

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพอยู่ในภาคเกษตรกรรม ดังนั้นที่ดินจึงเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม ยังมีผลในทางอ้อมต่อรายได้ของประเทศชาติ ตลอดจนความมั่นคงของประเทศอีกด้วย รายได้ที่สำคัญของประเทศได้จากผลผลิตทางการเกษตร เนื่องจากเกษตรกรรมโดยทั่วไปต้องอาศัยที่ดินในการเพาะปลูก ที่ดินจึงเป็นทรัพยากรที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตของครัวเรือนภาคเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งครัวเรือนภาคเกษตรในภาคกลางซึ่งมีรายได้เฉลี่ย 73,600 บาท/ครัวเรือน/ปีเพาะปลูก (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ตาราง 2 รายได้และรายจ่ายของครัวเรือนเกษตร ปีเพาะปลูก 2544/45) ซึ่งเป็นรายได้ต่อครัวเรือนที่ต่ำ การมีรายได้ต่ำและฐานะยากจนนี้ เนื่องจากสาเหตุหลายประการ แต่สิ่งที่เห็นชัดประการหนึ่งคือ ปัจจัยทางธรรมชาติอันได้แก่ คุณภาพของดิน น้ำและอากาศ กล่าวคือ ดินมีคุณภาพไม่เหมาะสมแก่การเกษตร ปริมาณน้ำฝนไม่เพียงพอ ฝนมักจะทิ้งช่วง จึงทำให้ทรัพยากรดินมีคุณภาพต่ำ ทรัพยากรน้ำขาดแคลน ประกอบกับสภาพอากาศที่แห้งแล้ง ผลผลิตการเกษตรจึงต่ำ ดังนั้นรัฐบาลจึงเห็นความสำคัญของปัญหาและความยากจนของครัวเรือนภาคเกษตร จึงดำเนินโครงการระยะสั้นและระยะยาว ได้แก่ การจัดสร้างเขื่อน ฝาย ระบบชลประทาน การจัดทำฝนหลวง การพัฒนาที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนการจัดรูปที่ดิน (คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539, น. 33) ทั้งนี้เพื่อช่วยเพิ่มผลผลิตและรายได้ของครัวเรือนภาคเกษตรให้สูงขึ้น อันจะนำไปสู่ความสุขสมบูรณ์ของครัวเรือนภาคเกษตรและความมั่นคงก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

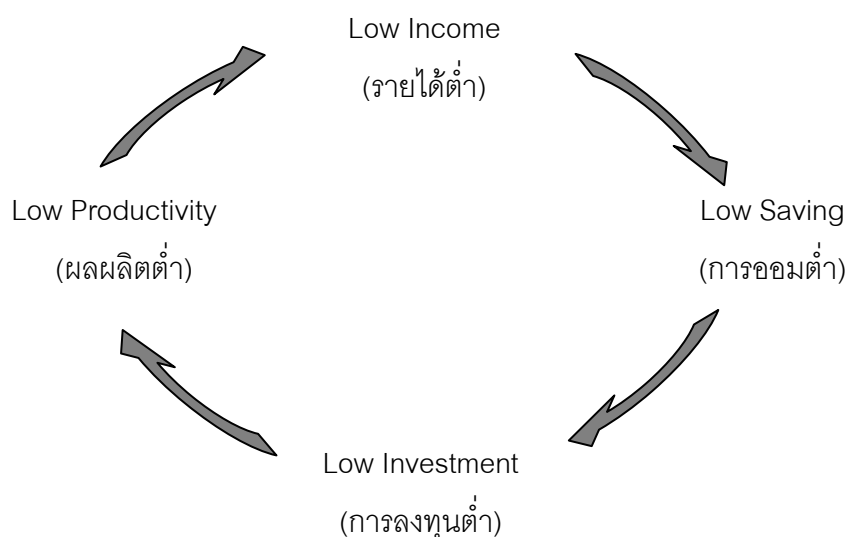
หนึ่งในหลายประการที่นักภูมิศาสตร์พยายามหาลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทคือ “การเปลี่ยนแปลงทางภูมิการณ” (Spatial) จะเกิดผลต่อการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนภาคเกษตรหรือไม่ การจัดรูปที่ดินก็เป็นการเปลี่ยนแปลงทางภูมิการณอย่างหนึ่ง โดยหลักการจัดรูปที่ดินเป็นการจัดระบบส่งน้ำและระบายน้ำให้ผ่านที่ดินทุกแปลง พร้อมทั้งมีถนนผ่านที่ดินด้วย นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่เพาะปลูกไปจากเดิมมาก ตามสภาพความเป็นจริง การเปลี่ยนแปลงนี้ก่อให้เกิดความได้เปรียบจากสภาพเดิมคือ ความสะดวกที่ได้รับ

น้ำและการระบายน้ำ การรวมพื้นที่เป็นแปลงเดี่ยว ทำให้สะดวกต่อการเพาะปลูกการใช้เครื่องจักรกล ถนนช่วยให้เข้าถึงที่และนำผลผลิตออกได้สะดวก ยิ่งไปกว่านั้นสถานที่เช่นนี้ยังสามารถทำการเพาะปลูกได้อย่างน้อยสองครั้ง จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวน่าจะเป็นแรงกระตุ้นให้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งเศรษฐกิจและสังคมในบริเวณที่มีการจัดรูปที่ดินในลักษณะที่แตกต่างจากบริเวณอื่น ซึ่งมีสภาพที่ตัดเทียมพอที่จะเปรียบเทียบกันได้

ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่าดินเป็นปัจจัยการผลิตแล้วนั้น ดินยังเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญมีอยู่อย่างจำกัดและเป็นพื้นฐานการพัฒนาการเกษตรที่สำคัญอย่างหนึ่ง ปัจจุบันเสื่อมโทรมลงอย่างมากเนื่องจากการใช้ที่ดินและการจัดการดินอย่างไม่ถูกต้องเหมาะสม ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยทั่วไปในบางพื้นที่หากปล่อยทิ้งไว้โดยไม่ได้เข้าไปดูแลป้องกันและแก้ไขแล้ว จะเป็นจุดเริ่มต้นของการเป็นทะเลทราย ลูกหลานขยายต่อไป ตลอดจนกลายเป็นปัญหาความขัดแย้งในการพัฒนาที่รุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ การชะล้างพังทลายของดินมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ปัญหานี้เป็นปัญหาใหญ่มากและก่อให้เกิดความเสียหายมากมาย ผิวหน้าดิน ที่มีปุ๋ยธรรมชาติอยู่ จะถูกชะล้างหายไปลงแหล่งน้ำ ทำให้แหล่งน้ำตื้นเขินเกิดน้ำท่วมฉับพลัน ความอุดมสมบูรณ์ของดินลดลง ปัญหาต่อมาคือมีดินที่มีปัญหาต่อการทำการเกษตรที่สำคัญอีก 6 ชนิด จำนวน 182 ล้านไร่ คือ ดินเค็ม 21.7 ล้านไร่ ดินทรายจัด 7.1 ล้านไร่ ดินเปรี้ยวจัด 5.3 ล้านไร่ ดินอินทรีย์ 0.5 ล้านไร่ ดินตื้น 5.1 ล้านไร่ และดินบนพื้นที่ภูเขา 96.1 ล้านไร่ ตลอดจนพื้นที่ที่เป็นปัญหาที่เกิดจากสภาพธรรมชาติของดินและสิ่งแวดล้อมประกอบกัน เช่น บริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ 2.1 ล้านไร่ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กรมพัฒนาที่ดิน, 2542, น. 14-15)

ปัญหาความยากจนและปัญหานี้สินของครัวเรือนภาคเกษตรไทย (มณฑลโรจนะ, 2546, น. (2-23)-(2-27)) เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาช้านาน แม้หลายฝ่ายจะพยายามแก้ไขปัญหา โดยตลอด แต่ในปัจจุบันปัญหาดังกล่าวก็ยังคงเป็นปัญหาสำคัญของภาคเกษตรของประเทศไทย ปัญหาความยากจนของครัวเรือนภาคเกษตรไทยเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นวัฏจักรที่เรียกว่า “วงจรแห่งความยากจน” กล่าวคือ เมื่อครัวเรือนภาคเกษตรมีรายได้ต่ำ ทำให้การออมต่ำ เงินที่จะลงทุนทำการผลิตก็น้อย ทำให้ไม่สามารถลงทุนจนถึงระดับการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงสุดได้ ประสิทธิภาพการผลิตจึงต่ำ เกิดปัญหารายได้ต่ำเป็นวงจรต่อเนื่องไปไม่สิ้นสุด ดังแสดงในภาพที่ 1

ภาพที่ 1
วงจรแห่งความยากจน



ปัญหาที่เกิดขึ้นกับปัญหาความยากจน ก็คือ ปัญหาหนี้สินของครัวเรือนภาคเกษตร ครัวเรือนภาคเกษตรตั้งแต่อดีต มีการกู้ยืม ทั้งในรูปของเงินสด และสิ่งของสำหรับอุปโภค บริโภค และสำหรับการผลิต ได้แก่ ปัจจัยการผลิตต่าง ๆ จากพ่อค้าในท้องถิ่น และแหล่งสินเชื่อในระบบต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในช่วงที่ยังไม่มีรายได้ หรือยังไม่ได้ขายผลผลิต ซึ่งขายได้ปีละ ครั้งเดียว ส่วนการกู้ยืมปัจจัยการผลิตจะเกิดขึ้นในช่วงฤดูการผลิต ซึ่งส่วนใหญ่ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก ดังนั้นเมื่อถึงฤดูเก็บเกี่ยว แม้ราคาผลผลิตจะตกต่ำ ก็จำเป็นต้องรีบขาย ผลผลิตเพื่อนำเงินไปชำระหนี้ จึงเกิดปัญหารายได้ต่ำและต้องกู้ยืมสินต่อไปไม่สิ้นสุด

เขตพื้นที่อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ลักษณะพื้นที่เป็นที่ลุ่ม เมื่อถึงฤดูน้ำหลากจะท่วมเป็นบริเวณกว้าง สภาพของดินเป็นดินเหนียว มีคุณสมบัติเป็นกรดเล็กน้อย เมื่อขุดลึก 70 เซนติเมตร จะมีสภาพเป็นกรด ความอุดมสมบูรณ์ของหน้าดินปานกลาง มีแม่น้ำและลำคลองจำนวนมาก อีกทั้งลำธารที่มีอยู่เป็นจำนวนมากก็ตื้นเขินแทบทั้งสิ้น ระบบชลประทานไม่ดีพอ กล่าวคือไม่สามารถป้องกันน้ำท่วมหรือเก็บกักน้ำให้ได้อย่างเพียงพอในฤดูการทำนา การคมนาคมไม่ค่อยได้รับความสะดวก เนื่องจากใช้ทางเรือเป็นหลัก ถนนและเส้นทางยังมีน้อยมาก การติดต่อเดินทางเป็นไปด้วยความยากลำบาก จึงมีครัวเรือนภาคเกษตรจำนวนมาก ได้ทิ้งที่ดินให้กร้างว่างเปล่า ทุ่งนาเต็มไปด้วยวัชพืชและเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ต่าง ๆ เช่น ภูมิพิษชนิดต่าง ๆ หนูนาจำนวนมาก และแมลงที่เป็นศัตรูต่อการประกอบเกษตรกรรม ครัวเรือนประมาณ 90 เปอร์เซ็นต์ ประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งได้แก่การทำนาเป็นหลัก ทำสวน

บ้างเล็กน้อยในลักษณะสวนหลังบ้าน มีการทำประมงบ้างบางกลุ่ม ความรู้พื้นฐานทางด้านการศึกษาอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ทั้งนี้เพราะสภาพสังคมที่ยังไม่เจริญ อีกทั้งครัวเรือนภาคเกษตรส่วนใหญ่ขาดความร่วมมือ ต่างคนต่างอยู่ มีเพียงจำนวนน้อยที่สามารถรวมตัวประกอบกิจกรรมร่วมกันได้บ้าง แต่เดิมครัวเรือนภาคเกษตรส่วนใหญ่มีฐานะความเป็นอยู่ในเกณฑ์ดีมาก ประกอบอาชีพการงานได้ผล ตั้งครัวเรือนถิ่นฐานมั่นคง หลายปีต่อมาเกิดภาวะแทรกซ้อนหลายประการ ดังสาเหตุในเรื่องของดิน น้ำ อากาศ ทำให้ครัวเรือนภาคเกษตรเลิกทำนา หันไปประกอบอาชีพภาคอุตสาหกรรม หรือรับจ้างอื่น ๆ นอกถิ่นฐานของตนเอง ในลักษณะต่อสู้เพื่อความอยู่รอด ปล่อยให้ผืนนารกร้างว่างเปล่าจนไม่สามารถแก้ไขได้ รัฐบาลจึงได้เริ่มแนวความคิดใหม่คือ การพัฒนาที่ดินขึ้น ออกมาเป็นรูปแบบของงานซึ่งเรียกว่า “จัดรูปที่ดิน” (Land consolidation) เพื่อช่วยเหลือครัวเรือนภาคเกษตรให้มีการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น

จากสภาพดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษาว่า การจัดรูปที่ดินจะมีผลต่อการดำรงชีวิตของครัวเรือนภาคเกษตร อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมหรือไม่ และมีผลไปในลักษณะใด

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาผลทางด้านเศรษฐกิจ จากการดำรงชีวิตของครัวเรือนภาคเกษตรในเขตจัดรูปที่ดินเปรียบเทียบกับครัวเรือนภาคเกษตรนอกเขตจัดรูปที่ดิน อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
2. เพื่อศึกษาผลทางด้านสังคม จากการดำรงชีวิตของครัวเรือนภาคเกษตรในเขตจัดรูปที่ดินเปรียบเทียบกับครัวเรือนภาคเกษตรนอกเขตจัดรูปที่ดิน อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษารั้งนี้ เลือกศึกษาพื้นที่ในอำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยศึกษาใน 2 ด้านดังต่อไปนี้

1. ผลทางเศรษฐกิจ 6 ลักษณะ คือ
 - 1.1 ปริมาณและค่าใช้จ่ายในการใช้ปุ๋ย
 - 1.2 ปริมาณและค่าใช้จ่ายในการใช้ยาฆ่าแมลง
 - 1.3 การจ้างแรงงานเก็บเกี่ยว
 - 1.4 ค่าจ้างขนส่งผลผลิต
 - 1.5 ผลผลิตและราคาที่ได้
 - 1.6 รายได้จากผลผลิต
2. ผลทางสังคม 5 ลักษณะ คือ
 - 2.1 การเป็นสมาชิกขององค์กรทางสังคม
 - 2.2 การเคลื่อนย้ายแรงงาน
 - 2.3 การว่างงาน
 - 2.4 การจ้างงาน
 - 2.5 ทศนคติทางด้านสังคม

2. ขอบเขตด้านประชากร

การศึกษาครั้งนี้ เลือกศึกษาครัวเรือนภาคเกษตรในเขตจัดรูปที่ดินจำนวน 66 ครัวเรือน และนอกเขตจัดรูปที่ดินจำนวน 68 ครัวเรือน อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

คำจำกัดความ

ครัวเรือนภาคเกษตร หมายถึง หัวหน้าครัวเรือนหรือผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ และดูแลสภาพทั่วไปในครอบครัวรับผิดชอบเกี่ยวกับงานเกษตรกรรม

เกษตรกรรม หมายถึง การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ เลี้ยงผึ้ง เลี้ยงไหม เพาะเห็ด

การจัดรูปที่ดิน หมายถึง การดำเนินงานพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงทุกแปลง เพื่อเพิ่มผลผลิตโดยการรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันมาวางผังจัดรูปที่ดินใหม่และจัดโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรที่จำเป็น ได้แก่ ระบบชลประทาน ปรับระดับพื้นที่สร้างทางลำเลียงในไร่นา รวมถึงจัดการด้านเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้ทุกแปลง

เขตจัดรูปที่ดิน หมายถึง เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตจัดรูปที่ดิน
 ครัวเรือนภาคเกษตรในเขตจัดรูปที่ดิน หมายถึง หัวหน้าครัวเรือนภาคเกษตรที่มีนาอยู่
 ในเขตจัดรูปที่ดินอำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ครัวเรือนภาคเกษตรนอกเขตจัดรูปที่ดิน หมายถึง หัวหน้าครัวเรือนภาคเกษตรที่มีนา
 อยู่ติดกับ/ใกล้เคียงกับเขตจัดรูปที่ดินอำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ปีเพาะปลูก 2548/49 หมายถึง ช่วงเวลาดังตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2548 ถึง 30 เมษายน
 2549

การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงลักษณะของการใช้ปุ๋ย
 การใช้ยาฆ่าแมลง การเก็บเกี่ยว การขนส่งผลผลิต ผลผลิตที่ได้ รายได้จากผลผลิต และรายได้
 สุทธิ ซึ่งทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนภาคเกษตรดีขึ้น

การเปลี่ยนแปลงด้านสังคม หมายถึง การเปลี่ยนแปลงด้านการศึกษาของครัวเรือน
 ภาคเกษตร การเป็นสมาชิกขององค์กรทางสังคม การเคลื่อนย้ายแรงงาน การว่างงาน การจ้าง
 งานและทัศนคติทางด้านสังคม ซึ่งทำให้ฐานะความเป็นอยู่ทางสังคมของครัวเรือนภาคเกษตรดีขึ้น