

ความเหลื่อมล้ำของเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา Inequality of Farmers in Chun District, Phayao Province

ศรุตดา สมพอง
นักวิชาการอิสระ

Saruda Sompong
E-mail: saruda911@hotmail.com
Independent scholar

Received: February 16, 2021 / Revised: October 20, 2021 / Accepted: October 28, 2021

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำของเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา (2) เพื่อวิเคราะห์การทำนาของเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา และ (3) เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำของเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา การวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มเป้าหมายคือ บุคคลที่เกี่ยวข้อง 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 บุคคลที่รับผิดชอบหลักในการบริหารงานการทำนาของเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา 3 คน กลุ่มที่ 2 ผู้นำเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา 5 คน และ กลุ่มที่ 3 กลุ่มเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา 15 คน รวมทั้งสิ้น 23 คน จากนั้นสร้างเครื่องมือวิจัย วิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก วิเคราะห์เอกสารต่าง ๆ และอธิบายปรากฏการณ์ ได้ดังต่อไปนี้ ผลการวิจัยพบว่า สภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำของเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา ที่ส่งผลต่อเกษตรกรชาวนา ได้แก่ ระบบชลประทานในพื้นที่เพาะปลูกข้าวมีจำกัด ชาวนาขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ที่มีคุณภาพ การระบาดของศัตรูพืช ต้นทุนการผลิตต่อไร่สูง และงบประมาณ การวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับการผลิตข้าว วิเคราะห์การทำนาของเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา จากการวิเคราะห์พบว่า ควรจัดตั้งศูนย์ข้าวชุมชนระดับอำเภอ การประกันภัยธรรมชาติเพื่อลดความเสี่ยงจากภัย การกำหนดระบบพื้นที่ปลูกข้าว (zoning) และการประกันรายได้เกษตรกรชาวนาเพื่อลดความเสี่ยงจากการผันผวนของราคา จะต้องออกกฎหมายให้ชัดเจน โดยกำหนดพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการชาวนา เพื่อจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชาวนา ที่เสนอโดยกรมการข้าว กำหนดพระราชบัญญัติคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อการคุ้มครองพื้นที่สำหรับการเกษตร ไม่ให้ที่ดินถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น และกำหนดพระราชบัญญัติโฉนดชุมชน เพื่อการจัดพื้นที่สาธารณะของรัฐที่เหมาะสมต่อการปลูกข้าว

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำ; เกษตรกรชาวนา; พื้นที่สาธารณะ

Abstract

The objectives of the research are: (1) to study the problems of inequality of farmers in Chun District, Phayao Province (2) to analyze the rice farming of farmers in Chun District, Phayao Province and (3) to find

the ways to resolve the disparity of farmers in Chun District, Phayao Province. This research is a qualitative research. The target group is three related persons. Group 1, three main responsive persons on rice farming administration in Chun District, Phayao Province. Group 2, five heads of farmers in Chun district, Phayao province. And Group 3, Group of 15 farmers in Chun District, Phayao Province. A total of target group is about 23 people.

Then, create researching tools, interview forms, analyze data from the deep interviews, various documents, and explain the consequences. The results of this research found that the problem of inequality of farmers in Chun District, Phayao Province, which affects farmers such as the limited irrigation systems in cultivation areas, the lack of quality seeds, pest outbreak, high cost of farming and high cost of research and development on rice farming.

The analysis found that 1) should establish a rice community center at the district level. 2) submit the natural insurance to reduce the risk. 3) determine the farming zoning. 4) guarantee the income to reduce the risk of price fluctuations. 4) legislate farmers welfare law e.g. Farmers Welfare Fund Act B.E..... to establish farmer welfare fund that proposed by the Department of Rice, and Agricultural Area Protection Act B.E.....for not allowing to use agricultural area for other purposes, and Community Deed Act B.E.....to manage public areas for rice cultivation

Keywords: Inequality; Farmers; Public Areas

บทนำ

ประเทศไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 มาถึงวันนี้ประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ผลการพัฒนาตามแผนปรากฏว่าทำให้คนรวยยิ่งรวยขึ้นและคนจนยิ่งจนลง (รวยกระจุกจนกระจาย) สังคมมีความเหลื่อมล้ำสูง คนที่อยู่ในกลุ่มคนจนส่วนใหญ่ ได้แก่ เกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน และผู้หาเช้ากินค่ำ คนที่มีฐานะอย่างไร จึงเรียกว่า “คนจน” สหประชาชาติกำหนดว่าคนที่มียาได้ต่ำกว่าวันละ 2 ดอลลาร์ ถือว่าเป็นคนยากจน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2562) ซึ่งไม่สอดคล้องกับคนจำนวนมากในโลกนี้ที่ยากจนจากที่ผ่านมาผู้วิจัยเห็นว่า คนที่ยากจน คือ “คนที่มีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย และดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยการกู้หนี้สะสมอย่างต่อเนื่อง” ปัจจุบันมีเกษตรกรทั้งหมดประมาณเกือบ 7 ล้านครัวเรือน ประกอบด้วย ชาวนา 3.7 ล้านครัวเรือน ชาวสวนยาง 1.6 ล้านครัวเรือน ชาวไร่มันสำปะหลัง 0.5 ล้านครัวเรือน ชาวไร่ข้าวโพด 0.4 ล้านครัวเรือน ชาวไร่ถั่ว 0.3 ล้านครัวเรือน ชาวสวนปาล์มน้ำมัน 0.1 ล้านครัวเรือน ที่เหลือเป็น ชาวสวน คิดเป็นประชากรที่ทำเกษตรกรรมทั้งหมดประมาณ 28 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 43 ของประชากรทั้งประเทศ การที่ชาวนาส่วนใหญ่ยากจนมาจากสาเหตุสำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก ผลผลิตต่อไร่ต่ำ ประเทศไทยมีที่นาทั้งหมดประมาณ 71 ล้านไร่ เป็นที่นาลุ่มประมาณ 44 ล้านไร่ เป็นที่นาดอน ประมาณ 27 ล้านไร่ ผลิตข้าวได้ทั้งนาปีและนาปรังประมาณ 38 ล้านเกวียน ผลิตข้าวได้เฉลี่ยทั้ง 71 ล้านไร่ เฉลี่ยไร่ละ 450 กิโลกรัม ในขณะที่เวียดนามผลิตข้าวได้เฉลี่ยไร่ละ 900 กิโลกรัม อินโดนีเซียผลิตข้าวได้เฉลี่ยไร่ละ 700 กิโลกรัมเศษ ส่วนฟิลิปปินส์ผลิตได้เฉลี่ยไร่ละ 600 กิโลกรัมเศษ ของไทยผลิตได้เฉลี่ยใกล้เคียงกับพม่าและเขมร ประการที่สอง ต้นทุนการผลิตสูง (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2556)

ปัจจุบันชาวนาไทยมีค่าใช้จ่ายในการทำนาสูงมาก ได้แก่ ค่าเช่านา ค่าไถพรวนและเตรียมดินสำหรับปลูกข้าว ค่าจ้างดำนาหรือหว่านข้าว ค่าปุ๋ยและค่าจ้างใส่ปุ๋ย ค่ากำจัดวัชพืชและแมลงศัตรูข้าว ค่าสูบน้ำเข้านา ค่าเก็บเกี่ยวข้าวและค่ามัดข้าว (บางพื้นที่) รวมทั้งค่าขนส่งข้าวไปขาย ในกรณีที่ต้องจ้างทั้งหมดจะยิ่งทำให้ต้นทุนสูงมาก และประการที่สาม ขายข้าวได้ราคาต่ำ



กว่าต้นทุน ในขณะที่ต้นทุนการผลิตของชาวนาสูงมาก แต่ราคาที่ขายตามราคาตลาดโลกหักด้วยกำไรของพ่อค้าคนกลางและค่าใช้จ่ายในการซื้อขายของพ่อค้าคนกลางทั้งหมด ราคาที่ถึงมือชาวนาจึงต่ำกว่าต้นทุน ผลก็คือ ชาวนาต้องขายข้าวขาดทุนทุกฤดู ถ้าเป็นคนมีความรู้ทั่วไปคงทนขาดทุนได้ไม่เกิน 2-3 ครั้ง ก็คงถอดใจเลิกทำนา แต่สำหรับชาวนาไทยถึงแม้จะขาดทุนทุกฤดูก็ยังคงทำนาอยู่ เพราะไม่มีอาชีพอื่นที่ตนเองถนัดมากกว่า ในอนาคตถ้าชาวนามีความรู้และมีทางเลือกอื่น คงไม่มีใครเลือกขาดทุนซ้ำซากอยู่ทุกปีแบบนี้ ประเด็นเรื่องหนี้สินนั้นเป็นปัญหาที่มีให้เห็นในทุกระดับชั้นทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มคนรวย กลุ่มคนชั้นกลาง หรือกลุ่มคนจน ต่างก็มีโอกาสที่จะประสบปัญหาหนี้สินแทบทั้งสิ้น แต่ในกลุ่มอาชีพเกษตรกรที่ยังทำเกษตรกรรมเป็นรายได้หลัก ไม่ว่าจะเป็น ชาวนา ชาวสวน ชาวไร่ หรือผู้เลี้ยงสัตว์ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน คือ กลุ่มอาชีพที่อยู่กับปัญหาหนี้สิน และภาวะไร้โอกาสอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ทั้งจากลักษณะการประกอบอาชีพที่ต้องลงทุนลงแรงก่อน เพื่อรอดอกผลในอนาคตข้างหน้า ระหว่างรอเก็บเกี่ยวดอกผลนั้น ก็ต้องเผชิญกับความเสียหายหลายประการ อาทิเช่น ภัยธรรมชาติ ราคาตลาดที่ผันผวนขึ้นลง ภาระค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ฯลฯ ปัจจัยเสี่ยงเหล่านี้ล้วนสร้างผลกระทบให้แก่ผู้ประกอบการเกษตรกรรมแทบทั้งสิ้น จากปัญหาหนี้สินที่เกษตรกรแบกรับ

จากงานศึกษาหนี้ในระบบและการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรของโลโคลแอค ที่ผ่านมาพบว่า หนี้ในระบบไม่ได้เกิดจากตัวเกษตรกรที่ใช้จำนองหรือเป็นเรื่องของความฟุ่มเฟือยฟุ้งเฟ้อ ภายใต้การตัดสินใจของเกษตรกรเพียงอย่างเดียว แต่โครงสร้างภาคเกษตรกรรมในปัจจุบันเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรที่อยู่ภายใต้โครงสร้างนี้ โดยเฉพาะการผลิตการเกษตรที่พึ่งพาตลาดซึ่งเกษตรกรไม่มีอำนาจต่อรอง และต้องแบกรับต้นทุนการผลิตสูง คือ ความเสี่ยงที่ทำให้เกษตรกรมีหนี้สินจำนวนมาก และพบว่า หนี้สินจากการเกษตรเหล่านี้ ไม่ได้ยกระดับคุณภาพชีวิตหรือครอบครัวยุติธรรมให้ดีขึ้น แต่กลับทำให้ปัญหาต่าง ๆ ในครัวเรือนเกษตรกรพอกพูน ซับซ้อนและแก้ไขยากยิ่งขึ้น ซึ่งพบว่า ความซับซ้อนของปัญหาหนี้สินทำให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องหลายประการกับเกษตรกร เช่น การสูญเสียที่ดิน การถูกฟ้องร้องเป็นคดีความ กระทั่งต่อสุขภาพจิต สูญเสียรายได้ มีปัญหาความสัมพันธ์ภายในครอบครัว จนไปถึงไม่สามารถพึ่งพาอาชีพเกษตรได้อีกต่อไป แม้อาชีพเกษตรกรรมในอดีตเคยพึ่งพิงตนเองและสร้างรายได้หลักเลี้ยงคนในครอบครัวได้อย่างพอเพียง แต่ปัจจุบันครอบครัวเกษตรกรจะมีรายได้หลักจากการประกอบอาชีพหลายอย่าง และวิถีชีวิตของเกษตรกรก็ได้ผูกติดกับที่ดินตลอดเวลา ดังเช่นความเป็นชนบทในอดีต ทั้งนี้ พบว่า เกษตรกรหลายรายต้องดิ้นรนออกไปหารายได้จากอาชีพอื่น ๆ เช่น ค้าขาย ทำงานโรงงาน รับจ้างทั่วไป ขับแท็กซี่ในกรุงเทพฯ หรือกู้เงินไปเป็นแรงงานต่างประเทศ นั่นเพราะอาชีพเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว ภายใต้โครงสร้างการเกษตรที่เน้นการพึ่งพาตลาดที่เป็นอยู่ไม่สามารถเลี้ยงดูครอบครัวเกษตรกรได้อีกต่อไป (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2547)

คำถามที่ต้องหาคำตอบให้ได้ คือ มาตรการป้องกันความเหลื่อมล้ำต่าง ๆ ที่รัฐบาลดูแลชาวนามา 50 ปี ทำไมชาวนาจึงยังไม่มีความรู้ในเรื่องการเพิ่มผลผลิตและการลดต้นทุนการผลิต ทำไมชาวนาจึงยังปลูกข้าวด้วยต้นทุนที่สูงและผลผลิตต่ำ ถ้าแก้ปัญหาเหล่านี้ไม่ได้ ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำของชาวนาได้ แนวทางการแก้ไขความเหลื่อมล้ำของชาวนาต้องการความคิดพื้นฐาน แต่ต้องทำให้เป็นจริงให้ได้ นั่นคือ ต้องทำให้ชาวนามีความรู้ ความสามารถในการเพิ่มผลผลิตให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ต้องทำให้ชาวนามีความรู้ ความสามารถในการลดต้นทุนการผลิต ต้องทำให้ชาวนามีความรู้ในการเลือกพันธุ์ข้าวที่ให้ผลตอบแทนสูง ต้องทำให้ชาวนาขายข้าวได้กำไรในอัตราที่เหมาะสม ไม่ใช่ขายข้าวขาดทุนทุกปี ถ้าอาชีพทำนาต้องขายข้าวขาดทุนทุกปี เมื่อไหร่ที่ชาวนามีความรู้และมีทางเลือกอื่นชาวนาก็จะเลิกทำนา ไม่มีคนที่มีความรู้ที่ไหนจะเลือกอาชีพที่ต้องขาดทุนทุกปี ถามตัวเองก็ได้ถ้าตัวเองทำและต้องขาดทุนทุกปีตัวเองจะยังคงทำอยู่ต่อไปหรือไม่ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงต้องการที่จะศึกษา “ความเหลื่อมล้ำของเกษตรกรชาวนา อำเภอลำลูกเกด จังหวัดพะเยา” เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำของชาวนา ชาวนาที่ยากจนเป็นกลุ่มคนที่อ่อนแอของสังคม ไม่มีประเทศไหนแก้ไขความเหลื่อมล้ำของชาวนาได้ โดยให้ชาวนาช่วยตัวเองแบบต่างคนต่างอยู่แบบที่รัฐบาลไทยทำมาโดยตลอด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำของเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา
2. เพื่อวิเคราะห์การดำเนินงานของเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา
3. เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำของเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยมีเครื่องมือการวิจัย คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) และการสนทนากลุ่ม (focus groups) (Ekphorn Rukkhawmsu, 2016) มีระยะเวลาการวิจัยเป็นเวลา 8 เดือน การวิจัยนี้มีหลักเกณฑ์คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างจากผู้มีประสบการณ์ตรง (critical incident technique) กับงานวิจัยนี้ รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสภาพการทำงาน ความเหลื่อมล้ำและแนวทางในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำของเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีความเหลื่อมล้ำของ (Roy & Andrews, 1999) และจากนั้นจะวิเคราะห์และตีความข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างเพื่อสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (inductive)

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่เป็นการศึกษาในเขตอำเภोजุน จังหวัดพะเยา
2. ขอบเขตด้านระยะเวลาศึกษาตั้งแต่เดือนมกราคม – สิงหาคม พ.ศ. 2564
3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.1 ประชากร คือ เกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา

3.2 กลุ่มตัวอย่าง คือ ประชากรที่ได้รับคัดเลือกโดยเป็นผู้มีประสบการณ์ตรง (critical incident technique) กับงานวิจัยนี้ได้แก่ บุคคลที่เกี่ยวข้อง 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 บุคคลที่รับผิดชอบหลักในการบริหารงานการทำงาน 3 คน กลุ่มที่ 2 ผู้นำเกษตรกรชาวนา 5 คน และกลุ่มที่ 3 กลุ่มเกษตรกรชาวนา 15 คน รวมทั้งสิ้น 23 คน โดยกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดเป็นผู้ที่อาศัยในอำเภोजุน จังหวัดพะเยา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำของเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา
2. ทำให้ทราบสภาพการทำงานของเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา
3. ทำให้ทราบแนวทางในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำของเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา

การทบทวนวรรณกรรม

การวิจัยเรื่องความเหลื่อมล้ำของเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยามีแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่นำมาเป็นกรอบในการวิจัยสามทฤษฎีคือ

- 1) ทฤษฎีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างขนานใหญ่ ซึ่งมีส่วนก่อให้เกิดความขัดแย้งได้เช่นกัน จากประวัติพัฒนาการทางเศรษฐกิจของไทยที่ค่อนข้างรวดเร็วในระยะประมาณครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจสังคมเป็นอย่างมาก เมื่อบางภาคส่วนของสังคมปรับตัวไม่เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงก็ทำให้เกิดความตึงเครียดขึ้นในสังคมโดยรวมได้ ประสบการณ์ต่างประเทศที่พบคือ ในครั้งแรกของศตวรรษที่ 19 ประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และอังกฤษ ได้มีการปฏิวัติอุตสาหกรรม ส่งผลให้โครงสร้างการผลิตเปลี่ยนไปอย่างมากมาย จากอดีตความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นแรงงานและชนชั้นนายทุนอยู่ในช่วงเริ่มแรกของการพัฒนาจึงเกิดการเอาเปรียบ การปฏิบัติต่อแรงงาน



เป็นไปอย่างไร้ศีลธรรม ภาครัฐก็ไม่พร้อมจะเข้ามาจัดระเบียบความขัดแย้งและความรุนแรง จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในช่วงทศวรรษ 1990 จนถึงต้นทศวรรษ 2000 ประเทศอาร์เจนตินา โบลิเวีย และเวเนซุเอลา ประสบปัญหาความขัดแย้งที่มีสาเหตุมาจากการบริหารเศรษฐกิจมหภาคผิดพลาดจนนำไปสู่วิกฤติเศรษฐกิจ ประสบการณ์จากสามประเทศนี้ แสดงให้เห็นความสำคัญของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสังคม (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2549, หน้า 6)

2) ทฤษฎีความยุติธรรมหรือความยุติธรรมทางสังคม (social justice)

นักทฤษฎีที่มีชื่อเสียงท่านหนึ่งของทฤษฎีความยุติธรรมคือ John Rawls (ค.ศ. 1921-2002) เป็นผู้ให้ความสำคัญกับ “ความยุติธรรมทางสังคม” John Rawls ในฐานะนักปรัชญาการเมืองร่วมสมัยและมีความโดดเด่นคนหนึ่งในศตวรรษที่ 21 เขาเสนอหลักการในเรื่องของความยุติธรรมคือความเป็นธรรม (Justice as Fairness) โดยการกล่าวว่า “ความยุติธรรมคือคุณธรรมข้อแรกของสถาบันทางสังคม” ผ่านงานเขียนที่ชื่อว่า A Theory of Justice ในปี ค.ศ. 1971 (ทวีป มหาสิงห์, 2563) ข้อเสนอของรอลส์อยู่ภายใต้แนวคิดที่ว่า “การหาหลักการสากลใดมาเป็นเครื่องสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นได้” โดยหลักความยุติธรรมนี้จะต้องเป็นหลักการที่ทุกคนยอมรับและรับรู้ร่วมกับคนอื่น ๆ ในสังคม หลักการเสนอทฤษฎีความยุติธรรม ได้แก่ ความพยายามจะเสนอทฤษฎีที่วางอยู่ตรงกลางอย่างประนีประนอมระหว่างแนวคิดที่มีฐานคิดแตกต่างกันระหว่างแนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) ที่ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคล (เน้นเสรีภาพ) กับแนวคิดสังคมนิยม (Socialism) ที่ให้ความสำคัญกับสังคมส่วนรวมเน้นความเสมอภาค นอกจากนี้ยังมีทฤษฎีท่านอื่น ๆ ที่เสนอแนวคิดความยุติธรรมทางสังคม เช่น Diamond (2009) และ Giddens (1941) กล่าวว่าโครงสร้างสังคมทุกสังคมล้วนเป็นผลผลิตของความไม่เท่าเทียมกันที่สะสมทับถมกันมานานหลายชั่วอายุคน ความเป็นจริงในสังคมมนุษย์มีกลุ่มบุคคลจำนวนน้อยที่ประสบความสำเร็จในรุ่นของตัวเองเก็บความมั่งคั่งที่ตนสะสมเอาไว้เป็นทุนสำหรับลูกหลานขณะที่ลูกหลานของคนจนก็จะยิ่งเสียเปรียบคนรวยและความเหลื่อมล้ำก็จะยิ่งกว้างขึ้นเรื่อย ๆ เพียงเพราะพวกเขาเกิดมาในครอบครัวที่ยากจน

3) ทฤษฎีความเสมอภาค (equity theory)

ที่มาของการเสนอแนวคิดความเสมอภาคเกิดจากความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งในสังคมที่ทำให้ประชากรเกิดความแตกต่างด้านเศรษฐกิจ Delhey (1999, p. 1) แยกแยะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเรื่องความชอบธรรมของความเหลื่อมล้ำว่าประกอบด้วย “ความเสมอภาค” ซึ่งหมายถึงสภาวะที่ประชากรมีรายได้และทรัพย์สินเท่าเทียมกัน แต่ในความเป็นจริงนั้นเป็นไปได้ จึงจำเป็นต้องผ่อนคลายนิยามความเสมอภาค โดยนิยามว่า รายได้ของบุคคลขึ้นอยู่กับความสามารถเป็นหลัก ซึ่งถึงแม้จะยังมีความเหลื่อมล้ำ แต่ก็ยังเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ เพราะตัดสินกันที่ความสามารถ Adams (1965, pp. 267-299) ผู้พัฒนาทฤษฎีความเสมอภาคให้ความคิดว่า บุคคลย่อมแสวงหาความเสมอภาคทางสังคมโดยพิจารณาผลตอบแทนที่ได้รับ (output) กับตัวป้อน (input) คือ พฤติกรรมและคุณสมบัติในตัวที่เขาใส่ให้กับงาน ความเสมอภาคจะมีเพียงใดขึ้นอยู่กับเปรียบเทียบการรับรู้ความสอดคล้องระหว่างตัวป้อนต่อผลตอบแทน (perceived inputs to outputs) ตามหลักทฤษฎีแล้วเห็นว่า มนุษย์ไม่สามารถเสมอภาคกันได้เพราะมนุษย์ไม่มีความเหมือนกันจนต้องมีความเสมอภาคเพราะมนุษย์ย่อมแตกต่างกัน เป็นธรรมชาติทั้งโดยชาติพันธุ์ รูปร่าง ผิวพรรณ เพศสภาพ บุคลิก ความเชื่อ ศาสนา วัฒนธรรม และอื่น ๆ แต่ความแตกต่างนั้น ไม่ได้เป็นเหตุผลทำให้มนุษย์ต้องไม่เสมอภาคกันเสมอไปเพราะมนุษย์เราแตกต่างกันโดยธรรมชาติแต่ก็มีสิทธิได้รับความเท่าเทียมกันได้ (different but equal) อย่างเสมอภาคกัน ดังนั้น เมื่อกล่าวว่า คนเสมอภาคกัน จึงไม่ได้หมายความว่าคนเหมือนกันทุกด้านไม่ว่าจะเป็นชาติ ตระกูล หน้าตา ความสามารถ สติปัญญา แต่เป็นความเสมอภาคกันที่มีความหมายว่า มนุษย์เท่าเทียมกันทั้งในความเป็นมนุษย์และตามกฎหมายของรัฐ หรือเรียกว่า ทุกคนมีความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย “Equality Before the Law” ซึ่งหมายความว่า บุคคลทุกผู้ทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองและมีสิทธิในสวัสดิการสังคมต่าง ๆ ตามกระบวนการของกฎหมายอย่างเป็นธรรม (Kurian, 2011, p.p. 515)

ตาราง 1

ประเด็นวิเคราะห์และวิธีการศึกษา จำแนกตามวัตถุประสงค์ในการวิจัย

วัตถุประสงค์	ประเด็นที่นำมาวิเคราะห์	วิธีการศึกษา
1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหา ความเหลื่อมล้ำของเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา	การระบาดของศัตรูพืช งบประมาณ การวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับการผลิตข้าว ชาวนาขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ที่มีคุณภาพต้นทุน การผลิตต่อไร่สูงระบบชลประทานในพื้นที่เพาะปลูกข้าวมียากัด	การสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (in-depth interview) ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง (documentary research) แบบสนทนากลุ่ม (focus groups)
2. เพื่อวิเคราะห์การทำนาของเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา	การกำหนดระบบพื้นที่ปลูกข้าว (zoning) การจัดตั้งศูนย์ข้าวชุมชนระดับอำเภอ การประกันภัยธรรมชาติเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติการประกันรายได้เกษตรกรชาวนาเพื่อลดความเสี่ยงจากการผันผวนของราคา	การสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (in-depth interview) แบบสนทนากลุ่ม (focus group discussion) ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง (documentary research)
3. เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำของเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา	ร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการชาวนา เพื่อจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชาวนา ที่เสนอโดยกรมการข้าว ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อการคุ้มครองพื้นที่สำหรับทำการเกษตร ไม่ให้ที่ดินถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น ร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชน เพื่อการจัดพื้นที่สาธารณะของรัฐที่เหมาะสมต่อการปลูกข้าว	วิเคราะห์จากข้อมูลที่ได้จากการศึกษา และเก็บรวบรวมข้อมูลจากวัตถุประสงค์ที่ 1 และวัตถุประสงค์ที่ 2

ที่มา. จากโครงการประเมินประสิทธิผลและการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, โดย ศรุดา สมพอง, 2558, กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้อง 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 บุคคลที่รับผิดชอบหลักในการบริหารงานการทำนาของเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา 3 คน กลุ่มที่ 2 ผู้นำเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา 5 คน และกลุ่มที่ 3 กลุ่มเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา 15 คน รวมทั้งสิ้น 23 คน

ขอบเขตด้านพื้นที่ ได้แก่ สำนักงานเกษตรจังหวัดพะเยา สำนักงานเกษตรอำเภोजุน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์อำเภोजุน และพื้นที่เกษตรกรชาวนาอำเภोजุน จังหวัดพะเยา

ขอบเขตด้านระยะเวลาการวิจัยเรื่อง ความเหลื่อมล้ำของเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา ครั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดระยะเวลาการดำเนินการไว้ จำนวน 8 เดือน

สรุปผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้นำประเด็นที่สำคัญและน่าสนใจ นำมาสรุปผลการวิจัย ดังนี้

1. สภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำของเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา พบว่า ยังมีช่องว่างในเรื่องการทำความเข้าใจ

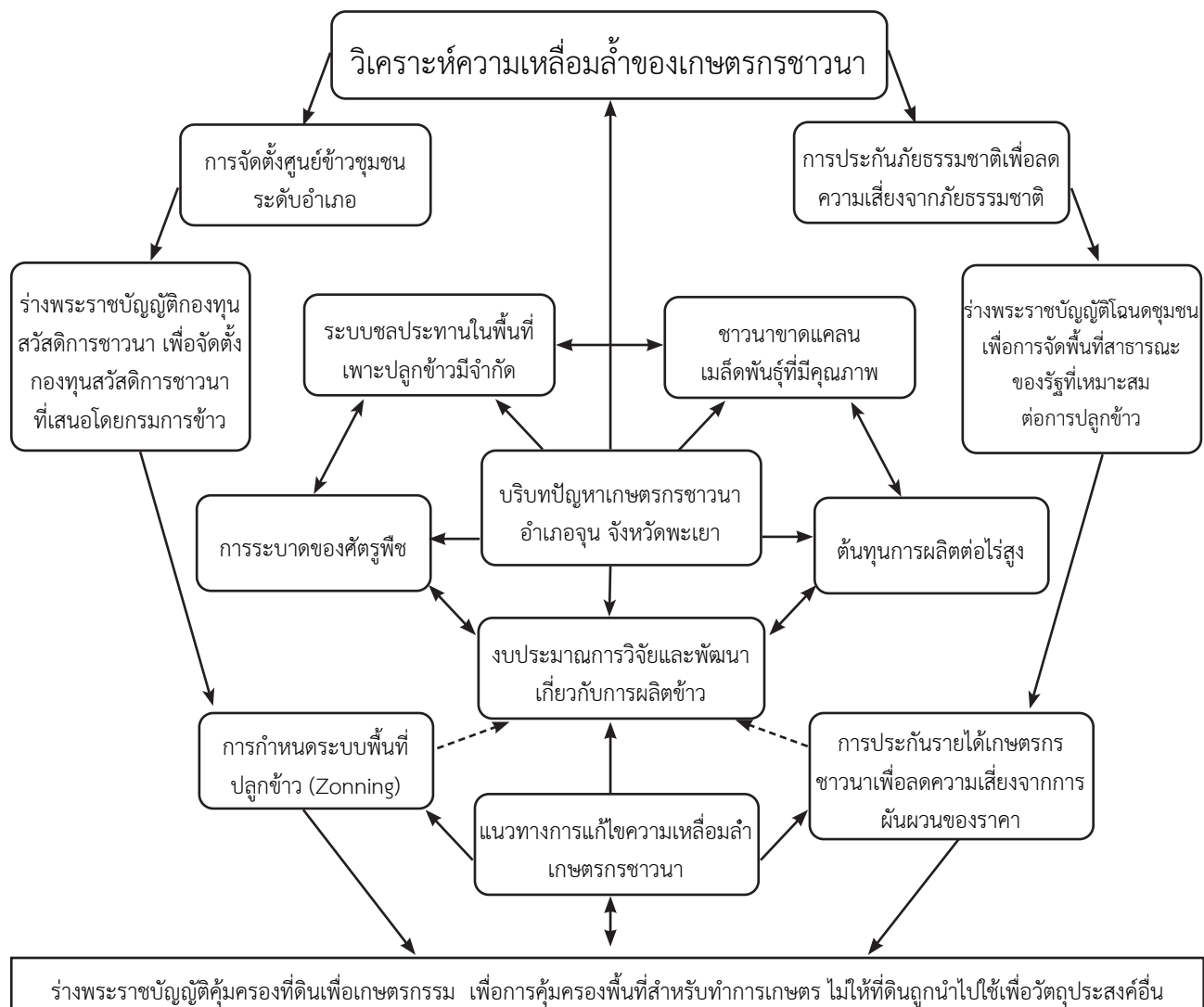


เข้าใจเกี่ยวกับเกษตรกรชาวนา อำเภอลพบุรี จังหวัดลพบุรี และการปรับตัวของเกษตรกรชาวนาอำเภอลพบุรี จังหวัดลพบุรี เพราะส่วนใหญ่มองว่า เกษตรกรชาวนา อำเภอลพบุรี จังหวัดลพบุรี เป็นกลุ่มที่เป็นภาระของสังคมที่จำเป็นต้องช่วยเหลือตลอดไปและมองเกษตรกรชาวนา อำเภอลพบุรี จังหวัดลพบุรี ในฐานะกลุ่มที่ไม่ได้ไปด้วยกันกับสังคมสมัยใหม่จนนำมาสู่แนวคิดที่ว่า ควรลดขนาดภาคเกษตรลงเพื่อให้ประเทศเติบโตทางเศรษฐกิจ (พฤษัช ท้าวถวิล, 2551, หน้า 1-15) ซึ่งอาชีพเกษตรกรไม่ใช่งานที่มีกำไร รายได้อยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรชาวนาอำเภอลพบุรี จังหวัดลพบุรีส่วนใหญ่จึงมีรายได้ไม่พอเพียงจากการทำเกษตรซึ่งรายได้ห่างไกลจากความต้องการ แม้ในระดับส่วนตนและครอบครัว จึงทำให้พวกเขาเลิกทำนาและขณะที่รายได้ต่ำลง สินค้าเครื่องใช้เกี่ยวกับเกษตรกรรมมีราคาสูงขึ้น เช่น เมล็ดพันธุ์-ปุ๋ย-ยาฆ่าแมลง และยิ่งไปกว่านั้น แรงงานเยาวชน ไม่มีในภาคเกษตร จึงทำให้ภาพของเกษตรกรชาวนา อำเภอลพบุรี จังหวัดลพบุรี ในมโนคติของคนทั่วไป คือ ความยากจน ซึ่งบ่งบอกถึงสภาพของความยากไร้ในภาคการเกษตร (สุริยา ทารพิชัย และวราพร สรสบัวทอง, 2558, หน้า 102-118) พอจะตั้งเป็นกรอบจินตนาการได้อย่างกว้าง ๆ คือ ความยากจนทรัพย์สิน ขาดโอกาส ขาดอำนาจ และไร้ศักดิ์ศรี ประกอบกับโลกกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นผลมาจากความก้าวหน้าในการพัฒนาเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร การเปลี่ยนหัวอำนาจเศรษฐกิจของโลก การขยายตัวของชุมชนเมือง การขาดแคลนทรัพยากรและการเปลี่ยนแปลงทางสภาพอากาศเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงกระแสโลกในอนาคตและการเข้าสู่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมใหม่ โลกของเศรษฐกิจดิจิทัลประเทศไทยจำเป็นต้องปรับนโยบายที่จะผลักดัน (พรไทย, ศิริสาธิตกิจ, 2557, หน้า 6) ปัญหาที่สำคัญของเกษตรกรชาวนา อำเภอลพบุรี จังหวัดลพบุรี

จากการเสนอของผู้วิจัย พบว่า เกษตรกรชาวนา อำเภอลพบุรี จังหวัดลพบุรี มีปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาระบบชลประทานในพื้นที่เพาะปลูกข้าวมีจำกัด ปัญหาการระบาดของศัตรูพืช ปัญหาเกษตรกรชาวนา อำเภอลพบุรี จังหวัดลพบุรี ขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ที่มีคุณภาพ ปัญหาต้นทุนการผลิตต่อไร่สูง ปัญหาราคาข้าวในตลาดโลกมีความผันผวน ปัญหาหนี้สินปัญหาไร้ที่ดินทำกิน ปัญหางบประมาณ การวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับการผลิตข้าวน้อยเกินไป รวมทั้งนโยบายการส่งเสริมและสนับสนุนของรัฐบาลก็ตกอยู่ภายใต้วิธีคิดแบบประชานิยมมากกว่าที่จะคำนึงถึงความเข้มแข็งของเกษตรกรชาวนา อำเภอลพบุรี จังหวัดลพบุรี อย่างแท้จริง

2. วิเคราะห์การทำนาของเกษตรกรชาวนา อำเภอลพบุรี จังหวัดลพบุรี พบว่า ภาพสะท้อนวิถีชีวิตของเกษตรกรชาวนา อำเภอลพบุรี จังหวัดลพบุรี เนื่องจากประเทศไทยเป็นแผ่นดินที่สมบูรณ์ ได้ชื่อว่า เป็นหนึ่งในแหล่งกำเนิดข้าวที่ดีที่สุดในโลก เมล็ดพันธุ์แห่งภูมิปัญญาเกษตรกรชาวนา อำเภอลพบุรี จังหวัดลพบุรี ได้ถูกถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่นและหล่อหลอมหยาดเหงื่อแรงงานด้วยจิตวิญญาณแห่งบรรพชน ข้าวจึงมิใช่แค่อาหาร แต่คือ วัฒนธรรมประเพณีและเป็นดังลมหายใจที่หล่อเลี้ยงชีวิตคนไทยทั้งแผ่นดินเกษตรกรชาวนา อำเภอลพบุรี จังหวัดลพบุรี มิใช่แค่ผู้ลงแรงหว่านไถ แต่เปรียบเสมือนกระดูกสันหลังของชาติ เป็นผู้สร้างความมั่นคงทางอาหาร และเป็นหนึ่งในพลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจสำคัญของไทย ภัยคุกคามเกษตรกรชาวนาอำเภอลพบุรี จังหวัดลพบุรีในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม แม้ว่าประเทศไทยจะอยู่ในสังคมเกษตรกรรม แต่ประชาชนที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเองกลับมีส่วนที่ถดถอยลดน้อยลงทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ พร้อมกับจำนวนผู้เรียนและสำเร็จการศึกษาด้านเกษตรกรรมน้อยลง และเมื่อสำเร็จการศึกษากลับหันหลังให้กับวิชาชีพของตนเอง สาเหตุสำคัญคงหนีไม่พ้นค่านิยมในสังคมที่ต้องการให้บุตรหลานเป็นเจ้าของคนนา จนทำให้เกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อการทำนา (สมพร อิศระวิลานนท์ และคณะ, 2552, หน้า 79) โดยเฉพาะการทำนาเป็นอาชีพมักมีอุปสรรคต่าง ๆ จนทำให้อาชีพทำนาไม่มั่นคงที่ผ่านมากเกษตรกรชาวนา อำเภอลพบุรี จังหวัดลพบุรีส่วนใหญ่ยังมีความยากจนและมีรายได้ไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับอาชีพอื่น ๆ ขนาดการถือครองที่ดินของเกษตรกรชาวนา อำเภอลพบุรี จังหวัดลพบุรี มีแนวโน้มลดลงต้นทุนการผลิตข้าวแต่ละประเภทมีต้นทุนเพิ่มขึ้น สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรได้รายงานว่ พ.ศ. 2557 มีต้นทุนการผลิตข้าวชนิดต่าง ๆ ประมาณ 4,323-5,968 บาท/ไร่ ซึ่งต้นทุนการผลิตข้าวจะสูงขึ้นทุกปีในขณะที่ผลตอบแทนสุทธิของเกษตรกรชาวนา อำเภอลพบุรี จังหวัดลพบุรี ต่อไร่ มีแนวโน้มลดลง รวมทั้งเกษตรกรมีขนาดหนี้สินเพิ่มขึ้น (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2557, หน้า 4) ในด้านแรงงานพบว่า แรงงานรุ่นใหม่เข้าสู่ภาคเกษตรน้อยลงส่งผลให้อายุเฉลี่ยของแรงงานภาคเกษตรสูงขึ้น เนื่องจากอาชีพเกษตรกรชาวนา อำเภอลพบุรี จังหวัดลพบุรี เป็นอาชีพที่มีความเสี่ยงสูงจากภัยธรรมชาติ ได้แก่ ฝนแล้งน้ำท่วม เป็นต้น

3. หาแนวทางในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำของเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา พบว่า รัฐบาลดำเนินนโยบายผิดพลาดที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมการค้า เน้นความเติบโตมากกว่าการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น ป่าไม้ ดิน และน้ำ ทั้ง ๆ ที่ไทยมีพื้นที่เพาะปลูกใหญ่มากเป็นอันดับที่ 19 ของโลก และสามารถพัฒนาผลผลิตต่อไร่ได้อีกมาก รวมทั้งถ้าพัฒนาการแปรรูปสินค้าเกษตร ภาคเกษตรจะมีมูลค่าสูงขึ้นได้อีกมาก ทางแก้ไข คือ ต้องผลักดันการปฏิรูปที่ดิน การปฏิรูปการเกษตรขนาดใหญ่ พัฒนาเกษตรกรให้มีความรู้ จัดตั้งกลุ่มองค์กรร่วมมือกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองและเรียกร้องผลักดันการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ ไม่ใช่แค่เรียกร้องขอความช่วยเหลือเป็นเรื่อง ๆ ปฏิรูประบบการถือครองที่ดิน เก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าและเพิ่มบทบาทของธนาคารที่ดิน ที่ควรจะทำให้รูปสหกรณ์ เน้นเรื่องโฉนดชุมชนที่เกษตรกรใช้สิทธิ์ทำกินได้ แต่ขายต่อคนอื่น นอกจากเกษตรกรหรือสหกรณ์ไม่ได้ (ที่ สปก. ก็ควรทำคล้าย ๆ กัน) เกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา ชาวไร่ มีการจัดตั้งเป็นกลุ่มออมทรัพย์หรือสหกรณ์ออมทรัพย์อยู่บ้าง แต่ควรพัฒนาให้เป็นสหกรณ์ผู้ผลิต คือ ร่วมกันผลิต ร่วมกันขาย ร่วมกันซื้อปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เพื่อจะได้ต่อรองได้มากขึ้น สหกรณ์เกษตรกรควรจะเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของธนาคาร ธกส. (ธนาคารเกษตรและสหกรณ์) แบบเดียวกับธนาคารสหกรณ์การเกษตรของเยอรมนี เนเธอร์แลนด์ ฯลฯ มีสหกรณ์ผู้ผลิตของเกษตรกรที่เข้มแข็งขนาดเป็นผู้ขายส่ง ขายปลีก และผู้ส่งข้าวไปขายต่างประเทศได้เอง สหกรณ์เช่นนี้รวมทั้งธนาคารที่ดินซึ่งควรทำในรูปแบบสหกรณ์ ควรจำมีอาชีพมาบริหาร มีคณะกรรมการตัวแทนเกษตรกรคอยควบคุมดูแล ดังแสดงในภาพ 1



ภาพ 1 การแก้ไขความเหลื่อมล้ำเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา (ผู้วิจัยสร้างขึ้นใหม่)



อภิปรายผลการวิจัย

ความเหลื่อมล้ำของเกษตรกรชาวนา อำเภोजุน จังหวัดพะเยา ผู้วิจัยจะได้นำประเด็นที่สำคัญและน่าสนใจนำมาอภิปรายผลการวิจัย ดังนี้ ความขัดแย้งด้านการจัดสรรน้ำได้กลายเป็นปัญหาสำคัญระหว่างเมืองกับชนบทภาคการเกษตรกับอุตสาหกรรม โดยเกิดปมขัดแย้งระหว่างประชาชน ประชาชนกับรัฐ และระหว่างหน่วยงานของรัฐเอง (KU-OAE Foresight Center, 2017) ประเด็นปัญหาของการจัดการน้ำในภาวะขาดแคลนน้ำ ได้แก่ การเปิดให้เข้าถึงการใช้น้ำได้โดยเสรีและขาดกติกาการจัดการน้ำ การใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศไทยเป็นการเข้าถึงโดยเสรีและขาดกติกาการจัดการน้ำที่ดี การให้เข้าถึงน้ำโดยเสรีนี้เป็นการปล่อยให้ผู้มีเทคโนโลยีสูงกว่า ผู้มีกำลังทรัพย์มากกว่า ผู้มีแรงงาน และผู้มีอำนาจทางการเมืองมากกว่าเป็นผู้ได้เปรียบในการใช้ทรัพยากรน้ำ ก่อให้เกิดปัญหาทั้งในด้านความมีประสิทธิภาพการใช้น้ำและความชอบธรรม จึงทำให้เกิดความกดดันต่อระบบบริหารจัดการน้ำแบบกำกับและควบคุม โดยวิธีการที่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้น้ำมักใช้คือ การหาทางเข้าสู่อำนาจรัฐส่วนอื่น ๆ หรือแสวงหาการสนับสนุนจากโครงสร้างอำนาจที่ได้เปรียบในท้องถิ่น มีการรวมตัวกันเรียกร้องและประท้วงรัฐบาลเป็นระยะเวลานาน เกิดการต่อต้านและปฏิเสธอำนาจรัฐ ทำให้เจ้าพนักงานของรัฐไม่อาจดำเนินงานได้ตามปกติ ความไม่มีเอกภาพ การไม่ให้ความสำคัญ และความไม่มั่นคงของนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ แม้ประเทศไทยจะมีนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับน้ำหลายฉบับ และมีองค์กรจัดการน้ำของรัฐหลายองค์กร แต่การจัดการน้ำของไทยยังมีปัญหาความขัดแย้งทุกระดับดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงกล่าวได้ว่า นโยบายเหล่านั้นยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการดำเนินนโยบายยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรการหรือแผนนโยบายมีโครงสร้างอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ผูกขาดและเหลื่อมล้ำเน้นการบริหารงานแบบศูนย์กลาง รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหที่เกิดจากภัยแล้งแต่เพียงการเยียวยาช่วยเหลือผู้ประสบภัยแบบปลายเหตุ นอกจากนี้ การเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยเป็นความไม่มั่นคงทางการเมือง ทำให้การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำไม่ต่อเนื่องและขาดเสถียรภาพ

การไม่ได้นำการจัดการด้านอุปสงค์ (demand management) มาใช้ในการจัดสรรน้ำ การขยายกำลังการกักเก็บน้ำโดยการสร้างเขื่อนที่ผ่านมามียึดถือหลักเกณฑ์เฉพาะทางด้านวิศวกรรม อุทกวิทยา และผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ ทำให้เมื่อดำเนินการสร้างเขื่อนแล้วเกิดผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการเกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐกับกลุ่มอนุรักษ์ เป็นผลให้โครงการก่อสร้างเขื่อนในระยะต่อมาเกิดขึ้นได้ยาก ปัญหาข้อขัดแย้งในการจัดสรรทรัพยากรน้ำส่วนหนึ่งมาจากการที่การจัดการชลประทานไม่ได้มีแนวทางบริหารจัดการอุปสงค์มาปฏิบัติกันอย่างจริงจัง ทั้งนี้ ประสิทธิภาพของการใช้น้ำทางเศรษฐศาสตร์จะต้องพิจารณาถึงต้นทุนส่วนเพิ่ม หรือผลผลิตส่วนเพิ่มที่เกิดจากการใช้น้ำในกิจกรรมนั้น ๆ ที่เรียกว่าค่าประสิทธิภาพการใช้น้ำ

การวิเคราะห์สถานการณ์น้ำขาดการเชื่อมโยงข้อมูลและไม่เป็นองค์รวม การจัดการน้ำของประเทศไทย ขาดการเชื่อมโยงข้อมูลและองค์ความรู้ต่าง ๆ ในการวิเคราะห์สถานการณ์และการบริหารจัดการน้ำ รัฐไม่ได้มองภาพรวมของนิเวศลุ่มน้ำทั้งระบบ เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินระบบนิเวศป่าประเภทต่าง ๆ และผังเมืองกับผลกระทบต่อการใช้ของน้ำ ปริมาณน้ำที่มีในแต่ละช่วงเวลาของปี ขาดข้อมูลเกี่ยวกับการใช้น้ำในภาคการเกษตร ไม่มีข้อมูลการใช้น้ำจริง ๆ ของพืชแต่ละชนิด โดยเฉพาะพืชผักผลไม้ และพืชใหม่ ๆ เช่น พืชกิ่งเมืองร้อน นอกจากนี้ ยังขาดข้อมูลเกี่ยวกับการใช้น้ำและการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ในกิจการประเภทต่าง ๆ นอกภาคเกษตร ทำให้การประเมินการใช้น้ำไม่ถูกต้อง เนื่องจากไม่มีข้อมูลในการพิจารณาที่รอบด้านเพียงพอ นอกจากนี้ในการดำเนินงานด้านการพัฒนาแหล่งน้ำและระบบน้ำ มักไม่คำนึงถึงข้อจำกัดด้านนิเวศที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและการดำรงชีวิตของแต่ละท้องถิ่น ทำให้การวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาภัยแล้งไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง นำไปสู่การวางแผนบริหารจัดการน้ำที่ผิดพลาด

การเปลี่ยนแปลงไปของความต้องการใช้น้ำและการมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นทั้งในลักษณะการจัดการน้ำโดยชุมชนในท้องถิ่นและลักษณะที่หน่วยงานรัฐเป็นเจ้าภาพ สำหรับการจัดการน้ำโดยชุมชนท้องถิ่น โดยปกติจะมีระบบเหมืองฝาย 1 ทำให้ต้นทุนในการจัดการน้ำในพื้นที่นั้นค่อนข้างต่ำ ผู้ทำนาทุกคนมีสิทธิใช้น้ำอย่างเต็มที่ในฤดูฝน ส่วนการใช้น้ำในฤดูแล้งแก่เหมืองและแก่ฝาย 2 จะจัดสรรน้ำให้ผู้ทำการปลูกพืช ผู้ใช้น้ำทุกคนจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมเหมืองฝายตามกฎระเบียบที่เรียกว่า สัญญาเหมืองฝาย ซึ่งเป็นกฎกติกาที่สมาชิกผู้ใช้น้ำร่วมกันกำหนดขึ้น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังนี้

การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำและการชลประทาน การวัดประสิทธิภาพของการชลประทานทำได้โดยกำหนดขอบเขตที่แน่นอน และพิจารณาถึงผู้ได้รับประโยชน์จากการชลประทาน ทั้งทางด้านเวลาและสถานที่ คือ Effective Irrigation Efficiency เป็นการพิจารณาน้ำที่ไหลเข้าและไหลออกจากระบบ ในทำนองเดียวกัน ตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพในระดับลุ่มน้ำจะต้องพิจารณาถึงน้ำไหลกลับและการนำน้ำมาใช้ก็ มีการวัดผลผลิตของน้ำในขบวนการผลิต เป็นการวัดมูลค่าที่แท้จริงจากการใช้น้ำหนึ่งหน่วย เมื่อน้ำเป็นปัจจัยการผลิตปัจจัยหนึ่ง เช่น ผลผลิตข้าวต่อไร่หนึ่งหน่วย ซึ่งปริมาตรน้ำดังกล่าวได้รวมเอาผลของประสิทธิภาพของการชลประทานเข้าไปด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพของการชลประทาน ที่ถูกต้องทำได้โดยการประหยัดน้ำที่สามารถก่อให้เกิดประโยชน์จากการใช้น้ำเพิ่มขึ้น เช่น การเพิ่มผลผลิตต่อปริมาณน้ำ การลดปริมาณน้ำที่สูญหายไปจากระบบและไม่สามารถนำกลับมาใช้ได้ การไม่ก่อให้เกิดปัญหาคุณภาพน้ำ นอกจากนี้การเพิ่มประสิทธิภาพควรพิจารณาจากค่าประสิทธิภาพการใช้น้ำทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งเป็นข้อมูลสนับสนุนที่สำคัญในการบริหารจัดการน้ำ การจัดสรรน้ำในกรณีที่มีปริมาณจำกัด โดยยึดหลักที่ว่าผลตอบแทนต่อน้ำของผู้ใช้น้ำทุกกลุ่มจะต้องเท่ากัน โดยจัดระบบการกระจายน้ำให้เหมาะสมในทุกภาคส่วน ทั้งภาคเกษตร อุตสาหกรรม และอุปโภคบริโภค ใช้หลักการลดการใช้น้ำ และการนำกลับมาใช้ใหม่ และจัดทำข้อมูลการใช้น้ำ (water footprint) การพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีการเกษตรมีความสำคัญในการเพิ่มผลผลิตของน้ำ เช่น การพัฒนาพันธุ์พืชที่ให้ผลผลิตสูง พันธุ์พืชอายุสั้นจะใช้น้ำน้อยกว่าพันธุ์พืชอายุยาว วิธีการเกษตรกรรม เป็นต้น ทางเลือกในการจัดการน้ำ ภาคการเกษตรอื่น ๆ ได้แก่ การลดความต้องการและการปรับโครงสร้างการเกษตรไปหาพืชที่ใช้น้ำน้อยในฤดูแล้ง การลดการสูญเสียน้ำอันเนื่องมาจากการระเหย การเคลื่อนย้ายน้ำจากการเพาะปลูกที่มีมูลค่าต่ำไปยังการเพาะปลูกที่มีมูลค่าสูง การลดมลพิษทางน้ำและการจัดการน้ำอย่างบูรณาการ ต้องหาวิธีกักเก็บน้ำให้มีประสิทธิภาพ การจัดการใช้ที่ดินและน้ำร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้ดังนี้

สนับสนุนงานวิจัยเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ โดยจัดงบประมาณสนับสนุนการวิจัย เพื่อให้มีข้อมูลสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ถูกต้องและเหมาะสมกับประเทศสนับสนุนให้มีการถ่ายทอดความรู้และแนะแนวทางแก่เกษตรกรถึงวิธีเกษตรกรรมที่ใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้เกษตรกรเข้าถึงเทคโนโลยีการเกษตรที่ทันสมัยโดยมีทางเลือกในการทำการปลูกพืชที่สร้างรายได้สูง ใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การจัดทำแผนแม่บทโครงสร้างพื้นฐานด้านทรัพยากรน้ำและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำควรมีการจัดทำแผนแม่บทโครงสร้างพื้นฐานด้านทรัพยากรน้ำ เพื่อให้มีน้ำสะอาดในการอุปโภค บริโภคอย่างเป็นระบบโดยจัดการ น้ำผิวดินและน้ำใต้ดินอย่างผสมผสานตามศักยภาพของพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงน้ำสะอาดได้อย่างทั่วถึง และให้มีการปรับปรุง พระราชบัญญัติ น้ำและพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดย ให้มีการทำประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติอย่างกว้างขวาง ควรมีการคุ้มครองพื้นที่อนุรักษ์และระบบนิเวศที่เปราะบางและมีความหลากหลายทางชีวภาพโดยพื้นที่ต้นน้ำ ส่งเสริมการอนุรักษ์ป่าในท้องถิ่น โดยองค์กรชุมชน

การให้ความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรมีการบรรจุหลักสูตรความรู้เรื่องน้ำ ในทุกระดับการศึกษาเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรน้ำและสิทธิหน้าที่ของตนเอง ให้ความรู้เรื่องกฎหมาย มีการประชาสัมพันธ์และการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องน้ำต่อสาธารณชนและแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง รวมทั้งปลูกจิตสำนึกแก่สาธารณชนในการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สนับสนุน และกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันภัยแล้งและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ



บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการเกษตร. (2556). *คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรเพื่อการจัดการ ฟาร์ม*. กรุงเทพมหานคร: สมาพันธ์สหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2547). *วัฒนธรรมไทยกับขบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรไทย ศิริสาธิตกิจ. (2557). *การพัฒนาการปรับตัวอย่างยั่งยืนของเกษตรกรในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา*. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- พฤกษ์ ท้าวถวิล. (2551). การดำรงอยู่ของสังคมชาวนา: กรณีศึกษาปัญหาหนี้สินในหมู่บ้านชนเมือง. *วารสารศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี*, 4(5), 1-15.
- ทวีป มหาสิงห์. (2563). การก่อรูป “ทฤษฎีความยุติธรรม” ของจอห์น รอลส์. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 11 (ฉบับเพิ่มเติม), 1-28
- ศรุตฯ สมพอง. (2558). *โครงการประเมินประสิทธิผลและการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- สมพร อิศระวิลานนท์, ศานิต แก้วเอียน, วีระศักดิ์ คงฤทธิ์ และอรรณพ บุตรโส. (2552). *การวิจัยเรื่อง ความเป็นพลวัตของเศรษฐกิจการผลิตของชาวไทยและการมองไปข้างหน้า*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2562). *แนวทางการปฏิรูปข้าวอย่างเป็นระบบ*. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2557). *ข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจศาสตร์เกษตรปี 2556*. นนทบุรี: สมาพันธ์สหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2549). *ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับความขัดแย้งในสังคม: ทฤษฎี ประสมการณ์ และแนวทางสมานฉันท์*. รายงานที่ตีพิมพ์, 40 (พฤศจิกายน).
- สุริยา หารพิชัย และวราพร สระบัวทอง. (2558). ความยากจนของเกษตรกรไทยในพื้นที่ชนบท. *วารสารรัชภาคย์*, 9(18), 102-118.
- Adams, J. S. (1965) Inequity in social exchange. *Advances in Experimental Social Psychology*, 2, 267-299.
- Diamond, P. (2009). *Social justice in the global age*, olaf cramme, polity press, UK.
- Delhey, Jan. 1999. *Inequality and attitudes: Postcommunism, western capitalism and Beyond*. Working Paper no. FS III 99-403. Institutionen und Vermittlungsprozesse des Wissenschaftszentrums Berlin fur Sozialforschung.
- Ekphorn Rukkhawmsu. (2016). *Qualitative research: Principles and practices*. Bangkok: Montha Printing Factory.
- Giddens, A. (1991). *The constitution of society* polity press, UK.
- KU-OAE Foresight Center. (2017). *Is the “smart farmer” ready for stepping into Thailand 4.0?*. Retrieved March 10, 2019, from: <http://www.kasetkaoklai.com /home/2016/09/smart-farmer0>
- Kurian, G. T. (2011). *The encyclopedia of political science*. Washington: CQ Press.
- Roy, Sr. C., & Andrews, H. (1999). *The Roy adaptation model*. Stamford, CT: Appleton & Lange.

