

วิกฤติอาหาร ข้าว ชานา และคนจน

รศ.ดร.ศิรณ พงศ์มพัฒน์

วิกฤติอาหารเป็นวิกฤติที่เกิดขึ้นน้อยครั้ง ประชากรในหลายพื้นที่ของโลกอาจเคยประสบปัญหาความอดอยาก และทุโภชนาการอย่างหนัก ปัญหาเหล่านี้ก็มีโซ่ปัญหาหลักมาเป็นเวลานานและน้อยครั้งที่จะเป็นปัญหาในขอบเขตระดับโลก

หากไม่นับปีหาราคาอาหารที่สูงในช่วงราวๆ สงครามโลกครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สองแล้ว โลกเคยเผชิญปัญหานี้เพียงครั้งเดียว คือช่วงปี ค.ศ.1972-73 ซึ่งเริ่มต้นก่อนวิกฤตการณ์น้ำมันโลกเพียงปีเดียวและเกิดขึ้นเป็นเวลาเพียงประมาณ 2 ปี จากนั้นราคาอาหารก็ตกต่ำลงอีกทั้งยังมีความผันผวนเป็นอย่างมาก

สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าอาหารรายสำคัญของโลกและมีเกษตรกรที่ยากจนเป็นกำลังแรงงานหลัก แนวโน้มราคาสินค้าเกษตรที่ตกต่ำในอดีตจึงทำให้โครงสร้างการผลิตไม่สามารถรองรับประชาชนที่ยากจนในชนบท และมีส่วนสำคัญต่อการกระจายรายได้ที่เลวลง เกษตรกรที่ยากจนมีหนี้สินมากขึ้น จำนวนมากต้องกลายเป็นชาวนารับจ้างที่ไร้ที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากประสบการณ์ในอดีต ราคาสินค้าอาหารที่กำลังถีบตัวสูงขึ้นจึงเป็น "โอกาส" ของคนจนที่เป็นเกษตรกร เช่นเดียวกับที่เป็นความลำบากของประชาชนผู้มีรายได้ต่ำหรือปานกลางที่มีโอกาสทางรายได้ค่อนข้างจะจำกัด

อย่างไรก็ตาม สมการความสัมพันธ์ระหว่างราคาสินค้าอาหารกับการกระจายรายได้อาจมิได้ง่ายอย่างที่เคยเป็น และวิสัยทัศน์ของรัฐกำลังจะมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อฐานะความเป็นอยู่ของคนจนในอนาคต ทั้งคนจนในชนบทและคนจนในเมือง

ปัญหาราคาสินค้าอาหารที่กำลังถีบตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในขณะนี้มิใช่สาเหตุมาจากปัจจัยเชิงโครงสร้างหลายประการ ที่โดยพื้นฐานแล้วเป็นปัจจัยของการเปลี่ยนแปลงในระดับโลก ปัญหานี้จึงมิใช่ปัญหาระยะสั้นๆ ที่จะหมดไปในเวลาไม่นานนักเหมือนในอดีตเมื่ออุปทานของภาคการเกษตรนั้นปรับตัวได้แล้ว ยกเว้นความรุนแรงของปัญหาที่อาจผ่อนคลายเป็นในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ

1. ยุคใหม่ของราคาสินค้าอาหาร

ในอดีตราคาสินค้าอาหารมักแปรผันขึ้นลงตามกันไปและได้รับผลกระทบบ้างจากต้นทุนของวัตถุดิบประเภทปุ๋ยเคมี และต้นทุนการขนส่งซึ่งมีความสัมพันธ์กับราคาพลังงาน ทว่าในอนาคต ราคาสินค้าอาหารจะมีความสัมพันธ์ข้ามกลุ่มสินค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาน้ำมันปิโตรเลียมมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด (ขอบัญญัติศัพท์ใหม่ว่า Intersectoralization) ราคาน้ำมันปิโตรเลียมที่สูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและความคุ้มค่าทางธุรกิจ ที่จะมีการนำเอาสินค้าการเกษตรมาใช้ผลิตพลังงานเป็นการทดแทน (Bio-fuels)

การทดแทนกันระหว่างกลุ่มสินค้าทั้งสองนี้ส่งผลให้พื้นที่ทางการเกษตรที่มีจำกัดอยู่แล้วต้องถูกนำไปใช้เป็นจำนวนมหาศาล เพื่อวัตถุประสงค์ใหม่ทางด้านพลังงานที่ให้ความคุ้มค่าทางธุรกิจแต่เลวร้ายต่อประชาชนผู้ยากจนและสิ่งแวดล้อม

ความรุนแรงนี้เกิดขึ้นแล้วในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาและบราซิลซึ่งล้วนเป็นประเทศผู้ผลิตอาหารและธัญพืชอันดับต้นๆ ของโลก โดยมีแนวโน้มที่จะขยายตัวต่อไปตราบใดที่ราคาน้ำมันปิโตรเลียมอยู่ในระดับสูงราว 80-90 ดอลลาร์ต่อบาร์เรลขึ้นไป (สมมติให้ต้นทุน Marginal Cost ของพลังงานชีวภาพอยู่ในระดับเปรียบเทียบประมาณ 75-80 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล)

ภายใต้ยุคใหม่ น้ำมันปิโตรเลียมอาจมีคุณภาพใหม่ที่มีราคาต่ำลง เช่น ต่ำกว่า 60-70 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล ธุรกิจพลังงานชีวภาพก็จะเริ่มล้มกิจการและส่งผลเสียหายต่อเกษตรกร จนกลายเป็นภาระทางการเงินอันหนักอึ้งของภาครัฐ สถานการณ์ราคาคุณภาพต่ำนี้เป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า

2. การขาดแคลนอาหารและการปรับตัวทางการผลิต

แรงกดดันจากปัญหาโลกร้อนและความต้องการอาหารในประเทศที่มีประชากรมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจีน ทำให้ราคาอาหารยากที่จะกลับไปมีราคาต่ำเหมือนยุคก่อนๆ

มีการคาดคะเนว่าโลกที่ร้อนขึ้น 1 องศาเซลเซียสเหนือระดับที่เหมาะสมช่วงฤดูการเพาะปลูก จะทำให้ผลผลิตทางการเกษตร ลดลงร้อยละ 10 ในขณะที่ตัวเลขเดิมที่ค่อนข้างเก่าไปบ้างแล้วก็ประมาณว่า การเก็บเกี่ยวพืชผลในบริเวณเขตร้อน จะลดลงร้อยละ 5-11 ภายในปี ค.ศ.2020 ปริมาณฝนที่แม้จะมีมากขึ้น ในอาณาบริเวณภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่อุณหภูมิของน้ำทะเลที่สูงขึ้น คาดกันว่าจะทำให้ปริมาณสัตว์น้ำลดลง ในระดับที่รุนแรง ส่วนการขยายตัวของประชากร และมาตรฐานการบริโภคอาหารของจีนก็ยากที่จะกลับไปอยู่ในระดับเดิมๆ

ดังนั้นแรงกดดันในเรื่องนี้จึงมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการขาดแคลนอาหารจริง และจะนำไปสู่การปรับตัวทางโครงสร้างของภาคการผลิตของโลกด้วย

การปรับตัวนั้นจะมีใน 2 ทิศทางหลักๆ ในทิศทางแรกนั้น โครงสร้างตลาดจะเปลี่ยนแปลงไป สินค้าอาหารที่มีความต้องการสูงจะมีราคาสูงขึ้นอย่างมากจนประชากรที่ยากจนยากที่จะเข้าถึงได้ ในขณะที่เดียวกันก็จะเกิดตลาดใหม่ที่มีต้นทุนต่ำป้อนประชากรที่ยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแอฟริกา พืชผลที่มีต้นทุนต่ำย่อมมีคุณค่าทางอาหารไม่สูงนัก ต้องใช้น้ำน้อยและสามารถให้ผลผลิตได้ในเขตแห้งแล้ง ทุกรันดาร คนจนในอนาคตอาจยากที่จะเข้าถึงข้าวหรือเนื้อสัตว์ที่มีคุณภาพ ต้องพึ่งคาร์โบไฮเดรตจากพืชอื่นหรือพันธุ์ข้าวชนิดใหม่ ที่มีราคาถูกกว่ามาก

ในทิศทางที่สอง การปรับปรุงพันธุ์พืชที่ให้ผลผลิตต่อไร่จะทำให้เทคโนโลยีการเกษตรก้าวหน้าขึ้น แต่หลุดจากมือของเกษตรกรขนาดเล็กที่ยากจน ในเอเชีย ปัญหานี้อาจไม่รุนแรงนัก เนื่องจากภาครัฐมีบทบาทมาโดยตลอด แต่ในประเทศอื่นๆ เกษตรกรรมขนาดใหญ่จะเข้ามาแทนที่โดยเกษตรกรจะกลายเป็น

ลูกจ้างราคาถูก ที่จะไม่ได้รับประโยชน์จากราคาสินค้าการเกษตรที่สูงขึ้น หากจะต้องแบกรับต้นทุนทางด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม จากการใช้สารเคมีของธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ ที่จะระบาดไปทั่วพื้นที่ที่ยากจน

การปรับตัวในทิศทางเหล่านี้สะท้อนว่าในระดับโลกนั้น ความแตกต่างระหว่างคนรวยและคนจนจะมีมากขึ้น และคนจนด้วยกันก็จะมี ความแตกต่างแยกออกจากกันมากขึ้นด้วย ส่วนประชากรที่ยากจน โดยทั่วไปของโลกนั้น จะลำบากมากขึ้น เนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่ต้องนำไปใช้ในการซื้ออาหารที่มีราคาแพงขึ้น (Engel's law) ยกเว้นเกษตรกรที่มีที่ดินเป็นของตนเองและอยู่ในเขตชลประทาน

3. ปัญหาข้าวกับชาวนาและน้ำ

การเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศอาจทำให้พื้นที่บางส่วนมีผลผลิตของพืชผลที่ดีขึ้น บางพื้นที่แย่ลง แต่โดยภาพใหญ่เนื่องจากข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจที่ใช้น้ำสูงที่สุด การขาดแคลนข้าวที่จริงแล้วก็คือการขาดแคลนนั่นเอง

ในปัจจุบันนี้ การเพาะปลูกใช้น้ำเกินระดับเป้าหมายอยู่มาก ทำให้ต้องเสี่ยงจากการอาศัยน้ำในอนาคตที่ตำรงไว้ การจัดหาเพิ่มเติมต้องอาศัยงบประมาณลงทุนจำนวนมาก ในขณะที่ความจริงแล้ว ปริมาณน้ำที่ใช้การได้ มีสัดส่วนคิดเป็นเพียงร้อยละ 31 เท่านั้น

ทางออกที่เป็นไปได้และมักกล่าวถึงมาตั้งแต่อดีตของการริเริ่มการปฏิวัติเขียว คือการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ด้วยการพัฒนาพันธุ์ข้าวใหม่ ที่ให้ผลผลิตสูงซึ่งมักเรียกกันในช่วงนี้ว่า "Super Rice" (หรือบางแห่งอาจเรียกว่า "Turbo Rice") ข้าวประเภทนี้มีใช้ผลลัพท์ของการคัดแปรทางพันธุกรรม หากเป็นการผสมข้ามข้ามสายพันธุ์ (outcross) ให้ได้คุณลักษณะเฉพาะที่ผิดแผกจากสายพันธุ์เดิม แต่ชาวนาก็จะไม่สามารถนำไปขยายพันธุ์ต่อโดยที่ยังคงคุณลักษณะเฉพาะนั้น

ปัญหาคือเทคโนโลยีเช่นนี้ไม่สามารถเพิ่มผลผลิตโดยที่ยังใช้วัตถุดิบหรือปัจจัยการผลิตเท่าเดิมได้ Super Rice สามารถทำให้รวงข้าวหนึ่งๆ มีเมล็ดเพิ่มขึ้นมากมายแต่ก็ต้องอาศัยแร่ธาตุและน้ำมากขึ้นตามไปด้วย จากข้อมูลของสถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ (International Rice Research Institute หรือ IRRI) Super Rice สามารถให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นร้อยละ 20 ทว่าจะต้องใช้น้ำเพิ่มขึ้น 3 เท่าตัว

ข้าวชนิดนี้จึงเป็นคำตอบได้เฉพาะในบางพื้นที่และสำหรับธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ มิใช่คำตอบสำหรับเกษตรกรขนาดเล็ก หรือกลาง รวมทั้งมิใช่สำหรับเกษตรกรที่ยากจน ที่จะต้องเป็นผู้แบกรับภาระทางด้านสุขภาพ

ในสังคมพลังน้ำอย่างประเทศไทย การบริหารทรัพยากรน้ำให้คุ้มค่าคือกุญแจที่แท้จริง และการหมุนเวียนการใช้ประโยชน์จากน้ำ จะเป็นไปได้ดีกับการเกษตรที่ใช้สารเคมีอย่างจำกัดหรือไม่ใช้เลย อย่างเกษตรอินทรีย์ (Organic farming) เพราะน้ำนั้นสามารถนำไปใช้สร้างผลผลิตทั้งการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ รวมทั้งประมงน้ำจืดร่วมกันได้ โดยไม่สะสมความเสี่ยงต่อสุขภาพของทั้งเกษตรกรและผู้บริโภค

ด้วยเหตุที่น้ำจะเป็นสิ่งที่ขาดแคลนและมีต้นทุนสูงขึ้นเรื่อยๆ การเพาะปลูกที่เหมาะสมสำหรับชาวนา จะไม่ใช่การเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยว ที่พึ่งพาสารเคมีและมีราคาไม่คุ้มต้นทุน หากควรเป็นการเกษตรแบบ

ประสมประสาน ที่ให้ผลผลิตที่เป็นมิตรต่อสุขภาพ ซึ่งมีราคาสูงกว่าและจะเป็นที่นิยมมากกว่าในอนาคต
ชวานาไทยควรเพาะปลูกข้าวที่มีราคาสูง และเป็นที่นิยมในแง่ของความปลอดภัยต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม

วิกฤตอาหารอาจเป็นโอกาสของเกษตรกรบางส่วน แต่มิใช่การเปลี่ยนแปลงที่ให้ผลดีต่อคนจน
และเป็นวิกฤตการณ์ใหม่ที่ไม่อาจมองแยกออกจากวิกฤตพลังงานและวิกฤตสิ่งแวดล้อมได้อีกต่อไป การ
แก้ไขปัญหาค่าขายากหมากแพงนั้นต้องอาศัยการแก้ไขปัญหาค่าใช้พลังงาน และการปรับปรุงการบริหาร
ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม อันเป็นต้นตอสำคัญของปัญหาอย่างจริงๆ จังๆ

ยุทธศาสตร์ของภาครัฐต้องประหยัดหรือควบคุมการใช้พลังงานที่มีพื้นฐานจากไฮโดรคาร์บอน
อันได้แก่ปิโตรเลียม ถ่านหินและก๊าซธรรมชาติ และมีการบริหารการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างมีวิสัยทัศน์สำหรับ
สังคมโดยรวม