

# จดหมายข่าว (E-Newsletter):



## The Agricultural Economics Society of Thailand Under Royal Patronage (AEST)

สมาคมเศรษฐศาสตร์เกษตรแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์  
ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 ประจำเดือน มีนาคม – เมษายน 2565

### ภัยแล้งและการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19: วิฤตเศรษฐกิจของ ชาวนาอีสาน<sup>1</sup>

โดย อรรถกร ศรีสมพันธ์<sup>2</sup>

ภาควิชาเทคโนโลยีการเกษตร คณะเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ภูมิภาคที่มีสัดส่วนของครัวเรือนมีอาชีพ “การทำนา” จำนวนมากคงหนีไม่พ้น “ภาคอีสาน” นอกจากนี้พื้นที่ส่วนใหญ่ยังขาดแหล่งน้ำชลประทานการเพาะปลูกข้าวจึงอาศัยน้ำฝนหรือการทำน่าน้ำฝนเป็นสำคัญ ซึ่งผลผลิตที่ได้จะอยู่ในระดับต่ำกว่าในภูมิภาคอื่นๆ ทำให้สมาชิกของครัวเรือนส่วนหนึ่งต้องออกไปประกอบอาชีพนอกการเกษตร อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ภัยแล้งที่มีความรุนแรงมากขึ้นอย่างต่อเนื่องในภูมิภาคนี้ในช่วงเกือบทศวรรษที่ผ่านมา รวมถึงการแพร่ระบาดของโรคไวรัสโควิด-19 นับจากช่วงปลายปี 2562 ได้สร้างวิฤตทางเศรษฐกิจและรายได้ต่อครัวเรือนชาวนาในภูมิภาคนี้อย่างรุนแรงมากขึ้นตามมา

บทความ e-newsletter ฉบับนี้จะได้นำเสนอวิฤตปัญหาของภัยแล้งและสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ต่อสถานภาพทางเศรษฐกิจของครัวเรือนชาวนาในภาคอีสาน โดยเนื้อหาในบทความเป็นส่วนหนึ่งของผลการวิจัยของโครงการ “การศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมจากภัยแล้งและการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ต่อเกษตรกรชาวนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ”

<sup>1</sup> ข้อมูลในบทความเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ “การศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมจากภัยแล้งและการแพร่ระบาดของ COVID-19 ต่อเกษตรกรชาวนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” ภายใต้สำนักประสานงานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย สถาบันคลังสมองของชาติ ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ

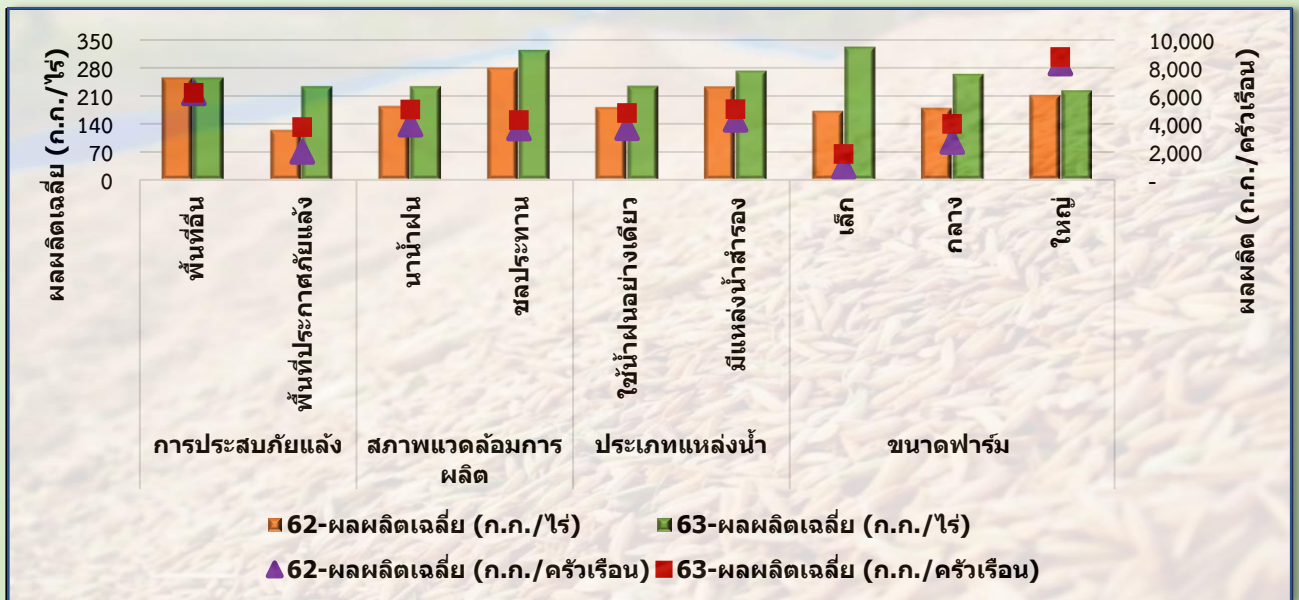
<sup>2</sup> ภาควิชาเทคโนโลยีการเกษตร คณะเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

\* ขอขอบคุณ คุณวรภัทร จิตรไพศาลศรี สถาบันคลังสมองของชาติ ที่ได้จัดเตรียมข้อมูลดังกล่าวขึ้นเป็นจดหมายข่าว (e-newsletter)

## ภัยแล้งทุบซ้ำซากของชาวนาอีสาน

แม้ว่าในภาคอีสานจะเกิดภัยแล้งอยู่บ่อยครั้ง แต่ในปี 2562 พบว่าในภูมิภาคได้ประสบปัญหาภัยแล้งครั้งรุนแรงที่สุดในรอบสี่ทศวรรษ ประมาณครึ่งหนึ่งของอ่างเก็บน้ำหลักในประเทศมีความจุต่ำกว่า 50% ระดับน้ำในแม่น้ำหลายแห่งต่ำมากส่งผลกระทบต่อชาวนาหรือเกษตรกรในภาคเกษตรกว่า 11 ล้านคน โดยในปี 2562 มีพื้นที่ปลูกข้าวในภูมิภาคที่ประสบภัยแล้งจำนวน 2.97 ล้านไร่ คิดเป็น 10.31% ของพื้นที่ปลูกข้าวในภูมิภาค หรือ 76.29% ของพื้นที่ปลูกข้าวที่ได้รับความเสียหายทั้งประเทศ ซึ่งผลจากความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศที่เพิ่มขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมาส่งผลให้ปัญหาภัยแล้งรุนแรงและมีความถี่มากขึ้น ผลจากการสำรวจข้อมูลชาวนาตัวอย่างจำนวน 600 รายในพื้นที่ 8 จังหวัดในภาคอีสาน พบว่า ในช่วงปี 2558-2563 ประมาณ 50% ประสบปัญหาภัยแล้งจำนวน 2 ปี จาก 6 ปี โดยเฉพาะหมู่บ้านที่อยู่ในเขตประกาศภัยพิบัติ (ภัยแล้ง) ของกรมป้องกันบรรเทาสาธารณภัย

ผลพวงของภัยแล้งที่สำคัญที่สุดคือส่งผลให้เกษตรกรมีปัญหาการขาดแคลนน้ำในการเพาะปลูกและส่งผลกระทบต่อปริมาณผลผลิตข้าว โดยในปี 2562 ผลผลิตข้าวเฉลี่ยต่อไร่และต่อครัวเรือนของเกษตรกรในพื้นที่ประกาศภัยแล้งต่ำกว่าปีที่ไม่มีเกิดปัญหาภัยแล้ง (ปี 2563) ในทุกสภาพแวดล้อมการผลิต โดยปริมาณผลผลิตข้าวลดลงระหว่าง 1,757 - 4,661 กิโลกรัมต่อครัวเรือน หรือคิดเป็นมูลค่าผลผลิตที่เสียหายระหว่าง 25,840 - 50,171 บาทต่อครัวเรือน ซึ่งเกษตรกรรายเล็กได้รับผลกระทบจากภัยแล้งมากที่สุดในแง่ของผลผลิตเฉลี่ย (ผลผลิตเฉลี่ยในปีปกติ - ปี 2563 เท่ากับ 332 กิโลกรัมต่อไร่ ลดลงเหลือ เท่ากับ 172 กิโลกรัมต่อไร่ ในปี 2562 ที่ประสบภัยแล้ง) (ภาพที่ 1) หากวิเคราะห์ในแง่ปริมาณและมูลค่าผลผลิตข้าวรวม พบว่าเกษตรกรในพื้นที่ชลประทานซึ่งอยู่ในเขตประกาศภัยแล้ง<sup>3</sup> มีปริมาณและมูลค่าผลผลิตข้าวเสียหายมากที่สุด (4,661 กิโลกรัมต่อครัวเรือน และ 42,378 บาทต่อครัวเรือน) โดยที่ปริมาณผลผลิตและมูลค่าความเสียหายของผลผลิตข้าวจากปัญหาภัยแล้งแปรผันตรงกับขนาดพื้นที่เพาะปลูก<sup>4</sup> คือปริมาณผลผลิตข้าวของฟาร์มขนาดใหญ่เสียหายสูงที่สุดทั้งในเชิงปริมาณและมูลค่า (ภาพที่ 2)

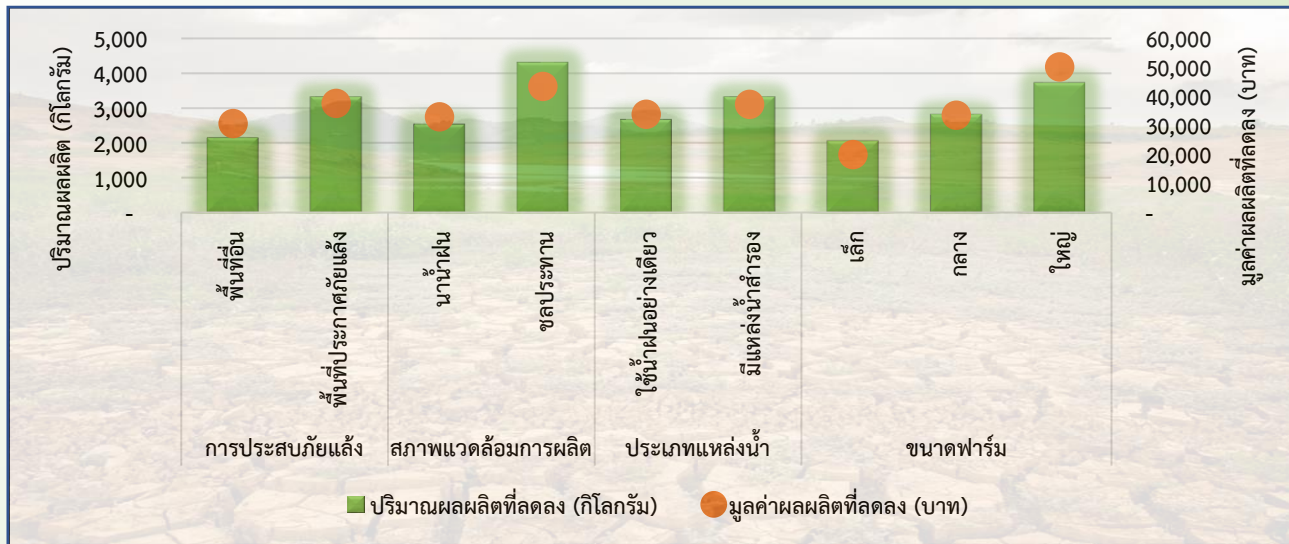


ภาพที่ 1 ผลผลิตข้าวเฉลี่ยต่อไร่และต่อครัวเรือนของเกษตรกรตัวอย่าง ปี 2562-2563 จำแนกตามการประสบภัยแล้ง สภาพแวดล้อมการผลิต ประเภทของแหล่งน้ำ และขนาดพื้นที่เพาะปลูก

ที่มา: อรวรรณ (2565)

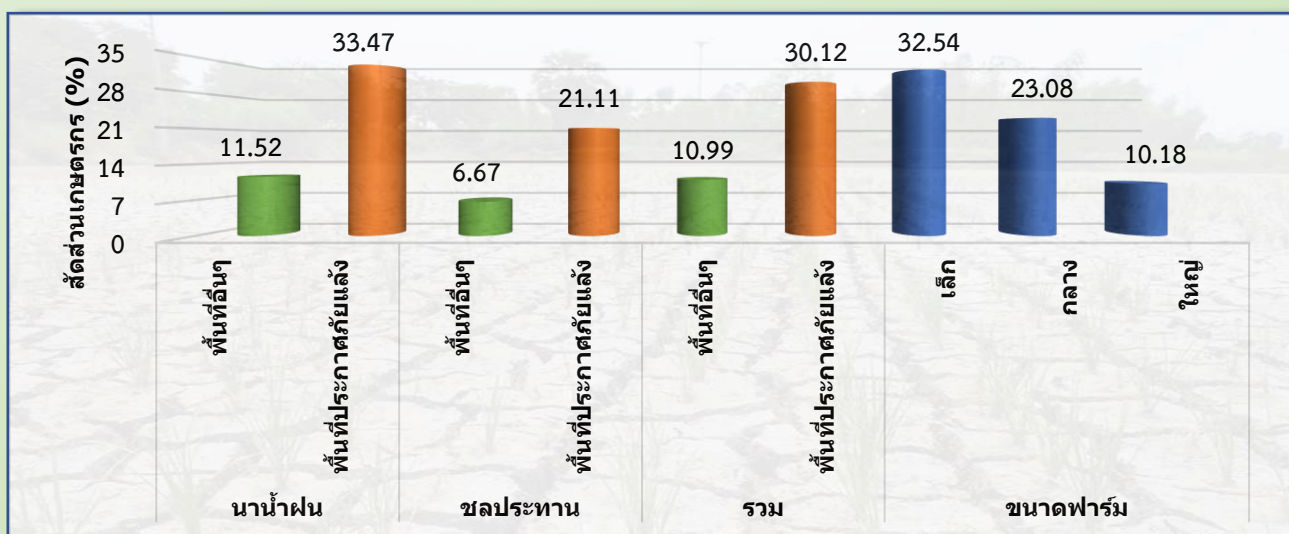
<sup>3</sup> พื้นที่ประกาศภัยแล้ง หมายถึง หมู่บ้านที่อยู่ในเขตพื้นที่ประกาศภัยพิบัติ (ภัยแล้ง) ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ผลผลิตข้าวของเกษตรกรส่วนใหญ่ในหมู่บ้านได้รับความเสียหายจากภัยแล้ง และได้รับการชดเชยภัยแล้งจากการส่งเสริมการเกษตร ในปี 2562

<sup>4</sup> ฟาร์มขนาดเล็ก (พื้นที่ถือครองน้อยกว่า 10 ไร่) ฟาร์มขนาดกลาง (พื้นที่ถือครอง 10-30 ไร่) ฟาร์มขนาดใหญ่ (พื้นที่ถือครองมากกว่า 30 ไร่)



ภาพที่ 2 ผลกระทบของปัญหาภัยแล้งในปี 2562 ต่อปริมาณและมูลค่าผลผลิตข้าว จำแนกตามการประมงเลี้ยง สภาพแวดล้อม การผลิต ประเภทของแหล่งน้ำ และขนาดพื้นที่เพาะปลูก  
ที่มา: อรรวรณ (2565)

การปลูกข้าวของครัวเรือนชาวนาในภาคอีสานมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อบริโภคในครัวเรือน หากมีผลผลิตเหลือจากการบริโภค และมันใจแล้วว่าผลผลิตข้าวในปีต่อไปจะเพียงพอต่อการบริโภคจึงจะนำผลผลิตข้าวที่เหลือไปขาย ดังนั้น การลดลงของผลผลิตข้าวไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อแหล่งรายได้แต่ยังส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารของครัวเรือน ข้อมูลจากงานวิจัยพบว่า ชาวนา 30.12% ในพื้นที่ประกาศภัยแล้งมีผลผลิตข้าวไม่เพียงพอต่อการบริโภคของครัวเรือนและมีสัดส่วนของชาวนาที่มีผลผลิตข้าวไม่เพียงพอต่อการบริโภคมากกว่าพื้นที่อื่นๆ<sup>5</sup> โดยเฉพาะชาวนาหรือเกษตรกรในพื้นที่ประกาศภัยแล้งที่อาศัยน้ำฝนในการปลูกข้าวเป็นหลัก นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบตามขนาดพื้นที่เพาะปลูกพบว่า แม้ว่า ปัญหาการขาดแคลนน้ำของเกษตรกรตามขนาดพื้นที่เพาะปลูกจะไม่แตกต่างกันมากนักและผลผลิตข้าวของชาวนารายเล็กจะมีปริมาณความเสียหายน้อยกว่าชาวนารายใหญ่ (ภาพที่ 2) แต่ชาวนารายเล็กเป็นกลุ่มที่เมื่อมีปัญหาภัยแล้งแล้วจะส่งผลให้ผลผลิตข้าวมีไม่เพียงพอต่อการบริโภคของครัวเรือนมากที่สุด (ภาพที่ 3)



ภาพที่ 3 สัดส่วนเกษตรกรตัวอย่างที่ปัญหาภัยแล้งส่งผลให้ผลผลิตข้าวไม่เพียงพอต่อการบริโภคในครัวเรือน จำแนกตามพื้นที่ประกาศภัยแล้ง สภาพแวดล้อมการผลิต และขนาดพื้นที่เพาะปลูก  
ที่มา: อรรวรณ (2565)

<sup>5</sup> พื้นที่อื่นๆ หมายถึง พื้นที่นอกเขตประกาศภัยแล้ง

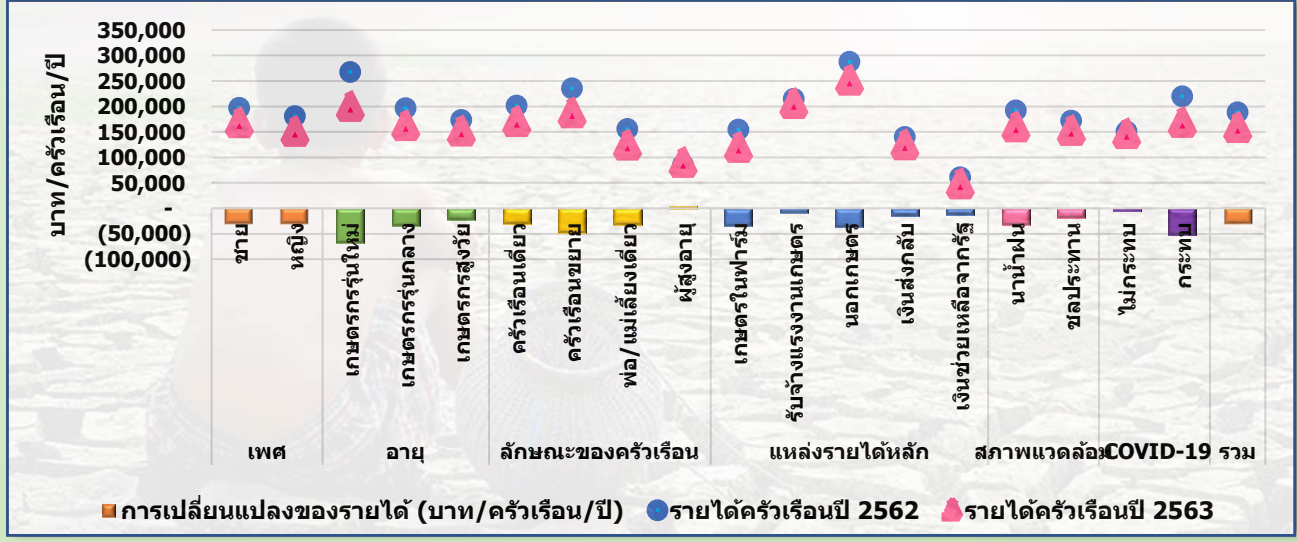
# การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 วิกฤตซ้อนวิกฤต ต่อครัวเรือนชาวนาอีสาน

การแพร่ระบาดของ โควิด-19 ในประเทศไทยนับแต่ช่วงปลายปี 2562 เป็นต้นมาไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อตารางชีวิตประจำวันของประชากรทั้งประเทศในวงกว้างแล้ว ในภาคอีสานการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 มีผลกระทบทางลบอย่างมีนัยสำคัญโดยเฉพาะชาวนาซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ในภูมิภาค ซึ่งข้อมูลการสำรวจ พบว่า รายได้รวมและรายได้จากทุกแหล่งรายได้ของครัวเรือนชาวนาตัวอย่างในปี 2563 ต่ำกว่ารายได้ครัวเรือนในปี 2562 (แม้ว่าในปี 2563 ปัญหาก็จะแล้งจะไม่รุนแรงเหมือนเช่นปี 2562) ทั้งนี้ผลกระทบเนื่องมาจากการจำกัดพื้นที่และการเดินทาง การจำกัดการเคลื่อนย้าย การปิดตลาดสดและการมีมาตรการให้ผู้ประกอบการธุรกิจต้องหยุดการให้บริการ โดยเฉพาะในภาคบริการ ทำให้ธุรกิจร้านอาหารและตลาดการค้าจำนวนมากต้องปิดตัวลง ความต้องการสินค้าเกษตรที่หดตัวลง ส่งผลให้ราคาผลผลิตในตลาดตกต่ำลงตามมา ซึ่งผลจากการที่ราคาสินค้าเกษตรลดต่ำลงโดยเฉพาะข้าวส่งผลกระทบต่อรายได้จากภาคเกษตรของครัวเรือนเกือบทุกลักษณะ

การวิเคราะห์ความแตกต่างของระดับรายได้ครัวเรือนของชาวนาที่พึ่งพิงแหล่งรายได้ที่แตกต่างกัน โดยชาวนาหรือเกษตรกรที่มีแหล่งรายได้หลักจากเงินช่วยเหลือของภาครัฐ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนผู้สูงอายุหรือผู้สูงอายุอาศัยอยู่กับ

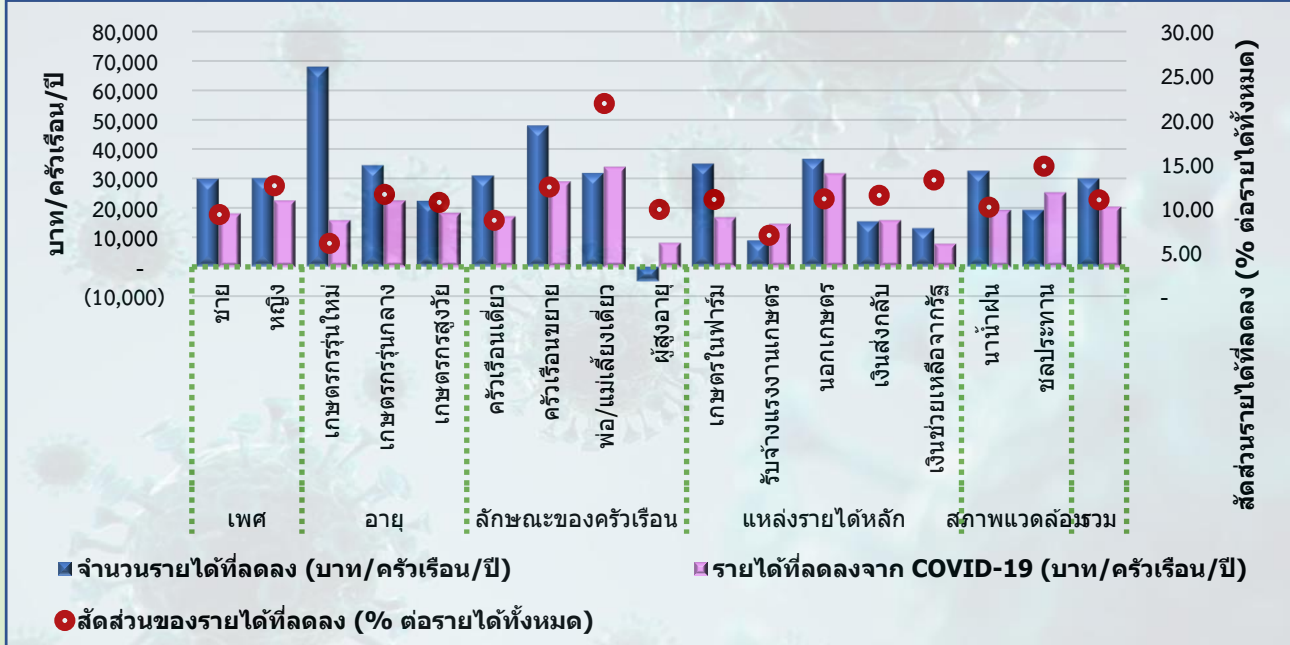
เด็ก (skip generation) มีรายได้ครัวเรือนต่ำที่สุดเฉลี่ยเพียง 60,556 และ 47,446 บาทต่อครัวเรือน ในปี 2562 และ 2563 ตามลำดับ ซึ่งต่ำกว่าระดับรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนใน ลักษณะอื่นและต่ำกว่าเส้นความยากจน ในขณะที่ครัวเรือนที่มีแหล่งรายได้หลักมาจากนอกภาคการเกษตร มีรายได้เฉลี่ยสูงที่สุด โดยรายได้รวมและรายได้จากทุกแหล่งรายได้ของครัวเรือนเกษตรกรตัวอย่างในปี 2563 ต่ำกว่ารายได้ครัวเรือนในปี 2562

สถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ส่งผลให้ครัวเรือนชาวนาตัวอย่าง 48.10% มีรายได้ลดลง โดยครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบมีรายได้ลดลงเฉลี่ย 51,428 บาท และครัวเรือนที่มีแหล่งรายได้หลักจากนอกภาคการเกษตรมีรายได้ลดลงมากที่สุด จาก 287,431 ในปี 2562 เหลือ 250,866 ในปี 2563 หรือลดลงประมาณ 9.61% ของรายได้ทั้งหมด (ภาพที่ 4 และ ภาพที่ 5) โดยเฉพาะครัวเรือนชาวนารุ่นใหม่พึ่งพิงรายได้จากนอกภาคการเกษตร นอกจากนี้ แม้อัตราการอพยพกลับของแรงงานในพื้นที่ศึกษาจะอยู่ในระดับต่ำ แต่รายได้จากเงินส่งกลับของครัวเรือนในทุกลักษณะลดลงเนื่องจากบุตรหลานที่อพยพไปทำงานต่างพื้นที่ตกงาน พักงาน หรือมีรายได้จากการทำงานลดลง หลายครัวเรือนต้องให้ความช่วยเหลือด้านการเงินกับลูกหลานหรือสนับสนุนข้าวสารและอาหารในช่วงระยะเวลาของการลือคดาวน์หรือตกงาน



ภาพที่ 4 จำนวนและสัดส่วนรายได้ที่ลดลงจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 จำแนกตามเพศ กลุ่มอายุ ลักษณะครัวเรือน แหล่งรายได้หลัก และสภาพแวดล้อมการผลิต  
 หมายเหตุ: เกษตรกรรุ่นใหม่ (อายุน้อยกว่า 40 ปี); เกษตรกรรุ่นกลาง (อายุ 41-60 ปี); เกษตรกรรุ่นใหญ่ (อายุมากกว่า 60 ปี)  
 ที่มา: อรวรรณ (2565)

นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังพบว่า คริวเรือนขยาย คริวเรือนพ่อ/แม่เลี้ยงเดี่ยว มีสัดส่วนของเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 มากกว่าคริวเรือนในลักษณะอื่น กล่าวคือ รายได้คริวเรือนในปี 2563 ลดลงจากปี 2562 เฉลี่ย 33,889 บาทต่อคริวเรือนหรือลดลงประมาณ 21.83% ของรายได้คริวเรือน ในขณะที่เกษตรกรเพศหญิงมีสัดส่วนเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบมากกว่าเพศชาย (ภาพที่ 5) ซึ่งกลุ่มเกษตรกรเพศหญิงซึ่งเป็นแม่เลี้ยงเดี่ยวเป็นอีกกลุ่มที่พึ่งพิงรายได้จากนอกภาคการเกษตรเป็นหลักและมีรายได้มาจากบริการหรือกิจกรรมนอกภาคการเกษตร เช่น แม่บ้าน หรือการทำงานหัตถกรรม เช่น การทอเสื่อ ทอผ้า โดยเฉพาะการทอผ้าไหมซึ่งเป็นสินค้าคุณภาพที่ค่อนข้างมีราคาสูง การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ทำให้มีการยกเลิกการจัดการแสดงสินค้าในเกือบทุกพื้นที่ แม้ว่าเกษตรกรกลุ่มนี้จะหันมาปรับตัวในการขายผ่านระบบออนไลน์ แต่ไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ เพราะผ้าไหมเป็นสินค้าที่ผู้ซื้อจำเป็นต้องเห็นสินค้าของจริงและสัมผัสคุณภาพของผ้าก่อน ผู้บริโภคจึงนิยมซื้อผ่านออนไลน์น้อยกว่าสินค้าหรือเสื้อผ้าชนิดอื่น นอกจากนี้มาตรการล็อกดาวน์และการทำงานที่บ้าน (work from home) ส่งผลให้อุปสงค์ต่อผ้าไหม/ผ้าทอมือ ลดลง สำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบต่อรายได้ตามกลุ่มอายุของชาวนาหรือเกษตรกร โดยพบว่า เกษตรกรอายุน้อย ระดับการศึกษาระดับสูงจะมีสัดส่วนที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 มากกว่าชาวนาหรือเกษตรกรสูงวัย (ภาพที่ 5) เนื่องจากเกษตรกรหรือชาวนายาวเป็นกลุ่มที่มีรายได้จากนอกภาคการเกษตร โดยเฉพาะการรับจ้างแรงงาน การค้าขายและทำธุรกิจส่วนตัว

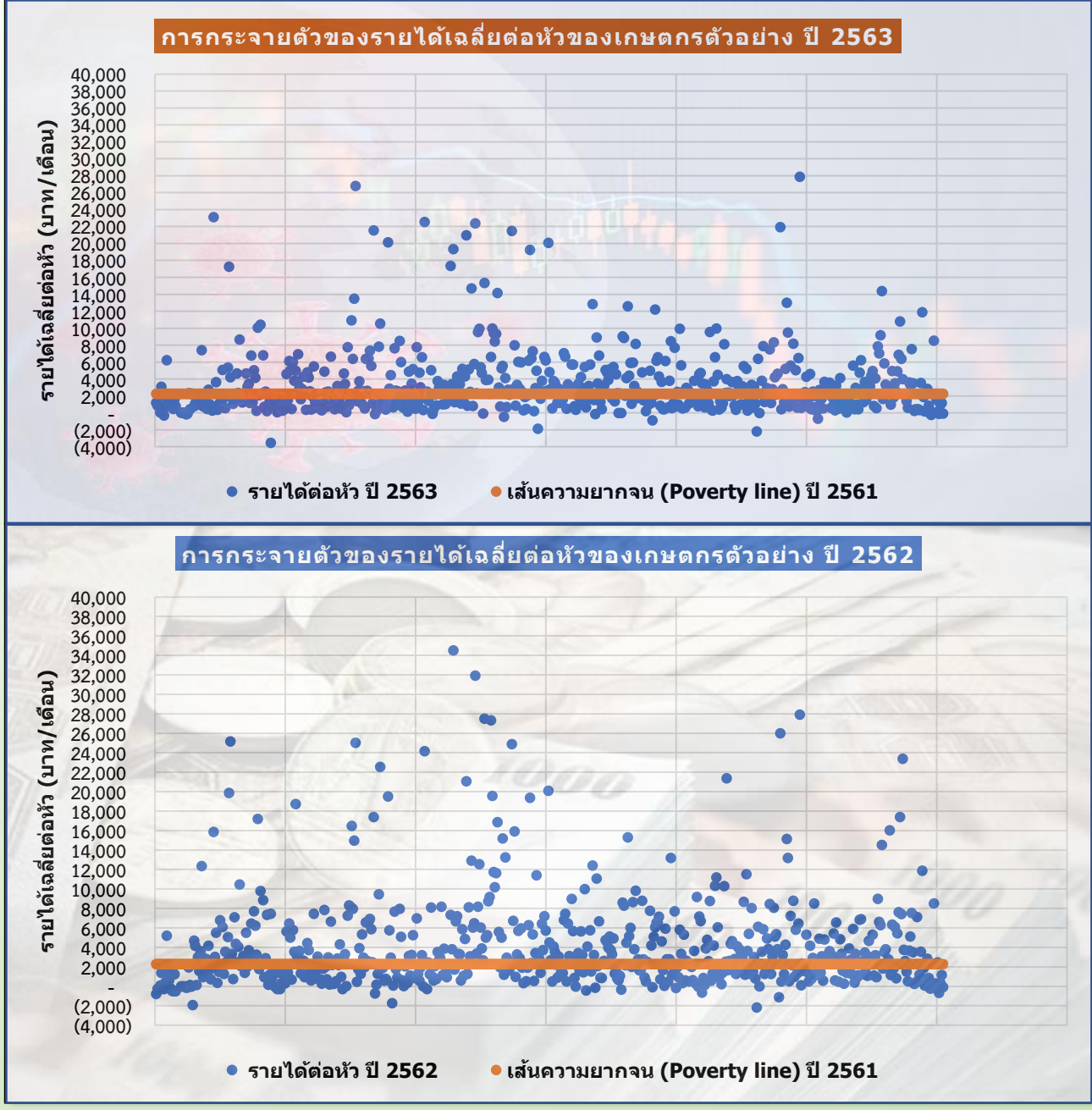


ภาพที่ 5 จำนวนและสัดส่วนรายได้ที่ลดลงจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัส โควิด-19 จำแนกตามเพศ กลุ่มอายุ ลักษณะคริวเรือน แหล่งรายได้หลัก และสภาพแวดล้อมการผลิต  
 หมายเหตุ: เกษตรกรรุ่นใหม่ (อายุน้อยกว่า 40 ปี); เกษตรกรรุ่นกลาง (อายุ 41-60 ปี); เกษตรกรรุ่นใหญ่ (อายุมากกว่า 60 ปี)  
 ที่มา: อรวรรณ (2565)

### ความยากจนและความเปราะบางสู่ความยากจนในวิกฤตภัยแล้งและโควิด-19

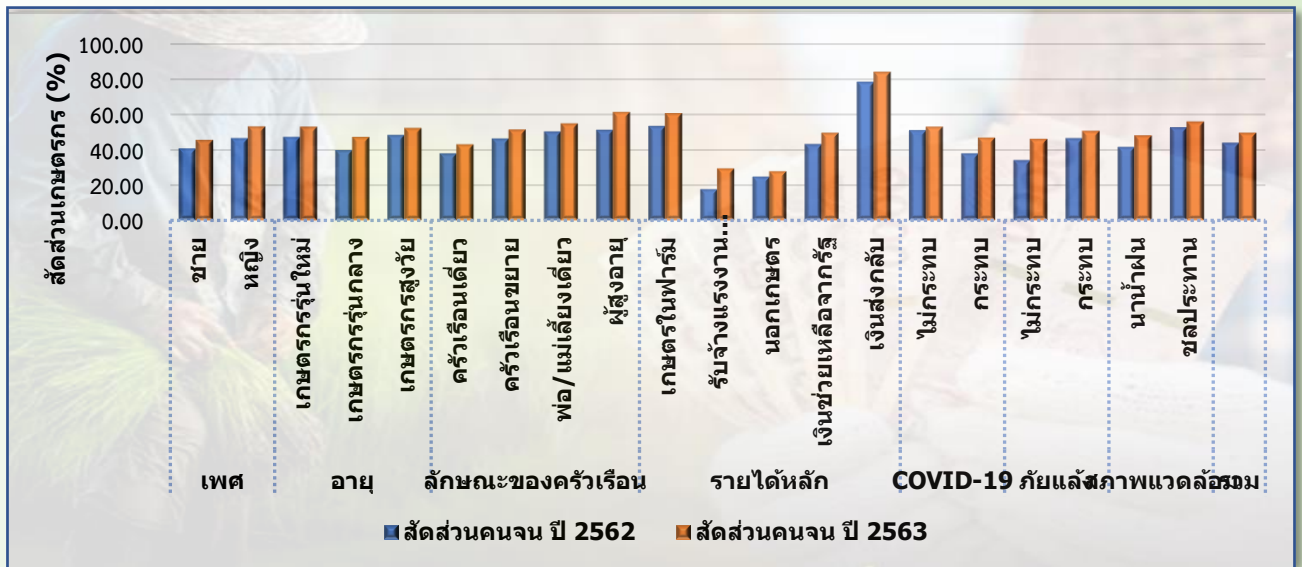
แม้ว่าสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 จะส่งผลกระทบต่อภาคการเกษตรน้อยกว่าภาคการผลิตอื่น แต่มาตรการเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของโรคส่งผลกระทบต่อตลาดผลผลิตและการลดลงของราคาผลผลิต ซึ่งส่งผลให้คริวเรือนกลุ่มที่มีรายได้น้อยและไม่แน่นอนได้รับผลกระทบจากมาตรการเฝ้าระวังมากกว่ากลุ่มอื่นๆ ดังนั้นการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ได้ส่งผลให้ปัญหาความยากจนของคริวเรือนในภาคเกษตรเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะคริวเรือนชาวนาที่พึ่งพิงรายได้จากเงินส่งกลับ

ข้อมูลจากการสำรวจพบว่าในปี 2562 รายได้ต่อหัวของชาวนาในพื้นที่ศึกษามีรายได้เฉลี่ยเท่ากับ 4,186.78 บาท/คน/เดือน ได้ลดลงเหลือ 3,570.90 บาท/คน/เดือน ในปี 2563 หรือลดลงประมาณ 14.70% ของรายได้ทั้งหมด แสดงให้เห็นว่าในปีที่มีปัญหาการแพร่ระบาดของ โควิด-19 เกษตรกรมีรายได้ลดลงแม้ว่าจะไม่มีปัญหาภัยแล้ง โดยเกษตรกรตัวอย่างกว่าครึ่งหนึ่งมีรายได้ต่อหัวต่ำกว่าเส้นความยากจน (ภาพที่ 6)



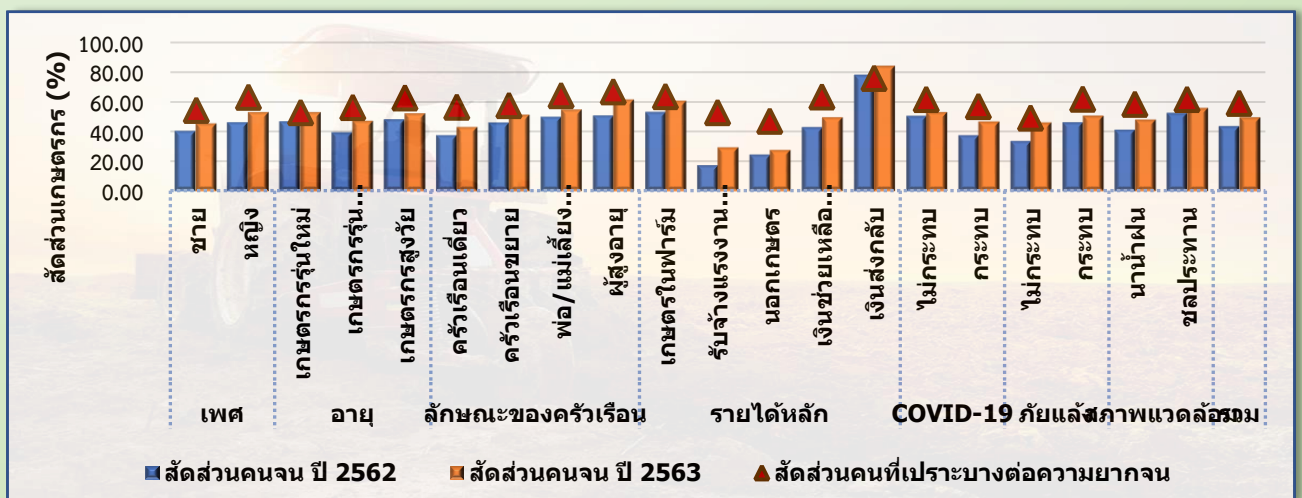
ภาพที่ 6 การกระจายตัวของรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อเดือนของชาวนาตัวอย่างในพื้นที่ศึกษา ปี 2562 และ 2563  
ที่มา: คำนวณจากฐานข้อมูลการสำรวจ และ: อรรชร (2565)

ในขณะที่ สัดส่วนคนจนเพิ่มขึ้นจาก 43.64% ในปี 2562 เป็น 49.59% ในปี 2563 โดยเฉพาะครัวเรือนที่มีแหล่งรายได้หลักจากการรับจ้างแรงงานในภาคเกษตรและครัวเรือนผู้สูงอายุมีสัดส่วนคนจนเพิ่มขึ้นมากที่สุด เท่ากับ 11.76% และ 10.38% ตามลำดับ (ภาพที่ 7)



ภาพที่ 7 สัดส่วนของคนจนในปี 2562 และ 2563 ของชานาตัวอย่าง จำแนกตามเพศ อายุ ลักษณะครัวเรือน แหล่งรายได้หลัก สภาพแวดล้อมการผลิต การได้รับผลกระทบจากโควิด-19 ภัยแล้ง  
 หมายเหตุ: เส้นความยากจนของครัวเรือนประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกเขตเทศบาล ปี 2561 เท่ากับ 2,262 บาทต่อคนต่อเดือน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561)  
 ที่มา: อรรชร (2565)

นอกจากนี้ผลการศึกษายังพบว่าความน่าจะเป็นของความเปราะบางต่อความยากจนเทียบกับเส้นความยากจนในปี 2561 (2,262 บาท/คน/ปี) นั้น สัดส่วนชานาหรือเกษตรกรที่เปราะบางต่อความยากจนเพิ่มขึ้นจาก 40.83% ในปี 2562 เป็น 59.17% ในปี 2563 โดยชานาตัวอย่างที่จน ในปี 2562 มีความเปราะบางต่อความยากจนเพิ่มขึ้นในปี 2563 (สัดส่วนเพิ่มขึ้นจาก 39.67% เป็น 47.27% ตามลำดับ) สะท้อนให้เห็นว่าในช่วงปี 2563 ซึ่งเป็นช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ชานากลุ่มที่ประสบปัญหาความยากจน มีความเปราะบางต่อความยากจนมากขึ้นหรือความน่าจะเป็นของการเข้าสู่ความยากจนของชานาที่ยากจนอยู่แล้วมีสูงกว่าครัวเรือนทั่วไป นอกจากนี้ ชานาที่มีรายได้หลักจากเงินส่งกลับมีสัดส่วนชานาที่เปราะบางต่อความยากจนสูงที่สุด (ภาพที่ 8)



ภาพที่ 8 ความเปราะบางต่อความยากจนและความยากจนของชานาตัวอย่าง จำแนกตามเพศ อายุ ลักษณะครัวเรือน แหล่งรายได้หลัก สภาพแวดล้อมการผลิต การได้รับผลกระทบจากโควิด-19 ภัยแล้ง  
 ที่มา: อรรชร (2565)

## เครื่องมือเชิงนโยบายสำหรับการลดผลกระทบจากภัยแล้งและการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19

จากวิกฤตปัญหาภัยแล้งและการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ในบทความนี้ขอเสนอแนวทางเพื่อเป็นเครื่องมือในการลดผลกระทบดังนี้

### แนวทางการบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง

1. การพิจารณาชดเชยความเสียหายจากภัยแล้งจำเป็นต้องพิจารณาตามหลักฐานเชิงประจักษ์ร่วมด้วย นอกเหนือจากการอ้างอิงข้อมูลการประกาศเขตภัยพิบัติ (ภัยแล้ง) ในภาพรวม และควรนำประเด็นด้านความไม่เท่าเทียมกันด้านลักษณะประชากรเข้ามาร่วมพิจารณาด้วย

2. การสนับสนุนการเลี้ยงสัตว์ให้กับครัวเรือนชาวนาน่าจะเป็นทางเลือกในการสร้างรายได้เสริมในช่วงที่ประสบปัญหาภัยแล้ง ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสำรวจความต้องการชนิดสัตว์ที่เกษตรกรต้องการเลี้ยงเพื่อพิจารณาสนับสนุนพันธุ์สัตว์ที่เหมาะสมกับพื้นที่และตรงกับความต้องการของเกษตรกร

3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีมาตรการพิเศษเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรรายเล็ก (พื้นที่ถือครองน้อยกว่า 10 ไร่) ในการรับมือหรือบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง เช่น การอบรมอาชีพ การสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพเสริมนอกภาคเกษตร การให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร การส่งเสริมความต่อเนื่องของโครงการธนาคารข้าวชุมชน หรือการส่งเสริมการปรับตัวไปสู่อาชีพที่ได้รับผลตอบแทนสูงในภาคอุตสาหกรรมหรือบริการ

4. ธ.ก.ส. จำเป็นต้องทำความเข้าใจและสร้างความตระหนักต่อความจำเป็นและผลประโยชน์ที่เกษตรกรจะได้รับจากการทำประกันภัยพืชผล ลดขั้นตอนในการทำประกันภัย และสร้างช่องทางให้เกษตรกรทั้งที่เป็นสมาชิกและไม่ใช่มชิกสามารถเข้าถึงการทำประกันภัยพืชผลได้ง่ายขึ้น เช่น การทำประกันผ่าน application ในสมาร์ตโฟน รวมทั้ง ปรับรูปแบบการประกันภัยพืชผลที่เน้นเป้าหมายการประกันภัยของกลุ่มเกษตรกรหรือวิสาหกิจชุมชนที่มีศักยภาพในการจ่ายเบี้ยประกัน ซึ่งการเข้าสู่ระบบการประกันภัยพืชผลเป็นกลไกสำคัญในการบรรเทาความเสียหายต่อรายได้จากภาคเกษตรของครัวเรือน

5. การแก้ไขปัญหาภัยแล้งต้องมีการพิจารณาเพื่อลดผลกระทบตลอดห่วงโซ่อุปทาน และจำเป็นต้องมีการวางแผนระยะยาว รวมทั้งการลงทุนในการจัดการภัยแล้งในวงกว้าง ดังนั้นควรส่งเสริมความสามารถในการปรับตัวของเกษตรกรเพื่อรับมือกับสภาวะภัยแล้งอย่างยั่งยืน เช่น สนับสนุนให้เกษตรกรเรียนรู้วิธีการเพาะปลูกพืชที่เหมาะสมกับสภาพภูมิอากาศในแต่ละช่วงเวลา การถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านการเพาะปลูกพืช การส่งเสริมให้นำเทคโนโลยีทางการเกษตรสมัยใหม่ที่เหมาะสม การบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืนทั้งในสถานการณ์ภัยแล้งและน้ำท่วม เป็นมาตรการเชิงโครงสร้างที่จำเป็นที่ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับมาตรการอื่น และการส่งเสริมองค์ความรู้ในการวางแผนการเพาะปลูกพืชอย่างเหมาะสม (การปลูกพืชที่ใช้น้ำน้อยในพื้นที่แล้งซ้ำซาก การปลูกพืชที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจในระดับสูง) ซึ่งเป็นการสนับสนุนที่เน้นการเพิ่มผลิตภาพในระยะยาว นอกจากนี้ กระบวนการจัดสรรงบประมาณในการแก้ปัญหาภัยแล้งควรเริ่มต้นจากการวิจัยแบบมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อออกแบบโครงการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการและสภาพปัญหาด้านภัยแล้งในแต่ละพื้นที่

### แนวทางการบรรเทาผลกระทบจากการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19

1. การกำหนดมาตรการทางสังคมเพื่อบรรเทาผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาด จำเป็นต้องคำนึงถึงความแตกต่างของลักษณะทางประชากร รวมถึงการพิจารณาปริมาณหรือระดับความช่วยเหลือตามขนาดของครัวเรือน

2. การสร้างโอกาสหรือตำแหน่งงานในพื้นที่ เช่น การส่งเสริมการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมไปยังพื้นที่ประสบภัยแล้ง และ การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเพาะปลูกทางการเกษตร เป็นมาตรการในระยะยาวที่สำคัญต่อการเสริมสร้างความสามารถในการปรับตัวของเกษตรกรทั้งในและนอกภาคเกษตร

3. การเสริมสร้างความสามารถในการรับมือกับเหตุการณ์ความเสี่ยงและความไม่แน่นอนในระยะยาวมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เช่น การส่งเสริมการออมเงิน การทำประกันชีวิต หรือบริหารจัดการสินทรัพย์หมุนเวียน



4. สนับสนุนให้เกษตรกรปลูกพืชผสมผสาน โดยการจัดการแหล่งน้ำของชุมชนเพื่อให้มีน้ำในการเพาะปลูกพืช จะทำให้เกษตรกรปรับตัวสู่การทำเกษตรผสมผสานได้

5. ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 มีความจำเป็นเร่งด่วนในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือด้านอาหารและโภชนาการต่อครัวเรือนแม่/พ่อเลี้ยงเดี่ยว ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรนำข้อมูลแหล่งรายได้ของครัวเรือนเข้ามาร่วมในการกำหนดมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรที่แตกต่างกัน

### บทสรุป

ภัยแล้งและการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ได้ส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้างต่อระบบเศรษฐกิจทุกภาคส่วนโดยเฉพาะครัวเรือนเกษตรกรในภาคอีสานซึ่งมีความเปราะบางต่อความยากจนสูง ในปี 2562 เกิดสถานการณ์ภัยแล้งอย่างรุนแรงในภูมิภาค พื้นที่เพาะปลูกข้าวของเกษตรกรหลายพื้นที่ได้รับความเสียหายจากภัยแล้ง และส่วนใหญ่กว่า 80% เป็นเกษตรกรรายเล็ก โดยปริมาณผลผลิตข้าวและรายได้ในปี 2562 ลดลงจากปัญหาภัยแล้ง และส่งผลให้เกษตรกร 30.12% ในพื้นที่ประกาศภัยแล้งมีผลผลิตข้าว ไม่เพียงพอต่อการบริโภคและมีแหล่งอาหารลดลง แม้ว่าสถานการณ์ภัยแล้งในปี 2563 ได้ปรับตัวดีขึ้น แต่จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ได้ส่งผลกระทบต่อให้ครัวเรือนชาวนาตัวอย่างมีรายได้ลดลง โดยเฉพาะครัวเรือนที่พึ่งพารายได้จากการรับจ้างแรงงาน รายได้จากเงินส่งกลับและครัวเรือนเกษตรกรรุ่นใหม่พึ่งพารายได้จากนอกภาคการเกษตร กลุ่มครัวเรือนพ่อ/แม่เลี้ยงเดี่ยว อย่างไรก็ตามมีเกษตรกรเพียงส่วนน้อยที่ตัดสินใจกลับบ้านแบบถาวรเนื่องจากในพื้นที่ขาดตำแหน่งงานรองรับ ในขณะที่สถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ส่งผลให้สัดส่วนคนจนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มชาวนาที่มีรายได้หลักจากการรับจ้างแรงงานภาคเกษตรและครัวเรือนผู้สูงอายุ นอกจากนี้ชาวนาตัวอย่างกว่าครึ่งหนึ่งมีรายได้ต่อหัวต่ำกว่าเส้นความยากจน สะท้อนให้เห็นว่าครัวเรือนกลุ่มที่มีรายได้น้อยและไม่แน่นอนได้รับผลกระทบจากมาตรการเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของโรครุนแรงกว่าชาวนากลุ่มอื่น

แม้ว่าที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินนโยบายและมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาภัยแล้งและลดผลกระทบจากการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 อย่างต่อเนื่อง แต่ข้อกำหนดของบางโครงการไม่สอดคล้องกับความต้องการของชาวนา หรือการแก้ปัญหาไม่ตรงจุด ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องมีการวางแผนระยะยาวและการลงทุนในการจัดการในวงกว้าง และปรับกลยุทธ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตลอดห่วงโซ่อุปทาน โดยกระบวนการจัดสรรงบประมาณในการแก้ไขปัญหาหรือลดผลกระทบควรเริ่มต้นจากการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการและสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้การกำหนดมาตรการทางสังคมเพื่อบรรเทาผลกระทบควรต้องคำนึงถึงความแตกต่างของลักษณะทางประชากร โครงสร้างครัวเรือน และแหล่งรายได้ของครัวเรือน และควรเน้นมาตรการเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชาวนาในการรับมือกับเหตุการณ์ความเสี่ยง ความไม่แน่นอนในอนาคต



### เอกสารอ้างอิง

อรรณพ ศรีสมพันธ์ (2565) “การศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมจากภัยแล้งและการแพร่ระบาดของ COVID-19 ต่อเกษตรกรชาวนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” เอกสารวิจัยภายใต้สำนักประสานงานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย สถาบันคลังสมองของชาติ ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ