

นโยบายราคาข้าว: การศึกษาในด้านการเมืองของกระบวนการและเครือข่ายนโยบาย



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2558
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Rice Price Policy: A Study in Politics of Policy Process and Network

Miss Kanittha Suksong



A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy Program in Political Science

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2015

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

นโยบายราคาข้าว: การศึกษาในด้านการเมืองของ
กระบวนการและเครือข่ายนโยบาย

โดย

นางสาวชนิษฐา สุขสง

สาขาวิชา

รัฐศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ลิ้มมณี

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต

.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. พิษณุ เสงี่ยมพงษ์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ลิ้มมณี)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ประภาส ปันตบแต่ง)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร. ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์)

ชนิษฐา สุขสง : นโยบายราคาข้าว: การศึกษาในด้านการเมืองของกระบวนการและเครือข่ายนโยบาย (Rice Price Policy: A Study in Politics of Policy Process and Network) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ. ดร. อนุสรณ์ ลีम्मณี, 217 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ วิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายราคาข้าวและเครือข่ายนโยบายข้าว ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าว และปัจจัยที่ทำให้นโยบายราคาข้าวของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีแนวนโยบายราคาข้าวที่แตกต่างกัน รวมไปถึงวิเคราะห์ถึงผลจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวของทั้งสองรัฐบาลที่มีต่อเครือข่ายนโยบายข้าว การปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบาย และตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบาย

ผลการศึกษาพบว่า บริบททางการเมืองเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการในการกำหนดนโยบายราคาข้าว และการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายนโยบายมากกว่าปัจจัยด้านบริบทของตลาดข้าวทั้งภายในประเทศและบริบทของตลาดข้าวโลก เนื่องจากบริบททางการเมืองสัมพันธ์ต่ออำนาจของตัวแสดงทางการเมืองที่จะเข้าไปมีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเครือข่ายนโยบายและการคัดเลือกตัวแสดงที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในเครือข่ายนโยบาย รวมไปถึงการกำหนดบทบาทและอำนาจของตัวแสดงที่อยู่ภายในเครือข่ายนโยบาย

ด้านปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลอภิสิทธิ์เปลี่ยนแปลงนโยบายเกิดจากสองปัจจัย คือ ปัจจัยจากปัญหาการดำเนินนโยบายในรัฐบาลที่ผ่านมา และปัญหาการเมืองภายในพรรคร่วมรัฐบาลจากประเด็นการระบายข้าว ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงนโยบายในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ เกิดจากปัจจัยทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งปี 2554 ที่รัฐบาลใช้นโยบายราคาข้าวในการหาเสียง ซึ่งจากปัจจัยด้านกระบวนการและเครือข่ายนโยบาย และปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงนโยบายของสองรัฐบาลที่แตกต่างกัน ได้ส่งผลให้ทั้งสองรัฐบาลมีการกำหนดนโยบายราคาข้าวที่แตกต่างกัน และส่งผลกระทบต่อตัวแสดงในตลาดข้าวที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ กลุ่มผู้ส่งออกข้าว และกลุ่มเกษตรกรรายย่อย เป็นกลุ่มตัวแสดงที่ได้รับประโยชน์ ในขณะที่กลุ่มโรงสี และกลุ่มเกษตรกรที่เคยเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวในรัฐบาลก่อน เป็นกลุ่มที่เสียประโยชน์ ส่วนในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ กลุ่มโรงสีและเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์ และกลุ่มผู้ส่งออกข้าว พ่อค้าคนกลาง โรงสี และเกษตรกรที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการเป็นกลุ่มที่เสียประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

สาขาวิชา รัฐศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2558

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5581202624 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORDS: RICE PRICE POLICY, POLICY PROCESS, 217 NETWORK

KANITTHA SUKSONG: Rice Price Policy: A Study in Politics of Policy Process and Network.

ADVISOR: PROF. ANUSORN LIMMANEE, 206 pp.

This thesis aims to analyze the process and network of rice price policy, the factors which affect the change of the policy, and the policy differences between the Abhisit and Yingluck governments, including the impacts of their policy on the existing network of rice policy, the self-adjustments of the network, and its actors.

It is found in this study that the process of rice price policy and the change in the structure of relationship within the policy network are far more influenced by their political contexts than by the domestic and global rice markets, since political contexts pose significant effects on the change of political actors and the subsequent shift of structure and actors in the policy network.

Regarding the causes of policy change, the change of rice policy in Abhisit government results mainly from two factors- the previous government' s policy implementation and its failure in rice sale, While in Yingluck administration it is attritable to the policy platform in the electoral campaign.

The differences in the policy process and network between the two governments have substantial effects on various actors in the rice market. Under Abhisit administration, the policy change benefits rice exporters small farmers at the expense of rice millers and big farmers, whereas under Yingluck administration it benefits rice millers and farmers at the expense of rice exporters, middlemen and non-participative farmers.

Field of Study: Political Science

Academic Year: 2015

Student's Signature

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ได้แก่ รศ.ดร.พิชญ์ เสงี่ยมพงษ์ รศ.ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง รศ.วันชัย มีชาติ และ รศ.ดร.ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ สำหรับข้อคิดเห็นและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงข้อมูล และผู้เขียนขอขอบพระคุณเป็นพิเศษสำหรับอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ศ.ดร.อนุสรณ์ ลีम्मณี ที่ให้กำลังใจ พร้อมทั้งคำสอน คำแนะนำ และแนวทางการแก้ไขปัญหาทั้งในทางวิชาการและการใช้ชีวิตแก่ผู้เขียนด้วยความอดทน และเมตตาด้วยดีเสมอมา จนทำให้ผู้เขียนฝ่าฟันจนสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ได้สำเร็จ

ลำดับต่อมา ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลทุกท่านที่เสียสละเวลาอันมีค่าเพื่อให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์จนทำให้งานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณชวริศ ยา วุฒิ คุณสมพร อิศวิลานนท์ คุณทิทัมพร ศรีจันทร์ คุณจตุพล สันตะกิจ คุณสมจิตร นวเครือสุนทร ดร.สังขมา สารวัตร และเจ้าหน้าที่ในสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย สมาคมผู้ค้าข้าวไทย และสมาคมโรงสีข้าวไทย ที่ให้ความช่วยเหลือกับผู้เขียนในการติดต่อสัมภาษณ์บุคคลสำคัญต่างๆในวงการข้าว

ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอขอบพระคุณกัลยาณมิตรและผู้มีพระคุณทุกท่าน ได้แก่ คุณทองพูน และครอบครัวลีम्मณี ดร.เก่งกิจ กิติเกรียงลาภ ดร.ประทีปจิต นีละไพจิตร ดร.เอกพลณัฐ ณัฐพัชฌนันท์ ดร.สิริวิทย์ อีสโร ดร.รสสุคนธ์ ชาติประเสริฐ ดร.กานต์ บุญยะกาญจน คุณธีระพล เกรียงพันธ์ คุณเพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์ คุณฐาปนา อ่อนน้อม คุณกรณัฐ โชติช่วง คุณก้องเกียรติ ลิพหุญเอี่ยม คุณวรุตม์ และครอบครัววงศ์วุฒินันต์ เจ้าหน้าที่คณะรัฐศาสตร์ และเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อนพื่อนร่วมวงดนตรีสากล มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ซึ่งล้วนเป็นบุคคลสำคัญในชีวิตของผู้เขียน ที่ให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจซึ่งกลายเป็นพลังสำคัญที่ผลักดันให้ผู้เขียนผ่านพ้นการเรียนในระดับปริญญาเอก และการเขียนวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้สำเร็จในเวลาอันจำกัด และขอขอบคุณสุดหัวใจสำหรับครอบครัวของผู้เขียน ที่ให้การสนับสนุน และอยู่เคียงข้างผู้เขียน จนสามารถก้าวผ่านทุกอุปสรรค และหากจะมีประโยชน์อันใดจากการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนของอุทิศให้บุคคลทั้งสองท่านที่ล่วงลับ คือ คุณนิพนธ์ วงษ์ตระหง่าน ที่เมตตาในการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ และได้จุดประกายให้ผู้เขียนมีแนวทางในการหาข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการศึกษา พร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือในการติดต่อสัมภาษณ์บุคคลสำคัญในตลาดข้าว และ นายมี สุขสง บิดาของผู้เขียนที่เป็นแรงใจสำคัญให้ผู้เขียนมุ่งมั่นศึกษาต่อในระดับปริญญาเอกเพื่อทำความฝันของท่านให้สำเร็จ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญแผนภาพ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	14
ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	14
คำถามวิจัย.....	16
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	17
การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	17
งานศึกษาด้านนโยบายราคาข้าวของไทย.....	17
งานศึกษาด้านนโยบายราคาข้าวในต่างประเทศ.....	24
ขอบเขตในการศึกษา.....	28
ขอบเขตของช่วงเวลาในการศึกษา.....	28
ขอบเขตด้านเนื้อหาในการศึกษา.....	28
วิธีการเก็บข้อมูล.....	28
โครงสร้างของการศึกษา.....	29
บทที่ 2 กรอบแนวคิดและตัวแบบในการวิเคราะห์.....	31
กรอบแนวคิดและทฤษฎี.....	31
แนวคิดด้านกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ.....	31
แนวคิดด้านเครือข่ายนโยบาย.....	37

ตัวแบบในการวิเคราะห์.....	43
สมมติฐานในการศึกษา	48
บทที่ 3 พัฒนาการของนโยบายและเครือข่ายการค้าข้าว	51
นโยบายราคาข้าว.....	51
ประวัตินโยบายราคาข้าวก่อนโครงการรับจำนำ	51
โครงการรับจำนำข้าว.....	53
ความสัมพันธ์ของการค้าข้าวในตลาดโลกกับราคาข้าวไทย	55
สถานการณ์ตลาดข้าวโลก.....	55
สถานการณ์ของตลาดข้าวไทย.....	59
กระบวนการกำหนดนโยบายและเครือข่ายนโยบายข้าว.....	65
บทบาทและความสัมพันธ์ของตัวแสดงและกลุ่มสมาคมต่างๆ ภายในเครือข่ายนโยบายข้าว.....	72
กระบวนการค้าข้าว	72
กลุ่มสมาคมในตลาดข้าว.....	77
ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มตัวแสดงเครือข่ายนโยบายข้าว	80
บทที่ 4 นโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	86
โครงการประกันรายได้เกษตรกร.....	86
รายละเอียดโครงการประกันรายได้เกษตรกร.....	87
กระบวนการกำหนดและเครือข่ายนโยบายราคาข้าว.....	90
กระบวนการกำหนดนโยบาย.....	90
เครือข่ายนโยบายข้าว	95
การดำเนินนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ.....	102
ที่มาของการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าว	109

บริบทของตลาดข้าวโลกที่สัมพันธ์ต่อบริบทของตลาดข้าวและการกำหนดนโยบายราคา ข้าวก่อนการเปลี่ยนแปลงนโยบาย	109
บริบททางการเมืองและปัญหา นโยบายราคาข้าวก่อนการเปลี่ยนแปลงนโยบาย.....	112
การเปลี่ยนแปลงของตัวแสดงทางการเมืองและการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายราคา ข้าว.....	114
บทที่ 5 นโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร.....	124
โครงการรับจำนำข้าว.....	124
รายละเอียดโครงการรับจำนำข้าว	124
กระบวนการกำหนดและเครือข่ายนโยบายราคาข้าว.....	129
กระบวนการกำหนดนโยบาย.....	129
เครือข่ายนโยบายข้าว	134
การดำเนินนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	145
ที่มาของการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าว	149
บริบทของตลาดข้าวโลกที่สัมพันธ์ต่อบริบทของตลาดข้าวและการกำหนดนโยบายราคา ข้าวก่อนการเปลี่ยนแปลงนโยบาย	150
บริบททางการเมืองและปัญหา นโยบายราคาข้าวก่อนการเปลี่ยนแปลงนโยบาย.....	154
การเปลี่ยนแปลงของตัวแสดงทางการเมืองและการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายราคา ข้าว.....	155
บทที่ 6 การศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างของนโยบายราคาข้าว รวมทั้งผลกระทบและการ ปรับตัวของเครือข่ายนโยบายจากการปรับเปลี่ยนนโยบายในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	161
ความแตกต่างของนโยบายราคาข้าวในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร.....	162
ความแตกต่างของกระบวนการและเครือข่ายนโยบาย	162
ความแตกต่างของปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย	171

ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวที่มีต่อโครงสร้างของตลาดข้าวและ ความสัมพันธ์ของตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายข้าว.....	173
โครงสร้างของตลาดข้าวและความสัมพันธ์ของตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายภายใต้ โครงการประกันรายได้เกษตรกร.....	174
ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่มีต่อตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายข้าวภายใต้ โครงการรับจำนำ	179
บทที่ 7 บทสรุป	193
ข้อค้นพบในเชิงปรากฏการณ์ของการเมืองในกระบวนการและเครือข่ายนโยบายราคาข้าว.....	193
ข้อค้นพบในเชิงทฤษฎี.....	198
ข้อจำกัดในการศึกษา.....	201
ข้อเสนอแนะ	202
รายการอ้างอิง.....	203
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	217

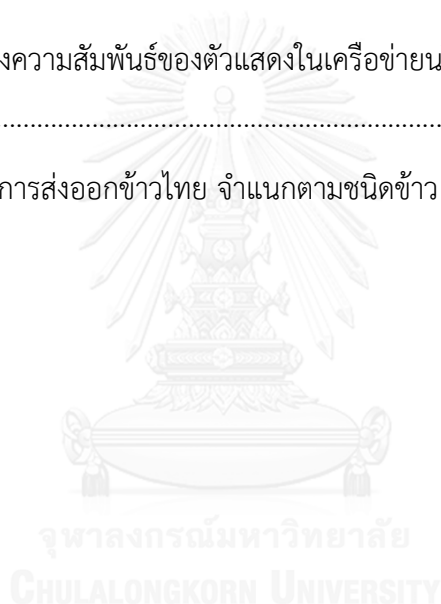
สารบัญตาราง

ตารางที่ 4.1 ปริมาณและราคาประกันรายได้เกษตรกรต่อครัวเรือน ณ ความชื้นไม่เกิน 15%...88	
ตารางที่ 4.2 ผลการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีนั่งในสภาผู้แทนราษฎร 2551.....113	
ตารางที่ 5.1 ชนิดและราคาจำหน่ายข้าวเปลือก ณ ความชื้นไม่เกิน 15%.....128	
ตารางที่ 5.2 พรรคการเมืองที่ได้จำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร 5 อันดับแรก.....154	
ตารางที่ 6.1 การเปรียบเทียบองค์ประกอบในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ.....163	
ตารางที่ 6.2 การเปรียบเทียบองค์ประกอบในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการ การตลาด.....167	
ตารางที่ 6.3 การเปรียบเทียบองค์ประกอบในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการ ผลิต.....169	
ตารางที่ 6.4 เปรียบเทียบราคาข้าวเปลือกเจ้าในโครงการประกันรายได้เกษตรกรและ โครงการ รับจำหน่ายกับราคาซื้อขายข้าวเปลือกเจ้าของตลาดนครสวรรค์.....187	

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 2.1	กระบวนการนโยบายและผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจ	35
แผนภาพที่ 2.2	ตัวแบบวิภาษวิธีของเครือข่ายนโยบายของ Marsh and Smith	40
แผนภาพที่ 2.3	ตัวแบบเครือข่ายนโยบายของการเปลี่ยนแปลงนโยบาย	42
แผนภาพที่ 2.4	ตัวแบบความสัมพันธ์ของโครงสร้างและตัวแสดงในเครือข่ายนโยบาย.....	44
แผนภาพที่ 2.5	ตัวแบบในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของโครงสร้างและตัวแสดง ในเครือข่าย นโยบายราคาข้าวของไทย.....	47
แผนภาพที่ 3.1	ปริมาณการส่งออกและนำเข้าข้าวโลก	56
แผนภาพที่ 3.2	ปริมาณการส่งออกข้าวสารรายประเทศ.....	57
แผนภาพที่ 3.3	ปริมาณการนำเข้าข้าวสารรายประเทศ	58
แผนภาพที่ 3.4	สัดส่วนของปริมาณการส่งออกข้าวไทยเปรียบเทียบกับปริมาณการส่งออกข้าว โลก	60
แผนภาพที่ 3.5	ปริมาณการผลิตข้าวขาวเปรียบเทียบกับปริมาณการบริโภค และการส่งออกข้าว ของไทย.....	63
แผนภาพที่ 3.6	สต็อกข้าวขาวของไทย.....	64
แผนภาพที่ 3.7	กระบวนการค้าข้าว	75
แผนภาพที่ 3.8	ความสัมพันธ์ของตัวแสดงในตลาดข้าวภายใต้นโยบายรับจำนำข้าวก่อนปี 2554....	84
แผนภาพที่ 4.1	กระบวนการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรและหน่วยงานที่รับผิดชอบ	87
แผนภาพที่ 4.2	เครือข่ายในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวช ชาชีวะ.....	96
แผนภาพที่ 4.3	เครือข่ายนโยบายข้าวรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	101
แผนภาพที่ 4.4	ปริมาณการส่งออกและนำเข้าข้าวโลก	110
แผนภาพที่ 4.5	ปริมาณสต็อกข้าวในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	117
แผนภาพที่ 5.1	ภาพรวมของวิธีการดำเนินโครงการรับจำนำข้าว	126

แผนภาพที่ 5.2	เครือข่ายในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (2554).....	136
แผนภาพที่ 5.3	เครือข่ายในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติใน.....	139
แผนภาพที่ 5.4	เครือข่ายนโยบายข้าวรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร.....	143
แผนภาพที่ 5.5	ปริมาณการส่งออกและนำเข้าข้าวโลก.....	150
แผนภาพที่ 6.1	โครงสร้างความสัมพันธ์ของตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายข้าวภายใต้ ประกันรายได้เกษตรกร	174
แผนภาพที่ 6.2	ส่วนต่างของราคาประกันและราคาเกณฑ์กลางอ้างอิงข้าวเปลือกเจ้า.....	178
แผนภาพที่ 6.3	โครงสร้างความสัมพันธ์ของตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายข้าวภายใต้ โครงการรับจำนำข้าว.....	179
แผนภาพที่ 6.4	ปริมาณการส่งออกข้าวไทย จำแนกตามชนิดข้าว ปี 2553 – 2556.....	183



บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ข้าว เป็นสินค้าเกษตรที่มีความสำคัญของประเทศไทย ทั้งในแง่ของการเป็นสินค้าหลักเพื่อการบริโภคภายในประเทศและสินค้าเพื่อการส่งออกในอันดับต้นของประเทศ ด้วยเหตุนี้นโยบายข้าวจึงเป็นนโยบายที่ทุกรัฐบาลต่างให้ความสำคัญ โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายในลักษณะของการเข้าแทรกแซงราคาข้าวในตลาด เนื่องจากในสภาพความเป็นจริงของระบบตลาด ความต้องการขาย (demand) และความต้องการซื้อ (supply) สินค้าข้าว มักจะไม่ได้เป็นไปในระดับที่สมดุลกัน ทั้งในตลาดค้าข้าวภายในประเทศ (domestic market) และตลาดข้าวส่งออก (export market) เช่น ในช่วงเวลาที่ตลาดค้าข้าวในประเทศมีราคาซื้อที่ต่ำมาก ในขณะที่ตลาดข้าวส่งออกมีราคาที่สูงมาก ก็จะส่งผลให้มีการส่งออกข้าวมากจนอาจทำให้เกิดการขาดแคลนข้าวในประเทศ และข้าวภายในประเทศมีราคาขายที่สูง ในขณะที่มีราคาซื้อที่ยังคงต่ำเช่นเดิม ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงต้องทำหน้าที่ในการแทรกแซงตลาด เพื่อสร้างเสถียรภาพราคาข้าวในตลาด โดยเมื่อพิจารณาการดำเนินนโยบายด้านราคาข้าวของรัฐบาลจากในอดีตจนถึงปัจจุบัน พบว่า มีการดำเนินนโยบายใน 2 ลักษณะ คือ 1) นโยบายการสร้างเสถียรภาพราคาข้าวในตลาดผู้บริโภค ประกอบด้วย มาตรการการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งข้าวหรือพรีเมียมข้าวรวมไปถึงมาตรการเสริมต่างๆ เช่น มาตรการจำกัดการส่งออกข้าว มาตรการห้ามการส่งออกข้าวในบางปี การกำหนดโควตาการส่งออก มาตรการการเรียกเก็บข้าวสำรอง (rice reserve requirement) จากผู้ส่งออกในระดับราคาต่ำกว่าตลาด การบังคับให้ผู้ส่งออกสต็อกข้าวตามสัดส่วนของการส่งออก เป็นต้น ทั้งนี้ก็มีจุดประสงค์เพื่อกดดันให้ราคาข้าวสารและข้าวเปลือกในประเทศลดต่ำลงและ 2) นโยบายการแทรกแซงกลไกราคาในตลาดข้าวเปลือก ประกอบด้วย มาตรการพยุงราคาข้าวเปลือก มาตรการรับจำนำข้าวเปลือก และมาตรการการประกันรายได้ขั้นต่ำของเกษตรกร ซึ่งจะสังเกตเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายการสร้างเสถียรภาพราคาข้าวในตลาดผู้บริโภค มาสู่การดำเนินนโยบายการแทรกแซงกลไกราคาในตลาดข้าวเปลือก มีการปรับเปลี่ยนการช่วยเหลือของรัฐ จากการให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือกลุ่มผู้บริโภคเป็นการให้ความสำคัญกับการออกนโยบายเพื่อช่วยเหลือกลุ่มผู้ผลิต อันเป็นผลจากการปฏิบัติเขียวในประเทศไทย ที่ทำให้เกิดการขยายตัวของปริมาณผลผลิตที่เพิ่มขึ้นจาก 14 ล้านตันในปี พ.ศ.2510 เพิ่มขึ้นเป็น 18 ล้านตันในปี พ.ศ.2530 และ 32 ล้านตัน ในปี พ.ศ.2551 โดยมีเนื้อที่เพาะปลูกข้าวเพิ่มขึ้นจาก 47 ล้านไร่ ในปี พ.ศ.2510 เป็น 67 ล้านไร่ ในปี พ.ศ.2551 (สมพร อิศวิลานนท์, 2553.:2-8)

การดำเนินนโยบายเพื่อแทรกแซงกลไกราคาในตลาดข้าวเปลือกของรัฐบาล ได้นำวิธีการรับจํานำข้าวมาใช้แทนโครงการพยุงราคาข้าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการไม่ต้องรับเทขายข้าวในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยว และจํานำข้าวกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) ในราคาต่ำกว่าราคาตลาดและดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำ เพื่อรอการไถ่ถอนจากเกษตรกรเมื่อข้าวเปลือกมีราคาสูง แต่จากการดำเนินโครงการ พบว่า ในทางปฏิบัติเกษตรกรโดยส่วนใหญ่มักไม่มีการไปไถ่ถอน ทำให้โครงการรับจํานำข้าวจึงมีลักษณะของโครงการที่ดำเนินการเพื่อลดความผันผวน และทำให้ราคาข้าวในตลาดสูงขึ้น จากการที่รัฐบาลเปิดรับจํานำข้าวเพื่อจัดการกับปริมาณข้าวเปลือกในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวไม่ให้ล้นตลาดและการระบายข้าวที่ลุดจํานำในช่วงเวลาที่เหมาะสมเพื่อเป็นการแทรกแซงตลาดในทางอ้อม ซึ่งเป็นการรับจํานำในปริมาณที่ไม่มากนัก

โครงการรับจํานำข้าวมีการปรับเปลี่ยนครั้งสำคัญ ตั้งแต่ในช่วงปี พ.ศ.2544 ในสมัยของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่มีการออกแบบกลไกและหลักเกณฑ์ในการดำเนินโครงการใหม่ ได้แก่ การอนุญาตให้โรงสีเอกชนเข้ามาเป็นกลไกสำคัญในกระบวนการรับจํานำข้าวเปลือก เพิ่มเติมจากกลไกของ ธ.ก.ส.และสหกรณ์ซึ่งส่งผลกระทบต่อตลาดกลางข้าวเปลือกของเอกชนและสหกรณ์การเกษตร จากการเปลี่ยนแปลงช่องทางตลาดข้าวเปลือกจากเดิมที่เกษตรกรเคยขายผ่านพ่อค้าในหมู่บ้านและตลาดกลางไปสู่การนำข้าวมาจํานำที่โรงสีนอกจากนี้ยังมีการปรับขยายวงเงินในการรับจํานำข้าวจากรายละไม่เกิน 100,000 บาท เป็น รายละไม่เกิน 350,000 บาท และการขยายปริมาณเป้าหมายการรับจํานำเพิ่มจาก 2.5 ล้านตัน เป็น 8.7 ล้านตัน ในปีการผลิต 2544/45 และเพิ่มเป็น 9 ล้านตันในปีการผลิต 2545/46 รวมทั้งการปรับเพิ่มระดับราคารับจํานำข้าวสูงกว่าราคาตลาด เช่น ข้าวหอมมะลิสูงขึ้นกว่าเดิมตันละ 3,000 บาท หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 43 ซึ่งจากการปรับเพิ่มราคารับจํานำข้าวของรัฐบาล ส่งผลให้เกษตรกรนำข้าวเปลือกที่ผลิตมาจํานำกับรัฐบาลสูงขึ้นจาก 2.7 ล้านตันในปีการผลิต 2546/47 เป็น 9.4 ล้านตันในปีการผลิต 2547/48 และจํานำเพิ่มขึ้นเป็น 9.5 ล้านตัน ในปีการผลิต 2548/49 (สมพร อิศวิลานนท์, 2553 :13)

การดำเนินนโยบายราคาข้าวภายหลังการยึดอำนาจในปี 2549 รัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์การรับจํานำข้าวที่ได้กำหนดไว้ตั้งแต่ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพียงแต่มีการปรับลดปริมาณการรับจํานำลง พร้อมกับการปรับราคาจํานำให้มีราคาใกล้เคียงกับราคาตลาด และในรัฐบาลต่อๆมาก็ได้ใช้วิธีการเดียวกันคือการปรับราคารับจํานำข้าวเปลือก ดังเช่น การปรับราคารับจํานำข้าวเปลือกที่ 7,100 บาท ต่อตันเป็น 14,000 บาทต่อตันในช่วงปลายของปีการผลิต 2550/2551 ซึ่งเป็นราคาที่เพิ่มสูงกว่าเดิมถึงร้อยละ 97.18 การดำเนินนโยบายราคาข้าวของรัฐบาลมีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์และวิธีการที่แตกต่างไปจากเดิมในสมัยของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โดยได้ปรับเปลี่ยนวิธีการแทรกแซงตลาดจากโครงการรับจํานำ

ข้าวเปลือกมาเป็นนโยบายประกันรายได้ขั้นต่ำแก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ในช่วงปีการผลิต 2552/2553 โดยมีหลักเกณฑ์ที่รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงการรับซื้อข้าวเปลือกในกลไกตลาดข้าวเปลือกแต่รัฐจะเป็นผู้กำหนดราคาเป้าหมายพร้อมประกาศให้เกษตรกรทราบล่วงหน้า ซึ่งหากราคาอ้างอิงในตลาดต่ำกว่าราคาเป้าหมายเกษตรกรก็จะได้รับชดเชยราคาข้าวส่วนต่างรายได้ของเกษตรกรที่ขาดหายไป (สมพร อิศวิลานนท์, 2553 :15-23) ต่อมาในปี 2554 รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ก็ได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายข้าวอีกครั้ง โดยยกเลิกแนวทางการประกันรายได้ขั้นต่ำแก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวเป็นการรับจำนำข้าวเปลือกเหมือนดังที่เคยปฏิบัติกันมาในหลายรัฐบาล แต่มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การดำเนินนโยบายรับจำนำใหม่ โดยมีรายละเอียดที่สำคัญคือ การปรับเพิ่มราคารับจำนำข้าวเปลือกที่สูงกว่าตลาดค่อนข้างมาก กล่าวคือ รับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิที่ 20,000 บาทต่อตัน และข้าวเปลือกเจ้าที่ 15,000 บาทต่อตัน และไม่มีการจำกัดจำนวนข้าวเปลือกที่เข้าร่วมจำนำ

การปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และกระบวนการดำเนินนโยบายด้านราคาข้าวในแต่ละรัฐบาลดังที่กล่าวไปข้างต้น เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายราคาข้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายราคาข้าวในสมัยของรัฐบาลพรรคเพื่อไทย และพรรคประชาธิปัตย์ ที่ทั้งสองพรรคต่างมีการใช้แนวทางในการดำเนินนโยบายราคาข้าวที่แตกต่างกัน จึงนำมาสู่การศึกษาถึงกระบวนการกำหนดและเครือข่ายนโยบายราคาข้าวของทั้งสองรัฐบาล ปัจจัยที่ส่งผลให้รัฐบาลทั้งสองพรรคมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและเลือกใช้แนวนโยบายที่แตกต่างกัน และผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่มีต่อเครือข่ายนโยบายและตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบาย โดยมีประเด็นคำถามหลักในการศึกษาดังนี้

คำถามวิจัย

1. กระบวนการกำหนดและเครือข่ายนโยบายราคาข้าวของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นอย่างไร
2. ปัจจัยใดที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
3. ปัจจัยใดที่ทำให้นโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีแนวนโยบายที่แตกต่างกัน
4. การเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ส่งผลต่อเครือข่ายนโยบายข้าวอย่างไร และนำไปสู่การปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบายและตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบายอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายราคาข้าวและเครือข่ายนโยบายข้าว ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าว และปัจจัยที่ทำให้นโยบายราคาข้าวของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีแนวนโยบายราคาข้าวที่แตกต่างกัน รวมไปถึงวิเคราะห์ถึงผลจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวของทั้งสองรัฐบาลที่มีต่อเครือข่ายนโยบายข้าว การปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบายและตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบาย

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

งานศึกษาด้านนโยบายราคาข้าวของไทย

จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายราคาข้าวของไทย ผู้วิจัยสามารถจัดแบ่งมุมมองของงานวิจัยออกได้เป็น 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ งานวิจัยด้านนโยบายราคาข้าวด้วยแง่มุมทางเศรษฐศาสตร์ และงานศึกษาด้านนโยบายข้าวด้วยแง่มุมความสัมพันธ์ทางอำนาจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในตลาดข้าว ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

งานศึกษาด้านนโยบายราคาข้าวด้วยแง่มุมทางเศรษฐศาสตร์

งานศึกษาด้านนโยบายราคาข้าวด้วยแง่มุมทางเศรษฐศาสตร์ โดยส่วนใหญ่ เป็นการศึกษานำมุมมองทางเศรษฐศาสตร์และวิธีทางสถิติมาใช้ในการวิเคราะห์เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ของนโยบายราคาข้าวที่มีต่อตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในสินค้าข้าวและผลกระทบจากการดำเนินนโยบายข้าวของรัฐที่มีต่อตลาดข้าวและการค้าข้าวของไทยในประเด็นต่างๆ ดังเช่น

Rice Price Policy in Thailand: Policy Making and Recent Development (Sara Forssell, 2009)

งาน Rice Price Policy in Thailand เป็นการศึกษาในสมัยของรัฐบาลสมัคร สุนทรเวช ที่มีการกำหนดนโยบายราคาข้าวที่สูงเกินไปซึ่งส่งผลกระทบต่อตลาดข้าวและการค้าข้าว ภายในประเทศ รวมทั้งความสามารถในการแข่งขันในตลาดข้าวโลกที่ลดลง เนื่องจากการกำหนดข้าวที่สูงเกินจริงเป็นการบิดเบือนกลไกของราคาตลาด โดยผลลัพธ์จากการดำเนินนโยบายในระยะสั้นทำให้การส่งออกลดลง ราคาข้าวในประเทศสูงขึ้น และการใช้จ่ายเงินจำนวนมากของรัฐบาล ขณะที่ผลลัพธ์ในระยะยาวจากการดำเนินนโยบายจะกระตุ้นให้ชาวนาเร่งเพิ่มผลผลิตในขณะที่ราคาลดลง นอกจากนี้การบิดเบือนของตลาดยังส่งผลกระทบต่อการสะสมทุน นวัตกรรม

ของเทคโนโลยี และแรงจูงใจของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในตลาดซึ่งส่งผลต่อการเติบโตและประสิทธิภาพโดยรวมของตลาดข้าวภายในประเทศ ทั้งนี้ปัญหาของส่วนของการกำหนดนโยบายข้าวที่บิดเบือนกลไกตลาดเกิดจากการใช้เหตุผลทางการเมืองในการกำหนดนโยบายมากกว่าการคำนึงถึงเหตุผลในทางเศรษฐศาสตร์

โดยงาน Rice Price Policy in Thailand มีความน่าสนใจในการชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของตลาดข้าวของประเทศที่เกิดจากการดำเนินนโยบายราคาข้าวของรัฐบาล ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในตลาดข้าว ที่แม้จะเชื่อมโยงให้เห็นถึงผลกระทบจากการดำเนินนโยบายราคาข้าวของรัฐบาลอันส่งผลกระทบต่อตัวแสดงต่างๆภายในตลาดข้าว แต่ขาดการอธิบายในระดับของปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่ายของตัวแสดงที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ซึ่งเป็นประเด็นที่งานวิจัยชิ้นนี้สนใจศึกษา

ข้าวไทย: การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและช่องทางการกระจาย (สมพร อิศวิลานนท์, 2554)

งานวิจัยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและช่องทางการกระจาย เป็นการศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการในการผลิตข้าว การเปลี่ยนแปลงของตลาดข้าวของไทยในรอบ 50 ปีที่ผ่านมา โดยข้อมูลสำคัญที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายราคาข้าว คือ ข้อมูลในบทที่ 3 นโยบายการแทรกแซงกลไกราคาของรัฐในตลาดข้าวเปลือก ที่มีการรวบรวมและเรียบเรียงข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับนโยบายราคาข้าวของรัฐบาลในแต่ละสมัยจนถึงช่วงของรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมไปถึงผลลัพธ์จากการดำเนินนโยบายที่มีต่อโครงสร้างของตลาดข้าวและตัวแสดงในเครือข่ายนโยบาย

งานวิจัยเรื่องข้าวไทยเป็นงานที่เป็นประโยชน์ในแง่มุมมองของการให้ข้อมูลพื้นฐานและเป็นแนวทางในการศึกษาต่อยอดจากการอธิบายรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการแทรกแซงกลไกราคาของรัฐในตลาดข้าวเปลือกในแต่ละช่วงเวลาไปสู่การอธิบายเพิ่มเติมถึงปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลตัดสินใจเปลี่ยนแปลงแนวทางในการแทรกแซงกลไกราคาที่มีความแตกต่างกันในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ ต่อเนื่องไปถึงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ รวมไปถึงผลจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายบทบาทของตัวแสดงภายในเครือข่ายว่ามีการปรับเปลี่ยนตัวเองอย่างไรภายใต้นโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละรัฐบาล

โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต: การแสวงหา
ผลตอบแทนส่วนเกิน และเศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก
(จิตรกร จารุพงษ์ และ นิพนธ์ พัวพงศกร, 2554)

งานศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริตเป็นการศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจจากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวในช่วงปีการผลิต 2548/49 โดยมีจุดประสงค์ในการศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นถึงค่าประมาณของต้นทุน รายรับ การขาดทุน ต้นทุนสวัสดิการสังคม (welfare cost) ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในปี และรวมถึงการประมาณการผลตอบแทนส่วนเกินหรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ตกแก่บุคคลต่างๆในโครงการรับจำนำข้าว ได้แก่ ขาวนา โรงสี เจ้าของโกดัง เซอร์เวย์เยอร์ ผู้ส่งออก และเจ้าหน้าที่รัฐ และการวิเคราะห์ถึงผลกระทบต่อต้นทุน การแข่งขันในตลาดข้าว และความสามารถในการแข่งขันของข้าวไทยซึ่งผลการศึกษาโดยสรุป ได้แสดงให้เห็นถึงตัวเลขของภาระขาดทุน ต้นทุนสวัสดิการ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และค่าดำเนินการต่างๆในโครงการที่ก่อให้เกิดภาระขาดทุนเป็นเงินมหาศาล และการเป็นภาระหนี้สาธารณะในลักษณะปลายเปิดซึ่งก่อให้เกิดปัญหาวินัยทางการคลัง และการศึกษายังแสดงข้อมูลให้เห็นว่า กลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากโครงการคือ ขาวนาที่มีฐานะ พ่อค้าส่งออกรายใหญ่ อันเป็นผลจากการแทรกแซงตลาดข้าวของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการส่งออกจากการบิดเบือนกลไกตลาด ทำให้การแข่งขันลดลง ในขณะที่ต้นทุนการผลิตข้าวของสังคม (social cost) สูงขึ้น แต่คุณภาพข้าวต่ำลง

งานโครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเป็นงานวิจัยที่เป็นประโยชน์ต่อการให้ข้อมูลที่สามารถนำไปใช้สนับสนุนการอธิบายถึงผลกระทบจากการดำเนินนโยบายราคาข้าวที่มีต่อตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบายข้าว ตลาดข้าว ได้ในเชิงประจักษ์จากสถิติตัวเลขในเชิงเศรษฐศาสตร์ แต่ยังขาดการอธิบายถึงกลไกความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆที่อยู่ภายในเครือข่ายนโยบายข้าว รวมไปถึงการอธิบายเชื่อมโยงถึงปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลตัดสินใจดำเนินนโยบายในแนวทางดังกล่าว

ผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวต่อตลาดข้าวไทย (อัทธ์ พิศาลวานิช และคณะ, 2555)

งานศึกษาผลกระทบโครงการรับจำนำข้าวต่อตลาดข้าวไทยเป็นการศึกษาถึงผลจากการแทรกแซงกลไกราคาในตลาดข้าวของรัฐบาลโดยใช้วิธีการวิเคราะห์ทางสถิติที่แสดงให้เห็นถึงผลกระทบจากโครงการช่วยเหลือราคาข้าวของรัฐบาลที่มีต่อสถานะของตลาดข้าวในประเทศและสถานะการแข่งขันในตลาดการส่งออกข้าวของไทยกับประเทศต่างๆในภูมิภาคอาเซียน โดยผลจากการศึกษาพบว่า แม้โครงการรับจำนำข้าวเปลือกจะสามารถช่วยแก้ปัญหาเรื่องรายได้เกษตรกรได้ส่วนหนึ่งแต่ก็สร้างปัญหาและผลกระทบต่อตลาดข้าวไทย โดยเฉพาะเมื่อมีการใช้วิธีการรับจำนำผิดไปจาก

หลักการและเจตนารมณ์เดิมก็ยิ่งเป็นการทำลายกลไกตลาดข้าวและทำลายระบบการค้าและไม่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างเต็มที่และทั่วถึง

งานวิจัยผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวต่อตลาดข้าวไทยเป็นงานวิจัยที่เป็นประโยชน์อย่างมากในแง่ของการศึกษาวิเคราะห์โดยหลักสถิติที่ทำให้เห็นข้อมูลตัวเลขในเชิงประจักษ์เกี่ยวกับผลกระทบของโครงการที่มีต่อตลาดข้าวไทยในแง่มุมต่างๆ ซึ่งสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการศึกษาในงานวิจัยขั้นนี้ได้ แต่อย่างไรก็ตามเนื่องด้วยงานวิจัยขั้นนี้มุ่งเน้นศึกษาผลกระทบของโครงการที่มีต่อตลาดในเชิงเศรษฐศาสตร์จึงไม่ได้เน้นหนักในการอธิบายถึงผลกระทบของโครงการที่มีต่อความสัมพันธ์ทางอำนาจหรือผลกระทบต่อทรัพยากรของตัวแสดงต่างๆในตลาดข้าว อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงมาตรการแทรกแซงราคาข้าวของรัฐบาล อันเป็นสิ่งที่งานวิจัยขั้นนี้มุ่งเน้นศึกษา

ยุทธศาสตร์ข้าวไทย: การวิจัยและพัฒนาข้าวไทยและการมองไปข้างหน้า (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2556)

งานวิจัยยุทธศาสตร์ข้าวไทยเป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวโน้มการผลิต การบริโภค การค้า และการตลาดของข้าวไทย รวมไปถึงการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบจากนโยบายแทรกแซงราคาของรัฐที่มีผลต่อความสามารถในการแข่งขันของข้าวไทยในตลาดโลก ซึ่งผลจากการศึกษาได้ชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของปริมาณการผลิตข้าว และการส่งออกข้าวในภาพรวมแต่อาจมีปัญหาคอขวดในส่วนของการส่งออกข้าวขาวคุณภาพต่ำ ในขณะที่การบริโภคข้าวโดยรวมเริ่มลดลง แต่การบริโภคข้าวหอมมะลิมิแนวโน้มเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ได้งานศึกษาได้นำเสนอยุทธศาสตร์ของข้าวไทยทั้งในส่วนของการปรับปรุงด้านการผลิตข้าวเพื่อลดต้นทุน เพิ่มผลผลิต และเพิ่มคุณภาพของข้าว และในส่วนของการปรับปรุงด้านนโยบายที่รัฐควรมีการปรับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจข้าวด้วยการลดจำนวนชาวนา นโยบายเพิ่มขนาดของฟาร์ม นโยบายเพิ่มคุณภาพข้าว และนโยบายการปฏิรูประบบวิจัยเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ข้าวไทย ทั้งนี้ก็เพื่อช่วยเหลือชาวนาให้สามารถรับมือเพื่อการแข่งขันในสภาวะการเปลี่ยนแปลงของตลาดข้าวโลกในอนาคต

งานวิจัยยุทธศาสตร์ข้าวไทยเป็นประโยชน์ต่อการศึกษานโยบายราคาข้าวในแง่ของข้อมูลจากตัวเลขทางเศรษฐศาสตร์และข้อมูลอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับตลาดข้าวของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลในส่วนผลกระทบจากนโยบายราคาข้าวของรัฐที่มีต่อตลาด ที่จะสามารถใช้เป็นข้อมูลในการสนับสนุนการอธิบายงานวิจัยได้ในบางส่วนแต่ไม่สามารถนำมาใช้ได้ทั้งหมด เนื่องจากจุดเน้นของงานวิจัยขั้นนี้มุ่งศึกษาไปที่ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวและปัจจัยที่ส่งผลต่อความแตกต่างของแนวทางนโยบาย รวมทั้งเครือข่ายของนโยบายของเป็นหลัก ซึ่งเป็นสิ่งที่งานวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์ข้าวไทยอาจไม่ได้เน้นหนัก

งานศึกษาด้านนโยบายราคาข้าวด้วยแง่มุมความสัมพันธ์ทางอำนาจ

งานศึกษาด้านนโยบายข้าวด้วยแง่มุมความสัมพันธ์ทางอำนาจ เป็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับกระบวนการต่างๆภายในการกำหนดและการดำเนินนโยบายราคาข้าวที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงต่างๆที่อยู่ในตลาดข้าว ดังเช่น

กลุ่มทุนนิยมผูกขาดในประเทศไทย (ณรงค์ เพชรประเสริฐ, 2518)

งานวิจัยเรื่องกลุ่มทุนนิยมผูกขาดในประเทศไทยชี้ให้เห็นถึงบทบาทของสภาหอการค้าหรือการค้าที่มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะกลุ่มทุนค้าข้าว ที่เข้าไปมีบทบาทในฐานะคณะกรรมการตรวจสอบข้าวของสภาหอการค้า ซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงพาณิชย์ให้เป็นตัวแทนในการตรวจสอบคุณภาพข้าวสำหรับส่งออก และจากข้อกำหนดคุณสมบัติผู้ส่งออกข้าวของกระทรวงพาณิชย์ที่กำหนดให้ผู้ส่งออกข้าวต้องเป็นสมาชิกของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และเป็นได้เพียงสมาชิกสมทบ และสมาชิกบางคนก็เข้าไปมีตำแหน่งทางการเมืองเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดของกลุ่มพ่อค้ากับรัฐ โดยในส่วนของสมาคมผู้ส่งออกข้าวหรือสมาคมพ่อค้าข้าว นั้น จะมีตัวแทนเพียง 10 บริษัท ที่เข้าเป็นคณะกรรมการกำหนดราคาข้าวของสภาหอการค้าฯ สาขาข้าว ในการพิจารณากำหนดราคารับซื้อข้าวเป็นรายสัปดาห์ และกำหนดราคารับซื้อข้าวเปลือกหน้าโรงสี (ในกรุงเทพฯ) ราคารับซื้อข้าวสารหน้าโกดัง (ในกรุงเทพฯ) และราคาส่งออก เอฟ.โอ.บี. ซึ่งมิผลให้การรับซื้อข้าวทั่วประเทศของโรงสีต่างๆในต่างจังหวัดถือเป็นราคามาตรฐาน และหักลดราคาไปตามส่วนของความห่างไกล ด้วยเหตุนี้ราคาข้าวในประเทศจึงถูกกำหนดโดยสภาหอการค้าเป็นหลัก ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อราคาขายข้าวของชาวนา ที่ไม่เกิดการแข่งขันเสรีของผู้ซื้อตามหลักกลไกตลาด และจากข้อจำกัดของสินค้าเกษตรที่ไม่สามารถเก็บไว้ได้ก็เป็นเงื่อนไขสำคัญที่เป็นข้อจำกัดในการต่อรองราคาสินค้าของผู้ผลิต

ข้อมูลจากงานวิจัยเรื่องกลุ่มทุนนิยมผูกขาดในประเทศไทย ถือว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มทุนผู้ส่งออกข้าวในเชิงประจักษ์ รวมทั้งชี้ให้เห็นถึงบทบาทของกลุ่มผู้ส่งออกข้าวที่มีอิทธิพลกับตลาดข้าวภายในประเทศจากอำนาจในการกำหนดราคา ซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานที่จะนำมาใช้ในการแสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของการกำหนดราคาข้าว รวมไปถึงการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มทุนผู้ส่งออกข้าวและกลุ่มอื่นๆในตลาดข้าวในยุคต่อๆมา

การเมืองเรื่องข้าว: นโยบาย ประเด็นปัญหา และความขัดแย้ง (มนตรี เจนวิทย์การ และอภิชัย พันธเสน, 2531)

งานการเมืองเรื่องข้าวเป็นการศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของผลประโยชน์กับอำนาจทางการเมือง ที่ส่งผลให้มีการกำหนดนโยบายข้าวที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ผลิตคือชาวนา และผู้บริโภคข้าวระดับล่างโดยเฉพาะกรรมกร โดยใช้วิธีการอธิบายผ่านโครงสร้างทางอำนาจของพลังการเมืองที่เกี่ยวกับนโยบายของข้าว และ โครงสร้างผลประโยชน์จากการส่งออกข้าวซึ่งเป็นผลจากเครื่องมือในการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับข้าวของรัฐบาลในแต่ละสมัย และผลลัพธ์จากการดำเนินนโยบายที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

งานการเมืองเรื่องข้าวเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการศึกษาทั้งในแง่ของข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์กับรัฐบาลในกระบวนการกำหนดนโยบาย และแง่ของวิธีการศึกษาในการใช้โครงสร้างของผู้เข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายมาใช้ในการอธิบายให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ แต่ยังมีประเด็นอื่นๆที่จะสามารถใช้เพื่อศึกษาต่อยอดจากงานเดิม เช่น ประเด็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบายของกลุ่มผู้ส่งออกข้าว และอำนาจของพลังทางการเมืองกลุ่มอื่นๆที่นอกเหนือจากผู้ส่งออกข้าวว่ามีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายข้าวอย่างไร

การเมืองเรื่องข้าวภายใต้อำนาจรัฐทุนผูกขาด (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2548)

งานวิจัยการเมืองเรื่องข้าวภายใต้อำนาจรัฐทุนผูกขาด เป็นการศึกษาเพื่อหาแนวทางและกระบวนการที่เหมาะสมในการกำหนดนโยบายและรูปแบบการค้าข้าวที่เหมาะสม เป็นที่ยอมรับและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในเครือข่ายนโยบายข้าว โดยผลจากการศึกษาได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาในการกำหนดนโยบายข้าวที่ถูกกำหนดโดยหน่วยงานราชการหลายหน่วยงาน ทำให้นโยบายไม่มีความสอดคล้องกันและขาดการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายข้าวของรัฐบาล เช่น กลุ่มชาวนา กลุ่มโรงสี ซึ่งส่งผลต่อการยอมรับนโยบาย งานชิ้นนี้จึงได้นำเสนอแนวทางเลือกใหม่ในการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วม โดยเสนอตัวเลือกใน 4 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบการค้าแห่งประเทศไทยหรือการค้าแห่งชาติ รูปแบบสภาการค้าแห่งชาติ รูปแบบสภาที่ปรึกษาการค้าแห่งประเทศไทย ซึ่งทั้งสามรูปแบบจะมีตัวแทนจากชาวนา โรงสี ผู้ส่งออก ผู้บริโภค รัฐบาล และผู้ทรงคุณวุฒิ เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและรูปแบบที่สี่เป็นการร่วมมือผ่านบรรษัทร่วมทุน โดยมีการถือสัดส่วนการถือหุ้นร่วมกันของชาวนา โรงสี ผู้ส่งออก และรัฐบาล

งานวิจัยการเมืองเรื่องข้าวภายใต้อำนาจรัฐทุนผูกขาด เป็นประโยชน์ในแง่ของการศึกษาที่สะท้อนให้เห็นสภาพปัญหาของนโยบายข้าวจากมุมมองผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในหลายมิติและมีการเสนอแนวทางจัดการปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมซึ่งแม้จะช่วยในการสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของกระบวนการกำหนดนโยบายข้าวและแนวทางของกระบวนการกำหนดนโยบายข้าวที่เหมาะสมในอนาคต แต่ยังไม่ได้อธิบายให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบาย และความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆภายในกระบวนการกำหนดนโยบายราคาข้าวของแต่ละรัฐบาลที่นำมาซึ่งนโยบายราคาข้าวที่ใช้ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นประเด็นที่งานวิจัยชิ้นนี้ให้ความสนใจในการศึกษา

การจัดสถาบันของนโยบายจำนำข้าว (วีระ หวังสัจจะโชค, 2556)

งานวิจัยการจัดสถาบันของนโยบายจำนำข้าว เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการจัดเรียงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวในช่วงก่อนและหลังปี 2544/2545 และการทำงานของเครือข่ายเชิงสถาบันในพื้นที่การศึกษาจังหวัดพิษณุโลก โดย ผลจากการศึกษาแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ของเครือข่ายนโยบายที่ไม่ได้อยู่ในรูปแบบของภาคีรัฐ-เอกชน (corporatism) ในการตัดสินใจแต่มีลักษณะของ “รัฐผู้ประกอบการ” ที่รัฐเข้าไปทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหมด โดยมีเอกชนทำหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐที่ต้องปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อประโยชน์ในแง่การประกอบกิจการ จึงทำให้บทบาทระหว่างรัฐและเอกชนใกล้ชิดมากขึ้น และไม่ได้มีการแยกบทบาทที่ชัดเจนดังเช่นในอดีต

งานวิจัยเรื่องการจัดสถาบันของนโยบายจำนำข้าว มีประโยชน์ในแง่ของการศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์จากการปรับเปลี่ยนนโยบายราคาข้าวของรัฐที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชน แต่ยังคงขาดการอธิบายที่มาของการปรับเปลี่ยนบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนในแง่ของความสัมพันธ์เชิงอำนาจของตัวแสดงที่อยู่ภายใต้โครงสร้างของเครือข่ายนโยบายข้าวที่เป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบาย และผลลัพธ์จากการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่มีต่อตัวแสดงต่างๆที่อยู่ภายใต้เครือข่ายนโยบาย อันเป็นสิ่งที่งานชิ้นนี้มุ่งเน้นศึกษา โดยเฉพาะความสัมพันธ์ของตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายข้าวในช่วงการเปลี่ยนแปลงจากนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

ความสัมพันธ์ระหว่างการตัดสินใจในนโยบายของคณะรัฐมนตรีกับผลประโยชน์ของ
กลุ่มธุรกิจการเมืองผ่านข่าวตามสื่อ กรณีรณเมล์เอ็นจีวีและการเปลี่ยนแปลงจากการ
จำหน่ายเป็นประกันราคาข้าว (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2556)

งานวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างการตัดสินใจในนโยบายของคณะรัฐมนตรีกับ
ผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจการเมืองผ่านข่าวตามสื่อเป็นการศึกษาที่ชี้ให้เห็นถึงการแสวงหา
ผลประโยชน์ส่วนตัวของกลุ่มธุรกิจการเมืองในรูปแบบของการสมรู้ร่วมคิดระหว่างการเมืองกับธุรกิจ
โดยผ่านความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของเครือข่ายกลุ่มธุรกิจของตนใน
คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตัวแทนของแต่ละพรรคการเมือง ในการต่อสู้โดยใช้กลยุทธ์ต่างๆเพื่อให้เกิดการ
ดำเนินการตัดสินใจออกนโยบาย ในกรณีนโยบายเช่ารณเมล์ NGV หรือความพยายามทำการกีดกัน
การออกนโยบาย ในกรณีนโยบายเปลี่ยนจากจำหน่ายสินค้าเกษตรมาเป็นการประกันรายได้เกษตรกร
ภายใต้กรอบทางโครงสร้างของรัฐบาลผสมที่เป็นแรงเหวี่ยงรั้งในการผลักดันหรือกีดกันนโยบาย

งานวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างการตัดสินใจในนโยบายของคณะรัฐมนตรีกับ
ผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจการเมืองผ่านข่าวตามสื่อเป็นประโยชน์ต่อแนวทางศึกษาในด้านการเมือง
ของกระบวนการและเครือข่ายนโยบายข่าว ในแง่ของการชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางการเมืองภายใน
กระบวนการกำหนดนโยบายของกลุ่มธุรกิจกับกลุ่มการเมือง และบทบาทของกลุ่มธุรกิจในการผลักดัน
หรือกีดกันนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายราคาข้าว ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ในการศึกษา
เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของตัวแสดงทางธุรกิจกับตัวแสดงทางการเมืองภายในกระบวนการกำหนด
นโยบายราคาข้าว แต่ยังมีหลายประเด็นที่ยังไม่ได้เน้นศึกษา หรือมีประเด็นที่สามารถขยายการศึกษา
ต่อจากงานวิจัยเดิม ได้แก่ ประเด็นเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ของตัวแสดงทางธุรกิจและ
ทางการเมืองภายในเครือข่ายนโยบายเมื่อมีการปรับเปลี่ยนนโยบายราคาข้าวของรัฐบาลในแต่ละสมัย
ประเด็นเกี่ยวกับบทบาทของกลุ่มธุรกิจการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายในสมัยรัฐบาลยิ่ง
ลักษณ์ว่ามีลักษณะที่แตกต่างจากในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์อย่างไรเมื่อมีการปรับโครงสร้างของรัฐบาลผสม
ที่เปลี่ยนไป และ วิธีการศึกษาความสัมพันธ์ของกลุ่มธุรกิจกับกลุ่มการเมืองที่นอกเหนือจากข่าวตาม
สื่อ ซึ่งล้วนเป็นประเด็นที่งานวิจัยชิ้นนี้สนใจ

งานศึกษาด้านนโยบายราคาข้าวในต่างประเทศ

การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายราคาข้าวในต่างประเทศ ผู้วิจัยได้เลือกศึกษางาน 2 ชิ้น ที่ได้มี
การศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับบริบทที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในกรณีของประเทศญี่ปุ่น
และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของนโยบายข้าวที่ส่งผลต่อเกษตรกรในกรณีของมาดากัสการ์ เพื่อ
เป็นตัวอย่างและแนวทางในการปรับใช้เพื่อการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายราคาข้าวในงานชิ้นนี้

Rice Policy of Japan's LDP: Domestic Trends toward Agreement (Peter Jegi Gordon, 1990)

งาน Rice Policy of Japan's LDP: Domestic Trends toward Agreement เป็นการอธิบายให้เห็นถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายข้าวของพรรค LDP ที่มีลักษณะของความเป็นชาตินิยมในเชิงนโยบาย โดยมีกลไกในการปกป้องชาวนาผ่านหลายกลไก เช่น การจำกัดการนำเข้า การให้เงินสนับสนุนโดยตรง และการควบคุมพื้นที่เพาะปลูก ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากในการอุดหนุนเงินแก่ชาวนา ในขณะที่กลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชนทั่วไปก็ให้การสนับสนุนด้วยมองว่าข้าวเป็นความมั่นคงทางอาหารของประเทศและเป็นการพัฒนาประเทศด้วยการกระจายรายได้ แต่จากการเปลี่ยนแปลงของบริบทภายในประเทศในช่วงสามสิบปีหลัง ทั้งในบริบทเชิงสังคมสังคมที่จำนวนชาวนาในญี่ปุ่นกลายเป็นคนกลุ่มน้อยของประเทศ กลุ่มผลประโยชน์ที่ให้การสนับสนุนด้านนโยบายข้าว โดยเฉพาะกลุ่มองค์กรผู้บริโภครวมและองค์กรเกษตรกรเช่น กลุ่ม Zenchu เริ่มคลายตัวลง และความคิดเห็นสาธารณะเริ่มเปลี่ยนแปลงไปในการต่อต้านนโยบายข้าวเดิมและสนับสนุนให้รัฐเปิดการค้าเสรีมากขึ้น บริบททางการเมืองที่พรรค LDP ได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนในเมืองมากขึ้น ในขณะที่กลุ่มผู้ผลิตข้าวสูญเสียอิทธิพลในรัฐสภา บริบททางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศในการแข่งขันทางการค้า จากข้อตกลงในการเจรจาความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีและการค้ารอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ในการส่งเสริมการค้าเสรีและแรงกดดันจากสหรัฐอเมริกา ล้วนเป็นแรงผลักดันให้พรรค LDP ต้องปรับเปลี่ยนนโยบายข้าวที่มีมาตั้งแต่ ค.ศ.1964

งาน Rice Policy of Japan's LDP: Domestic Trends toward Agreement ได้เสนอข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างมากในการอธิบายถึงปัจจัยต่างๆทั้งบริบทภายในและภายนอกประเทศที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงนโยบายของนโยบายข้าวของญี่ปุ่นที่แม้จะมีเครือข่ายนโยบายที่เคยสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลอย่างเหนียวแน่น แต่เมื่อบริบทเปลี่ยนไปรัฐบาลก็มีความจำเป็นที่จะต้องปรับนโยบายเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ซึ่งเป็นตัวอย่างการศึกษาที่น่าสนใจในการปรับใช้ในงานวิจัยชิ้นนี้ในแง่ของมุมมองการอธิบายให้เห็นถึงปัจจัยของบริบทระหว่างประเทศและภายในประเทศที่มีความสัมพันธ์ต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าว

Farmers' Welfare and Changing Food Prices: Nonparametric Evidence from Rice in Madagascar (Christopher B. Barrett and Paul A. Dorosh, 1996)

งาน Farmers' Welfare and Changing Food Prices เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างราคาข้าวที่แท้จริงกับสวัสดิการของเกษตรกรอันเป็นผลจากการปฏิรูปตลาดของประเทศมาดากัสการ์ในช่วงต้น ค.ศ. 1980 ด้วยการลดค่าเงิน ลดการควบคุมราคาพืชผล และการเปิดเสรีทางการค้าทั้งภายในประเทศและต่างประเทศในช่วงปี ค.ศ. 1986 โดยผลการศึกษาพบว่า ราคาอาหารที่เพิ่มขึ้นจากการปฏิรูปนโยบายมีผลกระทบต่อสวัสดิการของเกษตรกร เนื่องจากแม้ว่าการเพิ่มขึ้นของราคาอาหารจะเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรแต่ในขณะเดียวกันเกษตรกรก็ต้องแบกรับกับค่าอาหารที่เพิ่มสูงขึ้นจากการคลายตัวของสวัสดิการ ดังนั้น ปัญหาเรื่องราคาอาหาร (The food price dilemma) จึงเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นทางเลือกระหว่างราคาอาหารที่สูงเพื่อกระตุ้นการผลิตและการจ้างงานเมื่อเปรียบเทียบกับราคาอาหารที่ต่ำเพื่อกระตุ้นการบริโภคในกลุ่มคนจน โดยความขัดแย้งที่เห็นได้ชัด คือ การที่เกษตรกรจำนวนมากไม่ได้มีส่วนร่วมในตลาดสินค้าทั้งในฐานะผู้ซื้อหรือผู้ขาย โดยเฉพาะ หนึ่งในสามของเกษตรกรของประเทศที่มีรายได้ในระดับต่ำกว่าเส้นของความยากจนซึ่งมียอดการซื้อสุทธิได้บ่งชี้ให้เห็นถึงผลกระทบเชิงลบจากการเพิ่มขึ้นของราคาข้าวซึ่งถือเป็นสวัสดิการพื้นฐานของครัวเรือน ทั้งนี้ ผลการศึกษาที่ได้ในประเทศมาดากัสการ์อาจมีความแตกต่างจากการศึกษาในประเทศไทยหรือสาธารณรัฐโกตดิวัวร์ แม้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยในลักษณะเดียวกันที่พบว่าผลการเปลี่ยนแปลงของราคาอาหารมีผลกระทบต่อคนยากจนในชนบทน้อยกว่าในประเทศมาดากัสการ์

การศึกษา Farmers' Welfare and Changing Food Prices มีประโยชน์ในแง่ของการชี้ให้เห็นถึงมุมมองทางเลือกเชิงนโยบายที่ต้องให้ความระมัดระวังกับผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะนโยบายด้านสินค้าเกษตรที่เป็นอาหารหลักซึ่งสัมพันธ์ต่ออัตราค่าครองชีพของประชาชน การเลือกใช้และการตัดสินใจในการเปลี่ยนแปลงนโยบายจึงมีความสำคัญ และเป็นหนึ่งในประเด็นที่งานชิ้นนี้ให้ความสนใจ แต่มีระดับความสนใจที่ต่างไปเนื่องจากไม่ได้มุ่งศึกษาถึงผลกระทบที่มีต่อเกษตรกรเพียงอย่างเดียวแต่ครอบคลุมไปถึงตัวแสดงอื่นๆ ที่สัมพันธ์อยู่ในตลาดข้าวด้วย

โดยสรุป จากการทบทวนงานวิจัยเรื่องนโยบายราคาข้าว พบว่า งานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายราคาข้าวสามารถแบ่งแนวทางการศึกษาออกได้เป็น 2 แนวทางหลัก คือ งานศึกษาที่ใช้แง่มุมทางเศรษฐศาสตร์ในการอธิบาย เพื่อแสดงรายละเอียดถึงผลกระทบของนโยบายราคาข้าวของรัฐที่มีต่อสถานะของตลาดข้าวในแต่ละช่วงเวลา ดังเช่นที่ปรากฏในงานของ Sara Forssell ที่ได้แสดงให้เห็นถึงผลกระทบของนโยบายราคาข้าวในสมัยนายสมัคร สุนทรเวชที่มีต่อโครงสร้างตลาดข้าว งานของ

นิพนธ์ พัวพงศกร สมพร อิศวิลานนท์ และอัคร์ พิศาลวานิช ที่แสดงถึงผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลต่างๆ โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรที่มีต่อ โครงสร้างตลาดกลุ่มตัวแสดงต่างๆ และสภาวะความสัมพันธ์ภายในตลาดข้าว โดยใช้ข้อมูลทางสถิติเป็นหลักฐานในการอธิบาย

ในขณะที่งานศึกษาที่ใช้แง่มุมความสัมพันธ์ทางอำนาจเป็นการอธิบายเพื่อแสดงให้เห็นถึงผลกระทบของนโยบายราคาข้าวของรัฐที่มีต่อสภาพความสัมพันธ์ของตัวแสดงที่มีปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่ายนโยบายข้าวในแต่ละช่วงเวลา ดังเช่นที่ปรากฏในงานของเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ที่อธิบายเชื่อมโยงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ ที่เข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบายราคาข้าวของรัฐบาลในแต่ละยุค หรืองานของ วีระ หวังสัจจะโชค ที่อธิบายถึงผลจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวที่มีต่อโครงสร้างความสัมพันธ์ของเครือข่ายนโยบายข้าว รวมไปถึงงานศึกษาด้านนโยบายราคาข้าวในต่างประเทศของ Christopher B. Barrett and Paul A. Dorosh ที่แสดงให้เห็นถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวที่มีต่อค่าครองชีพของเกษตรกรในประเทศมาดากัสการ์ ในงานของ Peter Jegi Gordon ที่แสดงให้เห็นถึงปัจจัยของบริบทเชิงโครงสร้างในประเทศญี่ปุ่นที่ส่งผลปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายอันนำมาสู่การปรับเปลี่ยนนโยบายข้าวครั้งสำคัญในญี่ปุ่น เป็นต้น

จากการทบทวนงานวิจัยที่กล่าวไปข้างต้น ผู้วิจัยพบว่า งานต่างๆ เหล่านี้ได้เสนอมุมมองการศึกษาในเรื่องนโยบายราคาข้าวที่หลากหลาย ซึ่งผู้วิจัยสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลในการประกอบการศึกษาได้ แต่ยังไม่ใช่ประเด็นหลักที่ผู้วิจัยให้ความสนใจในการศึกษา เนื่องจาก ประเด็นหลักที่ผู้วิจัยให้ความสำคัญคือ ประเด็นด้านความสัมพันธ์ของตัวแสดงภายใต้เครือข่ายนโยบาย โดยเฉพาะความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าว และผลลัพธ์จากการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่มีผลกระทบต่อโครงสร้าง และตัวแสดงภายใต้เครือข่ายนโยบาย ซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยมองว่าเป็นประเด็นสำคัญที่จะสามารถแสดงให้เห็นถึงภาพรวมของที่มา ที่ไปในกระบวนการกำหนดนโยบายราคาข้าวได้ดีขึ้น และจะช่วยสามารถตอบคำถามในแง่มุมของปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบาย การเลือกใช้นโยบายราคาข้าวที่แตกต่างกันของทั้งสองรัฐบาล รวมไปถึงความสัมพันธ์ของตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบายข้าวที่อยู่ภายใต้นโยบายราคาข้าวของทั้งรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ชัดเจนขึ้น

ระเบียบวิธีวิจัย

ขอบเขตในการศึกษา

ขอบเขตของช่วงเวลาในการศึกษา

ผู้วิจัยกำหนดกรอบการศึกษาเฉพาะช่วงเวลาในระหว่างกระบวนการกำหนดนโยบายราคาข้าวที่นำมาสู่ นโยบายประกันราคาข้าวในสมัยของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ระหว่าง 17 ธันวาคม 2551 – 5 สิงหาคม 2554) และกระบวนการกำหนดนโยบายราคาข้าวที่นำมาสู่ นโยบายรับจำนำข้าวในสมัยของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (ระหว่าง 5 สิงหาคม 2554 – 7 พฤษภาคม 2557)

ขอบเขตด้านเนื้อหาในการศึกษา

ผู้วิจัยกำหนดกรอบการศึกษาการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายราคาข้าว ปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าว และปัจจัยที่ทำให้นโยบายราคาข้าวของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร แตกต่างกันไป รวมถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวของแต่ละรัฐบาลที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของนโยบาย เครือข่ายนโยบาย และตัวแสดงภายในนโยบายข้าว

วิธีการเก็บข้อมูล

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาที่ใช้การอธิบายในเชิงพรรณนา โดยใช้การวิเคราะห์จากข้อมูล 2 ด้าน คือ ข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ได้แก่ หนังสือ บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ รายงานการประชุม สหัตถิที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) บุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายและกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ โดยแบ่งการสัมภาษณ์ ดังนี้

ข้าราชการฝ่ายการเมือง/สมาชิกพรรคการเมือง ประกอบด้วย ผู้บริหารพรรค/ที่ปรึกษาพรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ที่รับผิดชอบดูแลนโยบายพรรคด้านเศรษฐกิจ ตัวแทนที่มยุทธศาสตร์ของพรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ นักการเมืองที่เคยรับผิดชอบดูแลด้านการกำหนดและดำเนินนโยบายราคาข้าว

ข้าราชการประจำ ประกอบด้วย ตัวแทนจากหน่วยงานราชการที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการภายในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.)

กลุ่มธุรกิจในตลาดข้าว ประกอบด้วย ตัวแทนสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทยและผู้ประกอบการค้าข้าวส่งออก ตัวแทนสมาคมโรงสีข้าวไทยและผู้ประกอบการโรงสีข้าว ตัวแทนสมาคมค้าข้าวไทย (หยง) ตัวแทนสมาคมผู้ประกอบการข้าวถุงไทย

กลุ่มผู้ผลิตข้าว ประกอบด้วย ตัวแทนสมาคมชาวนาไทย ตัวแทนสมาคมส่งเสริมชาวนาไทย

กลุ่มนักวิชาการ/ผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญเรื่อง เศรษฐศาสตร์การเกษตร การตลาดสินค้าเกษตร ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.)

กลุ่มสื่อมวลชน ประกอบด้วย นักข่าวสายเศรษฐกิจและสายการเมืองที่ติดตามและทำข่าวเกี่ยวกับนโยบายราคาข้าว

โครงสร้างของการศึกษา

การศึกษาในงานชิ้นนี้มีลำดับการนำเสนอข้อมูลออกเป็น 7 บท โดยแต่ละบทมีประเด็นสำคัญในการนำเสนอ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ เป็นการนำเสนอประเด็นของปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายราคาข้าวของไทยที่นำมาสู่คำถามในงานวิจัย วัตถุประสงค์ของการศึกษา การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และระเบียบวิธีวิจัยในการศึกษา

บทที่ 2 กรอบแนวคิดและตัวแบบในการวิเคราะห์ เป็นการนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีในด้านนโยบายสาธารณะและด้านอำนาจที่มีความสัมพันธ์ต่อการสร้างตัวแบบในการวิเคราะห์ที่จะนำมาใช้เป็นกรอบในการศึกษาถึงความสัมพันธ์ของตัวแสดง เครือข่ายนโยบาย และบริบทต่างๆที่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบายราคาข้าวของไทยเพื่อตอบคำถามงานวิจัยที่ได้นำเสนอไว้ในบทนำ

บทที่ 3 พัฒนาการของนโยบายและเครือข่ายการค้าข้าว เป็นการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจที่มีความสัมพันธ์ต่อการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการกำหนดนโยบายราคาข้าวของไทยในอดีต รวมทั้งบทบาทและความสัมพันธ์ของตัวแสดง และกลุ่มสมาคมต่างๆภายในตลาดข้าว ก่อนการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

บทที่ 4 นโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการและเครือข่ายนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ และปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวจากโครงการรับจำนำข้าวเป็นโครงการประกันรายได้เกษตรกร

บทที่ 5 นโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการและเครือข่ายนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ และปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวจากโครงการประกันรายได้เกษตรกรเป็นโครงการรับจำนำข้าว

บทที่ 6 การศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างของนโยบายราคาข้าว รวมทั้งผลกระทบและการปรับตัวของเครือข่ายนโยบายและตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบาย จากการปรับเปลี่ยนนโยบายในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะและรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเพื่อตอบคำถามเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้นโยบายราคาข้าวในสองรัฐบาลมีความแตกต่างกัน รวมทั้งผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่มีต่อเครือข่ายนโยบายข้าวและการปรับเปลี่ยนเครือข่ายและตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบายข้าว

บทที่ 7 บทสรุป เป็นการสรุปข้อมูล ผลจากการศึกษา ข้อจำกัดในการศึกษาและข้อเสนอแนะในการพัฒนาการศึกษาในอนาคตต่อไป



บทที่ 2

กรอบแนวคิดและตัวแบบในการวิเคราะห์

การศึกษาเกี่ยวกับการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายและเครือข่ายนโยบายราคาข้าว เป็นการศึกษาเพื่ออธิบายเกี่ยวกับบทบาทของตัวแสดงต่างๆที่เข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ในกระบวนการกำหนดนโยบายภายใต้บริบทด้านเศรษฐกิจการเมืองที่มีส่วนสัมพันธ์ต่อการตัดสินใจในการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าว และการเลือกใช้รูปแบบของนโยบายพยุगरาคารับซื้อข้าวเปลือกที่แตกต่างกันในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร รวมทั้งการอธิบายถึงผลลัพธ์จากการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวของทั้งสองรัฐบาลที่ส่งผลต่อปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงภายในเครือข่ายที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย ซึ่งในการอธิบายถึงประเด็นดังกล่าวไปนี้ จำเป็นต้องนำเอากรอบแนวคิดและทฤษฎีทั้งในเชิงนโยบาย เชิงโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจและเครือข่ายนโยบายในสังคม มาปรับใช้เพื่อสร้างเป็นตัวแบบในการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายราคาข้าว ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

กรอบแนวคิดและทฤษฎี

แนวคิดด้านกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การศึกษาเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบายที่ผู้วิจัยมุ่งศึกษาเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้ขั้นตอนของการวางแนวทางในการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เพื่อวางแนวทางเลือก (options) หรือข้อเสนอ (proposal) ที่เป็นไปได้ในการกำหนดนโยบายเพื่อรับมือกับปัญหาหรือเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมาย โดยกระบวนการก่อตัวของนโยบายจะเกิดขึ้นหลังจากที่ประเด็นนโยบายผ่านเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ ซึ่งในขั้นตอนนี้จะเป็นการปรึกษาหารือเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น การค้นคว้าหาข้อมูลเพิ่มเติม การตีความข้อมูลเพื่อเตรียมทำข้อเสนอ นโยบาย การพบปะปรึกษากับบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง การดัดแปลงข้อเสนอ นโยบาย การดูยุทธวิธีการดำเนินนโยบาย การประสานงานหาเสียงสนับสนุนในข้อเสนอ นโยบาย ซึ่งในบางครั้งอาจไม่มีข้อเสนอที่ชัดเจนจนเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายก็ต้องมีการเริ่มต้นใหม่ด้วยกัน ปรึกษาหารือกันเพิ่มขึ้น การกลับไปหาข้อมูลเพิ่มเติม การวางแผนใหม่ การพิจารณาเปรียบเทียบต้นทุนกับผลตอบแทนที่จะได้รับ และการดำเนินการอื่นๆที่เกี่ยวข้อง (พัชรี สีโรรส, 2556:13) เพื่อพัฒนาทางเลือกของนโยบายที่จะใช้ในการจัดการกับปัญหาซึ่งถูกระบุว่าเป็นประเด็นสาธารณะ โดยทั้งนี้เมื่อปัญหาหรือประเด็นเชิงนโยบายถูกชี้ออกมาแล้วมักจะต้องการตีความที่อาจกระทำไปตาม

สภาพเงื่อนไขทางการเมืองอย่างสูงหรือการกระทำอย่างมีรากฐานการวิเคราะห์ที่ไม่มีอคติ ซึ่งผลลัพธ์จากการตีความดังกล่าวมีผลสำคัญต่อแนวทางของขั้นตอนที่เหลื้อมาในกระบวนการนโยบาย (แก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2551:333) ด้วยเหตุนี้ ขั้นตอนการวางแผนทางการเมืองกำหนดนโยบายจึงเป็นขั้นตอนหนึ่งที่มีความสำคัญและมีตัวแสดงหลายกลุ่มเข้าร่วมในการดำเนินการเพื่อจัดทำร่างนโยบายที่เป็นประโยชน์กับผลประโยชน์ของกลุ่มตน โดยในประเทศทุนนิยมอุตสาหกรรมตะวันตก การก่อตัวและจัดทำร่างนโยบายจะเป็นการดำเนินการที่มีขบวนการยืดยาวและซับซ้อนเนื่องจากมีบุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในระบบการเมืองที่เปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆเข้ามามีส่วนร่วม นับตั้งแต่ผู้บริหารประเทศระดับสูง สมาชิกนิติบัญญัติ ข้าราชการประจำ และนักธุรกิจ กระบวนการก่อตัวของนโยบายจึงมีลักษณะการกระจายอำนาจมากกว่าในประเทศกำลังพัฒนาโดยเปรียบเทียบ ในขณะที่ในประเทศกำลังพัฒนา ผู้นำทางการเมืองและข้าราชการประจำโดยเฉพาะเทคโนโลยีนครตมมีบทบาทครอบงำกระบวนการร่างข้อเสนอแนะนโยบาย แม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติอาจเข้ามามีส่วนร่วมบ้างก็เป็นเพียงรอบนอก เนื่องจากการวางแผนนโยบายมีลักษณะเป็นการเมืองอย่างมาก ผู้ที่มีบทบาทเด่นชัด คือ ผู้นำทางการเมืองและข้าราชการจะใช้วิธีการกดดันให้กลุ่มที่อ่อนแอกว่า เช่น สมาชิกนิติบัญญัติ พรรคการเมือง กลุ่มชนวนาหรือกรรมกรเข้ามามีส่วนร่วม ในขณะที่กลุ่มนักธุรกิจอาจมีโอกาสเข้ามาบ้างแต่ก็ต้องสร้างความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการกับข้าราชการหรือผู้นำทางการเมือง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของธุรกิจตนเองไว้ (พัชรี สีโรรส, 2556: 13-18) อีกทั้งจากการที่กระบวนการจัดทำร่างนโยบายมักจะเกิดขึ้นในหน่วยราชการ ที่ทำการของกลุ่มผลประโยชน์ ที่ทำการของคณะกรรมการสภาฯ การประชุมของคณะกรรมการต่างๆ และในองค์กรที่ทำการวางแผนนโยบาย (think tank) โดยที่รายละเอียดของข้อเสนอทางนโยบายมักจะเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่จัดทำตามแนวทางซึ่งผู้นำขององค์กรต้องการ (แก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2551: 333) ในลักษณะที่ผู้นำทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าใครได้อะไรผ่านวิธีการปรับเปลี่ยนทิศทางนโยบายของข้าราชการระดับสูงที่รับมาดำเนินการตามการตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองและภายใต้เงื่อนไขของการกระทำที่จะไม่กระทบต่อการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่ ดังนั้น คำถามสำคัญในการขั้นตอนนี้คือ ใครเป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำร่างนโยบาย เนื่องจากมีสมมติฐานที่ว่าผู้ที่มีอำนาจย่อมเป็นผู้ที่เข้ามามีบทบาทครอบงำและกดดันให้กลุ่มไร้อำนาจเข้ามามีบทบาทในกระบวนการดังกล่าว (พัชรี สีโรรส, 2556: 17-18)

อย่างไรก็ตาม ในอีกแง่มุมหนึ่งการตัดสินใจของตัวแสดงที่มีอำนาจในการจัดทำร่างนโยบายก็ไม่ได้ตัดสินใจโดยคำนึงถึงเฉพาะผลประโยชน์และอำนาจของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียว แต่การตัดสินใจยังต้องอยู่ภายในบริบทของการคำนึงถึงความสัมพันธ์กับเครือข่ายทางสังคม (social network) หรือก็คือ ชุดของความสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่ม องค์กร ที่มีการ

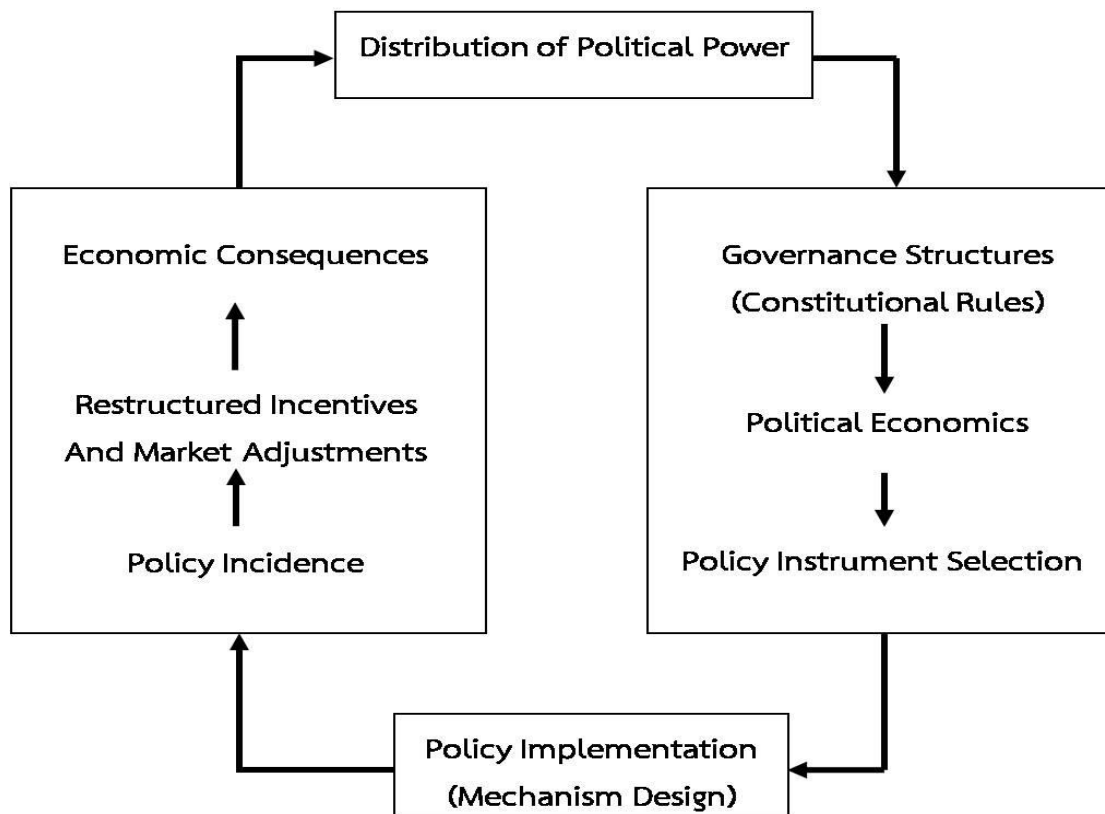
แลกเปลี่ยนทรัพยากรกันทั้งข้อมูลข่าวสาร โดยแนวคิดด้านเครือข่ายทางสังคมเป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory) หรืออาจเรียกในเชิงการศึกษา นโยบาย (Policy Approach) ว่าทฤษฎีทางเลือกที่มีเหตุผล (Rational Choice Theory) โดยมีฐานคติที่ว่า การกระทำระหว่างกันของบุคคลจะกระทำโดยอาศัยการโต้ตอบ ซึ่งพิจารณาจากรางวัล (Reward) กับการลงโทษ (Punishment) หรือความพอใจ (Satisfactory) กับความไม่พอใจ (Unsatisfactory) ซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนการกระทำระหว่างกัน ตลอดจนการพิจารณาจากการที่ได้รับความพึงพอใจสูงสุด (ถ้าไร) เมื่อได้ลงมือกระทำไปแล้ว (ลงทุน) และคิดว่าการกระทำหรือการตอบแทนจากผู้อื่น ทำให้ผู้กระทำพอใจเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ในมุมมองของทฤษฎีการแลกเปลี่ยน ระเบียบสังคม (Social Order) ถือเป็นผลลัพธ์ที่ไม่ได้วางแผน (Unplanned Output) ของการแลกเปลี่ยนระหว่างสมาชิกของสังคม โดยกระบวนการแลกเปลี่ยน (Process of Exchange) เป็นสิ่งที่ชี้นำพฤติกรรมของมนุษย์และเป็นพื้นฐานของความสัมพันธ์ต่างๆ ระหว่างปัจเจกบุคคลและกลุ่มต่างๆ โดยการแลกเปลี่ยนทางสังคมนั้น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากความสมัครใจของปัจเจกบุคคลที่ถูกจูงใจ (Motivation) ด้วยผลกำไรหรือรางวัลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับจากผู้อื่น ซึ่งต้องอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างกัน การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์จึงเป็นกลไกหนึ่งของการสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นการพึ่งพาอาศัยก่อให้เกิดความผูกพันที่ดีต่อกัน โดยกลไกที่เป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างโครงสร้าง คือ ปทัสถาน (Norms) และค่านิยม (Values) ที่มีอยู่ในสังคม ซึ่งปทัสถานจะเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่า ได้มีการแลกเปลี่ยนทางอ้อม (Indirect Exchange) เข้าไปแทนที่การแลกเปลี่ยนโดยตรง (Direct Exchange) เช่น การที่สมาชิกของกลุ่มคนหนึ่ง (ปัจเจกชน) ได้ปฏิบัติตามปทัสถานของกลุ่ม (สังคม) จึงได้รับการยอมรับจากกลุ่มส่วนรวมในพฤติกรรมนั้น นับเป็นการขยายขอบเขตจากการแลกเปลี่ยนระดับบุคคลไปสู่ระดับกลุ่มหรือสังคม โดยมีปทัสถานเป็นกลไกสำคัญ ขณะเดียวกันการแสดงพฤติกรรมตามปทัสถานของสังคมดังกล่าวยังเป็นการรักษาเสถียรภาพของสังคม (ธนพฤษช์ ชามะรัตน์, ม.ป.ป.: 2-5)

จากความสัมพันธ์ของกฎเกณฑ์หรือปทัสถานของสังคมที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของตัวแสดงภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบาย เมื่อพิจารณาพบว่ากฎเกณฑ์หรือปทัสถานของสังคมเป็นผลผลิตที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงและหน่วยต่างๆ ที่อยู่ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม โดยโครงสร้างถือเป็นตัวแปรที่มีความสำคัญต่อการกำหนดทิศทางภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบาย เนื่องจากโครงสร้างมีลักษณะเป็นตัวเชื่อมในการยึดเหนี่ยวระบบต่างๆ ของสังคมเข้าด้วยกัน เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบ ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนั้นจะถูกถ่ายทอดผ่านโครงสร้างไปยังส่วนอื่นๆ ของระบบ แต่เนื่องจากตำแหน่งหรือสถานะของแต่ละหน่วยในระบบหนึ่งๆ มักจะมีความสำคัญมากน้อยแตกต่างกันไปตามลักษณะตำแหน่งที่ยึดครองอยู่ในโครงสร้าง ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของแต่ละหน่วยที่มีต่อหน่วยอื่นๆ จึงมีมากน้อยต่างกันตามระดับ

ตำแหน่งของหน่วยนั้นๆ ในโครงสร้างของระบบ ดังนั้นโครงสร้างจึงเป็นตัวกำหนดตำแหน่งของหน่วยต่างๆของระบบและตำแหน่งหรือสถานะที่ตั้งอยู่ภายในโครงสร้างของหน่วยต่างๆเหล่านี้ส่งผลต่อความสำคัญของหน่วยที่แตกต่างกันและสัมพันธ์ต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างหน่วยต่างๆในสังคมซึ่งจะทำให้โครงสร้างทางสังคมที่ดำรงอยู่มีอิทธิพลต่อแต่ละหน่วยสังคมผิดแผกกันไป ใน 2 ด้าน กล่าวคือ ในด้านหนึ่งโครงสร้างทางสังคมจะเป็นกฎเกณฑ์ แต่อีกด้านหนึ่งก็เป็นทรัพยากรไปในเวลาเดียวกัน เนื่องจากสมาชิกในสังคมที่มีสถานะอำนาจสูงจะใช้โครงสร้างที่มีอยู่วางเงื่อนไขต่างๆเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากสมาชิกในสังคมซึ่งอยู่ในสถานะที่ต่ำกว่าและรักษาตำแหน่งที่ได้เปรียบของตนเอาไว้ ในขณะที่เดียวกันสมาชิกในสังคมที่อยู่ในสถานะอำนาจที่ต่ำกว่าก็อาจจะพยายามหาทางขยับฐานะของตนให้สูงขึ้นเพื่อขึ้นไปอยู่ในตำแหน่งที่ได้เปรียบ หรือในกรณีที่ไม่อาจจะปรับสถานภาพด้านอำนาจของตนให้สูงขึ้นด้วยข้อจำกัดทางโครงสร้างมากมายสมาชิกดังกล่าวก็อาจหาทางเปลี่ยนแปลงตัวโครงสร้างทางสังคม (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2539:18-21)

ทั้งนี้ ภายในโครงสร้างของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ หน่วยของสังคมที่มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบาย (decision making) คือ กลุ่มนักรการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองที่ได้รับอำนาจตามกฎหมายจากการเลือกตั้ง โดยนักรการเมืองเหล่านี้จะมีบทบาทคล้ายกับนักลงทุนที่ต้องแสวงหาคะแนนเสียงให้กับพรรคและเมื่อต้องเข้าร่วมการตัดสินใจทางการเมือง เช่นเดียวกับการซื้อขายในตลาดทั่วไป ที่ลูกค้าสามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับมูลค่าสินค้าโดยการตัดสินใจที่จะซื้อหรือไม่ซื้อสินค้า และจ่ายคะแนนเสียงด้วยเงิน ในขณะที่ในตลาดการเมือง นักรการเมืองต้องการเสียงสนับสนุนจากประชาชน ซึ่งในทางเทคนิค คะแนนเสียงไม่สามารถซื้อและขายได้ในตลาดของการเลือกตั้ง สิ่งที่มาแทนที่คือ การที่นักรการเมืองจะต้องเก็บสะสมหรือซื้อคะแนนเสียงผ่านประเด็นนโยบายที่หลากหลายเพื่อให้ได้คะแนนเสียงที่มากกว่านักรการเมืองฝั่งตรงข้าม (Charles L.Cochran and Eloise F. Malone, 2010: 75) และในขณะเดียวกันนักรการเมืองก็จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงตลาดเศรษฐกิจด้วยโดยเฉพาะในประเด็นนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากผลผลิตของนโยบายมีความสัมพันธ์ต่อผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจและการแบ่งสรรอำนาจทางการเมือง ดังแผนภาพที่ 2.1

แผนภาพที่ 2.1 กระบวนการนโยบายและผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจ



ที่มา: Special Interests Versus the Public Interest in Policy Determination. (Gordon C. Rausser, Gerard Roland, 2013: 106)

จากแผนภาพ ได้แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของโครงสร้างการจัดการปกครองที่กำหนด ธรรมชาติและขอบเขตของกลไกในการสะท้อนกลับทางการเมืองที่เป็นผลจากกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ จากนโยบายสาธารณะ เนื่องจาก โครงสร้างการกำกับดูแลของรัฐ (Governance Structures) เป็น ตัวกำหนดขอบเขตความเชื่อมโยงของเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economics) ซึ่งเชื่อมโยงกับ การเลือกเครื่องมือของนโยบาย (Policy Instrument Selection) และการออกแบบวิธีการในการนำ นโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ทั้งนี้ความเชื่อมโยงในกระบวนการกำหนด นโยบายคือการกำหนดเครื่องมือ เช่น บทบาทหน้าที่ของข้าราชการ และการกระทำของผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ที่จะเข้ามาสัมพันธ์ภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบายผ่านการ จ่ายเงิน กำล้าง และเวลาบนความกดดันที่มีอิทธิพลต่อทั้งการออกแบบและกลวิธีในการดำเนินนโยบาย เนื่องจากการออกแบบวิธีการในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีความสัมพันธ์ต่อเหตุการณ์ทางนโยบาย

(Policy Incidence) ที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนของตลาดและการกระตุ้นในการปรับโครงสร้างตลาด (Restructured Incentives and Market Adjustments) และนำไปสู่ผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจ (Economic Consequences) ซึ่งย่อมกระทบต่อผลประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจของกลุ่มประโยชน์ต่างๆภายใต้ตลาด และผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจย่อมสัมพันธ์ไปถึงการแบ่งสรรอำนาจทางการเมือง (Distribution of Political Power) ด้วยเช่นกัน (Gordon C. Rausser, Gerard Roland, 2013:105-106) ด้วยเหตุนี้ ภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ นอกจากการคำนึงถึงอำนาจทางการเมืองที่จะได้รับจากคะแนนเสียงจากประชาชนในตลาดการเมืองแล้วยังต้องคำนึงถึงตลาดเศรษฐกิจที่อาจส่งผลกระทบต่อสถานะทางการเมืองของนักการเมืองที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและรวมไปถึงของกลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของตำแหน่งหรือสถานะภายใต้ในโครงสร้างของสังคม ที่สัมพันธ์กับอำนาจและการถือครองทรัพยากรของตัวแสดงในกระบวนการกำหนดนโยบาย

นอกจากบทบาทของตัวแสดงในการคำนึงถึงผลประโยชน์หรือกฎเกณฑ์และปทัสถานที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายแล้ว บริบททางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศก็เป็นอีกตัวแปรที่มีความสำคัญในแง่ของโครงสร้างที่เป็นตัวกำหนดทิศทางของนโยบาย โดยบริบทภายในประเทศมีความสัมพันธ์ต่อกระบวนการกำหนดนโยบายทั้งในแง่ของ โครงสร้างทางการเมืองในแต่ละช่วงเวลาเปิดโอกาสต่อรัฐบาลในการกำหนดนโยบายในแนวทางใด รวมถึงโครงสร้างความสัมพันธ์ภายในรัฐบาลว่าประกอบด้วยพรรคร่วมรัฐบาลกี่พรรค และพรรคการเมืองใดเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาล เนื่องจากแต่ละพรรคการเมืองที่เข้ามา มีบทบาทในการบริหารประเทศย่อมมีอุดมการณ์ โครงสร้างการบริหารงานของพรรค และผลประโยชน์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน ซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่อแนวทางในการกำหนดนโยบายสาธารณะของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ขณะเดียวกันบริบทด้านเศรษฐกิจ สังคม ก็เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันในการกีดกันหรือสนับสนุนรัฐบาลเพื่อกำหนดนโยบายในแนวทางที่สอดคล้องกับสถานะทางเศรษฐกิจ สังคมในแต่ละช่วงเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจที่มีความสัมพันธ์กับตลาดโลก

ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายเศรษฐกิจกับบริบททางการเมืองระหว่างประเทศเกิดขึ้นจากการที่ตัวแสดงของรัฐในเศรษฐกิจการเมืองโลกถูกอ้างอิงผ่านอำนาจในการกำหนดนโยบายและสภาพระหว่างประเทศ และเนื่องจากรัฐมีฐานะเป็นองค์กรทางการเมืองที่เป็นหน่วยหนึ่งของระบบสังคม รัฐจึงหนีไม่พ้นจากอิทธิพลและผลกระทบของโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองที่เชื่อมโยงแต่ละรัฐเข้ากับส่วนประกอบอื่นๆของสังคมทั้งในระดับโลกและระดับประเทศ (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2539: 22) โดยรัฐขนาดใหญ่จะมีอำนาจในการกำหนดกฎระเบียบและกระบวนการในเศรษฐกิจโลกในฐานะผู้ควบคุม

ตลาดขนาดใหญ่ภายในประเทศ ในขณะที่รัฐขนาดเล็กมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามในลักษณะของคณบดีนโยบาย (policy-takers) ในเศรษฐกิจการเมืองโลก และไม่สามารถดำเนินการใดๆเหนือกฎระเบียบบรรทัดฐาน หลักการของโลกและกระบวนการของตลาดที่กำหนดจากภายนอกได้ (Andre Broome, 2014: 49) และนอกเหนือจากกฎระเบียบด้านการค้าระหว่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ก็กลายเป็นอีกปัจจัยที่กลายเป็นกรอบจำกัดที่เข้มงวดสำหรับนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายด้านเศรษฐกิจ อันเป็นผลจากการไหลเวียนของเงินทุนระหว่างประเทศที่มีการเติบโตขึ้นอย่างมากซึ่งปรากฏในช่วงสามสิบกว่าปีที่ผ่านมา ทำให้รัฐบาลไม่สามารถที่จะดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจได้อย่างอิสระและมีทางเลือกของนโยบาย (policy options) ที่จำกัดขึ้น (John Quiggin, 2006: 535-540) ดังเช่น ผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ในด้านการค้าที่การเคลื่อนย้ายสินค้าอย่างอิสระนำไปสู่ความกดดันในการแข่งขันที่เพิ่มสูงขึ้นจากการรวมตัวของตลาดการค้าโลกที่ทำให้ราคาสินค้าโภคภัณฑ์ถูกกำหนดโดยตลาดโลกมากกว่าการกำหนดจากค่าจ้างแรงงาน ด้วยเหตุนี้บริบทด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศอันเกิดจากผลกระทบของโลกาภิวัตน์จึงเป็นอีกปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจ (Colin Hay, 2006: 595,601-602)

แนวคิดด้านเครือข่ายนโยบาย

จากความสัมพันธ์ด้านบริบทภายในและภายนอกประเทศที่มีต่อตัวแสดงดังที่กล่าวไปข้างต้น จะเห็นได้ว่าในกระบวนการกำหนดนโยบาย ตัวแปรด้านตัวแสดงและตัวแปรด้านโครงสร้างจากบริบททั้งภายในและภายนอกประเทศล้วนส่งผลต่อการอธิบาย จึงเป็นการยากในการอธิบายถึงผลการตัดสินใจในการออกนโยบายว่าเกิดจากอิทธิพลของตัวแปรใดตัวแปรหนึ่งเพียงอย่างเดียว ซึ่งหนึ่งแนวทางในการจัดการปัญหาของระดับการอธิบาย คือ การนำเอาตัวแบบด้านเครือข่ายนโยบาย (policy network) ซึ่งเป็นตัวแปรที่อยู่ระหว่างการอธิบายในระดับมหภาค (Macro-level) คือ การอธิบายถึงลักษณะของระบบระหว่างประเทศรวมทั้งลักษณะของระบบการเมืองที่ส่งผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายกับการอธิบายในระดับจุลภาค (Micro-level) คือ การอธิบายถึงทัศนคติและพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยการอธิบายด้วยตัวแบบด้านเครือข่ายถือเป็นการอธิบายในระดับกึ่งกลาง (Meso-level) ที่สามารถเข้ามามีอิทธิพลในการอธิบายเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายที่มีระดับการอธิบายที่หลากหลาย เนื่องจากการอธิบายในระดับกึ่งกลางช่วยให้การอธิบายไม่ทิ้งจุดสำคัญของการอธิบายในระดับมหภาคและจุลภาค ซึ่งการอธิบายใน

ระดับกึ่งกลางเช่นเครือข่ายนโยบายช่วยให้สามารถอธิบายความเชื่อมโยงของการกำหนดนโยบายที่มีระดับที่หลากหลายและมีการจัดการภายในของเครือข่ายได้ (Mark Evans. 2001: 542)

โดยแนวคิดด้านเครือข่ายนโยบาย (policy network) เป็นการนำเอาแนวคิดเครือข่ายสังคม (social network) ซึ่งจะพิจารณาความเหนียวแน่นของเครือข่าย ด้วยการระบุจำนวนตัวแสดงและความเชื่อมโยงระหว่างตัวแสดงนั้นๆ และอธิบายลักษณะของเครือข่ายในรูปแบบของเครือข่ายที่มีความเชื่อมโยงกันอย่างแน่นแฟ้น กับเครือข่ายที่มีความเชื่อมโยงกันแบบหลวม ตลอดจนความสำคัญของบทบาทและปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกหรือตัวแสดงที่มีต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของเครือข่ายมาใช้ในการวิเคราะห์เครือข่ายนโยบาย ในลักษณะของการประสานงาน การแลกเปลี่ยนทรัพยากร และการปรับปรุงกระบวนการทำงานของเครือข่ายนโยบาย ซึ่งเครือข่ายนโยบาย มีลักษณะของกลุ่มของตัวแสดงที่ต่างมีความสนใจหรือมีส่วนได้ส่วนเสียในภาคส่วนของนโยบายนั้นๆ และมีความสามารถที่จะนำนโยบายไปสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวได้ ที่ทำให้การศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับเครือข่ายนโยบายสาธารณะจะเป็นการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาท การทำงาน และปฏิสัมพันธ์ของเครือข่ายนโยบาย โดย Rhodes มองว่า เครือข่ายนโยบายเป็นการจัดกลุ่มขององค์กรต่างๆที่มีความซับซ้อน และมีความเชื่อมโยงกันในการพึ่งพาทรัพยากร และได้มีการจัดแบ่งเครือข่ายนโยบายเป็นประเภทของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และรัฐบาล ที่มีความแตกต่างกันตามระดับความใกล้ชิดและความสัมพันธ์ของสมาชิกในเครือข่าย โดยมีสอง ประเภทที่มีลักษณะของความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันในแต่ละด้าน กล่าวคือ ชุมชนนโยบายจะมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้น มีสมาชิกจำนวนน้อยมากที่สัมพันธ์กันในลักษณะของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือผลประโยชน์ทางอาชีพ มีปฏิสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นของนโยบาย มีความสัมพันธ์ในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรแบบเป็นลำดับขั้น และมีขอบเขตอำนาจในลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสมาชิก ถึงแม้มีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่มีอิทธิพลเหนือกลุ่มอื่น และต้องเป็นในรูปของการที่ทุกฝ่ายได้ประโยชน์เชิงบวกร่วมกัน ถ้าชุมชนยังยืนกรานให้การมีอิทธิพลเหนือคงอยู่ ในขณะที่เครือข่ายประเด็นนโยบายจะมีความสัมพันธ์แบบหลวมๆ มีสมาชิกจำนวนมากที่สัมพันธ์กันในลักษณะที่ครอบคลุมขอบเขตของผลประโยชน์ที่ถูกกระทบ มีปฏิสัมพันธ์ที่ผันแปรไปตามความถี่และความเข้มข้นของความสัมพันธ์ สมาชิกแต่ละคนมีทรัพยากรอย่างจำกัด โดยมีความสัมพันธ์พื้นฐานคือ การปรึกษาหารือ การกระจายทรัพยากรแบบหลากหลาย ไม่แน่นอน และมีขอบเขตอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมดุลของทรัพยากรและการเข้าถึง จึงเป็นความสัมพันธ์แบบมีฝ่ายแพ้และฝ่ายชนะ (ทวิตา กมลเวชช., 2558: 125-129)

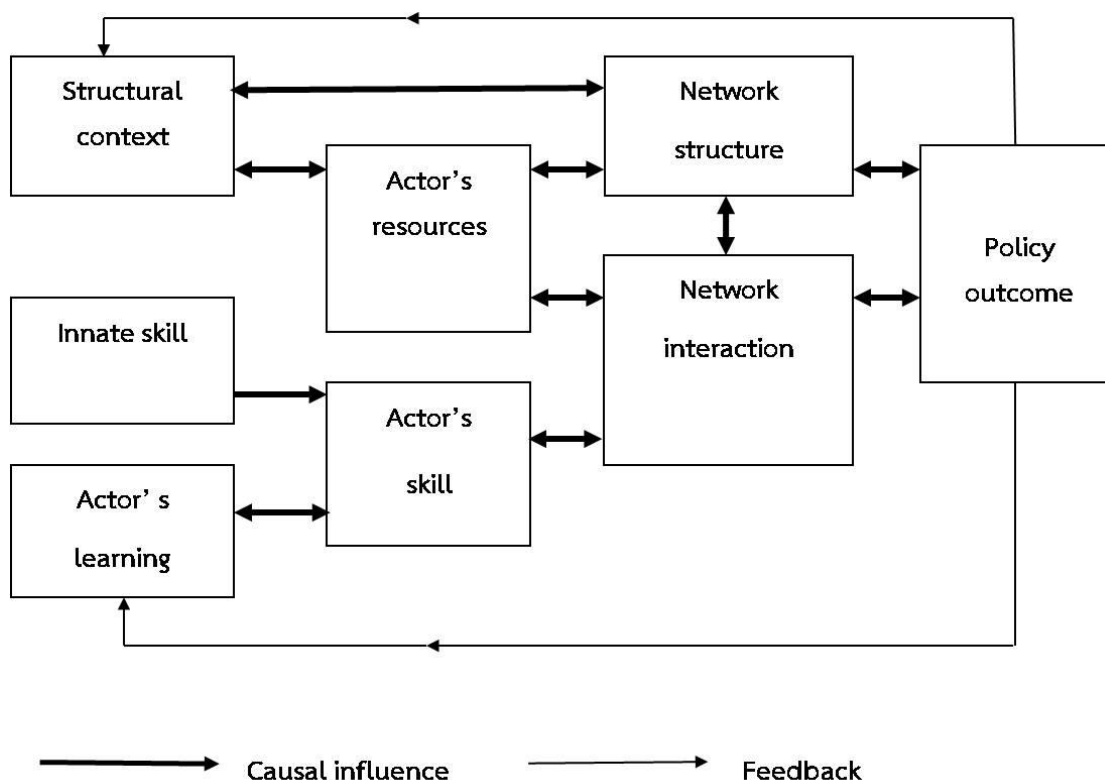
อย่างไรก็ตาม การนำเอาการวิเคราะห์เครือข่ายนโยบายมาใช้ก็ยังคงมีปัญหาในด้านของวิธีการในการอธิบาย (Dialectical Approach) เนื่องจาก เครือข่ายนโยบายเป็นการอธิบายผ่าน 4

ตัวแบบที่นำมาเชื่อมโยงการวิเคราะห์ร่วมกัน ได้แก่ ตัวแบบการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล (rational choice approach) ตัวแบบการปฏิสัมพันธ์ของบุคคล (the personal interaction approach) การวิเคราะห์เครือข่ายที่เป็นทางการ (formal analysis) และ ตัวแบบโครงสร้าง (the structural approach) โดยตัวแบบแต่ละตัวต่างมีจุดอ่อนและจุดแข็งในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและบริบทที่แตกต่างกัน (David Marsh and Martin Smith, 2000: 4-5)

การพัฒนาการอธิบายทฤษฎีของเครือข่ายนโยบายของ Marsh and Smith เพื่อให้สามารถอธิบายถึงความต่อเนื่องและการเปลี่ยนแปลงของนโยบายภายในเครือข่ายนโยบายผ่านตัวแบบวิภาษวิธี (Dialectical Approach) Marsh and Smith จึงได้นำเอาแนวทางการอธิบายของทั้ง 4 ตัวแบบมาใช้เชื่อมโยงในการอธิบายถึงการดำรงอยู่ของปฏิสัมพันธ์ภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบายในสามส่วนหรือความสัมพันธ์แบบวิภาษวิธีที่ดำรงอยู่ คือ ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างของเครือข่ายและการดำเนินการของตัวแสดงภายในเครือข่าย ส่วนของเครือข่ายและบริบทที่อยู่ภายใต้การดำเนินการ และผลลัพธ์ของเครือข่ายและนโยบาย ซึ่งเป็นปฏิสัมพันธ์ของความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายและตัวแสดงที่เป็นการกำหนดขอบเขต รูปแบบ การตีความ และการตีความผลลัพธ์ของนโยบายใหม่ (Mark Evans, 2001: 543) โดยผลจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของตัวแสดงภายในเครือข่าย ทำให้เครือข่ายเป็นทั้งโครงสร้างที่ซึ่งเป็นทั้งกรอบจำกัดและสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ตัวแสดง และในขณะเดียวกัน วัฒนธรรมของเครือข่ายก็เป็นทั้งกรอบจำกัดและโอกาสสำหรับสมาชิก โดยเครือข่ายนโยบายเป็นโครงสร้างทางการเมืองรูปแบบหนึ่งที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ เนื่องจากความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายคือโครงสร้างอันเกิดจากตัวสมาชิกที่อยู่ภายในเป็นผู้กำหนดบทบาทที่ตัวแสดงจะต้องแสดงภายในเครือข่าย ผ่านการกำหนดกฎระเบียบ หรือ คำสั่งขององค์กร เพื่อดำรงไว้ซึ่งเครือข่ายในลักษณะของสถาบันที่มีรูปแบบของความเชื่อ คุณค่า วัฒนธรรม และรูปแบบของพฤติกรรมบางอย่างร่วมกัน ดังนั้นผลลัพธ์ของเครือข่ายจึงเกิดจากพฤติกรรมที่ทำซ้ำและกลายเป็นบทสรุปในการตัดสินใจที่ทำให้ในกระบวนการนโยบายมีข้อจำกัดในการกระทำ ปัญหา และการแก้ปัญหา แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าสามารถอธิบายผลลัพธ์ของการกระทำของตัวแสดงผ่านโครงสร้างของเครือข่ายได้ทั้งหมด เนื่องจาก ผลลัพธ์หรือผลประโยชน์ของการกระทำภายในเครือข่าย เป็นเพียงรูปแบบของสมาชิกในกลุ่มที่ไม่ได้หมายความว่าถึงตัวแสดงภายในเครือข่ายทุกคนจะเห็นด้วยทั้งหมด และกรอบจำกัดหรือโอกาสในการกระทำของตัวแสดงก็ไม่ได้เกิดจากผลลัพธ์ของโครงสร้างเครือข่ายที่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติแต่ขึ้นอยู่กับโครงสร้างของสมาชิก และท้ายที่สุด คือเกิดจากทักษะของสมาชิกในเครือข่ายที่สะท้อนผ่านความสามารถของตัวแสดงในการเลือกใช้โอกาสและต่อตรงกับกรอบจำกัด (David Marsh and Martin Smith, 2000: 5-6)

ตัวแบบวิภาษวิธี (Dialectical Approach) ของเครือข่ายนโยบายที่เสนอโดย Marsh and Smith ได้สะท้อนให้เห็นถึงการอธิบายเชื่อมโยงโครงสร้าง (structure) และตัวแสดง (agency) ผ่านความสัมพันธ์ระหว่างทักษะและทรัพยากรของตัวแสดงที่สัมพันธ์ต่อโครงสร้างของเครือข่ายและปฏิสัมพันธ์ในเชิงนโยบายดังแผนภาพที่ 2.2

แผนภาพที่ 2.2 ตัวแบบวิภาษวิธีของเครือข่ายนโยบายของ Marsh and Smith



ที่มา: Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical approach (David Marsh and Martin Smith, 2000)

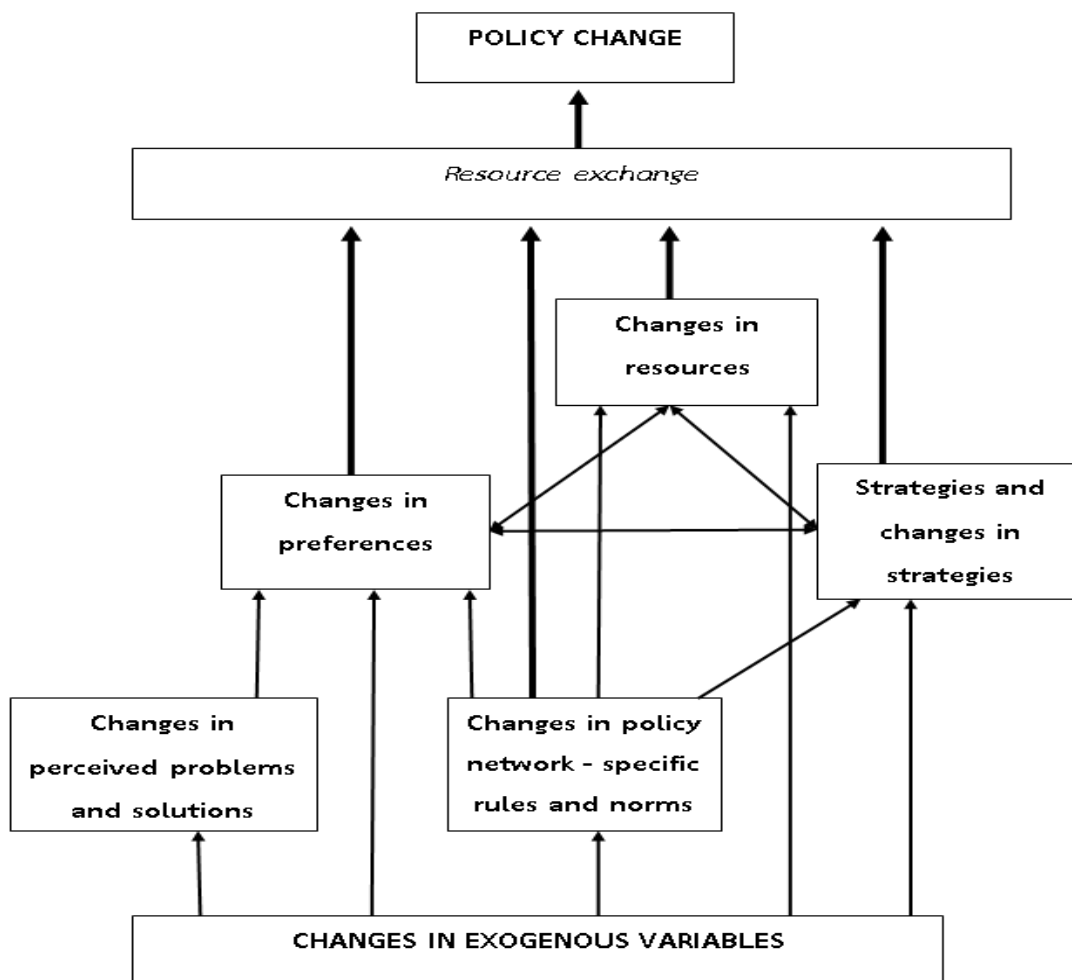
จากแผนภาพ Marsh and Smith ได้แสดงให้เห็นถึงขอบเขตของบริบทเชิงโครงสร้าง (Structural context) ที่ส่งผลต่อทั้งโครงสร้างของเครือข่าย (network structure) และ ทรัพยากรที่ตัวแสดงนำไปใช้ภายในเครือข่าย โดยทักษะของตัวแสดง (actor skill) เป็นสิ่งที่ตัวแสดงนำมาใช้ในการคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับการแลกเปลี่ยนเป็นผลผลิตภายในของตัวแสดงเองในแง่ของทักษะภายในของตัวแสดง (innate skill) ที่มีอยู่แล้วและกระบวนการเรียนรู้ของตัวแสดง (actor's

learning) ที่เกิดขึ้นผ่านประสบการณ์ ซึ่งตัวแสดงจะมีการนำทักษะเหล่านี้ รวมไปถึงทรัพยากรของตัวแสดง (actor' s resource) มาใช้ในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันภายใต้โครงสร้างของเครือข่ายที่เป็นผลสะท้อนจากทั้งบริบทเชิงโครงสร้าง (structure context) ทรัพยากรของตัวแสดง (actor' s resources) การปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่าย (network interaction) และผลลัพธ์ทางนโยบาย (policy outcome) ที่จะส่งผลต่อปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างของเครือข่ายและปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่าย โดยที่การใช้ทักษะเพื่อการเรียนรู้และตัดสินใจเลือกของตัวแสดงจะอยู่ภายใต้โอกาสและกรอบจำกัดในบริบทเชิงโครงสร้างที่มีอิทธิพลต่อโครงสร้างของเครือข่ายและตัวแสดงในการตัดสินใจกระทำเพื่อผลประโยชน์ของตัวแสดง ในขณะที่ผลจากการกระทำของตัวแสดงก็จะส่งผลต่อโครงสร้างและผลลัพธ์ของนโยบายที่จะสะท้อนกลับมาสู่ตัวแสดงอันเป็นสิ่ง Colin Hay ได้เน้นย้ำให้เห็นว่าเครือข่ายคือการเลือกกลยุทธ์ที่ตัวแสดงมีทางเลือกในการคำนึงถึงผลลัพธ์ที่เป็นสิทธิประโยชน์ของตน (David Marsh and Martin Smith. 2000: 9-10,16)

อย่างไรก็ตาม การเลือกกลยุทธ์ของตัวแสดงที่เป็นสมาชิกภายในเครือข่ายไม่ได้เป็นไปโดยคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของตนเพียงอย่างเดียว เนื่องจากการเลือกกลยุทธ์ของตัวแสดงยังสัมพันธ์ต่อปัจจัยด้านทรัพยากรและปัจจัยด้านความพึงพอใจของตัวแสดงที่เป็นสมาชิกอยู่ภายในเครือข่ายซึ่งต่างมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยผลลัพธ์จากปัจจัยด้านทรัพยากร ความพึงพอใจ และกลยุทธ์ของสมาชิกในเครือข่ายยังเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการปรับปรุงแก้ไขนโยบายเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากรได้เช่นเดียวกับปัจจัยที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของกฎระเบียบและบรรทัดฐานทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของเครือข่าย และการเปลี่ยนแปลงของมุมมองของปัญหาและแนวทางการแก้ไขของเครือข่าย

นอกจากนี้การปรับเปลี่ยนนโยบายยังมีที่มาจากปัจจัยภายนอกเครือข่าย (Exogenous sources) ที่มีส่วนสัมพันธ์ต่อการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรภายในเครือข่ายนโยบายที่ส่งผลให้เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากรขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหรือของเขตความรับผิดชอบของตัวแสดงทางนโยบาย (public actors) การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การเกิดเหตุการณ์สำคัญทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งภัยพิบัติ ที่ส่งผลกระทบต่อตัวแปรต่างภายในเครือข่ายนโยบายที่ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนของทรัพยากร (Hugh Compston, 2009: 36-49) ซึ่ง Hugh Compston ได้อธิบายความสัมพันธ์ของการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยจากภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายในเครือข่ายนโยบายที่มีอิทธิพลต่อการแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่นำไปสู่การเปลี่ยนนโยบายดังแผนภาพที่ 2.3

แผนภาพที่ 2.3 ตัวแบบเครือข่ายนโยบายของการเปลี่ยนแปลงนโยบาย



ที่มา: Policy networks and policy change: Putting policy network theory to the test (Hugh Compston, 2009: 50)

จากแผนภาพจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายนอกส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งมุมมองของปัญหาและแนวทางการแก้ไข การเปลี่ยนแปลงของกฎระเบียบจำเพาะและบรรทัดฐานของเครือข่ายนโยบาย การเปลี่ยนแปลงของความพึงพอใจ การเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ และการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรที่นำไปสู่การแลกเปลี่ยนทรัพยากรและการเปลี่ยนแปลงนโยบายอันเกิดจากการเปลี่ยนการตัดสินใจของนโยบาย ตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนแปลงความพึงพอใจอาจมีผลต่อการตัดสินใจทางนโยบายโดยการพิจารณาถึงการแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่เป็นความพึงพอใจของตัวแสดงสาธารณะคนอื่นๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าแนวทางการอธิบายการเปลี่ยนแปลงนโยบายผ่าน

ทฤษฎีเครือข่ายนโยบายเป็นการอธิบายผ่านการขับเคลื่อนจากปัจจัยภายนอกเพียงด้านเดียว (Hugh Compston, 2009: 49-51) ซึ่งปัจจัยภายนอกเหล่านี้อาจจะกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของเครือข่ายแต่ในขณะเดียวกันก็เปลี่ยนตัวแสดงที่อยู่ระหว่างกลางของเครือข่ายกับปัจจัยภายนอกเหล่านั้นด้วย ดังนั้นในการศึกษาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของเครือข่ายจึงต้องพิจารณาทั้งการเปลี่ยนแปลงของบริบทและการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้าง กฎระเบียบ และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลภายในเครือข่ายด้วย และในท้ายที่สุดไม่เพียงแต่เครือข่ายที่ส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ของนโยบาย แต่ผลลัพธ์ของนโยบายยังย้อนกลับและส่งผลกระทบต่อเครือข่ายด้วยเช่นกัน (R.A.W. Rhodes, 2006: 437)

นอกจากนี้ แม้ว่าเครือข่ายนโยบายจะสามารถรักษาและสืบทอดลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจของตนได้แต่เครือข่ายไม่ได้มีลักษณะหยุดนิ่งหรือตายตัว และสามารถเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบหนึ่งไปสู่อีกรูปแบบหนึ่ง ทั้งด้วยผลจากการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมของสังคมที่กระทบต่อเครือข่ายอำนาจ และด้วยผลจากการเปลี่ยนแปลงภายในเครือข่ายเอง และในแง่ของการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของสังคม การเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆในสังคม อาทิ ด้านเศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยี มักจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะหรือตำแหน่งของผู้แสดงบทบาทต่างๆในสังคม ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งเหล่านั้น และรูปแบบของเครือข่ายนโยบาย เครือข่ายอำนาจเดิมจึงอาจจะลดความสำคัญลงหรือหายไป ในขณะที่เครือข่ายใหม่อาจจะเกิดขึ้นและเข้ามามีบทบาทแทนที่เครือข่ายเก่า (อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 2558: 160)

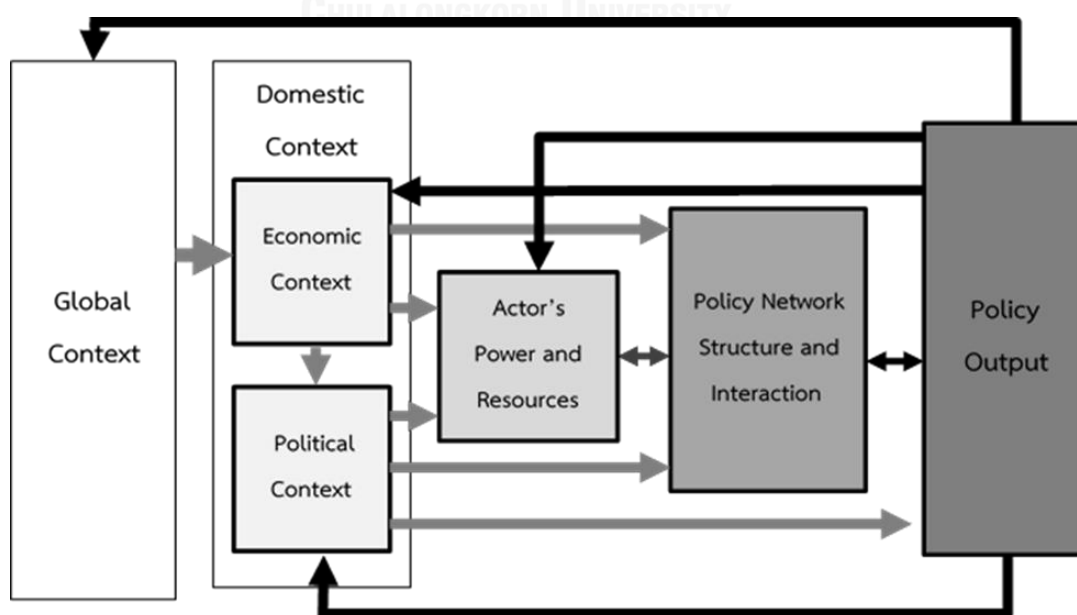
ตัวแบบในการวิเคราะห์

จากกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่กล่าวไปข้างต้น สามารถนำเอาแนวคิดมาใช้เพื่อสังเคราะห์เป็นตัวแบบสำหรับการวิเคราะห์การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายราคาข้าว ผ่านกรอบการวิเคราะห์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง (agency) และโครงสร้าง (structure) ที่มีปฏิสัมพันธ์กันใน 2 ระดับ คือ ระดับแรกเป็นปฏิสัมพันธ์ในระดับของบริบทเชิงโครงสร้าง (context structure) กับเครือข่ายนโยบาย (policy network) ในฐานะตัวแสดงหนึ่งภายในกระบวนการกำหนดนโยบายที่บริบทเชิงโครงสร้างในทางเศรษฐกิจและการเมืองในระดับภายในประเทศ (domestic context) และในระดับโลก (global context) ส่งผลต่อโอกาสหรือกรอบจำกัดของเครือข่ายนโยบายในการเจรจา ต่อสู้ หรือต่อรองในการกำหนดนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตน และ ระดับที่สองคือปฏิสัมพันธ์ในระดับของโครงสร้างของเครือข่าย (network structure) และตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบาย ซึ่งผลมาจากจากปฏิสัมพันธ์จะมีอิทธิพลในการสร้างให้เกิดโอกาสหรือ

กรอบจำกัดแก่ตัวแสดงซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกขององค์กรในการปฏิบัติตามบทบาทและกฎระเบียบขององค์กรที่สังกัด แต่ขณะเดียวกันตัวแสดงก็มีทางเลือกในเชิงกลยุทธ์ในการปฏิบัติตามความสามารถด้านทรัพยากรส่วนตัวในการใช้โอกาสที่มีหรือต่อรองกับข้อจำกัดเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน และเพื่อเป็นโอกาสในการสร้างอำนาจใหม่หรือรักษาอำนาจเดิมของตน เนื่องจากอำนาจถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อรองในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยผลลัพธ์จากการกระทำของตัวแสดงย่อมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของเครือข่าย และผลจากการเปลี่ยนแปลงของเครือข่ายนโยบาย ย่อมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

ทั้งนี้ งานศึกษาชิ้นนี้ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์จากตัวแบบวิภาษวิธี (Dialectical Approach) ของเครือข่ายนโยบายที่เสนอโดย Marsh and Smith ในการอธิบายเชื่อมโยงโครงสร้าง (structure) และตัวแสดง (agency) จากสมมติฐานเดิมที่อธิบายโครงสร้างความสัมพันธ์ผ่านความสัมพันธ์ระหว่างทักษะของตัวแสดง (actor's skill) และทรัพยากรของตัวแสดง (actor's resources) ที่สัมพันธ์ต่อโครงสร้างของเครือข่ายและปฏิสัมพันธ์ในเชิงนโยบาย (policy network structure and interaction) ดังแผนภาพที่ 2.2 ที่ได้อธิบายไปในข้างต้น สู่การตั้งสมมติฐานใหม่ที่อธิบายโครงสร้างความสัมพันธ์ผ่านความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจและทรัพยากรของตัวแสดง (actor's power and resources) ที่สัมพันธ์ต่อโครงสร้างของเครือข่ายและปฏิสัมพันธ์ในเชิงนโยบาย เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างบริบทเชิงโครงสร้าง ตัวแสดง และเครือข่ายนโยบายได้ดังแผนภาพที่ 2.4

แผนภาพที่ 2.4 ตัวแบบความสัมพันธ์ของโครงสร้างและตัวแสดงในเครือข่ายนโยบาย



จากตัวแบบความสัมพันธ์ของบริบทเชิงโครงสร้างและตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบาย สามารถแบ่งระดับความสัมพันธ์ออกเป็น 3 ส่วน คือ ความสัมพันธ์ของบริบทเชิงโครงสร้าง (structure context) กับเครือข่ายนโยบาย (policy network) ความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายนโยบาย (policy network) กับตัวแสดง (Actor) ที่อยู่ภายในเครือข่าย และความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง (Actor) กับบริบทเชิงโครงสร้าง (structure context) โดยทั้งสามส่วนนี้ต่างมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

ส่วนที่หนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง (Actor) กับบริบทเชิงโครงสร้าง (structural context) เป็นความสัมพันธ์ของบริบทเชิงโครงสร้างที่ส่งผลต่อตัวแสดงในแง่ของกรอบจำกัดและโอกาสในการถือครองทรัพยากรของตัวแสดงรวมถึงอำนาจของตัวแสดง (Actor's resources and power) เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของบริบทเชิงโครงสร้างจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขกฎเกณฑ์ในทางนโยบายที่สัมพันธ์ต่อทั้งทรัพยากรและอำนาจของตัวแสดง โดยทั้งนี้บริบทเชิงโครงสร้างแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ บริบทเชิงโครงสร้างในระดับโลก (Global context) ที่มีอิทธิพลต่อบริบทเชิงโครงสร้างภายในประเทศ (Domestic context) โดยบริบทในระดับโลกจะส่งผลโดยตรงต่อบริบททางเศรษฐกิจภายในประเทศ และผลจากบริบททางเศรษฐกิจภายในประเทศจะส่งผลต่อบริบททางการเมืองภายในประเทศในลักษณะของประเด็นปัญหาทางเศรษฐกิจที่เป็นประเด็นทางนโยบายสาธารณะที่ถูกระบุโดยตัวแสดงทางการเมืองและตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่อยู่ภายใต้บริบททางการเมืองที่มีอิทธิพลต่ออำนาจและการถือครองทรัพยากรของตัวแสดงในเมือง นอกจากนี้บริบททางเศรษฐกิจภายในประเทศยังมีอิทธิพลต่ออำนาจและการถือครองทรัพยากรของตัวแสดงทั้งในทางเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มนักธุรกิจ หรือตัวแสดงทั้งสองกลุ่มหากตัวแสดงในเมืองและในทางเศรษฐกิจเป็นตัวแสดงเดียวกัน

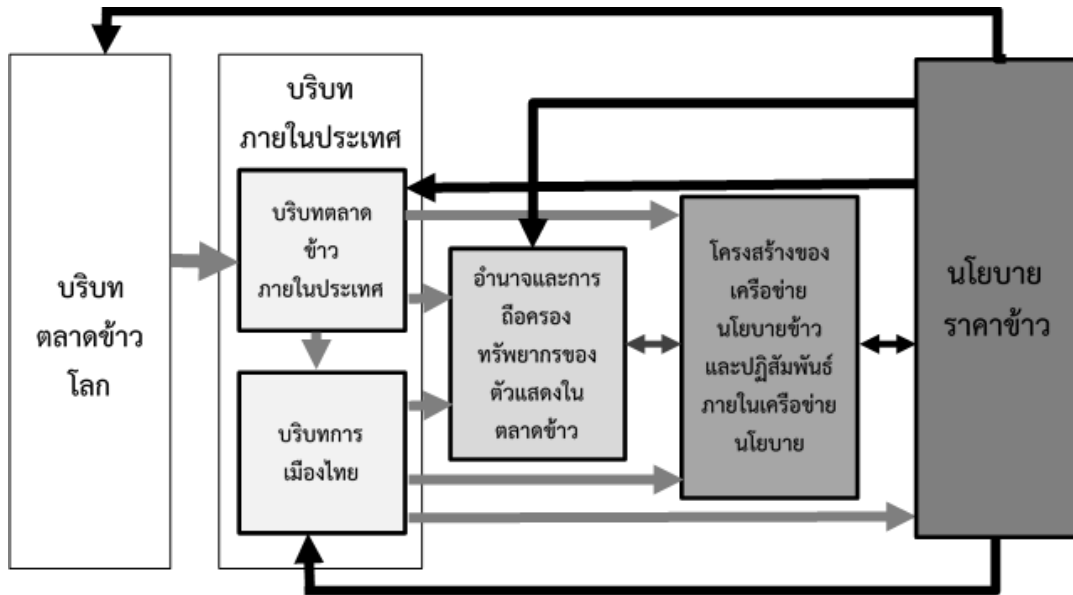
ส่วนที่สอง ด้านความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง (Actor) กับเครือข่ายนโยบาย (policy network) เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆที่เข้าไปมีส่วนร่วมภายในเครือข่ายนโยบาย (Network interaction) โดยผลจากการถือครองทรัพยากรและอำนาจของแต่ละตัวแสดงที่ไม่เท่าเทียมกันภายในเครือข่ายส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของทรัพยากรและอำนาจของตัวแสดงอื่นๆ ที่เข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่ายนโยบาย รวมไปถึงการกำหนดกฎเกณฑ์ บรรทัดฐานภายในกลุ่มเครือข่ายที่นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเครือข่ายนโยบาย (Network structure) ในขณะเดียวกันผลจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นก็ส่งผลต่อการถือครองทรัพยากรและอำนาจของตัวแสดงด้วยเช่นกัน

ส่วนที่สาม ด้านบริบทเชิงโครงสร้าง (structural context) กับเครือข่ายนโยบาย (policy network) เป็นความสัมพันธ์ใน 2 ส่วน คือ อิทธิพลจากบริบทของเศรษฐกิจภายในประเทศที่ได้รับผลกระทบมาจากบริบทโลกส่งผลต่อเครือข่ายนโยบายในลักษณะของสถานะความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจการต่อรองทางธุรกิจของตัวแสดงภายในเครือข่าย ในขณะที่บริบททางการเมืองจะสัมพันธ์กับเครือข่ายนโยบายในแง่ของการกำหนดเงื่อนไข และกฎเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งทั้งบริบททางเศรษฐกิจและการเมืองต่างส่งผลต่อปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกภายในเครือข่าย(Network interaction)และโครงสร้างของเครือข่าย (Network structure) ที่นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงของโอกาสหรือกรอบจำกัดแก่ตัวแสดงต่างๆที่ปฏิสัมพันธ์กันภายในเครือข่ายนั้น

จากความสัมพันธ์ในสามส่วน ระหว่างบริบทเชิงโครงสร้าง (structure context) ตัวแสดง (Actor) และเครือข่ายนโยบาย(policy network) ได้ส่งผลให้เกิดผลผลิตของนโยบาย (policy output) โดยที่บริบททางการเมืองเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อผลผลิตของนโยบาย เนื่องจากการกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการทางการเมืองในขณะที่อิทธิพลจากเครือข่ายนโยบายซึ่งเกิดจากปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงที่อยู่ภายในซึ่งเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับทั้งบริบทเชิงโครงสร้างและการถือครองอำนาจและทรัพยากรของตัวแสดงก็ส่งผลต่อการผลักดันในกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อให้เกิดผลผลิตของนโยบายที่ต้องการ ซึ่งผลผลิตของนโยบายที่เกิดขึ้นก็ส่งผลสะท้อนกลับต่อทุกองค์ประกอบทั้งในส่วนของโครงสร้างของเครือข่ายนโยบายและความสัมพันธ์ภายในเครือข่าย ส่งผลต่ออำนาจและการถือครองทรัพยากรของตัวแสดง ส่งผลต่อบริบททางการเมือง ส่งผลต่อบริบททางเศรษฐกิจ และส่งผลต่อบริบทเชิงโครงสร้างในระดับโลก

โดยเมื่อนำเอาตัวแบบความสัมพันธ์ของโครงสร้างและตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายที่ได้เสนอไปในแผนภาพที่ 2.4 มาปรับใช้เพื่อเสนอเป็นตัวแบบในการอธิบายถึงปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดง และเครือข่ายนโยบายที่อยู่ภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบายราคาข้าวในบริบทของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในลักษณะการอธิบายความสัมพันธ์ทางเดียวจากเหตุไปสู่อุบัติผล ซึ่งสามารถแสดงความสัมพันธ์ได้ดังแผนภาพที่ 2.5

แผนภาพที่ 2.5 ตัวแบบในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของโครงสร้างและตัวแสดง
ในเครือข่ายนโยบายราคาข้าวของไทย



จากแผนภาพ ความสัมพันธ์ของตัวแปรในกระบวนการกำหนดนโยบายราคาข้าวไทย เริ่มต้นจากบริบทตลาดข้าวโลกที่สัมพันธ์ต่อบริบทตลาดข้าวภายในประเทศของไทย ในลักษณะของราคาซื้อขายข้าวสารในตลาดโลกที่สัมพันธ์กับราคาซื้อขายข้าวสารและราคาซื้อขายเปลือกภายในประเทศ ซึ่งในด้านหนึ่งจะสัมพันธ์โดยตรงต่อการถือครองทรัพยากรและอำนาจของตัวแสดงที่อยู่ภายในตลาดข้าว และสัมพันธ์โดยตรงต่อโครงสร้างของเครือข่ายและปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงที่อยู่ภายในเครือข่ายนโยบายข้าวในลักษณะของอำนาจในการเจรจาต่อรองซื้อขายสินค้าข้าวระหว่างกันภายในเครือข่าย และในอีกด้านหนึ่งบริบทตลาดข้าวภายในประเทศจะสัมพันธ์กับบริบททางการเมืองภายในประเทศ อันเนื่องมาจากผลของกระบวนการค้าข้าวในตลาดข้าวไทยส่งผลกระทบต่อชาวนาในฐานะผู้ผลิตข้าวซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ และสัมพันธ์ต่อบริบททางการเมืองไทยเนื่องจากชาวนาถือเป็นฐานเสียงสำคัญในการเมืองที่ส่งผลต่อการแพ้ชนะในการแข่งขันเลือกตั้งของพรรคการเมืองต่างๆ ดังนั้นในทางตลาดการเมืองกลุ่มชาวนาจึงเป็นเป้าหมายสำคัญที่นักการเมืองจะต้องแสวงหาคะแนนเสียงโดยใช้ประเด็นนโยบายในการจูงใจเพื่อให้ได้รับเสียงสนับสนุนที่มากกว่าคู่แข่งทางการเมือง ซึ่งประเด็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับราคาซื้อขายเปลือกถือเป็นนโยบายที่สัมพันธ์กับชาวนาโดยตรง และในขณะเดียวกันก็เป็นนโยบายที่สัมพันธ์ต่อตำแหน่งทางการเมืองที่นำมาซึ่งอำนาจและการถือครองทรัพยากรของนักการเมือง โดยกลุ่มนักการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งก็จะมีอำนาจใน

การจัดสรรทรัพยากร ผ่านการกำหนดมาตรการและกฎระเบียบในนโยบายราคาข้าว ที่ส่งผลต่อการถือครองอำนาจและทรัพยากรของตัวแสดงในตลาดข้าวทั้งในระดับปัจเจกบุคคล กลุ่มคนสมาคม และการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายใต้โครงสร้างของเครือข่ายนโยบายข้าว อีกทั้งบริบททางการเมืองยังสัมพันธ์โดยตรงต่อผลผลิตของนโยบายในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย

นอกจากความสัมพันธ์ของบริบทของตลาดข้าวในประเทศและบริบททางการเมืองไทยจะส่งผลต่อการถือครองอำนาจและทรัพยากรของตัวแสดง รวมไปถึงโครงสร้างของเครือข่ายนโยบายและปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบายข้าวแล้ว ทั้งตัวแสดงและเครือข่ายนโยบายต่างก็มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เนื่องจากผลจากการเปลี่ยนการถือครองอำนาจและทรัพยากรของตัวแสดงที่มีอิทธิพลจากบริบทเชิงโครงสร้างอาจส่งผลกระทบต่อโครงสร้างความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายนโยบายข้าวที่ตัวแสดงเหล่านั้นเข้าไปเกี่ยวข้อง ในแง่ของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจของบุคคลหรือกลุ่มคนที่เข้าไปมีบทบาทในกำหนดกฎเกณฑ์ภายในเครือข่ายข้าวแทนที่เครือข่ายอำนาจเก่า ซึ่งกฎเกณฑ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอาจเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ตัวแสดงบางกลุ่มและสร้างข้อจำกัดให้กับตัวแสดงบางกลุ่มในการประกอบธุรกิจซึ่งสัมพันธ์กับอำนาจและทรัพยากร โดยทั้งนี้ผลลัพธ์จากความสัมพันธ์ในสามระดับ คือบริบทของตลาดข้าวโลกที่ส่งผลต่อบริบทของตลาดข้าวและบริบททางการเมืองภายในประเทศที่สัมพันธ์ต่ออำนาจและทรัพยากรของตัวแสดง รวมไปถึงโครงสร้างของเครือข่ายและปฏิสัมพันธ์ภายในนโยบายข้าวส่งผลให้เกิดผลผลิตทางนโยบายคือ นโยบายราคาข้าวของไทย ซึ่งเมื่อมีการนำนโยบายราคาข้าวไปปฏิบัติ ผลจากการดำเนินนโยบายราคาข้าวก็จะส่งย้อนกลับต่อทั้งเครือข่ายนโยบายข้าว ต่อทั้งตัวแสดงที่อยู่ในธุรกิจข้าว ต่อบริบททางการเมือง ต่อบริบทของตลาดข้าวในประเทศ และบริบทต่อตลาดข้าวโลก ซึ่งจะส่งผลสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของอำนาจและทรัพยากรในทั้ง 3 ระดับ คือ ความสัมพันธ์ของบริบทเชิงโครงสร้าง (structure context) กับเครือข่ายนโยบาย (policy network) ความสัมพันธ์ระหว่าง เครือข่ายนโยบาย(policy network) กับตัวแสดง(Actor) ที่อยู่ภายในเครือข่าย และความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง (Actor)

สมมติฐานในการศึกษา

จากตัวแบบที่นำเสนอไปข้างต้น ผู้เขียนจะนำเอาตัวแบบที่พัฒนาขึ้นนี้มาใช้เป็นสมมติฐานในงานวิจัย เพื่อตอบคำถามใน 4 ประเด็น คือ ประเด็นในการอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายและการอธิบายเครือข่ายนโยบายราคาข้าวของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ประเด็นการอธิบายถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายประเด็นการเลือกใช้นโยบายราคาข้าวที่มีความแตกต่างกันของทั้งสองรัฐบาล และท้ายสุดคือประเด็นอิทธิพล

ของนโยบายราคาข้าวของทั้งสองรัฐบาลที่ส่งผลต่อเครือข่ายและการปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบายข้าว โดยใช้วิธีการอธิบายเพื่อตอบทุกประเด็นคำถามผ่านความเชื่อมโยงสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆที่มีอิทธิพลต่อกันภายในตัวแบบ ดังนี้

สมมติฐานเกี่ยวกับนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เชื่อว่าปัจจัยจากผลกระทบของการทำนโยบายรับจำนำข้าวในรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ที่ส่งผลมาถึงรัฐบาลอภิสิทธิ์ และปัจจัยจากปัญหาทางการเมืองในการระบายข้าวเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลให้รัฐบาลตัดสินใจปรับเปลี่ยนนโยบาย โดยการกำหนดนโยบายในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ที่เลือกใช้นโยบายประกันรายได้เกษตรกรแทนนโยบายรับจำนำข้าวมีปัจจัยที่สัมพันธ์มาจากกระบวนการในการกำหนดนโยบายที่มีการปรับเปลี่ยนตัวแสดงในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะการดึงกลุ่มเทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย รวมทั้งตัวแสดงทางการเมืองที่เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการและการตัดสินใจกำหนดนโยบาย

ด้านผลจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในเครือข่ายนโยบายและความสัมพันธ์ของตัวแสดงภายในเครือข่ายที่เป็นประเด็นสำคัญ คือ การลดบทบาทของรัฐบาลในการแทรกแซงตลาดข้าวและเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถกำหนดราคาซื้อขายข้าวได้อย่างเสรีตามหลักกลไกตลาด โดยที่รัฐลดบทบาทลงเป็นเพียงการช่วยเหลือเฉพาะชาวนารายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากการแข่งขันของราคาภายในตลาดข้าวเป็นหลัก ในขณะที่กลุ่มตัวแสดงอื่นๆต้องทำการแข่งขันกันในตลาดปกติ ทำให้การซื้อขายข้าวมีการแข่งขันที่สูงและมีความผันผวนของราคา ซึ่งกระทบต่ออำนาจและการถือครองทรัพยากรของตัวแสดงในตลาดข้าวที่ผู้ส่งออกข้าวกลายเป็นผู้มีอำนาจมากที่สุดในการกำหนดราคาข้าวในประเทศจากการตั้งราคารับซื้อข้าวสาร

สมมติฐานเกี่ยวกับนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เชื่อว่า ปัจจัยการเมืองที่เป็นผลจากการแข่งขันในการเลือกตั้งทั่วไปใน ปี 2554 เนื่องจากนโยบายรับจำนำข้าวเป็นหนึ่งในนโยบายหลักที่พรรคเพื่อไทยใช้ในการแข่งขันกับพรรคการเมืองอื่นๆ และชนะการเลือกตั้ง เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้รัฐบาลยิ่งลักษณ์เปลี่ยนแปลงการดำเนินนโยบายข้าวจากนโยบายประกันรายได้เกษตรกรมาเป็นนโยบายรับจำนำข้าว ในขณะที่ปัจจัยด้านเศรษฐกิจทั้งบริบทของตลาดข้าวโลกและบริบทของตลาดข้าวภายในประเทศเป็นเพียงปัจจัยเสริมในแง่ของสภาพของปัญหาที่นำมาสู่การกำหนดนโยบาย โดยนโยบายรับจำนำข้าวที่เกิดขึ้นมีที่มาจากทั้งปัจจัยของบริบททางการเมืองในการแข่งขันการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2554 และปัจจัยจากกระบวนการในการกำหนดนโยบาย ทั้งในส่วนขอแผนนโยบายที่มาจากวางแผนของคณะกรรมการยุทธศาสตร์พรรค และกระบวนการในการปรับจากนโยบายของพรรคการเมืองมาสู่นโยบายของรัฐบาลที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวแสดง โดยเฉพาะตัว

แสดงภายในคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติและตัวแสดงทางการเมืองที่เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการและการตัดสินใจกำหนดนโยบาย

ด้านผลจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในเครือข่ายนโยบายที่เป็นประเด็นสำคัญคือ รัฐกลายเป็นผู้ควบคุมกลไกตลาดข้าวและมีอิทธิพลในตลาดข้าว ในขณะที่ตัวแสดงภายในตลาดข้าวมีการปรับตัวในสองรูปแบบ คือ การเข้าร่วมโครงการกับรัฐกับการปรับเปลี่ยนวิธีการ และแนวทางในการทำธุรกิจข้าวที่ไม่อยู่ภายใต้ระเบียบกฎหมายที่ในโครงการของรัฐ โดยรัฐกลายเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดราคาและการถือครองทรัพยากรในตลาดข้าว ขณะที่โรงสีที่เข้าร่วมโครงการกลายเป็นตัวแสดงในตลาดข้าวที่ได้รับประโยชน์มากที่สุดจากการรับจ้างรัฐบาล

ด้านสมมติฐานเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลให้นโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะและรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรมีความแตกต่างกัน มีที่มาจากปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย และปัจจัยจากกระบวนการกำหนดนโยบายและตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายข้าว ที่ส่งผลให้นโยบายราคาข้าวของทั้งสองรัฐบาลมีความแตกต่างกัน

โดยจากสมมติฐานดังที่กล่าวไปข้างต้น ผู้วิจัยจะนำเสนอรายละเอียดเพื่อพิสูจน์สมมติฐานในประเด็นคำถามต่างๆที่เกี่ยวข้องกับนโยบายราคาข้าวของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในบทที่ 4 และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายราคาข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในบทที่ 5 จากนั้นจะนำข้อมูลที่ได้นำเสนอไปในทั้งสองรัฐบาลมาศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างกระบวนการในการกำหนดนโยบาย ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวและการเลือกใช้แนวนโยบายที่แตกต่างกัน รวมทั้งผลกระทบของการใช้นโยบายราคาข้าวที่มีต่อเครือข่ายนโยบายข้าวและตัวแสดงภายในเครือข่ายของทั้งสองรัฐบาลในบทที่ 6 ก่อนจะทำการสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะในบทที่ 7 ซึ่งในเบื้องต้นก่อนการนำเสนอรายละเอียดต่างๆเพื่อตอบคำถามงานวิจัย ผู้เขียนจะนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับบริบททางเศรษฐกิจการเมืองและความสัมพันธ์ในกลุ่มเครือข่ายนโยบายข้าว เพื่อสร้างความเข้าใจเบื้องต้นในบทที่ 3

บทที่ 3

พัฒนาการของนโยบายและเครือข่ายการค้าข้าว

นโยบายราคาข้าว

ประวัตินโยบายราคาข้าวก่อนโครงการรับจำนำ

นโยบายข้าวไทยเป็นนโยบายในเชิงของนโยบายราคาข้าวที่ใช้วิธีการกำหนดมาตรการเพื่อจำกัดการส่งออกและการช่วยเหลือราคาขายข้าวเปลือกของเกษตรกร โดยในส่วนของมาตรการด้านการส่งออกข้าวรัฐบาลได้เริ่มมีการส่งเสริมอย่างจริงจังภายหลังการเซ็นสนธิสัญญาเบาริ่งในปี 2398 ที่ได้นำระบบการค้าเสรีจากอังกฤษเข้ามาใช้ โดยในส่วนการค้าข้าวรัฐจะเข้ามาแทรกแซงด้วยการสงวนสิทธิห้ามส่งออกเฉพาะในบางช่วงที่ประเทศขาดแคลนข้าว จนกระทั่งถึงปี 2482 รัฐจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทในการออกกฎหมายด้านการค้าข้าวต่างประเทศเป็นครั้งแรกด้วยพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่างพุทธศักราช 2482 และการออกกฎหมายฉบับต่อๆมาเพื่อการกำกับและควบคุมการส่งออกข้าวให้สอดคล้องตามสถานการณ์ข้าวภายในประเทศและสถานการณ์ข้าวโลก ดังเช่น การออกพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าวพุทธศักราช 2489 และพระราชบัญญัติการค้าพุทธศักราช 2489 ที่มีการระงับการอนุญาตให้เอกชนส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศเพราะรัฐต้องรวบรวมข้าวเพื่อส่งมอบให้องค์การสหประชาชาติตามข้อผูกพันสัญญาสมบูรณแบบที่ทำภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ในระยะต่อมาเมื่อสถานการณ์ข้าวโลกได้เปลี่ยนแปลงไปจากการที่ประเทศที่ผลิตข้าวในแต่ละภูมิภาคของโลกสามารถผลิตข้าวได้เพิ่มขึ้น ทำให้มีการแข่งขันการขายข้าวเพิ่มขึ้น รัฐบาลไทยก็ได้มีการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์เนื่องจากการค้าข้าวโดยรัฐบาลในระยะนี้ไม่เหมาะสมกับการแข่งขันในตลาดโลก จึงได้มีประกาศกระทรวงเศรษฐการเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2498 ให้พ่อค้าข้าวสามารถส่งออกข้าวไปจำหน่ายต่างประเทศได้โดยมีรัฐบาลควบคุมผ่านการออกใบอนุญาตและการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว (พรีเมียมข้าว) ทั้งนี้ก็เพื่อควบคุมปริมาณการส่งออกข้าวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ข้าวของประเทศในแต่ละปี (จำนงค์ ละเอียด, 2531: 1-2)

ด้านการดำเนินนโยบายข้าวภายในประเทศ รัฐบาลมีการดำเนินนโยบายในสองแนวทาง คือ การดำเนินนโยบายเพื่อเอาใจผู้บริโภค ซึ่งเป็นนโยบายที่สัมพันธ์กับมาตรการด้านการส่งออกข้าวดังที่กล่าวไปข้างต้น ด้วยการเก็บค่าพรีเมียมข้าวเพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างเสถียรภาพของราคาข้าวให้อยู่ในระดับต่ำ รวมทั้งเพื่อให้ผู้บริโภคสามารถบริโภคข้าวสารในราคาถูกและเป็นสร้างสวัสดิการให้กับผู้บริโภค ในช่วงปี 2509 -2516 ที่ราคาข้าวในตลาดโลกแปรปรวนสูง นอกจากนี้ ยังมีการออก

มาตรการเสริมอื่นๆที่ผนวกกับนโยบายพรีเมียมข้าว เช่น มาตรการการจำกัดการส่งออกข้าว มาตรการการห้ามส่งออกในบางปี การกำหนดโควตาการส่งออก และ มาตรการข้าวสำรองจากผู้ส่งออกในราคาต่ำกว่าราคาตลาด ซึ่งมาตรการเหล่านี้นอกจากจะสร้างเสถียรภาพของราคาข้าวภายในประเทศแล้วยังเป็นการกีดกันให้ราคาข้าวสารและข้าวเปลือกในประเทศลดต่ำลงเพื่อเอาใจผู้บริโภค (สมพร อิศวิลานนท์, 2554 pp. 5-6)

ด้านการดำเนินนโยบายเพื่อช่วยเหลือชาวนา รัฐบาลได้ดำเนินการครั้งแรกในปี 2503 ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการสำรองข้าวโดยมีปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานเพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินการออกไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในจังหวัดที่มีการร้องเรียนว่าราคาข้าวเปลือกตกต่ำหรือขายได้ในราคาที่ไม่เป็นธรรม แต่ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวยังอยู่ในขอบเขตที่จำกัดและขาดเงินทุนหมุนเวียน ในปี 2508 จึงได้มีการแต่งตั้งขึ้นเป็นคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยมีโครงการเร่งรัดช่วยเหลือชาวนาทั้งในด้านการพยุงราคาข้าวเปลือก การเพิ่มผลผลิตต่อไร่ และการช่วยเหลือสินเชื่อการเกษตร โดยในส่วนของความช่วยเหลือเพื่อพยุงราคาข้าวเปลือกนั้นได้มีการมอบหมายให้ทั้งองค์การคลังสินค้า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรกรมการสำรองข้าว และบริษัทเอกชนเข้ามาทำหน้าที่ในการรับซื้อข้าวเปลือกจากประชาชน ทั้งนี้รัฐบาลจะเข้าแทรกแซงด้วยการกำหนดเป็นมาตรการพยุงราคาข้าวเปลือกเฉพาะในบางปีการผลิตที่ราคาข้าวเปลือกตกต่ำเท่านั้น (จำนงค์ ละเอียด, 2531: 2-6)

โดยทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า การดำเนินนโยบายเพื่อเอาใจผู้บริโภค และการดำเนินนโยบายเพื่อช่วยเหลือชาวนา จะมีการดำเนินนโยบายที่สลับซับซ้อนกันไปตามสถานการณ์ราคาข้าวในตลาดโลกที่กระทบต่อสถานการณ์ราคาข้าวภายในประเทศ จนต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติเขียวจากการค้นพบนวัตกรรมด้านพันธุ์ข้าวชนิดใหม่ คือ พันธุ์ข้าว IR8 ซึ่งเป็นพันธุ์ข้าวที่ไม่ไวต่อช่วงแสง สามารถปลูกได้ทุกฤดู มีการตอบสนองต่อปุ๋ยเคมีดี ให้ผลผลิตสูงเมื่อปลูกในพื้นที่ชลประทาน ซึ่งประเทศไทยได้มีการนำเอาพันธุ์ข้าวดังกล่าวมาปรับปรุงผสมพันธุ์กับพันธุ์ข้าวพื้นเมือง กลายเป็นพันธุ์ข้าว กข1 และพันธุ์ข้าวชนิดอื่นๆที่ไม่ไวต่อแสง ซึ่งได้มีการส่งเสริมให้เพาะปลูกในไร่นาตั้งแต่ ปี 2510 ทำให้เกิดเป็นการปลูกข้าวนาปรังขึ้น โดยสามารถปลูกได้ในเฉพาะพื้นที่ชลประทาน ซึ่งได้มีการขยายตัวของการปลูกข้าวนาปรังจากประมาณ 0.85 ล้านไร่ และมีผลผลิตเพียง 0.39 ล้านตัน ในช่วงปี 2511-2515 เป็น 9.45 ล้านไร่ และมีผลผลิตเพิ่มขึ้นเป็น 6.35 ล้านตัน ในช่วงปี 2546 – 2550 (สมพร อิศวิลานนท์, 2554 pp. 5-6)

ผลจากการปฏิวัติเขียว ได้ส่งผลโดยตรงต่อ ผลผลิตข้าวทั่วโลก เนื่องจากอุปทานผลผลิตข้าวโลกและของไทยที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้อุปทานข้าวในตลาดส่งออกขยายตัว และสถานการณ์ภาวะการขาดแคลนข้าวผ่องคลายลง ราคาข้าวในตลาดโลกได้ถูกกดดันจากอุปทานผลผลิตข้าวที่มี

มาก ทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลกระทบต่อตลาดข้าวเปลือกภายในประเทศที่ลดต่ำลง จนรัฐบาลได้มีการยกเลิกการเก็บค่าพรีเมียมข้าวในปี 2529 และทำให้อิทธิพลของตลาดการค้าข้าวที่เคยอยู่ในมือประเทศผู้ผลิตหรือประเทศผู้ส่งออกข้าวย้ายมาอยู่ในมือประเทศผู้นำเข้าข้าวหรือผู้บริโภคในตลาดนำเข้าข้าว ที่มีอิทธิพลต่ออำนาจการตลาด ในขณะที่นโยบายข้าวของไทยก็ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญจาก นโยบายการเอาใจผู้บริโภค (consumer-led food policy) ไปสู่นโยบายการเอาใจผู้ผลิต (producer-led food policy) ดังนั้นการแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐจากแทรกแซงกลไกตลาดข้าวสารและตลาดส่งออก ได้ปรับเปลี่ยนไปสู่การแทรกแซงกลไกตลาดข้าวเปลือก เพื่อยกระดับราคาให้ผู้ผลิตได้รับราคาที่สูงขึ้น (สมพร อิศวิลานนท์, 2554, pp. 58-59)

โครงการรับจำนำข้าว

ก่อนการดำเนินนโยบายจำนำข้าวเปลือก รัฐบาลได้มีการนำเอามาตรการต่างๆ มาใช้เพื่อช่วยเหลือชาวนา เช่น ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ช่วงปี 2519 รัฐบาลได้มีการประกาศใช้นโยบายประกันราคาข้าวเปลือกแทนการพยุงราคาข้าวเปลือก โดยการกำหนดให้โรงสีทั่วประเทศรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาประกัน ในขณะที่รัฐบาลให้หลักประกันกับโรงสีว่าจะรับซื้อข้าวสารจากโรงสีในราคาที่กำหนด พร้อมกับการควบคุมราคาจำหน่ายข้าวสารปลีก จนเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลนโยบายประกันราคาข้าวเปลือกก็ถูกยกเลิกและได้นำเอานโยบายพยุงราคาข้าวเปลือกมาใช้อีกครั้งจนกระทั่งเดือนกันยายน ปี 2519 จึงได้มีการยกเลิกนโยบายเนื่องจากสถานการณ์ตลาดข้าวเอื้ออำนวยและราคาข้าวเปลือกอยู่ในระดับใกล้เคียงกับราคาพุง และใช้วิธีการรับซื้อข้าวเปลือกเพื่อแทรกแซงตลาดในบางช่วงที่ราคาข้าวตกต่ำโดยมีองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรเป็นผู้ดำเนินการ (จำนงค์ ละเอียด, 2531 pp.3-4)

ต่อมา ในปีการผลิต 2524/25 ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้มีความพยายามในการปรับปรุงโครงการพยุงราคาข้าวมาเป็นโครงการรับจำนำข้าวเปลือก โดยมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นผู้ดำเนินการหลักในการรับจำนำข้าวเปลือกจากชาวนาในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ซึ่งทั้งนี้ โครงการรับจำนำข้าวในช่วงแรกเป็นเพียงโครงการเสริมและเป็นโครงการขนาดเล็ก ซึ่งการดำเนินการในปีแรกไม่ประสบความสำเร็จเพราะมีชาวนามาเข้าร่วมโครงการน้อยรายและมีปริมาณผลผลิตที่นำมาจำนำน้อย แต่หลังจากมีการปรับปรุงเงื่อนไขของโครงการให้เกษตรกรสามารถนำข้าวเปลือกที่จำนำไว้ในยุ้งฉางของตนเองเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในการขนย้าย ตลอดจนลดอัตราดอกเบี้ยลงมาก็ทำให้มีเกษตรกรเข้ามาร่วมโครงการมากขึ้น (สมพร อิศวิลานนท์, 2554 pp.

60-61) และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าว (กนช.) เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และรักษาระดับราคาข้าวเปลือกผ่านการออกเป็นโครงการและมาตรการต่างๆ เช่น มาตรการการ สร้างอุปสงค์เทียมในระยะต้นฤดูการผลิต โครงการยกระดับราคาข้าวเปลือกนาปี ในปีการผลิต 2528/29 ด้วยการกำหนดราคารับซื้อขั้นต่ำของข้าวเปลือกที่โรงสีจะต้องรับซื้อในราคาที่ไม่ต่ำกว่า ราคาขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนด จนกระทั่งปี 2529 มีการยกเลิกโครงการยกระดับราคาข้าวเปลือก เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะปรับปรุงการค้าข้าวให้มีความเสรีมากขึ้น จึงได้ปรับเปลี่ยนนโยบาย และมาตรการในการช่วยเหลือเกษตรกรเป็นโครงการย่อยต่างๆเช่น โครงการด้านสินเชื่อ โครงการ เก็บข้าวเปลือก โครงการรับจำนำข้าว และโครงการชำระหนี้ค่าปุ๋ยเป็นต้น ทั้งนี้ในส่วนของนโยบาย รับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์มีการจำกัดวงเงินช่วยเหลือเพียง 5,000 ล้านบาท โดยมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นฝ่ายดำเนินการในการรับ จำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรที่มีอยู่จริงของตนเองในช่วงฤดูกาลเก็บเกี่ยวซึ่งเป็นระยะที่มีปริมาณ ข้าวในตลาดเป็นจำนวนมาก เพื่อให้ชาวนานำเงินไปใช้จ่ายในสิ่งจำเป็นก่อน โดยคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพียงร้อยละ 3 ต่อปีและให้จำนวนเงินกู้แต่ละรายไม่เกินร้อยละ 80 ของราคาข้าวเปลือกที่จำนำเป็น ประกัน (จำนงค์ ละเอียด, 2531: 6-18) และมีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์จำนวนเงินกู้เป็นไม่เกินร้อยละ 90 ของราคาข้าวเปลือกที่จำนำเป็นประกันในปีการผลิต 2534/2535 และปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ จำนวนเงินกู้เป็นไม่เกินร้อยละ 95 ของราคาเป้าหมายในปีการผลิต 2541/42 เนื่องจากเกษตรกร ประสบกับปัญหาาราคาข้าวเปลือกตกต่ำอย่างหนัก นอกจากนี้มีการกำหนดมาตรการเสริมอื่นๆเพื่อ ช่วยเหลือเกษตรกรเพิ่มเติมเช่น การให้ อคส.กู้เงินเพื่อไปรับซื้อข้าวสารจากโรงสีที่รับซื้อข้าวเปลือก จากเกษตรกรในราคาที่กำหนด แต่เนื่องจากสถานการณ์ราคาข้าวเปลือกยิ่งตกต่ำลงไปอีกในปีการ ผลิต 2543/44 รัฐบาลจึงปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์การรับจำนำข้าวโดยไม่กำหนดราคาเป้าหมายแต่ใช้ กำหนดราคารับจำแทน ซึ่งหมายถึงการที่เกษตรกรสามารถนำข้าวเปลือกมาจำนำและกู้เงินได้ร้อยละ 100 ของราคา กนช. กำหนด (สมพร อิศวิลานนท์, 2553: 12)

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างการรับจำนำข้าวเปลือกใน สมัยของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในปี 2544 เนื่องจากเป็นต้นแบบของโครงการรับจำนำใบ ประทวนสินค้าข้าวเปลือกเพราะได้มีมาตรการให้โรงสีเอกชนเข้ามาเป็นกลไกในกระบวนการรับจำนำ ข้าวเปลือก และการยกระดับราคารับจำนำข้าวสูงกว่าราคาตลาดส่งผลให้มีเกษตรกรไม่มาไถ่ถอนคืน และมีข้าวหลุดจำนำตกเป็นของรัฐจำนวนมาก ทำให้ในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ในปี 2549 ได้มีการปรับราคารับจำนำให้ใกล้เคียงกับราคาตลาด พร้อมกับการเปลี่ยนเป้าหมายปริมาณการ รับจำนำให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ข้าวที่กำหนดให้ลดการแทรกแซงในตลาดข้าวเปลือกปีละ 10% พร้อมทั้งการจัดทำแผนการระบายข้าวในสต็อกจากรัฐบาลก่อนหน้าให้เหลือเพียง 2.1 ล้านตัน

ต่อมาช่วง ปี 2551 ในสมัยของรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช ในช่วงแรกยังคงเป้าหมายและราคาปรับจํานำตามที กชช. ได้อนุมัติไว้ในรัฐบาลก่อนหน้านี้ แต่เนื่องจากช่วงครึ่งปีแรกของปี 2551 ระดับราคาข้าวในตลาดต่างประเทศได้ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ราคาข้าวเปลือกที่ระดับฟาร์มในประเทศสูงขึ้นถึงตันละ 15,000 บาท รัฐบาลจึงได้มีการประกาศราคาปรับซื้อข้าวเปลือกให้เท่ากับราคาตลาดเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยในช่วงเดือนมิถุนายน 2551 มีการประกาศปรับราคาปรับซื้อข้าวเปลือกนาปรัง ความชื้นไม่เกิน 15% จากราคาตันละ 7,100 บาท เป็น 14,000 บาทต่อตัน หรือเพิ่มสูงขึ้นจากเดิมถึงร้อยละ 97.18 และต่อเนื่องมาจนถึงในสมัยรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงเดือนกันยายน 2551 รัฐบาลก็ยังคงราคาปรับจํานำไว้ถึงแม้ระดับราคาข้าวในตลาดโลกได้ผ่อนคลายจากภาวะวิกฤตและราคาจะลดลงมาประมาณร้อยละ 40 ทำให้ราคาปรับซื้อข้าวเปลือกของตลาดภายในประเทศเหลือประมาณเกวียนละ 10,000 บาท (สมพร อิศวิลานนท์, 2553: 13-17)

โดยทั้งนี้ การกำหนดนโยบายราคาข้าวในแต่ละรัฐบาล จะมีความสัมพันธ์กับสถานการณ์ราคาข้าวภายในประเทศ ซึ่งมีส่วนสัมพันธ์กับสถานการณ์การค้าข้าวในตลาดโลกค่อนข้างสูง เนื่องจากทิศทางการผลิตข้าวของไทยที่มุ่งเน้นการผลิตข้าวเพื่อการส่งออกในลักษณะของพืชเศรษฐกิจที่มีปริมาณการผลิตสูงกว่าการบริโภคเกือบเท่าตัว และปริมาณการส่งออกข้าวของไทยที่เป็นหนึ่งในประเทศผู้ส่งออกข้าวอันดับต้นของโลก ดังนั้นการพิจารณาในส่วนของความสัมพันธ์ของการค้าข้าวในตลาดโลกกับราคาข้าวไทย จึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญในการสร้างความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อนโยบายราคาข้าวของไทย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

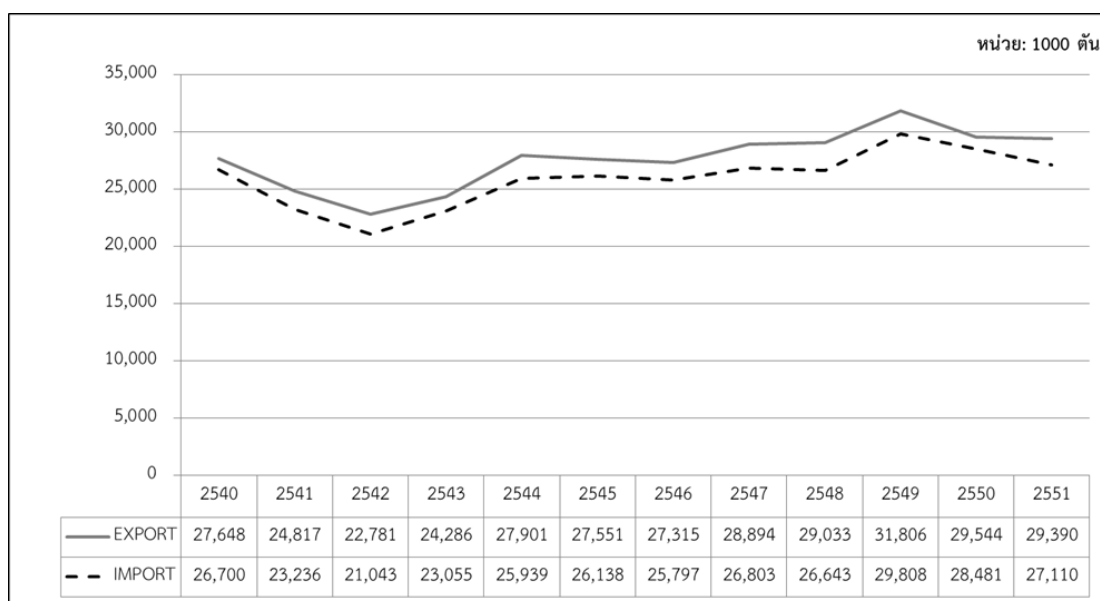
ความสัมพันธ์ของการค้าข้าวในตลาดโลกกับราคาข้าวไทย

สถานการณ์ตลาดข้าวโลก

การศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์สินค้าข้าวในตลาดโลก พบว่า การค้าข้าวของโลกมีจำนวนเพียงประมาณร้อยละ 7-8 ของปริมาณผลผลิตข้าวโลก ดังนั้นตลาดข้าวโลกจึงเป็นตลาดที่บาง (thin market) การเปลี่ยนแปลงผันผวนของราคาข้าวในตลาดโลกจึงเป็นผลมาจากปัจจัยทางด้านอุปทานผลผลิตข้าวของโลกเป็นสำคัญ โดยอุปทานข้าวโลกในแต่ละปีจะประกอบด้วยผลผลิตข้าวในปีนั้นๆรวมกับจำนวนสต็อกข้าวปลายปีที่ผ่านมา ในขณะที่อุปสงค์ข้าวโลกนั้นขึ้นอยู่กับจำนวนที่ใช้บริโภคและการใช้ในอุตสาหกรรมและรวมถึงปริมาณสต็อกที่ต้องการรวบรวมในปีนั้น ซึ่งในสถานการณ์ปกติอุปสงค์ข้าวโลกมีปัจจัยที่ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงค่อนข้างจำกัด ในขณะที่เดียวกันการบริโภคข้าวต่อประชากรของประเทศในเอเชียต่างมีแนวโน้มลดลงรวมทั้งการบริโภคการบริโภคข้าวต่อหัวของประชากรไทย ทั้งนี้หากปริมาณของอุปทานข้าวโลกมีสูงกว่าอุปสงค์ข้าวโลกและมีปริมาณสต็อกข้าวสูง

ก็จะเป็นแรงกดดันต่อราคาข้าวในตลาดโลกให้มีแนวโน้มลดต่ำลง (สมพร อิศวานนท์, 2557: 6-7) โดยจากข้อมูลของกระทรวงเกษตร สหรัฐอเมริกา ได้แสดงให้เห็นถึงปริมาณการส่งออกและนำเข้าข้าวโลก ดังแผนภาพที่ 3.1

แผนภาพที่ 3.1 ปริมาณการส่งออกและนำเข้าข้าวโลก

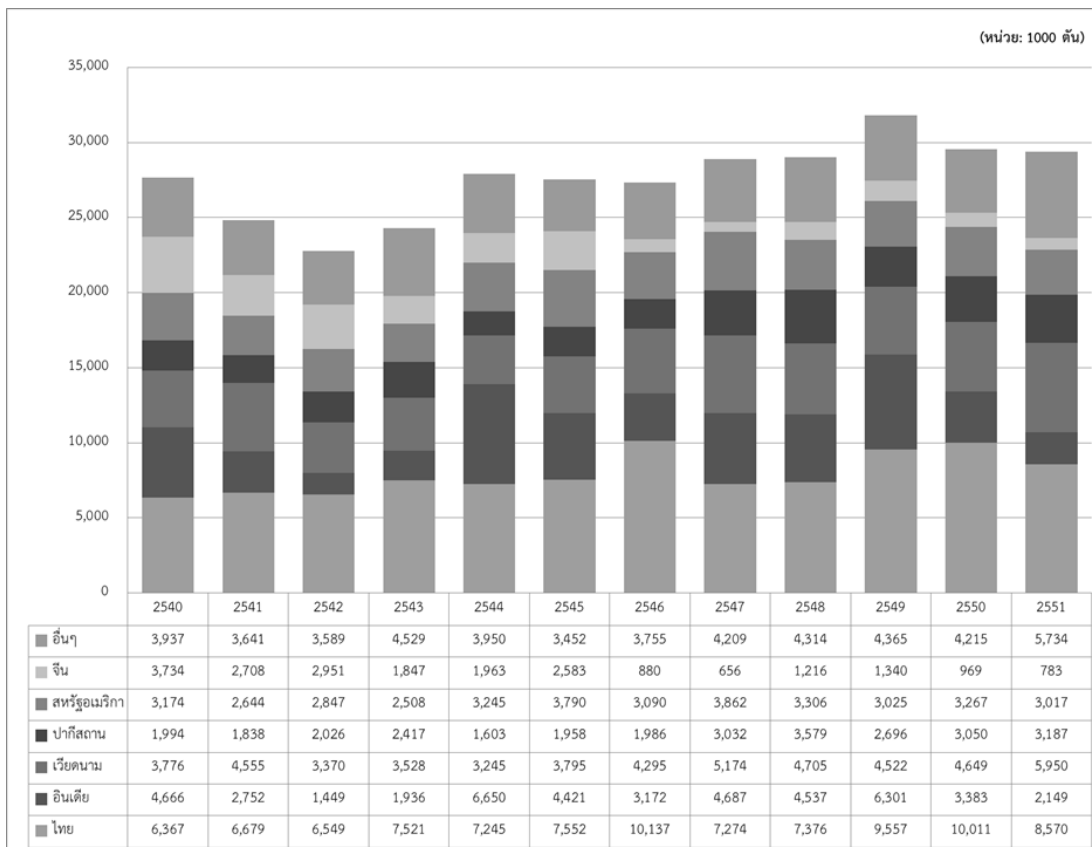


ที่มา: USAD, Grain: World Markets and Trade (United States Department of Agriculture, 2001-2009)

จากข้อมูลในแผนภาพ พบว่า ปริมาณการส่งออกข้าวโลกในระยะ 12 ปีที่ผ่านมา มีทิศทาง การส่งออกและการนำเข้าที่เพิ่มสูงขึ้น และมีปริมาณการนำเข้าข้าวที่ใกล้เคียงกับปริมาณการส่งออกข้าว โดยหากปีใดมีความต้องการข้าวค่อนข้างสูง ปริมาณการนำเข้าข้าวโลกจะมีความแตกต่างจากปริมาณ การส่งออกไม่เกินสองล้านตัน ยกเว้นเพียงบางปี เช่น ในปี 2548 ที่มีส่วนต่างของปริมาณการส่งออก และนำเข้าข้าวประมาณ 2,390,000 ตัน และปี 2551 ที่มีส่วนต่างของปริมาณการส่งออกและการ นำเข้าข้าวประมาณ 2,280,000 ตัน

โดยทั้งนี้เมื่อพิจารณาประเทศผู้ส่งออกข้าว พบว่า กลุ่มประเทศในเอเชีย เป็นประเทศผู้ ส่งออกข้าวหลักในตลาดโลก ดังข้อมูลในแผนภาพที่ 3.2

แผนภาพที่ 3.2 ปริมาณการส่งออกข้าวสารรายประเทศ



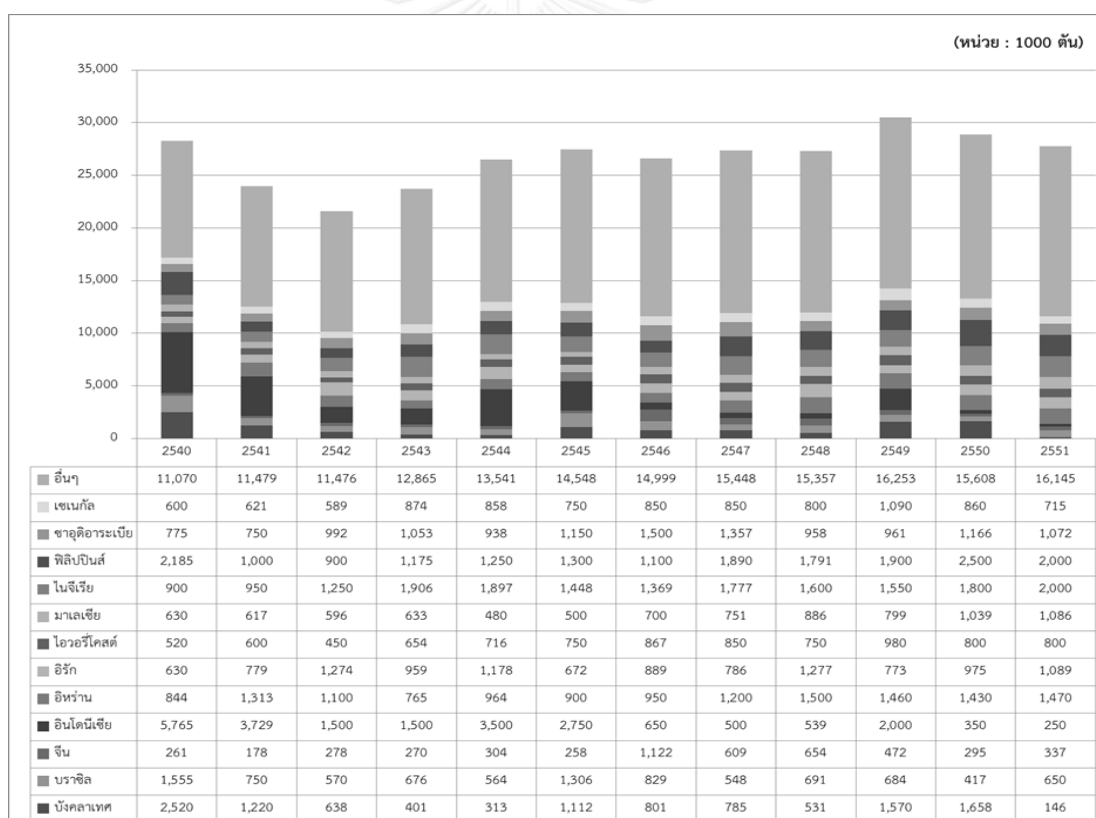
ที่มา: USDA, Grain: World Markets and Trade (United States Department of Agriculture, 2001-2009)

จากข้อมูลในแผนภาพแสดงสัดส่วนของปริมาณการส่งออกข้าวในตลาดโลก พบว่า ประเทศไทยมีสัดส่วนของปริมาณการส่งออกข้าวเป็นอันดับหนึ่งของโลกติดต่อกันยาวนานตลอดระยะเวลา 12 ปี โดยแม้ในบางปีอาจมีปริมาณการส่งออกข้าวที่ลดลงแต่เมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนการส่งออกกับประเทศอื่นๆในตลาดข้าวก็ยังถือว่าปริมาณการส่งออกข้าวที่สูงกว่า ดังเช่น ปริมาณการส่งออกข้าวในปี 2551 ที่ไทยมีปริมาณการส่งออกข้าวที่ลดลงจากประมาณ 10 ล้านตันในปี 2550 เหลือแค่ประมาณ 8 ล้านตัน แต่ในขณะเดียวกันประเทศผู้ส่งออกข้าวอย่างประเทศเวียดนามก็ถือเป็นประเทศผู้นำการส่งออกข้าวที่น่าจับตามอง เนื่องจาก ปริมาณการส่งออกข้าวของเวียดนามมีปริมาณการส่งออกข้าวที่เพิ่มสูงขึ้นเกือบทุกปี และแม้ในบางปีปริมาณการส่งออกข้าวโลกจะลดต่ำลงซึ่งส่งผลกระทบต่อปริมาณการส่งออกข้าวในหลายๆประเทศ แต่ประเทศเวียดนามกลับได้รับผลกระทบค่อนข้างน้อยมาก ดังเช่น ในปี 2551 ที่ปริมาณการส่งออกข้าวของไทยลดลงกว่า 2.4 ล้านตัน แต่ปริมาณการส่งออกข้าวของเวียดนามกลับเพิ่มขึ้นกว่า 1.3 ล้านตัน และในส่วนของประเทศผู้นำ

ส่งออกข้าวประเทศอื่นๆ ต่างมีทิศทางของการส่งออกที่แตกต่างกัน เช่น ประเทศจีนมีทิศทางของปริมาณการส่งออกข้าวที่ลดต่ำลงในระยะเวลา 12 ปีที่ผ่านมา ขณะที่ปากีสถานมีทิศทางของปริมาณการส่งออกข้าวที่เพิ่มสูงขึ้น ด้านประเทศอินเดียกลับค่อนข้างมีความผันผวนของปริมาณการส่งออกข้าวในตลาดโลก ซึ่งแตกต่างจากสหรัฐอเมริกาที่ปริมาณการส่งออกข้าวค่อนข้างมีความเสถียรในการส่งออกข้าวมากกว่าประเทศผู้ส่งออกข้าวในกลุ่มเอเชีย

ด้านปริมาณการนำเข้าข้าวสารโลก พบว่า ประเทศผู้นำเข้าข้าวสารหลักของโลกมีการกระจายตัวในหลายภูมิภาคของโลก ได้แก่ กลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และ แอฟริกา ดังข้อมูลในแผนภาพที่ 3.3

แผนภาพที่ 3.3 ปริมาณการนำเข้าข้าวสารรายประเทศ



ที่มา: USAD, Grain: World Markets and Trade (United States Department of Agriculture, 2001-2009)

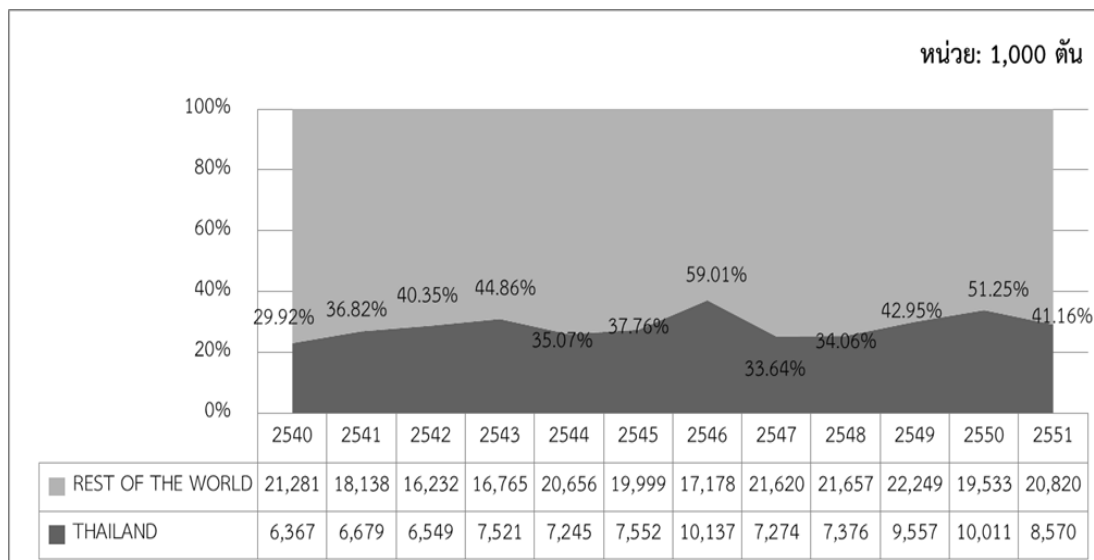
จากข้อมูลของปริมาณการนำเข้าข้าวสารรายประเทศ พบว่า ปริมาณการนำเข้าข้าวสารของประเทศต่างๆมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีประเทศ

อินโดนีเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศมาเลเซียเป็นผู้นำเข้าข้าวสารหลัก ซึ่งมีปริมาณการนำเข้าข้าวที่ค่อนข้างแตกต่างกันในแต่ละปี ดังเช่น ประเทศอินโดนีเซียที่เคยมีปริมาณการนำเข้าข้าวสูงสุดในช่วงปี 2540 กว่า 5.76 ล้านตัน ในขณะที่ปี 2551 กลับมีปริมาณการนำเข้าข้าวเพียง 0.25 ล้านตัน เช่นเดียวกันกับประเทศฟิลิปปินส์ที่มีปริมาณการนำเข้าข้าวที่ค่อนข้างผันผวนในแต่ละปีดังเช่น ในปี 2550 มีการนำเข้าข้าวถึง 2.4 ล้านตันและลดลงเหลือ 1.2 ล้านตัน ในปีต่อมา ในขณะที่ประเทศมาเลเซียกลับมีทิศทางของปริมาณการส่งออกในภาพรวมที่ค่อนข้างเพิ่มสูงขึ้นในระยะ 12 ปีที่ผ่านมา ด้านกลุ่มประเทศในแอฟริกาและตะวันออกกลางมีประเทศที่มีทิศทางของปริมาณการนำเข้าข้าวที่น่าสนใจคือ ประเทศไนจีเรียที่มีปริมาณการนำเข้าข้าวที่เพิ่มสูงขึ้นในระยะ 12 ปีที่ผ่านมา โดยมีปริมาณการนำเข้าข้าวที่เพิ่มสูงขึ้นจากปี 2540 ที่มีปริมาณการนำเข้าเพียง 0.9 ล้านตัน เพิ่มเป็น 2 ล้านตันในปี 2551 ในขณะที่ประเทศอิหร่านมีปริมาณการนำเข้าข้าวเพียง 0.8 ล้านตันในปี 2540 เพิ่มขึ้นเป็น 1.4 ล้านตันในปี 2551 ด้านประเทศจีนแม้ในอดีตจะเป็นหนึ่งในประเทศที่มีปริมาณการส่งออกข้าวสูงถึงหนึ่งในห้าของประเทศผู้ส่งออกข้าว แต่กลับมีทิศทางการส่งออกที่ลดลงเรื่อยๆและกลายเป็นประเทศผู้นำเข้าข้าวในปริมาณที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในช่วงปี 2546 ที่มีการนำเข้าข้าวถึง 1.1 ล้านตัน

สถานการณ์ของตลาดข้าวไทย

จากสถานการณ์ของตลาดข้าวโลกดังที่กล่าวไปข้างต้น มาสู่การพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของปริมาณการส่งออกข้าวไทยในตลาดโลก พบว่า ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวอันดับหนึ่งของโลกติดต่อกันยาวนานกว่า 12 ปี โดยมีสัดส่วนของปริมาณการส่งออกข้าวในตลาดโลกดังแผนภาพ

แผนภาพที่ 3.4 สัดส่วนของปริมาณการส่งออกข้าวไทยเปรียบเทียบกับปริมาณการส่งออกข้าวโลก



ที่มา: USAD, Grain: World Markets and Trade (United States Department of Agriculture, 2001-2009)

จากสัดส่วนการส่งออกข้าวของไทยที่มีส่วนแบ่งในตลาดข้าวโลกค่อนข้างสูง โดยในบางปีมีปริมาณการส่งออกข้าวเกินครึ่งหนึ่งของปริมาณการส่งออกข้าวโลก ดังเช่น ในปี 2546 และปี 2550 ในขณะที่ในปีอื่นๆมีปริมาณการส่งออกข้าวในตลาดโลกประมาณหนึ่งในสี่ของตลาดข้าวโลก ดังที่แสดงในแผนภาพที่ 3.4 ทำให้สถานการณ์ในตลาดข้าวของโลกมีอิทธิพลต่อราคาในตลาดข้าวของไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยผลกระทบจากตลาดข้าวโลกเกิดจากปริมาณผลผลิตของประเทศผู้ส่งออกรายหลักของโลก เช่น ประเทศอินเดีย ประเทศเวียดนาม รวมทั้งนโยบายข้าวของประเทศเหล่านั้น เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันของประเทศไทยในตลาดข้าวโลก ในขณะที่ความต้องการของประเทศผู้นำเข้าข้าวโลกรายหลักเช่น ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศจีน ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อราคาซื้อขายข้าวในตลาดโลกซึ่งสัมพันธ์ต่อราคารับซื้อข้าวในตลาดข้าวไทย

โดยจากบทบาทของไทยในฐานะผู้ส่งออกข้าวลำดับต้นๆในตลาดข้าวโลก ทำให้ผู้นำของไทยในหลายรัฐบาลมีแนวคิดในการเป็นซีกชนวนกลุ่มประเทศผู้ผลิตข้าวรวมกลุ่มกันเพื่อเป็นผู้กำหนดราคาข้าวในตลาดโลกเอง ซึ่งแนวคิดนี้มีการตั้งประเด็นมาตั้งแต่ในสมัยของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หลังจากที่ประสบความสำเร็จในการรวมกลุ่มของประเทศผู้ผลิตยางพาราทำให้มีแนวคิดขยายมาสู่สินค้าตัวต่อมาคือ ข้าว ซึ่งถือเป็น 1 ใน 11 รายการสินค้าที่อยู่ในประเภทสินค้ากลุ่ม CASH COWS

หรือกลุ่มสินค้าทำเงินเข้าประเทศ โดยเชิญประเทศจีน เวียดนาม อินเดีย และปากีสถานเข้าร่วมกับไทยซึ่งจะทำให้สามารถครองส่วนแบ่งในตลาดข้าวได้ถึง 65-70% (อนันต์ ยศพลวัฒน์, 14-20 เมษายน 2551: 4) ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี ดร.อดิศักดิ์ โพธารามิก ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้นก็ได้มีการจัดประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศผู้ผลิตข้าวได้แก่ ไทย เวียดนาม อินเดีย ปากีสถาน และจีนขึ้น แต่ก็ต้องล้มเหลวไปเนื่องจากผู้นำของอินเดียไม่ร่วมมือด้วยเนื่องจากเกรงว่า การรวมกลุ่มเพื่อกำหนดราคาข้าวในตลาดโลกในลักษณะที่เป็น Cartel หรือ การผูกขาดซึ่งเป็นประเด็นที่เสี่ยงต่อการละเมิดกฏกติกาของโลก โดยเฉพาะองค์การการค้าโลก (WTO) และยังเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้กับประชากรโลกที่ต้องพึ่งพาอาหารจากประเทศผู้ผลิตข้าวซึ่งเป็นประเด็นที่อ่อนไหวด้านมนุษยธรรม (ปราโมทย์ วาณิชชานนท์, 16 พฤษภาคม 2551: 6)

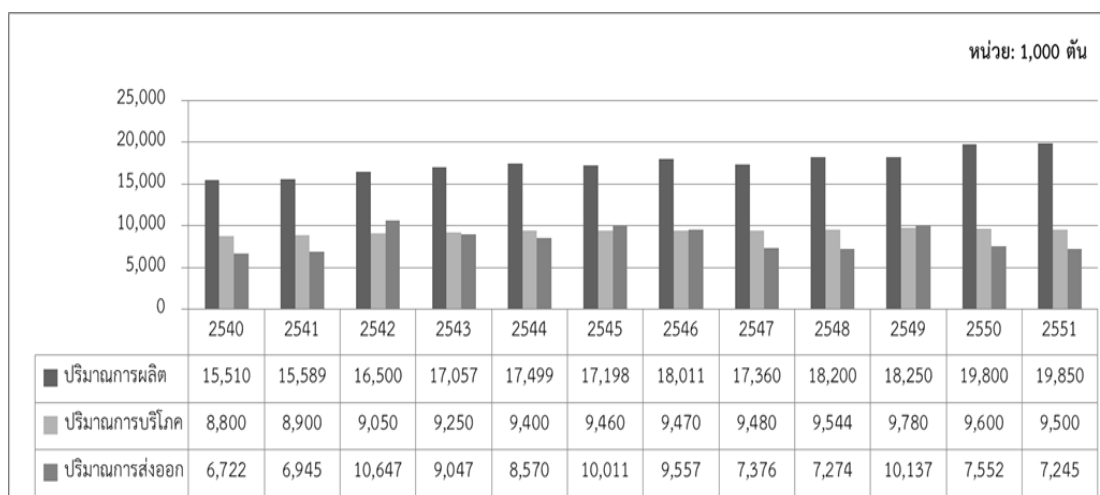
ในสมัยที่นายมีนชัชวาลย์ แสงสุวรรณ เป็นรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ ได้มีการเปิดประเด็นการรวมกลุ่มของประเทศผู้ส่งออกข้าวอีกครั้ง ในลักษณะของการจัดตั้งองค์การการค้าข้าวโลกหรือ OREC: Organization of the Rice Exporting Countries เพื่อรวมกลุ่มกันควบคุมการผลิต ส่งออก และกำหนดราคาข้าวในตลาดโลกเช่นเดียวกับกลุ่ม OPEC ที่ใช้น้ำมันเป็นเครื่องต่อรอง โดยมีแนวคิดเชิญประเทศอินเดียและเวียดนามเข้าร่วมหลัก โดยมีชาติผู้ผลิตข้าวส่งออกเช่น ลาว กัมพูชา และอินเดียเห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว ในขณะที่เวียดนามยังสงวนท่าที (บางกอกทูเดย์, 6 พฤษภาคม 2551: 11) ซึ่งแม้แนวคิดการจัดตั้งกลุ่มจะได้รับความสนใจแต่ในท้ายสุดก็ไม่สามารถผลักดันได้สำเร็จ ต่อมาในสมัยที่นางพรทิภา นาคาศัย เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ก็มีแนวคิดตั้งกลุ่มสมาคมผู้ค้าข้าวร่วมกันในกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (แอกเมคส์) เพื่อรักษาเสถียรภาพราคาข้าว รวมถึงวางยุทธศาสตร์การเป็นประเทศผู้นำในการส่งออกข้าว (สยามธุรกิจ, 22-25 สิงหาคม 2552: 1) แต่แนวคิดดังกล่าวก็ล้มเหลวอีกครั้ง จนกระทั่งในการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ที่กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา ก็ได้มีคำแถลงการณ์ที่จะมีการจัดระบบสินค้าเกษตร พัฒนาระบบการผลิตและคุณภาพสินค้า รวมถึงพัฒนาระบบการค้าร่วมกันโดยเอาข้าวเป็นสินค้านำร่อง โดยมีเป้าหมายไม่ต่างจากแนวคิดแบบการจัดตั้ง OREC คือเพื่อทำให้ราคาข้าวสูงขึ้นและเพิ่มอำนาจต่อรองกับผู้ซื้อ (หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, 12 เมษายน 2555: 8)

อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบันแนวคิดเรื่องการรวมกลุ่มของประเทศผู้ผลิตข้าวเพื่อมีอำนาจในการต่อรองการกำหนดราคาโลกก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งในมุมมองของผู้เชี่ยวชาญด้านตลาดข้าวต่างมองว่า การที่ประเทศผู้ผลิตข้าวอื่นๆจะร่วมมือกับไทยในการรวมกลุ่มเพื่อกำหนดราคาข้าวโลกเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติทั้งในแง่ของการบริหารจัดการ ที่ประเทศต่างๆ เช่น เวียดนาม กัมพูชา พม่า ลาวมีต้นทุนและราคาขายข้าวที่ถูกลงกว่าไทยและทุกประเทศต่างต้องการ

แข่งขันเพื่อส่งออกข้าวให้ได้มากที่สุด นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการเสื่อมสภาพของข้าว (สยามธุรกิจ, 22-25 สิงหาคม 2552: 1) อีกทั้งการค้าข้าวยังมีข้อจำกัดทั้งในส่วนของผู้ผลิตและผู้บริโภค ซึ่งส่งผลกระทบต่อราคาค่าขาย ข้อจำกัดด้านปริมาณการผลิตเพื่อการส่งออกที่ไม่สามารถควบคุมได้อันเกิดจากปัจจัยด้านสภาพภูมิอากาศ ปัญหาศัตรูพืชที่ส่งผลกระทบต่อปริมาณการผลิตข้าวของแต่ละประเทศ รวมทั้งนโยบายการส่งออกข้าวของแต่ละประเทศ และประเด็นสำคัญคือปัญหาความสัมพันธ์ทางการเมืองของกลุ่มประเทศผู้นำเข้าข้าวรายสำคัญของโลกที่ส่วนใหญ่เป็นประเทศในเอเชีย โดยเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย และประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นประเทศในกลุ่มสมาชิกอาเซียน (โพสต์ทูเดย์, 18 เมษายน 2551: 4) ทำให้การรวมกลุ่มของประเทศผู้ผลิตข้าวซึ่งส่วนใหญ่เป็นสมาชิกของอาเซียนด้วยเช่นกันกลายเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองระหว่างประเทศค่อนข้างสูง ซึ่งแม้ในท้ายที่สุด การรวมกลุ่มของประเทศผู้ผลิตข้าวยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง และประเทศไทยยังไม่สามารถมีอำนาจในการผูกขาดการกำหนดราคาข้าวในตลาดโลกได้ดังที่หลายรัฐบาลได้พยายามตั้งเป้าหมายไว้ แต่จากการที่ไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ของโลก ทำให้ไทยยังมีความสามารถกำหนดราคาข้าวภายในประเทศจากอุปสงค์และอุปทานของตนเองได้ในระดับหนึ่ง รวมทั้งสถานการณ์ของตลาดข้าวไทยยังมีอิทธิพลต่อการเคลื่อนไหวของราคาการซื้อขายข้าวในตลาดโลก เนื่องจากราคาข้าวสารส่งออก FOB ในตลาดกรุงเทพฯ ถือเป็นราคาข้าวใน cash market ที่สำคัญของโลก (ศูนย์พัฒนาความรู้การซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการค้าสินค้าเกษตรล่วงหน้า, 2558)

โดยเมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ในตลาดข้าวไทย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีการขยายตัวของปริมาณการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณการผลิตข้าวในปี พ.ศ. 2551 แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับปริมาณการส่งออกข้าวกลับพบว่ามีความผันผวนและไม่สอดคล้องกับปริมาณการผลิตข้าวที่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ปริมาณการบริโภคข้าวภายในประเทศก็ไม่สอดคล้องกับปริมาณการผลิตข้าวเช่นกันดังข้อมูลในแผนภาพที่ 3.5

แผนภาพที่ 3.5 ปริมาณการผลิตข้าวขาวเปรียบเทียบกับปริมาณการบริโภค และการส่งออกข้าวของไทย

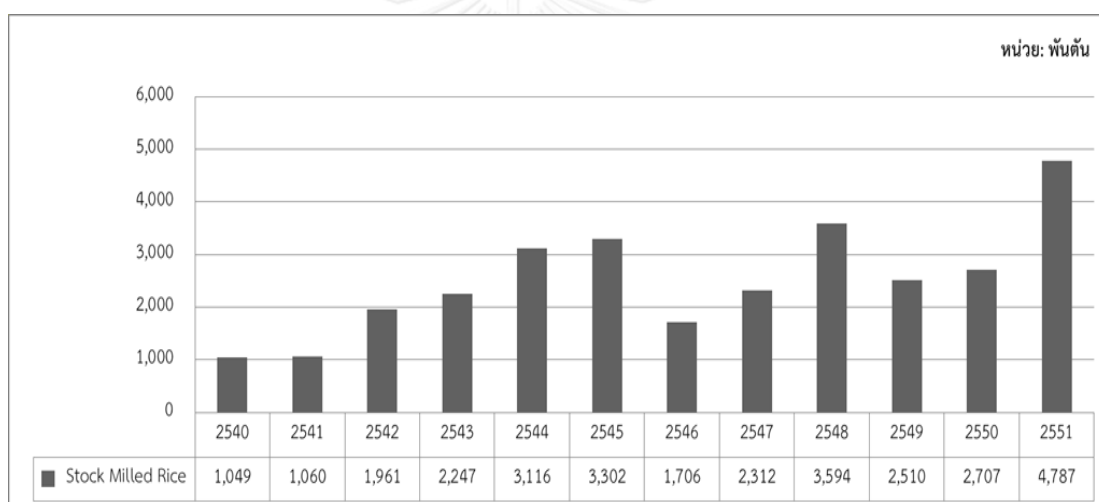


ที่มา: USAD, Grain: World Markets and Trade (United States Department of Agriculture, 2001-2009)

จากข้อมูลจะเห็นได้ว่าภาพรวมของปริมาณการผลิตข้าวขาวของไทยมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ยกเว้นเฉพาะในบางปีที่มีปริมาณผลผลิตลดลงเพียงเล็กน้อย โดยเมื่อพิจารณาสัดส่วนของปริมาณการผลิตข้าวเปรียบเทียบกับปริมาณการบริโภคข้าวภายในประเทศพบว่า แม้ปริมาณการบริโภคข้าวภายในประเทศมีแนวโน้มที่สูงขึ้นแต่กลับมีสัดส่วนที่ไม่สอดคล้องกับปริมาณการผลิต กล่าวคือ ในขณะที่ปริมาณการผลิตข้าวขาวจากปี พ.ศ. 2540 – 2551 เพิ่มขึ้นประมาณเกือบ 5 ล้านตัน แต่ปริมาณการบริโภคข้าวกลับเพิ่มขึ้นไม่ถึงหนึ่งล้านตัน ด้วยเหตุนี้ทำให้เกิดความไม่สมดุลของสัดส่วนของปริมาณการผลิตข้าวขาวที่มีมากกว่าปริมาณการบริโภคข้าวภายในประเทศ ในขณะที่เมื่อพิจารณาในส่วนของปริมาณการส่งออกข้าวกลับพบว่า ปริมาณการส่งออกข้าวค่อนข้างมีความผันผวน เนื่องจากในบางปี เช่น ปี 2545 มีปริมาณการส่งออกกว่า 10 ล้านตัน ในขณะที่ปี 2551 มีการส่งออกข้าวเพียง 7 ล้านตัน นอกจากนี้ยังเป็นที่น่าสังเกตว่า ในบางปี เช่น ปี 2545 และปี 2549 เมื่อนำปริมาณการส่งออกข้าวรวมกับปริมาณการบริโภคข้าวแล้วจะมีปริมาณข้าวที่มากกว่าปริมาณการผลิตข้าวของประเทศในปีนั้นๆ ซึ่งอาจเกิดจากการระบายข้าวออกจากสต็อกของรัฐบาล ซึ่งปริมาณข้าวในสต็อกรัฐบาลถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่กระทบกับสถานการณ์ราคาข้าวในประเทศ รวมทั้งสถานการณ์ราคาข้าวในตลาดโลก

การเก็บข้าวในสต็อกรัฐบาล มีที่มาจาก 2 ปัจจัย คือ การเก็บสต็อกข้าวเพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหารซึ่งเป็นแนวทางที่ประเทศผู้บริโภครายทั่วโลกใช้ในการสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับประชาชนในประเทศเพื่อสำรองอาหารไว้ใช้บริโภคในยามฉุกเฉิน เช่น กรณีการเกิดภัยธรรมชาติ และการเก็บสต็อกข้าวเพื่อใช้ในการจัดการกับปัญหาจากความไม่สมดุลของปริมาณการผลิตข้าวที่มีมากกว่าความต้องการในการบริโภคข้าวภายในประเทศ และการส่งออกข้าวข้าว ดังเช่นในกรณีของประเทศไทยที่รัฐบาลต้องเข้ามามีบทบาทในการจัดการปัญหาการค้าข้าวภายในประเทศตกต่ำผ่านการรับซื้อข้าวเก็บไว้ในสต็อกข้าวของรัฐบาลเพื่อพยุงราคาข้าวในตลาดเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของชาวนา โดยปริมาณสต็อกข้าวของไทยแสดงได้ดังแผนภาพที่ 3.6

แผนภาพที่ 3.6 สต็อกข้าวขาวของไทย



ที่มา: USAD, Grain: World Markets and Trade (United States Department of Agriculture, 2001-2009)

จากข้อมูลปริมาณของสต็อกข้าวไทยมีปริมาณข้าวในสต็อกที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2551 ที่มีปริมาณสต็อกข้าวถึง 4.7 ล้านตัน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าถึงสองล้านตัน ย่อมส่งผลกระทบต่อราคาข้าวสารทั้งในตลาดภายในประเทศและสัมพันธ์กับข้าวสารในตลาดโลก เนื่องจากการเก็บสต็อกข้าวมีต้นทุนการเก็บรักษา โลจิสติกส์ และการบริการจัดการ จะส่งผลให้ราคาข้าวเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นหากประเทศไหนมีปริมาณข้าวในสต็อกจำนวนมากจำเป็นต้องระบายสู่ตลาดโลก จะส่งผลให้ระดับราคาข้าวในตลาดโลกลดลง นอกจากนี้การระบายข้าวออกจากสต็อกที่เก็บข้าวไว้นานอาจจะ

ทำให้ราคาข้าวลดลง เนื่องจากข้าวที่นำออกมาขายไม่มีคุณภาพ (อิทธิ พิศาลวานิช และคณะ, 2555: 30-31)

จากความสัมพันธ์ของการค้าข้าวไทยในตลาดโลกที่ส่งผลต่อราคาซื้อขายข้าวของตลาดภายในประเทศ ซึ่งได้รับผลกระทบจากความผันผวนของราคาข้าว ทำให้ชาวนาได้รับความเดือดร้อนจนรัฐบาลต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือผ่านนโยบายราคาข้าว โดยดำเนินการผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายราคาข้าวที่อยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ ในเครือข่ายนโยบายราคาข้าว ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

กระบวนการกำหนดนโยบายและเครือข่ายนโยบายข้าว

กระบวนการกำหนดและการบริหารนโยบายราคาข้าวของไทยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบายข้าวของประเทศเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐในการช่วยเหลือเกษตรกรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามหลักการ แนวทางที่เหมาะสม ซึ่งการดำเนินงานของคณะกรรมการจะมีการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐบาล โดยมีการเปลี่ยนแปลงที่ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญคือ กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศไทยในสมัยของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย โดยพรรคไทยรักไทยถือเป็นพรรคการเมืองแรกที่มีการออกแบบและกำหนดนโยบายจากภายในพรรค และการนำเอานโยบายที่พรรคใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งมาเป็นนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของพรรค ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการกำหนดและการดำเนินนโยบายในอดีต โดยจากรูปแบบของรัฐบาลในอดีตที่มีลักษณะเป็นรัฐบาลผสม (coalition government) ซึ่งเป็นการทำงานของพรรคร่วมรัฐบาลหลายๆที่ไม่ได้มีพรรคใดพรรคหนึ่งครองเสียงในสภาเปิดเสรีเด็ดขาด จึงไม่ได้มีการนำเอานโยบายของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งมาใช้เป็นกรอบแนวทางในการทำนโยบายของรัฐบาล ส่งผลให้นโยบายของรัฐมักเกิดจากการกำหนดของเทคโนโลยีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนนโยบายของรัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหลัก แต่ผลจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายหลังการใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 ทำให้บริบททางการเมืองไทยเปลี่ยนแปลงไป จากการชนะเลือกตั้งและครองเสียงข้างมากในสภาของพรรคไทยรักไทยส่งผลให้พรรคไทยรักไทยมีการผลักดันนโยบายจากการหาเสียงของพรรคมาเป็นนโยบายของรัฐ ทำให้สภาพพัฒนา และหน่วยงานอื่นๆที่เคยมีบทบาทในการกำหนดนโยบายกลายเป็นเพียงส่วนเสริมที่ต้องนำเอานโยบายกว้างๆของพรรคไทยรักไทยไปแปรให้เป็นรูปธรรมและนำไปปฏิบัติ (ชาติชาย มุกสง, 2555)

โดยในส่วนของกระบวนการกำหนดนโยบายข้าวของไทยอยู่ภายใต้การดำเนินงานของเครือข่ายนโยบายข้าวในรูปของคณะกรรมการที่มีการแต่งตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2524 สมัยของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในชื่อของ “คณะกรรมการนโยบายข้าว (กนข.)” โดยมีนายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ ต่อมาได้เปลี่ยนประธานคณะกรรมการจากรองนายกรัฐมนตรีเป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี (จำนงค์ ละเอียด, 2531: 5) โดยทำหน้าที่ในการแก้ปัญหาการค้าข้าวเรื่อยมา จนถึงสมัยของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างคณะกรรมการนโยบายข้าว โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา และมีองค์ประกอบของคณะกรรมการ ดังนี้

1	รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้ กำกับการบริหารราชการกระทรวงพาณิชย์	ประธานกรรมการ
2	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	รองประธานกรรมการ คนที่ 1
3	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	รองประธานกรรมการ คนที่ 2
4	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	รองประธานกรรมการ คนที่ 3
5	ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	กรรมการ
6	ปลัดกระทรวงการคลัง	กรรมการ
7	ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ
8	ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
9	อธิการบดีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (รศ.ดร.วิโรจ อิมพิทักษ์)	กรรมการ
10	นายประยงค์ เนตยารักษ์	กรรมการ
11	นายสุชาติ ชาติอารังเวช	กรรมการ
12	ปลัดกระทรวงพาณิชย์	กรรมการและเลขานุการ
13	อธิบดีกรมการค้าภายใน	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
14	อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่หลักในการพิจารณากำหนดนโยบายข้าวทุกด้านทั้งระยะสั้น และระยะยาว และอนุมัติแผนงาน โครงการ มาตรการเกี่ยวกับการผลิต การจำหน่าย การแทรกแซง และการระบายส่งออกตามที่หน่วยงานที่รับผิดชอบเสนอ (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2548)

คณะกรรมการด้านนโยบายราคาข้าวมีการเปลี่ยนแปลงชื่อ อำนาจหน้าที่ และโครงสร้างในการบริหารนโยบายครั้งสำคัญในปี 2549 ในสมัยของรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ โดยมีคุณ

ปราโมทย์ วานิชชานนท์ นายกิตติมงคลศักดิ์สมาคมโรงสีข้าวไทย และคุณอภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย อดีตอธิบดีกรมการข้าว เป็นผู้เสนอแนวทางในการปรับโครงสร้างคณะกรรมการและเปลี่ยนชื่อจาก “คณะกรรมการนโยบายข้าว (กนช.)” เป็น “คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กชช.)” ซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้

1	นายกรัฐมนตรี	ประธานกรรมการ
2	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	รองประธานกรรมการ
3	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	รองประธานกรรมการ
4	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	รองประธานกรรมการ
5	ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ
6	ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
7	ปลัดกระทรวงการคลัง	กรรมการ
8	ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	กรรมการ
9	ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	กรรมการ
10	เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ	กรรมการ
11	ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	กรรมการ
12	อธิบดีกรมบัญชีกลาง	กรรมการ
13	ผู้แทนสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กรรมการ
14	ผู้แทนสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย	กรรมการ
15	นายปราโมทย์ วานิชชานนท์	กรรมการ
16	นายสมพร อิศวิลานนท์	กรรมการ
17	นายอภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย	กรรมการ
18	ปลัดกระทรวงพาณิชย์	กรรมการ
19	อธิบดีกรมการค้าภายใน	กรรมการและเลขานุการ
20	อธิบดีกรมการข้าว	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

การเปลี่ยนแปลงจาก “คณะกรรมการนโยบายข้าว” เป็น “คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ” พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของคณะกรรมการที่สำคัญ คือ ตำแหน่งของ “ประธานกรรมการ” ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องนั่งเป็นประธาน เนื่องจากต้องการให้คณะกรรมการมี

อำนาจในการตัดสินใจที่เด็ดขาดและมีความคล่องตัวในการดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว (ปราโมทย์ วาณิชานนท์, 2558)

นอกจากนี้นอกจากนี้ ยังได้มีการเพิ่มตัวแทนของหน่วยงานราชการ ในส่วนของตัวแทนจาก ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย การปรับเปลี่ยนบทบาทของกระทรวงเกษตรฯ โดยเฉพาะการเพิ่มตำแหน่งของอธิบดีกรมการข้าวมาทำหน้าที่เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการร่วมกับกรรมการค้ำภายในที่ทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการ นอกจากนี้ยังมีการยกเลิกตำแหน่งของอธิการบดีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ และผู้ทรงคุณวุฒิเดิมในคณะกรรมการนโยบายข้าว (กนช.) ออก และแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ ได้แก่ นายสมพร อิศวิลานนท์ อาจารย์และนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์การเกษตร นายปราโมทย์ วาณิชานนท์ อดีตนายกสมาคมโรงสี และนายอภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย อดีตอธิบดีกรมการข้าว โดยในส่วนของบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้กำหนดให้คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่หลักในการเสนอแนะและยุทธศาสตร์ต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับข้าวในระยะสั้นและระยะยาวให้สอดคล้องกันทั้งระบบ รวมทั้งการอนุมัติแผนงาน โครงการ และมาตรการที่เกี่ยวกับการผลิตและการตลาดที่คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิตและด้านการตลาดเสนอ และการสนับสนุนส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาวิจัยเพื่อการพัฒนาการผลิตและตลาดข้าว (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2550)

ด้านโครงสร้างการบริหารนโยบายข้าว ทางคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ(กชช.) ได้มีการเพิ่มโครงสร้างในส่วนของอนุกรรมการอีกสี่ชุดหลัก คือ

คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต

กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานอนุกรรมการ มีตัวแทนหน่วยงาน ผู้ทรงคุณวุฒิ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเป็นอนุกรรมการ ได้แก่ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ได้รับมอบหมาย อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้ทรงคุณวุฒิด้านข้าวที่อนุ กชช. ด้านการผลิตแต่งตั้ง 1 คน ผู้แทนศูนย์ข้าวชุมชน ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้แทนสมาคมชาวนาไทย ผู้แทนคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย ผู้แทนสหกรณ์การเกษตร ผู้แทนสมาคมโรงสีข้าวไทย และอธิบดีกรมการข้าวทำหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ(คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2550c) ซึ่งต่อมาในปี 2551 ได้มีการเพิ่ม ผู้แทนสมาคมส่งเสริมชาวนาไทย นายสมพร อิศวิ

ลานนท์ นายอภิชาติ พงศ์ศรีหตุลชัย นายสุรพงษ์ ปรานศิลป์ นายปราโมทย์ วาณิชานนท์ นายวิรัตน์ เอี่ยมเอื้อยุทธ ประธานคณะกรรมการเกษตรอาหารและสหกรณ์ เข้าร่วมเป็นอนุกรรมการ โดย คณะอนุกรรมการด้านการผลิตมีอำนาจหน้าที่หลักในการเสนอแผนงาน โครงการ และมาตรการ เกี่ยวกับการผลิตข้าว การส่งเสริมศักยภาพของเกษตรกรชาวนา การเสนอแนวทางการพัฒนาส่งเสริม และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและสร้างมูลค่าเพิ่มของข้าว แนวทางการส่งเสริมการศึกษาวิจัยการ ผลิตข้าวที่เหมาะสมต่อ กขช. รวมทั้งการดำเนินการประสาน ติดตาม กำกับดูแลการดำเนินแผนงาน โครงการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด (คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2551)

คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด

กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานอนุกรรมการ มีตัวแทน หน่วยงาน ผู้ทรงคุณวุฒิ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเป็นอนุกรรมการ ได้แก่ ปลัดกระทรวง พาณิชย์ รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ที่ได้รับมอบหมาย อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ อธิบดีกรมเจรจา การค้าระหว่างประเทศ อธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญา อธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออก ผู้แทนสำนัก บประมาณ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนธนาคารเพื่อการส่งออกและ นำเข้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้แทนองค์การ คลังสินค้า ผู้แทนสมาคมค้าข้าวไทย ผู้แทนสมาคมโรงสีข้าวไทย ผู้แทนสมาคมผู้ส่งออกข้าว ต่างประเทศ ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการข้าวถุงไทย ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้ทรงคุณวุฒิด้านข้าวที่อนุ กขช.ด้านการตลาดแต่งตั้ง และอธิบดีกรมการค้าภายในทำหน้าที่เป็น อนุกรรมการและเลขานุการ โดยคณะอนุกรรมการด้านการตลาดมีอำนาจหน้าที่หลักในการเสนอ แผนงาน โครงการ มาตรการ และแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการตลาดข้าวที่เหมาะสมต่อ กขช. การเสนอแนวทางในการส่งเสริมการศึกษาวิจัยการตลาดข้าวที่เหมาะสม รวมทั้งการดำเนินการ ประสาน ติดตาม กำกับดูแลการดำเนินการตามแผนงาน โครงการ และการดำเนินงานของ คณะทำงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด (คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2550b)

คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ข้าวแห่งชาติ

กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานอนุกรรมการ มีตัวแทน หน่วยงาน และผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเป็นอนุกรรมการ ได้แก่ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ อธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออก อธิบดีกรมการค้า ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ผู้แทนองค์การคลังสินค้า ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร นายปราโมทย์ สานิชานนท์ และอธิบดีกรมการค้าภายในทำหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

โดยคณะกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ข้าวมีอำนาจหน้าที่หลักในการกำกับดูแลและให้คำแนะนำในการจัดทำกลยุทธ์ แผนงาน โครงการและงบประมาณในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ข้าวไทยให้สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบและบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ในการยกระดับคุณภาพชีวิตของชาวนารวมทั้งส่งผลดีต่อระบบการผลิต การค้า อย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน (คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2550a)

คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติระดับจังหวัด

กำหนดให้ผู้ว่าราชการเป็นประธานอนุกรรมการ มีตัวแทนหน่วยงาน และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเป็นอนุกรรมการ ได้แก่ รองผู้ว่าราชการ พาณิชยจังหวัด เกษตรจังหวัด สหกรณ์จังหวัด ผู้แทนศูนย์วิจัยข้าวเขตพื้นที่รับผิดชอบ ผู้อำนวยการ ธ.ก.ส.จังหวัด ผู้แทนสมาคมโรงสีข้าวไทยในจังหวัด ผู้แทนคณะกรรมการกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทยในจังหวัด ผู้แทนสมาคมชาวนาไทยในจังหวัด ผู้แทนสมาคมผู้ส่งออกต่างประเทศในจังหวัด ผู้แทนหอการค้าจังหวัด มีผู้แทนจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นเลขานุการ และให้การค้าภายในจังหวัดและหัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการผลิตและจัดการผลผลิต สำนักงานเกษตรจังหวัดเป็นผู้ช่วยเลขานุการ โดยคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติระดับจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย แผนงาน โครงการ และมาตรการด้านการผลิตและการตลาดข้าวของจังหวัดต่อ กชช. เสนอโครงการศึกษาวิจัย เพื่อพัฒนาการผลิตและการตลาดข้าวต่ออนุ กชช. ด้านการผลิตหรืออนุ กชช.ด้านการตลาดแล้วแต่กรณี เสนอแนะแนวทางในการช่วยเหลือเกษตรกร สถาบันเกษตรกร ผู้ประกอบการโรงสี ผู้ค้าข้าวและผู้ส่งออกของจังหวัด เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาและเกิดประโยชน์ต่อระบบการผลิตและการค้าข้าวของจังหวัด รวมทั้งการติดตาม กำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการที่กำหนด แต่งตั้งคณะทำงาน และที่ปรึกษาเพื่อช่วยดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องข้าวของจังหวัด (คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2550d)

จากโครงสร้างของคณะกรรมการในกระบวนการกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลการนำนโยบายข้าวไปปฏิบัติที่มีการปรับปรุงในสมัยของรัฐบาลสุรยุทธ์ตั้งที่กล่าวไปข้างต้น ได้แสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบของหน่วยงานราชการที่เข้าไปมีบทบาทหลักในกระบวนการกำหนดนโยบายข้าว ได้แก่ เจ้าหน้าที่จากกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ และ กรมการข้าว กระทรวงเกษตร โดยในส่วนของการการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ทำหน้าที่ภายใต้คำสั่งของปลัดกระทรวงพาณิชย์มีหน้าที่รับผิดชอบหลักในฐานะฝ่ายเลขาของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ในการรวบรวมข้อมูลทางการค้าข้าวจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในกระทรวงพาณิชย์เช่น กรมการค้าต่างประเทศ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กรมส่งเสริมการส่งออก องค์การคลังสินค้า รวมทั้งการจัดทำวาระต่างๆเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเพื่อพิจารณา ในขณะที่กรมการข้าว กระทรวงเกษตร ทำ

หน้าที่ในฐานะผู้ช่วยฝ่ายเลขา มีหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการผลิตข้าวจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในกระทรวงเกษตร เช่นสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร นอกจากนี้จะมีหน่วยงานราชการจากกระทรวงอื่นๆที่เป็นฝ่ายสนับสนุนนโยบาย ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย ที่มีส่วนสัมพันธ์กับนโยบายเมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ และหน่วยงานด้านการวางแผนงาน เช่น สำนักงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายด้วย ในขณะที่ตัวแทนในส่วนของข้าราชการทางการเมืองที่เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายข้าวของประเทศจะประกอบด้วยตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการโดยตำแหน่ง ในขณะที่ตัวแทนของภาคส่วนอื่นจะเป็นกลุ่มของผู้ทรงคุณวุฒิที่เข้ามานั่งเป็นคณะกรรมการเพื่อร่วมพิจารณาแนวทางและมาตรการของนโยบายข้าวที่เหมาะสมในทางปฏิบัติ

ด้านโครงสร้างของคณะกรรมการในกระบวนการกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลการนำนโยบายข้าวไปปฏิบัติในสมัยของรัฐบาลต่อๆมา โดยส่วนใหญ่ก็ยังคงโครงสร้างและองค์ประกอบในกระบวนการกำหนดและกำกับดูแลนโยบายข้าวไปปฏิบัติคล้ายคลึงกับในสมัยรัฐบาลสุรยุทธ์ กล่าวคือมีคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเป็นกรรมการชุดใหญ่ในการตัดสินใจภาพรวมของนโยบายข้าวทั้งหมด และแต่งตั้งอนุกรรมการในการทำหน้าที่ตามที่กชช.มอบหมาย โดยในสมัยรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ได้มีการยกเลิกคณะกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ข้าวแห่งชาติ และได้มีการแต่งตั้งอนุกรรมการชุดอื่นๆเพิ่มเติมนอกเหนือจากคณะอนุกรรมการ 3 ชุดเดิม คือ คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด และคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติระดับจังหวัด โดยมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นใหม่อีก 5 ชุด ได้แก่ คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการงบประมาณและการเงิน คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวสาร คณะอนุกรรมการพิจารณาจำหน่ายข้าวสารในสต็อกของรัฐบาลในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย คณะอนุกรรมการการดำเนินการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2551/52 และคณะอนุกรรมการให้สิทธิขายข้าวเปลือกล่วงหน้าแก่เกษตรกร ซึ่งการปรับอนุกรรมการดังกล่าวก็เพื่อให้มีความสอดคล้องกับการดำเนินนโยบายข้าวของรัฐบาล

จากเครือข่ายนโยบายข้าวดังที่กล่าวไปข้างต้น จะเห็นได้ว่า เครือข่ายนโยบายข้าวของไทยมีการปรับเปลี่ยนทั้งในส่วนของตัวแสดง โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐบาล โดยการเปลี่ยนแปลงของเครือข่ายนโยบายจะมีความสัมพันธ์กับนโยบายราคาข้าวในแต่ละรัฐบาลทั้งนี้ก็เพื่อให้การดำเนินนโยบายราคาข้าวของแต่ละรัฐบาลมีความสอดคล้องในกระบวนการกำหนดและการบริหารนโยบายข้าวเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพดังที่รัฐบาลได้กำหนดไว้

บทบาทและความสัมพันธ์ของตัวแสดงและกลุ่มสมาคมต่างๆ ภายในเครือข่ายนโยบายข้าว

การศึกษาถึงบทบาทและความสัมพันธ์ของตัวแสดงและกลุ่มสมาคมต่างๆ ภายในตลาดข้าวที่เข้าไปมีส่วนสัมพันธ์ในเครือข่ายนโยบายข้าวในฐานะอนุกรรมการชุดต่างๆ ในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ และความสัมพันธ์จากการดำเนินธุรกิจภายใต้กระบวนการค้าข้าวที่จะสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของกลุ่มคนต่างๆ ที่ซื้อขายข้าวในขั้นตอนต่างๆ ทั้งในส่วนของต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ดังนี้

กระบวนการค้าข้าว

กระบวนการค้าข้าวของไทยประกอบด้วยตัวแสดงหลากหลายกลุ่มที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์ในตลาดข้าว โดยสามารถแบ่งตลาดหลักๆ ออกได้เป็น 3 ตลาด คือ ตลาดการค้าข้าวเปลือก ตลาดการค้าข้าวสารภายในประเทศ และตลาดการค้าข้าวสารส่งออก

ตลาดการค้าข้าวเปลือกจะเริ่มตั้งแต่ภายหลังจากการเก็บเกี่ยวข้าวเปลือกเพื่อนำไปขายในตลาดการค้าข้าว ที่จะมีกลุ่มบุคคลหลักๆ ที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ กลุ่มพ่อค้าข้าวเปลือก ทั้งที่เป็นพ่อค้ารับซื้อข้าวเปลือกในท้องถิ่น และพ่อค้าข้าวเปลือกขาจรที่เดินทางรับซื้อข้าวเปลือกในท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งมีทั้งพ่อค้าที่รับซื้อข้าวเปลือกที่เกี่ยวข้องแล้ว และพ่อค้าที่รับซื้อข้าวเปลือกพร้อมรับจ้างเกี่ยวข้าวกับรถเกี่ยวข้าว นอกจากนี้ชาวนายังมีช่องทางการในการขนส่งข้าวเปลือกไปขายเองกับแหล่งรับซื้อข้าวเปลือกต่างๆ ได้แก่ การขายข้าวเปลือกให้กับกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์ที่ชาวนาเป็นสมาชิกเพื่อรวมกลุ่มในการต่อรองราคากับผู้ซื้อข้าว และการขายข้าวเปลือกที่ตลาดกลางค้าข้าวและท่าข้าวซึ่งมีทั้งของเอกชน เช่น ท่าข้าวกำนันตรัง และหน่วยงานภาครัฐ เช่น ตลาดกลางค้าข้าวของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ที่มีการเปิดดำเนินการมาตั้งแต่ ปี 2531 โดยตลาดกลางค้าข้าวและท่าข้าวถือเป็นกลไกหนึ่งของการค้าข้าวที่สะท้อนราคาตลาด เพราะทำหน้าที่เป็นพื้นที่กลางระหว่างชาวนาและพ่อค้าข้าวหรือตัวแทนโรงสีในการตกลงราคาซื้อขายระหว่างกันโดยไม่มีการแทรกแซงราคา ซึ่งตลาดกลางหรือท่าข้าวจะได้ประโยชน์ในการดำเนินกิจการจากค่าบริการซึ่งนำหนักลานตาก บริการรวมกองข้าวเปลือก และ ค่าเช่าโกดัง (อดีเรก วงษ์คงคำ, 11 สิงหาคม 2558)

อย่างไรก็ตามผลกระทบจากการขยายขนาดของโครงการรับจำนำข้าว โดยเฉพาะตั้งแต่ในปี 2548/49 ทำให้ปริมาณข้าวมากถึง 1 ใน 3 ของปริมาณผลผลิตทั้งหมดถูกดึงออกจากตลาดกลางไปสู่โครงการรับจำนำ ได้ตัดทอนประสิทธิภาพการทำงานของตลาดกลางทางอ้อม เนื่องจากอุปทานข้าวเปลือกที่เข้าสู่ตลาดกลางลดลง เพราะข้าวเปลือกส่วนใหญ่จะถูกนำไปยังโรงสีทั้งของเอกชนและโรงสีของสหกรณ์การเกษตรซึ่งเป็นผู้ดำเนินการในกระบวนการรับจำนำใบประทวน ทำให้ปริมาณ

การขายข้าวเปลือกผ่านตลาดกลางมีจำนวนน้อยลงและส่งผลให้ตลาดกลางต้องปิดกิจการเป็นจำนวนมาก (อัทธ์ พิศาลวานิช และคณะ, 2555: 13-14) โดยทั้งนี้ โรงสีถือได้ว่าเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการค้าข้าว เนื่องจากโรงสีเป็นตัวเชื่อมระหว่างกระบวนการค้าข้าวเปลือกและกระบวนการค้าข้าวสาร จากการทำหน้าที่ในการแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร และเมื่อมีการขยายโครงการรับจำนำตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา โรงสีก็กลายเป็นกลไกหลักของรัฐบาลในการรับจำนำข้าวจากชาวนา โดยในปี 2551 พบว่า ข้าวเปลือกจากเกษตรกรประมาณร้อยละ 90 ไหลผ่านสู่โรงสีโดยตรง จึงมีผลทำให้โรงสีเข้ามาทำหน้าที่ทดแทนกลไกของรัฐกิจตลาดกลางข้าวเปลือกและมีอำนาจทางการตลาดมากขึ้นกว่าเดิม อีกทั้งยังพบว่าปริมาณของโรงสีขนาดเล็กและขนาดกลางลดลงแต่มีขนาดกำลังการผลิตของโรงสีเพิ่มขึ้น ในขณะที่ตัวแสดงอื่นๆ ในตลาดการค้าข้าวเปลือกถูกลดบทบาทลงไป ซึ่งส่งผลให้ประสิทธิภาพของตลาดในการกำหนดราคาข้าวเปลือกลดลงไปโดยอัตโนมัติและยอมส่งผลต่อโอกาสของเกษตรกรในการต่อรองราคาที่ลดลงไปอีก (มาฆะสิริ เขาวกุล และคณะ, 2554: vi) เนื่องจากกลไกของระบบตลาดข้าวเปลือกถูกทำลาย ดังที่ได้สะท้อนในบทสัมภาษณ์นางวาสนา อัครานุรักษ์ ผู้บริหารของท่าข้าวกำนันทรง ที่ว่า

“ประมาณปี พ.ศ. 2546-2547 ดูจากตัวเลขปริมาณข้าวที่เข้าตลาดกลางเริ่มน้อยลง สาเหตุหลักๆ มีหลายปัจจัย แต่ที่สำคัญคือ “โครงการรับจำนำที่ให้ราคาสูงกว่าราคาตลาด” เป็นเศรษฐศาสตร์ปกติว่า ถ้ารัฐบาลให้ราคาสูงกว่าตลาด กลไกที่ทำอยู่จะอยู่ได้อย่างไร และรัฐบาลปรับราคาเพิ่มขึ้นตลอดจนพ่อค้ารู้แหว ซื่อเก็บสต็อกไว้ก่อน ตอนนั้นราคาถูก เพราะรู้ว่าในอนาคตจะขึ้นราคาเพราะฉะนั้น ผลประโยชน์ตกอยู่กับพ่อค้า ตกอยู่ที่โรงสีเสียส่วนใหญ่ เพราะรู้ว่าโครงการฤดูต่อไปต้องปรับราคา รัฐบาลต้องตั้งราคาสูงขึ้นแน่ ก็ดันข้าวเก็บเอาไว้ ทำให้กลไกตลาดค่อยๆ ถูกทำลายหายไป ก็จบไป” (ไทยพับลิก้า, 12 พฤศจิกายน 2555)

ตลาดการค้าข้าวสารภายในประเทศ จะเริ่มต้นหลังจากการแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารของโรงสี ไปสู่การขายข้าวสารเข้าสู่ตลาดในรูปแบบต่างๆ เพื่อไปยังผู้บริโภค โดยตัวแสดงหลักที่เกี่ยวข้องในกระบวนการค้าข้าวสารภายในประเทศจะประกอบด้วย ผู้ประกอบการข้าวถุงซึ่งมีทั้งพ่อค้าที่ซื้อข้าวจากโรงสีเพื่อนำไปแบ่งบรรจุถุงขายและโรงสีที่ทำกิจการทั้งการสีข้าวและการทำข้าวถุงควบคู่ นอกจากนี้จะมีกลุ่มพ่อค้าขายส่งที่จะซื้อข้าวจากโรงสีบรรจุกระสอบขายส่งต่อให้พ่อค้าปลีก

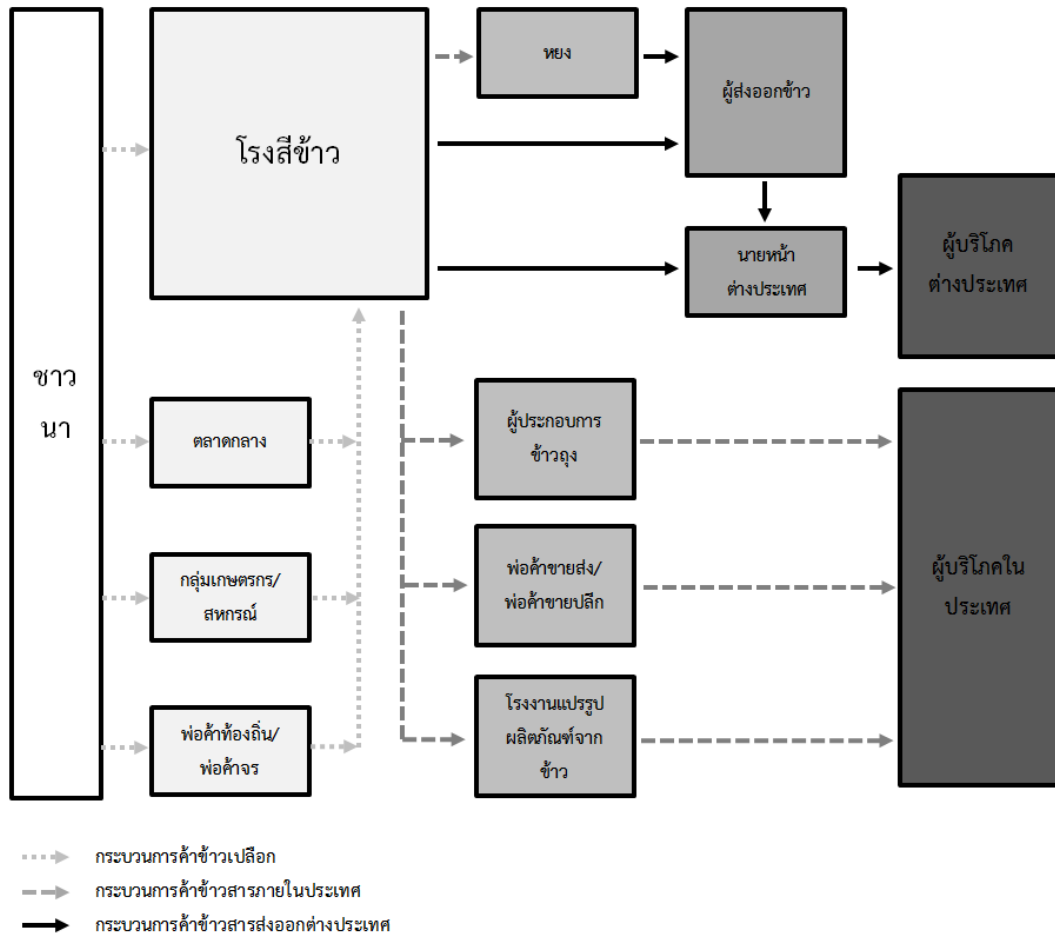
และกลุ่มโรงงานแปรรูปผลิตภัณฑ์จากข้าวที่รับซื้อข้าวสารท่อน ข้าวหักเพื่อนำไปใช้แปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์จากข้าว เช่น โรงงานเส้นหมี่ โรงงานก๊วยเตี๋ยว เป็นต้น

ตลาดการค้าข้าวสารส่งออก เป็นตลาดการค้าที่มีกลุ่มตัวแสดงหลักคือ หยก หรือ ตัวแทนค้าข้าวที่รับหน้าที่จากผู้ส่งออกข้าวในการรวบรวมข้าวให้ได้ปริมาณและคุณภาพตามคำสั่งซื้อเพื่อส่งต่อไปให้ผู้ส่งออกข้าวในการส่งข้าวไปยังนายหน้าค้าข้าวในต่างประเทศ นอกจากนี้โรงสีอาจจะมีการส่งข้าวสารให้ผู้ส่งออกโดยตรงหรือโรงสีขนาดใหญ่บางแห่งก็อาจทำกิจการทั้งการสีข้าวและการทำกิจการส่งออกข้าวด้วย

ทั้งนี้ความสัมพันธ์ของกลุ่มตัวแสดงต่างๆในกระบวนการค้าข้าวของไทยทั้งภายในตลาดการค้าข้าวเปลือก ตลาดการค้าข้าวสารภายในประเทศ และตลาดการค้าข้าวสารส่งออกสามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่ 3.7 ซึ่งผู้วิจัยได้ปรับมาจากแผนภาพวิถีการตลาดข้าวเปลือกและข้าวสารของศจินทร์ (ศจินทร์ ประชาสันต์, 2556: 48)



แผนภาพที่ 3.7 กระบวนการค้าข้าว



CHULALONGKORN UNIVERSITY

จากความสัมพันธ์ของกลุ่มตัวแสดงต่างๆในกระบวนการค้าข้าวจะเห็นได้ว่า ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในตลาดข้าวภายในประเทศคือโรงสี ซึ่งนอกจากจะทำหน้าที่เป็นผู้แปรรูปข้าวเปลือกเป็นข้าวสารแล้ว ยังทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อ ผู้ขาย ผู้กักเก็บ และผู้กระจายสินค้าอีกด้วย โดยข้าวสารที่ออกจากโรงสีส่วนหนึ่งจะถูกเก็บไว้บริโภคในท้องถิ่นส่วนที่เหลือจะถูกส่งไปยังกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นศูนย์กลางการค้าข้าวของประเทศ การขายข้าวของโรงสีมายังตลาดกรุงเทพฯ นั้นอาจจะเป็นการขายโดยตรงจากโรงสีไปยังผู้ส่งออกหรือผ่านหยังซึ่งทำหน้าที่เป็นคนกลางในการรวบรวมและประสานการซื้อขายข้าว รวมถึงรับผิดชอบดูแลการส่งมอบให้เป็นอย่างดีตามชนิดปริมาณ และคุณภาพที่ผู้ซื้อและผู้ขายตกลงกัน และมีการส่งมอบภายในเวลาที่กำหนด เมื่อผู้ส่งออกได้รับข้าวแล้วก็จะขายข้าวให้กับผู้ซื้อในต่างประเทศ การขายส่งออกข้าวส่วนใหญ่จะเป็นการขายผ่านบริษัทนายหน้าค้าข้าวในต่างประเทศ (broker) ซึ่งเป็นบริษัทขนาดใหญ่และมีเครือข่ายไปทั่วโลกตลอดจนมีความได้เปรียบในด้าน

ความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ เช่น บริษัท Schepens & Co.SA ในยุโรป Creed Rice ในสหรัฐอเมริกา และ Louis Dreyfus Commodities ในสิงคโปร์ (อิทธิพงศ์ มหาธนเศรษฐ์, 2557: 29)

โดยในขั้นตอนของการกำหนดราคาข้าวภายในประเทศจะมีความสัมพันธ์กับการราคาซื้อขายข้าวในตลาดโลกที่แต่ละประเทศทำการซื้อขาย ซึ่งในกรณีของประเทศไทยผู้ส่งออกจะเป็นผู้เชื่อมโยงและส่งผ่านราคาข้าวสารในตลาดโลกกับราคาข้าวของตลาดส่งออกและตลาดภายในประเทศ จากนั้นโรงสีและผู้ประกอบการทำข้าวจะอาศัยราคาจากนายหน้าของพ่อค้าผู้ส่งออกข้าวหรือหยัง พ่อค้าขายส่งในตลาดกรุงเทพฯ และพ่อค้าในตลาดส่งออกมาเป็นข้อมูลเพื่อกำหนดราคาอ้างอิงในการรับซื้อข้าวเปลือกในตลาดท้องถิ่นหรือจากเกษตรกร (ศูนย์พัฒนาความรู้การซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการค้าสินค้าเกษตรล่วงหน้า, 2559) และจากกระบวนการค้าข้าวที่การซื้อขายข้าวจากขานาจนถึงผู้บริโภคนั้นต้องผ่านพ่อค้าในระดับต่างๆ มากมาย ซึ่งแต่ละขั้นตอนก็มีค่าใช้จ่าย การแสวงหากำไร และผลประโยชน์ตามลำดับ จึงเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ราคาข้าวจากขานาจนถึงผู้บริโภคแตกต่างกัน โดยที่ขานาในฐานะผู้ผลิตข้าวเป็นผู้ที่ได้ประโยชน์น้อยที่สุดในระบบเนื่องจากต้องรับภาระค่าใช้จ่ายและความเสี่ยงทั้งหมดผ่านทางราคาข้าวเปลือกที่ขานาขายได้ (อิทธิ พิศาลวานิช และคณะ, 2555: 13) และผลจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างในตลาดข้าวเปลือกที่ทำข้าวและตลาดกลางโดนลดบทบาท ก็ยิ่งทำให้อำนาจต่อรองของขานายังลดลง ในขณะที่กลุ่มพ่อค้าในระดับต่างๆ ตั้งแต่พ่อค้าในระดับท้องถิ่น จนถึงพ่อค้าในส่วนกลางก็ต้องแบกรับความเสี่ยงต่อกันเป็นทอดๆ ภายใต้กระบวนการค้าข้าว

นอกจากการซื้อขายข้าวในกระบวนการค้าข้าวในตลาดดังที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว ยังมีการซื้อขายข้าวในอีกประเภทหนึ่งคือ การซื้อขายข้าวในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า โดยสถานการณ์ซื้อขายข้าวจากสินค้าเกษตรล่วงหน้าของไทย พบว่า แม้ราคาส่งออก ราคาขายส่ง และราคาข้าวที่เกษตรกรได้รับจะมีความสัมพันธ์อย่างมากกับราคาซื้อขายในตลาดล่วงหน้าที่ซื้อขายก่อนหน้า 1 หรือ 2 เดือน แต่ด้วยปริมาณข้าวที่ซื้อขายผ่านตลาดซื้อขายล่วงหน้ามีเพียงร้อยละ 2.7 ของปริมาณผลผลิตข้าวรวมทั้งหมดและด้วยการแทรกแซงราคาของรัฐผ่านนโยบายข้าวอย่างเข้มข้น ทำให้ราคาในตลาดซื้อขายล่วงหน้าไม่ได้สะท้อนอุปสงค์และอุปทานที่แท้จริงของข้าว ดังนั้นราคาในตลาดซื้อขายล่วงหน้าจึงยังไม่สามารถนำไปใช้เป็นราคาอ้างอิงสำหรับการกำหนดราคาในตลาดจริงได้ แต่ในอีกด้านหนึ่ง การซื้อขายในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้ายังเป็นประโยชน์ในแง่ของการรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการผันผวนของราคา ในสภาวะการณ์ที่ผู้ส่งออก หยัง และโรงสี ต้องประสบกับความผันผวนของราคาที่มีเพิ่มขึ้น (มาฆะสิริ เขาวกุล และคณะ, 2554: iii)

กลุ่มสมาคมในตลาดข้าว

จากความสัมพันธ์ของบุคคลต่างๆที่มีการซื้อขายสินค้าระหว่างกันทั้งในตลาดการค้าข้าวเปลือก ตลาดการค้าข้าวสารภายในประเทศ และตลาดการค้าข้าวสารส่งออก ก่อให้เกิดการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลที่ทำธุรกิจประเภทเดียวกันในรูปแบบของสมาคม เพื่อการช่วยเหลือระหว่างกันของกลุ่มสมาชิกในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันและการเจรจาต่อรองทางด้านธุรกิจกับทั้งหน่วยงานราชการและเอกชน รวมทั้งการเจรจาไกล่เกลี่ยปัญหาข้อขัดแย้งทั้งระหว่างสมาชิกภายในกลุ่มและบุคคลภายนอก โดยทั้งนี้แต่ละกลุ่มสมาคมต่างก็มีผลประโยชน์ในการประกอบธุรกิจที่แตกต่างกันไป

กลุ่มสมาคมในตลาดข้าว แบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มหลัก คือ กลุ่มผู้ค้าข้าว และกลุ่มผู้ผลิตข้าว โดยในกลุ่มของผู้ค้าข้าว ได้มีการรวมกลุ่มของผู้ประกอบธุรกิจด้านการค้าขายข้าวในนามของสมาคมหลักๆ ได้แก่ สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย สมาคมโรงสีข้าวไทย สมาคมค้าข้าวไทย สมาคมผู้ประกอบการข้าวถุงไทย และกลุ่มของผู้ผลิตข้าว ที่ได้มีการรวมกลุ่มกันในนามสมาคมหลักๆซึ่งเป็นที่รู้จักและได้รับการยอมรับจากหน่วยงานราชการได้แก่ สมาคมชาวนาข้าวไทย สมาคมส่งเสริมชาวนาไทย เป็นต้น โดยแต่ละกลุ่มสมาคมมีประวัติและวัตถุประสงค์ในการรวมกลุ่มโดยสังเขปคือ

สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย ริเริ่มก่อตั้งเป็นเป็น “สมาคมค้าข้าวสยาม” ในช่วงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 เมื่อ พ.ศ.2461 โดยมีสมาชิกเป็นกลุ่มพ่อค้าข้าวสารขายส่งในตลาดกรุงเทพฯ และเริ่มมีการขยายสมาชิกที่เป็นผู้ประกอบการโรงสีข้าว และพ่อค้าข้าวอื่นๆซึ่งดำเนินธุรกิจส่งออกข้าวไปจำหน่ายต่างประเทศและค้าขายภายในประเทศ แต่ต่อมาจากสมาชิกของสมาคมส่วนใหญ่ที่ประกอบกิจการในลักษณะของผู้ส่งออกข้าวมากกว่าโรงสีและผู้ค้าข้าวในประเทศ จึงได้ปรับเปลี่ยนชื่อสมาคมเป็นสมาคมพ่อค้าข้าวแห่งประเทศไทยในปี พ.ศ. 2505 และเปลี่ยนเป็นสมาคมผู้ส่งออกข้าวต่างประเทศในปี พ.ศ. 2523 ก่อนจะปรับเปลี่ยนชื่ออีกครั้งเพื่อความเหมาะสมเป็น สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย (Thai Rice Exporters Association) โดยสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทยถือเป็นสมาคมที่เก่าแก่และมีบทบาทที่สำคัญอย่างต่อเนื่องในอุตสาหกรรมการค้าข้าวของประเทศและนานาชาติ ปัจจุบันสมาคมมีสมาชิกเป็นบริษัทผู้ส่งออกข้าวจำนวน 193 บริษัท (สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย, 2558)

สมาคมผู้ประกอบการข้าวถุงไทย จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2509 โดยเป็นการรวมกลุ่มของผู้ประกอบการค้าข้าวทั้งที่ประกอบกิจการแบ่งขายข้าวถุงสำหรับจำหน่ายทั้งภายในประเทศและในต่างประเทศ โดยมีแนวคิดในการรวมตัวกันเพื่อช่วยเหลือในเรื่องของข่าวสาร การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างสมาชิกและบุคคลภายนอกในการประกอบกิจการ รวมทั้งส่งเสริมการประกอบกิจการข้าวถุงให้มีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐาน โดยส่วนใหญ่สมาชิกของสมาคมผู้ประกอบการข้าวถุงจะเป็นสมาชิกของสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย (โสพรรณ มานะธัญญา, 2558)

สมาคมค้าข้าวไทย จัดตั้งขึ้นเมื่อ ปี 2514 โดยเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มผู้ค้าข้าวเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้านการเผยแพร่ข่าวสาร การช่วยไกล่เกลี่ยปัญหาพิพาทและการเรียกร้อง ในกรณีที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนินกิจการ ดังเช่น การเรียกร้องเพื่อขอยกเลิก ค่าธรรมเนียมที่ถูกเรียกเก็บโดยไม่เป็นธรรม (ค่าเก็บไผ่) และการเสนอให้มีการซื้อขายรวมทั้งกระสอบที่ บรรจุก้าวสารระหว่างโรงสีกับผู้ส่งออก เพื่อลดขั้นตอนการเรียกเก็บคืนกระสอบ เป็นต้น (สมาคมค้า ข้าวไทย, 2549: 3)

สมาคมโรงสีข้าวไทย ในอดีตผู้ประกอบการโรงสีมีการรวมตัวเป็นกลุ่มเล็กๆในรูปแบบชมรม หรือประชาคมแต่ละท้องถิ่น แต่ยังไม่มีการรวมตัวกันในรูปแบบสมาคม ในขณะที่สภาพเศรษฐกิจทาง การเมืองและกลไกการบริหารธุรกิจเกี่ยวกับการค้าข้าวของประเทศไทยมีปัญหาที่สลับซับซ้อน ทำให้ ผู้ประกอบการโรงสีข้าวจำเป็นต้องรวมตัวกันเพื่อความอยู่รอดในการประกอบธุรกิจและการเจรจา ต่อรองที่จะเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกและสังคมส่วนรวม โดยได้มีการจดทะเบียนก่อตั้งเป็นสมาคมโรงสี ข้าวไทยในปี พ.ศ. 2521 มีบทบาทหลักในการรับเรื่องราวร้องเรียนจากสมาชิกโรงสีทั่วประเทศ การให้ ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์สำหรับโรงสีในการวางแผนบริหารงาน การเจรจาเรียกร้องกับภาครัฐ เกี่ยวกับเพื่อความเสมอภาคระหว่างโรงสีและผู้ส่งออก เนื่องจากการดำเนินกิจการของโรงสีในช่วงแรก ประสบปัญหาความไม่เสมอภาคในการประกอบกิจการระหว่างโรงสีและผู้ส่งออกข้าว ดังจะเห็นได้ จากข้อเรียกร้องของสมาคมโรงสีให้ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นผู้กำหนดอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมให้ ปรับลดอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมของโรงสีให้เท่ากับผู้ส่งออก และการเรียกร้องให้กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ในการเปิดเผยข้อมูลการเข้าเทียบท่าของเรือรับสินค้า ตลาดที่ทำการส่งออก ประเภทของข้าวที่ค้าขาย ทั้งนี้ก็เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นโรงสี ผู้ค้า และเกษตรกร โดยในส่วนของโรงสี การทราบข้อมูลทำให้สามารถคำนวณราคาข้าวสารและทอนกลับเป็นราคารับซื้อ ข้าวเปลือกที่เหมาะสมและในเวลาที่เหมาะสม (สมาคมโรงสีข้าวไทย, 2555: 72-75)

สมาคมชาวนา กลุ่มสมาคมชาวนามีด้วยกันหลายกลุ่ม โดยมีกลุ่มหลักๆที่ได้เข้าร่วมใน คณะอนุกรรมการด้านการผลิตอยู่ 2 สมาคม ได้แก่ สมาคมชาวนาข้าวไทย มีแกนนำหลักคือ นายประ สิริทธิ บุญเฉย อดีตเลขาธิการสมาคมชาวนาไทย ที่มาจดทะเบียนสมาคมใหม่ภายหลังจากปัญหาความ ขัดแย้งในสมาคมและเพื่อให้สามารถปรับกฎเกณฑ์ในการรับสมาชิกที่ไม่ได้ประกอบอาชีพทำนา เช่น สมาชิกที่ทำธุรกิจปุ๋ยและธุรกิจโรงสีสามารถเข้าร่วมกับสมาคมได้ โดยวัตถุประสงค์ของสมาคมไม่ได้มุ่ง ในประเด็นการเรียกร้องความเป็นธรรมด้านราคา แต่เน้นพัฒนาเกี่ยวกับการลดต้นทุนการทำนาเพื่อให้ เกิดรายได้ที่คุ้มค่าดังนั้นบทบาทหน้าที่หลักของสมาคมคือการเผยแพร่องค์ความรู้ต่างๆด้านการทำนา ในการลดต้นทุนให้กับชาวนาควบคู่ไปกับการทำงานร่วมกับภาครัฐในการช่วยเหลือชาวนาในด้านอื่นๆ (ประสิทธิ์ บุญเฉย, 2558) และ สมาคมส่งเสริมชาวนาไทย มีแกนนำหลักคือ นายโนรี ศรีสมุทรนาค อดีตสมาชิกสมาคมชาวนาไทยที่แยกตัวออกมาจัดตั้งสมาคมใหม่ในปี 2551 ภายหลังจากปัญหาความ

ขัดแย้งภายในสมาคมชวานาไทย โดยมีบทบาทหลักในการเป็นตัวแทนเจรจากับภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ที่ชวานาประสบ โดยเฉพาะปัญหาราคาข้าว ทั้งนี้ก็เพื่อให้ชวานาสามารถขายข้าวได้ในราคาที่เหมาะสม (ภูติ ศรีสมุทรนาถ, 6 กรกฎาคม 2558) นอกจากนี้ยังมีกลุ่มสมาคมชวานากลุ่มอื่นๆ ที่มีบทบาททางการเมือง เช่น สมาคมชวานาและเกษตรกรไทย มีแกนนำหลักคือ นายวิเชียร พวงลำเจียก อดีตอุปนายกสมาคมชวานาไทย และนายระวี รุ่งเรือง ประธานเครือข่ายชวานาไทยภาคตะวันตก เป็นต้น

โดยในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มสมาคมต่างๆ ภายในตลาดข้าว พบว่า กลุ่มสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทยจะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับกลุ่มสมาคมผู้ประกอบการข้าวถุงไทย เนื่องจากสมาชิกของสมาคมผู้ประกอบการข้าวถุงไทยโดยส่วนใหญ่ก็เป็นสมาชิกในสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย ดังเช่น นางโสพรรณ มานะธัญญา นายกสมาคมผู้ประกอบการข้าวถุงไทยก็เป็นสมาชิกในสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย หรือ นายสมเกียรติ มรรคยาธร เลขานุการสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทยก็เป็นอดีตนายกสมาคมผู้ประกอบการข้าวถุงไทย นอกจากนี้ทางสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทยจะมีความใกล้ชิดกับสมาคมค้าข้าวไทย เนื่องจากความเชื่อมโยงในเชิงธุรกิจระหว่างกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทยกับสมาคมโรงสีข้าวไทย พบว่า ทั้งสองสมาคมไม่ได้มีความใกล้ชิดในเชิงการประสานงานและร่วมมือการทำงานระหว่างสมาคมอย่างใกล้ชิด หรือการรวมกลุ่มกันในนามภาคเอกชนเพื่อเรียกร้องหรือผลักดันข้อเสนอต่างๆ กับภาครัฐ เนื่องจากธรรมชาติในการดำเนินธุรกิจค้าข้าวที่มีผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน (สมเกียรติ มรรคยาธร, 3 มิถุนายน 2558) ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงไม่ค่อยเกิดขึ้น และส่วนใหญ่มักจะเป็นการเรียกร้องกันในนามของแต่ละสมาคมมากกว่า (มานัส กิจประเสริฐ, 9 มิถุนายน 2558)

ความสัมพันธ์ภายในสมาคมชวานากลุ่มต่างๆ พบว่า สมาคมชวานาแต่ละสมาคมมีความขัดแย้งกันเองภายในกลุ่มซึ่งส่วนหนึ่งมีที่มาจากความแตกต่างของกลุ่มการเมืองที่สมาคมชวานาแต่ละกลุ่มใกล้ชิดและสนับสนุนนโยบายข้าวของรัฐบาล ดังเช่น ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มสมาคมชวานาและเกษตรกรไทย ของนายวิเชียร พวงลำเจียก ที่ถูกกล่าวหาว่าได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองพรรคเพื่อไทย และนายยรรยง พวงราช อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ (แนวหน้า, 10 มิถุนายน 2557) กับ กลุ่มสมาคมชวานาข้าวไทย ของนายประสิทธิ์ บุญเฉย ที่เคยเป็นอดีตที่ปรึกษาของนายไทรรงค์ สุวรรณศิริ รองนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ผู้จัดการออนไลน์, 8 มีนาคม 2554) และในส่วนของสมาคมชวานากับกลุ่มโรงสี จะมีความขัดแย้งกันแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างตัวแกนนำชวานาของสมาคมนั้นๆ กับสมาคมโรงสีในแต่ละจังหวัด

ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มตัวแสดงเครือข่ายนโยบายข้าว

ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายข้าว ซึ่งมีรูปแบบของเครือข่ายในลักษณะชุมชนนโยบาย โดยสามารถแบ่งกลุ่มตัวแสดงที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันออกได้เป็น 3 กลุ่มหลัก คือ กลุ่มการเมือง ซึ่งเป็นตัวแสดงของกลุ่มพรรคการเมืองที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่บริหารนโยบายข้าว กลุ่มข้าราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับข้าว ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 หน่วยงานหลัก ได้แก่ หน่วยงานที่ดูแลด้านการผลิตข้าว คือ กระทรวงเกษตร และ หน่วยงานที่ดูแลด้านการค้าข้าว คือ กระทรวงพาณิชย์ และกลุ่มเอกชน ได้แก่ สมาคมต่างๆ และตัวแสดงที่ทำธุรกิจในตลาดข้าว ซึ่งกลุ่มตัวแสดงเหล่านี้จะเข้ามามีบทบาทระหว่างกัน ใน 2 ส่วน คือ ส่วนของกระบวนการกำหนดและการดำเนินนโยบายข้าว และส่วนของการซื้อขายในตลาดข้าว

ความสัมพันธ์ของกลุ่มตัวแสดงส่วนของกระบวนการกำหนดและการดำเนินนโยบายข้าว

ความสัมพันธ์ภายในกลุ่มตัวแสดงในกระบวนการกำหนดและการดำเนินนโยบายข้าว มีตัวแสดงที่มีบทบาทหลัก คือ กลุ่มการเมืองและกลุ่มข้าราชการ ซึ่งจากโครงสร้างในการกำหนดและการดำเนินนโยบายข้าวของประเทศไทยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ที่มีการปรับโครงสร้างของคณะกรรมการในสมัยของรัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์ โดยการเพิ่มกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านข้าวเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกรรมการ และได้มีความพยายามของกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิในการเสนอให้เพิ่มตัวแทนของภาคเอกชนทั้งตัวแทนของผู้ส่งออกข้าว ตัวแทนของโรงสี และตัวแทนของชาวนาเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ แต่ข้อเสนอดังกล่าวก็ถูกคัดค้านจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ เนื่องจากเกรงว่าจะเป็นช่องทางให้ภาคเอกชนเข้ามามีโอกาสในการต่อรองผลประโยชน์เพื่อกลุ่มธุรกิจของตนเอง และเกรงว่าข้อมูลในการประชุมของคณะกรรมการอาจสัมพันธ์กับผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจต่างๆซึ่งควรเป็นความลับ จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทให้ตัวแทนของกลุ่มภาคเอกชนไปเข้าร่วมเฉพาะการประชุมในระดับอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิตและการตลาดแทน ส่งผลให้โครงสร้างในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติไม่ครบตามองค์ประกอบและจุดมุ่งหมายเดิมในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างคณะกรรมการนโยบาย ที่ต้องการให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและกำหนดทิศทางนโยบายข้าวของประเทศ (ปราโมทย์ วาณิชชานนท์, 2558) ซึ่งผลจากการที่ภาคเอกชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ทำให้ตัวแทนภาคเอกชนมีหน้าที่เพียงให้ความเห็นในคณะอนุกรรมการฝ่ายผลิตและฝ่ายตลาด เพื่อยื่นข้อเสนอให้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติพิจารณาอีกครั้งโดยที่ข้อเสนอจากอนุกรรมการไม่ได้มีผลผูกพันต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายในแนวทางที่ภาคเอกชนเสนอ (อภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย, 2558) จากการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาคเอกชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายข้าว ทำให้การทำงาน

ของตัวแทนภาคเอกชนที่เข้าร่วมเป็นกรรมการในอนุกรรมการด้านการผลิตและการตลาดแทบไม่มีบทบาทใดๆในทางปฏิบัติ เนื่องจากความคิดเห็นและข้อเสนอของตัวแทนภาคเอกชนไม่ได้รับการตอบสนองจากภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม และในบางครั้งที่การประชุมยังมีบรรยากาศเป็นเพียงการแจ้งให้ภาคเอกชนรับทราบในแนวทางของภาครัฐโดยไม่ได้มีการเปิดโอกาสให้ตัวแทนภาคเอกชนได้แสดงความคิดเห็น กลายเป็นปัญหาของการทำงานระหว่างกันภาครัฐและภาคเอกชน ที่ทางฝั่งภาคเอกชนมองว่า ภาครัฐไม่ได้รับฟังและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย (มานัส กิจประเสริฐ, 9 มิถุนายน 2558)

ด้านความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองและกลุ่มข้าราชการที่ทำงานร่วมกันภายใต้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่ฝ่ายข้าราชการมีหน้าที่หลักในการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ฝ่ายการเมืองพิจารณาและตัดสินใจ เนื่องจากตัวแทนของกลุ่มการเมืองที่มาทำหน้าที่เป็นกรรมการในการพิจารณานโยบายข้าวมักจะมีกรอบและทิศทางที่กำหนดนโยบายมาจากพรรคต้นสังกัด และต้องการข้อมูลจากหน่วยงานราชการในส่วนของรายละเอียดที่เกี่ยวข้องเพื่อการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆของนโยบาย ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติจะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดในลักษณะที่ฝ่ายการเมืองยอมรับฟังและดำเนินตามข้อเสนอของฝ่ายข้าราชการ หรือมีความสัมพันธ์ที่ห่างเหินในลักษณะการทำงานแบบทำตามคำสั่งก็ขึ้นอยู่กับตัวแทนฝ่ายการเมืองของรัฐบาลในแต่ละสมัย (เจ้าหน้าที่กรมการค้าภายใน, 10 กรกฎาคม 2558)

นอกจากนี้ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานราชการที่ทำงานร่วมกันในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติซึ่งมีอยู่ 2 หน่วยงานหลัก คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กับ กระทรวงพาณิชย์ก็พบว่า มีมุมมองและทิศทางในการดำเนินนโยบายข้าวที่แตกต่างกันและมักกลายเป็นปัญหาในการทำงานร่วมกันโดยเฉพาะมุมมองว่า กระทรวงพาณิชย์ก็เน้นเฉพาะขายข้าวในปริมาณมากๆโดยไม่สนใจเรื่องของคุณภาพในการผลิตข้าว (เจ้าหน้าที่กรมการค้าข้าว, 10 กรกฎาคม 2558) ขณะที่กระทรวงเกษตรก็เน้นเฉพาะผลิตข้าวโดยไม่สนใจว่าตลาดต้องการอะไร นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องของข้อมูลหลายด้านที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างสองกระทรวง ดังเช่น ปัญหาด้านข้อมูลพื้นที่เพาะปลูกข้าวจากกระทรวงเกษตรที่ไม่ตรงหรือใกล้เคียงกันระหว่างสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรและกรมส่งเสริมการเกษตร เนื่องจากทั้งสองหน่วยงานใช้หลักและวิธีการในการเก็บข้อมูลที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานตัดสินใจเพื่อวางแผนในการออกมาตรการต่างๆของฝ่ายกระทรวงพาณิชย์ ในขณะที่กระทรวงพาณิชย์เองก็ไม่มีข้อมูลที่เพียงพอและชัดเจนที่จะสามารถระบุข้อมูลของพันธุ์ข้าวที่ตลาดต้องการเพื่อให้หน่วยงานของกระทรวงเกษตรนำไปใช้เป็นข้อมูลเพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกข้าวรองรับความต้องการของตลาดได้ เป็นต้น (เจ้าหน้าที่กรมการค้าภายใน,

10 กรกฎาคม 2558)อีกทั้งในส่วนของคุณสัมพันธ์ระหว่างสองกระทรวงในการทำงานร่วมกันภายใต้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ได้กำหนดหน้าที่การทำงานให้กรมการค้าภายในเป็นเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและกรมการค้าภายในเป็นผู้ช่วยเลขานุการก็เป็นอีกหนึ่งประเด็นปัญหาอันเนื่องมาจากการหยิบยกประเด็นเพื่อเสนอให้คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติพิจารณาที่ฝ่ายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มองว่า มักเป็นการหยิบยกประเด็นในการนำเสนอเพื่อพิจารณาในประเด็นด้านการค้าของฝ่ายกระทรวงพาณิชย์ที่มีกรมการค้าภายในทำหน้าที่เป็นเลขานุการของการประชุม และไม่ให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาด้านการผลิตข้าวเท่าที่ควร (เจ้าหน้าที่กรมการค้าภายใน, 10 กรกฎาคม 2558) จากปัญหาเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งของทั้งสองกระทรวงที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานในการวางแผนมาตรการและนโยบายข้าวภายใต้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ และสัมพันธ์ไปถึงยุทธศาสตร์ข้าวไทยแต่ละฉบับที่มีเนื้อหาที่แยกส่วนกันระหว่างสองกระทรวง

ความสัมพันธ์ของกลุ่มตัวแสดงส่วนของการซื้อขายในตลาดข้าว

ความสัมพันธ์ของตัวแสดงในตลาดข้าว พบว่า ในส่วนความสัมพันธ์ระหว่างชาวนากับโรงสี เมื่อเทียบสัดส่วนจากปริมาณการผลิตข้าวของชาวนาไทยกับปริมาณการผลิตของโรงสี พบว่า จากข้อมูลอ้างอิงในปี 2551 โรงสีมีกำลังการผลิตสูงกว่าผลผลิตข้าวเปลือกที่ชาวนาผลิตได้ถึง 2 เท่า ซึ่งแม้ดูเหมือนว่าโรงสีจะต้องมีการแข่งขันด้านราคาอย่างมากเพื่อให้ชาวนานำข้าวเปลือกมาขายแต่ในทางปฏิบัติ การแข่งขันด้านราคาไม่เกิดขึ้นเนื่องจากนโยบายรับจำนำข้าวทำให้โรงสีมีบทบาทในการรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรโดยตรง รวมถึงเมื่อพิจารณาในระดับอำเภอ พบว่า โครงสร้างตลาดของโรงสีแต่ละอำเภอเป็นตลาดแบบผู้ซื้อน้อยราย ทำให้ความแตกต่างระหว่างกำลังการผลิตของโรงสีและปริมาณข้าวเปลือกไม่มีผลในการแข่งขันด้านราคารับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา แต่โรงสีสามารถใช้กลยุทธ์อื่นแทนกลยุทธ์ด้านราคาได้ เช่น เงื่อนไขของสินเชื่อ และการจ่ายเงินให้เร็วขึ้นในกรณีของพ่อค้าที่ทำหน้าที่รวบรวมข้าวให้กับโรงสี เป็นต้น (ศจรินทร์ ประชาสันต์, 2556)

ด้านความสัมพันธ์ของโรงสีกับผู้ส่งออกข้าวจะมีหยงหรือพ่อค้าข้าวที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างโรงสีกับผู้ส่งออก โดยหน้าที่หลักๆของหยงคือการรวบรวมข้าวให้ได้ตามยอดการสั่งซื้อที่ผู้ส่งออกข้าวได้รับมาจากต่างประเทศ และการทำหน้าที่ในการสำรองจ่ายให้กับทางโรงสีแทนผู้ส่งออก เนื่องจากในระบบของการค้าขายข้าวทางฝั่งผู้ส่งออกจะไม่จ่ายเงินค่าข้าวสารที่ซื้อจากโรงสีในทันทีแต่จะจ่ายภายหลังจากที่มีการส่งออกข้าวออกจากท่าเรือทำให้โรงสีโดยส่วนใหญ่เกิดปัญหาสภาพคล่องในการทำธุรกิจรับซื้อข้าวหยงจึงต้องทำหน้าที่ในการสำรองเงินแทน (สุพจน์ วงศ์จิรัฐติกาล, 2558) ซึ่งจากจำนวนผู้ส่งออกข้าวที่มีปริมาณน้อยเมื่อเทียบกับสัดส่วนของโรงสี ทำให้ผู้ส่งออกค่อนข้างมีอำนาจต่อรองในการรับซื้อข้าวได้มากกว่าโรงสี ทั้งในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการทำธุรกิจข้าวและการกำหนด

ราคาข้าว และในขณะเดียวกันจากสัดส่วนของปริมาณการส่งออกข้าวที่กระจุกตัวอยู่ที่ผู้ส่งออกน้อยราย ดังเช่น จากสถิติการส่งออกในรอบ 5 เดือนแรกของปี 2551 ที่มีปริมาณส่งออกกว่า 5 ล้านตันข้าวสาร พบว่าผู้ส่งออก 5 อันดับแรกของไทย มีส่วนแบ่งการตลาดรวมกันเท่ากับ 47 เปอร์เซนต์ สูงขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนเกือบ 10% ซึ่งประกอบด้วย บริษัท นครหลวงค้าข้าว จำกัด ซึ่งช่วง 5 เดือนแรกครองส่วนแบ่งตลาด 15-16% บริษัท เอเชียโกลเด้นไรซ์ จำกัด ครองส่วนแบ่ง 12-13% บริษัท ไชยพรค้าข้าว จำกัด ครองส่วนแบ่ง 5-6% บริษัท พงษ์ลาภ จำกัด ส่วนแบ่ง 5-6% และบริษัท ไทยฟ้า(2511) จำกัด ครองส่วนแบ่งตลาด 5-6%(นวนลนิตย์ บัวดวง, 27 มิถุนายน 2551) ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างตลาดในประเทศระดับผู้ส่งออกที่ยังคงเป็นโครงสร้างตลาดแบบผู้ขายน้อยราย (Oligopoly) จึงทำให้ผู้ส่งออกกลุ่มนี้มีอำนาจในการขึ้นราคาค้าวในประเทศ (มาฆะสิริ เซาวกุล และคณะ, 2554: i)

นอกจากเครือข่ายนโยบายราคาข้าวดังที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว รัฐถือเป็นอีกหนึ่งตัวแสดงหนึ่งที่มีความสัมพันธ์ในตลาดการซื้อขายข้าวจากการดำเนินนโยบายแทรกแซงราคาข้าวของรัฐเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร โดยมีความสัมพันธ์ที่มากขึ้นน้อยแตกต่างกันไปในแต่ละยุค โดยในช่วงของการดำเนินนโยบายราคาข้าวภายใต้โครงการรับจำนำก่อนปี 2554 รัฐบาลทำหน้าที่ในฐานะตัวแสดงหนึ่งที่เป็นทางเลือกให้แก่เกษตรกรในการจำนำข้าวให้กับรัฐบาลเพื่อชะลอการขายข้าว โดยผ่านหน่วยงานหลักของรัฐที่ทำหน้าที่ในการรับซื้อและบริหารจัดการเรื่องข้าวคือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) องค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) แต่ก็ยังคงให้ตัวแสดงอื่นๆในตลาดข้าวทำการซื้อขายข้าวตามปกติ ดังแสดงความสัมพันธ์ได้ในแผนภาพด้านล่าง

แผนภาพที่ 3.8 ความสัมพันธ์ของตัวแสดงในตลาดข้าวภายใต้นโยบายรับจำนำข้าวก่อนปี 2554



จากแผนภาพ จะเห็นได้ว่า การซื้อขายในตลาดข้าวจะแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ การซื้อขายข้าวของชาวนากับรัฐบาลผ่านโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งจะมีกำหนดราคาการรับจำนำที่ไม่สูงกว่าราคาซื้อขายข้าวในตลาดเอกชน ยกเว้นในบางรัฐบาลที่อาจมีการกำหนดราคาการรับจำนำข้าวที่สูงกว่าราคาตลาด แต่ก็ไม่สูงกว่ามากจนเกินไป รวมทั้งมีการจำกัดปริมาณการรับจำนำข้าวเพื่อไม่ให้กระทบต่อการซื้อขายข้าวภายในตลาดเอกชน โดยข้าวเปลือกที่ได้จากการรับซื้อจากโครงการรับจำนำจะนำไปเก็บเป็นสต็อกข้าวของรัฐบาล เพื่อรอการขายในระดับรัฐต่อรัฐ หรือการระบายข้าวผ่านการเปิดประมูลให้กับผู้ส่งออกข้าว ในขณะที่ในส่วนของการซื้อขายข้าวในตลาดเอกชน เป็นการซื้อขายข้าวของชาวนากับโรงสีหรือพ่อค้าท้องถิ่น โดยที่โรงสีเป็นผู้กำหนดราคาซื้อข้าวเปลือกที่คำนวณมาจากราคาซื้อข้าวสารที่ผู้ส่งออกกำหนดโดยอิงจากราคาซื้อขายข้าวกับผู้ซื้อข้าวในต่างประเทศ โดยนอกจากโรงสีจะมีบทบาทในการกำหนดราคาซื้อข้าวเปลือกแล้ว ในอีกส่วนหนึ่งโรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวจากรัฐจะเข้าไปมีบทบาทในการรับจ้างรัฐสีข้าว และเป็นตัวแทนของรัฐในการทำหน้าที่รับจำนำข้าวจากชาวนา โรงสีจึงถือได้ว่าเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญทั้งในส่วนของการซื้อข้าวผ่านโครงการรับจำนำข้าวของรัฐ และการรับซื้อข้าวในตลาดเอกชนจากชาวนา ที่จะส่งต่อไปยังหียง และผู้ส่งออกข้าวเพื่อขายต่อไปยังผู้ซื้อข้าวในตลาดต่างประเทศต่อไป

การนำเสนอเกี่ยวกับพัฒนาการของนโยบายและเครือข่ายการค้าข้าว ดังที่ได้นำเสนอไปในบทนี้ เป็นเพียงการนำเสนอข้อมูลโดยสังเขป เพื่อสร้างความเข้าใจด้านนโยบายราคาข้าวของไทยตั้งแต่

ในอดีตจนถึงช่วงเวลาก่อนการศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ รวมทั้งการนำเสนอเพื่ออธิบายความเชื่อมโยงระหว่างสถานการณ์การค้าข้าวในตลาดโลกที่สัมพันธ์กับราคาข้าวของไทย ซึ่งเกี่ยวโยงไปถึงการตัดสินใจของตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบายข้าวที่เป็นทางการในแต่ละรัฐบาล และสัมพันธ์ไปถึงบทบาทและความสัมพันธ์ของตัวแสดงและกลุ่มสมาคมต่างๆภายในตลาดข้าว ในช่วงเวลาก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์และรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ที่จะได้นำเสนอในบทถัดไป โดยแบ่งเป็น การนำเสนอเกี่ยวกับนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในบทที่ 4 และนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในบทที่ 5



บทที่ 4

นโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

การนำเสนอในบทนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายราคาข้าวภายใต้โครงการประกันรายได้เกษตรกรของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เพื่อตอบประเด็นคำถามการวิจัยใน 2 ประเด็น คือ ในประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการกำหนดและเครือข่ายนโยบายราคาข้าวเป็นอย่างไร และประเด็นที่สอง ปัจจัยใดที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าว ซึ่งในเบื้องต้นผู้วิจัยจะนำเสนอรายละเอียดของโครงการประกันรายได้เกษตรกรเป็นลำดับแรก เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกร จากนั้นในลำดับถัดไปจึงเป็นการนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษาโครงสร้างและความสัมพันธ์ของตัวแสดงในกระบวนการกำหนดและเครือข่ายนโยบายราคาข้าวในโครงการประกันรายได้เกษตรกรเพื่อตอบคำถามในประเด็นที่หนึ่ง ซึ่งจะเชื่อมโยงไปสู่การนำเสนอในลำดับสุดท้ายคือ การนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับศึกษาปัจจัยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าว จาก “โครงการรับจำนำข้าว” เป็น “โครงการประกันรายได้เกษตรกร” ในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เพื่อตอบคำถามในประเด็นที่สองและเพื่อพิสูจน์สมมติฐานที่ว่า ปัจจัยจากผลกระทบของการทำนโยบายรับจำนำข้าวในรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวชและรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และปัจจัยจากปัญหาทางการเมืองในการระบายข้าวเป็นปัจจัยหลัก ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายราคา โดยมีรายละเอียดดังนี้

โครงการประกันรายได้เกษตรกร

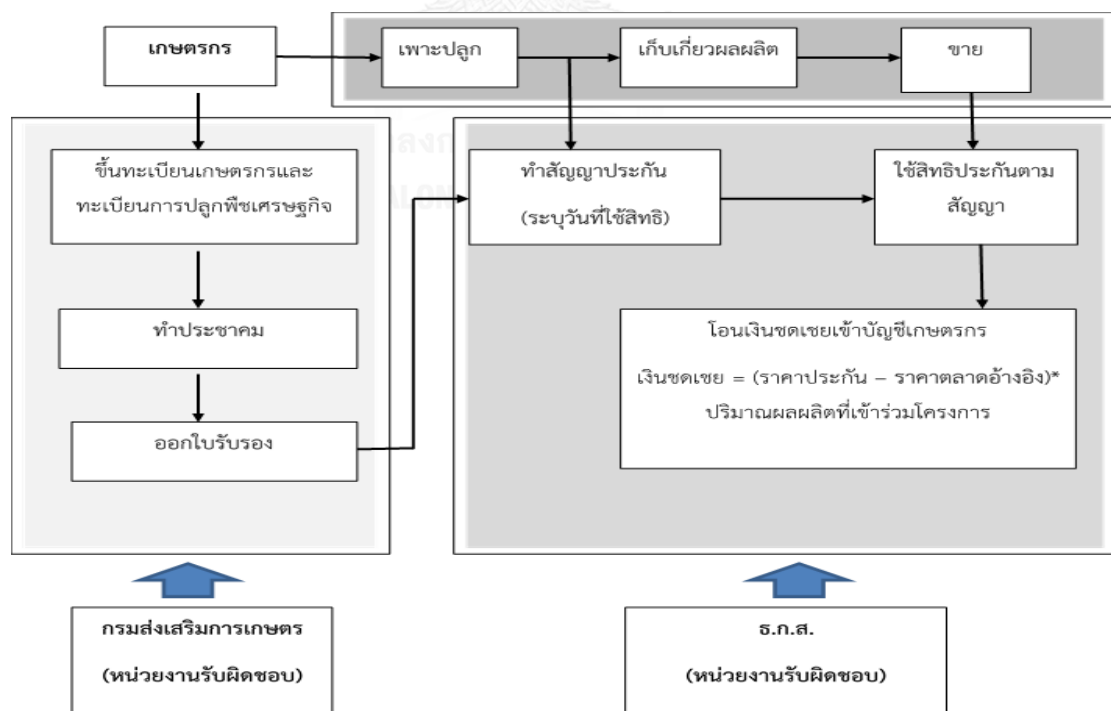
การนำเสนอในลำดับแรกเป็นการเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการประกันรายได้ ซึ่งเป็นหนึ่งในนโยบายข้าวที่รัฐบาลอภิสิทธิ์นำมาใช้แทนการดำเนินมาตรการความช่วยเหลือเกษตรกรผ่านโครงการรับจำนำข้าวที่ดำเนินการมาตั้งแต่ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งมีพื้นฐานแนวคิดของการดำเนินโครงการเพื่อดึงข้าวออกจากตลาดในช่วงต้นฤดูการเก็บเกี่ยว โดยรัฐจะทำการรับจำนำข้าวจากชาวนาไปเก็บไว้ในสต็อกข้าวของรัฐหรือในยุ้งฉางของชาวนาเพื่อรอการไถ่ถอน แต่จากปัญหาการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวที่สะสมมาอย่างยาวนาน ทำให้รัฐบาลอภิสิทธิ์ได้มีการเปลี่ยนมาตรการใหม่ในการช่วยเหลือเกษตรกรเป็นโครงการประกันรายได้เกษตรกร ซึ่งมีพื้นฐานแนวคิดมาจากการประกันราคาที่ใช้วิธีการจ่ายเงินชดเชย (Deficiency payments) ที่มีการเอาไปใช้ในหลายประเทศ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้วิธีการดำเนินการ คือในช่วงเริ่มต้นรัฐจะมีการประกาศราคาก่อนฤดูกาลเพาะปลูกว่าราคาประกันตันละกี่บาท เกษตรกรแต่ละคนจะต้องปลูกพืชในเนื้อที่เท่ากับปีที่แล้ว หรือมากกว่า หรือ น้อยกว่าร้อยละเท่าใดขึ้นอยู่กับการประเมินภาวะตลาดในปี

นั้น ถ้าเกษตรกรตกลงที่จะมีการจดทะเบียนเข้าร่วมโครงการ ซึ่งเกษตรกรมีสิทธิที่จะไม่เข้าร่วมโครงการก็ได้หากคาดการณ์ว่าพืชชนิดนั้นจะมีราคาดีกว่าราคาที่รัฐประเมินไว้ก็สามารถลงทุนปลูกพืชได้มากกว่าเนื้อที่ที่รัฐกำหนด ซึ่งโดยปกติผลผลิตที่เกษตรกรปลูกได้ก็จะขายให้กับบริษัทในพื้นที่ที่รับซื้อและเก็บรักษาสินค้าเพื่อเก็งกำไร โดยทั้งนี้เกษตรกรจะขายผลผลิตได้ในปริมาณเท่าใดก็ขึ้นอยู่กับเนื้อที่ที่รัฐได้ประมาณการเกี่ยวกับผลผลิตต่อไร่ไว้ ซึ่งหากราคาที่เกษตรกรขายได้สูงกว่าราคาประกันรัฐก็ไม่ต้องยุ่ง แต่ถ้าต่ำกว่าก็จะได้รับเงินชดเชยจากรัฐ (โสภณ ทองปาน, 9 มิถุนายน 2552) โดยจากแนวคิดดังกล่าว ทางรัฐบาลได้มีการนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย กลายเป็นโครงการประกันรายได้เกษตรกร โดยมีรายละเอียดการดำเนินโครงการโดยสังเขปดังนี้

รายละเอียดโครงการประกันรายได้เกษตรกร

การดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรมีระยะเวลาการดำเนินโครงการครอบคลุมตั้งแต่เดือนตุลาคม 2552 – กันยายน 2554 โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการประกันรายได้เกษตรกรซึ่งมีกระบวนการดำเนินโครงการโดยสังเขป ดังแผนภาพ

แผนภาพที่ 4.1 กระบวนการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรและหน่วยงานที่รับผิดชอบ



ที่มา: ปรับปรุงจากแผนภาพหลักการของโครงการประกันรายได้เกษตรกร(สำนักงานส่งเสริมและพัฒนากาเกษตรเขตที่ 3 จังหวัดระยอง กรมส่งเสริมการเกษตร, 2559)

จากแผนภาพ หลักเกณฑ์การเข้าโครงการประกันรายได้เกษตรกร ได้มีการกำหนดให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนเกษตรกร โดยกรมส่งเสริมการเกษตรจะมีการจัดประชุมประชาคมเพื่อรับรองการผลิต ซึ่งจะมีการคำนวณปริมาณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่รายจังหวัดแยกตามชนิดข้าวและพื้นที่ในและนอกเขตชลประทานเป็นเกณฑ์. และเมื่อเกษตรกรได้ขึ้นทะเบียนการปลูกข้าวกับกรมส่งเสริมการเกษตรแล้วจึงจะดำเนินการทำสัญญาประกันรายได้กับ ธ.ก.ส. ซึ่งหากต่อมาภายหลัง เมื่อมีการเก็บเกี่ยวผลผลิตแล้วเกษตรกรมีผลผลิตที่น้อยกว่าปริมาณที่ทำสัญญาประกันรายได้ไว้หรือไม่ได้รับผลผลิตเนื่องจากประสบภัยพิบัติหรือภัยธรรมชาติ ก็สามารถได้รับเงินชดเชยตามเกณฑ์กลางอ้างอิงตามปริมาณผลผลิตที่ได้ทำสัญญาประกันรายได้ไว้ (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2552b) โดยทั้งนี้ในการรับเงินชดเชยส่วนต่างราคาจะคำนวณจากราคาตลาดอ้างอิงซึ่งหากต่ำกว่าต่ำกว่าราคาประกันที่กำหนด ณ วันใช้สิทธิที่ระบุไว้ตามสัญญาประกันราคา เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการจะได้รับเงินชดเชยหรือที่เรียกว่า เงินประกันรายได้ที่คิดจากส่วนต่างราคาของราคาประกันและเกณฑ์กลางอ้างอิง โดย ธ.ก.ส. จะโอนเงินเข้าบัญชีที่เปิดไว้กับ ธ.ก.ส.(สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรเขตที่ 3 จังหวัดระยอง กรมส่งเสริมการเกษตร, 2559)

ด้านเป้าหมายและพื้นที่ดำเนินการของโครงการ ทางรัฐบาลได้กำหนดการรับประกันรายได้เกษตรกรให้ผู้ปลูกข้าวเปลือกหอมมะลิ (รวมข้าวเปลือกพันธุ์ กข. 15) ข้าวเปลือกหอมจังหวัด ข้าวเปลือกเจ้า ข้าวเปลือกปทุมธานี และข้าวเปลือกเหนียวในพื้นที่เพาะปลูกข้าวทั่วประเทศสามารถเข้าร่วมโครงการได้ และได้มีการกำหนดปริมาณและราคาประกันรายได้เกษตรกรต่อครัวเรือน ณ ความชื้นไม่เกิน 15% ดังข้อมูลในตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 ปริมาณและราคาประกันรายได้เกษตรกรต่อครัวเรือน ณ ความชื้นไม่เกิน 15%

ชนิดข้าว	ราคาประกันรายได้ (บาท/ตัน)	ครัวเรือนละไม่เกิน (ตัน)
ข้าวเปลือกหอมมะลิ (รวม กข. 15)	15,300	14
ข้าวเปลือกหอมจังหวัด	14,300	16
ข้าวเปลือกเจ้า	10,000	25
ข้าวเปลือกปทุมธานี	10,000	25
ข้าวเปลือกเหนียว	9,500	16

ที่มา: กรมการค้าภายใน (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2552b)

นอกเหนือจากราคาประกันรายได้ที่รัฐบาลประกาศไว้ในข้างต้น ทางรัฐบาลจะมีการประกาศราคาอ้างอิง ที่จะประกาศโดยคณะกรรมการกำหนดราคาอ้างอิงโครงการประกันราคาข้าวเปลือกที่จะทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดราคาตลาดอ้างอิงเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาตลาดอ้างอิงให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวทุกวันที่ 1 และ 16 ของเดือน(ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2552a) และต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนระยะเวลาในการกำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิงเป็นทุก 10 วัน เนื่องจากสถานการณ์ราคาข้าวมีความผันผวนขึ้นลงอย่างรวดเร็ว (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2552d) และท้ายสุดปรับเปลี่ยนเกณฑ์กลางอ้างอิงเป็นทุก 7 วัน โดยให้กระทรวงพาณิชย์ประกาศเกณฑ์ดังกล่าวในทุกวันจันทร์ของแต่ละสัปดาห์ เพื่อให้เกณฑ์กลางอ้างอิงข้าวเปลือกที่ประกาศสะท้อนและใกล้เคียงกับราคาตลาดมากที่สุด(ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2553b)

โดยในส่วนของหลักเกณฑ์ในการคำนวณราคาเกณฑ์กลางอ้างอิง ณ จุดซื้อขายของเกษตรกร กำหนดให้ใช้การคำนวณจากมูลค่าข้าวสาร ณ ตลาดกรุงเทพมหานคร (อัตราแปรสภาพต้นข้าว x ราคาต่อ กก.) รวมกับมูลค่าผลิตภัณฑ์ (อัตราแปรสภาพพ่อนข้าว, ปลายข้าว และรำ x ราคาต่อ กก.) หักด้วยค่าแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารทุกชนิด (ตันละ 500 บาท) ซึ่งเป็นอัตราเดียวกับที่ใช้ในโครงการรับจำนำข้าวที่ผ่านมา ยกเว้นข้าวเปลือกปทุมธานี (ตันละ 1,000 บาท และค่าขนส่งเฉลี่ยในกรุงเทพฯถึงจังหวัดจุดขายของเกษตรกร โดยให้คำนวณราคาข้าวเปลือกเฉลี่ยของกรมการค้าภายในและสมาคมโรงสีข้าวไทย ซึ่งเป็นราคาข้าวเปลือกที่รับซื้อในแหล่งผลิตสำคัญมาประกอบการพิจารณาเทียบเคียงด้วย และในส่วนของราคาข้าวสารที่ใช้ในการคำนวณให้ใช้ราคาข้าวสารขายส่งเฉลี่ย ณ กรุงเทพฯของกรมการค้าภายใน และสมาคมโรงสีข้าวไทยย้อนหลัง 15 วัน ซึ่งเป็นราคาที่สะท้อนราคาซื้อขายในตลาดอย่างแท้จริง ทั้งนี้ในการคำนวณราคาข้าวเปลือกเจ้าให้คำนวณจากราคาข้าวสารเจ้า 5% และข้าวหนึ่ง 5% มาใช้ประกอบการคำนวณตามสัดส่วนที่มีการซื้อขายในแต่ละช่วงเวลามาประกอบการพิจารณาด้วย (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2552b)

นอกจากมาตรการการประกันรายได้เกษตรกรแล้ว ทางรัฐบาลยังได้มีการออกมาตรการเพิ่มเติม ได้แก่ “โครงการแทรกแซงตลาดรับซื้อข้าวเปลือก ปี 2552/2553” โดยกำหนดให้ อคส.และ อ.ต.ก.แทรกแซงตลาดรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรผ่านโรงสีและสถาบันเกษตรกร (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2552c) เพื่อพยุงราคาข้าวเปลือกในตลาดข้าวไม่ให้ต่ำจนเกินไป ซึ่งต่อมาได้ปรับเปลี่ยนชื่อเป็น “โครงการตั้งโต๊ะรับซื้อข้าวเปลือกในราคาเกณฑ์กลางอ้างอิงปี 2553/2554” โดยมีหลักการคือ เมื่อราคาตลาดข้าวเปลือกในพื้นที่แหล่งผลิตต่ำกว่าราคาเกณฑ์กลางอ้างอิง ให้ อคส./อ.ต.ก. เข้าไปตั้งโต๊ะรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรผ่านโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ ในราคาเกณฑ์กลางอ้างอิง เฉพาะชนิดข้าวเปลือกที่ราคาเกณฑ์กลางอ้างอิงต่ำกว่าราคาประกันรายได้ที่กำหนดไว้และดำเนินการเท่าที่จำเป็น(ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2554)

โดยข้าวเปลือกที่รับซื้อตามโครงการแทรกแซงตลาดรับซื้อข้าวเปลือกจะไม่นำมาสีแปรสภาพเป็นข้าวสารแต่ให้นำมาประมูลในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย (AFET) ภายใน 30 วัน และฝากเก็บข้าวเปลือกที่รับซื้อกับโรงสีไม่เกิน 90 วัน (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2553a)

จากหลักเกณฑ์ในการดำเนินโครงการประกันรายได้ที่ตั้งที่นำเสนอไปข้างต้น จะเห็นได้ว่าหลักการและรายละเอียดในการดำเนินโครงการประกันรายได้จะมีแนวทางที่แตกต่างจากการดำเนินโครงการรับจำนำในอดีตที่ผ่านมา จึงเป็นประเด็นคำถามในงานวิจัยชิ้นนี้ ในประเด็นแรกที่ต้องการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดและเครือข่ายนโยบายในโครงการประกันรายได้เกษตรกรว่ามีลักษณะอย่างไรที่ก่อให้เกิดนโยบายในลักษณะเช่นนี้

กระบวนการกำหนดและเครือข่ายนโยบายราคาข้าว

กระบวนการกำหนดนโยบาย

การวางแนวทางในการกำหนดโครงการประกันรายได้เกษตรกร (policy formulation) มีประเด็นของแนวคิดมาจากการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการช่วยเหลือด้านราคาสินค้าการเกษตรในต่างประเทศ โดยมีจุดประสงค์ของนโยบายเพื่อใช้แก้ปัญหาจากความเสียหายจากมาตรการในการแทรกแซงข้าวแบบเดิมของรัฐบาลโดยเฉพาะตั้งแต่ปีการเพาะปลูก 2544/45 เป็นต้นมาที่รัฐบาลใช้วิธีการแทรกแซงด้วยการตั้งราคาข้าวที่จะรับจำนำในระดับที่ค่อนข้างสูง มีการดูดซับข้าวเข้ามาในปริมาณที่สูงขึ้น และเก็บข้าวนั้นไว้ในสต็อกรัฐบาล ซึ่งมาตรการทั้งสามส่วนนี้รวมกันส่งผลให้ราคาข้าวในตลาดสูงขึ้นไปด้วย เท่ากับเป็นการยกราคาข้าวในประเทศให้สูงขึ้นแต่อย่างไรก็ตามการนำมาตรการนำตลาดให้ข้าวมีราคาสูงขึ้นกลับพบปัญหาหลายประการ ได้แก่ การสูญเสียส่วนแบ่งในตลาดส่งออก ต้นทุนการผลิตและต้นทุนการค้าสูงขึ้นขณะที่คุณภาพข้าวกลับลดลง ซึ่งปัญหาทั้งปวงสืบเนื่องมาจากการที่รัฐบาลได้กลายเป็นผู้ค้าข้าวรายใหญ่ของตลาด ซึ่งบทบาทของรัฐบาลในฐานะผู้ค้าข้าวรายใหญ่ทำให้รัฐบาลต้องแบกรับต้นทุนในการค้าข้าวที่สูงกว่าเอกชนจากค่าจ้างสีข้าวให้แก่โรงสีและค่าจ้างเก็บข้าวให้แก่คลังสินค้าของเอกชน นอกจากนี้ยังพบปัญหาการทุจริตในขั้นตอนการจำนำข้าวและการระบายข้าวแทบทุกขั้นตอน ดังนั้นแนวทางการช่วยเหลือชาวนาด้วยการประกันความเสี่ยงจากราคาที่จะทำให้ขาดทุนจึงเป็นทางเลือกใหม่ของรัฐบาลในการช่วยเหลือชาวนาแทนวิธีการแทรกแซงราคาข้าวแบบเดิม (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2552: 1-6)

จากงานศึกษา ทางทีดีอาร์ไอโดยนายอัมมาร สยามวาลา ได้นำเอาแนวคิดดังกล่าวไปเสนอให้กับทางนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งกลายเป็นช่องทางที่ทำให้ตัวแทนของทีดีอาร์ไอได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบาย ทั้งในส่วนของกำหนดยุทธศาสตร์นโยบาย (agenda setting)

และ การทำร่างนโยบาย (policy making) ในโครงการประกันรายได้เกษตรกรกับรัฐบาลอภิสิทธิ์ โดย นายนิพนธ์ ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือ ทีดีอาร์ไอ ได้เล่าว่า

“คุณอภิสิทธิ์มีแนวคิดนี้จากอาจารย์อัมมรก่อนหน้านั้นแล้ว ใน การช่วยเหลือเกษตรกรโดยที่รัฐไม่ต้องไปซื้อข้าวเก็บ แล้วแกก็สนใจพอตอน หลังก็ติดต่อมาให้เราทำรายละเอียดไปเสนอในคณะทำงาน....ซึ่งโดย หลักการประกันราคาเป็นเครื่องมือทางการเงินรูปแบบหนึ่งที่จะมาช่วย บรรเทาปัญหาที่มีเงื่อนไขหลักคือ ราคาที่รับประกันจะต้องไม่สูงกว่าราคา ตลาด เนื่องจากจุดประสงค์ของการประกันราคาคือ การช่วยเหลือไม่ให้ เกษตรกรขาดทุน มีหลักการดำเนินการคือ เกษตรกรจะต้องมาซื้อเบี้ย ประกันในตอนต้นฤดูหลังจากที่รัฐมีการประกาศให้เกษตรกรมาจด ทะเบียนและซื้อประกันจาก ธกส. โดยที่รัฐจะคิดค่าเบี้ยประกันในปีแรก และหากราคาที่เกษตรกรขายผลิตผลทางการเกษตรได้สูงกว่าราคาที่รัฐ ประกาศ เกษตรกรก็ไม่สามารถเรียกค่าชดเชยใดๆจากรัฐ ซึ่งการประกันใน ลักษณะนี้มีแนวคิดคล้ายๆกับการประกันอุบัติเหตุ คือต้องเกิดอุบัติเหตุกับ ตัวผู้เอาประกันก่อนจึงจะได้เงินชดเชย และในส่วนของเงินชดเชยที่ เกษตรกรจะได้รับก็ต้องเป็นแค่เพียงเงินชดเชยในส่วนต่างระหว่างราคา ประกันราคาสินค้าเกษตรชนิดนั้นๆที่รัฐได้ประกาศราคาไว้กับราคาที่ เกษตรกรขายได้จริงในตลาดโดยใช้สัญญาประกันที่เกษตรกรได้ทำไว้กับ ธกส.ตั้งแต่ต้นฤดูมาเป็นหลักฐานในการจ่ายค่าส่วนต่าง ทั้งนี้ ในส่วนของ สัญญาจะมีรายละเอียดข้อมูลทั้งระยะเวลาในการปลูกและการเก็บเกี่ยว ผลิตผล หากในสัปดาห์ที่มีการเก็บเกี่ยวผลิตผลตามที่ระบุไว้ในสัญญา ราคา ของผลิตผลที่รับซื้อในตลาดสูงกว่าราคาประกัน เกษตรกรก็จะไม่ได้รับเงิน ชดเชยจากรัฐ ดังนั้นจะสังเกตเห็นได้ว่าแนวคิดของนโยบายนี้มีหลักสำคัญ คือ รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงตลาดเลยเพราะรัฐจะไม่มี การซื้อข้าว” (นิพนธ์ พัวพงศกร, 23 กรกฎาคม 2558)

จากแนวทางประกันราคาที่เสนอโดยทีดีอาร์ไอ ทางรัฐบาลได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมา หนึ่งชุดเพื่อศึกษาเกี่ยวกับแนวทางในการพิจารณาในการกำหนดแนวทางและวิธีการประกันภัย ข้าวเปลือกให้แก่เกษตรกร โดยมีนายกรณ์ จาติกวณิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธาน และมีนายนิพนธ์ พัวพงศกร ตัวแทนจากทีดีอาร์ไอ เข้าไปร่วมในฐานะอนุกรรมการฯ ซึ่งในส่วนของ

การพัฒนาจากข้อเสนอของของทีดีอาร์ไอไปสู่การจัดทำโครงการของรัฐบาล ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงาน โดยนายนิพนธ์ได้อธิบายว่า

“ทีดีอาร์ไอเป็นคนคิด แต่มีการปรับทางการเมืองเพื่อให้เกษตรกรให้ได้กำไร ทีดีอาร์ไอต้องการให้เป็นประกันภัยในแง่ของราคาแต่ประชาธิปไตยไปปรับเป็นประกันรายได้” (นิพนธ์ พัวพงศกร, 23 กรกฎาคม 2558)

ในขณะที่ทางด้านของนายกอร์ปศักดิ์ สภาวสุ รองนายกรัฐมนตรี ได้อธิบายถึงสาเหตุของการปรับเปลี่ยนวิธีการในการดำเนินโครงการว่า

“ความคิดเรื่องประกันรายได้มันแปรรูปมาจากความคิดเรื่องประกันราคา ทีดีอาร์ไอนำเสนอแนวความคิดเรื่องประกันราคา วิธีการแบบของเขาไม่ตรงกับของเราร้อยเปอร์เซ็นต์แต่ว่าหลักคิดคล้ายๆกัน ในแง่ว่าเกษตรกรทำนา เกษตรกรก็ควรไปประกันไว้ว่าถ้ารายได้ไม่ถึงในระดับที่ซื้อประกัน ขาดไปเท่าไร บริษัทประกันก็จะจ่ายให้ อันนี้คือหลักคิด ซึ่งในทางปฏิบัติไม่มีบริษัทที่ไหนมารับประกัน ซึ่งรัฐบาลก็คือทำนโยบายในการที่เราทำตัวเราเองเป็นบริษัทแล้วเราก็กู้ประกันแก่เกษตรกร ซึ่งเราก็บอกว่าการซื้อประกันในครั้งนี้ เราจะยกเบี้ยประกันให้ไม่ต้องชำระ ซึ่งจริงๆเราไม่ได้ประกันสินค้าแต่เราประกันรายได้” (กอร์ปศักดิ์ สภาวสุ, 18 สิงหาคม 2558)

นอกจากในประเด็นของการปรับแนวนโยบายแล้ว ในส่วนของการเพิ่มเงินกำไรก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ทางพรรคประชาธิปัตย์ได้มีการปรับแนวทางจากข้อเสนอของทีดีอาร์ไอ กล่าวคือ

“ทางเราเสนอให้มีการประกันราคาจากดินฟ้าอากาศ โดยมีการคำนวณและจ่ายไปทั้งตำบล ส่วนประกันภัยราคาต้องต่ำกว่าราคาตลาดเพื่อต้องการไม่ให้ขาดทุนแต่ก็ไม่ได้ต้องการให้ได้กำไรเพราะไม่ต้องการให้เกษตรกรแห่กันมาปลูก คิดเบี้ยตามค่าเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้น โดยไม่คิดค่าบริหารจัดการของรัฐบาล” (นิพนธ์ พัวพงศกร, 23 กรกฎาคม 2558)

ในขณะที่ทางฝั่งของนายกอร์ปศักดิ์ สภาวสุ รองนายกรัฐมนตรี ได้สะท้อนแนวคิดของพรรคประชาธิปัตย์ ในการปรับแนวนโยบายจากการประกันราคาเป็นการประกันรายได้ให้แก่เกษตรกร และการปรับเพิ่มพื้นที่ในการรับประกันจากข้อเสนอเดิมของทีดีอาร์ไอว่า

“เราคิดจากว่าถ้าเกษตรกรจะอยู่ได้ เกษตรกรควรจะมีรายได้เท่าไร เพราะเกษตรกรเป็นหนี้ ธ.ก.ส.เยอะ ถ้าหากเราไม่ช่วยให้เขามีรายได้เพียงพอ เขาอยู่ไม่ได้ เราก็คิดว่าวิธีที่ดีที่สุดคือเดิมส่วนต่างให้ ขยายได้เท่าไร แล้วเราก็คิดว่าเท่าไรที่พอกับค่าครองชีพเขาก็เพิ่มให้ และเราก็เพิ่มเฉพาะแต่เกษตรกรที่เป็นเกษตรกรรายย่อย อันนี้เป็นหัวใจสำคัญ แต่การคิดของทีดีอาร์ไอค่อนข้างจะละเอียด และทีดีอาร์ไอก็ให้ทำส่วนน้อยมาก หมายความว่าทีดีอาร์ไอให้ชวนาประกันได้เพียง 10 ไร่ ในขณะที่เราประมาณการไว้ที่ประมาณ 20 ไร่”(กอร์ปศักดิ์ สภาวสุ, 18 สิงหาคม 2558)

ด้าน นายกรณ์ จาติกวณิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้อธิบายเพิ่มเติมในส่วนองแนวคิดและวิธีการในการคำนวณเพื่อปรับเพิ่มกำไรให้แก่เกษตรกรว่า

“วิธีการคำนวณรายได้เรามองว่า ชวนาควรมีผลตอบแทนเหมือนกับที่เราทำธุรกิจ เราก็คิดว่าชวนาควรมี profit margin 30% เทียบกับทุน เพราะฉะนั้นจุดเริ่มต้นคือการคำนวณว่าต้นทุนคืออะไร หลังจากนั้นก็บวกจากต้นทุนอีก 30 % สมมติว่าเราคำนวณต้นทุนประมาณ 7,000 บาทต่อไร่ บวกอีก 30% ก็ออกมาประมาณ 10,000 ทีนี้เราก็บอกชวนาว่า ถ้าขายได้ 10,000 ก็จบกันไป ถ้าขายได้ต่ำกว่า 10,000 เราจ่ายส่วนต่างให้ นี่คือสาเหตุที่ชาวบ้านเรียกเงินนี้ว่าเงินส่วนต่าง สมมติว่าราคาตลาดขายได้แค่ 9,000 เราก็จ่ายเงินส่วนต่างให้กับชวนาโดยตรง เพราะฉะนั้นมันไม่กระทบกับกลไกตลาด ชวนาก็ยังขายข้าวผ่านกลไกตลาดได้โดยปกติ รัฐบาลไม่ต้องซื้อข้าวมาเก็บไว้ ชวนาก็ขายข้าวตามปกติ เพียงแต่เราจ่ายเงินส่วนต่างซึ่งโอนเข้าบัญชีของชวนาโดยตรงก็ไม่มีการรั่วไหล ดังนั้นในแง่ประสิทธิภาพมันเหนือกว่ากันเยอะ” (กรณ์ จาติกวณิช, 28 กรกฎาคม 2558)

โดยผลจากการประชุมคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2552 คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติก็ได้มีการเห็นชอบในการดำเนินมาตรการการประกันราคาข้าวเปลือกแก่เกษตรกร ควบคู่ไปกับมาตรการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรังปี 2552

จากกระบวนการกำหนดนโยบายในโครงการประกันรายได้เกษตรกร จะพบว่า การพัฒนาจากประเด็นนโยบาย (agenda setting) ที่นำเสนอโดยทีดีอาร์ไอเกี่ยวกับแนวคิดการประกันราคาพืชผล ไปสู่การร่างเป็นข้อเสนอแนะนโยบาย (proposal) และขั้นตอนการตัดสินใจในการกำหนดใช้โครงการประกันรายได้ มีความแตกต่างกันของแนวทางที่นำเสนอโดยทีดีอาร์ไอกับแนวทางที่กำหนดโดยตัวแทนพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่า แม้ในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์จะมีการเปิดโอกาสให้ตัวแทนนักวิชาการเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย แต่ก็เพียงการเปิดโอกาสให้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย (decision making) ยังคงอยู่ที่นักการเมือง ทำให้ในการวางแนวทางของนโยบายจำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ในทางการเมือง ในแง่ของฐานเสียงจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการมากกว่าการตัดสินใจกำหนดนโยบายตามหลักการทางวิชาการแต่เพียงอย่างเดียว แต่ขณะเดียวกันแนวทางของนโยบายที่นำเสนอโดยทีดีอาร์ไอก็ยังคงมีอิทธิพลต่อกลุ่มนักการเมืองที่มีอำนาจในการตัดสินใจ เนื่องจากแนวคิดของทีดีอาร์ไอถือเป็นถึงความคิด (think tank) ให้กับพรรคประชาธิปัตย์ในการนำเสนอแนวทางเพื่อจัดการกับปัญหาที่รัฐบาลประสบ และแม้จะมีข้อเสนอบางประเด็นที่พรรคประชาธิปัตย์มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดไปจากข้อเสนอของทีดีอาร์ไอ แต่ก็ยังมีกรอบคิดและหลักการในบางประเด็นที่ทางพรรคประชาธิปัตย์ดำเนินการตามข้อเสนอของทีดีอาร์ไอ เช่น แนวคิดที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงตลาดข้าวให้น้อยที่สุด และแนวคิดในการที่รัฐจะเข้าไปช่วยเหลือเฉพาะในส่วน of เกษตรกรรายย่อย ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่า โดยภาพรวมของกระบวนการกำหนดนโยบายในโครงการประกันรายได้ ยังคงเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างนักการเมืองกับกลุ่มนักวิชาการ เพื่อหาแนวทางใหม่ในการช่วยเหลือเกษตรกร

ทั้งนี้ นอกจากกระบวนการกำหนดนโยบายแล้ว กลุ่มนักการเมืองและกลุ่มนักวิชาการยังได้มีการทำงานร่วมกันกับกลุ่มข้าราชการประจำในการนำโครงการประกันรายได้เกษตรกรไปปฏิบัติร่วมกับโครงการอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับสินค้าข้าว โดยทำงานร่วมกันในรูปแบบของเครือข่ายนโยบายข้าวแบบชุมชนนโยบาย ที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการและอนุกรรมการด้วยกันหลายชุดและได้มอบหมายอำนาจหน้าที่ในการทำงานด้านนโยบายที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

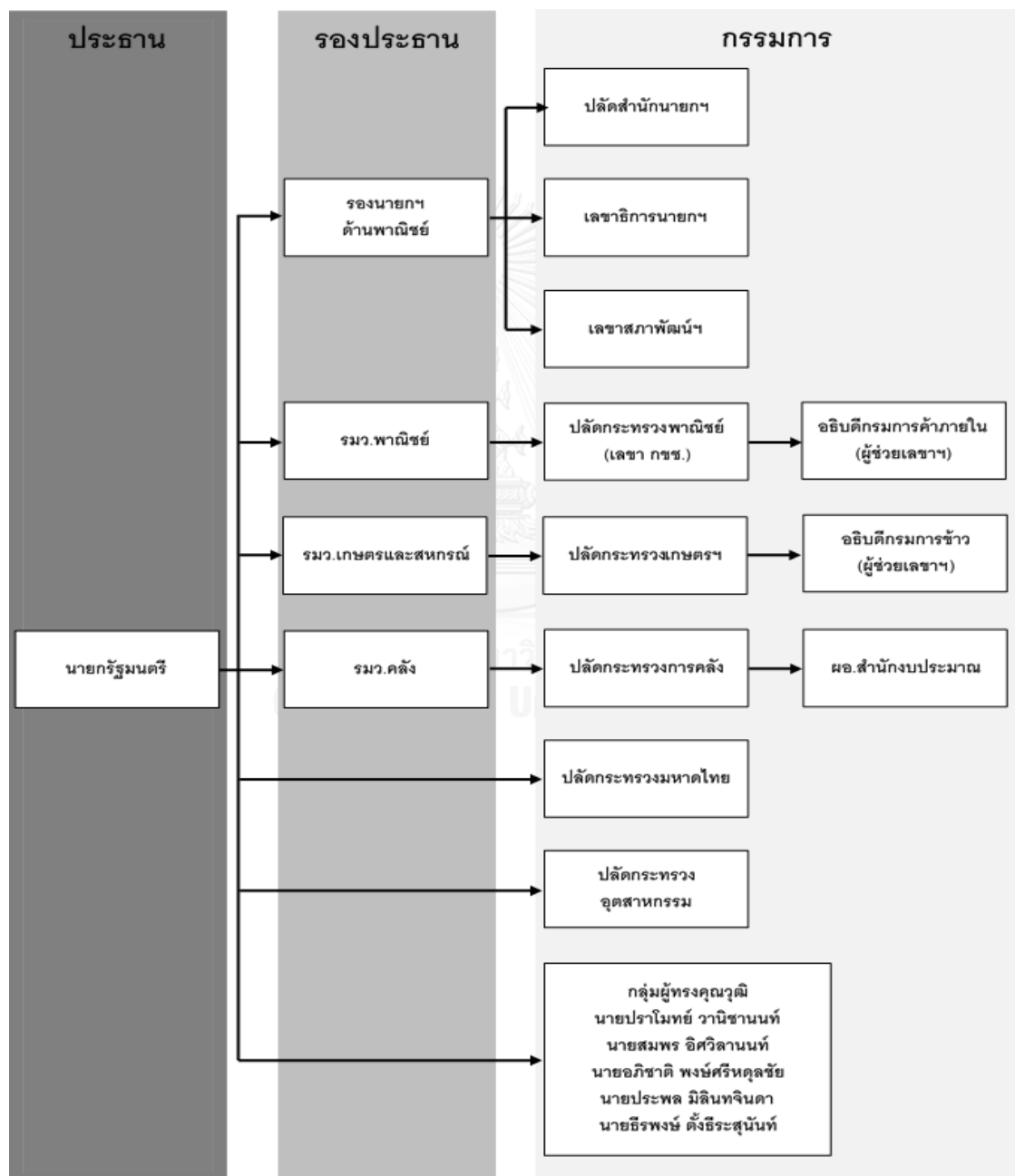
เครือข่ายนโยบายข้าว

คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ ได้รับการแต่งตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2552 มีหน้าที่หลักในการเสนอนโยบายและยุทธศาสตร์ต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับข้าว ในระยะสั้นและระยะยาวให้สอดคล้องกันทั้งระบบ โดยมีองค์ประกอบของกรรมการ ได้แก่

1	นายกรัฐมนตรี	ประธานกรรมการ
2	รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้ กำกับการบริหารราชการกระทรวงพาณิชย์	รองประธานกรรมการ
3	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	รองประธานกรรมการ
4	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	รองประธานกรรมการ
5	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	รองประธานกรรมการ
6	เลขาธิการนายกรัฐมนตรี	กรรมการ
7	ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ
8	ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
9	ปลัดกระทรวงการคลัง	กรรมการ
10	ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	กรรมการ
11	ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	กรรมการ
12	เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ	กรรมการ
13	ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	กรรมการ
14	นายปราโมทย์ วานิชานนท์	กรรมการ
15	นายสมพร อิศวิลานนท์	กรรมการ
16	นายอภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย	กรรมการ
17	นายธีรพงษ์ ตั้งธีระสุนันท์	กรรมการ
18	นายประพล มลิทินจินดา	กรรมการ
19	ปลัดกระทรวงพาณิชย์	กรรมการและเลขานุการ
20	อธิบดีกรมการค้าภายใน	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
21	อธิบดีกรมการค้าข้าว	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

โดยทั้งนี้ ในส่วนของการดำเนินงานของคณะกรรมการ มีการทำงานที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกันดัง
แผนภาพ

แผนภาพที่ 4.2 เครือข่ายในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชา
ชีวะ



จากแผนภาพ จะเห็นได้ว่าโครงสร้างในเครือข่ายนโยบายข้าวจะประกอบด้วยตัวแสดงในสามกลุ่มหลัก คือ ตัวแสดงในกลุ่มของข้าราชการทางการเมือง ตัวแสดงในกลุ่มของข้าราชการประจำ และตัวแสดงในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำอำนาจสูงสุด และมีหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนใน 4 กระทรวงหลัก คือ

สำนักนายกรัฐมนตรี ที่จะประกอบด้วย เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และเลขาธิการสภาพัฒน์ฯ โดยมีรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเป็นผู้กำกับดูแลในฐานะประธาน กชช.

กระทรวงพาณิชย์ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ที่ทำหน้าที่ทั้งในส่วนของกรรมการและเลขานุการ กชช. โดยมีอธิบดีกรมการค้าภายในเป็นผู้ช่วยฝ่ายเลขานุการของ กชช. นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กรมการค้าภายในแต่ไม่ได้มีชื่ออยู่ในกรรมการแต่มีบทบาทหน้าที่สนับสนุนข้อมูลให้ กชช. ประกอบด้วย 4 หน่วยงาน คือ สำนักกองการค้าสินค้าเกษตร ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการกลุ่มการวิเคราะห์สถานการณ์ข้าว กลุ่มมาตรการข้าว ทำหน้าที่ในการจัดทำนโยบาย และกลุ่มกำกับทำหน้าที่ในการจัดทำเอกสารแจ้งประชุม (เจ้าหน้าที่กรมการค้าภายใน, 10 กรกฎาคม 2558) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้กำกับดูแลในฐานะรองประธาน กชช.

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประกอบด้วยปลัดกระทรวงเกษตร มีอธิบดีกรมการค้าข้าวเป็นทั้งกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ กชช. ซึ่งจะมีอีกสองหน่วยงานที่ไม่ได้อยู่ในคณะกรรมการแต่ทำหน้าที่สนับสนุนข้อมูลให้กับกรรมการข้าว คือ กรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการขึ้นทะเบียนเกษตรกร และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนข้อมูลในการประมาณผลผลิตต่อไร่ในแต่ละพื้นที่ปลูกข้าวให้แก่กรมส่งเสริมการเกษตรเพื่อระบุในใบขึ้นทะเบียนเกษตรกรฯ โดยทั้งนี้สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว กรมการค้าข้าวจะทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลเพื่อแจ้งในการเสนอต่อที่ประชุม กชช. (เจ้าหน้าที่กรมการค้าข้าว, 10 กรกฎาคม 2558) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้กำกับดูแลในฐานะรองประธาน กชช.

กระทรวงการคลัง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ทำหน้าที่ให้ข้อมูลในส่วนของงบประมาณในการดำเนินโครงการ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับดูแลในฐานะรองประธาน กชช. และนอกจากนี้ยังมีตัวแทนจากอีกสองหน่วยงานคือ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมและปลัดกระทรวงมหาดไทย ร่วมเป็นกรรมการ และมีกลุ่มของผู้ทรงคุณวุฒิอีก 5 ท่าน

ทั้งนี้องค์ประกอบของตัวแสดงในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ หากเปรียบเทียบกับคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติในสมัยรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ พบว่า ได้มีการปรับอธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒน์ฯที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้แทนสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยออกจากคณะกรรมการ และมีการแต่งตั้งนายธีรพงษ์

ตั้งธีระสุนันท์ อดีตผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และนายประพล มิลินทจินดา ประธานกรรมการบริหารบริษัท หลักทรัพย์เอไอซี จำกัด (มหาชน) และเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เข้าร่วมเป็นกรรมการในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิชุดเดิมที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติมาตั้งแต่ในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ รัฐบาลนายสมัคร และรัฐบาลนายสมชาย คือ นายปราโมทย์ วาณิชานนท์ นายสมพร อิศวิลานนท์ และนายอภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย

โดยนอกจากการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติแล้ว ทางรัฐบาลได้มีการแต่งตั้งบุคคลต่างๆจากภาครัฐ ภาคเอกชน เข้าร่วมทำงานเป็นคณะอนุกรรมการและคณะกรรมการทั้งหมด 10 คณะ เพื่อร่วมบริหารนโยบายข้าว ซึ่งหากเปรียบเทียบกับคณะอนุกรรมการฯในสมัยรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ พบว่า มีการยุบอนุกรรมการฯในสมัยรัฐบาลสมชายออกหลายคณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการงบประมาณและการเงิน คณะอนุกรรมการพิจารณาจำหน่ายข้าวสารในสต็อกของรัฐบาลในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย คณะอนุกรรมการดำเนินการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2551/52 และคณะอนุกรรมการให้สิทธิขายข้าวเปลือกล่วงหน้าแก่เกษตรกร โดยคงเหลือแค่ คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวสาร และ คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติระดับจังหวัด ซึ่งโดยส่วนใหญ่องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการยังเป็นชุดเดียวกับในสมัยรัฐบาลก่อน ทั้งในส่วนของกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น นายปราโมทย์ วาณิชานนท์ นายสมพร อิศวิลานนท์ และนายอภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่เข้าร่วมเป็นอนุกรรมการด้านการผลิต ร่วมกับตัวแทนจากภาคเอกชน ประกอบด้วยศูนย์ข้าวชุมชน สมาคมชาวนาไทย สมาคมส่งเสริมชาวนาไทย คณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย สหกรณ์การเกษตร สมาคมโรงสีข้าวไทย (คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2552b) ในขณะที่อนุกรรมการด้านการตลาด ก็มีการเชิญทั้งสมาคมค้าข้าวไทย สมาคมโรงสีข้าวไทย สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย สมาคมผู้ประกอบการข้าวถุงไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สมาคมชาวนาไทย และสมาคมส่งเสริมชาวนาไทย เข้าร่วมเป็นอนุกรรมการ(คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2552a) ด้านอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวสาร มีการเพิ่มอนุกรรมการอีก 2 ตำแหน่ง คือ ผู้แทนกระทรวงการคลัง และอธิบดีกรมการค้าภายใน รวมทั้งการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการในการพิจารณาข้าวสารที่แปรสภาพจากข้าวเปลือก โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลแบบใช้ส่วนต่างของราคาจากผู้ประมูลยืมดีจ่ายกับราคาข้าวในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า (Basis) ที่เหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อตลาดโดยรวม(คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2552e)

นอกจากนี้ ทางคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ได้มีการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการขึ้นอีกหลายชุดเพื่อทำหน้าที่ในการสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการนโยบาย ข้าวแห่งชาติ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก ได้แก่ อนุกรรมการดำเนินการรับ จำนำข้าวเปลือก ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานอนุกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในการ พิจารณาสั่งสีแปรสภาพข้าวเปลือก กำหนดอัตราการแปรสภาพข้าวเปลือกที่รับจำนำเป็นข้าวสาร และอัตราการส่งมอบข้าวสารที่ได้จากการแปรสภาพข้าวเปลือกที่รับจำนำเพื่อส่งมอบเข้าโกดังกลาง และไซโล รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราการไถ่ถอนข้าวเปลือกตามโครงการรับจำนำของรัฐบาล รวมทั้งพิจารณาปริมาณ ราคา หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการจำหน่ายข้าวเปลือก และกำกับดูแล การจำหน่ายข้าวเปลือกได้ตามความจำเป็น โดยเป็นไปตามแผนการจำหน่ายข้าวเปลือก และให้ คำวินิจฉัยผลกระทบต่อราคาตลาด รวมทั้งแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการรับจำนำและการ จำหน่ายข้าวเปลือกโครงการรับจำนำข้าวเปลือก(คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2552b) และ อนุกรรมการติดตามและตรวจสอบข้าว โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2551 ที่มีรอง นายกรัฐมนตรี นายกรณ์ศักดิ์ สภาวสุ เป็นประธานอนุกรรมการ โดยมีหน้าที่ติดตามตรวจสอบ ปริมาณและคุณภาพข้าวโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2551 ทั้งข้าวเปลือกและข้าวสารที่ เก็บรักษาในโรงสีและโกดังกลางที่เข้าร่วมโครงการว่ามีประเภท ชนิด เป็นไปตามหลักเกณฑ์การรับ จำนำและปริมาณถูกต้องครบถ้วนและคุณภาพเป็นไปตามบัญชีหรือไม่ รวมทั้งให้มีการแต่งตั้งคณะ กรรมการทำงานหรือชุดสายตรวจ เพื่อดำเนินงานตามที่คณะอนุกรรมการเห็นสมควร (คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2552c)

ด้านอนุกรรมการส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการประกันรายได้เกษตรกร ได้แก่ อนุกรรมการ พิจารณาแนวทางการประกันราคาและประกันภัยข้าวเปลือก ซึ่งมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง เป็นประธานอนุกรรมการ และมีการเชิญนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญเรื่องข้าว ได้แก่ นายสมพร อิศวิลานนท์ และนายนิพนธ์ พัวพงศกร ร่วมเป็นอนุกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่หลักใน การพิจารณากำหนดแนวทาง และวิธีการดำเนินการประกันภัยข้าวเปลือกให้แก่เกษตรกร (คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2552d) อนุกรรมการกำหนดราคาอ้างอิงโครงการประกันราคา ข้าวเปลือก (ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น คณะอนุกรรมการกำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิงโครงการประกัน รายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว) โดยมีปลัดพาณิชย์เป็นประธานอนุกรรมการ และได้เชิญภาคเอกชนมาเข้า ร่วมเป็นอนุกรรมการ ได้แก่ ผู้แทนสมาคมชาวนาไทย สมาคมส่งเสริมชาวนาไทย สมาคมโรงสีข้าวไทย สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย และสมาคมค้าข้าวไทย โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ การกำหนดราคาอ้างอิงของการประกันราคาข้าวเปลือก เพื่อใช้ในการชดเชยส่วนต่างๆให้กับ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ (คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2552a) คณะกรรมการประสาน การดำเนินงานโครงการประกันราคาพืชผลทางการเกษตรที่มอบหมายให้เลขาธิการคณะกรรมการ

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นประธานกรรมการ และมีการเชิญนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ นายนิพนธ์ พัวพงศกร นายนิพนธ์ วงษ์ตระหง่าน และนายอำนาจ ปะติเส ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่เป็นกลไกหลักในการกำกับ ดูแล เร่งรัด การดำเนินการตามแผนการดำเนินงานที่กำหนดโดยคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลัง และคณะกรรมการนโยบายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพื่อรายงานความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรคในการดำเนินโครงการต่อคณะกรรมการนโยบายสินค้าเกษตรที่เกี่ยวข้องเพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2552) และคณะกรรมการติดตามและเร่งรัดการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกร ที่มีนายนิพนธ์ วงษ์ตระหง่าน นายอำนาจ ปะติเส นายนิพนธ์ พัวพงศกร และนายอภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย เข้าร่วมเป็นกรรมการและที่ปรึกษา มีผู้อำนวยการสำนักงานประมาณหรือผู้แทน อธิบดีกรมการข้าวหรือผู้แทน อธิบดีกรมวิชาการเกษตรหรือผู้แทน ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศหรือผู้แทนเป็นกรรมการ และให้เจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายสองคนเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ เพื่อติดตามและเร่งรัดการดำเนินงานโครงการประกันรายได้เกษตรกร (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2553c)

โดยทั้งนี้ สามารถแสดงโครงสร้างของเครือข่ายและตัวแสดงหลักๆที่ทำหน้าที่ในเครือข่ายดังกล่าวไปแล้วโดยสังเขป ได้ดังแผนภาพ

แผนภาพที่ 4.3 เครือข่ายนโยบายข้าวรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ



จากแผนภาพจะเห็นได้ว่า โครงสร้างของเครือข่ายนโยบายสามารถแบ่งการทำงานออกได้เป็นสองกลุ่มคือ กลุ่มที่ทำหน้าที่ในเชิงนโยบาย ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการประกันราคาและประกันภัยข้าวเปลือก และกลุ่มที่ทำหน้าที่ในเชิงการบริหารจัดการข้าว ได้แก่ คณะอนุกรรมการดำเนินการรับจำนำข้าวเปลือก คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวสาร คณะอนุกรรมการติดตามและตรวจสอบข้าวโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปี 2551 คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติระดับจังหวัด คณะกรรมการประสานการดำเนินงานโครงการประกันราคาพืชผลทางการเกษตร คณะกรรมการติดตามและเร่งรัดการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกร และ คณะอนุกรรมการกำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิงโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว

โดยผู้เข้าร่วมในคณะอนุกรรมการและกรรมการในแต่ละกลุ่มจะมีตัวแทนที่หลากหลาย ทั้งในส่วนของภาคเอกชน และนักวิชาการที่เข้าร่วมเป็นอนุกรรมการ ซึ่งตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ นายนิพนธ์ พัวพงศกร ที่เข้าไปร่วมในการทำงานของคณะอนุกรรมการและกรรมการที่เกี่ยวข้องกับโครงการประกันรายได้เกษตรกรในหลายๆชุด เนื่องจากนายนิพนธ์เป็นผู้ริเริ่มเสนอแนวคิดของมาตรการประกันราคาแก่รัฐบาล และมีสภาพัฒนาฯโดยดร.อำพน กิตติอำพน ที่เข้ามาร่วมในคณะกรรมการประสานการดำเนินงานโครงการประกันราคาพืชผลทางการเกษตรกับนายนิพนธ์ พัวพงศกร ในการทำงานในโครงการประกันรายได้เกษตรกร ซึ่งทางสภาพัฒนาฯได้รับมอบหมายหน้าที่ในการศึกษาหาข้อมูลในเชิงวิชาการและกรณีศึกษาจากต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์และวางแนวทางทั้งในเชิงหลักการในการดำเนินโครงการ เพื่อเสนอแนวทางปฏิบัติของโครงการแก่รัฐบาล โดยเฉพาะในเรื่องของการคำนวณเพื่อใช้ประกาศราคาอ้างอิงในโครงการ รวมทั้งการลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบการดำเนินโครงการ (เจ้าหน้าที่สำนักงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 7 สิงหาคม 2558) นอกจากนี้ยังมีผู้เชี่ยวชาญด้านข้าวเช่น นายนิพนธ์ วงษ์ตระกูล หง่าน ซึ่งเคยเป็นทั้งอดีตผู้อำนวยการ อ.ต.ก.และ อคส.ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ก็เข้ามามีบทบาทในคณะอนุกรรมการฯหลายคณะ เช่นเดียวกับ นายสมพร อิศวิลานนท์ ซึ่งเป็นนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญเรื่องตลาดข้าว นายปรามโพธิ์ วาณิชชานนท์ อดีตนายกสมาคมโรงสีข้าวไทย นายอภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย อดีตอธิบดีกรมการข้าว และ นายอำนาจ ปะติเส ผู้เชี่ยวชาญด้านสินค้าเกษตรโดยเฉพาะอ้อยและน้ำตาล มาร่วมทำงานในคณะอนุกรรมการฯชุดต่างๆ

การดำเนินนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

ด้านการดำเนินโครงการต่างๆในนโยบายราคาข้าวของรัฐบาลอภิสิทธิ์ จะมีผู้ที่มีบทบาทสำคัญสองท่าน คือ นางพรทิภา นาคาศัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และ นายบรรยง พงราช

ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่เข้ามารับผิดชอบทั้งในส่วนของโครงการรับจำนำข้าว โครงการประกันรายได้เกษตรกร และการระบายข้าวในสต็อกของรัฐบาลที่มีปริมาณกว่า 6 ล้านตัน ซึ่งจากการปฏิบัติหน้าที่ของนางพรทิวาและนายยรรยง ได้กลายเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินนโยบายที่ไม่สอดคล้องกันกับแนวทางของแกนนำพรรคประชาธิปัตย์ในสองเรื่องสำคัญคือ ปัญหาการระบายข้าวที่นางพรทิวาเป็นดำรงตำแหน่งเป็นประธานอนุกรรมการระบายข้าวที่มีข้อกล่าวหาถึงความโปร่งใสของการดำเนินงาน และปัญหาการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรที่มีความล่าช้าในการดำเนินงานค่อนข้างมาก โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้กล่าวถึงปัญหาในการดำเนินนโยบายว่า

“ปัญหาที่เราเจอคือ กระทรวงพาณิชย์เป็นของพรรคร่วมและกระทรวงพาณิชย์อยากกลับไปทำโครงการรับจำนำ ซึ่งส่งผลกับการดำเนินโครงการ โดยเฉพาะจากจุดอ่อนของโครงการที่เกษตรกรไม่ค่อยพอใจก็คือ เมื่อเราทอนจากราคาส่งออกกลับมาเป็นราคาตลาด พ่อค้าอาจจะไม่ได้ซื้อราคานี้จริงเพราะไปกดราคาเขา ซึ่งหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ที่เราวางไว้ให้คือ เมื่อเริ่มมีการกดราคาคุณต้องกล้าไปซื้อข้าวในราคาที่เราทอนไว้ซึ่งจะไม่เหมือนกับโครงการจำนำข้าวที่ซื้อในราคาสูงกว่าราคาตลาด แต่เราซื้อที่ราคาตลาดซึ่งถ้าเราเข้าไปซื้อไปแค่นี้เดี๋ยวก็จบเพราะพ่อค้าจะรู้ว่าเขาจะไม่มีข้าว ก็จะมาซื้อในราคาตลาด แต่กระทรวงพาณิชย์ไม่ค่อยทำ จงใจไม่ยอมทำเพื่อจะล้มโครงการนี้ให้กลับเป็นจำนำก็เลยต้องจีไปอยู่เรื่อง และปลัดพาณิชย์ก็คือยรรยง แม้แต่เรื่องการประกาศราคาข้าวที่ซ้าก็ต้องมีการจิกันตลอด”(อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, 3 กรกฎาคม 2558)

โดยประเด็นปัญหาการดำเนินงานที่ล่าช้าของกระทรวงพาณิชย์ ทำให้รัฐบาลจึงต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อจัดการกับปัญหานี้คือ คณะกรรมการติดตามและเร่งรัดการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 2553 ที่มีนายนิพนธ์ พัวพงศกร นายอำนาจ ปะติเส และนายอภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย เป็นกรรมการและที่ปรึกษา ภายหลังจากดำเนินโครงการไปได้หนึ่งฤดูกาลผลิตแรก

นอกจากนี้ ในส่วนของปัญหาราคาข้าวตกต่ำภายหลังจากการดำเนินโครงการประกันรายได้ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดให้กระทรวงพาณิชย์เข้าไปตั้งจุดรับซื้อข้าวเปลือกเพื่อแทรกแซงตลาดรับซื้อข้าวเปลือกโดยให้ห้องค้การคลังสินค้า และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรทำสัญญากับโรงสีในการดำเนินการ แต่จากการกำหนดเงื่อนไขของรัฐบาลที่ให้โรงสีวางหลักประกันค่อนข้างสูง เช่น วางเงินสด

หรือเงินค้ำประกันของธนาคารพาณิชย์ในอัตราร้อยละ 100 ของมูลค่าข้าวเปลือกที่รับฝาก (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2553a) ทำให้มีโรงสีมาสมัครเข้าร่วมโครงการค่อนข้างน้อย แม้ต่อมารัฐบาลได้หาแนวทางเพื่อจูงใจให้โรงสีเข้าร่วมโครงการเพิ่มขึ้น เช่น การพิจารณาค่าฝากเก็บและรักษาคุณภาพข้าวเปลือกให้สะท้อนกับข้อเท็จจริง และเพิ่มแรงจูงใจด้านอื่นๆ ที่ไม่กระทบกับการค้าปกติทั่วไป เช่น การพิจารณาชดเชยดอกเบี้ย 2% ตามโครงการเพิ่มสภาพคล่องให้กับผู้ประกอบการที่ควรพิจารณาให้กับโรงสีที่เข้าร่วมโครงการแทรกแซงตลาดรับซื้อข้าวเปลือกเป็นลำดับแรก (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2553b) และการออกมาตรการเสริมเพิ่มเพื่อพยุงราคาข้าว เช่น มาตรการให้ผู้ประกอบการค้าข้าวรับซื้อข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2553 ตามราคาที่กระทรวงพาณิชย์ประกาศเกณฑ์กลางอ้างอิงในแต่ละช่วงเวลาบวกเพิ่มอีก 300 บาท เพื่อสีแปรสภาพเป็นข้าวสารแล้วนำมาแลกข้าวสารนาปรังฤดูการผลิต ปี 2551 ในสต็อกข้าวรัฐบาล ในอัตราแลกเปลี่ยนข้าวสารใหม่กับข้าวสารเก่า 1:1 (คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2553) เป็นต้น แต่ก็ยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาได้ โดยทางนายกรณ์ จาติกวณิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้สะท้อนปัญหานี้ว่า

“รัฐได้แก้ปัญหาด้วยการตั้งโต๊ะรับซื้อที่ราคาตลาดเพื่อยันราคานั้น โดยทางกระทรวงการคลังได้ปล่อยวงเงินให้กับทาง อดก. และอ.ค.ส.ไป ดำเนินการแต่ทางกระทรวงพาณิชย์ไม่ให้ความร่วมมือ ซึ่งถ้าหากมีการดำเนินการจริงผู้ที่เสียประโยชน์คือโรงสี” (กรณ์ จาติกวณิช, 28 กรกฎาคม 2558)

ในขณะที่ทาง นายมานัส กิจประเสริฐ นายกสมาคมโรงสีข้าวไทยก็ได้สะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นในรัฐบาลอภิสิทธิ์ที่ว่า

“ปัญหาของประชาธิปไตยทำงานเข้ามา ไม่เสนอต่อสิ่งเร้ารอบๆ เราเสนอไปมีแต่ระแวง ไม่เห็นด้วย...นายกโรงสีคนก่อน คุณชาญชัยก็เสนอให้รัฐบาลต้องตั้งราคา floor price ยันเอาไว้ ตอนนั้นท่านกอร์ปศักดิ์เรียกประชุมทางสมาคมโรงสีก็ไปเสนอว่าให้ยันที่ 9,000 ไว้ ในขณะที่ราคาประกันตั้งไว้ที่ 11,000 เสนอครั้งแรกรัฐบาลไม่ทำ ครั้งที่สองยอมทำ แต่ทำไม่หมดตามเงื่อนไขที่เสนอไป โดยเฉพาะการตั้งโต๊ะรับซื้อ หลักการก็คล้ายกับจํานำคือให้โรงสีซื้อข้าวเปลือกเก็บไว้ในสต็อกแต่ไม่มีการสั่งแปร

ทิ้งไปเลย 3 เดือน 6 เดือน ข้าวก็เสีย เราก็อำนาจหนังสือขอไปหลายครั้งก็ไม่ยอมทำ”(มานัส กิจประเสริฐ, 9 มิถุนายน 2558)

ในขณะที่ นายนิพนธ์ พัวพงศกร ซึ่งเป็นหนึ่งในนักวิชาการที่มีบทบาทในโครงการประกันรายได้และมีประสบการณ์ในการทำงานในตำแหน่งอนุกรรมการฯ ชุดต่างๆ ในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้สะท้อนปัญหาการทำงานของรัฐบาลว่า

“ปัญหา คือ ระบบการบริหารราชการของพรรคประชาธิปัตย์อ่อนแอ คุณอภิสิทธิ์ไม่ได้คุมราชการแต่ทำตามราชการ ปล่อยราชการทำแต่ไม่มีทีมในการตรวจสอบราชการ การโทษพรทิวาเป็นเพียงแค่ส่วนการขายข้าว แต่ในส่วนของนโยบายไม่มีกระบวนการควบคุม... และจุดอ่อนของโครงการคือ กำหนดราคาประกันที่สูงเกินไป มีปริมาณการรับประกันที่มากเกินไป และข้อเสนอแนะในหลายๆ อย่างที่ทางผมเสนอรัฐบาลละเลยและไม่ดำเนินการ โดยเฉพาะการสร้างกลไกเพื่อติดตามและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายปฏิบัติซึ่งจะช่วยให้การดำเนินโครงการมีประสิทธิภาพและลดปัญหาการทุจริตในขั้นตอนต่างๆ ได้”(นิพนธ์ พัวพงศกร, 23 กรกฎาคม 2558)

โดยมุมมองของนายนิพนธ์ พัวพงศกร มีความคิดเห็นไปในทางเดียวกับนายสมพร อิศวิลานนท์ ที่กล่าวถึงปัญหาในการทำงานในฐานะกรรมการและอนุกรรมการฯ ในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติของรัฐบาลอภิสิทธิ์ว่า

“รัฐบาลก็ไม่ค่อยได้ฟังนักวิชาการ ในสมัยคุณอภิสิทธิ์ ผมก็เคยพบกับคุณกรณ์ศักดิ์ที่ว่าทำแค่ชดเชยราคาไม่ได้ แต่ต้องมีประกันราคาควบคู่กันไปด้วยเพื่อสร้างวินัยให้กับเกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรซื้อประกัน ซึ่งเป็นตัวเลือกในการผลักดันในแง่ที่ว่า ถ้าคุณอยากได้ราคาสูง ถ้าหากคิดว่าเป็นอนาคตราคามันจะต่ำก็มาซื้อประกัน ก็จะได้ส่วนต่างจากประกันราคาเพิ่มขึ้นไปอีก อันนี้ก็คือการใช้กลไกตลาดในการแก้ปัญหา แต่เขาก็ไม่ทำ”(สมพร อิศวิลานนท์, 24 มิถุนายน 2558)

ด้านตัวแทนเจ้าหน้าที่ของกรมการค้าภายในซึ่งทำหน้าที่ทั้งในส่วนของฝ่ายเลขานุการในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ และการทำงานในฐานะข้าราชการในกระทรวงพาณิชย์ ได้กล่าวถึงการทำงานภายใต้นโยบายราคาข้าวของรัฐบาลอภิสิทธิ์ว่า

“รัฐบาลประชาธิปัตย์ เข้ามาดำเนินการต่อปลายปี 51 และพอ 52 ก็พยายามเสนอนโยบายประกันราคา ทั้งที่นาปรัง 52 ยังมีการรับจำนำอยู่ นโยบายประกันก็ยังมีการศึกษาอยู่ แต่อยู่ๆก็มีการตัดสินใจในการดำเนินการเลยในปีการผลิต 52/53 แม้จะโอเคในการสอนให้เกษตรกรเข้าใจในระบบตลาด แต่เกษตรกรไม่รู้เรื่องมาก่อนโดยเฉพาะในช่วงแรก ซึ่งเป็นปัญหาสำหรับผู้ปฏิบัติ คือ ต้องออกกระดุมเจ้าหน้าที่ทั้งกรมไปชี้แจงในเรื่องการประกันรายได้ การใช้สิทธิ ส่วนการเสนอแนะ ข้อคิดเห็น ข้อเท็จจริงโดยกรม ให้กับฝ่ายการเมืองบางส่วนก็รับฟัง บางส่วนก็มีเป้าหมายของฝั่งการเมืองอยู่แล้ว...และยังมีปัญหาจากการมานั่งเป็นรัฐมนตรีในกระทรวงพาณิชย์ซึ่งเป็นกระทรวงหลักที่ส่วนใหญ่เป็นคนของพรรคใหญ่ที่มานั่ง แต่ปัญหาในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ คือคนมานั่งเป็นคุณพรทิวาซึ่งละพรรคกันทำให้มีปัญหา ซึ่งปัญหาหลักคือการระบายข้าวที่เป็นหน้าที่ของกรมการค้าต่างประเทศ รัฐมนตรีต้องเป็นคนอนุมัติ แต่ตอนนั้นคุณพรทิวาอนุมัติแต่คณะรัฐมนตรีสั่งให้หยุด สุดท้ายก็เป็นรองนายกไทรรงค์เป็นผู้อนุมัติ”(เจ้าหน้าที่กรมการค้าภายใน, 10 กรกฎาคม 2558)

CHULALONGKORN UNIVERSITY

จากประเด็นของกระบวนการกำหนดนโยบายและปัญหาจากการดำเนินนโยบายดังที่กล่าวไปข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในประการที่หนึ่ง แม้ในบริบทของรัฐบาลอภิสิทธิ์จะมีการเปิดโอกาสให้นักวิชาการและภาคส่วนต่างๆเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย ดังจะเห็นได้จากเครือข่ายนโยบายที่มีตัวแทนของกลุ่มต่างๆเข้ามามีส่วนร่วมทั้งใน กชช.และอนุกรรมการฯชุดต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเข้ามีส่วนร่วมของทางทีดีอาร์ไอ แต่ในทางปฏิบัติตัวแทนของพรรคประชาธิปัตย์ยังคงรับฟังความคิดเห็นจากตัวแทนของกลุ่มต่างๆค่อนข้างน้อย และการออกแบบนโยบายยังมีการคำนึงถึงผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นประเด็นสำคัญดังที่เห็นได้จากการปรับเปลี่ยนจากมาตรการประกันราคาเป็นการประกันรายได้ และการเพิ่มพื้นที่และราคาในการรับประกันสูงกว่าที่ทางทีดีอาร์ไอเสนอ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามในอีกด้านหนึ่งก็ยิ่งถือได้ว่าในกระบวนการกำหนดนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ยังเปิดโอกาสให้นักวิชาการเข้าไปมีส่วนร่วมค่อนข้างมากหาก

เปรียบเทียบกับนโยบายราคาข้าวในรัฐบาลที่ผ่านมา แม้จะมีบทบาทค่อนข้างจำกัดเพียงการเสนอแนะ และร่วมวางแผนนโยบายได้ในระดับหนึ่งเท่าที่ทางฝ่ายการเมืองจะเปิดโอกาสให้

ประการที่สอง ในส่วนของการดำเนินโครงการ พบว่า รัฐบาลประสบปัญหาในการดำเนินการ โดยแม้พรรคประชาธิปัตย์จะเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลและเป็นผู้ที่มีบทบาทในการตัดสินใจ เปลี่ยนแปลงนโยบายจากโครงการรับจำข้าวมาเป็นโครงการประกันรายได้ แต่ในการดำเนินโครงการ กลับไม่สามารถทำได้เต็มที่และบรรลุจุดมุ่งหมายของโครงการที่ตั้งไว้ เนื่องจากพรรคประชาธิปัตย์ไม่มีอำนาจที่เข้มแข็งพอในการควบคุมและสั่งการพรรคร่วมรัฐบาลซึ่งคุมสองกระทรวง สำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องข้าว คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่คุมโดยพรรคชาติไทยพัฒนา ซึ่งดูแล ด้านการผลิตข้าวและมีหน่วยงานภายใต้กระทรวงที่มีบทบาทในการดำเนินโครงการประกันรายได้ คือ กรมส่งเสริมการเกษตรที่ทำหน้าที่ในการขึ้นทะเบียนเกษตรกร และ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ที่ทำหน้าที่เปิดจุดรับซื้อข้าวเปลือกตามโครงการแทรกแซงตลาดรับซื้อข้าวเปลือก และ กระทรวงพาณิชย์ที่คุมโดยพรรคภูมิใจไทย ซึ่งเป็นกระทรวงที่ถือเป็นหัวใจหลักของการบริหารจัดการ ข้าวและเป็นตัวแสดงสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการค่อนข้างสูง เพราะมี หน่วยงานภายใต้การควบคุม ทั้งกรมการค้าภายใน กรมการค้าต่างประเทศ และ องค์การคลังสินค้า (อคส.) โดยแม้พรรคประชาธิปัตย์จะมีตัวแทนของพรรคที่มีอำนาจสูงสุดในรัฐบาล คือ นายกรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติพบว่า นายกรัฐมนตรีมีอำนาจการสั่งการไม่ถึงข้าราชการในกระทรวง เนื่องจากตาม โครงสร้างอำนาจในระบบราชการสายบังคับบัญชาภายในกระทรวงขึ้นตรงกับรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจใน แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการได้โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี ขณะที่การทำงานภายใน พรรคประชาธิปัตย์ในฐานะแกนนำรัฐบาลเองก็มีความอ่อนแอในการบริหาร เนื่องจากมีการมอบหมาย ให้หน่วยงานราชการดำเนินโครงการโดยขาดกลไกในการติดตามและตรวจสอบการทำงานของฝ่าย ราชการที่เป็นระบบ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า แม้พรรคประชาธิปัตย์จะมีอำนาจในการตัดสินใจในการ ปรับเปลี่ยนนโยบาย แต่ในการดำเนินนโยบายกลับไม่มีอำนาจและขาดกลไกในการควบคุมการทำงาน ของพรรคร่วมรัฐบาลและหน่วยงานในระดับปฏิบัติได้ ส่งผลให้การดำเนินโครงการประกันรายได้ไม่ สามารถทำได้เต็มที่ประสิทธิภาพ

โดยทั้งนี้ ปัญหาทั้งในส่วนของการกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น สิ่งที่ยังชี้ให้เห็นถึงปัญหาของรัฐบาลในสองด้านที่สัมพันธ์กัน กล่าวคือ ด้านความไม่มีเสถียรภาพของ พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสียงสนับสนุนไม่เพียงพอ ทำให้ต้องพึ่งพิง เสียงสนับสนุนจากพรรคร่วมรัฐบาล โดยเฉพาะพรรคภูมิใจไทยและพรรคชาติไทยพัฒนา และต้อง จัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีในกระทรวงหลักๆ ให้แก่พรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งส่งผลสัมพันธ์ในด้านของการ ดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในกรณีของนโยบายราคาข้าวที่แม้ทางพรรค ประชาธิปัตย์จะมีอำนาจในการวางแผนนโยบายและปรับเปลี่ยนนโยบาย แต่จากการที่อำนาจในการ

บริหารนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ในการควบคุมของกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงเกษตรฯที่ไม่มีตัวแทนของพรรคประชาธิปัตย์ ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงการทำงานของพรรคร่วมรัฐบาลได้มากนัก เนื่องจากกระทบต่อความสัมพันธ์ทางการเมืองของพรรคร่วมที่กระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ทำให้อำนาจของพรรคประชาธิปัตย์ในการร่วมบริหารนโยบายข้าวมีแค่ช่องทางในฐานะของกรรมการในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติซึ่งก็ไม่มีเครื่องมือในเชิงนโยบายที่จะในการผลักดันนโยบายได้มากนัก โดย นายนิพนธ์ วงษ์ตระหง่าน อนุกรรมการฯในคณะทำงานด้านนโยบายราคาข้าวในรัฐบาลอภิสิทธิ์ได้สะท้อนถึงปัญหาในประเด็นนี้ว่า

“เรื่องข้าวควรจะมี one stop service เพื่อให้ authorize แค่อันเดียว ตอนนี้มีแค่คณะกรรมการบริหารข้าวแค่อันเดียว แต่ไม่มี body มีแค่สมอง ก็ต้องไปใช้ อ.ต.ก. อคส ซึ่งต่างคนต่างพรรค ผมเคยเสนอให้ อตค อคส ไปสังกัดกับสำนักนายกเพื่อให้เป็นเครื่องมือกับคณะกรรมการนโยบายข้าว เพื่อผลักดันให้ เอกชน ชาวนา โรงสี ผู้ส่งออกร่วมมือกัน แต่นักการเมืองไม่กล้าและยังคงใช้วิธี divide and rule ทำให้การเมืองยังสามารถเข้ามาแทรกแซงกันได้”(นิพนธ์ วงษ์ตระหง่าน, 30 กรกฎาคม 2558)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า พรรคประชาธิปัตย์แทบไม่มีเครื่องมือหรือช่องทางในการบริหารนโยบายข้าว ในขณะที่ในส่วนของโครงสร้างและการบริหารภายในพรรคก็ไม่มีหน่วยงานที่จะเป็นเครื่องมือให้รัฐบาล อีกทั้งการดำเนินนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์เองก็มีการดำเนินนโยบายที่ขัดแย้งกัน ดังเช่นกรณีการระบายข้าวของนายไทรรงค์สุวรรณศิริ ในฐานะรองประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่เข้ามาทำหน้าที่ร่วมกับนางพรทิชา นาคาศัย ในการระบายข้าวในสต็อกข้าว ได้มีการอนุมัติระบายข้าวซึ่งขัดกับคำสั่งของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีที่ให้มีการระงับการระบายสต็อกข้าวออกไปก่อน (ผู้จัดการรายวัน, 2 พฤศจิกายน 2553) เป็นต้น ทำให้การดำเนินนโยบายราคาข้าวของรัฐบาลไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

จากสถานการณ์ในการดำเนินนโยบายราคาข้าวดังที่กล่าวไปข้างต้น เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงปัญหาความขัดแย้งของโครงการประกันรายได้เกษตรกรที่เกิดขึ้นระหว่าง ขั้นตอนการวางแผนวางแนวทางการกำหนดนโยบาย (policy formulation) ที่กำหนดโดยพรรคประชาธิปัตย์ และขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) ที่ดำเนินการโดยพรรคภูมิใจไทยและพรรคชาติไทยพัฒนา ทำให้การดำเนินโครงการประกันรายได้ไม่มีความสอดคล้องกัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีที่มาจากประเด็นทางการเมือง อันเกิดจากความไม่มีเสถียรภาพของพรรคประชาธิปัตย์ที่เป็นแกนนำรัฐบาลใน

การจัดตั้งรัฐบาลที่นำไปสู่การขาดอำนาจในการบริหารจัดการในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่งผลให้นโยบายไม่มีประสิทธิภาพและไม่สัมฤทธิ์ผลตามแนวทางในการกำหนดนโยบายที่ได้วางไว้

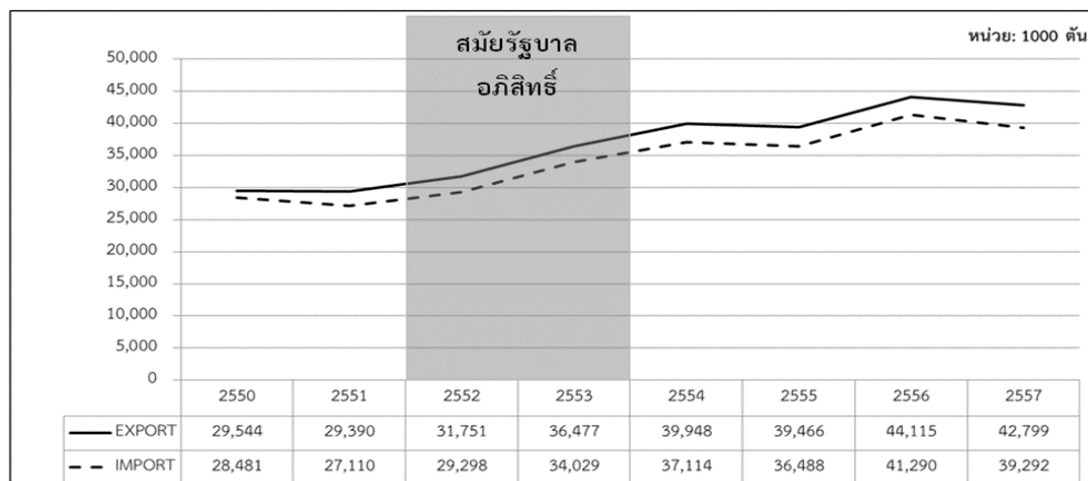
ที่มาของการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าว

การดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวครั้งสำคัญของประเทศไทย เนื่องจากเป็นการเปลี่ยนนโยบายครั้งแรกในรอบเกือบสามสิบปีที่รัฐบาลใช้การช่วยเหลือเกษตรกรด้วยการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวมาโดยตลอด จึงเป็นที่มาของข้อสงสัยที่ว่า เหตุใดรัฐบาลอภิสิทธิ์จึงตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบาย ซึ่งเพื่อตอบคำถามในประเด็นนี้ ทางผู้วิจัยได้นำเอาตัวแบบเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ในนโยบายราคาข้าวซึ่งได้นำเสนอไปในบทที่ 2 มาใช้เพื่ออธิบายในประเด็นนี้โดยใช้วิธีการนำเสนอตามลำดับเวลาก่อนการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เชื่อมโยงและส่งผลมาสู่การตัดสินใจในการเปลี่ยนแปลงนโยบายในรัฐบาลอภิสิทธิ์ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

บริบทของตลาดข้าวโลกที่สัมพันธ์ต่อบริบทของตลาดข้าวและการกำหนดนโยบายราคาข้าวก่อนการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

จากตัวแบบในบทที่ 2 ผู้วิจัยได้นำเสนอให้เห็นถึงปัจจัยจากบริบทของตลาดข้าวโลกที่ส่งผลกระทบต่อบริบทของตลาดข้าวไทย ซึ่งทำให้ราคาข้าวภายในประเทศตกต่ำจนรัฐบาลต้องให้การช่วยเหลือเกษตรกรผ่านนโยบายราคาข้าว โดยเมื่อนำเอากรอบคิดของความสัมพันธ์ในปัจจัยของตลาดข้าวโลกที่สัมพันธ์ต่อตลาดข้าวไทยซึ่งส่งผลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล โดยเน้นศึกษาวิเคราะห์บริบทข้าวในตลาดโลกและตลาดข้าวไทยในช่วงสองปีก่อนการเปลี่ยนแปลงนโยบาย พบว่า ในส่วนของปริมาณการส่งออกและการนำเข้าข้าวโลกในช่วงปี 2550 – 2551 ปริมาณการส่งออกและการนำเข้าข้าวโลกค่อนข้างมีความผันผวน ดังแสดงในแผนภาพที่ 4.4

แผนภาพที่ 4.4 ปริมาณการส่งออกและนำเข้าข้าวโลก



ที่มา: USAD, Grain: World Markets and Trade (United States Department of Agriculture, 2007 - 2014)

จากข้อมูลในแผนภาพ สถานการณ์การค้าข้าวในตลาดโลกในช่วงปี พ.ศ. 2550 – 2551 มีปริมาณการส่งออกลดลงอย่างต่อเนื่อง จากปริมาณการส่งออกข้าวโลกที่ประมาณ 29.54 ล้านตันในปี 2550 ลดลงเหลือ 29.39 ล้านตันในปี 2551 โดยสาเหตุเกิดจากการจำกัดการส่งออกของประเทศผู้ส่งออกข้าวชั้นนำ เช่น อินเดียที่มีคำสั่งห้ามส่งออกข้าวที่ไม่ใช่ข้าวบาสมชาติ และเวียดนามที่ขยายเวลาการห้ามส่งออกข้าว ในขณะที่หลายประเทศเกิดภาวะขาดแคลนข้าวจากปัญหาปริมาณผลผลิตตกต่ำเช่น บังกลาเทศที่ผลผลิตข้าวเสียหายจากภาวะน้ำท่วม ฟิลิปปินส์มีปริมาณข้าวที่ผลิตได้ไม่เพียงพอกับการขยายตัวของประชากร และคอสตาริกาประสบปัญหาผลผลิตข้าวลดลงจากปัญหาสภาพอากาศ นอกจากนี้ยังมีปัจจัยจากความต้องการบริโภคข้าวของประเทศยากจนยัับตัวสูงขึ้นเนื่องจากปัญหาหาค่าข้าวสาลีและข้าวโพดที่เพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัว ทำให้ยิ่งเกิดการเก็งกำไรสินค้าข้าวในตลาดโลก เช่น ตลาดซีบีทีของสหรัฐฯที่นักเก็งกำไรดันราคาข้าวขึ้นประมาณ 80% ทำให้ในหลายประเทศยังมีการกักตุนข้าวเพื่อเก็งกำไร (กรุงเทพธุรกิจ, 6 พฤษภาคม 2551)

จากสถานการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อตลาดข้าวของไทย เนื่องจากความต้องการข้าวในตลาดโลกทำให้มีคำสั่งซื้อข้าวไทยเพิ่มมากขึ้น โดยจากรายงานข่าวของกระทรวงพาณิชย์พบว่า ในช่วง 4 เดือนแรกของปี 2551 (มกราคม – เมษายน) ไทยส่งออกข้าวไปแล้ว 4.02 ล้านตัน หากรวมกับคำสั่งซื้อที่มีเข้ามาอีก 6.7 ล้านตัน จะทำให้ไทยมียอดส่งออกข้าวมากถึง 10.7 ล้านตัน เกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ 9 ล้านตัน (ผู้จัดการรายวัน, 9 พฤษภาคม 2551: 7) ซึ่งจากยอดสั่งซื้อดังกล่าวนี้ทำให้ความต้องการข้าวของตลาดในประเทศก็เพิ่มสูงขึ้นพร้อมกับการปรับตัวของราคาที่สูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ โดยราคาข้าวเปลือกจากประเทศไทย ณ เดือนมีนาคม เพิ่มขึ้นจาก

ตันละ 322 เหรียญสหรัฐต่อตันในปี 2550 เพิ่มขึ้นเป็น 760 เหรียญสหรัฐต่อตันในปี 2551 (มดิซน, 13 พฤษภาคม 2551) ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบราคาส่งออกข้าวตามประเภทข้าว ณ วันที่ 26 มี.ค.2551 พบว่า ข้าวหอมมะลิเกรดเอ (ข้าวใหม่) ราคา 27,500 บาทต่อตัน จากที่เคยอยู่ในระดับเพียง 17,000 บาทต่อตันในช่วงปลายปี 2550 หรือเพิ่มขึ้นถึง 61.8% ส่วนข้าวขาว 100% เกรดบีเพิ่มขึ้นเป็น 18,500 บาทต่อตันจากที่เคยอยู่ในระดับ 11,000 บาทต่อตัน หรือเพิ่มขึ้น 68.2% (บริษัทศูนย์วิจัยกสิกรรมไทย, 2552b) ในขณะที่ราคาซื้อขายข้าวเปลือกภายในประเทศ ข้าวหอมมะลิราคาเฉลี่ยอยู่ที่ 19,000-20,000 บาท ข้าวขาวความชื้น 14-15% ราคา 14,300-14,600 บาท และข้าวเปลือกเหี่ยว ราคา 6,500-7,000 บาท (ผู้จัดการรายวัน, 9 พฤษภาคม 2551)

อย่างไรก็ตาม แม้ราคาข้าวที่เพิ่มสูงขึ้นในด้านหนึ่งจะส่งผลดีต่อชาวนาที่มีรายได้เพิ่มขึ้นแต่ในอีกด้านหนึ่งก็ส่งผลให้ราคาอาหารเพิ่มขึ้นซึ่งกระทบต่อค่าครองชีพของประชาชน ซึ่งกลายเป็นประเด็นที่รัฐบาลจะต้องเข้ามาดูแล โดยในสมัยรัฐบาลสมัครได้มีการแก้ปัญหาข้าวราคาแพงด้วยการจัดทำข้าวถุงธงฟ้ามาหาคนที่มาจากสต็อกข้าวในโครงการรับจำนำสมัยรัฐบาลทักษิณและนายมีนังขวัญ แสงสุวรรณ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีพาณิชย์ยังมีการประกาศที่จะเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการอนุมัติให้รัฐรับซื้อข้าวจากชาวนาเพื่อว่าจ้างให้โรงสีแปรเป็นข้าวสารและทำส่งออกเอง เพราะไทยมีคำสั่งซื้อข้าวจากต่างประเทศเข้ามาถึง 6.7 ล้านตันเพื่อทำให้ราคาข้าวเปลือกในตลาดเพิ่มขึ้น เพราะมีการแข่งขันและเชื่อว่าราคาข้าวเปลือกจะสูงขึ้นถึงตันละ 16,000 บาท (โพสต์ทูเดย์, 15 พฤษภาคม 2551) รวมทั้งการบอกให้ชาวนาชะลอการขายข้าวเพราะมีแนวโน้มว่าข้าวจะแพงขึ้นแต่ตันละ 30,000 บาท ซึ่งส่งผลกระทบต่อการค้าข้าวทั้งระบบ เนื่องจากเมื่อชาวนาชะลอการขายข้าว ผู้ส่งออกก็ไม่มีข้าวส่งมอบเนื่องจากโรงสีไม่ส่งข้าวให้ผู้ส่งออกพัวพันกันไปหมด (ฐานเศรษฐกิจ, 3-5 เมษายน 2551)

สถานการณ์ราคาข้าวของโลกเกิดความผันผวนขึ้นอีกครั้ง ในช่วงกลางปี 2551 ที่ตลาดข้าวโลกเริ่มคลายความแตกตื่นเนื่องจากมีผลผลิตข้าวโลกออกสู่ตลาดมากขึ้น ซึ่งเป็นผลที่สืบเนื่องจากปัญหาปริมาณข้าวส่งออกที่ลดลงและราคาข้าวที่พุ่งสูงขึ้นในช่วงต้นปี 2551 ทำให้ทั้งประเทศผู้ส่งออกและผู้นำเข้าข้าวเร่งปริมาณการผลิตข้าวเพื่อรับมือกับสถานการณ์ขาดแคลนข้าวโลก ซึ่งจากผลผลิตข้าวที่ออกสู่ตลาดโลกอีกครั้งในช่วงกลางปี 2551 ทำให้ผู้ซื้อในตลาดข้าวต่างประเทศต่างชะลอการสั่งซื้อข้าวเพื่อรอดูสถานการณ์ราคาข้าวในตลาดโลกที่คาดการณ์ว่าจะอ่อนตัวลง โดยเฉพาะอินเดียและเวียดนามที่อาจจะมีการยกเลิกห้ามการส่งออกในช่วงที่ผลผลิตในประเทศมีปริมาณสูงขึ้น (มดิซน, 7 มิถุนายน 2551) ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อตลาดข้าวไทยที่เจอผลกระทบจากความผันผวนของราคาข้าวในตลาดโลกที่ลดต่ำลงอย่างรวดเร็วจากฤดูกาลก่อนถึง 40% ส่งผลให้ราคาซื้อขายข้าวภายในประเทศลดต่ำลงมาเหลือเกวียนละไม่ถึง 10,000 บาท (สมพร อิศวิลานนท์, 2553: 17) ทำให้ชาวนาที่ยังไม่ได้ขายข้าวเดือนร้อนจนต้องออกเคลื่อนไหว โดยสมาคมชาวนาไทยที่มีการเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามา

ช่วยเหลือในการพยุงราคาข้าวและขู่ที่จะเดินทางมาปิดถนนในสี่เส้นทางเข้ากรุงเทพฯ และร่วมชุมนุมประท้วงกับกลุ่มพันธมิตร ส่งผลให้รัฐบาลสมัครต้องมิดีสั่งให้รับจำนำข้าวเปลือกเจ้าตันละ 14,000 บาท และข้าวเปลือกเหนียวตันละ 8,000 – 9,000 บาท เพื่อแก้ไขปัญหาข้าวราคาตกต่ำ (โพสท์ทูเดย์, 8 มิถุนายน 2551)

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลเป็นรัฐบาลสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ก็ยังคงใช้นโยบายรับจำนำข้าวสูงกว่าราคาตลาดเพียงแต่ปรับลดราคาจำนำข้าวเปลือกเจ้าลงมาเหลือเกวียนละ 12,000 บาท ในขณะที่ราคาตลาดอยู่ที่ประมาณ 10,000 บาท และลดลงมาเหลือตันละ 9,500 -9,600 บาท อันเป็นผลมาจากราคาข้าวในตลาดโลกที่ยังไม่มีการปรับราคาให้เพิ่มสูงขึ้นส่งผลให้ราคาตลาดข้าวในประเทศที่ไม่เพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน (มติชน, 13 เมษายน 2552) นอกจากนี้ตลาดส่งออกข้าวของไทยยังเผชิญกับปัญหาการแข่งขันอย่างรุนแรงจากต่างประเทศ ทำให้ปริมาณการส่งออกข้าวชะลอตัวอย่างต่อเนื่องในช่วง 5 เดือนแรก ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลกระทบมาจากการกำหนดราคาจำนำสูงกว่าราคาตลาด ทำให้ปริมาณข้าวส่วนหนึ่งเข้าไปอยู่ในสต็อกของรัฐบาล ส่งผลกระทบให้ผู้ส่งออกข้าวต้องรับซื้อข้าวในราคาสูงประสพกับภาวะลำบากมากขึ้นในการแข่งขันเพื่อส่งออกในตลาดโลกที่ประเทศผู้ซื้อหันไปซื้อข้าวจากเวียดนามเนื่องจากในขณะที่ข้าวไทยมีราคาส่งออกอยู่ที่ราคาเฉลี่ยตันละ 500 - 530 ดอลลาร์สหรัฐฯ แต่ข้าวเวียดนามมีราคาส่งออกอยู่ที่ราคาตันละ 410 ดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งเป็นราคาเฉลี่ยสูงกว่าประมาณ 100 ดอลลาร์สหรัฐฯ/ตัน ส่งผลให้ประเทศผู้ซื้อข้าวหันไปซื้อข้าวจากเวียดนาม และนอกจากนี้ผู้ส่งออกข้าวหนึ่งยังประสบปัญหาขาดแคลนวัตถุดิบในบางช่วงอันเนื่องจากมาตรการรับจำนำข้าวด้วย (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2552a)

จากสถานการณ์ราคาข้าวในตลาดโลกที่ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ของตลาดข้าวไทย จะเห็นได้ว่า ตลาดข้าวไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ได้รับผลกระทบที่ค่อนข้างสูงจากความผันผวนในตลาดต่างประเทศ โดยเฉพาะจากคู่แข่งทางการค้าในตลาดข้าวเช่น ประเทศเวียดนาม นอกจากนี้ตัวแสดงภาคเอกชนในตลาดข้าวยังต้องประสบปัญหาจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่ปรับเพิ่มราคาการรับจำนำข้าวที่ยังส่งผลต่อต้นทุนของข้าวภายในประเทศที่สูงกว่าประเทศคู่แข่ง รวมทั้งปัญหาปริมาณข้าวที่หายไปจากตลาดข้าวเนื่องจากโครงการรับจำนำ ในขณะที่ในส่วนของสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศก็ประสบกับความผันผวนทางการเมืองเช่นเดียวกัน

บริบททางการเมืองและปัญหา นโยบายราคาข้าวก่อนการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

บริบททางการเมืองไทยในช่วงหลังการรัฐประหารใน ปี 2549 มีความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่มคนต่างๆค่อนข้างสูง โดยภายหลังจากการจัดให้มีการเลือกตั้งใน ปี 2550 พรรคพลังประชาชน ซึ่งถูกมองว่าเกี่ยวข้องทางการเมืองกับพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีชนะการ

เลือกตั้งและได้มีการจัดตั้งรัฐบาลนำโดยนายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มคนหลายฝ่ายเกี่ยวกับการทำงานของรัฐบาลและนายกรัฐมนตรีในการบริหารประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มพวกพ้องของรัฐบาลและพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทำให้กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยกลับมาชุมนุมเพื่อขับไล่รัฐบาลอีกครั้ง ควบคู่ไปกับการดำเนินคดีฟ้องร้องศาลรัฐธรรมนูญในกรณีการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 267 เรื่องคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรี จนศาลได้มีคำสั่งให้นายสมัคร สุนทรเวช พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและทางพรรคพลังประชาชนได้มีการเสนอนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อแต่ทำหน้าที่ได้เพียงไม่นานก็จำเป็นต้องยุติบทบาทจากคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชนของศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้ทางรัฐสภาต้องลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ โดยปรากฏผลคะแนนจากลงมติดังข้อมูลในตารางด้านล่าง

ตารางที่ 4.2 ผลการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรี ธันวาคม 2551

พรรคการเมือง	อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	ประชา พรหมนอก	งคออกเสียง	ไม่เข้าร่วมประชุม	รวม
พรรคเพื่อไทย	-	178	-	-	178
พรรคประชาธิปัตย์	163	-	1	1	165
พรรคเพื่อแผ่นดิน	12	9	-	-	21
พรรคชาติไทยพัฒนา	14	1	-	-	15
พรรคภูมิใจไทย	8	3	-	-	11
พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา	5	2	1	1	9
พรรคประชากรชา	-	5	-	-	5
กลุ่มเพื่อนเนวิน	22	-	1	-	23
กลุ่มอื่นๆ	11	-	-	-	11
รวม	235	198	3	2	438

ที่มา: (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, 2551)

จากผลการลงมติ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้รับเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองกลุ่มสำคัญคือ กลุ่มพรรคเพื่อนเนวิน 22 เสียง ซึ่งเป็นกลุ่มที่ใกล้ชิดกับพรรคภูมิใจไทยของนายเนวิน ชิดชอบ ซึ่งมีเสียงสนับสนุน 8 เสียง รวมเป็น 30 เสียง ในขณะที่ได้รับเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองและกลุ่มย่อยอีกจำนวนหนึ่ง รวมเป็น 235 เสียง ซึ่งเกินกึ่งหนึ่งของผู้เข้าร่วมประชุม ทำให้ นายอภิสิทธิ์

เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์และผู้นำฝ่ายค้านได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีต่อจากนายสมชาย ซึ่งจากผลการลงมติได้แสดงให้เห็นถึงคะแนนสนับสนุนสำคัญของกลุ่มนายเนวิน ชิดชอบ ที่เป็นตัวแปรส่วนสำคัญต่อการผลักดันให้นายอภิสิทธิ์ ชะนะนายประชา พรหมนอก ตัวแทนจากพรรคเพื่อไทยซึ่งมีคะแนนเสียงสนับสนุนที่ต่างกันเพียง 37 คะแนน

การเปลี่ยนแปลงของตัวแสดงทางการเมืองและการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าว

นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2551 โดยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์มีพรรคร่วมรัฐบาลทั้งหมด 5 พรรค คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทยพัฒนา พรรคภูมิใจไทย พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา และพรรคเพื่อแผ่นดิน โดยได้มีการจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองในตำแหน่งสำคัญๆให้กับพรรคร่วมรัฐบาล เช่น ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กระทรวงคมนาคม และ กระทรวงพาณิชย์ให้กับ พรรคภูมิใจไทย ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาให้กับพรรคชาติไทยพัฒนา ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์รับผิดชอบในกระทรวงระดับรองลงมา เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสำนักนายกรัฐมนตรี โดยในส่วนของตัวแทนพรรคร่วมรัฐบาลที่มีบทบาทเกี่ยวเนื่องกับการบริหารนโยบายราคาข้าว คือ นางพรทิวา นาคาศัย จากพรรคภูมิใจไทย ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และนายธีระ วงศ์สมุทร อดีตอธิบดีกรมชลประทาน จากพรรคชาติไทยพัฒนา ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ด้านการดำเนินนโยบายราคาข้าวของรัฐบาลอภิสิทธิ์ ได้เริ่มมีการแสดงแนวทางของนโยบายไว้ตั้งแต่คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ซึ่งมีการระบุเกี่ยวกับการดำเนินโครงการประกันความเสี่ยงของราคาสินค้าเกษตรไว้ในนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรกว่า

“ ข้อ 1.2.7 ในการรักษาและเพิ่มรายได้ของประชาชนด้วยการดำเนินมาตรการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรผ่านกลไกและเครื่องมือของรัฐให้มีประสิทธิภาพ และเร่งสร้างระบบความเสี่ยงทางการเกษตร ทั้งระบบประกันความเสี่ยงราคาพืชผลผ่านกลไกตลาดซื้อขายล่วงหน้าสินค้าเกษตรและระบบประกันภัยพืชผลอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ ”
(คณะรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, 2551: 7)

อย่างไรก็ตาม จากช่วงเวลาในการเข้ามาทำหน้าที่ของคณะรัฐบาลอภิสิทธิ์ยังอยู่ในช่วงของการดำเนินโครงการรับจำนำของรัฐบาลสมชาย ทำให้ในรัฐบาลอภิสิทธิ์ก็ยังคงต้องดำเนินโครงการรับจำนำข้าวต่อไปเพื่อไม่ให้กระทบต่อชาวนา โดยทางคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้มีการกำหนดมาตรการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2552 เท่ากับราคารับจำนำข้าวเปลือกนาปีของปีการผลิต 2551/52 คือ รับจำนำข้าวเปลือกเจ้า 5% ความชื้นไม่เกิน 15% ที่ต้นละ 12,000 บาท (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2552a) ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นหนึ่งชุดเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณากำหนดแนวทางและวิธีการดำเนินการประกันราคาและการประกันภัยข้าวเปลือกให้แก่เกษตรกร ชื่อว่า คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการประกันราคาและประกันภัยข้าวเปลือก โดยมีนายกรณ์ จาติกวณิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานอนุกรรมการ โดยมีอธิบดีกรมการค้าภายใน เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย ผู้จัดการตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย ผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร อาจารย์สมพร อิศวิลานนท์ และนายนิพนธ์ พัวพงศกร ร่วมเป็นอนุกรรมการ (คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2552d) โดยนายอภิสิทธิ์ได้เล่าถึงเหตุผลที่มาของแนวคิดในการเปลี่ยนแปลงมาตรการในการช่วยเหลือเกษตรกรว่า

“เราได้ติดตามนโยบายจำนำข้าวมาโดยเฉพาะช่วงของรัฐบาลนายสมศรีต่อเนื่องมานายกสมชายว่า ได้มีการเปลี่ยนโครงการจำนำข้าวจากเดิมที่ทำมาตั้งแต่สมัยนายกเปรม นายกชวน มันเป็นนโยบายที่ต้องการดึงข้าวเพื่อไม่ให้ออกมาสู่ตลาดพร้อมกันเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองให้กับชาวนา ซึ่งในระบบจำนำก็ต้องจำนำต่ำกว่าราคาตลาดแต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในยุคของคุณสมศรีกับคุณสมชายจริงๆคือเปลี่ยนเป็นนโยบายรับซื้อข้าวไปแล้วเพราะราคาสูงกว่าตลาด และเมื่อราคาสูงกว่าตลาดก็จะมีใครมาไถ่ถอนคืนและจะทำให้รัฐบาลถือข้าวไว้ในสต็อก และจะมีปัญหาเรื่องการระบาย ซึ่งตั้งแต่ตอนที่ใช้นโยบายนี้เราก็ท้วงในฐานะฝ่ายค้าน และยิ่งเมื่อเรามาเป็นรัฐบาลเราก็ยิ่งเห็นปัญหาชัดเจนขึ้น” ก็คือ ในสมัยคุณสมศรีกับคุณสมชายการจำนำจะมีโควตาในแต่ละพื้นที่ซึ่งมันไม่เคยพอ ชาวนาจะมาเรียกร้องให้ขยายโควตาอยู่ตลอดเวลาและตอนเราเป็นรัฐบาลสภาพนี้ยังมีต่อเนื่อง เราจะไม่ให้ก็ไม่ได้ เพราะมันเกิดความเหลื่อมล้ำจริงๆเพราะเมื่อมีโควตาก็หมายความว่าใครเข้าโควตาก็ได้ก็ราคาดีและที่เหลือก็ไม่ได้ แต่เราก็เห็นว่าถ้าทำอย่างนี้ข้าว

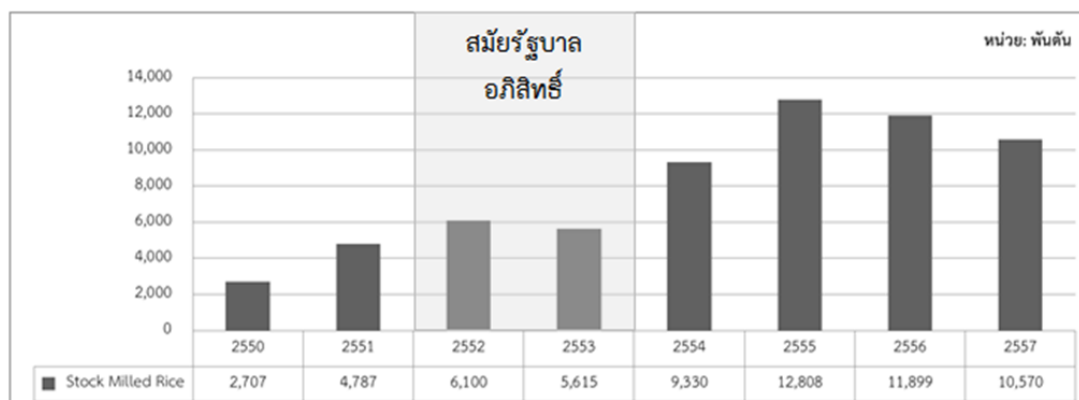
มาอยู่ในสต็อกเยอะมากประเทศมันไปไม่ได้ ผมก็คุยกับท่านรองนายก กอร์ปศักดิ์แล้วก็คุยกับทีดีอาร์ไอทั้ง อ.นิพนธ์ และ อ.อัมมาร เมื่อคุย แล้วก็ตัดสินใจว่าต้องเลิก แต่เมื่อเลิกแล้วก็ต้องคิดว่าจะช่วยเกษตรกรยังไง ผมกับรองนายก กอร์ปศักดิ์ก็คิดในแนวทางเดียวกันว่าดีที่สุดคือมองในเรื่อง ประกันรายได้เพื่อไม่ต้องไปยุ่งกับการซื้อขายแล้วไปกระเทือนตลาดข้าว เพียงแต่ต้องมาดูว่าจะต้องทำยังไงก็เลยมาจบลงที่ประกัน” (อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, 3 กรกฎาคม 2558)

โดยทั้งนี้ในส่วนของแนวคิดเรื่องการประกันรายได้ของรัฐบาลอภิสิทธิ์นั้น นายนิพนธ์ พัวพงศกร ได้เล่าถึงที่มาว่า

“เรื่องการช่วยเหลือเกษตรกรที่ไม่เข้าไปแทรกแซงราคา เพราะโครงการจำนำ รัฐบาลซื้อราคาสูงอยู่แล้ว รัฐบาลต้องจ้างโรงสีสี สีเสร็จ รัฐบาลจ้างโรงสีขนไปไว้ในโกดัง แล้วรัฐบาลเช่าโกดัง แล้วรัฐบาลผูกขาดในการขาย แต่คุณอภิสิทธิ์เขาเรียนมาแบบตะวันตก เขารู้ว่าถ้าทำแบบนั้น ภาระค่าใช้จ่ายมันมหาศาล แต่เขาก็ยังต้องการช่วยเหลือเกษตรกร เขาก็ตั้งราคาเรียกว่าราคาประกัน”(นิพนธ์ พัวพงศกร, 23 กรกฎาคม 2558)

นอกจากที่มาของแนวคิดในการเปลี่ยนนโยบายไปเป็นการประกันราคาแล้ว ในส่วนของประเด็นปัญหาการระบายข้าวที่นายอภิสิทธิ์กล่าวถึงนั้น ถือเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่กลายเป็นภาระของรัฐบาล ที่สืบเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาลก่อนหน้า ดังเห็นได้จากปริมาณสต็อกข้าวในแผนภาพ

แผนภาพที่ 4.5 ปริมาณสต็อกข้าวในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ



ที่มา: USAD, Grain: World Markets and Trade (United States Department of Agriculture, 2007 - 2014)

โดยจากข้อมูลในแผนภาพ พบว่า ในปีการผลิต 2552 ไทยมีข้าวอยู่ในสต็อกประมาณ 6.1 ล้านตัน เพิ่มขึ้นจาก ปีการผลิต 2551 ที่มีข้าวอยู่ในสต็อกประมาณ 4.7 ล้านตัน ซึ่งถือเป็นปริมาณข้าวที่มากที่สุดในประวัติศาสตร์ตั้งแต่ดำเนินการรับจำนำข้าวมา ซึ่งโดยปกติรัฐบาลจะคงข้าวในสต็อกไว้ประมาณแค่ 2-3 ล้านตัน ทำให้รัฐบาลต้องรับภาระทั้งในส่วนของการดูแลข้าวในสต็อกและการบริหารเพื่อระบายข้าวออกจากสต็อก โดยคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การระบายข้าวของรัฐใน 4 แนวทาง ประกอบด้วย การไม่ให้กระทบราคาภายในประเทศ หรือกระทบให้น้อยที่สุด การรักษาสวนแบ่งตลาดข้าวไทยในเวทีโลก การลดภาระการดูแลรักษาข้าวที่รัฐต้องรับผิดชอบ และ การระบายข้าวต้องขาดทุนน้อยที่สุด นอกจากนี้ในคณะกรรมการยุทธศาสตร์ระบายข้าวยังมีวาระที่กำหนดให้รัฐต้องหาช่องทางระบายข้าวที่เปิดกว้างมากขึ้น เพื่อให้มีจำนวนผู้เล่นมากขึ้นแทนที่ผู้ส่งออกรายใหญ่เข้ามาซื้อข้าวรัฐเพียงไม่กี่ราย อันเกิดจากเงื่อนไขการซื้อข้าวจากรัฐให้มีการซื้อแบบยกคลัง ส่งผลให้มีผู้เข้ามาประมูลข้าวรัฐเฉพาะรายใหญ่เงินทุนสูงซึ่งเอกชนที่มีคุณสมบัติดังกล่าวมีจำนวนไม่กี่ราย (ปราณี หมั่นแผงวาริ, 17 สิงหาคม 2552)

แต่จากการทำหน้าที่ของนางพรทิวา นาคาศัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในฐานะประธานในอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวสาร ที่ได้เซ็นสัญญาขายข้าวกว่า 2.6 ล้านตัน ให้เอกชนที่ชนะการประมูลไปแล้วทั้ง 17 ราย ในราคาที่สูงมาก ทำให้ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อการหาวิธีแนวทางการระบายสินค้าเกษตร และแนวทางการประกันราคาและประกันภัยข้าวเปลือก ซึ่งนางพรทิวาได้มีการเสนอขออนุมัติการระบายข้าว 2.6 ล้านตัน เป็นไปอย่างเคร่งเครียด โดยในที่ประชุม นายอภิสิทธิ์และนายกรณ์ศักดิ์ ได้ใช้เวลากว่า 1 ชั่วโมงในการซักถามนางพรทิวา ในขณะที่รัฐมนตรีจาก

พรรคภูมิใจไทยหลายคน เช่น นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล รมว.มหาดไทย นายบุญจง วงศ์ไตรรัตน์ รมช.มหาดไทย จากพรรคภูมิใจไทย ได้พยายามชี้แจงความจำเป็นการระบายข้าว แต่ยังหาข้อยุติไม่ได้และเริ่มกลายเป็นประเด็นขัดแย้งระหว่างสองพรรค จนทำให้ต้องมีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณากรณีการระบายสินค้าเกษตร โดยมีนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นผู้นำในการไกล่เกลี่ยและหาข้อตกลงร่วมกัน (ผู้จัดการรายวัน, 27 พฤษภาคม 2552)

ในเวลาต่อมาได้มีการมอบหมายให้นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี ในฐานะรองประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเข้ามาทำหน้าที่ร่วมกับนางพรทิวาเพื่อบริหารจัดการระบายข้าวในสต็อกข้าวรัฐบาล ซึ่งก็พบปัญหาความไม่โปร่งใสในการดำเนินงานเนื่องจาก มีการอนุมัติระบายข้าวสาร 3.16 ล้านตัน อย่างลับๆให้กับผู้ส่งออกข้าว โดยมีการอ้างว่าเป็นความลับราชการ นอกจากนี้วิธีการดำเนินการระบายข้าว อาจเข้าข่ายขัดมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มิ.ย.2552 ที่กำหนดให้การระบายข้าวสารในสต็อกรัฐบาลจะต้องกำหนดเป็นรายคลังสินค้าแล้วระบาย แต่ปรากฏว่าการจำหน่ายข้าวสารของกรมการค้าต่างประเทศในฐานะคณะทำงานด้านการระบายข้าวสาร กำหนดให้ผู้ส่งออกที่ได้รับการอนุมัติไปเลือกคลังสินค้าที่ต้องการเอง ซึ่งการไม่กำหนดคลังสินค้าดังกล่าวอาจทำให้รัฐบาลเสียหายเพราะผู้ซื้อจะไปเลือกคลังที่ดีที่สุด แต่จ่ายในราคาถูก (ผู้จัดการรายวัน, 2 พฤศจิกายน 2553)

จากปัญหาการระบายข้าวที่ต้องมีการขายข้าวต่ำกว่าราคาปรับจําทำให้รัฐบาลต้องประสบภาวะขาดทุนจากการดำเนินนโยบายรับจํานำปีละหลายหมื่นล้านบาท ในขณะที่สามารถช่วยเกษตรกรได้จริงเพียง 4-5 แสนคนเท่านั้น (กรุงเทพธุรกิจ, 14 กรกฎาคม 2552b) และปัญหาเรื่องช่องทางในการทุจริตจากการดำเนินโครงการรับจํานำข้าว ก็เป็นปัญหาใหญ่ที่รัฐบาลต้องประสบ ซึ่งทางรัฐบาลก็ได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อตรวจสอบเรื่องข้าวจากการรับจํานำคือ คณะอนุกรรมการติดตามและตรวจสอบข้าวโครงการรับจํานำข้าวเปลือกนาปี 2551 โดยให้นายกอร์ปศักดิ์เป็นประธานเพื่อพยายามตรวจสอบปริมาณและคุณภาพข้าว ซึ่งนายอภิสิทธิ์ ได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาเรื่องนี้ว่า

“ผมรู้ว่าการระบายข้าวที่เราซื้อมาในราคาที่สูงกว่าตลาดชองโหว่ มันเยอะแยะไปหมด เราก็คงขายไม่ขายไม่ได้ที่นี้ก็เป็นปัญหา ซึ่งปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เราเปลี่ยนนโยบายก็คือปัญหาการทุจริต”(อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, 3 กรกฎาคม 2558)

ด้านนายกรณ์ จาติกวณิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้อธิบายเพิ่มเติมถึงประเด็นในส่วนของปัญหาจากโครงการรับจํานำที่ผ่านมาแล้ว ซึ่งส่งผลต่อแนวทางในการจัดการปัญหาของรัฐบาล ว่า

“ก่อนที่เราจะเข้ามา รัฐบาลก่อนหน้านั้นทำโครงการการประกัน
ไปแล้วแต่ก็ไม่ได้ถึงกับล้มเหลวแบบรัฐบาลยิ่งลักษณ์ แต่ไม่ประสบ
ความสำเร็จในแง่ประสิทธิภาพ ถ้าคิดในทางเศรษฐศาสตร์มันมีข้อบกพร่อง
เยอะ เพราะมันมีคนกลาง มีขั้นตอนระหว่างรัฐบาลกับชาวนาอยู่หลาย
ขั้นตอน ก็เลยทำให้มันขาดประสิทธิภาพ จากวัตถุประสงค์ของโครงการคือ
ต้องการให้ชาวนามีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ในแง่ของขั้นตอนต้องให้ชาวนาเอา
ข้าวมาจำหน่าย ต้องมีการเก็บข้าว ต้องมีการระบายข้าว ซึ่งในระบบรัฐเมื่อมี
หลายขั้นตอนก็เปิดโอกาสให้มีการรั่วไหลหรือมีการสูญเสียจากความด้อย
ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เราก็เลยคิดว่ามันน่าจะมีวิธีที่ดีกว่านั้น
เพราะถ้าเป้าหมายคือทำให้ชาวนามีรายได้ในระดับที่เหมาะสม ก็คือหาวิธีที่
รัฐกับชาวนาตัวกันโดยตรงนั่นคือที่มาของการประกันรายได้”

(กรณ์ จาติกวณิช, 28 กรกฎาคม 2558)

เช่นเดียวกันกับนายกรณ์ศักดิ์ สภาวสุ รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ที่ได้ให้สัมภาษณ์กับ
สื่อในแนวทางเดียวกันว่า

“ผมคิดว่าเรื่องของการรับจำนำสินค้าเกษตรต้องยกเลิก มันก็มีประโยชน์ถ้า
ทำถูกระบบ แต่ที่ทำทุกวันนี้มันผิดระบบ ซึ่งคนก็มีสิทธิ์สงสัย แต่ต้องค่อยๆทำ
เพราะจริงๆ แล้วเราก็ไม่ได้มีหน้าที่โดยตรง มันเป็นภาระของกระทรวงพาณิชย์
โดยตรง”(ผู้จัดการรายวัน, 27 พฤษภาคม 2552)

อย่างไรก็ตามแม้แนวคิดของแกนนำรัฐบาลจะมีความคิดเห็นที่ตรงกันในการเปลี่ยนแปลง
วิธีการช่วยเหลือเกษตรกรในรูปแบบใหม่ แต่ก็มีบางส่วนไม่เห็นด้วย ดังเช่น กระทรวงพาณิชย์ที่ได้มี
การขอให้ทางคณะรัฐมนตรีถอนแนวทางการประกันราคาและประกันภัยข้าวเปลือกนาปี 2551-52
(ฤดูกาลใหม่) ออกไปก่อน (ผู้จัดการรายวัน, 27 พฤษภาคม 2552) นอกจากนี้ยังมีการคัดค้านจากกลุ่ม
ต่างๆในตลาดข้าวค่อนข้างมาก ดังที่ นายนิพนธ์ พัวพงศกร อนุกรรมการในคณะอนุกรรมการพิจารณา
แนวทางการประกันราคาและประกันภัยข้าวเปลือกได้เล่าว่า

“ตอนแรกโครงการนี้มีคนคัดค้านเยอะ เพราะเป็นโครงการที่โรงสี
ไม่ได้ประโยชน์ กลุ่มโรงสีคัดค้านมาก แล้วตอนแรกก็มีทำที่ว่าจะไม่สำเร็จ”

(นิพนธ์ พัวพงศกร, 23 กรกฎาคม 2558)

แต่ในที่สุดทางนายอภิสิทธิ์ ในฐานะนายกรัฐมนตรี ก็ได้มีการตัดสินใจที่เดินหน้าในการดำเนินโครงการประกันรายได้ โดยได้มีการเชิญนายอัมมาร สยามวาลา และนายนิพนธ์ พัวพงศกร ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) เข้าพบนายอภิสิทธิ์ก่อนจะมีการประชุมคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเพียงไม่กี่วัน ซึ่งทางนายนิพนธ์ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

“ได้เสนอให้นายกฯปรับระบบการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรใหม่ทั้งระบบ โดยใช้วิธีการประกันความเสี่ยงราคาควบคู่กับการเปิดรับจำนำ ซึ่งช่วยให้เกษตรกรทั้งหมด 3.5 ล้านครัวเรือนเข้าถึงโครงการนี้และหากเปิดโครงการจำนำควบคู่ไปด้วยจะช่วยพยุงราคาไม่ให้ตกต่ำ รัฐไม่ต้องเสียส่วนต่างราคาในการประกันความเสี่ยงมาก ในขณะที่โครงการรับจำนำมีจุดอ่อนที่การคอร์ปชั่นสูง ช่วยเกษตรกรได้เพียง 4-5 แสนคนเท่านั้น ต้องนำระบบประกันความเสี่ยงมาใช้ทันทีในฤดูกาลใหม่” (กรุงเทพธุรกิจ, 14 กรกฎาคม 2552a)

ในเวลาต่อมา ผลจากการประชุมคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2552 ที่ประชุมจึงได้มีมติให้ดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวนาปี ปีการผลิต 2552/2553 โดยการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายในครั้งนี้ ทางนายกรณ์ศักดิ์ รองนายกรัฐมนตรี ฝ่ายเศรษฐกิจ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

“ถ้าเราไม่ทำอะไรเลยเราก็เจ๊ง แน่แน่นอนว่าการประกาศรับประกันราคาข้าวจะทำให้ผู้เสียประโยชน์บางฝ่ายคัดค้านบ้าง เพราะเดิมเป็นเสือนอนกิน แต่ถ้าไม่ทำอะไรมันก็ไปไม่ไหว ขอร้องว่าขอให้เห็นแก่ประเทศบ้าง” (กรุงเทพธุรกิจ, 14 กรกฎาคม 2552a)

จากเนื้อหาที่กล่าวไปข้างต้น ได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาของผลกระทบจากการทำนโยบายข้าวในรัฐบาลที่ผ่านมา ที่รัฐบาลอภิสิทธิ์ประสบอันเป็นผลจากการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวที่ผ่านมาซึ่งทำให้รัฐบาลต้องรับภาระหนักจากปัญหาทางการคลังทั้งในการบริหารสต็อกข้าวและการใช้งบประมาณในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวต่อ ในขณะที่ปัญหาทางการเมืองในกรณีการระบายสต็อกข้าวที่เป็นประเด็นสัมพันธ์กับกรณีการทุจริตของพรรคร่วมรัฐบาลก็เป็นอีกหนึ่งประเด็นที่เป็นปัจจัยให้ทางพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นแกนนำรัฐบาลตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายในการช่วยเหลือ

เกษตรกรจากมาตรการจํานำข้าวเป็นการประกันรายได้เกษตรกรแทน ซึ่งเป็นไปตามมมตฐานที่ทางผู้วิจัยได้ตั้งประเด็นไว้ในงานศึกษา

โดยสรุป จากประเด็นที่นำเสนอมาในบทที่ 4 นโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อนำมาพิจารณาพบว่าประเด็นข้อค้นพบที่น่าสนใจใน 2 ประเด็น คือ

ประเด็นด้านกระบวนการกำหนดนโยบายและการนํานโยบายไปปฏิบัติ จากการศึกษาพบว่ากระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลอภิสิทธิ์ไม่ได้เกิดจากการวางแผนนโยบายจากในพรรคเพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง เนื่องจากรัฐบาลมาจากกลมตติของรัฐสภาและนโยบายมีการวางแผนทางภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลแล้ว ซึ่งในการปรับเปลี่ยนแนวนโยบายราคาข้าวเกิดจากปัญหาของการดำเนินนโยบายราคาข้าวแบบเก่าคือนโยบายรับจํานำ ทำให้รัฐบาลต้องหาแนวทางใหม่ที่สอดคล้องกับแนวคิดและสภาพบริบททั้งในทางเศรษฐกิจและทางการเมืองที่รัฐบาลต้องเผชิญมากกว่า โดยมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำในการวางแผนนโยบายและการเชิญนักวิชาการจากที่ตืออารีไอเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย ร่วมกับกลุ่มตัวแสดงซึ่งเป็นกลุ่มเครือข่ายนโยบายที่มีลักษณะเป็นชุมชนนโยบาย ในรูปแบบเดิมคือ รูปแบบของโครงสร้างการกำหนดและการบริหารนโยบายภายใต้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ออกแบบไว้ในสมัยรัฐบาลสุรยุทธ์ และมีการปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมในส่วนของคณะกรรมการฯชุดต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยมีการปรับเปลี่ยนเพียงเล็กน้อยในส่วนขององค์ประกอบภายในคณะกรรมการและอนุกรรมการบางตำแหน่ง ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะยังคงองค์ประกอบในส่วนของตัวแทนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องไว้ และมีการแต่งตั้งกรรมการที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านข้าวและนักวิชาการเข้าร่วมในคณะกรรมการและอนุกรรมการเพิ่มเติม ดังนั้นโดยภาพรวมในส่วนของการกระบวนการกำหนดนโยบายและเครือข่ายนโยบาย จะพบว่าการเปลี่ยนแปลงของตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบายค่อนข้างน้อยและเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ไม่ได้กระทบกับโครงสร้างของเครือข่ายนโยบายเดิมมากนัก เพียงแต่อาจจะมีรายละเอียดและหลักเกณฑ์ในการดำเนินนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปจากการใช้แนวทางของโครงการประกันรายได้แทนโครงการรับจํานำที่ตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายข้าว โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการจะมีความคุ้นชินมากกว่า

ด้านกระบวนการนํานโยบายไปปฏิบัติในรัฐบาลอภิสิทธิ์ เป็นประเด็นที่มีความสัมพันธ์กับบริบททางการเมืองค่อนข้างสูง เนื่องจากปัจจัยจากบริบททางการเมืองมีส่วนสัมพันธ์ต่อการดำเนินนโยบายราคาข้าวของรัฐบาลในสองประเด็นหลัก คือ ประเด็นด้านอำนาจของรัฐบาล ที่พรรคประชาธิปัตย์ในฐานะแกนนำจัดตั้งรัฐบาลที่ไม่มีฐานเสียงที่เข้มแข็งพอ เนื่องจากมีคะแนนเสียงเพียง 165 คะแนน ซึ่งน้อยกว่าพรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านแต่มีคะแนนเสียงถึง 178 คะแนน ดังนั้นการอยู่รอดของรัฐบาลอภิสิทธิ์จึงต้องพึ่งพิงพรรคร่วมรัฐบาล โดยเฉพาะพรรคภูมิใจไทย และพรรคชาติไทยพัฒนาค่อนข้างสูง ทำให้ในจําเป็นต้องจัดสรรกระทรวงพาณิชย์ซึ่งเป็นกระทรวงที่เป็น

หัวใจสำคัญของการดำเนินนโยบายราคาข้าวให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของพรรคภูมิใจไทย รวมทั้งกระทรวงเกษตรฯที่อยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคชาติไทยพัฒนา ซึ่งย่อมส่งผลต่อการดำเนินนโยบายที่ไม่มีมาสอดคล้องระหว่างผู้วางแนวนโยบายคือพรรคประชาธิปัตย์กับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติคือพรรคภูมิใจไทย และพรรคชาติไทยพัฒนา ที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการวางแนวนโยบายและไม่ได้เห็นด้วยกับแนวทางประกันรายได้ของพรรคประชาธิปัตย์

นอกจากปัญหาทางการเมืองที่ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ไม่สามารถมีอำนาจที่แท้จริงในการควบคุมดูแลโครงการประกันรายได้ให้เป็นไปตามแนวทางที่พรรคกำหนดไว้ได้แล้ว รัฐบาลอภิสิทธิ์ยังประสบกับปัญหาทางการเมืองในอีกหลายด้าน ทั้งปัญหาการอภิปรายไม่ไว้วางใจของพรรคเพื่อไทย ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านที่มีคะแนนเสียงของพรรคสูงกว่าพรรคประชาธิปัตย์ ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ต้องพยายามรักษาความสัมพันธ์กับพรรคร่วมรัฐบาลซึ่งเป็นฐานเสียงสนับสนุนรัฐบาลตลอดเวลา และนอกจากปัญหภายในรัฐสภาแล้วรัฐบาลอภิสิทธิ์ยังประสบกับปัญหาทางการเมืองจากความขัดแย้งนอกสภา ที่แสดงให้เห็นว่าแม้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จะได้รับการสนับสนุนในทางการเมืองจากพรรคการเมืองกลุ่มต่างๆจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ แต่กลับได้รับการต่อต้านจากกลุ่มแนวร่วมประชาธิปัตย์ต่อต้านเผด็จการ (นปช.) ที่มีสายสัมพันธ์กับแกนนำของพรรคเพื่อไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกดดันรัฐบาลให้ยุบสภา ซึ่งผลจากการประท้วงได้ก่อให้เกิดการปะทะระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับกลุ่มผู้ประท้วงจนสร้างความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สินอย่างมหาศาล โดยมีการปะทะกันครั้งสำคัญคือ ในช่วงเดือนเมษายน 2552 และช่วงเดือนพฤษภาคม 2553 ส่งผลให้สถานการณ์ทางการเมืองของรัฐบาลอภิสิทธิ์ต้องเผชิญปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่รัฐบาลต้องจัดการแก้ปัญหาความขัดแย้งเกือบตลอดระยะเวลาการทำงาน ในขณะที่กรณีพิพาทเขาพระวิหาร ก็เป็นอีกหนึ่งปัญหาของการเมืองระหว่างประเทศที่รัฐบาลต้องประสบ ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐบาลในยุคอภิสิทธิ์ต้องเผชิญปัญหาทางการเมืองค่อนข้างสูง ซึ่งทุกปัญหาล้วนส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลที่ไม่มีความมั่นคงในทางการเมือง ซึ่งย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินนโยบายราคาข้าวของรัฐบาล

ประเด็นด้านปัจจัยในการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบาย พบว่า บริบทของตลาดข้าวโลกส่งผลกระทบต่อบริบทของตลาดข้าวภายในประเทศที่สัมพันธ์ต่อบริบททางการเมืองไทยค่อนข้างมากในช่วงของรัฐบาลสมัครที่ตลาดโลกมีความผันผวนค่อนข้างสูงจากวิกฤตการณ์ราคาข้าวโลก ซึ่งกระทบต่อตลาดข้าวภายในประเทศค่อนข้างมาก แต่เป็นปรากฏการณ์เพียงช่วงเวลาสั้นๆ แต่ปัญหาจากการดำเนินนโยบายราคาข้าวของรัฐบาลที่ตั้งราคารับจำนำข้าวสูงกว่าราคาตลาดกลายเป็นปัญหาหลักที่นำมาสู่การรับภาระในการบริหารจัดการสต็อกข้าวในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ ในขณะที่ประเด็นของสถานการณ์ข้าวโลกและสภาวะของราคาข้าวภายในประเทศในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ แม้จะมีความผันผวนแต่ก็ไม่ใช่ประเด็นสำคัญที่เป็นปัจจัยให้รัฐบาลอภิสิทธิ์ต้องตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าว

แต่เป็นเพียงปัญหาราคาข้าวตกต่ำที่กลายเป็นภาระหน้าที่ที่ทุกรัฐบาลต้องเข้ามาดูแลและแก้ปัญหาความเดือดร้อนให้กับชาวนาซึ่งเป็นอาชีพที่มีประชาชนประกอบกิจการในสัดส่วนที่สูงกว่าอาชีพอื่นๆ และเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญของรัฐบาล โดยปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลต้องตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายกลับเป็นปัจจัยทางการเมือง ทั้ง ปัญหาจากการดำเนินนโยบายราคาข้าวของรัฐบาลก่อนหน้านี้ ปัญหาด้านภาระทางการคลังในการดำเนินนโยบาย และปัญหาการบริหารนโยบายโดยเฉพาะการระบายข้าวของพรรคร่วมรัฐบาล

จากข้อมูลของปัจจัยต่างๆที่เสนอไปข้างต้น เมื่อนำมาวิเคราะห์ผ่านตัวแบบพบว่า ปัจจัยด้านบริบทของตลาดข้าวโลกและบริบทตลาดข้าวภายในประเทศไม่ใช่ปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจในการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ แต่เป็นเพียงปัจจัยพื้นฐานที่เป็นวัตถุประสงค์ในการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาราคาข้าวตกต่ำที่เป็นผลจากปัจจัยในทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ปัจจัยทางการเมืองจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ ถือเป็นปัจจัยหลักที่แท้จริงที่มีส่วนสัมพันธ์ต่อทั้งอำนาจในการกำหนดนโยบายราคาข้าวที่อยู่ในการดูแลของพรรคประชาธิปัตย์ ที่ส่งผลสัมพันธ์ย้อนกลับมาสู่ทั้งโครงสร้างของเครือข่ายข้าวและปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่ายจากการกำหนดโครงสร้างและบทบาทของตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบายโดยพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่มีการดึงกลุ่มเทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทในเครือข่ายนโยบายค่อนข้างมาก แต่ในอีกด้านหนึ่งตัวแสดงเหล่านี้ก็ยังอยู่ภายใต้บริบททางการเมืองที่เป็นกรอบจำกัดในการใช้อำนาจทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ในกรณีของสถานการณ์ทางการเมืองที่มีความขัดแย้งทั้งภายในสภาและภายนอกสภา และการพึ่งพิงคะแนนเสียงสนับสนุนจากพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งส่งผลให้พรรคประชาธิปัตย์ไม่สามารถมีอำนาจที่เพียงพอในการบริหารจัดการนโยบายราคาข้าว

อย่างไรก็ตาม การดำเนินโครงการประกันรายได้ของรัฐบาลอภิสิทธิ์ก็ดำเนินการได้เพียงสองปี ก็ได้มีการยกเลิกและเปลี่ยนแปลงมาตรการในนโยบายราคาข้าวอีกครั้ง ในสมัยของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยมีการเปลี่ยนนโยบายโครงการประกันรายได้เกษตรกรกลับไปเป็นโครงการรับจำนำข้าว แต่มีการปรับหลักเกณฑ์การรับจำนำเป็นการรับจำนำข้าวในราคา 15,000 บาท และรับจำนำข้าวโดยไม่จำกัดปริมาณการรับจำนำ ซึ่งเป็นการดำเนินนโยบายราคาข้าวที่มีความแตกต่างจากรัฐบาลอภิสิทธิ์ จึงเป็นที่มาของประเด็นคำถามเกี่ยวกับปัจจัยในการเปลี่ยนนโยบายราคาข้าว รวมไปถึงการศึกษาในกระบวนการกำหนดนโยบายและเครือข่ายนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยจะนำเสนอในบทถัดไป

บทที่ 5

นโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

การนำเสนอในบทนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายราคาข้าวภายใต้โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เพื่อตอบประเด็นคำถามการวิจัยใน 2 ประเด็น คือ ในประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการกำหนดและเครือข่ายนโยบายราคาข้าวเป็นอย่างไร และประเด็นที่สอง ปัจจัยใดที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าว ซึ่งในเบื้องต้นผู้วิจัยจะนำเสนอรายละเอียดของโครงการรับจำนำข้าวเป็นลำดับแรก เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินโครงการรับจำนำข้าว จากนั้นในลำดับถัดไปจึงเป็นการนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษาโครงสร้างและความสัมพันธ์ของตัวแสดงในกระบวนการกำหนดและเครือข่ายนโยบายราคาข้าวในโครงการรับจำนำข้าวเพื่อตอบคำถามในประเด็นที่หนึ่ง ซึ่งจะเชื่อมโยงไปสู่การนำเสนอในลำดับสุดท้ายคือ การนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับศึกษาปัจจัยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าว จาก “โครงการประกันรายได้เกษตรกร” เป็น “โครงการรับจำนำข้าว” ในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์เพื่อตอบคำถามในประเด็นที่สอง และเพื่อพิสูจน์สมมติฐานที่ว่า ปัจจัยทางการเมืองที่เป็นผลจากการใช้นโยบายรับจำนำข้าวเป็นนโยบายหาเสียงเลือกตั้งในปี 2554 เป็นปัจจัยหลัก ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายราคา โดยมีรายละเอียดดังนี้

โครงการรับจำนำข้าว

การนำเสนอในลำดับแรกเป็นการเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งเป็นหนึ่งในนโยบายที่รัฐบาลยิ่งลักษณ์นำมาใช้จากการหาเสียงเลือกตั้งในปี 2554 โดยมีพื้นฐานแนวคิดของการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเพื่อต้องการยกระดับรายได้ของเกษตรกรผ่านการตั้งราคารับจำนำข้าวที่สูงกว่าราคาตลาดค่อนข้างมากและการเปิดรับจำนำข้าวทุกเม็ด ซึ่งเป็นมาตรการในโครงการรับจำนำที่แตกต่างจากมาตรการรับจำนำในรัฐบาลที่ผ่านมา ซึ่งจะมีการจำกัดปริมาณการรับจำนำ และการกำหนดราคารับจำนำข้าวต่ำกว่าราคาตลาดหรือสูงกว่าในอัตราที่ไม่แตกต่างจากราคาตลาดมากนัก โดยมีรายละเอียดการดำเนินโครงการโดยสังเขป ดังนี้

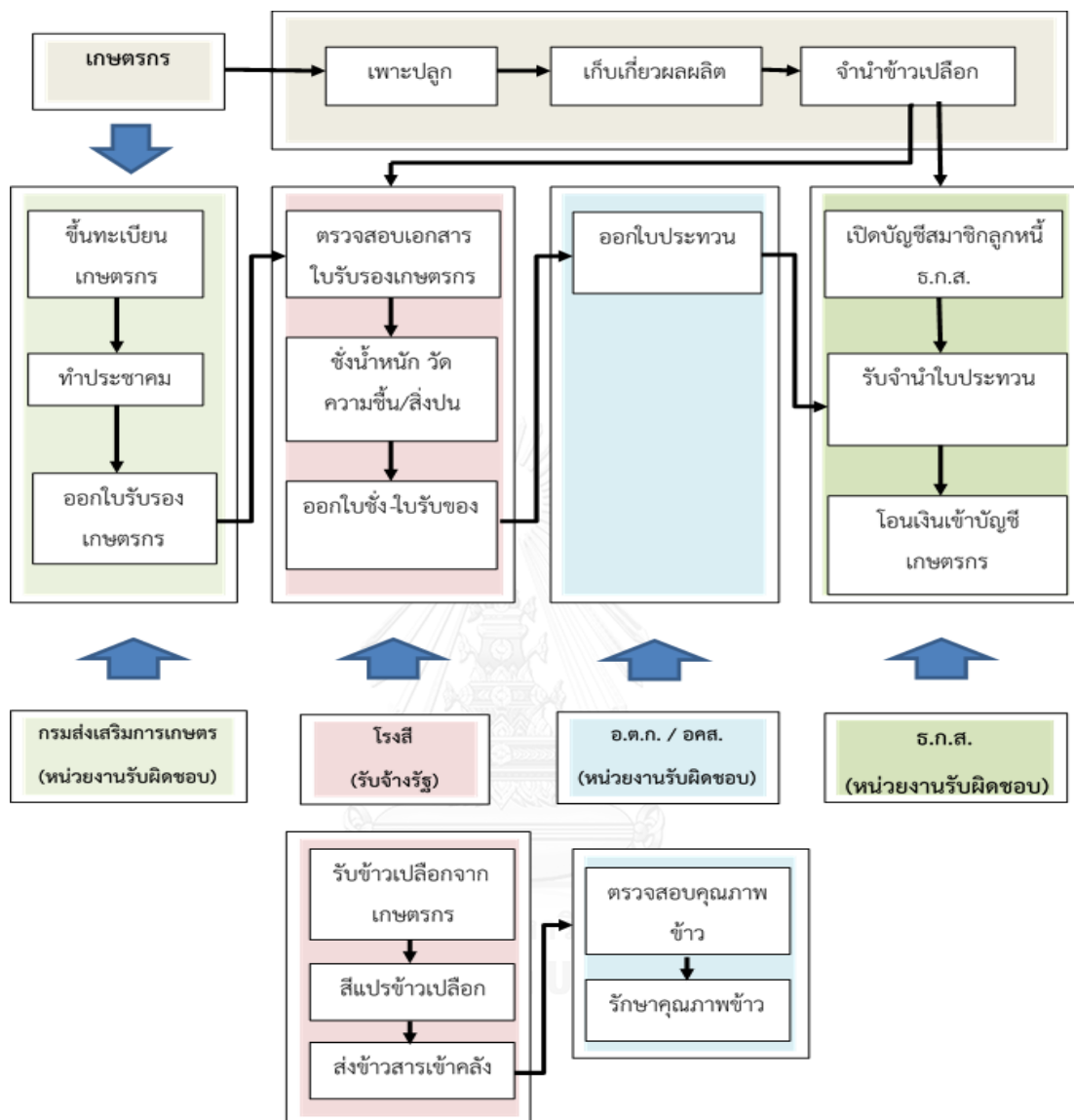
รายละเอียดโครงการรับจำนำข้าว

การดำเนินโครงการรับจำนำข้าว มีระยะเวลาการดำเนินโครงการครอบคลุมตั้งแต่เดือนตุลาคม 2554 – กรกฎาคม 2557 โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการรับจำนำข้าวซึ่งมี

รายละเอียดที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายการรับจำนำโดยไม่จำกัดปริมาณข้าว เปิดรับจำนำปีละ 2 ครั้งต่อแปลงต่อราย ไม่แยกนาปีและนาปรัง กำหนดให้เกษตรกรไถ่ถอนข้าวได้ 4 เดือนนับถัดจากเดือนที่รับจำนำ โดยมีกระบวนการรับจำนำ ดังแผนภาพ



แผนภาพที่ 5.1 ภาพรวมของวิธีการดำเนินโครงการรับจำนำข้าว



ที่มา: ปรับปรุงจากแผนภาพภาพรวมโครงการรับจำนำข้าวในหนังสือ รู้ลึก รู้จริง จำนำข้าว (คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2555c)

จากแผนภาพ การเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวของเกษตรกรเริ่มต้นจากการขอหนังสือรับรองเกษตรกรจากกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งจะมีขั้นตอนหลักๆคือ การขึ้นทะเบียนเกษตรกรว่าเป็นผู้ที่เพาะปลูกข้าวในฤดูกาลผลิตตามที่รัฐบาลได้ประกาศไว้ จากนั้นจะต้องเข้าร่วมประชาคมเพื่อรับการตรวจสอบข้อมูลและแสดงตนรวมทั้งการตรวจสอบจากคณะกรรมการตรวจสอบระดับตำบล และการแจ้งพื้นที่เพาะปลูกเพื่อใช้ในการคำนวณปริมาณรับจำนำข้าวเปลือกของเกษตรกรแต่ละราย โดยใช้หลักการคำนวณตามพื้นที่เพาะปลูกผลผลิตเฉลี่ยรายจังหวัดที่ได้จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และผลผลิตรวมของเกษตรกร ซึ่งจะมีการระบุไว้ในหนังสือรับรองที่กรมส่งเสริมการเกษตรออกให้แก่เกษตรกรเพื่อนำไปใช้ในการจำนำข้าวเปลือก โดยกรณีที่เกษตรกรนำข้าวเปลือกมาเข้าร่วมโครงการสูงกว่าปริมาณผลผลิตเฉลี่ยที่ระบุไว้ให้ปรับเพิ่มได้ไม่เกิน 20% (ณ ความชื้น 15%) โดยเมื่อเกษตรกรผลิตข้าวได้จะต้องนำข้าวเปลือกไปจำนำ ณ โรงสีที่เข้าร่วมโครงการกับรัฐบาลในพื้นที่จังหวัดของตนเองเท่านั้น กรณีการจำนำข้ามเขตจะต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการระดับจังหวัด โดยในการรับจำนำข้าวเปลือกโรงสีจะทำหน้าที่ตรวจสอบเอกสารใบรับรองเกษตรกรที่ระบุปริมาณของข้าวเปลือกโดยเฉลี่ยกับปริมาณข้าวเปลือกจริงที่เกษตรกรนำมาจำนำให้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดไว้ จากนั้นจึงออกใบชั่งและใบรับของที่ระบุน้ำหนัก ความชื้น และค่าสิ่งเจือปนที่วัดได้แก่เกษตรกรเพื่อไปยื่นขอออกใบประทวนกับ อ.ต.ก.หรือ อคส.ที่กำหนดให้ต้องออกใบประทวนแก่เกษตรกรภายใน 3 วันทำการ โดยภายหลังจากได้ใบประทวนแล้ว เกษตรกรสามารถนำใบประทวนไปยื่นเพื่อทำสัญญาจำนำข้าวกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ที่เกษตรกรเป็นลูกค้าเพื่อขอรับเงิน โดยกำหนดให้ธ.ก.ส.ต้องทำสัญญาและจ่ายเงินให้แก่เกษตรกรภายใน 3 วันทำการ (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2555a: 8-9, 44)

ด้านการเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวของโรงสี ทางราชการใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาโรงสีที่อนุญาตให้เข้าร่วมโครงการจากโรงสีที่ได้รับการจัดเกรดว่าให้ความร่วมมือกับทางราชการสูงเป็นลำดับแรก โดยโรงสีต้องมีอุปกรณ์เครื่องชั่งน้ำหนักครบทุก เครื่องวัดความชื้นข้าวอย่างน้อย 2 เครื่องและมีเครื่องมือตรวจสอบคุณภาพข้าวเปลือกที่เพียงพอต่อการใช้งาน รวมทั้งเครื่องอบลดความชื้นหรือลานตาก มีสถานที่เก็บข้าวอยู่ในบริเวณเดียวกันกับโรงสีและไม่มีภาระคั่งส่งมอบข้าวในโครงการช่วยเหลือเกษตรกรในรัฐบาลที่ผ่านมา โดยโรงสีจะต้องสีแปรสภาพข้าวเปลือกที่ฝากเก็บไว้ในส่วนของข้าวเปลือกเจ้าทุก 7 วันในอัตราร้อยละ 100 ของปริมาณข้าวเปลือกที่จำนำ ณ วันที่สีแปรสภาพ ส่วนข้าวเปลือกชนิดอื่นสีเป็นระยะตามความเหมาะสมหรือสีแปรตามมติของคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวที่จะพิจารณาให้เหมาะสมกับสถานการณ์ โดยโรงสีจะต้องนำข้าวสารที่สีแปรเสร็จส่งเข้าเก็บในคลังกลาง/ไซโล ที่เข้าจัดเก็บโดย อ.ต.ก./อคส.หรือผู้ซื้อในอัตราที่กำหนดและภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยมอบหมายให้ อ.ต.ก./อคส.ต้องรับผิดชอบปริมาณ

ชนิดและคุณภาพข้าวสาร จนกว่าจะได้ส่งมอบให้แก่ผู้ซื้อ (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2555: 11-14)

ด้านการกำหนดชนิดและราคาปรับจํานำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56 ณ ความชื้นไม่เกิน 15% ได้มีการกำหนดตั้งข้อมูลในตารางที่ 5.2

ตารางที่ 5.1 ชนิดและราคาปรับจํานำข้าวเปลือก ณ ความชื้นไม่เกิน 15%

ชนิดข้าว	ราคาปรับจํานำ (บาท/ตัน)
ข้าวเปลือกหอมมะลิ (42 กรัม)	20,000
ข้าวเปลือกหอมจังหวัด (40 กรัม) (ข้าวหอมมะลินอกพื้นที่ 23 จังหวัด)	18,000
ข้าวเปลือกปทุมธานี 1 (42 กรัม)	16,000
ข้าวเปลือกเหนียว 10% เมล็ดยาว	16,000
ข้าวเปลือกเหนียว 10% เมล็ดสั้น	15,000
ข้าวเปลือกเจ้า 100%	15,000
ข้าวเปลือกเจ้า 5%	14,800
ข้าวเปลือกเจ้า 10%	14,600
ข้าวเปลือกเจ้า 15%	14,200
ข้าวเปลือกเจ้า 25%	13,800
ทั้งนี้ ราคาปรับจํานำข้างต้นให้ปรับเพิ่ม – ลดตามจำนวนกรัมในอัตรากรัมละ 200 บาท	

ที่มา: คู่มือการดำเนินโครงการรับจํานำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56 (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2555b)

ด้านการดำเนินโครงการ ทางรัฐบาลได้มีการแต่งตั้งชุดสายตรวจเฉพาะกิจ 15 สาย เพื่อตรวจสอบและกำกับดูแลการรับจํานำ ทั้งโรงสีและโกดังกลาง จนถึงสิ้นสุดโครงการเพื่อป้องกันการทุจริต การสวมสิทธิ์เกษตรกร การลักลอบนำเข้าข้าวจากชายแดนมาเข้าโครงการ และได้มอบหมายให้หน่วยงานที่มีผู้ตรวจราชการในส่วนภูมิภาค บรรจุโครงการรับจํานำลงในแผนการตรวจสอบราชการปกติอีกทางหนึ่ง โดยให้จัดตั้งหน่วยตรวจสอบเคลื่อนที่เร็ว (โมบาย ยูนิท) ปฏิบัติการได้ตลอด 24 ชั่วโมง และจะดูแลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจคุณภาพข้าว (เซอร์เวเยอร์) โดยตั้งคณะทำงาน

ผู้เชี่ยวชาญด้านคุณภาพข้าวของกรมการค้าต่างประเทศ ตรวจสอบตั้งแต่การขนข้าวสารออกจากโกดังกลาง เพื่อป้องกันการทุจริต (ไทยรัฐออนไลน์, 7 ตุลาคม 2554)

จากหลักเกณฑ์ในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวดังที่นำเสนอไปข้างต้น จะเห็นได้ว่าหลักการและรายละเอียดในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวจะมีแนวทางที่แตกต่างจากการดำเนินโครงการรับจำนำในอดีตที่ผ่านมา รวมทั้งมีความแตกต่างอย่างมากหากเปรียบเทียบกับการดำเนินโครงการประกันรายได้ของรัฐบาลอภิสิทธิ์จึงเป็นที่มาของประเด็นคำถามในงานวิจัยชิ้นนี้ ในประเด็นแรกที่ต้องการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดและเครือข่ายนโยบายในโครงการรับจำนำข้าวว่ามีลักษณะอย่างไรที่ก่อให้เกิดนโยบายในลักษณะเช่นนี้

กระบวนการกำหนดและเครือข่ายนโยบายราคาข้าว

กระบวนการกำหนดนโยบาย

การวางแผนทางในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าว เป็นมาตรการที่มีแนวคิดมาจากทางพรรคเพื่อไทย ที่มีการออกแบบนโยบายเพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งโดยเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างพรรคเพื่อไทย พบว่า มีการแบ่งออกเป็น 5 ฝ่าย ได้แก่

1. คณะกรรมการยุทธศาสตร์พรรค เป็นชุดที่คิดนโยบายเพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง อดีตโดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์พรรคจะมีหน้าที่หลักในการคิดนโยบายของพรรคที่จะใช้ในการแข่งขันกับพรรคการเมืองต่างๆโดยมีแกนนำพรรคที่เคยเป็นสมาชิกบ้านเลขที่ 111 และบ้านเลขที่ 109 ทำงานในขณะนี้เป็นส่วนใหญ่ เช่น นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ (ประธาน) นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ นายวราเทพ รัตนากร นายจาตุรนต์ ฉายแสง นายนพดล ปัทมะ นายโกคิน พลกุล นายพิชัย นริพทะพันธุ์ นายภูมิธรรม เวชยชัย และนายสาโรช หงษ์ชูเวช

2. คณะกรรมการยุทธศาสตร์ประชาสัมพันธ์พรรค เป็นชุดที่ถูกตั้งขึ้นมาอย่างไม่เป็นทางการ เพราะต้องการรองรับสมาชิกบ้านเลขที่ 109 ที่อยากเข้าช่วยงานทางการเมือง ซึ่งสมาชิกโดยส่วนใหญ่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี มีแกนนำพรรคที่ดูแลด้านนี้ได้แก่ นายนพดล ปัทมะ นายชูศักดิ์ ศิรินิล นพ.วัลลภ ยंत्रง และนายพิชัย นริพทะพันธุ์

3. คณะกรรมการกฎหมายพรรคเพื่อไทย ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองและเสนอกฎหมายสำคัญๆของพรรค รวมทั้งเป็นคณะที่เตรียมต่อสู้ในกระบวนการยุติธรรม ทั้งศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ หากมีข้อพิพาทในประเด็นการเมืองในช่วงเวลานั้นๆ โดยแกนนำของพรรคที่ดูแลงานด้านนี้ คือ นายโกคิน พลกุล นายนพดล ปัทมะ นายชูศักดิ์ ศิรินิล นายพีระพันธุ์ พาลุสุข และนายพิชิต ชื่นบาน

4. คณะประสานภารกิจพรรค เป็นชุดที่ประกอบด้วยประธานทั้ง 19 เขตพื้นที่ ทำหน้าที่เพื่อดูแลจังหวัดต่างๆที่มี ส.ส.พรรคเพื่อไทย และทำหน้าที่กลั่นกรองข้อเรียกร้องจาก ส.ส.ในพื้นที่เพื่อประสานการเร่งแก้ปัญหา โดยแบ่งเป็นภาคกลาง 4 เขตพื้นที่ ภาคเหนือ 3 เขตพื้นที่ ภาคอีสาน 6 เขตพื้นที่ ภาคใต้ 3 เขตพื้นที่ และกรุงเทพฯ 3 เขตพื้นที่

5. คณะกรกฎ เป็นคณะที่ประกอบด้วยนักเรียนเตรียมทหารรุ่นที่ 10 ที่เป็นอดีตนายทหารและนายตำรวจที่เป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทย ทำหน้าที่ในการจับกระแสข่าวตรงข้ามที่ต้องการล้มรัฐบาลเพื่อไทย และการตรวจสอบการเคลื่อนไหวในการชุมนุมของกลุ่มต่างๆทางการเมืองเพื่อประมวลข้อมูลให้กับพรรค (สมัชชา หุ่นสาระ ประพัฒน์ จินดาเลิศอุดมดี และ ชนิษฐา เทพจร., 10 มิถุนายน 2556)

จากคณะทำงานทั้ง 5 คณะของโครงสร้างพรรคเพื่อไทย จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการยุทธศาสตร์ ถือเป็นคณะทำงานที่มีบทบาทสำคัญที่สุดของพรรคเพื่อไทยในการวางแผนกลยุทธ์ของพรรคเพื่อเอาชนะพรรคการเมืองคู่แข่งผ่านการออกแบบนโยบาย โดยเป็นที่น่าสังเกตว่า ลักษณะการออกแบบแนวนโยบายที่นำไปใช้จะมีลักษณะเป็นชุดนโยบายที่มีความเชื่อมโยงระหว่างกัน ดังเช่นแนวนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งในปี 2554 ที่จะเป็นชุดนโยบายที่สัมพันธ์กันระหว่าง นโยบายค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ 300 บาท ทั่วประเทศ นโยบายรับจ่านำข้าวที่ 15,000 บาท นโยบายปรับเงินเดือนปริญญาตรีที่ 15,000 บาท โดยทั้งสามนโยบายต่างเป็นนโยบายหาเสียงที่ชูประเด็นด้านรายได้ที่ใช้วิธีการปรับเกณฑ์รายได้ของประชาชนในอาชีพต่างๆให้อยู่ในระดับเดียวกัน เป็นต้น

ด้านการออกแบบนโยบายรับจ่านำข้าว นั้น จากการสัมภาษณ์หนึ่งในคณะทำงานให้กับฝ่ายยุทธศาสตร์ของพรรค ได้เล่าว่า ก่อนการวางแผนนโยบายเพื่อใช้ในการหาเสียง ทางตัวแทนของพรรคจะมีการลงพื้นที่ไปสอบถามความต้องการของประชาชนก่อนที่จะนำมาใช้เป็นข้อมูลเพื่อเสนอต่อแกนนำของคณะกรรมการยุทธศาสตร์พรรค ในการตัดสินใจและการวางแผนนโยบายเพื่อใช้ในการหาเสียง ซึ่งกลุ่มแกนนำหลักที่เป็นถึงความคิดของพรรค เช่น นายโอฬาร ไชยประวัติ นายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ โดยมีบุคคลที่เป็นผู้ตัดสินใจหลักคือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่ง พ.ต.ท.ทักษิณ ก็ได้มีการให้สัมภาษณ์กับนิตยสาร Forbes ในประเด็นของนโยบายข้าวว่า

“โครงการนี้ (โครงการรับจ่านำข้าว) เป็นโครงการที่ผมคิดขึ้นมา

คนเดียว เหมือนกับสโลแกนที่ใช้ตอนหาเสียง ทักษิณคิด เพื่อไทยทำ”

(ธีรภัฏ รัตนเสวี, 31 ตุลาคม 2555)

โดยทั้งนี้ในส่วนแนวคิดของนโยบายรับจ่านำข้าวที่รัฐบาลใช้หาเสียงมีที่มาจากมาตรการรับจ่านำข้าวซึ่งทำมาในทุกรัฐบาลตั้งแต่ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แต่มีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการรับจ่านำข้าวที่สำคัญคือ การเพิ่มราคารับจ่านำข้าว ซึ่งจากหลักการณ์กำหนดราคา

รับจำหน่ายในอดีตที่จะมีการกำหนดราคารับจำหน่ายข้าวไม่เกิน 80% ของราคารับซื้อข้าวในตลาด เพื่อจูงใจให้ชาวนามาไถ่ถอนข้าวคืนจากรัฐบาลในช่วงที่ราคาข้าวในตลาดสูงขึ้น และกำหนดปริมาณการรับจำหน่ายเพื่อนำผลผลิตข้าวออกจากระบบประมาณ 30% เฉพาะในช่วงที่ผลผลิตข้าวออกมาจำนวนมากจนส่งผลกระทบต่อราคาข้าวที่ปรับตัวลดลง แต่ในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลได้เริ่มมีการประกาศราคารับจำหน่ายข้าวสูงกว่าราคาตลาด ดังเช่น ในช่วงฤดูกาลผลิต 2548/49 ที่รัฐกำหนดราคารับจำหน่ายข้าวเปลือกเจ้านาปี 5% สูงกว่าราคาตลาดประมาณ 8.66% จนเมื่อเกิดการรัฐประหาร รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ จึงได้มีการปรับราคารับจำหน่ายข้าวลงมาให้ต่ำกว่าราคาตลาดอีกครั้ง ต่อมาภายหลังจากการเลือกตั้งในสมัยของรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ รัฐบาลจึงได้กลับมาใช้แนวทางการกำหนดราคารับจำหน่ายข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดประมาณ 29.78% ในช่วงฤดูกาลผลิต 2551/52 (อัทธ์ พิศาลวานิช และคณะ, 2555: 21-22) ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนนโยบายขายข้าวไปใช้การประกันรายได้เกษตรกรในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์

อย่างไรก็ตามแนวทางการรับจำหน่ายข้าวยังคงเป็นแนวทางที่พรรคเพื่อไทยมองว่าเป็นแนวทางที่เหมาะสม แต่ต้องมีการปรับระเบียบและกฎเกณฑ์ให้มีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาของชาวนา เนื่องจากโครงการรับจำหน่ายที่ผ่านมายังไม่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้ โดยนายยรรยง ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

“กระบวนการรับจำหน่ายที่ผ่านมามีปัญหาในสองประเด็น คือ โครงการรับจำหน่ายจะต้องสามารถพยุงราคาเพื่อไม่ให้ราคาสินค้าตกเนื่องจากสินค้าเกษตรออกตามฤดูกาล ดังนั้น รัฐบาลจะต้องมาช่วยชาวนาในการบริหารกลไกตลาด จากการที่พ่อค้าไปกดราคาในช่วงต้นฤดู การรับจำหน่ายคือ การดึงอุปทานส่วนเกินออกมา แต่ในช่วงที่ผ่านมามีรัฐบาลอื่นๆ ดึงออกมาน้อยเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนของปริมาณข้าวเปลือกทั้งประเทศทำให้ส่วนเกินของข้าวยังอยู่ในตลาด ประเด็นที่สองคือ การรับจำหน่ายต่ำกว่าราคาตลาด ที่มีค่าใช้จ่ายจากการจำหน่ายในการขนส่งข้าวทั้งตอนรับจำหน่ายและตอนไปไถ่ถอนข้าวเพื่อขายพ่อค้า ซึ่งทำให้ชาวนาแบกรับค่าใช้จ่ายในขณะที่ไม่ได้สร้างให้เกิดการต่อรองทางราคากับพ่อค้าที่ไม่ได้รับผลกระทบจากราคา เพราะฉะนั้นรัฐต้องกล้าใช้จ่ายแรงในการช่วยเหลือชาวนา....และการตั้งราคา 15,000 ถือว่าเหมาะสม เพราะรัฐบาลอภิสิทธิ์ให้ 10,000 ซึ่งเป็นราคาที่พ่ออยู่ได้ แต่ชาวนาส่วนใหญ่มีหนี้ จากการที่ชาวนามีรายได้ต่ำมายาวนาน”(ยรรยง พวงราช, 2558)

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ของพรรคพบว่า การดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวของพรรคที่ผ่านมา แม้จะมีการปรับเพิ่มราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาด แต่จากสถานะการซื้อขายจริงตามระบบกลไกตลาดพบว่า ชาวนาไม่มีอำนาจต่อรองโดยหากพิจารณาจากอัตราส่วนของชาวนาที่มีถึง 3.7 ล้านครัวเรือนหรือประมาณ 15 ล้านคน (คิดจากค่าประมาณครัวเรือนละ 4 คน) ซึ่งเท่ากับสัดส่วนของประชากรไทยประมาณ 23% เท่ากับอัตราส่วนของชาวนา 4,000 คน ต่อพ่อค้าคนกลาง 1 คนที่มีอำนาจในการกำหนดราคา ทำให้ชาวนาเป็นฝ่ายเสียเปรียบ และแสดงให้เห็นถึงกลไกตลาดที่แม้จะเสรีแต่ไม่เป็นธรรม (คณะทำงาน นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร, 2558: 5-6)

ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาและข้อบกพร่องของโครงการรับจำนำข้าวในอดีต ทางรัฐบาลจึงได้มีการพิจารณามาตรการการช่วยเหลือชาวนาในส่วนของกำหนดยุทธศาสตร์รับจำนำใหม่ โดยได้กำหนดรายได้ขั้นต่ำของชาวนาที่วางระดับของรายได้ให้ใกล้เคียงกับรายได้ของผู้ใช้แรงงานกล่าวคือ ชาวนาจะมีรายได้ประมาณ 259 บาท ต่อคนต่อวัน ใกล้เคียงกับรายได้แรงงานขั้นต่ำที่ 300 บาทต่อวัน โดยหากเปรียบเทียบการกำหนดราคารับจำนำที่ 10,000 บาท และ 15,000 บาท จะพบว่าระดับรายได้ของชาวนาจะมีความแตกต่างกันอย่างสูง กล่าวคือหากรัฐบาลกำหนดราคารับจำนำที่ตันละ 10,000 บาท เมื่อทำการคำนวณรายได้เฉลี่ยสุทธิต่อคนของชาวนาจะทำให้ชาวนาได้รายได้เพียงคนละ 896.38 บาท ในขณะที่ หากกำหนดราคารับจำนำที่ตันละ 15,000 บาท ชาวนาจะมีรายได้ต่อเดือนต่อคนถึง 5,700.13 บาท (คณะทำงาน นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร, 2558: 24-26)

ด้วยเหตุนี้การปรับเพิ่มราคารับจำนำ เป็น 15,000 บาท จะสามารถช่วยยกระดับรายได้ให้กับชาวนาได้อย่างแตกต่างกับการตั้งราคารับจำนำในแบบเดิม ซึ่งจะสามารถช่วยให้ชาวนามีชีวิตที่ดีขึ้นได้จริง และนอกจากการเพิ่มระดับราคาในการรับจำนำแล้วการเพิ่มปริมาณการรับจำนำก็เป็นอีกหลักเกณฑ์หนึ่งที่สำคัญ เนื่องจากการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวในอดีตที่ผ่านมาได้มีการจำกัดปริมาณการรับจำนำข้าวผ่านระบบโควตาตั้งแต่ประมาณหนึ่งแสนตันถึงห้าล้านตัน ในขณะที่ปริมาณข้าวที่ชาวนาต้องการจำนำมีสูงถึง 7-8 ล้านตัน ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียม ไม่ครอบคลุม และเลือกปฏิบัติ และจากปริมาณข้าวที่ไม่มากพอทำให้ไม่มีแรงผลักดันที่จะทำให้ราคาข้าวเปลือกในตลาดสูงขึ้นได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงเลือกใช้การรับจำนำข้าวทุกเมล็ด เพื่อแก้ไขจุดอ่อนที่เกิดในโครงการรับจำนำข้าวในอดีต และเพื่อที่รัฐจะสามารถบริหารจัดการกับกลไกตลาดให้สำเร็จได้ตามเป้าหมายของโครงการที่ต้องการเข้ามาบริหารจัดการอุปทานข้าวเพื่อสร้างอำนาจต่อรองให้กับชาวนาแทนที่จะเป็นภาคเอกชน ไม่ว่าจะพ่อค้าคนกลางหรือเจ้าของโรงสีที่มีการกดราคาข้าว ซึ่งแตกต่างจากโครงการประกันราคาข้าวที่ปล่อยให้ข้าวอยู่ในมือของเอกชนมากเกินไป ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงมุ่งเน้นที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการตลาดเองเพื่อผลประโยชน์ของชาวนาและเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกตลาด ซึ่งในท้ายที่สุดผลลัพธ์ของโครงการจะทำให้ชาวนามีช่องทางรายได้เพิ่มขึ้น สร้างอำนาจต่อรองมากขึ้น และ

ทำให้ยกระดับสินค้าข้าวและแก้ปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนได้ในที่สุด (ยรรยง พวงราช, 2557: 101-102)

นอกจากโครงการรับจำนำข้าวจะมุ่งเน้นในการจัดการกับกลไกของตลาดข้าวภายในประเทศ โดยเชื่อว่าจะช่วยแก้ปัญหาความยากจนของชาวนาจากปัญหาราคาข้าวตกต่ำแล้ว ทางรัฐบาลยังเชื่อว่า ผลการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวของไทยยังมีศักยภาพในการจัดการกับกลไกของตลาดข้าวโลก ได้ด้วย ดังที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ได้ให้สัมภาษณ์ไว้กับนิตยสาร Bloomberg ว่า

“หากจัดแต่งกลไกตลาดสัก 2-3 ปี หลังจากนั้นสิ่งต่างๆจะขับเคลื่อนไปตามธรรมชาติ ขณะนี้ราคาข้าวในตลาดโลกกำลังปรับตัวสูงขึ้น”(วีระพงษ์ ประภา, 2556)

ด้วยข้อสมมติฐานที่ว่า ไทยสามารถกำหนดและมีอิทธิพลต่อราคาตลาดโลกได้ เนื่องจากเราเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ หากไทยเราไม่ปล่อยผลผลิตออกสู่ตลาดโลก จะทำให้เกิดการขาดแคลนสินค้า ซึ่งจะส่งผลให้ราคาตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น เนื่องจากคู่แข่งไม่สามารถปรับตัวได้ทัน ในกรณีข้าว คือ อินเดียและเวียดนามไม่สามารถเพิ่มผลผลิตได้ทัน (วีระพงษ์ ประภา, 2556: 2)

อีกทั้ง หากพิจารณาไปในอดีตที่ผ่านมาพบว่า ได้มีการนำแนวคิดดังกล่าวมานำเสนอหลายครั้งตั้งแต่ในสมัยที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและประสบความสำเร็จในการผลักดันให้เกิดการรวมกลุ่มของประเทศผู้ผลิตยางพารา คือ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ที่ทำให้ราคายางในตลาดโลกสูงขึ้นได้ตามที่ต้องการ จึงขยายแนวคิดมาสู่การรวมกลุ่มของประเทศผู้ผลิตข้าวที่ประกอบด้วย ไทย จีน เวียดนาม อินเดีย และปากีสถาน ที่หากรวมกลุ่มสำเร็จจะสามารถครองส่วนแบ่งในตลาดข้าวโลกประมาณ 60-70% และในสมัยรัฐบาลสมัคร ที่มีความพยายามสร้างให้เกิดการรวมตัวของกลุ่มผู้ผลิตข้าวในนามขององค์การกลุ่มประเทศผู้ส่งออกข้าวเป็นสินค้าออก (Organization of Rice Exporting Countries: OREC) ที่เลียนแบบแนวคิดการรวมกลุ่มของประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน หรือ OPEC โดยมีแผนการรวมตัวกันของประเทศผู้ผลิตข้าวรายสำคัญ 3 ประเทศ คือ ไทย เวียดนาม และอินเดีย ซึ่งมีส่วนแบ่งในตลาดโลกร้อยละ 50 (อนันต์ ยศพลวัฒน์, 14-20 เมษายน 2551)

จากแนวคิดพื้นฐานข้างต้น นำมาสู่การวางแผนของทีมงานในคณะกรรมการยุทธศาสตร์ของพรรคเพื่อไทย ที่นำเอาแนวคิดที่เชื่อเกี่ยวกับความสามารถในการจัดการกลไกตลาดข้าวโดยรัฐมาปรับใช้เป็นแนวทางการกำหนดนโยบายรับจำนำข้าวที่รัฐเป็นผู้กำหนดราคารับจำนำข้าวในแต่ละชนิดไว้ตายตัว โดยไม่ใช้วิธีการปรับราคารับจำนำข้าวตามสถานการณ์ราคาข้าวในตลาดเอกชนเหมือนที่ผ่านมา ซึ่งในส่วนของนโยบายรับจำนำข้าว ซึ่งเมื่อพรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้งและได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลก็ได้มีความพยายามผลักดันนโยบายจากการหาเสียงของพรรคเข้าสู่กระบวนการในการกำหนด

นโยบายของรัฐบาล รวมทั้งการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เป็นไปตามเป้าหมายของรัฐบาล โดยมีกลุ่มตัวแทนของพรรคเพื่อไทยที่เข้าร่วมทำงานภายในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและตัวแทนภายในเครือข่ายนโยบายข้าว เป็นผู้ดำเนินการนโยบายต่อจากแนวนโยบายที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ของพรรคได้วางแนวทางไว้

เครือข่ายนโยบายข้าว

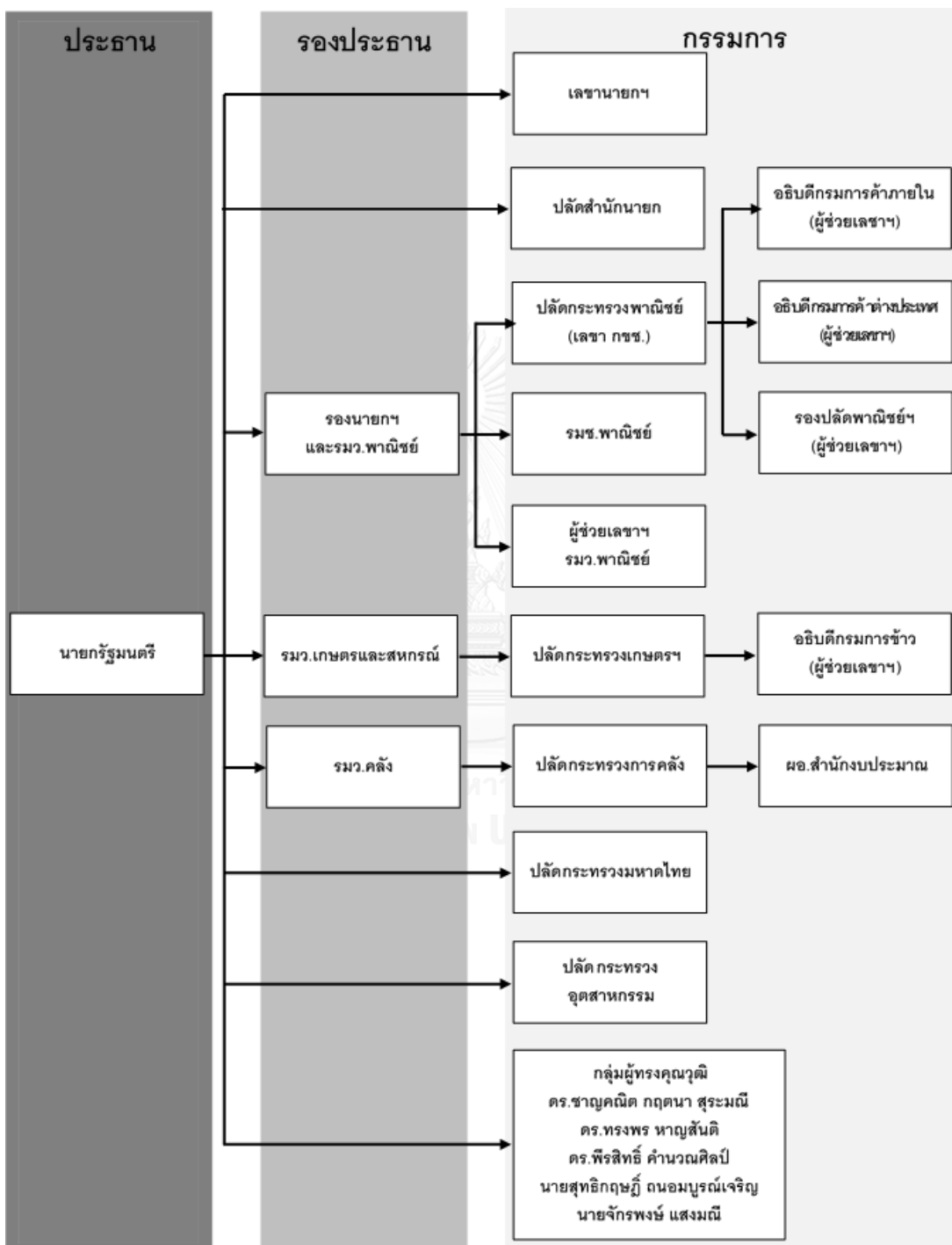
คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ถือเป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทและความสำคัญอยู่ในฐานะของกลไกหลักในกระบวนการกำหนดและการบริหารจัดการข้าวของประเทศ ซึ่งรัฐบาลยิ่งลักษณ์ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติขึ้นเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2554 โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการ ดังนี้

1	นายกรัฐมนตรี	ประธานกรรมการ
2	รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	รองประธานกรรมการ
3	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	รองประธานกรรมการ
4	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	รองประธานกรรมการ
5	รัฐมนตรีว่าช่วยการกระทรวงพาณิชย์ (นายภูมิ สาระผล)	รองประธานกรรมการ
6	เลขาธิการนายกรัฐมนตรี	กรรมการ
7	ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ
8	ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
9	ปลัดกระทรวงการคลัง	กรรมการ
10	ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	กรรมการ
11	ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	กรรมการ
12	เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กรรมการ
13	ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	กรรมการ
14	พันตรี น.พ. ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	กรรมการ
15	ดร.ชาญคณิต กฤตยา สุริยะมณี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล	กรรมการ

16	ดร. ทรงพร หาญสันติ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภาควิชาการตลาด คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	กรรมการ
17	ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ คณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น	กรรมการ
18	นายสุทธิกฤษฏี ถนอมบุญเจริญ	กรรมการ
19	นายจักรพงษ์ แสงมณี	กรรมการ
20	ปลัดกระทรวงพาณิชย์	กรรมการและเลขานุการ
21	รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ (นายราเชนทร์ พจนสุนทร)	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
22	อธิบดีกรมการค้าภายใน	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
23	อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
24	อธิบดีกรมการค้าข้าว	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

โดยทั้งนี้ ในส่วนของการดำเนินงานของคณะกรรมการ มีการทำงานที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกันตั้ง
แผนภาพด้านล่าง

แผนภาพที่ 5.2 เครือข่ายในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ
ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (2554)



จากแผนภาพ จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบภายในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ พบว่า มีโครงสร้างขององค์ประกอบและบทบาทหน้าที่ภายในคณะกรรมการส่วนหนึ่งที่คล้ายกับโครงสร้างเดิมในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ในส่วนของคณะกรรมการที่เป็นข้าราชการประจำ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหลักๆ ด้านนโยบายข้าว ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รวมไปถึงปลัดในกระทรวงต่างๆ ทั้งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงเกษตรฯ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม และอธิบดีบางส่วน เช่น อธิบดีกรมการข้าว และอธิบดีกรมการค้าภายใน และการเพิ่มองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มาจากส่วนของข้าราชการประจำ ได้แก่ นายราเชนทร์ พจนสุนทร รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ และอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ เป็นกรรมการ

ด้านข้าราชการการเมืองและผู้ทรงคุณวุฒิได้มีการปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของคณะกรรมการในหลายตำแหน่ง ได้แก่ การปรับเพิ่มนายภูมิ สารผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ และพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เข้ามาเป็นคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ และการปรับออกในส่วนของกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิชุดเดิมในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ออกทั้งหมด และมีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิชุดใหม่ ได้แก่ ผศ.ดร.ชาญคณิต กฤตยา สุริยะมณี คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ผศ.ดร.ทรงพร หาญสันติ ภาควิชาการตลาด คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ รศ.ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ คณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น นายสุทธิกฤษฎ์ ถนอมบุญเจริญ ผู้ถือหุ้นบริษัทบลิส-เทล จำกัด (บริษัทผู้จัดจำหน่ายอุปกรณ์โทรศัพท์เคลื่อนที่) นายจักรพงษ์ แสงมณี กรรมการบริหารพรรคเพื่อไทยและที่ปรึกษาหัวหน้าทีมเศรษฐกิจของรัฐบาล (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2554)

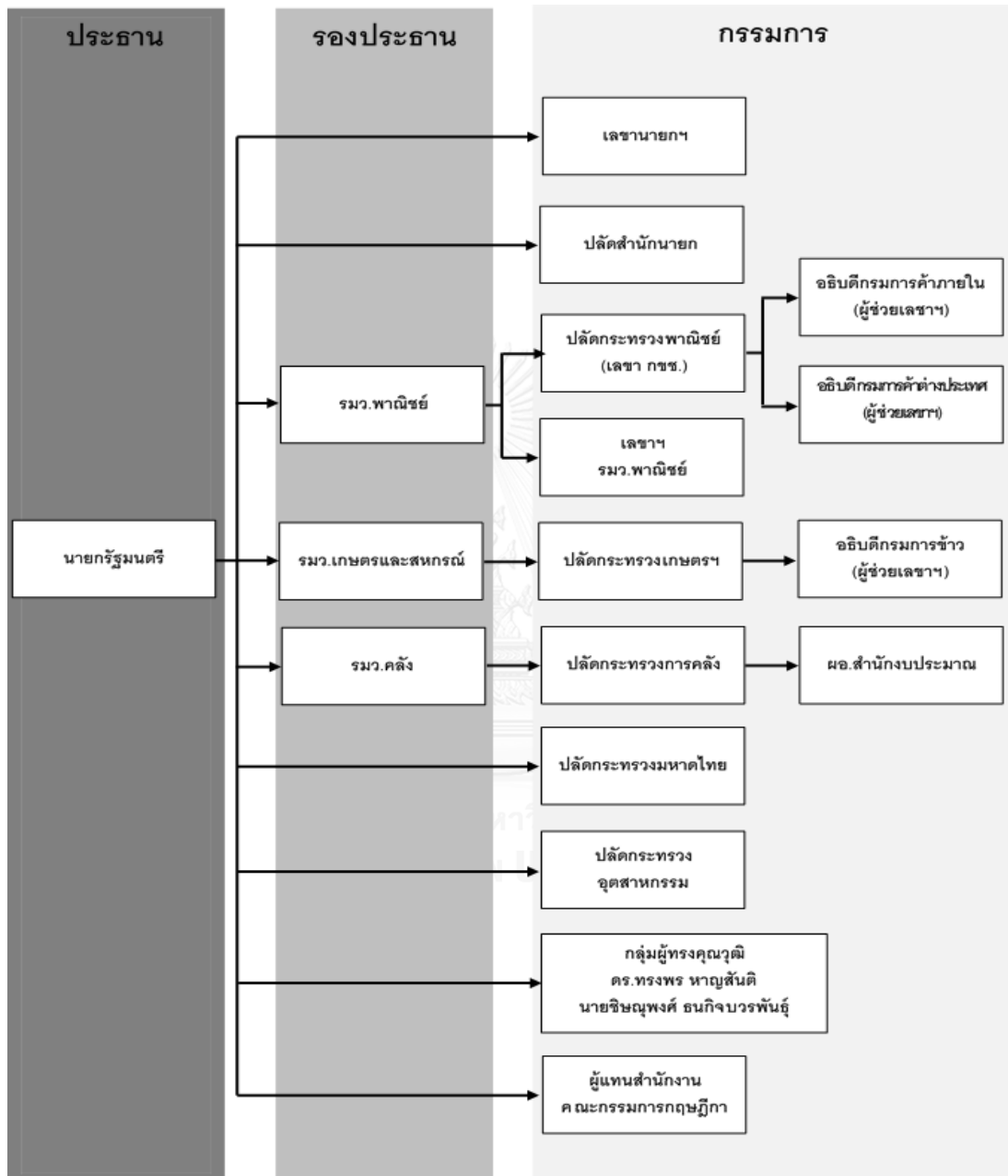
การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการดังที่นำเสนอไปข้างต้น เป็นที่สังเกตว่า เครือข่ายนโยบายในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ได้มีการลดบทบาทของผู้เชี่ยวชาญด้านข้าวออกจากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ โดยการปรับทั้งนายสมพร อิศวิลานนท์ นายปรโมทย์ วานิชานนท์ และนายอภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านข้าวและมีบทบาทในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติมาถึงสี่รัฐบาลออก และกลับมีการแต่งตั้งนักวิชาการ พ่อค้า และที่ปรึกษานักการเมืองที่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านการค้าข้าวเข้ามาทำหน้าที่ในคณะกรรมการนโยบายข้าวแทน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในส่วนนี้นายยรรยง พวงราช ในฐานะอดีตปลัดกระทรวงพาณิชย์และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทในการบริหารนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ มองว่า

“แนวคิดทางวิชาการมองกลไกตลาดไม่ครบ เนื่องจากไม่มีการมองภาพรวมในแง่ของโอกาสที่เป็นจุดแข็งในการผลิตข้าวและความสามารถในการกำหนดราคาข้าว ในขณะที่นักวิชาการแบบที่ดาร์ไอย์ติดกับแนวคิดแบบเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมมากจนเกินไป ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับเวียดนามที่ชาวนาได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลในขณะที่ของไทยจากระบบทุนนิยมทำให้ต้นทุนการผลิตสูงกว่า....และเอาแนวคิดจากสินค้าอุตสาหกรรมมาใช้กับสินค้าเกษตร หรือการนำเอาแนวคิดจากอเมริกาที่เป็นระบบการทำเกษตรขนาดใหญ่มาใช้กับประเทศไทยที่มีระบบการทำเกษตรและปัจจัยการผลิตที่ต่างกัน”(ยรรยง พวงราช, 18 สิงหาคม 2558)

โดยจากประเด็นดังกล่าว น่าจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ มีการปรับเปลี่ยนผู้ทรงคุณวุฒิชุดเดิมออกทั้งหมดและมีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิชุดใหม่ที่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญในด้านนโยบายข้าวหรือตลาดข้าวเข้ามาทำหน้าที่แทน ดังเช่น กลุ่มของอาจารย์มหาวิทยาลัย ได้แก่ ผศ.ดร.ชาญคณิต กฤตยา สุริยะมณี ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านอาชญาวิทยาและการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน ผศ.ดร.ทรงพร หาญสันติ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการตลาด และการตลาดระหว่างประเทศในสินค้าทั่วไปและ รศ.ดร.พิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านการบริหารกิจการสาธารณะและการเมืองการปกครองท้องถิ่น ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้แม้จะเป็นนักวิชาการแต่ไม่ได้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวข้องกับนโยบายข้าว ในขณะที่ตัวแทนของนักธุรกิจ เช่น นายสุทธิกฤษฏ์ ถนอมบุญเจริญ ก็เป็นผู้ทำธุรกิจที่เชื่อมโยงกับธุรกิจอุปกรณ์โทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งสะท้อนถึงสายสัมพันธ์กับธุรกิจของตระกูลชินวัตร เช่นเดียวกับ นายจักรพงษ์ แสงมณี ที่เป็นตัวแทนของพรรคเพื่อไทยชัดเจน ในขณะที่ในส่วนของการเพิ่มตัวแสดงอีก 2 คน คือ นายภูมิ สารผล และพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ก็มีสายสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันเนื่องจากพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ เป็นเลขาให้นายภูมิ สารผล ก่อนที่จะย้ายไปทำหน้าที่เป็นเลขาให้นายบุญทรง เตริยาภิรมย์

โดยจากองค์ประกอบของตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายข้าวในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ดังที่กล่าวไปนี้ ได้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมเหตุสมผลของการแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสม เนื่องจากกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งนอกเหนือจากกลุ่มข้าราชการประจำล้วนแล้วแต่ไม่มีประสบการณ์หรือความรู้ความสามารถในเรื่องข้าว แต่กลับมีบทบาทในการบริหารนโยบายข้าวของประเทศ อย่างไรก็ตาม ในปี 2555 ทางรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ก็ได้มีการปรับเปลี่ยนกรรมการในคณะกรรมการนโยบายข้าวอีกครั้ง โดยมีการปรับเปลี่ยนตำแหน่ง ดังแผนภาพ

แผนภาพที่ 5.3 เครือข่ายในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติใน
สมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (2555)



จากคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2555 ได้มีคำสั่งปรับปรุงและแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเพิ่มเติม โดยได้ยกเลิกคณะกรรมการทั้งหมด 7 ตำแหน่ง ได้แก่ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายภูมิ สารผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ผศ.ดร.ชาญคณิต กฤตยา สุริยะมณี รศ.ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ นายสุทธิกฤษฏี ถนอมบุรณ์เจริญ นายจักรพงษ์ แสงมณี นายราเชนทร์ พจนสุนทร รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ และการเพิ่มตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นายชิษณุพงศ์ ธนกิจวรพันธ์ ที่ปรึกษารัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์และประธานกรรมการบริหารบริษัทเอสคูแลป (เอเชีย) จำกัด และนายชาติพงษ์ จีระพันธุ์ กรรมการอัยการพิเศษ โรงงานยาสูบมาร่วมเป็นกรรมการแทนกรรมการชุดเดิมที่ตัดออกไป (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2555)

โดยทั้งนี้ในส่วนของตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นการปรับตำแหน่งของนายกิตติรัตน์ ณ ระนอง ที่โยกย้ายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยแต่งตั้งนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แทน และพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ที่ปรับเปลี่ยนตำแหน่งจากผู้ช่วยเลขาธิการฯ มาเป็นเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และต่อมาในปี 2556 ได้มีการเพิ่มกรรมการในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเพิ่มอีกหนึ่งตำแหน่งคือ นายยรรยง พวงราช ซึ่งเกษียณอายุราชการจากตำแหน่งปลัดกระทรวงพาณิชย์ และได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ที่กำกับดูแลกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2556)

จากการเปลี่ยนแปลงกรรมการในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติในคำสั่ง ปี 2555 เป็นที่สังเกตได้ว่า กลุ่มของคณะกรรมการที่มีการเปลี่ยนแปลงคือ กลุ่มของผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยถูกปรับออก 2 ตำแหน่ง คือ ผศ.ดร.ชาญคณิต กฤตยา สุริยะมณี และรศ.ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ ในขณะที่ ดร.ทรงพร หาญสันติ ยังคงดำรงตำแหน่งเป็นกรม และการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักธุรกิจ ซึ่งมีทั้งที่ถูกปรับออกเช่น นายสุทธิกฤษฏี ถนอมบุรณ์เจริญ และมีการเพิ่มนายชิษณุพงศ์ ธนกิจวรพันธ์ ประธานคณะกรรมการบริหารบริษัทเอสคูแลป (เอเชีย) จำกัด และดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เข้ามาแทนที่ นอกจากนั้นเป็นการปรับเปลี่ยนในส่วนของตัวแทนทางการเมืองที่มีการปรับเปลี่ยนตามตำแหน่งทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เช่นในกรณีของนายกิตติรัตน์ ณ ระนอง พันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ และนายยรรยง พวงราช เป็นต้น ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายนโยบายของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ไม่มีโครงสร้างความสัมพันธ์ที่แน่นอน แต่มีการเปลี่ยนแปลงตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นที่น่าสังเกตว่า ใน

การเปลี่ยนแปลงของตัวแสดงภายในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จะมีตัวแสดงสองคนที่มีความบทบาทในทุกคณะคือ พันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ และ นายยรรยง พวงราช ซึ่งชี้ให้เห็นถึงบทบาทและความสำคัญของบุคคลทั้งสองที่มีต่อเครือข่ายนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์

ด้านการแต่งตั้งคณะกรรมการฯเพื่อร่วมบริหารนโยบายข้าวกับคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้มีการแต่งตั้งขึ้นทั้งหมด 13 คณะหลักๆ เพื่อร่วมบริหารนโยบายข้าว ซึ่งหากเปรียบเทียบกับคณะกรรมการฯในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พบว่า มีการยุบคณะกรรมการฯในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ออกเกือบทั้งหมด โดยคงเหลือแค่ คณะกรรมการฯด้านการผลิต และ คณะกรรมการฯด้านการตลาด แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในอนุฯ กล่าวคือ ในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต ได้มีการแต่งตั้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มาทำหน้าที่เป็นประธานอนุกรรมการแทนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งทำหน้าที่เป็นรองประธานอนุกรรมการ(คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2554b) ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งในปี2555 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำหน้าที่เป็นประธานอนุกรรมการตามโครงสร้างเดิม และปรับตำแหน่งของปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จากอนุกรรมการเป็นรองประธานอนุกรรมการ รวมทั้งเพิ่มตำแหน่งปลัดกระทรวงพาณิชย์เข้ามาเป็นรองประธานอนุกรรมการร่วม(คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2555b)

ด้านคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของอนุกรรมการ โดยกำหนดให้ นายภูมิ สารผล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ทำหน้าที่เป็นประธานอนุกรรมการ และเพิ่มตำแหน่งของพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ มาเข้าร่วมเป็นกรรมการ พร้อมทั้งเพิ่มตำแหน่งของผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมการค้าสินค้าเกษตร ในฐานะของอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขาธิการ (คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2554a) แต่ต่อมาในปี 2555 ได้มีคำสั่งเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของอนุกรรมการฯอีกครั้ง โดยปรับให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มาทำหน้าที่เป็นประธานอนุกรรมการฯตามโครงสร้างเดิมในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ และเพิ่มปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มาเป็นรองประธานอนุกรรมการร่วมกับปลัดกระทรวงพาณิชย์ และมีการยกเลิกผู้แทนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกจากคณะกรรมการฯ(คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2555a)

ด้านคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิตได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของอนุกรรมการฯ โดยแต่งตั้งให้รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์เข้ามาทำหน้าที่เป็นประธานอนุกรรมการฯการผลิตแทนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ และกลับไปให้ผู้ช่วยรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ขึ้นไปทำหน้าที่ประธานอนุกรรมการฯด้านการตลาด ซึ่งเป็นวิธีการทำงานที่ขัดกับหลักการทำหน้าที่โดยปกติ เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯเป็นผู้ที่มีประสบการณ์และความชำนาญในด้านการผลิตข้าวเพราะเป็นอดีตอธิบดีกรมชลประทานมาก่อน ซึ่งเป็นข้อสังเกตถึงการแทรกแซงการทำงานในทาง

การเมืองเนื่องจากรัฐมนตรีพาณิชย์เป็นตัวแทนของพรรคเพื่อไทยในขณะที่รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรฯ เป็นตัวแทนจากพรรคชาติไทยพัฒนา

นอกจากคณะกรรมการฯด้านการผลิตและการตลาดดังที่กล่าวไปข้างต้น รัฐบาลได้มีการ แต่งตั้งคณะกรรมการฯชุดอื่นๆเพื่อทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนโครงการรับจำนำข้าวและดำเนิน นโยบายข้าว ได้แก่ คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว คณะอนุกรรมการตรวจสอบและ ติดตามการรับจำนำข้าว คณะอนุกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าวกรุงเทพมหานคร คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำข้าวระดับจังหวัด คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแล และให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ณ จุดรับจำนำ คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการส่งสีแปรสภาพ และการส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลาง คณะอนุกรรมการระบายข้าวผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า (AFET) คณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อมูลปริมาณข้าวคงเหลือขององค์การคลังสินค้าและ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร คณะอนุกรรมการจัดทำบัญชีหมุนเวียนและกรอบวงเงินสินเชื่อที่ เหมาะสมสำหรับการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล คณะอนุกรรมการปิด บัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล และคณะอนุกรรมการบริหารการนำเข้าข้าว ภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน

โดยทั้งนี้ สามารถแสดงโครงสร้างของเครือข่ายและตัวแสดงหลักๆที่ทำหน้าที่ในเครือข่ายดังที่ กล่าวไปแล้วโดยสังเขป ได้ดังแผนภาพ

แผนภาพที่ 5.4 เครือข่ายนโยบายข้าวรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ	
คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ด้านการผลิต	ประธานอนุฯ - รองนายกฯและรมว.พาณิชย์ (กิตติรัตน์ ณ ระนอง - 2554)/รมว.เกษตรฯ ชีระ วงศ์สมุทร - 2555) รองประธานอนุฯ - ปลัดกระทรวงพาณิชย์ (ยรรยง พวงราช)
คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ด้านการตลาด	ประธาน อนุฯ - รมช.พาณิชย์ (ภูมิ สารผล - 2554)/ รมว.พาณิชย์ (บุญทรง เตริยาภิรมย์ -2555) / อนุกรรมการ - พ.ต.น.พ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ผู้แทนสมาคมภาคเอกชนในตลาดข้าว
คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว	ประธานอนุฯ - รมว.พาณิชย์(บุญทรง เตริยาภิรมย์) /รองประธานอนุฯ - ปลัดพาณิชย์ (ยรรยง พวงราช) / อนุกรรมการ - พ.ต.น.พ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ
คณะอนุกรรมการตรวจสอบและติดตาม การรับจำนำข้าว	ประธานอนุฯ - รมว.พาณิชย์ (บุญทรง เตริยาภิรมย์) /รองประธานอนุฯ - ปลัดพาณิชย์ (ยรรยง พวงราช) / อนุกรรมการ - พ.ต.น.พ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ
คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำข้าว ระดับจังหวัด	ประธานอนุฯ - ผู้ว่าราชการจังหวัด อนุกรรมการ - ผู้แทนสมาคมโรงสี/สมาคมผู้ส่งออกข้าว/สมาคมชาวนา/กลุ่มเกษตรกร/หอการค้า ในจังหวัดชาวนา/กลุ่มเกษตรกร/หอการค้า ในจังหวัด
คณะอนุกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำ ข้าวกรุงเทพมหานคร	ประธานอนุฯ - รองอธิบดีกรมการค้าภายใน อนุกรรมการ - ผู้แทนสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร
คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลและให้ความเป็น ธรรมแก่เกษตรกร ณ จดรับจำนำ	ประธานอนุฯ - ปลัดกระทรวงพาณิชย์ (ยรรยง พวงราช)
คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการสั่งสีแปรสภาพและ การส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลาง	ประธานอนุฯ - อธิบดีกรมการค้าภายใน
คณะอนุกรรมการระบายข้าวผ่านตลาดสินค้าเกษตร ล่วงหน้า (AFET)	อนุกรรมการ - พ.ต.น.พ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ
คณะอนุกรรมการจัดทำบัญชีหมุนเวียนและกรอบวงเงิน สินเชื่อที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินโครงการรับจำนำ ข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล	ประธานอนุฯ - ปลัดกระทรวงพาณิชย์ (ยรรยง พวงราช)
คณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อมูลปริมาณ ข้าวคงเหลือขององค์การคลังสินค้าและองค์การตลาด เพื่อเกษตรกร	ที่ปรึกษา - รมช.พาณิชย์ (ยรรยง พวงราช) ประธานคณะฯ -รองเลขาธิการฝ่ายการเมือง (พล.ต.ต.ธวัช บุญ เทือง) /คณะทำงาน -รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พล.ต.อ.วรพงษ์ ชีวิปรีชา
คณะอนุกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำ ข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล	ประธานอนุฯ - ปลัดกระทรวงการคลัง อนุกรรมการและเลขาธิการ - รองผู้จัดการ ธ.ก.ส.
คณะอนุกรรมการบริหารการนำเข้าข้าวภายใต้เขต การค้าเสรีอาเซียน	ประธานอนุฯ - รมว.พาณิชย์ (บุญทรง เตริยาภิรมย์) อนุกรรมการ - พ.ต.น.พ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ

จากองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติในแผนภาพจะเห็นได้ว่า ในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์มีการปรับเปลี่ยนตัวแสดงและโครงสร้างการทำหน้าที่ของตัวแสดงในหลายๆตำแหน่ง โดยพบว่ามีบุคคลหลักๆที่มีบทบาทในเครือข่ายนโยบายข้าวที่สำคัญได้แก่ พันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ที่มีชื่ออยู่ในกรรมการของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ และอนุกรรมการฯอีกสี่คณะ ประกอบด้วยอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว คณะอนุกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว คณะอนุกรรมการระบายข้าวผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า (AFET) และ คณะอนุกรรมการบริหารการนำเข้าข้าวภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ ในการดำเนินนโยบายข้าวของรัฐบาล

โดยทั้งนี้ เมื่อพิจารณาประวัติการศึกษาและการทำงานกลับพบว่า พันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ หรือหม้อโต้ง ไม่เคยมีประสบการณ์ด้านของตลาดข้าวหรือส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายข้าวมาก่อน แต่มีความใกล้ชิดกับนายภูมิ สารผล ในฐานะเลขานุการ ก่อนที่จะเข้ามามีบทบาทในฐานะของเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในสมัยที่บุญทรง เตริยาภิรมย์ ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และมีบทบาทที่สำคัญในการตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายข้าวในรัฐบาลชุดนี้ค่อนข้างมาก โดยจากข้อมูลของ นพ.วรงค์ เดชกิจวิกรม ส.ส. พิษณุโลก พรรคประชาธิปัตย์ ได้กล่าวถึงบทบาทของพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ ในการดำเนินนโยบายข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ในการอภิปรายร่าง พ.ร.บ.ร่างงบประมาณปี 2557 ว่า

“ทุกคนทราบดีว่า นักธุรกิจขายข้าวอันดับ 1 ในประเทศไทยคือ “เสี่ยเปียง” และเป็นที่รู้กันว่า โรงสีเพชรสิเคนท์ซึ่งเป็นไซโลขนาดใหญ่ เก็บข้าวได้เป็นแสนตัน มี “เสี่ยเปียง” เป็นเจ้าของ แต่ถูกฟ้องล้มละลาย จึงเปลี่ยนชื่อเป็น “เคทีบี” ที่ล่าสุดกลายเป็นคู่สัญญาการทำสัญญาเก็บข้าวเปลือก 288,000 ตัน กับรัฐบาล และผู้ที่ลงนามทำสัญญาของ เคทีบีคือ เจ้าของโรงสีที่ จ.ลพบุรี ชี้ให้เห็นว่า เป็นผู้ที่มีความผูกพันใกล้ชิดกับ “เสี่ยเปียง” มาก...ซึ่งบุคคลที่เป็นจอมบงการผู้อยู่เบื้องหลังในเรื่องนี้ปัจจุบันดำรงตำแหน่งสำคัญในกระทรวงพาณิชย์ มีตำแหน่งเป็นผู้ช่วยเลขานุการ รรมช.พาณิชย์ และมีตำแหน่งเป็นคณะกรรมการในโครงการจำนำข้าวทุกชุด และเมื่อมีการปรับ ครม.ให้นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ เป็นรมว.พาณิชย์ บุคคลคนนี้ก็ยังคงมาเป็นเลขานุการรมว.พาณิชย์ และยังได้เป็นคณะกรรมการในนโยบายจำนำข้าวทุกชุดเหมือนเดิม..ที่แม้แต่นายณัฐวุฒิ ใสยเกื้อ ซึ่งมีสถานะเป็นรมช.พาณิชย์ ยังไม่ได้เป็น

กรรมการเรื่องการจำหน่ายข้าวเลย แสดงว่า คนๆ นี้มีความสำคัญมาก มีอำนาจเหนือรัฐมนตรี คนๆ นี้ คือ พ.ต.นพ.วีระวุฒิ วิจารณ์ปุ๊กกะ ซึ่งเป็นตัวจริงเสียงจริงในกระทรวงพาณิชย์ มีความใกล้ชิดกับกลุ่มทุนด้านข้าว ซึ่งข้าราชการจะเสนออะไร ท่านรัฐมนตรีจะถามว่า คุณหมอบทราบหรือยังทุกครั้ง”(สำนักข่าวอิศรา, 28 มิถุนายน 2558)

จากข้อมูลของ น.พ.วรงค์ ได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ ที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงทั้งในส่วนของกลุ่มทุนข้าวที่ในเวลาต่อมามีปัญหาทุจริตในกรณีการระบายข้าว และบทบาทของพันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ ที่มีต่อนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติแทนนายกรัฐมนตรีที่ไม่เข้าร่วมประชุม ด้วยเหตุนี้อาจถือได้ว่า พันตรี นพ.ดร.วีระวุฒิ เป็นตัวแสดงสำคัญที่มีอำนาจในการบริหารจัดการข้าวให้กับรัฐบาลยิ่งลักษณ์

นอกจากนี้ยังมีกลุ่มบุคคลอื่นๆ ที่มีบทบาทในเครือข่ายนโยบายข้าวค่อนข้างสูง เช่น นายยรรยง พวงราช ดังสะท้อนได้จากการมีชื่ออยู่ในกรรมการและอนุกรรมการฯ ของเครือข่ายนโยบายข้าวหลายชุด ทั้งในบทบาทของปลัดกระทรวงพาณิชย์ซึ่งดำรงตำแหน่งมาตั้งแต่ในสมัยของรัฐบาลอภิสิทธิ์ และ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ที่ได้รับการแต่งตั้งในสมัยของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ภายหลังจากเกษียณอายุราชการ นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ที่มีบทบาทในการดำเนินโครงการรับจำนำในช่วงปีแรกก่อนจะโดนแต่งตั้งโยกย้ายไปเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เช่นเดียวกันกับนายภูมิ สาระผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ที่มีบทบาทในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวในช่วงปีแรกก่อนที่จะถูกปรับออกจากคณะกรรมการนโยบายข้าวในปีต่อมา ซึ่งมีนายบุญทรงเข้ามามีบทบาทแทน

การดำเนินนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

ด้านกระบวนการกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบายราคาข้าวในรัฐบาลยิ่งลักษณ์ จากผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในกระบวนการกำหนดและอำนาจในการบริหารนโยบายข้าวที่กระจุกตัวอยู่ที่ตัวแสดงบางส่วนดังที่กล่าวไปแล้ว ได้ส่งผลกระทบต่อตัวแสดงต่างๆ ที่อยู่ภายในเครือข่ายนโยบายข้าว โดยเฉพาะในส่วนของทศวรรษวิภาคในการพิจารณาประเด็นปัญหาต่างๆ ที่บรรยากาศการประชุมในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติจะมีความแตกต่างไปจากเดิมค่อนข้างมาก เนื่องจากกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนจากฝ่ายข้าราชการโดยส่วนใหญ่มีการสงวนท่าทีในการให้ความเห็นต่อที่ประชุม และมีเพียงการแจ้งความคืบหน้าในส่วนงานที่รับผิดชอบเพื่อขอความเห็นและการอนุมัติ

(เจ้าหน้าที่สำนักงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 7 สิงหาคม 2558) ในขณะที่กรรมการที่เป็นกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิมักมีรายชื่อเข้าร่วมประชุมเพียงบางครั้ง รวมทั้งนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานกรรมการมีการเข้าร่วมประชุมเพียงการเปิดประชุมคณะกรรมการนโยบายข้าวที่ 1/2555 โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ทำหน้าที่เป็นประธานการประชุมแทน ทำให้อำนาจในการตัดสินใจหลักอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (เจ้าหน้าที่กรรมการข้าว, 10 กรกฎาคม 2558) ซึ่งจากการสัมภาษณ์ข้าราชการผู้เข้าร่วมประชุมในการประชุมคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ พบว่าบรรยากาศการประชุมคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ค่อนข้างมีความแตกต่างจากในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เนื่องจาก การประชุมในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์จะมีนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นประธานโดยตลอด ทำให้มีความชัดเจนในการตัดสินใจดำเนินนโยบาย อีกทั้งยังมีกลุ่มนักวิชาการในคณะกรรมการคอยให้ข้อเสนอแนะและกล้าให้ความคิดเห็นที่ตรงไปตรงมา และทำให้ตัวแทนข้าราชการกล้าให้ข้อคิดเห็น ในขณะที่บรรยากาศการประชุมในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์เป็นการประชุมที่ตัวแทนรัฐบาลมีแผนการดำเนินงานที่ผ่านการพิจารณามาแล้วจากพรรค การประชุมจึงเป็นเพียงการแจ้งเพื่อให้ข้าราชการในฐานะฝ่ายปฏิบัติดำเนินการตาม และแจ้งผลการดำเนินการเพื่อให้ที่ประชุมพิจารณาและรับทราบ ดังที่ตัวแทนการประชุมของทางสภาพัฒน์ฯ ได้เล่าว่า

“ตั้งแต่ไม่มีอาจารย์สมพร คนที่เคยพูดก็เงียบ ไม่มีใครพูดอะไรมาพูดแค่เรื่องของตัวเองรับผิดชอบ”(เจ้าหน้าที่สำนักงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 7 สิงหาคม 2558)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ได้สะท้อนถึงบทบาทการทำงานว่า

“หน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ คือ เราหาหรือภายใต้กรอบของฝ่ายการเมือง เพื่อหารายละเอียด ในการหารือในการตั้งกฎกติกาเพื่อให้ข้อมูลถึงปัญหาอุปสรรคหากดำเนินนโยบายตามกรอบที่ฝ่ายการเมืองตั้งไว้ เพื่อให้คณะกรรมการตัดสินใจ...ธงมาจากฝ่ายเศรษฐกิจของพรรค เราในฐานะราชการก็นำเสนอได้แค่บางส่วนแต่แนวนโยบายมันมาจากด้านบน....นโยบายในสมัยคุณยิ่งลักษณ์เขาชัดเจน กรอบกฎเกณฑ์ชัด แต่ต้องแก้ไขปัญหาที่ตามมาจากการดำเนินนโยบาย ซึ่งเขาจับฟังในแง่ของการแก้ไขปัญหา (เจ้าหน้าที่กรรมการค้าภายใน, 10 กรกฎาคม 2558)

นอกจากนี้ ในบางครั้งยังเจอปัญหาการเข้าแทรกแซงการทำงานจากฝ่ายการเมือง ดังเช่น

“ในสมัยยิ่งลักษณ์ ส.ส. มีสิทธิในพรรคมากกว่าในการนำเสนอต่อรัฐมนตรี แล้วมาถึงฝ่ายปฏิบัติของราชการได้โดยทันที ส.ส. โวยวาย รัฐมนตรีก็จะถึงราชการทันที ทั้งๆที่ผิดหลักเกณฑ์”(เจ้าหน้าที่กรมการค้าภายใน, 10 กรกฎาคม 2558)

นอกจากการเข้าแทรกแซงของนักการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำแล้ว ในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ยังมีการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบและกฎเกณฑ์ต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายข้าว ดังเช่น การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในการตรวจสอบคุณภาพข้าวที่จะส่งออก ซึ่งตั้งแต่ปี 2500 กระทรวงเศรษฐกิจ (กระทรวงพาณิชย์) ได้มีการมอบหมายให้คณะกรรมการตรวจข้าวสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่แทนกระทรวงพาณิชย์ในการตรวจสอบคุณภาพของข้าวที่จะส่งออก เพื่อออกหนังสือรับรองผลการวิเคราะห์คุณภาพข้าว และการออกหนังสือรับรองต่างๆที่เกี่ยวข้องกับข้าวสารที่ส่งออกต่างประเทศ ทั้งในส่วนของข้าวเอกชน และข้าวรัฐบาล (G to G) ซึ่งเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงพาณิชย์ที่กำหนดให้ข้าวทุกชนิดที่ส่งออกต้องผ่านการตรวจสอบ ยกเว้นกรณีข้าวหอมมะลิไทย ที่ได้มีการประกาศให้เป็นสินค้ามาตรฐาน และมาตรฐานสินค้าข้าวหอมมะลิไทย พ.ศ. 2549 เพื่อยกระดับข้าวหอมมะลิไทยให้เป็นสินค้าในระดับพรีเมียมเกรด แต่ในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ได้มีคำสั่งจากกระทรวงพาณิชย์ในการปรับเปลี่ยนระเบียบกฎเกณฑ์ด้วยการกำหนดให้ข้าวขาวเป็นสินค้ามาตรฐานและมาตรฐานสินค้าข้าวขาว พ.ศ. 2555 โดยนายสกล หาญสุทธิวารินทร์ ซึ่งเป็นอดีตข้าราชการในกรมการค้าต่างประเทศ และทำหน้าที่ในฐานะกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการตรวจข้าว สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ได้กล่าวถึงที่มาของการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบของกระทรวงพาณิชย์ว่า

การออกใบอนุญาตโดยปกติ เราจะมีการแยกระหว่างใบอนุญาตข้าวรัฐบาลและใบอนุญาตข้าวเอกชน...ซึ่งปัญหาเกิดขึ้นในสมัยที่คุณกิตติรัตน์ เป็นรัฐมนตรี เกิดจากการที่รัฐบาลได้มอบหมายให้บริษัทสยามอินดิแก ดำเนินการในการค้าขายข้าวแบบจีทูจีกับประเทศอินโดนีเซีย แต่เมื่อมาตรวจสอบข้อมูลจากสภาหอการค้ากลับพบว่าไม่มีการออกใบอนุญาตข้าวรัฐบาล จึงเป็นที่มาของการตรวจสอบในประเด็นการทุจริต เนื่องจากตามหลักการข้าวที่จะส่งออกต้องผ่านสภาหอการค้าทั้งหมด แต่ในสถิติการออกใบอนุญาตข้าวของสภาหอการค้ากลับไม่มีใบอนุญาตข้าวรัฐบาล ทำให้ใน

เวลาต่อมาทางคุณมนัส สร้อยพลอย อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศร่วมกับ พันตรีวีรวุฒิ เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้มีการออกคำสั่งใหม่ ด้วยการกำหนดให้ข้าวขาว 5 ชนิดเป็นสินค้ามาตรฐานและออกระเบียบว่า ไม่ต้องผ่านการตรวจสอบข้าวโดยสภาหอการค้าอีกต่อไป นอกจากนี้ ยังยึดอำนาจที่ทางกระทรวงพาณิชย์เคยให้สภาหอการค้าเป็นผู้ออกใบรับรองสินค้ามาตรฐานในส่วนของข้าวหอมมะลิ เปลี่ยนเป็นการให้อำนาจกรมการค้าต่างประเทศเป็นผู้ดำเนินการแทน ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งของการเมืองที่ใช้วิธีการเปลี่ยนแปลงระเบียบกฎเกณฑ์ เพื่อปกปิดข้อมูล ที่เป็นประโยชน์ในการทุจริต (สกล ชาญสุทธิวารินทร์, 11 สิงหาคม 2558)

จากประเด็นที่กล่าวไปข้างต้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของฝ่ายการเมืองในการเข้าแทรกแซงการดำเนินนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ และในส่วนของกระบวนการกำหนดนโยบายและเครือข่ายนโยบายในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์นั้น พบว่า ตัวแสดงทางการเมืองมีอำนาจหน้าที่และบทบาทหลักในกระบวนการตัดสินใจและดำเนินนโยบายรับจำนำข้าว โดยอาจมีข้าราชการประจำบางส่วนทำหน้าที่ในการคำแนะนำด้านการวางแผนนโยบาย เนื่องจากการวางแผนนโยบายเกี่ยวกับสินค้าเกษตรค่อนข้างจะมีลักษณะเฉพาะของสินค้าและตลาด ซึ่งจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญในการให้คำปรึกษาและวางแผนนโยบายเพื่อให้นโยบายสามารถนำมาปฏิบัติได้จริง โดยนายสกล ชาญสุทธิวารินทร์ อดีตข้าราชการประจำกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ได้ให้ทรรศนะในประเด็นนี้ว่า

“ถ้าข้าราชการไม่ร่วมมือกับนักการเมืองทำไม่ได้ เพราะนักการเมืองไม่รู้วิธีการทำ สมัยก่อนอธิบดีจะออกหน้าแทนลูกน้องแต่มนัส สร้อยพลอยไปรับใช้นักการเมืองก็ทำให้ทุกอย่างแจ้ง นี่คือฝ่ายการเมืองที่มาแทรกข้าราชการประจำ แต่จะโทษฝ่ายการเมืองไม่ได้ ข้าราชการแยะเอง...ส่วนหนึ่งถ้าข้าราชการแข็งก็ทำอะไรไม่ได้ เพราะเขาทำได้มากที่สุดแค่ย้ายเรา” (สกล ชาญสุทธิวารินทร์, 11 สิงหาคม 2558)

ในขณะที่ตัวแสดงฝั่งข้าราชการที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับนักการเมือง ก็มีหน้าที่ปฏิบัติตามแนวทางของรัฐบาล และในส่วนของตัวแสดงฝั่งนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญในตลาดข้าวถูกลดบทบาทลงจนแทบไม่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางนโยบายข้าวของประเทศ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลที่มีอำนาจค่อนข้างสูงในการกำกับและควบคุมดูแลนโยบายราคาข้าวให้เป็นไปในทิศทางที่รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายไว้

โดยเมื่อพิจารณาในเชิงนโยบาย พบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ภายใต้การดูแลและควบคุมของพรรคเพื่อไทยเป็นหลัก โดยไม่ได้มีกลุ่มตัวแสดงอื่นๆ เช่น กลุ่มเทคโนโลยีหรือกลุ่มราชการประจำเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ทั้งในการออกแบบนโยบายราคาข้าวเพื่อใช้ในการหาเสียง และการวางแผนนโยบายจากการหาเสียงมาสู่การกำหนดนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ เมื่อพรรคเพื่อไทยได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลได้มีการส่งตัวแทนของพรรคมาทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการดำเนินนโยบาย ทั้งในส่วนการบริหารนโยบายภายใต้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ และอนุกรรมการฯ ชุดต่างๆ และการลดบทบาทของตัวแสดงเดิม เช่น กลุ่มนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านข้าวออกจากคณะกรรมการฯ และอนุกรรมการฯ ชุดต่างๆ และปรับเพิ่มตัวแสดงอื่นๆ ที่สามารถดำเนินงานภายใต้กรอบนโยบายของพรรคเพื่อไทยได้ ในขณะที่บทบาทของข้าราชการประจำ ทำหน้าที่แค่การนำนโยบายของพรรคไปปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่พรรควางไว้ และมีการมอบหมายให้ข้าราชการระดับสูงทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลและการดำเนินการตามแนวทางของรัฐบาล ดังเห็นได้จาก ในเวลาต่อมาที่กลุ่มข้าราชการเหล่านี้ได้ปรากฏชื่อว่ามีส่วนเชื่อมโยงกับการทุจริตในการดำเนินนโยบายร่วมกับแกนนำของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ดังเช่น กรณีการขายข้าวจากโครงการรับจำนำ ที่มีข้าราชการระดับสูงโดนขโมยความผิดจาก ป.ป.ช. ได้แก่ นายมนัส สร้อยพลอย อดีตอธิบดีกรมการค้าระหว่างประเทศ นายทิมพร นาทวรทัต รองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ อดีตผู้อำนวยการสำนักการค้าข้าวต่างประเทศ นายอัศวพงศ์ ทีปวัชร อดีตเลขาธิการกรม และผู้อำนวยการสำนักการค้าข้าวต่างประเทศ (ประชาชาติธุรกิจ, 21 มกราคม 2558) เป็นต้น ซึ่งปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของพรรคเพื่อไทยที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการควบคุมและบริหารนโยบายทั้งในส่วนของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มาของการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าว

การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ เป็นการเปลี่ยนแปลงมาตรการในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาลที่แตกต่างจากความช่วยเหลือในโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลในสมัยก่อนๆ โดยเฉพาะในประเด็นการรับจำนำที่ 15,000 บาท และการรับจำนำทุกเม็ดที่ต้องใช้เงินงบประมาณในการดำเนินโครงการจำนวนมหาศาล ซึ่งเป็นภาระทางงบประมาณที่รัฐบาลประชาติปัตย์เคยประสบปัญหาทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายแต่รัฐบาลยิ่งลักษณ์กลับนำมาใช้ อีกทั้งยังมีการปรับเพิ่มราคาและปริมาณการรับจำนำ จึงเป็นที่มาของข้อสงสัยที่ว่า เหตุใดรัฐบาลยิ่งลักษณ์จึงตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยเพื่อตอบคำถามในประเด็นนี้ทางวิจัยได้นำเอาตัวแบบเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ในนโยบายราคาข้าวซึ่งได้นำเสนอไปในบทที่ 2 มาใช้เพื่ออธิบายในประเด็นนี้โดยใช้

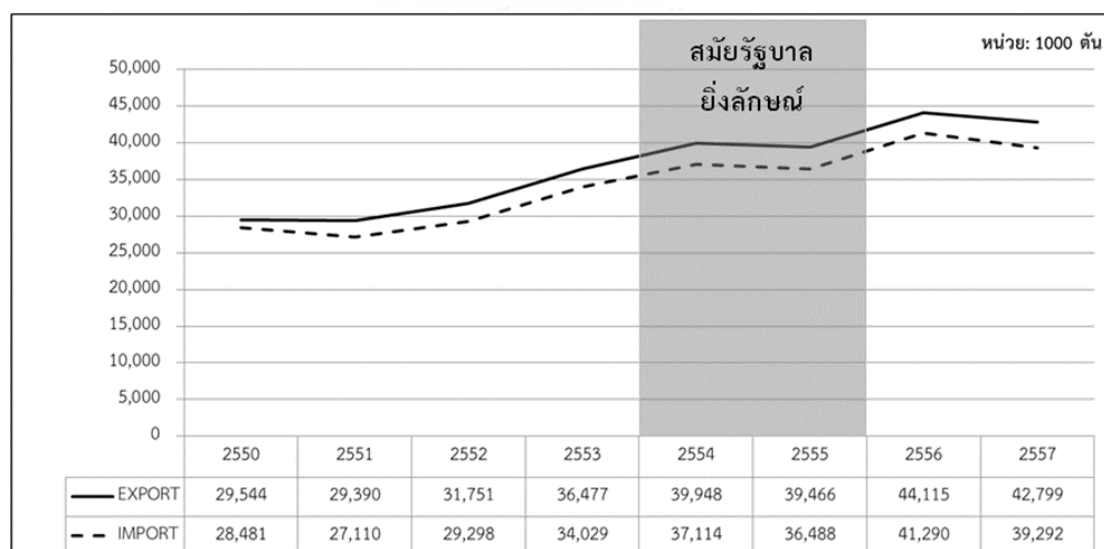
วิธีการนำเสนอตามลำดับเวลาก่อนการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เชื่อมโยงและส่งผลมาสู่การตัดสินใจในการเปลี่ยนแปลงนโยบายในรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

บริบทของตลาดข้าวโลกที่สัมพันธ์ต่อบริบทของตลาดข้าวและการกำหนดนโยบายราคาข้าวก่อนการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

การนำเสนอในส่วนนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอให้เห็นถึงปัจจัยจากบริบทของตลาดข้าวโลกที่ส่งผลกระทบต่อบริบทของตลาดข้าวไทย ที่สัมพันธ์ต่อบริบททางการเมืองและการกำหนดนโยบายราคาข้าว เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ซึ่งได้นำเสนอกรอบวิเคราะห์ไปในบทที่สอง มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์เกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ เช่นเดียวกับที่ได้นำมาใช้เป็นกรอบการอธิบายในบทก่อนหน้า เกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลอภิสิทธิ์

โดยการศึกษาในส่วนนี้ ผู้วิจัยเน้นศึกษาวิเคราะห์บริบทข้าวในตลาดโลกและตลาดข้าวไทยในช่วงสองปีก่อนการเปลี่ยนแปลงนโยบาย พบว่า ในส่วนของปริมาณการส่งออกและการนำเข้าข้าวโลกในช่วงปี 2552 -2553 พบว่า ปริมาณการส่งออกและการนำเข้าข้าวโลกค่อนข้างมีสถานการณ์ที่เป็นไปในทิศทางที่ดี กล่าวคือ มีปริมาณการส่งออกและการนำเข้าข้าวในตลาดโลกที่เพิ่มสูงขึ้น ดังแสดงในแผนภาพที่

แผนภาพที่ 5.5 ปริมาณการส่งออกและนำเข้าข้าวโลก



ที่มา: USAD, Grain: World Markets and Trade (United States Department of Agriculture, 2007-2014)

จากข้อมูลในแผนภาพ สถานการณ์ในตลาดข้าวโลกในช่วงปี 2552 – 2553 พบว่า มีปริมาณการส่งออกและนำเข้าข้าวเพิ่มขึ้น โดยในปี 2552 มีปริมาณการส่งออกประมาณ 31.75 ล้านตัน และปริมาณการนำเข้า 29.30 ล้านตัน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2551 ประมาณ 2 ล้านตัน และในปี 2553 มีปริมาณการส่งออก 36.48 ล้านตัน และปริมาณการนำเข้า 34.03 ล้านตัน เพิ่มขึ้นอีกประมาณ 5 ล้านตัน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการค้าข้าวในตลาดโลกที่กลับมาคึกคักขึ้นอีกครั้ง โดยเฉพาะในช่วงปี 2553 หลังจากในช่วงระยะ 2 ปีที่ผ่านมาการค้าข้าวในตลาดโลกหดตัวอย่างต่อเนื่อง

แต่อย่างไรก็ตามกลับพบว่าราคาข้าวในตลาดโลกไม่ได้ปรับเพิ่มสูงขึ้นดังที่ได้เคยเกิดขึ้นในปี 2551 เนื่องจากบางปัจจัยที่ดึงราคาข้าวในตลาดโลกในปี 2551 นั้นไม่เกิดขึ้นในปี 2553 โดยเฉพาะราคาน้ำมันไม่สูงไปถึงระดับ 100 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล ที่จะนำไปสู่ภาวะวิกฤตอาหารจากการแย่งพื้นที่ปลูกระหว่างพืชอาหารและพืชพลังงาน (นิตยสารผู้จัดการ 360 องศา, มกราคม 2553) ดังนั้นแม้จะมีปริมาณการส่งออกข้าวในตลาดโลกจะเพิ่มสูงขึ้นแต่กลับพบว่ามูลค่าการส่งออกข้าวในรอบปี 2552 และ 2553 กลับมีมูลค่าการส่งออกที่ลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2551 ที่มีมูลค่าการส่งออกสูงถึงประมาณ 20,236 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในขณะที่มูลค่าการส่งออกในปี 2552 กลับลดลงมาเล็กน้อยประมาณ 19,307 ล้านดอลลาร์ฯ และปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นเป็น 20,144 ล้านดอลลาร์ฯ (Food and Agriculture Organization of the United Nation, 2008 - 2010)

ด้านสถานการณ์ในตลาดข้าวโลกในปี 2554 ในช่วงเดือนมกราคม – เดือนกันยายน ก่อนการใช้นโยบายรับจำนำข้าวของไทย พบว่า สถานการณ์ราคาข้าวโดยรวมมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นนับตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2554 จากปัจจัยหนุนสำคัญคือ การเกิดอุทกภัยร้ายแรงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะไทยและเวียดนาม ซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวอันดับ 1 และ 2 ของโลก แต่อย่างไรก็ตาม ราคาข้าวในตลาดโลกไม่ได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นมากนัก เนื่องจากอินเดียกลับมาส่งออกข้าวขาวและข้าวหนึ่งอีกครั้ง โดยรัฐบาลอินเดียประกาศจะส่งออกข้าวเสรีประมาณ 6 เดือน (ต.ค. 2554 – มีนาคม 2555) รวมประมาณ 2 – 2.5 ล้านตัน หลังจากที่ยังคงส่งออกข้าวขาวและข้าวหนึ่งมาเป็นเวลา 3 ปี ซึ่งจะทำให้ประเทศผู้ซื้อข้าวหันไปซื้อข้าวจากอินเดียในราคาที่ถูกลงกว่าไทยและเวียดนาม โดยในส่วนของราคาข้าวของเวียดนามได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดปี 2554 และราคาเริ่มใกล้เคียงกับไทยโดยมีราคาข้าวที่แตกต่างกันเพียง 30 – 35 ดอลลาร์สหรัฐ/ตัน ตามประเภทของข้าว (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2554)

จากสถานการณ์การค้าในตลาดโลกดังที่กล่าวไปข้างต้น เมื่อพิจารณาในส่วนของการส่งออกข้าวไทยใน ปี 2552 พบว่า มีปริมาณการส่งออกลดลงจากปี 2551 จาก 10.02 ล้านตัน เหลือเพียง 8.59 ล้านตันข้าวสาร เนื่องจากปัญหาการแข่งขันด้านราคาการส่งออกจากประเทศคู่แข่งเช่นประเทศเวียดนาม แต่โดยภาพรวมยังถือว่าการส่งออกของไทยยังสูงกว่าเป้าหมายที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดไว้ที่ 8.5 ล้านตันข้าวสาร เนื่องจากประเทศอินเดียซึ่งเป็นประเทศคู่แข่งในการส่งออกข้าวหนึ่งกับไทย

ประสบปัญหาภัยแล้งในภาคเหนือและน้ำท่วมในภาคกลางของประเทศ ทำให้ไทยสามารถส่งออกข้าวหนึ่งได้ในปริมาณเพิ่มขึ้น ประกอบกับตลาดประจำในแถบภูมิภาคเอเชีย ซึ่งนิยมบริโภคข้าวหอมมะลียังคงสั่งซื้อข้าวจากไทยเช่นเดิม

ขณะที่สถานการณ์การส่งออกข้าวใน ปี 2553 มีปริมาณการส่งออกที่เพิ่มสูงขึ้นเป็น 9.05 ล้านตันข้าวสาร มีมูลค่าการส่งออก 5,345 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งเป็นมูลค่าที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 7.2 เนื่องจากอินเดียยังคงประสบปัญหาภัยแล้งทำให้ไทยส่งออกข้าวหนึ่งได้ในปริมาณมากประกอบกับบังคลาเทศ อินโดนีเซีย อิหร่าน ได้เปิดประมูลนำเข้าและตกลงสั่งซื้อข้าวจากไทยเพื่อรักษาระดับปริมาณข้าวในสต็อกที่ลดลง รวมทั้งญี่ปุ่นได้เปิดประมูลซื้อข้าวตามข้อตกลงขององค์การการค้าโลกและตกลงสั่งซื้อข้าวจากไทยในไตรมาสที่ 4 ของปี 2553 อีกด้วย ในขณะที่เวียดนามได้ตั้งเซ็นสัญญาส่งออกข้าวชั่วคราวเพราะมีคำสั่งซื้อเต็มไปจนถึงไตรมาสแรกปี 2554 และจากการที่ต้องรอผลผลิตข้าวฤดูกาลใหม่ออกสู่ตลาดก่อน รวมทั้งการปรับขึ้นเพดานราคาส่งออกขั้นต่ำ ทำให้ราคาข้าวของเวียดนามเพิ่มขึ้นมาอยู่ระดับที่ใกล้เคียงกับราคาข้าวไทย จึงทำให้ประเทศผู้นำเข้าข้าวกันมาซื้อข้าวจากไทยเพิ่มขึ้น โดยจากบรรยากาศการส่งออกข้าวที่ดี ส่งผลให้ดัชนีราคาข้าวที่เกษตรกรขายได้ในปี 2553 อยู่ที่ 175.74 เพิ่มขึ้นร้อยละ 16.3 จากระดับ 151.15 ในปี 2552 ขณะที่ราคาส่งออกข้าวเฉลี่ยทุกประเภทเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 (กรมการข้าว, 2554: 129,161-164) ด้านสถานการณ์การส่งออกข้าวของไทยในปี 2554 ในช่วงเดือนมกราคม - กันยายน ก่อนการปรับเปลี่ยนนโยบายราคาข้าวของรัฐบาล พบว่า ไทยส่งออกข้าวได้ 8.83 ล้านตัน มูลค่า 5,175.39 ล้านดอลลาร์ ซึ่งนับว่าเป็นการส่งออกข้าวที่สูงมากเป็นประวัติศาสตร์ (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2554)

ด้านสถานการณ์ราคาข้าวภายในประเทศในช่วงของการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกร พบว่า ราคาข้าวเปลือกชนิดต่างๆภายในประเทศในช่วงปี 2552 - 2553 โดยส่วนใหญ่มีราคาขึ้นลงตามตามฤดูกาล ยกเว้น ราคาข้าวเปลือกเจ้า (นครราชสีมา) ที่มีราคาตกต่ำลงค่อนข้างมากตั้งแต่ช่วงต้นปี 2553 ถึงกลางปี 2554 ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์ราคาประกันรายได้ของรัฐบาลที่ 10,000 บาท ในขณะที่ข้าวเปลือกเหนียวเมล็ดยาว (อุดรธานี) กลับมีราคาที่เพิ่มสูงขึ้นกว่าเกณฑ์ราคาประกันรายได้ของรัฐบาลที่ 9,500 บาท ค่อนข้างมาก โดยมีราคาสูงถึง 17,500 บาทในเดือนกันยายน 2553 ซึ่งสูงกว่าช่วงเริ่มต้นโครงการประกันรายได้เกษตรกรในเดือนตุลาคม 2552 ที่มีราคาซื้อเพียง 8,600 บาท อย่างไรก็ตามตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2554 ราคารับซื้อข้าวเปลือกภายในประเทศกลับมีแนวโน้มเพิ่มอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในช่วงปลายปีก่อนการเปิดโครงการรับจำนำข้าว โดยราคารับซื้อข้าวเปลือกเจ้า (นครราชสีมา) ราคาเพิ่มสูงขึ้นจาก 8,400 บาทต่อเกวียนในเดือนมกราคม 2554 เป็น 10,000 บาทต่อเกวียนในเดือนกันยายน 2554 และราคารับซื้อข้าวเปลือกหอมมะลิ (อุบลราชธานี) ราคาเพิ่มสูงขึ้นจาก 14,000 บาทต่อเกวียนในเดือนมกราคม 2554 เป็น 15,400บาทต่อเกวียนในเดือนกรกฎาคม 2554 (กรมการค้าภายใน, 2554) ในขณะที่ราคาข้าวสารก็มีการปรับราคาขึ้นเช่นกัน

โดยราคาขายข้าวขาว 5% เพิ่มขึ้นจาก 1,443 บาทต่อกระสอบในเดือนมกราคม เป็น 1,683 บาทต่อกระสอบในเดือนกันยายน ในขณะที่ราคาขายข้าวหอมมะลิเพิ่มขึ้นจาก 2,995 บาทต่อกระสอบในเดือนมกราคม เป็น 3,141 บาทต่อกระสอบในเดือนกันยายน (สมาคมโรงสีข้าวไทย, 2554)

ทั้งนี้การปรับขึ้นของราคาข้าวเกิดจากปัจจัยใน 3 ประการคือ ผลกระทบจากน้ำท่วมที่ทำให้ผลผลิตข้าวบางส่วนเสียหาย ผลลัพธ์จากการรณรงค์ของทางการให้เกษตรกรงดปลูกข้าวนาปรังรอบ 2 และ การรับซื้อข้าวของโรงสีและพ่อค้าข้าวเพื่อทำกำไรเพราะเชื่อว่าราคาข้าวในประเทศจะมีแนวโน้มปรับตัวดีขึ้น เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลที่จะเปิดรับจำหน่ายข้าวในราคา 15,000 บาทต่อตัน (ไทยรัฐออนไลน์, 28 กันยายน 2554) โดยเฉพาะราคาข้าวหลังผลประชุมร่วมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำหน่ายข้าว ที่มีข้อสรุปว่าจะเริ่มรับจำหน่ายตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2554-กุมภาพันธ์ 2555 ซึ่งเป็นเวลาการเปิดรับจำหน่ายเร็วกว่าที่คาดว่าจะเริ่มเปิดรับจำหน่ายวันที่ 1 พฤศจิกายน 2554 ส่งผลให้ราคาข้าวสารที่ผู้ส่งออกสั่งซื้อจากโรงสีปรับตัวสูงขึ้นทันทีกระสอบละ 50 บาท (ขนาดบรรจุ 100 กก.) โดยผู้ส่งออกรายใหญ่ บริษัท ซี.พี.อินเตอร์เทรด จำกัด เปิดราคาซื้อที่กระสอบละ 1,650 บาท จากเดิมซื้อขายกันที่กระสอบละ 1,600 บาท (ข้าวขาว5%) โดยเฉพาะข้าวนี้ขึ้นราคาถึงกระสอบละ 100 บาทจากกระสอบละ 1,750 บาทเป็น 1,850 บาท เช่นเดียวกับโรงสีได้มีการปรับราคาซื้อข้าวจากชานาสูงขึ้น โดยทั้งนี้การเคลื่อนไหวซื้อข้าวราคาสูง ส่วนใหญ่จะอยู่ในแวดวงของกลุ่มโรงสีและผู้ส่งออกที่มีทุนหนา สายป่านยาว อาทิ ซี.พี.อินเตอร์เทรด, เอเชียโกลเด้นไรซ์, นครหลวงค้าข้าว, ไทยฟ้า (2511) ส่วนรายกลาง รายเล็ก ไม่ค่อยมีการเคลื่อนไหวเท่าที่ควรและยังใช้วิธีการซื้อมาขายไปตามออร์เดอร์ที่มีอยู่เท่านั้น (ฐานเศรษฐกิจ, 5 กันยายน 2554)

โดยจากสถานการณ์ของตลาดข้าวโลกและตลาดข้าวไทยที่นำเสนอไปในข้างต้น พบว่า การดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรของรัฐบาลที่ผ่านมาได้ส่งผลต่อการแข่งขันในตลาดข้าวไทยในการค้าข้าวระหว่างประเทศที่ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ราคาข้าวภายในประเทศกลับตกต่ำลงค่อนข้างมากในช่วงระยะเวลาที่ดำเนินโครงการ ส่งผลให้เมื่อมีการยุบสภา พรรคการเมืองทุกพรรคต่างได้มีการนำนโยบายราคาข้าวมาใช้ในการหาเสียงเพื่อจูงใจกลุ่มชาวนาที่ประสบปัญหาราคาข้าวตกต่ำ ซึ่งรวมไปถึงพรรคเพื่อไทย ที่ได้มีการประกาศราคาซื้อข้าวขาวที่ 15,000 บาท มาใช้เป็นนโยบายในการหาเสียงในขณะที่ราคาซื้อข้าวขาวในตลาดอยู่ที่ประมาณ 8,000 บาท และต่อมาภายหลังการชนะเลือกตั้งของพรรคเพื่อไทย และรัฐบาลได้แสดงสัญญาณที่จะนำเอานโยบายรับจำหน่ายข้าวกลับมาใช้ ราคาข้าวภายในประเทศได้มีราคาเพิ่มสูงขึ้นค่อนข้างมาก โดยมีที่มาจากปัจจัยสำคัญคือ การซื้อข้าวเพื่อกักตุนจากพ่อค้ารายใหญ่ที่คาดการณ์ว่า ราคาข้าวจะเพิ่มราคาสูงขึ้นจากการดำเนินโครงการรับจำหน่ายข้าวของรัฐบาล

บริบททางการเมืองและปัญหานโยบายราคาข้าวก่อนการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

สถานการณ์การเมืองไทยในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ประสบกับการชุมนุมประท้วงเรื่อยมา โดยเฉพาะการชุมนุมประท้วงของกลุ่มแกนนำต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (น.ป.ช.) เพื่อกดดันให้รัฐบาล ยุบสภาและจัดการเลือกตั้งใหม่ ที่ลุกลามกลายเป็นการจลาจลและรัฐบาลมีการสั่งสลายการชุมนุมที่ทำให้มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ประกอบกับปัญหาอื่นๆทางการเมืองที่ทำให้ในท้ายที่สุดรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554

ผลจากการประกาศยุบสภาและให้มีการเลือกตั้งใหม่ ทำให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคต่างก็มีการนำเสนอนโยบายเพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งกันอย่างคึกคัก โดยนโยบายข้าวถือเป็นหนึ่งในนโยบายที่พรรคการเมืองต่างก็นำมาใช้เพื่อจูงใจชาวนาซึ่งเป็นฐานเสียงที่มีขนาดใหญ่ที่สุดลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ โดยในส่วนของพรรคภูมิใจไทยได้เสนอนโยบายประกันพืชผลการเกษตร ในราคาประกันราคาข้าวหอมมะลิที่เกี่ยวนละ 20,000 บาท และข้าวเปลือกเจ้าเกี่ยวนละ 15,000 บาท (พรรคภูมิใจไทย, 2554) ซึ่งคล้ายคลึงกับนโยบายหาเสียงของพรรคชาติไทยพัฒนาที่ชูนโยบายประกันราคาข้าวเปลือกที่ 15,000 บาท และข้าวหอมมะลิ 20,000 บาท เช่นเดียวกัน ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ยังคงชูนโยบายประกันรายได้เกษตรกรแต่เพิ่มกำไรในรายได้ของชาวนาขึ้นอีก 25% และทางด้านพรรคเพื่อไทยที่ชูนโยบายรับจํานําข้าวเปลือกเจ้าที่ 15,000 บาท และข้าวเปลือกหอมมะลิที่ 20,000 บาทต่อตัน (นิพนธ์ สระฉันทพงษ์ และคณะ, 2554) โดยผลการเลือกตั้งทั่วไป แสดงได้ดังตาราง

ตารางที่ 5.2 พรรคการเมืองที่ได้จำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร 5 อันดับแรก

อันดับ	พรรคการเมือง	จำนวนที่นั่ง แบบแบ่งเขต	จำนวนที่นั่ง แบบบัญชีรายชื่อ	จำนวนที่ นั่งรวม	สัดส่วน (%)
1	พรรคเพื่อไทย	204	61	265	53
2	พรรคประชาธิปัตย์	115	44	159	31.8
3	พรรคภูมิใจไทย	29	5	34	6.8
4	พรรคชาติไทยพัฒนา	15	4	19	3.8
5	พรรคพลังชล	6	1	7	1.4
5	พรรคชาติพัฒนาเพื่อ แผ่นดิน	5	2	7	1.4

ที่มา: ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง วันที่ 5 กรกฎาคม 2554

: คำนวณสัดส่วนจากจำนวนที่นั่ง 500 ที่นั่ง

จากผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคเพื่อไทยสามารถชนะการเลือกตั้งด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 265 ที่นั่ง คิดเป็นสัดส่วนที่นั่งในสภาเกินกึ่งหนึ่ง มากกว่าพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งได้คะแนนเสียงเป็นอันดับสองมากกว่าร้อยละหนึ่ง และมีที่นั่งในสภาไม่ถึงหนึ่งในสาม เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความนิยมในนโยบายของพรรคเพื่อไทยของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ และทำให้พรรคเพื่อไทยได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยที่นโยบายรับจำนำข้าวถือเป็นหนึ่งในนโยบายหลักที่พรรคเพื่อไทยใช้ในการหาเสียงและได้รับเสียงสนับสนุนจากชาวนาที่ส่งผลต่อการที่พรรคได้นำนโยบายรับจำนำข้าวจากการหาเสียงของพรรคมาใช้เป็นนโยบายของรัฐบาล ดังที่ในรายงานข้อเท็จจริงโครงการรับจำนำข้าว 2554-2557 ได้มีการกล่าวถึง การที่รัฐบาลจำเป็นต้องทำนโยบายรับจำนำข้าวแม้จะได้รับการคัดค้านจากหลายฝ่ายว่า

“นโยบายรับจำนำข้าวเป็น “สัญญาประชาคม” กับประชาชนและชาวนาไทยทุกคน ที่รัฐบาลภายใต้การบริหารของพรรคเพื่อไทยและพรรคร่วมรัฐบาลทำไว้กับประชาชน จะต้องนำมาเป็นนโยบายรัฐบาล”
(คณะทำงาน นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร, 2558)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การเปลี่ยนแปลงของตัวแสดงทางการเมืองและการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าว

นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในฐานะหัวหน้าพรรคเพื่อไทยได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2554 โดยรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์มีพรรคร่วมรัฐบาลทั้งหมด 5 พรรค คือ พรรคชาติไทยพัฒนา พรรคชาติพัฒนา พรรคพลังชล พรรคมหาชน และพรรคประชาธิปัตย์ใหม่ โดยตัวแทนรัฐบาลที่มีบทบาทเกี่ยวเนื่องกับการบริหารนโยบายราคาข้าว คือ นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ก่อนที่จะมีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งให้นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ และนายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล ดำรงตำแหน่งแทนตามลำดับ โดยรัฐมนตรีทั้งหมดสังกัดพรรคเพื่อไทย และแต่งตั้งนายธีระ วงศ์สมุทร อดีตรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ จากพรรคชาติไทยพัฒนา ดำรงตำแหน่ง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต่อ จนกระทั่งนายธีระลาออกจึงได้แต่งตั้งให้นายยุคล ลิ้มแหลมทอง อดีตปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มาดำรงตำแหน่งแทน

โดยภายหลังจากการได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐบาล รัฐบาลยิ่งลักษณ์ได้มีการเริ่มดำเนินการในส่วน ของนโยบายรับจำนำข้าวที่ได้มีการหาเสียงไว้กับชาวนาทันที โดยรัฐบาลได้กำหนดให้นโยบายรับจำนำ ข้าวถือเป็นนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก ตามที่ได้แถลงไว้ต่อสภา

“ข้อที่ 1.11 ที่ว่า รัฐบาลจะยกระดับราคาสินค้าเกษตรและให้ เกษตรเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยดูแลราคาสินค้าเกษตรให้มีเสถียรภาพที่ เหมาะสม คำนึงถึงกลไกตลาดโลก โดยใช้วิธีบริหารจัดการทางการตลาด และกลไกตลาดซื้อขายล่วงหน้า รวมทั้งผลักดันให้เกษตรกรสามารถขาย สินค้าเกษตรได้ในราคาสูงเพียงพอเมื่อเทียบกับต้นทุน และนำระบบรับ จำนำสินค้าเกษตรมาใช้ในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร เริ่มต้นจากการรับจำนำข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิ ความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาเกวียนละ 15,000 บาท และ 20,000 บาทตามลำดับ (คณะรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร, 2554)”

โดยทั้งนี้ รัฐบาลได้มอบหมายให้นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง เป็นผู้รับผิดชอบหลักใน กระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายรับจำนำข้าว ซึ่งนายกิตติรัตน์ รองนายกรัฐมนตรี ฝ่ายเศรษฐกิจและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้กล่าวถึง การเลือกใช้นโยบายรับจำนำข้าวของ รัฐบาลว่า

“การประกันราคาข้าว ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องพอใจหมด ยกเว้นรัฐบาล ที่ต้องจ่ายเพิ่มขึ้นเพื่อชดเชยราคาให้เกษตรกร ซึ่งแม้จะเป็นนโยบายที่ดี แต่ ก็ไม่ได้ทำให้ราคาข้าวขึ้นได้ ดังนั้น รัฐบาลนี้จะพยายามเพิ่มรายได้เกษตรกร และทำให้ราคาข้าวไทยเพิ่มขึ้น ส่วนการทุจริตในโครงการรับจำนำนั้น ยืนยันว่าไม่มีแน่นอน.....ทำไมต้องให้คนมีรายได้น้อยยอมอดทนเพื่อทำให้ เงินเพื่อในประเทศอยู่ในระดับต่ำ แต่รัฐบาลนี้จะพยายามเพิ่มรายได้ ประชาชนให้มากขึ้น ซึ่งอาจจะทำให้เกิดเงินเฟ้อบ้าง ก็ไม่ใช่เรื่องเสียหาย แต่น่าจะดีใจมากกว่า ที่ประชาชนมีรายได้มากขึ้น”(เดลินิวส์, 17 สิงหาคม 2554)

นอกจากนี้ แม้ก่อนการเริ่มดำเนินนโยบายทางรัฐบาลจะได้รับการท้วงติงและคัดค้านจากหลายฝ่าย ดังเช่น องค์การการค้าโลกหรือ WTO ที่ขอหารือนายกิตติรัตน์ ณ ระนอง เพื่อทราบความชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายการค้าของรัฐบาลไทย ว่าอาจเป็นการบิดเบือนกลไกราคาตลาดข้าวในโลก แต่ทางรัฐบาลก็ยังคงยืนยันในการดำเนินการว่าไม่ผิดหลักการและไม่มีแผนเลื่อนกำหนดเปิดโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี 54/55 (เดลินิวส์, 21 กันยายน 2554)

โครงการรับจำนำข้าวได้มีการประชุมมอบนโยบาย เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2554 โดยมีนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เปิดประชุมเพื่อมอบนโยบายการดำเนินโครงการการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด พาณิชย์จังหวัด ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทั่วประเทศ และหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รวม 600 คน เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมก่อนเปิดโครงการฯ ในวันที่ 7 ตุลาคม ซึ่งนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวถึงการนำระบบรับจำนำสินค้าเกษตรมาใช้ยกระดับราคาสินค้าเกษตรว่า เพื่อสร้างความมั่นคงทางด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร ให้เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเพราะจะส่งผลกลับมายังกำลังซื้อของประเทศ ที่เป็นการสร้างความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจในประเทศ โดยไม่ต้องพึ่งเศรษฐกิจจากต่างประเทศอย่างเดียว ซึ่งข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจหลักและเป็นสินค้าพื้นฐานที่สำคัญของประเทศไทยที่มีเกษตรกรผู้ปลูกข้าวถึง 3.7 ล้านครัวเรือน หรือประมาณ 20 ล้านคน โดยรัฐบาลมีความเชื่อมั่นว่าราคาในการรับจำนำข้าวเปลือกความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 สำหรับข้าวเปลือกเจ้าที่ราคาตันละ 15,000 บาท และข้าวเปลือกหอมมะลิที่ราคาตันละ 20,000 บาทนั้นเป็นราคาที่เหมาะสมและถูกต้อง เพราะเป็นราคาที่ค้ำึงถึงต้นทุนบวกกำไรให้เกษตรกรอย่างเพียงพอต่อการดำรงชีพ (สำนักข่าวอิศรา, 6 ตุลาคม 2554)

อย่างไรก็ตาม ผลจากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวที่มีราคารับจำนำที่สูงและปริมาณการรับจำนำที่ไม่จำกัดได้ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในเวลาต่อมา โดยเฉพาะผลจากการประชุมคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบตามมติของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ให้ปรับลดราคาจำนำข้าวเปลือกปี 2555/2556 เหลือราคาตันละ 12,000 บาท และจำกัดวงเงินต่อครัวเรือนละไม่เกิน 500,000 บาท แต่จากแรงกดดันของกลุ่มชาวนาซึ่งเป็นฐานเสียงใหญ่ของพรรค โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคอีสาน ที่ชาวนาจำนวนมากไม่พอใจต่อการปรับลดราคา และมองว่าการกระทำดังกล่าวของรัฐบาลเป็นการผิดสัญญาที่ให้ไว้เมื่อการหาเสียงเลือกตั้งปี 2554 ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากภาคอีสาน เช่น นายไพจิตร ศรีวรขาน ส.ส.นครพนม ที่ออกมาคัดค้านไม่เห็นด้วยกับการปรับลดราคา เพราะถือเป็นนโยบายหลักที่รัฐบาลหาเสียงไว้กับชาวนา (ชูษณ์วิภู ตันวานิช, 21 มิถุนายน 2556) จนทำให้ในที่สุดรัฐบาลต้องคงราคาจำนำข้าวไว้ที่ 15,000 บาท เช่นเดิม

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยหลักในการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวที่มีที่มาจาก การหาเสียงของรัฐบาล และกลุ่มชาวนาซึ่งเป็นฐานเสียงใหญ่ของพรรคเพื่อไทย

กลายเป็นกลุ่มตัวแสดงที่มีอิทธิพลต่อพรรคในการรักษาแนวทางนโยบายราคาข้าวไว้ในรูปแบบเดิม แม้รัฐบาลจะต้องประสบปัญหาจากการดำเนินนโยบาย และแม้จะได้รับคำเตือนจากนายวีรพงษ์ รามางกูร ซึ่งเป็นประธานที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี และประธานคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ (กยอ.) ที่ได้วิพากษ์นโยบายรับจำนำข้าวว่าเป็นการดำเนินการที่ผิดพลาด และเสนอให้เลิกยกเลิกโครงการรับจำนำข้าวเพราะรัฐบาลอาจจะพังจากโครงการนี้ (ไทยโพสต์, 4 ตุลาคม 2556) แต่ท้ายที่สุดรัฐบาลก็ยังคงจำเป็นต้องดำเนินโครงการรับจำนำข้าวต่อไปเพื่อรักษาฐานเสียง

ด้วยข้อมูลดังที่นำเสนอไปข้างต้น จึงสามารถสรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ เกิดจากปัจจัยทางการเมืองเป็นปัจจัยหลัก เนื่องจากรัฐบาลได้มีการแสดงจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนในการนำนโยบายจากการหาเสียงมาใช้เป็นนโยบายรัฐบาล ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงปัจจัยอื่นๆ เช่น บริบททางเศรษฐกิจทั้งตลาดภายในประเทศและตลาดข้าวโลกโดยรวม ในช่วง 2 ปีหลัง ก่อนการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมีทิศทางของการค้าขายข้าวที่ดีขึ้น ทั้งนี้แม้ราคาข้าวในประเทศ จะมีภาวะตกต่ำในช่วงต้นปี แต่ในช่วงกลางปี 2554 ก็มีแนวโน้มของราคาที่เพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นประเด็นจากการดำเนินการของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ที่ต้องการนำนโยบายรับจำนำข้าวมาใช้ เพื่อรักษาสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนในการหาเสียงเลือกตั้งจึงเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้รัฐบาลยิ่งลักษณ์ตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายจากโครงการประกันรายได้เกษตรกรมาเป็นโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งเป็นไปตามมมตฐานที่ทางผู้วิจัยได้ตั้งประเด็นไว้ในงานศึกษา

ในส่วนของการวิเคราะห์ในประเด็นด้านนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ จากข้อมูลที่ได้ศึกษาไปทั้งหมด พบว่า ในประเด็นด้านกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติของโครงการรับจำนำข้าวถูกกำหนดและควบคุมโดยพรรคเพื่อไทยเกือบทั้งหมด ซึ่งแม้จะมีตัวแทนจากพรรคชาติไทยพัฒนาเข้ามาทำหน้าที่ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ ที่สัมพันธ์กับการบริหารนโยบายข้าว ทางรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของอนุกรรมการฯด้านการผลิต ด้วยการปรับเปลี่ยนตำแหน่งให้นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ทำหน้าที่ในฐานะประธานอนุกรรมการฯด้านการผลิตแทน ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจของพรรคเพื่อไทยที่เข้าไปมีบทบาทในการควบคุมดูแลการดำเนินนโยบายข้าวของรัฐบาล

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาในส่วนของตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายข้าวและโครงสร้างของเครือข่าย ก็พบว่า แม้โครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการฯชุดต่างๆที่แม้จะมีลักษณะของเครือข่ายในรูปแบบของขุมนุมนโยบายที่ประกอบด้วยโครงสร้างของตัวแสดงจากหน่วยงานราชการ ในรูปแบบเดียวกันกับโครงสร้างของเครือข่ายนโยบายข้าวในคณะกรรมการและอนุกรรมการฯนโยบายข้าว แต่ก็มีมีการปรับโครงสร้างในส่วนขององค์ประกอบที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ทั้งหมด ด้วยการกำหนดให้ตัวแทนทางการเมืองของพรรค และตัวแทนของนักธุรกิจ

ที่มีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพรรคเพื่อไทย เข้าไปมีบทบาทในการบริหารงานของคณะกรรมการ ในขณะที่กระทรวงพาณิชย์ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารนโยบายข้าวของประเทศก็อยู่ภายใต้การรับผิดชอบของพรรค

โดยทั้งนี้ปัจจัยสำคัญที่ทำให้พรรคเพื่อไทยมีอำนาจในการจัดการทั้งในส่วนของกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบายและโครงสร้างของเครือข่าย มีที่มาจาก อำนาจทางการเมืองของพรรคเพื่อไทยเป็นประเด็นสำคัญ เนื่องจากการที่พรรคเพื่อไทยมีส่วนของคะแนนเสียงในรัฐสภามากกว่าครึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมด ทำให้รัฐบาลค่อนข้างมีเสถียรภาพทางการเมืองสูง และมีอำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารประเทศ อีกทั้งไม่ต้องประสบปัญหาจากพรรคร่วมรัฐบาลในการต่อรองทางการเมือง แต่อย่างไรก็ตามผลจากการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวของพรรคที่ทำให้รัฐต้องมีภาระทางงบประมาณเป็นจำนวนเงินมหาศาล ประกอบกับปัญหาการทุจริตในการดำเนินโครงการที่รัฐบาลยิ่งลักษณ์ไม่สามารถควบคุมได้ก็กลายเป็นสาเหตุสำคัญที่กลับมาสร้างปัญหาต่อเสถียรภาพของรัฐบาล จนนำไปสู่การชุมนุมประท้วงของกลุ่มชาวนาซึ่งเป็นฐานเสียงของพรรคเอง ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการไม่ได้รับเงินรับจำนำข้าวจากรัฐ และลุกลามเป็นประเด็นทางการเมืองที่นำมาสู่การรัฐประหารยึดอำนาจโดย คสช. ในเวลาต่อมา

ด้านปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงนโยบายก็มีปัจจัยจากบริบททางการเมืองที่เป็นผลจากการนำนโยบายในการหาเสียงเลือกตั้งมาใช้เป็นนโยบายของรัฐบาล โดยที่ปัจจัยด้านเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศเป็นเพียงประเด็นปัญหาประกอบการทำนโยบาย อีกทั้งหากพิจารณาถึงปัจจัยของสถานการณ์ของตลาดข้าวโลกกลับพบว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวของไทยไม่มีความสอดคล้องกับปัจจัยของบริบทตลาดข้าวโลกที่อินเดียกลับมาส่งออกข้าวอีกครั้ง ภายหลังจากที่รัฐบาลอินเดียมีนโยบายไม่ส่งออกข้าวมายาวนานกว่าสามปี ซึ่งนโยบายรับจำนำข้าวที่สูงกว่าราคาตลาด ซึ่งจะส่งผลให้ต้นทุนราคาข้าวส่งออกของไทยเพิ่มสูงขึ้น ไม่ได้เป็นปัจจัยที่เอื้อต่อผู้ส่งออกข้าวไทยในการส่งออกข้าวแข่งกับประเทศอินเดีย รวมทั้งประเทศเวียดนามที่มีต้นทุนของราคาข้าวถูกกว่าประเทศไทย แต่กลายเป็นปัจจัยที่ส่งผลในทางลบต่อการส่งออกข้าวของประเทศ และเป็นการเปิดโอกาสให้แก่ประเทศผู้ส่งออกรายอื่น

โดยเมื่อนำเอาข้อมูลของปัจจัยต่างๆที่เสนอไปข้างต้น มาวิเคราะห์ผ่านตัวแบบพบว่า ปัจจัยด้านบริบทของตลาดข้าวโลกและบริบทตลาดข้าวภายในประเทศไม่ใช่ปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจในการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ แต่ปัจจัยด้านบริบททางการเมืองกลับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างมาก ต่อทั้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อทั้งการเปลี่ยนแปลงของตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบายและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเครือข่าย

จากการนำเสนอประเด็นด้านกระบวนการกำหนดนโยบายและเครือข่ายนโยบายข้าวในสมัย
รัฐบาลอภิสิทธิ์ และรัฐบาลยิ่งลักษณ์ รวมทั้งปัจจัยที่นำไปสู่การตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบาย ใน
ลำดับถัดไปผู้วิจัยจะได้นำประเด็นทั้งสองส่วนนี้ไปใช้ในการศึกษาเพื่อตอบคำถามในประเด็นเกี่ยวกับ
ปัจจัยที่ทำให้นโยบายราคาข้าวในสองรัฐบาลมีความแตกต่างกัน และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง
นโยบายในทั้งสองรัฐบาลที่มีต่อเครือข่ายนโยบายข้าว รวมทั้งลักษณะการปรับเปลี่ยนเครือข่ายและตัว
แสดงภายในเครือข่ายในบทที่ 6



บทที่ 6

การศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างของนโยบายราคาข้าว รวมทั้งผลกระทบและการปรับตัวของเครือข่ายนโยบายจากการปรับเปลี่ยนนโยบายในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

การนำเสนอในบทนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความแตกต่างในการดำเนินนโยบายราคาข้าวในรัฐบาลอภิสิทธิ์ และรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ที่มีความแตกต่างในการดำเนินนโยบายอย่างชัดเจน กล่าวคือ การดำเนินนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ใช้โครงการประกันรายได้เกษตรกรซึ่งใช้มาตรการที่รัฐจะไม่ช่วยเหลือชาวนาด้วยการซื้อข้าวมาเก็บไว้ในสต็อกของรัฐบาลเพื่อช่วยพยุงราคาข้าวเป็นวิธีการหลักเหมือนโครงการรับจำนำ แต่จะใช้วิธีการช่วยเหลือชาวนาด้วยการชดเชยเงินส่วนต่างของรายได้ที่รัฐบาลได้ประกันราคาในการขายข้าวไว้ โดยกำหนดที่จะช่วยเหลือเฉพาะชาวนารายย่อยเนื่องจากมีการจำกัดการรับประกันราคาในปริมาณผลผลิตตามพื้นที่ที่รัฐกำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าวิธีการของโครงการประกันรายได้เกษตรกร รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงการค้าขายข้าวในตลาดเอกชน แต่ปล่อยให้ราคาซื้อขายข้าวเป็นไปตามหลักกลไกตลาด โดยจะมีข้อยกเว้นในการเข้าแทรกแซงเฉพาะในกรณีจำเป็นหากราคาซื้อขายข้าวในตลาดเอกชนต่ำกว่าเกณฑ์ราคาอ้างอิงที่รัฐได้กำหนดไว้ รัฐจึงจะมีการเข้าซื้อข้าวเพียงเพื่อช่วยพยุงราคาให้อยู่ในระดับเกณฑ์ราคาอ้างอิง ด้านการดำเนินนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ได้นำเอาวิธีการรับจำนำข้าวกลับมาใช้ใหม่ แต่มีการเปลี่ยนแปลงการรับจำนำของรัฐบาลในสองประเด็นหลัก คือ การไม่จำกัดปริมาณการรับจำนำหรือที่เรียกว่า “การจำนำทุกเม็ด” และการตั้งราคาจำนำข้าวสูงกว่าราคาตลาดเกือบเท่าตัว ซึ่งจากการดำเนินโครงการในลักษณะเช่นนี้ ทำให้รัฐบาลกลายเป็นผู้มีบทบาทในการควบคุมตลาดข้าวของประเทศแทนเอกชน เนื่องจากด้วยการกำหนดราคาจำนำที่สูงและการไม่จำกัดปริมาณรับจำนำทำให้ชาวนาโดยส่วนใหญ่ไปขายข้าวให้กับรัฐบาลแทนการขายข้าวให้เอกชนในตลาด

จากความแตกต่างของนโยบายราคาข้าวรัฐบาลดังที่กล่าวไปข้างต้นนี้ จึงนำมาสู่คำถามในประเด็นที่สามของงานวิจัยชิ้นนี้คือ การศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้นโยบายราคาข้าวในสองรัฐบาลมีความแตกต่างกัน และ คำถามในประเด็นที่สี่ซึ่งเป็นประเด็นสุดท้ายคือ ผลจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายในสองรัฐบาลที่มีความแตกต่างกันดังกล่าวส่งผลต่อ เครือข่ายนโยบายราคาข้าวอย่างไรและนำไปสู่การปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบายและตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบายอย่างไร

โดยทั้งนี้ในการนำเสนอเพื่อตอบคำถามในสองประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยจะนำเสนอข้อมูลเพื่อพิสูจน์สมมติฐานในประเด็นที่เรื่องปัจจัยที่ทำให้เกิดความแตกต่างของนโยบายรับจำหน่ายข้าวเป็นลำดับแรก และในลำดับถัดไปจึงเป็นการนำเสนอข้อมูลเพื่อพิสูจน์สมมติฐานในประเด็นผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวที่มีต่อเครือข่ายรวมทั้งการปรับตัวของตัวแสดงที่อยู่ในเครือข่าย โดยมีรายละเอียดดังนี้

ความแตกต่างของนโยบายราคาข้าวในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

การศึกษาในประเด็นความแตกต่างของนโยบายราคาข้าวในสองรัฐบาล ผู้วิจัยมีสมมติฐานที่เชื่อว่า ปัจจัยที่ส่งผลให้นโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะและรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรมีความแตกต่างกัน มีที่มาจากปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย และปัจจัยจากกระบวนการกำหนดนโยบายและตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายข้าว ที่ส่งผลให้นโยบายราคาข้าวของทั้งสองรัฐบาลมีความแตกต่างกัน โดยผู้วิจัยจะนำเสนอข้อมูลตามลำดับเพื่อพิสูจน์สมมติฐาน ดังนี้

ความแตกต่างของกระบวนการและเครือข่ายนโยบาย

จากข้อมูลที่ได้นำเสนอไปในบทที่ 4 และบทที่ 5 จะเห็นได้ว่าในส่วนของกระบวนการในการดำเนินนโยบายของทั้งสองรัฐบาลนั้นแตกต่างกัน โดยเฉพาะในประเด็นของแนวคิดในการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ กรอบคิดในการทำนโยบายเศรษฐกิจของพรรคการเมืองทั้งสองพรรคที่มีความแตกต่างกัน โดยสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนคือ นโยบายด้านเศรษฐกิจของพรรคประชาธิปัตย์จะตั้งอยู่บนพื้นฐานตามหลักเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่เชื่อในหลักกลไกตลาดเสรี ที่แม้จะมีการทำนโยบายเพื่อใช้ในการจูงใจฐานเสียงแต่ก็จะไม่มีการออกแบบนโยบายที่ขัดกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์มากนัก ซึ่งแตกต่างกับกรอบคิดในการทำนโยบายเศรษฐกิจของพรรคเพื่อไทย ที่มีแนวทางในการออกแบบนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ หรือในลักษณะนโยบายแบบประชานิยมเพื่อสนองต่อฐานเสียงของพรรคในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยไม่ได้ยึดถือในหลักของกลไกตลาดเสรี

โดยจากกรอบคิดในการทำนโยบายที่แตกต่างกัน จึงนำมาสู่การวางบทบาทของรัฐในการเข้าไปมีบทบาทในตลาดข้าวที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในด้านของพรรคประชาธิปัตย์ วางบทบาทของรัฐที่จะไม่เข้าไปยุ่งในตลาดข้าว หรือเข้าไปยุ่งน้อยที่สุดเพียงเพื่อพยุงราคาข้าวไม่ให้ตกต่ำจนเกินไปและเน้นช่วยเหลือเฉพาะเกษตรกรรายย่อยที่ไม่สามารถแข่งขันในตลาดได้ โดยปล่อยให้ตัวแสดงอื่นๆ แข่งขันกันภายในตลาดข้าวได้อย่างเสรี แต่ในด้านของพรรคเพื่อไทยกลับวางบทบาทของรัฐในการเข้า

ควบคุมกลไกตลาด โดยเชื่อว่ารัฐจะสามารถจัดการราคาของตลาดข้าวได้ทั้งภายในประเทศและในตลาดโลก ในขณะที่เดียวกันก็เชื่อว่า การบริหารจัดการตลาดข้าวเป็นหน้าที่ของรัฐและเป็นแนวทางเดียวในการจัดการกับปัญหาราคาข้าวได้ โดยจากความแตกต่างในการวางบทบาทของรัฐจึงนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงภายในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและอนุกรรมการฯ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดและบริหารนโยบายข้าวของประเทศ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและตัวแสดงของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและอนุกรรมการในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ

จากความแตกต่างของการวางบทบาทของรัฐในทางนโยบายจึงทำให้ในการคัดเลือกตัวแสดงของพรรคการเมืองในการเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนนโยบายและการตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบายมีความแตกต่างกัน ดังข้อมูลในตารางด้านล่าง ซึ่งได้แสดงให้เห็นความแตกต่างขององค์ประกอบในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติของทั้งสองรัฐบาล ผ่านการระบายนโยบายในตารางที่องค์ประกอบของกรรมการมีความแตกต่างกัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 6.1 การเปรียบเทียบองค์ประกอบในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ

ตำแหน่ง	คณะกรรมการในสมัย รัฐบาลอภิสิทธิ์	คณะกรรมการในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์	
	2552-2554	2554	2555
ประธาน กรรมการ	นายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี		
รองประธาน กรรมการ	รองนายกรัฐมนตรีที่ นายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี มอบหมายให้กำกับ การบริหารราชการ กระทรวงพาณิชย์ (นายกรณ์ศักดิ์ สภา วสุ)	รองนายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง พาณิชย์ (นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง)	รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์ (นายบุญทรง เตริยา ภิรมย์)
	รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์ (นางพรทิภา นาคาศัย)		

ตำแหน่ง	คณะกรรมการในสมัย รัฐบาลอภิสิทธิ์	คณะกรรมการในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์	
	2552-2554	2554	2555
	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง		
		รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์ (นายภูมิ สารผล)	ยกเลิก
กรรมการ	เลขาธิการนายกรัฐมนตรี		
	ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
	ปลัดกระทรวงมหาดไทย		
	ปลัดกระทรวงการคลัง		
	ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม		
	ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี		
	เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ		
	ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ		
		พันตรี น.พ. ดร.วีระวุฒิ วิจนะพุกกะ ผู้ช่วยเลขานุการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง พาณิชย์	พันตรี น.พ. ดร.วีระวุฒิ วิจนะพุกกะ เลขานุการ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์
	นายปราโมทย์ วานิชานนท์	ดร.ชาญคณิต กฤตยา สุริยะมณี	ยกเลิก
	นายสมพร อิศวิลานนท์	ดร. ทรงพร หาญสันติ	ดร. ทรงพร หาญสันติ
	นายอภิชาติ พงษ์ศรีห ดูลชัย	ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์	ยกเลิก
	นายธีรพงษ์ ตั้งธีระ สุนันท์	นายสุทธิกฤษณ์ วัฒนอม บูรณ์เจริญ	ยกเลิก
นายประพล มลิณฑ จินดา	นายจักรพงษ์ แสงมณี	ยกเลิก	

ตำแหน่ง	คณะกรรมการในสมัย รัฐบาลอภิสิทธิ์	คณะกรรมการในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์	
	2552-2554	2554	2555
			ผู้แทนสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา
			นายชิษณุพงศ์ ธนกิจ บวรพันธุ์
			นายชาติพงษ์ จีระพันธุ์
			รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงพาณิชย์ที่ กำกับดูแลกรรมการค้า ภายใน (นายยรรยง พวงราช – ปรับเพิ่มปี 2556)
กรรมการและ เลขานุการ	ปลัดกระทรวงพาณิชย์		
กรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ	อธิบดีกรมการค้าภายใน		
	อธิบดีกรมการค้าข้าว		
		รองปลัดกระทรวง พาณิชย์ (นายราเชนทร์ พจน สุนทร)	ยกเล็ก
		อธิบดีกรมการค้า ต่างประเทศ	อธิบดีกรมการค้า ต่างประเทศ

ตัวแสดงในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ถือได้ว่าเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทอย่างยิ่งทั้งในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และการพิจารณาประเด็นปัญหาในการดำเนินนโยบายข้าวของประเทศ โดยทั้งนี้จากข้อมูลในตารางจะเห็นได้ว่า กรรมการในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติในรัฐบาลยิ่งลักษณ์ มีการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างไปจากกรรมการในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ ทั้งในตำแหน่งของรองประธานคณะกรรมการฯ ที่มีการปรับลดตำแหน่งจากการกำหนดตำแหน่งรองนายกฯ

ฝ่ายเศรษฐกิจ และรัฐมนตรีพาณิชย์ ร่วมเป็นรองประธานในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ ได้มีปรับลดเหลือตำแหน่งของรัฐมนตรีพาณิชย์เพียงตำแหน่งเดียวในการปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของคณะกรรมการ กชช. ในปี 2555 ในขณะที่ ในปี 2554 ตำแหน่งรองนายกฯฝ่ายเศรษฐกิจและรัฐมนตรีพาณิชย์เป็นของนายกิตติรัตน์ ณ ระนอง เป็นผู้มืบทบาทหลักในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ในฐานะรองประธาน กชช.ที่ทำหน้าที่แทนประธาน กชช.คือ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีที่เข้าร่วมประชุมกับ กชช.ในการเปิดประชุมเพียงครั้งแรกและครั้งเดียว ทำให้อำนาจในการดำเนินการประชุม และการตัดสินใจด้านนโยบายอยู่ที่รองประธาน กชช.เป็นหลัก ซึ่งจะแตกต่างกับในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ ที่นายกรัฐมนตรีมีบทบาทในการทำหน้าที่ในฐานะประธาน กชช.

ด้านองค์ประกอบในคณะกรรมการจะเห็นได้ว่าในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ มีการปรับเปลี่ยนกรรมการในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิในทุกตำแหน่ง และมีการเพิ่มเติมกรรมการในบางตำแหน่งที่ไม่สอดคล้องกับโครงสร้างเดิมของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ เช่น ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในองค์ประกอบ กชช.ปี 2554 และ ตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในองค์ประกอบ กชช.ปี 2555 ซึ่งดำรงตำแหน่งโดย พันตรี น.พ. ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ที่เข้ามามีบทบาททั้งในส่วนของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ และอนุกรรมการกชช.ในหลายๆชุด นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาการดำเนินงานของกรรมการ กชช.พบว่า คณะกรรมการ กชช.ในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในส่วนของรองประธาน กชช.และกรรมการ กชช.ในหลายๆตำแหน่ง เช่น การเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งถือเป็นบุคคลที่มีความสำคัญใน กชช. ถึง 2 ครั้ง คือ การปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีจาก นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง เป็น นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ และเปลี่ยนจากนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ เป็น นายนิวัฒน์ อึ้งมิ่งพร และกรรมการปรับ นายภูมิ สารผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายราเชนทร์ พจนสุนทร รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านที่แต่งตั้งขึ้นในปี 2554 ออกจากตำแหน่ง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่ต่อเนื่องของการดำเนินงานภายใน กชช.ของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ซึ่งจะมีความแตกต่างจากการดำเนินงานของ กชช.ในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ ที่มีความต่อเนื่องในการดำเนินงานมากกว่าเนื่องจากการไม่มีการเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการใน กชช.

นอกจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและตัวแสดงในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติแล้ว เมื่อมาพิจารณาในส่วนของคณะอนุกรรมการ กชช.ก็พบว่า มีความแตกต่างกันในสองรัฐบาล โดยในส่วนของคณะอนุกรรมการ กชช.ในสองรัฐบาล จะมีคณะอนุกรรมการ 2 คณะที่มีการแต่งตั้งเหมือนกัน คือ อนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด และคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิตโดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 6.2 การเปรียบเทียบองค์ประกอบในคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด

ตำแหน่ง	อนุกรรมการฯด้าน การตลาดรัฐบาลอภิสิทธิ์	อนุกรรมการฯด้านการตลาดรัฐบาลยิ่งลักษณ์	
	2552-2554	2554	2555
ประธาน	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายภูมิ สาระผล)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
รองประธาน	ปลัดกระทรวงพาณิชย์	ปลัดกระทรวงพาณิชย์	ปลัดกระทรวงพาณิชย์
			ปลัดกระทรวงเกษตร
อนุกรรมการ		ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (พ.ต.นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ)	เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (พ.ต.นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ)
	อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ		
	อธิบดีกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ		
	อธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญา		
	อธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออก		
	ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	ยกเลิก
	ผู้แทนสำนักงบประมาณ		
	ผู้แทนกรมบัญชีกลาง		
	ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร		
	ผู้แทนองค์การคลังสินค้า		
	ผู้แทนองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร		
	ผู้แทนสมาคมค้าข้าวไทย		
	ผู้แทนสมาคมโรงสีข้าวไทย		
	ผู้แทนสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย		
	ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการข้าวถุงไทย		
	ผู้แทนสมาคมหอการค้าแห่งประเทศไทย		

ตำแหน่ง	อนุกรรมการฯ ด้าน การตลาดรัฐบาลอภิสิทธิ์	อนุกรรมการฯ ด้านการตลาดรัฐบาลยิ่งลักษณ์	
	2552-2554	2554	2555
	ผู้แทนสมาคมชวานาไทย		
	ผู้แทนสมาคมส่งเสริมชวานาไทย		
	นายธนวรรณ พลวิชัย	ยกเลิก	ยกเลิก
อนุกรรมการ และเลขาฯ	อธิบดีกรมการค้าภายใน		
อนุกรรมการ และผู้ช่วย เลขาฯ		ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริม การค้าสินค้าเกษตร	ยกเลิก
			รองอธิบดีกรมการค้า ภายใน ที่อธิบดีกรมการค้า ภายในมอบหมาย
			ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ส่งเสริมการค้าสินค้า เกษตร กรมการค้าภายใน

จากข้อมูลในตาราง เมื่อเปรียบเทียบโครงสร้างของคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด พบว่าในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างที่สำคัญคือ ตำแหน่งของประธานอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่มีการเปลี่ยนแปลงจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์แทนในการแต่งตั้งปี 2554 ก่อนที่จะมีการปรับตำแหน่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ทำหน้าที่เป็นประธานคณะอนุกรรมการด้านการตลาดอีกครั้ง ในปี 2555 นอกจากนี้ยังมีการแต่งตั้ง พ.ต.นพ.ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เข้ามามีบทบาทในอนุกรรมการตลาด เพิ่มเติมจากการเป็นกรรมการใน กชช.และการเพิ่มตำแหน่งของหน่วยงานต่างๆ เช่น ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมการค้าสินค้าเกษตร รองอธิบดีกรมการค้าภายใน ที่อธิบดีกรมการค้าภายในมอบหมาย ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการค้าสินค้าเกษตร กรมการค้าภายใน เข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ช่วยเลขา และการปรับนายธนวรรณ พลวิชัย ผู้อำนวยการศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจการค้า มหาวิทยาลัยหอการค้า ซึ่งแต่งตั้งขึ้นในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ออกจากตำแหน่ง นอกจากนี้ ยังมีการปรับเปลี่ยนอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการด้านการผลิต ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงาน

ตารางที่ 6.3 การเปรียบเทียบองค์ประกอบในคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต

ตำแหน่ง	อนุกรรมการด้านการผลิต รัฐบาลอภิสิทธิ์	อนุกรรมการด้านการผลิตรัฐบาลยิ่งลักษณ์	
	2552-2554	2554	2555
ประธาน	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง)	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
รองประธาน	ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
			ปลัดกระทรวงพาณิชย์
อนุกรรมการ		ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	(ยกเลิกตำแหน่งรองปลัดกระทรวงพาณิชย์)
		อธิบดีกรมชลประทาน	
		อธิบดีกรมวิชาการเกษตร	
		อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร	
		อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์	
		เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร	
		ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์	
		ผู้แทนสำนักงบประมาณ	
		ผู้แทนกรมบัญชีกลาง	
		ผู้แทนศูนย์ข้าวชุมชน	
		ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	
		ผู้แทนสมาคมชาวนาไทย	
		ผู้แทนสมาคมส่งเสริมชาวนาไทย	
		ผู้แทนคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย	

ตำแหน่ง	อนุกรรมการฯด้านการผลิต รัฐบาลอภิสิทธิ์	อนุกรรมการฯด้านการผลิตรัฐบาลยิ่งลักษณ์	
	2552-2554	2554	2555
	ผู้แทนสหกรณ์การเกษตร		
	ผู้แทนสมาคมโรงสีข้าวไทย		
	นายสมพร อิศวิลานนท์	ยกเลิก	ยกเลิก
	นายอภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย	ยกเลิก	ยกเลิก
	นายสุรพงษ์ ปราณศิลป์	ยกเลิก	ยกเลิก
	นายปราโมทย์ วานิชานนท์	ยกเลิก	ยกเลิก
อนุกรรมการและเลขานุการ	อธิบดีกรมการข้าว		
อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ	รองอธิบดีกรมการค้าภายใน	รองอธิบดีกรมการค้าภายใน	

ด้านองค์ประกอบในคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต เมื่อเปรียบเทียบระหว่างในสมัยของรัฐบาลอภิสิทธิ์และรัฐบาลยิ่งลักษณ์ พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากมีการแต่งตั้งตัวแทนจากกระทรวงพาณิชย์เข้ามานั่งในคณะอนุกรรมการด้านการผลิตในหลายตำแหน่ง ทั้งนี้โดยปกติคณะอนุกรรมการด้านการผลิต อยู่ในความรับผิดชอบหลักของกระทรวงเกษตรฯ โดยทั้งนี้ได้มีการแต่งตั้งตัวแทนจากกระทรวงพาณิชย์เข้ามาร่วมทั้งในส่วนองประธานคณะอนุกรรมการด้านการผลิตที่นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ มาทำหน้าที่แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอำนาจของพรรคเพื่อไทยที่มีเหนือพรรคร่วมรัฐบาล คือ พรรคชาติไทยพัฒนาในกรณีของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ และอำนาจในการเข้าควบคุมการบริหารนโยบายราคาข้าวของพรรคเพื่อไทย ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการต้องการควบคุมในการบริหารนโยบายข้าวทั้งระบบ อีกทั้งยังมีการแต่งตั้งตัวแทนหน่วยงานราชการในกระทรวงพาณิชย์เข้าร่วมในคณะอนุกรรมการด้านการผลิตในหลายตำแหน่ง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่มานั่งเป็นรองประธานอนุกรรมการฯ นายราเชนทร์ พจนสุนทร รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ ในตำแหน่งอนุกรรมการ และ รองอธิบดีกรมการค้า

ภายใน ในตำแหน่งอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขาธิการ รวมทั้งการยกเลิกกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิออกจาก คณะอนุกรรมการฯด้านการผลิต ทั้งหมด อันแสดงให้เห็นถึงการเข้าแทรกแซงของกระทรวงพาณิชย์ ในกระทรวงเกษตรฯ และความไม่แน่นอนของระบบโครงสร้างในการทำงานด้านการบริหารนโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงกรรมการและอนุกรรมการบ่อยครั้ง ซึ่งย่อมส่งผลต่อความต่อเนื่องในการ ดำเนินงานและการทำงานของกรรมการต่างๆที่ร่วมอยู่ในคณะกรรมการ

นอกจากความแตกต่างของโครงสร้างภายในคณะอนุกรรมการฯด้านการผลิตและ อนุกรรมการฯด้านการเกษตรแล้ว ทั้งสองรัฐบาลยังมีการแต่งตั้งอนุกรรมการฯชุดต่างๆภายใต้ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นไปตามแนวทางการดำเนินนโยบายราคาข้าว ที่แตกต่างกันระหว่างโครงการประกันรายได้ และโครงการรับจำนำข้าว โดยทั้งนี้ จากความแตกต่าง ของโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงภายในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและ อนุกรรมการฯ ของทั้งสองรัฐบาลดังที่กล่าวไปข้างต้น ได้สะท้อนให้เห็นถึง ความแตกต่างกันของ บริบทในการดำเนินนโยบายของแต่ละรัฐบาล รวมไปถึงอำนาจทางการเมืองที่ไม่เข้มแข็งนัก ส่งผลให้ รัฐบาลต้องมีการประนีประนอมในการดำเนินนโยบายและการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ นโยบายราคาข้าวให้กับพรรคร่วมรัฐบาล โดยที่รัฐบาลไม่มีอำนาจและเครื่องมือในการบริหารจัดการ และควบคุมการดำเนินนโยบาย ในขณะที่ รัฐบาลยิ่งลักษณ์มีอำนาจทางการเมืองที่เข้มแข็งมาก ส่งผล ให้รัฐบาลมีอำนาจในการควบคุมและบริหารจัดการนโยบายราคาข้าวทั้งระบบ

ความแตกต่างของปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

การเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวของรัฐบาลอภิสิทธิ์ และรัฐบาลยิ่งลักษณ์ มีความแตกต่าง ของปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบาย กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงนโยบายในสมัยรัฐบาล อภิสิทธิ์ เกิดจากปัจจัยของการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวในรัฐบาลชุดก่อน ที่กลายเป็นภาระในเชิง งบประมาณที่ทำให้รัฐบาลอภิสิทธิ์ต้องพยายามหาแนวทางอื่นในการดำเนินมาตรการเพื่อช่วยเหลือ เกษตรกรแทนมาตรการเดิม รวมไปถึงปัญหาทางการเมืองจากเสถียรภาพของพรรคประชาธิปัตย์ที่ ต้องพึ่งพาพรรคภูมิใจไทย ซึ่งทำให้พรรคประชาธิปัตย์ในฐานะแกนนำจัดตั้งรัฐบาลไม่มีอำนาจในการ ควบคุมดูแลในประเด็นของการระบายข้าวซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารของพรรคภูมิใจไทย จึงส่งผลให้ รัฐบาลอภิสิทธิ์จำเป็นต้องหาทางออกในการปรับเปลี่ยนนโยบายราคาข้าวใหม่ เพื่อแก้ปัญหาในสอง ประเด็นหลักที่รัฐบาลเผชิญ ในขณะที่ ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายในสมัยของรัฐบาล ยิ่งลักษณ์มีความแตกต่างกับรัฐบาลอภิสิทธิ์อย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ รัฐบาลยิ่งลักษณ์ไม่ได้ประสบปัญหา จากการดำเนินนโยบายราคาข้าวของรัฐบาลที่ผ่านมา และไม่ได้มีปัญหาค่าเงินเสถียรภาพในเชิง

อำนาจทางการเมืองของรัฐบาล แต่การเปลี่ยนแปลงนโยบายเกิดจากปัจจัยเดียวคือ การเปลี่ยนแปลงนโยบายเพื่อทำตามนโยบายของพรรคเพื่อไทยที่ได้ทำการหาเสียงไว้

โดยหากพิจารณาในส่วนของประเด็นทางการเมืองที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย จะพบว่า บริบททางการเมืองถือว่าเป็นจุดต่างที่สำคัญของทั้งสองพรรคการเมือง กล่าวคือ จากสถานการณ์ทางการเมืองในทั้งสองรัฐบาลทำให้ที่มาในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ที่มีความแตกต่างจากในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ เนื่องจาก รัฐบาลอภิสิทธิ์ไม่ได้จัดตั้งรัฐบาลโดยมีที่มาจากพรรคชนะคะแนนเสียงในการหาเสียงเลือกตั้ง แต่จัดตั้งรัฐบาลมาจากการเลือกของรัฐสภาซึ่งเป็นบริบททางการเมืองที่แตกต่างจากการจัดตั้งรัฐบาลของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ดังนั้นจึงส่งผลต่อความแตกต่างของเงื่อนไขในการใช้นโยบายเป็นเครื่องมือในการหาเสียงทางการเมือง

ในขณะที่ นโยบายราคาข้าวสำหรับรัฐบาลยิ่งลักษณ์มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของพรรคเพื่อไทยค่อนข้างสูงในการให้นโยบายได้รับการยอมรับและสามารถได้รับเสียงสนับสนุนจากชาวนาซึ่งเป็นฐานเสียงขนาดใหญ่และมีอิทธิพลต่อชัยชนะของพรรคในการจัดตั้งรัฐบาล ในขณะที่ในบริบททางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ นโยบายราคาข้าวไม่ได้มีอิทธิพลต่อการจัดตั้งของพรรคในการจัดตั้งรัฐบาล แต่นโยบายราคาข้าวมีสถานะเป็นเพียงแนวทางที่พรรคนำมาใช้เป็นทางเลือกใหม่ในการแก้ปัญหาจากการดำเนินนโยบายราคาข้าวที่สร้างปัญหาทางด้านงบประมาณและการบริหารจัดการของรัฐบาล ซึ่งแม้จะนำมาใช้ในการจัดการกับปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้ในระดับหนึ่ง แต่ในทางการเมืองนโยบายข้าวของพรรคก็ยังคงได้รับคะแนนเสียงในระดับที่ไม่มากพอต่อการจัดตั้งรัฐบาล

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาในเชิงอำนาจทางการเมืองของทั้งสองรัฐบาลก็พบว่ามี ความแตกต่างกัน เนื่องจากรัฐบาลอภิสิทธิ์ มีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมที่อำนาจทางการเมืองกระจายไปในหลายๆ พรรค โดยที่พรรคแกนนำไม่ได้มีอำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการควบคุมนโยบายราคาข้าว เนื่องจากอำนาจในทางปฏิบัติอยู่ในการควบคุมของพรรคร่วมรัฐบาล คือ พรรคภูมิใจไทยที่ทำหน้าที่เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ไม่สามารถควบคุมให้การดำเนินนโยบายให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ แม้จะมีอำนาจในการกำหนดนโยบายก็ตาม ในขณะที่พรรคเพื่อไทย แม้จะมีพรรคร่วมรัฐบาลเช่นเดียวกับพรรคประชาธิปัตย์ แต่สิ่งที่แตกต่างกัน คือ อำนาจของพรรคเพื่อไทยที่ครองเสียงส่วนใหญ่ในพรรคร่วมรัฐบาล ทำให้มีอำนาจในการควบคุมและบริหารจัดการนโยบายข้าวเต็มที่ แม้จะได้รับการคัดค้านจากกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะ กลุ่มนักวิชาการและกลุ่มพ่อค้าข้าว แต่จากอำนาจที่เข้มแข็งของพรรคในฐานะรัฐบาลทำให้ทั้งพรรคร่วมรัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้านไม่สามารถล้มนโยบายข้าวของพรรคได้

โดยสรุป จากความแตกต่างกันของทั้งบริบททางการเมืองและตัวแสดงทางการเมืองของทั้งสองรัฐบาลที่ทำให้กระบวนการในการกำหนดนโยบายและตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายมีความแตกต่างกันดังที่กล่าวไปข้างต้น จึงเป็นผลให้นโยบายราคาข้าวในทั้งสองรัฐบาลมีความแตกต่างกัน

ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวที่มีต่อโครงสร้างของตลาดข้าวและความสัมพันธ์ของตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายข้าว

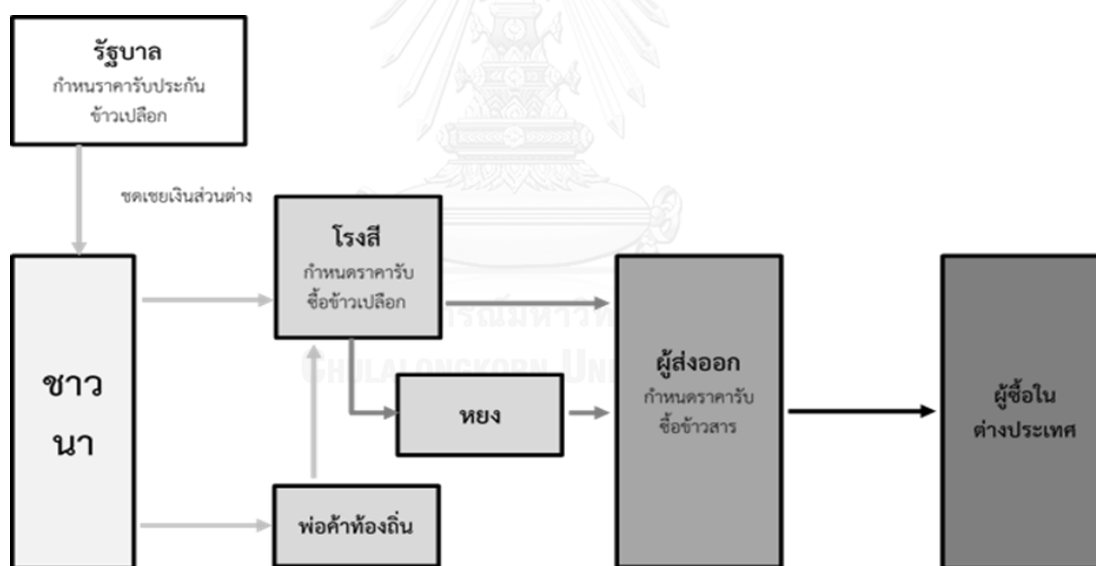
การเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาของรัฐบาลที่มีความแตกต่างกันในทั้งสองรัฐบาลย่อมส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของตลาดข้าวและความสัมพันธ์ของตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบายข้าวไม่มากก็น้อย ซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยให้ความสนใจในการศึกษาเพื่ออธิบายถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายและการปรับเปลี่ยนของตัวแสดงที่อยู่ภายในเครือข่ายนโยบาย ซึ่งผู้วิจัยได้ตั้งประเด็นคำถามไว้เป็นประเด็นสุดท้ายของงานชิ้นนี้

โดยการนำเสนอผลการศึกษาในส่วนนี้เป็นการนำเสนอข้อมูลเพื่อพิสูจน์สมมติฐานในประเด็นที่ว่า ผลจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากนโยบายรับจำนำข้าวเป็นนโยบายประกันรายได้เกษตรกรในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ส่งผลกระทบต่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในเครือข่ายนโยบายและความสัมพันธ์ของตัวแสดงภายในเครือข่ายที่เป็นประเด็นสำคัญ คือ การลดบทบาทของรัฐในการแทรกแซงตลาดข้าวและเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถกำหนดราคาซื้อขายข้าวได้อย่างเสรีตามหลักกลไกตลาด โดยที่รัฐลดบทบาทลงเป็นเพียงการช่วยเหลือเฉพาะชาวนารายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากการแข่งขันของราคาภายในตลาดข้าวเป็นหลัก ในขณะที่กลุ่มตัวแสดงอื่นๆต้องทำการแข่งขันกันในตลาดปกติ ทำให้การซื้อขายข้าวมีการแข่งขันที่สูงและมีความผันผวนของราคา ซึ่งกระทบต่ออำนาจและการถือครองทรัพยากรของตัวแสดงในตลาดข้าว โดยผู้ส่งออกข้าวกลายเป็นผู้มีอำนาจมากที่สุดในการกำหนดราคาข้าวในประเทศจากการตั้งราคารับซื้อข้าวสาร ในขณะที่ผลจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์จากโครงการประกันรายได้เกษตรกรเป็นโครงการรับจำนำข้าวส่งผลกระทบต่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในเครือข่ายนโยบายที่เป็นประเด็นสำคัญคือ รัฐกลายเป็นผู้ควบคุมกลไกตลาดข้าวและมีอิทธิพลในตลาดข้าว ในขณะที่ตัวแสดงภายในตลาดข้าวมีการปรับตัวในสองรูปแบบ คือ การเข้าร่วมโครงการกับรัฐกับการปรับเปลี่ยนวิธีการ และแนวทางในการทำธุรกิจข้าวที่ไม่อยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ในโครงการของรัฐ และรัฐกลายเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดราคาและการถือครองทรัพยากรในตลาดข้าว ขณะที่โรงสีที่เข้าร่วมโครงการกลายเป็นตัวแสดงในตลาดข้าวที่ได้รับประโยชน์มากที่สุดจากการรับจำนำรัฐบาล ซึ่งผู้วิจัยจะนำเสนอข้อมูลเพื่อพิสูจน์สมมติฐานเป็นลำดับดังนี้

โครงสร้างของตลาดข้าวและความสัมพันธ์ของตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายภายใต้ โครงการประกันรายได้เกษตรกร

การดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกร มีหลักการที่สำคัญคือ การที่รัฐปล่อยให้ตลาดข้าวมีการค้าขายอย่างเสรีโดยที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงน้อยที่สุด ซึ่งจากหลักการดังกล่าวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่สำคัญภายในตลาดข้าวคือ อำนาจในการกำหนดราคาข้าวภายในประเทศอยู่ในมือของเอกชน โดยมีกลุ่มผู้ส่งออกเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดราคาในตลาดข้าวสาร และโรงสีเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดราคาตลาดข้าวเปลือก และมีรัฐทำหน้าที่เพียงแค่การจ่ายส่วนต่างให้กับเกษตรกรที่ขายข้าวได้ในราคาต่ำกว่าราคารับประกันของรัฐ ซึ่งสามารถแสดงความสัมพันธ์ดังแผนภาพ

แผนภาพที่ 6.1 โครงสร้างความสัมพันธ์ของตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายข้าวภายใต้ นโยบายประกัน
รายได้เกษตรกร



จากโครงสร้างความสัมพันธ์ในโครงการประกันรายได้ จะเห็นได้ว่า การซื้อขายข้าวในตลาดมีตัวแสดงหลักเป็นเอกชนทั้งหมด โดยที่รัฐจะเข้าไปมีความสัมพันธ์โดยตรงกับชาวนาเพียงอย่างเดียวในการชดเชยส่วนต่าง ในขณะที่ตัวแสดงอื่นๆ มีความสัมพันธ์กันตามกระบวนการค้าข้าวโดยปกติ ซึ่งความสัมพันธ์ในลักษณะนี้จะแตกต่างจากความสัมพันธ์ของเครือข่ายนโยบายในโครงสร้างตลาดข้าวในโครงการรับจำนำที่ผ่านมา เนื่องจากสถานการณ์ในตลาดข้าวไทยในช่วงตั้งแต่ปีการผลิต 2548/49 ที่รัฐบาลกำหนดราคารับจำนำข้าวสูงกว่าราคาตลาดได้ส่งผลต่อโดยตรงต่อผู้ส่งออกข้าว ทำให้ราคาข้าวไทยสูงกว่าราคาข้าวของประเทศคู่แข่ง ไม่ว่าจะเป็นเวียดนาม สหรัฐฯ และอินเดีย ซึ่งปัจจัยหนึ่ง

เกิดจากการที่รัฐกำหนดราคารับจำนำข้าวสูงถึงตันละ 12,000 บาท ส่งผลต่อราคาตลาดข้าวปรับตัวตามทำให้มีราคาต้นทุนที่สูงกว่าประเทศคู่แข่ง ในขณะที่เดียวกันการที่รัฐตั้งราคารับจำนำข้าวสูงกว่าราคาตลาดมากจนเกินไปก็ทำให้พ่อค้าข้าวเอกชนหยุดซื้อข้าว และมีข้าวไม่เพียงพอที่จะสนองความต้องการของผู้ซื้อในต่างประเทศ (ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุล, 15 มิถุนายน 2552) และในอีกด้านหนึ่งจากปริมาณสต็อกข้าวที่รัฐบาลถือไว้ก็ส่งผลให้ผู้ซื้อข้าวในตลาดต่างประเทศเองก็ชะลอการสั่งซื้อข้าวจากไทยเพื่อเฝ้าดูทิศทางนโยบายบริหารสต็อกข้าวของรัฐบาลในการระบายข้าวออกสู่ตลาด (ปราณีหมื่นแสงวาริ, 2552) เพื่อใช้ในการต่อรองราคาซื้อขายข้าวกับผู้ส่งออก ดังนั้นจะเห็นได้ว่าโครงสร้างของตลาดข้าวในยุคของการรับจำนำข้าว นั้น ผู้ส่งออกข้าวไม่สามารถดำเนินการค้าข้าวได้โดยเสรีเนื่องจากอำนาจในการกำหนดราคาข้าว และการครอบครองข้าวของรัฐบาลในปริมาณสูงถือเป็นอุปสรรคสำคัญในการทำธุรกิจข้าวของผู้ส่งออกไทย ที่ต้องเผชิญอุปสรรคทั้งในด้านของต้นทุนข้าวและปริมาณข้าวในสต็อกที่ส่งผลต่อการแข่งขันในตลาดโลก

ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์จึงส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของตัวแสดงภายในตลาดข้าวโดยตรง เนื่องจากเมื่อรัฐบาลปล่อยให้ราคาข้าวเป็นไปตามกลไกตลาด ก่อให้เกิดการแข่งขันกันที่เพิ่มขึ้นระหว่างพ่อค้าข้าวในทุกระดับ เนื่องจากจะไม่มีแบ่งระหว่างข้าวรัฐบาลและข้าวเอกชนอีกต่อไปเพราะปริมาณข้าวทั้งหมดจะอยู่ในตลาด ซึ่งในส่วนของผู้ส่งออกถือเป็นโอกาสที่ดีในการทำธุรกิจจากการที่ประเทศคู่ค้าข้าวของไทยจะไม่ใช้ปริมาณสต็อกข้าวของรัฐบาลหรือนโยบายการระบายข้าวจากสต็อกของรัฐบาลมาเป็นข้อต่อรองในการกดราคารับซื้อข้าวของไทย และการเผชิญปัญหาไม่มีข้าวเพียงพอในการส่งออกเนื่องจากปริมาณข้าวเข้าไปอยู่ในสต็อกของรัฐบาล รวมทั้งยังซื้อข้าวเพื่อส่งออกได้ในราคาตลาด ไม่ต้องแบกรับภาระราคาที่สูงขึ้นจากการตั้งราคาเป้าหมายของรัฐบาล แต่ในอีกด้านหนึ่งการที่รัฐปล่อยให้มีการซื้อขายข้าวในตลาดอย่างเสรีก็ส่งผลต่อสถานะการแข่งขันภายในตลาดข้าว โดยเฉพาะในธุรกิจส่งออกข้าวที่นอกจากจะต้องแข่งขันกับประเทศคู่แข่งสำคัญอย่างเวียดนามในการหาตลาดในต่างประเทศแล้ว ยังต้องแข่งขันกับผู้ส่งออกข้าวภายในประเทศด้วยกันเองทั้งในการหาซื้อข้าวและการดำเนินธุรกิจ เนื่องจากผู้ส่งออกที่มีข้อมูลการคาดการณ์ตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศที่แม่นยำและทันเหตุการณ์ก็จะได้เปรียบกว่า อีกทั้งผู้ส่งออกที่ดำเนินกิจการครบวงจรมีโรงสีเป็นของตัวเองก็จะได้เปรียบกว่าผู้ส่งออกข้าวที่ไม่มีกิจการโรงสี (นิตยสาร Positioning, 2552)

ด้านผลจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่มีต่อโรงสี พบว่า จากการแข่งขันในตลาดข้าวที่สูงขึ้นส่งผลโดยตรงต่อการประกอบธุรกิจโรงสีที่ต้องมีการปรับตัวค่อนข้างสูง โดยมีโรงสีบางส่วนที่ต้องประสบปัญหาขาดทุนในการดำเนินกิจการและต้องปิดกิจการไป ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงสีที่ไม่มีประสบการณ์ในการทำธุรกิจค้าขายข้าวและไม่มีเงินทุนสำรองในการประกอบกิจการที่มากพอ

เนื่องจากโรงสีเหล่านี้ดำเนินกิจการหลักในการรับจ้างสีข้าวให้กับรัฐบาลในโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งทางนายกสมาคมโรงสีได้เล่าว่า

“ในสมัยประชาธิปไตย โรงสีแยกเป็นสองประเภท ประเภทแรกคือโรงสีที่มาจากพวกพ่อค้าข้าวเปลือกที่มองเห็นช่องทางก็ไปเช่าหรือซื้อโรงสีต่อจากพวกโรงสีเก่าๆที่เลิกกิจการไปเพราะไม่ยอมเข้าโครงการรับจำนำเพื่อมาเข้าร่วมโครงการรับจำนำกับรัฐบาลในสมัยของคุณวัฒนา และยุคนั้นพอรัฐบาลจำนำสูง เศรษฐกิจดี ธนาคารปล่อยกู้ ไม่มีต้นทุน มันก็เลยเกิดโรงสีขึ้นมาใหม่เยอะมาก จากโรงสี 200 กว่าโรง ก็เพิ่มขึ้นเรื่อยๆจนอยู่ที่ประมาณ 2,000 โรง ซึ่งโรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำพวกนี้ทำกิจการโรงสีโดยไม่ใช้เงินทุนตัวเอง ซึ่งโรงสีแบบที่ขึ้นมาแบบเครดิตไม่มี ช่องทางการค้าไม่มี แล้วยังลงทุนจากการจำนำไปเยอะ แต่ขายอะไรไม่เป็นค่าอะไรไม่ได้ พวกนี้พอหมดจำนำก็ปิดตายเลย แต่พวกที่เป็นโรงสีเก่าๆที่มาทำจำนำพอมาเป็นประชาธิปไตยก็สีข้าวได้ทั้งปี ซ้อมาขายไปสบาย แต่ต้องอย่าลืมว่าก็ต้องสงสารพวกโรงสีที่เกิดใหม่ เพราะโรงสีซื้อข้าวก่อนแล้วขายทีหลัง แต่ผู้ส่งออกขายก่อนแล้วค่อยซื้อทีหลัง โรงสีที่ซื้อก่อนต้องจ่ายเงินสด ในขณะที่ผู้ส่งออกจะซื้อแบบจ่ายเชื่ออีก 30 วัน โรงสีที่สร้างใหม่ๆมาเพื่อจำนำยังกู้ อยู่เลย ยังผ่อนอยู่เลย ก็ไม่มีวงเงินที่จะทำตรงนี้ และแบงก์ก็ไม่ปล่อยเพราะแบงก์ตัดวงเงิน บางคนก็ต้องล้มหายตายจากไป” (มานัส กิจประเสริฐ, 9 มิถุนายน 2558) CHULALONGKORN UNIVERSITY

ในขณะที่ทางนายกอร์ปศักดิ์ก็ได้เล่าถึงประเด็นการเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลที่กระทบต่อโรงสีว่า

“ตอนทำนโยบาย มีการคุยกับโรงสีมากกว่า เพราะโรงสีที่รับจ้างรัฐบาลสีข้าวในโครงการรับจำนำเดือดร้อน จึงมีการขอดอกเบี้ยต่างๆ เพราะจากนโยบายจำนำโรงสีเหล่านี้ทำหน้าที่แค่รับจ้างรัฐบาลเป็นหลัก” (กอร์ปศักดิ์ สภาวสุ, 18 สิงหาคม 2558)

โดยทั้งนี้ ทางรัฐบาลก็ได้มีความพยายามช่วยเหลือให้กลุ่มโรงสีเหล่านี้ให้สามารถแข่งขันในตลาดได้ โดย คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้มีความเห็นชอบในการทำโครงการเพิ่มสภาพ

คล่องให้ผู้ประกอบการค้าข้าว โดยพิจารณาคัดเลือกจากโรงสีและตลาดกลางในความส่งเสริมของกรมการค้าภายใน โดยรัฐจะชดเชยดอกเบี้ยให้อัตราร้อยละ 2 ต่อปี ระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือน นับแต่วันกู้ (คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2554)

ด้านผลจากการเปลี่ยนแปลงที่มีต่อเกษตรกร พบว่า จากมาตรการช่วยเหลือของรัฐบาลที่กำหนดขอบเขตในการช่วยเหลือเกษตรกรเพียงไม่เกิน 25 ไร่ต่อครัวเรือน เนื่องจากต้องการมุ่งช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อย ทำให้ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรที่เคยได้รับประโยชน์จากระบบโควตาข้าวจากการจองสิทธิจำนองข้าวกับรัฐบาล ซึ่งบางส่วนก็เป็นกลุ่มเกษตรกรที่มีสายสัมพันธ์กับนักการเมืองในท้องถิ่นและในระดับชาติ และมีพื้นที่เพาะปลูกในขนาดกลางและขนาดใหญ่ที่ต้องเผชิญกับการแข่งขันในตลาดโดยไม่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลเช่นในอดีต ซึ่งอาจารย์นิพนธ์ มองว่า

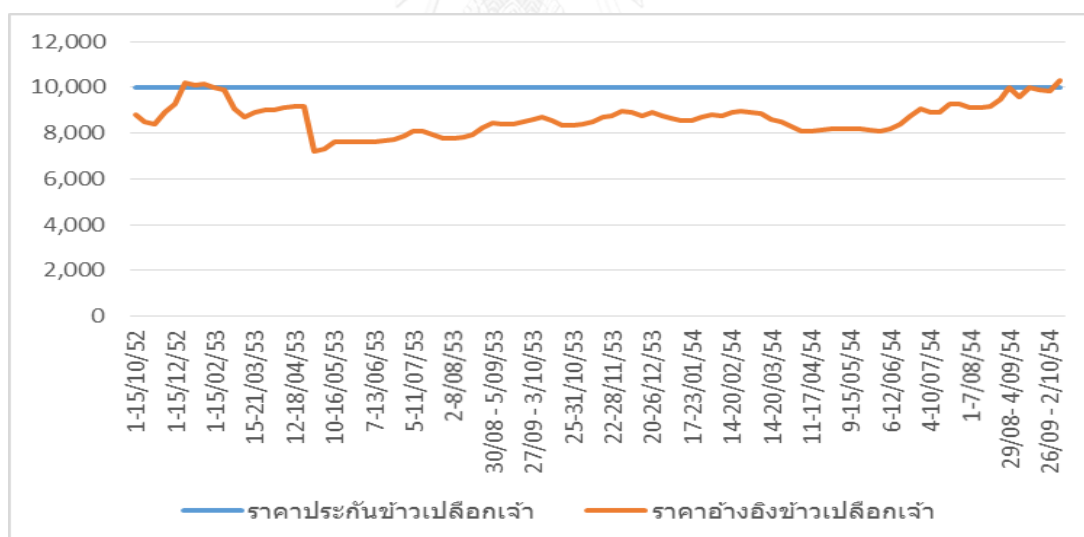
“โรงสีคุมหัวคะแนน ความสัมพันธ์ของโรงสีกับชาวนาเป็นเรื่องการเมือง นโยบายจำนำข้าวได้ประโยชน์ที่สุดจากโรงสี สส.ที่เป็นเจ้าของโรงสี ที่เข้าร่วมนโยบาย”(นิพนธ์ พัวพงศกร, 23 กรกฎาคม 2558)

จากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวของรัฐบาลที่มีต่อตัวแสดงดังที่กล่าวไปข้างต้น ทำให้โครงสร้างความสัมพันธ์ของตัวแสดงที่อยู่ในตลาดข้าวเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ รัฐบาลที่เคยเป็นพ่อค้ารายใหญ่และเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการคานอำนาจกับผู้ส่งออกได้ออกไปจากตลาด ทำให้อำนาจในการกำหนดราคาข้าวของตลาดภายในประเทศจึงขึ้นอยู่กับราคาการซื้อขายข้าวในตลาดระหว่างประเทศของผู้ส่งออก ที่จะสัมพันธ์มาถึงการกำหนดราคาข้าวรับซื้อข้าวสาร ที่โรงสีจะใช้เป็นราคาอ้างอิงในการกำหนดราคาข้าวเปลือกจากเกษตรกร ซึ่งต่างต้องรับความเสี่ยงจากความผันผวนของราคาซื้อขายที่ขึ้นลงตามกลไกตลาดเป็นทอดๆ โดยที่แต่ละขั้นตอนต่างต้องแบกรับความเสี่ยงและการแสวงหาผลประโยชน์ระหว่างกัน โดยที่เกษตรกรเป็นตัวแสดงที่มีอำนาจในการต่อรองต่ำที่สุด และต้องแบกรับภาระความเสี่ยงสูงที่สุด ในขณะที่โรงสีก็ต้องแบกรับความเสี่ยงรองลงมาในการดำเนินกิจการที่ต้องอาศัยเงินทุนสำรองค่อนข้างมาก รวมทั้งประสบการณ์ในการคาดการณ์ราคาข้าวรับซื้อจากผู้ส่งออกที่จะสร้างผลกำไรในการทำกิจการ ส่วนผู้ส่งออกแม้จะต้องแบกรับความเสี่ยงจากราคาซื้อขายข้าวในตลาดโลก แต่ในระดับภายในประเทศก็ถือว่าเป็นผู้ที่มีอำนาจมากที่สุดในกำหนดราคาข้าว และแบกรับความเสี่ยงน้อยกว่ากลุ่มตัวแสดงอื่นๆในตลาดข้าว และกลายเป็นตัวแสดงกลุ่มที่ได้รับประโยชน์มากที่สุดของการทำธุรกิจตลาดข้าวภายในประเทศ ทั้งจากการกำหนดราคาข้าวรับซื้อข้าวสารในประเทศโดยเสรีและอำนาจในการครอบครองทรัพยากรข้าว อีกทั้งกลุ่มผู้ส่งออกข้าวยังมีผู้เล่นที่มีอำนาจในการส่งออกข้าวปริมาณสูงเพียงไม่ถึง 10 ราย ทำให้ค่อนข้างได้เปรียบกว่าตัวแสดงอื่นๆในตลาดข้าวที่มีผู้เล่นมากกว่า และด้วยผลประโยชน์ที่กลุ่มผู้ส่งออกข้าวได้รับทำให้ดูเหมือนว่า โครงการ

ประกันรายได้เกษตรกร แม้ส่วนหนึ่งจะดำเนินนโยบายเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อย แต่ในด้านหนึ่งก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าตัวแสดงที่ได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินนโยบายที่แท้จริงคือ กลุ่มผู้ส่งออกข้าวที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายราคาข้าวในลักษณะของการแทรกแซงตลาดข้าวในรัฐบาลก่อนๆมาอย่างยาวนาน

อย่างไรก็ตาม จากการนำโครงการประกันรายได้เกษตรกรมาใช้เป็นมาตรการในการช่วยเหลือชาวนาในช่วงระยะเวลาดำเนินการประมาณ 2 ปี การดำเนินนโยบายของรัฐบาลประสบปัญหาในการดำเนินนโยบายที่สำคัญคือ ปัญหาการจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาหลักที่นโยบายนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในการปล่อยให้เอกชนเข้ามามีบทบาทมากเกินไปในระบบกลไกตลาดโดยขาดการควบคุมจากรัฐ โดยจากการนำเอาราคาอ้างอิงข้าวเปลือกเจ้าตลอดระยะเวลาในการดำเนินโครงการประกันรายได้มาเปรียบเทียบกับราคาประกันข้าวเปลือกเจ้าที่ได้มีการประกาศโดยกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ได้สะท้อนให้เห็นถึงผลลัพธ์ด้านราคาข้าวจากการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกร ดังแผนภาพ

แผนภาพที่ 6.2 ส่วนต่างของราคาประกันและราคาเกณฑ์กลางอ้างอิงข้าวเปลือกเจ้า



ที่มา: กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

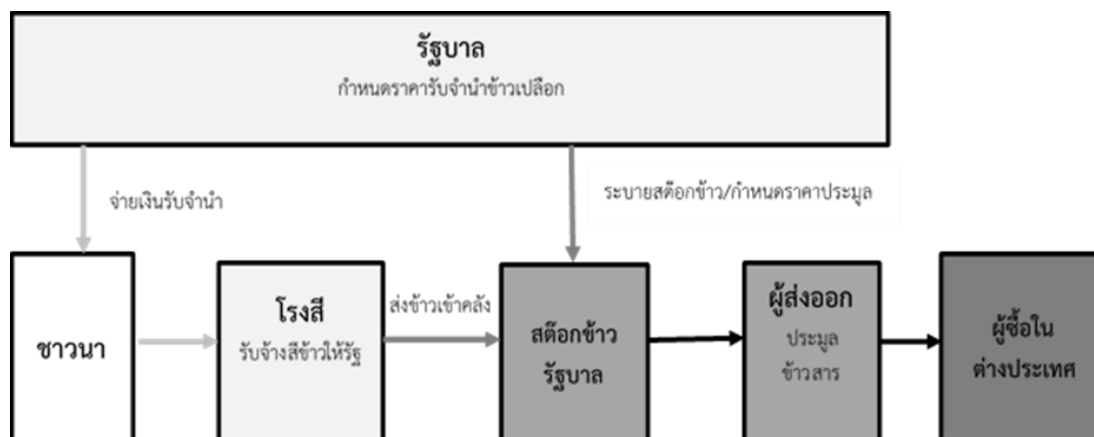
จากแผนภาพจะเห็นได้ว่า ตลอดระยะเวลาในการดำเนินโครงการ ราคาข้าวจากการประกาศเกณฑ์กลางอ้างอิงมีการเพิ่มสูงกว่าราคาประกันเพียงแค่ช่วงเริ่มต้นโครงการ แต่หลังจากนั้นราคาข้าวก็ต่ำกว่าราคาประกันตลอดจนกระทั่งภายหลังจากการประกาศที่จะปรับมาตรการการช่วยเหลือกลับไปเป็นโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ของโครงการที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาราคาข้าวของประเทศได้ และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาราคาข้าวมากที่สุดยังเป็นกลุ่มของชาวนา

กล่าวคือ โดยแนวคิดของรัฐบาลที่มีมุมมองว่า หากปล่อยให้ตลาดข้าวมีการแข่งขันโดยเสรีจะช่วยสร้างให้เกิดสภาพการแข่งขันในตลาดที่สูงขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ชาวนาสามารถขายข้าวได้ในราคาที่สูงขึ้นตามไปด้วย แต่จากข้อมูลในตารางกลับแสดงให้เห็นผลลัพธ์ในทางตรงกันข้ามคือ ราคาข้าวกลับลดต่ำลงในขณะที่การแข่งขันกลับชะลอตัว เนื่องจากการช่วยเหลือของรัฐบาลทำให้พ่อค้าในตลาดไม่ต้องมีการแข่งขันต่อสู้ในเรื่องราคาเพื่อจูงใจให้ชาวนามาขายข้าว เพราะชาวนามีรัฐบาลคอยให้การสนับสนุนอยู่แล้ว ในขณะที่รัฐบาลกลับต้องมีภาระงบประมาณในการจ่ายส่วนต่างที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาจากการดำเนินโครงการที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาราคาข้าวที่ตกต่ำได้ ส่งผลให้การดำเนินโครงการของรัฐบาลไม่ประสบผลสำเร็จในเชิงราคาข้าว และการกระตุ้นการซื้อขายภายในตลาดข้าว

ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่มีต่อตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายข้าวภายใต้โครงการรับจำนำ

จากการดำเนินโครงการรับจำนำ มีหลักการที่สำคัญคือ การที่รัฐเข้ามาเป็นพ่อค้ารายใหญ่ในตลาดที่ควบคุมทั้งปริมาณข้าวและการตั้งราคาจำนำที่สูงกว่าราคาตลาดเกือบเท่าตัว ซึ่งจากหลักการดังกล่าวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่สำคัญภายในตลาดข้าวคือ อำนาจในการกำหนดราคาข้าวภายในประเทศอยู่ในมือของรัฐโดยมีกลุ่มโรงสีที่เข้าร่วมโครงการทำหน้าที่เป็นเพียงการรับจ้างสีข้าวเปลือกให้กับรัฐ ในขณะที่กลุ่มพ่อค้าอื่นๆในตลาดข้าว ถูกลดอำนาจในการซื้อขายข้าวลงเนื่องจากไม่สามารถแข่งขันราคากับรัฐได้ โดยสามารถแสดงความสัมพันธ์ได้ดังแผนภาพ

แผนภาพที่ 6.3 โครงสร้างความสัมพันธ์ของตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายข้าวภายใต้โครงการรับจำนำข้าว



จากความสัมพันธ์ของตัวแสดงในแผนภาพ จะเห็นได้ว่าตัวแสดงที่เป็นเอกชนทั้งหมดโดนลดบทบาทและโดนเปลี่ยนแปลงบทบาทโดยรัฐ กล่าวคือ โรงสี มีบทบาทเป็นเพียงการรับจำนำรัฐสีข้าว แทนการมีอำนาจในการกำหนดราคาซื้อข้าวเปลือก ส่วนพ่อค้าข้าวในท้องถิ่น หยง ต่างถูกลดบทบาทในกระบวนการค้าข้าว และทำหน้าที่ได้เพียงการรอซื้อข้าวที่ไม่เข้าโครงการ ในขณะที่ผู้ส่งออกข้าวถือเป็นตัวแสดงที่ถูกลดบทบาทมากที่สุดและกระทบต่ออำนาจในการกำหนดราคาซื้อขายข้าวสารโดยตรง เนื่องจากรัฐบาลเข้ามามีบทบาทในส่วนนี้แทน อีกทั้งรัฐบาลยังกลายเป็นผู้ถือครองข้าวรายใหญ่ที่มีอำนาจต่อรองกับผู้ส่งออกในการขอประมูลข้าวจากรัฐเพื่อใช้ในการทำธุรกิจ ด้วยเหตุนี้ การเปลี่ยนแปลงนโยบายในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ถูกคัดค้านจากผู้ส่งออกข้าวตั้งแต่ยังไม่เริ่มดำเนินการ แต่รัฐบาลก็ยังยืนยันในการเดินหน้าดำเนินนโยบายรับจำนำข้าว โดยนายชูเกียรติ โอภาสวงศ์ ผู้ส่งออกข้าว ได้เล่าว่า

“โดยปกติเราจะทำงานร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ตั้งแต่สมัยคุณพ่อผมแล้ว การตลาด ช่วยดูแลเรื่องมาตรการ คือจริงๆได้อธิบายมาก ในช่วงที่ตั้งแต่ตอนเพื่อไทยกำลังจะขึ้นมา ตอนที่เขาประกาศนโยบาย เราพยายามที่จะไปพูดไปคุย บอกเหตุผลทั้งหลายทั้งปวงว่าทำไมไม่ได้หรอก แต่เขาไม่รับฟัง เพราะเขามีธงมาแล้ว เขาก็จะข้างๆคูๆไป” (ชูเกียรติ โอภาสวงศ์, 2558)

โดยทั้งนี้จากแนวทางในการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวที่รัฐบาลมีการตั้งราคารับจำนำข้าวสูงกว่าราคาตลาดเกือบเท่าตัวและมีการเปิดรับจำนำข้าวทุกเมล็ดได้ส่งผลกระทบต่อการทำธุรกิจของผู้ส่งออกข้าว อันเห็นได้จากยอดการสั่งซื้อข้าวที่มีปริมาณลดลงอย่างมากเพียงแค่สองเดือนแรกของการดำเนินนโยบาย ดังเห็นได้จาก รายงานคำสั่งซื้อข้าวจากต่างประเทศของสมาคมผู้ส่งออก

ข้าวไทยที่มีปริมาณการส่งออกลดลงอย่างต่อเนื่อง จากปริมาณการส่งออกในเดือนตุลาคม 2554 ที่มีเพียง 6 แสนตัน จากปกติเกือบ 1 ล้านตัน เช่นเดียวกับเดือนพฤศจิกายนที่ยอดการส่งออกลดลงเหลือ 5 แสนตัน ซึ่งสาเหตุเกิดจากราคาข้าวขาว 5% ที่ปรับสูงขึ้นตามโครงการรับจำนำ ทำให้ประเทศคู่ค้าหันไปซื้อข้าวจากประเทศอื่น(โปสต์ทูเคย์, 6 ธันวาคม 2554) ซึ่งในส่วนของผู้ส่งออกข้าวได้มีความพยายามสะท้อนถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับตัวแทนของรัฐบาลเพื่อให้ทบวงการค่านโยบาย รวมไปถึงการใช้วิธีการเจรจากรอบระหว่างผู้ส่งออกข้าวกับนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ซึ่งโดยส่วนใหญ่มีความใกล้ชิดกันอยู่แล้วแต่ก็ไม่ได้รับการพิจารณาเนื่องจากอำนาจในการตัดสินใจนโยบายอยู่ที่กลุ่มบุคคลบางกลุ่มในพรรคเพื่อไทย ดังที่นายชูเกียรติได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นว่า

“ผมไปเถียงกับ ดร.โอฬารที่สภาหอการค้าตอนเขาไปหาเสียง ท่านครับ ขนาดโอเปคยังทำได้ยากเลย ขนาดมีไม่กี่ประเทศ น้ำมันทุกคนต้องใช้ ยังทำได้ยากเลย ข้าวเนี่ยมีกี่ชนิด มีกี่ประเทศ ซึ่งห่างไกลกันมาก อินเดีย ปากีสถาน อเมริกา ไทย เวียดนาม จีนก็ยังมีส่งออก แล้วข้าวของแต่ละประเทศเนี่ย ก็เป็นข้าวพันธุ์ที่ต่างกัน ไม่มียูนิฟอร์มเหมือนน้ำมันทั่วโลกออกเทนเท่านี้ๆ น้ำมันทั้งโลกเหมือนกันหมด ข้าวไม่มี ข้าวแต่ละชนิด ก็มีความแตกต่างทั้งเรื่องของคุณภาพ ของ appearance ในเรื่องของราคา จับมารวมกันเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ เขาก็จะพูดอยู่เงี้ยว่า ไม่เป็นไร เดี๋ยวเราจะจับมือกับเวียดนาม ว่าร่วมมือกันอย่าไปขายมันถูก ผมบอกว่าท่านครับ มันเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เพราะเราอยู่ในวงการค้าเราทราบว่าเวียดนามเนี่ยเขาก็มีปัญหาโครงสร้างเหมือนกัน ตั้งแต่ภาคการผลิต ต้นทุนการผลิตเขาต่ำมากๆ เพราะว่าที่ดินก็เป็นของรัฐหมดไม่ใช่ที่ดินของเอกชน ไม่ใช่ว่าเป็นของเอกชนที่มาปล่อยเช่ากับชาวนาอีกทีนึง เป็นของรัฐหมดแล้วรัฐก็เหมือนกับให้ชาวนาเช่าที่ในราคาที่ถูกมากแทบจะเรียกได้ว่าให้ฟรี รวมทั้งอะไรต่างๆเนี่ยต้นทุนเขาถูกกว่าเรา มาก ข้อที่สองคือเขาไม่มีนโยบายของการประกัน หรือรับจำนำ หรืออะไรทั้งนั้น เพราะเวียดนามไม่มีสตางค์เหมือนบ้านเรา ข้อที่สามดอกเบี้ยเงินกู้ในเวียดนามเนี่ย สูงมากไม่เหมือนไทย ไทยเราอาจจะเป็น 3-4 เปอร์เซ็นต์ ของเขาเนี่ย 10 กว่า เปอร์เซ็นต์ ไม่มีทางที่เขาจะมาเก็บข้าวรอ แล้วก็มาทบทับไ้ดอกเบี้ยที่มันเกิดขึ้น 10 กว่าเปอร์เซ็นต์ต่อปี ข้อที่สี่ ที่เก็บรักษาเขาไม่มี เขาไม่มีโกดังมากมายเหมือนบ้านเรา เพราะฉะนั้นเนี่ยข้าวออกมาจากท้องนา สีปู้ป เขาต้องรีบส่งออกให้เร็วที่สุด เพื่อให้มีการหมุนเวียน เพราะเขาก็ขาดหลายๆตัวที่ผมกล่าวไป แล้วคุณจะไปคุยกับเขายังไง ว่าไปบอกเขาว่าเก็บไว้ก่อนอย่าเพิ่งขาย หรือรัฐบาลไทยคุณจะไปซื้อข้าวเขาไว้หรือ

มันก็เป็นไปไม่ได้อีก คือไอ้แผนจะไปขอความร่วมมือ จะไปจับมือมันเป็นไปไม่ได้ คือบอกไปหมดทุกอย่างในสิ่งที่เราคิดว่าเขาน่าจะทราบ น่าจะต้องรู้ แต่เขาไม่ฟังเลยซักอย่าง” (ชูเกียรติ โอภาสวงศ์, 2558)

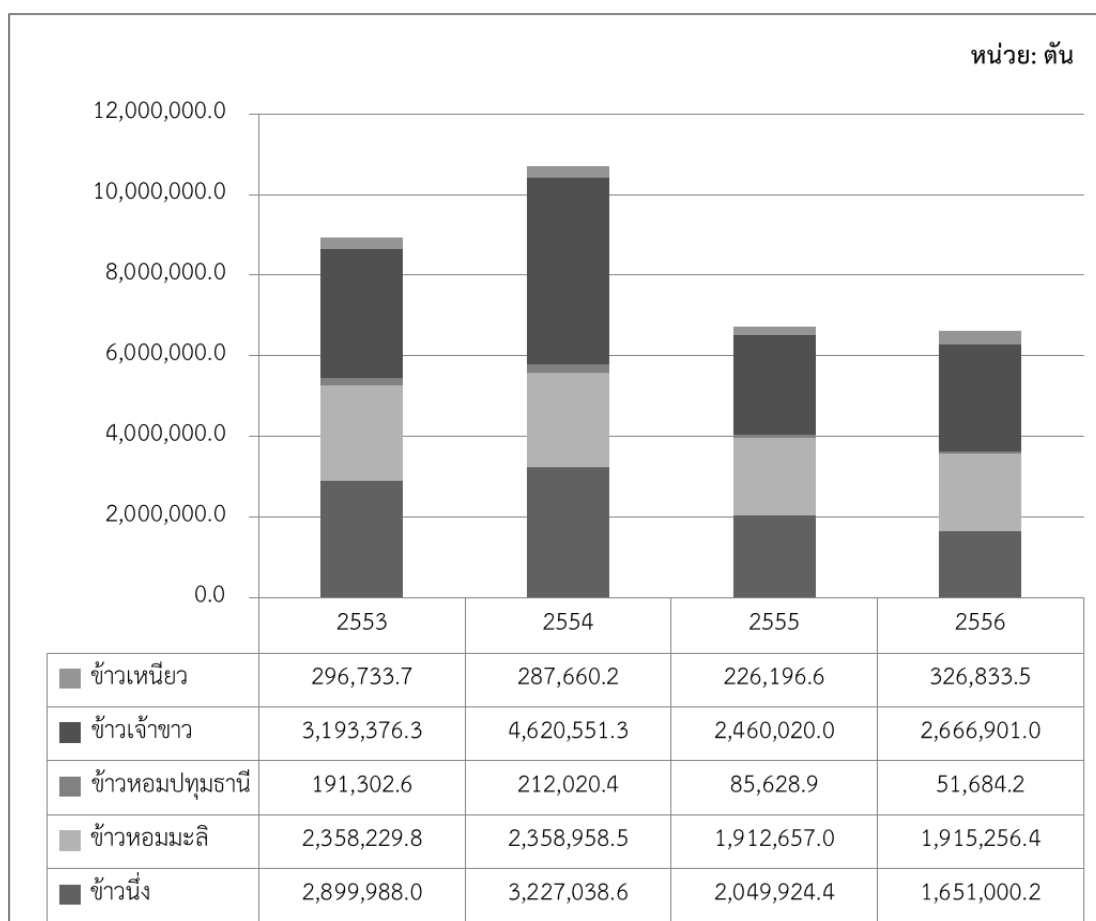
โดยทั้งนี้จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายส่งผลโดยตรงต่ออำนาจและการถือครองทรัพยากรของผู้ส่งออกซึ่งมีบทบาทในการกำหนดราคาข้าวภายในประเทศในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ที่ต้องเปลี่ยนไปสู่ภาครัฐในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ซึ่งทั้งนี้หนึ่งในปัจจัยหลักในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์เกิดจากมุมมองที่เชื่อว่าปัญหาราคาข้าวตกต่ำภายในประเทศเกิดจากผู้ส่งออก ดังเช่นในบทสัมภาษณ์ของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในนิตยสาร Forbes ที่ว่า

“กลุ่มที่มีปัญหากับโครงการนี้คือผู้ส่งออก เพราะก่อนหน้านี้ชีวิตของพวกเขาสบายเหลือเกิน เพราะรัฐบาลซื้อมาแล้วก็ขายให้ผู้ส่งออกถูกๆ แล้วก็ไปขายต่อในตลาดต่างประเทศราคาถูกเช่นกัน เราเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวอันดับ 1 ของโลก ทำไมเราต้องขายข้าวในราคาถูก แต่ผู้เสียประโยชน์คือชาวนา รัฐบาลชุดนี้มีแนวคิดที่อยากให้เกษตรกรล้มตาอ้าปากได้ มีเงินเลี้ยงปากเลี้ยงท้อง มิเช่นนั้นก็จะเลิกทำนาและไปทำอย่างอื่น...เมื่อเราตัดสินใจที่จะเป็นผู้ส่งออกข้าวอันดับ 1 เราต้องให้เกษตรกรอยู่ได้ นี่เป็นปรัชญาของเรา ดังนั้นกลุ่มผู้ส่งออกจะต้องทำงานหนัก อย่าสบายเกินไปนัก พวกคุณต้องรู้จักการทำการตลาด ต้องรู้จักการแข่งขัน และจะทำให้ทั่วโลกหันมาซื้อข้าวไทย” (ธีรภัฏ รัตนเสวี, 2555)

จากแนวคิดของรัฐบาลดังที่กล่าวไปข้างต้นนำมาสู่การดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของตัวแสดงที่อยู่ในตลาดข้าว เนื่องจากรัฐบาลเข้ามามีบทบาทในกลไกตลาดข้าวแทนที่เอกชน โดยการดึงอุปทานข้าวมาควบคุม ทำให้รัฐมีอิทธิพลเหนือตลาดข้าวในประเทศ ซึ่งจากผลการศึกษาของอาจารย์สมพร อิศวิลานนท์ ได้ระบุว่า เฉพาะการดำเนินนโยบายรับจำนำในปี 2555 มีปริมาณข้าวเปลือกที่ถูกควบคุมโดยรัฐประมาณ 65% ของผลผลิตข้าวทั้งประเทศ (สมพร อิศวิลานนท์, 2556: 7) ในขณะที่ในรายงานของคณะทำงานนายกยิ่งลักษณ์ได้ระบุว่า การดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวตลอดทั้งโครงการทั้งในปีการผลิต 2555/2556 และ 2556/2557 มีปริมาณข้าวเปลือกที่รับจำนำประมาณ 38.5 ล้านตัน จากปริมาณผลผลิตข้าวทั้งหมด 76 ล้านตัน หรือคิดเป็น 50.66% ของผลผลิตข้าวทั้งประเทศ ซึ่งไม่ได้กระทบต่อการดำเนินธุรกิจของผู้ค้าข้าวรายใหญ่ เนื่องจากยังมีข้าวอีก 49% อยู่ในกลไกตลาด (คณะทำงาน นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร, 2558: 33) โดยทั้งนี้ เมื่อ

พิจารณาอัตราการส่งออกข้าว พบว่า จากการดำเนินโครงการของรัฐบาลที่มีการดึงข้าวออกจากตลาดเป็นจำนวนมากหาศาลนั้น ได้กระทบต่อปริมาณการส่งออกของประเทศอย่างชัดเจน ดังข้อมูลในตาราง

แผนภาพที่ 6.4 ปริมาณการส่งออกข้าวไทย จำแนกตามชนิดข้าว ปี 2553 – 2556



ที่มา : กรมศุลกากร รวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2557)

จากข้อมูลในแผนภาพ จะเห็นได้ว่าปริมาณการส่งออกข้าวไทยเมื่อเปรียบเทียบระหว่างช่วงปี 2553-2554 ก็ระหว่างช่วงปี 2555 – 2556 ซึ่งเป็นช่วงของการดำเนินนโยบายรับจำนำนั้น มีความแตกต่างของปริมาณข้าวส่งออกในทุกชนิดข้าว โดยเฉพาะข้าวเจ้าขาวและข้าวเหนียว ในขณะที่ในช่วงของการส่งออกข้าวเหนียวได้รับผลกระทบน้อยที่สุด

แต่อย่างไรก็ตามผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการกำหนดกลไกของตลาดข้าวที่รัฐเข้ามาเป็นผู้รับซื้อและครอบครองข้าวรายใหญ่ในตลาดภายในประเทศ ส่งผลให้รัฐไม่สามารถควบคุมการดำเนินกิจการของผู้ส่งออกข้าวได้ทั้งหมด เนื่องจากผู้ส่งออกข้าวบางส่วนมีการปรับเปลี่ยนการดำเนินธุรกิจจากการซื้อข้าวจากตลาดภายในประเทศกลายเป็นเทรดเดอร์ซื้อข้าวจากต่างประเทศมาส่งออก

เนื่องจากต้นทุนข้าวไทยปรับตัวสูงมากขึ้น อาทิ เอเชีย โกลเด้น ไรซ์ ที่ซื้อข้าวจากปากีสถาน (โพสต์ทูเดย์, 6 ธันวาคม 2554) รวมทั้งการหาแหล่งผลิตข้าวในต่างประเทศเพื่อทดแทนแหล่งผลิตในประเทศที่ถูกควบคุมโดยรัฐบาล ซึ่งนายสมเกียรติ มรรคยาศร เลขาธิการสมาคมผู้ส่งออกข้าวได้เล่าว่า

“เราก็หาแหล่งsupply มีการจัดทริปไปหาแหล่งsupplyที่ต่างประเทศ ก็คือเป็นเวียดนามเป็นเขมร หรือพม่าพวกเนี้ยเพื่อจะนำเอาผลผลิตของพวกเนี้ยทดแทนทางด้านของเราเอง แหล่งผลิตในประเทศก็ต้องเข้าโครงการหมดแล้วถูกมัยครับ พอมันไม่มีปริมาณหมุนเวียน เราก็เริ่มไปเสาะหา รอบๆที่เป็นsupplierได้ ก็คือ เราไม่ได้ไปเอาเข้ามาเลย เพียงแต่ว่าเราต้องการเสิร์ฟลูกค้าเรา ลูกค้าเราไม่ได้อยู่ในประเทศ”(สมเกียรติ มรรคยาศร, 3 มิถุนายน 2558)

ด้านการเปลี่ยนแปลงของนโยบายที่กระทบต่อตัวแสดงอื่นๆในตลาดข้าว พบว่า การเปลี่ยนแปลงของนโยบายส่งผลกระทบต่อภารกิจของโรงสีที่ไม่ได้ร่วมโครงการของรัฐบาล โดยเฉพาะโรงสีขนาดกลางและขนาดเล็กทั้งที่เป็นโรงสีเอกชน โรงสีชุมชน และโรงสีสหกรณ์ เนื่องจากเงื่อนไขของหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโรงสีเพื่อเข้าร่วมโครงการรับจำนำเอื้อต่อโรงสีขนาดใหญ่ จากการระบุว่า โรงสีที่ได้รับการจัดเกรดว่าเป็นโรงสีที่ให้ความร่วมมือกับทางราชการสูงจะได้รับพิจารณาก่อน อีกทั้งมีการกำหนดเงื่อนไขให้โรงสีที่เข้าร่วมโครงการต้องมีความพร้อมทั้งในด้านของอุปกรณ์เช่น เครื่องชั่งน้ำหนักสำหรับรถบรรทุก เครื่องวัดความชื้น เครื่องตรวจสอบคุณภาพข้าว เครื่องอบลดความชื้นหรือลานตาก สถานที่เก็บข้าวที่ต้องอยู่บริเวณเดียวกับโรงสี และต้องไม่มีภาระคั่งส่งมอบข้าวในโครงการช่วยเหลือเกษตรกรในรัฐบาลที่ผ่านมา ซึ่งโรงสีที่มีทุกอย่างตามเงื่อนไขส่วนใหญ่เป็นโรงสีขนาดใหญ่เท่านั้นและทำให้โรงสีขนาดกลางและขนาดเล็กบางส่วนไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้ เนื่องจากไม่มีอุปกรณ์และทุนในการจัดหาอุปกรณ์ที่เพียงพอ ดังนั้นโรงสีที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการจึงต้องกลายเป็นคู่แข่งทางธุรกิจกับรัฐไปโดยปริยายและจากการที่รัฐตั้งราคารับจำนำข้าวสูงกว่าราคาตลาดก็ทำให้โรงสีเหล่านี้ไม่สามารถแข่งขันในตลาดได้ (ศรียาชา เจริญพานิช และคณะ, 2557) ในขณะที่โรงสีที่เข้าร่วมโครงการค่อนข้างจะได้ประโยชน์จากโครงการรับจำนำค่อนข้างมาก โดยโรงสีที่เข้าร่วมโครงการโดยส่วนใหญ่เป็นโรงสีที่เคยเข้าร่วมโครงการรับจำนำมาแล้วในรัฐบาลชุดเก่าๆก่อนที่จะมีการเปลี่ยนนโยบายมาเป็นโครงการประกันราคาในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ ซึ่งโรงสีเหล่านี้ส่วนหนึ่งไม่มีความเชี่ยวชาญในการแข่งขันตามกลไกตลาดปกติ ที่ต้องมีความเชี่ยวชาญในการเลือกซื้อข้าว และความสามารถในการเก็งกำไรราคาข้าว ซึ่งการเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวกับรัฐบาลช่วยลดแรงกดดันในการแข่งขันให้กับโรงสีเหล่านี้ เนื่องจากโรงสีทำหน้าที่เป็นเสมือนลูกจ้างของรัฐบาลที่ได้รับ

ค่าตอบแทนสูงกว่าค่าตอบแทนจากการแข่งขันในการทำธุรกิจตามระบบตลาด (นิพนธ์ พัวพงศกร และอัมมาร สยามวาลา, 2555)

นอกจากนี้ ในส่วนของโรงสีข้าวหนึ่งถือเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากโครงการค่อนข้างมาก เนื่องจากเงื่อนไขของนโยบายที่ให้โรงสีต้องทำการสีแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร ทำให้โรงสีสำหรับข้าวหนึ่งซึ่งมีเครื่องจักรและมีกรรมวิธีการสีข้าวที่แตกต่างจากโรงสีข้าวสาร โดยทั่วไปไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้ในทางปฏิบัติและจากการกำหนดราคาข้าวที่สูงกว่าราคาตลาดของรัฐบาลก็ทำให้โรงสีขาดวัตถุดิบในการสีข้าวเนื่องจากชวานาส่วนใหญ่นำข้าวไปจำหน่ายให้กับรัฐ จึงต้องพยายามรับซื้อข้าวในราคาที่สูงขึ้นและหาข้าวที่ไม่เข้าร่วมโครงการซึ่งมีน้อยและไม่เพียงพอต่อการสั่งซื้อ ซึ่งกระทบต่อการดำเนินกิจการค่อนข้างมากจนบางแห่งต้องปิดกิจการไป ในขณะที่โรงสีบางส่วนก็ต้องเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเพื่อให้มีวัตถุดิบในการทำข้าวหนึ่งและใช้วิธีอื่นในการหาข้าวสารส่งเข้าคลังทดแทน (ผู้ประกอบการโรงสีข้าวหนึ่ง, 25 มิถุนายน 2558) ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าแม้โครงการรับจำนำข้าวจะไม่ได้เอื้อต่อผู้ประกอบการค้าข้าวหนึ่งแต่จากสถิติกลับพบว่าปริมาณการส่งออกข้าวหนึ่งของไทยแม้จะลดปริมาณลงแต่ก็มีทิศทางของปริมาณการส่งออกข้าวที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์การค้าขายข้าวในช่วงของการดำเนินโครงการรับจำนำ

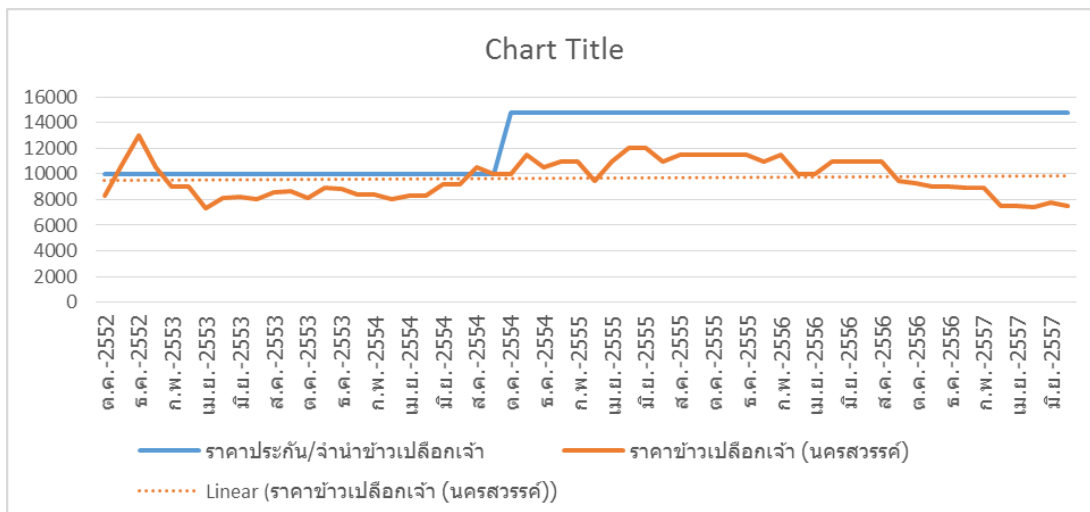
ด้านการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่กระทบต่อชวานา พบว่า โครงการรับจำนำข้าวส่งผลกระทบต่อชวานารายย่อยที่เคยได้รับประโยชน์จากโครงการประกันรายได้เกษตรกรในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เนื่องจากในสมัยโครงการประกันรายได้แม้ชวานาจะไม่มีข้าวไปขายแต่หากขึ้นทะเบียนไว้ก็ได้รับเงินชดเชย แต่ข้อกำหนดของโครงการรับจำนำกำหนดให้ชวานาต้องนำข้าวจำนำกับโรงสีในพื้นที่เท่านั้น ซึ่งในบางพื้นที่ไม่มีโรงสีที่เข้าร่วมโครงการหรือบางพื้นที่มีโรงสีเข้าร่วมโครงการเพียงแคโรงเดียว ส่งผลให้ชวานารายย่อยจำนวนมากไม่สามารถเข้าร่วมโครงการเนื่องจากผลผลิตที่ได้ไม่คุ้มทุนต่อการบรรทุกไปจำหน่าย ณ โรงสีในพื้นที่ที่รัฐบาลกำหนดไว้ หรือในบางรายใช้วิธีการขายข้าวพร้อมใบประทวนให้แก่พ่อค้าข้าวในท้องถิ่นแทน ในขณะที่กลุ่มชวานาที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวกลับมีอำนาจการต่อรองที่ลดลงจากการจำกัดพื้นที่ของโรงสีที่สามารถจำนำข้าวได้ และนอกจากนี้ยังพบว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นประโยชน์ต่อชวานารายใหญ่มากกว่าชวานารายย่อย ดังจะเห็นได้จากมูลค่าของเงินจำนำข้าวในช่วงของโครงการรับจำนำข้าวประจำปีการผลิต 2555 มีการระงับตัวของเงินจำนำที่โอนโดย ธ.ก.ส. ประมาณ 27,000 ล้านบาทกับกลุ่มชวานาประมาณ 30,000 คน โดยมีรายได้เฉลี่ยต่อคนมากกว่า 600,000 บาท มีปริมาณข้าวรวม 43 ตัน ในขณะที่เงินจำนำอีก 32,600 ล้านบาท โอนให้กับกลุ่มชวานาประมาณ 345,000 คน โดยมีรายได้เฉลี่ยต่อคนที่ 10,000 – 200,000 บาท ปริมาณข้าวรวม 14.3 ตัน ซึ่งหากจัดแบ่งตามระดับรายได้ของครัวเรือนชวานาพบว่า ครัวเรือนของชวานาที่ร่ำรวยได้รับส่วนแบ่งในผลประโยชน์จากการรับจำนำข้าวถึง 39% ในขณะที่ครัวเรือนของชวานาที่ยากจน

ได้รับส่วนแบ่งในผลประโยชน์จากการรับจำนำข้าวเพียง 18% (นิพนธ์ พัวพงศกร และอัมมาร สยามวาลา, 2555)

โดยทั้งนี้ จากการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ แม้กลุ่มเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจะเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากเงินรับจำนำของรัฐบาล แต่หากพิจารณาในกลุ่มของตัวแสดงในตลาดข้าวที่เป็นผู้ซื้อข้าวกลับพบว่า กลุ่มโรงสีที่เข้าร่วมโครงการเป็นกลุ่มตัวแสดงที่ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการเข้าร่วมโครงการ เนื่องจากได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการของรัฐบาลในทุกด้าน โดยเฉพาะด้านต้นทุนในการดำเนินกิจการ และกำไรจากการดำเนินกิจการ ทั้งค่าจ้างสีแปรค่าเก็บรักษาข้าวในโกดัง อีกทั้งยังไม่ต้องรับภาระจากความเสี่ยงในการซื้อขายข้าวเปลือกในสภาพการซื้อขายโดยปกติ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์เอื้อต่อการประกอบกิจการของโรงสีมากกว่าการประกอบกิจการของตัวแสดงกลุ่มอื่นๆ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ส่งออกข้าว และกลุ่มพ่อค้าข้าว ที่ไม่อยู่ในเงื่อนไขของการเข้าร่วมในโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล อีกทั้งยังกลายเป็นกลุ่มที่เสียประโยชน์ค่อนข้างมากจากการเปลี่ยนแปลงของนโยบายในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ เนื่องจากอำนาจการถือครองทรัพยากรและอำนาจในการกำหนดราคารับซื้อข้าวถูกควบคุมจากรัฐบาล ส่งผลให้กลุ่มตัวแสดงเหล่านี้ต้องมีต้นทุนในการประกอบกิจการ และมีการแข่งขันที่สูงขึ้นในการรักษากิจการให้อยู่รอด และยังเป็นสถานการณ์ที่แตกต่างจากการดำเนินธุรกิจของโรงสีในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ค่อนข้างมาก

ด้านการพิจารณาในส่วนของการรับซื้อข้าวเปลือกที่อยู่นอกโครงการรับจำนำ ปรากฏว่า แม้ผลจากการยกระดับราคาซื้อขายข้าวด้วยการรับจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาดเกือบเท่าตัวจะช่วยให้ราคาข้าวเปลือกที่รับซื้อในตลาดเอกชนสูงขึ้น แต่ก็แค่ระยะเวลาหนึ่ง โดยจากเก็บข้อมูลสถิติของราคาขายข้าวเปลือกเจ้าที่ราคาสูงสุดในตลาดนครสวรรค์ ในช่วงวันสุดท้ายของการซื้อขายข้าวในแต่ละเดือน ตั้งแต่เดือน ตุลาคม 2552 ซึ่งเริ่มมีการดำเนินโครงการประกันรายได้ ไปจนถึงเดือน มิถุนายน 2557 ซึ่งเป็นเดือนสุดท้ายของการดำเนินโครงการรับจำนำข้าว ตามการประกาศราคาข้าวเปลือกในเว็บไซต์ของกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ สามารถแสดงถึงทิศทางของราคาข้าวเปลือกเจ้า ได้ดังแผนภาพ

ตารางที่ 6.4 เปรียบเทียบราคาข้าวเปลือกเจ้าในโครงการประกันรายได้เกษตรกรและโครงการรับจำนำกับราคาซื้อขายข้าวเปลือกเจ้าของตลาดนครสวรรค์



ที่มา: กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

จากข้อมูลในแผนภาพจะเห็นได้ว่า แม้โครงการรับจำนำข้าวจะส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของราคาซื้อขายข้าวในตลาดเอกชนหากเปรียบเทียบกับโครงการประกันรายได้เกษตรกร แต่เป็นการส่งผลเพียงช่วงเวลาหนึ่ง เนื่องจากราคารับซื้อข้าวในช่วงปีสุดท้ายของโครงการกลับปรากฏว่าราคาข้าวตกลงเรื่อยๆ และเกือบจะต่ำกว่าราคารับซื้อข้าวในสมัยรัฐบาลก่อนหน้า ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของโครงการรับจำนำข้าวที่แม้จะพยายามเข้าไปบทบาทในการควบคุมกลไกตลาดข้าวแต่ก็ทำได้แค่เพียงช่วงสั้นๆ เพราะท้ายที่สุดกลไกตลาดข้าวของเอกชนก็สะท้อนราคาที่แท้จริง และทำให้โครงการของรัฐล้มเหลวและโครงสร้างของตลาดข้าวก็จะปรับเปลี่ยนมาสู่สภาพปกติ ภายหลังจากการสิ้นสุดโครงการ

โดยทั้งนี้ จากความสัมพันธ์ของตัวแสดงในตลาดข้าวพบว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายส่งผลต่อโครงสร้างความสัมพันธ์ของตัวแสดงในตลาดข้าวที่รัฐบาลเข้ามามีบทบาทหลักในการควบคุมกลไกตลาดข้าวสารและข้าวเปลือกภายในประเทศแทนที่กลไกตลาดในระบบเดิมที่เอกชนคือ ผู้ส่งออกมีบทบาทในการกำหนดราคารับซื้อในตลาดข้าวสารในขณะที่โรงสีมีบทบาทในการกำหนดรับซื้อในตลาดข้าวเปลือก รวมทั้งการลดบทบาทของตัวแสดงอื่นๆ เช่น หยาง และพ่อค้าในท้องถิ่นที่เคยทำหน้าที่ในการเป็นตัวเชื่อมในการซื้อขายในตลาดข้าวสารและตลาดข้าวเปลือก โดยผลจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทำให้ตัวแสดงต่างๆ ในตลาดต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ใหม่ กล่าวคือ ในส่วนของผู้ส่งออกข้าวมีการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ที่นอกเหนือจากการปรับเปลี่ยนวิธีการขายข้าวเพื่อประกอบธุรกิจให้อยู่รอดแล้ว ผู้ส่งออกยังมีการปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นเทรดเดอร์ในการซื้อข้าวในต่างประเทศแทน ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างโรงสีกับผู้ส่งออกเปลี่ยนไปเป็นความสัมพันธ์ของโรงสี

กับรัฐบาลที่โรงสีต้องปรับบทบาทกลายเป็นลูกจ้างของรัฐในการสีข้าว และความสัมพันธ์ของโรงสีกับชาวนาที่โรงสีทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในการรับจำนำข้าว โดยมีอำนาจเพียงแค่การตรวจสอบสภาพข้าวเพื่อระบุรายละเอียดข้าวที่รับจำนำให้กับรัฐแทนการทำหน้าที่กำหนดราคาซื้อข้าวเปลือก ในขณะที่ในส่วนหนึ่งของชาวนาแม้จะเหมือนมีอำนาจและโอกาสมากขึ้นจากการตั้งราคารับซื้อข้าวสูงกว่าราคาตลาดของรัฐบาล แต่ในทางปฏิบัติชาวนากลับมีอำนาจในการต่อรองลดลงจากการจำกัดพื้นที่ของโรงสีที่รับจำนำ และต้องแบกรับกับต้นทุนที่สูงขึ้นส่งผลให้ชาวนาที่จะได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงในโครงการต้องมีปริมาณข้าวที่เข้าร่วมโครงการมากเพียงพอ ซึ่งในส่วนนี้กลุ่มชาวนาในพื้นที่ภาคกลางและพื้นที่ที่ติดคลองชลประทานจะได้เปรียบกว่าชาวนาในพื้นที่ภาคเหนือและอีสาน เนื่องจากสามารถผลิตข้าวได้ในจำนวนครั้งที่มากกว่าจึงมีปริมาณข้าวเข้าร่วมโครงการมากกว่า

โดยสรุป จากการศึกษาการเมืองในกระบวนการกำหนดและเครือข่ายนโยบายราคาข้าว จะเห็นว่า การกำหนดและดำเนินนโยบายราคาข้าวประกอบด้วยปัจจัยหลักที่สัมพันธ์กันในสามปัจจัย คือ ปัจจัยด้านบริบท ปัจจัยด้านตัวแสดง และปัจจัยด้านเครือข่ายนโยบาย โดยเมื่ออธิบายผ่านตัวแบบได้ดังนี้

การเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์มีที่มาจาก สถานการณ์ของตลาดข้าวโลกก่อนการเปลี่ยนแปลงมีความผันผวนค่อนข้างสูง จากปัจจัยหลักๆคือ ราคาข้าวที่มีการขึ้นลงเร็ว ซึ่งเป็นผลจากประเทศผู้ส่งออกข้าวที่เป็นคู่แข่งของไทยมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่สำคัญคือ นโยบายการส่งออกของประเทศเวียดนามมีแนวโน้มการส่งออกเพิ่มขึ้นในขณะที่ประเทศอินเดียกลับงดการส่งออก ในขณะที่ประเทศผู้นำเข้าข้าวซึ่งเป็นลูกค้าของไทยหลายประเทศกลับมีนโยบายในการสั่งซื้อข้าวเพื่อรักษาสต็อกข้าวของประเทศตนเองไว้ ซึ่งจากสถานการณ์เหล่านี้ได้ส่งผลโดยตรงต่อสถานการณ์ข้าวภายในประเทศ โดยเฉพาะในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ราคาในตลาดข้าวของไทยมีราคาพุ่งสูงขึ้นและตกลงมาอย่างรวดเร็วก่อนที่ตลาดข้าวโดยรวมจะมีภาวะชะลอตัวซึ่งเป็นผลกระทบมาจากสองส่วนคือ สถานการณ์ของตลาดข้าวโลกที่ผันผวนจากภาวะวิกฤตในช่วงปลายปี 2551 ถึงกลางปี 2552 และผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในสมัยนายสมัครและนายสมชาย ที่ทำให้มีปริมาณข้าวประมาณ 6 ล้านตัน อยู่ในสต็อกของรัฐบาลและปัญหาการตั้งราคารับจำนำที่สูงซึ่งส่งผลต่อทั้งการซื้อขายข้าวภายในตลาดข้าวไทย ทำให้ต้นทุนราคาข้าวสำหรับส่งออกที่เพิ่มสูงขึ้นและส่งผลกระทบต่อผู้ค้าในตลาดโลกที่มีการชะลอการสั่งซื้อสินค้าจากสต็อกของรัฐบาลไทยเพื่อเก็งกำไร โดยจากปัญหาที่เกิดขึ้นได้กระทบต่อการบริหารงานในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ที่ขึ้นมาบริหารประเทศต่อจากรัฐบาลสมชาย ที่เจอกับทั้งปัญหาสภาวะราคาข้าวตกต่ำ ปัญหาสต็อกข้าวที่รอกการระบาย และปัญหาด้านงบประมาณทั้งในการจัดการกับข้าวในสต็อกและการออกมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรที่ต้องประสบปัญหาเพิ่มขึ้นหากใช้นโยบายรับจำนำข้าวแบบเดิม ส่งผลให้กลุ่มแกนนำ

ของพรรคประชาธิปัตย์มีการดึงกลุ่มเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการออกแบบมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรในรูปแบบใหม่ คือ โครงการประกันรายได้เกษตรกร

การเปลี่ยนแปลงโครงการประกันรายได้เกษตรกรได้ส่งผลต่อโครงสร้างของเครือข่ายนโยบายข้าว จากเดิมที่รัฐเคยเข้ามาแทรกแซงตลาดผ่านโครงการรับจำนำ โดยรัฐกลายเป็นผู้เล่นร่วมกับเอกชนในการซื้อข้าว ทำให้อำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์และราคาข้าวภายในโครงสร้างของเครือข่ายมีอยู่สองส่วนคือรัฐและเอกชน ในขณะที่ตัวแสดงที่อยู่ภายในเครือข่ายที่ผู้ส่งออกมีอำนาจกำหนดราคาข้าวสาร โรงสีมีอำนาจกำหนดราคาข้าวเปลือก ในขณะที่รัฐร่วมกำหนดราคาข้าวเปลือกผ่านราคารับจำนำ โดยจากการดำเนินโครงการข้าวในตลาดส่วนหนึ่งอยู่ในมือรัฐและอีกส่วนหนึ่งอยู่ในมือเอกชน ในขณะที่ผู้ที่จะได้รับประโยชน์หลักๆคือ ชาวนาที่ได้โควตาจำนำ และโรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำ เมื่อเปลี่ยนนโยบายทำให้โครงสร้างการซื้อขายในตลาดข้าวเปลี่ยนไปเนื่องจากรัฐใช้หลักกลไกตลาดเสรี ส่งผลให้เอกชนเป็นผู้เล่นหลักในตลาดและข้าวในตลาดส่วนใหญ่อยู่ในมือเอกชนโดยที่รัฐแทบไม่เข้ามาแทรกแซง ทำให้เกิดการแข่งขันที่สูงขึ้นระหว่างตัวแสดงในธุรกิจข้าว ที่มีผู้ส่งออกมีอำนาจสูงสุดในโครงสร้าง จากการมีอำนาจกำหนดราคาข้าวสาร ในขณะที่โรงสีมีอำนาจกำหนดราคาข้าวเปลือก ในขณะที่ชาวนารายย่อยซึ่งได้รับผลกระทบจากการแข่งขันได้รับเงินชดเชยส่วนต่างจากรัฐ

โดยจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงภายในโครงสร้างและตัวแสดงของเครือข่ายนโยบายข้าวแล้ว ผลจากการเปลี่ยนแปลงของอำนาจและการถือครองทรัพยากรของตัวแสดงในตลาดข้าว และการเปลี่ยนแปลงภายในเครือข่ายได้ส่งผลต่อสถานการณ์ของตลาดข้าวต่างประเทศที่การเปิดเสรีในการค้าข้าวของรัฐบาลไทยทำให้ปริมาณการส่งออกของไทยเพิ่มสูงขึ้นส่งผลให้หลายประเทศกลับมาซื้อข้าวไทยเนื่องจากต้นทุนราคาส่งออกของไทยที่สามารถแข่งขันได้อีกครั้ง ประกอบกับราคาซื้อขายข้าวมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น และหลายประเทศเปิดประมุลนำเข้าข้าวเพื่อรักษาสต็อกข้าวของประเทศ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในส่วนของมูลค่าการส่งออกกลับลดลงซึ่งเป็นผลกระทบจากการแข็งค่าของค่าเงินบาท ในขณะที่เมื่อพิจารณาในส่วนของตลาดข้าวภายในประเทศพบว่า ตลาดข้าวไทยยังได้รับผลกระทบจากปัญหาการระบายสต็อกข้าวของรัฐบาลที่มีปัญหาเรื่องความโปร่งใส ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อทั้งความเชื่อมั่นของผู้ค้าในตลาดข้าวที่มีการชะลอซื้อและกำหนดราคาซื้อขายข้าวลดลงเนื่องจากมีตัวเลือกจากปริมาณสต็อกข้าวที่ออกสู่ตลาด ในขณะที่ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายต่อบริบททางการเมือง พบว่า จากการดำเนินโครงการประกันรายได้ที่ต้องการให้เกิดการแข่งขันของราคาในตลาดข้าวจากการซื้อขายของพ่อค้าในตลาด แต่ในสภาพความเป็นจริงกลับพบว่า ราคาซื้อขายข้าวในตลาดยิ่งลดลงซึ่งเป็นผลมาจากปัญหาในการดำเนินโครงการระหว่างแกนนำรัฐบาลเช่น นายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ที่ไม่ประสานการทำงานในการพยุงราคาข้าวที่ตกต่ำจากการซื้อขายของตลาดเอกชนได้ ส่งผลให้รัฐบาล

ต้องชดเชยเงินส่วนต่างเพิ่มขึ้นค่อนข้างสูงจากการคาดการณ์ซึ่งกลายเป็นประเด็นหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล และนำมาสู่การยุบสภาและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

ด้านการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์เมื่อพิจารณาบริบทของตลาดข้าวโลกก่อนการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ค่อนข้างจะเป็นปัจจัยเชิงบวกสำหรับรัฐบาลในการดำเนินนโยบาย ในขณะที่สถานการณ์ของตลาดข้าวไทยแม้จะมีการส่งออกเพิ่มขึ้นแต่ราคาข้าวโดยรวมกลับลดต่ำลงยกเว้นราคาข้าวเหนียว แต่ภายหลังจากการชนะเลิศของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ซึ่งมีแกนนำหลักคือพรรคเพื่อไทย ซึ่งได้เสนอนโยบายรับจำนำข้าวเป็นนโยบายหลักในการหาเสียง ทำให้ภายหลังการจัดตั้งรัฐบาลและการประกาศดำเนินนโยบายรับจำนำข้าว โดยรับจำนำทุกเมล็ดในราคาตันละ 15,000 บาท ได้ส่งผลให้ราคาในตลาดข้าวมีราคาเพิ่มสูงขึ้นในช่วงก่อนการดำเนินนโยบายและในช่วงแรกของการดำเนินนโยบาย โดยทั้งนี้จากการดำเนินนโยบายของรัฐที่ต้องการควบคุมกลไกตลาดและผลักดันราคาข้าวให้เพิ่มสูงขึ้นผ่านการตั้งราคารับซื้อที่สูงกว่าราคาตลาดเกือบเท่าตัว ได้ส่งผลโดยตรงต่อโครงสร้างของเครือข่ายนโยบายข้าวที่รัฐเป็นผู้กำหนดราคาข้าว แทนการกำหนดผ่านกลไกตลาดในระบบการค้าข้าวปกติ ซึ่งส่งผลให้พ่อค้าในตลาดข้าวที่ไม่อยู่ในกฎเกณฑ์การเข้าร่วมโครงการกับรัฐบาล โดยเฉพาะผู้ส่งออกข้าว และหยงโดนลดบทบาทและถูกลดอำนาจต่อรองในการกำหนดราคาซื้อขายข้าวในตลาดข้าวไทย เนื่องจากข้าวในตลาดส่วนใหญ่อยู่ในมือของรัฐ ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้บางส่วนได้ปรับตัวไปทำธุรกิจตลาดข้าวนอกประเทศ ในขณะที่บทบาทของโรงสีที่เข้าร่วมโครงการถูกปรับบทบาทเป็นเพียงผู้รับจ้างรัฐ แต่ก็กลายเป็นผู้ที่ได้ประโยชน์ทั้งในส่วน of ข้าวที่ได้รับจากโครงการและในการมีอำนาจต่อรองในกับชานาในฐานะตัวแทนของรัฐในการรับจำนำข้าว ด้านส่วนของชานาที่ได้รับประโยชน์คือ ชานารายใหญ่ที่มีปริมาณข้าวมากพอในการนำข้าวเข้าร่วมโครงการรวมทั้งการต่อรองกับพ่อค้าในตลาดข้าวเอกชน ในขณะที่ชานารายย่อยมีอำนาจการต่อรองลดลงเนื่องจากข้อจำกัดจากกฎเกณฑ์ของรัฐที่ให้จำนำโดยเฉพาะโรงสีในเขตพื้นที่

ผลจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างและการเปลี่ยนแปลงอำนาจและการถือครองทรัพยากรในเครือข่ายนโยบาย ได้ส่งผลโดยตรงต่อตลาดข้าวที่ราคาข้าวภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากปริมาณข้าวโดยส่วนใหญ่อยู่ในมือรัฐบาล ซึ่งเป็นเพียงปรากฏการณ์ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เนื่องจากการซื้อขายข้าวในตลาดเอกชนลดลงสืบเนื่องมาจากปริมาณการส่งออกข้าวที่ลดลงเพราะต้นทุนราคาข้าวในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นจากราคารับจำนำของรัฐบาล ในขณะที่ผลของการดำเนินโครงการทำให้ชานาเร่งผลิตข้าวส่งผลให้มีปริมาณข้าวในตลาดเพิ่มสูงขึ้นเพื่อใช้ในการเข้าร่วมโครงการซึ่งส่งผลให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินในโครงการด้วยจำนวนมหาศาลเพื่อซื้อข้าวจากชานาประกอบกับปัญหาการทุจริต ซึ่งกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลจากการดำเนินโครงการ ในขณะที่รัฐเองก็ไม่สามารถมีศักยภาพในการนำข้าวจากการดำเนินโครงการไปใช้ในการค้าเพื่อแข่งขันกับประเทศผู้

ส่งออกข้าวในตลาดโลกได้แต่นโยบายราคาข้าวของไทยกลับเป็นปัจจัยบวกสำหรับประเทศคู่แข่ง เช่น เวียดนาม และอินเดียที่ในการทำการค้าส่งออกข้าวได้ในปริมาณที่เพิ่มขึ้น ภายใต้บริบทของการค้าข้าวโลกที่มีการปรับตัวของทั้งปริมาณและราคาซึ่งเป็นผลประโยชน์จำนวนมาก

จากความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆในกระบวนการกำหนดนโยบายราคาข้าวของทั้งสองรัฐบาล ดังที่กล่าวไปข้างต้น จะสังเกตเห็นได้ว่า บริบททางการเมืองเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายราคาข้าวของไทย โดยที่ผลจากการปรับเปลี่ยนนโยบายกลับส่งผลกระทบต่อทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง ซึ่งในบางส่วนของปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดจากความสัมพันธ์ของสินค้าข้าวที่กลายเป็นสินค้าทางการเมือง จากจำนวนชาวนาที่เป็นฐานเสียงใหญ่ของรัฐบาล ทำให้ทุกพรรคการเมืองต่างมุ่งเน้นในการกำหนดนโยบายข้าวเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง โดยคำนึงถึงผลกระทบในทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายค่อนข้างน้อย ทำให้ทิศทางของการกำหนดนโยบายราคาข้าวเป็นเพียงแนวทางการแก้ปัญหาราคาเพียงช่วงสั้นๆ และไม่สามารถทำให้เกิดการพัฒนาสินค้าข้าวผ่านนโยบายเกิดขึ้นได้จริง รวมทั้งทำให้การพัฒนานโยบายข้าวในเชิงการผลิตซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างสูงต่อราคาข้าวถูกละเลยไป ในขณะที่ตัวแสดงต่างๆในโครงสร้างของเครือข่ายนโยบายมีบทบาทเพียงแค่การปรับตัวตามนโยบายของรัฐ เนื่องจากลักษณะของกระบวนการกำหนดนโยบายที่ยังผูกโยงกับการเมือง

โดยสรุป การศึกษาการดำเนินนโยบายราคาข้าวของรัฐบาลอภิสิทธิ์ และรัฐบาลยิ่งลักษณ์ พบว่า นโยบายราคาข้าวของทั้งสองรัฐบาลวัตถุประสงค์ของการดำเนินนโยบายที่คล้ายคลึงกันคือ มีวัตถุประสงค์ของการดำเนินนโยบายราคาข้าวเพื่อต้องการยกระดับชีวิตชาวนาไทยผ่านการช่วยเหลือด้านรายได้ที่มาจากการขายข้าว แต่มีวิธีการดำเนินแนวทางในการช่วยเหลือชาวนาผ่านนโยบายที่แตกต่างกัน โดยทั้งนี้เมื่อพิจารณาในส่วนของบริษัทในการดำเนินนโยบายของทั้งสองรัฐบาล พบว่า ช่วงระยะเวลาในการดำเนินนโยบายราคาข้าวของทั้งสองรัฐบาลมีบริบททางเศรษฐกิจที่ไม่แตกต่างกันในส่วนของบริษัทตลาดข้าวโลกที่มีความผันผวนตลอดเวลา แต่เป็นความผันผวนที่ไม่กระทบต่อการซื้อขายข้าวและราคาข้าวในตลาดภายในประเทศมากนัก แต่ช่วงระยะเวลาในการดำเนินนโยบายราคาข้าวของทั้งสองรัฐบาลกลับมีความแตกต่างของบริบททางการเมืองในทั้งสองรัฐบาล ในสามประเด็นคือ

ประเด็นที่หนึ่ง ความแตกต่างของการขึ้นครองอำนาจของรัฐบาลที่รัฐบาลอภิสิทธิ์มาจากการลงมติของรัฐสภาในขณะที่รัฐบาลยิ่งลักษณ์มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมในการจัดตั้งและบริหารงานของรัฐบาลในฐานะตัวแทนของประชาชน

ประเด็นที่สอง ความแตกต่างของอำนาจทางการเมืองที่รัฐบาลอภิสิทธิ์มีคะแนนเสียงสนับสนุนของพรรคที่น้อยกว่าคะแนนเสียงสนับสนุนของพรรคฝ่ายค้านซึ่งส่งผลให้รัฐบาลอภิสิทธิ์ไม่

ค่อยมีเสถียรภาพเนื่องจากต้องพึ่งพาคะแนนเสียงจากพรรคร่วมรัฐบาล ในขณะที่รัฐบาลยิ่งลักษณ์มีคะแนนเสียงสนับสนุนที่มากกว่ากึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงในรัฐสภาทั้งหมด จึงส่งผลต่อการที่รัฐบาลมีอำนาจทางการเมืองที่ค่อนข้างสูง

ประเด็นที่สาม ความแตกต่างของสถานการณ์ทางการเมือง ซึ่งผูกโยงกับที่มาของการขึ้นมาใช้อำนาจของรัฐบาล เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงการบริหารงานของพรรคประชาธิปัตย์ถูกโจมตีด้วยประเด็นที่มาจากการจัดตั้งรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ส่งผลให้มีการประท้วงโดยกลุ่มต่อต้านอยู่บ่อยครั้งตลอดระยะเวลาการทำงานของรัฐบาล ในขณะที่ ในสมัยของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ สถานการณ์ทางการเมืองในช่วงแรกยังคงเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถทำงานได้ตามปกติ จนในช่วงปลายรัฐบาลจึงมีปัญหาการประท้วงจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในหลายประเด็น โดยเฉพาะปัญหาจากการดำเนินนโยบายราคาข้าว

จากความแตกต่างของบริบททางการเมืองของทั้งสองรัฐบาล ได้นำมาสู่ ความแตกต่างในด้านอื่นๆที่เป็นผลตามมา กล่าวคือ ความแตกต่างของอำนาจในการบริหารนโยบายที่รัฐบาลอภิสิทธิ์แม้พรรคประชาธิปัตย์จะเป็นผู้กำหนดนโยบาย รวมทั้งตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายแต่กลับไม่มีอำนาจที่แท้จริงในการบริหารนโยบายเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ในขณะที่ในรัฐบาลยิ่งลักษณ์ พรรคเพื่อไทยกลับมีอำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดทั้งในการกำหนดนโยบาย การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบาย รวมทั้งการควบคุมนโยบายเมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติใช้ให้เป็นไปตามแนวทางที่พรรคกำหนดไว้ จากผลของความแตกต่างเหล่านี้จึงส่งผลสู่ความแตกต่างของอำนาจและการถือครองทรัพยากรของตัวแสดงในตลาดข้าวที่มีความแตกต่างกัน

บทที่ 7

บทสรุป

การเปลี่ยนแปลงของบริบทการเมืองไทยในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมาภายหลังการใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2540 ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่กลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองต่างๆ โดยเฉพาะชัยชนะของพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้ง ปี 2544 ที่เกิดจากการนำนโยบายสาธารณะไปใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างฐานเสียงได้สำเร็จ และรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทยที่ได้ นำเอานโยบายที่ได้มีการหาเสียงไว้มาใช้เป็นกรอบในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้อำนาจในการกำหนดนโยบายถูกเปลี่ยนจากเทคโนโลยีโนแครตมาอยู่ที่พรรคการเมือง ซึ่งผลลัพธ์จากการเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้กระบวนการและการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะมีความสัมพันธ์กับผลประโยชน์ทางการเมือง

นโยบายราคาข้าว เป็นหนึ่งนโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงของแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะเช่นเดียวกันกับนโยบายอื่นๆ ซึ่งจากการเปลี่ยนแปลงของนโยบายราคาข้าวโดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่มีการนำโครงการประกันรายได้มาใช้แทนโครงการรับจำนำข้าวที่มีการดำเนินนโยบายมายาวนาน และการเปลี่ยนแปลงนโยบายในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ได้ยกเลิกโครงการประกันรายได้และนำเอาโครงการรับจำนำข้าวกลับมาใช้อีกครั้ง แต่ปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินโครงการที่แตกต่างไปจากโครงการรับจำนำข้าวแบบเดิม ได้กลายมาเป็นประเด็นคำถามที่งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นผ่าน 4 ประเด็นสำคัญ โดยจากการศึกษามีข้อค้นพบดังนี้

ข้อค้นพบในเชิงปรากฏการณ์ของการเมืองในกระบวนการและเครือข่ายนโยบายราคาข้าว

การเสนอข้อค้นพบจากการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์และรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ผู้วิจัยได้แบ่งการนำเสนอข้อค้นพบออกเป็น 4 ประเด็นตามประเด็นคำถามที่ตั้งไว้ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการและเครือข่ายนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ พบว่า กระบวนการในการกำหนดนโยบายมีที่มาของแนวคิดของโครงการประกันรายได้ เกษตรกรจากข้อเสนอเกี่ยวกับการประกันราคาที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยหรือทีดีอาร์ไอได้นำเสนอแก่พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นแกนนำรัฐบาลในขณะนั้นเพื่อใช้เป็นมาตรการในการ

ช่วยเหลือเกษตรกรแทนการช่วยเหลือเกษตรกรผ่านวิธีการรับจำนำในรูปแบบเดิม ซึ่งรัฐบาลได้นำเอาข้อเสนอดังกล่าวมาปรับในส่วนของการเพิ่มราคาประกันจากการประกันในราคาต้นทุนการผลิตเป็นการประกันโดยบวกกำไรเพิ่มจากต้นทุนการผลิตและเพิ่มพื้นที่การรับประกัน แต่ยังคงพื้นฐานแนวคิดเดิมของทีดีอาร์ไอที่ต้องการลดบทบาทของรัฐในการเข้าแทรกแซงตลาด โดยการปล่อยให้การซื้อขายข้าวของตลาดข้าวภายในประเทศเป็นไปตามหลักกลไกเสรี และรัฐจะมีบทบาทในการช่วยเหลือเฉพาะรายได้ของชาวนารายย่อย ซึ่งกลายมาเป็นโครงการประกันรายได้เกษตรกรที่รัฐบาลนำมาใช้แทนโครงการรับจำนำข้าว โดยมีกลุ่มของเทคโนโลยีแทรกเข้ามาในเครือข่ายนโยบายของรัฐบาลทั้งในส่วนของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ อนุกรรมการ และคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่อยู่ภายใต้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติอีกหลายชุด โดยมีตัวแสดงหลักที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ อาจารย์นิพนธ์ พัวพงศกร นักวิชาการจากทีดีอาร์ไอที่มีบทบาททั้งในการนำเสนอข้อเสนอด้านการประกันราคากับรัฐบาลไปจนถึงบทบาทในฐานะอนุกรรมการ และกรรมการชุดต่างๆ นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านข้าวที่เข้าไปมีบทบาทในกรรมกร กษช.และอนุกรรมการฯที่อยู่ภายใต้ กชช. อีกหลายชุด เช่น นายสมพร อิศวิลานนท์ นายนิพนธ์ วงษ์ตระหง่าน นายปรามโทย์ วาณิชชานนท์ นายอภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย เป็นต้น ด้านในส่วนส่วนตัวแทนทางการเมืองและหน่วยงานราชการที่เข้าไปมีบทบาทสำคัญใน กชช.จะประกอบด้วยตัวแทนจากสองพรรคการเมือง คือ ตัวแทนจากพรรคประชาธิปัตย์ ได้แก่ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรณ์ศักดิ์ สภาวสุ และนายกรณ์ จาติกวณิช และตัวแทนของพรรคภูมิใจไทย ได้แก่ นางพรทิวา นาคาศัย และในส่วนของหน่วยงานราชการ ได้แก่ นายยรรยง พวงราช ปลัดกระทรวงพาณิชย์ และนายอำพน กิตติอำพน รองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายนโยบาย พบว่า ตัวแทนทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้มีบทบาทในการวางแนวทางและการออกแบบนโยบาย โดยมีกลุ่มนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญด้านข้าว เป็นผู้ให้คำแนะนำในบางส่วน และมีตัวแทนจากสภาพัฒน์เป็นผู้ช่วยรัฐบาลในการดำเนินการในเชิงกระบวนการกำหนดนโยบาย แต่ในการตัดสินใจด้านนโยบายถูกกำหนดโดยพรรคประชาธิปัตย์ ในขณะที่การนำนโยบายข้าวไปปฏิบัติเป็นอำนาจหน้าที่ของพรรคภูมิใจไทย ส่งผลให้กระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติของโครงการประกันรายได้เกษตรกรถูกแยกส่วนโดยสองพรรคการเมือง ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินนโยบาย

ด้านกระบวนการและเครือข่ายนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ พบว่า โครงการรับจำนำข้าวเป็นแนวคิดมาจากพรรคเพื่อไทยโดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์พรรคที่ออกแบบนโยบายมาใช้ในการแข่งขันเลือกตั้งปี 2554 โดยมีแนวคิดที่สำคัญสองประเด็นคือ ประเด็นความต้องการยกระดับรายได้ของชาวนาผ่านโครงการรับจำนำที่เคยดำเนินการแล้วในอดีต แต่มีการปรับปรุงในจุดอ่อนที่เป็นปัญหาสำคัญของโครงการคือปริมาณที่น้อยเกินไปและราคาจำนำที่ไม่สูงเพียงพอต่อการ

เปลี่ยนแปลงของโครงสร้างตลาดข้าว จึงกลายมาเป็นนโยบายหาเสียงของพรรคเพื่อไทย และนโยบายรับจำนำข้าวที่ 15,000 บาท และรับจำนำทุกเมล็ด ในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ และประเด็นความต้องการของรัฐบาลในการจัดการกลไกของตลาดข้าวไทยและตลาดข้าวโลกผ่านการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่ตั้งราคาจำนำสูงกว่าราคาตลาดเพื่อการยกระดับราคาข้าวทั้งในประเทศ และต่างประเทศจากอิทธิพลของราคาข้าวไทยที่มีบทบาทในฐานะประเทศผู้ส่งออกข้าวอันดับหนึ่งของโลก

โดยจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวได้ส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายข้าว ทั้งในส่วนของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและคณะอนุกรรมการฯ ชุดต่างๆ โดยมีการปรับเปลี่ยนที่สำคัญคือ การปรับเปลี่ยนผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญด้านตลาดข้าวทั้งภายใน กชช. และอนุกรรมการฯ ใน กชช. ออกทั้งหมด โดยแต่งตั้งนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิด้านอื่นๆ เข้ามาเป็นกรรมการแทน อีกทั้งได้มีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งของตัวแทนทางการเมืองโดยเฉพาะการเพิ่มบทบาทของ พ.ต.น.พ.ดร. วีระวุฒิ วิจนะพุกกะ ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นกรรมการในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ กชช. ในปี 2554 และเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นกรรมการในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ กชช. ในปี 2555 อีกทั้งคำสั่งแต่งตั้งเข้าร่วมเป็นอนุกรรมการฯ ภายใต้ กชช. อีกในหลายชุด รวมไปถึงการเพิ่มตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ที่กำกับดูแลกรมการค้าภายใน นายยรรยง พวงราชเป็นกรรมการในคำสั่งแต่งตั้ง กชช. ในปี 2556 นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้ นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานอนุกรรมการฯ ด้านการผลิตแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ และกำหนดให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายภูมิ สารผล ทำหน้าที่เป็นประธานอนุกรรมการฯ ด้านการตลาดแทน ในคำสั่งแต่งตั้งอนุกรรมการฯ ด้านการผลิตและการตลาด ในปี 2554 เป็นต้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้ชี้ให้เห็นถึงความไม่แน่นอนในการบริหารงานด้านนโยบายภายในเครือข่ายนโยบาย รวมไปถึงบทบาทของตัวแสดงทางการเมืองของพรรคเพื่อไทย ที่เข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดและการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายภายในคณะกรรมการ กชช. และอนุกรรมการฯ ชุดต่างๆ ค่อนข้างสูง ซึ่งส่งผลไปถึงการควบคุมการทำงานของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและการลดบทบาทของตัวแสดงอื่นๆ โดยเฉพาะกลุ่มนักวิชาการด้านข้าวลง ในขณะที่ด้านตัวแสดงที่เป็นตัวแทนของกลุ่มสมาคมต่างๆ ภายในตลาดข้าวแทบไม่มีบทบาทต่อการผลักดันนโยบายภายใต้การเข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะอนุกรรมการฯ ชุดต่างๆ ที่รัฐบาลแต่งตั้งขึ้นไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลใดก็ตาม

ประเด็นที่สอง การศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พบว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์มีปัจจัยที่นำไปสู่การตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบาย มาจากปัญหาของการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลที่ผ่านมาที่ทำให้รัฐบาลอภิสิทธิ์ต้องประสบปัญหาหลัก คือ

ประเด็นด้านงบประมาณในการบริหารจัดการโครงการข้าวเปลือกในสต็อกของรัฐบาลที่มีถึง 6 ล้านตัน ซึ่งเป็นปริมาณข้าวที่สูงเป็นประวัติการณ์สำหรับการดำเนินโครงการรับจำนำเท่าที่มีมา ทำให้รัฐต้องแบกรับภาระต้นทุนในการบริหารจัดการ และการหาแนวทางในการระบายสต็อกข้าวที่จะไม่กระทบต่อตลาดข้าวไม่ทำให้รัฐต้องขาดทุนมากเกินไปจากการระบายข้าว และไม่ทำให้การระบายข้าวกลายเป็นช่องทางการทุจริตทางการเมืองซึ่งกลายเป็นประเด็นปัญหาระหว่างพรรคประชาธิปัตย์กับพรรคภูมิใจไทย ส่งผลให้รัฐบาลต้องพยายามหามาตรการใหม่ในการช่วยเหลือเกษตรกรที่ไม่สร้างภาระและปัญหาให้รัฐบาลต้องเผชิญในลักษณะของนโยบายรับจำนำข้าว ซึ่งเป็นที่มาของการพัฒนา นโยบายและการเปลี่ยนนโยบายราคาข้าวจาก “โครงการรับจำนำข้าว” เป็น “โครงการประกันรายได้เกษตรกร” ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์มาจากปัจจัยจากการแข่งขันทางการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป ปี 2554 ของพรรคเพื่อไทยที่ใช้ นโยบายรับจำนำข้าวที่ราคา 15,000 บาท เป็นหนึ่งในนโยบายหาเสียงของพรรค ทำให้เมื่อพรรคเพื่อไทยชนะเลือกตั้งและได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลจึงต้องนำนโยบายจากการหาเสียงมาใช้เป็นนโยบายของรัฐบาลเพื่อรักษาสัญญาที่ให้ไว้กับชาวนา ซึ่งการดำเนินนโยบายตามที่ได้หาเสียงไว้ถือเป็นจุดขายสำคัญของพรรคที่ทำให้พรรคได้รับความไว้วางใจจากกลุ่มฐานเสียงของพรรคมาอย่างยาวนาน ดังนั้นจึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวจาก “โครงการประกันรายได้” กลับมาเป็น “โครงการรับจำนำข้าว”

ประเด็นที่สาม การศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้นโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีแนวนโยบายที่แตกต่างกัน พบว่า ความแตกต่างของการเลือกใช้นโยบายมีปัจจัยที่เชื่อมโยงมาจากทั้งกระบวนการกำหนดนโยบายที่มีความแตกต่างระหว่างตัวแสดงที่มีบทบาทในการออกแบบนโยบายในส่วนของพรรคประชาธิปัตย์ที่ออกแบบโดยกลุ่มเทคโนโลยีที่มีพื้นฐานแนวคิดแบบเศรษฐกิจเสรีนิยม กับตัวแสดงที่มีบทบาทในการออกแบบนโยบายของพรรคเพื่อไทย ที่ออกแบบโดยกลุ่มนักธุรกิจที่เป็นทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการยุทธศาสตร์ของพรรค ซึ่งมีแนวคิดแบบนักการตลาดที่เป็นนายทุนใหญ่ซึ่งมีพื้นฐานแนวคิดที่เชื่อในการลงทุนขนาดใหญ่ว่าจะสามารถควบคุมกลไกของตลาดในสินค้านั้นๆได้ นอกจากนี้จากปัจจัยในการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายที่แตกต่างกันของสองพรรคก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ทั้งสองรัฐบาลเลือกใช้ นโยบายด้วยแนวทางที่แตกต่าง รวมถึงปัจจัยด้านบริบททางการเมืองในประเด็นที่มาของการดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ที่มีความแตกต่างจากในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ เนื่องจาก รัฐบาลอภิสิทธิ์ไม่ได้จัดตั้งรัฐบาลมาจากการชนะคะแนนเสียงในการหาเสียงเลือกตั้ง แต่จัดตั้งรัฐบาลมาจากการเลือกของรัฐสภาซึ่งเป็นบริบททางการเมืองที่แตกต่างจากการจัดตั้งของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ดังนั้นจึงมีความแตกต่างของเงื่อนไขในการใช้นโยบายเป็นเครื่องมือในการหาเสียงทางการเมือง

ประเด็นที่สี่ การศึกษาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ส่งผลต่อเครือข่ายนโยบายข้าว และนำไปสู่การปรับเปลี่ยนเครือข่ายนโยบายและตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบาย พบว่า ผลจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายของทั้งสองรัฐบาลส่งผลกระทบต่อเครือข่ายนโยบายข้าวและตัวแสดงที่อยู่ภายในเครือข่ายโดยตรง กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ส่งผลให้เครือข่ายนโยบายข้าวเกิดการแข่งขันของตัวแสดงต่างๆภายในเครือข่ายนโยบายค่อนข้างสูง เนื่องจากรัฐปล่อยให้เอกชนแข่งขันในตลาดได้อย่างเสรีโดยที่รัฐไม่เข้าไปแทรกแซง โดยกลุ่มโรงสีบางส่วนที่ทำหน้าที่รับจ้างสีข้าวให้กับรัฐบาลในโครงการรับจำนำข้าวถือเป็นตัวแสดงที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดเนื่องจากเนื่องจากขาดปัจจัยทางการเงินและประสบการณ์ในการแข่งขัน ซึ่งอย่างไรก็ตามผลจากการดำเนินโครงการที่ให้เสรีกับเอกชนในการแข่งขันก็ได้ส่งผลราคาข้าวในตลาดที่ต่ำกว่าราคาประกันของรัฐในช่วงของการดำเนินโครงการที่ทำให้รัฐต้องจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างที่สูงขึ้น และไม่ได้กระตุ้นให้เกิดการแข่งขันของราคาที่แท้จริงในตลาด เนื่องจากตัวแสดงภายในเครือข่ายล้วนได้ประโยชน์ยกเว้นรัฐบาลที่ต้องแบกรับภาระทางการงบประมาณที่สูงขึ้น ในขณะที่ผลจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ที่ได้เปลี่ยนบทบาทให้รัฐเป็นผู้ควบคุมกลไกในตลาดข้าวเอง ได้ส่งผลกระทบต่อทุกตัวแสดงที่ไม่ได้เข้าร่วมในโครงการรับจำนำของรัฐ โดยเฉพาะผู้ส่งออกข้าว หยก โรงสีข้าวหนึ่ง และโรงสีบางส่วนที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ของโครงการรับจำนำ ซึ่งต้องเสียประโยชน์จากระบบการค้าข้าวที่รัฐควบคุมไว้ ในขณะที่โรงสีที่เข้าร่วมโครงการก็ทำหน้าที่เพียงการรับจ้างสีข้าวของรัฐ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงภายในเครือข่ายนโยบายที่เกิดขึ้น ทำให้กลุ่มพ่อค้าเอกชนในตลาดข้าว ทั้งผู้ส่งออก หยก และโรงสีต้องมาแข่งขันกันภายในส่วนแบ่งของตลาดข้าวขนาดเล็กที่มาจากข้าวของเกษตรกรที่ไม่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งจำเป็นต้องแข่งขันราคาที่สูงขึ้น ส่งผลให้ราคาข้าวของเอกชนที่อยู่นอกโครงการรับจำนำขยับตัวเพิ่มสูงขึ้น แม้ราคาจะไม่เท่ากับราคารับจำนำที่รัฐตั้งไว้ก็ตาม และในอีกส่วนหนึ่งก็มีการปรับตัวของพ่อค้าข้าวภายในเครือข่ายนโยบายเช่น กลุ่มพ่อค้าส่งออกบางกลุ่มที่หันไปเป็นเทรดเดอร์ซื้อข้าวจากต่างประเทศเพื่อส่งให้ลูกค้า ในขณะที่กลุ่มหยกและโรงสีอื่นๆก็มีการปรับตัวในการหาข้าวจากแหล่งโกดังข้าวเก่าทั้งด้วยวิธีการที่ถูกกฎหมายและการทุจริตเพื่อประกอบกิจการให้อยู่รอด ด้านในส่วนของเกษตรกรก็มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการปลูกด้วยการเพิ่มรอบการปลูกข้าว เพื่อให้มีปริมาณข้าวเข้าโครงการรับจำนำที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจากการปรับเปลี่ยนของตัวแสดงที่อยู่ในเครือข่ายนโยบายดังที่กล่าวมาข้างต้นได้กลายเป็นปัญหาจากการดำเนินนโยบายที่รัฐบาลยิ่งลักษณ์ต้องเผชิญ ทั้งปัญหาทุจริตจากการดำเนินโครงการในขั้นตอนต่างๆ และปัญหาด้านงบประมาณจากค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการที่มีมูลค่ามหาศาล และกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวของทั้งสองรัฐบาลส่งผลกระทบต่อตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบายข้าวที่แตกต่างกัน แต่ส่งผลกระทบต่อรัฐบาลในทิศทางเดียวกันคือ ปัญหา

ด้านงบประมาณจากการดำเนินโครงการ แม้รัฐบาลอภิสิทธิ์จะมีสัดส่วนของงบประมาณที่ใช้น้อยกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลยิ่งลักษณ์ และปัญหาด้านราคาข้าวที่การดำเนินนโยบายของรัฐบาลยังไม่สามารถแก้ปัญหาด้านราคาข้าวให้แก่ชาวนาได้อย่างยั่งยืน ดังจะเห็นได้จากปัญหาด้านราคาข้าวในปัจจุบันที่ยังประสบปัญหาราคาข้าวตกต่ำ ซึ่งกลายเป็นปัญหาที่แม้แต่ในรัฐบาลของคณะรักษาความสงบและเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ก็ต้องมีภาระหน้าที่หลักในการแก้ไขปัญหาด้านราคาข้าวตกต่ำ และการจัดการกับปัญหาที่เป็นผลกระทบจากการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ รวมไปถึงการหาแนวทางและมาตรการต่างๆ ในการดำเนินนโยบายราคาข้าวเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรต่อไป

ดังนั้น โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาราคาข้าวได้กลายเป็นประเด็นสำคัญที่ทุกรัฐบาลต้องตระหนักและหามาตรการในการช่วยเหลือและมีทิศทางที่จะเป็นประเด็นปัญหาที่ใหญ่ขึ้นในสังคมไทย เนื่องจากในด้านหนึ่งการช่วยเหลือเรื่องราคาข้าวกลายเป็นความคาดหวังที่เกษตรกรมีต่อทุกรัฐบาลที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในขณะกลุ่มคนต่างๆ ในสังคมต่างยอมรับกับปัญหาความเดือดร้อนในเรื่องของราคาข้าวที่ชาวนาประสบ ซึ่งไม่ว่ารัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะมาจากทางเลือกตั้งหรือไม่ แต่นโยบายราคาข้าวก็ยังคงเป็นนโยบายที่รัฐบาลจำเป็นต้องนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหา รวมทั้งนโยบายราคาข้าวก็ยังคงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในทางการเมืองที่ทุกพรรคการเมืองยังต้องให้ความสำคัญเพื่อใช้เป็นตัวแปรสำคัญในการชนะการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาล

ข้อค้นพบในเชิงทฤษฎี

การศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ จากการศึกษาพบว่า ความสัมพันธ์ของโครงสร้างและตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายข้าวของไทยมีความสัมพันธ์กันทั้งสามระดับ คือ ปัจจัยในระดับของบริบทเชิงโครงสร้าง ได้แก่ บริบทของตลาดข้าวโลกที่มีการผันผวนจากลักษณะเฉพาะของสินค้าข้าวได้ส่งผลโดยตรงต่อบริบทของตลาดข้าวภายในประเทศที่ตลาดข้าวไทยถือเป็นตลาดส่งออกข้าวอันดับหนึ่งของโลกและมีปริมาณการผลิตสูงกว่าการบริโภคภายในประเทศเกือบเท่าตัว ดังนั้นความผันผวนของราคาข้าวในตลาดโลกย่อมกระทบต่อราคาข้าวภายในประเทศและกระทบต่อบริบททางการเมืองจากปัญหาราคาข้าวตกต่ำที่กลายเป็นปัญหาสำคัญของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเนื่องจากจำนวนผู้เดือดร้อนคือชาวนาที่มีสูงถึง 3.8 ล้านครัวเรือนย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลที่มีกลุ่มชาวนาเป็นฐานเสียงสำคัญ ซึ่งจากประเด็นด้านบริบทเชิงโครงสร้างดังที่กล่าวไปแล้วนั้นจะส่งผลสัมพันธ์ต่อปัจจัยในระดับของตัวแสดงในการถือครองอำนาจและการถือครองทรัพยากรของตัวแสดงในตลาดข้าวในสองส่วนคือ ส่วนของผลกระทบที่เกิดจากตลาดข้าวทั้งจากตลาดข้าวโลกที่ราคาข้าวในการซื้อขายในตลาดระหว่างประเทศส่งผลกระทบต่อราคาซื้อขายข้าวภายในประเทศซึ่งส่งผลโดยตรงต่อผลประโยชน์จากการซื้อขายข้าว

ของตัวแสดงต่างๆที่อยู่ภายในตลาดข้าว และส่วนของผลกระทบจากมาตรการด้านนโยบายราคาข้าวของรัฐบาลที่ส่งผลสัมพันธ์ต่อโอกาสและข้อจำกัดในการทำธุรกิจของตัวแสดงที่เชื่อมโยงกับอำนาจและการถือครองทรัพยากรของตัวแสดงในตลาดข้าว ดังเช่น การดำเนินนโยบายของรัฐบาลอภิสิทธิ์ที่เปิดโอกาสในการทำธุรกิจแต่ นโยบายของรัฐบาลยิ่งลักษณ์กลับสร้างข้อจำกัดในการทำธุรกิจให้แก่ผู้ส่งออก เป็นต้น ในขณะที่ในอีกด้านหนึ่งบริบทเชิงโครงสร้างก็ส่งสัมพันธ์ต่อปัจจัยในระดับเครือข่ายนโยบายข้าว โดยที่บริบททางการเมืองจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อโครงสร้างของเครือข่ายนโยบายและความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายมากกว่าบริบทของตลาดข้าวภายในประเทศ เนื่องจากบริบททางการเมืองสัมพันธ์ต่อตัวแสดงทางการเมืองที่เข้าไปบทบาทและมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเครือข่ายนโยบายและการคัดเลือกตัวแสดงที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในเครือข่ายนโยบาย รวมไปถึงการกำหนดบทบาทและอำนาจของตัวแสดงที่อยู่ภายในเครือข่ายนโยบาย ดังที่ปรากฏในกรณีของการเปลี่ยนแปลงกรรมการและอนุกรรมการฯภายใน กชช.และอนุกรรมการฯชุดต่างๆที่อยู่ภายใต้ กชช. เป็นต้น ในขณะที่อิทธิพลของบริบทของตลาดข้าวภายในประเทศที่ส่งผลต่อโครงสร้างของเครือข่ายนโยบายและความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายนโยบายนั้นเป็นผลที่เชื่อมโยงมาจากนโยบายราคาข้าวในแต่ละรัฐบาลที่สร้างให้เกิดบริบทของตลาดข้าวภายในประเทศที่แตกต่างกันเช่นบริบทข้าวภายในประเทศในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ที่เปิดเสรีในการซื้อขายภายในตลาด ในขณะที่ในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ รัฐเข้ามาเป็นผู้ควบคุมตลาดซึ่งย่อมส่งผลต่อโครงสร้างของเครือข่ายนโยบายและปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่ายนโยบายข้าวของตัวแสดงกลุ่มต่างๆที่อยู่ภายในตลาดข้าวที่แตกต่างกัน

นอกจากนี้จากผลกระทบจากโครงสร้างของเครือข่ายนโยบายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของนโยบายราคาข้าวที่เป็นผลมาจากบริบททางการเมืองจะส่งผลโดยตรงต่อปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงที่อยู่ภายในเครือข่ายในการมีบทบาทในการเสนอแนะและกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆแก่การดำเนินนโยบายของรัฐที่ส่งผลสัมพันธ์ต่ออำนาจและการถือครองทรัพยากรของตัวแสดงในตลาดข้าว ดังเช่นในกรณีของรัฐบาลอภิสิทธิ์ที่มีตัวแทนจากกลุ่มเทคโนโลยีรวมทั้งตัวแสดงทางการเมืองที่มีแนวคิดแบบเศรษฐกิจเสรีนิยมเข้าไปมีบทบาทในเครือข่ายนโยบายข้าวย่อมส่งผลต่ออำนาจและการถือครองทรัพยากรที่เอื้อต่อกลุ่มธุรกิจรายใหญ่ในตลาดข้าวที่มีศักยภาพและความพร้อมในการแข่งขันภายในธุรกิจข้าวสูง ในขณะที่ในกรณีของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ที่มีตัวแทนจากพรรคเพื่อไทย ซึ่งมีแนวคิดในเข้าไปบริหารจัดการกลไกภายในตลาดข้าวตามคำสั่งของแกนนำรัฐบาลย่อมส่งผลต่อการถือครองอำนาจและทรัพยากรที่เอื้อต่อกลุ่มธุรกิจในตลาดข้าวที่มีสายสัมพันธ์กับตัวแทนของรัฐบาลมากกว่า เป็นต้น ในขณะที่ปัจจัยจากอำนาจและการถือครองทรัพยากรของตัวแสดงในตลาดข้าวไม่ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อโครงสร้างของเครือข่ายนโยบายข้าวและปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่ายนโยบาย แต่อำนาจและการถือครองทรัพยากรของตัวแสดงทางการเมืองกลับมีบทบาทมากกว่าในการกำหนดโครงสร้างของเครือข่ายและปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่ายนโยบายจากการแต่งตั้ง โยกย้าย และกำหนดบทบาท

หน้าที่ของตัวแสดงต่างๆที่เข้าร่วมในเครือข่าย ดังเช่นในกรณีของการแต่งตั้งกรรมการและอนุกรรมการภายใต้ กชช.

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ความสัมพันธ์ของปัจจัยในสามระดับคือ ปัจจัยในระดับของบริบทเชิงโครงสร้าง ปัจจัยในระดับบริบทของตัวแสดง และปัจจัยในระดับบริบทของเครือข่ายนโยบาย โดยที่ปัจจัยด้านบริบททางการเมืองภายในประเทศถือเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลมากที่สุดต่อกระบวนการและการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายราคาข้าวของไทย กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงของบริบททางการเมืองถือเป็นปัจจัยเริ่มต้นที่ส่งผลสัมพันธ์ต่อการเปลี่ยนแปลงของตัวแสดงทางการเมืองที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของตัวแสดงกลุ่มอื่นๆที่อยู่ภายในเครือข่ายนโยบายและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเครือข่ายทั้งในเชิงอำนาจและบทบาทหน้าที่ของตัวแสดง เนื่องจากตัวแสดงทางการเมืองถือเป็นผู้มีอำนาจทั้งในการเลือกแนวทางในการออกแบบนโยบายที่สอดคล้องกับแนวทางและอุดมการณ์ของพรรคการเมืองที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายราคาข้าว ซึ่งสัมพันธ์ต่อการคัดเลือกตัวแสดงที่จะเข้าร่วมในเครือข่ายนโยบายข้าวที่ต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายของพรรค ที่แม้ว่าจะมีตัวแสดงบางกลุ่มที่มีแนวทางของนโยบายที่ขัดแย้งกับแนวนโยบายของพรรคแต่ถูกกำหนดให้ร่วมอยู่ในเครือข่ายนโยบายข้าวด้วยที่มาเชิงโครงสร้าง ตัวแสดงทางการเมืองยังมีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจด้านนโยบาย ที่ส่งผลกระทบต่ออำนาจและการถือครองทรัพยากรของตัวแสดงในตลาดข้าว ในขณะที่ปัจจัยด้านบริบททางเศรษฐกิจทั้งบริบทของตลาดข้าวโลกและบริบทของตลาดข้าวภายในประเทศที่แม้จะมีความสัมพันธ์อย่างสูงต่อราคาข้าวของไทย และยังส่งสัมพันธ์ต่อบริบทของตลาดข้าวโลกจากบทบาทในการเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวในลำดับต้นๆของโลก แต่กลับไม่ได้เป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการพิจารณาในกระบวนการกำหนดและการวางแนวนโยบายราคาข้าวที่สอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น แต่เป็นเพียงปัจจัยประกอบที่เป็นเหตุผลในการจัดทำนโยบายราคาข้าวของรัฐบาลเท่านั้น

จากข้อค้นพบที่กล่าวไปข้างต้นเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับสมมติฐานที่ตั้งขึ้นพบว่าค่อนข้างมีความสอดคล้องกันในส่วนของการตั้งสมมติฐานเพื่อตอบคำถามในประเด็นต่างๆได้แก่ การดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาลสมัครและรัฐบาลสมชายที่กลายเป็นประเด็นปัญหาทั้งปัญหาด้านงบประมาณและปัญหาในการบริหารนโยบายกับพรรคร่วมรัฐบาลจนนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาข้าวเป็นนโยบายประกันรายได้ซึ่งมีส่วนสัมพันธ์ต่อการเลือกตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบายที่มีกลุ่มเทคโนโลยีแทรกเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในแนวทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลยิ่งลักษณ์เกิดจากปัจจัยทางการเมืองจากการนำนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งมาเป็นนโยบายราคาข้าวของรัฐบาล ทำให้แนวนโยบายมีลักษณะของนโยบายประชานิยมและส่งผลต่อกระบวนการและเครือข่ายของนโยบายราคาข้าวที่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและตัวแสดงภายในเครือข่ายให้เหมาะสมกับแนวทางของนโยบาย ซึ่งจากปัจจัยดังที่กล่าว

มาได้ส่งผลให้นโยบายราคาข้าวของรัฐบาลอภิสิทธิ์และรัฐบาลยิ่งลักษณ์มีความแตกต่างกัน รวมทั้งส่งผลต่อโครงสร้างของตลาดข้าวและความสัมพันธ์ของตัวแสดงภายในที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายที่แตกต่างกัน จากการใช้นโยบายที่รัฐลดบทบาทในการตลาดข้าวและปล่อยให้การซื้อขายข้าวในตลาดเกิดการแข่งขันเสรีของกลุ่มเอกชนในกรณีของโครงการประกันรายได้เกษตรกรในรัฐบาลอภิสิทธิ์ และการเข้าไปควบคุมตลาดข้าวผ่านการรับจำนำข้าวทุกเมล็ดและการกำหนดราคาจำนำข้าวสูงกว่าราคาตลาดกรณีของโครงการรับจำนำข้าวในรัฐบาลยิ่งลักษณ์

ในส่วนของตัวแบบในการวิเคราะห์นั้นพบว่า ปัจจัยด้านการถือครองอำนาจและทรัพยากรของตัวแสดงทางการเมืองซึ่งเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญค่อนข้างสูงเนื่องจากกระทบต่อปัจจัยอื่นๆทั้งในส่วนของการตัดสินใจกำหนดนโยบายราคาข้าว การคัดเลือกและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเครือข่ายและตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบายข้าว รวมไปถึงการกำหนดนโยบายที่ส่งผลต่ออำนาจและการถือครองทรัพยากรของตัวแสดงในตลาดข้าวยังไม่ได้มีการแยกออกมาตั้งเป็นปัจจัยที่เห็นได้ชัดภายในตัวแบบความสัมพันธ์แต่ได้ใช้การอธิบายร่วมไปกับบริบททางการเมือง ส่งผลให้การเสนอภาพความสัมพันธ์ของโครงสร้างและตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายข้าวของไทยยังไม่สะท้อนภาพที่ชัดเจนในส่วนนี้

ข้อจำกัดในการศึกษา

การศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้มีข้อจำกัดสำคัญคือ ข้อจำกัดในส่วนของคุณลักษณะจากตัวแทนของพรรคเพื่อไทยที่มีเพียง นายยรรยง พวงราช เป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก ทำให้ข้อมูลสัมภาษณ์ในส่วนของคุณลักษณะเพื่อไทยน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลสัมภาษณ์จากตัวแทนพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งผู้วิจัยได้พยายามจัดการกับข้อจำกัดที่เกิดขึ้นด้วยการศึกษาเพิ่มเติมผ่านคำสัมภาษณ์ของตัวแทนพรรคเพื่อไทยที่มีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องนโยบายราคาข้าวจากข่าวและสื่ออื่นๆมาใช้ในการประกอบการศึกษา ที่มีข้อจำกัดในเชิงการสื่อสารที่สัมพันธ์ต่อการทำความเข้าใจและการตีความในประเด็นนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ที่อาจไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงได้

ข้อจำกัดด้านการนำเสนอข้อมูลบางส่วน โดยเฉพาะข้อมูลด้านบทบาทของตัวแสดงภายในเครือข่ายทั้งที่เป็นทางการบางส่วน และตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการที่เข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดและการดำเนินนโยบายราคาข้าว ซึ่งเป็นเหตุผลด้านความปลอดภัยและด้านผลประโยชน์ของผู้ให้ข้อมูลและผู้ที่ถูกพาดพิงถึงในวิจัยชิ้นนี้ เนื่องจากประเด็นด้านนโยบายราคาข้าวในปัจจุบันยังคงเป็นประเด็นที่ค่อนข้างอ่อนไหว และอาจมีบางส่วนที่สัมพันธ์กับประเด็นการทุจริตในโครงการซึ่งอยู่ในระหว่างการดำเนินคดี ทำให้การนำเสนอข้อมูลในงานวิจัยจำเป็นต้องละเว้นการอธิบายหรือการอ้างอิง

ซึ่งส่งผลต่อการอธิบายในงานชิ้นนี้ที่ไม่สามารถนำเสนอเพื่อเสนอข้อมูลที่จะสนับสนุนการนำเสนอได้ชัดเจนมากนัก

ข้อเสนอแนะ

การศึกษาในงานชิ้นนี้เน้นการศึกษาหลักเฉพาะในส่วนของกระบวนการและเครือข่ายนโยบายข้าวซึ่งไม่ได้ครอบคลุมทั้งกระบวนการทั้งหมดของนโยบายราคาข้าวเช่น ประเด็นด้านการนำนโยบายข้าวไปปฏิบัติซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาต่อในประเด็นความสำเร็จหรือความล้มเหลวที่เกิดจากการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งการประเมินผลจากการดำเนินนโยบายที่มีต่อตลาดข้าว สถานการณ์ราคาข้าวของไทย และตัวแสดงต่างๆในตลาดข้าว นอกจากนี้การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายในประเด็นของสินค้าเกษตรชนิดอื่นๆ เช่น อ้อย มันสำปะหลัง ที่มีการนำนโยบายราคาไปใช้ในลักษณะที่คล้ายคลึงกันเพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับสินค้าข้าว ทั้งในส่วนของกระบวนการ เครือข่ายนโยบาย และประเด็นการศึกษาในเชิงนโยบายอื่นๆที่เกี่ยวข้องก็เป็นอีกแง่มุมหนึ่งที่ควรมีการขยายผลการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจนโยบายราคาด้านสินค้าเกษตรของไทยในภาพกว้าง

รายการอ้างอิง

ภาษาอังกฤษ

- Andre Broome. (2014). **Issues and actors in the global political economy**.
New York: Palgrave Macmillan.
- Charles L. Cochran and Eloise F. Malone.(2010). **Public policy: Perspectives and choices**. Boulder, CO : Lynne Rienner.
- Christopher B. Barrett and Paul A. Dorosh. (1996). Farmers' Welfare and Changing Food Prices: Nonparametric Evidence from Rice in Madagascar.**American Journal of Agricultural Economics**. Vol. 78, No.3 (Aug.,1996). pp. 656-669.
- Colin Hay. (2006). **Globalization and Public Policy in The Oxford Handbook of Public Policy**. (pp. 587-604). New York: Oxford University Press.
- David Marsh and Martin Smith. (2000). Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach. **Political Studies**. Vol 48, pp. 4-21.
- Food and Agriculture Organization of the United Nation. (2001-2012). **Rice Price Statistics World Food and Agriculture**. Retrieved May 2016 from <http://ricestat.irri.org:8080/wrs>
- Gordon C. Rausser, Gerard Roland. (2013). "Special Interests versus the Public Interest in Policy Determination" pp.105-125 in **The Political Economy of Agricultural Price Distortions edited by Kym Anderson**, New York: Cambridge.
- Hugh Compston. (2009). **Policy networks and policy change: Putting policy network theory to the test**. New York: Palgrave Macmillan.
- John Quiggin. (2006). Economic constraints on public policy in **The Oxford Handbook of Public Policy**. (pp. 529-542). New York: Oxford University Press.
- Mark Evans.(2001). Understanding Dialectics in Policy Network Analysis. **Political Studies**. Vol 49, pp. 542-550.
- Peter Jegi Gordon. (1990). Rice Policy of Japan's LDP: Domestic Trends toward Agreement .**Asian Survey**, Vol 30, No. 10 (Oct.,1990), pp.943-958.
- R.A.W. Rhodes. (2006). Policy Network Analysis in **The Oxford Handbook of Public Policy**. (pp. 425-447). New York: Oxford University Press.

Sara Forssell. (2009). **Rice Price Policy in Thailand: Policy Making and Recent Developments**. Minor Field Study. Department of Economics at University of Lund Sweden.

United States Department of Agriculture. (2001-2009). **World Rice Situation and outlook** (F. A. Service, Trans.) Grain: World Market and Trade: United States Department of Agriculture. Retrieved May 2016 from <http://ricestat.irri.org:8080/wrs>

United States Department of Agriculture. (2007-2014). **World Rice Situation and outlook** (F. A. Service, Trans.) Grain: World Market and Trade: United States Department of Agriculture. Retrieved June 2016 from <http://ricestat.irri.org:8080/wrs>



ภาษาไทย

กรมการข้าว. (2554). **สถานการณ์การผลิตและการตลาดข้าวโลกปี 2553/2554**

(ณ เดือนพฤษภาคม 2553 – เดือนเมษายน 2554). สืบค้นเมื่อ 14 กันยายน 2558 จาก http://www.ricethailand.go.th/home/images/rice_situation/53-54.pdf.

กรมการค้าภายใน. (2554). **ราคาขายส่งข้าว ผลิตภัณฑ์ และกระสอบป่าน**, กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์, สืบค้นเมื่อ 9 พฤษภาคม 2559 จาก

http://www.dit.go.th/Rice_Product_Bag/Jan_Dec54.asp

กรุงเทพธุรกิจ. (14 กรกฎาคม 2552a). รัฐเดินหน้าประกันราคาข้าว ควบจําหน่ายยุงฉาง-ตั้งโต๊ะซื้อ, **กรุงเทพธุรกิจ**, หน้า 6.

กรุงเทพธุรกิจ. (14 กรกฎาคม 2552b). "อภิสิทธิ์" ถก กชช.เคาะราคาใน 2 สัปดาห์ รัฐเดินหน้าประกันราคาข้าว ควบจําหน่ายยุงฉาง - ตั้งโต๊ะซื้อ, **กรุงเทพธุรกิจ**, หน้า 2.

แก้วคำ ไกรสรพงษ์. (2551). กระบวนการนโยบายสาธารณะ ใน **คำและคมความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 2**. (หน้า 331-338). ม.ร.ว.พฤษิสาณ ชุมพล, เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2550a). **แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ข้าวแห่งชาติ**. (คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ 6/2550).

คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2550b). **แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด**. (คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ 2/2550).

คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2550c). **แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต**. คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ 1/2550.

คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2550d). **แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติระดับจังหวัด**. คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ 3/2550.

คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2551). **แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต**. คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ 1/2551.

คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2552a). **แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด**. คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ 2/2552.

คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2552b). **แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต**. คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ 1/2552.

คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2553). **สรุปผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติครั้งที่ 7/2553**

- คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2554a). **แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต.** (คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ 1/2554)
- คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2554b). **แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด.** (คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ 2/2554)
- คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2554c). **สรุปผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2554.**
- คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2555a). **ปรับปรุงและแต่งตั้งอนุกรรมการในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด (เพิ่มเติม).** (คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ 2/2555)
- คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2555b). **ปรับปรุงและแต่งตั้งอนุกรรมการในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต (เพิ่มเติม).** (คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ 1/2555)
- คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2555c). **รู้จัก รู้จริง จำนำข้าว.** (คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ สำนักเลขาธิการ)
- คณะทำงานนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร. (2558). **ข้อเท็จจริงโครงการรับจำนำข้าว 2554 – 2557.** เอกสารอัดสำเนา
- คณะรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (2554). **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันอังคารที่ 23 สิงหาคม 2554.** สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2558 จาก <http://www.slideshare.net/NamsaiWorawit/ss-8971736>
- คณะรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ. (2551). **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 29 ธันวาคม 2551.** สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2558 จาก <http://www.slideshare.net/psslide/statement-of-government-policy>
- จิตรกร จารุพงษ์ และ นิพนธ์ พัวพงศกร. (2554). **โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต: การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน และเศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก.** นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
- จำนงค์ ละเอียด. (2531). **นโยบายข้าวไทย อดีต-ปัจจุบัน ปีการผลิต 2530-2531.** กรุงเทพฯ: กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์.

- ชาติชาย มุกสง. (2555). **นโยบายประชานิยม**. สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2558 จาก wiki.kpi.ac.th/index.php?title=นโยบายประชานิยม
- ชูชนวิทย์ ต้นวานิช. (2556). ถอยจํานำข้าว พท.ระส้ฐานเสียงป่วน, **โพสต์ทูเดย์**, 21 มิถุนายน 2556. หน้าวิเคราะห์ 4
- ฐานเศรษฐกิจ. (2551). "มิ่งขวัญ"ส่งสัญญาณส้สน ตลาดข้าวป่วน ชวนาพลาตนาที่ทอง, **ฐานเศรษฐกิจ**. 3-5 เมษายน 2551. สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน 2558 จาก <http://www.afet.or.th/2013/th/news/commodity/detail.php?id=446>
- ฐานเศรษฐกิจ. (2554). ส่งออก – โรงสีพุงกาง จ่อพินกำไรจํานำข้าว, **ฐานเศรษฐกิจ**, 5 กันยายน 2554. สืบค้นเมื่อ 7 กุมภาพันธ์ 2559 จาก http://www.thairiceexporters.or.th/Local%20news/News_2011/news_050911-2.html
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2518). **กลุ่มทุนนิยมผูกขาดในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: ปุณชน.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2548). **การเมืองเรื่องข้าวภายใต้อำนาจรัฐทุนผูกขาด**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เดลินิวส์. (2554). “กิตติรัตน” ล้นจํานำข้าว พย. ต้นละ 15,000 – 20,000 บาท อัด ปชป.ทำราคาข้าวตกต่ำ, **เดลินิวส์**, 17 สิงหาคม 2554. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2558 จาก <http://th.ke-rice.com/index.php?lay=show&ac=article&id=539171842&Ntype=4>
- เดลินิวส์. (2554). ต่างชาติจี้โต้แย้งจํานำข้าวซ้ซัดซัดกฎ “ดับเบิลยูทีโอ” บิดเป็อนตลาดข้าวโลก, **เดลินิวส์**, 21 กันยายน 2554 , สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2558. จาก http://www.thairiceexporters.or.th/Local%20news/News_2011/news_210911-2.html
- ทวีดา กมลเวช. (2558). การวิเคราะห์เครือข่ายสังคมในนโยบายสาธารณะ ใน **เปิดกล่องนโยบายสาธารณะ: หลากหลายมุมมองในการศึกษานโยบายสาธารณะร่วมสมัย**. (หน้า 122-155). วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ
- ไทยพับลิก้า. (2555). "วสนา อัครานุรักษ์" ลูกสาวอดีตทำข้าวผู้โด่งดัง เล่าเรื่องทำข้าวกำนันทรง **จากความล่มสลายของตลาดกลางข้าวเปลือกสู่ตลาดกลางข้าวสาร**. 12 พฤศจิกายน 2555. สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2558 จาก <http://thaipublica.org/2012/11/wassana-thakaokumnunsong/>
- ไทยรัฐ. (2555). OREC คินซีพ, **ไทยรัฐ**, 12 เมษายน 2555.

- ไทยรัฐออนไลน์. (2554). **ราคาในไทยพุ่ง ข้าวแพง ส่งออกกระอัก**, 28 กันยายน 2554. สืบค้นเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2559 จาก http://www.thairiceexporters.or.th/Local%20news/News_2011/news_280911-1.html
- ไทยรัฐออนไลน์. (2554). **หน้าที่ใช้ดุลพินิจได้เกินกว่าขึ้นทะเบียน**, 7 ตุลาคม 2554. สืบค้นเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2559 จาก http://www.thairiceexporters.or.th/Local%20news/News_2011/news_071011-2.html
- ไทยโพสต์. (2556). **กระทูกรับจํานําข้าว เสี่ยงเตือน "พัง" ที่ตั้งกว่าฝั่ง "นิด้า"**, ไทยโพสต์, 4 ตุลาคม 2556. หน้า 2
- ชนพฤกษ์ ชามะรัตน์. (ม.ป.ป.). **สถานภาพองค์ความรู้ของแนวคิดเครือข่ายทางสังคม**. สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2558 จาก <http://www.kroobannok.com/blog/4252>.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2557). **สถานการณ์สินค้าเกษตรสำคัญปี 2556 และแนวโน้มปี 2557**. สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2558 จาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/NorthEastern/Doclib_CommodityYearly/Agricul%20Yearly%202556.pdf
- ธีรศักดิ์ รัตนเสวี. (2555). **ทักษิณ “เปิดใจ” Forbes ขอช่วยเหลือคนจนและแก้ไขรัฐธรรมนูญ**. สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2558 จาก <http://news.voicetv.co.th/thailand/54708.html>
- นวนลนิตย์ บัวด้วง. (2551). **5 เสือส่งออกข้าว, มติชน**. 27 มิถุนายน 2551. สืบค้นเมื่อ 14 มิถุนายน 2558 จาก <http://www.ftawatch.org/node/14444>
- นิตยสาร Positioning” (2552). **มาตรการประกันราคาข้าว..ผลกระทบต่อตลาดข้าว**, สืบค้นเมื่อ 6 พฤษภาคม 2556 จาก <http://positioningmag.com/48640>
- นิตยสารผู้จัดการ 360 องศา. (2553). **2553 ปีทองของข้าวไทย**, มกราคม 2553, สืบค้นเมื่อ 8 มีนาคม 2559 จาก <http://info.gotomanager.com/news/details.aspx?id=84321>
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2556). **ยุทธศาสตร์ข้าวไทย: การวิจัยและพัฒนาข้าวไทยและการมองไปข้างหน้า**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และอัมมาร สยามวาลา. (2555). **เปลี่ยนประเทศไทยด้วยการรับจํานําข้าว: ข้อเท็จจริงสำหรับ อ.นิธิและประชาชน**. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI). สืบค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2558 จาก <http://tdri.or.th/tdri-insight/responses-to-nidhi/>

- นิพนธ์ สระฉันทพงษ์ และคณะ. (2554). **เปรียบเทียบนโยบายหาเสียงของ 5 พรรคการเมืองก่อนการเลือกตั้ง ในวันอาทิตย์ที่ 3 กรกฎาคม 2554**. สืบค้นเมื่อ 9 มกราคม 2559 จาก <http://www.slideshare.net/psslide/statement-of-government-policy>
- แนวหน้า. (2557). รายงานพิเศษ: "วิเชียร พวงลำเจียก" ชาวนานอร์มินี, **แนวหน้า**. 10 มิถุนายน 2557. สืบค้นเมื่อ 24 กรกฎาคม 2558 จาก <http://www.naewna.com/local/107355>
- บางกอกทูเดย์. (2551). ลาว กัมพูชา อินเดีย หนุนไทยตั้ง OREC., **บางกอกทูเดย์**, 6 พฤษภาคม 2551. หน้า. 11.
- ประชาชาติธุรกิจ. (2558). พาณิชย์รับลูก ป.ป.ช.เล็งเอาผิดข้าราชการร่วมวงจิวจีเก้, **ประชาชาติธุรกิจออนไลน์**, 21 มกราคม 2558, สืบค้นเมื่อ 14 มิถุนายน 2558 จาก http://m.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1421825707
- ปราณี หมั่นแพ่งวารี. (2552). ผ่าแผนระบายข้าวสต็อกกรีฑู ปลดล็อกป้องรายใหญ่ผูกขาด, **กรุงเทพธุรกิจ**, 17 สิงหาคม 2552. หน้า.7.
- ปราโมทย์ วานิชชานนท์. (2551). OREC เส้นทางปีศาจหรือนักบุญ, **มติชน**, 16 พฤษภาคม 2551, หน้า.6.
- ปรีดิยาธร เทวกุล, ม.ร.ว. (2552). กระจกหน้ากากรถเมล์แลกเพิ่มจ่านำข้าว, **โพสต์ทูเดย์**, 15 มิถุนายน 2552, วิเคราะห์ 3
- ผู้จัดการรายวัน. (2551). ออเดอร์ข้าว 6.7 ล้านตัน ทะลักเข้าไทย "มิ่ง" การันตีราคาต้อง 1.2-1.4 หมื่นบาท, **ผู้จัดการรายวัน**, 9 พฤษภาคม 2551. หน้า.5.
- ผู้จัดการรายวัน. (2552). ศึกระบายข้าวพัดกันและ "มาร์ค" ส่ง "เทพ" เคลียร์ "สมศักดิ์", **ผู้จัดการ Online**, 27 พฤษภาคม 2552 สืบค้นเมื่อ 14 กันยายน 2558 จาก <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9520000059140&TabID=1&>
- ผู้จัดการรายวัน. (2553). ปิดไม่มิด! ตัวเลขขายสต็อกข้าวโผล่ "พรทิวา" ชง "ไทรรงค์" เซ็นอนุมัติ เบ็ดเสร็จ, **ผู้จัดการ**. (2 พฤศจิกายน 2553) สืบค้นเมื่อ 15 กันยายน 2558 จาก <http://th.ke-rice.com/index.php?lay=show&ac=article&id=539155160&Ntype=4>
- ผู้จัดการออนไลน์. (2554). อดีตอุปนายก ส.ชาวนาไทยอัด "ประสิทธิ์ บุญเฉย" เข้าข้างรัฐบาล, **ผู้จัดการออนไลน์**. 8 มีนาคม 2554 สืบค้นเมื่อ 25 กันยายน 2558 จาก <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9540000030110>
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2552). **สรุปผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ครั้งที่ 8/2552**.

- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2552a). **สรุปผลการประชุม
คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ครั้งที่ 7/2552.**
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2552b). **สรุปผลการประชุม
คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ครั้งที่ 8/2552.**
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2552c). **สรุปผลการประชุม
คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ครั้งที่ 9/2552.**
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2552d). **สรุปผลการประชุม
คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ครั้งที่ 10/2552.**
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2553a). **สรุปผลการประชุม
คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ครั้งที่ 5/2553.**
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2553b). **สรุปผลการประชุม
คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ครั้งที่ 6/2553.**
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2553c). **สรุปผลการประชุม
คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ครั้งที่ 8/2553.**
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2554). **สรุปผลการประชุม
คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2554.**
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2555a). **สรุปผลการประชุม
คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2555.**
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. (2555b). **คู่มือการดำเนินโครงการรับจำนำ
ข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56**
- พรรคภูมิใจไทย. (2554). “**ศุมาส**” แจงประกันราคาพืชผลใช้เงินน้อยกว่าจำนำ ข้าวตันละ 2 หมื่น
ทำได้จริง, สืบค้นเมื่อ 9 พฤษภาคม 2559 จาก
http://www.bhumjaiithai.com/57/news_detail.asp?id=68
- พัชรี สีโรรส. (2556). **พลวัตนโยบายสาธารณะ: จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน**. กรุงเทพฯ: โครงการ
จัดพิมพ์คปไฟ/มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา.
- โพสต์ทูเดย์. (2551). “**มิ่งขวัญ**” ดันข้าวแตะ 1.6 หมื่น/ตัน, **โพสต์ทูเดย์**. 15 พฤษภาคม 2551.
- โพสต์ทูเดย์. (2551). ปฏิบัติการล่าฝันกลุ่มผูกขาดข้าว, **โพสต์ทูเดย์**, 18 เมษายน 2551. หน้า.4.
- โพสต์ทูเดย์. (2551). รัฐรับจำนำข้าว 1.4 หมื่น สยบมือบ, **โพสต์ทูเดย์**, 8 มิถุนายน 2551. หน้า.A9.

- โพสท์ทูเดย์. (2554). ส่งออกข้าวได้ยงคำสั่งซื้อลดฮวบ, **โพสท์ทูเดย์**, 6 ธันวาคม 2554. สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2559 จาก http://www.thairiceexporters.or.th/Local%20news/News_2011/news_061211-1.html
- มนตรี เจนวิทย์การ. และ อภิชัย พันธเสน (2531) **การเมืองเรื่องข้าว: นโยบาย ประเด็นปัญหา และความขัดแย้ง**. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- มติชน. (2551). ข้าวไทยกับก้าวอย่างใหม่อันท้าทาย, **มติชน**, 13 พฤษภาคม 2551. หน้า.6.
- มติชน. (2552). รับจำนำข้าวละเลงกันอีกแล้ว, **มติชน**, 13 เมษายน 2551.
- มาฆะสิริ เขาวกุล และคณะ. (2554). **การทบทวนโครงสร้างตลาดข้าวของประเทศไทย: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)**.
- ยรรยง พวงราช. (2557). **“ฟุ้ง” ขาวนาบ้าง**. นนทบุรี: บริษัทงานดี จำกัด (ในเครือมติชน).
- วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2559). **การลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีไทย ธันวาคม พ.ศ. 2551**. สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2559 จาก https://th.wikipedia.org/wiki/การลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีไทย_ธันวาคม_พ.ศ._2551
- วีระ หวังสัจจะโชค. (2556). **การจัดสถาบันของนโยบายจำนำข้าว**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิตสาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีระพงษ์ ประภา. (2556). **จากข้าวถึงยาง: รัฐควรแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรหรือไม่?**. งานวิจัยเบื้องหลังรายการ "เสียงให้รู้เรื่อง" ช่อง Thai PBS. เว็บไซต์ Friedrich Eberto Stiftung Thailand Office. สืบค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม 2558 จาก http://www.fes-thailand.org/wb/media/Debate%20Show/Rice%20vs%20Rubber_Final.pdf
- ศจินทร์ ประชาสันต์. (2556). **ตลาดข้าวชาวนา: เส้นทางสู่คุณภาพและความเป็นธรรม**. นนทบุรี: มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน (ประเทศไทย).
- ศรียาชา เจริญพานิช และคณะ. (2557). **รายงานการศึกษา เรื่องผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวต่อคุณภาพชีวิตชาวนาไทย**. นนทบุรี: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน”
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (2552a). **ราคาข้าวแพง เร่งปรับโครงสร้าง เตรียมรับมือความผันผวน**. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2559 จาก <http://www.biothai.net/node/144>.
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (2552b). **แนวโน้มราคาข้าวปี 52 : ยังมีหลากปัจจัยที่ต้องพิจารณา**. สืบค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2558 จาก rice.com/index.php?lay=show&ac=article&id=538845174&Ntype=4

- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (2554). ดัชนีราคาข้าวเดือนตุลาคม 2554 และคาดการณ์สถานการณ์ข้าว ไตรมาสสุดท้ายของปี 54, **K Econ Analysis**, ฉบับที่ 11 วันที่ 11 พฤษภาคม 2554. สืบค้นเมื่อ 9 พฤษภาคม 2559 จาก http://www.newsdatatoday.com/images/News/Bobby_1/%E0%B8%82%E0%B8%B2%E0%B8%A7_%E0%B8%94%E0%B8%8A_%E0%B8%9E%E0%B8%A2_54.pdf
- ศูนย์พัฒนาความรู้การซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจการค้าเกษตรล่วงหน้า. (2558). **การกำหนดราคาข้าวในตลาดโลกของแต่ละประเทศ**. สืบค้นเมื่อ 26 กันยายน 2558 จาก http://www.aftc.or.th/itc/products_analyze_price_27.php?id=56&fgrp_id=5&fmenu_id=18
- ศูนย์พัฒนาความรู้การซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจการค้าเกษตรล่วงหน้า. (2559). **ความสัมพันธ์ของราคาข้าวในตลาดระดับต่างๆ**. สืบค้นเมื่อ 26 กันยายน 2558 จาก http://www.aftc.or.th/itc/products_analyze_price_16.php?id=58&fgrp_id=5&fmenu_id=18
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2552). **แนวทางใหม่ในการแทรกแซงราคาข้าว**. **รายงานที่ดิอาร์ไอ**, 75 (ตุลาคม 2552).
- สมพร อิศวิลานนท์. (2553). **นโยบายสาธารณะว่าด้วยเรื่องข้าว**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ.
- สมพร อิศวิลานนท์. (2554). **ข้าวไทย: การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและช่องทางการกระจาย**. กรุงเทพฯ: สถาบันคลังสมองของชาติ.
- สมพร อิศวิลานนท์. (2556). **นโยบายรัฐกับการสร้างอำนาจเหนือตลาดข้าว ใน เอกสารประกอบการสัมมนาข้าวไทยกับอำนาจเหนือตลาดโลก**. กรุงเทพฯ: สถาบันคลังสมองของชาติร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สมพร อิศวิลานนท์. (2557). **มองสถานการณ์ข้าวไทยผ่านตลาดการค้าข้าวโลก**. นนทบุรี: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สมาคมค้าข้าวไทย. (2549). **ครบรอบ 35 ปี สมาคมค้าข้าวไทย**. กรุงเทพฯ: สมาคมค้าข้าวไทย.
- สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย. (2558). **สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย**. กรุงเทพฯ: สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย.

- สมาคมโรงสีข้าวไทย. (2554). **สรุปรายงานราคาข้าวสารและราคาข้าวเปลือกเฉลี่ยเดือนมกราคม - ธันวาคม 2554 ของสมาคมโรงสีข้าวไทย**. สืบค้นเมื่อ 8 พฤษภาคม 2559 จาก <http://www.thairicemillers.com/images/stories/2559/Other/2011-2016.pdf>
- สมาคมโรงสีข้าวไทย. (2555). **ครบรอบ 35 ปี สมาคมโรงสีข้าวไทย**: สมาคมโรงสีข้าวไทย.
- สยามธุรกิจ. (2552). สมาคมค้าข้าวกลุ่มอินโดจีน, **สยามธุรกิจ**, 22-25 สิงหาคม 2552. หน้า.1.
- สมัชชา หุ่นสาระ ประพัฒน์ จินดาเลิศอุดมดี และ นิษฐา เทพจร. (2556). **ฝ่าโครงสร้าง “เพื่อไทย” ใต้บงการ “ทักษิณ ชินวัตร และวงศัวาน”**, **คมชัดลึก**, 10 มิถุนายน 2556, สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2559 จาก <http://www.komchadluek.net/news/politic/160621>
- สำนักข่าวอิศรา. (2554). **นายกษัยำโครงการรับจำนำข้าวต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัด-โปร่งใส**, **สำนักข่าวอิศรา**, 6 ตุลาคม 2554, สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2558 จาก <http://www.isranews.org/isranews-news/item/3850-%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%81%E0%B8%AF-%E0%B8%A2%E0%B9%89%E0%B8%B3%E0%B9%82%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%87>
- สำนักข่าวอิศรา. (2558). **พลิกปม “วีระวุฒิ” จักซอร์สำคัญ คดีข้าวจีทูจีก่อนศาลฎีกาออกหมายจับ**, **สำนักข่าวอิศรา**, 28 มิถุนายน 2558, สืบค้นเมื่อ 9 พฤษภาคม 2559 จาก http://www.isranews.org/isranews-scoop/item/39586-weerawut_8888_01.html
- สำนักงานส่งเสริมและพัฒนากิจการเกษตรเขตที่ 3 จังหวัดระยอง กรมส่งเสริมการเกษตร. (2559). **โครงการประกันรายได้เกษตรกร**. สืบค้นเมื่อ 26 กันยายน 2558 จาก <http://www.edoae.doe.go.th/project%20guarantee%20the%20kasetkon.htm>
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2548). **แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าว**. (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 122/2548).
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2550). **แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ**. (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 201/2550).
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2552). **แต่งตั้งคณะกรรมการประสานการดำเนินงานโครงการประกันราคาพืชผลทางการเกษตร**. (คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 195/2552)
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2554). **แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ**. (คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 153/2554)
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2555). **ปรับปรุงและแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (เพิ่มเติม)**. (คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 42/2555)

สำนักนายกรัฐมนตรี. (2556). **แต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเพิ่มเติม.**

(คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 260/2556)

โสภณ ทองปาน. (2552). **เดินหน้า...ประกันราคา: ภาคอีสาน, มติชน, 9 มิถุนายน 2552, หน้า.6.**

อนันต์ ยศพลวัฒน์. (14-20 เมษายน 2551). **ผู้กำหนดเกมคือผู้ชนะ "กรณีศึกษา OREC", บิสิเนสไทย, หน้า.4.**

อนุสรณ์ ลิ้มมณี. (2558). **รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย**

และเครือข่ายความสัมพันธ์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์.

อนุสรณ์ ลิ้มมณี, (2539). **ที่มาด้านโครงสร้างของนโยบายการร่วมมือระหว่างรัฐกับทุน:**

การวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับการปรับกลยุทธ์ของรัฐในประเทศไทย.

กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.

อัทธ์ พิศาลวานิช และคณะ. (2555). **ผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวต่อตลาดข้าวไทย.**

กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการค้าระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย.

อิทธิพงศ์ มหาธนเศรษฐ์. (2557). **การวัดระดับการแข่งขันในตลาดส่งออกข้าวไทย. กรุงเทพฯ:**

สถาบันคลังสมองของชาติ.

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา. (2556). **ความสัมพันธ์ระหว่างการค้าตลิ่งใจในนโยบายของคณะรัฐมนตรีกับ**

ผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจการเมืองผ่านข้าวตามสื่อ กรณีรถเมล์เอ็นจีวีและการ

เปลี่ยนแปลงจากการจำนำข้าวเป็นประกันราคาข้าว. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สัมภาษณ์

กรณ์ จาติกวณิช. (2558). อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ.

สัมภาษณ์, วันที่ 28 กรกฎาคม 2558.

กอร์ปศักดิ์ สภาวสุ.(2558). อดีตรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ.

สัมภาษณ์, วันที่ 18 สิงหาคม 2558

เจ้าหน้าที่กรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.(2558). **สัมภาษณ์**, วันที่ 10

กรกฎาคม 2558

เจ้าหน้าที่กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์.(2558). **สัมภาษณ์**, วันที่ 10 กรกฎาคม 2558

เจ้าหน้าที่สำนักงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.(2558). **สัมภาษณ์**, วันที่ 7 สิงหาคม 2558

ชูเกียรติ โอภาสวงศ์. (2558). นายกิตติมศักดิ์สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย. **สัมภาษณ์**, วันที่ 5 สิงหาคม

2558

นิพนธ์ พัวพงศกร. (2558). นักวิชาการเกียรติคุณ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI).

สัมภาษณ์, วันที่ 23 กรกฎาคม 2558.

นิพนธ์ วงษ์ตระหง่าน. (2558). อดีตผู้อำนวยการองค์การคลังสินค้า (อคส.) และ องค์การตลาดเพื่อ

เกษตรกร(อ.ต.ก.). **สัมภาษณ์**, วันที่ 30 กรกฎาคม 2558.

ประสิทธิ์ บุญเฉย. (2558). นายกสมาคมชาวนาข้าวไทย. **สัมภาษณ์**, วันที่ 7 กรกฎาคม 2558

ปราโมทย์ วาณิชชานนท์. (2558). นายกิตติมศักดิ์ สมาคมโรงสีข้าวไทย และอดีตผู้ทรงคุณวุฒิ

คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. **สัมภาษณ์**, วันที่ 13 กรกฎาคม 2558.

ผู้ประกอบการโรงสีข้าวหนึ่ง. (2558). โรงสีข้าวหนึ่งในพื้นที่ภาคกลาง. **สัมภาษณ์**, วันที่ 25 มิถุนายน

2558.

ภูติ ศรีสมุทรนาค. (2558). อดีตนายกสมาคมส่งเสริมชาวนาไทย. **สัมภาษณ์**, วันที่ 6 กรกฎาคม

2558.

มานัส กิจประเสริฐ. (2558). นายกสมาคมโรงสีข้าวไทย. **สัมภาษณ์**, วันที่ 9 มิถุนายน 2558

ยรรยง พวงราช. (2558). อดีตผู้ช่วยรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และ

อดีตปลัดกระทรวงพาณิชย์. **สัมภาษณ์**, วันที่ 18 สิงหาคม 2558.

สกล หาญสุทธิวารินทร์. (2558). อดีตข้าราชการกรมการค้าต่างประเทศและคณะกรรมการตรวจข้าว

สภาพการค้าไทย. **สัมภาษณ์**, วันที่ 11 สิงหาคม 2558

สมเกียรติ มรรคยาธร. (2558). เลขาธิการสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย. **สัมภาษณ์**, วันที่ 3 มิถุนายน

2558

สมพร อิศวิลานนท์. (2558). นักวิชาการอาวุโส สถาบันคลังสมองของชาติ และอดีตผู้ทรงคุณวุฒิ

คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ.. **สัมภาษณ์**, วันที่ 24 มิถุนายน 2558

สุพจน์ วงศ์จิรัฏฐิติกาล. (2558). นายกสมาคมค้าข้าวไทย (หยง). **สัมภาษณ์**, วันที่ 26 มิถุนายน 2558

โสพรรณ มานะธัญญา. (2558). นายกสมาคมผู้ประกอบการข้าวถุงไทย. **สัมภาษณ์**, วันที่ 29

กรกฎาคม 2558

อดิเรก วงษ์คงคำ. (2558). รองผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาตลาดผลิตภัณฑ์ลูกค้า ธนาคารเพื่อการเกษตร

และสหกรณ์การเกษตร. **สัมภาษณ์**, วันที่ 11 สิงหาคม 2558

อภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย. (2558). อดีตอธิบดีกรมการข้าว และอดีตผู้ทรงคุณวุฒิ

คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. **สัมภาษณ์**, วันที่ 17 กรกฎาคม 2558

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ. (2558). อดีตนายกรัฐมนตรี และหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์. **สัมภาษณ์**, วันที่ 3

กรกฎาคม 2558



ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวชนิษฐา สุขสง สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีในสาขาศิลปศาสตรบัณฑิต (ประวัติศาสตร์) ที่คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เมื่อปีการศึกษา 2546 จากนั้นจึงทำงานหาประสบการณ์ที่ภูมิลำเนาในจังหวัดตรังและจังหวัดกระบี่ ก่อนจะกลับมาศึกษาต่อในระดับปริญญาโท โดยสำเร็จการศึกษาในสาขารัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การปกครอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2550 และได้กลับไปทำงานวิจัยด้านการเมืองและวัฒนธรรมท้องถิ่นในตำแหน่งนักวิจัยประจำโครงการลุ่มน้ำทะเลสาบศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา จากนั้นจึงได้กลับมาทำงานที่กรุงเทพฯ ในฐานะนักวิชาการอิสระ ในตำแหน่งผู้ช่วยวิจัยและนักวิจัยในอีกหลายๆ โครงการ เช่น ผู้ช่วยวิจัยโครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อประเมินผลโครงการรับจำนำข้าวตามข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงเพื่อสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) กระทรวงการคลัง ผู้ช่วยวิจัยโครงการการประเมินผลการดำเนินงานของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2554 และ ผู้ช่วยวิจัยทีมที่ปรึกษาของคณะกรรมการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) นักวิจัยในโครงการเอกสารสรุปผลการศึกษาเรื่องกระบวนการ รูปแบบ และแนวทางการจัดทำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ โดยเน้นที่การทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติมีความเป็นสถาบัน (Institution) เพื่อเสนอต่อสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) และนักวิชาการโครงการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2554 ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้มีโอกาสทำงานเป็นผู้ช่วยวิจัยให้กับ ศ.ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี ในหัวข้อวิจัยเรื่อง “SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT, POLITICAL PROCESS AND ELECTORAL PARTICIPATION: A CROSS-PROVINCIAL STUDY OF VOTER TURNOUT IN THAILAND, 1979-2007” ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้ผู้เขียนกลับมาสนใจงานทางด้านวิชาการ และตัดสินใจศึกษาต่อในระดับดุษฎีบัณฑิต

นอกเหนือจากการทำงานในฐานะผู้ช่วยวิจัยและนักวิจัย ผู้เขียนยังทำงานในตำแหน่งของอาจารย์พิเศษในสถาบันต่างๆ โดยรับผิดชอบงานสอนวิชาด้านการวิจัยเชิงคุณภาพ การเมือง การปกครองท้องถิ่น และวัฒนธรรมทางการเมือง ให้กับสถาบันการศึกษา เช่น คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร และสาขาวิชาการปกครอง คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา รวมทั้งการตีพิมพ์บทความวิชาการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านวัฒนธรรมทางการเมือง และนโยบายสาธารณะ