปรากฏการณ์การรวมกลุ่มชาวนา ชาวไร่อย่างกว้างขวาง ในช่วงปี 2508 มีกลุ่มชาวนาชาวไร่มากกว่า 5,000 กลุ่มมีสมาชิกเกินกว่า 600,000 ครอบครัว รัฐบาลจึงเริ่มเกรงว่ากลุ่มเหล่านี้จะกลายเป็นพลังทางการเมืองที่สำคัญ จึงเริ่มพยายามหาวิธีการควบคุมการเคลื่อนไหวให้อยู่ภายใต้ขอบเขตที่รัฐบาลกำหนด ผ่านกฎหมายสหกรณ์ พ.ศ. 2511 และเพิ่มระดับตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 140, 141

แม้ว่า กลุ่มเกษตรกรที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาจะมีบทบาทสำคัญในการเป็นเครื่องมือควบคุมทางการเมือง แต่ ศิริ ได้เสนอความจำเป็นในการก่อตั้งกลุ่มเกษตรกรเพิ่มเติม ดังนี้

1. เพื่อร่วมกันป้องกันสิทธิครอบงำจากทุนนิยมภายนอก เพราะเชื่อว่าการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่แทนพ่อค้าคนกลาง และได้ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน จะสามารถปกป้องผลประโยชน์ที่เคยสูญเสียให้พ่อค้าคนกลางได้
2. เกิดการร่วมดำเนินธุรกิจและรับเทคโนโลยีสมัยใหม่อย่างเหมาะสม การตั้งกลุ่มเกษตรกรอันเป็นองค์กรของชาวชนบทจึงนับเป็นกระบวนการพัฒนาที่สมดุลทั้งทางบุคคลและทรัพยากร เพราะการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ผ่านกลุ่มเกษตรกรซึ่งเป็นทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค จึงมีการไตร่ตรองอย่างรอบคอบทั้งทางด้านความสมดุลทางธรรมชาติและด้านอื่นๆ
3. เพื่อพิทักษ์สิทธิ เสรีภาพและประชาธิปไตย โดยกลุ่มเกษตรกรมีสิทธิที่จะแสดงเจตนารมณ์ของตนโดยผ่านที่ประชุมใหญ่ของสมาชิก ซึ่งทำให้ชาวชนบทมีเสรีภาพและประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์
4. เพื่อรักษาคัดค้านการเอารัดเอาเปรียบของชาวชนบท เป็นการป้องกันผลประโยชน์ในฐานะผู้ผลิตทรัพยากรเลี้ยงคนทั้งประเทศ และเพื่อป้องกันการครอบงำโดยพ่อค้าคนกลาง
5. เพื่อรักษาวัฒนธรรมอันดีของชาวชนบทไว้ เพราะเมื่อไม่ถูกครอบงำจากภายนอก ย่อมทำให้เกษตรกรมีความรักศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิ ประเพณีและวัฒนธรรมดั้งเดิมของตน

การศึกษา วิจัยกรณีศึกษา เพื่อทดสอบว่ากลุ่มเกษตรกรมีบทบาทในการช่วยพัฒนาชนบทหรือไม่ และมากน้อยแค่ไหนเพียงใด ศิริ ได้ให้ความสำคัญกับกลุ่มเกษตรกรทำนาเฉลี่ยและกลุ่มทำนาแ่งมุด ในจังหวัดสุรินทร์ เพื่อเปรียบเทียบบทบาทในการมีส่วนร่วมพัฒนาชนบท ผลการศึกษาสรุปว่า กลุ่มเกษตรกรทำนาเฉลี่ยที่จดทะเบียนตั้งแต่ปี 2519 ประสบผลสำเร็จในการช่วยพัฒนาชนบททั้งทางตรงและทางอ้อม ได้แก่ ช่วยกระจายรายได้ให้เป็นธรรม ส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมในชนบท ส่งเสริมการพึ่งตนเองในหมู่เกษตรกร ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมให้สตรีมีบทบาทในการบริหารและมีการบริการข้อมูลข่าวสารได้

มากขึ้น ขณะที่กลุ่มเกษตรกรทำนาแฉ่งมด ซึ่งเพิ่งจดทะเบียนปี 2526 กลับไม่ประสบผลสำเร็จในการช่วยพัฒนาชนบทตามตัวชี้วัดดังกล่าว

กล่าวได้ว่า งานศึกษา วิจัยและค้นคว้าทางวิชาการในประเด็นเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของเกษตรกรข้างต้น ได้แสดงให้เห็นถึงแนวทางการศึกษาการรวมตัวเพื่อจัดตั้งกลุ่มของเกษตรกรในชนบทที่แตกต่างกันระหว่างแนวทางที่ศึกษากลุ่มแบบเป็นทางการ กับแนวทางที่ศึกษากลุ่มไม่เป็นทางการ อันเป็นความแตกต่างที่สะท้อนให้เห็นถึงประเภทของกลุ่มเกษตรกรด้วย แต่สำหรับการศึกษากลุ่มเกษตรกรในปัจจุบันมิได้ถูกจำกัดหรือสนใจศึกษาเพียงประเด็นสาเหตุกระตุ้นการรวมกลุ่ม กระบวนการในการรวมตัวหรือองค์กรของกลุ่มเท่านั้น งานศึกษาจำนวนหนึ่งจึงได้ศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ หลังจากที่เกิดการจัดตั้งกลุ่มขึ้นมา เช่น ประเด็นด้านบทบาท อำนาจ ความเข้มแข็ง อ่อนแอของกลุ่ม รวมไปถึงประเด็นด้านกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเกษตรกรต่าง ๆ

การศึกษาด้านบทบาทความสำเร็จหรือล้มเหลวของกลุ่มเกษตรกรที่รวมตัวกันแบบไม่เป็นทางการ เป็นอีกแนวทางหนึ่งของการศึกษากลุ่มเกษตรกรในชุมชนเกษตรกรรม และเช่นเดียวกับแนวทางการศึกษากลุ่มเกษตรกรที่รวมตัวแบบเป็นทางการ การศึกษาส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการศึกษา วิจัยปัจจัยและเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อการแสดงบทบาทของกลุ่ม รวมไปถึงจนถึงการเป็นปัจจัยเอื้อหรืออุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของกลุ่ม อันหมายถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของกลุ่มด้วยเช่นกัน งานศึกษา วิจัยในลักษณะดังกล่าว เช่น

งานศึกษาของ จิตติมา เศรษฐศิริวรกุล (2539) เรื่อง การระดมมวลชนสมาชิกเพื่อสร้างพลังของกลุ่มผลประโยชน์ ศึกษากรณีกลุ่มสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน เป็นการศึกษาที่นอกจากจะแสดงให้เห็นถึงกระบวนการรวมตัวของกลุ่มเกษตรกรในชนบทของภาคอีสานแล้ว จิตติมาได้สรุปว่า ปัจจัยที่ส่งผลให้ สกย.อ. ประสบผลสำเร็จในการเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาคาความเดือดร้อนให้กับกลุ่มได้เป็นผลสำเร็จนั้น ได้แก่ ประการแรกคือ การที่กลุ่มสามารถรวบรวมสมาชิกได้เป็นจำนวนมาก และใช้เป็นกลยุทธ์สำหรับกดดันรัฐบาลให้แก้ไขปัญหาคาได้ ประการที่สองคือ กลุ่มมีการจัดตั้งองค์กรที่มีสมาชิกครอบคลุมพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีแกนนำที่เข้มแข็งเป็นตัวประสาน ประการที่สามคือ กลุ่มมีการใช้สื่อมวลชนในการสร้างการยอมรับ และประการสุดท้ายคือ สถานการณ์ทางการเมืองที่ให้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมมากขึ้น

พุ่ม พงศ์พีพร (2548)¹⁶ ได้ศึกษาการรวมกลุ่มชาวนาที่มีบทบาทสำคัญอีกกลุ่มหนึ่ง คือ เครือข่ายหนี้สินชาวนาแห่งประเทศไทย (คนท.) และการตอบสนองต่อนโยบายประชานิยมโดย คนท. ผลการศึกษาพบว่า นโยบายประชานิยมของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีแนวทางเพื่อแก้ปัญหาวิถีชีวิตของมวลชนในระดับล่าง แต่เมื่อผ่านการปฏิบัติ พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคอย่างมากจนนโยบายประชานิยมไม่อาจแก้ปัญหา

¹⁶ พุ่ม พงศ์พีพร. (2548) ผลกระทบของนโยบายประชานิยมภายใต้รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่มีต่อเครือข่ายหนี้สินชาวนาแห่งประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ได้อย่างที่รัฐบาลนำเสนอไว้ อันมีสาเหตุมาจากรัฐบาลต้องการสร้างคะแนนนิยมมากกว่าการแก้ปัญหาของมวลชนในระดับล่างจริง นโยบายประชานิยมได้สร้างผลกระทบให้กับ คนท. ที่มีพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.) ซึ่งเป็นแนวทางในการดำเนินการแก้ปัญหาวิถีชีวิตของมวลชนในระดับล่างอยู่แล้ว โดยนโยบายประชานิยมได้สร้างกลไกที่สามารถปกปิด และยับยั้งการเคลื่อนไหวในหลักการของ กฟก. จึงก่อให้เกิดผลกระทบในการสร้างองค์กรในการขยายสมาชิกของ คนท. ตามแนวทางของ กฟก. ในช่วงเวลาหนึ่งผลกระทบดังกล่าวนำมาสู่การตอบสนองของ คนท. ต่อนโยบายประชานิยมด้วยการเข้าไปมีส่วนร่วมในนโยบาย แต่เมื่อ คนท. เข้าไปมีส่วนร่วมแล้วพบว่านโยบายประชานิยมไม่สามารถแก้ปัญหาให้แก่สมาชิกของ คนท. ได้ เนื่องจากเป็นนโยบายที่สร้างความแตกแยกให้กับคนในระดับล่าง และยังใช้กลไกของหน่วยงานที่ประสบความล้มเหลวในการแก้ปัญหาของมวลชนในระดับล่าง เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มาใช้ทั้งกระบวนการนโยบาย คนท. จึงยกเลิกการเข้าไปมีส่วนร่วมแล้วหันมาตอบสนองต่อนโยบายประชานิยมด้วยการวิพากษ์วิจารณ์นโยบาย และขัดขวางกระบวนการนโยบายด้วยวิธีการต่าง ๆ และสุดท้าย คนท. จึงหันกลับมาดำเนินแนวทางตาม กฟก. เพียงนโยบายเดียวและคอยกดดันรัฐบาลด้วยการชุมนุมประท้วง ทั้งต่อต้านและสนับสนุนการดำเนินการของรัฐที่มีต่อ กฟก. ต่อไป ซึ่งพบว่า จนถึงปัจจุบันเครือข่ายนี้สิ้นชวาวนาฯ (รวมทั้งสมาชิกเกษตรกรรายย่อยต่าง ๆ) ยังเคลื่อนไหวแก้ไขปัญหานี้สิ้นชวาวนาผ่านกลไก กฟก. โดยการเคลื่อนไหวต่อขอให้รัฐบาลสนับสนุนนโยบายแก้กองทุนฯ เพื่อนำมาซื้อหนี้ชวาวนาและให้ชวาวนาผ่อนส่งแก้กองทุนฟื้นฟูฯ โดยไม่มีการเคลื่อนไหวในมิติอื่น ๆ ของปัญหาชวาวนา เช่น ราคาข้าวตกต่ำ ที่ดินทำกิน ฯลฯ

งานศึกษาของ สุปราณี ศรีสารคาม (2541) เรื่อง โครงสร้างและฐานอำนาจของกลุ่มสมาชิกเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน มีข้อค้นพบที่สอดคล้องกับการศึกษาของจิตติมา คือ กลุ่มสมาชิกเกษตรกรรายย่อยภาคอีสานเป็นกลุ่มเกษตรกรที่มีอำนาจการต่อรองกับรัฐบาล ซึ่งหมายถึงความเข้มแข็งของกลุ่ม ซึ่งสุปราณีเสนอว่าปัจจัยที่ทำให้กลุ่มสมาชิกเกษตรกรรายย่อยมีความเข้มแข็ง ประกอบด้วย ปัจจัยภายใน ได้แก่ บุคลิกภาพและความสามารถของผู้นำ กลุ่มมีประสิทธิภาพในการจัดระเบียบองค์กร มีการกำหนดเป้าหมายขององค์กรที่ชัดเจน และสมาชิกได้รับผลประโยชน์อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ส่วนปัจจัยภายนอก ได้แก่ ความร่วมมือระหว่างกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนและกลุ่มแกนนำพันธมิตรอื่น ๆ และพบว่า กลุ่มสมาชิกเกษตรกรรายย่อยภาคอีสานยังเคลื่อนไหวแก้ไขปัญหานี้สิ้นชวาวนาผ่านกลไก กฟก. โดยไม่มีการเคลื่อนไหวในมิติอื่น ๆ ของปัญหาชวาวนา เช่น ราคาข้าวตกต่ำ ที่ดินทำกิน ฯลฯ เช่นเดียวกับเครือข่ายนี้สิ้นชวาวนาดังกล่าวมาแล้ว แม้ว่ากลุ่มเกษตรกรในกรณีศึกษาจะมีข้อสรุปว่ามีบทบาทในการพัฒนา แต่สำหรับกลุ่มเกษตรกรที่ไม่ประสบผลสำเร็จในการช่วยพัฒนานั้น ศิริ ได้วิเคราะห์ว่า เกิดจากปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและปัญหาสำคัญของการพัฒนา กลุ่มเกษตรกร โดยแบ่งเป็น ปัจจัยภายนอก ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ ที่ชัดเจนคือการแปรสภาพกลุ่มเกษตรกรให้เป็นสหกรณ์การเกษตร เพราะได้ทำให้อิสระในการดำเนินการของกลุ่มเกษตรกรลดน้อยลง และถูกควบคุมกำกับมากขึ้น นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการให้สินเชื่อ การประกันราคาผลผลิต และปัญหาการถูกอิทธิพลท้องถิ่นครอบงำ โดยเฉพาะอิทธิพลของผู้นำท้องถิ่นและพ่อค้าผ่านการเป็นคณะกรรมการกลุ่มเกษตรกร ส่วนปัจจัยภายในที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากลุ่ม ได้แก่ ปัญหาเกษตรกรขาดความรู้ความเข้าใจ

เกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกร การบริหาร การตลาดและการเงินจึงทำให้เกิดปัญหาการทุจริตขึ้นในกลุ่มองค์กร และไม่สามารถขยายงานหรือธุรกิจการเกษตรของกลุ่มได้ นอกจากนี้ การขาดการได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชนและปัญญานเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการพัฒนาเกษตรกร

จากงานศึกษา บทบาท ความสำเร็จหรือล้มเหลวของกลุ่มเกษตรกรที่จัดตั้ง ส่งเสริมโดยรัฐ และได้รับการรับรองโดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ กล่าวได้ว่า เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ถูกรัฐกระตุ้น ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มด้วยเหตุผลทางด้านการเมืองมากกว่าเหตุผลของการแก้ไขปัญหาทางด้านเกษตรกรรมอย่างแท้จริง ดังนั้น กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์จึงมีบทบาทในการพัฒนาภาคการเกษตร หรือบทบาทในการให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกได้จำกัด กระทำได้ภายใต้ช่องทางและขอบเขตที่รัฐและกฎหมายกำหนด ขณะเดียวกันการถูกกำกับ ควบคุมโดยรัฐและตัวแทนของรัฐ และการสร้างความสัมพันธ์และวัฒนธรรมการพึ่งพาให้กับกลุ่มเกษตรกร เป็นเงื่อนไขสำคัญที่งานศึกษากลุ่มเกษตรกรข้างต้นต่างสรุปร่วมกันว่า บัณฑิตและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของกลุ่มเกษตรกรในการช่วยพัฒนาภาคเกษตรกรรม

ภาณุพันธุ์ ประภาติกุล และ แหลมทอง ศรีพยามน้อย (2559). เรื่อง “การบริหารจัดการกลุ่มเกษตรกรปศุสัตว์อินทรีย์ในจังหวัดขอนแก่น”¹⁷ ศึกษาการบริหารจัดการกลุ่มเกษตรกรปศุสัตว์อินทรีย์ในจังหวัดขอนแก่น พบว่า กลุ่มมีจุดเด่น คือ มีผู้นำที่มีความเสียสละและมุ่งมั่นในการทำงานเพื่อส่วนรวม แต่กลุ่มมีจุดด้อย คือ ขาดการวางแผนการผลิตและการตลาด และโครงสร้างกลุ่มไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน และพบว่านโยบายรัฐที่เน้นการผลิตและส่งเสริมการบริโภคสินค้าเกษตรที่ปลอดภัยทำให้กลุ่มจึงมีโอกาได้รับการสนับสนุนด้านต่าง ๆ จากหน่วยงานรัฐเพิ่มมากขึ้น แต่กลุ่มมีปัญหาสำคัญในด้านการตลาด จำนวนผู้บริโภคที่จะตัดสินใจเลือกบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพลดน้อยลง นโยบายรัฐไม่มีความชัดเจนในด้านการหนุนเสริมทางด้านการตลาด

สายเพชร อักโข, รินทร์ลภัส ชัยหิรัญกิตติ, จริยา อ่อนฤทธิ์ และศุภกัญญา จันทรุกขา¹⁸ เรื่อง “การพัฒนาศักยภาพกลุ่มเกษตรกรทำขุนแผน ตำบลอ่างศิลา อำเภอพิบูลมังสาหาร จังหวัดอุบลราชธานี” ศึกษาศักยภาพของกลุ่มเกษตรกรทำขุนแผน และเพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาศักยภาพของกลุ่มเกษตรกรทำขุนแผน พบว่า กลุ่มเกษตรกรมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพที่เกิดจากการการมีผู้นำที่มีศักยภาพด้านการบริหาร มีวิสัยทัศน์ ด้านการจัดการสินค้าและบริการพบว่ากลุ่มมีความสำเร็จเพราะสามารถผลิตพันธุ์ข้าวขาย

¹⁷ ภาณุพันธุ์ ประภาติกุล และ แหลมทอง ศรีพยามน้อย (2559). เรื่อง “การบริหารจัดการกลุ่มเกษตรกรปศุสัตว์อินทรีย์ในจังหวัดขอนแก่น”. KHON KAEN AGR. J. 44 SUPPL. 1: (2016)

¹⁸ สายเพชร อักโข, ผศ.รินทร์ลภัส ชัยหิรัญกิตติ, จริยา อ่อนฤทธิ์และศุภกัญญา จันทรุกขา เรื่อง “การพัฒนาศักยภาพกลุ่มเกษตรกรทำขุนแผน ตำบลอ่างศิลา อำเภอพิบูลมังสาหาร จังหวัดอุบลราชธานี”. วารสารบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ปีที่ 6 ฉบับที่ 12 กรกฎาคม-ธันวาคม 2560.

ด้านสมาชิกกลุ่มเกษตรกรที่ให้ความร่วมมือและมีประชุมสม่ำเสมอ กลุ่มเกษตรกรนี้ไม่มีปัญหาด้านการตลาด การบริหารการตลาด มีการสร้างตราสินค้า พัฒนาบรรจุภัณฑ์ และมีการบริหารด้านการเงินและบัญชีที่ดี

จากการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการถอดบทเรียนจากผู้นำกลุ่มและองค์กรเกษตรกรต่าง ๆ จึงพบว่า ปัญหาสำคัญของทั้งสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกรจึงมีที่มาจากประวัติศาสตร์ความเป็นมาในการ จัดตั้งเพื่อการแย่งชิงมวลชนทำให้มีวัตถุประสงค์แฝงเร้น ดังนั้น ปัญหาที่ตามมาก็คือ การควบคุม กำกับโดยรัฐ ผ่านกฎระเบียบ ดังเช่น กลุ่มเกษตรกรที่ไม่ยอมให้มีการจัดตั้งในระดับที่สูงกว่าตำบล การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ก็มีความจำกัดด้านกิจกรรมที่ดำเนินการค้าขายปัจจัยการผลิตกับเกษตรกร หรือรับความช่วยเหลือจากรัฐเป็น ด้านหลัก นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญที่ผู้นำเกษตรกรได้สะท้อนในทิศทางเดียวกันก็คือ ด้านทักษะ วิธีการทำงาน เทคนิคการหนุนเสริมของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะทำให้เกษตรกรมีความเข้มแข็ง ซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดไปอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ทัศนคติ มีกลุ่มๆ ที่ประสบความสำเร็จซึ่งพบว่ากลุ่มเหล่านี้จะต้องแก้ปัญหาเรื่องการตลาดให้ได้ ในขณะที่การหนุน เสริมจากรัฐด้านการตลาดยังไม่ค่อยสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มมากนัก และความสำเร็จของกลุ่มยัง สัมพันธ์กับการมีผู้นำกลุ่มที่ต้องเสียสละและมีวิสัยทัศน์

3) การดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชน

ศักยภาพวิสาหกิจชุมชนในปี พ.ศ. 2557-2561 มีศักยภาพที่ไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงมากนักโดยในปี 2561 มีวิสาหกิจชุมชนที่มีศักยภาพอยู่ในระดับดีมีจำนวนเพียงร้อยละ 29.77 ลดลงร้อยละ 2.22 เมื่อ เปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2557 วิสาหกิจชุมชนที่มีศักยภาพอยู่ในระดับปานกลางมีจำนวนร้อยละ 53.11 เพิ่มขึ้น จากปี พ.ศ. 2557 ร้อยละ 2.52 และวิสาหกิจชุมชนที่มีศักยภาพอยู่ในระดับต้องปรับปรุงมีจำนวนร้อยละ 17.12 ซึ่งค่อนข้างใกล้เคียงกับจำนวนร้อยละ 17.42 ในปี พ.ศ. 2557 ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นชัดเจนว่า จำนวนวิสาหกิจที่ต้องปรับปรุงยังคงมีสัดส่วนเท่าเดิม ขณะเดียวกับจำนวนวิสาหกิจที่มีศักยภาพอยู่ระดับปาน กลางยังมีอยู่จำนวนมากและยังไม่สามารถพัฒนาไปสู่ความสำเร็จในระดับศักยภาพที่ดีได้ ปัญหาของวิสาหกิจ ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการจัดการกลุ่มที่มีลักษณะเป็นเครือญาติ ส่วนใหญ่ไม่มีการพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์ให้มี ความโดดเด่นแตกต่าง มีการเลือกวัตถุดิบที่ไม่มีคุณภาพ ทำให้การผลิตขาดมาตรฐาน ขาดการจัดการที่ดี มีการ จัดการดำเนินการเงินอย่างไม่เป็นระบบ เนื่องจากไม่มีความรู้ในการจัดทำบัญชีที่ถูกต้อง ขาดการดำเนินงาน อย่างมีส่วนร่วม ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อกลุ่มวิสาหกิจชุมชน (Grisanaputi, 2013; Duanguppama, 2014; Noicham, T. & Sangjindavong, 2018) ด้วยเนื่องจากวิสาหกิจชุมชนส่วนใหญ่เป็น วิสาหกิจชุมชนขนาดเล็กหรือธุรกิจขนาดเล็กอาจมีการดำเนินงานที่ไม่มีระบบหากเปรียบเทียบกับธุรกิจขนาด กลางหรือธุรกิจขนาดใหญ่ ดังผลการศึกษาของ Hyder and Lussier (2016) ที่พบว่าการดำเนินงานในธุรกิจ ขนาดเล็กด้านวางแผนธุรกิจ การมีพนักงานที่เหมาะสม การมีเงินทุนที่เพียงพอและเครือข่ายของธุรกิจเป็น ปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของธุรกิจ (สุธีรา, 2563)

วิสาหกิจชุมชนเป็นกลุ่มองค์กรการเกษตรที่เป็นความพยายามของคนในชุมชนในการสร้างความเป็นอยู่ที่ดี แต่จากสถิติข้อมูลการจดทะเบียนกลุ่มผู้ประกอบการวิสาหกิจชุมชนแล้ว มักไปกระจุกตัวอยู่ในรูปแบบที่คล้ายกันเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดภาวะการแข่งขันกันเองสูง ส่งผลให้หลายกลุ่มประสบความล้มเหลว ทั้งนี้ Natthawoot Kaewsombat (2011) อธิบายว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความล้มเหลวของกลุ่มหรือสถาบันทางการเกษตรมีหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการขาดผู้นำที่เข้มแข็งที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ กล้าคิดและตัดสินใจ การขาดกฎกติกาและระเบียบภายในกลุ่มที่ใช้เป็นเครื่องมือบริหารจัดการและควบคุมสมาชิก หรือการที่กลุ่มยังขาดการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย เพื่อสร้างความเข้มแข็งและมีอำนาจการต่อรอง การมีระบบการบริหารจัดการที่ไม่เป็นระบบ รวมถึงตลาดที่ยังไม่เพียงพอต่อการรองรับสินค้าที่ผลิตหรือขาดการแสวงหาตลาดในเชิงรุกและอำนาจการต่อรองเรื่องราคา ระบบการผลิตที่ไม่ได้มาตรฐาน หรือไม่เป็นระบบทำให้มาตรฐานสินค้าไม่สม่ำเสมอ เห็นได้ว่าปัจจัยความล้มเหลวของวิสาหกิจชุมชนเหล่านี้ยังคงเป็นปัญหาต่อเนื่อง ยิ่งกว่านั้นยังระบุถึงปัญหาด้านอื่น ๆ เช่น ปัญหาด้านการเงินและแหล่งเงินทุนต่ำอันเป็นผลต่อเนื่องมาจากปัญหาเดิมที่ผู้ประกอบการขาดทักษะ การบริหารจัดการโดยเฉพาะด้านการเงินและบัญชี นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านเทคโนโลยี ได้แก่ ขาดเทคโนโลยีมาช่วยดำเนินงาน ขาดทักษะด้านภาษา และขาดการสนับสนุนจากภาครัฐอย่างจริงจังซึ่งจะให้ข้อมูลที่ทันสมัยให้ผู้ประกอบการรู้เท่าทันสถานการณ์

นอกจากนี้แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2562 (ฉบับปรับปรุงจากปี 2548) ได้มีการแก้ไขข้อกำหนดว่าด้วยสถานะของวิสาหกิจเพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนมากขึ้นโดยจัดตั้งเป็นนิติบุคคลที่เปิดโอกาสให้มีความเข้มแข็งในเชิงธุรกิจที่สามารถถือครองทรัพย์สินและกระทำนิติกรรมสัญญากับองค์กรอื่น ๆ เพื่อเข้าถึงแหล่งทุนในการผลิตสินค้าหรือบริการได้ก็ตาม ปัญหาความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนการจัดวิสาหกิจชุมชนไปรวมอยู่ในกลุ่มเดียวกับวิสาหกิจขนาดกลางและย่อม เป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน แม้มีความใกล้เคียงกันแต่ก็มีข้อแตกต่างที่สำคัญคือ ประเด็นแรก ผลประกอบการวิสาหกิจชุมชนจะเน้นผลประกอบการในเชิงสังคมเพื่อการพึ่งตนเองของชุมชน ในขณะที่วิสาหกิจขนาดกลางและย่อม จะเน้นผลประกอบการในเชิงธุรกิจของผู้ประกอบการเป็นหลัก และประเด็นที่สอง ขนาดของทุนและผลกำไร วิสาหกิจชุมชนจะมีขนาดของทุนและผลกำไรไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ที่ระบุไว้ในการกำหนดขนาดของทุนและผลกำไรของวิสาหกิจขนาดกลางและย่อม (อุทัย, 2560)

กลยุทธ์เบื้องต้นการพัฒนาศักยภาพการตลาดจากแนวคิดวิสาหกิจชุมชนของณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และพิทยา ว่องกุล (2554) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาในการสร้างกระบวนการทัศน์ใหม่ว่าการเน้นกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนเพื่อสร้างฐานความรู้และองค์ความรู้ที่เป็นของตนเองรวมถึงการพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วมจากสถานการณ์ด้านการตลาดกลุ่มวิสาหกิจชุมชนแปรรูปพริกได้ดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมทำให้เกิดการพัฒนาผลิตภัณฑ์รูปแบบใหม่เพื่อให้ผู้บริโภคได้เห็นความแตกต่างจากผลิตภัณฑ์เดิมแต่ยังคงคุณภาพเป็นการแสวงหาความร่วมมือจากนักวิชาการหรือหน่วยงานภายนอก กระบวนการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนต้องมี

การสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ของวิสาหกิจชุมชนซึ่งประกอบด้วย การคิดแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบต้องมีการประชุมเพื่อสรุปงาน สรุปปัญหาสรุปประเด็นเพื่อการพัฒนาตนเองและสมาชิก (มัลลิกา และทิพวรรณ, 2561)

จากการสำรวจงานศึกษาอำนาจต่อรองของกลุ่มเกษตรกรรายย่อย หากพิจารณาในเชิงสังเคราะห์ พบว่า ปัญหาสำคัญอาจแบ่งออกเป็นหลายมิติ กล่าวคือ

1) มิติภายในองค์กรของเกษตรกรรายย่อย ซึ่งถ้ามองจากทฤษฎีการระดมทรัพยากร คือ องค์กรเคลื่อนไหวในองค์กรเกษตรกรที่เป็นทางการกรณีของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า แม้จะมีข้อเด่นในเรื่องทรัพยากรหรือการสนับสนุนจากรัฐ แต่ปัญหาสำคัญ คือ ฐานคิดและวิธีการเทคนิคในการหนุนเสริมให้เกษตรกรรายย่อยยังมิได้มีการแบบราชการ แตกต่างไปจากกลุ่มเกษตรกรรายย่อย ชวนาชาวไร่ ที่ไม่เป็นทางการ ที่มีพี่เลี้ยง แกนนำ ซึ่งมีประสบการณ์ทำงานอีกฐานคิดหนึ่ง เมื่อเป็นดังนี้ จึงไม่สามารถเข้าไปสร้างจิตสำนึกการรวมตัวเพื่อสร้างอำนาจต่อรองให้แก่กลุ่มตน ทั้ง ๆ ที่เกษตรกรรายย่อยล้วนแต่ประสบปัญหาทั้งสภาพชีวิตและวิธีการผลิตอย่างแสนสาหัส ความทุกข์ ความยาก จึงไม่สามารถแปรเปลี่ยนมาเป็นพลังในการสร้างอำนาจต่อรองได้ ในมิตินี้ สิ่งที่ควรพิจารณาก็คือ ทำอย่างไรเกษตรกรรายย่อยจะมีผู้ที่เข้าไปหนุนเสริมให้องค์กรสามารถระดมทรัพยากร สร้างกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ภายในองค์กร เครือข่าย

2) หากพิจารณาปัจจัยภายนอกด้านกลไก กฎหมายที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนการรวมกลุ่มของชาวนา ก็พบอย่างชัดเจนว่า ไม่สามารถนำไปสู่การหนุนเสริมในมิติดังกล่าวนี้ได้ ดังที่พบว่า กฎหมายที่เกษตรกรไปจดทะเบียนเพื่อจัดตั้งกลุ่ม (มูลนิธิ สมาคม ฯลฯ) มีลักษณะการควบคุมมากกว่าการหนุนเสริม เช่น ไม่อนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ทรัพยากรที่เข้ามาหนุนเสริมก็มักจำกัดในกิจกรรมด้านการผลิต (ค่าปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ปลอยเงินกู้ ฯลฯ)

ดังการสำรวจปัญหาอำนาจการต่อรองของเกษตรกรภายใต้กฎหมายที่ส่งเสริม และการรวมกลุ่มที่ไม่เป็นทางการของเกษตรกร ได้ชี้ให้เห็นปัญหามากมาย ปัญหาสำคัญของการสร้างอำนาจต่อรองของเกษตรกรในรูปแบบที่เป็นทางการ คือ สหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกร พบว่า มีที่มาจากประวัติศาสตร์ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ในการควบคุมกำกับประชาชน กล่าวคือ จัดตั้งเพื่อการแย่งชิงมวลชน จึงทำให้มีวัตถุประสงค์แฝงเร้น ดังนั้น ปัญหาที่ตามมา คือ การควบคุม กำกับโดยรัฐ ผ่านกฎระเบียบ ดังเช่นการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรที่ไม่อนุญาตให้มีการจัดตั้งในระดับที่สูงกว่าตำบล การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มีความจำกัดด้านกิจกรรมที่ส่งเสริม กล่าวคือ เป็นการรวมกลุ่มโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับความช่วยเหลือจากรัฐ และดำเนินกิจกรรมหลักด้านการค้าขายปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกร ข้อจำกัดของการรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจต่อรองของเกษตรกรรายย่อยซึ่งเป็นกลุ่มที่เป็นทางการมีจุดหมายและผลสำเร็จในด้านการได้มาซึ่งการช่วยเหลือจากรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านปัจจัยการผลิต เงินกู้ ฯลฯ เป็นหลัก บางครั้งมีการเคลื่อนไหวให้รัฐแก้ไขปัญหาราคาพืชผลการเกษตรตกต่ำ แต่ก็มีลักษณะการผลักดันชั่วคราวชั่วคราว และผลสำเร็จที่เกิดขึ้น มักมีลักษณะเฉพาะกิจ (ดังที่เรียกกันติดปากว่า “งบบฯ ดับเพลิง”)

3) การรวมกลุ่มของเกษตรกรรายย่อยที่ไม่เป็นทางการ (เช่น สกย.อ. เครือข่ายหนี้สินชาวนา ฯลฯ) ประสบความสำเร็จในระดับนโยบายในการต่อรองบ้าง (เช่น การแก้ปัญหาหนี้สิน ฯลฯ) รวมทั้งผลักดัน พ.ร.บ.กองทุนฟื้นฟูฯ 2542 แต่บทบาทในกระบวนการนโยบายด้านเกษตรกรรมระดับชาติที่มีผลต่อชะตากรรมของเกษตรกรรายย่อย (การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินนโยบาย) อาจกล่าวได้ว่า ยังไม่มีพื้นที่ให้แก่เกษตรกรรายย่อย ดังจะพบได้ว่า พื้นที่ ช่องทาง หรือกลไก ผ่านกฎหมาย (เช่น พ.ร.บ. เศรษฐกิจการเกษตร 2522 คณะกรรมการนโยบาย คณะกรรมการกองทุนต่างๆ ฯลฯ) ที่มีอยู่ ไม่ได้เปิดพื้นที่ให้แก่เกษตรกรรายย่อยแต่อย่างใด เพราะล้วนมีแต่ตัวแทนของหน่วยราชการ และภาครัฐกิจ เป็นหลัก ส่วนกฎหมายกองทุนฟื้นฟูฯ ที่ดูเหมือนจะมีตัวแทนของเกษตรกรรายย่อยถึงครึ่งหนึ่ง แต่ก็มีข้อจำกัดด้านกิจกรรมเกี่ยวกับหนี้สิน และยังมีปัญหาทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกองค์กรจนแทบจะไม่มีบทบาทแต่อย่างใด

เมื่อพื้นที่ กลไก และช่องทางที่เป็นทางการมีไม่มากนัก การเคลื่อนไหวเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองของเกษตรกรรายย่อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีกลุ่มเกษตรกรรายย่อยที่ไม่เป็นทางการจึงออกมาในลักษณะ “การเมืองบนท้องถนน” กล่าวคือ การอาศัยการเดินขบวน ชุมนุมประท้วง เพื่อสร้างเวทีเจรจาต่อรองกับรัฐ เป็นครั้งคราวตามปัญหาที่เผชิญ ในมติดังกล่าวนี้นี้ จึงทำให้ต้องพิจารณาว่า เมื่อพูดถึงการสร้างอำนาจต่อรองของเกษตรกรรายย่อย มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงการสร้างพลังในลักษณะของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมด้วย

4) มิติด้านบริบททางเศรษฐกิจ-การเมือง การสร้างอำนาจต่อรองของเกษตรกรรายย่อยไม่ได้อยู่ในสุญญากาศ หากแต่อยู่ท่ามกลางเงื่อนไขปัจจัยหรือในสภาพแวดล้อม/บริบททางเศรษฐกิจ-การเมืองเสมอ ดังนั้นการเกิด พัฒนาการของรวมตัวเป็นกลุ่มก้อน และการสร้างพลังการต่อรองผ่านยุทธวิธีการเคลื่อนไหวต่อสู้ต่างๆ ตลอดจนผลสำเร็จ ล้มเหลว หรือการสร้างผลสะท้อนทางนโยบาย ย่อมต้องพิจารณาเงื่อนไขปัจจัยภายนอกดังกล่าวนี้นี้ให้เอื้อแก่การสร้างอำนาจต่อรองของกลุ่มเกษตรกรรายย่อยด้วย

นอกจากนี้ ด้านข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และกฎหมาย จากสภาพปัญหาการสร้างอำนาจต่อรองของกลุ่มเกษตรกรรายย่อยดังกล่าว ซึ่งมีหลายมิติแต่นางวิจัยนี้จะมุ่งไปยังมิติด้านกฎหมาย นโยบาย โดยพิจารณาจากข้อจำกัดที่ดำรงอยู่ และมุ่งเน้นไปยังกฎหมายสภาเกษตรกรที่เป็นโจทย์แกนกลางของงานวิจัยนี้ว่า กฎหมายที่จะออกมาจะแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดได้อย่างไร ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย กฎหมายที่สำคัญคือ ข้อเสนอด้านการปรับปรุงแก้ไข กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการสร้างอำนาจต่อรองของเกษตรกรที่บังคับใช้อยู่ คือ พ.ร.บ. สหกรณ์ 2542 ทั้งด้านแก้กฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมายดังนี้

(1) กฎหมายสหกรณ์ มีบทบัญญัติมาตรา 24 กำหนดไว้ว่า ห้ามมิให้ผู้ใดใช้คำว่า “กลุ่มเกษตรกร” เป็นชื่อหรือส่วนหนึ่งของชื่อในทางธุรกิจ เว้นแต่กลุ่มเกษตรกรที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 117” บทบัญญัตินี้เป็นการบังคับให้กลุ่มเกษตรกรต่างๆ ต้องจดทะเบียนภายใต้กฎหมายสหกรณ์ จึงเป็นการทำให้รัฐมีอำนาจควบคุมกำกับเกษตรกรรายย่อย เข้าสู่กฎระเบียบที่รัฐวางไว้ มากกว่าเป็นการ

ส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรอง อำนาจในการควบคุมและบีบบังคับให้กลุ่มเกษตรกรต้องยอมจำนนต่อการจัดการ ควบคุม และจำกัดสิทธิเสรีภาพของเกษตรกรโดยรัฐ จึงเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับ 2550

(2) ควรแก้ไข ปรับปรุง เพื่อลดอำนาจการควบคุมของรัฐผ่านบทบัญญัติหลายมาตรา เช่น มาตรา 122 เพราะได้ให้อำนาจกับนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกร และพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรมอบหมาย มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานของกลุ่มเกษตรกร ซึ่งเป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปก้าวก่าย ควบคุมและลงโทษสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร

(3) ในมิติด้านการทำงานส่งเสริมอำนาจต่อรองของเกษตรกร ที่พบว่า สหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกรที่ประสบผลสำเร็จมักเกิดจากการเคยได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนโดยองค์กรพัฒนาเอกชนมาก่อน สะท้อนให้เห็นว่า ปัญหาหลักมีจากฐานคิด และเทคนิควิธีการของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องมีการเรียนรู้การทำงานที่ประสบความสำเร็จ นำเอามรดกทางความคิด กระบวนการดำเนินงาน การหนุนเสริมเหล่านั้นมาปรับใช้ในการดำเนินการส่งเสริมแก่เกษตรกร กล่าวโดยสรุป เจ้าหน้าที่รัฐต้องหลุดพ้นจากขีดจำกัดทางแนวคิดและเทคนิคการดำเนินการพัฒนาแบบควบคุม กำกับ ตรวจสอบ

บทที่ 3

การเข้าถึงบริการทางสังคม (Services) และการวิเคราะห์มิติด้านพื้นที่ (Spaces) ที่ดำรงอยู่ ของชาวนารายย่อย

ในส่วนนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจเพื่อให้เห็นภาพในการเข้าถึง “บริการ (Services)” และการวิเคราะห์ให้เห็นมิติด้าน “พื้นที่ (Spaces)” ที่ดำรงอยู่ของชาวนารายย่อย โดยใช้ 1) ผลการสำรวจจัดทำขึ้นโดยเก็บข้อมูลระหว่างวันที่ 17-26 พฤษภาคม 2563 ซึ่งเป็นช่วงมีการประกาศมาตรการล็อกดาวน์ และ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน โดยแบบสำรวจจำนวน 524 ชุด จำนวน 10 จังหวัด 4 ภูมิภาค (เหนือ อีสาน กลาง/ตะวันออก และใต้) 2) ผลการศึกษาจากการจัดกลุ่มเสวนาและการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก ในปี 2564 ที่ได้ศึกษาในประเด็นเนื้อหาเช่นเดียวกันแต่เป็นการเก็บข้อมูลโดยการเลือกตัวแทนชุมชนชาวนารายย่อยจำนวน 10 ชุมชน ในภาคเหนือ อีสาน กลาง/ตะวันออก และภาคใต้ และ 3) ผลการสัมมนาเวทีการแลกเปลี่ยนเรื่องชาวนาและนโยบายรัฐร่วมกับกลุ่มเกษตรกรและผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2564

3.1 ผลการสำรวจ “ผลกระทบทางเศรษฐกิจ-สังคมของโควิด-19 ต่อครัวเรือนชาวนารายย่อยชุมชน เกษตร” ปี 2563

ผลการสำรวจผลกระทบทางเศรษฐกิจ-สังคม จากการระบาดของโรคโควิด-19 ต่อครัวเรือนชาวนารายย่อยชุมชนเกษตร ในปี 2563 ประกอบด้วยหัวข้อ 1) ประเภทชุมชน 2) ข้อมูลพื้นฐานของครัวเรือน 3) ข้อมูลการผลิตและเศรษฐกิจของครัวเรือน 4) ผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด-19 ต่อมิติเศรษฐกิจของครัวเรือน 5) ผลกระทบด้านรายจ่าย 6) ผลกระทบต่อด้านอาหารการกิน 7) ผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด-19 ต่อมิติการดูแลสุขภาพของสมาชิกในครัวเรือน 8) มิติด้านการเข้าถึงมาตรการช่วยเหลือเยียวยาจากรัฐ 9) มิติด้านการปรับตัวของครัวเรือนเกษตรกรช่วงวิกฤติโควิด-19 และ 10) มิติด้านการเข้าถึงระบบสวัสดิการของครัวเรือนชาวนา มีรายละเอียดดังนี้

1) ประเภทชุมชน

พื้นที่ทำการศึกษทั้งหมด 4 ภาค 10 จังหวัด จำนวน 524 ตัวอย่าง ประกอบด้วย จังหวัดฉะเชิงเทรา สุรินทร์ อุบลราชธานี ยโสธร มหาสารคาม เชียงใหม่ เชียงราย พิจิตร โลก นครปฐม และสงขลา การสำรวจได้แบ่งตามลักษณะพื้นที่ชุมชนคือ ชุมชนใกล้เมือง (กึ่งเมือง-กึ่งชนบท) ร้อยละ 34.2 ชุมชนชนบท ร้อยละ 50.6 ชุมชนห่างไกลจากเมือง (ชุมชนบนดอย ฯลฯ) ร้อยละ 15.3 และจัดประเภทชุมชนตามลักษณะความสมบูรณ์ของทรัพยากร ซึ่งมีจำนวนตัวอย่างครัวเรือนราว ร้อยละ 13.7 ที่มีลักษณะฐานทรัพยากรน้ำ ป่า ฯลฯ ที่สามารถเป็นแหล่งอาหารสำหรับดำรงชีพ

2) ข้อมูลพื้นฐานของครัวเรือน

การสำรวจพบว่า ครัวเรือนมีสมาชิกเฉลี่ยครัวเรือนละราว 4.6 คน จำนวนครัวเรือน ร้อยละ 54.0 มีสมาชิกสูงวัยอายุในช่วงตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป สมาชิกในครัวเรือนที่อยู่อาศัยที่อื่น (ไม่ได้พักพิงที่บ้าน ราว ร้อยละ 30.2 ครัวเรือน ร้อยละ 51.5 มีสมาชิกในครัวเรือนที่กำลังอยู่ในวัยศึกษา และครัวเรือน ร้อยละ 13.0 ตอบว่ามีสมาชิกในครัวเรือนมีปัญหาสุขภาพที่ต้องให้การดูแลอย่างใกล้ชิดเป็นพิเศษ

3) ข้อมูลการผลิตและเศรษฐกิจของครัวเรือน

ข้อมูลพื้นฐานด้านการผลิต พบว่า ครัวเรือนผู้ตอบแบบสำรวจ มีที่ดินเฉลี่ยของครัวเรือนคือ 20.1 ไร่ ครัวเรือน เป็นครัวเรือนเกษตรกรรมขนาดเล็ก มีที่ดิน 0-5 ไร่ ร้อยละ 11.5 และส่วนใหญ่มีที่ดิน จำนวน 11-20 ไร่ (ร้อยละ 37.4) และทำนาเฉลี่ยครัวเรือนละราว 15.5 ไร่ และส่วนใหญ่มีที่นาปลูกข้าวไม่เกิน 20 ไร่ โดยมีครัวเรือนที่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ร้อยละ 66.9 ครัวเรือนที่ต้องเช่าที่ดินทำกิน ร้อยละ 33.1

นอกจากนี้ ยังพบว่า ครัวเรือนชาวนายรายย่อยยังพึ่งพิงรายได้นอกภาคเกษตรที่สำคัญจากการทำงานนอกของสมาชิกในครัวเรือน กล่าวคือ ร้อยละ 57.8 ตอบว่ามีสมาชิกออกไปหารายได้นอกภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 47.6 (ของครัวเรือนที่มีสมาชิกออกไปทำงานฯ) มีสมาชิกทำงานตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญมากของครัวเรือนในปัจจุบัน และจำนวนเงินที่ส่งกลับสู่ครัวเรือนในช่วงปกติ (ก่อนการระบาดของโรคโควิด-19) พบว่า เฉลี่ยเดือนละ 5,252 บาท และในช่วงการระบาดของโรคโควิด-19 พบว่า ลดลงเหลือราย 2,571 บาทต่อเดือน

ส่วนแหล่งทำงาน ร้อยละ 60.4 ทำงานในจังหวัดภูมิลำเนาของตนเองที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน และร้อยละ 39.6 ทำงานนอกจังหวัดที่อยู่อาศัย และอาชีพส่วนส่วนใหญ่คือ แรงงานรับจ้าง (พนักงาน/ลูกจ้างเอกชน ร้อยละ 27.4 รับจ้างรายวัน/รับจ้างทั่วไป/ทำงานบ้าน งานบริการ ร้อยละ 23.2 รับจ้างภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 12.6 รับจ้างในโรงงาน 7.7 ฯลฯ) ซึ่งส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นแรงงานนอกระบบที่มีลักษณะการจ้างงานที่ไม่มีความมั่นคงมากนัก ส่วนการทำพนักงานองค์กรปกครองท้องถิ่น ฯลฯ ซึ่งเป็นการจ้างงานที่มีความมั่นคงด้านสวัสดิการ มีรายร้อยละ 7.7 ฯลฯ งานเป็นข้าราชการ ส่วนอาชีพอีกกลุ่มหนึ่งที่สำคัญคือ การค้าขายในลักษณะของผู้ประกอบการรายย่อย ค้าขายรายย่อย หาบเร่/แผงลอย ร้านค้าริมทาง ร้อยละ 7.7

4) ผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด-19 ต่อมิติเศรษฐกิจของครัวเรือน

4.1) ผลกระทบต่อการผลิตทางการเกษตรของครัวเรือน

ในช่วงสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ ร้อยละ 59.0 ตอบว่า ไม่กระทบต่อการขายข้าว มีจำนวนราว ร้อยละ 34.8 ตอบว่ารายได้จากการขายข้าวลดลงในช่วงโควิด-19 อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า ระบบการรับซื้อข้าวอาจจะได้รับผลกระทบน้อยมากเพราะยังสามารถดำเนินได้ตามปกติ แต่น่าจะเป็นปัญหาจากในช่วงฤดูกาลเก็บเกี่ยวได้รับผลกระทบจากปัญหายุ้งแห้ง ทำให้ได้ผลผลิตข้าวน้อยกว่าในฤดูก่อนหน้านี้ ดังเช่นในพื้นที่การเก็บข้อมูลจังหวัดนครปฐม ข้อมูลการสัมภาษณ์ชาวนาเพิ่มเติมพบว่า ปัญหาความร้อนผิดปกติทำให้ข้าวไม่ผสมเกสรและได้ผลผลิตราว ร้อยละ 40-50 ของการผลิตในสภาพปกติเท่านั้น แต่จะพบว่า การผลิตเสริมซึ่งจำเป็นต้องขายผลิตในตลาดอื่นหรือค้าขายเองในรูปแบบของตลาดเขียว ตลาดในเมือง รวมทั้งการแปรรูปจะได้รับผลกระทบมากกว่า กล่าวคือ มีจำนวนครัวเรือนตอบว่าแหล่งรายได้จากพืชเสริมลดลง ร้อยละ 48.8 ส่วนรายได้จากการการแปรรูปและการประกอบการค้าขาย มีจำนวนครัวเรือนตอบว่ารายได้ลดลง ร้อยละ 21.3 ซึ่งจะพบว่า ช่องทางในการขายผลผลิตได้รับผลกระทบ รวมทั้งแหล่งรายได้นอกภาคเกษตร ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ร้อยละ 35.3 ก็ระบุว่า เงินส่งกลับซึ่งเป็นรายได้ของครัวเรือนส่วนนี้ลดลง

4.2) ผลกระทบต่อรายได้นอกภาคการเกษตร

การมีสมาชิกครัวเรือนทำงานนอกภาคเกษตร หรือนอกแปลงการผลิตของครัวเรือน เป็นหนึ่งในวิธีการกระจายความเสี่ยงด้านรายได้ของครัวเรือน การสำรวจพบว่า ครัวเรือนเกษตรกรรายย่อย ร้อยละ 57.8 ตอบว่ามีสมาชิกออกไปหารายได้นอกภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 47.6 (ของครัวเรือนที่มีสมาชิกออกไปทำงาน) มีสมาชิกทำงานตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ผลการสำรวจ พบว่า ร้อยละ 60.3 ของครัวเรือนทั้งหมดมีสมาชิกครัวเรือนที่ทำงานนอกภาคเกษตรรายได้ลดลง และมีจำนวนครัวเรือนที่ระบุว่าไม่มีสมาชิกที่ตกงานราว ร้อยละ 20.5

นอกจากนี้ ยังพบว่า แรงงานของครัวเรือนที่ออกไปหารายได้นอกภาคการเกษตรกรรมเดินทางกลับบ้านไม่มากนัก กล่าวคือ มีเพียงร้อยละ 5.7 ของครัวเรือนที่มีแรงงานเหล่านี้กลับบ้านในช่วงระหว่างโควิด-19 เท่านั้น ซึ่งเป็นเพราะเหตุผลต่างๆ คือ แรงงานเหล่านี้ยังรอโอกาสที่จะทำงานหลังสถานการณ์ดีขึ้น ผลมาจากมาตรการล็อกดาวน์ที่ห้ามการเคลื่อนย้ายเดินทาง ครอบครัวและตนเองไม่ต้องการกลับเข้ามาในชุมชนเนื่องจากจะถูกตำหนิว่าจะนำเชื้อโรคมารั่วสู่คนอื่น ส่วนแผนชีวิตของแรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่ ร้อยละ 56.7 วางแผนจะกลับไปทำงานตามเดิมร้อยละ 16.7 วางแผนว่าจะหางานใกล้บ้านหรือชุมชน ร้อยละ 10.0 จะช่วยทำการเกษตรหรือค้าขายกับครัวเรือน

ในมิติผลกระทบต่อรายได้จากเงินส่งกลับจากสมาชิกในครัวเรือน ครัวเรือนที่ได้รับเงินส่งกลับจากลูกหลานที่เข้าไปทำงานในเมือง ร้อยละ 35.9 ได้รับเงินส่งกลับที่ลดลง ส่วนจำนวนเงินที่ส่งกลับสู่ครัวเรือนในช่วงปกติ (ก่อนการระบาดของโรคโควิด-19) พบว่า เฉลี่ยเดือนละ 5,252 บาท และในช่วงโควิด-19 พบว่าลดลงเหลือราย 2,571 บาทต่อเดือน โดยให้เหตุผลหลักๆ ได้แก่ ถูกเลิกจ้างเนื่องจากปิดกิจการ ถูกพักงาน ลดเวลาการทำงานและค่าจ้าง กลุ่มแรงงานย้ายถิ่นจึงต้องสำรองเงินไว้ใช้จ่ายส่วนตัวมากขึ้นในช่วงที่รายได้ลดลง

ทำให้ส่งเงินกลับทางบ้านได้น้อย หรือของการส่งเงินกลับบ้าน ในขณะที่กลุ่มที่ประกอบอาชีพค้าขายก็ไม่สามารถขายสินค้าได้ เนื่องจากการสั่งปิดห้างสรรพสินค้า และตลาดนัด รวมถึงมือเดอรัสินค้าลดลง

5) ผลกระทบด้านรายจ่าย

ด้านรายจ่ายของครัวเรือน ด้านค่าใช้จ่ายค่าไฟฟ้า (หมายเหตุ: เป็นค่าไฟฟ้าในเดือนเมษายน 2563 ซึ่งอยู่ในช่วงที่ยังไม่มีการช่วยเหลือค่าไฟฟ้า) และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุตรหลานเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่มากกว่าด้านอื่นๆ เนื่องจากนักเรียน นักศึกษา หยุดเรียนและกลับมาอยู่บ้านซึ่งต้องใช้อุปกรณ์ที่ใช้ไฟฟ้าเพิ่มมากยิ่งขึ้น และต้องใช้อุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับ “การใช้ชีวิตออนไลน์” มากยิ่งขึ้น ส่วนค่าอาหารมีครัวเรือนร้อยละ 25.4 ตอบว่าอาหารในครัวเรือนเพิ่มมากขึ้น ค่าเฉลี่ยรายจ่ายต่อเดือนด้านอาหารก่อนโควิด-19 ราว 4,807 บาท ช่วงการระบาดของโรคโควิด-19 เพิ่มขึ้นเป็น 5,112 บาทต่อเดือน หรือเพิ่มขึ้นราว ร้อยละ 9.4

6) ผลกระทบต่อด้านอาหารการกิน

ผู้ตอบแบบสำรวจแทนครัวเรือน ร้อยละ 45.5 เห็นว่า สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 กระทบบ้างพอสมควร และร้อยละ 41.4 เห็นว่า กระทบน้อยหรือไม่กระทบเลย มีเพียง ร้อยละ 13.1 เห็นว่า กระทบมาก ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า ครัวเรือนเกษตรกรรายย่อยไม่ค่อยได้รับผลกระทบจากการระบาดในมิติด้านอาหารการกินมากนัก เนื่องจากยังพออาศัยแหล่งอาหารจากพืชและสัตว์ที่มีอยู่ในแปลงของครัวเรือน การปลูกผักกินเอง การพึ่งพาอาศัยกันในมิติวัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนอาหารในชุมชน และยังสามารถซื้ออาหารได้จากชุมชน เช่น ร้านค้าในชุมชน ตลาดนัดชุมชน ตลาดเขียวในชุมชน ฯลฯ การซื้ออาหารจากรถพุ่มพวง และรถเร่ขายของ ซึ่งพบว่า มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเช่นกัน

7) ผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด-19 ต่อมิติการดูแลสุขภาพของสมาชิกในครัวเรือน

ในมิติด้านการดูแลสุขภาพของสมาชิกในครัวเรือน พบว่า ครัวเรือนส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดสามารถเข้าถึงหน้ากากอนามัย และ เจล/แอลกอฮอล์ล้างมือ กล่าวคือ ตัวแทนครัวเรือนตอบว่า มีหน้ากากใส่และเจล ล้างมือเพียงพอสำหรับตนเองและสมาชิกเมื่อออกนอกบ้าน ร้อยละ 99.2 และ 92.7 ตามลำดับ และครัวเรือนมีรายจ่ายสำหรับการซื้อเจลและหน้ากากเฉลี่ยราว 613 บาทต่อเดือน

ส่วนความพร้อมด้านที่อยู่อาศัยว่าเหมาะสมกับการเป็นที่กักของสมาชิกในครัวเรือนหรือไม่นั้น ตัวแทนครัวเรือนผู้ตอบ ร้อยละ 51.2 เห็นว่า มีความพร้อม ร้อยละ 32.3 ไม่มีความพร้อมแต่สามารถดัดแปลงได้ ร้อยละ 16.5 เห็นว่าไม่มีความพร้อม ส่วนการไปตรวจเชื้อโควิด-19 พบว่า มีร้อยละ 1.6 ตอบว่าในครัวเรือนมีสมาชิกไปตรวจ และพบว่า จำนวนครัวเรือนทั้งหมด มีผู้ตอบว่า มีสมาชิกติดโควิด-19 เพียง 1 ครัวเรือน

ด้านทัศนคติของตัวแทนครัวเรือนผู้ตอบแบบสอบถามความรู้สึกต่อกรณีในชุมชนมีผู้ติดเชื้อโควิดเข้ามาอยู่อาศัยหรือกักตัว พบว่า ส่วนใหญ่ ร้อยละ 45.6 แสดงความเห็นว่ามีความรู้สึกลำบากใจหรือไม่เต็มใจมากนักที่จะให้ผู้ติดเชื้อเข้ามาอยู่ในชุมชน (ร้อยละ 27.3 ไม่มีความเห็น/ไม่ตอบ)

ส่วนช่องทางการรับรู้ข่าวสารเรื่องโรคโควิด-19 และคำแนะนำการปฏิบัติตัวในช่วงการระบาดที่นำเชื่อถือที่สุด อันดับแรก คือ สื่อโทรทัศน์ (ร้อยละ 49.2) รองลงมา คือ สื่อบุคคล (เช่น ผู้นำชุมชน อสม. คนในครอบครัว เพื่อนบ้าน เป็นต้น) ร้อยละ 38.4 และสื่อโซเชียลมีเดีย (เช่น เฟซบุ๊ก ทวิตเตอร์ ไลน์ เป็นต้น) ร้อยละ 11.4

8) มิติด้านการเข้าถึงมาตรการช่วยเหลือเยียวยาจากรัฐ

โครงการเยียวยาของรัฐ “เราไม่ทิ้งกัน” มีครัวเรือนร้อยละ 38.5 ที่ตอบว่า ไม่ได้ลงทะเบียน โดยมีเหตุผลหลักๆ คือ เห็นว่าไม่มีสิทธิและจะลงทะเบียนเยียวยาเกษตร สำหรับผลการลงทะเบียน พบว่า ครัวเรือนที่มีสมาชิกลงทะเบียนอย่างน้อย 1 คนและได้รับเงิน รวมถึงกำลังรอรับเงิน มีประมาณร้อยละ 18.3 ส่วนที่ลงทะเบียนไม่สำเร็จ หรืออุทธรณ์ไม่สำเร็จ มีประมาณร้อยละ 35.5 ครัวเรือนที่มีสมาชิกลงทะเบียนสำเร็จในแต่ละครัวเรือนจะมีสมาชิกโดยเฉลี่ยได้รับเงิน 5,000 บาท ครัวเรือนละ 1 คน ประมาณร้อยละ 28 ครัวเรือนละ 2 คน ร้อยละ 8 และครัวเรือนที่มีสมาชิกได้รับเงินช่วยเหลือมากกว่า 3 คนขึ้นไป มีประมาณร้อยละ 2

ส่วนโครงการเยียวยาเกษตรกร ครัวเรือนละ 15,000 บาท (เดือนละ 5,000 บาท) พบว่า ร้อยละ 34.5 ลงทะเบียนและได้รับเงินแล้ว ร้อยละ 52.5 ลงทะเบียนแล้วและกำลังอยู่ในกระบวนการพิจารณา โดยมีผู้ไม่ลงทะเบียน ร้อยละ 9.2 สำหรับเหตุผลของครัวเรือนที่ไม่ได้ลงทะเบียนเพื่อรับเงินเยียวยาเกษตรกร สามารถแบ่งเป็น 4 กลุ่มหลัก ได้แก่

1) กลุ่มที่ไม่ได้ลงทะเบียนเกษตรกรไว้ รวมถึงกลุ่มที่มีสิทธิอื่นอยู่แล้ว กล่าวคือ ประกอบอาชีพอื่นเป็นหลัก เช่น ข้าราชการ พนักงานที่มีสิทธิประกันสังคม เป็นต้น

2) กลุ่มที่ไม่เคยรับรู้เรื่องการลงทะเบียนเพื่อรับเงินเยียวยาเกษตรกรในช่วงโควิด หรือบางกลุ่มได้ข้อมูลมา แต่ไม่มีความรู้เรื่องวิธีการลงทะเบียน

3) กลุ่มที่ไม่ได้ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ทำการเพาะปลูก และคิดว่าตนเองไม่มีสิทธิ เช่น แรงงานรับจ้าง

4) กลุ่มที่คิดว่าไม่เดือดร้อน

สำหรับเหตุผลของครัวเรือนที่ลงทะเบียนแล้วแต่ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณา สามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ กลุ่มที่อยู่ในระหว่างรอตรวจเอกสารเพื่อพิจารณาว่ามีสิทธิหรือไม่ กลุ่มที่อยู่ในระหว่างส่งเอกสารเพิ่มเติม และอุทธรณ์ และกลุ่มที่รอโอนเงินเข้าบัญชี

โครงการสินเชื่อฉุกเฉินแบบไม่ต้องมีหลักประกันในวงเงินกู้ไม่เกิน 10,000 บาท ดอกเบี้ยต่ำ ของ ธกส. และธนาคารออมสิน พบว่า ตัวแทนครัวเรือนเกษตรกรส่วนใหญ่ ร้อยละ 63.3 รู้ว่ามีโครงการดังกล่าวนี้แต่ไม่ยื่นกู้เงิน ร้อยละ 31.4 ตอบว่าไม่รู้/ไม่ทราบ มีผู้ที่กู้และได้รับเงินกู้แล้ว ร้อยละ 1.1 เท่านั้น และ ร้อยละ 0.4 ยื่นกู้แต่ได้รับแจ้งแล้วว่าไม่ผ่าน สำหรับเหตุผล พบว่า กลุ่มที่รู้เรื่องเกี่ยวกับโครงการแต่ไม่ขอกู้เงินเพราะไม่อยากเป็นหนี้ และไม่เดือดร้อนมาก ส่วนที่กู้แล้วไม่ได้เพราะคุณสมบัติไม่ครบ

ส่วนการเข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้จากธนาคารหรือสถาบันการเงินในช่วงวิกฤติโควิด-19 พบว่า มีผู้ตอบว่ารู้แต่ไม่เข้าร่วมโครงการ ร้อยละ 33.9 รู้และเข้าร่วมโครงการ ร้อยละ 30.3 และ ร้อยละ 33.8 ตอบว่าไม่รู้/ไม่ทราบ

9) มิติด้านการปรับตัวของครัวเรือนเกษตรกรช่วงวิกฤติโควิด-19

ในมิติด้านการปรับตัวของครัวเรือนเกษตรกรมรายย่อยช่วงวิกฤติโควิด-19 ครัวเรือน (ตาราง 10) พบว่า กิจกรรมที่ผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งเป็นสมาชิกของครัวเรือนได้สะท้อนผ่านคำตอบให้เห็นการปรับตัวอันดับมากที่สุดคือ การลดรายจ่ายโดยการปลูกผัก/เลี้ยงสัตว์กินเอง (ร้อยละ 42.1) อันดับรองลงมา คือ การลดรายจ่ายโดยหาอาหารจากแหล่งธรรมชาติเพิ่มมากขึ้นกว่าช่วงปกติ (ร้อยละ 27.6) และอันดับสาม การหารายได้จากอาชีพอื่นๆ เสริม (ร้อยละ 14.0) มีข้อน่าสังเกตว่า รวร้อยละ 10.9 ระบุว่ามีการจำหน่ายของทรัพย์สินและขายทรัพย์สิน

นอกจากนี้ ยังพบว่า มีการปรับตัวที่อาศัยมิติด้านความสัมพันธ์ทางสังคม เครือข่ายทางสังคมในการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ดังที่พบว่า ร้อยละ 41.8 มีการบริจาค หรือแบ่งปันเงิน ผลผลิต อาหาร ฯลฯ ให้ญาติพี่น้อง เพื่อนบ้านในชุมชน ร้อยละ 44.0. มีการเข้าร่วมกิจกรรมเฝ้าระวังในชุมชนหรือในที่ท่องเที่ยวใกล้เคียง และร้อยละ 15.7 ตอบว่า ครัวเรือนหรือสมาชิกในครัวเรือน ได้ร่วมการบริจาคหรือแบ่งปันเงิน ผลผลิต อาหาร ฯลฯ ให้ผู้อื่นนอกชุมชน

ตารางที่ 10 แสดงการปรับตัวของครัวเรือนเกษตรกรมรายย่อยช่วงวิกฤติโควิด-19

กิจกรรมของครัวเรือน	ไม่มี	มี	รวม
1. การเพิ่มช่องทางการขายผลผลิต การแปรรูปในลักษณะขายในตลาดออนไลน์ หรือการใช้ช่องทางสื่อสาร	96.9	3.1	100.00

กิจกรรมของครัวเรือน	ไม่มี	มี	รวม
2. การปรับการผลิตหรือวางแผนการผลิตโดยการปลูกพืช/เลี้ยงสัตว์ให้หลากหลายมากยิ่งขึ้น	91.1	8.9	100.00
3. การเพิ่มพื้นที่การผลิตทางการเกษตร	97.9	2.1	100.00
4. การลดรายจ่ายโดยการปลูกผัก/เลี้ยงสัตว์กินเอง	57.9	42.1	100.00
5. การลดรายจ่ายโดยหาอาหารจากแหล่งธรรมชาติเพิ่มมากขึ้นกว่าช่วงปกติ	72.4	27.6	100.00
6. การกู้ยืมเพิ่มขึ้นกว่าปกติ	93.3	6.7	100.00
7. การจำหน่ายของทรัพย์สิน	91.6	8.4	100.00
8. การขายทรัพย์สิน	97.5	2.5	100.00
9. การหารายได้จากอาชีพอื่นๆ เสริม	86.0	14.0	100.00
10. การรับความช่วยเหลือจากเครือข่ายทางสังคม (เช่น เพื่อน ญาติพี่น้อง เพื่อนบ้าน วัด โรงเรียน เครือข่ายศิษย์เก่า ฯลฯ)	86.9	13.1	100.00

10) มิติด้านการเข้าถึงระบบสวัสดิการของครัวเรือนชาวนา

ผลการสำรวจตามตารางที่ 11 พบว่า กลุ่มนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับข้าวและชาวนาโดยตรงพบว่า การอุดหนุนค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงประสิทธิภาพผลิตข้าว ไร่ละ 1,000-1,200 บาท ชาวนารับรู้และรับประโยชน์มากที่สุด ในขณะที่นโยบายจำนำยังฉางชาวนารับรู้น้อยและรับประโยชน์น้อยมาก เนื่องจากปัจจุบันชาวนาไม่สามารถตากและเก็บข้าวไว้ในยุ้งฉางตัวเองได้

ในส่วนมาตรการหนุนเสริมการปรับเปลี่ยนโครงการการผลิต โครงการปรับเปลี่ยนเป็นนาอินทรีย์ 1 ล้านไร่ ที่มีชาวนารับรู้หรือรู้จักเพียง ร้อยละ 40.6 และเข้าร่วมโครงการเพียง ร้อยละ 7.5 และนโยบาย “นาแปลงใหญ่” ซึ่งมีชาวนารับรู้หรือรู้จักเพียง ร้อยละ 43.7 และ เข้าร่วม ร้อยละ 8.1 ส่วนโครงการปลูกพืชบำรุงดิน/พืชหลังนาและโลกบ รับประโยชน์หรือเข้าร่วมโครงการ ร้อยละ 12.9 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า โครงการเหล่านี้ยังไม่สามารถเข้าถึงและครอบคลุมครัวเรือนชาวนารายย่อยส่วนใหญ่

ตารางที่ 11 แสดงการเข้าถึงระบบสวัสดิการของครัวเรือนชาวนา

นโยบายช่วยเหลือและโครงการสวัสดิการช่วยเหลือต่างๆ	% การรับรู้	% เข้าร่วมโครงการ
นโยบายกองทุนหมู่บ้าน (หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท)	92.1	60.9
โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML)	80.4	35.5
โครงการจำนำยังฉาง	55.3	12.0
มาตรการของรัฐ ให้เงินอุดหนุนค่าเก็บเกี่ยว	94.5	84.5

นโยบายช่วยเหลือและโครงการสวัสดิการช่วยเหลือต่างๆ	% การรับรู้	% เข้าร่วมโครงการ
โครงการ “นาแปลงใหญ่”	43.7	8.1
โครงการปลูกพืชบำรุงดิน/พืชหลังนาและไถกลบ	43.5	12.9
โครงการปรับเปลี่ยนเป็นนาอินทรีย์ 1 ล้านไร่	40.6	7.5
โครงการประกันภัยพืชผล(ข้าว)	66.3	30.2
โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร	72.7	38.5

บทสรุป และข้อสังเกตบางประการ

ครัวเรือนชาวนาเกษตรกรรายย่อยมีการผลิตและแหล่งรายได้ที่หลากหลายมิติ กล่าวคือ รายได้ที่ได้มาจากการแปรรูป ค้าขาย และแรงงานนอกภาคการเกษตร ผลกระทบที่เกิดจากโควิด-19 แม้จะเกิดขึ้นในทุกมิติของชีวิตแต่ก็ได้รับผลกระทบน้อยกว่า ผลกระทบของโควิด-19 ต่อคนจนเมือง (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์และคณะ, รายงานการสำรวจผลกระทบจากโควิด-19 ต่อชีวิตคนจนเมือง, 2563) และได้รับผลกระทบน้อยกว่าผู้คนที่ใช้ชีวิตทางเศรษฐกิจในภาคบริการหรือภาคท่องเที่ยว การผลิตข้าวในฐานะพืชหลักได้รับผลกระทบระดับหนึ่ง แต่ไม่ได้เกิดผลกระทบจนกระทั่งไม่มีรายได้จากการผลิตและพบว่า ส่วนรายได้จากการค้าขายและการแปรรูป แม้ได้รับผลกระทบทำให้รายได้ไม่เท่าเดิมแต่ก็พอสามารถปรับตัวในการประกอบอาชีพระดับชุมชน เช่น ตลาดชุมชน การเปิดร้านค้าหน้าบ้าน ฯลฯ

ผลกระทบต่อรายได้จากแรงงานนอกภาคเกษตร มีครัวเรือนที่มีสมาชิกตกงานและรายได้ลดลงสูงซึ่งกระทบต่อแหล่งรายได้สำคัญของครัวเรือนอย่างมาก และพบว่า มีแรงงานนอกภาคเกษตรกรรมกลับบ้านจำนวนไม่มากนัก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า รายได้ในมิติดังกล่าวนี้นี้ไม่ได้หดหายไปอย่างสิ้นเชิง สมาชิกครัวเรือนเหล่านี้ยังมีรายได้พอประมาณและเห็นโอกาสที่จะหารายได้จากแหล่งดังกล่าวนี้ ภาพดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่า ครัวเรือนชาวนารายย่อยมีความยืดหยุ่นสูง (resilience) มีความหลากหลาย มีการผลิตและแหล่งรายได้ที่หลากหลายเพื่อประกอบชีวิตทางเศรษฐกิจในยามวิกฤติ เมื่อเปรียบเทียบกับประชากรในภาคการผลิตอื่น

ในขณะเดียวกัน ผลกระทบด้านความมั่นคงทางอาหารนั้น ครัวเรือนชาวนารายย่อยไม่ค่อยได้รับผลกระทบจากโควิด-19 มากนัก เนื่องจากยังพออาศัยแหล่งอาหารจากแปลงการผลิตของครัวเรือน แหล่งอาหารจากฐานทรัพยากร และการพึ่งพาอาศัยกันในมิติวัฒนธรรม เช่น การแลกเปลี่ยนอาหารในชุมชน และยังสามารถซื้ออาหารได้จากแหล่งตลาดชุมชนที่หลากหลาย ทั้งตลาดเขียว หรือรถเร่/รถพุ่มพวง ตลาดหน้าบ้านซึ่งกลายเป็นทั้งแหล่งรับประกันความมั่นคงทางอาหารให้กับชุมชนและเป็นกลไกหล่อเลี้ยงเศรษฐกิจชุมชน การอาศัยมิติด้านความสัมพันธ์ทางสังคม เครือข่ายทางสังคมในการช่วยเหลือเกื้อกูลกันด้วยการแลกเปลี่ยนผลผลิตอาหารการกิน การบริจาค ฯลฯ เหล่านี้จึงสะท้อนให้เห็นระบบเศรษฐกิจฐานรากและต้นทุนด้านเครือข่ายความสัมพันธ์ในชุมชนที่เกื้อหนุนให้ครัวเรือนเกษตรกรรายย่อยสามารถปรับตัว และคอยช่วยประคับประคองให้ชีวิตพออยู่รอดในสภาวะวิกฤติที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงเช่นนี้

มิติด้านการเยียวยาและช่วยเหลือจากรัฐในโครงการ “เราไม่ทิ้งกัน” พบว่า สมาชิกครัวเรือนชาวนารายย่อยที่หารายได้นอกภาคเกษตรกรรมยังตกหล่นหรือเข้าไม่ถึงการเยียวยาจำนวนมาก แม้จะมีการขยายทั้งวงเงินงบประมาณและการปรับกระบวนการพิจารณาตรวจสอบสิทธิ์ แต่สิ่งสำคัญที่เกิดขึ้นก็คือ ความไม่เข้าใจต่อสภาพชีวิตของครัวเรือนชาวนาย่อยที่มีชีวิตทางเศรษฐกิจในหลากหลายมิติ การมุ่งเยียวยาครัวเรือนเกษตรกรที่มองเห็นอาชีพทางการเกษตรมิติเดียว เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้คนที่เปราะบางซึ่งเป็นสมาชิกครัวเรือนดังกล่าวนี้ตกหล่นไม่ได้รับเงินเยียวยา เพราะโดนไล่ให้มารับเงินเยียวยาในฐานะเกษตรกร แต่การเยียวยาครัวเรือนเกษตรกรที่ให้หนึ่งครัวเรือนหนึ่งสิทธิ์ส่งผลให้สมาชิกในครัวเรือนคนอื่นๆ ที่มีแหล่งรายได้นอกภาคเกษตรกรรมไม่ได้รับเงินเยียวยา

จากผลการสำรวจและข้อค้นพบดังกล่าวมานี้จึงนำมาสู่ข้อเสนอบางประการดังนี้

ประการแรก ด้านทิศทางการฟื้นฟูชีวิตภาคเกษตรกรรมชุมชนชาวนารายย่อย รัฐต้องมองเห็นถึงศักยภาพของระบบเศรษฐกิจฐานรากและต้นทุนในชุมชนที่เกื้อหนุนให้ครัวเรือนสามารถปรับตัวในสภาวะวิกฤติที่เกิดขึ้น ดังข้อค้นพบจากการสำรวจนี้ งบประมาณฟื้นฟูของรัฐจำนวน 4 แสนล้านบาทที่กำลังดำเนินการต้องมุ่งหนุนเสริมศักยภาพดังกล่าว เช่น ครอบคลุมอาชีพ ความหลากหลายของระบบการผลิตทางการเกษตร ตลาดหลากหลายประเภท และศักยภาพของฐานทรัพยากร และเครือข่ายทางสังคม-วัฒนธรรม ซึ่งสามารถรองรับวิกฤติการระบาดของโรค และวิกฤติต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เป็นต้น

ประการที่สอง มาตรการเยียวยาครัวเรือนเกษตรกรรายย่อย จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีความเข้าใจภาพชีวิตและวิถีการทำมาหากินของสมาชิกครัวเรือนชาวนารายย่อยที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เงินเยียวยาต้องครอบคลุมชีวิตสมาชิกครัวเรือนที่เป็นแรงงานนอกภาคเกษตรกรรม ส่วนการเยียวยาเกษตรกรที่มีการลงทะเบียนเกษตรกรต้องคำนึงถึงแรงงานรับจ้างและผู้ไร้ที่ดินที่ไม่มีแปลงการผลิตและไม่สามารถลงทะเบียนเกษตรกรได้

ประการที่สาม เมื่อภาพชีวิตทางเศรษฐกิจของสมาชิกครัวเรือนชาวนารายย่อยมีฐานรายได้สำคัญอีกด้านหนึ่งมาจากแรงงานนอกภาคเกษตรกรรมซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างและจัดระบบสวัสดิการให้ครอบคลุมชีวิตแรงงานเหล่านี้

3.2 ผลการศึกษา “ผลกระทบทางเศรษฐกิจ-สังคม จากการระบาดของโรคโควิด-19 ต่อครัวเรือนชาวนารายย่อยชุมชนเกษตร” ปี 2564

ในส่วนนี้เป็นการนำเสนอข้อมูลผลการศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจ-สังคม จากการระบาดของโรคโควิด-19 ต่อครัวเรือนเกษตรกรชาวนารายย่อยในชุมชนเกษตรกรรมในปี 2564 โดยการศึกษาด้วยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งประกอบด้วยหัวข้อ 1) ประเภทของชุมชน 2) ผลกระทบของโควิด-19 ต่อมิติเศรษฐกิจของครัวเรือนในชุมชน 3) ผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด-19 ต่อมิติอาหารการกินของครัวเรือน 4) การ

เข้าถึงมาตรการช่วยเหลือเยียวยาและฟื้นฟูจากรัฐ 5) การเข้าถึงบริการของรัฐด้านสุขภาพ 6) การปรับตัวของครัวเรือนช่วงวิกฤติโควิด-19 และ 7) ข้อเสนอแนะจากเกษตรกรและกลุ่มในชุมชน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ประเภทชุมชน

พื้นที่ทำการศึกษามีทั้งหมด 10 ชุมชน ในพื้นที่ 6 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดพัทลุง จังหวัดนครปฐม จังหวัดฉะเชิงเทรา และจังหวัดเชียงใหม่ โดยเลือกศึกษาพื้นที่ชุมชน/กลุ่มชาวนาเป็นหลักในแต่ละจังหวัด โดยจังหวัดร้อยเอ็ด ศึกษาที่บ้านดอนโหมงและบ้านดอนสัมพันธ์ ตำบลท่าหาดยาว อำเภอโพธิ์ทราย จังหวัดศรีสะเกษ ศึกษาบ้านดอนม่วง – โด่งไต้น ตำบลหนองอี อำเภอรามัน จังหวัดพัทลุง ศึกษาที่บ้านท่าช้าง ตำบลพนาสูง อำเภอควนขนุน และบ้านโคกแย้ม ตำบลนาท่อม อำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา ศึกษาที่ตำบลคูยายหมื่น อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดนครปฐม ศึกษาที่บ้านคลองโยง ตำบลลานตากฟ้า อำเภอนครชัยศรี จังหวัดเชียงใหม่ ศึกษาที่กลุ่มปฏิรูปที่ดินบ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสนทราย กลุ่มวิสาหกิจชุมชนนาแปลงใหญ่ ตำบลป่าไผ่ อำเภอสนทราย กลุ่มวิสาหกิจชุมชนโรงสีข้าวบ้านดอยสามัคคี ตำบลหนองแห่ อำเภอสนทราย และกลุ่มวิสาหกิจชุมชนกลุ่มแปรรูปแม่บ้านสันป่ายาง ตำบลสันป่ายาง อำเภอแม่แตง

โดยภาพรวมของชุมชน 2 จังหวัดภาคอีสาน มีอาชีพทำนาเป็นหลัก มีอาชีพรอง คือ การเลี้ยงสัตว์ และอาชีพรับจ้าง เช่น ขับแท็กซี่ หมอนวดแผนไทย เป็นต้น ซึ่งรับจ้างต่างถิ่น อีกส่วนหนึ่งรับจ้างในท้องถิ่น เป็นการรับจ้างทั่วไป เช่น ก่อสร้าง หรือรับจ้างในภาคเกษตร ส่วนจังหวัดพัทลุง คนในชุมชนมีอาชีพทำนาเป็นหลัก บ้านท่าช้างมีอาชีพรองคือทำสวน และทำผลิตภัณฑ์กระจูด ทำประมง ฯลฯ ส่วนบ้านโคกแย้ม มีอาชีพรองคือการรับจ้าง และรับจ้างต่างถิ่นมีประมาณ 30% จังหวัดฉะเชิงเทรา ทำนาเป็นหลัก และปลูกพืชไร่ รวมทั้งทำสวน จังหวัดนครปฐม ทำนาเป็นหลัก และรับจ้าง โดยทำงานในโรงงาน บริษัทเอกชน หน่วยงานราชการ รวมทั้งอาชีพค้าขาย โดยนำผลผลิตมาขายในเมือง ลักษณะหาบเร่ แผงลอยตามสถานที่ต่าง ๆ จังหวัดเชียงใหม่ กลุ่มปฏิรูปที่ดินบ้านโป่ง มีปัญหาความมั่นคงในที่ดินทำกิน นอกจากทำนา ยังปลูกกล้วย มะม่วง ชะอม แต่รายได้หลักมาจากการรับจ้าง ในขณะที่ตำบลป่าไผ่ ปลูกข้าว และพริก ทำนา 2 รอบการผลิตต่อปี ตำบลหนองแห่ นอกจากทำนา ยังปลูกกล้วย มะม่วง ปลูกผัก และเลี้ยงสัตว์ มีกลุ่มวิสาหกิจชุมชนโรงสีข้าวที่ผลิตข้าวขายให้โรงพยาบาล ส่วนบ้านสันป่ายาง มีการทำนาสลับกับการปลูกถั่วเหลืองอินทรีย์ และมีการแปรรูปถั่วเหลือง อาชีพทำสวน ทั้งสวนผักและสวนผลไม้ เลี้ยงสัตว์ คิดเป็นร้อยละ 90 ที่เหลือค้าขาย รับราชการ และรับจ้างทั่วไป

พื้นที่ที่ทำการศึกษามีส่วนใหญ่มีลักษณะชุมชนตามลักษณะพื้นที่เป็นชุมชนบท และชุมชนใกล้เคียง (กิ่งเมือง กิ่งชนบท) โดยในภาพรวมของชุมชนพบว่า เป็นชุมชนที่มีฐานทรัพยากรสมบูรณ์ปานกลาง เนื่องจากมีบริบทพื้นที่ส่วนใหญ่เผชิญกับสภาวะภัยแล้งทำให้มีน้ำไม่เพียงพอต่อการจัดการแปลงการผลิต ดังเช่นเกษตรกรผู้ปลูกข้าวบางพื้นที่เผชิญกับวิกฤติภัยแล้งที่ส่งผลให้ผลผลิตเสียหาย ที่เกษตรกรบางรายต้องปล่อยให้กล้า

ข้าวยืนต้นตายเนื่องจากไม่มีน้ำในช่วงดังกล่าวด้วยฝนมาช้ากว่าปกติ และบางรายสะท้อนถึงการขาดการมีส่วนร่วมในการจัดสรรน้ำกับหน่วยงานชลประทานและชุมชนใกล้เคียงในช่วงก่อนฤดูการทำนาในช่วงรอบการผลิตที่ผ่านมา

2) ผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด-19 ต่อมิติเศรษฐกิจของครัวเรือนในชุมชน

ผลกระทบจากการระบาด ต่อมิติเศรษฐกิจของครัวเรือนชาวนา ช่วงระลอกแรก (มกราคม-พฤศจิกายน 2563) และระลอกสอง (ธันวาคม 2563 - มีนาคม 2564) และระลอก 3 (ตั้งแต่เดือนเมษายน 2564 เป็นต้นมา) สามารถจำแนกในเชิงรายได้ของครัวเรือนเกษตรกร ช่องทางการขายผลผลิตและผลิตภัณฑ์แปรรูปทางการเกษตร การเปรียบเทียบรายได้ของสมาชิกครัวเรือนนอกภาคเกษตร/นอกแปลงการผลิตของครัวเรือน การย้ายกลับมาอยู่บ้านของสมาชิกครัวเรือนที่ออกไปทำงานหารายได้นอกภาคเกษตร และรายจ่ายของครัวเรือน โดยมีรายละเอียดเรื่องผลกระทบดังต่อไปนี้

2.1) ผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด-19 ต่อรายได้ของครัวเรือนเกษตรกร

ในส่วนของรายได้ของครัวเรือนเกษตรกรหากเทียบกับวิกฤติระลอกแรกและระลอกสอง พบว่ารายได้จากผลผลิตหลักและรายได้เสริม (ทั้งในและนอกภาคการเกษตร) ของเกษตรกรในช่วงวิกฤติโควิดระลอกสามลดลงประมาณ 40-50% การลดลงของรายได้จากผลผลิตนั้นสามารถแยกได้ 2 ปัจจัยหลัก คือ

ปัจจัยด้านการตลาด

ในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดไวรัสโควิดระลอกแรกและระลอกสองนั้น เกษตรกรที่อยู่ในชุมชนสวนผัก/ผลไม้ที่มีรอบการผลิตตามฤดูกาลในการผลิตอย่างต่อเนื่อง และเกษตรกรที่อยู่ในช่วงการเก็บเกี่ยวเพื่อจำหน่ายในช่วงสถานการณ์โควิดขณะนั้นได้รับผลกระทบด้านรายได้โดยรายได้ลดลงประมาณ 50% ส่วนชุมชนชาวนาถือว่าได้รับผลกระทบไม่มาก เกษตรกรยังคงจำหน่ายผลผลิตให้กับโรงสี/พ่อค้า/ท่าข้าวได้เป็นปกติแม้ว่ายังอยู่ในสถานการณ์โควิด โดยราคารับซื้อผันไปตามระดับความชื้นและพันธุ์ข้าวที่ยังคงเป็นความต้องการของตลาด

อย่างไรก็ตาม ในช่วงสถานการณ์โควิดระลอกสามนี้ เกษตรกรในภาพรวมโดยเฉพาะเกษตรกรผู้ปลูกข้าวและเกษตรกรทำสวนผัก/ผลไม้ในระบบการผลิตแบบเกษตรเคมีที่มีช่องทางการกระจายผลผลิตที่ไม่หลากหลายนั้น ได้รับผลกระทบด้านรายได้มากกว่าวิกฤติโควิดระลอกแรกและระลอกสามเป็นอย่างมากด้วยหลากหลายปัจจัย ดังตัวอย่างพื้นที่ศึกษา ดังนี้

1) ชุมชนสหกรณ์ที่ดินคลองโยง จ.นครปฐม

- กลุ่มสมาชิกผู้ทำอาชีพปลูกพืชผัก จำหน่ายผลผลิตได้น้อยลง ตัวอย่างเช่น ผู้ที่ปลูกผักชีฝรั่ง พืชผักสวนครัว (ตระไคร้ โหระพา กระเพรา ฯลฯ) แม้ว่าการกลุ่มยังจำหน่ายผลผลิตได้ แต่ว่าจำนวนผลผลิตที่ขายได้ลดลงมากกว่าครึ่ง เช่น ผักชีฝรั่งจากเดิมที่เคยมีแม่ค้ามารับวันละ 100 กก. นั้นลดลงเหลือเพียง 30-40 กก. “เนื่องจากตลาดในเมืองลดความต้องการลงเพราะร้านค้าและร้านอาหารปิดหรือขายได้ลดลงทำให้ความต้องการวัตถุดิบในการประกอบอาหารลดลง”

- กลุ่มผู้ปลูกดอกไม้/ทำนาบัว ฯลฯ ไม่สามารถระบายผลผลิตได้ “เนื่องจากการงดกิจกรรมการไหว้พระ ทำบุญและกิจกรรมต่างๆ ตามสถานที่ประกอบศาสนกิจ ฯลฯ” ทำให้ดอกบัว ดอกไม้ (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นดอกไม้สำหรับประกอบการร่ายพวงมาลัยคือ ดอกดาวเรือง ดอกกุหลาบ ดอกบานบุรี ฯลฯ) จำหน่ายไม่ได้ ไม่มีตลาดหรือผู้รับซื้อ เกษตรกรบางรายสะท้อนว่า “รายได้จากเดิมเดือนละราว 30,000 บาท ลดลงเหลือราว 5,000 บาทต่อเดือนเท่านั้น”

2) ชุมชนชาวนาบ้านท่าช้าง ต.พนางตุง อ.ควนขนุน จ.พัทลุง

- “เนื่องจากการขนส่งมีปัญหาและการระบายผลผลิตข้าวของพ่อค้าคนกลางทำให้อย่างจำกัด ส่งผลให้ราคาข้าวลดลง” ตัวอย่างเช่น ข้าว กข43 (ข้าวแห้ง) ราคาซื้อลดลง 2,000 บาท/ตัน จาก 15,000 บาท/ตัน เหลือเพียงตันละ 13,000 บาท หรือ ข้าวสังข์หยด ราคาซื้อลดลงเกือบครึ่งจากราคาเดิมที่ 15,000-17,000 บาท/ตัน เหลือเพียงตันละ 8,000 บาท เป็นต้น

- “เนื่องจากตลาดหลายแห่งปิดบริการช่วงครวด้วยวิกฤติโควิด ทำให้ชุมชนระบายพืชผักได้จำกัด จึงส่งผลให้ราคาพืชผักลดลง” เช่น ถั่วฝักยาว จากราคา กก. ละ 25 บาท ลดลง 10 บาท พริกขี้หนูสวน จากราคา กก.ละ 25 ลดลง เหลือ 10 บาท พริกขี้หนูดำ เดิมราคา 120 - 140 บาท ลดลงเหลือ 25 บาท/กก

3) ชุมชนเกษตรกรทำนาบ้านโคกแย้ม ต.นาท่อม อ.เมือง จ.พัทลุง

“เนื่องจากสถานการณ์โรคระบาดโควิด-19 มีการ Lock Down พื้นที่จังหวัดตามโซน จึงส่งกระทบทำให้ระบบการคมนาคมโดนตัดขาด ระบบขนส่งมีปัญหา เช่นการขนส่งมีความล่าช้าผลไม้ที่ส่งให้ลูกค้าเกิดความเสียหาย บริษัทขนส่งต่างๆ เช่น เคอรี่ FLASH DHL จะไม่รับส่งผลไม้ จึงส่งผลให้ราคาผลไม้ถูกกดราคาต่ำ และมีการจำกัดการรับซื้อ” เช่น มังคุดราคา 3-5 บาท/กก, พลูราคา 15-20 บาท/กก จากเดิม 200-300 บาท/กก เป็นต้น

4) กลุ่มวิสาหกิจชุมชนโรงสีข้าวบ้านดอยสามัคคี ต.หนองแห้ว อ.สันทราย จ.เชียงใหม่

ด้วยสถานการณ์โควิดที่เกิดขึ้นตั้งแต่ระลอกแรกจนถึงปัจจุบัน กลุ่มได้เผชิญกับข้อจำกัดในการระบายผลผลิตข้าวโดยเฉพาะข้าวที่ผลิตในระบบปลอดภัยที่แต่เดิมจำหน่ายให้กับพ่อค้าในตลาดนัดเป็นหลักประมาณ

8-9 ราย ปัจจุบันเหลือเพียง 2 รายเท่านั้น เนื่องจากการปิดตลาดนัดในช่วงที่ผ่านมาทำให้พ่อค้าที่รับซื้อข้าวประจำหายไปจากพื้นที่ ประกอบกับราคาข้าวตกต่ำ โดยเฉพาะในรอบการผลิตนาปรังที่ผ่านมา (ช่วงเดือนเมษายน 2564) ทำให้รายได้จากการจำหน่ายข้าวปลอดภัยภัยลดลงมาก ซึ่งหากเทียบราคาข้าวในช่วงเดียวกันของปีที่แล้ว (ปี 2562/2563) กับปีนี้ (ปี 2563/2564) พบว่าราคาตกต่ำจาก 8-10 บาท/กก เหลือเพียง 6 บาท/กก เท่านั้น โดย “สาเหตุที่ราคาตกต่ำนั้นเกษตรกรในพื้นที่ได้สะท้อนว่าเป็นเพราะการเดินทาง/การกระจายสินค้า และการส่งออกข้าวทำได้ยากลำบาก จึงทำให้ท่าข้าวหรือพ่อค้าคนกลางที่รับซื้อผลผลิตข้าวนี้ซื้อในปริมาณที่ลดลง”

5) กลุ่มปฏิรูปที่ดินบ้านโป่ง ต.แม่แฝก อ.สันทราย จ.เชียงใหม่

รายได้ภาพรวมของกลุ่มฯ ลดลงถึง 50% เนื่องจากราคารับซื้อผลผลิตหลัก ได้แก่ ชะอม ลำไย ข้าว มีความผันผวนค่อนข้างสูง ดังเช่น 1) การจำหน่ายชะอมที่รายได้ลดลง “เนื่องจากการกระจาย/ขนส่งผลผลิตของพ่อค้าคนกลางทำได้ยากลำบาก จึงทำให้ลดราคารับซื้อจากเกษตรกรพร้อมกับกำหนดโควตา” ไม่ให้ส่งเกินครั้งละ 40-60 กก โดยล่าสุดรับซื้อชะอมในราคา 3-5 บาท/กก ทั้งที่ก่อนหน้านี้พ่อค้ารับซื้อที่ 10-11 บาท/กก, 2) ราคาข้าวตกต่ำ จาก 8-10 บาท/กก เหลือเพียง 5.50 บาท/กก, และ 3) ราคาข้าวลำไยในช่วงนี้ลดลงต่อเนื่องจาก 26 บาท/กก ปัจจุบันอยู่ที่ 16-18 บาท/กก

จากสถานการณ์ในพื้นที่ศึกษาดังกล่าว ทำให้เกษตรกรได้วางแผนชะลอการผลิตเพื่อรอดูสถานการณ์ด้านการตลาดก่อนที่จะทำการปลูกในรอบการผลิตใหม่ บางรายเลือกที่จะทำการผลิตต่อเนื่องเพื่อสถานการณ์ด้านการตลาดจะดีขึ้นโดยพยายามลดต้นทุนให้มากที่สุด (เช่น การเก็บเมล็ดพันธุ์ข้าวไว้ปลูกในรอบการผลิตต่อไป, ลดสัดส่วนการใช้ปุ๋ยเคมีโดยเน้นสารชีวภาพมากขึ้น, การทำนาหว่านเพื่อลดการจ้างแรงงาน เป็นต้น) บางรายปรับการผลิตสร้างความหลากหลายในการปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์เพิ่มขึ้นโดยการปรับพื้นที่นา/ขยายพื้นที่การผลิตบางส่วนปลูกผักและเลี้ยงสัตว์ไว้บริโภคในครัวเรือนและสร้างรายได้จากการจำหน่ายในตลาดชุมชนเพิ่มขึ้น

ปัจจัยด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ถือเป็นอีกปัจจัยหลักที่ส่งผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกรเนื่องจากมีความเชื่อมโยงตรงกับผลผลิตทางการเกษตร ในช่วงที่ผ่านมาเกษตรกรในพื้นที่เผชิญกับสถานการณ์ภัยแล้งทำให้มีน้ำที่ไม่เพียงพอต่อการผลิต ทำให้เกษตรกรหลายพื้นที่ที่มีปริมาณผลผลิตที่ลดลง บางพื้นที่ได้รับความเสียหายไม่สามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ ดังเช่นสมาชิกเกษตรกรรายหนึ่งสะท้อนว่า “การตัดสินใจลงทุนทำนาปรังที่ผ่านมาทั้งที่รู้ว่ามีความเสี่ยงในเรื่องปริมาณผลผลิตข้าวเนื่องจากภาวะภัยแล้งในพื้นที่ แต่ยังคงคาดหวังว่าจะยังคงได้ผลผลิตเพื่อให้เกิดรายได้ในการนำมาเป็นทุนหมุนเวียนและชำระหนี้ของครอบครัว อย่างไรก็ตามหากเทียบปริมาณผลผลิตข้าวนาปรังรอบการผลิต 2562/2563 กับรอบการผลิตล่าสุด 2563/2564 พบว่า

ปริมาณผลผลิตลดลงจาก 6,400 กก/7 ไร่ เหลือเพียง 5,300 กก/7 ไร่ ประกอบกับต้นทุนการผลิตที่สูง (โดยเฉพาะค่าไถ ค่าปุ๋ย และค่าปลูกที่เพิ่มขึ้นกว่าเดิม) และราคาข้าวตกต่ำจึงทำให้ครอบครัวเผชิญกับการขาดทุน ซึ่งการขาดทุนดังกล่าวนี้ได้กระทบกับค่าใช้จ่ายในครัวเรือนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการชำระเงินกู้ยืมที่นำมาลงทุนทำนาปรังและค่าผ่อนรถยนต์ที่ต้องชำระในแต่ละเดือน ด้วยรายได้ของครอบครัวที่ลดลงนี้ทำให้ต้องรับจ้างเพิ่มขึ้น เช่น รับจ้างตัดหญ้า/ถอนหญ้า รับจ้างป็นขึ้นเก็บลำไย เพื่ออย่างน้อยให้มีรายได้มาจุนเจือค่าใช้จ่ายในครัวเรือน”

ในกรณีเกษตรกรที่มีรายได้จากผลผลิตหลักเท่าเดิมนั้นมีหลายปัจจัยที่ไม่ได้เชื่อมโยงกับสถานการณ์โควิดโดยตรง ดังเช่นกรณีชาวนาผลิตพันธุ์ข้าวให้กับศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวที่รับซื้อจากเกษตรกรทั้งหมดในราคาประกัน รวมถึงเกษตรกรส่วนใหญ่ที่เน้นการผลิตข้าวเพื่อบริโภคในครัวเรือนเป็นหลัก สำหรับเกษตรกรที่ผลิตในระบบเกษตรอินทรีย์นั้นไม่ได้รับผลกระทบด้านรายได้มากนักเนื่องจากการผลิตที่หลากหลาย มีช่องทางการตลาดที่หลากหลายในการเชื่อมกับผู้บริโภคโดยตรง เช่น ตลาดนัดเกษตรอินทรีย์/ตลาดเขียว ตลาดออนไลน์ รวมถึงการส่งผลผลิตตรงให้กับโรงพยาบาล โรงเรียน ร้านค้าเพื่อสุขภาพ ซึ่งในภาพรวมด้านการตลาดของผลผลิตเกษตรอินทรีย์นั้นยังคงจำหน่ายได้อย่างต่อเนื่องเนื่องจากผู้บริโภคมีความตระหนักในการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่เพิ่มขึ้น ดังตัวอย่างพื้นที่ศึกษา ดังนี้

1) กลุ่มวิสาหกิจชุมชนโรงสีข้าวบ้านดอยสามัคคี ต.หนองแห่ อ.สันทราย จ.เชียงใหม่

การระบายผลผลิตข้าวอินทรีย์ของกลุ่มนั้นยังคงกระจายผลผลิตได้เป็นปกติ โดยส่งให้โรงพยาบาลเป็นหลัก กลุ่มเริ่มนำส่งข้าวสารให้กับโรงพยาบาล (สำหรับผู้ป่วยและบุคลากรของโรงพยาบาล) ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ปี 2562 มาจนถึงปัจจุบันในราคารับซื้อช่วงแรกที่ 26.62 บาท/กิโลกรัม และปรับเพิ่มเป็น 28 บาท/กิโลกรัมเมื่อเดือนมิถุนายน 2563 ที่ผ่านมา โดยผ่านหน่วยการจัดการกลาง (สถาบันชุมชนเกษตรกรรมยั่งยืน) ที่กลุ่มทยอยส่งข้าวให้โรงพยาบาลครั้งละประมาณ 600-750 กก/เดือน นอกจากนำข้าวส่งให้กับโรงพยาบาลแล้วกลุ่มยังได้รับการหนุนเสริมจาก ธ.ก.ส. ที่ได้ติดต่อให้กลุ่มไปร่วมวางผลิตภัณฑ์ข้าวของกลุ่มผ่านสาขา ธ.ก.ส. หัวเชียงใหม่ ปัจจุบันกลุ่มรับซื้อข้าวเปลือกของสมาชิกเข้ามาเก็บไว้ที่โรงสีข้าวบางส่วนเพื่อแปรรูปเป็นข้าวสาร โดยการกำหนดราคารับซื้อข้าวเปลือก (ทั้งข้าวอินทรีย์ระยะปรับเปลี่ยนและข้าวปลอดภัย) ของกลุ่มนั้นทางกลุ่มจะมีการกำหนดร่วมกันที่ส่วนใหญ่จะอิงกับราคาข้าวเปลือกข้างนอกแล้วกลุ่มจะบวกเพิ่มขึ้นประมาณ 0.20-0.50 บาท/กิโลกรัม

2) กลุ่มวิสาหกิจแม่บ้านสันป่ายาง ต.สันป่ายาง อ.แม่แตง จ.เชียงใหม่

ด้วยช่องทางตลาดที่หลากหลายของกลุ่ม ทำให้รายได้ของเกษตรกรไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก แม้ว่าเป็นชุมชนชาวนาแต่เกษตรกรมีการผลิตที่หลากหลายและเชื่อมการตลาดแปรรูปของกลุ่มและจำหน่ายที่ตลาดเกษตรอินทรีย์ของเครือข่ายแม่กาเกษตรอินทรีย์เชียงใหม่-ลำพูน ที่สำคัญคือ เกษตรกรมีส่วนร่วมในการ

กำหนดราคาผลผลิตแต่ละฤดูกาลจึงทำให้เกษตรกรไม่ได้รับผลกระทบในด้านรายได้ ประกอบกับช่วงสถานการณ์โควิดที่ในช่วงระลอกแรกอาจจะกระทบด้านรายได้บ้างเนื่องจากมาตรการควบคุมการแพร่ระบาดโควิดที่เกษตรกรมีการปรับตัวในการจำหน่ายผ่านออนไลน์และมีการติดต่อขายตรงกับผู้บริโภคแต่ก็ระบายผลผลิตได้จำกัดหากเทียบกับไปจำหน่ายที่ตลาด อย่างไรก็ตามในช่วงโควิดระลอกสามนี้ เกษตรกรสะท้อนว่าจำหน่ายได้มากกว่าเดิมทั้งพืชผัก ผลไม้ อาหารปรุงสำเร็จ ไข่ไก่ สีน้าแปรรูป ฯลฯ บางรายมีรายได้เพิ่มขึ้นในแต่ละครั้งที่จำหน่าย

ตลาดหลักของเครือข่ายเกษตรกรอินทรีย์จังหวัดเชียงใหม่-ลำพูน ร่วมกันจำหน่ายนั้นมีชื่อเรียกว่า “ช่วงเกษตรกรอินทรีย์เชียงใหม่” ที่เริ่มเปิดตั้งแต่วันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2555 ที่ผ่านมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็น “ตลาดกลาง” รองรับผลผลิตจากเกษตรกรในเชียงใหม่ รวมไปถึงจังหวัดใกล้เคียงอย่างลำพูน ลำปางและแม่ฮ่องสอน โดยเกิดจากการลงความเห็นร่วมกันในเครือข่ายแม่กาเกษตรอินทรีย์ถึงความจำเป็นที่จะต้องมียตลาดกลางเป็นของตนเอง ให้สามารถบริหารจัดการตนเองและตัดสินใจกันเองได้ จากสถานการณ์โรคระบาดโควิด-19 เมื่อช่วงเดือนมีนาคม 63 ที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบัน ทางเครือข่ายฯ ได้มีการติดตามสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง เพราะด้วยสภาพพื้นที่ถือว่าเป็จุดที่มีผู้บริโภคมาจับจ่ายซื้อผลผลิตหนาแน่น (เฉลี่ยประมาณ 350-400 คน/วัน) จึงทำให้ต้องมีการรับมือกับโรคระบาดที่เกิดขึ้น โดยช่วงแรกทางช่วงเกษตรกรอินทรีย์ ได้มีการปิดตลาดชั่วคราว ประมาณ 1 อาทิตย์ เพื่อประเมินสถานการณ์และจัดการทำความสะอาดพื้นที่จำหน่ายผลผลิต รวมไปถึงการฉีดพ่นน้ำยาฆ่าเชื้อโรค และมีการติดตามข้อมูลการประกาศของจังหวัดเชียงใหม่ และขอคำปรึกษากับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่อย่างต่อเนื่อง จนกลับมาเปิดตลาด ช่วงต้นเดือนเมษายน 63 ซึ่งหากมองถึงผลกระทบแล้วนั้น ด้านเกษตรกรไม่มีปัญหาในการผลิตและจำหน่าย เนื่องจากตลาดปิดเพื่อปรับปรุงสถานที่ไม่นาน ทำให้เกษตรกรจัดการผลผลิตของตนเองและเครือข่ายได้ สำหรับผู้บริโภคช่วงที่ช่วงฯ ปิดปรับปรุงนั้นพบว่ามียข้อจำกัดในการเข้าถึง/หาซื้อพืชผักและผลไม้อินทรีย์ในระดับปานกลาง เนื่องจากเกษตรกรและผู้บริโภค มีการตั้งกลุ่ม Line ร่วมกัน บางรายติดต่อซื้อผลผลิตตรงกับเกษตรกรในการสั่งซื้อผลผลิต แล้วจัดส่งตามสถานที่นัดหมาย

อย่างไรก็ตาม ในช่วงโควิดระลอกสองได้มีคำสั่งจากจังหวัดตามมาตรการการควบคุมการแพร่กระจายโควิดให้ปิดตลาดนัดชั่วคราว 14 วัน ในช่วงเดือนมกราคม 2564 ที่ผ่านมานั้นทำให้สมาชิกเครือข่ายฯ ได้รับผลกระทบในด้านรายได้เป็นอย่างมากแม้ว่าได้ปรับการจำหน่ายผ่านทางออนไลน์ในการจำหน่ายตรงให้กับผู้บริโภค โดยมีรายได้ลดลงถึง 50-70% เนื่องจากสมาชิกที่จำหน่ายผลผลิตส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุจึงทำให้เป็นข้อจำกัดในการรวบรวมหรือกระจายผลผลิตส่งให้กับผู้บริโภคผ่านทางออนไลน์ หรือบางพื้นที่มีคนรุ่นใหม่ช่วยในตลาดออนไลน์แต่ก็ยังไม่สามารถระบายผลผลิตได้ทันสถานการณ์ด้วยช่วงดังกล่าวเป็นช่วงฤดูหนาวที่มีผลผลิตทยอยเก็บเกี่ยวเป็นจำนวนมาก สำหรับสถานการณ์โควิดระลอกสามนั้นทางช่วงเกษตรกรอินทรีย์ยังคงเปิดทำการปกติ โดยมีมาตรการคัดกรองคนเข้า-ออกตลาดเคร่งครัดเพิ่มขึ้น ควบคู่กับการประกาศให้ผู้บริโภครักษาระยะห่างในการซื้อผลผลิต จากการสังเกตในเข้าซื้อผลผลิตของผู้บริโภคพบว่ามียผู้บริโภครายใหม่เข้ามาซื้อ

ผลผลิตเพิ่มขึ้นด้วยหลากหลายเหตุผล โดยเหตุผลหลักที่ผู้บริโภคได้แลกเปลี่ยนให้กับช่วงๆ คือ ครอบครัวมีปัญหาสุขภาพจึงต้องการเข้าถึงอาหารอินทรีย์ และต้องการกักตุนอาหารในช่วงสถานการณ์ที่ไม่แน่นอนที่ตลาดอาจถูกปิดชั่วคราวตามคำสั่งของจังหวัด (สถาบันชุมชนเกษตรกรรมยั่งยืน, 2564)

3) กลุ่มเกษตรกรอินทรีย์สนามชัยเขต จ.ฉะเชิงเทรา

สำหรับเกษตรกรที่เป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกรอินทรีย์สนามชัยเขตส่วนใหญ่ไม่ได้รับผลกระทบด้านรายได้ และการจำหน่ายผลผลิต ผลผลิตของกลุ่มคือข้าวสาร พืชผักต่างๆ ผลไม้และสมุนไพร ยังสามารถจำหน่ายให้กับลูกค้าได้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะลูกค้าในกรุงเทพฯ ที่ต้องการสินค้าเกษตรอินทรีย์และสมุนไพรเพื่อการดูแลสุขภาพในช่วงโควิด-19 ระบาดเพิ่มมากขึ้น จนกลุ่มผลิตสินค้าได้ไม่พอกับความต้องการของตลาด ต้องส่งเสริมให้สมาชิกกลุ่มทำการเพาะปลูกพืชผักและสมุนไพรเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะพืชมะเขือเทศและกระชาย สำหรับด้านการขนส่งสินค้าข้ามจังหวัด ทางกลุ่มได้มีการทำหนังสือขออนุญาตเดินทางข้ามจังหวัดจากฉะเชิงเทราเข้าสู่กรุงเทพฯ อย่างถูกกฎหมาย จึงไม่มีปัญหาด้านการขนส่งสินค้า

2.3) ผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด-19 ต่อช่องทางการขายผลผลิตและผลิตภัณฑ์แปรรูปทางการเกษตร

ช่องทางการขายผลผลิตและผลิตภัณฑ์แปรรูปทางการเกษตรในช่วงวิกฤติระลอกสามนั้น พบว่า มีสัดส่วนลดลงกว่าวิกฤติระลอกแรกและระลอกสอง เนื่องจากช่องทางตลาดรับซื้อผลผลิตหลักหลายแห่งหยุด และบางแห่งมีการรับซื้อในอัตราที่ลดลงกว่าเดิมเพราะระบายผลผลิตได้อย่างจำกัด แม้ว่าเกษตรกร/กลุ่มเกษตรกรมีการปรับตัวขายผลผลิตผ่านออนไลน์เพิ่มขึ้น แต่ด้วยมาตรการแพร่กระจายโควิดระลอกสามที่เข้มงวดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อธุรกิจร้านอาหาร โรงแรม ที่ทำให้หลายกิจการต้องปิดกิจการ รวมถึงการจำกัดการขนส่ง (โดยเฉพาะในพื้นที่สีแดงเข้มหรือพื้นที่ควบคุมสูงสุด) และราคาขนส่งที่เพิ่มขึ้นทำให้ผู้บริโภคต้องรับภาระค่าใช้จ่าย ทำให้ช่องทางตลาดออนไลน์ได้รับผลกระทบบางส่วน อย่างไรก็ตามหากมองภาพรวมของช่องทางการตลาดหลักของเกษตรกรที่ยังคงมีสัดส่วนการจำหน่ายเท่าเดิม ได้แก่ ขายผลผลิตผ่านพ่อค้าคนกลาง โรงสีข้าว/ท่าข้าว และแหล่งรับซื้อผลผลิตทางการเกษตรทั่วไป ขณะที่ราคาผลผลิตทางการเกษตรส่วนใหญ่ในช่วงวิกฤติโควิดระลอกสามตกต่ำกว่าระลอกที่ผ่านมาถึงตาม แต่ช่องทางตลาดดังกล่าวยังคงเป็นที่รองรับผลผลิตในปริมาณมากให้กับเกษตรกรที่ต้องการเงินทุนหมุนเวียนในการผลิตและรองรับค่าใช้จ่ายของครัวเรือนในแต่ละรอบการผลิต

สำหรับกลุ่มเกษตรกรอินทรีย์ที่จำหน่ายผลผลิตและผลิตภัณฑ์แปรรูปในตลาดทางเลือกหรือตลาดเขียว นั้นได้รับผลกระทบไม่มากนักในวิกฤติโควิดระลอกสาม กล่าวคือ เกษตรกรมีการปรับตัวในการจัดการด้านการตลาดในช่วงระลอกแรกและระลอกสอง โดยเกษตรกรและผู้บริโภคมีการตั้งกลุ่ม Line ร่วมกัน บางรายติดต่อซื้อผลผลิตตรงกับเกษตรกรในการสั่งซื้อผลผลิตจากนั้นจัดส่งตามสถานที่นัดหมาย และเน้นการ

จำหน่ายในชุมชนเพิ่มขึ้น รวมถึงการวางแผนการผลิตให้มีความหลากหลายเพื่อให้ระบายผลผลิตได้ต่อเนื่อง และทันสถานการณ์ในช่วงสถานการณ์วิกฤติในปัจจุบัน

เปรียบเทียบรายได้ของสมาชิกครัวเรือนนอกภาคเกษตร/นอกแปลงการผลิตของครัวเรือน

รายได้ของสมาชิกครัวเรือนนอกภาคการเกษตรนั้น จำแนกได้เป็น 4 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มทำงานรับราชการ/ลูกจ้างราชการ 2) กลุ่มรับจ้างทั่วไป เช่น รับเหมาก่อสร้าง ทำงานโรงงาน/บริษัท รับจ้างขนส่งผลผลิตทางการเกษตร 3) กลุ่มค้าขายในตลาดนัด และ 4) กลุ่มงานบริการ เช่น ขับรถแท็กซี่ ในภาพรวมพบว่า รายได้ของกลุ่มทำงานรับราชการนั้นไม่ได้รับผลกระทบ แต่สมาชิกครัวเรือน 3 กลุ่มหลังมีรายได้ที่ลดลงประมาณ 50-80% ดังเช่นกรณีกลุ่มค้าขายในตลาดนัดที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการปิดตลาดนัดเพื่อลดการแพร่กระจายเชื้อโควิด ประกอบกับกำลังซื้อของผู้บริโภคที่ลดลงทำให้รายได้ของแม่ค้าในตลาดนัดลดลงเป็นอย่างมาก

การย้ายถิ่นกลับบ้านของสมาชิกในครัวเรือนที่ออกไปทำงานหารายได้นอกภาคเกษตร

สัดส่วนในการย้ายถิ่นกลับบ้านของสมาชิกในครัวเรือนเกษตรที่ออกไปทำงานหารายได้นอกภาคเกษตรในพื้นที่ศึกษานั้น ในภาพรวมพบว่ามีความสัมพันธ์กับบริบทพื้นที่ ดังพื้นที่ศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ที่สมาชิกในครัวเรือนของเกษตรกรนั้นส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในชุมชนที่บางรายไปทำงานต่างพื้นที่แต่ก็ไปทำงานเข้า-เย็นกลับ เช่น ทำงานในโรงงาน/บริษัท ที่ไม่ไกลจากชุมชนมากนัก บางรายแม้ว่าไปทำงานต่างจังหวัด แต่มีน้อยรายที่เลือกกลับบ้านเพราะไม่แน่ใจในเรื่องการเดินทางในสถานการณ์ช่วงนี้ สำหรับคนที่กลับมาชุมชนบางส่วนนั้น สามารถจำแนกเบื้องต้นได้เป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกคือคนที่กลับมาอยู่บ้านชั่วคราวเนื่องจากสถานที่ทำงานปิดและบางส่วนให้ทำงานจากที่บ้าน หากสถานการณ์เริ่มผ่อนคลายหรือพ้นวิกฤติก็จะกลับไปทำงานตามปกติ กลุ่มที่สองคือคนที่กลับบ้านมาตั้งหลัก ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ถูกเลิกจ้างในช่วงโควิด บางรายได้กลับมาช่วยครอบครัวทำการเกษตร บางรายหาอาชีพรับจ้างทั่วไปในชุมชนและชุมชนใกล้เคียง ซึ่งหากเทียบกับพื้นที่ศึกษาในบ้านดอนโม่ง บ้านดอนสัมพันธ์ ต.ท่าหาดยาว อ.โพนทราย จังหวัดร้อยเอ็ด ที่สมาชิกในครัวเรือนกว่า 90% ออกไปขับรถแท็กซี่หรือขับรถสามล้อที่กรุงเทพฯ ที่พบว่าในช่วงการระบาดโควิดระลอกแรกได้รับผลกระทบด้านรายได้ระดับหนึ่ง และประเมินว่าสถานการณ์โควิดคงจะคลี่คลายขึ้นจึงยังคงตัดสินใจขับต่อเพื่อรอดูสถานการณ์ แต่สถานการณ์ระบาดรุนแรงขึ้นในระลอกสามที่เริ่มรับภาระค่าใช้จ่ายไม่ไหวจึงตัดสินใจกลับบ้านกว่า 50% เพื่อพักดูสถานการณ์หากสถานการณ์เริ่มคลี่คลายก็จะกลับไปทำงานปกติ แต่ถ้าหากสถานการณ์ไม่ดีขึ้นอาจจะต้องตัดสินใจเอารถไปคั้นหรือปล่อยให้ไฟแนนซ์ยึด

เปรียบเทียบรายจ่ายด้านต่าง ๆ ของครัวเรือน

หากเปรียบเทียบรายจ่ายด้านต่างๆ ของครัวเรือนในภาพรวม เช่น ค่าอาหาร ค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุตรหลาน ฯลฯ พบว่า ค่าใช้จ่ายในช่วงโควิดระลอกสามส่วนใหญ่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงจากโควิดระลอกแรกและระลอกสองมากนัก เนื่องด้วยรายได้ของเกษตรกรที่ลดลงทำให้เกษตรกรได้พยายามควบคุม

ค่าใช้จ่ายไม่ให้เป็นเพิ่มจากเดิมมากนักหรือประหยัดให้ได้มากที่สุด แม้ว่าสัดส่วนการบริโภคอาหารเพิ่มขึ้น (เนื่องจากสมาชิกในครัวเรือนอยู่ติดบ้านกันมากขึ้น) ราคาสินค้าอุปโภคบริโภคมีราคาแพงขึ้นกว่าเดิม แต่เกษตรกรส่วนใหญ่พยายามควบคุมค่าใช้จ่ายไม่ให้เกิดต่างจากเดิมมากนักควบคู่กับการหาช่องทางในการสร้างรายได้ที่หลากหลายขึ้น บางรายต้องใช้เงินออมมาใช้ในการช่วงรายได้ลดลง และส่วนใหญ่ประหยัดค่าใช้จ่ายลงด้วยการบริโภคผักในแปลงของตนเอง และปลูกผักเพื่อบริโภคในครัวเรือนเพิ่มขึ้น หรือค่าใช้จ่ายในการลงทุนภาคเกษตรที่เกษตรกรยังชะลอการลงทุนในช่วงนี้เนื่องจากรอสถานการณ์ด้านการตลาด ดังข้อมูลตัวอย่างการสัมภาษณ์เกี่ยวกับมิติด้านเศรษฐกิจของเกษตรกรสมาชิกกลุ่มปฏิรูปที่ดินบ้านโป่ง ต.แม่แฝกใหม่ อ.สันทราย จ. เชียงใหม่ ในแต่ละช่วงเวลาของการเกิดวิกฤติโควิด ดังนี้

1) นายจรัสศักดิ์ วงศ์สุวรรณค์

นายจรัสศักดิ์ มีอาชีพหลักทำงานรับเหมาต่อเติมบ้าน และมีรายได้เสริมจากการปลูกชะอม (พื้นที่ประมาณ 2 งาน) ลำไย (จำนวน 75 ต้น) และเลี้ยงไก่พื้นบ้าน (ทยอยเลี้ยงรุ่นละ 200 ตัว: เลี้ยงไก่ 1 รุ่นใช้เวลา 4 เดือน) ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินของกลุ่ม จำนวน 3 ไร่ โดยรายได้หลักในภาคเกษตรมาจากการปลูกชะอมขายให้กับพ่อค้ารับซื้อต่างชุมชนอาทิตย์ละ 3-4 ครั้ง/สัปดาห์ รองลงมาคือ 1) รายได้จากการเลี้ยงไก่พื้นบ้านที่เริ่มเลี้ยงเมื่อช่วงเดือนสิงหาคม ปีที่ผ่านมาที่ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) และ 2) รายได้จากการขายลำไย ซึ่งในการจำหน่ายผลผลิตของนายจรัสศักดิ์นั้นจำแนกได้ 2 ช่องทาง ได้แก่ 1) นำผักชะอมไปส่งให้กับพ่อค้าคนกลางที่อยู่หมู่บ้านใกล้เคียงกัน (บ้านห้วยแก้ว) ส่วนลำไยนั้นนำไปส่งให้กับล้งรับซื้อลำไยในพื้นที่ และ 2) ข้าแหละไก่พื้นบ้านไปจำหน่ายที่ตลาดสดในชุมชนด้วยตนเอง

สถานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน	2560-2562	2563 (โควิดระลอก1)	2564 (โควิดระลอก 2-3)
ตัวเลขด้านรายจ่าย/เดือน	6,000	5,500	5,000
ข้อมูลด้านรายได้/เดือน			
- รายได้จากการรับเหมาต่อเติมบ้าน	20,000	15,000	4,000
- รายได้จากชะอม	6,000	4,000	4,000
- รายได้จากลำไย		5,500 บาท/ปี	อยู่ระหว่างรอการเก็บเกี่ยว ผลผลิต
*ไม่ได้มีการบำรุงดูแลลำไยจึงทำให้มี ปริมาณผลผลิตไม่มาก			
- ไก่พื้นบ้าน		7,000	

สถานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน	2560-2562	2563 (โควิดระลอก1)	2564 (โควิดระลอก 2-3)
*รายได้ยังไม่ได้หักค่าใช้จ่าย			7,000
ตัวเลขหนี้สิน/ปี			
*กู้เงินจากกลุ่มปฎิรูปฯ เพื่อนำมา ปรับปรุงพัฒนาแปลงการผลิต	35,000	35,000 (ยอดหนี้ เดิม)	35,000 (ยอดหนี้เดิม)
ตัวเลขเงินออม/ปี	30,000	20,000	5,000

2) นายสมบัติ ปัญญาพิพย์

นายสมบัติ มีรายได้หลักจากการปลูกขอม และลำไย (140 ต้น) ในพื้นที่ 6 ไร่ของกลุ่มปฎิรูปฯ สาเหตุที่นายสมบัตินี้ที่ดินเกินกว่า 3 ไร่ (เงื่อนไขกลุ่มให้เข้าถึงที่ดินทำกินคนละไม่เกิน 3 ไร่) เนื่องจากได้ซื้อหุ้นต่อจากสมาชิกที่เลิกใช้ประโยชน์พื้นที่คิดเป็นเงินที่ 30,000 บาท/หุ้น เพราะวางแผนให้ลูกชายเข้ามาทำเกษตรร่วมกัน หลังจากลูกชายตงงานจากงานประจำที่จังหวัดสมุทรปราการเนื่องจากผลกระทบโควิดระลอกแรก และโควิดระลอกสองเช่นกันที่ลูกชายต้องเลิกอาชีพส่งผักผลไม้ให้กับตลาดไทเนื่องจากข้อจำกัดด้านมาตรการควบคุมการแพร่ระบาดโควิด ตอนนี้ลูกชายกลับมาอยู่บ้านช่วยทำสวนร่วมกับครอบครัวโดยในครั้งนี้อยู่ใจกลับมาทำงานที่บ้าน ซึ่งตอนนี้ยังไม่ได้ตัดสินใจว่าจะสานต่อในการทำเกษตรของครอบครัวหรือหางานประเภทอื่นทำ นอกจากจะปลูกขอม และลำไยแล้ว นายสมบัตียังเลี้ยงไก่พื้นบ้าน (ทยอยเลี้ยงรุ่นละ 200 ตัว: เลี้ยงไก่ 1 รุ่นใช้เวลา 4 เดือน) ในพื้นที่ปฎิรูปที่ดินของกลุ่ม จำนวน 3 ไร่ เพื่อสร้างรายได้จากการชำแหละไก่ไปจำหน่ายที่ตลาดสดในชุมชนด้วยตนเอง

สถานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน	2560-2562	2563 (โควิดระลอก1)	2564 (โควิดระลอก 2-3)
ตัวเลขด้านรายจ่าย/เดือน			
*ค่าอาหาร	6,000	6,000	6,000
ข้อมูลด้านรายได้/เดือน			
- รายได้จากขอม	12,000	11,000	8,000
- รายได้จากลำไย	30,000 บาท/ปี	40,000 บาท/ปี	อยู่ระหว่างการเก็บเกี่ยวผลผลิต
- ไก่พื้นบ้าน		6,500	5,500

สถานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน	2560-2562	2563 (โควิดระลอก1)	2564 (โควิดระลอก 2-3)
*รายได้ยังไม่ได้หักค่าใช้จ่าย			
ตัวเลขหนี้สิน/ปี			
- กู้เงินจากกลุ่มปฏิรูปฯ เพื่อนำมาปรับปรุงพัฒนาแปลงการผลิต	30,000	30,000 (ยอดหนี้เดิม)	30,000 (ยอดหนี้เดิม)
- กู้เงินจาก ธกส เพื่อนำมาซื้อรถให้ลูกชาย		100,000	100,000 (ยอดหนี้เดิม)
ตัวเลขเงินออม/ปี	50,000	40,000	20,000

3) ผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด-19 ต่อมิติอาหารการกินของครัวเรือน

ในด้านการเข้าถึงอาหารในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 นั้น ชุมชนยังคงเข้าถึงอาหารที่เพียงพอ โดยเฉพาะแหล่งที่มาของอาหารจากพืชและสัตว์ที่มีอยู่ในแปลงของครัวเรือนเกษตรกรนั้นถือเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญที่เกษตรกรมักทำควบคู่เป็นปกติในการทำแปลงการผลิตเพื่อเข้าถึงอาหารที่เพียงพอ และลดค่าใช้จ่ายอาหารในบ้านโดยการปลูกพืชผักและเลี้ยงสัตว์ที่มีการแบ่งสัดส่วนเฉพาะสำหรับการบริโภคในครัวเรือน การปลูกผักสำหรับการบริโภคของเกษตรกรนั้นส่วนใหญ่เป็นพืชผักพื้นบ้าน (เช่น ผักเชียงดา ผักฮ้วน ชะอม ผักหวาน) พืชผักสวนครัว (เช่น ตะไคร้ พริก ข่า) และผักจีน (เช่น ผักบุ้ง ถั่วฝักยาว ผักกวางตุ้ง แดงกวา มะเขือยาว) ส่วนการเลี้ยงสัตว์นั้นเกษตรกรเลี้ยงไก่พื้นบ้านเป็นหลักซึ่งไม่ได้มีการจัดการมากนักโดยส่วนมากปล่อยเลี้ยงตามธรรมชาติ รวมถึงการเข้าถึงอาหารจากฐานทรัพยากรธรรมชาติ (เช่น ผัก หน่อไม้ เห็ด ปลา) ในแต่ละช่วงของฤดูกาลของอาหาร และถือเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของชุมชน ประกอบสถานการณ์ในช่วงนี้ยังคงซื้ออาหารได้ปกติทั้งในตลาดนัด ร้านค้าชุมชน และร้านสะดวกซื้อทั่วไปที่ใกล้กับชุมชนจึงทำให้คนในชุมชนสามารถเข้าถึงอาหารได้อย่างทั่วถึง

4) ผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด-19 ต่อมิติการศึกษา

หลังการแพร่ระบาดโควิดทำให้นักเรียน/นักศึกษาต้องเรียนออนไลน์เป็นหลัก จากการเรียนผ่านระบบออนไลน์ดังกล่าวพบว่า ครอบครัวของนักเรียน/นักศึกษาส่วนใหญ่มีข้อจำกัดในการจัดการจัดหาเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับลูก/หลานภายในครอบครัว ด้วยครัวเรือนส่วนใหญ่ไม่ได้ติดตั้งอินเทอร์เน็ตบ้านความเร็วสูง แต่มักจะใช้สัญญาณอินเทอร์เน็ตจากมือถือซึ่งสัญญาณไม่ค่อยเสถียรเท่าใดนัก บางครอบครัวผู้ปกครองต้องไป

ซื้อมือถือใหม่ที่สามารถใช้งานอินเทอร์เน็ตได้เพื่อให้ลูกใช้เรียน ผู้ปกครองบางบ้านไม่มีรายได้พอสำหรับการติดตั้งอินเทอร์เน็ตบ้านที่ต้องจ่ายรายเดือน สำหรับจุดบริการอินเทอร์เน็ต wi-fi ชุมชนนั้นสัญญาณอินเทอร์เน็ตไม่ดี/ไม่เสถียรทำให้นักเรียนไม่สามารถใช้งานเพื่อการเรียนออนไลน์ได้ จากข้อจำกัดในพื้นที่นั้นหน่วยงานรัฐหรือ หน่วยงานท้องถิ่นยังไม่ได้เข้ามาช่วยเหลือนักเรียนและผู้ปกครองในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงเท่าใดนัก ทำให้ชาวบ้านบางส่วนได้ช่วยเหลือกันเอง โดยครัวเรือนที่ได้ติดตั้งอินเทอร์เน็ตบ้านความเร็วสูงได้เปิดให้ลูกหลานที่บ้านไม่มีอินเทอร์เน็ตได้มาใช้อินเทอร์เน็ตที่บ้านของตนในการเรียนออนไลน์ เป็นต้น

5) การเข้าถึงมาตรการช่วยเหลือเยียวยาและฟื้นฟูจากรัฐ

มาตรการช่วยเหลือเยียวยาและฟื้นฟูจากรัฐนั้นมีหลากหลายมาตรการที่เข้ามาช่วยเหลือกลุ่มคนในหลายภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด-19 โดยมาตรการเยียวยาที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรและสมาชิกครัวเรือนเกษตรกรในพื้นที่การศึกษานั้น พบว่า ส่วนใหญ่เข้าถึงบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โครงการคนละครึ่ง โครงการเราชนะ มาตรการลดค่าน้ำค่าไฟ มาตรการลดค่าเทอมบุตร โครงการพักชำระหนี้จากธนาคารหรือสถาบันการเงินในช่วงวิกฤติโควิด สำหรับสำหรับผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมชุมชนได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึง รวมถึงกลุ่มเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการนาแปลงใหญ่ได้รับการสนับสนุนจากโครงการยกระดับแปลงใหญ่ด้วยเกษตรสมัยใหม่และเชื่อมโยงตลาด ซึ่งเป็นโครงการภายใต้การยกระดับเกษตรแปลงใหญ่ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด-19 เพื่อให้เกษตรกรมีการนำใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมที่มีความหลากหลายมาประยุกต์ปรับใช้ในการพัฒนาศักยภาพความเข้มแข็งในการบริหารจัดการแปลงใหญ่ โดยใช้เทคโนโลยีนวัตกรรมสมัยใหม่ต่อยอดด้านคุณภาพมาตรฐาน แปรรูปสร้างมูลค่าเพิ่มและเชื่อมโยงการตลาด การลดต้นทุนการผลิต รายได้เพิ่มขึ้นอย่างยั่งยืน

6) การบริการของรัฐด้านสุขภาพ

การเข้าถึงบริการของรัฐด้านสุขภาพ สามารถจำแนกได้ 4 ด้าน ดังนี้

- กระบวนการจัดการในกรณีพบผู้ติดเชื้อในพื้นที่

สถานการณ์ในพื้นที่ศึกษา พบว่า มีจำนวนผู้ติดเชื้อบางส่วนที่เกิดจากคลัสเตอร์จากพื้นที่เสี่ยง โดยพื้นที่ยังคงสามารถบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล หน่วยงานสาธารณสุข ที่มีการตรวจคัดกรองและติดตามกลุ่มเสี่ยงในพื้นที่ หากพบว่ามาจากพื้นที่เสี่ยงและสัมผัสผู้ป่วยโควิดทางชุมชนจะนำผู้ที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงดังกล่าวกักตัวเฝ้าระวังอาการที่บ้าน ในกรณีที่บ้านไม่เอื้อต่อการเฝ้าระวังทางชุมชนได้มีการเตรียมความพร้อมสถานที่โดยความมือของโรงเรียน และวัด หรือบางชุมชนนำไปกักตัวที่โรงพยาบาลสนามหรือศูนย์พักคอยที่ทางหน่วยงานในพื้นที่จัดตั้งขึ้นเพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับการกักตัว

- การเข้าถึงหน้ากากอนามัยและเจลล้างมือ

รัฐมีการแจกหน้ากากอนามัยและแอลกอฮอล์ให้กับชุมชนในช่วงการระบาดระลอกแรก แต่ช่วงการระบาดระลอกเดือนเมษายน 2564 นี้ ไม่มีการแจกหน้ากากอนามัยและแอลกอฮอล์ คนในชุมชนต้องซื้อหามาใช้กันเองเนื่องจากหน้ากากอนามัยและแอลกอฮอล์ไม่ได้ขาดแคลนและไม่ได้แพงมากดังเช่นในการระบาดระลอกแรก

- การฉีดวัคซีน

สำหรับการฉีดวัคซีนในพื้นที่ศึกษานั้น พบว่า คนในชุมชนส่วนใหญ่ประมาณ 70-80% ยังไม่ได้รับการฉีดวัคซีน ด้วยความสับสนข้อมูลการฉีดวัคซีนจากหน่วยงานรัฐ และข้อกังวลเกี่ยวกับอาการข้างเคียงที่ไม่ปลอดภัยจากการฉีดวัคซีน ทำให้คนส่วนใหญ่ไม่กล้าไปฉีดแม้ว่าบางรายได้ลงทะเบียนฉีดวัคซีนแต่ยกเลิกกะทันหันเนื่องจากการฉีดวัคซีนแบบไขว้ที่คนในชุมชนยังคงเป็นกังวลถึงผลข้างเคียงที่อาจเกิดขึ้นเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตามคนในชุมชนในพื้นที่สีแดงเข้มส่วนใหญ่ได้เข้ารับการฉีดวัคซีนมากกว่า 50% ของพื้นที่ โดยคนที่รับการฉีดส่วนใหญ่นั้นเป็นคนที่ทำงานที่เกี่ยวข้องกับการรับมือโควิด เช่น อสม. แกนนำชุมชน (เช่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน) รวมถึงผู้สูงอายุ ส่วนสาเหตุที่กลุ่มคนอื่นอีก 50% ที่ยังไม่ได้รับการฉีดวัคซีนนั้นเนื่องจากกังวลผลข้างเคียงจากการฉีดวัคซีนตามที่เป็นข่าว และอีกส่วนอยู่ในช่วงรอคิวการฉีดวัคซีนที่ได้ลงทะเบียนการฉีดวัคซีนผ่านโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล

- การเข้ารับรักษาพยาบาลทั่วไป

การเข้ารับรักษาพยาบาลสำหรับอาการทั่วไปนั้น คนในชุมชนยังคงสามารถเข้าถึงได้เป็นปกติจากสถานพยาบาลใกล้กับชุมชน โดยมีการมาตรการก่อนการเข้าใช้บริการเช่นเดียวกับสถานที่บริการทั่วไป คือ มีการตรวจวัดอุณหภูมิ สอบถามประวัติการเดินทาง สอบถามสุขภาพเบื้องต้น และการตั้งจุดแอลกอฮอล์ล้างมือเพื่อป้องกันการแพร่กระจายของโควิดในสถานบริการนั้นๆ

7) การปรับตัวของครัวเรือนช่วงวิกฤติโควิด-19

7.1) ด้านเศรษฐกิจ

- ด้วยรายได้ที่ลดลงทำให้เกษตรกรปรับตัวหาช่องทางรายได้ในรูปแบบอื่น เช่น การผันจากการเป็นเกษตรกรที่ทำการผลิตอย่างเดียว โดยปรับเป็นพ่อค้า/แม่ค้าไปจำหน่ายพืชผัก เนื้อสัตว์ (เช่น ไก่ ไข่ไก่) ในตลาดนัด/ตลาดสดในชุมชน ซึ่งในส่วนของกลุ่มเกษตรกรนั้นได้มีการช่วยเหลือสมาชิกเบื้องต้นผ่านการให้สินเชื่อเมล็ดพันธุ์ข้าว และปุ๋ยสำหรับการทำนาในรอบการผลิตนาปี บางรายปรับตัวมีการเก็บเมล็ดพันธุ์ข้าวเองเพื่อลดต้นทุนการผลิต

- สำหรับผลกระทบต่อการผลิตทางการเกษตรและการขายข้าว การซื้อปัจจัยทางการผลิต เช่น ปุ๋ย ก็ต้องลดจำนวนลงจากเดิม ลดการจ้างงานในการผลิต เก็บเมล็ดพันธุ์เอง
- การปรับแผนการผลิต/เพิ่มการผลิตพืชผักต่างๆ และสมุนไพรที่ช่วยสร้างภูมิคุ้มกันและป้องกันรักษาโควิด-19 มากขึ้น เช่น ฟักทะลายโจร เนื่องจากผลผลิตที่มีในปัจจุบันไม่เพียงพอกับความต้องการของผู้บริโภคและตลาด ส่วนกลุ่มเกษตรกรทั่วไปเน้นการรักษาการผลิตแบบเดิมไว้ก่อน ชะลอการลงทุนเพาะปลูกพืชใหม่ๆ เนื่องจากยังไม่แน่ใจเรื่องตลาด เน้นการลดต้นทุนการผลิต เช่น ลดการใช้ปุ๋ยเคมี สารเคมี
- เกษตรกรที่มีหนี้สินกับ ธกส. จะทำการเจรจาขอพักหนี้กับ ธกส. เนื่องจากไม่แน่ใจเรื่องรายได้และตลาดรับซื้อผลผลิตในอนาคต ที่อาจผันผวนไปเนื่องจากการระบาดที่รุนแรงของโควิด-19

7.2) ด้านการสร้างพื้นที่อาหาร

- คนในชุมชนเริ่มให้ความสำคัญกับการสร้างพื้นที่อาหาร โดยเพิ่มความหลากหลายในการปลูกพืชผัก และเลี้ยงสัตว์เพิ่มขึ้นเพื่อบริโภคในครัวเรือน รวมถึงสร้างรายได้ให้กับครอบครัว
- ชาวนากลับมาบริโภคข้าวที่ปลูก และมีการทำปุ๋ยหมัก/น้ำหมักใช้เองในชุมชน มีแลกเปลี่ยนแบ่งปันให้คนในชุมชน ทั้งการทำนาข้าวและการปลูกผักของคนในชุมชนที่ตระหนักความสำคัญของสุขภาพ และการพึ่งตนเอง ช่วยฟื้นฟูระบบนิเวศในนาข้าวโดยไม่ใช้สารเคมี ทำให้สัตว์น้ำและพืชในนากลับคืนสู่ท้องนา เป็นฐานอาหารของชุมชนเพิ่มขึ้น
- ปรับวิถีพึ่งพาทรัพยากร เก็บหาอาหารจากพื้นที่ป่าชุมชน แหล่งน้ำในชุมชน เพื่อลดรายจ่ายที่เพิ่มมากขึ้น ซื้ออาหารและสินค้าจากภายนอกเท่าที่จำเป็น เพราะไม่สามารถคาดการณ์ว่าสถานการณ์การระบาดจะคลี่คลายเมื่อไหร่ ขณะเดียวกันความต้องการเห็ดป่าที่มีเพิ่มมากขึ้น ก็เป็นโอกาสในการสร้างรายได้ของคนในชุมชนที่ไปเก็บหาเห็ด แต่ก็ปรับตัวมีมาตรการเฝ้าระวังการไปเก็บหาเห็ด เพราะมีคนจากพื้นที่อื่นเข้ามาใช้ป่าด้วยเช่นกัน ต้องใส่หน้ากาก พกพาแอลกอฮอล์ติดตัวไปด้วยในช่วงไปเก็บหาเห็ด

7.3) ด้านการรับมือการกลับบ้านของคนรุ่นใหม่จากวิกฤติโควิด-19

- การสนับสนุนเครื่องจักรกลทางการเกษตรให้กับกลุ่มเกษตรกร เพื่อให้กลุ่มมีต้นทุนเครื่องมือที่ทุนแรง การผลิตที่สามารถเพื่อยกระดับการผลิตของกลุ่ม ในการรองรับ/ดึงดูดคนรุ่นใหม่กลับเข้ามาทำการเกษตรในการสานต่อครอบครัว และเข้ามาเป็นทีมพัฒนาด้านการตลาดของกลุ่มเกษตรกร
- กลุ่มยังคงคาดหวังให้คนรุ่นใหม่กลับมาสานต่อในการทำเกษตรอินทรีย์ของครอบครัวเนื่องจากยังคงมีต้นทุนที่ดินทำกินที่คนรุ่นใหม่สามารถเข้ามาร่วมทำกับครอบครัวได้ตลอดเพราะครอบครัวมีฐานความรู้พร้อมทั้งด้านที่ดินทำกิน องค์ความรู้ด้านการผลิต การแปรรูป มาตรฐาน และการตลาด

8) ข้อเสนอแนะจากเกษตรกรและกลุ่มในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติโควิด-19 ปี 2564

มิติด้านเศรษฐกิจ

- รัฐควรเข้ามาควบคุมเรื่องการตั้งราคาผลผลิตทางการเกษตรในระดับพื้นที่ว่าสอดคล้องกับราคากลางหรือไม่
- รัฐควรมีท่าข้าว/มีการรับซื้อผลผลิตตรงจากเกษตรกรไม่ใช่ผ่านพ่อค้าคนกลางเป็นห่วงโซ่ โดยที่สุดท้ายเกษตรกรเป็นผู้เสียเปรียบ
- ต้องการให้หน่วยงานรัฐเข้ามาสนับสนุนดูแลกลุ่มอาชีพรับจ้างทั่วไป หรือจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนดอกเบี้ยต่ำสำหรับผู้มีรายได้น้อย
- ต้องการให้รัฐช่วยสนับสนุนในการพัฒนาตลาดด้านผลผลิตทางการเกษตรที่มั่นคงให้กับเกษตรกรให้หลากหลายมากขึ้น เนื่องจากข้อจำกัดของเกษตรกรในแต่ละพื้นที่นั้นแตกต่างกัน
- แม้ว่าต้นทุนการผลิตข้าวทั่วไปจะต้นทุนสูง ขายไม่ได้ราคา ทำให้เกษตรกรในชุมชนส่วนใหญ่ (เช่นเดียวกับเกษตรกรทั่วไป) ขาดทุนเป็นหนี้ แต่เกษตรกรยังทำกันอยู่เพราะถูกปลูกฝังว่าไม่สามารถไปทำหรือปลูกอย่างอื่นได้ และส่วนใหญ่ไม่ได้คิดทบทวนเรื่องต้นทุนการผลิต อีกเหตุผลหนึ่งคือ ชาวนาไม่รู้อะไรจะทำอย่างไรจึงได้ทำการผลิตข้าวเป็นหลัก รวมถึงเกษตรกรส่วนใหญ่ในพื้นที่เป็นเกษตรกรผู้สูงอายุที่ไม่มีกำลังในการจัดการแปลงประกอบกับลูกหลานไม่ได้มาเสริมหรือสนับสนุนจึงทำให้ต้นทุนในการจัดการแปลงแต่ละรอบการผลิตนั้นสูงมาก ซึ่งบางครั้งแทบไม่ได้อะไรแต่ก็ยังคงทำอยู่เพราะอย่างน้อยการทำนาก็ยังคาดหวังกับรายได้ในแต่ละรอบการผลิตมาใช้จ่ายจุนเจือในครอบครัว จากสถานการณ์ดังกล่าวหน่วยงานรัฐควรเข้ามาสนับสนุนพื้นที่ในการสร้างอาชีพเสริมให้กับเกษตรกรอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้อย่างต่อเนื่องด้วยสถานการณ์วิกฤติโควิดในปัจจุบันที่เกษตรกรมีรายได้อย่างจำกัด
- การพัฒนาระบบตลาดทั้งแบบ off line และ on line ให้เชื่อมโยงกัน เกษตรกรเข้าถึงได้ง่าย สามารถใช้ทดแทนสลับกันได้ หากจำเป็นต้องปิดตลาดแบบ off line เกษตรกรสามารถปรับไปขายแบบ on line ได้อย่างสะดวก

มิติด้านอาหาร

- มีการจัดทำคลังอาหารในชุมชน/คลังยาเป็นพืชสมุนไพร ซึ่งคนในชุมชนนำความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการดูแลสุขภาพ นอกจากนี้เพื่อให้มีอาหารสำรองเตรียมพร้อมเพื่อรองรับสำหรับกรณีที่มีปัญหาการระบาดเพิ่มขึ้นในชุมชน การสำรองข้าวสารและปลูกผักเพิ่มเติมที่มีอยู่ในชุมชนมีกระบวนการผลิตปลอดภัยเป็นการเอื้อให้เกิดความมั่นคงอาหารในพื้นที่ได้ในยามวิกฤติ

มิติการรับมือการระบาด

- รัฐควรมีมาตรการที่ชัดเจนในการบริหารจัดการวัคซีนมากกว่านี้ เพราะคนส่วนใหญ่ยังคงสับสนและไม่มั่นใจเกี่ยวกับการฉีดวัคซีนว่าสามารถเพิ่มภูมิคุ้มกันได้จริง
- ควรมีมาตรการที่ได้ขาดในกรณีหากพบผู้ติดเชื้อโควิดควรมีมาตรการปิดหมู่บ้าน/พื้นที่ 14 วันเพื่อให้มั่นใจได้ว่าจะไม่แพร่กระจายเชื้อไปยังพื้นที่อื่น
- การเข้าถึงสวัสดิการของรัฐในการดูแลสุขภาพและสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าถึงการฉีดวัคซีนที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันดูแลรักษา ตลอดถึงให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ของวัคซีนที่ทำให้คนในชุมชนสามารถวิเคราะห์และเข้าถึง และเลือกวัคซีนที่เหมาะสมกับแต่ละคนในการดูแลป้องกันตัวเอง
- ข้อมูลการส่งเสริมเกษตรกรรมของภาครัฐ รวมถึงข้อมูลข่าวสารความรู้ในการส่งเสริมสุขภาพในการป้องกันและรับมือโควิด เช่น ข้อมูลวัคซีนที่ไม่ทำให้คนในชุมชนเกิดความกังวล และส่งผลให้คนในชุมชนสามารถตัดสินใจในการป้องกันและรักษาได้อย่างมีเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ
- ให้มีการจัดตั้งกลไกร่วมของชุมชนในการป้องกันและเฝ้าระวังโรคระบาดต่างๆ ที่มาจากตัวแทนทุกเครือข่าย เช่น ตัวแทนท้องที่(กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ท้องถิ่น กลุ่มกิจกรรมในชุมชน กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน (อสม.) ผู้นำทางศาสนา หน่วยงานรัฐในระดับพื้นที่ เพื่อให้กลไกดังกล่าวมีการประสานงานในการขับเคลื่อนสร้างสุขภาพที่ดีให้กับชุมชน
- ให้มีแผนชุมชนในการปรับตัวและรับมือกับโรคระบาดโดยชุมชน เป็นเครื่องมือให้กลไกคณะทำงานและคนในชุมชนได้รับกันขับเคลื่อนงานในการส่งเสริมสุขภาพของคนในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- สื่อสารประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารให้คนในชุมชนรู้และเท่าทันสถานการณ์ในชุมชน เพื่อลดความวิตกกังวล มีความเข้าใจสถานการณ์มีความตระหนักและรับมือป้องกันการระบาดของโรคได้

มิติการออกมาตรการเยียวยา/ช่วยเหลือจากรัฐ

- ในการออกมาตรการเยียวยา/ช่วยเหลือ/การแพร่กระจายของโรค รัฐควรเข้ามาเรียนรู้ในพื้นที่จริงว่าคนในพื้นที่เผชิญปัญหา/ข้อจำกัดในเรื่องใด เพื่อให้การออกมาตรการแต่ละครั้งสามารถแก้ไขปัญหาได้จริง
- รัฐควรออกมาตรการเยียวยากลุ่มอาชีพนอกภาคการเกษตรอย่างทั่วถึง
- รัฐควรมีมาตรการลดค่าน้ำค่าไฟฟ้าต่อเนื่องในช่วงวิกฤติโควิด-19 เพราะรายได้หลักของเกษตรกรส่วนใหญ่ลดลงเกือบครึ่งเนื่องจากราคาดผลผลิตตกต่ำ
- เกษตรกรสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริง เช่นการพักชำระหนี้และการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินต่างๆ ที่ช่วยลดการพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกร

มิติการเสริมสร้างศักยภาพด้านการผลิต

- ด้วยสถานการณ์การถือครองที่ดินทำการเกษตรของเกษตรกรส่วนใหญ่ทำในพื้นที่เช่า จึงเกิดข้อจำกัดในการปรับตัวของเกษตรกร เช่น การปรับพื้นที่นาปลูกพืชตัวอื่น ความไม่มั่นคงในที่ดินทำกินที่ขึ้นอยู่กับเจ้าของที่ดินเป็นหลัก จึงอยากเสนอให้รัฐมีการสร้างความมั่นคงในการเข้าถึงที่ดินเช่าสำหรับการทำเกษตรในระบบเกษตรกรรมยั่งยืน โดยเสนอให้รัฐซื้อที่ดินคืนจากนายทุนในพื้นที่เพื่อให้ชุมชนบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมเพื่อที่สามารถส่งต่อการทำเกษตรให้กับคนในชุมชนและเป็นต้นทุนที่สำคัญในการดึงคนรุ่นใหม่กลับมาทำการเกษตร
- ที่ผ่านมาการหนุนเสริมของรัฐได้เอื้อให้กับชาวนาในพื้นที่ได้ระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามน่าจะมีมาตรการอื่นมาเสริมประสิทธิภาพการผลิตในระดับพื้นที่มากกว่านี้ เช่น การหนุนเสริมเรื่องเครื่องจักรกลให้หลากหลายขึ้น เช่น รถไถ รถเกี่ยว รถปลูก รวมถึงมีหน่วยจัดการกลางช่วยรับซื้อผลผลิตของกลุ่มระดับตำบลที่ทำในเรื่องเกษตรปลอดภัย/อินทรีย์ เพราะที่ผ่านมาเกษตรกรในพื้นที่ถูกเอาเปรียบและพึ่งตนเองไม่ได้ในการจัดการด้านการตลาด เช่น หากจะจ้างรถเกี่ยวก็มักจะมีการต่อรองว่าถ้ารับเกี่ยวให้แล้วต้องเอาข้าวมาขายให้ ซึ่งบางครั้งเกษตรกรไม่มีทางเลือกเพราะถึงช่วงการเก็บเกี่ยวและราคาในแต่ละช่วงไม่เหมือนกัน
- การพัฒนาระบบเกษตรอินทรีย์แบบครบวงจร: การพัฒนาและส่งเสริมระบบส่งเสริมเกษตรอินทรีย์แบบครบวงจร ตลอดห่วงโซ่อุปทาน ตั้งแต่ต้นน้ำ/การผลิต กลางน้ำ/การรวบรวมและขนส่ง/การแปรรูป ปลายน้ำ/การตลาด สร้างข้อตกลงร่วมทางสังคมจนเกิดความเข้าใจกันระหว่างเกษตรกร ผู้ส่งเสริมและผู้บริโภค จะช่วยสร้างระบบอาหารที่ปลอดภัยและดีต่อสุขภาพของผู้บริโภค และเกษตรกรอยู่ได้ในเชิงเศรษฐกิจและมีความมั่นคงทางอาหาร รัฐควรเป็นผู้สนับสนุนด้านนโยบายและงบประมาณให้มีการพัฒนาระบบเกษตรอินทรีย์อย่างครบวงจรเพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหารและการผลิตจากสมุนไพรที่ปลอดภัย ต้องดำเนินการอย่างครบวงจรทั้งการส่งเสริมการผลิต การจัดการด้านโลจิสติกส์ การแปรรูปการประกันรายได้ และการจัดจำหน่าย ซึ่งจะช่วยให้เกษตรกรมีความมั่นคงด้านรายได้ ประชาชนและผู้บริโภคได้อาหารและยาที่มีคุณภาพ ปลอดภัยและดีต่อสุขภาพ

มิติการรับมือการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

- การส่งเสริมระบบการประกันภัยพืชผลที่เกษตรกรสามารถเข้าถึงได้ เบี้ยประกันราคาไม่แพง (หรือรัฐสมทบบางส่วน) การมีขอบเขตการประกันภัยครอบคลุมทั้งการเกิดโรคแมลงระบาดในพืชและสัตว์ ภัยธรรมชาติ และภัยอื่นๆ รวมทั้งสภาวะการเกิดโรคระบาดขนาดใหญ่ เช่น โควิด-19 ที่ส่งผลให้ระบบตลาดเสียหาย

- การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านแหล่งน้ำให้เข้าถึงไร่นาของเกษตรกรอย่างทั่วถึงเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และช่วยให้เกษตรกรสามารถผลิตอาหารและสร้างรายได้ต่อเนื่องตลอดปี
- แผนงานหรือโครงการสนับสนุนและพัฒนาเกษตรกรในระยะยาว ครอบคลุมด้านการประกันราคาสินค้าเกษตร การสนับสนุนปัจจัยการผลิต/การขาดแคลนแรงงาน และการเตรียมรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติ
- การพัฒนาระบบประกันรายได้เกษตรกร เพื่อสร้างหลักประกันด้านรายได้ให้กับเกษตรกรแม้จะเกิดวิกฤติโควิด-19 หรือการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

มิติการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงเพื่อการศึกษาและการเกษตร

- รัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดให้ประชาชน เกษตรกร นักเรียน นักศึกษาที่อยู่ในพื้นที่สามารถเข้าถึงระบบอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงเพื่อการศึกษาและการพัฒนาได้อย่างทั่วถึงและราคาถูกเหมือนระบบไฟฟ้าและประปา โดยรัฐอาจจ่ายสมทบให้บางส่วนและประชาชนออกเองในบางส่วน เพื่อเป็นสวัสดิการด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับประชาชนในพื้นที่

3.3 ผลการจัดเวทีการแลกเปลี่ยนเรื่องชานาและนโยบายรัฐร่วมกับกลุ่มเกษตรกร เครือข่าย และผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง (เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2564)

ในส่วนนี้เป็นการนำเสนอข้อมูลการจัดเวทีการแลกเปลี่ยนเรื่องชานาและนโยบายรัฐร่วมกับกลุ่มเกษตรกรและผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง จำนวน 26 คน จากทั้งหมด 15 องค์กร ประกอบด้วย วิสาหกิจชุมชนกลุ่มเกษตรอินทรีย์วิถีทอมอ จ.สุรินทร์, กลุ่มอนุรักษ์และพัฒนาพันธุ์ข้าวชุมชนบ้านโจด อ.เสลภูมิ จ.ร้อยเอ็ด, กลุ่มวิสาหกิจชุมชนผลิตข้าวอินทรีย์เพื่อสังคมบ้านโนนยาง จ.ยโสธร, สหกรณ์การเกษตรวิสัย จ.ร้อยเอ็ด, วิสาหกิจชุมชนกลุ่มอนุรักษ์และพัฒนาพันธุ์กรรมข้าวพื้นเมือง จ.ยโสธร, เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกภาคอีสาน จ.มหาสารคาม, เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกภาคอีสาน จ.สุรินทร์, สหกรณ์น้ำอ้อม จ.ร้อยเอ็ด, กลุ่มวิสาหกิจชุมชนทำนาหนองสาหร่าย จ.กาญจนบุรี, กลุ่มวิสาหกิจชุมชนส่งเสริมเกษตรกรอุทอง จ.สุพรรณบุรี, สหกรณ์บ้านคลองโยง จ.นครปฐม, กลุ่มวิทยาลัยรวงข้าว ตำบลนางตุง อ.ควนขนุน จ.พัทลุง, สหกรณ์บวรรัตน์ จ.พัทลุง, สหกรณ์การเกษตรพนมวัง จ.พัทลุง, เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก จ.เชียงใหม่ โดยผลจากเวทีสามารถแยกประเด็นหลักการแลกเปลี่ยนได้เป็น 3 เรื่อง คือ 1) สถานการณ์ข้าวกับชานา 2) การเข้าถึงนโยบายรัฐ และ 3) ข้อเสนอแนะนโยบายรัฐในการหนุนเสริมชานารายย่อย

1) สถานการณ์ข้าวกับชานา

ในภาพรวมของชานาส่วนใหญ่เน้นเผชิญกับราคาข้าวตกต่ำเนื่องด้วยโรงสีข้าวกดราคา อย่างเช่นราคาข้าวหอมมะลิที่ปลูกในระบบทั่วไปราคาตกตั้งแต่ต้นฤดูและหลังจากนั้นราคาก็ยังคงที่มาจนถึงปัจจุบัน โดยกลุ่มเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบมากคือกลุ่มที่ไม่มีโครงการรองรับหรือกลุ่มที่ทำเกษตรเคมีทั่วไป ส่วนกลุ่มชานาที่

ผลิตในระบบเกษตรอินทรีย์นั้นไม่ได้มีปัญหาเรื่องราคามากนักเพราะราคารับซื้อยังอยู่ในเกณฑ์ราคาที่ดี แต่มีข้อจำกัดในการระบายผลผลิตให้กับช่องทางตลาดประจำ เช่น ร้านอาหาร โรงแรม โรงเรียน ฯลฯ เนื่องจากช่องทางเหล่านี้ได้รับผลกระทบจากโควิดที่פקการบริการหรือปิดกิจการลง ซึ่งรวมถึงสหกรณ์การเกษตรที่เผชิญกับปัญหาการระบายข้าวเนื่องจากสัดส่วนการส่งออกลดลงทำให้มีปริมาณข้าวค้างในโกดังที่สูง ด้วยสถานการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้กลุ่มเกษตรกร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่การผลิตข้าวนั้นได้มีการปรับตัวโดยเฉพาะด้านการผลิตและการตลาด ดังตัวอย่างพื้นที่ดังนี้

- วิสาหกิจชุมชนกลุ่มเกษตรอินทรีย์วิถีหมอ จ.สุรินทร์: เกษตรอินทรีย์ในพื้นที่มีโรงสีขนาดเล็กเพิ่มขึ้น โดยตลาดกลุ่มนี้เป็นตลาดกลุ่มล่างที่เกษตรกรส่วนใหญ่มาจำหน่ายตลาดเดียวกัน เช่น ตลาดเขียว เกษตรกรกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะเก็บข้าวไว้บริโภคในครัวเรือนเป็นหลักและไม่ได้จำหน่ายออกมามากนัก เพราะยังกังวลกับสถานการณ์โควิด
- กลุ่มอนุรักษ์และพัฒนาพันธุ์ข้าวชุมชนบ้านโจด อ.เสลภูมิ จ.ร้อยเอ็ด: กลุ่มมีการปรับตัวในช่วงแรกโดยการตลาดออนไลน์ที่เกิดจากการรวมกลุ่มของกลุ่มคนรุ่นใหม่เพื่อขายให้กับผู้บริโภคโดยตรง จากการปรับช่องทางการจำหน่ายดังกล่าวทำให้ระบายผลผลิตข้าวของสมาชิกได้ทัน โดยฐานลูกค้าส่วนใหญ่เป็นกลุ่มเดิม ส่วนลูกค้าที่เป็นโรงเรียนและโรงแรมที่หายไปก็จะเป็นการจำหน่ายผ่านออนไลน์แทน หากเทียบสัดส่วนฐานลูกค้าจากเดิม 90% เป็นลูกค้าออฟไลน์ 10% ออนไลน์นั้น ปัจจุบัน 40% จำหน่ายผ่านออนไลน์ 60% เป็นลูกค้าออฟไลน์เดิม โดยลูกค้าออฟไลน์ที่ยังสั่งซื้อข้าวอยู่นั้นมีสัดส่วนสั่งซื้อข้าวที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการปรับตัวจำหน่ายในรูปแบบเดลิเวอรี่ที่สามารถจำหน่ายได้มากกว่าเดิม
- กลุ่มวิสาหกิจชุมชนทำนาหนองสาหร่าย จ.กาญจนบุรี: จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นทางกลุ่มได้ประเมินร่วมกันว่าราคาข้าวจะไม่เพิ่มขึ้น เช่น ข้าวธรรมดาไม่เกิน 8,000 บาท/ตัน ที่ความชื้น 15%, ข้าวหอมมะลิไม่เกิน 10,000 บาท/ตัน ที่ความชื้น 15% ส่วนข้าวหอมมะลิไม่เกิน 12,000 บาท/ตัน ที่ความชื้น 15% จากการประเมินดังกล่าวทำให้ 1) สมาชิกของกลุ่มส่วนใหญ่มีการปรับตัวโดยการลดต้นทุนที่นำเทคโนโลยีการผลิตมาใช้ทำนามากขึ้น, 2) กลุ่มมีตลาดกลางรับซื้อข้าวของกลุ่มหนองสาหร่ายโดยใช้ระบบราคาประมูลแล้วรวบรวมข้าวตามความชื้นในแต่ละเขตตามที่กรมการค้าภายในกำหนด จากนั้นให้โรงสีข้าวมาประมูล คือ หากโรงสีใดให้ราคาสูงก็รับซื้อข้าวเข้าโรงสี โดย 1 ปีเปิด 2 ฤดูกาล คือ นาปรัง (มีนาคม-กรกฎาคม) กับนาปี (สิงหาคม-ธันวาคม) ปริมาณข้าวประมาณ 30,000 ตัน/ปี โดยสัดส่วนข้าวส่วนใหญ่เป็นข้าวเคมีที่จำหน่ายให้กับโรงสีเป็นหลัก, และ 3) ด้วยตลาดหลักของกลุ่มที่ส่งให้กับร้านอาหารในมหาวิทยาลัยรังสิตและโรงแรม แต่ด้วยผลกระทบจากโควิดทำให้ช่องทางนี้ถูกพักชั่วคราวทำให้กลุ่มต้องปรับช่องทางการระบายข้าวส่งตรงให้กับลูกค้าที่รักสุขภาพและร้านขายของฝากมากขึ้น
- กลุ่มวิสาหกิจชุมชนส่งเสริมเกษตรกรอุทอง จ.สุพรรณบุรี: สถานการณ์ข้าวในพื้นที่ได้รับผลกระทบด้านตลาดโดยเฉพาะช่องทางการระบายข้าวผ่านโรงแรมที่ปกติส่งประมาณ 700-800 กก นั้นได้หยุดส่ง

แต่ไม่ได้ส่งผลต่อกลุ่มมากนักเพราะกลุ่มมีการปรับตัวขายผ่านออนไลน์ซึ่งกลุ่มมีลูกค้าประจำ โดยนำปริมาณข้าวที่เคยส่งออฟไลน์มาขายผ่านออนไลน์แทนซึ่งขายได้มากกว่าจึงทำให้ไม่มีปัญหาเรื่องข้าว โดยสามารถขายได้ราคาเดิมที่ 70-80 บาท/กก. (ราคาขึ้นกับข้าวแต่ละสายพันธุ์) นอกจากนี้กลุ่มมีการยกระดับการทำงานร่วมกับสถาบันการศึกษาในการแปรรูป ที่ปัจจุบันกลุ่มได้มีการแปรรูปขนมจีนเส้นแห้งที่ทำมาจากข้าวแข็ง (ข้าวสุพรรณ 1 และขาวตาเคลือบ) ทำให้กลุ่มมีสมาชิกเพิ่มเนื่องจากขวนาไม่ต้องทำข้าวอ่อนอย่างเดียวแต่สามารถทำข้าวแข็งได้โดยไม่ต้องเสี่ยงจากการกตราคาของโรงสีข้าว

- สหกรณ์บรรรดิษฐ์ จ.พัทลุง: ทางสหกรณ์ร่วมกับกลุ่มในพื้นที่ในการวางแผนการปลูกข้าวในพื้นที่เพื่อหาแนวทางร่วมกันโดยเน้นคนในชุมชนเป็นหลักว่า คนในชุมชนนิยมบริโภคพันธุ์ข้าวชนิดใด เพื่อกลุ่มนำข้อมูลที่ได้ไปวางแผนการผลิตที่สัมพันธ์กับความต้องการพันธุ์ข้าวของชุมชน และถือเป็นการลดความเสี่ยงในการปลูกข้าวพันธุ์อื่นที่อาจจะขายได้จำกัดเช่นเดียวกับข้าวสังข์หยดในสถานการณ์ที่ไม่ปกติในช่วงนี้

2) การเข้าถึงนโยบายรัฐ

การเข้าถึงนโยบายรัฐของขวนาส่วนใหญ่นั้นเป็นการเข้าถึงการมาตรการของรัฐในการให้เงินอุดหนุนค่าเก็บเกี่ยว, การประกันราคาข้าว, การจำนำย้งฉาง, สนับสนุนค่าเก็บเกี่ยวข้าว, การประกันพืชผลจากภัยธรรมชาติ, และการเข้าร่วมเป็นสมาชิกนาแปลงใหญ่ ดังตัวอย่างพื้นที่ที่ได้รับการสนับสนุนจากมาตรการรัฐดังนี้

- วิสาหกิจชุมชนกลุ่มเกษตรอินทรีย์วิถีทมิฬ จ.สุรินทร์ ได้แลกเปลี่ยนว่าในปีที่ผ่านมามีมาตรการสนับสนุนขวนาในพื้นที่ ดังนี้ 1) การจำนำย้งฉาง (ค่าดูแล/เก็บรักษาข้าว) รัฐให้ตันละ 1,500 บาท โดยจ่ายค่ารักษาข้าว 1,000 บาท ในเบื้องต้น หลังจากนั้นรัฐจะให้อีก 5 บาท รวมเป็น 15 บาท/ตัน ข้าวเปลือก, และ 2) การสนับสนุนโรงอบพลังงานแสงอาทิตย์ให้ฟรีกับกลุ่มเกษตรกรทั่วไป ในงบประมาณ 3 แสนกว่าบาทผันไปตามขนาดโรงอบฯ อย่างเช่นโรงอบฯ ในจังหวัดสุรินทร์ที่ได้รับการสนับสนุนขนาดเครื่องประมาณ 6x8 เมตร เป็นต้น
- สหกรณ์การเกษตรวิสัย จ.ร้อยเอ็ด ได้แลกเปลี่ยนว่าในช่วงที่ผ่านมามาตรการรัฐที่เกี่ยวข้องกับขวนาในพื้นที่ ดังนี้ 1) การประกันรายได้ให้กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ดังเช่นข้าวหอมมะลิที่ราคาต่ำกว่าราคาประกัน รายได้ปีที่แล้ว ที่รัฐบาลประกันราคาข้าวหอมมะลิ 15,000 บาท/ตัน แต่ขายจริงได้ 12,000 บาท/ตัน โดยในช่วงเวลาที่กระทรวงพาณิชย์ประกาศราคากลางออกมาก็จะมีส่วนต่างของราคาของรายได้ตันละ 3,000 บาท โดยส่วนต่างนี้เกษตรกรได้รับเต็มจำนวน แต่จำกัดพื้นที่คนละไม่เกิน 20 ไร่ ซึ่งถือเป็นการลดต้นทุน, 2) สนับสนุนค่าเก็บเกี่ยวไร่ละ 500 บาท ไม่เกิน 20 ไร่ เกษตรกรก็จะได้รับ 10,000 บาท ซึ่งถือเป็นการลดต้นทุนให้กับเกษตรกรเช่นกัน, และ 3) หลังจากการเก็บเกี่ยว เกษตรกรสามารถนำข้าวเปลือกเข้าร่วมโครงการชะลอการขายข้าวเปลือกกับ ธกส ถ้าหากเกษตรกรขายผลผลิตออกไปก็จะได้เงินคืน 500 บาท/ตัน

3) ข้อเสนอแนะนโยบายรัฐในการหนุนเสริมขานรายย่อย

มิติด้านการตลาด

- การส่งเสริมของรัฐในการส่งเสริมพื้นที่การทำเกษตรอินทรีย์นั้นต้องมีการดูแลด้านการตลาดให้เป็นรูปธรรมหรือมีนโยบายหรือมีโครงการที่ชัดเจนในการที่จะช่วยกลุ่มระบายสินค้า/ผลผลิต ซึ่งรัฐจำเป็นจะต้องเข้ามาดูแลอย่างใกล้ชิด
- รัฐควรให้การช่วยเหลือในการรับ-ส่งพัสดุในราคาที่ถูกลงเพื่อไม่ให้ผู้บริโภคแบกรับค่าขนส่งที่สูงเกินไปก็จะทำให้กลุ่มสามารถสร้างโอกาสในการระบายผลผลิตข้าวในช่วงวิกฤตินี้ได้
- รัฐควรมีบทบาทช่วยจัดการในส่วนตลาดส่งออกข้าวให้มากกว่านี้
- การจัดโซนนิ่งในการทำเกษตร เช่น ในภาคกลางไม่ต้องทำข้าวหอมมะลิเนื่องจากดีเอ็นเอข้าวไม่ได้หรือการหลังสารทำให้เกิดความนิ่มไม่ได้ ส่วนทางภาคอีสานให้เป็นพื้นที่ปลูกข้าวหอมมะลิ ส่วนภาคกลางเป็นพันธุ์ข้าวคุณภาพที่นำไปแปรรูป หรืออีกส่วนหนึ่งเป็นข้าวสำหรับการบริโภค ซึ่งจะทำให้ราคาข้าวหนึ่งหรือมีความผันผวนราคาที่ลดลง
- ทิศทางข้าวในอนาคตยังคงมีความผันผวนในเรื่องราคา เนื่องจากการเกิดขึ้นของโรงสีขนาดเล็กที่ส่วนใหญ่เป็นโรงสีที่ไม่มีคุณภาพ ซึ่งเป็นโรงสีของหน่วยงานรัฐที่มาสนับสนุนให้กับชุมชน หรือเป็นโรงสีที่มาจากเงินกองทุนหมู่บ้านที่ร่วมกันซื้อมาใช้ของชุมชนที่ส่วนใหญ่ไม่ได้คุณภาพ เนื่องจากข้าวที่ผ่านการสีจากโรงสีขนาดเล็กดังกล่าวมักมีสิ่งเจือปนมากับข้าวและบรรจุภัณฑ์ที่ส่งผลเรื่องราคาข้าว ซึ่งหากรัฐยังคงจะหนุนเสริมเรื่องโรงสีข้าวควรมีการหนุนเสริมตำบลละ 1 แห่งให้เป็นโรงสีข้าวขนาดใหญ่ราคา 40-50 ล้านบาทให้สามารถแข่งขันกับโรงสีขนาดใหญ่ได้จริง
- หากรัฐต้องการมาหนุนเสริมในรูปแบบชุมชนจัดการตนเองนั้น รัฐควรมีการทำงานเชื่อมโยงระหว่างเกษตรกรกับผู้บริโภคที่เป็นหน่วยงานหรือผู้ประกอบการของรัฐในการที่จะออกแบบร่วมกันในการผลิตข้าวและมีการประกันราคา และมาตรฐานร่วมกัน รวมถึงมีหน่วยการทำงานจัดการกลางในการเชื่อมโยงอีกทางในการหนุนเสริมการทำงานของชุมชน

มิติด้านระบบการส่งเสริมด้านการเกษตร

- ในการส่งเสริมของรัฐด้านระบบการผลิตนั้นต้องมีการนำหลักคิดเกษตรกรรมยั่งยืนมาใช้ในมิติความหลากหลายให้ครบวงจรตั้งแต่ผลิต แปรรูป ตลาด นอกจากข้าวเพียงอย่างเดียว
- รัฐควรเข้ามาหนุนเสริมในระดับพื้นที่อย่างชัดเจนว่าพื้นที่ต้องผลิตอะไร หรือมาร่วมระดมกับพื้นที่ว่าจะมีแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างไรโดยมองถึงความอยู่รอดของชุมชนในมิติเศรษฐกิจ
- สนับสนุนให้คนรุ่นใหม่กลับบ้านทำการผลิตเกษตรกรรมยั่งยืนที่บรรจุไว้แล้วในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ให้เป็นรูปธรรม ซึ่งไม่ใช่โครงการโคกหนองนาอย่างเดียวที่แก้ปัญหาก็เปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ คลื่นคลากระบบอาหารและสร้างระบบเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่น แต่รัฐควรสนับสนุนเชิงระบบโดย

การสร้างแรงจูงใจให้กับคนกลับบ้านให้ทำระบบเกษตรกรรมยั่งยืนที่มีความสัมพันธ์กับระบบนิเวศ โดยรัฐควรเข้ามาสนับสนุนในรูปแบบที่หลากหลาย เช่น การสนับสนุนการปรับพื้นที่นาเป็นเกษตรแบบผสมผสานในระบบเกษตรกรรมยั่งยืน ที่อาจนำร่องคล้ายกับโครงการโคกหนองนาแต่มีความยืดหยุ่นในการจัดการที่สัมพันธ์กับบริบทในพื้นที่ โดยมองความมั่นคงอาหารและเศรษฐกิจ

- รัฐจะต้องสนับสนุนเรื่องเงินทุนหมุนเวียนให้กับกลุ่มเกษตรกรหรือหน่วยจัดการกลางที่จะขับเคลื่อนเนื่องจากการทำงานที่ผ่านมาของรัฐ เช่น โครงการล้านละร้อยโดยผ่าน ธกส พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการเหล่านี้
- นโยบายการจัดซื้อที่ดินให้กับเกษตรกร ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบโฉนดชุมชน เพราะที่ผ่านมาประมาณ 80-90% ของพื้นที่เกษตรเป็นพื้นที่เช่าทั้งหมด
- รัฐควรจูงใจให้เกษตรกรปลูกข้าวคุณภาพโดยการประกันราคาข้าวที่มีส่วนต่างสูงกว่าข้าวที่ไม่มีคุณภาพ

มิติด้านสวัสดิการชาวนา

- เพื่อให้เกษตรกรเข้าถึงการประกันภัยพืชผลในเชิงรูปธรรม อาจไม่ต้องเป็นเฉพาะลูกค้า ธ.ก.ส. แต่ให้ไปเริ่มต้นกับพื้นที่ที่มีปัญหา เช่น พื้นที่ภัยแล้งที่รัฐต้องไปแลกเปลี่ยนข้อมูลในพื้นที่ว่ามีพื้นที่เท่าไร่ ปริมาณผลผลิตเท่าใด เพื่ออย่างน้อยให้พื้นที่อยู่ได้ในเรื่องอาหาร (ความมั่นคงทางอาหาร) และเศรษฐกิจเป็นฐานคำนวณในการชดเชย กลับกันหากต้องรอจังหวัดหรือรัฐประกาศเป็นพื้นที่ภัยพิบัติก็ไม่ต้องทันสถานการณ์ในพื้นที่
- ที่ผ่านมารัฐอุ้มชาวนาคือหนุนเสริมชาวนาทั้งหมดโดยไม่ได้แบ่งกลุ่มชาวนาเพราะชาวนามีทั้งรายย่อย ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ซึ่งกลุ่มชาวนาที่รัฐควรหนุนเสริมคือกลุ่มรายย่อยที่มีขนาดพื้นที่เพียง 5-10 ไร่ ซึ่งในที่ผ่านมาชาวนาทุกกลุ่มเข้าถึงมาตรการหนุนเสริมทั้งหมด เช่น เกษตรกรรายใดทำนา 100 ไร่ก็ได้รับการหนุนเสริมจากรัฐเหมือนกับชาวนารายย่อยที่ทำนา 5 ไร่ ซึ่งทำให้เป็นปัญหาที่รัฐไม่สามารถมีมาตรการแก้ไขได้ตลอด ซึ่งข้อเสนอคือ รัฐควรจำแนกรูปแบบการหนุนเสริมชาวนาแต่ละกลุ่ม

มิติด้านโครงสร้างการทำงานภาครัฐ

- ระบบราชการนั้นเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการทำเกษตรทุกรูปแบบรวมถึงระบบเกษตรกรรมยั่งยืนนี้ เกิดการขยายตัว และแม้ว่าจะมีการบรรจุเรื่องเกษตรกรรมยั่งยืนในแผนพัฒนาฯ แต่หากพิจารณาที่แผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลับไม่ปรากฏเรื่องเกษตรกรรมยั่งยืน จากสถานการณ์นี้ส่งผลให้เห็นว่าเกษตรกรรมนั้นมีความเปราะบางในประเด็นความมั่นคงทางอาหารที่สัมพันธ์กับการสูญเสียที่ดินทำกิน

บทที่ 4

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

จากการศึกษา ข้อมูลจากการสำรวจครัวเรือนชาวนาและการเสวนากลุ่มย่อย จะเห็นได้ว่า มีความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมของครัวเรือนชาวนาในด้านวิถีการผลิต สภาพชีวิต แหล่งรายได้และการทำมาหากิน และการสืบทอดอาชีพชาวนา กล่าวคือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรของครัวเรือนชาวนา ส่งผลต่อการลดลงของแรงงานและผลิตภาพของภาคเกษตรในอนาคต ผลจากการสำรวจยืนยันว่าสังคมชาวนาในปัจจุบันเป็นสังคมคนสูงอายุ โดยพบว่า ครัวเรือนชาวนาส่วนใหญ่มีอายุอยู่ในช่วงวัยแรงงานตอนปลายหรือมีอายุ 50 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 70 และเป็นผู้ทำนา ในขณะที่ขนาดของครัวเรือนชาวนาไทยมีขนาดเล็กลง มีจำนวนสมาชิกราว 4-5 คน อีกทั้ง สมาชิกวัยแรงงาน ของครัวเรือนชาวนาเกือบครึ่งหนึ่งอาศัยอยู่นอกครัวเรือนหรือไปทำงานต่างถิ่น ทำให้ครัวเรือนชาวนาบางส่วนต้องพึ่งพาแรงงานรับจ้างภายนอกมากกว่า

นอกจากนี้ อาชีพการทำนาในอนาคตของลูกหลานชาวนาอาจจะลดลงไปเรื่อย ๆ เนื่องจากความแตกต่างเรื่องการศึกษาระหว่างรุ่นภายในครอบครัว กล่าวคือ ในรุ่นลูกจะมีการศึกษาสูงกว่ารุ่นพ่อแม่ทำให้มีทางเลือกในการประกอบอาชีพมากขึ้น ทั้งนี้ สัดส่วนของแรงงานในครัวเรือนที่จะสืบทอดอาชีพการทำลดลงส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการจัดสรรแหล่งรายได้ของครัวเรือนชาวนาให้มีความหลากหลาย เพื่อลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของรายได้ในภาคเกษตร ชาวนามักแบ่งที่ดินไปปลูกพืชเศรษฐกิจอื่น ๆ ด้วย หรือปลูกแซมบนคันนา รวมถึงเลี้ยงสัตว์ แต่มีขนาดพื้นที่ไม่มากนัก ทั้งนี้ ความสำคัญของการปลูกพืชเศรษฐกิจอื่น หรือการเลี้ยงสัตว์ผสมผสานไปกับการทำนา สะท้อนให้เห็นว่าครัวเรือนชาวนาเริ่มมีการกระจายแหล่งเงินทุนไปสู่งานเกษตรอื่น ๆ รวมถึงงานนอกภาคเกษตรด้วย เพื่อเพิ่มช่องทางหารายได้มาเป็นค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันระหว่างรอขายข้าว ตลอดจนรวบรวมมาเป็นเงินสำหรับลงทุนทำนาในแต่ละครั้งด้วย ดังนั้น ลักษณะของการทำงานของสมาชิกในครัวเรือนชาวนาผสมผสานกันระหว่างการทำงานในและนอกภาคเกษตร โดยส่วนใหญ่มีองค์ประกอบของครัวเรือนที่สมาชิกทำนาผสมผสานกับสมาชิกที่ออกไปทำงานนอกภาคเกษตร

ส่วนการศึกษาริบทด้านเศรษฐกิจ-การค้า สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมเกษตรในชนบท และผลกระทบต่อชาวนารายย่อย ประการแรก ด้านโครงสร้างราคาและรายได้จากการผลิตข้าว พบว่านับตั้งแต่การประกาศยกเลิกโครงการรับจำนำข้าวในปี 2557 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ชาวนาขายข้าวเปลือกได้ในราคาต่ำเพียงราวตันละ 6,000-7,000 บาท(ข้าวเปลือกเจ้าเกี่ยวสดจากนา) ส่วนข้าวหอมมะลิ 105 ก็อยู่ในสภาพเดียวกัน กล่าวคือ ราคาตกลงเหลือราวตันละ 8,000-9,000 บาท (เดือนสิงหาคม 2564 ข้าวเปลือกหอมมะลิความชื้น 15% ราคาขึ้นไปราว 11,00 บาท) มีเพียงช่วงราวปี 2563 เท่านั้นที่ข้าวเปลือกเจ้าความชื้น 15% ราคาขึ้นไปราว 9,500 บาท และหอมมะลิ 105 ราคาราว 14,000-15,000 บาท

ประการที่สอง ปัจจุบันชาวนาต้องเผชิญกับสภาพการเปลี่ยนแปลงด้านสภาพภูมิอากาศ กล่าวคือ สภาพอากาศที่ร้อนขึ้นอย่างมากส่งผลให้ผลการผลิตข้าวลดลงเนื่องจากข้าวไม่ผสมเกสรในการผลิตที่มีการเก็บเกี่ยวราวช่วงเดือนมีนาคม-เมษายน และยังทำให้เกิดต้นทุนในการทำนาเพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการสูบน้ำ การทำนาได้ช้าลงเนื่องจากต้องคอยน้ำให้เพียงพอ ฯลฯ ในขณะที่รัฐบาลก็มีนโยบายให้งดปลูกข้าวนาปรังอีกด้วย ดังนั้น การการปลูกข้าวเชิงเดี่ยวจึงอยู่ในสถานะที่มีความเสี่ยงสูงใน ขณะที่การปลูกพืชแบบผสมผสานมีโอกาที่จะทำให้ผลตอบแทนด้านรายได้ชวาวอยู่ในสถานะที่เสี่ยงน้อยกว่า จึงกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงด้านสภาวะภูมิอากาศเป็นอีกปัจจัยที่มีผลต่อความเปราะบางของชาวนาหรือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวอย่างมากในปัจจุบัน

ประการที่สาม การสำรวจมิติด้านตลาดข้าว (Market) พบว่า การค้าข้าวจากฝ่ายของชาวนาส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์ทางการตลาดกับพ่อค้าคนกลางเป็นหลักซึ่งทำหน้าที่รวบรวมผลผลิตจากชาวนาแต่ละรายให้กับโรงสีเนื่องจากการคมนาคมและการสื่อสารยังไม่สะดวก หลายกรณีเป็นคนในพื้นที่ซึ่งชาวบ้านเรียกพ่อค้าเหล่านี้ว่า “เจ๊ก” แต่หลังจากปี 2547 เป็นต้นมาแม้จะเกิดความเปลี่ยนแปลงด้านความสัมพันธ์โดยตรงของชาวนาเปลี่ยนไปเป็นโรงสีมากขึ้นอันเป็นผลมาจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลที่ทับทบกับโรงสีเป็นอย่างมาก แต่ในมุมมองของชาวนากลับพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างชาวนา กับพ่อค้าคนกลางซึ่งปัจจุบันเจ้าของรถเกี่ยวเข้ามามีบทบาทน้อยอย่างมากและ/หรือโรงสีเป็นความสัมพันธ์ใน 4 ลักษณะ คือ หนึ่ง ฝ่ายหลังเป็นผู้ผูกขาดการกำหนดราคาในการซื้อขายและผลกระทบต้นทุน สอง เป็นความสัมพันธ์ไม่ซื้อตรงและซูดรีด สาม เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะถูกบังคับ ต้องฟังและไม่มีทางเลือก และสี่ เป็นความสัมพันธ์บนความไม่รู้และไร้ความสามารถในการจัดการผลผลิตของชาวนา กล่าวโดยสรุป แม้ความสัมพันธ์ในโครงสร้างการค้าข้าวจะเปลี่ยนไปบ้างจากอดีตที่มีพ่อค้าคนจีนรายย่อยเป็นผู้รับซื้อข้าวมาขายให้โรงสี แต่ชาวนา ก็ไม่มีอำนาจในการกำหนดราคาข้าวแต่อย่างใดเหมือนเดิม

ส่วนรูปแบบความสัมพันธ์ทางการตลาดแบบใหม่ซึ่งเกิดจากความพยายามในการสร้างทางเลือกด้านการตลาดของกลุ่มชาวนาเพื่อปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างชาวนา กับคนกลาง การเชื่อมและกระชับความสัมพันธ์กับผู้บริโภคโดยตรง การเปิดพื้นที่ความสัมพันธ์ทางการตลาดกับชาวนาที่แปลงนา ภายใต้รูปแบบทางการตลาดเหล่านี้ชาวนาได้ให้ความหมายใหม่กับความสัมพันธ์ว่าเป็นความสัมพันธ์ที่ยืดหยุ่น การมีส่วนร่วม และการให้อำนาจชาวนาผู้ประกอบการแปรรูปข้าวรายย่อยที่เน้นการพัฒนาศักยภาพของชาวนา และให้คู่สัมพันธ์มีระบบคุณค่าที่สอดคล้องหรือใกล้เคียงกัน ผลการศึกษาของ พบว่า การสร้างทางเลือกทางการตลาดเพื่อปรับเปลี่ยนหรือเปิดรับความสัมพันธ์ใหม่ช่วยยกระดับโอกาส อำนาจและสิทธิชาวนาในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะโอกาสทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในหลายแง่ทั้งในรูปที่เป็นตัวเงินและในรูปที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่น โอกาสในการเลือกวิถีการผลิต โอกาสในการเลือกช่องทางการตลาดหรือกลุ่มผู้ซื้อที่ตนพึงพอใจ โอกาสในการเข้าถึงตลาด โอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์ทางการตลาด โอกาสรู้จักและสื่อสารกับผู้บริโภค และโอกาสเลื่อนชั้นในห่วงโซ่อุปทาน เป็นต้น ส่วนอำนาจทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นมาจากโครงสร้างตลาดที่เปลี่ยนแปลงไป

เช่น เข้าสู่ตลาดที่มีจำนวนผู้ขายข้าวเปลือกในตลาดน้อยลงหรือมีผู้ซื้อเพิ่มมากขึ้น มีการกีดกันการเข้าออกจากตลาดได้จากมาตรฐานด้านการผลิตหรือการตลาดบางอย่าง เป็นต้น ส่งผลให้กลุ่มชาวนาที่เข้าร่วมตลาดทางเลือกมีอำนาจทางเศรษฐกิจสูงขึ้นในทุกกรณี อย่างไรก็ตาม ผลกระทบด้านสิทธิทางเศรษฐกิจของชาวนายังเห็นได้ชัดเจนน้อยที่สุด โดยที่สิทธิที่ชาวนาได้รับส่วนใหญ่มาจากปฏิบัติการระหว่างกันภายในกลุ่มชาวนา

นอกจากนี้ ยังพบว่า แม้รูปแบบการค้าข้าวในลักษณะชาวนาเปลี่ยนมาเป็นผู้ประกอบการค้าข้าวรายย่อยทั้งในลักษณะปัจเจกบุคคล กลุ่มค้าข้าวอินทรีย์ วิสาหกิจชุมชน สหกรณ์การเกษตร ฯลฯ ข้อมูลจากการจัดกลุ่มเสวนาตัวแทนชาวนาสะท้อนให้เห็นว่า ไม่ได้มีอนาคตที่สดใส เพราะอยู่ในสภาพการแข่งขันกันเองมากขึ้น และมีผู้ค้าข้าวรายใหญ่ที่มีศักยภาพและประสิทธิภาพการผลิต การแปรรูป บรรจุภัณฑ์ที่ดีกว่า ฯลฯ เพิ่มจำนวนมากยิ่งขึ้น ในขณะที่การหนุนเสริมการตลาดจากนโยบายรัฐมีข้อจำกัด ไม่สามารถทำให้ทะลุขอคอดด้านปัญหาการตลาดดังกล่าวนี้ได้

ประการที่สี่ ด้านกลุ่มองค์กรในการสร้างอำนาจต่อรองของชาวนารายย่อย การศึกษาตัวอย่างสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร พบว่า การก่อเกิดของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรซึ่งเป็นองค์กรการต่อรองของชาวนาและเกษตรกรรายย่อยที่ใหญ่โตมากที่สุดกลับมีที่มาจากประวัติศาสตร์ความเป็นมา และวัตถุประสงค์ในการควบคุมกำกับประชาชน กล่าวคือ จัดตั้งเพื่อการแย่งชิงมวลชน จึงทำให้มีวัตถุประสงค์แฝงเร้น ดังนั้น ปัญหาที่ตามมาคือ การควบคุม กำกับโดยรัฐ ผ่านกฎระเบียบ ดังเช่น การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร ที่ไม่อนุญาตให้มีการจัดตั้งในระดับที่สูงกว่าตำบล การดำเนินกิจกรรมต่างๆ มีความจำกัดด้านกิจกรรมที่ส่งเสริม กล่าวคือ เป็นการรวมกลุ่มโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับความช่วยเหลือจากรัฐ และดำเนินกิจกรรมหลักด้านการค้าขายปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกร ข้อจำกัดของการรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจต่อรองของเกษตรกรรายย่อยซึ่งเป็นกลุ่มที่เป็นทางการ มีจุดหมายและผลสำเร็จในด้านการได้มาซึ่งการช่วยเหลือจากรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านปัจจัยการผลิต เงินกู้ ฯลฯ เป็นหลัก บางครั้งมีการเคลื่อนไหวให้รัฐแก้ไขปัญหาการค้าพืชผลการเกษตรตกต่ำ แต่ก็มีลักษณะการผลักดันชั่วคราวชั่วคราว และผลสำเร็จที่เกิดขึ้น มักมีลักษณะเฉพาะกิจ (ดังที่เรียกกันติดปากว่า “งบบาบเพลิง”)

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนการรวมกลุ่มของชาวนา ก็จะพบอย่างชัดเจนว่า ไม่สามารถนำไปสู่การหนุนเสริมในมิติดังกล่าวนี้ได้ ดังที่พบว่า กฎหมายที่เกษตรกรไปจดทะเบียนเพื่อจัดตั้งกลุ่ม (มูลนิธิ สมาคม ฯลฯ) มีลักษณะการควบคุมมากกว่าการหนุนเสริม เช่น ไม่อนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ทรัพยากรที่เข้ามาหนุนเสริมก็มักจำกัดในกิจกรรมด้านการผลิต (ค่าปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ปล่อยเงินกู้ ฯลฯ) ปัญหาอำนาจการต่อรองของเกษตรกรภายใต้กฎหมายที่ส่งเสริม และการรวมกลุ่มที่ไม่เป็นทางการของเกษตรกรได้ชี้ให้เห็นปัญหามากมายเช่นเดียวกัน

ประการที่ห้า ด้านนโยบายความช่วยเหลือของภาครัฐและสวัสดิการเกี่ยวกับสภาพดำรงชีพของชาวนา พบว่า นับตั้งแต่การเข้ามาบริหารงานของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ตั้งแต่ปี 2557–2564 โดยสรุป

คือ นโยบายที่ชาวนารับรู้ ได้ประโยชน์และสามารถนำไปสู่การปรับตัวมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับนโยบาย และมาตรการช่วยเหลือชาวนาอื่น ๆ คือ “นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวกับการลดต้นทุนการผลิต” ซึ่ง ประกาศใช้มาตั้งแต่ช่วงต้นปี 2557 ได้แก่ มาตรการช่วยลดต้นทุนการผลิตให้แก่ชาวนาที่ทำนาไม่เกิน 15 ไร่ จำนวนไร่ละ 1,000 บาท และต่อมารัฐบาลได้ประกาศใช้นโยบายจำนำยั้งฉาง แต่นโยบายดังกล่าวนี้ชาวนาจะ รับประโยชน์เฉพาะค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงประสิทธิภาพข้าว ทั้งนี้เพราะชาวนาไม่มียั้งฉางและลานตากข้าว เพื่อเก็บข้าวไว้ได้ ในขณะที่ “นโยบายลดพื้นที่การทำนา” เป็นนโยบาย/มาตรการที่ชาวนากลุ่มตัวอย่างมีการ รับรู้ ได้รับประโยชน์ และนำไปสู่การปรับตัวน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับนโยบาย/มาตรการช่วยเหลืออื่นๆ

อย่างไรก็ดี ในช่วงหลังการเลือกตั้ง 2562 และการจัดตั้งรัฐบาลในปี 2563 พรรคประชาธิปัตย์ได้เข้ามาคุมกระทรวงเกษตรฯ และได้เปลี่ยนมาเป็นนโยบายประกันราคาพืชผลหรือประกันราคาข้าว แต่ตัวแทน ชาวนาจากกลุ่มเสวนาสะท้อนว่า นโยบายประกันราคาข้าวทำให้ชาวนาได้ผลประโยชน์น้อย เพราะรัฐบาล ประกาศราคาส่วนต่างไม่ห่างจากราคาตลาด เช่น ในฤดูเก็บเกี่ยวที่ผ่านมาชาวนาในภาคกลางได้ส่วนต่างข้าว ปทุมธานี 1 เพียงตันละ 300 บาท และข้าวเปลือกเจ้าเพียงตันละ 700 บาทเท่านั้น ส่วนนโยบายการประกันภัย พืชผลการเกษตรและการประกันภัยข้าวดังที่ได้พิจารณาข้างต้น ก็พบว่า มีปัญหาในด้านการปฏิบัติอย่าง มาก ที่สำคัญก็คือ การจ่ายผลตอบแทนตั้งเป็นพื้นที่ภัยพิบัติที่มีการประกาศโดยจังหวัดทั้งพื้นที่จึงจะได้รับผล ตอบแทนความเสียหายได้

โดยสรุป งานศึกษาของ Attavanich et al. (2019) และ Chantararat et al. (2019) วิเคราะห์ให้เห็น ว่า นโยบายและมาตรการความช่วยเหลือชาวนาและเกษตรกรรายย่อยส่วนใหญ่ส่งผลกระทบเพียงระยะสั้น และ นโยบายส่วนใหญ่เน้นให้การช่วยเหลือแบบให้เปล่า เกษตรกรได้รับความช่วยเหลือเฉลี่ยครัวเรือนละ 17,000 บาท/ปี เท่านั้น และเห็นว่า การช่วยเหลือดังกล่าวเป็นการลดแรงจูงใจในการปรับตัวและเพิ่มความ เสี่ยงในการผลิตให้แก่ชาวนาและเกษตรกรรายย่อย

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของชาวนา

รัฐต้องสนับสนุนการค้าข้าวของชาวนารายย่อยหลากหลายรูปแบบ โครงสร้างการค้าข้าวในเศรษฐกิจหลัก ยังเป็นโครงสร้างที่ชาวนากำหนดราคาเองไม่ได้ และอำนาจต่อรองมีน้อย แม้ว่าจะมีโรงสีที่เพิ่มมากขึ้น กว่าในอดีต แต่โครงสร้างทางเศรษฐกิจยังกำหนดโดยผู้ซื้อมากกว่าผู้ขาย ตลาดข้าวของชาวนาโดยส่วนใหญ่ยัง อยู่ภายใต้โครงสร้างทางเศรษฐกิจลักษณะนี้ อย่างไรก็ตาม การปรับตัวของชาวนาที่กำลังก้าวขึ้นมาประกอบการค้า ข้าว ซึ่งมีตั้งแต่ระดับเล็กไปถึงระดับใหญ่ ขายทั้งในชุมชน ในประเทศ และส่งออกข้าว การขายในตลาดชุมชน และขายในตลาด online ในสังคมยุคดิจิทัล เป็นการกระจายโครงสร้างตลาดข้าวของชาวนา

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การประกอบการค้าข้าวของชาวนาดังกล่าวไม่ได้รับการสนับสนุนจากนโยบายที่ชัดเจน โดยเฉพาะในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งในเชิงโครงสร้างของการค้าของชาวนา เช่น การเปิดช่องทางให้มีตลาดข้าวที่หลากหลาย ที่มีองค์กรชาวนาริเริ่มอยู่แล้ว การเปิด Platform การค้าข้าวในตลาดดิจิทัลโดยชาวนา และเสริมเทคโนโลยีการแปรรูปข้าวที่ตอบสนองต่อผู้บริโภคหลายระดับ การสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานการค้าข้าวของชาวนา เช่น การกระจายโครงข่ายโทรคมนาคม ที่ช่วยหนุนเสริมให้ชาวนารายย่อยเข้าถึงได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

การเปลี่ยนแปลงนี้จะเป็นการเปลี่ยนภูมิทัศน์การผลิต การแปรรูป และการตลาดข้าวของชาวนา บนฐานการสนับสนุนของรัฐ และการมีส่วนร่วมของชาวนาและองค์กรชาวนา

4.2.2 การกระจายระบบตลาดที่สนองต่อการผลิตที่หลากหลายของชาวนา

การปรับตัวของชาวนาจากการปลูกข้าวไปสู่ระบบที่หลากหลาย รวมทั้งการสร้างควมหลากหลายในระบบการผลิต และปรับระบบการผลิตเข้าสู่การผลิตที่คำนึงถึงความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม ทำให้เศรษฐกิจของชาวนา ไม่ได้พึ่งพิงเฉพาะข้าว แต่มีผลผลิตที่หลากหลาย ซึ่งต้องการตลาดที่หลากหลายรูปแบบ และแก้ปัญหาการกระจุกตัวของระบบการกระจายอาหารสู่ผู้บริโภค ดังนั้น นโยบายต้องเอื้ออำนวยต่อการมีระบบตลาดที่กระจายตัว ทั้งในระดับชุมชน และช่องทางสู่ผู้บริโภคที่หลากหลาย เช่น การเชื่อมโยงตลาดท้องถิ่น ทั้งตลาดเชิงสถาบัน ในกรณีโรงพยาบาล โรงเรียน ตลาดในชุมชน จังหวัด หรือการค้าชายแดนที่ดำเนินการระหว่างประชาชน ตลาดที่มีคู่สัญญาที่หนุนช่วยกันระหว่างเอกชนและกลุ่มองค์กรชาวนา รวมทั้งการตลาดออนไลน์ เป็นต้น

ในสถานการณ์การระบาดของโควิด 19 ชาวนาได้ปรับตัวในช่องทางการตลาดมากขึ้น โดยผ่านระบบออนไลน์ ระบบการขนส่งจึงมีบทบาทมากขึ้น นโยบายที่จะทำให้ระบบขนส่งมีประสิทธิภาพ และสร้างความเป็นธรรมในระบบห่วงโซ่อุปทานให้กับทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค จึงมีความจำเป็นต้องกำกับดูแล และทำให้องค์กรชาวนาสามารถเข้าถึงบริการระบบขนส่ง ที่มีบทบาทในระบบอาหารเพิ่มมากขึ้น

4.2.3 การแก้ไขปัญหาหนี้สิน ที่ดิน และระบบยุติธรรม

ปัญหาที่สะสมมายาวนาน คือ โครงสร้างการผลิตของชาวนาที่อยู่บนปัญหาการเข้าถึงทรัพยากร ที่ดิน และสถานะหนี้สินของชาวนาที่ทำให้วิถีชีวิตของชาวนา ต้องหมุนหนี้ทุกปี ไม่มีมูลค่าส่วนเกินจากการผลิตที่มากพอต่อการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ ระบบยุติธรรมทั้งสินเชื่อ และนโยบายการหนุนช่วยชาวนาให้หลุดจากภาวะหนี้สิน เช่น ควรให้มีการพักหนี้ในช่วงวิกฤตโควิด-19 ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย

4.2.4 ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศส่งผลกระทบต่อชาวนาในด้านการผลิต และการตลาด มีความจำเป็นที่ชาวนาจะต้องมีความรู้เพิ่มมากขึ้นในการทำนา โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ สาเหตุ และการปรับตัวของชาวนา รัฐควรพัฒนาเครื่องมือในการพยากรณ์อากาศ และสื่อสารข้อมูลให้กับชาวนาอย่างทั่วถึง รวมทั้งพัฒนาความรู้ในวัฏกรรมการสร้างการปรับตัวให้กับชาวนา ทั้งในด้านเทคนิคการเกษตร จนถึงวัฏกรรมเชิงระบบที่คำนึงถึงระบบนิเวศของชุมชนท้องถิ่นให้มากขึ้น และนำไปสู่ภาคเกษตรที่มีบทบาทในการลดก๊าซเรือนกระจก และมีเสียงของชาวนาในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางของโลกและประเทศ

ทั้งนี้ ควรมีกองทุนสนับสนุนการปรับตัวของชาวนา ไม่ใช่การชดเชยจากภัยพิบัติอย่างเดียว แต่เป็นกองทุนที่สร้างความเข้มแข็งให้กับชาวนาที่จะรับมือและปรับตัวภายใต้สภาพความเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ รวมทั้งทบทวนนโยบายประกันภัยพืชผลที่ไม่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและทั่วถึงกับชาวนา

4.2.5 รัฐควรสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาโดยชาวนาและองค์กรชาวนา

เพื่อสร้างศักยภาพในการปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ การวิจัยและพัฒนาอาจทำควบคู่กับนักวิชาการ หน่วยงานทางวิชาการ หรือ องค์กรภาคประชาสังคม เพื่อสร้างอำนาจการวิเคราะห์ให้กับชาวนา และสร้างความรู้เพื่อให้ชาวนาและองค์กรชาวนาได้มีความรู้ และศักยภาพในการกำหนดแบบแผนการผลิต และการตลาด รวมทั้งการกำหนดนโยบายข้าวทั้งระบบโดยมีส่วนร่วมของชาวนา

4.2.6 การสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชาวนา

เพื่อสร้างอำนาจต่อรองของชาวนา ทั้งในโครงสร้างการค้าข้าวในกระแสหลัก โดยการมีส่วนร่วมขององค์กรชาวนาในโครงสร้างกระแสหลัก และการสนับสนุนทางเลือกที่กลุ่มองค์กรชาวนาได้ริเริ่มมาแล้ว ให้องค์กรชาวนามีความเข้มแข็งในการกำหนดระบบการผลิต และการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิตทางการเกษตร รวมทั้งการจัดการตลาดในลักษณะครบวงจร ผ่านการจัดทำแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของเกษตรกรรายย่อย และองค์กรชาวนา ควบคู่กับการสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและความรู้เพื่อพัฒนาระบบการผลิต การแปรรูปและการตลาด

4.2.7 การพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวนารายย่อย

ทุนทางสังคมที่มี ทั้งกองทุนของชุมชน เพื่อสวัสดิการของครัวเรือนและชุมชน เป็นการเก็บออมของชุมชน รัฐควรพัฒนาระบบสวัสดิการ ทั้งด้านสุขภาพ การศึกษา ที่อยู่อาศัย ความมั่นคงทางอาหารของครัวเรือนเกษตรกรและชุมชน ให้ครอบคลุมแบบถ้วนหน้า ดังเช่น กรณีหลักประกันสุขภาพ การเรียนฟรีขั้นพื้นฐาน ฯลฯ แต่ควรยกระดับโครงสร้างในการเข้าถึงสุขภาพ เช่น การสร้างอาสาสมัครสาธารณสุข ที่เป็นกำลัง

ในยามวิกฤติ แต่พัฒนานโยบายให้เท่าเทียม และเป็นธรรมในระบบสุขภาพ รวมทั้งกองทุนในวัยชราเพื่อให้ชานาผู้สูงอายุมีหลักประกันขั้นพื้นฐานของการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ

ส่วนนโยบายด้านการศึกษา ควรสร้างระบบการศึกษาที่สอดคล้องกับเปลี่ยนแปลงในยุคสมัยดิจิทัล ที่เอื้ออำนวยกับการเรียนรู้นอกกรอบพื้นที่ ขอบเขต และสร้างคนให้มีความรู้พื้นฐานที่เท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลง และมีศักยภาพในการวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลง เพื่อสร้างคนในการพัฒนาระบบเกษตรกรรม

4.2.8 การกระจายอำนาจ และการจัดองค์กรของชานา รวมทั้งองค์กรทางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับชานารายย่อย

หลังสถานการณ์โควิด-19 นโยบายรัฐต้องเปลี่ยนแปลง เนื่องจากภาคเกษตรเป็นแหล่งรองรับภาวะวิกฤติในทุกครั้งที่ผ่านมา ทั้งวิกฤติการเงิน วิกฤติภัยธรรมชาติ และวิกฤติสุขภาพ รัฐต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น กำหนดอนาคตของตนเอง และสร้างการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในโครงสร้างกระจายอำนาจ บทบาทของท้องถิ่นในทางเศรษฐกิจต้องมากกว่าการส่งเสริมอาชีพ มีวิสัยทัศน์การพัฒนาที่มีพื้นที่ (space) ให้ชุมชนมีสิทธิและโอกาสในการพัฒนาตนเองและกลุ่มในชุมชน ทั้งมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม

รัฐต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาชนบทที่เปิดโอกาสทางเศรษฐกิจ และการสร้างอำนาจต่อรองของชานารายย่อย อำนาจต่อรองส่วนหนึ่งมาจากการมีทางเลือกที่หลากหลาย บนฐานความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในยุคดิจิทัล รวมทั้งระบบการดูแลคุณภาพชีวิตของเกษตรกร คนกลับบ้านจำนวนมาก ทั้งคนรุ่นใหม่ และคนในวัยแรงงานที่มีอายุ การเริ่มต้นคิดถึงการเปลี่ยนแปลงชนบทในช่วงวิกฤตินี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้รัฐจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่เป็นองค์กรมหาชน ซึ่งสามารถบูรณาการงานหลายส่วนที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของชานา และสร้างการมีส่วนร่วมของชานาและองค์กรชานา ทำให้องค์กรชานาและชุมชนท้องถิ่นสามารถกำหนดการพัฒนาของชุมชนเกษตรกรรมของตนเอง ที่เชื่อมโยงกับเครือข่ายทางการค้า เครือข่ายทางสังคม เพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมเกษตรกรรมไทยไปสู่ความยั่งยืนมากขึ้นทั้งทางเศรษฐกิจ รูปแบบความสัมพันธ์ทางการผลิต การตลาด การค้ำถึงสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ การสร้างความหลากหลายทางชีวภาพในระบบเกษตรกรรม ที่จะป็นฐานรับมือกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของสังคมในชนบทในอนาคต

บรรณานุกรม

- กนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2530). **บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย: เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยชาวนาสมัยใหม่**. กรุงเทพฯ: โครงการหนังสือเล่ม สสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2542). **“การต่อสู้ของชาวนาไทย ปี 2516-2519: สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย”** ใน เส้นทางชาวนาไทย: รำลึก 25 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกลดคิมทอง.
- กรมการข้าว. (2556). **สถิติและแนวโน้มพื้นที่ปลูกข้าวของประเทศไทย**[ออนไลน์] แหล่งที่มา: [http://www.thairice.org/doc_dv/seminar-29Oct13/3-powerpoint\(K.Chanpitaya\).pdf](http://www.thairice.org/doc_dv/seminar-29Oct13/3-powerpoint(K.Chanpitaya).pdf) (วันที่เข้าถึงข้อมูล 18 พฤศจิกายน 2561)
- กรมการข้าว. (2559ก). **ข้อมูลคาดการณ์ปลูกข้าวปี 2559/60 ณ 26 ตุลาคม 2559**[ออนไลน์] แหล่งที่มา: http://www.ricethailand.go.th/rice_monitorreport/images/PDF/lantark/2.pdf.
- กรมการข้าว. (2560). **โครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์และข้าว GAP ครบวงจร**[ออนไลน์] แหล่งที่มา: <http://www.ricethailand.go.th/ricemarket/images/PDF/GAP.pdf> (วันที่เข้าถึงข้อมูล 18 พฤศจิกายน 2561)
- กรมการข้าว. (2559ข). **รายงานสถานการณ์การเพาะปลูกข้าว ปี 2559/60 รอบที่ 1**[ออนไลน์] แหล่งที่มา: <http://www.ricethailand.go.th/web/home/images/brps/text/2559/15092559/15092559.pdf> (วันที่ 15 กันยายน 2559)
- กรมการข้าว. (2561). **รายงานสถานการณ์ข้าว**[ออนไลน์] แหล่งที่มา: <http://www.ricethailand.go.th/> (วันที่เข้าถึงข้อมูล 18 พฤศจิกายน 2561)
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2561ก). **เกษตรกรเตรียมเฮ รัฐพร้อมจ่ายเงินอุดหนุนชดเชยรายได้ ตามโครงการส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์ปี 2560** [ออนไลน์] แหล่งที่มา: http://ret-rrc.ricethailand.go.th/images/image/PDF/ORG-_1-M.pdf
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2561ข). **สรุปสาระสำคัญโครงการตามนโยบายสำคัญ (Agenda) 15 โครงการ**. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

- กรีนวูด เดวิด เจ. (2554). *เศรษฐกิจการเมืองของชาวนา (The political economy of peasant family farming: some anthropological perspectives on rationality and adaptation)* มงคลเลิศ ด้านธานินทร์ (แปล), กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- โชคชัยกุล. (2552). เศรษฐกิจข้าวสู่ปาล์มน้ำมัน ชาวนาปากพนัง โลกาภิวัตน์ และการพัฒนา. *อินทนิลทักษิณสาร* ปีที่: 4 ฉบับที่: 2 เลขหน้า: 167-194.
- คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.). (2561). *แผนพัฒนาภาคเหนือในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)*.
- จามะรี เชียงทอง และคณะ. (2554). *ชนบทไทย: เกษตรกรระดับกลางและแรงงานไร้ที่ดิน*. เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- จิตติมา เศรษฐศิริวิรุณกุล. 2539. *การระดมมวลชนมาชิกเพื่อสร้างพลังของกลุ่มผลประโยชน์: ศึกษากรณีกลุ่มสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จีมาญ บุญคง. *กระบวนการปรับตัวของชาวนาภายใต้นโยบายเรื่องข้าว: กรณีศึกษาตลาดข้าวทางเลือกของวิสาหกิจชุมชนบ้านคลองโยง ลานตากฟ้า จ.นครปฐม*. ภาคนิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิตสาขาวิชาการเมืองและการจัดการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557
- ณัฐภูมิ แก้วสมบัติ. (2554). *ความล้มเหลวของกลุ่ม องค์การ และสถาบันการเกษตร*. [Online]. Retrieved June 20, 2016, from <http://k-center.doae.go.th/getKnowledge.jsp?id=1519>.
- ดุสิต ทาทอง. 2536. *องค์การพัฒนาเอกชนกับการพัฒนาชนบทด้วยวิธีการสหกรณ์: ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการพัฒนาหมู่บ้านชนบทผสมผสาน อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์สหกรณ์) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ไทยพับลิกา. (2557). *ต้นทุนการปลูกข้าวของ “ผู้จัดการนา” ยุคดิจิทัล ใครที่แท้จริงของชาวนา* [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <https://thaipublica.org/2014/02/cost-of-famer/> (8 กุมภาพันธ์ 2557).
- ไทยพับลิกา. (2559ข). *รวมมาตรการช่วยชาวนา “รัฐบาลประยุทธ์” เฉียด 6 แสนล้าน อุ่มทุกระบวนการผลิตข้าว “ก่อนปลูก-ระหว่างปลูก-หลังปลูก”* [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <https://thaipublica.org/2016/11/measures-to-help-farmers-prayuth/> (วันที่เข้าถึงข้อมูล 18 พฤศจิกายน 2561)

ไทยรัฐ. (2559). **กรม.จัด4 มาตรการช่วยชาวนา แจกไร่ละพัน 3.7 ล้านราย-ธ.ก.ส.ให้ประกันภัยฟรี**.
[ออนไลน์] แหล่งที่มา: <https://www.thairath.co.th/content/643929> (22 มิถุนายน 2559)

ไทยรัฐออนไลน์. (2558). **เจาะวิกฤติภัยแล้ง 2558 ไม่มี "น้ำ" ไม่มี "ชีวิต"**[ออนไลน์] แหล่งที่มา:
<https://www.thairath.co.th/content/512886> (วันที่เข้าถึงข้อมูล 18 พฤศจิกายน 2561)

ธนະพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์ และคณะ. (2560). **รัฐ ชาวนา การเปลี่ยนแปลงในภาคการเกษตร และการกำหนดนโยบายข้าว: รวบรวมบทความจากประสบการณ์จากห้องวิจัยและการวิจัยภาคสนาม**. ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ธนาภรณ์ อธิปัญญากุล. (2556). **โครงการ “การจัดการการผลิตและการตลาดข้าวไร่อย่างยั่งยืนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน”**. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, มหาวิทยาลัยขอนแก่น, สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ธัญจิรา อมรมะมงคล **การเปลี่ยนแปลงของวิถีการทำเกษตรกรรมในประเทศไทย กรณีศึกษา: กลุ่มวิสาหกิจชุมชน บ้านโหนดชุมชน คลองโยง-ลานตากฟ้า**. สาขาวิชาภาษาสันสกฤต มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2557.

นิพนธ์ พัวพงศกร. (2556). “บทที่ 7: ผลกระทบจากนโยบายแทรกแซงราคาข้าวของรัฐ” ใน **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการยุทธศาสตร์ข้าวไทย การวิจัยพัฒนาข้าวไทยและการมองไปข้างหน้า**. กรุงเทพฯ: โครงการการเฝ้ามองนโยบายเกษตรไทย, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

นิพนธ์ พัวพงศกร. (2556). **ทิศทางข้าวไทยในปี 2556**[ออนไลน์] แหล่งที่มา: http://www.thairice.org/doc_dlv/032013/ppt-b.pdf (วันที่เข้าถึงข้อมูล 18 พฤศจิกายน 2561)

เนตรดาว แพทย์กุล และมนตรี จันทวงศ์. (2543). **น้ำ: การจัดการทรัพยากรในลุ่มน้ำโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน**. เชียงใหม่: มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ.

นภดล จัตูรัส. 2542. **การพัฒนาของสหกรณ์การเกษตรในกลุ่มสมาชิกเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์สหกรณ์) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

นภา ชมไพบุลย์. 2529. **การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทของกลุ่มเกษตรกร**. วิทยานิพนธ์สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บัณฑิต สุนทรวิกรานต์. *การจัดการทรัพยากรร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชนเพื่อรักษาพื้นที่เกษตรกรรม
กรณีศึกษา ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยง*. วิทยานิพนธ์ (รป.ม.) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,
2558.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2542). “การต่อสู้ของชาวนาไทย ปี 2475-2516” ใน *เส้นทางชาวนาไทย: รำลึก 25
ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกมลคีมทอง.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. และคณะ. (2560). *โครงการความเปลี่ยนแปลง กระบวนการสร้างและจรรโลง
ประชาธิปไตยและการเมืองในชีวิตประจำวันในชนบทภาคกลาง*, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์.
กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ปรียากร บุญส่ง, สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล และอุยุทธ์ นิสสภาม. (2557). “การตอบสนองของอุปทาน
ข้าวเปลือกนาปีและแนวทางการปรับตัวภายใต้การเปลี่ยนแปลงของราคาของชาวนาไทย”. *วารสาร
ปาริชาติ*, 27, 3 (ฉบับพิเศษ): หน้า 192-204.

ประดิษฐ์ มัชฌิมา. 2518. *บทบาทของการเกษตรและสหกรณ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชนบท*.
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยแบบเรียน.

ประวิทย์ นพรัตน์วรการ. 2541. *ขบวนการเคลื่อนไหวของชาวนาชาวไร่เพื่อสิทธิในที่ดินทำกิน: การศึกษา
ภาพรวมและกรณีป่าดงลาน*. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย

ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ. 2545. *วิถีชีวิต วิถีสู้ ขบวนการประชาชนร่วมสมัย*. เชียงใหม่: สำนักพิมพ์ตรัส
วิน.

ผ่องพรรณ ตรียมงคลกุล, ประสงค์ ตันพิชัย และ สันติ ศรีสวนแดง. (2544). *จากวิทยาการพื้นบ้านสู่
วิทยาการแผนใหม่ในการทำนาข้าว: บทสะท้อนการปรับตัวของชาวนาไทยในพื้นที่ราบลุ่มภาค
กลาง*. นครปฐม: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน.

ผู้จัดการสุดสัปดาห์ASTV. (2558). *มหาภัยพิบัติเอลนีโญ่ 355 สถานีสูบน้ำ* [ออนไลน์] แหล่งที่มา:
<http://www.manager.co.th/AstWeekend/ViewNews.aspx?NewsID=9580000081214>
(วันที่เข้าถึงข้อมูล 18 พฤศจิกายน 2561)

พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์. (2556). *ชาวนา ชีวิตปรี่มน้ำ*. กรุงเทพฯ: กลุ่มปฏิบัติการท้องถิ่นไร้พรมแดน
(LocalAct).

พรไทย ศิริสาธิตกิจ และ ชีรศักดิ์ อุ่่นอารมย์เลิศ. (2559). “การพัฒนารูปแบบการปรับตัวของชาวนาอย่างยั่งยืนในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา”. *วารสารมนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ*, 11, 1 (มกราคม-มิถุนายน): หน้า 98.

พรพิไล เลิศวิชา. (2546). *ลุ่มน้ำ 3 กรณีศึกษา โครงสร้างและพลวัต โครงการศึกษาวิจัยชุมชนหมู่บ้านพลวัตเศรษฐกิจชุมชน 3 ลุ่มน้ำ ในประเทศไทย*. สำนักงานสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

พิทยา ว่องกุล. 2541. “กฎหมายเผด็จการชุมชนฉบับใหม่ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ...” *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง* (เมษายน - มิถุนายน). ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภูมิธรรม เวชยชัย. 2527. บทบาทขององค์การอาสาสมัครเอกชนในการสร้างสถาบันเกษตรกรเพื่อการพัฒนา: ศึกษากรณีการสร้างกลุ่มธนาคารข้าวขององค์การอนุเคราะห์เด็ก เปรียบเทียบอ้างอิงการสร้างกลุ่มธนาคารข้าวของกรมการพัฒนาชุมชน. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มติชนออนไลน์. (2559). *ปลัดพาณิชย์ เผยผลวิจัยคนไทยเริ่มไม่กินข้าว เหลือแค่ปีละ106กิโลกรัม*[ออนไลน์] แหล่งที่มา: https://www.matichon.co.th/politics/news_49336 (วันที่เข้าถึงข้อมูล 18 พฤศจิกายน 2561)

มัลลิกา คงแก้ว และ ทิพวรรณ ฤทธิชัย. (2561). ศักยภาพการตลาดกลุ่มวิสาหกิจชุมชนแปรรูปพริก (Marketing Efficiency of Enterprise Community of Preserved Chili). *วารสารราชพฤกษ์* ปีที่ 16 ฉบับที่ 3 เดือนกันยายน-ธันวาคม 2561: 106-112

มูลนิธิสายใยแผ่นดิน. (2559). *ภาพรวมสถานการณ์เกษตรอินทรีย์ไทย 2559*[ออนไลน์] แหล่งที่มา: <http://www.greenet.or.th/article/411> (วันที่เข้าถึงข้อมูล 18 พฤศจิกายน 2561)

ยศ สันตสมบัติ. (2547). *พลวัตและความยืดหยุ่นของสังคมชาวนา เศรษฐกิจชุมชนภาคเหนือและการปรับกระบวนการทัศน์ว่าด้วยชุมชนในประเทศโลกที่สาม*. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ร่วมจิตร นกเขา ธีรายุทธ์ วิจิตรภาพ อภิชาติ ครุฑสุวรรณ จุฑารัตน์ สุจริตธรรการ และนารอร สว่างวงศ์. (2551). *การอนุรักษ์และการสร้างพันธุ์บริสุทธิ์พันธุ์ข้าวไร้ทองถิ่นของตำบลหินแก้ว จังหวัดชุมพร*. การประชุมวิชาการเครือข่ายการวิจัยของสถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศ ปี 2551 เทคโนโลยีสู่ชุมชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ณ โรงแรมโซฟิเทล ราชาออคิต จังหวัดขอนแก่น วันที่ 17-19 มกราคม 2551, หน้า 1-7.

รัฐบาลไทย. ธ.ก.ส.ชี้แจง โครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปี จะทำให้เกษตรกรมีเงินใช้จ่ายในครัวเรือนระหว่างรอการขายผลผลิต[ออนไลน์] แหล่งที่มา: <http://www.thaigov.go.th/news/contents/details/7816> (4 พฤศจิกายน2560)

รัตนพร เศรษฐกุล. (2546). *หนึ่งศตวรรษเศรษฐกิจชุมชนหมู่บ้านภาคเหนือ*. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์.

รุ่งคนานต์ สัมฤทธิ์จินตนา. 2549. ปัจจัยการดำเนินธุรกิจชุมชนให้พึ่งตนเองได้ กรณีศึกษาการพึ่งพาสหกรณ์ร่วมด้วยช่วยกัน จำกัด เพื่อดำเนินธุรกิจโรงสีชุมชนของกลุ่มเกษตรกรทำนาศรีสว่าง อำเภอนาทม จังหวัดร้อยเอ็ด. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รัชณี คุโนปการ. 2519. ปัญหาบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานกลุ่มเกษตรกรอาชีพทำนาในจังหวัดนครปฐมปี 2518. วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

วรรณชัย พรหมเกิด และคณะ. (2558). *การสำรวจความหลากหลายพันธุ์ข้าว แหล่งปลูกข้าว และการใช้ประโยชน์ของข้าวในเขตพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช*. โครงการประชุมวิชาการระดับชาติ “ราชภัฏวิจัยครั้งที่ 4” กลุ่มมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์.

วราพร ศรีสุพรรณ และคณะ. (2550). *เครือข่ายเรียนรู้วัฒนธรรมข้าวไร่เพื่อความมั่นคงด้านอาหารและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ลุ่มน้ำแควใหญ่ จังหวัดกาญจนบุรี*. กรุงเทพฯ: สำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติ.

วรมธ ยอดบุญ. (2560). บทวิจารณ์หนังสือ ลืมตาอ้าปาก จากชาวนาสู่ผู้ประกอบการ. วารสารสังคมและมนุษยศาสตร์ 43 (2): 254-263 (2560).

วารุณี ณ นคร. (2554). *ยุทธศาสตร์การสร้างพลังผ่านพื้นที่สื่อของขบวนการทางสังคมในประเทศไทย* วิทยานิพนธ์ (ร.ด.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ สถาบันชุมชนเกษตรกรรมยั่งยืน และผู้นำชุมชน แกนนำเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ในพื้นที่อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่. *ข้อมูลจากการสำรวจและจัดเก็บภายใต้การขับเคลื่อนสันทรายโมเดล*.

วิมล คำศรี และ รินทร์ รุยแก้ว. (2544). *วัฒนธรรมข้าวและพลังอำนาจชุมชนรอบทะเลสาบสงขลา: รายงานการวิจัย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

วีระ หวังสัจจะโชค. (2555). “การควบคุมของรัฐต่อสังคมชนบทผ่านนโยบายจำนำข้าว: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม กับกรณีศึกษา อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก” *วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร*, 9 (1), น. 172-206.

วีระ หวังสัจจะโชค. (2556). *การจัดสถาบันของนโยบายจำนำข้าว*. วิทยานิพนธ์ระดับดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วีระศักดิ์ คงฤทธิ์ และ สุวัจน์ เพชรรัตน์. (2556). *พลวัตเศรษฐกิจข้าวในภาคใต้: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์*. กรุงเทพฯ: สถาบันคลังสมองของชาติ.

วัลลภ ลำพาย. 2540. *ปัญหาและกระบวนการนํานโยบายส่งเสริมสหกรณ์ของไทยไปปฏิบัติ*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศจินทร์ ประชาสันต์. (2555). *ตลาดข้าวชาวนา: เส้นทางสู่คุณภาพและความเป็นธรรม*.

ศิริ ผาสุก. 2528. *กลุ่มเกษตรกรกับการพัฒนาชนบท: กรณีกลุ่มเกษตรกรจังหวัดสุรินทร์*. กรุงเทพฯ: โครงการศึกษาทางเลือกการพัฒนา สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศักดิ์ณรงค์ มงคล. 2538. *ข้อพิจารณาทางกฎหมายในการจัดตั้งสหกรณ์แห่งชาติ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร. (2555ก). *การดำเนินการด้านการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลโครงการพัฒนาระบบคลังข้อมูล 25 ลุ่มน้ำ และแบบจำลองน้ำท่วมน้ำแล้ง: ลุ่มน้ำบางปะกง*. กรุงเทพฯ: สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร และบริษัท แอสดีคอน คอร์ปอเรชั่น จำกัด.

สนิท มณีดุลย์. (2539). *ผลกระทบของอุตสาหกรรมนาุ้งที่มีต่อความสัมพันธ์ทางการผลิตของชุมชนชาวนา: ศึกษากรณีอำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดนครราชสีมา*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.

สภาวิจัยแห่งชาติ. (2519). *การวิเคราะห์ผลงานทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของระบบการถือที่ดินทางด้านเกษตรกรรมเพื่อการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยศึกษาเปรียบเทียบระหว่างภาคกลางกับภาคเหนือ*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

สุธีรา อะทะวิงษา. (2563). *องค์ประกอบของศักยภาพการจัดการวิสาหกิจชุมชนของจังหวัดเชียงราย* (The Components of Community Enterprise Management Potentials of Chiang Rai Province).

วารสารวิชาการบริหารธุรกิจ, สมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์
สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, ปีที่ 9 เล่ม 2 เดือนกรกฎาคม-ธันวาคม 2563

สมบุรณ์ เจริญจิระตระกูล และคณะ. (2551). “สาเหตุและผลกระทบจากปัญหานาร้างในจังหวัดปัตตานี”
Environment and Natural Resources Journal, 6, 1: หน้า 50-65.

สมพร ด้ายศ. (2558). “ผลของแปลงนาจำลองที่มีต่อการเจริญเติบโตและผลผลิตของข้าวสังข์หยดพัทลุง”
[ออนไลน์] แหล่งที่มา: <http://www.lib.ku.ac.th/KUCONF/2558/KC52010.pdf> (วันที่เข้าถึง
ข้อมูล 18 พฤศจิกายน 2561)

สมพร อิศวิลานนท์. (2553). *ข้าวไทย: การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและช่องทางการกระจาย*.
กรุงเทพฯ: ชุดโครงการการเฝ้ามองนโยบายเกษตรไทย สถาบันคลังสมองของชาติ.

สมรศรี จันทร์รัตน์ และคณะ. (2561). *จุลทัศน์ภาคเกษตรไทยผ่านข้อมูลทะเบียนเกษตรกรและสำมะโน
เกษตร* [ออนไลน์] แหล่งที่มา: www.pier.or.th

สมาคมโรงสีข้าวไทย. (2561ก). *สรุปรายงานข้าวสารและข้าวเปลือกเฉลี่ยเดือน มกราคม 2554 - ธันวาคม
2560* [ออนไลน์] แหล่งที่มา: [http://www.thairicemillers.com/images/stories/
2560/scaner/54-60.pdf](http://www.thairicemillers.com/images/stories/2560/scaner/54-60.pdf)

สมาคมโรงสีข้าวไทย. (2561ข). *สรุปรายงานราคาข้าวสารและราคาข้าวเปลือกเฉลี่ยเดือน มกราคม -
ธันวาคม 2560 ของสมาคมโรงสีข้าวไทย* [ออนไลน์] แหล่งที่มา: [http://www.thairicemillers
.com/images/stories/2560/scaner/54-60.pdf](http://www.thairicemillers.com/images/stories/2560/scaner/54-60.pdf)

ส่วนบริหารจัดการน้ำ สำนักบริหารจัดการน้ำและอุทกวิทยา. (2558). *แผนบริหารจัดการน้ำและการ
เพาะปลูกพืชฤดูแล้งในเขตชลประทาน ปี 2558/59*. กรุงเทพฯ: กรมชลประทาน.

สาโรจน์ แววมณี. (2541). *การปรับตัวขององค์กรชลประทานราษฎร์ต่อการเปลี่ยนแปลงการเกษตร:
กรณีศึกษาฝายเหมืองใหม่ อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาการพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์. *รัฐบาลออกมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรและรักษาเสถียรภาพราคาข้าว ปี
การผลิต 2561/62 ด้านการตลาด 3 โครงการ*. [ออนไลน์] แหล่งที่มา: [http://thainews.prd.go.
th/website_th/news/news_detail/WNECO6107250010004](http://thainews.prd.go.th/website_th/news/news_detail/WNECO6107250010004) (22 กรกฎาคม 2561).

สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2562). **โครงการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกพืชหลังนา ปี 2562/62** [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <https://www.opsmoac.go.th/news-preview-411191791393>

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2559). **มาตรการการช่วยเหลือเกษตรกรปี 2559/60 ด้านการผลิต (เพิ่มเติม): การปรับเปลี่ยนพื้นที่ปลูกข้าวปี 2559/60 รอบที่ 2** [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <https://cabinet.soc.go.th>

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2555). **สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2554**. กรุงเทพฯ: ศูนย์สารสนเทศ กรมส่งเสริมการเกษตร.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2559). **ภาวะเศรษฐกิจการเกษตรปี 2559 และแนวโน้มปี 2560**. เอกสารการสัมมนา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2561ก). **“ข้าวนาปี: เนื้อที่เพาะปลูก เนื้อที่เก็บเกี่ยว ผลผลิต และผลผลิตต่อไร่ จำแนกตามชนิดข้าวรายภาค และรายจังหวัด ปีเพาะปลูก 2559/60 ณ ความชื้น 15%”** [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <http://oldweb.oae.go.th/download/prcai/Dry Crop/majorrice2555-56/5-55-56.pdf>.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2561ข). **ข้อมูลรายละเอียดด้านต่าง ๆ ของสินค้าเกษตร** [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <http://brpd.ricethailand.go.th/index.php/32-2014-04-03-02-35-24/166-2014-05-30-07-11-39>

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2561ง). **ข้อมูลการผลิตสินค้าเกษตร: ตารางแสดงรายละเอียดข้าวนาปรัง (ปี 2551 ถึง 2564)** [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <http://www.oae.go.th/view/1/ตารางแสดงรายละเอียดข้าวนาปรัง/TH-TH>

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2564จ). **ตารางแสดงรายละเอียดข้าวนาปี**. [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <http://www.oae.go.th/assets/portals/1/files/PDF/9-60.pdf>.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2564ฉ). **ตารางแสดงรายละเอียดข้าวนาปรัง**. [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <http://www.oae.go.th>

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2564ช). **ราคาข้าวเปลือกเจ้า ความชื้น 15% รายเดือนที่เกษตรกรขายได้ที่ไร่นา ทั้งประเทศ ปี 2540-2564**. [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <http://www.oae.go.th/download/price/monthlyprice/paddy14-15.pdf>

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2561ช). **สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2560**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2562). **ตัวชี้วัดภาวะเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนเกษตรกร**[ออนไลน์] แหล่งที่มา: <http://www.oae.go.th/assets/portals/1/files/socio/socio-14MAY2019.pdf>

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.. (2561ค). **ข้อมูลการผลิตสินค้าเกษตร: ตารางแสดงรายละเอียดข้าวนาปี (ปี 2551/52 ถึง 2559/60)** [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <http://www.oae.go.th/view/1/ตารางแสดงรายละเอียดข้าวนาปี/TH-TH>

สำนักงานสถิติการเกษตร. (2555). **รายงานสถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2523-2554**. ม.ป.พ.

สำนักทะเบียนกลาง. (2560). **"ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2560"**. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนพิเศษ 41 ง, 23 กุมภาพันธ์ 2561, หน้า 22 - 24.

สำนักเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2564). **ข้อมูลการผลิตข้าว**[ออนไลน์] แหล่งที่มา: <http://www.oae.go.th/view/1/ข้าว/ข้อมูลรายละเอียดข้าว/27626/TH-TH>

สุภา ยี่เมือง และคณะ. (2559). **โครงการทบทวนความรู้และพัฒนาโจทย์เพื่อการปรับตัวของชาวนาไทย ภายใต้การเปลี่ยนแปลงการผลิตและการตลาดข้าว**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (สกว.).

สุเมธ ปานจำลอง, พรพิตรดา คลังภูเขียว, วรัญญา ทูลธรรม และ แวตตา สุวรรณรินทร์. (2553). **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการตัวชี้วัดความมั่นคงทางอาหารในระดับชุมชนภาคอีสาน**. เอกสารวิจัย มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน (ประเทศไทย) และเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก.

สุวรรณษา ชูเจ็ด และคณะ. (2561). “การเปรียบเทียบพันธุ์ข้าวไรในจังหวัดสงขลา ประเทศไทย”. **วารสารพืชศาสตร์สงขลานครินทร์**, 5, 1 (มกราคม-มีนาคม): บทคัดย่อ.

สุวิทย์ อีระศาสตร์. (2546). **ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจชุมชนหมู่บ้านอีสาน 2488-2544**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ จำกัด.

เสาย๊ะ คงยศ และคณะ. (2558). **โครงการฟื้นฟูภูมิปัญญาการทำนา (นาพรุใหญ่) เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้สู่เด็กและเยาวชนในท้องถิ่น หมู่ 4 ตำบลกำพวน อำเภอสุขสำราญ จังหวัดระนอง.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

โสมรัตน์ จันทรัตน์ และคณะ. (2561). **จุลทัศน์ภาคเกษตรไทยผ่านข้อมูลทะเบียนเกษตรกรและสำมะโนเกษตร** [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <https://www.pier.or.th/?abridged=จุลทัศน์ภาคการเกษตรไทย>

สมเกียรติ ฉายไช้ และคณะ. 2538. **การศึกษาเปรียบเทียบ สภาพทางเศรษฐกิจและภาวะหนี้สินระหว่างสมาชิกสหกรณ์การเกษตรกับสมาชิกกลุ่มเกษตรกร: ศึกษาเฉพาะกรณีในจังหวัดอุดรธานี.** ฝายวิจัย การพัฒนางานสหกรณ์ กองวิชาการ กรมส่งเสริมสหกรณ์.

สำนักจัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2547. **รายงานผลการศึกษาโครงการวิจัย สถานภาพปัจจุบันของกลุ่มเกษตรกรกับแนวทางการพัฒนา.** กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

สำนักบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) มหาวิทยาลัยมหิดล. (2564). **วิสาหกิจชุมชน. เดอะโนว เลจ ปีที่ 3 ฉบับที่ 16 (ธันวาคม 2563-มกราคม 2564).**

อคิน รพีพัฒน์. (2548). **ระบบอุปถัมภ์กับการพัฒนาสังคม: ด้านหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงสังคมไทย.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อรรถจักร สัตยานุรักษ์. (2555). **หกทศวรรษของความเปลี่ยนแปลงในสังคมชาวนาภาคเหนือ. ใน วสันต์ ปัญญาแก้ว (บรรณาธิการ). การเมือง-ประชาธิปไตยในท้องถิ่นภาคเหนือ.** เชียงใหม่: ศูนย์วิจัยและบริการวิชาการ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

อรรถจักร สัตยานุรักษ์. (2559). **ลืมนตาอำปาก จาก "ชาวนา" สู่ "ผู้ประกอบการ".** กรุงเทพฯ: มติชน.

อรรถจักร สัตยานุรักษ์. และคณะ. (2558). **โครงการความเปลี่ยนแปลง "ชนบท" ในสังคมไทย: ประชาธิปไตยบนความเคลื่อนไหว.** กรุงเทพฯ: กองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อลิสา เลี้ยงรื่นรมย์ และคณะ. (2559). **การศึกษาและการสื่อสารของวิสาหกิจชุมชนข้าวไร่ในแปลงยางพาราเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

อัมพร ไชโย. (2545). **พัฒนาการของรูปแบบกลุ่มเหมืองฝายในเขตลุ่มแม่น้ำวาว.** วิทยานิพนธ์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- อัมมาร สยามวาลา และ วิโรจน์ ณ ระนอง. (2533). **ประมวลความรู้เรื่องข้าว**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- อัมมาร สยามวาลา. (2522). **ข้าวในเศรษฐกิจไทย**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์ และ มิ่งสรรพ ขาวสะอาด. (2538). **วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่ากรณีศึกษาภาคเหนือตอนบน**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- อารีวรรณ คุณันเทียะ. (2556). **วิถีชาวนาเช่า สังคมอยู่ข้าวอยู่น้ำที่หายไป กรณีศึกษาชีวิตชาวนาเช่าในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา**. ใน พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์, ชาวนา ชีวิตปริมาตร (หน้า 146-159). กรุงเทพฯ: กลุ่มปฏิบัติการท้องถิ่นไร้พรมแดน (LocalAct).
- เอกสารสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 1 (เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน แม่ฮ่องสอน). **แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ภาคเหนือตอนบน 1 (พ.ศ.2557-2560)**.
- อุทัย ปริญาสุทธีรัตน์. (2560). **วิสาหกิจชุมชน ปฏิทรรศน์ในการแข่งขันธุรกิจ**. วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร, 37 (2) , 131-150.
- ฮาเบอร์คอร์น ไทเรล. (2560). **การปฏิบัติที่ถูกตัดตอน ชาวนา นักศึกษา กฎหมายและความรุนแรงในภาคเหนือตอนบนของไทย** (เบญจรัตน์ แซ่ฉั่ว และ พงษ์เลิศ พงษ์วนานต์, ผู้แปล). นนทบุรี: ฟาเดียวกัน. (ต้นฉบับปี 2011).

ส่วนที่ 3

กรณีชาวประมงพื้นบ้าน

โดย

นฤมล ทับจุมพล

นิติศ ธรรมแสงอดิภา

วรัญญา จิตรฟ่อง

สถาบันเอเชียศึกษา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

เงื่อนไขปัจจัยทางเศรษฐกิจ-สังคมที่นำมาสู่การกีดกันทางสังคม (Social Exclusion) ของชาวประมงพื้นบ้าน

จากการรวบรวม วิเคราะห์ งานศึกษาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางเศรษฐกิจ – สังคม ที่นำมาสู่การกีดกันทางสังคม (Social Exclusion) ของชาวประมงพื้นบ้าน ใน 3 มิติ คือ มิติด้านเศรษฐกิจและตลาด มิติด้านบริการจากภาครัฐ และมิติด้านพื้นที่ทางการเมืองและสังคม สามารถสรุปได้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1.1 มิติด้านเศรษฐกิจและตลาด ประกอบด้วย ปัจจัยที่นำมาสู่การกีดกันการเข้าถึงปัจจัยการผลิตของชาวประมงพื้นบ้าน ได้แก่ เรือและเครื่องมือประมง พื้นที่ทำการประมง ทรัพยากรประมง สินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพ และตลาดสินค้าสัตว์น้ำ

- ปัจจัยที่นำมาสู่การกีดกันการครอบครองเรือและเครื่องมือประมง ได้แก่

ความยุ่งยากในหลักเกณฑ์และขั้นตอนการขึ้นทะเบียน จากการสำรวจเบื้องต้นโดยสมาคมรักษ์ทะเลไทย พบว่า แท้จริงแล้วชาวประมงพื้นบ้านส่วนใหญ่ไม่ได้จดทะเบียนเรือ เนื่องจากความยุ่งยากในการเข้ารับบริการของรัฐ ทั้งยังต้องดำเนินการกับกรมเจ้าท่าภายใต้ระเบียบปฏิบัติเดียวกับเรือประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่ เช่น ต้องมีใบอนุญาตใช้เรือ ใบนายท้ายเรือ ใบทะเบียนเรือ เป็นต้น ในขณะเดียวกัน การขอใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านจากกรมประมงต้องมีทะเบียนเรือเป็นหลักฐานประกอบ รวมทั้งเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีแนวปฏิบัติแตกต่างกันไป ทำให้ปัจจุบันยังมีเรือประมงขนาดเล็กที่ยังมิได้อยู่ในระบบทะเบียนเรือเป็นจำนวนมาก (สมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้าน และสมาคมรักษ์ทะเลไทย, 2564: 18)

- ปัจจัยที่นำมาสู่การกีดกันการเข้าถึงพื้นที่ทำประมง ได้แก่

การถูกจำกัดพื้นที่ทำการประมง (วรรณชัย สุวรรณกาญจน์ และกฤษฎา ไวสำรวจ, 2561: 65) โดยพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ระบุว่า ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง (ต่อมาจึงระบุว่า เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย) อันเป็นการจำกัดสิทธิในการเข้าถึงพื้นที่ทำประมงของชาวประมงพื้นบ้าน เนื่องจากวิธีการทำประมงพื้นบ้านในอดีตไม่มีการจำกัดขอบเขตด้านพื้นที่ แต่อาศัยภูมิปัญญา ขนาด และศักยภาพของเครื่องมือประมง นอกจากนี้มาตรการดังกล่าวอาจนำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรชายฝั่ง เนื่องจากการกำหนดให้เรือประมงพื้นบ้านที่มีจำนวนกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนเรือประมงทั้งหมด ต้องเข้ามากระจุกตัวทำประมงในเขตทะเลชายฝั่งย่อมเกิดการแย่งชิงทรัพยากร (พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และชัยณรงค์ เครือนวน, 2561: 412)

การบุกรุกพื้นที่ทางทะเล โดยการปักแนวเขตแดนเพื่อทำคอกหอยของนายทุนในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องไม่สามารถให้ข้อมูลที่ชัดเจนเรื่องเขตแดนในทะเลได้ ทำให้ชาวประมงถูกกลุ่มนายทุนเอาเปรียบในการเข้าไปใช้ประโยชน์ ซ้ำยังอนุญาตให้ขยายพื้นที่เลี้ยงหอย (อดิگانต์ วิจิต, 2559: 2459 - 2460)

- **ปัจจัยที่นำมาสู่การกีดกันการเข้าถึงทรัพยากรประมง ได้แก่**

ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมง อันเนื่องมาจากการใช้เครื่องมือที่มีศักยภาพสูง เช่น อวนรุน อวนลาก เรือปั่นไฟปลากะตัก และระเบิด ทำให้จับสัตว์น้ำได้เกินศักยภาพในการฟื้นฟูของทรัพยากรประมงในธรรมชาติ นอกจากนี้ องค์ประกอบของสัตว์น้ำที่จับได้ยังประกอบไปด้วยสัตว์น้ำเศรษฐกิจจิว้ยอ่อน จนเกิดผลกระทบต่อฐานทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเล (สมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้าน และสมาคมรักษ์ทะเลไทย, 2564: 28 – 29)

ความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศชายฝั่ง จากการใช้ทรัพยากรโดยขาดการจัดการที่ยั่งยืนจนส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศชายฝั่ง เช่น การปล่อยน้ำเสียจากโรงงาน ชุมชน และพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์ลงสู่ทะเล การทำลายป่าชายเลน ปะการัง และแหล่งหญ้าทะเล ซึ่งเป็นแหล่งเพาะฟักสัตว์น้ำวัยอ่อนตามธรรมชาติ รวมทั้งปัญหาขยะ จนแหล่งอาศัยของสัตว์น้ำเสื่อมโทรม ทำให้ทรัพยากรประมงลดลง (สมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้าน และสมาคมรักษ์ทะเลไทย, 2564: 29) ความเปราะบางต่อการเสื่อมโทรมของระบบนิเวศทางทะเล อันเนื่องมาจากการพัฒนาเขตอุตสาหกรรม และการรั่วไหลของน้ำมัน ในพื้นที่ชายฝั่งที่ติดกับนิคมอุตสาหกรรม เช่นในจังหวัดระยอง (Satumanatpan & Pollnac, 2019: 8)

ผลกระทบจากประเด็นอุบัติใหม่ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) การเปลี่ยนแปลงของลมมรสุม ส่งผลต่อวิถีชีวิตของชาวประมง พื้นที่ทำการประมง ทั้งยังส่งผลให้ผลผลิตสัตว์น้ำลดลง (สมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้าน และสมาคมรักษ์ทะเลไทย, 2564: 32)

- **ปัจจัยที่นำมาสู่การกีดกันการเข้าถึงตลาดสินค้าสัตว์น้ำ ได้แก่**

ผลกระทบจากประเด็นอุบัติใหม่ คือ การระบาดของโรคโควิด-19 โดยปกติชาวประมงพื้นบ้านจะขายสินค้าสัตว์น้ำในตลาดท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีการรวบรวมสินค้าสัตว์น้ำเพื่อส่งไปขายยังตลาดกลางในการขายอาหารทะเล รวมถึงการส่งสัตว์น้ำไปขายในห้างร้านทั่วไป ตลอดจนการส่งออก แต่นับจากการระบาดของโรคโควิด-19 ตลาดและแพลตฟอร์มซื้อสินค้าสัตว์น้ำ หยุดรับซื้อ หรือรับซื้อในราคาต่ำ เนื่องจากนักท่องเที่ยวลดลง ทำให้ร้านอาหาร โรงแรม และรีสอร์ทต่างๆ ไม่มีคำสั่งซื้อ (สมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้าน และสมาคมรักษ์ทะเลไทย, 2564: 27 – 33)

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบนี้ได้นำไปสู่การปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้านในการหาช่องทางการขายออนไลน์ จากความช่วยเหลือของคนรุ่นใหม่ในครอบครัว โดยสินค้าที่นำมาขายออนไลน์ส่วนใหญ่เป็นสินค้าแปรรูปที่ผ่านการพัฒนาคุณภาพสินค้าให้เก็บรักษาได้นาน (อิสระ ชาญราชกิจ และคณะ, 2563: 16)

ระบบสินเชื่อจากเจ้าแม่แพปลา (หรือ “ระบบเกี้ยว” ที่เรียกกันในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์) คือ ระบบที่พ่อค้าคนกลางผู้รับซื้อสินค้าสัตว์น้ำในชุมชนประมงพื้นบ้าน ให้สินเชื่อในการซื้อหรือซ่อมเรือประมงและเครื่องมือประมง รวมถึงให้กู้ยืมเพื่อการใช้จ่ายส่วนตัว เจ้าแม่แพปลา โดยลูกหนี้ต้องนำสัตว์น้ำที่จับได้มาขายให้เจ้าหนี้เพียงคนเดียวเท่านั้น จนกว่าจะชดใช้หนี้หมด จึงสามารถนำสินค้าสัตว์น้ำไปขายผ่านช่องทางอื่นๆ (Kehoe, 2016: 28) อย่างไรก็ตาม Chuenpagdee and Jantarashote (2011: 328) ระบุว่าระบบสินเชื่อเจ้าแม่แพปลาในประเทศไทยดีกว่าหลายๆ พื้นที่ในโลก ที่ลูกหนี้ไม่มีอำนาจต่อรองใดๆ และต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราที่สูง

1.2 มิติด้านบริการจากรัฐ ประกอบด้วย ปัจจัยที่นำมาสู่การกีดกันการเข้าถึงบริการจากรัฐ ได้แก่ ความมั่นคงของที่อยู่อาศัย

- ปัจจัยที่นำมาสู่การกีดกันการเข้าถึงความมั่นคงของที่อยู่อาศัย ได้แก่

กฎหมายกำกับควบคุมที่ดินชุมชนชายฝั่ง เนื่องจากมีชาวประมงพื้นบ้านบางส่วนอาศัยอยู่บริเวณแนวชายฝั่งอันเป็นวิถีชีวิตที่ดำเนินสืบเนื่องมานับร้อยปี แต่ปัจจุบันมีกฎหมายจำนวนมากที่กำกับควบคุมที่ดินจนชุมชนชายฝั่งเป็นสิ่งผิดกฎหมาย เช่น กฎหมายอุทยานแห่งชาติ กฎหมายสิ่งแวดล้อมลำน้ำ เป็นต้น โดยชาวประมงไม่มีสิทธิถือครองที่ดิน รวมถึงระบบสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า น้ำเพื่อการอุปโภค ไม่เอื้ออำนวยโดยเฉพาะในชุมชนบนเกาะ หรือกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ (สมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้าน และสมาคมรักษ์ทะเลไทย, 2564: 33)

1.3 มิติด้านพื้นที่ทางการเมืองและสังคม ประกอบด้วย ปัจจัยที่นำมาสู่การกีดกันการเข้าถึงกลไกในการต่อรองเชิงนโยบาย

- ปัจจัยที่นำมาสู่การกีดกันการเข้าถึงกลไกในการต่อรองเชิงนโยบาย ได้แก่

สัดส่วนกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดที่ไม่เหมาะสม พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดในแต่ละจังหวัด เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรการประมงในพื้นที่ แต่ในสัดส่วนของคณะกรรมการฯ ยังมีข้อบกพร่อง เช่น กรณีนายอำเภอซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด และบางจังหวัดที่มีจำนวนเขตปกครองอำเภอจำนวนมาก ทำให้มีสัดส่วนนายอำเภออยู่ในคณะกรรมการฯ ขณะที่ ตัวแทนชาวประมงที่เข้ามาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิได้ถูกกำหนดสัดส่วนไว้อย่างตายตัว ซึ่งอาจไม่เป็นธรรมกรณีมีการลงมติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ

ทรัพยากรทางทะเลของจังหวัด (สมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้าน และสมาคมรักษ์ทะเลไทย, 2564: 33 – 34)

บทที่ 2

ผลการสำรวจ มิติด้านเศรษฐกิจและตลาด การเข้าถึงบริการทางสังคม (Services) และพื้นที่ (Spaces) ที่ดำรงอยู่ของชาวประมงพื้นบ้าน

ในส่วนนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจเพื่อให้เห็นภาพสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและตลาด การเข้าถึง “บริการ (Services)” และการวิเคราะห์ให้เห็นมิติด้าน “พื้นที่ (Spaces)” ที่ดำรงอยู่ของชาวประมงพื้นบ้าน โดยใช้ผลการสำรวจที่เก็บข้อมูลในเดือนมิถุนายน 2563 จากครัวเรือนประมงพื้นบ้าน 420 ครัวเรือน ใน 8 จังหวัด ได้แก่ ตรัง สงขลา สตูล เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สุราษฎร์ธานี ปัตตานี พังงา และสตูล โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 ข้อมูลพื้นฐานทางประชากรและครัวเรือน

ข้อมูลพื้นฐานทางประชากรและครัวเรือนของกลุ่มตัวอย่าง ได้จัดแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย คุณลักษณะของประชากรตัวอย่าง เช่น เพศ ช่วงอายุ ระดับการศึกษาในภาพรวม และการนำเสนอข้อมูลที่เชื่อมโยงในรายจังหวัดที่เป็นพื้นที่ศึกษา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

เพศและอายุ

พบว่าประมงพื้นบ้านที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย (ร้อยละ 70.8) เมื่อเปรียบเทียบกับเพศหญิง (ร้อยละ 29.2) เมื่อพิจารณาในเรื่องของช่วงอายุ พบว่า ส่วนใหญ่อยู่ในช่วงอายุ 45–59 ปี (ร้อยละ 43.3) ซึ่งช่วงอายุดังกล่าวทาง ILO จัดกลุ่มให้เป็นวัยแรงงานตอนปลาย รองลงมาคือจำนวนของผู้ที่อยู่ในช่วงอายุ 30–44 ปี (ร้อยละ 30.1) ขณะที่จำนวนของผู้ที่อยู่ในกลุ่มช่วงอายุ 15–29 ปี มีจำนวนน้อยที่สุด (ร้อยละ 10.4)

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดการกระจายตามจังหวัด พบว่า เพศชายยังคงมีสัดส่วนที่มากกว่าเพศหญิงในทุกจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดปัตตานีที่มีเพศชายมากกว่าเพศหญิงอย่างชัดเจน (เพศชาย ร้อยละ 92.0, เพศหญิง ร้อยละ 8.0) ขณะที่จังหวัดสงขลาแม้จะมีเพศชายที่มากกว่าเพศหญิง แต่ก็ยังมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันมากที่สุด (เพศชาย ร้อยละ 51.3, เพศหญิง ร้อยละ 48.7) เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดที่เป็นพื้นที่ศึกษาอื่นๆ (แผนภูมิ 4.1)

ระดับการศึกษา

สำหรับระดับการศึกษาสูงสุดของกลุ่มตัวอย่างในภาพรวม พบว่า มากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 60.5) เป็นผู้ที่จบการศึกษาในระดับประถมศึกษา ป.4/ป.6 /ป.7 หรือเทียบเท่า รองลงมา คือ ระดับมัธยม

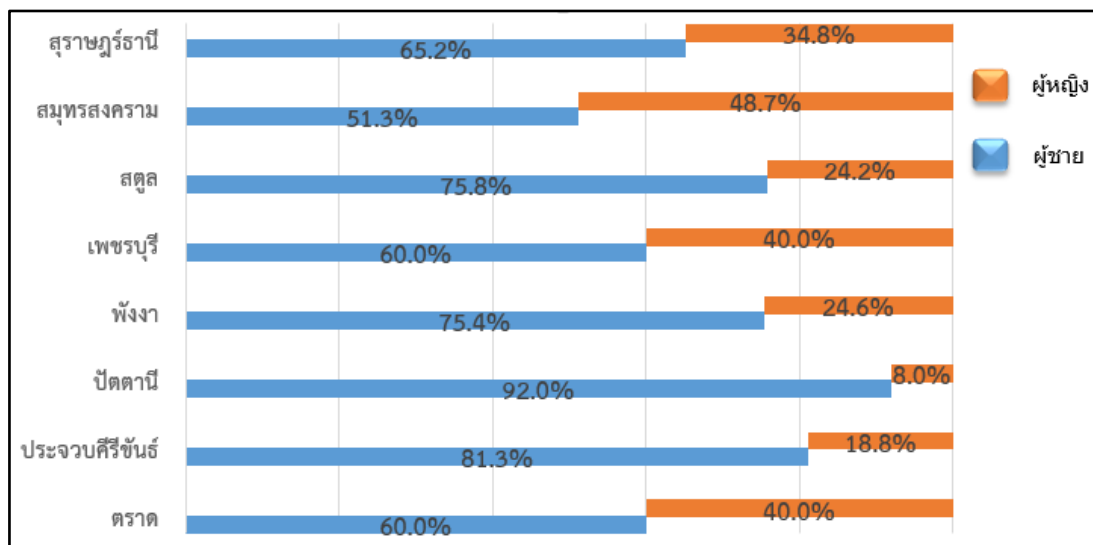
ปลายหรือเทียบเท่า (ร้อยละ 12.9) ซึ่งมีจำนวนใกล้เคียงกับจำนวนของผู้ที่จบระดับมัธยมศึกษาหรือเทียบเท่า (ร้อยละ 11.4) จากข้อมูลที่ได้รับดังรายละเอียดในตาราง 6 สิ่งที่ต้องพิจารณาคือกลุ่มตัวอย่างยังมีระดับการศึกษาที่สูงคือระดับสายอาชีพ ปวช. ปวส. ระดับปริญญาตรีและระดับสูงกว่าปริญญาตรี จำนวนของผู้ประกอบอาชีพประมงพื้นบ้านยิ่งลดลง ดังจะพบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 410 ท่าน ไม่มีท่านใดที่จบการศึกษาในระดับสูงกว่าปริญญาตรี (ร้อยละ 0)

ตารางที่ 1 ลักษณะด้านประชากรของผู้ตอบแบบสอบถาม

ลักษณะด้านประชากร	จำนวน	ร้อยละ
เพศ (N = 415)		
ชาย	294	70.8
หญิง	121	29.2
รวม	415	100.0
ช่วงอายุ (N = 413)		
15 – 29 ปี	43	10.4
30 – 44 ปี	124	30.1
45 – 59 ปี	179	43.3
ตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป	67	16.2
รวม	413	100.0
ระดับการศึกษาสูงสุด (N = 410)		
ไม่ได้เรียนหนังสือ	31	7.6
ระดับประถมศึกษา ป.4/ป.6 /ป.7 หรือเทียบเท่า	248	60.5
ระดับมัธยมศึกษาหรือเทียบเท่า	47	11.4
ระดับมัธยมปลายหรือเทียบเท่า	53	12.9
ระดับสายอาชีพ ปวช. ปวส.	13	3.2
ระดับปริญญาตรี	18	4.4
ระดับสูงกว่าปริญญาตรี	0	0.0
รวม	410	100.0

หมายเหตุ จำนวนรวมที่ต่างกันในแต่ละข้อคำถามเกิดจากการไม่มีข้อมูล

แผนภาพที่ 1 เปรียบเทียบขนาดกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามเพศรายจังหวัด (ร้อยละ)



สมาชิกในครัวเรือน

กลุ่มประมงพื้นบ้าน อาศัยอยู่ในครัวเรือนที่มีสมาชิกอาศัยกันอยู่หลับนอนเป็นประจำ โดยเฉลี่ยครัวเรือนละประมาณ 4.61 คน เมื่อพิจารณาการกระจายตัวของจำนวนสมาชิกในครัวเรือนตามช่วงอายุ พบว่า โดยส่วนใหญ่ของครัวเรือนจะไม่มีสมาชิกอายุน้อยกว่า 15 ปี (ร้อยละ 41.9) และหากพิจารณาเฉพาะครัวเรือนที่มีสมาชิกอยู่ในช่วงอายุน้อยกว่า 15 ปี มีจำนวน 1 คน (ร้อยละ 28.3) รองลงมาคือมีสมาชิกจำนวน 2 คน (ร้อยละ 19.3) น้อยที่สุดคือการมีสมาชิกครัวเรือนตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป (ร้อยละ 0.3) สมาชิกในครอบครัวที่มีช่วงอายุระหว่าง 15-59 ปี โดยส่วนใหญ่ครัวเรือนจะมีสมาชิกในช่วงอายุนี้นี้ มีจำนวน 3 – 4 คน (ร้อยละ 47.5) ถัดมาคือมีจำนวนสมาชิก 2 คน (ร้อยละ 29.1) ขณะที่กลุ่มที่มีจำนวนน้อยที่สุดคือ ครัวเรือนที่ไม่มีสมาชิกในช่วงอายุ 15-59 ปี (ร้อยละ 3.0) สมาชิกครัวเรือนที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปี ขึ้นไป โดยส่วนใหญ่ประมงพื้นบ้านไม่มีสมาชิกในช่วงอายุนี้นี้ (ร้อยละ 66.1) รองลงมาคือมีจำนวน 1 คน (ร้อยละ 20.3) มีจำนวน 2 คน (ร้อยละ 12.7) มี 3-4 คน (ร้อยละ 0.7) และมีสมาชิกครัวเรือนตั้งแต่ 5 คนขึ้นไปมีจำนวนน้อยที่สุด (ร้อยละ 0.2) (ตาราง 4.2)

อาชีพของสมาชิกในครัวเรือนที่ไม่ได้ประกอบอาชีพประมงพื้นที่ พบว่า ส่วนใหญ่แล้ว (ร้อยละ 55) ครัวเรือนของประมงพื้นบ้านต่างมีสมาชิกที่ไปประกอบอาชีพมีรายได้ประจำนอกภาคประมง (แผนภูมิ 4.2) เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของการพักอาศัยของคนกลุ่มที่ไม่ได้ประกอบอาชีพประมงพื้นบ้าน ต่างยังคงพักอาศัยร่วมกันในบ้านเป็นประจำ และโดยส่วนใหญ่ครัวเรือนประมงพื้นบ้านจะมีสมาชิกของครอบครัวในลักษณะดังกล่าว 1 คน (ร้อยละ 27.8) แต่อย่างไรก็ตาม พบว่ายังคงมีครัวเรือนประมงพื้นบ้านที่มีสมาชิกไม่ได้ประกอบอาชีพประมงพื้นบ้านและไม่ได้พักอยู่ที่บ้านเป็นประจำ ซึ่งครอบครัวในลักษณะดังกล่าวโดยส่วนใหญ่จะมีสมาชิก จำนวน 1 คน (ร้อยละ 46.3)

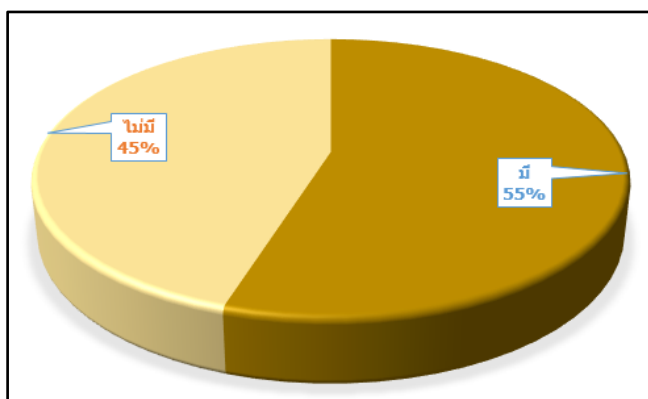
สำหรับการดูแลสมาชิกในครัวเรือนของประมงพื้นบ้านในเรื่องของการศึกษาและการดูแลสุขภาพ ที่มีปัญหาสุขภาพ พบว่า โดยส่วนใหญ่ของครัวเรือนประมงพื้นบ้านต่างมีสมาชิกของครอบครัวที่กำลังเรียนหนังสืออยู่ (ร้อยละ 70.7) เมื่อพิจารณาเฉพาะในครัวเรือนที่มีสมาชิกกำลังเรียนหนังสือ โดยส่วนใหญ่มี 1 คน (ร้อยละ 30.3) ลำดับถัดมาคือ 2 คน (ร้อยละ 26.5) 3 - 4 คน (ร้อยละ 10.0) และมีตั้งแต่ 5 คน ขึ้นไปที่กำลังเรียนอยู่ (ร้อยละ 0.7) ตามลำดับ (ตาราง 4.4)

ในส่วนของครัวเรือนที่มีสมาชิกมีปัญหาสุขภาพ หรือความพิการจนต้องมีคนดูแลตลอดเวลา พบว่า โดยส่วนใหญ่ครัวเรือนประมงพื้นบ้านไม่ประสบเหตุการณ์ดังกล่าว (ร้อยละ 80.4) แต่อย่างไรก็ตาม ครัวเรือนประมงพื้นบ้านอีกประมาณร้อยละ 20 กำลังเผชิญสถานการณ์ความเจ็บป่วยของสมาชิกครอบครัวอยู่ โดยในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะมีสมาชิกที่ต้องได้รับการดูแลอยู่ตลอดเวลา จำนวน 1 คน (ร้อยละ 15.8) ลำดับถัดมาคือ สมาชิกในครอบครัวที่ต้องได้รับการดูแล จำนวน 2 คน (ร้อยละ 2.8) และต้องได้รับการดูแล 3 - 4 คน (ร้อยละ 1.0) ตามลำดับ (ตาราง 4.4)

ตารางที่ 2 ร้อยละของจำนวนสมาชิกในครัวเรือน

จำนวนสมาชิก	อายุน้อยกว่า 15 ปี (N = 420)	อายุ 15 – 59 ปี (N = 419)	อายุตั้งแต่ 60 ปี ขึ้นไป (N = 419)
ไม่มี	41.9	3.0	66.1
1 คน	28.3	5.3	20.3
2 คน	19.3	29.1	12.7
3 – 4 คน	10.2	47.5	0.7
ตั้งแต่ 5 คน ขึ้นไป	0.3	15.1	0.2
รวม	100.0	100.0	100.0

แผนภาพที่ 2 สมาชิกในครัวเรือน (ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเดียวกัน) ผู้มีรายได้ประจำ แต่ไม่ได้ประกอบอาชีพประมงพื้นบ้าน



ตารางที่ 3 ลักษณะการพักอาศัยของสมาชิกในครัวเรือนที่มีรายได้ประจำ แต่ไม่ได้ประกอบอาชีพประมงพื้นบ้าน

ผู้มีรายได้ประจำ แต่ไม่ได้ประกอบอาชีพประมงพื้นบ้าน	จำนวนผู้ตอบ (ราย)	ร้อยละ					
		1 คน	2 คน	3 คน	4 คน	ตั้งแต่ 5 ขึ้นไป	รวม
พักอยู่ที่บ้านประจำ	205	27.8	19.0	19.5	20.5	13.2	100.0
ไม่ได้พักอยู่ที่บ้านประจำ	54	46.3	42.6	5.6	1.8	3.7	100.0

ตารางที่ 4 ข้อมูลสมาชิกในครัวเรือนด้านการศึกษาและสุขภาพ

ข้อมูลสมาชิกในครัวเรือน	จำนวนผู้ตอบ (ราย)	ร้อยละ					
		ไม่มี	1 คน	2 คน	3 - 4 คน	ตั้งแต่ 5 คน ขึ้นไป	รวม
สมาชิกครัวเรือนที่กำลังเรียนหนังสือ	412	30.3	32.5	26.5	10.0	0.7	100.0
สมาชิกในครัวเรือนที่มีปัญหาสุขภาพหรือความพิการจนต้องมีคนดูแลตลอดเวลา	392	80.4	15.8	2.8	1.0	0.0	100.0

โดยสรุป ข้อมูลพื้นฐานทางประชากรและครัวเรือน พบว่า โดยส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างเป็นเพศชาย ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวเกิดขึ้นในทุกจังหวัดที่ศึกษา ส่วนใหญ่มีอายุอยู่ในช่วง 45 – 59 ปี ซึ่งนับว่าอยู่ในวัยแรงงานตอนปลาย มีการศึกษาสูงสุดในระดับประถมศึกษา ป.4/ป.6 /ป.7 หรือเทียบเท่า ในด้านของข้อมูลสมาชิกในครัวเรือน ในกลุ่มที่มีอายุน้อยกว่า 15 ปี ส่วนใหญ่จะมี 1 คน สมาชิกที่มีอายุระหว่าง 15 - 59 ปี ส่วนใหญ่มี 3

- 4 คน ในครัวเรือน ขณะที่ส่วนใหญ่ไม่พบว่ามีสมาชิกในช่วงอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป อยู่ในครัวเรือน นอกจากนี้พบว่าครอบครัวประมาณพื้นบ้านต่างมีสมาชิกออกไปประกอบอาชีพอื่น ซึ่งคนกลุ่มดังกล่าวมีทั้งที่ยังคงพักอยู่ที่บ้านประจำ และไม่ได้พักอยู่ที่บ้านประจำ ซึ่งทั้ง 2 รูปแบบ ต่างมีสมาชิกในครอบครัวจำนวน 1 คน ที่มีลักษณะดังกล่าว ภาระการดูแลของครอบครัวในส่วนของการศึกษาของสมาชิกในครัวเรือนยังคงมีเป็นส่วนใหญ่ ขณะที่ครัวเรือนที่สมาชิกมีปัญหาสุขภาพ หรือความพิการจนต้องมีคนดูแลตลอดเวลา นั้น มีสัดส่วนที่น้อยกว่ามากเมื่อเทียบกับครัวเรือนประมาณพื้นบ้านที่ไม่ได้ประสบเหตุการณ์ดังกล่าว

2.2 มิติด้านเศรษฐกิจ

ในส่วนนี้ประกอบขึ้นจากข้อมูลด้านเศรษฐกิจ ลักษณะการประกอบอาชีพ ช่องทางการจัดจำหน่ายสินค้า รายรับ รายจ่าย ของครัวเรือน โดยพิจารณาเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นในช่วงเวลา ก่อนเกิดสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 และสิ่งที่เกิดขึ้นในระหว่างที่โรคโควิด-19 กำลังระบาดอยู่ในช่วงเวลาที่คณะวิจัยดำเนินการเก็บข้อมูล (มีนาคม – เมษายน 2563)

2.2.1 การประกอบอาชีพของครัวเรือน

จากข้อมูลรูปแบบการทำประมงของกลุ่มประมาณพื้นบ้าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการทำประมงโดยใช้เรือประมง มีเครื่องยนต์ และใช้เครื่องมือทำการประมงเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 83.0) ขณะที่รูปแบบการทำประมงโดยใช้เรือประมง ไม่มีเครื่องยนต์ และใช้เครื่องมือทำการประมง รูปแบบการประมงโดยไม่ใช้เรือ ไม่ใช้เครื่องยนต์ แต่ใช้เครื่องมือทำการประมง และครัวเรือนของประมาณพื้นบ้านที่ไม่มีทั้งเรือและเครื่องมือเป็นของตนเอง แต่ทำการประมงโดยอาศัยเรือประมงของผู้อื่น ส่วนใหญ่ต่างไม่ได้ทำรูปแบบการทำประมงเช่นนั้น (ร้อยละ 96.4, ร้อยละ 96.6 และร้อยละ 92.0 ตามลำดับ) (ตาราง 4.5)

เครื่องมือการจับสัตว์น้ำของกลุ่มตัวอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นเจ้าของเรือประมง พบว่า โดยเฉลี่ยแล้วหนึ่งครัวเรือนจะมีเรือประมาณ 1.07 ลำ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในรายละเอียดกลับพบว่า ครัวเรือนของประมาณพื้นบ้านบางส่วนที่ไม่มีเรือประมงเป็นของตนเองเลย (ร้อยละ 12.8) ขณะที่บางครัวเรือนเป็นเจ้าของเรือประมงมากกว่า 1 ลำ จากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจพบว่ามีครัวเรือนจำนวนสูงสุด 4 ลำ (ร้อยละ 0.5) โดยส่วนใหญ่ของครัวเรือนประมาณพื้นบ้านจะมีเรือประมง จำนวน 1 ลำ (ร้อยละ 69.9) รองลงมาคือมีเรือประมงพื้นบ้าน จำนวน 2 ลำ (ร้อยละ 15.2) และมีจำนวน 3 ลำ (ร้อยละ 1.6) ตามลำดับ (แผนภูมิ 4.5)

นอกเหนือจากเรือประมงแล้ว อุปกรณ์การจับสัตว์น้ำอื่นๆ ยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในการประกอบอาชีพประมง อีกทั้งเครื่องมือจับสัตว์น้ำยังมีความหลากหลาย โดยคณะวิจัยได้จัดแบ่งออกเป็น 15 เครื่องมือ ได้แก่ 1) อวนล้อมจับ 2) อวนติดตาปลา 3) อวนปู 4) อวนลอยกุ้งสามชั้น 5) อวนหมึก 6) ลอบปู 7) ลอบหมึก 8) ลอบหมึกสาย 9) อวนครอบ อวนช้อน หรืออวนยกหมึก 10) อวนครอบ อวนช้อน หรืออวนยกปลาเกะตัก

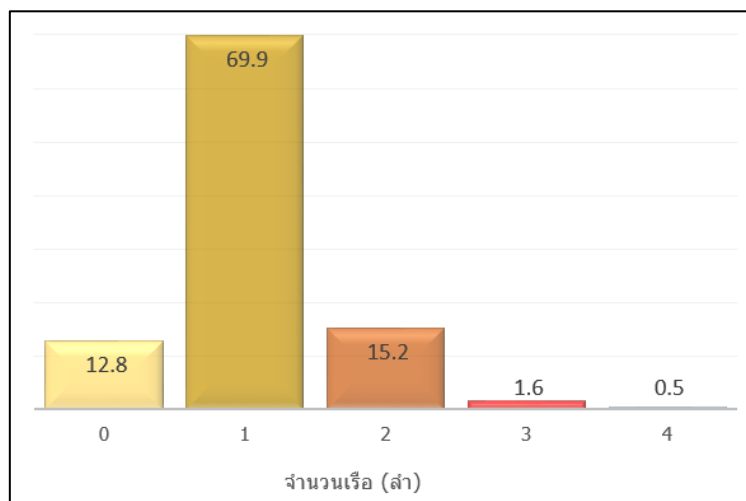
11) โป๊ะ 12) บาม 13) ชันช่อ 14) ช้อนปึก ยอปึก 15) ไซนั่งหรือลอบกึ่ง จากข้อมูลพบว่า โดยส่วนใหญ่ประมงพื้นบ้านใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำประเภทอวนปูเป็นจำนวนมากที่สุด (157 ครั้วเรือน) ลำดับรองลงมาคือ อวนลอยกุ้งสามชั้น (125 ครั้วเรือน) อวนติดปลา (108 ครั้วเรือน) เป็นต้น นอกจากนี้ พบว่าประมงพื้นบ้านยังมีการใช้เครื่องมือทำการประมงอื่นๆ ร่วมด้วย อาทิเช่น เบ็ดตกปลา อวนปลาทราย อุปกรณ์การหาหอย และพบว่าประมงพื้นบ้านบางท่านไม่ต้องใช้เครื่องมือในการจับสัตว์น้ำ (แผนภูมิ 4.4)

ในประเด็นของการใช้แรงงานและการจ้างงานในประมงพื้นบ้านเป็นหัวข้อที่มีการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางที่ความเหมาะสมทั้งประเภทของลูกเรือ และจำนวนของลูกจ้าง จากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ พบว่ามีการจ้างแรงงานเป็นส่วนน้อย การใช้แรงงานในการทำประมงพื้นบ้านเกือบทั้งหมดเป็นสมาชิกในครัวเรือน เป็นทำการประมงด้วยตนเอง (ร้อยละ 94.8) มีบางส่วนของครัวเรือนประมงพื้นบ้านที่มีการจ้างงาน โดยเป็นจ้างญาติหรือเพื่อนคนไทยที่ไม่ใช่สมาชิกในครัวเรือน (ร้อยละ 9.5) ขณะที่ประมงพื้นบ้านที่มีการจ้างแรงงานต่างชาติเพียงเล็กน้อย (ร้อยละ 0.5) แต่อย่างไรก็ตามในสภาพการดำเนินงานจริง ครัวเรือนประมงพื้นบ้านอาจจะมีทั้งที่ทำการประมงด้วยตนเอง ร่วมกับการจ้างแรงงานทั้งที่เป็นคนไทยหรือคนต่างชาติ (ตาราง 4.6)

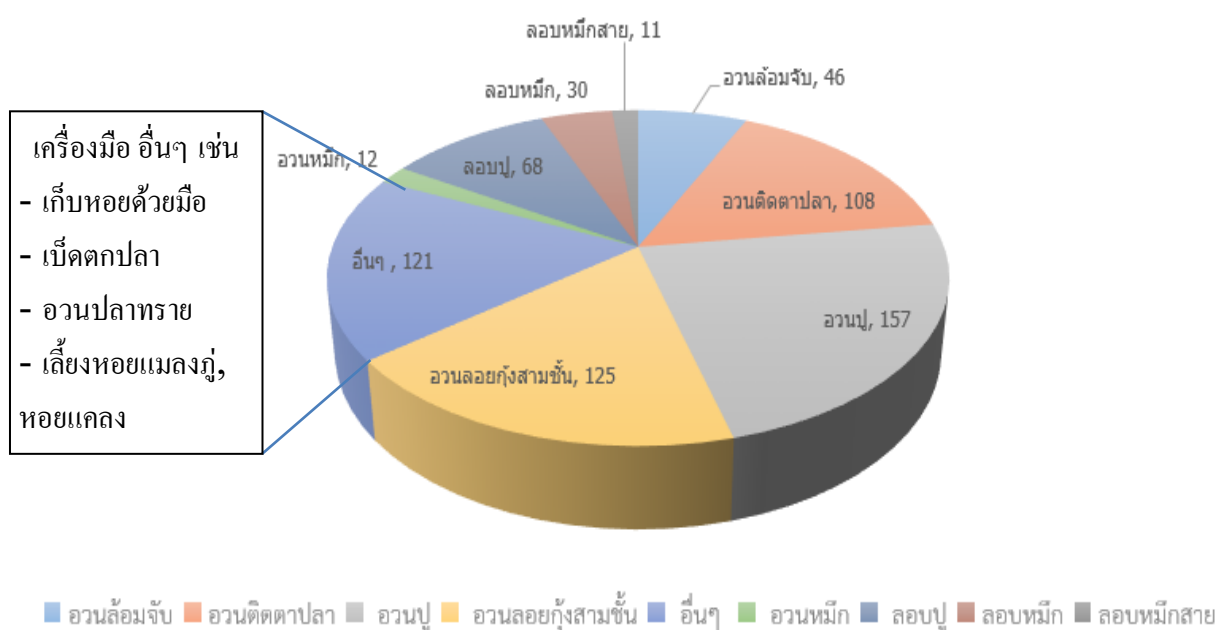
ตารางที่ 5 รูปแบบการทำประมงของครัวเรือน (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

รูปแบบการทำประมงของครัวเรือน	ทำ		ไม่ได้ทำ		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ทำการประมงโดยใช้เรือประมง มีเครื่องยนต์ และใช้เครื่องมือทำการประมง	341	83.0	70	17.0	411	100.0
ทำการประมงโดยใช้เรือประมง ไม่มีเครื่องยนต์ และใช้เครื่องมือทำการประมง	15	3.6	396	96.4	411	100.0
ทำการประมงโดยไม่ใช้เรือ ไม่ใช้เครื่องยนต์ แต่ใช้เครื่องมือทำการประมง	14	3.4	397	96.6	411	100.0
ไม่มีทั้งเรือและเครื่องมือเป็นของตนเอง แต่ทำการประมงโดยอาศัยเรือประมงของผู้อื่น	33	8.0	378	92.0	411	100.0
อื่นๆ เช่น หยอดหอย, เลี้ยงหอย, เพาะเลี้ยงชายฝั่ง, ทำประมงชายฝั่ง	20	4.9	391	95.1	411	100.0

แผนภาพที่ 3 จำนวนเรือประมงพื้นบ้านที่ครัวเรือนมี (ร้อยละ)



แผนภาพที่ 4 การใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำของประมงพื้นบ้าน (ครัวเรือน)



ตารางที่ 6 การใช้แรงงานในการทำประมงในครัวเรือน

การใช้แรงงานในการทำประมงในครัวเรือน	จำนวนผู้ตอบ (ราย)	ร้อยละ	
		มี	ไม่มี
สมาชิกในครัวเรือนทำการประมงด้วยตนเอง	401	94.8	5.2
จ้างญาติหรือเพื่อนคนไทยที่ไม่ใช่สมาชิกในครัวเรือน	401	9.5	90.5

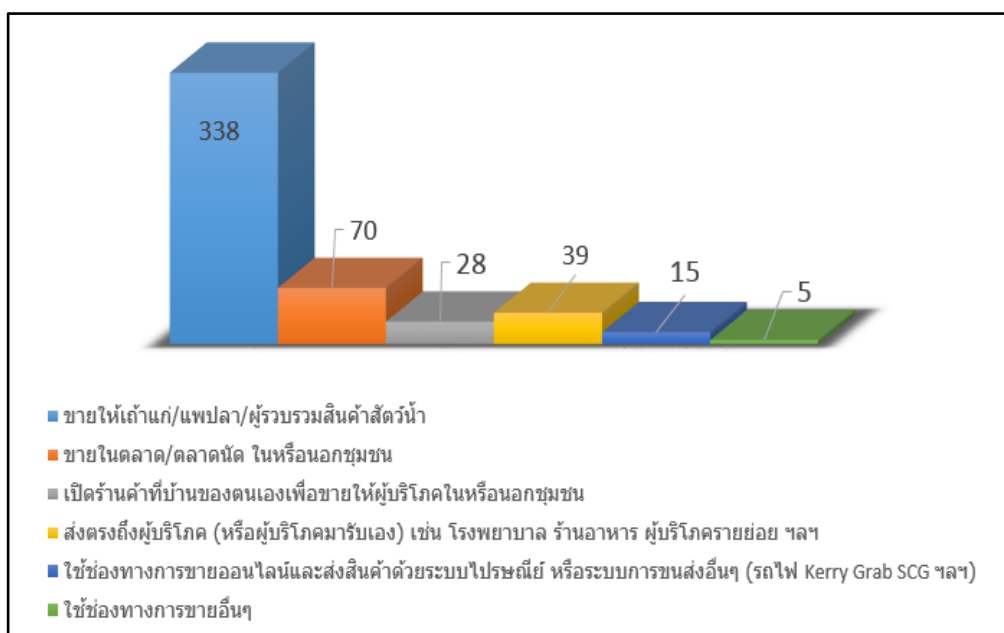
การใช้แรงงานในการทำประมงในครัวเรือน	จำนวนผู้ตอบ (ราย)	ร้อยละ	
		มี	ไม่มี
จ้างแรงงานต่างชาติ	401	0.5	99.5

โดยสรุป ประเด็นของการประกอบอาชีพของครัวเรือนประมงพื้นบ้าน โดยส่วนใหญ่ประมงพื้นบ้านจะมีเรือเป็นของครัวเรือนอย่างน้อย 1 ลำ ซึ่งมีรูปแบบการทำการประมงโดยใช้เรือประมง มีเครื่องยนต์ และใช้เครื่องมือทำการประมงเป็นส่วนใหญ่ เครื่องมือจับสัตว์น้ำที่นิยมใช้มากที่สุดคืออวนปู และเป็นการทำประมงโดยอาศัยแรงงานภายในครัวเรือนเป็นสำคัญ

2.2.2 ช่องทางการขายสินค้าและรายได้ – รายจ่ายของครัวเรือน

เมื่อพิจารณาประเภทของช่องทางการขายสินค้าสัตว์น้ำของครัวเรือนประมงพื้นบ้านในช่วงก่อนเดือนมีนาคม พ.ศ. 2563 ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวยังไม่เกิดสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 พบว่า โดยส่วนใหญ่ของประมงพื้นบ้านเลือกที่จะขายสัตว์น้ำให้แก่เจ้าแม่ แผลปลา ผู้รวบรวมสินค้าสัตว์น้ำ (338 ราย) ช่องทางรองลงมาที่ได้รับความนิยมคือ การที่ประมงพื้นบ้านนำสัตว์น้ำที่หาได้ไปขายในตลาด ตลาดนัด ทั้งในหรือนอกชุมชน (70 ราย) มีการส่งตรงถึงผู้บริโภค (หรือผู้บริโภคมารับเอง) เช่น โรงพยาบาล ร้านอาหาร ผู้บริโภครายย่อย ฯลฯ (39 ราย) เปิดร้านค้าที่บ้านของตนเองเพื่อขายให้ผู้บริโภคในหรือนอกชุมชน (28 ราย) นอกจากนี้ยังพบว่า ประมงทะเลบางส่วนได้มีการจัดจำหน่ายสัตว์น้ำโดยใช้ช่องทางการขายออนไลน์และส่งสินค้าด้วยระบบไปรษณีย์ หรือระบบการขนส่งอื่นๆ (รถไฟ Kerry Grab SCG ฯลฯ) (15 ราย)

แผนภาพที่ 5 ช่องทางการขายสินค้าสัตว์น้ำของครัวเรือนในช่วงก่อนวิกฤติโควิด-19 (ราย)



นอกจากการขายสินค้าสัตว์น้ำจากการประมงหรือการรับจ้างทำการประมงแล้ว พบว่า ครั้วเรือนชาวประมงพื้นบ้าน โดยส่วนใหญ่ไม่มีการแปรรูปและจำหน่ายผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำแปรรูป (ร้อยละ 83.8) ในขณะที่ครั้วเรือนชาวประมงพื้นบ้านอีกบางส่วน มีการแปรรูปและจำหน่ายผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำแปรรูป (ร้อยละ 16.2) อาทิเช่น กะปิ เคย ปลาแห้ง หมึกกกลม ปลาแดดเดียว ปลาเค็ม ปูต้ม ปูแสมดอง เป็นต้น โดยมีแหล่งจำหน่ายสินค้าที่หลากหลาย อาทิเช่น ตลาดในหมู่บ้าน ในชุมชน ตลาดนัด ตลาดสด หรือมีพ่อค้า แม่ค้า มารับซื้อในชุมชน อีกทั้งยังมีการจำหน่ายสินค้าด้วยช่องทางออนไลน์ เช่น Facebook ร่วมด้วย

ขณะที่เมื่อเกิดสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ขึ้นหลังเดือนมีนาคม 2563 จากข้อมูลในประเด็นช่องทางการขายสินค้าสัตว์น้ำของครั้วเรือน พบว่า ครั้วเรือนประมงพื้นบ้านโดยส่วนใหญ่ที่ขายสัตว์น้ำให้แก่ลูกค้า แพปลา หรือผู้รวบรวมสินค้าสัตว์น้ำ มีความเห็นว่าขายได้ลดลง (ร้อยละ 69.5) รองลงมาคือขายได้เหมือนเดิม (ร้อยละ 14.2) มีเพียงส่วนน้อยที่เห็นว่าขายได้เพิ่มขึ้น (ร้อยละ 3.4) ขณะที่ประมงพื้นบ้านที่ใช้ช่องทางการไปขายที่ตลาด ตลาดนัดในชุมชนหรือชุมชนใกล้เคียง ก็มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกัน คือ เกือบครึ่งหนึ่งของประมงพื้นบ้านเห็นว่าขายได้ลดลง (ร้อยละ 46.1) รองลงมาขายได้เท่าเดิม (ร้อยละ 12.8) และประมงพื้นบ้านบางส่วนที่ขายได้เพิ่มขึ้น (ร้อยละ 3.4) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงต่อปริมาณการขายสินค้าสัตว์น้ำหลังการเกิดการระบาดของโรคโควิด-19 ต่างมีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ ส่วนใหญ่เห็นว่าขายได้ลดลงจากก่อนที่จะมีการระบาดของโรคโควิด-19 ทั้งช่องทางร้านค้า การส่งตรงถึงผู้บริโภค หรือผู้บริโภคมารับเอง หรือแม้แต่ช่องทางการขายออนไลน์ (ตาราง 4.6)

ตารางที่ 7 ผลกระทบCOVID-19 ต่อช่องทางการขายผลผลิตและผลิตภัณฑ์แปรรูป

ช่องทางการขาย	จำนวน (ราย)	การเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)				รวม
		เพิ่มขึ้น	เท่าเดิม	ลดลง	ไม่เคยใช้	
ลูกค้า/แพปลา/ผู้รวบรวมสินค้าสัตว์น้ำ	387	3.4	14.2	69.5	12.9	100
ตลาด/ตลาดนัด ในชุมชนหรือชุมชนใกล้เคียง	321	3.4	12.8	46.1	37.7	100
ร้านค้า	295	3.4	19.3	28.1	49.2	100
การส่งตรงถึงผู้บริโภค หรือผู้บริโภคมารับเอง	299	4.4	12.7	31.4	51.5	100
ช่องทางการขายออนไลน์	279	5.4	4.3	11.5	78.8	100
อื่นๆ	84	1.2	5.9	16.7	76.2	100

รายได้

เพื่อชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของการระบาดของโรคโควิด-19 ต่อกลุ่มประมงพื้นบ้านที่อาจจะเป็นส่วนหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเปราะบางที่ประมงพื้นบ้านเผชิญอยู่ คณะวิจัยจึงนำข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายได้

และรายจ่ายของครัวเรือนประมงพื้นบ้านในช่วงเวลาก่อนเกิดการระบาดของโรคโควิด-19 เปรียบเทียบกับช่วงเวลาระหว่างที่เกิดการระบาดของโรคโควิด-19 พบว่า

รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนประมงพื้นบ้านในการขายสัตว์น้ำจากการทำประมง โดยประมาณต่อเดือน ก่อนที่จะเกิดการระบาดของโรคโควิด-19 โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 10,893 บาท แต่เมื่อเกิดการระบาดของโรคโควิด-19 รายได้เฉลี่ยในเรื่องเดียวกันนี้อยู่ที่ 6,222 บาทต่อเดือน จำนวนเงินสูงสุดที่ครัวเรือนเคยได้รับการขายสัตว์น้ำก่อนเกิดสถานการณ์อยู่ที่ประมาณเดือนละ 60,000 บาท แต่บางครัวเรือนก็เคยมีประสบการณ์ไม่มีรายได้จากการขายสัตว์น้ำมาก่อนที่จะเกิดสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 เช่นกัน เมื่อเกิดสถานการณ์แล้วรายได้สูงสุดของครัวเรือนที่ได้รับการขายสัตว์น้ำลดลงมาอยู่ที่ประมาณเดือนละ 47,507 บาท ทั้งยังพบว่าครัวเรือนที่ไม่มีรายได้จากการขายสัตว์น้ำเช่นเดียวกับช่วงก่อนเกิดเหตุการณ์การระบาดของโรคโควิด-19

รายได้จากการรับจ้างทำการประมงของครัวเรือนประมงพื้นบ้าน พบว่า ครัวเรือนมีรายได้ก่อนเกิดสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 เฉลี่ยต่อเดือนประมาณ 7,604 บาท แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 รายได้เฉลี่ยในเรื่องเดียวกันนี้อยู่ที่ 4,193 บาทต่อเดือน จำนวนเงินสูงสุดที่ครัวเรือนเคยได้รับการรับจ้างทำการประมงก่อนเกิดสถานการณ์อยู่ที่ประมาณเดือนละ 30,000 บาท จำนวนเงินต่ำที่สุดที่เคยได้รับก่อนเกิดสถานการณ์อยู่ที่ประมาณ 2,000 บาท เมื่อเกิดสถานการณ์แล้วรายได้สูงสุดของครัวเรือนที่ได้รับการรับจ้างทำการประมงอยู่ที่ประมาณเดือนละ 15,000 บาท อีกทั้งยังพบว่ามีบางครัวเรือนที่ต้องเผชิญกับการไม่มีรายได้ในช่วงของการระบาดของโรคโควิด-19

รายได้จากการแปรรูปสัตว์น้ำของครัวเรือนประมงพื้นบ้าน พบว่า มีรายได้ก่อนเกิดสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 เฉลี่ยต่อเดือนประมาณ 3,351 บาท แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 รายได้เฉลี่ยในเรื่องเดียวกันนี้อยู่ที่ 1,860 บาทต่อเดือน จำนวนเงินสูงสุดที่ครัวเรือนเคยได้รับการแปรรูปสัตว์น้ำก่อนเกิดสถานการณ์อยู่ที่ประมาณเดือนละ 30,000 บาท จำนวนเงินต่ำที่สุดที่ครัวเรือนประมงพื้นบ้านเคยได้รับก่อนเกิดสถานการณ์ คือ การไม่มีรายได้เลยจากการแปรรูปสัตว์น้ำ เมื่อเกิดสถานการณ์แล้ว รายได้สูงสุดของครัวเรือนที่ได้รับการรับจ้างทำการประมงอยู่ที่ประมาณเดือนละ 25,000 บาท ทั้งยังพบว่ามีบางครัวเรือนที่ต้องเผชิญกับการไม่มีรายได้จากการแปรรูปสัตว์น้ำในช่วงของการระบาดของโรคโควิด-19

รายได้จากการรับเงินส่งกลับของสมาชิกครัวเรือนที่ประกอบอาชีพและอาศัยอยู่ที่อื่น พบว่า จำนวนเงินส่งกลับโดยประมาณต่อเดือนก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 2,772 บาท แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 รายได้เฉลี่ยในเรื่องเดียวกันนี้อยู่ที่ 1,026 บาทต่อเดือน จำนวนเงินสูงสุดที่ครัวเรือนเคยได้รับจากเงินส่งกลับของสมาชิกครัวเรือนที่ประกอบอาชีพและอาศัยอยู่ที่อื่นก่อนเกิดสถานการณ์อยู่ที่ประมาณเดือนละ 9,500 บาท ได้รับเงินต่ำที่สุดอยู่ที่ประมาณเดือนละ 1,000 บาท

เมื่อเกิดสถานการณ์แล้วรายได้สูงสุดของครัวเรือนที่ได้รับจากเงินส่งกลับ อยู่ที่ประมาณเดือนละ 5,000 บาท และบางครัวเรือนไม่ได้รับเงินส่งกลับในช่วงเวลานี้

นอกจากนี้ครัวเรือนของประมงพื้นบ้านยังมีรายได้จากแหล่งอื่นๆ ด้วย อาทิเช่น การเก็บลูกไม้จากต้นลาน การกรีดยาง แปรรูปใบจาก รับจ้างทั่วไป เลี้ยงหอย หาหอย เป็นต้น พบว่า มีเงินรายได้โดยประมาณต่อเดือนก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 6,963 บาท แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 รายได้เฉลี่ยในเรื่องเดียวกันนี้อยู่ที่ 5,071 บาท ต่อเดือน จำนวนเงินสูงที่สุดที่ครัวเรือนเคยได้รับก่อนเกิดสถานการณ์อยู่ที่ประมาณเดือนละ 30,000 บาท และบางครัวเรือนเคยไม่มีรายได้เลยในช่วงก่อนเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาด เมื่อเกิดสถานการณ์แล้ว รายได้สูงสุดของครัวเรือนที่ได้รับอยู่ที่ประมาณเดือนละ 18,000 บาท และบางครัวเรือนไม่มีรายได้ในช่วงเกิดสถานการณ์

รายจ่าย

รายจ่ายของครัวเรือนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของ*ค่าอาหาร* รวมถึงข้าวสาร อาหารแห้ง เครื่องปรุง อาหารสด ฯลฯ ด้วยนั้น พบว่า ครัวเรือนมีรายจ่ายก่อนเกิดสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 เฉลี่ยต่อเดือนประมาณ 5,585 บาท แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 รายจ่ายโดยเฉลี่ยในเรื่องเดียวกันนี้อยู่ที่ 5,663 บาทต่อเดือน ซึ่งเพิ่มมากขึ้น จำนวนเงินสูงที่สุดที่ครัวเรือนเคยจ่ายในเรื่องของค่าอาหารก่อนเกิดสถานการณ์อยู่ที่ประมาณเดือนละ 35,000 บาท และมีการจ่ายเงินต่ำที่สุดอยู่ที่ประมาณเดือนละ 200 บาท เมื่อเกิดสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 แล้ว ค่าใช้จ่ายที่สูงที่สุดเกี่ยวกับค่าอาหารของครัวเรือนโดยประมาณ 40,000 บาท ต่ำที่สุดคือครัวเรือนไม่มีรายจ่ายในเรื่องนี้เลย

รายจ่ายเกี่ยวกับเรื่อง*ค่าสาธารณูปโภค* เช่น ค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า เป็นต้น พบว่า ครัวเรือนมีรายจ่ายก่อนเกิดสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 โดยเฉลี่ยประมาณเดือนละ 971 บาท เมื่อเกิดสถานการณ์แล้วครัวเรือนมีรายจ่ายในเรื่องดังกล่าวประมาณ 925 บาท จำนวนเงินรายจ่ายสูงที่สุดที่ครัวเรือนเคยจ่ายก่อนเกิดสถานการณ์ คือ ประมาณเดือนละ 35,000 บาท และบางครัวเรือนไม่มีรายจ่ายในเรื่องดังกล่าว เมื่อพิจารณาในช่วงการเกิดขึ้นของสถานการณ์แล้ว พบว่าครัวเรือนมีรายจ่ายสูงที่สุดที่ประมาณเดือนละ 16,500 บาท และบางครัวเรือนไม่มีรายจ่ายเรื่องนี้ในช่วงการเกิดสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19

รายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับ*ค่าโทรศัพท์ ค่าอินเทอร์เน็ต* พบว่า ครัวเรือนมีรายจ่ายก่อนเกิดสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 เฉลี่ยต่อเดือนประมาณ 513 บาท แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 รายจ่ายโดยเฉลี่ยในเรื่องเดียวกันนี้เพิ่มมากขึ้นอยู่ที่ 534 บาทต่อเดือน จำนวนเงินสูงที่สุดที่ครัวเรือนเคยจ่ายในเรื่องของค่าโทรศัพท์ ค่าอินเทอร์เน็ต ก่อนเกิดสถานการณ์อยู่ที่ประมาณเดือนละ 3,500 บาท และมีบางครัวเรือนที่ไม่มีรายจ่ายในเรื่องนี้เลย ซึ่งค่าใช้จ่ายสูงสุด-ต่ำสุดดังกล่าวเป็นค่าใช้จ่ายที่เท่าเดิมแม้เกิดสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19

รายจ่ายของครัวเรือนในเรื่องค่าใช้จ่ายด้านต้นทุนการทำประมง เช่น ค่าซ่อมเครื่องมือจับสัตว์น้ำ ค่าซ่อมเรือ ค่าน้ำมันในการออกเรือ ฯลฯ พบว่า ครัวเรือนมีรายจ่ายก่อนเกิดสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 เฉลี่ยต่อเดือนประมาณ 3,925 บาท แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 รายจ่ายโดยเฉลี่ยในเรื่องเดียวกันนี้อยู่ที่ 3,094 บาทต่อเดือน จำนวนเงินรายจ่ายสูงสุดที่ครัวเรือนเคยจ่ายก่อนเกิดสถานการณ์ คือ ประมาณเดือนละ 45,000 บาท และบางครัวเรือนไม่มีรายจ่ายในเรื่องดังกล่าว เมื่อพิจารณาในช่วงการเกิดสถานการณ์แล้ว พบว่าครัวเรือนมีรายจ่ายสูงสุดที่ประมาณเดือนละ 50,000 บาท และบางครัวเรือนไม่มีรายจ่ายเรื่องนี้ในช่วงการเกิดสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19

รายจ่ายของครัวเรือนในเรื่องค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ เช่น หน้ากาก เจลแอลกอฮอล์ ค่าตรวจหาเชื้อโควิด-19 เป็นต้น พบว่า ครัวเรือนมีรายจ่ายก่อนเกิดสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 เฉลี่ยต่อเดือนประมาณ 226 บาท แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 รายจ่ายโดยเฉลี่ยในเรื่องเดียวกันนี้อยู่ที่ 516 บาทต่อเดือน จำนวนเงินค่าใช้จ่ายสูงสุดที่ครัวเรือนเคยจ่ายก่อนเกิดสถานการณ์ คือ ประมาณเดือนละ 5,000 บาท และบางครัวเรือนไม่มีรายจ่ายในเรื่องดังกล่าว ขณะที่เมื่อพิจารณาในช่วงการเกิดสถานการณ์แล้ว พบว่าครัวเรือนมีรายจ่ายสูงสุดในเรื่องของการดูแลสุขภาพที่ประมาณเดือนละ 6,000 บาท และบางครัวเรือนไม่มีรายจ่ายเรื่องนี้ในช่วงการเกิดสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19

รายจ่ายของครัวเรือนในเรื่องค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุตรหลาน เช่น ค่าอุปกรณ์สำหรับเรียนออนไลน์ ค่ากินอยู่ในช่วงหยุดเรียน เป็นต้น พบว่า ครัวเรือนมีรายจ่ายก่อนเกิดสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 เฉลี่ยต่อเดือนประมาณ 2,736 บาท แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 รายจ่ายโดยเฉลี่ยในเรื่องเดียวกันนี้อยู่ที่ 2,671 บาทต่อเดือน จำนวนเงินค่าใช้จ่ายสูงสุดที่ครัวเรือนเคยจ่ายก่อนเกิดสถานการณ์ คือ ประมาณเดือนละ 20,000 บาท และบางครัวเรือนไม่มีรายจ่ายในเรื่องดังกล่าว ขณะที่เมื่อพิจารณาในช่วงการเกิดสถานการณ์แล้ว พบว่าครัวเรือนมีรายจ่ายสูงสุดและต่ำสุดเท่ากับช่วงก่อนเกิดสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19

ตารางที่ 8 รายได้ของครัวเรือนต่อเดือนก่อนวิกฤตโควิด-19 และระหว่างวิกฤตโควิด-19 (ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2563 เป็นต้นมา)

รายได้	ค่าเฉลี่ยของรายได้		จำนวนเงิน			
			ก่อนCOVID-19		ระหว่างCOVID-19	
	ก่อน COVID-19	ระหว่าง COVID-19	สูงสุด	ต่ำสุด	สูงสุด	ต่ำสุด
การขายสัตว์น้ำจากการทำประมง	10,893	6,222	60,000	0	47,507	0
การรับจ้างทำการประมง	7,604	4,193	30,000	2,000	15,000	0
การแปรรูปสัตว์น้ำ	3,351	1,860	30,000	0	25,000	0
เงินส่งกลับจากสมาชิกครัวเรือนที่ประกอบอาชีพและอาชีพอื่น	2,772	1,026	9,500	1,000	5,000	0
อื่นๆ	6,963	5,071	30,000	0	18,000	0

ตารางที่ 9 รายจ่ายของครัวเรือนต่อเดือนก่อนวิกฤตโควิด-19 และระหว่างวิกฤตโควิด-19 (ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2563 เป็นต้นมา)

ค่าใช้จ่าย	ค่าเฉลี่ยของรายจ่าย		จำนวนเงิน			
			ก่อน		ระหว่าง	
	ก่อน	ระหว่าง	สูงสุด	ต่ำสุด	สูงสุด	ต่ำสุด
ค่าอาหาร (รวมข้าวสาร อาหารแห้ง เครื่องปรุง อาหารสด ฯลฯ)	5,585	5,663	35,000	200	40,000	0
ค่าสาธารณูปโภค เช่น ค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า เป็นต้น	971	925	12,500	0	16,500	0
ค่าโทรศัพท์ ค่าอินเทอร์เน็ต	513	534	3,500	0	3,500	0

ค่าใช้จ่าย	ค่าเฉลี่ยของรายจ่าย		จำนวนเงิน			
			ก่อน		ระหว่าง	
	ก่อน	ระหว่าง	สูงสุด	ต่ำสุด	สูงสุด	ต่ำสุด
ค่าใช้จ่ายด้านต้นทุนการทำประมง (เช่น ค่าซ่อมเครื่องมือจับสัตว์น้ำ ค่าซ่อมเรือ ค่าน้ำมันในการออกเรือ ฯลฯ)	3,925	3,094	45,000	0	50,000	0
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ เช่น หน้ากาก เจลแอลกอฮอล์ ค่าตรวจหาเชื้อ COVID-19 เป็นต้น	226	516	5,000	0	6,000	0
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุตรหลาน เช่น ค่าอุปกรณ์สำหรับเรียนออนไลน์ ค่ากินอยู่ในช่วงหยุดเรียน เป็นต้น	2,736	2,671	20,000	0	20,000	0

เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของรายได้ต่อเดือนของครัวเรือนประมงพื้นบ้านก่อนเกิดสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 กับหลังจากเกิดสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 แล้ว พบว่า รายได้ของครัวเรือนจากการขายสัตว์น้ำจากการทำประมง โดยส่วนใหญ่มีรายได้ที่ลดลง (ร้อยละ 86.7) รองลงมาคือมีรายได้เท่าเดิม (ร้อยละ 9.4) และมีครัวเรือนบางส่วนที่มีรายได้จากการขายสัตว์น้ำจากการทำประมงเพิ่มมากขึ้นกว่าก่อนเกิดสถานการณ์ (ร้อยละ 3.9) รายได้จากการรับจ้างทำการประมง โดยส่วนใหญ่ชาวประมงพื้นบ้านเห็นว่าเหมือนเดิม (ร้อยละ 67.6) รองลงมาคือเห็นว่ามียาได้ลดลง (ร้อยละ 30.6) และบางครัวเรือนเห็นว่าตนมีรายได้เพิ่มขึ้น (ร้อยละ 1.8) รายได้จากการแปรรูปสัตว์น้ำ พบว่า โดยส่วนใหญ่ครัวเรือนมีรายได้ลดลง (ร้อยละ 67.1) รองลงมาคือครัวเรือนมีรายได้เท่าเดิม (ร้อยละ 28.8) และบางครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้น (ร้อยละ 4.1) รายได้จากเงินส่งกลับของสมาชิกครัวเรือนที่ประกอบอาชีพและอาศัยที่อื่น พบว่า โดยส่วนใหญ่เงินรายได้จากช่องทางนี้เท่าเดิม (ร้อยละ 74.6) รองลงมาคือมีรายได้ลดลง (ร้อยละ 24.6) มีครัวเรือนอีกเล็กน้อยที่มีรายได้จากช่องทางนี้เพิ่มขึ้น (ร้อยละ 0.9) (ตาราง 4.9)

เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายต่อเดือนของครัวเรือนประมงพื้นบ้านก่อนเกิดสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 กับหลังจากเกิดสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 แล้ว พบว่า รายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับค่าอาหาร โดยส่วนใหญ่ของครัวเรือนประมงพื้นบ้านมีค่าใช้จ่ายที่เท่าเดิม (ร้อยละ 44.8) รองลงมาคือมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น (ร้อยละ 34.1) ลำดับสุดท้ายคือเห็นว่าครัวเรือนมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับอาหารลดลง (ร้อยละ 21.1) ค่าใช้จ่ายในเรื่องค่าสาธารณูปโภค เช่น ค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า พบว่า มีค่าใช้จ่ายเท่าเดิม (ร้อยละ 40.3) และมีค่าใช้จ่ายลดลง (ร้อยละ 35.1) บางส่วนมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น (ร้อยละ 24.5) ค่าใช้จ่ายในเรื่องของค่าโทรศัพท์ ค่าอินเทอร์เน็ต พบว่าโดยส่วนใหญ่มีค่าใช้จ่ายเท่าเดิม (ร้อยละ 79.1) รองลงมาคือมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น (ร้อยละ 12.8) ลำดับสุดท้ายคือมีค่าใช้จ่ายที่ลดลง (ร้อยละ 8.1) ค่าใช้จ่ายในเรื่องต้นทุนการทำประมง พบว่า มีค่าใช้จ่ายเท่าเดิม (ร้อยละ 47.5) รองลงมาคือมีค่าใช้จ่ายที่ลดลง (ร้อยละ 35.8) บางส่วนมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น (ร้อยละ 16.6) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ พบว่า ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 59.9) มีค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น รองลงมาคือมีค่าใช้จ่ายเท่าเดิม (ร้อยละ 31.4) ลำดับสุดท้ายคือมีค่าใช้จ่ายในเรื่องการดูแลสุขภาพลดลง (ร้อยละ 8.7) ค่าใช้จ่ายด้านสุดท้ายคือ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุตรหลาน พบว่า โดยส่วนใหญ่ของครัวเรือนประมงพื้นบ้านมีรายจ่ายเพิ่มมากขึ้น (ร้อยละ 45.4) รองลงมาคือมีรายได้เท่าเดิม (ร้อยละ 33.5) และบางส่วนมีรายจ่ายในเรื่องนี้ลดลง (ร้อยละ 21.2) (ตารางที่ 4.10)

ตารางที่ 10 เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงรายได้ต่อเดือนของครัวเรือนก่อนวิกฤตโควิด-19 และระหว่างวิกฤตโควิด-19

รายได้ ต่อเดือน	จำนวน (ราย)	การเปลี่ยนแปลง					
		เพิ่มขึ้น		เท่าเดิม		ลดลง	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
การขายสัตว์น้ำจากการทำประมง	383	15	3.9	36	9.4	332	86.7
การรับจ้างทำการประมง	278	5	1.8	188	67.6	85	30.6
การแปรรูปสัตว์น้ำ	73	3	4.1	21	28.8	49	67.1
เงินส่งกลับจากสมาชิกครัวเรือนที่ประกอบอาชีพและอาชีพอื่น	232	2	0.9	173	74.6	57	24.6

ตารางที่ 11 เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายต่อเดือนของครัวเรือนก่อนวิกฤตโควิด-19 และระหว่างวิกฤตโควิด-19

ค่าใช้จ่าย ต่อเดือน	จำนวน (ราย)	การเปลี่ยนแปลง					
		เพิ่มขึ้น		เท่าเดิม		ลดลง	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ค่าอาหาร (รวมข้าวสาร อาหารแห้ง เครื่องปรุง อาหารสด ฯลฯ)	413	141	34.1	185	44.8	87	21.1
ค่าสาธารณูปโภค เช่น ค่า น้ำประปา ค่าไฟฟ้า เป็นต้น	404	99	24.5	163	40.3	142	35.1
ค่าโทรศัพท์ ค่าอินเทอร์เน็ต	382	49	12.8	302	79.1	31	8.1
ค่าใช้จ่ายด้านต้นทุนการทำประมง (เช่น ค่าซ่อมเครื่องมือจับสัตว์น้ำ ค่าซ่อมเรือ ค่าน้ำมันในการออกเรือ ฯลฯ)	385	64	16.6	183	47.5	138	35.8
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ เช่น หน้ากาก เจลแอลกอฮอล์ ค่า ตรวจหาเชื้อCOVID-19 เป็นต้น	369	221	59.9	116	31.4	32	8.7

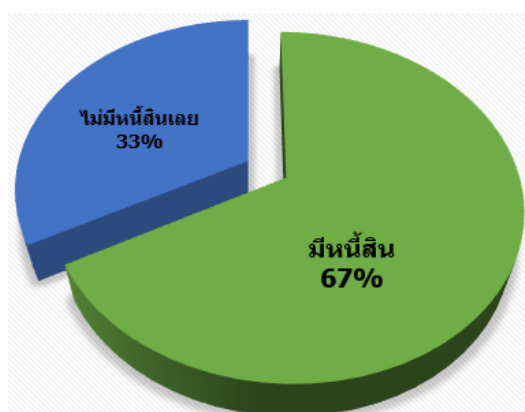
ค่าใช้จ่าย ต่อเดือน	จำนวน (ราย)	การเปลี่ยนแปลง					
		เพิ่มขึ้น		เท่าเดิม		ลดลง	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุตรหลาน เช่น ค่าอุปกรณ์สำหรับเรียนออนไลน์ ค่ากินอยู่ในช่วงหยุดเรียน เป็นต้น	260	118	45.4	87	33.5	55	21.2

โดยสรุป ในประเด็นของช่องทางการขายสินค้าและรายได้ – รายจ่ายของครัวเรือน พบว่า ครัวเรือนประมาณพื้นบ้านยังคงมีความนิยมที่จะจำหน่ายผลิตภัณฑ์ให้แก่แก่ แก้ว แอปเปิ้ล หรือผู้รวบรวมสินค้าสดน้ำ เป็นส่วนใหญ่ แต่ที่น่าสังเกต คือ ช่องทางการขายด้วยระบบออนไลน์ เช่น การขายผ่าน Facebook แม้ปัจจุบันจะเป็นการขายในบางกลุ่มที่ไม่กว้างขวางมากนัก แต่มีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับช่องทางการขายอื่นๆ ขณะเดียวกันในเรื่องของรายได้ของครัวเรือนประมาณพื้นบ้านต่างได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ดังพิจารณาได้จากค่าเฉลี่ยของรายได้ที่ลดลงในทุกช่องทาง ขณะที่รายจ่ายของครัวเรือนที่คณะวิจัยแบ่งออกเป็น 6 ด้าน มี 3 ด้านที่มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ เช่น หน้ากาก เจลแอลกอฮอล์ ค่าตรวจหาเชื้อโควิด-19 เป็นต้น

4.2.3 หนี้สินของครัวเรือน

จากการให้ความหมายของหนี้ครัวเรือนของธนาคารแห่งประเทศไทย นับรวมเพียงเงินที่กู้ยืมจากสถาบันการเงินเพื่อการใช้จ่ายใช้สอยหรือเพื่อประกอบธุรกิจเท่านั้น แต่ความหมายในงานวิจัยฉบับนี้มีความหมายรวมถึงการมีหนี้สินจากการกู้ยืมเงินนอกระบบด้วย

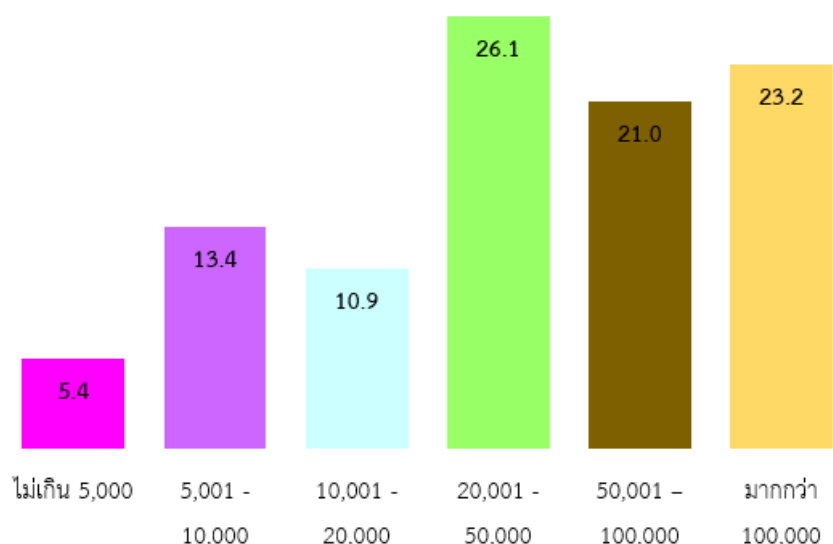
จากรายงานของศูนย์วิจัยกสิกรไทย คาดประมาณหนี้ครัวเรือนในช่วงไตรมาสที่ 1 ของปี 2563 เพิ่มขึ้นเนื่องจากได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19



	มีหนี้สินจากการกู้ยืมเงินในระบบ (ร้อยละ)	มีหนี้สินจากการกู้ยืมเงินนอกระบบ (ร้อยละ)
มี	53.5	28.9
ไม่มี	46.5	71.1

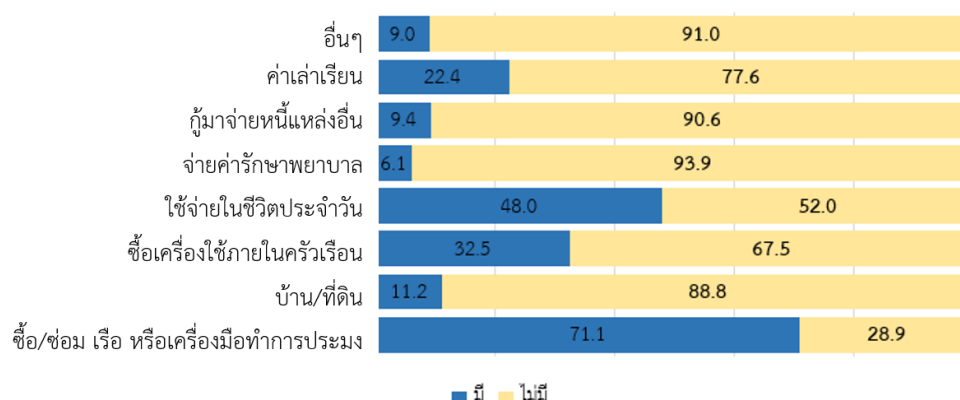
จากข้อมูลในเรื่องของการระหนี้สินของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า โดยส่วนใหญ่มีหนี้สินจากการกู้ยืมเงิน คิดเป็นร้อยละ 67 ขณะที่กลุ่มที่ไม่มีหนี้สินน้อยกว่าประมาณครึ่งหนึ่ง หรือร้อยละ 33 เมื่อพิจารณาเฉพาะกลุ่มที่มีหนี้สิน โดยส่วนใหญ่เป็นการกู้ยืมเงินในระบบ ร้อยละ 53.5 มีหนี้สินจากการกู้ยืมเงินนอกระบบ ร้อยละ 28.9

แผนภาพที่ 6 จำนวนหนี้สินของครัวเรือนทั้งหมด



เมื่อพิจารณาจำนวนเงินการเป็นหนี้สิน พบว่า ส่วนมากมีหนี้สินระหว่าง 20,001 – 50,000 บาท (ร้อยละ 26.1) รองลงมาคือมีหนี้สินมากกว่า 100,000 บาท (ร้อยละ 23.2) ขณะที่จำนวนผู้ไม่มีหนี้สินไม่เกิน 5,000 บาท (ร้อยละ 5.4)

แผนภาพที่ 7 ความจำเป็นในการกู้ยืมเงิน (ตอบได้มากกว่า 1 คำตอบ)



พิจารณาถึงเหตุผลของการกู้ยืมเงิน พบว่า โดยส่วนใหญ่กู้ยืมเงินเพื่อซื้อ ซ่อม เรือ หรือเครื่องมือทำการประมง (ร้อยละ 71.1) รองลงมาคือกู้ยืมเงินเพื่อใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน (ร้อยละ 48.0) ซื้อเครื่องใช้ภายใน

ครัวเรือน (ร้อยละ 32.5) จ่ายค่าเล่าเรียน (ร้อยละ 22.4) ขณะที่ความจำเป็นในการกู้ยืมเงินเพื่อใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลมีจำนวนน้อยที่สุด (ร้อยละ 6.1)

ตารางที่ 12 แหล่งเงินกู้นอกระบบ (ตอบได้มากกว่า 1 คำตอบ)

แหล่งเงินกู้	การกู้เงิน	ร้อยละ
เจ้าของแพปลา / ผู้รวบรวมสินค้าสัตว์น้ำ	กู้	20.1
	ไม่ได้กู้	79.9
เพื่อนฝูง	กู้	13.8
	ไม่ได้กู้	86.2
ญาติพี่น้อง	กู้	24.5
	ไม่ได้กู้	75.5
อื่นๆ	กู้	9.2
	ไม่ได้กู้	90.8

จากจำนวนผู้ที่กู้ยืมเงินนอกระบบจำนวนร้อยละ 28.9 เมื่อพิจารณาถึงแหล่งเงินกู้ พบว่า ร้อยละ 24.5 กู้เงินจากญาติพี่น้อง ร้อยละ 20.1 กู้เงินจากเจ้าของแพปลา หรือผู้รวบรวมสินค้าสัตว์น้ำ กู้เงินจากเพื่อนฝูง ร้อยละ 13.8 และกู้ยืมเงินจากแหล่งอื่นๆ ร้อยละ 9.2

ตารางที่ 13 จำนวนหนี้สินของครัวเรือนทั้งหมดพิจารณาพร้อมกับจำนวนเงินที่กู้ยืมนอกระบบในปัจจุบัน (ร้อยละ)

จำนวนเงินที่กู้ยืมเงินนอกระบบในปัจจุบัน	จำนวนหนี้สินของครัวเรือนทั้งหมด						รวม
	ไม่เกิน 5,000	5,001-10,000	10,001-20,000	20,001-50,000	50,001-100,000	มากกว่า 100,000	
ไม่เกิน 5,000 บาท	61.5	23.1				15.4	100.0
5,001 - 10,000 บาท		63.3	10.0	10.0	10.0	6.7	100.0
10,001 - 20,000 บาท			60.0	20.0	10.0	10.0	100.0
20,001 - 50,000 บาท				78.6	14.3	7.1	100.0
50,001 - 100,000 บาท					64.3	35.7	100.0
มากกว่า 100,000 บาท							0.0

เมื่อพิจารณาจำนวนหนี้สินของครัวเรือนทั้งหมด ร่วมกับจำนวนเงินที่กู้ยืมเงินนอกระบบในปัจจุบัน พบว่า จำนวนหนี้สินของครัวเรือนในกลุ่มที่มีเงินกู้ยืมไม่เกิน 5,000 บาท มีเงินกู้ยืมเงินนอกระบบไม่เกิน 5,000

บาท ร้อยละ 61.5 ครั้วเรือนที่มีหนี้สินทั้งหมดระหว่าง 5,001 – 10,000 บาท มีจำนวนเงินที่กู้ยืมเงินนอกระบบโดยส่วนใหญ่กู้เงินระหว่าง 5,001 – 10,000 บาท ร้อยละ 63.3 ครั้วเรือนที่มีหนี้สินระหว่าง 10,001 – 20,000 บาท มีการกู้ยืมเงินนอกระบบ โดยส่วนใหญ่กู้เงินระหว่าง 10,001 – 20,000 บาท ร้อยละ 60 ครั้วเรือนที่มีหนี้สินทั้งหมดระหว่าง 20,001 – 50,000 บาท โดยส่วนใหญ่กู้เงินระหว่าง 20,001 – 50,000 บาท ร้อยละ 78.6 ครั้วเรือนที่มีหนี้สินมากกว่า 100,000 บาท โดยส่วนใหญ่กู้เงินนอกระบบระหว่าง 50,001 – 100,000 บาท ร้อยละ 35.7

ตารางที่ 14 ดอกเบี้ยที่จ่ายในการกู้ยืมเงินนอกระบบในปัจจุบัน (ตอบได้มากกว่าหนึ่งคำตอบ)

อัตราดอกเบี้ย	การจ่ายดอกเบี้ย (ร้อยละ)		
	มี	ไม่มี	รวม
ไม่เกินร้อยละ 5 ต่อเดือน	30.8	69.2	100
ร้อยละ 6-10 ต่อเดือน	9.4	90.6	100
ร้อยละ 11-15 ต่อเดือน	0.9	99.1	100
ร้อยละ 16-20 ต่อเดือน	3.4	96.6	100
มากกว่าร้อยละ 20 ต่อเดือน	5.1	94.9	100
ไม่ทราบ	47.9	52.1	100

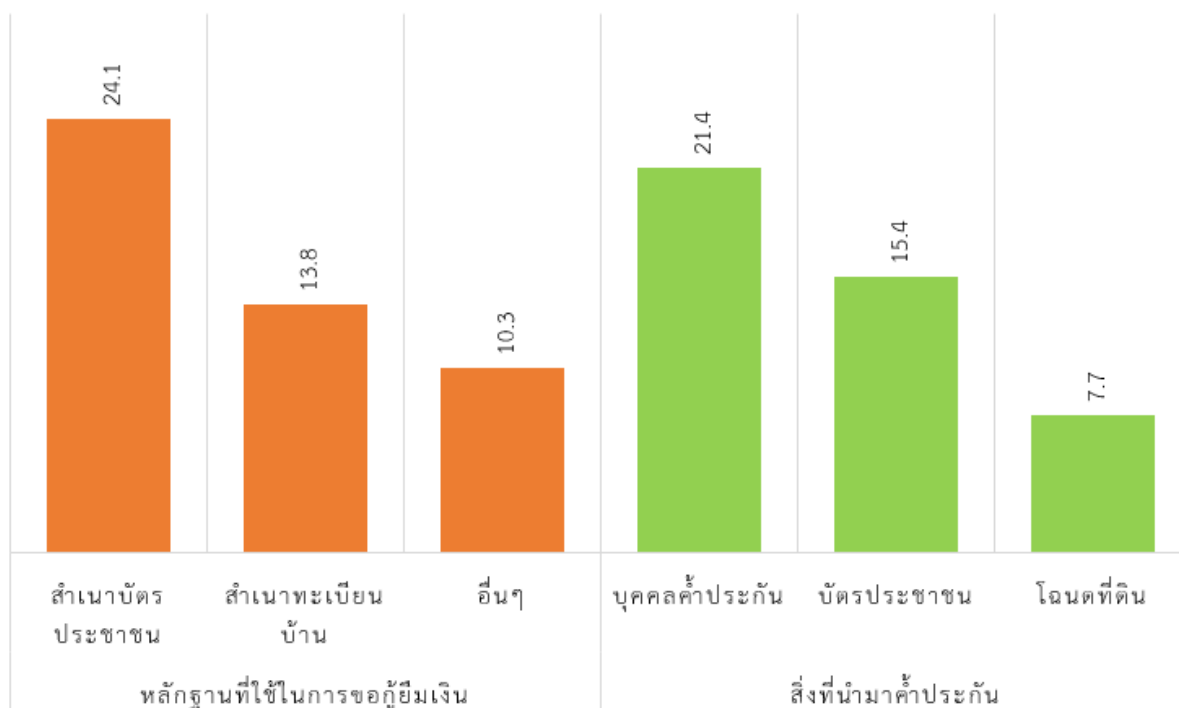
ดอกเบี้ยที่กลุ่มตัวอย่างจ่ายในการกู้ยืมเงินนอกระบบ พบมากที่สุด คือ ผู้ที่ไม่ทราบว่าตนเองต้องจ่ายดอกเบี้ยเท่าใดในการกู้ยืมเงิน มีจำนวนร้อยละ 47.9 รองลงมาคือต้องจ่ายดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 5 ต่อเดือน มีจำนวนร้อยละ 30.8 ขณะที่อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 11 - 15 ต่อเดือน มีจำนวนน้อยที่สุด คือพบร้อยละ 0.9 ของจำนวนทั้งหมด

ตารางที่ 15 สาเหตุในการกู้ยืมเงินนอกระบบแทนการกู้ยืมเงินในระบบ (ตอบได้มากกว่าหนึ่งคำตอบ)

สาเหตุในการกู้ยืมเงินนอกระบบ	การกู้เงินนอกระบบ		
	ใช่	ไม่ใช่	รวม
มีความจำเป็นต้องรีบใช้เงินด่วน	75.4	24.6	100
ขั้นตอนการกู้ไม่ยุ่งยากซับซ้อน	37.7	62.3	100
สถาบันที่ให้กู้ยืมเงินในระบบไม่อนุมัติปล่อยเงินกู้	4.4	95.6	100
ไม่รู้ระเบียบขั้นตอนการกู้ยืมเงินในระบบ	8.8	91.2	100
กู้เงินจำนวนน้อย	14.0	86.0	100
ไม่มีอะไรค้ำประกันเงินกู้	22.8	77.2	100
อื่นๆ	9.6	90.4	100

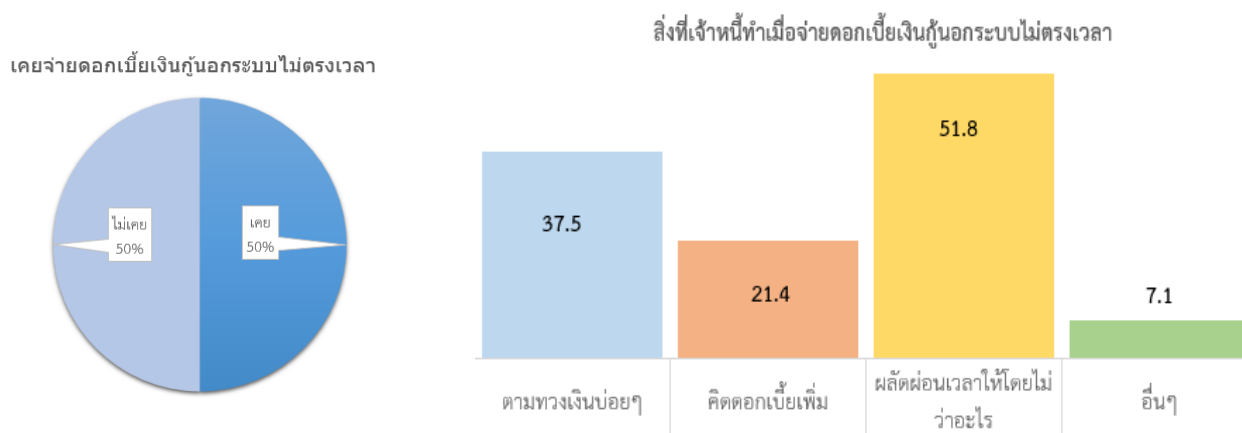
ในประเด็นสาเหตุการกู้ยืมเงินนอกระบบแทนการกู้ยืมในระบบ พบว่า สาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากมีความจำเป็นต้องรีบใช้เงินด่วน (ร้อยละ 75.4) รองลงมาคือมีสาเหตุมาจากขั้นตอนการกู้ไม่ยุ่งยากซับซ้อน (ร้อยละ 37.7) ขณะที่ ร้อยละ 8.8 มีเหตุผลเรื่องความไม่รู้ระเบียบขั้นตอนการกู้ยืมเงินในระบบ

แผนภาพที่ 8 หลักฐานที่ใช้และสิ่งที้นำมาค้ำประกันในการกู้ยืมเงินนอกระบบ (ร้อยละ) (ตอบได้มากกว่าหนึ่งข้อ)



เรื่องของหลักฐานที่ใช้ในการกู้ยืมเงินนอกระบบ พบว่า ส่วนใหญ่ใช้สำเนาบัตรประชาชนประกอบการกู้ยืมเงิน (ร้อยละ 24.1) รองลงมาคือการใช้สำเนาทะเบียน (ร้อยละ 13.8) ขณะที่สิ่งที้นำมาค้ำประกันในการกู้ยืมเงินนอกระบบ คือ การมีบุคคลค้ำประกัน (ร้อยละ 21.4) รองลงมาคือ การใช้บัตรประชาชนเป็นหลักฐานในการค้ำประกัน (ร้อยละ 15.4) มีเพียงร้อยละ 7.7 ที่ต้องใช้โฉนดที่ดินในการค้ำประกันการกู้ยืมเงินนอกระบบ

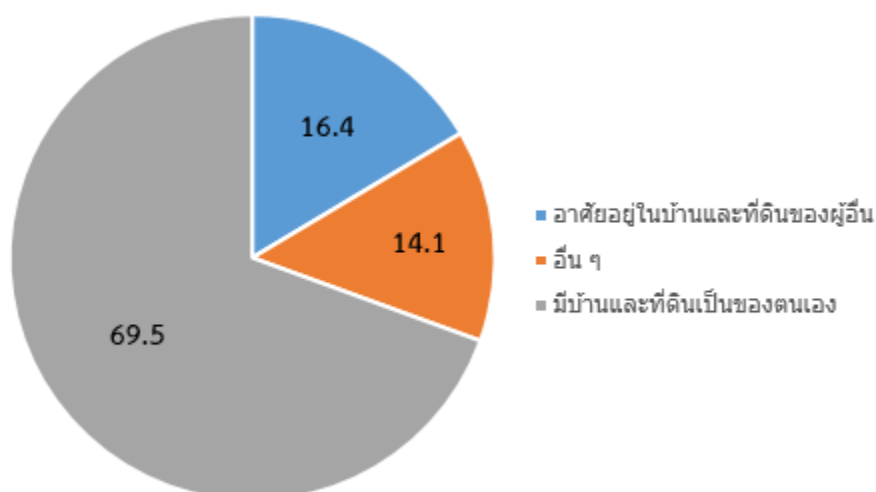
แผนภาพที่ 9 สิ่งที่เจ้าหน้าที่กระทำเมื่อจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ในระบบไม่ตรงเวลา



การกู้ยืมเงินในระบบของกลุ่มตัวอย่าง พบว่าครึ่งหนึ่งเป็นผู้ที่เคยจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ไม่ตรงเวลา โดยสิ่งที่เจ้าหน้าที่ทำเมื่อจ่ายดอกเบี้ยไม่ตรงเวลา คือ มากกว่าครึ่งหนึ่งได้ผัดผ่อนเวลาให้โดยไม่ว่าอะไร (ร้อยละ 51.8) รองลงมาคือการตามทวงเงินบ่อยๆ (ร้อยละ 37.5) และยังพบว่าการคิดดอกเบี้ยเพิ่มจากเดิม (ร้อยละ 21.4)

2.3 มิติด้านบริการ (Services) ได้แก่ การคุ้มครองทางสังคม กฎหมาย ข้อมูลข่าวสาร บริการด้านสาธารณสุข เทคโนโลยี วิทยาการ และน้ำ ฯลฯ กลุ่มเป้าหมายในการศึกษาสามารถเข้าถึงบริการเหล่านี้ได้แค่ไหน อย่างไร

แผนภาพที่ 10 ความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในบ้านและที่ดินของครัวเรือน



ในเรื่องการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์บ้านและที่ดินของครัวเรือนในกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ส่วนใหญ่มีบ้านและที่ดินเป็นของตนเอง ร้อยละ 69.5 มีร้อยละ 16.4 ที่ต้องอาศัยอยู่ในบ้านและที่ดินของคนอื่น

ตารางที่ 16 การประเมินด้านความจำเป็นพื้นฐานของครัวเรือนด้านสภาพแวดล้อม

ความจำเป็นพื้นฐานของครัวเรือน	ไม่มี		น้อย		ปานกลาง		มาก		มากที่สุด		ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ		
1. ที่อยู่อาศัยมีสภาพคงทนถาวร	15	3.8	29	7.3	209	52.5	93	23.4	52	13.1	3.35	0.928
2. ครัวเรือนมีน้ำสะอาดสำหรับดื่มและประกอบอาหารอย่างเพียงพอตลอดปี	13	3.2	33	8.1	196	48.3	112	27.6	52	12.8	3.39	0.922
3. ครัวเรือนมีน้ำใช้ (อาบชำระล้างร่างกาย ซักผ้า ล้างจาน ฯลฯ) อย่างเพียงพอตลอดปี	12	3.0	23	5.7	199	49.0	118	29.1	54	13.3	3.44	0.897
4. ครัวเรือนมีไฟฟ้าใช้	10	2.5	9	2.2	147	36.5	146	36.2	91	22.6	3.74	0.916
5. ครัวเรือนมีการจัดบ้านอย่างเป็นระเบียบสะอาด	5	1.2	24	6.0	212	52.6	114	28.3	48	11.9	3.44	0.824

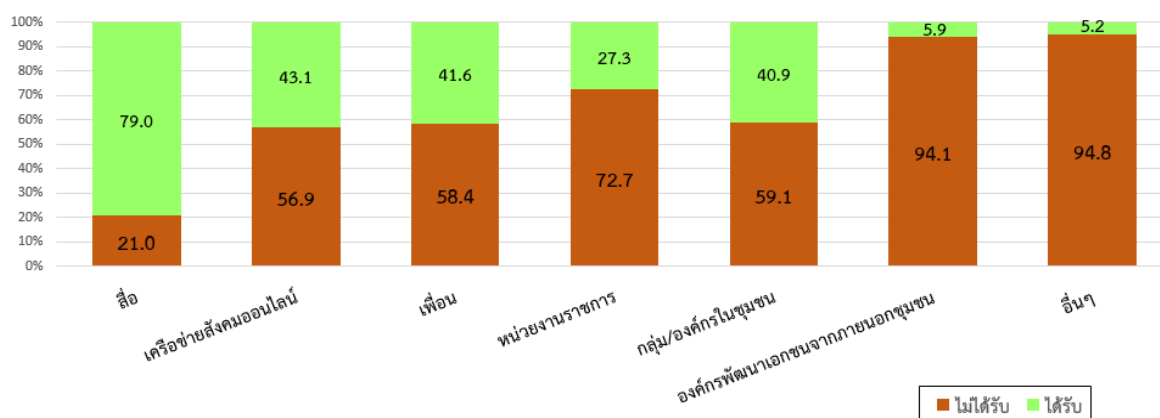
ความจำเป็น พื้นฐานของ ครัวเรือน	ไม่มี		น้อย		ปานกลาง		มาก		มากที่สุด		ค่าเฉลี่ย	ส่วน เบี่ยงเบน มาตรฐาน
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ		
6. ครัวเรือน ปลอดภัยจาก มลพิษ	10	2.5	31	7.7	149	37.2	139	34.7	71	17.7	3.81	4.859
7. ครัวเรือน ปลอดภัยจาก อุบัติเหตุและ ภัยธรรมชาติ	9	2.2	40	9.9	196	48.6	109	27.0	49	12.2	3.37	0.900
8. ครัวเรือน ปลอดภัยจาก อาชญากรรม และโจรกรรม	19	4.7	45	11.2	158	39.4	101	25.2	78	19.5		
9. สมาชิกใน ครัวเรือน ได้รับ การศึกษา ภาคบังคับ (จบ ม.3)	33	8.3	45	11.4	131	33.1	112	28.3	75	18.9	3.38	1.160
10. สมาชิกใน ครัวเรือน สามารถ เข้าถึงการ รักษาพยาบาล	2	0.5	22	5.5	127	32.0	165	41.6	81	20.4	3.76	0.857
11. เด็ก, ผู้สูงอายุ, ผู้ป่วยเรื้อรัง, ผู้พิการ ใน ครัวเรือน	57	14.6	15	3.8	120	30.8	111	28.5	87	22.3	3.40	1.282

ความจำเป็น พื้นฐานของ ครัวเรือน	ไม่มี		น้อย		ปานกลาง		มาก		มากที่สุด		ค่าเฉลี่ย	ส่วน เบี่ยงเบน มาตรฐาน
	จำ นวน	ร้อยละ	จำ นวน	ร้อยละ	จำ นวน	ร้อยละ	จำ นวน	ร้อยละ	จำ นวน	ร้อยละ		
ได้รับการดูแล อย่าง เหมาะสม												

การประเมินด้านสภาพแวดล้อมของครัวเรือน โดยแบ่งความจำเป็นพื้นฐานของครัวเรือนออกเป็น 11 เรื่อง ซึ่งพัฒนามาจากตัวชี้วัดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) และการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้เนื้อหาที่ครอบคลุมและตรงกับวัตถุประสงค์การวิจัยในครั้งนี้

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่าเรื่องความคงทนถาวรของที่อยู่อาศัย พบว่า ส่วนใหญ่เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง (ร้อยละ 52.5) ในเรื่องครัวเรือนมีน้ำสะอาดสำหรับดื่มและประกอบอาหารอย่างเพียงพอตลอดปี พบว่า ส่วนใหญ่เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง (ร้อยละ 48.3) ในเรื่องครัวเรือนมีน้ำใช้ (อาบ ชำระล้างร่างกาย ซักผ้า ล้างจาน ฯลฯ) อย่างเพียงพอตลอดปี ส่วนใหญ่เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง (ร้อยละ 49.0) ในเรื่องครัวเรือนมีไฟฟ้าใช้ ส่วนใหญ่เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง (ร้อยละ 36.5) ในเรื่องครัวเรือนมีการจัดบ้านอย่างเป็นระเบียบ สะอาด ส่วนใหญ่เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง (ร้อยละ 52.6) ในเรื่องครัวเรือนปลอดภัยจากมลพิษ ส่วนใหญ่เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง (ร้อยละ 37.2) ในเรื่องครัวเรือนปลอดภัยจากอุบัติเหตุและภัยธรรมชาติ ส่วนใหญ่เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง (ร้อยละ 48.6) ในเรื่องครัวเรือนปลอดภัยจากอาชญากรรมและโจรกรรม ส่วนใหญ่เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง (ร้อยละ 39.4) ในเรื่องสมาชิกในครัวเรือนได้รับการศึกษาภาคบังคับ (จบ ม.3) ส่วนใหญ่เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง (ร้อยละ 33.1) ในเรื่องเด็ก, ผู้สูงอายุ, ผู้ป่วยเรื้อรัง, ผู้พิการ ในครัวเรือน ได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม ส่วนใหญ่เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง (ร้อยละ 30.8) มีเพียงเรื่องของสมาชิกในครัวเรือนสามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาลเพียงเรื่องเดียวที่ส่วนใหญ่เห็นว่าอยู่ในระดับมาก คือมีร้อยละ 41.6

แผนภาพที่ 11 ช่องทางการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ สวัสดิการ บริการจากภาครัฐ รวมถึงระเบียบปฏิบัติและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง



ในเรื่องของช่องทางการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ สวัสดิการ บริการจากภาครัฐ รวมถึงระเบียบปฏิบัติและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่า ช่องสื่อสารสาธารณะเป็นช่องทางที่กลุ่มตัวอย่างได้รับข้อมูลมากที่สุด (ร้อยละ 79.0) รองลงมาคือผ่านเครือข่ายสังคมออนไลน์ (ร้อยละ 43.1) ซึ่งมีความใกล้เคียงกับช่องทางเพื่อน และช่องทางกลุ่ม/องค์กรในชุมชน (ร้อยละ 41.6 และ 40.9 ตามลำดับ) ขณะที่ข้อมูลข่าวสารที่ผ่านทางองค์กรพัฒนาเอกชนจากภายนอกชุมชนเป็นช่องทางที่กลุ่มตัวอย่างได้รับข้อมูลข่าวสารน้อยที่สุด (ร้อยละ 5.9)

ตารางที่ 17 จำนวนสมาชิกที่ลงทะเบียน

จำนวน	ร้อยละ
1	23.8
2	32.6
3	15.8
4	9.0
5	3.7
ไม่มีสมาชิกในครอบครัวลงทะเบียน	15.1
รวม	100.0

จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ภาครัฐได้เปิดให้ประชาชนลงทะเบียนเพื่อรับความช่วยเหลือ โดยกลุ่มตัวอย่างมีทั้งผู้ที่สมาชิกในครัวเรือนได้ลงทะเบียนและไม่ได้ลงทะเบียน แต่โดยส่วนใหญ่พบว่าสมาชิกในครัวเรือนของกลุ่มตัวอย่างได้ลงทะเบียนจำนวน 2 คน (ร้อยละ 32.6) รองลงมา คือ มีการ

ลงทะเบียนจำนวน 1 คน (ร้อยละ 23.8) แต่อย่างไรก็ตาม พบว่ามีครอบครัวของกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ได้ลงทะเบียน ร้อยละ 15.1

ตารางที่ 18 สถานการณ์ได้รับการช่วยเหลือ

สถานการณ์ได้รับการช่วยเหลือ	ร้อยละ
ลงทะเบียนสำเร็จและได้เงิน 5,000 บาทต่อเดือน	82.8
ลงทะเบียนสำเร็จ แต่ได้รับแจ้งว่าไม่มีสิทธิได้รับเงินเยียวยา และไม่มีสิทธิอุทธรณ์	2.8
ลงทะเบียนสำเร็จและได้รับแจ้งว่าไม่มีสิทธิได้รับเงินเยียวยา และอยู่ระหว่างอุทธรณ์ (ให้ข้อมูลเพิ่มเติม)	2.3
ลงทะเบียนสำเร็จ แต่ได้รับแจ้งว่าไม่มีสิทธิได้รับเงินเยียวยา จากนั้นอุทธรณ์และได้รับเงินเยียวยาแล้ว	4.5
ลงทะเบียนสำเร็จ แต่ได้รับแจ้งว่าไม่มีสิทธิได้รับเงินเยียวยา จากนั้นอุทธรณ์และได้รับ	2.8
อื่นๆ	4.8
รวม	100

ในเรื่องสถานการณ์ได้รับการช่วยเหลือ พบว่า โดยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 82.8) ลงทะเบียนสำเร็จและได้รับเงิน 5,000 บาทต่อเดือน รองลงมา คือ ลงทะเบียนสำเร็จ แต่ได้รับแจ้งว่าไม่มีสิทธิได้รับเงินเยียวยา จากนั้นอุทธรณ์และได้รับเงินเยียวยาแล้ว (ร้อยละ 4.5) นอกจากนี้ยังพบว่า มีกลุ่มที่ลงทะเบียนสำเร็จ แต่ได้รับแจ้งว่าไม่มีสิทธิได้รับเงินเยียวยา และไม่มีสิทธิอุทธรณ์ (ร้อยละ 2.8) และมีกลุ่มที่ลงทะเบียนสำเร็จ แต่ได้รับแจ้งว่าไม่มีสิทธิได้รับเงินเยียวยา จากนั้นอุทธรณ์และได้รับ (ร้อยละ 2.8) ทั้งยังมีกลุ่มที่ลงทะเบียนสำเร็จและได้รับแจ้งว่าไม่มีสิทธิได้รับเงินเยียวยา และอยู่ระหว่างอุทธรณ์ (ให้ข้อมูลเพิ่มเติม) (ร้อยละ 2.3) ซึ่งในช่วงเวลาที่เก็บข้อมูลยังไม่ทราบว่าตนเองจะได้รับการช่วยเหลือหรือไม่

แต่ทว่ายังมีกลุ่มตัวอย่างอีกกลุ่มหนึ่งแม้จำนวนไม่มากนัก แต่บางส่วนประสบปัญหาจากการลงทะเบียนดังกล่าว เช่น คิดว่าตนเองไม่ได้รับสิทธิเพราะเป็นชาวประมง จึงกดยกเลิกสิทธิ หรือผู้ที่มีเลขบัตรประชาชนไม่ถูกต้อง ตกสำรวจ และลงทะเบียนไม่สำเร็จ

ตารางที่ 19 การได้รับเงินเยียวยาเกษตรกรครัวเรือนละ 15,000 บาท

การได้รับเงินเยียวยา	ร้อยละ
ได้รับแล้ว	60.7
ยังไม่ได้ เพราะอยู่ในกระบวนการพิจารณา	6.7
ไม่ได้ เพราะไม่มีสิทธิ (ไม่ได้ลงทะเบียนชาวประมง ฯลฯ)	10.3
ไม่ได้ เพราะไม่ได้ลงทะเบียนขอรับเงินเยียวยา	17.2

การได้รับเงินเยียวยา	ร้อยละ
อื่นๆ ตกสำรวจ ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเกษตรกร ไม่มีที่ดิน นักเรียน นักศึกษา	5.1

การได้รับเงินเยียวยาเกษตรกรที่ภาครัฐระบุเงินช่วยเหลือสำหรับผู้อยู่ในเกณฑ์พิจารณา จำนวนเงิน 15,000 บาท ในช่วงระยะเวลา 3 เดือน พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ได้รับเงินแล้ว (ร้อยละ 60.7) รองลงมา คือ ไม่ได้ เพราะไม่ได้ลงทะเบียนขอรับเงินเยียวยา (ร้อยละ 17.2) บางส่วนไม่ได้ เพราะไม่มีสิทธิ (ไม่ได้ลงทะเบียนชาวประมง ฯลฯ) (ร้อยละ 10.3) ขณะที่พบว่าบางกลุ่มยังไม่ได้เพราะอยู่ในกระบวนการพิจารณา (ร้อยละ 6.7) นอกจากนี้ยังพบกลุ่มตัวอย่างบางส่วนที่แจ้งว่าตนเองตกสำรวจจึงไม่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ

ตารางที่ 20 ช่องทางการได้รับความรู้และฝึกฝนทักษะสำหรับการประกอบอาชีพประมง

ช่องทางการได้รับความรู้	ร้อยละ		
	ใช่	ไม่ใช่	รวม
ครอบครัว	68.6	31.4	100
เพื่อน	23.3	76.7	100
หน่วยงานราชการ	17.9	82.1	100
กลุ่ม/องค์กรในชุมชน	11.1	88.9	100
องค์กรพัฒนาเอกชนจากภายนอกชุมชน	4.7	95.3	100
การรับจ้างเป็นแรงงานบนเรือประมง	10.1	89.9	100
อื่นๆ เช่น ไม่มี ไม่เคย ประสบการณ์ ดูจาก Youtube	14.0	86.0	100

ช่องทางการได้รับความรู้และฝึกฝนทักษะสำหรับการประกอบอาชีพประมงของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 68.6) ได้รับความรู้จากครอบครัว รองลงมา คือ ได้รับความรู้จากเพื่อน (ร้อยละ 23.3) จากหน่วยงานราชการ (ร้อยละ 17.9) จากกลุ่มหรือองค์กรในชุมชน (ร้อยละ 11.1) ซึ่งใกล้เคียงกับการได้รับความรู้จากการรับจ้างเป็นแรงงานบนเรือประมง (ร้อยละ 10.1) ขณะที่การได้รับความรู้ผ่านองค์กรพัฒนาเอกชนจากภายนอกชุมชนเป็นช่องทางที่มีผู้ตอบน้อยที่สุด (ร้อยละ 4.7)

ทว่าจากข้อมูลยังพบว่า กลุ่มตัวอย่างไม่เคยได้รับความรู้และฝึกฝนทักษะสำหรับการประกอบอาชีพประมง และมีบางส่วนที่เรียนรู้ผ่านช่องทาง Youtube

2.4 มิติด้านพื้นที่ (Spaces) ได้แก่ พื้นที่ทางการเมืองและสังคม เช่น การรวมกลุ่ม/องค์กร สถาบัน กลไกด้านอำนาจการต่อรองของชาวนารายย่อยและประมงทะเลพื้นบ้าน ความสัมพันธ์เชิงสถาบันกับรัฐและหน่วยงานองค์กร ฯลฯ ที่มีผลต่อการเข้าถึง “บริการ (service)” เพื่อให้เห็นว่า “พื้นที่” ที่ดำรงอยู่เป็นปัจจัยหนุนเสริมให้

ชาวนารายย่อยสามารถใช้ต่อรองเพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัยการผลิต และหรือปัจจัยอื่นๆ ที่เป็นสิ่งที่กำหนดความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมได้หรือไม่ แค่นั้น อย่างไร

ตารางที่ 21 การเป็นสมาชิกกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพประมงพื้นบ้าน (ตอบได้มากกว่า 1)

ประเภทของกลุ่ม	ร้อยละ		
	เข้าร่วม	ไม่ได้เข้าร่วม	รวม
วิสาหกิจชุมชน	28.5	71.5	100
สหกรณ์	13.5	86.5	100
สมาคม	5.2	94.8	100
มูลนิธิ	0.3	99.7	100
กลุ่ม/เครือข่ายอาชีพ ที่ไม่ได้ถูกจัดตั้งอย่างเป็นทางการ	37.0	63.0	100
อื่นๆ เช่น กลุ่มเกษตรกรทำประมงช่ารอก กลุ่มประมง กลุ่มประมงพื้นบ้าน กลุ่มรักษาคล่องประทุน กลุ่มอนุรักษ์ ธาราการปู	28.5	71.5	100

ในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพประมงพื้นบ้านของกลุ่มประมงพื้นบ้าน พบว่า โดยส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มใดเลย เมื่อพิจารณาเฉพาะที่มีการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่ม พบว่าโดยมากจะเข้าร่วมกลุ่มหรือเครือข่ายอาชีพที่ไม่ได้ถูกจัดตั้งอย่างเป็นทางการ (ร้อยละ 37.0) เข้าร่วมกลุ่มวิสาหกิจชุมชน (ร้อยละ 28.5) ขณะที่การเข้าร่วมกลุ่มในรูปแบบของมูลนิธิมีเพียงร้อยละ 0.3

ตารางที่ 22 อุปสรรคในการรวมกลุ่ม การเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่ม การดำเนินงานของกลุ่ม

อุปสรรคในการรวมกลุ่มหรือการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่ม	ระดับอุปสรรค					ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
	ไม่มี	เล็กน้อย	ปานกลาง	มาก	มากที่สุด		
เป้าหมายและการดำเนินงานของกลุ่มไม่สอดคล้องกับความต้องการ	33.2	18.3	38.7	6.4	3.4	2.28	1.096
สมาชิกในกลุ่มไม่มีเป้าหมายหรือผลประโยชน์ที่ชัดเจนร่วมกัน	30.4	18.7	40.8	6.1	4.0	2.35	1.095

อุปสรรคในการ รวมกลุ่มหรือการเข้า ร่วมเป็นสมาชิกกลุ่ม	ระดับอุปสรรค					ค่าเฉลี่ย	ส่วน เบี่ยงเบน มาตรฐาน
	ไม่มี	เล็กน้อย	ปานกลาง	มาก	มากที่สุด		
มีความขัดแย้งกับ สมาชิกในกลุ่มคนอื่นๆ	50.2	19.3	25.2	2.5	2.8	1.88	1.046
ไม่มีส่วนร่วมในการ บริหารการดำเนินงาน ของกลุ่ม	44.2	18.4	32.5	2.1	2.8	2.01	1.051
ถูกกีดกันไม่ให้เข้าไปมี ส่วนร่วมในกิจกรรม ของกลุ่ม	54.8	16.6	21.8	1.9	4.9	1.86	1.125
ต้องทำมาหากิน ทำให้ ไม่มีเวลาเข้าร่วม กิจกรรมของกลุ่ม	34.5	16.9	35.1	10.7	2.8	2.30	1.135
กลุ่มขาดงบประมาณ ในการดำเนินกิจกรรม	24.9	18.8	27.5	18.8	10.0	2.70	1.300

ในเรื่องของอุปสรรคในการรวมกลุ่มหรือการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มและรวมถึงการดำเนินงานของกลุ่ม โดยข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง พบว่า อุปสรรคเรื่องเป้าหมายและการดำเนินงานของกลุ่มไม่สอดคล้องกับความต้องการ โดยส่วนใหญ่มีความเห็นอยู่ในระดับปานกลาง (ร้อยละ 38.7) อุปสรรคเรื่องสมาชิกในกลุ่มไม่มีเป้าหมายหรือผลประโยชน์ที่ชัดเจนร่วมกัน โดยส่วนใหญ่มีความเห็นอยู่ในระดับปานกลาง (ร้อยละ 40.8) เช่นเดียวกับอุปสรรคเรื่องการต้องทำมาหากิน ทำให้ไม่มีเวลาเข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่ม (ร้อยละ 35.1) และอุปสรรคเรื่องกลุ่มขาดงบประมาณในการดำเนินกิจกรรม โดยส่วนใหญ่มีความเห็นอยู่ในระดับปานกลาง (ร้อยละ 37.5)

ขณะที่อุปสรรคเรื่องการมีความขัดแย้งกับสมาชิกในกลุ่มคนอื่นๆ อุปสรรคเรื่องการไม่มีส่วนร่วมในการบริหารการดำเนินงานของกลุ่ม และอุปสรรคเรื่องการถูกกีดกันไม่ให้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของกลุ่ม โดยส่วนใหญ่ไม่พบอุปสรรคในเรื่องดังกล่าว (ร้อยละ 50.2, 44.2 และ 54.8 ตามลำดับ)

ตารางที่ 23 กิจกรรมของกลุ่มอาชีพประมงพื้นบ้านที่เป็นสมาชิกอยู่ (ตอบได้มากกว่า 1)

กิจกรรม	ร้อยละ		
	มี	ไม่มี	รวม
รวบรวมสินค้าสัตว์น้ำของสมาชิกเพื่อจำหน่าย	27.3	72.7	100
ต่อรองกับเจ้าแก่ เจ้าของแพปลา เรื่อง ราคาสินค้า เงินกู้ ฯลฯ	9.9	90.1	100
จัดกิจกรรมเพื่อการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเล เช่น ธนาคารปู	52.2	47.8	100
ต่อรองเชิงนโยบายและการเมือง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม	14.0	86.0	100
ออมเงินและปล่อยกู้ให้แก่สมาชิก	23.3	76.7	100
ป้องกันและเฝ้าระวังภัยพิบัติ / อุบัติเหตุทางทะเล	18.3	81.7	100
อื่นๆ เช่น ขายของที่ระลึก จำหน่ายสินค้าประมงแก่สมาชิก ขายอุปกรณ์เครื่องเรือ แปรรูปอาหาร เลี้ยงปู	20.7	79.3	100

กิจกรรมของกลุ่มอาชีพประมงพื้นบ้านที่กลุ่มตัวอย่างได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกอยู่ในปัจจุบันนั้น พบว่ามี การทำกิจกรรมที่มีความหลากหลาย โดยส่วนใหญ่มีการจัดกิจกรรมเพื่อการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเล เช่น ธนาคารปู (ร้อยละ 52.2) รองลงมา คือ การรวบรวมสินค้าสัตว์น้ำของสมาชิกเพื่อจำหน่าย (ร้อยละ 27.3) รวมถึงมีกิจกรรมเพื่อการออมเงินและปล่อยกู้ให้แก่สมาชิก (ร้อยละ 23.3) กิจกรรมเพื่อการป้องกันและเฝ้า ระวังภัยพิบัติหรืออุบัติเหตุทางทะเล (ร้อยละ 20.7) ขณะที่กิจกรรมของกลุ่มเพื่อการต่อรองกับเจ้าแก่ เจ้าของ แพปลา เรื่อง ราคาสินค้า เงินกู้ ฯลฯ มีน้อยที่สุด (ร้อยละ 9.9)

ตารางที่ 24 ระดับของการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่างๆ ของกลุ่ม

การมีส่วนร่วมในการ ดำเนินงานของกลุ่ม	ระดับการมีส่วนร่วม					ค่าเฉลี่ย	ส่วน เบี่ยงเบน มาตรฐาน
	ไม่ เคย	เล็กน้อย	ปาน กลาง	บ่อยๆ	ทุก ครั้ง		
รับทราบข้อมูลข่าวสารจาก กลุ่ม	7.6	13.8	40.2	23.3	15.1	3.24	1.105
ให้ความคิดเห็นเพื่อ ประกอบการตัดสินใจของกลุ่ม	10.7	17.1	45.4	18.0	8.8	2.97	1.065
ร่วมวางแผนการดำเนินงาน ของกลุ่ม	13.3	19.1	40.0	19.1	8.5	2.90	1.118
ร่วมดำเนินกิจกรรมกลุ่ม	9.7	16.0	38.6	23.6	12.1	3.12	1.120

การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของกลุ่ม	ระดับการมีส่วนร่วม					ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
	ไม่เคย	เล็กน้อย	ปานกลาง	บ่อยๆ	ทุกครั้ง		
ลงมติเพื่อหาข้อยุติของปัญหา หรือเพื่อให้ได้แนวทางที่กลุ่มจะดำเนินการต่อไป	13.8	22.0	37.0	16.2	11.0	2.89	1.168
เป็นผู้แทนของกลุ่มในการหารือกับกลุ่มอื่นๆ	28.5	21.7	29.1	13.3	7.4	2.50	1.240

เมื่อพิจารณาถึงระดับของการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่างๆ ของกลุ่ม ในกลุ่มตัวอย่าง พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ระดับการเข้าร่วมกิจกรรมอยู่ในระดับปานกลางทั้ง 6 การดำเนินงาน อันประกอบด้วย รับทราบข้อมูลข่าวสารจากกลุ่ม ให้ความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของกลุ่ม ร่วมวางแผนการดำเนินงานของกลุ่ม ร่วมดำเนินกิจกรรมกลุ่ม ลงมติเพื่อหาข้อยุติของปัญหา หรือเพื่อให้ได้แนวทางที่กลุ่มจะดำเนินการต่อไป และการเป็นผู้แทนของกลุ่มในการหารือกับกลุ่มอื่นๆ

เมื่อพิจารณาเฉพาะในระดับการเข้าร่วมกิจกรรมทุกครั้ง พบว่า มีส่วนร่วมในเรื่องของการรับทราบข้อมูลข่าวสารจากกลุ่ม (ร้อยละ 15.1) รองลงมา คือ การร่วมดำเนินกิจกรรมกลุ่ม (ร้อยละ 12.1) ลงมติเพื่อหาข้อยุติของปัญหา หรือเพื่อให้ได้แนวทางที่กลุ่มจะดำเนินการต่อไป (ร้อยละ 11.0) ขณะที่การเป็นผู้แทนของกลุ่มในการหารือกับกลุ่มอื่นๆ อยู่ในลำดับสุดท้าย (ร้อยละ 7.4)

ตารางที่ 25 ความคิดเห็นต่อนโยบาย กฎหมาย การดำเนินงานของภาครัฐ

นโยบาย / กฎหมาย / การดำเนินงานโดยภาครัฐ	ความคิดเห็น	
	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย
นิยามประมงพื้นบ้าน ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558	86.8	13.2
เขตทำประมงพื้นบ้าน	66.6	33.4
สิทธิในการครอบครองเรือประมงพื้นบ้าน (1 คน มีสิทธิครอบครองเรือประมงพื้นบ้านได้ 1 ลำ)	50.0	50.0
ประเภทเครื่องมือจับสัตว์น้ำสำหรับการประมงพื้นบ้านที่กำหนดโดยกรมประมง	58.2	41.8
มาตรการเปิด-ปิด อ่าว	78.8	21.2
จำนวนแรงงานบนเรือประมงพื้นบ้าน	63.6	36.4

ข้อมูลในเรื่องของความคิดเห็นต่อนโยบาย กฎหมาย การดำเนินงานของภาครัฐ ในกลุ่มตัวอย่าง พบว่ากฎหมายในเรื่องนิยามประมงพื้นบ้านตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็น

ด้วยกับเรื่องดังกล่าว (ร้อยละ 86.8) ส่วนเรื่องเขตทำประมงพื้นบ้าน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับเรื่องดังกล่าว (ร้อยละ 66.6) กฎหมายเรื่องประเภทเครื่องมือจับสัตว์น้ำสำหรับการประมงพื้นบ้านที่กำหนดโดยกรมประมง กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับเรื่องดังกล่าว (ร้อยละ 58.2) ในเรื่องมาตรการเปิด-ปิดอ่าว กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับเรื่องดังกล่าว (ร้อยละ 78.8) และในเรื่องกฎหมายกำหนดจำนวนแรงงานบนเรือประมงพื้นบ้าน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับเรื่องดังกล่าว (ร้อยละ 63.6)

ขณะที่ในเรื่องของสิทธิในการครอบครองเรือประมงพื้นบ้าน ที่ระบุให้ชาวประมง 1 คน มีสิทธิครอบครองเรือประมงพื้นบ้านได้ 1 ลำ นั้น เป็นประเด็นที่กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นเท่ากันระหว่างผู้ที่เห็นด้วยกับข้อกำหนดดังกล่าว และผู้ที่ไม่เห็นด้วย

ส่วนประเด็นการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการประมงพื้นบ้าน พบว่า โดยส่วนใหญ่ กลุ่มตัวอย่างยังคงเห็นว่าควรที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐ (ร้อยละ 94.5)

2.5 บทสรุป

จากการเก็บข้อมูลในกลุ่มครัวเรือนที่มีการทำประมงพื้นบ้าน จำนวน 415 คน โดยกระจายอยู่ใน 8 จังหวัด ประกอบด้วย ตราด เพชรบุรี สมุทรสงคราม ประจวบคีรีขันธ์ สุราษฎร์ธานี พังงา สตูล และ ปัตตานี พบว่า ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีช่วงอายุอยู่ระหว่าง 45-59 ปี และมีระดับประถมศึกษา ป.4/ป.6 /ป.7 หรือเทียบเท่า ส่วนใหญ่มีรายได้ประจำ แต่ไม่ได้ประกอบอาชีพประมงพื้นบ้าน นอกจากนี้พบว่าสมาชิกในครัวเรือนกำลังเรียนหนังสืออยู่อย่างน้อย 1 คน และยังพบว่าบางครอบครัวมีสมาชิกที่มีปัญหาเรื่องของสุขภาพร่วมด้วย

มิติด้านเศรษฐกิจ พบว่า การประกอบอาชีพของครัวเรือนกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการทำประมงโดยใช้เรือประมง มีเครื่องยนต์ และใช้เครื่องมือทำการประมงเป็นส่วนใหญ่ และมีการจ้างแรงงานเป็นส่วนน้อย เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่ที่ทำประมงคือสมาชิกในครัวเรือน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าเมื่อสอบถามถึงความเห็นต่อนโยบายภาครัฐต่อประเด็นจำนวนแรงงานบนเรือประมงพื้นบ้าน ซึ่งส่วนใหญ่เห็นด้วยกับมาตรการที่รัฐออกมา ขณะที่ช่องทางการขายสินค้าและรายได้ รายจ่ายของครัวเรือนส่วนใหญ่นั้นขายให้กับเจ้าแม่ แปปลา หรือผู้รวบรวมสินค้าสัตว์น้ำ และเมื่อเกิดสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 กลุ่มตัวอย่างต่างได้รับผลกระทบในทุกช่องทางการขายผลผลิต ส่งสอดคล้องกับเรื่องของรายได้ครัวเรือนที่ลดลง ขณะที่รายจ่ายของครัวเรือนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องของค่าอาหาร (รวมข้าวสาร อาหารแห้ง เครื่องปรุง อาหารสด ฯลฯ) และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ เช่น หน้ากาก เจลแอลกอฮอล์ ค่าใช้จ่ายในการตรวจหาเชื้อโควิด-19 เป็นต้น ในเรื่องของหนี้สินของครัวเรือน พบว่า โดยส่วนใหญ่มีหนี้สินแต่เป็นการกู้ยืมเงินในระบบ ยอดเงินที่เป็นหนี้สินส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 20,001 – 50,000 บาท ซึ่งการกู้ยืมเงินดังกล่าวมีเหตุผลเพราะต้องซื้อหรือซ่อมเรือ หรือเครื่องมือทำการประมง เมื่อพิจารณาในกลุ่มที่มีการกู้ยืมเงินนอกระบบ เป็นการกู้ยืมมาจากญาติพี่น้อง และ

จากเจ้าของแพปลา หรือผู้รวบรวมสินค้าสัตว์น้ำ และใช้เพียงบัตรประชาชนในการเป็นหลักฐานในการกู้ยืมเงิน และใช้บุคคลในการค้ำประกัน อีกทั้งส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าตนเองต้องเสียดอกเบี้ยเงินกู้เท่าใด

มิติด้านการบริการ พบว่า ส่วนใหญ่มีการถือครองกรรมสิทธิ์ในบ้านและที่ดินของครัวเรือนเป็นของตนเอง ขณะที่การประเมินความจำเป็นพื้นฐานของครัวเรือนด้านสภาพแวดล้อมกลุ่มตัวอย่างยังคงไม่ตระหนักว่าเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น เนื่องจากส่วนใหญ่นั้นให้ระดับความสำคัญอยู่เพียงปานกลางเท่านั้น มีเพียงเรื่องของความสามารถในการเข้าถึงการรักษาพยาบาลเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในระดับมาก ในเรื่องของช่องทางการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สื่อสาธารณะเป็นช่องทางที่มีความสำคัญที่สุดในการเข้าถึงข้อมูลของกลุ่มตัวอย่าง ขณะที่การเข้าถึงการลงทะเบียนของรัฐเพื่อช่วงเหลือในช่วงการระบาดของโรคโควิด-19 ส่วนใหญ่มีการลงทะเบียนของรับสิทธิ และส่วนใหญ่สามารถลงทะเบียนสำเร็จและได้เงิน 5,000 บาทต่อเดือน เช่นเดียวกับกลุ่มที่ลงทะเบียนเฝ้าระวังยาเสพติด

มิติด้านพื้นที่ทางการเมืองและสังคม พบว่า ส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าร่วมกลุ่มใดๆ เลย ขณะที่กลุ่มที่มีการเข้าร่วมนั้นส่วนใหญ่เป็นกลุ่มหรือเครือข่ายอาชีพ ที่ไม่ได้ถูกจัดตั้งอย่างเป็นทางการ เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุหรืออุปสรรคที่ไม่ได้เข้าร่วมกลุ่มนั้นมาจากเห็นว่าสมาชิกในกลุ่มไม่มีเป้าหมายหรือผลประโยชน์ที่ชัดเจนร่วมกัน ขณะที่ผู้ที่ได้มีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่มที่ตนเป็นสมาชิกนั้น โดยส่วนใหญ่ทำกิจกรรมในด้านฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเล เช่น ธนาคารปู และกลุ่มตัวอย่างได้มีบทบาทในเรื่องของให้ความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของกลุ่ม นอกจากนี้การแสดงความเห็นต่อนโยบายของภาครัฐผู้ทำประมงพื้นบ้านส่วนใหญ่ต่างเห็นด้วยกับมาตรการต่างๆ ที่รัฐออกมา เช่น การให้นิยามประมงพื้นบ้าน ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ที่ระบุอยู่ในมาตรา 5 โดยให้ความหมายว่า การทำประมงในเขตทะเลชายฝั่งไม่ว่าจะใช้เรือประมงหรือใช้เครื่องมือโดยไม่ใช้เรือประมง ทั้งนี้ที่มีใช่เป็นการพาณิชย์ แต่อย่างไรก็ตามยังคงเห็นว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายของรัฐเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นและสำคัญ

บทที่ 3

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ มิติด้านเศรษฐกิจและตลาด การเข้าถึงบริการทางสังคม (Services) และพื้นที่ (Spaces) ที่ดำรงอยู่ของชาวประมงพื้นบ้าน

ในส่วนนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์และการเสวนากลุ่มผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพ แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ชาวประมงพื้นบ้านประสบ โดยใช้กรอบการวิจัยหลายมิติ (Multi-dimensional Framework) 3 ด้าน ประกอบด้วย มิติด้านเศรษฐกิจและตลาด (Economy/Markets) มิติด้านบริการ (Services) และมิติด้านพื้นที่ (Spaces) พบว่า ชาวประมงพื้นบ้านมีช่องทางและข้อจำกัดในการเข้าถึงหรือการเป็นเจ้าของปัจจัยในมิติต่างๆ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 มิติด้านเศรษฐกิจและตลาด (Economy/Markets) ประกอบด้วย ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับช่องทางและข้อจำกัดในการเข้าถึงหรือการเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตสำหรับชาวประมงพื้นบ้าน ได้แก่ การครอบครองเครื่องมือและเรือประมง การเข้าถึงทรัพยากรประมง สินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพ และตลาดสำหรับขายสินค้าสัตว์น้ำ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1.1 การครอบครองเรือและเครื่องมือประมง

- การเข้าถึงการครอบครองเรือและเครื่องมือประมง

ตามมาตรา 5 วรรค 17 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ระบุว่า “ประมงพื้นบ้าน” หมายถึง การทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่งไม่ว่าจะใช้เรือประมง หรือใช้เครื่องมือโดยไม่ใช้เรือประมง ทั้งนี้ ที่มีใช้เป็นประมงพาณิชย์

ในการนี้ การขอใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านจึงครอบคลุมการทำการประมง 2 รูปแบบ คือ การทำการประมงพื้นบ้านโดยใช้เรือประมงและโดยไม่ใช้เรือประมง โดยเป็นไปตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่ประกาศในกฎกระทรวง เรื่อง การขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำการประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2559 กล่าวคือ ชาวประมงต้องดำเนินการยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน ณ ที่ว่าการอำเภอหรือสำนักงานประมงอำเภอแห่งท้องที่ที่ประสงค์จะทำการประมง หรือ ณ สำนักงานประมงพื้นที่กรุงเทพมหานคร กรมประมง กรณีที่ประสงค์จะทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่งกรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้ สำหรับชาวประมงพื้นบ้านที่ทำการประมงโดยใช้เรือประมง ต้องยื่นขอหนังสือรับรองเพื่อประกอบการยื่นขอจดทะเบียนเรือไทยสำหรับเรือประมงพื้นบ้าน ณ สำนักงานประมงอำเภอ สำนักงานประมงจังหวัด หรือสำนักงานประมงพื้นที่กรุงเทพมหานคร กรมประมง ตามประกาศกรมประมง เรื่อง หลักเกณฑ์

วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกหนังสือรับรองเพื่อประกอบการยื่นขอจดทะเบียนเรือไทย สำหรับเรือประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2562 รวมถึงฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2563

เมื่อได้หนังสือรับรองจากกรมประมงฯ แล้วจึงนำหนังสือดังกล่าวไปขอจดทะเบียนเรือประมงพื้นบ้านที่มีขนาดไม่เกินสิบตันกรอส ตามระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการตรวจสอบเรือการทำเครื่องหมายที่แสดงอัตลักษณ์เรือ และการจดทะเบียนเรือประมงพื้นบ้านที่มีขนาดไม่เกินสิบตันกรอส พ.ศ. 2562 ณ สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา พื้นที่จังหวัดชายทะเล ทั้งนี้ เรือประมงพื้นบ้านซึ่งเป็นเรือที่มีขนาดไม่ถึง 10 ตันกรอส จะได้รับใบอนุญาตใช้เรือมีอายุไม่เกิน 12 เดือน

- ข้อจำกัดในการครอบครองเรือและเครื่องมือประมง พบว่ามี 3 ประเด็น ได้แก่

1) เครื่องมือประมงที่ขายในชุมชนมีราคาสูง เช่นกรณีชุมชนประมงพื้นบ้านในจังหวัดปัตตานี ที่มีเจ้าแม่ปล่อยเงินกู้ให้แก่ชาวประมงในชุมชนเป็นพ่อค้าคนกลางนำเครื่องมือประมงเข้ามาขายในชุมชน ทำให้ชาวประมงผู้เป็นลูกหนี้ต้องซื้อเครื่องมือจากเจ้าแม่ในราคาสูง ซึ่งแกนนำประมงพื้นบ้าน อำเภอปะนาเระ จังหวัดปัตตานี ได้ให้ข้อมูล ดังนี้

“ชาวประมงประมาณครึ่งหนึ่งในหมู่บ้านยังเป็นหนี้เจ้าแม่ จำต้องใช้เครื่องมือประมงจากร้านเจ้าแม่ แม้เราพยายามแก้ปัญหาเครื่องมือประมงราคาแพงด้วยการรวมกลุ่มรับซื้อเครื่องมือประมงจากรองานมาขาย แต่เรายังมีงบประมาณในการดำเนินงานจำกัด” (ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดปัตตานี, สัมภาษณ์, 13 เมษายน 2564)

นอกจากนี้ยังพบว่าราคาของเครื่องมือประมงมีแนวโน้มสูงขึ้น ดังเช่นที่ผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพจากจังหวัดพังงา กล่าวว่า

“เครื่องมือประมงของเรามีอายุการใช้งาน 2 – 8 ปี และยังมีราคาแพงขึ้นเรื่อยๆ” (ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดพังงา, สัมภาษณ์, 11 เมษายน 2564)

2) ขั้นตอนการจดทะเบียนเรือที่ซับซ้อน ซึ่งมีชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่จังหวัดปัตตานีและสตูล ให้ข้อมูลที่สอดคล้องกัน ความว่า

“การต่อทะเบียนเรือมีความยุ่งยาก ต้องเริ่มจากการขอหนังสือรับรองจากกรมประมง ใช้เวลาประมาณ 15 วัน เมื่อได้หนังสือรับรองจากกรมประมงแล้วจึงไปยื่นขอต่อทะเบียนเรือที่สำนักงานเจ้าท่า แต่เจ้าหน้าที่มีน้อย และต้องดูแลเรือประมงจำนวนหลายพันลำ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อทะเบียนเรือได้ทันภายใน 1 ปี” (ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดปัตตานี, สัมภาษณ์, 13 เมษายน 2564)

“การต่อทะเบียนเรือยังมีความยุ่งยาก โดยเฉพาะชาวประมงหลายคนที่อาศัยอยู่บนเกาะ เดินทางไม่สะดวก ต้องเดินทางไปขอหนังสือรับรองจากกรมประมง เมื่อได้แล้วต้องเดินทางไปรับหนังสือเพื่อนำไปยื่นที่สำนักงานเจ้าท่า แล้วรอให้เจ้าหน้าที่มาตรวจเรือที่บ้าน เมื่อตรวจแล้ว ชาวประมงต้องเดินทางไปส่งเอกสารให้เจ้าหน้าที่อีก 1 ครั้ง และยังต้องเดินทางไปรับเอกสารอีก 1 ครั้ง” (ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดสตูล, สัมภาษณ์, 12 เมษายน 2564)

3) ชาวประมงบางกลุ่มไม่ทราบประกาศกำหนดการรับจดทะเบียนเรือจากภาครัฐ เช่นกรณีหมู่บ้านที่อยู่บนเกาะในเขตจังหวัดพังงา ซึ่งผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพได้กล่าวถึงกรณีดังกล่าว ดังนี้

“ที่พังงายังมีหมู่บ้านที่ไม่ได้ข่าวสารจากภาครัฐจำนวนมาก โดยเฉพาะหมู่บ้านบนเกาะ ที่อาจมีเฉพาะกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านที่ได้ประชุมกับภาครัฐที่รู้ข้อมูล แต่ไม่นำไปเผยแพร่แก่ลูกบ้าน ทำให้ชาวบ้านขึ้นทะเบียนเรือไม่ทันกำหนด” (ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดพังงา, สัมภาษณ์, 11 เมษายน 2564)

3.1.2 การเข้าถึงทรัพยากรประมง

- การเข้าถึงทรัพยากรประมง

พื้นที่ทำการประมงของชาวประมงพื้นบ้าน อันถูกกำหนดโดยมาตรา 34 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ระบุว่า “ห้ามมิให้ผู้ได้รับอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน ทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง” รวมถึงมาตรา 5 วรรค 10 ที่กำหนดเขตทะเลชายฝั่ง ระบุว่า “ทะเลชายฝั่ง หมายความว่า ทะเลที่อยู่ในราชอาณาจักรนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปสามไมล์ทะเล เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ จะออกกฎกระทรวงกำหนดให้เขตทะเลชายฝั่งในบริเวณใดมีระยะนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปน้อยกว่าสามไมล์ทะเลก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งจุดห้าไมล์ทะเลและไม่เกินสิบสองไมล์ทะเล โดยให้มีแผนที่แสดงแนวเขตบริเวณที่กำหนดแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย”

ทั้งนี้ การพิจารณาและเสนอแนวทางในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาการประมง หรือการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่จับสัตว์น้ำและทรัพยากรสัตว์น้ำ ซึ่งรวมถึงการกำหนดเขตทะเลชายฝั่งในแต่ละท้องที่ ต่อรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ หรืออธิบดีกรมประมง อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด ตามมาตรา 28 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

- ข้อจำกัดในการเข้าถึงทรัพยากรประมง พบว่ามี 4 ประเด็น คือ

1) การขาดแผนการใช้พื้นที่ทางทะเลระดับจังหวัด เนื่องจากทะเลถูกใช้ประโยชน์โดยคนหลายกลุ่ม และมีหลายหน่วยงานทำหน้าที่กำกับดูแล การจัดทำแผนการใช้พื้นที่ทางทะเลระดับจังหวัด ซึ่งเป็นอำนาจ

หน้าที่ของคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด จะทำให้มีหลักในการบริหารจัดการการเข้าใช้ประโยชน์พื้นที่ทางทะเลของคนแต่ละกลุ่ม รวมถึงพื้นที่ทำการประมงของชาวประมงพื้นบ้าน ดังที่นายกสมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านแห่งประเทศไทยได้ให้ข้อมูล ความว่า

“แท้จริงแล้วคณะกรรมการประมงประจำแต่ละจังหวัดต้องทำแผนการส่งเสริมอาชีพประมงของท้องถิ่นตนเองขึ้นมา เช่น กำหนดแผนการใช้พื้นที่ทางทะเล เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้มีการดำเนินการใดๆ” (นายกสมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2564)

นอกจากนี้ การขาดแผนการใช้พื้นที่ทางทะเลยังนำไปสู่ความไม่แน่นอนในการกำหนดเขตทะเลชายฝั่ง ดังเช่นกรณีจังหวัดสตูลที่คณะกรรมการประมงประจำจังหวัดจะประกาศยกเลิกเขตทะเลชายฝั่งด้านทิศตะวันออกของเกาะตะรุเตา ซึ่งผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพผู้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดได้ให้ข้อมูล ดังนี้

“เดิมคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดประกาศเขตทะเลชายฝั่งด้านทิศตะวันออกของเกาะตะรุเตาครอบคลุมพื้นที่จากเกาะตะรุเตาถึงชายฝั่งอำเภอเมือง และอำเภอละงู แต่จากการประชุมคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดในเดือนมีนาคม 2564 คณะกรรมการฯ มีมติไม่เป็นเอกฉันท์ในการจะประกาศลดเขตทะเลชายฝั่งรอบเกาะตะรุเตาให้เหลือ 1.5 ไมล์ทะเล ซึ่งจะเอื้อประโยชน์ให้เรือประมงที่ใช้เครื่องมือประมงศักยภาพสูงเข้ามาทำการประมงในพื้นที่ที่แต่เดิมชาวประมงพื้นบ้านทำกิจกรรมอนุรักษ์ เช่น วางซั้งกอ สร้างบ้านปลา และทำธนาคารปูม้า ได้” (ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดสตูล, สัมภาษณ์, 12 เมษายน 2564)

รวมถึงกรณีอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี อันเป็นข้อพิพาทระหว่างชุมชนประมงพื้นบ้านและผู้ประกอบการที่สร้างคอกหอยและขนานในเขตทะเลชายฝั่งอันควรเป็นพื้นที่สาธารณะที่ชาวบ้านสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในการจับสัตว์น้ำและทำกิจกรรมอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำ ดังที่ชาวประมงในพื้นที่ให้ข้อมูล ความว่า

“ชาวบ้านเข้าไปจับสัตว์น้ำในเขตคอกหอยไม่ได้ ซี่เรือผ่านก็ไม่ได้ ไม่อย่างนั้นจะถูกยิง” (ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดสุราษฎร์ธานี, สัมภาษณ์, 11 เมษายน 2564)

2) พื้นที่ทับซ้อนระหว่างเขตทะเลชายฝั่งบางพื้นที่กับเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งแนวปฏิบัติในเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นไปตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ที่ให้อำนาจกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเสนาธิการ ในการจัดทำโครงการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนในอุทยานแห่งชาตินั้นเป็นประกาศกระทรวง เสนอ

คณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ ซึ่งโครงการดังกล่าวครอบคลุมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาต รวมถึงบุคคลที่จะได้รับอนุญาตในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในอุทยาน

ในการนี้ ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านในจังหวัดตรังประสบปัญหาเรื่องพื้นที่ทำการประมง เนื่องจากในจังหวัดตรังมีอุทยานแห่งชาติ 3 แห่ง โดยแต่ละแห่งมีแนวปฏิบัติในการเข้าใช้ประโยชน์แตกต่างกัน (ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดตรัง, สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2564)

3) การลักลอบจับสัตว์น้ำในเขตทะเลชายฝั่งโดยเรือและเครื่องมือประมงที่มิใช่ประมงพื้นบ้าน ดังเช่นกรณีจังหวัดตรัง ซึ่งผู้ให้ข้อมูลระบุว่ามีการใช้เครื่องมือศักยภาพสูง คือ อวนลากแผ่นตะเฒ่ กับเรือขนาด 1 – 2 ตันกรอส ทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่ง รวมถึงมีเรือประมงพาณิชย์ที่มีขนาดไม่ถึง 30 ตันกรอส ซึ่งไม่ต้องติด GPS เข้ามาทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่ง (ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดตรัง, สัมภาษณ์, 11 เมษายน 2564)

4) ความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศ ดังเช่นกรณีจังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่งผู้ให้ข้อมูลมีข้อสังเกตว่าทรัพยากรสัตว์น้ำลดลงอย่างมากในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา เนื่องจากการมีบ่อเลี้ยงกุ้งขนาดใหญ่ รวมถึงมีการปล่อยน้ำเสียจากฝายน้ำล้นลงสู่ทะเล (ชาวประมงพื้นบ้านลุ่มน้ำแม่กลอง สมุทรสงคราม, สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2564)

และยังรวมถึงความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศอันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ เช่นกรณีผลกระทบจากการทิ้งทรายหลังการขุดลอกอ่าวในพื้นที่จังหวัดปัตตานี โดยผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพได้ระบุว่า

“หลังจากขุดลอกอ่าวเสร็จแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ได้ขนย้ายทรายตามสัญญา ทำให้กลายเป็นกองทรายกลางน้ำ ขวางทางเดินเรือ และเบียดบังพื้นที่ทำการประมง” (ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดปัตตานี, สัมภาษณ์, 13 เมษายน 2564)

นอกจากนี้ยังมีกรณีความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เช่นในกรณีการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกที่ทำให้ทรัพยากรชายฝั่งเสื่อมโทรม (ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดชลบุรี และชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดระยอง, สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2564)

3.1.3 การเข้าถึงสินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพประมง

- การเข้าถึงสินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพประมง

กรมประมง ได้ดำเนินโครงการสินเชื่อเพื่อเสริมสภาพคล่องผู้ประกอบการประมง ซึ่งเป็นโครงการเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ร้อยละ 7 ต่อปี สำหรับชาวประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ ให้สามารถกู้เงินไปเสริมสภาพคล่อง

ในการประกอบอาชีพได้ ทั้งนี้ รัฐจะชดเชยดอกเบี้ยให้ ร้อยละ 3 ต่อปี ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2563 ถึง 25 พฤษภาคม 2564 และยื่นขอสินเชื่อกับธนาคารของรัฐที่เข้าร่วม ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารออมสิน นอกจากนี้ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ยังได้ขยายเวลาการจ่ายสินเชื่อถึงวันที่ 30 เมษายน 2569

- ข้อจำกัดในการเข้าถึงสินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพประมง พบว่ามี 1 ประเด็น คือ

1) ชาวประมงพื้นบ้านจำนวนมากไม่สามารถขอสินเชื่อได้ เนื่องจากธนาคารที่ร่วมโครงการในบางพื้นที่ไม่ยอมรับเรือประมงที่มีการจดทะเบียนเรือไทยถูกต้องตามกฎหมายเป็นหลักประกันการกู้เงินดังที่กรมประมงประกาศไว้ โดยยอมรับเฉพาะหลักประกันอื่นๆ เช่น ที่ดิน ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง บุคคลค้ำประกันหลักประกันโดยบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) เป็นต้น

“ชาวประมงกู้ธนาคารยากกว่าเกษตรกรอื่นๆ เพราะชาวประมงจำนวนมากไม่มีทรัพย์สินค้ำประกัน เช่น ที่ดิน เป็นของตัวเอง อาศัยอยู่ในเขตอุทยานฯ บ้าง ที่ของกรมเจ้าท่าบ้าง” (ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดสตูล, สัมภาษณ์, 12 เมษายน 2564)

ชาวประมงพื้นบ้านจึงยังคงพึ่งพาเงินกู้เพื่อการประกอบอาชีพจากเจ้าแม่แพปลาในชุมชน ซึ่งเมื่อชาวประมงกู้เงินจากเจ้าแม่รายใด ต้องผูกขาดการขายสินค้ากับเจ้าแม่รายนั้น

“ผมคิดว่าระบบเจ้าแม่มีข้อเสียที่ทำให้ชาวประมงต้องขายสินค้าสดวันนี้อาจถูกให้เจ้าแม่ แต่ชาวประมงส่วนใหญ่ก็ไม่มีทางเลือก เพราะขอกู้ที่อื่นไม่ได้” (ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดสตูล, สัมภาษณ์, 12 เมษายน 2564)

นอกจากนี้ยังพบว่ามีชาวประมงที่มีแหล่งสินเชื่อทางเลือกในชุมชน เช่นกรณีชาวประมงในจังหวัดสมุทรสงครามที่กู้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำจากกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ในชุมชน (ชาวประมงพื้นบ้านลุ่มน้ำแม่กลองสมุทรสงคราม, สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2564)

3.1.4 การเข้าถึงตลาดสำหรับขายสินค้าสดวันน้ำ

- การเข้าถึงตลาดสำหรับขายสินค้าสดวันน้ำของชาวประมงพื้นบ้าน พบว่ามี 4 ช่องทาง ได้แก่

1) เจ้าแม่แพปลา

วิธีการผลิตของชาวประมงพื้นบ้านถูกผูกอยู่กับระบบเจ้าแม่แพปลามาตั้งแต่อดีต โดยชาวประมงพึ่งพาเจ้าแม่ในด้านเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพ ทั้งการซื้อหรือซ่อมเรือและเครื่องมือทำประมง และเจ้าแม่

เหล่านี้ยังเป็นพ่อค้าคนกลางในการรวบรวมซื้อสินค้าสัตว์น้ำจากชาวประมงเพื่อนำไปขายนอกชุมชน (นายกสมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2564)

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพหลายราย พบว่า เจ้าแก้มเหล่านี้อาจเป็นคนในชุมชนหรือเป็นคนนอกชุมชน กระทั่งเป็นเจ้าแก้มจากพื้นที่ที่มีความต้องการสินค้าสัตว์น้ำ เช่น มหาชัย ชลบุรี เป็นต้น บางรายอาจเป็นชาวประมง หรือมีญาติพี่น้องทำอาชีพประมง และถูกเรียกแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ เช่น เจ้าแก้มยี่ปัว เกียว เป็นต้น

2) ตลาด ร้านอาหาร และนักท่องเที่ยว

ตลาด ร้านอาหาร และนักท่องเที่ยวในพื้นที่เป็นอีกช่องทางสำคัญที่สร้างรายได้แก่ชาวประมงพื้นบ้าน เช่น ในกรณีจังหวัดสมุทรสงคราม เพชรบุรี และพังงา (ชาวประมงพื้นบ้านลุ่มน้ำแม่กลอง สมุทรสงคราม, สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2564; ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดพังงา, สัมภาษณ์, 11 เมษายน 2564)

3) วิสาหกิจชุมชน

ดังเช่น วิสาหกิจชุมชนประมงพื้นบ้าน “ร้านคนจับปลา” ภายใต้การส่งเสริมโดยสมาคมรักษ์ทะเลไทย สมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านแห่งประเทศไทย และองค์การ OXFAM ที่ดำเนินการรับซื้อสินค้าสัตว์น้ำจากชาวประมงตามคำสั่งซื้อของห้างร้านที่ต้องการสินค้าสัตว์น้ำคุณภาพดี มีที่มาจากการทำประมงแบบรับผิดชอบ (นายกสมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2564; ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดสตูล, สัมภาษณ์, 12 เมษายน 2564) นอกเหนือจากเพื่อให้ผู้บริโภคได้บริโภคอาหารทะเลที่สด สะอาด ปลอดภัย และตรวจสอบได้ตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง ร้านคนจับปลา ยังมีแนวคิดในการสื่อสารเรื่องราวการทำประมงแบบรับผิดชอบต่อผู้บริโภคอาหารทะเลรู้จักตัวตนของชาวประมงพื้นบ้าน และเกิดสำนึกร่วมในการบริโภคโดยคำนึงถึงความยั่งยืนของทรัพยากร (เจ้าหน้าที่สมาคมรักษ์ทะเลไทย, สัมภาษณ์, 19 เมษายน 2564) ซึ่งการจะเข้าเป็นสมาชิกร้านคนจับปลานั้น ต้องผ่านการตรวจสอบโดยคณะกรรมการในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงแบบรับผิดชอบ เช่น เครื่องมือประมงที่ใช้ พื้นที่ทำการประมง เป็นต้น รวมถึงการดำเนินการตามข้อกำหนดอื่นๆ ภายใต้แบรนด์ “คนจับปลา” ซึ่งมีมาตรฐานผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำสีฟ้า (Blue Brand Standard) (ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ, สัมภาษณ์, 19 เมษายน 2564)

นอกจากนี้ยังมีการรวมกลุ่มจัดตั้งร้านค้าวิสาหกิจชุมชนอื่นๆ เช่น กลุ่มแม่บ้านในชุมชนประมง ดังกรณีวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดชุมพร ซึ่งขายให้สินค้าให้แก่ผู้บริโภคโดยตรง ทั้งกลุ่มนักท่องเที่ยว ผู้เดินทางสัญจร และร้านอาหารในจังหวัด ทั้งยังทำการประชาสัมพันธ์ผ่าน Social Medias (ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดชุมพร, สัมภาษณ์, 19 เมษายน 2564)

4) การแปรรูปเพื่อขายผ่านช่องทางออนไลน์

เช่นกรณีชาวประมงพื้นบ้านในจังหวัดสมุทรสงครามบางราย ที่ทำการแปรรูปสินค้าสัตว์น้ำแบบสำเร็จรูป เช่น ปลาอย่างสมุนไพร กุ้งหวาน ปลาเค็ม เป็นต้น เพื่อขายส่งตรงถึงมือลูกค้าในกรุงเทพมหานคร โดยมีการสื่อสารการขายผ่านช่องทาง Social Medias (ชาวประมงพื้นบ้านลุ่มน้ำแม่กลอง สมุทรสงคราม, สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2564)

- ข้อจำกัดในการเข้าถึงตลาดสำหรับขายสินค้าสัตว์น้ำของชาวประมงพื้นบ้าน พบว่ามี 5 ประเด็น ได้แก่

1) ชาวประมงถูกผูกกับระบบเจ้าแก่งแพปลา ทำให้ชาวประมงส่วนใหญ่ไม่สามารถขายสินค้าสัตว์น้ำให้แหล่งรับซื้ออื่นๆ จำต้องขายให้แก่เจ้าแก่งโดยไม่สามารถต่อรองราคาสินค้าได้ ดังที่ผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพได้กล่าวถึงประเด็นนี้ ความว่า

“แม้ตอนนี้ ร้านคนจับปลา สตูล มีสมาชิก 90 กว่าคนแล้ว แต่ชาวประมงในสตูลส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพาเจ้าแก่ง ต้องผูกการขายกับแพ ทำให้มาขายปลาให้ร้านคนจับปลาไม่ได้” (ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดสตูล, สัมภาษณ์, 12 เมษายน 2564)

2) ผลกระทบจากสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้ชาวประมงในหลายพื้นที่ขายสินค้าได้น้อย และราคาถูกลง เนื่องจากการรับซื้อสินค้าสัตว์น้ำลดลง ดังเช่นที่ผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพได้กล่าวถึงผลกระทบดังกล่าวที่เกิดขึ้นกับชาวประมงในจังหวัดสุราษฎร์ธานี

“ตั้งแต่มีการระบาดของโรคโควิด-19 แพปลาไม่รับซื้อปลา เพราะส่งออกไม่ได้ รับซื้อเฉพาะปู แต่ก็รับซื้อในราคาที่ถูกลงจากกิโลกรัมละ 200 บาท ในช่วงก่อนการระบาดของโรคโควิด-19 เหลือกิโลกรัมละ 160 บาท ส่วนชาวบ้านที่จับปลาได้ต้องวิ่งขายกันในชุมชน” (ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดสุราษฎร์ธานี, สัมภาษณ์, 11 เมษายน 2564)

รวมถึงกรณีจังหวัดสตูลที่ผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นในตนเองเดียวกัน

“แม้ช่วงที่มีการระบาด ชาวประมงยังออกเรือให้พอมืออาหารเลี้ยงปากท้องได้ แต่ขายได้ราคาไม่ดี แพปลาซื้อสินค้าสัตว์น้ำโดยให้ราคาลดลงประมาณ 60% เพราะมีร้านอาหารรับซื้อน้อยลง” (ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดสตูล, สัมภาษณ์, 12 เมษายน 2564)

นอกจากนี้ ผลกระทบดังกล่าวยังเห็นได้ชัดในกรณีราคาปลากะพงในจังหวัดสมุทรสงคราม ที่ราคาลดลงเกือบครึ่งหนึ่ง จากกิโลกรัมละ 120 – 150 บาท เหลือกิโลกรัมละ 80 บาท (ชาวประมงพื้นบ้านลุ่มน้ำแม่กลอง สมุทรสงคราม, สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2564)

3) ความต้องการซื้อสินค้าสัตว์น้ำของห้างร้านไม่สอดคล้องกับวิธีการทำประมง เนื่องจากการทำประมงพื้นบ้านมีลักษณะจับสัตว์น้ำตามฤดูกาล ในขณะที่ห้างร้านต้องการสินค้าบางชนิด เช่น ปลาหู ตลอดทั้งปี ซึ่งชาวประมงพื้นบ้านไม่สามารถทำตามคำสั่งซื้อเช่นนี้ได้ (นายกสมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2564)

4) ความต้องการสร้างเสริมทักษะในการประชาสัมพันธ์และขายสินค้าช่องทางออนไลน์ โดยเฉพาะในช่วงการระบาดของโรคโควิด-19 ที่ชาวประมงได้รับผลกระทบจากการขายสินค้าสัตว์น้ำได้น้อยลง เพราะไม่มีคำสั่งซื้อจากร้านอาหารและนักท่องเที่ยว นอกจากนี้ชาวประมงพื้นบ้านหลายรายยังขาดทักษะการใช้ช่องทางออนไลน์เพื่อการประชาสัมพันธ์และขายสินค้า ดังเช่นที่ตัวแทนกลุ่มสตรีแปรรูปประมงบ้านนาทับได้แบ่งปันเรื่องราวเกี่ยวกับความพยายามในการปรับตัวนี้ว่า

“ตั้งแต่มีการระบาดของโรคโควิด-19 ผู้คนไม่เดินทางมาซื้อของที่ตลาด เราต้องพยายามหาทางโฆษณาและขายสินค้าให้ได้ ปีเยาะห์ เองก็พยายามใช้ Social Media แต่ก็ยังทำไม่ได้ดี ต้องอาศัยผู้ช่วยทำโฆษณาให้ ถ่ายทำตั้งแต่การจับในทะเล การปรุงอาหารเมนูต่างๆ ไปจนถึงการแพ็คส่งให้ลูกค้า” (สมาชิกกลุ่มสตรีแปรรูปประมงบ้านนาทับ จังหวัดสงขลา, สัมภาษณ์, 19 เมษายน 2564)

5) การถูกขายตัดราคาโดยสินค้าสัตว์น้ำนำเข้าจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่นกรณีปลากะพงในจังหวัดสมุทรสงคราม ที่นอกจากจะได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 จนราคาตกเกือบครึ่งหนึ่งแล้ว ยังเผชิญกับปัญหาการถูกตัดราคาโดยสินค้าปลากะพงนำเข้าจากประเทศเวียดนามและเมียนมา ที่ขายราคากิโลกรัมละ 40 – 50 บาท (ชาวประมงพื้นบ้านลุ่มน้ำแม่กลอง สมุทรสงคราม, สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2564)

3.2 มิติด้านบริการ (Services) ประกอบด้วย ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับช่องทางและข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการของรัฐ พบว่าชาวประมงพื้นบ้านมีข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการของรัฐ 2 ประเด็น ได้แก่

1) การเข้าถึงความมั่นคงของที่อยู่อาศัย

ชุมชนประมงพื้นบ้านหลายแห่งประสบกับข้อจำกัดในการเข้าถึงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในบ้านและที่ดินของครัวเรือน อันเนื่องมาจากการมีที่อยู่อาศัยอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติหรือเข้าข่ายเป็นอาคารล่องลำน้ำ ตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2560

ดังเช่นในกรณีชุมชนชายฝั่งในพื้นที่ 6 จังหวัด ฝั่งทะเลอันดามัน ซึ่งได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิในปี พ.ศ. 2547 ภายหลังเหตุการณ์ดังกล่าว ชุมชนได้รับการพิสูจน์สิทธิโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อปี 2548 รับรองว่าชุมชนชายฝั่งทั้ง 6 จังหวัดเป็นชุมชนดั้งเดิม สมาชิกใน

ชุมชนที่อยู่อาศัยก่อนวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 สามารถอาศัยอยู่ได้ตามกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุญาตจากกรมเจ้าท่า

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้ ชุมชนชายฝั่งซึ่งเคยถูกประกาศเป็นชุมชนดั้งเดิมกลายเป็นชุมชนล่องลำลำนน้ำ คราวเรือนต้องเสียค่าตอบแทนรายปีให้แก่กรมเจ้าท่า (ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดตรัง, สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2564)

2) การเข้าถึงทุนการศึกษาของบุตรหลานชาวประมงพื้นบ้าน

กรณีข้อจำกัดในการเข้าถึงทุนการศึกษาของบุตรหลานชาวประมงพื้นบ้าน ถูกกล่าวถึงโดยผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพในพื้นที่จังหวัดจันทบุรี โดยผู้ให้ข้อมูลรายนี้ ระบุว่า มีบุตรหลานในครอบครัวชาวประมงพื้นบ้านหลายคนถูกปฏิเสธการให้ทุนการศึกษา ตนจึงเคยสอบถามครูที่โรงเรียนถึงสาเหตุที่นักเรียนกลุ่มนี้ถูกปฏิเสธ จึงได้รับคำตอบว่าเป็นเพราะระบุอาชีพผู้ปกครองว่า “ประมง” ทำให้กรรมการอาจพิจารณาว่าหมายถึง ประมงพาณิชย์ (นายกสมาคมประมงพื้นบ้านปากน้ำแหลมสิงห์ จันทบุรี, สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2564)

3.3 มิติด้านพื้นที่ (Spaces) ได้แก่ พื้นที่ทางการเมืองและสังคม ประกอบด้วย ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับช่องทางและข้อจำกัดในการเข้าถึงการรวมกลุ่ม/องค์กร สถาบัน กลไกด้านอำนาจการต่อรองของชาวประมงพื้นบ้าน และความสัมพันธ์เชิงสถาบันกับรัฐและหน่วยงานองค์กร ดังนี้

3.3.1 การเข้าถึงการรวมกลุ่ม/องค์กร สถาบัน

การเข้าถึงการรวมกลุ่ม/องค์กร สถาบัน

มาตรา 25 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ระบุให้กรมประมงมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรสัตว์น้ำภายในที่จับสัตว์น้ำ รวมถึงสนับสนุนให้ชุมชนรวมกลุ่มและขึ้นทะเบียนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น การดำเนินการภายใต้พระราชกำหนดดังกล่าวโดยกรมประมงประกอบกับปัญหาทรัพยากรสัตว์น้ำลดลง และความขัดแย้งเรื่องพื้นที่ทำการประมง ทำให้หลายชุมชนประมงสามารถรวมกลุ่มเป็นองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นเพื่อดูแลทรัพยากรหน้าบ้านของตนเองได้ (นายกสมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2564)

3.3.2 การเข้าถึงกลไกด้านอำนาจการต่อรองของชาวประมงพื้นบ้าน

- การเข้าถึงกลไกด้านอำนาจการต่อรองของชาวประมงพื้นบ้าน ประกอบด้วย กลไกการต่อรอง 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ

กลไกระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการประมงประจำจังหวัด อาศัยความตามมาตรา 26 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ระบุให้มีคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด ในจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ ประมงจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกรมเจ้าท่า อัยการจังหวัด พาณิชย์จังหวัด นายอำเภอในเขตท้องที่ที่มีการประมง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประธานสภาเกษตรกรจังหวัด ในจังหวัดที่มีอาณาเขตติดต่อกับชายฝั่งทะเลหรือแม่น้ำโขง ให้มีผู้แทนกองทัพเรือเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งเพิ่มอีกหนึ่งคน

นอกจากนี้ยังมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 13 คน ทั้งนี้ มาตรา 27 ระบุว่า กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้แต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้

(1) ผู้แทนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นในด้านการประมงทะเลชายฝั่ง ด้านการประมงทะเลนอกชายฝั่ง ด้านการประมงน้ำจืด ด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ หรือด้านการแปรรูปสัตว์น้ำ ที่ได้ขึ้นทะเบียน ตามมาตรา 25 ตามที่เห็นสมควรโดยคำนึงถึงความทั่วถึงของผู้มีส่วนได้เสีย

(2) ผู้มีความรู้หรือประสบการณ์การดำเนินงานในด้านการประมงหรือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่เกิน 3 คน

ในทางปฏิบัติ ผู้แทนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นเหล่านี้ต้องสมัครเข้าไปเป็นกรรมการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ตัดสินใจเลือก และสามารถดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระ (วาระละ 2 ปี) (นายกสมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2564)

กลไกระดับประเทศ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ อาศัยความตามมาตรา 13 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ระบุให้มีคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการ อธิบดีกรมประมง เป็นกรรมการและเลขานุการ และยังมีกรรมการโดยตำแหน่งจากหน่วยงาน/องค์กรอื่นๆ อีก 11 คน

นอกจากนี้ยังมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 10 คน ทั้งนี้ มาตรา 14 ระบุว่า กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้แต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้

(1) ผู้แทนสมาคมในด้านการประมงทะเลชายฝั่ง ด้านการประมงทะเลนอกชายฝั่ง ด้านการประมงนอกน่านน้ำไทย ด้านการประมงน้ำจืด ด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และด้านการแปรรูปสัตว์น้ำ ด้านละ 1 คน

(2) ผู้มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่เกิน 2 คน

(3) นักวิชาการด้านการประมง ไม่เกิน 2 คน

- ข้อจำกัดในการเข้าถึงกลไกด้านอำนาจการต่อรองของชาวประมงพื้นบ้าน พบว่ามีข้อจำกัด 1 ประเด็น ได้แก่

1) สัดส่วนคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดที่มีกรรมการโดยตำแหน่งมากเกินไป เช่น นายอำเภอในเขตท้องที่ที่มีการประมง ทำให้มีกรรมการโดยตำแหน่งหลายคนที่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับการประมง

“บางอำเภอมีบ่อเพาะปลาดุก 3 บ่อ นายอำเภอก็ต้องเข้ามาเป็นกรรมการในคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด” (นายกสมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2564)

3.4 บทสรุป

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการจัดกลุ่มเสวนาออนไลน์ 4 ครั้ง และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยใช้กรอบการวิจัยหลายมิติ (Multi-dimensional Framework) 3 ด้าน อันประกอบด้วย มิติด้านเศรษฐกิจและตลาด (Economy/Markets) มิติด้านบริการ (Services) และมิติด้านพื้นที่ (Spaces) พบว่าชาวประมงพื้นบ้านมีช่องทางและข้อจำกัดในการเข้าถึงหรือการเป็นเจ้าของปัจจัยในมิติต่างๆ ดังนี้

มิติด้านเศรษฐกิจและตลาด พบว่า ชาวประมงพื้นบ้านมีช่องทางในการเข้าถึงปัจจัยการผลิต คือ เครื่องมือประมงโดยการขออนุญาตทำการประมงพื้นบ้านจากกรมประมง ในกรณีที่จะทำการประมงโดยใช้เรือประมง ชาวประมงต้องขอหนังสือรับรองเพื่อประกอบการยื่นขอจดทะเบียนเรือไทยสำหรับเรือประมงพื้นบ้านจากกรมประมง แล้วนำไปขอจดทะเบียนเรือประมงพื้นบ้านที่มีขนาดไม่เกินสิบตันกรอส ณ สำนักงานเจ้าท่า หากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบเรือผ่านแล้ว เจ้าของเรือจะได้รับใบอนุญาตใช้เรือที่มีอายุไม่เกิน 12 เดือน อย่างไรก็ตาม พบว่า ชาวประมงพื้นบ้านมีข้อจำกัดในการเข้าถึงการครอบครองเรือและเครื่องมือประมง คือ เครื่องมือประมงที่ขายในชุมชนมีราคาสูง ขั้นตอนการจดทะเบียนเรือยุ่งยาก และชาวประมงบางกลุ่มไม่ทราบประกาศกำหนดการรับจดทะเบียนเรือ

นอกจากนี้ ในด้านการเข้าถึงทรัพยากรประมง พบว่า พื้นที่ทำการประมงของชาวประมงพื้นบ้านถูกจำกัดให้อยู่ภายในเขตทะเลชายฝั่ง ซึ่งสามารถกำหนดให้อยู่ในระยะ 1.5 – 12 ไมล์ทะเลจากชายฝั่งได้ตามข้อเสนอของคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดในการเข้าถึงทรัพยากรประมงของชาวประมงพื้นบ้าน ได้แก่ การไม่มีแผนการใช้พื้นที่ทางทะเล ทำให้การกำหนดเขตทะเลชายฝั่งส่วนใหญ่อยู่ที่ระยะ 3 ไมล์ทะเลจากชายฝั่งตามที่ระบุในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยปริยาย ทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาแย่งชิงเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทางทะเลของคนกลุ่มต่างๆ รวมถึงกรณีพื้นที่ทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติ ที่แต่ละแห่งมีแนวปฏิบัติแตกต่างกัน ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านประสบปัญหาในการเข้าไปใช้ประโยชน์

และยังมีประเด็นการลักลอบเข้ามาจับสัตว์น้ำในเขตทะเลชายฝั่งของเรือประมงที่มีใช้ประมงพื้นบ้าน และปัญหาความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศอันเนื่องมาจากการปล่อยของเสียลงสู่ทะเล และผลกระทบจากโครงการพัฒนาต่างๆ ที่ดำเนินในทะเลหรือชายฝั่ง

สำหรับด้านการเข้าถึงสินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพ พบว่า กรมประมง ร่วมกับธนาคารของรัฐ ได้ดำเนินโครงการสินเชื่อเพื่อเสริมสภาพคล่องผู้ประกอบการประมง ซึ่งเป็นโครงการเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ร้อยละ 7 ต่อปี โดยรัฐจะชดเชยให้ ร้อยละ 3 กระนั้นยังพบว่ามีข้อจำกัดในการเข้าถึงสินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพประมง คือ ชาวประมงไม่มีหลักประกัน เช่น ที่ดิน ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง บุคคลค้ำประกัน ฯลฯ ทำให้ธนาคารร่วมโครงการบางสาขาปฏิเสธการจ่ายสินเชื่อ

อีกประเด็นหนึ่ง คือ ด้านการเข้าถึงตลาดสำหรับขายสินค้าสัตว์น้ำ พบว่า ชาวประมงพื้นบ้านมีช่องทางการขายสินค้า 4 ช่องทางหลัก ได้แก่ การขายให้เจ้าแม่แพปลา การขายโดยตรงในตลาด ร้านอาหาร และนักท่องเที่ยว การดำเนินการในรูปวิสาหกิจชุมชน และการขายผ่านช่องทางออนไลน์ ทั้งนี้ ข้อจำกัดในการเข้าถึงตลาดสำหรับขายสินค้าสัตว์น้ำของชาวประมงพื้นบ้าน ได้แก่ การถูกผูกกับเจ้าแม่แพปลา ทำให้ชาวประมงไม่สามารถต่อรองราคาสินค้าได้ ผลกระทบจากสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้ชาวประมงในหลายพื้นที่ขายสินค้าได้น้อย และราคาถูกลง ความต้องการซื้อสินค้าสัตว์น้ำของห้างร้านไม่สอดคล้องกับวิธีการทำประมง การขาดทักษะในการประชาสัมพันธ์และขายสินค้าช่องทางออนไลน์ และการถูกขายตัดราคาโดยสินค้าสัตว์น้ำนำเข้าจากประเทศเพื่อนบ้าน

มิติด้านบริการ พบว่า ชาวประมงพื้นบ้านในบางพื้นที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงความมั่นคงของที่อยู่อาศัย เนื่องจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2560 ทำให้ชุมชนชายฝั่งหลายแห่งสูญเสียสิทธิชุมชนในการอยู่อาศัยในฐานะชุมชนดั้งเดิมไป ทั้งค่าธรรมเนียมอาคารล่วงหน้ายังเป็นอัตราที่สูง นอกจากนี้ยังพบข้อจำกัดในการเข้าถึงทุนการศึกษาของบุตรหลานชาวประมงพื้นบ้าน ซึ่งถูกปฏิเสธการให้ทุนเพราะกรรมการพิจารณาว่าอาชีพประมงของผู้ปกครองหมายถึงประมงพาณิชย์

มิติด้านพื้นที่ทางการเมืองและสังคม พบว่า ชาวประมงพื้นบ้านมีช่องทางในการรวมกลุ่มเป็นองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งองค์กรดังกล่าวสามารถเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาและพัฒนาการประมงในท้องถิ่น ต่อคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด นอกจากนี้ ตัวแทนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นยังมีสิทธิในการเสนอขอเข้าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดได้ ส่วนประเด็นการเข้าถึงกลไกด้านอำนาจในการต่อรองของชาวประมงพื้นบ้าน พบว่ามีกลไกใน 2 ระดับ ได้แก่ ระดับจังหวัด คือ คณะกรรมการประมงประจำจังหวัด และระดับประเทศ คือ คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดในการเข้าถึงกลไกการต่อรองของชาวประมงพื้นบ้าน คือ สัดส่วนกรรมการโดยตำแหน่งที่อาจไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประมงทะเลหรือทรัพยากรทางทะเลมีจำนวนมาก

บทที่ 4

บทสรุป อภิปรายผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

โครงการวิจัยและนวัตกรรมสำหรับกลุ่มเปราะบางเพื่อการยกระดับสู่สังคมไทยเสมอหน้า มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างใน 3 เรื่อง คือ

1) ศึกษาและวิเคราะห์นโยบาย กฎหมาย และมาตรการของรัฐ รวมทั้งเงื่อนไขปัจจัยทางเศรษฐกิจ – สังคม ที่นำมาสู่การกีดกันทางสังคม (Social Exclusion) ต่อกลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน และนโยบาย กฎหมาย และมาตรการของรัฐที่มีลักษณะของนโยบายที่นำไปสู่ความเสมอหน้า (Inclusive Policies) ว่าก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ – สังคม ของกลุ่มเป้าหมายในการศึกษาอย่างไรบ้าง กลุ่มเป้าหมายมีรายได้ที่มากขึ้นจริงหรือไม่ เกิดระบบเศรษฐกิจฐานรากที่เข้มแข็งขึ้นหรือไม่ และจะมีแนวโน้มนำไปสู่ความยั่งยืน (sustainability) หรือไม่ อย่างไร

2) ศึกษาและวิเคราะห์มิติด้าน “บริการ (Services)” ได้แก่ การคุ้มครองทางสังคม กฎหมาย ข้อมูล ข่าวสาร บริการด้านสาธารณสุข เทคโนโลยี วิทยาการ และน้ำ ฯลฯ กลุ่มเป้าหมายในการศึกษาสามารถเข้าถึงบริการเหล่านี้ได้แค่ไหน อย่างไร

3) ศึกษาและวิเคราะห์มิติด้าน “พื้นที่ (Spaces)” ได้แก่ พื้นที่ทางการเมืองและสังคม เช่น การรวมกลุ่ม/องค์กร สถาบัน กลไกด้านอำนาจการต่อรองของชาวประมงพื้นบ้าน ความสัมพันธ์เชิงสถาบันกับรัฐ และหน่วยงานองค์กร ฯลฯ ที่มีผลต่อการเข้าถึง “บริการ (services)” เพื่อให้เห็นว่า “พื้นที่” ที่ดำรงอยู่เป็นปัจจัยหนุนเสริมให้ชาวประมงพื้นบ้านสามารถใช้ต่อรองเพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัยการผลิต และ/หรือปัจจัยอื่นๆ ที่เป็นสิ่งที่กำหนดความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมได้หรือไม่ อย่างไร

การศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยแบบผสมผสานทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ สำหรับการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างครัวเรือนประมงพื้นบ้านแบบเจาะจง (Purposive Sampling) 415 ครัวเรือน ใน 8 จังหวัด ประกอบด้วย ตรัง เพชรบุรี สมุทรสงคราม ประจวบคีรีขันธ์ สุราษฎร์ธานี พังงา สตูล และปัตตานี อันกระจายอยู่ในทุกเขตพื้นที่ทำการประมง ส่วนการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การจัดกลุ่มเสวนาออนไลน์ 4 ครั้ง โดยมีตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ เข้าร่วมการประชุม ได้แก่ เครือข่ายชาวประมงพื้นบ้าน องค์กรประชาสังคมที่ปฏิบัติงานด้านการประมงพื้นบ้าน ภาครัฐ และนักวิชาการ นอกจากนี้ยังได้ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพ คือ ผู้แทนเครือข่ายชาวประมงพื้นบ้าน และองค์กรประชาสังคมที่ปฏิบัติงานด้านการประมงพื้นบ้าน จำนวน 10 คน

ผลศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างในกลุ่มประมงพื้นบ้านด้วยกรอบการวิจัยหลายมิติ (Multi-dimensional Framework) 3 ด้าน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1.1 ประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้าง

1) **มิติด้านเศรษฐกิจและตลาด** ประกอบด้วย ประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างในการเข้าถึงปัจจัยการผลิตของชาวประมงพื้นบ้าน ได้แก่ เรือและเครื่องมือประมง ทรัพยากรประมง สินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพ และตลาดสำหรับขายสินค้าสัตว์น้ำ มีรายละเอียดดังนี้

1.1) ประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างในการเข้าถึงการครอบครองเรือและเครื่องมือประมง

ผลการสำรวจ ระบุว่า ครั้วเรือนกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการทำประมงโดยใช้เรือประมง มีเครื่องยนต์ และใช้เครื่องมือทำการประมง อย่างไรก็ตาม ผลจากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพยังพบว่าชาวประมงพื้นบ้านประสบปัญหาเชิงโครงสร้างในการเข้าถึงการครอบครองเรือและเครื่องมือประมง 3 ประเด็น ดังนี้

- เครื่องมือประมงที่ขายโดยเถาแกในชุมชนมีราคาสูง
- ขั้นตอนการจดทะเบียนเรือยุ่งยาก ในบางพื้นที่ชาวประมงต้องรอต่อทะเบียนเรือข้ามปี
- ชาวประมงบางกลุ่ม โดยเฉพาะที่อาศัยอยู่บนเกาะ ไม่ทราบประกาศกำหนดการรับจดทะเบียนเรือ

1.2) ประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างในการเข้าถึงทรัพยากรประมง อันเป็นปัจจัยสำคัญใน

การดำรงชีพของชาวประมงพื้นบ้าน โดยผลจากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ พบว่า มีประเด็นปัญหา 4 ประเด็น ได้แก่

- การขาดแผนการใช้พื้นที่ทางทะเล ก่อให้เกิดการแย่งใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทางทะเลจากหลากหลายกลุ่ม
- พื้นที่เขตทะเลชายฝั่งทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติ ที่แต่ละแห่งมีแนวปฏิบัติแตกต่างกัน
- การลักลอบเข้ามาจับสัตว์น้ำในเขตทะเลชายฝั่งของเรือประมงที่มีใช้ประมงพื้นบ้าน
- ความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศ ทั้งจากการปล่อยของเสียลงสู่ทะเล และผลกระทบจากโครงการพัฒนาต่างๆ ที่ดำเนินการในทะเลหรือชายฝั่ง

1.3) ประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างในการเข้าถึงสินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพ ผลการ

สำรวจ พบว่า ครั้วเรือนประมงพื้นบ้านส่วนใหญ่มีหนี้สินจากการกู้ยืมเงินในระบบเพื่อการซื้อหรือซ่อมแซมเรือหรือเครื่องมือทำการประมง นอกจากนี้ยังมีบางส่วนที่กู้ยืมเงินนอกระบบจากญาติพี่น้อง และเจ้าของแพปลาหรือผู้รวบรวมสินค้าสัตว์น้ำ โดยส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าตนเองต้องเสียดอกเบี้ยเงินกู้เท่าใด ยิ่งไปกว่านั้น ผลจาก

การเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพยังพบประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างในการเข้าถึงสินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพของชาวประมงพื้นบ้าน 1 ประเด็น คือ

- ชาวประมงไม่มีหลักประกัน เช่น ที่ดิน ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง บุคคลค้ำประกัน ฯลฯ ทำให้มีอุปสรรคในการขอสินเชื่อจากธนาคาร ส่วนใหญ่จึงต้องกู้ยืมนอกระบบจากญาติและเจ้าแม่ เพื่อซื้อหรือซ่อมเรือหรือเครื่องมือทำการประมง ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าตนเองต้องเสียดอกเบี้ยเงินกู้เท่าไร

1.4) ประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างในการเข้าถึงตลาดสำหรับขายสินค้าสัตว์น้ำ ผลการสำรวจ พบว่า ครั้วเรือนประมงพื้นบ้านส่วนใหญ่มีช่องทางการขายสินค้าสัตว์น้ำให้แก่เจ้าแม่แพปลา หรือผู้รวบรวมสินค้าสัตว์น้ำ เมื่อเกิดสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 กลุ่มตัวอย่างต่างได้รับผลกระทบ คือ ขายสินค้าสัตว์น้ำได้น้อยลงในทุกช่องทางการขาย ส่งผลให้รายได้ครั้วเรือนลดลง ขณะที่รายจ่ายของครั้วเรือนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องของค่าอาหาร และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ นอกจากนี้ ผลจากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพยังพบประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างในการเข้าถึงตลาดสำหรับขายสินค้าสัตว์น้ำ 3 ประเด็น ได้แก่

- การถูกผูกกับระบบเจ้าแม่แพปลา ทำให้ชาวประมงไม่สามารถต่อรองราคาสินค้าได้
- ความต้องการซื้อสินค้าสัตว์น้ำของห้างร้านไม่สอดคล้องกับวิธีการทำประมงพื้นบ้าน เช่น ห้างร้านต้องการสั่งซื้อสัตว์น้ำบางชนิดตลอดทั้งปี
- การถูกขายตัดราคาโดยสินค้าสัตว์น้ำนำเข้าจากประเทศเพื่อนบ้าน

2) มิติด้านบริการ ประกอบด้วย ประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างในการเข้าถึงความมั่นคงของที่อยู่อาศัย ครั้วเรือนประมงพื้นบ้าน สภาพแวดล้อมครั้วเรือน การรับข้อมูลข่าวสาร การเข้าถึงทุนการศึกษาของบุตรหลาน มีรายละเอียดดังนี้

2.1) ประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างในการเข้าถึงความมั่นคงของที่อยู่อาศัย ผลการสำรวจ พบว่า ครั้วเรือนประมงพื้นบ้านส่วนใหญ่มีการถือครองกรรมสิทธิ์ในบ้านและที่ดินของตนเอง อย่างไรก็ตาม กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ยังไม่ตระหนักถึงความจำเป็นพื้นฐานด้านสภาพแวดล้อมครั้วเรือนเท่าใดนัก โดยให้คะแนนระดับความสำคัญเพียงปานกลางเท่านั้น ยกเว้นเรื่องของความสามารถในการเข้าถึงการรักษาพยาบาล ซึ่งเป็นเรื่องที่กลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญในระดับมาก นอกจากนี้ ผลจากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพยังพบประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างในการเข้าถึงความมั่นคงของที่อยู่อาศัย 2 ประเด็น ดังนี้

- ชุมชนชายฝั่งหลายแห่งสูญเสียสิทธิชุมชนในการอยู่อาศัยในฐานะชุมชนดั้งเดิม จากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2560

- ค่าธรรมเนียมอาคารล่วงหน้ามีอัตราที่สูง

2.2) ประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับการรับข้อมูลข่าวสาร ผลการสำรวจพบว่า สื่อสาธารณะเป็นช่องทางที่มีความสำคัญที่สุดในการเข้าถึงข้อมูลของกลุ่มตัวอย่าง อย่างไรก็ตาม ผลจากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพยังพบว่ามีประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับการรับข้อมูลข่าวสาร 1 ประเด็น คือ

- ชาวประมงบางกลุ่มที่อาศัยอยู่บนเกาะหรือพื้นที่ห่างไกลมีข้อจำกัดในการรับข้อมูลข่าวสาร

2.3) ประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างในการเข้าถึงทุนการศึกษาของบุตรหลาน ผลการสำรวจพบว่า ครีวเรือนประมงพื้นบ้านมีสมาชิกในครัวเรือนกำลังเรียนหนังสืออย่างน้อย 1 คน อย่างไรก็ตาม ผลจากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพยังพบว่ามีประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างในการเข้าถึงทุนการศึกษาของบุตรหลาน 1 ประเด็น ได้แก่

- บุตรหลานชาวประมงบางคนถูกปฏิเสธการขอรับทุนการศึกษา เนื่องจากการระบุอาชีพผู้ปกครองว่า “ประมง” ทำให้กรรมการผู้พิจารณาเข้าใจว่าหมายถึง ประมงพาณิชย์

3) มิติด้านพื้นที่ทางการเมืองและสังคม ประกอบด้วย ประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างในการรวมกลุ่ม/องค์กร และกลไกด้านอำนาจการต่อรองของชาวประมงพื้นบ้าน มีรายละเอียดดังนี้

3.1) ประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างในการรวมกลุ่ม/องค์กร ผลการสำรวจ พบว่า ครีวเรือนประมงพื้นบ้านส่วนใหญ่ไม่ได้รวมกลุ่มใดเลย ขณะที่กลุ่มที่มีการเข้าร่วมนั้นส่วนใหญ่เป็นกลุ่มหรือเครือข่ายอาชีพที่ไม่ได้ถูกจัดตั้งอย่างเป็นทางการ โดยมีประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างในการรวมกลุ่ม/องค์กร 1 ประเด็น คือ

- เป้าหมายและการดำเนินงานของกลุ่มไม่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มตัวอย่าง สมาชิกในกลุ่มไม่มีเป้าหมายหรือผลประโยชน์ที่ชัดเจนร่วมกัน ขณะที่ชาวประมงพื้นบ้านต้องทำมาหากิน ทำให้ไม่มีเวลาเข้าร่วมกิจกรรมกลุ่ม แม้ในปัจจุบันจะมีการขึ้นทะเบียนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง

3.2) ประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับกลไกด้านอำนาจการต่อรองของชาวประมงพื้นบ้าน แม้ผลการสำรวจพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับมาตรการต่างๆ ที่รัฐออกมา เช่น การให้นิยามประมงพื้นบ้าน ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และเห็นว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายของรัฐเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นและสำคัญ อย่างไรก็ตาม

ตาม ผลจากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพยังพบว่า มีประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับกลไกด้านอำนาจ การต่อรองของชาวประมงพื้นบ้าน 1 ประเด็น คือ

- สัดส่วนกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดมีมากเกินไป ทำให้มี กรรมการที่อาจไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประมงทะเลหรือทรัพยากรทางทะเลเข้ามา เป็นดำรงตำแหน่ง

4.1.2 นโยบาย กฎหมาย และมาตรการของรัฐ และเงื่อนไขปัจจัยทางเศรษฐกิจ – สังคม (หรือ เงื่อนไขเชิงโครงสร้าง) ที่นำมาสู่การกีดกันทางสังคม (Social Exclusion) 5 ด้าน ประกอบด้วย

1) เงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่กีดกันการเข้าถึงการครอบครองปัจจัยการผลิต ได้แก่

- ระเบียบขั้นตอนในการจดทะเบียนเรือประมงพื้นบ้านที่มีขนาดเล็กเกินสิบตันกรอส ที่มี ความยุ่งยาก ทำให้ชาวประมงในบางพื้นที่ต้องรอต่อทะเบียนเรือข้ามปี

2) เงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่กีดกันการเข้าถึงทรัพยากรสัตว์น้ำ ได้แก่

- มาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และมาตรา 121 แห่ง พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ที่ให้อำนาจกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการกำหนดกติกาในการเข้าไปใช้ประโยชน์ใน พื้นที่อุทยานแห่งชาติและป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อวิถีทำกินของชาวประมง พื้นบ้านที่ทำประมงในพื้นที่ดังกล่าว
- โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่ง เช่น โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก โครงการพัฒนากำแพงกันคลื่น และโครงการพัฒนาเขตพื้นที่อุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องกับ ทะเลชายฝั่ง เป็นต้น ที่ส่งผลให้ทรัพยากรชายฝั่งเสื่อมโทรม

3) เงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่กีดกันการเข้าถึงตลาดเพื่อขายสินค้าสัตว์น้ำ ได้แก่

- ระบบเจ้าแก่งแพปลาในชุมชน ที่จำกัดทางเลือกในการเข้าถึงตลาดขายสินค้าสัตว์น้ำของ ชาวประมงพื้นบ้าน

4) เงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่กีดกันการเข้าถึงความมั่นคงของที่อยู่อาศัย ได้แก่

- มาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2560 “ห้ามมิให้ผู้ใด ปลุกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือ น้ำ ในน้ำ และใต้ น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง

บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า” อันส่งผลให้ชุมชนประมงชายฝั่งหลายแห่งสูญเสียสิทธิชุมชนดั้งเดิม ซึ่งเคยได้รับการรับรองโดยมติคณะรัฐมนตรีไป

5) เงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่กีดกันด้านอำนาจต่อรอง ได้แก่

- องค์ประกอบคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด ตามมาตรา 26 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ที่มีสัดส่วนของกรรมการโดยตำแหน่งมากเกินไป ในขณะที่มีตัวแทนชาวประมงพื้นบ้านเพียง 2 คน นอกจากนี้ยังขาดความเชื่อมโยงระหว่างคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดและคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ ทำให้ไม่มีความเชื่อมโยงส่งต่อระหว่างนโยบายระดับจังหวัดและระดับชาติ

4.1.3 นโยบาย กฎหมาย และมาตรการของรัฐ ที่มีลักษณะของนโยบายที่นำไปสู่ความเสมอหน้า (Inclusive Policies) 3 ด้าน ประกอบด้วย

1) นโยบายที่นำไปสู่ความเสมอหน้าด้านการมีพื้นที่/ตัวตนทางสังคม ได้แก่

- การขึ้นทะเบียนเกษตรกรชาวประมง 5 ประเภท โดยกรมประมง ทำให้ “อาชีพประมง” ได้รับการยอมรับ และผู้ประกอบการอาชีพประมงได้รับสวัสดิการตามที่สมควรได้รับ เช่น กรณีการเยียวยาผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด-19 ที่ชาวประมงกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ได้รับการเยียวยา อย่างไรก็ตาม บทบาทของผู้หญิงในระบบการผลิตของครัวเรือนประมงพื้นบ้านยังไม่ได้รับการให้ความสำคัญเท่าที่ควร

2) นโยบายที่นำไปสู่ความเสมอหน้าด้านการรวมกลุ่ม/องค์กร ได้แก่

- การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นให้รวมกลุ่มและขึ้นทะเบียนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น โดยกรมประมง ตามมาตรา 25 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งขณะนี้ (สิงหาคม 2564) มีองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นด้านประมงทะเลชายฝั่งทั้งสิ้น 775 องค์กร สมาชิก 32,011 ราย

3) นโยบายที่นำไปสู่ความเสมอหน้าด้านการเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ ได้แก่

- โครงการสินเชื่อเพื่อเสริมสภาพคล่องผู้ประกอบการประมง อย่างไรก็ตาม ยังมีชาวประมงพื้นบ้านหลายรายไม่สามารถขอสินเชื่อได้ เนื่องจากไม่ผ่านเกณฑ์เรื่องทรัพย์สินประกัน

4.2 อภิปรายผลการศึกษา

ผลการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้าง 3 มิติ ในกลุ่มประมงพื้นบ้านครั้งนี้ ประกอบด้วย ประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างในมิติด้านเศรษฐกิจและตลาด มิติด้านบริการจากภาครัฐ และมิติด้านพื้นที่ทางการเมืองและสังคม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

มิติด้านเศรษฐกิจและตลาด พบว่า เงื่อนไขทางสังคม คือ ระบบแปปลา อันเป็นระบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายเจ้าหนี้ คือ เจ้าแกแปปลา และฝ่ายลูกหนี้ คือ ชาวประมงพื้นบ้าน ที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อเศรษฐกิจของครัวเรือนประมงพื้นบ้าน ทั้งด้านการให้สินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพ การเข้าถึงตลาดขายสินค้าสัตว์น้ำ ทำให้ชาวประมงไม่สามารถต่อรองราคาหรือขายสินค้าสัตว์น้ำผ่านช่องทางอื่นได้ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Kehoe (2016: 28) ที่ทำการศึกษาวิถีชุมชนประมงพื้นบ้านในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (หรือ “ระบบเกี้ยว” (Keaw System) ในภาษาเรียกของชาวประจวบคีรีขันธ์) ถึงแม้ว่าระบบเจ้าแกแปปลาในประเทศไทยไม่ได้ชุดรัดและโหดร้ายต่อลูกหนี้เฉกเช่นในบางประเทศ (Chuenpagdee and Jantarashote, 2011: 328) อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษานี้ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าตนเองต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้เท่าใด

นอกจากนี้ แม้ชาวประมงพื้นบ้านได้มีความพยายามรวมกลุ่มเพื่อต่อรองขายสินค้าสัตว์น้ำให้แก่ห้างร้านโดยตรง ไม่ผ่านพ่อค้าคนกลาง แต่ยังพบอุปสรรค คือ ความต้องการซื้อสินค้าสัตว์น้ำของห้างร้านไม่สอดคล้องกับวิถีการทำประมงพื้นบ้าน

มิติด้านบริการจากภาครัฐ พบว่า มาตรการ และกฎหมายของรัฐ ส่งผลให้เกิดการกีดกันทางสังคมต่อชาวประมงพื้นบ้านหลายประการ ได้แก่

1) ระเบียบขั้นตอนการจดทะเบียนเรือยุ่งยาก สอดคล้องกับข้อมูลในรายงานของสมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้าน และสมาคมรักษ์ทะเลไทย (2564: 18) ที่ระบุว่าขั้นตอนการจดทะเบียนเรือที่ยุ่งยากนี้ส่งผลให้ชาวประมงพื้นบ้านหลายรายตัดสินใจทำการประมงโดยไม่จดทะเบียนเรือ

2) การขาดแผนการใช้พื้นที่ทางทะเลที่ชัดเจน ก่อให้เกิดการแย่งชิงการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทางทะเล ดังเช่นกรณีการบุกรุกพื้นที่ทางทะเลโดยการปักแนวเขตแดนเพื่อทำคอกหอยของนายทุนในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องไม่สามารถให้ข้อมูลที่ชัดเจนเรื่องเขตแดนในทะเลได้ ทำให้ชาวประมงถูกกลุ่มนายทุนเอาเปรียบในการเข้าไปใช้ประโยชน์ ซ้ำยังอนุญาตให้ขยายพื้นที่เลี้ยงหอย (อดิگانต์ วิจิต, 2559: 2459 - 2460) รวมถึงกรณีการจำกัดพื้นที่ทำประมงพื้นบ้านในเขต 3 ไมล์ทะเล ซึ่ง วรรณชัย สุวรรณกาญจน์ และกฤษณา ไวก่ำรวง (2561: 65) พบว่า การถูกจำกัดพื้นที่ทำประมงทำให้ชาวประมงพื้นบ้านในจังหวัดสงขลาจับสัตว์น้ำได้น้อยลง นอกจากนี้ยังมีกรณีพื้นที่เขตทะเลชายฝั่งทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งหากมีการประกาศใช้กฎหมายลำดับรองประกอบพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 64 และ 65 และ

กฎหมายลำดับรองประกอบพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มาตรา 121 อาจเป็นการจำกัดการเข้าถึงทรัพยากรสัตว์น้ำของชาวประมงพื้นบ้านที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว

3) นโยบายการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศ เช่น โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลของภาครัฐและเอกชน สอดคล้องกับรายงานของสมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านและสมาคมรักษ์ทะเลไทย (2564: 29) รวมถึงผลการศึกษาของ Satumanatpan & Pollnac (2019: 8) ที่ดำเนินการศึกษาในพื้นที่เปราะบางต่อการเสื่อมโทรมของระบบนิเวศทางทะเล คือ จังหวัดระยอง อันเป็นพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม ซึ่งระบุว่าการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศและทรัพยากรสัตว์น้ำชายฝั่ง

4) กฎหมายกำกับควบคุมที่ดินชุมชนชายฝั่ง ที่ส่งผลให้ชุมชนชายฝั่งหลายแห่งสูญเสียสิทธิชุมชนในการอยู่อาศัยในฐานะชุมชนดั้งเดิม สอดคล้องกับรายงานของ สมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้าน และสมาคมรักษ์ทะเลไทย (2564: 33) ซึ่งระบุว่า กฎหมายนี้ทำให้ชุมชนชายฝั่งดั้งเดิมที่สืบทอดวิถีชีวิตนับร้อยปีกลายเป็นสิ่งผิดกฎหมาย

มิติด้านพื้นที่ทางการเมืองและสังคม พบว่า กฎหมายของรัฐส่งผลต่อการจำกัดอำนาจต่อรองของชาวประมงพื้นบ้าน คือ สัดส่วนกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดภายใต้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มีมากเกินไป สอดคล้องกับรายงานของ สมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านและสมาคมรักษ์ทะเลไทย (2564: 33 – 34) ที่ยกตัวอย่างกรณีนายอำเภอซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด และบางจังหวัดที่มีจำนวนเขตปกครองอำเภอจำนวนมาก ทำให้มีสัดส่วนนายอำเภออยู่ในคณะกรรมการฯ ขณะที่ ตัวแทนชาวประมงที่เข้ามาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิได้ถูกกำหนดสัดส่วนไว้อย่างตายตัว จึงอาจไม่เป็นธรรมกรณีมีการลงมติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลของจังหวัด

นอกจากประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างภายใต้มิติต่างๆ แล้ว ยังพบว่าประเด็นปัญหาบางประเด็นมีความเกี่ยวโยงกับประเด็นปัญหาในมิติอื่นๆ (Cross-dimension) ได้แก่

ประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงความมั่นคงของที่อยู่อาศัย กล่าวคือ การไม่มีกรรมสิทธิ์ในบ้านและที่ดินของครัวเรือน ซึ่งทำให้ชาวประมงที่ไม่มีสินทรัพย์ประกันสินเชื่อในระบบเพื่อการประกอบอาชีพได้ ชาวประมงส่วนใหญ่จึงต้องพึ่งการกู้ยืมนอกระบบจากเจ้าเก่า นำไปสู่ข้อผูกมัดในการขายสินค้าสัตว์น้ำให้กับเจ้าเก่าเพียงรายเดียว โดยไม่สามารถต่อรองราคาได้ และไม่สามารถขายผ่านช่องทางอื่นได้ รวมถึงการผูกมัดการซื้อเครื่องมือที่มีราคาแพง

นอกจากนี้ยังมีประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับการไม่มีกลไกในการต่อรองที่ก่อให้เกิด **ประสิทธิผล** คือ คณะกรรมการประมงประจำจังหวัดที่มีกรรมการโดยตำแหน่งที่อาจไม่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องทะเล ทำให้ขาดการวางแผนบริหารจัดการการใช้ประโยชน์พื้นที่ทางทะเล จนนำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมง

4.3 ข้อเสนอแนะ

ด้านกลไกอำนาจการต่อรองของชาวประมง

- ภาครัฐ โดยกรมประมง ควรพิจารณาให้มีคณะกรรมการประมงทะเลประจำจังหวัด แยกจากการประมงน้ำจืด เนื่องจากบริบทในการบริหารจัดการการประมงทั้งสองประเภทมีความแตกต่างกัน
- คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ ควรพัฒนากลไกการทำงานที่เชื่อมโยงกับคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด

ด้านการวางแผนเชิงพื้นที่ทางทะเล

- คณะกรรมการประมงประจำจังหวัด ควรจัดทำแผนการใช้พื้นที่ทางทะเลจังหวัด เพื่อกำหนดขอบเขตเชิงพื้นที่ในการใช้ประโยชน์ทางทะเลอย่างเป็นรูปธรรม เช่น พื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ฟื้นฟูพื้นที่ทำการประมงรูปแบบต่างๆ พื้นที่เพื่อการท่องเที่ยว ฯลฯ

ด้านการเข้าถึงความมั่นคงของที่อยู่อาศัย

- ภาครัฐ โดยกรมเจ้าท่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ควรพิจารณาตรวจสอบพื้นที่ชุมชนชายฝั่งที่ถูกประกาศเป็นชุมชนดั้งเดิม ตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เพื่อร่วมกับชุมชนจัดสรรที่ดินในรูปโฉนดชุมชน

ด้านการจด/ต่อทะเบียนเรือ

- ภาครัฐ โดยกรมเจ้าท่าและกรมประมง ควรบูรณาการฐานข้อมูลชาวประมงและเครื่องมือประมงเพื่อลดขั้นตอนการขอหนังสือรับรองเพื่อประกอบการยื่นขอจดทะเบียนเรือไทยสำหรับเรือประมงพื้นบ้าน จากกรมประมง และอาจดำเนินการนัดหมายตรวจเรือกับชุมชนประมงเป็นรายพื้นที่
- ภาครัฐ โดยกรมเจ้าท่า ควรพิจารณาให้มีการตรวจเรือโดยภาคเอกชนที่ได้รับการรับรองจากกรมเจ้าท่า

ด้านการเข้าถึงสินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพ

- ภาครัฐ โดยกรมประมงและกรมการพัฒนาชุมชน ควรส่งเสริมโครงการลักษณะกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนประมง เพื่อพัฒนาเป็นกองทุนหมุนเวียนเพื่อการประกอบอาชีพประมง เช่น เพื่อการซื้อ/ซ่อมเรือหรือเครื่องมือประมง

ด้านทักษะผู้ประกอบการ และการเข้าถึงตลาด

- ภาครัฐ โดยกรมประมง ควรจัดการอบรมให้ความรู้การเป็นผู้ประกอบการให้แก่ชาวประมงพื้นบ้าน โดยเฉพาะประเด็นด้านการเงินส่วนบุคคล การเงินเพื่อธุรกิจ และการขายสินค้าออนไลน์
- ภาครัฐ โดยกรมประมง ควรสนับสนุนให้มีการจัดงานมหกรรมอาหารทะเล เพื่อเป็นพื้นที่ให้ชาวประมงได้ถ่ายทอดเรื่องราวการทำประมงแบบรับผิดชอบ และสร้างความตระหนักแก่ผู้บริโภคในวงกว้าง เพื่อจูงใจให้ผู้บริโภคเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมการประมงแบบรับผิดชอบ

ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

- ควรมีการสำรวจสถานการณ์การใช้พื้นที่ทางทะเลในลักษณะรुकล้าสิทธิที่เป็นสาธารณะ เพื่อลดการกีดกันชาวประมงพื้นบ้านจากการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทางทะเล
- ควรมีการศึกษาเพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะที่เอื้อให้ชาวประมงพื้นบ้านสามารถเข้าถึงสินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพ
- ควรมีการสำรวจศักยภาพองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นว่าสามารถช่วยให้ชาวประมงพื้นบ้านเข้าถึงตลาดได้มากขึ้น และลดการกีดกันจากระบบเจ้าแก้มในชุมชน รวมถึงช่วยส่งเสริมการเข้าถึงปัจจัยการผลิตและแหล่งทรัพยากรสัตว์น้ำ หรือไม่ อย่างไร

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และชัยณรงค์ เครือนวน. (2561). ผลกระทบจากการบังคับใช้มาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน: กรณีศึกษาอ่าวตราด จังหวัดตราด. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 10 (2), 399 - 424.
- วรรณชัย สุวรรณกาญจน์ และกฤษณา ไวก้าว. (2561). การพัฒนานโยบายประมงพื้นบ้านจังหวัดสงขลา. *Research and Development Journal Suan Sunandha Rajabhat University*, 10 (2), 59 – 70.
- สมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านแห่งประเทศไทย และสมาคมรักษ์ทะเลไทย. (2564). ข้อเสนอแก้ไขปัญหาวงการประมงพื้นบ้านในประเทศไทย 2563 : ความสอดคล้องกับข้อตกลงของคณะกรรมการประมงโลก ว่าด้วยแนวปฏิบัติเพื่อสนับสนุนการทำงานกับชาวประมงขนาดเล็ก อย่างยั่งยืนโดยสมัครใจ. สงขลา: โฟร์ – บาร์ต.
- สุภางค์ จันทวานิช และคณะ. (2559). รายงานผลการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม การค้ามนุษย์ และแรงงานบังคับ พ.ศ. 2559 (รายงาน). กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อิสระ ชาญราชกิจ และคณะ. (2563). ผลกระทบวิกฤตโควิด 19 ชาวประมงพื้นบ้านปรับตัวอย่างไร (รายงานพิเศษ). สมุทรปราการ: ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- อดิگانต์ วิจิต. (2559). การพัฒนาศักยภาพของชาวประมงพื้นบ้านในเขตเทศบาลตำบลพุมเรียง อำเภอไชยา จังหวัดสุราษฎร์ธานี. *Veridian E-Journal, Silpakorn University*, 9 (2), 2452 – 2467.

ภาษาอังกฤษ

- Chuenpagdee, R., and Juntarashote, K. (2011). Learning from the Experts: Attaining Sufficiency in Small-Scale Fishing Communities in Thailand. In Jentoft, S. and Eide, A. (Eds.), *Poverty Mosaics: Realities and Prospects in Small-Scale Fisheries*. (P. 309 – 311). New York: Springer.
- Kehoe, C. (2016). *Understanding Small-Scale Fisheries in Thailand: Ecological Change and Local Governance Systems* (master's thesis). Ottawa. University of Ottawa.
- Satumanatpan, S., and Pollnac, R. (2019). Resilience of Small-Scale Fishers to Declining

กฎหมาย

กฎกระทรวง เรื่อง การขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำการประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2559

ประกาศกรมเจ้าท่าที่ 1/2563 เรื่อง ให้นำเรือประมงพื้นบ้านที่มีขนาดไม่เกินสิบตันกรอสมาให้กรมเจ้าท่าตรวจสอบเพิ่มเติม

ประกาศกรมประมง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกหนังสือรับรองเพื่อประกอบการยื่นขอจดทะเบียนเรือไทย สำหรับเรือประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2562

ประกาศกรมประมง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกหนังสือรับรองเพื่อประกอบการยื่นขอจดทะเบียนเรือไทย สำหรับเรือประมงพื้นบ้าน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2563

ประกาศกรมประมง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกหนังสือรับรองเพื่อประกอบการยื่นขอจดทะเบียนเรือไทย สำหรับเรือประมงพื้นบ้าน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

ระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการตรวจสอบเรือ การทำเครื่องหมายที่แสดงอัตลักษณ์เรือ และการจดทะเบียนเรือประมงพื้นบ้านที่มีขนาดไม่เกินสิบตันกรอส พ.ศ. 2562