

Important Phenomenon of the Creation of Food Regimes from 2014 – 2019**

Sunsai Wongsuwan*

Abstract

This article aims to explain the important phenomenon of the creation of food regimes from 2014 – 2019. Thailand is experiencing a food crisis due to many reasons, ranging from the problem of farmers' access to the production factors, especially lands, resource degradation, high agricultural cost, debts, and the use of chemicals which may result in health problems, to the monopolization of the food and market system. These problems stem from the capitalist groups including the middlemen. However, the researcher considers food politics to be an important topic in the field of social science, political science, and political economy. Food acts as a relationship between states and a representative of both the private and people sector, for it plays a role in the power struggle and negotiation and benefits allocation of the government and capitalists.

* Pd.D Candidate, Faculty of Social Sciences, Naresuan University.

** This article is a part of the Ph.D Thesis entitled “Politics of Food Regime in Thai Political Economy: The Case Study of Joko Community Learning Center Nan, 2014 - 2019”, Faculty of Social Sciences, Naresuan University.

Received March 23, 2021; Revised June 30, 2021; Accepted June 30, 2021

Keywords: Food Regimes, Capitalist Groups, Politics

ปรากฏการณ์สำคัญของการสร้างระบอบอาหารปี พ.ศ. 2557- พ.ศ. 2562**

สันทราย วงษ์สุวรรณ*

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งอธิบายปรากฏการณ์สำคัญของการสร้างระบอบอาหารปี พ.ศ. 2557- พ.ศ. 2562 ของประเทศไทยที่กำลังเผชิญกับวิกฤตการณ์ด้านอาหาร ซึ่งมีสาเหตุหลายประการไม่ว่าจะเป็นปัญหาการเข้าถึงปัจจัยการผลิตของเกษตรกร โดยเฉพาะปัญหาเรื่องที่ดิน ความเสื่อมโทรมของทรัพยากร ต้นทุนการเกษตรสูง ปัญหาหนี้สิน การใช้สารเคมี ซึ่งเสี่ยงต่อปัญหาสุขภาพ การผูกขาดระบบตลาดและอาหาร ปัญหาเหล่านี้เกิดจากกลุ่มทุน รวมถึงพ่อค้าคนกลาง อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมองว่าประเด็นการเมืองเรื่องอาหาร เป็นประเด็นสำคัญทางด้านสังคมศาสตร์ รัฐศาสตร์ และ เศรษฐกิจการเมือง อาหารทำหน้าที่ในฐานะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ตัวแสดง

* นักศึกษาโครงการปริญญาเอกกัญญาภิเษก (คปก.) รุ่นที่ 20 หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (ปร.ด.) ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์

**บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง การเมืองของระบอบอาหารในเศรษฐกิจการเมืองไทย: กรณีศึกษาศูนย์การเรียนรู้โจโก้ จังหวัดน่าน ปี พ.ศ. 2557 - พ.ศ. 2562

*** ได้รับบทความ 23 มีนาคม 2564; แก้ไขปรับปรุง 30 มิถุนายน 2564; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 30 มิถุนายน 2564

ภาคเอกชน ตัวแสดง ภาคประชาชน เพราะอาหารเข้ามามีบทบาทในการต่อสู้ต่อรองทางอำนาจและจัดสรรผลประโยชน์ของรัฐบาลและนายทุน

คำสำคัญ: ระเบียบอาหาร, กลุ่มทุน, การเมือง

บทนำ

การทำความเข้าใจระเบียบอาหาร¹ ในฐานะที่เป็น “การเมืองของความสัมพันธ์ทางอาหาร” ความหมายดั้งเดิมของระเบียบอาหาร กล่าวว่ระเบียบอาหารเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของผู้ผลิตและผู้บริโภคไปจนถึงรูปแบบการสั่งสมทุน โดยแยกแยะตามการเปลี่ยนผ่านของระบบทุนนิยมในยุคต่าง ๆ ตั้งแต่ปี ค.ศ 1870 (Friedmann and McMichael, 1989, p.95)

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับระเบียบอาหารถูกมองว่าเป็นการจัดโครงสร้างทางการเมืองของเศรษฐกิจทุนนิยมโลก โดยใช้กฎเกณฑ์ของอังกฤษและสหรัฐอเมริกา และการบริหารรัฐเสรีนิยม กฎเกณฑ์นี้ตั้งขึ้นโดยวิธีการทางทหารการเงินและวิธีเชิงสถาบัน ในทำนองเดียวกันองค์การการค้าโลก (World Trade Organization, WTO) ทำให้หลักการจัดการได้รับการยอมรับทั่วโลกกลายเป็นสถาบัน (การสร้างเสรีการค้าและการประกอบธุรกิจ) โดยมีข้อบังคับทางกฎหมายและเศรษฐกิจ

จากที่กล่าวไปข้างต้น จะเห็นได้ว่ารูปแบบของหลักเกณฑ์นั้นได้วางโครงสร้างสำหรับโครงสร้างระเบียบอาหาร โดยเฉพาะเรื่องการผลิตอาหารและการจัดการอาหารเพื่อรักษาพลวัตการสั่งสมทุนบางอย่างภายใต้ระบอบรัฐ ทั้งนี้ มีการก่อตั้งองค์กรต่าง ๆ

¹ ระเบียบอาหาร หมายถึง กฎเกณฑ์ที่ควบคุมการผลิตและการบริโภคอาหารในระดับโลก กฎเกณฑ์ดังกล่าวแสดงถึงผลลัพธ์ของการต่อสู้ทางสังคมและความเป็นสถาบันการต่อรองในเรื่องความหมายของผู้ผลิตอาหารและการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้อง

ขึ้นมากมาย หนึ่งในนั้น คือ การก่อตั้งองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) โดยได้รับมอบให้รักษาเสถียรภาพของการเกษตรโลกและสร้างความมั่นคงทางอาหารระดับโลก บทบาทของ FAO เป็นการกระตุ้นและจัดการการค้าระหว่างประเทศเกี่ยวกับสินค้าอาหาร ดังนั้น ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา บริษัทธุรกิจเกษตรข้ามชาติได้ปรับโครงสร้างภาคเกษตรกรรมโลกอย่างขนานใหญ่ โดยอาศัยกลไกเหนือตลาดโดยตรง และใช้รัฐบาล ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และองค์การการค้าโลก (World Trade Organization, WTO) เป็นเครื่องมือทางอ้อม บริษัทเหล่านี้เข้าไปเปลี่ยนแปลงวิถีการเพาะปลูกของเกษตรกรและการจัดจำหน่ายเมล็ดพันธุ์พืชรวมไปถึงสารเคมีทั่วโลก ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นส่งผลให้เกิดกำเนิดมหาศาล ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้ความอดอยากและความยากจนของประชาชนในโลกเพิ่มมากขึ้น และสิ่งที่เห็นได้ชัด คือ วิกฤตการณ์กลายเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าควรแยกองค์การการค้าโลก (WTO) ออกจากภาคเกษตรกรรม เนื่องจากข้อตกลงภาคเกษตรกรรม (Agreement on Agriculture, AOA) ขององค์การการค้าโลก กล่าวคือ เป็นการนำนโยบายอาหารแบบถอยหลังของธนาคารโลกกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เข้ามาเป็นกฎเกณฑ์และบังคับใช้กับประเทศยากจน ซึ่งข้อตกลงนี้เข้าข้างระบบเกษตรกรรมของบริษัทข้ามชาติ เน้นการลงทุนและการส่งออกเป็นหลัก (Nations, Focus on the Global South, 2020) ซึ่งข้อบังคับดังกล่าวจากองค์การการค้าโลก (WTO) จึงเป็นการเอารัดเปรียบประเทศชายขอบ ผู้เขียนมองว่า การเมืองกับความสัมพันธ์ทางอาหาร (เกษตรกร) เป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตลาด ระบอบอาหารเกี่ยวข้องกับระเบียบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่ถูกทำให้เป็นสถาบันขึ้นระหว่างยุคของการครองความเป็นเจ้า (hegemony) ของอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ การขึ้นมามีบทบาท

สำคัญขององค์การการค้าโลกที่รัฐสมาชิกต้องรับผิดชอบกฏกติกาทางการค้า หลักการดังกล่าวถูกนำไปปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกัน (สร้อยมาศ รุ่งมณี และคณะ, 2559)

จุดเริ่มต้นของการเกิดความขัดแย้งทางการเมืองที่มีประเด็นเรื่องอาหารเป็นตัวแปรสำคัญนั้น กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1993 เมื่อกลุ่มเกษตรกรรายย่อย ผู้ที่ทำงานในภาคเกษตร กลุ่มผู้หญิงในพื้นที่ชนบท และกลุ่มคนพื้นเมือง ซึ่งมีจำนวนประมาณ 148 องค์กรของกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคม ใน 69 ประเทศ และใน 4 ทวีป ได้แก่ ทวีปยุโรป อเมริกา เอเชีย และแอฟริกา ได้มีการรวมตัวกันจัดการประชุมที่เมืองมอนส์ (Mons) ประเทศเบลเยียม เพื่อต่อต้านการเปิดเสรีทางการค้าสินค้าเกษตรและอาหารในการเจรจาการค้าโลกรอบอุรุกวัย (สร้อยมาศ รุ่งมณี และคณะ, 2559) ในการประชุมดังกล่าว จึงเริ่มมีการหารือกันว่าการจัดการปัญหาและผลกระทบของการค้าเสรีต่อผู้ผลิตรายย่อยด้วยมาตรการในระดับรัฐอาจจะไม่เพียงพอ รวมทั้งอาจมีความจำเป็นต้องขยายแนวทางการปฏิบัติไปสู่การจัดตั้งองค์กรในลักษณะข้ามชาติด้วยผลของการจัดประชุมดังกล่าว จึงเกิดการจัดตั้งเครือข่ายกลุ่มเคลื่อนไหวเกษตรกรระหว่างประเทศที่เรียกว่า กลุ่มลาเวียแคมเปซินา (La Via Campesina) ขึ้นเพื่อเรียกร้องและปกป้องสิทธิของผู้ผลิตรายย่อย ความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับอาหารล้วนแยกออกจากกันไม่ขาดกับการเมืองที่มีผลประโยชน์มารองรับ

ในปัจจุบันโลกเจริญรุดหน้าไปมากในแทบทุกด้าน โดยเฉพาะวิทยาการและเทคโนโลยีเกี่ยวกับอาหาร แต่ความหิวโหยไม่เคยหายไป โดยเฉพาะในประเทศแถบ Sub-Sahara หรือในแอฟริกา นั้น เด็ก ๆ หนึ่ง ในสาม ได้รับอาหารไม่เพียงพอ สหประชาชาติประมาณว่า มีเด็กที่ต้องเสียชีวิตในแต่ละปีราว 13 ล้านคน โดยกลุ่มประเทศในแอฟริกาจะได้รับผลกระทบรุนแรงที่สุด รองลงมาคือทวีปเอเชีย และละตินอเมริกา และราว 77% ของประชากรที่จะเผชิญกับภาวะขาดแคลนอาหารรุนแรงนั้น

มาจากประเทศที่มีสงครามและความขัดแย้งภายในประเทศ เช่น เยเมน ชูดานใต้ และ ซีเรีย (โตมร ศุขปรีชา, 2563)

ผู้เขียนมองว่า การมุ่งเน้นเกษตรกรรมเพื่อการส่งออกก่อให้เกิดผลลัพธ์ด้านลบมากกว่าด้านบวกที่ประชาชนจะได้รับ ประชาชนหลายล้านคนในประเทศที่ส่งออกอาหารกลับไม่มีจะกิน เช่น ในอินเดีย หนึ่งในห้าของประชากรต้องอดมื้อกินมื้อและเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี ถึง 48% ประสบภาวะทุพโภชนาการ ทั้ง ๆ ที่อินเดียส่งออกข้าวสารมูลค่า 1.5 พันล้านดอลลาร์และข้าวสาลีมูลค่า 322 ล้านดอลลาร์ ซึ่งในประเทศอื่น ๆ ที่ดินเพื่อการเกษตรที่เคยใช้ผลิตอาหารบริโภคภายในประเทศ ปัจจุบันกลับนำไปใช้ปลูกของฟุ่มเฟือยสำหรับซีกโลกเหนือ ในประเทศโคลอมเบีย มีประชากร 13% ประสบภาวะทุพโภชนาการแต่โคลอมเบียเป็นผู้ผลิตและส่งออกดอกไม้ตัดแต่งถึง 62% ของดอกไม้ทั้งหมดที่ส่งไปขายในสหรัฐอเมริกา รวมทั้งในหลายกรณี ผลกระทบของการเปลี่ยนไปเพาะปลูกเพื่อการส่งออก ก่อให้เกิดผลกระทบที่น่าเป็นห่วง เช่น ประเทศเคนยาเคยผลิตอาหารเพียงพอเลี้ยงตัวเองมาจนกระทั่งราว 25 ปีก่อน แต่ในปัจจุบันประเทศเคนยาต้องนำเข้าอาหารถึง 80% ในขณะที่สินค้าส่งออกของเคนยา 80% เป็นผลผลิตทางการเกษตรอื่น ๆ ที่ไม่ใช่อาหาร (Ian Angus, 2008) ดังนั้น จากข้อมูลข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับอาหารส่งผลกระทบต่อไปทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยด้วย

การตระหนักในเวทีการเมืองระหว่างประเทศและถูกกำหนดไว้ในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ขององค์การสหประชาชาติว่า จะต้องยุติความหิวโหยและประกันการเข้าถึงทางอาหารให้กับทุกคน โดยเฉพาะคนยากจนและคนที่อยู่ในสภาวะเปราะบางภายใน ปี ค.ศ. 2030 สำหรับประเทศไทย จะเห็นได้ว่านโยบายพัฒนาชนบทไทยจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา เน้นเรื่อง

โครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน เพื่อเป็นเส้นทางลำเลียงสินค้าเกษตรเข้าสู่ตลาด เน้นภาคเกษตรให้เข้าสู่การผลิตเชิงพาณิชย์ ดังนั้น บทความนี้ จึงมีความสำคัญและ สอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะเวลา 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ที่เป็นสิ่งสำคัญ ในการให้ประเทศไทยให้มีทิศทางที่ชัดเจนในระยะยาว เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน เรียกกันว่าเป็นแผน 6-6-4 ซึ่งประกอบด้วย 6 ด้าน 6 ยุทธศาสตร์หลัก และ 4 ยุทธศาสตร์สนับสนุน (ดูที่เชิงอรรถที่ 11) ทั้งนี้ เรื่องความมั่นคงทางอาหารได้ ถูกบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) รวมทั้งนโยบายประเทศไทย 4.0 ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการเมืองของความสัมพันธ์ ทางอาหารเป็นเรื่องที่แยกออกจากกันไม่ขาด ซึ่งอาหารมีความเกี่ยวข้องกับระบบย่อย ต่าง ๆ ทางสังคมอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ การนำเสนอลำดับการอธิบายในบทความนี้ จะประกอบไปด้วย 2 ส่วนหลัก คือ

1. เศรษฐกิจ สังคม การเมืองหลังรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 ผลกระทบต่อระบบอาหาร

2. ปรากฎการณ์ในการเปลี่ยนแปลงนโยบายภาคการเกษตรช่วงปี พ.ศ. 2557- พ.ศ. 2562

1. เศรษฐกิจ สังคม การเมืองหลังรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 ผลกระทบต่อระบบอาหาร

ปัจจุบันครบรอบ 6 ปี การรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 การทำงานภายใต้รัฐราชการที่ผูกขาดกลไก การทำงานของทุกภาคส่วน ประเทศไทยพึ่งพาการส่งออกเป็นหัวใจหลักในการเติบโต ทางเศรษฐกิจ บทความนี้ผู้เขียนต้องการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการเมืองของระบบ

อาหารในเศรษฐกิจการเมืองไทย ซึ่งจะศึกษาในแง่มุมมองอาหารแบบบรรษัท โดยภายใต้สภาพเศรษฐกิจไทยที่กำลังประสบปัญหาอย่างมากในทุกภาคส่วน นับตั้งแต่มีการรัฐประหารเป็นต้นมา เศรษฐกิจในประเทศไทยอยู่ในสถานะที่ตกต่ำ แต่กลุ่มธุรกิจบางกลุ่มทุนบางกลุ่มกลับอยู่รอด นอกจากนี้จะไม่ได้รับผลกระทบแล้วยังดูเหมือนว่านับตั้งแต่มีการรัฐประหารเกิดขึ้น กลุ่มทุนดังกล่าวกลับมีโอกาสทางธุรกิจที่เพิ่มมากขึ้นกว่าในช่วงที่รัฐบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้ง กลุ่มทุนดังกล่าวได้แก่ เครือเจริญโภคภัณฑ์ (CP) และ กลุ่มธุรกิจไทยเบฟเวอเรจ (Thai Beverage) อย่างไรก็ตาม คนไทยทุกคนย่อมรู้จักกันดีอยู่แล้วว่าธุรกิจของกลุ่มซีพีและไทยเบฟฯ นั้น ครองตลาดทางด้านอาหารการเกษตร รวมไปถึงธุรกิจค้าปลีก และโทรคมนาคม แต่สิ่งที่น่าสนใจกลับไม่ใช่ธุรกิจของกลุ่มบริษัทเหล่านี้ หากแต่เป็นโอกาสทางธุรกิจที่เข้ามาจากการหยิบบิ้นโดยรัฐบาลทหาร

สำหรับสิ่งที่ผู้เขียนสนใจมากกว่าโอกาสทางธุรกิจของเครือเจริญโภคภัณฑ์ และกลุ่มไทยเบฟเวอเรจ กล่าวคือ นโยบายของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งกลุ่มทุนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายภาคการเกษตรที่เกี่ยวข้องกับระบอบอาหารของประเทศไทย ซึ่งกลุ่มทุนเหล่านี้มีตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ในรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย เพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการเมืองกับพรรคพวกของตนเอง ซึ่งประชาชนเป็นฝ่ายเสียเปรียบ

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนมองว่า การกำหนดนโยบายภาคการเกษตรโดยกลุ่มทุนนั้น กลายเป็นว่ากำหนดนโยบายคิดว่า นี่คือนโยบายที่ดีสำหรับประชาชน แต่มันอาจไม่ได้เป็นสิ่งที่ประชาชนต้องการ คำถามคือเมื่อนโยบายนำมาประยุกต์เข้ากับภาคการเกษตร จะพบว่า นโยบายภาคการเกษตรไม่ได้เป็นของผู้ผลิตกับผู้บริโภคเท่านั้น แต่กลับมีปัจจัยอื่นด้วย เช่น โครงสร้างส่วนบนหรือวัฒนธรรมทางการเมืองไทยบางอย่างที่มีผลต่อรูปแบบการกำหนดนโยบาย ไม่ว่าจะป็นระบบอุปถัมภ์ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะในหรือ

นอกระบบราชการ ซึ่งพบว่าเมื่อมีการรวบอำนาจเข้าสู่คณะบุคคล มีความคาดหวังว่าจะสามารถแก้ปัญหาจากรัฐบาลก่อน ๆ ได้ ลดการทุจริตคอร์รัปชันลง ลดประชานิยมลง เพราะมองว่าการกำหนดนโยบายที่ผ่านมาสอนองความต้องการประชาชนด้วยนโยบายประชานิยม ไม่ได้เป็นนโยบายที่เข้ามาแก้ไขปัญหาให้ประชาชนโดยแท้จริง

อีกประการหนึ่งที่บริบทในปัจจุบันเปลี่ยนไปจากที่ Friedrich Hayek ศึกษา ค้นคว้า พบว่า ทุกวันนี้ระบบเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับโลกาภิวัตน์มากขึ้น ในแง่การเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อุปทานระดับโลก โดยเฉพาะสินค้าเกษตรประเทศไทยส่งออกมากขึ้น การค้าถึงที่ยืนในเวทีโลกก็มีความสำคัญเพิ่มขึ้น ด้วยเหตุผลนี้ เมื่อนำเอานโยบายภาคการเกษตร การเมือง และกลไกการตลาดมารวมกับผลผลิตทางการเกษตรที่เกิดขึ้น โครงสร้างการเกษตรทุกวันนี้ มีผู้บริโภค มีช่องทางการจัดจำหน่าย การแปรรูป แต่เมื่อย้อนไปถึงต้นทาง คือ เกษตรกร ผู้ผลิตต้องซื้อปัจจัยการผลิตหลายอย่าง โดยผู้เขียนพบว่าปัจจุบันนี้ หลายประเทศในโลกเกิดปรากฏการณ์ควบรวมกันระหว่างห่วงโซ่อุปทานในหลายกิจกรรมมากขึ้น บางครั้งคนที่เป็นคนขายปัจจัยการผลิต คนแปรรูป และคนที่ควบคุมช่องทางการกระจาย เป็นคนคนเดียวกัน ทำให้โครงสร้างการผลิต อำนาจการผูกขาดตกกับผู้รับซื้อสินค้าเกษตรมากขึ้น รวมถึงคนที่ทำหน้าที่กระจายสินค้าอาหารก็ตกอยู่ในมือคนกลุ่มนี้ด้วยเช่นกัน ทำให้มีอิทธิพลค่อนข้างมาก ในการกำหนดรูปแบบที่เกี่ยวข้องกับการกระจายและการผลิตต่าง ๆ

เมื่อการกำหนดนโยบายโดยกลุ่มทุน เห็นตัวอย่างได้จาก ช่วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะนโยบายรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นโยบายข้าวมีผลต่อการได้รับคะแนนเสียง และถือเป็นนโยบายเชิงเศรษฐกิจและการเมืองควบคู่กัน รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เข้ามาพยายามแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของชาวนา ซึ่งพบว่ารัฐบาลเสนอนโยบายแก้ปัญหา ราคาข้าวเช่นกัน เราจึงไม่อาจบอกว่ารัฐบาลละทิ้งเกษตรกร แต่ความช่วยเหลือหรือ

โครงการเหล่านี้มันเป็นประโยชน์แค่ไหน นอกจากนั้น จะเห็นได้ว่าตัวละครหนึ่งที่เป็นผลของวัฒนธรรมการเมืองที่ดำรงอยู่บวกกับรูปแบบการตลาดที่บริษัทมีบทบาทมากในเรื่องของพีช ปุย ไข่ สุกกร น้ำตาล สารเคมีเกษตร มีกลุ่มทุนที่มีความสามารถในการควบคุมเกษตรกรรายย่อย นโยบายต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้รายใหญ่ได้รับประโยชน์หรือข้อได้เปรียบบางอย่าง โดยอาจจะฟังนโยบายรัฐหรือไม่ก็ได้ หากพูดถึงความเข้มแข็งของอุตสาหกรรมเกษตร จากแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องการให้เกษตรกรมีความรู้ มีข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยการณ และขับเคลื่อนภาคเกษตรด้วยปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและศาสตร์พระราชา โดยเกษตรกรต้องใช้กระบวนการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรม รวมไปถึงการใช้แอปพลิเคชันต่าง ๆ มากขึ้น จากข้อมูลข้างต้นผู้เขียนมองว่าเป็นสิ่งที่ดี อย่างไรก็ตาม ความรู้ ความพร้อมและอุปกรณ์เครื่องมือฝ่ายรัฐบาลสนับสนุนเกษตรกรมามากน้อยเพียงใด ซึ่งมีเพียงเกษตรกรบางกลุ่มเท่านั้นที่เข้าถึงการใช้เครื่องมือเทคโนโลยีและมีทุนมากพอที่จะซื้อเครื่องมือการสื่อสารทางการเกษตร ดังนั้น นี่คือภาพตัวอย่างของยุทธศาสตร์ที่บอกว่าต้องการเกษตรกรเข้มแข็ง อยากเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เกษตรกรทุกคนต้องเป็นสมาร์ทฟาร์มเมอร์ (Smart farm) ให้ได้ แล้วก็มีเรื่องเกษตรแปลงใหญ่ เกษตรกรทุกคนต้องเข้าถึงงานวิจัยได้ คำถามคือรัฐบาลให้ข้อมูลการเข้าถึงสิ่งเหล่านี้กับเกษตรกรมากน้อยเพียงใด

ดังนั้น ผู้เขียนมองว่า เศรษฐกิจ สังคม การเมืองหลังรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 สิ่งส่งผลกระทบต่อระบอบอาหารมากที่สุด คือเรื่องของการเมืองที่รัฐบาลมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบายภาคการเกษตร ซึ่งระบอบอาหารเป็นกุญแจสำคัญในการปลดล็อกการจัดโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมือง ในระบอบเช่นนี้ จะเห็นถึงความสัมพันธ์การผลิตอาหารและการบริโภคและทำซ้ำโดยระบบทุนนิยม บริษัทข้ามชาติ

ขนาดใหญ่ ทั้งนี้ ในส่วนถัดไป ผู้เขียนจะอธิบายให้เข้าใจต่อการเกิดความเปลี่ยนแปลงของนโยบายภาคการเกษตรที่ส่งผลต่อเกษตรกรโดยตรง กล่าวคือ ความเกี่ยวข้องกับกลุ่มทุนในเรื่องของการจัดการที่ดิน น้ำ การซื้อ-ขาย เมล็ดพันธุ์พืช การเข้าถึงสิทธิของเกษตรกร

2. ปรากฏการณ์ในการเปลี่ยนแปลงนโยบายภาคการเกษตรช่วงปี พ.ศ. 2557- พ.ศ. 2562

การทำเกษตรของไทยส่วนใหญ่เป็นการผลิตแบบรายย่อย ครัวเรือนเกษตรกรจำนวนมากถือครองที่ดินขนาดเล็กเพื่อทำกิน เน้นปลูกพืชเชิงเดี่ยวที่ใช้ระยะเวลาในการเพาะปลูกสั้นเพื่อหารายได้ สำหรับเกษตรกรรายใหญ่ที่เน้นทำการผลิตแบบเฉพาะอย่าง ปลูกพืช/เลี้ยงสัตว์ชนิดใดชนิดหนึ่งมีอยู่บ้างแต่ไม่มากนัก เกษตรกรจำนวนมากยังคงมีปัญหาในการผลิตด้วยข้อจำกัดด้านที่ดิน ทุน และความรู้ทางการตลาดทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงมีรายได้น้อย คือ เฉลี่ยต่ำกว่า 5,000 บาท ต่อเดือน ซึ่งคิดเป็นเพียง 1 ใน 3 ของรายได้แรงงานที่ทำงานนอกภาคเกษตร (เฉลี่ยประมาณ 16,000 บาท ต่อเดือน) (เสาวณีและพรชนก, 2561)

จากข้อมูลข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์กระบวนการผูกขาดระบบผลผลิตจากการกำหนดนโยบายภาคการเกษตรของกลุ่มทุน โดยผู้เขียนจะเริ่มจากการอธิบายให้เข้าถึงเรื่องของ ที่ดิน การซื้อ-ขาย เมล็ดพันธุ์พืช ระบบการจัดการน้ำ และการเข้าถึงสิทธิของเกษตรกร เป็นลำดับ

2.1 ที่ดิน

ปัญหาที่ดินทำกิน เป็นหนึ่งในปัญหาสำคัญและถือเป็นวาระเร่งด่วนแห่งชาติ ที่ผ่านมามีขบวนการเคลื่อนไหวของพี่น้องเกษตรกร ชวนาชาวไร่จำนวนมากที่ประสบปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกิน โดยเฉพาะการสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินให้นายทุน เกษตรกรได้เรียกร้องให้รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยแก้ไขปัญหามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514

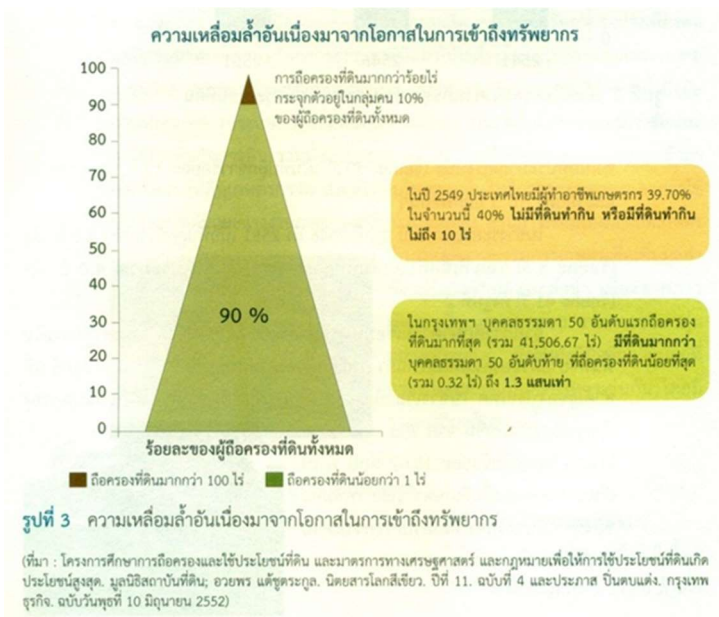
ถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 49 ปีมาแล้ว แต่จนถึงปัจจุบันปัญหาเหล่านี้ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้สำเร็จ และดูเหมือนว่าปัญหาที่ดินกลับยิ่งทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิม

การบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 ภาครัฐกำหนดนโยบายเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีการยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับการแก้ไขปัญหาความยากจนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สร้างแรงกดดันให้เกิดขึ้นกับการเข้าใช้ประโยชน์จากที่ดินทั้งของรัฐและเอกชนสำหรับใช้เป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาทำให้ทรัพยากรที่ดินมีการนำมาใช้ประโยชน์อย่างไม่มีขีดจำกัด การขยายตัวอย่างรวดเร็วของภาคการเกษตรที่เร่งผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกกระตุ้นให้เกิดการบุกเบิกพื้นที่ป่าไม้เพื่อทำการเกษตร รูปแบบการขยายพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยเปลี่ยนไปจากภาพเดิม พื้นที่สูงจำนวนมากถูกบุกเบิกเพื่อการทำเกษตร และเพื่อการท่องเที่ยว นำไปสู่การทำลายระบบนิเวศที่ยากจะฟื้นคืนกลับมา การขยายตัวของภาคเมืองและภาคอุตสาหกรรมเข้าไปในพื้นที่ราบในภาคเกษตร นำไปสู่การสูญเสียระบบนิเวศและสร้างปัญหามลพิษ (อดิษฐ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา, 2010)

ทั้งนี้ บทบาทของที่ดินในช่วงที่ผ่านมา มีการปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะที่ดินทำการเกษตรที่ได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของความเป็นเมือง ในลักษณะการปรับเป็นที่อยู่อาศัย/ชุมชน ถนน โรงงาน/อุตสาหกรรม ซึ่งรวมถึงการเปลี่ยนมือที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรของนายทุน ทำให้เกษตรกรรายย่อยถูกละเลยและไม่มีความสนใจในการสนับสนุนที่ชัดเจน (กริธา เอี่ยมสกุล, 2559) นอกจากนี้ อีกหนึ่งปัญหาของเกษตรกรรายย่อย คือ การไร้ที่ดินทำกิน การกักตุนที่ดิน การเก็งกำไรที่ดิน การไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจอย่างมากในประเทศไทย แต่เป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่งที่ปัญหาเหล่านี้

กลับไม่ได้รับการพิจารณาเพื่อหาแนวทางแก้ไขที่ต้นตอปัญหา (จิริฐู เจนพิงพร, 2562) หลายสิบปีที่ผ่านมารัฐบาลไทยกลับวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวอย่างผิวเผินและใช้วิธีการแก้ปัญหาการไร้ที่ดินด้วยมาตรการนำพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมมาจัดให้ประชาชน เพื่อการเพาะปลูกทำกิน จึงทำให้ส่งผลต่อความมั่นคงทางอาหาร

ภาพที่ 1 ความเหลื่อมล้ำอันเนื่องมาจากโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน



(ที่มา: อวยชัย แด้ชูตระกูล, 2552; ประกาศ ปันตบแต่ง, 2552

อ้างอิงใน คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ, 2554, น. 24)

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ปัญหาการเข้าถึงทรัพยากร “ที่ดิน” เป็นปัญหาที่มีความเชื่อมโยงกับประเด็นทางเศรษฐกิจและสังคมหลายประการ ได้แก่ ระเบียบอาหาร ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ การกระจุกตัวของกำไรเกินปกติ จากการดำเนินธุรกิจที่ขาดการแข่งขัน การจับจองที่ดินเพื่อหวังผลประโยชน์จากการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ หรือการดำเนินมาตรการภาษีที่ดินที่ไม่เหมาะสม เมื่อพิจารณาจะเห็นได้ว่า ปัญหาการถือครองที่ดินในสังคมไทยมีหลายประการ (ศยามล ไกรยูรวงศ์ และคณะ 2549, น. 114) เช่น 1. ที่ดินในประเทศไทยมีหน่วยงานที่กำกับที่หลากหลาย ทำให้ไม่มีเอกภาพในการทำงาน 2. ผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ ล้วนแล้วแต่มีทั้งอิทธิพลและอำนาจ (พบว่า ส.ส. ที่มีหน้าที่ออกกฎหมายมีที่ดินครอบครองจำนวนมาก) 3. รวมถึงประเทศไทยไม่มีกฎหมายมรดก และกฎหมายที่เก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า และจำกัดการถือครองที่ดิน 4. ไม่มีความจริงจังกับปัญหาการกระจายที่ดิน พบว่าไม่มีนโยบายพรรคการเมืองใดในประเทศไทยต้องการให้มีการปฏิรูปที่ดิน ผลสุดท้ายไม่อาจก่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินได้ในสังคมไทย และเกษตรกรรายย่อยเป็นเพียงผู้รับผลของความไม่สามารถของรัฐ ชาวบ้านส่วนใหญ่ ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิชนิดต่าง ๆ ได้ แตกต่างจากนายทุนที่เข้ามา “ซื้อ” “ยึด” ฯลฯ ที่ดินสาธารณะต่าง ๆ สามารถออกเอกสารสิทธิได้ ซึ่งเป็นความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรอย่างชัดเจน (ปีติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา, 2559)

นอกจากนี้ ยังพบว่า การเข้าถึงทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมของคนกลุ่มต่าง ๆ และกฎหมายส่วนใหญ่ไม่เอื้อต่อ “คนจน” และสังคมชนบทและในเมือง โลกของ “เขา” (ชนชั้นนำ) ค่อนข้างเปลี่ยนไปอย่างไร้พินาศ คนชนบทไม่มี “พื้นที่” “อำนาจ ต่อรอง” ในการเข้าถึงทรัพยากร การเคลื่อนไหวของประชาชนในภาคส่วนต่าง ๆ ที่มียุทธศาสตร์ ยุทธวิธีที่หลากหลายเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับรัฐและทุน จะเห็นว่า

ทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า ได้หลุดลอยจากการควบคุมของชาวบ้าน ทวีความสำคัญอย่างยิ่งภายใต้การช่วงชิงของรัฐ และทุน ได้ก่อให้เกิดการลุกขึ้นมา กำหนดทิศทางการจัดการ เช่น การยึดที่ดินเอกชนที่ได้มาโดยมิชอบ โดยจัดสรรและ กำหนดคดีการใช้ที่ดิน รวมถึงการขอยกเป็นโฉนดชุมชนเพื่อให้ชาวบ้านเป็นเจ้าของ ปัจจัยการผลิต การออกข้อบัญญัติป่าชุมชน เพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ป่า อย่างยั่งยืน ประชาชนในท้องถิ่นจะรักษาทรัพยากรเหล่านั้นไว้ได้จะต้องอาศัย ยุทธศาสตร์ และการต่อสู้ที่หลากหลาย และมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น (ชัยพงษ์ สำเนียง, 2554)

ดังนั้น ผู้เขียนมองว่า การสร้างระบอบอาหาร “ที่ดิน” เป็นปัจจัยสำคัญ ซึ่งผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของการใช้ประโยชน์ที่ดิน และความเหลื่อมล้ำ ในการถือครองที่ดินดังกล่าวได้ส่งผลหลายประการ ทั้งเรื่องความหลากหลายทาง ชีวภาพลดลง พื้นที่การผลิตอาหารมีจำกัด ความไม่มั่นคงทางอาหารของชุมชน เนื่องจากไม่สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินทางการเกษตรได้อย่างยั่งยืนซึ่งสามารถมองได้ 2 มิติ คือ การเช่าที่ดิน และการทำการเกษตรแบบเคมีเชิงเดี่ยว โดยการเช่าที่ดินมองถึงความไม่ยั่งยืนในการเข้าใช้ประโยชน์หรือการลงทุนในการผลิตที่ยั่งยืนมากนักด้วยการเข้าใช้ประโยชน์ของพื้นที่นั้นขึ้นอยู่กับเจ้าของที่ดินเป็นหลักส่วนการทำเกษตรแบบ เคมีเชิงเดี่ยวมองถึงความไม่สมดุลของระบบนิเวศในไร่นา ความหลากหลายทางชีวภาพ ที่ไม่ได้กระทบต่อคนในชุมชนเท่านั้น แต่มีความเชื่อมโยงในหลายระดับของห่วงโซ่ การผลิตอาหาร

จากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ทำให้หลายชุมชนได้มีการพูดคุยเรื่องการบริหาร จัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่า โดยชุมชนมีการจัดการตนเองมากขึ้น ดังจะเห็นได้จาก

การจัดทำธรรมนูญชุมชน โฉนดชุมชน ซึ่งถือเป็นอีกทางออกหนึ่งในการรักษาฐานทรัพยากรตนเองทั้งด้านอาหาร รายได้ สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของคนในชุมชนเอง

2.2 เมล็ดพันธุ์พืช

ปัจจุบันระบบอาหารที่ถูกครอบครองโดยอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ทำให้ผู้คนไม่รับรู้ข้อมูลของอาหารมากนัก และรู้จักความหลากหลายของสายพันธุ์พืชผักลดน้อยลง เมล็ดพันธุ์มีความสัมพันธ์กับชีวิตของคนมาตั้งแต่อดีตกาล ตั้งแต่การปลูกกิน เก็บ และแลกเปลี่ยน เมล็ดพันธุ์เป็นทรัพย์สินของทุกคน หรือเป็นภูมิปัญญาในการคัดเลือก สืบทอดกันมาของบรรพบุรุษ การคัดเลือกพันธุ์ที่แข็งแรงที่สุด ออวยที่สุด กลิ่นหอมที่สุด ด้านทานโรคได้ดีที่สุด ผลผลิตสูง และส่งต่อมาเรื่อย ๆ จากรุ่นสู่รุ่นการขยายตัวของเมืองและการผลิตเชิงอุตสาหกรรมทำให้เรารู้จักผักผลไม้เพียงไม่กี่ชนิดทั้งที่ภูมิภาค และสภาพอากาศของประเทศไทยเอื้อให้กับความหลากหลายทางชีวภาพ

ประเด็นที่น่าสนใจในปัจจุบัน คือ การเข้าร่วมเป็นภาคี Comprehensive and Progressive Agreement of Trans-Pacific Partnership (CPTPP) คือ การยอมรับข้อตกลงที่เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาระหว่างประเทศ เพื่อการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ หรือ UPOV 1991 ซึ่งตัดสิทธิพื้นฐานของเกษตรกรในการเก็บพันธุ์พืชไปปลูกต่อในฤดูกาลถัดไป เพียงแค่เก็บเมล็ดพันธุ์เพื่อไปปลูกต่อก็จะมีโทษอาญาจำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่เกิน 4 แสนบาท

ตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาบริษัทข้ามชาติและบริษัทเมล็ดพันธุ์ยักษ์ใหญ่ได้ผลักดันให้ประเทศไทยยอมรับระบบกฎหมายผูกขาดพันธุ์พืชตามระบบ The International Union for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV) 1991 ทั้งที่ เป็นการผลักดันโดยตรงและผ่านการทำเขตการค้าเสรี (FTA) ไทย-สหรัฐอเมริกา ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (TPP)

เขตการค้าเสรี (FTA) อาเซียน-ยุโรป เป็นต้น แต่ก็ไม่เคยประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ สะท้อนให้เห็นว่า วิถีดั้งเดิมของชุมชนเกษตร คือ การได้พันธุ์พืชเพื่อปลูกแล้วคัดจนกว่าจะได้พันธุ์ที่ดีมาเป็นลำดับ และแลกเปลี่ยนกันระหว่างชุมชน ซึ่งมีพื้นฐานจากแนวคิดช่วยเหลือเอื้อเฟื้อกันในสังคมเกษตรของไทยมาแต่โบราณ การอนุรักษ์และพัฒนาพันธุ์ของชุมชนนั้นมีรากเหง้ามาจากวิถีชีวิตในแบบเดิมที่ไม่เคยเห็นพันธุ์พืชเป็นทรัพย์สินที่ใครคนใดคนหนึ่งจะหวงเอาไว้เป็นของตนเอง แต่ร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ให้สิทธิความเป็นเจ้าของแก่นักปรับปรุงพันธุ์และบริษัทเมล็ดพันธุ์ ซึ่งอาจทำให้มีความเสี่ยงที่พันธุ์พืชใหม่อาจผสมกับพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปโดยธรรมชาติ ซึ่งถ้าดูพันธุ์กรรมอาจจะมีลักษณะสำคัญของพันธุ์พืชใหม่อยู่ ทำให้เมื่อตรวจสอบแล้วอาจเห็นพันธุ์กรรมสำคัญที่มาจากพันธุ์ที่ได้รับการคุ้มครอง หรือที่เรียกว่า essentially derived varieties (EDV) พันธุ์ที่ได้รับพันธุ์กรรมสำคัญจากพันธุ์อื่น ซึ่งเป็นแนวคิดที่พยายามผลักดันให้การคุ้มครองพันธุ์พืชเข้าใกล้ระบบสิทธิบัตรที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญา UPOV ซึ่งชาวบ้านจะมีความผิดฐานละเมิดสิทธิพันธุ์พืชใหม่ได้ตามร่างกฎหมายใหม่ ทั้งนี้ หากเข้าร่วมข้อตกลงดังกล่าว จะส่งผลให้เกษตรกรมีข้อเสียเปรียบ 2 ประการ ดังนี้

1. มีการเปลี่ยนแปลงนิยามของพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปว่า “พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป” หมายความว่าพันธุ์พืชที่กำเนิดภายในประเทศหรือมีอยู่ในประเทศ ซึ่งได้มีการใช้ประโยชน์อย่างแพร่หลาย ทั้งนี้ไม่รวมถึงพันธุ์พืชใหม่ พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชป่าหรือพันธุ์พืชที่พิสูจน์ได้ว่าเป็นพันธุ์ที่ผ่านกระบวนการปรับปรุงพันธุ์ (ร่างพ.ร.บ. มาตรา 4) การแก้คำนิยามดังกล่าวทำให้บริษัทไม่จำเป็นต้องขออนุญาตและแบ่งปันผลประโยชน์ใด ๆ เมื่อมีการนำเอาสารพันธุ์กรรมหรือพันธุ์พืชไปใช้ โดยเพียงแต่เอาพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปหรือพันธุ์พืชป่า มาผ่านกระบวนการปรับปรุงพันธุ์เสียก่อนเท่านั้น ก็ไม่เข้าเงื่อนไขการขออนุญาตและแบ่งปันผลประโยชน์แล้ว

2. กฎหมายเดิมกำหนดให้ผู้ประสงค์จะขอรับการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ต้องแสดงที่มาของสารพันธุกรรมตามมาตรา 9 วรรค 3 แต่ร่าง พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืชกลับตัดวรรคดังกล่าวออกและร่างขึ้นใหม่เป็น “ข้อมูลหรือเอกสารหรือวัสดุที่จำเป็นแก่การตรวจสอบพันธุ์พืชใหม่ตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด” ร่าง พ.ร.บ. มาตรา 18 วรรค 3 การแก้ไขดังกล่าวมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการขออนุญาตและแบ่งปันผลประโยชน์ในกรณีที่มีการนำเอาสารพันธุกรรมและพันธุ์พืชพื้นเมืองไปใช้ประโยชน์นั่นเอง

ดังนั้น ผู้เขียนมองว่า เรื่องนี้เป็นผลจากการดำเนินนโยบายอุตสาหกรรมเกษตรและอาหารที่สอดคล้องไปบรรษัทอุตสาหกรรมเกษตรและอาหาร ที่ต่างมุ่งผูกขาดวัตถุดิบ เทคโนโลยีการผลิต จนถึงช่องทางจัดจำหน่าย โดยการพยายามทำให้พฤติกรรมผู้บริโภคเหมือนกันในระดับนานาชาติตามมาตรฐานอุตสาหกรรม ซึ่งจะมีแต่อุตสาหกรรมเกษตรและอาหารขนาดใหญ่เท่านั้นที่ทำได้ ในขณะที่เกษตรกรรายย่อยต้องออกจากระบบตลาดและถูกกีดกันการเข้าถึงพันธุกรรมสัตว์และพืชโดยใช้ระเบียบการค้าควบคุมและเทคโนโลยีกำหนด ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่า ธรรมชาติเป็นผู้คัดสรรสายพันธุ์ทั้งพืชและสัตว์มาอย่างหลากหลาย แต่การผูกขาดทางการตลาดจะทำให้ความหลากหลายนี้ลดลงไม่ว่าจะเป็นการผลิตเชิงอุตสาหกรรมที่เน้นพืชผักเพียงไม่กี่ชนิด เช่นที่เราอาจรู้จักกันเพียง ผักบุ้ง คื่นช่าย ข้าวโพด กะหล่ำปลี ทั้งที่จริงแล้วประเทศไทยมีพืชผักผลไม้จำนวนมากหลายพันสายพันธุ์

นอกจากนี้ ในความเห็นของผู้เขียน การสร้างระบอบอาหาร คือ การมีเมล็ดพันธุ์เป็นของตนเอง คือ การที่คนธรรมดาทั่วไปสามารถเพาะปลูกและส่งต่อเมล็ดพันธุ์ที่เป็นทรัพยากรจากธรรมชาติได้ ทุกคนคงไม่อยากจะให้ประเทศไทยถูกผูกมัดทางกฎหมายให้บริษัทยักษ์ใหญ่ยึดครองเมล็ดพันธุ์ของไทย ซึ่งการเข้าร่วมภาคี CPTPP คือ

การลิดรอนอธิปไตยทางอาหารครั้งใหญ่ สร้างความเสียหายต่อระบบเกษตรกรรมและสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง ซึ่งการเก็บและส่งต่อพันธุ์พืชไม่ใช่และไม่ควรเป็นอาชญากรรมของเกษตรกร แต่การเข้าถึงเมล็ดพันธุ์ คือ สิทธิพื้นฐานของเราทุกคน

2.3 น้ำ

น้ำเป็นสินค้าสาธารณะที่ทำให้ทุกคนมีโอกาสเข้าถึงได้อย่างเสรีและไม่สามารถกีดกันคนอื่นไม่ให้ใช้น้ำนั้นได้ หมายความว่าเมื่อมีคนหนึ่งใช้น้ำอยู่ก็มีโอกาสที่คนอื่น ๆ ใช้น้ำหรือมีโอกาสในการเข้าถึงน้ำนั้นได้ด้วยเช่นกัน จากเหตุผลดังกล่าวที่ได้กล่าวในระดับนานาชาติประเทศมีการคิดค้นหาแนวทางเพื่อจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพสูงโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อการมีน้ำไม่เพียงพอต่อประชากรที่เพิ่มขึ้น ผลกระทบต่อคุณภาพน้ำ ผลกระทบต่อระบบนิเวศของสัตว์น้ำ โดยมีหลักการในการบริหารจัดการ คือ สร้างโอกาสให้ประชาชนทุกคนทุกกลุ่มเข้าถึงน้ำได้อย่างเท่าเทียม และทำให้ประชาชนทุกคนทุกกลุ่มมีน้ำใช้อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งสองหลักการนี้ในประเทศที่เป็นผู้นำในด้านการบริหารจัดการน้ำ ได้แก่ เนเธอร์แลนด์ ชิลี สหรัฐอเมริกา อิสราเอล ออสเตรเลีย อังกฤษ ฝรั่งเศส เป็นต้น (เขาวลิต สิมสวย, 2556, น. 86) ประเทศเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่มีแบบแผนการบริหารจัดการน้ำที่ชัดเจน โดยยึดถือหลักการว่าจะสร้างความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรน้ำร่วมกัน

ทั้งนี้ สำหรับประเทศไทยวิกฤตน้ำท่วมหรือวิกฤตน้ำแล้งมิได้เกิดขึ้นจากธรรมชาติอย่างเดียว แต่เกิดจากปัญหาการจัดการน้ำอีกปัจจัยหนึ่งด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ส่งผลให้เกิดวิกฤตการณ์ทั้งน้ำท่วมและน้ำแล้ง แต่ปัญหาการจัดการน้ำกลับทำให้สถานการณ์ยิ่งเลวร้ายลงไปอีก ปัญหาด้านการจัดการ

น้ำเกิดจากโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เพียงพอหรือเสื่อมโทรม ถัดมา คือ การจัดการที่ล้มเหลวอันเนื่องมาจากการไร้เอกภาพ ขาดกฎหมายหรือกติกาที่ชัดเจน การดำเนินนโยบายที่ผิดพลาด และการเมืองแทรกแซงในแต่ละรัฐบาล การแก้ปัญหาและเยียวยาครัวเรือนมีการปรับตัวหลังน้ำท่วม แต่ในระดับชุมชนและเมืองแทบไม่มีการปรับตัวใด ๆ

จากข้างความข้างต้น ผู้เขียนมองว่า องค์การปกครองท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการปรับตัวอย่างจำกัดในเชิงระบบตามกฎหมายการกระจายอำนาจมีพันธกิจในการวางแผนการใช้ที่ดินการรวมตัวแบบไม่เป็นทางการเพื่อแก้ปัญหาที่มีปัญหาทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณ มีการรวมตัวแบบหลายชุมชนเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วม อันนี้เกิดขึ้นบ่อยในชุมชนต่าง ๆ แต่มีข้อจำกัดระยะยาว เช่น หมู่บ้านจัดสรรที่เกิดขึ้นใหม่ซึ่งในชุมชนมีข้อจำกัดด้านพันมิตรและเครือข่าย เนื่องจากกลุ่มเครือข่ายหรือพันธมิตรที่ทำงานอยู่ไม่สามารถทำงานร่วมกับกลุ่มคนที่ย้ายเข้ามาอยู่ใหม่ได้ ในระดับประเทศภาค และท้องถิ่นก็ไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันไม่ว่าจะเป็นเรื่องกฎ กติกา การดำเนินงาน กฎกติกาเกี่ยวกับการทำงานร่วมกัน การเลือกว่าจะเลือกทำงานในเรื่องไหนบ้าง หรือกฎหมายตั้งแต่ระดับพระราชบัญญัติขึ้นไป เหล่านี้คือปัญหาในด้านจัดการที่ดิน เพราะขาดเครื่องมือในการแบ่งใช้ที่ดิน เช่น กรุงเทพมหานคร

ด้วยปัจจัยหลายอย่าง ปัญหาความต้องการน้ำมากกว่าแหล่งน้ำที่มีอยู่มีอุปสงค์มากกว่าอุปทาน การจัดสรรน้ำชลประทานแบบรวมศูนย์กำลังเผชิญปัญหาท้าทายที่รุนแรงขึ้น ซึ่งภายใน ปี พ.ศ. 2565 ความต้องการในการใช้น้ำจะมีมากกว่าต้นทุนน้ำที่มี โดยความเสี่ยงในการขาดแคลนน้ำจะสูงขึ้น เพราะการทำน่ายังใช้น้ำสิ้นเปลืองมากเนื่องจากน้ำเป็นของฟรี ซึ่งในยามที่ขาดแคลนน้ำก็จะเกิดปัญหาเรื่องธรรมาภิบาลและความเป็นธรรมในยามที่ขาดแคลนน้ำ ผู้ใช้น้ำของแต่ละพื้นที่จะใช้วิธี

รวมตัว เพื่อกดดันเจ้าหน้าที่ชลประทานให้จัดสรรน้ำเพิ่ม หรือใช้การวิ่งเต้นนักการเมือง เกิดความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรและระหว่างเกษตรกรกับรัฐ เกษตรกรไม่เชื่อคำเตือนของกรมชลประทานเรื่องน้ำในเขื่อนที่ไม่เพียงพอ (นิพนธ์ พัวพงศกร, 2515)

ดังนั้น การแก้ปัญหาการจัดการน้ำเริ่มมีความพยายามในการปฏิรูประบบการจัดการน้ำ โดยผู้เชี่ยวชาญเรื่องน้ำทราบปัญหาการจัดการน้ำมานานแล้ว จึงพยายามในการนำเสนอร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำถึง 4 ครั้ง แต่ก็ไม่สำเร็จ แต่ในขณะนี้ยังมีร่างฉบับใหม่ของกรมทรัพยากรน้ำและนอกจากนี้ยังมีการตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และคณะกรรมการลุ่มน้ำ 25 ชุด โดยใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ทำไมคณะกรรมการลุ่มน้ำที่แต่งตั้งแบบบนสู่ล่างจึงใช้การไม่ได้

ข้อมูลจาก TDRI สันนิษฐานว่า เกิดจากการขาดข้อต่อสำคัญในระบบการจัดการน้ำแบบบูรณาการที่ใช้มีความพยายามตั้งคณะกรรมการ แต่ไม่ได้ผล เนื่องจากคณะกรรมการน้ำขาดประสบการณ์จึงไม่สำเร็จ เพราะการเชื่อมต่อกับกลุ่มผู้ใช้น้ำกลุ่มอื่น ๆ ไม่เป็นผล กรมชลประทานก่อตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำเมื่อปี 2530 ในปัจจุบันมีสมาชิก 1.03 ล้านคน เพื่อทำหน้าที่ช่วยจัดสรรน้ำชลประทานในพื้นที่ 66% ของพื้นที่ชลประทานทั้งหมด โดยกลุ่มผู้ใช้น้ำบางกลุ่มรวมตัวกันตามกฎหมายตั้งเป็นสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน 49 แห่ง และเป็นสมาคมผู้ใช้น้ำ 34 แห่ง อีกทั้งในช่วงหลังกรมชลประทานยังสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มระหว่างผู้ใช้น้ำประเภทต่าง ๆ ในระดับจังหวัดเรียกว่า กลุ่มจัดการชลประทาน Joint Management Committee for Irrigation (JMC) รวม 216 กลุ่ม ทำหน้าที่จัดสรรน้ำระหว่างเกษตรกรอุตสาหกรรมและประปา ในระยะหลังกรมชลประทานเริ่มหันมาสนับสนุนการก่อตั้งกลุ่ม JMC หลังจากทีกลุ่ม JMC ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการน้ำจนได้รับรางวัลที่ 2 จากการประกวดของสหประชาชาติเมื่อปี 2554 ซึ่งให้เห็นว่ากลุ่มผู้ใช้น้ำมีบทบาท

ความสำคัญจากผลประเมินดังนี้ ผู้ใช้น้ำได้ประโยชน์มากขึ้นจากการมีกลุ่มผู้ใช้น้ำและกลุ่มสามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำได้ดีมาก อีกทั้งกลุ่ม JMC ยังสามารถลดความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ใช้น้ำมีความพอใจในระดับสูงต่อผลงานของกลุ่มน้อยกว่ากลุ่มคนที่พอใจในระดับปานกลาง (เดียนเดน นิคมบริรักษ์, 2015)

สำหรับการแก้ปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่โดยการป้องกันพื้นที่ไม่ให้ถูกน้ำท่วมนั้น กลุ่มมองว่า ไม่ใช่การแก้ปัญหาน้ำท่วม แต่เป็นการผลักปัญหาน้ำท่วมจากพื้นที่หนึ่งไปอีกพื้นที่หนึ่ง ที่นี้ไปดูในส่วนของกฎหมายการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งมีหลายฉบับและอยู่ภายใต้การดูแลของหลายหน่วยงานด้วยกัน ในเรื่องของประสิทธิภาพ ช่วงนี้มีการปรับเปลี่ยนกฎหมาย ก็อยากให้ออกเรื่องกฎหมายผังเมืองด้วย อย่างที่เราเคยทราบกันในอดีตเวลาผังเมืองหมดอายุจะเป็นช่องโหว่ให้สามารถปลูกสร้างอะไรก็ได้ เพราะฉะนั้นเมื่อผังเมืองไม่หมดอายุ ก็จะช่วยได้มากขึ้น แต่ว่าการทำผังเมืองมีกฎหมายบังคับแค่พระราชบัญญัติผังเมืองที่เป็นทางบกเท่านั้น (อดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา, 2015) ดังนั้นปัญหาเรื่องการจัดการน้ำมาจากปัจจัยหลายด้านด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านโครงสร้าง การจัดการที่ล้มเหลว ไร้คุณภาพ ขาดกฎกติกา นโยบายผิดพลาด รวมไปถึงการแทรกแซงทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมองว่า การสร้างโอกาสการเข้าถึงที่เท่าเทียมกัน และการได้น้ำในปริมาณที่เหมาะสมและเป็นธรรมกับทุกฝ่ายเป็นหลัก โดยที่รัฐบาลทำหน้าที่ออกกฎหมายหรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับน้ำให้ชัดเจนว่าจะมีระบบการจัดการน้ำในรูปแบบใดหน่วยงานใดเป็นผู้ดูแล เช่น อำนวยการจัดการน้ำ อำนวยการจัดส่งน้ำ อำนวยการกำกับดูแล อำนวยการบำรุงรักษาทุกด้านและอำนวยการเก็บค่าน้ำ รัฐบาลให้อำนาจแก่ส่วนภูมิภาคและในส่วนของท้องถิ่นให้กำกับดูแลกันเอง หรือโอนอำนาจบางอย่างให้แก่เอกชนช่วยบริหารจัดการ เช่น การจัดส่งน้ำ การบำรุงรักษา

ดังนั้น หัวใจหลักสำคัญในการจัดการน้ำให้แก่ประชาชน (เกษตรกร) มีผลต่อการสร้างระบอบอาหารอย่างมาก ซึ่งในเชิงอำนาจการบริหารจัดการน้ำ รัฐบาลควรมีการออกกฎหมายกำหนดให้ “น้ำ” เป็นสมบัติสาธารณะที่ต้องใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างเป็นธรรม ถ้าหากใครเอาเปรียบหรือทำให้คนอื่น ๆ ได้รับความเดือดร้อนจากการใช้น้ำ ก็จะถูกลงโทษตามกฎหมาย

2.4 สิทธิเกษตรกร

ภายใต้การเปลี่ยนโครงสร้างชนบทหลากหลายรูปแบบ ได้ทำให้เกิดการขยายตัวของการผลิต เพื่อขาย การแย่งชิงทรัพยากร และสร้างผลกระทบต่อคนเล็กคนน้อยในหลากหลายมิติ ทำให้การเข้าถึงทรัพยากรในลักษณะต่าง ๆ เกิดความไม่เท่าเทียม โดยรัฐเอื้อต่อกลุ่มทุนและผู้มีอำนาจในการช่วงชิง ฉวยใช้ทรัพยากรที่ชาวบ้านมีมาแต่เดิม ทำให้เกิดการเรียกร้องสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร และนำมาสู่ “การสร้างพื้นที่ในการต่อรอง” ในลักษณะต่าง ๆ ของเกษตรกร คำว่า “สิทธิเกษตรกร” ในระดับนานาชาติที่เป็นกระแสและขับเคลื่อนในปัจจุบันนั้น สิทธิเกษตรกร หมายถึง สิทธิในการเข้าถึงปัจจัยการผลิต การเข้าถึงฐานทรัพยากร ความสามารถในการได้รับผลตอบแทนด้านราคาที่เป็นธรรมและการรักษาวิถีชีวิต ซึ่งกระบวนการสมัชชาเกษตรกรจะเสริมสร้างขึ้นมาได้ โดยทำให้เกษตรกรมีอิสรภาพมากขึ้นในการตัดสินใจวางแผนการผลิต ปราศจากการครอบงำของกลุ่มทุนการเชื่อมโยงผู้ผลิตกับผู้บริโภคเพื่อสร้างอธิปไตยทางอาหาร สมัชชาเกษตรกรจะช่วยให้เกษตรกรรวมตัวเป็นกลุ่มก้อน มีอำนาจในการต่อรองกับกลุ่มทุนหรือธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่มากขึ้น

ปัจจุบันเริ่มมีการเรียกร้องเพื่อสิทธิเกษตรกรมากขึ้น โดยเครือข่ายเกษตรกรและองค์กรประชาชน 11 องค์กร จัดเวทีสาธารณะ เพื่อสร้างอารยะประชาธิปไตย เรื่อง “การปฏิรูประบบเกษตรกรรมและพัฒนาสิทธิเกษตรกร” ยืนยันสิทธิเกษตรกร

ต้องเกิดแต่การออกกฎหมายที่จะมาเป็นเครื่องมือทำงานต้องไม่ถูกครอบงำ ซึ่งลักษณะการทำงานได้ร่วมกันวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พร้อมเสนอร่างพระราชบัญญัติสมัชชาเกษตรกรแห่งชาติ (ฉบับประชาชน) เพื่อรับรองสถานภาพและสิทธิเกษตรกร ให้พ้นจากนิยาม “คนจน” ที่ปรากฏในกฎหมายทั่วไป โดยสมัชชาเกษตรกรแห่งชาติ จะเป็นพื้นที่ของเกษตรกรรายย่อยรวมตัวเพื่อสร้างอำนาจต่อรองบนเงื่อนไขของเศรษฐกิจทุนและเปิดเสรีสินค้าเกษตร ผลักดันนวัตกรรมทางนโยบายที่คุ้มครอง “เกษตรกรรายย่อย” ให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะต่าง ๆ (สิทธิ และอำนาจต่อรอง) โดยเชื่อมโยงการจัดระบบผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการสร้างระบอบอาหาร

ทั้งนี้สาระสำคัญของ ร่าง พ.ร.บ. นี้ เป็นกฎหมายที่สนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรให้เป็นองค์กรที่มีเป้าหมายเพื่อสถาปนา “สิทธิของเกษตรกร” ดังนั้น ผู้ที่จะได้ประโยชน์ คือ ตัวเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยเกษตรกรที่ด้อยโอกาส ไร้ที่ดินทำกิน เกษตรกรที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือเกษตรกรที่ไม่มีสังกัด ซึ่งต้องดำเนินการและผลักดันให้เกิดขึ้นและไม่ให้ถูกแทรกแซง ครอบงำ บิดเบือนไปใช้แสวงหาประโยชน์ทางการเมือง จึงกำหนดองค์ประกอบของสมาชิกในฐานะที่เป็นตัวแทนของเกษตรกร และให้สภาเกษตรกรแห่งชาติทำหน้าที่เป็นองค์กรเชื่อมระหว่างเกษตรกรกับภาครัฐ และจัดให้มี “สมัชชาเกษตรกร” เพื่อเปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้ามีส่วนร่วมได้โดยตรงและมีสมัชชาให้เข้าร่วมได้หลายระดับทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด พื้นที่และสมัชชาเฉพาะประเด็นที่เกษตรกรมีความสนใจ และควรให้มีการบริหารงานโดยอิสระ

อย่างไรก็ตาม สำหรับกลไกรองรับสิทธิของเกษตรกรตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันต้องถือว่าสิทธิเกษตรกรตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2560 มีมาน้อยเพียงใด

จะสามารถสร้างขึ้นมายังไง ตลอดจนแนวทางการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และทำให้จุดยืนของร่างสมัชชาสภาเกษตรกรต่อการแก้ไขปัญหาเกษตรกร ทั้งนี้ หัวใจสำคัญที่จะทำให้การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริงคือ 1. ประชาชนรวมกลุ่มเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งสิ่งที่ภาคประชาชนทำมาก็เป็นส่วนหนึ่ง 2. ประชาชนรวมกลุ่มแล้วใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิต่าง ๆ ไว้ ซึ่งสามารถทำได้หลายแนวทางและหลายระดับตอนนี้เครือข่ายเกษตรกรและองค์กรประชาชนก็เริ่มทำแล้ว นอกจากนี้ ยังพบว่า เกษตรกรมีปัญหาคุณภาพชีวิต 5 ด้าน ดังนี้

1. ด้านนโยบาย ซึ่งรัฐบาลต้องทบทวนนโยบายการเกษตรที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตเกษตรกร และรัฐต้องให้ความสำคัญเป็นนโยบาย มองเรื่องการเกษตรเป็นเรื่องวิถีชีวิต อย่าเอาตัวเลขหรือ GDP มาเป็นตัววัด ให้ความสำคัญเท่ากับความมั่นคงของชาติ

2. กระบวนการหรือวิถีชีวิตเกี่ยวกับเกษตรกร ซึ่งคาดว่าอีกไม่กี่ปี อาชีพเกษตรกรจะหายไปเพราะลูกหลานเริ่มไม่ภาคภูมิใจ และในปัจจุบันภาคเกษตรกรครอบงำทางความคิด ทำการเกษตรเพื่อการค้ามากกว่าเป็นการทำเกษตรตามภูมิปัญญา และอีกส่วน คือ อำนาจในการครอบครองปัจจัยการผลิต เช่น ที่ดิน องค์กรความรู้และเทคโนโลยีต่าง ๆ ปัญหาสำคัญ คือ ระบบการเกษตร คือ ความรู้ ต้องทำให้เป็นความรู้ที่จับต้องได้ หนี้สิน รัฐต้องให้ความสำคัญและมาแก้ไข สินค้าอื่นกำหนดราคาได้เอง นอกจากนี้สื่อก็มีบทบาทอย่างสูงในเปลี่ยนค่านิยมในเรื่องการบริโภคด้วย ปัญหาหลักของเกษตรกร คือ ปัญหากระบวนการที่เกษตรกรเชิงเดี่ยวและการใช้สารเคมี ทำให้เกษตรกรส่วนมากเกิดปัญหาหนี้สิน และทำให้ค่านิยมการทำอาชีพเกษตรกรเปลี่ยนไป

3. นอกจากนี้ คือ ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากร และปัญหาโลกร้อน เป็นปัญหาที่สำคัญมาก ทำให้เกษตรกรไม่สามารถผลิตได้อย่างที่เคยผ่านมา ทำให้

ปัญหาการเตรียมเมล็ดพันธุ์และการผลิต ทรัพยากรเสื่อมโทรมนี้เป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะภาครัฐและเอกชนส่งเสริมการใช้สารเคมีในการเกษตรมากไป ทำให้ดินเสื่อมสภาพมาก ทั้งที่จริง ๆ แล้ว ไม่จำเป็นต้องใช้สารเคมี ผลผลิตก็ไม่ด้อยกว่า

4. ปัญหาอีกประการ คือ นโยบายของรัฐและภาคเอกชน ซึ่งส่งเสริมให้ทำเกษตรเชิงเดี่ยว เช่น มันสำปะหลัง แต่ไม่ได้ศึกษาความเป็นไปได้ว่าจะทำได้จริงหรือไม่ และปัญหาการผูกขาดด้านเมล็ดพันธุ์และการตลาด ปัจจุบันเกษตรกรไม่สามารถทำเมล็ดพันธุ์เองได้ ต้องซื้อใหม่ทุกฤดูกาล เช่น การทำข้าวโพดในภาคเหนือ เพราะเป็นพืชจีเอ็มโอ ทางบริษัทเป็นผู้ผูกขาด เกษตรกรกลายเป็นแค่ลูกจ้างของบริษัทเหล่านี้

5. เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกิน ปัจจุบัน เกษตรกรรายย่อยถือครองที่ดินต่อครอบครัวไม่ถึงยี่สิบไร่ ที่ดินส่วนใหญ่ขายทุนมากว่าวันซื้อหลังจากเกษตรกรรอบข้าจากเกษตรเชิงเดี่ยวและเป็นหนี้สิน

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนมองว่า ประเด็นสำคัญ คือ ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ และการคุ้มครองเกษตรกรรายย่อย เกษตรกรไม่มีอำนาจในการต่อรอง การแก้ปัญหาภาคเกษตรกรรมเชิงระบบ เกษตรกรจะมีอำนาจหากสามารถวางแผนการผลิตเอง

1. เริ่มต้นที่เข้าถึงปัจจัยการผลิตเป็นเจ้าของเมล็ดพันธุ์และปุ๋ย
2. การแปรรูปผลผลิตและจัดการตลาด รวมทั้งการเข้าถึงฐานทรัพยากรซึ่งผลิตอาหาร เชื่อมโยงผู้ผลิตและผู้บริโภค สิ่งเหล่านี้จะนำมาซึ่งการสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น การสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้แก่เยาวชนเกี่ยวกับการเกษตร จึงเป็นสิ่งสำคัญ

เพราะประเทศที่เปลี่ยนผ่านไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมหลายประเทศเริ่มต้นจากการตั้งสหกรณ์เกษตรกร เช่น ญี่ปุ่น จีน เกาหลีใต้ ฯลฯ การสนับสนุนงานวิจัย มีธนาคารเกษตรกร สนับสนุนปัจจัยการผลิต สร้างทางเลือกหลากหลายที่จะสนับสนุนคุณภาพชีวิตเกษตรกรและสร้างกลไกคุ้มครองเกษตรกรระยะยาว

บรรณานุกรม

กัลยา จุฬารัฐกร. (2018). **ข้อตกลงการค้าข้ามชาติที่ไทยเจรจา ทำชวาวนา**

สูญเสียการควบคุมเมล็ดพันธุ์. ค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2563,

จาก <https://prachatai.com/journal/2018/06/77309>.

กรีธา เอี่ยมสกุล, สมบัติ พันธิวิศิษฐ์, จรินทร์ เทศวานิช, และสมศักดิ์

เพ็ญพร้อม. (2559). “การวิเคราะห์การกระจายการถือครองที่ดินใน

ภาคเกษตรกรรมของไทย (ANALYSIS OF THE DISTRIBUTION OF LAND

IN THE AGRICULTURAL SECTOR OF THAILAND).”

วารสารศรีนครินทรวิโรฒวิจัยและพัฒนา (สาขามนุษยศาสตร์และ

สังคมศาสตร์). ปีที่ 8 ฉบับที่ 15 มกราคม – มิถุนายน 2559.

จิรัฐ เจนพิงพร, วิษณุ อรรถวานิช, โสมรศม์ จันทร์ตัน, และบุญธิดา เสงี่ยมเนตร. (2562).

พลวัตการทำเกษตรไทยและนัยต่อผลตอบแทนและความเสี่ยงของ

ครัวเรือนเกษตร “ทำไมเกษตรกรไทยส่วนใหญ่ยังคงเลือกทำเกษตรที่เสี่ยงสูง

แต่ผลตอบแทนต่ำอยู่?”. สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ และ

ธนาคารแห่งประเทศไทย

ชัยพงษ์ สำเนียง. (2554). **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับการจัดการ**

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

21: 160-199.

เขวลิต สิมสวย. (2556). “พัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการน้ำเพื่อการเกษตร

ในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่ชาน จังหวัดเชียงใหม่.” **วารสารร่วมพฤษ มหาวิทยาลัยเอริก**

86 31,3 (มิถุนายน – กันยายน).

คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ. (2554). **กรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศ ไทย**. สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. (2563). **การบริหารจัดการน้ำกับการจัดการด้านสถาบัน**.
ค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2563, จาก
<https://prachatai.com/journal/2017/07/72569>.

โตมร ศุขปรีชา. (2563). **อาหารเช้าชาวแอฟริกัน: ความจนในมื้ออาหาร**,
สืบค้นเมื่อ 16 สิงหาคม 2563, จาก <https://themomentum.co/breakfast-in-africa/>.

นิพนธ์ พัวพงศกร. (2563). **TDRi ชี้ “น้ำท่วม-แล้ง” ไม่ได้เป็นเพราะแค่ภัยธรรมชาติ แต่เกิดจากปัญหาด้านการจัดการ**, ค้นเมื่อ 22 กรกฎาคม 2563,
จาก <https://prachatai.com/journal/2015/07/60445>.

ปิติพงศ์ พิ้งบุญ ฌ อยู่ธยา, อภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย, อธิพล ศรีเสาวลักษณ์,
ราชัย ชลสินธุสงครามชัย, ชัยวัฒน์ ไชยคุปต์, พรทิพย์ สูงคาสิทธิ์, รุ่งนภา
โชติชูช่วง, ใบตอง รัตนขจิตวงศ์, และพงษ์พิชญ เวปุลานนท์. (2559).
โครงการศึกษาบทบาทของที่ดินในอนาคต. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
(สกว.).

รัตนศิริ กิตติก้องนภางค์. (2563). **เพราะเหตุใดการเข้าร่วม CPTPP จึงเป็นการผูกขาด เมล็ดพันธุ์**. ค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2563,
จาก <https://www.greenpeace.org/thailand/story/12455/food-sustainability-cptpp-and-seed-monopoly/>.

140 วารสารรัฐศาสตร์พิจารณา
ปีที่ 8 ฉบับที่ 15

เสาวณี จันทะพงษ์และ พรชนก เทพขาม. (2561). ธนาคารแห่งประเทศไทย.

“นวัตกรรมการเกษตร: ทางออกปัญหาความเหลื่อมล้ำของไทย ตอน 1”.

บทวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจสาขานโยบายการเงิน.

ศยามล ไกรยูรวงศ์ และคณะ. (2549). ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

อดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา. (2553). การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสการเข้าถึงทรัพยากร: กรณีศึกษาเรื่องที่ดิน. สืบค้นเมื่อ 02 กรกฎาคม 2563, จาก <https://prachatai.com/journal/2010/11/32029>.

อดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา. (2015). การบริหารจัดการน้ำกับการใช้ที่ดิน. ค้นเมื่อ 2 กรกฎาคม 2563, จาก <https://prachatai.com/journal/2017/07/72569>.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (n.d.). **World hunger on the rise**. Retrieved August 25 2020, from <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/en/>.

Ian Angus. (2008). **FOOD CRISIS (Part Two): Capitalism, Agribusiness, and the Food Sovereignty Alternative**, Socialist Voice; May, 15 2008.

Nations. (2020). **Focus on the Global South**. Retrieved August 08 2020, from <http://www.focusweb.org/india/content/view/733/30/>.