

บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผลการศึกษา

พื้นที่ในเขตจังหวัดใกล้เคียงที่อยู่ต่อเนื่องออกไปจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นพื้นที่ที่ได้รับอิทธิพลจากนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคโดยใช้การกระจายอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมประเภทใหม่ ๆ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกอาศัยประโยชน์จากการมีตลาดแรงงานราคาถูกในประเทศไทย ได้ย้ายฐานการผลิตเข้ามาตั้งในบริเวณจังหวัดเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็น พระนครศรีอยุธยา ฉะเชิงเทรา นครนายก และสมุทรสาคร เนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีที่ตั้งอยู่ใกล้กรุงเทพมหานครและปริมณฑลไปตามเส้นทางคมนาคมสายหลัก ซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงทุนของภาคเอกชนมากกว่าสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับจากนโยบายการแบ่งเขตส่งเสริมการลงทุน ฉะเชิงเทราเป็นจังหวัดที่มีลักษณะของการพัฒนาดังกล่าวมาข้างต้น การกระจายอุตสาหกรรมเข้ามาในพื้นที่เกิดขึ้นตามถนนสายบางนา-ตราด ทั้งในลักษณะของการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมกระจายอยู่ทั่วไปและการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในเขตอำเภอบางปะกง ต่อเนื่องมายังอำเภอเมืองฉะเชิงเทราและอำเภออื่น ๆ รอบนอก

การมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทใหม่เข้าไปตั้งในพื้นที่ย่อมส่งผลต่อโครงสร้างของภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ โดยเฉพาะภาคเกษตรกรรมที่มีความสำคัญในฐานะเป็นแหล่งผลิตอาหารเลี้ยงเมือง และเป็นแหล่งสร้างรายได้จากการส่งออกสินค้าเกษตรหลัก เช่น ข้าว ไม้ผล เนื้อสัตว์แช่แข็ง เป็นต้น การศึกษาลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตร สภาพเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของครัวเรือนเกษตรจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้ทราบถึงโครงสร้างและสภาพปัญหาของภาคเกษตรกรรมที่มีผลต่อการพัฒนาภาคเกษตรกรรมในพื้นที่เกษตรกรรมใกล้เคียงที่ได้รับอิทธิพลจากการขยายตัวของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลดังกล่าว ซึ่งนอกจากจะศึกษาทั้งสองประเด็นนี้ในระดับภาพรวมแล้ว ยังทำการศึกษาเปรียบเทียบในพื้นที่เกษตรกรรมกลุ่มต่าง ๆ ที่มีสภาพกายภาพและระบบการเกษตรกรรมที่แตกต่างกัน โดยแบ่งพื้นที่เกษตรกรรมได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ พื้นที่เกษตรกรรมที่ราบชายฝั่ง พื้นที่เกษตรกรรมที่ราบลุ่มเขตชลประทาน และพื้นที่เกษตรกรรมที่ราบลุ่มเขตเกษตรน้ำฝน

จากการศึกษาลักษณะกายภาพ พบว่า จังหวัดฉะเชิงเทรามีความเหมาะสมในการเป็นแหล่งประกอบกิจกรรมการเกษตรด้านต่าง ๆ ได้แก่ การมีที่ตั้งที่อยู่ใกล้กับกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และพื้นที่เป้าหมายบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกโดยเฉพาะจังหวัดชลบุรี รวมทั้งเป็น

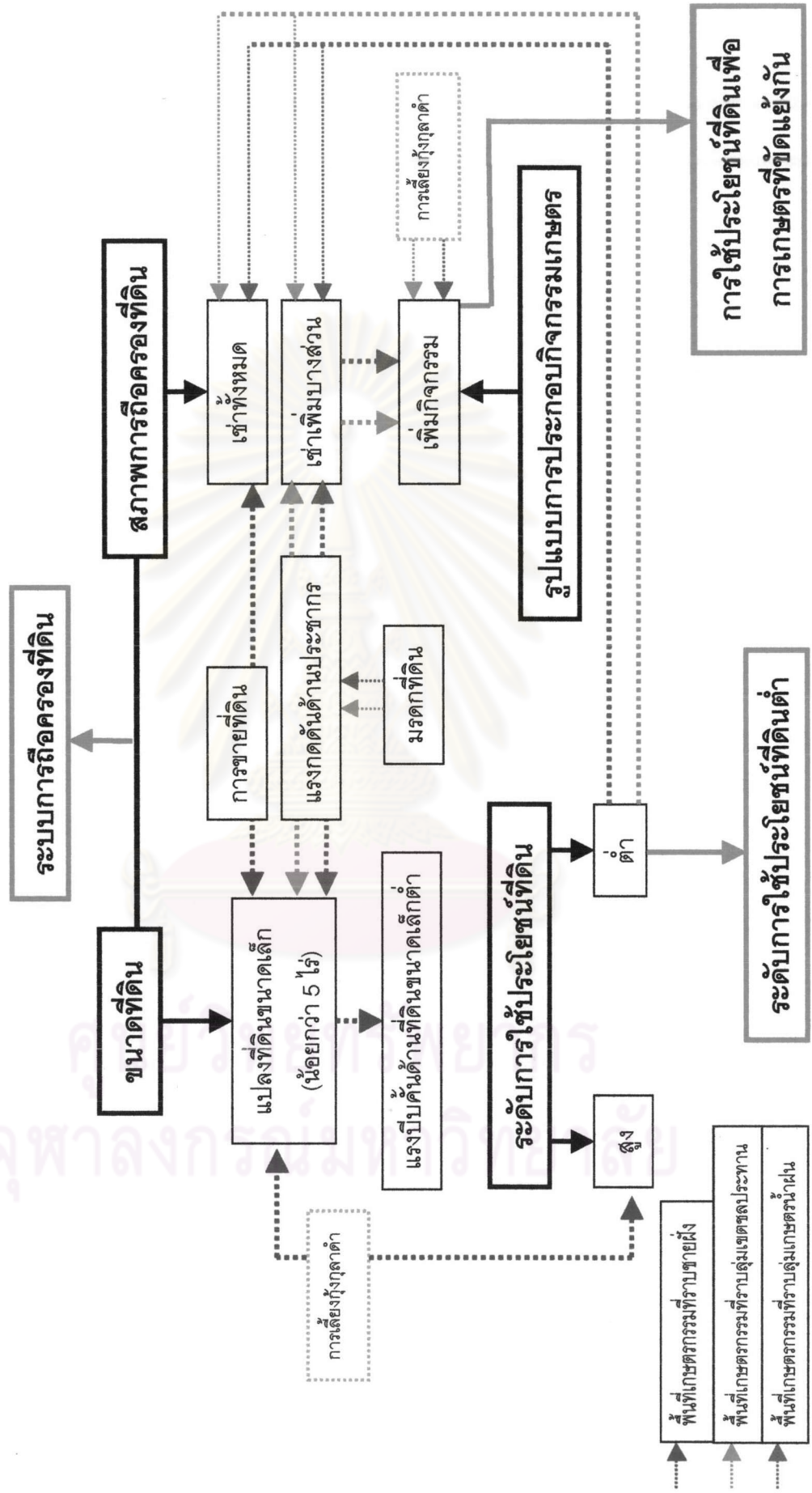
ทางผ่านไปสู่จังหวัดอื่น ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความต้องการสินค้าเกษตรมาก ทำให้เกษตรกรในจังหวัดจะเชิงเทราสามารถกระจายผลผลิตทางการเกษตรไปได้ทั้งสองทาง อีกทั้งลักษณะภูมิประเทศที่เป็นที่ราบลุ่ม มีแหล่งน้ำอุดมสมบูรณ์ทั้งแหล่งน้ำตามธรรมชาติและการมีระบบการจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพตามโครงการชลประทานต่าง ๆ ตลอดจนการมีคุณสมบัติของดินที่เหมาะสมกับการประกอบกิจกรรมเกษตร ทั้งทำนา สวนไม้ผล ไม้ยืนต้น และ สวนผัก เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้เป็นปัจจัยเบื้องต้นในการผลักดันให้จังหวัดจะเชิงเทรากลายเป็นพื้นที่เกษตรกรรมใกล้เมืองที่มีความสำคัญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยมีแนวโน้มของการพัฒนาภาคเกษตรกรรมดังนี้

- 1) การเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำ การผลิตไก่เนื้อ และการทำไม้ยูคาลิปตัส มีสัดส่วนมูลค่าการผลิตในภาคเกษตรกรรมสูงสุด และมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้น
- 2) ในสาขาการเลี้ยงกุ้งกุลาดำ การผลิตในภาคเกษตรกรรมสูงสุด มีแนวโน้มการผลิตที่ลดความสำคัญลงโดยเฉพาะประเภทกิจกรรมเดิมที่เคยมีความสำคัญ ได้แก่ พืชในหมวดพืชไร่ ที่สอดคล้องกับการลดลงของพื้นที่ปลูกพืชไร่ ขณะที่พืชในหมวดพืชผัก พืชน้ำมัน ถั่วเหลือง ถั่วลิสง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และการผลิตกิ่งพันธุ์ มีอัตราการเพิ่มมูลค่าการผลิตสูงขึ้น

การศึกษาลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรจากโครงสร้างการเกษตรและระดับการใช้ประโยชน์ที่ดินทางการเกษตรสรุปได้ว่า (แผนภูมิ 6.1) ครวัเรือนตัวอย่างในพื้นที่เกษตรกรรมที่ราบชายฝั่งมีขนาดที่ดินที่ใช้ประกอบกิจกรรมเกษตรเล็กที่สุดเฉลี่ย 15.4 ไร่ต่อครัวเรือน โดยครัวเรือนตัวอย่างร้อยละ 43 มีแปลงที่ดินขนาดเล็กกว่า 5 ไร่ ซึ่งมีสาเหตุมาจากการขายที่ดินมากกว่าแรงกดดันด้านประชากรดังครัวเรือนตัวอย่างในพื้นที่เกษตรกรรมที่ราบลุ่มเขตเกษตรชลประทานและเขตเกษตรน้ำฝน ปัญหาที่พบในด้านขนาดที่ดิน ได้แก่ การกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน ในลักษณะที่การถือครองที่ดินขนาดใหญ่จะมีสัดส่วนของเนื้อที่ถือครองมากขึ้น แต่มีจำนวนครัวเรือนเกษตรที่เป็นผู้ถือครองลดลง ขณะที่การถือครองที่ดินขนาดเล็ก จะมีสัดส่วนของเนื้อที่ถือครองลดลง แต่กลับมีจำนวนครัวเรือนเกษตรผู้ถือครองเพิ่มมากขึ้น ซึ่งปัญหานี้จะพบรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ คือ ในพื้นที่เกษตรกรรมที่ราบชายฝั่ง พื้นที่เกษตรกรรมที่ราบลุ่มเขตชลประทานและเขตเกษตรน้ำฝน

ในด้านสภาพการถือครองที่ดิน พบว่า ครัวเรือนเกษตรส่วนใหญ่ (ร้อยละ 44) ในจังหวัดจะเชิงเทรา มีลักษณะการถือครองที่ดินเป็นของตนเอง โดยมีแนวโน้มที่ครัวเรือนเกษตรจะมีสภาพการถือครองที่ดินเป็นของตนเองลดลงและมีสภาพการถือครองแบบเช่าที่ดินเพิ่มสูงขึ้นเล็กน้อย ส่วนแนวโน้มของการเช่าที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมทั้ง 3 กลุ่มนั้น จะมีสัดส่วนของขนาดที่ดิน

แผนภูมิ 6.1 สรุปผลการศึกษาลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรและการใช้พื้นที่ของภาคเกษตรกรรม จังหวัดฉะเชิงเทรา

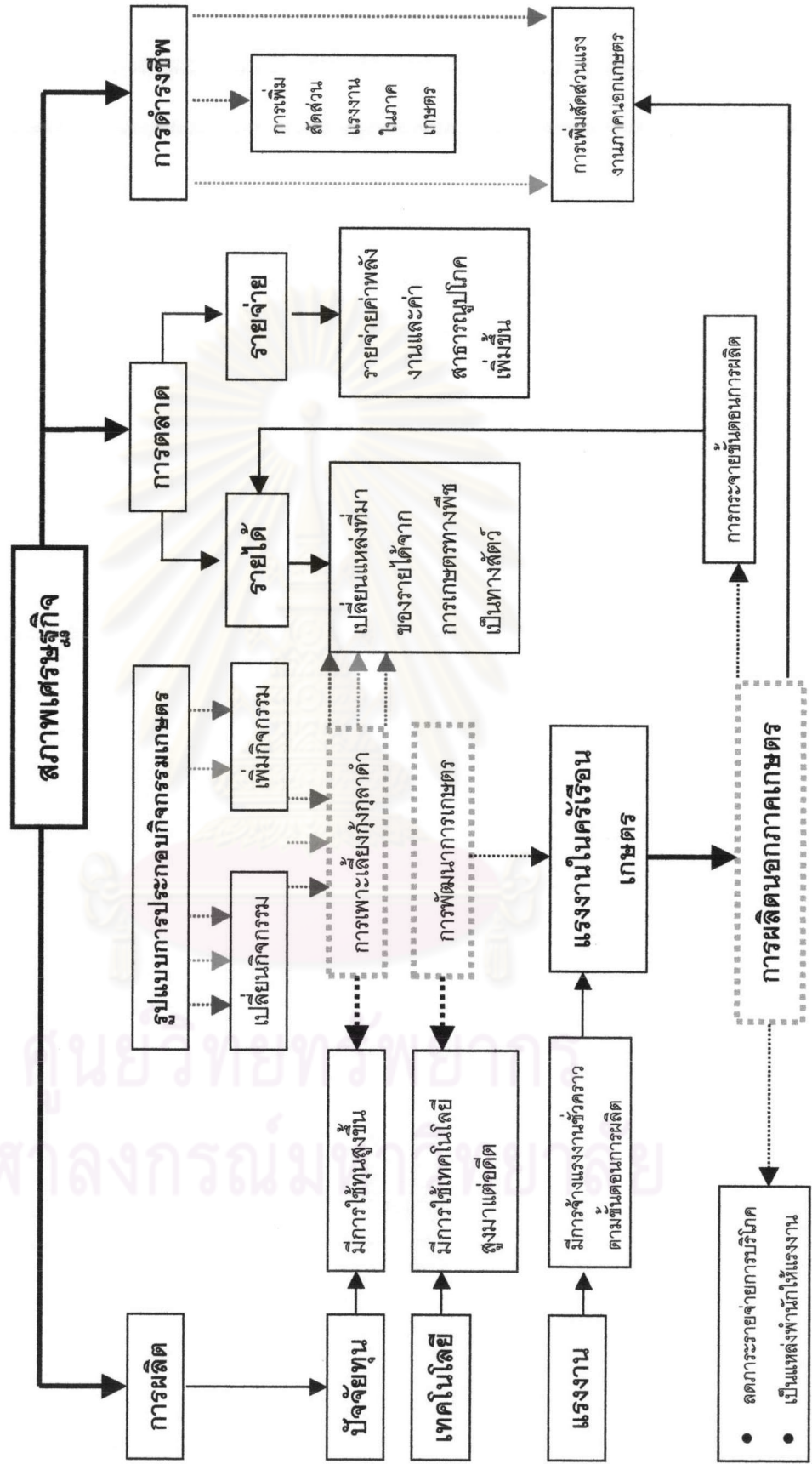


ที่มีสภาพการถือครองเป็นของตนเองต่ำลงในพื้นที่เกษตรกรรมที่ราบชายฝั่ง พื้นที่เกษตรกรรมที่ราบลุ่มเขตชลประทาน และเขตเกษตรน้ำฝน ตามลำดับ ซึ่งให้เห็นว่า เมื่อมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทอื่นเข้ามาตั้งอยู่ปะปนกันในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ส่งผลให้มีรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เปลี่ยนไปจากเดิม ที่ดินทางการเกษตรที่เคยมีมูลค่าทางเศรษฐกิจต่ำกลับมีมูลค่าสูงขึ้น เป็นแรงจูงใจให้ครัวเรือนเกษตรกรขายที่ดินของตนเองไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน และผลักดันให้ครัวเรือนเกษตรกรที่เคยขายที่ดินส่วนหนึ่ง (ร้อยละ 33) ต้องตกอยู่ในสภาพผู้เช่าที่ดิน ซึ่งจะปรากฏเด่นชัดในพื้นที่เกษตรกรรมที่ราบชายฝั่ง เมื่อพิจารณาในด้านประสิทธิภาพการผลิตแล้ว ลักษณะการถือครองที่ดินแบบเช่าจัดเป็นปัญหาที่สำคัญในด้านโครงสร้างการเกษตร โดยมีความรุนแรงของปัญหาในพื้นที่เกษตรกรรมที่ราบชายฝั่งสูงสุด ส่วนในพื้นที่เกษตรกรรมที่ราบลุ่มเขตชลประทาน และเขตเกษตรน้ำฝน การเช่าที่ดินจะเป็นในลักษณะเช่าเพิ่มบางส่วนซึ่งจะทำให้มีขนาดที่ดินเพื่อประกอบกิจกรรมเกษตรสูงขึ้น โดยกิจกรรมที่นิยมทำเพิ่มได้แก่ การเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีความขัดแย้งกัน

ในด้านระดับการใช้ประโยชน์ที่ดินทางการเกษตร แปลงที่ดินขนาดเล็กไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินในระดับไร่นาของครัวเรือนเกษตรกรมากนัก โดยเฉพาะในพื้นที่เกษตรกรรมที่ราบชายฝั่งที่มีค่าเฉลี่ยของการลงทุนประกอบกิจกรรมเกษตรในที่ดิน 1 ไร่ สูงสุดเท่ากับ 23,134 บาท คิดเป็นระดับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรที่ค่อนข้างสูง (ระหว่าง 10,001 – 50,000 บาท) ทั้งนี้เนื่องจาก มีการประกอบกิจกรรมเกษตรประเภทที่ให้ผลตอบแทนต่อหน่วยพื้นที่สูง และมีแนวโน้มว่าการประกอบกิจกรรมเกษตรประเภทการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำ จะกระจายเข้าไปในพื้นที่เกษตรกรรมกลุ่มต่าง ๆ โดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาครัวเรือนเกษตรกรที่มีการถือครองที่ดินแบบเช่า พบว่า มีโอกาสในการเปลี่ยนไปประกอบกิจกรรมเกษตรที่ให้ผลตอบแทนต่อหน่วยพื้นที่สูงน้อยกว่าครัวเรือนเกษตรกรที่มีลักษณะการถือครองแบบเป็นของตนเอง เนื่องจาก ครัวเรือนเกษตรกรไม่สามารถกระทำการใด ๆ ลงบนที่ดินที่มีสภาพถือครองแบบเช่าได้โดยพลการ ซึ่งให้เห็นถึงปัญหาการเช่าที่ดินที่จะส่งผลให้ประสิทธิภาพการผลิตและโอกาสในการสร้างรายได้จากภาคเกษตรของครัวเรือนเกษตรกรต้องหยุดชะงักไปด้วย ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมกลุ่มต่าง ๆ มีครัวเรือนเกษตรกรที่มีสภาพการถือครองที่ดินแบบเช่า คิดเป็นร้อยละ 60.0 , 37.3 และ 26.5 ตามลำดับ แสดงถึงความรุนแรงของปัญหาการเช่าที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมกลุ่มต่าง ๆ ตามลำดับเช่นกัน

การศึกษาสภาพเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการผลิต การตลาด และการดำรงชีพ สามารถสรุปผลการศึกษา (แผนภูมิ 6.2) ได้ว่า ในด้านการผลิต เมื่อพิจารณาจากปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ได้แก่ ปัจจัยทุน การใช้เทคโนโลยี และแรงงานในการผลิต พบว่า ครัวเรือนเกษตรกรในจังหวัดฉะเชิงเทรามีการเปลี่ยนแปลงในประเด็นเหล่านี้มาตั้งแต่ในอดีต ทั้งนี้เนื่องจาก การเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาด้านการเกษตรกรรมสูง โดยเฉพาะภายใต้

แผนภูมิ 6.2 สรุปผลการศึกษาสภาพเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของภาคเกษตรกรรม จังหวัดฉะเชิงเทรา



ระบบการชลประทานมาช้านาน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงด้านการผลิตของครัวเรือน จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการประกอบอาชีพของสมาชิกในครัวเรือนในลักษณะสองทาง คือ เพื่อชดเชยจำนวนแรงงานภาคเกษตรที่ลดลงจากการไปประกอบอาชีพอื่นนอกภาคเกษตร ในการผลิตทางการเกษตรจึงจำเป็นต้องใช้ปัจจัยทุนและเครื่องทุ่นแรงรวมทั้งมีการใช้แรงงานจ้างเพิ่มขึ้น ในทางกลับกัน การมีรูปแบบการประกอบกิจกรรมเกษตรแบบก้าวหน้า จะปลดปล่อยแรงงานในภาคเกษตรกรรมโดยเฉพาะแรงงานรุ่นใหม่ที่ไม่เคยประกอบอาชีพเกษตรมาก่อน ให้สามารถไปประกอบอาชีพอื่นนอกภาคเกษตรได้ แม้กระทั่งการมีอาชีพเสริมในภาคนอกเกษตรของสมาชิกที่ทำงานในภาคเกษตรกรรม ซึ่งเกิดจากการกระจายขั้นตอนการผลิตในลักษณะหัตถอุตสาหกรรมเข้าไปในครัวเรือนเกษตร ผลจากการศึกษาเพื่อเปรียบเทียบในพื้นที่เกษตรกรรมทั้ง 3 กลุ่ม พบว่าแทบจะไม่มี ความแตกต่างด้านการผลิตในช่วงต้นและปลายของการศึกษาในพื้นที่เหล่านี้เลย

สภาพและการเปลี่ยนแปลงด้านการตลาดในแง่การกระจายผลผลิต พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงแหล่งที่มาของรายได้ในครัวเรือนโดยมีแนวโน้มของรายได้ที่มาจากภาคนอกเกษตรมากขึ้น โดยมีสัดส่วนของรายได้จากภาคนอกเกษตรเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 20.0 ต่อครัวเรือนเป็นร้อยละ 52.7 ต่อครัวเรือน และพบว่ารายได้จากภาคเกษตรทางสัตว์มีความสำคัญมากขึ้นในทุกกลุ่มพื้นที่ ขณะที่รายได้จากภาคเกษตรทางพืชมีความลดลง ทางด้านรายจ่าย มีการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนรายจ่ายในด้านพลังงานและสาธารณูปโภค จากมีสัดส่วนร้อยละ 14.43 ในรายจ่ายรวมของครัวเรือนเกษตร เพิ่มเป็นร้อยละ 25.73 ในปัจจุบัน เนื่องจาก มีการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งช่วยให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ มากขึ้นในพื้นที่

เมื่อมีการขยายตัวเข้ามาของกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทอื่น ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในครัวเรือนเกษตรด้านการดำรงชีพที่สมาชิกในครัวเรือนหันไปประกอบอาชีพอื่นนอกภาคเกษตรมากขึ้นโดยเฉพาะสมาชิกรุ่นใหม่ โดยมีปัจจัยที่ครัวเรือนเกษตรเหล่านั้น อยู่ภายใต้ระบบการพัฒนาการเกษตรที่ทำให้ความต้องการแรงงานเกษตรในครัวเรือนลดลงซึ่งกิจกรรมประเภทอื่นที่ทำได้แก่ การเป็นลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม การประกอบธุรกิจส่วนตัว และกิจการหัตถอุตสาหกรรม เห็นได้ว่า การมีรูปแบบการประกอบอาชีพที่หลากหลายดังกล่าว ก่อให้เกิดความเชื่อมโยงกันทางเศรษฐกิจระหว่างภาคเกษตรกรรมและภาคอื่นโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อกัน ส่วนพื้นที่เกษตรกรรมกลุ่มต่าง ๆ ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการประกอบอาชีพที่มีการกลับเข้ามาทำงานในภาคเกษตรกรรมของสมาชิกกลุ่มกลางในครัวเรือน โดยเฉพาะในพื้นที่เกษตรกรรมที่ราบชายฝั่ง เนื่องจากมีการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำซึ่งมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงกระจายทั่วไปในพื้นที่ สมาชิกที่เคยทำงานนอกภาคเกษตรมาก่อนช่วงหนึ่งก่อนที่จะถูกเลิกจ้างจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ และเบี่ยงหน่วยต่อสภาพการประกอบอาชีพนอกภาคเกษตร

จึงทำให้คนกลุ่มนี้ตัดสินใจกลับมาประกอบกิจกรรมเกษตรในที่ดินของครัวเรือนที่เหลืออยู่ หรือเช่าที่ดินของผู้อื่นทำ

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรกับสภาพเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของครัวเรือนเกษตรในจังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่า ในด้านโครงสร้างการเกษตร การมีขนาดที่ดินที่เพื่อการเกษตรค่อนข้างต่ำและมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ กลับไม่ได้ทำให้ครัวเรือนเกษตรจำนวนมากเหล่านั้นต้องกลายเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินน้อยเกินไปที่จะทำให้มีการใช้แรงงานอย่างเต็มที่เพื่อพอเพียงต่อการดำรงอยู่ของครัวเรือน เนื่องจากในจังหวัดฉะเชิงเทรา นอกจากจะมีการประกอบกิจกรรมเกษตรที่เปิดโอกาสในการแสวงหารายได้ที่สูงให้แก่ครัวเรือนแล้ว สมาชิกในครัวเรือนยังมีโอกาสในการประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรสูงกว่าสมาชิกในครัวเรือนเกษตรที่อยู่ในพื้นที่เกษตรกรรมอื่น ๆ ที่อยู่ห่างไกลออกไป โดยการออกไปประกอบอาชีพอื่นนอกภาคเกษตรของสมาชิกครัวเรือนเกษตรในพื้นที่เกษตรกรรมกลุ่มต่าง ๆ ยังมีสัดส่วนที่สูง (ร้อยละ 44.2 และ 25.0 ของสมาชิกในครัวเรือนเกษตร ในพื้นที่เกษตรกรรมที่ราบชายฝั่ง และที่ราบลุ่มทั้งเขตชลประทานและเขตเกษตรน้ำฝน)

นอกจากนี้ ครัวเรือนตัวอย่างส่วนใหญ่ (ร้อยละ 46.7) จะมีสภาพของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการประกอบกิจกรรมเกษตรที่มีการเปลี่ยนแปลงประเภทกิจกรรม โดยเลิกประกอบกิจกรรมเกษตรประเภทเดิมทั้งหมด และมีการประกอบกิจกรรมเกษตรรูปแบบใหม่ ๆ เข้ามาแทนที่ รวมทั้งการยังคงสภาพการประกอบกิจกรรมเกษตรประเภทเดิม แต่มีการประกอบกิจกรรมเกษตรประเภทใหม่เพิ่มเติมในลักษณะเพิ่มกิจกรรม (ร้อยละ 20.0) ซึ่งกิจกรรมเกษตรประเภทใหม่นี้จะทำให้ระดับการใช้ประโยชน์ที่ดินของครัวเรือนเกษตรเพิ่มสูงขึ้น โดยประเภทกิจกรรมที่ครัวเรือนเกษตรเลิกไปนั้น ได้แก่ การทำนา และประเภทกิจกรรมใหม่ ๆ ที่เข้ามาแทนที่ คือ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยเฉพาะกุ้งกุลาดำ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ต้องอาศัยเงินลงทุนมากแต่ใช้ขนาดที่ดินเล็ก ส่งผลให้มีระดับการใช้ประโยชน์ที่ดินสูงตามไปด้วย ลักษณะความสัมพันธ์ที่ส่งผลต่อกันระหว่างลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรกับสภาพเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของภาคเกษตรกรรม สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของกิจกรรมเกษตรทางสัตว์โดยเฉพาะการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำ ซึ่งเป็นรูปแบบการประกอบกิจกรรมเกษตรที่สอดคล้องกับขนาดแปลงที่ดินของครัวเรือนเกษตร และการประกอบกิจกรรมอื่นนอกภาคเกษตรที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพการดำรงชีพของครัวเรือนเกษตรในจังหวัดฉะเชิงเทราในการช่วยเพิ่มรายได้ต่อครัวเรือน

สรุปสภาพปัญหาของภาคเกษตรกรรม

จากผลการศึกษาลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตร สภาพเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สามารถสรุปปัญหาของภาคเกษตรกรรมที่เกิดขึ้นทั้งในระดับภาพรวม และในพื้นที่เกษตรกรรมกลุ่มต่าง ๆ ของจังหวัดฉะเชิงเทราได้ดังนี้

1) ปัญหาหลักในระดับภาพรวม

- 1.1) ปัญหาด้านระบบการถือครองที่ดิน ครัวเรือนเกษตรซึ่งจัดเป็นเกษตรกรรายย่อยมีที่ดินเพื่อการเกษตรขนาดเล็กและไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง เนื่องจาก มีการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร ที่ดินขนาดใหญ่มีการกระจุกตัวของการถือครองโดยครัวเรือนเกษตรจำนวนน้อย ขณะที่ครัวเรือนเกษตรจำนวนมากถือครองที่ดินขนาดเล็ก และ ครัวเรือนเกษตรส่วนใหญ่มีสภาพการถือครองแบบเช่า นอกจากนี้ที่ดินที่ครัวเรือนเกษตรเช่าส่วนใหญ่มีขนาดเล็กตามไปด้วย จึงทำให้ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ และส่งผลต่อรายได้ และความเป็นอยู่ของของครัวเรือนเกษตรในที่สุด ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกกลุ่มพื้นที่เกษตรกรรม
- 1.2) ปัญหาด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรมีระดับต่ำ เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องมาจากปัญหาด้านระบบการถือครองที่ดิน โดยครัวเรือนเกษตรที่มีสภาพการถือครองที่ดินแบบเช่าทั้งเช่าทั้งหมดและเช่าเพิ่มบางส่วน ขาดประสิทธิภาพในการผลิต เนื่องจาก ไม่สามารถตัดสินใจดำเนินการผลิตเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ครัวเรือนได้ในที่ดินที่มีไซ้ของตน อีกทั้งในพื้นที่เกษตรกรรมนอกเขตชลประทานสามารถทำนาได้เพียงครั้งเดียวในรอบปี จึงมีระดับการใช้ประโยชน์ที่ดินต่ำกว่าในพื้นที่เกษตรกรรมในเขตชลประทาน
- 1.3) ปัญหาด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรมีความขัดแย้งกัน เนื่องจาก มีการเปลี่ยนรูปแบบการประกอบกิจกรรมเกษตรในลักษณะเพิ่มกิจกรรม โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่เกษตรกรรมที่ราบลุ่มประเภทต่าง ๆ ซึ่งแต่เดิมมีการประกอบกิจกรรมเกษตรด้านการกลีกรมที่เด่นชัดในพื้นที่ เมื่อเกิดมีการเพิ่มกิจกรรมการผลิต ได้แก่ การเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำแพร่กระจายโดยทั่วไป ครัวเรือนเกษตรจึงมุ่งประโยชน์ด้วยการขยายพื้นที่เพาะเลี้ยง ขณะที่ไม่มีพัฒนาการของการจัดการและการให้บริการเพื่อตอบสนองการผลิตที่ดี จึงเกิดความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรโดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรน้ำ

- 1.4) ปัญหาด้านการกระจายรายได้ จะพบว่า ครัวเรือนเกษตรในพื้นที่เกษตรกรรมที่มีความแตกต่างกันทั้ง 3 กลุ่ม มีจำนวนรายได้ที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน ความแตกต่างกันของรายได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของการพัฒนาในลักษณะทวิลักษณ์ (Dualism) ของจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยทางฝั่งตะวันตกของแม่น้ำบางปะกง (ติดกับกรุงเทพมหานคร) จะมีสภาพการพัฒนา (ที่วัดจากระดับรายได้ของครัวเรือนเกษตร) สูงกว่าพื้นที่ทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำบางปะกงที่อยู่ไกลจากกรุงเทพมหานครออกไปมาก ซึ่งการพัฒนาในลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงสภาพการขูดรีดทรัพยากรการผลิต (Exploitation) ภายในจังหวัด
- 2) ปัญหาและแนวโน้มในการประกอบกิจกรรมเกษตรในพื้นที่เกษตรกรรมกลุ่มต่าง ๆ
- 2.1) พื้นที่เกษตรกรรมที่ราบชายฝั่ง เป็นพื้นที่ที่ประสบปัญหาด้านระบบการถือครองที่ดินอย่างรุนแรง เนื่องจาก มีการกว้านซื้อที่ดินโดยนักลงทุนเพื่อประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจนอกภาคเกษตรและเก็บไว้เพื่อเก็งกำไรเป็นจำนวนมาก ปัจจุบันจึงพบที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์และไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นแปลงที่ดินขนาดใหญ่ ส่วนแปลงที่ดินเพื่อการเกษตรของครัวเรือนเกษตรที่จัดเป็นเกษตรกรรายย่อยนั้นมีขนาดเล็กและอยู่กระจัดกระจายกันไปในพื้นที่ที่อยู่ลึกเข้าไปจากถนนสายหลัก อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า ขนาดแปลงที่ดินที่เล็กไม่ได้ทำให้ครัวเรือนเกษตรมีรายได้ต่ำ เนื่องจาก มีการประกอบกิจกรรมเกษตรที่ให้ผลตอบแทนสูง ได้แก่ การเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำแพร่กระจายทั่วไปในพื้นที่ซึ่งสร้างรายได้ให้แก่ครัวเรือนเกษตรได้เป็นจำนวนมาก นับเป็นรูปแบบของการประกอบกิจกรรมที่เหมาะสมกับขนาดที่ดินที่ครัวเรือนเกษตรครอบครอง โดยมีแนวโน้มที่สมาชิกในครัวเรือนเกษตรที่เคยประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรจะหันกลับมาประกอบกิจกรรมเกษตรมากขึ้น จึงควรมีการสนับสนุนด้านการจัดการและการบริการการผลิตที่เกี่ยวข้องกับการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำประเภทต่าง ๆ
- 2.2) พื้นที่เกษตรกรรมที่ราบลุ่มเขตเกษตรชลประทาน ปัญหาหลักของครัวเรือนเกษตรในพื้นที่กลุ่มนี้ ได้แก่ ปัญหาด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรมีความขัดแย้งกัน รองลงมา ได้แก่ ปัญหาด้านระบบการถือครองที่ดิน ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินอยู่ในระดับต่ำซึ่งส่งผลให้ครัวเรือนเกษตรมีรายได้ต่ำตามไปด้วย จากการศึกษาพบว่า พื้นที่กลุ่มนี้เป็นพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการผลิตด้านกลีกรวมโดยเฉพาะข้าว ไม้ผล และพืชผัก จึงควรรักษาและสงวนพื้นที่

- ไว้สำหรับการกรงกรรมโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม การจำกัดการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำไม่ให้ออกไปในพื้นที่ที่เป็นไปได้ยาก เพราะการมีผลตอบแทนสูงจูงใจให้ทำการผลิต ดังนั้นจึงควรมีแนวทางการจัดการที่เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อลดและบรรเทาปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีความขัดแย้งกันด้วย
- 2.3) พื้นที่เกษตรกรรมที่ราบลุ่มเขตเกษตรน้ำฝน เป็นพื้นที่ที่มีปัญหาเช่นเดียวกับพื้นที่เกษตรกรรมที่ราบลุ่มเขตชลประทาน แต่สภาพปัญหาจะเกิดรุนแรงมากกว่าโดยเฉพาะในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีระดับต่ำ และปัญหาการกระจายรายได้ที่ครัวเรือนเกษตรในพื้นที่กลุ่มนี้มีรายได้ต่ำกว่าในสองกลุ่มแรกมาก อย่างไรก็ตาม พื้นที่กลุ่มนี้เป็นพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการผลิตด้านปศุสัตว์และกรงกรรมโดยเฉพาะข้าว ไม้ผล และพืชไร่ จึงควรรักษาและสงวนพื้นที่ไว้สำหรับการกรงกรรม โดยต้องมีแนวทางการจัดการการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำที่เหมาะสมเช่นเดียวกับในพื้นที่เกษตรกรรมที่ราบลุ่มเขตชลประทาน เพื่อลดและบรรเทาปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีความขัดแย้งกัน และที่สำคัญต้องเร่งสนับสนุนให้มีการบริการการเกษตรขั้นพื้นฐานที่เอื้อให้การผลิตเป็นไปโดยง่ายขึ้น

6.2 ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาภาคเกษตรกรรม

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าพื้นที่เกษตรกรรมในจังหวัดฉะเชิงเทราเป็นพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรและมีความหลากหลายของประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรสูง ช่วยสนับสนุนความได้เปรียบของพื้นที่เกษตรกรรมที่อยู่ใกล้เมือง เพราะนอกจากจะเป็นตัวสร้างรายได้ในภาคเกษตรที่สูงให้แก่ครัวเรือนเกษตรแล้ว ยังสามารถสร้างรายได้จากการประกอบกิจกรรมอื่นนอกภาคเกษตรได้อีกด้วย ขณะเดียวกันจะเห็นว่าการผลิตในภาคเกษตรมีโอกาสเข้าสู่ภาวะที่เข้มข้น (Intensive) จากการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรมากขึ้น จากข้อได้เปรียบและปัญหาของภาคเกษตรกรรมในจังหวัดฉะเชิงเทรา นำไปสู่การเสนอแนวทางการพัฒนาภาคเกษตรกรรมที่สอดคล้องกับประเด็นการพัฒนาของจังหวัด เพื่อเป็นการส่งเสริมครัวเรือนเกษตรในพื้นที่ที่ยึดการทำกรงกรรมเป็นอาชีพหลักในปัจจุบันได้ดังนี้

1) การปรับปรุงระบบการถือครองที่ดิน

ทั้งนี้เพื่อบรรเทาปัญหาการกระจุกตัวของกรงกรรมที่ดิน และปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร วิธีการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ การปฏิรูปที่ดิน โดยมีหลักการอยู่ที่การปรับปรุงสิทธิในที่ดินอาศัยการโอนกรรมสิทธิในที่ดินของรัฐหรือเอกชนที่ไม่ได้นำพื้นที่ที่ครอบครองมาใช้ให้เกิด

ประโยชน์ โดยการลงทุนสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมต่อการประกอบกิจกรรมทางการเกษตร ซึ่งในกรณีที่ดินของเอกชนรายใหญ่กำหนดให้มีการถือครองที่ดินได้ไม่เกิน 50 ไร่ โดยนำที่ดินส่วนที่เหลือมาใช้ในการปฏิรูป จากนั้นนำมาแจกจ่ายให้แก่เกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินน้อยเกินกว่าจะสร้างรายได้ให้เพียงพอต่อการดำรงชีพเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น นอกจากนี้ยังต้องอาศัยมาตรการต่าง ๆ ในการกระจายการถือครองที่ดิน เช่น การจัดระบบการจัดเก็บภาษีที่ดินให้เป็นไปในอัตราก้าวหน้าตามจำนวนเนื้อที่ที่ถือครอง เพื่อป้องกันมิให้มีการถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก และมีให้เจ้าของที่ดินละทิ้งที่ดินให้รกร้างว่างเปล่าโดยมิได้นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ (สถาบันที่ดิน, มูลนิธิ, 2544) จัดเป็นการออกระเบียบเพื่อควบคุมการปล่อยที่ดินทิ้งร้างว่างเปล่า ได้แก่ การลงโทษทางด้านภาษีตามขนาดและระยะเวลาที่ปล่อยที่ดินทิ้งร้างว่างเปล่า และเก็บภาษีตามมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของพื้นที่

2) การส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะที่ให้ผลตอบแทนสูงขึ้น

การส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะที่ให้ผลตอบแทนสูงขึ้น เป็นการช่วยเหลือครัวเรือนเกษตรกรที่ยังคงต้องใช้ที่ดินของครัวเรือน ไม่ว่าจะ เป็นของตนเองที่มีอยู่หรือเป็นที่ดินที่มีสภาพการถือครองแบบเช่าให้เป็นแหล่งรายได้หลักของครัวเรือนต่อไป ซึ่งคนกลุ่มนี้เลือกที่จะไม่ใช้โอกาสจากการมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทอื่น เนื่องจากยังมีความพอใจในการประกอบอาชีพทางการเกษตร จากการศึกษาพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงแหล่งรายได้หลักที่มีอิทธิพลต่อรายได้เฉลี่ยต่อแรงงานของสมาชิกในครัวเรือนเกษตรกรเป็นรายได้จากการเกษตรทางสัตว์ (โดยเฉพาะการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำ) ในทุกกลุ่มพื้นที่เกษตรกรรม ดังนั้น จึงควรมีการส่งเสริมการประกอบกิจกรรมเกษตรประเภทดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำที่ผ่านมาสว่างมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะสร้างปัญหาด้านคุณภาพน้ำ ฉะนั้น จึงควรมีมาตรการป้องกันโดยการจำกัดให้มีเขตหรือนิคมการประมง ซึ่งจะสามารถกำหนดเป็นเขตควบคุมทั้งคุณภาพผลผลิตและคุณภาพสิ่งแวดล้อม พื้นที่ที่เหมาะสมในการกำหนดเป็นนิคมการประมง ได้แก่ พื้นที่เกษตรกรรมที่ราบชายฝั่งทะเลบริเวณอำเภอบ้านโพธิ์และอำเภอบางปะกง ส่วนในพื้นที่เกษตรกรรมที่ราบลุ่มนั้น ทางภาครัฐควรเป็นผู้นำให้ครัวเรือนเกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงมีการรวมกลุ่มให้อยู่ในรูปนิคมเช่นกัน และสนับสนุนให้นำที่ดินมาจัดรูปกันใหม่ เพื่อวางระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้เหมาะสม โดยเฉพาะการจัดการแหล่งน้ำ ที่ควรแยกทางน้ำดีและทางปล่อยน้ำเสียออกจากกัน ซึ่งทางน้ำเสียก็ให้ไปรวมกันเพื่อเข้าสู่ระบบบำบัดน้ำทั้งก่อน เป็นต้น นอกจากนี้ ควรมีการให้สิทธิประโยชน์ในการลงทุน หรือ ใช้มาตรการด้านภาษีด้วยการลดต้นทุนการบำบัดน้ำเสีย ลดภาษีธุรกิจ เป็นต้น

3) การส่งเสริมรูปแบบการประกอบกิจกรรมเกษตรแบบก้าวหน้า

รัฐควรมีบทบาทสำคัญที่จะช่วยพัฒนาการเกษตรโดยเฉพาะในด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการประกอบกิจกรรมเกษตร เช่น การพัฒนาระบบชลประทาน และเอื้อให้มีการเข้าถึงปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ของครัวเรือนเกษตรให้เป็นไปโดยง่าย ทั้งทางด้านแหล่งทุนโดยเฉพาะแหล่งเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ และ เทคโนโลยีที่ช่วยในการผลิตสมัยใหม่ในราคาไม่แพง เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เกษตรกรในพื้นที่ที่มีความเหมาะสมต่อการผลิตการเกษตรด้านกสิกรรม ได้แก่ พื้นที่เกษตรกรรมที่ราบลุ่มทั้ง 2 แห่งมีแรงจูงใจที่จะรักษาพื้นที่เกษตรกรรมที่มีความอุดมสมบูรณ์สูงนี้ไว้

4) การยกระดับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรให้สูงขึ้น

โดยเฉพาะในพื้นที่เกษตรกรรมที่ราบลุ่มเขตเกษตรน้ำฝน ที่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจาก สามารถทำนาได้ปีละ 1 ครั้ง (ในกรณีที่ครัวเรือนเกษตรทำนา) ส่งผลให้รายได้จากภาคเกษตรโดยเฉพาะทางพืชลดความสำคัญลง จึงควรใช้แนวทางการจัดการระบบการปลูกพืชที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางพื้นที่มาช่วยเพิ่มผลผลิตในพื้นที่เขตเกษตรน้ำฝน โดยเฉพาะการจัดการปลูกพืชเพื่อเพิ่มระยะเวลาการใช้ประโยชน์ที่ดินในรอบปีให้มากขึ้น เนื่องจาก ช่วงหลังการเก็บเกี่ยวในฤดูฝน แม้จะไม่มีฝนตกแต่ความชื้นในดินยังมีสูงพอที่จะปลูกพืชครั้งที่สองได้ ระบบการปลูกพืชที่สำคัญ ได้แก่ การปลูกพืชแซม การปลูกพืชเหลื่อมฤดู การปลูกพืชหมุนเวียนต้นฤดู เป็นต้น และจากการศึกษา พบว่า พืชประเภทถั่วลิสง ถั่วเหลือง และพืชน้ำมันมีความเหมาะสมมาก เนื่องจาก ปัจจุบันมีแนวโน้มในการผลิตที่ดีขึ้น

5) การส่งเสริมระบบการเกษตรแบบผสมผสาน และการปลูกพืชเกษตรที่มีแนวโน้มการผลิตที่ดี

เป็นการส่งเสริมให้ครัวเรือนเกษตรลดความเสี่ยงจากการประกอบกิจกรรมเกษตรประเภทเดียว (Mono-culture) เนื่องจาก การมีความหลากหลายในการประกอบกิจกรรมเกษตรของจังหวัดฉะเชิงเทราทั้งทางพืชและทางสัตว์สูงอยู่แล้ว และส่งเสริมให้มีการปลูกพืชที่มีความสำคัญ ได้แก่ พืชผัก ผลไม้ และการผลิตกิ่งพันธุ์ซึ่งเป็นการผลิตที่มีแนวโน้มในการผลิตดีขึ้นเหมาะสมกับสภาพการถือครองที่เกษตรกรมีที่ดินขนาดปานกลาง-เล็ก โดยสามารถทำเป็นการเกษตรกรรมแบบเข้มข้น (intensive farming) ที่ใช้พื้นที่เพาะปลูกน้อย แต่ต้องการการดูแลรักษาค่อนข้างมาก เช่น การปลูกผัก-ผลไม้ นามัย ปลอดภัยพืช ควรมีการส่งเสริมโดยเฉพาะในพื้นที่เกษตรกรรมที่ราบลุ่มทั้งในเขตชลประทานและเขตเกษตรน้ำฝน เนื่องจาก พืชเหล่านี้มีความต้องการน้ำน้อยกว่าพืชเดิม คือ ข้าว โดยเสนอรูปแบบการเกษตรในรอบปีให้มีการผลิตข้าวนาปีเป็นพืชหลัก จากนั้นในพื้นที่เกษตรกรรมที่ราบลุ่มเขตชลประทานที่เคยมีการผลิตข้าวนาปรังให้

เปลี่ยนมาเป็นการผลิตพืชผัก ส่วนในเขตเกษตรน้ำฝนที่มีปริมาณน้ำเพื่อการเกษตรน้อยในช่วงฤดูแล้ง ซึ่งเดิมไม่เคยปลูกข้าวนาปรังได้ให้มีการปลูกพืชแซมตามแนวทางที่ 4) เป็นต้น

สำหรับข้อเสนอแนะในการศึกษาต่อไปนั้น ในการศึกษาในประเด็นเดียวกัน เสนอให้มีการเปรียบเทียบลักษณะและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับภาคเกษตรกรรมในพื้นที่เกษตรกรรมใกล้เมืองจังหวัดอื่น ๆ เช่น พระนครศรีอยุธยา นครนายก และสมุทรสาคร เป็นต้น เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้มาสรุปเป็นประเด็นของการเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรกรรมของพื้นที่เกษตรกรรมใกล้เมืองที่ได้รับอิทธิพลจากการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร กรณีประเทศไทย นอกจากนี้ยังเสนอให้มีการปรับปรุงวิธีการศึกษา โดยการสร้างแบบสอบถามแบบ Check list จะทำให้สามารถรวบรวมข้อมูลได้สะดวกและรวดเร็วกว่า



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย