



กระทรวงศึกษาธิการ



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

**การพัฒนาระบบสวัสดิการ
สำหรับคนจนและคนกึ่งยโสโอกาส :
กลุ่มเกษตรกร**

ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง

สุภา ไชเมือง

ผศ.ดร.บัณฑูร แก้วส่อง



ชุดโครงการ

การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนกึ่งยโสโอกาสในสังคมไทย

เผยแพร่โดยความร่วมมือของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

การพัฒนาระบบสวัสดิการ
สำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส :
กลุ่มเกษตรกร

ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง
สุภา ไยเมือง
ผศ.ดร.ปัญชร แก้วสอง



**การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส :
กลุ่มเกษตรกร**

ดร.ประกาศ ปิ่นตบแต่ง
สุภา ไยเมือง
ผศ.ดร.บุญชร แก้วส่อง

ISBN 974 – 91790 – 3 - X

จัดพิมพ์โดย ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทรศัพท์/โทรสาร 0-2218-6294 e-mail: pec@chula.ac.th

พิมพ์ครั้งแรก ธันวาคม 2546

กองบรรณาธิการ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, ศิริพร ยอดกมลศาสตร์, อรุณา เลิศศรี

พิสูจน์อักษร จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์

พิมพ์ที่ บริษัทเอดิสันเพรส โปรดักส์ จำกัด
46/20 ซอยสง่า ถ.ลาดปลาเค้า อนุสาวรีย์ บางเขน กรุงเทพฯ 10220
โทรศัพท์ 0-2971-7018 -24 โทรสาร 0-2522-2833

จัดจำหน่ายโดย ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
ศาลาพระเกี้ยว โทร. 0-2218-7000 โทรสาร 0-2255-4441
สยามสแควร์ โทร. 0-2218-9888 โทรสาร 0-2254-9495
สาขา ม.นเรศวร จ.พิษณุโลก โทร. 0-5526-0162-5 โทรสาร 0-5526-0165
CALL CENTER 0-2255-4433 <http://www.chulabook.com>

ราคา 200 บาท



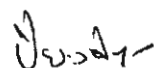
คำนำจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เห็นความสำคัญของปัญหาและแนวทางในการบรรเทาปัญหาของคนจนและคนด้อยโอกาสและการจัดสวัสดิการที่เหมาะสม จึงได้สนับสนุน "โครงการการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย" ประกอบด้วย การวิจัยสถานภาพของคนจนและคนด้อยโอกาส 5 กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแรงงาน กลุ่มอาชีพอิสระ กลุ่มคนนอกวัยทำงาน และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส/กลุ่มเสี่ยงและผู้ประสบปัญหาทางสังคม ซึ่งได้วิเคราะห์และสังเคราะห์จากการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ 10,000 ราย และข้อมูลเชิงคุณภาพจากกรณีศึกษาจำนวน 110 กรณี และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมกับแต่ละกลุ่มเป้าหมาย

ผลงานทั้งหมดที่ได้จากชุดโครงการการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ได้นำเสนอเกี่ยวกับวิถีชีวิตของคนจน ให้เห็นภาพที่เคลื่อนไหวของสภาพความเป็นอยู่ ความด้อยโอกาส ไร้ที่พึ่ง การเชื่อมโยงให้เห็นบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างคนจนคนด้อยโอกาสกับชุมชน (มิติสังคม) ระบบการทำมาหากิน (มิติเศรษฐกิจ) และมีการรวมกลุ่มเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง (มิติการเมือง) การให้ภาพเชิงประวัติศาสตร์ ที่ย้อนให้เห็นว่าเดิมวิถีชีวิตของเขาเป็นอย่างไร และต่อมาเกิดอะไรขึ้นที่เป็นจุดหักเหที่ทำให้วิถีชีวิตของเขาตลอดจนบริบทของเขาเปลี่ยนแปลงไป การวิเคราะห์ว่าผลกระทบที่เกิดจากเหตุการณ์นั้นๆ (เช่น การสร้างเขื่อน การตั้งเขตนิคมอุตสาหกรรม การตัดถนนเข้ามาในพื้นที่ ฯลฯ) เกิดผลอย่างไรต่อวิถีการทำมาหากิน ความสัมพันธ์เครือข่ายทางสังคม อำนาจต่อรอง คุณภาพชีวิตโดยรวม เพื่อชี้ให้เห็นการปรับตัวในมิติต่างๆ (เช่น การอพยพ การเปลี่ยนอาชีพ ฯลฯ) เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่เป็นจุดหักเหแล้ว ทำไมคนบางกลุ่มปรับตัวและหลุดพ้นจากภาวะยากจนด้อยโอกาสได้ แต่ทำไมคนบางกลุ่มก้าวไม่พ้น ปัญหาของคนจนคนด้อยโอกาสทั้ง 5 กลุ่มเป้าหมายเหล่านี้ จะมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างไร โครงการนี้ได้วิเคราะห์เกี่ยวกับระบบสวัสดิการที่เหมาะสม สวัสดิการที่คนจนต้องการ กลไกที่สามารถเข้าถึงปัญหาของกลุ่มคนเป้าหมายได้ ทั้งองค์กรชุมชน ครอบครัวยุทธศาสตร์ ฯลฯ ตลอดจนข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาความยากจนของสังคมไทย

สกว. หวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงานของชุดโครงการวิจัยนี้ จะทำให้แง่คิด มุมมองอีกด้านหนึ่งในการจัดสวัสดิการและแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจน ที่มองความเชื่อมโยงระหว่างมิติทาง

เศรษฐกิจกับมิติทางสังคม ซึ่งเป็นการเสริมเติมองค์ความรู้ในเรื่องความยากจนของประเทศไทย
สกว. จึงหวังว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายจะสามารถนำองค์ความรู้ดังกล่าวไปพิจารณาใช้ประโยชน์ใน
การดำเนินการ เพื่อกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจน
ได้อย่างรอบคอบรอบด้านต่อไป



(ศาสตราจารย์ ดร. ปิยะวดี บุญหลง)

ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

คำนำจากหัวหน้าโครงการ

งานวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส มีองค์ประกอบของรายงาน 5 ส่วน ส่วนแรก คือ งานศึกษาสวัสดิการโดยกลุ่มชุมชน ซึ่งมีรายงาน 11 กรณีศึกษา พิมพ์เผยแพร่ในรูปแบบหนังสือเศรษฐศาสตร์การเมือง ฉบับ "กลุ่มออมทรัพย์" และ "กลุ่มผลิตภัณฑ์" ส่วนที่สอง เป็นกรณีศึกษา 110 กรณี บางส่วนได้พิมพ์เผยแพร่ไปแล้ว ในรูปแบบหนังสือเศรษฐศาสตร์การเมืองฉบับ "คนจนในมิติของสังคม (1)" และ "คนจนไทยในมิติสังคม (2)" ส่วนที่สาม คือ งานเชิงปริมาณที่ได้ข้อมูลจากแบบสอบถาม 10,099 ชุด ส่วนที่สี่ คือ งานวิจัยหลัก 5 รายงาน และส่วนที่ห้า คือ บทสังเคราะห์ภาพรวมของโครงการ

รายงานเหล่านี้เป็นงานวิจัยหลักหนึ่งในห้าส่วน ซึ่งประกอบด้วย รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ คือ

- กลุ่มเกษตรกร
- กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม
- กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อย
- กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม
- กลุ่มนอกร่างแรงงาน

งานวิจัยหลักแต่ละรายงาน ได้นำเสนอให้เห็นสภาพความยากจนของกลุ่มคนแต่ละกลุ่ม ที่มีเหตุและปัจจัยต่างๆ ทั้งด้านทำที่ต่อชีวิต ปัจจัยการผลิต โครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม และระบบสวัสดิการ

ในส่วนสุดท้ายของแต่ละรายงาน มีข้อเสนอด้านการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนในแต่ละกลุ่ม ซึ่งในโครงการเห็นว่า สวัสดิการสำหรับคนจนเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นหรือเงื่อนไขเฉพาะหน้าที่ต้องทำก่อน เพื่อบรรเทาปัญหาให้รุนแรงเพิ่มขึ้น และนำมามาตรการอื่นๆ มาแก้ไขต่อไป ทั้งระยะสั้นและระยะยาว

ในฐานะหัวหน้าโครงการ ต้องขอขอบคุณนักวิจัยทุกท่านของโครงการที่ช่วยให้งานของโครงการนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดีตามเวลาที่กำหนด โดยส่วนตัวแล้วเห็นว่า นักวิจัยทุกท่านของโครงการนี้ได้ใช้ความอุตสาหะและความพยายามอย่างเต็มที่ในการวิเคราะห์วิจัย เรื่องคนจนในรูปแบบของ "สหวิทยาการ" ช่วยกันค้นหาคนจนที่อยู่ในหีบในซอก และนำมาเผยแพร่ให้สาธารณชนได้รับรู้และ

เข้าใจ “วิถียังชีพ” ของคนเหล่านี้ ทำให้สังคมได้รู้กันมากขึ้นว่า คนจนนั้นมีมิติแห่งความยากจนที่ซับซ้อนหลายมิติ การแก้ปัญหาคความยากจนอาจจะแก้ให้ลุล่วงไปได้เพียงการยกระดับรายได้เท่านั้น

และที่สำคัญคือ นักวิจัยของโครงการทุกท่านที่ได้ลงไปรู้เห็นและสัมผัสกับความยากจนในมิติต่างๆ ทำให้นักวิจัยเองมีความเข้าใจต่อปัญหาและเกิดมุมมองใหม่ๆ เกี่ยวกับ “ความยากจนในสังคมไทย” แจ่มชัดยิ่งขึ้น เกิดความสำนึกที่จะช่วยกันผลักดัน ขับเคลื่อนสังคม ให้มีการแก้ปัญหาคนจนอย่างมุ่งมั่น นี่คือ “ทุนทางสังคมอันยิ่งใหญ่” ที่ได้จากโครงการนี้

สุดท้าย หวังว่าสังคมโดยส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ ทั้งในแง่ขององค์ความรู้ซึ่งทำให้เกิดวิสัยทัศน์เรื่องคนจน รวมทั้งเรื่องของแนวทางในการแก้ปัญหา และบางส่วนคงจะเป็นประโยชน์เชิงนโยบายสำหรับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ขอขอบคุณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ให้เงินอุดหนุนแก่โครงการวิจัยนี้ รวมทั้งการเอาใจใส่ดูแล เร่งรัด จัดการ ให้ทุกอย่างบรรลุวัตถุประสงค์

ขอบคุณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่เป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนโครงการวิจัยและทีมงานวิจัย

ขอบคุณนักวิจัยในพื้นที่ ผู้ประสานงานจากส่วนกลาง ผู้ประสานงานในพื้นที่ ผู้ให้ข้อมูล และทุกท่าน ที่ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่โครงการ และขอแสดงความชื่นชมแก่คนจนทุกๆ คน

รศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ

หัวหน้าโครงการ

คำนำ

ภาพชีวิต ความทุกข์ยาก การดิ้นรนต่อสู้ของพี่น้องเกษตรกร ชาวนาชาวไร่ ตลอด 3-4 ทศวรรษที่ผ่านมา น่าจะเป็นที่รับรู้ของสังคมจนไม่มีความจำเป็นที่จะต้องทำตามธรรมเนียมของการเขียนคำนำงานศึกษาเกี่ยวกับคนจน คนด้อยโอกาส ด้วยการเริ่มต้นด้วยภาพความทุกข์ ยามยาก

อย่างไรก็ดี งานวิจัยนี้ได้ตอกย้ำความทุกข์ สาเหตุของความยากจนที่มีเงื่อนไขมากขึ้น ซับซ้อนยิ่งขึ้น และพวกเราได้เรียนรู้การต่อสู้ดิ้นรนและแสวงหาทางออกที่ช่องทาง วิธีการแคบจำกัดลงมาก ต้องใช้ทุนกาย ทุนครอบครัว และทุนชุมชน (ที่นับวันจะยิ่งมีความจำกัด) อย่างเข้มข้นขึ้นในทุกด้าน

ภาพชีวิตของผู้คนเล็กๆในสังคมส่วนนี้ ได้สะท้อนให้เห็นว่า ความจนไม่ได้เกิดจากความบกพร่องส่วนบุคคล ไม่ใช่วัฒนธรรมความยากจน ไม่ใช่ขาดความสามารถในการบริหารจัดการ ไม่ใช่สามารถมองเพียงแค่เรื่องของการขาดเงินทุนเพื่อการผลิต แต่เป็นปัญหาอันเนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำทางสังคม วิธีคิดและกระบวนทัศน์ที่เป็นที่มาของการสร้างความไม่เป็นธรรมต่อคนจน ซึ่งตรงกันข้ามกับวิธีคิดที่มองปัญหาคนจนแบบปัจเจกบุคคล บริบทของปัญหาคนจนในภาคเกษตรกรรมในปัจจุบัน ขยายวงอย่างกว้างขวางและทับซ้อนเป็นวงจรมหาลายวงตามกระแสโลกาภิวัตน์ที่เข้ามามีบทบาทเชื่อมโยงถึงชนเรือนของคน

กระบวนการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นร่วมกับชาวบ้าน หรือเกษตรกร ชาวนาชาวไร่ภายใต้โครงการวิจัยนี้จึงนำมาสู่การเสนอฐานคิดของการจัดสวัสดิการสังคม บนหลักการของ “การจัดระบบสวัสดิการบนฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมของชุมชนเกษตรกรรม” ซึ่งฐานคิดในการวิเคราะห์คือ “ชุมชน” ไม่ใช่ระดับปัจเจกบุคคลอันนำมาสู่วิธีการจัดสวัสดิการแบบ “ขายตรง” แก่เกษตรกรแบบปัจเจก แต่เป็นฐานชีวิตซึ่งดำรงชีพผูกพันกับฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมของชุมชนเกษตรกรรม และเป็นทุนชีวิตของคนจนที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน

คณะผู้วิจัยซึ่งเป็นเพียงส่วนเสี้ยวของกระบวนกรเรียนรู้ องค์ความรู้ที่เกิดขึ้นในโครงการวิจัยนี้ ใคร่ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงแก่ตัวแทนชาวบ้านในพื้นที่ต่างๆที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนกรวิจัยด้วยการให้ข้อมูลแก่นักวิจัยพื้นที่ในกรณีศึกษา และการจัดกลุ่มเสวนา และการเข้าร่วมในการสัมมนาที่จัดขึ้นทั้งในภูมิภาคต่างๆและกรุงเทพมหานคร

ขอบพระคุณชาวบ้านทุกท่านทั้งจากกลุ่มน้ำสายบุรี ชาวบ้านจากกลุ่มเกษตรกรกลุ่มต่างๆในภาคเหนือ จากจังหวัดชุมพรและระนอง ชาวบ้านในเขตปริมณฑลกรุงเทพฯ ในจังหวัดนครปฐม

ชลบุรี ฯลฯ ชาวบ้านจากบ้านบากชุม จ.อุบลราชธานี ทั้งที่อยู่ในพื้นที่กรณีศึกษาและเครือข่าย รวมทั้งนักพัฒนาจากองค์กรพัฒนาเอกชนในภูมิภาคต่างๆ ข้าราชการจากจังหวัดชลบุรี และนักวิชาการ ที่ได้รวมกลุ่มเสวนา รวมทั้งให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัยครั้งนี้อย่างสำคัญ

งานวิจัยนี้ดำเนินไปได้ก็ด้วยการขับเคลื่อนของนักวิจัยพื้นที่ซึ่งได้รับฉันทานุมัติจากกรณีศึกษา จำนวน 21 กรณี และช่วยประสานงานกลุ่มเสวนา คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณนักวิจัยพื้นที่เหล่านี้คือ คุณวิเศษ สุจินพรม, คุณไพเราะ สุจินพรม, คุณพฤษ-เนตรดาว เกาถวิล, คุณอัจฉรา รักยุติธรรม, คุณจรัสศรี จันทร์อ้าย, คุณชุมพล เจษฎาพร, คุณประเกียรติ ชุนพล, อาจารย์ณรงค์ บุญสวยขวัญ, อาจารย์รัฐภูมิ เสนาคำ, คุณเฉลิมศักดิ์ บุญนำ, คุณธีรดา นามไ, คุณสุภาวดี บุญเจือ, คุณฤทธิชัย ภูตะวัน, คุณทวี หอมหวาน, สุริยรัตน์ ฉัตรมงคล, คุณโอฬาร ถิ่นบางเตียว, คุณชินนทร์ ดวงดารา, คุณกิตติชัย งามชัยพิสิษฐ์, คุณพัชรี อังกูรทัศนียรัตน์, คุณปฐมพงษ์ สัจจะธีรกุล, คุณบุญเลิศ วิเศษปรีชา และคุณชนิษฐา สาระจุฑะ ผู้ประสานงานโครงการวิจัยย่อยๆ รวมทั้งน้องๆ สำนักงานส่วนกลางที่พบปะกันที่ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นประจำ “จัน” “อุ” “มี” “บิก” “พินิต” “อ็อฟ” ฯลฯ ที่ช่วยเหลือโครงการฯ ในลักษณะ “จุลกรู้น” เพื่อจัดการกับฉบับ (ของทุกๆ โครงการย่อย) ที่มักล่าช้า รวมทั้งช่วยจัดการสัมมนาอย่างดีเยี่ยมทุกครั้งตลอดมา

คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ หัวหน้าโครงการฯ ผู้ซึ่งริเริ่ม ผลักดัน วางกรอบและฐานคิด และกระบวนการวิจัยที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันในทีมวิจัย ด้วยความเหน็ดเหนื่อย ขอขอบพระคุณ ศ.เสนห์ จามริก, ดร.อานันท์ กาญจนพันธุ์, ศ.ดร.อภิชัย พันธเสน, ศ.ดร.ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ผศ.บัณฑิต อ่อนดำ และอาจารย์อีกหลายท่านจากสถาบันในภูมิภาค รวมทั้ง ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย ผู้อำนวยการฝ่าย 4 สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งได้ช่วยเข้าร่วมการเสวนาและสัมมนา และได้แสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ แก่พวกเราอย่างเอาใจใส่ตลอดมา ซึ่งการสังเคราะห์งานวิจัยได้ประโยชน์จากความเห็นของท่านเหล่านี้เป็นอย่างมาก

สุดท้าย บุคคลที่ทุกโครงการวิจัยย่อยทุกโครงการต้องขอบคุณมากกว่าใครๆ คือ คุณศิริพร ยอดกมลศาสตร์ ผู้ประสานโครงการวิจัย ที่เหน็ดเหนื่อยจากการประสานงานและบริหารจัดการอำนวยความสะดวกแก่พวกเรา จนทำให้โครงการวิจัยนี้ลุล่วงไปได้ด้วยดี

บุญชร แก้วส่อง
สุภา โยเมือง
ประสาท ปันตบแต่ง

สารบัญ

คำนำจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

คำนำจากหัวหน้าโครงการ

คำนำ

สารบัญ

สารบัญตาราง

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	2
1.3 ฐานความคิด	3
1.3.1 ฐานคิด "ความยากจน"	
ตามทฤษฎีกระบวนการสร้างความเป็นสมัยใหม่	3
1.3.2 ฐานคิดสำนักเศรษฐศาสตร์การเมือง	8
1.3.3 ฐานคิดกระแสชุมชนนิยม : จนอำนาจ จนโอกาส	9
1.3.4 ข้อถกเถียงในการมองคนจนในกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกร	10
1.4 วิธีการศึกษา	11
1.5 ประเด็นในการศึกษา	14
1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากกรณีศึกษา	16
บทที่ 2 นโยบายรัฐเกี่ยวกับสวัสดิการคนจนในอาชีพและชุมชนเกษตรกรรม	19
2.1 ขนาดและปริมาณคนจนในกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกร	19
2.1.1 ขนาด ปริมาณคนจน ตามเกณฑ์ "เส้นความยากจน" "พื้นที่ความยากจน" และฐานคิดบนทฤษฎีการสร้างควมจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ	19
2.1.2 ขนาดและปริมาณตามฐานคิดแนวเศรษฐศาสตร์การเมือง	24

2.2 ปัญหา สาเหตุ ความยากจนของอาชีพและชุมชนเกษตรกรและนโยบายรัฐ	31
2.2.1 มิตินโยบายด้านการหนุนเสริมเกษตรกร เพื่อสร้างประสิทธิภาพการผลิต	32
2.2.2 นโยบายด้านการสังคมสงเคราะห์ สวัสดิการสังคม คนจนในอาชีพและชุมชนเกษตรกร	43
2.2.3 มิตินโยบายด้านการให้อำนาจแก่กลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกร และการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง	44
2.3 สรุป	45
บทที่ 3 สภาพชีวิต วิธีการผลิตของคนจนกลุ่มเกษตรกร	49
3.1 สถานภาพของคนจนในกลุ่มเกษตรกร	50
3.1.1 กลุ่มเกษตรกรที่มีที่ดินหรือทรัพยากรในการผลิต	52
3.1.2 เกษตรกรไม่มีที่ทำกินหรือมีที่ทำกินน้อยไม่เพียงพอ	56
3.1.3 เกษตรกรรับจ้าง	56
3.1.4 บทสรุป : ความยากจนของกลุ่มเกษตรกร	60
3.2 สภาพวิถีชีวิต การผลิตของคนจนในกลุ่มเกษตรกร	62
3.2.1 กลุ่มฐานอาชีพและชุมชนชาวนา	65
3.2.2 กลุ่มฐานอาชีพและชุมชนชาวสวน	77
3.2.3 อาชีพและชุมชนเกษตรกรชาวไร่	81
3.2.4 กรณีชุมชนประมงพื้นบ้าน	89
3.2.5 กรณีเกษตรกรรับจ้าง ไร้ที่ดินและ/หรือเช่าที่ดิน	94
3.3 วิถีชีวิตของเกษตรกรและสาเหตุปัญหาความยากจน	102
3.3.1 การรวมศูนย์การพัฒนาของรัฐ กับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของคนจน	102
3.3.2 การไร้สิทธิและอำนาจในการดูแลและใช้ประโยชน์ในฐานทรัพยากร ของชุมชน และความเสื่อมโทรมของฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อม	104
3.3.3 การพึ่งพิงภายนอกของเกษตรกร กับวิถีการผลิตในระบบเศรษฐกิจการตลาด	106

3.3.4 ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรการผลิต และการทุจริตมูลค่าส่วนเกิน	107
3.3.5 วิธีคิดและระบบความรู้กระแสหลัก กับการเบียดขับฐานความรู้ ภูมิปัญญา ของเกษตรกรและชุมชน	108
3.3.6 การไม่มีสวัสดิการ ไร้หลักประกัน และความมั่นคงในชีวิตของเกษตรกร	110
3.3.7 ค่านิยม วัฒนธรรม และการเปลี่ยนแปลง อันเนื่องจากกระแสบริโภคนิยมและความทันสมัย	111
3.4 สวัสดิการและความช่วยเหลือ	113

บทที่ 4 ระบบสวัสดิการและ

การเข้าถึงระบบสวัสดิการของรัฐและชุมชน	117
4.1 ระบบสวัสดิการในภาพรวมของชุมชนภาคเกษตร	117
4.1.1 ระบบสวัสดิการภาคชุมชน	117
4.2 ระบบสวัสดิการภาครัฐ	121
4.2.1 ระบบสวัสดิการของรัฐส่วนกลาง	121
4.2.2 ระบบสวัสดิการของรัฐท้องถิ่น	122
4.3 ระบบสวัสดิการภาคเอกชน	123
4.3.1 ระบบสวัสดิการขององค์กรการกุศล	123
4.3.2 ระบบสวัสดิการขององค์กรพัฒนาเอกชน	123
4.3.3 ระบบสวัสดิการของธุรกิจเอกชน	124
4.4 การวิเคราะห์สาเหตุการเข้าถึงไม่ถึงสวัสดิการของคนจนภาคการเกษตร	125
4.4.1 สาเหตุเชิงโครงสร้าง	126
4.4.2 สาเหตุเชิงกลไกการจัดการ	127
4.4.3 สาเหตุเชิงวิถีชีวิตคนจน	128
4.5 กรณีศึกษาคนจนภาคเกษตรกลุ่มต่างๆ	129
4.5.1 กลุ่มชาวนา	129
4.5.2 กลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรในธุรกิจเกษตร	133
4.5.3 กลุ่มชาวสวน	137

4.5.4 กลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน	138
4.5.5 กลุ่มเกษตรกรที่ไร้ที่ดินหรือเช่าที่ดินและเกษตรรับจ้าง	142
4.5.6 กลุ่มเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ	145

บทที่ 5 แนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจน

และการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม	150
5.1 บทสรุป สาเหตุปัญหาความยากจนและการเข้าถึงสวัสดิการของคนจน	150
5.1.1 กรอบวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศ	150
5.1.2 กระแสโลกาภิวัตน์กับการเปลี่ยนแปลงสังคมไทย	151
5.1.3 นโยบาย กฎหมาย และโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรม	153
5.1.4 วัฒนธรรมและค่านิยมภายในสังคมและชุมชน	153
5.2 แนวทางแก้ไขปัญห	155
5.2.1 กรอบแนวทางการแก้ไขปัญหความยากจน	155
5.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบสวัสดิการ สำหรับกลุ่มเกษตรกร	157
5.3 แนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น	162
5.3.1 ประเภทของระบบสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น	163
5.3.2 แนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนในกลุ่มเกษตรกร	170
5.4 ข้อเสนอเชิงนโยบาย กฎหมาย และองค์กร	173
5.4.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย และกฎหมาย	173
5.4.2 องค์กรและกลไกทำงานเชิงนโยบาย	177
5.5 แนวทางการสนับสนุนองค์กรท้องถิ่นในการพัฒนาระบบสวัสดิการ	178
5.6 แนวทางการสนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรการกุศลในการ พัฒนาระบบสวัสดิการ	178
5.7 แนวทางการสนับสนุนเชิงวิชาการเพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการ	180

บรรณานุกรม

สารบัญตาราง

ตารางที่ 2.1 แสดงจำนวนคนยากจน และคนที่เกือบจน	20
ตารางที่ 2.2 จำนวนคนยากจนจำแนกตามสถานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน 2539-2542	21
ตารางที่ 2.3 แสดงการเปรียบเทียบประชากร แรงงาน และผลิตภัณฑ์มวลรวมในและนอกภาคเกษตร	23
ตารางที่ 2.4 เปรียบเทียบช่องว่างระหว่างรายได้จากภาคเกษตรและรายได้นอกภาคเกษตร	24
ตารางที่ 2.5 การไร้ที่ดินทำกิน	25
ตารางที่ 2.6 ร้อยละของผู้ไร้ที่ดินทำกินบางภาคของประเทศไทย	26
ตารางที่ 2.7 การกระจายการถือครองที่ดินที่มีการเพาะปลูก พ.ศ.2538-2539	27
ตารางที่ 2.8 อัตราร้อยละของเกษตรกรร่จำแนกตามการถือครองที่ดินทำการเกษตร เนื้อที่ถือครองทำการเกษตรและเนื้อที่ถือครองเฉลี่ยเป็นรายภาค	28
ตารางที่ 2.9 จำนวนสินเชือในภาคเกษตร ปี 2542	29
ตารางที่ 2.10 ครัวเรือนเกษตรกรที่ได้สินเชื่อผ่านระบบ ธกส. ณ 31 กรกฎาคม 2543	30
ตารางที่ 2.11 สถิติการอนุมัติเงินกู้กองทุนหมุนเวียนฯ ของสำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี	34
ตารางที่ 3.1 กรณีศึกษา จำแนกตามกลุ่มและชุมชนบนฐานของอาชีพ	63
ตารางที่ 3.2 การเปรียบเทียบราคาขายข้าวตามราคาท้องตลาด ตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 ถึงปัจจุบัน	68
ตารางที่ 3.3 ต้นทุนการทำนาต่อแปลง 20 ไร่	70
ตารางที่ 3.4 เปรียบเทียบราคาข้าวกับต้นทุนฤดูกาลผลิต บริเวณชุมชนบ้านคลองโยง จังหวัดนครปฐม ระหว่างปี 2540-45	71
ตารางที่ 3.5 ตัวอย่างการเปรียบเทียบราคาขายหอมแดง- ต้นทุนต่างๆในแต่ละปี (2542-2545)	85
ตารางที่ 3.6 เปรียบเทียบราคาขายในช่วงปี 2540-2545 (บาท/กก.)	86

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้ (1) เพื่อศึกษาและจำแนกกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร โดยอาศัยเกณฑ์ทางเศรษฐกิจและสังคม และเกณฑ์ที่กำหนดโดยชุมชนเอง (2) เพื่อศึกษาด้านภาพชีวิตของกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร รวมทั้งสาเหตุแห่งปัญหาชีวิตของคนเหล่านั้น (3) เพื่อศึกษาถึงรูปแบบในการแก้ปัญหาด้วยการช่วยเหลือกันเองของกลุ่มคนจนและด้อยโอกาสในภาคเกษตร ในชุมชน รวมถึงรูปแบบการช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และภาคเอกชนอื่นๆ (4) เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการเข้าถึงระบบสวัสดิการของรัฐ โอกาส ช่องทาง และรูปแบบในการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล (5) เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการของคนจนคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร และข้อเสนอเชิงนโยบาย

การศึกษานี้ ใช้วิธีการเก็บข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยได้จากข้อมูล 4 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง ข้อมูลจากกรณีศึกษาในพื้นที่ ภูมิภาคต่างๆ จำนวน 22 กรณี ส่วนที่สอง เป็นข้อมูลจากการจัดการเสวนากลุ่มย่อย (focus groups) ส่วนที่สาม ข้อมูลการสำรวจเชิงปริมาณจากการเก็บแบบสอบถามจำนวน 2,000 ชุด ส่วนที่สี่ เป็นการสำรวจเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ

ผลการวิจัยปรากฏดังนี้

ขนาดและปริมาณคนจนในกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรรม พบว่า ถ้าประมาณการตามฐานคิดของทฤษฎีความจำเป็นขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ โดยใช้เกณฑ์เส้นความยากจน ที่ค่า 892 บาท ในปี 2543 พบว่า เกษตรกร 5.1 ล้านคน เป็นคนจน โดยคิดเป็นร้อยละ 54.6 ของคนจนทั้งหมด และมีคนงานเกษตรอีกร้อยละ 16.9 ของคนจนทั้งหมด ถ้าใช้การประมาณการขนาดประชากรยากจนตามแนวเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยวิเคราะห์จากปัญหาการครอบครองที่ดิน พบว่า มีครัวเรือนเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอประมาณ 1.5 ล้านครอบครัว หรือ 6.75 ล้านคน และเกษตรกรที่ไม่มีความมั่นคงในที่ดินทำกินประมาณ 1.2 ล้านครอบครัว หรือ 5.5 ล้านคน หรือการวิเคราะห์จากปัญหานี้สินและทุนในการผลิต พบว่า เกษตรกรประมาณ 5 ล้านครอบครัว จากเกษตรกรทั้งหมด 5.6 ล้านครอบครัว เป็นหนี้ และถ้าใช้การประมาณการตามฐานกระแสคิดชุมชนนิยม ที่วัดความยากจนในมิติเชิงอำนาจ จะมีคนจนจำนวนมาก ซึ่งไม่สามารถประมาณการได้อย่างชัดเจนนัก

นโยบายรัฐที่เกี่ยวกับคนจนในชุมชนภาคเกษตรกรรม พบว่า นโยบายด้านการหนุนเสริมเกษตรกรเพื่อสร้างประสิทธิภาพการผลิตในรูปแบบต่างๆ ยังเป็นเพียงแค่การช่วยเหลือที่ยังอยู่ในระบบที่เกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบ เป็นการช่วยเหลือเพียงชั่วคราวชั่วคราว ในขณะที่ปัญหาเชิงโครงสร้างยังดำรงอยู่ และเป็นการลดทอนการมองปัญหาเชิงโครงสร้างอีกด้วย ส่วนนโยบายด้านการสังคมสงเคราะห์ สวัสดิการสังคม แก่ผู้ด้อยโอกาส คนจนในอาชีพและชุมชนเกษตรกรที่เกิดขึ้นบนฐานคิดเรื่องวัฒนธรรมความยากจน พบว่า ยังไม่มีประสิทธิภาพ และการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอ การเมืองในเรื่องนโยบายการจัดสรรงบประมาณระหว่างการสนับสนุนภาคการเกษตรกับภาคอุตสาหกรรมที่ยังมีความเหลื่อมล้ำจึงเป็นประเด็นสำคัญ ในมิตินโยบายด้านการให้อำนาจแก่กลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกร พบว่า การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-การเมืองเป็นประเด็นที่สำคัญต่อเกษตรกร ปัญหาการกระจุกตัวของทรัพยากรที่ดิน เป็นนโยบายที่รัฐไม่ได้ให้ความสนใจมากนัก แม้จะมีการผลักดันให้มีในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม นโยบายการแก้ปัญหาของกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรจึงไม่ได้มีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจในเชิงโครงสร้าง และถึงที่สุดแล้ว เป็นนโยบายที่ค่อนข้างไปทางสวัสดิการสังคมหรือการสังคมสงเคราะห์ชั่วคราว และผลักปัญหาของเกษตรกรออกไปจากปัญหาเชิงโครงสร้าง ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาดที่กลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบ

ผลการศึกษาสภาพชีวิตและวิถีการผลิตของกลุ่มเกษตรกร พบว่า คนจนในกลุ่มเกษตรกรมี 3 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะแรก เป็นเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินหรือฐานปัจจัยการผลิตเป็นของตนเอง แต่เป็นกลุ่มที่มีฐานการผลิตแบบดั้งเดิมและอาศัยการดำรงชีพจากธรรมชาติเป็นด้านหลัก หรือกลุ่มที่มีฐานการผลิตสองฐานแต่ฐานหนึ่งถูกทำลาย กลุ่มที่ผลิตเชิงเดี่ยวที่ต้องลงทุนทางการผลิตสูง กลุ่มที่ผลิตแบบพันธะสัญญาที่ต้องขึ้นกับบริษัท และกลุ่มที่มีการปรับตัวมาทำการเกษตรระบบผสมผสาน กลุ่มเหล่านี้ไม่สามารถดำรงอาชีพด้วยฐานการผลิตเดียว เกษตรกรจะมีปัญหานี้สินทางออกของกลุ่มนี้จึงมักเป็นการรับจ้าง ลักษณะที่สอง ได้แก่เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินน้อยต้องเช่าเพิ่มและเสียค่าเช่า ส่วนลักษณะที่สามเป็นกลุ่มเกษตรกรรับจ้าง

สภาพความยากจนของเกษตรกรมีหลายมิติ มิติแรก เป็นความขาดแคลนในทรัพย์สินที่สะท้อนให้เห็นจากการขาดที่ดินและปัจจัยการผลิต ต้องพึ่งพิงภายนอก และตกอยู่ในภาวะหนี้สินรายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ ไม่สามารถดำรงชีวิตได้ด้วยอาชีพเกษตรเพียงอย่างเดียวหรือฐานอาชีพเดียว มิติที่สอง เป็นความขาดแคลนในโอกาสของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ตัดสินใจการผลิตตามความต้องการของตลาด โดยไม่มีข้อมูล ความรู้ที่เท่าทัน ทำให้เกิดความจนเฉียบพลันจากการตัดสินใจที่

ผลิตผล มิตินี้สาม เป็นความจนในอำนาจ โดยเฉพาะอำนาจการต่อรองค่าแรงงานรับจ้างภาคการเกษตร อำนาจในการต่อรองและเข้าถึงทรัพยากร ตลอดจนขนาดอำนาจในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทำให้ถูกกระทำจากนโยบายจนต้องสูญเสียฐานทรัพยากรธรรมชาติ และฐานการผลิตของตนเอง และมิตินี้สี่คือ ความไร้ศักดิ์ศรีของคนจนภาคเกษตร เพราะอาชีพเกษตรเป็นอาชีพที่คนดูถูกเหยียดหยาม ประกอบกับค่านิยมในสังคมไทยที่เห็นว่าการขายแรงงานเป็นคนที่ไร้เกียรติ ดังนั้นเกษตรกรที่ต้องขายแรงงานจึงไม่ภาคภูมิใจในอาชีพของตนเอง

สาเหตุสำคัญแห่งปัญหาความยากจน มาจากการรวมศูนย์การพัฒนาของรัฐ ที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทำให้คนจนสูญเสียที่ดินและปัจจัยการผลิต รวมถึงฐานทรัพยากรของชุมชน จากนโยบายที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม การไร้สิทธิและอำนาจในการดูแลและการใช้ประโยชน์ในฐานทรัพยากรของชุมชน ตลอดจนความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการปิดกั้นโอกาสการเข้าถึงทรัพยากรดิน น้ำ ป่า และทรัพยากรชีวภาพ ในการดำรงชีพ สาเหตุสำคัญของความยากจนอีกประการคือ การพึ่งพิงภายนอกของเกษตรกรกับวิธีการผลิตในระบบเศรษฐกิจการตลาด ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรการผลิตและการขูดรีดมูลค่าส่วนเกิน นอกจากนี้วิธีคิดเชิงเดี่ยวที่เน้นความรู้แบบเดียว ทำให้ฐานความรู้และภูมิปัญญาของเกษตรกรและชุมชนถูกเบียดขับ และทำให้ฐานการพึ่งตนเองลดลง ในขณะที่ค่านิยม วัฒนธรรม และการเปลี่ยนแปลง อันเนื่องมาจากกระแสบริโภคนิยมและความทันสมัย หลั่งไหลเข้าสู่ชุมชน ประกอบกับเกษตรกรไม่มีสวัสดิการ ไร้หลักประกันและความมั่นคงในชีวิต จึงมีผลต่อความยากจนของเกษตรกรในชุมชนชนบท

ผลการศึกษาระบบสวัสดิการและการเข้าถึงระบบสวัสดิการของคนจนภาคเกษตรกรรม นั้น พบว่า ในชุมชนภาคเกษตรมีระบบสวัสดิการ 3 รูปแบบ คือ รูปแบบแรก ระบบสวัสดิการภาคชุมชน ซึ่งมีการจัดสวัสดิการฐานทรัพยากร ที่เน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่า แหล่งน้ำ และทรัพยากรทะเล เป็นแหล่งอาหาร รายได้ และปัจจัยการผลิต สวัสดิการฐานวัฒนธรรม เป็นระบบการเกื้อกูลของครอบครัวและเครือญาติ การเกื้อกูลของระบบอุปถัมภ์แบบเดิม และการจัดระบบการเกื้อกูลตามหลักคิดของศาสนา นอกจากนี้ยังมีระบบสวัสดิการที่เกิดจากฐานการพัฒนา เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มฌาปนกิจ หรือกองทุนพัฒนาอาชีพต่างๆ รูปแบบที่สอง เป็นระบบสวัสดิการภาครัฐ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสวัสดิการจากรัฐส่วนกลาง เช่น การสนับสนุนกองทุนชุมชน ทั้งกองทุนหมู่บ้าน หรือกองทุน กขคจ. กองทุนการศึกษา กองทุนพัฒนาอาชีพ สวัสดิการสุขภาพ การสงเคราะห์คนชรา ผู้พิการ และผู้ประสบภัย แต่ก็ยังมีระบบสวัสดิการจากระดับท้องถิ่น ทั้งระดับ

อบต. และเทศบาลบางแห่ง ที่ให้ทุนการศึกษาและทุนอาชีพแก่ชุมชนชนบทด้วย รูปแบบที่สาม เป็นระบบสวัสดิการภาคเอกชน ที่จัดอยู่ในบางพื้นที่ เช่น สวัสดิการขององค์กรการกุศลและองค์กรทางศาสนา ซึ่งมักจะเป็นกิจกรรมการสงเคราะห์ ในขณะที่ระบบขององค์กรพัฒนาเอกชน เน้นการสร้าง ความเข้มแข็งเพื่อการพัฒนาอาชีพ การสนับสนุนการศึกษา หรือการสงเคราะห์คนชราและคนพิการ ในบางพื้นที่ ส่วนระบบสวัสดิการของธุรกิจเอกชน มักจะเกี่ยวพันกับความสะดวกละสบายในการทำ ธุรกิจของกลุ่มธุรกิจ เป็นหลัก

ถึงแม้ว่าระบบสวัสดิการดูเหมือนจะมีหลายอย่าง แต่คนจนในภาคเกษตรส่วนใหญ่เข้าไม่ถึงระบบสวัสดิการเหล่านั้น สาเหตุสำคัญมาจากปัญหาในเชิงโครงสร้างที่ห้ามการใช้ทรัพยากรของรัฐ การพัฒนาที่ทำลายฐานทรัพยากร ระบบการจัดการภาครัฐไปทำลายระบบสวัสดิการฐานชุมชน นโยบายการถือครองที่ดินเสรีกีดกันโอกาสคนจนจะได้ครอบครองที่ดิน การขาดนโยบายสวัสดิการของเกษตรกรรับจ้าง สวัสดิการการศึกษาที่ไม่เอื้อต่อวิถีชีวิตชุมชน ตลอดจนความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของวิถีชุมชนเอง สาเหตุหลักอีกประการหนึ่งคือ สาเหตุที่มาจากกลไกการจัดการ ที่บางเรื่องกลไกการจัดการสวัสดิการมีขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อน การจัดการที่เอื้อผลประโยชน์กลุ่มพวกพ้อง กฎเกณฑ์สวัสดิการบางอย่างกีดกันคนจน บริการสวัสดิการที่ต่ำกว่ามาตรฐาน และระบบการจัดการข้อมูลข่าวสารที่ไม่ดีพอ นอกจากนี้ยังมีสาเหตุเชิงวิถีชีวิตคนจน ที่ไม่วิเคราะห์ตนเองหรือวิเคราะห์ตนเองไม่ออก ศักยภาพการรวมกลุ่มไม่สูงพอ ค่านิยมการบริโภคเปลี่ยนแปลง ความจำเป็นของวิถีชีวิต และความเกรงกลัวต่อความผูกพัน

ข้อเสนอต่อแนวทางการแก้ไขปัญหาคความยากจน

ประการแรก คือ การปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตที่มีต่อคนจน และการสร้างกรอบแนวคิดใหม่ วิถีชีวิตต่อปัญหาคความยากจนว่าเป็นปัญหาเชิงปัจเจก จำเป็นต้องปรับเปลี่ยน เนื่องจากปัญหาคความยากจนเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้าง และความเหลื่อมล้ำในสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง รวมทั้งกรอบแนวคิดใหม่ที่เห็นความสำคัญของภาคเกษตรกรรม เพื่อสร้างความมั่นคงในชนบท

ประการที่สอง ต้องเน้นการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ผ่านการปรับปรุงระบบกฎหมายและระบบภาษี

ประการที่สาม มุ่งเน้นการให้สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการแก้ไขปัญหาคความยากจน ทั้งสิทธิการเข้าถึงทรัพยากรการผลิต ที่เป็นที่ดิน ป่า แหล่งน้ำ ทรัพยากรทางทะเล ทรัพยากรชีวภาพ ทรัพยากรการเงินทุน และปัจจัยการผลิต สิทธิในการรับบริการจากรัฐ ทั้งด้านข้อมูลข่าวสาร การสนับสนุนการผลิตทางการเกษตร การศึกษา และสุขภาพ สิทธิของชนเผ่าในการเป็นคนไทย และ

สิทธิของแรงงานรับจ้างภาคเกษตร

ประการที่สี่ การสร้างอำนาจให้เกษตรกรยากจน ให้มีความเข้มแข็งในการพึ่งตนเอง และการเชื่อมโยงเครือข่าย โดยผ่านการสนับสนุนการมีส่วนร่วมทั้งในระดับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติการ

ประการที่ห้า การสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาที่มีรากฐานเดิมของชนบทไทย เพื่อสร้างศักดิ์ศรีของเกษตรกร

ข้อเสนอต่อแนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน

ข้อเสนอต่อหลักการการพัฒนาระบบสวัสดิการ การพัฒนาระบบสวัสดิการภาคเกษตร ควรจะยึดหลักการของการพัฒนาที่ต้องวางอยู่บนฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมของชุมชนเกษตรกรรม ฐานสิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชนเกษตรกรรม ฐานความมั่นคงของมนุษย์ โดยจัดระบบแบบบูรณาการและพหุลักษณะ ตามความหลากหลายของสังคมเกษตรกรรม

ข้อเสนอต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการของชุมชนเกษตรกรรม การพัฒนาระบบสวัสดิการ ต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับการพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมีหลายประเภท เช่น ระบบสวัสดิการพื้นฐานทั่วไปของชุมชนทางด้านสุขภาพ การศึกษา และผู้สูงอายุ ซึ่งการพัฒนาสวัสดิการดังกล่าวต้องคำนึงถึงองค์ความรู้พื้นบ้านและทางเลือกของวิธีการที่หลากหลาย ส่วนการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มเกษตรกรนั้น ต้องพัฒนาฐานทรัพยากรเพื่อเป็นสวัสดิการชุมชน เน้นการจัดระบบที่ดินแก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน การจัดตั้งกองทุนเพื่อการปรับเปลี่ยนระบบเกษตรกรรมสู่เกษตรกรรมยั่งยืน และมีสวัสดิการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร นอกจากนี้ในกลุ่มแรงงานรับจ้างนั้น ต้องมีการคุ้มครองแรงงานภาคเกษตรและเกษตรกรที่ดำเนินกิจกรรมเกษตรตามสัญญา และการพัฒนาระบบบริการสุขภาพและระบบสวัสดิการด้านการศึกษา ให้แรงงานรับจ้างภาคเกษตรเข้าถึงบริการ แนวทางในการพัฒนาระบบสวัสดิการดังกล่าวนี้ อาจจะพัฒนาผ่านฐานทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ฐานวัฒนธรรมที่มีรากฐานจากระบบความสัมพันธ์และความเชื่อพิธีกรรมทางศาสนา หรือฐานการพัฒนาที่ดำเนินการในช่วงปัจจุบันได้ แต่กระบวนการสำคัญคือ การเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมเพื่อค้นหาวิธีการที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่

ข้อเสนอต่อนโยบาย กฎหมาย และองค์กร ต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิธีคิดต่อคนจนในภาคเกษตรกรรม และการพัฒนานโยบายสร้างเศรษฐกิจที่เป็นธรรม การพัฒนานโยบายการสนับสนุนระบบสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีพลังในการพัฒนาระบบสวัสดิการที่สอดคล้องกับระบบนิเวศน์และวัฒนธรรมของชุมชน การสนับสนุนระบบการผลิตเกษตรกรรม

ยั่งยืนเพื่อความมั่นคงปลอดภัยทางอาหาร การพัฒนาระบบสวัสดิการที่ติดบนฐานสิทธิชุมชน การปรับระบบสวัสดิการพื้นฐานเพื่อให้คนจนมีโอกาสเข้าถึง และการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานภาคเกษตรกรรม โดยมีองค์กรและกลไกการทำงานเชิงนโยบายที่เน้นการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน

ข้อเสนอต่อการสนับสนุนองค์กรปฏิบัติการ รัฐควรให้การสนับสนุนองค์กรต่างๆ ได้มีศักยภาพในการพัฒนาระบบสวัสดิการ โดยเน้นการสนับสนุนให้องค์กรท้องถิ่น ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล มีบทบาทในการพัฒนาระบบสวัสดิการมากขึ้น โดยการสนับสนุนศักยภาพขององค์กรท้องถิ่นในการวิเคราะห์ ศึกษา และพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมสอดคล้องกับวิถีชีวิตของท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ต้องสนับสนุนให้องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรการกุศล ได้พัฒนาระบบสวัสดิการที่มีประสิทธิภาพเพื่อสร้างทางเลือกใหม่ๆ ให้แก่แนวทางการจัดสวัสดิการ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาทั้งหมดยังต้องการการเชื่อมโยงในเชิงวิชาการเพื่อเสริมสร้างศักยภาพขององค์ความรู้ให้แข็งแกร่ง การสนับสนุนสถาบันวิชาการทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการให้มีบทบาทมากขึ้นจึงเป็นสิ่งจำเป็น

พื้หน่มั้ถ้อง ร้องคำ น้ามากล่าว
คือเรือร่าว ชวนา ในสงาม
ลวนเจี๊ปปอด รวดราว ในนิงาม
ถูกคุดคาม ขุดรีด กรีดเลื้อดริน

เมื่อจั้นหัจด ชัดขึ้น ลุกขึ้นสู่
เขาก็ขู่ เข่นฆ่า จนแดดิน
จ้งอดอจาก จากจน ทนชาชิน
เมื่อไไร่ดิน กลบร่าง หมดทางทุกข

เศรฐฐสงาม

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างเศรษฐกิจ-การเมืองได้ทำให้อาชีพเกษตรกรรมลดความสำคัญลงในสายตาของรัฐ คำกล่าวที่ว่า ปัญหาของชาวนา ชาวไร่กำลังจะหมดไป เพราะสังคมได้ก้าวเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามเกษตรกรยังเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศที่รับผลกระทบจากความล้มเหลว เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นการส่งเสริมการผลิตพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออก ผลลัพธ์จากการเร่งสร้างความจำเวียนเติบโตทางเศรษฐกิจโดยขาดการวางฐาน และเสริมสร้างความเข้มแข็งในภาคการเกษตรส่งผลให้การพัฒนาในทิศทางดังกล่าวดูขัดแย้ง และแย่งชิงทรัพยากรจากภาคการเกษตรในรูปแบบต่างๆตลอดมา

วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 ทำให้รัฐกลับหันมาพูดถึงเศรษฐกิจพอเพียงว่าจะป็นหนทางแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่สังคมไทยเผชิญอยู่ ในขณะที่ผลการศึกษาในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ (ประภาส, 2542) ชี้ให้เห็นว่า ชนบทยังเป็นฐานรองรับการเติบโตของอุตสาหกรรมและเมือง ผู้ใช้แรงงานที่เข้ามาอยู่อาศัยในเมืองยังอาศัยหลังพียงอยู่กับชนบทและภาคการเกษตร ความเปลี่ยนแปลงที่ว่าสังคมไทยก้าวไปสู่ความเป็นอุตสาหกรรม ภาคอุตสาหกรรมคือฐานชีวิตของผู้คนจึงเป็นเพียงมายาภาพที่ทำให้รัฐละเลยภาคการเกษตรเท่านั้น

หลังวิกฤตเศรษฐกิจชนบทยังคงเป็นฐานสำคัญของชีวิตคนจนในชนบทโดยที่ไม่ต้องรอให้รัฐประกาศแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง คนงานในโรงงานกลับสู่ชนบทราวร้อยละ 50.0 เพื่ออาศัยฐานชนบทดำรงชีพ แต่อยู่ในสภาพที่ลำบากมากกว่าแต่ก่อน เพราะนโยบายของรัฐยังย่ำอยู่ในแนวทางเดิม ปัญหาความขัดแย้งและการแย่งชิงทรัพยากรในชนบทกลับมีแนวโน้มที่ยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เกษตรกรรายย่อยที่อยู่ในวงจรของเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกเผชิญกับปัญหาด้านทุนการ

ผลิตที่สูงขึ้น ในขณะที่ราคาสินค้ากลับยิ่งตกต่ำลง และค่าใช้จ่ายจำเป็นในการดำรงชีพที่เพิ่มขึ้น รวบรวมอยู่ 20-30 (ประภาส, 2542)

ที่ผ่านมาการศึกษาปัญหาความยากจน คนจนของรัฐบาลมักอาศัยฐานเกณฑ์ "เส้นความยากจน" ที่อิงกับระดับรายได้ที่พอทำให้คนมีชีวิตรอดได้โดยไม่อดอาหารตาย และมักมีแนวนโยบายช่วยเหลือคนจนแบบการสังคมสงเคราะห์เป็นหลัก ในช่วงต้นของโครงการฯ ได้มีการสำรวจกรอบแนวคิดในการศึกษาความยากจน ซึ่งพบว่า แนวคิดในการมองสาเหตุ ปัญหาความยากจน ตลอดจนการแสวงหาทางออกของคนจนโดยเฉพาะกลุ่มคนที่เป็นเกษตรกรในชนบทจำเป็นต้องขยายไปสู่ฐานคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง และกระแสชุมชนนิยม เพราะความยากจนเกี่ยวข้องกับมิติทางเศรษฐกิจ-การเมือง นโยบายและทิศทางการพัฒนาของรัฐ ความยากจนของเกษตรกร ชาวบ้าน ในชุมชนชนบทเกี่ยวข้องกับมิติในเชิงสัมพันธภาพทางอำนาจในสังคม-การเมือง

ในสภาพการณ์ที่ภาครัฐและส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องเล็งเห็นความสำคัญของภาคเกษตร การพิจารณาถึงนโยบายด้านระบบสวัสดิการสำหรับคนจน คนด้อยโอกาส เกษตรกรจึงเป็นกลุ่มคนจน คนด้อยโอกาส ที่กำลังเผชิญปัญหากับสภาพความยากจนมากที่สุดกลุ่มหนึ่ง งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับสภาพความยากจน สาเหตุความยากจน ตลอดจนการพิจารณาถึงการพัฒนาระบบสวัสดิการที่ควรจะเป็นสำหรับภาคการเกษตร รวมทั้งการตรวจสอบความจำกัดของฐานคิดเกี่ยวกับระบบสวัสดิการที่เป็นอยู่

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาและจำแนกกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร โดยอาศัยเกณฑ์ทางเศรษฐกิจและสังคม และเกณฑ์ที่กำหนดโดยชุมชนเอง
2. เพื่อศึกษาสถานภาพชีวิตของกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร รวมทั้งสาเหตุแห่งปัญหาชีวิตของคนเหล่านั้น
3. เพื่อศึกษาถึงรูปแบบในการแก้ปัญหาด้วยการช่วยเหลือกันเองของกลุ่มคนจนและด้อยโอกาสในภาคเกษตรในชุมชน รวมถึงรูปแบบการช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และภาคเอกชนอื่นๆ
4. เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการเข้าถึงระบบสวัสดิการของรัฐ โอกาส ช่องทาง และรูปแบบในการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

5. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการของคนจนคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร และข้อเสนอเชิงนโยบาย

1.3 ฐานความคิด

ในส่วนนี้จะเป็นการสำรวจฐานคิด หรือกรอบแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับคนจน โดยเน้นไปยังกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกร เพื่อให้ได้ภาพในระดับมหภาคของฐานคิดเกี่ยวกับคนจน ความยากจน และสร้างข้อถกเถียงเพื่อกำหนดกรอบในการศึกษา ภาพชีวิตคนจน ปัญหาการผลิต และการพัฒนาระบบสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรในสังคมไทย

1.3.1 ฐานคิด “ความยากจน” ตามทฤษฎีกระบวนการสร้างความเป็นสมัยใหม่

กระบวนการสร้างความเป็นสมัยใหม่ในสังคมไทย เกิดจากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1 ที่มุ่งเน้นการพัฒนาประเทศด้วยทฤษฎีความจำเป็นเร่งด่วนทางเศรษฐกิจ สำหรับการวัดความยากจนจึงใช้ “เส้นความยากจน” โดยกำหนดว่าประชากรใดที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนถือว่าเป็น “คนจน” และใช้เกณฑ์นี้ในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความยากจน

แนวคิดการพัฒนาประเทศมีความสัมพันธ์กับฐานคิดเกี่ยวกับความยากจน การทำความเข้าใจปัญหาเรื่องคนจน รวมถึงการวิเคราะห์สาเหตุ ที่มาของความยากจน ตลอดจนการแสวงหาทางออกด้านนโยบายสำหรับรัฐ การพัฒนาโดยนัยยะคือการแก้ปัญหาความยากจน ซึ่งเน้นวิถีดิจิทัลหรือทฤษฎีที่มีอิทธิพลมากที่สุดตั้งแต่ทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา ทฤษฎีการสร้างความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่อยู่ภายในกรอบใหญ่ของทฤษฎีกระบวนการสร้างความเป็นสมัยใหม่ ซึ่งเกิดขึ้นมาในบริบทหรือในเงื่อนไขสภาพแวดล้อมทางสังคมเศรษฐกิจการเมืองช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่โลกแบ่งออกเป็น 2 ขั้ว โดยขั้วหนึ่งมีมหาอำนาจคือ สหรัฐอเมริกาและประเทศตะวันตก ที่รัฐไทยเลือกใช้ตัวแบบการพัฒนา คือ การสร้างสังคมอุตสาหกรรม และการสร้างความจำเป็นเร่งด่วนทางเศรษฐกิจแบบสังคมตะวันตก ปัญหาความยากจนคือ ปัญหาของการพัฒนา สังคมที่ยากจนคือ สังคมด้อยพัฒนา

การมองเหตุแห่งความยากจนก็คือ การขาดความรู้ เทคโนโลยี การจัดการ เงินทุน จิตสำนึกแบบผู้ประกอบการ การมีค่านิยมที่ขัดขวางการพัฒนา ฯลฯ การก้าวพ้นจากสังคมที่ด้อยพัฒนา สังคมที่ยากจน คือ การพัฒนาตามแบบตะวันตก การใช้เทคโนโลยีเพื่อสร้างความเติบโตทาง

เศรษฐกิจ โดยมุ่งหวังว่าจะนำไปสู่สังคมอุดมโภค เป็นสังคมที่มีการบริโภคกันอย่างเต็มที่

สำหรับสังคมไทย วิธีการคิดในเรื่องการพัฒนาเช่นนี้เป็นแนวคิดกระแสหลักที่กำหนดนโยบายโดยการผลักดันขององค์กรระหว่างประเทศ สหประชาชาติ องค์กรการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก เข้ามาผลักดันและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนา การพัฒนา คือ การแก้ไขปัญหาความยากจนโดยต้องมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจ และดำเนินการตามแบบแผนของประเทศพัฒนาแล้ว

ความยากจนจึงกลายเป็นเป้าหมายของนโยบายการพัฒนาที่มีรัฐเป็นผู้วางแผนการพัฒนา และนำนโยบายพัฒนาไปปฏิบัติโดยระบบราชการ นโยบายการแก้ปัญหาความยากจนที่เน้นรูปธรรมคือ การสังคมสงเคราะห์และการให้ สวัสดิการสังคมแก่คนจนผู้ด้อยโอกาส คนจนจึงเป็นเพียงวัตถุธรรมของนโยบายการพัฒนาโดยรัฐ ดังจะเห็นว่า นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 เป็นต้นมา การนิยามคนจนก็คือ คนที่มีรายได้น้อยกว่าเส้นความยากจน อันเป็นรายได้ที่ไม่พอเพียงต่อการบริโภคเพื่อให้ได้สารอาหารที่จำเป็นแก่ร่างกาย การแก้ปัญหาความยากจนก็คือ การสร้างรายได้ ความมั่งคั่งทางสังคมเพื่อให้กระจายไปสู่คนจน อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาความยากจน ดังนั้น ความยากจนถูกมองเป็นส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับปัญหาของความสัมพันธ์ทางสังคมหรือความสัมพันธ์ทางอำนาจซึ่งเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการจัดสรรทรัพยากร ความมั่งคั่งทางสังคม

ฐานคิดบนทฤษฎีการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจได้ให้การนิยามความยากจนโดยใช้เกณฑ์ "เส้นความยากจน" และต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้ขยายไปถึง "พื้นที่ความยากจน" ซึ่งเป็นการศึกษาคนจน ความยากจน ที่ครอบงำสังคมไทยตลอดมา เกณฑ์เส้นความยากจน ตั้งอยู่บนฐานคิดของทฤษฎีการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก เกณฑ์การชี้วัดความยากจนได้ถูกสร้างขึ้นและพัฒนาโดยหน่วยงานของรัฐตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(สศท) ใช้เกณฑ์เส้นความยากจนโดยอาศัยฐานการอธิบายว่าคนจนคือ ผู้ที่มีรายได้น้อยพอเพียงที่จะซื้ออาหารที่ให้คุณค่าทางอาหารเพียงพอตามหลักโภชนาการ ในขณะที่หน่วยงานอื่นๆได้อาศัยปัจจัยด้านรายได้และวัตถุทางกายภาพเป็นเกณฑ์แบ่งประเภทความยากจน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ศึกษาการกระจายรายได้ทั้งด้านการเกษตรโดยสรุปปัญหาความยากจนจากฐานคิดดังกล่าว เช่น ปัญหาการใช้ทรัพยากรไม่เหมาะสม การขาดความรู้ เทคโนโลยี ปัญหาการเพิ่มจำนวนประชากร ปัญหาการกระจายสินเชื่อ หรือทุนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต ปัญหาราคาและการตลาด (คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์, 2533)

การนิยามความยากจนดังกล่าวจึงอยู่ภายใต้เศรษฐกิจกระแสหลักที่มองปัญหาความยากจนว่า อยู่ที่การขาดความรู้ เทคโนโลยี ทุน การเพิ่มขึ้นของประชากร ซึ่งนำไปสู่การแก้ปัญหาโดยการปรับโครงสร้างการผลิต การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การให้สินเชื่อ และการควบคุมประชากร การแก้ไขปัญหาความยากจนตามแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นการมองความยากจนเสมือนหนึ่งว่าเป็นพื้นที่ที่ระบบทุนนิยมหรือกลไกตลาดยังเข้าไปควบคุมไม่ถึง จึงต้องเร่งสร้างโครงการพัฒนาต่างๆ เพื่อเปลี่ยนสภาพความด้อยพัฒนา ซึ่งความจนตามทัศนคตินี้คือ คนที่ขาดการศึกษา ขาดความกระตือรือร้น ไม่มีจิตวิญญาณของผู้ประกอบการที่มุ่งแสวงหารายได้และสร้างกำไร เพื่อความมั่งคั่ง

ต่อมา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 กรมพัฒนาชุมชนได้จัดทำเกณฑ์ชี้วัดความยากจนขึ้น (กชช.2ค.) ตั้งแต่ปี 2525 ซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน โดยมีตัวชี้วัด 6 กลุ่ม 37 ตัว คือ

1. กลุ่มสภาพพื้นฐาน เช่น เอกสารสิทธิ ไฟฟ้า คมนาคม ไม้ใช้สอย เป็นต้น
2. กลุ่มผลผลิต รายได้ และการมีงานทำ เช่น อัตราค่าจ้าง การมีงานทำ ผลผลิตจากไร่นา
3. กลุ่มสาธารณสุขและการอนามัย เช่น การบริการสาธารณสุข สวัสดิการเด็กแรกเกิด
4. กลุ่มแหล่งน้ำ เช่น น้ำดื่ม น้ำใช้ น้ำเพื่อการเกษตร เป็นต้น
5. กลุ่มความรู้ การศึกษา และวัฒนธรรม เช่น ระดับการศึกษา อัตราการเรียนต่อ
6. กลุ่มทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ดิน น้ำ ป่า

จะเห็นได้ว่า มีหน่วยงานและโครงการพัฒนาของรัฐเพื่อพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกรภายใต้โครงการการฝึกอบรมให้ความรู้จากภายนอก การเผยแพร่เทคโนโลยีใหม่ๆ ปัจจุบันการผลิตที่ผูกพันกับระบบกลไกตลาด และมีงานศึกษาวิจัยจำนวนมากที่สะท้อนให้เห็นถึงวิธีคิดดังกล่าว งานวิจัยส่วนใหญ่เป็นการศึกษาสภาพความเป็นอยู่ ทัศนคติ ความพึงพอใจของเกษตรกร การรับรู้ เทคโนโลยีของเกษตรกร ซึ่งมุ่งเน้นการศึกษาสภาพของคนจนด้านรายได้ สุขภาพอนามัย มีการตั้งโจทย์ในแนวพฤติกรรม ความพึงพอใจ และการประเมินผลโครงการแก้ปัญหาความยากจน เพื่อปรับปรุงโครงการที่จะพัฒนาหมู่บ้าน ชุมชนให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมก้าวหน้า (กฤษฎา บุญชัย, 2541)

“เส้นความยากจน” และ “พื้นที่ความยากจน” บนฐานทฤษฎีการสร้างความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงเป็นเพียงแนวคิดที่ใช้เพื่อว่า “คนจน” คือ ใคร อยู่ที่ใด เพื่อที่รัฐจะได้กำหนดนโยบายและน่านโยบายไปปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งมีจุดหมายที่ชัดเจนอยู่แล้วว่า

การแก้ไขปัญหาความยากจนหรือการหลุดพ้นจากวงจรความยากจนก็คือ การสร้างการผลิตที่มีประสิทธิภาพ สร้างรายได้ประชาชาติสูงสุด ดุลการค้าระหว่างประเทศ ปริมาณการส่งออกสินค้า ฯลฯ โดยหวังว่า ผลรวมของการเติบโตจะไหลรินลงไปสู่คนข้างล่างหรือคนจนโดยอัตโนมัติ ดังจะเห็นได้จากกรณีของสังคมไทยที่มีแผนการพัฒนา และหน่วยงาน องค์กรการพัฒนาดังกล่าวที่เกิดขึ้นในช่วงต้นแผนพัฒนาฯ เช่น การเกิดขึ้นของ ธกส. ที่ต้องการให้เกษตรกรมีสถาบันด้านเงินทุน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมวิชาการเกษตร เพื่อทำหน้าที่ในส่งเสริม การปรับปรุงระบบการผลิต ฯลฯ

ฐานคิดในการอธิบายความยากจนที่สอดคล้องกับทิศทางการสร้างความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็คือ แนวคิดเรื่อง “วัฒนธรรมความยากจน” ที่มองว่า สาเหตุของความยากจนเกิดจากวัฒนธรรมย่อยของกลุ่มคนจน ที่มีกระบวนการกล่อมเกลாதงสังคมผ่านระบบครอบครัวและชุมชน คนจน จนเกิดเป็นวัฒนธรรมย่อยของคนจน เช่น ความคิดที่ว่าคนสลัม คนผิวดำ ฯลฯ มีความเชื่อกันนิยมในการดำรงชีวิตที่แตกต่างไปจากคนชั้นกลาง เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่และถูกถ่ายทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่งตั้งแต่วัยเด็ก

บนฐานคิดที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้มีการเชื่อมโยงปัญหา สาเหตุความยากจนเข้ากับปัญหาด้านวัฒนธรรม เช่น การอธิบายบนฐานค่านิยมที่ถูกกำกับโดยศาสนาพุทธว่า คนไทยเชื่อเรื่องบุญกรรม รักความสันโดษ การอธิบายว่า คนจนมีค่านิยมฟุ่มเฟือย กินเหล้า เล่นการพนัน ไม่ประหยัด ไม่รู้จักเก็บออมหรือนำเงินไปลงทุนเพื่อการผลิต ค่านิยมในเรื่องการมีลูกมาก ฯลฯ เหล่านี้เป็นปัจจัยทางวัฒนธรรมย่อยของคนจนที่มีผลต่อปัจเจกหรือตัวคนจน กลายเป็นค่านิยมส่วนบุคคลที่ฝังแน่น ดังการอธิบายปัญหาความยากจนด้วยวงจรความยากจน “โง่ จน เจ็บ”

เห็นได้จากชุดนโยบายของรัฐบาลภายใต้ฐานคิดนี้คือ มุ่งไปที่การแก้ปัญหการดำเนินชีวิตของปัจเจกบุคคล เช่น นโยบายการควบคุมประชากร และการวางแผนครอบครัว ตามคำขวัญที่ว่า “มีลูกมากจะยากจน” (ดู ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2542) การให้การศึกษาระดับพื้นฐานแก่คนจนด้วยโครงการหมู่บ้านปลอดผู้ไม่รู้หนังสือ หมู่บ้านแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง หรือโครงการทำนองเดียวกันที่มุ่งอบรมค่านิยมคนจน ให้รู้จักประหยัด ฯลฯ

ในมิติทางวัฒนธรรม มีงานวิจัยจำนวนมากของนักมานุษยวิทยา ที่หันกลับไปดูพื้นฐานของสังคมไทย และพบว่า มีวัฒนธรรมย่อยของชุมชนที่เป็นพื้นฐานสำคัญในการต่อสู้ชีวิตของชาวบ้าน พบว่า คนจนไม่ใช่เป็นคนที่เกียจ ไม่ไ้คนงอมืองอเท้า แต่ต่อสู้อยู่ตลอดเวลา เช่นการศึกษาเรื่อง “ผีเจ้านาย” (ดู อุลาตชาย รมิตานนท์, 2527) ที่ให้ภาพความเข้าใจคนจนชาวนาว่า ผู้คนในชนบทมีมิติในเรื่องของความคิดหรือมิติเรื่องของการอดทน ที่ไม่ได้ถูกกำกับด้วยพุทธศาสนาเท่านั้น

แต่คนไทยมีวิธีคิดที่หลากหลายและซับซ้อนมาก และวิธีคิดที่หลากหลายและซับซ้อนเรื่องหนึ่งคือ ความคิดในเรื่องของผี อำนาจที่เหนือธรรมชาติ รวมถึงภูมิปัญญาชาวบ้านในการรักษาโรคภัยไข้เจ็บ นอกจากนี้ยังมีการใช้ทรัพยากรทางวัฒนธรรมเข้ามาให้การเยียวยาหรือบำบัดความทุกข์ยากของคน จนรวมทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ ที่พบว่า ภูมิปัญญาชาวบ้านเข้ามามีส่วนสำคัญกับการทำธุรกิจการค้า

ในช่วงต่อมา มีงานศึกษาขององค์กรชาวบ้านดั้งเดิม การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งผลสรุปของโครงการวิจัยเหล่านี้ ตอบได้กับแนวคิดเรื่องวัฒนธรรมความยากจน โดยชี้ให้เห็นว่า คนจนไม่ใช่เป็นคนขี้เกียจ ชาวบ้านไม่ใช่คนงอมืองอเท้า ชาวบ้านต่อสู้แสวงหาทางออกอยู่ตลอดเวลา มีความสามารถในการรวมตัวกันในการแก้ไขปัญหาต่างๆ พบว่า องค์กรชาวบ้านมีมาก่อนที่รัฐจะเข้าไปตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเหนือมีองค์กรเหมืองฝาย ที่มีประวัติศาสตร์ในการจัดการทรัพยากรน้ำมาเป็นเวลายาวนานมาก (ดูงานศึกษาเกี่ยวกับระบบเหมืองฝายของชัชวาลย์ ทองดีเลิศและอุไรวรรณ ตันกิมหยง ฯลฯ) การค้นพบประเพณีการแลกเปลี่ยนแรงงานซึ่งมีความสำคัญมากต่อความจน การลดความยากจน หรือการเป็นหลักประกันไม่ให้ความจนเข้ามามีผลกระทบมากเกินไป การช่วยเหลือเกื้อกูลกันในหมู่ญาติพี่น้องและเพื่อนบ้านในชุมชน (ดูงานของ ฉลาดชาย รมิตานนท์ และอานันท์ กาญจนพันธุ์)

ในระยะหลังทฤษฎีการสร้างความจำเป็นเติบโตทางเศรษฐกิจได้ขยายตัวไปสู่แนวคิดเรื่อง การสร้างความเจริญเติบโตควบคู่ไปกับการกระจาย (Redistribution with Growth) แนวคิดเรื่อง “ความจำเป็นพื้นฐาน” (Basic Needs) แต่โดยนัยของแนวคิดเหล่านี้ยังมุ่งการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาด และมีลักษณะเป็นเพียงสวัสดิการทางสังคมเท่านั้น

ฐานคิดทั้งหมดนี้ ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก ข้ออ่อนของทฤษฎีการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจและการใช้เกณฑ์เส้นความยากจนก็คือ เป็นการอาศัยหลักความจำเป็นพื้นฐานที่ลดทอนโอกาสในการผลิต การดำรงชีพของคนจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีอาชีพเกษตรกรหรือชุมชนเกษตรกร และไม่สนใจบริบททางเศรษฐกิจ-การเมืองในช่วงต่างๆ ที่เป็นเหตุแห่งความยากจน ในเชิงโครงสร้าง ลดทอนปัญหาความยากจนว่า เป็นปัญหาความล้มเหลวส่วนบุคคลของคนจน ส่วนแนวคิดเรื่องวัฒนธรรมความยากจน เป็นเพียงการวิเคราะห์สาเหตุความยากจนในมิติแบบอนุรักษนิยม โดยมองว่าความยากจนนั้นเป็นความล้มเหลว ความอ่อนแอ เป็นความขี้เกียจ เป็นความผิดพลาดของปัจเจกแต่ละคน

1.3.2 ฐานคิดสำนักเศรษฐศาสตร์การเมือง

แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดำเนินจนถึงช่วงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้ก่อให้เกิดปัญหาความยากจน อันเป็นผลพวงของการพัฒนาเศรษฐกิจในเชิงโครงสร้างหลายประการ เช่น ปัญหาการเก็บภาษีส่งออกในรูปแบบของค่าพรีเมียมข้าว ทำให้ราคาข้าวต่ำ การเก็บค่าพรีเมียมได้เริ่มขึ้นในปี 2498 พบว่า ในปี 2500 มีการเก็บค่าพรีเมียมได้จำนวน 933 ล้านบาท ปี 2507 เก็บได้ 1,333 ล้านบาท ปี 2517 เก็บได้ 3,274 ล้านบาท ซึ่งเงินภาษีเหล่านี้ไม่ได้กลับเข้ามาหนุนเสริมชาวนา นอกจากปัญหานี้สินชาวนาและเกษตรกรเพิ่มสูงขึ้น ดังพบว่า ในช่วงปี 2513-2519 ชาวนามีหนี้สินรวมทั่วประเทศ 16,000 ล้านบาท เฉลี่ยครัวเรือนละ 4,000 บาท ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินและปัญหาค่าเช่านาของชาวนาไร้ที่ดิน และมีที่ดินไม่พอทำกิน ในปี 2511 พบว่า เฉพาะชาวนาภาคกลางเป็นชาวนาเช่าร้อยละ 41.0 และเพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 56.0 (ธเนศวร์ อามรณ์สุวรรณ, 2521)

ปัญหาในเชิงโครงสร้างเหล่านี้ ได้สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของฐานคิด ทฤษฎีที่ใช้ในการอธิบายความยากจนที่กล่าวมาข้างต้น ในทางสังคมได้เกิดขบวนการชาวนาในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 คือ การเคลื่อนไหวของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ โดยประเด็นข้อเรียกร้องที่สำคัญก็คือ การเคลื่อนไหวเพื่อให้ได้มาซึ่งการกระจายทรัพยากรของสังคม โดยเฉพาะในเรื่องปัจจัยการผลิต ราคามลผลิต ปัญหานี้สิน เช่น การเรียกร้องให้รัฐออก พ.ร.บ.ค่าเช่านา พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินฯ ฯลฯ เป็นต้น ที่มุ่งให้รัฐกระจายทรัพยากรของสังคม (Politics of Redistribution) เป็นการเคลื่อนไหวที่สะท้อนให้เห็นถึงรากเหง้าของปัญหาชาวนาชาวไร่ที่แตกต่างไปจากการอธิบายความยากจนว่าเกิดจากความล้มเหลวส่วนบุคคล และอีกด้านหนึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาฐานคิดใน นโยบายการพัฒนาของรัฐโดยตรง

ดังนั้น ในด้านฐานคิด ทฤษฎี สภาพทางสังคมเศรษฐกิจการเมือง บริบทของสังคมไทยในช่วงนั้น จึงก่อให้เกิดคำถามเรื่องความจน สาเหตุของความจน ฯลฯ งานวิจัยเกี่ยวกับปัญหาความยากจน ชาวนาชาวไร่ จึงมุ่งไปสู่ปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน ปัญหาเรื่องการปฏิรูปที่ดิน โดยเบื้องหลังของการวิเคราะห์ของปัญหาที่ดินก็คือ สาเหตุที่ชาวนายากจนเพราะว่าขาดปัจจัยการผลิต คือที่ดิน ปัญหาค่าเช่านา ซึ่งเป็นฐานคิดที่เรียกกันว่า สำนักเศรษฐศาสตร์การเมือง (กฤษฎา บุญชัย, 2543)

ฐานคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองได้ให้ภาพของผู้ยากจนคือ ผู้ที่ไม่มีโอกาสเป็นเจ้าของหรือครอบครอง "ทรัพยากร" สำคัญที่ใช้ในการผลิต เช่น ที่ดิน ทุน (ซึ่งมักนิยมพิจารณาจากปัญหานี้สินของเกษตรกร) (อัมมาร สยามวาลา, 2540 อ้างใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2542: 97)

ฐานคิดการมองปัญหาความยากจนของเกษตรกรที่อยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาดในฐานะที่เป็นเกษตรกรรายย่อยที่รัฐเป็นผู้ส่งเสริมให้ผลิตพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออกนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา เกษตรกรยากจนภายใต้คำนิยามดังกล่าวนี้ก็คือ เกษตรกรรายย่อยซึ่งอยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาดมีปัญหาด้านการครอบครองปัจจัยการผลิต และใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมั่นคง รวมทั้งเงินทุนที่ใช้ในการผลิต

1.3.3 ฐานคิดกระแสชุมชนนิยม : จนอำนาจ จนโอกาส

การเปลี่ยนแปลงบริบททางเศรษฐกิจการเมืองในช่วง 2 - 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ฐานทรัพยากรของชุมชนเกษตรกรรมที่ถูกทำลายโดยโครงการพัฒนาของรัฐและภาคธุรกิจ ปัญหาความยากจนแบบเดิมยังดำรงและมีความสำคัญอยู่ แต่ก็ได้พัฒนาไปมากกว่าปัญหาของเกษตรกรรายย่อยในระบบเศรษฐกิจการตลาด งานในกระแสชุมชนนิยม ได้เน้นการนิยามความยากจนว่าเป็นเรื่องของภาระจนอำนาจ จนโอกาส โดยเชื่อมโยงกับบริบททางเศรษฐกิจการเมืองที่สืบเนื่องจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 2520 การที่รัฐได้เปลี่ยนยุทธศาสตร์การสร้างควมจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยใช้กลยุทธ์การพัฒนาที่เรียกว่า “อุตสาหกรรมนำการส่งออก” (export-led growth) ซึ่งยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวนี้นำให้รัฐและภาคธุรกิจรุกเข้าไปในชนบทเพื่อใช้ทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ในชุมชนเกษตรกรรม และนำมาสู่กระแสความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรในชนบทอย่างกว้างขวาง ฐานคิดสำคัญของกระแสชุมชนนิยมในการมองความยากจนก็คือ การมองสัมพันธ์ทางอำนาจของกลุ่มต่างๆในสังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยเชื่อมโยงกับกระบวนการกำหนดนโยบายการพัฒนา โครงการของรัฐ ที่ชุมชนท้องถิ่นไม่มีส่วนในกระบวนการตัดสินใจ ด้อยอำนาจในการกำหนดเป้าหมายและวิถีทางการพัฒนา ถูกกีดกันเป็นส่วนชายขอบของสังคมที่ไม่สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของสังคม ถูกปิดกั้นบ้านทอนฐานทรัพยากร ภูมิปัญญาของชุมชน ความยากจนดังกล่าวจึงเป็นการจนอำนาจ โอกาสขาดพลังอำนาจทางการเมืองที่เกิดจากปัจจัยเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจ-การเมือง

กระแสชุมชนนิยมได้ให้เกณฑ์ชี้วัดความยากจนในมิติทางอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกระบวนการและกลไกการตัดสินใจเชิงนโยบายการพัฒนา โครงการของรัฐที่กระทบต่อชุมชน เกณฑ์ด้านฐานทรัพยากรของชุมชนซึ่งเกษตรกรอาศัยเป็นฐานในการพึ่งพิงเพื่อสภาพดำรงชีพ เพราะวิถีชีวิตและวิถีการผลิตของชุมชนไม่ได้มีลักษณะของปัจเจกในฐานะที่เป็นเกษตรกรรายย่อย แต่มีมิติที่หลากหลาย สัมพันธ์กับฐานทรัพยากรในชุมชน ดังกรณีชุมชนเกษตรกรรมลุ่มน้ำมูลตอน

กลาง อ.ราชไศล จ.ศรีสะเกษ มีฐานทรัพยากรที่สำคัญคือ ทาม วิถีชีวิตและวิถีการผลิตสัมพันธ์อยู่กับทามทั้งในมิติของเศรษฐกิจเพื่อการยังชีพ การหาของป่า การเลี้ยงวัว ควายในทาม การทำนา และการปลูกพืชในทาม ซึ่งมีพันธุกรรมที่หลากหลายและพัฒนาสืบทอดมายาวนาน และเหมาะสมกับระบบชลประทานดั้งเดิมในพื้นที่ทาม (ประภาส ปันตบแต่ง และอนุสรณ์ อุณโณ, 2545) รวมทั้งมิติทางวัฒนธรรม การช่วยเหลือเกื้อกูลกันของชุมชน ซึ่งเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้มากไปกว่ารายได้ และปัจจัยการผลิตในฐานะที่เป็นเกษตรกรรายย่อย

พบว่า งานศึกษาที่มองปัญหาความยากจนไปยังปัจจัยเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-การเมือง ที่รัฐควบคุม ปิดกั้น เกษตรกร ชาวบ้านในการเข้าถึงฐานทรัพยากรได้เริ่มเกิดขึ้นภายหลังความล้มเหลวของนโยบายการพัฒนาที่มุ่งเน้นอุตสาหกรรมและแก้ปัญหาความยากจนเฉพาะเรื่องการเพิ่มรายได้ ปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต เช่น ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (2535) ซึ่งวิพากษ์การพัฒนาที่ผ่านมา โดยชี้ให้เห็นปัญหาความยากจนที่แท้จริงว่าเกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้าง การผูกขาดอำนาจโดยชนชั้นนำในการควบคุมทรัพยากรและการแย่งชิงทรัพยากรจากท้องถิ่น เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ชนบทอ่อนแอ นำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ โดยเสนอทางออกว่าต้องปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจในการเข้าถึง ควบคุม ฐานทรัพยากร โดยเปิดโอกาสให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงการจัดการทรัพยากรของตนเอง

งานศึกษาเหล่านี้ให้ภาพรากเหง้าของปัญหาความยากจนว่าเป็นเรื่องของสัมพันธภาพทางอำนาจที่คนชายขอบนอกจากจะถูกกีดกันจากการเข้าถึงทรัพยากรและโอกาสทางสังคมแล้ว ยังถูกแย่งชิงฐานทรัพยากร ภูมิปัญญา และปิดล้อมทางวัฒนธรรม เสน่ห์ จามริก (2541) ได้สรุปถึงรากเหง้าของปรากฏการณ์เหล่านี้ว่ามาจากความอ่อนแอต่ออำนาจและความเข้าใจถึงศักยภาพของคนในชนบท ฐานทรัพยากรของชุมชน อันเป็นทุนทางสังคมและวัฒนธรรมที่สำคัญ

1.3.4 ข้อถกเถียงกรอบในการมองคนจนในกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกร

จากการสำรวจแนวคิดต่างๆ จะเห็นได้ว่า ความยากจนไม่ได้เป็นแค่การขาดรายได้ ความรู้ เทคโนโลยี ปัญหาความเฉื่อยชาของเกษตรกร หรือปัญหาความล้มเหลว ความบกพร่องส่วนบุคคล แต่เป็นปัญหาความรุนแรงในเชิงโครงสร้าง ทิศทางและนโยบายการพัฒนา กรอบในการทำความเข้าใจภาพชีวิต วิถีการผลิต สภาพดำรงชีพของกลุ่มอาชีพเกษตรกรและชุมชนเกษตรกรต้องมีมิติที่มากกว่าเกษตรกรรายย่อยที่ล้มเหลวภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาด หากยังต้องขยายฐานคิด

ของแนวชุมชนนิยมให้มีความสำคัญเพื่ออธิบายปัญหา สาเหตุ ความยากจนที่เกี่ยวข้องไปถึงภาวะของการไร้อำนาจ ไร้โอกาส ไร้สิทธิ์

สภาพชีวิต วิธีการผลิต ของกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรในสังคม มีความหลากหลายในหลายมิติ กล่าวคือ ไม่ได้มีสภาพเกษตรกรรายย่อยที่พึ่งอยู่กับการผลิตในฐานะเกษตรกรรายย่อยภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาดอย่างเดียว หากแต่ฐานชีวิตยังพึ่งอยู่บนฐานทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ซึ่งระยะห่างหรือน้ำหนักของการพึ่งพิงมีความแตกต่างไปตามบริบทและเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ของชุมชน ในงานศึกษานี้เสนอว่า จำเป็นต้องมองภาพชีวิตของเกษตรกรในฐานะที่เป็น “เกษตรกรที่มีฐานชีวิตในชุมชน” มีสภาพการดำรงชีพพึ่งพิงอยู่กับฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมของชุมชน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าชีวิตของคนจนพึ่งอยู่บนฐานในหลายมิติด้วยกันคือ

1. มิติจากฐานคิดแนวเศรษฐศาสตร์การเมือง คือ การพิจารณาถึงเกณฑ์ด้านรายได้จากการผลิตในฐานะที่เป็น “เกษตรกรรายย่อย” ในระบบเศรษฐกิจการตลาด รวมทั้งรายได้จากเมืองในรูปแบบของการขายแรงงาน และที่สำคัญคือ เกณฑ์ด้านการครอบครองปัจจัยการผลิต ที่ดิน ทุน ฯลฯ ซึ่งถือเป็นปัจจัยที่สำคัญในการใช้มองปัญหา สาเหตุ และทางออกของความยากจน

2. มิติจากฐานคิดชุมชนนิยม คือ เกณฑ์ด้านฐานทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม ซึ่งได้แก่ การพึ่งพิงฐานทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า ซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะของชุมชน ทั้งที่เป็นเศรษฐกิจเพื่อการยังชีพ และฐานในการผลิตเพื่อสร้างรายได้ในฐานะที่เป็นปัจจัยการผลิตภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาด

นอกจากนี้ ฐานคิดชุมชนนิยม ยังให้ความสำคัญกับมิติทางสังคมวัฒนธรรมภายในชุมชน ซึ่งได้แก่ การอาศัยต้นทุนทางสังคมและวัฒนธรรมการช่วยเหลือเกื้อกูลกันภายในชุมชน รวมทั้งการสร้างกลุ่มองค์กรเพื่อเชื่อมโยงกับสวัสดิการ นโยบายจากรัฐ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญของการวิจัยชิ้นนี้ ที่พยายามแสวงหาการพัฒนากระบวนการสวัสดิการสังคมบนฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมของอาชีพและชุมชนเกษตรกร

1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการเก็บข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยได้จากข้อมูล 3 ส่วน คือ

1.4.1 ข้อมูลจากกรณีศึกษาในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ

มีจำนวน 22 กรณี โดยมีวิธีการเลือกตัวแทนกรณีศึกษาตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. แบ่งตามภูมิภาคต่าง ๆ โดยศึกษาความเฉพาะเจาะจงชีวิตเกษตรกรในแต่ละภูมิภาค

1.1) ภาคเหนือ	5	กรณีศึกษา
1.2) ภาคใต้	5	กรณีศึกษา
1.3) ภาคตะวันออก	4	กรณีศึกษา
1.4) ภาคกลาง รวมกรุงเทพและปริมณฑล	4	กรณีศึกษา
1.5) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	4	กรณีศึกษา

2. แบ่งตามลักษณะวิธีการผลิตและสถานภาพของเกษตรกร

- 2.1) ระบบเกษตรกรรมแบบดั้งเดิมในพื้นที่สูง
- 2.2) Contact Farming (เกษตรพันธะสัญญา)
- 2.3) ชาวนา
- 2.4) ชาวไร่
- 2.5) ชาวสวน (ลำไย/ยาง/กาแฟ ฯลฯ)
- 2.6) แรงงานรับจ้างในภาคเกษตร
- 2.7) คนจนในพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการรัฐ
- 2.8) หนี้สินเกษตรกร
- 2.9) สัตว์เลี้ยง หรือ ปศุสัตว์
- 2.10) ประมงขนาดเล็ก

3. แบ่งตามลักษณะปัญหา

- 3.1) สภาพปัญหาที่เรื้อรัง
- 3.2) สภาพปัญหาใหม่ที่กำลังเผชิญ

กรณีศึกษาจำแนกตามภูมิภาคต่างๆ มีดังนี้

ภาคเหนือ

การจัดการที่ดินโดยชุมชน : ทางเลือกในการจัดสรรและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่าง

เป็นธรรม โดย วิเศษ สุจินทรัพย์

นโยบายรัฐกับการเป็นหนี้สินของเกษตรกร : ความล้มเหลวของโครงการพักหนี้เกษตรกร
รายย่อย โดย พงษ์ เกตุวิล

ความทุกข์ยากของเกษตรกรในเขตป่าอนุรักษ์ บ้านแม่คองซ้าย จังหวัดเชียงใหม่ โดย
อัจฉรา รักยุติธรรม

เกษตรกรรับจ้างบ้านห้วยผาตื้น จังหวัดเชียงใหม่ โดย จรัสศรี จันทร์อ้าย

เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม จังหวัดเชียงใหม่ โดย ชุมพล เจษฎาพร

ภาคใต้

เกษตรกรชาวสวนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ชุมชนบ้านไร่ จังหวัดระนอง โดย ประเกียรติ ชุนพล

ตัวตนและสังคมคนในธุรกิจกึ่งกุลาดำ โดย ณรงค์ บุญสวยขวัญ

ชาวนาในพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง โดย ณรงค์ บุญสวยขวัญ

รูปแบบการแก้ไขปัญหาความยากจนและการจัดสวัสดิการในชุมชนประมงขนาดเล็ก โดย
จิรวุฒิ เสนาคำ

คนจนในธุรกิจยางพารา โดย เฉลิมศักดิ์ บุญนำ

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

สภาพการทำเกษตรแบบมีสัญญาของเกษตรกรรายย่อยในเขตป่าสงวนแห่งชาติดงลาน
โดย ธีรดา นามไ

เกษตรกรรับจ้างที่ไม่มีที่ทำกิน โดย ไพเราะ สุจินพัท

คนจนอำนาจ จนโอกาส บ้านบากชุม : ผลกระทบโครงการพัฒนาของรัฐกรณีเขื่อนสิรินธร
โดย สุภาวดี บุญเชื้อ

ชะตากรรมชาวนาไทยในภาคอีสาน โดย ฤทธิชัย ภูตะวัน ทวี หอมหวาน และปราณี มัคคนันท์

ภาคกลางและภาคตะวันออก

สภาพชีวิตของชุมชนประมงพื้นบ้านคลองตำหรุ จังหวัดชลบุรี โดย สุริยรัตน์ ชัตรมงคล

ชีวิตแรงงานรับจ้างในไร่อ้อย โดย โอฟาร ถิ่นบางเตียว

วิถีชีวิตชาวสวนผลไม้รายย่อยชุมชนบึงสำนักใหญ่ จังหวัดระยอง โดย ชรินทร์ ดวงดารา

วิถีชีวิตชาวไร่ในพื้นที่เขตอนุรักษ์หมู่บ้านร่มโพธิ์ทอง จังหวัดฉะเชิงเทรา โดย ชรินทร์ ดวงดารา

กรุงเทพฯและปริมณฑล

ชีวิตแรงงานพลัดถิ่นในชุมชนเพาะกล้าพันธุ์ไม้ โดย กิตติชัย งามชัยพิสิฐ และ พัชรี อังนุ
ทัศนียรัตน์

สภาพชีวิตที่ต้องปรับเปลี่ยนอาชีพของเกษตรกร กรณีศึกษาชุมชนชาวนาบั้งคลองโยง จังหวัดนครปฐม โดย กิตติชัย งามชัยพิสิฐ

ชาวนาไร่ที่ดินทำกินเป็นของตนเองบ้านคลองหกวา จังหวัดปทุมธานี โดย ปัทมพงศ์ สัจจะธีระกุล

วิถีชีวิตคนไร้บ้านข้างถนนในกรุงเทพมหานคร (วิทยานิพนธ์) โดย บุญเลิศ วิเศษปรีชา

1.4.2 ข้อมูลจากการจัดการเสวนากลุ่มย่อย (focus group)

1.4.3 ข้อมูลการสำรวจเชิงปริมาณ จากการเก็บแบบสอบถาม จำนวน 2,000 ชุด

1.4.4 การสำรวจเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

1.5 ประเด็นในการศึกษา

โจทย์หลักของการวิจัยคือ “จะจัดระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตรในสังคมไทยให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลได้อย่างไร” ซึ่งสามารถกำหนดเป็นโจทย์/คำถามวิจัยย่อยได้ดังต่อไปนี้

1.5.1 การวิจัยเพื่อสำรวจสภาพชีวิตของคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร

1. เป็นคนกลุ่มใดบ้าง?

กลุ่มคนใดที่เป็นเกษตรกรรายย่อย (มีที่ดิน) เกษตรกรผู้เช่า เกษตรกรรับจ้างหรือเกษตรกรในกลุ่มอื่นที่น่าสนใจ โดยอาศัยเกณฑ์การจำแนกผ่านมิติทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ฯลฯ และใช้แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับคนจนผ่านการมองว่า “คนจนด้อยโอกาสและกลุ่มคนที่มีประโยชน์ มีศักยภาพในการสร้างสรรค์เศรษฐกิจและสังคม สวัสดิการเพื่อคนเหล่านี้เป็นการลงทุนทางเศรษฐกิจและการลงทุนทางสังคม”

2. มีสภาพชีวิตอย่างไร? มีวิถีการดำรงชีพ (mode of living) อย่างไร?

(1) ปัญหาพื้นฐานที่เกษตรกรเผชิญอยู่จากในอดีตจนถึงปัจจุบันในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตัวเขาอยู่ในตำแหน่งแห่งที่ใดในสังคม เขาเป็นใคร เป็นชนชั้นใด

(2) เป็นคนจน หรือคนไทยธรรมดาคนหนึ่ง หรือเป็นพลเมืองชั้น 2 ชั้น 3 ของประเทศ ฯลฯ ใครเป็นพันธมิตรกับเขา ใครเป็นปฏิปักษ์ของเขา

(3) ตัวเขามองความหมายของชีวิต (Meaning of life) ของเขาอย่างไร เขามองว่าแบบแผนการดำเนินชีวิตของเขานั้นเป็นอย่างไร เขาให้คุณค่าต่อชีวิตของเขา ให้ความสำคัญต่อการดำเนินชีวิตของเขาอย่างไร

(4) ตัวเขามีความมุ่งหวังในอนาคต (Hope of life) ของเขาอย่างไร

3. มีปัญหาชีวิตที่เสี่ยงต่อการที่จะทำให้เกิดปัญหาทางสังคมอย่างไร?

ปัญหาสำคัญ แรงกดดัน และเป็นบ่อเกิดปัญหาทางสังคมต่างๆตามมา ในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง

1.5.2 การวิเคราะห์ความยากลำบากที่เขาเผชิญอยู่

(1) อะไรคือความยากลำบากที่สุดของเขา

(2) ความยากลำบากนั้นเกิดจากอะไร

(3) การวิเคราะห์วงจรความทุกข์ยาก

(4) ความทุกข์ยากของเขาเกิดจากปัญหาอะไรที่เป็นปัญหาพื้นฐานที่สุด หรืออะไรเน้นจุดกำเนิดของความทุกข์ยากที่เขาเผชิญอยู่

(5) ความทุกข์ยากนั้นมีวงจรอย่างไร

(6) เขาคิดว่าเขาจะหลุดพ้นจากความทุกข์ยากนั้นได้หรือไม่อย่างไร

1.5.3 การวิเคราะห์ ค้นหา รูปแบบการช่วยเหลือและระดับความช่วยเหลือ

พิจารณาถึงสวัสดิการที่เขาได้รับมีอะไรบ้าง รัฐมาให้อะไรบ้างหรือไม่ ผ่านหน่วยงานใดองค์กร เอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดสวัสดิการให้เขาหรือไม่อย่างไร

1. ควรได้รับการช่วยเหลือแก้ไขด้านใดบ้าง?

ศึกษาผ่านการสำรวจความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตรของหน่วยงานของรัฐ และศึกษาโอกาสและปัญหาของคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตรในการเข้าถึงบริการความช่วยเหลือของรัฐ นโยบายและวิธีการของรัฐในการแก้ปัญหาของคนจน

และคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร สสำรวจโอกาสและการเข้าถึงบริการของรัฐว่าคนจนด้อยโอกาสในภาคเกษตรที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ ได้รับความช่วยเหลืออย่างไร พอเพียงหรือไม่

2. รูปแบบที่เหมาะสมกับสังคมไทยทั้งโดยภาครัฐและเอกชน (ชุมชน) ควรมีลักษณะอย่างไร?

ศึกษารูปแบบในการแก้ปัญหาหรือการคิดค้นกลยุทธ์ที่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างทั่วถึง (coping strategies) โดยให้ความสำคัญกับรูปแบบและกระบวนการช่วยเหลือกันเองของกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร เช่น การรวมกลุ่มกันของเกษตรกรในภาคต่างๆ

3. การช่วยเหลือระดับใดจึงจะพอเพียง?

ศึกษาว่า เกษตรกรกลุ่มใดควรได้รับความช่วยเหลือด้านใด ในระดับใด องค์ประกอบและปริมาณของความช่วยเหลือ กลไกการพัฒนาและตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมของชุมชน รูปแบบและช่องทาง (channels) ในการจัดบริการให้ความช่วยเหลือแก่คนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร ตลอดจนความพร้อมและความเหมาะสมในการสนับสนุนให้องค์กรเอกชนสาธารณะประโยชน์เป็นคู่สัญญากับรัฐในการจัดบริการให้แก่คนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร

4. รูปแบบความช่วยเหลือกันเองที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพควรจะเป็นอย่างไร?

ผ่านการวิจัยรูปแบบที่เหมาะสมของโครงการสวัสดิการที่จัดโดยภาครัฐและภาคเอกชน ด้วย พร้อมทั้งศึกษากรณีตัวอย่างต่างๆ ที่ประสบความสำเร็จและไม่สำเร็จในการช่วยเหลือกันเอง กรณีตัวอย่างนี้อาจจะเป็นทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยศึกษาเปรียบเทียบระบบต่างๆ ที่ใช้อยู่ในต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ให้ได้ระบบและรูปแบบที่เหมาะสมกับสังคมไทย เพื่อนำมาใช้ปรับปรุงแก้ไขระบบที่เป็นอยู่ในสังคมไทย

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากกรณีศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตรว่า ใครเป็นเกษตรกรรายย่อย (ที่มีที่ดิน) ใครเป็นเกษตรกรผู้เช่า และใครเป็นเกษตรกรรับจ้าง หรือใครเป็นเกษตรกรในกลุ่มอื่นที่น่าสนใจ โดยอาศัยเกณฑ์ทางเศรษฐกิจและสังคม และเกณฑ์ที่กำหนดโดยชุมชนเอง

2. ทำให้ทราบถึงสถานภาพชีวิตของกลุ่มคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร รวมทั้งสาเหตุแห่งปัญหาชีวิตของคนเหล่านั้น

3. ทำให้ทราบถึงรูปแบบในการแก้ปัญหาด้วยการช่วยเหลือกันเองของกลุ่มคนจนและด้อยโอกาสในภาคเกษตร ในชุมชน รวมถึงรูปแบบการช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และภาคเอกชนอื่นๆ

4. ทำให้ทราบถึงปัญหาในการเข้าถึงระบบสวัสดิการของรัฐ โอกาส ช่องทาง และรูปแบบในการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

5. ทำให้สามารถใช้ฐานงานวิจัยพัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับคนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตรในระดับท้องถิ่น เพื่อใช้ข้อมูลในการวางแผนและบริการความช่วยเหลือแก่คนจนและคนด้อยโอกาสในภาคเกษตร

บทที่ 2

นโยบายรัฐเกี่ยวกับสวัสดิการคนจน ในอาชีพและชุมชนเกษตรกรรม

ในบทนี้จะเป็นการสำรวจขนาด ปริมาณ ภาพรวม ของการวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุความยากจน และนโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับคนจน โดยเน้นไปยังกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรรม เพื่อให้ภาพในระดับมหภาคของระดับฐานคิดเกี่ยวกับคนจน ความยากจน ฐานคิด และปฏิบัติการด้านนโยบายของรัฐ ในการแก้ไขปัญหาความยากจน สวัสดิการสังคมในบริบททางเศรษฐกิจ-การเมือง ในช่วงต่างๆ

2.1 ขนาดและปริมาณคนจนในกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรรม

การพิจารณาขนาด ปริมาณคนจน เกี่ยวข้องกับฐานคิดในการนิยามความยากจน ฐานคิด และข้อถกเถียงที่แตกต่างกัน นำมาซึ่งขนาด และปริมาณคนจนที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากฐานคิดที่สำคัญคือ เกณฑ์เส้นความยากจน เกณฑ์บนฐานแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง และเกณฑ์ตามกระแสชุมชนนิยม (ดูรายละเอียดในบทที่ 1 และ ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ บก., 2543)

2.1.1 ขนาด ปริมาณคนจน ตามเกณฑ์ “เส้นความยากจน” “พื้นที่ความยากจน” และฐานคิดบนทฤษฎีการสร้างควมจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

การวิเคราะห์ความยากจนโดยใช้เส้นความยากจน โดยสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในปี 2544 พบว่า จำนวนคนยากจนลดลงแต่มีคนที่ยากจนมากขึ้น เส้นความยากจนสมบูรณ์ในปี 2544 มีค่าประมาณ 916 บาทต่อคนต่อเดือน เพิ่มขึ้นจากปี 2543

ร้อยละ 2.6 เมื่อวิเคราะห์หาจำนวนคนยากจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนแล้วพบว่า จำนวนคนยากจนทั้งประเทศมีทั้งสิ้น 8.2 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13 ของประชากรทั้งประเทศ เทียบกับปี 2543 แล้ว จำนวนคนจนลดลง 0.7 ล้านคน หรือร้อยละ 8.5 ในขณะที่เมื่อวิเคราะห์ถึงคนที่มีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจน ไม่เกินร้อยละ 20 หรือเรียกว่ากลุ่มคนเกือบจน กลับพบว่าจำนวนถึง 4 ล้านคน เพิ่มขึ้นจากปี 2542 และ ปี 2543 ดังตารางที่ 2.1

อย่างไรก็ตาม ล่าสุด สศช. ได้ประกาศตัวเลขจำนวนคนจน ในปี พ.ศ. 2545 ภายใต้อัตราเส้นความยากจนที่มีค่าประมาณ 922 บาทต่อคนต่อเดือน และจำนวนคนยากจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนมีทั้งสิ้น 6.2 ล้านคน หรือ 9.8% ของประชากร ซึ่งลดลงจากปี พ.ศ.2544 ถึง 2 ล้านคน เช่นเดียวกับตัวเลขคนเกือบจนลดลงถึง 7 แสนคน ในขณะที่สัดส่วนช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนในปี พ.ศ.2545 มีช่องว่างถึง 13.7 เท่า กล่าวคือ 20% ของคนรวยมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจาก 54.2% เป็น 56.2% ในขณะที่คนจนมีรายได้ลดลงจาก 4.6% เป็น 4.2% และจำนวนประชากร 60% ของประชากรทั้งประเทศมีรายได้เพียง 1 ใน 4 ของรายได้ทั้งหมด (สำนักงานประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา, 2546: 7)

ตารางที่ 2.1 แสดงจำนวนคนยากจน และคนที่เกือบจน

พ.ศ.	เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	จำนวนคนยากจน		จำนวนคนเกือบจน (ล้านคน)
		ล้านคน	% ประชากร	
2539	737	6.84	11.4	3.7
2541	878	7.95	13.0	3.7
2542	886	9.86	16.0	3.4
2543	892	8.9	15.0	3.9
2544	916	8.2	13.0	4.0
2545	922	6.2	9.8	3.3

ที่มา : สำนักติดตามประเมินผลการพัฒนา สศช.

หมายเหตุ เป็นตัวเลขปัดเศษ

เมื่อพิจารณาการกระจายของจำนวนคนจน พบว่า คนจนในปี 2543 อยู่ในชนบท 8.66 ล้านคน เพิ่มขึ้นจากปี 2539 ร้อยละ 38 และอยู่ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลอีก 0.68 ล้านคน เพิ่มขึ้นร้อยละ 26 ในระยะเดียวกัน ส่วนคนจนตามภูมิภาคต่างๆ พบว่า คนจนในภาคตะวันออกเฉียง

เหนือ มีจำนวนมากที่สุดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 62 ของทั้งหมด รองลงมาเป็นภาคเหนือร้อยละ 19.7 สำหรับกรุงเทพฯและปริมณฑล ถึงแม้จะมีคนจนไม่มากแต่กลับมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจาก 4 หมื่นคน ในปี 2539 เป็น 8 หมื่นคน ในปี 2543 หรือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 100 และจากการรายงานสถานการณ์ความยากจน และการกระจายรายได้ของประเทศไทย ในปี พ.ศ.2545 พบว่า คนจนในเขตจังหวัดปริมณฑลมีเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 0.8 ในปี พ.ศ.2544 เป็น 1.45 ในปี พ.ศ. 2545 (สศช., 2546: 5)

สำหรับคนจนที่เป็นเกษตรกร การใช้เกณฑ์เส้นความยากจน พบว่า จำนวนคนจนส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร เมื่อพิจารณาจากรายได้หลักของครัวเรือนแล้วจะพบว่า คนจนในปี 2543 ส่วนใหญ่ถึง 5.1 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 54.6 ของทั้งหมดจะเป็นเกษตรกร รองลงไปเป็นคนงานเกษตรร้อยละ 16.9 และคนที่ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ ได้แก่ ผู้มีรายได้จากบำนาญและค่าเช่าต่างๆคิดเป็นร้อยละ 11.6 ของทั้งหมดดังตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 จำนวนคนยากจนจำแนกตามสถานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน 2539-2542

รายการ	จำนวน (ล้านคน)				สัดส่วน (%)			
	2539	2541	2542	2543	2539	2541	2542	2543
ผู้ถือครองทำการเกษตร	4.03	4.4	5.34	5.1	58.8	55.7	54.1	54.6
ผู้ดำเนินธุรกิจของตนเองที่ไม่ใช่การเกษตร	0.31	0.5	0.48	0.55	4.4	6.3	5.1	5.9
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ								
นักวิชาการ และนักบริหาร	0.06	0.07	0.05	0.18	1.5	1.3	1.0	1.9
คนงานเกษตร	0.86	1.13	1.51	1.58	13.2	13.9	15.3	16.9
คนงานทั่วไป	0.24	0.14	0.2	0.16	2.9	1.3	2.0	1.7
เสมียน พนักงาน								
พนักงานขายและให้บริการ	0.10	0.19	0.33	0.24	1.5	2.5	3.1	2.6
ผู้ปฏิบัติงาน								
ในกระบวนการผลิต	0.73	0.75	0.84	0.45	10.3	10.1	8.2	4.8
ผู้ไม่ได้ปฏิบัติ								
งานเชิงเศรษฐกิจ	0.51	0.73	1.11	1.08	7.4	8.9	11.2	11.6
รวมทั้งประเทศ	6.84	7.95	9.86	9.34	100	100	100	100

ที่มา : สำนักติดตามประเมินผลการพัฒนา สศช.

เมื่อพิจารณาในระดับภูมิภาค ในปี 2541 และ 2542 ค่าเส้นความยากจนของครัวเรือนเกษตรกรมีค่าเท่ากับ 840 บาท/คน/เดือน มีจำนวนเกษตรกรยากจนในภาคอีสานทั้งสิ้น 1.08 ล้านครัวเรือน (ประมาณ 6.43 ล้านคน) คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 40.47 ของครัวเรือนเกษตรกรในภาคอีสาน หรือคิดเป็นร้อยละ 19.6 ของครัวเรือนเกษตรกรทั่วประเทศ จังหวัดที่มีครัวเรือนเกษตรกรยากจนสูงสุด 5 อันดับแรกในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ อำนาจเจริญ ร้อยเอ็ด สุรินทร์ กาฬสินธุ์ และอุบลราชธานี (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2544)

นอกจากนี้ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ชี้ให้เห็นถึง ความไม่สมดุลของประชากร แรงงาน กับมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในภาคเกษตร ภาพความไม่สมดุลนี้ปรากฏชัด กล่าวคือ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ประชากรและแรงงานที่อยู่ในภาคเกษตรมีอยู่ถึง 70% ของทั้งประเทศ แต่เมื่อเทียบกับมูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรต่อมูลค่าของสินค้าและบริการทั้งหมดในประเทศกลับมีเพียง 26.7% เท่านั้น แม้เมื่อสิ้นแผนฯ 7 ตัวเลขที่ปรากฏก็มีได้บ่งบอกถึงพัฒนาการที่ดีขึ้นแต่อย่างใด โดยประชากรและแรงงานที่อยู่ในภาคเกษตรยังมีอยู่ประมาณ 60% ของทั้งหมด ขณะที่มูลค่าสินค้าและบริการภาคเกษตรของประเทศกลับมีสัดส่วนอยู่เพียง 11% ของ GDP สภาพที่สวนทางกันเช่นนี้ ชี้ให้เห็นชัดถึงความยากจน เดือดร้อนและปัญหาอันหนักหน่วงของภาคเกษตร

ตารางที่ 2.3 แสดงการเปรียบเทียบประชากร แรงงาน และผลิตภัณฑ์มวลรวมในและนอกภาคเกษตร

รายการ	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ (พ.ศ. เริ่มต้นแผน)				ร้อยละตามแผนฯ ฉบับที่			
	3 (2519)	5 (2529)	7 (2539)	8 (2544)	3 (2519)	5 (2529)	7 (2539)	8 (2544)
ประชากร (พันคน)	42,672	53,638	60,633	62,308	100	100	100	100
ภาคเกษตร	29,668	34,261	36,943	35,959	69.5	63.9	60.9	56.3
นอกภาคเกษตร	13,004	19,377	23,690	27,882	30.5	36.1	39.1	43.7
แรงงาน (พันคน)	23,600	27,814	34,484	36,337	100	100	100	100
ภาคเกษตร	15,657	17,628	19,998	19,318	66.3	63.4	58.0	53.6
นอกภาคเกษตร	7,943	10,186	14,486	17,019	33.7	36.6	42.0	46.4
GDP (ล้านบาท)	346.5	1,133.40	4,598.30	4,807.21	100	100	100	100
ภาคเกษตร	92.5	177.5	507.3	524.9	26.7	15.7	11.0	10.9
นอกภาคเกษตร	254.1	955.9	4,090.90	4,282.85	73.3	84.3	89.0	89.1

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ GDP หมายถึง ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังได้คำนวณภาพรวมของความถดถอยในภาคการเกษตรไทย โดยพิจารณาจากช่องว่างระหว่างรายได้ของแรงงานในภาคเกษตรต่อภาคนอกการเกษตร จากดัชนีชี้วัดพบความล้มเหลวของการพัฒนาเศรษฐกิจการเกษตรไทยคือ ช่องว่างระหว่างรายได้ภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร ที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทำให้สังคมไทยเสียความสมดุล ดังจะเห็นได้จากข้อมูล ตารางเปรียบเทียบช่องว่างระหว่างรายได้จากภาคเกษตรและรายได้นอกภาคเกษตร

ตารางที่ 2.4 เปรียบเทียบช่องว่างระหว่างรายได้จากภาคเกษตรและรายได้นอกภาคเกษตร

พ.ศ.	เฉลี่ยรายได้ ภาคเกษตรต่อหัว	เฉลี่ยรายได้ นอกภาคเกษตรต่อหัว	สัดส่วนภาคเกษตร ต่อ นอกภาคเกษตร
2515-2519	4,756	26,957	1 : 5.7
2535-2539	13,923	127,102	1 : 9.1

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สศช.

กล่าวโดยสรุป คนจนที่เป็นเกษตรกร ตามการใช้เกณฑ์เส้นความยากจน พบว่า จำนวนคนจนที่เป็นเกษตรกร ในปี 2543 มีถึง 5.1 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 54.6 ของคนจนทั้งหมด และที่เป็นคนงานเกษตรอีกร้อยละ 16.9 หรืออาจกล่าวได้ว่ามีคนจนในภาคเกษตรคิดเป็นร้อยละ 81.5 ของคนจนทั้งหมด

2.1.2 ขนาดและปริมาณตามฐานคิดแนวเศรษฐศาสตร์การเมือง

สำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองซึ่งให้ภาพของผู้ยากจนคือ ผู้ที่ไม่มีโอกาสเป็นเจ้าของหรือครอบครอง "ทรัพยากร" สำคัญที่ใช้ในการผลิต เช่น ที่ดิน ทุน (ซึ่งมักนิยมพิจารณาจากปัญหาหนี้สินของเกษตรกร) (อัมมาร สยามวาลา, 2540 อ้างใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, หน้า 97) ฐานคิดมองปัญหาความยากจนของเกษตรกรที่อยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาดในฐานะที่เป็นเกษตรกรรายย่อยที่รัฐเป็นผู้ส่งเสริมให้ผลิตพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออกนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา เกษตรกรที่ยากจนภายใต้คำนิยามดังกล่าวนี้ก็คือ เกษตรกรรายย่อยซึ่งอยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาดที่มีปัญหาด้านการครอบครองปัจจัยการผลิต การครอบครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมั่นคง รวมทั้งเงินทุนที่ใช้ในการผลิต ซึ่งสามารถประมาณ ขนาดและปริมาณคนจนที่เป็นเกษตรกรได้ตามฐานของปัจจัยการผลิตดังนี้

1. การประมาณขนาดและปริมาณเกษตรกรยากจนจากปัญหาการครอบครองที่ดินทำกิน

ความยากจนของเกษตรกรเมื่อมองจากปัญหาการถือครองที่ดินทำกินพบว่า เกษตรกรที่ใช้ที่ดินและเป็นแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร จากการศึกษาของศูนย์ประสานงานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (2531) รายงานว่า ในปี 2530 มีผู้ไร้ที่ดินทำกินจำนวน 572,755 ครัวเรือน และ ส.ป.ก.

รายงานว่ามีผู้ไร้ที่ดินทำกินเมื่อ พ.ศ.2531 จำนวน 454,819 ครัวเรือน ข้อมูล กชช.2ค. รายงานว่า ในปี 2535, 2539 และ 2542 มีผู้ไร้ที่ดินทำกินต้องเช่าที่ดินทำกินทั้งหมด 538,470 , 514,717 และ 546,942 ครัวเรือน ตามลำดับ ส่วนการเช่าที่ดินสำนักงานประมาณ (2544) รายงานว่า ในปี 2542 ข้อมูล กชช.2ค. ระบุว่า เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินเลยและต้องเช่าที่ดินทำกินทั้งหมดมีจำนวน 543,942 ครัวเรือน ส่วนครัวเรือนที่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเองแต่ต้องเช่าที่ดินเพิ่มเติมบางส่วนมีจำนวน 969,355 ครัวเรือน ดังนั้น เมื่อรวมเกษตรกรที่ต้องเช่าที่ดินทำกินและมีที่ดินทำกินบางส่วน แต่ไม่พอทำกินและเช่าที่ดินบางส่วน ในปี 2542 มีจำนวนทั้งสิ้น 1,516,297 ครัวเรือน (โสภณ ชมชาญ, 2544)

ตารางที่ 2.5 การไร้ที่ดินทำกิน

หน่วย : ครอบครั

พ.ศ.	ไร้ที่ดินทำกิน เช่าที่ดินทั้งหมด	มีที่ดินของตนเอง เช่าเพิ่มบางส่วน	รวม
2530	572,755	770,888	1,343,643
2535	538,470	772,704	1,311,174
2539	514,717	893,233	1,407,950
2542	546,942	969,355	1,516,297

ที่มา : ข้อมูลปี 2530 ได้จาก ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ

ข้อมูลปี 2537, 2542 และ 2543 ได้จาก สำนักงานประมาณ

การสำรวจของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมช่วงระหว่างปี 2541-2544 ครัวเรือนที่ไร้ที่ดินมีจำนวนสูงขึ้นเป็น 811,871 ครอบครั ดังตารางที่ 2.6

ตารางที่ 2.6 ร้อยละของผู้ไร้ที่ดินทำกินบางภาคของประเทศไทย

ภาค	ปี	จำนวนครัวเรือน (ครัวเรือน)	จำนวนผู้ไร้ที่ดิน ทำกิน (ครัวเรือน)	ร้อยละ
เหนือตอนล่าง	2541/42	816,451	90,301	11.06
เหนือตอนบน	2542/43	1,136,031	222,878	19.62
ตะวันออกเฉียงเหนือ	2543/44/45	3,474,939	158,920	4.57
กลาง	2544/45	1,069,880	231,647	21.65
ใต้	2544/45	1,009,875	108,125	10.71
รวม		7,507,716	811,871	10.81

ที่มา : การสำรวจของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมช่วงระหว่างปี 2541-2544

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ชี้ให้เห็นถึงข้อมูลการกระจายการถือครองที่ดินดังกล่าว(ดูรายละเอียดในตารางที่ 2.7) สรุปได้ว่า

1. เกษตรกรทั่วประเทศมากกว่าครึ่งหนึ่งของทั้งหมด (ร้อยละ 52.3) ทำการผลิตในที่ดินของบุคคลอื่น จึงไม่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน เมื่อมีนโยบายปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตให้มีเสถียรภาพ เช่น การทำไร่นาสวนผสม เกษตรยั่งยืน เศรษฐกิจพอเพียง ปัญหาคือ เกษตรกรเหล่านี้ทำไม่ได้เพราะไม่มีอำนาจในการถือครองที่ดิน

2. เกษตรกรทั่วประเทศส่วนใหญ่ ร้อยละ 50.9 เป็นเกษตรกรรายย่อยที่มีที่ดินน้อยกว่า 20 ไร่และเมื่อพิจารณารายภาค พื้นที่ภาคเหนือมีปัญหามากที่สุด มีการถือครองที่ดินน้อยกว่า 20 ไร่ถึง ร้อยละ 61.0 (โดยถือครองน้อยกว่า 10 ไร่ ประมาณร้อยละ 30.5)

3. เกษตรกรมีที่ดินของตนเองและทำการผลิตเองมีเพียงร้อยละ 47.7

กล่าวโดยสรุป ความสามารถในการเข้าถึงปัจจัยทุน ปัจจัยการผลิตของเกษตรกรไทยต่ำมากและมีความสามารถในการตัดสินใจเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต และพัฒนาวิธีการผลิตต่ำ

ตารางที่ 2.7 การกระจายการถือครองที่ดินที่มีการเพาะปลูก พ.ศ.2538-2539

หน่วย : ไร่ย่อย

กลุ่มครัวเรือน เกษตรกร	เฉลี่ย ทั่วประเทศ	เหนือ	ใต้	กลาง	อีสาน
จำนวนครัวเรือน แต่ละภาค (ล้าน)	5.5	1.36	0.827	0.772	2.537
เนื้อที่ถือครองเรือน	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
ถือครองน้อยกว่า 20 ไร่ (รายย่อย)	50.84	61.03	57.17	40.45	45.57
ถือครอง 21-70 ไร่ (รายกลาง)	45.13	32.33	39.58	47.62	50.95
ถือครอง 71 ไร่ขึ้นไป (รายใหญ่)	4.13	3.20	3.26	7.87	3.48
ครัวเรือนผู้เช่า	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
เช่าทั้งหมด (ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย)	18.34	22.79	13.50	27.42	14.61
เช่าบางส่วน (ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย)	33.92				
ที่ดินของตนเอง (เกษตรกรระดับกลางและใหญ่)	47.73	36.66	53.57	38.56	54.53

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ,สศช.

ตารางที่ 2.8 อัตราร้อยละของเกษตรกรจำแนกตามการถือครองที่ดินทำการเกษตรเนื้อที่ถือครอง
ทำการเกษตรและเนื้อที่ถือครองเฉลี่ยเป็นรายภาค

การถือครอง ที่ดิน ทำการเกษตร	เนื้อที่ถือครองทำการเกษตร (ร้อยละ)					เนื้อที่ถือครอง (ไร่)	
	รวม	น้อยกว่า 6 ไร่	6-9 ไร่	10-39 ไร่	40 ไร่ ขึ้นไป	ทั้งหมด	เฉลี่ย ต่อคน
ทั่วประเทศ	100.0	19.1	14.0	57.5	9.4	110,764,398	19.9
เจ้าของ	100.0	19.3	14.5	57.4	8.8	89,499,755	19.3
เช่า	100.0	15.4	9.5	58.7	16.4	13,552,550	26.7
อื่นๆ	100.0	23.5	13.8	55.4	7.3	3,591,808	17.5
ภาคกลาง	100.0	19.2	9.2	57.1	14.5	21,001,046	24.7
เจ้าของ	100.0	21.5	9.9	56.1	12.5	14,589,182	22.9
เช่า	100.0	10.3	6.6	61.0	22.1	5,416,496	31.1
อื่นๆ	100.0	20.4	8.1	57.5	14.0	607,643	26.5
ภาคเหนือ	100.0	30.8	15.4	44.4	9.4	23,169,065	17.7
เจ้าของ	100.0	32.5	16.0	43.4	8.1	15,824,170	16.4
เช่า	100.0	21.2	12.1	48.8	17.9	5,227,882	26.2
อื่นๆ	100.0	34.0	16.0	45.0	5.0	1,335,378	13.7
ภาคอีสาน	100.0	12.2	14.4	65.1	8.3	51,240,906	19.8
เจ้าของ	100.0	12.3	14.7	64.6	8.4	45,532,752	19.7
เช่า	100.0	9.3	8.8	74.5	7.4	2,604,628	23.1
อื่นๆ	100.0	12.4	13.3	66.4	7.9	1,149,647	18.7
ภาคใต้	100.0	22.2	15.3	54.6	7.9	15,353,363	18.5
เจ้าของ	100.0	22.1	15.5	54.4	8.0	13,553,650	18.6
เช่า	100.0	34.7	12.4	49.1	3.8	303,543	14.4
อื่นๆ	100.0	15.8	11.8	64.1	8.3	499,140	20.3

ที่มา : การสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ.2541 (อ้างจาก กองวิจัยเศรษฐกิจการ
เกษตร ภาวะหนี้สินของเกษตรกร)

กรณีเกษตรกรที่อยู่ในเขตป่าซึ่งมีปัญหาด้านความมั่นคงในที่ดินทำกิน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย ระบุว่า มีเกษตรกรที่มีปัญหาดังกล่าวจำนวนราว 1.2 ล้านครอบครัว ดังนั้นจึงทำให้สามารถประมาณการเกษตรกรยากจนได้ว่า มีครัวเรือนเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอราว 1.5 ล้านครอบครัว หรือราว 6.75 ล้านคน และเกษตรกรที่ไม่มีความมั่นคงในที่ดินทำกิน 1.2 ล้านครัวเรือน หรือราว 5.5 ล้านคน

2. การประมาณขนาดและปริมาณเกษตรกรยากจนจากปัญหาหนี้สินเกษตรกร

จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือนเกษตรกรปี 2541 และ 2542 โดยสำนักเศรษฐกิจการเกษตร พบว่า เกษตรกรที่เป็นหนี้สินทั้งหมดมีประมาณ 3.05 ล้านครอบครัว คิดเป็นร้อยละ 55 ของเกษตรกรทั้งหมด ซึ่งเกษตรกรทั่วประเทศมีจำนวน 5.6 ล้านครอบครัว โดยเกษตรกรมีหนี้สินเฉลี่ย 37,019 บาทต่อครัวเรือน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ได้รายงานข้อมูลการให้สินเชื่อในประเทศไทยไว้ดังนี้

ตารางที่ 2.9 จำนวนสินเชื่อในภาคเกษตร ปี 2542

ประเภท	ล้านบาท
1. หนี้ในระบบ	396,299
สหกรณ์ภาคการเกษตร	32,875
ธนาคารพาณิชย์	134,970
ธกส.	228,454
2. หนี้นอกระบบ	15,400
เครือข่าย/เพื่อนบ้าน	6,800
พ่อค้าคนกลาง	3,700
นายทุนเงินกู้	4,900
รวมทั้งสิ้น	411,699

ตารางที่ 2.10 ครั้วเรือนเกษตรกรที่ได้สินเชื่อผ่านระบบ ธกส. ณ 31 กรกฎาคม 2543

ประเภท	ครั้วเรือน
1. เกษตรกรทั่วไป	3,538,220
2. สมาชิกสถาบันเกษตรกร	
2.1 สหกรณ์การเกษตร	1,501,418
2.2 กลุ่มเกษตรกร	22,519
รวมหนี้ในระบบ	5,062,157

ข้อสังเกตคือ ข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรระบุว่า เกษตรกรเป็นหนี้สินทั้งหมด 3.05 ล้านครั้วเรือน ในวงเงิน 204,000 ล้านบาท และร้อยละ 55 ของเกษตรกรเท่านั้นที่เป็นหนี้ ในขณะที่ ธกส. ระบุว่า ได้ให้บริการสินเชื่อแก่ลูกค้าจำนวน 5.06 ล้านครอบครัว จำนวนเงิน 411,699 ล้านบาท แต่การศึกษาจากหลายหน่วยงานกลับพบว่า มีจำนวนร้อยละของครั้วเรือนและจำนวนหนี้เฉลี่ยสูงกว่าการศึกษาดังกล่าวนี้นัก

ดังนั้น ถ้ามองจากปัญหาเรื่อง “ทุน” ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต สามารถพิจารณาได้จากเกษตรกรทั่วประเทศราว 5.6 ล้านครอบครัว จำนวนราว 20-30 ล้านคน มีเกษตรกรที่เป็นหนี้สินจำนวนราว 5 ล้านครั้วเรือน โดยมีปริมาณหนี้รวมกันทั้งสิ้นประมาณ 4 แสนล้านบาท เกษตรกรยากจนเหล่านี้ส่วนหนึ่งสามารถระบุได้จากเกษตรซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตร และยังสามารถระบุได้จากการเคลื่อนไหวของเกษตรกรรายย่อยที่มีการรวมตัวกันตั้งแต่ ปี 2535 ภายใต้ชื่อ “สมาชิเกษตรกรรายย่อย” ต่างๆ และในปัจจุบันได้มีการแยกออกเป็นกลุ่มต่างๆ ราว 10 กลุ่ม จำนวนสมาชิกรวมกันมากกว่า 2 แสนครั้วเรือน (ดู ประภาส ปันตบแต่ง, 2541) ดังจะเห็นได้จากข้อร้องเรียนสำคัญๆของเกษตรกรรายย่อยเกี่ยวกับปัญหานี้สิน ปัญหาปัจจัยการผลิต รวมทั้งปัญหาจากโครงการส่งเสริมการเกษตรของรัฐที่ล้มเหลว นอกจากนี้ การเกิดขึ้นของกลุ่มเกษตรกรรายย่อยเหล่านี้ยังสะท้อนให้เห็นถึงการเคลื่อนไหวต่อสู้แย่งชิงเพื่อเข้าถึงปัจจัยการผลิต ทรัพยากรของสังคม กับธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ที่กลายเป็นทิศทางและนโยบายรัฐในการพัฒนาและการส่งเสริมการเกษตรในทศวรรษนี้

กล่าวโดยสรุป หากประมาณการเกษตรกรที่ยากจนโดยอาศัยฐานคิดแนวเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งพิจารณาจากปัญหาการครอบครองปัจจัยการผลิตคือ ที่ดินทั้งในด้านขนาดของที่ดิน และความมั่นคงในการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน และปัญหานี้สิน สามารถให้ขนาดและ

จำนวนเกษตรกรยากจนที่มากกว่าเกณฑ์เส้นความยากจนที่ระบุจำนวนคนจนในภาคเกษตรเพียงราว 5 ล้านคน เป็นอย่างมาก

3. การประมาณตามฐานคิดกระแสชุมชนนิยม

กระแสชุมชนนิยมได้ใช้เกณฑ์ชี้วัดความยากจนในมิติทางอำนาจ คนจนคือ ผู้ที่ขาดโอกาส ในกระบวนการและกลไกการตัดสินใจเชิงนโยบายการพัฒนา โครงการของรัฐที่กระทบต่อชุมชน เกณฑ์ด้านฐานทรัพยากรของชุมชน มองปัญหาความยากจนไปยังปัจจัยเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-การเมือง ที่รัฐควบคุม ปิดกั้น เกษตรกร ชาวบ้านในการเข้าถึงฐานทรัพยากร โดยชี้ให้เห็นปัญหาความยากจนที่แท้จริงว่าเกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้าง การผูกขาดอำนาจโดยชนชั้นนำในการควบคุมทรัพยากรและการแย่งชิงทรัพยากรจากท้องถิ่น นำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ให้ภาพรวมแห่งของปัญหาความยากจนว่า เป็นเรื่องของสัมพันธภาพทางอำนาจที่คนชายขอบนอกจากจะถูกกีดกันจากการเข้าถึงทรัพยากรและโอกาสทางสังคมแล้ว ยังถูกแย่งชิงฐานทรัพยากร ภูมิปัญญา และปิดล้อมทางวัฒนธรรม

อย่างไรก็ดี ไม่สามารถประมาณการณนี้ได้ว่า มีเกษตรกรและชุมชนเกษตรกรในลักษณะดังกล่าวนี้เท่าใด แต่ภาพความขัดแย้งในสังคมได้ก่อให้เกิดการรวมตัวกันของชุมชนเหล่านี้ในการชุมนุม เดินขบวน ประท้วง และพัฒนาเป็นเครือข่ายที่กว้างขวาง เช่น เครือข่ายสมัชชาคนจน สามารถประมาณการณได้ว่ามีจำนวนคนจนที่อยู่ในเครือข่ายราว 8 แสนคน (ดู ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541) สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) มีผู้มาร่วมชุมนุมที่หน้าศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่มากกว่า 2 หมื่นคน โดยเครือข่ายดังกล่าวนี้ครอบคลุมชนเผ่าดั้งเดิม และเกษตรกรรายย่อยในภาคเหนือหลายจังหวัด กรณีสมัชชาประมงพื้นบ้านภาคใต้อาจประมาณการณได้จากจำนวนชาวประมงพื้นบ้านเมื่อปี 2540 พบว่า ภาคใต้มีประมงพื้นบ้าน อยู่ประมาณ 242,408 คน หรือ 46,930 ครอบครัว (โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งและพื้นที่ลุ่มน้ำภาคใต้, 2540)

2.2 ปัญหา สาเหตุ ความยากจนของอาชีพและชุมชนเกษตรกร และนโยบายรัฐ

การพิจารณาปัญหา สาเหตุความยากจนของอาชีพและชุมชนเกษตรกรในงานวิจัยชิ้นนี้ จะพิจารณาจากฐานคิดแนวเศรษฐศาสตร์การเมือง และชุมชนนิยม มากกว่าที่จะใช้ฐานคิดตามแนวการสร้างควมจำเรียมเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีข้ออ่อนดังได้พิจารณามาแล้ว ดังนั้น การมองปัญหา

คนจนในอาชีพและชุมชนเกษตรกรจึงเกี่ยวข้องในสองมิติคือ ปัญหาในฐานะเกษตรกรรายย่อยที่อยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาด และปัญหาของชุมชนในด้านที่พึ่งพิงอยู่กับฐานทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม ซึ่งในงานชิ้นนี้พยายามชี้ให้เห็นว่า นโยบายของรัฐที่มุ่งสู่เกษตรกรโดยตรง และที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการยังอยู่ภายใต้โครงสร้างระบบการผลิตที่เกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบ

ส่วนนโยบายการให้ความช่วยเหลือของรัฐต่ออาชีพและชุมชนเกษตรกร สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2544) ได้แบ่งรูปแบบโครงการสาธารณะในการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยการเข้ามาแทรกแซงต่างๆ เข้าแทรกแซงเป็น 3 ประเภทคือ (1) การสร้างโอกาส หมายถึง การแทรกแซงโดยการเพิ่มขีดความสามารถของคนจนให้สามารถรับประโยชน์จากความก้าวหน้าและการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ เช่น การเข้าถึงการศึกษา การปฏิรูปที่ดิน หรือการผ่อนปรนทางภาษี (2) การสร้างความมั่นคง หมายถึง การแทรกแซงโดยช่วยให้ครอบครัวสามารถป้องกันตัวเองได้ หรือสามารถรับมือกับการสูญเสียรายได้หรือทรัพย์สินโดยเฉียบพลัน และการเพิ่มอำนาจ หมายถึง การแทรกแซงโดยเพิ่มอำนาจให้แก่คนจนให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการสาธารณะต่างๆ เช่น การสร้างทุนทางสังคม การกระจายอำนาจการปกครอง ฯลฯ

แต่การพิจารณานโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับอาชีพและชุมชนเกษตรกรจะอาศัยฐานคิดเกี่ยวกับการมองปัญหาความยากจนที่เป็นกระแสหลักของรัฐดังที่ได้พิจารณาในบทที่ 1 คือ การมุ่งเน้นการสร้างประสิทธิภาพการผลิตในระบบเศรษฐกิจการตลาด โดยจะแบ่งออกเป็นสองมิติใหญ่ๆ มิติแรก คือ นโยบายด้านการหนุนเสริมเกษตรกรเพื่อสร้างประสิทธิภาพการผลิตในรูปแบบต่างๆ มิติที่สอง คือ นโยบายด้านการสังคมสงเคราะห์ สวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส คนจนในอาชีพและชุมชนเกษตรกร ที่เกิดขึ้นบนฐานคิดเรื่องวัฒนธรรมความยากจน รวมทั้งที่สถาบันวิจัยและการพัฒนาประเทศไทยระบุถึง การสร้างความมั่นคง ที่รัฐเข้าไปแทรกแซงเพื่อช่วยให้ครอบครัวสามารถป้องกันตัวเองได้ หรือสามารถรับมือกับการสูญเสียรายได้หรือทรัพย์สินโดยเฉียบพลัน

2.2.1 มิตินโยบายด้านการหนุนเสริมเกษตรกรเพื่อสร้างประสิทธิภาพการผลิต

1. ปัญหาเรื่องปัจจัยการผลิต ที่ดิน และนโยบายรัฐ

ในการพิจารณา ขนาด ปริมาณคนจนกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาปัจจัยการผลิตที่สำคัญคือ ปัญหาที่ดินและปัญหานี้สิน ในส่วนของปัญหาที่ดินที่สำคัญคือ ปัญหาการถือครองที่ดิน ซึ่งพบว่า เกษตรกรไร้ที่ดินทำกินและมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอต่อเขาที่ดินมีจำนวนสูงถึง 1,516,297 ครัวเรือน หรือราว 6-7 ล้านคน และปัญหานี้สิน ซึ่งสำนักเศรษฐกิจการเกษตร

พบว่า ปี 2542 มีเกษตรกรที่เป็นหนี้สิน 3.05 ล้านครอบครัว คิดเป็นร้อยละ 55.0 ของเกษตรกรทั้งหมด (5.6 ล้านครัวเรือน) โดยมีหนี้เฉลี่ย 37,019 บาทต่อครัวเรือน

การเคลื่อนไหวของชาวนาชาวไร่ภายใต้ "สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย" หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 รัฐบาลชุดนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ตั้ง "คณะกรรมการสอบสวนตามคำร้องของราษฎรขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับหนี้สิน" (ก.ส.ส.) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ออกไปดำเนินการสอบสวนไล่เกลี้ยประนอมหนี้แก่เกษตรกรชาวนา ชาวไร่ ที่มีปัญหาความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับหนี้สิน ที่ดิน และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และในปี พ.ศ.2518 รัฐบาลชุด ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการกลางช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ (ก.ช.น.) ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรีแทนคณะกรรมการ ก.ส.ส. และตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ (สำนักงาน ก.ช.น.) มีฐานะเป็นส่วนงานระดับกองในสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่สอบสวนและไล่เกลี้ยประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับหนี้สินของชาวนาชาวไร่

ในปี พ.ศ.2523 สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งให้แต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.) แทนคณะกรรมการ ก.ช.น. และเปลี่ยนชื่อสำนักงาน ก.ช.น. เป็นสำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (สชก.) เพื่อทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ กชก. ในปี พ.ศ.2528 สำนักนายกรัฐมนตรีได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ.2528 ซึ่งกำหนดให้มี คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.) เพื่อให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนในด้านที่ดิน หนี้สิน โดยให้มีสำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สทบ.) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ กชก. (วิศักดิ์ วัฒนกุล, 2543)

ในปี พ.ศ.2533 รัฐบาลสมัย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อปลดปล่อยหนี้สินเดิมของเกษตรกรที่ยากจน พ.ศ.2533 โดยรัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณสำหรับเป็นกองทุนช่วยเหลือ จำนวน 75 ล้านบาท ต่อมาในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้อีกจำนวน 1,390 ล้านบาท และขยายวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและที่ดิน พ.ศ.2536 เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบดังกล่าว

แต่ผลการดำเนินงานช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนสามารถส่งผลในการแก้ไขปัญหาได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น จากผลการดำเนินงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อปลดปล่อยหนี้สินเดิมของเกษตรกรที่ยากจน พ.ศ. 2533 ตั้งแต่วันที่ 5 ธันวาคม 2533 (วันที่ระเบียบฯ ใช้บังคับ) ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2543 สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจน จำนวน 706 ราย จำนวนเงินที่อนุมัติให้กู้ 85,205,885 บาท จำนวนที่ดินที่ได้รับการช่วยเหลือเนื้อที่ 12,978 ไร่

ส่วนผลการดำเนินงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและที่ดิน พ.ศ.2536 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2536 (วันที่ระเบียบฯ ใช้บังคับ) ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2543 กองทุนหมุนเวียนฯ สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน จำนวน 12,052 ราย จำนวนเงินที่อนุมัติให้กู้ 1,590,821,905 บาท จำนวนที่ดินที่ได้รับการช่วยเหลือเนื้อที่ 13,372 ไร่ (ทวิศักดิ์, อ้างแล้ว)

ตารางที่ 2.11 สถิติการอนุมัติเงินกู้กองทุนหมุนเวียนฯ ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ชื่อกองทุน	จำนวนเงินงบประมาณ (บาท)	ผลการอนุมัติเงินกู้ตั้งแต่เริ่มดำเนินการ – ปัจจุบัน		
		จำนวนเกษตรกรและผู้ยากจน(ราย)	จำนวนเงิน (บาท)	จำนวนที่ดิน ¹ (ไร่)
กองทุนหมุนเวียนฯ พ.ศ.2533 (สปน. 33)	75,000,000	706	85,205,885	12,978
กองทุนหมุนเวียนฯ พ.ศ.2536 (สปน. 36)	1,390,000,000	12,052	1,590,821,905	13,372
รวม	1,465,000,000	12,758	1,676,027,790	26,350

ที่มา : เอกสารประกอบการประชุมคณะอนุกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนส่วนกลาง ครั้งที่ 5/2543 วันที่ 22 มิถุนายน 2543 ณ ห้องประชุมสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ทวิศักดิ์, อ้างแล้ว)

หมายเหตุ ¹ จำนวนที่ดินหมายถึงจำนวนเนื้อที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจนที่ได้รับการสงวนจากการไถ่ ไถ่ถอน ซื้อคืน หรือซื้อที่ดินเช่า

ในขณะที่นโยบายของรัฐในเรื่องการปฏิรูปที่ดินตาม พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.2518 มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่เอกชนถือกรรมสิทธิ์ได้เพียงราว 4.7 แสนไร่เท่านั้น ในขณะที่มีที่ดินซึ่งเอกชนมีกรรมสิทธิ์ที่ไม่ได้ใช้อยู่ถึงจำนวนราว 30 ล้านไร่ ในส่วนของที่ดินในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรมนั้น มติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ.2536 มีมติให้แก้ไขปัญหาราษฎรที่ทำกินในเขตป่าไม้ โดยการมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมไปให้สำนักงานปฏิรูปที่ดิน ทำการจัดเป็นที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรจำนวน 44 ล้านไร่ แต่ปัญหาที่ทำกินของเกษตรกรที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ ซึ่งยังคงไร้กรรมสิทธิ์นั้น ยังไม่มีแนวทางแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน (โสภณ ชมชาญ, 2544: 19)

2. นโยบายรัฐด้านการแก้ปัญหาหนี้สิน

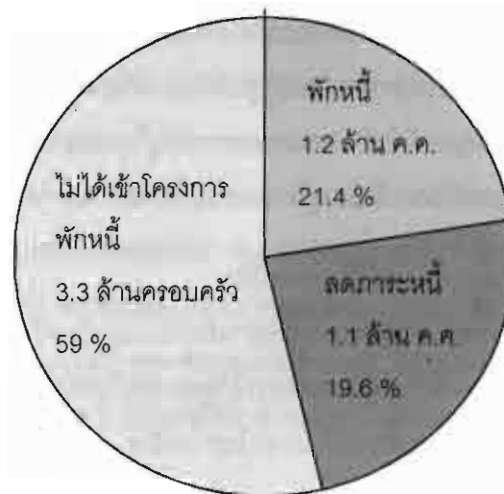
ปัญหานี้สินเกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนี้ในระบบหรือหนี้ที่เกิดจากการกู้ ธกส.นั้น ส่วนหนึ่งเป็นการกู้จาก ธกส. ผ่านกลุ่มเกษตรกรที่รัฐส่งเสริมให้จัดตั้ง ซึ่งเป็นการกู้มาผลิตในฐานะที่เป็นเกษตรกรรายย่อยและประสบความล้มเหลวในการผลิต แต่ยังมีหนี้สินอีกประเภทหนึ่งคือ หนี้ที่เกิดจากโครงการส่งเสริมการผลิตของรัฐ เช่น ผ่านโครงการ 4 ประสาน โครงการเกษตรครบวงจร ฯลฯ ดังกรณีปัญหานี้สินที่นำไปสู่การรวมตัวกันภายใต้ สหประชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สภย.อ.) ตั้งแต่ช่วงปี 2535 ซึ่งเรียกร้องให้ปลดหนี้สินเกษตรกรจากโครงการส่งเสริมของรัฐ เช่น โครงการมะม่วงหิมพานต์ หม่อนไหม วัว ฯลฯ

ด้านนโยบายการแก้ปัญหานี้สินของรัฐ นอกจากนโยบายกองทุนต่างๆที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ในปี พ.ศ.2544 รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศ “โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อย” ซึ่งเป็นการพักชำระหนี้ในระบบของ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อย เป็นโครงการที่ให้โอกาสแก่เกษตรกรรายย่อย (ผู้มีวงเงินกู้ไม่เกิน 100,000 บาท) ที่เป็นลูกค้า ธ.ก.ส. ให้ได้รับการช่วยเหลือ โดยการพักชำระหนี้ (พักชำระเงินต้นและไม่ต้องเสียดอกเบี้ยเป็นเวลา 3 ปี) ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2544 ถึง 31 มีนาคม 2547 โดยเกษตรกรที่เข้าโครงการจะต้องเข้าสู่กระบวนการปรับปรุงการผลิตเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพ ตามที่ ธ.ก.ส. กำหนด

แต่อย่างไรก็ดี ผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการพักหนี้ โดยเปรียบเทียบกับยอดรวมของเกษตรกรไทยทั้งประเทศ จำนวน 5.6 ล้านครอบครัว จะพบว่าผู้พักหนี้คิดเป็นร้อยละ 21.4 และผู้ลดภาระหนี้ คิดเป็นร้อยละ 19.6 ซึ่งสามารถแสดงได้ดังแผนภาพ

แผนภาพที่ 1

แสดงผู้ได้ประโยชน์จากโครงการพักหนี้ เปรียบเทียบกับจำนวนเกษตรกรทั้งประเทศ



หมายเหตุ เกษตรกรทั้งประเทศ 5.6 ล้านครอบครัว สํารวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติปี 2536
(อ้างจาก พฤษัช เถาถวิล, 2545)

งานวิจัยของ พฤษัช เถาถวิล กรณีศึกษาเรื่อง นโยบายรัฐกับการเป็นหนี้สินของเกษตรกร ได้ตั้งข้อสังเกตโครงการพักชำระหนี้ว่า โครงการนี้จะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนจากการเป็นหนี้สินได้บ้าง แต่ก็ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาที่รากฐานแต่อย่างใด และยังชี้ให้เห็นอีกว่าในกรณีเกษตรกรที่ขอพักชำระหนี้ ซึ่งจะไม่มีสิทธิกู้เงินเป็นเวลา 3 ปี มีความเสี่ยงสูงต่อการกู้เงินนอกระบบ อันจะทำให้เกิดปัญหาหนี้สินซ้ำซ้อน

นอกจากนี้ ชี้ให้เห็นว่า ความล้มเหลวของโครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยเกิดจากปัญหา "สมมุติฐาน" หรือ "วิธีคิด" ในการดำเนินงานใน 3 ประเด็นสำคัญ คือ

ประการแรก ปัญหาการนิยามเกษตรกรรายย่อย โครงการพักหนี้ได้ให้สิทธิเข้าโครงการแก่เกษตรกรรายย่อย ซึ่งหมายถึงเกษตรกรที่มีหนี้สินไม่เกิน 100,000 บาท (และต้องเป็นลูกหนี้ ธ.ก.ส. เท่านั้น) การนิยามเช่นนี้ก็ได้อัดกันเกษตรกรกลุ่มอื่นๆที่มีความเดือดร้อน ไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือดังในหมู่บ้านศึกษาที่พบว่า มีเกษตรกรผู้ไม่ได้พักหนี้เพราะมีหนี้สินมากเกินไปเกินแสนบาท ถึงร้อยละ 60 ของผู้เป็นหนี้ทั้งหมด

ประการที่สอง ปัญหาความเข้าใจภาวะหนี้สินของครัวเรือนเกษตรกร โดยชี้ให้เห็นว่า ภาวะหนี้สินของครัวเรือนเกษตรกรด้านหนึ่งต้องเผชิญกับปัญหาการผลิต แต่อีกด้านหนึ่งก็ต้องแบกรับภาระการเลี้ยงดูครอบครัว จนปรากฏเป็น "วงจรอุบาทว์ของการเป็นหนี้สิน" ที่เกี่ยวเนื่องกันและเป็นปัญหาเชิงนโยบาย นับตั้งแต่ปัญหานโยบายการเกษตรโดยตรง ปัญหาการไร้สวัสดิการสังคมของเกษตรกร และปัญหาการสร้างอาชีพในชนบท

ประการที่สาม ปัญหาของโครงการต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหานี้สินเกษตรกร โครงการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังการพักชำระหนี้จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาค้นรากฐานของหนี้สินเกษตรกรเหมือนกับโครงการปรับโครงสร้างระบบการผลิตการเกษตร (ค.ปร.) ที่เคยล้มเหลวมาแล้ว โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อย นอกจากจะล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาลแล้ว ลดทอนความซับซ้อนของปัญหาเชิงโครงสร้าง ให้เหลือเพียงปัญหาการไม่สามารถชำระหนี้ตามกำหนด และเสนอทางออกด้วยการให้โอกาสเกษตรกรไม่ต้องจ่ายหนี้ เพื่อว่าวันหน้าจะได้เก็บเงินมาจ่ายหนี้ได้ รวมทั้งโครงการต่อเนื่องที่อ้างว่าจะฟื้นฟูระบบการผลิตของเกษตรกร ทั้งที่เป็นโครงการที่มีปัญหาทั้งในระดับนโยบายและในการปฏิบัติ โครงการพักชำระหนี้บิดเบือนสาเหตุและการแก้ปัญหานี้สินอย่างแท้จริงอีกด้วย (เอกสารประกอบการอภิปราย ฟังเสียงชาวนาพูด "เราต้องการยกเลิกหนี้สินไม่ใช่พักหนี้เกษตรกร", 27 มี.ค.45: 26)

3. นโยบายด้านการแก้ปัญหาจากกระบวนการผลิต ระบบตลาด

ด้านการแก้ไขปัญหาระบบการผลิต ระบบตลาด มาตรการของรัฐในด้านตลาดสินค้าเกษตรที่สำคัญได้แก่

(1) การประกันราคา (Price Guarantee) เป็นมาตรการที่รัฐใช้จูงใจให้เกษตรกรทำการผลิตสินค้ามากขึ้น โดยการกำหนดราคาขั้นต่ำของสินค้าให้แก่เกษตรกร เพื่อเป็นการประกันว่าเกษตรกรจะขายผลผลิตได้ไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด โดยมีหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากรัฐรับซื้อสินค้าในราคาประกัน ถ้าราคาสินค้าในท้องตลาดต่ำกว่าราคาประกัน รัฐจะเป็นผู้ชดเชยเงินส่วนที่แตกต่างระหว่างราคาประกันกับราคาท้องตลาดโดยชดเชยให้แก่ผู้ผลิต

(2) การพยุงราคา (Price Support) เป็นมาตรการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงตลาดทางอ้อม โดยรับซื้อสินค้าบางส่วน ทำให้อุปทานของสินค้าในตลาดลดลง ในขณะที่ความต้องการหรืออุปสงค์ของสินค้าเท่าเดิม จะมีผลทำให้ราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้น เกษตรกรหรือผู้ผลิตจะได้รับราคาสูงขึ้น การพยุงราคามีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระดับราคาสินค้าเกษตรให้เกิดความยุติธรรมทั้งทางด้านผู้ผลิตและผู้บริโภค

(3) มูลกัณฑ์กันชน (Buffer Stock) เป็นมาตรการในการรักษาเสถียรภาพของราคาให้แก่เกษตรกร โดยการเก็บรักษาสินค้าในขณะที่มีปริมาณสินค้าในตลาดมากและมีราคาตกต่ำ แล้วระบายสินค้าออกสู่ตลาดเมื่อปริมาณสินค้าในตลาดขาดแคลนหรือมีราคาสูง ซึ่งจะช่วยให้การเคลื่อนไหวของราคาสินค้าเกษตรไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

นอกจากนี้ ยังมีมาตรการการควบคุมการส่งออกสินค้าออกที่สำคัญดังนี้

(1) **พรีเมียม (Premium)** เป็นค่าธรรมเนียมหรือภาษีพิเศษที่กระทรวงพาณิชย์เรียกเก็บจากผู้ส่งออกในการส่งออกสินค้าการเกษตรบางชนิดตามอัตราที่กำหนดเพื่อควบคุมปริมาณการส่งออกและรักษาเสถียรภาพราคาและปริมาณสินค้าภายในประเทศให้เพียงพอกับการบริโภคภายในประเทศ สำหรับสินค้าที่มีการเรียกเก็บพรีเมียม ได้แก่ สินค้าที่เป็นอาหารหลักของประชาชน

การเก็บค่าพรีเมียมที่สำคัญคือ การเก็บพรีเมียมข้าว ซึ่งเป็นรายได้หลักของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ด้วยเหตุผล 3 ประการคือ

1.1) การจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าวมีผลในการกดราคาข้าวภายในประเทศให้อยู่ในระดับต่ำกว่าราข้าวในตลาดโลก พรีเมียมข้าวจึงเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งที่ใช้ในการรักษาเสถียรภาพของราคาภายในประเทศ

1.2) การจัดเก็บพรีเมียมข้าว มีผลให้ค่าครองชีพในภาคเมืองต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งเกื้อกูลต่อการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม

1.3) พรีเมียมข้าวเป็นรายได้ที่สำคัญของรัฐบาล หากยกเลิกการเก็บภาษีประเภทนี้ รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้เป็นจำนวนมาก และกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรไม่สามารถมีบทบาทในการช่วยเหลือเกษตรกรได้มากเท่าที่ควร

การที่การเก็บค่าพรีเมียมข้าวทำให้ชาวนารับภาระค่าพรีเมียมแทนเกษตรกรอื่นๆ จึงมีนักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากสนับสนุนให้รัฐบาลเลิกเก็บค่าพรีเมียมข้าว เนื่องจากเหตุผล 2 ประการคือ

ก. การเก็บพรีเมียมข้าวทำให้ชาวนาได้รับผลตอบแทนน้อยกว่าที่ควรจะเป็น การยกเลิกการจัดเก็บภาษีประเภทนี้ จะช่วยให้ชาวนาผู้ผลิตข้าวมีรายได้สูงขึ้น ซึ่งมีผลเกื้อกูลให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรมมากขึ้น และ

ข. เมื่อมีการเก็บพรีเมียมข้าว ทำให้ชาวนาได้รับผลตอบแทนน้อยกว่าที่ควรจะเป็น สิ่งจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตจึงไม่มีเท่าที่ควร ซึ่งมีผลกระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของชาวนาเอง การยกเลิกการจัดเก็บพรีเมียมข้าว ไม่เพียงแต่จะช่วยเพิ่มสิ่งจูงใจในการปรับปรุง

ประสิทธิภาพการผลิตเท่านั้น หากยังเอื้ออำนวยให้ภาคเกษตรกรรมสามารถเจริญเติบโตในอัตราสมดุลงกับภาคอุตสาหกรรม การที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการผลิตข้าว การเก็บค่าพรีเมียมข้าวจึงมีผลปิดเบือนการใช้ทรัพยากรภายในประเทศ ไปในทางที่ทำให้มีการผลิตข้าว้น้อยกว่าที่ควร การยกเลิกการเก็บภาษีประเภทนี้ จะช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรภายในประเทศ โดยสอดคล้องกับความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบมากขึ้น

ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาก็คือ การจัดเก็บพรีเมียมข้าวซึ่งภาระตกแก่ชาวนา แล้วนำมาจัดสรรคืนให้แก่เกษตรกรดังที่ปฏิบัติอยู่นี้ เป็นวิธีการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ซึ่งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรระหว่างปี 2518-2522 ได้บ่งชี้ให้เห็นข้อบกพร่องหลายประการ ศึกษาได้จากงานของรังสรรค์ ณะพรพันธุ์

(2) **ภาษีศุลกากร (Tariffs)** หมายถึง เงินซึ่งรัฐเรียกเก็บจากสินค้าที่ส่งเข้ามาจากต่างประเทศ หรือเรียกเก็บจากสินค้าที่ส่งออก เพื่อคุ้มครองการผลิตภายในประเทศและเพื่อหารายได้เข้ารัฐ ในประเทศที่กำลังพัฒนามักจะให้ความคุ้มครอง การผลิต หรือการอุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยการเก็บภาษีสินค้าเข้าในอัตราสูง หรือที่เรียกว่ากำแพงภาษี ทั้งนี้เพื่อกีดกันสินค้าจากต่างประเทศและเปิดโอกาสให้อุตสาหกรรมเหล่านั้นได้ปรับปรุงการผลิตจนกว่าสินค้าจะมีคุณภาพและราคาทัดเทียมพอที่จะแข่งกับสินค้าต่างประเทศได้

(3) **การกำหนดโควตา** หมายถึงการจำกัดปริมาณสินค้าที่นำเข้าภายในระยะเวลาหนึ่ง โดยที่พ่อค้าไม่อาจส่งสินค้าเข้าหรือออกเกินกว่าปริมาณที่กำหนดไว้แม้จะสามารถชำระค่าธรรมเนียมให้แก่รัฐบาลมากเพียงไรก็ตาม การกำหนดโควตาเป็นการจำกัดทางปริมาณที่สำคัญอย่างหนึ่ง ซึ่งสามารถบังคับได้ทั้งการส่งสินค้าเข้าและการส่งสินค้าออก (ฝ่ายพัฒนาไร่นาและสถาบันการเกษตร สำนักงานส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร, 2533)

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ.2529 รัฐบาลได้ยกเลิกการเก็บค่าพรีเมียมข้าวและมาตรการการสนับสนุนการส่งออกข้าวหลายมาตรการ ทั้งระบบภาษีและระบบโควตา เหลือเพียงระบบการเก็บสต็อกข้าวเท่านั้น (เครือข่ายเกษตรกรทางเลือก, 2545: หน้า 14) อันเป็นผลจากนโยบายการค้าเสรีที่เริ่มต้นขึ้นนับแต่นั้นเป็นต้นมา

ในส่วนของมาตรการต่างๆข้างต้นนั้น รัฐบาลได้อาศัยเงินทุนจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร มาใช้ในมาตรการต่างๆ โดย ในปี 2517 รัฐบาลได้ออเงิน 100.3 ล้านบาทจาก ธกส. เพื่อเป็น “กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร” ภายใต้การดูแลของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามพรบ.กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ปี พ.ศ.2517 และมีสำนักงานอยู่ในสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการผลิต เพื่อพยุงราคาสินค้าเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร ในปี 2518 เกษตรกรจำนวนมากได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาที่ทำกิน รัฐบาลได้จัดตั้ง "คณะกรรมการกลางช่วยเหลือชาวนาชาวไร่"(กชน.) ขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับความเดือดร้อนจากผู้ให้เช่าและเจ้าของที่ดินโดยออกไปตามท้องที่มีปัญหาทำการสอบสวนไล่เกลี้ยข้อพิพาทเรื่องหนี้สินและที่ดินทำกินและช่วยเหลือเรื่องการประนอมหนี้ (ดูรายละเอียดใน สิ้นเชื้อการเกษตรในประเทศไทย, กลุ่มพัฒนาสินเชื่อการเกษตร สำนักผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย, 2523 และส่วนแรกของบทนี้)

การดำเนินงานกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2523) พบว่า จากการศึกษารายงานการประชุมของคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ปี 2517-2522 มีโครงการจำนวนมากที่คณะรัฐมนตรีสั่งการให้ใช้เงินกองทุนฯ โดยคณะกรรมการไม่มีบทบาทในการกลั่นกรองซึ่งอาจเป็นผลมาจาก

(1) ที่มาของเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีความไม่แน่นอนอยู่มากเพราะมาจากการเก็บภาษีเมี่ยมข้าวและน้ำตาลส่งออกเป็นสำคัญ รายได้ดังกล่าวขึ้นอยู่กับปริมาณข้าวและน้ำตาลที่จะส่งขายต่างประเทศ ทำให้คาดการณ์ยากว่า ปีหนึ่งๆ กองทุนจะมีรายรับเท่าใด ความยากลำบากในการคาดการณ์อาจเป็นเหตุให้คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรไม่สนใจที่จะวางแผนจัดสรรเงินกองทุน

(2) อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่ ครม. ทำให้คณะกรรมการฯ ไม่สนใจกำหนดนโยบายและวางแผนการจัดสรรเงินกองทุนฯ

ผลจากการขาดการวางแผนการจัดสรรเงินกองทุนและการขาดการจัดลำดับความสำคัญระหว่างโครงการประเภทต่างๆ ทำให้การจัดสรรเงินกองทุนใช้วิธีพิจารณาโครงการเป็นรายๆ ไป การลงมติขึ้นกับการประเมินผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นเป็นรายโครงการ ไม่ได้พิจารณาภาพรวมทั้งหมด จึงเป็นโอกาสให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้เงินกองทุนเป็นเครื่องมือในการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ทางการเมือง

การจัดสรรเงินกองทุนจำแนกตามหน่วยงานพบว่า แม้จะมีการจัดสรรกองทุน 7,186.75 ล้านบาท ระหว่างปี 2518-2522 แต่ยอดเงินเบิกจ่ายจริงมีเพียง 5,893.18 ล้านบาท หรือร้อยละ 82 ของวงเงินอนุมัตินอกจากนี้ยอดเงินเบิกจ่ายยังมีข้อขัดแย้งประสิทธิภาพในการใช้เงินของหน่วยงานราชการ เพราะเนื่องจากโครงการบางโครงการยังไม่ครบกำหนดระยะเวลาการดำเนินงาน และการ

เบิกเงินจากกองทุนสงเคราะห์ มิได้หมายความว่ามีการใช้จ่ายจริง

การจัดสรรเงินกองทุนจำแนกตามลักษณะงาน ระหว่างปี 2518-2522 แบ่งเป็น 6 ประเภท ได้แก่

- (1) การพยุ่งและประกันราคา
- (2) การส่งเสริมปศุสัตว์
- (3) การส่งเสริมการประมง
- (4) การส่งเสริมการเพาะปลูก
- (5) การตลาดพืชผล
- (6) ลักษณะงานอื่นๆ

สำหรับเงินที่จัดสรรให้แก่โครงการต่างๆ พบว่า นโยบายการพยุ่งราคา/ประกันราคาข้าวเปลือก ซึ่งดำเนินการโดย อตก. ซึ่งได้รับงบประมาณจัดสรรมากที่สุด แต่กลับไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะ

(1) การพยุ่งราคา เพื่อให้ราคาข้าวเปลือกในตลาดอยู่ในระดับราคาขั้นต่ำที่กำหนดไว้หรือราคาประกัน อตก.จะต้องสามารถรับซื้อข้าวเปลือกในปริมาณเท่ากับอุปทานส่วนเกินในระดับราคาประกัน แต่เนื่องจากไม่มีการศึกษาว่า อุปทานส่วนเกิน ณ ระดับราคาพยุ่งในแต่ละฤดูมีจำนวนเท่าใด การจัดสรรงบประมาณจึงขึ้นอยู่กับภาวะทางการเงินของกองทุน และความสามารถของ อตก. การดำเนินนโยบายนี้จึงไม่มีประสิทธิภาพในการผลักดันให้ราคาตลาดอยู่ในระดับราคาประกัน

(2) ปัญหาการจัดองค์กรภายในอตก. ที่ขาดการตระเตรียม ทำให้ อตก. เริ่มซื้อข้าวเปลือกในขณะที่ข้าวเปลือกถูกขายให้พ่อค้าคนกลางหมดแล้ว ทำให้การดำเนินนโยบายไม่ก่อประโยชน์แก่ชาวนาเท่าที่ควร ระหว่างปี 2518-2522 อตก. เบิกเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร 1,835 ล้านบาท แต่ใช้จ่ายเพียง 1,070.009 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 58.31 ของยอดเงินที่เบิก ปริมาณข้าวเปลือกที่รับซื้อก็ไม่ถึงร้อยละ 2 ของปริมาณการผลิตทั้งหมด

(3) ข้าวเปลือกที่อตก.รับซื้อ จะนำไปสีเป็นข้าวสารเพื่อจำหน่ายภายในประเทศ ทำให้อุปสงค์ของราคาข้าวสารน้อยลง ในขณะที่ความต้องการข้าวเปลือกไม่ได้เพิ่มขึ้น จึงไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการแทรกแซงราคา

มาตรการแก้ไขปัญหาคะบวนการผลิตและการตลาดดังกล่าวข้างต้นกำลังก้าวสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ เมื่อไทยได้ก้าวสู่ระบบการค้าเสรีอย่างเต็มที่ โดยได้เข้าร่วมเป็นภาคีการเจรจาการค้าหลายฝ่าย หรือข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT) อันนำมาสู่การเข้าเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก (World Trade

Organization - WTO) ของประเทศไทยในเวลาต่อมา สินค้าเกษตรได้ถูกนำมาเจรจาภายใต้เกดต์ ซึ่งได้มีข้อตกลงสำคัญหลายประการที่เกี่ยวข้องกับภาคการเกษตรไทย เช่น ข้อตกลงทางการเกษตร (Agreement on Agriculture) ข้อตกลงว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญา (TRIPs) ข้อตกลงว่าด้วยมาตรฐานสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช เป็นต้น ข้อตกลงการเกษตรเป็นผลจากการเจรจารอบอุรุกวัย นับแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 เป็นต้นมา และมีผลให้ไทยต้องปรับเปลี่ยนนโยบายของไทยตามข้อตกลงในการเปิดเสรีสินค้าเกษตร กล่าวคือ

(1) การเปิดตลาด ไทยต้องเปิดตลาดตามข้อตกลง โดยใช้มาตรการลดภาษีศุลกากร และการเปิดตลาดโดยใช้มาตรการโควตาภาษี โดยกำหนดการยกเลิกมาตรการจำกัดปริมาณนำเข้า และใช้มาตรการโควตาภาษี นั่นคือ อนุญาตให้นำเข้าได้ในปริมาณที่กำหนดในอัตราภาษีต่ำ และระยะเริ่มต้นต้องเปิดตลาดสินค้าเกษตร 23 รายการ ประกอบด้วย นํ้ามัน นํ้ามันปรุงแต่ง นมผง ขาดมันเนย หอมหัวใหญ่ ข้าว กระเทียม ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ น้ำตาล ถั่วเหลือง กากถั่วเหลือง เมล็ดกาแฟ กาแฟสำเร็จรูป ปลายสุบ ลำไยแห้ง มันฝรั่ง มะพร้าว พริกไทย น้ำมันปาล์ม น้ำมันเมล็ดในปาล์ม เส้นไหมดิบ เนื้อมะพร้าวแห้ง น้ำมันมะพร้าว ฯลฯ

(2) ลดการอุดหนุนการผลิต เช่น การประกันราคาสินค้าเกษตร การแทรกแซงราคา โดยลดจากมูลค่า 21,816.41 ล้านบาท ในปี พ.ศ.2538 เหลือเพียง 19,028.48 ล้านบาท ในปี พ.ศ.2547 (สุพาณิชย์ และคณะ, 2543: หน้า 33)

(3) ลดการอุดหนุนการส่งออก ซึ่งต้องลด 14% ภายในระยะเวลา 10 ปี

(4) การยอมรับระบบทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดแบบตะวันตกที่พัฒนามาจากระบบสิทธิในภาคอุตสาหกรรม การค้าเสรีการเกษตรได้ขยายกรอบแนวคิดนี้มาใช้ในภาคการเกษตร ทำให้เกิดผลต่อสิทธิการเป็นเจ้าของพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ของเกษตรกร ซึ่งแต่เดิมวัฒนธรรมการเกษตรของไทย ไม่เคยมีกรอบความคิดในการเป็นเจ้าของ มีแต่ความคิดในเรื่องการแบ่งปัน และแลกเปลี่ยนภายในชุมชนและระหว่างชุมชน

(5) การต้องยอมรับเรื่องมาตรฐานสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช และกำหนดมาตรฐานภายในไทย เพื่อพัฒนาให้ภาคการเกษตรสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้

รวมทั้งมาตรการอีกหลายอย่างที่รัฐบาลไทยจะต้องปรับปรุง เพื่อเสริมประสิทธิภาพในการแข่งขัน ซึ่งเป็นนโยบายและทิศทางหลักของประเทศในปัจจุบัน การเข้าร่วมองค์การการค้าโลกในครั้งนี้ เป็นการผูกโยงเกษตรกรไทยเข้าสู่เวทีการค้าโลกอย่างเต็มที่ ในขณะที่เกษตรกรไทยไม่ได้มีโอกาสที่จะร่วมตัดสินใจในทางนโยบาย หรือแม้แต่ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อเตรียมตนเองเข้าสู่เวที

การค้าโลกแต่อย่างใด

ภายหลังจากเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก สินค้าในภาคเกษตรกลับไม่ได้มีราคาดีขึ้นเหมือนดังที่คาดหวัง ดังจะเห็นได้จากการชุมนุมของกลุ่มเกษตรกรในเรื่องราคาพืชผลมาตลอดกระแสการต่อต้านที่เกิดขึ้นจากหลายกลุ่มในสังคม ซึ่งไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในสังคมไทย แต่ได้เกิดขึ้นในระดับโลกด้วยเช่นกัน

2.2.2 นโยบายด้านการสังคมสงเคราะห์ สวัสดิการสังคม คนจนในอาชีพและชุมชนเกษตรกรรม

ในมิตินโยบายด้านการสังคมสงเคราะห์ สวัสดิการสังคม คนจนในอาชีพและชุมชนเกษตรกรรมซึ่งเป็นพื้นที่อยู่ในชนบท มีนโยบายซึ่งเกษตรกรได้รับผลพวงเหมือนกับกลุ่มคนจนทั่วไป ซึ่งรวมทั้งนโยบายสงเคราะห์เฉพาะกลุ่ม (เช่น เด็ก คนชรา คนพิการ ฯลฯ) แต่จะกล่าวถึงเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรและชุมชนโดยทั่วไปมีดังนี้

1. นโยบายเพื่อสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการสุขภาพ เช่น โครงการบัตรประกันสุขภาพสำหรับผู้มีรายได้น้อย ซึ่งเน้นครอบคลุมครัวเรือนและผู้ขาดทุน และบัตรอาสาสุขภาพที่มุ่งเน้นให้บริการแก่ผู้เจ็บป่วยซึ่งผู้ถือบัตรสุขภาพมีสิทธิได้รับการรักษาโดยจ่ายค่าใช้จ่ายปีละ 500 บาท แต่ในช่วงรัฐบาลปัจจุบันได้ดำเนินนโยบายประกันสุขภาพถ้วนหน้าโดยประกาศใช้โครงการ 30 บาท

2. การสร้างโอกาสให้เข้าถึงการศึกษา มีโครงการที่ดำเนินการหลายโครงการ เช่น โครงการทุนการศึกษาและโครงการกู้ยืมเพื่อการศึกษา การประเมินของทีดีอาร์ไอ (2544: 20) พบว่า มีผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการร้อยละ 5 เท่านั้น และกว่าครึ่งหนึ่งของนักเรียนในโครงการผู้รับทุนและ 2 ใน 3 ของนักเรียนในโครงการเงินกู้ยืมเพื่อศึกษามาจากกลุ่มที่รวยที่สุดสามกลุ่มแรก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการรั่วไหลของผลประโยชน์ไปยังกลุ่มคนที่ไม่ยากจน

3. นโยบายการพัฒนาชนบทของรัฐ ทั้งในการสนับสนุนงบประมาณหรือกองทุนให้กับชุมชน เช่น กองทุนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท ในปี พ.ศ.2542 หรือกองทุนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท ในสมัยรัฐบาลปัจจุบัน ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.2544 ซึ่งแม้จะมีมิติในทางเศรษฐศาสตร์เป็นสำคัญ แต่ก็ถือเป็นทุนสำหรับเกษตรกร หรือในการจัดทำโครงการพัฒนาชนบทของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีโครงการในการสนับสนุนกลุ่มต่างๆในชุมชน เช่น ธนาคารข้าว ธนาคารควาย กลุ่มสหกรณ์การเกษตร ฯลฯ หรือกระทั่งโครงการที่ระบุวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน เช่น โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กขคจ.) เป็นต้น

2.2.3 มิตินโยบายด้านการให้อำนาจแก่กลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกร และการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง

ในมิตินโยบายด้านการให้อำนาจแก่กลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกร พบว่า ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องหลายมาตรา ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเคลื่อนไหวของเกษตรกรร่วมกับภาคประชาชนในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งได้ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวผลักดันให้มีการปฏิรูปการเมือง เพื่อจัดสัมพันธภาพทางอำนาจโดยอาศัยบทบัญญัติและกลไกของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ในประสบการณ์ของ ขบวนการประชาชน คนจน คนด้อยโอกาส รากเหง้าของปัญหาความขัดแย้งด้านฐานทรัพยากรของชุมชนจากการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจ-การเมือง และยุทธศาสตร์การพัฒนาใน 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา และการเกิดปรากฏการณ์ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร ระหว่างภาครัฐ ธุรกิจกับคนจน คนด้อยโอกาส ด้อยอำนาจในสังคมไทย

ภาคประชาชนในสวนนี้มีประสบการณ์จากความจำกัดในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน และระบบการเมืองปกติ ที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมก็แต่การหย่อนบัตรเลือกตั้ง จึงได้มีการเคลื่อนไหวผลักดันเพื่อการสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือประชาธิปไตยทางตรง การปฏิรูปการเมืองเป็นไปเพื่อสร้าง “ธรรมาธิปไตย” ประชาธิปไตยซึ่งเห็นหัวคนจน คนด้อยโอกาส ด้อยอำนาจในสังคม ให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองด้านการพัฒนา การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และการผลักดันให้ยอมรับสิทธิของชุมชนในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรผ่านบทบัญญัติและกลไกในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีผลด้านบวกต่อการสร้างพื้นที่ทางการเมืองแก่กลุ่มอาชีพและชุมชนในฐานะส่วนหนึ่งของภาคประชาชน กล่าวคือ มีส่วนในการทำให้การต่อสู้เคลื่อนไหวเพื่อแก้ปัญหาปากท้อง และปกป้องสิทธิของเกษตรกร หรือคนจนได้รับการยอมรับในเชิงกฎหมายมากขึ้น

การย้ายอำนาจการตัดสินใจมาสู่ภาคประชาชน ชุมชนท้องถิ่นมีมากขึ้น มีการปรับสัมพันธภาพทางอำนาจในแนวราบ มีการสร้างกลไกในการมีส่วนร่วมในกลไกการตัดสินใจบางอย่าง ประชาชนสามารถเสนอปัญหาและสร้างประเด็นสาธารณะผ่านกลไกใหม่ของรัฐธรรมนูญ เช่น องค์กรอชชะ การอาศัยกลไกการเสนอกฎหมายโดยกระบวนการเข้าชื่อ 50,000 รายชื่อ คณะกรรมการรัฐสภาต่างๆ ฯลฯ ดังปรากฏให้เห็นว่า การเคลื่อนไหวของสมาชิกรัฐสภารายย่อยภาคอีสาน ได้อาศัยกลไกกระบวนการเข้าชื่อ 50,000 ชื่อ เป็นกลไกหนึ่งในการผลักดัน พ.ร.บ.กองทุนฟื้นฟูชีวิตเกษตรกรฯ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการ การกระจายอำนาจ การปฏิรูประบบราชการที่

เกิดขึ้นก็ยังไม่สามารถตอบสนองต่อการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นที่จะกำหนดนโยบาย และวิถีชีวิตของตนเองให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ โดยเฉพาะในกรณีที่มีความคิดเห็นแย้งกับภาครัฐ

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่กลับมีแนวโน้มด้านลบของการใช้รัฐธรรมนูญที่สำคัญคือ ปัญหาบทบัญญัติ และเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญยังไม่สามารถปฏิบัติได้เนื่องจากยังไม่มีกรอบกฎหมายลูก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เป็นหัวใจสำคัญของการสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้ลงรากปักฐาน คือ กลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อม เช่น การประชาพิจารณ์ และกระบวนการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ฯลฯ หมวดที่ว่าด้วยสิทธิชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น ปัญหาธรรมที่เกิดขึ้นกรณีพร.บ.ป่าชุมชน เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพและการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม กรณีการผลิตเหล้าพื้นบ้านหรือสุราชุมชน ฯลฯ

นอกจากนี้ ในด้านการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-การเมืองที่สำคัญต่อเกษตรกร พบว่า การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้เกิดการกระจายทรัพยากรของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการกระจุกตัวของทรัพยากรที่ดิน ยังเป็นเรื่องที่รัฐยังไม่มีมาตรการใดๆ และยังเป็นประเด็นที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ในสังคมไทยอย่างสูง เมื่อรัฐจะมีนโยบายการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน ด้วยความซับซ้อนของปัญหา และเป็นต้นเหตุแห่งความยากจนของเกษตรกรที่ชัดเจน

2.3 สรุป

กล่าวโดยสรุป ภาพรวมของปัญหากลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรที่สำคัญก็คือ ปัญหาในเชิงโครงสร้างของระบบที่เกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบในทุกๆด้าน กล่าวคือ ด้านปัจจัยการผลิตคือที่ดิน เงินทุนหรือปัญหาหนี้สินเกษตรกรที่เพิ่มพูนสูงยิ่งขึ้นตลอดมา ปัญหาการไร้ที่ดิน หรือที่ดินทำกินไม่พอเพียง ต้องเช่าที่ดินทำกิน ในขณะที่กระบวนการผลิตตกอยู่ในวงจรต้นทุนสูง แต่ราคาพืชผลต่ำ

ในขณะที่นโยบายของรัฐใน มิติแรก คือ นโยบายด้านการหนุนเสริมเกษตรกรเพื่อสร้างประสิทธิภาพการผลิตในรูปแบบต่างๆเป็นเพียงแค่การช่วยเหลือที่ยังอยู่ในระบบที่เกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบ เป็นการช่วยเหลือเพียงชั่วคราวชั่วคราวในขณะที่ปัญหาเชิงโครงสร้างยังดำรงอยู่ และเป็นการลดทอนการมองปัญหาเชิงโครงสร้างอีกด้วย ดังข้อสังเกตจากโครงการพักชำระหนี้ มิติที่สอง คือ

นโยบายด้านการสังคมสงเคราะห์ สวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส คนจนในอาชีพและชุมชนเกษตรกร ที่เกิดขึ้นบนฐานคิดเรื่องวัฒนธรรมความยากจน ซึ่งจากการประเมินโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยโดยภาพรวม พบว่า ยังไม่มีประสิทธิภาพ และการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอ การเมืองในเรื่องนโยบายการจัดสรรงบประมาณระหว่างการให้คนจน เกษตรกรกับภาคอุตสาหกรรมจึงเป็นประเด็นสำคัญ

ในมิตินโยบายด้านการให้อำนาจแก่กลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกร พบว่า การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-การเมืองที่สำคัญต่อเกษตรกร ปัญหาการกระจุกตัวของทรัพยากรที่ดิน เป็นนโยบายที่รัฐไม่ได้ให้ความสนใจมากนัก แม้จะมีการผลักดันให้มีในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ก็ตาม นโยบายการแก้ปัญหากลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรจึงไม่ได้มีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจในเชิงโครงสร้าง และถึงที่สุดแล้ว เป็นนโยบายที่ค่อนข้างไปทางสวัสดิการสังคม หรือการสังคมสงเคราะห์ ชั่วครั้งชั่วคราว และผลักปัญหาของเกษตรกรออกไปจากปัญหาเชิงโครงสร้างภายใต้ระบบเศรษฐกิจ การตลาดที่กลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบ

ประเด็นเหล่านี้ เป็นภาพรวมที่สังเคราะห์จากงานศึกษาต่างๆ ซึ่งจะมีการประเมินจากกรณีศึกษาสำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ในบทต่อไป



บทที่ 3

สภาพชีวิต

วิถีการผลิตของคนจนกลุ่มเกษตรกร

ในบทนี้จะเป็นการสังเคราะห์ให้เห็นถึงสถานภาพของคนจนในภาคการเกษตร หรือคนจน คนด้อยโอกาสในกลุ่มเกษตรกร และนำเสนอวิถีชีวิต ภาพชีวิต วิธีการผลิต ปัญหาสาเหตุและการ แสวงหาทางออกของคนจนกลุ่มอาชีพและฐานชุมชนเกษตรกร โดยได้จำแนกตามลักษณะของฐาน กลุ่มอาชีพและลักษณะของชุมชน ดังนี้

1. กลุ่มชาวนา
2. กลุ่มชาวสวน
3. กลุ่มชาวไร่ และปศุสัตว์
4. กลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน
5. กลุ่มเกษตรกรรับจ้าง ที่ต้องเช่าที่ดินและ/หรือไร่ที่ดิน

ทั้งนี้ ภาพวิถีชีวิต วิธีการผลิตของกลุ่มอาชีพต่างๆนี้จะนำเสนอผ่านกรณีศึกษาทั้ง 21 กรณี ในบางกรณีศึกษานั้นอาจอยู่ในหลายกลุ่ม เนื่องจากเป็นการศึกษาในประเด็นปัญหาทำให้ครอบคลุม หลายกลุ่มอาชีพ เช่น กรณีศึกษาเรื่องหนี้สิน ที่ดิน เป็นต้น และบางส่วนจะเป็นการสังเคราะห์ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่ม (Focus Group) ตามกลุ่มอาชีพและคนจน คนด้อยโอกาสในภาค การเกษตร รวมทั้งการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องต่างๆ เพื่อประมวลวิเคราะห์ให้เห็นถึงภาพรวม ของสถานภาพคนจนในภาคเกษตร และภาพชีวิต วิธีการผลิตของเกษตรกรผู้ยากจนและด้อยโอกาส ในสังคมไทย

3.1 สถานภาพของคนจนในกลุ่มเกษตรกร

การศึกษาคนจน คนด้อยโอกาสในกลุ่มเกษตรกรในงานวิจัยชิ้นนี้ ให้ความสำคัญกับมุมมองความยากจนของเกษตรกรในหลายมิติ ไม่เพียงเฉพาะมิติในทางเศรษฐศาสตร์แต่เพียงอย่างเดียว นั่นหมายถึงไม่มองความยากจนที่รายได้เป็นหลัก แต่เปิดมุมมองในมิติอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร ทั้งมิติด้านวิถีชีวิต สังคม ชุมชน และการเมือง การศึกษามีได้มุ่งเน้นที่จะศึกษาตัวเกษตรกรในรายปัจเจก แต่เป็นการศึกษาเกษตรกรที่มีฐานครอบครัว และชุมชนเป็นฐานการวิเคราะห์สำคัญ เพื่อให้การมองสถานการณ์และวิถีชีวิตของคนจนในกลุ่มเกษตรกร ครอบคลุมสถานภาพความเป็นอยู่ของกลุ่มเกษตรกรที่มีความหลากหลาย และทำให้การวิเคราะห์ปัญหาสาเหตุความยากจนมีความรอบด้านมากยิ่งขึ้น

โดยภาพรวมของการศึกษาคนจน คนด้อยโอกาสในกลุ่มเกษตรกร พบว่า เกษตรกรที่เป็นคนจน คนด้อยโอกาสนั้น เป็นเกษตรกรรายย่อยที่มีฐานอาชีพเกษตรกรรมหลากหลายลักษณะการผลิต รวมไปถึงการมีบทบาทที่หลากหลาย ทั้งในฐานะผู้ผลิตในภาคเกษตรกรรม และในฐานะที่เป็นแรงงานรับจ้างทั้งในและนอกภาคการเกษตร ในขณะเดียวกันก็มีบทบาทในการดำรงรักษาฐานทรัพยากรชีวภาพและสร้างฐานวัฒนธรรมของชุมชนในการพึ่งพาและช่วยเหลือกัน นอกจากนี้ในการนิยามความยากจน หรือคนจนในมุมมองของเกษตรกรรายย่อยนั้น ยังมีแง่มุมที่หลากหลายและมีหลายระดับ หลายลักษณะ มีมิติที่เกี่ยวข้องทั้งทางกายภาพ ทางจิตใจ ความรู้สึกนึกคิด รวมทั้งสภาพแวดล้อมที่อยู่รอบข้าง ความสัมพันธ์กับเมือง หรือความทันสมัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต มาตรฐานการดำรงชีพ รวมถึงมิติของหญิงชายในการทำการผลิต และการดิ้นรนแสวงหาทางออกของชีวิต ความยากจนของเกษตรกรรายย่อย ยังมีพลวัตความเปลี่ยนแปลง หรือความเสี่ยงที่จะกลายเป็นคนจน เนื่องจากการไร้ซึ่งอำนาจต่อรองในวิถีชีวิตที่พึ่งพิงระบบตลาดแบบทุนนิยม ซึ่งมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ผูกพันทั้งในระดับโลกและระดับประเทศ และมีส่วนสำคัญที่กำหนดรายได้ของเกษตรกรรายย่อยในประเทศไทย รวมไปถึงการดำรงอยู่ภายใต้โครงกรอบทางนโยบายที่มีบทบาทในการกำหนดการพัฒนาในพื้นที่โดยปราศจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของชุมชน

ในชุมชนชนบท ชีวิตทางเศรษฐกิจของชุมชน มีเกษตรกรที่หลากหลายกลุ่มประเภท มีทั้งเกษตรกรรายใหญ่ และเกษตรกรรายย่อย ในเกษตรกรรายใหญ่นั้น มีความชัดเจนว่าไม่ใช่คนจนในกลุ่มเกษตรกร แต่เป็นนายทุนที่ลงทุนธุรกิจการเกษตรแบบครบวงจร หรือมีลูกไร่ หรือลูกจ้างในไร่นาจำนวนมาก หรือเป็นเกษตรกรที่มีฐานการผลิตขนาดใหญ่ และมีรายได้ที่มั่นคง เกษตรกรรายใหญ่

เหล่านี้ โดยส่วนใหญ่มักเป็นคนที่อื่นที่เข้ามาอยู่ในชุมชน ดังเช่นเจ้าของบริษัทการเกษตรที่ผลิตในระบบเกษตรครบวงจรซึ่งตั้งฐานการผลิตอยู่ในชุมชน ในส่วนของเกษตรกรรายย่อยนั้น บางกลุ่มประเภทที่ไม่ใช่เกษตรกรรายย่อยที่ยากจน เป็นกลุ่มที่คนในชุมชนเรียกว่า หมูคนมีบ้าง แก้วแกบ้าง ลักษณะของคนกลุ่มนี้จะมีฐานการผลิตขนาดใหญ่ เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต หรือเป็นเจ้าของกิจการที่หลากหลาย ซึ่งเป็นกิจกรรมในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร เช่น เป็นผู้ให้เช่านา ปล่อยเงินกู้ เป็นพ่อค้าคนกลางที่รวบรวมผลผลิตทางการเกษตร หรือเป็นเจ้าของโรงสีขนาดใหญ่ (พฤกษ์ เกาถวิล, 2545) หรือเป็นเจ้าของแฟปลา เจ้าของเรือขนาดใหญ่ และเป็นกลุ่มคนที่มีโอกาสในการเข้าถึงโครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น กลุ่มประเภทนี้จะมีฐานะทางเศรษฐกิจดี มั่นคงในอาชีพ ได้รับการยอมรับ นับหน้าถือตาในชุมชน โดยเฉพาะในกลุ่มที่อยู่กับชุมชนมาแต่ดั้งเดิม และมีโอกาสในการพัฒนาอาชีพของตนเองไปได้มาก รวมทั้งจะไม่มีผลกระทบทางเศรษฐกิจมากนัก แม้ว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงของสังคมชนบทไปมากขนาดใดก็ตาม อีกทั้งยังสามารถสร้างความมั่นคงในครอบครัวได้มากขึ้น โดยการเปลี่ยนแปลงบทบาทจากการให้เช่านา ปล่อยเงินกู้ เป็นพ่อค้าคนกลาง ขยับฐานะของตนเองได้ ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของชุมชนที่ระบบทุนนิยมได้สร้างการพึ่งพิงของเกษตรกรต่อปัจจัยภายนอกมากกว่าการพึ่งตนเองดังสังคมในอดีต

ในส่วนของคนจนภาคการเกษตรนั้น พบว่า เป็นเกษตรกรรายย่อยที่ทำการผลิตในชุมชน ทั้งที่มีปัจจัยการผลิตหรือฐานการผลิตเป็นของตนเอง และไม่มีปัจจัยการผลิตของตนเอง ลักษณะความยากจนของเกษตรกรรายย่อยนั้น อาจแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะคือ

1. เกษตรกรที่มีที่ดินทำการผลิต หรือมีฐานทรัพยากรทางการผลิต ดังเช่นชาวประมงพื้นบ้าน แต่ระบบการผลิตไม่สามารถตอบสนองต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน ไม่สามารถดำรงชีวิตได้ด้วยอาชีพเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว หรือตกอยู่ในวังวนหนี้สิน ขาดสิทธิอำนาจในการจัดการทรัพยากร รวมทั้งขาดอำนาจต่อรองและพึ่งพิงตนเองได้น้อยลง

2. เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือไม่มีฐานทรัพยากรทางการผลิต หรือมีน้อย ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ที่เรียกว่า หมู่นาน้อย หมูคนทุกข์ คนไร้ที่ดิน คนเช่าที่ดิน

3. เกษตรกรรับจ้าง ซึ่งกลุ่มนี้โดยส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มเดียวกับเกษตรกรลักษณะที่ 1 และ 2 ข้างต้น แต่ก็มีบางชุมชนที่มีอาชีพรับจ้าง หรือในบางแห่งก็เป็นกลุ่มคนที่รับจ้างอยู่ในธุรกิจการเกษตร ดังปรากฏอยู่ในกรณีศึกษาเรื่องคนจนในธุรกิจยางพาราภาคใต้ คนกลุ่มลักษณะนี้ มักเรียกกันว่า หมูรับจ้างหรือพวกรับจ้าง คนงาน พวกแรงงานไร้ฝีมือ หรือแรงงานต่างถิ่น แล้วแต่บริบทในพื้นที่ที่เกษตรกรเหล่านี้เคลื่อนย้ายแรงงานไปรับจ้าง

กลุ่มของเกษตรกรรายย่อยแต่ละกลุ่มข้างต้นนั้น มีสถานภาพความยากจนที่หลากหลายและแตกต่างกัน และไม่สามารถกำหนดให้เกษตรกรยากจน มีลักษณะใดลักษณะหนึ่งได้ เนื่องจากความเป็นพลวัตของวิถีการเกษตรที่พึ่งพิงกับตลาดภายนอก และความพยายามดำรงวิถีชีวิตของตนเองให้อยู่รอดในทางเศรษฐกิจ ด้วยการพึ่งพิงฐานทรัพยากรสำคัญ 3 ฐาน คือ ฐานการผลิตในแปลงเกษตรทั้งของตนเองและผู้อื่น ฐานทรัพยากรน้ำ ป่า และทรัพยากรชีวภาพ รวมทั้งฐานการผลิตในเมือง ในภาคอุตสาหกรรม และบริการ ในฐานะเกษตรกรรับจ้าง แต่อาจสรุปได้ว่ามิติความยากจนของกลุ่มเหล่านี้เป็นความยากจนทรัพย์สินหรือรายได้ เป็นความยากจนในเรื่องสิทธิอำนาจ จนโอกาสที่จะเข้าถึงทรัพยากร รวมถึงความจนในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สถานภาพดังกล่าวสะท้อนในประเด็นปัญหาที่เกษตรกรรายย่อยเหล่านี้เผชิญอยู่ ดังนี้

3.1.1 กลุ่มเกษตรกรที่มีที่ดินหรือทรัพยากรในการผลิต

เกษตรกรที่มีฐานทรัพยากรทางการผลิตหรือปัจจัยการผลิตมีหลายกลุ่ม หลายประเภท ได้แก่ กลุ่มเกษตรกรรายย่อยซึ่งมีที่ดินตั้งแต่ 5 ไร่ขึ้นไป ประกอบอาชีพทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ กลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน กลุ่มเกษตรกรที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ ฯลฯ ในกรณีของกลุ่มเกษตรกรที่มีที่ดินนั้น พบว่า มีการทำการผลิตในหลากหลายลักษณะ จำแนกได้ดังนี้

1. ลักษณะการผลิตแบบดั้งเดิม

วิถีการผลิตแบบดั้งเดิมคือ การอาศัยธรรมชาติในการดำรงชีพเป็นด้านหลัก ดังเช่นชุมชนปากแกลบที่บ้านแม่คองซ้าย ซึ่งทำไร่หมุนเวียน นาขั้นบันได ควบคู่กับการพึ่งพิงป่าชุมชน เพื่อยังชีพและเป็นฐานของปัจจัย 4 ของเกษตรกรในชุมชน ซึ่งถือว่ามีความมั่นคงทางอาหาร และจำเป็นสำหรับการดำรงชีพพื้นฐานค่อนข้างมาก แต่ประเด็นปัญหาของคนกลุ่มนี้คือ การตั้งถิ่นฐานในชุมชนถูกกำหนดให้อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ จากระดับนโยบาย ทำให้เกิดความไม่มั่นคงในอาชีพการเกษตร และที่อยู่อาศัย อันเนื่องจากขาดสิทธิในที่ดินของตนเอง ในขณะเดียวกันก็ถูกจำกัดการพัฒนา โดยไม่มีสาธารณูปโภค ทั้งไฟฟ้าและถนน ทำให้การคมนาคมไม่สะดวก ต้องใช้เวลาเดินทางประมาณ 2 ชั่วโมงจากชุมชนถึงถนนที่จะต่อเข้าเมือง ประสบความยากลำบากในการเดินทางไปติดต่อราชการ หรือในยามมีคนเจ็บป่วยก็ต้องหามออกมา ซึ่งรวมถึงการขนส่งผลผลิตไปขายในเมืองก็เช่นกัน (อัจฉรา รักยุติธรรม, 2545)

กระนั้นก็ตาม ด้วยความเปลี่ยนแปลงของสังคม ชุมชนก็ต้องการรายได้ที่เป็นเงินสด เพื่อใช้จ่ายในด้านการศึกษา ซึ่งมีมากถึงร้อยละ 31 ของรายจ่ายทั้งหมด รองลงมาคือ ค่าใช้จ่ายในด้าน

สุขภาพร้อยละ 23 ในส่วนของค่าใช้จ่ายด้านอาหารมีน้อยมาก ประมาณร้อยละ 13 และค่าใช้จ่ายในการลงทุนการเกษตรมีเพียง ร้อยละ 7 เท่านั้น (อจฉรา รักยุติธรรม, 2545)

2. ลักษณะ สอง ฐานการผลิต

เป็นการผลิตที่มี 2 ระบบในครอบครัวเดียวกัน เกษตรกรที่ทำการผลิตในลักษณะเช่นนี้ มีหลายชุมชน ในกรณีศึกษาพบว่า การทำนาปี และนาทาม ของเกษตรกร จ.สุรินทร์ ทำให้เกษตรกรยากจนมีข้าวกิน โดยการปลูกข้าวในนาทามเพื่อกิน และข้าวหอมมะลิในนาปี ผลิตเพื่อขาย หรือบางครั้งครัวมีเฉพาะนาทาม ประกอบกับการพึ่งพิงป่าทามของชุมชน ทำให้ชุมชนสามารถดำรงชีพอยู่ได้ แต่เมื่อมีเขื่อนราษีไศล ทำให้น้ำท่วมนาทาม เกษตรกรสามารถทำการผลิตได้ฐานเดียวคือ นาปี ทำให้การดำรงชีพในชุมชนมีความยากลำบากมากขึ้น และต้องพึ่งพิงอาชีพรับจ้างเข้ามาทดแทน (ฤทธิ์ชัย ภูตะวัน และทวี หอมหวาน, 2545)

กรณีวิถีชีวิตชาวสวนรายย่อย ชุมชนบึงสำนกใหญ่ จังหวัดระยอง เกษตรกรที่ทำสวนผลไม้ในพื้นที่ขนาดเล็ก ไม่พอกิน แต่อาศัยฐานของทรัพยากรคือบึงจำรุงในการจับปลา และทำหัตถกรรมจากกกหรือจูด ซึ่งมีรายได้มากกว่าผลผลิตจากสวน ในปัจจุบัน บึงจำรุงกำลังจะถูกถมเพื่อสร้างสถาบันการศึกษา ซึ่งเท่ากับเป็นการทำลายฐานการทำมาหากินที่ไม่ใช่เฉพาะการจับปลา และขายหัตถกรรมเพียงอย่างเดียว แต่หมายถึงเป็นแหล่งแรงงานของชุมชนไปด้วย (ชรินทร์ ดวงดารา, 2545)

กรณีที่คล้ายคลึงกันเช่นนี้มีหลายชุมชน และพบว่า ชุมชนเกษตรกรรมที่เกษตรกรสามารถดำรงชีพอยู่ได้ คือ การพึ่งพิงฐานทรัพยากร ทั้งดิน น้ำ ป่า ควบคู่กับระบบการผลิตที่เป็นการผลิตเชิงเดี่ยว มุ่งเน้นการขายเป็นหลัก

ในอีกลักษณะของระบบ 2 ฐานการผลิต ก็คือ การปรับเปลี่ยนระบบการผลิตจากการทำการผลิตเชิงเดี่ยวเป็นระบบเกษตรผสมผสานหรือเกษตรยั่งยืน ลักษณะการผลิตในระบบเกษตรผสมผสาน หรือเกษตรยั่งยืน คือระบบเกษตรที่มีระบบการปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ที่เกื้อกูลกัน ลักษณะการทำเกษตรแบบนี้มีเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากปัญหาการใช้สารเคมีทางการเกษตรมากเกินไป ทำให้เกษตรกรมีปัญหาด้านสุขภาพ ขณะเดียวกันการปลูกพืชเชิงเดี่ยว ได้ส่งผลให้เกิดภาวะหนี้สินอย่างมาก ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตมากเป็นระบบนี้มากขึ้น เพื่อลดรายจ่ายของครอบครัว (สุภา โยเมือง และวิฑูรย์ ปัญญากุล, 2545) สร้างการพึ่งตนเองในระดับครอบครัว ควบคู่กับการทำเกษตรแบบเชิงเดี่ยว ดังเช่นกรณีเกษตรกรชาวสวนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ชุมชนบ้านไร่โน จังหวัดระนอง ซึ่งจากการสัมภาษณ์กลุ่มนาคา ซึ่งเป็นกลุ่มชาวสวนบ้านไร่โน พบว่า มีความพยายามแก้ไข

ปัญหาราคาตกต่ำโดยการปรับระบบการผลิตจากสวนกาแฟ และสวนผลไม้เชิงเดี่ยว เป็นระบบที่หลากหลายมากขึ้น เพื่อการพึ่งตนเอง และลดความเสี่ยงด้านราคาผลผลิต

การปรับระบบการเกษตรเพื่อการพึ่งตนเอง ควบคู่กับการพัฒนาธุรกิจชุมชน และวิสาหกิจชุมชนดังกรณีคนจนในธุรกิจยางพารา (เฉลิมศักดิ์ บุญนำ, 2545) หรือกรณีของเกษตรกรรายย่อยในพื้นที่ต่างๆที่มีการรวมกลุ่มเป็นชมรมบ้าง สหกรณ์บ้าง หรือเป็นกลุ่มในหมู่บ้าน เพื่อปรับเปลี่ยนระบบการผลิต เช่น กรณีของสหกรณ์แม่ทา จ.เชียงใหม่ กลุ่มโรงสีกุดชุม จ.ยโสธร กลุ่มออมทรัพย์หลังสวน จ.ชุมพร เป็นต้น (สุภา ไยเมือง และวิฑูรย์ ปัญญากุล, 2545) ความพยายามปรับเปลี่ยนระบบการผลิตดังกล่าวยังมีปัญหาในอีกหลายด้าน ทั้งการเผชิญกับกระแสบริโภคนิยม การไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังในทางนโยบาย หรือการพัฒนาความรู้ในการปรับเปลี่ยนระบบเกษตรดังกล่าวยังมีน้อย ต้องอาศัยเวลาในการพัฒนา ทำให้ช่วงระยะเวลาการปรับเปลี่ยนของเกษตรกรในช่วงแรก เกษตรกรต้องเผชิญปัญหาผลผลิตน้อย รายได้ลดน้อยลง ทำให้ความพยายามในการพึ่งตนเองต้องเผชิญกับปัญหาหลายด้าน

3. การผลิตพืชหรือสัตว์เชิงเดี่ยว

การผลิตพืชหรือสัตว์เชิงเดี่ยวคือ ลักษณะการปลูกข้าวอย่างเดียว ทำสวนยาง ปาล์ม กาแฟ ทำนาถั่ว เลี้ยงโคนม เป็นต้น จากการศึกษา พบว่ากลุ่มเหล่านี้จะต้องเผชิญปัญหาในทางเศรษฐกิจทุนการผลิตสูง เช่น ต้องใช้จ่ายกับการลงทุนซื้อปุ๋ย สารเคมีทางการเกษตรต่างๆ แต่ขายผลผลิตได้ในราคาต่ำ ความทุกข์ยากของกลุ่มนี้เกิดจากการขาดทุนในการประกอบอาชีพการเกษตร รายได้ไม่พอรายจ่าย และนำมาสู่ภาวะหนี้สินที่ไม่สามารถปลดปล่อยได้ ตกอยู่ในวังวนของหนี้สิน หมุนหนี้ระหว่างหนี้ในระบบ และหนี้ในระบบ คือกู้ยืมจากธนาคาร และเมื่อถึงเวลาในการชำระหนี้ก็กู้เงินจากนอกระบบมาใช้หนี้ในระบบคือธนาคาร และกู้ยืมใหม่จากธนาคารมาใช้หนี้ในระบบ หรือการกู้เงินบัญชีหลายประเภทของธนาคาร เช่น การกู้เงินสั้น เงินยาวในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) ดังรายละเอียดในกรณีศึกษา นโยบายรัฐกับการเป็นหนี้สินของเกษตรกรรายย่อย : ความล้มเหลวของโครงการพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อย ซึ่งพบว่าเกษตรกรเป็นหนี้เพิ่มมากขึ้นและยากที่จะหลุดพ้น อันนำไปสู่การสูญเสียที่ดินในที่สุด (พฤษ์ เกาถวิล, 2545) ความยากจนลักษณะเช่นนี้ เป็นความจนในทรัพย์สิน ในลักษณะรายได้ไม่พอเพียงต่อการเลี้ยงชีพ รายได้ไม่พอกับรายจ่าย ผลิตไม่พอเลี้ยงชีพ และขาดแคลนเงินทุนในการใช้จ่ายในครอบครัว และยากจนอำนาจ คือไร้ซึ่งอำนาจต่อรองใดๆ โดยเฉพาะในด้านราคาผลผลิต ภาวะหนี้สินทำให้เกษตรกรต้องอพยพไปเป็นแรงงานหารับจ้างทั้งในและนอกภาคการเกษตร

4. การผลิตแบบพันธะสัญญา (Contract Farm)

เป็นการผลิตที่เกษตรกรต้องผูกพันกับบริษัท ต้องพึ่งพิงบริษัทเป็นหลัก ทั้งต้นทุนการผลิต และการขายผลผลิตให้กับบริษัท รวมทั้งความรู้ในการผลิตทั้งหมด ซึ่งมีใช้ความรู้เดิมของเกษตรกรไทย แต่เป็นสิ่งที่ต้องเรียนรู้ใหม่ และในหลายเรื่องเป็นเรื่องที่เกษตรกรไม่มีโอกาสได้ข้อมูลที่ต้องการ เช่น การใช้สารเคมีในแปลงผลิตเมล็ดพันธุ์ หรือไม่มีโอกาสได้ปรับปรุงภูมิปัญญาเดิมทางการผลิตมาใช้ในระบบการผลิตแบบนี้ได้ กรณีนากุ้ง ได้นำพาให้เกษตรกรกลายเป็นเกษตรกรที่ยากจนแบบเฉียบพลัน เนื่องจากปัญหาการส่งออก และปัญหากุ้งเป็นโรค ในการผลิตที่ใช้สารเคมีอย่างเข้มข้น ทั้งการผลิตพืชเชิงเดี่ยวหรือในรูปแบบการเกษตรแบบพันธะสัญญา ได้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของเกษตรกร และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในชุมชนหรือลุ่มน้ำ ซึ่งกลายเป็นปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่งของชุมชนในปัจจุบัน (ธีรดา นามไหม, 2545)

อย่างไรก็ตาม การเกษตรแบบนี้ เกษตรกรบ้านโนนหวานไฟสะท้อนว่า ไม่ได้กำไร มีเพียงคนจำนวนน้อยที่ได้กำไร แต่ก็ยังดีที่ไม่ต้องไปรับจ้างไกลบ้าน แต่ในความเป็นจริงทางเศรษฐกิจคือ เกษตรกรสามารถยังชีพอยู่ได้ ก็ด้วยฐานการเลี้ยงวัว เป็นรายได้ที่เข้ามาจุนเจือในครอบครัวด้วยอีกทางหนึ่ง (ธีรดา นามไหม, 2545)

5. กลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน

แม้ว่าโดยส่วนใหญ่จะอยู่ใกล้ชายฝั่งทะเล แต่ด้วยความเสื่อมโทรมของทรัพยากรชายฝั่งและทะเล อันเนื่องมาจากการทำการประมงด้วยเครื่องมือขนาดใหญ่ที่ทำลายล้างความอุดมสมบูรณ์ของทะเล และการไม่บังคับใช้กฎหมาย ทำให้จำนวนปลาลดลง ชาวประมงพื้นบ้านจึงดำรงชีพอย่างอัตคัดขัดสน ปลาน้อยลงต้องออกทะเลไกลขึ้น ไม่มีความแน่นอนในการออกทะเล เพราะไม่อาจทราบได้ว่า ออกทะเลแล้วจะได้ปลากลับบ้านหรือไม่? ในขณะที่ค่าใช้จ่ายในการลงทุนประกอบอาชีพประมงต้องเพิ่มมากขึ้น รายได้ไม่พอเพียงต่อรายจ่าย เกิดภาระหนี้สิน ที่ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านหวาดหวั่นใจว่า จะใช้หนี้หมดเมื่อไร ดังกรณีศึกษา รูปแบบการแก้ไขปัญหาความยากจนและการจัดสวัสดิการในชุมชนประมงขนาดเล็ก (วิรุฒิ เสนาคำ, 2545)

กล่าวโดยสรุป เกษตรกรกลุ่มที่มีที่ดินหรือมีฐานทรัพยากรธรรมชาติดังเช่นชาวประมงพื้นบ้านนี้ไม่สามารถดำรงชีพอยู่ได้ด้วยฐานอาชีพเดียว เช่น ทำนาอย่างเดียว หรือทำไร่ปลูกข้าวโพดอย่างเดียว แต่ต้องมีการผลิตที่หลากหลายหรือมีฐานทรัพยากรในชุมชนเป็นที่พึ่งพิง เช่น ในหนึ่งครอบครัว ต้องปลูกข้าว ปลูกผัก ปลูกผลไม้ หรือทำนาปี นาทาม พึ่งพิงป่าชุมชน หรือมีอาชีพประมงพื้นบ้าน และทำหัตถกรรมไปด้วย เป็นต้น ในกรณีที่มีฐานการผลิตพืช หรือสัตว์ประเภทเดียวนั้น

เกษตรกรจะมีปัญหาเรื่องหนี้สิน และจะหาทางออกโดยการรับจ้าง ทั้งยังไม่มีสิทธิในฐานทรัพยากร ทั้งที่ดิน ป่าไม้ และทะเล ซึ่งทำให้เกิดความไม่มั่นคงในการประกอบอาชีพ และการพึ่งพิงป่า ชาติ อำนาจในการจัดการทรัพยากร ซึ่งเป็นฐานสำคัญของการดำรงชีวิตของเกษตรกรรายย่อย

3.1.2 เกษตรกรไม่มีที่ทำกินหรือมีที่ทำกินน้อยไม่เพียงพอ

เกษตรกรกลุ่มนี้เป็นเกษตรกรยากจนที่เห็นได้ชัดเจน เนื่องจากขาดแคลนทรัพยากรที่ดินที่เป็นฐานการผลิตสำคัญของภาคเกษตรกรรม หรือมีที่ดินน้อย ต้องเช่าเพิ่ม และต้องเสียค่าเช่า ซึ่งกลายเป็นต้นทุนการผลิตที่เกษตรกรต้องจ่ายทั้งในรูปผลผลิตหรือในรูปเงินตรา โดยไม่มีอำนาจต่อรองใดๆ ทำให้เกษตรกรกลุ่มนี้ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากกว่าเกษตรกรกลุ่มแรก และโอกาสในการมีที่ดินทำกินก็ยากมากขึ้น เนื่องจากอาชีพเกษตรที่ทำอยู่ไม่สามารถมีกำไรส่วนเกินเพียงพอต่อการซื้อหาทรัพยากร หรือปัจจัยการผลิตอื่นใดได้ รวมทั้งที่ดินถูกเปลี่ยนมือไปอยู่ในมือของนายทุน ราคาที่ดินสูงมากขึ้น โอกาสได้ที่ดินจึงน้อยลง

สภาพภาพของเกษตรกรกลุ่มนี้ จึงต้องมีชีวิตอยู่กับการรับจ้างทั้งในและนอกภาคเกษตร และเผชิญกับภาวะความไม่แน่นอนของชีวิต ความสามารถที่จะดำรงอยู่ได้ในทางเศรษฐกิจมีน้อย ทำให้มีผลต่อการศึกษาของลูกที่ไม่สามารถส่งให้เรียนสูงได้ เกษตรกรในกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่คนในชุมชนยอมรับว่า เป็นคนยากจนของชุมชน ด้วยขาดปัจจัยพื้นฐานการดำรงชีวิตและการลงทุนด้านอาชีพ ทำให้ขาดโอกาสในชีวิตหลายอย่าง เช่น ไม่มีเงินค่ารถออกไปหารับจ้างนอกชุมชน ในบางช่วงต้องยืมเงินผู้อื่นเพื่อประทังชีวิต หรือใช้ในการลงทุน (ดังกรณีศึกษาเกษตรกรรับจ้างที่ไม่มีที่ทำกิน จ.สุรินทร์ ดู ไพเราะ สุจินพรม, 2545) แต่โดยทั่วไปคนกลุ่มนี้มักไม่ค่อยมีหนี้สินมากนัก เนื่องจากไม่สามารถกู้ยืมได้ การกู้ยืมจะอยู่ในวงแคบคือในเครือญาติ แต่ก็มักครอบครัวยุคนี้เป็นหนี้รายวันเงินกู้ ซึ่งโอกาสในการปลดหนี้สินมีน้อย และนำไปสู่ภาวะสิ้นหวัง ท้อแท้ และคิดไม่ออกกับปัญหาของตนเอง

3.1.3 เกษตรกรรับจ้าง

เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจาก 2 กลุ่มแรก ซึ่งฐานะอาชีพการเกษตรไม่สามารถเลี้ยงดูให้อยู่รอดได้ ทำให้เกษตรกรรายย่อยต้องผันบทบาทในฐานะเจ้าของปัจจัยการผลิต และผันจากอาชีพเกษตรกรรมที่มีอิสระมาสู่บทบาทของแรงงานรับจ้างในภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตร รวมทั้งการประกอบอาชีพอิสระ ความพยายามดิ้นรนแก้ปัญหาจากความล้มเหลวในภาคเกษตรกรรม มีหลายรูปแบบ หลายลักษณะ และทำให้เกษตรกรในแต่ละครอบครัวมีสภาพที่หลากหลาย ดังนี้

1. สถานภาพ “กึ่งคนงานกึ่งชาวนา” หรือกึ่งเกษตรกร กึ่งลูกจ้าง

สถานภาพของเกษตรกรในกลุ่มนี้ เป็นการรับจ้างในภาคเกษตร ทั้งการรับจ้างในไร่ขนาดใหญ่ เช่น กรณีคนอีสานไปรับจ้างในไร่อ้อย จังหวัดชลบุรี (ดูกรณีศึกษา ชีวิตแรงงานรับจ้างในไร่อ้อย ของ โอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2545) ซึ่งมีระบบนายหน้ามาดำเนินการ หรือมารับจ้างในธุรกิจอย่างพาราภาคใต้ กรณีแรงงานรับจ้างเพาะพันธุ์ไม้ที่ชุมชนรังสิต หรือการรับจ้างในชุมชนตนเองหรือใกล้เคียง เป็นการรับจ้างในไร่ นา มีลักษณะการจ้างงานตามฤดูกาลหรือตามสภาพของชนบท ดังกรณีชาวสวนผลไม้ จังหวัดระยอง ที่มีฐานทรัพยากรคือ บึงจำรุง เป็นแหล่งหากินและแหล่งรายได้ในขณะเดียวกันก็เป็นแหล่งในการจ้างแรงงาน ชาวสวนที่นั่นจะรับจ้างตากปลา ตัดจุด หรือ สานเสื่อ ฯลฯ (ชรินทร์ ดวงดารา, 2545)

การรับจ้างอีกประเภทหนึ่งเป็นการรับจ้างนอกภาคการเกษตร ซึ่งส่วนใหญ่ฐานงานจะอยู่ในเมือง ทั้งในเขตเทศบาลและเมืองขนาดใหญ่ เช่น รับเหมาก่อสร้าง ทำงานในร้านอาหาร รับจ้างตัดไม้ได้เชื่อน รับจ้างในภาคอุตสาหกรรมตามโรงงานต่างๆ ซึ่งมีทั้งการรับจ้างในเมืองในเขตใกล้ชุมชนและการรับจ้างต่างถิ่น รวมไปถึงการรับจ้างในต่างประเทศ

การรับจ้างในลักษณะนี้มีทั้งลักษณะของการรับจ้างชั่วคราว ไม่ถาวร ถึงฤดูกาลผลิตก็กลับ และการรับจ้างที่อยู่ถาวรมากขึ้นในช่วงฤดูกาลผลิต ก็เพียงส่งเงินกลับไปที่บ้านเพื่อให้มีการจ้างแรงงานทดแทนแรงงานของตนเอง

2. สถานภาพ “กึ่งเกษตรกร กึ่งอาชีพอิสระ”

เป็นลักษณะเดียวกับกลุ่มแรก เพียงแต่แทนที่จะประกอบอาชีพรับจ้าง กลับกลายเป็นการประกอบอาชีพอิสระแทน ซึ่งอาชีพที่ทำส่วนใหญ่เป็นอาชีพค้าขาย หาบเร่ ขับแท็กซี่ ขับสามล้อ ทำเรือ ในบางชุมชนมีการสร้างเป็นเครือข่ายของการค้าขายร่วมกัน เช่น การทำข้าวหลามในหมู่บ้าน และส่งเข้ามาที่กรุงเทพฯ เพื่อให้คนในชุมชนอีกกลุ่มหนึ่งมารับที่สถานีขนส่งหมอชิตทุกเช้า และกระจายกันหาบขายในกรุงเทพฯ หรืออาชีพเก็บขยะของชาวบ้านบางชุมชน ซึ่งเผชิญปัญหาไม่มีที่ทำกิน อันเนื่องจากการสร้างเขื่อนสิรินธร และการปลูกยูคาลิปตัสทับที่ทำกิน มีคนในหมู่บ้านมาทำอาชีพเก็บขยะในช่วงแรก 6 ครอบครัว ปัจจุบันมีประมาณ 50 ครอบครัว ไปๆมาๆ ระหว่างการเก็บขยะกับการทำการเกษตร มีรายได้จากการเก็บขยะวันละ 70-300 บาท และต้องเสียค่าเช่าให้กับคนสัมปทานขยะเดือนละ 800 บาท ขยะที่ได้มาก็นำไปขายให้กับเจ้าที่รับสัมปทาน (สุภาวดี บุญเจือ, 2545)

3. สถานภาพการเป็นลูกจ้าง

กลุ่มนี้มักเป็นกลุ่มที่ประกอบอาชีพรับจ้างหรือเป็นลูกจ้างในบริษัท ห้างร้าน ในโรงงานอุตสาหกรรม และภาคบริการ มีทั้งการรับจ้างใกล้บ้าน สามารถไปกลับได้ เช่น ชุมชนในละแวกนิคมอุตสาหกรรมลำพูน หรือชุมชนบ้านคลองตำหรุซึ่งเป็นชาวประมงพื้นบ้าน ที่อยู่ในพื้นที่ที่ได้รับการส่งเสริมให้เป็นเขตอุตสาหกรรม ฐานทรัพยากรทางทะเลถูกทำลายจนสิ้น คนในชุมชนต้องออกมารับจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมละแวกบ้าน หรืออาจเป็นการรับจ้างต่างถิ่น เช่น เข้ามากรุงเทพฯ และเขตอุตสาหกรรมต่างๆ กลุ่มนี้มักจะเป็นกลุ่มรุ่นลูกหลานของเกษตรกร ซึ่งเท่ากับเปลี่ยนไปทำอาชีพอื่นเป็นหลัก รายได้จะถูกส่งให้ครอบครัวในชนบท แต่ขณะเดียวกัน ครอบครัวหลักก็ยังอิงฐานของชนบท เช่น ผลผลิตในแปลงเกษตรอยู่บ้าง อย่างน้อยก็เป็นการผลิตเพื่อการบริโภค สถานภาพของครอบครัวเกษตรกรที่มีคนรุ่นลูกหลานปรับเปลี่ยนอาชีพไม่ทำการผลิตในไร่นา มีแนวโน้มที่จะไม่ทำการเกษตรในอนาคต สภาพเช่นนี้จะเพิ่มมากขึ้น สำหรับชุมชนที่อยู่ใกล้เขตเมือง เช่น ชุมชนในแถบลำลูกกา จ.ปทุมธานี (ปฐมพงษ์ สัจจะธีรกุล, 2545) หรือ จ.นครปฐม (กิตติชัย งามชัยพิสิษฐ์, 2545) เนื่องจากด้านหนึ่ง ชุมชนถูกเมืองรุกเข้าไปเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินให้กลายเป็นบ้านจัดสรร รีสอร์ท สนามกอล์ฟ ฯลฯ แม้ว่าพื้นที่เหล่านี้จะเป็นพื้นที่อยู่อาศัยของประเทศไทยมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ก็ตาม

อีกประเภทหนึ่งของการเคลื่อนย้ายแรงงานของเกษตรกร คือ การเคลื่อนย้ายแรงงานตามภาวะทางเศรษฐกิจ ในกรณีที่เศรษฐกิจดี เกษตรกรกลุ่มนี้ก็จะมาอาชีพรับจ้าง หรือทำอาชีพอิสระได้ยาวนาน แต่เมื่อใดก็ตามที่เศรษฐกิจตกต่ำ เกษตรกรกลุ่มนี้ก็จะกลับคืนถิ่นเพื่อทำการเกษตร ดังที่ปรากฏในช่วงปี พ.ศ.2540 จนถึงปัจจุบัน และเมื่อเศรษฐกิจดีขึ้น คนกลุ่มนี้ก็จะกลับมาใหม่

ปัญหาของเกษตรกรรับจ้างทุกกลุ่มเหล่านี้ มิได้หมายความว่าเมื่อมารับจ้างหรือประกอบอาชีพอิสระแล้วจะไม่มีปัญหา หรือทำให้ครอบครัวเกษตรกรมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แม้ว่าหลายครอบครัวอาจมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น แต่ก็ไม่ได้ทำให้ฐานะทางครอบครัวดีขึ้น โดยส่วนใหญ่ก็ต้องเผชิญปัญหานี้สืบ และบางครั้งยังมาเกิดปัญหานี้ขึ้นในพื้นที่ทำงานรับจ้างอีกด้วย ปัญหาของคนกลุ่มที่ต้องมีฐานะงานรับจ้างนี้ เป็นปัญหาความไม่แน่นอนของงาน ขึ้นกับผู้ว่าจ้างหรือขึ้นกับภาวะเศรษฐกิจ รายได้ไม่สม่ำเสมอ ไม่สามารถต่อรองราคากับนายจ้างได้ ไม่มีหลักประกันความปลอดภัยในบางอาชีพ เช่น งานก่อสร้างในที่สูง หรืองานในโรงงานบางประเภทที่มีสารอันตราย หรือกล่าวได้ว่าตกอยู่ในสถานะตั้งรับต้องรอคอยนายหน้างาน ในกรณีของแรงงานรับจ้างที่มีระบบการจ่ายเงินล่วงหน้า เช่น การรับจ้างตัดอ้อยนั้น สถานภาพของแรงงานรับจ้างเป็นการทำงานใช้หนี้ที่ตนเอง

เอาไปใช้ล่วงหน้าแล้ว ซึ่งมักเป็นเงินที่นำไปให้หนี้สินจากการทำการผลิต และบางส่วนไว้ใช้จ่ายในครอบครัว เป็นแรงงานที่ผูกพันกัน และไม่สามารถก้าวพ้นจากความยากจนได้

คุณภาพชีวิตของคนจนในกลุ่มประเภทนี้จึงต่ำต้อย ไม่มีที่อยู่อาศัยที่ถูกต้องเหมาะสม บางแห่งเป็นห้องแถวเล็กๆ บางแห่งไม่มีหลักประกัน อาจถูกไล่ออกจากปลูกในที่ดินสาธารณะหรือที่ดินของผู้อื่น ซึ่งมักจะมีปัญหาควบคู่กัน คือ การไม่มีสาธารณูปโภคทั้งน้ำและไฟฟ้า ทำงานหนักและมีระยะเวลาทำงานยาวนานเกินไป ไม่มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานเหล่านี้ และลักษณะการอพยพโยกย้ายห่างภูมิลำเนา ทำให้เสียสิทธิและโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ ทั้งด้านการศึกษาของลูกหลาน และการใช้บัตรโครงการ 30 บาท

สถานภาพต่างๆ ของเกษตรกรไทยที่ต้องทำบทบาทและหน้าที่หลากหลายเพื่อความอยู่รอด เช่นนี้ ทำให้คนหนุ่มสาวมักไม่อยู่ที่หมู่บ้าน แต่ออกหารับจ้างหรือไปทำอาชีพอื่น โดยเฉพาะในชุมชนใกล้เมือง การที่เกษตรกรโดยส่วนใหญ่ต้องหันไปรับจ้างกันมาก อีกทั้งลูกหลานก็ไม่ค่อยทำการเกษตร ทำให้ชุมชนชนบทในวันนี้ เริ่มไร้ผู้คน โดยเฉพาะในช่วงหน้าแล้ง หลังฤดูการเก็บเกี่ยว มีเพียงคนแก่ที่อยู่เฝ้าบ้านหรือเลี้ยงหลาน ในช่วงที่คนหนุ่มสาวเหล่านี้ ยังไม่มีครอบครัวเป็นของตนเอง ก็ไม่สามารถส่งเงินกลับมาจุนเจือครอบครัวเป็นรายได้หลัก แต่เมื่อแต่งงานมีครอบครัว เงินทองรายได้ที่ส่งเสียให้พ่อแม่กลับลดลงหรือหายไป ทั้งภาระให้พ่อแม่ที่แก่เฒ่าเลี้ยงหลาน ภาพของชนบทที่คิดว่าได้รับการจุนเจือจากภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการนั้น กลายเป็นเพียงภาพชั่วคราว ไม่ยั่งยืน ด้วยชนบทกลับเป็นแหล่งรองรับปัญหาของคนในชุมชนที่ไม่สามารถพึ่งพิงตนเองได้กับวิถีชีวิตในเมือง

คนจนในกลุ่มเกษตรกร ทั้ง 3 ลักษณะนั้น มีประเด็นที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่งก็คือ สถานภาพของผู้หญิงในภาคเกษตร ซึ่งจากการสัมภาษณ์เกษตรกร พบว่า เกษตรกรหญิงในชนบทไทยโดยทั่วไปมักมีบทบาทในเชิงเศรษฐกิจของครอบครัว แต่มิติของการมองว่าผู้หญิงอยู่ในกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสในภาคเกษตรนั้น มิได้หมายถึงผู้หญิงทุกคน แต่นิยามความยากจนของชุมชนนั้นให้นิยามครอบคลุมถึงครอบครัวที่มีหญิงหม้ายหรือหญิงที่ไม่ได้แต่งงาน และมีบทบาทเป็นหัวหน้าของครอบครัวนั้น โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นเกษตรกรยากจน เนื่องจากอาชีพทางการเกษตรนั้นเป็นอาชีพที่ต้องใช้แรงงานในไร่นา และเป็นการผลิตที่ต้องอาศัยทั้งหญิงและชายในครอบครัวร่วมกันทำ ซึ่งโดยทั่วไปจะมีการแบ่งแรงงานระหว่างหญิงชาย แต่หากผู้หญิงต้องรับภาระทั้งหมดทั้งในไร่นาและในครอบครัว ทำให้ผู้หญิงเกิดความทุกข์จากภารกิจอันหนักหน่วงนี้โดยลำพัง และในกรณีที่ต้องรับจ้าง โดยส่วนใหญ่ผู้หญิงมักได้งานที่ได้ค่าแรงต่ำ ทำให้การดำรงชีพยิ่งยากลำบากกว่าผู้ชาย ซึ่ง

สอดคล้องกับงานวิจัยเชิงปริมาณที่ระบุว่า กลุ่มคนจนที่ควรให้ความช่วยเหลือเร่งด่วนคือ ผู้หญิง โดยเฉพาะที่ต้องรับผิดชอบดูแลคนแก่ คนพิการ เด็กในครอบครัว อย่างไรก็ตาม ครอบครัวผู้หญิงที่ยากจนเหล่านี้ก็จะได้รับความช่วยเหลือจากชุมชน เช่น กรณีหญิงหม้ายไร้ที่ดินที่ตำบลไม้เรียง จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งดำรงชีวิตด้วยการเผ่าถ่าน ก็จะมีชาวบ้านในชุมชนให้ไม้ไปใช้เผ่าถ่าน เป็นต้น

ลักษณะความยากจนของคนจนในกลุ่มเกษตรกร โดยภาพรวมนั้นเกษตรกรได้นิยามความหมายและตัวชี้วัดความยากจนไว้ ซึ่งทำให้เห็นวิถีการดำเนินชีวิตของคนจนที่ชัดเจน ประมวลได้ดังนี้ “คนจน เป็นกลุ่มคนที่ไม่มีพื้นที่ทำกิน เป็นกลุ่มคนที่หาเช่ากินค่า มีอาชีพรับจ้างไม่มีรายได้ประจำ หาได้ค่อยได้กิน ไม่มีเงินเก็บ ไม่มีศักยภาพในการคืนทุน การลงทุนทางการเกษตรก็สูง ยิ่งไม่มีพื้นที่ทำกินเป็นของตนเอง ต้องเช่าพื้นที่ ก็ต้องเพิ่มต้นทุนการผลิตไปอีก เป็นหนี้สินรุงรัง ขาดโอกาสในการทำงานดี สุขภาพไม่แข็งแรง เข้าไม่ถึงบริการของรัฐ เช่น โครงการช่วยเหลือต่างๆ บางคนขาดลูกหลานดูแล ไม่มีญาติพี่น้อง เช่น คนชรา คนพิการ เข้าไม่ถึงข้อมูลข่าวสารของชุมชน แต่มีลักษณะเด่นคือ “เป็นคนขยันทำมาหากิน ดิ้นรนเอาตัวรอด”

สภาพของกลุ่มคนจนดังกล่าว เกษตรกรได้ให้ความหมายรวมของความจน ในการสัมภาษณ์กลุ่มในกรณีศึกษาบ้านโนนหัวน้ำไฟ คือ เป็นกลุ่มคนที่ขาดสิทธิในด้านสังคม เศรษฐกิจ การประกอบอาชีพ ความรู้ สติปัญญา ขาดความเท่าเทียมด้านต่างๆ เปรียบเสมือน “ไม้เหลื่อม” จะพลิกไปด้านไหนก็ติดเหลื่อม คนจนจะหันหน้าพึ่งใครก็เจอแต่อุปสรรค ขัดสน ไม่เพียงพอ ขาดความมั่นใจตนเอง ต้องช่วยเหลือตนเอง ขยันเป็นสำคัญ ซึ่งต่างกับกลุ่มคนรวยที่เปรียบเหมือน “ลูกส้ม” กลิ้งไปไหนก็ได้ตามทิศทางที่ต้องการ ไม่เดือดร้อน ขัดสนใดๆ (ธีรดา นามไ 2545)

3.1.4 บทสรุป : ความยากจนของกลุ่มเกษตรกร

จากสถานการณ์ความยากจนของกลุ่มเกษตรกรประเภทต่างๆดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวสรุปได้ว่า ความยากจนในกลุ่มเกษตรกรเป็นความขาดแคลนในทรัพย์สินที่สะท้อนให้เห็นได้จากการขาดปัจจัยในการทำมาหากิน ทั้งที่ดินและปัจจัยการผลิต ต้องพึ่งพิงภายนอก และตกอยู่ในภาวะหนี้สิน รายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ ซึ่งทำให้เกษตรกรรายย่อยไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยรายได้จากภาคเกษตรเพียงอย่างเดียวหรือโดยฐานอาชีพเดียว

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นเรื่องรายได้นั้น อาจไม่ใช่ตัวชี้วัดความยากจนในกลุ่มเกษตรกร จากข้อมูลเชิงปริมาณและเสียงสะท้อนของเวทีวิจารณ์งานวิจัยในระดับภาค และการสัมภาษณ์กลุ่ม

เกษตรกรในภาคเหนือ พบว่า การมองความยากจนในภาคการเกษตรเพียงรายได้ไม่นับสะท้อนความเป็นจริงด้วยเกษตรกรที่มีรายได้ไม่มากนัก และอาจอยู่ได้เส้นความยากจน แต่อาจมีวิถีชีวิตที่เรียกว่า พออยู่พอกิน ไม่อดอยากขาดแคลน คนกลุ่มที่มีสถานภาพเช่นนี้มักเป็นกลุ่มที่มีฐานการผลิตที่พึ่งตนเองได้ เช่น การทำระบบเกษตรกรรมยั่งยืน ระบบไร่หมุนเวียน ของชาวปกาเกอะญอ หรือมีฐานทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์เพียงพอ ทำให้เกิดความมั่นคงทางอาหาร ความจำเป็นที่ต้องพึ่งรายได้ที่เป็นเงินตราน้อยลง เมื่อเปรียบเทียบกับเกษตรกรที่ต้องพึ่งพิงระบบตลาดทั้งหมด ดังเช่นการสัมภาษณ์กลุ่มเกษตรกรที่เป็นชนเผ่าปกาเกอะญอ ซึ่งสะท้อนความเห็นต่อ “ความยากจน” ว่า “ไม่จนหรอก เพราะหากินกับป่ากันประมาณ 80% มีข้าวกิน อยู่ได้ นอกจากจะซื้อของที่จำเป็นก็พวกเกลือ ประมาณ 20-30 บาทต่อเดือน เป็นอย่างมาก แต่เมื่อกฎหมายเข้ามาจัดการกับที่ดินจัดการกับชีวิต ทำให้ทำมาหากินลำบากเหลือเกิน” ในทางตรงกันข้าม เด็กหญิงอายุ 12 ปี ชาวปกาเกอะญอเช่นกัน กลับตอบว่า “รู้สึกว่าจน เพราะจนตั้งแต่เกิดแล้ว จนตั้งแต่รุ่นพ่ารุ่นแม่ รู้สึกมีไม่เหมือนเพื่อน พอเปรียบเทียบกับคนในเมืองที่มีทั้งเสื้อผ้าสวยๆ มีทีวี มีตู้เย็น”

ชาวบ้านตั้งข้อสังเกตว่า เมื่อก่อนทุกข์ แต่เป็นทุกข์ที่ไม่สบาย ปัจจุบันสบาย แต่เป็นความสบายที่นำความทุกข์มาให้ คือหนี้สินที่ตามมาจากความสะดวกละสบายทั้งหลาย ตั้งแต่ทีวี รถ ฯลฯ (ข้อมูลจากกลุ่มเสวนากลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ)

การขาดโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการทำมาหากินอย่างรอบด้าน รวมทั้งขาดแคลนความรู้ทางการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ทำให้การตัดสินใจในการผลิตดำเนินไปโดยไม่มีข้อมูลที่ชัดเจน ก่อให้เกิดความยากจนโดยเฉียบพลัน ดังกรณีเกษตรกรทำนาทุ้ง ที่ต้องเผชิญปัญหาล้มละลาย อันเนื่องจากราคาทุ้งตกต่ำ หรือปัญหาทุ้งเป็นโรคตายหรือกรณีเกษตรกรที่ไม่มีความรู้ในการผลิตในระบบเกษตรครบวงจร ซึ่งมีผลต่อสุขภาพของเกษตรกรนั้น เป็นต้น

ความยากจนอีกประการหนึ่งของกลุ่มเกษตรกร คือ ความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัย และการประกอบอาชีพทางการเกษตร หรือขาดอำนาจในการต่อรองค่าแรงที่คนจนไปรับจ้าง ขาดแคลนอำนาจในการต่อรอง และเข้าถึงทรัพยากร รวมทั้งขาดอำนาจในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย คนกลุ่มนี้มีจำนวนมาก เนื่องจากการพัฒนาในปัจจุบันขยายตัวลงสู่ภาคชนบท นโยบายการสร้างอุตสาหกรรม สถานะที่ราชการ ฯลฯ ทำให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดิน ซึ่งเป็นฐานการผลิตที่สำคัญ ต้องอพยพโยกย้ายชุมชน ในหลายกรณี ชุมชนต้องแตกสลายไปตั้งถิ่นฐานใหม่ เกษตรกรในภาคเกษตรจึงมักที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการต่างๆของรัฐ

ความยากจนที่สะท้อนตัวตนของคนจนในภาคเกษตรมากที่สุดอีกลักษณะหนึ่ง คือ ความไร้ศักดิ์ศรี อำนาจ คนจนภาคเกษตร โดยเฉพาะกลุ่มคนจนไร้ที่ดินและแรงงานรับจ้าง มักได้รับการดูถูกเหยียดหยามอันเนื่องมาจากค่านิยมในสังคมไทย ที่เห็นว่า คนที่ขายแรงงาน ทำงานหนัก เป็นคนที่ไร้เกียรติ ประกอบกับสภาพวิถีการดำรงชีพที่แร้นแค้น ต้องประหยัด รวมทั้งความไม่ประสบความสำเร็จในอาชีพเกษตรกรรม ทำให้คนจนในกลุ่มเกษตรกรรมมองตนเองว่าต่ำต้อย ขาดความภาคภูมิใจในอาชีพการเกษตร และโดยส่วนใหญ่ไม่ยอมให้ลูกของตนมาประกอบอาชีพการเกษตร

คนจนในกลุ่มเกษตรกรเหล่านี้ โดยเฉพาะกลุ่มที่ไร้ที่ดินและรับจ้างเป็นอาชีพหลัก มักเป็นกลุ่มที่เข้าไม่ถึงบริการของรัฐและชุมชน การช่วยเหลือต่างๆจากภาครัฐ เช่น โครงการเงินกู้ต่างๆ เป็นต้น ไปไม่ถึงกลุ่มเกษตรกรเหล่านี้เพราะไม่ได้รับความเชื่อมั่นว่าจะสามารถใช้คืนได้ โอกาสในการส่งลูกเรียนหรือบริการอื่น ๆ ก็มีน้อย ลูกมักเรียนไม่จบ ขาดโอกาสในการศึกษา และมีแนวโน้มที่จะเกิดความยากจนที่ต่อเนื่องไปถึงลูกหลาน ด้วยความยากจนที่ถ่มทับมานานหลายทศวรรษ ได้ทำลายศักยภาพทางการผลิตของเกษตรกร และทำลายความเป็นมนุษย์ที่มีความภาคภูมิใจในอาชีพของตนเอง บั่นทอนความเชื่อมั่นในศักยภาพของตนเอง ซึ่งส่งผลต่อการคิดค้นและพัฒนาอาชีพการเกษตรให้สามารถเลี้ยงดูครอบครัวและชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

3.2 สภาพวิถีชีวิต การผลิตของคนจนในกลุ่มเกษตรกร

สภาพวิถีชีวิต วิธีการผลิตของคนจนในกลุ่มเกษตรกรที่จะได้กล่าวถึงต่อไป จะเป็นรายละเอียดของฐานอาชีพของคนจนในกลุ่มเกษตรกรที่มีลักษณะหลากหลาย เพื่อให้เห็นภาพวิถีชีวิตและวิธีการผลิตของคนจนเหล่านี้ได้ชัดเจนมากขึ้น ลักษณะของความยากจนไม่ได้สะท้อนเพียงมิติเดียว แต่มีความสัมพันธ์กับฐานทรัพยากร และวัฒนธรรมของชุมชน ในส่วนนี้จะได้แสดงถึงวิถีชีวิต วิธีการผลิตของเกษตรกรรายย่อย ในฐานอาชีพต่างๆ โดยมีกรณีศึกษาที่สะท้อนฐานอาชีพของแต่ละกลุ่ม ดังรายละเอียดในตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 กรณีศึกษา จำแนกตามกลุ่มและชุมชนบนฐานอาชีพต่างๆ

กลุ่ม	ภาคเหนือ	ภาคใต้	ภาคอีสาน	ภาคตะวันออก	กรุงเทพฯ-ปริมณฑล
1. กลุ่มชาวนา	นโยบายรัฐกับการเป็น หนี้สินของเกษตรกร (กรณีชาวนาบ้านทุ่งพัฒนา อ.ดอกคำใต้ จ.พะเยา)	ชาวนาในพื้นที่ลุ่มน้ำ ปากพูนัง ตัวตนและสังคมใน ธุรกิจกุ้งกุลาดำ	ชะตากรรมชาวนาไทย ในภาคอีสาน (กรณีบ้านหาญฮี อ.รัตนบุรี จ.สุรินทร์)		ชาวนาไร้ที่ดินทำกิน เป็นของตนเอง บ้านคลองนกหวา จังหวัดปทุมธานี สภาพชีวิตที่ต้องปรับ เปลี่ยนอาชีพของเกษตรกร กรณีชุมชนชาวนาบ้าง คลองโยง จังหวัดนครปฐม
2. กลุ่มชาวไร่	ความทุกข์ยากของ เกษตรกรในเขตป่า อนุรักษ์ บ้านแม่คงซ้าย จังหวัดเชียงใหม่ นโยบายรัฐกับการเป็น หนี้สินของเกษตรกร เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม		สภาพการทำเกษตรแบบ มีสัญญาของเกษตรกร รายย่อยในเขตป่าสงวน แห่งชาติดงลาน (อ.สีชมพู จ.ขอนแก่น)	วิถีชีวิตชาวไร่ในพื้นที่ เขตนนรักษ์ หมู่บ้านร่มโพธิ์ทอง จังหวัดฉะเชิงเทรา	

ตารางที่ 3.1 กรณีศึกษา จำแนกตามกลุ่มและชุมชนบนฐานอาชีพต่างๆ (ต่อ)

กลุ่ม	ภาคเหนือ	ภาคใต้	ภาคอีสาน	ภาคตะวันออก	กรุงเทพฯ-ปริมณฑล
3. กลุ่มชาวสวน		เกษตรกรชาวสวนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ชุมชนบ้านไร่ จังหวัดระนอง คนจนในธุรกิจยางพารา		เกษตรกรในสวนผลไม้ขนาดเล็ก จ.ระยอง	
4. กลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน		รูปแบบการแก้ไขปัญหาความยากจน และการจัดสวัสดิการในชุมชนประมงขนาดเล็ก		สภาพชีวิตของชุมชนประมงพื้นบ้านคลองตำหรุ จังหวัดชลบุรี	
5. กลุ่มเกษตรกรรับจ้าง เกษตรกรที่ ต้องเช่าที่ดิน และ/หรือไร้ที่ดิน	เกษตรกรรับจ้างบ้านห้วยผาดิน จ. เชียงใหม่ การจัดการที่ดินโดย ชุมชน : ทางเลือกในการ จัดสรรและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน อย่างเป็นธรรม		เกษตรกรรับจ้างที่ไม่มีที่ทำกิน จ. สุรินทร์ คนจนอำนาจ จ. นนทบุรี บ้านบางกุ่ม : ผลกระทบโครงการ พัฒนาของรัฐกรณีที่ดิน สิรินธร	ชีวิตแรงงานรับจ้างในไร่ ชัย จ. ชลบุรี	ชีวิตแรงงานพลัดถิ่นใน ชุมชนเฉพาะกลุ่มพันธุ์ไม้ จ. นครนายก

3.2.1 กลุ่มฐานอาชีพและชุมชนชาวนา

กรณีศึกษามีทั้งสิ้น 4 กรณี ซึ่งเป็นการเลือกพื้นที่กลุ่มและชุมชนเกษตรกรชาวนา ทั้งที่อยู่ในพื้นที่ กลุ่มชุมชนที่ก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจการตลาด ผลิตภัณฑ์เชิงเดี่ยวคือ ข้าว และรายได้หลักทำนาอย่างเดียว ฐานของชุมชนพึ่งพิงอยู่บนฐานทรัพยากรซึ่งเป็นสภาพดำรงชีพที่พึ่งพิงด้านอื่นในระดับที่น้อยมาก เช่น กรณีศึกษา ชาวนาไร่ที่ดินทำกินเป็นของตนเอง บ้านคลองหกวา จังหวัดปทุมธานี (ปฐมพงษ์ สัจจะธีรกุล, 2545) กรณีศึกษาชาวนาในพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง (ณรงค์ บุญสวยขวัญ, 2545) และกรณีศึกษา สภาพชีวิตที่ต้องปรับเปลี่ยนอาชีพของเกษตรกร กรณีศึกษาชุมชนชาวนาบ้านคลองโยง จังหวัดนครปฐม (กิตติชัย งามชัยพิสิษฐ์, 2545) ทั้ง 3 กรณีศึกษา ซึ่งผลิตข้าวเพื่อขายเป็นอาชีพหลัก การพึ่งพิงฐานทรัพยากรธรรมชาติมีน้อยมาก เนื่องจากสภาพนิเวศน์เปลี่ยนแปลงมาก เช่น อาจจะมีการจับปลาในแม่น้ำลำคลองบ้าง แต่ก็น้อยมาก ส่วนกรณี ชะตากรรมชาวนาไทยในภาคอีสาน จ.สุรินทร์ แม้จะผลิตข้าวหอมมะลิเพื่อขายเป็นหลัก แต่ชุมชนยังพึ่งพิงทรัพยากรป่าทามสูงมาก ทั้งที่เป็นไปในลักษณะเศรษฐกิจเพื่อการตลาด และเศรษฐกิจยังชีพ เช่น การหาของในทาม การทำประมงในแม่น้ำมูล ฯลฯ

นอกจากนี้ ยังมีกรณีศึกษาที่ต้องการพิจารณาถึงการพยายามเปลี่ยนอาชีพจากการทำนาไปสู่อาชีพอื่นคือ งานศึกษาของ กิตติชัย งามชัยพิสิษฐ์ ซึ่งศึกษากรณีชาวนา จังหวัดนครปฐม ที่พยายามปรับเปลี่ยนอาชีพไปสู่การทำเกษตรกรอย่างอื่น เช่น นาบัว ผักชีฝรั่ง ฯลฯ และกรณีศึกษาชาวนาลุ่มน้ำปากพนัง ที่ปรับเปลี่ยนไปสู่การเลี้ยงกุ้งกุลาดำ

ด้านภาพชีวิตและวิถีการผลิต ชาวนาในกรณีศึกษาทั้งหมดยังอยู่ในชะตากรรมของปัญหาชาวนาร่วมสมัยในศตวรรษตั้งแต่การปลูกข้าวเพื่อการส่งออกเป็นต้นมา กรณีศึกษาชาวนา จ.ปทุมธานีและนครปฐม สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการถือครองที่ดินเป็นอย่างดี เพราะอยู่ในสภาพการเช่านา ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง เพราะพื้นที่ทั้งสองแห่งเป็นตัวแทนพื้นที่ที่มีการขูดคลองพัฒนาที่นาตั้งแต่ช่วงรัชกาลที่ 5 ที่นาจึงเป็นของเจ้าที่ดินขนาดใหญ่ และในภายหลัง การพัฒนาของเมืองขยายตัวเข้าสู่พื้นที่ ทำให้มีการซื้อขายที่ดินสูง ที่ดินเปลี่ยนมือ เป็นที่ดินรายย่อย แต่ชาวนาบ้านคลองหกวายังคงเป็นผู้เช่าที่ดินทำกินอยู่เช่นเดิม (ปฐมพงษ์ สัจจะธีรกุล, 2545) กรณีชาวนาบ้านคลองโยง อ.พุทธมณฑล จ.นครปฐม เช่าที่นาของนิคมสหกรณ์การเกษตรซึ่งซื้อต่อมาจากเจ้าที่ดินขนาดใหญ่มาราวในปี 2526 และจัดสรรให้ชาวนาเช่าต่อแปลงละ 20 ไร่ กรณีศึกษาชาวนาลุ่มน้ำปากพนัง ชาวนามีที่ดินเป็นของตนเอง (ร้อยละ 90) แต่ประมาณ 50% มีพื้นที่ถือครองต่ำกว่า 10 ไร่ ต่อครัวเรือน ซึ่งอยู่ในสภาพไม่พอทำนาเพื่อขาย ส่วนใหญ่จึงเช่าที่ดินเพื่อนบ้านในชุมชน

กรณี "ชะตากรรมชาวนาไทยในภาคอีสาน" จากการศึกษาของฤทธิ์ชัย ภูตะวัน ทวี หอมหวาน และปราณี มัคคนันท์ พบว่ามีความแตกต่างออกไป เพราะส่วนใหญ่ (ร้อยละ 63.9) มีพื้นที่นาทั้งนาบ้านและนาทาม โดยเฉลี่ยมีพื้นที่นาระหว่างครัวเรือนละ 11-30 ไร่ โดยมีนาทามในสัดส่วนราวร้อยละ 50 แต่ก็ประสบปัญหาสำคัญคือ นาทามได้รับผลกระทบจากสร้างฝายราษีไศล ซึ่งเป็นโครงการของรัฐที่มีการก่อสร้างและเริ่มกักเก็บน้ำตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 (ดูรายละเอียดใน ฤทธิ์ชัย ภูตะวัน และทวี หอมหวาน และ ปราณี มัคคนันท์, 2545)

ลักษณะการผลิต มีความแตกต่างกันในสองลักษณะที่สำคัญคือ กรณีชาวนา บ้านนาญฮี อ.รัตนบุรี จ.สุรินทร์ มีลักษณะการผลิตเพื่อบริโภคและการผลิตเพื่อขาย ดังที่ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ เรียกว่า "เป็นแบบหนึ่งครัวเรือน สองวิถีการผลิต" คือ ทั้งมีจุดมุ่งหมายเพื่อขายและเพื่อกิน ชุมชนบ้านนาญฮีเป็นชุมชนที่ประกอบอาชีพทำนาเป็นอาชีพหลัก คิดเป็นร้อยละ 80 ของอาชีพทั้งหมดในหมู่บ้าน ทุกครอบครัวจะมีที่นาทามเป็นของครอบครัว ทุกครอบครัวจะปลูกข้าวหอมมะลิเป็นหลักเพื่อขาย เพราะเป็นที่ต้องการของตลาดและมีราคาสูงกว่าข้าวพันธุ์อื่นๆ เมื่อเก็บเกี่ยวข้าวนาปีเสร็จแล้วเกษตรกรทุกครอบครัวจะลงทามเพื่อทำนาทามเพื่อนำข้าวเก็บไว้บริโภคในครอบครัวหรือขายเป็นบางส่วน เพราะข้าวนาทามไม่ต้องการของตลาดจึงไม่นิยมขายอีกทั้งราคาข้าวนาทามก็ไม่สูงเหมือนราคาข้าวนาปี

ทั้งกรณีชาวนาลุ่มน้ำมูลและชาวนาลุ่มน้ำปากพนัง แสดงให้เห็นถึงการผลิตในลักษณะดังกล่าวนี้ ในอดีตที่ย้อนลงไปไม่มากกว่า 10-20 ปี การปลูกข้าวเป็นการปลูกเพื่อการยังชีพ ในการปลูกจะอาศัยแรงงานในครัวเรือนเป็นหลักโดยไม่มีเครื่องจักรในการทุ่นแรง ปุ๋ยที่ใช้ก็เป็นปุ๋ยคอกที่ได้มาจากการเลี้ยงสัตว์ในครัวเรือน ประกอบกับสภาพพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ ทำให้ไม่มีต้นทุนการผลิต และในการดำรงชีวิตจะอาศัยฐานทางทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ แต่ปัจจุบัน ได้เปลี่ยนแปลงไปสู่การผลิตเพื่อขาย โดยมีความแตกต่างสำคัญคือ กรณีศึกษาชาวนาลุ่มน้ำมูล พบว่ายังคงมีระบบการผลิตแบบหนึ่งครัวเรือนสองระบบการผลิตอยู่

ชาวนาลุ่มน้ำมูลทำนาสองครั้งต่อปี คือนาบ้านกับนาทาม ซึ่งมีฤดูกาลผลิตแตกต่างกัน นาบ้านคือนาปีที่ทำการเพาะปลูกในฤดูกาลผลิตปกติ ส่วนนาทามนั้นคือนาที่ปลูกข้าวอยู่ในบริเวณทาม ลักษณะการทำนาทามในอดีตพบว่ามี 3 ลักษณะ คือ (1) นาแขง เป็นการทำนาในบริเวณหนอง บึง กุด ร่องน้ำ (2) นาหนอง เป็นการทำน่าน้ำใหม่ ปลูกในบริเวณหนองที่มีน้ำแห้งหลังจากฝนตกช่วงแรก (ต้นฤดูฝน) (3) นาข้าวไร่ทาม เป็นการทำนาในพื้นที่ดอน จะเริ่มทำในหน้าแล้ง (ดูรายละเอียดจากกรณีศึกษา ใน ฤทธิ์ชัย ภูตะวัน ทวี หอมหวาน และปราณี มัคคนันท์, 2545)

ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของการทำนากรณีศึกษานี้คือ พันธุ์ข้าวที่ใช้จะเป็นพันธุ์พื้นเมืองที่เหมาะสมพื้นที่และมีการปลูกหลายพันธุ์ ในการปลูกจะคำนึงถึงลักษณะพื้นที่และระยะเวลาการเก็บเกี่ยวเป็นสำคัญ ซึ่งข้าวจะสุกไม่พร้อมกัน

ชาวนาลุ่มน้ำมูนยังมีวิถีชีวิตที่พึ่งพิงกับฐานทรัพยากรธรรมชาติที่สูงมาก คือ การใช้ทามซึ่งพบว่า ชุมชนอาศัยพื้นที่ทามซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะของชุมชนในการเพาะปลูกประกอบด้วย การทำนา ดังที่ได้พิจารณามาแล้ว การปลูกพืชไร่ เช่น ปอ ข้าวโพด การปลูกพืชผักสวนครัว เช่น พริก ถั่ว ผักต่างๆ การเลี้ยงสัตว์ ประกอบด้วย การเลี้ยงวัว ควาย จนกระทั่งอาจกล่าวได้ว่า พื้นที่ดังกล่าวนี้มีลักษณะ “วัฒนธรรมควาย” กล่าวคือ มีกระบวนการเลี้ยง ขยายวัว-ควายที่เป็นระบบ “นายฮ้อย” ที่กว้างขวางใหญ่โต การทำอุตสาหกรรมในครัวเรือน การทอเสื่อด้วยกกหรือมือ การทำเครื่องจักสานไม้ไผ่แล้วใช้วัตถุดิบปาทามเป็นส่วนประกอบ การผลิตเกลือสินเธาว์

นอกจากนี้ วิถีชีวิตของชุมชนยังพึ่งพิงกับฐานของทาม โดยอาศัยการเข้าไปเก็บของป่า เช่น เห็ด หน่อไม้ มัน ผัก ไม้พิน เป็นต้น ทรัพยากรธรรมชาติมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต โดยเฉพาะจากปาทาม ชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์ในหลาย ๆ ด้าน ได้แก่ การพึ่งพาอาศัยป่าปาทามเก็บเกี่ยวผลผลิต เช่น ผลไม้ป่า ผักป่า พืชในทามกินได้เกือบทุกชนิด ทั้งพืชน้ำ พืชบก ไม้ใช้สอย ไม้พิน ถ่าน เครื่องใช้อุปกรณ์ในครัวเรือน พืชสมุนไพร เห็ดทาม เช่น เห็ดผึ้งทาม เห็ดโคน มันต่างๆ เช่น มันแขง มันนก

แม้จะเป็นการผลิตเพื่อขาย การทำนาของชาวนาลุ่มน้ำมูน ยังมีลักษณะการผลิตแบบดั้งเดิมสูง กล่าวคือ ยังใช้เครื่องจักรน้อย นอกจากนี้ การทำนาทามยังมีลักษณะการอาศัยธรรมชาติทั้งระบบชลประทาน และปุ๋ยจากตะกอนดินที่ทับถมมากับน้ำท่วมพื้นที่ทำนาตามฤดูกาล และใช้ควายในการปรับพื้นที่ ส่วนพันธุ์ข้าวก็เป็นพันธุ์ข้าวพื้นเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การผลิตข้าวเพื่อการบริโภคในครัวเรือนและเพื่อการขาย

จากการศึกษาพบว่า การผลิตในช่วงนี้เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2514 และยังคงทำการผลิตในที่นาสองแปลงเหมือนในอดีต การผลิตในช่วงนี้เริ่มมีการใช้รถไถเดินตามและปุ๋ยเคมี ส่วนพันธุ์ข้าวนั้นยังคงเป็นพันธุ์พื้นเมืองเดิมอยู่มาก แต่การผลิตในพื้นที่นาบ้านซึ่งเป็นการผลิตเพื่อขายได้เปลี่ยนพันธุ์ข้าว เพราะพันธุ์พื้นเมืองขายไม่ได้ราคา ชาวบ้านจึงปลูกข้าวหอมมะลิ ซึ่งได้รับการส่งเสริมจากหน่วยงานเกษตรอำเภอ ที่เข้ามาอบรมให้ความรู้ในการปลูกข้าวหอมมะลิ และแจกพันธุ์ข้าวให้แก่ชาวบ้านตั้งแต่ปี พ.ศ.2519

ด้านต้นทุนการทำนา การทำนาของเกษตรกรบ้านหาญฮี พบว่า นาทามไม่ได้ใช้ต้นทุนในการทำนา นอกจากแรงงานของคนในครอบครัว โดยใช้ต้นทุนทั้งหมดในการทำนาไร่ประมาณ 1,600 บาท และในการทำนาปีใช้ต้นทุนต่อไร่ประมาณ 2,000 บาท ซึ่งไม่รวมแรงงานในครัวเรือนซึ่งใช้สูงมากเพราะเป็นการผลิตแบบดั้งเดิม ไม่ใช้เครื่องจักรสมัยใหม่ ส่วนผลผลิตที่ได้ไร่ละ 300-350 ก.ก. ต่อราย (ดูรายละเอียดในกรณีศึกษาชะตากรรมชาวนาไทยในภาคอีสาน)

ส่วนรายได้จากการทำนา พบว่า ราคาข้าว ในปี 2544 ที่ผ่านมารัฐบาลมีนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรเพราะมีการประกันราคาข้าวในราคาประกันไร่ละ 6.50 บาทจึงทำให้ไม่ขาดทุนมากนักในรายที่มีข้าวเปลือกเหลือพอขายซึ่งต้องทำนาตั้งแต่ 10 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 3.2 การเปรียบเทียบราคาขายข้าวตามราคาท้องตลาดตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 ถึงปัจจุบัน

ราคาข้าว(บาท) /ก.ก.	2540	2541	2542	2543	2544	2545
ข้าวเปลือกหอมมะลิ	5.70	8	7	6.50	6.8-4.8	5.0-7.0
ข้าวสารหอมมะลิ	18	20	18	18	18	18
ค่าความแตกต่างของราคา (บาท/ก.ก.)	12.3	12	11	11.5	13.2	13

ที่มา : ฤทธิ์ชัย ภูตะวัน ทวี หอมหวน และปราณี มัคคนันท์, 2545

ส่วนการทำนาในกรณีศึกษาพื้นที่ภาคกลางและภาคใต้มีความแตกต่างไป กล่าวคือ ระบบการผลิตเป็นแบบเข้มข้นทั้งด้านการใช้เครื่องจักรและสารเคมี (ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ยากำจัดศัตรูพืช) ซึ่งชาวนาได้ปรับเปลี่ยนมาทำนาหว่านน้ำตม ดังในพื้นที่ชุมชนบ้านคลองหกวา ในปัจจุบันเป็นการทำนาปรังแบบนาหว่านน้ำตม โดยอาศัยน้ำจากคลองชลประทาน เพราะไม่ต้องเป็นการเสียเวลาในการตกกล้าและปักดำ ทุนค่าแรงงาน ประหยัดเวลาให้ผลผลิตต่อไร่ที่สูง และที่สำคัญคือ สอดคล้องกับการนำเครื่องจักรเข้ามาใช้ในกระบวนการผลิต ทั้งรถไถนาแบบเดินตาม รถเกี่ยวข้าว เครื่องสูบน้ำ เครื่องพ่นยาฆ่าแมลง และเดี่ยวนั้นในพื้นที่ภาคกลางได้เริ่มนำรถไถเดินตามเข้ามาแทนรถไถเดินตาม เนื่องจากไม่จำเป็นต้องไถและคราด ค่าจ้างรถไถเดินราวไร่ละ 180 บาท ในภาคกลางจะมีการปรับที่นาเพื่อให้สอดคล้องกับการผลิตสมัยใหม่ กล่าวคือ หัวคันนาจะหายไป ที่นาจะเป็นแปลงใหญ่ๆที่มีหัวคันนาล้อมรอบนอกเท่านั้น ชาวนาที่พอมีเงินทุนก็จะจ้างปรับคันล้อมรอบนาทั้งแปลง ดังกรณีชาวนาดำบลคลองโยง ซึ่งเป็นแปลงนาเช่าแปลงละ 20 ไร่ ชาวนาจะทำคันล้อมรอบแปลง และปรับ

หน้าดินในเสมอกันทั้งแปลง สภาพของไร่นาจึงไม่มีหนองน้ำ (แต่เดิมหน้าแล้งเคยมี “ปลาดกคัก” ตามหนองน้ำ เดียวนี้สภาพนี้จึงหายไป)

การทำนาในภาคกลางจึงมีลักษณะของการทำนาแบบผู้จัดการ (ที่ยากจน) ไร่นา และทำงานล่วงเวลา เสมือนงานอดิเรก เพราะฤดูกาลทำนาหนึ่งราว 4 เดือน ชาวนาจะใช้ชีวิตในไร่นาแบบเต็มวันเพียงราว 15-20 วันเท่านั้น ส่วนเวลาที่เหลือคือ การรับจ้างในโรงงาน หรือการปรับเปลี่ยนไปสู่อาชีพอื่น (ดูรายละเอียด โดยเฉพาะกรณีศึกษาชาวนา ต.คลองโยง อ.นครชัยศรี จ.นครปฐม)

ด้านค่าใช้จ่ายในการทำนา จะพบว่า อยู่ในอัตราที่สูง คือ ค่าปุ๋ย ค่าย่ำกำจัดวัชพืชและศัตรูข้าว ค่าเช่าปัจจัยการผลิต (รถเกี่ยวข้าว ฯลฯ) และยักรวมถึงหนี้สินต่างๆ ที่กู้ยืมมาเพื่อใช้ในการผลิตและยังชีพ กรณีศึกษาชาวนานครปฐม พบว่า การทำนา 1 ไร่ มีต้นทุนการผลิตราว 3,800 บาท ซึ่งไม่รวมค่าแรงในครัวเรือน ซึ่งต้นทุนส่วนใหญ่เป็นค่าปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ค่าจ้างรถเกี่ยว ฯลฯ ด้านต้นทุนการทำนา ในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา ต้นทุนการทำนาสูงขึ้นราวร้อยละ 15-20 จากการจัดกลุ่มเสวนาเพื่อหาต้นทุนการทำนา พบว่า การทำนาแปลงละ 20 ไร่ จะต้องลงทุนทำนาด้วยปัจจัยการผลิตที่ไม่รวมกำลังแรงงานของตนเองและในครอบครัวราว 35,000-40,000 บาท หรือไร่ละราว 2,000 บาท ดังตารางที่ 3.3

ตารางที่ 3.3 ต้นทุนการทำนาต่อแปลง 20 ไร่

ปัจจัยการผลิต	จำนวน (หน่วย)	จำนวน (บาท)
1.น้ำมัน (ไถ คราด วดน้ำ)	400 ลิตร	6,000
2.ปุ๋ย	20x270	5,400
3.ยาฆ่าแมลง	2 x450	900
4.ยาฟูลาดาน	4 กระสอบ x 550	2,200
5.ยาฆ่าหอยเชอรี่ การ์เนอร์	220 x 5	1,100
6.ยาฉีดฆ่าหญ้า ยาคุมหญ้า	550x4 และ 250x4	3,200
7.ฮอว์โมนบำรุงข้าว	750x3	2,250
8.ค่ารถเกี่ยวและน้ำมัน	7,000	7,000
9.ค่าข้าวปลูก	7 กระสอบ (63 ถึงๆละ 55 บาท)	3,465
10.ค่าเลี้ยงช่วงไถนา เกี่ยวข้าว หว่านปุ๋ย ฉีดยา	3,000	3,000
11.ค่าเช่านา	180x20	3,600
รวม		38,151

ที่มา : กิตติชัย งามชัยพิสิษฐ์, 2545

สภาพการลงทุนดังกล่าวถ้าหากกู้เงิน หรือนำปัจจัยการผลิตมาจากนายทุน พ่อค้าข้าวก็จะต้องเพิ่มค่าดอกเบี้ยหรือราคาที่สูงขึ้นอีกราว ร้อยละ 20 สภาพการณ์ดังกล่าวนี้จึงทำให้ผลผลิตข้าวต้องได้มากกว่าไร่ละ 80 ถัง และจะต้องไม่ถูกฝนในช่วงที่มีการเก็บเกี่ยวข้าวนาจึงจะได้กำไรจากการทำนา (ซึ่งไม่ได้หักค่าแรงงานจากครอบครัว)

ในขณะที่ผลผลิตที่ผลิตได้โดยส่วนใหญ่ สำหรับกรณีสาวนานครปฐมต่อไร่ราว 80-90 ถัง กรณีสาวนาปทุมธานีจะมีปริมาณราว 60-80 ถังต่อไร่ ราคาข้าวในรอบปีที่ผ่านมา อยู่ในอัตรา 4,000-4,200 บาทต่อเกวียน ซึ่งขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์ของข้าวเปลือก ถ้าเก็บเกี่ยวไม่ทัน ข้าวโดนฝนก่อนเกี่ยวราคาจะตกลงเหลือราว 3,500 บาท ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบต้นทุนและราคาข้าวแล้ว จะเห็นว่าชาวนาอยู่ในสภาพที่ไม่ได้กำไร

ตารางที่ 3.4 เปรียบเทียบราคาข้าวกับต้นทุนฤดูกาลผลิตบริเวณชุมชนบ้านคลองโยง จังหวัดนครปฐม ระหว่างปี 2540-45

ต้นทุน (บาท)	ก่อนปี 2540	2541	2542	2543	2544	2545
ข้าวเปลือก/เกวียน (ขาย)	-	7,000-8,000	←	3,500	→	→
ปุ๋ย/กระสอบ	-	270	330	350	380-400	350
น้ำมันดีเซล	-	7.6	10.0	12.0-14.0	15.0	12.70
ค่าจ้างไถ-เกี่ยว/ไร่	-	300	400	500	500	350
เครื่องยนต์	1,300	←			→	2,600
รถไถ	20,000	30,000	←		→	50,000
ข้าวสาร	140	280	140	140	140	140
น้ำปลา	←		18-19			→
น้ำมัน	21-22	←		32		→
สบู่	5	8	←	12		→
เหล้าขาว	40	→	←	60		70 →
รถมอเตอร์ไซด์	47,000	←	50,000	60,000		→

ที่มา : กิตติชัย งามชัยพิสิษฐ์, 2545

กรณีชาวนาซึ่งเช่านา ต้องมีค่าใช้จ่ายเรื่องค่าเช่าอีก ดังกรณีศึกษาชาวนาไร่ที่ทำกินเป็นตนเอง บ้านคลองนกหวา จังหวัดปทุมธานี พบว่า นายทุนเจ้าของที่ดินจะมีวิธีการเก็บค่าเช่าที่ด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ (1) แบบจ่ายในรูปของตัวเงินที่แน่นอนตายตัวและ (2) แบบจ่ายในรูปของปริมาณผลผลิตโดยตีเป็นมูลค่าราคาสผลผลิตในช่วงนั้นๆ และจากกรณีศึกษาพบว่า ร้อยละ 93.8 ชำระค่าเช่าในรูปของแบบที่ 2 โดยอัตราค่าเช่าส่วนใหญ่อยู่ที่ 9 ถึง / ไร่ / ปี ดังจะเห็นได้ว่าชาวนาเหล่านี้จะต้องเสียค่าเช่าที่ดินในการทำนาถึง 1 ใน 10 ของผลผลิตที่ได้ หรือประมาณไร่ละ 8-10 ถึง ในขณะที่ชาวนาสามารถที่จะผลิตได้ข้าวไร่ละ 60-80 ถึง ถ้าราคาข้าวเกวียนละ 3,500 บาท จะต้องเสียค่าเช่าที่นาคิดเป็นเงินโดยประมาณปีละ 350 บาทต่อไร่ (100 ถึง = 1 เกวียน) ซึ่งชาวนาเช่าที่เหล่านี้จะต้องมีทุนการผลิตที่สูงกว่าชาวนาที่มีที่นาของตนเองในชุมชนพื้นที่อื่นๆ

นอกจากนี้ ยังรวมถึงหนี้สินต่างๆที่กู้ยืมมาเพื่อใช้ในการผลิตและยังชีพอีกด้วย ซึ่งจากกรณีศึกษาชาวบ้านคลองโยงมีหนี้สินสูงถึงครอบครัวละ 100,000-150,000 บาท กรณีชาวไร่ที่ตำบลบ้านใหม่ อ.เมือง จ.สุรินทร์ เฉลี่ยครัวเรือนละ 23,822 บาท

ดังนั้น จะเห็นว่าชาวนายพยายามแสวงหาทางออกเพื่อที่จะดำรงชีพอยู่ได้อย่างพอเพียงในสังคมของครอบครัวเกษตรกรชาวเขาเหล่านี้ แต่สภาพการณ์ในปัจจุบันไม่สามารถทำให้ชาวเขาทำนาเพื่อเลี้ยงตัวเองได้ ชาวเขาจึงปรับเปลี่ยนอาชีพหรือแสวงหาทางออกด้วยการหารายได้จากแหล่งอื่น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการผลิตในช่วงที่ผ่านมาทำให้ชาวเขามีเวลาพอที่จะเปลี่ยนไปทำงานอย่างอื่น เครื่องจักรสมัยใหม่ถูกนำเข้ามาใช้ในวิถีการผลิต 2 ระยะด้วยกันคือ ราว 15 ปีที่ผ่านมา มีการนำรถนวดข้าวเข้ามา ซึ่งทำให้ลดขั้นตอนการทำงานลงอย่างมาก คือ การหอบข้าวมากองที่หัวคันนา การขนข้าวมานวดที่ลานนวด การมัดข้าวและกรอกเข้ากระสอบก่อนขายกับพ่อค้ารถนวดข้าวสามารถลดเวลาการทำงานลงไปราว 15 วันเมื่อเปรียบเทียบกับการเกี่ยวข้าวด้วยเคียว ยิ่งในช่วงต่อมา ที่มีการใช้รถเกี่ยวข้าวซึ่งได้รับความนิยมจากชาวนามาก เพราะทำให้ชาวเขามีเวลามากขึ้น จึงพบว่า ชาวนาบริเวณนี้มีการปรับวิธีการทำนาดำ นาหว่าน มาเป็นนาหว่าน มีการจัดการในพื้นที่นา ปรับพื้นที่ให้เสมอกัน ล้มหัวคันนาออกเพราะไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้สำหรับกองข้าวที่เกี่ยว และสะดวกแก่การเกี่ยวข้าวด้วยรถเกี่ยว ซึ่งปัจจุบันในชุมชนบ้านคลองโยงจึงมีลักษณะการทำนาแบบงานอดิเรก หรือทำนาแบบ "ผู้จัดการไร่นาที่ยากจน" โดยยอมรับการใช้เครื่องจักรเทคโนโลยีอย่างเข้มข้น เพื่อนำเวลาไปใช้ในการหารายได้เสริมให้แก่ครัวเรือนเพื่อที่จะได้แบ่งเบาภาระจากค่าใช้จ่ายต่างๆ

จากกรณีศึกษาพบว่า ชาวเขาแสวงหาทางออกใน 2 แนวทางหลักคือ การขายแรงงานในโรงงานแถบปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร และการปรับเปลี่ยนอาชีพจากการทำนา

กรณีศึกษาชุมชนบ้านคลองหกวา พบว่าชาวนายพยายามหารายได้จากการทำไร่ที่บ้านหรือลูกๆไปรับจ้างเป็นแรงงานไร้ฝีมือตามโรงงานอุตสาหกรรมที่มีการขยายตัวเข้ามาในเขตพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ใกล้เคียง โดยรายได้ส่วนใหญ่มาจากการประกอบอาชีพแรงงานไร้ฝีมือจะมีรายได้ต่อเดือนคนละ 4,000-5,000 บาท ซึ่งก็แล้วแต่ทักษะและคุณสมบัติของแต่ละบุคคล จากสภาพปัจจุบันคนหนุ่มสาวในชุมชนเริ่มที่จะหันมาประกอบอาชีพแรงงานรับจ้างไร้ฝีมือตามโรงงานอุตสาหกรรมแทนการทำนากันมากขึ้น (ปฐมพงษ์ สัจจะธีรกุล, 2545)

ส่วนการศึกษาชาวเขาภาคเหนือ กรณีศึกษาบ้านทุ่งพัฒนา อ.ดอกคำใต้ ได้คำนวณให้เห็นถึงต้นทุนการทำนา และรายได้ผลผลิตที่ทำให้เห็นถึงภาวะการล่มสลายของชาวเขาได้ชัดเจน โดยใช้

ตัวแทนครอบครัวชาวนาเกษตรกรปานกลาง มีที่นาเป็นของตัวเอง 10 ไร่ แต่เกรงจะมีรายได้ไม่พอ จึงเช่าที่นาเพิ่มเติม 10 ไร่ โดยมีการคิดอัตราค่าเช่าแบบผ่ากึ่ง รวมเป็นเนื้อที่ผลิตข้าวในปีที่ผ่านมา 20 ไร่ (พฤษฯ เกาตวิล) ซึ่งพบว่า หมวดใหญ่ของต้นทุนการผลิตประกอบด้วย

ด้านการจ้างแรงงาน ในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา การปลูกพืชเพื่อขาย ซึ่งเป็นการปลูกในปริมาณมาก และต้องแข่งขันกับเวลา ทำให้การจ้างแรงงานเพื่อทำการผลิตมีแนวโน้มสูงขึ้น ชาวนาจะใช้ทั้งแรงงานในครัวเรือนและจ้างแรงงาน ด้านการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์การเกษตร ซึ่งได้แก่ ค่าเมล็ดพันธุ์ ข้าวที่ปลูกเป็นพันธุ์ ก.ข. (กรมวิชาการข้าว) ค่าปุ๋ยคอกและปุ๋ยเคมี ค่าสารเคมี เช่น ยาคุมกำเนิดหญ้า และสารกำจัดศัตรูพืช ค่าน้ำมันรถไถนา และด้านค่าการเช่า ได้แก่ ค่าเสื่อมอุปกรณ์การเกษตร (ถือเป็นค่าเช่าทางเศรษฐกิจชนิดหนึ่ง) ค่าดอกเบี้ย ค่าเช่าที่ดิน ซึ่งสามารถจำแนกต้นทุนการผลิต และแหล่งที่จ้าง/ซื้อ/เช่า

จากการศึกษา พบว่า ต้นทุนการผลิตต่อ 1 ไร่ คือ 4,119 บาท ในที่นา 1 ไร่ ได้ผลผลิตข้าวเปลือกโดยเฉลี่ย 700 กิโลกรัม ดังนั้นคิดเป็นต้นทุนการผลิตข้าวเปลือกต่อกิโลกรัมคือ 5.58 บาท ในปี 2543 ราคาซื้อขายข้าวเปลือกโดยผู้ซื้อมีถมาอยู่ที่ไร่ในราคา กิโลกรัมละ 4.00 บาท ดังนั้น ชาวนาขายข้าวขาดทุนในราคา กิโลกรัมละ $4.00 - 5.58 = 1.58$ บาท หรือในทุกเงินทุนหนึ่งบาทจะขาดทุน 0.32 บาท หรือคิดเป็นการขาดทุนร้อยละ 32 ของเงินลงทุน (ดูรายละเอียดใน พฤษฯ เกาตวิล, 2545)

การปรับตัวและแสวงหาทางออก

กรณีศึกษาชาวบ้านคลองโยง อ.พุทธมณฑล ชาวนาได้แสวงหาทางออกในสองลักษณะ เช่นกันคือ การเข้าไปสู่งานรับจ้างในโรงงานแถบพุทธมณฑล ส่วนอีกด้านหนึ่งคือ การปรับเปลี่ยนอาชีพจากการทำนาสู่การเกษตรแบบอื่น ปัจจุบันชาวนาได้ปรับตัวเพื่อให้ชีวิตมีฐานพึ่งพิงแทนการทำนาในหลายช่องทางด้วยกัน เมื่อพิจารณาจากอาชีพหลักในปัจจุบันที่ก่อให้เกิดรายได้พบว่า ในช่วงราว 10 ปีที่ผ่านมา มีการปรับมาทำเกษตรอย่างอื่น เช่น การทำนาบัว ผักชีฝรั่ง ทำสวนมะม่วง ฯลฯ ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ การทำแบบผสมผสานหลายอย่าง มีครอบครัวที่ทำนาอย่างเดียวอยู่เพียง 4-5 ครอบครัวเท่านั้น และจะเห็นได้ว่า มีการผลิตที่เน้นการใช้พื้นที่แบบเข้มข้นลงทุน ลงแรงและเวลาสูงมาก ใช้สารเคมีมาก และเป็นการปรับตัวโดยการสร้างผลิตผลเพื่อป้อนความต้องการของกรุงเทพมหานคร การกินอยู่ของคนในเมืองหลวง

ชาวนาหันมาทำนาบัวราว 20 ราย รายที่มีการทำมานานที่สุดคือ ราว 15 ปีที่ผ่านมา และมีการทำในขนาดพื้นที่ที่แตกต่างกัน รายที่ทำมากที่สุดคือ ทำทั้งแปลง 20 ไร่ และเช่าเพิ่มเติมจากคน

อื่น แต่อย่างไรก็ดี การทำนาบัวลงทุนสูงมาก แปลงละ 20 ไร่ ต้องลงทุนราว 150,000-200,000 บาท และต้องมีรถปิกอัพเพื่อนำไปขายยังปากคลองตลาด รายได้จากการทำนาบัวอาจจะสูงถึงปีละ 300,000 บาท หักค่าใช้จ่ายแล้วเหลือราวแสนกว่าบาท แต่อย่างไรก็ดี การทำนาบัวต้องใช้แรงงานในครัวเรือนอีก 2 คน ที่ต้องทำงานตั้งแต่ราว 4-5 โมงเย็น ในการเก็บและกำบัว เดินทางออกจากบ้านตั้งแต่ตี 2 และต้องขายจนหมด บางครั้งอาจจะต้องขายถึงเที่ยงวัน รวมทั้งปัญหาสุขภาพจากการใช้สารเคมีจำนวนมากในนาบัว

การทำผักชีฝรั่ง ซึ่งได้รับความนิยมในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา ก่อนหน้านี้อาชีพที่นิยมกันมากก็คือ การทำนาผักบุ้ง และนาผักกะเจ็ด ซึ่งมีลักษณะการผลิตที่คล้ายคลึงกันคือ เป็นการผลิตเพื่อขายในตลาดกรุงเทพมหานครคือการขายส่งที่ตลาดปากคลองตลาด และศาลาน้ำร้อน และเป็นการผลิตแบบเข้มข้นที่ใช้พื้นที่น้อย แต่ต้องการแรงงาน เวลาในการทำงานสูง และมีต้นทุนสำหรับการลงทุนสูง รวมทั้งใช้สารเคมีมาก และมีปัญหาด้านสุขภาพจากสภาพการทำงาน ปัจจุบันมาอยู่จำนวน 15 ครอบครัว ซึ่งปลูกจำนวน 1-3 ไร่ ซึ่งต้องลงทุนสูงมากราว 1 ไร่ละ 30,000 บาท และต้องใช้แรงงานแบบเข้มข้นเช่นเดียวกับนาบัว

อาชีพที่ทำกันมากอีกอย่างหนึ่งคือ การทำสวน ซึ่งมีอยู่ 17 ราย สวนที่นิยมทำกันมากคือสวนมะม่วง แต่ปัจจุบันอยู่ในสภาพขาดทุน ต้องลงทุนมากเพราะต้องใช้ยาราคา (ฮอร์โมนเร่งให้ออกลูก) และการดูแลอย่างดีเพื่อให้ลูกติด ผลสวย ในขณะที่ราคามะม่วงถูกมาก ชาวสวนหลายรายปรับเปลี่ยนมาเป็นการปลูกพืชผักสวนครัวขายที่ศาลาน้ำร้อน บางรายทำสำเร็จรูปเพื่อขายในตลาด ทำให้ได้กำไรดี แต่ต้องใช้เวลามาก ทั้งการเตรียมและการนั่งขายปลีกที่ตลาด บางรายปรับมาสู่การเลี้ยงปลา อย่างไรก็ดี จากการสำรวจ พบว่า มีชาวบ้านถึง 48 ราย ที่มีการเลี้ยงปลาโดยซื้อพันธุ์ปลา มาปล่อยในนาบัว ร่องสวน และปล่อยให้กินอาหารธรรมชาติโดยไม่ลงทุนซื้ออาหารเลี้ยงโดยตรง

แม้ว่าชาวนาจะมีการปรับเปลี่ยนสภาพวิถีการดำรงชีวิต แต่พวกเขาก็ยังคงเป็นหนี้สินโดยเฉลี่ยครัวเรือนละ 50,000 บาท เกือบทุกครอบครัวเป็นหนี้สหกรณ์การเกษตร 20,000 บาท (รายงานประจำปีของสหกรณ์ระบุว่า สมาชิก 62 ราย มีหนี้รวม 1,580,000 บาท หนี้ ธกส. ส่วนใหญ่จะกู้ในวงเงินครอบครัวละประมาณ 40,000 บาท แต่ส่วนใหญ่มักเป็นหนี้เรื้อรัง นอกจากนี้ พบว่า ยังเป็นหนี้นอกระบบ ร้านค้าใหญ่แห่งหนึ่งในชุมชนระบุว่า มีชาวนาที่มาซื้อเชื้อของกินของใช้เฉลี่ย 10,000-15,000 บาท ราว 10-15 ราย

ความอยู่รอดของการปรับเปลี่ยนอาชีพการณศึกษานี้จึงดูเหมือนยังยากลำบาก เพราะการก้าวเข้าไปในวงจรการผลิตแบบธุรกิจ ต้องอาศัยการลงทุนและเวลาการทำงานด้วยตนเองสูงมาก

ดังนั้น จึงพบว่า ชาวนาหันไปพึ่งฐานรายได้จากโรงงาน ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดในขณะนี้ จากการสำรวจว่า มี 60 ครอบครัวที่มีสมาชิกในครอบครัวเข้าไปทำงานในโรงงานย่านพุทธมณฑล สาย 4 สาย 5 หนองแขม มีคนทำงานจากการรับจ้างดังกล่าวราว 100 คน ทำงานในโรงงานทำพลอย โรงเลื่อยไม้ โรงงานตุ๊กตา โรงงานทำรองเท้า และสนามกอล์ฟรอยัลเจมส์

กล่าวโดยสรุป กรณีชาวนานครปฐม เห็นได้ชัดเจนว่า ความล้มละลายที่เกิดจากการทำนาที่มีต้นทุนสูง แต่ราคาข้าวต่ำ และขนาดที่ดินจำกัด (บนความจำกัดของการเป็นชาวนาเช่าอีกชั้นหนึ่งด้วย) ฐานทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะ “ในน้ำมีปลาในนามีหนี้” ไม่สามารถเป็นฐานชีวิตได้ ทำให้ชาวนาต้องปรับเปลี่ยนวิถีการทำงานมาสู่อาชีพการเกษตรอื่นที่มีลักษณะสำคัญคือ การทำแบบหลากหลายการผลิตที่เน้นการใช้พื้นที่แบบเข้มข้น ลงทุน ลงแรงและเวลาสูงมาก ใช้สารเคมีมาก การสร้างพืชผลผลิตเพื่อป้อนความต้องการ การกินอยู่ของคนในเมืองหลวง ความอยู่รอดของการปรับเปลี่ยนอาชีพจึงดูเหมือนยังยากลำบาก เพราะก้าวเข้าไปในวงจรการผลิตแบบธุรกิจ การจะอยู่รอดในระบบนี้ต้องอาศัยความขยันขันแข็งด้วยการลงแรงและเวลาการทำงานด้วยตนเองอย่างเข้มข้น

ฐานรายได้หลักที่ทำให้ชีวิตชุมชนหมุนเวียนอยู่ได้จึงเป็นรายได้จากโรงงาน หนี้สินในชุมชนยังอยู่ในสัดส่วนที่สูงเหมือนกับหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนเกษตรกรรมภาคกลาง ในขณะที่สวัสดิการหรือการช่วยเหลือจากรัฐด้านอื่นๆ ไม่ได้เข้ามาแก้ไขในจุดที่เป็นปัญหาของฐานอาชีพคือ ปัญหาเรื่องต้นทุนการผลิตหรือปัจจัยการผลิตที่สูง เพียงเพิ่มทุนเข้ามาในวงจรการผลิตอีกเพียงเล็กน้อย ไม่ได้แตะปัญหาหลักในระบบการผลิต

ณรงค์ บุญสวขัญญ (2545) ได้อธิบายให้เห็นถึงชีวิตชาวนาที่ปรับเปลี่ยนมาทำนาถุ้ง ในกรณีศึกษา “ตัวตนและสังคมคนในธุรกิจกุ้งกุลาดำ” โดยทำการศึกษาบ้านเนินหนองหงส์ ตำบลเกาะเพชร อำเภอบัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นชุมชนในเขตลุ่มน้ำปากพนังที่เคยมีอาชีพทำนามาก่อน เป็นอีกตัวแทนหนึ่งของการปรับตัวจากอาชีพการทำนา ซึ่งรัฐให้การส่งเสริม และผลผลิตกุ้งกุลาดำในตลาดโลกที่เป็นสินค้าส่งออกไปจากประเทศไทยนั้นอัตราส่วนแบ่งการตลาดสูงเป็นอันดับหนึ่งของโลก หรือประมาณร้อยละ 27.7 ของผลผลิตกุ้งจากการเพาะเลี้ยงทั้งหมดของโลก ตัวเลขปริมาณและมูลค่าการส่งออกพบว่า สามารถสร้างมูลค่าการส่งออกจาก 33,613.90 ล้านบาท ใน พ.ศ.2534 เป็น 62,784.75 ล้านบาท ใน พ.ศ.2537 ส่วนใน พ.ศ.2541 มีมูลค่าสูงถึง 95,783.40 ล้านบาท เป็นรายได้ที่เข้าสู่ประเทศสูงเป็นอันดับสาม พื้นที่เลี้ยงกุ้งกุลาดำใน พ.ศ.2539 มีการเลี้ยงกุ้งใน 25 จังหวัด รวมพื้นที่ 454,148 ไร่ จังหวัดนครราชสีมามีความเป็นหนึ่งในการ

ผลิตจำนวนสูงสุด ข้อมูล พ.ศ.2541 พบว่าจังหวัดนครศรีธรรมราช มีพื้นที่ผลิตทุ้งกลาดำสูงสุด 65,317.40 ไร่ ส่วนเฉพาะการเลี้ยงกุ้งในจังหวัดนครศรีธรรมราชส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง โดยเฉพาะในอำเภอปากพนัง อำเภอหัวไทรและอำเภอเชียรใหญ่ ซึ่งเป็นการเลี้ยงกุ้งแบบพัฒนา ซึ่งบ้านเนินหนองหงส์เป็นชุมชนหนึ่ง ก่อนพ.ศ.2532 บ้านเนินหนองหงส์มี "การทำนา" เป็นอาชีพหลัก มีพื้นที่ทำการเกษตร 2,897 ไร่ เป็นแหล่งผลิตข้าวที่สำคัญแห่งหนึ่งของอำเภอหัวไทรที่รู้จักกันในนาม "ข้าวหัวไทร" ด้วยที่เป็นพื้นที่ลุ่ม การผลิตข้าวที่นี่ได้ผลผลิตค่อนข้างสูง และมีสวนมะพร้าวประมาณ 700 ไร่ (ดูรายละเอียดในกรณีศึกษา)

การศึกษาพบว่า การแสวงหาทางออก และภาพชีวิตหรือวิถีชีวิตของชุมชนชาวนามาสู่เกษตรกรเลี้ยงกุ้งกลาดำ เป็นภาพชีวิตที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับโลกาภิวัตน์ ระบบการค้าระหว่างประเทศ ที่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่กำกับและมีอิทธิพลต่อกรอบเชิงนโยบายและทิศทางของประเทศไทย เช่นเดียวกับความต้องการบริโภคกุ้งในแต่ละช่วงเวลาเป็นเงื่อนไขกำกับ

ความยากจนกรณีเลี้ยงกุ้งเป็น "ความยากจนในมิติการเปรียบเทียบ" โดยเปรียบเทียบกับบุคคลอื่นๆในบริบทของธุรกรรมกุ้งกลาดำของโลก ที่เกษตรกร ชาวนาถูกผลักดันเข้าไปสู่วงจรธุรกิจที่ตนเองขาดองค์ความรู้และเทคนิค ประสบการณ์ในการเลี้ยงกุ้ง เช่น เทคนิคการเพาะเลี้ยง ขนาดบ่อ ความเค็มของน้ำ โรคกุ้ง ขาดข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับการใช้ยา อาหารกุ้ง ซึ่งยาและอาหารเป็นปัจจัยหรือเป็นวิทยาการทางการผลิตที่สำคัญที่เกษตรกรต้องใช้โดยปฏิเสธไม่ได้ การขาดข้อมูลและขาดโอกาสในการรับรู้รับทราบข้อมูลการตลาด หรือไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับสภาวะการตลาดและช่องทางในการเข้าถึงตลาด การขาดโอกาสการรู้เกี่ยวกับนโยบายของรัฐ เช่น การประกาศเป็นพื้นที่ห้ามเลี้ยง พื้นที่น้ำจืดเพื่อการเพาะปลูกและพื้นที่น้ำเค็ม รวมถึงด้วยสิทธิในการตัดสินใจ นอกจากนี้ ความผันผวนเกี่ยวกับราคากับต้นทุนที่สูงมากในการเลี้ยงแต่ละครั้งส่งผลกระทบต่อฐานะของเกษตรกรอย่างเฉียบพลัน ซึ่งนำไปสู่ "ความยากจนแบบเฉียบพลัน" เกิดลักษณะหนี้สินเฉียบพลัน จากการสำรวจครัวเรือนพบว่าสถานะหนี้สินของเกษตรกรนากุ้งบ้านเนินหนองหงส์ 30 ราย พบว่า มีหนี้สูงถึง 33,000,000 บาท

ในขณะที่รัฐไม่ได้เน้นที่จะสนับสนุน ช่วยเหลือเกษตรกรผู้เลี้ยงกุ้งรายย่อย แต่คงให้ความสำคัญในเชิงการวางโครงสร้างพื้นฐานการเลี้ยงกุ้งที่เป็นประโยชน์กับบริษัท หรือองค์กร มากกว่าให้ความสำคัญและมีมาตรการที่เน้นประโยชน์แก่เกษตรกรเลี้ยงกุ้งรายย่อย โดยเฉพาะที่ผันตัวเองและครอบครัวจากนาข้าวหรืออาชีพอื่นมาสู่การเลี้ยงกุ้ง เกษตรกรเหล่านี้จึงเลี้ยงกุ้ง ตามกระแสของน้ำดี น้ำเสีย ราคากุ้ง ต้นทุนและคุณภาพอาหาร และราคายารักษาโรคกุ้ง ที่ผันผวน

3.2.2 กลุ่มฐานอาชีพและชุมชนชาวสวน

กรณีศึกษาทั้งหมดมีทั้งสิ้น 3 กรณี ซึ่งเป็นการเลือกพื้นที่โดยมุ่งเจาะจงไปยังกลุ่มและชุมชนเกษตรกรชาวสวนรายย่อย “ยากจน” ซึ่งมีลักษณะเป็นชุมชนชายขอบในภูมิภาคต่างๆ ลักษณะสำคัญของชุมชนก็คือ กลุ่มชุมชนที่ก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจการตลาด ผลิตภัณฑ์เชิงเดี่ยวบางส่วนคือสวนผลไม้ แต่ฐานของชุมชนยังมีลักษณะพึ่งพิงอยู่บนฐานทรัพยากรของชุมชน ทั้งที่เกี่ยวข้องกับวิถีการผลิต เช่น พื้นที่สวน ระบบชลประทาน ระบบนิเวศของสวน และการพึ่งพาฐานทรัพยากรซึ่งเป็นสภาพดำรงชีพด้านอื่นทั้งที่เป็นเศรษฐกิจเพื่อการตลาด และเศรษฐกิจยังชีพ เช่น การหาของป่า การจับสัตว์น้ำ การอาศัยวัดอุทิศจากพื้นที่สาธารณะของชุมชนเพื่อนำมาผลิตเพื่อขาย ฯลฯ

ดังกรณีของเกษตรกรในสวนผลไม้ขนาดเล็ก อ.แก่ง จ.ระยอง ซึ่งเป็นเกษตรกรชาวสวนรายย่อยที่มีวิถีการผลิตสวนผลไม้แบบผสมผสานที่เป็นวิถีทางการเกษตรชาวสวนแบบดั้งเดิมของภาคตะวันออก มีพื้นที่เฉลี่ยประมาณ 5 ไร่ โดยพบว่า บึงจำรุง คือ “แหล่งชีวิต” ของชาวชุมชนโดยรอบที่อาศัยบึงแห่งนี้เป็นทั้งแหล่งน้ำทางการเกษตร เป็นแหล่งอาหาร และเป็นที่มาของรายได้ถึงกว่าร้อยละ 80 ทั้งที่อาศัยเป็นแหล่งรายได้หลัก อาชีพเสริมและเป็นครัวของชุมชน ชาวบ้านอาศัยบึงจำรุงเป็นแหล่งพึ่งพิง บึงแห่งนี้สามารถช่วยลดปัญหาและภาระค่าใช้จ่ายในครอบครัวได้เสมอ โดยเฉพาะกับชาวสวนรายย่อยที่ส่วนใหญ่มีรายได้เพียงประมาณปีละ 10,000 บาทต่อครอบครัว ซึ่งไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพตลอดปี ชาวสวนผลไม้ขนาดเล็กที่อาศัยสัตว์น้ำและพืชน้ำคือ “กกหรือจูด” เพื่อมาใช้เป็นวัตถุดิบในการสานเสื่อขาย พื้นที่สาธารณะคือ บึงจำรุง จึงมีบทบาทอย่างสำคัญต่อวิถีชีวิตของชาวชุมชนแห่งนี้ในฐานะที่เป็นอาหารและรายได้ เป็นพื้นที่สาธารณะของชุมชนที่ผู้คนในชุมชนมีสิทธิในทรัพยากรร่วมกัน (ชรินทร์ ดวงดารา, 2545)

เช่นเดียวกับกรณีเกษตรกรชาวสวนบ้านไร่ (ประเกียรติ ขุนพล, 2545) ที่ได้ปรับตัวของชุมชนเข้าสู่ระบบการตลาด ปลูกพืชสวนหลายชนิด แต่วิถีชีวิต แบบแผนวิถีการผลิต ของชาวไร่ในสวนใหญ่ยังพึ่งพิงกับฐานทรัพยากรคือ ป่า ลักษณะเช่นนี้จึงเป็นลักษณะร่วมของชุมชนและอาชีพเกษตรกรชาวสวนยากจนที่อยู่ชายขอบของระบบเศรษฐกิจการตลาด ซึ่งรายได้จากการผลิตพืชเชิงเดี่ยวเพื่อขายเป็นเพียงส่วนเดียวของฐานชีวิต หากแต่ยังตั้งอยู่บนฐานของเศรษฐกิจยังชีพด้วย ลักษณะดังกล่าวนี้จึงมีความแตกต่างไปจากกรณีเกษตรกรสวนยาง ดังกรณีศึกษาตำบลไม้เรียงที่ชุมชนเกือบทั้งหมดทำสวนยางเป็นอาชีพหลัก รายได้จึงมาจากการขายผลผลิตยางพารา ซึ่งเป็นชุมชนที่ปรับตัวมาจากสภาพของชุมชนชาวสวนทั้งสองกรณีที่พิจารณาข้างต้น ความล้มเหลวของการผลิตในลักษณะสวนผลไม้ที่ไม่สามารถต่อสู้ในระบบตลาดกับสภาพของฐานทรัพยากรที่

สูญหายไป ทำให้ชุมชนก้าวสู่ระบบเกษตรกรรมพืชเดี่ยวมียางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งเป็นตัวอย่างกรณีศึกษาที่น่าจะเป็นบทเรียนสำคัญต่อการแก้ปัญหาหรือการหาทางออกของเกษตรกรสวนผลไม้ขนาดเล็กที่ยังไม่ได้ก้าวเข้าไปสู่เศรษฐกิจการตลาด พืชเชิงเดี่ยวเต็มตัว (ดูรายละเอียดใน เฉลิมศักดิ์ บุญนำ, 2545)

ด้านวิถีการผลิต กรณีศึกษาชาวสวนผลไม้ขนาดเล็ก จังหวัดระยอง พบว่าเกษตรกรเป็นผู้ที่มีปัญหาการถือครองที่ดิน กล่าวคือ มีขนาดที่ดินไม่พอทำกิน กรณีศึกษาชาวสวนผลไม้ขนาดเล็ก จังหวัดระยอง ในขณะที่ประชากรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรชาวสวนรายย่อยที่มีพื้นที่ทำกินอันจำกัด จากการสำรวจพบว่าปัจจุบันเกษตรกรชาวสวนมีพื้นที่เฉลี่ยเพียง 5.81 ไร่ ในขณะที่ปัจจุบันมีเกษตรกรชาวสวนเหลือ ร้อยละ 32.5 มีรายได้เฉลี่ยประมาณปีละ 10,440 บาทต่อปี

ต้นทุนการผลิตที่สำคัญ คือค่าใช้จ่ายในการซื้อปุ๋ยและสารเคมีเป็นหลัก จากการสำรวจพบว่าชาวสวนที่มีต้นทุนการผลิตเฉลี่ยในพื้นที่ 5-20 ไร่ ประมาณ 12,162 บาท เป็นค่าปุ๋ยเคมี 6,661 บาท ยาปราบศัตรูพืชประมาณ 1,952 บาท และยาปราบวัชพืชประมาณ 2,127 บาท ในขณะที่เครื่องมือทางการเกษตรหลักของชาวสวนที่นี่คือ เครื่องปั้มน้ำร้อยละ 62.34 รองลงมาคือ เครื่องพ่นยาร้อยละ 22.08 และเครื่องตัดหญ้าร้อยละ 11.69 ต้นทุนการผลิตที่สูงจากการใช้สารเคมีทำให้เกษตรกรเริ่มหาทางออกโดยหันมาผลิตแบบเกษตรธรรมชาติ

กรณีชุมชนสวนผลไม้ชาวไร่ในมีขนาดถือครองที่ดินเฉลี่ยราว 10-20 ไร่ แต่ปัญหาสำคัญคือที่ดินที่ชาวบ้านถือครอง ส่วนใหญ่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ์ มีเพียง 1 ราย ที่มี นส.3 ดังนั้นปัญหาหลักของบ้านไร่ในจึงเป็นปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับรัฐ โดยเฉพาะเขตป่าทับซ้อนกับที่ดินทำกิน ในขณะที่ต้นทุนการผลิตกาแฟและสวนผลไม้ก็เป็นไปในทิศทางเดียวกับกรณีชาวสวนผลไม้ จังหวัดระยอง กล่าวคือ เป็นต้นทุนด้านปุ๋ยและสารเคมี ต้นทุนเฉลี่ยต่อไร่อยู่ในระดับที่ 3,500-4,000 บาท ชาวสวนต้องซื้อปุ๋ย เฉลี่ยแล้วไร่ละ 2,500 บาท/ปี ค่ายาฉีดไร่ละ 200 บาท (1 ลิตร/ไร่) ค่าจ้างฉีดลิตรละ 130 บาท ในขณะที่ราคากาแฟในช่วงปี 2544 อยู่ที่ระดับราคา 30 บาท ดังนั้น ต้นทุนด้านปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช ฯลฯ จึงเป็นปัญหาสำคัญ

สิ่งที่น่าพิจารณาก็คือว่า การเปลี่ยนแปลงแผนการผลิต เช่น การเปลี่ยนจากการทำสวนผสมมาเป็นการปลูกพืชเชิงเดี่ยว (monocrop) และมุ่งเน้นสู่ระบบตลาดได้ทำให้แบบแผนของชีวิตต้องปรับเปลี่ยนตามไปด้วย ดังกรณีของการปลูกกาแฟ ซึ่งในช่วงระยะแรกอาจกล่าวได้ว่าเป็นพืชเศรษฐกิจหลักของชุมชนบ้านไร่ในเพราะว่าราคายังสูง แต่ในระยะหลังๆราคาของกาแฟไม่แน่นอน ชาวบ้านไร่ในต้องลงทุนต่อไร่ในรอบปีผลิตประมาณ 3,000-4,000 บาท ในขณะที่ราคากาแฟใน

ปัจจุบันขายได้กิโลกรัมละ 28-30 บาท และเมื่อเทียบเคียงผลผลิตกาแฟต่อไร่ก็จะได้ประมาณ 100 กิโลกรัม ซึ่งชาวบ้านแทบจะไม่มีผลกำไรหรืออาจขาดทุน กรณีชาวสวนไม้เรียงซึ่งเป็นชาวสวนยางขนาดเล็ก จากการคำนวณรายได้ในพื้นที่ 2 ไร่ มีรายได้เฉลี่ยส่วนใหญ่อ่าว 2,000-4,000 บาทต่อเดือน (ดูรายละเอียดใน เฉลิมศักดิ์ บุญนำ, 2545)

สภาพปัญหาและการปรับตัว

กรณีศึกษาชาวสวนผลไม้ จ.ระยอง การดำรงชีพด้วยอาชีพนี้ของชาวสวนโดยรอบบึงจำรุง จึงเป็นแนวโน้มที่นับวันแต่จะล่มสลาย ที่ดินที่เคยเป็นสวนผลไม้เดิม ปัจจุบันเป็นได้เพียงที่อยู่อาศัย โดยยังมีสภาพสวนผลไม้เดิมล้อมรอบ และได้มีการปรับตัวจากเกษตรกรชาวสวนรายย่อยสู่แรงงานรับจ้าง จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันมีผู้ประกอบการอาชีพหลักเป็นเกษตรกรชาวสวนอยู่เพียงร้อยละ 19.5 ในขณะที่การประกอบอาชีพรับจ้างเป็นอาชีพหลักมีสัดส่วนสูงขึ้นถึงร้อยละ 72.7 การทำสวนไม่สามารถเลี้ยงครอบครัวได้ สมาชิกในครอบครัวส่วนใหญ่จึงต้องหาเลี้ยงชีพด้วยการเป็นแรงงานรับจ้างเป็นอาชีพหลักมากขึ้น และมีถึงร้อยละ 11.7 ที่ถือว่าอาชีพชาวสวนเป็นเพียงอาชีพรองไปแล้วในปัจจุบัน

อีกส่วนหนึ่งได้อาศัยทรัพยากรในบึงจำรุงเป็นสร้างอาชีพ สร้างรายได้ให้กับชุมชนเฉพาะที่เป็นสัตว์น้ำเฉลี่ยปีละประมาณ 13,777 บาทต่อครอบครัว ส่วนอาชีพสานเสื่อสานตะกร้าหรือผลิตภัณฑ์จากจูดก็สร้างรายได้เฉลี่ยอีกปีละประมาณ 32,600 บาทต่อครอบครัว ซึ่งจะเห็นได้ว่า ด้านหนึ่งชาวบ้านพยายามปรับตัวบนฐานทรัพยากรของชุมชน อย่างไรก็ตาม ปัญหาของชาวสวนที่นี่ก็คือ บึงจำรุงเป็นตัวแปรสำคัญต่อการดึงดูดแรงงานจากภาคชนบทไม่ให้มุ่งเข้าสู่เมือง เนื่องจากเป็นแหล่งงานสำคัญของชุมชน ทั้งที่เป็นแหล่งรายได้หลักและอาชีพเสริมให้ประชาชนโดยรอบดำรงชีวิตอยู่ได้แม้ภาวะทางเศรษฐกิจจะวิกฤตอย่างไร บึงแห่งนี้ก็สามารถช่วยลดปัญหาและภาระค่าใช้จ่ายในครอบครัวได้เสมอ โดยเฉพาะกับชาวสวนรายย่อยที่ส่วนใหญ่มีรายได้เพียงประมาณปีละ 10,000 บาทต่อครอบครัว ซึ่งไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพตลอดปี อย่างไรก็ตาม ในปี 2544 สำนักงานจังหวัดระยอง เทศบาลตำบลแกลง ร่วมกับหอการค้าจังหวัดระยองจะนำพื้นที่ดังกล่าวใช้เพื่อการก่อสร้างวิทยาเขตของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหาร ลวนพฤษศาสตร์ และสำนักงานชลประทานซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่จะทำให้ฐานทรัพยากรของชาวบ้านซึ่งเป็นทางออกด้านหนึ่งจะถูกทำลายไป (ดูรายละเอียดใน ชรินทร์ ดวงดารา, 2545)

กรณีศึกษาบ้านไร่ใน สภาพปัญหาของชุมชนบ้านไร่ในปัจจุบันมีสองด้าน ด้านแรกคือ ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในเขตป่า อีกด้านหนึ่งคือ ปัญหาของระบบการผลิต การตลาด

จากการศึกษาพบว่ากรณีชุมชนไร่ในซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่อนุรักษ์นั้น ทำให้ชาวบ้านมีความเดือดร้อน โดยเฉพาะชาวบ้านในชุมชนที่อยู่ติดกับเขตป่า ชาวบ้าน/แกนนำได้รวมกลุ่มกันแก้ไขปัญหา โดยตั้งกลุ่มขึ้นเป็นกลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบ้านไร่ในเมื่อปี พ.ศ.2539 และได้ร่วมมือกับกลุ่มชาวประมงพื้นบ้านกิ่งอำเภอสุขสำราญเพื่อต่อสู้ด้านสิทธิในที่ดินทำกิน จนถึงปัจจุบันปัญหาดังกล่าวยังดำรงอยู่

ปัญหาอีกด้านหนึ่งคือ ด้านการผลิต และตลาด ความผันผวนของราคาพืชผล ที่ไม่แน่นอนตลอดจนปัญหาผลผลิตไม่สามารถออกได้ตามเป้าหมาย บางปีฝนตกชุกจนเกินไป ทำให้ดอกผลไม้ที่กำลังออก ร่วงหล่นไปมากจนเกิดความเสียหาย ไม่มีผลผลิตหรือน้อย และในบางครั้งจำนวนผลผลิตมีมากแต่ก็ราคาถูก ไม่คุ้มกับการลงทุนลงแรง เช่น เงาะ ในบางปีชาวบ้านไร่ในสามารถขายได้เพียงกิโลกรัมละ 3 บาท ซึ่งทั้งนี้ยังไม่รวมค่าจ้างตัดเงาะอีกกิโลละ 1 บาท ซึ่งแทบจะไม่ได้มีผลกำไรมากมายนัก จนเป็นที่มาของหนี้สินของเกษตรกรชาวสวนบ้านไร่ใน เนื่องจากชาวสวนบ้านไร่ในต้องกู้เงินจากแหล่งต่างๆมาลงทุน โดยเฉพาะปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช เป็นต้น จากการศึกษพบว่า ภายหลังที่ราคากาแฟได้ตกต่ำอย่างต่อเนื่อง ชาวบ้านได้ทำการปลูกพืชผลไม้เสริมลงในที่ดินแปลงที่ปลูกกาแฟ คือ ผลไม้จำพวกเงาะ ทุเรียน มังคุด ลองกอง หรือบางคนก็หันไปปลูกปาล์มน้ำมันแต่ก็เป็นส่วนน้อยไม่กี่สิบราย นอกจากนี้ยังพบว่า ชาวบ้านไร่ในได้หันมาปลูกพืชไร่ที่มีรอบการผลิตเร็ว เช่น ผักชนิดต่างๆ พริก โดยการนำไปขายที่ตลาดนัด

นอกจากนี้ การแก้ไขปัญหาของชาวบ้านบางส่วนก็หันเข้าไปเป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกรทำสวนนาคา ซึ่งดำเนินกิจกรรมให้กู้ในรูปของปุ๋ยแล้วค่อยผ่อนส่งคืนทีหลัง การตั้งกลุ่มเพื่อพึ่งตนเองได้แก่ กลุ่มสัจจะสตรีแม่บ้านอสมทรัพย์ กลุ่มแม่บ้านไร่ใน กลุ่มเกษตรกรทำสวนนาคา โดยมีวัตถุประสงค์ของกลุ่ม เพื่อหาสินค้า เช่น ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช มาขายให้เกษตรกรและสมาชิกในราคาต่ำกว่าท้องตลาด

กรณีศึกษาคนจนในสวนยางพาราภาคใต้ พบว่า สภาพปัญหาโดยทั่วไปของชาวสวนยางพาราในตำบลไม้เรียง มีสาเหตุหลักมาจากราคาคาผลผลิตที่ตกต่ำ และเกษตรกรไม่มีอำนาจต่อรองใดๆ ไม่สามารถกำหนดทิศทางของราคายางและผลผลิตได้ ความผันผวนในเรื่องราคายางเกิดขึ้นจากการที่ยางเป็นพืชเศรษฐกิจที่ถูกหันอยู่กับตลาดต่างประเทศ ปัญหาราคายางตกต่ำนี้ เป็นปัญหามายาวนานนับ 40 ปี และส่งผลต่อคนจนชาวสวนยางอย่างยิ่ง

ความพยายามแก้ไขปัญหของชาวสวนยาง คือการรวมกลุ่มต่อรองเพื่อให้รัฐบาลแก้ไขปัญา ซึ่งดำเนินการเคลื่อนไหวครั้งใหญ่ที่สุดในภาคใต้คือเมื่อปี พ.ศ.2532 รัฐบาลได้แก้ไขปัญาโดยการ

แทรกแซงราคาขาย และใช้มาตรการการประกันราคาขาย และให้มีการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายล่วงหน้า แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เนื่องจากชาวสวนยางพารายังไม่สามารถขายยางในราคาแทรกแซงได้ ในกรณีชาวสวนยางไม้เรียงนั้นได้รวมตัวกันระดมทุน เพื่อสร้างโรงงานแปรรูปยางพารา และส่งขายเอง แต่ความสำเร็จของโรงงานของชุมชนดำเนินไปได้ไม่กี่ปี ก็ต้องพบกับปัญหาผลกระทบจากความผันผวนของตลาดโลกและระบบผูกขาด

ในช่วงระยะที่ 2 กลุ่มเกษตรกรชาวสวนไม้เรียงได้ผลักดันแผนแม่บทการพัฒนายางพาราไทย เสนอต่อรัฐเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาทั้งระบบ โดยประชุมร่วมกับเครือข่ายชาวสวนยางระดับชาติ และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐ ชาวบ้านไม้เรียงจึงได้ประสานเครือข่ายระหว่างกัน ทั้งชาวสวนยางพารา ชาวสวนผลไม้ ชาวนา เพื่อฟื้นฟูการแลกเปลี่ยนระหว่างชุมชนที่มีวิถีการผลิตต่างกัน และพัฒนาการเกษตรให้พึ่งตนเองได้ โดยมีกิจกรรมศูนย์ศึกษาพัฒนาชุมชนไม้เรียงเป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้ของชุมชน

ปัญหาอีกประการหนึ่งของชาวสวนยางคือ การมีที่ดินทำกินน้อย ชาวสวนยางขนาดเล็กที่มีที่ดินประมาณ 1-7 ไร่ สมาชิกในครัวเรือนประมาณ 4-5 คนนั้น ไม่สามารถดำรงชีพอยู่ได้จากการตัดยางเพียงอย่างเดียว เนื่องจากใน 1 เดือนไม่สามารถกรีดยางได้ทุกวัน เดือนหนึ่งประมาณ 20 วัน ทำให้รายได้ไม่แน่นอน ในขณะที่ค่าครองชีพเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล หรือแม้แต่ด้านการศึกษาของบุตรก็ตาม ซึ่งทำให้คนเหล่านี้ต้องตกอยู่ในภาวะหนี้สิน ความพยายามดิ้นรนแก้ไขปัญหามาของชาวสวนยางขนาดเล็กเหล่านี้ คือ การหารับจ้างเพิ่มเติม ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นการรับจ้างในละแวกบ้านใกล้เคียง คนจนอีกประเภทหนึ่งในธุรกิจสวนยางคือ กลุ่มแรงงานรับจ้างในโรงรม กลุ่มอาชีพแบกไม้ยางพารา กลุ่มอาชีพขับรถบรรทุกไม้ยาง อาชีพเลื่อยไม้ยาง ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานต่างถิ่น คือส่วนใหญ่มาจากภาคอีสาน มีแรงงานบางส่วนมาจากในตำบลไม้เรียงเองบ้างแต่น้อยมาก กลุ่มคนจนเหล่านี้เป็นความพยายามดิ้นรนแก้ไขปัญหามาจากอาชีพเกษตรกรรมจากภาคอื่น เพื่อหารายได้เพิ่มเติมให้กับครอบครัว ซึ่งพบว่าไม่สามารถหารายได้ได้ทุกวัน เนื่องจากขึ้นอยู่กับราคาไม้ยางบ้าง ขึ้นกับการกรีดยางบ้าง (รายละเอียดจะกล่าวต่อไปในกรณีเกษตรกรรับจ้าง และดูกรณีศึกษาคนจนในธุรกิจยางพาราภาคใต้)

3.2.3 อาชีพและชุมชนเกษตรกรชาวไร่

กรณีศึกษาเรื่อง “สภาพการทำเกษตรแบบมีสัญญาของเกษตรกรรายย่อย” ศึกษาบ้านโนนหัวน้ำไฟ อ.สีชมพู จ.ขอนแก่น ซึ่งเป็นตัวแทนของชีวิตเกษตรกรรายย่อยที่ก้าวเข้าสู่เกษตรกรรมสมัย

ใหม่ในรูปแบบของ เกษตรแบบครบวงจร หรือเกษตรแบบมีสัญญาผูกพัน (Contract farming) ซึ่งเป็นกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรรายย่อยที่อยู่ในวงจรของการผลิตพืชเชิงเดี่ยวเพื่อขายแต่ไปไม่รอด ในอดีตก่อนปี พ.ศ.2530 เกษตรกรบ้านโนนห้วยไฟมีอาชีพทำนา ทำไร่ โดยการปลูกปอ และข้าว แต่ประสบปัญหาขาดทุน จึงเลิกปลูก และได้ปรับตัวเพื่อความอยู่รอดในหลายลักษณะ กล่าวคือ ชุมชนโนนห้วยไฟมีประชากร 168 ครอบครัว จำนวน 100 ครอบครัวยังทำนา และแสวงหาทางออกโดยการไปรับจ้างทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรมในชุมชนท้องถิ่น อีก 30 ครัวเรือน ก้าวเข้าสู่แรงงานรับจ้างนอกชุมชน โดยการทำงานก่อสร้าง งานโรงงานในกรุงเทพฯ งานบริการที่พัทยา และจำนวน 38 ครอบครัว เข้าสู่วงจรของเกษตรแบบมีสัญญาผูกพัน

เกษตรแบบมีสัญญาผูกพัน (Contract farming) หมายถึง การจัดการทางความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรกรผู้ผลิตกับผู้รับซื้อผลผลิตแนวดิ่ง (Vertical chain of production and marketing) โดยที่ผู้ซื้อสามารถกำหนดความแน่นอนของวัตถุดิบ ซึ่งเป็นผลผลิตที่ตนจะรับซื้อ โดยที่ตนเองไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของ (Ownership) ของหน่วยการผลิตทางการเกษตรนั้นเสียเอง (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ, 2532) โดยเกษตรกรไม่ต้องลงทุนในด้านปัจจัยการผลิตเอง นอกจากแรงงานและที่ดิน ส่วนพันธุ์พืช ปุ๋ย วัสดุ อุปกรณ์ต่างๆที่ต้องใช้ในแปลงเกษตร บริษัทจะทำหน้าที่ลงทุนให้ เมื่อเก็บเกี่ยวผลผลิต บริษัทจะหักต้นทุนเอง เกษตรกรไม่ต้องหาตลาดเอง ซึ่งการเกษตรแบบนี้เกษตรกรต้องทำสัญญากับบริษัทเอกชน ที่เข้ามาสนับสนุนในพื้นที่ โดยการทำสัญญารุ่นต่อรุ่น

พัฒนาการการเกษตรแบบมีสัญญาผูกพันของภาครัฐ เริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (ปี 2528-2534) ซึ่งรัฐได้เปลี่ยนฐานคิดจากการที่ส่งเสริมเกษตรกรรายย่อยเป็นรายๆ ซึ่งประสบปัญหาราคาตลาด ประสิทธิภาพการผลิต มาสู่เกษตรกรอุตสาหกรรมโดยหวังว่า จะลดความเสี่ยงด้านราคาผลผลิตการเกษตร และสร้างความมั่นคงของตลาดสินค้าเกษตร รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและปริมาณของผลผลิตการเกษตรให้มีประสิทธิภาพเป็นไปตามความต้องการของตลาดโลก ซึ่งกลยุทธ์ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบาย คือ การสร้างความร่วมมือระหว่างเกษตรกรและผู้ประกอบการธุรกิจการเกษตรในรูปแบบ “การเกษตรแบบมีสัญญาผูกพัน” โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ให้คำแนะนำและสนับสนุน นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีแผนการพัฒนาระบบการผลิตแบบสัญญาผูกพันโดยเฉพาะที่เรียกว่า “โครงการสี่ประสานเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตร” โดยดึงเอาบุคคล 4 ฝ่าย คือ รัฐบาล สถาบันการเงิน (ธกส.) เกษตรกร และเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต กระบวนการและสหกรณ์การเกษตร ทำหน้าที่หลักในการประสานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

ในปี 2543 กรมวิชาการเกษตรให้บริการรับรองการปลอดโรคของเมล็ดพันธุ์ก่อนส่งออกจำหน่ายต่างประเทศ แก่บริษัทผลิตเมล็ดพันธุ์ จำนวน 16 บริษัท ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก และภาคกลางบางส่วน รวม 17 จังหวัด ผลิตเมล็ดพันธุ์ มะเขือเทศ แตงโม พริกหวาน มะเขือม่วง และข้าวโพด มีเกษตรกรเข้าร่วม ประมาณ 3,487 ครัวเรือน ในพื้นที่มากกว่า 2,400 ไร่

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือบริษัทที่ดำเนินธุรกิจด้านนี้หลายบริษัท ได้แก่ บริษัทอาดัมส์อินเตอร์เนชั่นแนล , อัจฉอน , ฮอทไทย อีจียู ยูนิเวอแซล , ซีนเมล็ดพันธุ์ , ที เอส เอ , สากลเมล็ดพันธุ์ , ไทยเนสโก , ที เอ็น ซีดี , ซากาตะ และ โพรเอกก็ เป็นต้น และกรณีศึกษาบ้านโนนหวานไผ่มีบริษัทที่เข้าไปทำธุรกิจกับเกษตรกร 2 บริษัท คือ ซีนเมล็ดพันธุ์ และ ซากาตะ ร้อยละ 90 เป็นเกษตรกรของบริษัทซีนเมล็ดพันธุ์

จากกรณีศึกษา พบว่า เกษตรกรที่ทำการเกษตรแบบมีสัญญา กับบริษัทจำนวน 38 ครัวเรือน ตัดสินใจทำการเกษตรแบบมีสัญญาเพราะการชักชวนของบริษัทเอกชน ที่พยายามทำให้เกษตรกรเห็นว่าการทำเกษตรแบบนี้ไม่ต้องมีเงินทุนเบื้องต้นก็สามารถทำได้ เพราะบริษัทจะรับภาระต้นทุนทั้งหมด ภาวะหนี้สิน ทำให้เกษตรกรเห็นว่า จะมีรายได้เป็นเงินก้อนโตและสามารถใช้หนี้ได้ การไม่มีงานทำในชุมชน เพราะอาชีพเดิมของเกษตรกร คือ การทำนา ซึ่งเป็นการทำนาเพื่อกินในครัวเรือนเป็นส่วนมาก ไม่ใช่การทำนาเพื่อขาย เพราะที่นามีน้อย และเป็นพื้นที่นาโคกเป็นส่วนมาก พอทำการเกษตร เกษตรกรมีความเป็นอยู่เปลี่ยนแปลงไป เช่น มีการใช้จ่ายเงินในครอบครัวขึ้น มีเงินหมุนเวียนในชุมชน กล้าที่จะมีหนี้สิน เป็นต้น นอกจากนี้ หน่วยงานราชการให้โอกาส เช่น อกส. สนับสนุนให้เกษตรกรกู้เงินเพื่อมาลงทุนทำการเกษตร

อย่างไรก็ดี พบว่า ความเสี่ยงในการผลิตยังเป็นของเกษตรกรมากกว่าบริษัท เนื่องจากประสิทธิภาพของผลผลิตอยู่ที่เมล็ดพันธุ์ที่เกษตรกรได้รับจากบริษัท ซึ่งมีเกษตรกรจำนวน 3-4 รายเท่านั้นที่สามารถได้รายได้ดี แต่ภาพชีวิตของเกษตรกรโดยส่วนใหญ่กลับมีหนี้สินมากขึ้น เศรษฐกิจของครอบครัวมีความผันผวนสูง เมื่อเปรียบเทียบกับระบบเศรษฐกิจแบบเดิม การเกษตรแบบเดิมมีการผลิตเพื่อกินในครัวเรือนเหลือกินก็แบ่งขาย เกษตรกรต้องใช้ชีวิตอยู่ในแปลงเกษตรยาวนาน ทำให้การดูแลเอาใจใส่บุคคลในครอบครัวลดลงเกษตรกรพึ่งพาตลาดในการซื้ออาหารเป็นหลัก ค่าใช้จ่ายในครัวเรือนสูง ค่าใช้จ่ายประจำที่ต้องเกิดขึ้น คือ ค่าอาหาร เฉลี่ย 21,031 บาทต่อปี (ธีรดา นามไ, 2545)

ขณะที่รายได้จากการเกษตรต่อรุ่น 24,403 บาท รวม 2 รุ่น เป็นเงิน 48,806 บาท เมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายที่เกิดขึ้น พบว่า เกษตรกรยังมีรายได้ไม่พอกับรายจ่าย จำนวน 8,552 บาท

ซึ่งถือว่าเป็นหนี้ที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่ามีปัญหาด้านสุขภาพ เกิดความเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ในชุมชน ความเชื่อเพื่อเผื่อแผ่ลดลง เกษตรกรมีความสัมพันธ์กันในลักษณะการสร้างประโยชน์ต่อกัน เนื่องจากต้องใช้เวลาอยู่ในแปลงเกษตรและต้องทำงานให้ทันกับเวลา

นอกจากนี้ ยังพบว่า มีความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม คือ สภาพดินเสื่อมคุณภาพ ความเข้มข้นในการใช้ที่ดินสูง มีการใช้สารเคมี สารพิษต่างๆอย่างเข้มข้น เกิดสารพิษตกค้างในพื้นดินและในแหล่งน้ำในกรณีที่เกษตรกรนำเมล็ดพันธุ์ไปล้างเพื่อร่อนเอาเมล็ด ดังจากผลการตรวจเลือดของสาธารณสุข พบว่า เกษตรกรมีความเสี่ยง 7 คน มีเลือดเสี่ยงอันตราย 3 คน และ มีความเสี่ยงถึงขั้นอันตราย 4 คน (ธีรดา นามไธ, 2545)

กรณีศึกษาเกษตรกรชาวไร่ บ้านทุ่งพัฒนา อ.ดอกคำใต้ จ.พะเยา (พฤษ์ เกาถวิล, 2545) กรณีศึกษาเรื่อง นโยบายรัฐกับการเป็นหนี้สินของเกษตรกร : ความล้มเหลวของโครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อย) ซึ่งปลูกหอมหัวแดง ข้างโพต และพืชไร่อื่นๆ พบว่า ชีวิตเกษตรกรส่วนใหญ่อยู่ในวงจรชีวิตที่ก่อให้เกิดหนี้สินพอกพูนไม่รู้จบ หรือตกอยู่ใน "วงจรอุบาทว์ของหนี้สินเกษตรกร" โดยชี้ให้เห็นถึงความล้มละลายของชาวไร่ที่มาจากปัญหาการผลิต คือ ต้นทุนการผลิตสูง โดยพบว่า ต้นทุนการผลิตของเกษตรกรสูงขึ้นทุกปี โดยเฉพาะในหมวดปัจจัยการผลิตได้แก่ เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย สารกำจัดศัตรูพืช น้ำมัน ฯลฯ ราคาวัสดุอุปกรณ์การเกษตรสูงขึ้นปีละประมาณร้อยละ 3-5

กรณีตัวอย่างเกษตรกรชาวไร่ปลูกหอมแดง ลงทุน ประมาณ 4,000 บาท/ไร่ ได้แก่ ค่าปุ๋ย 4 กระสอบ/ไร่ ประมาณ 2,000 บาท ค่าฟาง รว 1,200-1,500 บาท ค่าคนงาน และ ค่ารถไถราว 500 บาท/ไร่ ค่าเมล็ดพันธุ์ 4,000 บาท (400 กิโลกรัมฯละ 40 บาท) ค่ายาคุมวัชพืช 500 บาท/ไร่ ค่าแรง เช่น ค่ายกร่องโดยใช้รถไถ 250 บาท/ไร่ ถ้าใช้แรงงานคนจะตกราวๆ 1,500 บาท/ไร่ (ค่าแรงงานผู้ชาย 150 บาท ผู้หญิง 120 บาท) ในบางหมู่บ้านจะมีการใช้วิธีลงแขกร่วมด้วย ค่าปลูก 1,000 บาท/ไร่ และค่าถอนหอม 1,000 บาท/ไร่/คน

ผลผลิตที่ได้คือ หากผลผลิตสูงจะได้ราวๆ 6,000 กก./ไร่ ถ้าผลผลิตต่ำจะได้ราว 2,500 กก./ไร่ ส่วนราคาราว 3-12 บาท/กก. และขึ้นอยู่กับคุณภาพของผลผลิต คุณภาพของดินว่าเป็นดินดีหรือไม่

ตารางที่ 3.5 ตัวอย่างการเปรียบเทียบราคาขายหอมแดง-ต้นทุนต่างๆในแต่ละปี (2542-2545)

ต้นทุน	ปี 2542	ปี 2543	ปี 2544	ปี 2545
ราคาขาย (บาท/กก.)	4	6	6-7	ยังไม่ได้ขาย
ราคาน้ำยสูตร 15:15:15 (ตราเรือใบ)	520	530	450	550
ค่าแรง (ชาย/หญิง)	120/80	120/80	150/120	150/120
ค่ายาฆ่าแมลง (บาท)	± 5-10	± 5-10	± 5-10	± 5-10
ค่าไถ	350	400	450	500

ที่มา : พฤษ เกถวิล, 2545

ในขณะที่ราคาผลผลิตต่ำ ราคาผลผลิตของเกษตรกรมีความผันผวนมาก ในบางปีเกษตรกรได้ราคาที่ทำให้มีกำไร แต่ส่วนใหญ่เป็นราคาที่ขาดทุน และหากเปรียบเทียบกับต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นทุกปีแล้ว ราคาผลผลิตจึงว่ามีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ดังตารางที่ 3.6

ตารางที่ 3.6 เปรียบเทียบราคาขายในช่วงปี 2540-2545 (บาท/กก.)

ราคา	ปี 2540-41	2542	2543	2544	2545
หอมแดง	-	4	6	6-7	ยังไม่ได้ขาย
กระเทียม(สด)	3.50	5	4	5	ยังไม่ได้ขาย
ทำนา ข้าวพันธุ์ กข 6 (บาท/เกวียน)	6,000-7,000	4,500	4,500	5,000	5,000

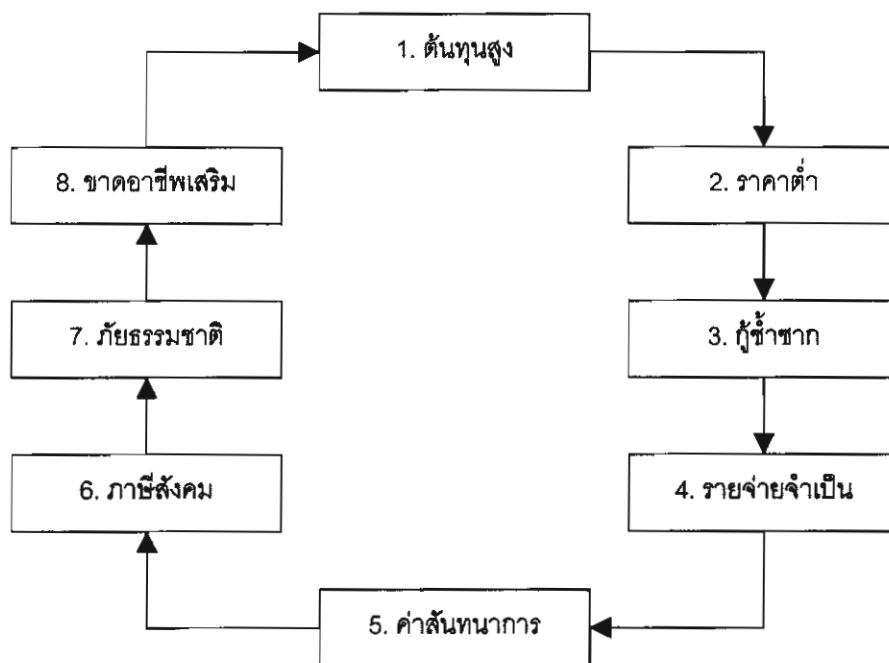
ที่มา : พฤษัช เกาถวิล, 2545

เมื่อต้นทุนการผลิตสูงขึ้น แต่ขายผลผลิตไม่ได้ราคา ทำให้เกษตรกรไม่สามารถสะสมทุนได้ การผลิตทุกปีจึงต้องพึ่งพาเงินกู้ ในลักษณะการกู้เงินจากแหล่งหนึ่งมาชดเชยหนี้สินแหล่งเดิม แล้วกู้เงินใหม่จำนวนมากกว่าเดิม เป็นวงจรการกู้ทำให้หนี้สินเพิ่มขึ้นทวีคูณ และเมื่อทำการผลิตขาดทุน ก็จะต้องกู้ยืมต่อไปเรื่อยๆ นอกจากนี้จะพบว่า ทั่วครอบครัวมีรายจ่ายจำเป็นในการจัดหาปัจจัย 4 ได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค นอกจากนั้นยังมีค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า ครอบครัวยังต้องจ่ายเงินเพื่อการศึกษาบุตร ครอบครัวจำเป็นต้องเติบโตทางจิตใจและอารมณ์ จึงมีรายจ่ายเพื่อสันตนาการ การซื้ออุปกรณ์ให้ความบันเทิง และภาษีสังคมที่ทุกครัวเรือนต้องจ่าย

เช่นเดียวกับชาวไร่มันสำปะหลัง บ้านหนองชนาก อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งจากการศึกษาของ สุพาณิชย์ ธนวิวัฒน์ และคณะ ในปี พ.ศ.2543 พบว่า ชาวไร่มันสำปะหลังมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนการผลิตมันสำปะหลังเฉลี่ยไร่ละ 2,647 บาท หรือต้นทุนการผลิตมันสำปะหลังโดยเฉลี่ยกิโลกรัมละ 0.88 บาท ในขณะที่ราคาประกันในปีเดียวกันอยู่ที่ 0.85 บาทต่อกิโลกรัม ทำให้ชาวไร่มันสำปะหลังต้องตกอยู่ในภาวะขาดทุนและมีหนี้สินทุกครัวเรือน และตกอยู่ในวงจรหนี้สินเจกเช่นเดียวกับชาวไร่ผู้ปลูกหอมแดงในภาคเหนือ

นอกจากนี้ ยังพบว่า ในการผลิตของเกษตรกร ความแปรปรวนของธรรมชาติเป็นเรื่องเหนือการควบคุม ภัยธรรมชาติเป็นสิ่งซ้ำเติมให้ผลผลิตตกต่ำ ในบ้านทุ่งพัฒนาภาวะฝนแล้งจะเกิดขึ้นตามสถิติ 3 ปีต่อครั้ง ทุกครั้งจะทำให้ผลผลิตเสียหาย ไม่คุ้มกับเงินลงทุน ทำให้ภาวะขาดทุนถูกซ้ำเติมให้รุนแรงมากขึ้นอีก และในภาวะที่อาชีพเกษตรกรทำให้เกิดหนี้สิน ชาวบ้านไม่ได้ผูกตัวเองกับการเกษตร แต่พยายามหาอาชีพใหม่เพื่อสร้างรายได้ แต่อาชีพต่างๆก็ไม่ค่อยประสบความสำเร็จ ทำให้เป็นหนี้สินต่อไปไม่รู้จบ ดังแผนภาพวงจรอุบาทว์ของหนี้สินได้ดังนี้

แผนภาพที่ 3.1
วงจรบาทว์ของหนี้สิน



ที่มา : พงษ์ เทาวิล, 2545

กรณีศึกษาดังกล่าวนี พบว่า การช่วยเหลือจากภาครัฐ เช่น การรับจำนำกระเทียม หอมแดง ปรากฏให้เห็นในปี 2540 การช่วยเหลือจากรัฐในเรื่องการจำนำกระเทียม/รับประกันราคา มีเพียงปีเดียวเท่านั้น หลังจากปี 2540 นี้แล้ว ไม่ปรากฏว่ารัฐให้ความช่วยเหลือด้านนี้อีก ส่วนการส่งเสริมเมล็ดพันธุ์หอม-กระเทียม เช่น พันธุ์หอมบัว หอมพันธุ์จีน หอมขาว เป็นต้น โดยการส่งเสริมให้ความรู้จากเกษตรอำเภอและ/หรือกลุ่มแม่บ้าน อ.ไชยปราการ, หมู่บ้านหนองบัว การส่งเสริมการปลูกข้าวโพดหลังจากการทำนา ซึ่งเป็นการปลูกในช่วงหน้าแล้ง ก็พบว่า ผลผลิตจากการปลูกข้าวโพดไม่ค่อยดีเท่าใดนัก และสะท้อนให้เห็นว่า ไม่ได้แก้ไขที่ปัญหาสำคัญในเรื่องต้นทุนการผลิตและการตลาด

อาชีพและวิถีชีวิตของเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม เป็นอีกวิถีหนึ่งที่ต้องอยู่ในวังวนของหนี้สิน ซึ่งจากการสำรวจภาวะหนี้สินของสหกรณ์โคนม ไชยปราการ จ.เชียงใหม่ พบว่า เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม แม้ว่าจะมีรายได้ของครอบครัวโดยรวมเดือนละประมาณ 30,000-40,000 บาท แต่เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้ว เหลือเดือนละ 7,260 บาท และยังเป็นหนี้อีกประมาณ 200,000 บาท (หนี้ของกลุ่มโคนมมีตัว

เลขอยู่ในระหว่าง 100,000-300,000 บาท) ในขณะที่ผู้เลี้ยงโคนมต้องทำงานตลอด 365 วัน ปัญหาสำคัญคือราคามilkตกต่ำ โคนมเป็นอาชีพที่ผูกพันกับตลาดโลก เช่นเดียวกับนาุ้ง การผูกพันกับข้อตกลงองค์การการค้าโลกเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ไทยต้องเปิดเสรีการค้าในเรื่องนี้ นำมาทำให้คนจากต่างประเทศเข้ามาแข่งขันกับน่านมภายในประเทศ สหกรณ์ผู้เลี้ยงโคนมในภาคเหนือจำนวน 106 แห่ง โดยส่วนใหญ่ขาดทุนในการดำเนินกิจการ มีเพียง 4 แห่งที่ทำกำไรได้บ้าง ผู้เลี้ยงโคนมจึงกลายเป็นผู้ที่ต้องปรับตัวอย่างมากต่อความเปลี่ยนแปลงจากกระแสโลกาภิวัตน์ ในขณะที่ความรู้ในการผลิต และเทคโนโลยีในการเลี้ยงโคนม เป็นเทคโนโลยีสมัยใหม่ มีต้นทุนสูง ซึ่งภายในประเทศยังไม่ได้ให้ความสนใจในการคิดค้นความรู้ทางการผลิตที่ลดต้นทุน และแม้ว่าจะมีความพยายามในการแปรรูปน่านมดิบ แต่กระบวนการที่ไม่โปร่งใสและผลประโยชน์ทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับนมมีมากมาย ทำให้ความเข้มแข็งของเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม และสหกรณ์โคนมไม่เกิดขึ้น และยังมีศักยภาพเพียงพอต่อการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่การแข่งขันในเวทีโลก หลังปี พ.ศ.2547 นี้

กรณีศึกษาเรื่อง “ความทุกข์ยากของเกษตรกรในเขตป่าอนุรักษ์ บ้านแม่คองซ้าย จังหวัดเชียงใหม่” (อัจฉรา วิทยุธรรม, 2545) เป็นชุมชนเกษตรกรชาวไร่ที่มีลักษณะต่างไปจากสามกรณีที่ได้กล่าวไปแล้ว คือ มีลักษณะของการผลิตแบบกึ่งยังชีพ กึ่งการผลิตเพื่อขาย ฐานอาชีพคือ การทำไร่หมุนเวียนแบบดั้งเดิม และการทำนาเพื่อบริโภค นอกจากนี้ ยังมีฐานการพึ่งพิงจากป่า การล่าสัตว์ สมุนไพร ฯลฯ จำนวนครัวเรือนทั้งหมด 23 ครัวเรือน มีการผลิตหรือปลูกพืชเพื่อขายจำนวน 15 ครัวเรือน และครัวเรือนทั้งหมดมีรายได้เฉลี่ยจากการปลูกพืชเพียงครัวเรือนละ 654 บาทต่อปี โดยมีพืชที่ชาวบ้านตั้งใจผลิตเพื่อขายเพียงอย่างเดียวคือ กาแฟ นอกจากนั้น มีพืชและไม้ผลที่ปลูกไว้เพื่อบริโภคในครัวเรือนอยู่แล้ว แต่จะปลูกมากขึ้นเพื่อให้เหลือไว้ขายด้วย เช่น งาม พริก กล้วย มะม่วง เป็นต้น ทำให้เกษตรกรและชุมชนบ้านแม่คองซ้ายมีความมั่นคงทางอาหาร คือ มีข้าวและผักกินตลอดปี

นอกจากนี้ ทุกครัวเรือนจะเลี้ยงสัตว์ คือ หมู วัวและควาย โดยการเลี้ยงสัตว์จะเป็นการออมเงินของชาวบ้าน แต่เนื่องจากความต้องการเงินสดเพื่อรายจ่ายในครอบครัวในด้านอื่นๆ เช่น การศึกษาลูก ค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น รายได้ส่วนหนึ่งมาจากการขายผลผลิตจากไร่ นา และรายได้หลักอีกส่วนหนึ่งเป็นรายได้ที่มาจากการรับจ้าง ครัวเรือน 11 ครัวเรือน ออกไปรับจ้างภายนอกชุมชน ทั้งหมดมีผู้รับจ้าง 23 คน โดยเข้าไปรับจ้างที่ห่างจากหมู่บ้าน 11 คน และรับจ้างในหมู่บ้านใกล้เคียง 12 คน แต่การรับจ้างของคนที่ยกออกไปจากหมู่บ้านก็มีลักษณะที่ไปผจญชีวิตมากกว่าเป็นการออกไปเพราะปัญหาเศรษฐกิจของครัวเรือน รายได้จากการรับจ้างเฉลี่ยต่อคนละ 4,904 บาทเท่านั้น

ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ชีวิตของชุมชนที่มีฐานหลักอยู่ที่ทรัพยากรป่า เป็นฐานความมั่นคงทางอาหาร เป็นการทำเกษตรกรรมแบบยังชีพมากกว่าพึ่งพิงระบบตลาดจากนอกชุมชน

ปัญหาสำคัญของชุมชนเกษตรกรรมชาวไร่กรณีศึกษาดังกล่าวนี้ จึงเป็นปัญหาของความไม่มั่นคงในการพึ่งพิงทรัพยากรป่าเพราะการถูกจำกัดการใช้ทรัพยากรอันเนื่องมาจากการตั้งถิ่นฐานอยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารของชุมชน เนื่องจากในทางกฎหมายชุมชนไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ซึ่งภายหลังจากการประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยสอยดาวทำให้ชาวบ้านในชุมชนนี้เป็นผู้ที่มีความผิดตามกฎหมาย ไม่มีสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย หรือใช้ประโยชน์จากที่ดิน และทรัพยากรในป่า

กระบวนการกลายเป็นคนจนของชาวบ้านแม่คองซ้ายจึงเกิดจากนโยบายการอนุรักษ์ของรัฐที่กีดกันชุมชนจากทรัพยากร นอกจากนี้ ภายหลังจากการประกาศเขตอนุรักษ์ ยังมีมาตรการจำกัดการพัฒนาทำให้ชาวบ้านเข้าไม่ถึงระบบบริการของรัฐ เช่น โรงเรียน ถนน ทำให้สัญจรไปมาไม่สะดวกในช่วงเจ็บป่วย ฯลฯ จากการเผชิญปัญหาต่างๆ ชาวบ้านได้ร่วมกันสร้างกลไก และระบบการแก้ปัญหาภายในชุมชน ผ่านการต่อสู้ในเรื่องวิถีชีวิตเกี่ยวกับการอนุรักษ์ นโยบายการอนุรักษ์ของรัฐ เช่น การสร้างแบบแผนในการดูแลรักษาป่าเพื่อยืนยันศักยภาพของชุมชนในการดูแลรักษาป่าและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่า

3.2.4 กรณีชุมชนประมงพื้นบ้าน

กรณีศึกษาชุมชนประมงพื้นบ้าน 2 กรณี คือ "สภาพชีวิตของชุมชนประมงพื้นบ้านคลองตำหรุ จังหวัดชลบุรี" (สุริยรัตน์ ฉัตรมงคล, 2545) และกรณีศึกษาเรื่อง "รูปแบบการแก้ไขปัญหาความยากจนและการจัดการสวัสดิการในชุมชนประมงขนาดเล็ก" (จิรัฐภูมิ เสนาคำ, 2545) เป็นตัวแทนชุมชนประมงพื้นบ้าน ที่ทำประมงขนาดเล็ก ดังรายงานการสำรวจในปี พ.ศ.2530 ที่ระบุถึงจำนวนชาวประมงทะเลประมาณ 38,230 ครั้วเรือนหรือกว่าร้อยละ 70 ของครัวเรือนประมงทะเลทั้งหมด ที่ถือได้ว่าเป็นครัวเรือนประมงทะเลขนาดเล็ก ซึ่งดำรงชีพด้วยการจับสัตว์น้ำบริเวณชายฝั่งเป็นหลัก และในจำนวนนี้เป็นชาวประมงที่อาศัยอยู่ในแถบพื้นที่ชายฝั่งภาคใต้ประมาณ 34,700 ครัวเรือน หรือร้อยละ 90 ของครัวเรือนประมงขนาดเล็กทั่วประเทศ (สำนักงานสถิติแห่งชาติและกรมประมง 2540 และ วัฒนา สุกัณศีล, 2543 หน้า 521-522) และจากการสำรวจขององค์กรพัฒนาเอกชนเมื่อปี 2540 พบว่า ภาคใต้มีประมงพื้นบ้าน 242,408 คน หรือ 46,630 ครอบครัวยุคใหม่ (อึ้งใน สุรนันทน์, 2544: 52)

ภาพชีวิตของชุมชนประมงขนาดเล็ก

กรณีศึกษาทั้งสองกรณีได้ให้ภาพชีวิตของชาวประมงพื้นบ้านที่มีพัฒนาการของชุมชนมายาวนาน ชุมชนชาวประมงพื้นบ้านตำบลคลองตำหรุ ตั้งขึ้นตั้งแต่ ปี พ.ศ.2340 ได้มีชาวบ้านจากตำบลบางระมาด จังหวัดธนบุรี (ในขณะนั้น) ได้อพยพเข้ามาจับจองที่ดิน โดยประกอบอาชีพการทำนาเกลือ การทำประมงชายฝั่ง และการตัดไม้ตัดฟัน ปัจจุบันมีครัวเรือนอยู่ราว 70 ครัวเรือน ใช้เครื่องมือประมงขนาดเล็กในการจับสัตว์น้ำโดยอาศัยเครื่องมือจับสัตว์น้ำที่ทำขึ้นอย่างง่าย ๆ ด้วยวัสดุที่มีอยู่ในท้องถิ่น และปัจจุบันพัฒนามาสู่การใช้เรือประมงขนาดเล็กมากยิ่งขึ้น โดยมีเรือประมงราว 30 ลำ แบ่งเป็นเรือขนาดเล็ก 4-5 วาประมาณ 16 ลำ เรือขนาดใหญ่ประมาณ 6 วา ชาวประมงจะมีเรือและอุปกรณ์ต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพของชาวประมงพื้นบ้าน เครื่องมือที่ใช้จะแบ่งตามลักษณะของการออกเรือ คือ เรือตุน ประกอบด้วยเครื่องมือ คือ อวนและคันตุน การออกเรือตุนนั้นจะใช้คนจำนวน 1 หรือ 2 คนก็ได้ เรือดูลใช้จับกุ้งและปลา เรือกางอวน ประกอบด้วยเครื่องมือ คือ หลักปักและอวน ใช้คนจำนวน 2-3 คน เรือกางอวนใช้จับกุ้งและปลา เรืออวนลึง ประกอบด้วยเครื่องมือ คือ อวนลูกลึง (ใช้ไม้ไผ่ปักเป็นช่อง) เรืออวนลึงใช้จับกุ้งและปลา แต่ปัจจุบันไม่ค่อยมีแล้ว

ภาพวิถีชีวิตของคนในชุมชนคลองตำหรุคือพึ่งพิงสายน้ำ คือ คลองตำหรุ คนในชุมชนได้เรียนรู้วิธีการจับสัตว์น้ำตามธรรมชาติที่สืบทอดมาจากสมัยบรรพบุรุษ ซึ่งได้สืบทอดกันต่อมาจนผู้ศึกษาเรียกว่า “วัฒนธรรมแห่งสายน้ำของชุมชน” ที่ไม่อาจแยกสายน้ำออกจากวิถีชีวิตของคนในชุมชนได้ กรณีศึกษาดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของชุมชนที่เกิดจากโครงการพัฒนาชายฝั่งภาคตะวันออก จนทำให้สายน้ำของชุมชนเปลี่ยนแปลงไปมาก สัตว์น้ำลดลง

กรณีศึกษาดังกล่าวนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า โครงการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ ผลจากการพัฒนาประเทศ โดยการปรับนโยบายเศรษฐกิจของประเทศที่มุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกเป็นกลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศ และตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 -2529) เป็นต้นมา รัฐได้กำหนดแนวทางกระจายความเจริญและกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ส่วนภูมิภาค และการพัฒนาระบบเมืองหลักและเมืองรอง" ขึ้นในภาคต่างๆ ได้มีการกำหนดโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกและพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ โดยกำหนดให้จังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา เป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญของภาคตะวันออก และเป็นพื้นที่รองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและเขตอุตสาหกรรมส่งออก ท่าเรือน้ำลึก เป็นต้น ซึ่งผลพวงของการพัฒนาโครงการเหล่านี้ในภาพรวมได้ก่อปรากฏการณ์ความขัดแย้งต่างๆ

ในช่วงที่ผ่านมา ส่วนใหญ่ความรุนแรงเหล่านี้เกิดมาจากการที่ต่างประเทศได้เข้ามาลงทุน ระดับความรุนแรงดังกล่าวถึงขั้นที่เรียกว่า “สงครามแย่งชิงทรัพยากร” ซึ่งเป็นสงครามระหว่างนายทุนและชาวบ้าน

การก่อตั้งโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมชายฝั่งตะวันออกที่ชลบุรีทำให้ประเทศไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงทำให้วิถีชีวิตแหล่งสายน้ำของคนในชุมชนเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก จำนวนของสัตว์น้ำลดน้อยลง ตลอดจนเครื่องมือในการจับสัตว์น้ำก็ต้องใช้เครื่องมือที่มีขนาดใหญ่ซึ่งไม่สามารถทำขึ้นเองได้ ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากในการซื้ออุปกรณ์ชนิดต่างๆมาใช้ในการจับสัตว์น้ำ นอกจากนี้ปัจจุบันนโยบายของภาครัฐได้เอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับเรือพาณิชย์ที่มีขนาดใหญ่ เนื่องจากภาครัฐมองเห็นว่าเรือประมงพาณิชย์สามารถนำเงินเข้าประเทศได้มากกว่าเงินที่ชาวประมงพื้นบ้านได้ ทำให้สภาพวิถีชีวิตตลอดจนความเป็นอยู่ของคนในชุมชนประมงต้องเปลี่ยนแปลงไป

ภายหลังการเกิดขึ้นของโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้ทำให้เกิดโรงงานต่างๆขึ้นหลายโรงงานในพื้นที่ของชุมชนคลองตำหรุ โดยในปี พ.ศ.2527 มีการตั้งโรงงานปลาป่นขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาน้ำเสีย ในปี พ.ศ.2528 มีการตั้งโรงไฟฟ้าขึ้นทำให้สภาพพื้นที่ที่เคยเป็นไม้โกงกาง ป่าจาก ป่าการบูร ต้องถูกเปลี่ยนแปลงเป็นพื้นที่สำหรับการตั้งโรงไฟฟ้า ในปี พ.ศ.2531 มีสนามกอล์ฟเกิดขึ้น การเกิดขึ้นของสนามกอล์ฟถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้พื้นที่ป่าเป็นพื้นที่หมดไป ต่อมา มีการตั้งโรงงานขนมจีน ซึ่งขบวนการผลิตที่เกี่ยวกับการหมักของโรงงานได้ปล่อยน้ำเสียจากโรงงานออกมา ทำให้เกิดตะกอนและมีผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีพของผู้คนในชุมชน

สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนเปลี่ยนแปลงไป เกิดโรงงานต่างๆขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นการสร้างงานให้กับชุมชน ทำให้เกิดการย้ายถิ่นของคนต่างพื้นที่เข้ามาอยู่อาศัยในชุมชนมากขึ้น โรงงานหลายโรงที่เข้ามาตั้งก็ก่อให้เกิดปัญหา เช่นปัญหาการปล่อยน้ำเสียของโรงงานลงสู่ทะเล ทำให้ทรัพยากรในน้ำลดจำนวนลงไปจากเดิม ส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของชาวประมง

นอกจากนี้ การรุกรานเข้ามาของทุนจากต่างประเทศที่ย้ายฐานการผลิตเข้าสู่ประเทศไทย การรุกคืบของระบบทุนนิยมข้ามชาติในไทยลงสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นภายใต้การส่งเสริมของประเทศไทย ทำให้มีการขยายตัวของธุรกิจการเลี้ยงกุ้งกุลาดำตลอดแนวชายฝั่งของภาคใต้ ส่งผลให้ชาวประมงขนาดเล็ก ชาวสวนยางขนาดเล็กสูญเสียที่ดินให้กับเจ้าของฟาร์มกุ้ง มีการลักลอบบุกรุกและตัดป่าชายเลนตลอดชายฝั่งทะเลของสองฝั่งภาคใต้ เกิดภาวะดินเค็ม ซึ่งมีผลกระทบต่อการทำนาและการหาเลี้ยงชีพด้านการประมงชายฝั่งของชาวบ้าน

กรณีศึกษาชุมชนประมงพื้นบ้านภาคใต้บ้านทอน ได้ข้อค้นพบที่ไม่แตกต่างกัน บ้านทอนเป็นชุมชนเก่าแก่อายุมากกว่า 200 ปี ก่อรูปขึ้นจากการอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานของชาวมาเลเซีย วิถีชีวิตของทะเลซึ่งเป็นแหล่งสำคัญในการทำประมงขนาดเล็กเกิดขึ้นราว ปี 2538-39 เนื่องจากมีการเข้ามาทำลายฐานทรัพยากรชายฝั่งโดยเรือประมงพาณิชย์ในรูปแบบของการทำประมงเรือไฟปั่นปลากะตัก และการเสื่อมสภาพของพรุบาเจาะซึ่งเป็นแหล่งธรรมชาติที่สัมพันธ์กับชุมชนทั้งในด้านเป็นฐานทรัพยากรในลักษณะเศรษฐกิจแบบยังชีพ กล่าวคือ เป็นแหล่งในการหาผลไม้ ไม้ใช้สอย จับสัตว์ ฯลฯ และยังเป็นส่วนสำคัญของนิเวศชายฝั่งในวงจรชีวิตของสัตว์น้ำ พรุบาเจาะได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐคือ การปรับปรุงพื้นที่เพื่อก่อสร้างสนามบิน และการพัฒนาพื้นที่เพื่อปลูกพืชเชิงเดี่ยวคือ น้ำมันปาล์ม เป็นสาเหตุให้พื้นที่พรุอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมโดยการตั้งสหกรณ์นิคมบาเจาะ ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านสามารถพึ่งพิงได้น้อยกว่าอดีต

ปัจจุบันภาพชีวิตของชาวประมงพื้นบ้านบ้านทอนจึงตกอยู่ในภาวะที่อึดอัดมากกว่าอดีต ปัญหาความยากจนที่เผชิญคือ ไม่มีเงิน ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ค่าใช้จ่ายในการลงทุนประกอบอาชีพประมงต้องใช้มากขึ้น หรือรายได้ไม่พอเพียงต่อรายจ่าย ไม่มีความแน่นอนในการออกทะเล ไม่มีงานทำที่แน่นอนและถาวร เพราะออกทะเลได้น้อยลง มรสุมมีความยาวนานกว่าในอดีต มีการะเหินสิน โดยภาวะหนี้สินนี้เกิดขึ้นกับสมาชิกทั้งหมดของกลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน (41 คน) โดยพิสัยของหนี้สินอยู่ระหว่าง 2,000-10,000 บาท หนี้สินจำนวนนี้ อาจจะไม่มากนักหากมองจากสายตาของคนข้างนอก แต่สำหรับชาวประมงแล้วหนี้เหล่านี้เป็นหนี้ก้อนใหญ่ ที่ก่อความหวาดหวั่นเพราะไม่รู้จะใช้หนี้หมดเมื่อไร และปลามีน้อย ต้องออกทะเลไปไกลและยาวนานมากกว่าในอดีต

ปรากฏการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นกับชาวประมงในบ้านทอนเมื่อประมาณ 10 กว่าปีที่ผ่านมา แต่รุนแรงมากขึ้นนับตั้งแต่ปี 2537-2538 เป็นต้นมา ซึ่งชาวบ้านถือว่าเป็นวิกฤตการณ์ครั้งใหญ่ของทะเล อย่างไรก็ตาม ความยากจนที่เกิดขึ้นกับชาวประมงบ้านทอนอาจจะจำแนกเงื่อนไขปัจจัยได้ 3 ประการ คือ การลดลงของปลาในทะเล ซึ่งมีสาเหตุมาจากการทำประมงที่ทำลายล้างของประมงพาณิชย์ ทั้งที่มาในรูปแบบของการทำประมงอวนลากที่เข้ามาในพื้นที่ทะเลรอบชุมชน และในรูปแบบของการทำประมงของเรือปั่นไฟปลากะตัก ที่เข้ามาในทะเลรอบชุมชนในช่วงปี 2538-2539 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม ปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ทำให้จำนวนปลาในทะเลชุมชนบ้านทอนลดลงคือ การเสื่อมสภาพของพรุบาเจาะ ซึ่งส่งผลให้ปลาในทะเลขาดอาหารที่ไหลลงมาพร้อมกับน้ำจากพรุบาเจาะ นอกจากนี้ ฐานทรัพยากรที่พึ่งพิงได้แคบลง โดยในอดีตชุมชนบ้านทอนมิได้พึ่งพาทะเลอย่างเดียวเพื่อการยังชีพ โดยในระยะแรกเริ่มของการก่อตั้งชุมชนนั้น คนในชุมชนประกอบอาชีพทำนาควบคู่

ไปกับการทำประมง การมีฐานยื่น 2 ฐานนี้ส่งผลให้คนในชุมชนไม่อดคัต เพราะหากฐานหนึ่งวิกฤต ชาวประมงยังมีอีกฐานให้พึ่งพา

นอกจากอาชีพที่มี 2 ฐานแล้วในอดีตยังมีธรรมชาติให้พึ่งพา ซึ่งในที่นี้หมายถึงพรุ พรุที่ชาวบ้านพึ่งพาในอดีตได้แก่พรุบาเจาะ ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าไม้ที่มีน้ำขังตลอดทั้งปี ครอบคลุมพื้นที่อำเภอบาเจาะ อำเภอเย็งอ และอำเภอเมือง พรุแห่งนี้ในอดีตชาวบ้านสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้หลายด้าน เช่น การหาผลไม้ เช่น ส้มปี การจับสัตว์ เช่น นก ปลา การแปรรูปไม้ โดยเฉพาะไม้เสม็ดสามารถนำไปใช้ก่อสร้างบ้านเรือน เป็นเชื้อเพลิง (เผาถ่าน) การปลูสัตว์ เป็นสถานที่เลี้ยงสัตว์ จำพวก วัว ควาย การนำเอาวัสดุมาประยุกต์ ประดิษฐ์ เป็นเครื่องมือเครื่องใช้ในการจับสัตว์น้ำ เช่น เถาวัลย์นำมาถักเป็นแห เป็นส่วนประกอบของซั้ง (ปะการังแบบภูมิปัญญาชาวบ้าน) และนำเถาวัลย์เป็นงานหัตถกรรมจักสาน เช่น ผลิตภัณฑ์ย่านลิเภา เป็นต้น แต่หลังจากที่ได้มีการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งนิคมสหกรณ์บาเจาะ ขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2518 ได้มีการปรับปรุงพื้นที่เพื่อก่อสร้างสนามบินบ้านทอน ขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2525 ซึ่งเป็นการทำลายสภาพพื้นที่พรุลงไปเป็นจำนวนมาก โดยที่ในปัจจุบันสภาพของความเป็นพรุที่มีน้ำขัง ได้สูญสิ้นหมดไป และความต้องการการพัฒนาพื้นที่พรุให้สามารถทำการเกษตรในรูปแบบของการปลูกพืชเชิงเดี่ยวด้วยการปลูกปาล์ม จึงมีการจัดสรรพื้นที่ให้แก่ราษฎรทั้งจากในพื้นที่ และนอกพื้นที่ได้เข้าทำกินโดยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของนิคมสหกรณ์บาเจาะ ดังนี้ จึงเป็นสาเหตุให้พื้นที่พรุต้องตกอยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรม และชาวบ้านสามารถพึ่งพาได้น้อยกว่าแต่ในอดีต และนอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายและความต้องการ ชุมชนบ้านทอนปัจจุบันเป็นชุมชนที่อยู่ในเงื่อนไขของสังคมสมัยใหม่ ความเป็นสังคมสมัยใหม่ได้สร้างค่าใช้จ่ายและความต้องการใหม่ ๆ ให้กับชาวประมง เช่น ค่าไฟฟ้า โทรศัพท์ พัดลม และรถจักรยานยนต์ เป็นต้น ค่าใช้จ่ายและความต้องการสิ่งใหม่ ๆ ที่เพิ่มขึ้น เมื่อไปผนวกกับภาวะการลดลงของปลาในทะเลได้ส่งผลให้สภาวะความเป็นอยู่ของชาวประมงมีความอดคัตขัดสนมากกว่าที่เป็นมาในอดีต

การปรับตัวของชุมชน

ชุมชนชาวประมงพื้นบ้านตำบลคลองตำหรุ หลังวิกฤตทรัพยากรสัตว์น้ำที่เกิดจากโครงการพัฒนาของรัฐ เอกชนต่างๆ ชาวประมงพื้นบ้านได้พยายามปรับตัวโดยการขายแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม อีกส่วนหนึ่งพยายามปรับตัวภายใต้อาชีพประมงที่รัฐมีโครงการเข้ามาเสริมการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง การขายแรงงานในโรงงานได้ค่าจ้างประมาณ 146 บาท/วัน เท่าค่าแรงขั้นต่ำ แต่ไม่มีสวัสดิการ ลักษณะการจ้างงานคงเป็นเพียงลูกจ้างชั่วคราวไม่มีการบรรจุ และต้องต่อสัญญาจ้างใหม่ทุกๆ 6 เดือน

ส่วนกรณีชาวประมงพื้นบ้านบ้านทอน ชุมชนได้พยายามแสวงหาทางออกโดยการตั้งกลุ่มต่างๆขึ้น โดยการตั้งทรัพยากรทั้งด้านงบประมาณและบุคคลเข้ามาหนุนเสริมชุมชน ทั้งจากภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อดำเนินกิจกรรมสำคัญ 2 ด้านคือ (1) ด้านการปกป้องและฟื้นฟูฐานทรัพยากรชายฝั่งของชุมชน และ (2) ด้านกิจกรรมอาชีพและสวัสดิการของชุมชน เช่น กลุ่มกองทุนหมุนเวียนเครื่องมือประมงพื้นบ้าน โดยเป็นการรวมกลุ่มกันเพื่อคิดค้น การแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรชายฝั่งทะเล ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐเพื่อปฏิบัติการตรวจจับเรือประมงพาณิชย์ การดำเนินการกิจกรรมอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล โดยการจัดให้มีโครงการวางซั้ง ซึ่งเป็นปะการังเทียมแบบภูมิปัญญาชาวบ้าน การตั้งกลุ่มออมทรัพย์ชาวประมงพื้นบ้าน กองทุนแปปลาสัตว์น้ำ กลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์ ฯลฯ ลักษณะเด่นและสำคัญในการแสวงหาทางออกของกรณีศึกษาดังกล่าวนี้ก็คือ การจัดสวัสดิการชุมชนในรูปแบบของซากัด (ดูรายละเอียดจากกรณีศึกษารูปแบบการแก้ไขปัญหาความยากจนและการจัดสวัสดิการในชุมชนประมงขนาดเล็ก โดย วิรุฒิ เสนาคำ)

3.2.5 กรณีเกษตรกรรับจ้าง ไร่ที่ดินและ/หรือเช่าที่ดิน

กรณีศึกษาทั้งหมดมีทั้งสิ้น 6 กรณี กรณีที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้ที่เป็นเกษตรกรรับจ้างในภาคการเกษตร 3 กรณีคือ แรงงานรับจ้างในไร่อ้อย คือ กรณีศึกษาแรงงานรับจ้างในไร่อ้อย เขตอำเภอบ่อทอง จังหวัดชลบุรี กรณีศึกษาคนจนแรงงานรับจ้างภาคเกษตร ชุมชนวังสิตคลอง 15 กรณีศึกษาเกษตรกรรับจ้าง บ้านห้วยผาตั้น อ.ดอยสะเก็ด จ.เชียงใหม่ และกรณีศึกษาเกษตรกรไร่ที่ดิน และเป็นเกษตรกรรับจ้างอีก 3 กรณี คือ กรณีศึกษาบ้านบากชุม อ.สิรินธร จ.อุบลราชธานี กรณีศึกษาชาวนาไร่ที่ดิน จ.ลำพูน และกรณีศึกษาเกษตรกรรับจ้างไม่มีที่ทำกิน บ้านใหม่ อ.เมือง จ.สุรินทร์ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า กรณีศึกษาอื่นๆ มักมีแรงงานรับจ้างทั้งในภาคเกษตร และเกษตรกรที่ผันตัวเองเข้าไปรับจ้างในเมือง โรงงานอุตสาหกรรม ในหลายๆกรณีศึกษา ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการดิ้นรนแสวงหาทางออก จากความล้มสลายหรือรายได้ที่ไม่พอเพียงของอาชีพเกษตรกร

ภาพชีวิตงานก่อนเข้าสู่แรงงานรับจ้างในภาคเกษตร

จากกรณีศึกษาทั้งหมด พบว่า ชีวิตแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรคือ เกษตรกรที่ดินรนแสวงหาทางออก จากความล้มสลายหรือรายได้ที่ไม่พอเพียงของอาชีพเกษตรกร กรณีเกษตรกรแรงงานรับจ้างในไร่อ้อย อ.บ่อทอง จ.ชลบุรี พบว่า แรงงานต้องมารับจ้างในไร่อ้อย ระดับรายได้ต่ำ การศึกษาต่ำ ขนาดครอบครัวใหญ่หนี้สินมาก การถือครองที่ดินน้อย และการผลิตที่ล้มเหลว เป็นต้น โดยพบ

ว่า ระดับรายได้ของแรงงานรับจ้างที่อยู่ภูมิลำเนา ส่วนใหญ่มีรายได้อยู่ในช่วง 1,000-2,000 บาท/เดือน การที่แรงงานมีรายได้ต่ำมีผลเชื่อมโยงมาจากความล้มเหลวของระบบการผลิตเชิงเดี่ยวเพราะจากการศึกษาพบว่า อาชีพที่แรงงานทำอยู่ที่ภูมิลำเนาคือการ ทำนา และรับจ้าง โดยการปลูกข้าวเป็นพืชหลักเพียงอย่างเดียว ซึ่งได้ผลผลิตต่อไร่ต่ำ ประกอบกับเนื้อที่การเพาะปลูกมีขนาดเล็ก จึงส่งผลให้รายได้ของแรงงานต่ำไปด้วย ในขณะที่เดียวกันอาชีพรับจ้างก็มีรายรับต่ำ เพราะแรงงานเหล่านี้เป็นเพียงแรงงานไร้ฝีมือ

ในขณะที่ลักษณะครอบครัวเป็นครอบครัวใหญ่ ซึ่งทำให้แรงงานต้องแบกรับภาระครอบครัวมากขึ้น ทั้งในเรื่องการเป็นอยู่ในครอบครัว การศึกษาของบุตร นอกจากนี้ ยังพบว่า มีปัญหานี้สิน การศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างพบว่าแรงงานที่มารับจ้างในไร่อ้อย มีหนี้สิน ร้อยละ 88.05 ส่วนใหญ่มีขนาดของที่ดินที่ใช้ในการเพาะปลูก 1-5 ไร่ และพบว่า ทุกครัวเรือนอยู่ในสภาพเป็นหนี้สิน

กรณีศึกษาดังกล่าว พบว่า เกษตรกรทั้งหมดที่เคลื่อนย้ายจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือเลือกที่มารับจ้างทำงานในไร่อ้อย ซึ่งแม้จะเป็นงานหนัก และต้องอาศัยประสบการณ์ความชำนาญเป็นพิเศษ แต่เป็นทางเลือกเดียวสำหรับคนที่ได้รับการศึกษต่ำ ที่จะหาเงินเพื่อเลี้ยงชีพจนเจือครอบครัวและใช้หนี้ เมื่อเสร็จสิ้นหนานา

กรณีศึกษา "ชีวิตแรงงานพลัดถิ่นในชุมชนเพาะกล้าพันธุ์ไม้" พบว่า ชีวิตของแรงงานที่อพยพมาทำงานรับจ้างในชุมชนเพาะกล้าพันธุ์ไม้รังสิตคลอง 15 ซึ่งเป็นแหล่งเพาะชำไม้ดอกไม้ประดับแหล่งใหญ่แห่งหนึ่งของประเทศ ส่งผลให้มีความต้องการแรงงานราคาถูกจำนวนมาก แรงงานอพยพเข้ามาทำงานรับจ้าง ล้วนเป็นชาวนาชาวไร่ในชนบทอีสานที่ประสบภาวะล้มละลายในภาคการเกษตร ทำให้ต้องเข้ามาหารายได้ยามว่างจากฤดูกาลผลิต ครัวเรือนยังยึดอาชีพทำนา โดยที่มีสมาชิกในครอบครัวมาตั้งรกรากถาวรและทำงานเพื่อส่งเงินกลับไปบ้าน มาทำงานเฉพาะสามีหรือภรรยา พอถึงฤดูกาลทำนาก็กลับไปบ้านเพื่อทำนา และมาทั้งครอบครัว เมื่อถึงฤดูกาลทำนาจึงกลับไปบ้าน

ความล้มเหลวของภาคการเกษตรจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันคนเหล่านี้ออกจากชุมชนดั้งเดิม การผลิตแผนใหม่ทำให้เกษตรกรต้องตกอยู่ในภาวะพึ่งพาปัจจัยการผลิตภายนอกมากขึ้น ต้นทุนการผลิตจึงสูงขึ้นโดยไม่อาจควบคุม ทั้งจากการปลูกข้าวที่ราคาปัจจัยการผลิตอย่างปุ๋ยและยาต่างๆมีราคาสูงขึ้น ค่าจ้างแรงงานสูงขึ้น ในขณะที่ราคาข้าวเท่าเดิมหรือต่ำลง สำหรับพืชเศรษฐกิจอื่นๆที่เกิดจากนโยบายการเกษตรเพื่อส่งออกของรัฐและราคาขึ้นอยู่กับตลาดโลก ภาวะผันผวนของกลไกราคาและการไร้อำนาจต่อรองในตลาดการค้าของเกษตรกรเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้

ให้เกษตรกรต้องติดหนี้สินทั้งในระบบและนอกระบบ และเมื่อการเกษตรล้มเหลว จึงต้องแสวงหาทางออก หารายได้เพื่อความอยู่รอดและชดใช้หนี้สิน ตัวอย่างกรณีศึกษานี้พบว่า แรงงานรับจ้างเหล่านี้เคยทำนา ปลูग्มันสำปะหลัง มะม่วงพืชมานตซึ่งเป็นโครงการที่รัฐส่งเสริม และได้รับความล้มเหลวมาด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น ทางออกหนึ่งจากกรณีศึกษาคือ การออกจากชุมชนมาขายแรงงานยังชุมชนเพาะกล้าพันธุ์ไม้ดังกล่าวนี้

กรณีศึกษานบ้านห้วยผาดั้น เป็นชุมชนปกากะญอที่มีประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐานมายาวนานและอาศัยอยู่ในเขตป่า ฐานสำคัญของชุมชนจึงพึ่งพิงอยู่กับป่า การศึกษาพบข้อค้นพบในทำนองเดียวคือ เกษตรกรผันตัวเองมาเป็นแรงงานรับจ้างเพราะปัญหาจากการทำการเกษตรได้ไม่พอเลี้ยงชีพ และที่สำคัญคือ เป็นกรณีศึกษาที่สะท้อนให้เห็นถึงความล่มสลายของฐานทรัพยากรชุมชนคือ ป่า ที่ดิน ซึ่งเสื่อมโทรมลงเพราะการให้สัมปทานป่า และปัจจุบันยังถูกรุกรานจากนโยบายการอนุรักษ์ธรรมชาติของรัฐ ทำให้เกษตรกรเหล่านี้ถูกตัดขาดจากฐานทรัพยากรที่เคยใช้พึ่งพิงสำหรับการดำรงชีพ การเข้าไม่ถึงทรัพยากรหรือการถูกละเมิดสิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรของชุมชน จึงเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกษตรกรไม่สามารถพึ่งตนเองได้ จำเป็นต้องดิ้นรนไปทำงานรับจ้าง

กรณีศึกษานบ้านใหม่ จังหวัดสุรินทร์ เป็นชุมชนดั้งเดิม ตั้งถิ่นฐานมานานนับร้อยปี ในปัจจุบัน เกษตรกรบ้านใหม่กลายเป็นแรงงานรับจ้างที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เมือง เดิมชุมชนสามารถพึ่งพิงธรรมชาติของลำน้ำมูลในการหาอยู่หากิน และอาชีพปั้นหม้อ ต่อมาสูญเสียที่ดินทำกินเพราะถูกรัฐยึด ไปเป็นที่ดินสาธารณะ และต่อมาได้กลายเป็นที่ตั้งของหน่วยงานราชการต่างๆ เกษตรกรบ้านใหม่จึงถูกไล่ที่ออกจากที่ดินทำกินไปบางส่วนทำให้เหลือพื้นที่ไม่พอทำกิน ปัจจุบันได้มีการสร้างที่ทิ้งขยะของเทศบาลเมืองสุรินทร์ ซึ่งชาวบ้านได้รวมตัวกันต่อต้านคัดค้าน ปัจจุบันชาวบ้าน 226 ครัวเรือน ยังอาศัยฐานอาชีพเดิมคือ การทำนาและการปั้นหม้อ จักสาน หาของป่า แต่ส่วนใหญ่ปรับเปลี่ยนหรือทำอาชีพเสริมโดยการรับจ้างทำอิฐ ก่อสร้าง ฯลฯ

กรณีศึกษาคนไร่ที่ดิน บ้านศรีเตี้ย จังหวัดลำพูน เป็นชุมชนขนาดใหญ่ที่มีเกษตรกรไร่ที่ดินถึง 40.8% ของจำนวนประชากรในชุมชน คือ 265 ครอบครัวจาก 385 ครัวเรือน สาเหตุสำคัญมาจากการขยายตัวของครอบครัว การแบ่งมรดกที่ดินให้แก่ลูกหลานทำให้แต่ละคน โดยเฉพาะครอบครัวรุ่นใหม่มีที่ดินทำกินขนาดเล็กมาก ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ และอีกส่วนหนึ่งขายที่ดินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาโรค ชำระหนี้สิน การศึกษาของลูก เกษตรกรไร่ที่ดินที่บ้านศรีเตี้ย ได้อาศัยฐานทรัพยากรที่ดินสาธารณะของชุมชน ที่มีลักษณะเป็นป่าแพะ เป็นแหล่งพึ่งพิงเพื่อการยังชีพ โดย

เป็นที่เลี้ยงวัว ควาย เก็บหาของป่า และใช้ประโยชน์ในการทำการเกษตร ปลูกพืชสวนครัว เพื่อการบริโภคในครัวเรือน โดยเฉพาะในช่วงที่ปริมาณฝนดี ลักษณะการใช้ประโยชน์นั้น ไม่มีใครเป็นเจ้าของพื้นที่ เพราะถือว่าเป็นของ “หน้าหมู่บ้าน” หรือที่ส่วรวม แต่ด้วยนโยบายรัฐที่เร่งรัดการเจริญเติบโตในภาคอุตสาหกรรม ทำให้เกิดการกว้านซื้อที่ดิน และการเก็งกำไรที่ดินเกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2532 เป็นต้นมา ทำให้นายทุนได้เข้ามากว้านซื้อที่ดินในบ้านศรีเตี้ย โดยมีการเปลี่ยนแปลงระบบกรรมสิทธิ์ส่วนรวมเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล จึงเป็นการปิดล้อมชาวบ้าน โดยเฉพาะผู้ไร้ที่ดินทำกิน เข้าไปใช้ประโยชน์จากที่ดิน

กรณีศึกษาสุดท้ายคือ คนจนอำนาจ จนโอกาสบ้านบากชุม : ผลกระทบโครงการพัฒนาของรัฐ กรณีเขื่อนสิรินธร บ้านบากชุมเป็นบ้านที่มีการอพยพมาจากบ้านเดิม ซึ่งเป็นชุมชนที่อยู่ในเขตป่า ชาวบ้านเคยมีฐานทรัพยากรดิน น้ำ ป่าที่สมบูรณ์ และถูกอพยพออกจากอ่างเก็บน้ำ เขื่อนสิรินธร ทั้งโครงการสร้างเขื่อนและโครงการปลูกป่ายูคาลิปตัส ทำให้ชีวิตชาวบากชุมไร้ที่ดินทำกิน หรือการมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ นอกจากนี้ ผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐทั้ง 2 ครั้งยังทำลายฐานทรัพยากรป่า น้ำที่เคยพึ่งพิงได้ การดิ้นรนต่อสู้ของชาวบากชุมในปัจจุบัน เป็นการดิ้นรนหลายรูปแบบ กล่าวคือ การหารับจ้างทั้งในภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตร เก็บขยะในเมือง การรับจ้างตัดไม้ได้นำ ฯลฯ

ภาพชีวิตการขายแรงงานรับจ้าง

จากกรณีศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า การอพยพมาทำงานรับจ้างเป็นช่องทางในการแสวงหาทางออกนั้น เพื่อบรรเทาทุกข์จากความยากจนที่เกิดจากความล้มเหลวของอาชีพเกษตรกรรม แต่ภาพชีวิตของการเข้ามาทำงานเป็นแรงงานรับจ้างของเกษตรกรล้มละลายเหล่านี้อยู่ในสภาพการจ้างงานแย่มาก เป็นงานหนัก ต้องอาศัยความอดทนสูง และที่สำคัญคือ ไม่มีหลักประกันด้านค่าจ้างสวัสดิการ ความมั่นคงในการทำงาน เป็นการทำงานที่แรงงานสะท้อนถึงความรู้สึกต่ำต้อย ไร้ศักดิ์ศรี

กรณีแรงงานในไร่อ้อย สะท้อนให้เห็นถึงการทำงานหนักมาก และอยู่ในสภาพการทำงานที่แย่มาก ดังตัวอย่างจากการศึกษา แรงงานซึ่งเคลื่อนย้ายจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มารับจ้างในไร่อ้อย ที่อยู่อาศัย ที่พักพิงในช่วงการทำงานนั้นไม่ได้เป็นไปตามหลักของสาธารณสุขมูลฐาน และต้องทำงานหนักโดยสภาพการจ้างไม่ได้เป็นไปตามค่าจ้างขั้นต่ำในพื้นที่คือ วันละ 146 บาท แรงงานเหล่านี้ต้องทำงานในลักษณะรับเหมาตามน้ำหนักของอ้อย หรือขนาดเนื้อการปลูกที่ เมื่อเฉลี่ยเป็นรายบุคคลแล้วต่างมีรายได้ประมาณ คนละ 100-120 บาทต่อคนต่อวัน ซึ่งเป็นค่าแรงที่ต่ำเกิน

อัตราจ้างงานแรงงานขั้นต่ำในจังหวัดชลบุรี นอกจากนี้ แรงงานรับจ้างเหล่านี้ต้องทำงานวันละ 10-14 ชั่วโมง ตั้งแต่ 6 โมงเช้า จนถึง 6 โมงเย็น หรือถ้าเป็นแรงงานที่นำอ้อยขึ้นรถบรรทุกกว่าจะเสร็จงาน ประมาณ 2-3 ทุ่ม เป็นช่วงเวลาที่หนักเกินไปสำหรับแรงงานรับจ้าง และปัญหาความไม่ปลอดภัยที่เกิดจากอุปกรณ์ในการตัดอ้อย มักประสบกับอุบัติเหตุจากเครื่องมืออุปกรณ์อยู่เสมอ การทำงานรับจ้างในไร่อ้อยแรงงานรับจ้างไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐ ไม่เคยมีหน่วยงานของรัฐเข้ามาช่วยเหลือหรือให้การคุ้มครองในการทำงาน การทำงานของแรงงานถูกกำหนดและวางกฎเกณฑ์จากนายจ้างเพียงอย่างเดียว แรงงานไม่สามารถเรียกร้องความเป็นธรรมกับใครได้ ดังที่เจ้าหน้าที่รัฐกล่าวว่า ““แรงงานพวกนี้เป็นแรงงานหีบ เป็นแรงงานผี...จะเข้า-ออกเมื่อไหร่ไม่มีใครรู้...ทางราชการไม่สามารถที่จะระบุตัวเลขได้...เพราะการเข้ามามันก็ผ่านนายทุน...จะออกก็ผ่านนายทุน” แรงงานเหล่านี้จึงไม่มีสถานะตามกฎหมายในชุมชนที่อพยพมา เช่น ไม่มีทะเบียนบ้าน ทำให้ต้องเผชิญกับสภาพปัญหาหลายด้าน ไม่ได้รับแม้แต่สิทธิในปัจจัยขั้นพื้นฐานของการดำรงชีพ เช่น ที่อยู่อาศัย ถึงแม้จะก่อตัวขึ้นเป็นชุมชน แต่ก็ไม่ใช่ชุมชนที่อยู่ในสถานะที่รัฐจะเข้าไปคุ้มครองดูแลสวัสดิการความเป็นอยู่ได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาสวัสดิการของภาครัฐที่เข้าไปไม่ถึงกลุ่มคนเหล่านี้

เช่นเดียวกับกรณีศึกษาบ้านบากชุม ซึ่งไร่ที่ดินทำกิน อาชีพหลักจึงเป็นการหารับจ้าง มีบางส่วนที่พยายามหาปลาในเขื่อนสิรินธร ซึ่งหาได้ยากมากขึ้น และต้องอพยพไปหาปลาตามสถานที่ที่มีการสร้างเขื่อนเสร็จใหม่ๆ เพราะปลาจะมาก เช่น ไปหาปลาที่เขื่อนป่าสัก ในช่วงปี พ.ศ.2542 แต่โดยส่วนใหญ่ จะมีอาชีพรับจ้าง โดยเฉพาะเป็นการรับจ้างต่างถิ่น เช่น การเก็บขยะในกรุงเทพฯ ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายให้กับคนสัมปทานขยะเดือนละ 800 บาท มีรายได้ประมาณวันละ 70-300 บาท อาชีพตัดไม้ได้เขื่อน โดยไปที่เขื่อนบางนรา จังหวัดยะลา หรือไปตัดไม้ที่ประเทศมาเลเซีย ซึ่งมีรายได้ดี แต่เป็นงานที่เสี่ยงอันตราย เพราะการมุดน้ำตัดไม้ในควมลึก 70-85 เมตร อาจทำให้เป็นอัมพาตได้ ชาวบ้านบากชุมสะท้อนว่า “ถึงแม้ว่ารายได้จะดีแต่ก็ไม่คุ้ม” นั้นหมายถึงการรักษาตัว ค่ารักษาพยาบาล จะเป็นค่าใช้จ่ายอย่างหนักของชาวบ้านนั่นเอง และที่สำคัญกว่านั้นคือ บุคคลคนนั้นไม่สามารถทำมาหากินได้ดังปรกติอีกต่อไป นอกจากนั้นเป็นการรับจ้างในภาคการเกษตร และการหาอาชีพอื่นๆ เช่น เมาถ่าน ซึ่งเป็นอาชีพที่อยู่ในชุมชนได้ และทำควบคู่กับการรับจ้างในท้องถิ่นนั้น

ความไม่มั่นคงในการทำงาน ความไม่แน่นอนว่าจะมีงานทำ เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่เกษตรกรรับจ้างในทุกกรณีศึกษา ต้องประสบปัญหา ซึ่งเห็นได้จากการศึกษากรณีแรงงานรับจ้างในสวนดอกไม้ พบว่า แรงงานเหล่านี้ขึ้นโดยตรงกับภาวะความผันผวนของตลาด ถ้าวันใดไม่มีใครมาจ้างขึ้นต้นไม้ก็จะขาดรายได้ เช่นเดียวกับกรณีศึกษาบ้านห้วยผาตื้น ซึ่งรายได้จากการรับจ้างลดลง รวม

ทั้งกรณีศึกษาอื่นๆ ทุกกรณีอันเป็นลักษณะร่วมที่สำคัญของกรณีศึกษาทั้งหมด ปัญหาของการรับจ้างในภาคเกษตร พบว่า มีคนรับจ้างเพิ่มมากขึ้น ทำให้ค่าจ้างลดต่ำลง ระยะเวลาในการรับจ้างค่อนข้างจำกัด เนื่องจากเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับฤดูกาล ขณะเดียวกัน เทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัยมากขึ้นในการทำการเกษตร เช่น รถเกี่ยวข้าว รถนวดข้าว ฯลฯ ได้เข้ามาทดแทนการจ้างแรงงานคน ทำให้งานของแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรลดน้อยลง ในส่วนของคนรับจ้างโดยทั่วไปนั้น พบว่า มีปัญหาของความไม่แน่นอนของงาน ขึ้นกับผู้ว่าจ้าง หรือขึ้นกับภาวะเศรษฐกิจ ทำให้รายได้ไม่สม่ำเสมอ ไม่มีอำนาจในการต่อรองราคาค่าจ้างได้ ไม่มีหลักประกันความปลอดภัยในการทำงาน

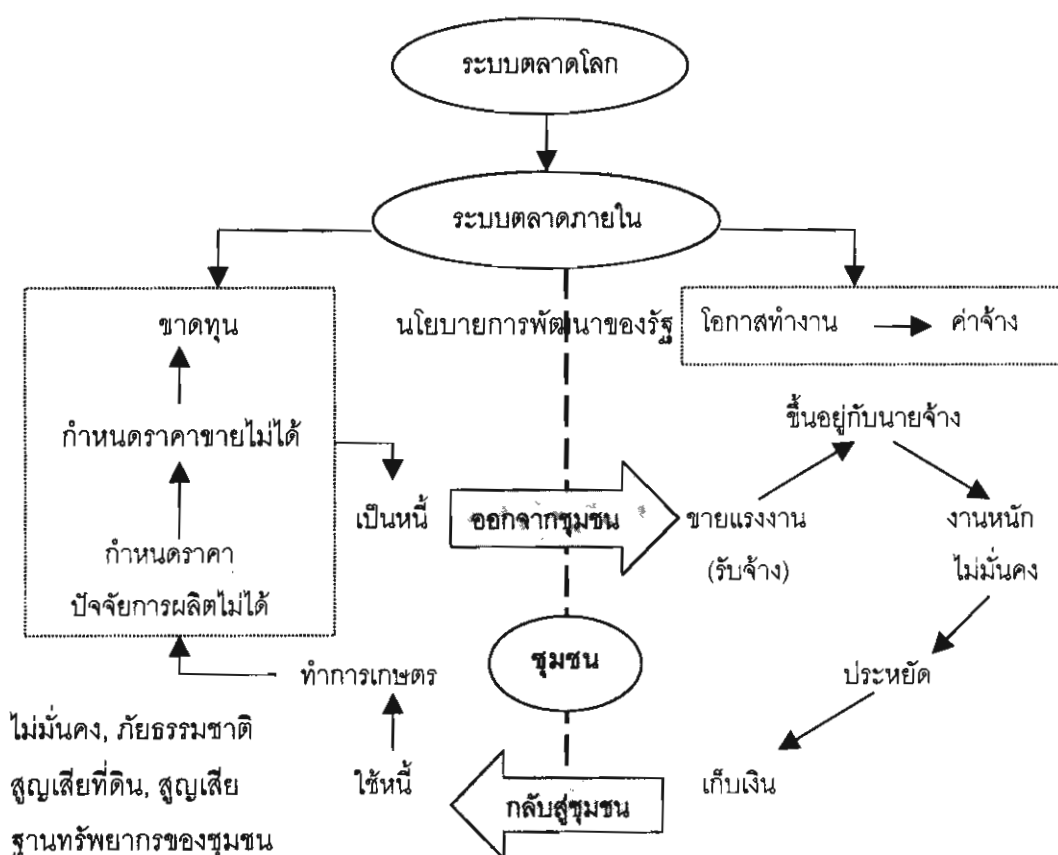
นอกจากนี้ การผันแปรมาขายแรงงานของเกษตรกรเหล่านี้ได้ลดทอนศักยภาพในการผลิตของพวกเขา ทำให้เกิดความรู้สึกต่ำต้อยด้อยค่าในอาชีพ ดังที่สะท้อนจากการสัมภาษณ์โดยแบบสอบถามที่พบว่า กว่าร้อยละ 80 ที่ต้องการส่งลูกเรียนสูงๆ เพื่อจะได้ไม่เป็นอย่างพ่อแม่ ส่วนแรงงานรับจ้างในไร่อ้อยก็ถูกดูถูกเหยียดหยามศักดิ์ศรีความเป็นคน ถูกเหยียดหยาม ดูถูก อันเนื่องจากสภาพภาพของแรงงานที่ต้องมาขายแรงรับจ้าง ทำงานหนัก รวมไปถึงสภาพวิถีการดำรงชีพที่แร้นแค้น ที่ต้องประหยัด การหาอยู่หากินตามอัตภาพ เป็นสิ่งที่คนภายนอกไม่สามารถยอมรับไม่ได้ และมองว่าเป็นพวกสกปรก ด้อยกว่า เป็นมนุษย์คนละชั้นกัน เมื่อกล่าวถึงแรงงานรับจ้างก็จะเรียกว่า "พวกลาว...รับจ้าง"

กล่าวโดยสรุป ความล้มเหลวของระบบการผลิต การส่งเสริมการเกษตรสมัยใหม่ได้ส่งผลให้เกษตรกรรายย่อยในอาชีพและชุมชนเกษตรกรล่มสลาย นโยบายการพัฒนาของรัฐที่ขยายตัวสู่ชนบท ได้เปลี่ยนวิถีการผลิตของเกษตรกรจากการผลิตเพื่อยังชีพไปสู่การผลิตเชิงการค้า การผลิตแผนใหม่ทำให้เกษตรกรต้องตกอยู่ในภาวะพึ่งพาปัจจัยการผลิตภายนอกมากขึ้น ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น เทคโนโลยี สารเคมี เช่น ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง เป็นการเพิ่มต้นทุนในการผลิตของเกษตรกร ทำให้ต้องเพิ่มรายจ่ายในการผลิตมากขึ้น เมื่อประสบกับภาวะผันผวนของกลไกราคาและไร้อำนาจต่อรองในตลาดการค้า เหล่านี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกษตรกรต้องดิ้นรนทั้งในระบบและนอกระบบ ซึ่งพบว่า เกษตรกรในกรณีศึกษามีหนี้สินสูงอย่างสอดคล้องกับภาพรวมของหนี้สินทั้งที่สำรวจโดยโครงการวิจัยนี้ และหนี้สินเฉลี่ยระดับประเทศ

หากพิจารณาปัญหาในเชิงโครงสร้างก็จะพบว่า ชุมชนเกษตรกรได้เชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจโลก โดยผ่านนโยบายการพัฒนาของรัฐที่ขยายตัวสู่ชนบท ซึ่งได้เปลี่ยนวิถีการผลิตของเกษตรกรจากการผลิตเพื่อยังชีพไปสู่การผลิตเชิงการค้า การผลิตแผนใหม่ทำให้เกษตรกรต้องตกอยู่ในภาวะพึ่งพาปัจจัยการผลิตภายนอกมากขึ้น ต้นทุนการผลิตจึงสูงขึ้นโดยไม่อาจควบคุม ขณะ

เดียวกันก็ประสบกับภาวะผันผวนของกลไกราคาและไร้อำนาจต่อรองในตลาดการค้า สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกษตรกรต้องติดหนี้สินทั้งในระบบและนอกระบบ และเมื่อการเกษตรล้มเหลว จึงต้องแสวงหาทางออก หารายได้เพื่อความอยู่รอดและชดเชยหนี้สิน ทางออกหนึ่งนั้นคือการออกจากชุมชนมาขายแรงงาน อันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการโยกย้ายและดูดซับทรัพยากรจากชนบท โดยสังคมเมืองซึ่งเป็นศูนย์กลางของระบบทุน

แผนภาพที่ 3.2
วงจรชีวิตแรงงานรับจ้าง



ที่มา : กิตติชัย งามชัยพิสิษฐ์ และ พัชร อังกูรทัศนียวิรัตน์ , 2545

ในขณะที่ฐานทรัพยากรของชุมชนได้เปลี่ยนแปลงหรือถูกทำลายไป ชุมชนไม่สามารถอาศัยฐานทรัพยากรเหล่านี้เพื่อพึ่งพิงด้านสภาพการดำรงชีพ ต้องพึ่งพิงแต่การผลิตเพื่อขายแต่เพียงอย่างเดียว กรณีศึกษาหลายกรณีสะท้อนถึงการรุกรานฐานทรัพยากรจากนโยบายรัฐ ทำให้ชุมชนเกษตรกรถูกตัดขาดจากฐานทรัพยากร ความล้มเหลวจากภาคเกษตรและการถูกตัดขาดจากฐานทรัพยากร ทางออกหนึ่งนั้นคือการออกจากชุมชนมาขายแรงงาน เพื่อหารายได้เพื่อความอยู่รอดและชดใช้หนี้สิน การขายแรงงานทั้งในภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรมจึงเป็นทางออกที่ไม่มากนักสำหรับเกษตรกรรายย่อยเหล่านี้ ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นกับชุมชนและอาชีพเกษตรกรกรรมโดยทั่วไป หากแต่ระดับของผู้คนที่ออกมาขายแรงงานน้อยกว่ากรณีศึกษาในส่วนนี้ เพราะยังสามารถอาศัยฐานทรัพยากรของชุมชน หรือการปรับเปลี่ยนอาชีพการเกษตรกรรมจากพืชเชิงเดี่ยวที่ไม่สามารถอยู่ในในกลไกราคาตลาด ไปสู่พืชอย่างใหม่ ซึ่งเป็นทางออกที่ไม่ราบรื่นนัก และไม่ได้เป็นทางออกสำหรับเกษตรกรทุกราย (ดังกรณีศึกษาสภาพชีวิตที่ต้องปรับเปลี่ยนอาชีพของเกษตรกรกรณีศึกษาชุมชนชาวนาบ้านคลองโยง จ.นครปฐม) และไม่ตัดขาดออกมาจากชุมชนมากเท่ากับแรงงานรับจ้างเหล่านี้

ลักษณะร่วมที่สำคัญของแรงงานรับจ้างเหล่านี้คือ ยังมีฐานการผลิตไว้พึ่งพิงและสามารถหวนกลับไปทำงานเกษตรได้เหมือนเดิม ครั้วเรือนและการผลิตภาคเกษตรจึงยังคงเป็นฐานสำคัญของการดำรงชีพและการดำรงอยู่ของแรงงานรับจ้างในลักษณะ "กึ่งคนงานกึ่งชาวนา" กล่าวคือกลับไปทำนาช่วงฤดูการผลิตและมาทำงานรับจ้างยามว่างจากการทำนา หรือส่งเงินเป็นต้นทุนในการทำนาไปให้ญาติพี่น้องที่บ้านเดิม และนำผลผลิตข้าวที่ได้มาบริโภคยามที่อพยพมาทำงาน

การอพยพมาทำงานรับจ้างนั้นเป็นเพียงการบรรเทาทุกข์จากความยากจน แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคความยากจนของเกษตรกรอย่างแท้จริง กรณีศึกษาทุกกรณีพบว่า ไม่มีครัเรือนแรงงานรับจ้างใดเลยที่หลุดพ้นจากวงจรหนี้สินที่แบกรับมาจากภาคการเกษตร และพบว่า ยังต้องมาตกอยู่ในภาวะหนี้สินในชุมชนที่มาทำงานรับจ้างนี้อีกด้วย เนื่องจากรายได้ ค่าจ้างจากการทำงานต่ำมาก

แรงงานเหล่านี้ตกอยู่ในสภาพการทำงานที่เลวร้าย สภาพการทำงานหนักที่แรงงานทั่วไปไม่ทำ กรณีศึกษาชุมชนบ้านปากชุมสะท้อนให้เห็นได้ดีที่สุดจากอาชีพตัดไม้ไผ่ น้ำเกิบขยะในเมือง นอกจากนี้ ยังเป็นการทำงานไม่มีสถานะตามกฎหมายในชุมชนที่อพยพมา ทำให้ต้องเผชิญกับสภาพปัญหาหลายชุดด้าน ไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานของการดำรงชีพ การมาทั้งชุมชน ชุมชนก็ไม่ใช่ชุมชนที่อยู่ในสถานะที่ได้รับคุ้มครองดูแลสวัสดิการความเป็นอยู่ได้ นโยบายด้านสวัสดิการสังคมของรัฐ ไม่เปิดพื้นที่ให้กับกลุ่มคนจนที่เกิดจากผลพวงของการพัฒนาเหล่านี้

3.3 วิถีชีวิตของเกษตรกรและสาเหตุปัญหาความยากจน

จากกรณีศึกษาต่างๆ สะท้อนให้เห็นถึงวิถีการดำรงชีพ (mode of living) และวิถีการผลิต (mode of production) ของกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรที่ยากจนซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นกับฐานทางวัฒนธรรมการผลิต ฐานทางนิเวศน์ รวมทั้งการก่อรูปของชุมชนและที่ตั้งของชุมชน กับอิทธิพลของเมืองหรือบริบทนิคมที่รุกเข้าเข้ามาในชุมชน วิถีชีวิตของเกษตรกรและชุมชนเกษตรกรรายย่อยนั้น อาจกล่าวได้ว่า มีพลวัตการเปลี่ยนแปลงจากชุมชนเกษตรกรรมในอดีต ในยุคเศรษฐกิจยังชีพ มาสู่ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงของฐานอาชีพเกษตรกรรมดังกล่าว ก็ไม่สามารถแยกแยะระบบเศรษฐกิจทั้ง 2 ระบบออกจากกันได้โดยสิ้นเชิง จากกรณีศึกษาทั้งหมด พบว่า ชุมชนมีการปรับตัวและผลิตซ้ำในระบบเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของชุมชน พลวัตการเปลี่ยนแปลงในฐานอาชีพของเกษตรกรและชุมชนมีปัจจัยตัวแปรทั้งภายในและภายนอกชุมชนที่มีมิติทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและส่งผลกระทบต่อความยากจนของเกษตรกร ทั้งในระดับครอบครัวและชุมชน ในลักษณะที่หลากหลายมิติ และซับซ้อนในเชิงการผลิต วัฒนธรรมระบบเศรษฐกิจ สังคมหรือกระทั่งการเมืองภายในชุมชนเอง บริบทต่างๆ เหล่านี้มีผลต่อความยากจนของเกษตรกร และทำให้การนิยามความหมาย “ความยากจนในกลุ่มฐานอาชีพเกษตรกร” มีความซับซ้อนมากกว่าการมองปัญหาความยากจนในมิติทางการผลิต หรืออธิบายด้วยกรอบรายได้ของเกษตรกรแต่เพียงอย่างเดียว

หากจะกล่าวโดยภาพรวมของคนจนในฐานอาชีพเกษตรกรรมและชุมชนเกษตรกรรายย่อย อาจสรุปให้เห็นสถานภาพของเกษตรกรยากจนในมิติต่างๆ และสาเหตุปัญหาที่อาจวิเคราะห์ให้เห็นความเกี่ยวพันกับประเด็นในเชิงโครงสร้างที่กระทำต่อชุมชนชนบท ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยในกระแสโลกาภิวัตน์ สาเหตุปัญหาดังกล่าวสามารถสรุปได้ดังนี้

3.3.1 การรวมศูนย์การพัฒนาของรัฐกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของคนจน

การพัฒนาประเทศในปัจจุบัน ยังเป็นการพัฒนาแบบรวมศูนย์ การตัดสินใจในการพัฒนาอยู่ที่ระดับนโยบาย แม้ว่า รัฐธรรมนูญจะมีการกำหนดเรื่องสิทธิของชุมชน และประชาชนที่เพิ่มมากขึ้นกว่าอดีต แต่ยังไม่ได้ส่งผลในทางปฏิบัติ การตัดสินใจในการกำหนดเขตอุตสาหกรรม การพัฒนา

อุตสาหกรรมต่างๆ การสร้างเขื่อน การตั้งสถานที่ราชการ สถาบันการศึกษา หรือกระทั่งการสร้างที่
กำจัดขยะ ฯลฯ กลายเป็นประเด็นปัญหาในชุมชน ส่งผลต่อความสูญเสียที่ดินและการตั้งถิ่นฐาน
ดั้งเดิม ทำลายความเป็นชุมชนให้อ่อนแอ และไม่สามารถพึ่งตนเองได้

นโยบายรวมศูนย์ดังกล่าวของรัฐ และการไร้ซึ่งอำนาจในการเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับ
นโยบายของเกษตรกรและชุมชน ทำให้การพัฒนาเหล่านั้นถูกรานเข้าไปในชุมชน และเพิ่มปริมาณ
คนจนให้มีมากขึ้น ดังกรณีศึกษาบ้านบากชุม ที่ได้รับผลกระทบจากเขื่อนสิรินธร (สุภาวดี บุญเจือ,
2545) กรณีศึกษาเกษตรกรรับจ้างบ้านห้วยผาดื่น จ.เชียงใหม่ (จรัสศรี จันทร์อ้าย, 2545) กรณีแรง
งานรับจ้าง บ้านใหม่ จ.สุรินทร์ (ไพเราะ สุจินพรัหม, 2545) กรณีศึกษาคนไร้ที่ดิน จ.ลำพูน (วิเศษ
สุจินพรัหม, 2545) หรือกรณีศึกษาชาวประมงพื้นบ้าน (จิรวุฒิ เสนาคำ, 2545) และกรณีอื่นๆที่
สะท้อนถึงคนจนที่เพิ่มมากขึ้น ภายหลังจากนโยบายการพัฒนาแบบทันสมัยของรัฐยื่นมือเข้ามาทั้ง
โดยตรงในพื้นที่ โดยยึดครองพื้นที่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ขาดความชอบธรรม และโดยอ้อม
ในด้านนโยบายการเกษตร การค้า ฯลฯ นโยบายเหล่านี้ก่อผลให้มีปริมาณคนจนเพิ่มมากขึ้น และ
เป็นคนจนในลักษณะความยากจนถาวร ซึ่งสะท้อนได้จากคนจนไร้ที่ดิน และแรงงานรับจ้าง ความ
เสี่ยงที่จะเกิดความยากจน ซึ่งหมายถึงชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐที่เกิดขึ้นที่ใด
ก็ได้ และอย่างต่อเนื่อง ทั้งมีแนวโน้มมากขึ้นในอนาคต รวมถึงความยากจนแบบเฉียบพลัน ดังกรณี
นาุ้งที่เกษตรกรล้มละลายได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว และฟื้นตัวได้อย่างยากลำบาก เนื่องจาก
ความผูกพันกับเศรษฐกิจโลกอย่างแนบแน่น และทรัพยากรที่ดินที่จะปรับเปลี่ยนไปสู่การผลิตใน
แบบอื่นได้ยาก แตกต่างจากพืชเศรษฐกิจที่เกษตรกรปลูก ซึ่งไม่ได้ทำให้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม
เสื่อมโทรมได้อย่างสิ้นเชิงและรวดเร็ว การฟื้นคืนดินจากนาุ้ง เพื่อปรับใช้กับการผลิตแบบอื่น ดัง
กรณีนาุ้งจากจังหวัดนครปฐม คงเป็นไปได้ยาก และต้องใช้เวลาในการพัฒนาองค์ความรู้ของ
สังคมไทยในเรื่องนี้อีกมาก

โครงการพัฒนาของรัฐได้ทำให้พื้นที่ในการสร้างความยากจนขยายตัว และทำให้พื้นที่
สำหรับ “คนพอมีพอกิน” หดแคบลง ด้วยความพอมีพอกินนั้นต้องอาศัยฐานความหลากหลายของ
กิจกรรมในแปลงเกษตร และฐานทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งดิน น้ำ ป่า รวมถึงความหลากหลายทางชีว
ภาพ ที่เกื้อกูลทั้งระบบนิเวศน์ ต้องอาศัยวัฒนธรรม ภูมิปัญญาของชุมชนที่จะสร้างความยั่งยืน ให้
กับระบบการทำมาหากินแบบพอมีพอกินได้

3.3.2 การไร้สิทธิ และอำนาจในการดูแลและใช้ประโยชน์ในฐานทรัพยากร ของชุมชน และความเสื่อมโทรมของฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อม

กลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรที่ก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจการตลาดภายใต้การผลิตพืชเชิงเดี่ยวเพื่อขาย แต่ในหลายพื้นที่ จากกรณีศึกษาพบว่า ยังพึ่งพาอยู่บนฐานทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า ซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะของชุมชน ปัญหาหรือจุดเปลี่ยนสำคัญที่นำไปสู่ภาวะความยากจนก็คือ การถูกทำให้ตัดขาดออกจากฐานทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า และทะเล ซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะของชุมชน ในด้านอาหารและยา รวมทั้งรายได้ของครอบครัวเกษตรกร ดังกรณีศึกษาชุมชนชาวประมงพื้นบ้านกรณีศึกษาชุมชนชนเผ่า ปกาเกอะญอ (อัจฉรา รักยุติธรรม, 2545) กรณีศึกษาชาวนาหลุ่มน้ำมูล (ฤทธิ์ชัย ภูตะวัน, ทวี หอมหวน และปราณี มัคคนันท์, 2545) ฯลฯ

กระบวนการที่นำไปสู่จุดหักเหหรือทำให้เกิดความยากจนสำหรับคนจนกลุ่มนี้ก็คือ กรณีเกษตรกรที่อยู่ในเขตป่า ที่ไม่มีสิทธิ อำนาจ โอกาสในการปกป้องรักษาทรัพยากรของชุมชน เกิดการทำลายทรัพยากรป่า กรณีบ้านแม่คงซ้ายที่มีการประกาศเขตป่าอุทยานทับที่ทำกินและชุมชน หรือกรณีบ้านห้วยผาตั้น อ.ดอยสะเก็ด ซึ่งที่ทำกินลดน้อยลง อันเนื่องจากการประกาศเขตอุทยาน และการรุกเข้าไปของทุนภายนอก เข้าไปกว้านซื้อที่ดินทำรีสอร์ท ชาวบ้านถูกทำลายฐานทรัพยากร ทำให้ชาวบ้านไร้ที่ดินราวร้อยละ 70-80 ทั้ง 2 กรณี มีรากเหง้าปัญหาเดียวกันแต่ความหนักเบาของปัญหาต่างกัน เนื่องจากกรณีแรกยังพึ่งพิงกับฐานทรัพยากรธรรมชาติได้มากกว่า ทำให้การดำรงชีพยังสามารถพึ่งพิงการผลิตในภาคเกษตรกรรม กระทั่งมีความมั่นคงทางอาหารได้มากกว่าในกรณีบ้านห้วยผาตั้น ซึ่งต้องออกมารับจ้างนอกชุมชน ฐานชีวิตพึ่งพิงอยู่กับรายได้จากการรับจ้างทั้งในและนอกภาคเกษตร เช่นเดียวกับกรณีบ้านบากชุม จ.อุบลราชธานี ซึ่งพบกับปัญหาโครงการของรัฐคือการสร้างเขื่อนสิรินธร และโครงการปลูกยูคาลิปตัสทับที่ทำกินชาวบ้าน และกรณีบ้านใหม่ จ.สุรินทร์ ที่มีการสร้างหน่วยงานราชการทับที่ของชุมชน ทำให้เกษตรกรไร้ที่ดินทำกินและต้องดิ้นรนเพื่อหาทางดำรงชีวิตอยู่อย่างยากลำบาก

ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เป็นอีกสาเหตุหนึ่งของความยากจนในชนบท ด้วยนโยบายด้านทรัพยากรของรัฐ ทั้งด้านที่ดิน การจัดการน้ำ ป่าไม้และทะเล ทำให้ฐานทรัพยากรที่เป็นที่พึ่งพิงของคนจน ทั้งด้านอาหารและรายได้ เสื่อมโทรมลง ดังกรณีการใช้ประโยชน์จากป่าทามของเกษตรกร จ.สุรินทร์ หรือการใช้ป่าชุมชนของชาวปกาเกอะญอ หรือชาวประมงพื้นบ้านกับฐานทรัพยากรทางทะเลที่เสื่อมโทรม กระทั่งออกทะเลได้น้อยลง นโยบายในการส่งเสริมการผลิตที่ทำให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างเข้มข้น ทำให้ทรัพยากรดิน น้ำ ป่าเสื่อมด้วยสารเคมี ส่งผลกระทบ

ต่อการผลิตและความเป็นอยู่ของชุมชน ดังกรณีชุมชนคลองรังสิต 15 ที่ใช้สารเคมีอย่างมากในการเพาะพันธุ์ไม้ ทำให้น้ำในคลองเสีย ไม่สามารถหาปลาได้

ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ และการเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติ ภาวะความผันผวนสูงของธรรมชาติ ทำให้เกิดภาวะฝนแล้ง น้ำท่วมเกือบทุกปี และนับวันยังมีความผันผวนสูง ความเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติที่รุนแรงมากขึ้น ได้ก่อให้เกิดภัยพิบัติกับผลผลิตทางการเกษตรอย่างมหาศาลในแต่ละปี และเป็นปัญหาในระดับโลก ไม่เพียงเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น ปัญหาความเสียหายของผลผลิต อันเนื่องจากภัยธรรมชาติเหล่านี้ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรยากจน และนับวันจะยิ่งหนักหน่วง ยากที่จะฟื้นตัวขึ้นมาได้ (โครงการข่าวสารทิศทางประเทศไทย, 2546)

ฐานทรัพยากรที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ฐานทรัพยากรชีวภาพ ด้วยกระบวนการผลิตที่พึ่งพิงภายนอกของระบบการผลิตในระบบเศรษฐกิจการค้าทำให้ความหลากหลายทางชีวภาพลดลง เกษตรกรในระบบการผลิตดังกล่าวต้องพึ่งพิงฐานทรัพยากรพันธุกรรม ทั้งพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์จากรัฐและบริษัท การพึ่งตนเองด้านพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ของเกษตรกรลดลง ในขณะที่ฐานทรัพยากรชีวภาพได้กลายเป็นประเด็นที่ทั่วโลกให้ความสนใจ เนื่องจากเป็นฐานอาหารและยา การทำให้ฐานทรัพยากรชีวภาพเข้าสู่กรอบความคิดของเสรีนิยม และทุนนิยมผูกขาด ทำให้ฐานทรัพยากรชีวภาพเข้าไปอยู่ในข้อตกลงทรัพย์สินทางปัญญา หรือทริปส์ (Agreement on Trade Related Intellectual Property Rights: TRIPS) ซึ่งครอบคลุมถึงการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอย่างกว้างขวาง แนวคิดในเรื่องนี้เป็นแนวความคิดของสังคมอุตสาหกรรมที่ต้องการให้สิทธิผูกขาดแก่ผู้พัฒนาเทคโนโลยีและผลิตภัณฑ์ใหม่ๆเกิดขึ้น การยอมรับในข้อตกลงดังกล่าวทำให้ประเทศไทยต้องยอมรับกติกาของประเทศอุตสาหกรรม ทั้งที่ข้อตกลงดังกล่าวขัดกับสิทธิขั้นพื้นฐานของเกษตรกรและแปลกแยกกับวัฒนธรรมของชุมชนเกษตรกรรม (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ: 2545, 9)

อย่างไรก็ตาม ในวิธีการผลิตของเกษตรกรในระบบเศรษฐกิจกึ่งยังชีพ เช่น การทำไร่หมุนเวียนของชาวปกาเกอะญอที่บ้านแม่คองซ้าย ได้ทำให้ความหลากหลายทางชีวภาพคงอยู่ และเป็นฐานอาหารและยารวมทั้งเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของชุมชน เช่นเดียวกับชาวนาลุ่มน้ำมูล ที่ใช้ป่าทาม และนาทาม เป็นฐานในการรักษาพันธุกรรมข้าวพื้นบ้าน ซึ่งเป็นแหล่งอาหารสำคัญที่ชุมชนผลิตเพื่อกิน และหาของป่าจากทามเพื่อการดำรงชีวิตและเป็นรายได้

3.3.3 การพึ่งพิงภายนอกของเกษตรกรกับวิธีการผลิตในระบบเศรษฐกิจการตลาด

กลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรที่ก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจการตลาดภายใต้การผลิตพืชเชิงเดี่ยวเพื่อขาย และตัดขาดจากฐานทรัพยากรซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะของชุมชน เช่น ที่ดินสาธารณะ น้ำ ป่า อยู่ในสภาพที่ล้มละลาย เนื่องจากปัญหาด้านการผลิตและตลาด ความผันผวนของราคาพืชผลที่ไม่แน่นอน จุดผกผันเหล่านี้ได้ทำให้เกษตรกรตกอยู่ในสภาวะหนี้สิน ซึ่งจากกรณีศึกษาได้สะท้อนให้เห็นความหนักเบาที่แตกต่างกันไปในแต่ละภูมิภาค และพัฒนาการของชุมชนกรณีศึกษาได้ชี้ให้เห็นถึงภาวะค่าใช้จ่ายที่สูงของเกษตรกรทั้งต้นทุนการผลิต ค่าใช้จ่ายประจำวัน ค่าใช้จ่ายในการศึกษา ซึ่งส่งผลจนกลายเป็นจุดวิกฤติ

ดังนั้น สำหรับกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรที่ก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจการตลาดภายใต้การผลิตพืชเชิงเดี่ยวเพื่อขาย และตัดขาดจากฐานทรัพยากรซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะของชุมชน ฐานและวงจรความยากจนจึงอยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาด ที่เปลี่ยนแปลงจากพืชชนิดหนึ่งไปยังพืชอีกชนิดหนึ่ง หรือการก้าวเข้าสู่เกษตรกรรมวงจร ซึ่งจากกรณีศึกษาได้สะท้อนให้เห็นว่ายังไม่พ้นวงจรจากความทุกข์ยาก ความยากจน โดยที่ทางออกที่พอเป็นช่องทางบ้างคือ การขายแรงงานรับจ้าง ในลักษณะ “กึ่งชวานาหรือกึ่งเกษตรกร-กึ่งคนงาน” คนกลุ่มนี้เป็นเกษตรกรรายย่อยที่ล้มละลายภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาดแบบพืชเชิงเดี่ยว จากกรณีศึกษาชี้ให้เห็นชัดเจนว่าเกษตรกรรายย่อยเหล่านี้ยากจนเพราะการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจการตลาดภายใต้โครงสร้างการผลิต กรณีศึกษาได้สะท้อนให้เห็นผลของการส่งเสริมพืชเศรษฐกิจ นโยบายที่มุ่งส่งเสริมให้เกษตรกรเข้าสู่การผลิตพืชเพื่อขาย แต่ไม่ส่งเสริมความเข้มแข็งในการผลิต และอำนาจต่อรองในระบบตลาด ทำให้เกษตรกรต้องแบกรับต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น

สาเหตุสำคัญของความยากจนในกลุ่มเกษตรกร เนื่องมาจากการไร้ซึ่งอำนาจในการควบคุมและเข้าถึงปัจจัยการผลิต การพึ่งตนเองลดน้อยลงโดยเปรียบเทียบกับระบบการผลิตแบบดั้งเดิม ที่การผลิตและการตลาดไม่ได้ห่างไกลจากเกษตรกรมากนัก เกษตรกรสามารถควบคุมการผลิตและใช้ภูมิปัญญาของตนเองในการพัฒนาระบบการเกษตร ซึ่งเป็นระบบที่มีการบูรณาการระหว่างการผลิตและวิถีชีวิต ในขณะที่ในปัจจุบันวัฒนธรรมการผลิตถูกแทนที่ด้วยเทคโนโลยีที่แยกส่วนจากภายนอก เจตจำนงการผลิตเปลี่ยนแปลงไป เกษตรกรกลายเป็นผู้ผลิตที่ผลิตสินค้าและบริโภคเทคโนโลยีการผลิตแบบใหม่ที่ตนเองควบคุมไม่ได้ ความรู้และภูมิปัญญาทางการผลิตเปลี่ยนแปลงไป และต้องหวังพึ่งความรู้จากภายนอก เช่น พ่อค้าขายสารเคมี หรือบริษัทที่เข้ามาส่งเสริมการผลิตใน

ระบบเกษตรครบวงจร ฯลฯ ขณะเดียวกันก็ควบคุมกลไกราคาในตลาดไม่ได้ ขาดอำนาจในการต่อรองในระบบตลาด จากกรณีศึกษาพบว่ากลไกราคาผลผลิตทางการเกษตร เช่น ข้าว กาแฟ ราคา ยางพารา เป็นต้น ล้วนเป็นกลไกตลาดที่เกษตรกรไม่สามารถเข้าถึง โครงสร้างการตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศเป็นกลไกที่ผูกขาด และไม่ปรากฏว่ามีนโยบายของรัฐที่ชัดเจนในการสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มเกษตรกร และสร้างอำนาจในการต่อรองให้กับเกษตรกร หรือนโยบายที่สร้างการพึ่งตนเองของเกษตรกรให้เกษตรกรมีอำนาจมากขึ้นในการควบคุมและเข้าถึงปัจจัยการผลิต รวมทั้งการได้รับการคุ้มครองในระบบตลาดที่มีความซับซ้อนมากขึ้น อันเนื่องจากการเปิดเสรีทางการค้า และทำให้โครงสร้างการตลาดของสินค้าเกษตรต้องผูกพันกับข้อตกลงทางการเกษตร ที่รัฐไทยผูกพันไว้ในเวทีการค้าโลก

3.3.4 ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรการผลิตและการขูดรีดมูลค่าส่วนเกิน

ระบบทุนนิยมและโครงสร้างทางการเมืองที่รวมศูนย์ ได้ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่ดิน และปัญหาค่าเช่านา ซึ่งกลายเป็นต้นทุนการผลิตของเกษตรกรในสัดส่วนที่สูงมากขึ้น

การศึกษาพบว่า ปัญหาความยากจนของเกษตรกรที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาการกระจุกตัวในการถือครองที่ดิน ที่ดินจำนวนมากอยู่ในมือของคนรวย ในขณะที่เกษตรกรผู้ซึ่งต้องใช้ที่ดินเพื่อการผลิตกลับต้องไร้ที่ดิน ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน เป็นผลพวงจากนโยบายการรวมศูนย์การจัดการที่ดิน และการทำให้ที่ดินกลายเป็นทรัพย์สินเพื่อการเก็งกำไร เกิดการกว้านซื้อที่ดิน และปรากฏการณ์ที่ดินถูกปล่อยทิ้งร้าง ในขณะที่เกษตรกรยากจนต้องการที่ดินเพื่อการผลิต และการไร้ที่ดินของเกษตรกรได้ก่อให้เกิดกระบวนการขูดรีดมูลค่าส่วนเกินในระบบทุนนิยมการเกษตร ในกรณีศึกษาการเช่านา ในลักษณะที่เรียกว่า “ทุนนิยมค่าเช่า” (Rent Capitalism) หมายถึงระบบทุนนิยมที่เจ้าของทุนจะไม่ลงทุนการผลิตด้วยตนเองโดยตรง หากปล่อยทุนให้ผู้ผลิตรายย่อยซึ่งใช้แรงงานของตนเอง และรับภาระความเสี่ยงทั้งหมด ส่วนเจ้าของทุนจะได้กำไรจากค่าเช่าทุนและการซื้อขายผลผลิต ลักษณะทุนนิยมค่าเช่าได้เกิดขึ้นในระดับชุมชนในลักษณะซึ่งเจ้าที่ดิน นายทุนเงินกู้ และพ่อค้าคนกลาง ซึ่งไม่ทำการผลิตเองแต่กลับร่ำรวยมากขึ้น ในขณะที่เกษตรกรผู้ผลิตกลับยากจนและเป็นหนี้สินมากขึ้น เช่น กรณีบ้านทุ่งพัฒนา อ.ดอกคำใต้ จังหวัดพะเยา และกรณีอื่นๆ และมีแนวโน้มที่สูงขึ้นเนื่องจากเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินเพิ่มมากยิ่งขึ้น (พฤษฯ เกาถวิล, 2545)

นอกจากนั้น ลักษณะของทุนนิยมค่าเช่าที่สะท้อนการขูดรีดส่วนเกินได้ปรากฏในกรณีศึกษาการเกษตรแบบพันธสัญญา ที่พบว่า เกษตรกรต้องรับความเสี่ยงในการขาดทุน ภาพชีวิตของเกษตรกรที่เข้าไปอยู่ในวงจรการผลิตดังกล่าวนี้กลับมีหนี้สินมากขึ้น เศรษฐกิจของครอบครัวมีความผันผวนสูงเมื่อเปรียบเทียบกับระบบเศรษฐกิจแบบเดิม เกษตรกรต้องใช้ชีวิตอยู่ในแปลงเกษตรยาวนาน ค่าใช้จ่ายในครัวเรือนสูงขณะที่รายได้จากการเกษตรเมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายที่เกิดขึ้น พบว่าเกษตรกรยังมีรายได้ไม่พอกับรายจ่าย และยังมีปัญหาด้านสุขภาพ เกิดความเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ในชุมชน มีความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม สภาพดินเสื่อมคุณภาพ ความเข้มข้นในการใช้ที่ดินสูง มีการใช้สารเคมี สารพิษต่างๆ ฯลฯ

กรณีชาวนาลุ่มน้ำปากพนังที่เปลี่ยนอาชีพมาเลี้ยงกุ้งกุลาดำเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของทุนนิยมค่าเช่าซึ่งเชื่อมโยงชีวิตเกษตรกรเข้าไปเกี่ยวข้องกับโลกาภิวัตน์ ระบบการค้าระหว่างประเทศที่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่กำกับและมีอิทธิพลต่อกรอบเงินนโยบายและทิศทางของประเทศไทย ที่เกษตรกรถูกผลักดันไปสู่วงจรธุรกิจที่ตนเองขาดองค์ความรู้และเทคนิค ประสบการณ์ในการเลี้ยงกุ้ง การขาดข้อมูลและขาดโอกาสในการรับรู้รับทราบข้อมูลการตลาด นอกจากนี้ ความผันผวนเกี่ยวกับราคาและต้นทุนที่สูงมาก โดยต้องพึ่งพิงระบบธุรกิจของบริษัทเป็นด้านหลัก ส่งผลต่อฐานะของเกษตรกรไปสู่ “ความยากจนแบบเฉียบพลัน” เกิดลักษณะหนี้สินเฉียบพลัน (ณรงค์ บุญสวญขวัญ, 2545ก)

3.3.5 วิธีคิดและระบบความรู้กระแสหลัก กับการเบียดขับฐานความรู้ ภูมิปัญญาของเกษตรกรและชุมชน

วิธีคิดและระบบความรู้กระแสหลัก ซึ่งมีบทบาทครอบงำสังคมไทยมาเนิ่นนาน ทำให้เกิดการเบียดขับองค์ความรู้และภูมิปัญญาของเกษตรกรและชุมชน วิธีคิดและระบบความรู้กระแสหลักดังกล่าว อานันท์ กาญจนพันธุ์ ได้เคยกล่าวไว้ว่า เป็นความคิดเชิงเดี่ยว ซึ่งเป็นความรู้ที่วางอยู่บนฐานคิดแบบวิทยาศาสตร์ เป็นระบบความรู้จากต่างประเทศ และนำมาใช้อย่างแยกส่วน โดยถือว่าเป็นความรู้เดียว ดังเช่นระบบสิทธิที่เป็นสิทธิแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ไม่มีสิทธิในรูปแบบอื่นๆได้อีก (อานันท์ กาญจนพันธุ์ ใน เศรษฐกิจชนบท, 2544: 31-33) หรือระบบวิธีคิดแบบแยกส่วน ขาดการเชื่อมโยง วิธีคิดในลักษณะเช่นนี้ทำให้องค์ความรู้และภูมิปัญญาของเกษตรกรไม่ได้รับการยอมรับและส่งผลกระทบต่อความยากจนของเกษตรกร รูปธรรมที่ชัดเจนคือ การไม่ยอมรับระบบการผลิตแบบดั้งเดิมที่คงความหลากหลายทางชีวภาพ และการเข้ามาแทนที่ของระบบเกษตรกรรมแบบใหม่ที่เป็นการผลิตเชิงเดี่ยว ที่ทำให้เกษตรกรต้องพึ่งพิงฐานความรู้ จากภายนอกเพิ่มมากขึ้น การพึ่งตนเอง

โดยอาศัยภูมิปัญญาในการทำการเกษตร ดังที่เกษตรกรไทยเคยทำมา กระทั่งได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้มีบทบาทในการคัดเลือก และสร้างพันธุ์พืชพื้นบ้านที่หลากหลายสายพันธุ์ และเป็นฐานของอาหารของประเทศ รวมทั้งเป็นรายได้สำคัญจากการส่งออกของประเทศ เช่น ข้าวหอมมะลิ หรือทุเรียนพันธุ์ที่มีชื่อเสียงของไทย เป็นต้น แต่จากการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตทำให้ฐานความรู้ของชาวนาหรือเกษตรกรอื่นๆ ต้องพึ่งพิงกับบริษัทพ่อค้ามากขึ้น โดยเฉพาะด้วยระบบโครงสร้างที่เอื้ออำนวยให้เกิดการลงทุนของบริษัทในระบบเกษตรครบวงจร ทำให้ความรู้ทางการผลิตของเกษตรกรสูญหายไป เกษตรกรที่บ้านโนนห้วยไฟ (ธีรดา นามไ, 2545) ไม่มีความรู้เกี่ยวกับสารเคมีและพิษภัยของสารเคมีที่ตนเองใช้ และต้องปฏิบัติตามในไร่ของตนเองตามความรู้ที่ได้รับการถ่ายทอดจากเจ้าหน้าที่ของบริษัท

ในขณะเดียวกันโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของเกษตรกรก็มีน้อย ความเปลี่ยนแปลงของโลกรวมทั้งข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกลับเป็นเรื่องที่เกษตรกรไม่มีโอกาสได้รับรู้ ดังกรณีศึกษานากุ้ง (ณรงค์ บุญสวยขวัญ, 2545ก) ซึ่งเกษตรกรไม่ได้รับรู้ในกรณีการค้าระหว่างประเทศที่กลายเป็นข้อจำกัดของเกษตรกรในการวางแผนการผลิต หรือกระทั่งการพัฒนากระบวนการผลิต เกษตรกรไม่เคยได้รับการสนับสนุนให้มีอำนาจในการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้ตนเองได้รู้เท่าทัน และเตรียมความพร้อมของเกษตรกร ในการเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากการพัฒนาของประเทศและโลกตามกระแสโลกาภิวัตน์ บนรากฐานความรู้และภูมิปัญญาของตนเอง

การเปลี่ยนแปลงฐานความรู้ดังกล่าว ทำให้การพึ่งตนเองของเกษตรกรลดลง ความมั่นใจในการทำการผลิตเพื่อให้มีรายได้ และสามารถยังชีพด้วยฐานเกษตรกรรมลดน้อยลง ความยากจนที่เกิดขึ้นและความรู้สึกของเกษตรกรที่เห็นว่าตนเองอ่อนด้อย ไร้การศึกษา ขาดความรู้ เป็นการลดทอนศักยภาพการผลิต และนำไปสู่ความไม่มั่นใจในศักดิ์ศรีของตนเอง ปรากฏการณ์ที่สะท้อนความคิดในด้านนี้ของเกษตรกร ก็คือค่านิยมของเกษตรกรที่ต้องการส่งลูกเรียนหนังสือในชั้นสูงมากขึ้น ด้วยไม่ต้องการให้ลูกมาเป็นเกษตรกรเช่นเดียวกับพ่อแม่ ทักษะคิดเช่นนี้เกิดจากความรู้สึกที่ต่ำต้อย ไร้ศักดิ์ศรีของเกษตรกรยากจน และคิดว่าการศึกษามีส่วนในการช่วยยกระดับลูกหลานของตนเองได้ในอนาคต ค่าใช้จ่ายในด้านการศึกษาของครอบครัวเกษตรกรจึงค่อนข้างสูง ในบางครอบครัวสูงถึงร้อยละ 30 ของรายจ่ายทั้งหมด แต่เกษตรกรยากจนอีกจำนวนมากก็ยังไม่สามารถส่งลูกเรียนได้สำเร็จ ด้วยปัจจัยหลายประการที่จะได้กล่าวในบทต่อไป

3.3.6 การไม่มีสวัสดิการ ไร้หลักประกัน และความมั่นคงในชีวิต ของเกษตรกร

วิถีเกษตรกรกับความมั่นคงในชีวิต กรณีศึกษาในทุกกรณีชี้ให้เห็นถึงสภาวะการขาดความมั่นคงในชีวิตของเกษตรกร นอกจากวิถีการผลิตที่กำหนดโดยตนเองไม่ได้ เนื่องจากการพึ่งพิงระบบเศรษฐกิจการตลาด และการไม่มีสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติของเกษตรกรแล้ว เกษตรกรส่วนใหญ่อยู่ในภาวะต้องดิ้นรนมากขึ้น โดยการหารับจ้างหรือพยายามปรับเข้าสู่การผลิตอย่างเข้มข้น ซึ่งนำมาสู่วังวนของความเจ็บป่วย ขาดรายได้ และมีหนี้สิน กรณีศึกษาหลายกรณี พบว่า บางชุมชน บางครอบครัวต้องเผชิญกับปัญหาภัยธรรมชาติ ความเจ็บป่วย หรือปัจจัยจากลักษณะเฉพาะตัว เฉพาะชุมชน ฯลฯ ที่ทำให้เข้าสู่วิกฤตเร็วกว่ากลุ่มอื่น ดังเช่นกรณีชาวนาลุ่มน้ำปากพนังที่ต้องคดีจนชีวิตต้องพบกับภาวะล้มละลาย กรณีเกษตรกรชุมชนบางชุมที่ต้องเป็นอัมพาตอันมาจากการหารับจ้างตัดไม้ได้น้ำ ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเป็นจำนวนมาก ชีวิตเปราะบางเช่นเดียวกับเกษตรกรโดยทั่วไปที่เมื่อใดก็ตามที่ประสบปัญหาเรื่องสุขภาพ มักจะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง และหลายครอบครัวนำมาซึ่งภาวะหนี้สิน (สุภาวดี บุญเชื้อ, 2545) กรณีเกษตรกรไร้ที่ดินที่บ้านใหม่ จ. สุรินทร์ (ไพเราะ สุจินพรหม, 2545) หรือเกษตรกรไร้ที่ดินในกรณีศึกษาอื่นๆก็เช่นกัน พบว่า ทำให้ความยากจนในรุ่นพ่อแม่ได้ถูกสืบทอดไปสู่รุ่นลูกหลาน หรือกรณีที่เกษตรกรต้องพบกับปัญหาภัยธรรมชาติ เช่น กลุ่มคนยากจนในชุมชนตำบลไม้เรียง จ.นครศรีธรรมราช ซึ่งประสบภัยพายุถล่ม พัดพาบ้านเรือนเสียหายและไม่มีที่ดินทำกิน ในหลายกรณีเกษตรกรต้องประสบปัญหาภัยธรรมชาติ ทั้งฝนแล้ง และในบางพื้นที่พบกับปัญหาน้ำท่วมซ้ำซาก ทำให้ชีวิตไร้หลักประกันว่า จะได้ทำการผลิตในผืนดินที่ตนเองครอบครองได้ทุกปี

เกษตรกรในกรณีศึกษาทุกกรณี ได้พยายามแสวงหาทางออกโดยการเข้าไปขายแรงงานทั้งในภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม ซึ่งจากกรณีศึกษาต่างๆ สะท้อนให้เห็นว่าเป็นทางเลือกที่จำกัด และไม่ใช่วิถีทางรอดของการดิ้นรนแสวงหาทางออก อยู่ในสภาพการทำงานหนัก งานเสี่ยง งานที่ขาดหลักประกันด้านค่าจ้างและสวัสดิการ และไม่มีความแน่นอนเช่นกันว่า จะมียานทำทุกวัน โดยเฉพาะเมื่อแหล่งงานที่รับจ้างทั้งภาคเกษตร และนอกภาคเกษตรไปผูกพันอยู่กับภาวะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับประเทศและตลาดสากล เช่นกรณีศึกษาชุมชนคลองรังสิต ซึ่งมีอาชีพเพาะพันธุ์ไม้ให้กับบริษัทบ้านจัดสรร ซึ่งพบกับปัญหาในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 หรือกระทั่งการรับจ้างของชาวปกาเกอะญอนบ้านห้วยผาดต้น จ.เชียงใหม่ ก็เช่นกัน

การขายแรงงานของเกษตรกรทั้งในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร พบว่า ไม่มีกฎหมาย และนโยบายคุ้มครองแรงงานเหล่านี้ โดยเฉพาะแรงงานในภาคเกษตร เช่นกรณีแรงงานรับจ้างตัด อ้อย หรือในกรณีที่มีการรับจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม เช่นกรณีประมงพื้นบ้านในจังหวัดชลบุรี ก็ได้ รับการจ้างงานแบบชั่วคราวซึ่งไม่มีสวัสดิการใดๆ เป็นการเลี่ยงกฎหมายแรงงาน ในขณะที่ เกษตรกรก็ไม่มีอำนาจต่อรองใดๆในการเรียกร้องการคุ้มครองแรงงาน

3.3.7 ค่านิยม วัฒนธรรม และการเปลี่ยนแปลง อันเนื่องจาก กระแสบริโภคนิยมและความทันสมัย

กระแสบริโภคนิยมและความทันสมัยที่รุกเข้าสู่วัฒนชนบทโดยผ่านสื่อต่างๆ เป็นการ บริโภคในระบบทุนนิยมที่กระตุ้นให้เกิดการซื้อโดยไม่จำเป็น มีสิ่งฟุ่มเฟือย และสินค้าที่ไม่มีคุณภาพ เข้าไปจำหน่ายในชนบท ทำให้เกษตรกรต้องมีรายจ่ายเพิ่มมากขึ้น การพึ่งตนเองลดน้อยลง เนื่อง จากการบริโภคเป็นไปตามกระแสโฆษณา ซึ่งมีฐานการผลิตอยู่ภายนอกชุมชน ทำให้ฐานการดำรงชีพของชุมชนเปลี่ยนแปลงไป เศรษฐกิจภายในชุมชนต้องพึ่งพิงระบบตลาดมากขึ้น กระแสบริโภค ภายใต้ระบบทุนนิยมมาพร้อมค่านิยมใหม่ในการดำรงชีพซึ่งส่งผลให้รายจ่ายของเกษตรกรในด้าน ต่างๆมีเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับฐานการผลิตเชิงเดี่ยว หรือการผลิตที่เน้นการส่งออก ทำให้การพึ่ง ตนเองในด้านปัจจัย 4 ลดน้อยลง เช่นกรณีศึกษาบ้านเนินหนองหงส์ ซึ่งมีอาชีพการทำนาถ่วง วิธีการ ผลิตของชาวนาถ่วงแตกต่างจากการผลิตของชาวนาข้าว ซึ่งเป็นวัฒนธรรมเดิมของชุมชน ชาวนาบ้าน เนินหนองหงส์มีวิถีชีวิตกับการซื้อสินค้าในชีวิตประจำวันทุกชนิดนับแต่อาหารหลักคือ ข้าว หรือ กระทั่งน้ำสำหรับใช้ในครัวเรือน และน้ำดื่ม ด้วยการทำนาถ่วงทำให้น้ำเค็มเข้าไปแทนที่น้ำจืดที่มีใน ชุมชน จนกระทั่งการซื้อสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆของครอบครัว เช่นโทรทัศน์มือถือ รถยนต์ ฯลฯ หรือในกรณีศึกษาอื่นๆก็พบว่า รายได้ของครอบครัวต้องจ่ายให้กับการบริโภค ทั้งอาหารและยา ซึ่ง เป็นปัจจัย 4 ที่ชุมชนเคยผลิตได้เอง หรือหาได้จากทรัพยากรธรรมชาติ ในปัจจุบันครอบครัว เกษตรกร ต้องซื้อกินมากขึ้น เช่นการซื้อกับข้าว หรือสิ่งต่างๆที่ชุมชนอาจไม่เคยเห็นว่ามีมีความจำเป็น ต้องใช้ ดังเสียงสะท้อนของเกษตรกรบ้านใหม่ จ.สุรินทร์ที่ว่า “สมัยนี้จำเป็นต้องซื้อทุกอย่าง มีสินค้า จุกจิกมากมาย ดูเหมือนจำเป็นไปหมด ทั้งๆที่สมัยก่อนกินอะไรก็ได้ แต่สมัยนี้แม้เรื่องกินก็ต้องมีทั้ง ขอสต่างๆ ทำแกงก็ต้องมีคนอร์ รสดี ทำให้ต้องหาเงินมาซื้อของเหล่านี้ ยังไม่รวมของฟุ่มเฟือยที่ กลายเป็นของจำเป็นที่ต้องใช้อีก ทำให้ต้องหาเงินมากขึ้น และเป็นหนี้มากขึ้น” อย่างไรก็ตาม สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของวิถีชีวิตของเกษตรกรและชุมชนที่อาจมีความเป็นอยู่

ที่สะดวกสบายมากขึ้น แต่ก็ยังต้องเผชิญกับปัญหาความทุกข์ยากมากขึ้น เมื่อต้องดิ้นรนหาเงินมาใช้จ่ายในครอบครัว

รายจ่ายสำคัญอีกประการหนึ่งของคนจนในภาคเกษตร คือ รายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเล่นหวย การพนัน การติดเหล้า หรือแม้แต่ค่าใช้จ่ายในด้านการแต่งกาย ซึ่งเป็นท่าทีของคนจนที่มีต่อการดำเนินชีวิตของตนเอง โดยส่วนใหญ่มักจะมีสาเหตุมาจากความล้มเหลวในอาชีพ การตกอยู่ในวังวนภาวะหนี้สิน ทำให้การคิดค้น และพัฒนาอาชีพ เป็นไปอย่างยากลำบาก จากการสัมภาษณ์ โดยส่วนใหญ่ มักได้คำตอบว่าหนักใจและตีบตันทางความคิด เพราะเงินลงทุนที่ไม่มีทำให้การจะขยับไปทำมาหากินอย่างอื่นที่ดีกว่าการรับจ้าง เป็นไปแทบไม่ได้เลย ภาวะที่แบกไว้อย่างหนักอึ้งของเกษตรกรเหล่านี้ ทำให้เกิดความต้องการระบายความทุกข์ของตนเอง โดยการเล่นการพนัน หรือกินเหล้า แต่กลับส่งผลให้ครอบครัวต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เกษตรกรยากจนโดยส่วนใหญ่ก็ไม่ได้หลงมัวเมาอยู่ในอบายมุข จนไม่ทำมาหากิน เขาเหล่านั้นยังคงทำงานหนัก และขวนขวายดิ้นรน หาทางออกให้กับชีวิตของตนเองและครอบครัวตามกำลัง ศักยภาพของบุคคล และในบางชุมชน ก็มีการรวมกลุ่ม เพื่อต่อสู้กับปัญหาความยากจนของพวกเขา ดังสะท้อนอยู่ในกรณีศึกษา และความเป็นจริงที่ปรากฏในสังคมไทยในปัจจุบัน

สถานการณ์ของเกษตรกรและปรากฏการณ์ความยากจน รวมทั้งการวิเคราะห์สาเหตุของความยากจนจากกรณีศึกษาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของกรอบคิดในการอธิบายปัญหาความยากจนคือ การวิเคราะห์ปัญหาความยากจนว่าเป็นความล้มเหลวส่วนบุคคล บุญไม่พาวาสนาไม่ส่ง ไม่รู้จักอดออม ฯลฯ ด้วยกรณีศึกษาโดยส่วนใหญ่ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยเชิงโครงสร้างที่มาจากนโยบายของรัฐ ความเหลื่อมล้ำในเชิงนโยบาย ที่ให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมมากกว่าเกษตรกรรม ทำให้เกิดการเบียดขับทั้งเชิงพื้นที่และความรู้ภูมิปัญญา รวมถึงการเอื้ออำนวยที่จะให้เกิดการทุจริตและเอาประโยชน์จากคนจนในกลุ่มเกษตรกร ซึ่งเป็นผู้ที่ไร้อำนาจและเข้าไม่ถึงทรัพยากร รวมทั้งขาดโอกาสที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าคนจนกลุ่มเกษตรกรได้พยายามดิ้นรนหาทางออกเพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ โดยมีลักษณะของความพยายามปรับตัวที่สำคัญในสองแนวทางด้วยกัน คือ สำหรับชุมชนที่มีประวัติศาสตร์และพัฒนาการของชุมชนที่เข้มแข็ง มีการหนุนเสริมจากภายนอก ได้มีการรวมตัวกันในรูปแบบของกลุ่มและองค์กรชุมชนเพื่อปกป้องและฟื้นฟูฐานทรัพยากรของชุมชน ดังกรณีชาวประมงพื้นบ้านบ้านทอนในภาคใต้ ซึ่งการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนจนเหล่านี้ได้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในสังคมไทยช่วงปัจจุบัน รวมทั้งการรวมกลุ่มด้านอาชีพและสวัสดิการภายในชุมชน

ซึ่งชุมชนได้พยายามตั้งทรัพยากรจากทั้งภาครัฐและเอกชน กรณีบ้านบากชุมได้ต่อสู้เพื่อให้ได้ค่าชดเชยความสูญเสียฐานทรัพยากรของชุมชนจากการสร้างเขื่อนสิรินธร รวมทั้งปัญหาใหม่เรื่องที่ดินของชุมชนที่รัฐนำไปให้องค์กรอุตสาหกรรมป่าไม้เข้าปลูกยูคาลิปตัส รวมทั้งการแสวงหาทางออกด้วยการขายแรงงานเพื่องานหนัก งานเสี่ยง และขาดหลักประกันด้านค่าจ้าง สวัสดิการ กรณีศึกษาเกษตรกรรับจ้าง บ้านห้วยผาตื้น อ.ดอยสะเก็ด จ.เชียงใหม่ (จรัสศรี จันทร์อ้าย, 2545) และกรณีเกษตรกรรับจ้างไม่มีที่ทำกิน บ้านใหม่ อ.เมือง จ.สุรินทร์ (ไพเราะ สุจินพรัตน์, 2545) ได้ต่อสู้เพื่อคัดค้านโครงการพัฒนาของรัฐพร้อมๆไปกับการขายแรงงาน ในขณะที่ชุมชนที่อ่อนแอ ไม่มีรูปแบบการรวมตัว การแสวงหาทางออกด้วยการขายแรงงานในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมดูเหมือนจะเป็นทางออกทางเดียว ดังเช่น เกษตรกรที่มาขายแรงงานกรณีศึกษาคนจนแรงงานรับจ้างภาคเกษตร ชุมชนรังสิตคลอง 15 (กิตติชัย งามชัยพิสิษฐ์ และ พัชร อังกรทัศนียรัตน์, 2545)

3.4 สวัสดิการและความช่วยเหลือ

ในขณะที่นโยบายการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐที่ลงไปสู่กลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรเหล่านี้ตั้งอยู่บนฐานคิดที่มุ่งสู่ปัญหาการขาดความสามารถในการบริหารจัดการของเกษตรกร ด้วยรูปแบบการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน กองทุนชุมชน ฯลฯ ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาดภายใต้การผลิตพืชเชิงเดี่ยวเพื่อขาย อันเป็นวงจรความยากจนที่เกษตรกรกำลังเผชิญอยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาด ที่เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงจากพืชชนิดหนึ่งไปยังพืชอีกชนิดหนึ่ง หรือการก้าวเข้าสู่เกษตรครบวงจร หรือการเพิ่มต้นทุนการผลิตในรูปแบบของเงินกู้แก่เกษตรกร ซึ่งไม่ได้เข้าไปหนุนเสริมกลุ่มและองค์กรชุมชนเพื่อปกป้องและฟื้นฟูฐานทรัพยากรของชุมชน หรือมีท่าทีเชิงนโยบายในลักษณะตรงกันข้ามอีกด้วย

การแก้ปัญหาของรัฐสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามที่ยังตั้งอยู่บนกรอบคิดแบบเดิม และลดทอนการมองปัญหาไปสู่ปัญหาการบริหารจัดการของกลุ่มและชุมชนอาชีพเกษตรกรรม เช่น การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน กองทุนชุมชนในรูปแบบต่างๆ ระบบสวัสดิการความช่วยเหลือจึงยังเป็นแนวคิดแบบสังคมสงเคราะห์ กระจายทรัพยากรโดยรัฐไม่พอ สวัสดิการหรือการช่วยเหลือจากรัฐเหล่านี้ไม่ได้เข้ามาแก้ไขในจุดที่เป็นปัญหาของฐานอาชีพคือ ปัญหาเรื่องต้นทุนการผลิตหรือปัจจัยการผลิตที่สูง เพียงเพิ่มทุนเข้ามาในวงจรการผลิตอีกเพียงเล็กน้อย ไม่ได้แก้ปัญหาลึกในระบบการผลิตของเศรษฐกิจการตลาด และที่สำคัญคือ ไม่ได้มองด้านความจนจากการถูกแย่งชิงทรัพยากร ถูกขูดรีด

ทำให้ฐานการพึ่งพิงตนเองลดลง ความมั่นคงในอาชีพ ทรัพยากรที่หายไป ซึ่งจากกรณีศึกษาต่างๆ สะท้อนให้เห็นว่าต้องขยายกรอบคิดเรื่องสวัสดิการ นำไปสู่ประเด็นเรื่องสิทธิการจัดการทรัพยากร ดังตัวอย่าง กรณีศึกษาชาวนาไร่ที่ดินจังหวัดลำพูน ชาวนานำไปยึดที่ดินสะท้อนให้เห็นความมั่นคงของชาวนาที่เกิดขึ้นได้ต้องแสวงวงล้อมการปิดกั้นการใช้ทรัพยากรของชาวนารวมถึงปัญหาป่าไม้ ที่ดิน

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากมิติด้านการช่วยเหลือหรือการจัดสวัสดิการแก่กลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรก็คือ การคำนึงถึงฐานคิดของสวัสดิการบนฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมของกลุ่มและชุมชนอาชีพเกษตรกร ซึ่งมีบทเรียนจากกรณีศึกษาต่างๆ ดังจะพิจารณาในรายละเอียดของบทต่อไป



บทที่ 4

ระบบสวัสดิการและ การเข้าถึงระบบสวัสดิการของรัฐและชุมชน

ระบบสวัสดิการและการเข้าถึงระบบสวัสดิการของรัฐและชุมชน นั้นคณะผู้วิจัยจะนำเสนอผลการวิจัยที่ได้จากการสังเคราะห์กรณีศึกษา ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การสัมภาษณ์กลุ่มเฉพาะ (Focus Groups) ข้อมูลจากเอกสาร และข้อมูลที่ได้จากการจัดเวทีวิจารณ์งานวิจัยที่จังหวัดพิษณุโลก ลำปาง มหาสารคาม และปัตตานี โดยจะนำเสนอแยกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ว่าด้วยระบบสวัสดิการในภาพรวมที่มีการดำเนินการในชุมชนภาคการเกษตรทั้งที่เป็นระบบสวัสดิการภาคชุมชน ระบบสวัสดิการภาคเอกชน และระบบสวัสดิการภาครัฐ ส่วนที่สอง จะนำเสนอสาเหตุการเข้าไม่ถึงระบบสวัสดิการของคนจนภาคเกษตร และส่วนสุดท้ายจะนำเสนอผลจากกรณีศึกษา 6 กลุ่ม คือ กลุ่มชาวนา กลุ่มธุรกิจการเกษตร กลุ่มชาวสวน กลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน กลุ่มเกษตรกรไร้ที่ดิน และเกษตรกรรับจ้าง และกลุ่มเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 ระบบสวัสดิการในภาพรวมของชุมชนภาคเกษตร

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้พบว่าระบบสวัสดิการที่มีการดำเนินการในชุมชนภาคเกษตรสามารถจำแนกตามกลุ่มผู้ดำเนินการจัดการระบบสวัสดิการได้เป็น 3 กลุ่ม คือ ระบบสวัสดิการภาคชุมชน ระบบสวัสดิการภาคเอกชน และระบบสวัสดิการภาครัฐ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1.1 ระบบสวัสดิการภาคชุมชน

การจัดระบบสวัสดิการภาคชุมชนมีการจัดใน 3 รูปแบบ คือ การจัดสวัสดิการฐานทรัพยากร การจัดสวัสดิการฐานวัฒนธรรม และการจัดสวัสดิการฐานงานพัฒนา

1. การจัดสวัสดิการฐานทรัพยากร

เป็นรูปแบบสวัสดิการความมั่นคงทางสังคม (Social Security) ที่ชุมชนจัดให้แก่คนทั่วไป รวมไปถึงคนจนในชุมชนด้วย ระบบสวัสดิการดังกล่าวได้แก่

(1) **การใช้ประโยชน์จากป่าสาธารณะ** ชุมชนเกษตรในชนบทที่มีพื้นที่อยู่ใกล้ป่าส่วนใหญ่ได้อาศัยป่าเป็นสวัสดิการความมั่นคงทางด้านอาหาร ปัจจุบัน 4 อื่นๆ และบางแห่งสามารถเสริมสร้างรายได้แก่คนในชุมชนด้วย ในด้านความมั่นคงทางอาหารนั้นพบว่าพื้นที่ป่าสาธารณะ เช่น ป่าโคก ป่าบุ่งป่าทามในภาคอีสาน ป่าหน้าหมู่บ้านในชุมชนปากทะอู่ออ ป่าชุมชนในพื้นที่ทั่วไป ป่าพรุในพื้นที่ภาคใต้ แม้กระทั่งพื้นที่อุทยาน พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตอื่นๆ เป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของคนในชุมชน โดยเฉพาะคนจนได้อาศัยหาเห็ด หาปลา หาหน่อไม้ หาพืชผักเพื่อการบริโภค ในบางพื้นที่ เช่น พื้นที่ป่าบ้านนาหว้าจังหวัดเพชรบูรณ์สามารถใช้เป็นแหล่งรายได้สำหรับคนจนจากการหาหน่อไม้มาขาย หรือพื้นที่ป่าภูลังกา จังหวัดนครพนม เป็นแหล่งรายได้ของคนจนจากการขายเห็ดที่ได้จากป่า

นอกจากเป็นแหล่งอาหารแล้ว ป่ายังเป็นแหล่งวัตถุดิบที่สำคัญของคนจนที่จะนำวัตถุดิบมาใช้เป็นปัจจัยการผลิตสินค้าที่สำคัญ เช่น ใช้ไม้ไผ่จากป่าทำเครื่องจักรสาน หรือใช้วัตถุดิบจากป่าทำไม้กวาด เป็นต้น ช่วยให้คนจนในภาคเกษตรสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้จากการสร้างรายได้จากปัจจัยการผลิตเหล่านี้

นอกจากนี้ในบางพื้นที่ยังใช้พื้นที่ป่าเหล่านี้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ เช่น การใช้พื้นที่ป่าทามของจังหวัดสุรินทร์ การใช้พื้นที่ป่าพรุของจังหวัดปัตตานี การใช้ป่าชุมชนของคนภาคเหนือ เป็นต้น

ฐานทรัพยากรดังกล่าวจึงเป็นฐานสำคัญของชีวิตเกษตรกรในชนบทที่เข้าไม่ถึงสวัสดิการอื่นๆของรัฐ

(2) **การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรส่วนบุคคล** ในชุมชนเกษตรชนบทการพึ่งพาอาศัยกันจากการใช้ทรัพยากรร่วมกับคนอื่นยังมีอีกหลายอย่าง เช่น เกษตรกรสามารถไปจับปลาในพื้นที่นาของคนอื่นได้ ในกรณีที่ไม่ใช่ปลาเลี้ยง หรือสามารถหาผักหาของกินจากที่ไร่ หรือที่นาของคนอื่นได้ การใช้ประโยชน์ดังกล่าวได้ช่วยให้คนจนมีความมั่นคงทางด้านอาหารเพิ่มขึ้น

(3) **การใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ** แหล่งน้ำเป็นแหล่งสำคัญของคนจนที่ช่วยสร้างความมั่นคงทางด้านอาหารและรายได้ ในด้านความมั่นคงทางอาหารพบว่า แหล่งน้ำธรรมชาติช่วยให้คนจนดำรงชีวิตอยู่ได้จากการอาศัยการหาปลาเพื่อการเลี้ยงชีพ เช่น ชุมชนตามแนวลำน้ำมูล เป็นต้น นอกจากนี้ในบางชุมชนยังใช้แหล่งน้ำเป็นแหล่งวัตถุดิบที่จะนำปัจจัยการผลิตมาผลิตสินค้า เช่น

ชุมชนในจังหวัดชลบุรีใช้กระจุจจากแหล่งน้ำมาทอเสื่อใช้และขาย เป็นต้น

(4) **การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล** ทรัพยากรทางทะเลเป็นสวัสดิการความมั่นคงด้านอาหารและรายได้ของชุมชนประมง ความสมบูรณ์ของทรัพยากรทะเลจึงเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความอยู่รอดของชุมชนประมงพื้นบ้านที่ไม่มีปัจจัยและเทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัย

2. สวัสดิการฐานวัฒนธรรม

สวัสดิการฐานวัฒนธรรมที่พบจากการวิจัยที่สำคัญได้แก่สวัสดิการครอบครัวและกลุ่มเครือญาติ สวัสดิการระบบสวัสดิการฐานศาสนา

(1) **การเกื้อกูลของครอบครัวและกลุ่มเครือญาติ** เป็นสวัสดิการพื้นฐานที่ชุมชนเกษตรสร้างขึ้นมาเพื่อเกื้อหนุนต่อกันในครอบครัว เช่น การส่งข้าวปลาให้แก่ลูกหลานที่ไปทำงานรับจ้างหรืออาชีพอื่นในเมือง การขายผลผลิตทางการเกษตรเพื่อช่วยค่ารถค่าเรือลูกหลานกลับไปทำงาน เป็นต้น นั่นคือ ครอบครัวจะเป็นแหล่งสวัสดิการด้านอาหารของคนในครอบครัว ตลอดจนแหล่งรายได้เพื่อการทำงานด้านอื่นๆต่อไป เช่น กลุ่มคนที่ต้องไปรับจ้างแรงงานต่างประเทศ เป็นต้น

(2) **การเกื้อกูลของระบบอุปถัมภ์** ในชุมชนชนบทแทบทุกแห่งจะมีระบบอุปถัมภ์ดำรงอยู่ เช่น ระบบการทำนาแบ่งกัน ระบบการเลี้ยงสัตว์แบ่งกัน ระบบการทำงานแลกกับปัจจัยการดำรงชีวิต เป็นต้น แม้ว่าในด้านหนึ่งระบบอุปถัมภ์จะนำมาซึ่งการทุจริตมูลค่าส่วนเกิน แต่ในชนบทไทยระบบเหล่านี้เป็นรากเหง้าหนึ่งของสังคมชนบทที่ทำให้สังคมอยู่ได้ โดยเฉพาะคนจนได้อาศัยระบบเหล่านี้ในการดำรงชีวิต เช่น คนจนที่ไร้ที่ดินทำกิน ได้อาศัยที่ของคนในชุมชนหรือนอกชุมชนมาทำนาแล้วแบ่งผลผลิต เช่น อาจแบ่งครึ่ง หรืออาจจะแบ่งเป็นสามส่วนโดยคนทำได้สองส่วนเจ้าของที่ดินได้หนึ่งส่วน เป็นต้น หรือในกรณีพื้นที่ชนบทที่มีแหล่งทำเลเลี้ยงสัตว์ก็จะมี การเลี้ยงสัตว์แบ่งลูกครึ่งต่อครึ่ง อย่างไรก็ตาม ระบบอุปถัมภ์ในบางพื้นที่ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับคนจนนั้นเป็นมากกว่าเจ้าของที่ดินกับผู้เช่า แต่เป็นความสัมพันธ์ในเชิงส่วนตัวอีกด้วย เช่นบางคนอาจไปช่วยผู้อุปถัมภ์ทำงานตามแต่จะเรียกใช้แล้วก็ได้อาหารหรือเครื่องใช้กลับมา เวลามีการแต่งงานของลูกผู้อุปถัมภ์อาจรับเป็นเจ้าภาพจัดงานให้ เป็นต้น การอุปถัมภ์ดังกล่าวจึงไม่ใช่เพียงความมั่นคงเท่านั้น แต่ยังเป็นความผูกพันทางใจระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์อีกด้วย

(3) **การจัดการของศาสนสถาน** ในชนบทที่ศาสนายังมีบทบาทสำคัญ ศาสนาเป็นระบบสวัสดิการที่สำคัญ เช่น ในชุมชนชาวพุทธ วัดเป็นบริการทางสังคมของผู้ด้อยโอกาสในชุมชนที่จะใช้วัดเป็นที่บวชเรียนของลูกหลาน ในชุมชนชาวมุสลิม จะใช้มัสยิด เป็นที่อบรมของลูกเล็ก และใช้ปอเนาะ เป็นแหล่งเรียนรู้ของเด็กโต โดยที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการเรียน เปิดโอกาสให้คนจน

ได้เข้าถึงการศึกษา

ชาภัต ในชุมชนมุสลิมวัฒนธรรมการเกื้อหนุนของคนที่สำคัญคือ ชาภัต เป็นระบบการช่วยเหลือคนตามหลักการของศาสนาอิสลามที่ถือว่าเป็นหน้าที่ของชาวมุสลิมทุกคนผู้มีรายได้ต้องสงเคราะห์ให้กับผู้ด้อยโอกาสปีละร้อยละ 2.5 ของรายได้ โดยผู้ที่ควรได้รับชาภัตตามหลักการของศาสนามี 8 ประเภท โดยมีกลุ่มคนจนรวมอยู่ในจำนวนนี้ด้วยได้แก่ ผู้ที่ไม่มีทรัพย์สินและเครื่องมือในการดำรงชีพ ผู้ที่ไม่มีเครื่องมือในการดำรงชีพเพียงพอกับความต้องการมาตรฐาน ผู้ที่ต้องการปลดปล่อยตนเองออกจากความเป็นทาสหรือผู้ที่ต้องการได้รับการช่วยเหลือด้านการศึกษาต่อหรือเพิ่มมาตรฐานการดำรงชีพของตน ผู้ที่มีหนี้สิน และผู้ที่เผชิญปัญหาระหว่างเดินทางเป็นต้น

(4) **การจัดสรรที่ดินทำกินแก่ผู้ยากไร้โดยชุมชน** ในกรณีพื้นที่ลำพูนพบว่าชุมชนได้รวมตัวกันต่อสู้เรียกร้องสิทธิในที่ดินสาธารณะที่ถูกนายทุนยึดครอง และนำมาจัดสรรกันเอง ซึ่งสามารถจัดระบบการจัดสรรที่ดินเพื่อประโยชน์ของคนในชุมชนได้อย่างดี โดยมีกฎเกณฑ์ที่ชุมชนเห็นของร่วมกัน ทำให้สมาชิกของชุมชนที่เกี่ยวข้องได้รับที่ดินอย่างทั่วถึงกัน

3. สวัสดิการฐานงานพัฒนา

จากกระบวนการพัฒนาที่มีกิจกรรมการพัฒนานานาที่หลากหลายนลงไปในชุมชน พบว่า ชุมชนได้รับเอารูปแบบการจัดสวัสดิการจากภายนอกเข้าไปดำเนินการในชุมชนหลายอย่าง โดยกิจกรรมบางอย่างเป็นกิจกรรมที่ทำกันเอง หรือเริ่มต้นกันเองในชุมชน แต่บางกิจกรรมก็ได้รับการสนับสนุนการจัดตั้งเบื้องต้นจากองค์กรภายนอกทั้งภาครัฐและเอกชน เช่น

(1) **การจัดกลุ่มฌาปนกิจ** ในแทบทุกชุมชนจะมีการจัดกลุ่มฌาปนกิจ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการดำเนินการกันเอง และบางส่วนได้รับการสนับสนุนการริเริ่มจากหน่วยงานภาครัฐ เช่น กรมการพัฒนาชุมชน เป็นต้น และบางส่วนได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน แต่การดำเนินการและกฎเกณฑ์ทั้งหมดจะมาจากชุมชน จุดมุ่งหมายสำคัญของการจัดการฌาปนกิจ เพื่อเป็นการช่วยเหลือสมาชิกหรือคนในชุมชนเมื่อถึงแก่กรรม โดยเรียกเก็บเงินจากสมาชิกไปช่วยเหลือครอบครัวผู้ถึงแก่กรรม

(2) **การจัดกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารท้องถิ่น** กลุ่มออมทรัพย์เช่นเดียวกับการฌาปนกิจคือมีทั้งที่ชุมชนริเริ่มเอง และร่วมริเริ่มกับกลุ่มองค์กรภายนอก ส่วนใหญ่พยายามจัดการในรูปแบบของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ นั่นคือ การออมทรัพย์อย่างต่อเนื่องทุกเดือน โดยไม่จำเป็นต้องออมมาก แต่จะต้องตั้งสัจจะว่าจะออมมากน้อยเท่าใด และต้องทำตามความตั้งใจนั้น แต่ในหลายพื้นที่ก็เป็นเพียงกลุ่มออมทรัพย์ทั่วไปที่ตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับการสนับสนุนจากภายนอก การมีส่วนร่วมของคนใน

ชุมชนจะมีเพียงเรียกเก็บเงินออมตามสัดส่วนที่แหล่งสนับสนุนภายนอกกำหนดเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ภารกิจกรรมการออมทรัพย์ได้แพร่ขยายไปมาก ถึงขั้นที่บางพื้นที่ได้ริเริ่มจัดตั้งธนาคารท้องถิ่นขึ้นมา บางแห่งใช้ชื่อว่าธนาคารไต้หวัน เป็นต้น กลุ่มลักษณะนี้เป็นระบบสวัสดิการที่สำคัญที่จะช่วยเหลือสมาชิกที่มีปัญหาได้มีโอกาสในการกู้ยืมเงินจากออมทรัพย์เพื่อแก้ไขปัญหาในชีวิตประจำวัน เช่น กู้เพื่อส่งเป็นค่าเล่าเรียนลูก กู้เพื่อไปใช้เวลาเจ็บป่วย หรือแม้กระทั่งกู้เพื่อใช้หนี้ หรือใช้สอยในชีวิตประจำวัน เป็นต้น

(3) **การจัดกลุ่มกองทุนพัฒนาอาชีพ** กลุ่มกองทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพส่วนใหญ่จะมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องจากกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชน นั่นคือ ในบางพื้นที่เมื่อกลุ่มออมทรัพย์มีการออมได้ระดับหนึ่งได้เล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาอาชีพของคนในชุมชน จึงมักจะให้กลุ่มอาชีพในชุมชนได้รวมกลุ่มกันขึ้นมาเพื่อประกอบอาชีพ โดยการยืมเงินจากกลุ่มออมทรัพย์มาจัดตั้งเป็นกองทุนอาชีพ และใช้คืนตามกำหนดเวลา ซึ่งเป็นระบบบริการสังคมที่ช่วยสร้างทางเลือกอาชีพให้แก่คนในชุมชนได้อย่างดี

(4) **การพัฒนากลุ่มธุรกิจชุมชน** ธุรกิจชุมชนที่ชุมชนดำเนินการนั้นมีทั้งการรวมกลุ่มทำผลิตภัณฑ์ของชุมชน การรวมกลุ่มและเครือข่ายเพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ของตนเอง เพื่อยกระดับรายได้ของเกษตรกร และรายได้ของกลุ่มนำมาแบ่งปันให้กับสังคมโดยรวมบ้าง นำมาเป็นสวัสดิการของสมาชิกกลุ่มบ้าง แล้วแต่การตกลงของสมาชิก โดยมีระเบียบของกลุ่มกำหนดไว้

4.2 ระบบสวัสดิการภาครัฐ

ระบบสวัสดิการภาครัฐ พบว่ามี 2 ระบบ คือ ระบบสวัสดิการของรัฐกลาง และระบบสวัสดิการของรัฐท้องถิ่น

4.2.1 ระบบสวัสดิการของรัฐส่วนกลาง

ระบบสวัสดิการของรัฐส่วนกลางมีทั้ง ระบบการบริการสังคม การประกันความมั่นคงแก่สังคม และระบบสวัสดิการสังคมสงเคราะห์ ดังเช่น

(1) **การสนับสนุนกองทุนแก่ชุมชน** รัฐได้มีการสนับสนุนกองทุนแก่ชุมชนหลายรูปแบบ เช่น กองทุนหมู่บ้าน สนับสนุนให้หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท กองทุน กขคจ. สนับสนุนให้หมู่บ้านละ 280,000 บาท กองทุนเหล่านี้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้การสนับสนุนเงินทุนแก่ผู้ที่ต้องการพัฒนาอาชีพ

ของตน กองทุนเงินล้านจะได้รับการสนับสนุนทุกชุมชน ส่วนกองทุน กขคจ. จะได้รับเฉพาะชุมชนที่มีปัญหาความยากจนเท่านั้น

(2) **สวัสดิการการศึกษา** ในบางพื้นที่รัฐได้จัดสรรทุนการศึกษาให้แก่ บุตรหลานของเกษตรกรยากจน แต่ทุนที่ให้งเงินน้อยมาก เช่น กรณีบ้านหาญฮี อำเภอรัตนบุรี จังหวัดสุรินทร์ จัดสรรทุนให้ 600 บาท จำนวน 6 ทุน เท่านั้น นอกจากนี้รัฐยังจัดสรรเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาให้แก่คนจนทั่วไปที่ประสงค์จะกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา ซึ่งสามารถกู้ยืมได้ทุกระดับการศึกษา

(3) **การสนับสนุนกองทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพ** ในแทบทุกพื้นที่ชุมชนจะได้รับการสนับสนุนให้จัดตั้งกลุ่มอาชีพจากภาครัฐ เช่น กองทุนฟื้นฟูเกษตรกร กลุ่มผลิตภัณฑ์กระจูด กลุ่มกอและจำลองพื้นที่ประมง เป็นต้น หรือบางครั้งก็เป็นการส่งเสริมอาชีพทั่วไปที่มาจากการดำเนินการของกรมการพัฒนาชุมชน และกรมการศึกษานอกโรงเรียน การจัดการบางครั้งเน้นที่การสอนเทคนิคการทำอาชีพนั้นๆ หรือบางครั้งก็เป็นการสนับสนุนปัจจัยการผลิต เช่น พันธุ์ไม้ พันธุ์สัตว์ เป็นต้น

(4) **สวัสดิการด้านสุขภาพ** มีการดำเนินการในทุกพื้นที่ เช่น โครงการบัตรประกันสุขภาพ โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นต้น เป็นกิจกรรมสวัสดิการที่จัดทั่วไปไม่ได้เน้นที่กลุ่มเกษตรกรแต่เพียงอย่างเดียว

(5) **การประกันราคาพืชผล** เป็นโครงการที่เน้นการช่วยเหลือเกษตรกรโดยตรง เช่น การประกันราคาข้าว การประกันราคากาแฟ การประกันราคาลำไย และการจำนำข้าว เป็นต้น โครงการดังกล่าวรัฐจะจัดเป็นช่วงๆไปตามปัญหาราคาพืชผลที่เกิดขึ้น ในหลายครั้งจะเน้นไปในบางพื้นที่เท่านั้น ไม่ได้กระจายสู่พื้นที่ทั่วไป

(7) **การสงเคราะห์คนชราและคนพิการ** มีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนแก่คนชราและผู้พิการในทุกพื้นที่ แต่วงเงินมีจำนวนน้อย และผู้ที่ได้รับการสนับสนุนก็มีจำนวนน้อยยังไม่สามารถกระจายให้แก่คนชราและคนพิการอย่างทั่วถึง

(8) **การสงเคราะห์ผู้ประสบภัย** เป็นระบบการสนับสนุนแก่เกษตรกรที่ประสบอุทกภัย หรือ วาตภัย ซึ่งมีการสนับสนุนปัจจัยยังชีพชั่วคราว เช่น จัดอาหารแห้งและข้าวสารให้บางส่วน เป็นต้น

4.2.2 ระบบสวัสดิการของรัฐท้องถิ่น

ระบบสวัสดิการของรัฐท้องถิ่นมาจากเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่จะเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานเท่านั้น เช่น

(1) การให้ทุนการศึกษา เป็นการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นเพื่อช่วยเหลือแก่บุตรหลานของคนในท้องถิ่นที่เรียนดีแต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ แต่งบประมาณเหล่านี้มีน้อยมาก ไม่เพียงพอแก่ผู้ที่ต้องการ

(2) กองทุนอาชีพ ในบางท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาอาชีพของคนในท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงได้สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพของคนในท้องถิ่นขึ้นมา เช่น กลุ่มเกษตรผสมผสานที่ทำการเกษตรโดยไม่ใช้สารเคมี กลุ่มสตรีแม่บ้าน เป็นต้น

4.3 ระบบสวัสดิการภาคเอกชน

ระบบสวัสดิการภาคเอกชนพบว่ามีความเกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการ 3 กลุ่ม คือ ระบบสวัสดิการขององค์กรการกุศล ระบบสวัสดิการขององค์กรพัฒนาเอกชน และระบบสวัสดิการของธุรกิจเอกชน

4.3.1 ระบบสวัสดิการขององค์กรการกุศล

องค์กรการกุศลที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสนับสนุนชุมชนเป็นองค์กรทางศาสนาทั้ง พุทธศาสนา คริสต์ศาสนา และศาสนาอิสลาม ในกรณีโบสถ์ของศาสนาคริสต์ส่วนใหญ่เป็นการสนับสนุนในเชิงสังคมสงเคราะห์ เช่น การสนับสนุนทุนเพื่อการศึกษาของบุตรหลานคนจน การสนับสนุนอาหารกลางวัน การสนับสนุนการเดินทางไปเรียนหนังสือ เป็นต้น ในกรณีวัดจะมีทั้งการจัดสรรทุนและอาหารกลางวันเพื่อสนับสนุนบุตรหลานคนจน และบางแห่งจะมีโรงเรียนพระปริยัติธรรมให้ลูกคนจน หรือคนที่ไม่มีโอกาสเข้าเรียนตามระบบการศึกษาปกติได้ ในกรณีศาสนาอิสลาม จะเป็นการให้บริการทางการศึกษาโดยใช้หลักการทางศาสนาผ่านกฎะฎีกา สำหรับเด็กเล็ก และ ปอเนาะ สำหรับเด็กโต เป็นต้น

4.3.2 ระบบสวัสดิการขององค์กรพัฒนาเอกชน

องค์กรพัฒนาเอกชนได้ร่วมสร้างระบบสวัสดิการให้แก่ชุมชนทั้งสามแบบ คือ การให้บริการสังคม การสร้างหลักประกันแก่สังคม และการสังคมสงเคราะห์ เช่น

(1) การสนับสนุนกองทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพ ในกระบวนการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอาชีพของเกษตรกร เช่น การ

จัดสรรกองทุนเพื่อสมทบทุนสนับสนุนการจัดหาปัจจัยการผลิต เช่น วัว ควาย แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ฯลฯ การจัดตั้งกองทุนสนับสนุนอาชีพประมง เป็นต้น

(2) **การเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่องค์กรชุมชน** การเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนและเครือข่าย เป็นเป้าหมายหลักของการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนโดยทั่วไป วิธีการสำคัญคือเสริมสร้างการเรียนรู้แบบรวมกลุ่มโดยการเรียนรู้จากการศึกษาฐาน การพูดคุยจัดเวทีแลกเปลี่ยน และการปฏิบัติการจริง จนถึงการสรุปบทเรียน กระบวนการทำงาน ระบบดังกล่าวช่วยให้ชุมชนได้มีโอกาสในการเรียนรู้โดยตนเองมากขึ้น และค้นหาแนวทางการแก้ปัญหาของตนเองได้มากขึ้น

(3) **การจัดสรรทุนการศึกษา สงเคราะห์คนชราและคนพิการ** มีการดำเนินการในหลายองค์กร ที่มีการจัดสรรทุนให้แก่คนจนได้ส่งบุตรหลานเล่าเรียน และบางแหล่งทุนได้ให้โอกาสเรียนในระดับสูงด้วย ส่วนทุนสงเคราะห์ผู้พิการและคนชราที่มีการจัดสรรในบางพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ทำงาน โดยให้ชุมชนคัดเลือกผู้รับผลประโยชน์เอง

อย่างไรก็ตาม องค์กรพัฒนาเอกชนดำเนินการได้ในพื้นที่จำกัด ดังนั้นจะมีเฉพาะคนจนในบางพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนเท่านั้นที่สามารถได้ประโยชน์จากระบบการสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชน

4.3.3 ระบบสวัสดิการของธุรกิจเอกชน

ระบบสวัสดิการของธุรกิจเอกชนที่มีการจัดการในชุมชนมีหลายอย่าง เช่น การจ่ายเงินล่วงหน้าให้แก่สมาชิก การจ่ายปัจจัยการผลิตล่วงหน้า การประกันราคาของพืชพันธุ์หรือสัตว์เลี้ยง และการจัดที่พักอาศัยให้ในกรณีแรงงานรับจ้างภาคเกษตร เป็นต้น โดยระบบดังกล่าวไม่ได้เป็นระบบสวัสดิการที่มุ่งเพื่อการช่วยเหลือเกษตรกร แต่เป็นระบบที่ธุรกิจดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจเอง เช่น การจ่ายเงินล่วงหน้า ไม่ได้มุ่งเพื่อให้เกษตรกรมีรายได้จับจ่ายใช้สอยตามความจำเป็นล่วงหน้า แต่เป็นการมัดจำแรงงานเกษตรกรที่จะไปทำงานให้แก่ธุรกิจ หรือการจัดสรรปัจจัยการผลิตให้ล่วงหน้าแล้วคิดค่าใช้จ่ายภายหลังจากผลผลิตที่เกิดขึ้นสิ่งสำคัญคือชุมชนต้องพึ่งพาปัจจัยการผลิตเหล่านั้น เป็นระบบการขายล่วงหน้าโดยไม่เสี่ยง เพราะเกษตรกรต้องขายผลผลิตให้แก่ธุรกิจนั้นอยู่แล้ว แม้แต่การประกันราคาก็เช่นเดียวกัน คนจนภาคเกษตรไม่มีโอกาสต่อรองขึ้นอยู่กับการกำหนดราคาและมาตรฐานผลผลิตจากธุรกิจแต่ฝ่ายเดียว

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษารูปแบบสวัสดิการที่ชุมชนได้รับนั้น อาจกล่าวได้ว่า โดยส่วนใหญ่ ชุมชนเข้าไม่ถึงสวัสดิการเหล่านั้น โดยเฉพาะสวัสดิการที่เป็นของรัฐและเอกชน ซึ่งเป็นสวัสดิการที่ใช้กับทุกชุมชนเหมือนกันหมด เป็นสวัสดิการเชิงนโยบาย จึงไม่มีลักษณะเฉพาะชุมชน หากแต่มีบางชุมชนได้นำสวัสดิการที่ได้รับจากภายนอกไปปรับใช้ภายในให้สอดคล้อง และกลายเป็นสวัสดิการภายใน ในส่วนของธุรกิจเอกชนนั้น สวัสดิการที่ให้มักเป็นสวัสดิการที่เกี่ยวพันกันไปกับผลประโยชน์ทางธุรกิจ กลายเป็นการขูดรีดมูลค่าส่วนเกิน มากกว่าเป็นสวัสดิการในด้านความช่วยเหลือ ในส่วนของสวัสดิการของชุมชนเอง โดยเฉพาะสวัสดิการจากฐานงานพัฒนาทั่วไปของชุมชน เนื่องจากกรอบความคิดในการพัฒนารูปแบบสวัสดิการลักษณะนี้ เป็นความพยายามปรับตัวของชุมชน เมื่อชุมชนเผชิญปัญหาซึ่งมีบริบทที่เปลี่ยนแปลงตามกระแสจากภายนอก เราจะพบเห็นรูปแบบของกองทุนชุมชนที่มีมากขึ้น อันเนื่องจากชุมชนต้องปะทะกับระบบทุนที่นับวันจะมีอิทธิพลสูงในชุมชน การพึ่งพิงภายนอกไม่ได้ จึงทำให้เกิดการรวมตัวกันของชุมชน หากแต่คนจน คนทุกข์ของชุมชนที่ถูกเบียดขับโดยระบบเงินตราและระบบทุนนั้นก็ยังไม่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงสวัสดิการเหล่านั้น มีเพียงสวัสดิการจากฐานวัฒนธรรม และฐานทรัพยากรเท่านั้นที่คนจนสามารถเข้าถึงได้ เนื่องจากเป็นสวัสดิการที่พัฒนาจากความคิดของการอยู่ร่วมกันของชุมชน ไม่ได้ใช้กรอบเงินตราเป็นตัวกำหนด แต่สวัสดิการทั้งสองฐานนี้ ก็มีข้อจำกัด ด้วยถูกกระทำจากปัจจัยภายนอกชุมชนค่อนข้างมาก ทั้งปัจจัยทางการเมือง สังคม กรอบทางวัฒนธรรม ค่านิยมที่เปลี่ยนแปลง และข้อจำกัดจากตัวคนจนเองในการเข้าถึงสวัสดิการต่างๆ เหล่านี้

ในส่วนของคนจนกลุ่มเกษตรกรที่ดำรงชีพด้วยการรับจ้างนั้น ไม่ปรากฏว่ามีการคุ้มครองแรงงานในภาคการเกษตร การตกลงการจ้าง เป็นการกำหนดโดยนายจ้าง เป็นหลัก คนจนไม่มีอำนาจต่อรองค่าจ้าง หรือสวัสดิการอื่นใด และแม้ว่าจะเข้าไปเป็นแรงงานในโรงงาน เช่น ในนิคมอุตสาหกรรม สภาพการจ้างก็เป็นไปในลักษณะชั่วคราว ดังกรณีของชุมชนประมงคลองตำหรุ ที่สภาพการจ้างเป็นลักษณะลูกจ้างชั่วคราว จ้างคราวละ 6 เดือน ไม่มีสวัสดิการสังคมใดๆ ทั้งสิ้น

4.4 การวิเคราะห์สาเหตุการเข้าไม่ถึงสวัสดิการของคนจนภาคการเกษตร

จากสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรซึ่งมีหลากหลายรูปแบบแต่จากการศึกษาพบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่เข้าไม่ถึงระบบสวัสดิการเหล่านั้น โดยเฉพาะกลุ่มคนจน สาเหตุสำคัญจำแนกได้เป็น 3 กลุ่มสาเหตุ คือ สาเหตุเชิงโครงสร้าง สาเหตุเชิงกลไกการจัดการ และสาเหตุเชิงวิถีชีวิตของคนจน โดยแต่ละกลุ่มสาเหตุมิรายละเอียดดังนี้

4.4.1 สาเหตุเชิงโครงสร้าง

สาเหตุเชิงโครงสร้างที่มีผลทำให้กลุ่มคนจนภาคเกษตรเข้าไม่ถึงระบบสวัสดิการมีหลายประการได้แก่

(1) **ข้อห้ามการใช้ทรัพยากรของรัฐ** ในแนวนโยบายการจัดการทรัพยากรของรัฐ นอกจากไม่มีนโยบายสนับสนุนให้คนจนได้ใช้ป่าเป็นฐานสวัสดิการแล้ว ยังกำหนดข้อห้ามการใช้ทรัพยากรมีผลทำให้เกษตรกรไม่สามารถใช้ฐานทรัพยากรเป็นสวัสดิการความมั่นคงทางด้านอาหารและรายได้ โดยเฉพาะชุมชนที่อยู่ใกล้ป่า ซึ่งมักจะใช้ป่าเป็นแหล่งอาหาร แหล่งรายได้ แหล่งปัจจัยการผลิต และแหล่งเลี้ยงสัตว์ การใช้ที่ดินดำเนินการอยู่จึงมักเป็นการลักลอบใช้ประโยชน์จากป่า

(2) **นโยบายการพัฒนาของรัฐก่อให้เกิดการทำลายสวัสดิการฐานทรัพยากร** นโยบายการพัฒนาที่เน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของรัฐหลายอย่างทำให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย เช่น การสร้างเขื่อน การสัมปทานป่า การสร้างสถานที่ราชการในพื้นที่สาธารณะ ดังนั้นฐานทรัพยากรที่คนจนเคยใช้เป็นแหล่งความมั่นคงทางอาหารจึงหมดไป

(3) **การจัดการภาครัฐทำลายระบบสวัสดิการฐานชุมชน** ในหลายชุมชนเคยมีระบบการช่วยเหลือเกื้อกูลกันภายในชุมชนสูง แต่พอรัฐจัดกิจกรรมลงไปได้ทำลายวัฒนธรรมการเกื้อกูลและวัฒนธรรมการพึ่งตนเองของชุมชนลงไป เช่น ในบางชุมชนเคยมีระบบหนุนช่วยกัน กිරอการหนุนช่วยจากรัฐ เลิกระบบการช่วยตัวเองไม่ว่าจะเป็นการจัดสวัสดิการชุมชนดูแลความสงบเรียบร้อยของชุมชน หรือสิ่งอื่นๆ

(4) **นโยบายการถือครองที่ดินเสรีกีดกันโอกาสคนจนจะได้ครอบครองที่ดิน** การที่รัฐปล่อยให้มีการถือครองที่ดินเสรีทำให้นายทุนสามารถซื้อและกักตุนที่ดินไว้จำนวนมหาศาล ไม่ว่าจะเพื่อการเก็งกำไรหรือเก็บไว้เฉยๆก็ตาม ทำให้ที่ดินกลายเป็นแหล่งรกร้างว่างเปล่า มินำเข้าระบบการฉ้อฉลของกลไกรัฐยังเอื้อให้กลุ่มทุนยึดครองที่ดินสาธารณะโดยถูกต้องตามกฎหมายอีกด้วย สภาพดังกล่าวปิดกั้นโอกาสของคนจนที่จะเข้าถึงที่ดินเพื่อการดำเนินกิจกรรมการเกษตร

(5) **รัฐไม่มีนโยบายสวัสดิการรับจ้างภาคการเกษตร** การรับจ้างภาคการเกษตร เช่น การรับจ้างตัดอ้อย รับจ้างกรีดยาง รับจ้างไถนา เกียวข้าว ไม่อยู่ในการคุ้มครองของกฎหมายทำให้คนจนเหล่านี้ไม่ได้รับสวัสดิการการคุ้มครองแรงงาน ในขณะที่สถานภาพการจ้างงาน โดยเฉพาะการจ้างงานในระบบการเกษตรขนาดใหญ่ของนายทุน เช่น แรงงานรับจ้างในไร่อ้อย เป็นต้น มีชีวิตที่ลำเค็ญถูกเอาเปรียบจากระบบการจ้างหลายประการแต่ก็ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย

(6) **สวัสดิการการศึกษาไม่เอื้อต่อวิถีชีวิตของคนจน** คนจนภาคเกษตรส่วนใหญ่ไม่

สามารถเข้าถึงระบบสวัสดิการทางการศึกษาของรัฐ โดยเฉพาะการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา สาเหตุสำคัญเนื่องจากความล้มเหลวของระบบการศึกษาที่เป็นระบบการแข่งขัน ทำให้คนจนไม่สามารถแข่งขันได้ ส่งลูกเรียนแล้วมักเรียนไม่จบ ไม่มีเงินใช้หนี้ และเมื่อเรียนแล้วไม่สามารถช่วยพ่อแม่ทำงานหาเลี้ยงชีพได้ เสียคนไปเป็นจำนวนมาก ทำให้คนจนส่วนใหญ่ไม่ยอมเสี่ยงกู้เงินส่งลูกเรียน

(7) **ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของวิถีชีวิตชุมชน** ในระบบความสัมพันธ์ของชุมชนวิถีชีวิตของชุมชนโดยเฉพาะคนจนมักต้องพึ่งพิงระบบอุปถัมภ์ซึ่งมีหลักประกันความต่อเนื่องของการพึ่งพิงได้มากกว่าระบบสวัสดิการของรัฐ ซึ่งมักเป็นเรื่องชั่วคราวไม่ต่อเนื่อง ถ้าหากต้องหันมาพึ่งพิงระบบรัฐเขาอาจจะสูญเสียระบบการพึ่งพิงเดิมที่เคยมีได้ เช่น ชาวนาไม่ยอมขายข้าวราคาประกันแต่จะนำไปขายให้แก่เจ้าแ้วซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องยาวนานจะดีกว่า เพราะอย่างไรก็ตามเขายังต้องพึ่งพิงเจ้าแ้วในอีกหลายเรื่องมิใช่เพียงเรื่องราคาข้าวเท่านั้น ประกอบกับระบบสวัสดิการที่มีอยู่มีเพียงน้อยนิดของระบบวิถีชีวิตของชุมชนเท่านั้น ชุมชนบางส่วนจึงเข้าไม่ถึงระบบสวัสดิการของรัฐ

4.4.2 สาเหตุเชิงกลไกการจัดการ

การจัดการระบบสวัสดิการต่างๆหลายอย่างกีดกันคนจนทำให้เข้าไม่ถึงระบบสวัสดิการอันเนื่องมาจากวิธีการและกลไกการจัดการไม่เหมาะสม เช่น

(1) **กลไกการจัดการขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อน** ระบบสวัสดิการบางอย่าง เช่น การจำนำข้าว มีขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อนมาก ดังเช่นกรณีพื้นที่อำเภอรัตนบุรี จังหวัดสุรินทร์ ต้องมีการแจ้งลงทะเบียนที่บ้านผู้ใหญ่บ้าน ยื่นหนังสือลงทะเบียนต่อธนาคารที่อำเภอรัตนบุรี เปิดสมุดบัญชีที่อำเภอท่าตูม อำเภอรัตนบุรีประทับตราลงจำนวนข้าวที่จะขาย นำข้าวไปขายโรงสีที่อำเภอท่าตูม นำไปขึ้นเงินที่อำเภอรัตนบุรี และเอาใบนัดไปรับเงินที่อำเภอท่าตูม เป็นต้น กลไกการจัดการหลายขั้นตอนดังกล่าวทำให้คนจนเข้าไม่ถึง โดยเฉพาะคนที่มีข้าวไม่มากพอไม่ต้องการความยุ่งยากดังกล่าว จึงมักจะนำข้าวไปขายให้นายทุนที่ผูกพันกันอยู่จะดีกว่า

(2) **การจัดการที่เอื้อผลประโยชน์กลุ่มพวกพ้อง** ระบบสวัสดิการหลายอย่างของรัฐมักจะให้กลไกท้องถิ่นดำเนินการ เช่น กองทุนต่างๆ หรือการสนับสนุนอาชีพ ดังนั้นผู้นำในท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงมักจะจัดสรรผลประโยชน์เหล่านี้ให้แก่กลุ่มพวกพ้องเป็นหลัก คนจนที่จะเข้าถึงสวัสดิการจะมีน้อยมาก หรือในกรณีการประกันราคาพืชผลในหลายแห่งพบว่ากลไกรัฐที่จัดการมักจะมีผลประโยชน์ร่วมกับนายทุน ทำให้คนจนไม่มีโอกาสได้รับการประกันราคาเพราะเมื่อไปถามรัฐจะบอก ว่าโควตาการประกันราคาหมดแล้ว เป็นต้น

(3) กฎเกณฑ์สวัสดิการกีดกันคนจน กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ของสวัสดิการบางอย่างกีดกันคนจนโดยธรรมชาติ เช่น กองทุนหมู่บ้าน หรือกองทุนอาชีพมักมีกำหนดกฎเกณฑ์ที่คนจนเข้าไม่ถึง เช่น การพิจารณาที่รายได้หรือโอกาสการส่งเงินกู้คืน ทำให้กรรมการมักจะไมยอมให้คนจนกู้เงิน หรือการกำหนดกฎเกณฑ์ว่าผู้ที่ได้รับการสนับสนุนต้องมีที่ดินของตนเองเพื่อการผลิต ซึ่งเกษตรกรไร้ที่ดินจะไม่มีโอกาสรับการสนับสนุน

(4) บริการของสวัสดิการไม่ได้มาตรฐานหรือต่ำกว่ามาตรฐาน ไม่สอดคล้องกับวิถีและความเป็นจริง ระบบสวัสดิการของรัฐบางอย่าง เช่น การรักษาพยาบาล 30 บาท หลายแห่งมีการปฏิบัติที่ไม่ได้มาตรฐาน ทำให้คนจนรู้สึกว่าไม่ต้องการบริการแบบนั้น ยอมที่จะใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเพื่อการบริการที่ดีกว่า นอกจากนั้นเกณฑ์การให้บริการก็ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของชุมชน เช่น ชุมชนอยู่ใกล้โรงพยาบาล แต่ต้องให้ไปใช้บริการจากสถานอนามัยที่อยู่ห่างไกล ทำให้ชุมชนไม่เลือกใช้บริการสวัสดิการดังกล่าว

(5) ระบบการจัดการข้อมูลข่าวสารไม่ดีพอ ระบบข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการหลายอย่างไม่มีการแพร่กระจาย แต่จะกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มพวกพ้อง เช่น ข่าวสารเกี่ยวกับการจำหน่าย หรือประกันราคาพืชผล มักจะมุ่งไปที่นายทุนเพื่อการจัดการผลประโยชน์ของกลุ่มก่อนชุมชนทั่วไปจะเข้าไม่ถึง หรือการจัดสวัสดิการในชุมชนหลายครั้งข้อมูลข่าวสารกระจายในกลุ่มเล็กๆ เท่านั้น ทำให้คนจนเข้าไม่ถึงข้อมูลข่าวสารเหล่านั้น เป็นต้น

4.4.3 สาเหตุเชิงวิถีชีวิตคนจน

สาเหตุการเข้าไม่ถึงสวัสดิการนอกจากจะเนื่องมาจากโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจและเศรษฐกิจของสังคมและระบบการจัดการแล้ว หลายอย่างยังขึ้นอยู่กับวิถีชีวิตของชุมชนเองด้วย เช่น

(1) คนจนไม่วิเคราะห์ตนเองหรือวิเคราะห์ตนเองไม่ออก จากวิถีชีวิตของคนจนซึ่งมักจะทำมาหากินไปวันๆ ไม่มีโอกาสที่จะวิเคราะห์ตนเอง หรือเมื่อวิเคราะห์ตนเองก็วิเคราะห์ไม่ออกถึงความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างที่มีต่อวิถีชีวิต ทำให้มองไม่เห็นระบบสวัสดิการที่จะเกื้อกูลกันในระยะยาว หรือเฉพาะหน้าเป็นอย่างไร ใครควรเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างไร

(2) ศักยภาพการรวมกลุ่มไม่สูงพอ สวัสดิการบางอย่างต้องการการรวมกลุ่ม แต่คนจนมักจะไม่มียุทธศาสตร์การรวมกลุ่มเพื่อการทำงานรวมกัน เนื่องจากวิถีชีวิตที่ต้องเอาตัวรอดเป็นวันๆ ไป เช่น กลุ่มเกษตรกรรับจ้าง ดังนั้นการเข้าถึงทรัพยากรจึงไม่สามารถทำได้

(3) **ค่านิยมของการบริโภคเปลี่ยนแปลง** วัฒนธรรมการบริโภคแบบทุนนิยมที่หลังไหลเข้าสู่ชุมชนมีผลต่อความคิดและวิถีชีวิตของคนในชุมชน คนจนภาคเกษตรก็อยู่ในกระแสเดียวกัน ดังนั้นจึงพบว่าหลายครั้งที่คนจนไม่ใช้บริการสวัสดิการเพราะเห็นว่าสวัสดิการที่จัดให้ไม่สอดคล้องกับค่านิยมการบริโภค

(4) **ความจำเป็นของวิถีชีวิต** ในกลุ่มเกษตรกรรับจ้างความจำเป็นของวิถีชีวิตรับจ้างทำให้ต้องย้ายถิ่นฐานตามฤดูกาล เช่น เกษตรกรรับจ้างในไร่อ้อย หรือเกษตรกรที่ไปรับจ้างก่อสร้างหลังฤดูกาลเก็บเกี่ยว ไม่สามารถใช้บริการรักษาพยาบาล 30 บาทรักษาทุกโรคได้ เพราะถ้าจะใช้ต้องกลับมาใช้บริการที่ถิ่นฐานบ้านเกิด หรือคนงานก่อสร้างต้องหอบหิ้วลูกหลานไปในเมืองด้วยทำให้ลูกหลานไม่ได้เรียนหนังสือเป็นต้น

(5) **ความกลัวเกรงต่อภาวะผูกพัน** ความเป็นคนจนที่ไม่มีหลักประกันในอนาคตมีผลต่อการสร้างความกังวลให้แก่ตนเอง ไม่อยากจะถูกผูกพันกับระบบใดๆ เช่น ไม่อยากผูกพันต่อภาระการกู้ยืม เพราะไม่แน่ใจว่าจะส่งคืนได้หรือไม่ เป็นต้น

4.5 กรณีศึกษาคนจนภาคเกษตรกลุ่มต่าง ๆ

จากการศึกษากรณีศึกษา พบว่า คนจนภาคเกษตรกลุ่มต่าง ๆ นั้น มีระบบสวัสดิการและความสามารถในการเข้าถึงสวัสดิการที่แตกต่างกันในชุมชน ทั้งคนจนในกลุ่มเกษตรกรที่มีที่ดิน คนจนไร้ที่ดิน รวมถึงเกษตรกรรับจ้าง โดยสวัสดิการที่มีนั้น บางอันเป็นสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับฐานอาชีพเกษตร ซึ่งมีทั้งที่เหมือนและแตกต่างกัน ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงระบบสวัสดิการที่คนจนในกลุ่มเกษตรกรฐานอาชีพต่างๆ ได้รับ โดยจำแนกฐานอาชีพออกเป็น 6 กลุ่ม โดยมีรายละเอียดในแต่ละกลุ่มฐานอาชีพ ดังนี้

4.5.1 กลุ่มชาวนา

1. ระบบสวัสดิการกรณีกลุ่มชาวนา

ระบบสวัสดิการที่มีการดำเนินการในพื้นที่ที่เป็นกรณีศึกษาทั้งชาวนาในเขตลุ่มน้ำมูน ชาวนาลุ่มน้ำปากพนัง ชาวนาในเขตปริมณฑลของกรุงเทพฯ คือที่ลุ่มกกา จังหวัดปทุมธานี และชาวนาจังหวัดนครปฐม พบว่า มีระบบสวัสดิการโดยรวม 5 ระบบ คือ

(1) ระบบสวัสดิการของรัฐ

ระบบสวัสดิการของรัฐที่มีการจัดให้แก่ชุมชนในพื้นที่กรณีศึกษา ประกอบด้วย

1.1) กองทุนการศึกษา เป็นกองทุนที่จัดให้แก่แก่นักเรียนที่มีฐานะยากจนและบ้านอยู่ไกลโรงเรียนเกินกว่า 3 กิโลเมตร โดยกรณีโรงเรียนบ้านหนองหาญฮี มี 6 รุ่น รุ่นละ 600 บาท

1.2) บริการบัตรประกันสุขภาพ 30 บาท รักษาทุกโรค

1.3) กองทุนทั่วไป เช่น กองทุนหมู่บ้าน โครงการกขคจ. กลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น

1.4) การพัฒนาอาชีพ มีหลายกิจกรรม เช่น กองทุนฟื้นฟูเกษตรกร เป็นการรวมกลุ่ม 2 องค์กร ในกรณีพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง โดยจดทะเบียนขึ้นกับสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด การพัฒนาอาชีพของเกษตรกรตามโครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง อันเนื่องมาจากโครงการตามพระราชดำริ ที่อนุมัติการให้ชุดไร่นาสวนผสมแก่เกษตรกรนาข้าวฟรี รายละเอียดประมาณ 2-3 ไร่ หรือแม้กระทั่งการสนับสนุนหรือการสงเคราะห์เพื่อการประกอบอาชีพ โดยการแจกลูกพันธุ์เปิด ไก่พันธุ์พีช วัวแม่พันธุ์ และพันธุ์เมล็ดข้าว เป็นต้น

1.5) เงินสงเคราะห์คนชรา ซึ่งมีการจัดการสงเคราะห์ในหลายพื้นที่ด้วยวงเงินที่แตกต่างกัน

1.6) นโยบายเฉพาะเรื่อง เช่น การจำนำข้าว เป็นนโยบายของรัฐที่จะช่วยพยุงราคาข้าวของเกษตรกร โดยการรับซื้อข้าวจากชาวนาในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด เช่น รับซื้อข้าวจากชาวนาอำเภอรัตนบุรี ในราคา 6.50 บาท/กก. ในขณะที่ราคาตลาดปกติรับซื้อเพียง 5 บาท/กก. เท่านั้น นอกจากนี้ มีนโยบายการพักชำระหนี้เกษตรกรและการลดภาระหนี้เกษตรกร โครงการพักหนี้สินของเกษตรกร เป็นต้น ซึ่งเป็นระบบสวัสดิการที่ครอบคลุมทุกชุมชน

(2) ระบบสวัสดิการขององค์การปกครองท้องถิ่น

ระบบสวัสดิการองค์การปกครองท้องถิ่น มีสวัสดิการให้แก่ชุมชนดังต่อไปนี้

2.1) กองทุนการศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดกองทุนเพื่อการศึกษาแก่เด็กเรียนดี มีความประพฤติดี แต่ยากจน เช่น กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแรด อ.รัตนบุรี จ. สุรินทร์ ที่จัดทุนให้นักเรียนโรงเรียนบ้านหนองฮี จำนวน 7 รุ่น รุ่นละ 1,000 บาท

2.2) กองทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพหลักของเกษตรกร มีกองทุนหลายรูปแบบ เช่น กลุ่มเกษตรกรพื้นบ้านผสมผสาน ที่อำเภอรัตนบุรี ได้รับงบประมาณจาก อบต. จัดงบประมาณสนับสนุน 55,000 บาท เพื่อให้กลุ่มชาวนารู้จักการทำเกษตรโดยไม่พึ่งสารเคมี แต่กลุ่มต้องคืนเงินให้ อบต. นอกจากนี้ในพื้นที่ อบต. ยังสนับสนุนงบประมาณอีก 50,000 บาท ส่งเสริมให้มีกลุ่มเลี้ยงไก่พื้นบ้านหาญฮี ขึ้นมา

2.3) กองทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพเสริม มีหลายรูปแบบเช่นเดียวกันกล่าวคือ มีกลุ่มสตรีแม่บ้าน เป็นกลุ่มที่รวมกันขึ้นเพื่อประกอบอาชีพ เช่น กรณีบ้านหาญฮี รวมตัวกันเพื่อทอผ้าไหม ผ้าฝ้าย และหัตถกรรม โดย อบต. จัดสรรงบประมาณสนับสนุน 1,000 บาท และต้องส่งคืนภายใน 5 ปี

(3) ระบบสวัสดิการขององค์กรพัฒนาเอกชน/องค์กรเอกชน

องค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนระบบสวัสดิการของชุมชนดังต่อไปนี้

3.1) ทุนการศึกษา เป็นของกองทุนทางสังคม (SIF) ที่จัดสนับสนุนโรงเรียนเพื่อให้แก่เด็กที่มีพ่อแม่ฐานะยากจนและติดเชื้อเอชไอวี โดยจัดให้ 8 ทุน ทุนละ 700 บาท นอกจากนี้ยังจัดให้แก่เด็กยากจนทั่วไปในระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ระดับละ 1 คน เป็นเงิน 3,000 บาท/ปี และ 5,000 บาท/ปี ตามลำดับ ส่วนสหกรณ์การเกษตรก็มีเงินทุนการศึกษาสำหรับบุตรของสมาชิกสหกรณ์เช่นเดียวกัน

3.2) ทุนสงเคราะห์คนชรา เป็นทุนของ SIF ที่จัดให้แก่ชุมชนในกรณี อ.รัตนบุรี

3.3) ทุนสงเคราะห์คนพิการ เป็นทุนของ SIF ที่จัดให้แก่ชุมชนในกรณี อ.รัตนบุรี

(4) ระบบสวัสดิการของชุมชน

ระบบสวัสดิการในชุมชนมีหลายระบบ ได้แก่

4.1) กลุ่มฌาปนกิจ พบในกรณีบ้านหาญฮี อ.รัตนบุรี จ.สุรินทร์ เป็นกลุ่มที่ก่อตั้งโดยชุมชนเอง เพื่อเป็นกองทุนสงเคราะห์ช่วยเหลือเวลาที่มีคนเสียชีวิตในหมู่บ้าน สาเหตุของการจัดตั้งกองทุนเนื่องมาจากชาวบ้านส่วนมากมีฐานะยากจนถึงขนาดที่บางครั้งครอบครัวไม่มีเงินจะจัดงานศพ ชาวบ้านจึงรวมตัวกันตั้งกลุ่มเพื่อช่วยเหลือครอบครัวที่มีฐานะยากจนไม่มีเงินจัดงานศพ

4.2) ธนาคารหมู่บ้าน เป็นการรวมกลุ่มเพื่อการดำเนินงานของชาวนาในพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง ที่อำเภอเชียรใหญ่ จ.นครศรีธรรมราช ความเติบโตของธนาคารมาจากประการแรก ความต้องการเงินสดใช้จ่ายในครัวเรือนยามจำเป็นที่ต้องการเงินเป็นก้อน ประการที่สอง การปันผลและการเฉลี่ยคืนจากกำไรของธนาคารถึงร้อยละ 80 ประการที่สาม ธนาคารมีความมั่นคงสูง เนื่องจากคนผู้จำนวนมากต้องมีหลักทรัพย์มาค้ำประกัน หรือถ้าผู้ไม่สูงนักก็ต้องมีบุคคลมาค้ำประกัน ประกอบกับมีมาตรการการลงทะเบียนทางสังคมแก่ผู้ไม่ชำระคืน โดยติดประกาศชื่อไว้ในร้านน้ำชา ทำให้อัตราการคืนทุนสูง ประการที่สี่ ธนาคารใช้มาตรการทบตันทบดอก ทำให้ชาวบ้านไม่กล้าผิดนัดการชำระคืน และประการสุดท้าย เนื่องจากธนาคารเป็นองค์กรของชุมชน มีคนหลายฝ่ายมาช่วยในการดำเนินงาน ทุกคนก็คอยสอดส่องดูแลอีกด้วย

4.3) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นภายหลังจากกองทุนเงินล้านเข้ามาในหมู่บ้าน โดยชาวบ้านที่อำเภอลำลูกกา จ.ปทุมธานี ดำเนินการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต โดยรับฝากเงินสัจจะจากสมาชิก และใช้เป็นเงื่อนไขสำหรับผู้ที่จะกู้กองทุนหมู่บ้านด้วยว่าจะต้องมีการออมทรัพย์แบบสัจจะจึงจะให้กู้

4.4) กลุ่มอาชีพ เป็นกลุ่มจัดตั้งเอง มีกิจกรรมคือ ช้อนุ้ยให้สมาชิกในกลุ่ม

(5) ระบบสวัสดิการฐานทรัพยากร

ในกลุ่มคนจนที่เป็นชาวนา พบว่า ฐานทรัพยากรเป็นสวัสดิการที่สำคัญของชุมชน เช่น กรณีบ้านหาญฮีที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนราชสีห์ไศลนั้น สวัสดิการสำคัญที่ช่วยให้เกิดความมั่นคงทางอาหาร คือ นาตามที่เราจะสามารถทำการผลิตเพื่อการบริโภค และสามารถสร้างรายได้ให้แก่ตนได้ด้วย เมื่อแหล่งทรัพยากรถูกทำลายก็ต้องอพยพไปหาแหล่งรายได้อื่น เช่น ไปรับจ้าง เป็นต้น

ส่วนชาวบ้านแม่คองซ้าย อ. เชียงดาว จ. เชียงใหม่ ซึ่งได้รับผลกระทบจากการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ ก็ได้ใช้ป่าเป็นฐานอาหารและฐานรายได้ของตนเช่นเดียวกัน

2. การเข้าถึงระบบสวัสดิการของชาวนาและปัญหา

ในกลุ่มชาวนายากจนนั้น ถึงแม้ว่าจะมีการจัดสวัสดิการหลายส่วนแก่ชุมชน แต่ก็พบว่าสวัสดิการหลายอย่างไม่เพียงพอกับความต้องการของเกษตรกรยากจน

ในกรณีสวัสดิการด้านการศึกษา มีทุนเพียงจำนวนน้อย ไม่เพียงพอต่อความต้องการ นอกจากนี้ในบางองค์กร เช่น สหกรณ์การเกษตรยังมีเงื่อนไขที่ทำให้เกษตรกรยากจนเข้าไม่ถึงทุน โดยกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า ผู้รับทุนจะต้องเป็นสมาชิกที่ทำธุรกิจกับสหกรณ์ มีเงินฝากกับสหกรณ์ มาประชุมตรงเวลา ไม่ติดค้างหนี้สิน และมีการถือหุ้นกับสหกรณ์ เป็นต้น

ในกรณีการรับจำนำข้าวชาวนายากจนมักเข้าไม่ถึงโครงการ เนื่องจากมีกระบวนการที่ยุ่งยากซับซ้อน เช่น การศึกษาที่ อ.รัตนบุรี ที่มีชุมชนอยู่ห่างจากตัวอำเภอประมาณ 20 กม. พบว่าขั้นตอนในการจำนำข้าวมี 7 ขั้นตอน คือ (1) ลงทะเบียนที่บ้านผู้ใหญ่บ้าน (2) ยื่นหนังสือลงทะเบียนที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ที่อำเภอรัตนบุรี (3) เปิดสมุดบัญชีที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่อำเภอท่าตูม (4) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร อำเภอรัตนบุรีประทับตราลงจำนวนข้าวที่จะจำนำในบัญชีลงทะเบียนเพื่อแจ้งจำนวนที่ชัดเจน (5) นำข้าวไปขายให้โรงสีที่อำเภอท่าตูม (6) ได้ใบประทวนแล้วนำไปขึ้นเงินที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรอำเภอรัตนบุรี และ (7) ได้ใบนัดแล้วไปรับเงินที่ ธนาคารเพื่อการเกษตร

และสหกรณ์การเกษตร อำเภอท่าตูม จากกระบวนการที่ยุ่งยากดังกล่าวทำให้เกษตรกรยากจนเข้าไม่ถึงการจำหน่ายข้าว นอกจากนี้ โรงสียังใช้กระบวนการการตรวจวัดคุณภาพข้าวโดยการสีหลายรอบ เกินกว่าที่กำหนดโดยที่เกษตรกรไม่สามารถทราบได้ ทำให้ข้าวหักเสียหายแล้วตัดราคาลง และโรงสีหลายแห่งมีการโกงตาชั่งอีกด้วย

ในกรณีชาวบ้านบ้านคลองโยงที่อำเภอพุทธมณฑล ไม่สามารถเข้าถึงการจำหน่ายราคาข้าว เนื่องจากโรงสีนำเอาชื่อชาวบ้านไปใช้ในโครงการเท่านั้นเท่านั้น เพราะการปฏิบัติตามนโยบายล่าช้า ชาวบ้านส่วนใหญ่ขายข้าวหมดแล้ว นอกจากนี้ ชาวบ้านยังเห็นว่า การเข้าร่วมโครงการไม่ได้ทำให้มีความแตกต่างไปจากการขายให้พ่อค้าข้าวหรือโรงสีโดยตรง เพราะกระบวนการยุ่งยากเช่นเดียวกับกรณีศึกษาชาวบ้านจังหวัดสุรินทร์ ชาวบ้านเห็นว่า จะถูกหักราคาจากการวัดความชื้น ค่าใช้จ่ายในเรื่องค่าขนส่ง ค่าเช่ากระสอบซึ่งหากลงทุนซื้อกระสอบเองต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก ฯลฯ ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ชาวบ้านยอมให้โรงสีใช้ชื่อของตนเข้าไปใช้ในโครงการโดยได้ค่าตอบแทนจากโรงสีบ้างเพียงเล็กน้อย

ตัวอย่างปริมาณคนจนที่เข้าถึงสวัสดิการกรณีชาวบ้านลุ่มน้ำปากพนังนั้น พบว่า จากคนจน 12 คน ในพื้นที่ เข้าถึงสวัสดิการจำนวน 9 คน อีก 3 คน ไม่ได้รับสวัสดิการใดๆเลย นอกจากนี้ในจำนวนผู้ได้รับการช่วยเหลือปรากฏว่าเป็นการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ 3 ราย ส่วนการฟื้นฟูอาชีพและไร่นามี 6 ราย เป็นต้น

สำหรับสวัสดิการที่คนจนเข้าถึงได้ เป็นสวัสดิการที่มาจากฐานทรัพยากร เช่น ป่า หรือแม่น้ำ ที่เป็นแหล่งอาหาร และแหล่งรายได้สำหรับคนจน ซึ่งเป็นระบบสวัสดิการที่มีในกรณีชุมชนที่ยังไม่ก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจการตลาดอย่างเต็มที่เท่านั้น ซึ่งจากกรณีศึกษาจะเห็นว่า เริ่มสั่นคลอนจากผลกระทบจากโครงการของรัฐต่างๆ ส่วนกรณีชาวบ้านที่ก้าวเข้าสู่การผลิตเพื่อขายเต็มที่ ปัญหาที่เผชิญในด้านต้นทุนการผลิตและราคาข้าว กับระบบสวัสดิการ (ซึ่งภายในระบบสวัสดิการเองก็มีปัญหาการเข้าถึงของกลุ่มคนจน ความเพียงพอ ฯลฯ) ที่ได้รับดูจะห่างไกลกันมาก

4.5.2 กลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรในธุรกิจเกษตร

กรณีศึกษากลุ่มเกษตรกรในธุรกิจเกษตรมี 3 กรณี คือ "รูปแบบการจัดสวัสดิการแก่เกษตรกรรายย่อยในเขตป่าสงวนแห่งชาติดงลาน กรณีศึกษาบ้านโนนหวานไฟ อ.สีชมพู จ.ขอนแก่น ซึ่งเป็นชุมชนชาวไร่ และ "คนเลี้ยงกุ้งกุลาดำกับความชอกช้ำท่ามกลางโลกาภิวัตน์" และกรณีเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม

การพิจารณาระบบสวัสดิการสำหรับทั้งสองกรณี อาจแยกพิจารณาใน 2 มิติคือ สวัสดิการทั่วไป และระบบสวัสดิการเฉพาะกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรในธุรกิจเกษตร

1. ระบบสวัสดิการทั่วไป

ในมิติระบบสวัสดิการทั่วไป กลุ่มอาชีพและชุมชนธุรกิจเกษตรที่เป็นเกษตรครบวงจรที่ จ. ขอนแก่น หรือธุรกิจกุ่มกุลาคำที่ จ. นครศรีธรรมราช และกรณีศึกษาเรื่องโคนมในภาคเหนือ มีระบบสวัสดิการรวม 3 ระบบ คือ

(1) ระบบสวัสดิการของรัฐ

ระบบสวัสดิการภาครัฐที่มีการจัดในพื้นที่ จะคล้ายคลึงกับพื้นที่ทั่วไป คือ

1.1) สวัสดิการทั่วไป เช่น โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค หรือบัตรสวัสดิการประชาชน ด้านการรักษาพยาบาล (สปร.) บัตรประกันสุขภาพ 500 บาท เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นต้น

1.2) กองทุนทั่วไป เช่น กองทุนเพื่อแก้ไขความยากจน (กข.คจ.) กองทุนเงินล้าน เป็นต้น

1.3) สวัสดิการสงเคราะห์ เช่น สวัสดิการคนชรา ผู้พิการ หรือการแจกถุงยังชีพที่ประกอบด้วย ข้าวสาร 5 กก. บะหมี่กึ่งสำเร็จรูป และอาหารกระป๋อง สำหรับชาวนาทุ่งที่ถูกน้ำท่วม

1.4) นโยบายเกื้อหนุน เช่น นโยบายการพักชำระหนี้ ธกส. การประกันราคาพืชผลของ ธกส. เป็นต้น

(2) ระบบสวัสดิการของชุมชน

ระบบสวัสดิการของชุมชนมีทั้งสวัสดิการด้านเงิน เช่น กลุ่มออมทรัพย์ สวัสดิการด้านการบริโภค เช่น ร้านค้าสวัสดิการชุมชน สวัสดิการด้านความมั่นคงทางอาหาร เช่น กลุ่มอาจข้าว หรือสวัสดิการด้านการประกอบอาชีพ เช่น การพยายามค้นคว้าทดลองเกี่ยวกับอาหารกุ่มของเกษตรกรบ้านเนินหนองหงส์ร่วมกับตำบลเกาะเพชร เพื่อลดต้นทุนอาหารและสร้างความมั่นใจในคุณค่าของอาหารกุ่มให้มากขึ้น

การรวมกลุ่มของเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมนั้น ดำเนินการในรูปแบบสหกรณ์ ซึ่งถูกคาดหวังที่จะเป็นตัวแทนของเกษตรกรโคนม ในการพัฒนาอาชีพของเกษตรกรโคนมให้มีความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ โดยสมาชิกเข้าหุ้นกันและกู้เงินทำกิจกรรมการแปรรูปน้ำนม เกษตรกรโคนมมีชีวิตติดต่อกับภายนอกโดยผ่านสหกรณ์โคนมทั้งหมด

(3) ระบบสวัสดิการของกลุ่มธุรกิจเอกชน

สวัสดิการของบริษัทเอกชน เป็นสวัสดิการที่เกี่ยวกับธุรกิจ ดังเช่นธุรกิจเมล็ดพันธุ์ที่ จ. ขอนแก่น บริษัทจะให้ความช่วยเหลือในการจ่ายต้นทุนการผลิตให้ทุกอย่าง เกษตรกรที่ไม่มีเงินทุนก็

สามารถเป็นผู้ผลิตได้ ซึ่งเอื้อประโยชน์ให้เกษตรกรอย่างดี นอกจากนี้ถ้าหากผลิตไม่ดี ไม่มีคุณภาพ บริษัทก็ไม่เอาต้นทุนคืน

(4) การเข้าถึงระบบสวัสดิการทั่วไป

การเข้าถึงระบบสวัสดิการที่เป็นของรัฐโดยทั่วไป พบว่า กลุ่มคนจนบางส่วนเข้าไม่ถึงระบบสวัสดิการ เนื่องจาก

- 4.1) การตัดสินใจในการคัดเลือกบุคคลที่จะได้รับสวัสดิการจากรัฐ เป็นหน้าที่ของผู้นำหมู่บ้าน ชาวบ้านจะขาดข้อมูล การจัดสรรส่วนใหญ่จะตกอยู่กับกลุ่มเครือญาติของผู้นำ
- 4.2) คนจนบางส่วน เช่น คนชราที่ยากจน คนพิการ จะมีความรู้สึกว่าตนเองต่ำต้อย ไม่กล้าแสดงสิทธิของตนเอง ทำให้ขาดโอกาสที่จะเข้าถึงสวัสดิการ
- 4.3) ชาวบ้านขาดข้อมูลเกี่ยวกับสวัสดิการที่มีอยู่และระบบการจัดการ ในกรณีสวัสดิการชุมชน คนส่วนใหญ่ค่อนข้างพอใจ เห็นว่าดีเพราะสามารถควบคุมได้ใกล้ชิด
- 4.4) ในกรณีสวัสดิการภาคเอกชน คนจนจะขาดโอกาสที่จะรับรู้การตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ทางธุรกิจ โดยเฉพาะการตรวจสอบเม리트พันธุ์ ต้องยอมเชื่อเจ้าหน้าที่

2. ระบบสวัสดิการเฉพาะและปัญหา

กรณีศึกษาเกษตรกรเลี้ยงกุ้งกุลาดำ จะเห็นอย่างชัดเจนว่า ภาพชีวิต วิธีการผลิตของเกษตรกรที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับโลกาภิวัตน์ ระบบการค้าระหว่างประเทศ คือปัญหาหลักที่สำคัญซึ่งนำมาสู่วงจรธุรกิจที่ตนเองขาดองค์ความรู้และเทคนิค ประสบการณ์ในการเลี้ยงกุ้ง เช่น เทคนิคการเพาะเลี้ยง ขนาดบ่อ ความเค็มของน้ำ โรคกุ้ง ขาดข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับการใช้ยา อาหารกุ้ง ซึ่งยาและอาหารเป็นปัจจัยหรือเป็นวิทยาการทางการผลิตที่สำคัญที่เกษตรกรต้องใช้โดยปฏิเสธไม่ได้ การขาดข้อมูลและขาดโอกาสในการรับรู้รับทราบข้อมูลการตลาด หรือไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับสภาวะการตลาดและช่องทางในการเข้าถึงตลาด การขาดโอกาสการรู้เกี่ยวกับนโยบายของรัฐ เช่น การประกาศเป็นพื้นที่ห้ามเลี้ยง พื้นที่น้ำจืดเพื่อการเพาะปลูกและพื้นที่น้ำเค็มรวมถึงข้อสิทธิในการตัดสินใจ ความผันผวนเกี่ยวกับราคา กับต้นทุนที่สูงมากส่งผลต่อฐานะของเกษตรกรอย่างแบบเฉียบพลัน

ในขณะที่มาตรการช่วยแก้ปัญหาของรัฐไม่ได้เน้นที่จะสนับสนุน ช่วยเหลือเกษตรกรผู้เลี้ยงกุ้งรายย่อย แต่คงให้ความสำคัญในเชิงการวางโครงสร้างพื้นฐานการเลี้ยงกุ้งที่เป็นประโยชน์กับบริษัทมากกว่าให้ความสำคัญและมีมาตรการที่เน้นประโยชน์แก่เกษตรกรเลี้ยงกุ้งรายย่อย ดังนั้นสำหรับเกษตรกรเลี้ยงกุ้ง สวัสดิการช่วยเหลือทั่วไปจึงไม่สามารถแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างที่เป็น

ปัญหาพื้นฐานเหล่านี้ได้เลย และเป็นกรณีศึกษาที่สะท้อนให้เห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาปัญหาของกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรในระดับของวิถีคิดและทิศทางการพัฒนาภาคเกษตรกรรมของรัฐ

ส่วนกรณีชุมชนเกษตรกรที่อยู่ในระบบเกษตรครบวงจร ปัญหาเฉพาะที่ควรพิจารณา มี 2 ประเด็นคือ ประเด็นแรก เกษตรกรที่อยู่ในเกษตรครบวงจรมีลักษณะเป็นแรงงานรับจ้างในไร่นาของตนเอง จากกรณีศึกษาจะเห็นได้ว่า เกษตรกรต้องใช้แรงงานของตนเองสูงมาก เกษตรกรต้องใช้ชีวิตอยู่ในแปลงเกษตรยาวนาน ในขณะที่บริษัท ไม่ได้รับผิดชอบด้านค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ และสวัสดิการใดๆ เลย ดังนั้น ควรพิจารณาปัญหาสวัสดิการในมิติด้านสวัสดิการแรงงาน ซึ่งถูกผันไปเป็นปัญหาอีกมิติหนึ่งที่เห็นได้ชัดจากกรณีศึกษาว่า มีความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม คือ สภาพดินเสื่อมคุณภาพ ความเข้มข้นในการใช้ที่ดินสูง มีการใช้สารเคมี สารพิษต่างๆ อย่างเข้มข้น เกิดสารพิษตกค้างในพื้นดินและในแหล่งน้ำ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเกษตรกรโดยตรงและเนื่องจากมีความเสี่ยงต่อการรับสารเคมี

ดังนั้น จึงต้องพิจารณาปัญหาสวัสดิการที่สำคัญคือ เรื่องการจัดประกันสุขภาพ หรือประกันสังคมให้กับเกษตรกร เพราะถือว่าเกษตรกรเป็นลูกจ้างของบริษัทเช่นเดียวกัน เพียงแต่ประกอบการในแปลงเกษตรของตนเองเท่านั้น นอกจากเสี่ยงต่อสุขภาพแล้ว เกษตรกรยังเสี่ยงต่อการขาดทุนด้วย ในแต่ละรุ่นเกษตรกรไม่มีความมั่นใจว่าจะสามารถสร้างรายได้แก่ตนเองได้ ฉะนั้นบริษัทจึงควรจ้างแรงงานรายวันด้วย อาจจะเป็นค่าแรงขั้นต่ำ เพราะเวลาอย่างน้อย 3 เดือนเกษตรกรไม่สามารถไปทำงานอย่างอื่นได้ นอกจากนี้ ควรมีมาตรการบังคับให้มีการชี้แจงโทษของสารเคมี สารพิษต่างๆ ที่นำมาใช้ในแปลงเกษตรให้กับเกษตรกรได้รับทราบ และแนะนำวิธีการใช้และการป้องกันตนจากสารพิษ เพื่อเป็นการให้ข้อมูลก่อนการตัดสินใจในการประกอบการของเกษตรกร

ในกรณีของโคนมนั้น รัฐบาลให้บงกชสหกรณ์โคนม แต่ละพื้นที่สร้างศูนย์ขึ้นมาเพื่อเป็นตัวกลางในการรับซื้อน้ำนมดิบ ก่อนขายให้โรงงานแปรรูปอีกทีหนึ่ง และบางแห่งดำเนินการแปรรูปเอง แต่กิจการของสหกรณ์โดยส่วนใหญ่ล้มเหลวในทางธุรกิจ ทำให้การแก้ปัญหาราคานม และความพยายามในการยกระดับรายได้ของเกษตรกรโคนมทำไม่ได้ เนื่องจากกลไกของผลประโยชน์ในธุรกิจน้ำนม และการผูกขาดของกลไกตลาด รวมถึงปัญหาความไม่โปร่งใสในระบบการจัดการของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ทำให้เกษตรกรโคนมยังคงต้องเผชิญปัญหาในเรื่องราคาผลผลิต และกลายเป็นเกษตรกรที่ยังไม่มีความมั่นคงในอาชีพ เนื่องจากไม่มีความแน่นอนในรายได้จากอาชีพของตนเอง ทั้งแนวโน้มก็จะแย่ลง เนื่องจากต้องเข้าสู่เวทีแข่งขันในตลาดโลกที่นับวันจะรุนแรงมากขึ้น

4.5.3 กลุ่มชาวสวน

ระบบสวัสดิการในกลุ่มชาวสวน ใน 3 กรณีศึกษาของชาวสวน คือ กรณีศึกษาชาวสวนยาง และกรณีศึกษาบ้านไร่โน และกรณีศึกษาชาวสวนผลไม้จังหวัดระยอง พบว่า สวัสดิการสำคัญมี 2 ระบบ คือ

1. ระบบสวัสดิการภาครัฐ

เป็นระบบสวัสดิการทั่วไปคล้ายกับกลุ่มอื่นๆ เช่น การรักษาพยาบาล 30 บาท รักษาทุกโรค กองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น

2. ระบบสวัสดิการของชุมชน ซึ่งมี 2 ระบบคือ

(1) ระบบสวัสดิการฐานทรัพยากรท้องถิ่น

เป็นระบบสวัสดิการสำหรับคนจนที่ได้ใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นเป็นหลักประกันความมั่นคงในชีวิต ดังเช่น เกษตรกรในสวนผลไม้จังหวัดระยอง ที่ใช้ปื้งเป็นแหล่งอาหาร แหล่งปัจจัยสำหรับการประกอบอาชีพเสริม คือ ทอเสื่อกระจูด และเป็นแหล่งรายได้ของตน

(2) ระบบสวัสดิการฐานงานพัฒนา

เป็นระบบสวัสดิการของชุมชน โดยการรวมตัวของชาวสวนยาง 11 ชุมชน เพื่อรวบรวมผลผลิตยาง และเข้าหุ้นกันจัดตั้งโรงแปรรูปยางพาราขึ้น ด้วยหวังว่าจะช่วยยกระดับรายได้ของชาวสวนยาง แต่ทำไม่สำเร็จ อย่างไรก็ตาม ชุมชนไม่เรียงได้พัฒนากลุ่มไปสู่การสร้างเครือข่ายระหว่างเครือข่ายยางพารา เครือข่ายนา และเครือข่ายชาวสวนผลไม้ ซึ่งเป็นการก่อรูปของการช่วยเหลือกันบนฐานการผลิตที่เป็นวิถีชีวิต ถือเป็นพัฒนาระบบสวัสดิการบนฐานวัฒนธรรมของชุมชนที่น่าสนใจ

ในขณะที่ชาวสวนบ้านไร่โน มีการรวมกลุ่มจัดทำกลุ่มออมทรัพย์ และมีการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตจากการปลูกกาแฟอย่างเดียว เป็นการปลูกไม้ผลผสมผสานเพื่อการพึ่งตนเองเป็นหลัก

3. การเข้าถึงระบบสวัสดิการของกลุ่มชาวสวน

กลุ่มคนจนเข้าไม่ถึงสวัสดิการ เนื่องจากไม่มีโอกาสเข้าร่วมในการจัดสรรสวัสดิการต่างๆ ของภาครัฐ คนที่จัดสรรจะเป็นกลุ่มนำของชุมชน ยกเว้นการเข้าถึงแหล่งทรัพยากร ธรรมชาตินั้น ทุกคนสามารถเข้าถึงโดยเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตามระบบสวัสดิการฐานทรัพยากรในกรณีศึกษาชาวสวนผลไม้ ที่จังหวัดระยองนั้น กำลังจะหมดไปเนื่องจากรัฐมีโครงการถมที่ปื้ง

ในกรณีของชาวสวนยาง พบว่า ศูนย์การศึกษาและพัฒนาชุมชนไม้เรียง ซึ่งเป็นศูนย์กลางที่ผู้นำได้มาเรียนรู้ร่วมกัน และพัฒนากิจกรรมของกลุ่มให้เกิดมากขึ้น โดยมีความพยายามช่วยเหลือกันของกลุ่มชาวสวนยางในการแปรรูปยางพารา ซึ่งเป็นธุรกิจของชุมชน ทำให้ชาวสวนยางในกลุ่มได้เรียนรู้ และพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของตนออกไปได้ แต่ในธุรกิจยางพารานั้น ก็ยังมีคนจนที่เข้ามารับจ้างในโรงงานแปรรูป ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนจากภาคอีสาน และมีบางส่วนมาจากจังหวัดอื่นในภาคใต้ ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการต่างๆ ได้

4.5.4 กลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน

กรณีศึกษาชุมชนประมงพื้นบ้านมี 2 กรณี คือ ชุมชนประมงพื้นบ้านคลองตำหรุ อำเภอมะนัง จังหวัดชลบุรี และกรณีศึกษาเรื่อง ปัญหาและรูปแบบการแก้ไขปัญหาความยากจนในชุมชนประมงพื้นบ้านภาคใต้: กรณีศึกษาชุมชนประมงบ้านทอน

ระบบสวัสดิการของชาวประมงพื้นบ้าน ในกลุ่มชาวประมงพบว่าการจัดสวัสดิการมาจาก 4 กลุ่ม คือ

1. การจัดสวัสดิการจากภาครัฐ

รูปแบบการจัดสวัสดิการของภาครัฐมีหลายแบบ ได้แก่

(1) การจัดสวัสดิการสำหรับคนทั่วไป เช่น การประกันสังคม และบัตรสุขภาพ

(2) การจัดตั้งกลุ่มอาชีพและสนับสนุนกิจกรรมกลุ่ม การจัดตั้งกลุ่มดังกล่าวจะเห็นได้ชัดเจนจากกรณีศึกษาชุมชนประมงบ้านทอนที่ทางการเข้ามาดำเนินการจัดตั้งกลุ่มและให้การสนับสนุนเงินทุนเพื่อการดำเนินกิจกรรมของชาวประมง เช่น

กลุ่มประมงพื้นบ้าน ได้รับการจัดตั้งจากประมงจังหวัดเมื่อ 8 ปีที่แล้ว กรมประมงได้จัดสรรเงิน 300,000 บาท ให้ชาวประมงกู้ยืมไปซื้อเครื่องมือประมง การฝึกอาสาสมัครพิทักษ์ทะเล การออกตรวจจับเรือประมงพาณิชย์ที่ลักลอบบุกรุกเข้าทำการประมงในเขตอนุรักษ์ 3,000 เมตร แต่การดำเนินการไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างถาวร

กลุ่มเรือกอและจำลอง มี 2 กลุ่ม กลุ่มแรกได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานพัฒนาชุมชน อีกกลุ่มหนึ่งได้รับการสนับสนุนจากศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน กลุ่มเป้าหมายมักจะเป็นกลุ่มเยาวชน ปัญหาสำคัญ คือ คนที่มีฝีมือดีมักจะได้รับอุดหนุนด้วยการสั่งจองให้ผลิตจากคนภายนอกด้วยปริมาณที่สูงกว่าคนที่มีฝีมือความปราณีตในการผลิตในมาตรฐานที่ดี ทำให้กลุ่มหลังท้อแท้หมดกำลังใจ

กลุ่มผลิตภัณฑ์กระจูด ได้รับการสนับสนุนหลักจากโครงการศิลปาชีพสวนจิตรลดา โดยมีการทำผลิตภัณฑ์หลายรูปแบบ เช่น เสื่อ กระเป๋า ของใส่แว่นตา ฯลฯ ปัญหาสำคัญของกลุ่ม คือ กระจูดที่นำมาใช้ในการผลิตลดลง หายากและราคาแพง ตลาดก็ยังจำกัด ในส่วนสมาชิกเองก็ได้รับค่าตอบแทนชิ้นงานในราคาที่ต่ำ และมีผลต่อสุขภาพการทำงานด้วย

กลุ่มส่งเสริมอาชีพ มีการสนับสนุนจากหลายหน่วยงาน ได้แก่ โครงการเลี้ยงเปิด-ไก่ ของปศุสัตว์ การฝึกอบรมการทำขนม การทำอาหารให้กับกลุ่มแม่บ้าน โดยศูนย์การศึกษาชนนอกโรงเรียน เป็นต้น

(3) การสนับสนุนกองทุนทั่วไป เช่น กองทุนเงินล้าน ซึ่งชาวบ้านบางแห่ง เช่น ชุมชนประมงพื้นบ้านคลองตำหรุ จ.ชลบุรี ก็ได้ใช้เป็นแหล่งกู้เงินเพื่อเลี้ยงสัตว์น้ำ และทำการประมง

(4) การสงเคราะห์ มีหลายรูปแบบ เช่น การสงเคราะห์คนชรา ซึ่งจัดเป็นเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุที่ยากจนหรือถูกทอดทิ้ง ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดูหรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ ซึ่งในกรณีชุมชนประมงพื้นบ้านคลองตำหรุ มีเงินสงเคราะห์ 2,000 บาท ส่วนชุมชนประมงบ้านทอนผู้สูงอายุจำนวน 16 คน ได้รับการจัดสรรคนละ 300 บาท นอกจากนี้ในกรณีบ้านทอนยังมีงานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการของกรมประมงสงเคราะห์ โดยมีกลุ่มเป้าหมายได้รับการสงเคราะห์ 8 คน คนละ 800 บาท ในส่วนของชุมชนประมงคลองตำหรุได้รับเบี้ยยังชีพจากสภาเกษตรกรอีกด้วย

2. การจัดสวัสดิการจากภาครัฐท้องถิ่น

ในระดับท้องถิ่นนั้นกรณีชุมชนประมงพื้นบ้านตำบลคลองตำหรุนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการจัดสรรเงินสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนตำบลให้จำนวน 100,000 บาท เพื่อให้ใช้ในกลุ่มเพาะเลี้ยงหอยแครง ปู และกุ้ง เป็นต้น

นอกจากนี้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลยังได้จัดเงินทุนสนับสนุนการศึกษาแก่วัดในพื้นที่เพื่อเป็นทุนการศึกษา และอุปกรณ์การศึกษาแก่บุตรหลานในพื้นที่

3. การจัดสวัสดิการจากองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรสาธารณกุศล

3.1) สวัสดิการการศึกษา เป็นสวัสดิการการศึกษาที่วัดจัดให้แก่คนในชุมชน เช่น กรณีชุมชนประมงคลองตำหรุ ได้ใช้บริการการศึกษาของวัดบุญญราศรี หรือชื่อเดิมว่า วัดคลองตำหรุ ซึ่งให้บริการการศึกษาตั้งแต่ชั้นอนุบาลถึง มัธยมศึกษาปีที่ 3 โดยได้รับเงินทุนสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนตำบลคลองตำหรุ และเทศบาลคลองตำหรุ เป็นทุนการศึกษาให้เด็กนักเรียนบ้าง อาหารกลางวันบ้าง เป็นนมตลอดจนเสื้อผ้าและอุปกรณ์การศึกษาบ้าง ชาวบ้านนิยมส่งลูกหลานมาเรียนเนื่องจากค่าเล่าเรียนไม่แพง อยู่ใกล้บ้าน และได้รับแจกอาหารกลางวันและเสื้อผ้าอีกด้วย

3.2) การเสริมสร้างองค์กรประมงพื้นบ้าน เป็นการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน ที่มีต่อชุมชนประมงพื้นบ้านบ้านทอนโดยใช้ชื่อว่า โครงการเสริมการพัฒนาอาชีพชาวประมงพื้นบ้าน จังหวัดนราธิวาส โดยได้รับการสนับสนุนจากสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ในช่วงแรก ในช่วงหลัง ได้รับการสนับสนุนจากโครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้ เน้นบทบาทการทำงานหนุนเสริม กระบวนการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล โดยองค์กรชุมชนอย่างเต็มรูปแบบ บทบาทหลักการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน คือ ให้การสนับสนุนและเสริมสร้างการทำงานให้กับองค์กรประมงพื้นบ้านให้เกิดความคล่องตัวและสามารถเคลื่อนไหวไปในทิศทางของการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล และการเสริมศักยภาพการบริหารจัดการองค์กรในด้านต่างๆได้อย่างมีประสิทธิภาพและชาวประมงพื้นบ้านได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าเดิม

4. การจัดสวัสดิการจากชุมชน

การจัดสวัสดิการโดยชุมชนในพื้นที่ที่เป็นกรณีศึกษาชุมชนประมงบ้านทอน พบว่ามีระบบการจัดสวัสดิการหลายรูปแบบ ได้แก่

กลุ่มฌาปนกิจ เป็นกลุ่มที่ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือครอบครัวผู้เสียชีวิต ตั้งมากกว่า 10 ปี แล้ว โดยเก็บเงินจากคนในหมู่บ้านครอบครัวละ 5 บาท เพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายช่วยเหลือในการทำศพของผู้ตาย ในปัจจุบันเก็บเงินได้ประมาณครั้งละ 6,000 บาท

กลุ่มกองทุน เช่น กลุ่มกองทุนหมุนเวียนเครื่องมือประมงพื้นบ้าน ได้รับการสนับสนุนจากโครงการเสริมและพัฒนาอาชีพชาวประมงพื้นบ้าน โดยเป้าหมายระยะแรกเพื่อการรวมกลุ่มคิดค้น และแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทะเล ต่อมาได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อสังคม สำหรับการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเล โดยเน้นที่การประสานงานกับภาครัฐในการตรวจจับเรือประมงพาณิชย์ที่รุกล้ำในเขตอนุรักษ์ การใช้ภูมิปัญญาทำปะการังเทียมที่เรียกว่าซั้ง การปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำ การพัฒนาบุคลากร และการให้สมาชิกยืมเงินเพื่อจัดซื้อเครื่องมือประมงในลักษณะหมุนเวียน กองทุนธุรกิจแพปลาสัตว์น้ำ เป็นกองทุนที่เกิดจากวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ (1) เพิ่มรายได้ให้กับชาวประมง (2) ให้ชาวประมงรู้จักการทำงานเป็นกลุ่ม (3) ต่อรองเพิ่มราคาสัตว์น้ำ และ (4) เป็นกองทุนสมทบการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง ซึ่งการดำเนินงานของกลุ่มพบว่าได้เกิดกระบวนการเรียนรู้เรื่อง การจัดการและการเรียนรู้ถึงพลังของการรวมกลุ่ม นอกจากนี้ในกลุ่มแม่บ้านกำลังมีการจัดตั้งออมทรัพย์กลุ่มแม่บ้านเพื่อจะใช้เป็นทุนในการประกอบอาชีพ เช่น แปรรูปอาหาร-สัตว์น้ำ และหัตถกรรม เป็นต้น

สวัสดิการชุมชนแบบซากัต (Zakat or Zaakat) เป็นสวัสดิการของชาวมุสลิมที่ถือว่าเป็นหน้าที่ของชาวมุสลิมทุกคนผู้ที่มีรายได้ต้องสงเคราะห์ให้กับผู้ด้อยโอกาสปีละ ร้อยละ 2.5 ของรายได้ ผู้ที่ควรได้รับซากัตมี 8 ประเภท คือ (1) ผู้ที่ไม่มีทรัพย์สินและเครื่องมือในการดำรงชีพ (2) ผู้ที่ไม่มีเครื่องมือในการดำรงชีพเพียงพอกับความต้องการมาตรฐาน (3) ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้เก็บรวบรวมซากัต (4) ผู้ที่เปลี่ยนมานับถือศาสนาอิสลาม (5) ผู้ที่ต้องการปลดปล่อยตนเองออกจากความเป็นทาส (ในสิงคโปร์ผู้ที่ได้รับซากัตในกลุ่มนี้ในปัจจุบันคือ ผู้ที่ต้องการได้รับการช่วยเหลือด้านการศึกษาต่อ หรือเพิ่มมาตรฐานการดำรงชีพของตน) (6) ผู้ที่มีหนี้สิน (7) ผู้ต่อสู้ตามแนวทางของอัลเลาะห์ และ (8) ผู้ที่เผชิญปัญหาในระหว่างการเดินทาง

5. การเข้าถึงสวัสดิการของกลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน

ในกรณีชุมชนประมงพื้นบ้านคลองตำหรุ พบว่า กลุ่มคนจนสามารถเข้าถึงกองทุนหมู่บ้านละล้าน โดยชุมชนเห็นว่ากองทุนหมู่บ้านมีคุณค่าต่อการช่วยเหลือคนจนได้มีเงินทุนหมุนเวียนใช้จ่ายในการประกอบอาชีพและลดรายจ่ายในครัวเรือน โดยไม่ต้องกู้เงินเพื่อเสียดอกเบี้ย นอกจากนี้คนจนยังเข้าถึงสวัสดิการด้านการศึกษาซึ่งจัดโดยวัดของชุมชนอีกด้วย

ส่วนกรณีชุมชนประมงพื้นบ้านบ้านทอน กลับพบว่า กองทุนส่วนใหญ่คนจนเข้าไม่ถึง เนื่องจากเป็นระบบการจัดการภายในของชุมชน คนที่ได้รับประโยชน์ก่อนมักเป็นเครือญาติของผู้นำเป็นหลัก นอกจากนี้ในหลายกองทุนคนจนไม่กล้าที่จะใช้ประโยชน์กลัวไม่มีเงินใช้คืน

ปัญหาสำคัญของการเข้าไม่ถึงสวัสดิการของชุมชนมักจะมาจากการกำหนดและการตัดสินใจเกี่ยวกับระบบสวัสดิการเป็นการกำหนดจากบุคคลอื่น คนจนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ที่สำคัญระบบการสนับสนุนที่ลงมาในพื้นที่หลายกิจกรรมขาดการติดตามและการเตรียมการชาวบ้านที่ดำเนินการทำให้กิจกรรมล้มเหลว นอกจากนี้ระบบที่เข้ามาสนับสนุนยังไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชนด้วย เช่น การทำขนมไทยถิ่นอื่น ซึ่งชาวมุสลิมไม่คุ้นเคย จึงไม่สามารถนำมาใช้ได้จริง

4.5.5 กลุ่มเกษตรกรที่ไร้ที่ดินหรือเช่าที่ดินและเกษตรรับจ้าง

เกษตรกรกลุ่มนี้มีกรณีศึกษาจำนวนมาก ซึ่งได้สะท้อนถึงความพยายามช่วยเหลือกันของเกษตรกรที่ไร้ที่ดิน หรือเกษตรกรรับจ้าง ทั้งนี้ระบบสวัสดิการของเกษตรกรกลุ่มนี้มีหลายระบบกล่าวคือ

1. สวัสดิการภาครัฐ

สวัสดิการภาครัฐที่จัดให้แก่ชุมชน เป็นสวัสดิการที่คล้ายกันแทบทุกชุมชน คือ

(1) สวัสดิการทั่วไป เช่น โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค

(2) สวัสดิการกองทุน เช่น กองทุนหมู่บ้าน กองทุน กข.คจ. กองทุนน้ำประปา ของกรมอนามัย กองทุนยา ของกลุ่ม อสม. กลุ่มฌาปนกิจของสหกรณ์การเกษตร กองทุนอาสาป้องกันภัย ที่ชาวบ้านนำมาให้กู้เพื่อการประกอบอาชีพ กองทุนเอดส์ สำหรับช่วยทำศพผู้ติดเชื้อ

(3) สวัสดิการสงเคราะห์ เช่น ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ของบ้านศรีเตี้ย จ.ลำพูน ที่ได้รับงบประมาณ 12,000 บาทจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เมื่อ ปี 2543 มีเป้าหมายช่วยเหลือคนจนทุกวัยยาก สงเคราะห์คนชรา คนพิการ และทุนการศึกษา

2. สวัสดิการองค์กรศาสนาและองค์กรพัฒนาเอกชน

ในกรณีเกษตรกรรับจ้าง จ.เชียงใหม่ คริสตจักร จะสนับสนุนการศึกษาแก่ชุมชน โดยการจัดรถโดยสารรับส่งนักเรียนให้ พร้อมทั้งจัดหาเสื้อผ้าและค่าใช้จ่ายอื่นๆสนับสนุนด้วย

นอกจากนี้องค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (คชน.) ได้สนับสนุนโครงการพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืน ทำให้เกิดกิจกรรมในชุมชนหลายอย่าง เช่น กลุ่มเลี้ยงหมู กลุ่มเลี้ยงปลา กลุ่มเลี้ยงกบ ฯลฯ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตสมาชิกในหมู่บ้าน ลดค่าใช้จ่าย และเพิ่มการหมุนเวียนเงินภายในหมู่บ้าน

ส่วนกองทุนเพื่อสังคม ได้จัดสรรเงินสนับสนุนในการจัดระบบน้ำแก่ชุมชนอีกด้วย

3. สวัสดิการชุมชน

ผลการวิจัยพบสวัสดิการชุมชนหลายรูปแบบ คือ

(1) การช่วยเหลือแบบวัฒนธรรมเกื้อกูล เช่น กรณีชุมชนที่คลองรังสิตที่เป็นชุมชนเดิม และกลุ่มรับจ้างช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เมื่อยามชุมชนเดิมเดือดร้อนตอนน้ำท่วม กลุ่มรับจ้างก็เข้าไปช่วยเหลือ เวลากลุ่มรับจ้างไม่มีงานทำก็เข้าไปขอความช่วยเหลือจากผู้ใหญ่บ้านและชาวบ้านได้ ส่วนกรณีพื้นที่ลำพูน เกษตรกรมีวัฒนธรรมการเอามื้อ เอากัน ซึ่งเป็นการช่วยเหลือกันด้านการแลกเปลี่ยนแรงงานที่เชื่อว่า งานในครอบครัว หรือชุมชน จะเสร็จได้ด้วยความช่วยเหลือจากญาติพี่น้อง เพราะเป็นงานหนักเกินกว่ากำลังแรงงานภายในครัวเรือน และต้องตอบแทนด้วยการไปช่วย ไม่ว่าจะเป็นสิ่งของ แรงงาน เงินและน้ำใจในการทำเกษตร เช่น เดิมมีการเอามื้อกันในการทำนา ต่อมาเมื่อมีการทำสวนลำไยก็เป็นการเอามื้อเก็บผลลำไยแทน เป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้น

ของคนในชุมชน และนำไปสู่ความร่วมมือร่วมใจในเรื่องอื่นๆ เช่น ปลูกบ้าน การแต่งงาน และการประกอบพิธีกรรมต่างๆ

(2) การจัดสรรที่ดินทำกินแก่ผู้ไร้ที่ เช่น กรณีจังหวัดลำพูน ที่ชุมชนมีการรวมตัวกันต่อสู้เรียกร้องสิทธิในที่ดินสาธารณะที่นายทุนยึดครอง และนำมาจัดสรรกันเอง โดยจัดสรรให้แก่สมาชิกที่ร่วมเรียกร้อง จำนวน 620 ราย คนละ 2.5 ไร่ โดยแกนนำสำคัญและแกนนำที่ถูกจับดำเนินคดีจำนวน 52 คนเรือน ได้รับรายละเอียด 4 ไร่

(3) การจัดตั้งกลุ่มเพื่อช่วยเหลือกันในชุมชน เช่น กรณีจังหวัดลำพูน จัดตั้งกลุ่มฅาปนกิจสงเคราะห์ของหมู่บ้าน โดยเก็บเงินจากสมาชิกรายละ 20 บาท เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศพของสมาชิกในชุมชน นอกจากนี้ทุกครัวเรือนยังต้องส่งสมาชิกอย่างน้อยมา 1 คน มาช่วยงานด้านต่างๆ กรณีเกษตรกรรับจ้างบ้านห้วยผาดัน อ.ดอยสะเก็ด จ.เชียงใหม่ เกษตรกรจะใช้ช่วงเวลาที่เข้าไปโบสถ์ทุกครั้ง ระดมเงินบริจาคตามศรัทธา นำไปตั้งเป็นกองทุนฉุกเฉินช่วยเหลือชาวบ้านที่ยากจนในกรณีฉุกเฉิน เช่น เจ็บไข้ได้ป่วย โดยไม่เสียดอกเบี้ย หรือในกรณีที่พิจารณาว่าจนจริงๆ ก็จะเป็นการให้เปล่า หรือบางพื้นที่มีการจัดการป่าชุมชน โดยการวางกฎเกณฑ์ขึ้นในชุมชนในการใช้ประโยชน์และการควบคุมการใช้ เช่น ห้ามขยายพื้นที่ทำกินเพิ่มเติม ห้ามขายพื้นที่ให้แก่คนนอกชุมชน มีกิจกรรมในการดูแลจัดการป่าร่วมกันทั้ง การทำแนวกันไฟ การบวชป่า และการปลูกต้นไม้ที่ขึ้นน้ำ เป็นต้น

(4) การจัดตั้งธนาคาร ในกรณีหมู่บ้านศรีเตี้ย จ.ลำพูน มีการจัดตั้งธนาคารหมู่บ้าน เพื่อแก้ไขปัญหาดอกเบี้ยที่เกิดจากหนี้สินนอกระบบที่คิดอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 5 บาท/เดือน เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องจากกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตที่ล้มเลิกไป โดยได้รับการสนับสนุนสมทบทุนจากโครงการปฏิรูปการเกษตรและพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนมาจำนวนหนึ่ง ผลกำไรร้อยละ 50 นำมาจัดปันผลให้สมาชิก ส่วนที่เหลือ ได้นำไปสมทบกองทุนป่าไม้และที่ดิน กองทุนสนับสนุนงานพัฒนา กองทุนรักษาพยาบาล ฅาปนกิจสมาชิก ลงทุนในธนาคารหมู่บ้าน และค่าบริหารจัดการและค่าตอบแทนกรรมการ

4. สวัสดิการจากนายทุนเอกชน

ในกรณีแรงงานรับจ้างไร้อ้อยพบว่านายทุนได้จัดสวัสดิการให้แก่แรงงานดังต่อไปนี้

- (1) รถรับส่ง
- (2) เครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ในการทำงาน
- (3) ที่พัก ในกรณีของแรงงานรับจ้างในไร้อ้อย นายทุนจะจัดที่พักให้ 3 ประเภท คือ เพิงพัก

ที่มีลักษณะเป็นแถวยาวประมาณ 5 เมตร ยกพื้นสูงประมาณ 1 เมตร แรงงานรับจ้างจะนอนกันเป็นแถวๆละ 5-6 คน ห้องพัก จะมีขนาด 2x3 เมตร สูงประมาณ 2 เมตร ฝาผนังกันด้วยสังกะสี เป็นห้องคับแคบ อากาศถ่ายเทไม่สะดวก มีความอับชื้น ทำให้สัตว์เลื้อยคลาน เช่น งู ตะขาบ แมงป่อง เข้าไปอยู่อาศัย คนงานเลยไม่นิยมใช้ห้องพัก อีกประเภทหนึ่งเป็นเต็นท์ที่พัก ในกรณีที่ไร้ที่อยู่อยู่ห่างจากที่พักเดิม นายจ้างจะเตรียมเต็นท์ที่พักไว้ให้

(4) การเบิกเงินล่วงหน้าจากนายจ้าง เป็นสวัสดิการที่นายจ้างให้แรงงานเบิกไปใช้จ่ายล่วงหน้าประมาณ 5,000-10,000 บาท/คน เพื่อเป็นหลักประกันของนายจ้างว่าจะมีแรงงานมาทำงานตามช่วงเวลาที่ต้องการ

ส่วนกรณีเกษตรกรรับจ้าง จ.เชียงใหม่ พ่อค้าข้าวในชุมชนได้ให้ระบบสวัสดิการแบบสินเชื่อแก่ชาวบ้านในการซื้อข้าวโดยไม่คิดดอกเบี้ย มีเงินใช้กินเมื่อใดค่อยคืน

5. สวัสดิการฐานทรัพยากร

การพึ่งพิงฐานทรัพยากรในชุมชนของกลุ่มแรงงานรับจ้างมี 2 แบบ คือ

(1) การพึ่งพิงฐานทรัพยากรจากบ้านเดิม เช่น เกษตรกรที่มีบ้านเดิมอยู่จังหวัดมหาสารคาม ก็จะไปเอาข้าวจากพื้นที่เดิมมาบริโภค หรือบางครั้งก็เอาอาหารพื้นเมืองมาด้วยดังเช่นปลาร้า เป็นต้น วิธีการสำคัญมักจะทำให้ครอบครัวญาติที่อยู่พื้นที่เดิมทำการผลิต ส่วนตนเองจะส่งเงินไปให้ที่บ้านเดิมทำนา พอได้ผลผลิตก็แบ่งครึ่งกัน หรือเกษตรกรที่รับจ้างในไร้้อยก็เช่นกัน มีการเอาข้าวสาร และอุปกรณ์หาอาหาร จำพวกสวิง แห ที่ตกกระต่าย จากบ้านเดิมมาบริโภค เป็นต้น

(2) การพึ่งพิงทรัพยากรในพื้นที่ที่ไปรับจ้าง เช่น เกษตรกรรับจ้างที่คลองรังสิต จะพึ่งพิงการจับปลาในคลอง เก็บผักตามริมลำคลอง หรือปลูกผักและผลไม้ไว้กินตามบ้าน ตลอดจนจัดเตรียมอุปกรณ์เพื่อการยังชีพเหล่านั้น เช่น ถักแห เป็นต้น

6. การเข้าถึงระบบสวัสดิการ

(1) การเข้าถึงระบบสวัสดิการภาครัฐ ในกลุ่มเกษตรกรรับจ้างมีปัญหาสำคัญ คือ ไม่มีความมั่นคงในด้านที่อยู่อาศัย เช่น กรณีแรงงานรับจ้างคลองรังสิต ซึ่งเดิมเคยปลูกสร้างที่พักอาศัยชั่วคราวริมคลอง ต่อมากรมชลประทาน ได้ดำเนินการขุดลอกคลองแถวนั้นจึงได้สั่งให้ชาวบ้านย้ายออกไป ด้วยเหตุผลว่ากีดขวางการทำงาน ทำให้คลองตื้นเขิน ชาวบ้านยินยอมย้ายออกไปเพราะกลัวข้อหาบุกรุกและคิดว่าเมื่อขุดลอกคลองเสร็จจะสามารถย้ายกลับมาอยู่ได้ดังเดิม เมื่อย้ายออกมาแล้วได้ไปสร้างเพิงพักชั่วคราวอยู่บริเวณที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่เป็นทุ่งหญ้าหลังวัด โดยไม่ทราบ

ว่าเป็นที่ดินของใคร ต่อมาเจ้าของซึ่งอยู่ในกรุงเทพฯ มาพบเข้าก็เรียกเก็บค่าเช่าจากชาวบ้านปีละ 2,000 บาท/ครอบครัว เมื่อชาวบ้านไม่มีจ่ายก็ขู่ว่าจะมารื้อ ส่วนกรมชลประทานก็ยังไม่ให้คำตอบแน่ชัดว่าชาวบ้านเหล่านี้จะกลับไปอยู่ในที่เดิมได้หรือไม่

ส่วนสวัสดิการรัฐด้านอื่นๆ เช่น การรักษาพยาบาล การศึกษา และกองทุน กลุ่มแรงงานรับจ้างจะเข้าไม่ถึงสวัสดิการเหล่านี้ ดังเช่น กลุ่มแรงงานรับจ้างในไร่อ้อย จังหวัดชลบุรี เมื่อเจ็บป่วยไม่สามารถใช้บริการ 30 บาท รักษาทุกโรคได้ เพราะไม่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับพื้นที่ ขณะเดียวกันข้าราชการที่เกี่ยวข้องได้ให้เหตุผลว่า แรงงานรับจ้างในไร่อ้อย เป็นกลุ่มแรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียนกับแรงงานจังหวัด จะมาทำงานก็ผ่านนายทุน ไม่ได้ผ่านกระบวนการของทางราชการ ราชการไม่สามารถที่จะเข้าไปช่วยเหลือควบคุมได้ ดังนั้นสภาพการดำรงอยู่ของแรงงานรับจ้างจึงไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐและการช่วยเหลือสวัสดิการทำงานจากรัฐ และในขณะเดียวกันกลุ่มแรงงานเป็นผู้มีความรู้ น้อยจึงไม่ทราบว่าจะเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลืออย่างไร ด้วยวิธีการใด หรือกระบวนการอย่างไร แรงงานส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจถึงสิทธิของตนเอง ประกอบกับการเพิกเฉยของรัฐ และกระบวนการของรัฐที่ยุ่งยากซับซ้อน ทำให้กลุ่มแรงงานรับจ้างไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีแรงงานรับจ้างแต่ทำการรับจ้างในพื้นที่ จะได้รับสวัสดิการเหล่านี้

(2) **การเข้าถึงสวัสดิการของนายทุน** นั้นกรณีแรงงานรับจ้างในไร่อ้อยพบว่าการทำงานของแรงงานรับจ้างแล้วแต่นายจ้างเป็นผู้กำหนด ผลประโยชน์จากการจัดสวัสดิการเป็นผลประโยชน์ของนายจ้างมากกว่าลูกจ้าง เช่น การจัดรถรับส่งแรงงาน การให้เครื่องมืออุปกรณ์ในการทำงาน ก็เพื่อนายจ้างจะได้ประโยชน์จากแรงงานอย่างเต็มที่

(3) **การเข้าถึงระบบสวัสดิการชุมชน** ปรากฏว่าสวัสดิการบางอย่าง เช่น ธนาคารชุมชน นั้น ชุมชนที่เป็นคนจนมักเข้าไม่ถึง เพราะไม่มีเงินออมรายเดือนถ้าสมัครเป็นสมาชิกเกรงจะถูกตัดสิทธิในภายหลัง

สำหรับการจัดสรรที่ดินทำกินของชุมชน กรณีบ้านศรีเตี้ย จ.ลำพูน คนที่ได้รับการจัดสรรจะได้เฉพาะคนที่ร่วมในการต่อสู้เรื่องที่ดิน จำนวน 620 ครอบครัว

4.5.6 กลุ่มเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ

กลุ่มเกษตรกรกลุ่มนี้ เป็นกลุ่มที่ค่อนข้างได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากนโยบายของรัฐ ในกรณีศึกษามีหลายกรณี แต่ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงคือ กรณีศึกษากันบากชุม ซึ่งได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนสิรินธร กรณีศึกษาคนจนไร้ที่ดิน จ.สุรินทร์ เป็นต้น การจำแนกกลุ่มนี้ออก

มาเพื่อให้เห็นถึงนโยบายความช่วยเหลือของรัฐต่อเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งจากการศึกษา มีข้อค้นพบดังนี้

1. สวัสดิการของรัฐ

กรณีบ้านบากชุม มีระบบสวัสดิการจากรัฐคือ

ด้านการศึกษา โรงเรียนบ้านบากชุมได้มีหน่วยงานเข้ามาช่วยเหลือในด้านการศึกษา ในรูปแบบ ทุนด้านการศึกษา ที่ผ่านมาจากหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

(1) ทุนจากองค์การบริหารส่วนตำบลโนนก่อ ได้ปีละ 1,000 บาท โดยที่มีเกณฑ์ในการเลือกนักเรียนดังนี้ (1) เรียนดี (2) ยากจน (3) ความประพฤติใช้ได้ ซึ่งทางโรงเรียนได้นำทุนการศึกษาไปแบ่งเป็น 2 ทุนๆละ 500 บาท

(2) ทุนจากองค์กรยูเรอร์แลนด์ ซึ่งเป็นองค์กรต่างประเทศที่ให้ทุนด้านการศึกษา มีสำนักงานอยู่ที่อำเภอพิบูลมังสาหาร โดยจะส่งเรียนจนจบชั้นสูงสุด ได้ปีละ 2 คนมีหอพักให้และให้ค่าอาหารวันละ 20 บาท และจะดูแลครอบครัวของเด็กที่ได้ทุน โดยส่งเสริมด้านอาชีพหรือสวัสดิการอื่นๆ เช่น ให้วัว-ควายมาเลี้ยง

(3) ทุนจากโรงเรียนช่องเม็ก ได้ปีละ 2 คน 1,500 บาท/ปี โดยใช้เกณฑ์คือ เรียนดี ยากจน และความประพฤติใช้ได้ในปี พ.ศ.2540

ด้านการรักษาพยาบาล บ้านบากชุมมีผู้มีรายได้น้อยไม่ถึง 2,000 บาทต่อเดือน จำนวน 122 คน และได้บัตรสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล (สปร.) ทั้งหมด 274 บัตร ซึ่งผู้ที่มีสิทธิ์ในการได้รับบัตรคือ เด็กอายุระหว่าง 0-12 จำนวน 210 คน ผู้สูงอายุ จำนวน 35 คน ผู้พิการ จำนวน 4 บัตร ผู้นำชุมชน จำนวน 21 บัตร ภิกษุ/สามเณร 2 บัตร ทหารผ่านศึก 2 บัตร ซึ่งในปัจจุบันได้มีการจัดปรับเป็นบัตรสุขภาพ 30 บาท และแจกจ่ายให้กับชาวบ้านบากชุมทุกคนแล้ว

ด้านสังคม จากการศึกษาค้นคว้ามีโครงการต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) โครงการแก้ไขปัญหาคะยากจน (กขคจ.) เข้ามาในหมู่บ้าน จำนวน 280,000 บาท มีชาวบ้าน 30 ครอบครัวที่เข้าร่วมในโครงการนี้ จำนวนเงินรายละ 5,000-7,000 บาท โดยมีข้อตกลงว่า จะต้องคืนเงินทั้งหมดในปีถัดไป (วันที่ 1 ม.ค.ของทุกปี) จึงจะสามารถนำเงินจากโครงการนี้มาบริหารได้อีกในปีต่อมา และกระจายเงินนี้ให้กับครอบครัวอื่นๆทั่วทั้งหมู่บ้าน ชาวบ้านกลุ่มที่เข้าร่วมในโครงการนี้ ต้องนำเงินไปใช้ในกิจกรรมที่ได้ตกลงไว้กับคณะกรรมการ กขคจ. คณะกรรมการ กขคจ. มี 10 คน

(2) กองทุนเงินแสน ชาวบ้านจะใช้วิธีการแบ่งให้แต่ละครัวเรือนเท่าๆกัน โดยจะได้ครัวเรือน

ละ 829 บาท

(3) กองทุนเงินล้าน กรรมการหมู่บ้านจะใช้วิธีการให้ชาวบ้านเขียนโครงการเสนอต่อกรรมการเพื่อนำไปสู่การพิจารณาส่วนมากชาวบ้านจะเขียนโครงการเกี่ยวกับการอาชีพ เช่น อาชีพเลี้ยงวัวเลี้ยงหมู เป็นต้น แต่จากการพูดคุยกับชาวบ้านพบว่า มีบางส่วนที่ไม่ได้งบประมาณจากโครงการฯ เพราะไม่มีหลักทรัพย์ในการค้ำประกัน ซึ่งส่วนมากจะเป็นชาวบ้านที่ไม่มีที่ดินทำกินและมีอาชีพรับจ้างทั่วไป

2. สวัสดิการของชุมชน

จากการศึกษา พบว่า มีการตั้ง กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต โดยมีสมาชิกกลุ่ม 25 คน ร่วมกันกู้เงินจากธนาคารออมสิน จำนวน 130,000 บาท ทำโครงการเลี้ยงปลาในกระชัง ระยะเวลา 45 วัน โดยต้องคืนเงินทั้งหมดภายในเวลา 5 ปีต่อมา

3. การเข้าถึงสวัสดิการและปัญหา

ปัญหาที่พบในเรื่องสวัสดิการด้านสาธารณสุข คือ ชาวบ้านไม่เข้าใจเรื่องการใช้สิทธิของตนเอง และจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สาธารณสุขตำบล พบว่า งบประมาณไม่เพียงพอ โดยที่ทางสาธารณสุขได้งบในการบริหารจัดการปีละ 180,000 บาท/ปี ซึ่งจะเป็นค่าใช้จ่ายในด้านการบริหารเป็นส่วนใหญ่

ด้านโครงการต่างๆ ปัญหาที่พบคือ ความเพียงพอ และความเสมอภาค ในการเข้าถึงสวัสดิการของชาวบ้านในชุมชนซึ่งเป็นคนยากจนที่สุดของหมู่บ้านไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการได้ เช่น การกู้เงินกองทุนต่างๆ โครงการทุนเพื่อการศึกษาและคนชรา ฯลฯ กรณีศึกษาพบว่า ยังมีปัญหาที่คนใกล้ชิดคณะกรรมการฯ หรือผู้นำในชุมชนสามารถเข้าถึงได้ก่อนกลุ่มคนจนที่สุดของหมู่บ้าน

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า ในการจัดสวัสดิการสำหรับคนจนของหมู่บ้าน รัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับหมู่บ้านที่ได้รับผลกระทบในด้านฐานทรัพยากรของชุมชน ทำให้ชาวบ้านที่ถูกกระทำต้องเผชิญกับปัญหาและแก้ไขปัญหาตามชะตากรรมและต้องกลายเป็นชุมชนเก็บขยะ เด็กขาดโอกาสทางการศึกษา ชาวบ้านพยายามหาทางออกโดยจัดตั้งการจัดสวัสดิการให้กับชุมชน ซึ่งเป็นความพยายามหนึ่งที่เป็นรูปแบบการช่วยตนเองภายในชุมชน และพยายามที่จะต่อสู้โครงการสวนป่าซึ่งรุกรานพื้นที่ทำกินในหมู่บ้าน รวมทั้งการรวมตัวกันภายใต้เครือข่ายสมัชชาคนจน เพื่อต่อสู้ให้ได้มาซึ่งค่าชดเชยจากผลกระทบการสร้างเขื่อนสิรินธร ซึ่งถือว่าเป็นสวัสดิการเฉพาะที่สำคัญของชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากรัฐในกรณีศึกษาดังกล่าวนี้อยู่

บทที่ 5

แนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจน และการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม

5.1 บทสรุป สาเหตุปัญหาความยากจน และการเข้าถึงสวัสดิการของคนจน

ปัญหาความยากจนในภาคเกษตรกรรม หรือปัญหาคนจนในกลุ่มเกษตรกร ที่ต้องเผชิญกับภาวะขาดแคลนในปัจจุบัน 4 ขาดแคลนสิทธิในทรัพยากร ขาดแคลนโอกาสที่จะเข้าถึงทรัพยากร ข้อมูล ข่าวสาร การศึกษา หรือได้รับการดูแลสุขภาพอย่างได้มาตรฐาน รวมถึงทัศนคติ และความรู้สึกว่าตนเองต่ำต้อย ไร้ศักดิ์ศรีนั้น มีสาเหตุสำคัญมาจากโครงสร้างทางสังคม และ กรอบวิธีคิดในการพัฒนาประเทศ รวมถึงปัจจัยจากกระแสโลกที่มีอิทธิพลสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศ

5.1.1 กรอบวิธีคิดในการพัฒนาประเทศ

กรอบแนวคิดในการพัฒนา มุ่งเน้นความมั่งคั่งของประเทศ ซึ่งหมายถึงการมุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ และเป็นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เติบโตบนความเสมอภาคของฐานทรัพยากรธรรมชาติ และการขูดรีดแรงงานมนุษย์ ให้กลายเป็นต้นทุนราคาถูกของระบบทุนนิยม การเพิ่มอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับชาติ การเร่งขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยให้บทบาทการลงทุนในภาคเอกชนเป็นหลัก และสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมมากกว่าฐานรากในภาคการเกษตร การปรับเปลี่ยนประเทศเช่นนี้ย่อมหมายความว่าประเทศไทยจะต้องพึ่งพิงเทคโนโลยีจากต่างประเทศค่อนข้างมาก รวมทั้งความรู้หลายประการที่มีการเปลี่ยนแปลงมานานหลายทศวรรษด้วยอิทธิพลของกรอบความคิดตะวันตก ซึ่งมีความแตกต่างกับวัฒนธรรมความคิด

แบบตะวันออก และความรู้ความคิดเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อความอ่อนแอในภาคเกษตรกรรม ได้แปรเปลี่ยนเจตจำนงทางการผลิตของเกษตรกรจากการยังชีพ พึ่งตนเองมาสู่การผลิตเพื่อป้อนตลาดเป็นด้านหลัก โครงสร้างการผลิตในภาคเกษตรต้องเปลี่ยนแปลง ระบบเกษตรกรรมแบบดั้งเดิมที่เป็นการผลิตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของครัวเรือนและชุมชน ทั้งสร้างการแลกเปลี่ยนระหว่างชุมชนให้เกิดเป็นระบบเศรษฐกิจของชุมชน ที่ชุมชนควบคุมกลไกการแลกเปลี่ยนในลักษณะเช่นนี้ได้ นั้นได้ถูกทำลายไปจนเกือบหมด

ฐานการพึ่งตนเองในชนบทโดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรมโดยส่วนใหญ่ ถูกทำลายไปมาก ไม่ว่าจะเป็นฐานทรัพยากร ฐานทางวัฒนธรรม และนำพาให้เกษตรกรหันไปพึ่งพิงปัจจัยภายนอกเป็นด้านหลัก และอยู่ภายใต้โครงครอบของการผูกขาดทางเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจใหญ่ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือการพึ่งพิงทรัพยากรการผลิตจากภายนอกของระบบเกษตรกรรมแผนใหม่ที่ส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยว เช่น การใช้ปุ๋ย ยา สารเคมีต่างๆ รวมทั้งเครื่องจักรทางการเกษตรที่เกษตรกรใช้อยู่ นั้น ล้วนแล้วแต่เป็นผลผลิตจากอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ซึ่งมีราคาต่อหน่วยสูง และเมื่อเกษตรกรใช้ปัจจัยการผลิตเหล่านี้ ก็ต้องใช้เพิ่มมากขึ้น เพื่อเพิ่มผลผลิตในไร่นา มิเช่นนั้นเกษตรกรจะอยู่ไม่ได้ ในการปลูกข้าว 1 ไร่ นั้นควรจะได้ข้าวมากกว่า 80 ถัง จึงจะทำให้เกษตรกรสามารถอยู่รอดได้ แต่ในความเป็นจริงก็คือในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา อัตราการเพิ่มของการใช้ปุ๋ยเคมีต่อปีในการปลูกข้าวเพิ่มขึ้นในอัตราที่เร็วกว่าอัตราการเพิ่มของผลผลิต ในช่วงปี พ.ศ.2543-2544 รายได้จากผลผลิตพืชเกษตรสำคัญเพิ่มขึ้นร้อยละ 25 ขณะเดียวกันปริมาณสารเคมีทางการเกษตรซึ่งเป็นต้นทุนหลักของเกษตรแผนใหม่เพิ่มขึ้นด้วยอัตราเร็วกว่ามาก จำนวนการนำเข้าสารเคมีเพิ่มขึ้นถึงเกือบ 3 เท่าตัว และหากคิดเป็นมูลค่าสูงกว่ารายได้จากการส่งออกเกือบ 4 เท่าตัว (วิลาศ เตชะไพบุลย์, 2543)

ฐานทรัพยากรที่สำคัญ ทั้งบนบก และทะเล ถูกกอบโกยดักตวงไปใช้ประโยชน์อันเนื่องจากการครอบงำคิดของการพยายามสร้างรายได้และความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทะเลทำให้ทรัพยากรในทะเลลดความอุดมสมบูรณ์ กระทั่งเกือบหาอาหารไม่ได้ ชาวประมงพื้นบ้านยากจนลง มีหนี้สิน และต้องอพยพแรงงาน ไม่แตกต่างไปจากเกษตรกรรายย่อยอื่นๆ ทรัพยากรธรรมชาติทั้งดิน น้ำ ป่าเสื่อมโทรมจากนโยบายป่าไม้ และการเกษตรที่ส่งผลให้สิ่งแวดล้อมปนเปื้อนไปด้วยสารเคมี กระทั่งแม้แต่เกษตรกรที่อยู่ในชนบทยังต้องซื้อน้ำกิน

ด้วยฐานการพึ่งตนเองไม่ได้ของเกษตรกร และการผลิตในรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ เป็นการผลิตที่มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองต่อตลาดที่เกษตรกรควบคุมไม่ได้ และทำให้มูลค่าส่วนเกิน

นั้นตกไปอยู่ในมือของคนส่วนน้อย การพัฒนาประเทศในลักษณะเช่นนี้ ได้ก่อผลต่อการสร้างความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ระหว่างคนมั่งมีหรือคนรวยที่มีอยู่ไม่มาก กับคนจนที่เป็นฐานส่วนใหญ่ของประเทศ ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ได้ส่งผลกระทบต่อช่องว่างของมนุษย์ คุณภาพชีวิตที่แตกต่างกันอย่างมาก และมีได้เป็นความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ความเหลื่อมล้ำนี้ได้ส่งผลต่อการเกิดช่องว่างทางความคิด หรือวิถีคิดของคนในสังคมควบคู่กันไป

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา พบว่า การดำรงอยู่ของภาคเกษตรกรรมนั้น ในด้านหนึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากกรอบความคิดดังกล่าวข้างต้น แต่การปรับตัวของเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรที่อยู่ห่างไกลจากอิทธิพลเมือง หรือเกษตรกรที่ได้พบทวนประสบการณ์ในชีวิต ได้พยายามที่จะดำรงความเป็นชุมชน และพัฒนารูปแบบของตนเอง โดยการสร้างอัตลักษณ์ของตนเองขึ้น ทำให้ออกเกิดระบบเศรษฐกิจของชุมชนในหลายรูปแบบ และระบบเศรษฐกิจของชุมชนนี้ก็มีศักยภาพเพียงพอที่จะดำรงตนอยู่ได้ท่ามกลางความผันผวนของเศรษฐกิจในชาติและเศรษฐกิจโลก จะเห็นได้จากกรณีศึกษาชุมชนบ้านแม่คองซ้าย ซึ่งห่างไกลจากเมือง แม้ว่าจะได้รับอิทธิพลจากเมืองอยู่บ้าง และมีปัญหาในเรื่องความไม่เป็นธรรมในทางนโยบาย แต่ในด้านการสร้างฐานอาหารและปัจจัย 4 ชุมชนเช่นนี้มีศักยภาพอย่างสำคัญที่จะเลี้ยงดูตนเองได้ หรือกรณีการพยายามรวมกลุ่มต่อสู้กับปัญหาทางเศรษฐกิจ และความไม่ชอบธรรมที่กระทำต่อเกษตรกรรายย่อย เป็นสิ่งที่ชุมชนพยายามดิ้นรนต่อสู้เพื่อแก้ไขปัญหามาของตนเอง

5.1.2 กระแสโลกาภิวัตน์กับการเปลี่ยนแปลงสังคมไทย

โครงสร้างทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบความคิด การพัฒนาแบบทุนนิยม และการเปิดเสรี ทำให้เกิดการผูกขาดทั้งในระดับประเทศและระดับโลก ภาวะเศรษฐกิจแบบพึ่งพิงเช่นนี้ ทำให้เกิดคนจนเพิ่มมากขึ้น การเปิดเสรีทางการเงินก่อให้เกิดวิกฤตของประเทศในปี พ.ศ.2540 การเปิดเสรีทางการค้า โดยเฉพาะสินค้าเกษตร ซึ่งกำหนดให้ไทยต้องยกเลิกการอุดหนุนการส่งออก และการอุดหนุนภายใน รวมทั้งเปิดการนำเข้าสินค้าเกษตร ส่งผลให้ไทยต้องลดภาษีสินค้าเกษตรทุกรายการรวม 740 รายการ และต้องปรับเปลี่ยนมาตรการทางภาษีกับสินค้าเกษตร 23 รายการ ฯลฯ สิ่งต่างๆเหล่านี้ ได้ก่อให้เกิดภาวะราคาสินค้าตกต่ำในผลผลิตทางการเกษตร ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงนโยบายจากการปกป้องคุ้มครองการผลิตภายในประเทศมาสู่การเปิดประตูทางการค้า เร่งสร้างตลาดส่งออก และส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนเข้ามาบริหารจัดการตลาดทั้งในระดับท้องถิ่นและการส่งออก การได้รับการหนุนเสริมจากภาครัฐให้เข้มแข็งและเติบโตอย่างต่อเนื่องด้วยมาตรการต่างๆของกลุ่ม

ทุน ได้ผลักดันให้เกษตรกรถูกจำกัดบทบาทอยู่เพียงการเป็นผู้ผลิตสินค้าตามนโยบายรัฐเท่านั้น และยังทำให้เกษตรกรยากจนอำนาจในการต่อรองกับทุนขนาดใหญ่ ทุนข้ามชาติที่เกี่ยวข้องอยู่ในธุรกิจการเกษตร

นโยบายของรัฐในการสนับสนุน และช่วยเหลือเกษตรกรก็เน้นการผ่านกลุ่มธุรกิจมากกว่า การสนับสนุนโดยตรงกับเกษตรกร เห็นได้จากมาตรการแทรกแซงตลาดเมื่อราคาสินค้าผลผลิตต่ำ รัฐเน้นการแทรกแซงผ่านพ่อค้าคนกลางมากกว่าการประกันราคา หรือจ่ายเงินชดเชยโดยตรงให้แก่เกษตรกร ซึ่งเกษตรกรสามารถได้ประโยชน์จากการอุดหนุนประเภทนี้มากกว่า มาตรการต่างๆที่ใช้ในการแทรกแซงเมื่อราคาสินค้าเกษตรตกต่ำจึงประสบปัญหาว่าเงินไม่ถึงมือเกษตรกร และด้วยขั้นตอนที่ซับซ้อนของกลไกการรับซื้อหรือแทรกแซงราคา ทำให้การเข้าถึงบริการของรัฐในด้านนี้ของเกษตรกรเป็นไปได้ยากและเป็นไปไม่ได้เลย การแก้ปัญหาผลผลิตตกต่ำ โดยการปรับเปลี่ยนนโยบายการผลิต การตลาดมาเป็นการจำกัดเขตพื้นที่ในการผลิต ดังเช่น กรณีหอมหัวใหญ่ รัฐกลับมีนโยบายร่วมมือกับบริษัทธุรกิจด้านอาหารครบวงจร ในรูปแบบการผลิตแบบพันธะสัญญา (Contract Farm) เกษตรกรจึงมีสถานะเป็นคล้ายกับลูกจ้างบริษัท ซึ่งมีลักษณะที่ผูกขาดมากยิ่งขึ้น

นอกจากข้อตกลงทางการเกษตรที่ทำให้เกษตรกรไทยต้องผูกพันแนบแน่นกับตลาดโลกมากยิ่งขึ้นกว่าเดิมในอดีต ข้อตกลงว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญา เป็นอีกข้อตกลงหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรชีวภาพของไทย การเอื้อมือเข้ามาด้วยข้อตกลงภายใต้ระบบทุนนิยมผูกขาด ได้ส่งผลให้ฐานทรัพยากรในการเลี้ยงชีพของประชาชนไทยได้รับผลสะท้อนไปด้วย ความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งเป็นฐานอาหารและยาที่มีอยู่ในประเทศไทยได้ถูกดึงลากเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลก บริษัทข้ามชาติเข้ามามีบทบาทในการใช้ฐานทรัพยากรชีวภาพเพื่อประโยชน์ในทางการค้าของตน และยังจัดสิทธิบัตรเพื่อผูกขาดพันธุกรรมพืชเหล่านั้น สิทธิบัตรยาได้ทำให้ยารักษาโรคเอดส์แพงขึ้น สิทธิบัตรพันธุ์พืชนำไปสู่การผูกขาดด้านอาหารต่อไปในอนาคต ผมนึกกับการใช้เทคโนโลยีพันธุวิศวกรรมในการตัดต่อยีน ซึ่งประเทศพัฒนาแล้วมีศักยภาพในการพัฒนาเทคโนโลยีเหล่านี้ มาเป็นเครื่องมือในการผูกขาดและควบคุมระบบเกษตรของประเทศ โดยไม่สนใจว่าพืชตัดต่อยีนนั้นจะทำลายฐานพันธุกรรมพืชและสัตว์ท้องถิ่น ในขณะที่ประเทศไทยให้ความสำคัญกับเร่งการส่งออกสินค้าเกษตร และต้องการยกระดับความทันสมัยในทางเทคโนโลยีให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ

กระบวนการโลกาภิวัตน์ ในลักษณะดังกล่าวได้ก่อให้เกิดประโยชน์กับกลุ่มทุนข้ามชาติในธุรกิจการเกษตร ไม่ก็บริษัท แม้ว่าการเปิดเสรีสินค้าเกษตร อาจจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถขายสินค้าได้บ้าง แต่ด้วยโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง ทำให้ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกอยู่กับบริษัท

อุตสาหกรรมเกษตร มากกว่าตกกับเกษตรกรรายย่อย หรือนำมาสู่การแก้ปัญหาคนจนในภาคการเกษตร ทั้งยังสร้างคนจนให้เพิ่มมากขึ้นด้วยกระบวนการผูกขาดทางการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตร แนวโน้มทางนโยบายมุ่งเน้นสู่การทำให้เกษตรกรรายย่อยต้องปรับเปลี่ยนระบบการผลิตที่มีเจตจำนงเพื่อการส่งออกเป็นหลัก พื้นที่สำหรับเกษตรกรที่ทำการเกษตรพึ่งตนเอง ที่มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองต่อชุมชน และความพอมีพอกินของครอบครัวเกษตรกรมีแนวโน้มจะลดน้อยลง นโยบายรัฐไม่ได้มุ่งเน้นการสร้างเสริมความเข้มแข็งของเกษตรกรรายย่อยในการผลิต และสร้างอำนาจต่อรองกับทุนผูกขาดเหล่านี้ ในขณะที่กลุ่มทุนมีบทบาทมากขึ้นในสังคมไทย ที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือ กระบวนการผูกขาดเหล่านี้ มีผลกระทบอย่างสำคัญต่อฐานอาหารและยาของประเทศ

5.1.3 นโยบาย กฎหมาย และโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรม

ภายใต้โครงสร้างที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจน กรอบทางนโยบายและกฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบคนยากจน การรวมศูนย์การพัฒนาในทุกด้านมาอยู่ที่ภาครัฐ และการสร้างระบบกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการให้ หรือรับรองสิทธิของชุมชน ทำให้ชุมชนอยู่ในภาวะเสียเปรียบ และพึ่งตนเองไม่ได้ ดังกรณีการถูกรุกจากนโยบายในพื้นที่ป่า หรือโครงการพัฒนาของรัฐ ทำให้คนจนเกิดขึ้นมากมาย นโยบายรัฐไม่เอื้อต่อการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตนเองและชุมชน ไม่มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานรับจ้าง ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ยากจนในภาคเกษตร ระบบกฎหมายที่มีเอื้อต่อคนรวยที่จะครอบครองปัจจัยการผลิต และทรัพยากรการผลิตได้ง่ายกว่าคนจน

การปฏิรูปนโยบายและกฎหมาย รวมทั้งกลไกต่างๆในระบบราชการ เป็นสิ่งจำเป็น แต่การปฏิรูปนั้นควรมีเป้าหมายเพื่อให้คนจนในกลุ่มเกษตรกร ได้มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากร และมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กฎหมาย เพื่อให้การแก้ไขปัญหาของชุมชนมีความเป็นจริงได้และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

5.1.4 วัฒนธรรมและค่านิยมภายในสังคมและชุมชน

กระแสความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย ที่ดำเนินไปภายใต้การเปลี่ยนแปลงในระดับโลก เป็นไปอย่างรวดเร็ว และส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม โดยเฉพาะวัฒนธรรมการบริโภค ซึ่งทำให้คนจนในภาคการเกษตร มีภาระในการใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น และมีส่วนสำคัญในการกำหนดวิถีการผลิตของภาคเกษตรกรรมไทย การปลูกพืชโดยส่วนใหญ่ เป็นการปลูกพืชหรือเลี้ยงสัตว์ เพื่อ

การบริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป พืชหรือผักพื้นบ้านไม่เป็นที่นิยม คนส่วนใหญ่ทั้งในเมือง และชนบท บางส่วนในปัจจุบันกินผักไม่กี่ชนิด กินเหมือนกันหมดตั้งแต่ภาคเหนือถึงภาคใต้ เป็น Monoculture ทำให้การผลิตต้องปรับตัวเองให้สอดคล้องกับตลาด ผักพื้นบ้านไม่เป็นที่รู้จักของคนรุ่นหลัง การเปลี่ยนแปลงวิถีการบริโภคนี้รุกเข้าถึงหมู่บ้าน โดยผ่านร้านค้าในชุมชน ซึ่งบริโภคอาหารที่ซื้อจากข้างนอก หรือขนมเด็กที่ไม่ใช่ขนมพื้นบ้าน แต่มาจากโรงงาน การเปลี่ยนวิถีการบริโภคในลักษณะเช่นนี้ ทำให้ค่าใช้จ่ายของเกษตรกรรายย่อยเพิ่มมากขึ้น ตามกระแสบริโภคนิยม ที่มีอิทธิพลมากขึ้นทุกขณะในปัจจุบัน

การเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมส่วนหนึ่ง นอกจากการได้ปะทะสังสรรค์กับกลุ่มคนในภาคเมือง หรือข้ามวัฒนธรรมกันโดยผ่านการเดินทางของคนจนที่ต้องออกไปรับจ้างตามที่ต่างๆ แล้ว การศึกษามีส่วนอย่างสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงนี้ โดยเฉพาะในทศวรรษหลังมานี้ เกษตรกรที่พอมีเงินหรือหยาบมีเงิน กู้เงินได้ เช่นกลุ่มที่มีที่ดิน มักส่งลูกเรียนหนังสือสูงขึ้น และเมื่อจบมาแล้ว โดยส่วนใหญ่ไม่กลับบ้าน เกษตรกรกำลังอยู่กับการปะทะทางวัฒนธรรม 2 วัฒนธรรม ปรากฏการณ์เหล่านี้สะท้อนออกมาในกรณีศึกษาชุมชนแม่คองซ้าย ซึ่งค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาถึง 30% แม้ว่าจะเป็นชุมชนที่ห่างไกลจากเมืองมาก และการคมนาคมไม่สะดวก ด้วยความหวังว่าอยากให้ลูกมีวิชาความรู้ทัดเทียมกับผู้อื่น เท่าทันโลกภายนอก ทั้งยังหวังว่าลูกหลานจะเป็นกำลังสำคัญในการแก้ไข ปัญหาของชุมชน เพราะหากอ่านออกเขียนได้ ก็จะสามารถเป็นตัวแทนในการเจรจาต่อรองกับเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลภายนอก มิให้ชาวบ้านถูกกดขี่ หรือเอารัดเอาเปรียบดังเช่นที่ผ่านมา แต่อีกด้านหนึ่งชาวบ้านก็กลัวว่าเมื่อลูกหลานได้เรียนสูงๆ ก็จะทำไร่นาไม่เป็น ละทิ้งถิ่นกำเนิด หลงลิ้มคำสั่งสอนของบรรพบุรุษ ไม่รักษาวัฒนธรรมประเพณี และอาจจะกลับมาดูหมิ่น ดูแคลนความเป็นปกาเกอะญอของตนเอง ความกังวลของเกษตรกรเป็นการสะท้อนปัญหาของหลักสูตรการศึกษาในโรงเรียนที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตในท้องถิ่น วิชาความรู้สอนในโรงเรียน ทำให้เด็กนำไปประกอบวิชาชีพในเมือง แต่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของเด็กที่ต้องการใช้ชีวิตในชุมชน ดังเช่นปกาเกอะญอบ้านป่าคำ อ.สะเมิง จ.เชียงใหม่ กล่าวไว้ว่า

“ระบบการศึกษาที่เป็นอยู่สอนให้เด็กมีการศึกษาอยู่ในกรอบเล็กๆ ทั้งๆที่ชีวิตจริงมีความรู้มากกว่านั้น แม้แต่การไปหาพืช เลี้ยงควาย ดักหนู ตำข้าว ลงนา ฯลฯ ทุกอย่างนี้เป็นความรู้ พ่อแม่เดี๋ยวนี้อยากให้ลูกเรียนหนังสือไทย กลัวลูกไม่ฉลาดเหมือนคนไทย เพราะตัวเองไม่เคยเรียน แต่เราต้องมานั่งคุยกันว่าความรู้คืออะไร? อะไรที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในชีวิต ชีวิตจริงเด็กต้องทำมาหากินเป็น ครูสอนไม่ได้ พ่อแม่ต้องสอน”

การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมในชนบทไทยปัจจุบัน กำลังทำให้การแก้ไขปัญหาคอนกรีต มีความซับซ้อนและต้องการมาตรฐานการครองชีพที่ดีขึ้นกว่าเดิม ซึ่งนอกจากจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตแล้ว วิธีคิดต่อตนเองก็เปลี่ยนแปลง คนรุ่นพ่อแม่ อาจพึงพอใจกับความเป็นอยู่ที่พอมีพอกิน แต่รุ่นลูกกลับรู้สึกว่า สภาพเช่นนี้เป็นความยากจน เมื่อโดยเปรียบเทียบกับเพื่อนในโรงเรียน หรือกับชุมชนอื่นๆ ซึ่งมีความสะดวกสบายในทางวัตถุมากกว่า

5.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

5.2.1 กรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาคอนกรีต

ปัญหาคอนกรีตของเกษตรกร เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนและหลากหลายมิติ ทั้งในเชิงกรอบคิด และโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้นแนวทางการแก้ไขปัญหาคอนกรีต จึงควรพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

1. การปรับเปลี่ยนวิธีคิดที่มีต่อคนจน และการสร้างกรอบแนวคิดใหม่

จากการมองเพียงปัญหาในเชิงเศรษฐศาสตร์ หรือการมองปัญหาคอนกรีตเป็นปัญหาเฉพาะตัวบุคคล มิได้เกี่ยวข้องกับปัญหาในเชิงโครงสร้าง แต่จากการวิจัยพบว่า สาเหตุแห่งความยากจนในภาคการเกษตรนั้นมิได้มีปัจจัยจากตัวตนของบุคคลเป็นด้านหลัก แต่จำนวนตัวเลขของคนจนในภาคการเกษตรที่มีเป็นจำนวนมาก และการล่มสลายในภาคเกษตร ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นสิ่งบ่งบอกว่า ปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดคนจนในภาคเกษตรเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้าง เป็นปัญหาในระดับนโยบาย และมีความซับซ้อนของปัญหา ที่สร้างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่นำไปสู่ความด้อยอำนาจและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

แนวทางในการแก้ปัญหานี้จึงควรครอบคลุมหลายมิติ มิใช่มิติทางเศรษฐศาสตร์ โดยการกระตุ้นให้เกิดรายได้เป็นด้านหลัก แต่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวิธีคิดที่มีต่อคนจนดังกล่าวข้างต้น ให้คนจนในภาคเกษตรสามารถสร้างพื้นที่ของตนเอง ทำให้ภาคเกษตรกรรมไทยแข็งแรง บนฐานการพึ่งตนเอง และสร้างอำนาจให้เกษตรกรรายย่อยยากจนเหล่านี้ เพื่อให้คนจนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับกลุ่มคนอื่นในสังคม กรอบความคิดในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาคอนกรีตจึงไม่ใช่กรอบในเชิงการเมืองชนบทเป็นแหล่งผลิตที่ทำรายได้และความมั่งคั่งให้กับประเทศ ดังเช่นที่ผ่านมา แต่เป็นแนวคิดที่จะสร้างความมั่นคงของสังคมชนบท และภาคเกษตรกรรมไทยให้มีความอุดมสมบูรณ์เพียงพอที่จะหล่อเลี้ยงเกษตรกรไทยและประชาชนทั้งประเทศได้อย่างมีคุณภาพ

2. การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม

การลดช่องว่างในสังคมระหว่างคนรวย คนจน ที่เกิดจากโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรม อันเป็นที่มาของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ จำเป็นที่ต้องมีการจัดโครงสร้างให้เกิดการกระจายรายได้ด้วยระบบกฎหมาย ระบบภาษี ฯลฯ มุ่งเน้นการสร้างเศรษฐกิจที่ทำให้เกิดความเท่าเทียมของกลุ่มต่างๆ ในสังคม ต้องปรับปรุงระบบกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการกระจายรายได้ และพัฒนากฎหมายที่จะคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรรายย่อย เพื่อให้คนจนสามารถสร้างอำนาจต่อรองของตนเองได้มากขึ้น

3. มุ่งเน้นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการแก้ปัญหาความยากจน

โดยการดำรงวิถีชีวิตอย่างมีคุณภาพ สิทธิขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วยสิทธิในการมีอาหารพอเพียง ซึ่งเป็นภารกิจที่รัฐต้องดำเนินการ เพื่อปกป้องและและสร้างให้เกิดการมีอาหารกินอย่างพอเพียงและมีคุณภาพเท่าเทียมกันในกลุ่มประชาชน

สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรการผลิต ซึ่งหมายรวมถึงที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ทรัพยากรทางทะเล ทรัพยากรชีวภาพ เมล็ดพันธุ์ เทคโนโลยี สินเชื่อ และปัจจัยการผลิตต่างๆ ซึ่งรัฐต้องให้สิทธิและรับรองสิทธิของเกษตรกรและชุมชนในฐานะทรัพยากร และปัจจัยการผลิตดังกล่าว เพื่อให้เกษตรกรรายย่อยสามารถเข้าถึง และพัฒนาการผลิตของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีคุณภาพเพียงพอ

สิทธิในการรับบริการจากรัฐ เช่น บริการด้านข่าวสารข้อมูล การได้รับการสนับสนุนการผลิตทางการเกษตร บริการด้านการศึกษา บริการด้านสุขภาพ ฯลฯ ซึ่งเป็นบริการพื้นฐานที่คนจนควรได้รับ เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

สิทธิของชนเผ่าต่างๆ ในสังคมไทย รัฐต้องรับรองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นกลุ่มชนดั้งเดิม และยังไม่ได้รับการยอมรับให้เป็นคนไทย หรือต้องเผชิญปัญหาในเรื่องการตั้งถิ่นฐาน และการทำมาหากิน รวมถึงการเข้าถึงบริการของรัฐ ทั้งที่ชนเผ่าเหล่านี้มีความชอบธรรมที่จะดำรงชีวิตอยู่ในพื้นที่นั้น รวมทั้งมีความชอบธรรมที่จะได้รับบริการต่างๆ หรือมีสถานภาพทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ที่ต้องได้รับการยอมรับอย่างเท่าเทียมกับกลุ่มคนอื่นๆ ในสังคมไทย

สิทธิของแรงงานรับจ้างภาคการเกษตร รัฐต้องสร้างหลักประกันแก่แรงงานรับจ้าง ในการมีอาหารเพียงพอ ในการทำงาน หรือการสร้างประกันสังคมให้กับแรงงานรับจ้างเหล่านี้ ซึ่งในปัจจุบันไม่มีการคุ้มครองใดๆ

4. การสร้างอำนาจให้เกษตรกรยากจน

นอกจากสิทธิต่างๆดังกล่าวแล้ว การกระจายอำนาจ หรือการทำให้องค์กรเกษตรกรมีความเข้มแข็งในการสร้างการพึ่งตนเองและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และสนับสนุนการปฏิบัติการของเกษตรกรรายย่อยร่วมกับภาคประชาสังคมต่างๆให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและเชื่อมโยงเครือข่ายของประชาชนในการสร้างความร่วมมือในสังคม เพื่อให้ปัญหาของคนจนในภาคเกษตรได้รับการแก้ไข และถือเป็นการกิจร่วมกันของประชาชนในสังคม

5. การสนับสนุนฐานวัฒนธรรม ภูมิปัญญา ความรู้ของชุมชน

โดยให้ความสำคัญกับการยอมรับในความรู้ท้องถิ่น การสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาที่มีรากฐานเดิมของชนบทไทย ซึ่งเชื่อมโยงกับการดำรงชีวิต วิถีเกษตรที่ไม่ใช่เป็นเพียงผู้ผลิตที่ต่ำต้อย แต่มีความภาคภูมิใจในฐานะที่เป็นเกษตรกรที่มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี มีคุณภาพทั้งทางกายและใจ มีวัฒนธรรมของตนเอง ที่สร้างอัตลักษณ์ของกลุ่มคนและชุมชนที่หลากหลาย เลี้ยงชีพด้วยอาชีพเกษตรที่พึ่งตนเองได้ และให้มีการถ่ายทอดความรู้สู่ลูกหลานได้อย่างมีศักดิ์ศรี เชกเช่นเดียวกับความรู้ชุดอื่นๆ ที่ได้รับการยอมรับอยู่ในสถาบันการศึกษาของไทยในปัจจุบัน

5.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มเกษตรกร

สวัสดิการสังคมเป็นเครื่องมือในการพัฒนา เพื่อให้มนุษย์สามารถดำรงชีวิตได้ โดยมีมาตรฐานการครองชีพที่ดี มีคุณภาพ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ และมีศักดิ์ศรี ในการดำเนินชีวิตในสังคมอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่จำแนกฐานะทางชนชั้น สวัสดิการสังคมที่จะกำหนดเป็นนโยบายนั้น จึงควรเป็นระบบที่ช่วยสร้างคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ให้สามารถดูแลตนเอง พึ่งตนเองได้ และช่วยเหลือผู้อื่นในชุมชนสังคมเดียวกัน (ณรงค์ เพชรประเสริฐ, 2542)

การสร้างโอกาสโดยการรับรองสิทธิ และเพิ่มศักยภาพของคนจนในภาคเกษตรกรรมและชุมชนให้สามารถกำหนดและเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมจะเป็นต้นทางของการพัฒนาที่เพิ่มอำนาจและศักยภาพของคนจนในการแก้ไขปัญหาความยากจนที่ตนเผชิญอยู่ ควบคู่กับการแก้ไขปัญหาความยากจนในเชิงโครงสร้าง ฐานการวิเคราะห์การพัฒนาระบบ สวัสดิการสังคมสำหรับคนจนกลุ่มเกษตรกร จึงเป็นการพิจารณาทั้งในลักษณะปัจเจกบุคคลในหน่วยครอบครัว และหน่วยทางสังคมก็คือชุมชนเกษตรกรรม ข้อเสนอเชิงนโยบาย และแนวทางในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมในส่วนนี้ พัฒนามาจากข้อค้นพบในการวิจัย ข้อเสนอแนะจากผู้เชี่ยวชาญในการสัมมนา จากการศึกษาดูงาน

ของโครงการวิจัยการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทยในประเทศไทย ยุโรป 3 ประเทศ และการศึกษาเพิ่มเติมจากเอกสารต่างๆ ซึ่งจะได้สังเคราะห์เป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย และแนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับคนจนกลุ่มเกษตรกร และชุมชน ใน 5 ประเด็น คือหลักการในการจัดระบบสวัสดิการ แนวทางในการพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น ข้อเสนอเชิงนโยบาย กฎหมาย และองค์กรทางนโยบาย การสนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชนและประชาสังคม และประเด็นสุดท้ายคือ การสนับสนุนเชิงวิชาการเพื่อการพัฒนาพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนภาคเกษตรกรรม

1. หลักการของการจัดระบบสวัสดิการ

ที่ผ่านมาแนวคิดการจัดระบบสวัสดิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรอบคิดเรื่องโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมมักมุ่งกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการป้องกันทางสังคมและถูกออกแบบมาเพื่อช่วยเหลือคนจนให้อยู่รอดในภาวะวิกฤติ ด้วยการมุ่งเน้นจัดสวัสดิการสวัสดิการขั้นต่ำให้แก่กลุ่มคนยากจนในสามด้านหลักๆ คือ การบริการสังคม (เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาลหรือการประกันสุขภาพ) การประชาสงเคราะห์หรือสังคมสงเคราะห์ และการประกันสังคม เพื่อเป็นกลไกในการสร้างโอกาสแก่คนจน คนด้อยโอกาสให้มีชีวิตอยู่ได้และดำรงความเป็นมนุษย์ของสังคมภายใต้กรอบคิดดังกล่าวซึ่งมีข้อจำกัดในการใช้เป็นฐานแห่งการประกันความมั่นคงในชีวิตของกลุ่มคนชุมชนเกษตรกรรม

ทั้งนี้เพราะฐานการจัดสวัสดิการนี้มุ่งเน้นไปที่การแก้ปัญหาเฉพาะช่วงวิกฤต แต่มิใช่การจัดสวัสดิการที่เป็นฐานสำคัญของมนุษย์ในการดำรงชีพและเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกร โดยเฉพาะผลการวิจัยที่พบว่าปัญหาหลายประการของเกษตรกรมีปัญหามาจากความสัมพันธ์ทางอำนาจ ปัญหาในเชิงโครงสร้างและทิศทางการจัดสรรทรัพยากรของสังคม ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของความยากจนที่เกิดขึ้นในภาคเกษตรกรรม นอกจากนี้ การนำเสนอมีลักษณะทั่วไปและเน้นที่ปัจเจกบุคคลและขาดลักษณะเฉพาะของความเป็นชุมชนเกษตรกรรมที่ตั้งอยู่บนฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมของชุมชน ซึ่งจากกรณีศึกษา พบว่า ความมั่นคงในชีวิตของเกษตรกรต้องได้รับหลักประกันในฐานะที่เป็นมนุษย์ซึ่งดำรงชีพ และมีวิถีการผลิตอยู่บนฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมของชุมชน

จากกรณีศึกษาในสังคมไทย ประสพการณ์การดูงาน งานวิจัยชิ้นนี้จึงเสนอฐานคิดโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมบนหลักการของ “การจัดระบบสวัสดิการบนฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมของชุมชนเกษตรกรรม”

2. ฐานคิดระบบสวัสดิการบนฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมของชุมชนเกษตรกรรม

งานวิจัยนี้พบว่า สภาพและสาเหตุของความยากจนในภาคเกษตรกรรมไม่ได้เป็นแค่การขาดรายได้ ความรู้ เทคโนโลยี ปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกร หรือปัญหาความล้มเหลว ความบกพร่องส่วนบุคคล แต่เป็นปัญหาความรุนแรงในเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับทิศทางและนโยบายการพัฒนาและความสัมพันธ์ทางอำนาจในมิติด้านการจัดสรรและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติระหว่างชุมชนเกษตรกรรมกับภาคอุตสาหกรรม ดังนั้น กรอบในการทำความเข้าใจสภาพชีวิต วิถีการผลิต สภาพดำรงชีพของกลุ่มอาชีพเกษตรกรและชุมชนเกษตรกรรมจึงต้องมีมิติที่มากกว่าเกษตรกรรายย่อยที่ล้มเหลวภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาด รวมถึงการพิจารณาปัญหา สาเหตุความยากจนที่เกี่ยวข้องไปถึงภาวะของการไร้อำนาจ ไร้โอกาส ไร้สิทธิ

นอกจากนี้ สภาพชีวิต วิถีการผลิตของกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรรมในสังคม มีความหลากหลายในหลายมิติ กล่าวคือ ไม่ได้มีสภาพเกษตรกรรายย่อยที่พึ่งอยู่กับการผลิต (ในฐานะเกษตรกรรายย่อย) ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาดอย่างเดียว หากแต่ฐานชีวิตยังพึ่งอยู่บนฐานทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ซึ่งระยะห่างหรือน้ำหนักของการพึ่งพิงมีความแตกต่างไปตามบริบทและเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ของชุมชน

ดังนั้น ในงานศึกษานี้ เสนอว่า มีความจำเป็นต้องมองภาพชีวิตของเกษตรกรในฐานะที่เป็น “เกษตรกรที่มีฐานชีวิตในชุมชน” ที่สภาพดำรงชีพพึ่งพิงอยู่กับฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมของชุมชน และชีวิตของคนจนได้พึ่งอยู่บนฐานในหลายมิติด้วยกัน

3. ระบบสวัสดิการบนฐานสิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชนเกษตรกรรม

สถานการณ์ปัญหาของกลุ่มคนจนอาชีพเกษตรกรรมมีแนวโน้มที่รุนแรงและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น แต่ที่ผ่านมา การสร้างหลักประกันด้านสิทธิของเกษตรกรสอดคล้องกับพัฒนาการด้านแนวคิดสิทธิมนุษยชนที่วางอยู่บนพื้นฐานของปัจเจกบุคคลและมองการช่วยเหลือเกษตรกรในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลผู้ผลิตในระบบเศรษฐกิจการตลาดและการเกษตรกรรมเพื่อการส่งออก และนโยบายของรัฐมุ่งไปเพียงบางมิติคือ การแก้ปัญหาเรื่องปัจจัยการผลิตซึ่งมุ่งเน้นไปในด้านปัญหาเรื่องหนี้สินและเงินทุน และการแก้ปัญหาราคาพืชผลด้วยมาตรการต่างๆ จากกรณีศึกษาปัญหากลุ่มเกษตรกรจากกรณีศึกษาสะท้อนให้เห็นชัดเจนว่า ปัญหาความยากจน ความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเกษตรกรเป็นปัญหาของการละเมิดสิทธิของเกษตรกรในมิติเกี่ยวกับสิทธิการเข้าถึงและปกป้องทรัพยากรที่เป็นฐานดำรงชีพการเกษตรกรรม

ดังนั้น หลักการสำคัญของการจัดระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มเกษตรกรประการแรกคือ หลักการของสิทธิมนุษยชนที่ทุกคนมีศักดิ์ศรีและความเท่าเทียมกันที่จะดำรงชีวิตอยู่ในโลกนี้ ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนในฐานะที่ผู้ที่ดำรงชีพและพัฒนาศักยภาพบนฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมของชุมชน การจัดระบบสวัสดิการจะต้องคำนึงถึงการปกป้องสิทธิที่ไม่ใช่แค่เป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลผู้ทำการผลิต แต่ต้องคำนึงว่า เกษตรกรเป็นบุคคลภายใต้ชุมชน ที่จำเป็นต้องได้รับหลักประกันด้านวิถีชีวิต วัฒนธรรมบนฐานของชุมชนที่สภาพดำรงชีพพึ่งพิงอยู่กับฐานทรัพยากรดิน น้ำ ป่า องค์ความรู้และภูมิปัญญาของชุมชนที่ใช้ในวิถีการผลิตทางการเกษตร

4. ระบบสวัสดิการบนฐานความมั่นคงของมนุษย์

การจัดระบบสวัสดิการต้องคำนึงถึงมิติด้านความมั่นคงของมนุษย์ เกษตรกรมีฐานะเป็นมนุษย์และเป็นผู้ที่ทำหน้าที่สำคัญในฐานะผู้พิทักษ์รักษาความมั่นคงทางอาหารให้แก่ประชากรโลก และสังคมไทยที่ต้องได้รับสิทธิด้านปัจจัยพื้นฐานด้านการผลิต แต่กลับอยู่ในสภาพการณ์ที่เลวร้ายของสถานการณ์ถูกแย่งชิงและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า ภาคการเกษตรกรกลับไม่ได้รับหลักประกันจากรัฐด้านสิทธิในความเป็นมนุษย์ดังกล่าว ความมั่นคงของแหล่งอาหารทางการเกษตรอันหมายถึงความมั่นคงของสังคมและของประเทศด้วย ดังนั้น รัฐจึงต้องสนับสนุนและพัฒนา ระบบสวัสดิการของเกษตรกร ในสังคมไทยเกษตรกรคือกระดูกสันหลัง เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ แต่รัฐไม่ให้ความสำคัญกับเกษตรกรเท่าที่ควร และยังละเลยหลักการเรื่องอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่นที่มีฐานจากทรัพยากรและวัฒนธรรม โดยผ่านกระบวนการดำรงชีวิตแบบรวมหมู่ และหลักการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางด้านอาหารของสังคมที่มีใช้การแบกภาระของสังคม โดยผ่านระบบเกษตรกรรมยั่งยืนที่เอื้ออาหารต่อชีวิตและครอบครัว เอื้ออาหารต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเอื้ออาหารต่อชุมชนและสังคม และหลักการของสิทธิมนุษยชนที่ทุกคนมีศักดิ์ศรีและความเท่าเทียมกันเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องจัดโอกาสให้แก่เกษตรกร

ในมิติด้านความมั่นคงทางอาหาร เกษตรกรเป็นผู้ตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์ แต่ระบบการผลิตและการตลาดที่ดำรงอยู่ไม่สามารถกระจายอาหารเพื่อขจัดความหิวโหยได้อย่างทั่วถึง ผลของการปฏิวัติเขียวซึ่งเป็นการมุ่งการผลิตเพื่อเพิ่มผลผลิตอาหารกลับไปเพิ่มหนี้สินของเกษตรกร ความเสื่อมโทรมด้านทรัพยากรธรรมชาติ การสูญหายของทรัพยากรพันธุกรรม เกษตรกรกลายเป็นเพียงปัจจัยการผลิตซึ่งเป็นการมองระบบการเกษตรอย่างขาดบูรณาการ เป็นการลดคุณค่าของเกษตรกรให้เป็นเพียงผู้ทำการผลิตเท่านั้น

นอกจากนี้ เกษตรกรยังตกอยู่ในบริบทของการค้าเสรีภายใต้ข้อตกลงขององค์การการค้าโลก ที่มุ่งสร้างการผูกขาดทางการค้า รัฐมีแนวโน้มเชิงนโยบายที่ยอมรับฐานคิดเรื่องระบบการค้าเสรีที่ผูกขาดโดยบรรษัทการเกษตรขนาดใหญ่ ด้วยการลดการสร้างโครงสร้างพื้นฐานและบทบาทการอุดหนุนภาคเกษตรกรรมของไทย สถานการณ์ดังกล่าวนี้ โครงสร้างระบบการเกษตรกรรมของประเทศ จึงมีแนวโน้มที่จะยิ่งทำให้ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนถูกผูกขาดและครอบครองโดยบรรษัทขนาดใหญ่มากยิ่งขึ้น ภายใต้บริบทดังกล่าวนี้ จะยิ่งก่อให้เกิดความสั่นคลอนต่อความมั่นคงมนุษย์ของชีวิตเกษตรกรมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น การสร้างระบบสวัสดิการภาคเกษตรกรรมจะต้องการพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน ที่มุ่งปลดแอกจากระบบเกษตรกรรมโดยการผูกขาดของบรรษัทการเกษตรขนาดใหญ่ เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงแก่สังคมโดยรวม เกษตรกรยากจน เป็นผู้รังสรรค์ และสร้างธัญญาหารเลี้ยงคนทั้งแผ่นดิน และรัฐต้องหนุนช่วยเพื่อให้คนจนสามารถมีอาหารเพียงพอ และยังเป็นผู้ผลิตอาหารและรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และฐานทรัพยากรชีวภาพที่สำคัญของประเทศ ที่จะเป็ทุนของสังคมในฐานะที่เป็นฐานอาหารและยา

โดยเป็นการสร้างระบบเกษตรกรรมโดยเห็นถึงเกษตรกรซึ่งเป็นมนุษย์ที่มีศักดิ์ศรี มีความเป็นคน และมีสิทธิที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่นในสังคม ไม่มองเกษตรกรในฐานะที่แรงงานเพื่อการผลิต และการให้สวัสดิการของรัฐที่มุ่งเน้นการทำให้คนมีงานทำเป็นด้านหลัก แต่ควรมองมนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและมีศักดิ์ศรี เน้นที่ต้องพัฒนาคนและการพัฒนาเกษตรกรรมที่ยั่งยืน

5. ระบบสวัสดิการแบบบูรณาการและพหุลักษณะ

หลักการจัดระบบสวัสดิการต้องมีใช้การจัดสรรทุนเพื่อการแก้ไขปัญาเฉพาะหน้าแต่เป็นการผนึกการแก้ปัญหาแบบบูรณาการที่สอดคล้องกับองค์รวมของวิถีชีวิตเกษตรกร ดังนี้

(1) สวัสดิการสำหรับเกษตรกรยากจน จำเป็นต้องจัดภายใต้การเปลี่ยนกระบวนทัศน์และกรอบวิธีคิดที่มีต่อคนจน เพื่อให้คนจนมีโอกาสและมีพื้นที่ทางสังคมที่จะสร้างตนเองให้มีศักดิ์ศรีและพึ่งตนเองได้มากขึ้น บนฐานภูมิปัญญาของชุมชน

(2) สวัสดิการเชิงรุก เป็นการเปิดพื้นที่ทางสังคมให้กับคนจนภาคเกษตร เป็นสวัสดิการที่มีใช่เพียงการสงเคราะห์หรือเปิดโอกาสให้กับคนจนในการฝึกอาชีพ แต่เป็นการคุ้มครองสิทธิของคนจนควบคู่กับการพัฒนาศักยภาพ และการเปิดโอกาสทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

(3) พหุลักษณะของคนจนภาคเกษตรเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึง ด้วยความหลากหลายของสังคมวัฒนธรรมของชุมชน ความหลากหลายของปัญหา การจัดสวัสดิการจึงต้องคำนึงถึงพหุลักษณะ

ดังกล่าว เพื่อให้การจัดสวัสดิการของรัฐ สอดคล้องกับคนจน และเข้าถึงสวัสดิการของรัฐและของชุมชนเองได้มากขึ้น

(4) การมีส่วนร่วมในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ โดยชุมชนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน ร่วมกับภาครัฐในการพัฒนาระบบสวัสดิการ เพื่อให้การพัฒนาระบบสวัสดิการมีความรอบด้าน และเข้าถึงคนจนได้ทั้งโดยทางตรง และทางอ้อม รวมทั้งมีระบบสวัสดิการในหลายระดับ ที่ดำเนินการอย่างสอดคล้อง และบูรณาการ

กล่าวโดยสรุป หลักการของการจัดระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มเกษตรกรต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนที่ต้องสร้างหลักประกันในการพัฒนาคุณภาพของเกษตรกรในฐานะที่เป็นผู้ซึ่งมีฐานดำรงชีพอยู่บนทรัพยากรธรรมชาติ และวัฒนธรรมของชุมชน มิใช่เพียงแค่เป็นการสร้างหลักประกันในฐานะเกษตรกรผู้ผลิตหรือแรงงานในไร่นา การสร้างหลักประกันด้านสิทธิสำหรับกลุ่มเกษตรกรจึงต้องคำนึงถึงสิทธิเชิงซ้อนและมิติที่หลากหลาย นอกจากนี้ การจัดระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มเกษตรกรยังต้องคำนึงถึงความมั่นคงของมนุษย์ อันหมายถึง ความปลอดภัยจากความหิวโหย โรคภัยไข้เจ็บ และการปกป้องให้พ้นจากความความแปลกแยกในการดำเนินชีวิตในฐานะที่เป็นเกษตรกร ซึ่งการดำรงชีพผูกพันอยู่กับฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมของชุมชนการเกษตร และหลักการจัดระบบสวัสดิการต้องมีใช่เป็นการจัดสรรทุนเพื่อการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าแต่เป็นการผนึกการแก้ปัญหาแบบบูรณาการและพหุลักษณะที่สอดคล้องกับองค์รวมของวิถีชีวิตเกษตรกร

ซึ่งแนวนโยบายและมาตรการด้านการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มเกษตรกรจึงต้องตั้งอยู่บนหลักการ “ฐานคิดระบบสวัสดิการบนฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมของชุมชนเกษตรกรรม”

5.3 แนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น

ข้อเสนอในเรื่องแนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนกลุ่มเกษตรกร เป็นข้อเสนอบนฐานที่พบว่า ชุมชนมีการจัดระบบสวัสดิการของตนเองโดยผ่านระบบวัฒนธรรม ความเชื่อ และกฎระเบียบทางสังคมที่ชุมชนสร้างขึ้น ซึ่งเป็นระบบที่มีการพัฒนามาอย่างยาวนาน และมีลักษณะเป็นพลวัตตลอดเวลา ตามสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน ดังนั้น การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนในกลุ่มเกษตรกร จึงควรมุ่งเน้นการสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาระบบสวัสดิการของตนเองเป็นด้านหลัก โดยเสริมความเข้มแข็งของชุมชนในการพัฒนาระบบสวัสดิการให้คนจนในชุมชนสามารถเข้าถึง และได้รับโอกาสในการ

พัฒนา รวมทั้งมีส่วนร่วมในการกำหนดและตัดสินใจในการพัฒนาระบบสวัสดิการของชุมชนท้องถิ่น และหนุนช่วยทางนโยบายโดยการเปิดโอกาส การให้อำนาจ และการพัฒนาศักยภาพของชุมชนและคนจนกลุ่มเกษตรกร เพื่อให้คนจนสามารถช่วยเหลือตนเอง ครอบครัวยุ และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทั้งระหว่างคนรวยและคนจน หรือระหว่างคนจนด้วยกันเองในชุมชน ในลักษณะของชุมชนที่มีระบบการเกื้อหนุนซึ่งกันและกันตามฐานทางวัฒนธรรมที่มีความแตกต่างหลากหลายของชุมชน ทั้งนี้จะได้จำแนกให้เห็นในภาพรวมของระบบสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นใน 2 ประเด็น คือ ประเภทของระบบสวัสดิการ และแนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น

5.3.1 ประเภทของระบบสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น

ผลการวิเคราะห์ระบบสวัสดิการ พบว่า ระบบสวัสดิการของคนจนและคนด้อยโอกาสภาคเกษตรกรรม อาจจำแนกได้ 3 ประเภท

1. การพัฒนาระบบสวัสดิการพื้นฐานในระดับชุมชนท้องถิ่น

ระบบสวัสดิการนี้เป็นระบบสวัสดิการที่จัดให้กลุ่มทั่วไป โดยมีระบบสวัสดิการหลัก ได้แก่

(1) สวัสดิการด้านสุขภาพ

สวัสดิการด้านสุขภาพ เป็นสวัสดิการที่จัดให้แก่เกษตรกรโดยทั่วไป ซึ่งจะต้องมีมาตรฐานเดียวกันกับบุคคลทั่วไป ในด้านกระบวนการขั้นตอนระบบสุขภาพ ซึ่งเป็นประเด็นที่รับรู้ในสังคมวงกว้างในปัจจุบัน ก็คือ การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์จากการเน้นที่การรักษาพยาบาลไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเป็นการสร้างสุขภาพที่ยั่งยืน ซึ่งต้องประกอบด้วยกระบวนการบริโภคอาหารที่สุขอนามัย (ไม่มีสารตกค้างในระดับที่เป็นอันตราย ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการผลิต การตลาด และการดูแลสิ่งแวดล้อม) ประชาชนต้องมีความรู้ในเรื่องสุขภาพ และมีแบบแผนการดำเนินชีวิตที่เหมาะสม มีคุณภาพที่ดี และเมื่อเจ็บป่วยก็สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพ (วิโรจน์ ณ ระนอง และคณะ, 2545: 22) ดังนั้น การจัดระบบสวัสดิการจึงควรเป็นสวัสดิการที่คำนึงถึงทั้งการสร้างเสริมสุขภาพแบบองค์รวม ซึ่งถือเป็นการป้องกันและการรักษาพยาบาลควบคู่กันไป ทั้งนี้อาจจะจำแนกระบบสวัสดิการด้านสุขภาพได้เป็น 2 ลักษณะ คือ สวัสดิการโดยชุมชนและสวัสดิการที่ดำเนินการโดยภาครัฐ

1.1) สวัสดิการด้านสุขภาพแบบพื้นบ้านโดยชุมชน เป็นสวัสดิการที่ควรจัดในระดับชุมชนท้องถิ่น โดยเน้นการค้นหาและพัฒนาระบบการดูแลสุขภาพที่เคยมีมาในอดีต โดยเฉพาะการดูแลสุขภาพที่สัมพันธ์กับนิเวศวัฒนธรรม ซึ่งเป็นภูมิปัญญาที่มีลักษณะไม่แยกส่วน ทั้งด้านการกิน

การดำเนินชีวิต และการรักษา ซึ่งถือเป็นกระบวนการเดียวกัน (เสนห์ จามริก, 2546) และสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มองค์กรชุมชนท้องถิ่น เช่น กลุ่มแพทย์พื้นบ้าน เพื่อสร้างทางเลือกในการดูแลสุขภาพตนเองของชุมชน

1.2) สวัสดิการด้านสุขภาพของรัฐ เป็นสวัสดิการเหมือนกลุ่มทั่วไป เช่น การจัดสวัสดิการการรักษาพยาบาลในโครงการหลักประกันสุขภาพ สวัสดิการในการสร้างเสริมสุขภาพ เป็นต้น นอกจากนี้ถ้าจะมีการประกันอุบัติเหตุให้แก่เกษตรกรก็ได้ดังเช่นในยุโรป กลุ่มชาวนาถือว่าเป็นกลุ่มเสี่ยงต่ออุบัติเหตุสูง เนื่องจากการผลิตทั้งหมดใช้เครื่องจักรกลทางการเกษตร การรักษาพยาบาลจึงเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่ต้องได้รับ

(2) สวัสดิการด้านการศึกษา

สวัสดิการด้านการศึกษาเป็นสวัสดิการของกลุ่มคนทั่วไปเช่นเดียวกัน แต่ในส่วนของเกษตรกร สวัสดิการการศึกษานี้ควรจะเพิ่มโอกาสการเรียนรู้ระบบการเกษตร โดยเฉพาะสวัสดิการการเรียนรู้เพื่อพัฒนาระบบเกษตรกรรมที่เน้นการพึ่งตนเอง ทั้งด้านการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์และแบบแผนการผลิต รวมถึงการเรียนรู้ด้านเทคนิคและการจัดการด้วย ตัวอย่างการจัดกระบวนการเรียนรู้ให้แก่กลุ่มเกษตรกรในยุโรป กรณีขององค์กร ZLTO ในเนเธอร์แลนด์นั้นกลุ่มชาวนาต้องการการเรียนรู้วิชาการด้านการเกษตรเพื่อการปรับระบบฟาร์มของตนเอง ความรู้ด้านการจัดการฟาร์มและการเรียนรู้เรื่องการตลาด ซึ่งองค์การดังกล่าวได้สนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ของเกษตรกรอย่างต่อเนื่อง ในกรณีของประเทศไทยปราชญ์ชาวบ้าน และผู้นำชาวบ้านในหลายพื้นที่ได้เป็นแหล่งการเรียนรู้ระบบเกษตรกรรมยั่งยืนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการจัดกระบวนการเรียนรู้โดยปราชญ์ชาวบ้านหรือโดยผู้นำเกษตรกรเองช่วยให้เกษตรกรเรียนรู้ได้เร็วกว่าการเรียนรู้จากนักวิชาการ ซึ่งระบบการเรียนรู้ลักษณะนี้ในคิวบาก็ได้นำมาใช้โดยให้เกษตรกรถ่ายทอดแก่เกษตรกรเอง (Farmers to Farmers) ซึ่งผลการดำเนินการดังกล่าวทำให้กระบวนการเรียนรู้เกี่ยวกับเกษตรกรรมยั่งยืนในประเทศคิวบาขยายตัวอย่างรวดเร็ว จนกลายเป็นระบบเกษตรกรรมหลักของประเทศที่ทำให้เกษตรกรในประเทศคิวบาและเศรษฐกิจของประเทศฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว

นอกจากการศึกษาของเกษตรกรดังกล่าวแล้ว ในผลการวิจัยนี้ยังแสดงให้เห็นว่า เกษตรกรต้องแบกรับภาระการศึกษาของบุตรหลานอย่างมาก ตัวเลขค่าใช้จ่ายที่สูงเป็นอันดับสองหรือสามของครอบครัวได้สะท้อนภาระของเกษตรกรได้เป็นอย่างดี สวัสดิการการศึกษาจึงต้องช่วยลดภาระด้านการศึกษาของลูกหลานเกษตรกร ในชุมชนบางแห่ง เช่น ชุมชนบ้านสามขา อำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง ได้มีการจัดระบบให้รุ่นพี่ที่เรียนอยู่ในเมือง เป็นพี่เลี้ยงให้แก่รุ่นน้องที่เข้าไปเรียนใหม่ ทำให้เด็กของ

ชุมชนมีความรู้สึกที่อบอุ่นในการไปเรียนต่างถิ่น และลดภาระค่าใช้จ่ายบางอย่างลงไป เช่น ค่าที่พักที่ต้องจ่ายร่วมกันหลายคน เป็นต้น ซึ่งวิธีการดังกล่าวชุมชนอื่นสามารถที่จะดำเนินการได้เช่นกัน เพื่อป้องกันมิให้บุตรหลานที่ไปเรียนในเมืองเสียคน นอกจากนี้ยังพบว่าเกษตรกรบางส่วนเริ่มมีคำถามกับระบบการศึกษามากขึ้น เนื่องจากเห็นว่าระบบการศึกษาที่เป็นอยู่ มีแต่ทำให้ลูกของตนเองทำงานไม่เป็น จบมาก็ไม่มีงานทำ รังเกียจการเป็นเกษตรกร ดังนั้นจึงควรจัดให้มีระบบการศึกษาทางเลือกที่หลากหลายระบบ เพื่อเปิดโอกาสให้ลูกหลานเกษตรกรได้เรียนรู้ และนำความรู้เข้าไปปรับใช้ในชุมชนภาคเกษตรกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งทำให้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการสร้างความรู้และพัฒนาคนของชุมชนอย่างสอดคล้องกับความเป็นจริงของชุมชน และมีคุณภาพมากขึ้น

(3) สวัสดิการผู้สูงอายุ

ในภาคเกษตรกรรมผู้สูงอายุในชนบทมีจำนวนมาก ส่วนคนหนุ่มสาวส่วนใหญ่มักไปรับจ้างต่างพื้นที่ และบางส่วนที่ไม่มียานทำเป็นหลักแหล่งก็มักจะกลับไปทำนาตอนที่มีอายุมากพอสมควรแล้ว ซึ่งก็คล้ายคลึงกับในยุโรปที่พบว่ากลุ่มผู้สูงอายุมีมากขึ้น ผู้สูงอายุบางกลุ่ม เช่นในฝรั่งเศส ได้กลับไปทำงานในไร่นา ในฟาร์ม จึงมักจะมีกลุ่มผู้สูงอายุมากและหลายแห่งกลุ่มผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งให้อยู่อย่างโดดเดี่ยว ในกลุ่มคนงานและข้าราชการผู้สูงอายุจะได้รับบำนาญผู้สูงอายุประมาณร้อยละ 60-70 ของเงินเดือนเดือนสุดท้าย แต่ชวาวนาเป็นอาชีพอิสระไม่มีเงินเดือนบางคนจึงได้รับบำนาญขั้นพื้นฐานเท่านั้น เช่น ในฝรั่งเศส จะได้รับ 500 ยูโรต่อเดือน เป็นต้น ในขณะที่ลูกจ้างภาคการเกษตรได้รับสูงกว่า

การจัดระบบสวัสดิการผู้สูงอายุจึงจำเป็นต้องมองให้เห็นความสัมพันธ์กับระบบของชุมชนด้วย ทั้งนี้อาจดำเนินการได้ 2 ระดับ คือ ระดับปัจเจกบุคคลและระดับกลุ่มและชุมชน

3.1) ในระดับปัจเจกบุคคล เป็นการสนับสนุนค่าใช้จ่ายของผู้สูงอายุในชนบทดังที่เคยทำมา แต่เนื่องจากระบบดังกล่าวไม่สามารถแก้ปัญหาของชุมชนได้อย่างแท้จริง เป็นเพียงการบำบัดปัญหาโดยใช้ทุนเป็นฐาน จึงไม่ควรดำเนินการในระยะยาว

3.2) ในระดับกลุ่มและชุมชน เป็นระบบการจัดสวัสดิการที่เน้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุ โดยใช้ฐานทางวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นในการดำเนินการ เช่น การใช้วัดเป็นแหล่งรวมกลุ่มและเรียนรู้ของผู้สูงอายุ การใช้ประเพณีท้องถิ่นในการสร้างความอบอุ่นให้แก่ผู้สูงอายุ และการใช้การถ่ายทอดภูมิปัญญาจากผู้สูงอายุในการเสริมสร้างศักดิ์ศรีและความภาคภูมิใจให้แก่ผู้สูงอายุ และทำให้ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของชุมชนได้รับการสืบทอดสู่ลูกหลานของชุมชนในระยะยาว

2. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มเกษตรกร

ระบบสวัสดิการนี้เป็นระบบสวัสดิการเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับคนในชนบทที่ดำเนินอาชีพเกษตรกรรม โดยมีระบบสวัสดิการที่ต้องพัฒนาดังนี้

(1) การพัฒนาฐานทรัพยากรเพื่อเป็นสวัสดิการชุมชน

ผลจากการวิจัยพบว่า เกษตรกรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชายขอบติดกับพื้นที่ป่า หรือพื้นที่น้ำหรือทะเล ได้อาศัยทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นเป็นแหล่งอาหาร เช่น หน่อไม้ เห็ด พืชผักป่า หรือสัตว์ป่าและสัตว์น้ำ เป็นต้น นอกจากนี้ทรัพยากรป่าและทรัพยากรแหล่งน้ำ ชายฝั่งทะเล ยังเป็นแหล่งปัจจัยการผลิต และรายได้สำหรับครอบครัว โดยเฉพาะในพื้นที่ป่า และทะเล เพราะในบางพื้นที่คนจนภาคเกษตรได้อาศัยแหล่งทรัพยากรเหล่านี้เป็นฐานรายได้ที่ช่วยให้เขาดำรงชีวิตอยู่ได้ และในหลายพื้นที่ป่าเป็นแหล่งปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่ใช้ทรัพยากรจากป่าหรือแหล่งน้ำ เป็นวัตถุดิบในการผลิต เช่น การใช้กกในหนองน้ำมาผลิตเสื่อเพื่อไว้ใช้และไว้ขาย เป็นต้น การฟื้นฟูระบบสวัสดิการฐานทรัพยากรจึงเป็นสิ่งจำเป็น และต้องการการสนับสนุนทั้งในเชิงการรับรองสิทธิ และการมีบทบาทในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

(2) การจัดระบบที่ดินสำหรับผู้ไร้ที่ดิน

ผลการวิจัยพบว่า เกษตรกรบางส่วนไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ และบางส่วนมีพื้นที่ที่ติดกับเขตอนุรักษ์ ทำให้ชุมชนไม่มีความมั่นคงในที่ดินทำกิน ซึ่งเป็นฐานสำคัญของการผลิตอาหาร และรายได้ของครอบครัวเกษตรกร ในหลายครั้งจึงพบว่ามีการเดินขบวนเรียกร้องสิทธิในที่ดินทำกิน และในบางพื้นที่ก็พบว่า ชุมชนสามารถจัดที่ดินทำกินให้แก่คนในชุมชนได้ เพื่อเป็นหลักประกันการมีฐานปัจจัยการผลิตของเกษตรกร ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้สอดคล้องกับสิ่งที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรในยุโรป ที่พบว่าในช่วงแรกมีที่ดินเพื่อการผลิตไม่มาก แต่ระบบเกษตรกรรมที่เปลี่ยนไปทำให้ชาวนาต้องขายที่ดินมากขึ้น การผลิตเป็นแบบรายใหญ่มากขึ้น กลุ่มทุนบางแห่งครอบครองที่ดินไว้โดยไม่ทำประโยชน์เลย ในหลายประเทศก็กำลังเผชิญปัญหาเช่นเดียวกัน การจัดระบบสวัสดิการที่ดินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยสามารถดำเนินการได้ทั้งที่ดินรัฐหรือที่ดินเอกชน รูปแบบการนำที่ดินรัฐมาจัดสรรให้ผู้ยากไร้มีในหลายพื้นที่ เช่น กรณีบ้านโนนยานาง อ.พล จ.ขอนแก่น กรณีบ้านชำผักหนาม จ.ขอนแก่น เป็นต้น

การจัดหลักประกันให้แก่เกษตรกรโดยการจัดระบบที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรทำได้หลายวิธี คือ

การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในการจัดการที่ดินสาธารณะ โดยนำมาจัดสรรเป็นที่ดินทำกินของเกษตรกร ในขณะที่เดียวกันเป็นการสร้างป่าขึ้นมาในพื้นที่ด้วย ดังตัวอย่างของพื้นที่บ้านโนนยานาง จังหวัดขอนแก่น

หรือในบางกรณีอาจนำที่สาธารณะมาให้เกษตรกรไว้ที่ดินทำกินเข้าในการทำการเกษตรก็ได้ หรือในบางกรณี เช่น ในประเทศคิวบา ได้นำที่ดินมาจัดเป็นระบบสหกรณ์ แล้วให้เกษตรกรเช่าซื้อจากสหกรณ์ ทำให้เกษตรกรมีกำลังใจในการผลิต

นอกจากนี้สามารถจะเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในการจัดการพื้นที่ชายป่าได้ โดยให้ชุมชนจัดสรรและดำเนินการจัดการในระดับชุมชน มิใช่เป็นการจัดการในระดับปัจเจก ดังเช่น การจัดการที่ดินของพื้นที่บ้านชำผักหนาม อ.ชุมแพ หรือบ้านตาตฟ้า-ตงสะคร่าน อ.ภูพาน จังหวัดขอนแก่น เป็นต้น

(3) กองทุนเพื่อการปรับเปลี่ยนระบบเกษตรกรรมสู่เกษตรกรรมยั่งยืน

ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินกิจกรรมการผลิตในระบบเกษตรกรรมกระแสหลัก ที่เน้นการใช้ปุ๋ยเคมี สารเคมี และเครื่องจักรกลทางการเกษตรในการผลิต โดยมีเป้าหมายการผลิตอยู่ที่การขายนั้น ผลปรากฏชัดเจนแล้วว่า เกษตรกรรายย่อยไม่สามารถดำรงอยู่ได้ภายใต้กระแสดังกล่าว ผลการวิจัยและผลการปฏิบัติการของมูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน (ประเทศไทย) ที่ปฏิบัติการเสริมสร้างการปรับเปลี่ยนแบบแผนการผลิตของเกษตรกรสู่เกษตรกรรมยั่งยืน บ่งชี้แนวโน้มให้เห็นว่าจะสามารถช่วยให้เกษตรกรพึ่งตนเองได้ในระยะยาว (สมยศ พุ่มหว่า และคณะ, 2546)

ในยุโรปพบว่า รัฐพยายามผลักดันการปรับเปลี่ยนการผลิตของเกษตรกรสู่เกษตรกรรมอินทรีย์มากขึ้น ดังเช่นในเยอรมันที่มีเกษตรกรประมาณร้อยละ 10 ของประชากร ขณะนี้มีเกษตรกรร้อยละ 5 ที่ทำการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์แล้ว และรัฐมีนโยบายที่จะผลักดันให้มีการผลิตเป็นแบบเกษตรอินทรีย์ถึง ร้อยละ 10 ในกรณีประเทศไทยรัฐต้องสนับสนุนการปรับเปลี่ยนระบบเกษตรกรรมสู่เกษตรกรรมยั่งยืน ซึ่งในช่วงของการปรับเปลี่ยนมีอัตราความเสี่ยงสูง โดยเฉพาะการผลิตในช่วง 3 ปีแรก ที่ผลผลิตจากการปรับเปลี่ยนมักจะตกต่ำ และต้องการการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในไร่นาบางอย่างเพิ่มเติม กองทุนเพื่อการปรับเปลี่ยนระบบเกษตรกรรมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาขึ้นมา โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และมีกระบวนการติดตามสนับสนุนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

(4) สวัสดิการแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกร

ผลการวิจัยพบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นหนี้สิน โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อย ซึ่งมีปัญหา

หนี้สินต่อเนื่องทั้งหนี้สินจากการลงทุนทางปัจจัยการผลิต ในขณะที่ราคาสินค้าผลผลิตมีความเสี่ยงสูง หนี้สินจากการศึกษาของบุตรหลาน หนี้สินจากการซื้ออาหารบริโภคเนื่องจากเป้าหมายการผลิตเพื่อการขาย ตลอดจนหนี้สินจากการบริโภคตามค่านิยมความฟุ่มเฟือย ส่วนในยุโรปพบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่มีหนี้สิน สาเหตุสำคัญมาจากการต้องใช้ปัจจัยการผลิตที่ต้องลงทุนสูง ซึ่งมักจะพบว่า ชาวนาระดับกลางมีหนี้สูงมาก อย่างไรก็ตาม ในเนเธอร์แลนด์ดูเหมือนว่าธนาคารรายา ซึ่งเป็นธนาคารของชาวนา และในปัจจุบันกลายเป็นธนาคารใหญ่ของเนเธอร์แลนด์ เคยได้มีส่วนอย่างสำคัญในการช่วยบรรเทาปัญหานี้

ดังนั้น การเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อการลดภาระหนี้สิน ควรจะต้องมีการดำเนินการ ดังตัวอย่างของชุมชนบ้านสามขา อำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง ที่ได้ใช้กระบวนการวิจัยท้องถิ่น โดยการสนับสนุนงบประมาณการวิจัยจาก สกว. และมีนักพัฒนาเป็นพี่เลี้ยง ได้ทำการวิจัยเพื่อค้นหาทางออกของการแก้ปัญหาหนี้สินให้แก่คนในชุมชน ซึ่งชุมชนได้เสนอแนวทางไว้ว่าอาจจะนำไปสู่การจัดตั้งธนาคารชุมชน ดังนั้นการจัดตั้งธนาคารชุมชนผ่านการสร้างกระบวนการเรียนรู้ น่าจะเป็นหนทางลดภาระดอกเบี้ยของระบบของเกษตรกร และขณะเดียวกันต้องเน้นกระบวนการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตและการเรียนรู้เพื่อการผลิตและการแปรรูป การสร้างความรู้ในระบบการแลกเปลี่ยนสินค้าของชุมชน และการตลาดของชุมชน อันเป็นระบบเศรษฐกิจชุมชน เพื่อสร้างการพึ่งตนเองของเกษตรกรให้มากขึ้น

3. ระบบสวัสดิการแรงงานรับจ้างภาคการเกษตร

(1) การคุ้มครองแรงงานภาคเกษตรและเกษตรกรที่ดำเนินกิจกรรมเกษตรตามสัญญาฉบับบริษัท

ผลจากการวิจัยพบว่า เกษตรกรยากจนส่วนใหญ่รายได้จากการผลิตในแปลงเกษตรไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ จึงก่อให้เกิดภาวะหนี้สินโดยเฉพาะกับกลุ่มนายทุนเจ้าของไร่อ้อย ซึ่งมักจะปล่อยเงินกู้ให้เกษตรกรล่วงหน้า เพื่อเป็นหลักประกันว่าเมื่อถึงฤดูกาลตัดอ้อยเกษตรกรจะต้องไปรับจ้างตัดอ้อยให้แก่นายทุนเหล่านี้ ซึ่งในกรณีดังกล่าวปรากฏว่าไม่มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานเหล่านี้ ดังนั้นการเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นในระหว่างการทำงานหรือการเดินทางเพื่อไปทำงานจึงไม่ได้รับการคุ้มครอง

ในยุโรป การเจ็บป่วยที่เกิดจากการทำงานนายจ้างจะต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด อย่างไรก็ตามในยุโรปการจ้างแรงงานเป็นการจ้างที่ต่อเนื่อง แต่ในสังคมเกษตรกรรมไทย การจ้างมักจะเป็นการจ้างตามฤดูกาล เช่น รับจ้างพ่นสารเคมีทางการเกษตร รับจ้างดำนา เกี่ยวข้าว รับจ้างตัดอ้อย เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีระบบการรับงานทางการเกษตรของบริษัทมาดำเนินการในรูปของเกษตร

พันธะสัญญา เช่น การเลี้ยงสัตว์ การผลิตเมล็ดพันธุ์ เป็นต้น ซึ่งการรับจ้างในภาคเกษตรของไทย โอกาสการเจ็บป่วยมีหลายแบบ เช่น การเจ็บป่วยจากการเดินทางไปทำงานรับจ้างภาคเกษตรในต่างจังหวัด การเจ็บป่วยจากสารเคมีทางการเกษตร หรือการเจ็บป่วยจากอุบัติเหตุที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

ดังนั้นคุ้มครองคนงานเหล่านี้จะต้องจำแนกตามประเภทการจ้าง เช่น กรณีการรับจ้างเกี่ยวข้าวให้แก่เกษตรกรด้วยกันอาจต้องรับผิดชอบร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง การรับจ้างตัดอ้อยให้แก่นายทุน และการรับเลี้ยงสัตว์หรือผลิตเมล็ดพันธุ์ตามสัญญากับบริษัทอาจต้องวางความรับผิดชอบให้แก่นายจ้างเป็นหลัก ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายหรือเสนอกฎหมายว่าด้วยการนี้เป็นการเฉพาะ

(2) การพัฒนาระบบบริการสุขภาพให้เกษตรกรรับจ้างเข้าถึงการบริการ

ในระบบบริการสุขภาพในโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรคนั้น พบว่าเกษตรกรรับจ้างเข้าไม่ถึงการให้บริการเนื่องจากต้องอพยพแรงงานไปทำงานในพื้นที่อื่น ดังนั้นรัฐต้องปรับเปลี่ยนการเข้าถึงบริการให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นด้วย โดยให้โอกาสกลุ่มเกษตรกรรับจ้างได้เข้าถึงบริการสุขภาพในพื้นที่ที่ตนเองไปรับจ้าง นอกเหนือจากการเข้าถึงบริการในพื้นที่บริการของชุมชนตนเองแล้ว

(3) การพัฒนาระบบสวัสดิการการศึกษาของบุตรหลานเกษตรกรรับจ้าง

ผลการวิจัยพบว่า จากความจำเป็นพื้นฐานทำให้เกษตรกรต้องไปรับจ้างนอกพื้นที่นอกฤดูกาลทำนา โดยเฉพาะการรับจ้างตัดอ้อยเพื่อใช้น้ำให้แก่นายจ้าง หรือการไปรับจ้างเป็นกรรมกรในเขตเมือง ทำให้บุตรหลานของเกษตรกรส่วนที่ยังอยู่ในพื้นที่ที่ไม่มีคนดูแล โดยเฉพาะกรณีที่ไม่มีปู่ย่าตายายดูแล เด็กจะอยู่กันเองและอีกส่วนหนึ่งเด็กอพยพตามผู้ปกครองไปในที่ทำงานก็มีปัญหาออกจากโรงเรียนกลางคัน

การพัฒนาระบบสวัสดิการเฉพาะหน้าเพื่อแก้ปัญหาบุตรหลานของเกษตรกรอาจจัดได้เป็น 2 แบบ คือ

การพัฒนาระบบชุมชนและโรงเรียนให้ช่วยดูแลบุตรหลานของผู้ปกครองในระหว่างการไปรับจ้าง ดังเช่นผลการสัมภาษณ์กลุ่มเฉพาะที่อำเภอภูพาน ที่โรงเรียนในพื้นที่ต้องแก้ปัญหาเด็กกำพร้าที่ถูกผู้ปกครองทอดทิ้ง หรือผู้ปกครองต้องไปรับจ้างในภาคเกษตรกรรมที่อื่น โดยการจัดตั้งเรือนนอนของนักเรียนขึ้นมา ช่วยให้นักเรียนได้มีโอกาสการเรียนรู้เหมือนเด็กคนอื่น ซึ่งการดำเนินการในพื้นที่อื่นอาจจะต้องเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนให้มากขึ้น เพื่อให้ร่วมรับผิดชอบและหนุนช่วยคนในชุมชนด้วยกัน

นอกจากนี้ ควรจะได้มีการพัฒนาระบบสวัสดิการการศึกษาทางเลือก โดยการจัดโรงเรียนเคลื่อนที่ในพื้นที่ ซึ่งอาจจัดในลักษณะโรงเรียนข้างถนน (Streets Schools) สำหรับบุตรหลานที่ติดตามผู้ปกครองไปในพื้นที่ที่รับจ้าง ทั้งนี้เพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กเหล่านั้น เนื่องจากผู้ปกครองส่วนใหญ่ที่นำลูกไปในพื้นที่รับจ้างด้วย มักไม่มีโอกาสส่งลูกเรียนในขณะที่ตนเองต้องรับจ้าง การจัดให้องค์กรพัฒนาเอกชน หรือองค์กรอิสระดำเนินการ จะช่วยให้เด็กได้เรียนอย่างต่อเนื่อง

5.2.2 แนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนในกลุ่มเกษตรกร

ดังได้กล่าวแล้วตั้งแต่ต้นว่า ข้อค้นพบในงานวิจัยชิ้นนี้ที่สำคัญคือ การจัดทำสวัสดิการของชุมชน เพื่อแก้ไขปัญหาของตนเองและครอบครัว ฐานสวัสดิการของชุมชนนั้นมีหลายฐาน ซึ่งรูปธรรมที่พบจากการวิจัยก็คือ เมื่อเผชิญปัญหา เกษตรกรและชุมชนมีวิธีการแก้ปัญหาของตนเองหลายวิธีได้แก่

- (1) การดิ้นรนช่วยเหลือตนเอง โดยการเปลี่ยนพืชที่ปลูกหรือการปรับระบบการผลิตเป็นแบบยั่งยืน รวมทั้งการขายแรงงานเพื่อให้มีรายได้ รวมทั้งการพึ่งพิงฐานทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน
- (2) พึ่งพิงความช่วยเหลือจากญาติ เพื่อนบ้าน นายทุน นายทุนต่างถิ่น สถาบันการเงินของรัฐ ในด้านเงินทุน ซึ่งเป็นโครงสร้างทางสังคมในชุมชน
- (3) ช่วยเหลือกันเองในชุมชนเรื่องแรงงาน เช่น การลงแขก หรือการช่วยเหลือกันในเชิงสังคมตามลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม ประเพณีของชุมชน
- (4) การรวมกลุ่มกันแก้ไขปัญหาหรือป้องกันตนเอง โดยการปรับเปลี่ยนระบบเกษตรให้พึ่งตนเองได้ หรือตั้งกลุ่มแก้ปัญหา เช่น ออมทรัพย์ ธนาคารข้าว รวบรวมผลผลิต เป็นต้น รวมทั้งการสร้างเครือข่ายช่วยเหลือกัน ทั้งในด้านการรักษาทรัพยากรที่เป็นฐานการผลิต การหนุนช่วยเชิงเศรษฐกิจของชุมชน เป็นการสร้างเครือข่ายระหว่างชาวสวน ชาวนา ฯลฯ ของกลุ่มสวนยางในภาคใต้ หรือการพัฒนาระบบธุรกิจของชุมชน
- (5) การรวมตัวกันต่อสู้ ต่อรองในเชิงโครงสร้างอำนาจ โดยองค์กรเกษตรกรต่างๆ เพื่อรักษาฐานของชุมชน หรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในเชิงนโยบาย ในกรณีที่มีปัญหานั้นไม่สามารถแก้ไขได้ในระดับชุมชน หรือโดยลำพังเกษตรกรเอง ต้องการการสนับสนุนทางนโยบาย เช่น กรณีของสมาชิกคนจน สหพันธ์เกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน สมาพันธ์ประมงพื้นบ้าน หรือสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เป็นต้น

จากผลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ชุมชนมีการจัดระบบสวัสดิการอยู่แล้ว และสามารถทำให้คนจนในชุมชนเข้าถึงได้ดี ในขณะที่การจัดระบบสวัสดิการในอดีต เป็นการจัดระบบจากภายนอกโดยไม่คำนึงถึงองค์ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการในระดับพื้นที่ การจัดสวัสดิการที่ผ่านมาจึงมักจัดเป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศ และเน้นไปที่ปัจเจกบุคคล แต่ผลจากการศึกษาชี้ให้เห็นว่าระบบดังกล่าวไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตชุมชน ดังนั้นการจัดระบบสวัสดิการในอนาคตควรจะมีแนวทางในการเสริมสร้างสวัสดิการชุมชนโดยใช้ฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมของชุมชน โดยผ่านกระบวนการที่รัฐกลางและรัฐท้องถิ่นสนับสนุนให้ชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชน หรือองค์กรการกุศล เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ

ดังนั้น การพัฒนาระบบสวัสดิการของชุมชนจึงต้องดำเนินการบน 3 ฐาน คือ ฐานทรัพยากร ซึ่งเป็นต้นทุนของชุมชน ฐานทางวัฒนธรรม ผ่านความเชื่อ ศาสนา และโครงสร้างทางสังคม และฐานการพัฒนา ซึ่งเป็นองค์ความรู้จากภายนอกซึ่งชุมชนได้นำมาปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาของตนเอง

1. แนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการฐานทรัพยากร

ฐานทรัพยากรเป็นต้นทุนของชุมชน ในอดีตชุมชนได้ใช้ฐานทรัพยากรในบางระดับ เนื่องจากระบบการจัดการทรัพยากรเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะทรัพยากรป่า ซึ่งชุมชนหลายส่วนที่มีพื้นที่ใกล้เขตป่า หรืออยู่ในเขตป่าที่เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ หรือพื้นที่อุทยานไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าได้ นอกจากการลักลอบใช้ ดังนั้นแนวทางการจัดสวัสดิการฐานทรัพยากร ต้องให้ชุมชนมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น โดยการกำหนดแนวเขตในการจัดการ กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดการ และสร้างองค์กรเพื่อการจัดการ ผ่านกระบวนการเรียนรู้อย่างมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาของชุมชนกับป่า และกำหนดแนวทางการแก้ปัญหา โดยการสนับสนุนของรัฐส่วนกลางหรือรัฐท้องถิ่นในการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว ทั้งการสนับสนุนการเรียนรู้ และการติดตามหนุนช่วยกระบวนการขององค์กรชุมชนอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้การสนับสนุนให้มีการดำเนินการป่าชุมชนอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการออกพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ให้สิทธิชุมชนในการจัดการป่าของตนเอง ก็จะเป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาระบบสวัสดิการจากฐานทรัพยากร

2. แนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการฐานวัฒนธรรม

ฐานวัฒนธรรมของชุมชนเป็นฐานที่สำคัญของชุมชนในการหนุนช่วยและเกื้อกูลแก่คนจนและคนด้อยโอกาส โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม ระบบสวัสดิการที่เป็นฐานวัฒนธรรมยังดำรงอยู่หลายรูปแบบ ทั้งสวัสดิการการศึกษาของวัดในศาสนาพุทธ สวัสดิการการ

ศึกษาในโรงเรียนฎีกาและปอเนาะของศาสนาอิสลาม หรือการให้ทุนการศึกษาของโบสถ์ในศาสนาคริสต์ เป็นต้น นอกจากนี้ในระบบศาสนาอิสลามยังมี การใช้ระบบซากัตในการช่วยเหลือคนจนและผู้ด้อยโอกาส

ในชุมชนชนบทที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมเอง หลายชุมชนมีระบบอุปถัมภ์แบบดั้งเดิมที่หนุนช่วยให้ผู้ด้อยโอกาส หรือคนจนในชุมชนได้มีที่ทำกิน เช่น ระบบการเช่านาแบ่งผลผลิตระหว่างเจ้าของนากับผู้เช่า ระบบการให้ช่วยทำงานแล้วแบ่งที่ดินให้ ระบบการเลี้ยงสัตว์แล้วแบ่งลูก หรือระบบการแบ่งต้นไม้ผลในสวนดุงให้คนจนได้ใช้ประโยชน์ของภาคใต้ เป็นต้น ซึ่งระบบเหล่านี้ควรได้รับการสนับสนุนให้เป็นสวัสดิการของคนจนภาคเกษตร ภายใต้การวางแผนทางป้องกันการเอาเปรียบและการทุจริตของเจ้าของปัจจัยการผลิต ก็จะเป็นแนวทางช่วยเกษตรกรยากจนได้

แนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการฐานวัฒนธรรมนี้ เนื่องจากมีความหลากหลายและแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ และในหลายพื้นที่ระบบที่ดั้งเดิมได้หดหายไปหมดสิ้น และในบางพื้นที่ก็เป็นระบบเชิงธุรกิจของทุนที่มีการทุจริต การพัฒนาจึงต้องอาศัยกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม ผ่านการค้นหาคำว่าความรู้ที่เป็นภูมิปัญญา นำสู่การฟื้นฟูหรือพัฒนาโดยเน้นที่คุณค่าของการอยู่ร่วมกัน และการเกื้อกูลหนุนช่วยกันระหว่างคนในชุมชน ในขณะเดียวกันต้องให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป ดังนั้นรูปแบบการจัดสวัสดิการจะมีความหลากหลายตามระบบนิเวศวัฒนธรรมของแต่ละพื้นที่

ในส่วนระบบสวัสดิการที่องค์กรทางศาสนาเคยมีการดำเนินการ เช่น วัด หรือโบสถ์ หรือศาสนาอิสลามที่มีโรงเรียนฎีกา ปอเนาะ เป็นต้น ควรจะมีระบบสนับสนุนการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการเสริมสร้างสวัสดิการด้านการศึกษา นอกจากนี้ในวัดหลายแห่งยังเป็นศูนย์รวมของผู้สูงอายุในชนบท ซึ่งควรสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มของผู้สูงอายุตามรูปแบบวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่น ในพื้นที่ใดที่ดำเนินการสำเร็จ ควรสร้างเสริมเป็นแหล่งเรียนรู้เพื่อการเรียนรู้ของชุมชนอื่นๆต่อไป

3. การพัฒนาระบบสวัสดิการฐานการพัฒนา

ระบบสวัสดิการที่เกิดจากกระบวนการพัฒนาทั้งของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนหลายรูปแบบเป็นระบบจากภายนอกที่ไปสร้างใหม่ในชุมชน ซึ่งปรากฏว่ามีหลายพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จในการใช้ประโยชน์เพื่อเป็นสวัสดิการแก่ชุมชน เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กองทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพ เป็นต้น

ในกระบวนการพัฒนาระบบสวัสดิการฐานนี้จำเป็นต้องอาศัยการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ และมีการค้นหารูปแบบของการปฏิบัติการที่เหมาะสมกับแต่ละพื้นที่ โดยเน้นการทำความเข้าใจต้นทุนทางทรัพยากรของชุมชน และต้นทุนทางวัฒนธรรม รวมถึงต้นทุนทางสังคมของกระบวนการพัฒนาในกระแสหลัก เพื่อร่วมกันสร้างแนวทางที่น่าจะดำเนินการปฏิบัติการ และลงมือดำเนินการพร้อมทั้งมีการประเมินเพื่อปรับแก้การปฏิบัติการให้เหมาะสมด้วย

5.4 ข้อเสนอเชิงนโยบาย กฎหมาย และองค์กร

ข้อเสนอเชิงนโยบายนี้ เป็นข้อเสนอภายใต้กรอบแนวคิดสวัสดิการสังคมที่ได้นำเสนอมาแล้วข้างต้น และเป็นข้อเสนอที่หยิบยกประเด็นนโยบายสำหรับสวัสดิการพื้นฐานที่เกษตรกรยากจนควรได้รับ ซึ่งหมายถึงความจำเป็นพื้นฐานในเรื่องปัจจัย 4 ซึ่งเป็นปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ และปัจจัยพื้นฐานในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยผ่านการสนับสนุนการศึกษาหรือกระบวนการเรียนรู้ ซึ่งรัฐจะต้องมีการพัฒนานโยบายที่ชัดเจน รวมทั้งมีการปฏิรูประบบกฎหมายที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ข้อเสนอเหล่านี้มีลักษณะไม่แยกส่วนจากกัน มีความเกี่ยวเนื่อง สัมพันธ์กัน การกำหนดนโยบายและแนวทางในการปฏิบัติการจึงต้องมีหลายระบบ หลายรูปแบบ ตามประเด็นปัญหา ความสัมพันธ์ของปัญหา และความหลากหลายของวัฒนธรรมของชุมชน และมีลักษณะเป็นพลวัตที่เคลื่อนไหว ปรับตัว หรือพัฒนา ให้สวัสดิการนี้เอื้อประโยชน์ต่อเกษตรกรยากจน ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยและสังคมโลกทั้งในปัจจุบัน และอนาคต

5.4.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย และกฎหมาย

1. การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และวิถีคิดต่อคนจนในภาคเกษตรกรรมและการพัฒนานโยบายสร้างเศรษฐกิจที่เป็นธรรม

ผลจากการวิจัยที่พบว่า สาเหตุความยากจนของกลุ่มคนในภาคเกษตรกรรมนั้น มาจากกระบวนทัศน์การพัฒนาและมุมมองของคนจนของภาครัฐ ที่ก่อให้เกิดการเบียดขับฐานความรู้ ภูมิปัญญาของเกษตรกรและชุมชน ประกอบกับการเลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรการผลิตและการขูดรีดมูลค่าส่วนเกิน ทำให้เกษตรกรต้องพึ่งพิงภายนอกและมีวิถีการผลิตที่ติดอยู่กับระบบเศรษฐกิจการตลาด ดังนั้น รัฐควรกำหนดนโยบาย และแนวทางเพื่อสร้างการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ และวิถีคิด

ที่มีต่อคนจนในภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นวิธีคิดที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับเกษตรกร และทำลายศักยภาพ ภูมิปัญญา และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และรับรองสิทธิของเกษตรกรและชุมชนที่จะได้รับสวัสดิการที่เหมาะสม เพื่อการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพ

มิติในเชิงเศรษฐกิจและสวัสดิการสำหรับคนจนในภาคเกษตร จากกรอบความคิดในเรื่องสวัสดิการที่มุ่งเน้นเรื่องสิทธิมนุษยชน และการหนุนช่วยซึ่งกันและกันของคนในสังคมชุมชน รัฐจึงควรพัฒนานโยบายที่จะสร้างเศรษฐกิจที่เป็นธรรม เป็นเศรษฐกิจที่สร้างความเท่าเทียมของกลุ่มต่างๆในสังคม สร้างความเป็นธรรมให้กับเกษตรกรคนยากจน หรือสร้างฐานแห่งเศรษฐกิจชุมชนเป็นเศรษฐศาสตร์แห่งการแบ่งปัน ที่จะนำไปสู่การหนุนช่วยซึ่งกันและกันของคนในชุมชน รวมทั้งในสังคมใหญ่ กรอบของเศรษฐกิจชุมชนดังกล่าวจะเป็นฐานสำคัญสำหรับการพัฒนาระบบสวัสดิการของเกษตรกรและชุมชน

2. การพัฒนานโยบายการสนับสนุนระบบสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น

จากข้อค้นพบในงานวิจัย ที่พบว่าชุมชนท้องถิ่นมีการจัดระบบ สวัสดิการชุมชนจากฐานของชุมชนเองใน 3 ฐาน คือ ฐานงานพัฒนา ฐานวัฒนธรรม และฐานทรัพยากร แต่กระบวนการดำเนินงานของชุมชนนั้นรัฐไม่เคยให้ความสนใจ นอกจากนี้ในบางพื้นที่รัฐยังมีนโยบายและกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการเหล่านี้ของชุมชน ดังนั้น รัฐควรมีบทบาทสนับสนุนให้ชุมชนสามารถดำเนินการได้อย่างอิสระ และให้ชุมชนมีบทบาทหลักในการดำเนินการอย่างเข้มแข็ง โดยรัฐให้การคุ้มครองสิทธิของชุมชนในการจัดระบบสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น สนับสนุนการสร้างกระบวนการเรียนรู้หรือเรียนรู้ร่วมกับชุมชน ในการพัฒนาระบบสวัสดิการของชุมชนท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายที่จะให้เกิดการหนุนช่วยซึ่งกันและกันของคนในชุมชน และให้คนจนได้รับความช่วยเหลือและแบ่งปันจากชุมชนอย่างเป็นธรรม ในกระบวนการดำเนินการดังกล่าวเพื่อเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในการพัฒนาระบบสวัสดิการของชุมชน ควรเป็นกระบวนการทำงานร่วมระหว่างชุมชน องค์กรพัฒนา หรือองค์กรการกุศล และองค์กรวิชาการ

3. การรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรเพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น

ผลจากการวิจัยที่พบว่า ความยากจนของเกษตรกรในชนบทมาจากความเสื่อมโทรมของฐานทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและการไร้ซึ่งสิทธิอำนาจในการดูแลและการใช้ประโยชน์ในฐานทรัพยากร ซึ่งจะพบความยากจนลักษณะนี้จำนวนมากในกลุ่มเกษตรกรในชนบทที่อยู่ในเขตป่า ดังนั้น นโยบาย

ฐานทรัพยากร รัฐควรให้การรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็นฐานสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น รัฐควรให้สิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ฟื้นฟูฐานทรัพยากร ให้การคุ้มครองสิทธิในทรัพยากรชีวภาพ และภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชน ด้วยฐานทรัพยากรเป็นแหล่งพึ่งพิงของคนจนในภาคเกษตรอย่างแท้จริง ซึ่งนอกจากจะเป็นฐานด้านอาหารและรายได้แล้ว ยังเป็นฐานในการพัฒนาภาคเกษตรกรรมไทยในอนาคต การฟื้นฟูฐานทรัพยากรเหล่านี้ จึงเป็นการสร้างหลักประกันด้านอาหาร และยาของสังคมไทยโดยรวมอีกด้วย

การเกื้อหนุนความเข้มแข็งของกลุ่มเกษตรกรและชุมชน โดยการรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร หรือการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบาย กำหนดนโยบายจากชุมชนท้องถิ่น ให้เกิดการปฏิรูปนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับฐานทรัพยากรของชุมชน ถือเป็นทุนทางสังคม ที่หากกระบวนการทางการเมือง และการกำหนดนโยบายรับรองสิทธิของชุมชน และสร้างการมีส่วนร่วมของเกษตรกรและชุมชน ก็จะทำให้ฐานทรัพยากรทำหน้าที่ในการเป็นที่พึ่งพิงของคนจนดังเช่นที่เป็นมาโดยตลอดนับแต่อดีต และมีบทบาทอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต

4. การสนับสนุนระบบการผลิตเกษตรกรรมยั่งยืนเพื่อความมั่นคงและปลอดภัยทางอาหาร

ผลจากการวิจัยที่พบว่า ในกลุ่มคนภาคการเกษตรนั้น ระบบเกษตรกรรมยั่งยืนเป็นระบบสำคัญที่ทำให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และแบบแผนการผลิตที่เกื้อกูลธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เน้นการพึ่งตนเองและการแบ่งปันในสังคม ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงทางอาหาร ซึ่งหมายถึงทั้งความปลอดภัยและความปลอดภัยจากสารปนเปื้อน เป็นนโยบายสำคัญที่รัฐต้องจัดทำขึ้น เนื่องจากเป็นความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ โดยเฉพาะคนจนซึ่งขาดความมั่นคงทางอาหาร ทั้งที่เป็นผู้ผลิตอาหาร ด้วยกลไกระบบตลาดที่ใช้เงินตราเป็นหัวใจของการแลกเปลี่ยนสินค้า และการผูกขาดโดยทุนขนาดใหญ่ การสนับสนุนการผลิตในแบบเกษตรกรรมยั่งยืนที่มุ่งเน้นการพึ่งตนเองของเกษตรกรและชุมชน ซึ่งเป็นระบบการเกษตรที่มีรูปแบบที่หลากหลาย และสอดคล้องกับระบบนิเวศน์ ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม การสนับสนุนการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตของชุมชน โดยการวิเคราะห์ของชุมชน เพื่อกำหนดเจตจำนงทางการผลิตที่ต้องการพึ่งตนเองของเกษตรกรและชุมชน

5. การพัฒนาระบบสวัสดิการที่ดินบนฐานสิทธิชุมชน

ผลจากการวิจัยที่พบว่า ความยากจนของกลุ่มเกษตรกรมาจากความไร้สิทธิของชุมชนในการจัดการที่ดินของเกษตรกรในชุมชน ทำให้เกษตรกรจำนวนมากไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ หรือบางแห่งมีที่ดินทำกินแต่ขาดความมั่นคงในที่ดินทำกินเนื่องจากพื้นที่อยู่ในเขตป่า จึงต้องอพยพแรงงานเข้าเขตเมือง นอกจากนี้บางกลุ่มจำเป็นต้องขายที่ดินในชุมชนซึ่งทำให้ที่ดินเปลี่ยนมือไปสู่กลุ่มของนายทุน ในขณะที่คนในชุมชนส่วนอื่นยังต้องการที่ดินทำกิน แต่ไม่มีกำลังทรัพย์พอที่จะซื้อที่ดิน ดังนั้นการแก้ไขปัญหาคอนจนต้องพัฒนาระบบสวัสดิการที่ดิน เพื่อเป็นการกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อให้ที่ดินเป็นของคนจน โดยรัฐอาจจะจำแนกประเภทที่ดินและมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดการในฐานะเป็นระบบสวัสดิการชุมชนของกลุ่มคนจนภาคเกษตรที่มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอหรือไร้ที่ดินทำกินแต่ประสงค์จะทำการผลิตภาคเกษตร ดังเช่น การใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้คนจนทำการผลิตในพื้นที่บ้านยานาง-โนนแต่ อำเภอลพ จังหวัดขอนแก่น หรือพื้นที่บ้านหนองบัวสะอาด อำเภอบัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา เป็นต้น

ในบางพื้นที่รัฐควรพัฒนาระบบกองทุนสวัสดิการที่ดินให้ชุมชนดำเนินการจัดหาที่ดินทำกินให้แก่คนในชุมชนได้เช่าซื้อ และใช้ผลผลิตที่ได้ส่วนหนึ่งเป็นค่าเช่า ซึ่งในระยะยาวที่ดินจะกลายเป็นของเกษตรกร

6. การปรับระบบสวัสดิการพื้นฐานเพื่อให้คนจนมีโอกาสดำรงชีพ

ในด้านการศึกษาและสุขภาพ เป็นสวัสดิการที่รัฐต้องมีนโยบาย เป็นประเด็นสำคัญที่รัฐต้องเกื้อหนุนให้คนจนสามารถเข้าถึงระบบการศึกษาและระบบสุขภาพที่รัฐจัดให้ โดยการศึกษาไม่ควรมีการปรับระบบเพื่อให้คนจนสามารถเข้าถึงได้ง่าย มีรูปแบบที่หลากหลาย ทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบ เพื่อให้ลูกหลานของเกษตรกรสามารถได้รับการศึกษาได้ แม้ว่าจะอพยพไปขายแรงงานที่ใดก็ตาม การปฏิรูประบบการศึกษาจำเป็นต้องคิดถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนให้มากขึ้น รวมทั้งการขยายฐานการศึกษาให้กว้างขวาง และยอมรับในภูมิปัญญาของชุมชนว่าเป็นส่วนหนึ่งที่คนในชุมชนต้องเรียนรู้ เพื่อไม่ให้ระบบการศึกษาห่างไกลจากวิถีความเป็นอยู่ของชุมชน และสร้างทัศนคติที่ดีให้กับอาชีพเกษตรกร รวมทั้งสร้างคุณค่าของคนจนให้สังคมโดยรวมได้รับรู้ และตระหนักในความร่วมมือที่สังคมต้องร่วมกันดูแล

ในด้านสุขภาพ ควรปรับปรุงเรื่องมาตรฐานการบริการให้มีความเท่าเทียมกัน การคิดถึงระบบบริการด้านสุขภาพที่หลากหลาย และทำให้ชุมชน เข้าถึงได้ง่าย โดยเฉพาะการปรับปรุงระบบสุขภาพที่สอดคล้องกับเกษตรกรรับจ้าง ซึ่งต้องเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นประจำ รวมถึงมิติเชิงขอบเขต

พื้นที่ สำหรับบริการที่ห่างไกลจากประชาชน ที่สำคัญคือ ไม่ควรคิดถึงระบบสวัสดิการที่เป็นการรักษาเพียงอย่างเดียว แต่ควรคิดถึงมิติสุขภาพในเชิงการสร้างเสริมสุขภาพซึ่งเป็นการป้องกันเป็นด้านหลัก และระบบบริการสุขภาพ มิใช่เป็นการรักษากับบริการของรัฐเท่านั้น แต่การรับบริการจากการบริการสุขภาพของภาคประชาชนก็ควรคำนึงถึง

7. การออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานภาคเกษตรกรรม

ผลจากการวิจัยที่พบว่า สวัสดิการสำหรับแรงงานรับจ้าง แรงงานรับจ้างในภาคเกษตร ไม่มีกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ทำให้ได้รับค่าตอบแทนต่ำ และมีความเสี่ยงสูง ดังนั้น ควรมีกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ของกลุ่มเกษตรกรรับจ้าง โดยเฉพาะในภาคเกษตร เพื่อให้คนในกลุ่มนี้มีค่าตอบแทนที่เหมาะสมและได้รับความคุ้มครองด้านความปลอดภัยทั้งจากการทำงาน และความปลอดภัยจากการใช้สารเคมีทางการเกษตร รวมทั้งมาตรฐานในเรื่องที่อยู่อาศัย ทั้งนี้การจัดสวัสดิการในเรื่องนี้ ควรมีการจำแนกการจัดระบบสวัสดิการที่มีลักษณะหลากหลาย และคำนึงถึงการจ้างงานที่มีความแตกต่างกันของระบบการจ้าง เช่น สวัสดิการสำหรับเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญา หรือ สวัสดิการสำหรับเกษตรกรรับจ้างในไร่อ้อย เป็นต้น

5.4.2 องค์กรและกลไกทำงานเชิงนโยบาย

ผลจากการวิจัยที่พบว่า การพัฒนาประเทศในปัจจุบันเป็นการพัฒนาแบบรวมศูนย์อำนาจ การตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง เกษตรกรและชุมชนไร้อำนาจในการเข้าไปมีส่วนร่วม ทำให้การกำหนดทิศทางการพัฒนา และแนวทางแก้ไขปัญหาคอนกรีต ตัดสินใจจากฐานอำนาจฝ่ายเดียว ซึ่งมักจะตัดสินใจจากผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นหลัก

ดังนั้นการพัฒนาระบบสวัสดิการที่จะให้โอกาสคนจนเข้าถึงระบบสวัสดิการที่แท้จริง ต้องใช้กรอบแนวคิดในการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำหนด และพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับคนจนในภาคเกษตรกรรม ดังนั้นนอกจากกลไกของภาครัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในทางนโยบาย และกฎหมายแล้ว ควรมีองค์กรทำงานเชิงนโยบายซึ่งมีองค์ประกอบจากองค์กรต่างๆ ในสังคม ทั้งในรูปคณะกรรมการที่เป็นพหุภาคี เพื่อร่วมกันกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมที่สำคัญสำหรับคนจนในภาคเกษตรกรรม

นอกจากนี้รัฐควรวางบทบาทให้องค์กรและกลไกกลาง เป็นกลไกการสนับสนุนองค์กรท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรการกุศล และองค์กรทางวิชาการ ในการดำเนินการพัฒนาระบบสวัสดิการ ไม่ควรให้องค์กรและกลไกกลางทำงานด้านการปฏิบัติการ

5.5 แนวทางการสนับสนุนองค์กรท้องถิ่นในการพัฒนาระบบสวัสดิการ

ผลจากการวิจัยพบว่าองค์กรท้องถิ่นซึ่งอยู่ใกล้ชิดชุมชนและรับรู้ปัญหาของชุมชนนั้น มีบทบาทค่อนข้างน้อยในการจัดระบบสวัสดิการ ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล เพราะการดำเนินงานขององค์กรท้องถิ่นยังมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการพัฒนาแบบองค์รวม แต่ก็พบว่าในบางท้องถิ่นองค์กรมีศักยภาพในการจัดการได้ แต่ก็ยังมีองค์กรลักษณะดังกล่าวไม่มากนัก เพราะองค์กรท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดศักยภาพในการวิเคราะห์และพัฒนาเชิงระบบในระยะยาว ในขณะที่ผลจากการศึกษาดูงานในกลุ่มประเทศยุโรปพบว่า องค์กรท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีบทบาทสูงมากในการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนในท้องถิ่น โดยรัฐกลางเป็นผู้สนับสนุน

ดังนั้น ในการสนับสนุนองค์กรท้องถิ่นให้ดำเนินการพัฒนาระบบสวัสดิการที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของท้องถิ่นนั้น รัฐกลางควรมอบอำนาจการกำหนดนโยบายสวัสดิการในระดับท้องถิ่น ให้แก่องค์กรท้องถิ่น โดยเฉพาะการโอนงบประมาณและอำนาจการจัดการมาให้ นอกจากนี้ ควรสนับสนุนให้องค์กรท้องถิ่นจัดการกำหนดนโยบายและวางแผนการจัดการผ่านกระบวนการประชาสังคม เป็นการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางตรงให้แก่ภาคประชาชนด้วย และเพื่อช่วยเสริมสร้างศักยภาพการจัดการที่เหมาะสม รัฐต้องให้การสนับสนุนองค์กรท้องถิ่นในการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เพื่อค้นหาปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาที่สอดคล้องกับระบบนิเวศวิถีชีวิตและวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่น

5.6 แนวทางการสนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรการกุศล ในการพัฒนาระบบสวัสดิการ

การดำเนินกิจกรรมการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมนั้น พบว่า องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรการกุศลต่างๆ รวมทั้งองค์กรทางศาสนา เช่น วัด โบสถ์ และองค์กรประชาสังคม หรือกระทั่งองค์กรด้านสื่อ ได้มีบทบาทมานาน และเป็นบทบาทที่ดำเนินการควบคู่กับบทบาทของภาครัฐ จากการศึกษาดูงานในยุโรป ก็พบว่า องค์กรต่างๆดังกล่าวได้มีบทบาทอย่างมากต่อการดำเนินงานในการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสต่างๆในสังคม และได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐ

สำหรับสังคมไทย รัฐควรมีนโยบายสนับสนุนให้กลุ่มองค์กรต่างๆ เหล่านี้ดำเนินงานพัฒนาระบบสวัสดิการ โดยเปิดให้องค์กรเหล่านี้ได้มีส่วนร่วมในเชิงนโยบายและการปฏิบัติการ บทบาทของกลุ่มองค์กรดังกล่าวมีลักษณะการทำงานที่ยืดหยุ่น เข้าถึงกลุ่มคนจนได้ง่าย และเป็นการทำงานที่เน้นการพัฒนาคุณภาพทางความคิดของเกษตรกรและชุมชน ซึ่งจะเป็พื้นฐานของการพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชนที่มีพลวัต ไม่หยุดนิ่ง และสอดคล้องหรือเท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลงของโลกและสังคมประเทศ องค์กรเหล่านี้สามารถมีบทบาทในหลายด้าน จากบทบาทที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เช่น

(1) องค์กรเสริมสร้างชุมชนเกษตรกรรมที่เกื้อหนุนซึ่งกันและกัน โดยสนับสนุนให้ชุมชนสร้างกลุ่มย่อยในชุมชน เพื่อการแก้ปัญหาคนจนภาคเกษตร เช่น การช่วยเหลือคนชราในชุมชน การช่วยเหลือเด็กกำพร้าในชุมชน และการช่วยเหลือเด็กและเยาวชนที่มีปัญหาในชุมชน

(2) องค์กรพัฒนาระบบการจัดการที่ดินสำหรับเกษตรกรยากจน โดยเน้นการค้นหาและพัฒนารูปแบบการจัดการที่ดินที่เป็นไปได้ ทั้งที่ดินรัฐและเอกชน

(3) องค์กรฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อสวัสดิการคนจน ซึ่งมีหลายองค์กรดำเนินงานสนับสนุนองค์กรชุมชนอยู่แล้ว แต่อาจสร้างกระบวนการในการฟื้นฟูทรัพยากรให้ยั่งยืน เพื่อเป็นฐานสวัสดิการของเกษตรกรยากจนในชุมชนเพิ่มเติม

(4) การสนับสนุนแหล่งศาสนาในชนบท ให้เป็นศูนย์การดำเนินการด้านสวัสดิการคนจน โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนในชุมชน

(5) องค์กรพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน โดยเน้นการสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ผ่านกระบวนการกลุ่มและองค์กร เพื่อการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ และการปรับเปลี่ยนแบบแผนการผลิตของเกษตรกร รวมทั้งการพัฒนาการแลกเปลี่ยนระหว่างชุมชน ทั้งการเรียนรู้และผลผลิตทางการเกษตรของชุมชน เพื่อให้เกิดการพึ่งพาซึ่งกันและกัน อันเป็นระบบฐานสวัสดิการหนึ่งที่จะประกันความมั่นคงทางอาหารให้เกิดขึ้นได้

องค์กรต่างๆ เหล่านี้มีส่วนสำคัญในฐานะกลไกหนึ่งของสังคมไทย ในการพัฒนาและสนับสนุนสวัสดิการสังคมของเกษตรกรยากจนและชุมชน ซึ่งรัฐควรให้การสนับสนุนให้มีบทบาท โดยการออกกฎหมายและระเบียบที่เอื้อต่อการทำงานของกลุ่มองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จัดงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันโดยใช้ระบบติดตามประเมินผล

5.7 แนวทางการสนับสนุนเชิงวิชาการเพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการ

งานทางวิชาการหรือการพัฒนาคำความรู้ในการพัฒนาระบบสวัสดิการเพื่อคนจนในภาคเกษตรกรรม เป็นงานที่มีความสำคัญ และทำให้ระบบสวัสดิการมีลักษณะเคลื่อนไหว ไม่หยุดนิ่ง การสนับสนุนให้งานพัฒนาความรู้ของชุมชน และสังคมโดยรวมจึงเป็นสิ่งจำเป็น จากการศึกษาดูงานในประเทศยุโรป พบว่า งานด้านนี้เป็นงานที่มีอยู่ในทุกระดับ นับตั้งแต่การมีองค์กรระดับชาติ ในการจัดทำระบบข้อมูลสถิติ การวิจัยในเรื่องคนจนกับสวัสดิการสังคมของรัฐ ปัญหาของประชาชนในประเทศ และนำมาปรับปรุงเป็นกฎหมาย หรือกฎระเบียบในสังคม เป็นการใช้งานทางวิชาการมาปรับปรุงระบบ และนโยบายได้เป็นอย่างดี

งานวิชาการดังกล่าวนี้มีได้มีเพียงในระดับชาติ แต่มีในทุกระดับของการปฏิบัติการด้วย เช่น ในเครือข่ายขององค์กรเกษตรกรในเนเธอร์แลนด์ก็มีองค์กรที่ทำงานในการสนับสนุนความรู้ของเกษตรกร เช่น องค์กร ZLTO ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องในเรื่องเทคนิคการผลิต การแปรรูป และการตลาด รวมทั้งการปฏิบัติจริงควบคู่ไปด้วย สำหรับเกษตรกรไทยนั้น ก็มีความจำเป็นที่ต้องการการสนับสนุนให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาคำความรู้ เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของเกษตรกรและชุมชน

เช่นเดียวกัน จากการศึกษาวิจัยพบว่า การพัฒนาระบบสวัสดิการของชุมชนทั้ง 3 ฐานนั้น มีการพัฒนาจากการปฏิบัติการจริงของชุมชน และเป็นการพัฒนาความรู้ภูมิปัญญาของเกษตรกรและชุมชนที่มีความต่อเนื่อง แต่ยังไม่ได้รับการสนับสนุนที่ดีมากนักจากระดับนโยบาย การวิเคราะห์เพื่อพัฒนาคำรู้ของชุมชนจำเป็นต้องมีการสร้างกระบวนการทั้งการให้ข้อมูล การสร้างการวิเคราะห์ โดยผ่านการปฏิบัติจริง และนำมาสังเคราะห์โดยกระบวนการของกลุ่มและองค์กรในชุมชน ให้เป็นวิชาการของชาวบ้านที่พัฒนาเป็นภูมิปัญญาของคนในชุมชน โดยระบบของวัฒนธรรมในชุมชน

ในการดำเนินงานวิชาการ ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ที่จะสร้างเป็นกระบวนการเรียนรู้และงานวิชาการ เพื่อการพัฒนาระบบสวัสดิการอาจต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย ทั้งจากสถาบันการศึกษา หรือองค์กรอิสระ องค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งองค์กรชุมชน ในการพัฒนางานวิชาการให้เป็นกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนและสังคมไทย และนำไปใช้ประโยชน์ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ทั้งในระดับชาติและชุมชนท้องถิ่น เพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการที่สร้างให้เกษตรกรในชุมชนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ช่วยเหลือเกื้อกูล แบ่งปันกันให้มากยิ่งขึ้น



บรรณานุกรม

- กฤษฎา บุญชัย (2541) "ความยากจนในชนบท" ใน ณรงค์ เพชรประเสริฐ บรรณาธิการ เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับที่ 7 คนจนไทยในภาวะวิกฤติ.
- กลุ่มพัฒนาสินเชื่อการเกษตร, สำนักผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย. (2523) **สินเชื่อการเกษตรในประเทศไทย.**
- กองวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร. (2532) รายงานการวิเคราะห์เรื่อง "ภาวะหนี้สินเกษตรกร".
- กิตติ ลิ้มสกุล (2545) การสำรวจข้อมูลเศรษฐกิจ สังคมของคนจนและคนด้อยโอกาสใน **สังคมไทย**, โครงการการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน และคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยการสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- กิตติชัย งามชัยพิสิษฐ์ (2545) **สภาพชีวิตที่ต้องปรับเปลี่ยนอาชีพของเกษตรกร กรณีศึกษาชุมชนชาวนาบ้านคลองโยง จังหวัดนครปฐม.** โครงการการพัฒนาระบบ สวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- กิตติชัย งามชัยพิสิษฐ์ และ พัทธี อังกูรทัศนีย์รัตน์ (2545) **ชีวิตแรงงานพลัดถิ่นในชุมชนเพาะกล้าพันธุ์ไม้.** โครงการการพัฒนาระบบ สวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- เกษตรและสหกรณ์, กระทรวง. (2544) **ร่างยุทธศาสตร์การแก้ไขและจัดการปัญหาความยากจนของเกษตรกรภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.**
- คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์. (2532) **รายงานการศึกษาปัญหาหนี้สิน.** จัดทำโดย คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร, เอกสารสำเนา.
- คณะทำงานเครือข่ายยุทธศาสตร์เพื่อเอาชนะความยากจน (2546) (ร่าง) **กรอบความคิดกฎหมายเศรษฐกิจพอเพียงและความเป็นธรรมในสังคม,** เอกสารประกอบการประชุมเวทีนโยบายสาธารณะเพื่อเอาชนะความยากจน ครั้งที่ 4 ณ ห้องประชุมสถาบันพระปกเกล้า.
- คณะทำงานวาระประชาชน (2545) **วาระประชาชนเพื่อความเป็นไท** ชุดรวบรวมข้อเสนอภาคประชาชน, กรุงเทพฯ: คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.).

- เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก (2545) รายงานการศึกษาราคาข้าว เอกสารอัดสำเนา.
- โครงการข่าวสารทิศทางประเทศไทย (2546). รายงานฉบับที่ 15 ประมวล วิเคราะห์ สังเคราะห์ สถานการณ์และแนวโน้มประเทศไทย ในรอบปี 2545 "ประเทศไทย 2545: ก้าวใหม่ในโลกที่กำลังปรับตัว" สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (สกว.).
- จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร (2546) ความยากจน สถานการณ์ และบทบาท ขององค์กรพัฒนาเอกชน, ภาควิชาความร่วมมือเพื่อสนับสนุนการพัฒนา, มูลนิธิกองทุนไทย.
- จรัสศรี จันทร์อ้าย (2545) เกษตรกรรับจ้างบ้านห้วยผาตั้น จังหวัดเชียงใหม่. โครงการการพัฒนา ระบบ สวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- ฉลาดชาย รมิตานนท์ (2527). ผีเจ้านาย. เชียงใหม่: โครงการตำรามหาวิทยาลัย, มหาวิทยาลัย เชียงใหม่.
- ฉันทนา บรรพศิริโชติ และคณะ (2546) ผู้ใหญ่วิบูลย์ กับการเรียนรู้เพื่อการพึ่งตนเอง และพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน, ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนป่าตะวันออก (วนเกษตร) โดยการสนับสนุน จากกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม.
- เฉลิมศักดิ์ บุญนำ (2545) คนจนในธุรกิจยางพารา. โครงการการพัฒนา ระบบ สวัสดิการสำหรับ คนจนคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- ชรินทร์ ดวงดารา (2545) วิถีชีวิตชาวไร่ในพื้นที่เขตอนุรักษ์หมู่บ้านร่มโพธิ์ทองจังหวัด จะเข้เทรา. โครงการการพัฒนา ระบบ สวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสในสังคม ไทย, สกว.
- ชรินทร์ ดวงดารา (2545) วิถีชีวิตชาวสวนผลไม้รายย่อยชุมชนบึงสำนักใหญ่ จังหวัดระยอง. โครงการการพัฒนา ระบบ สวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ(บก.) (2542). สืบสานล้านนา : สานต่อลมหายใจของแผ่นดิน. เชียงใหม่ : คณะกรรมการจัดงานสืบสานล้านนา.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ (2542). เศรษฐศาสตร์การเมืองของการปฏิวัติขนาดครอบครัวในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.
- ชุมพล เจษฎาพร (2545) เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม จังหวัดเชียงใหม่. โครงการการพัฒนา ระบบ สวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.

- จิรวุฒิ เสนาคำ (2545) รูปแบบการแก้ไขปัญหาคความยากจนและการจัดสวัสดิการในชุมชน
ประมงขนาดเล็ก. โครงการการพัฒนาระบบ สวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสใน
สังคมไทย, สกว.
- ณรงค์ บุญสวยขวัญ (2545) คนเลี้ยงกุ้งกุลาดำ: ความชอกช้าท่ามกลางโลกาภิวัตน์. โครงการ
การพัฒนาระบบ สวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- ณรงค์ บุญสวยขวัญ (2545) ชาวนาในพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง. โครงการการพัฒนาระบบ สวัสดิ
การสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- ณรงค์ เพชรประเสริฐ (2542) รายงานวิจัย การสำรวจความรู้เชิงแนวคิด ทฤษฎี บทบาท และ
ความสำคัญต่อสังคม ของโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม, สำนักงานกองทุน
สนับสนุนงานวิจัย
- ณรงค์ เพชรประเสริฐ บก., 2543 เศรษฐศาสตร์การเมือง.(เพื่อชุมชน) ฉบับที่ 7 คนจนไทยในภาวะ
วิกฤติ.
- ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ (2521). สังคมและการเมืองไทย กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เจริญวิทย์การพิมพ์.
- ธีรดา นามไธ (2545) สภาพการทำเกษตรแบบมีสัญญาของเกษตรกรรายย่อยในเขตป่า
สงวนแห่งชาติดงลาน. โครงการการพัฒนาระบบ สวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาส
ในสังคมไทย, สกว.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2543) คนจนกับนโยบายการทำให้จนของรัฐ, คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริม
งานพัฒนา.
- _____. (2546) มิติเรื่องฐานทรัพยากรกับเศรษฐกิจพอเพียง, โครงการยุทธศาสตร์นโยบาย
ฐานทรัพยากร, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ปฐมพงษ์ สัจจะธีรกุล (2545) ชาวนาไร้ที่ดินทำกินเป็นของตนเองบ้านคลองทกวา จังหวัด
ปทุมธานี. โครงการการพัฒนาระบบ สวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสในสังคมไทย,
สกว.
- ประเกียรติ ขุนพล (2545) เกษตรกรชาวสวนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ชุมชนบ้านไร่ จังหวัดระนอง.
โครงการการพัฒนาระบบ สวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- ประกาศ ปิ่นตบแต่ง (2542) การเมืองบนท้องถนนฯ กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา
มหาวิทยาลัยเกริก.
- _____. (2542) รายงานการวิจัยเรื่องวิกฤติเศรษฐกิจและผลกระทบต่อคนจน.

- ประภาส ปิ่นตบแต่ง และ อนุสรณ์ อุณโณ, (2545) “ขบวนการเคลื่อนไหวของชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้” ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บก.) **วิถีชีวิต วิถีสู้ : ขบวนการประชาชนร่วมสมัย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ตัวหนอน.
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. (2535) “ความยากจน สิ่งแวดล้อม และการพัฒนา” ใน **วิถีวิทยาการศึกษาสังคมไทย : วิถีใหม่แห่งการพัฒนา**. จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร (บก.) กรุงเทพมหานคร : โครงการส่งเสริมองค์การพัฒนาเอกชนไทย.
- ปัตพงษ์ เกษสมบูรณ์ (2544) รายงานการศึกษาเพื่อกำหนดขอบเขตการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพจากการทำการเกษตรแบบมีสัญญาผูกพัน สนับสนุนโดยสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
- ฝ่ายพัฒนาไร่นาและสถาบันการเกษตร สำนักงานส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร. (2533) **การตลาดสินค้าเกษตร**.
- ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, (2537). เอกสารประกอบการสัมมนาสาธารณะเรื่อง “สภาการเกษตร”, โครงการพัฒนาสันติวิธีในสังคมไทย.
- พฤษ์ เกาถวิล (2545) **นโยบายรัฐกับการเป็นหนี้สินของเกษตรกร : ความล้มเหลวของโครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อย**. โครงการการพัฒนาระบบ สวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- ไพเราะ สุนทรพรม (2545) **เกษตรกรรับจ้างที่ไม่มีที่ทำกิน**. โครงการการพัฒนาระบบ สวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- มหาวิทยาลัยเที่ยงคืนและคณะ (2544) **เวทีระดมความคิด “แก้โครงสร้างอย่างไร จึงจะแก้ความยากจน” ครั้งที่ 1 เรื่องเศรษฐกิจชนบท** จัดโดยมหาวิทยาลัยเที่ยงคืน สมัชชาวิชาการเพื่อคนจน คณะทำงานวาระทางสังคม ศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา ฯลฯ
- มูลนิธิชัยพัฒนา สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2544) **เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่อง ยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน วันที่ 24-25 พฤศจิกายน 2544 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี**.

- ระพี สาคริก. (2545) "ความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืนที่ควรมียู่ในรากฐานการเรียนรู้". เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ "ยุทธศาสตร์การวิจัยและพัฒนาเกษตรยั่งยืนภาคใต้, เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก ภาคใต้
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2523) รายงานการศึกษาค้นคว้าดำเนินงานกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์..
- ฤทธิ์ชัย ภูตะวัน และทวี หอมหวล (2545) **ชะตากรรมชาวนาไทยในภาคอีสาน**. โครงการการพัฒนาาระบบ สวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ (2545) "บทเรียนการต่อสู้ของเกษตรกรและภาคประชาชน กรณีการคุ้มครองพันธุ์พืชในข้อตกลงทรัพย์สินทางปัญญาในองค์การค้าโลก" เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี พ.ศ.2545 เรื่องเผชิญความท้าทายจากกระแสโลกาภิวัตน์ ร่วมจัดโดย มูลนิธิชัยพัฒนา สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี วันที่ 14-15 ธันวาคม 2545
- วิโรจน์ ณ ระนอง และคณะ (2545) รายงานเรื่อง การติดตามประเมินผลการจัดหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ปีที่ 1 (2544-45), สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย โดยการสนับสนุนจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- วิลาศ เตชะไพฑูริย์ (2543) "การล่มสลายของภาคเกษตรกรรมและสังคมชนบทไทย: ที่มาและที่ไป" ใน *ทิศไทยทางโลก จุลสาร ปXป ฉบับวันที่ 2 พฤศจิกายน 2543*.
- วิเศษ สุจินพรหม (2545) **การจัดการที่ดินโดยชุมชน : ทางเลือกในการจัดสรรและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเป็นธรรม**. โครงการการพัฒนาาระบบ สวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- วุฒิเลิศ เทวกุล และคณะ. (2541) รายงานโครงการศึกษาและติดตามประเมินผลการดำเนินงานกองทุนพัฒนาชนบท ภายหลังการดำเนินโครงการทดลองร่วมกัน ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับธนาคารออมสิน.
- ศรีประภา เพชรมีศรี และคณะ (2545) รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเศรษฐกิจเสรี การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและผลกระทบต่อสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ชุดโครงการวิจัยสิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์สากล.

- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2543) ผลกระทบวิกฤตเศรษฐกิจต่อชนบทไทย.
- สมชัย จิตสุชน (2545) ความยากจนคืออะไร และวัดได้อย่างไร, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- สมชัย จิตสุชน และ เทียนสว่าง ธรรมวณิช (2543) คนจน จมลงอย่างไรจากวิกฤตเศรษฐกิจ, มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- สมยศ หุ่นหัว (2545) รายงานการประเมินผลครึ่งโครงการ โครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนของเกษตรกรรายย่อย, คณะทรัพยากรธรรมชาติ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ หาดใหญ่
- สมัชชาเกษตรกรรายย่อย สถาบันพัฒนาการเมือง และ กลุ่มเพื่อประชาชน (2545) ฟังเสียงชาวนาพูด "เราต้องการยกเลิกหนี้สิน ไม่ใช่พักหนี้เกษตรกร" เอกสารประกอบการอภิปราย
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (2544) รายงานเบื้องต้น "เศรษฐกิจชุมชนหมู่บ้านไทย" เสนอ ณ ที่ประชุมสัมมนาทางวิชาการ โครงการวิจัยชุมชนหมู่บ้านไทย และโครงการพลวัตเศรษฐกิจชุมชนสามลุ่มน้ำ วันที่ 23-24 เมษายน 2544 ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ, กรุงเทพมหานคร, 2538.
- สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. รายงานกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2534.
- สำนักงานติดตามประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานสถานการณ์ความยากจนและการกระจายรายได้ของประเทศไทย ปี 2545.
- สุพาณี ธนวิมุติ และคณะ (2543) เสรีเกษตรกร: เจาะลึกในความเปลี่ยนแปลง, กรณีศึกษาผลกระทบจากการเปิดเสรีสินค้าเกษตรต่อผู้เลี้ยงและเกษตรกรรายย่อย, ชมรมศิษย์เก่าบูรณะชนบทและเพื่อน
- สุภา โยเมือง และ วิฑูรย์ ปัญญากุล (2545) "เกษตรกรรมทางเลือกและการพัฒนาที่ยั่งยืน : สถานการณ์ในประเทศไทย" เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2545 เรื่องเผชิญความท้าทายจากกระแสโลกาภิวัตน์ ร่วมจัดโดยมูลนิธิชัยพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงพาณิชย์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และสถาบันวิจัยและพัฒนาประเทศไทย

- สุภาวดี บุญเชื้อ (2545) **คนจนอำนาจ จนโอกาส บ้านบากชุม: ผลกระทบโครงการพัฒนาของรัฐกรณีเขื่อนสิรินธร**. โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- สุริยรัตน์ จัตรมงคล (2545) **สภาพชีวิตของชุมชนประมงพื้นบ้านคลองตำหรุ จังหวัดชลบุรี**. โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- เสน่ห์ จามริก (2541) **ฐานคิดสู่ทางเลือกใหม่ของสังคมไทย** กรุงเทพมหานคร : โครงการวิถัทรรศน์ มูลนิธิภูมิปัญญาไทย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- เสน่ห์ จามริก และคณะ (2546) **ฐานทรัพยากร... ทุนชีวิตของสังคมไทย**. เอกสารวิชาการฉบับที่ 1 โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- โสภณ ชมชาญ,(2544) **"การจัดการทรัพยากรที่ดินและความยากจน"** ในเอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่อง ยุทธศาสตร์การจัดปัญหาความยากจน ร่วมจัดโดยมูลนิธิชัยพัฒนา สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี, วันที่ 24-25 พฤศจิกายน 2544.
- อัจฉรา รักยุติธรรม (2545) **ความทุกข์ยากของเกษตรกรในเขตป่าอนุรักษ์บ้านแม่คองซ้าย จังหวัดเชียงใหม่**. โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2545) **เส้นผมบังภูเขา**, สถาบันพัฒนาการเมือง.
- เอกสารประกอบการอภิปราย ฟังเสียงชาวนาพูด "เราต้องการยกเลิกหนี้สินไม่ใช่พักหนี้เกษตรกร", มีนาคม 2545
- ไอ้จำ บัวสาย (2545) **รายงานคนจนกับความยากจน**, เอกสารบทเรียนการทำงานอาสาสมัครเพื่อสังคม, โครงการเสริมประสิทธิภาพเกษตรกร จ.สุรินทร์ (เอกสารอัดสำเนา)
- โอฬาร ถิ่นบางเตียว (2545) **ชีวิตแรงงานรับจ้างในไร่อ้อย**. โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- De Jong, Edwin (2000) *How secure is social security in Northeast Thailand? : Rural social security mechanisms in the aftermath of the economic crisis*. Occasional Paper 100. Master thesis of Development Studies, Centre for International Development issues Nijmegen (CIDIN), University of Nijmegen, The Netherlands.

- Srisompob Jitpiromsri (1997) *Social Welfare and social security Policy : An Application of General Theories in an Asian Context*, Department of Political Science, Northern Illinois University, USA.
- Suthiporn Chirapanda (1983) *In-depth Study of Poverty Alleviation in Thailand* Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO Regional Office for Asia and the Pacific.
- Fernando Funes, Luis Garcia, Martin Bourque, Nilda Perez, and Peter Rosset . (2002) *Sustainable Agriculture and resistance (Transforming Food Production in Cuba)*. Oakland, California : Food First Book co-published with ACTAF and CEAS.
- Parichart Siwaraksa & Decharut Sukkumnoed (2002). “ *Human Security Through a Thai Kaleidoscope*” White Paper Human Security “International Public Symposium on Challenges to Human Security in a Borderless World” 11 December 2002 Bangkok Thailand.

กลุ่มเสวนา (Focus Group)

1. กลุ่มข้าราชการ จังหวัดชลบุรี. วันที่ 21 มกราคม 2545 ณ สำนักงานพัฒนาชุมชน จ.ชลบุรี
2. คนจนในเขตเทศบาล และคนจนในสวนยางพารา ตำบลไม้เรียง อ.ฉวาง จ.นครศรีธรรมราช วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2545 ที่ทำการเทศบาลตำบลไม้เรียง และที่ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร ตำบลไม้เรียง
3. ชาวนาในเขตลุ่มน้ำปากพนัง วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2545 ณ ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร ตำบลเชียรใหญ่
4. กลุ่มเกษตรกรที่เป็นหนี้สิน วันที่ 13 มีนาคม 2545 ณ ศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่
5. กลุ่มเกษตรกรไร้ที่ดิน วันที่ 13 มีนาคม 2545 ณ ศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่
6. กลุ่มเกษตรกรในเขตป่าอนุรักษ์ วันที่ 14 มีนาคม 2545 ณ ศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่
7. กลุ่มชาวนา ตำบลคลองโยง อำเภอนครชัยศรี จ.นครปฐม วันที่ 19 มีนาคม 2545
8. กลุ่มประมงพื้นบ้าน วันที่ 17 พฤษภาคม 2545
9. เกษตรกรในชุมชนมุสลิมภาคใต้ วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2546 ณ บ้านกะดุนง อ.รามัญ จ.ยะลา
10. กลุ่มเกษตรกรชาวสวนผลไม้. วันที่ 10 พฤษภาคม 2545 ณ บ้าน อำเภอกะเปอร์ จังหวัดระนอง

**รายชื่อผลงานวิจัยของโครงการ
การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย**

1. บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาระบบสวัสดิการ สำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย รศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ	ราคา	220	บาท
2. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มเกษตรกร ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง สุภา ไยเมือง และ ผศ.ดร.บุญชร แก้วสอง	ราคา	200	บาท
3. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม รศ.ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ และ ดร.นภาพร อติวานิชยพงศ์	ราคา	200	บาท
4. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อย วิทยากร เชียงกุล	ราคา	200	บาท
5. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม ผศ.อภิญา เวชชัย และ ผศ.ดร.กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์	ราคา	250	บาท
6. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มนอกกำลังแรงงาน รศ.ดร.ชัตติยา กรรณสูต และ จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร	ราคา	200	บาท
7. การสำรวจข้อมูลเศรษฐกิจของคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย รศ.ดร.กิตติ ลิ้มสกุล ยงยุทธ เจริญรัตน์ และ ศิริพร ยอดกมลศาสตร์	ราคา	180	บาท
8. สวัสดิการโดยภาคชุมชน (๑) : กลุ่มออมทรัพย์	ราคา	170	บาท
9. สวัสดิการโดยภาคชุมชน (๒) : กลุ่มผลิตภัณฑ์	ราคา	170	บาท
10. คนจนไทยในมิติทางสังคม (๑)	ราคา	160	บาท
11. คนจนไทยในมิติทางสังคม (๒)	ราคา	160	บาท
12. รวมบทความอรรถาธิบายงานวิจัยกรณีศึกษา การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย			