

# ก้าวใหม่สู่ความมั่นคงอาหาร และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อย่างยั่งยืน : ความเห็นเพิ่มเติม

นิพนธ์ พัวพงศกร  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

จากประชุมประจำปี 2554 เรื่อง “แผนฯ 11...สู่การพัฒนาที่ยั่งยืน”  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติศูนย์  
แสดงสินค้าฯ อิมแพ็ค เมืองทองธานี

7 กรกฎาคม 2554

# ความเห็นต่อยุทธศาสตร์การพัฒนา ด้านเกษตร และทรัพยากรธรรมชาติ

- ◎ จุดเด่นของร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11
- ◎ ความคิดเห็นเพิ่มเติม (ก) การขาดแคลนแรงงาน กับขนาดถือครองที่ดินเกษตร (ข) กฎหมายสิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
- ◎ บทบาทสำคัญของแผนพัฒนาฯ และสภาพพัฒนา ภายใต้อสภาพแวดล้อมการเมืองปัจจุบัน

# 1. จุดเด่นของร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ ฉบับที่ 11 : “เป็นแผนพัฒนาที่มีองค์ประกอบสำคัญครบถ้วน”

- มีข้อมูลการประเมินสถานการณ์ และความเสี่ยงที่สมบูรณ์
- มียุทธศาสตร์ที่สามารถติดตามประเมินผลได้ชัดเจน
- มีแนวทางการบริหารจัดการแผน : การเชื่อมโยงแผนกับนโยบายรัฐบาลและเผยอื่น ๆ แนวทางการขับเคลื่อนที่สำคัญมากภายใต้สังคมการเมืองแบบพหุลักษณะ
- มีกรอบการลงทุนภาครัฐที่ต่างจากแผนฉบับก่อน

## 2. ความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ด้าน ความเข้มแข็งภาคเกษตรและความมั่นคงของอาหาร พลังงาน

### ● เห็นด้วยกับแนวพัฒনারับมือกับความท้าทายเกษตรที่สำคัญที่สุด

- การเพิ่มมูลค่าผลผลิตตลอดห่วงโซ่การผลิต : สู่ภาคเกษตรสมัยใหม่
- การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้เข้มแข็งและยั่งยืน
- การเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพการผลิต
- การสร้างความมั่นคงด้านอาหาร/พลังงานชีวภาพ
- การปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐ

## 2. ความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ด้านความเข้มแข็งภาคเกษตร

### ◎ความเห็นเพิ่มเติมเรื่องความท้าทายสำคัญ ในภาคเกษตร : ปัญหาด้านศักยภาพของ สถาบัน

- การขาดแคลนแรงงานในครัวเรือนเกษตรกับขนาด  
ของไร่นาที่จะใหญ่ขึ้น
- ความเสื่อมถอยของประสิทธิภาพระบบวิจัยและ  
ส่งเสริม

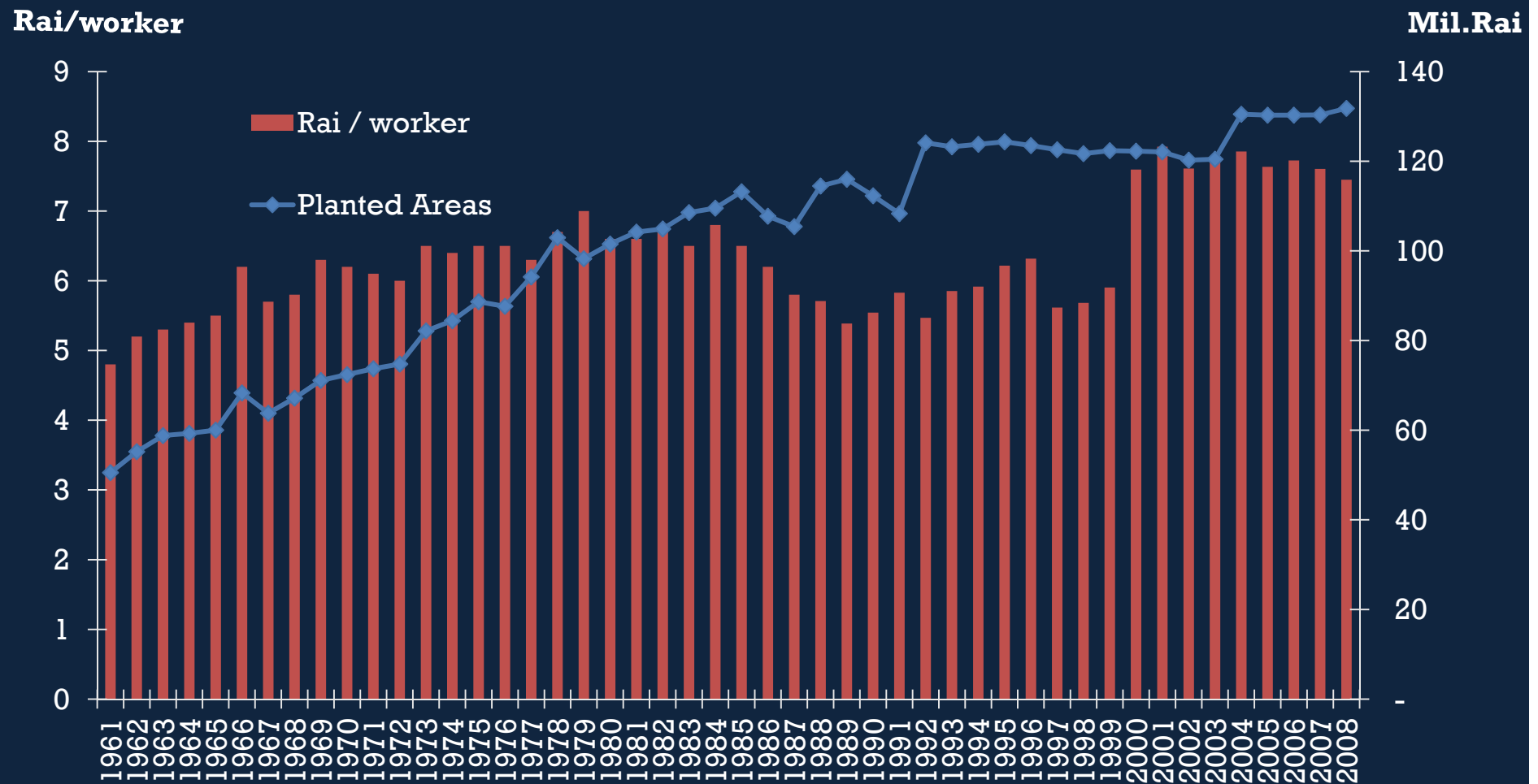
## 2. ความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ด้านความเข้มแข็งภาคเกษตร

### 2.1 การขาดแคลนแรงงานครัวเรือน และขนาดไร่นาจะใหญ่ขึ้น

- แต่ขนาดไร่นา มิได้เล็กลง แต่เริ่มทรงตัวและกำลังจะใหญ่ขึ้น
- ร่างแผนฯ หน้า 53 : การถือครองที่ดินเกษตรลดลงจาก 23 ไร่ ในปี 2549 เป็น 22.6 ไร่ในปี 2552
- ข้อมูลสำมะโนเกษตร พบว่าขนาดถือครองเริ่มทรงตัวหลังปี 2546 เพราะการลดลงของแรงงานเกษตร

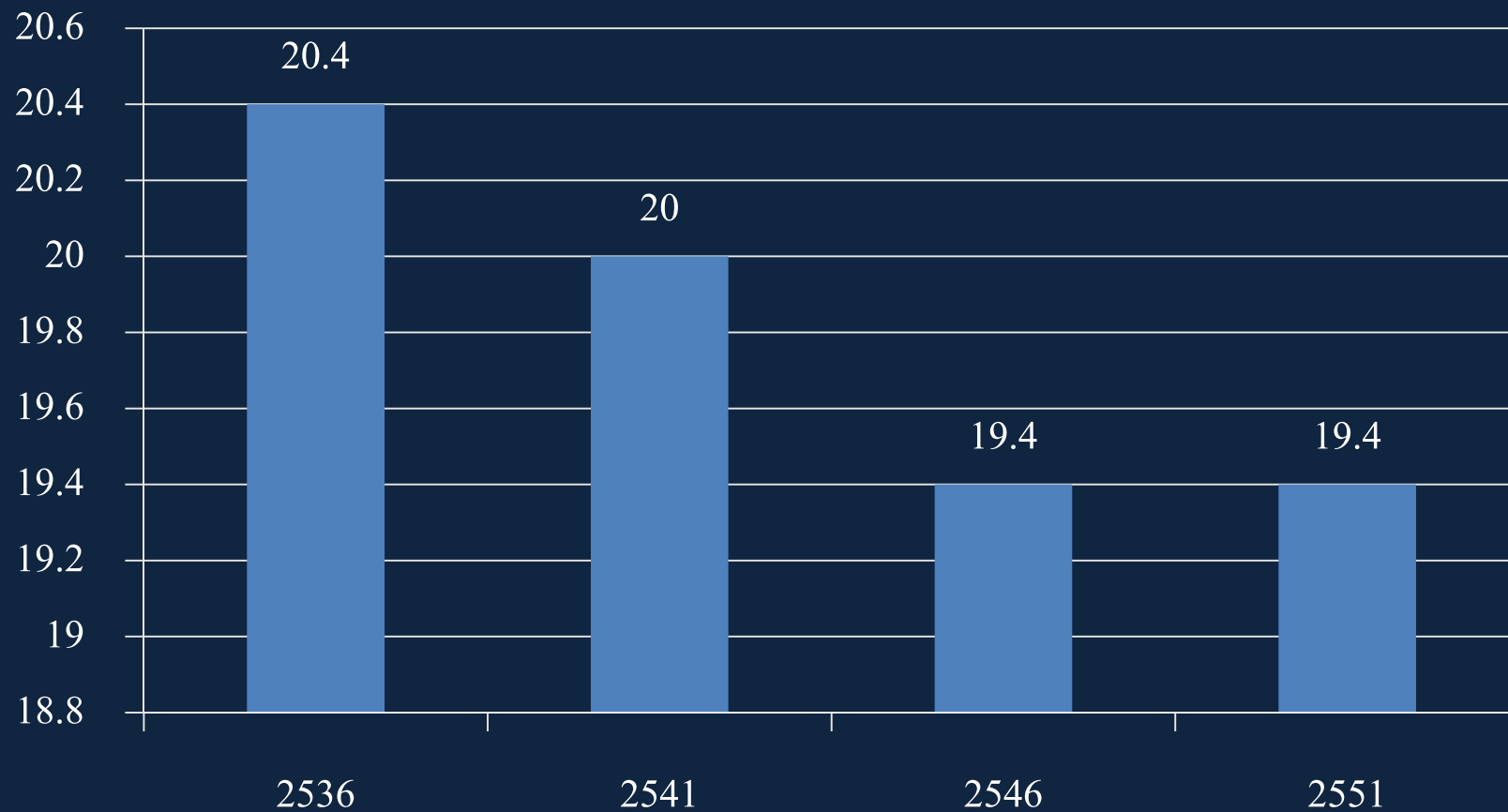
## 2. ความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ด้านความเข้มแข็งภาคเกษตร

### รูปที่ 1 Farm land per worker



## 2. ความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ด้านความเข้มแข็งภาคเกษตร

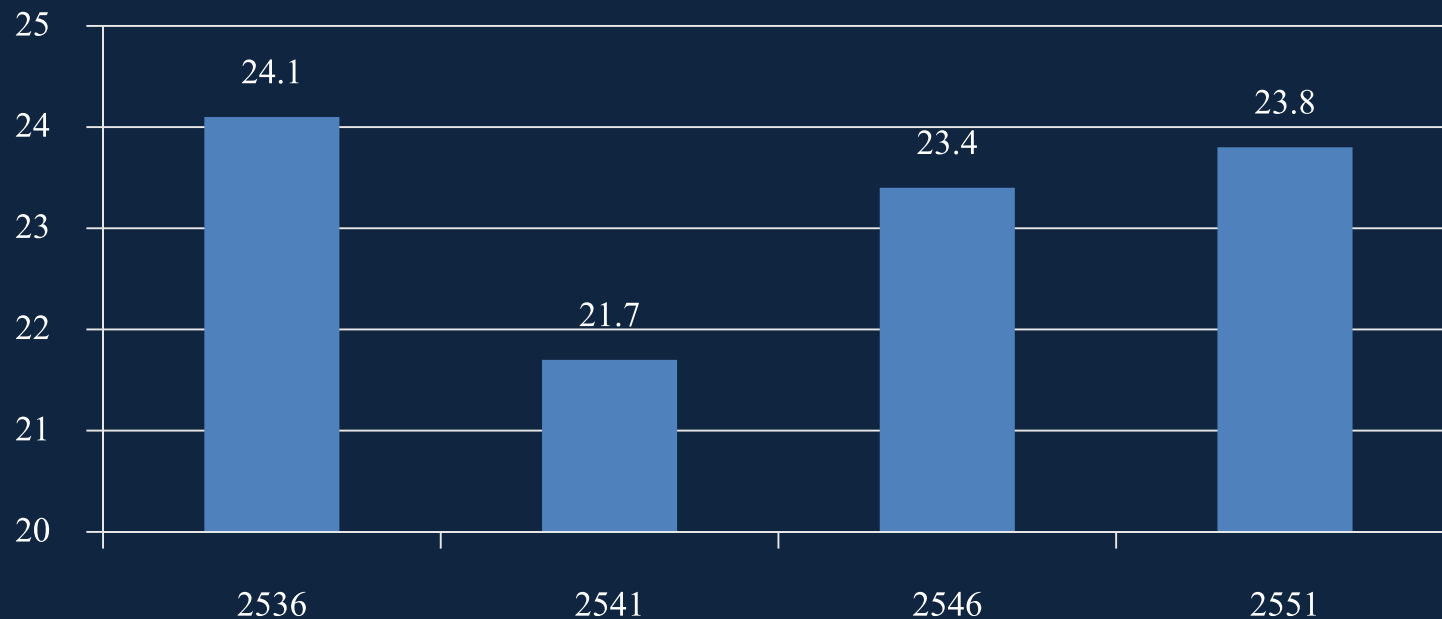
### รูปที่ 2 ขนาดถือครองที่ดินการเกษตร (หน่วย: ไร่/แปลง)





## 2. ความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ด้านความเข้มแข็งภาคเกษตร

### รูปที่ 3 ข้าว: ขนาดถือครองที่ดินทำนา (หน่วย: ไร่/แปลง)

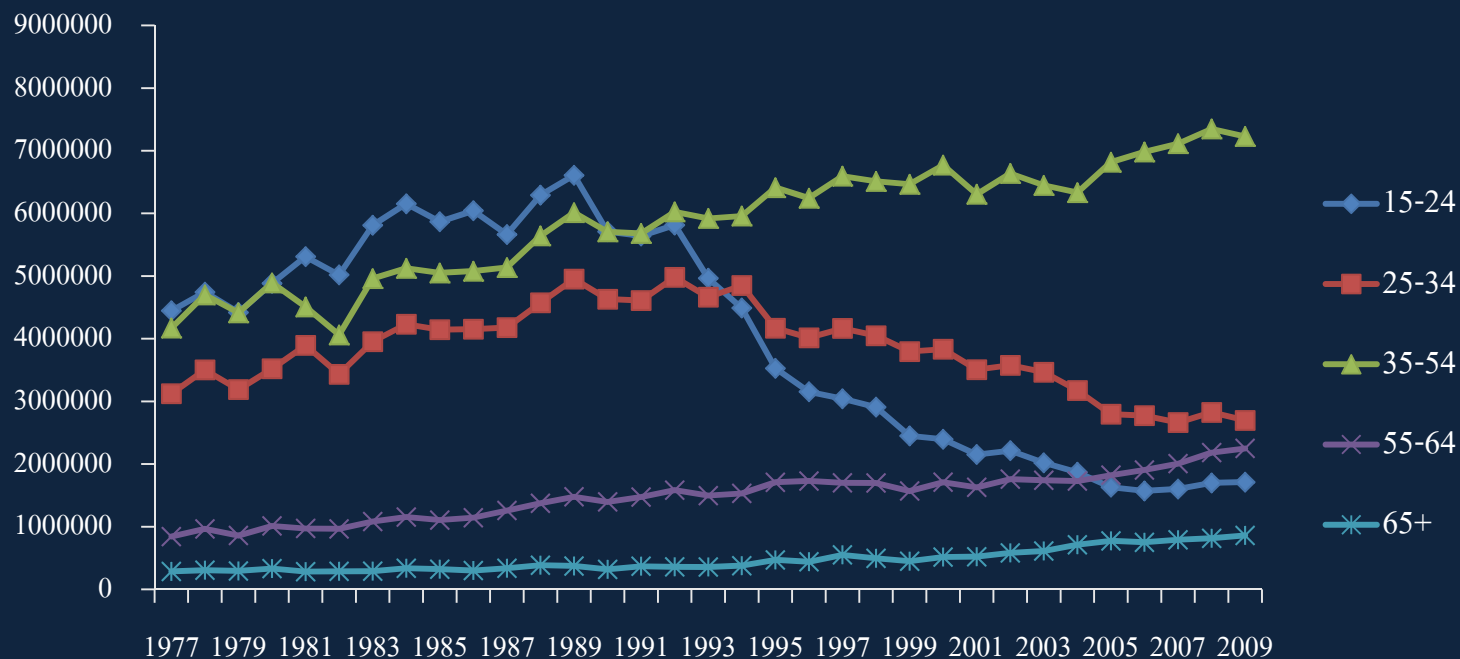


## 2. ความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ด้านความเข้มแข็งภาคเกษตร

### ๑ ในอนาคตขนาดไร่นาจะใหญ่ขึ้น

- ขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรงโดยเฉพาะแรงงานครัวเรือน เพราะคนหนุ่มสาวอพยพออกจากภาคเกษตร 4 ล้านคนในปี 2535-52

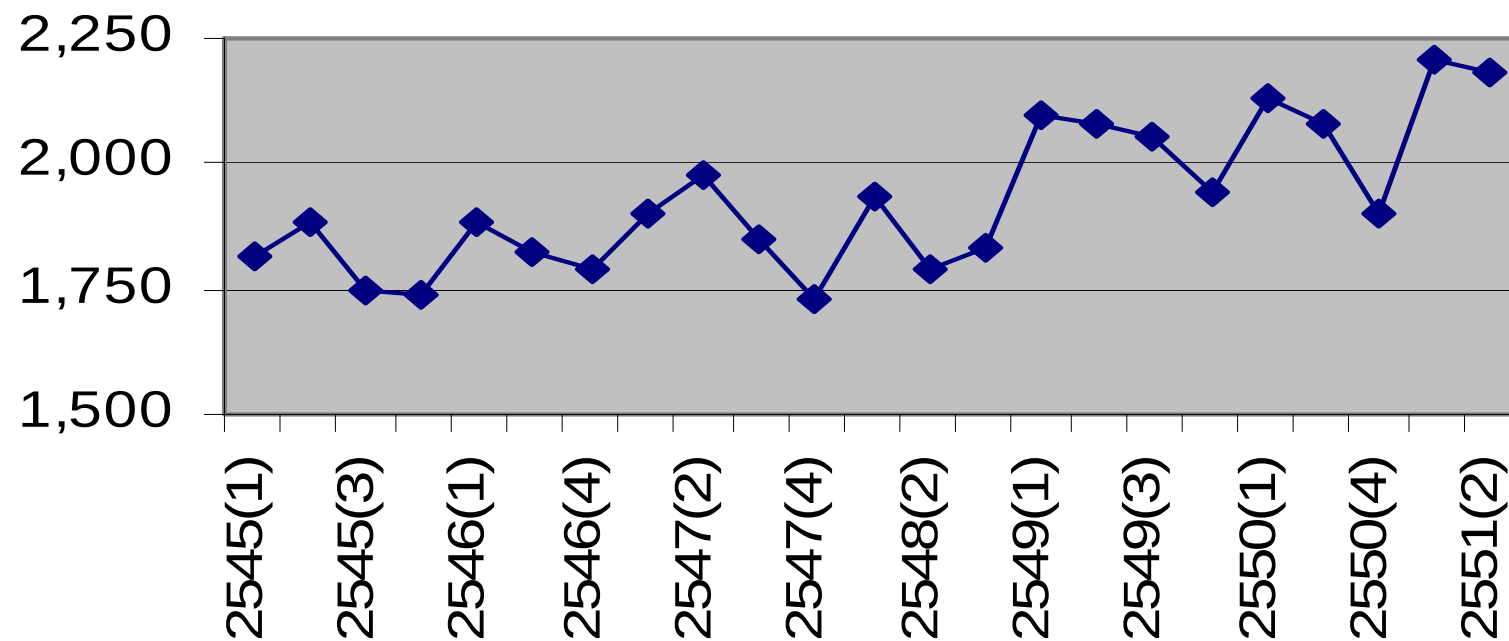
รูปที่ 4 Agricultural Employment By Age (Working hours per week  $\geq$  20)



## 2. ความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ด้านความเข้มแข็งภาคเกษตร

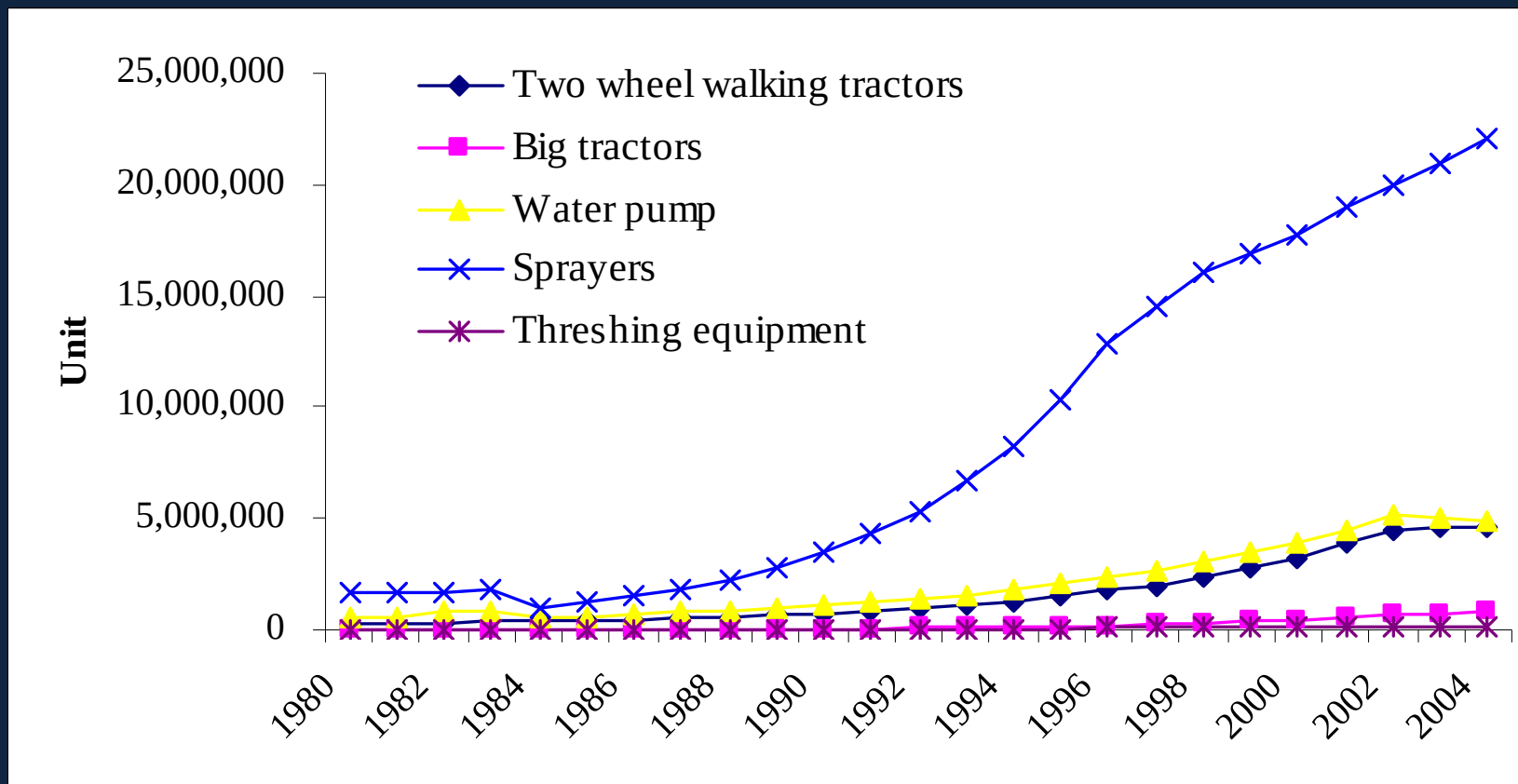
### รูป 5 : ค่าจ้างแท้จริง ของแรงงานเกษตรสูงขึ้น

บาท/เดือน (ราคาคงที่)



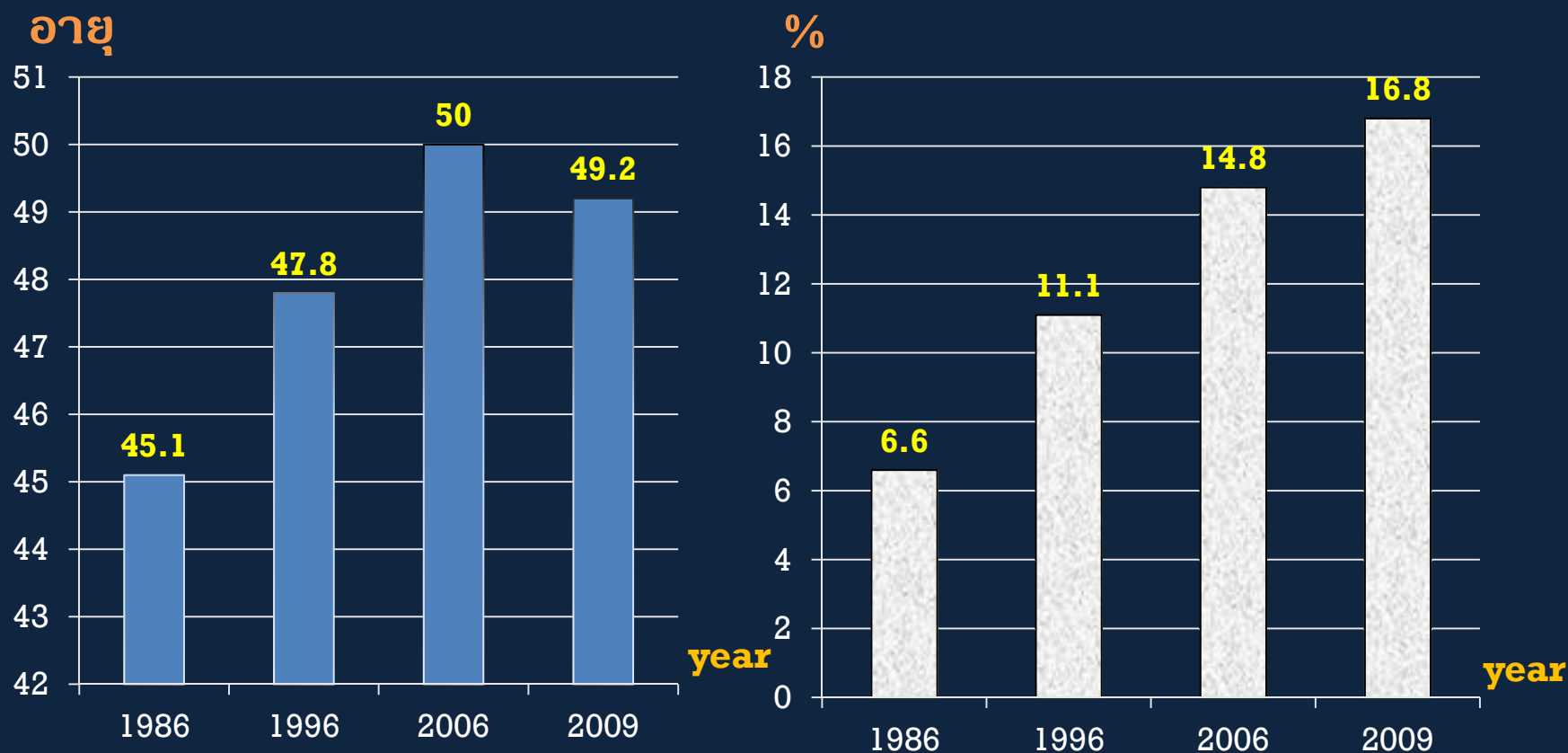
- เกษตรกรแก้ปัญหา โดย (1) ใช้เครื่องจักรกลเกษตร (2) เกษตรกรมือถือจ้างทีมมืออาชีพมาปลูก ไล่ปุ๋ย ฉีดยา เก็บเกี่ยว (3) จ้างแรงงานต่างชาติ

รูปที่ 6 **Farm Machinery and Equipment**



- เกษตรแก่ตัวรวดเร็ว....ต้องเลิกทำนาทำสวนในไม่ช้า

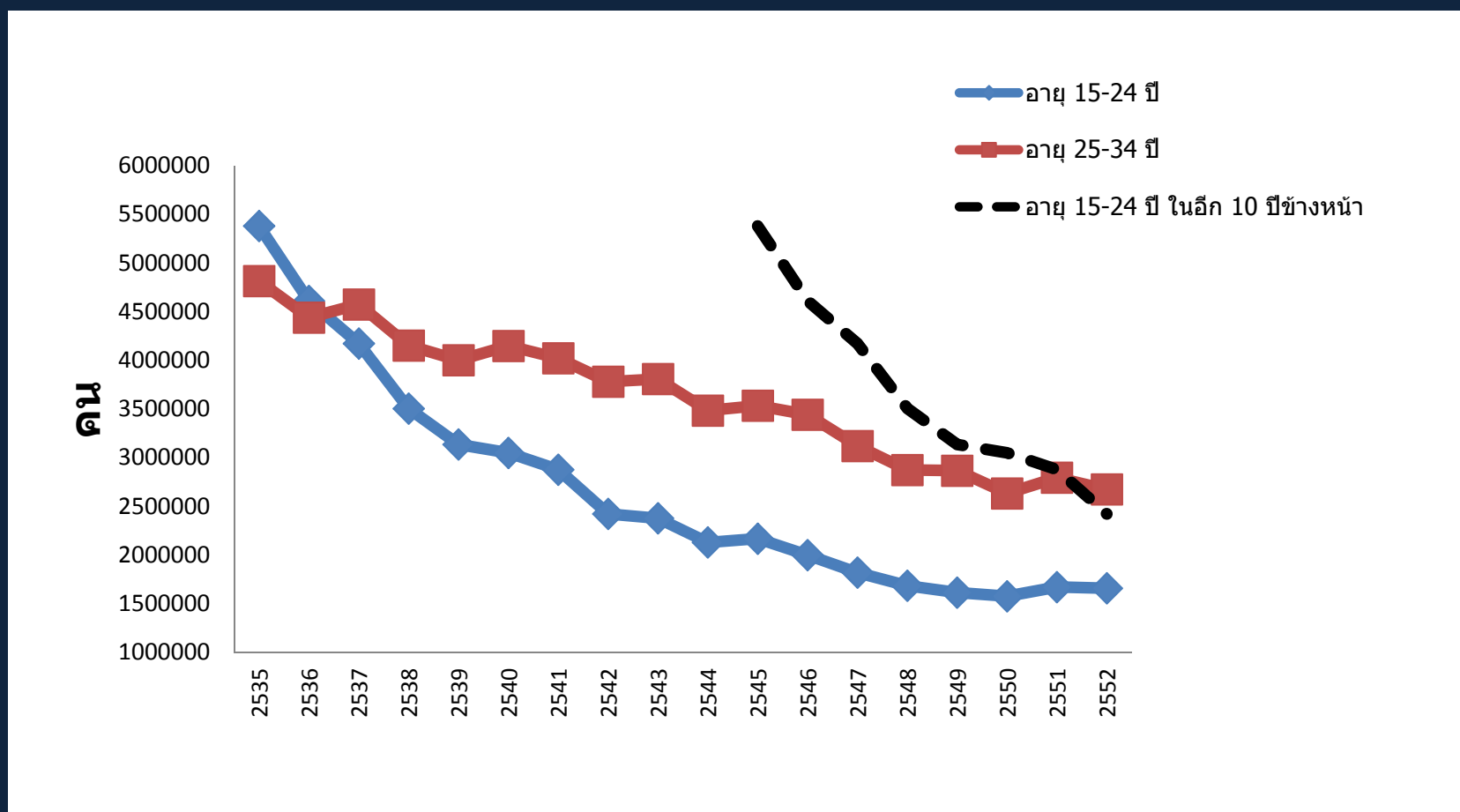
รูปที่ 7 อายุหัวหน้าครัวเรือนเกษตร สัดส่วนเกษตรกรอายุ 60 ปีขึ้นไป



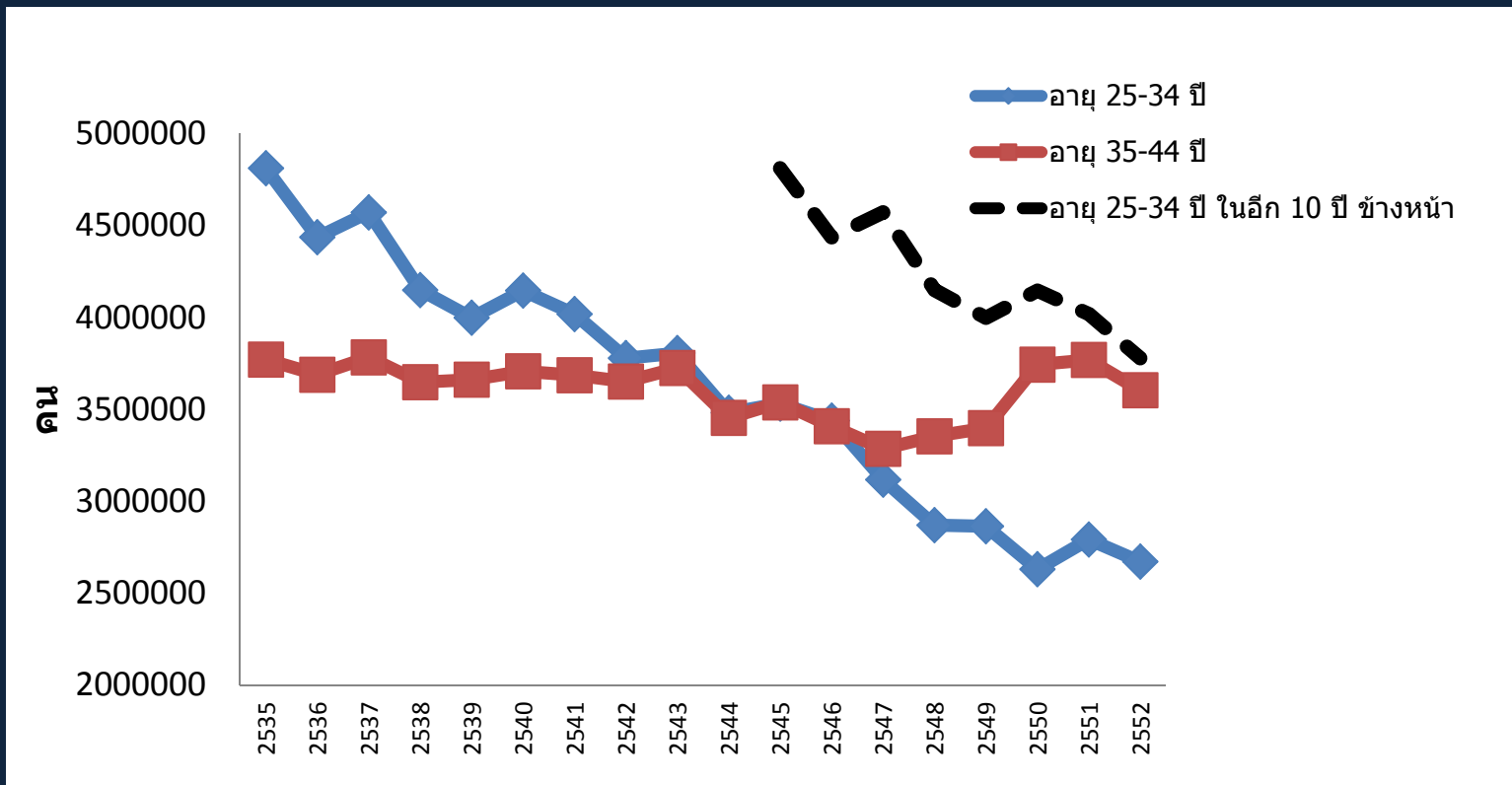
## 2. ความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ด้านความเข้มแข็งภาคเกษตร

- แต่คนหนุ่มสาวละทิ้งเกษตร และส่วนใหญ่ไม่กลับภาคเกษตร

รูปที่ 8 (ก) จำนวนแรงงานในภาคเกษตรที่ทำงานมากกว่า 20 ชม./สัปดาห์



## รูปที่ 8 (ข) จำนวนแรงงานในภาคเกษตรที่ทำงาน มากกว่า 20 ชม./สัปดาห์



◎ ผล : ขนาดไร่นาต้องใหญ่ขึ้น เพราะเกษตรกรที่เกษียณ/ตาย และลูกหลานในเมืองต้องขายที่ดิน

- หรือปล่อยให้เช่า

◎ ประเด็นสำคัญในแผนพัฒนา

- อุปสรรคจากกฎหมายเช่านา ทำให้เจ้าของที่ดินไม่กล้าปล่อยที่ดินให้เช่า
- ที่ดินอาจถูกทิ้งให้รกร้าง
- ขณะที่ค่าจ้างสูงขึ้น ถ้าขนาดไร่นาไม่ใหญ่ขึ้น ไทยจะสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน
- อาจกลายเป็นผู้นำเข้าอาหารบางอย่าง



## 2. ความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ด้านความเข้มแข็งภาคเกษตร

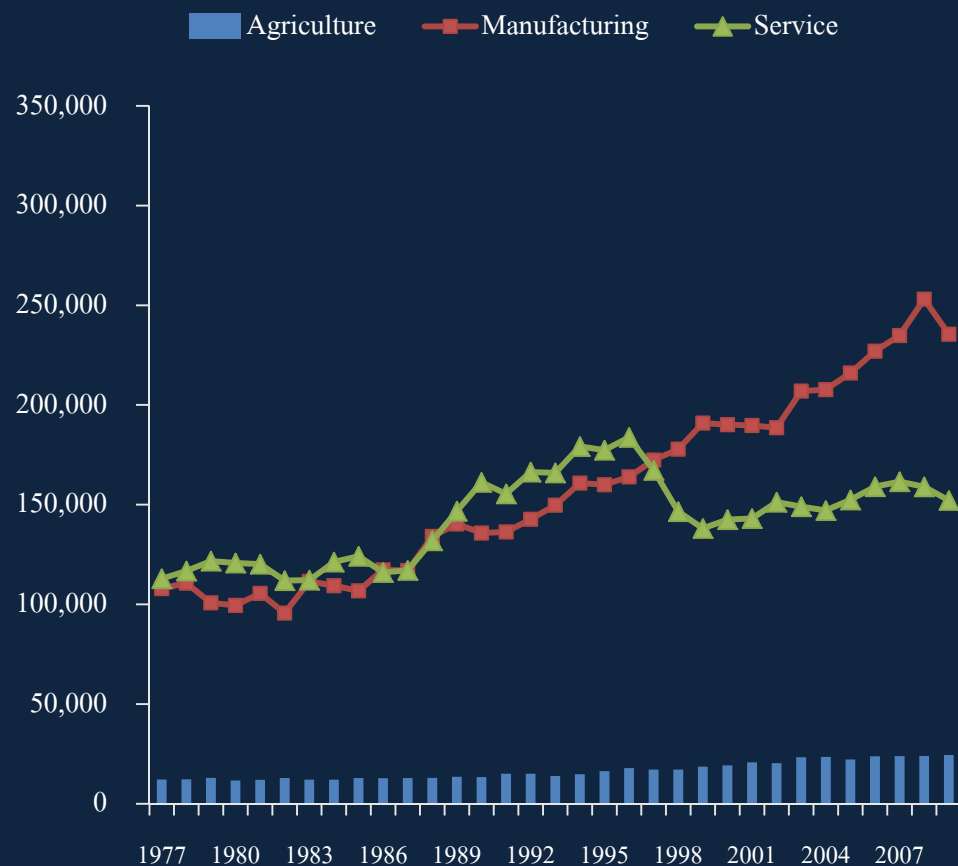
### ◎ประเด็นสำคัญในแผนพัฒนาฯ

- จึงต้องแก้กฎหมายเพื่อให้เจ้าของยีนดีให้เช่าที่ดิน
- ฟาร์มใหญ่จะใช้เครื่องจักรกลเกษตรขนาดใหญ่ เพื่อประหยัดแรงงาน

### ◎เกิดฟาร์มสมัยใหม่ที่เจ้าของยังเป็นเกษตรกร (large family farm)

- เหมือนในต่างประเทศ เกษตรกรรายใหญ่ คือ ผู้เช่านา
- **productivity** ต่อแรงงานจะสูงขึ้น
- รายได้ที่สูงขึ้น จะเป็นแรงจูงใจให้หนุ่มสาวที่มีความรู้ยากทำไร่ทำนา

## รูปที่ 9 Labor Productivity (at 1988 Price)



Agriculture Labor Productivity (baht)



Source : NESDB and LFS data

## 2. ความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ด้านความเข้มแข็งภาคเกษตร

### ◎ยุทธศาสตร์ยกระดับศักยภาพเกษตรกรไทย

- แก้ไขกฎหมายเช่านา
- งานวิจัยเน้นเทคโนโลยีประหยัดแรงงาน เพื่อเพิ่ม **labor productivity**

## 2. ความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ด้านความเข้มแข็งภาคเกษตร

◎ **ข้อกังวล :** มีนายทุนใหญ่บางรายซื้อที่ดินแปลงใหญ่ไว้เก็งกำไร หรือทำเกษตรแปลงใหญ่ (**plantation**)

- ข้อสังเกต : เกษตรแปลงใหญ่ที่พึ่งแรงงานรับจ้างมักไม่ประสบความสำเร็จ
- เก็บภาษีที่ดินแปลงใหญ่เกิน 50 ไร่ ในอัตราเดียวกับที่ดินที่ใช้ด้านอื่น
- เก็บภาษี **capital gain tax** จากที่ดิน

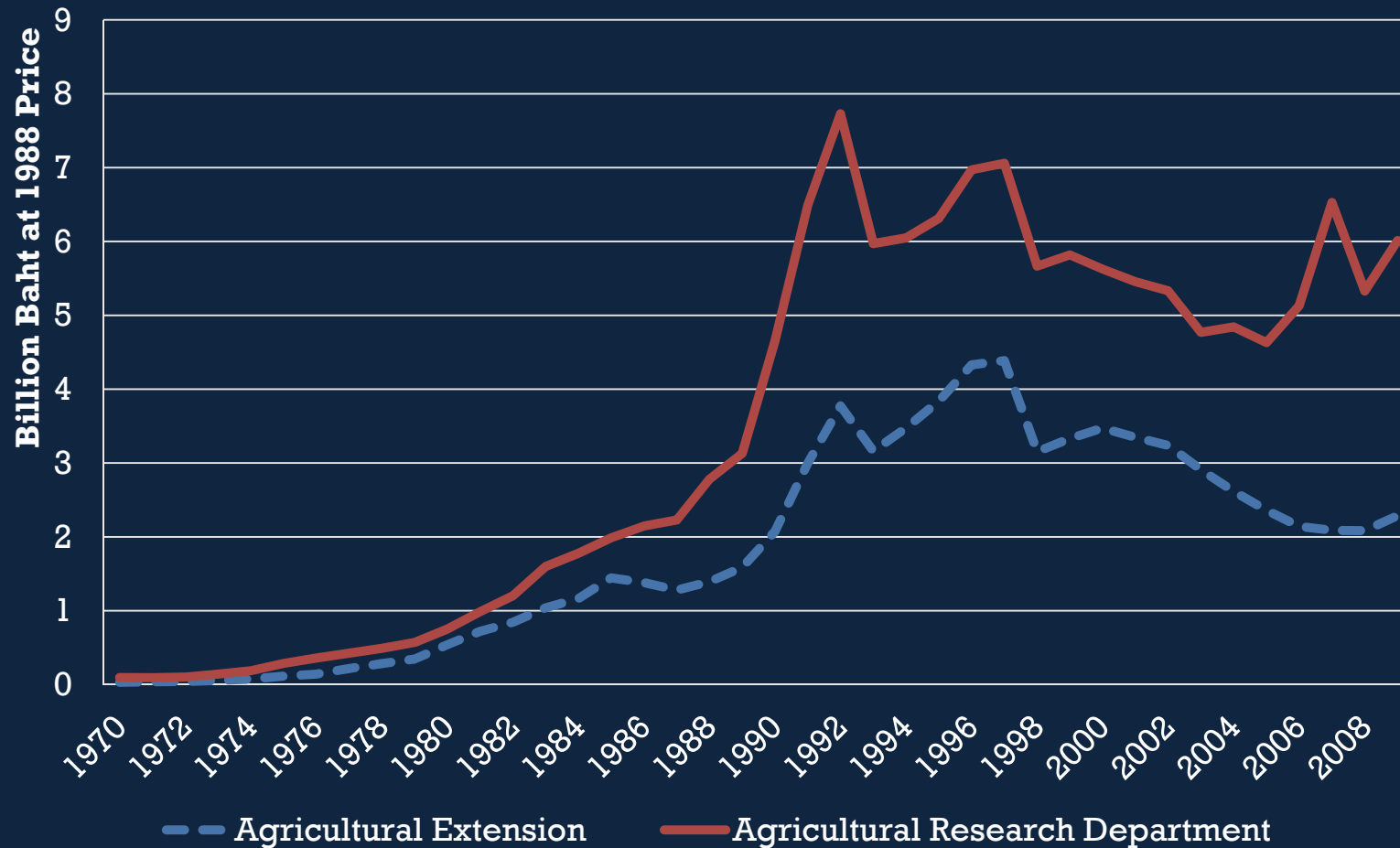
## 2. ความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ด้านความเข้มแข็งภาคเกษตร

### 2.2 ความอ่อนแอของระบบวิจัยและส่งเสริมเกษตรในภาครัฐ

- ปัญหาสำคัญ คือ (1) เงินวิจัยถูกเบียดไปใช้งานส่งเสริม 90% (2) การวิจัยแบบไร้ทิศทางและเบี้ยหัวแตก (3) งบวิจัยถูกพีชที่ไม่สำคัญแย่งชิงไป (4) ขาดแรงจูงใจให้นักวิจัยรุ่นใหม่ที่เก่งมาทดแทนนักวิจัยอาวุโสที่เกษียณ (5) ระบบส่งเสริมจากส่วนกลางไม่สามารถตอบสนองความต้องการของเกษตรกรไทย ฯลฯ
- ขณะนี้ 5 ส. พยายามแก้ไขปัญหา และได้เงินมา 1,000 ล้านบาท แต่ไม่ได้แก้ปัญหาดัชนีภาพการวิจัย
- ข้อเสนอแนะด้านยุทธศาสตร์ : (1) ปรับปรุงระบบจัดสรรทุนวิจัยเกษตร (2) เพิ่มทุนวิจัยเกษตรและแรงจูงใจนักวิจัย (3) กระจายอำนาจหน้าที่การส่งเสริมสู่ภาครัฐบาลท้องถิ่น

## 2. ความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ด้านความเข้มแข็งภาคเกษตร

### รูปที่ 10 Public R&E in agriculture



Source: Bureau of the Budget.

## 2. ความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ด้านความเข้มแข็งภาคเกษตร

### ◎ บทเรียนการสร้างศักยภาพด้านการวิจัยภาคเกษตร ของในหลวงรัชกาลที่ 5

- สภาวะแวดล้อม : ปัญหาการคลัง กัยดูตามจากการล่าอาณานิคม  
ชาวไทยส่งออกคุณภาพต่ำได้ราคาต่ำ
- วิสัยทัศน์ : ในหลวงทรงเป็นห่วงเรื่องชาวไทยราคาต่ำ เพราะคุณภาพต่ำ
- สร้างคน : ส่งคนไปเรียนเกษตรสมัยใหม่ สร้างโรงเรียนเกษตร :  
พระยาโกษากร
- สร้างองค์กร : ตั้งกระทรวงเกษตร โรงเรียนเกษตร
- งานเกษตรแห่งชาติปี เมษายน 2553
- ผลงานคัดเลือกพันธุ์พื้นเมืองของพระยาโกษากร การฝึกอบรมนักเกษตร  
และการปรับปรุงพันธุ์ของหลวงอินทรีย์ กับอาจารย์จากดอร์เนลในปี  
2493-97 ทำให้ไทยสามารถประสบความสำเร็จในการปรับปรุงพันธุ์ข้าว  
คุณภาพจากข้าว **IR-8** และข้าวพันธุ์พื้นเมืองคุณภาพดี

### 3. ยุทธศาสตร์การจัด

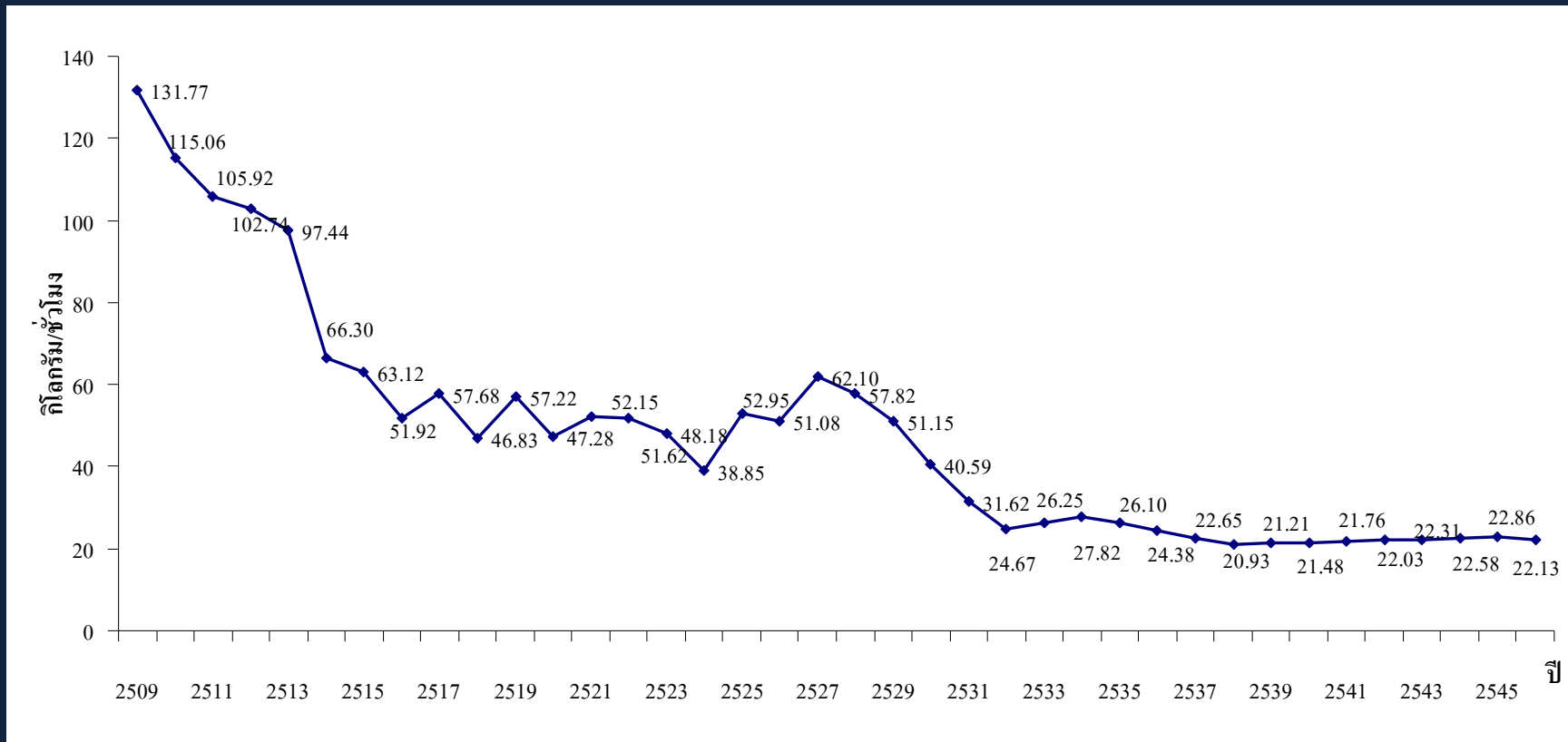
## การทรัพยากรธรรมชาติ : สร้างสถาบันฯ

### ◎ สร้างศักยภาพการจัดการทรัพยากร

- ควรมีระบบกรรมสิทธิ์ 3 ระบบ : กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล  
กรรมสิทธิ์ของรัฐ และกรรมสิทธิ์ชุมชน
- ความสำคัญของกรรมสิทธิ์ชุมชน : ทรัพยากรธรรมชาติ  
หลายชนิดเป็นทรัพยากรสินแบบ “มือใครยาวสาวได้ สาว  
เอา” (**open access**)
- **เกิดการใช้ทรัพยากรแบบฟุ่มเฟือย** (เพราะไม่ต้องจ่ายค่า  
น้ำ) จับปลามากเกินศักยภาพของอ่าวไทย ฯลฯ



### 3. ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ



ความเสื่อมโทรมของสัตว์น้ำ เนื่องจากเครื่องมือกวาดจับสัตว์น้ำ และการประมงเกินขนาด ตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ จับปลาที่มีขนาดเล็กลงทุกที สัตว์น้ำที่จับได้เปลี่ยนจากปลาอายุยืน เป็นปลาอายุสั้น อยู่ในระดับต่ำของชั้นอาหาร

### 3. ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

- **เกิดความเหลื่อมล้ำ** : ขณะที่นายทุนผู้มีอิทธิพลยึดครองทรัพยากรธรรมชาติ มรดกของชาติ ชาวบ้านกลับถูกจับเมื่อเข้าทำกินในที่ดินของตนที่ถูกประกาศเป็นเขตป่า หรือสูญเสียรายได้จากการประมง
- **เกิดความขัดแย้งรุนแรง** ระหว่างเกษตรกรเหนือน้ำ-ท้ายน้ำ ระหว่างเกษตรกรกับอุตสาหกรรม ระหว่างคนต่างลุ่มน้ำระหว่างประมงพื้นบ้านกับประมงพาณิชย์
- ◎ รัฐส่วนกลางขาดความสามารถ/ขาดข้อมูลการจัดการ และยังมีปัญหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลของนักการเมือง
- ◎ จึงต้องให้รัฐบาล ท้องถิ่น/ชุมชน มีสิทธิ์การจัดการทรัพยากรสาธารณะ

### 3. ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

#### ◎ ข้อเสนอเรื่องยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากร : ต้องสร้างสถาบันสำคัญ 2 ด้าน

- (1) สภาพัฒน์ร่วมเป็นเจ้าภาพขับเคลื่อนให้มีกฎหมายสิทธิชุมชน  
กฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม
- (2) กระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร :
  - ให้สิทธิการจัดการทรัพยากรแก่ท้องถิ่น คนในลุ่มน้ำสาขาย่อย
  - การสร้างศักยภาพของท้องถิ่น/ชุมชนในการจัดการทรัพยากร เช่น กลุ่มจัดการ  
ลุ่มน้ำสาขาย่อย กลุ่มประมงพื้นบ้าน ฯลฯ
- ในต่างประเทศมีงานวิจัยเรื่องกลุ่มชาวบ้านกับการจัดการทรัพยากรที่เป็น  
สมบัติสาธารณะ
- เมืองไทยมีองค์กรชาวบ้านและ **NGO** รวมตัวกันและร่วมมือกับหน่วย  
ของรัฐด้านการจัดการทรัพยากรชายฝั่งและทรัพยากรทะเล และประสบ  
ความสำเร็จในการจัดการแบบบูรณาการ เกิดการใช้ทรัพยากรแบบยั่งยืน
  - แต่ยังขาดการวิจัยเพื่อถอดบทเรียนต่าง ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่ออปท.และชุมชน  
อื่น ๆ

## 4. บทบาทใหม่ของสภาพัฒน์ ภายใต้สภาวะแวดล้อมการเมืองใหม่ : อดีต ปัจจุบัน อนาคต

- อดีต : ยุคเผด็จการ แผนแม่บทการลงทุน  
ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- ปัจจุบัน : ยุคประชาธิปไตยแบบประชานิยม  
สภาพัฒน์หมดบทบาทด้านนโยบาย
- ทำหน้าที่ติดตามการดำเนินนโยบายรัฐ
  - สร้าง **networking** ตั้งแต่แผนฯ8

## ◎อนาคต : สังคมพหุนิยม

- สร้างความรู้
  - ร่างแผนฯ ฉบับ 11 มีข้อมูลและความรู้ดีมาก
  - ขอร้องการใช้ข้อมูล เช่น สถิติขนาดถือครองที่ดิน และการขาดแคลนน้ำ
- Networking กับภาคส่วนต่าง ๆ และสมาชิกปฏิรูป เพราะสภาพัฒน์ไม่ใช่คนทำเองทุกอย่าง
- สร้างเวทีให้ภาคส่วนต่าง ๆ สามารถส่งเสียง (voice) ได้อย่างสันติ หรือเป็นเสียงให้/ชาวบ้าน/ ส่วนราชการ/นักธุรกิจรายเล็ก
- สร้างสถาบัน และเสนอแนวทางสร้างศักยภาพขององค์กรต่าง ๆ
- ข้อเสนอี่สอดคล้องกับแนวคิด “กระบวนการขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯสู่ทางปฏิบัติ” ของร่างแผนพัฒนาฯฉบับ 11

**ขอบคุณครับ**