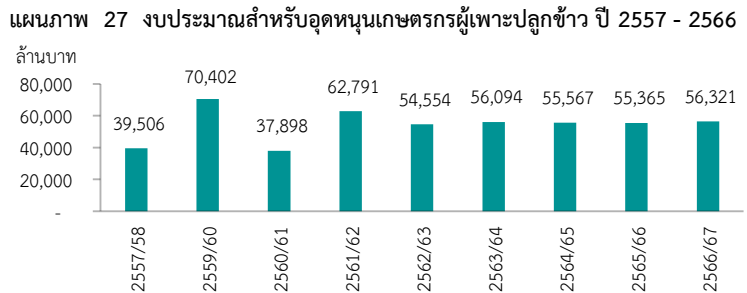


เพิ่มประสิทธิภาพข้าวไทย เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตเกษตรกร

ชาวนาเป็นอาชีพที่มีรายได้ไม่แน่นอนและมักได้รับผลตอบแทนที่ไม่คุ้มค่า ทำให้เกษตรกรจำนวนมากประสบปัญหาความยากจน และภาครัฐต้องมีการอุดหนุนช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง ซึ่งสาเหตุมาจากทั้งปัจจัยด้านราคา ต้นทุน และผลผลิต อีกทั้งยังได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าว เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของชาวนาไทยให้พึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

“ข้าว” ถือเป็นสินค้าเกษตรที่สำคัญที่มีบทบาททั้งการเป็นแหล่งอาหาร แหล่งอาชีพ และแหล่งรายได้ของประเทศ กล่าวคือ ปัจจุบันมีเกษตรกรที่ปลูกข้าวจำนวนกว่า 4.7 ล้านครัวเรือน³² ปลูกข้าวทั้งนาปีและนาปรังรวมกันทั้งสิ้นเกือบ 70 ล้านไร่ หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 46.7 ของพื้นที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรทั้งหมด ซึ่งระหว่างปี 2549 – 2565 ไทยสามารถสร้างรายได้จากการส่งออกได้มากกว่าแสนล้านบาทต่อปี อย่างไรก็ตาม แม้จะสร้างรายได้ให้กับประเทศ แต่ชาวนากลับเป็นอาชีพที่มีรายได้ไม่แน่นอนและมีคนจนเป็นจำนวนมาก โดยชาวนายากจนคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 41 ของผู้มีงานทำที่ยากจนทั้งหมด ขณะเดียวกัน สำหรับภาครัฐ ชาวนายังถือเป็นกลุ่มหนึ่งที่ต้องให้การช่วยเหลือในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก โดยระหว่างปี 2557 – 2566 รัฐใช้งบประมาณอุดหนุนเกษตรกรเฉลี่ยสูงถึง 5.4 หมื่นล้านบาทต่อปี



ที่มา : คณะรัฐมนตรี รวบรวมโดยสำนักข่าวอิศรา

ปัญหาความยากจนของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวและทำให้รัฐต้องอุดหนุนเป็นจำนวนมาก มีสาเหตุจากปัญหาหลายด้าน อาทิ

- ด้านราคา** ซึ่งราคาข้าวที่เกษตรกรขายได้มีความผันผวน ทำให้เกษตรกรไม่สามารถวางแผนการผลิตได้ อาทิ ราคาข้าวเปลือกเจ้าหอมมะลิ โดยข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ระหว่างปี 2551 - 2566 พบว่า ความแตกต่างกันของราคาต่ำสุดและสูงสุดสูงถึง 5,000 บาท โดยราคาเคยสูงถึง 15,582.3 บาทต่อตัน ในปี 2556 แต่อีก 3 ปีถัดมา ราคาตกลงเหลือเพียง 10,401.75 บาทต่อตัน หรือลดลงกว่า 1 ใน 3 โดยการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ค่อนข้างสูงและรวดเร็ว ส่งผลให้เกษตรกรไม่สามารถปรับการผลิตได้ทัน และอาจต้องประสบภาวะขาดทุน ขณะเดียวกัน ชาวนายังถูกกดราคาจากผู้รับซื้อ เนื่องจากข้าวเป็นสินค้าโภคภัณฑ์ที่มีความแตกต่างกันน้อย ผู้ส่งออกข้าวไทยจึงต้องเน้นแข่งขันราคาเป็นหลัก ทำให้เกิดการกดราคาต่อกันเป็นทอด ๆ ทั้งราคารับซื้อจากโรงสี และชาวนาตามลำดับ³³ นอกจากนี้ ในบางพื้นที่ ชาวนาจะส่งข้าวขายโรงสีข้าวทันทีภายหลังจากการเก็บเกี่ยว ซึ่งจะมียารับซื้อต่ำเนื่องจากเป็นข้าวมีความชื้นสูง แตกต่างจากในอดีตที่ชาวนาจะเก็บข้าวไว้ในยุ้งฉางหลังจากเกี่ยวเสร็จ และนำออกมาตากเพื่อลดความชื้นก่อนแล้วจึงทยอยจำหน่าย ซึ่งจะได้ราคาดีกว่า

- ด้านต้นทุน** โดยต้นทุนการผลิตข้าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ซึ่งข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรระหว่างปี 2563 - 2565 พบว่า ปี 2563 ไทยมีต้นทุนต่อไร่เฉลี่ย 7,773 บาท และเพิ่มขึ้นเป็น 8,260 บาท

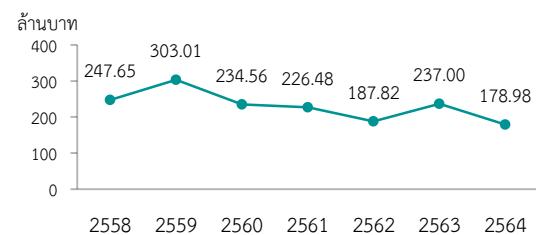
³² กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2567.

³³ ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2565. “ส่งออกข้าวไทย จะรอดได้ต้องแก้ให้ตรงจุด”.

ในปี 2564 และ 9,072 บาท ในปี 2565 หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 8.0 ต่อปี โดยต้นทุนที่สำคัญ คือ ปุ๋ย ซึ่งมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 26 ของต้นทุนในการเพาะปลูกทั้งหมด โดยปุ๋ยเคมีที่นิยมใช้ในการทำเกษตรส่วนใหญ่เป็นการนำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งต้นทุนการนำเข้าเฉลี่ยของปุ๋ยเคมีสูตรสำคัญอยู่ที่ 10,428 บาทต่อตัน ในปี 2561 และเพิ่มขึ้นเป็น 25,149 บาทต่อตัน ในปี 2565 หรือเพิ่มขึ้นมากกว่า 1.4 เท่า³⁴ ขณะที่ปุ๋ยอินทรีย์ซึ่งมีราคาถูกกว่ายังมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถควบคุมคุณค่าทางธาตุอาหารได้ซึ่งทำให้ควบคุมปริมาณการใช้ได้ยาก จึงไม่เป็นที่นิยมของเกษตรกร อีกทั้งยังมีประเด็นด้านกฎระเบียบที่ไม่เอื้อให้ผู้ผลิตปุ๋ยอินทรีย์สามารถจดทะเบียนได้ ส่งผลให้เกษตรกรมีตัวเลือกปุ๋ยที่เหมาะสมกับพื้นที่ค่อนข้างจำกัด

3. **ด้านผลผลิต** ซึ่งผลผลิตต่อไร่อยู่ในระดับต่ำและมีแนวโน้มลดลง โดยในปีเพาะปลูก 2564/2565 ผลผลิตต่อไร่ของไทยอยู่ที่ 311 กิโลกรัม น้อยกว่าประเทศคู่แข่งอย่างประเทศเวียดนามเกือบ 2 เท่า และต่ำกว่าค่าเฉลี่ยโลกกว่า 1.5 เท่า และระหว่างปี 2556 – 2565 ผลผลิตต่อไร่ของข้าวนาปีหดตัวเฉลี่ยร้อยละ 0.5 ต่อปี ส่วนหนึ่งเกิดจากการพัฒนาพันธุ์ข้าวที่ไม่ต่อเนื่อง และการขาดเมล็ดพันธุ์ที่มีคุณภาพที่แม้ว่าปัจจุบันจะสามารถผลิตได้มากขึ้นจากอดีต โดยปี 2557 หน่วยงานรัฐและเอกชนผลิตเมล็ดพันธุ์ได้ 5.2 แสนตัน เพิ่มขึ้นเป็น 7.2 แสนตัน ในปีการผลิต 2566/2567 แต่ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ที่มีมากถึง 1.4 ล้านตัน³⁵ ทำให้ข้าวนาต้องนำเข้าเมล็ดพันธุ์ที่เก็บไว้เองซึ่งอาจมีระดับความงอกต่ำมาใช้แทน ขณะที่การพัฒนาพันธุ์ข้าวซึ่งถือเป็นอีกประเด็นสำคัญแต่กลับได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อย โดยงบประมาณสำหรับการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าวเฉลี่ยระหว่างปี 2558 – 2564 อยู่ที่ 225.1 ล้านบาทต่อปี และยังมีแนวโน้มลดลง โดยในปี 2564 เหลือเพียง 179.0 ล้านบาท นอกจากนี้ การเพาะปลูกข้าวจำนวนมากอยู่ในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม จากข้อมูลของกรมพัฒนาที่ดิน ในปี 2565 พบว่า ข้าวที่ปลูกในปีดังกล่าวปลูกในพื้นที่ที่มีความเหมาะสมเล็กน้อยหรือไม่เหมาะสมมากถึง 23.9 ล้านไร่ ขณะเดียวกัน ข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ณ วันที่ 23 มกราคม 2567 พบว่า พื้นที่นาส่วนใหญ่อยู่นอกเขตชลประทาน โดยมีพื้นที่นาที่อยู่ในเขตชลประทานเพียง 15.8 ล้านไร่ จากทั้งหมด 68.8 ล้านไร่ หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 23.0 ลดลงจากร้อยละ 33.4 ในปี 2557 ทำให้ในภาวะแล้งหรือน้ำน้อย มีความเสี่ยงที่ข้าวจะยืนต้นตายหรือออกรวงให้ผลผลิตได้ไม่เต็มที่ อีกทั้ง ชาวนายังมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ไม่มาก ซึ่งแม้จะไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่าปัจจุบันมีชาวนานำเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิตคิดเป็นสัดส่วนเท่าใด แต่จากข้อมูลสำมะโนการเกษตรปี 2565 พบว่า มีเกษตรกรเพียงร้อยละ 29.8 ที่ใช้แอปพลิเคชันเพื่อการเกษตร และมีเพียงร้อยละ 4 เท่านั้น ที่ใช้โดรนเพื่อการเกษตร

แผนภาพ 28 งบประมาณในการสนับสนุนการพัฒนาพันธุ์ข้าวของประเทศไทย ปี 2558 - 2564



ที่มา : BioThai

นอกจากนี้ ข้าวยังได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ทำให้ผลผลิตเสียหายทุกปี ข้อมูลของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พบว่า แต่ละปีภัยธรรมชาติสร้างความเสียหายต่อที่นาหลายล้านไร่ โดยในระหว่างปี 2560 - 2565 นาข้าวได้รับผลกระทบจากเฉาะอุทกภัยเฉลี่ยกว่า 2.6 ล้านไร่ต่อปี ซึ่งในปี 2560 มีพื้นที่นาที่ได้รับผลกระทบมากถึง 5 ล้านไร่

ปัญหาข้างต้นชี้ให้เห็นถึงประเด็นที่ยังเป็นปัญหาในการปลูกข้าว ซึ่งหากสามารถแก้ไขจะช่วยให้ชาวนามีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และลดภาระงบประมาณที่รัฐต้องจัดสรรในการให้ความช่วยเหลือ โดยอาจต้องดำเนินการในประเด็นดังต่อไปนี้

³⁴ คำนวณจากสถิติการนำเข้าปุ๋ยเคมีที่สำคัญ จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (ต้นทุน = มูลค่าการนำเข้าปุ๋ยเคมีที่สำคัญรวม)/(ปริมาณการนำเข้าปุ๋ยเคมีที่สำคัญ)

³⁵ กรมการข้าว, แผนปฏิบัติงาน แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร ปีการผลิต 2566/67

1. ส่งเสริมการรวมกลุ่มเกษตรกร/สหกรณ์ และการสร้างเกษตรกรรุ่นใหม่ เพื่อเป็นกลไกสร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกร ซึ่งต้องดูแลตั้งแต่กระบวนการผลิต การแปรรูป และการตลาด เช่น การต่อรองในการจัดซื้อปุ๋ยในปริมาณมากเพื่อให้ได้ราคาต่ำลง การร่วมกันซื้อเครื่องจักรในการผลิต หรือการรวบรวมผลผลิตของกลุ่มไปขายยังตลาด เป็นต้น
2. ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าวอย่างต่อเนื่อง และยกระดับประสิทธิภาพการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวที่มีคุณภาพสำหรับการเพาะปลูกให้มากขึ้น โดยการพัฒนาพันธุ์ข้าวนอกจากจะต้องพัฒนาให้มีความทนทานต่อโรค ให้ผลผลิตสูง มีระยะเวลาการเก็บเกี่ยวที่สั้น และมีรสชาติดีแล้ว ยังต้องมีการผลิตเมล็ดพันธุ์ให้เพียงพอและหลากหลายให้สอดคล้องกับสภาพภูมิอากาศและภูมิประเทศ รวมทั้งต้องมีการวิจัยเพื่อปรับปรุงวิธีการเพาะปลูกและการรักษาคุณภาพหลังการเก็บเกี่ยว เพื่อเพิ่มความโดดเด่นและรักษาเอกลักษณ์หรืออัตลักษณ์ของข้าวในแต่ละพื้นที่ (ความหอม ความนุ่ม และความเหนียว) ซึ่งจะช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับข้าวแต่ละสายพันธุ์ โดยเฉพาะความหอมของข้าวหอมมะลิที่ปัจจุบันมีความหอมลดลงจากกระบวนการเพาะปลูกและการรักษาคุณภาพหลังการเก็บเกี่ยว
3. ส่งเสริมการลดการใช้ปุ๋ยเคมี โดยเน้นการบำรุงดิน อาทิ การปลูกพืชตระกูลถั่ว/ปอเทือง สลับกับการปลูกข้าว เพื่อเพิ่มแร่ธาตุทางธรรมชาติและรายได้เสริมให้กับชาวนา หรือการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ที่มีราคาต่ำกว่า ซึ่งภาครัฐอาจต้องให้ข้อมูลในการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ที่ถูกต้องกับเกษตรกร รวมทั้งลดอุปสรรคในการขึ้นทะเบียนปุ๋ยอินทรีย์เพื่อให้มีผู้ขายมากขึ้นและเกิดการแข่งขันการผลิตปุ๋ยให้มีคุณภาพดีขึ้น
4. ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ โดยอาจต้องมีการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อให้เกิด ธุรกิจ Start up ด้านเทคโนโลยีเกษตรกรรมเพื่อสร้างการแข่งขันในตลาด ซึ่งจะทำให้ราคาเทคโนโลยีต่ำลงและส่งผลให้เกิดการรับรู้ความเข้าใจ รวมถึงการใช้งานเทคโนโลยีอย่างแพร่หลายมากขึ้น นอกจากนี้ ควรมีการประชาสัมพันธ์ตัวอย่างการนำเทคโนโลยีมาใช้แล้วประสบความสำเร็จ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่เกษตรกรในการทำตาม รวมทั้งสนับสนุนแหล่งเงินทุนและองค์ความรู้ให้กับเกษตรกรในการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการกระบวนการผลิต
5. ให้ความรู้ในการเพาะปลูกที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ โดยพื้นที่เพาะปลูกข้าวในเขตชลประทานอาจไม่มีปัญหานักเนื่องจากมีแหล่งน้ำที่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม พื้นที่นอกเขตชลประทานนอกจากต้องมีการขุดบ่อทำโคกหนองนาเพื่อให้ชาวนามีแหล่งน้ำไว้ในพื้นที่ของตนเองแล้ว ชาวนายังต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการเพาะปลูกให้เหมาะสมกับพื้นที่ อาทิ การปลูกข้าวแบบต้นเดียวและใช้น้ำน้อยบนพื้นที่สูง ซึ่งเป็นรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่สูงในภาคเหนือ หรือการปลูกข้าวแบบท้นสมัยที่คำนึงถึงการปรับปรุงดิน วิธีการปลูก และการให้ปุ๋ย ซึ่งมีการทดลองดำเนินการแล้วในพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ จังหวัดร้อยเอ็ด
6. พัฒนาระบบประกันภัยพืชผลทางการเกษตร เพื่อให้ความคุ้มครองความเสียหายทางเกษตรจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ และยกระดับให้เป็นเครื่องมือสนับสนุนกระบวนการผลิตของภาคเกษตร โดยนำเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้ในการวางแผนบริหารจัดการควบคู่กับการประเมินการเกิดภัยพิบัติในพื้นที่การเกษตรต่าง ๆ รวมทั้งมีระบบเตือนภัยล่วงหน้าเพื่อลดความเสียหายของผลผลิตทางเกษตร
7. ควรพิจารณาการปรับเปลี่ยนการปลูกพืชมูลค่าสูงชนิดอื่นทดแทนการปลูกข้าวที่สอดคล้องกับการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรม (Zoning by Agri - Map) และสภาพภูมิสังคมในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้เกิดการผลิตที่เหมาะสมกับพื้นที่ รวมทั้งการสนับสนุนการทำเกษตรผสมผสานเพื่อลดความเสี่ยงด้านรายได้จากราคาข้าว โดยการเพิ่มความหลากหลายของผลผลิตในไร่นา