

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาสภาพการเช่านาของชาวนาภาคกลาง: กรณีศึกษาจังหวัด
พระนครศรีอยุธยา สุพรรณบุรี และชัยนาท

โดย

นันทา กัณฑ์

และ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เดือนมีนาคม 2562

รายงานวิจัยฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนส่งเสริมการสร้าง
สุขภาพและมูลนิธิชีวิตไท (Local Act)
ภายใต้โครงการการพัฒนาต้นแบบการปรับตัวของชาวนาที่มีปัญหาหนี้สินสู่
การผลิตอาหารอย่างยั่งยืน

คำนำ

งานวิจัยเรื่องสภาพการเช่านาของชาวนาภาคกลาง: กรณีศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สุพรรณบุรี และชัยนาท มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ 1) เพื่อศึกษารวบรวมองค์ความรู้และสถานการณ์ของการทำนาเช่าในภาคกลาง 2) เพื่อศึกษาเงื่อนไขและปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ทำนาเช่า และ 3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์โอกาสในการปรับตัวของเกษตรกรผู้ทำนาเช่าไปสู่การผลิตที่ยั่งยืน โดยงานวิจัยชิ้นนี้มีขอบเขตการศึกษา 1) สภาพและลักษณะการทำนาเช่าในพื้นที่ภาคกลาง 2) ปัญหาและอุปสรรคของชาวนาที่ทำนาเช่าในพื้นที่ภาคกลาง และ 3) รูปแบบการปรับตัวของชาวนาที่ทำนาเช่าในพื้นที่ภาคกลาง

งานวิจัยชิ้นนี้ทำการเก็บข้อมูลจากการเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวิธีการเพาะปลูกแบบตลาดเข้มข้นเพื่อจัดทำกรอบการวิเคราะห์ และการเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์จากการจัดทำแบบสอบถาม การสัมภาษณ์รายบุคคล และการสนทนากลุ่มกับกลุ่มตัวอย่างชาวนาที่ทำนาเช่าในพื้นที่จังหวัดชัยนาท พระนครศรีอยุธยา และ สุพรรณบุรี ซึ่งเป็นพื้นที่เพาะปลูกข้าวที่สำคัญของประเทศและมีการทำนาเช่าอย่างกว้างขวาง การสุ่มตัวอย่างเป็นการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงไปยังชาวนาที่ทำนาเช่า ทั้งนี้ผู้วิจัยพยายามกระจายกลุ่มตัวอย่างปริมาณการทำนาเช่าจากจำนวนการเช่าที่น้อยไปยังจำนวนการเช่าที่มาก ในส่วนของการวิเคราะห์ งานวิจัยชิ้นนี้ผสมผสานเทคนิคการวิเคราะห์ทางสถิติ ได้แก่ การวิเคราะห์ด้วยสถิติพรรณนา (การวัดค่ากลาง) และสถิติอนุมาน (T-Test) เพื่อวิเคราะห์ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างและลักษณะของความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกฎหมายและโครงการของภาครัฐ

ผลการศึกษาพบว่า ชาวนาที่ทำนาเช่ายังไม่ทราบกฎหมายและโครงการช่วยเหลือของรัฐบาลมากนัก ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในโอกาสการเข้าถึงโครงการของรัฐบาลและการเสียสิทธิในการได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 เช่น สิทธิในการได้รับการลดค่าเช่าหากประสบภัยธรรมชาติจนไม่ได้ผลผลิตตามที่ตกลงไว้กับเจ้าของที่ดิน เป็นต้น ในส่วนของปัญหาของชาวนาที่ทำนาเช่า ปัญหาหลักคือปัญหานี้สินทั้งหนี้สินจากการลงทุนในการเพาะปลูกและหนี้สินนอกภาคการเกษตร ทำให้ชาวนามีหนี้สินจนไม่สามารถจ่ายเงินคืนได้และต้องทำนาเช่าอย่างเข้มข้นโดยปลูกในปริมาณมากและพยายามเช่าที่นาเพิ่มขึ้น ชาวนาไม่มีอำนาจในการต่อรองในการเช่าต้องยอมรับเงื่อนไขของเจ้าของที่นา ชาวนาบางส่วนไม่สามารถเข้าถึงโครงการช่วยเหลือของภาครัฐได้ทำให้ขาดโอกาสในการปรับตัว

อย่างไรก็ตาม ชาวนาที่ทำนาเช่าพยายามปรับตัวเพื่อแก้ไขปัญหาของตนเอง รูปแบบการปรับตัวมีตั้งแต่การจัดตั้งกลุ่มเพื่อขอรับความช่วยเหลือจากโครงการของภาครัฐ การเริ่มทำการเพาะปลูกปลอดสารเคมีและข้าวอินทรีย์ การทำยาปราบศัตรูพืชและปุ๋ยชีวภาพเพื่อลดต้นทุนการเพาะปลูก เป็นต้น

งานวิจัยชิ้นนี้มีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลช่วยเหลือราคาข้าวเปลือกโดยมีมาตรการระยะสั้นและระยะยาวเพื่อลดปัญหาการค้าข้าวเปลือกตกต่ำซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้ของชาวนา ลดระดับความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโครงการของภาครัฐโดยสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชาวนาในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติใน

พื้นที่เพื่อตรวจสอบและรักษาผลประโยชน์ของชาวนา การสนับสนุนการทำเกษตรอินทรีย์อย่างจริงจังและ
ครบวงจรการผลิตและการตลาดเพื่อให้ชาวนาสามารถขายผลผลิตของตนเองได้แน่นอน การสนับสนุนการ
ปรับตัวของชาวนาที่ทำนาเช่าอย่างจริงจัง เช่น การให้ทุนสนับสนุนการพัฒนาปราบศัตรูพืชและปุ๋ย
ชีวภาพ การจัดหาตลาดข้าวอินทรีย์ที่แน่นอนให้ชาวนา

สารบัญ

	หน้า
หน้าปก.....	i
คำนำ.....	ii
สารบัญ.....	iv
: สารบัญตาราง.....	vi
: สารบัญรูปภาพ.....	vii
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	1
1.3 คำถามการวิจัย.....	2
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	2
1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
บทที่ 2 สํารวจทฤษฎีการพึ่งพา นโยบายข้าวของไทย และงานวิจัยด้านการเปลี่ยนแปลง	4
วิธีการเพาะปลูก	
2.1 บทนำ.....	4
2.2 การควบคุมภาคการเกษตร: ทฤษฎีการพึ่งพา (Dependency Theory)..... และความลำเอียงเขตเมือง (Urban Bias)	5
2.3 การปฏิรูปตลาด การเปิดเสรีทางการค้าและนโยบายการเกษตร..... : เสรีนิยมใหม่กับการกำหนดนโยบายการเกษตร	9
2.4 จากยุคนโยบายการเกษตรเพื่อผู้บริโภครัฐการเกษตรเพื่อผู้ผลิต..... : นโยบายการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนาและนโยบายข้าวของไทย	14
2.4.1 นโยบายการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนา.....	14
2.4.2 วิวัฒนาการนโยบายข้าวของไทย.....	19
2.5 สํารวจงานวิจัยการเปลี่ยนแปลงวิธีการเพาะปลูกและการผลิตของชาวนา.....	42
2.6 สรุป.....	48
บทที่ 3 การออกแบบงานวิจัย	49
3.1 บทนำ.....	49
3.2 อธิบายวิธีการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์.....	49
3.3 อธิบายข้อมูลพื้นที่และกลุ่มตัวอย่าง.....	51
3.4 สรุป.....	61

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 สํารวจลักษณะการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการทำนาเช่าในพื้นที่ภาคกลาง.....	62
4.1 บทนำ.....	62
4.2 พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเช่านา.....	62
4.3 วิธีการทำนาเช่าจากงานวิจัยเชิงประจักษ์และค่าเช่านาโดยเปรียบเทียบ.....	67
4.4 วิธีการทำนาในระบบนาเช่าในภาคกลาง: ประสบการณ์จากพื้นที่กรณีศึกษา.....	71
4.4.1 การขายข้าวและรายได้ของครัวเรือนชาวนาเช่า.....	76
4.4.2 การดูแลปรับพื้นที่นาเช่า.....	77
4.4.3 การไถมาซึ่งนาเช่า.....	77
4.4.4 ค่าเช่าและสัญญาเช่า.....	79
4.4.5 การทำสัญญาเช่านา.....	81
4.4.6 การขึ้นค่าเช่านา.....	83
4.5 สรุป.....	84
บทที่ 5 ปัญหาการทำนาเช่าและการปรับตัวของชาวนาที่ทำนาเช่า.....	85
5.1 บทนำ.....	85
5.2 ปัญหาความเหลื่อมล้ำโอกาสและการเช่าไม่ถึงนโยบายของรัฐ.....	85
5.3 อธิบายปัญหาของทำนาเช่า.....	94
5.3.1 หนี้สินคนทำนาเช่า.....	94
5.3.2 ชาวนาเช่ากับปัญหาการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือของรัฐบาล.....	97
5.4 การปรับตัวของชาวนาเช่า.....	101
5.5 สรุป.....	105
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	106
6.1 บทนำ.....	106
6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	107
6.3 งานวิจัยในอนาคต.....	110
บรรณานุกรม	111
ภาคผนวก ก.	115

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1: กรอบระยะเวลาการศึกษา 9 เดือน.....	3
ตารางที่ 2.1: สรุปโครงการช่วยเหลือชาวนาด้านเพาะปลูกช่วงปี 1977 ถึง 1986.....	24
ตารางที่ 2.2: สรุปนโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนาปี 1987 ถึง 1994.....	27
ตารางที่ 2.3: สรุปนโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนาปี 1995 ถึง 2002.....	32
ตารางที่ 3.1: จำนวนเครื่องมือการเพาะปลูก.....	59
ตารางที่ 4.1: สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเช่านา.....	65
ตารางที่ 4.2: ต้นทุนการทำนาต่อไร่ ของชาวนารายหนึ่งที่จังหวัดสุพรรณบุรี.....	75
ตารางที่ 5.1: สถิติระดับการรับรู้และเข้าร่วม โครงการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาล	86
พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา	
ตารางที่ 5.2: สถิติระดับการรับรู้และเข้าร่วม โครงการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลในอดีต.....	87
ตารางที่ 5.3: ความสัมพันธ์เชิงพรรณนาระหว่างความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดิน	89
เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 กับระดับการรับรู้และเข้าร่วม โครงการช่วยเหลือชาวนา ของรัฐบาล	
ตารางที่ 5.4: ผลการวิเคราะห์ t-test (ตัวแปรตาม = การรู้/ไม่รู้โครงการช่วยเหลือชาวนา.....	91
ตัวแปรอิสระ = การรู้/ไม่รู้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)	
ตารางที่ 5.5: สถิติพรรณนาคความพึงพอใจในโครงการช่วยเหลือชาวนา.....	93

สารบัญรูปภาพ

	หน้า
รูปภาพที่ 2.1: ความสัมพันธ์ระหว่างข้าว ชาวนา การเมืองและเศรษฐกิจในมุมมอง.....	8
ทฤษฎีพึ่งพาและความลำเอียงต่อเขตเมือง	
รูปภาพที่ 2.2: ความสัมพันธ์ระหว่างเสรีนิยมใหม่กับการกำหนดนโยบายการเกษตร.....	13
รูปภาพที่ 2.3: ความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และวิถีการเพาะปลูก....	46
รูปภาพที่ 3.1: อำเภอผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา.....	52
รูปภาพที่ 3.2: อำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี.....	53
รูปภาพที่ 3.3: อำเภอสรรคบุรี จังหวัดชัยนาท.....	54
รูปภาพที่ 3.4: การนิคยาปราศรัยพืช อำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี.....	56

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ข้าวเป็นพืชอาหารหลักของสังคมไทยมายาวนานและเป็นพืชเศรษฐกิจที่ทำรายได้เข้าประเทศมาอย่างต่อเนื่องจนทำให้ไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวหลักของตลาดโลกและเป็นที่ยอมรับไปทั่วโลก ข้าวยังเป็นบ่อเกิดของวัฒนธรรมไทยในหลาย ๆ ด้าน จนประเทศไทยสามารถนำมาเป็นสิ่งที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างประเทศเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ดังนั้นชาวนาเพาะปลูกข้าวซึ่งเป็นกลุ่มเกษตรกรที่มีความสำคัญต่อสังคมไทยในฐานะผู้ผลิตอาหารที่สำคัญและเป็นกลุ่มเกษตรกรที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในสังคมไทยควรมีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดี

อย่างไรก็ตาม ชาวนากลับกลายเป็นกลุ่มเกษตรกรที่ประสบปัญหาหลายประการไม่ว่าจะเป็นปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำ ปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติและภาวะโลกร้อน ปัญหาการถูกเอารัดเอาเปรียบในการขายผลผลิต และปัญหาการเข้าถึงไม่ถึงการช่วยเหลือของโครงการภาครัฐ ทำให้ชาวนาหลายกลุ่มเดือดร้อน หนึ่งในกลุ่มชาวนาที่ได้รับความเดือดร้อนมากที่สุดกลุ่มชาวนาผู้เช่านาซึ่งไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินทำกินในจำนวนน้อยและต้องเช่าที่นาผู้อื่นทำนา ชาวนาผู้เช่าประสบปัญหาและความยากลำบากในการเพาะปลูกและการขายผลผลิต นอกจากนี้ กลุ่มชาวนาผู้เช่ายังเจอปัญหาความเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ เช่น การเข้าถึงไม่ถึงทุนการเพาะปลูก การเข้าถึงไม่ถึงการช่วยเหลือของภาครัฐ หรือการถูกเอารัดเอาเปรียบในด้านการเพาะปลูกและการขายผลผลิต จนทำให้กลุ่มชาวนาผู้เช่าประสบกับความยากลำบากในการปรับตัวหรือกลายเป็น “กลุ่มเปราะบาง (Precarious Group)” ในภาคการเกษตร

ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของเกษตรกรนั้นมีความสลับซับซ้อน เกี่ยวพันกับหลายปัจจัย ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ซึ่งการรวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ของเกษตรกรผู้ทำนาเช่า เจือปนไขปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนโอกาสในการปรับตัวของเกษตรกร เพื่อให้ทราบข้อมูลที่เป็นปัจจุบันนั้นมีความจำเป็น สำหรับการพัฒนานโยบายที่นำไปสู่การแก้ปัญหาให้กับเกษตรกรได้อย่างยั่งยืน

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) ศึกษาและอธิบายสถานการณ์ของการทำนาเช่าในภาคกลาง
- 2) ศึกษาและอธิบายเงื่อนไขและปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ทำนาเช่า
- 3) วิเคราะห์โอกาสในการปรับตัวของเกษตรกรผู้ทำนาเช่าไปสู่การผลิตที่ยั่งยืน
- 4) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อสนับสนุนให้ชาวนาผู้เช่าให้มีโอกาสในการปรับตัวเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต

1.3 คำถามการวิจัย

- 1) สถานการณ์การทำนาเช่าในเขตภาคกลางมีลักษณะอย่างไร?
- 2) ปัจจัยใดที่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ทำนาเช่าที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำระหว่างเกษตรกรผู้ทำนาเช่ากับเกษตรกรกลุ่มอื่น ๆ?
- 3) ความพยายามในการปรับตัวของเกษตรกรผู้ทำนาเช่าในภาคกลางมีลักษณะอย่างไร?

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตของกลุ่มตัวอย่างเป็นเกษตรกรผู้ทำนาเช่า ใน 3 จังหวัดภาคกลางตอนล่าง ได้แก่ จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดชัยนาท (ดูรายละเอียดบทที่ 4) ในส่วนของขอบเขตการศึกษา ผู้วิจัยทำการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการทำนาเช่าเพื่อกำหนดกรอบการวิเคราะห์โดยใช้ 3 แนวคิด (ดูรายละเอียดบทที่ 2) ได้แก่ 1) แนวคิดการพึ่งพา (Dependency) และความลำเอียงต่อเขตเมือง (Urban Bias) ซึ่งอธิบายผลกระทบทางลบของการกำหนดนโยบายการเกษตรเพื่อการผลิตพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการพาณิชย์อย่างเข้มข้น ทำให้ชาวนาชาวนาต้องพึ่งพาการช่วยเหลือของรัฐและทำให้เกิดภาวะความเหลื่อมล้ำในกระบวนการผลิต 2) แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ซึ่งเป็นรากฐานความคิดที่สำคัญต่อการกำหนดนโยบายการเกษตรเพื่อการผลิตพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการพาณิชย์อย่างเข้มข้น นอกจากนี้ ผู้วิจัยสำรวจลักษณะการกำหนดนโยบายข้าวของไทยเพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในกระบวนการผลิตข้าวของไทยอีกด้วย (ดูรายละเอียดบทที่ 2)

เมื่อผู้วิจัยได้กรอบการวิเคราะห์แล้ว ผู้วิจัยทำการเก็บข้อมูลในพื้นที่โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูล 3 แบบ (ดูรายละเอียดบทที่ 4)

- ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์ส่วนบุคคล (Individual Interviews)
- สนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) กับเกษตรกรที่ทำนาเช่าเป็นหลัก ชาวนาที่มีการปรับตัวและเจ้าของที่นา
- ทำการเก็บข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างด้วยการใช้แบบสอบถามโดยเลือกกลุ่มตัวอย่างจากระดับการถือครองนาเช่า เป็นเกณฑ์หลักการใช้แบบสอบถามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ เพื่อประกอบกรอบการวิเคราะห์ข้อมูล

ในด้านขอบเขตของระยะเวลา ผู้วิจัยได้เริ่มทำการวิจัยตั้งแต่เดือน กรกฎาคม 2561 ถึง มกราคม 2562 ตารางที่ 1.1 แสดงกรอบระยะเวลาการศึกษา

ตารางที่ 1.1: กรอบระยะเวลาการศึกษา 9 เดือน

กิจกรรม	ระยะเวลา
1. กำหนดกรอบการศึกษา และประเด็นการเก็บข้อมูล	กรกฎาคม 2561
2. การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	สิงหาคม 2561
3. การเก็บข้อมูลในพื้นที่ และเขียนรายงานการวิจัย	สิงหาคม-พฤศจิกายน 2561
4. การนำเสนอความก้าวหน้างานวิจัย	ธันวาคม 2561
5. การเก็บข้อมูลเพิ่มเติมและเขียนรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์	มกราคม 2562
6. ส่งร่างรายงานวิจัย	กุมภาพันธ์ 2562
7. การนำเสนอผลการศึกษา	มีนาคม 2562

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ข้อมูลสถานการณ์การทำนาเช่าที่เป็นปัจจุบันทั้งในระดับภาพรวมและระดับพื้นที่
- 2) ข้อมูลเงื่อนไข ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ทำนาเช่า และโอกาสในการปรับตัว เพื่อความยั่งยืนของการผลิต
- 3) ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความมั่นคงและยั่งยืนทางการผลิตของเกษตรกรผู้ทำนาเช่า

บทที่ 2

สำรวจทฤษฎีการพึ่งพา นโยบายข้าวของไทย และงานวิจัยด้านการเปลี่ยนแปลงวิธีการ เพาะปลูก

2.1 บทนำ

การพัฒนาและส่งเสริมข้าวของไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยการกำหนดนโยบายข้าวของไทยมีลักษณะบนลงล่าง (Top-Down) ซึ่งรัฐส่วนกลางกำหนดนโยบายผ่านหน่วยงานราชการด้านการเกษตรและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท ในขณะที่ชาวนาไม่ค่อยมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายมากนัก รัฐพยายามส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีทางการเกษตรมากขึ้นซึ่งทำให้ชาวนามีภาระค่าใช้จ่ายในการเพาะปลูกมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐยังเน้นการดำเนินนโยบายอุดหนุนระยะสั้น (Short-Term Subsidy) โดยให้เงินสดแก่ชาวนาเฉพาะฤดูกาลเพาะปลูก (จามะรี เชียงทอง, 2560; Laiprakobsup, 2014) ทำให้ชาวนาพึ่งพาการช่วยเหลือของรัฐในด้านการเพาะปลูก (ขวัญตา เบ็ญจะจันทร์ และคณะ, 2557) และเกิดภาวะความเหลื่อมล้ำเชิงนโยบาย (Policy Inequality) โดยชาวนาที่มีรายได้น้อย เช่น ชาวนาที่ทำนาเช่า มีแนวโน้มจะเข้าถึงโครงการช่วยเหลือของรัฐได้ยากกว่าชาวนาที่มีฐานะดีกว่าหรือเจ้าของปัจจัยการเพาะปลูก เช่น เจ้าของที่ดิน (Laiprakobsup, 2017) การกำหนดนโยบายข้าวของไทยจึงทำให้เกิดสภาวะความเหลื่อมล้ำในการผลิตและเพาะปลูกข้าวโดยเฉพาะในภูมิภาคที่มีการเพาะปลูกข้าวเป็นพืชเชิงเดี่ยวอย่างเข้มข้น เช่น พื้นที่ภาคกลางตอนล่าง จึงจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์แนวคิดที่เป็นต้นตอของการกำหนดนโยบายข้าวของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

บทที่ 2 มีวัตถุประสงค์ในการสำรวจแนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อชาวนาที่ทำนาเช่าและปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในกระบวนการผลิตข้าวของไทย แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) แนวคิดการพึ่งพา (Dependency) และความลำเอียงต่อเขตเมือง (Urban Bias) และแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ที่ผู้วิจัยนำมาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาของการทำนาเช่าเพราะต้นตอของปัญหาความเหลื่อมล้ำในการทำนาเช่า (โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคกลาง) ซึ่งผลักดันให้เกษตรกรเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อป้อนผลผลิตทางการเกษตรเข้าสู่ตลาดการบริโภคและอุตสาหกรรม

นโยบายการเกษตรในลักษณะดังกล่าวมุ่งหวังว่าการผลิตในปริมาณมากจะทำให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น การกำหนดนโยบายข้าวก็ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดความทันสมัยและเสรีนิยมใหม่เช่นกัน โดยให้ชาวนาเพาะปลูกข้าวที่มีคุณภาพต่ำในปริมาณมาก อย่างไรก็ตาม การเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยวกลับส่งผลกระทบต่อเกษตรกรในด้านต่าง ๆ เช่น ทำให้ชาวนามีหนี้สินมากขึ้นจากการเพาะปลูก หรือทำให้ชาวนาต้องพึ่งพารัฐในการเพาะปลูก นอกจากนี้ บทที่ 2 ยังสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของชาวนาไทยในด้านวิธีการเพาะปลูกซึ่งสะท้อนให้เห็นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการเพาะปลูกเชิงพาณิชย์ที่

เน้นการปลูกพืชเชิงเดี่ยวอย่างเข้มข้น ส่วนที่ 2.2 สำรวจแนวคิดการพึ่งพาและความลำเอียงต่อเขตเมือง ส่วนที่ 2.3 สำรวจแนวคิดเสรีนิยมใหม่ซึ่งมีอิทธิพลต่อการส่งเสริมให้เกิดเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ที่เน้นการเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยวอย่างเข้มข้น ส่วนที่ 2.4 สำรวจวิวัฒนาการของการกำหนดนโยบายการเกษตรของประเทศกำลังพัฒนาและนโยบายข้าวของไทยตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ถึง รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ส่วนที่ 2.5 สำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงวิถีการเพาะปลูกข้าวของชาวนาไทย และส่วนที่ 2.6 สรุปบทที่ 2

2.2 การควบคุมภาคการเกษตร: ทฤษฎีการพึ่งพา (Dependency Theory) และความลำเอียงเขตเมือง (Urban Bias)¹

ทฤษฎีการพึ่งพาและทฤษฎีความลำเอียงเขตเมืองอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง เศรษฐกิจและการเกษตรในช่วงปี พ.ศ. 2493 ถึง 2523 โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา การเกษตรมีบทบาทที่เป็นรองในระบบความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง เศรษฐกิจและการเกษตร ผู้นำทางการเมืองและเศรษฐกิจควบคุมภาคการเกษตรอย่างเต็มที่เพื่อดึงทรัพยากรออกจากภาคการเกษตรซึ่งรวมทั้งข้าวและชาวนา

ทฤษฎีการพึ่งพาอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง เศรษฐกิจและการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนาในลักษณะที่ทั้งสามส่วนมีความสัมพันธ์ในลักษณะพึ่งพาที่ไม่เท่าเทียมกัน (Evans, 1979) เกษตรกรต้องพึ่งพารัฐและอุตสาหกรรมในการขายสินค้าของตน ในขณะที่รัฐและอุตสาหกรรมพึ่งพาเกษตรกรในแง่ของสินค้าเกษตรที่เป็นวัตถุดิบป้อนเข้าสู่กระบวนการผลิตอุตสาหกรรมและการส่งออกสินค้าเกษตรสู่ตลาดโลก รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนามักจะแทรกแซงสินค้าเกษตรในรูปแบบต่าง ๆ เพราะสินค้าเกษตรมีผลกระทบต่อประเทศและประชาชนทั้งในแง่ของการเป็นรายได้ของประเทศและการบริโภคของประชาชน เหตุผลหลักในการแทรกแซงของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาต่อภาคการเกษตรคือการโยกย้ายทรัพยากร (Resource Transfers) จากภาคการเกษตรเพื่อการอุดหนุนภาคเศรษฐกิจอื่นหรือการโยกย้ายทรัพยากรจากภาคการผลิตอื่นเพื่อการอุดหนุนภาคการเกษตรในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์ รัฐบาลตัดสินใจโยกย้ายเงินไปเพื่อการสร้างอรรถประโยชน์สูงสุดให้กับการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม กล่าวคือ การโยกย้ายทรัพยากรจากภาคการเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรม เพราะผู้จัดทำนโยบาย (Policy Makers) เชื่อว่าการกระตุ้นภาคอุตสาหกรรมจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจที่รวดเร็วและให้มูลค่ามากกว่า ในมุมมองทางรัฐศาสตร์ รัฐบาลตัดสินใจโยกย้ายทรัพยากรเงินไปเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้กับผู้นำทางการเมือง กล่าวคือ การโยกย้ายทรัพยากรจากภาคการเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรมหรือภาคการเกษตรบางส่วนเพราะผู้นำทางการเมืองต้องการตอบแทนการสนับสนุนของเครือข่ายทางการเมืองที่สนับสนุนและมีพลังอำนาจทางการเมืองสูง

การกำหนดนโยบายการเกษตรในมุมมองของทฤษฎีพึ่งพาจึงลักษณะที่ควบคุมกระบวนการผลิตและการเพาะปลูก กล่าวคือ รัฐบาลส่งเสริมการเพาะปลูกพืชบางประเภทที่เป็นที่ต้องการของอุตสาหกรรมและ

¹ ส่วนหนึ่งของเนื้อหาในส่วนที่ 2.2 มาจาก ธนพันธ์ ไต้ประกอบทรัพย์ (2556)

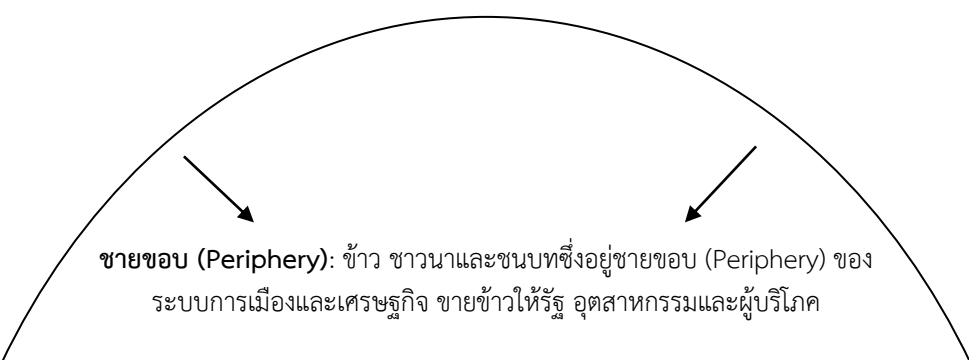
ตอบสนองความต้องการตลาดโลกมากกว่าพืชประเภทอื่น ๆ และนโยบายการควบคุมราคาสินค้าเกษตรให้อยู่ในระดับต่ำกว่าราคาตลาด (Krueger, 1991) เพื่อให้ผู้บริโภคลักคือ อุตสาหกรรมและผู้บริโภคในเขตเมืองสามารถซื้อหาสินค้าเกษตรในราคาถูกลงได้และทำให้สินค้าเกษตรของประเทศสามารถแข่งขันได้ในตลาดโลกซึ่งคล้ายคลึงกับ ทฤษฎีความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบ (Competitive Advantage) (Lin, 2009) ซึ่งรัฐและอุตสาหกรรมต้องการให้สินค้าส่งออก (รวมทั้งสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก เช่น ข้าว) มีราคาต่ำเพื่อจูงใจผู้นำเข้าในตลาดโลก ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ นโยบายราคาข้าวของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2493 ถึง 2523 ราคาข้าวของไทยต่ำกว่าราคาข้าวของกลุ่มคู่แข่งที่สำคัญ เช่น สหรัฐอเมริกา อินเดีย เนื่องจากรัฐบาลไทยใช้นโยบายการเก็บภาษีข้าวส่งออกเพื่อทำให้ราคาข้าวของไทยต่ำกว่าราคาข้าวของกลุ่มคู่แข่งในตลาดโลก (Siamwalla & Setboonsamng, 1991) รัฐบาลเวียดนามก็กำหนดราคาข้าวของตนเองให้ต่ำกว่าราคาข้าวของประเทศคู่แข่ง เช่น ไทยหรืออินเดีย ตั้งแต่ประมาณช่วงปี พ.ศ. 2543 จนถึงปัจจุบัน

นอกจากทฤษฎีพึ่งพา *ทฤษฎีความลำเอียงต่อเขตเมือง* พยายามอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง เศรษฐกิจและการเกษตรผ่านมุมมองความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างเมืองกับชนบท Lipton (1977) ชี้ให้เห็นว่ากระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนามีลักษณะที่ลำเอียงไปยังผู้คนที่อยู่ในเขตเมืองและอุตสาหกรรม โดยกระบวนการดังกล่าวเน้นการกระจายทรัพยากรไปสู่เขตเมืองและอุตสาหกรรมมากกว่าชนบทและการเกษตร ทฤษฎีความลำเอียงต่อเขตเมืองพยายามตอบโต้การอธิบายกระบวนการพัฒนาของสองสายแนวคิดหลักในการอธิบายปรากฏการณ์การพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนา กล่าวคือ แนวคิดความเป็นสมัยใหม่ (Modernization) ซึ่งเชื่อว่าหากประเทศกำลังพัฒนาต้องการความมั่นคงทางการเมืองและสังคม รัฐบาลจำเป็นต้องระดมทรัพยากรทุกอย่างเพื่อสร้างความทันสมัยให้กับประเทศ ความทันสมัยในที่นี้หมายถึงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมขั้นสูง รวมทั้งรายได้ประชาชาติที่อยู่ในระดับสูง นักวิชาการตะวันตกมองว่าการสร้างความทันสมัยมีระดับขั้น ไม่สามารถที่จะประสบความสำเร็จได้ภายในเร็ววัน (Rustow, 1990) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาควรมีบทบาทในการกระตุ้นให้เกิดกระบวนการที่นำไปสู่ความทันสมัย ได้แก่ การสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น เขื่อน อ่างเก็บน้ำ โรงไฟฟ้า เพื่อกระตุ้นการพัฒนาและรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจต่อไปในอนาคต จะเห็นได้ว่าแนวคิดความเป็นสมัยใหม่จะเน้นบทบาทของรัฐเป็นอย่างมาก กล่าวคือ จะให้รัฐบาลเข้ามาเป็นผู้นำในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ ลักษณะเช่นนี้อาจมองได้ว่านักคิดสายการสร้าง ความทันสมัยสนับสนุนการแทรกแซงของรัฐบาลในภาคการผลิตต่าง ๆ รวมทั้งภาคการเกษตรด้วย

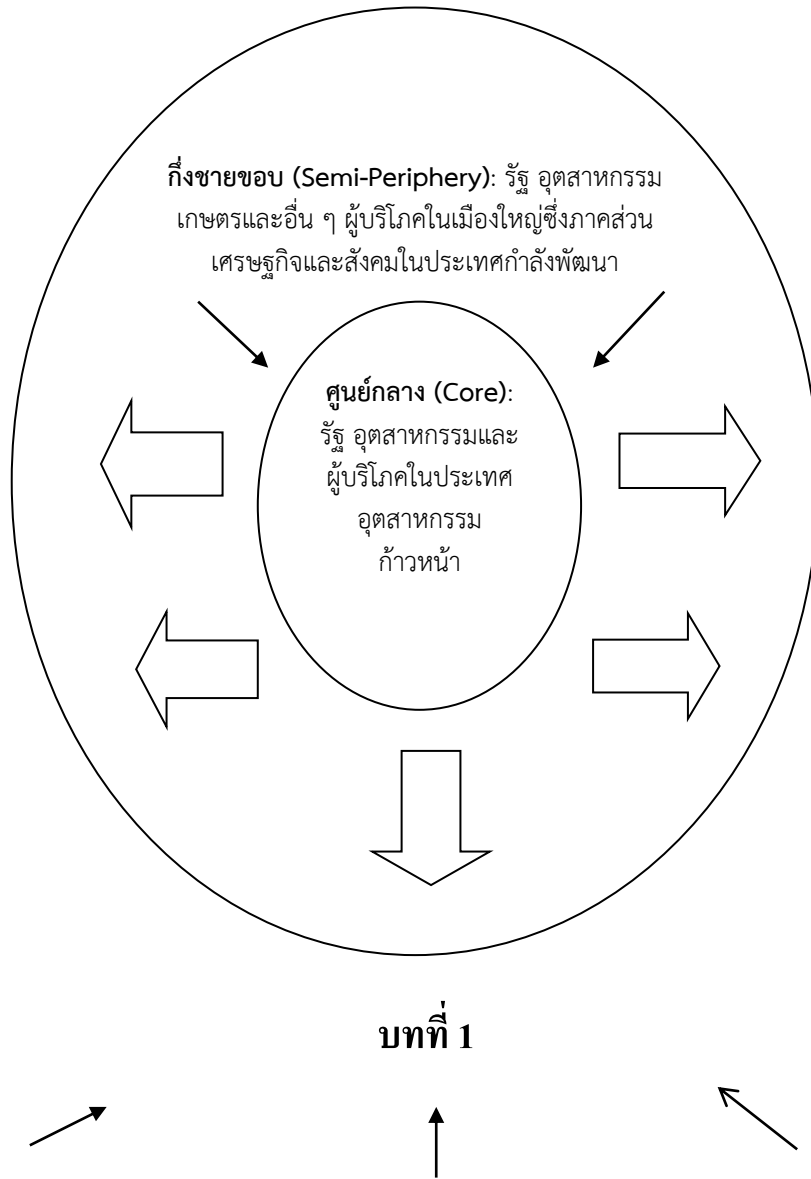
แนวคิดความลำเอียงต่อเขตเมืองเป็นผลผลิตของแนวคิดสายมาร์กซิสต์ (Marxist) ซึ่งเชื่อว่าการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศโลกที่สามเป็นผลพวงจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มชนชั้นนำซึ่งหมายถึงกลุ่มทุนและกลุ่มชนชั้นแรงงานและเกษตรกร และแนวคิดสายการพึ่งพา (Dependency) ซึ่งเชื่อว่าเป็นระบบเศรษฐกิจ

ระหว่างประเทศ ผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนาเศรษฐกิจไม่เท่าเทียมกันโดยประเทศพัฒนาแล้วซึ่งเป็นกลุ่มแกน (Core) ของการพัฒนาเศรษฐกิจจะได้รับประโยชน์มากที่สุด ในขณะที่กลุ่มแรงงานและเกษตรกรในเขตชนบทในประเทศกำลังพัฒนาจะได้รับประโยชน์น้อยที่สุด นอกจากนี้กลุ่มนี้ยังต้องพึ่งพาเทคโนโลยีจากประเทศกลุ่มแกนอีกด้วย

แง่มุมในเรื่องบทบาทของรัฐของแนวคิดการสร้างความทันสมัยสอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐศาสตร์สายเคนส์ (Keynesian Economics) ซึ่งต้องการให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการกระตุ้นเศรษฐกิจและช่วยเหลือเงินอุดหนุนประชาชนผ่านโครงการสวัสดิการสังคม (Lin, 2009) แนวคิดของเคนส์เชื่อว่าบทบาทของรัฐจะมีส่วนช่วยให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจในฐานะที่รัฐเป็นผู้ลงทุนที่ใหญ่ที่สุดในสังคม แน่แน่นอนว่าบทบาทของรัฐคงหมายถึงการเข้าไปควบคุมกลไกตลาด ได้แก่ การผลิตและราคาสินค้า แนวคิดของเคนส์ถูกตีความว่ารัฐบาลต้องเข้าไปควบคุมราคาสินค้าและบริการ โดยเฉพาะราคาอาหารและค่าจ้างแรงงานเพื่อไม่ให้ความผันผวนของราคานำไปสู่ภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) ซึ่งกระทบกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แนวคิดของเคนส์ได้รับความนิยมในประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาในช่วงปี 1950-1970 ในส่วนของประเทศกำลังพัฒนา การแทรกแซงราคาสินค้ากลายเป็นนโยบายที่รัฐบาลนิยมเนื่องจากมีความเชื่อว่าการควบคุมภาคการเกษตรและโยกย้ายทรัพยากรจากภาคชนบทจะทำให้ประเทศประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ (Bates, 1981; Krueger, 1991)



ชายขอบ (Periphery): ข้าว ชวนาและชนบทซึ่งอยู่ชายขอบ (Periphery) ของระบบการเมืองและเศรษฐกิจ ขยายข้าวให้รัฐ อุตสาหกรรมและผู้บริโภค



รูปที่ 2.1: ความสัมพันธ์ระหว่างข้าว ชานา การเมืองและเศรษฐกิจในมุมมองทฤษฎีพึ่งพาและความลำเอียงต่อเขตเมือง

หมายเหตุ: \longrightarrow การส่งสินค้าไปยังศูนย์กลางในราคาถูก \longleftarrow การส่งสินค้าไปยังชายขอบในราคาสูง

แนวคิดความลำเอียงต่อเขตเมือง (Urban Bias) อธิบายการแทรกแซงภาคการเกษตรของรัฐว่าเป็นการโยกย้ายทรัพยากรจากภาคการเกษตรเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมและการสร้างความทันสมัยให้กับรัฐบาลประเทศกำลังพัฒนา อย่างไรก็ตาม แนวคิดความลำเอียงต่อเขตเมืองมีปัญหาในการอธิบายการแทรกแซงของรัฐสองประการ ประการแรก รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาลดการแทรกแซงเชิงควบคุมลง

นับตั้งแต่ปี 1980 ประการที่สอง รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาเข้าแทรกแซงในเชิงควบคุมภาคการเกษตรบางสินค้า แต่กลับแทรกแซงเชิงอุดหนุนในบางสินค้า (Varshney, 1995) ดังนั้นนโยบายการแทรกแซงสินค้าเกษตรของรัฐบาลมีความแตกต่างกันออกไปซึ่งตรงข้ามกับแนวคิดความล่าเหยียดต่อเขตเมือง ความแตกต่างในนโยบายการแทรกแซงแสดงให้เห็นว่ากลุ่มเกษตรกรและกลุ่มอุตสาหกรรมการเกษตรบางกลุ่มมีความเข้มแข็งจนสามารถกดดันให้รัฐบาลอุดหนุนกลุ่มตนได้ ในขณะที่กลุ่มเกษตรกรและอุตสาหกรรมบางกลุ่มไม่สามารถกดดันให้รัฐบาลยกเลิกนโยบายการแทรกแซงที่เป็นกระทบต่อผลประโยชน์ของตนได้

2.3 การปฏิรูปตลาด การเปิดเสรีทางการค้าและนโยบายการเกษตร: เสรีนิยมใหม่กับการกำหนดนโยบายการเกษตร

ช่วงทศวรรษ พ.ศ. 2520 (หรือปลายทศวรรษ ค.ศ. 1970) แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ Bob Jessop (2002, p. 453) ให้คำจำกัดความของแนวคิดของเสรีนิยมใหม่ในทางเศรษฐกิจและการเมืองไว้อย่างน่าสนใจว่า

“Ideologically, liberalism claims that economic, political, and social relations are best organized through formally free choices of formally free and rational actors who seek to advance their own material or ideal interests in an institutional framework that, by accident or design, maximizes the scope for formally free choices. Economically, it endorses expansion of the market economy—that is, spreading the commodity form of all factors of production (including labor power) and formally free, monetized exchange to as many social practices as possible. Politically, it implies that collective decisionmaking should involve constitutional state with limited substantive powers of economic and social intervention, and a commitment to maximizing the formal freedom of actors in the economy and the substantive freedom of legally recognized subjects in the public sphere”

ทฤษฎีเสรีนิยมใหม่มองว่าการพัฒนาเศรษฐกิจที่ให้ประโยชน์สูงสุดแก่ปัจเจกบุคคลคือการปล่อยให้กลไกตลาดทำงานอย่างเต็มที่ รัฐบาลไม่ควรเข้ามาแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจและสังคมในลักษณะของการกำหนดกลไกตลาดและควบคุมราคา รัฐบาลมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและจัดบริหารสาธารณะ โครงสร้างพื้นฐานและสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนและเอกชนเพื่อเตรียมความพร้อมในการแข่งขันในระบบตลาด ในเชิงนโยบาย ทฤษฎีเสรีนิยมใหม่เชื่อว่ารัฐต้องปรับแนวทางการกำหนดนโยบายที่สนับสนุนการทำงานของกลไกตลาดไม่ว่าจะเป็นการลดกฎระเบียบที่เป็นการกีดกันการติดต่อกันอย่างเสรี การปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐให้มีความคล่องตัวและสามารถให้บริหารได้อย่างเต็มที่ การส่งเสริมการค้าอย่าง

เสรีทั้งในตลาดภายในประเทศและระหว่างประเทศ Jessop (2002, p. 461) อธิบายกลยุทธ์เชิงนโยบายที่แนวคิดเสรีนิยมใหม่เสนอเพื่อการปฏิรูปนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่

- “1. Liberalization—promote free competition
2. Deregulation—reduce role of law and state
3. Privatization—sell off public sector
4. Market proxies in residual public sector
5. Internationalization—free inward and outward flows
6. Lower direct taxes—increase consumer choice”

แนวคิดของเสรีนิยมใหม่มีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวนโยบายสาธารณะรวมทั้งนโยบายการเกษตรของประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น เวียดนามและไทย ในช่วงต้นทศวรรษที่ 2520 ถึง ปลายทศวรรษที่ 2530 (ค.ศ. 1980-1990) รัฐบาลในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่และเริ่มเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เริ่มการปฏิรูประบบตลาดและการเปิดเสรีทางการค้า การปฏิรูประบบตลาดทำให้รัฐยกเลิกนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในลักษณะการแทรกแซงตลาดและการอุดหนุนหน่วยงานภาครัฐและอุตสาหกรรมของรัฐ รัฐบาลหลายประเทศรวมทั้งประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เปลี่ยนแนวนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ 2 ประการ ประการที่ 1 รัฐในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เริ่มปรับแนวนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจจาก “การส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialization)” ผู้ “การส่งเสริมการผลิตเพื่อเน้นการส่งออก (Export Oriented Industrialization)” (Haggard, 1990) ทำให้รัฐจำเป็นต้องลดการตั้งกำแพงภาษีและกำแพงทางการค้าอื่น ๆ เพื่อเปิดรับการลงทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศมากขึ้น ประการที่ 2 รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำหนดนโยบายการปฏิรูปตลาด (Market Reform) โดยลดบทบาทการแทรกแซงตลาดของหน่วยงานภาครัฐ รัฐบาลยกเลิกกฎเกณฑ์ที่ควบคุมตลาดสินค้าด้วยการกำหนดราคา การลดโควตาและสิทธิพิเศษทางการค้าแก่รัฐวิสาหกิจและอุตสาหกรรมของรัฐ ระดับการปฏิรูปตลาดตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความแตกต่างกันออกไป สิงคโปร์มีการปฏิรูประบบตลาดตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 2510 ส่วนเวียดนามและไทยเริ่มการปฏิรูประบบตลาดช่วงกลางและปลายทศวรรษที่ 2520

การปฏิรูประบบตลาดและการเปิดเสรีทางการค้าทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวทางการกำหนดนโยบายการเกษตรในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมทั้งเวียดนามและไทย หากกล่าวโดยรวม รัฐบาลเวียดนามและไทยในขณะนั้นตัดสินใจลดหรือยกเลิกนโยบายการควบคุมตลาดสินค้าเกษตรภายในประเทศลงและส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรมากขึ้น โดยมุ่งเน้นการเพิ่มผลผลิตภายในประเทศให้สูงขึ้น ในกรณีของเวียดนาม หลังจากรัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์ตัดสินใจประกาศแนวนโยบายใหม่ (Doi Moi) รัฐบาลผ่อน

คล้ายนโยบายนารวม (Collective Plantation) โดยชาวนาไม่ต้องขายข้าวให้รัฐบาลเสมอไปและลดการควบคุมราคารับซื้อสินค้าเกษตร เช่น ข้าวเปลือก โดยชาวนามีอิสระในการขายข้าวให้กับเอกชนได้ (Gavagnin et al., 2016) รัฐบาลปฏิรูปนโยบายที่ดินโดยให้กรรมสิทธิ์ในการใช้ที่ดินและสามารถขายสิทธิ์การใช้ที่ดินแก่ปัจเจกบุคคลอื่นก็ได้ (ดูบทที่ 3)

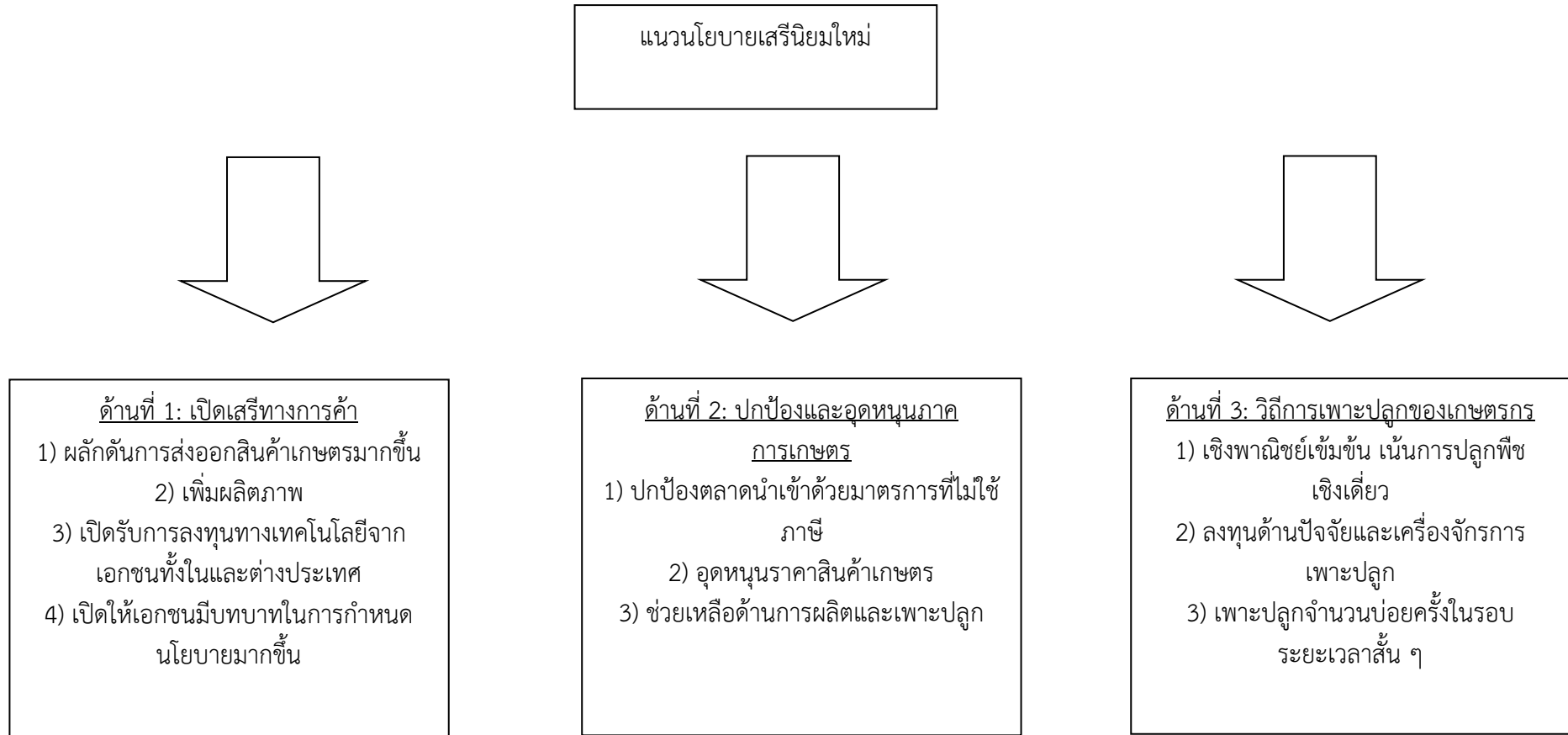
ในกรณีประเทศไทย รัฐบาลในขณะนั้นตัดสินใจยกเลิกนโยบายการควบคุมตลาดสินค้าเกษตรส่งออก ได้แก่ การกำหนดโควตาการส่งออก (Export Quota Restriction) การบังคับเอกชนให้ขายข้าวในราคาถูก (Rice Reserve Requirement) และการยกเลิกการจัดเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกข้าว (Rice Premium) (รังสรรค์ ชนะพรพันธ์, 2530; Siamwalla & Setboonsarng, 1991) และยกเลิกบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมสินค้าเกษตรด้วยการรับซื้อสินค้าเกษตรในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดและปฏิรูปบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านั้นให้เป็นไปตามกลไกของตลาดมากขึ้น (Krueger, 1991; Siamwalla & Setboonsarng, 1991) รัฐบาลไทยปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐ เช่น กระทรวงพาณิชย์ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ให้มีภารกิจในการช่วยเหลือเกษตรกรในการเพาะปลูกและการพยุงราคาสินค้าเกษตร

อย่างไรก็ตาม แนวคิดเสรีนิยมใหม่ไม่ได้มีอิทธิพลเสมอไปใน การกำหนดนโยบายการเกษตรของประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังคงดำเนินมาตรการปกป้องตลาดสินค้าเกษตรภายในประเทศด้วยเครื่องมือเงิน นโยบายที่ไม่ใช่เกี่ยวข้องกับกำแพงภาษี (Non-Tariff Protection) รัฐบาลเวียดนามจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อควบคุมการส่งออกสินค้าเกษตร ได้แก่ บริษัท VINAFOOD ในขณะที่ รัฐบาลไทยยังคงมาตรการควบคุมการนำเข้าสินค้าเกษตร โดยเฉพาะข้าวและการควบคุมราคาข้าวภายในประเทศด้วยโครงการขายข้าวราคาถูก (โครงการธงฟ้า) (Laiprakobsup, 2010)

ที่สำคัญที่สุด รัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ดำเนินนโยบายการอุดหนุนและการช่วยเหลือภาคการเกษตรเพิ่มขึ้นด้วยมาตรการอุดหนุนระยะสั้นซึ่งเป็นมาตรการเชิงนโยบายที่ขัดแย้งกับแนวโน้มนโยบายแบบเสรีนิยมใหม่ที่ไม่ต้องการให้รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดโดยเฉพาะราคา ในช่วงทศวรรษปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา รัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ดำเนินมาตรการอุดหนุนภาคการเกษตรในระยะสั้น ๆ ในลักษณะของการรับประกันราคาขั้นต่ำและการอุดหนุนปัจจัยการผลิต นโยบายการอุดหนุนราคาข้าวและนโยบายช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลเวียดนามและรัฐบาลไทยสะท้อนการดำเนินนโยบายอุดหนุนในระยะสั้นได้เป็นอย่างดี ในขณะที่รัฐบาลเวียดนามดำเนินนโยบายลดต้นทุนการเพาะปลูกโดยให้เงินแก่ชาวนา 500,000 ดองต่อ 1 คนต่อ 1 เฮคเตอร์ รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายอุดหนุนชาวนาในหลายรูปแบบตั้งแต่การรับจำนำข้าวเปลือกโดยไม่พิจารณาราคาข้าวในตลาด การรับประกันราคาข้าวเปลือกจนไปถึงการลดต้นทุนการเพาะปลูกด้วยการโอนเงินให้เกษตรกรไร่ละ 1,000 บาทต่อ 1 คนต่อ 1 ไร่ มาตรการลักษณะดังกล่าวของรัฐบาลเวียดนามและไทยตรงกันข้ามกับแนวโน้มนโยบายของเสรีนิยมใหม่ แม้ว่าทั้งเวียดนามและไทยเป็น

สมาชิกขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization) และเป็นสมาชิกของเขตเศรษฐกิจเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area)

นโยบายเสรีนิยมใหม่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการเกษตรของประเทศกำลังพัฒนา 3 ประการด้วยกัน **ประการที่ 1** รัฐบาลเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเพาะปลูกให้สูงขึ้น โดยคาดหวังการลงทุนทางเทคโนโลยีการเกษตรจากบริษัทต่างประเทศ เทคโนโลยีที่ทันสมัยจะช่วยให้ผลผลิตสูงขึ้น ในขณะที่เดียวกัน ส่งออกสินค้าเกษตรมากขึ้นจากการเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตร (Bello, 2006) โดยการลดกำแพงภาษีการส่งออกสินค้าเกษตรและลดกำแพงภาษีการนำเข้าเครื่องจักรทางการเกษตร และปัจจัยทางการเกษตร เช่น ยาปราบศัตรูพืช ปุ๋ยเคมี **ประการที่ 2** รัฐบาลอุดหนุนราคาสินค้าเกษตรเพื่อจูงใจให้เกษตรกรเพาะปลูกผลผลิตอย่างต่อเนื่อง การอุดหนุนสินค้าเกษตรจะทในระดับการเพาะปลูก (Farm-Gate) และการตลาดภายในประเทศ (Domestic Market) ในระดับการเพาะปลูก เกษตรกรได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลในด้านการลดต้นทุนการเพาะปลูกและมาตรการการอุดหนุนปัจจัยการเพาะปลูก ในส่วนของระดับการตลาดภายในประเทศ รัฐบาลประกันราคาสินค้าเกษตรหรือรับซื้อสินค้าเกษตรในราคาที่กำหนดไว้ (Laiprakobsup, 2014) **ประการที่ 3** วิธีการเพาะปลูกของเกษตรกรเปลี่ยนแปลงเป็นการเกษตรเชิงพาณิชย์อย่างเข้มข้น (Intensively Commercialized Agricultural Production) โดยเน้นการเพาะปลูกพืชประเภทใดประเภทหนึ่งในปริมาณมากโดยมุ่งหวังว่าจะได้การเพาะปลูกจำนวนมากทำให้ได้ผลกำไรมากขึ้น เกษตรกรลงทุนในต้นทุนการเพาะปลูกอย่างมากในทุกขั้นตอนการเพาะปลูก นอกจากนี้ ระยะเวลาการเพาะปลูกของเกษตรกรมีลักษณะที่สั้นลงแต่ทำการเพาะปลูกบ่อยครั้ง



รูปที่ 2.2: ความสัมพันธ์ระหว่างเสรีนิยมใหม่กับการกำหนดนโยบายการเกษตร

2.4 จากยุคนโยบายการเกษตรเพื่อผู้บริโภคสู่การเกษตรเพื่อผู้ผลิต: นโยบายการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนาและนโยบายข้าวของไทย

2.4.1 นโยบายการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนา

นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา (รวมทั้งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้) มีบทบาทในการแทรกแซงสินค้าเกษตรในรูปแบบต่าง ๆ เพราะสินค้าเกษตรมีผลกระทบต่อประเทศและประชาชนทั้งในแง่ของการเป็นรายได้ของประเทศและการบริโภคของประชาชน บทบาทของรัฐในภาคการเกษตรสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ยุค ได้แก่ ยุคนโยบายการเกษตรเพื่อผู้บริโภค (Consumer-Led Period) ซึ่งเริ่มตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 ถึง 1980 และยุคนโยบายการเกษตรเพื่อผู้ผลิต (Producer-Led Period) ซึ่งเริ่มตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 ถึงปัจจุบัน

ในยุคที่ 1 รัฐบาลกำหนดนโยบายการเกษตรเพื่อสนับสนุนและช่วยเหลือผู้บริโภคมกกว่าผู้ผลิตหรือเกษตรกร ดังนั้นลักษณะการแทรกแซงภาคการเกษตรของรัฐบาลจึงเป็นการโยกย้ายทรัพยากร (Resource Transfers) จากภาคการเกษตรเพื่อการอุดหนุนภาคเศรษฐกิจอื่น รัฐบาลตัดสินใจโยกย้ายเงินไปเพื่อการสร้างอรรถประโยชน์สูงสุดให้กับการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม กล่าวคือ การโยกย้ายทรัพยากรจากภาคการเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรม เพราะผู้จัดทำนโยบาย (Policy Makers) เชื่อว่าการกระตุ้นภาคอุตสาหกรรมจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจที่รวดเร็วและให้มูลค่ามากกว่า ในมุมมองทางรัฐศาสตร์ ลักษณะการโยกย้ายทรัพยากรจากภาคการเกษตรมีทั้งการควบคุมราคาสินค้าเกษตรให้ต่ำเพื่อโยกย้ายส่วนต่างของรายได้ไปเป็นรายได้ในการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ และการโยกย้ายแรงงานจากภาคการเกษตรสู่ภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ในราคาค่าจ้างที่ถูกลง (Bates, 1981)

Schiff และ Valdes (1991 อ้างใน Binswanger & Deininger, 1997, หน้า 1961) ได้สรุปลักษณะนโยบายการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนาไว้ดังนี้

“ประเทศส่วนใหญ่ตั้งอัตราภาษีสูงกับภาคการเกษตร

- ภาษีทางอ้อมต่อภาคการเกษตร เช่น การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนไว้สูงกว่าความเป็นจริง และมาตรการทางภาษี เช่น ภาษีนำเข้าที่สูงและการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศมีอัตราที่สูงกว่ามาตรการภาษีทางตรง เช่น อัตราภาษีส่งออก ถึงสามเท่า
- มาตรการภาษีทางตรงส่วนใหญ่เป็นมาตรการที่ดำเนินการที่ตรงกันข้ามกับความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ในระยะยาว เช่น การเก็บภาษีในอัตราที่สูงกับเกษตรกรที่ปลูกพืชที่เป็นพืชได้เปรียบของประเทศนั้น ในขณะที่ รัฐบาลปกป้องและอุดหนุนเกษตรกรที่เพาะปลูกพืชที่ประเทศนั้นไม่สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้

- ปริมาณทรัพยากรที่จัดสรรให้กับภาคการเกษตร เช่น การอุดหนุนผ่านระบบเครดิต โครงสร้างพื้นฐาน การวิจัยและการส่งเสริมการเกษตร (Extension) ไม่เทียบเท่ากับปริมาณ การตั้งทรัพยากรออกจากภาคเกษตร
- ทรัพยากรที่จัดสรรให้ภาคการเกษตรนั้นให้ประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ มากกว่าเกษตรกรรายย่อยและแรงงานในภาคการเกษตรที่ไม่มีที่ดินทำกิน (แปลโดยผู้วิจัย)”

จะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายการเกษตรของประเทศกำลังพัฒนาในยุคที่ 1 เน้นมาตรการทางการเงินการคลังและนโยบายราคาในระดับมหภาคเพื่อดึงทรัพยากรจากภาคการเกษตรไปยังภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น การเก็บภาษีสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกซึ่งเป็นสินค้าเกษตรที่นำรายได้เข้าสู่ประเทศ นโยบายการเกษตรในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีลักษณะควบคุมมากกว่าการส่งเสริมเกษตรกรด้วยเครื่องมือเชิงนโยบายรูปแบบต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น นโยบายการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวของไทย (Rice Premium) (รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, 2530; อัมมาร์ สยามวาลา และ วิโรจน์ ณ. ระนอง, 2532) การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวของเวียดนาม (Chantel, 2003) การควบคุมราคาขั้นต่ำข้าวผ่าน National Rice and Corn Administration (David, Intel, & Balisacan, 2009) เพื่อไม่ให้ราคาข้าวสูงกว่าราคาตลาดโลกจนกระทบรายได้ของผู้บริโภค นโยบายดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเกษตรกรในลักษณะที่เกษตรกรไม่สามารถขายได้ตามราคาตลาดโลกเพราะรัฐบาลควบคุมราคา ในขณะที่ การเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวทำให้เกษตรกรต้อง “แบกภาระทางภาษี (Tax Burden)” ซึ่งถูกส่งผ่านจากผู้ส่งออก พ่อค้าข้าวภายในประเทศ โรงสีและพ่อค้าท้องถิ่น (Siamwalla & Setboonsamg, 1987)

อย่างไรก็ดี นโยบายการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้เน้นมาตรการ นโยบายการเกษตรในยุคที่ 1 ยังเน้นมาตรการการส่งเสริมการเพาะปลูกด้วย นโยบายการส่งเสริมการเกษตรในยุคที่ 1 เน้นการจัดสรรโครงสร้างพื้นฐานและการอุดหนุนปัจจัยการผลิต Reardon และ Timmer (2007) ได้สรุปแนวนโยบายส่งเสริมการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนาในช่วงปี 1950 ถึง 1980 โดยแบ่งออกเป็น 2 ช่วงคือ 1950 ถึง 1960 ซึ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการส่งเสริมการเพาะปลูกและการขนส่งผลผลิตทางการเกษตร ดังนี้

“- การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (ถนน ท่าเรือ รถไฟ) ถูกสร้างเพื่อขนส่งผลผลิต (Grains) และโครงสร้างพื้นฐานจัดเก็บผลผลิตเพื่อการแลกเปลี่ยน (Transactions) (ตลาดสาธารณะ และโกดังขนาดใหญ่สำหรับเก็บผลผลิต)...

- การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานสินค้าเกษตรสาธารณะ (โดยเฉพาะผลผลิตที่เป็นพืชอาหาร) ถูกกำหนดโดยรัฐและปรับปรุงมาตรฐานสินค้าอย่างต่อเนื่องสำหรับการค้าระหว่างประเทศ (Long-Distance Trade) (Reardon & Timmer, 2007, หน้า 2815) (แปลโดยผู้วิจัย)”

ในขณะที่ นโยบายส่งเสริมการเกษตรในช่วงปี 1970 ถึง 1980 เน้นการอุดหนุนปัจจัยการเพาะปลูก และการช่วยเหลือด้านราคา ดังนี้

- “- เนื่องจากการเติบโตของตลาดสินเชื่อระหว่างประเทศ รัฐบาลพัฒนากองทุน (Funds) เพื่อสนับสนุนบทบาทของรัฐในการส่งเสริมการเพาะปลูก
- การอุดหนุนปัจจัยการเพาะปลูกเพื่อกระตุ้นการเติบโตของทุน ปุ๋ย เมล็ดพันธุ์และเครื่องจักรการเพาะปลูก
- รัฐบาลใช้นโยบายอุดหนุนราคาอาหารสำหรับการช่วยเหลือผู้บริโภคร (ด้านอุปสงค์) และนโยบายประกันราคาสินค้าเกษตรสำหรับการช่วยเหลือเกษตรกร (ด้านอุปทาน) ซึ่งทำให้เกิดภาวะ “Food Price Dilemma” ...
- มีการเปลี่ยนแปลงเชิงองค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องการส่งเสริมและการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการเพาะปลูก รัฐบาลจัดตั้ง Parastatals เพื่อเป็นศูนย์กลางในการส่งเสริมและจัดสรรทรัพยากรเพื่อการเพาะปลูกซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหา (Get Around) ความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการและระบบตลาดที่ล้มล้างด้วยการรวมศูนย์ (Consolidation) ในการกำหนดนโยบาย (Reardon & Timmer, 2007, หน้า 2819) (แปลโดยผู้วิจัย)”

Reardon และ Timmer (2007) กล่าวว่านโยบายส่งเสริมการเกษตรในช่วงปี 1970 ถึง 1980 ได้รับอิทธิพลจากการปฏิวัติเขียว (Green Revolution) ซึ่งได้แก่การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่มาเพิ่มผลผลิตการเพาะปลูก รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หันมาลงทุนในด้านเทคโนโลยีการเพาะปลูกไม่ว่าจะเป็นการวิจัยและพัฒนาสถานีเพาะพันธุ์พืชและการวิจัยพันธุ์พืช การจัดหาเครื่องจักรการเพาะปลูก การจัดหา (อุดหนุน) ปัจจัยการเพาะปลูกให้เกษตรกรในราคาถูก ในช่วงปี 1960 ถึง 1970 รัฐบาลไทยรับเอาเทคโนโลยีการเพาะพันธุ์ข้าว (พันธุ์ กข) ที่สามารถให้ผลผลิตได้รวดเร็วกว่าข้าวพันธุ์พื้นเมืองและลงทุนด้านการวิจัยพันธุ์โดยจัดตั้งสถานีพันธุ์ข้าวในพื้นที่นาข้าวเขตชลประทาน (สมพร อิศวิลานนท์, 2554) รัฐบาลไทยยังคงลงทุนในการขยายการปลูกพืชชนิดอื่น ๆ (Agricultural Diversification) เพื่อให้เกษตรกรปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดอื่น ๆ เช่น มันสำปะหลังหรืออ้อยโรงงาน (Poapongsakorn et al, 1995) ในกรณีของฟิลิปปินส์ รัฐบาลลงทุนในการพัฒนาพันธุ์ข้าวตามโครงการ the Modern Varieties (MV) พร้อมกับการอุดหนุนปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และการบริหารจัดการน้ำ Melgar (1984, หน้า 3) สรุปโครงการ MV ของฟิลิปปินส์ไว้ว่า

“นวัตกรรม (ในขณะนั้น) ที่มุ่งเน้นการเพิ่มผลผลิตโดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม

(a) เทคโนโลยีที่เกี่ยวกับชีวภาพ (การใช้พันธุ์ข้าวแบบใหม่ ใช้ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ยาปราบศัตรูพืชซึ่งช่วงเพิ่มการผลิต)

(b) เทคโนโลยีที่เกี่ยวกับเครื่องจักร (การใช้เครื่องสูบน้ำ รถแทรกเตอร์ เครื่องฟัดข้าวเปลือกซึ่งทดแทนแรงงานมนุษย์) (แปลโดยผู้วิจัย)”

ในยุคที่ 2 รัฐบาลเริ่มกำหนดนโยบายการเกษตรเพื่อผู้ผลิตหรือเกษตรกรมากขึ้น รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาเริ่มปรับเปลี่ยนการกำหนดนโยบายการเกษตร ในด้านการคลัง รัฐบาลยกเลิกการเก็บภาษีในสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก ตัวอย่างเช่น การยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว (Rice Premium) ของไทยในปี 1986 (รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, 2530; อัมมาร์ สยามวาลา และ วิโรจน์ ณ. ระนอง, 2532) และลดอัตราภาษีการนำเข้าสินค้าปัจจัยการเพาะปลูกเพื่อกระตุ้นให้เกิดการลงทุนในเทคโนโลยีด้านการเพาะปลูก (Anderson & Martin) ในด้านการส่งเสริมการเพาะปลูก รัฐบาลเพิ่มการช่วยเหลือเกษตรกรด้วยการจัดสรรงบประมาณในการพยุงราคาสินค้าเกษตรระยะสั้นตามบริบทของตลาดในแต่ละช่วงเวลา Binswanger และ Deininger (1997, หน้า 1962) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ช่วงปี 1970

“ประการแรก มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างการเกษตรจากโครงสร้างที่ครัวเรือนเป็นแกนกลาง (Family Farms) เป็นการเกษตรเพื่อการตลาด ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทยซึ่งตามแนวทางของไต้หวันและเกาหลีใต้ ลดการเก็บภาษีในภาคการเกษตรในทศวรรษ 1970 และเริ่มสนับสนุนเกษตรกรครัวเรือนขนาดเล็ก นอกจากการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่เป็นประโยชน์ต่อภาคการเกษตร ประเทศเหล่านี้ยังลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานสำหรับเขตชนบทและการบริการสาธารณะ การลงทุนในการวิจัยและการส่งเสริมการเกษตร (Research and Extension) และการจัดสรรระบบสินเชื่อให้ครัวเรือนเกษตรกร... (แปลโดยผู้วิจัย)”

การเปลี่ยนแปลงนโยบายการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งตะวันออกเฉียงใต้ที่สำคัญได้แก่ การลดบทบาทการแทรกแซงของรัฐและการกำหนดนโยบายที่อิงกับกลไกตลาดมากขึ้น โดยเฉพาะนโยบายสินค้าเกษตร Reardon และ Timmer ได้สรุปแนวนโยบายการเกษตรในยุคที่ 2 ซึ่งแบ่งเป็น ทศวรรษที่ 1980 ถึง 1990 และทศวรรษ 1990 ถึง 2000 โดยนโยบายการเกษตรในทศวรรษ 1980 ถึง 1990 มีดังนี้ (Reardon & Timmer, 2007, หน้า 2821)

“... (2) ตลาดสินค้าเกษตรและปัจจัยการเพาะปลูกเปิดเสรีมากขึ้น โดยเริ่มที่ทวีปลาตินอเมริกา ตามมาด้วยเอเชีย แอฟริกาและประเทศสังคมนิยมในยุโรปตะวันออก..

- (3) การอุดหนุนปัจจัยการผลิตไม่ได้รับความนิยมนพร้อม ๆ กับการยกเลิกหน่วยงานรัฐแบบ parastatals รัฐบาลต้องการดึงดูดการลงทุนจากเอกชนในตลาดปัจจัยการผลิต
- (4) การอุดหนุนผู้บริโภครวมและการอุดหนุนราคาแก่เกษตรกรไม่ได้รับความนิยมนเพราะรัฐบาลหลายประเทศไม่มีความสามารถทางการเงินเพียงพอ
- (5) ตลาดสินค้าเกษตรรัฐพืชในประเทศกำลังพัฒนาเติบโตจากการตัดสินใจลดกำแพงภาษีและเทคโนโลยีการคมนาคม ตลาดสินค้าเกษตรอื่น ๆ ยังเติบโตขึ้นจากการพัฒนาเทคโนโลยีการขนส่ง แปรรูปและการจัดเก็บผลผลิต
- (6) การผ่อนปรนกฎระเบียบการลงทุนจากต่างประเทศซึ่งทำให้มีการลงทุนในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร (แปลโดยผู้วิจัย)”

ส่วนนโยบายการเกษตรในช่วงทศวรรษ 1990 ถึง 2000 ยังคงเน้นการปฏิรูปตลาดอย่างต่อเนื่อง มีดังนี้

- “ (1) การปรับโครงสร้างตลาดอาหารในประเทศดำเนินต่อเนื่องโดยเฉพาะการแปรรูป การค้าปลีกและการบริการอาหาร
- (2) การลงทุนจากต่างประเทศมีอิทธิพลทำให้ตลาดสินค้าเกษตรภายในประเทศโตขึ้นในแง่ของการบริโภคและการผลิต (แปลโดยผู้วิจัย)”

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับนโยบายการเกษตรของประเทศกำลังพัฒนาอยู่ 2 ประการ ประการที่ 1 บทบาทของรัฐในตลาดสินค้าเกษตรมีการเปลี่ยนแปลงจากการแทรกแซงสู่การลดบทบาทและยอมให้ตลาดสินค้าเกษตรเป็นไปตามกลไกมากขึ้น ในช่วงทศวรรษที่ 1950 ถึง ต้น 1980 รัฐบาลควบคุมตลาดการเกษตรด้วยมาตรการราคาและภาษีโดยเฉพาะตลาดสินค้าเกษตรที่เป็นสินค้าส่งออก แต่ในช่วงทศวรรษที่ 1980 รัฐลดบทบาทการแทรกแซงลงและสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศและกลุ่มทุนมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลมีแนวโน้มจะช่วยเหลือเกษตรกรมากขึ้นผ่านโครงการส่งเสริมการเพาะปลูกและการพยุงราคา สะท้อนให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายการเกษตรเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่มีตัวละครเพิ่มขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบายการเกษตร ประการที่ 2 บทบาทของรัฐในแต่ละช่วงสะท้อนแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อรัฐบาลที่แตกต่างกันออกไป ในช่วงทศวรรษ 1950 ถึง 1960 การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรสะท้อนแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐต้องเข้าไปมีบทบาทในตลาดเพื่อรับประกันว่าการพัฒนาได้รับการวางแผนอย่างดี พอมาช่วงทศวรรษที่ 1970 ถึง 1980 นโยบายการแทรกแซงไม่เป็นที่นิยมและรัฐบาลเริ่มดำเนินปรับนโยบายการเกษตรซึ่งสะท้อนแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายที่ลดบทบาทของรัฐลง ตั้งแต่ช่วงปี 1980 ถึง ปัจจุบัน รัฐบาลเริ่มปฏิรูปตลาดสินค้าเกษตรและเปิดเสรีตลาดการเกษตรในบางด้านซึ่งสะท้อนแนวคิดเสรีนิยมใหม่

2.4.2 วิวัฒนาการนโยบายข้าวของไทย

นโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนาของไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แบ่งได้ออกเป็น 3 ช่วงด้วยกัน จากยุคที่เน้นการแทรกแซงตลาดข้าวด้วยการจัดเก็บภาษีเปลี่ยนมาเป็นยุคที่เน้นการพยุงราคาข้าวเปลือก ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจและกรอบเงินนโยบายการพัฒนาประเทศ ยุคที่ 1 ได้แก่ การกำหนดนโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนาในระบอบนโยบายพรีเมียมข้าว (1950 ถึง 1986) การกำหนดนโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลในระบอบนโยบายพรีเมียมข้าว มุ่งเน้น 2 นโยบายเป็นสำคัญ นโยบายที่ 1 ได้แก่ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวหรือพรีเมียมข้าว (Rice Premium) ส่วนนโยบายที่ 2 ได้แก่ การช่วยเหลือชาวนาในด้านการเพิ่มผลผลิต ได้แก่ การชลประทานและเทคโนโลยีการเพาะปลูก

วัตถุประสงค์ของนโยบายข้าวในระบอบพรีเมียมข้าวมีอยู่ 3 ประการ ประการที่ 1 รัฐบาลต้องการรายได้จากการส่งออกข้าวมาพัฒนาประเทศ เนื่องจากประเทศไทยยังคงพึ่งพารายได้จากการส่งออกสินค้าเกษตรในช่วงเวลานั้น รัฐบาลจำเป็นต้องจัดเก็บภาษีการส่งออกสินค้าเกษตร เช่น ข้าว เพื่อนำมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รายได้จากพรีเมียมข้าวสูงมากในช่วงปี 1956-1965 ในปี 1957, รายได้จากพรีเมียมข้าวคิดเป็นร้อยละ 19 ของงบประมาณรายได้ของรัฐบาล ในช่วงทศวรรษที่ 1970 รายได้จากพรีเมียมข้าวลดลงอย่างต่อเนื่องจนไม่ได้เป็นส่วนที่สำคัญของรายได้ประเทศ การลดลงของพรีเมียมข้าวมาจากราคาข้าวในตลาดโลกที่ตกต่ำและการพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตซึ่งกลายเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญของไทย รายได้จากพรีเมียมข้าวไม่ได้กลายเป็นส่วนสำคัญของรายได้ของรัฐบาลในช่วงทศวรรษที่ 1980

ประการที่ 2 รัฐบาลกำหนดนโยบายพรีเมียมข้าวเพื่อควบคุมราคาข้าวในประเทศให้ต่ำลง รัฐบาลเก็บภาษีกับผู้ส่งออกข้าว ผู้ส่งออกข้าวถ่ายโอนภาระทางภาษี (Tax Burden) ไปยังผู้ค้าข้าวภายในประเทศและชาวนาเพื่อเพิ่มกำไรจากการขายข้าวในจำนวนจำกัดโดยการกดราคารับซื้อข้าวให้ต่ำกว่าราคาตลาด Warr (2001) ตั้งข้อสังเกตว่าแรงงานที่อยู่ในเขตเมืองและแรงงานไร้ฝีมือเป็นกลุ่มคนที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายพรีเมียมข้าวเพราะพรีเมียมข้าวทำให้ราคาข้าวในตลาดภายในประเทศต่ำกว่าราคาตลาดโลก ส่วนแรงงานในภาคชนบทและการเกษตรเสียประโยชน์จากพรีเมียมข้าวเพราะถูกกดราคาขายข้าวซึ่งกระทบต่อรายได้และค่าจ้างแรงงาน

ประการที่ 3 รัฐบาลกำหนดนโยบายพรีเมียมข้าวเพื่อควบคุมอิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจ รัฐบาลเป็นผู้กำหนดอัตราภาษีพรีเมียมข้าวและโควตาการส่งออกข้าวของผู้ส่งออกข้าว ทำให้ผู้ส่งออกข้าวต้องเกรงใจผู้นำรัฐบาลและหน่วยงานรัฐในฐานะผู้กำหนดสิทธิในการส่งออกข้าว โดยเฉพาะนโยบายกำหนดโควตาการส่งออกข้าว รัฐบาลมีอิทธิพลทางการเมืองเหนือผู้ส่งออกข้าวโดยเฉพาะผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ในการอนุมัติการส่งออกข้าว ผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ใช้โควตาที่ได้รับจากรัฐบาลมาจัดสรรให้กับผู้

ส่งออกข้าวรายย่อย กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐบาลครอบงำธุรกิจการส่งออกข้าวในทุกระดับผ่านการกำหนดโควตา ในอีกด้านหนึ่ง นโยบายพรีเมียมข้าวเป็นการควบคุมพลังทางการเมืองของชาวนาผ่านการควบคุมราคาข้าว ด้วย ราคาข้าวที่ต่ำทำให้โอกาสของชาวนาในการเคลื่อนไหวและระดมพลังทางการเมือง (Political Mobilization) มีน้อยเพราะทรัพยากรที่ใช้ในการระดมพลังทางการเมืองมีน้อย อย่างไรก็ตาม การควบคุมราคาข้าวให้ต่ำสร้างความไม่พอใจแก่ชาวนาในชนบทที่มีรายได้น้อยกว่าไม่น้อยเพราะชาวนาขาดทุนจากการลงทุน ในการเพาะปลูกเกษตรเชิงเดี่ยว

นโยบายที่ 2 เป็นนโยบายการส่งเสริมการเพาะปลูกข้าวด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ ไทยเป็นอีกหนึ่งประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียที่ได้รับอิทธิพลจากการปฏิวัติเขียว (Green Revolution) ด้านการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตข้าวให้เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศและส่งออกต่างประเทศได้ การส่งเสริมด้านการเกษตรเริ่มต้นในปี 1950 เมื่อรัฐบาลทำโครงการปรับปรุงพันธุ์ข้าวโดยมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เกษตร และออกสำรวจและเก็บพันธุ์ข้าวทั่วประเทศไปทดสอบข้าวพันธุ์ที่ดีที่สุดและนำมาผสมพันธุ์ (วิฑูรย์ เลี่ยมจำรูญ และสุรียณ รัชฎกิจจานุกิจ, 2551)

รัฐบาลไทยกลับมาลงทุนด้านการชลประทานอีกครั้งหลังจากหยุดชะงักไปในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 โครงการเขื่อนเจ้าพระยาและเขื่อนภูมิพล (ยันฮี) เป็น 2 โครงการชลประทานที่สำคัญในนั้น กรมชลประทานเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่ได้รับจัดสรรงบประมาณสูงที่สุดในหน่วยงานด้านการเกษตร ในขณะที่ รัฐบาลจัดตั้งโรงไฟฟ้ายันฮี (ต่อมาการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) เพื่อดูแลเขื่อนภูมิพล

นอกจากการลงทุนด้านชลประทาน การส่งเสริมด้านการเพาะปลูกด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่เป็นอีกหนึ่งนโยบายที่รัฐบาลไทยให้ความสำคัญในระบอบพรีเมียมข้าว กรมส่งเสริมการเกษตร (โดยการสนับสนุนจากสถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ (International Rice Research Institute)) องค์การระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการช่วยรัฐบาลไทยพัฒนาพันธุ์ข้าว ในช่วงทศวรรษที่ 1950 ถึง 1960 สถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ (International Rice Research Institute) มีบทบาทในการพัฒนาพันธุ์ข้าวที่สามารถปลูกได้ทุกฤดูกาล เพาะปลูกและข้าวหอมมะลิที่เป็นสินค้าส่งออกสำคัญของไทย

“Rice breeding in the past was principally led by the RD (Rice Department) sector along with some collaborative breeding programs with other national and international organizations such as the International Rice Research Institute (IRRI). During the early 1950s, collaborations with United States Department of Agriculture (USDA) and United States Overseas Mission (USOM) Rice Improvement Program have trained 30 Thai scientists for rice variety selection. Subsequently the ‘good rice varieties collection

program' was created. The world- renowned Thai Jasmine rice--Khao Dawk Mali 105 (KDML105), commonly known as Hom Mali rice in the domestic market, was also a product from these trainings. KDML105 was first discovered in 1945 in Chonburi province. It later spread to Chachoengsao province. Under the 'good rice varieties collection program', one of the scientists found that panicle No. 105 from 199 panicles from the collection at Bangkla, Chachoengsao station had outstanding quality. After selecting and field testing, KDML105 was registered and recommended for cultivation by the RD in 1959. (Napasintuwong, 2018, p. 4)"

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลไทยต้องการรับความช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศเพราะต้องการได้รับความช่วยเหลือทางการเงินและเทคโนโลยีที่ทันสมัยจากต่างประเทศโดยที่รัฐบาลไม่ต้องลงทุน ผลของการร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ การพัฒนาพันธุ์ข้าวใหม่ของไทยขยายตัวมากขึ้นในทศวรรษที่ 1960 (ปฏิวัติเขียว)

"During the Green Revolution, Thailand started modern rice breeding program after the introduction of IR8 by the International Rice Research Institute (IRRI) in 1966. The first modern variety, RD1, was released in 1969. The early released HYVs such as RD1, RD2, RD3, and RD4 were not popular among Thai consumers due to their inferior cooking quality compared to existing local varieties. To fulfill Thai consumers' preferences, consequently, improved cooking quality of long-grain rice with a minimum of 7 millimeter length became the norm for rice breeding in Thailand. Two important successes of modern variety developments are RD6 and RD15. RD6, released in 1977, is the first good quality aromatic glutinous rice developed by induced gamma radiation to KDML105, and it is still popular until today. Aside from KDML105, RD15, which was released in 1978, is the only aromatic improved variety considered to be Thai Jasmine rice under Thai Hom Mali rice standard. RD15 was a mutant of KDML105 by induced gamma radiation, and is about two-week earlier maturing and has higher yield potential (3.5 ton/ha) than KDML105 (2.27 tons/ha) (Napasintuwong, 2018, p. 4)."

การส่งเสริมการเพาะปลูกพันธุ์ข้าวแบบใหม่ที่ไม่ไวแสงในช่วงทศวรรษที่ 1960 ทำให้กระตุ้นการเพิ่มผลผลิตด้านการเพาะปลูก (สมพร อิศวิลานนท์, 2554) ข้าวพันธุ์ไม่ไวแสงทำให้การเพาะปลูกข้าวทำได้

มากกว่า 1 ฤดูกาลเพาะปลูกโดยเฉพาะในเขตชลประทาน ฤดูกาลเพาะปลูก “นาปรัง” ถือกำเนิดขึ้นในเขตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาราวทศวรรษที่ 1970 และกลายเป็นวิธีการเพาะปลูกในเขตภาคกลาง

แต่การเกิดขึ้นของนาปรังทำให้เกิดลักษณะที่ผู้วิจัยเรียกว่า “การพึ่งพารัฐ (State Dependence)” ในเวลาต่อมา เนื่องจากการเพาะปลูกนาปรังกลายเป็นวิธีการเพาะปลูกของชาวนา ชาวนาจึงเกิดความเคยชินว่าต้องปลูกข้าวในฤดูนาปรังซึ่งสภาพดินฟ้าอากาศอาจจะไม่เหมาะสม กล่าวอีกนัยหนึ่งการส่งเสริมของรัฐบาลสร้างความเคยชินให้กับชาวนาในวิธีการเพาะปลูกข้าวนาปรัง เมื่อชาวนาไม่สามารถเพาะปลูกได้ผลผลิตคู่กับการลงทุน ชาวนามักจะเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือและชดเชยความเสียหาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายการช่วยเหลือชาวนาในระบบพรีเมียมสร้างพฤติกรรมการพึ่งพารัฐให้กับชาวนาในระบบนโยบายต่อมา โดยเฉพาะระบบนโยบายรับจำนำข้าว

ในช่วงปี 1958 ถึง 1967 โครงการส่วนใหญ่เป็นการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น พันธุ์ข้าวแบบใหม่ การใช้ปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช และการเพาะปลูกพืชหมุนเวียน หน่วยงานที่มีบทบาทมากที่สุดในการส่งเสริมการเกษตรได้แก่ กรมการข้าวและกรมส่งเสริมการเกษตร ในขณะที่นโยบายด้านการช่วยเหลือราคาและการขายข้าวเปลือกมีปรากฏในช่วงปี 1965 โดยกระทรวงเศรษฐกิจหรือกระทรวงพาณิชย์มีบทบาทสำคัญ น่าสนใจว่า กระทรวงเศรษฐกิจเคยมีโครงการที่จะสร้างไซโลยุ้งฉางขนาดใหญ่ในจังหวัดขนาดใหญ่เพื่อเป็นศูนย์เก็บข้าวเปลือก แนวคิดดังกล่าวแตกต่างจากนโยบายของรัฐบาลไทยในระบบนโยบายข้าวต่อ ๆ มาซึ่งไม่มีแนวคิดที่จะลงทุนสร้างไซโลยุ้งฉางของรัฐบาล แต่เป็นการเช่าไซโลจากโรงสีเอกชนมากกว่า บทบาทการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีการเพาะปลูกและการสร้างไซโลยุ้งฉางของรัฐสะท้อนอิทธิพลของกรอบแนวคิด “การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (ISI)” ซึ่งหน่วยงานของรัฐบาลมีบทบาทในการพัฒนาการเพาะปลูก การผลิต และการค้าข้าวมากกว่าเอกชนหรือชาวนาเอง

ปี 1959 เป็นปีที่มียุทธศาสตร์เกี่ยวกับข้าวและการช่วยเหลือชาวนาหลายโครงการ นโยบายที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเพาะปลูกของชาวนาในทศวรรษต่อมาก็คือ โครงการวิจัยพันธุ์ข้าวซึ่งได้สายพันธุ์ 15 สายพันธุ์ เช่น ขาวดอกมะลิ 105 แจกเชย 159 เหลืองอ่อน 29 เล็บมีอนาง 111 และหมอยทอง 62 (วารสารเศรษฐกิจการเกษตร, 2502) และต่อ ยอดไปสู่การค้นคว้าและผสมพันธุ์ข้าวที่ออกรวงได้โดยไม่จำกัดฤดูกาลทำให้ชาวนาสามารถปลูกข้าวได้ตลอดทั้งปีและนิยมปลูกพันธุ์ที่รัฐสนับสนุน ต่อมาจึงมีการพัฒนาพันธุ์ “กข” ซึ่งผสมกับพันธุ์พื้นเมือง (สมพร อิศวิลานนท์, 2554) นอกจากนี้ รัฐบาลยังริเริ่มโครงการเครดิตการเกษตรและโครงการจัดตั้งธนาคารการเกษตร

การเปลี่ยนแปลงในการดำเนินนโยบายพรีเมียมข้าวเกิดขึ้นในปี 1974 เมื่อรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร โดยนำรายได้จากพรีเมียมข้าวมาจัดตั้งกองทุนดังกล่าว แม้ว่ารัฐบาลยังไม่ได้ยกเลิกนโยบายพรีเมียมข้าว แต่ก็ถือเป็นชัยชนะเล็ก ๆ ของกลุ่มที่คาดหวังจะเห็นการเปลี่ยนแปลงใน

การดำเนินนโยบายพรีเอมิวม อย่างไรก็ตาม หน่วยงานรัฐก็ต่อสู้เกี่ยวกับรายได้จากพรีเอมิวมข้าวเพื่อคืนเงินดังกล่าวไปอยู่ในความดูแลของตน ในปี 1974 (หลังจากความขัดแย้งทางการเมือง) รัฐบาลตัดสินใจโยกเงินพรีเอมิวมข้าวไปจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเพื่อปกป้องข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการบริหารเงินค่าธรรมเนียมนิคมพิศพลาด (Mismanagement) และการทุจริตในการใช้เงิน (อัมมาร์ สยามวาลา และวิโรจน์ ณ ระนอง, 2533; Siamwalla & Setboonsamng, 1987) กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรบริหารงานร่วมกันระหว่างปลัดกระทรวงหลายกระทรวง คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรเงินกองทุนไปยังโครงการอะไรก็ได้ที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือด้านการเกษตร คณะกรรมการจึงต่อสู้กันอย่างมากในการดึงงบประมาณจัดสรรไปยังกระทรวงของตน ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรต้องการให้กองทุนจัดสรรเงินกองทุนให้กับโครงการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกอ้อยซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงอุตสาหกรรม (อัมมาร์ สยามวาลา และ วิโรจน์ ณ. ระนอง, 1990) ในขณะที่ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องการให้กองทุนจัดสรรเงินไปยังโครงการช่วยเหลือชาวนาซึ่งอยู่ในการดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วนปลัดกระทรวงพาณิชย์ต้องการให้เงินจัดสรรไปอุดหนุน โครงการการกำหนดโควตาสารองข้าว (Rice Reserve Requirement) เพื่อจะได้ดำเนินโครงการขายข้าวราคาถูกให้กับผู้ที่มีรายได้น้อย การแย่งชิงเงินรายได้ในกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรสะท้อนการเมืองในหน่วยงานรัฐในการแย่งชิงงบประมาณไปอยู่ในความดูแลของตนซึ่งสามารถนำไปหาประโยชน์ได้มาก เช่น การกำหนดโควตาสารองข้าวเป็นการบังคับซื้อข้าวจากผู้ส่งออกข้าวในราคาที่ต่ำ กรมการค้าภายในนำข้าวไปขายให้กับร้านค้าที่กรมการค้าภายในอนุญาตให้ขายซึ่งเท่ากับเป็นการกดราคาข้าวภายในประเทศให้ต่ำลงและทำให้ชาวนาขายข้าวไม่ได้ตามราคาตลาด แต่ผู้ที่ได้รับประโยชน์กลับเป็นร้านค้า (บางส่วน) และหน่วยงานรัฐที่จัดเก็บค่าธรรมเนียมนิคม

ในขณะที่รัฐบาลกำลังยกเลิกนโยบายพรีเอมิวมข้าว รัฐบาลไทยดำเนินโครงการส่งเสริมด้านการเพาะปลูกอย่างต่อเนื่อง ตารางที่ 2.1 สรุปนโยบายด้านการส่งเสริมการเพาะปลูกตั้งแต่ปี 1977 ถึง 1987 ในด้านการส่งเสริมการเพาะปลูกข้าว รัฐบาลเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการเพาะปลูก เช่น โครงการน่าน้ำตามแบบใหม่ โครงการแลกเปลี่ยนข้าวพื้นเมืองกับข้าวพันธุ์ผสมของหน่วยงานรัฐ ที่สำคัญ รัฐบาลเริ่มเปลี่ยนนโยบายการช่วยเหลือชาวนาโดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการเพาะปลูกพืชหลากหลายมากขึ้น (Agricultural Diversification) ในฤดูกาลที่ไม่สามารถปลูกข้าวได้โดยเริ่มจากการกำหนดเขตพืชเศรษฐกิจ (Agricultural Zoning) ให้เกษตรกรในพื้นที่เขตนั้นปลูกพืชเศรษฐกิจที่รัฐบาลกำหนด หรือโครงการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจในนาข้าวซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลต้องการให้ชาวนาปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดอื่น ๆ นอกจากข้าวเพื่อป้องกันผลผลิตเข้าสู่ตลาดส่งออกสินค้าเกษตร

โครงการพุงราคาข้าวเปลือกมีความสำคัญมากขึ้น โดยเป็นการรับจำนำข้าวเปลือกจากยุ้งฉางของชาวนาในพื้นที่ในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดและในปริมาณไม่มาก (สมพร อิศวิลานนท์, 2554) วัตถุประสงค์เพื่อชะลอการขายข้าวเปลือกของชาวนาในตลาด ชื่อโครงการในขณะนั้นเป็นชื่อการพุงราคาข้าวเปลือกหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) และองค์การคลังสินค้า (อคส.) (Parastatal agencies) เข้ามามีบทบาทในการดำเนินนโยบายพุงราคาข้าวเปลือก ซึ่งทั้งสองหน่วยงาน โดยเฉพาะ อคส. และ อตก. จะมีบทบาทอย่างมาก (และอื้อฉาว) ในการดำเนินนโยบายพุงราคาข้าวเปลือก

ตารางที่ 2.1: สรุปโครงการช่วยเหลือชาวนาด้านเพาะปลูกช่วงปี 1977 ถึง 1986

ปี	โครงการ	หน่วยงาน
1977	1) มาตรการประกันราคาและพุงราคาข้าวเปลือกแบบยุ้งฉาง	สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
1979	1) ส่งเสริมการปลูกพืชชนิดอื่นในนาข้าว จ. อุบลราชธานี 2) นโยบายปีเกษตรกร โดยเน้นการเพิ่มรายได้ การพุงราคาข้าวเปลือก การหาสินเชื่อเกษตรกร การส่งเสริมอาชีพอื่น ๆ 3) แผนพุงราคาข้าวเปลือก 4) กำหนดเขตพืชเศรษฐกิจ (Zoning) 5) การรับซื้อข้าวเปลือกเพื่อพุงราคา	กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ องค์การคลังสินค้า สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ศูนย์บริการงานรับซื้อและจำหน่ายข้าวเปลือก กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
1980	1) การทดลองการเพิ่มผลผลิต	กรมวิชาการเกษตร
1981	1) การแทรกแซงตลาดราคาข้าวเปลือกโดยรับซื้อปริมาณ 200,000 ตัน 2) การทดลองทำน่าน้ำตามแผนใหม่	องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) กรมวิชาการเกษตร
1982	1) การกำหนดเขตเศรษฐกิจพืช	สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ปี	โครงการ	หน่วยงาน
	2) การทดลองเพาะปลูกไร่นาสวนผสม	กรมส่งเสริมการเกษตร
1983	1) การดำเนินโครงการแลกเปลี่ยนพันธุ์ข้าวโดยให้ชาวนานำพันธุ์ข้าวพื้นเมืองมาแลกเปลี่ยนกับพันธุ์ข้าวของกรมวิชาการเกษตร	กรมวิชาการและกรมส่งเสริมการเกษตร
1984	1) ส่งเสริมการปลูกพืชชนิดอื่นในนาข้าวเขตชลประทาน	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ
1985	1) โครงการพัฒนาอาจข้าว 2) มาตรการรับซื้อข้าวเปลือก	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คณะกรรมการกลางรับซื้อข้าวเปลือก
1986	1) แผนเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนในการผลิตข้าวเปลือกเพื่อการส่งออก 2) แนวทางการแก้ไขปัญหาหาค่าผลผลิตการเกษตรตกต่ำ	

ที่มา: กรมวิชาการเกษตร (2520; 2521) วารสารเศรษฐกิจการเกษตร (2520-2530)

การดำเนินนโยบายพุงราคาข้าวในช่วงปี 1981-3 อยู่ห้วงเวลาเดียวกันกับราคาข้าวเปลือกตกต่ำงานชาวนาในเขตภาคกลางประท้วงเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาพุงราคาข้าวเปลือก การประท้วงของชาวนาได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองและนักการเมืองจากพรรคชาติไทยซึ่งมีฐานเสียงอยู่ในเขตภาคกลางโดยระดมชาวนาในจังหวัดสุพรรณบุรี สิงห์บุรี และอ่างทอง มาประท้วงรัฐบาล พล.อ. เปรม ให้ความพุงราคาข้าวเปลือก (Laiprakobsup, 2010) แม้ว่าชาวนาจะไม่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนา แต่ชาวนากลายเป็นฐานเสียงที่สำคัญที่ผู้นำรัฐบาลในยุคต่อมาใช้ในการเป็นเหตุผลทางการเมืองในการกำหนดนโยบายข้าว

ยุคที่ 2 เป็นการกำหนดนโยบายและการเมืองในนโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนาในระบอบนโยบายรับจำนำข้าวแบบจำกัด (1987 ถึง 2002) หลังจากรัฐบาล พล.อ. เปรม ประกาศยกเว้นการเก็บภาษีเมล็ดข้าวในปี 1986 รัฐบาลให้ความสำคัญกับนโยบายการช่วยเหลือชาวนาในรูปแบบการอุดหนุนชาวนาระยะสั้นมากขึ้น โครงการพุงราคาข้าวเปลือกถูกพัฒนาจากโครงการทดลองเพื่อชะลอผลผลิตออกสู่ตลาด

เป็นโครงการช่วยเหลือชาวนาเสมือนเป็นโครงการสวัสดิการของชาวนาที่ต้องดำเนินการทุกปีการเพาะปลูก สมพร อิศวิลานนท์ (2554) มองว่าโครงการพุงราคาข้าวได้พัฒนาจากโครงการขนาดเล็ก² ที่ทำเฉพาะฤดูกาลเพาะปลูกเป็นโครงการประจำของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย นอกจากโครงการพุงราคาข้าวเปลือกแล้ว รัฐบาลยังดำเนินนโยบายตลาดกลางรับซื้อข้าวและการส่งเสริมสหกรณ์การเกษตรเพื่อเป็นช่องทางในการขายข้าวและการรวบรวมข้าวเปลือกเข้าสู่ตลาด

นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังดำเนินนโยบายส่งเสริมด้านการเพาะปลูกแบบให้เปล่า เช่น โครงการแจกเมล็ดพันธุ์และปุ๋ยเคมี จากการพูดคุยกับอดีตเกษตรกรอำเภอ จังหวัดพิจิตร พบว่าโครงการส่งเสริมการเพาะปลูกในช่วงทศวรรษที่ 1990 ถึง 2000 มีระดับการให้เปล่าสูงกว่าโครงการส่งเสริมการเพาะปลูกในปัจจุบัน (2561) บางโครงการเป็นการให้เปล่าโดยผ่านการช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐบาลต่างประเทศในรูปแบบของการทดลอง³

นโยบายด้านการส่งเสริมการเพาะปลูกมีการเปลี่ยนแปลงไปจากระบบนโยบายฟรีเมล็ดข้าว 3 ประการ ประการที่ 1 รัฐบาลลดการส่งเสริมทำอย่างเข้มข้นและหันมาส่งเสริมให้ชาวนาเพาะปลูกพืชชนิดอื่นแทนในรูปแบบของพืชหมุนเวียน โครงการลดการเพาะปลูกข้าวนาปรังหรือการขอให้ชาวนาชะลอการเพาะปลูกข้าวนาปีออกไป ประการที่ 2 รัฐบาลเริ่มส่งเสริมการวางแผนการเพาะปลูกกับการตลาด กล่าวคือ หน่วยงานรัฐบาลเริ่มส่งเสริมการเพาะปลูกโดยกลไกตลาดมากขึ้นกว่าระบบนโยบายก่อน เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนในการดำเนินนโยบายมากขึ้น ประการที่ 3 มีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายช่วยเหลือชาวนา โครงการพุงราคาข้าวเปลือกในปี 1990 และ 1992 (เป็นช่วงที่ราคาข้าวเปลือกตกต่ำ) เป็นตัวอย่างของบทบาทของหน่วยงานอื่น ๆ ที่ไม่ใช่กระทรวงเกษตร ฯ และกระทรวงพาณิชย์ในการดำเนินนโยบายพุงราคาข้าวเปลือก สังเกตได้ว่าหน่วยงานด้านความมั่นคง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทยและกองทัพ ยังคงมีบทบาทในการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากองทัพยังต้องการมีบทบาทในการดำเนินนโยบายข้าว อย่างไรก็ตาม งบประมาณที่ได้รับในการดำเนินนโยบายพุงราคาค่อนข้างจำกัด อัมมาร์ สยามวาลา และวิโรจน์ ณ. ระนอง (2533) มองว่าโครงการที่กระจายงบประมาณให้หน่วยงานไปรับซื้อข้าวจากชาวนาในปริมาณที่จำกัดเป็นการประชาสัมพันธ์เพื่อ “หวังผลทางการเมือง” ในลักษณะที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลแก้ไขปัญหาหาราคาข้าวตกต่ำมากกว่าการแก้ไขปัญหา

² โครงการรับจำนำข้าวเปลือกเริ่มต้นจากการเป็นโครงการช่วยเหลือเกษตรกรขนาดเล็กที่ดำเนินการบางฤดูกาลเพาะปลูก (Provisional Program) โดยเป็นความคิดของเทคโนโลยีด้านเศรษฐศาสตร์จากกระทรวงการคลัง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในการช่วยเหลือชาวนาที่เป็นลูกค้าของ ธกส. ที่ประสบปัญหาหาราคาข้าวตกต่ำในปี 1984 เป็นโครงการที่มีลักษณะคล้ายกับเงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำโดยให้ชาวนานำเอาข้าวเปลือกมาวางค้ำประกัน (Vanishjakvong, 2001)

³ สัมภาษณ์อดีตเกษตรกรอำเภอ จังหวัดพิจิตร วันที่ 13 มกราคม 2561

อย่างแท้จริงเพราะว่าเงินที่ใช้ในการรับซื้อมีจำนวนน้อยไม่ส่งผลกระทบต่อภาระการขายข้าวเปลือกของชาวนาหรือการดึงปริมาณข้าวออกจากตลาดเพื่อเพิ่มราคาข้าวให้สูงขึ้น

ตารางที่ 2.2: สรุปนโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนาปี 1987 ถึง 1994

ปี	โครงการ	หน่วยงาน
1987	<ul style="list-style-type: none"> - แผนชีวิตใหม่ของเกษตรกรเพื่อแก้ไข - ปัญหาความยากจนของเกษตรกร - ปัญหาผลผลิตที่มีมากเกินไปเกินความต้องการ - ปัญหาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ - โครงการลดพื้นที่นาปรัง 1,500 ไร่ - โครงการส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์น้ำจืดในเขตพื้นที่ชลประทานแทนการปลูกข้าวในปี 2530 - สินเชื่อเพื่อกระจายผลผลิตทางการเกษตรเพื่อปลูกพืชราคาดีทดแทน - แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรโดยส่งเสริมการปลูกข้าวบาสมาดิ 	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
1988	<ul style="list-style-type: none"> - ระเบียบการทำงานปรัง - แผนประสานการผลิตและการตลาด 	กรมส่งเสริมการเกษตร
1990	<ul style="list-style-type: none"> - โครงการรับจำนำข้าวเปลือก (5,000 ล้านบาท) - โครงการรับชำระหนี้ค้ำปู้ด้วยข้าวเปลือก (100 ล้านบาท) - โครงการเก็บข้าวเปลือกของกลุ่มเกษตรกร (200 ล้านบาท) - โครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิตและการบริการตลาดข้าวของสหกรณ์ (500 ล้านบาท) - โครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือก (200 ล้านบาท) - โครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกและข้าวสาร (35 ล้านบาท) - โครงการสนับสนุนเงินปลอดดอกเบี้ยเพื่อซื้อข้าวจากชาวนา (20 ล้านบาท) - โครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกและข้าวสาร (15 ล้านบาท) 	ธกส. อตก. กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กรป. กลาง กองบัญชาการทหารสูงสุด กรมสวัสดิการทหารเรือ กองทัพอากาศ
1991	<ul style="list-style-type: none"> - แผนพัฒนาด้านการเกษตร เน้น 4 เรื่องหลัก 1) การแก้ปัญหาความยากจนในชนบท 2) การพัฒนาด้านอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ 	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ปี	โครงการ	หน่วยงาน
	เกษตรกร 3) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ 4) การปรับปรุงการบริหารการพัฒนาการเกษตร - นโยบายการป้องกันการระบาดของเพลี้ยกระโดดสีน้ำตาล - ขอให้ชาวนาเลื่อนระยะเวลาการเพาะปลูกข้าวนาปีออกไปอีก 1 เดือน	
1992	<ul style="list-style-type: none"> - ยกระดับราคาข้าวเปลือก 5 % ให้สูงกว่าราคาตลาด - โครงการรับจำนำข้าวเปลือก (5,000 ล้านบาท) - โครงการปล่อยสินเชื่อในรูปแบบแพ็คเกจเครดิต (5,000 ล้านบาท) - โครงการแทรกแซงข้าวเปลือก (300 ล้านบาท) - โครงการรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกร (200 ล้านบาท) - โครงการส่งเสริมและพัฒนาให้โรงสี และตลาดกลางมีเครื่องอบลดความชื้น (123 ล้านบาท) - โครงการแทรกแซงโดยการรับซื้อข้าวสารเข้าเก็บในโกดัง (1,500 ล้านบาท) - โครงการเร่งรัดการส่งออกข้าวไปต่างประเทศ - โครงการเชื่อมโยงสินค้าเพื่อการผลิต และบริการตลาดข้าวของสหกรณ์ - โครงการเก็บข้าวเปลือกของกลุ่มเกษตรกร - โครงการลดความชื้นของข้าวเปลือกผ่านสถาบันเกษตรกร - โครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2535 (77.25 ล้านบาท) 	คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ธกส. ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมการค้าภายใน กระทรวงมหาดไทย และ ตลาดกลางเอกชน
1993	<ul style="list-style-type: none"> - โครงการเชื่อมโยงสินค้าเพื่อการผลิตและบริการตลาดข้าวของสหกรณ์ - โครงการรวบรวมข้าวเปลือกของกลุ่มเกษตรกรปีการผลิต 2535/36 - ขึ้นทะเบียนผู้ปลูกข้าวนาปรัง ปี 2536 - โครงการรับจำนำข้าวเปลือก - โครงการแทรกแซงตลาดข้าว (300 ล้านบาท) - โครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือก (30 ล้านบาท) - โครงการซื้อข้าวไปเก็บในโกดัง 	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร ธกส. กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กรมการค้าต่างประเทศ

ปี	โครงการ	หน่วยงาน
	<ul style="list-style-type: none"> - โครงการส่งเสริมและพัฒนาให้โรงสีและตลาดกลางมีเครื่องอบลดความชื้น (123.6 ล้านบาท) - โครงการแพ็คกิ้ง เครดิต - โครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิตและบริการตลาดข้าว (750 ล้านบาท) เป็นโครงการต่อเนื่อง - โครงการเก็บรวบรวมข้าวเปลือกกลุ่มเกษตรกร (300 ล้านบาท) เป็นโครงการดำเนินงานต่อเนื่อง 	กระทรวงพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร
1994	<ul style="list-style-type: none"> - โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของ ธกส. ปี 2536/37 - โครงการเชื่อ โยงสินเชื่อเพื่อการผลิต และบริการตลาดข้าวของ สหกรณ์การผลิต 2536/37 - การระบายข้าวส่งออก จะใช้กลไกของผู้ส่งออกภาคเอกชน ดำเนินการเป็นหลัก - โครงการระบายข้าวส่งออกล่วงหน้า สำหรับการระบายข้าวส่งออกภาครัฐบาล ให้ดำเนินการในรูปรัฐบาลต่อรัฐบาลเท่านั้น - แทรกแซงตลาดข้าว ให้ดำเนินการผ่านสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร โรงสีตลาดกลางและผู้ค้าท้องถิ่นโดยตรง - โครงการรับซื้อข้าวสารจากชุมนุมสหกรณ์การเกษตร (600 ล้านบาท) 	ธกส. อคส. อตค. สมาคมผู้ส่งออกข้าว กรมการค้าต่างประเทศ กรมส่งเสริมสหกรณ์ อคส.

ที่มา: วารสารเศรษฐกิจการเกษตร (2530-37); ราชกิจจานุเบกษา (2533; 2536)

จะเห็นได้ว่า โครงการพุงราคาข้าวเปลือกในช่วงนี้เริ่มใช้คำว่า “รับจำนำ” โดยเป็นการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาผ่านทางสถาบันเกษตรกร โรงสี และตลาดกลาง หากพิจารณาในแง่มุมมองของงบประมาณ โครงการ โครงการพุงราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลในช่วงนี้มีขนาดเล็กเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการรับจำนำในเวลาต่อมา เช่น โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการเพาะปลูก 1990-1991 และ 1992-1993 มีงบประมาณ 5,000 ล้านบาท (ตาราง 4.4) ส่วนโครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือก ๆ อื่น มีงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท (ตาราง 4.4) ซึ่งเป็นการดำเนินนโยบายแทรกแซงราคาข้าวเปลือกในปริมาณที่จำกัดมากหากเปรียบเทียบกับโครงการรับจำนำในระบอบนโยบายรับจำนำข้าวเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง

การดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวในขอบเขตที่จำกัดสะท้อนแนวคิดของผู้กำหนดนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลในขณะนั้นมีแนวคิดชัดเจนว่าจะไม่ดำเนินนโยบายพุงราคาในระยะยาวและดำเนินนโยบายในขอบเขตที่จำกัดและจำเป็นเมื่อราคาข้าวตกต่ำอย่างหนัก รัฐบาลจะไม่รับจำนำข้าวเปลือกในราคาที่สูงมาก

ในการตอบกระทู้ของนาย นิคม วรรณปัญญา ซึ่งต้องการให้รัฐบาลกำหนดราคาข้าวเกี่ยวนละ 6,000 บาท นาย วีรพงศ์ รามางกูร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (ราชกิจจานุเบกษา, 2533, หน้า 34) กล่าว

“รัฐบาลไม่สามารถกำหนดราคาข้าวเปลือกให้สูงถึงเกี่ยวนละ 6,000 บาท เนื่องจากปริมาณข้าวเปลือกที่ผลิตได้ภายในประเทศมีมากกว่า 20 ล้านตัน ต่อปี หากรัฐบาลเข้าไปปลักคั้นให้ราคาข้าวเปลือกสูงถึงเกี่ยวนละ 6,000 บาท รัฐบาลจะต้องเข้าไปดำเนินการเอง และต้องใช้เงินบุคลากร เรื่องมือเครื่องใช้เพื่อการนี้เป็นจำนวนมาก... ..จะทำให้ข้าวไทยไม่สามารถเข้าไปแข่งขันในตลาดโลกได้... ..ดังนั้น รัฐบาลจึงเห็นควรปล่อยให้ราคาข้าวเปลือกเป็นไปตามกลไกของตลาด (พิมพ์ตัวเอนโดยผู้วิจัย)”

การตั้งคำถามของนาย นิคม ส.ส. จากจังหวัดลพบุรีและนาย วีรพงศ์ รามางกูร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสะท้อนให้เห็นถึงมุมมองของนักการเมือง (โดยเฉพาะจากต่างจังหวัด) ที่ต้องการให้รัฐบาลแทรกแซงตลาดข้าวด้วยการรับซื้อในราคาที่สูง แต่นายวีรพงศ์ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์และเป็นผู้เชี่ยวชาญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomist and Technocrat) ไม่เห็นด้วยที่จะให้รัฐบาลแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกมากเกินไป อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่ารัฐบาลดำเนินโครงการแทรกแซงราคาข้าวเปลือกบ่อยครั้งมากขึ้นกว่าในทศวรรษที่ 1980 อาจจะกล่าวได้ว่ารัฐบาลดำเนินนโยบายพยุงราคาข้าวเปลือกแทบจะทุกปีการเพาะปลูก ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่ารัฐบาลได้รับแรงกดดันทางการเมืองจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและในขณะรัฐมนตรีให้ดำเนินนโยบายพยุงราคาบ่อยครั้งขึ้น

รัฐบาลไทยยังส่งเสริมให้มีตลาดกลางค้าข้าวมากขึ้น⁴ เนื่องจากรัฐบาลไม่ต้องการแทรกแซงตลาดข้าวโดยตรงหรือไม่ต้องการรับซื้อข้าวจากชาวนาโดยตรงเพราะไม่ตรงกับแนวคิดการเปิดกว้างทางการค้าซึ่งเป็นกรอบเชิงนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลในขณะนั้น (รัฐบาลนาย อานันท์ ปันยารชุน และนายชวน หลีกภัย (ครั้งที่ 1)) รัฐบาลส่งเสริมการเปิดตลาดกลางข้าวเปลือกเพื่อเปิดโอกาสให้ชาวนามีช่องทางในการขายข้าวเปลือกของตนเองได้โดยตรงไม่ต้องผ่านพ่อค้าที่มารับซื้อในท้องถิ่นและตามกลไกตลาด (สมพร อิศวิลานนท์, 2554) ในช่วงทศวรรษที่ 1990 ตลาดกลางค้าข้าวเพิ่มมากขึ้นตามการขยายตัวของการผลิตและการส่งออกข้าวในช่วงนั้น สมพร อิศวิลานนท์ (2554, หน้า 39) อธิบายลักษณะของตลาดกลางในช่วงทศวรรษที่ 1990 ดังนี้

“ตลาดกลางข้าวเปลือกจะประกอบด้วยทั้งของเอกชนที่อยู่ภายใต้การดูแลของกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ และหน่วยงานภายใต้การกำกับของธนาคารเพื่อการเกษตรและ

⁴ ตลาดกลางค้าข้าวเปลือกเริ่มปรากฏตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 (สมพร อิศวิลานนท์, 2554) โดยเริ่มจากท่าข้าวริมน้ำซึ่งรับซื้อข้าวเปลือกจากพ่อค้าคนกลางที่รวบรวมข้าวในท้องถิ่นมาขายให้เจ้าของท่าข้าวเพื่อขนส่งทางเรือ

สหกรณ์การเกษตร ตลาดกลางไม่ว่าจะภายใต้การดูแลของหน่วยงานใด บทบาทของเจ้าของตลาดกลางจะเป็นผู้จัดหาสถานที่ให้สำหรับการดูแลซื้อผู้ขายมาพบกันและตกลงซื้อขายข้าวเปลือกในราคาที่เป็นที่ยอมรับทั้งสองฝ่ายโดยตลาดกลางเป็นผู้ให้ความสะดวกเพื่อบริหารในการซื้อขาย การส่งมอบรับมอบ การชั่งน้ำหนัก และการจ่ายเงินค่าข้าวเปลือก... ..เกษตรกรมีโอกาสที่จะเปลี่ยนจากผู้เสนอขายเป็นผู้ขาย ในขณะที่พ่อค้าเปลี่ยนจากผู้ซื้อกลายเป็นผู้เสนอซื้อ เกษตรกรสามารถเลือกขายข้าวเปลือกได้ในราคาสูงที่สุดที่ผู้ซื้อเสนอซื้อเนื่องจากมีผู้ซื้อหลายคนในตลาด”

ในปี 2545 (ก่อนการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวอย่างเข้มข้น) มีตลาดกลางที่ดำเนินการจัดตั้งโดยกรมการค้าภายในจำนวน 70 ราย ตลาดกลางข้าวมีอยู่ในภาคเหนือและภาคกลาง บทบาทของตลาดกลางในช่วงทศวรรษที่ 1990 ถึง 2000 มีมากต่อตลาดค้าข้าว ราคาข้าวเปลือกของประเทศมักจะอ้างอิงจากตลาดกลาง เช่น ท่าข้าวกำนันทรง

นอกจากตลาดกลางแล้ว สมาคมการค้าข้าวเกิดขึ้นมาในช่วงทศวรรษ 1990 สมาคมโรงสีข้าวในภูมิภาคเป็นสมาคมค้าข้าวที่เพิ่มมากขึ้นในช่วงนี้ สมาคมโรงสีข้าวสุพรรณบุรีเกิดขึ้นในปี 1993 (ราชกิจจานุเบกษา, 2536) ซึ่งเป็นหนึ่งในสมาคมที่มีบทบาทในการค้าข้าวและการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินนโยบายแทรกแซงราคาข้าว การเพิ่มขึ้นของตลาดกลางข้าวทำให้ตลาดกลางข้าวและโรงสีมีบทบาทมากขึ้นในการนำนโยบายพุงราคาข้าวเปลือกไปปฏิบัติ รัฐบาลไทยในระบอบรับจำนำข้าวแบบจำกัดไม่ต้องการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกโดยตรง จึงกำหนดให้ชาวนาขายข้าวผ่านตลาดกลางหรือโรงสีที่ได้รับการอนุมัติให้เข้าร่วมโครงการ

นโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนาในช่วงปลายของระบอบนโยบายรับจำนำข้าวแบบจำกัดมีการเปลี่ยนแปลงในส่วนของโครงการพุงราคาข้าวเปลือก ประการที่ 1 โครงการพุงราคา (ซึ่งตอนนี้เป็นโครงการรับจำนำแล้ว) ถูกดำเนินการถูกปีจนกลายเป็นนโยบายประจำของรัฐบาลแล้ว ประการที่ 2 จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าว (กนข.) ขึ้นมาจัดการนโยบายข้าวแทนคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ดูแลการกำหนดนโยบายข้าวโดยตรงมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เท่ากับว่าผู้นำทางการเมืองต้องการเข้ามารวมศูนย์อำนาจการกำหนดนโยบายข้าวอย่างจริงจังมากกว่าการถ่ายโอนอำนาจไปให้คณะกรรมการพิเศษในอดีต ประการที่ 3 รัฐบาลให้ความสำคัญกับการควบคุมมาตรฐานข้าวและการส่งออกข้าวเนื่องจากเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) รัฐบาลไทยออกมาตรฐานสินค้าข้าวไทย (2540) สินค้าข้าวหอมมะลิไทย (2541 และ 2543) เพื่อควบคุมคุณภาพของข้าวส่งออกโดยเฉพาะข้าวคุณภาพสูง

ตารางที่ 2.3: สรุปนโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนาปี 1995 ถึง 2002

ปี	โครงการ	หน่วยงาน
1995	<ul style="list-style-type: none"> - เห็นชอบนำข้าวไทยเข้าตามข้อผูกพันของ GATT - ประกาศหลักเรื่องเกณฑ์และวิธีการออกหนังสือรับรองแสดงการได้รับสิทธิชำระภาษีตามความตกลงการเกษตรภายใต้องค์การการค้าโลก สำหรับสินค้าข้าว - โครงการเร่งระบายข้าวส่งออกเพื่อรองรับผลผลิตข้าวนาปรัง โดยให้การอุดหนุนกับผู้ส่งออกที่เก็บสต็อกและปรับปรุงคุณภาพข้าวในอัตราตันละ 10 เหรียญสหรัฐฯ หรือประมาณ 250 บาท - โครงการสนับสนุนโรงสีและผู้ค้าข้าวเปลือกให้ได้รับสินเชื่อดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 5 ต่อปี โดยกำหนดเป้าหมายไว้ให้เป็นปริมาณข้าวเปลือก 600,000 ตันข้าวเปลือก - โครงการชดเชยดอกเบี้ยให้แก่ผู้ส่งออกที่รับซื้อข้าวสารนาปรังในอัตราร้อยละ 5 ต่อปี จำนวน 400,000 ตันข้าวสาร - โครงการเร่งระบายข้าวส่งออก 	<p>คณะกรรมการนโยบายข้าว (กนข.)</p> <p>กรมการค้าต่างประเทศ</p> <p>ธปท.</p> <p>กรมการค้าต่างประเทศ</p>
1996	<ul style="list-style-type: none"> - มาตรการด้านระบายข้าวส่งออก ประกอบด้วย 2 โครงการ คือ <ul style="list-style-type: none"> - โครงการเร่งระบายข้าวส่งออก วงเงิน 150 ล้านบาท เป็นค่าใช้จ่ายการตลาดแก่ผู้ส่งออกในอัตราตันละ 250 บาท - โครงการขายข้าวรัฐบาลต่อรัฐบาล - มาตรการด้านสินเชื่อ ประกอบด้วย 2 โครงการ <ul style="list-style-type: none"> - โครงการสนับสนุนโรงสี และผู้ค้าข้าวเปลือกให้ได้รับสินเชื่อ ดอกเบี้ยอัตราพิเศษ จำนวน 800,000 ตัน - โครงการสนับสนุนผู้ส่งออก ให้ได้รับสินเชื่อ ดอกเบี้ยอัตราพิเศษ จำนวน 500,000 ตัน - กรอบนโยบายข้าว <ul style="list-style-type: none"> - การส่งออกข้าว จะใช้กลไกของผู้ส่งออกภาคเอกชนเป็นหลัก สำหรับการส่งออกข้าวของภาครัฐบาลจะ 	

ปี	โครงการ	หน่วยงาน
	<p>ดำเนินการในรูปแบบรัฐบาลต่อรัฐบาลเท่านั้น</p> <ul style="list-style-type: none"> - การศึกษาเสถียรภาพราคาข้าวเมื่อจำเป็น จะดำเนินการผ่านสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร ตลาดกลาง และผู้ประกอบการค้าข้าว รวมทั้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง - จะกำกับดูแลให้มีสต็อกข้าวอยู่ในระดับที่เหมาะสม และมีปริมาณเพียงพอสำหรับการบริโภคภายในประเทศ - การรับจำนำข้าวเปลือก จะให้ ธกส. เป็นหน่วยงานหลักในการให้สินเชื่อแก่ผู้ค้าข้าวเปลือกและผู้ส่งออก 	
1997	<ul style="list-style-type: none"> - ประกาศมาตรฐานสินค้าข้าว - โครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิตและบริการตลาดข้าวของสหกรณ์ปี 2539/40 - โครงการรับจำนำข้าวเปลือก 	<ul style="list-style-type: none"> - กระทรวงพาณิชย์ - กรมส่งเสริมสหกรณ์ - ธกส.
1998	<ul style="list-style-type: none"> - มาตรฐานสินค้าข้าวหอมมะลิไทย - ระบุว่าด้วยการส่งออกข้าวนอกราชอาณาจักร - โครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิตและบริการตลาดข้าวของสหกรณ์ - โครงการรับจำนำข้าวเปลือก 	<ul style="list-style-type: none"> - กระทรวงพาณิชย์ - กระทรวงพาณิชย์ - กรมส่งเสริมสหกรณ์ - ธกส.
1999	<ul style="list-style-type: none"> - ส่งเสริมการใช้ปุ๋ยพืชสด และปุ๋ยเคมีเพื่อปรับปรุงดิน - จัดหาปุ๋ยเคมีราคาถูกแก่เกษตรกรให้เพียงพอและให้ทันฤดูกาลผลิตทุกปี - ส่งเสริมการค้าต่างตอบแทนระหว่างข้าวกับสินค้าที่ได้นำเข้าอื่น ๆ 	<ul style="list-style-type: none"> - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ - กรมส่งเสริมการค้าเกษตร - กระทรวงพาณิชย์
2000	<ul style="list-style-type: none"> - มาตรฐานสินค้าข้าวหอมมะลิไทย - โครงการรับจำนำข้าวเปลือก - กำหนดนโยบายและมาตรการข้าว - เพิ่มราคารับจำนำข้าวเปลือกแก่เกษตรกรและเร่งอำนวยความสะดวกในเรื่องการจำนำข้าว - ออกไปแทรกแซงตลาดข้าวสาร จำนวน 5 แสนตัน ทั่วประเทศ - เร่งรัดการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ - ธกส. ขยายเวลารับจำนำข้าวเปลือกและรับจำนำข้าวนา 	<ul style="list-style-type: none"> - กระทรวงพาณิชย์ - ธกส. - กนข. - ธกส. - อดท. อกส. - กระทรวงพาณิชย์ - ธกส.

ปี	โครงการ	หน่วยงาน
	<p>ปรีงมีเป้าหมายจำนวน 2.5 ล้านตันข้าวเปลือก</p> <ul style="list-style-type: none"> - คณะกรรมการนโยบายข้าว ขยายระยะเวลาการไถ่ถอนข้าวจำนำ ธกส. อีก 2 เดือน - โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีของ ธกส. จำนวน 2.5 ล้านตันข้าวเปลือก (ยกเว้นภาคใต้) 	<ul style="list-style-type: none"> - กนข. - ธกส.
2001	<ul style="list-style-type: none"> - โครงการเชื่อมโยงสินค้าเชื่อเพื่อการผลิตและบริการตลาดข้าวของสหกรณ์ - โครงการรับจำนำข้าวเปลือกโดยรับจำนำจากเกษตรกรที่มียุ่งฉาง และเป็นเกษตรกรรับรองเป็นสมาชิกของ ธกส. . - โครงการส่งเสริมการผลิตข้าวหอมพันธุ์ดีโดยจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมและผลิตพันธุ์ข้าวชุมชนจำนวน 600 ศูนย์ เพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว - โครงการและเป้าหมายการผลิตข้าวหอมมะลิ ปทุมธานี 	<ul style="list-style-type: none"> - กรมส่งเสริมสหกรณ์ - ธกส. <p>กระทรวงเกษตร ฯ และกระทรวงพาณิชย์</p>
2002	<ul style="list-style-type: none"> - โครงการเชื่อมโยงสินค้าเชื่อเพื่อการผลิตการบริการตลาดข้าวของสหกรณ์ ปี 2544/45 - โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี - ขึ้นทะเบียนเกษตรกรทั่วประเทศ 	<p>กรมส่งเสริมสหกรณ์</p> <ul style="list-style-type: none"> - ธกส. - กรมส่งเสริมการเกษตร

ที่มา: วารสารเศรษฐกิจการเกษตร (2538 – 45); ราชกิจจานุเบกษา (2540; 2541; 2543)

นอกจากนี้ รัฐบาลยังคงส่งเสริมด้านการเพาะปลูก เช่น การจัดหาปุ๋ยราคาถูก การส่งเสริมพันธุ์ข้าวที่น่าสนใจคือโครงการส่งเสริมการเพาะปลูกข้าวหอมปทุมเพื่อหวังจะเพิ่มผลผลิตข้าวคุณภาพสูงในพื้นที่ชลประทานแต่ไม่สามารถปลูกข้าวหอมมะลิได้ การส่งเสริมการปลูกข้าวหอมปทุมธานีจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเพาะปลูกของชาวนาในเขตภาคกลางเป็นอย่างมากเพราะชาวนาคาดหวังว่าจะให้ราคาที่ดีกว่าข้าวเจ้าธรรมดา อย่างไรก็ตาม ข้าวหอมปทุมธานีมีจุดด้อยตรงที่มีโรคและศัตรูพืชมากและไม่ทนต่อโรคและศัตรูพืช นอกจากนี้ ราคาข้าวหอมปทุมและข้าวเจ้าในเวลาต่อมาจะไม่มี ความแตกต่างกันมากนักเพราะโรงสีทำการรับซื้อพร้อมกันและสีแปรสภาพข้าวหอมปทุมฯ กับข้าวเจ้าไปพร้อมกัน (ดูส่วนที่ 4.5)

การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวบ่อยครั้งและขอบเขตของโครงการเติบโตขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 มาจากการมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งในพื้นที่ต่างจังหวัดซึ่งมีฐานเสียงเป็นชาวนา ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 รัฐมนตรีที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนด

นโยบายข้าวเป็นนักเศรษฐศาสตร์ ในช่วงปลายทศวรรษ รัฐมนตรีที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับลี้วนเป็นนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น ความต้องการที่จะจัดสรรงบประมาณลงไปยังโครงการพุงราคาข้าวเปลือกมีมากขึ้น เพราะเป็นการจัดสรรเงินสดให้กับชาวนา นอกจากนี้ รัฐบาลยังพยายามขยายระยะเวลาการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาให้ยาวขึ้นเพื่อจูงใจให้ชาวนาเข้าร่วมโครงการมากขึ้น เสมือนเป็นการเอาใจชาวนา ดังนั้นแรงจูงใจทางการเมืองเรื่องการจัดตั้งจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินนโยบายพุงราคามากขึ้น การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวบ่อยครั้งยังเป็นการเอาใจกลุ่มโรงสีเพราะกลุ่มโรงสีเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการเมืองในพื้นที่ โรงสีกลายเป็นธุรกิจที่ช่วยรวบรวมข้าวให้กับรัฐบาลซึ่งไม่มีโกดังขนาดใหญ่ที่เก็บข้าวเปลือกปริมาณมาก ดังนั้นรัฐบาลต้องจ่ายค่าเช่าโกดังและค่ารักษาสภาพข้าวให้โรงสี ทำให้โรงสีได้รับประโยชน์จากโครงการดังกล่าว กลุ่มโรงสีจึงกลายเป็นกลุ่มที่มีแสดงความเห็นด้วยกับโครงการพุงราคาข้าวเปลือกอย่างเปิดเผย

ในด้านการส่งเสริมการเพาะปลูก รัฐบาลพยายามช่วยเหลือชาวนาผ่านกลุ่มและสถาบันเกษตรกร เช่น สหกรณ์การเกษตร ซึ่งรัฐบาลสนับสนุนให้ชาวนารวมตัวกันในนามของสถาบันเกษตรกรเพื่อการช่วยเหลือได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ รัฐบาลเริ่มจัดทำทะเบียนเกษตรกรโดยให้ชาวนาลงทะเบียนเกษตรกรเพื่อยืนยันว่าเป็นเกษตรกรจริงเพาะปลูกจริง

ยุคที่ 3 เป็นนโยบายและการเมืองในนโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนาในระบอบนโยบายรับจำนำข้าวเพื่อการเมือง (2002 ถึง 2014) การกำหนดนโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนาในปี 2002 ถึง 2014 มีความสำคัญที่นโยบายรับจำนำข้าวเปลือก การเปลี่ยนแปลงโครงการรับจำนำข้าวแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วง ในยุคระบอบนโยบายนี้ ช่วงที่ 1 ตั้งแต่ปี 2002 ถึง 2011 โครงการรับจำนำข้าวเปลือกเปลี่ยนโฉมหน้าภายหลังจากพรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งทั่วไปปี 2001 ด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่⁵ รัฐบาลที่นำโดยพรรคไทยรักไทยซึ่งมีฐานเสียงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคกลาง ได้เปลี่ยนแปลงการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก สมพร อิศวิลานนท์ (2554, หน้า 63) อธิบายการเปลี่ยนแปลงของโครงการรับจำนำภายใต้รัฐบาลพรรคไทยรักไทย

“เมื่อรัฐบาลภายใต้พรรคไทยรักไทย โดยการนำของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศในเดือนกุมภาพันธ์ 2544 (2001) ได้ปรับปรุงโครงการรับจำนำใหม่ โดยให้ ธกส. รับจำนำใบประทวนสินค้าที่ ออก. และ ออกส. ออกให้แก่เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาปรี้งปี 2544 ไปฝากไว้ ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ถึงสิงหาคม 2544 กำหนดระยะเวลาให้ถ่วง 5 เดือน พร้อมกับขยายวงเงินรับจำนำเป็นไม่เกินรายละ 350,000 บาท และ

⁵ ในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2544 ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคไทยรักไทยได้รับการเลือกตั้งรวม 245 ที่นั่ง (จาก 500 ที่นั่ง) ทั้งจากระบบเขตเดียวเบอร์เดียวและระบบบัญชีรายชื่อ

กำหนดเงื่อนไขให้สามารถนำข้าวเปลือกนาปรังที่ อดก. และ อดส. รับฝากไว้ไปแปรสภาพเป็นข้าวสารและเก็บไว้ในคลังสินค้ากลาง”

การรับจำนำใบประทวนสินค้าเป็นการดำเนินโครงการที่แตกต่างจากโครงการรับจำนำในอดีตที่ ธกส. เน้นการรับจำนำยุ่งฉาง หรือ ธกส. (โดยผ่านหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง) รับจำนำผ่านสถาบันเกษตรกรมากกว่า นอกจากนี้ รัฐบาลยังขยายเวลารับจำนำไถ่ถอนให้ยาวขึ้นเป็น 5 เดือน

ขนาดของโครงการรับจำนำในช่วงรัฐบาลพรรคไทยรักไทยก็มีความใหญ่ขึ้นมาจากโครงการรับจำนำข้าวในอดีต สมพร อิศวิลานนท์ (2554, หน้า 63) ระบุ

“ในปีการผลิต 2546/47 (2003/04) และ 2547/48 (2004/05)... ..นอกจากจะมีการขยายขนาดโครงการรับจำนำโดยเป้าหมายของการรับจำนำถึง 9.0 ล้านตันข้าวเปลือก (หรือประมาณเกือบ 1 ใน 3 ของผลผลิตข้าวทั้งประเทศ) พร้อมกับขยายราคารับจำนำให้สูงกว่าราคาตลาด... ..ในส่วนของข้าวหอมมะลิคุณภาพต่าง ๆ ได้ยกระดับราคาสูงขึ้นจากเดิมตันละ 3,000 หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 43-45 สำหรับข้าวหอมจังหวัดได้เพิ่มขึ้นตันละ 2,000 บาท หรือประมาณร้อยละ 35 ข้าวเจ้าในปีเพิ่มขึ้นตันละ 1,240-1,440 บาท...”

นโยบายนี้สร้างแรงจูงใจให้ชาวนานำข้าวเข้าโครงการรับจำนำของรัฐบาลเป็นอย่างมากเป็นจำนวนถึง 9.4 และ 9.5 ล้านตันข้าวเปลือกในปีการเพาะปลูก 2004/05 และ 2005/06 (สมพร อิศวิลานนท์, 2554) โดยรัฐบาลในขณะนั้นใช้เงินงบประมาณถึง 71,773 ล้านบาทในปีการเพาะปลูก 2005/06 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณโครงการรับจำนำข้าวในอดีตก่อนปี 2002 ซึ่ง ธกส. มักจะได้รับอนุมัติให้ดำเนินการในวงเงินไม่เกิน 5,000 ล้านบาท และเมื่อบวกกับโครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกของหน่วยงานอื่น ๆ ที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลให้ทำโครงการก็ไม่เกิน 8,000 ล้านบาท หรือแตกต่างกันถึงเกือบ 10 เท่า นอกจากนี้ ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าการขยายขนาดของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในช่วงรัฐบาลพรรคไทยรักไทยนั้นอยู่ในช่วงที่มีการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2005 และเป็นช่วงที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยถูกโจมตีอย่างรุนแรงในกรณีของการทุจริตโดยใช้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลเพื่อจัดสรรผลประโยชน์ให้กับเครือข่ายพันธมิตรทางการเมืองและฐานคะแนนเสียงทางการเมืองโดยไม่ได้กระจายทรัพยากรสาธารณะบนพื้นฐานของความต้องการหรือความจำเป็นทางเศรษฐกิจ

รัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้ตั้งราคาข้าวเปลือกรับจำนำไว้เกือบเทียบเท่าหรือสูงกว่าราคาตลาดอย่างต่อเนื่อง เช่น ปีการเพาะปลูก 2001/02 ราคาข้าวขาว 5 เเปอร์เซ็นต์อยู่ที่ 4,600 บาทต่อตัน ในขณะที่ รัฐบาลกำหนดราคาไว้ที่ 4,775 บาทต่อตัน หรือราคาของรัฐบาลคิดเป็น 104 เปอร์เซ็นต์ของราคาตลาด (Laiprakobsup, 2010) ทำให้ชาวนามีแนวโน้มจะขายข้าวให้กับรัฐบาลมากกว่าเอกชน และมีแนวโน้มจะไม่ไถ่ถอนคืน แม้ว่าราคาข้าวจะสูงขึ้นในปี 2007 และ 2008 รัฐบาลพรรคพลังประชาชนซึ่งจัดตั้งหลังจากการ

ถูกพิจารณาขบพรรคไทยรักไทยของศาลรัฐธรรมนูญยังดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ในปี 2008 ราคาข้าวพุ่งสูงขึ้นไปถึงเกือบ 10,000 บาทต่อตัน แต่รัฐบาลพรรคพลังประชาชนก็กำหนดราคาไว้ที่ 11,850 บาทต่อตัน ในขณะเดียวกัน รัฐบาลพลังประชาชนก็ดำเนินโครงการควบคุมราคาข้าวสารเพื่อไม่ให้กระทบกับผู้บริโภคที่มีรายได้น้อยที่อยู่ในเขตเมืองซึ่งเป็นฐานเสียงคะแนนเสียงของพรรคพลังประชาชนเช่นกัน ดังนั้นในช่วงราคาข้าวพุ่งสูงขึ้น รัฐบาลพรรคพลังประชาชนดำเนินนโยบายข้าวแบบสองทางเพื่อรักษาฐานคะแนนเสียงของตนเองเป็นสำคัญ (Poapongsakorn, 2010)

นอกจากการตั้งราคาข้าวไว้สูงกว่าราคาตลาดแล้ว รัฐบาลในเวลานั้นยังใช้จำนวนโควตาการรับจำนำข้าวในการเรียกความนิยมทางการเมืองจากชาวนาที่เป็นฐานคะแนนเสียงอีกด้วย รัฐบาลในขณะนั้นมักจะรับจำนำข้าวปริมาณมากในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นแหล่งปลูกข้าวที่สำคัญของประเทศ แต่อีกส่วนหนึ่งฐานคะแนนเสียงของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยอยู่ในภูมิภาคดังกล่าวเช่นกัน ตัวอย่างเช่น ในปีการเพาะปลูก 2003/04 รัฐบาลรับจำนำข้าวเปลือกประมาณ 1 ล้านตันจากภาคเหนือ พอปีการเพาะปลูก 2004/05 รัฐบาลรับจำนำข้าวเปลือกจากภาคเหนือประมาณ 2 ล้านตัน ที่สำคัญ ปริมาณการรับจำนำข้าวเปลือกในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก ในปีการเพาะปลูก 2003/04 รัฐบาลรับจำนำข้าวเปลือกจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 261,100 ตัน พอปีการเพาะปลูกที่ 2004/05 รัฐบาลรับจำนำข้าวจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือถึง 5.26 ล้านตัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐบาลในขณะนั้นเพิ่มปริมาณการรับจำนำข้าวเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือกว่า 2000 เปอร์เซ็นต์

ที่สำคัญที่สุด การเพิ่มขึ้นของปริมาณการรับจำนำข้าวเกิดขึ้นในปีที่กำลังจะมีการเลือกตั้งทั่วไป (2005) ซึ่งจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวน 76 และ 135 ที่นั่ง ตามลำดับ (คณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2548) พรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือมักจะได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ดังนั้นการจัดสรรโครงการที่สร้างแรงจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกพรรคของตนจึงเป็นกลายเป็นนโยบายของพรรคการเมือง ต้องไม่ลืมว่ากลุ่มผู้มีสิทธิออกเสียงกลุ่มใหญ่ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนืออยู่ในพื้นที่ชนบทและเป็นชาวนาที่ต้องการความช่วยเหลือจากโครงการของรัฐเนื่องจากมีรายได้ต่ำ โครงการที่มีลักษณะอุดหนุนด้วยเงินสดมักจะจูงใจให้ผู้มีสิทธิออกเสียงส่วนใหญ่ที่เป็นชาวนา

การลดน้ำหนักความขึ้นของข้าวเปลือกที่เข้าโครงการรับจำนำเป็นอีกประเด็นที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยทำเพื่อเปิดโอกาสให้ชาวนาสามารถนำข้าวเข้าโครงการได้มากขึ้น โดยแบ่งประเภทของความขึ้นออกเป็นประเภทต่าง ๆ และมีการหักลดราคาตามความขึ้นที่สูงขึ้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2544 เล่ม 118 ตอนพิเศษ 42ง) ซึ่งแตกต่างจากเมื่อก่อนที่รัฐบาลจะไม่รับจำนำข้าวที่มีความขึ้นมากกว่า 15 เปอร์เซ็นต์

ช่วงที่ 2 ปี 2011 ถึง 2014 รัฐบาลพรรคเพื่อไทยที่นำโดยนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ขยายโครงการรับจำนำข้าวเปลือกให้เป็นนโยบายหลักของรัฐบาลโดยเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของโครงการรับจำนำให้เป็นโครงการเพื่อยกระดับรายได้เกษตรกร ไม่ใช่โครงการเพื่อแก้ไขปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำ

“วัตถุประสงค์ของโครงการรับจำนำข้าว คือ (1) เพื่อยกระดับรายได้ และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของชาวนา (2) เพื่อสร้างความแข็งแกร่ง และความมีเสถียรภาพ และการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของการบริโภคภายใน เพราะเมื่อชาวนามีรายได้สูงขึ้นก็จะจับจ่ายมากขึ้น มีเงินหมุนเวียนภายในประเทศมากขึ้น (3) เพื่อดึงอุปทานข้าวเข้ามาอยู่ในความควบคุม ทำให้สามารถสร้างเสถียรภาพของราคาข้าวได้ (4) เพื่อยกระดับราคาข้าวไทยให้สูงขึ้นทั้งระบบ เนื่องจากข้าวไทยเป็นที่นิยมและเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศ จึงควรจะได้ราคาสูงกว่าข้าวจากประเทศผู้ส่งออกรายอื่น (อัมมาร สยามวาลา และคณะ, 2557, หน้า 2-2)”

ขนาดของโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลพรรคเพื่อไทยมีขนาดใหญ่กว่าโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยและพรรคพลังประชาชนเป็นอย่างมาก มีข้าวเข้าโครงการรับจำนำเพิ่มขึ้นอย่างมาก ในช่วงปี 2011 ถึง 2014 มีข้าวเปลือกเข้าโครงการรับจำนำกว่า 54 ล้านตัน (อัมมาร สยามวาลา และคณะ, 2557) ในด้านงบประมาณ รัฐบาลพรรคเพื่อไทยใช้งบประมาณในโครงการดังกล่าวกว่า 8 แสนล้านบาทซึ่งคิดเป็นร้อยละ 17 ของงบประมาณแผ่นดิน (อัมมาร สยามวาลา, 2557) จะเห็นได้ว่า ขนาดของโครงการรับจำนำข้าวของพรรคเพื่อไทยมีขนาดใหญ่กว่าโครงการรับจำนำในอดีต (แม้แต่โครงการรับจำนำสมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทยและพลังประชาชน) หลายเท่าตัว ในแง่มุมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โครงการรับจำนำสมัยรัฐบาลพรรคเพื่อไทยมีจำนวนชาวนาที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำจำนวนมากกว่า 1 ล้านคนซึ่งสะท้อนให้เห็นความต้องการในการระดมความสนับสนุนทางการเมืองจากโครงการรับจำนำข้าว มีจำนวนโรงสีที่เข้าร่วมโครงการกว่า 1,000 โรงสี โรงสีหลายแห่งเป็นโรงสีเกิดใหม่เพื่อรองรับโครงการรับจำนำข้าวโดยหวังทำกำไรจากการเข้าโครงการรับจำนำข้าว⁶

ด้วยขนาดของโครงการรับจำนำข้าวที่ใหญ่โตมโหฬาร ทำให้เกิดช่องว่างในการทุจริตในกระบวนการดำเนินโครงการ⁷ การรับจำนำข้าวเปลือกจำนวนมหาศาลทำให้กระบวนการตรวจสอบของหน่วยงานภาครัฐไม่ทั่วถึง ประกอบกับข้าวเปลือกมีได้อยู่ในโกดังของรัฐบาลแต่เป็นของเอกชน ทำให้เกิดการลักลอบนำข้าวเปลือกไปจำหน่ายในตลาดหรือนำมาวนเข้าโครงการใหม่หรือ “เวียนเทียนข้าว” มีการ

⁶ สัมภาษณ์อดีตเจ้าของตลาดกลางข้าวเปลือก วันที่ 14 พฤศจิกายน 2559

⁷ ผู้วิจัยไม่ขอลงรายละเอียดในการทุจริตโครงการรับจำนำข้าวเพราะไม่ใช่วัตถุประสงค์ของงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้ที่สนใจการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวโดยละเอียดสามารถดู อัมมาร สยามวาลา และคณะ (2557)

ลักลอบนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาเข้าโครงการรับจำนำซึ่งไม่มีทางที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะควบคุมดูแลได้ทั่วถึง ด้วยปริมาณข้าวมหาศาลทำให้การดูแลรักษาสภาพข้าวเปลือกเป็นไปอย่างยากลำบาก ทำให้ข้าวเสื่อมคุณภาพได้เร็วและไม่สามารถขายต่างประเทศได้ ซึ่งเป็นการสร้างภาระให้กับรัฐบาลในการใช้งบประมาณดูแลข้าวเปลือกเหล่านั้น

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลพรรคเพื่อไทยส่งผลกระทบต่อการเพาะปลูก การผลิต และการส่งออกเป็นอย่างมาก ในด้านการเพาะปลูก โครงการรับจำนำข้าวทำให้เกิดพฤติกรรม “พึ่งพารัฐ” ในการเพาะปลูก กล่าวคือ ชาวนาตัดสินใจปลูกข้าวที่มีคุณภาพต่ำแต่ให้ผลผลิตเร็วเพื่อขายข้าวให้แก่รัฐบาลแทนที่จะปลูกและพัฒนาการเพาะปลูกข้าวของตนเองเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดหรือเพื่อเพิ่มมูลค่าผลผลิตของตนเอง (ขวัญตา เบ็ญจะจันทร์ และคณะ, 2557) ชาวนามีค่าใช้จ่ายแอบแฝงที่เพิ่มสูงขึ้นจากโครงการรับจำนำข้าว กล่าวคือ ชาวนาต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายในการเพาะปลูก เก็บเกี่ยวและการขนส่งข้าวเปลือกเข้าโครงการรับจำนำให้ทันโครงการห่มกระษะซึ่งเป็นภาระต่อชาวนาเป็นอย่างมาก

ในด้านการผลิต โครงการรับจำนำทำลายตลาดกลางค้าข้าวซึ่งเป็นกลไกการค้าข้าวที่สำคัญในระบบนโยบายรับจำนำข้าวแบบจำกัด ตลาดกลางค้าข้าวขนาดใหญ่ทั่วประเทศหายไปเพราะการแทรกแซงของรัฐบาลโดยการรับซื้อข้าวในราคาสูง (สมพร อิศวิลานนท์, 2554) กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้ทำลายกลไกการค้าข้าวที่คิดขึ้นในช่วงรัฐบาลทักษิณคนแรกเป็นผู้คิดขึ้น ที่สำคัญที่สุด โครงการรับจำนำทำให้เกิดโรงสีจำนวนมากที่ไม่มีความจำเป็น ผู้ที่มีทุนในท้องถิ่นในขณะนั้นลงทุนสร้างโรงสีหรือทำข้าวเพื่อเข้าโครงการรับจำนำโดยเฉพาะ โรงสีบางแห่งสร้างใกล้ทุ่งนาเพื่อรับซื้อข้าวเปลือก อย่างไรก็ตามเมื่อโครงการรับจำนำยุติลง โรงสีและทำข้าวหลายแห่งปิดตัวลงซึ่งทำให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจในพื้นที่เป็นอย่างมาก ในด้านการส่งออก โครงการรับจำนำข้าวเหลือทำให้ปริมาณการส่งออกข้าวของไทยลดลง Laiprakobsup (2014) ได้คาดการณ์ผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวที่มีต่อการส่งออกข้าวของไทยว่าทำให้ปริมาณการส่งออกลดลงกว่า 100,000 ตัน ต่อเดือน เท่ากับว่าโครงการรับจำนำข้าวทำให้ความสามารถในการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศของไทยลดลง

การกำหนดนโยบายข้าวและการช่วยเหลือชาวนาในรัฐบาล คสช. ภายหลังจากทำรัฐประหารปี 2014 รัฐบาล คสช. ปฏิเสธการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวเนื่องจากไม่ต้องการดำเนินนโยบายที่เป็นนโยบายหลักของรัฐบาลพรรคเพื่อไทยที่ถูกทำรัฐประหาร หลังจากเข้ามาเป็นรัฐบาลไม่นาน รัฐบาล คสช. ดำเนินการทางกฎหมายกับโครงการรับจำนำข้าวโดยการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายบริหารและจัดการข้าวแทนคณะกรรมการนโยบายข้าวโดยประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการระดับอธิบดีเป็นหลัก ไม่มีตัวแทนจากภาคเอกชนและชาวนา (ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 131 ตอนพิเศษ 163ง) และคณะอนุกรรมการต่าง ๆ ประกอบด้วย 1) คณะอนุกรรมการจัดทำบัญชีข้าวคงเหลือของรัฐ 2) คณะอนุกรรมการด้านการผลิตและ

การตลาดข้าว 3) คณะอนุกรรมการด้านการตรวจสอบปริมาณและคุณภาพข้าวคงเหลือแห่งรัฐ 4) คณะอนุกรรมการพิจารณาการระบายข้าว

รัฐบาล คสช. หันมาดำเนินนโยบายส่งเสริมการเพาะปลูกแทนการพุงราคา นโยบายการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาล คสช. สามารถแบ่งได้เป็น 3 แบบ รูปแบบที่ 1 การช่วยเหลือด้านการเพาะปลูก รัฐบาล คสช. ให้เงินช่วยเหลือการเพาะปลูกข้าวในจำนวนจำกัด ธนพันธ์ ไร่ประกอบทรัพย์ (2561, หน้า 152) อธิบายมาตรการช่วยเหลือชาวนาในด้านการเพาะปลูกของรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ตั้งแต่เดือน พฤษภาคม 2557 ถึงปัจจุบัน ไว้ว่า

“ในฤดูกาลเพาะปลูกที่ 2557/58 รัฐบาลกำหนดมาตรการช่วยเหลือชาวนาด้านการเพาะปลูก ไร่ละ 1,000 บาท ไม่เกิน 15 ไร่ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2558) ในฤดูกาลเพาะปลูกที่ 2559/60 รัฐบาลกำหนดมาตรการช่วยเหลือชาวนาด้านการเพาะปลูกไร่ละ 1,000 บาท ไม่เกิน 10 ไร่ (รัฐบาลไทย, 2560) ในส่วนฤดูกาลเพาะปลูกที่ 2560/61 รัฐบาลกำหนดมาตรการช่วยเหลือด้านการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวไร่ละ 1,200 บาท ไม่เกิน 10 ไร่ (เพื่อคุณ, 2560) โดยชาวนาต้องขึ้นทะเบียนเกษตรกรและมีบัญชีเงินฝากกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) จะเห็นได้ว่ามาตรการช่วยเหลือชาวนาด้านการเพาะปลูกของรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ เป็นมาตรการระยะสั้นและบางฤดูกาลเพาะปลูกก็ไม่ได้ดำเนินการ (เช่น ฤดูกาลเพาะปลูก 2558/59) ส่วนปริมาณความช่วยเหลือก็ไม่เหมือนกันในแต่ละฤดูกาลเพาะปลูก”

โดยชาวนาจะต้อง 1) ขึ้นทะเบียนเกษตรกรเพื่อยืนยันการเป็นเกษตรกร 2) ต้องมีหลักฐานยืนยันว่ามีการเพาะปลูกข้าวในฤดูกาลผลิตนั้นจริง ๆ (ธนพันธ์ ไร่ประกอบทรัพย์, 2561) โดยมีการประชามในหมู่บ้านหรือชุมชนเพื่อยืนยันการเพาะปลูกจริงของชาวนาคคนนั้น ส่วนชาวนาที่เช่าที่นาต้องยื่นสำเนาหลักฐานการเช่าที่นาและโฉนดที่ดิน

รูปแบบที่ 2 ได้แก่ มาตรการส่งเสริมการเพาะปลูกพืชชนิดอื่นและการเลี้ยงสัตว์เศรษฐกิจ รัฐบาล คสช. ส่งเสริมให้ชาวนาหันมาเพาะปลูกพืชที่หลากหลายและเลี้ยงสัตว์เศรษฐกิจเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ชาวนา และต้องการลดปริมาณการเพาะปลูกข้าวโดยเฉพาะข้าวนาปรัง กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐบาล คสช. ต้องการลดแรงกดดันทางการเมืองจากชาวนาหากเกิดกรณีข้าวล้นตลาดและราคาข้าวตกต่ำ นอกจากนี้ การส่งเสริมให้ปลูกพืชอื่น ๆ เพราะไทยประสบปัญหาภัยแล้งช่วงปี 2014 – 2016 การปลูกข้าวช่วงฤดูแล้งไม่ได้ผลและเกิดความเสียหายได้ เพื่อลดแรงกดดันจากชาวนา รัฐบาลจึงพยายามส่งเสริมให้ชาวนาเพาะปลูกพืชที่ใช้น้ำน้อย เช่น ปอเทือง ถั่ว

ในอดีต รัฐบาลส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดอื่น ๆ เช่น พืชไร่ พืชสวน เนื่องจากเป็นแนวการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในการสร้างความหลากหลายทางการผลิตสินค้าเกษตร (Agricultural

Diversification) (ดูส่วนที่ 4.3.2) เพื่อให้ประเทศไทยสามารถส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารได้หลากหลาย และเพื่อป้องกันวิกฤติขี้อุดสาหกรรมสินค้าเกษตรแปรรูปและอุตสาหกรรมการผลิต อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในระยะหลัง (โดยเฉพาะรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์) ดำเนินมาตรการส่งเสริมการเพาะปลูกพืชประเภทอื่น ๆ และเลี้ยงสัตว์เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ชาวภาคการปลูกข้าว (โดยเฉพาะนาปรัง) มาตรการส่งเสริมการเพาะปลูกพืชที่หลากหลายของรัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ เป็นตัวอย่างของมาตรการส่งเสริมการเพาะปลูกพืชชนิดอื่น ๆ เพื่อจูงใจให้ชาวภาคการเพาะปลูกข้าวโดยเฉพาะนาปรัง ในฤดูกาลเพาะปลูกนาปรัง 2559 รัฐบาล (ผ่านทางกรมส่งเสริมการเกษตร) กำหนดมาตรการสนับสนุนชาวนาให้ปรับเปลี่ยนการเพาะปลูกพืชประเภทอื่น ๆ พร้อมทั้งการปรับเปลี่ยนพื้นที่การเพาะปลูก ไร่ละ 5,000 บาท ไม่เกิน 5 ไร่ (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2559)⁸ ในส่วนของการส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ รัฐบาลให้เงินสนับสนุนพันธุ์ปลาครีวเรือนละ 2,300 บาท และพันธุ์สัตว์ขนาดเล็กครีวเรือนละ 2,844 บาท (ดลวรรณ สนสุข, 2559)⁹ ในฤดูกาลเพาะปลูกนาปรัง 2560 รัฐบาล (ผ่านทางกรมส่งเสริมการเกษตร) กำหนดมาตรการสนับสนุนชาวนาให้เพาะปลูกพืชไร่ พืชล้มลุก เช่น พืชตระกูลถั่ว และพืชบำรุงดิน เช่น ปอเทือง โดยให้เงินสนับสนุน ไร่ละ 2,000 บาท ไม่เกิน 5 ไร่ (ประชาชาติธุรกิจ, 2560)¹⁰ โดยชาวนาต้องขึ้นทะเบียนเกษตรกรและลงทุนเพาะปลูกก่อน หน่วยงานรัฐจึงจะให้เงินช่วยเหลือสนับสนุน

มีข้อสังเกตว่ามาตรการช่วยเหลือด้านการเพาะปลูกและเกี่ยวเกี่ยวและมาตรการส่งเสริมการปรับเปลี่ยนการเพาะปลูกจะให้ชาวนาลงทุนการปรับเปลี่ยนการเพาะปลูกพืชประเภทอื่น ๆ ก่อนแล้วรัฐบาลจะช่วยเหลือ

รูปแบบที่ 3 การช่วยเหลือด้านการเพาะปลูกแก่ชาวนาในรูปแบบกลุ่มหรือสถาบันเกษตรกร โครงการของรัฐบาล คสช. ที่สำคัญ ได้แก่ โครงการนาแปลงใหญ่ ซึ่งต้องการให้ชาวนารวมตัวกันในรูปแบบของกลุ่มเกษตรกรไม่ต่ำกว่า 30 คน หรือ ไม่ต่ำกว่า 500 ไร่ โดยรัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือในด้าน 1) การให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำแก่กลุ่มชาวนา 2) การจัดหาปัจจัยการเพาะปลูกเป็นจำนวนมากแต่ในราคาต่ำ 3) การเชื่อมโยงตลาดผู้บริโภครับผลผลิตของชาวนา โดยรัฐบาล คสช. เริ่มดำเนินโครงการนาแปลงใหญ่ตั้งแต่ปีการเพาะปลูกที่ 2559 โดยมีเงื่อนไขดังนี้ 1) เป็นกลุ่มเกษตรกรที่มีสมาชิกจำนวน 5 คนขึ้นไป (มากกว่า 5 คนได้) เพื่อเหมาะสมในการจัดทำระบบควบคุมภายในแบบกลุ่ม และการบริหารจัดการการผลิตข้าวอินทรีย์ตามมาตรฐาน 2) มีพื้นที่ของกลุ่มรวมกันไม่ต่ำกว่า 100 ไร่ (มากกว่า 100 ไร่ได้) อยู่ในชุมชนเดียวกันหรือในบริเวณ ใกล้เคียงกัน และอยู่ในตำบลเดียวกัน 3) พื้นที่เข้าร่วมโครงการต้องไม่ได้การรับรองการผลิตข้าวตาม

⁸ <http://ssnet.doae.go.th/wp-content/uploads/2016/10/คู่มือโครงการเกษตรกรรมทางเลือกอื่น.pdf>

⁹ <http://isaanrecord.com/2016/10/25/zoning-rice-farming-policy-fail/>

¹⁰ https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1473850713

มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ใด ๆ (กรณีเกษตรกรมีใบรับรองยังคงอายุการรับรองอยู่ และมีความต้องการขยายพื้นที่/หรือเพิ่มจำนวนแปลง สามารถเข้าร่วมโครงการฯ ได้ โดยแปลงที่เข้าร่วมนั้นต้องยังไม่ได้รับการรับรอง) 4) มีแหล่งน้ำตามธรรมชาติ (เช่น อาศัยน้ำฝน สระน้ำ คูคลอง บ่อน้ำ บ่อบาดาล เป็นต้น) หรือแหล่งน้ำที่มีความเหมาะสมกับการผลิตข้าวอินทรีย์ 5) พื้นที่มีเอกสารสิทธิ์ หรือพื้นที่ที่ได้รับการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากหน่วยงานที่มีสิทธิ์รับรอง โดยชื่อที่ระบุในเอกสารสิทธิ์จะต้องเป็นชื่อเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ หรือมีเอกสารรับรองจากเจ้าของเอกสารสิทธิ์ 6) จัดทำรายละเอียดข้อมูลการปลูกข้าวอินทรีย์ของกลุ่ม แยกรายแปลง (หากเข้าร่วมโครงการมากกว่า 1 แปลง) ที่ตั้งแปลง พื้นที่ปลูกข้าว พันธุ์ข้าวที่ปลูก 7) ต้องผ่านการรับรองจากคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แบบเบ็ดเสร็จ (Single Command) 8) เกษตรกรเข้าร่วมโครงการที่เป็นสมาชิกนาแปลงใหญ่ ให้คงสภาพความเป็นสมาชิกนาแปลงใหญ่ไว้ และให้เกษตรกรเลือกรับการสนับสนุนที่ซ้ำซ้อนทางใดทางหนึ่งเพียงอย่างเดียว และ 9) หากเกษตรกรยกเลิกการเข้าร่วมโครงการหลังจากได้รับเงินสนับสนุนแล้วเกษตรกรจะไม่สามารถสมัครเข้าร่วมโครงการนี้ได้อีก อย่างไรก็ตาม รัฐบาล คสช. ยังไม่ทิ้งโครงการรับจํานาเสียหายทีเดียว รัฐบาลได้ดำเนินโครงการชะลอการขายข้าวเปลือกหรือรับจํานาอย่างฉางเพื่อช่วยเหลือชาวนาที่เก็บเกี่ยวข้าวแล้วแต่ยังไม่ได้ขาย โดยรัฐบาลจะชดเชยเป็นค่าเก็บรักษาข้าวเปลือกและค่าขนย้ายโดยรัฐบาล คสช. ดำเนินนโยบายดังกล่าวมาตั้งแต่ปีการเพาะปลูก 2017

2.5 ตำรวจงานวิจัยการเปลี่ยนแปลงวิถีการเพาะปลูกและการผลิตของชาวนา

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงวิถีการเพาะปลูกและการผลิตของชาวนา โดยสังเขปมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ ประการที่ 1 งานวิจัยมุ่งเน้นความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างกับการเปลี่ยนแปลงของวิถีการเพาะปลูกและการผลิตของชาวนา การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างแบ่งออกเป็นการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจ หมายถึงการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการผลิตแบบทุนนิยมที่เน้นการผลิตสินค้าจำนวนมากและเน้นการขายและส่งออกไปยังตลาดโลก กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเข้ามาของระบบตลาดนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงของวิถีการเพาะปลูกและการผลิตของชาวนา ทำให้ชาวนาปรับเปลี่ยนวิถีการผลิตจากการเพาะปลูกเพื่อการยังชีพและกินในครัวเรือนเป็นการเพาะปลูกในปริมาณมากเพื่อการขายและส่งออก การเข้ามาของระบบการผลิตเพื่อการตลาดทำให้ชาวนาปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรเพาะปลูกของตนเองที่เน้นการเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยว (Monocrop) เพื่อการขายและลงทุนในการเพาะปลูกและไม่เก็บผลผลิตไว้บริโภคในครัวเรือน

การเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจไทยที่เน้นการส่งออกนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สร้างความเปลี่ยนแปลงในวิถีการผลิตของชาวนาโดยเฉพาะในเขตภาคกลางเป็นอย่างมาก ชาวนาในภาคกลางปรับเปลี่ยนวิถีการเพาะปลูกจากการเพาะปลูกแบบยังชีพมาเป็นการเพาะปลูกเพื่อการขาย พฤติกรรมกร

เพาะปลูกที่ปรับเปลี่ยน ได้แก่ 1) การเพาะปลูกพันธุ์ข้าวที่ใช้รอบระยะสั้นในการเก็บเกี่ยว 2) เพาะปลูกข้าว 2-3 รอบ (หากมีน้ำเพียงพอ) 3) จ้างแรงงานและเครื่องจักรในทุกขั้นตอนการเพาะปลูก 4) เข้าที่นาเพิ่มเพื่อเพิ่มปริมาณการเพาะปลูก (สมพร อิศวิลานนท์, 2553; สุภา ไยเมือง และคณะ, 2561)

ในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของวิธีการผลิตของชาวนาในภาคกลางและตะวันออกเฉียงเหนือ อรรถจักร สัตยานุรักษ์ (2560) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าวิธีการเพาะปลูกของชาวนาไทยในภาคกลางและภาคอีสานมีลักษณะเป็น “ผู้ประกอบการนา” ที่เพาะปลูกข้าวเพื่อการขายมากกว่าการยังชีพและพึ่งพาแรงงานและเครื่องจักรการเกษตรในทุกขั้นตอนการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยว การเปลี่ยนแปลงของวิธีการเพาะปลูกของชาวนาเกิดจากอิทธิพลของ “การผลิตเพื่อการตลาด” ในภาคการเกษตร โดยเฉพาะในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำภาคกลาง (อย่างน้อย ๆ ก็ 30 ปี) ความพยายามในการเร่งส่งออกข้าวทำให้ชาวนาจำเป็นต้องเร่งเพาะปลูกและเพาะปลูกให้มากขึ้น การเพาะปลูกแบบยังชีพจึงไม่เหมาะกับการผลิตเพื่อการตลาด ชาวนาจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการเพาะปลูกและพฤติกรรมกรเพาะปลูกให้สอดคล้องกับการผลิตเพื่อการตลาด จามะรี เชียงทอง (2560) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าชาวนาในสังคมสมัยใหม่ใช้เทคโนโลยีในการช่วยเหลือการเพาะปลูกและการขายข้าวเปลือก เช่น การใช้โทรศัพท์ในการติดต่อสื่อสาร การใช้ application ในโทรศัพท์เพื่อตรวจสอบสภาพภูมิอากาศและการตรวจสอบราคา ในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของชาวนาในจังหวัดบึงกาฬ เชิดชาย หมั่นภักดี (2560) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าวิธีการเพาะปลูกของชาวนาที่จังหวัดบึงกาฬเน้นการเพาะปลูกเพื่อการค้ามากขึ้นตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 ถึง 1980 ซึ่งรัฐเข้ามาส่งเสริมการเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยวในปริมาณมาก ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะเพิ่มรายได้ให้กับชาวนาและต่อสู้กับการเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์ในพื้นที่ภาคอีสาน

น่าสนใจว่า งานวิจัยของเชิดชาย ซึ่งชี้ให้เห็นว่า “การเข้ามาของอำนาจรัฐ” เป็นปัจจัยทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อวิธีการผลิตของชาวนา รัฐส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเพาะปลูก 2 ประการด้วยกัน ประการที่ 1 การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางการเมือง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองและกลุ่มผู้นำทางการเมือง นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ทำให้เกิดการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมและตลาด การเข้ามาของลัทธิเจ้าอาณานิคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อชาวนา โดยเฉพาะชาวนาในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำสำคัญ ๆ ที่อยู่ใกล้กับอำนาจรัฐอาณานิคม ภายหลังจากการยึดครองและล้มล้างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รัฐบาลอาณานิคมมีวัตถุประสงค์ในการผลักดันให้ชาวนาเพาะปลูกจำนวนมากเพื่อตอบสนองการบริโภคในประเทศอาณานิคมและการส่งออกไปยังประเทศเจ้าอาณานิคมและขายต่างประเทศ ทำให้รัฐบาลอาณานิคมกำหนดนโยบายที่สนับสนุนการเพาะปลูกเพื่อการค้าซึ่งขัดแย้งกับวิธีการเพาะปลูกแบบยังชีพของชาวนา หากนโยบายของรัฐบาลอาณานิคมส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนา ชาวนามีแนวโน้มที่จะสร้างความรุนแรงเพื่อต่อต้านนโยบาย จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐอาณานิคม

กับชวานาและนำไปสู่ขบวนการกบฏชวานาในหลายพื้นที่ ในการศึกษาความขัดแย้งระหว่างในชวานากับเจ้าอาณานิคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ Scott (1985) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าขบวนการกบฏชวานาเป็นการต่อต้านนโยบายของรัฐบาลอาณานิคม นโยบายที่ขูดรีดชวานาด้วยการ “เก็บภาษีในอัตราที่สูง” หรือ “ซื้อผลผลิตในราคาที่ต่ำ” ทำให้รายได้ของชวานาต่ำกว่า “ระดับการยังชีพ” (Subsistence Line) ประเด็นของ Scott ก็คือการเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตของชวานาและการต่อต้านรัฐบาลของชวานาสอดคล้องไปกับบริบททางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

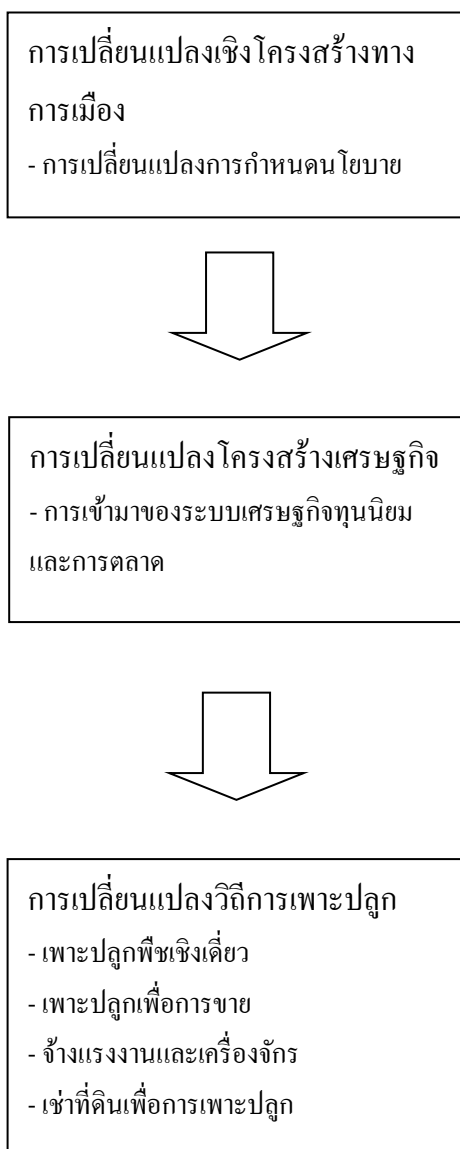
ประการที่ 2 การเปลี่ยนแปลงของระบอบการเมืองนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการกำหนดนโยบายการกระจายทรัพยากรซึ่งส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงวิถีการเพาะปลูกของชวานา การเมืองแบบประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง (Democratic and Electoral Politics) สร้างแรงจูงใจให้ผู้นำทางการเมืองกำหนดนโยบายการกระจายทรัพยากรให้ชวานาซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ในสังคมเพื่อเรียกความนิยมทางการเมืองจากชวานา ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับระบอบการเมืองเผด็จการ การกระจายทรัพยากรสาธารณะในรูปแบบการอุดหนุนและการช่วยเหลือมักจะมีปริมาณมากในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย (Laiprakobsup & Tangsupvattana, 2016) นโยบายอุดหนุนเป็นปัจจัยผลักดันให้ชวานาเปลี่ยนแปลงวิถีการเพาะปลูกเป็นแบบการค้าโดยเพาะปลูกปริมาณมากและเพื่อขายมากกว่าเก็บไว้กิน นโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกในช่วงรัฐบาลพรรคไทยรักไทยและเพื่อไทยช่วงปี 2000 ถึง 2014¹¹ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากต่อวิถีการเพาะปลูกของชวานา งานวิจัยของ ขวัญตา เบ็ญจะจันทร์ และคณะ (2557) ซึ่งชี้ให้เห็นว่านโยบายรับจำนำข้าวเปลือกทำให้ 1) ชวานาเพาะปลูกข้าวที่สามารถเก็บเกี่ยวได้ไม่เกิน 90 วัน 2) จ้างแรงงานและเครื่องจักรในทุกขั้นตอนการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยว 3) เช่าที่ดินในปริมาณมาก (มากกว่าที่ดินที่ตนเองถือครอง) เพื่อการเพาะปลูก และ 4) ขายข้าวเข้าโครงการรับจำนำของรัฐบาลมากกว่าขายให้กับตลาด กล่าวอีกนัยหนึ่ง วิถีการเพาะปลูกของชวานาไทยขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งที่มีแรงจูงใจในการกำหนดนโยบายอุดหนุนชวานาด้วยการรับซื้อผลผลิตในราคาที่กำหนด (ชนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์, 2557)

ประการที่ 2 งานวิจัยใช้กรณีศึกษาในการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของชวานา จากการสำรวจงานวิจัย พบว่ากรณีศึกษาที่งานวิจัยมักใช้แบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม กลุ่มที่ 1 งานวิจัยในกลุ่มนี้มักศึกษาการเปลี่ยนแปลงของชวานาในภาคกลาง (โดยเฉพาะในเขตภาคกลางตอนล่าง) เนื่องจากภาคกลางเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจเป็นเวลานานและต่อเนื่องตั้งแต่การทำสนธิสัญญา Bowring ในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 ซึ่งทำให้วิถีการเพาะปลูกของชวานาในเขตภาคกลางเน้นการเพาะปลูกเพื่อการค้าและการส่งออก ชวานาในภาคกลางยังได้รับผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจใน

¹¹ พรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลปี 2001 ถึง 2006 ส่วนพรรคเพื่อไทยซึ่งแกนนำพรรคมาจากพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลปี 2011 ถึง 2014

ระดับมหภาคของไทยตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1950 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยเน้นการส่งออก (โดยเฉพาะการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม) และการส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment) ทำให้เกิดนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในพื้นที่ภาคกลางซึ่งใกล้กับกรุงเทพมหานคร ชวนาขายที่นาให้กับอุตสาหกรรมและมาเป็นผู้เช่าที่ดินทำกิน จนปริมาณการเช่าที่ดินของชวนาเพิ่มขึ้นมากกว่าที่ดินในกรรมสิทธิ์ของตนเอง ชวนาต้องเช่าที่นาที่อยู่ห่างไกลจากที่อยู่ของตนเอง จึงจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานและเครื่องจักรในการเพาะปลูก ประภาส ปิ่นตบแต่ง (2558) วิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจของไทยต่อวิถีการเพาะปลูกของชวนาในจังหวัดนครปฐม ขวัญตา เบ็ญจะจันทร์ และคณะ (2557) ทำการศึกษาผลกระทบของการกำหนดนโยบายรับจ่านำข้าวเปลือกต่อวิถีการเพาะปลูกในจังหวัดพิจิตร มหาสารคาม และอุบลราชธานี

กลุ่มที่ 2 งานวิจัยในกลุ่มนี้มักศึกษาการเปลี่ยนแปลงของชวนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจาก 1) ภาคอีสานเป็นพื้นที่ที่เพาะปลูกข้าวมากที่สุดและเป็นข้าวพันธุ์ที่มีคุณภาพ (ข้าวหอมมะลิ) 2) ภาคอีสานมีประวัติศาสตร์การต่อสู้ทางการเมืองระหว่างชวนากับรัฐ 3) ชวนาในภาคอีสานมีจำนวนมาก ซึ่งเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญในการเลือกตั้ง กนกพร รัตนสุธีระกุล (2557) ศึกษาการเปลี่ยนแปลงของการเพาะปลูกของชวนาในจังหวัดมหาสารคาม เชิดชาย หมั่นภักดี (2560) วิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเข้ามาของอำนาจรัฐต่อวิถีการเพาะปลูกของชวนาในจังหวัดบึงกาฬ



รูปที่ 2.3: ความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และวิธีการ
เพาะปลูก

ประการที่ 3 งานวิจัยวิเคราะห์ผลกระทบเชิงลบของการเปลี่ยนแปลงระดับมหภาคต่อชาวนา และ ความพยายามในการปรับตัวในรูปแบบต่าง ๆ จากการสำรวจงานวิจัย พบว่าผลกระทบเชิงลบที่เกิดกับชาวนา มีด้วยกัน 3 ประการ **ประการที่ 1** การเพาะปลูกเพื่อการค้าและการกำหนดนโยบายของรัฐทำให้ชาวนามี ภาระต้นทุนการเพาะปลูกที่สูงขึ้น งานวิจัยของ ขวัญตา เบ็ญจะจันทร์ และคณะ (2557) ชี้ให้เห็นว่านโยบายรับ จำนำข้าวเปลือกทำให้ชาวนาในภาคกลางและอีสานมีต้นทุนการเพาะปลูกและการเก็บเกี่ยวสูงขึ้นเนื่องจาก ชาวนาต้องรีบเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวก่อนโครงการของรัฐบาลจะสิ้นสุด ประภาส ปิ่นตบแต่ง (2558) ชี้ให้เห็นว่าระบบเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์ผลักดันให้ชาวนาต้องเพาะปลูกข้าวในปริมาณมากขึ้น แต่ต้นทุนการ เพาะปลูกที่สูงขึ้น ราคาผลผลิตที่ผันผวน และความเลื่อมโทรมของการช่วยเหลือจากภาครัฐและชุมชน ทำ ให้ชาวนาประสบปัญหาความยากลำบากในการเพาะปลูก ทำให้ชาวนากลายเป็นกลุ่มที่ “เปราะบาง (Precarious Social Group)” เพราะไม่สามารถคาดการณ์ผลกระทบที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และการเมืองได้ **ประการที่ 2** การเพาะปลูกเพื่อการค้าและการกำหนดนโยบายของรัฐทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในหมู่ชาวนา ชาวนาบางกลุ่ม (โดยเฉพาะชาวนาที่มีฐานะยากจน) ไม่สามารถเข้าถึงปัจจัยการเพาะปลูกที่มี คุณภาพและการช่วยเหลือจากภาครัฐ ชาวนาที่มีฐานะที่ดีและเจ้าของปัจจัยการเพาะปลูก เช่น เจ้าของที่ดิน ร้านค้าปัจจัยการเพาะปลูก หรือโรงสี มีโอกาสในการเข้าถึงการช่วยเหลือของภาครัฐมากกว่า งานวิจัยของ Laiprakobsup (2017) และ ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์ และคณะ (2560) ชี้ให้เห็นว่าชาวนาที่มีฐานะยากจนมี แนวโน้มที่จะเข้าถึงโครงการช่วยเหลือของภาครัฐได้น้อยกว่าชาวนาที่มีฐานะดีและเจ้าของปัจจัยการ เพาะปลูก **ประการที่ 3** ชาวนาปรับตัวได้ลำบากในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมหากไม่มีการปรับเปลี่ยนการ กำหนดนโยบาย งานวิจัยชี้ให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายข้าวปัจจุบันที่อยู่ในกรอบของระบบการผลิตเชิง พาณิชย์เข้มข้นจะไม่สนับสนุนให้ชาวนายู่รอดได้ การอุดหนุนระยะสั้นไม่ช่วยสนับสนุนให้ชาวนายู่รอด แต่กลับกลายเป็นการทำให้ชาวนากลายเป็น “กลุ่มที่ต้องพึ่งพา (Dependent Group)” ที่ต้องรอความช่วยเหลือ และเรียกร้องความช่วยเหลือจากภาครัฐตลอดเวลา (ขวัญตา เบ็ญจะจันทร์ และคณะ, 2557; ชลิตา บัณฑิตวงศ์)

จากการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่าวิถีการผลิตแบบตลาดเข้มข้นและการเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยว ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในกระบวนการผลิตข้าวระหว่างชาวนาด้วยกันเอง ชาวนาที่มีฐานะยากจนและถือ ครองปัจจัยการเพาะปลูกน้อย (หรือชาวนาที่ทำนาเช่า) มีโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยการเพาะปลูกและการ ช่วยเหลือต่าง ๆ น้อยกว่าเจ้าของปัจจัยการผลิตและชาวนาที่มีฐานะดีกว่า ผู้วิจัยจึงมีข้อสังเกตเชิงว่า **มีความแตกต่างกันอย่างมากระหว่างชาวนาที่ทำนาเช่ากับชาวนาที่มีที่ดินเป็นของตนเองในการเข้าถึงโครงการ ช่วยเหลือของรัฐบาลและการรับรู้ข่าวสารในเรื่องการช่วยเหลือของรัฐบาล** นอกจากนี้ ชาวนาที่เข้าไม่ถึง ข้อมูลข่าวสาร เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเช่านา ทำให้ชาวนาเหล่านั้นไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลโครงการ

ช่วยเหลือชาวนาอีกด้วยซึ่งทำให้ระดับการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือมีความแตกต่างกันอย่างมากระหว่างชาวนาที่เข้าถึงข้อมูลข่าวสารกับชาวนาที่เข้าไม่ถึงข้อมูลข่าวสาร

2.6 สรุป

นโยบายข้าวของไทยมีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอดจากการจัดเก็บภาษีการส่งออกข้าวและการควบคุมราคาข้าวมาเป็นการอุดหนุนราคาข้าวเปลือกแก่ชาวนาผ่านโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและโครงการช่วยเหลือประเภทอื่น ๆ การเปลี่ยนแปลงของนโยบายข้าวไทยสอดคล้องไปกับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจไทย อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายข้าวของรัฐบาลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวิถีการเพาะปลูกและการผลิตของชาวนาในลักษณะที่มีความเป็น “เชิงพาณิชย์” มากขึ้น ชาวนาปลูกข้าวเพื่อการค้ามากกว่าการยังชีพ ทำให้ชาวนาลงทุนในการเพาะปลูกมากขึ้นกว่าในอดีตรวมทั้งการเช่าพื้นที่ทำนาที่เพิ่มสูงขึ้นเพื่อเพิ่มผลผลิตของตนเอง

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงวิถีการเพาะปลูกของชาวนาส่งผลกระทบต่อชาวนาไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ชาวนาไทยเสี่ยงต่อการเป็นหนี้สินล้นพ้นตัวเพราะการลงทุนในการเพาะปลูกและการผลิตแต่ราคาผลผลิตกลับมีความผันผวนอย่างรุนแรง ชาวนาพึ่งพาวิถีการเพาะปลูกเชิงพาณิชย์อย่างมากจนติดกับดักของการลงทุนอย่างมากแต่ได้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่า หรือ “วงจรรูบาทว์ของการเป็นหนี้สินในการเพาะปลูก” การทำนาเช่าเป็นตัวอย่างที่สะท้อนการติดกับวงจรรูบาทว์ของการเป็นหนี้สินได้ดีที่สุด ชาวนาต้องเช่าที่ดินจำนวนมากหาศาลจนเกินจำนวนที่ดินที่ตนเองถือครองอยู่เพื่อหวังจะเพิ่มการเพาะปลูก แต่ด้วยราคาผลผลิตที่ตกต่ำอย่างต่อเนื่อง ทำให้การทำนาเช่าไม่คุ้มค่า นอกจากนี้ ระบบการเพาะปลูกเชิงพาณิชย์ทำให้เกิดสถานะ “ความเหลื่อมล้ำ” ระหว่างชาวนากับผู้เล่นอื่น ๆ ในกระบวนการผลิตข้าว เช่น เจ้าของที่นา เจ้าของปัจจัยการเพาะปลูก ผู้ประกอบการ หรือแม้แต่รัฐ การทำนาเช่าทำให้ชาวนาอยู่ในสถานะที่ด้อยกว่าผู้เล่นอื่น ๆ ในกระบวนการผลิตข้าวจนทำให้ชาวนา (โดยเฉพาะที่ทำนาเช่า) เป็น “กลุ่มเปราะบาง” ที่สุดในกระบวนการผลิต

บทที่ 3

การออกแบบงานวิจัย

3.1 บทนำ

บทที่ 3 อธิบายการออกแบบงานวิจัยการทำนาเช่าในพื้นที่ภาคกลางและวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อปัญหาของชาวนาที่ทำนาเช่าในพื้นที่กรณีศึกษา ได้แก่ จังหวัดชัยนาท พระนครศรีอยุธยา และสุพรรณบุรี งานวิจัยชิ้นนี้ผสมผสานการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย (ดูบทที่ 1) ในส่วนของการวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจเก็บข้อมูลพื้นฐานจากกลุ่มตัวอย่างชาวนาที่ทำนาเช่าใน 3 พื้นที่กรณีศึกษา และทำการวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนาเพื่อให้เห็นสภาพทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างชาวนาและใช้เทคนิคทางสถิติอนุมาน T-Test วิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างชาวนาที่ทำนาเช่า ในส่วนของการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์รายบุคคลและสนทนากลุ่มกับกลุ่มตัวอย่างชาวนาที่ทำนาเช่าเพื่อวิเคราะห์เจาะลึกในประเด็นปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความคิดเห็นต่อนโยบายการช่วยเหลือของภาครัฐ และลักษณะการปรับตัวของชาวนาในพื้นที่กรณีศึกษา ส่วนที่ 3.2 อธิบายวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล โดยแบ่งออกเป็นการวิเคราะห์เชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ส่วนที่ 3.3 จะเป็นการอธิบายข้อมูลของพื้นที่กรณีศึกษาและกลุ่มตัวอย่างชาวนาที่ผู้วิจัยทำการเลือกศึกษาและวิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่าง ส่วนที่ 3.4 สรุปบทที่ 3

3.2 อธิบายวิธีการวิธีการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์

ผู้วิจัยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เชิงปริมาณและเชิงคุณภาพในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย (ดูบทที่ 1) ในส่วนของการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้การสำรวจเอกสาร (Documentary Review) โดยเน้นพระราชบัญญัติการเช่านาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินเพื่อการทำเกษตรกรรม ผู้วิจัยสำรวจพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อวิเคราะห์กฎหมายที่มีผลกระทบต่อการทำนาเช่า ผู้วิจัยสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินเพื่อการทำเกษตรกรรมและสภาพของการเช่านาโดยทั่วไป เช่น งานของ ศิริพร สัจจนันท์ และคณะ (2559) และ งานของ อุซุก ค้วงบุตรศรี (2560) เพื่อสำรวจการทำนาเช่าในพื้นที่อื่น ๆ เพื่อเปรียบเทียบกับการทำนาเช่าในพื้นที่กรณีศึกษา

ผู้วิจัยสัมภาษณ์รายบุคคล (Individual Interview) กับสนทนากลุ่ม (Focus Group) กลุ่มตัวอย่างทั้งนี้แล้วแต่ความสะดวกของกลุ่มตัวอย่าง ชาวนาบางรายสะดวกในการคุยเป็นรายบุคคล บางรายสะดวกคุยเป็นกลุ่ม ทั้งนี้ผู้วิจัยกำหนดไว้ว่าจำนวนกลุ่มตัวอย่างในการสนทนากลุ่มอยู่ระหว่าง 3-4 ราย ต่อการสนทนากลุ่ม 1 ครั้ง เพื่อไม่ให้เกิดการแย่งกันตอบและการผูกขาดการพูดคุยของชาวนาบางราย การสัมภาษณ์และการ

สนทนากลุ่มใช้เวลาประมาณ 45 – 60 นาที เพื่อให้การพูดคุยนานเกินไป โดยประเด็นการพูดคุยประกอบไปด้วย 4 หัวข้อหลัก คือ

- ข้อมูลส่วนบุคคล วิธีการเพาะปลูก และการทำนาเช่า
- ปัญหาและอุปสรรคในการทำนาเช่า รวมทั้งความเหลื่อมล้ำของชาวนาที่ทำนาเช่า
- การ (ไม่) ปรับตัวของชาวนา
- ความเห็นต่อนโยบายและโครงการของภาครัฐ

ในส่วนของการวิเคราะห์เชิงปริมาณ ผู้วิจัยเก็บข้อมูลพื้นฐานด้วยการทำแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างชาวนาที่ทำนาเช่าทั้งสิ้น 48 ราย โดยแบบสอบถามประกอบไปด้วย 4 ส่วน (ดูแบบสอบถามในภาคผนวก ก.)

- ส่วนที่ 1: ข้อมูลทั่วไปซึ่งเป็นข้อมูลเศรษฐกิจสังคมส่วนบุคคล (Socioeconomic Profile)
- ส่วนที่ 2: สภาพการทำนา
- ส่วนที่ 3: สภาพการเช่านา
- ส่วนที่ 4: ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการช่วยเหลือของรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา และโครงการช่วยเหลือของรัฐบาล นาย อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และ น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามด้วยสถิติเชิงพรรณนาเพื่อให้เห็นข้อมูลเบื้องต้นของวิธีการเพาะปลูกของกลุ่มตัวอย่างชาวนาที่ทำนาเช่า ในส่วนของการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำของชาวนาที่ทำนาเช่า ผู้วิจัยใช้เทคนิคทางสถิติการวัดตัดขวาง (Cross Tabulation) ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการเช่ากับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลซึ่งสะท้อนความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของชาวนา นอกจากนี้ เพื่อตรวจสอบว่าการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐของชาวนามีผลต่อการเข้าถึงนโยบายรัฐบาลหรือไม่ ผู้วิจัยใช้เทคนิคทางสถิติ T-Test เพื่อวิเคราะห์ว่าชาวนาที่เข้าถึงข้อมูลทางกฎหมายกับกลุ่มที่เข้าถึงไม่มีความแตกต่างในการเข้าร่วมโครงการช่วยเหลือของรัฐบาลอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่

ในกรณีของความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ผู้วิจัยมีสมมติฐานว่ามีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างชาวนาที่ไม่รู้กฎหมายการควบคุมค่าเช่านากับชาวนาที่ทราบในการเข้าถึงข้อมูลนโยบายการช่วยเหลือของรัฐบาล

ในส่วนของการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้วิธีการกำหนดประเด็น (Thematic Method) (Laiprakobsup, 2018) ให้สอดคล้องกับข้อคำถามในการสัมภาษณ์เพื่อความสะดวกในการสกัดเนื้อหาจากการสัมภาษณ์ได้อย่างมีเป้าหมาย โดยมีการกำหนดคำสำคัญในการสกัดเนื้อหา ในกรณีของปัญหาและอุปสรรค ผู้วิจัยใช้คำสำคัญที่เกี่ยวข้องกับ “ความเหลื่อมล้ำ” “การเข้าถึงข้อมูล” การรู้ข่าวที่หลังจากผู้อื่น” “การไม่ถูกรวม” ในกรณีของการปรับตัวของชาวนา ผู้วิจัยใช้คำสำคัญหรือวลีที่เกี่ยวข้องกับ “วิธีการ

เพาะปลูกที่ลดการใช้สารเคมี” “เกษตรอินทรีย์” “การปลูกพืชประเภทอื่น ๆ นอกจากข้าวโดยไม่จำเป็นต้องเป็นพืชที่แนะนำโดยรัฐบาล” เพื่อให้เห็นรูปแบบความพยายามในการปรับเปลี่ยนการเพาะปลูก

3.3 อธิบายข้อมูลพื้นที่และกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยครั้งนี้ทำการสำรวจและเก็บข้อมูลจากชาวนาที่ทำนาเช่า ใน 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสุพรรณบุรี พระนครศรีอยุธยา และชัยนาท

1. **พื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี** กลุ่มตัวอย่างที่เก็บข้อมูลมีพื้นที่ทำนาอยู่ในเขตชลประทาน โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาสามชุก และมี 1 ราย ทำนาในเขตที่ราบลุ่ม อำเภอบางปลาม้า
2. **พื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา** กลุ่มตัวอย่างเก็บข้อมูลมีพื้นที่ทำนาอยู่ในเขตชลประทาน บ้านหนองน้ำใหญ่ อำเภอฟักไห้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พื้นที่นี้อยู่ในทุ่งผักไห้ ซึ่งมีลักษณะเป็นแก้มลิงรับน้ำในช่วงฤดูน้ำหลาก ระหว่างเดือน กันยายน – ตุลาคม แต่ถ้าปีใดน้ำมาก ระยะเวลาที่น้ำท่วมก็จะยาวไปจนถึงเดือนธันวาคม เนื่องจากพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มน้ำท่วมถึง ทำให้ลักษณะดินในเขตนี้เป็นดินตะกอนที่ค่อนข้างอุดมสมบูรณ์
3. **พื้นที่จังหวัดชัยนาท** กลุ่มตัวอย่างเก็บข้อมูล อยู่ในตำบลบางซุด อำเภอสรรคบุรี จังหวัดชัยนาท มีพื้นที่ทำนาอยู่ในเขตโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาบรมธาตุ อย่างไรก็ตามพบว่า พื้นที่ทำนาของชาวนาบางราย น้ำไม่เพียงพอในช่วงเข้าฤดูแล้ง ชาวนาในเขตนี้จึงมีการขุดบ่อบาดเพื่อนำน้ำมาใช้ในการเกษตรด้วย

ผู้วิจัยใช้เหตุผล 2 ประการในการเลือก 3 จังหวัด ประการที่ 1 การเพาะปลูกข้าวใน 3 จังหวัดมีความเข้มข้นในเชิงพาณิชย์ ชาวนาทั้งสามจังหวัดมีการทำนาเชิงพาณิชย์อย่างเข้มข้น จากการสอบถามข้อมูลเบื้องต้นก่อนเข้าพื้นที่ ผู้วิจัยพบว่าชาวนาในสามพื้นที่เพาะปลูกข้าวเป็นหลักโดยเพาะปลูกถึง 2 ครั้งต่อปี (ดูหัวข้อย่อยข้อมูลการเพาะปลูกในส่วนนี้) ซึ่งถือว่าเพาะปลูกสูงกว่าชาวนาในจังหวัดภาคกลางอื่น ๆ ชาวนาที่ทำนาเช่าในสามจังหวัดเช่าที่นาเป็นปริมาณมาก ประการที่ 2 ชาวนาสามารถเข้าถึงตลาดการขายข้าวเปลือกได้ง่ายเนื่องจากมีโรงสีและลานตากข้าวจำนวนมากในพื้นที่



รูปที่ 3.1: อำเภอผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
ที่มา: ชนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์ (2561)



รูปที่ 3.2: อำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี
ที่มา: ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์ (2561)



รูปที่ 3.3: อำเภอสรรคบุรี จังหวัดชัยนาท
ที่มา: นันทา กันตริ (2561)

ช่วงเวลาการทำนาของชาวนาในพื้นที่ทั้ง 3 แห่ง พบว่า พื้นที่สองแห่ง คือ ที่ อ.สรรคบุรี ชัยนาท และ ที่ อ. เมืองสุพรรณบุรี มีช่วงเวลา ใกล้เคียงกัน คือเริ่มทำนารอบแรกในช่วงเดือน พฤษภาคม และในช่วงเดือน เมษายน ทางชลประทานจะหยุดการส่งน้ำ อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่ อำเภอ สรรคบุรี พบว่าชาวนาสามารถทำนาได้ 3 รอบ โดยใช้น้ำจากบ่อบาดาลร่วมด้วยในช่วงเข้าฤดูแล้ง ประมาณเดือน กุมภาพันธ์-มีนาคม ซึ่งจะเป็นช่วงที่น้ำจากคลองชลประทานไม่เพียงพอกับการทำนา

ชาวนาในพื้นที่ลุ่ม บ้านหนองน้ำใหญ่ อำเภอผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และรายหนึ่งที่ทำนาเขต อำเภอบางปลาม้า จังหวัดสุพรรณบุรี ช่วงเวลาทำนาจะเริ่มช้ากว่า คือ จะเริ่มทำนาหลังจากน้ำที่หลากท่วมในทุ่งเริ่มลดลง โดยทั่วไปประมาณเดือนมกราคม ของทุกปี แต่ถ้าปีใดที่น้ำน้อย ระดับน้ำที่หลากท่วมทุ่งลดลงเร็วกว่าปกติ การทำนาก็สามารถเริ่มในเดือน พฤศจิกายน-ธันวาคมของปี ระหว่างการเข้าไปเก็บข้อมูลในพื้นที่ ผู้วิจัยพบว่าชาวนาทำการเพาะปลูกโดยใช้สารเคมีปราบศัตรูพืชเป็นหลัก ตัวอย่างเช่น ระหว่างทางที่ผู้วิจัยเดินทางในจังหวัดสุพรรณบุรี ผู้วิจัยเห็นคน (อาจจะ เป็นชาวนาหรือแรงงานรับจ้าง) กำลังฉีดยาปราบศัตรูพืชนาหรือใช้รถฉีดยาแทนแรงงานคน ในช่วงเช้า สะท้อนให้เห็นว่าชาวนาส่วนหนึ่งยังคงพึ่งพาสารเคมีในการเพาะปลูกข้าวอยู่



รูปที่ 3.4: การนิตยาปราศรัยพืช อำเภอมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี

ที่มา: (บน) นันทา กันตริ (2561)

(ล่าง) ธนพันธ์ ไต้ประกอบทรัพย์ (2561)

ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างชาวนาทั้งหมด 45 ราย โดยให้ชาวนาตอบแบบสอบถาม (ดูส่วนที่ 3.3) โดยเกณฑ์ในการเลือกกลุ่มตัวอย่างเป็นการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เฉพาะชาวนาที่ทำนาเช่า ผู้วิจัยยังคำนึงถึงจำนวนที่ดินเช่านาโดยให้กระจายจำนวนที่นาจากน้อยไปหาจำนวนมาก ข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างแบ่งได้ดังนี้

ข้อมูลด้านเศรษฐกิจสังคม (Socioeconomic Profile)

- เพศ¹²: เพศหญิง 26 ราย เพศชาย 19 ราย
- อายุโดยเฉลี่ย¹³: อยู่ที่ 58 ปี โดยอายุต่ำสุดอยู่ที่ 33 ปี และสูงสุดอยู่ที่ 86 ปี ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าชาวนาใน 3 จังหวัดมีอายุค่อนข้างมาก กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (31 รายจากจำนวนผู้ที่ระบุ 47 ราย)
- ระดับการศึกษา¹⁴: ส่วนใหญ่ระบุว่ามีการศึกษาที่ประถมศึกษา 31 ราย ตามมาด้วยระดับมัธยมศึกษาจำนวน 9 ราย ส่วนระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษารวมกัน 6 ราย
- อาชีพ: ส่วนใหญ่มีอาชีพหลักคือเป็นเกษตรกรและทำนา มีอยู่ 7 รายที่ระบุว่าไม่มีอาชีพหลักคือ ค้าขายและรับจ้างทั่วไป ส่วนการทำนาเป็นอาชีพเสริม ในส่วนของอาชีพเสริม ชาวนาส่วนใหญ่มักจะรับจ้างทั่วไป รับจ้างเย็บผ้า บางส่วนปลูกพืชผักสวนครัวและไม้ดอกขายในชุมชน
- จำนวนสมาชิกในครอบครัว: โดยเฉลี่ยจะมีสมาชิกที่เป็นวัยเด็กและวัยรุ่น 1 คน ส่วนสมาชิกวัยทำงานประมาณ 3 คน

ข้อมูลด้านรายได้และรายจ่ายของครัวเรือน (Household Income)

- ระดับรายได้: กลุ่มตัวอย่าง 20 รายระบุว่ามียาได้ครอบครัวอยู่ที่ 100,000 ถึง 250,000 บาท ต่อปี ส่วนอีก 20 รายระบุว่ามียาได้มากกว่า 250,000 บาท ต่อปี อีก 8 ราย ระบุว่ามียาได้ต่ำกว่า 100,000 บาท ต่อปี ซึ่งถือว่าน้อยมากและมีความเสี่ยงที่จะมีการเป็นหนี้
- แหล่งรายได้: ส่วนใหญ่มาจากการทำนา บางส่วนระบุว่ามาจากการค้าขาย รับจ้างทั่วไป เช่น ขับรถส่งนักเรียน
- รายจ่ายต่อเดือน: โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 11,670.21 บาท รายจ่ายอันดับที่ 1 คือ ค่าอาหาร และค่าน้ำ ค่าไฟ รองลงมาได้แก่ ค่าฌาปนกิจซึ่งเป็นสวัสดิการหลักและเป็นเงินออมหลักของกลุ่ม

¹² มี 3 รายที่ไม่ได้ระบุว่ามียาได้

¹³ มี 1 รายที่ไม่ได้ระบุอายุของตนเอง

¹⁴ มี 2 รายที่ไม่ได้ระบุการศึกษา

ตัวอย่าง (จำนวน 32 ราย) และค่าการศึกษาบุตรธิดา (จำนวน 23 ราย) ค่าผ่อนรถ (จำนวน 17 ราย)

ข้อมูลลักษณะการเป็นหนี้สิน

- การมีหนี้สินในระบบและระยะเวลาการเป็นหนี้: กลุ่มตัวอย่างจำนวน 35 ราย (จากผู้ตอบ 48 ราย) ระบุว่าหนี้สินกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ระยะเวลาเป็นหนี้สินโดยเฉลี่ย 10 ปี โดยต่ำสุดอยู่ที่ 6 เดือน สูงสุดอยู่ที่ 30 ปี¹⁵
- การมีหนี้สินนอกระบบและระยะเวลาการเป็นหนี้: กลุ่มตัวอย่างจำนวน 19 ราย (จากผู้ตอบ 40 ราย) ระบุว่าหนี้สินนอกระบบทั้งจากการยืมญาติพี่น้อง คนรู้จักในชุมชน และเจ้าหนี้ในพื้นที่ ระยะเวลาเป็นหนี้สินโดยเฉลี่ย 5.35 ปี
- จำนวนเงินที่เป็นหนี้: กลุ่มตัวอย่าง 31 ราย (จากผู้ตอบ 42 ราย) ระบุว่าหนี้ตั้งแต่ 50,000 ถึงมากกว่า 100,000 บาท
- ประเภทของหนี้: ส่วนใหญ่เป็นหนี้จากการทำการเกษตร (จำนวน 35 ราย) ตามมาด้วยหนี้สินจากค่าใช้จ่ายในครัวเรือนและการศึกษาบุตร สะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างเป็นหนี้สินจากการทำนาเป็นหลัก

ข้อมูลการเพาะปลูก

- ระยะเวลาการทำนา: โดยเฉลี่ยทำนามา 26 ปี
- ต้นทุนการเพาะปลูก: โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 3,989.36 บาท ต่อไร่
- ผลผลิตต่อไร่: โดยเฉลี่ยผลผลิตต่อไร่อยู่ที่ 890.67 กิโลกรัมต่อไร่
- แรงงานที่ทำนาในครัวเรือน: โดยเฉลี่ย 2 คน ต่อครัวเรือน
- การจ้างแรงงานทำนา: ส่วนใหญ่เป็นการผสมผสานกันระหว่างการทำเองและการจ้างแรงงานช่วยทำนา (จำนวน 41 ราย) ส่วนที่จ้างทั้งหมดทุกระบวนการณ์มี 6 ราย มีเพียง 1 คนที่ตอบว่าทำเองทั้งหมด สะท้อนให้เห็นว่าชาวนาส่วนใหญ่พึ่งพาแรงงานในกระบวนการเพาะปลูก
- จ้างแรงงานกระบวนการไหน: กลุ่มตัวอย่างแทบทุกรายจ้างแรงงานช่วงการเตรียมดินเพาะปลูก ได้แก่ การบ่มดิน (จำนวนมากที่สุด) การไถดิน และการทำเทือก ตามมาด้วยการเกี่ยวซึ่งแทบทุกรายจ้างรถเกี่ยวหรือแรงงานมาเกี่ยวข้าว ในขณะที่ มีชาวนาบางส่วนจ้างขั้นตอนการฉีดยาปราบศัตรูพืช

¹⁵ จำนวนผู้ที่ระบุระยะเวลาการเป็นหนี้อยู่ที่ 35 ราย ผู้เขียนสังเกตว่าข้อนี้มีจำนวนคนที่ไม่ตอบมากที่สุดถึง 9 ราย อาจจะสะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างไม่อยากจะระบุสถานภาพการเป็นหนี้สินนอกระบบ

- **จำนวนเครื่องมือการเพาะปลูก:** ส่วนใหญ่จะถือครองเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับการเพาะปลูก โดยเฉพาะท่อสูบน้ำ สะท้อนว่าชาวนาให้ความสำคัญกับน้ำในการเพาะปลูก (ดูตาราง 3.1) ตามมาด้วยเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับช่วงการดูแลรักษา เช่น เครื่องหว่านหรือเครื่องนวดพ่น ในขณะที่ ครึ่งหนึ่งของชาวนาไม่สามารถเป็นเจ้าของเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมดิน และรถเกี่ยวและขนส่ง มีเพียงแค่ 2 ราย ที่ตอบว่ามีรถเกี่ยวข้าว ผู้วิจัยสังเกตจากการสัมภาษณ์ว่าค่าใช้จ่ายของชาวนาที่ทำนาเช่ามักจะไปอยู่ที่ค่าจ้างเตรียมดินกับค่าเก็บเกี่ยว
- **พันธุ์ข้าวที่เพาะปลูก:** ส่วนใหญ่ปลูกพันธุ์ กข (ข้าวขาวหรือข้าวเปลือกเจ้า) เช่น กข 41 หรือ กข 47 ตามมาด้วยข้าวหอมจังหวัด เช่น ข้าวหอมปทุมธานี
- **ราคาข้าวเปลือกที่ขายได้¹⁶:** โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 6,512.90 บาทต่อตัน ซึ่งค่อนข้างต่ำในช่วงเวลานั้น
- **รอบการทำนาต่อ 1 ปีการเพาะปลูก:** ส่วนใหญ่ทำนา 2 รอบ ต่อปีการเพาะปลูก (จำนวน 47 ราย) มีเพียง 1 รายที่สามารถทำได้ 3 รอบ

ตารางที่ 3.1: จำนวนเครื่องมือการเพาะปลูก

เครื่องมือ	จำนวนเฉลี่ย
รถไถเดินตาม (จำนวนผู้ตอบ 38 คน)	2 เครื่อง
รถแทรกเตอร์ (จำนวนผู้ตอบ 5 คน)	1 เครื่อง
เครื่องสูบน้ำ (จำนวนผู้ตอบ 32 คน)	1 เครื่อง
ท่อสูบน้ำ (จำนวนผู้ตอบ 45 คน)	2 เครื่อง
ขลุบ (จำนวนผู้ตอบ 34 คน)	1 เครื่อง
ลูกควัก (จำนวนผู้ตอบ 10 คน)	1 เครื่อง
เทือก (จำนวนผู้ตอบ 28 คน)	1 เครื่อง
เครื่องหว่านข้าว (จำนวนผู้ตอบ 33 คน)	1 เครื่อง
เครื่องหว่านปุ๋ย (จำนวนผู้ตอบ 31 คน)	1 เครื่อง
เครื่องนวดปราบศัตรูพืชแบบสะพายหลัง (จำนวนผู้ตอบ 31 คน)	1 เครื่อง
รถเกี่ยวข้าว (จำนวนผู้ตอบ 2 คน)	1 คัน
รถอีแต๋น (จำนวนผู้ตอบ 1 คน)	20 คัน
รถหกล้อ (จำนวนผู้ตอบ 1 คน)	3 คัน

ที่มา: ผู้วิจัย

¹⁶ ผู้วิจัยได้ทำการตัดข้อมูลที่เป็น outlier (25,000 บาท 1 ข้อมูล) และข้อมูลที่กรอกจำนวนกำกวม (2 ข้อมูล) ออกจากการวิเคราะห์

ข้อมูลการทำนาเช่า¹⁷

- จำนวนปีที่ทำนาเช่า: โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 23 ปี คำมัธฐานอยู่ที่ 25 ปี ต่ำสุดอยู่ที่ 2 ปี และสูงสุดอยู่ที่ 60 ปี ซึ่งถือว่ามีผลกระทบของระยะเวลาที่อยู่ในการทำนาเช่า
- จำนวนผลผลิตต่อไร่ที่ทำนาเช่า: โดยเฉลี่ย 18 ถึงต่อไร่
- การทำสัญญาเช่า: จำนวน 36 ราย เป็นการทำสัญญาปากเปล่า จำนวน 9 ราย เป็นการทำสัญญาเช่าที่เป็นลายลักษณ์อักษร
- ระยะเวลาสัญญาเช่าที่ตกลงกัน: ส่วนใหญ่ระบุว่า 2 ปี (จำนวน 17 ราย) มี 22 รายที่ไม่ได้ตอบคำถามนี้ซึ่งสะท้อนว่าชาวนาไม่ทราบว่าพระราชบัญญัติการเช่านาเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 ให้เช่านาไม่ต่ำกว่า 3 ปี (ดูส่วนที่ 4.2 บทที่ 4)
- เจ้าของที่นา¹⁸: จำนวน 32 รายระบุว่าเจ้าของที่นาเช่าเป็นญาติและคนที่รู้จักคุ้นเคยกัน จำนวน 5 ระบุว่าเจ้าของที่นาเป็นเจ้าแกหรือนายทุนที่รู้จักกัน จำนวนที่เหลือจะเป็นเพื่อนบ้าน (2 ราย) คนที่ไม่รู้จักและนายทุนที่ไม่รู้จัก (2 ราย)
- การปรับปรุงที่นา: จำนวน 17 รายระบุว่าไม่ได้ปรับปรุงอะไรเลย จำนวน 13 ราย เป็นปลูกปอเทืองหรือถั่ว จำนวน 7 รายเป็นการกรร่งที่นา มีจำนวน 9 ราย ที่ทำการขุดบ่อน้ำ
- การบอกเลิกเช่าของเจ้าของที่นา: 41 รายระบุว่าไม่มีการบอกเลิกเช่า อีก 6 ราย ระบุว่ามีการบอกเลิกเช่า ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเจ้าของที่นาส่วนใหญ่ให้ชาวนาเช่ามาต่อไปเรื่อย ๆ
- อยากเลิกทำนาเช่าหรือไม่: 21 รายระบุว่าอยากเลิก อีก 20 รายระบุว่าจะทำต่อไป ส่วน 7 ระบุว่ายังไม่แน่ใจ
- อยากปลูกข้าวอินทรีย์หรือไม่: มีเพียง 5 รายที่อยากทำข้าวอินทรีย์เพราะทำอยู่แล้ว ส่วนใหญ่ไม่อยากทำด้วยเหตุผล 1) ต้นทุนการเพาะปลูกสูง 2) ไม่สามารถหาตลาดได้ 3) ไม่คุ้มกับค่าเช่าที่นา 4) ผลผลิตต่อไร่น้อย

จากการสำรวจแบบสอบถาม กลุ่มตัวอย่างมีจำนวนที่นาที่ตนเองถือครองโดยเฉลี่ย 11.17 ไร่ โดยจำนวนต่ำสุดอยู่ที่ 3 ไร่ สูงสุดอยู่ที่ 34 ไร่ ในกรณีของนาเช่า โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 23.21 ไร่ โดยจำนวนเช่าต่ำสุดอยู่ที่ 5 ไร่ สูงสุดอยู่ที่ 90 ไร่ สะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างชาวนาพึ่งพิงการเช่านาเป็นอย่างมาก เมื่อผู้วิจัยสำรวจข้อมูล พบว่ากลุ่มตัวอย่างหลายรายไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ชาวนารายที่ระบุว่าเช่าจำนวน 90 ไร่ ก็ไม่ได้ระบุว่าตนเองมีที่ดินที่เป็นของตนเองจำนวนเท่าไร่

¹⁷ ข้อมูลส่วนนี้อาจจะมีความแตกต่างจากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์หรือสนทนากลุ่ม (ส่วนที่ 4.4 บทที่ 4)

¹⁸ มีจำนวน 7 รายที่ไม่ตอบคำถามนี้

3.4 สรุป

การวิเคราะห์สภาพการทำนาเช่า ปัญหาและอุปสรรค และการปรับตัวของชาวนาที่ทำนาเช่า จำเป็นต้องใช้วิธีการวิเคราะห์ทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณเพื่อจะได้ผลการวิเคราะห์ที่รอบด้านทั้งภาพกว้าง และภาพเชิงลึกของชาวนาที่ทำนาเช่า การสำรวจข้อมูลพื้นฐานด้วยแบบสอบถามและการใช้เทคนิคทางสถิติเชิงพรรณนาและอนุมานช่วยให้เห็นภาพทั่วไปของวิถีการเพาะปลูกของชาวนาที่ทำนาเช่าและความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างวิถีการทำนาเช่ากับการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือของภาครัฐซึ่งสะท้อนความเหลื่อมล้ำของชาวนาที่ทำนาเช่า ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มทำให้เห็นภาพเชิงลึกของปัญหาและอุปสรรคที่ชาวนาที่ทำนาเช่าประสบและความพยายามในการปรับตัวของชาวนาที่ทำนาเช่าในรูปแบบต่าง ๆ หรือแม้แต่ความไม่สามารถในการปรับตัวของชาวนา

บทที่ 4

สำรวจลักษณะการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการทำนาเช่าในพื้นที่ภาคกลาง

4.1 บทนำ

การทำนาเช่าเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการเพาะปลูกและผลิตข้าวของไทยสมัยใหม่ โดยเฉพาะในภาคกลาง การเช่าที่นากลายเป็นเรื่องปกติสำหรับชาวนาในพื้นที่ภาคกลางเพื่อเพิ่มผลผลิตของตนเอง ที่สำคัญที่สุด การเช่าที่นาของชาวนาในภาคกลางมีปริมาณมากเมื่อเปรียบเทียบกับชาวนาในภาคอื่น ๆ ในขณะเดียวกัน การจ่ายค่าเช่านามีรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามการตกลงและความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของกับผู้เช่า (ดูส่วนที่ 4.4) ไม่ได้จำกัดเฉพาะการจ่ายเงินเท่านั้น

บทที่ 4 สำรวจลักษณะการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการทำนาเช่าจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและจากการเก็บข้อมูลในพื้นที่ ส่วนที่ 4.2 สำรวจพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเช่านาเพื่อเกษตรกรรมตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึง พ.ศ. 2559 ส่วนที่ 4.3 สำรวจลักษณะการเช่านาและปัญหาของการเช่านาจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่ 4.4 อธิบายวิธีการทำนาและการเช่านาในพื้นที่กรณีศึกษา ส่วนที่ 4.5 สรุปบทที่ 4

4.2 พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเช่านา

ประเทศไทยมีการออกกฎหมายเพื่อควบคุมการเช่านาโดยเฉพาะราคาค่าเช่านามาโดยตลอดตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยกฎหมายที่สำคัญได้แก่

- พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493
 - พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2494
 - พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2497
- พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517
 - กฎกระทรวง พ.ศ. 2519
 - กฎกระทรวง พ.ศ. 2520
- พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524
 - กฎกระทรวง พ.ศ. 2527
- พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 (ฉบับที่ 2)¹⁹

¹⁹ พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2559 เป็นการแก้ไขข้อความบางมาตราของพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2524 ไม่ใช่เป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2524

จากการสำรวจกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติและกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับการเช่าที่ดินมักมีการจัดทำในช่วงระบอบอำนาจนิยมไม่ใช่ในช่วงระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2493 จัดทำในสมัยรัฐบาล จอมพล แปลก พิบูลย์สงคราม ส่วนพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517 จัดทำในสมัยรัฐบาล นาย สัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งได้รับการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมเป็นนายกรัฐมนตรีภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ส่วนพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 จัดทำในสมัยรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งมาจากการทำรัฐประหาร จะมีเพียงพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ซึ่งมาจากรัฐบาล พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ในระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ คณะกรรมการที่จัดทำพระราชบัญญัติก็สะท้อนกลุ่มคนที่รัฐบาลในขณะนั้นเลือกในการจัดทำนโยบายด้วย คณะกรรมาธิการที่จัดทำและยกร่างพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 นายทหาร ข้าราชการระดับสูง และอาจารย์มหาวิทยาลัย (ดู ราชกิจจานุเบกษา, 2493 ตอนที่ 10 เล่ม 44; ราชกิจจานุเบกษา, 2558 เล่ม 132 ตอนที่ 118ง) ในขณะที่ คณะกรรมาธิการที่จัดทำพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มีส่วนผสมระหว่างนายทหาร ข้าราชการระดับสูงจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งในพื้นที่ต่างจังหวัด (ดู ราชกิจจานุเบกษา, 2523 เล่ม 97 ตอนที่ 114) ที่สำคัญที่สุด คณะกรรมาธิการที่จัดทำพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านาและที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่มีตัวแทนจากชาวนาเลยแม้แต่คนเดียวซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าชาวนา*ไม่ได้รับโอกาสในการเข้ามากำหนดนโยบายที่มีผลกระทบต่อตนเองเลย กล่าวอีกนัยหนึ่ง มีความเหลื่อมล้ำในทางการเมืองและโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการการจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับชาวนา*

ตารางที่ 4.1 สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการทำนาเช่า ผู้วิจัยมีข้อสังเกต 3 ประการ ประการที่ 1 พระราชบัญญัติมีการขยายขอบเขตของการควบคุมค่าเช่านาจากการควบคุมเฉพาะค่าเช่าที่ดินในการปลูกข้าวมาเป็นค่าเช่าที่ดินในการเพาะปลูกพืชประเภทอื่น ๆ พระราชบัญญัติการควบคุมข้าว พ.ศ. 2493 เน้นการควบคุมค่าเช่าที่ดินเพื่อการเพาะปลูกข้าวเป็นหลัก แต่พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 ขยายขอบเขตการควบคุมไปยังการเพาะปลูกพืชไร่ พืชสวน และอื่น ๆ การขยายขอบเขตไปยังพืชประเภทอื่น ๆ สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจของไทย กล่าวคือ เศรษฐกิจของไทยพึ่งพาการส่งออกสินค้าเกษตรประเภทอื่น ๆ มากขึ้น เช่น ยางพารา มันสำปะหลัง ปาล์ม น้ำมัน การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงไม่ได้จำกัดเฉพาะข้าวอีกต่อไป เพื่อให้กฎหมายสามารถบังคับใช้ในกรณีการเช่าที่ดินเพื่อการเพาะปลูกพืชประเภทอื่น จึงต้องมีการขยายขอบเขตอำนาจของกฎหมายออกไป

ประการที่ 2 การควบคุมค่าเช่านาเปลี่ยนจากการควบคุมโดยตรงของหน่วยงานราชการส่วนกลางมาเป็นการควบคุมด้วยคณะกรรมการ ในขณะที่ พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2493 ให้

“กระทรวงมหาดไทย” ดูแลเรื่องการควบคุมราคาเช่าที่นา พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517 ให้ “คณะกรรมการควบคุมค่าเช่านา” ดูแลเรื่องอัตราเช่านา และพระราชบัญญัติเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 ให้ “คณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” เป็นผู้ดูแลอัตราเช่าที่ดิน

ประการที่ 3 พระราชบัญญัติพยายามจัดตั้งคณะกรรมการเช่าที่ดินลงไปในระดับพื้นที่มากขึ้น
พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ตั้งคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน (ราชกิจจานุเบกษา, 2517 เล่ม 91 ตอนที่ 215) ในขณะที่ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 และ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 มีการเพิ่ม “คณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล (คชก. ตำบล)” และ “คณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำอำเภอ (คชก. อำเภอ)” (ราชกิจจานุเบกษา, 2524 เล่ม 98 ตอนที่ 133; ราชกิจจานุเบกษา, 2559 เล่ม 133 ตอน 38 ก) แสดงให้เห็นว่ารัฐต้องการเข้าไปกำกับดูแลการเช่าที่ดินในระดับพื้นที่มากขึ้น โดยเฉพาะรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งพยายามขยายบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค (อำเภอ) ในการบังคับใช้กฎหมาย สะท้อนแนวคิดความพยายามควบคุมกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า นับตั้งแต่พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 เป็นต้นมา ไม่มีการระบุอัตราค่าเช่าที่นาที่ชัดเจนอีกเลย กลับให้คณะกรรมการเช่าที่ดิน ๗ เป็นผู้กำหนดอัตราเช่าที่ดินโดยยึดคุณภาพของที่ดินและราคาผลผลิตในแต่ละพื้นที่ แต่จากการเก็บข้อมูลในพื้นที่ของผู้วิจัย คณะกรรมการดังกล่าวไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายและควบคุมค่าเช่าที่นาได้เลยเนื่องจากกลุ่มตัวอย่างระบุว่าเจ้าของที่ดินเป็นผู้กำหนดอัตราค่าเช่าที่นาไม่ใช่กฎหมาย ราคาเช่าที่ไม่สามารถต่อรองได้ หากมีการลดราคาเช่า จะเกิดจากความสมัครใจ (และเห็นใจ) ของเจ้าของที่ดินมากกว่า (ดูบทที่ 5) สะท้อนให้เห็นปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติและความไม่มีประสิทธิผลของกฎหมายในระดับพื้นที่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ประเทศไทยไม่มีความเข้มแข็งในทางกฎหมายพอที่จะบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะไม่สามารถควบคุมค่าเช่านาได้อย่างแท้จริง

ตารางที่ 4.1: สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเช่านา

พระราชบัญญัติ	สาระสำคัญ
พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา 2493	กำหนดอัตราค่าเช่านา 1) หากผลผลิตได้ไร่ละ 40 ถึง จ่ายค่าเช่าไม่เกินไร่ละ 10 ถึง 2) หากผลผลิตได้ไร่ละ 30 - 40 ถึง จ่ายค่าเช่าไม่เกินไร่ละ 6 ถึง 3) หากผลผลิตได้ไร่ละ 20 – 30 ถึง จ่ายค่าเช่าไม่เกินไร่ละ 3 ถึง 4) หากผลผลิตได้ไม่เกินไร่ละ 10 ถึง จ่ายค่าเช่านาไม่เกินไร่ละ 1 ถึง 5) หากจ่ายเป็นเงิน จ่ายตามราคาข้าวเปลือกต่อ 1 ถึง
พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา 2517	1) ขยายการควบคุมการเช่าที่ดินไปยังการเพาะปลูกพืชอย่างอื่นด้วย 2) กำหนดวาระการเช่านาไม่เกิน 6 ปี 3) ให้จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดดูแลอัตราค่าเช่านา
พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524	1) เปลี่ยนจากการ “ควบคุม” ค่าเช่านาเป็นการ “เช่าที่ดิน” เพื่อเกษตรกรรม 2) ให้คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมระดับตำบล กำหนดอัตราค่าเช่าที่ดิน 3) กำหนดให้คิดค่าเช่าเป็นรายปี
พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559	1) จัดตั้งคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมระดับอำเภอ 2) ห้ามไม่ให้คนต่างด้าวเช่าที่ดินเพื่อทำเกษตรกรรมนอกจากได้รับสิทธิจากสนธิสัญญาที่รัฐบาลไทยทำกับประเทศของคนต่างด้าว หรือได้รับสิทธิพิเศษในการลงทุนด้านการเกษตร 3) เพิ่มประธานสภาเกษตรกรจังหวัด พัฒนาการจังหวัดเข้าไปใน คชก. จังหวัด 4) เพิ่มการแต่งตั้งให้บุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในด้านเกษตรกรรม ผังเมือง ที่ดิน เป็น คชก. ตำบล 5) ให้ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมใน คชก.

	<p>ตำบล</p> <p>6) กำหนดวาระการเช่ามาเป็น 2 ปี (ในกรณีที่ไม่ได้ทำเป็นหนังสือลายลักษณ์อักษร)</p> <p>7) ให้ คชก. เพิ่มการพิจารณาค่าเช่าตามพื้นที่เขตในชลประทานและนอกเขตชลประทาน</p> <p>8) ผู้เช่าสามารถปรับที่ดินได้ตราบเท่าที่ไม่กระทบต่อคุณภาพของดิน</p> <p>9) ในกรณีที่ผลผลิตตกต่ำอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือภัยอย่างอื่นที่ไม่ได้มาจากผู้เช่า ให้เจ้าของที่ดินลดค่าเช่าตามสัดส่วนผลผลิตที่ได้จริง</p>
--	--

ที่มา: ราชกิจจานุเบกษา (2493; 2517; 2524; 2559); ศิริพร (2559)

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 ซึ่งมีความน่าสนใจในแง่มุมมองของการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ พรบ. ดังกล่าวพยายามปกป้องชาวนาที่ทำนาเช่า ประการที่ 1 คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมระดับตำบล (คชก. ตำบล) พิจารณาอัตราค่าเช่าที่ดินในและนอกเขตชลประทานให้เหมาะสม กล่าวอีกนัยหนึ่ง ค่าเช่าที่ดินในเขตและนอกเขตชลประทานต้องมีความแตกต่างกันทั้งนี้เป็นไปตามที่ คชก. ตำบล พิจารณา ประการที่ 2 ผู้เช่าสามารถปรับเปลี่ยนพื้นที่เช่าได้โดยต้องขออนุญาต คชก. ตำบล และต้องไม่กระทบกับคุณภาพของดิน ประการที่ 3 เจ้าของที่ดินต้องลดค่าเช่าที่ดินในกรณีที่ผู้เช่าที่ดินประสบกับภัยธรรมชาติหรือภัยอื่น ๆ ที่ไม่ได้มาจากผู้เช่าจนทำให้จำนวนผลผลิตลดลง

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มกับชาวนาที่ทำนาเช่า ผู้วิจัยพบว่าการบังคับใช้มาตราต่าง ๆ ของ พรบ. ไม่เกิดขึ้น ประการที่ 1 ชาวนาระบุว่าราคาค่าเช่านาที่ติดกับเขตชลประทานและนอกเขตชลประทานไม่แตกต่างกันโดยเฉพาะปีการเพาะปลูกที่ฝนตกดีจนน้ำอุดมสมบูรณ์ ราคาค่าเช่าแถบจะไม่ต่างกันเพราะมีความต้องการเช่านาสูงในช่วงที่น้ำอุดมสมบูรณ์²⁰ ประการที่ 2 ชาวนาที่ทำนาเช่าไม่สามารถปรับเปลี่ยนพื้นที่ได้หากไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่นา จากการสัมภาษณ์ชาวนาในจังหวัดสุพรรณบุรีและพระนครศรีอยุธยา พบว่าชาวนาที่ทำนาเช่าไม่สามารถปรับพื้นที่นาเช่าได้หากเจ้าของไม่ยินยอม²¹ ในทางกลับกัน ผู้วิจัยได้สนทนากับเจ้าของที่นาและพบว่าบางครั้งผู้เช่าทำการปรับปรุงพื้นที่นาโดย

²⁰ สัมภาษณ์ชาวนา อ. เมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

²¹ สัมภาษณ์ชาวนา อ. เมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561 และสัมภาษณ์ชาวนา อ. ผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา วันที่ 23 พฤศจิกายน 2561

ไม่ได้แจ้งกับ คชก. ตำบล และเจ้าของที่นาด้วย ประการที่ 3 ราคาเช่าไม่ได้ลดลงไปแม้ว่าผลผลิตไม่ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ เนื่องจากเจ้าของที่นามักจะเรียกเก็บค่าเช่านาต้นฤดูการเพาะปลูก หากไม่จ่ายค่าเช่าเลย เจ้าของที่นาไม่ยินยอมและปฏิเสธการเช่านาโดยให้ชาวนารายอื่น ๆ เช่า ดังนั้นชาวนาที่ทำนาเช่าจึงมีความเสี่ยงในการได้ผลผลิตไม่ตามเป้าหมายและไม่ได้รับการลดค่าเช่านา

4.3 วิธีการทำนาเช่าจากงานวิจัยเชิงประจักษ์และค่าเช่านาโดยเปรียบเทียบ

ผู้วิจัยได้สำรวจงานวิจัย 2 ชิ้นที่เกี่ยวข้องวิธีการทำนาเช่า ได้แก่ งานของ ศิริพร สัจจนันท์ (2559) และอุชุก ค้วงบุตรศรี (2560) โดยทั้งสองชิ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และอธิบายลักษณะการทำนาเช่าและการตัดสินใจของชาวนาที่ทำนาเช่า รวมทั้งผลกระทบของการทำนาเช่าต่อวิถีการเพาะปลูกของชาวนาที่ทำนาเช่า งานของ ศิริพร (2559) ศึกษารวบรวมข้อมูลสภาพการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย ปัญหาของการเช่าที่ดินปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกี่ยวข้อง ศิริพรและคณะใช้การสำรวจในการเก็บข้อมูลสภาพการเช่าที่ดินซึ่งวิเคราะห์จากพืชเศรษฐกิจหลักของประเทศ 3 ชนิด ได้แก่ ข้าว อ้อย และมันสำปะหลัง ในจังหวัดที่มีพื้นที่การเพาะปลูกพืชเหล่านี้เป็นจำนวนมากและมีสัดส่วนครัวเรือนที่มีการเช่าที่ดินสูงใน 4 จังหวัด ได้แก่ นครสวรรค์ จำนวน 204 ราย สุพรรณบุรี จำนวน 206 ราย นครราชสีมา จำนวน 205 ราย และกาญจนบุรี จำนวน 202 ราย

จากการเก็บข้อมูล ศิริพรพบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่มีที่ดินเป็นของตนเองและที่ดินเป็นของตนเองบวกกับการเช่าบางส่วน มีไม่มากนักที่เป็นการเช่าที่ดินอย่างเดียว ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างเกษตรกรเป็นเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินขนาดเล็กระหว่าง 1 – 20 ไร่ ลักษณะการเช่าที่ดินของเกษตรกรเป็นเช่าที่ดินจากผู้ให้เช่าที่เป็นญาติหรือเพื่อนบ้านเป็นส่วนใหญ่ เป็นที่ดินเช่ามีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดเป็นส่วนใหญ่ซึ่งสะท้อนว่าเกษตรกรเองต้องการเช่าที่ดินที่มีความชัดเจนในความเป็นเจ้าของ ไม่เช่าที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิหรือเช่าที่ดินจากผู้เช่าอีกต่อหนึ่ง การเช่าที่ดินที่มีเอกสารสิทธิชัดเจนทำให้การขอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐเป็นไปได้สะดวก

เหตุผลของการเช่าที่ดินส่วนใหญ่เป็นการเช่าเพราะต้องการขยายพื้นที่การเกษตร ส่วนนาหุดรลงมาได้แก่ เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยผู้เช่ารู้จักผู้ให้เช่าที่ดินเป็นอย่างดีเกือบทั้งหมดสำหรับค่าเช่าที่จ่ายจะชำระเป็นเงินสดเป็นส่วนใหญ่และมีการจ่ายเป็นเงินสดที่มีเงื่อนไขหลังจากขายผลผลิตตามราคาที่ตกลง และมีเพียงเล็กน้อยที่จ่ายค่าเช่าในรูปแบบของผลผลิต โดยการจ่ายค่าเช่าจะจ่ายเมื่อเก็บผลผลิตแล้วเป็นส่วนใหญ่ มีบางส่วนที่ระบุว่ามีการจ่ายค่าเช่าล่วงหน้าเมื่อมีการตกลงเช่าที่ดินกัน

ในส่วนของอัตราค่าเช่าที่ดินโดยเฉลี่ย ศิริพรและคณะ (2559) พบว่าหากคิดเป็นเงินสดต่อไร่ต่อปีตกอยู่ระหว่าง 995-1,732 บาท โดยมีค่าเช่าที่ดินเฉลี่ย จังหวัดนครสวรรค์ค่าเช่าเฉลี่ย 995 บาท และจังหวัด

นครราชสีมาค่าเช่าเฉลี่ยสูงสุด 1,732 บาท โดยสัดส่วนของค่าเช่าต่อรายได้เฉลี่ยจากการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไร่อยู่ที่ร้อยละ 10.6 – 19.1

ประเด็นที่น่าสนใจของงานวิจัยของ ศิริพรและคณะ (2559) คือ มีเกษตรกรเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่มีความความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยพบว่า มีเพียงส่วนน้อยที่มีความเข้าใจใน พรบ.ฉบับนี้ โดยในแต่ละจังหวัดมีสัดส่วนเรียงตามลำดับจากน้อยไปหามาก ดังนี้ จังหวัดกาญจนบุรี ร้อยละ 2.5 จังหวัดนครราชสีมาร้อยละ 4.3 จังหวัดนครสวรรค์ ร้อยละ 8.3 และจังหวัดสุพรรณบุรี ร้อยละ 20.4 นอกจากนี้ เกษตรกรผู้เช่าเกือบทั้งหมดไม่ทราบว่ามีหรือไม่มีคณะกรรมการเช่าที่ดินประจำตำบลซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของผู้วิจัยซึ่งกลุ่มตัวอย่างชาวนาที่ทำนาเช่าไม่ทราบรายละเอียด พรบ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคิดว่าเจ้าของที่ดินมีสิทธิ์ขาดในการกำหนดเงื่อนไขการเช่าที่นา

งานวิจัยของ อุชู ค้วงบุตรศรี (2560) วิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อวิธีการทำนาเช่าและการตัดสินใจของชาวนา อุชูใช้การวิเคราะห์ทางเศรษฐมิติ (Econometrics) โดยอาศัยข้อมูลทุติยภูมิจากการสำรวจ Townsend Thai Project (อุชู ค้วงบุตรศรี, 2560) เป็นหลักในการวิเคราะห์และมีการจัดเสวนาระดมความคิดเห็นจากนักวิชาการและหน่วยงานภาครัฐในเรื่องตลาดที่ดิน จากข้อมูลแบบสำรวจ ชาวนาส่วนใหญ่จ่ายเงินสดในการเช่านาและมักจะเช่ามาจากเจ้าของที่รู้จักคุ้นเคยกันดี ได้แก่ ญาติพี่น้อง เพื่อนบ้านในหมู่บ้าน เจ้าของที่ดินที่มีความรู้จักและเช่ากันมานาน

ประเด็นที่น่าสนใจจากงานวิจัยชิ้นนี้คือ จำนวนที่ดินของผู้เช่านาถือครองมีน้อยกว่าจำนวนที่ดินของเจ้าของที่นาถึง 3 เท่า นอกจากนี้ อุชูพบว่าขนาดที่ดินประเภทโฉนดที่ดินมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นมากในช่วงที่รัฐบาลใช้นโยบายการอุดหนุนราคาสินค้าเกษตรและประกันราคา ทำให้มีการเร่งออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในช่วงที่ผ่านมาเป็นอย่างมากเพื่อชาวนาจะนำเอกสารสิทธิ์ไปใช้ในการยื่นขอรับความช่วยเหลือของรัฐบาลในรูปแบบต่าง ๆ (อุชู ค้วงบุตรศรี, 2560) ผู้วิจัยมองว่าการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนเอกสารสิทธิ์มีทั้งข้อดีและข้อเสียต่อชาวนาที่ทำนาเช่า ข้อดีคือ ชาวนาสามารถยื่นขอเอกสารสิทธิ์จาก นส. 3 ก. เป็นโฉนดที่ดินซึ่งก็คือการกระจายทรัพยากรที่ดินให้กับชาวนา แต่ข้อเสียคือ หากที่ดินเอกสารสิทธิ์ นส. 3 ก. เป็นของเจ้าที่ดินรายใหญ่ ก็จะทำให้ที่ดินกระจุกตัวอยู่กับเจ้าที่ดินซึ่งจะทำให้อำนาจการต่อรองอยู่กับเจ้าของที่ดินมากกว่าชาวนาสุดท้าย อุชูพบว่าสาเหตุที่ชาวนายังคงทำนาเช่าและเช่าที่นาในปริมาณที่สูงขึ้นเพราะการทำนาเช่ายังให้กำไรต่อชาวนาอยู่ไร่ละ 1,116 บาท หรือปีละ 18,000 บาทโดยประมาณ²²

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ราคาเช่านา ประเด็นสำคัญคือราคาเช่ากลางมีหรือไม่? ผู้วิจัยได้ค้นคว้าจากทางเว็บไซต์พบว่า ราคาเช่านามีความแตกต่างกันออกไปตามพื้นที่ ตัวอย่างเช่น ใน

²² ตัวเลขดังกล่าวเป็นการประมาณการจากแบบจำลองทางสถิติซึ่งมาจากข้อมูลแบบสำรวจความคิดเห็น

เว็บไซต์ถาม-ตอบ Pantip มีการถามและตอบราคาค่าเช่านาในปี 2556 (ซึ่งมีการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

“คำถาม: ถามเรื่องค่าเช่านาครับ โดยปกติเขาเก็บกันไร่เท่าไรครับ เป็นที่ดินแถวสุพรรณกับปทุมธานีครับ ปัจจุบันที่บ้านผมเก็บค่าเช่า ไร่ละ 500บาท/ปี ราคานี้มาเป็น 10 ปีแล้ว แต่ปีนี้เจ้าที่เช่าที่ดินทำนาที่ปทุม มาถามเองจะเอาค่าเช่าเท่าไร ที่บ้านก็เลยบอกว่าแล้วแต่จะให้ เขาเลยให้มาเองเป็น ไร่ละ 700 บาท/ปี ตอนนี้ผมเลยคิดว่าจะไปบอก คนที่เช่าที่ดินทำนาที่สุพรรณ ขอปรับขึ้นจากไร่ละ 500 บาท/ปี เป็น 700 บาท/ปี บ้างจะได้เหมือนกัน เลยอยากจะถามว่า ปกติเขาให้เช่าที่ดินทำนากัน ต่อปีไร่ละเท่าไรครับ ขอขอบคุณครับ”²³

คำตอบที่ได้มีดังนี้

- อำเภอ สามชุก จังหวัดสุพรรณบุรี: ให้เช่าไร่ละ 800 – 1,000 บาท ต่อปี
- จังหวัด นครสวรรค์: ให้เช่าไร่ละ 1,500 บาท ต่อปี
- จังหวัด พิจิตร: ให้เช่าไร่ละ 1,000 บาท ต่อปี
- จังหวัด นครราชสีมา: ให้เช่าไร่ละ 1,000 บาท ต่อปี
- จังหวัดกาญจนบุรี: ให้เช่าไร่ละ 1,300 บาท ต่อปี
- จังหวัดปทุมธานี: ให้เช่าไร่ละ 1,500 บาท ต่อปี
- จังหวัด พิษณุโลก (นอกเขตชลประทาน): ให้เช่าไร่ละ 1,200 บาท ต่อปี
- จังหวัดนครนายก: จ่ายเป็นผลผลิตไร่ละ 10 – 15 ถัง

สำนักข่าวอิสรา (2558) ได้รายงานราคาค่าเช่านาก่อนการประกาศของรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ ในปี 2558 ไว้ดังนี้

- ภาคกลาง: ไร่ละ 1,000 – 2,000 บาท
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: ไร่ละ 1,000 – 1,200 บาท
- ภาคเหนือ: ไร่ละ 1,000 – 1,800 บาท
- ภาคใต้: ไร่ละ 1,000 บาท

ผู้วิจัยพบว่ารัฐบาลมีการประกาศอัตราค่าเช่านากลางในปีการเพาะปลูก 2558/59 (สำนักประชาสัมพันธ์เขต 6, 2558)²⁴ ดังนี้

- ภาคกลาง: 1,000 – 1,500 บาท

²³ <https://pantip.com/topic/30410366>

²⁴ คูรายละเอียดใน https://region6.prd.go.th/ewt_news.php?nid=7890&filename=index

- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: 800 – 1,200 บาท
- ภาคเหนือ: ไร่ละ 800 – 1,200 บาท
- ภาคใต้: ไร่ละ 800 บาท

มีความพยายามของรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในการควบคุมค่าเช่านา คือการประกาศลดค่าเช่านา 200 บาทต่อไร่เมื่อ พ.ศ. 2558 ในช่วงปลายปี 2561 รัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ ได้มอบคืนโฉนดที่ดินแก่เกษตรกรที่ถูกยึดไปจากการกู้เงินนอกระบบซึ่งเป็นหนึ่งในนโยบาย “คืนความสุข” ของรัฐบาล (กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว, 2561)²⁵

ชนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์ (2560; 2561) ได้ทำการเก็บข้อมูลการเพาะปลูกข้าวในพื้นที่ภาคกลาง ได้แก่ อำเภอ ป่าโมก จังหวัดอ่างทอง อำเภอเมือง จังหวัดสิงห์บุรี เขต หนองจอก กรุงเทพมหานคร อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี และอำเภอ โพทะเล จังหวัดพิจิตร โดยพบว่าราคาค่าเช่าที่นาของแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกันออกไป ดังนี้

- อำเภอ ป่าโมก จังหวัด อ่างทอง: ไร่ละ 600 – 1,000 บาท²⁶
- อำเภอ เมือง จังหวัด สิงห์บุรี: ไร่ละ 800 – 1,000 บาท²⁷
- เขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร: จ่ายเป็นผลผลิต ไร่ละ 10 ถัง จ่ายเป็นเงินสด ไร่ละ 600 บาท²⁸
- อำเภอ เมือง จังหวัด อุบลราชธานี: ไร่ละ 1,000 บาท²⁹
- อำเภอ โพทะเล จังหวัด พิจิตร: ไร่ละ 1,000 บาท (อาจจะมีการลดให้ตามราคาข้าว)³⁰

จากการเปรียบเทียบข้อมูลแหล่งต่าง ๆ พบว่า ราคาค่าเช่าในช่วง พ.ศ. 2556 ถึง 2561 ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก โดยราคาค่าเช่าในช่วง พ.ศ. 2556 – 58 มีราคาสูงกว่า พ.ศ. 2558 - ปัจจุบัน ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าสาเหตุหนึ่งมาจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีส่วนทำให้ราคาค่าเช่าสูงขึ้นเพราะความต้องการเช่าที่ดินมีสูงในช่วงเวลานั้น ภายหลังจากการเข้ามาของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ราคาค่าเช่ามีการปรับตัวลดลงเล็กน้อย เนื่องจากรัฐบาลให้ความสำคัญกับการควบคุมค่าเช่านา แม้ว่าจะได้ผลบ้างไม่ได้ผลบ้าง นอกจากนี้ ราคาข้าวเปลือกในพื้นที่ภาคกลางที่ตกต่ำหลายปีที่ผ่านมานี้ (โดยเฉพาะช่วงปีการ

²⁵ ดูรายละเอียดใน <https://touristpolice.go.th/2018/08/16/มอบคืนโฉนดที่ดิน-คืนควา/>

²⁶ สนทนากลุ่มชาวนา อ. ป่าโมก จังหวัด อ่างทอง วันที่ 3 ธันวาคม 2560

²⁷ สนทนากลุ่มชาวนา อ. เมือง จังหวัด สิงห์บุรี วันที่ 13 ธันวาคม 2560

²⁸ สนทนากลุ่มชาวนา เขต หนองจอก กรุงเทพมหานคร วันที่ 15 ธันวาคม 2560

²⁹ สนทนากลุ่มชาวนา อ. เมือง จังหวัด อุบลราชธานี วันที่ 6 มกราคม 2561

³⁰ สนทนากลุ่มชาวนา อ. โพทะเล จังหวัด พิจิตร วันที่ 13 ธันวาคม 2561

เพาะปลูก 2559-60) และรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ ไม่ดำเนินนโยบายพยุงราคาข้าวเปลือก ทำให้แรงจูงใจในการเช่าที่นาเพิ่มน้อยลง

4.4 วิธีการทำนาในระบบนาเช่าในภาคกลาง: ประสบการณ์จากพื้นที่กรณีศึกษา

ชาวนาที่ทำนาเช่า ที่ทั้งทำนาตนเองและเช่าร่วมด้วย มีบางรายที่ทำนาเช่าทั้งหมด ส่วนใหญ่การทำนาเป็นแหล่งรายได้หลัก มีบางส่วนที่การทำนาเป็นรายได้รอง และมีแหล่งรายได้หลักมาจากกิจกรรมอย่างอื่นนอกจากการทำนา เช่น ค้าขาย รับจ้าง ขนาดของพื้นที่นาเช่าในกลุ่มชาวนาที่ให้ข้อมูลพบว่า แตกต่างกันไปในแต่ละราย พื้นที่นาเช่ามีขนาดตั้งแต่ 2 ไร่ 3 งาน ไปจนถึง 90 ไร่ ซึ่งชาวนาสวนใหญ่มีพื้นที่นาเช่ามากกว่า 1 แปลง

การทำนาเป็นนาหว่านน้ำตม ปลูกข้าวนาปรัง ซึ่งเป็นข้าวไม่ไวแสง มีอายุการเก็บเกี่ยวที่แน่นอน เช่น อายุ 95 วัน อายุ 105 วัน หรืออายุ 120 วัน พบเพียง 1 รายที่ปลูกข้าวนาปี คือ ข้าวหอมมะลิ ซึ่งเป็นข้าวไวแสง แต่ก็เป็นปลูกในพื้นที่แปลงนาของตนเอง ส่วนในพื้นที่นาเช่านั้น จะปลูกข้าวพันธุ์นาปรังทั้งหมด นอกจากทำนาแล้ว ในรายที่มีพื้นที่ของตนเอง ก็พบว่ามีการปลูกผักสวนครัว และขุดบ่อเลี้ยงปลาไปด้วย

ปริมาณผลผลิตต่อไร่ พบว่า ชาวนาในจังหวัด สุพรรณบุรี และชัยนาท ได้ผลผลิตข้าวตั้งแต่ 50-100 ถังต่อไร่ แต่พื้นที่นาที่ อ.ผักไห่ ผลผลิตข้าวค่อนข้างสูง คือ 90-120 ถังต่อไร่

สภาพพื้นที่นาเช่า ความอุดมสมบูรณ์ของดินมีผลต่อปริมาณผลผลิตของข้าวที่ชาวนาจะได้รับ พบว่ากรณีของชาวนารายหนึ่ง พื้นที่นาเช่า มีสภาพที่ค่อนข้างยากสำหรับการควบคุมจัดการในเรื่องน้ำ ทำให้ได้ผลผลิตประมาณ 60-70 ถังต่อไร่เท่านั้น และต้องจ่ายค่าเช่านาที่อัตรา 15 ถังต่อไร่

ชาวนารายนี้ทำนาเช่า 2 แปลง นาแปลงแรก พื้นที่ 8 ไร่ อยู่ในพื้นที่ลุ่มต่ำ มักจะมีน้ำท่วมในฤดูฝน และไม่สามารถระบายน้ำออกได้ เนื่องจากพื้นที่นาเป็นแอ่งกระทะ

นาแปลงที่ 2 พื้นที่ 10 ไร่ อยู่ใกล้กับคลองทิ้งน้ำ ทำให้ในฤดูฝน น้ำก็จะถูกระบายออกมามาก ท่วมแปลงนา แต่กลับกัน ในช่วงที่น้ำน้อย น้ำในคลองก็จะไม่เพียงพอสำหรับหล่อเลี้ยงต้นข้าว โดยเฉพาะในระยะที่ข้าวตั้งท้องซึ่งจำเป็นต้องมีน้ำเพียงพอสำหรับต้นข้าว แต่ในช่วงที่ข้าวกำลังออกรวงใกล้จะเก็บเกี่ยว บางปีก็พบว่าน้ำมากเกินไปท่วมต้นข้าว ทำให้ไม่ได้ผลผลิต และต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับค่าน้ำมันเครื่องสำหรับวิดน้ำออกจากนาเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย³¹

ซึ่งชาวนารายนี้ได้พยายามแก้ปัญหาด้วยการปลูกข้าวที่อายุเก็บเกี่ยวสั้น เพื่อให้เก็บเกี่ยวข้าวได้เร็วขึ้น และยังคงทำนาเช่าแปลงนี้ต่อไปเนื่องจากไม่มีนาเช่าแปลงอื่น

³¹ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 12 ตุลาคม 2561

การที่น้ำเช่าอยู่ในทำเลที่ไม่ดีนัก ทำให้การจัดการการผลิตมีความยุ่งยากขึ้นไปอีก ชาวนาที่ อ.สรรคบุรี ชัยนาท รายหนึ่งก็เช่นกัน มีนาเช่าอยู่ในเขตตอนท้ายของคลองชลประทาน ทำให้เวลาจะทำนา ต้องรอคนที่ต้นคลองทำนาให้เสร็จก่อน น้ำจึงจะพอสำหรับคนที่นาอยู่ปลายคลอง และถ้าช่วงไหนน้ำมีมาก ก็ต้องคอยสูบน้ำออก เพราะน้ำจะถูกระบายออกมาจากนาส่วนที่อยู่ต้นคลอง พื้นที่นาเช่าของชาวนารายนี้ไม่มีแหล่งน้ำบาดาลสำรอง ทำให้ในบางช่วงได้รับน้ำไม่ทั่วถึง³²

ในพื้นที่ลุ่มน้ำท่วม ที่ อ.ผักไห่ สภาพดินเป็นดินตะกอน มีความอุดมสมบูรณ์ ทำให้ผลผลิตข้าวของชาวนาในเขตนี้สูงถึง 1.2 ตันต่อไร่ แต่ปัญหาที่พื้นที่นี้ประสบคือ การเป็นพื้นที่รับน้ำท่วมในช่วงฤดูน้ำหลาก และน้ำไม่เพียงพอสำหรับทำนาในช่วงฤดูแล้ง เนื่องจากพื้นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงจะมีช่วงระยะเวลาการทำนาที่ขึ้นอยู่กับสภาพน้ำที่หลากท่วมในแต่ละปี กล่าวคือ การทำนาจะเริ่มรอบแรกในช่วงต้นปี และมีช่วงเวลาเก็บเกี่ยวไม่เกินเดือนกันยายนของทุกปี ก่อนที่น้ำจะหลากท่วม ดังนั้นจึงมีความเสี่ยงที่จะประสบปัญหาขาดน้ำในช่วงฤดูแล้งของปี คือระหว่างเดือน กุมภาพันธ์ - เมษายน ซึ่งเป็นช่วงของการทำนาในรอบแรก

ชาวนารายหนึ่ง ในช่วงฤดูการผลิตปี 2558/59 ประสบปัญหาแล้ง น้ำไม่พอสำหรับทำนา ในปีนั้นเขาต้องวิดน้ำเป็นระยะทางยาวกว่า 10 กิโลเมตร เพื่อนำน้ำมาถึงแปลงนาของตนเอง³³ โดยแหล่งน้ำสำคัญที่ชาวนาวิดมาใช้ในช่วงที่น้ำไม่เพียงพอคือน้ำจากบ่อทรายขนาดใหญ่ที่มีอยู่หลายแห่งในเขตนี้ จากการที่สภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มบริเวณกว้าง ทำให้คนที่มีนาเช่าในช่วงตอนปลายของคลองส่งน้ำ จะประสบปัญหา น้ำไม่เพียงพอในช่วงฤดูแล้งอีกด้วย และต้องอาศัยการวิดน้ำจากบ่อทรายมาใช้เช่นกัน ในปี 2558/59 ที่แล้งมาก ผลผลิตข้าวชาวนารายนี้ได้ 10 กว่าเกวียนเท่านั้นจากพื้นที่นาเช่า 27 ไร่ ทำให้ในปีนั้นเขาต้องไปกู้เงินนอกระบบเพื่อมาเป็นค่าใช้จ่ายให้ลูกที่กำลังเรียนมหาวิทยาลัย³⁴

ต้นทุนการผลิตที่จ่ายเป็นต้นทุนของชาวนาในพื้นที่ศึกษา จากการสอบถามชาวนาในจังหวัดสุพรรณบุรีพบว่า ต้นทุนการทำนาประมาณ 3,913 บาทต่อไร่³⁵ และที่ อ.สรรคบุรี จ.ชัยนาท ประมาณ 4,000 บาทต่อไร่³⁶ ในรายที่อำเภอผักไห่ พบว่า มีการใช้สารชีวภาพร่วมด้วย ต้นทุนจะลดลง เหลือประมาณ ไร่ละ 3,200-3,300 บาทต่อไร่³⁷

³² สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.สรรคบุรี จังหวัดชัยนาท วันที่ 25 ตุลาคม 2561

³³ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.ผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา วันที่ 24 พฤศจิกายน 2561

³⁴ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.ผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา วันที่ 18 พฤศจิกายน 2561

³⁵ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

³⁶ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.สรรคบุรี จังหวัดชัยนาท วันที่ 25 ตุลาคม 2561

³⁷ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.ผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา วันที่ 24 พฤศจิกายน 2561

อัตราค่าจ้างนั้นส่วนหนึ่งจะมีอัตราคงที่ในแต่ละพื้นที่ เช่น ค่าจ้างรถไถ ไร่ละ 200 บาท ค่าจ้างเตรียมเทือกไร่ละ 250 บาท รวมไปถึงค่าจ้างหว่านข้าว หว่านปุ๋ย ฉีดยา จะมีราคาที่ไม่แน่นอน ชาวนาที่มีรถไถเดินตามที่สามารถย่ำเทือกได้ก็จะทำเทือกเอง แต่ก็ต้องจ้างรถไถสำหรับการไถครั้งแรก ก่อนที่จะทำการย่ำเทือก ซึ่งก็สามารถลดค่าใช้จ่ายสำหรับการเตรียมดินได้ส่วนหนึ่ง

แต่ในส่วนของการจ่ายที่มีอัตราที่ไม่แน่นอน ได้แก่ ราคาของพันธุ์ข้าว มีราคาตั้งแต่ 130-155 บาท ต่อถัง ขึ้นอยู่กับยี่ห้อและคุณภาพ ยานีคคุมวัชพืช ราคาปุ๋ย ราคายากำจัดแมลง ก็มีหลายราคาหลายยี่ห้อ เช่น ยากำจัดวัชพืชครั้งที่ 1 ชาวนาบางรายจะเลือกใช้ราคาประมาณ 250 บาทต่อขวด บางรายราคา 280 บาทต่อขวด และยากำจัดวัชพืชในครั้งที่สอง ราคาจะสูงกว่ายาในครั้งที่ 1 และอาจจะมีการผสมมากกว่า 1 ชนิด เช่น ยาคุมวัชพืชครั้งที่สอง ราคาขวดละ 350 บาท ชาวนาจะใช้ร่วมกับยากำจัดวัชพืชอีกชนิดหนึ่ง ที่ภาษาชาวบ้านเรียกว่า “ยาเก็บ” ราคา 250 บาทต่อขวด เพื่อกำจัดวัชพืชที่อาจจะยังถูกกำจัดไม่หมดในการฉีดยา รอบแรก ปริมาณยา 1 ขวด จะสามารถเจือจางใช้ในพื้นที่ตั้งแต่ 5-10 ไร่ ขึ้นอยู่กับชนิดของสารนั้นๆ

การใช้ยาควบคุมวัชพืชสำหรับนาหว่านน้ำตมนี้เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อปริมาณผลผลิตข้าวที่ชาวนาจะได้รับ เพราะหากการควบคุมวัชพืชในแปลงนาไม่ได้ผลดี จะทำให้มีหญ้าขึ้นในแปลงนาเป็นบริเวณกว้าง ทำให้ผลผลิตข้าวลดลงได้ ชาวนารายหนึ่งที่ อ.สรรคบุรี ชัยนาท ตัดสินใจเลือกใช้ยาควบคุมวัชพืชชนิดที่มีราคาสูงกว่า เพราะมีผลข้างเคียงต่อต้นข้าวน้อยกว่าชนิดที่มีราคาถูกกว่า แม้ว่าจะซื้อในราคาเงินเชื่อที่แพงกว่าก็ตาม “ยาคุมวัชพืช คุณเลน ก็เชื่อ เป็นยาคุณภาพดี หน่อข้าวไม่หงิก ยาคุมฆ่าต้นข้าวจะไม่แดง ถ้ายา ราคาถูกต้นข้าวจะชะงัก”³⁸

ในช่วงข้าวตั้งท้องออกรวง นอกจากการฉีดยามาแมลงแล้ว ชาวนามักจะฉีดสารบำรุงต้นข้าว หรือ สารจำพวกยากำจัดเชื้อราไปด้วย โดยผสมรวมกันกับการฉีดยามาแมลง

ปัจจัยการผลิตในส่วนของ ปุ๋ยเคมี และยากำจัดศัตรูพืช ชาวนามีทั้งซื้อเงินสด และซื้อระบบเงินเชื่อจากร้านค้าขายสารเคมีที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งชาวนาสะท้อนว่า ในสถานการณ์ปัจจุบัน ราคาของ ปุ๋ยเคมี และยาเคมี ที่ซื้อมาใช้ มีราคาที่คงที่ ในขณะที่ราคาข้าวลดลง “ปุ๋ย ยา ไม่ลด ยาคุมขวดละ 300 มั่นก็ 300 อยู่อย่างนั้น”³⁹

การใช้ปุ๋ยในนาข้าว โดยทั่วไปชาวนาจะหว่านปุ๋ยข้าวประมาณ 2 ครั้ง โดยครั้งแรกในช่วงข้าวเริ่มแตกกอ อายุประมาณ 20-30 วัน และครั้งที่สอง ในช่วงข้าวใกล้จะออกรวง มีอัตราการใช้ประมาณไร่ละ 25 กิโลกรัม ต่อครั้ง การซื้อปุ๋ยชาวนาสามารถซื้อแบบเงินเชื่อได้ โดยเสียดอกเบี้ยร้อยละ 3 บาทต่อเดือนกับร้านค้า หรือชาวนาบางรายที่เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรก็สามารถซื้อเงินเชื่อจากสหกรณ์ได้ ชาวนาบาง

³⁸ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.สรรคบุรี จังหวัดชัยนาท วันที่ 25 ตุลาคม 2561

³⁹ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 12 ตุลาคม 2561

รายตัดสินใจใช้ปุ๋ยใส่หน้าข้าวที่ราคาไม่สูงมากนัก แทนการใช้ยี่ห้อที่เป็นที่นิยมกันทั่วไป “ใช้ปุ๋ยยี่ห้อ ตราช้าง ลูกละ 600 กว่าบาท ซื้อเงินเชื่อคอกร้อยละ 3 บาท ถูกกว่าตรากระทาย แต่งามซ้ากว่า”⁴⁰

ชวานาเล่าว่า ร้านขาย ปุ๋ย และยากำจัดศัตรูพืชบางร้าน เจ้าของร้านมีนาให้ชวานาเช่า และชวานาก็จะ เชื้อ ปุ๋ยและยา จากร้านดังกล่าว ซึ่งการซื้อเงินเชื่อ มักจะมีการเพิ่มชนิดของยากำจัดศัตรูพืชเข้าไปอีก ทำให้ ราคาสูงขึ้น “พวกที่เชื้อปุ๋ยเชื้อยา นายทุนมีที่นาให้ทำ ชวานาก็ไปเชื้อของเขา คุ้มเงินเขามา”⁴¹

การเลือกใช้พันธุ์ข้าว สำหรับชวานาการตัดสินใจเลือกใช้พันธุ์ข้าวมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อปริมาณ ผลผลิตที่จะได้รับ ซึ่งชวานามีเงื่อนไขหลายอย่างที่แตกต่างกันสำหรับการเลือกใช้พันธุ์ข้าว

กรณีของชวานาที่สุพรรณบุรี อายุของข้าว ฤดูกาล สภาพพื้นที่ ราคาข้าว และแหล่งรับซื้อ มีความสำคัญต่อการตัดสินใจใช้พันธุ์ข้าว ชวานารายหนึ่ง สภาพพื้นที่นาเป็นนาลุ่ม จะเลือกใช้พันธุ์ข้าวที่อายุ สั้น เพราะจะได้เกี่ยวหน้าได้ทัน ชวานาอีกราย ในช่วงฤดูฝนจะใช้พันธุ์ข้าวพิษณุโลก เพราะลำต้นข้าวแข็ง ไม่ล้มง่าย ส่วนในฤดูหนาวจะใช้พันธุ์ข้าว กข.41 เพราะทนทานต่ออากาศหนาว ถึงแม้ว่าลำต้นจะค่อนข้าง อ่อนก็ตาม และในช่วงที่ข้าวนาปรังพันธุ์หอมปทุมธานี 1 มีราคารับซื้อที่สูงกว่าข้าวนาปรังทั่วไป ชวานาราย นี้ก็จะปลูกข้าวหอมปทุมด้วย

“หน้าฝนจะปลูกพิษณุโลก เพราะต้นแข็งไม่ล้ม หน้าหนาวปลูก 41 เพราะสู้หนาวได้ดี แต่ 41 ต้น จะล้มง่าย ปีนี้ปลูกหอมปทุม 14 ไร่ เห็นว่าราคาดี ราคาตอนนี้ 8-9 พันบาทต่อตัน ข้าวหอมปทุมที่เกี่ยวข้อง ข้าวมะลิออกจะได้ราคาดีกว่าข้าวปรังนิดหน่อย แต่อายุมันหนักกว่าข้าวปรัง”⁴²

ชวานาบางรายที่ติดตามข้อมูลข่าวสาร จะเลือกใช้พันธุ์ข้าวตามที่มีผู้ให้ข้อมูลว่าผลผลิตสูง แต่เมื่อ ปลูกจริงในพื้นที่กลับพบว่าผลผลิตไม่สูงมากตามที่กล่าวอ้าง และแหล่งรับซื้อยังมีจำกัดอีกด้วย ทำให้ราคา รับซื้อต่ำกว่าข้าวนาปรังพันธุ์อื่นๆ “เคยปลูกข้าวจัสมิน เขาว่าผลผลิตเยอะ เขาคู่ว่าได้ 1.5 ตัน ทำจริงได้ 90 ถัง โรงสีรับซื้อโรงเดียว จะดีราคาเท่าไรก็ได้ ข้าว 41 เเคละ 6,700 ข้าวจัสมินซื้อ 6,300 บาท ข้าวจัสมิน เมล็ดสั้นกว่า เล็กกว่า ข้าว 41 เเคละ”⁴³

สำหรับพันธุ์ข้าวในส่วนใหญ่นั้นจะเป็นของเอกชนที่ผลิตขายในพื้นที่ และมีหลายเกรดให้เลือก ราคา แตกต่างกันไป เช่น พันธุ์ข้าวยี่ห้อหนึ่ง ทุ่งสี น้ำเงิน จะราคา 145 บาท แต่ยี่ห้อเดียวกัน เกรดดีขึ้น ราคา กระสอบละ 155 บาท เกรดที่ดีกว่า อาจจะมีหมายถึง มีความบริสุทธิ์ของพันธุ์ข้าวมากกว่า เช่น ไม่มีข้าวปน เป็นต้น

⁴⁰ สัมภาษณ์ชวานาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

⁴¹ สัมภาษณ์ชวานาผู้เช่านา (2) อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

⁴² สัมภาษณ์ชวานาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 20 พฤศจิกายน 2561

⁴³ สัมภาษณ์ชวานาผู้เช่านา อ.ผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา วันที่ 24 พฤศจิกายน 2561

ตารางที่ 4.2: ต้นทุนการทำนาต่อไร่ ของชาวนารายหนึ่งที่จังหวัดสุพรรณบุรี⁴⁴

กิจกรรม	บาท/ไร่
ค่าเตรียมดิน รวมไถนาและเตรียมเทือก	450
ค่าพันธุ์ข้าว ใช้พันธุ์ข้าวในอัตราไร่ละ 3 ถึง ถึงละ 140 บาท	420
ค่าจ้างหว่านข้าว	60
ค่ายาคุมวัชพืช ครั้งที่ 1	56
ค่ายาคุมวัชพืช ครั้งที่ 2 (มีการผสมยามากกว่า 1 ชนิด เพื่อกำจัดวัชพืชที่ยังเหลือรอดมาจากการกำจัดครั้งแรก)	95
ค่าจ้างฉีดยาคุมวัชพืชครั้งที่ 1	60
ค่าจ้างฉีดยาคุมวัชพืชครั้งที่ 2(ผสมยามาแมลงครั้งที่ 1)	60
ค่ายามาแมลง ครั้งที่ 1	50
ค่ายามาแมลง ครั้งที่ 2	40
ค่ายามาแมลง ครั้งที่ 3	40
ค่าสารบำรุงดินข้าวออกทรงฉีดพร้อมกันกับยามาแมลงครั้งที่ 3	57
ค่าจ้างฉีดยามาแมลงครั้งที่ 1	50
ค่าจ้างฉีดยามาแมลงครั้งที่ 2	50
ค่าจ้างฉีดยามาแมลงครั้งที่ 3	50
ค่าปุ๋ยเคมีครั้งที่ 1	300
ค่าปุ๋ยเคมีครั้งที่สอง	300
ค่าจ้างหว่านปุ๋ยครั้งที่ 1	60
ค่าจ้างหว่านปุ๋ยครั้งที่ 2	60
ค่าน้ำมันสูบน้ำไร่ละ	155
ค่าจ้างรถเกี่ยว	500
ค่าเช่านา	1,000
รวม	3,913

ที่มา: รวบรวมจากการสัมภาษณ์

⁴⁴ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา (2) อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

4.4.1 การขายข้าวและรายได้ของครัวเรือนชาวนาเช่า

การขายข้าวของชาวนา จะขายผ่านลานรับซื้อข้าว หรือบางรายขายให้กับโรงสีที่รับซื้อ เมื่อเกี่ยวเสร็จจะมีรถบรรทุกข้าวรับจ้าง มาขนข้าวไปขายยังลานรับซื้อ ซึ่งคนขับรถบรรทุกข้าวนี้ถือว่ามีบทบาทสำคัญในการตรวจเช็คราคาข้าวรับซื้อจากลานแต่ละแห่ง และจะรู้ว่าลานใดซื้อข้าวในราคาเท่าใด ที่จังหวัดสุพรรณบุรี ในพื้นที่ศึกษา พบว่ามีจำนวนลานรับซื้อข้าวที่ชาวนานิยมนำข้าวไปขายอย่างน้อย 10 แห่ง ซึ่งชาวนาสามารถตัดสินใจได้ว่า จะขายข้าวให้กับลานรับซื้อใดที่ให้ราคาดีที่สุด

ชาวนารายหนึ่งที่ สรรคนบุรี จ.ชัยนาท เคยบรรทุกข้าวขนมาขายที่โรงสีในเขตอำเภอดิรมังนางบวช จังหวัดสุพรรณบุรี มีระยะทางห่างจาก สรรคนบุรี ประมาณ 30 กิโลเมตร เพราะโรงสีให้ราคาซื้อที่สูงกว่า “เวลาไปขายข้าวจะเลือกลานที่ให้ราคาดี สืบราคาจากเพื่อนด้วย ที่ไหนให้ราคาดีก็ขายเลย เคยขนข้าวไปขายถึงดิรมัง อยู่ไกล 30 กิโลเมตร เพราะให้ราคามากกว่า 200-300 บาทต่อตัน ไม่กดราคา ค่าขนข้าวไปขาย เกวียนละ 200 โรงสีจ่าย 100 เราจ่ายอีก 100”⁴⁵

การมีลานจำนวนมากก็เป็นทางเลือกที่มากขึ้นสำหรับชาวนา แต่อย่างไรก็ตามชาวนาบางรายก็รู้สึก ว่า ลานรับซื้อแต่ละแห่งอาจจะมีการติดต่อกัน และกดราคาข้าวที่ชาวนานำไปขายได้ง่าย นอกจากนี้หากเป็นข้าวพันธุ์ใหม่ๆ ที่ไม่ใช่พันธุ์ที่ปลูกทั่วไป ก็อาจจะถูกกดราคาซื้อลง เช่น ชาวนาคนหนึ่งปลูกข้าว ชื่อพันธุ์ “ขาวตาเคลือบ” เมื่อนำไปขายโรงสีไม่รู้จักข้าวชนิดนี้ ต้องเรียกชื่อเป็นข้าวพันธุ์ที่ปลูกทั่วไป ลักษณะเมล็ดใกล้เคียงกัน จึงจะขายได้ “เคยเอาข้าวขาวตาเคลือบไปขาย ลานไม่รู้จัก ต้องบอกเป็น กข. 47 คอยาว”⁴⁶

หรือ กรณี “ข้าวจัสมิน” ที่ชาวนารายหนึ่งปลูกที่ฟักไห้ พบว่ามีลานรับซื้อเพียงแห่งเดียว และราคาถูกกว่าข้าวพันธุ์อื่นๆ

ชาวนาเล่าว่า ในช่วงที่มีโครงการรับจำนำข้าว การขายข้าวจะไม่ได้นำไปขายที่ลานรับซื้อ แต่จะนำไปขายที่โรงสีที่อยู่ในโครงการโดยตรง ในการขายข้าว ชาวนายังต้องพบกับกรกดราคาในรูปแบบต่างๆกัน เช่น การดูความชื้น ความอ่อนแก่ของข้าว รวมไปถึงสภาพอากาศ ณ เวลานั้น ด้วย เช่น ชาวนารายหนึ่งบอกว่า ถ้าหากตากข้าวแห้งเกินไปก็จะถูกหักค่าความชื้น หากวันนั้นฝนตก ก็มีโอกาที่จะถูกหักอีก และถ้าข้าวมีเมล็ดสีเขียวปนมาด้วย ก็จะถูกตัดราคาอีกเช่นกัน “เวลาไปขายข้าว ลดความชื้นแล้ว โรงสีก็หักอยู่ดี แห่งจัดเขาก็หักอีก เราตากไปเขาก็หักอยู่ดี ฝนตกก็ลดลงไปอีก 200 บาท ฝนตั้งเค้า ราคาก็ลงแล้ว เราขนไปขาย เขาก็จะดิ เขียวไปริบเกี่ยว ก็จะเหลือ 6,200-6,300”⁴⁷

⁴⁵ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.สรรคนบุรี จังหวัดชัยนาท วันที่ 25 ตุลาคม 2561

⁴⁶ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

⁴⁷ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา (2) อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

ราคาข้าวที่ชาวนาได้รับในปัจจุบัน เกวียนละ 6,300-6,700 บาท ในกรณีที่เป็นข้าวทั่วไป ยกเว้นข้าวหอมปทุมที่จะมีราคาสูงกว่าที่เกวียนละ 8,500-9,500 บาท เมื่อนำเงินจ่ายค่ารถเกี่ยว ค่าเช่านา และหักค่าใช้จ่ายอื่น ๆ แล้ว พบว่าชาวนาจะมีเงินใช้แบบ “หน้าชนหน้า” เท่านั้น และส่วนหนึ่งจะถูกเก็บเป็นทุนสำหรับการทำนารอบถัดไป “รอบแรกเงินไม่เหลือ พอเหลือมั่งก็รอบสอง”

4.4.2 การดูแลปรับพื้นที่นาเช่า

ปริมาณผลผลิตที่จะได้จากการทำนา นอกจากขึ้นกับความอุดมสมบูรณ์ของดิน ระบบน้ำชลประทานที่เพียงพอแล้ว พื้นที่นาจะต้องได้รับการปรับให้มีความสม่ำเสมอเพื่อการขังน้ำและการระบายน้ำอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย เช่น การไถปรับหน้าดิน การทำร่องระบายน้ำ ในส่วนนี้เป็นภาระของผู้ทำนาเช่าที่ต้องลงทุนในการปรับนาดด้วยตนเอง กรณีชาวนาที่เช่านาในพื้นที่ลุ่มต่ำ ที่อำเภอบางปลาม้า สุพรรณบุรี จะทยอยปรับพื้นที่นาอยู่ตลอด เพื่อให้ระดับนามีความราบเรียบสม่ำเสมอ ขังน้ำได้ดี และมีการขุดคันดิน ทวางระบายน้ำ ให้ระบายน้ำได้สะดวกขึ้น ชาวนาอีกรายหนึ่ง พื้นที่นาเช่า 20 ไร่ เมื่อได้เช่าครั้งแรก ก็ต้องจ้างรถมาไถปรับนาใหม่ และขุดร่องน้ำลึกเข้าไปในนาเพื่อให้สามารถระบายน้ำเข้า-ออกได้ดีขึ้น

การขุดปรับพื้นที่นาคือ ส่วนใหญ่จะทำได้ในลักษณะยกร่อง หรือคันนาเพื่อระบายน้ำ แต่ไม่สามารถขุดเป็นบ่อขนาดใหญ่ได้ “ปรับพื้นที่จะขุดร่อง ขุดคูน้ำ เจ้าของนาให้ทำเพราะน้ำท่วม แต่เขาไม่ให้ขุดบ่อเดี่ยวไปขุดที่เขา”⁴⁸ การจะปรับนาในลักษณะนี้ต้องแจ้งเจ้าของนาให้รับทราบก่อนทุกครั้ง และผู้เช่านาจะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายเอง แต่ก็มีกรณีที่ผู้เช่านามีการปรับพื้นที่นา และแอบลักลอบตักหน้าดินในแปลงนาขายโดยไม่บอกเจ้าของนา ซึ่งทำให้เจ้าของนาต้องยกเลิกการให้เช่านา และฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย

4.4.3 การได้มาซึ่งนาเช่า

จากข้อมูลของชาวนาเช่าทั้ง 3 พื้นที่ การได้มาซึ่งนาเช่ามีความแตกต่างกันในหลายลักษณะ สามารถจำแนกได้ดังนี้

1) การได้นาเช่ามาจากญาติพี่น้องหรือคนที่รู้จักคุ้นเคยกัน

ลักษณะนี้พบว่า ญาติพี่น้องในครอบครัวเดียวกัน หลังจากระเบิดแบ่งปันมรดกที่ดินแล้ว พี่น้องรายนั้น ไม่ได้ทำนา และไม่ได้อาศัยอยู่ในพื้นที่ จึงให้พี่น้องคนที่ยังทำนาอยู่เป็นคนเช่านาทำ และมีการเก็บค่าเช่าตามปกติ นอกจากการเช่าพี่น้องแล้ว ก็มีการเช่านาในเครือญาติด้วย มีชาวนารายหนึ่ง เช่านาญาติห่างๆ ทำมากกว่า 30 ปี พื้นที่มากกว่า 40 ไร่ ชาวนารายหนึ่งที่ได้มาเช่ามาจากการรู้จักคุ้นเคยกันกับเจ้าของนา ซึ่งนอกจากทำนาแล้ว ในบางครั้งเจ้าของนามักจะไหว้วานอาศัยให้ช่วยซ่อมแซม หรือดูแลบ้านให้ด้วย เพราะ

⁴⁸ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 12 ตุลาคม 2561

ชวานรายนี้มีอาชีพเสริมเป็นช่าง ทำงานรับจ้างซ่อมแซม ต่อเติมทั่วไป ซึ่งความคุ้นเคยและการพึ่งพาอาศัยนี้น่าจะทำให้เกิดความไว้วางใจให้เช่านาค้าว

2) การเช่าต่อจากพ่อแม่หรือญาติพี่น้อง

ลักษณะนี้พบว่า มีการเช่าทำนามาตั้งแต่รุ่นพ่อแม่ หรือพี่น้องคนอื่นในครอบครัว เมื่อพ่อแม่หรือญาติเสียชีวิตลง รุ่นลูกหรือพี่น้องคนอื่นก็เช่ามาทำต่อมา ซึ่งเจ้าของนาส่วนมากจะเป็นคนอื่นที่ไม่ใช่เครือญาติ เช่น เกษตรกรรายหนึ่ง เช่านาต่อจากรุ่นพ่อแม่พื้นที่ 17 ไร่ รวมระยะเวลาที่เช่าจากรุ่นพ่อแม่ 60 ปี โดยเจ้าของนานั้นเป็นข้าราชการเกษียณ ซึ่งตัวชวานรายเองนั้นไม่มีนาเป็นของตนเองมาตั้งแต่รุ่นพ่อแม่ ก็เช่ามาทำมาโดยตลอด ชวานรายนี้บอกว่าสมัยก่อนพ่อแม่เคยได้จับจองพื้นที่ทางเขตป่า ในอำเภอเลาขวัญ จังหวัดกาญจนบุรี แต่ภายหลังได้ขายไปจนหมด จึงไม่มีที่นาของตนเอง

ชวานรายอีกรายหนึ่ง ก่อนจะมาทำนาของครอบครัวและนาเช่า เธอมีอาชีพเปิดร้านซ่อมคอมพิวเตอร์อยู่อีกจังหวัดหนึ่ง เมื่อพ่อเสียชีวิตลง และแม่ป่วย จึงหยุดกิจการและกลับมาอยู่บ้าน เพื่อดูแลแม่ พร้อมกับเช่ามาทำต่อจากพ่อที่เสียชีวิตไป

และอีกรายหนึ่ง เช่านาต่อจากน้ำ ที่เสียชีวิต ซึ่งน้ำเช่าทำมานานกว่า 20 ปี โดยที่มีลูกของน้ำเป็นคนทำสัญญาเช่ากับเจ้าของนาซึ่งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร

พื้นที่นาเช่า ยังได้มาภายหลังจากสมาชิกในครอบครัวแต่งงาน ชวานรายหนึ่ง ครอบครัวเช่าทำมาตั้งแต่รุ่นพ่อแม่ เมื่อลูกชายแต่งงานและมีครอบครัว พ่อแม่ก็ให้ทำนาเช่าในแปลงนั้นต่อจากตนเอง “ ทำนาเช่าแปลงนี้มาตั้งแต่รุ่นพ่อแม่ ตอนที่สามียังเล็ก ๆ พอแต่งงาน พ่อสามียังไม่ได้ทำ เลยให้ทำต่อ”⁴⁹

3) มีญาติพี่น้องเป็นนายหน้า หากคนมาซื้อที่ดิน ตนเองเป็นผู้ดูแลและให้ญาติเช่า

ลักษณะนี้พบว่ามิชวานา 2 ราย ที่ได้นาเช่ามาในลักษณะนี้ โดย ที่ญาติของตนเองเป็นนายหน้าที่ดิน และเมื่อหากคนมาซื้อ ได้แล้ว ก็จะให้ญาติที่ทำนาในพื้นที่อยู่แล้ว เป็นคนเช่าทำนา ซึ่งค่าเช่าและการทำสัญญาเช่าจะแตกต่างกันไปในแต่ละราย จะได้กล่าวถึงต่อไป

4) ชวานาเป็นนายหน้าเอง หากคนมาซื้อที่ดิน แล้วขอเช่าจากเจ้าของนา

รูปแบบหนึ่งของการได้มาซึ่งนาเช่า คือ การที่ชวานาเป็นนายหน้าขายที่ดินแปลงนั้นๆ ด้วยตนเอง เมื่อมีผู้มาซื้อแล้ว ก็จะขอเช่าทำนาต่อ ซึ่งชวานาบอกว่า “พาคณกรุงเทพฯ มาซื้อ เขาเลยให้ทำ ” ชวานารายหนึ่งได้นาเช่ามาในลักษณะนี้ เนื้อที่ 22 ไร่ และเช่าทำนามาไม่ต่ำกว่า 10 ปี แล้ว⁵⁰ ยังมีอีกกรณีหนึ่งชวานาเป็นนายหน้าพาคณมาซื้อ ซึ่งเป็นผู้ซื้อจากกรุงเทพฯ และชวานารายนั้นได้เช่าทำนาแปลงดังกล่าว ทำนาประมาณ 2 ปี เจ้าของนาเช่าก็ได้บอกเลิกเช่าเพื่อให้ญาติของตนเองเช่าแทน

⁴⁹ สัมภาษณ์ชวานาผู้เช่า น.อ.ผัดไ้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา วันที่ 18 พฤศจิกายน 2561

⁵⁰ สัมภาษณ์ชวานาผู้เช่า น.อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 20 พฤศจิกายน 2561

4.4.4 ค่าเช่าและสัญญาเช่า

การจ่ายค่าเช่าหน้านั้นมีหลายรูปแบบ ซึ่งเป็นการตกลงกันระหว่างเจ้าของนาและผู้เช่า การจ่ายค่าเช่าส่วนใหญ่จะเป็นการจ่ายค่าเช่าภายหลังจากที่ชาวนาเก็บเกี่ยวข้าวแล้ว โดยต้องมีการตกลงกับเจ้าของนาก่อนว่าจะจ่ายค่าเช่าให้เมื่อไหร่ “ขอเกี่ยว แล้วค่อยจ่าย” โดยเจ้าของนาจะให้หมายเลขบัญชีธนาคารไว้กับผู้เช่าเมื่อเก็บเกี่ยวข้าวแล้ว เกษตรกรก็จะโอนเงินผ่านบัญชีธนาคาร พร้อมกับโทรแจ้งเจ้าของนา แต่หากอยู่ในพื้นที่เดียวกันก็จะนำไปให้ด้วยตนเอง

มีเกษตรกรบางรายที่เจ้าของนามักจะโทรมาตามค่าเช่ามาด้วยตนเอง เกษตรกรรายนี้บอกว่า เจ้าของนานั้นมีญาติทางสามีทำนาอยู่อีกอำเภอหนึ่งในจังหวัดสุพรรณบุรี จึงคาดการณ์ได้ว่าเกษตรกรจะเกี่ยวข้าวในช่วงเวลาใด จึงมีการโทรมาเก็บค่าเช่ามา ทั้งเจ้าของนาและผู้เช่าต่างก็มีเบอร์โทรศัพท์ของกันและกัน “เจ้าของนา 6 เดือนโทรมา เขาไม่รู้หรือว่าฝน แล้ง น้ำท่วม บ้านผมเขาอยู่ศรีประจันต์ ทางโน้นเขาทำนาได้น้ำดี” ซึ่งชาวนาสะท้อนว่า แม้ว่ารอบการผลิตนั้นจะเป็นอย่างไร แต่เมื่อเจ้าของนาโทรมาก็ต้องหาเงินไปจ่ายค่าเช่า “มีงได้เงินมั่งยังทำนา ส่งเงินค่าเช่ามายัง” ซึ่งชาวนารายนี้จะไปโอนเงินค่าเช่าผ่านทางร้านค้าในตลาดสดของตำบล โดยเสียค่าบริการ 50 บาท⁵¹

ในรายที่เกษตรกรไม่ได้ติดต่อกับเจ้าของนาโดยตรง จะเป็นการจ่ายค่าเช่าผ่านทางนายหน้าคนที่ดูแลเรื่องการเช่า การจ่ายค่าเช่าตามกำหนดนั้น เป็นเรื่องสำคัญสำหรับชาวนาเช่า เพราะเป็นเรื่องเงินที่สำคัญที่จะได้สิทธิ์ในการทำนาในรอบต่อไป หากเกษตรกรไม่สามารถจ่ายค่าเช่านาในรอบนั้นๆ ได้ ก็มีโอกาที่จะถูกเจ้าของนายยกเลิกการเช่าได้ “ค่าเช่านา เกี่ยวข้าวแล้วก็จ่าย ถ้าไม่จ่าย ก็จะไม่ได้ทำต่อ”⁵² และยังเป็นกรที่ต้องรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับเจ้าของนาไว้ด้วย เพื่อที่จะได้สิทธิ์ในการทำนารอบต่อไป “เกี่ยวแล้วก็ชำระค่าเช่า อย่าไปผิดเขา คนอยู่กรุงเทพ เขาไม่เห็น มีนาให้เช่า ไม่ได้ค่าเช่า เซ็งสิ”⁵³

ในกรณีที่ชาวนาทำนาเช่าหลายแปลง ในแต่ละแปลงอาจจะมีการเก็บค่าเช่าที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับการตกลงกับเจ้าของนาเช่า เช่น ชาวนารายหนึ่ง เช่านา 3 แปลง แปลงที่เป็นนาเช่าของญาติ เก็บค่าเช่าเป็นอัตราของข้าว ไร่ละ 10 ถัง และ 15 ถัง แต่นาอีกแปลงหนึ่งซึ่งชาวนาบอกว่า เป็น “นาเช่าคนกรุงเทพฯ” เสียค่าเช่าเป็นรายปี อัตราปีละ 15,000 บาท พื้นที่นา 22 ไร่ และยังมีกรณีที่เช่านาญาติสนิท ที่ญาติรายนั้นเรียกเก็บค่าเช่าสูงกว่านาทั่วไป “มีนาของญาติอีก 10 ไร่ เขามาเก็บหมื่นสาม หน้าเดียวเอาหมื่นสาม เกือบเสริจก็มาเก็บ ตอนนีให้ลูกทำอยู่”⁵⁴

⁵¹ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่า นา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

⁵² สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่า นา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 12 ตุลาคม 2561

⁵³ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่า นา (2) อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

⁵⁴ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่า นา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

สำหรับอัตราค่าเช่านั้น มีหลายราคา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเจ้าของนาเป็นผู้กำหนด

1. **จ่ายเป็นเงินสด ต่อรอบการผลิต** ราคาเช่านาจะอยู่ที่ไร่ละ 1,000 บาท ต่อรอบการทำนา 1 รอบ ตามปกติมักจะจ่ายค่าเช่าภายหลังจากเก็บเกี่ยวข้าวแล้วเสร็จ ในรายที่มีสัญญาเช่า ค่าเช่าจะระบุไว้ในสัญญาว่าไร่ละเท่าใด อย่างไรก็ตาม เกษตรกรบางรายเจ้าของนากำหนดไว้เลยว่าต้องจ่ายค่าเช่าก่อนการทำนา เพราะเจ้าของนาเป็นห่วงว่าเกษตรกรจะไม่ได้ผลผลิตข้าว และตนเองจะไม่ได้ค่าเช่า “คนที่ทำนาข้างบ้าน เจ้าของนาบอก ถ้าจะทำเอาเงินมาจ่าย เขากลับว่าจะไม่ได้ผลผลิต จะไม่ได้ค่าเช่า”⁵⁵

เกษตรกรรายหนึ่ง ในช่วงที่ข้าวราคาดี เคยจ่ายค่าเช่าก่อนจะทำนา แต่ต่อมา รายได้จากการทำนาไม่คืน และต้องเอาเงินไปลงทุนทำนาก่อน ทำให้ต้องบอกเจ้าของนาว่าขอจ่ายค่าเช่าหลังจากเก็บเกี่ยวข้าวแล้ว ซึ่งเจ้าของนาก็รับทราบและยอมให้จ่ายหลังจากเก็บเกี่ยวข้าวแล้วได้

2. **จ่ายเป็นเงินสด ต่อปี** การจ่ายเป็นเงินสดต่อปี ค่าเช่าในลักษณะนี้เจ้าของนาจะเก็บรอบเดียว ปีละครั้ง พบว่า มีราคาแตกต่างกันไปในแต่ละราย เช่น รายหนึ่งที่เช่าทำนาของญาติพื้นที่ 10 ไร่ ญาติบอกว่าขอเก็บค่าเช่า 13,000 บาท ซึ่งก็ต้องยอมจ่าย แม้ว่าจะราคาสูงกว่านาแปลงอื่นที่ตนเองเช่าอยู่

- การจ่ายค่าเช่าต่อปีนี้ ชาวนาสามารถทำนาก็รอบก็ได้ เช่น ชาวนาที่ทำนาเช่าที่ฝักไ้ห้วยหนึ่ง จ่ายค่าเช่าต่อปี ไร่ละ 1,300 บาท สามารถทำนาได้ 2 หน ต่อปี ซึ่งเฉลี่ยแล้วค่าเช่าจะตกที่ราคาไร่ละ 650 บาท ต่อครั้ง

- การจ่ายค่าเช่าแบบเป็นเงินก้อนต่อปีนี้ แม้จะดูว่าชาวนาต้องเสียค่าเช่าในราคาที่ไม่สูงมากนัก แต่ในรายที่ทำนาในพื้นที่มาก ๆ เงินค่าเช่าก้อนใหญ่ก็นับว่าเป็นภาระที่หนักสำหรับชาวนา ที่ต้องหาเงินมาจ่ายค่าเช่าจำนวนมาก เช่น ชาวนารายหนึ่ง ต้องจ่ายค่าเช่าเป็นเงิน 68,000 บาทต่อครั้ง สำหรับการเช่านา 34 ไร่ และสามารถทำนาได้ปีละ 2 หน ค่าเช่าจำนวนนี้จะจ่ายภายหลังจากที่เกี่ยวข้าวรอบแรกแล้วเสร็จ ซึ่งเกษตรกรรายนี้บอกว่า รายได้จากการขายข้าวในรอบแรก ถูกใช้สำหรับจ่ายค่าเช่า และเก็บไว้ลงทุนรอบต่อไป⁵⁶

3. **จ่ายในอัตราของปริมาณข้าวเป็นถึงต่อไร่ ต่อรอบ** รูปแบบของการจ่ายค่าเช่าลักษณะนี้พบได้มาก เช่นเดียวกันกับการจ่ายเป็นเงินสด โดยผู้ให้เช่าจะระบุอัตรา ค่าเช่าเป็นปริมาณข้าวต่อไร่ เมื่อเกษตรกรขายข้าวแล้ว ก็จะคิดเทียบปริมาณข้าวที่กำหนดไว้ในค่าเช่ากับราคาข้าวต่อเกวียนที่เกษตรกรขายได้ในรอบนั้น ๆ ได้เท่าไร ก็นำเงินจำนวนนั้นไปจ่ายค่าเช่า เกษตรกรรายหนึ่งในจังหวัดสุพรรณบุรี จ่ายค่าเช่าในอัตรา 10-15 ถึงต่อไร่ ต่อครั้ง แต่พบว่า อัตราค่าเช่านาที่ สรรคบุรี ชัยนาท

⁵⁵ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่า นา อ.ฝักไ้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา วันที่ 24 พฤศจิกายน 2561

⁵⁶ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่า นา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 11 ตุลาคม 2561

จะอยู่ที่ 20 ดังต่อไปนี้ ซึ่งหากคิดเทียบราคาข้าวที่เกษตรกรขายได้ในฤดูที่ผ่านมา ต้นละ 6,700 บาท ค่าเช่านาที่ต้องจ่ายให้เจ้าของนา ถ้าคิดค่าเช่า 15 ดังต่อไปนี้ จะเท่ากับ 1,005 บาทต่อไร่ (ข้าวเปลือก 1 ถึง ปริมาณ 10 กิโลกรัม, ข้าว 6,700 บาท คิดเป็น กิโลกรัมละ 6.7 บาท) และหากค่าเช่า 20 ดังต่อไปนี้ ค่าเช่านาที่ต้องจ่ายให้เจ้าของนาจะเท่ากับ 1,340 บาทต่อไร่

4. จ่ายในอัตราของปริมาณข้าวต่อปี กรณีนี้เป็นรูปแบบเฉพาะ พบในกรณีที่เช่าทำนาภายในเครือญาติกัน โดยผู้เช่า จ่ายค่าเช่าในอัตราข้าว 3 เกวียนต่อนา 17ไร่ จ่ายปีละครั้ง ซึ่งที่นาเช่าแปลงนี้เช่ามาตั้งแต่สมัยรุ่นพ่อแม่ และเช่าต่อมาจนถึงรุ่นลูก

4.4.5 การทำสัญญาเช่านา

การทำสัญญาเช่าระหว่างผู้ให้เช่ากับชาวนา ในสัญญาเช่า จะระบุระยะเวลา และจำนวนเงินค่าเช่าไว้อย่างชัดเจน แต่ก็พบว่าเจ้าของนาส่วนหนึ่งไม่ได้มีการทำสัญญาเช่านาแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามชาวนาให้ข้อมูลที่น่าสนใจว่า แต่ก่อนทำนาเช่าไม่ได้มีการทำสัญญาเช่าแต่อย่างใด เป็นการบอกปากเปล่า แต่เมื่อมาในช่วงที่มีโครงการของรัฐบาลเข้ามาช่วยเหลือชาวนา เช่น โครงการประกันรายได้เกษตรกร โครงการรับจำนำข้าว โครงการช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยว มีการกำหนดให้ต้องขึ้นทะเบียนเกษตรกร และระบุให้ชาวนาเช่าต้องนำไปสัญญาเช่าไปเป็นเอกสารประกอบการขึ้นทะเบียนด้วยนั้น ทำให้ชาวนาเช่าต้องบอกเจ้าของนาให้มีการทำสัญญาเช่าเพราะต้องนำไปขึ้นทะเบียนเกษตรกร

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่าเจ้าของนาส่วนหนึ่งยังไม่ได้มีการทำสัญญาเช่ากับชาวนาแต่อย่างใด แต่ให้สำเนาบัตรประชาชน หรือสำเนาโฉนดที่ดินแปลงให้เช่า กับชาวนาเช่า เพื่อให้สามารถนำไปขึ้นทะเบียนเกษตรกรได้ซึ่งในกรณีนี้พบว่าชาวนาจะต้องยุ่งยากขึ้นอีกในการยืนยันตัวตนเพื่อให้สามารถลงทะเบียนเกษตรกรได้ โดยใช้การรับรองตัวตนจากชาวนาที่ทำนาในแปลงข้างเคียงแทน “ไม่มีสัญญาเช่า ให้คนนาข้างเคียงรับรองให้”⁵⁷ และต้องชี้แจงให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่รับขึ้นทะเบียนเกษตรกรได้เข้าใจและยินยอมให้ขึ้นทะเบียนซึ่งเกษตรกรตั้งข้อสังเกตว่าการที่เจ้าของนาไม่ต้องการจะเขียนสัญญาเช่า อาจจะเนื่องมาจากการระมัดระวังที่จะถูกตรวจสอบ ก็เป็นไปได้ โดยเฉพาะในคนที่มียอดถือครองจำนวนมาก “แต่ก่อนทำปากเปล่า เดียวนี้ที่ต้องทำเพราะต้องขึ้นทะเบียน เพราะเจ้าของนาต้องโดนตรวจสอบ โฉนดนี้มันมีนาเยอะ” และการที่ไม่ให้เช่านาน ๆ ก็อาจจะเนื่องมาจากผู้ให้เช่าอาจจะต้องการเปลี่ยนไปให้คนอื่นเช่าต่อก็เป็นไปได้

การทำสัญญาเช่า บางรายเป็นการทำเพื่อที่จะให้ชาวนา มีเอกสารสำหรับใช้ขึ้นทะเบียนเกษตรกร แต่ในความเป็นจริงอัตราค่าเช่านาอาจจะสูงกว่าที่ระบุลงในสัญญาเช่า ซึ่งเกษตรกรเห็นว่าสัญญาเช่าเป็น

⁵⁷ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 12 ตุลาคม 2561

เอกสารที่ไม่ได้มีผลทางกฎหมายใด ๆ “สัญญาเช่า เอาไปขึ้นทะเบียนเฉยๆ จริงๆค่าเช่าแพงกว่า ไม่ได้มีผลทางกฎหมายอะไร”⁵⁸

ลักษณะของใบสัญญาเช่า คือใช้ หนังสือสัญญาเช่าที่ดิน ซึ่งสามารถหาซื้อได้ทั่วไป เจ้าของน่าจะเก็บฉบับที่เป็นตัวจริงไว้ และผู้เช่าจะได้ฉบับที่เป็นสำเนา

ลักษณะของสัญญาเช่า

1. **ทำสัญญาเช่าแบบปีต่อปี** ระบุวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการให้เช่าแบบปีต่อปี และระบุจำนวนเงินค่าเช่าไว้ด้วย แต่ไม่ได้ระบุจำนวนรอบของการทำนา ซึ่งตามปกติใน 1 รอบปี ของการเช่านั้น เกษตรกรจะสามารถทำนาได้อย่างน้อย 2 ครั้ง และต้องจ่ายค่าเช่าในในแต่ละครั้งด้วย ลักษณะนี้ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2. **ทำสัญญาเช่า แบบ 2-3 ปี ครั้ง หรือบางราย 5-10 ปี** แต่ค่าเช่าจ่ายเป็นงวดต่อปี หรือจ่ายทุกครั้งที่ทำนา การทำสัญญาเช่าลักษณะนี้ ชาวนาผู้เช่ารายหนึ่ง เห็นว่าขึ้นอยู่กับความสะดวกของเจ้าของนา ซึ่งก่อนหน้านี้เคยทำแบบปีต่อปี แต่เนื่องจากเจ้าของนาอยู่ที่กรุงเทพฯ จึงทำสัญญาแบบ 2-3 ปีต่อครั้ง “ทำบ่อย เกรงใจเขา ถ้าเขามีเวลาก็ทำปีต่อปี บางครั้งก็ทำ 3 ปี”⁵⁹ และยังมีกรณีที่ญาติเช่าทำมาแต่เดิม ต่อมาญาติรายนั้นเสียชีวิตลง เมื่อเกษตรกรได้ทำนาเช่าแปลงนั้น ก็ไม่ได้เป็นคนทำสัญญาเช่า แต่ยังคงเป็นคนในครอบครัวญาติที่ทำสัญญาเช่าต่อ แต่เกษตรกรรับผิดชอบโอนเงินค่าเช่านาให้กับเจ้าของนาโดยตรง ข้อนี้ น่าจะเป็นไปตามที่กฎหมายระบุ
3. **ไม่มีสัญญาเช่า** ในพื้นที่ศึกษา การทำนาเช่าแบบไม่มีสัญญาเช่าก็ยังพบได้ทั่วไป โดยเป็นการบอกให้เช่าปากเปล่า ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะมีการเช่ากันต่อเนื่องหลายปี เช่นเช่าตกทอดกันมาตั้งแต่รุ่นพ่อแม่หรือบางรายเช่าทำนามานานกว่า 30 ปี การไม่มีสัญญาเช่า เกษตรกรบางรายก็ไม่คิดว่าเป็นปัญหา เพราะว่าเช่ากันมานาน มีความเชื่อถือไว้ใจกัน “ไม่ได้ทำสัญญาเช่า เพราะเชื่อถือกัน” แต่ก็พบว่าเมื่อต้องมีการขึ้นทะเบียนเกษตรกร การไม่มีสัญญาเช่าก็จะทำให้ชาวนาต้องยุ่งยากมากขึ้นในการยื่นขันสิทธิ์เพื่อรับความช่วยเหลือจากรัฐบาล

เกษตรกรรายหนึ่งทำนาเช่า 3 แปลง รวม 22 ไร่ ไม่มีสัญญาเช่าทั้ง 3 แปลง แม้ว่าจะไม่มีสัญญาเช่า เกษตรกรก็พยายามจ่ายค่าเช่าตามกำหนด หลังจากเกี่ยวข้าวแล้วเสร็จก็จะนำไปจ่ายทันที เนื่องจากเกรงว่าเจ้าของนาจะเปลี่ยนใจให้คนอื่นเช่า หากช่วงระยะเวลาที่ต้องจ่ายค่าเช่าตรงกับช่วงที่ต้องจ่ายเงินกู้ให้กับ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) ชาวนาจะคุยกับเจ้าของนา

⁵⁸ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่า น.อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 12 ตุลาคม 2561

⁵⁹ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่า น.อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 20 พฤศจิกายน 2561

เพื่อเอาเงินไปจ่าย ธกส.ก่อนและกู้เงินกลับมาเพื่อมาจ่ายค่าเช่า “ถ้าเงินไม่พอส่ง ธกส. ก็จะขอค่าเช่าไปส่งก่อน แล้วก็กู้คืนมาจ่ายค่าเช่า”⁶⁰

4.4.6 การขึ้นค่าเช่านา

การตัดสินใจขึ้นค่าเช่านั้น เป็นอำนาจของเจ้าของนา พบว่าการขึ้นค่าเช่าจะทำในช่วงที่ข้าวมีราคาแพง ที่เห็นชัดเจนคือ ในสมัยรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มีโครงการรับจำนำข้าว พบว่า ค่าเช่านามีการปรับขึ้นจากเดิม ชาวนายหนึ่งเล่าว่า แต่เดิมนั้นค่าเช่านาอยู่ที่ 12 ถึงต่อไร่ แต่ในช่วงที่มีโครงการรับจำนำข้าว เจ้าของนาปรับค่าเช่าขึ้นที่ 15 ถึงต่อไร่ และยังคงราคาค่าเช่าในอัตรานี้แม้ว่ารัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้เปลี่ยนรูปแบบการช่วยเหลือชาวนาในลักษณะของการช่วยค่าเก็บเกี่ยว และราคาข้าวเปลือกในตลาดข้าวมีราคาต่ำกว่าสมัยจำนำข้าวมากก็ตาม

ชาวนาอีกราย เคยเสียค่าเช่านารายปี ในอัตรา 6,000 บาทต่อปี พื้นที่นาเช่า 9 ไร่ ต่อมาในสมัยจำนำข้าว เจ้าของนาได้ปรับขึ้นค่าเช่า 9,000 บาท และคงราคานี้มาโดยตลอดถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะไม่มีโครงการรับจำนำข้าวแล้วก็ตาม “แต่ก่อนเช่า 9 ไร่ ค่าเช่า 6,000 บาทต่อปี ต่อมาพอจำนำข้าวค่าเช่าขึ้น 9,000 บาทต่อปี ค่าเช่าไม่ลด มีแต่ขึ้น”⁶¹

ชาวนาอีกรายหนึ่ง ทำนาที่ อ.ผักไห่ ค่าเช่าเดิมไร่ละ 1,000 บาทต่อปี แต่ในช่วงที่ข้าวมีราคาดีค่าเช่าได้ปรับขึ้นมาที่ราคาไร่ละ 1,300 บาทต่อปี “ค่าเช่าที่แรกไร่ละ 1,000 บาท ต่อปี ทำก็เที่ยวก็ได้ เดียวนี้เขาขึ้นมาไร่ละ 1,300 บาท ตอนข้าวแพง น้ำดี อะไรดี เขาก็ขอขึ้น”⁶²

ซึ่งชาวนาสะท้อนว่าค่าเช่าเมื่อขึ้นแล้ว มักจะไม่ลดลง แม้ว่าราคาข้าวจะลดลงแล้วก็ตาม ซึ่งถ้าชาวนาได้ผลผลิตข้าวต่ำกว่าปกติ ก็ถือได้ว่าตนเองขาดทุน “ตอนข้าวเกวียนละ 5-6 พัน ค่าเช่านาไร่ละ 600 ตอนจำนำข้าวค่าเช่าก็ขึ้น ถ้าได้ข้าว 60-70 ถึงต่อไร่ ก็ขาดทุน ถ้าได้ 80 ถึงต่อไร่ ขึ้นไป ยังมีเหลือมั่ง”⁶³

อย่างไรก็ตาม ในบางราย เจ้าของนาเช่าก็ยินยอมลดค่าเช่านาให้บางส่วนในกรณีที่ไม่ได้ผลผลิตกรณีชาวนารายหนึ่ง ทำนา 4 ไร่ แต่รอบการผลิตนั้นได้ผลผลิตข้าวประมาณ 30 ถึงต่อไร่ จากที่เคยได้ 70-80 ถึงต่อไร่ เมื่อคุยกับเจ้าของนาเช่า ก็ทำให้ไม่ต้องจ่ายค่าเช่าในรอบนั้น หรือเจ้าของนาบางรายอาจจะลดค่าเช่าตาลง หากเห็นว่าแล้วว่าชาวนารายนั้นเก็บเกี่ยวข้าวได้ผลผลิตไม่คืน “เขาก็มีลดค่าเช่าให้ เขาจะดูว่าเราได้ข้าวมากน้อยด้วย”⁶⁴ มีกรณีหนึ่งที่น่าสนใจคือ เจ้าของนามีแนวโน้มนที่จะลดค่าเช่านาให้คนทำนา เพราะ

⁶⁰ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่า นา อ.สรรคบุรี จังหวัดชัยนาท วันที่ 25 ตุลาคม 2561

⁶¹ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่า นา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

⁶² สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่า นา อ.ผักไห่ จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 18 พฤศจิกายน 2561

⁶³ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่า นา (2) อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

⁶⁴ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่า นา อ.ผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา วันที่ 24 พฤศจิกายน 2561

ต้องการให้มีคนทำนา และดูแลแปลงนาของตน ในรายนี้เจ้าของนามีฐานะดี เป็นเจ้าของโรงสีข้าวในพื้นที่ ชาวนาผู้เช่าบอกว่า “ค่าเช่านามีแต่ลดให้เรื่อย เจ้าของนาเขากลับนาหาย”⁶⁵

4.5 สรุป

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำนาเช่ามีการเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจ ในช่วงที่โครงสร้างทางการเมืองเป็นแบบอำนาจนิยม รัฐพยายามควบคุมกระบวนการควบคุมค่าเช่านา แต่ถ้าโครงสร้างทางการเมืองเป็นแบบประชาธิปไตย รัฐจะลดระดับการควบคุมกระบวนการควบคุมค่าเช่านา รัฐไทยพยายามที่จะควบคุมตลาดการเช่านาโดยการสร้างกลไกทางราชการเพื่อนำกฎหมายไปปฏิบัติ แต่มักไม่ประสบความสำเร็จมากนักเนื่องจากเกษตรกรไม่ความรู้เรื่องพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการการเช่าที่ดินฯ ในระดับพื้นที่ไม่เป็นที่รู้จักของชาวนา ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายไม่มีประสิทธิผล ราคาเช่ามักไม่เป็นไปตามที่รัฐกำหนด ตลาดการเช่านาเป็นของเจ้าของที่ดินซึ่งมีอำนาจต่อรองราคาเช่าได้มากกว่าชาวนาที่ทำนาเช่า

จากการสัมภาษณ์พูดคุยกับชาวนาที่ทำนาเช่า พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้เช่ากับเจ้าของที่ดินมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ 2 ด้าน ด้านหนึ่ง เจ้าของที่ดินสามารถที่จะกำหนดเงื่อนไขการเช่าได้เองโดยผู้เช่าไม่มีอำนาจต่อรองทั้งที่พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคุ้มครองผู้เช่านา แต่ชาวนาที่ทำนาเช่าไม่รู้สาระของ พรบ. ดังกล่าวซึ่งเท่ากับว่าเป็นความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกฎหมายอย่างหนึ่ง อีกด้านหนึ่ง ชาวนาที่ทำนาเช่ามีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับเจ้าของที่นาเนื่องจากหลายคนเป็นญาติ เป็นเพื่อนบ้าน หรือเป็นคนารู้จักเคยเห็นหน้ากัน ดังนั้นชาวนาที่ทำนาเช่าอาศัยความสัมพันธ์ใกล้ชิดนี้ในการต่อรองกับเจ้าของที่นาในบางเรื่อง เช่น การชะลอการขึ้นค่าเช่า การขอเช่าต่อไปอีกในระยะเวลาหนึ่ง การทำนาเช่าในพื้นที่ภาคกลางจึงมีลักษณะความสัมพันธ์ที่ยืดหยุ่นได้บ้างตามระดับความสัมพันธ์ระหว่างชาวนาที่เช่ากับเจ้าของที่ดิน

⁶⁵ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่า (2) อ.ผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา วันที่ 24 พฤศจิกายน 2561

บทที่ 5

ปัญหาการทำนาเช่าและการปรับตัวของชาวนาที่ทำนาเช่า

5.1 บทนำ

บทที่ 5 นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งจากแบบสำรวจและการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มกับชาวนา ปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งของชาวนาที่ทำนาเช่าคือ ความไม่รู้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเช่านาและการเช่าไม่ถึงข้อมูลข่าวสารนโยบายและโครงการของรัฐบาล ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการช่วยเหลือของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ชาวนาที่ทำนาเช่าส่วนหนึ่งพยายามปรับตัวเพื่อความอยู่รอดท่ามกลางความผันผวนของราคาข้าวและการเช่าไม่ถึงโครงการของรัฐบาล ส่วนที่ 5.2 อธิบายปัญหาความเหลื่อมล้ำในโอกาสและการเช่าไม่ถึงโครงการช่วยเหลือของภาครัฐของชาวนาในพื้นที่กรณีศึกษาโดยใช้เทคนิคทางสถิติอ้างอิงมาทำการวิเคราะห์ ส่วนที่ 5.3 อธิบายปัญหาของชาวนาที่ทำนาเช่า ไม่ว่าจะเป็นปัญหานี้สิน ปัญหาไม่ได้รับข้อมูลข่าวสาร ส่วนที่ 5.4 อธิบายรูปแบบการปรับตัว และส่วนที่ 5.5 สรุปบทที่ 5

5.2 ปัญหาความเหลื่อมล้ำโอกาสและการเช่าไม่ถึงนโยบายของรัฐ

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์การรับรู้กฎหมายและนโยบายของรัฐบาลทั้งในอดีตและปัจจุบันโดยใช้การคำนวณสถิติเชิงพรรณนาและเทคนิคสถิติเชิงอนุมาน จากข้อมูลแบบสอบถามพบว่า กลุ่มตัวอย่าง 39 รายระบุว่าไม่มีความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 ส่วนอีก 9 รายระบุว่ามีความรู้เกี่ยวกับ พรบ. ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า ชาวนาส่วนใหญ่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายการเช่าที่ดินเลยซึ่งมีผลต่อการทำสัญญาเช่าที่นาและความเสียเปรียบในทางกฎหมายได้ ในกรณีของระดับความรู้และการเข้าร่วมโครงการลดค่าเช่านา กลุ่มตัวอย่างจำนวน 25 ราย ระบุว่าไม่ทราบว่ามีการนี้ด้วยซ้ำ ส่วน 22 รายระบุว่าได้เข้าร่วมโครงการดังกล่าว

ตารางที่ 5.1 แสดงสถิติเชิงพรรณนาของความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยคำถามถามว่า “ท่านทราบว่ามีการดังกล่าวหรือไม่? และได้เข้าร่วมโครงการหรือไม่?” (ดูรายละเอียดแบบสอบถามในภาคผนวก ก.) โครงการช่วยเหลือการเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพ ไร่ละ 1,200 บาท ไม่เกิน 10 ไร่⁶⁶ เป็นโครงการที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด (ระดับ 0.73 จาก 2) ส่วนโครงการ กลุ่มตัวอย่างระบุว่าทราบและเข้าร่วมโครงการ ตามมาด้วยโครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกมีค่าเฉลี่ยรองลงมา (0.44 จาก 2) ส่วนโครงการสินเชื่อสร้างยุ้งฉางเป็นโครงการที่มีค่าเฉลี่ยต่ำ

⁶⁶ เป็นมาตรการของปีการเพาะปลูกที่ 2560-61

ที่สุด (-0.81 จาก 2) สะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างให้ความสนใจกับโครงการช่วยเหลือการเก็บเกี่ยวมากที่สุด สาเหตุสำคัญที่ทำให้กลุ่มตัวอย่างสนใจมาจาก 1) เป็นโครงการที่ให้กับชาวนาที่ลงทะเบียนเกษตรกร และเป็นสมาชิกของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) 2) ขั้นตอนการเข้าร่วมโครงการง่ายกว่าโครงการอื่น ๆ 3) ชาวนาได้รับการช่วยเหลือเป็นเงินสด 4) รัฐบาลดำเนินโครงการนี้อย่างต่อเนื่อง 4 ปีการเพาะปลูก และ 5) รัฐบาลประชาสัมพันธ์โครงการนี้เป็นลำดับต้น ๆ ในขณะที่ โครงการสินเชื่อสร้างยู้งฉางเป็นโครงการที่ชาวนาให้ความสนใจน้อยที่สุดเพราะ 1) ไม่สอดคล้องกับวิถีการเพาะปลูกของชาวนาภาคกลางที่เน้นการขายข้าวเปลือกสดเลย ไม่นิยมเก็บข้าวเปลือกไว้ และ 2) ต้องมีการลงทุนซึ่งเกิดความเสี่ยงที่จะเป็นหนี้สินได้ ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานในนโยบายข้อที่ 11 และ 12 มีระดับที่สูงมาก สะท้อนให้เห็นว่าระดับการรับรู้โครงการช่วยเหลือการเก็บเกี่ยวและโครงการลดค่าเช่านาภายในกลุ่มตัวอย่างชาวนาที่ทำนาเช่าเองก็มีความแตกต่างกันอย่างมาก กล่าวคือ บางคนรู้ว่ามีโครงการและเข้าร่วม แต่บางคนไม่รู้ว่ามีโครงการและไม่ได้เข้าร่วม ทำให้ผู้วิจัยประหลาดใจกับค่าสถิติดังกล่าวเพราะโครงการทั้งสองเป็นโครงการหลักที่รัฐบาลประชาสัมพันธ์อย่างมากและมีการอ้างถึงความสำเร็จของโครงการทั้งสองโดยเฉพาะโครงการลดค่าเช่านา กล่าวอีกนัยหนึ่ง มีระดับความแตกต่างระหว่างชาวนาผู้เช่านาในการเข้าถึงข้อมูลโครงการช่วยเหลือชาวนาที่สำคัญของรัฐบาล

ตารางที่ 5.1: สถิติระดับการรับรู้และเข้าร่วมโครงการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา

โครงการ	หน่วยการสังเกต	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
1. โครงการส่งเสริมการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิคุณภาพดี	48	-0.30	0.71	-1	1
2. โครงการส่งเสริมระบบการเกษตรนาแปลงใหญ่	48	-0.08	0.94	-1	1
3. โครงการส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์	48	-0.06	0.98	-1	1
4. โครงการประกันภัยข้าวนาปี	48	0.31	1.08	-1	2
5. โครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์	48	-0.25	1.06	-1	2
6. โครงการปลูกพืชอาหารสัตว์	48	-0.02	1.02	-1	2
7. โครงการปลูกพืชหลากหลาย ฤดูกลาดนาปรัง	48	0.35	1.08	-1	2
8. โครงการปลูกพืชปุ๋ยสด เช่น ปอเทือง	48	0.17	1.14	-1	2
9. โครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือก	48	0.44	1.03	-1	2

10. โครงการสินเชื่อเพื่อรวบรวมข้าว	48	-0.75	0.67	-1	1
11. โครงการช่วยเหลือการเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพ ไร่ละ 1,200 บาท ไม่เกิน 10 ไร่	48	0.73	1.48	-1	2
12. โครงการลดค่าเช่านา	48	0.42	1.50	-1	2
13. โครงการสินเชื่อสร้างยุ้งฉาง	48	-0.81	0.53	-1	1

ตารางที่ 5.2 แสดงสถิติเชิงพรรณนาของความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลในอดีต พบว่าระดับการรับรู้และเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและประกันราคาข้าวเปลือกมีความใกล้เคียงกันมาก โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 0.96 และ 0.98 ตามลำดับ นอกจากนี้ ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานไม่สูงมากนัก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าระดับการรับรู้และการเข้าถึงโครงการทั้งสองมีความใกล้เคียงกันในหมู่ชาวนา กล่าวอีกนัยหนึ่ง ระดับความเหลื่อมล้ำในการรับรู้และเข้าถึงโครงการทั้งสองมีน้อยมาก ในขณะที่ ค่าเฉลี่ยของโครงการลดต้นทุนการเพาะปลูกไร่ละ 1,000 บาท (ปีการเพาะปลูกที่ 2559-60) ค่อนข้างต่ำกว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและประกันราคาเป็นอย่างมาก ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานค่อนข้างสูงซึ่งสะท้อนว่ามีความแตกต่างในหมู่ชาวนาในการรับรู้โครงการ ในขณะที่ กลุ่มตัวอย่างจำนวน 20 ราย ระบุว่าไม่ทราบและไม่ได้เข้าร่วมโครงการไร่ละ 1,000 บาท กลุ่มตัวอย่างจำนวนเพียง 2 และ 1 ราย ระบุว่าไม่ทราบและไม่ได้เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและโครงการประกันราคาข้าวเปลือก

ตารางที่ 5.2: สถิติระดับการรับรู้และเข้าร่วมโครงการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลในอดีต

โครงการ	หน่วยการสังเกต	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
14. โครงการไร่ละ 1,000 บาท (ช่วยค่าเก็บเกี่ยว)	48	0.17	1.0	-1	1
15. โครงการรับจำนำข้าวเปลือก	48	0.96	0.20	0	1
16. โครงการประกันราคาข้าวเปลือก	48	0.98	0.14	0	1

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการทราบว่า มีพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 กับระดับการทราบและการเข้าร่วมโครงการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาล ตารางที่ 5.3 แสดงความสัมพันธ์ของความรู้เกี่ยวกับ พรบ. กับโครงการช่วยเหลือชาวนา จะเห็นได้ว่า มีบางนโยบายที่มีความแตกต่างกันระหว่างชาวนาที่รู้ พรบ. กับ ชาวนาที่ไม่รู้ พรบ. ในประเด็นของการรับรู้โครงการช่วยเหลือของรัฐบาล เช่น ค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างที่รู้ พรบ. และรู้โครงการนาแปลงใหญ่ ในขณะที่ ค่าเฉลี่ย

ของกลุ่มตัวอย่างที่ไม่รู้เกี่ยวกับ พรบ. การเช่าที่ดินฯ และไม่รู้เกี่ยวกับโครงการส่งเสริมเกษตรนาแปลงใหญ่ อยู่ที่ -0.15 กล่าวอีกนัยหนึ่ง มีความแตกต่างระหว่างคน 2 กลุ่มอยู่ที่ 0.37 อีกตัวอย่างหนึ่งคือโครงการปลูกพืชอาหารสัตว์เพื่อทดแทนการเพาะปลูกข้าว ค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างที่ไม่รู้เกี่ยวกับ พรบ. การเช่าที่ดิน ฯ และไม่รู้เกี่ยวกับโครงการปลูกพืชอาหารสัตว์อยู่ที่ -0.08 ในขณะที่ ค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างที่รู้เกี่ยวกับ พรบ. การเช่าที่ดิน ฯ และรู้เกี่ยวกับโครงการปลูกพืชอาหารสัตว์อยู่ที่ 0.22 กล่าวอีกนัยหนึ่ง มีความแตกต่างระหว่างคน 2 กลุ่มอยู่ที่ 0.14

ตาราง 5.3: ความสัมพันธ์เชิงพรรณนาระหว่างความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 กับระดับการรับรู้และเข้าร่วมโครงการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาล

ทราบว่ามี พรบ.	นโยบายข้อที่ 1	นโยบายข้อที่ 2	นโยบายข้อที่ 3	นโยบายข้อที่ 4	นโยบายข้อที่ 5	นโยบายข้อที่ 6	นโยบายข้อที่ 7	นโยบายข้อที่ 8
ไม่ทราบ								
Mean	-0.26	-0.15	-0.08	0.26	-0.21	-0.08	0.26	0.18
S.D.	0.75	0.93	0.98	1.04	1.06	1.04	1.14	1.16
N	39	39	39	39	39	39	39	39
ทราบ								
Mean	-0.44	0.22	0.00	0.56	-0.44	0.22	0.78	0.11
S.D.	0.53	0.97	1.00	1.24	1.13	0.97	0.66	1.05
N	9	9	9	9	9	9	9	9

หมายเหตุ: 1. Mean เท่ากับ ค่าเฉลี่ย S.D. เท่ากับส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และ N เท่ากับจำนวนที่ตอบคำถาม 2. นโยบายข้อที่ ... ให้อ้างอิงจากตารางที่ 5.1

ตาราง 5.3: ความสัมพันธ์เชิงพรรณนาระหว่างความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 กับระดับการรับรู้และเข้าร่วม
โครงการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาล (ต่อ)

ทราบว่ามี พรบ.	นโยบายข้อที่ 9	นโยบายข้อที่ 10	นโยบายข้อที่ 11	นโยบายข้อที่ 12	นโยบายข้อที่ 13
ไม่ทราบ					
Mean	0.41	-0.79	0.67	0.44	-0.87
S.D.	1.07	0.61	1.49	1.50	0.41
N	39	39	39	39	39
ทราบ					
Mean	0.22	-0.56	1.00	0.33	-0.56
S.D.	0.97	0.88	1.50	1.58	0.88
N	9	9	9	9	9

หมายเหตุ: 1. Mean เท่ากับ ค่าเฉลี่ย S.D. เท่ากับส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และ N เท่ากับจำนวนที่ตอบคำถาม 2. นโยบายข้อที่ ... ให้อ้างอิงจากตารางที่ 5.1

ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ T-Test เพื่อวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างกลุ่มตัวอย่างที่รับรู้และเข้าร่วมโครงการช่วยเหลือชานากับกลุ่มตัวอย่างที่ไม่รับรู้และไม่ได้เข้าร่วมโครงการช่วยเหลือชานา โดยมีตัวแปรอิสระคือ ทราบ/ไม่ทราบเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 ตารางที่ 5.4 แสดงผลการศึกษา ผลการศึกษาพบว่า การรับรู้ พรบ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญต่อความแตกต่างระหว่างชานาที่รู้/ไม่รู้โครงการช่วยเหลือชานา ดังนี้

- โครงการส่งเสริมการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิคุณภาพดี
- โครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์
- โครงการสินเชื่อรวบรวมข้าว
- โครงการช่วยเหลือการเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพ ไร่ละ 1,200 บาท ไม่เกิน 10 ไร่
- โครงการสินเชื่อสร้างยุ้งฉาง
- โครงการรับจำนำข้าวเปลือก
- โครงการประกันราคาข้าวเปลือก

ชานาที่รับรู้ข้อมูลกฎหมายมีแนวโน้มจะรับรู้โครงการช่วยเหลือชานามากกว่าชานาที่ไม่รับรู้ข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุดหนุนราคาและโครงการที่มีความซับซ้อนในการเพาะปลูก ผู้วิจัยพบว่าชานาที่รับรู้ พรบ. การเช่าที่ดิน มีโอกาสที่จะรับรู้และเข้าร่วมโครงการรับจำนำและประกันราคาข้าวเปลือกมากกว่าชานาที่ไม่ได้รับรู้ข้อมูลกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่งการรับรู้กฎหมายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โครงการช่วยเหลือชานา ทั้งที่หน่วยงานภาครัฐต้องทำให้ระดับการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับโครงการช่วยเหลือชานาไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

ตารางที่ 5.4: ผลการวิเคราะห์ t-test (ตัวแปรตาม = การรู้/ไม่รู้โครงการช่วยเหลือชานา ตัวแปรอิสระ = การรู้/ไม่รู้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)

โครงการช่วยเหลือชานา	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าสถิติ t (t-Statistics)
1. โครงการส่งเสริมการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิคุณภาพดี	-0.48	0.85	-3.90***
2. โครงการส่งเสริมระบบการเกษตรนาแปลงใหญ่	-0.27	0.962	-1.95*
3. โครงการส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์	-0.25	1.04	-1.63*
4. โครงการประกันภัยข้าวนาปี	0.13	1.10	0.79

5. โครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์	-0.43	1.165	-2.60**
6. โครงการปลูกพืชอาหารสัตว์	-0.21	1.05	-1.37
7. โครงการปลูกพืชหลากหลาย ฤดูกาลนาปรัง	0.17	1.08	1.07
8. โครงการปลูกพืชปุ๋ยสด เช่น ปอ เทือง	-0.02	1.21	-0.12
9. โครงการสินเชื่อชะลอการขาย ข้าวเปลือก	0.25	1.08	1.60
10. โครงการสินเชื่อเพื่อรวบรวมข้าว	-0.93	0.73	-8.93***
11. โครงการช่วยเหลือการเก็บเกี่ยว และปรับปรุงคุณภาพ ไร่ละ 1,200 บาท ไม่เกิน 10 ไร่	0.54	1.50	2.50**
12. โครงการลดค่าเช่านา	0.23	1.56	1.01
13. โครงการสินเชื่อสร้างยุ้งฉาง	-1.00	0.58	-11.87***
14. โครงการไร่ละ 1,000 บาท (ช่วยค่า เก็บเกี่ยว)	-0.02	1.04	-0.14
15. โครงการรับจำนำข้าวเปลือก	0.77	0.43	12.57***
16. โครงการประกันราคาข้าวเปลือก	0.79	0.41	13.36***

หมายเหตุ: * เท่ากับ $p < 0.10$ ** เท่ากับ $p < 0.05$ และ *** เท่ากับ $p < 0.01$

ในส่วนของความเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อโครงการช่วยเหลือชาวนา ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนา ตารางที่ 5.5 แสดงสถิติพรรณนาของความพึงพอใจของกลุ่มตัวอย่างต่อโครงการช่วยเหลือของรัฐบาลปัจจุบันและอดีต โครงการที่กลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจมากที่สุด คือ โครงการประกันราคาข้าวเปลือกและโครงการช่วยเหลือการเก็บเกี่ยวซึ่งได้คะแนนค่าเฉลี่ย 1.77 และ 1.59 ตามลำดับ ส่วนโครงการสินเชื่อรวบรวมข้าวและโครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์เป็นโครงการที่กลุ่มตัวอย่างพึงพอใจน้อยที่สุดโดยมีค่าเฉลี่ยที่ 0.38 และ 0.45 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าชาวนามีความพึงพอใจในนโยบายที่ช่วยลดต้นทุนการเก็บเกี่ยวและราคา สอดคล้องกับความคิดเห็นของชาวนาในการสัมภาษณ์ซึ่งอยากให้รัฐบาลช่วยเหลือพุงราคาข้าวเปลือกให้สูงขึ้น ส่วนโครงการสินเชื่อรวบรวมข้าวและโครงการเชื่อมโยงตลาดไม่ได้รับความนิยมนในหมู่ชาวนาเพราะชาวนาภาคกลางมักจะขายข้าวเปลือกทันที จึงไม่ต้องการสินเชื่อในการรวบรวมข้าว ในขณะที่ ชาวนาส่วนใหญ่ไม่ชอบปลูกข้าวอินทรีย์เพราะกลัวเรื่องต้นทุนสูงแต่ผลผลิตต่ำ

ตารางที่ 5.5: สถิติพรรณนาคความพึงพอใจในโครงการช่วยเหลือชาวนา

โครงการช่วยเหลือชาวนา	หน่วยการ สังเกต	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
1.โครงการส่งเสริมการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิคุณภาพดี	26	0.85	0.37	0	1
2.โครงการส่งเสริมระบบการเกษตรนาแปลงใหญ่	12	0.92	0.52	0	2
3.โครงการส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์	14	0.64	0.63	0	2
4.โครงการประกันภัยข้าวนาปี	18	1.22	0.73	0	2
5.โครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์	20	0.45	0.51	0	1
6.โครงการปลูกพืชอาหารสัตว์	15	0.87	0.52	0	2
7.โครงการปลูกพืชหลากหลาย ฤดูกลนาปรัง	21	1.05	0.67	0	2
8.โครงการปลูกพืชปุ๋ยสด เช่น ปอเทือง	26	0.92	0.48	0	2
9.โครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือก	31	0.81	0.54	0	2
10.โครงการสินเชื่อเพื่อรวบรวมข้าว	13	0.38	0.51	0	1
11.โครงการช่วยเหลือการเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพ ไร่ละ 1,200 บาท ไร่ไม่เกิน 10 ไร่	27	1.59	0.57	0	2
12.โครงการลดค่าเช่านา	34	1.29	0.46	1	2
13.โครงการสินเชื่อสร้างยุ้งฉาง	13	0.77	0.44	0	1
14.โครงการไร่ละ 1,000 บาท (ช่วยค่าเก็บเกี่ยว)	26	1.54	0.58	0	2
15.โครงการรับจำนำข้าวเปลือก	46	1.52	0.547	0	1
16.โครงการประกันราคาข้าวเปลือก	47	1.77	0.43	1	2

ที่มา: คำนวณ โดยผู้เขียน

5.3 อธิบายปัญหาของทำนาเช่า

5.3.1 หนี้สินคนทำนาเช่า

ส่วนใหญ่ของชาวนากลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษากว่า 3 พื้นที่ มีหนี้สิน โดยมีทั้งหนี้สินกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หนี้สินกับสหกรณ์การเกษตร หนี้สินกับธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่น ๆ หนี้กับร้านค้าเอกชน หนี้นอกระบบ รวมทั้งหนี้สินกับญาติพี่น้อง ซึ่งที่มาของหนี้สินนั้นแตกต่างกันไป แต่หลักๆ ก็หนี้สินอันเกิดจากการทำการเกษตร เช่นการซื้อปัจจัยการผลิต ปุ๋ย ยา ต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีหนี้สินจากการซื้อหรือกู้เงินมาสร้างบ้าน หนี้สินจากการศึกษาของบุตร เกษตรกรบางรายอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถส่งต้น ส่งดอก ให้กับเจ้าหนี้ได้แล้ว และบางรายมีการประกาศขายที่นาของตนเองเพื่อนำเงินมาใช้หนี้

กรณีหนี้สินที่เกิดจากการทำการเกษตรของชาวนารายหนึ่ง ชาวนารายนี้ สามีอายุ 68 ปี ภรรยาอายุ 60 ปี หลังจากแต่งงานอยู่ด้วยกันก็ทำนาและรับจ้างทั่วไป ภรยายังทำขนมขายเป็นครั้งคราว ตามแต่ที่จะมีคนสั่งซื้อ ปัจจุบันครอบครัวนี้มีหนี้สินกับสหกรณ์การเกษตรประมาณ 500,000 บาท สาเหตุของการเป็นหนี้เริ่มจาก ในปี 2540 ได้กู้เงินจากสหกรณ์การเกษตร โดยนำที่ดินเป็นหลักประกันค้ำประกันจำนวน 5 ไร่ วงเงินกู้ครั้งแรก 130,000 บาท เพื่อนำเงินมาทำไร่อ้อย มีญาติเป็นผู้ตัดอ้อยขายให้กับโรงงาน เมื่อขายอ้อยแล้วกลับพบว่าญาติรายนั้น ไม่ได้มีการจ่ายเงินค่าอ้อยคืนให้กับตนเอง ทำให้ตกอยู่ในภาวะหนี้ หลังจากนั้นชาวนารายนี้ก็พยายามทยอยจ่ายหนี้คืน แต่ก็ยังไม่สามารถปลดหนี้ได้ ชาวนารายนี้เล่าว่า ในสมัยรัฐบาลมีโครงการจำนำข้าว สามารถลดหนี้ลงได้เหลือประมาณ แสนกว่าบาท แต่ในช่วงนั้น ลูกชายต้องการลงทุนเปิดร้านขายโทรศัพท์มือถือ จึงนำเงินจำนวนหนึ่งไปลงทุนให้กับลูกชาย ซึ่งต่อมาร้านของลูกชายไม่ดี ขาดทุน และปิดร้านไปในที่สุด

นอกจากไม่สามารถส่งเงินต้นได้แล้ว ชาวนารายนี้ยังไม่สามารถส่งดอกได้เลยเป็นเวลา 4 ปีมาแล้ว จนปัจจุบัน มีจดหมายจากสหกรณ์การเกษตรแจ้งว่ามียอดดอกเบี้ยที่ต้องชำระเป็นเงิน 80,000 บาท ซึ่งชาวนารายนี้ได้ตัดสินใจประกาศแบ่งขายที่นา 1 ไร่ ในราคา 500,000 บาท แต่ปัจจุบันก็ยังไม่มียุ้มาซื้อ “หนี้สหกรณ์ยังไม่จ่ายเลย เงินดอก 80,000 บาท เขาให้จ่ายช่วง 10 กย.-10 ตค. จะเอาที่ไหนจ่าย ไม่ได้จ่ายมา 4 ปีแล้ว อยากจะแบ่งขายนาใช้หนี้ จะขายไร่ละ 500,000”⁶⁷

นอกจากหนี้สินก้อนใหญ่กับสหกรณ์การเกษตรแล้ว ครอบครัวนี้ยังมีหนี้สินกับญาติๆ จากการกู้ยืมเพื่อนำมาลงทุนให้ลูกชายเลี้ยงเป็ดไข่ จำนวนเงิน 70,000 ซึ่งชำระหนี้งวดนี้หมดแล้ว และยังมีหนี้ที่ยืมญาติ

⁶⁷ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

รายอื่น ๆ อีก ประมาณ 25,000 และยังชำระไม่หมด นอกจากนี้ในช่วงปีที่เกิดภาวะแล้ง 2558/59 ไม่สามารถทำนาได้ เพราะไม่มีน้ำ ทำให้ครอบครัวนี้ต้องไปกู้เงินนอกระบบดอกเบี้ยร้อยละ 10 เพื่อนำมาใช้จ่ายในครอบครัว และสามีที่เป็นหัวหน้าครอบครัวต้องไปรับจ้างนอกพื้นที่ เป็นเวลาหลายเดือน

ครอบครัวชาวนารายนี้ยังซื้อปุ๋ยสำหรับใส่ในนาข้าวผ่านระบบเงินเชื่ออีกด้วย โดยซื้อปุ๋ยจากญาติ ที่นำมาขายให้ แต่ก็พบว่าปุ๋ยที่ไม่ได้มาตรฐาน ไม่มีคุณภาพ เมื่อใส่ในนาแล้วข้าวก็ไม่งาม ไม่ได้ผลผลิตพื้นที่นา 18 ไร่ ได้ผลผลิตข้าวเพียง 8 ตันเท่านั้น “ปีกลายเขามาหลอกขายปุ๋ยด้วย ตราแพะ ชื่อมาผสมปุ๋ยสูตร 15-15 หว่านแล้วข้าวไม่พุ่ง ดินแข็ง ญาติกันเอามาขาย บอกว่าปุ๋ยดี เอาสิ ลูกละ 580 หน้าหนึ่งมาเก็บค่าปุ๋ย เอาเดือน พค. เก็บเดือน สค. ได้หนเดียว ไม่มาอีกเลย”⁶⁸

ในกรณีการซื้อเงินเชื่อ ยังทำให้ราคาของปัจจัยการผลิตมีราคาสูงกว่าราคาปกติ และชาวนาต้องเป็นผู้ที่จ่ายแพงขึ้น ครอบครัวชาวนารายหนึ่ง ซื้อปุ๋ยจากสหกรณ์การเกษตรในระบบเงินเชื่อ เสียดอกเบี้ยร้อยละ 3 บาทต่อเดือน ซึ่งครอบครัวนี้จะซื้อในล็อต ขนาดใหญ่ และนำมาแบ่งขายให้กับเพื่อนบ้านหรือญาติที่อยู่ใกล้กัน ในส่วนของ ยากำจัดศัตรูพืช ชาวนาส่วนหนึ่งจะซื้อเงินเชื่อจากร้านค้า โดยเสียดอกเบี้ยร้อยละ 3 บาทต่อเดือน หลังจากเกี่ยวข้าวเสร็จแต่ละครั้งก็จะนำเงินไปจ่ายให้กับร้านค้า

หนี้สินของชาวนาอีกรายหนึ่ง ประมาณ 330,000 บาท ซึ่งเป็นหนี้ที่กู้ยืมมาทำนาจำนวน 135,000 บาท หนี้จากการซื้อปุ๋ยมาหว่านข้าว 15,000 และหนี้วงจรกระบะ ที่ซื้อในช่วงโครงการรถคันแรก 180,000 บาท ซึ่งชาวนารายนี้ได้ทำการรีไฟแนนซ์ไปแล้วรอบหนึ่ง เพื่อลดวงเงินที่ต้องชำระในแต่ละงวดลง เนื่องจากไม่สามารถชำระค่างวดที่สูงในแต่ละเดือนได้ จากเดิมยอดชำระคงเหลือเพียง 1 ปี แต่ได้ขยายเป็น 3 ปี ซึ่งชาวนารายนี้ใช้เงินรายได้จากการเป็นลูกจ้างประจำส่งงวด⁶⁹

ชาวนารายนี้มีหนี้จากการกู้ซื้อรถมอเตอร์ไซค์ที่ได้มาจากการที่ญาติยกรถและหนี้ที่ต้องผ่อนส่งธนาคารให้ด้วย หนี้ก้อนนี้ได้ผ่อนชำระเสร็จสิ้นเมื่อช่วงปลายปี 2561 ที่ผ่านมา โดยใช้เงินจากการขายข้าวในแต่ละปี ผ่อนส่ง ที่มาที่ไปของหนี้มาจากการที่ญาติเป็นลูกค้าของธนาคารการเกษตรและสหกรณ์ (ชกส.) และได้ซื้อรถมอเตอร์ไซค์ผ่านสินเชื่อของธนาคาร แต่ปรากฏว่าญาติไม่สามารถส่งงวดได้ และยกให้ชาวนารายนี้เป็นคนส่งงวดต่อ ทำให้มีภาระหนี้ที่เพิ่มขึ้น และไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้เพราะเป็นรถของญาติที่สนิทกัน

การมีหนี้สินกับธนาคารการเกษตรและสหกรณ์ของชาวนาเช่า อาจจะหมายถึงการมีเครดิตที่ดีก็ได้ และอาจจะได้รับข้อเสนอสินเชื่อที่น่าสนใจจากธนาคาร กรณีของชาวนารายหนึ่ง เป็นลูกค้าดีเด่นของชกส. ซึ่งหนี้ที่ชาวนารายนี้กู้มีทั้งหนี้ระยะยาว วงเงิน 200,000 กว่าบาท โดยประมาณ และหนี้จากการกู้ระยะสั้น

⁶⁸ อ้างแล้ว

⁶⁹ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 12 ตุลาคม 2561

50,000 บาท ชาวนายนี้มักจะได้รับเอกสารเสนอสินเชื่อให้เงินกู้จากธนาคาร ในแต่ละปี แต่เขาบอกว่า จะดูความสามารถของตนเองในการชำระหนี้ ว่ามีมากน้อยเพียงใด เช่น เคยมีเอกสารจากธนาคารเสนอให้กู้เร่งด่วน 100,000 บาท แต่เขาตัดสินใจกู้เพียง 50,000 บาท เพราะกลัวว่าจะเป็นหนี้เยอะ “บางทีก็มีหนังสือมาให้ไปกู้ เขาให้แสนนึง เราก็เอาแค่ ห้าหมื่น เราไม่เอา เป็นหนี้เยอะ เราจะดูว่า เรามีให้เขารึเปล่า” ซึ่งชาวนายนี้บอกว่า การกู้ที่ใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน ทำให้มีโอกาสในการกู้ได้มากขึ้น “ถ้าใช้หลักทรัพย์ค้ำ จะกู้เขาให้กู้ตะพิด”⁷⁰

ชาวนายนี้ทำนาเช่ารวมประมาณ 57 ไร่ มีทั้งหมด 3 แปลง ทั้งเช่าญาติ และเช่าจากคนกรุงเทพฯ เคยผ่านการกู้เงินจาก ธกส. มาหลายครั้ง และสามารถชำระได้ตามกำหนดแล้ว 2 ครั้ง ครั้งแรก คือพ่อของตนเองกู้เพื่อนำเงินมาซื้อที่ดินปลูกบ้าน วงเงิน 20,000 บาท แต่ชาวนายนี้เป็นผู้ชำระเงิน ในเวลานั้นยังทำนาของตนเองไม่กี่ไร่ และรับจ้างแบกข้าวสารกับรถเกี่ยวข้าว รายได้ยังไม่มากนัก ในปีที่น่าท่วมหนัก ไม่ได้ข้าว ชาวนายนี้ต้องขายรถมอเตอร์ไซค์ของตนเองเพื่อนำเงินไปชำระหนี้ธนาคาร ต่อมาหลังจากนั้นเขามีโอกาสได้เป็นนายหน้าขายที่ดิน จึงพอมีเงินชำระงวดจนหมดได้

การกู้ครั้งต่อมาเป็นการกู้เพื่อนำเงินมาปลูกบ้าน โดยนำที่ดินของตนเอง 9 ไร่เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน ซึ่งปัจจุบันได้ชำระหนี้จนหมดแล้ว ในด้านของปัจจัยการผลิต ชาวนายนี้ได้กู้เงินจากสหกรณ์การเกษตรเพื่อนำเงินมาซื้อ ปุ๋ยเคมี โดยเป็นการกู้ในลักษณะของกลุ่มสมาชิก วงเงินที่เขาได้รับคือ 50,000 บาท ดอกเบี้ยร้อยละ 9 และเขาได้นำเงินจำนวน 30,000 บาท ไปซื้อปุ๋ยไว้จำนวน 2 ตัน และคงเหลือเป็นเงินสดไว้ 20,000 บาท สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัว

ในกรณีที่ชาวนายไม่มีหลักทรัพย์เป็นของตนเอง แต่มีทรัพย์สินคือรถกระบะ ในช่วงที่เงินลงทุนทำนาไม่เพียงพอ ชาวนายนี้ก็ได้นำรถกระบะของตนเอง 2 คัน ไปเข้าไฟแนนซ์ เพื่อนำเงินมาหมุนเวียนทำนา ชาวนายนี้ทำนาเช่า 60 ไร่ ไม่มีที่นาของตนเอง ต้นทุนการทำนาประมาณ 3,000 บาทต่อไร่ มีทั้งทำเองและจ้างบางส่วน

การมีหนี้สินของคนทำนาเช่า ที่ไม่ได้เป็นหนี้ในภาคเกษตร แต่เมื่อเข้ามาอยู่ในภาคเกษตรและมีรายได้หลักมาจากการขายสินค้าทางการเกษตร ก็น่าสนใจว่าจะมีทางออกในเรื่องของหนี้สินอย่างไร กรณีชาวนายหนึ่งอายุ 40 ปี ก่อนหน้านั้นเคยทำอาชีพอิสระเปิดร้านซ่อมคอมพิวเตอร์ แต่ปัจจุบันปิดกิจการแล้ว เพราะกลับมาดูแลแม่ที่ป่วยไม่สบาย พร้อมกับทำนาไปด้วย มีนาเช่า 15 ไร่ และนาตนเองอีก 15 ไร่ ในช่วงที่ยังเปิดร้านคอมพิวเตอร์ ชาวนายนี้ได้กู้เงินซื้ออาคารพาณิชย์ 1 ห้อง เพื่อทำร้านของตนเอง และต้องส่งงวดเดือนละ 11,000 บาท มีระยะเวลาที่ต้องส่งงวดประมาณ 15 ปี นอกจากนี้ยังมีหนี้จำกรรถกระบะที่ต้องส่งงวด

⁷⁰ สัมภาษณ์ชาวนายผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 20 พฤศจิกายน 2561

อีกเดือนละ 7,000 บาท และชาวนารายนี้ยังได้กู้เงินจาก ธกส. โดยใช้ที่ดิน 12 ไร่เป็นหลักประกัน โดยมีวงเงินชำระรายปี ปีละ 60,000 บาท จากนั้นสินของครอบครัวชาวนาเช่ารายนี้ นับว่าค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับรายได้ของครัวเรือนที่มาจากการทำงานเกษตรเพียงอย่างเดียว คือทำนา และปลูกผักสวนครัวขายในตลาดของชุมชน เมื่อถามว่ามีความสนใจที่จะกลับไปเปิดร้านคอมพิวเตอร์หรือไม่ ชาวนารายนี้ตอบว่า ปัจจุบันเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงเร็วมาก คนส่วนใหญ่มีมือถือใช้งานแล้ว และการลงทุนเปิดร้านต้องใช้เงินลงทุนสูง ในเรื่องอุปกรณ์ในร้าน รวมทั้งต้องปรับเปลี่ยนซอฟต์แวร์ใหม่มีความทันสมัยอยู่เสมอ ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนเพิ่มขึ้นอีกเช่นกัน จึงจะสามารถแข่งขันได้

ผลผลิตการเกษตรที่ต้องขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ ก็เป็นความเสี่ยงที่เกษตรกรต้องเจอ เกษตรกรนาเช่ารายหนึ่ง ในปีที่ประสบภาวะภัยแล้งหนัก ผลผลิตข้าวได้ต่ำกว่าปกติมาก ต้องกู้เงินนอกระบบดอกเบี้ยร้อยละ 2 บาทต่อเดือน เพื่อนำมาใช้จ่ายการศึกษาของลูก โดยมียอดเงินกู้นอกระบบประมาณ 450,000 บาท และไม่สามารถชำระเงินกู้ยัดนี้ได้ นอกจากนั้นเกษตรกรรายนี้ยังมีหนี้กับสหกรณ์การเกษตรเป็นจำนวนเงิน 1 ล้านบาท ซึ่งความสามารถในการชำระหนี้อยู่ในระดับที่ส่งดอกเบี้ยได้เท่านั้น และเพิ่งส่งดอกเบี้ยประมาณ 80,000 บาท เนื่องจากกลัวว่าหากไม่ส่งดอกเบี้ย จะถูกนำที่ดินแปลงที่ค้ำประกันไปขายทอดตลาด และเกษตรกรยังได้ประกาศขายที่นาแปลงหนึ่งจำนวน 8 ไร่ นาแปลงนี้มีทำเลใกล้กับคลองทิ้งน้ำ และเป็นกรรมสิทธิ์ของฝ่ายภรรยา “มีหนี้สหกรณ์อีกล้านนึง ปีนี้ได้ส่งสหกรณ์ไป 80,000 เขาว่าถ้าไม่ส่ง เขาจะขายทอดตลาด เลยส่งเขา”⁷¹

5.3.2 ชาวนาเช่ากับปัญหาการเข้าถึง โครงการช่วยเหลือของรัฐบาล

การศึกษาพบว่า ชาวนาทั้ง 3 พื้นที่ ได้เข้าร่วมโครงการช่วยเหลือของรัฐบาลที่เป็นนโยบายหลักของแต่ละรัฐบาล ได้แก่ โครงการประกันราคาข้าว โครงการรับจำนำข้าวเปลือก และโครงการช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงสภาพข้าว ที่ดำเนินการในรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นอกจากนี้ยังมีโครงการอื่นๆ ที่ดำเนินการในแต่ละพื้นที่ เช่น โครงการปลูกพืชบำรุงดิน โครงการลดค่าเช่านา และบางโครงการที่ไม่มีในพื้นที่ แต่ชาวนาได้สะท้อนถึงปัญหาของการดำเนินโครงการ เช่น โครงการปลูกข้าวโพดหลังนา ทั้งนี้บางโครงการแม้ว่าจะมีนโยบายดำเนินการ แต่ก็พบว่าไม่ได้มีการดำเนินงานในพื้นที่ และบางโครงการชาวนาตัดสินใจที่จะไม่เข้าร่วม เนื่องจากเห็นว่าไม่สามารถดำเนินการได้

โครงการที่ดำเนินการไปแล้วในอดีต สองโครงการ คือ โครงการประกันรายได้เกษตรกร และโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ซึ่งทั้งสองโครงการต่างก็มีเกณฑ์ปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับชาวนาค้ำยค้ำถึง

⁷¹ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่า นา อ.ผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา วันที่ 18 พฤศจิกายน 2561

กัน เช่น การกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนในแต่ละรอบการผลิต การทำประชาคม การจำกัดปริมาณข้าวหรือ จำกัดวงเงินที่สนับสนุน การกำหนดโรงสีที่เข้าร่วมในโครงการ เป็นต้น

สำหรับชาวนาเช่า ในช่วงดำเนินการทั้งสองโครงการ ชาวนาต้องไปขึ้นทะเบียนเกษตรกร โดยใช้ สัญญาเช่า สำเนาโฉนดแปลงนาเช่า สำเนาบัตรประชาชนเจ้าของนา พบว่า เจ้าของนาเช่าบางรายให้อเอกสาร เพียงบางรายการเท่านั้น เช่น สำเนาบัตรประชาชน สำเนาโฉนด แต่ไม่มีการเขียนสัญญาเช่า ซึ่งกรณีนี้ ชาวนาต้องให้ชาวนาข้างเคียงเป็นผู้รับรองสิทธิ์ให้

นอกจากนี้เจ้าของนาเช่าบางรายก็ขอที่จะเป็นผู้ขึ้นทะเบียนเกษตรกรเอง โดยไม่ให้สิทธิ์ชาวนาเช่า “นาเช่า 22 ไร่ ขึ้นทะเบียน 10 ไร่ อีก 10 ไร่ เจ้าของนาบอกขอขึ้นเอง”⁷²

ในช่วงการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกร ซึ่งเป็นการจ่ายเงินส่วนต่างของราคาข้าว หรือที่ ชาวบ้านเรียกว่า “เงินตาม” เงินจะถูกโอนเข้าบัญชีธนาคารของชาวนาโดยตรง เกณฑ์ที่สำคัญประการหนึ่งใน โครงการนี้คือกำหนดจ่ายเงินส่วนต่างที่ข้าวไม่เกิน 25 ตัน ในกรณีที่ชาวนาเช่าทำนาหลายแปลง มีพื้นที่ นาเช่ามาก พบว่าบางรายจะให้ญาติหรือคนอื่นในครอบครัวเป็นผู้ขึ้นทะเบียนด้วย

ในช่วงโครงการรับจำนำข้าวก็เช่นกัน เนื่องจากมีการจำกัดวงเงิน ทำให้ชาวนาเช่าบางรายตัดสินใจ ให้ญาติหรือคนอื่นในครอบครัวเป็นผู้ขึ้นทะเบียนแทน แต่ก็พบว่ามีความเสี่ยงที่จะไม่ได้เงินด้วยเช่นกัน หากญาติหรือคนที่ขึ้นทะเบียนแทนไม่จ่ายเงินคืนให้กับตนเอง “ตอนจำนำ อีห่าน รับฝากแล้วเจ็ด ฟ็องใครก็ ไม่ได้ ติดคุก”⁷³

การให้ญาติหรือคนอื่นในครอบครัวเป็นผู้ขึ้นทะเบียนแทน นั้นยังมีต่อเนื่องมาจนถึงในช่วง โครงการช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงสภาพข้าว เนื่องจากชาวนาเห็นว่าวงเงินที่ได้นั้นจำกัด ดังที่ ชาวนารายหนึ่งสะท้อนว่า “ช่วงที่ให้ไม่เกิน 10 ไร่ พ่อแม่ลูกก็แยกบ้านกัน ย้ายบ้านไปอยู่บ้านคน โน้น คนนี้ เพราะว่ามันได้น้อย ถ้าได้เพิ่มจากที่ช่วย 10 ไร่ ก็จะดีนิดนึง”⁷⁴

อย่างไรก็ตาม การขึ้นทะเบียนเกษตรกรในแต่ละครั้งของการดำเนินโครงการของรัฐบาลพบว่า การ ให้ข้อมูลระหว่างชาวนาและเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับปฏิบัติการยังมีความลึกลับกันในแต่ละพื้นที่ เช่น ใน บางพื้นที่ ชาวนาไม่ทราบว่าจะมีการขึ้นทะเบียนเกษตรกรเมื่อไหร่ พื้นที่ของตนเองมีการดำเนินงานไปแล้ว หรือว่ายังไม่ได้ดำเนินโครงการ พื้นที่ตำบลติดต่อกัน บางตำบลอาจจะมีการประชาคมแล้วเสร็จไปแล้ว แต่ อีกตำบลที่มีพื้นที่ติดกันยังไม่มีการประชาคม ดังนี้ เป็นต้น

⁷² สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่า (2) อ.สรรคบุรี จังหวัดชัยนาท วันที่ 25 ตุลาคม 2561

⁷³ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่า อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

⁷⁴ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่า อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 12 ตุลาคม 2561

แต่ผู้ใหญ่บ้านของบางพื้นที่มีการประกาศแจ้งชาวบ้านเป็นระยะ เช่น ช่วงเวลาที่น้ำจะท่วมข้าวเดือนให้ชาวบ้านต้องเร่งเก็บเกี่ยว รวมทั้งแจ้งว่ามีเงินโอนเข้าบัญชีหรือยัง “ในหมู่บ้านจะมีแจ้งข่าวน้ำมาแล้วนะ ให้เกี่ยวข้าว ที่บางปลาหมอมีการแจ้งล่วงหน้าตลอด ทำให้ชาวบ้านเกี่ยวทัน แต่ที่นี้เงียบ”⁷⁵

ชาวบ้านบางรายสะท้อนว่า การที่ตนเองไม่ใช่ฐานเสียงของกลุ่มการเมืองในท้องถิ่น ก็ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งชาวบ้านก็ได้พยายามที่จะเข้าถึงข้อมูลเหล่านี้ด้วยการใช้การโทรศัพท์สอบถามกับผู้ใหญ่บ้าน ที่รับผิดชอบพื้นที่ในหมู่บ้านของตนเองโดยตรง หรือชาวบ้านบางรายก็จะใช้ความสนิทสนมเข้าถึงเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตนเองได้

การขึ้นทะเบียนเกษตรกรแต่ละครั้ง ชาวบ้านต้องยื่นเอกสารประกอบหลายรายการ บางรายถ้าเอกสารไม่ครบก็ต้องตามเอกสารให้ครบ มิฉะนั้นจะลงทะเบียนไม่ได้ “ชาวบ้านวิ่งไม่รู้กี่รอบ เกษตรสั่งอะไรก็ต้องหาให้ได้ ถ้าयरูป เขียนสัญญาเช่า ผู้นำเซ็นรับรอง สำเนาโฉนด สำเนาบัตรประชาชนคนให้เช่า เอาละเอียดยิบ”⁷⁶

ในช่วงโครงการช่วงเหลือค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงสภาพข้าว ชาวบ้านรายหนึ่งพบว่า เกษตรที่ที่กำหนดไว้รายละ ไม่เกิน 10 ไร่ นั้น เป็นปัญหา เนื่องจาก ชาวบ้านรายนี้ทำนาเช่า 2 แปลง โดยแปลงแรก 8 ไร่ มีเอกสารครบ แต่พื้นที่น้อยกว่า 10 ไร่ ซึ่งเจ้าหน้าที่เกษตร จะขึ้นทะเบียนแปลงดังกล่าวนี้ แต่ชาวบ้านรายนี้ต้องการที่จะใช้สิทธิ์ตามเกณฑ์คือ 10 ไร่ ในขณะที่นาแปลงที่สองนั้นพื้นที่ 10 ไร่ แต่ไม่มีสัญญาเช่าเพราะเจ้าของนาไม่ต้องการทำสัญญาเช่า และชาวบ้านต้องการที่จะขึ้นทะเบียนโดยใช้แปลงนี้ ซึ่งในที่สุด ชาวบ้านก็สามารถขึ้นทะเบียนได้โดยใช้สำเนาบัตรประชาชนเจ้าของนาแทนสัญญาเช่า “เกษตรจะไม่ให้ขึ้น เพราะไม่ได้ทำสัญญาเช่า เราทำจริง ทำไม่ขึ้นไม่ได้ ก็เจ้าของนาเขาไม่ทำสัญญาเช่าให้” และ “เกษตรจะให้เราขึ้นแค่แปลงนี้ แต่เราไม่ยอม ขอขึ้นแปลง 10 ไร่ เพราะว่ามันครบ ไม่งั้นขาดทุน”⁷⁷

สำหรับความพอใจของชาวต่อโครงการของรัฐบาลที่ผ่านมา ชาวบ้านส่วนใหญ่ พอใจในโครงการรับจำนำข้าว เนื่องจากสามารถขายข้าวได้ในราคาที่สูงขึ้น มีรายได้มากขึ้น ชาวบ้านหลายรายในช่วงเวลานั้นสามารถนำเงินมาลงทุนเพื่อซื้อปัจจัยการผลิตของตนเอง เช่น ซื้อรถไถนาที่มีกำลังเครื่องที่แรงขึ้น สามารถนำไปใช้รับจ้างทำเทือก เป็นรายได้เสริมอีกทางหนึ่ง ซื้อรถอีแต่น คันใหญ่ขึ้น สำหรับบรรทุกรถไถนาออกไปรับจ้าง “อีแต่นเก่า คันเล็กนิดเดียว มันขนรถไถไม่ได้ มันเล็ก คันใหม่ใช้ขนรถไถไปนา ขนไปทีเดียว 2 คัน ท่อน้ำกับขลุบ ก็ไปได้หมด”⁷⁸

⁷⁵ สัมภาษณ์ชาวบ้านผู้เช่า นา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 11 ตุลาคม 2561

⁷⁶ สัมภาษณ์ชาวบ้านผู้เช่า นา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 12 ตุลาคม 2561

⁷⁷ อ้างแล้ว

⁷⁸ สัมภาษณ์ชาวบ้านผู้เช่า นา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 12 ตุลาคม 2561

นอกจากนี้ชาวบ้านยังได้สะท้อนถึงการดำเนินโครงการของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในด้านการเกษตรด้วยว่า ในบางโครงการชาวบ้านเขาไม่สามารถเข้าร่วมได้ เช่น การปลูกข้าวโพดหลังนา เนื่องจากในสัญญาเช่าระบุไว้ว่าเพื่อการทำนา นอกจากนี้ในบางพื้นที่ยังมีสภาพเป็นพื้นที่ลุ่ม ไม่เหมาะสำหรับการปลูกข้าวโพดซึ่งเป็นพืชไร่ ไม่ต้องการน้ำท่วมขัง ชาวบ้านเขาบางรายเห็นว่า การใช้พื้นที่นาเช่าเพื่อปลูกผัก หรือไม้ผล ก็ไม่สามารถทำได้ เพราะหากจะต้องมีการขุด ปรับพื้นที่ เจ้าของนาเขาจะไม่ยินยอม

โครงการนาแปลงใหญ่ ในบางพื้นที่ เช่นที่สุพรรณบุรี ชาวบ้านรับทราบข้อมูลว่า การจะเข้ากลุ่มนาแปลงใหญ่ได้ เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตร และปัจจุบันมีกลุ่มที่ดำเนินการอยู่แล้วคนละพื้นที่ และไม่มีโครงการมาในพื้นที่ของตน นอกจากนี้ ชาวบ้านรายหนึ่งสะท้อนว่า ในกลุ่มนาแปลงใหญ่เมื่อต้องการกู้เงิน จะเป็นการให้สมาชิกในกลุ่มช่วยค้ำประกัน ซึ่งชาวบ้านนี้เห็นว่า คนที่ทำนายน้อยกว่าไม่ต้องการที่จะค้ำประกันให้กับคนที่ทำนามากกว่า นอกจากนี้ยังต้องเข้าร่วมการประชุมเป็นระยะ ซึ่งชาวบ้านรายหนึ่งเห็นว่าตนเองไม่สะดวกที่จะไปประชุมบ่อย ๆ “นาแปลงใหญ่ไม่อยากจะไปวุ่นวายกับเขา เดี่ยวประชุม เดี่ยวนั่นนี่ เงินทองเราก็ไม่มี จะไปกับเขาก็กระไร”

ในบางโครงการที่เป็นลักษณะของกรให้สินเชื่อ เช่น โครงการสินเชื่อ ชะลอการขายข้าวเปลือก ชาวบ้านเขาบางรายหนึ่งเห็นว่า มีความยุ่งยาก และใช้เวลานาน เพราะต้องรอให้ราคาข้าวสูงขึ้นจึงจะสามารถขายข้าวได้

โครงการที่ชาวบ้านเขาสนใจเข้าร่วมบางโครงการเช่น โครงการปลูกพืชปุ๋ยสด ชาวบ้านที่เข้าร่วมโครงการจะได้รับเงินสนับสนุน ค่าไถเตรียมดินและค่าไถกลบ ไร่ละ 1,000 บาท ไม่เกิน 20 ไร่ พบว่า ในพื้นที่ศึกษา ที่สุพรรณบุรี ชาวบ้านรายหนึ่ง สนใจ และได้มีการปลูกถั่วเขียวในแปลงของตนเองจำนวน 7 ไร่ แต่ท้ายที่สุดไม่ได้เงินสนับสนุน เนื่องจากโครงการที่เข้ามาในพื้นที่มีการจำกัดจำนวนผู้เข้าร่วมโครงการ ชาวบ้านรายนี้ไม่ได้ลงทะเบียน อย่างไรก็ตามชาวบ้านนี้บอกอีกว่าคนที่ได้เข้าโครงการนี้ส่วนใหญ่จะเป็นเครือญาติของผู้นำในท้องถิ่น

สำหรับ โครงการลดค่าเช่านา พบว่าเกษตรกรในพื้นที่ศึกษาจังหวัดชัยนาท ได้สมัครเข้าร่วมโครงการนี้ มีการเจรจาขอลดค่าเช่านาจาก 20 ถึงต่อไร่ เหลือ 15 ถึงต่อไร่ แต่เจ้าของนาไม่ยินยอมลดค่าเช่า โดยให้เหตุผลว่าชาวบ้านเขาได้รับเงินชดเชยส่วนต่างแล้ว ดังนั้นจึงไม่ลดค่าเช่าให้ “เขาเคยพูดว่าเราได้ส่วนต่างแล้ว ค่าเช่าไม่ลดให้”⁷⁹

อีกโครงการหนึ่งที่ชาวบ้านเขาในพื้นที่ศึกษาในจังหวัดชัยนาทให้ความสนใจเข้าร่วมคือ โครงการประกันภัยข้าวนาปี ชาวบ้านเขาบางรายหนึ่งที่เข้าร่วมให้เหตุผลว่า เนื่องจากพื้นที่นาของตนเองและพื้นที่นาเช่าสภาพเป็นพื้นที่ลุ่มและมีน้ำท่วมประจำ จึงตัดสินใจเข้าร่วมโครงการประกันภัยข้าวนาปี อย่างไรก็ตาม

⁷⁹ สัมภาษณ์ชาวบ้านผู้เช่านา (2) อ.สรรคบุรี จังหวัดชัยนาท วันที่ 25 ตุลาคม 2561

ชวานาเช่าบางรายในพื้นที่ศึกษาอีกแห่งหนึ่งที่จังหวัดสุพรรณบุรี ไม่ได้เข้าร่วมในโครงการนี้ เนื่องจาก เห็นว่า การที่จะได้รับเงินชดเชยนั้นต้องรอให้จังหวัดประกาศเป็นเขตภัยพิบัติเสียก่อน เกษตรกรจึงจะได้รับเงินชดเชย “โครงการประกันภัย ถ้าผู้ว่าไม่ประกาศว่าเป็นพื้นที่ประสบภัย ก็ไม่ได้เงิน”⁸⁰

ในส่วน of โครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกรนั้น ชวานาเช่าที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการให้เหตุผลว่า ไม่ต้องการมีภาระหนี้ “ที่ไม่ใช่เพราะกลัวเป็นหนี้” แต่ชวานาบางรายก็เลือกที่จะใช้วงเงินในบัตรสินเชื่อซื้อปัจจัยการผลิตจำพวก ปุ๋ย และยากำจัดศัตรูพืชจากร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งวงเงินที่ได้รับจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับเครดิตที่ชวานาได้รับ

แม้ว่าบัตรสินเชื่อเกษตรกรจะทำให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงสินเชื่อได้มากขึ้น สำหรับนำมาซื้อปัจจัยการผลิต แต่ในภาวะที่การผลิตมีความไม่แน่นอน ทั้งในด้านราคาสินค้าเกษตร และปัจจัยจากสภาพดินฟ้าอากาศ ทำให้ เกษตรกรมีความเสี่ยงที่จะเป็นหนี้เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน

มีการศึกษาที่ อำเภอกาชา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ของ จารุวรรณ บุญสมบัติ พบว่า เกษตรกร 48 % จะกู้เงินจากนายทุนนอกระบบเพื่อนำเงินมาชำระค่าบัตรสินเชื่อเกษตรกรเมื่อไม่มีเงิน⁸¹

อย่างไรก็ตามรัฐบาลของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็ได้มีการดำเนินโครงการ บัตรเกษตรกรสุขใจ ในลักษณะเดียวกับบัตรสินเชื่อเกษตรกร แต่ดอกเบี้ยลดลงเหลือ 4% ต่อปี และวงเงินในบัตรอยู่ที่ 30,000 บาท

5.4 การปรับตัวของชวานาเช่า

จากการศึกษาพบว่า ชวานาเช่าหลายรายได้พยายามปรับตัวเพื่อรักษาระบบการผลิตของตนเองให้สามารถดำเนินต่อไปได้ ในขณะที่เดียวกันก็ยังมีเงื่อนไข หรือข้อจำกัด ที่ยังเป็นอุปสรรคของการปรับตัวอยู่ด้วย

รูปแบบของการปรับตัวที่พบ มีดังนี้ รูปแบบที่ 1 การปรับตัวในด้านของเทคนิคการผลิต ลักษณะนี้พบว่า ชวานาเช่าบางรายมีการปลูกข้าวที่ราคาปรับซื้อในพื้นที่สูงกว่าพันธุ์ข้าวทั่วไป เช่น การปลูกข้าวหอมปทุม ที่มีอายุเก็บเกี่ยว 120 วัน แทนการปลูกข้าวนาปรังพันธุ์อื่น ๆ ที่มีอายุสั้นกว่า และราคาปรับซื้อถูกกว่า แต่ก็มีข้อจำกัดคือ ข้าวหอมปทุม ส่วนใหญ่ต้องนำไปขายที่โรงสีรับซื้อโดยตรง ไม่ใช่ลานรับซื้อทั่วไป ในช่วงที่

⁸⁰ สัมภาษณ์ชวานาผู้เช่านา อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 12 ตุลาคม 2561

⁸¹ จารุวรรณ บุญสมบัติ โครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกร ช่วยเหลือหรือสร้างหนี้สินให้เกษตรกร กรณีศึกษาอำเภอกาชา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มา

ตรงกับฤดูข้าวนาปี ที่สุพรรณบุรี ชาวนาที่มีทั้งนาตนเองและนาเช่า ก็มีการปรับเปลี่ยนไปปลูกพันธุ์ข้าวนาปีที่ราคาปรับซื้อสูงใกล้เคียงกับข้าวหอมมะลิ โดยปลูกในพื้นที่นาขนาดเล็กของตนเองขนาด 4.5 ไร่ พันธุ์ข้าวที่ปลูกมีชื่อเรียกกันในพื้นที่ว่า “ข้าวขาวมะลิ” ซึ่งเป็นพันธุ์ข้าวพื้นบ้านที่นิยมปลูกกันในพื้นที่นาปี ของจังหวัดสุพรรณบุรี เป็นข้าวที่มีลักษณะคล้ายกับข้าวหอมมะลิ แต่มีความหอมน้อยกว่า ผลผลิตข้าวที่ชาวนาเก็บเกี่ยวได้ ประมาณ 3.1 ตัน ซึ่งชาวนารายนี้แบ่งขายข้าวไปจำนวน 2 ตัน ในราคาตันละ 12,000 บาท และเก็บไว้สำหรับสีกินเองประมาณ 1 ตันข้าวเปลือก อย่างไรก็ตามชาวนารายนี้ต้องบรรทุกข้าวเปลือกใส่รถไปที่ลานที่รับซื้อข้าวพันธุ์นี้ และอยู่ไกลออกไปประมาณ 13 กิโลเมตร เนื่องจากลานรับซื้อที่อยู่ในพื้นที่ไม่มีการรับซื้อข้าวสายพันธุ์ดังกล่าว \

การใช้เทคนิค สมุนไพร และสารชีวภาพเพื่อลดต้นทุน การผลิต พบว่าชาวนาเช่าบางรายมีประสบการณ์ส่วนตัวจากการเป็นคนรับจ้างฉีดสารเคมีกำจัดศัตรูพืชแล้วเกิดการแพ้ยา และเห็นว่าต้นทุนการผลิตของตนเองนั้นสูงจากการทำนาแบบใช้สารเคมีกำจัดแมลง เมื่อได้มีโอกาสไปอบรมด้านการใช้สมุนไพร ที่จัดโดยหน่วยงานภาครัฐ จึงได้ตัดสินใจทำน้ำหมักชีวภาพและสมุนไพรกำจัดแมลงใช้เองในแปลงนาของตน ซึ่งสามารถลดต้นทุนการผลิตลงได้ และชาวนารายนี้ยังมีอาชีพเสริมคือ รับจ้างฉีดกำจัดแมลงโดยใช้สารชีวภาพที่ผลิตเอง จัดเป็นชุด ๆ ละ 300 บาท สามารถฉีดแปลงนาได้ 10 ไร่ พร้อมกับให้คำแนะนำเทคนิคในการใช้สมุนไพรกำจัดแมลงศัตรูข้าว

ชาวนาเช่ารายหนึ่ง ใช้เทคนิคหมักฟางด้วยน้ำหมักจุลินทรีย์ และใช้สารสกัดจากสะเดา ในการกำจัดแมลง สามารถได้ผลผลิตข้าวที่ประมาณ 70-80 ถึงต่อไร่ โดยไม่ใช้สารเคมีกำจัดแมลงศัตรูข้าวที่ขายทั่วไปในท้องตลาด

พบว่าในกรณีที่ชาวนาเช่ามีทั้งนาตนเองและนาเช่า พื้นที่ของตนเองจะมีการปลูกผสมผสาน เช่น ปลูกผักสวนครัว ปลูกมะม่วง ขุดบ่อเลี้ยงปลา ปลูกไม้ยืนต้น เช่น ยางนา รอบคันนา แต่พื้นที่นาเช่านั้นจะใช้ปลูกข้าวเป็นหลัก

รูปแบบที่ 2 การแปรรูปข้าวขายโดยตรง จากกระแสของการสนใจบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพ ก็กลายเป็นโอกาสให้กับชาวนาเช่าบางราย ที่ทำนาเช่าหลายแปลง สามารถจะแบ่งพื้นที่นาเช่าบางส่วนมาปลูกข้าวพันธุ์ที่เป็นที่นิยมในตลาดของข้าวเพื่อสุขภาพ เช่น ข้าว กข 43 ข้าวไรซ์เบอร์รี่ และสีแปรรูปขายด้วยตนเอง มีช่องทางการจำหน่ายที่หลากหลาย ชาวนารายหนึ่งในพื้นที่ศึกษาที่ บ้านหนองน้ำใหญ่ อ.ผักไห่ จ. พระนครศรีอยุธยา ปลูกข้าว กข. 43 และ ข้าวไรซ์เบอร์รี่ บรรจุลงจำหน่าย ข้าว กข.43 ราคา กิโลกรัมละ 35 บาท ข้าวไรซ์เบอร์รี่ กิโลกรัมละ 60 บาท โดยมีหน่วยงานรัฐประสานงานพื้นที่จัดจำหน่ายในห้างค้าปลีกของจังหวัด นอกจากนี้ยังสีแปรรูปจำหน่ายให้กับเพื่อนบ้านในละแวกใกล้เคียง

ชาวนาเช่าอีกรายหนึ่ง ปลูกข้าว กข 43 แบบอินทรีย์ ในพื้นที่นาของตนเอง 2 ไร่ และสีแปรรูปจำหน่ายทางตลาดออนไลน์ Lazada ในราคา กิโลกรัมละ 100 บาท เมื่อหักค่าขนส่งและค่าการจัดการของบริษัทผู้ให้บริการตลาดแล้ว ชาวนาเจ้าของข้าวจะได้ราคาที่เหมาะสม กิโลกรัมละ 60 บาท แต่ในส่วนของพื้นที่นาเช่านั้นก็ปลูกข้าวนาปรังพันธุ์ทั่วไปขาย

แม้ว่าการสีแปรรูปขายเองจะทำให้ชาวนาสามารถขายข้าวในราคาที่สูงขึ้นได้ แต่ก็พบว่าต้องมีการจัดการที่ดี ตั้งแต่การวางแผนการผลิต เช่น ข้าวไรซ์เบอร์รี่เป็นข้าวที่มีเมล็ดสีเข้มดำ ฤดูที่เหมาะสมคือต้องปลูกให้ออกรวงในช่วงปลายปี เก็บเกี่ยวไม่เกินเดือนกุมภาพันธ์ จะทำให้ได้ข้าวที่มีเมล็ดสีเข้มสวย ขายได้ราคาดี หากปลูกให้ออกรวงในช่วงฤดูร้อน เมล็ดจะมีสีซีดลง ไม่เป็นที่นิยมของผู้บริโภค หลังการเก็บเกี่ยวข้าวต้องตากให้มีคุณภาพ เพื่อลดการเจ็บปนของกรวดหิน นอกจากนี้ยังต้องมีโรงเรือนสำหรับเก็บข้าว เพื่อป้องกันความชื้น รวมไปถึงการมีบรรจุภัณฑ์ที่หลากหลาย เช่น บรรจุถุงธรรมดา และถุงสุญญากาศ ดังนั้นเป็นต้น ซึ่งหากชาวนาดำเนินการเองเป็นรายเดี่ยว ๆ พบว่า มีต้นทุนของการจัดการในสิ่งเหล่านี้เพิ่มมากขึ้น

ในด้านของรายได้ พบว่า เนื่องจากขนาดของการผลิตเป็นรายเล็ก ๆ เป็นการทยอยขายเรื่อย ๆ รายได้ที่ชาวนาได้รับจึงไม่ใช่เงินก้อนใหญ่ ในคราวเดียวเหมือนกับการขายข้าวเปลือก ซึ่งทำให้ชาวนาที่สีแปรรูปข้าวขายเองต้องมีเงินทุนสำรองไว้สำหรับการทำนาและใช้จ่ายประจำวันด้วยอีกส่วนหนึ่ง

นอกจากการสีข้าวแปรรูปขายเองแล้ว ชาวนาบางรายมีการปลูกข้าวเพื่อขายเป็นพันธุ์ข้าวปลูก ซึ่งจะได้ราคาดีกว่าข้าวที่ขายทั่วไป แต่ก็ไม่ได้ทำในปริมาณมาก ปลูกเพียงแค่ 3 ไร่ เท่านั้น เนื่องจากยังมีตลาดที่จำกัด

รูปแบบที่ 3 การดึงทรัพยากรจากภาครัฐมาสนับสนุนการผลิตของตนเอง พบว่าในชาวนาบางรายที่เริ่มปรับตัวทั้งในด้านเทคนิคการผลิต และการสีแปรรูปข้าวสารขายเอง ได้พยายามที่จะเข้าถึงโครงการของหน่วยงานรัฐที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการผลิต เช่น ชาวนาที่มีการผลิตน้ำหมักชีวภาพกำจัดแมลง ได้งบประมาณสำหรับสร้างโรงเรือนขนาดเล็ก ถังหมักน้ำหมัก แต่โครงสร้างของโรงเรือนไม่แข็งแรงนัก โดยต้องใช้เสาไม้ แทนการใช้เสาปูน เพราะโครงการไม่สามารถสนับสนุนเสาปูนได้ กลุ่มยังได้งบประมาณสำหรับซื้อเครื่องสีข้าวสำหรับใช้ภายในกลุ่มอีกด้วย เป็นเครื่องสีข้าวที่มีประสิทธิภาพค่อนข้างดี สีข้าวได้คุณภาพ ทางกลุ่มพอใจ

นอกจากนี้หน่วยงานรัฐบางหน่วยงานยังสนับสนุนพื้นที่ขายให้กับกลุ่มอีกด้วย แต่เป็นพื้นที่ไม่ถาวร ขึ้นอยู่กับการดำเนินงานแต่ละหน่วยงาน เช่น ชาวนารายหนึ่ง ได้พื้นที่โครงการขายในห้างค้าปลีกของจังหวัด แต่เมื่อหมดระยะเวลาโครงการ ต้องเปลี่ยนไปขายพื้นที่แห่งใหม่ ไม่ใช่พื้นที่เดิม ซึ่งการขาดความต่อเนื่องในการขายทำให้โอกาสที่ลูกค้ารายเดิมจะเข้าถึงสินค้าก็ลดน้อยลงไปด้วย

ทางกลุ่มยังได้รับการสนับสนุนสูงสำหรับบรรจุข้าวสารขนาด 5 กิโลกรัมจากหน่วยงานของรัฐ แต่ชาวนารายนี้ยังไม่ได้ตัดสินใจใช้ถุงที่ทางหน่วยงานสนับสนุนให้ เนื่องจาก เป็นถุงที่พิมพ์มาแบบสำเร็จรูป และฉลากบนถุงไม่ใช่หือและข้อมูลข้าวของกลุ่ม ทำให้กลุ่มยังใช้ถุงบรรจุแบบธรรมดาที่สามารถหาซื้อได้ทั่วไปและพิมพ์สติ๊กเกอร์หือพร้อมเบอร์ติดต่อของตนเองติดไว้บนถุงเช่นเดิม

รูปแบบที่ 4 การทำนาอินทรีย์ ของคนทำนาเช่า เนื่องจากกระแสของการผลิตสินค้าอินทรีย์กำลังเป็นกระแสสำคัญ และได้ถูกเสนอให้เป็นทางเลือกของการผลิตเพื่อความยั่งยืนสำหรับเกษตรกร การศึกษาพบว่าชาวนาที่ทำนาโดยใช้เทคนิคเกษตรอินทรีย์ มีลักษณะที่พบคือ ทำในแปลงขนาดไม่ใหญ่มาก ตั้งแต่ 2-4 ไร่ ใช้การควบคุมวัชพืชโดยการทำนาค่า หรือการหว่านแล้วคลุมวัชพืชด้วยการรักษาระดับน้ำ การใช้ปุ๋ยชีวภาพ และกำจัดศัตรูพืชด้วยน้ำหมักสมุนไพร การปลูกข้าวในระบบนี้ ได้ผลผลิตข้าวประมาณ 50-70 ถังต่อไร่ ต้นทุนการทำนาประมาณ 4,000 บาทต่อไร่เน้นการปลูกข้าวที่ขายได้ราคาดี เช่น ข้าวกข 43 ข้าวไรซ์เบอร์รี่ ข้าวหอมปทุม และข้าวมะลิแดง ซึ่งเป็นข้าวที่อยู่ในความสนใจของกลุ่มคนรักสุขภาพ

ลักษณะของการทำตลาดจะแตกต่างกันไปในแต่ละราย แต่พบว่า ช่องทางการตลาดออนไลน์เป็นช่องทางสำคัญ ชาวนาเช่ารายหนึ่ง ทำงานในองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการทำเกษตรยั่งยืน ทำนาเช่า ปลูกข้าวอินทรีย์ 3 ไร่ การขายข้าวจะใช้วิธีเปิดรับสั่งจอล่วงหน้าจากเครือข่ายลูกค้าในกลุ่มที่สนใจเกษตรอินทรีย์ หลังจากเกี่ยวและสีแปรรูปก็จัดส่งให้ลูกค้าที่สั่งจองไว้ อย่างไรก็ตามชาวนารายนี้บอกว่าเนื่องจากตลาดยังมีขนาดเล็ก จึงไม่สามารถเพิ่มพื้นที่การผลิตได้ ถ้าจะปลูกเพิ่มขึ้นก็ต้องหาตลาดที่ใหญ่มากขึ้น “การขายไปได้เรื่อย ๆ มีตลาดแล้ว จะทำเยอะก็ได้ แต่ต้องทำตลาดใหม่”⁸²

ปัญหาหนึ่งที่ชาวนารายนี้พบคือ เนื่องจากการขายข้าวอินทรีย์เป็นการขายปลีก ทயอยขาย ทำให้ไม่ได้เงินเป็นก้อนในคราวเดียว ซึ่งชาวนารายนี้ต้องการที่จะขายในปริมาณมากคราวเดียวมากกว่าการขายปลีก เพราะทำให้ได้เงินก้อน

สิ่งสำคัญที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งสำหรับการทำนาอินทรีย์คือ พบว่าความรับรู้ของชาวนาหลายรายเกี่ยวกับการทำเกษตรอินทรีย์คือ การทำแล้วได้ผลผลิตน้อย การทำแล้วไม่คุ้มค่าเช่า การไม่เชื่อมั่นในเทคนิคการใช้สมุนไพรกำจัดแมลง และการไม่มีตลาดจำหน่าย

“เกษตรอินทรีย์ทำไม่ได้หรอก ทำไปได้ผลผลิตน้อย ขายทั่วไปยิ่งขาดทุน เพราะราคาถูก จะให้ทำ ต้องรับซื้อ” และ “ถ้ามีเพ็ลี่ยกระโดดจะหนีดยอะไร กลัวเพ็ลี่ยกระโดดกับเพ็ลี่ยไฟ”⁸³

⁸² สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่า (2) อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 12 ตุลาคม 2561

⁸³ สัมภาษณ์ชาวนาผู้เช่า (2) อ.เมือง จังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 23 ตุลาคม 2561

ซึ่งน่าสนใจว่าความรู้เหล่านี้ เป็นสิ่งที่ทำทนาย สำหรับการส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ให้ขยายตัวมากยิ่งขึ้น และเป็นข้อมูลสำคัญที่ควรให้ความสนใจในการนำไปสู่การพัฒนา นโยบายเพื่อสนับสนุนการปรับเปลี่ยนของเกษตรกรไปสู่ระบบการทำเกษตรอินทรีย์ต่อไปในอนาคต

5.5 สรุป

จะเห็นได้ว่า ชาวนาที่ทำนาเช่าประสบปัญหาหลายประการในการอยู่รอดท่ามกลางราคาผลผลิตที่ผันผวนและตกต่ำอย่างต่อเนื่อง ปัญหาการขาดความรู้ในเรื่องกฎหมายและการเข้าถึงนโยบายของรัฐบาล เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ชาวนาที่ทำนาเช่าไม่สามารถยกระดับการเพาะปลูกของตนเองให้พ้นจากวงจรของการผลิตแบบตลาดที่เน้นการเพาะปลูกปริมาณมากแต่ผลตอบแทนต่ำได้ ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นว่า มีระดับความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างชาวนาที่รู้กฎหมายและไม่รู้กฎหมาย โดยชาวนาที่รู้กฎหมายมีแนวโน้มจะเข้าถึงโครงการช่วยเหลือของภาครัฐได้มากกว่าชาวนาที่ไม่รู้กฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความไม่รู้กฎหมายสร้างความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรหรือโครงการช่วยเหลือของรัฐบาล

โครงการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลหลายโครงการมีปัญหาโดยเฉพาะปัญหาการกำหนดโครงการที่ไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และความต้องการของชาวนาในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น ชาวนาจึงพยายามปรับตัวในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การตั้งกลุ่มเพื่อดึงทรัพยากรจากภาครัฐ การเริ่มทำเกษตรอินทรีย์เพื่อรักษาสุขภาพและเพิ่มราคาผลผลิต การแปรรูปข้าวเปลือกเองโดยไม่ผ่านโรงสีหรือพ่อค้าคนกลาง ดังนั้น การสนับสนุนจากภาครัฐที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของชาวนาในแต่ละพื้นที่จะมีความสำคัญมากต่อการปรับตัวของชาวนา

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

6.1 บทนำ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพการทำนาเช่าในพื้นที่ภาคกลาง รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคของชาวนาที่ทำนาเช่า และรูปแบบการปรับตัวของชาวนาที่ทำนาเช่าในพื้นที่ภาคกลาง โดยขอบเขตการศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้จะเป็นการศึกษากลุ่มชาวนาที่ทำนาเช่าเป็นหลักในพื้นที่ภาคกลาง กรณีศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้จึงเป็น 3 จังหวัดในภาคกลาง ได้แก่ จังหวัดชัยนาท จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสุพรรณบุรี โดยมีกลุ่มตัวอย่างที่ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลจากพื้นที่จำนวน 48 ราย โดยวิธีการสัมภาษณ์ รายบุคคล สันทนากลุ่ม และการเก็บข้อมูลด้วยแบบสำรวจข้อมูลพื้นฐาน ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้เทคนิคทางสถิติพรรณนาเบื้องต้นซึ่งได้แก่ สถิติพรรณนา การวัดค่าความแปรปรวน และการทำ T-Test ส่วนการวิเคราะห์เชิงคุณภาพเน้นการวิเคราะห์บทสัมภาษณ์ด้วยคำสำคัญ ระยะเวลาการดำเนินงานวิจัยตั้งแต่เดือน กรกฎาคม 2561 ถึง เดือน มีนาคม 2562

งานวิจัยพบว่า ชาวนาที่ทำนาเช่าทำนาเช่ามานานหลายสิบปีโดยการเพาะปลูกเชิงพาณิชย์ในปริมาณมากเพื่อหวังว่าจะขายได้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ชาวนาที่ทำนาเช่ายังคงอยู่ในกับดักของหนี้สินเนื่องจากมีค่าใช้จ่ายในการเพาะปลูกที่สูง แต่ราคาผลผลิตตกต่ำมาตลอด ชาวนาที่ทำนาเช่าส่วนใหญ่ไม่รู้ว่ามีพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 ทำให้ชาวนาไม่ทราบว่าจะระยะเวลาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีกี่ปีและสามารถลดค่าเช่าได้หากชาวนาผู้เช่านาประสบภัยพิบัติ นอกจากนี้ ชาวนาที่เช่านาบางส่วนไม่รู้ว่ามีโครงการช่วยเหลือชาวนาของรัฐจำนวนมาก จึงทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้ เกิดความเหลื่อมล้ำในโอกาสการเข้าถึงโครงการของรัฐระหว่างชาวนา ความเหลื่อมล้ำระหว่างชาวนาและเจ้าของที่นา

ปัญหาหนี้สินเป็นปัญหาสำคัญของชาวนาที่ทำนาเช่า จากการสัมภาษณ์ พบว่าชาวนาบางส่วนไม่สามารถชดใช้เงินต้นของหนี้ได้ หนี้สินของชาวนามาจากหนี้สินในการลงทุนเพาะปลูกซึ่งไม่มากนัก แต่หนี้สินที่อยู่นอกภาคเกษตรจะเป็นปัญหาของชาวนาที่ทำนาเช่า หนี้สินนอกภาคเกษตรได้แก่ หนี้ผ่อนรถยนต์ ทำให้ชาวนาที่ทำนาเช่าต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอด รูปแบบการปรับตัวมีหลายอย่าง เช่น การรวมกลุ่มเพื่อตั้งสหกรณ์การเกษตรผ่านโครงการของรัฐ การทำเกษตรอินทรีย์เพื่อเพิ่มมูลค่าของผลผลิต

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากภาคสนาม ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควร จะเข้าไปสนับสนุนและส่งเสริมเพื่อสอดคล้องกับปัญหาของชาวนาที่ทำนาเช่าและสามารถแก้ไขปัญหาของ ตนเองได้อย่างยั่งยืน โดยไม่ต้องรอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐอย่างเดียว

ประการที่ 1 รัฐต้องแก้ไขปัญหาาราคาข้าวเปลือกในพื้นที่ตกต่ำ ราคาข้าวตกต่ำทำให้ชาวนาขายข้าว ได้ราคาน้อยลงซึ่งจะกระทบต่อเศรษฐกิจในครัวเรือนและนำไปสู่ปัญหาหนี้สินได้ รัฐบาลต้องมีแผนระยะ สั้นและระยะยาวในการแก้ไขปัญหาาราคาข้าวเปลือกตกต่ำ ระยะสั้นจำเป็นต้องมีการพยุงราคาข้าวเปลือกให้ ชาวนามีเงินสดเพียงพอในการชำระหนี้สิน รัฐควรประกาศราคาข้าวเปลือกในพื้นที่ให้ชัดเจนในช่วงต้น ฤดูกาลเพาะปลูก ทำทะเบียนเกษตรกรให้ชัดเจน

รัฐควรช่วยเหลือเรื่องกระบวนการขายข้าวเปลือกที่กระทบราคาข้าวให้มีความเป็นธรรม รัฐไม่ควร แทรกแซงตลาดการค้าข้าวจนทำลายธุรกิจของเอกชน แต่รัฐก็ควรดูแลให้กระบวนการค้าข้าวโดยเฉพาะ กระบวนการค้าข้าวเปลือกมีความเป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมายเพื่อไม่ให้ผู้รับซื้อเอกชนในพื้นที่เอา เปรียบและกดราคาขายข้าวเปลือกที่ชาวนานำมาขาย หากกำหนดช่วงราคาไว้เท่าไร ก็ต้องไม่ให้ต่ำกว่าช่วง ราคาที่กำหนดไว้ ที่สำคัญที่สุด ชาวนาควรมีส่วนร่วมในกระบวนการขายข้าวเปลือกและการกำหนดราคา ข้าวในพื้นที่ กล่าวคือ ควรมีตัวแทนจากชาวนาในพื้นที่มีส่วนร่วมกับการขายข้าวเปลือกและการ กำหนดช่วงราคาข้าวเปลือกเพื่อการตรวจสอบให้กระบวนการขายข้าวเปลือกโปร่งใสมากขึ้น

ควรมี “คณะกรรมการตรวจสอบการขายข้าวเปลือก” โดยมีผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น ประธาน แต่ต้องมีชาวนาเป็นสมาชิกคณะกรรมการตรวจสอบเพราะชาวนาได้รับผลกระทบจากการตีราคา ของธุรกิจการแปรรูป เช่น โรงสี รถเกี่ยวข้าว ดังนั้นจำเป็นต้องมีคณะกรรมการที่มาจากชาวนาเข้าร่วมด้วย เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการตีราคาข้าวเปลือกไม่ให้อยู่กับธุรกิจมากเกินไป

ในระยะยาว รัฐบาลควรสนับสนุนให้ชาวนามีทางเลือกในการขายข้าวเปลือก ในปัจจุบัน ชาวนามี ทางเลือกน้อยในการขายข้าวเปลือก กล่าวคือ หากไม่ขายกับโรงสี ก็ขายกับลานตากข้าวหรือรถเกี่ยวที่ชาวนา จ้างมา ชาวนาจำเป็นต้องขายเลยเพราะไม่มีที่เก็บหรือไม่มีทางเลือกในการแปรรูปข้าวเปลือก ดังนั้นนโยบาย ของรัฐบาลควรสนับสนุน “การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน” เช่น ลานตากข้าว ยุ้งฉาง เพื่อเก็บรักษา ข้าวเปลือก จะทำให้ชาวนามีทางเลือกมากขึ้นในการขายข้าว

ประการที่ 2 ควรส่งเสริมการเกษตรผสมผสานในพื้นที่ชลประทานโดยคำนึงถึงพื้นที่แต่ละพื้นที่ ควรส่งเสริมการเกษตรตามความเหมาะสมของพื้นที่นั้น ๆ รัฐบาลไม่ควรกำหนดนโยบายที่บังคับให้ชาวนา ปลูกพืชเฉพาะอย่างที่รัฐบาลกำหนด จึงจะได้รับการสนับสนุน การสนับสนุนให้ปลูกพืชอย่างอื่นหรือทำ อย่างอื่นต้องพิจารณาถึง

- สภาพพื้นที่นั้น
- ความสามารถและความต้องการของชาวนาในพื้นที่
- ช่องทางในการขายในพื้นที่

พื้นที่ไหนเหมาะกับการปลูกสัตว์ก็ส่งเสริม อย่างกำหนดนโยบายหรือโครงการแบบเหมาะๆ จากกรณีศึกษาและเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามความพึงพอใจในนโยบายของรัฐบาล แม้ว่ารัฐบาลมีโครงการมากมาย แต่ชาวนาเข้าร่วมกับโครงการของรัฐบาลน้อยหรืออาจจะไม่รู้จักรับโครงการนั้นเพราะว่าชาวนาไม่เห็นว่าการเหล่านั้นตอบสนองความต้องการของพวกเขา ซ้ำร้ายไปกว่านั้น การเข้าร่วมโครงการอาจทำให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ไม่คุ้มกับผลตอบแทนที่ได้รับ

ตัวอย่างจากการพูดคุยกับชาวนาในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ชาวนาเลือกปลูกยางนาซึ่งมีราคาดีและมีตลาดรองรับ หน่วยงานภาครัฐก็ควรสนับสนุนให้ชาวนาทำต่อไปและเชื่อมโยงชาวนากับตลาดอื่น ๆ ที่มีความต้องการยางนา ไม่ต้องบังคับให้ชาวนาปลูกพืชเศรษฐกิจ (เช่น ข้าวโพดหรืออ้อย) ที่ไม่เหมาะสมกับพื้นที่หรือชาวนาไม่ถนัดในการเพาะปลูก

ประการที่ 3 ควรส่งเสริมให้ครบวงจรการผลิตและการตลาด หากส่งเสริมการปรับเปลี่ยนการเพาะปลูกต้องส่งเสริมด้านการตลาดด้วย ปัจจุบัน โครงการการส่งเสริมการเกษตรหรือการเพาะปลูกเน้นแต่การส่งเสริมด้านการผลิต แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญด้านการตลาด จากการสอบถามชาวนา พบว่าชาวนาไม่ยอมเข้าร่วมโครงการปรับเปลี่ยนการเพาะปลูกจากข้าวเป็นพืชอย่างอื่นเพราะกังวลเรื่องตลาดและการขาย เพราะไม่รู้ว่าขายให้ใครและที่ไหน

รัฐอาจจะมีการจัดพื้นที่ขายผลผลิตให้กับเกษตรกรหรือขอความร่วมมือกับเอกชนในการจัดพื้นที่ในห้างสรรพสินค้าซึ่งเป็นนโยบายที่ดีในการเชื่อมโยงชาวนากับตลาด แต่เป็นนโยบายที่เป็นเชิงรับเป็นอย่างมาก (Passive Policy) เพราะเมื่อเทศกาลการจัดพื้นที่หมดไป ชาวนาหรือเกษตรกรก็ขาดการเชื่อมโยงกับตลาดและผู้บริโภค

ดังนั้นรัฐต้องมีโครงการและมาตรการเชื่อมโยงชาวนากับตลาดในเชิงรุก (Active Policy) ให้มากขึ้น และต่อเนื่อง เช่น การส่งเสริมให้ชาวนาเพาะปลูกข้าวอินทรีย์ในรูปแบบต่าง ๆ ที่ตรงความต้องการของตลาด การช่วยเหลือชาวนาหรือเกษตรกรพัฒนาการแปรรูปผลิตภัณฑ์ที่ตรงกับความต้องการของตลาด หรือการสนับสนุนให้ชาวนาหรือเกษตรกรเข้าถึงตลาดสินค้าออนไลน์ให้ได้เพราะตลาดออนไลน์กำลังเติบโตมากขึ้น

ประการที่ 4 รัฐควรให้ชาวนามีส่วนร่วมในการนำนโยบายมาปฏิบัติในพื้นที่ ในปัจจุบัน ชาวนาไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและประเมินผลการดำเนินโครงการเลย ทั้งที่โครงการเหล่านี้มีผลกระทบต่อชาวนา เช่น

- การลงทะเบียนเกษตรกรควรจะมีชานาเข้าไปร่วมในกระบวนการลงทะเบียนเกษตรกร
- การประชาคมที่ให้ผู้นำชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแต่ไม่มีชานา
- การส่งเสริมพืชหลังนาหรือการปรับเปลี่ยนพืชเพาะปลูกที่ไม่มีชานาอยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ทำให้ไม่ตอบสนองความต้องการของชานาในพื้นที่ และ
- การบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของชานาในพื้นที่

จากการพูดคุยกับชานาผู้เช่านา จะเห็นได้ว่า หลายโครงการหรือการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐไม่ตรงกับความต้องการของชานา ทำให้การนำโครงการไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโครงการช่วยเหลืออีกด้วย การเปิดโอกาสให้ชานาได้มีส่วนร่วมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จะช่วยทำให้โครงการของรัฐตอบโจทย์ความต้องการของชานาและสามารถแก้ไขปัญหาได้มีประสิทธิภาพ (ประหยัคงบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐ) และประสิทธิผล (แก้ไขปัญหาได้ตรงจุด)

ประการที่ 5 รัฐควรเข้ามาช่วยเหลือการปรับตัวของชานาผู้เช่านาอย่างจริงจัง เช่น หากต้องการให้ชานาผู้เช่านา (และชานากลุ่มอื่น ๆ) ปรับเปลี่ยนการเพาะปลูก ต้องช่วยเหลือเรื่องต้นทุนการปรับเปลี่ยนการเพาะปลูก เช่น ต้นทุนการปรับเปลี่ยนพื้นที่ด้วย เพราะพืชแต่ละประเภทต้องการลักษณะพื้นที่ที่เพาะปลูกที่แตกต่างกันออกไป พื้นที่นา กับพื้นที่พืชไร่เศรษฐกิจอื่น ๆ มีความแตกต่างกัน

ประการที่ 6 รัฐควรสนับสนุนการทำเกษตรอินทรีย์ที่เป็นรูปธรรมและเหมาะสมกับพื้นที่นั้น ๆ เช่น จากการพูดคุยกับชานาที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา หากมีชานาในพื้นที่ที่ทำเกษตรอินทรีย์อย่างจริงจังจนสามารถพัฒนาเทคโนโลยีของตนเองและเป็นแบบอย่างให้กับชานาคนอื่น ๆ ก็ควรยกระดับให้เป็นเกษตรกรตัวอย่าง ให้เขาเป็นแกนนำในการตั้งกลุ่มเกษตรอินทรีย์และสนับสนุนเรื่องปัจจัยเงินทุนและเทคโนโลยี ทำให้ชานารายนั้นสามารถพัฒนาเทคโนโลยีการทำเกษตรอินทรีย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐควรเชื่อมโยงเกษตรกรเหล่านี้กับสถาบันการศึกษาหรือสถาบันวิจัยของรัฐเพื่อเกษตรกรเหล่านี้เข้าถึงเทคโนโลยีในการพัฒนาเกษตรอินทรีย์อย่างเต็มรูปแบบในอนาคต รวมทั้งยังดูแลเรื่องสิทธิประโยชน์จากการพัฒนาเทคโนโลยีเกษตรอินทรีย์ เช่น การให้ลิขสิทธิ์ อนุสิทธิบัตรหรือสิทธิบัตรในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชีวภาพของตนเอง ซึ่งสร้างแรงจูงใจในการต่อยอดความรู้ของเกษตรกรและทำให้เทคโนโลยีสามารถกระจายออกไปได้

การสนับสนุนการทำปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชอินทรีย์จะช่วยชานาที่ทำนาเช่าไม่ให้เสี่ยงโดนหลอกให้ซื้อปุ๋ยเคมีและยาปราบศัตรูพืชที่ไม่มีคุณภาพ จากการสัมภาษณ์ชานาบางราย พบว่าชานามักถูกหลอกให้ซื้อปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชที่ไม่มีคุณภาพซึ่งมาพบภายหลัง ทำให้เสียเงินเป็นจำนวนมากมหาศาล ดังนั้นการ

สนับสนุนการทำปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชชีวภาพที่พัฒนาโดยชาวนาในพื้นที่จะช่วยลดการพึ่งพาปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชเคมีที่มีราคาแพงลงไปได้ และยังช่วยลดการเอาเปรียบชาวนาจากคนภายนอกอีกด้วย

6.3 การศึกษาในอนาคต

ประเด็นการพัฒนาอย่างยั่งยืนของกลุ่มที่เปราะบาง เช่น ชาวนาที่ทำนาเช่า จะกลายเป็นประเด็นสำคัญในการทำวิจัยเนื่องจากทิศทางการพัฒนาชนบทในอนาคตจะมุ่งตอบคำถามว่า “จะอย่างไรให้ชาวนาพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว?” โดยรัฐเป็นผู้สนับสนุนแต่ไม่ใช่ผู้อุดหนุน ดังนั้นโจทย์ของการวิจัยในอนาคตจะเป็นการวิเคราะห์และหาแนวทางในการพัฒนาเกษตรกรให้สามารถพัฒนาตนเองได้อย่างยั่งยืน แต่ต้องเป็นความยั่งยืนบนฐานคิดที่ว่าชาวนาต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการการพัฒนาตามหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ที่เปิดโอกาสให้ชาวนามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การดำเนินนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่โดยมีชาวนาช่วยกำกับและให้ความคิดเห็นในการปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกฎหมายและโครงการของรัฐบาลเป็นประเด็นสำคัญในการตั้งคำถามงานวิจัยในอนาคต ระดับการเข้าถึงกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ยังมีความแตกต่างกันมาก ดังนั้นจะอย่างไรที่จะลดระดับความแตกต่างทางกฎหมายซึ่งเป็นเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในด้านอื่น ๆ และทำอย่างไรให้ชาวนาสามารถเข้าถึงกฎหมายด้วยตัวของชาวนาเอง

การขยายพื้นที่การศึกษาไปยังภูมิภาคอื่น ๆ เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จะทำให้เห็นภาพชาวนาที่ทำนาเช่ามากขึ้น ลักษณะการเช่าและการปรับตัวของชาวนาในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันไป การดำเนินโครงการช่วยเหลือต้องคำนึงถึงความต้องการเฉพาะในแต่ละพื้นที่ การวิจัยจะช่วยภาครัฐและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดโครงการช่วยเหลือในแง่มุมของข้อมูลความต้องการของชาวนาในพื้นที่ หากมีงานวิจัยในหลายพื้นที่มาก ๆ เข้า ก็สามารถพัฒนาเป็นฐานข้อมูลขนาดใหญ่ของชาวนาและสามารถกำหนดนโยบายที่อยู่บนฐานของข้อมูลที่เกิดขึ้นจริง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กนกพร รัตนสุธีระกุล. (2557). การเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตของสังคมชาวนาลุ่มน้ำชี: กรณีศึกษาบ้านหนองฝือ ต.หนองบัว อ.โกสุมพิสัย จ.มหาสารคาม, *วิทยาสารเกษตรศาสตร์ (สังคม)*, 35(2): 447-459.
- ขวัญตา เบ็ญจะจันทร์, ณัฐชัย ชินอรรถพร, และชนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์. (2557). โครงการอุดหนุนสินค้าเกษตรระยะสั้น การพึ่งพาเงินโยบายและความไม่เท่าเทียมเงินโยบาย: หลักฐานจากการทำวิจัยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง. *วิทยาสารเกษตรศาสตร์ (สังคม)*, 35(2): 397-418.
- จามะรี เชียงทอง. (2557). *ชนบทไทย: จากอดีตสู่ปัจจุบัน*. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- จามะรี เชียงทอง. (2560). *สังคมชนบทในโลกสมัยใหม่*. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- เชิดชาย หมื่นกักดี. (2559). *การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของชาวนาอีสานในจังหวัดบึงกาฬ*. คุยถินพนธ์. วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2558). การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองในชุมชนชนบทและการปรับตัวของชาวนา. *วารสารพัฒนาสังคม*, 17(1): 29-63.
- ชนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์. (2556). *ผลกระทบของโครงการอุดหนุนข้าวระยะสั้นต่อการส่งออกและการผลิตของไทย*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- ชนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์, สุนิสา ซ่อแก้ว, สติธร ธนานิธิโชติ, และวิชดา สาทิตพร. (2560). ลักษณะการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือประชาชนของรัฐบาล: ประสพการณ์ภาคสนามจากภาคเหนือและภาคใต้ของไทย. *วารสารวิจัยสังคม*, 40(1): 105-140.
- ชนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์. (2561). การร่วมมืออย่างมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และชาวนา: ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการปรับตัวของชาวนาไทยอย่างยั่งยืน, ใน พงษ์ทิพย์ ส้าราญจิตต์ (บรรณาธิการ). *การปรับตัวของชาวนาไทย*, หน้า 147-182. กรุงเทพมหานคร: บริษัทภาพพิมพ์และมูลนิธิชีวิตไท
- รังสรรค์ ธนะพรพันธ์. (2530). *เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยพรีเอมิยมข้าว*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันไทยคดีศึกษา, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศิริพร สัจจามันท์. (2559). *โครงการศึกษาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

สุภา ไขเมือง, วีระ หวังสัจจะโชค, มณีรัตน์ มิตรปราสาท, เกียรติศักดิ์ ยั่งยืน. (2561). *ชาวนากับความเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

สมพร อิศวิลานนท์. (2554). *ข้าวไทย: การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการผลิตและช่องทางการกระจาย*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันคลังสมองของชาติและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อัมมาร สยามวาลา และวิโรจน์ ณ. ระนอง. (2533). *ประมวลความรู้เรื่องข้าว*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. (2559). *ลืมหินอำปาก จาก “ชาวนา” สู่ “ผู้ประกอบการ”*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน.

อุซุก ด้วงบุตรศรี. (2560). *การเช่าที่ดินของครัวเรือนเกษตรกรในประเทศไทยและผลกระทบต่อสวัสดิการทางเศรษฐกิจของครัวเรือน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ภาษาอังกฤษ

Bates, R. H. (1981). *Markets and states in tropical Africa: The political basis of agricultural policies*. Berkeley, CA: University of California Press.

Binswanger, H. P., & Deininger, K. (1997). Explaining agricultural and agrarian policies in developing countries. *Journal of Economic Literature*, 35(4): 1958-2005.

David, C., Intal, P., & Balisacan, A. M. (2009). The Philippines. In K. Anderson & W. Martin (eds.). *Distortions to agricultural incentives in Asia*, Pp. 223-254. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Gavagnin, C., Zolin, M. B., & Pastore, A. (2016). Vietnam's rice price at the intersection of globalisation and climate variability. *The Copenhagen Journal of Asian Studies*, 34(2), 28-53.

Haggard, S. (1990). *Pathways from the periphery: The politics of growth in the newly industrializing countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Evans, P. (1979). *Dependent development: The alliance of multinational, state, and local capital in Brazil*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Krueger, A. O. (1991). *The political economy of agricultural pricing policy: The synthesis*. Baltimore, MD: The World Bank and The Johns Hopkins University Press.

Laiprakobsup, T. (2010). *Political regime, business coordination, unity of rural farmers, and agricultural politics in developing countries: A case study of Thailand*. (Unpublished doctoral dissertation). Houston, TX: University of Houston.

- Laiprakobsup, T. (2014). Populism and agricultural trade in developing countries: a case study of Thailand's rice-pledging scheme. *International Review of Public Administration*, 19(4): 380-394.
- Laiprakobsup, T. (2017). Inequality in Rice Farmers' Access to a Government Assistance Program in Rural Thailand. *Asian Politics & Policy*, 9(3): 442-461.
- Lin, J. Y. (2009). *Economic development and transition: Thought, strategy, and viability*. New York, NY: Cambridge university Press.
- Reardon, T., & Timmer, C. P. (2007). Transformation of markets for agricultural output in developing countries since 1950: How has thinking changed? In R. Evenson, & P. Pingali (eds.). *Handbook of agricultural economics*. Vol. 3. Pp. 2808-2855.
- Rostow, W. W. (1990). *The stages of economic growth: A non-communist manifesto*. 3rd ed. New York, NY: Cambridge University Press.
- Scott, J.C. (1986). *Weapon of the weak: Everyday forms of peasant resistance*. New Haven, NJ: Yale University Press.
- Siamwalla, A., & Setboonsarng, S. (1987). *Agricultural pricing policies in Thailand: 1960-1985*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Siamwalla, A., & Setboonsarng, S. (1991). Thailand. In A. O. Krueger, M. Schiff, & A. Valdes (eds.). *The political economy of agricultural pricing policy*. Vol. 2. Asia. Pp. 236-280. 2nd ed. Baltimore, MD: The World Bank and The John Hopkins University.
- Varshney, A. (1995). *Democracy, development, and the countryside: Urban-rural struggles in India*. New York, NY: Cambridge University Press.

ราชกิจจานุเบกษา

- ราชกิจจานุเบกษา. (2462). เล่มที่ 36 หน้า 245
- ราชกิจจานุเบกษา. (2477). เล่มที่ 51 หน้า 746
- ราชกิจจานุเบกษา. (2489). เล่มที่ 63 ตอนที่ 14 ฉบับพิเศษ หน้า 1
- ราชกิจจานุเบกษา. (2493). ตอนที่ 10 เล่ม 44
- ราชกิจจานุเบกษา. (2517). เล่ม 91 ตอนที่ 215
- ราชกิจจานุเบกษา. (2523). เล่ม 97 ตอนที่ 114
- ราชกิจจานุเบกษา. (2527). เล่มที่ 101 ตอนที่ 118 หน้า 3078
- ราชกิจจานุเบกษา. (2533). เล่มที่ 107 ตอนที่ 201 ฉบับพิเศษ หน้า 29
- ราชกิจจานุเบกษา. (2536). เล่มที่ 110 ตอนที่ 119 หน้า 11
- ราชกิจจานุเบกษา. (2540). เล่มที่ 114 ตอนที่ 31ง หน้า 1
- ราชกิจจานุเบกษา. (2541). เล่มที่ 115 ตอนพิเศษ 15ง หน้า 1

ราชกิจจานุเบกษา. (2543). เล่มที่ 117 ตอนพิเศษ 93ง หน้า 1

ราชกิจจานุเบกษา. (2544). เล่มที่ 118 ตอนพิเศษ 42ง หน้า 6

ราชกิจจานุเบกษา. (2544). เล่มที่ 118 ตอน 114 ก

ราชกิจจานุเบกษา. (2546). เล่มที่ 120 ตอนที่ 60ก

ราชกิจจานุเบกษา. (2557). เล่ม 131 ตอนพิเศษ 163ง

ราชกิจจานุเบกษา. (2558). เล่ม 132 ตอนที่ 118ง

ภาคผนวก ก.

แบบสอบถามการศึกษาสภาพการเข้างานของชาวนา กรณีศึกษาจังหวัด
สุพรรณบุรี ชัยนาท และ พระนครศรีอยุธยา มูลนิธิชีวิตไท และสำนักงาน
กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

การศึกษาสภาพการเข้ามาของชาวนา กรณีศึกษาในจังหวัด สุพรรณบุรี ชัยนาท และพระนครศรีอยุธยา
มูลนิธิชีวิตไท และ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

ส่วนที่ 1 ทั่วไป

เพศ: () ชาย () หญิง

อายุ:ปี

การศึกษา: () ไม่ได้รับการศึกษา () ประถมศึกษา () มัธยมศึกษา () อาชีวศึกษา () อุดมศึกษา

จำนวนสมาชิกในครอบครัว (รวมผู้ตอบ):คน

วัยเด็กคน วัยเรียนคน วัยทำงานคน

จำนวนที่นาที่ถือครอง (รวมของคนในบ้าน):ไร่

จำนวนที่นาที่เช่า (รวมของคนในบ้าน):ไร่

อาชีพหลัก.....

อาชีพเสริม.....

รายได้ต่อปียังไม่หักค่าใช้จ่าย () ต่ำกว่า 100,000 บาท () 100,000 -250,000 บาท () มากกว่า 250,000 บาท

แหล่งรายได้หลักมาจากไหน.....

รายจ่าย ต่อเดือน ไม่รวมทำนาบาท (ตอบได้มากกว่า 1รายการ)

() เงินฌาปนกิจ () ค่าน้ำค่าไฟ () ค่าอาหาร () ลูกเรียนหนังสือ () ส่งงวดรถ

() หนี้ดอกเบี้ย () อื่นๆ ระบุ.....

การรวมกลุ่ม: () ไม่รวมกลุ่ม () กลุ่มอาชีพ () กลุ่มสหกรณ์ () กลุ่มวิสาหกิจชุมชน

การเป็นลูกหนี้สถาบันการเงิน ธกส.และ สหกรณ์: () ไม่เป็น () เป็น

ระยะเวลาที่เป็นหนี้.....ปี

ลูกหนี้ดอกเบี้ย: () ไม่เป็น () เป็น

ระยะเวลาที่เป็นหนี้ปี

ประเภทของหนี้: () การใช้จ่ายในครัวเรือน () การศึกษา () ทำการเกษตร () ลงทุน/ค้าขาย

() ซื้อรถยนต์ () อื่นๆ ระบุ.....

วงเงินที่เป็นหนี้: () น้อยกว่า 10,000 บาท () 10,000-50,000 บาท () 50,000-100,000 บาท

() มากกว่า 100,000 บาท

ส่วนที่ 2 สภาพการทำงาน

ทำนานานานกี่ปี.....ปี

พื้นที่นา: () เป็นพื้นที่ลุ่มรับน้ำ () อยู่ในเขตที่มีคลองส่งน้ำ () อยู่ในเขตที่มีคลองทิ้งน้ำ

เครื่องมือทำนา: (ระบุจำนวน)

รถไถเดินตามเครื่อง ขนาดกี่แรง.....

รถแทรกเตอร์.....คัน

เครื่องสูบน้ำ ท่อสูบน้ำ.....

ขลุบ..... ลูกควักหรือลูกจิ้ม...../ก่องขลุบ

เทือก.....

เครื่องหว่านข้าว

เครื่องหว่านปุ๋ย

เครื่องฉีดยาสะพายหลัง/บั้งฉีดยา

รถเกี่ยวข้าว

รถอีแต๋น

รถหกล้อ

แรงงานที่ทำนาในครัวเรือน

การใช้แรงงาน: () ทำเองทั้งหมด () ทำเองและจ้างบางส่วน () จ้างทั้งหมด

ระบุ จ้างทำอะไรบ้าง.....

รับจ้างทำนาคนอื่นด้วยหรือไม่: () ไม่ () ยานา/ทำเทือก () หว่านข้าว/ หว่านปุ๋ย/ฉีดยา

() เกี่ยวข้าว/ขนข้าว

ต้นทุนการทำนา.....บาท/ไร่

ผลผลิตข้าวต่อไร่.....กิโลกรัม

ราคาข้าวที่ขายได้ฤดูที่ผ่านมาบาท/ตัน

ทำนาที่รอบใน 1 ปีรอบ พันธุ์ข้าวที่ปลูก

ส่วนที่ 3 สภาพการเช่านา

เช่าทำนามานานกี่ปี.....ปี

อัตราค่าเช่านา: () จ่ายเป็นเงินสดต่อรอบ.....บาท () จ่ายเป็นเงินสดต่อปีบาท

() คิดเป็นปริมาณข้าวต่อไร่ถัง/ไร่

เคยมีการขึ้นค่าเช่านามากี่ครั้ง: () ไม่เคย () เคยขึ้น 1 ครั้ง () เคยขึ้นมากกว่า 2 ครั้ง

การทำสัญญาเช่า () ปากเปล่า () มีสัญญาเช่า () มีทั้งปากเปล่าและมีสัญญาเช่า

ระยะเวลาเช่าที่ระบุในสัญญา:ปี

เจ้าของนาเช่า: () ญาติ () เพื่อนบ้าน () ไม่ใช่ญาติ แต่รู้จัก () ไม่ใช่ญาติ ไม่รู้จัก

() เจ้าแก้ว/นายทุน รู้จัก () เจ้าแก้ว/นายทุน ไม่รู้จัก

การปรับปรุงพื้นที่นาเช่า: () ปลูกลำไย/หว้านถั่ว () ยกร่อง () ขุดบ่อ () ไม่มี

เจ้าของนาระบุชนิดของพืชที่ปลูกหรือไม่: () ไม่ระบุ () ระบุ.....

เจ้าของนาเคยบอกจะขายที่: () ไม่เคย () เคย

มีความรู้เรื่อง พรบ.การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พศ. 2559: () ไม่ทราบ () ทราบ

อยากจะทำนาเช่าหรือไม่: () ไม่เล็ก () ไม่แน่ใจ () อยากเล็ก

เหตุผล ระบุ.....

คิดว่าถ้าทำนาเช่า จะทำนาอินทรีย์ได้หรือไม่: () ไม่ได้ () ได้

ระบุ เหตุผล.....

ส่วนที่ 4: ความช่วยเหลือจากโครงการของหน่วยงานภาครัฐ

โครงการช่วยเหลือเกษตรกรในปัจจุบัน	ทราบว่า มีโครงการ และเข้า ร่วม	ทราบว่า มีโครงการ แต่ ไม่ได้เข้าร่วม	ทราบว่า มีโครงการ แต่ไม่มี โครงการ เข้ามาใน พื้นที่	ไม่ทราบว่า มีโครงการ
1. โครงการส่งเสริมการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิ คุณภาพดี				
2. โครงการส่งเสริมระบบการเกษตรนาแปลงใหญ่				
3. โครงการส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์				
4. โครงการประกันภัยข้าวนาปี				
5. โครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์				
6. โครงการปลูกพืชอาหารสัตว์				
7. โครงการปลูกพืชหลากหลาย ฤดูกาลนาปรัง				
8. โครงการปลูกพืชปุ๋ยสด เช่น ปอเทือง				
9. โครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือก				
10. โครงการสินเชื่อเพื่อรวบรวมข้าว				
11. โครงการช่วยเหลือการเก็บเกี่ยวและปรับปรุง คุณภาพ ไร่ละ 1,200 บาท ไม่เกิน 10 ไร่				
12. โครงการลดค่าเช่านา				
13. โครงการสินเชื่อสร้างยุ้งฉาง				

โครงการช่วยเหลือเกษตรกรในอดีต	เข้าร่วม	ไม่ได้เข้าร่วม	ไม่ระบุ
1. โครงการไร่ละ 1,000 บาท (ช่วยค่าเก็บเกี่ยว)			
2. โครงการรับจำนำข้าวเปลือก			
3. โครงการประกันราคาข้าวเปลือก			

ส่วนที่ 5: ความพึงพอใจในโครงการช่วยเหลือเกษตรกร

โครงการช่วยเหลือเกษตรกรในปัจจุบัน	น้อย	ปานกลาง	มาก	เฉยๆ
1. โครงการส่งเสริมการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิคุณภาพดี				
2. โครงการส่งเสริมระบบการเกษตรนาแปลงใหญ่				
3. โครงการส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์				
4. โครงการประกันภัยข้าวนาปี				
5. โครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์				
6. โครงการปลูกพืชอาหารสัตว์				
7. โครงการปลูกพืชหลากหลาย ฤดูกาลนาปรัง				
8. โครงการปลูกพืชปุ๋ยสด เช่น ถั่ว ปอเทือง				
9. โครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือก				
10. โครงการสินเชื่อเพื่อรวบรวมข้าว				
11. โครงการช่วยค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพไว้ละ 1,200 บาท ไม่เกิน 10 ไร่				
12. โครงการลดค่าเช่านา				
13. โครงการสินเชื่อสร้างยุ้งฉาง				

โครงการช่วยเหลือเกษตรกรในอดีต	น้อย	ปานกลาง	มาก	เฉยๆ
1. โครงการไว้ละ 1,000 บาท (ช่วยค่าเก็บเกี่ยว)				
2. โครงการรับจำนำข้าวเปลือก				
3. โครงการประกันราคาข้าวเปลือก				

