

รหัสโครงการ: RDG6220012

ชื่อโครงการ: ผลกระทบของสังคมผู้สูงอายุต่อการผลิตในภาคเกษตรและความเหลื่อมล้ำของ
ครัวเรือนเกษตรกรในชนบทของประเทศไทย

ชื่อนักวิจัย:	ผศ.ดร.อุชุก ดั่งงบุตรศรี	คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
	ผศ.ดร.ทัศนีย์ สติมานนท์	คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
	ผศ.ดร.มณฑิรา สติมานนท์	คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
	นายชรพล จันทร์	สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
	นายปิยยุทธ จิตต์จำนงค์	สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของงานวิจัยนี้มี 2 ข้อ คือ 1) วิเคราะห์ผลกระทบของสังคมผู้สูงอายุต่อการผลิตในภาคเกษตร ซึ่งประกอบด้วยการแบ่งแปลงย่อยที่ดิน ความหลากหลายในการดำรงชีพ การละทิ้งไม่ใช้ประโยชน์ที่ดิน และประสิทธิภาพการผลิต และ 2) วิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ด้วยวิธีแยกส่วนประกอบ และวิเคราะห์สาเหตุของความเหลื่อมล้ำ การวิเคราะห์อาศัยสถิติพรรณนาและแบบจำลองเศรษฐมิติ โดยใช้ข้อมูลครัวเรือนในชนบทจาก Townsend Thai Project ซึ่งเป็นข้อมูลภาคตัดขวางแบบข้ามช่วงเวลา (Panel data) ตั้งแต่ปี พ.ศ.2543 ถึง พ.ศ.2560 ผลการศึกษาพบว่าในแง่การผลิต สังคมผู้สูงอายุส่งผลให้เกิดการลดลงของระดับการแบ่งแปลงย่อยที่ดิน ความหลากหลายในการดำรงชีพ การละทิ้งไม่ใช้ประโยชน์ที่ดิน และประสิทธิภาพการผลิต ขณะที่ทั้งการแบ่งแปลงย่อยที่ดินและความหลากหลายของกิจกรรมทางการเกษตรก็มีส่วนช่วยยกระดับประสิทธิภาพการผลิต เช่นเดียวกับสัดส่วนพื้นที่เช่าและการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่ส่งผลบวก แต่กลับพบว่าสัดส่วนรายได้นอกภาคเกษตรส่งผลลบ นอกจากนี้ คาดว่านโยบายการแทรกแซงสินค้าเกษตรของรัฐบาลมีส่วนให้ระดับการด้อยประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและผันผวนมากขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผลกระทบในแต่ละช่วงควอนไทล์ของระดับประสิทธิภาพ พบว่าอายุของหัวหน้าครัวเรือนไม่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการผลิตของครัวเรือนกลุ่มประสิทธิภาพสูง (เหนือควอนไทล์ที่ 50 ขึ้นไป) แสดงว่าผลกระทบด้านลบของสังคมผู้สูงอายุปรากฏชัดเจนเฉพาะกลุ่มที่ขาดประสิทธิภาพในระดับสูง

ในแง่ความเหลื่อมล้ำ พบว่าความเหลื่อมล้ำทางรายได้มีแนวโน้มลดลงตลอดช่วงเวลาที่ทำการศึกษา โดยมาจากการลดลงอย่างต่อเนื่องของสัดส่วนรายได้ของครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 20 ในขณะที่ครัวเรือนในกลุ่มอื่นต่างก็มีสัดส่วนรายได้สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ระดับความเหลื่อมล้ำ

ทางรายได้ยังอยู่ในระดับค่อนข้างสูงและน่าเป็นห่วง เนื่องจากพบว่ากลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำที่สุดมีสัดส่วนหัวหน้าครัวเรือนเป็นผู้สูงวัยสูงสุด โดยความเหลื่อมล้ำมีสาเหตุมาจากความเหลื่อมล้ำภายในกลุ่มเกษตรกรสูงวัยเอง มากกว่าความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มเกษตรกรสูงวัยกับกลุ่มเกษตรกรวัยอื่น นอกจากนี้ แม้จะพบว่าโอกาสในการเลื่อนลำดับขั้นฐานะทางรายได้ สิทธิประโยชน์ และที่ดินตลอดช่วงเวลาที่ศึกษามีความเป็นไปได้ แต่สองกรณีหลังเกิดขึ้นค่อนข้างยาก อีกทั้งสังคมสูงวัยก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำทางรายได้และสิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้น (แต่ไม่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน) โดยเฉพาะในกรณีผู้สูงวัยในกลุ่ม Greatest/Silent generation ที่ปรากฏว่ามีความเหลื่อมล้ำทางรายได้สูงกว่ากลุ่มอื่น นโยบายด้านการศึกษา (นโยบายเรียนฟรี 15 ปี) นโยบายด้านสาธารณสุข (โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค) และนโยบายด้านเงินทุน (กองทุนหมู่บ้าน) เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

การศึกษานี้แสดงให้เห็นชัดเจนว่าสังคมสูงวัยส่งผลให้ประสิทธิภาพการผลิตลดลง ขณะที่ความเหลื่อมล้ำทางรายได้เพิ่มสูงขึ้น การส่งเสริมการศึกษาและสุขภาพให้กับครัวเรือนในภาคเกษตร คาดว่าจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ การเข้าถึงระบบการศึกษาที่ทั่วถึงและค่าใช้จ่ายต่ำจะช่วยให้ทักษะความสามารถให้กับสมาชิกในครัวเรือน ซึ่งอาจหมายถึงการบริหารจัดการการผลิตทางการเกษตรที่หลากหลายมากขึ้น การสร้างรายได้ที่มั่นคง และการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ขณะที่การเข้าถึงการรักษาพยาบาลที่ทั่วถึงและค่าใช้จ่ายต่ำช่วยลดโอกาสการสูญเสียสิทธิประโยชน์และที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีเกษตรกรสูงวัยที่พบว่าการปรับลดขนาดและจำนวนแปลง หากการปรับลดดังกล่าวเกิดขึ้นผ่านการปล่อยเช่าที่ดินหรือการละทิ้งไม่ใช้ประโยชน์ที่ดินก็ไม่ใช่อุปสรรค เพราะเกษตรกรยังคงเป็นเจ้าของที่ดิน แต่หากเกิดขึ้นเพราะความจำเป็นต้องขายที่ดินเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาล การสูญเสียที่ดินดังกล่าวอาจหมายถึงการไร้ที่ดินทำกินและภาระหนี้สินซึ่งนำไปสู่ความยากจน นอกจากนี้ การส่งเสริมการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินอย่างสมบูรณ์ การส่งเสริมให้เกษตรกรสูงวัยเข้าถึงแหล่งเงินทุนและการมีงานทำทั้งในและนอกภาคเกษตร น่าจะสามารถช่วยให้เกิดการลงทุนในการผลิตเพื่อเพิ่มผลิตภาพและประสิทธิภาพได้ เช่น ระบบชลประทาน คุณภาพดิน การใช้เครื่องจักรกล เป็นต้น และท้ายสุด การดำเนินนโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรของรัฐบาลควรต้องทำอย่างรอบคอบ นอกจากต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและประเมินผลได้แล้ว ยังต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อเกษตรกรทั้งในด้านประสิทธิภาพการผลิตและความเหลื่อมล้ำด้วย เนื่องด้วยงานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่าทั้งโครงการจำนำสินค้าเกษตรและโครงการประกันรายได้เกษตรกรล้วนไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำได้ ขณะที่ส่งผลให้ประสิทธิภาพการผลิตลดลงและมีความผันผวนเพิ่มสูงขึ้น

คำสำคัญ: สังคมผู้สูงวัย การแบ่งแปลงย่อยที่ดิน ความหลากหลายในการดำรงชีพ การละทิ้งไม่ใช้ประโยชน์ที่ดิน ประสิทธิภาพการผลิต ความเหลื่อมล้ำ การแยกส่วนประกอบรายได้

ABSTRACT

This study analyzes the following issues: (1) the effect of aging society on farm production including land fragmentation, livelihood diversification, land abandonment, and technical efficiency, and (2) the decomposition of income inequality and the causes of inequality. The panel data of rural households obtained from the Townsend Thai Project from 2000-2017 were used.

For the first part, aging society resulted in a decrease in land fragmentation, livelihood diversification, land abandonment, and technical efficiency. The results from stochastic frontier model show that the average of efficiency grew at rate much slower than that of farm productivity. Surprisingly, higher degree of land fragmentation improved efficiency when more plots of similar size were cultivated. Efficiency also improved if farmers held higher share of rented-in land or engage in more farm activities. Off-farm income negatively affected efficiency possibly due to misallocation of fund towards farm investment. The average of technical efficiency was relatively low but highly variable during periods described by high degree of government farm price/income interventions. However, the results from quantile regression indicates that aging had no impact on the technical efficiency of those whose technical efficiency were above the 50th quantile.

For the second part, the study shows that income inequality among Thai farmers has decreased throughout the study. The reduction in inequality stems from lowering incomes per household of the top 20th percent income group together with a slight increase in the income of the remaining lower-income groups. However, various indices that used to measure inequality still exhibit inequality at a high level while the bottom-income group has the highest share of aging households. Also, income inequality was found to occur among the elderly themselves more than between age groups. Although, there exists an evidence of households' class mobility through transitions of income, asset holding, and land holdings over the more extended periods, the opportunity to advance through the higher hierarchy of asset ownership and land holding is less likely. Furthermore, household heads' age and its cohort have a statistically significant effect on income inequality to the extent that the cohort "Greatest/Silent generation" appeared to show more degree of inequality. Selected

government policies, notably the 30-Baht Healthcare, the 15-Year Free Education, and the Village Fund, have had significant impacts on the inequalities.

The results from this study firmly indicate that aging society was associated with a decrease in technical efficiency and higher income inequality. The promotion of education and healthcare to farm households at low cost is expected to reduce the inequality. Higher education and technical skills will enable household members to better manage their farm production and possibly more diversification which leads to sustainable income and higher technical efficiency. Better access to healthcare services will lower chances of farmers, especially the elderly, losing their land and other productive assets. This is consistent with our findings that aging farmers tend to reduce their land size and number of plots. Such adjustment through land rental market or land abandonment allow farmers to retain their ownerships of the land. In contrast, distressed sale of land due to urgent need for medical cares can place farmers into poverty and endless debt cycle. There is a need to encourage more farm investments in order to increase farm productivity and efficiency. Lastly, the government should be cautious with the implementation of agricultural policies that distort farmers' price incentive. Because such policies not only were incapable of narrowing inequality gaps but also reduced technical efficiency while increasing its variability overtime.

KEYWORDS: Aging society, land fragmentation, livelihood diversification, land abandonment, technical efficiency, inequality, income decomposition