

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท: กรณีศึกษาโครงการนาแปลงใหญ่
ในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2562
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Relations between State and Rural Society: A Case Study in the Rice Mega Farm
Program in General Prayuth Chan-O-Cha's Government



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts (Government) in Government

Department of Government

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2019

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท: กรณีศึกษา โครงการนาแปลงใหญ่ ในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
โดย	น.ส.มณฑนา นกเสวก
สาขาวิชา	การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

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

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีระ หวังสัจจะโชค)

มณฑนา นกเสวก : ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท: กรณีศึกษาโครงการนาแปลงใหญ่ ในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา . (The Relations between State and Rural Society: A Case Study in the Rice Mega Farm Program in General Prayuth Chan-O-Cha's Government) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ. ดร.ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์

ตลอดหลายทศวรรษนโยบายข้าวได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐที่เข้าไปใช้แทรกแซงสังคมชนบท ดังนั้น วิทยานิพนธ์ชิ้นนี้จึงต้องการวิเคราะห์ถึงการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทผ่านการศึกษานโยบายข้าวที่ถูกกำหนดนโยบายมาในช่วงบริบทการเมืองแบบอำนาจนิยม โดยใช้โครงการนาแปลงใหญ่เป็นกรณีศึกษา ผ่านการตั้งคำถามว่า “ในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีการจัดสถาบันระหว่างรัฐกับสังคมชนบทผ่านการใช้โครงการนาแปลงใหญ่อย่างไร” และ “โครงการนาแปลงใหญ่มีลักษณะการทำงานอย่างไร” เพื่อที่จะตอบคำถามดังกล่าว งานวิจัยนี้ใช้กรอบการศึกษาสถาบันนิยมใหม่แบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Institutionalism) และแนวการศึกษาแบบพหุภาคี (Corporatism) เป็นกรอบในการวิเคราะห์ โดยใช้นาแปลงใหญ่ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นพื้นที่ในการศึกษา ผลการศึกษาพบว่ารูปแบบของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมภายใต้นโยบายข้าวของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา อันประกอบด้วย บรรทัดฐานในการตัดสินใจ กลไกรัฐในการดำเนินนโยบาย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน เป็นผลมาจากจุดเปลี่ยนสำคัญ (critical juncture) คือวิกฤตนโยบายจำนำข้าวในสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ส่งผลให้นโยบายข้าวในรัฐบาลปัจจุบันมีลักษณะคือ รัฐเข้าไปสนับสนุนเกษตรกรแบบครบวงจรมากกว่าที่จะเข้าไปแทรกแซงตลาดโดยตรง และเน้นความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชนเพื่อเข้ามาจัดการการรวมกลุ่มและควบคุมวิถีชีวิตประจำวันของชาวนาในชนบทภายใต้แนวคิดแบบประชารัฐ โดยมีรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นตัวแสดงทางนโยบายที่รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ และมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างตัวแสดงทางนโยบายภายใต้การจัดสถาบันดังกล่าวทั้งในรูปแบบของความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อคำนวณความสัมพันธ์นั้นไว้ ซึ่งผลลัพธ์ของการจัดความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวมีความสอดคล้องกับคำอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในรูปแบบพหุภาคีโดยรัฐ (state corporatism) อย่างไรก็ตามจากการเก็บข้อมูลในพื้นที่ทำให้พบว่ารัฐยังไม่สามารถสถาปนาความร่วมมือดังกล่าวได้แม้ว่ารัฐบาลจะมีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจภายใต้บริบทการเมืองแบบอำนาจนิยมก็ตาม และแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงบริบทการเมืองหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 แต่การเปลี่ยนแปลงยังคงมีการขับเคลื่อนในลักษณะเดิม เพียงแต่ถูกลดระดับความเข้มข้นลงไปเท่านั้น เนื่องจากโครงการดังกล่าวถูกวางแผนให้เป็นโครงการระยะยาวภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ดังนั้นแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมือง แต่กลไกที่ใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายก็ยังคงเป็นกลไกเดิมที่มีที่มาจากรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2562

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6080621524 : MAJOR GOVERNMENT

KEYWORD: Rice subsidy policy, Rice Mega Farm Program, New institutionalism, Historical institutionalism, Corporatism

Manthana Noksaewek : The Relations between State and Rural Society: A Case Study in the Rice Mega Farm Program in General Prayuth Chan-O-Cha's Government . Advisor: Assoc. Prof. Thanapan Laiprakobsup, Ph.D.

For several decades, rice subsidy policy has been implemented as an instrument of the state to dominate rural society. This thesis aims to analyze a pattern of relation between the state and rural society through the government's rice subsidy policy that has been imposed under the authoritarianism context by using the rice mega farm program as a case study. The research questions are "what is the pattern of relations between the state and the rural society in the rice mega farm program in General Prayuth Chan-O-Cha's government?" and "how does the rice mega farm program operating?" To answer the question, there are two theories: historical institutionalism under new institutionalism, and corporatism. Bang-Pahan district, Ayutthaya province, Thailand, is selected as the main area to collect the data for the research. The result shows that the pattern of relation between the state and the rural society under rice subsidy policy during General Prayuth Chan-O-Cha's administration (including norms in decision-making, state mechanism that implements public policy, and the relations between the state and private-sectors) results from the policy transition (i.e., critical juncture) from the rice-pledging scheme crisis during Yingluck Shinawatra's administration. Consequently, the Prayuth's government has intentionally created the new rice subsidy policy that emphasizes on the rice supply chain management and avoiding market intervention to promote general economic fairness. Moreover, having used the Pracharath policy concept the government has a relationship with the private capitals in order to control the rural community mobilization and daily life of the farmers. The National Council for Peace and Order (NPCO) played a vital role in the decision-making process. The resource exchange among policy actors was used to sustain this policy network both formal and informal forms. This kind of relation tends to explain "state corporatism" theory. However, in actuality, the government could not be able to achieve the goal, even though the government supposed to have absolute power in the policy decision-making process under authoritarianism. Although, the politics were transitioned to electoral politics after the general election in 2019, the rice mega farm program is still the same. The reason is that the program is crafted by NPCO as the long plan of the Thai government under 20 years National Strategy. Therefore, the policy mechanism that used to implement this policy is aimed to prolong the legacy of the previous military government.

Field of Study: Government

Student's Signature

Academic Year: 2019

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ด้วยการให้คำแนะนำและข้อคิดอย่างรอบด้าน จาก รศ.ดร. ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ เริ่มตั้งแต่การเขียนโครงร่าง วิทยานิพนธ์ การนำเสนอและตีพิมพ์ผลงาน จนกระทั่งถึงการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณ รศ.ดร. ประภาส ปิ่นตบแต่ง ประธานกรรมการ และ ผศ.ดร. วีระ หวังสัจจะโชค กรรมการภายนอก มหาวิทยาลัย ที่ได้ให้คำแนะนำเพื่อที่จะสามารถนำไปปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งมูลนิธิ พระบรมราชานุสรณ์ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี ที่ได้ให้เงินสนับสนุนในการทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้

ขอขอบคุณเกษตรกรในพื้นที่ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือกับผู้วิจัยมาโดยตลอด นับตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นการเก็บข้อมูลในปี พ.ศ. 2561 เป็นต้นมา ตั้งแต่การให้ความรู้และข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการเพาะปลูกข้าวจนถึงเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสำหรับผู้วิจัยแล้วนั้นความรู้และประสบการณ์ดังกล่าวที่ได้รับมา ถือเป็นสิ่งที่มีค่าอย่างยิ่ง นอกจากนี้ยังต้องขอขอบคุณโครงการนาแปลงใหญ่ ศพก. และผู้นำชุมชน อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา รวมทั้งเจ้าหน้าที่ภาคเอกชน และภาครัฐทุกท่านที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการตั้งแต่ในระดับส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาค และส่วนกลาง ที่ให้ความรู้และอนุเคราะห์ข้อมูลสำหรับการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดทุกท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ห้องสมุดรพุด ดี สมิต ๓ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำนักงานวิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุดคดีการ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และห้องสมุดกรมการข้าว ที่ได้ให้ความช่วยเหลือในการค้นคว้าหาข้อมูลต่าง ๆ กับผู้วิจัยในตลอดช่วงของการเขียนวิทยานิพนธ์ รวมถึงเพื่อน ๆ ทุกคน ของผู้วิจัยที่คอยให้กำลังใจและแรงสนับสนุนอยู่เสมอมา

ที่สำคัญที่สุดคือขอขอบคุณสมาชิกครอบครัวทุกท่าน โดยเฉพาะบิดาและมารดา ที่ได้ให้ของขวัญชิ้นสำคัญที่ไม่อาจประเมินค่าได้กับผู้วิจัย สิ่งนั้นคือการให้ “การศึกษา” ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาสังคมและประเทศให้ดียิ่งขึ้น ผ่านให้การสนับสนุนและกำลังใจในทุก ๆ ด้าน รวมถึงทุก ๆ ท่านที่เกี่ยวข้องที่อาจจะไม่ได้เอ่ยนามถึงในที่นี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างยิ่งที่เป็นเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ผลงานชิ้นนี้สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ช
สารบัญรูปภาพ.....	ด
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ.....	1
1.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทผ่านนโยบายข้าว.....	1
1.1.2 การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทผ่านนโยบายข้าวในมุมมองเชิงสถาบัน	2
1.1.3 รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กับการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าว.....	4
1.1.4 ความสำคัญของการเลือกโครงการนาแปลงใหญ่ในฐานะกรณีศึกษา เพื่อทำความเข้าใจ ถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท	13
1.1.4.1 ต้นตอทางความคิดของโครงการเกษตรแปลงใหญ่.....	13
1.1.4.2 วัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินการโครงการแปลงใหญ่.....	14
1.2 วัตถุประสงค์	17
1.3 คำถามการวิจัย.....	17
1.4 รูปแบบวิธีการวิจัย	17
1.5 ขอบเขตการวิจัย	21
1.5.1 ขอบเขตทางด้านเนื้อหา.....	21
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม (Literature review).....	23

2.1	วรรณกรรม	24
2.1.1	งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับชนบทไทย.....	24
2.1.1.1	การศึกษาสังคมชาวนาและชนบทไทยในแบบดั้งเดิม.....	24
2.1.1.2	การศึกษาเพื่ออธิบายถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมชนบทไทย	25
2.1.2	วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบายข้าวของไทย.....	28
2.1.2.1	การศึกษานโยบายข้าวไทยในเชิงข้อมูลทั่วไป.....	28
2.1.2.2	การศึกษานโยบายข้าวไทยในเชิงเศรษฐศาสตร์.....	28
2.1.2.3	การศึกษานโยบายข้าวไทยในเชิงประวัติศาสตร์.....	28
2.1.2.4	การศึกษานโยบายข้าวไทยในเชิงรัฐศาสตร์.....	29
2.1.3	งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาโครงการเกษตรแปลงใหญ่	29
2.1.3.1	การศึกษาโครงการเกษตรแปลงใหญ่ในเชิงข้อมูลทั่วไป	29
2.1.3.2	การศึกษาโครงการเกษตรแปลงใหญ่ในเชิงวิเคราะห์นโยบาย	30
2.1.3.4	การศึกษาโครงการเกษตรแปลงใหญ่ในเชิงรัฐศาสตร์	30
2.2	ข้อสังเกตจากการทบทวนวรรณกรรม: การนำกรอบการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่ แบบ สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์มาทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทผ่าน การศึกษานโยบายข้าว.....	31
2.3	แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	33
2.3.1	แนวการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism)	34
2.3.1.1	สถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism) คืออะไร.....	34
2.3.1.2	เปรียบเทียบแนวทางการศึกษาสถาบันนิยมแบบดั้งเดิมกับสถาบันนิยมใหม่..	36
2.3.1.3	สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Institutionalism).....	38
2.3.2	แนวการศึกษาแบบพหุภาคี (corporatism).....	44
2.3.2.1	วิวัฒนาการของแนวทางการศึกษาแบบพหุภาคี (corporatism).....	44
2.3.2.2	ค่านิยมของแนวทางการศึกษาแบบพหุภาคี (corporatism) และการนำไปใช้	45

2.3.2.3 ประเภทของแนวทางการศึกษาแบบพหุภาคี (corporatism)	49
2.3.2.4 แนวทางการศึกษาแบบพหุภาคี (corporatism) กับกรณีของประเทศไทย ...	52
2.4 กรอบความคิดรวบยอดในการวิเคราะห์ (Conceptual framework)	54
บทที่ 3 ระยะเวลาต่อสำคัญที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา.....	61
3.1 บทนำ.....	61
3.2 ช่วงระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) ที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา	62
3.2.1 ลำดับเหตุการณ์ (timeline) ของการดำเนินนโยบายจำนำข้าวของรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร: จากนโยบายหาเสียงสำคัญของพรรคเพื่อไทย สู่การพิพากษาจำคุก นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	63
3.2.1.1 จากนโยบายหาเสียงของพรรคเพื่อไทยสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	63
3.2.1.2 การเริ่มต้นของการฟ้องร้องคดีจำนำข้าวและกระบวนการสอบสวน	66
3.2.1.3 เริ่มกระบวนการไต่สวนคดีจำนำข้าวโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)	67
3.2.1.4 การออกมาเคลื่อนไหวของกลุ่ม กปปส. เพื่อต่อต้านนโยบายจำนำข้าว	68
3.2.1.5 กระบวนการดำเนินคดีเพื่อถอดถอน นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร.....	72
3.2.1.6 กระบวนการดำเนินคดีต่อ นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.).....	74
3.2.1.7 บทสรุปของคดีจำนำข้าวในรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	76
3.3 นัยยะของการล้มลงของนโยบายจำนำข้าว: การเปลี่ยนแปลงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชนบท.....	79
3.4 รูปแบบของนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา.....	83
3.4.1 ภาพรวมของนโยบายข้าวของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา.....	84
3.4.2 ข้อสังเกตในลักษณะของนโยบายข้าวภายหลังวิกฤติการณ์โครงการจำนำข้าว	99

3.4.2.1 ภาคส่วนการเมือง.....	99
3.4.2.1.1 คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา วันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2557 และวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2562	99
3.4.2.1.2 นโยบายหาเสียงด้านการเกษตรของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในช่วง ก่อนการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562.....	103
3.4.2.2 ภาคส่วนข้าราชการ	107
3.4.2.2.1 ผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว พ.ศ. 2557-2562.....	107
3.4.2.2.2 มาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวภายใต้แผนการผลิตและ การตลาดข้าวครบวงจร ตั้งแต่ปีการผลิต พ.ศ. 2557/58 – พ.ศ. 2561/62.....	113
3.5 บทสรุป: ระยะเวลาต่อสำคัญที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา	118
บทที่ 4 การจัดเรียงสถาบันและการทำงานในระดับพื้นที่ของโครงการนาแปลงใหญ่.....	121
4.1 บทนำ.....	121
4.2 รายละเอียดโครงการนาแปลงใหญ่โดยสังเขป.....	122
4.2.1 ที่มาและความสำคัญของโครงการนาแปลงใหญ่.....	122
4.2.2 นิยามของคำว่า “เกษตรแปลงใหญ่”.....	125
4.2.3 เจาะใจของการรวมกลุ่มแปลงใหญ่.....	126
4.3 การจัดเรียงความสัมพันธ์ในเชิงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่	127
4.3.1 บริบทการเมือง: ความสัมพันธ์ของการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่กับ บริบทการเมืองแบบอำนาจนิยม	127
4.3.1.1 การดำเนินการที่รวดเร็วและเน้นผลลัพธ์ทางนโยบายที่ชัดเจน	129
4.3.1.2 การดำเนินนโยบายแบบบนลงล่าง (top-down policy)	139
4.3.2 ตัวแสดงสำคัญภายใต้การจัดเรียงสถาบันโครงการนาแปลงใหญ่	142

4.3.2.1	รัฐบาล (ฝ่ายการเมือง).....	143
4.3.2.2	ฝ่ายข้าราชการ	146
4.3.2.3	เอกชนที่ทำข้อตกลงซื้อขายผลผลิตกับรัฐบาล.....	153
4.3.2.4	เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าว.....	159
4.3.3	บรรทัดฐานที่คอยกำกับการตัดสินใจของตัวแสดงทางนโยบาย.....	162
4.3.4	บทสรุป.....	174
4.4	การทำงานของ การจัดเรียงสถาบันใหม่ในระดับพื้นที่: กรณีศึกษาโครงการนาแปลงใหญ่ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	178
4.4.1	ข้อมูลในภาพรวมของพื้นที่และโครงการนาแปลงใหญ่ในอำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา.....	178
4.4.2	การทำงานของ การจัดเรียงสถาบันใหม่ในระดับพื้นที่: การทำงานของนาแปลงใหญ่ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	186
4.4.2.1	ตัวแสดงทางนโยบายที่สำคัญในระดับพื้นที่.....	186
4.4.2.1.1	รัฐ.....	186
4.4.2.1.2	เอกชน.....	192
4.4.2.1.3	เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าว	194
4.4.2.2	ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายที่ทำงานในระดับพื้นที่ของโครงการนาแปลงใหญ่	196
4.4.2.2.1	การเกิดความสัมพันธ์ในลักษณะแนวตั้งระหว่างรัฐ เอกชน เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในระดับพื้นที่.....	196
4.4.2.2.2	การเกิดความสัมพันธ์ในเชิงการค้า (trade relationship) ระหว่างรัฐ เอกชน เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในระดับพื้นที่.....	204
4.4.2.3	ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการทำงานของเครือข่ายโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับพื้นที่กับเครือข่ายระดับประเทศ.....	212
4.5	บทสรุป.....	216

บทที่ 5 ผลลัพธ์ของการจัดเรียงสถาบัน ความสัมพันธ์ของรัฐและชนบทภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ และการเปลี่ยนแปลงบริบทการเมืองหลังการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562.....	219
5.1 บทนำ.....	219
5.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท: ผลลัพธ์ของการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่.....	220
5.2.1 ลักษณะของการเข้าควบคุมของรัฐต่อชนบทภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่.....	220
5.2.1.1 การเข้าไปจัดตั้งการรวมกลุ่มให้กับเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในชนบทอย่างเป็นทางการโดยรัฐ	220
5.2.1.2 การเข้าไปออกแบบโครงสร้าง ขั้นตอน และวิธีการในการบริหารจัดการนาแปลงใหญ่ของเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวโดยรัฐ.....	221
5.2.1.3 การเข้าไปเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตของเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวโดยรัฐ.....	226
5.2.1.4 การเข้าไปควบคุมผู้นำกลุ่มของเกษตรกรโดยรัฐ	232
5.2.1.5 รัฐนำเอกชนเข้าไปช่วยดำเนินนโยบายด้านการทำการตลาดให้กับเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าว.....	234
5.2.1.6 ข้อสังเกต: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทใต้โครงการนาแปลงใหญ่	236
5.2.2 ปัญหาในการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทในรูปแบบพหุภาคีโดยรัฐ	238
5.2.2.1 ภาคส่วนรัฐ.....	238
5.2.2.2 ภาคส่วนชนบท.....	244
5.2.3 สรุปปัญหาและนัยยะในการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทในรูปแบบพหุภาคีโดยรัฐ.....	250
5.2.3.1 นัยยะของการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทในรูปแบบพหุภาคีโดยรัฐ และปัญหาที่เกิดขึ้นในการสถาปนาความสัมพันธ์ในเชิงรัฐศาสตร์	250

5.2.3.1.1	นัยยะของรัฐที่มีระบอบการเมืองแบบอำนาจนิยมในการดำเนินนโยบายสาธารณะภายใต้บริบทโลกยุคโลกาภิวัตน์	253
5.2.3.1.2	นัยยะของสังคมชนบทภายใต้บริบทโลกยุคโลกาภิวัตน์.....	254
5.2.3.1.3	ร่องรอยของการปะทะกันระหว่างรัฐที่มีระบอบการเมืองแบบอำนาจนิยมกับสังคมชนบทภายใต้บริบทภายใต้บริบทโลกยุคโลกาภิวัตน์ภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่.....	260
5.3	การจัดสถาบันของโครงการนาแปลงใหญ่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562	267
5.3.1	เชิงโครงสร้างในการดำเนินนโยบาย	267
5.3.2	เชิงการให้ความสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy priority)	269
5.3.2.1	การเปลี่ยนแปลงฝ่ายการเมือง.....	269
5.3.2.2	ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงฝ่ายการเมืองต่อโครงการนาแปลงใหญ่.....	270
5.4	บทสรุป: ผลลัพธ์ของการจัดเรียงสถาบัน ความสัมพันธ์ของรัฐและชนบทภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ และการเปลี่ยนแปลงบริบทการเมืองหลังการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562	277
บทที่ 6	บทสรุป.....	282
6.1	บทนำ.....	282
6.2	ระยะรอยต่อสำคัญที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา.....	283
6.2.1	ภาพรวมของนโยบายข้าวของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา.....	284
6.2.2	ข้อสังเกตในลักษณะของนโยบายข้าวภายหลังวิกฤติการณ์โครงการจำนำข้าว	285
6.2.3	บทสรุป: ระยะรอยต่อสำคัญที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา	286
6.3	การจัดเรียงสถาบันและการทำงานในระดับพื้นที่ของโครงการนาแปลงใหญ่.....	287
6.3.1	การจัดเรียงความสัมพันธ์ในเชิงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่	287

6.3.1.1	บริบทการเมือง: ความสัมพันธ์ของการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่กับบริบทการเมืองแบบอำนาจนิยม.....	287
6.3.1.2	ตัวแสดงสำคัญภายใต้การจัดเรียงสถาบันโครงการนาแปลงใหญ่.....	290
6.3.1.3	บรรทัดฐานที่คอยกำกับการตัดสินใจของตัวแสดงทางนโยบาย	292
6.3.1.4	บทสรุป	292
6.3.2	การทำงานของ การจัดเรียงสถาบันใหม่ในระดับพื้นที่: กรณีศึกษาโครงการ นาแปลงใหญ่ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา.....	293
6.4	ผลลัพธ์ของการจัดเรียงสถาบัน ความสัมพันธ์ของรัฐและชนบทภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ และการเปลี่ยนแปลงบริบทการเมืองหลังการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562... 297	
6.4.1	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชนบท: ผลลัพธ์ของการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่.....	298
6.4.1.1	ลักษณะของการเข้าควบคุมของรัฐต่อชนบทภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่.....	298
6.4.1.2	ปัญหาในการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทในรูปแบบพหุภาคีโดยรัฐ	300
6.4.1.3	นัยยะของการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทในรูปแบบพหุภาคีโดยรัฐ และร่องรอยการปะทะกันระหว่างรัฐกับสังคมชนบทภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่.....	301
6.4.2	การจัดสถาบันของโครงการนาแปลงใหญ่ภายใต้การเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562	302
6.5	นัยสำคัญเชิงทฤษฎีของวิทยานิพนธ์.....	306
6.6	ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะของวิทยานิพนธ์.....	308
	บรรณานุกรม.....	310
	ประวัติผู้เขียน.....	328

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 สรุปมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาตั้งแต่ปีการผลิต พ.ศ. 2557/58 – พ.ศ. 2561/62.....	7
ตารางที่ 2 สรุปขั้นตอนการดำเนินโครงการเกษตรแปลงใหญ่	15
ตารางที่ 3 แนวทางการเก็บข้อมูลผ่านวิธีการสัมภาษณ์เชิงคุณภาพ (qualitative interview).....	19
ตารางที่ 4 เปรียบเทียบจำนวนครัวเรือนเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวและจำนวนเนื้อที่เพาะปลูกข้าว	20
ตารางที่ 5 รายละเอียดของโครงการนาแปลงใหญ่ในพื้นที่ อ.บางปะหัน จ.พระนครศรีอยุธยา.....	21
ตารางที่ 6 เปรียบเทียบแนวทางการศึกษาสถาบันนิยมแบบดั้งเดิมกับสถาบันนิยมใหม่.....	36
ตารางที่ 7 ตัวอย่างงานของนักวิชาการไทยที่นำแนวคิดพหุภาคีมาอธิบายสภาพแรงงานผ่านการวิเคราะห์ทั้งมิติ ด้านการสนับสนุนค้ำจุนและการจำกัดควบคุมของรัฐ.....	49
ตารางที่ 8 เปรียบเทียบระหว่างพหุภาคีโดยรัฐ (state corporatism) และ พหุภาคีเชิงสังคม (societal corporatism).....	50
ตารางที่ 9 แบ่งลักษณะของพหุภาคีออกเป็นสี่ด้านตามคำอธิบายของ Siaroff.....	52
ตารางที่ 10 เปรียบเทียบคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2560 กับ 6 กันยายน พ.ศ. 2562	78
ตารางที่ 11 การจัดสถาบันของนโยบายจํานำข้าวในสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	83
ตารางที่ 12 การขับเคลื่อนนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปี พ.ศ. 2561 ภายใต้แผนการขับเคลื่อน Smart Agriculture Curve	92
ตารางที่ 13 เปรียบเทียบการนำเสนอนโยบายด้านการเกษตรของ 5 พรรคการเมืองในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562	105
ตารางที่ 14 สรุปการประชุมของ นบข. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 –2562 ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายจํานำข้าว	112
ตารางที่ 15 สรุปมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวภายใต้แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจรและ จุดประสงค์ของโครงการ ตั้งแต่ปีการผลิต พ.ศ. 2557/58 – พ.ศ. 2561/62.....	117

ตารางที่ 16 เปรียบเทียบเงื่อนไขการรวมกลุ่มด้านพื้นที่และจำนวนเกษตรกรของโครงการ นาแปลงใหญ่ระหว่าง เงื่อนไขเดิมกับเงื่อนไขใหม่.....	126
ตารางที่ 17 แสดงข้อมูลในเชิงสถิติถึงการเปลี่ยนแปลงต้นทุนการผลิตก่อนมีและหลังมีโครงการเกษตรแปลงใหญ่ใน ปี พ.ศ. 2559–2561.....	137
ตารางที่ 18 ช่วงระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปี พ.ศ. 2558–2563.....	144
ตารางที่ 19 องค์ประกอบของคณะกรรมการอำนวยการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญและการแก้ไขปัญหาภาค การเกษตรระดับจังหวัด (Chief of Operation: CoO)	148
ตารางที่ 20 องค์ประกอบของคณะทำงานปฏิบัติการขับเคลื่อนงานนโยบายสำคัญและแก้ไขปัญหาในระดับอำเภอ (Operation Team: OT).....	149
ตารางที่ 21 องค์ประกอบของคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แบบเบ็ดเสร็จ (Single Command)	150
ตารางที่ 22 รายชื่อคณะทำงานด้านการพัฒนาการเกษตรสมัยใหม่ ภายใต้คณะกรรมการบริหารการกำหนด ยุทธศาสตร์หลักเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ.....	157
ตารางที่ 23 สรุปแปลงใหญ่ (ข้าว) ที่เข้าร่วมแปลงใหญ่ประชารัฐเกษตรสมัยใหม่แบบรายภาค	158
ตารางที่ 24 การสำรวจข้อมูลในประเด็นเรื่องการนำสินค้าไปจำหน่าย ลักษณะการจำหน่าย และราคาจำหน่ายใน แปลงใหญ่ประเภทแปลงใหญ่ต้นแบบ ปี พ.ศ. 2559.....	173
ตารางที่ 25 สรุปการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่.....	174
ตารางที่ 26 เปรียบเทียบการจัดสถาบันระหว่างนโยบายจำนำข้าว สมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตรกับ โครงการนาแปลงใหญ่ สมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา 1.....	177
ตารางที่ 27 การใช้สอยประโยชน์จากที่ดินในพื้นที่อำเภอบางปะหัน.....	182
ตารางที่ 28 ข้อมูลพื้นฐานของพื้นที่นาแปลงใหญ่ใน อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	185
ตารางที่ 29 รายละเอียดจำนวนแปลงใหญ่ (ข้าว) ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (พ.ศ. 2559–2563).....	185
ตารางที่ 30 จำนวน ศพก. ศูนย์เครือข่าย และศูนย์เครือข่ายอื่น ๆ ทั่วประเทศ	189
ตารางที่ 31 สรุปตัวแสดงหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในการทำงานของโครงการแปลงใหญ่ในระดับท้องถิ่น.....	192
ตารางที่ 32 แนวทางที่กำหนดการดำเนินการและบริหารจัดการโครงการนาแปลงใหญ่.....	225

ตารางที่ 33 เปรียบเทียบต้นทุนการผลิต ผลผลิต และราคาผลผลิตที่ได้รับก่อนและหลังการเข้าร่วมนาแปลงใหญ่ของเกษตรกรนาแปลงใหญ่พื้นที่ อ.บางปะหัน จ.พระนครศรีอยุธยา	229
ตารางที่ 34 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่	237
ตารางที่ 35 แผนปฏิบัติการ (Action Plan) กิจกรรมและขั้นตอนการดำเนินงานเกษตรแปลงใหญ่ในช่วงเริ่มต้นดำเนินโครงการ	240
ตารางที่ 36 เปรียบเทียบเงื่อนไขการรวมกลุ่มด้านพื้นที่และจำนวนเกษตรกรของโครงการนาแปลงใหญ่ระหว่างเงื่อนไขเดิมกับเงื่อนไขใหม่	241
ตารางที่ 37 สรุปปัญหาในการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทในรูปแบบพหุภาคีโดยรัฐและผลกระทบ	252
ตารางที่ 38 สัดส่วนแรงงานนอกระบบและในระบบของประเทศไทยปี พ.ศ. 2550.....	256
ตารางที่ 39 แสดงขนาดของที่ดินโดยเฉลี่ยในแต่ละภูมิภาคของโลกในช่วงทศวรรษที่ 1990	258
ตารางที่ 40 การถือครองที่ดินโดยเฉลี่ยของเกษตรกรในประเทศไทยช่วงปี ค.ศ. 1960 –2003	258
ตารางที่ 41 เปรียบเทียบตัวแสดงทางนโยบายภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ระหว่างก่อนและหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562	268
ตารางที่ 42 เปรียบเทียบสังกัดของรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงพาณิชย์ก่อนและหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562.....	270
ตารางที่ 43 เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงจำนวนงบประมาณ จำนวนเกษตรกร จำนวนแปลงนา และจำนวนพื้นที่นาของโครงการแปลงใหญ่ พ.ศ. 2559–2563	272
ตารางที่ 44 เปรียบเทียบการจัดเรียงสถาบันของโครงการนาแปลงใหญ่ในช่วงก่อนและภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562.....	281
ตารางที่ 45 เปรียบเทียบการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมและการจัดเรียงสถาบันภายใต้นโยบายเกษตรของรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ชุดที่หนึ่งและชุดที่สอง	305

สารบัญรูปภาพ

หน้า

ภาพที่ 1 แนวทางการออกนโยบายข้าวของรัฐบาล คสช. ภายใต้แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร	9
ภาพที่ 2 โครงสร้างคณะกรรมการต่าง ๆ ของแผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร	11
ภาพที่ 3 การจำแนกครัวเรือนเกษตรกรตามชั้นรายได้ พ.ศ. 2558	27
ภาพที่ 4 พัฒนาการของการเกิดขึ้นของสถานะเส้นทางบังคับ (Path dependence)	41
ภาพที่ 5 วงจรของการผลิตข้าวสถาบันการเมือง	43
ภาพที่ 6 กรอบความคิดรวบยอดในการวิเคราะห์ (Conceptual framework) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท: การจัดสถาบันของนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กรณีศึกษาโครงการนาแปลงใหญ่	55
ภาพที่ 7 อธิบายการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาผ่านกรอบการศึกษาแบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์	63
ภาพที่ 8 จำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวในการดำเนินโครงการแต่ละช่วง	65
ภาพที่ 9 การจัดสถาบันของนโยบายจำนำข้าวหลังฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2544/2545.....	81
ภาพที่ 10 แผนสามระดับที่ถูกละทิ้งไว้ในสมัยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) สำหรับจัดระเบียบการบริหารจัดการประเทศ	84
ภาพที่ 11 ความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์รัฐบาลกับยุทธศาสตร์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	87
ภาพที่ 12 แผนการขับเคลื่อนนโยบายทางด้านเกษตรภายใต้แนวคิด Smart Agriculture curve	88
ภาพที่ 13 การเชื่อมโยงงานตามนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ยกกระดาษ A4).....	89
ภาพที่ 14 กรอบแนวคิดในการประเมินผลโครงการระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่.....	135
ภาพที่ 15 การเปรียบเทียบร้อยละของการลดต้นทุนการผลิตแปลงใหญ่ปี พ.ศ. 2559 –2561	138
ภาพที่ 16 ลักษณะของการออกแบบกลไกการบริหารจัดการแปลงใหญ่แบบบนลงล่าง	141
ภาพที่ 17 สรุปภาพรวมกลไกการขับเคลื่อนโครงการเกษตรแปลงใหญ่	152
ภาพที่ 18 รายละเอียดของการเข้าร่วมด้านการทำการตลาดผ่านการทำข้อตกลงผลิตซื้อขายผลผลิตระหว่างเอกชนกับเกษตรกร	154

ภาพที่ 19 โครงสร้างของคณะกรรมการที่ทำการขับเคลื่อนแปลงใหญ่ประชารัฐเกษตรสมัยใหม่ ที่ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2558.....	156
ภาพที่ 20 ขั้นตอนการสมัครเข้าร่วมเป็นสมาชิกนาแปลงใหญ่.....	160
ภาพที่ 21 ความเชื่อมโยงของแผนสามระดับ รากฐานสำคัญของการวางนโยบายในภาคการเกษตรไทยหลังสมัย รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา	163
ภาพที่ 22 การจัดเรียงสถาบันของโครงการนาแปลงใหญ่ อธิบายภายใต้กรอบแนวคิดของสถาบันนิยมใหม่ (New- institutionalism) แบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical institutionalism)	175
ภาพที่ 23 แผนที่แสดงขอบเขตอำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	179
ภาพที่ 24 แผนที่แสดงพื้นที่ตามโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาในอำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา .	180
ภาพที่ 25 แผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินในอำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	183
ภาพที่ 26 โครงสร้างการบริหารงานของกลุ่มนาแปลงใหญ่โดยเกษตรกรสมาชิกนาแปลงใหญ่	195
ภาพที่ 27 หลักในการบริหารจัดการตลาดของคณะอนุกรรมการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ระดับจังหวัด พระนครศรีอยุธยา	202
ภาพที่ 28 การทำงานของเครือข่ายนาแปลงใหญ่ในระดับพื้นที่	209
ภาพที่ 29 ปฏิทินการปลูกข้าวของชาวนาในพื้นที่โครงการแปลงใหญ่ อ.บางปะหัน จ.พระนครศรีอยุธยา ก่อนเข้า ร่วมโครงการแปลงใหญ่.....	227
ภาพที่ 30 จำนวนประชากรในชนบทของประเทศไทยตั้งแต่ ค.ศ. 1960 –2018.....	257
ภาพที่ 31 จำนวนเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวที่เข้าร่วมโครงการนาแปลงใหญ่ พ.ศ. 2559–2563	265
ภาพที่ 32 จำนวนแปลงนาที่เข้าร่วมโครงการนาแปลงใหญ่ พ.ศ. 2559–2563	265
ภาพที่ 33 จำนวนพื้นที่ที่เข้าร่วมโครงการนาแปลงใหญ่ พ.ศ. 2559–2563	266
ภาพที่ 34 จำนวนงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้ดำเนินโครงการนาแปลงใหญ่ พ.ศ. 2559–2563.....	271

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวหลังจากการขึ้นมาของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ถือเป็นหมุดหมายที่สำคัญอย่างยิ่งในการหันกลับมาทำความเข้าใจในประเด็นเรื่องการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทอีกครั้ง กล่าวคือ หลังจากที่มกราคมของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีทุจริตโครงการรับจำนำข้าว ณ วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2560 (ราชกิจจานุเบกษา 2560, 28 กันยายน) พบว่านโยบายข้าวหลังจากนั้นมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบนโยบายใหม่ที่หลีกเลี่ยงการใช้กลไกรัฐเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรโดยตรง และรัฐหันมาให้การช่วยเหลือผ่านการอุดหนุนในรูปแบบครบวงจรแทน เช่น สนับสนุนด้านการลดต้นทุนการเพาะปลูก การรักษาเสถียรภาพราคาข้าว เป็นต้น ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปภายใต้แนวคิดเรื่องแผนสามระดับที่เกี่ยวข้องกับด้านการเกษตร และแผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจรของรัฐบาล โดยในช่วงปีการผลิต พ.ศ. 2557/2558 – 2561/2562 ได้มีการนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณานโยบายในประเด็นดังกล่าว เป็นจำนวน 25 โครงการ ภายใต้ความร่วมมือของกระทรวงหลัก 4 กระทรวง ประกอบด้วย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหมุดหมายในการดำเนินการคือเพื่อสร้างสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานของตลาด (กรมการข้าว สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว, 2562b) ในแง่การเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ย่อมหมายถึงเกิดการเปลี่ยนแปลงของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทใหม่ด้วย นี่จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้งานชิ้นนี้สนใจที่จะทำการศึกษาในประเด็นดังกล่าว

1.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทผ่านนโยบายข้าว

การศึกษานโยบายสาธารณะ (public policy) เพื่อทำความเข้าใจการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทในบริบทของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษานโยบายข้าวนั้น ถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการนำนโยบายข้าวมาใช้ในฐานะเครื่องมือของรัฐเพื่อเข้าไปแทรกแซงสังคมชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นไปในทิศทางที่รัฐกำหนด (วีระ หวังสัจจะโชค, 2555: 174) ซึ่งความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวนี้ ยกตัวอย่างเช่น ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ชาวนาในฐานะไพร่ต้องถูกรัฐเกณฑ์ออกไปใช้แรงงานต่าง ๆ รวมถึงต้องออกไปรบเมื่อเกิดศึกสงครามด้วย (เดวิด บรูซ จอห์นสัน, 2530 :3-4) และเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันที่บริบทต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงออกไป เช่น ระบอบการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชนบทนั้นก็มีความแตกต่างออกไปด้วย โดยจุดเปลี่ยนสำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวหลังช่วงปี พ.ศ. 2544-2545 เป็นต้นมาที่มีการใช้กลไกรัฐเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดโดยให้ราคาช่วยเหลือที่สูงกว่า

ราคาตลาด ซึ่งได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์นโยบายไปด้วย กล่าวคือ วีระ หวัง
สัจจะโชค (2556) ได้เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไว้ดังนี้

ช่วงที่หนึ่ง ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2544 –2545 รัฐและเอกชนมีบรรทัดฐานการทำงานคือ แบ่งงาน
กันทำอย่างชัดเจนในรูปแบบของการเป็นภาคีต่อกัน ส่วนชาวนาจะตัดสินใจบนฐานของกลไกตลาด
เป็นหลัก

ช่วงที่สอง ช่วงหลังปี พ.ศ. 2544 –2545 การกำหนดราคาข้าวเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรของ
รัฐบาลที่ให้ราคาที่สูงกว่ากลไกตลาด ทำให้รัฐและเอกชนมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น ภายใต้การนำของ
รัฐและพรรคการเมือง ส่วนภาคเอกชนถูกผนวกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐที่ต้องปฏิบัติตาม
นโยบาย เพราะจะได้รับรายได้มากกว่าการค้าในรูปแบบปกติ เช่นเดียวกับกับประชาชนในภาคชนบท
ที่ต้องเข้ามาพึ่งพิงกับกลไกรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะว่าเป็นช่องทางเดียวที่ให้ผลตอบแทนที่ดีกว่า
การขายตามกลไกตลาดปกติ

อย่างไรก็ดีสาเหตุที่รัฐต้องเข้ามาดำเนินนโยบายเพื่อช่วยเหลือชาวนานั้น ก็เพราะว่าในการ
เพาะปลูกชาวนานั้นมักประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่น ราคาตกต่ำ ผลกระทบจากภัยธรรมชาติ
อย่างเช่นภัยแล้ง น้ำท่วม โรคระบาด ฯลฯ ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวนี้เองได้ส่งผลให้ “ข้าว” ถูกอธิบาย
ในฐานะสินค้าที่มีความเป็นการเมืองสูงมาตลอดหลายยุคสมัย เพราะเป็นสินค้าเกษตรที่รัฐบาลต้องเข้า
มามีบทบาทเกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องนั่นเอง (อัมมาร สยามวาลา และวิโรจน์ ณ ระนอง, 2533: 1)
เพราะฉะนั้นในแง่นี้การที่เราจะทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท จึงเป็นไปได้
ไม่ได้ที่จะละเลยในการทำความเข้าใจนโยบายอุดหนุนของรัฐบาลที่มีต่อชาวนา

1.1.2 การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทผ่านนโยบายข้าวในมุมมองเชิง สถาบัน

ในปัจจุบันงานวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับชนบท ส่วนใหญ่มักเน้นศึกษาชนบทผ่านการต่อต้าน
ในชีวิตประจำวัน (everyday resistance) (Scott, 1985; วีระ หวังสัจจะโชค, 2555: 175) หรือการ
เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในชนบทเท่านั้น ส่วนงานวิชาการที่ศึกษาในประเด็นเรื่องนโยบายอุดหนุนของ
รัฐบาลที่มีต่อชาวนามักเป็นการศึกษาในแง่ของการประเมินผลความคุ้มค่าของนโยบาย หรือการนำ
นโยบายไปปฏิบัติ แต่งานวิชาการในเชิงรัฐศาสตร์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง
รัฐกับสังคมซึ่งเป็นมุมมองในเชิงมหภาค ผ่านการทำความเข้าใจนโยบายอุดหนุนของรัฐบาลที่มีต่อ
ชาวนา ที่เน้นการศึกษาแบบแผนของความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งหมดที่อยู่ในกระบวนการ
นโยบาย ประกอบด้วยภาครัฐ เอกชน ภาคประชาชน และองค์กรอื่น ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ยังถือว่าไม่มี
จำนวนน้อยอยู่ที่จะเข้ามาศึกษาในประเด็นลักษณะนี้ โดยงานชิ้นที่ถือเป็นหมุดหมายสำคัญคือ
วิทยานิพนธ์ของ วีระ หวังสัจจะโชค (2556) เรื่องการจัดสถาบันของนโยบายจำนำข้าว

งานชิ้นดังกล่าวได้เข้าไปสำรวจตรวจสอบถึงรูปแบบของความสัมพันธ์ (pattern of relations) ของตัวแสดงต่าง ๆ ทางนโยบาย โดยใช้กรอบการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism) ซึ่งประกอบด้วยสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Institutionalism) และสถาบันนิยมแบบทางเลือกที่มีเหตุผล นำมาบรรจบเข้ากับการวิเคราะห์ที่แบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมแบบรัฐนิยมที่เป็นไปภายใต้บริบทของประเทศประชาธิปไตยแบบประชานิยมของประเทศโลกที่สาม มาใช้เป็นแนวทางหลักในการศึกษาการจัดสถาบันของนโยบายจำนำข้าวปี พ.ศ. 2544/45 และปี พ.ศ. 2554/55 ที่รัฐบาลได้เข้าไปแทรกแซงตลาดผ่านการกำหนดราคารับจำนำข้าวให้สูงกว่าตลาดเป็นอย่างมาก ซึ่งจากผลการศึกษาในงานดังกล่าวพบว่า นโยบายจำนำข้าวได้ก่อให้เกิดการจัดเรียงความสัมพันธ์แบบเครือข่าย และบรรทัดฐานขึ้นมาใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างรัฐกับเอกชน โดยรัฐได้กลายมาเป็นตัวนำในการเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาด ส่วนเอกชนได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐเท่านั้น

อย่างไรก็ดีถ้านำงานชิ้นดังกล่าวมาเป็นกรอบการวิเคราะห์เพื่อทำความเข้าใจการจัดเรียงสถาบันภายในนโยบายข้าวของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายอุดหนุนข้าวใหม่ พบว่ายังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เพราะ (1) ขอบเขตของกรณีศึกษาของงานพิจารณาเพียงแค่นโยบายจำนำข้าวซึ่งเกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2544/45 และปี พ.ศ. 2554/55 เท่านั้น (2) การวิเคราะห์การจัดเรียงสถาบันเป็นไปภายใต้บริบททางการเมืองแบบประชาธิปไตย แต่รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นั้นเป็นไปภายใต้บริบททางการเมืองแบบอำนาจนิยม ดังนั้นการที่รัฐบาลชุดดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายอุดหนุนข้าวใหม่ ย่อมส่งผลสองประการใหญ่ ๆ คือ

ประการที่หนึ่ง เกิดการจัดเรียงสถาบันใหม่ (new institutional arrangement) กล่าวคือตามคำอธิบายของ Olsen (2010) ที่ว่านโยบายที่มาจากการจัดองค์การของชีวิตทางการเมืองที่แตกต่างกันจะส่งผลให้มีรูปแบบของการจัดเรียงสถาบันที่แตกต่างกัน และนำไปสู่แบบแผนการตัดสินใจที่แตกต่างกันด้วย (Olsen, 2010: 18; วีระ หวังสัจจะโชค, 2556: 45) เพราะฉะนั้นเมื่อรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายอุดหนุนข้าวชุดใหม่ ภายใต้บริบททางการเมืองแบบใหม่คือเป็นรัฐบาลที่ขึ้นสู่อำนาจผ่านการรัฐประหาร ย่อมส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ และปฏิสัมพันธ์ รวมถึงการต่อรองต่าง ๆ ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายด้วย

ประการที่สอง เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท เพราะสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายภายใต้บริบททางการเมืองแบบอำนาจนิยม ที่ส่งผลให้เกิดการจัดเรียงสถาบันภายในนโยบายใหม่ ดังนั้นการจัดเรียงสถาบันใหม่นี้เองย่อมส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทเกิดการเปลี่ยนแปลงออกไปจากเดิมด้วย

ดังนั้นการที่รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายอุดหนุนข้าวใหม่ ย่อมส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทด้วย เพราะว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ย่อมส่งผลให้เกิดการจัดเรียงรูปแบบความสัมพันธ์แบบใหม่

1.1.3 รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กับการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าว

หลังจากที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำพิพากษาให้จำคุกนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีเป็นเวลา 5 ปี ณ วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2560 เนื่องจากพบความเสียหายอันเกิดขึ้นจากการทุจริตในชั้นตอนระบายข้าว โดยการแอบอ้างทำสัญญาขายแบบรัฐต่อรัฐ ทั้ง ๆ ที่จำเลยรับรู้จากการแจ้งเตือนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง การตั้งกระทู้ถามสด กระทู้ทั่วไป การอภิปรายไม่ไว้วางใจของฝ่ายข้าราชการการเมือง และข่าวสารจากสื่อมวลชนแล้ว แต่กลับไม่ได้ติดตามกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด (ราชกิจจานุเบกษา 2560, 28 กันยายน) ซึ่งประเด็นดังกล่าวถือเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญที่กลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) หยิบยกขึ้นมาโจมตีความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งของรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จนนำไปสู่การรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในที่สุด

ซึ่งหลังจากขึ้นมาเป็นรัฐบาลแล้วนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวใหม่ คือยกเลิกโครงการรับจำนำข้าวที่มีลักษณะของการเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดโดยกำหนดราคาให้สูงกว่าความเป็นจริง เปลี่ยนไปเป็นนโยบายอุดหนุนแบบครบวงจรแทน เช่น ด้านการลดต้นทุนการผลิต การปลูกพืชทดแทน ฯลฯ ภายใต้แนวคิดเรื่องแผนสามระดับที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร และมาตรการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวของรัฐบาล อย่างไรก็ตามภายใต้รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นโยบายข้าวนั้นจะมีลักษณะที่กระจัดกระจาย และไม่ได้เน้นที่จะชูนโยบายใดนโยบายหนึ่งอย่างโดดเด่น บางนโยบายถูกนำมาปฏิบัติแค่ช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ เท่านั้น แต่บางนโยบายก็ถูกปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง โดยสามารถสรุปมาตรการการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 – ปีการผลิต พ.ศ. 2561 – 2562 (ณ วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2561) ได้ดังนี้

ที่	มาตรการการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว	หน่วยงาน	ระยะเวลาดำเนินการ
1	ส่งเสริมการให้บริการเครื่องจักรกลทางการเกษตรและอุปกรณ์ทางการตลาดเพื่อลดต้นทุนสมาชิก	กรมส่งเสริมสหกรณ์	ใช้งบประมาณภายในปี พ.ศ. 2558 – 2559
2	สนับสนุนการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิคุณภาพดี	กรมการข้าว	มีนาคม พ.ศ. 2560 – ตุลาคม พ.ศ. 2560

ที่	มาตรการการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว	หน่วยงาน	ระยะเวลาดำเนินการ
3	ปรับเปลี่ยนพื้นที่ปลูกข้าวไม่เหมาะสมเป็นเกษตรกรรมทางเลือกอื่น	กรมส่งเสริมการเกษตร	สิงหาคม พ.ศ. 2559 – กันยายน พ.ศ. 2560
4	ปรับเปลี่ยนพื้นที่นาไม่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมการเลี้ยงกระบือ	กรมปศุสัตว์	1 ตุลาคม พ.ศ. 2559 – พ.ศ. 2565 (ระยะเวลา 6 ปี)
5	ปรับเปลี่ยนพื้นที่นาไม่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อ	กรมปศุสัตว์	1 ตุลาคม พ.ศ. 2559 – พ.ศ. 2565 (ระยะเวลา 6 ปี)
6	ปรับเปลี่ยนพื้นที่ทำนาไม่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมการเลี้ยงแพะ	กรมปศุสัตว์	1 ตุลาคม พ.ศ. 2559 – พ.ศ. 2564 (ระยะเวลา 5 ปี)
7	ปรับเปลี่ยนพื้นที่ทำนาไม่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมการทำนาหญ้า	กรมปศุสัตว์	1 ตุลาคม พ.ศ. 2559 – พ.ศ. 2564 (ระยะเวลา 5 ปี)
8	ปรับเปลี่ยนการปลูกพืชหลากหลาย	กรมส่งเสริมการเกษตร	พฤศจิกายน พ.ศ. 2560 – มิถุนายน พ.ศ. 2561 (8 เดือน)
9	ส่งเสริมปลูกพืชปุ๋ยสด	กรมพัฒนาที่ดิน	พฤศจิกายน พ.ศ. 2560 – มิถุนายน พ.ศ. 2561 (8 เดือน)
10	ส่งเสริมการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	กรมส่งเสริมการเกษตร	กรกฎาคม พ.ศ. 2560 – กันยายน พ.ศ. 2561
11	ช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัย	สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตร ฯ	ใช้งบประมาณตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557/58 – พ.ศ. 2560/61
12	ช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยในพื้นที่งดส่งน้ำและงดทำนาปรัง/จ้างงานเพื่อสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกร	กรมชลประทาน	ใช้งบประมาณตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557/58 – พ.ศ. 2559/60
13	ชดเชยดอกเบี้ยให้ผู้ประกอบการค้าข้าวในการเก็บสต็อก	กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์	1 ตุลาคม พ.ศ. 2561 – 31 ตุลาคม พ.ศ. 2563

ที่	มาตรการการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว	หน่วยงาน	ระยะเวลาดำเนินการ
14	สินเชื่อเพื่อรวบรวมข้าวและสร้างมูลค่าเพิ่ม โดยสถาบันเกษตรกร	กรมส่งเสริมสหกรณ์, กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, จ.ก.ส.	1 ตุลาคม พ.ศ. 2561 – 31 ธันวาคม พ.ศ. 2562
15	สินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปี	กระทรวงพาณิชย์, กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์, จ.ก.ส.	1 กันยายน พ.ศ. 2561 – 30 กันยายน พ.ศ. 2562
16	ช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพ ข้าวแก่เกษตรกรรายย่อยผู้ปลูกข้าวนาปี	จ.ก.ส.	1 กันยายน พ.ศ. 2561 – 30 กันยายน พ.ศ. 2562
17	ประกันภัยข้าวนาปี	จ.ก.ส.	ทุกภาค (ยกเว้นภาคใต้): เมษายน – 31 สิงหาคม พ.ศ. 2561 และภาคใต้ถึง 15 ธันวาคม พ.ศ. 2561
18	ลดดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อการผลิตแก่เกษตรกรผู้ ปลูกข้าวนาปี	จ.ก.ส.	ทุกภาค (ยกเว้นภาคใต้): 1 มกราคม – 31 ธันวาคม พ.ศ. 2559 และภาคใต้ถึง 31 มีนาคม พ.ศ. 2560
19	พักชำระหนี้ต้นเงินและลดดอกเบี้ย เกษตรกรผู้ปลูกข้าว	จ.ก.ส.	1 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 – 30 มิถุนายน พ.ศ. 2561 (2 ปี)
20	มาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย (ไร่ละพัน)	จ.ก.ส. และกรมส่งเสริม การเกษตร	1 ตุลาคม พ.ศ. 2557 เป็นต้นไป
21	สนับสนุนเงินช่วยเหลือต้นทุนการผลิตให้แก่ เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ไร่ละพัน)	จ.ก.ส.	1 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 – 31 ตุลาคม พ.ศ. 2559 (ภาคใต้ไม่เกิน 31 ธันวาคม พ.ศ. 2559)
22	อบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อยกระดับ ประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกรรายย่อย	จ.ก.ส.	1 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 – 31 ธันวาคม พ.ศ. 2560
23	สนับสนุนสินเชื่อเพื่อพัฒนาการเกษตรแบบ แปลงใหญ่	จ.ก.ส., กรมส่งเสริม การเกษตร	1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 – 30 เมษายน พ.ศ. 2570

ที่	มาตรการการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว	หน่วยงาน	ระยะเวลาดำเนินการ
24	การจัดการเงินทุนเพื่อดำเนินโครงการรับ จำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2556/57	ธ.ก.ส.	3 มีนาคม พ.ศ. 2557 – 31 ธันวาคม พ.ศ. 2557
25	ส่งเสริมการปลูกพืชอาหารสัตว์ (ฤดูนาปรัง ปี พ.ศ. 2561)	กรมปศุสัตว์	พฤศจิกายน พ.ศ. 2560 – มิถุนายน พ.ศ. 2561
26	สินเชื่อเพื่อสร้างยุ้งฉางให้เกษตรกรและ สถาบันการเกษตร	ธ.ก.ส.	31 พฤษภาคม พ.ศ. 2561 – 31 ธันวาคม พ.ศ. 2566

ตารางที่ 1 สรุปมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
ตั้งแต่ปีการผลิต พ.ศ. 2557/58 – พ.ศ. 2561/62

(กรมการข้าว สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว, 2562b)

จากมาตรการทั้งหมดข้างต้น ปฏิเสธไม่ได้ว่าวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในโครงการรับจำนำข้าวนั้น มีผลอย่างยิ่งต่อทิศทางการออกแบบนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่มีแนวโน้มเข้าไปสนับสนุนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในรูปแบบครบวงจรมากกว่าที่จะเข้าไปแทรกแซงตลาดแบบโดยตรง โดยมีข้อความบางตอนปรากฏอยู่ในแผนปฏิบัติงานแผนการผลิตและแผนการตลาดข้าวครบวงจรปี พ.ศ. 2562/63 ที่ชี้แจงถึงวัตถุประสงค์ของการดำเนินนโยบายข้าวภายใต้แผนดังกล่าวในสมัยรัฐบาล คสช. ว่ามีที่มาดังนี้

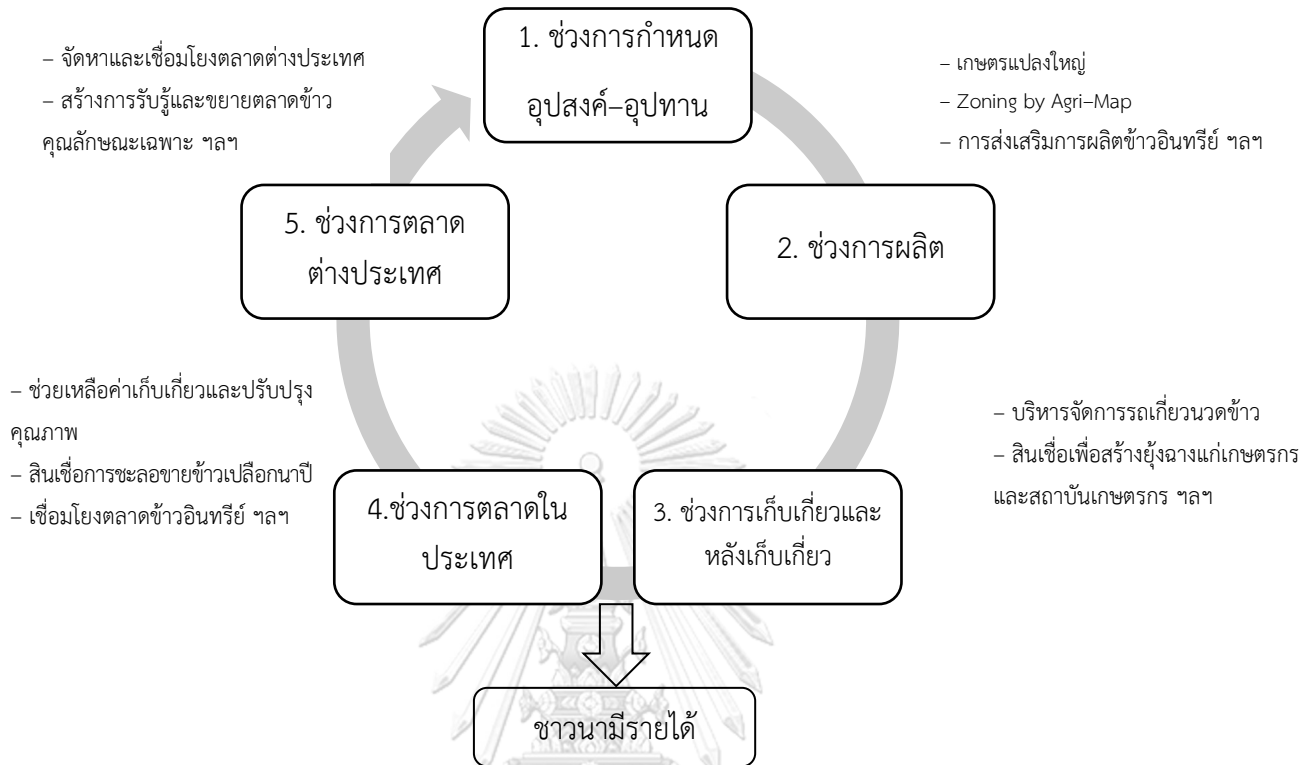
“...ในปี 2554 – 2556 รัฐบาลมีนโยบายให้ดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ทำให้ชาวนาเร่งรอบการปลูกข้าวเน้นปริมาณข้าวโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพข้าว มีข้าวในสต็อกมากถึง 18 ล้านตันข้าวสาร แต่ระบายข้าวได้น้อยส่งผลให้ราคาข้าวเปลือกตกต่ำ... คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว จึงมีมติมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กระทรวงพาณิชย์กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังร่วมกันจัดทำแผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร มีการบริหารจัดการสินค้าข้าวตลอดห่วงโซ่อุปทานตั้งแต่การผลิต การสีแปรสภาพ จนถึงการตลาด โดยใช้หลักการการตลาดนำการผลิต แยกตลาดข้าวทั่วไปกับตลาดเฉพาะ เพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการผลิต สร้างความเป็นธรรมในการขายข้าวของชาวนา” (กรมการข้าว และกรมการค้าภายใน, 2562: 3)

อย่างไรก็ดีแม้ว่าในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จะมีนโยบายข้าวจำนวนมาก แต่ที่สามารถสรุปลักษณะร่วมของแต่ละนโยบายได้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง รัฐเน้นการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวแบบครบวงจรผ่านการเข้าไปบริหารจัดการสินค้าข้าวตลอดห่วงโซ่อุปทานแทนที่จะเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดแบบโดยตรง กล่าวคือ มาตรการดังกล่าวถูกดำเนินไปภายใต้แนวคิดแผนสามระดับที่เป็นแนวทางหลักในการบริหารประเทศที่คณะรักษาสงบแห่งชาติได้วางกรอบไว้ เช่น แผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) และยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีการออกแผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจรเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารประเทศในลักษณะดังกล่าว โดยได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้แผนดังกล่าวได้แบ่งการดำเนินการเป็น 5 ช่วงด้วยกัน ประกอบด้วย ได้แก่ (1) ช่วงการกำหนดอุปสงค์และอุปทาน (2) ช่วงการผลิต (3) ช่วงการเก็บเกี่ยวและหลังเก็บเกี่ยว (4) ช่วงการตลาดในประเทศ และ (5) ช่วงการตลาดต่างประเทศ โดยแต่ละช่วงก็จะมีแผนและนโยบายต่าง ๆ อยู่ภายใต้ อีกทั้ง (กรมการข้าว, 2560: 4) ทั้งนี้มีเป้าหมายในการดำเนินนโยบายคือเพื่อให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการที่รัฐเข้าไปช่วยเหลือผ่านมาตรการดังกล่าว ในขณะที่รัฐปล่อยให้การซื้อขายข้าวของเกษตรกรนั้นเป็นไปตามกลไกตลาด รัฐไม่ได้เข้าไปแทรกแซง ณ จุดนี้แต่อย่างใด ยกตัวอย่างเช่น โครงการสินเชื่อเพื่อชะลอการขายข้าวเปลือก ที่รัฐให้การสนับสนุนสินเชื่อกับเกษตรกรที่เก็บข้าวในยุ้งฉางเอาไว้รอการขายเมื่อข้าวมีราคาสูง ดังนั้นเงินที่เกษตรกรได้รับเมื่อนำข้าวไปขายก็จะเป็นไปตามราคาในกลไกตลาด ไม่ได้เป็นราคาตามที่รัฐบาลตั้งขึ้นมา โดยสามารถสรุปแผนการดำเนินนโยบายข้าวของรัฐบาลภายใต้แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจรได้ดังนี้

วางแผนการผลิตข้าว โดยประกาศพื้นที่ส่งเสริมการปลูกข้าว ปีละ 2 ครั้ง

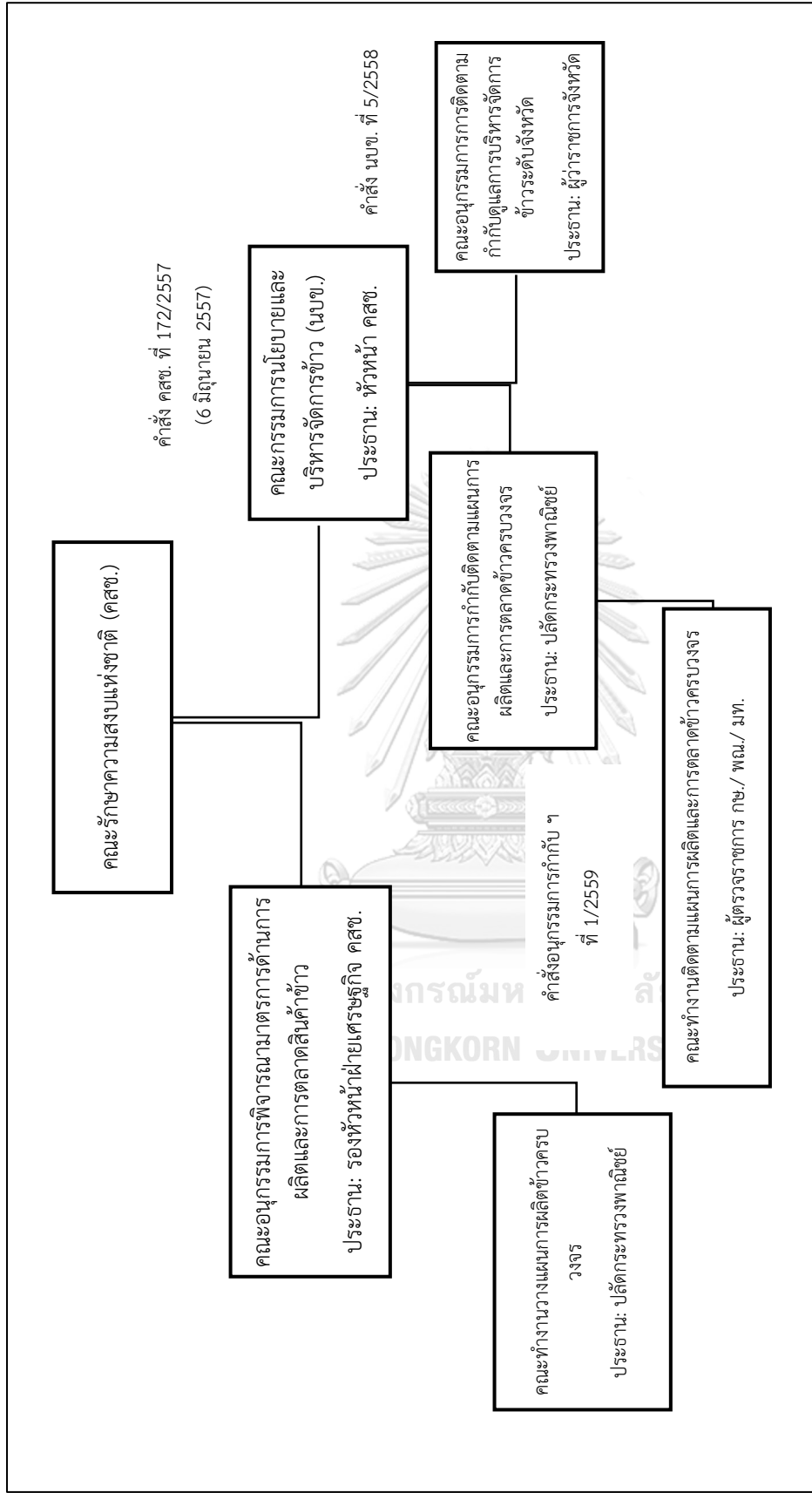


ภาพที่ 1 แนวทางการออกนโยบายข้าวของรัฐบาล คสช. ภายใต้แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร (กรมการข้าว และกรมการค้าภายใน, 2562: 3-4)

ประการที่สอง การดำเนินนโยบายมีลักษณะของการอาศัยกลไกราชการภายใต้การนำของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นกลไกหลักในการดำเนินงานร่วมกับภาคเอกชนเพื่อเข้ามาช่วยเหลือเกษตรกรในชนบทตามแนวคิดประชารัฐ กล่าวคือ เนื่องจากบริบทการดำเนินนโยบายข้าวของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นไปภายใต้บริบททางการเมืองแบบอำนาจนิยม (authoritarianism) ดังนั้นลักษณะของการดำเนินนโยบายจึงมีลักษณะของการกำหนดแบบบนลงล่าง (top-down policy) และมีการทำงานร่วมกับภาคเอกชนตามแนวคิดแบบบูรณาการตามแนวคิดประชารัฐ โดยอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจอยู่ที่คณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นประธาน และมีการใช้อำนาจผ่านการใช้มาตรา 44 หรือคำสั่ง คสช. ต่าง ๆ เพื่อจัดทำนโยบายต่าง ๆ ออกมา ยกตัวอย่างเช่น ภายใต้แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร ซึ่งถือเป็นแผนสำคัญที่อยู่ภายใต้แผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) และยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ที่รัฐบาลชุดดังกล่าวยึดเป็นแผน/ยุทธศาสตร์หลักในการดำเนินนโยบายข้าว นั้น ถ้าเราไปดูโครงสร้างของคณะกรรมการที่บริหารจัดการแผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจรมานั้น เราจะ

พบว่ามีการใช้ระบบราชการภายใต้การนำของ คสช. เป็นหลักในการดำเนินนโยบาย และในส่วนของ
รายละเอียดนโยบายนั้นรัฐจะเน้นการทำงานแบบบูรณาการทุกภาคส่วนคือรัฐร่วมกับกับเอกชน เพื่อ
เข้ามาช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในชนบทตามแนวนโยบายประชารัฐ โดยสามารถอธิบายถึง
โครงสร้างของคณะกรรมการของแผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจรได้ดังนี้





ภาพที่ 2 โครงสร้างคณะกรรมการต่าง ๆ ของแผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร
(กรมการข้าว, 2560: 19)

ยกตัวอย่างกรณีให้เห็นได้ชัดคือ โครงการเกษตรแปลงใหญ่ ซึ่งเป็นหนึ่งในโครงการที่อยู่ภายใต้แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจรในช่วงการผลิต โดยโครงการนี้ถูกขับเคลื่อนโดยคณะกรรมการการขับเคลื่อนนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แบบเบ็ดเสร็จ (Single Command) ซึ่งเป็นรูปแบบเดิม (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559 –a) หรือรูปแบบใหม่ภายใต้ชื่อคณะกรรมการขับเคลื่อนงานนโยบายสำคัญและการแก้ไขปัญหาภาคเกษตรระดับจังหวัด (Chief of Operation: CoO) ที่มีเกษตรจังหวัดเป็นประธาน และคณะทำงานปฏิบัติการขับเคลื่อนงานนโยบายสำคัญและแก้ไขปัญหาภาคเกษตรระดับอำเภอ (Operation Team: OT) ที่มีเกษตรอำเภอเป็นประธาน (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร, 2561: 5–6) โดยในคณะทำงานดังกล่าวทั้งสองชุดประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รัฐทั้งหมด และยังมีการจัดตั้ง ศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร (ศพก.) ไปตั้งภายในพื้นที่ชุมชนต่าง ๆ เพื่อทำการเชื่อมโยงกับโครงการเกษตรแปลงใหญ่ โดยทุกภาคส่วนจะทำงานแบบบูรณาการร่วมกัน โดยใช้ ศพก. เป็นสถานที่ศูนย์กลางในการประสานงานต่าง ๆ เช่น ใช้เป็นช่องทางในการจัดหาตลาดผ่านการทำข้อตกลง (MOU) เพื่อขอความร่วมมือกับสถาบันทางการเกษตร บริษัทเอกชนที่รับผิดชอบเกี่ยวกับด้านเมล็ดพันธุ์ข้าว การแปรรูปข้าว หรือเครื่องจักรการเกษตร เพื่อให้สถาบันหรือบริษัทเหล่านั้นเข้ามาให้การสนับสนุนด้านการจัดการด้านการตลาดผ่านการทำเกษตรพันธสัญญา (contract farming) หรือจับคู่ธุรกิจ (business matching) ระหว่างชาวนาผู้ผลิตกับนักธุรกิจผู้ประกอบการ เพื่อให้มีช่องทางการจัดจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ และข้าวคุณภาพ ในราคาที่สูงกว่าข้าวปกติทั่วไปในท้องตลาด ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร ภาคเอกชน (เช่น โรงสี ผู้ประกอบการค้าข้าว) ธ.ก.ส. และสหกรณ์เพื่อการตลาดลูกค้า ธ.ก.ส. (ส.ก.ต.) ในการเข้าร่วมรับซื้อผลผลิตทั้งในรูปแบบเมล็ดพันธุ์และข้าวเปลือกคุณภาพดี (กรมการข้าว, 2562: 5) ซึ่งในแง่ตัวเองจะเห็นว่าการดำเนินนโยบายนั้นเป็นไปตามลักษณะของการใช้ระบบราชการที่นำโดย คสช. เป็นตัวนำในการขับเคลื่อนร่วมกับภาคเอกชน โดยมีเป้าหมายคือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในชนบท

กล่าวโดยสรุปคือการขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีนัยยะสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมผ่านการศึกษาแบบแผนของความสัมพันธ์ผ่านกระบวนการทางนโยบายข้าวในแง่ที่ว่า ในสมัยรัฐบาลชุดดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวครั้งสำคัญที่แตกต่างออกไปจากรัฐบาลก่อนหน้าคือการดำเนินนโยบายเป็นไปภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบประชานิยม ดังนั้นจึงมีลักษณะของการใช้นโยบายข้าวเป็นเครื่องมือของรัฐเพื่อเข้าแทรกแซงและควบคุมประชาชนในชนบทเพื่อจุดประสงค์ทางการเมืองอย่างการต้องการฐานเสียงในการเลือกตั้งที่เพิ่มขึ้น ผ่านการตั้งราคาข้าวที่สูงกว่าราคาตลาด แต่ในสมัยของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา การออกนโยบายอุดหนุนให้กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าวดำเนินไปภายใต้บริบทการเมืองแบบอำนาจนิยม (authoritarianism) ดังนั้นย่อมหมายความว่ารูปแบบหรือลักษณะ

ความเข้มข้นของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมและการจัดเรียงสถาบันในกระบวนนโยบายย่อมเปลี่ยนแปลงไปด้วย และนี่เองเป็นเหตุผลที่ทำให้งานวิจัยชิ้นนี้สนใจที่จะทำการศึกษาในประเด็นดังกล่าว เพื่อทำความเข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

1.1.4 ความสำคัญของการเลือกโครงการนาแปลงใหญ่ในฐานะกรณีศึกษา เพื่อทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท

1.1.4.1 ต้นตอทางความคิดของโครงการเกษตรแปลงใหญ่

โครงการเกษตรแปลงใหญ่ถือเป็นโครงการที่ถูกจับตามองเป็นพิเศษนับตั้งแต่ปีการเพาะปลูกที่ 2558/2559 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าว ซึ่งถือเป็นพืชที่มีการส่งเสริมให้มีการทำการเกษตรตามแบบโครงการแปลงใหญ่มากที่สุดจากทั้ง 11 ประเภท¹ที่รัฐบาลกำหนด (สำนักส่งเสริมและจัดการสินค้าเกษตร, 2559; กมลรัตน์ ธีระพงษ์, 2560: 53) โดยนโยบายดังกล่าวมีที่มาคือ มาจากการกำหนดแนวทางการพัฒนา (Road map) ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่มีโครงการสำคัญคือการปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตร ที่เริ่มตั้งแต่สมัยของ นาย ปิติพงศ์ พิ๋งบุญ ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในช่วงปี พ.ศ. 2556–2557 ที่ต้องการให้มีการปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตร (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559 –a) และสืบเนื่องมาถึงนโยบายลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มโอกาสการแข่งขันของ พลเอก ฉัตรชัย สาริกัลยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในปี พ.ศ. 2558 ที่ได้มอบนโยบายเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2558 ที่ให้ความสำคัญในเรื่องการลดต้นทุนการผลิต โดยการรวมนาแปลงใหญ่ก่อให้เกิดกิจกรรมลดต้นทุนการผลิตตามที่กำหนด และสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้เป็นอย่างดี เป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสในการแข่งขันให้กับสินค้าเกษตร เพราะสามารถผลิตผลผลิตที่มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน ตรงตามความต้องการของตลาด ผ่านการผลิตร่วมกันเป็นกลุ่มและมีการเชื่อมโยงกับตลาดเพื่อบริหารจัดการให้เกิดสมดุลระหว่างอุปทานและอุปสงค์ของสินค้า แก้ปัญหาเรื่องสินค้าล้นตลาดและราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ

อย่างไรก็ดีถ้าย้อนกลับไปดูถึงแนวคิดเรื่องการลดต้นทุนการผลิตตามหลักการประหยัดต่อขนาด (economy of scale) นั้นเป็นแนวคิดที่มาจากกลุ่มนักวิชาการในสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) จากงานของ นิพนธ์ พัวพงศกร (2556) ที่ได้เสนอให้เพิ่มผลผลิตให้กับเกษตรกรด้วยการเพิ่มขนาดฟาร์มให้ใหญ่ขึ้น เนื่องจากประเทศไทยมีลักษณะเหมือนกันกับทวีปยุโรปที่มีที่ดินเหลือจำนวนมาก แต่ขาดแคลนแรงงาน ทำให้การขยายฟาร์มจะช่วยกระตุ้นให้เกิดการลดต้นทุนการผลิตต่อหน่วยลงได้ (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2556: 8–10; วีระ หวังสัจจะโชค, 2562: 47–48)

¹ ประเภทการทำเกษตรแบบแปลงใหญ่ที่รัฐบาลกำหนดมีทั้งหมด 11 ประเภท ได้แก่ (1) ข้าว (2) พืชไร่ (3) ไม้ยืนต้น (4) ผัก/สมุนไพร (5) ไม้ผล (6) หม่อน (7) ถั่วเขียว (8) ปศุสัตว์ และ (9) ประมง (10) แผลงเศรษฐกิจ (11) อื่น ๆ ได้แก่ นาเกลือ (สมชาย ชาญณรงค์กุล, 2559)

1.1.4.2 วัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินการโครงการแปลงใหญ่

ด้วยแนวความคิดที่ได้อธิบายมาข้างต้น ดังนั้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มอบหมายให้หน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการส่งเสริมและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร ส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของสินค้าเกษตร และเพิ่มรายได้ของเกษตรกร ตลอดจนดูแลคุณภาพชีวิตของเกษตรกร โดยจัดทำโครงการระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินโครงการดังนี้ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559 -a: 2)

1. เพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรมีการรวมกลุ่มทำการผลิต มีการบริหารจัดการร่วมกัน เพื่อให้เกิดการรวมกันผลิตและรวมกันจำหน่ายโดยมีตลาดรับรองที่แน่นอน

2. เพื่อให้เกษตรกรสามารถลดต้นทุนการผลิตและมีผลผลิตต่อหน่วยเพิ่มขึ้น รวมทั้งผลผลิตมีคุณภาพได้มาตรฐาน ภายใต้การบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

โดยโครงการเกษตรแปลงใหญ่มีรายละเอียดการดำเนินกิจกรรมดังนี้

แง่มุม	รายละเอียด
1. การลดต้นทุนการผลิต	1. ส่งเสริมการผลิตและกระจายพันธุ์ <ul style="list-style-type: none"> - จัดทำแปลงส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว - จัดทำแปลงส่งเสริมการผลิตข้าวคุณภาพดี
	2. จัดตั้งกลุ่มชาวนาผู้ผลิตปุ๋ยอินทรีย์และปุ๋ยชีวภาพ
	3. จัดตั้งกลุ่มชาวนาผู้จัดการศัตรูข้าว
	4. จัดตั้งกลุ่มชาวนาผู้ใช้เครื่องจักรกลการเกษตร (ประสานงานกับผู้ประกอบการรับจ้างในชุมชน)
2. เพิ่มผลผลิต	1. จัดทำสื่อเผยแพร่
	2. จัดทำแปลงเรียนรู้
	3. จัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ <ul style="list-style-type: none"> - กลุ่มชาวนาผู้จัดทำแปลงผลิตเมล็ดพันธุ์ - กลุ่มชาวนาผู้ผลิตข้าวคุณภาพ
	4. จัดงานวันรณรงค์ถ่ายทอดเทคโนโลยี
	5. นำสื่อมวลชนศึกษาดูงานการบริหารจัดการ
3. การจัดการด้านการตลาด	- จัดทำข้อตกลงร่วมระหว่างผู้นำกลุ่ม ผู้นำชุมชน เครือข่ายผู้ประกอบการค้าข้าว สหกรณ์การเกษตร โรงสี และหน่วยงานส่วนท้องถิ่น

แง่มุม	รายละเอียด
	- ประสานเชื่อมโยงด้านการตลาดและเงินทุนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำเกษตรพันธสัญญา (Contract Farming) หรือ จับคู่ธุรกิจ (Business Matching) ระหว่างชาวนาผู้ผลิตกับผู้ประกอบการ
4. การบริหารจัดการชุมชน	1. ตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการกลุ่ม
	2. จัดเวทีชุมชน
	3. จัดประชุมผู้นำกลุ่มนาแปลงใหญ่และประธานศูนย์ข้าวชุมชนทั่วประเทศเพื่อสร้างเครือข่ายระดับจังหวัด
	4. จัดสัมมนาผู้นำกลุ่มนาแปลงใหญ่และเจ้าหน้าที่เพื่อสร้างเครือข่ายพัฒนานาแปลงใหญ่
	5. จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาคณะกรรมการกลุ่ม ฯ หลักสูตรการบริหารจัดการกลุ่มและการตลาด
5. การบริหารจัดการโครงการ	1. จัดสัมมนาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในโครงการ
	2. จัดทำคู่มือปฏิบัติงานของกิจกรรมของโครงการ
	3. อบรมเจ้าหน้าที่จ้างเหมาบริการด้านวิชาการข้าวและการเป็นวิทยากร
	4. ติดตามงานและนิเทศงาน และประเมินผลโครงการ

ตารางที่ 2 สรุปขั้นตอนการดำเนินโครงการเกษตรแปลงใหญ่

(กรมการข้าว, 2562: 3-6)

โดยการดำเนินโครงการเกษตรแปลงใหญ่นั้น รัฐบาล คสช. ได้ให้มีการจัดตั้งศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร (ศพก.) ครอบคลุมทุกพื้นที่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นของประเทศ โดยเริ่มดำเนินโครงการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 – ปัจจุบัน เพื่อทำงานในฐานะตัวกลางในการประสานงานระหว่างเกษตรกรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ เจ้าหน้าที่รัฐ และเอกชน เพื่อให้การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลด้านการเกษตรเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพประสิทธิผลและเข้าถึงคนในพื้นที่มากขึ้น (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2561: 1-2)

จากที่มาและลักษณะของการดำเนินโครงการดังกล่าว สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า การที่งานวิจัยชิ้นนี้เลือกที่จะใช้โครงการนาแปลงใหญ่มาเป็นกรณีศึกษาเพื่อทำความเข้าใจถึงการจัดเรียงสถาบันภายในนโยบายและทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทนั้น เพราะว่าการดังกล่าวมีความสำคัญดังนี้

ประการที่หนึ่ง โครงการเกษตรแปลงใหญ่เป็นโครงการที่มีความต่อเนื่องในการดำเนินการ กล่าวคือ เมื่อเปรียบเทียบกับโครงการอื่นนั้นจะพบว่ามีระยะการดำเนินงานแค่ช่วงสั้น ๆ เท่านั้น เช่น แปดเดือน หรือหนึ่งปีการผลิต แต่ว่าโครงการเกษตรแปลงใหญ่ถือเป็นโครงการที่ถูกปฏิบัติมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 จนถึงปัจจุบันและต่อเนื่องไปจนถึงในอนาคต เนื่องจากเป็นโครงการที่เกิดขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดแผนสามระดับของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยในแผนนั้นได้ระบุไว้ว่าจะดำเนินการไปถึงปี พ.ศ. 2570 (กรมการข้าว, 2562: 178) ทั้งนี้ในเป้าหมายระยะสั้นภายในปี พ.ศ. 2564 รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายว่าประเทศไทยจะต้องมีพื้นที่นาแปลงใหญ่รวมทั้งสิ้น 19,375,000 ไร่ จำนวนทั้งหมด 18,800 แปลง มีเกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่เข้าร่วมทั้งหมด 1,504,000 ราย (กรมการข้าว สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว, 2562c) เพราะฉะนั้นการที่โครงการมีความต่อเนื่องในการดำเนินการ จึงถือเป็นข้อดีในการศึกษาแบบแผนความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในนโยบาย เนื่องจากช่วงระยะเวลาที่ยาวนานจะทำให้เราเห็นถึงพลวัตของความสัมพันธ์ดังกล่าวจากช่วงเวลาหนึ่งไปอีกถึงช่วงระยะเวลาหนึ่งได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง เป็นโครงการที่มีตัวแสดงทางนโยบายที่หลากหลาย กล่าวคือ จากรายละเอียดการดำเนินงานโครงการเกษตรแปลงใหญ่ที่อธิบายไปข้างต้น จะเห็นว่าโครงการนาแปลงใหญ่เป็นการทำงานที่เน้นการบูรณาการของหน่วยงานทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง 3 ภาคส่วนสำคัญ ได้แก่ ภาครัฐที่นำโดยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติและระบบราชการ ภาคเอกชน ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในแง่ของการดำเนินงานในด้านการตลาด และเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในชนบท ในฐานะที่เป็นผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนเป็นตัวแสดงทางนโยบายสำคัญที่งานวิจัยชิ้นนี้ให้ความสนใจในการศึกษาถึงการตัดสินใจและการสร้างแบบแผนความสัมพันธ์ต่าง ๆ ร่วมกัน เพื่อที่จะทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทที่ดำเนินภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่นอกจากนี้การทำการศึกษารัฐที่เข้าไปร่วมมือกับเอกชนเพื่อเข้าไปช่วยเหลือชนบทผ่านการดำเนินนโยบายแบบเกษตรประชารัฐที่เน้นการทำงานแบบบูรณาการทุกภาคส่วนนั้น ยังช่วยให้เราเข้าใจถึงการทำงานของรัฐและสังคมในรูปแบบพหุภาคี (corporatism) ที่อธิบายว่ารัฐมีการร่วมมือและมีความสัมพันธ์กับภาคเอกชนบางกลุ่ม ผ่านการออกนโยบายสาธารณะต่าง ๆ เพื่อเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับสังคม โดยมีจุดประสงค์ในการร่วมมือคือเพื่อให้เกิดการบรรลุเป้าหมายที่เป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย (อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 2558: 102–103) อีกด้วย

ประการที่สาม เป็นโครงการที่มีความยืดหยุ่นตั้งแต่ในระดับรัฐธรรมนูญจนถึงระดับท้องถิ่นของประเทศผ่านแนวคิดเรื่องแผนสามระดับ กล่าวคือ การดำเนินโครงการเกษตรแปลงใหญ่นั้น ได้ถูกตั้งให้สอดคล้องกับนโยบายกรมการข้าวและยุทธศาสตร์ข้าวไทย พ.ศ. 2558–2562 ซึ่งมีเป้าประสงค์ให้ชาวนาไทยผลิตข้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตข้าวรวมทั้งประเทศที่สมดุลกับอุปสงค์ ผลผลิตต่อไร่สูงด้วยต้นทุนการผลิตที่ต่ำ ผลผลิตมีคุณภาพ (กรมการข้าว, 2562: 1) นอกจากนี้ยังไปสอดคล้อง

กับแผนระดับที่สามอย่างยุทธศาสตร์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ยุทธศาสตร์ที่สองคือ ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและยกระดับมาตรฐานสินค้า (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559 –b: 7) ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวยังได้ถูกตั้งไว้ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในยุทธศาสตร์ด้านที่สองคือด้านการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันอีกด้วย (ราชกิจจานุเบกษา, 2561, 13 ตุลาคม : 9) อีกด้วย ดังนั้นความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้เองจะเห็นว่า โครงการนาแปลงใหญ่ไม่ได้เป็นแค่เพียงโครงการที่ออกมาจากส่วนกลางของรัฐเพื่อมุ่งตรงให้เกิดการนำไปปฏิบัติในระดับชนบทเท่านั้น แต่โครงการดังกล่าวยังถูกวางไว้ให้มีความสอดคล้องกันกับแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งอยู่ในหมวดที่ 6 มาตรา 65 ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2560 อีกด้วย โดยมีรายละเอียดดังนี้

“มาตรา 65 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว” (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, 6 เมษายน)

เพราะฉะนั้นภายใต้บริบทดังกล่าว โครงการนาแปลงใหญ่จึงเป็นโครงการที่เหมาะสมอย่างยิ่งในการใช้ทำความเข้าใจการทำงานของรัฐที่มีบริบทการเมืองแบบอำนาจนิยม เพราะว่ามันได้แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจและการทำงานของรัฐผ่านช่องทางที่ไม่เป็นประชาธิปไตยในการออกนโยบาย ที่มีความยืดหยุ่นตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น

1.2 วัตถุประสงค์

งานชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์คือต้องการชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท ผ่านการศึกษาการจัดสถาบันของนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยใช้โครงการนาแปลงใหญ่เป็นกรณีศึกษาโดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ตรวจสอบถึงการจัดสถาบันระหว่างรัฐกับสังคมชนบท ผ่านการใช้โครงการนาแปลงใหญ่เป็นกรณีศึกษา
2. ตรวจสอบถึงการดำเนินงานของโครงการนาแปลงใหญ่ในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

1.3 คำถามการวิจัย

1. ในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีการจัดสถาบันระหว่างรัฐกับสังคมชนบทผ่านการใช้โครงการนาแปลงใหญ่อย่างไร
2. โครงการนาแปลงใหญ่มีลักษณะการทำงานอย่างไร

1.4 รูปแบบวิธีการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัย (Research methodology) ในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล (Data collection) สามส่วนใหญ่ ๆ ด้วยกัน ประกอบด้วย

- การสำรวจเอกสาร (documentary research)
- การสังเกตอย่างมีส่วนร่วม (participant observation)
- การสัมภาษณ์เชิงคุณภาพ (qualitative interview) แบบรายบุคคล (personal interview) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi structured interview) ทั้งนี้จะสัมภาษณ์ 1 ครั้งต่อ 1 บุคคล หรืออาจมากกว่านั้นในกรณีที่ต้องการเก็บข้อมูลเพิ่มเติมจากในครั้งแรก

1.4.1 การสำรวจเอกสาร (documentary research) ประกอบด้วย

เอกสารชั้นต้น เช่น ข้อมูลในเชิงสถิติ เอกสารสรุปผลการประชุม คู่มือการดำเนินงาน แผนการปฏิบัติงาน และแผนยุทธศาสตร์ต่าง ๆ จากหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เช่น กระทรวงเกษตรสหกรณ์ ที่มีหน่วยงานย่อยสำคัญ ๆ ที่ใช้ขับเคลื่อนนโยบายข้าวอย่าง กรมส่งเสริมการเกษตร กรมการข้าว สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และเอกสารต่าง ๆ จากเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่อย่าง เกษตรจังหวัด เกษตรอำเภอ หรือเอกสารจากกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมี คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.) ที่เป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายข้าวของประเทศ

เอกสารชั้นรอง เช่น บทความและหนังสือวิชาการ ข้าว และหนังสืออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.4.2 สังเกตอย่างมีส่วนร่วม (participant observation) กล่าวคือ ผู้วิจัยจะเข้าไปทำการสังเกตอย่างมีส่วนร่วมในกระบวนการการดำเนินโครงการนาแปลงใหญ่ของพื้นที่ อ.บางปะหัน จ.พระนครศรีอยุธยา ผ่านการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่ทางศูนย์เรียนรู้เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร (ศพก.) จัดขึ้น ร่วมกับชาวนาในพื้นที่ เช่น เข้าร่วมกิจกรรมอบรมให้ความรู้ด้านการผลิตข้าวและการใช้สารชีวภัณฑ์ และการผลิตฮอโมนต่าง ๆ อาทิ เชื้อราบิวเวอร์เรีย เชื้อราไตรโคเดอร์มา ศูนย์นี้ถือเป็นศูนย์หลักในการดำเนินกิจกรรมและประสานงานระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ โดยสาเหตุที่ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการสังเกตแบบนี้ก็เพราะว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้วิจัยสามารถเข้าไปทำความรู้จักและสัมผัสกับสิ่งที่กำลังศึกษาโดยตรง และสามารถเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับผู้ถูกสังเกตได้ในหลายระดับ เพราะฉะนั้นการสังเกตอย่างมีส่วนร่วม (participant observation) จึงมีความหมายเดียวกันกับ “การวิจัยภาคสนาม” (fieldwork) ที่ต้องใช้วิธีที่หลากหลายในการเก็บรวบรวมข้อมูล (ชาย โพธิ์สิตา, 2556: 290-291)

1.4.3 การสัมภาษณ์เชิงคุณภาพ (qualitative interview) แบบรายบุคคล (personal interview) ในการเก็บข้อมูลในเชิงพื้นที่ (field research) โดยมีแนวทางในการสัมภาษณ์ดังนี้

รูปแบบการสัมภาษณ์	ตัวแสดง	ภาคส่วน	หน่วยงาน
การสัมภาษณ์เชิงคุณภาพ แบบรายบุคคล โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง	รัฐ	ระดับส่วนกลาง	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในคณะกรรมการขับเคลื่อนการดำเนินงานระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ - สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นเครือข่ายชาวนา
		ระดับส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> - คณะกรรมการอำนวยการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญและการแก้ไขปัญหาภาคการเกษตรระดับจังหวัด (Chief of Operation: CoO) - คณะอนุกรรมการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์จังหวัด (อ.พ.ก.) - คณะทำงานปฏิบัติการขับเคลื่อนงานนโยบายสำคัญ และ แก้ไข ปัญหา ระดับอำเภอ (Operation Team: OT) - เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร (ศพก.) ต.หันส์ อ.บางปะหัน จ.พระนครศรีอยุธยา
	ไม่ใช่รัฐ	เอกชน	- ตัวแทนเอกชนในพื้นที่ที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงการนาแปลงใหญ่
		ชาวนา	<ul style="list-style-type: none"> - คณะกรรมการบริหารจัดการแปลงใหญ่ อ.บางปะหัน จ.พระนครศรีอยุธยา - ตัวแทนชาวนาในพื้นที่
		นักวิชาการ	- นักวิชาการที่ศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

ตารางที่ 3 แนวทางการเก็บข้อมูลผ่านวิธีการสัมภาษณ์ในเชิงคุณภาพ (qualitative interview)

โดยในประเด็นของการลงเก็บข้อมูลในเชิงพื้นที่ (field research) นั้นผู้วิจัยเลือกจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นแหล่งเก็บข้อมูล โดยเหตุผลที่เลือกเก็บข้อมูลในจังหวัดนี้ ก็เพราะว่าจังหวัดพระนครศรีอยุธยาถือเป็นอีกจังหวัดหนึ่งที่ตั้งอยู่บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณตอนกลางของประเทศไทย ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในแง่ของการเป็นแหล่งของการทำการเกษตร โดยเฉพาะการเพาะปลูกข้าวของประเทศ โดยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนครัวเรือนในการประกอบอาชีพทำนา และพื้นที่ในการทำนากับจังหวัดอื่นในพื้นที่บริเวณภาคกลางตอนล่างอย่างจังหวัด นนทบุรี ปทุมธานี

อ่างทอง สิงห์บุรี นั้นพบว่าจากข้อมูลปี พ.ศ. 2560 จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นจังหวัดที่มีจำนวนครัวเรือนที่ประกอบอาชีพทำนาและมีเนื้อที่เพาะปลูกข้าวมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดใกล้เคียง ดังนี้

ที่	จังหวัด	จำนวนครัวเรือนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ครัวเรือน)	เนื้อที่เพาะปลูกข้าว (ไร่)
1	พระนครศรีอยุธยา	23,481	603,434.01
2	สิงห์บุรี	12,630	272,920.85
3	อ่างทอง	11,806	218,332.32
4	ปทุมธานี	10,751	251,574.54
5	นนทบุรี	4,082	77,351.70

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบจำนวนครัวเรือนเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวและจำนวนเนื้อที่เพาะปลูกข้าวในจังหวัดบริเวณภาคกลางตอนล่าง (ข้อมูลปี พ.ศ. 2560)

(กรมส่งเสริมการเกษตร ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, 2560: 126–135)

นอกจากนี้จังหวัดพระนครศรีอยุธยายังเป็นแหล่งสำคัญในการตั้งนิคมอุตสาหกรรมของประเทศไทย ประกอบด้วย นิคมอุตสาหกรรมไฮเทค-บ้านหว่า นิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน และนิคมอุตสาหกรรมสหรัตนนคร เพราะฉะนั้นในแง่นี้จังหวัดพระนครศรีอยุธยาจึงเป็นจังหวัดที่มีความหลากหลายอย่างยิ่งในแง่ของการเป็นทั้งแหล่งการเพาะปลูกข้าวและแหล่งของการทำอุตสาหกรรม ซึ่งสอดคล้องกับคำอธิบายของงานวิชาการต่าง ๆ ในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงไปของสังคมชานนาและชนบทของไทยว่ามีลักษณะของการเป็นกึ่งชนบทกึ่งเมืองมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้พื้นที่ตัวอย่างที่เข้าร่วมโครงการนาแปลงใหญ่ของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่จะใช้เก็บข้อมูลในเชิงพื้นที่ (field research) ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา คือพื้นที่นาแปลงใหญ่ในอำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่เริ่มดำเนินโครงการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 ถึงปัจจุบัน และเป็นพื้นที่นาแปลงใหญ่แห่งแรกของ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยพื้นที่ดังกล่าวมีรายละเอียดในการดำเนินงานดังนี้

หัวข้อ	รายละเอียด
พื้นที่	<ul style="list-style-type: none"> - ปลูกข้าว 2,087 ไร่ (ครอบคลุมพื้นที่ ต.หันสัง ต.บ้านม้า ต.ขวัญเมือง และ ต. บางปะหัน อ.บางปะหัน จ.พระนครศรีอยุธยา) - แปลงย่อย 265 แปลง - เป็นพื้นที่ S1 (มีความเหมาะสมมากสำหรับข้าว) ทุกแปลง - พื้นที่อยู่ในเขตชลประทานทั้งหมด
สมาชิก	- ชาวนา 53 ราย แบ่งเป็น Smart Farmer 20 ราย (ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. 2562)
สินค้า	- ข้าวปทุมธานี 1 และ กข 31 กข 41 กข 43 กข 57 กข 61 ฯลฯ
ผลประกอบการ	<ul style="list-style-type: none"> - ผลิตข้าวเมล็ดพันธุ์คุณภาพ และเมล็ดพันธุ์ตามมาตรฐาน GAP² - ลดต้นทุนการผลิต: จาก 4,560 บาทต่อไร่ เป็น 3,650 บาทต่อไร่ - เพิ่มผลผลิต: ผลผลิตเพิ่มจาก 700 กิโลกรัมต่อไร่ เป็น 900 กิโลกรัมต่อไร่

ตารางที่ 5 รายละเอียดของโครงการนาแปลงใหญ่ในพื้นที่ อ.บางปะหัน จ.พระนครศรีอยุธยา

(สำนักงานเกษตรอำเภอบางปะหัน, 2561a)

อย่างไรก็ตามการที่ผู้วิจัยเลือกจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นสถานที่ในเก็บข้อมูลในเชิงพื้นที่ (field research) นั้นไม่ได้หมายความว่าต้องการให้จังหวัดดังกล่าวเป็นตัวแทนของพื้นที่เฉพาะ แต่ต้องการให้เห็นถึงตัวอย่างของการเกิดขึ้นระหว่างสังคมชนบทและรัฐเท่านั้น ผ่านการทำความเข้าใจชาวนาในจังหวัดดังกล่าวที่มีพื้นที่ในการอยู่อาศัยและทำการเกษตรที่มีสภาพแวดล้อมแตกต่างกันออกไป

1.5 ขอบเขตการวิจัย

เพื่อที่จะตอบคำถามวิจัย งานชิ้นนี้จะมีแนวทางในการศึกษา โดยมีขอบเขตทางด้านเนื้อหา ดังนี้

1.5.1 ขอบเขตทางด้านเนื้อหา

- นโยบายข้าวในสมัยรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่เลือกเป็นกรณีศึกษาคือโครงการนาแปลงใหญ่ ตั้งแต่ระยะช่วงเริ่มโครงการ คือช่วงปี พ.ศ. 2558 – พฤษภาคม พ.ศ. 2563

- พื้นที่นาแปลงใหญ่ที่เลือกเป็นพื้นที่ศึกษาคือ นาแปลงใหญ่ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยกรณีศึกษาที่ยกมานี้เป็นการศึกษาในระดับย่อยเพื่อทำความเข้าใจในระดับใหญ่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาการทำงานของนโยบายในระดับพื้นที่ เพื่อทำความเข้าใจ

² เมล็ดพันธุ์ตามมาตรฐาน GAP แบบรายบุคคล ที่ทางแปลงใหญ่นี้ผลิตได้นั้น หมดยุคในปี พ.ศ. 2561 (มาตรฐาน GAP มีอายุ 2 ปี) ส่วนในปัจจุบันกำลังอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการต่ออายุ แต่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นแบบกลุ่มแทน

เข้าใจและชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท และการจัดเรียงสถาบันของนโยบาย
ข่าวในระดับมหภาค

- งานวิจัยชิ้นนี้จะพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท ผ่านการศึกษา
ความสัมพันธ์ในการจัดเรียงสถาบันระหว่างตัวแสดงทางนโยบาย ซึ่งเป็นการศึกษาในรูปแบบของ
รัฐศาสตร์เท่านั้น ส่งผลให้งานชิ้นนี้ไม่ได้พิจารณาในด้านอื่น ๆ เช่น การประเมินผลนโยบาย ว่า
หลังจากดำเนินโครงการมาแปลงใหญ่ไปแล้ว โครงการนี้มีประสิทธิภาพมากน้อยแค่ไหน ในการช่วย
ชาวนาเพิ่มมูลค่าผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต เป็นต้น



บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม (Literature review)

งานวิจัยชิ้นนี้ที่ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท ผ่านการศึกษานโยบายข้าวในสมัยรัฐบาลของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยใช้โครงการนาแปลงใหญ่เป็นกรณีศึกษานั้น สามารถแบ่งโครงสร้างในการทบทวนวรรณกรรมและแนวคิด/ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังนี้

2.1 วรรณกรรม

2.1.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับชนบทไทย

- การศึกษาสังคมชาวนาและชนบทไทยในแบบดั้งเดิม
- การศึกษาเพื่ออธิบายถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมชนบทไทย

2.1.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบายข้าวของไทย

- การศึกษานโยบายข้าวไทยในเชิงข้อมูลทั่วไป
- การศึกษานโยบายข้าวไทยในเชิงเศรษฐศาสตร์
- การศึกษานโยบายข้าวไทยในเชิงประวัติศาสตร์
- การศึกษานโยบายข้าวไทยในเชิงรัฐศาสตร์

2.1.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาโครงการเกษตรแปลงใหญ่

- การศึกษาโครงการเกษตรแปลงใหญ่ในเชิงข้อมูลทั่วไป
- การศึกษาโครงการเกษตรแปลงใหญ่ในเชิงวิเคราะห์นโยบาย
- การศึกษาโครงการเกษตรแปลงใหญ่ในเชิงรัฐศาสตร์

2.2 ข้อสังเกตจากการทบทวนวรรณกรรม: การนำกรอบการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่ แบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์มาทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทผ่านการศึกษา นโยบายข้าว

2.3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.3.1 กรอบการศึกษาสถาบันนิยมใหม่ (New-Institutionalism)

- สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical institutionalism)

2.3.2 กรอบการศึกษาแบบพหุภาคี (Corporatism)

2.4 กรอบแนวคิดรวบยอด (conceptual framework)

2.5 บทสรุป

2.1 วรรณกรรม

2.1.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับชนบทไทย

งานวิชาการที่อธิบายถึงสังคมชาวนาและภาคชนบทของไทยนั้นสามารถแบ่งได้ออกเป็นสองแบบคือ แบบที่หนึ่ง งานวิจัยที่ศึกษาสังคมชาวนาและชนบทไทยในแบบดั้งเดิม และงานวิจัยที่ศึกษาชนบทไทยเพื่อชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

2.1.1.1 การศึกษาสังคมชาวนาและชนบทไทยในแบบดั้งเดิม

งานศึกษาประเภทนี้มีจุดร่วมในการอธิบายคือ เป็นการอธิบายความแตกต่างระหว่างความเป็นชนบทกับความเป็นเมืองแบบคู่ขนาน (dualism) แยกขาดออกจากกัน และยังมีอธิบายสังคมชาวนาและชนบทของประเทศไทยคือภาคส่วนที่ประกอบอาชีพทำการเกษตรเป็นหลักว่ามีอัตลักษณ์คือ “ยาก จน เจ็บ” ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุนหรือเจ้าของที่ดิน และยังอยู่อาศัยในสังคมที่มีโครงสร้างแบบหลวมและยึดโยงอยู่กับความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์เป็นหลัก ซึ่งการอธิบายดังกล่าวเป็นการได้รับอิทธิพลจากการเขียนงานวิชาการที่ศึกษาสังคมชาวนาไทยตั้งแต่ในระยะแรก ๆ คือช่วง พ.ศ. 2493 ถึง พ.ศ. 2503 โดยนักสังคมศาสตร์ชาวตะวันตก ที่มักจะอธิบายผ่านการให้ภาพของสังคมชาวนาไทยว่าเป็นสังคมแบบประเพณีนิยม (traditional society)

เช่น งานของ Kingshill (1976: 35–59) ที่ได้เข้าไปศึกษาสังคมชาวนาที่หมู่บ้านกุ้งแดง อำเภอสารภ จังหวัดเชียงใหม่ ที่พบว่าอาชีพหลักอันเป็นที่มาของรายได้ในการของคนในหมู่บ้านก็คือการทำการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งปลูกข้าว และที่สำคัญคือพบว่าชาวนาไม่มีการปรับตัวแม้จะได้รับผลกระทบจากภายนอกก็ตาม เช่น เมื่อราคาข้าวตกต่ำลงชาวนาก็ยังเลือกที่จะดำรงวิถีชีวิตแบบเดิม ๆ ไม่เปลี่ยนแปลงอะไร หรืองานของ Embree (1950: 181–183) ที่ได้อธิบายลักษณะของสังคมชนบทไทยว่าเป็นสังคมที่มีลักษณะแบบโครงสร้างหลวม ขาดความมีระเบียบวินัย และผู้น้อยต้องคอยเชื่อฟังทำตามผู้ใหญ่เสมอ รวมถึงงานของ Scott (1976) ที่อธิบายเปรียบเทียบให้เห็นภาพว่าประชาชนที่อยู่อาศัยในชนบทนั้นเปรียบเสมือนกันกับคนที่อยู่ตกอยู่ในสภาพ “คอปริมน้ำ” ซึ่งเพียงแค่เจอคลื่นระลอกเล็ก ๆ ชัดมาก็สามารถจมลงไปใต้น้ำได้ โดยคลื่นในที่นี้หมายถึงสถานการณ์ที่ยากจะคาดเดาอย่างเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ภาวะข้าวยากมากแพง ฯลฯ ดังนั้นเพื่อเป็นการปกป้องตนเองชาวนาเหล่านี้จึงมักต้องการความมั่นคงและยึดหลักปลอดภัยไว้ก่อน (safety-first principle) ในการที่จะตัดสินใจกระทำการต่าง ๆ (Scott, 1976: 1–5) ส่งผลให้สังคมของชาวนานั้นเป็นสังคมแห่งการดำรงชีวิตที่มีเศรษฐกิจแบบแค่พอยังชีพ (subsistence economy) และมีแนวคิดในการดำรงชีวิตแบบ “จริยธรรมเพื่อการดำรงชีพ” (subsistence ethic) เช่น เน้นการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รวมถึงการเข้าไปอยู่ในเครือข่ายอุปถัมภ์กับผู้มีอำนาจ โดยพวกเขาเหล่านั้นแทบจะไม่ค่อยคิดถึงเรื่องของการที่ตัวเองจะได้กำไรสูงสุด (profit maximization) จากการประกอบอาชีพหรือไม่ ทั้งนี้เพราะสาเหตุมาจากเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นคนที่มีความยากจนขั้นแค้นและมีการดำรงชีวิตที่อยู่ในระดับชายขอบ

(margin of subsistence) เกินกว่าที่จะรองรับความเสี่ยงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในโลกที่มีความเป็นพลวัต สูงได้ (Scott, 1976: 34) หรืองานของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ เรื่อง สองนคราประชาธิปไตย ที่อธิบายถึงความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบท กล่าวคือมองว่าคนในชนบทนั้นมองการไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น เป็นเรื่องของผู้น้อยที่จะยึดโยงตัวเองไปสู่ชุมชนของเจ้านายหรือสายอุปถัมภ์ เพราะพวกเขา มีความคาดหวังว่าจะได้รับความช่วยเหลือในอนาคต (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2556: 7-14)

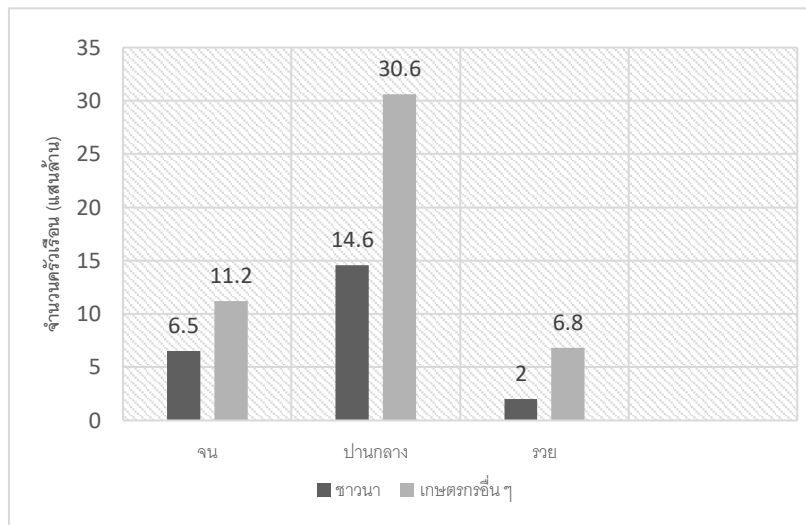
2.1.1.2 การศึกษาเพื่ออธิบายถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมชนบทไทย

งานศึกษาประเภทนี้มีจุดร่วมในการอธิบายว่าในปัจจุบันเราไม่สามารถอธิบายแยกขาดระหว่างความเป็นเมืองหรือความเป็นชนบทได้อย่างแยกขาดชัดเจนในลักษณะคู่ขนาน (dualism) อีกต่อไปดังเช่นแบบที่งานวิจัยที่ศึกษาสังคมชนบทในอดีต และชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงไปของสังคม ชวนา เช่น มีลักษณะของการเป็นสังคมของผู้ประกอบการมากขึ้น มีรายได้มาจากทั้งภาคในและภาค นอกการเกษตร และเป็นตัวแสดงที่มีจิตสำนึกทางการเมือง เป็นต้น

ยกตัวอย่างเช่น งานของ Potter (1976) ที่ได้วิจารณ์คำอธิบายเรื่องสังคมโครงสร้างหลวม ของ จอห์น เอ็มบริ ว่าสังคมไทยไม่ได้เป็นสังคมในลักษณะเช่นนั้น ผ่านการชี้ให้เห็นถึงหมู่บ้านที่ เชียงใหม่ว่าเป็นสังคมที่มีลักษณะของความเป็นโครงสร้างอย่างสูง (highly structured society) เช่น การร่วมมือกันของคนในหมู่บ้านที่มีอัตลักษณ์ร่วมกันในการกระทำเรื่องต่าง ๆ เช่น การรวมกลุ่มการ เป็นคณะกรรมการวัดหรือโรงเรียน การรวมกลุ่มฅาปนกิจ ฯลฯ (Potter, 1976: 147) หรืองานของ Rigg & Nattapoolwat (2001) ที่ชี้ให้เห็นว่าความเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจของสังคมชวนาที่ไม่ได้มีแค่ คู่ตรงข้ามแบบคู่ขนาน (double dualism) ระหว่างภาคเศรษฐกิจภาคการเกษตรและนอกภาค การเกษตร และความเป็นชนบทหรือความเป็นเมืองเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่การเปลี่ยนแปลงที่ เกิดขึ้นมีทั้งการเปลี่ยนแปลงไปข้างหน้าและพลิกกลับถอยหลังกลับไปมาระหว่างทั้งสองภาค (Rigg, J., 2001: 947) ซึ่งคำอธิบายดังกล่าวได้ไปตรงกับคำอธิบายของ ไมเคิล เคียร์นีย์ (Michael Kearney) เรื่องการมองชวนาเป็น “hyphented type” หรือเป็นผู้กระทำการที่มีคุณลักษณะมากกว่าหนึ่ง อย่างผสมกันอยู่ คือเป็นบุคคลที่มีอัตลักษณ์หลากหลาย (multiple subject) (Kearney, 1996; จามะรี เชียงทอง, 2560: 21) และยังตรงกับคำอธิบายของ Rigg (2001) ว่าชีวิตของคนในชนบทในยุค ที่มีการเปลี่ยนแปลงนั้นทำให้พวกเขามีลักษณะของการเป็น “hybrid lives” และ “hybrid work” คือการเปลี่ยนแปลงที่พวกเขาไปติดอยู่ตรงกลางระหว่างความเป็นเมืองกับชนบท หรือการเป็น อุตสาหกรรมหรือเกษตรกรรม (Rigg, 2001: 145)

นอกจากนี้ยังมีงานวิชาการอีกชิ้นหนึ่งคือของ Keyes (2012) ที่ชี้ให้เราเห็นว่าคนที่อาศัยอยู่ ในชนบทปัจจุบันนั้นไปไกลกว่าแค่การเคลื่อนย้ายการทำงานจากในชนบทไปทำงานในเขตเมืองหรือที่ กรุงเทพมหานครเท่านั้น ผ่านการนำเสนอแนวคิดเรื่อง “ชวนาผู้รู้โลกกว้าง” (cosmopolitan villagers) เพราะเขาได้ค้นพบว่าคนกลุ่มนี้มีการเคลื่อนย้ายออกไปทำงานในต่างประเทศอีกด้วย

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศลิเบีย อิสราเอล ไต้หวัน สิงคโปร์ ญี่ปุ่น หรือแม้กระทั่งในประเทศแถบยุโรปและในแถบอเมริกาเหนือ (Keyes, 2018: 343–344) ทั้งนี้การที่ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นก็เพราะว่าเกิดจากการเปลี่ยนแปลงบริบทโลกและการเปลี่ยนแปลงบริบทภายในประเทศทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม การเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา จนส่งผลให้สังคมชาวนาในชนบทที่เราเข้าใจในความหมายแบบดั้งเดิมนั้นได้ล่มสลายลง และก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมแบบผู้ประกอบการ (entrepreneur) แทน และความเปลี่ยนแปลงนี้ได้เบียดขับให้ชาวบ้านจำนวนหนึ่งได้กลายเป็นผู้ขายแรงงานที่มีสถานะก้ำกึ่งหรือเปลี่ยนกลับไปมาระหว่างการเป็นแรงงานผู้ชำนาญการในภาคการเกษตรกับแรงงานไร้ฝีมือ (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2559: 37) การผลิตแบบครอบครัวชาวนาขนาดเล็กมิได้เป็นวิถีชีวิตหลักของชนบทอีกต่อไป แต่มีการแปรสภาพไปเป็นการผลิตแบบผู้ผลิตอิสระและแบบเกษตรพันธะสัญญา ที่ต้องใช้ทุนและมีการใช้เทคนิคทางการเกษตรสมัยใหม่ที่เข้มข้นขึ้น (อภิชาติ สถิตนิรามัย, ยุกติ มุกตาวิจิตร, และนิติ ภาวครพันธุ์, 2556: 18–19) ภาพของชาวนาที่ถูกมองว่าไร้จิตสำนึกทางการเมือง ได้ถูกนำมาอธิบายใหม่ว่าแท้จริงแล้วนั้นชาวนาไทยก็มีขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อต่อกรกับรัฐมาอย่างต่อเนื่องเช่นกัน เช่น งานของไทเรล ฮาเบอร์คอร์น (2560) ที่ได้ฉายภาพเหตุการณ์การต่อสู้ของขบวนการชาวนาในภาคเหนือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดเชียงใหม่ เรื่องค่าเช่านาใน พ.ศ. 2494 ทั้งนี้สาเหตุในการที่ชาวนาออกมาต่อสู้ก็เพราะว่าพวกเขาประสบปัญหากับการที่ต้องจ่ายค่าเช่าที่ดินให้กับเจ้าที่ดินในราคาแพง และขาดแคลนที่ดินอย่างหนัก ซึ่งหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ชาวนาไร้ที่ดินได้รวมตัวกับชาวนาเช่าที่ดินจัดตั้งเป็น “สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” (ไทเรล ฮาเบอร์คอร์น, 2560: (17)) สถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงทั้งหมดนี้เองได้ส่งผลให้มีการเกิดขึ้นของ “ชาวนารายได้ปานกลาง” ซึ่งถือเป็นครัวเรือนส่วนใหญ่ของชนบทไทย (แอนดรู วอล์คเกอร์, 2559: 52) ซึ่งข้อสรุปดังกล่าวของวอล์คเกอร์ ได้ตรงกับการสำรวจจำนวนครัวเรือนเกษตรกรรมตามชั้นรายได้ของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี พ.ศ. 2558 ที่พบว่าจำนวนครัวเรือนของชาวนาและเกษตรกรอื่น ๆ ที่มีฐานะปานกลางคือกลุ่มคนที่มีมากที่สุด ดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 3 การจำแนกครัวเรือนเกษตรกรตามชั้นรายได้ พ.ศ. 2558
(สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2558; นิพนธ์ พัวพงศกร, 2559)

โดยการเกิดขึ้นของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ได้ส่งผลกระทบต่อและมีนัยยะสำคัญทางการเมืองอย่างยิ่ง กล่าวคือ มันได้เข้าไปก่อให้เกิดการสร้างเครือข่ายแบบใหม่ในชนบทขึ้น คือมีการสร้างความสัมพันธ์ในเชิงแนวนอนขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างอารมณ์ความรู้สึกนึกคิด (structure of feelings) คือมีการคิดถึงเรื่องกำไรและขาดทุนเหมือนชนชั้นกลางในเมือง แต่ก็ยังไม่ได้มีแนวคิดในแบบปัจเจกนิยมเสียทีเดียว จึงกลายเป็นแนวคิดเรื่องความเป็นสาธารณะ (Publicness) ขึ้นมาแทน คือเน้นการเสียสละให้แก่ส่วนรวม (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2559: 108–111) ในท้ายที่สุดคนกลุ่มนี้เองได้ก่อตัวกลายเป็นชนชั้นใหม่ในสังคม ที่นิธิเรียกว่า “ชนชั้นกลางระดับล่าง” และได้กลายเป็นฐานเสียงกลุ่มใหม่ที่สำคัญที่สุดในทางการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองในระบบเลือกตั้งจำเป็นที่จะต้องพัฒนานโยบายสาธารณะแบบใหม่ ๆ ขึ้นมาเพื่อหาเสียงจากคนกลุ่มนี้ (อภิชาติ สถิตนิรามัย และคณะ, 2556: 131)

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับชนบทไทยทั้งหมดข้างต้น สามารถสรุปความได้ว่าหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในศตวรรษที่ 21 ได้ส่งผลให้สังคมชนบทของไทยได้เปลี่ยนแปลงโฉมหน้าไป การดำรงชีพในแบบเศรษฐกิจแบบพอยังชีพ (subsistence economy) ของชาวนาแบบในความหมายดั้งเดิมได้ถูกแปรเปลี่ยนไป ชาวนาในยุคปัจจุบันมีการประกอบอาชีพทั้งในและนอกภาคการเกษตร ข้าราชการจากนอกภาคเกษตรกรรมยังทวีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ จนกลายเป็นรายได้หลัก (จามะรี พิทักษ์วงศ์, 2530: 4–5) รวมถึงยังมีการเคลื่อนย้ายตัวเองไปทำงานในเมืองและรวมถึงต่างประเทศร่วมด้วย ประกอบกับบริบทของโลกที่ถูกขับเคลื่อนด้วยทุนนิยมและการเข้ามามีบทบาทของนโยบายเสรีนิยมใหม่ จึงทำให้เกิดแรงจูงใจในด้านกำไรและความภาคภูมิใจในการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ทั้งหมดนี้ได้ส่งผลให้พวกเขาเหล่านี้ได้แปรเปลี่ยน

เป็นผู้ประกอบการ (entrepreneur) ในชนบทแทน ซึ่งผู้ประกอบการเหล่านี้ก็มีธรรมชาติเช่นเดียวกันกับผู้ประกอบการในการผลิตสมัยใหม่ทั้งหลาย คือมีการแบกรับความเสี่ยง (take risks) เช่นเดียวกันกับผู้ประกอบการอื่น ๆ (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2559: 39-41) ซึ่งสุดท้ายนั้นการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของชนบทที่สำคัญ เพราะมันได้เข้าไปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางความคิด การรับรู้ในประเด็นต่าง ๆ ของคนในชนบท เพราะฉะนั้นในแง่นี้ การทำงานวิจัยชิ้นนี้สนใจที่จะศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท จึงเป็นการศึกษาสังคมชนบทในฐานะสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปแล้วนั่นเอง

2.1.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบายข้าวของไทย

วีระ หวังสัจจะโชค (2556) ได้ชี้ให้เห็นว่างานวิชาการที่ศึกษานโยบายข้าวของไทยในปัจจุบันนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ หนึ่ง การศึกษานโยบายข้าวไทยในเชิงข้อมูลทั่วไป สอง การศึกษานโยบายข้าวไทยในเชิงเศรษฐศาสตร์ สาม การศึกษานโยบายข้าวไทยในเชิงประวัติศาสตร์ และสี่ การศึกษานโยบายข้าวไทยในเชิงรัฐศาสตร์ (วีระ หวังสัจจะโชค, 2556: 10-11) โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

2.1.2.1 การศึกษานโยบายข้าวไทยในเชิงข้อมูลทั่วไป

การศึกษานโยบายข้าวไทยรูปแบบของข้อมูลเชิงทั่วไปนั้น รูปแบบของการอธิบายมีทั้งในเชิงรัฐประศาสนศาสตร์ สังคมวิทยา และบทความปริทัศน์ต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น งานของ พิมจันทร์ จุติกุลสันติสิน (2527) วันชัย มีชาติ (2532) อัมมาร สยามวาลาและวิโรจน์ ณ ระนอง (2533) ศจินทร์ ประชาสันต์ และคณะ (2556) ประภาส ปันตบแต่ง, สุภา ไยเมือง, และบัญญัติ แก้วสอง (2546) ที่เข้าไปสำรวจการพัฒนาาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและด้อยโอกาสในภาคการเกษตร

2.1.2.2 การศึกษานโยบายข้าวไทยในเชิงเศรษฐศาสตร์

งานประเภทนี้เป็นงานศึกษานโยบายข้าวของไทยที่มีมากที่สุด เพื่ออธิบายถึงการขาดศักยภาพของรัฐในแง่ของเศรษฐศาสตร์ เช่น ความล้มเหลวของการแทรกแซงกลไกตลาด โดยมีจุดประสงค์ร่วมในการอธิบายคือต้องการให้รัฐถูกลดบทบาทลง เพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ยกตัวอย่างงาน เช่น ไชยงค์ ชูชาติและโสภณ ทองปาน (2503) รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ (2530) ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ (2548) รวมถึงงานของ นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2559) ที่เข้าไปศึกษาการทุจริตที่เกิดขึ้นในการระบายข้าวของโครงการรับจำนำและการประมาณค่าการทุจริตในการระบายข้าว เป็นต้น

2.1.2.3 การศึกษานโยบายข้าวไทยในเชิงประวัติศาสตร์

งานประเภทนี้เน้นอธิบายให้เห็นถึงพลวัตและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการเข้าไปบริหารจัดการข้าว ยกตัวอย่างเช่น Ingram (1955) Davies (1973) อภิชัย พันธเสนและมนตรี เจนวิทย์การ (2531) Davies (1973) และงานของ อภิชัย พันธเสนและมนตรี เจน

วิทย์การ (2531) ที่อธิบายข่าวผ่านการคลี่คลายประวัติศาสตร์เพื่อชี้ให้เห็นว่าการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในอดีตได้มีผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับข่าวด้วย เป็นต้น

2.1.2.4 การศึกษานโยบายข่าวไทยในเชิงรัฐศาสตร์

งานประเภทนี้มีจุดสำคัญคือนำทฤษฎีในทางรัฐศาสตร์มาใช้วิเคราะห์ความเป็นการเมืองที่เกิดขึ้นในนโยบายข่าวตั้งแต่ระดับของการกำหนดนโยบาย จนถึงขั้นนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้เห็นถึงประเด็นต่าง ๆ เช่น การทำความเข้าใจของรัฐในมุมมองมหภาค หรือชี้ให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันอันเกิดจากการเข้าไปให้ความช่วยเหลือผ่านนโยบายรัฐ ยกตัวอย่างเช่น บทความของ วีระ หวังสัจจะโชค (2555) ที่ศึกษาในประเด็นเรื่องการเข้าควบคุมของรัฐต่อสังคมชนบทผ่านการใช้นโยบายจำหน่ายข่าว และวิทยานิพนธ์ของ วีระ หวังสัจจะโชค (2556) ที่ศึกษาการจัดสถาบันของนโยบายข่าว รวมถึงงานของ ขนิษฐา สุขสง (2554) ธนพันธ์ ไล้ประกอบทรัพย์ (2560) Laiprakobsup (2017) เป็นต้น

จากข้างต้นจะเห็นว่างานที่ศึกษานโยบายข่าวผ่านทางแง่มุมการเมืองนั้นยังถือว่ามีย่อยเมื่อเทียบกับงานประเภทอื่น ๆ นอกจากนี้งานวิชาการที่ศึกษานโยบายข่าวด้วยแนวทางการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่เพื่ออธิบายแบบแผนความสัมพันธ์ผ่านการจัดเรียงสถาบันในกระบวนการดำเนินนโยบายอย่างงานของ วีระ หวังสัจจะโชค (2555) และ วีระ หวังสัจจะโชค (2556) นั้น เมื่อนำตัวแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวมาทำความเข้าใจนโยบายของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ทั้งสองสมัยนั้นก็ไม่สามารถนำมาทำความเข้าใจได้ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ ซึ่งส่งผลให้ทั้งรูปแบบการจัดเรียงความสัมพันธ์ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทย่อมเปลี่ยนแปลงไปด้วย เพราะฉะนั้นงานวิจัยชิ้นนี้จึงสนใจที่จะศึกษานโยบายข่าว โดยเลือกกรณีโครงการนาแปลงใหญ่มาเป็นกรณีศึกษา

2.1.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาโครงการเกษตรแปลงใหญ่

สืบเนื่องจากนโยบายเกษตรแปลงใหญ่เป็นนโยบายที่ออกมาใหม่ในปี พ.ศ. 2558 และเริ่มมีการบังคับใช้แบบเป็นทางการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 เท่านั้น ทำให้ยังมีงานวิชาการจำนวนไม่มากที่ออกมาศึกษาเรื่องดังกล่าว และอีกปัจจัยหนึ่งคือนโยบายเกษตรแปลงใหญ่นั้นประกอบด้วยพืชหลายชนิด ไม่ได้จำกัดแค่ข้าวอย่างเดียว ยิ่งทำให้งานวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับนาแปลงใหญ่ที่เน้นศึกษาเฉพาะข้าวแล้วยังมีจำนวนที่จำกัดมาก โดยสามารถแบ่งงานวิชาการที่ศึกษารณแปลงใหญ่ได้ออกเป็น 3 ประเภทคือ (1) เชิงข้อมูลทั่วไป (2) เชิงวิเคราะห์นโยบาย

2.1.3.1 การศึกษาโครงการเกษตรแปลงใหญ่ในเชิงข้อมูลทั่วไป

งานประเภทนี้มีเนื้อหาหลักในการอธิบายคือ ต้องการให้เห็นถึงรายละเอียดในภาพรวมของนโยบายเกษตรแปลงใหญ่ของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยจะเริ่มตั้งแต่ที่มาและ

ความสำคัญของโครงการแนวทางการปฏิบัติของโครงการ และผลของการดำเนินนโยบาย เป็นต้น งานที่อธิบายในแนวทางนี้ เช่น วิริยะ คล้ายแดง (2561)

2.1.3.2 การศึกษาโครงการเกษตรแปลงใหญ่ในเชิงวิเคราะห์นโยบาย

การศึกษาโครงการเกษตรแปลงใหญ่เชิงวิเคราะห์นโยบาย โดยมีจุดร่วมในการอธิบายคือ ต้องการวิเคราะห์ถึงจุดแข็ง จุดอ่อนแบบ SWOT analysis กับนโยบาย ที่จะนำไปสู่การประเมินว่านโยบายนั้นมีความสำเร็จหรือล้มเหลวเพียงใด เช่น กรณีศึกษาแปลงใหญ่ที่เมื่อนำไปปฏิบัติใช้แล้วนั้นส่งผลให้เกษตรกรลดต้นทุนในการผลิตได้จริงหรือไม่ ทั้งนี้ข้อค้นพบดังกล่าวจะนำไปสู่การเสนอแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบายต่อไปด้วย ตัวอย่างงาน เช่น พิรพงศ์ ลายพัฒน์ (2558) ที่ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินงานโครงการนิคมการเกษตร และโครงการส่งเสริมระบบการเกษตรแบบแปลงใหญ่ผ่านการใช้ SWOT analysis เพื่อชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคของการดำเนินนโยบายในระดับพื้นที่ งานของ อูษา ชมภู, พร่อมพร ภูวดิน, และสมใจ บุญหมื่นไว (2561) ที่ได้ทำการเปรียบเทียบความแตกต่างของต้นทุนและผลตอบแทนจากการปลูกข้าวแบบนาแปลงใหญ่และการปลูกข้าวแบบทั่วไปในเขตพื้นที่ตำบลธารปราสาท อำเภอโนนสูง จังหวัดนครราชสีมา จิรวิทย์ มงคล, เบญจมาศ อยู่ประเสริฐ, และบำเพ็ญ เขียวหวาน (2559) ที่ศึกษาถึงความรู้ความเข้าใจและความต้องการการส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ของเกษตรกรในพื้นที่จังหวัดสกลนคร ที่นำไปสู่การเสนอข้อเสนอแนะทางนโยบายว่าควรให้มีการส่งเสริมด้านการผลิต ด้านการตลาด และด้านการให้ความรู้ในกระบวนการเข้าสู่การทำแปลงใหญ่ให้มากขึ้น งานของ กมลรัตน์ ธิระพงษ์ (2560) ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะในการดำเนินนโยบายเกษตรแปลงใหญ่เพื่อให้การส่งเสริมนโยบายเกษตรแปลงใหญ่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น งานของ ชวสร นกเดช (2560) ที่ได้ประเมินผลได้ (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้นจากโครงการนาแปลงใหญ่ต้นแบบในปี พ.ศ. 2559 รวมถึงงานของ นราภรณ์ เขยชุม (2562) ที่อธิบายให้เห็นถึงข้อเสนอเชิงนโยบายในการเสริมสร้างระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่พระราชัฐเกษตรสมัยใหม่ เป็นต้น

2.1.3.4 การศึกษาโครงการเกษตรแปลงใหญ่ในเชิงรัฐศาสตร์

ในปัจจุบันได้มีงานวิจัยในเชิงรัฐศาสตร์ที่ศึกษาเกี่ยวกับโครงการเกษตรแปลงใหญ่คืองานของ วิระ หวังสัจจะโชค (2562) โดยงานชิ้นนี้เป็นงานเชิงนโยบายศึกษา (policy studies) ที่เข้าไปศึกษาการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านโครงการเกษตรกรรมแปลงใหญ่ ภายใต้บริบทของระบอบการเมืองการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยของประเทศไทย รวมถึงเข้าไปศึกษากระบวนการนโยบายเกษตรกรรมแปลงใหญ่ของรัฐและระบบราชการภายใต้ระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย โดยใช้พื้นที่ 3 จังหวัดในบริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยเป็นกรณีศึกษาคือ จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง โดยผลการศึกษาของงานชิ้นนี้พบว่ารัฐบาลได้มีการพยายามใช้นโยบายเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมผ่านผลงาน (performance legitimacy) เพื่อทดแทนความชอบ

ธรรมที่มาจาก การเลือกตั้ง (electoral legitimacy) และนโยบายนี้ยังสะท้อนให้เห็นถึงประเด็นเรื่อง การเมืองของความเชี่ยวชาญของนักวิชาการ (politics of expertise) อีกด้วยเนื่องจากมีแนวคิดเริ่มต้นมา จากกลุ่มนักวิชาการและเทคโนโลยี และที่สำคัญคือนโยบายดังกล่าวได้กลายเป็นเป้าหมายสำคัญของ รัฐเพื่อใช้สำหรับสร้างความเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐ เอกชน และกลุ่มเกษตรกรในการดำเนิน นโยบายร่วมกันอีกด้วย (วีระ หวังสัจจะโชค, 2562: 69–70)

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้นจะเห็นว่า งานในเชิงวิชาการที่ศึกษาในประเด็นเรื่อง เกษตรแปลงใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่ศึกษาเฉพาะสินค้าข้าว ซึ่งถือเป็นสินค้าการเมืองและเป็น พิษเศรษฐกิจของไทยนั้นยังมีช่องว่างในการศึกษาอยู่ นอกจากนี้จะเห็นว่างานส่วนใหญ่เน้นศึกษา เฉพาะการวิเคราะห์นโยบายในเชิงรัฐประศาสนศาสตร์หรือการสำรวจเนื้อหาโดยทั่วไปเท่านั้น ส่วน การอธิบายนโยบายดังกล่าวในเชิงรัฐศาสตร์นั้นยังมีอยู่จำนวนน้อยมาก และเป็นการศึกษาโครงการ เกษตรแปลงใหญ่ภาพรวมเท่านั้น ไม่ได้เจาะลึกไปที่สินค้าทางการเกษตรที่มีความเป็นเมืองสูง อย่าง “สินค้าข้าว” เพียงอย่างเดียว ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการศึกษาในประเด็น ดังกล่าวผ่านการนำโครงการเกษตรแปลงใหญ่มาศึกษาในเชิงรัฐศาสตร์ โดยเลือกที่จะศึกษาสินค้าข้าว เพียงอย่างเดียว เพื่อนำมาทำความเข้าใจความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับสังคมชนบทภายใต้การ ออกนโยบายดังกล่าว

2.2 ข้อสังเกตจากการทบทวนวรรณกรรม: การนำกรอบการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่ แบบ สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์มาทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทผ่าน การศึกษานโยบายข้าว

จากการทบทวนวรรณกรรมโดยการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกันกับสามประเด็นใหญ่ ๆ คือ (1) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับชนบทไทย (2) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบายข้าวของไทย และ (3) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาโครงการเกษตรแปลงใหญ่นั้น อาจกล่าวได้ว่าท่ามกลางการ เปลี่ยนแปลงไปของสังคมชนบทของไทย ที่เปลี่ยนแปลงจากการดำรงชีพในแบบเศรษฐกิจแบบพออยู่ พึ่งพ (subsistence economy) ของชาวนาแบบในความหมายดั้งเดิมไปเป็นการประกอบอาชีพทั้งใน และนอกภาคการเกษตรและมีความเป็นผู้ประกอบการมากขึ้น การที่จะศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กับสังคมชนบทนั้น เป็นไปไม่ได้เลยที่จะละเลยการศึกษานโยบายข้าว เพราะตลอดหลายทศวรรษที่ ผ่านมาประเทศไทยได้มีการนำนโยบายข้าวมาใช้ในฐานะเครื่องมือของรัฐเพื่อเข้าไปแทรกแซงสังคมชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นที่ทิศทางที่รัฐกำหนด (วีระ หวังสัจจะโชค, 2555: 174) โดยจุดเปลี่ยนสำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวหลังช่วงปี พ.ศ. 2544–2545 เป็นต้นมาที่มีการใช้กลไกรัฐเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดโดยให้ราคาช่วยเหลือที่สูงกว่าราคาตลาด ซึ่งได้ทำ ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ในนโยบายไปด้วย กล่าวคือ จากเดิมคือช่วงก่อนปี

พ.ศ. 2544 –2545 รัฐและเอกชนมีบรรทัดฐานการทำงานคือ แบ่งงานกันทำอย่างชัดเจนในรูปแบบของการเป็นภาคีต่อกัน แต่พอมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบนโยบายเกิดขึ้นที่รัฐบาลให้ราคาที่สูงกว่ากลไกตลาด ทำให้รัฐและเอกชนมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น ภาคเอกชนถูกผนวกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐที่ต้องปฏิบัติตามนโยบาย เพราะว่าได้รับรายได้มากกว่าการค้าในรูปแบบปกติ เช่นเดียวกันกับประชาชนในภาคชนบทที่ต้องเข้ามาพึ่งพิงกับกลไกรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะว่าเป็นช่องทางเดียวที่ให้ผลตอบแทนที่ดีกว่าการขายตามกลไกตลาดปกติ (วีระ หวังสัจจะโชค, 2556: 233–236)

ส่วนในประเด็นเรื่องการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทผ่านนโยบายข้าวในมุมมองเชิงสถาบันนั้น งานชิ้นสำคัญคือ วิทยานิพนธ์ของ วีระ หวังสัจจะโชค (2556) เรื่องการจัดสถาบันของนโยบายจำนำข้าว อย่างไรก็ตามการศึกษางานชิ้นดังกล่าวมาวิเคราะห์นโยบายมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายอุดหนุนข้าวใหม่ พบว่ายังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เพราะ (1) ขอบเขตของกรณีศึกษาของงานพิจารณาเพียงแค่นโยบายจำนำข้าวซึ่งเกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2544/45 และปี พ.ศ. 2554/55 เท่านั้น (2) การวิเคราะห์การจัดเรียงสถาบันเป็นไปภายใต้บริบททางการเมืองแบบประชาธิปไตย แต่รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นั้นเป็นไปภายใต้บริบททางการเมืองแบบอำนาจนิยม ดังนั้นการที่รัฐบาลชุดดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายอุดหนุนข้าวใหม่จึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมและการจัดเรียงสถาบันภายใต้ต้นนโยบายนั้นใหม่ด้วย

เพราะฉะนั้นการที่งานวิจัยชิ้นนี้เลือกโครงการนาแปลงใหญ่เป็นกรณีศึกษาโดยเลือกที่จะศึกษาในเชิงรัฐศาสตร์ผ่านมุมมองเรื่องการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทนั้น เนื่องจากงานศึกษาเรื่องนาแปลงใหญ่ในประเด็นดังกล่าวยังมีไม่แพร่หลายนัก กอปรกับการที่โครงการนี้ถูกดำเนินมาเป็นระยะเวลาต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ 20 ปีของรัฐบาล และเป็นนโยบายที่มีตัวแสดงทางนโยบายที่หลากหลาย ทั้งภาครัฐ เอกชน และเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในชนบท ซึ่งตรงตามแนวคิดการขับเคลื่อนนโยบายประชารัฐ คือเป็นการบูรณาการร่วมกันทุกภาคส่วนทั้งรัฐและเอกชนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากในชนบท ดังนั้นด้วยเหตุผลดังกล่าวโครงการนาแปลงใหญ่จึงถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นกรณีศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้

จากข้างต้นจะเห็นว่าตามแนวนโยบายข้าวดังกล่าวภายใต้แนวคิดเกษตรประชารัฐของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ แม้ว่ารัฐจะมีบทบาทสำคัญทั้งในการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่เราก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าตัวแสดงทางนโยบายอื่น ๆ ก็ถูกดึงเข้าให้มีส่วนร่วมในนโยบายเช่นกัน เช่น ตัวแสดงอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รัฐ เช่น ภาคเอกชน นักวิชาการ เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ฯลฯ ในแง่หนึ่งจึงส่งผลให้รัฐต้องเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่น ๆ ร่วมด้วย เพราะฉะนั้นการที่งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการที่จะศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท ผ่านการศึกษาการจัดสถาบันของนโยบายข้าวภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่นั้น ต้องเลือกใช้กรอบการศึกษาที่สามารถช่วยให้เรา

สามารถอธิบายถึงรูปแบบของความสัมพันธ์ (pattern of relations) ซึ่งหมายถึงกฎ ระเบียบ บรรทัดฐาน และอัตลักษณ์บางอย่างร่วมกันของกลุ่มหรือองค์กรต่าง ๆ ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการ และไม่ เป็นทางการได้ โดยที่มาของรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นมาจากเหตุการณ์ในอดีตที่ส่งผล ให้เกิดความสัมพันธ์ในรูปแบบปัจจุบัน เพราะฉะนั้นในแง่นี้แนวการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism) แบบแนวทางการศึกษาแบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Institutionalism) จึงถูกนำมาใช้เป็นกรอบการศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้ เพื่อศึกษาถึงที่มาและการจัด แบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในโครงการนาแปลงใหญ่ของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

นอกจากนี้การทำงานชิ้นนี้หยิบยกแนวทางการศึกษาแบบพหุภาคี (corporatism) มาใช้ ร่วมกันกับแนวการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism) แบบแนวทางการศึกษาแบบ สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Institutionalism) ก็เพราะว่าต้องการนำมาอธิบายในส่วน ของความสัมพันธ์ที่รัฐมีกับภาคเอกชนตามโครงการเกษตรประชารัฐที่มีการดึงภาคเอกชนเข้ามาร่วม ดำเนินนโยบายด้วย ซึ่งการนำทฤษฎีดังกล่าวมาใช้ทำให้เราสามารถเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับ ทุน เพราะตามกรอบแนวคิดแบบพหุภาคีนั้น ตามคำอธิบายของ Woldendorp คือการร่วมมือไม่ว่า จะเป็นแบบใดก็ตาม ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลและกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมเศรษฐกิจ โดยมี จุดประสงค์คือเพื่อต้องการให้ความร่วมมือดังกล่าวเข้าไปส่งผลต่อขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (policy formulation) และการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยคาดหวังว่าจะเข้าไปช่วยทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพของ ศักยภาพทางเศรษฐกิจแบบมหภาคให้สามารถเติบโตได้มากยิ่งขึ้น (Siaroff, 1999: 176) ซึ่งผล การศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้จึงเข้าไปสนทนากับแนวคิดเรื่องบทบาทของรัฐภายใต้ระบอบอำนาจนิยม ในยุคโลกาภิวัตน์ด้วยว่า รัฐภายใต้บริบทดังกล่าวจะมีลักษณะของการบริหารจัดการอำนาจ และมี ปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่น ๆ อย่างไร ทั้งในภาคเอกชน และภาคส่วนของชนบทที่มีความเปลี่ยนแปลง ไป

2.3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทผ่านการทำทำความเข้าใจการจัด สถาบันนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาลของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยเลือกโครงการนาแปลงใหญ่ เป็นกรณีศึกษานั้น มีแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังนี้

– แนวการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism) ประกอบด้วย แนวทาง การศึกษาแบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Institutionalism) เพื่อศึกษาถึงที่มาและ การจัดแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในโครงการนาแปลงใหญ่ของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

- แนวการศึกษาแบบพหุภาคี (corporatism) ใช้ศึกษาตัวแบบความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐและสังคมชนบท

2.3.1 แนวการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism)

ตามแนวทางการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่ คำว่า “สถาบัน” (institution) หมายถึงรูปแบบความสัมพันธ์ (pattern of relation) ที่มีกฎ ระเบียบ บรรทัดฐาน และอัตลักษณ์บางอย่างร่วมกันของกลุ่มหรือองค์การต่าง ๆ เพราะฉะนั้นสถาบันจึงเป็นรูปแบบที่สลับซับซ้อนของการเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้าง (structure) และการกระทำ (action) และเป็นระบบเงื่อนไขทางสังคมที่ทำให้เกิดพฤติกรรมของตัวแสดง โดยสถาบันจะมีความแตกต่างกันออกไปตามบริบททางประวัติศาสตร์ ส่งผลให้สถาบันคือรูปแบบของพฤติกรรมที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก (recurring pattern of behavior) (Greif, 2006: 30; วีระ หวังสัจจะโชค, 2556: 23)

อย่างไรก็ดีถ้าย้อนกลับไปพิจารณาถึงการศึกษาในประเด็นเรื่องสถาบัน (institution) ในการศึกษาประวัติศาสตร์สมัยใหม่นั้นจะพบว่าการศึกษาสถาบันการเมืองแบบดั้งเดิม (traditional institutionalism) ถูกให้ความสำคัญอย่างมาก เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ระบบกฎหมาย รวมถึงสถาบันทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ด้วย โดยนักวิชาการคนสำคัญที่ศึกษาสถาบันในแนวทางนี้ได้แก่ Burgess และ Willoughby ส่วนในทางเศรษฐกิจ เช่น John R. Commons หรือในทางสังคมวิทยาได้แก่ Max Weber เป็นต้น ที่เชื่อว่าพฤติกรรมทางการเมืองของตัวแสดงต่าง ๆ เป็นผลมาจากสถาบันเป็นตัวกำหนด อย่างไรก็ตามเมื่อมีแนวทางการศึกษาสถาบันนิยมใหม่เกิดขึ้นในการทำการศึกษารัฐศาสตร์เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเนื่องจากยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งได้ส่งผลให้สถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจเกิดความเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย กล่าวคือมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ด้วยแนวโน้มดังกล่าวจึงทำให้มีนักวิชาการจำนวนมากหันมาศึกษาสถาบันภายใต้บริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่นงานของ Skowronek (1982) ที่ศึกษาประสิทธิภาพการทำงานของฝ่ายบริหาร งานของ Robins (1976) นำไปศึกษาชนชั้นนำทางการเมืองหรืองานของ Potter (1979) นำไปศึกษาการล่มสลายของระบอบประชาธิปไตย รวมถึงมีการนำสถาบันนิยมใหม่ไปศึกษาในประเด็นเรื่องพหุภาคีนิยม (corporatism) ในงานของ Berger (1981) อีกด้วย (March & Olsen) 1984)

2.3.1.1 สถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism) คืออะไร

จากคำอธิบายข้างต้นที่ชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มของวิชารัฐศาสตร์ที่มีการนำแนวทางการวิเคราะห์แบบสถาบันนิยมใหม่มาวิเคราะห์มากขึ้น ดังนั้นคำถามสำคัญคือสถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism) คืออะไร

สถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism) คือแนวทางการวิเคราะห์ที่อยู่ตรงกลางระหว่างแนวทางการศึกษาแบบสำนักทางเลือกที่มีเหตุผล (rational choice) สังคมวิทยา (sociology) และ

สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) ดังนั้นสถาบันนิยมใหม่จึงมีแนวทางการวิเคราะห์ที่ไม่ได้ปฏิเสธแนวทางการอธิบายในสามสำนักนี้ ในทางตรงกันข้ามสถาบันนิยมใหม่คือการเอาทั้งสามแนวทางมารวมกัน โดยไม่ได้ปฏิเสธว่ามนุษย์มีการตัดสินใจบนพื้นฐานที่มีการคำนวณเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์สูงสุดแบบที่สำนักทางเลือกที่มีเหตุผล (rational choice) อธิบายไว้ แต่สถาบันนิยมใหม่ได้อธิบายต่อไปว่าผลลัพธ์ (outcomes) คือผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการปฏิสัมพันธ์ (interaction) ระหว่างกลุ่ม ผลประโยชน์ แนวคิด และโครงสร้างทางสถาบันที่มีความหลากหลาย เพราะฉะนั้นการตัดสินใจของปัจเจกที่เกิดขึ้นนั้นไม่ได้เป็นผลมาจากแค่เพียงอิทธิพลของการกำหนดโครงสร้างในเชิงสถาบันเท่านั้น แต่ปัจเจกมีการนำตัวเองเข้าไปฝัง (embedded) อยู่ในบริบทที่เกิดขึ้นภายนอกสถาบันด้วย เช่น บริบทเชิงวัฒนธรรม ที่จะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งอิทธิพลต่อการตัดสินใจของปัจเจกที่มักคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัว (self-interest) เป็นหลัก (Koelble, 1995: 232) ซึ่งคำอธิบายดังกล่าวไปสอดคล้องกับคำอธิบายของ March & Olsen ที่อธิบายว่าเราเรียกสถาบันนิยมว่าเป็นแบบ “ใหม่” นั่นก็เพราะว่าการตัดสินใจของปัจเจกที่ตั้งอยู่บนฐานของความมีเหตุผลนั้นในที่สุดก็ต้องพบกับข้อจำกัด (limit) หรือขอบเขต (bounded) เพราะระหว่างที่ปัจเจกตัดสินใจนั้นปัจเจกต้องอยู่ภายใต้บริบทของการตัดสินใจที่มีประเด็นเรื่องวัฒนธรรม เศรษฐกิจและสังคม และการเมืองมาเกี่ยวข้องด้วย (March & Olsen: 9–19; Koelble, 1995: 233) โดยตามคำนิยามของ March & Olsen “สถาบันการเมือง” (political institutions) มีความหมายดังนี้

“ชุดของกฎต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กันรวมถึงกิจวัตรต่าง ๆ ที่นิยามการกระทำที่มีความสัมพันธ์กันระหว่างบทบาท (roles) และสถานการณ์ (situations) โดยกระบวนการที่เกิดขึ้นจะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจว่าสถานการณ์คืออะไร บทบาทที่ต้องรับผิดชอบคืออะไร และอะไรคือพันธะผูกพันของบทบาทภายใต้สถานการณ์นั้น ๆ” (March & Olsen: 160; Koelble, 1995)

เพราะฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่าตามทัศนะของ March & Olsen พฤติกรรมของปัจเจกนั้นมีความสัมพันธ์กันกับชุดของกฎและกระบวนการที่อยู่ภายใต้บริบทต่าง ๆ โดยสถาบันมีความสำคัญก็เพราะว่าสถาบันเข้าไปกำหนดหรือเข้าไปส่งผลต่อการตัดสินใจในการแสดงออกทางพฤติกรรมของปัจเจก ยกตัวอย่างเช่น เมื่อมนุษย์ต้องการทำการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ มนุษย์จะไม่ตั้งคำถามว่า พวกเขาจะสามารถแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวได้อย่างไร ในทางตรงกันข้ามมนุษย์จะตั้งคำถามว่า อะไรคือการตอบสนองที่เหมาะสมต่อสถานการณ์นั้น ๆ ภายใต้ตำแหน่งและหน้าที่ความรับผิดชอบของพวกเขา สอดคล้องกันกับคำอธิบายของการตัดสินใจของมนุษย์ของ Charles Perrow ที่บอกว่าการตัดสินใจของปัจเจกนั้นไม่ได้เป็นไปเพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ตนเองเท่านั้น แต่การตัดสินใจดังกล่าวนั้นต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของบริบท ข้อมูลข่าวสารที่แตกต่างกันออกไป (Koelble, 1995)

2.3.1.2 เปรียบเทียบแนวทางการศึกษาสถาบันนิยมแบบดั้งเดิมกับสถาบันนิยมใหม่

จากที่อธิบายแนวคิดหลักของแนวทางการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่ไปแล้วข้างต้นนั้น สามารถเปรียบเทียบความแตกต่างของแนวทางการศึกษาระหว่างสถาบันนิยมแบบดั้งเดิมกับสถาบันนิยมใหม่ได้ดังนี้

สถาบันนิยมแบบดั้งเดิม (Traditional Institutionalism)	สถาบันนิยมใหม่ (New-Institutionalism)
หน่วยในการวิเคราะห์วางอยู่บนฐานของสถาบันที่เป็นทางการ	หน่วยในการวิเคราะห์วางอยู่บนฐานของปัจเจกที่เป็นนามธรรม กฎต่าง ๆ รวมทั้งสถาบันที่ไม่เป็นทางการ
บทบาทหลักของสถาบันคือเข้าไปส่งอิทธิพลต่อความชื่นชอบ (preferences) และกำหนดการตัดสินใจของปัจเจก	บทบาทหลักของสถาบันคือเข้าไปทำงานในฐานะบริบทภายนอกที่จำกัดการตัดสินใจของปัจเจก (ภายใต้เงื่อนไข ณ ขณะนั้น และข้อมูลที่จำกัด)
สถาบันมีลักษณะหยุดนิ่ง	สถาบันมีลักษณะเป็นพลวัต
เน้นศึกษาองค์การ	เน้นศึกษากฎระเบียบ
เริ่มต้นการศึกษาตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ 19-20	เริ่มต้นการศึกษาในช่วงศตวรรษที่ 21
นักวิชาการคนสำคัญ เช่น John Dewey, Thorstein Veblen และ Wesley Mitchell.	นักวิชาการคนสำคัญได้แก่ Ronald Coase, Gary Becker, Douglass North, และ John Buchanan.

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบแนวทางการศึกษาสถาบันนิยมแบบดั้งเดิมกับสถาบันนิยมใหม่

(Ahmed, n.d.; วีระ หวังสัจจะโชค, 2556: 25)

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าแนวทางการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่จึงมีหน่วยในการวิเคราะห์จาก “ความสัมพันธ์” (relation) ระหว่างกลุ่มทางการเมืองต่าง ๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันจนทำให้เกิดแบบแผนของบรรทัดฐานขึ้น ทั้งนี้สถาบัน (institution) สามารถเป็นได้ทั้งตัวแปรต้นและตัวแปรตาม กล่าวคือ ในกรณีของตัวแปรต้นหมายถึงสถาบันที่กำกับความสัมพันธ์และมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ ส่วนในกรณีของตัวแปรตาม คือปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ หรือการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ ที่ส่งผลให้การจัดเรียงสถาบันเกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบใหม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือตามคำอธิบายของแนวทางการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่สามารถมองได้ทั้งว่า สถาบันกำหนดการเมือง (institutions shape politics) และการเมืองกำหนดสถาบัน (politics shape institution) (Thelen & Steinmo, 1992: 15 ;วีระ หวังสัจจะโชค, 2556: 21-22)

ส่วนการศึกษาสถาบันนิยมใหม่ในด้านของการจัดเรียงสถาบัน (institutional arrangement) นั้น อธิบายว่าสถาบันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ (critical juncture) และเส้นทางของ

การพัฒนาสถาบัน (development pathways) โดยการวิเคราะห์นั้นมีอยู่ 3 ประการคือ (Thelen, 1999: 388–399 ; วีระ หวังสัจจะโชค, 2556: 46–47)

ประการที่หนึ่ง ศึกษาจุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์ (critical juncture) ที่ทำให้การจัดเรียงของสถาบันเปลี่ยนไปจากรูปแบบเดิม

ประการที่สอง ศึกษาจากผลสะท้อนกลับ (feedback effects) คือ (1) โครงสร้างสถาบันคือโครงสร้างในการกำหนดการตัดสินใจและกระบวนการกำหนดนโยบาย (2) ผลกระทบของสถาบันกล่าวคือ สถาบันไม่ได้เป็นเพียงกลไกที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างตัวแสดง แต่ยังมีการผลิตซ้ำและขยายตัวของรูปแบบการแจกแจงอำนาจในทางการเมือง (pattern of power distribution in politics)

ประการที่สาม การปรับตัวเชิงสถาบันและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (institutional evolution and political change) กล่าวคือ หลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจะก่อให้เกิดการจัดเรียงตัวของสถาบันใหม่ ซึ่งสถาบันนั้นจะมีวิวัฒนาการและรูปแบบของตัวเอง

เพราะฉะนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การศึกษาการจัดเรียงสถาบันผ่านการศึกษานโยบายก็คือ การศึกษาถึงการสร้างสถาบันที่เป็นขอบเขตในการตัดสินใจของตัวแสดงต่าง ๆ ในนโยบาย เพราะทุกนโยบายล้วนถูกกำกับโดยการจัดเรียงสถาบันภายใต้สถานการณ์และช่วงเวลาเฉพาะ ที่มาจากกลุ่มผลประโยชน์และปัจจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อตอบสนองกับความต้องการของตนและจัดการกับความไม่แน่นอนจากนโยบายทั้งสิ้น (Polski & Ostrom, 1999: 5; วีระ หวังสัจจะโชค, 2556: 48) โดยสถาบันจะทำหน้าที่ในการวางกรอบผลประโยชน์และความต้องการให้กับตัวแสดง ในแง่นี้การทำความเข้าใจสถาบันจึงถือเป็นการทำความเข้าใจระเบียบทางการเมือง (political order) ว่าเป็นผลผลิตของโครงสร้าง แบบแผน และทัศนคติที่สะท้อนจากประวัติศาสตร์

อย่างไรก็ตามแนวทางการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่มีความหลากหลายในการวิเคราะห์ เพราะมีการนำหลายทฤษฎีมาผสมผสาน ทำให้การใช้กรอบวิเคราะห์นี้เป็นการศึกษาในระดับกลาง (meso-level) แต่ท่ามกลางความหลากหลายดังกล่าวนั้นก็ยังมีจุดร่วมของการทำความเข้าใจในเรื่อง “สถาบัน” อยู่สามประการ ได้แก่ (Thelen, 1999: 370–371; วีระ หวังสัจจะโชค, 2556: 26–27)

1. การตัดสินใจอย่างมีเหตุมีผลจะอยู่ในกรอบของสถาบันที่มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง
2. การศึกษาสถาบันจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ทำให้เข้าใจปัญหาของปรากฏการณ์และเข้าใจหลักการของสถาบันในการแก้ไขปัญหาการกระทำที่ปัจเจกไม่สามารถกระทำได้ (collective action problems) และเข้าใจผลลัพธ์ทางการเมือง (political outcomes) จากสถาบันว่าจัดเรียงความสัมพันธ์ของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างไร
3. สถาบันทำให้เข้าใจบริบทในการตัดสินใจและชุดการทำความเข้าใจร่วมกันของสังคม (set of shared understandings) ทั้งบรรทัดฐานและคุณค่าต่าง ๆ ที่นำมาสู่การตัดสินใจทางการเมือง

โดยในงานชิ้นนี้จะใช้แนวทางการศึกษาแบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Institutionalism) ในฐานะหนึ่งในแนวทางการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่ (New Institutionalism) มาเป็นกรอบวิเคราะห์ในการเกิดขึ้นของและการทำงานของสถาบันที่อยู่ภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ ซึ่งจะอธิบายในรายละเอียดของแนวทางการศึกษานี้ในส่วนถัดไป

2.3.1.3 สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Institutionalism)

กรอบการศึกษาแบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical institutionalism) คือกรอบแบบหนึ่งภายใต้การศึกษาแนวทางแบบสถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism) ที่เน้นอธิบายบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ (actors) ที่เข้ามามีอิทธิพลและบทบาทหน้าที่ต่อนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้กรอบการศึกษานี้ได้รับอิทธิพลจากแนวทางการศึกษาทั้งแบบสถาบันนิยมแบบมีเหตุผล (rational institutionalism) และสถาบันนิยมแบบสังคมวิทยา (sociological institutionalism) ที่มองว่ามนุษย์คือตัวแสดง (actor) ที่ปฏิบัติไปตามกฎ ระเบียบของสถาบันและเป็นตัวแสดงที่มีเหตุผลและตัดสินใจบนผลประโยชน์สูงสุดของตน ทั้งนี้การที่จะเป็นไปในทิศทางใดนั้นขึ้นอยู่กับแต่ละปัจเจกบริบท และกฎ ระเบียบนั้น (Steinmo, 2008: 163)

อย่างไรก็ตามเมื่อย้อนกลับไปในอดีต การเกิดขึ้นของ “การปฏิวัติทางพฤติกรรมศาสตร์” (Behavioral revolution) ในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง ที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาพฤติกรรมมนุษย์ในด้านต่าง ๆ แบบวิทยาศาสตร์ ส่งผลให้การศึกษาที่เน้นการให้ความสำคัญกับการศึกษาประวัติศาสตร์นั้นถูกลดความสำคัญลงไป จนกระทั่งถึงในช่วงทศวรรษที่ 1960 ที่การศึกษาในแนวทางแบบพฤติกรรมศาสตร์นั้นได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก จนเกิดแนวทางการศึกษาแบบใหม่ขึ้นที่เรียกว่ากระบวนการศึกษาแบบ “หลังพฤติกรรมศาสตร์” (Post-behavioral) ที่หันมาให้ความสนใจกับการศึกษาประเด็นทางประวัติศาสตร์อีกครั้ง ซึ่งการกำเนิดขึ้นของยุคนี้เองได้นำไปสู่การเกิดขึ้นของแนวทางการศึกษาแบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical institutionalism) ที่เข้าไปศึกษาสถาบันในฐานะของผลผลิตทางประวัติศาสตร์ โดยแนวคิดนี้ได้รับความนิยมอย่างรวดเร็วตั้งแต่ในช่วงทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา โดยมีนักวิชาการสำคัญที่ศึกษาในด้านนี้ได้แก่ Theda Skocpol, Perry Anderson, Peter Katzenstein และ Steinmo เป็นต้น (ฐิริ พวงศ์เจริญ, 2558: 95–96)

โดยในทางรัฐศาสตร์นั้นการจะอธิบายแค่ประวัติศาสตร์นั้นมีอิทธิพลต่อปัจจุบันผ่านการอธิบายแบบที่เป็นเหตุเป็นผล (Casual relation) ว่าเหตุการณ์หนึ่งนำไปสู่ให้เกิดเหตุการณ์หนึ่งนั้น ยังไม่ใช่ข้ออธิบายที่เพียงพอในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น ในทางตรงข้ามเราต้องเข้าใจถึงความเป็นเหตุเป็นผลที่มีต่อกันและกันที่เกิดขึ้นระหว่างเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในทางประวัติศาสตร์และผลลัพธ์ในปัจจุบันว่า อะไรคือพัฒนาการที่ร้อยเรียงเหตุการณ์ทั้งหมดให้กลายเป็น

เหตุเป็นผลของกันและกัน และเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์นั้นทำงานเช่นไรเบื้องหลังเหตุการณ์เหล่านี้ ซึ่งแนวทางที่นักรัฐศาสตร์นำมาทำความเข้าใจเงื่อนไขดังกล่าวนี้ เรียกว่าการศึกษาภายใต้แนวคิดเรื่อง “สถานะเส้นทางบังคับ” (Path dependence) ที่มีต้นกำเนิดมาจากแนวคิดทางคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ โดย Campbell ได้ให้คำนิยามไว้ดังนี้ (กูรี พวงศ์เจริญ, 2558: 98)

“กระบวนการที่เหตุการณ์ หรือการตัดสินใจอันอยู่นอกเหนือความคาดหมายส่งผลให้เกิดการสถาปนาสถาบันที่มีแนวโน้มอยู่รอดเป็นระยะเวลายาวนาน และไปจำกัดบรรดาทางเลือกที่เป็นไปได้สำหรับตัวแสดงในอนาคต แม้แต่ทางเลือกที่อาจให้ประสิทธิภาพ หรือประสิทธิผลสูงกว่าในระยะยาว หรือพูดอีกแบบคือเหตุการณ์ภายหลังนั้นขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ก่อนหน้าเป็นสำคัญ แม้ว่าจะไม่ทั้งหมด” (Campbell, 2011: 90 ; กูรี พวงศ์เจริญ, 2558: 98–99)

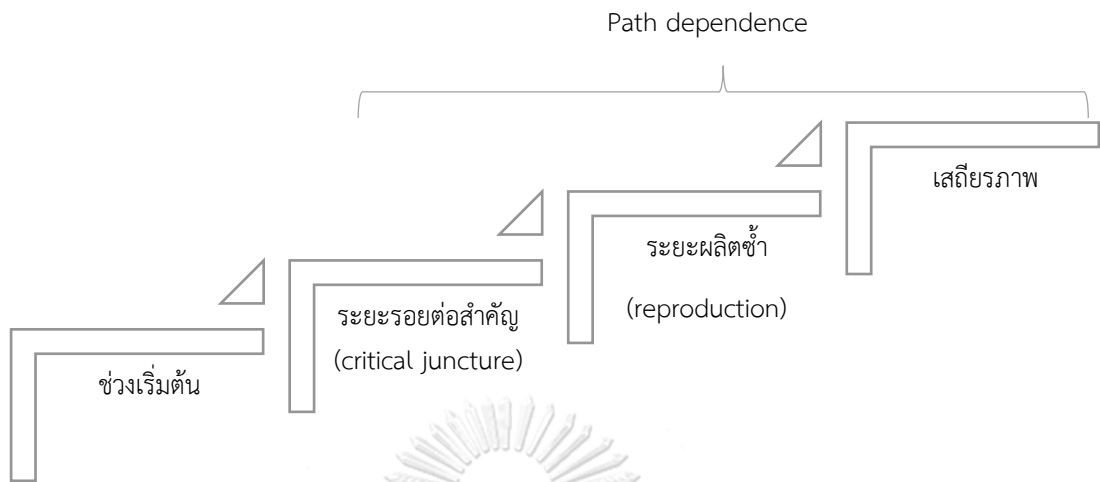
ทั้งนี้ภายใต้คำว่าสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ ได้ให้คำนิยามของคำว่า “สถาบัน” (institution) ว่าเป็นรูปแบบของความสัมพันธ์ (pattern of relation) ที่มีกฎ ระเบียบ บรรทัดฐาน และอัตลักษณ์บางอย่างร่วมกันของกลุ่มหรือองค์การต่าง ๆ โดยกฎ ระเบียบ บรรทัดฐาน เหล่านี้ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นในรูปแบบที่เป็นทางการ (formal) เสมอไป แต่ยังรวมถึงสิ่งที่ไม่เป็นทางการ (informal) ด้วย ทั้งนี้สาเหตุที่แนวทางการศึกษานี้ให้ความสำคัญกับรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ (informal) ด้วยนั้นก็เพราะว่ากฎที่ไม่เป็นทางการก็มีส่วนในการเข้าไปกำหนดการตัดสินใจของตัวแสดงในการแสดงออกหรือการตัดสินใจต่าง ๆ เช่นกัน (Steinmo, 2008: 159)

โดยสถาบันนิยมใหม่จะมีหน่วยในการวิเคราะห์จาก “ความสัมพันธ์” (relation) ระหว่างกลุ่มก่อนทางการเมืองต่าง ๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันจนทำให้เกิดแบบแผนบรรทัดฐานแบบหนึ่งขึ้น สถาบันจึงเป็นรูปแบบที่สลับซับซ้อนของการเชื่อมโยงระหว่าง “โครงสร้าง” (structure) และ “การกระทำ” (action) (Greif, 2006: 46–47; March & Olsen, 1989: 16–17; Steinmo, 2008: 123–129; วีระหวังส์จจะโชค, 2556: 176) เพราะฉะนั้นกรอบการศึกษาแบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) จึงเน้นวิเคราะห์ถึงโครงร่างขององค์การ (organizational configuration) และสนใจผลลัพธ์ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของประวัติศาสตร์ (critical juncture) จนทำให้เกิดเหตุการณ์สำคัญขึ้น จากกระบวนการระยะยาว (long-term process)

สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์กับแนวคิดเรื่องสถานะเส้นทางบังคับ (path dependence) ระยะเวลาผลิตซ้ำ (reproduction) และระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture)

การนำแนวคิดสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์มาเริ่มใช้ศึกษาในประเด็นการเมืองนั้น เริ่มจากการตั้งสมมติฐานว่าในทุกสังคมการเมืองนั้นมีสถาบันที่ดำรงอยู่อย่างยาวนาน โดยคำว่าสถาบันนั้นหมายถึงสถาบันที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ ตั้งแต่องค์กรทางการเมือง ระเบียบกฎหมาย นโยบายสาธารณะ จารีตประเพณี เป็นต้น และสถาบันดังกล่าวนี้ได้นำสังคมการเมืองให้กลายมาเป็นสิ่งที่กำลังเป็นอยู่ในปัจจุบัน คำถามถัดมาคือสถาบันดังกล่าวนี้มีที่มาอย่างไรและอะไรคือเงื่อนไขที่ทำให้สถาบันเหล่านั้นสามารถดำรงอยู่ได้ท่ามกลางสังคมที่มีความเป็นพลวัตอย่างมากในปัจจุบัน ในแง่นี้เองนักรัฐศาสตร์ได้มีการวิเคราะห์เอาไว้ว่าเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์มีผลอย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจสถาบันที่ดำรงอยู่ ดังเช่นที่ Prado & Trebilcock ได้กล่าวเอาไว้ว่าเหตุการณ์ในอดีตไม่ใช่สิ่งที่ผ่านพ้นไป แต่มันคือการทับถมและกลายเป็นพันนาการที่คอยผูกมัดปัจจุบัน เพราะฉะนั้นเพื่อที่จะทำความเข้าใจสถาบันที่ดำรงอยู่ในสังคมปัจจุบัน เราจึงมีความจำเป็นต้องทำความเข้าใจเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตภายใต้สิ่งที่เรียกว่าสถานะเส้นทางบังคับ (Path dependence) (Prado & Trebilcock, 2009: 351; ฐิริ พวงศ์เจริญ, 2558: 110–111)

โดย Mahoney (2000) ได้อธิบายไว้ว่าเราสามารถแบ่งพัฒนาการของการเกิดขึ้นของสถานะเส้นทางบังคับ (path dependence) คือช่วงที่สถาบันหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้นได้เกิดขึ้นและหยั่งรากฝังลงในสังคมการเมืองแล้วได้สองช่วงคือ (1) ช่วงระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) และ (2) ระยะเวลาผลิตซ้ำ (reproduction) หรือระยะตอกย้ำตัวเอง (self-reinforcing period) (ฐิริ พวงศ์เจริญ, 2558: 109) โดยสามารถอธิบายเป็นแผนภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 4 พัฒนาการของการเกิดขึ้นของสถานะเส้นทางบังคับ (Path dependence)

(Mahoney, 2000: 513–514 ; ภูมิ พวงศ์เจริญ, 2558: 109)

ทั้งนี้นักรัฐศาสตร์ที่ใช้แนวทางการศึกษาแบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ ภายใต้แนวคิดเรื่องสถานะเส้นทางบังคับนั้น มักเริ่มต้นการศึกษาจากช่วงระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) เป็นหลัก เหตุผลคือ เพราะว่าช่วงนี้คือเปรียบเสมือนเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญ (turning point) ที่อยู่ตรงกลางระหว่างในช่วงเริ่มต้นกับช่วงระยะผลิตซ้ำ (reproduction) ซึ่งเป็นช่วงที่สถานะเส้นทางบังคับ (Path dependence) ได้เกิดขึ้นมาแล้ว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือช่วงระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) ก็คือต้นตอสำคัญในการเกิดขึ้นของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาเสถียรภาพภายใต้สถานะเส้นทางบังคับ

ระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture)

หัวใจสำคัญของการศึกษาระยะรอยต่อสำคัญเพื่อทำความเข้าใจสถานะเส้นทางบังคับก็คือประเด็นในการเลือกที่จะ “ตัดสินใจ” ที่ส่งผลให้สถาบันนั้น ๆ หยั่งรากลึกในสังคมการเมืองนั้น ๆ และยากที่ปรับเปลี่ยน โดยความแตกต่างของก่อนและหลังในช่วงระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) ก็คือว่าในช่วงเริ่มต้นนั้นสถาบันมีความเป็นไปได้ที่จะปรับเปลี่ยนไปในทิศทางต่าง ๆ ได้มากมาย แต่เมื่อผ่านช่วงนี้ไปแล้วและเข้าสู่ช่วงสถานะเส้นทางบังคับ ทางเลือกก็จะลดลงจนแทบไม่เหลือทางเลือกอะไรเลย เพราะภายใต้ช่วงนี้เองคือช่วงที่ความเป็นเสถียรภาพเริ่มก่อตัวขึ้น โดยระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) ที่เกิดขึ้นนั้นอาจเป็นเหตุการณ์เพียงเล็ก ๆ น้อย ๆ อยู่นอกเหนือความคาดหมายของผู้คน ที่จะนำพาสังคมการเมืองนั้น ๆ ไปติดอยู่กับสถาบันการเมืองที่มีลักษณะหรือรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

โดยระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) มักถูกหยิบยกมาใช้สำหรับวิเคราะห์สิ่งต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาของสถาบันภายใต้กรอบการวิเคราะห์แบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ โดย Capoccia ได้ให้คำนิยามของคำว่าระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) ว่าหมายถึงช่วงระยะเวลาหนึ่ง (moments) ที่ไม่แน่นอน ที่เมื่อหลังจากเกิดเหตุการณ์นั้นแล้วจะส่งผลต่อการจัดเรียงสถาบันในอนาคต และตัวแสดงทางการเมืองจะเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดเส้นทางในการพัฒนาที่แน่นอนได้ โดยเมื่อผ่านช่วงระยะรอยต่อสำคัญไปแล้ว เส้นทางนั้นจะมีความคงทนถาวรและยาวนานตลอดในช่วงเวลาหนึ่ง (Capoccia, Mahoney, & Kathleen, 2015: 147–148) และเข้ามาส่งผลต่อลักษณะของการรวมตัวกันทางการเมือง (political mobilization) ที่มีลักษณะเฉพาะ กางวางกฎและกติกาต่าง ๆ ของสถาบัน หรือแม้กระทั่งวิธีการคิดของประชาชนที่มีต่อสังคมการเมืองขณะนั้น (Pierson, 2003: 196)

ระยะผลิตซ้ำ (reproduction)

คือช่วงหลังจากที่เกิดระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) ขึ้นแล้วและนำเหตุการณ์เดินทางเข้าไปสู่ระยะเส้นทางบังคับ (Path dependence) จะเกิดช่วงของระยะผลิตซ้ำ (reproduction) ขึ้น กล่าวคือเป็นช่วงที่ความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลงของสถาบันที่อยู่ในสถาบันนั้นถูกจำกัดจนแทบไม่เหลือทางเลือกให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้อีก ช่วงนี้จะเกิดการผลิตซ้ำอย่างต่อเนื่องจนสถาบันเหล่านั้นเกิดเสถียรภาพและยากที่จะเปลี่ยนแปลงได้ในระยะเวลาอันสั้น จนกว่าจะมีเหตุการณ์ที่เป็นระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) เกิดขึ้นอีกครั้ง โดยส่วนมากช่วงระยะผลิตซ้ำ (reproduction) มักเป็นช่วงที่กินระยะเวลายาวนานและไม่มีผู้ใดตอบได้ว่า จะยาวนานไปถึงเมื่อไร ในแง่นี้การทำงานของระยะผลิตซ้ำจึงเป็นช่วงที่มีความสลบซับซ้อนเป็นอย่างมาก เพราะการทำความเข้าใจระยะผลิตซ้ำนั้นคือการเข้าใจว่าเสถียรภาพของสถาบันที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้นมีการทำงานอย่างไร และอยู่ภายใต้การผลิตซ้ำแบบไหนที่ได้ส่งผลให้เกิดมาเป็นผลลัพธ์ที่ปรากฏอยู่ในสังคมการเมืองเฉกเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (ภุริ พวงศ์เจริญ, 2558)

โดยถ้าจะนิยามการทำงานของระยะผลิตซ้ำว่ามีลักษณะอย่างไรนั้น เป็นสิ่งที่ไม่สามารถให้คำนิยามได้ตายตัว เพราะว่าการผลิตซ้ำนี้คือสิ่งที่เปลี่ยนแปลงและไม่หยุดนิ่ง และมีความยืดหยุ่นกับปัจจัยอื่น ๆ ที่อยู่ทั้งภายนอกและภายในอย่างสลบซับซ้อน ซึ่งตรงกับงานของ Campbell ที่อธิบายในประเด็นเรื่อง “ความเกื้อหนุนกันเชิงสถาบัน” (Institutional complementarities) ในระบบเศรษฐกิจการเมือง กล่าวคือในหนึ่งสังคมการเมืองย่อมประกอบด้วยสถาบันที่หลากหลาย และทำงานโยงใยกันเป็นเครือข่ายขนาดใหญ่ ในแง่นี้ Mahoney อธิบายว่าเมื่อมีสถาบันการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ได้

เข้าไปเพิ่มอำนาจให้กับคนบางกลุ่มในสังคม คนกลุ่มนั้นที่ได้รับอำนาจมากก็จะใช้อำนาจไปสนับสนุนให้สถาบันเหล่านั้นมีความเข้มแข็งขึ้นไปอีกเพื่อทำให้ตนมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเหตุการณ์ในลักษณะนี้จะเกิดขึ้นอย่างไม่มีที่สิ้นสุดเพื่อผลิตซ้ำโครงสร้างอำนาจดังกล่าวให้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยวงจรนี้เรียกว่า “วัฏจักรแห่งผลสะท้อนเชิงบวก” (positive feedback cycle) โดยสามารถสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 5 วงจรของการผลิตซ้ำสถาบันการเมือง

(ภูริ พวงศ์เจริญ, 2558)

ข้อจำกัดของแนวคิดเรื่องการเกิดสภาวะเส้นทางบังคับ (Path dependence)

อย่างไรก็ดีการนำแนวคิดเรื่องสภาวะเส้นทางบังคับ (Path dependence) ก็เป็นแนวคิดที่ต้องเผชิญกับข้อจำกัด ดังนี้ (ภูริ พวงศ์เจริญ, 2558: 119–121)

ประการที่หนึ่ง แนวคิดดังกล่าวจะมีพลังก็ต่อเมื่อเกิดกระบวนการผลิตซ้ำที่มีประสิทธิภาพเพื่อก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพของสถาบันที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน เพราะระยะผลิตซ้ำจะช่วยทำให้ทางเลือกที่เคยมีแต่เดิมนั้นถูกตีกรอบจนแทบจะไม่เหลือทางเลือกอะไรเลยในการตัดสินใจ

ประการที่สอง เน้นศึกษาสถาบันที่มีลักษณะหยุดนิ่งและไม่เปลี่ยนแปลง เนื่องจากแนวคิดนี้เริ่มจากการตั้งคำถามที่ว่าทำไมสถาบันเหล่านี้จึงสามารถดำรงได้อยู่ในสังคมการเมืองหนึ่ง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะฉะนั้นถ้าแนวคิดดังกล่าวมีจุดแข็งคือการอธิบายประเด็นเรื่องความมีประสิทธิภาพ จุดอ่อนของแนวคิดนี้ก็คือการอธิบายความเป็นพลวัตและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นของสถาบัน แม้ว่า

จะมีนักวิชาการพยายามแก้ไขจุดอ่อนดังกล่าวด้วยการอธิบายว่าเสถียรภาพของการตั้งมั่นของสถาบันจะสิ้นสุดลงเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ทางประวัติศาสตร์ เช่น สงคราม วิกฤติเศรษฐกิจ ฯลฯ แต่สุดท้ายข้ออธิบายดังกล่าวก็ยังดูเป็นการโต้แย้งและให้เหตุผลที่ดูฉาบฉวยเกินไปอยู่ดี

เพราะฉะนั้นสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่าภายใต้แนวคิดสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์นั้น การอธิบายการอธิบายปรากฏการณ์หรือผลลัพธ์ของปรากฏการณ์นั้นมีความจำเป็นที่จะต้องย้อนกลับไปอธิบายกระบวนการที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นเสียก่อน จนเรียกได้ว่าเป็นการวิเคราะห์เหตุผลจากความ เป็นมาในอดีต (path dependence) ดังเช่นที่ Pierson & Skocpol (2002) ได้เคยอธิบายไว้ (วิระ หวังสัจจะโชค, 2556: 178) โดยแนวทางการศึกษาแบบสถาบันนิยมประวัติศาสตร์นี้มีนักวิชาการคน สำคัญที่ศึกษาในแนวทางดังกล่าว ได้แก่ Pierson & Skocpol (2002) และ Steinmo (2010) เป็นต้น

2.3.2 แนวการศึกษาแบบพหุภาคี (corporatism)

การทำงานวิจัยชิ้นนี้นำแนวการศึกษาแบบพหุภาคี (corporatism) มาใช้ ก็เพราะว่าต้องการ วิเคราะห์และชี้ให้เห็นถึงลักษณะของการทำงานของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท ภายใต้ โครงการนาแปลงใหญ่ของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นั้นว่ามีลักษณะเช่นไร

2.3.2.1 วิวัฒนาการของแนวทางการศึกษาแบบพหุภาคี (corporatism)

แนวทางการศึกษาแบบพหุภาคี (corporatism) มีความสำคัญอย่างยิ่งในการใช้ทำความเข้าใจ เศรษฐศาสตร์การเมือง โดยแนวคิดดังกล่าวจะให้ความสำคัญกับการส่งผลกระทบต่อสังคมในเชิงบวกที่มี ต่อศักยภาพทางเศรษฐกิจและนโยบายทางสังคม (Jahn, 2016: 48) โดยมีฐานรากมาจากแนวคิดที่ ต่อต้านทฤษฎีอำนาจจิปาถะของรัฐ ที่มองว่าทฤษฎีดังกล่าวละเลยและมองข้ามสิทธิ ผลประโยชน์ และความสำเร็จของกลุ่ม องค์กร หรือสมาคมต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งมีบทบาทและความสำคัญไม่น้อยไป กว่ารัฐ (Coker, 1949–b: 170; Garson, 1978: 15–18; อนุสรณ์ ลิมมณี, 2558: 88) โดย Self (1985) ได้อธิบายว่าแนวทางการศึกษาแบบพหุภาคี (corporatism) จะให้ความสำคัญกับการ ประสานผลประโยชน์ในสังคมเพื่อให้เกิดการบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ร่วมกัน อย่างไรก็ตามแนวคิดแบบ พหุภาคี (corporatism) เริ่มมีบทบาทในการกำหนดนโยบายของรัฐในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยเฉพาะในอิตาลีและโปรตุเกสที่มีการตั้งเอาสมาคมขนาดใหญ่มามีส่วนร่วมในการกำหนดและบังคับ ใช้นโยบาย

ทั้งนี้ Jessop (2015: 1–5) ได้อธิบายถึงพัฒนาการของแนวทางการศึกษาแบบพหุภาคีว่าใน ยุคแรกนั้นแนวคิดแบบพหุภาคีเกิดขึ้นในยุคสมัยใหม่ในฐานะแนวคิดทางการเมืองที่วิพากษ์วิจารณ์การ ทำงานของระบอบทุนนิยมแบบเสรีนิยม (liberal capitalism) โดยกลุ่มที่ออกมาเคลื่อนไหวนั้นมีการ เรียกร้องให้มีการรื้อฟื้นการจัดระเบียบทางสังคม (social order) ผ่านการร่วมมือกันระหว่าง ผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ กับสมาคมวิชาชีพ

ต่อมาในยุคที่สองนั้นแนวคิดแบบพหุภาคีเกิดขึ้นมาพร้อมกับการฟุ้งथานของแนวคิดทุนนิยมแบบผูกขาด (monopoly capitalism) และการเจริญเติบโตขึ้นของการแข่งขันระหว่างเศรษฐกิจในรูปแบบทุนนิยม อย่างไรก็ตามพหุภาคีในยุคนี้ไม่ได้ปฏิเสธการทำงานของระบบทุนนิยมแบบผูกขาดในทางตรงข้ามพหุภาคีในยุคนี้มีจุดประสงค์คือต้องการป้องกันการลุกฮือขึ้นมาปฏิวัติของชนชั้นผู้ใช้แรงงาน (proletarian revolution) และการเข้ามาครอบงำของทุนต่างชาติ (foreign capital) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือพหุภาคีในยุคนี้ให้การสนับสนุนกับบริษัทและการร่วมมือทางธุรกิจต่าง ๆ

ทั้งนี้การเกิดขึ้นของสงครามโลกครั้งที่สองนั้นได้ส่งผลต่อการพัฒนาของแนวคิดพหุภาคี กล่าวคือมันได้ส่งผลให้การพัฒนาแบบพหุภาคีมีแนวโน้มกลายเป็นสองแบบด้วยกัน คือเป็นแนวทางการพัฒนาแบบยุโรปหรือแบบอเมริกา โดยพหุภาคีในบางประเทศนั้นก็เกิดขึ้นจากการบังคับใช้นโยบายจากบนลงล่างโดยระบอบฟาสซิสต์หรือระบอบอำนาจนิยม หรือพหุภาคีบางประเทศก็กำเนิดขึ้นจากด้านล่างโดยการสนับสนุนจากรัฐเพื่อเข้าไปช่วยเหลือวิกฤติทางเศรษฐกิจหรือการเมืองที่เกิดขึ้นในระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตย

คลื่นลูกที่สามของแนวคิดพหุภาคีเกิดขึ้นอีกครั้งท่ามกลางการวิกฤติในการบริหาร (crisis management) ภายใต้ระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตยในช่วงทศวรรษที่ 1960 –1970 มีการนำแนวทางแบบพหุภาคีเข้าไปเพื่อช่วยสร้างเสถียรภาพทางสังคมและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ผ่านเข้าไปสนับสนุนนโยบายเศรษฐกิจในระดับมหภาค เช่น ตลาดแรงงานและนโยบายที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรม ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้ถือเป็นการกระทำแบบใหม่ที่ไปไกลกว่าการบริหารงานแบบดั้งเดิมที่เน้นใช้กลไกรัฐสภาและระบบราชการเท่านั้น

ส่วนคลื่นลูกที่สี่นั้นเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1980 และค่อย ๆ ขยายตัวเป็นต้นมานับจากนั้น อาจกล่าวได้ว่าคลื่นลูกที่สี่นี้มีความคล้ายคลึงกับคลื่นลูกที่สองในแง่ที่ว่าแนวคิดที่ถูกนำขึ้นมาเพื่อเข้ามาแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบอบประชาธิปไตย เช่น ภายใต้สถาบันทางการเมือง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) ภายในภาคประชาสังคม เพื่อที่จะเข้าไปช่วยพัฒนาให้เศรษฐกิจและนโยบายทางสังคมสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นภายใต้บริบทของโลกที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

2.3.2.2 คำนียามของแนวทางการศึกษาแบบพหุภาคี (corporatism) และ การนำไปใช้

การนำแนวทางการศึกษาแบบพหุภาคี (corporatism) มาใช้เป็นกรอบสำหรับการวิเคราะห์ นั้น สามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 แนวทางใหญ่ ๆ ด้วยกันกล่าวคือ แนวทางแรกมาจากคำอธิบายในงานของ Lijphart & Crepaz (1991) ที่บอกว่าแนวทางการศึกษาแบบพหุภาคีคือการศึกษาระบบของการเป็นตัวแทนของผลประโยชน์ ส่วนแนวทางที่สองนั้นมาจากคำอธิบายในงานของ Lehmbuch (1979) ที่อธิบายว่าแนวทางการศึกษาแบบพหุภาคีคือการศึกษารูปแบบของการทำให้เป็นสถาบัน

(institutionalized pattern) ในกระบวนการกำหนดนโยบาย (policy-formulation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ยังมีนักวิชาการอีกคนหนึ่งที่ทำให้คำนิยามเกี่ยวกับแนวทางการศึกษาแบบพหุภาคีไปในทิศทางเดียวกันกับ Lehmbuch คือ Pryor ได้อธิบายไว้ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ว่าพหุภาคีก็คือประเภทหนึ่งของทุนนิยมแบบประสานร่วมมือ (coordinated capitalism) ที่อำนาจในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญนั้นถูกถ่ายโอนจากรัฐสภาหรือรัฐบาลไปสู่องค์กรแบบกึ่งเอกชน (semi-private organization) โดยทั้งหมดที่เกิดขึ้นนี้ทำงานบนฐานของการทำงานของภาคเศรษฐกิจ ภาคอุตสาหกรรม รวมถึงการเป็นตัวแทนที่เข้มแข็งของผลประโยชน์ของแรงงาน ซึ่งยังไปตรงกันกับคำอธิบายของ Woldendorp ว่าการใช้แนวทางแบบพหุภาคีนั้นใช้อธิบายถึงการเกิดความร่วมมือไม่ว่าจะเป็นแบบใดก็ตาม ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลและกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมเศรษฐกิจ โดยมีจุดประสงค์คือเพื่อต้องการให้ความร่วมมือดังกล่าวเข้าไปส่งผลต่อขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (policy formulation) และการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยคาดหวังว่าจะเข้าไปช่วยทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพของศักยภาพทางเศรษฐกิจแบบมหภาคให้สามารถเติบโตได้มากยิ่งขึ้น (Siaroff, 1999: 176)

เพราะฉะนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่ากรอบสำคัญในการทำความเข้าใจกรอบการศึกษาแบบพหุภาคี (corporatism) โดยเฉพาะอย่างยิ่งพหุภาคีแบบเสรีนิยม (liberal corporatism) ในระดับชาตินั้นมีหลักการคือ มักเกิดขึ้นในบริบทสังคมอุตสาหกรรมและเมืองค้ประกอบของความเป็นประชาธิปไตย มีการร่วมมือ ร่วมกันทำงาน การบริหารจัดการเชิงระบบของเศรษฐกิจระดับชาติที่จัดการโดยรัฐ (state) สหภาพ (union) และแรงงาน (employer) โดยในส่วนของสหภาพและแรงงานนั้นจะมีการร่วมงานกันโดยตรงในอุตสาหกรรม เพราะฉะนั้นในแง่หลักแนวคิดที่ตรงข้าม (opposite) กับแนวคิดเรื่องพหุภาคี (corporatism) ก็คือแนวคิดเรื่องพหุนิยม (pluralism) เพราะในหลักคิดดังกล่าวไม่มีแนวคิดเรื่องการร่วมมือ ร่วมกันทำงานและบริหารจัดการนั่นเอง (Siaroff, 1999: 177)

ทั้งนี้กรอบคิดแบบพหุภาคี (corporatism) มีความหมายและการนำไปใช้อย่างหลากหลาย แต่คำนิยามที่ได้รับการยอมรับคือคำนิยามของ Schmitter โดยเขาได้ให้คำนิยาม “พหุภาคี” (corporatism) ไว้ดังนี้

“...เป็นตัวแทนของการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ ซึ่งหน่วยองค์ประกอบถูกจัดตั้งโดยแยกประเภทตามความแตกต่างเชิงหน้าที่ มีองค์กรเดียว ไม่มีการแข่งขัน ขึ้นตรงต่อกันในแนวตั้งเชิงลำดับชั้น มีลักษณะบังคับ (การเป็นสมาชิก) โดยองค์กรนี้ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการหรืออาจไม่ได้รับการจดทะเบียน (ถ้าไม่ถูกจัดตั้งขึ้น) โดยรัฐและมีเจตจำนงให้ผูกขาดความเป็นตัวแทนในกลุ่มประเภทของตนเพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่รัฐเข้าไปควบคุมใน

การคัดเลือกผู้นำ การยื่นข้อเรียกร้องและการสนับสนุน” (Schmitter, 1979: 13; สมศักดิ์
สามัคคีธรรม, 2545: 95-96)

ทั้งนี้ในอุดมคติของ Schmitter ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในรูปแบบพหุภาคีควรมี
ลักษณะดังต่อไปนี้ (Schmitter, 1979: 13; สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2545: 96)

ประการที่หนึ่ง รัฐเข้าไปจัดตั้งหรือสนับสนุนการจัดตั้ง หรือให้การยอมรับองค์กรประชาชน
อย่างเป็นทางการ


ประการที่สอง รัฐกำหนดโครงสร้างองค์กร ให้จัดตั้งตามอาชีพหรือตามประเภทอุตสาหกรรม
หรือตามภาคการผลิต องค์กรแต่ละประเภทเป็นอิสระต่อกัน

ประการที่สาม ในประเภทเดียวกัน จัดตั้งได้เพียงองค์กรเดียวและผูกขาดการเป็นตัวแทนโดย
ห้ามจัดตั้งองค์กรแห่งที่สองขึ้นมาแข่งขัน

ประการที่สี่ ให้องค์กรในกลุ่มอาชีพเดียวกัน ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นในแนวดิ่ง โดยรัฐให้
ตัวแทนขององค์กรระดับสูงสุดเข้าร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ประการที่ห้า รัฐเข้าไปควบคุมในการคัดเลือกผู้นำ และกระบวนการเรียกร้องของกลุ่ม
ผลประโยชน์

โดยในส่วนของนักวิชาการไทยนั้น กิติภาควัย ทวีศรี ได้เป็นคนแรกที่นำแนวทางการศึกษา
แบบพหุภาคีมาอธิบายการควบคุมแรงงานแบบพหุภาคี ผ่านการเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับ
มาเลเซีย โดยกิติภาควัยได้ตั้งเกณฑ์การวัดระดับของความเป็นพหุภาคีของนโยบายผ่านการแบ่งการ
วิเคราะห์ออกเป็น 2 ประเด็น

ประเด็นแรกคือ ประเภทการสนับสนุนคำจูง (inducements) และประการที่สองคือ ประเภท
การจำกัดควบคุม (constraints) โดยสามารถอธิบายรายละเอียดของงานชิ้นดังกล่าวได้ดังนี้ (สมศักดิ์
สามัคคีธรรม, 2545) 

ที่	ประเภท	ลักษณะ	รายละเอียด
1	ประเภทการ สนับสนุนค่าจูง (inducements)	การยอมรับองค์กร แรงงานอย่างเป็นทางการ	<ul style="list-style-type: none"> - อนุญาตให้จัดตั้งองค์กรแรงงานและเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของคนงานได้ - รัฐคุ้มครองคนงานในการใช้สิทธิด้านแรงงานสัมพันธ์
		การเป็นสมาชิกโดย บังคับ	<ul style="list-style-type: none"> - ระดับต่ำ: ผู้ไม่ใช่สมาชิกต้องจ่ายค่าบำรุง - ระดับสูง: มีการเปลี่ยนแปลงข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างให้มีผลต่อผู้ที่ไม่เป็นสมาชิก - ระดับสูงสุด: คนงานทุกคนต้องเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน
		มีการจัดโครงสร้าง องค์กรแบบพหุภาคี	<ul style="list-style-type: none"> - มีการจัดตั้งองค์กรตามประเภทของอุตสาหกรรมและห้ามจัดตั้งสหภาพแรงงานทั่วไป เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการรวมตัวของคนงานจนเกิดเป็นชนชั้น - จำกัดการแข่งขันระหว่างองค์กร - ให้องค์กรที่ได้รับการยอมรับจากทางการผูกขาดความเป็นตัวแทน และห้ามจัดตั้งองค์กรรูปแบบอื่นที่ทางการไม่ยอมรับ - จัดโครงสร้างให้องค์กรขึ้นตามลำดับชั้น (hierarchical structure) โดยห้ามประสานงานในแนวนอนที่อยู่นอกโครงสร้างดังกล่าว
2	มิติด้านการ จำกัดควบคุม (constraints)	รัฐเข้าไปควบคุม การเจรจาต่อรอง	<ul style="list-style-type: none"> - ระดับต่ำ: รัฐเข้าไปประนีประนอมการเกิดข้อพิพาท - ระดับปานกลาง: การเข้าไปชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานแบบบังคับของรัฐภายหลังจากการนัดหยุดงาน - ระดับค่อนข้างสูง: การเข้าไปชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานแบบบังคับของรัฐก่อนการนัดหยุดงาน - ระดับสูง: ห้ามนัดหยุดงาน ห้ามดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ห้ามบอยคอตหรือดำเนินการประท้วง

ที่	ประเภท	ลักษณะ	รายละเอียด
		รัฐเข้าไปควบคุม ภาวะผู้นำ	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐเข้าไปกำหนดอัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่สหภาพฯ - เจ้าหน้าที่สหภาพฯ ต้องมีอาชีพในอุตสาหกรรมเดียวกันกับสมาชิกสหภาพฯ - เจ้าหน้าที่สหภาพฯ ต้องไม่ขัดขวางการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ
		รัฐเข้าไปควบคุม การบริหารงานของ สหภาพ	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐมีอำนาจตรวจสอบบัญชีของสหภาพ - รัฐสามารถเข้าไปกำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินกองทุนของสหภาพฯ - ในการลงคะแนนสำหรับการตัดสินใจขององค์กรในบางประเด็น ต้องให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าร่วมประชุมด้วย - เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจในการตรวจค้นที่ทำการของสหภาพฯ ได้

ตารางที่ 7 ตัวอย่างงานของนักวิชาการไทยที่นำแนวคิดพหุภาคีมาอธิบายสหภาพแรงงานผ่านการวิเคราะห์ทั้งมิติด้านการสนับสนุนค่าจ้างและการจำกัดควบคุมของรัฐ (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2545)

2.3.2.3 ประเภทของแนวทางการศึกษาแบบพหุภาคี (corporatism)

การศึกษาแบบพหุภาคี (corporatism) สามารถจำแนกตามลักษณะความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐกับองค์กรผลประโยชน์ในสังคมได้เป็น 2 ประเภทคือ (1) พหุภาคีโดยรัฐ (state corporatism) และ (2) พหุภาคีเชิงสังคม (societal corporatism) โดยสามารถสรุปความแตกต่างของทั้งสองแนวคิดได้เป็นตารางดังนี้

แง่มุม	State corporatism	Societal corporatism
มุมมองต่อรัฐ	มีความเป็นอิสระสูงมาก	มีความเป็นอิสระแบบ “relative autonomy”
การสนับสนุนค่าจูง (inducements) และการจำกัดควบคุม (constraints)	การสนับสนุนค่าจูงสูงและด้านการจำกัดควบคุมสูง	การสนับสนุนค่าจูงสูงแต่ด้านการจำกัดควบคุมต่ำ
ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม	รัฐเข้าไปครอบงำและบังคับกลุ่มต่าง ๆ ของสังคมในทุกกระบวนการนโยบายให้ปฏิบัติตามรัฐ	รัฐทำหน้าที่ประสานกับกลุ่มในสังคมเพื่อให้มาร่วมมือกับรัฐ
ลักษณะของการกำหนดนโยบาย	นโยบายแบบ “บนลงล่าง”	นโยบายแบบ “ล่างขึ้นบน”
ตัวอย่างของระบอบการเมือง	- ฝรั่งเศส - ประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศ	- ระบอบประชาธิปไตย

ตารางที่ 8 เปรียบเทียบระหว่างพหุภาคีโดยรัฐ (state corporatism)

และ พหุภาคีเชิงสังคม (societal corporatism)

(Schmitter, 1979; สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2545: 96-97; อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 2558)

นอกจากแบ่งการศึกษาแบบพหุภาคี (corporatism) ออกเป็นแบบพหุภาคีโดยรัฐ (state corporatism) และ (2) พหุภาคีเชิงสังคม (societal corporatism) แล้วนั้น ยังมีการแบ่งลักษณะของการศึกษาแนวคิดแบบพหุภาคีในรูปแบบอื่นด้วย ทั้งนี้สาเหตุที่มีการแบ่งแตกต่างกันออกไปเนื่องจากว่าแนวทางการศึกษาแบบพหุภาคีนั้นเป็นแนวทางการศึกษาที่ไม่ได้มีหลักในการวิเคราะห์ที่ชัดเจนว่าต้องใช้หลักเกณฑ์หรือตัวชี้วัดใดเป็นสำคัญ แต่มักขึ้นอยู่กับบริบทและกรณีศึกษาที่ผู้เขียนหยิบยกมาอธิบายมากกว่า (Jahn, 2016: 50)

งานชิ้นสำคัญอีกชิ้นหนึ่งที่ศึกษาเรื่องกรอบการวิเคราะห์แบบพหุภาคีนิยามคืองานของ Siaroff โดยเขานั้นได้อธิบายถึงลักษณะทางอุดมคติ (ideal-type) ของกรอบการศึกษาแบบพหุภาคีว่าสามารถแบ่งการศึกษาได้ออกเป็น 4 แง่มุมได้แก่ (1) เชิงโครงสร้าง (2) เชิงการทำงาน (3) เชิงรูปแบบของพฤติกรรม (4) บริบทที่เอื้ออำนวย และในสี่แง่มุมนั้นยังแบ่งย่อยได้อีกเป็น 22 ตัวชี้วัด โดยอธิบายได้ดังนี้ (Siaroff, 1999)

1. เชิงโครงสร้าง กล่าวคือ รูปแบบอุดมคติของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองภายใต้ความสัมพันธ์แบบพหุภาคีนิยมนั้นจะมีลักษณะดังต่อไปนี้

แง่มุม	รายละเอียด
เชิงโครงสร้าง	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีลักษณะของการเป็นสหภาพที่สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของผู้ใช้แรงงาน (blue collar) 2. กลุ่มสหภาพบางกลุ่มที่มีลักษณะของความเป็นสถาบันสูง เล่นบทบาทสำคัญในการเข้าไปเจรจาต่อรองการขึ้นค่าแรง 3. ภาคธุรกิจถูกครอบงำโดยบริษัทส่งออกขนาดใหญ่ที่มีอำนาจอย่างมาก 4. ในการเจรจาต่อรองการขึ้นค่าแรงนั้นได้ถูกรวบอำนาจในการตัดสินใจไปอยู่ที่ส่วนกลางอย่างมาก 5. สภาของแรงงาน (works councils) ในบริษัทอุตสาหกรรมหลัก และการตัดสินใจร่วมกันในอุตสาหกรรมที่เป็นหัวใจสำคัญของภาคธุรกิจ 6. รัฐที่มีลักษณะของการรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง และมีอำนาจมากมักเข้าไปเกี่ยวข้องกับทางด้านเศรษฐกิจ
เชิงการทำงาน	<ol style="list-style-type: none"> 7. บทบาทหลักและบทบาทร่วมกันที่มีระหว่างแรงงานและภาคธุรกิจในนโยบายต่าง ๆ นั้นมักทำร่วมกันในลักษณะของไตรภาคีหรือการเป็นตัวแทนต่าง ๆ 8. ปัจจัยนำเข้าไปในเชิงสถาบันในด้านธุรกิจและแรงงานที่เข้าไปส่งผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาล เช่น การขึ้นงบประมาณ
เชิงรูปแบบพฤติกรรม	<ol style="list-style-type: none"> 9. สังคมที่มีเศรษฐกิจและอันตมตทางสังคมที่เข้มแข็ง ที่มีตัวแสดงสำคัญสามภาคส่วนได้แก่ ภาคธุรกิจ แรงงาน และรัฐ 10. มีการร่วมมือกันระหว่างภาคธุรกิจกับแรงงานในฐานะหุ้นส่วนทางสังคม (social partners) ซึ่งนำไปสู่ผลลัพธ์ของรูปแบบความสัมพันธ์ที่มีการทำงานร่วมกัน 11. บริบทของความร่วมมือดังกล่าวในระยะยาวภาคธุรกิจและแรงงานคือตัวแปรสำคัญ 12. มีอัตราการนัดประท้วงหยุดงาน (strike) ของแรงงานในอัตราที่ต่ำ 13. นโยบายที่ถูกออกมาที่เกี่ยวกับเรื่องรายได้นั้น เป็นมาจากความสมัครใจและ/หรือการเจรจาต่อรอง มากกว่าที่จะรอให้รัฐออกนโยบายมาเอง 14. การตัดสินใจภายในของตัวแสดงหลักทางนโยบายมีความเป็นอิสระ
เชิงบริบทที่เอื้ออำนวย	<ol style="list-style-type: none"> 15. ไม่สามารถแบ่งแยกระหว่างภาครัฐ (public sector) กับภาคเอกชน (private sector) ได้ชัดเจน

แง่มุม	รายละเอียด
	16. เศรษฐกิจที่มีขนาดเล็กและมีลักษณะที่เปิดกว้าง 17. ได้รับผลประโยชน์จากการค้าเสรีโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศสหรัฐอเมริกา ฯ ในช่วงหลังจากจบสงครามโลกครั้งที่สอง 18. มีวัฒนธรรมการเมืองที่เน้นฉันทามติมากกว่าที่ทำตามเสียงข้างมากในสังคม 19. การขึ้นมาธิบดีบทบาททางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายสังคมนิยม ประชาธิปไตยที่ยาวนานมากยิ่งขึ้น 20. มีรายจ่ายในโครงการที่เกี่ยวข้องกับทางสังคมมากยิ่งขึ้น 21. โดยทั่วไปแล้วจะประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้าน ผลิตภัณฑ์ การแข่งขันส่งออก ฯลฯ 22. เพราะการส่งออกที่ประสบความสำเร็จ ส่งให้มีเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มี เสถียรภาพเช่นเดียวกันกับประเทศที่ไม่ได้เป็นพหุภาคีอย่างสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ

ตารางที่ 9 แบ่งลักษณะของพหุภาคีออกเป็นสี่ด้านตามคำอธิบายของ Siaroff

(Siaroff, 1999: 177-179)

อาจกล่าวได้ว่างานของ Siaroff นั้นถือเป็นงานในยุคแรก ๆ ที่อธิบายถึงลักษณะของความ
 ร่วมมือแบบพหุภาคี (corporatism) โดยแบ่งการอธิบายออกมาอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตามในเวลา
 ต่อมา Munck & Verkuilen และ Sartori ได้วิพากษ์วิจารณ์งานนี้ว่าการที่เขาใช้มาตรวัดถึง 22 มาตร
 วัดเพื่อทำความเข้าใจการทำงานของความสัมพันธ์แบบพหุภาคีนั้นเป็นสิ่งที่มากเกินไป เพราะในตัว
 แปรบางตัวก็แทบไม่มีความเกี่ยวข้องกันกับการทำความเข้าใจถึงหัวใจหลักของทฤษฎีความสัมพันธ์
 แบบพหุภาคีเลย ยกตัวอย่างเช่น ตัวแปรที่ชื่อว่า ประเทศที่มีเศรษฐกิจที่มีขนาดเล็กและมีลักษณะที่เปิด
 กว้าง มีรายจ่ายในโครงการที่เกี่ยวข้องกับทางสังคมมากยิ่งขึ้น และประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจ
 เป็นต้น (Jahn, 2016: 51)

2.3.2.4 แนวทางการศึกษาแบบพหุภาคี (corporatism) กับกรณีของประเทศไทย

โดยในส่วนของประเทศไทยนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมมีแนวโน้มพัฒนาไปเป็นใน
 รูปแบบ พหุภาคีโดยรัฐ (state corporatism) เด่นชัดขึ้นในช่วงระยะหลังเหตุการณ์การเคลื่อนไหว
 ของนักศึกษาในปี พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา เนื่องจากบรรยากาศทางการเมืองมีลักษณะเปิดมากขึ้น
 รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและพัฒนาการทางสังคม ทำให้เกิดการขยายตัวของกลุ่ม
 ผลประโยชน์ ส่งผลให้รัฐบาลต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่ม
 ดังกล่าวมากขึ้น ผ่านการที่รัฐบาลได้นำเอกชนมาช่วยดำเนินนโยบาย ทั้งนี้เพื่อที่จะสามารถออกแบบ
 นโยบายให้สามารถตอบสนองกับความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม

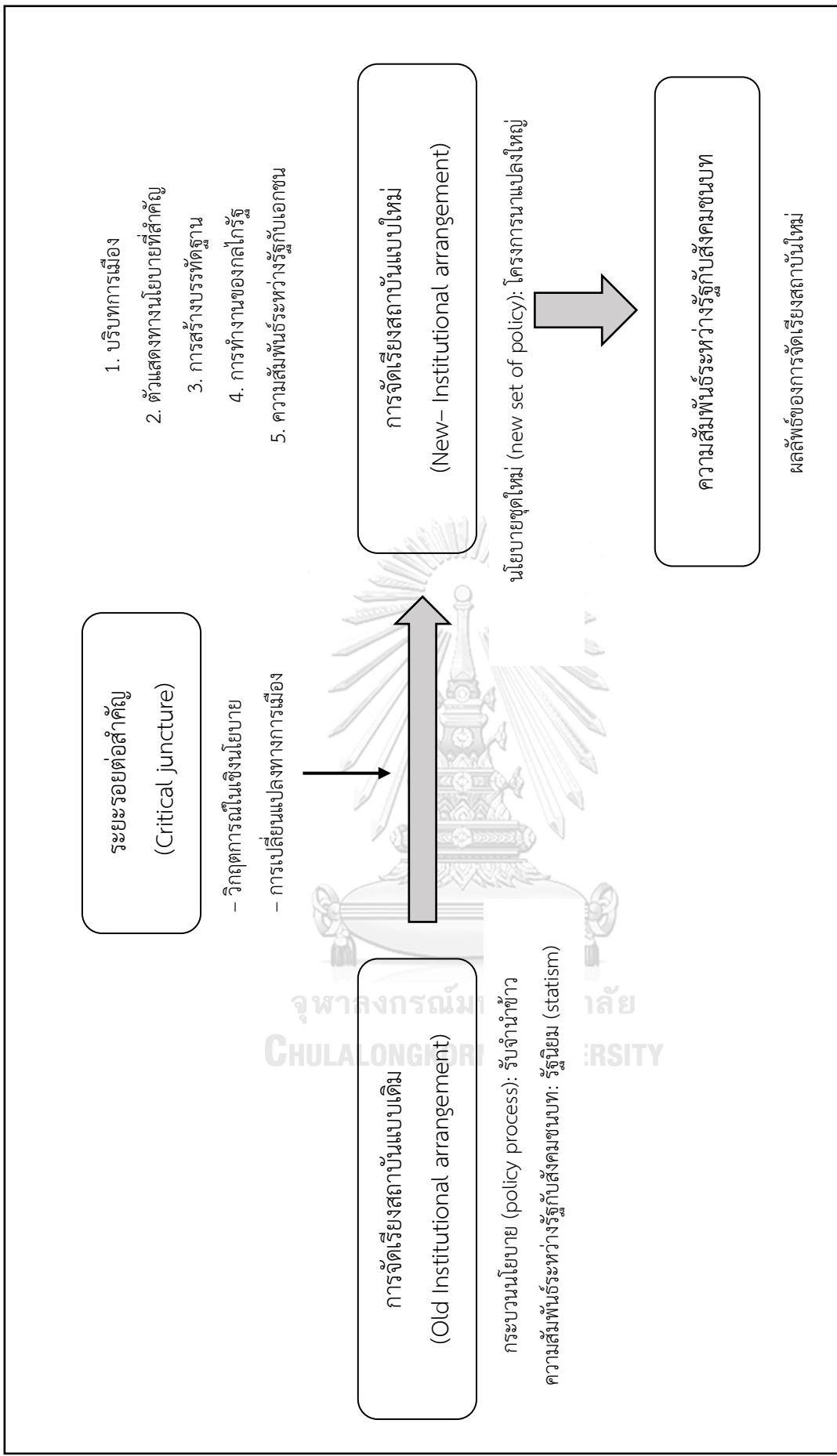
ภายใต้การร่วมมือดังกล่าวรัฐก็ไม่ต้องการให้กลุ่มต่าง ๆ นั้นมีอิทธิพลมากเกินไป ดังนั้นรัฐจึงได้เข้าไปควบคุมอิทธิพลของภาคเอกชนและการร่วมกลุ่มต่าง ๆ ผ่านการเข้าไปมีบทบาทส่งเสริมในการจัดตั้งกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เช่น ในชนบทที่รัฐบาลได้เข้าไปจัดตั้งกลุ่มพลังมวลชนขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและป้องกันประเทศจากคอมมิวนิสต์ ผ่านการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525 –2529 คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 เรื่องนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 65/2525 เรื่องแผนรุดทางการเมือง โดยผลจากนโยบายนี้ทำให้มีการจัดตั้งองค์กรมวลชนพื้นฐานขึ้นหลายประเภท และมีสมาชิกจำนวนมากในชนบท (มนตรี เจนวิทย์การ, 2528 :1-9) โดยมีจุดประสงค์ที่จะสร้างระเบียบเพื่อควบคุมการเกิดขึ้นของกลุ่มดังกล่าว โดยแนวโน้มของกลุ่มผลประโยชน์ที่จะมีบทบาทต่อรัฐบาลนั้น ขึ้นอยู่กับว่าอยู่ภายใต้บรรยากาศการเมืองแบบใด ถ้าเป็นการเมืองแบบเปิดรัฐก็มีแนวโน้มที่จะเปิดช่องทางให้กลุ่มต่าง ๆ สามารถออกมาเรียกร้องต่อรัฐบาลได้เสรีมากขึ้น ในทางตรงข้ามภายใต้บรรยากาศการเมืองแบบปิดรัฐบาลมีแนวโน้มที่จะเข้าไปจำกัดการรวมตัวและการเคลื่อนไหวขององค์กรบางประเภทไม่ให้เห็นสามารถพัฒนาเป็นองค์กรที่เข้มแข็งได้ และจะไม่ยอมปล่อยให้กลุ่มใดเกิดขึ้นโดยปราศจากการเข้ามาควบคุมของภาคราชการ ในขณะที่เดียวกันรัฐจะเข้าไปส่งเสริมกลุ่มบางประเภทที่รัฐเห็นว่าสามารถช่วยในการดำเนินงานของรัฐบาลได้ แต่การส่งเสริมนั้นก็จะเป็นไปได้การควบคุมของรัฐอีกที

กรณีตัวอย่างของกลุ่มที่รัฐสนับสนุนเช่น กลุ่มธุรกิจ ที่รัฐบาลได้เปิดทางให้ภาคเอกชนได้จัดตั้ง “คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลเอกชนเพื่อการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ” (กรอ.) และได้เปิดทางให้กลุ่มดังกล่าวเข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับสูง ซึ่งแม้ว่า กรอ. จะมีบทบาทในการผลักดันในหลายเรื่อง เช่น การส่งออก การฟื้นฟูการลงทุน แต่สุดท้ายแล้วรัฐบาลก็ยังคงมีอิทธิพลในการที่จะควบคุมทิศทางของการพิจารณาปัญหาและนโยบาย และมีสิทธิ์ที่จะเลือกรับหรือเลือกปฏิเสธข้อเรียกร้องของภาคเอกชนเสมอ และแม้จะมีความพยายามในการขยายแนวคิด กรอ. ลงไปในระดับภูมิภาคเพื่อกระตุ้นให้เอกชนได้รวมตัวกัน เพื่อรองรับนโยบายการร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับเอกชนระดับสูง แต่ปรากฏว่าเอกชนในพื้นที่ยังขาดความไว้วางใจต่อรัฐและยังมีการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการเข้าไปมีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่รัฐ (มนตรี เจนวิทย์การ, 2528 :12-13) โดยงานศึกษาความร่วมมือในลักษณะพหุภาคี (corporatism) ในลักษณะดังกล่าวปรากฏในงานของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ที่ชี้ให้เห็นถึงพลังนอกระบบราชการที่เข้ามามีอิทธิพลทางการเมืองมากขึ้น และมีการแบ่งปันอำนาจกันกับภาคส่วนราชการ ซึ่งสภาวะดังกล่าวเป็นการร่วมมือแบบ “พหุภาคีแบบเสรีนิยม” ที่เกิดขึ้นราวช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 (Laothamatas, 1992)

ส่วนในกรณีที่เป็นกรรวมกลุ่มพื้นฐานของมวลชน เช่น สหภาพแรงงาน นักศึกษา หรือ ชวนาชาวไร่ รัฐบาลมักจะเข้าไปแทรกแซงในการรวมกลุ่มอยู่เสมอ และการเคลื่อนไหวต้องเป็นไป ภายใต้การกำกับของรัฐ ทั้งนี้เพื่อเหตุผลทางด้านความมั่นคงเป็นหลัก ยกตัวอย่างเช่น กรณีของกลุ่ม ชวนาชาวไร่ รัฐบาลมีแนวทางที่ชัดเจนที่จะเข้าไปควบคุมมิให้สามารถเกิดขึ้นและดำเนินการได้อย่าง อิสระ ดังนั้นองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชาวไร่ชวนา เช่น สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร ล้วน เป็นองค์กรที่รัฐบาลเป็นผู้ส่งเสริมและควบคุมการจัดตั้งและดำเนินงานทั้งสิ้น ส่วนการพยายามจัดตั้ง กลุ่มอิสระของชวนาชาวไร่อย่างในช่วง พ.ศ. 2516–2519 จะถูกปราบปรามอย่างรุนแรงโดย เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล (มนตรี เจนวิทย์การ, 2528: 64)

2.4 กรอบความคิดรวบยอดในการวิเคราะห์ (Conceptual framework)

จากแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องที่อธิบายไปข้างต้นนั้น สามารถนำแนวทางการศึกษาแบบ สถาบันนิยมใหม่แบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical institutionalism) และแนวทางการศึกษาแบบพหุภาคีนิยม (corporatism) มาใช้เพื่อทำความเข้าใจการจัดสถาบันภายใต้นโยบาย ชั่วของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ส่งผลต่อลักษณะการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับ สังคมชนบท ได้ดังนี้



ภาพที่ 6 กรอบความคิดรวบยอดในการวิเคราะห์ (Conceptual framework) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท: การจัดสถาบันของนโยบายข้าวในสมัย
รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กรณีศึกษาโครงการนาแปลงใหญ่

จากกรอบความคิดรวบยอดในการวิเคราะห์ (Conceptual framework) ข้างต้นสามารถอธิบายได้ดังนี้ ช่วงระยะเริ่มต้นคือการจัดเรียงสถาบันแบบเก่า (old-institutionalism) กล่าวคือ เป็นการดำเนินนโยบายภายใต้โครงการรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งนโยบายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทในรูปแบบรัฐนิยม (statism) อย่างไรก็ตาม เมื่อเหตุการณ์เหล่านี้ดำเนินไปจนกระทั่งเกิดช่วงระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) ขึ้นคือ วิกฤตการณ์การฟ้องร้องในนโยบายจำนำข้าวจนนำไปสู่การตัดสินใจจำคุก นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จนนำไปสู่การทำให้รัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา และการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ในที่สุด โดยภายใต้รัฐบาลใหม่นั้นได้มีการออกนโยบายข้าวใหม่ที่แตกต่างไปจากรัฐบาลเดิม ในแง่นี้เองการเปลี่ยนแปลงนโยบายย่อมส่งผลให้เกิดการจัดเรียงสถาบันใหม่ (new institutional arrangement) ตามไปด้วย

อย่างไรก็ดีลูกศรที่แสดงทิศทางของความสัมพันธ์จากการเปลี่ยนแปลงการจัดเรียงสถาบันแบบเดิม (old-institutional arrangement) ไปสู่การจัดเรียงสถาบันแบบใหม่ (new-institutional arrangement) ภายใต้รัฐบาลใหม่นั้น เป็นเพียงลูกศรที่แสดงให้เห็นถึงการดำเนินไปของเหตุการณ์ประวัติศาสตร์เท่านั้น ไม่ได้ต้องการชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์แบบเป็นเหตุเป็นผล (correlations) ของทั้งสองเหตุการณ์แต่อย่างใด ตามคำอธิบายของแนวคิดสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ ที่เหตุการณ์จะดำเนินไปจนกระทั่งมาเจอกับช่วงระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) จะทำให้เหตุการณ์เหล่านั้นเข้าสู่สถานะเส้นทางบังคับ (path dependence) และเข้าสู่ช่วงระยะผลิตซ้ำ (reproduction) เพื่อไปสู่การเกิดเสถียรภาพของการจัดเรียงสถาบันแบบใหม่ในที่สุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการศึกษาการจัดเรียงสถาบันใหม่ เพื่อทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ของงานวิจัยชิ้นนี้ คือการทำความเข้าใจการทำงานของระยะผลิตซ้ำ (reproduction) ที่เกิดขึ้นภายใต้สถานะเส้นทางบังคับ (path dependence) ผ่านการศึกษาว่าสถาบันทั้งแบบที่ไม่เป็นทางการและเป็นทางการภายใต้นโยบายใหม่นั้น ส่งผลต่อการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทอย่างไรนั่นเอง

โดยภายใต้การจัดเรียงสถาบันใหม่นี้ก็จะพบว่ามีชุดของนโยบาย (set of policy) จำนวนมากที่ถูกออกมาโดยรัฐบาลชุดใหม่ อย่างไรก็ตามภายใต้ขอบเขตทางการวิจัยของงานชิ้นนี้จะเลือกศึกษาเฉพาะโครงการนาแปลงใหญ่นั้นว่ามี การจัดเรียงสถาบันอย่างไร และผลลัพธ์ของการจัดเรียง

สถาบันนั้นได้ส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทอย่างไร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคืองานชิ้นนี้ต้องการศึกษาว่าการจัดเรียงสถาบัน (institutional arrangement) ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทอย่างไรนั่นเอง โดยในส่วนของการศึกษาการจัดเรียงสถาบัน³นั้น สามารถอธิบายในรายละเอียดได้ออกเป็น 5 ประเด็นดังนี้⁴

1. บริบททางการเมือง กล่าวคือ บริบททางการเมืองในช่วงของการออกนโยบายที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือในสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นั้นเป็นรัฐบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่เข้าสู่อำนาจโดยการเลือกตั้ง แต่โครงการนาแปลงใหญ่ของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นั้นเป็นโครงการที่ถูกริเริ่มดำเนินการครั้งแรกภายใต้บริบทการเมืองแบบอำนาจนิยมที่รัฐบาลมาจากการทำรัฐประหาร ซึ่งบริบทการเมืองนั้นจะเข้าไปมีผลกับการทำงานของสถาบันที่อยู่ภายใต้ันโยบายด้วย

2. ตัวแสดงทางนโยบายที่สำคัญ กล่าวคือ ภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่นั้น มีตัวแสดงทางนโยบายอะไรบ้างที่สำคัญ และตัวแสดงเหล่านั้นได้ทำหน้าที่และมีบทบาทอย่างไรบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการดำเนินนโยบาย (policy implementation)

3. การสร้างบรรทัดฐาน (norms) ต้องการศึกษว่าภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นั้นมีการสร้างบรรทัดฐานในการดำเนินนโยบายอย่างไรบ้าง เพราะบรรทัดฐานดังกล่าวนี้จะทำหน้าที่กำกับการตัดสินใจของตัวแสดงทางนโยบาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

³ เนื่องจากคำว่าสถาบัน (institution) นั้นไม่ได้หมายถึงสถาบันในรูปแบบที่เป็นทางการเท่านั้น แต่หมายถึงรูปแบบของความสัมพันธ์ (pattern of relations) ที่รวมถึงค่านิยม บรรทัดฐาน กฎ ต่าง ๆ ด้วย ดังนั้นการศึกษาการจัดเรียงสถาบันของงานวิจัยชิ้นนี้จึงประกอบด้วยการศึกษาสถาบันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการควบคู่กันไป แทนที่จะเลือกศึกษาแบบใดแบบหนึ่งเพียงอย่างเดียว (ผู้เขียน)

⁴ ทั้งนี้แง่มุมที่จะใช้สำหรับการวิเคราะห์ในประเด็นเรื่องการจัดเรียงสถาบันภายในโครงการนาแปลงใหญ่นั้น ผู้เขียนได้ทำการปรับปรุงมาจากวิทยานิพนธ์ของ วีระ หวังสัจจะโชค (2556) ที่ได้ทำการศึกษาการจัดเรียงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวออกเป็น 6 แง่มุม ได้แก่ ด้านบริบทการเมือง, เครือข่ายของนโยบาย, บรรทัดฐาน, ตัวแสดงสำคัญ, บทบาทของรัฐ, และผลลัพธ์ของความสัมพันธ์ โดยเหตุผลที่นำแง่มุมดังกล่าวมานั้นก็เพราะว่า โครงการและนโยบายข้าวต่าง ๆ ในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นั้นได้ปฏิบัติภายหลังจากการสิ้นสุดของนโยบายจำนำข้าว เพราะฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงนโยบายย่อมส่งผลให้ผลลัพธ์ของการจัดเรียงสถาบันแตกต่างออกไปจากเดิมด้วย (ผู้เขียน)

4. **การทำงานของกลไกรัฐ** ต้องการศึกษาว่ารัฐนั้นมีกลไกในการทำงานอย่างไรบ้างในการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ โดยพิจารณาภาครัฐจากทั้งในภาคส่วนของรัฐบาลและฝ่ายข้าราชการ ว่าทั้งสองฝ่ายมีกลไกในการบริหารงานอย่างไรบ้าง

5. **ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน** กล่าวคือเนื่องจากภายใต้นโยบายข้าวของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นั้นถูกดำเนินไปภายใต้นโยบายเกษตรประชารัฐที่เน้นการบูรณาการทุกภาคส่วนระหว่างรัฐ เอกชน และเกษตรกร ดังนั้นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่ต้องทำการศึกษารายละเอียดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนว่าภายใต้โครงการขนาดใหญ่ รัฐกับเอกชนมีความสัมพันธ์กันอย่างไร เช่น มีความสัมพันธ์แบบใกล้ชิดกัน หรือว่าเป็นภาคีต่อกัน เป็นต้น

ส่วนในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทนั้น กล่าวคือ หลังจากที่ทำความเข้าใจถึงการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการขนาดใหญ่ของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา แล้วนั้น ว่าภายใต้โครงการดังกล่าวมีบริบททางการเมืองเช่นใด ภาคส่วนไหนบ้างคือตัวแสดงทางนโยบายที่สำคัญภายใต้นโยบายดังกล่าว มีการสร้างบรรทัดฐาน (norms) และการทำงานของกลไกรัฐอย่างไร และสุดท้ายคือภาคเอกชนกับรัฐมีความสัมพันธ์กันอย่างไรนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จะชี้ให้เห็นว่าผลลัพธ์การจัดเรียงสถาบันดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทอย่างไร โดยพิจารณาประเด็นดังกล่าวในฐานะของผลลัพธ์ของนโยบาย (policy outcomes)

2.5 บทสรุป

ในส่วนของการทบทวนวรรณกรรม (literature review) นั้น ผู้วิจัยได้ทบทวนถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท การจัดเรียงสถาบันของนโยบายข้าวในรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กรณีศึกษาโครงการขนาดใหญ่ ประกอบด้วย การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ (1) ชนบทไทย (2) นโยบายข้าวของไทย (3) โครงการเกษตรแปลงใหญ่ ซึ่งหลังจากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนั้นพบว่า ในปัจจุบันสังคมชนบทของไทยได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือไม่ได้มีการเพาะปลูกแบบพอเพียงชีพเท่านั้น แต่เป็นการเพาะปลูกในเชิงพาณิชย์ และเกษตรกรมีรายได้ทั้งจากในและนอกภาคการเกษตร ส่วนนโยบายข้าวของไทยและโครงการเกษตรแปลงใหญ่นั้นในส่วนของการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทในเชิงรัฐศาสตร์ผ่านนโยบายข้าวก็ยังมียงานวิจัยที่ศึกษาในด้านนี้อย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการแปลงใหญ่ประเภทข้าว เพราะข้าวนั้นถือเป็นสินค้าเกษตรที่มีความเป็นเชิงพาณิชย์สูงมาก ในแง่งานวิจัยชิ้นนี้จึงเลือกที่จะศึกษาในประเด็นดังกล่าวผ่านการใช้กรอบการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่

(New institutionalism) แบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Institutionalism) เพื่อที่จะทำความเข้าใจถึงการจัดเรียงแบบแผนความสัมพันธ์ (pattern of relations) ภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เพราะภายใต้นโยบายดังกล่าวซึ่งดำเนินไปตามแนวทางของการดำเนินนโยบายแบบประชารัฐที่มีการดำเนินงานแบบเน้นการบูรณาการทุกภาคส่วน ทั้งรัฐ เอกชน และเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าว มีตัวแสดงทางนโยบายที่หลากหลาย ที่เป็นทั้งตัวแสดงที่เป็นรัฐและมีไคร้รัฐ การนำแนวทางการศึกษาดังกล่าวเข้ามาใช้จะทำให้เราเห็นถึงทั้งที่มาของการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ และการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ ซึ่งผลลัพธ์ของการจัดความสัมพันธ์ดังกล่าว นั้น ก็จะสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท โดยใช้ร่วมกันกับแนวทางการศึกษาแบบพหุภาคี (corporatism) ที่นำมาใช้ทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคเอกชนภายใต้โครงการแปลงใหญ่ เนื่องจากว่ารัฐนั้นไม่ได้เป็นตัวแสดงทางนโยบายเพียงหนึ่งเดียวเท่านั้นที่มีบทบาทในการดำเนินนโยบายและนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ

การนำแนวทางการศึกษาทั้งสองแนวทางได้แก่ (1) สถาบันนิยมใหม่ (New institutionalism) แบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical institutionalism) และ (2) พหุภาคี (Corporatism) มาสร้างเป็นกรอบความคิดรวบยอด (Conceptual framework) เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท การจัดเรียงสถาบันของนโยบายข้าวในรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กรณีศึกษาโครงการนาแปลงใหญ่ นั้น สามารถเริ่มอธิบายได้จากการจัดสถาบันแบบเดิมคือนโยบายจํานาข้าวในสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร หลังจากนั้นที่มีวิกฤตการณ์เกิดขึ้นในโครงการรับจํานาข้าว จนเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองคือการเข้ามาทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 นั้น ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวใหม่ขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้นย่อมหมายถึงการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท และการจัดเรียงสถาบันภายใต้นโยบายนั้น ๆ ใหม่ด้วย อย่างไรก็ตามงานวิจัยชิ้นนี้อธิบายถึงเหตุการณ์ดังกล่าวเพื่ออธิบายให้เห็นถึงการคลี่คลายของการจัดเรียงสถาบันภายใต้นโยบายข้าว (กรณีศึกษาโครงการนาแปลงใหญ่) ในปัจจุบันเท่านั้น ไม่ได้ต้องการชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์แบบเชิงเป็นเหตุเป็นผลระหว่างการจัดเรียงสถาบันแบบเก่ากับสถาบันแบบใหม่ภายใต้การออกแบบนโยบายแบบใหม่แต่ประการใด เพราะประเด็นหลักที่งานวิจัยชิ้นนี้สนใจคือ ภายใต้โครงการแปลงใหญ่นั้นมีการจัดสถาบันอย่างไร และผลลัพธ์ของการจัดสถาบันนั้นส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทใดทิศทางใด

ซึ่งในประเด็นเรื่องการจัดสถาบันนั้น จะพิจารณาสถาบันหมายถึงรูปแบบของความสัมพันธ์ (pattern of relations) ภายใต้สถาบันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และพิจารณาทั้งในส่วน ของตัวแสดง (agency) และโครงสร้าง (structure) ที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ประกอบด้วย (1) บริบททาง การเมือง (2) ตัวแสดงทางนโยบายที่สำคัญ (3) การสร้างบรรทัดฐาน (norms) และการทำงานของ กลไกรัฐ และ (4) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งหลังจากพิจารณาการจัดเรียงสถาบันดังกล่าว แล้วนั้นก็จะพิจารณาถึงผลลัพธ์ของการจัดเรียงสถาบัน ว่าผลลัพธ์นั้นส่งผลให้เกิดการก่อรูปของ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทอย่างไร โดยจะพิจารณาการทำงานในระดับพื้นที่ของโครงการ นานาแปลงใหญ่ผ่านการลงเก็บข้อมูลในพื้นที่ที่ดำเนินโครงการนาแปลงใหญ่ อำเภอบางปะหัน จังหวัด พระนครศรีอยุธยา เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจในการทำงานของการจัดสถาบันภายใต้โครงการดังกล่าว ในระดับปฏิบัติการมากยิ่งขึ้น ซึ่งผู้วิจัยไม่ได้ต้องการทำการศึกษาพื้นที่ดังกล่าวในฐานะพื้นที่ที่ใช้ สำหรับทำความเข้าใจการจัดสถาบันของโครงการนาแปลงใหญ่ในเชิงมหภาคแต่อย่างใด

บทที่ 3 ระยะเวลาต่อสำคัญที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในรัฐบาล

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

3.1 บทนำ

การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวจากนโยบายจำหน่ายข้าวทุกเมล็ดในสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มาสู่ภายใต้แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจรในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่เริ่มดำเนินนโยบายมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 นั้น (กรมการข้าว, 2560: 4) คือการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยยะสำคัญคือ เป็นการเปลี่ยนแปลงจากที่รัฐใช้กลไกรัฐเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาด โดยให้ราคาจำหน่ายที่ “ราคาสูง” กว่าท้องตลาด มาสู่การยกเลิกมาตรการดังกล่าวและหันมาใช้ มาตรการที่เน้นการเข้าไปอุดหนุนให้กับเกษตรกรในช่องทางอื่น ๆ แทน เช่น การเข้าไปบริหารจัดการ ความสมดุลระหว่างอุปสงค์ (demand) และอุปทาน (supply) เพื่อให้เกษตรกรสามารถขายข้าวได้ใน ราคาที่สูงขึ้น หรือการออกแบบนโยบายเพื่อเข้าไปช่วยให้เกษตรกรสามารถลดต้นทุนการผลิตได้ เช่น โครงการเกษตรแปลงใหญ่ เป็นต้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงลักษณะของนโยบายดังกล่าวนี้เองได้ส่งผลให้ เกิดการจัดเรียงสถาบัน (institutional arrangement) รูปแบบใหม่ ซึ่งนั่นหมายถึงว่ามีการ เปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมภายใต้นโยบายชุดใหม่ด้วย โดยระยะรอยต่อ สำคัญ (critical juncture) ที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์ โอชา คือเหตุการณ์วิกฤติของโครงการรับจำนำข้าวทุกเมล็ดที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ภายหลังเหตุการณ์ดังกล่าวถูกหยิบยกขึ้นมาโดยคณะกรรมการประชาชนเพื่อการ เปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข (กปปส.) เพื่อใช้โจมตีความชอบธรรมของการดำรงอยู่ของรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2560 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ตัดสินให้ นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ว่าเป็นผู้มีความผิดและต้องโทษจำคุก และสุดท้ายวิกฤติดังกล่าวของการ เมืองไทยก็จบลงด้วยการเข้ามาทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยในช่วงระยะเวลา ต่อมา ที่ภายใต้รัฐบาลชุดนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวที่แตกต่างออกไปจากรัฐบาล นางสาว ยิ่ง ลักษณ์ ชินวัตร ตามที่อธิบายไปข้างต้น

ทั้งนี้โครงสร้างในการอธิบายเพื่อทำความเข้าใจถึงระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) ที่ นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในบทที่สามนั้น จะมี โครงสร้างในการอธิบายสามส่วน ดังนี้

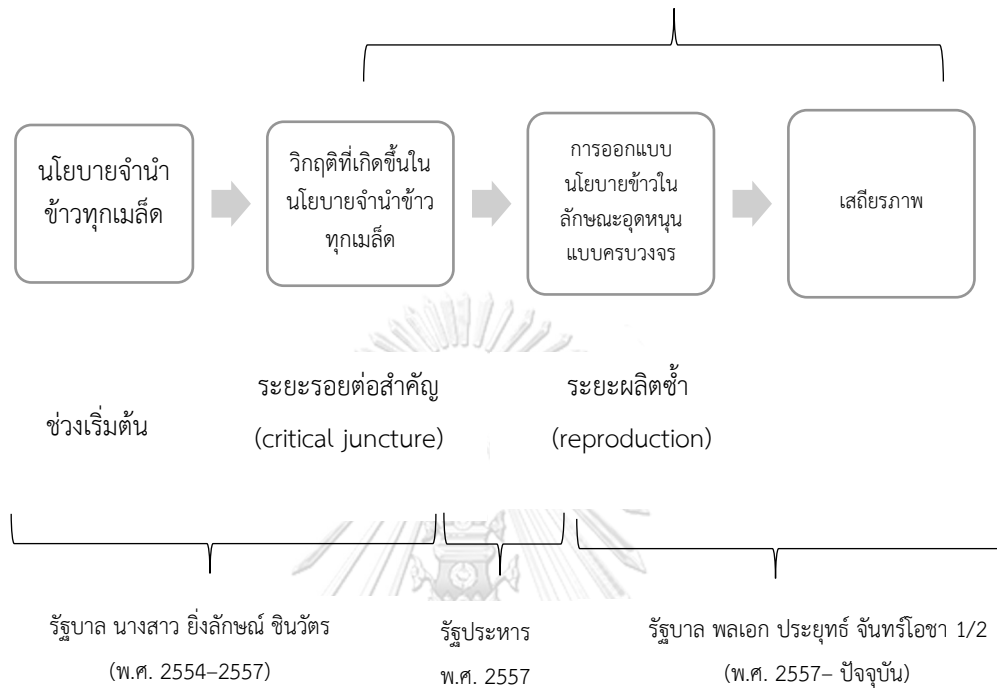
1. ช่วงระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) ที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
2. นัยยะของการล้มลงของนโยบายจำนำข้าว: การเปลี่ยนแปลงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท
3. รูปแบบของนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

3.2 ช่วงระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) ที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

Capoccia ได้อธิบายถึงความหมายของคำว่าระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) ว่าหมายถึงช่วงเวลาหนึ่ง (moments) ที่ไม่แน่นอนแต่เมื่อหลังจากเกิดเหตุการณ์นั้นแล้วจะส่งผลต่อการจัดเรียงสถาบันในอนาคต และตัวแสดงทางการเมืองจะเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดเส้นทางในการพัฒนาที่แน่นอนได้ โดยเมื่อผ่านช่วงระยะรอยต่อสำคัญไปแล้ว เส้นทางนั้นจะมีความคงทนถาวรและยาวนานตลอดในช่วงเวลาหนึ่ง (Capoccia, Mahoney, & Kathleen, 2015: 147–148) และหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวแล้วนั้น มันก็จะเข้ามาส่งผลต่อลักษณะของการรวมตัวกันทางการเมือง (political mobilization) ที่มีลักษณะเฉพาะ กางวางกฎและกติกาต่าง ๆ ของสถาบัน หรือแม้กระทั่งวิธีการคิดของประชาชนที่มีต่อสังคมการเมืองขณะนั้น (Pierson, 2003: 196)

ทั้งนี้เหตุการณ์ที่เป็นช่วงระยะเวลาหนึ่ง (moment) ที่ทำงานในฐานะช่วงระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) ตามคำอธิบายของ Capoccia ที่เมื่อหลังจากเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวแล้วนั้น ได้ส่งผลต่อการจัดเรียงสถาบันที่ดำเนินไปตามแบบแผนสถานะเส้นทางบังคับ (path dependence) เหตุการณ์นั้นคือ “วิกฤติโครงการรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร” ซึ่งหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวได้นำไปสู่การเข้ามาทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ภายใต้การนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวตามที่อธิบายไป ณ ข้างต้น ซึ่งสามารถสรุปเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวผ่านกรอบการอธิบายแบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical institutionalism) ในประเด็นเรื่องระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) และสถานะเส้นทางบังคับ (path dependence) เป็นแผนภาพได้ดังนี้

สภาวะเส้นทางบังคับ (Path dependence)



ภาพที่ 7 อธิบายการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาผ่านกรอบการศึกษาแบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์

3.2.1 ลำดับเหตุการณ์ (timeline) ของการดำเนินนโยบายจํานำข้าวของรัฐบาลนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร: จากนโยบายหาเสียงสำคัญของพรรคเพื่อไทย สู่การพิพากษาจําคุก นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3.2.1.1 จากนโยบายหาเสียงของพรรคเพื่อไทยสู่การนํานโยบายไปปฏิบัติ

หลังจากที่รัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 แล้วนั้น หนึ่งในนโยบายสำคัญที่ถูกชูขึ้นมาเป็นนโยบายหลักระหว่างช่วงการหาเสียงของพรรคเพื่อไทยคือ นโยบายรับจํานำข้าวเปลือกเจ้าในราคาเกวียนละ 15,000 บาท และข้าวหอมมะลิในราคาเกวียนละ 20,000 บาท ซึ่งนโยบายดังกล่าวได้รับการตอบรับจากชาวนาทั่วประเทศเป็นอย่างดีจนเป็นสาเหตุทำให้พรรคสามารถชนะเลือกตั้งและเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จ (ยุทธพงศ์ จรัสเสถียร, สุรสาธ ภาสุข, สมคิด เชื้อคง, นิยม ช่างพินิจ, และสุชาติ ลายนํ้าเงิน, 2560: 120)

โดยหลังจากที่ นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้จัดตั้งรัฐบาลแล้วนั้น ในช่วงที่มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2554 นั้น ได้มีการแถลงถึงการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงว่ารัฐบาลชุดดังกล่าวได้ทำตามสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนตามที่ได้หาเสียงไว้อย่างจริงจัง โดยประเด็นเรื่องนโยบายจำนำข้าวนั้นถูกบรรจุไว้ในฐานะนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินในระยะเร่งด่วนที่รัฐจะเริ่มดำเนินการในปีแรก⁵ ภายใต้แนวคิดที่รัฐบาลต้องการเข้าไปช่วยยกระดับราคาสินค้าเกษตรและให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ โดยมีถ้อยแถลงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายจำนำข้าวดังนี้

“ยกระดับราคาสินค้าเกษตรและให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยดูแลราคาสินค้าเกษตรให้มีเสถียรภาพที่เหมาะสม คำนึงถึงกลไกราคาตลาดโลก โดยใช้วิธีบริหารจัดการทางการตลาดและกลไกตลาดซื้อขายล่วงหน้า รวมทั้งผลักดันให้เกษตรกรสามารถขายสินค้าเกษตรได้ในราคาสูงเพียงพอเมื่อเทียบกับต้นทุน และนำระบบรับจำนำสินค้าเกษตรมาใช้ในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร เริ่มต้นจากการรับจำนำข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาเกี่ยวละ 15,000 บาท และ 20,000 บาทตามลำดับ พร้อมทั้งจัดให้มีการเยียวยาความเสียหายของพืชผลจากภัยธรรมชาติให้แก่เกษตรกร การจัดทำระบบทะเบียนครัวเรือนเกษตรกรให้สมบูรณ์และการออกบัตรเครดิตสำหรับเกษตรกร ”(สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2554: 9)

อย่างไรก็ดีนโยบายจำนำข้าวนั้นไม่ใช่ชนโยบายที่ถือว่าเป็นนโยบายใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นในสมัยของรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร แต่อย่างไรใด ในทางตรงกันข้ามนโยบายดังกล่าวนี้เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมา คือใน ปี พ.ศ. 2525 ภายใต้รัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ โดยวัตถุประสงค์ในการดำเนินโครงการคือ ต้องการเข้าไปจัดสรรสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ เพื่อให้ชาวนาชะลอการขายข้าวเปลือกนาปีในตอนต้นฤดู ซึ่งช่วงนั้นจะเป็นช่วงที่ข้าวมักมีราคาต่ำ หลังจากนั้นชาวนาจึงค่อยเข้ามาไถ่ถอนข้าวเปลือกเพื่อนำไปขายในลำดับถัดไป ในช่วงนั้นรัฐบาลได้กำหนดทั้งปริมาณในการรับจำนำรวมถึงราคารับจำนำไว้ที่ร้อยละ 80-90 ซึ่งถือเป็นราคารับจำนำที่ต่ำกว่าท้องตลาด และนโยบายดังกล่าวได้ถูกดำเนินมาเรื่อยตั้งแต่รัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในปี

⁵ ในการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2554 นโยบายที่ นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร แถลงต่อรัฐสภาสามารถแบ่งออกเป็นนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 2 ระยะ คือ (1) ระยะเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก (2) ระยะการบริหารราชการ 4 ปีของรัฐบาล โดยโครงการรับจำนำข้าวถูกบรรจุให้เป็นนโยบายในระยะที่หนึ่ง ทั้งนี้มีเป้าหมายคือเพื่อให้มีการพัฒนาอย่างมีคุณภาพ สมดุล ยั่งยืน และมีภูมิคุ้มกันตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2554: 5)

พ.ศ. 2533 รัฐบาล นาย ชวน หลีกภัย ปี พ.ศ. 2536 รัฐบาล นาย บรรหาร ศิลปอาชา ปี พ.ศ. 2538 รัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ รัฐบาล นาย ชวน หลีกภัย (ยุทธพงศ์ จรัสเสถียร และคณะ, 2560: 98-101) และเรื่อยมาถึงสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในช่วงปี พ.ศ. 2543 ซึ่งมีการปรับราคา จำนำให้กับราคาในท้องตลาด และปี พ.ศ. 2546 ได้มีการเปลี่ยนแปลงราคารับจำนำที่ให้ราคาสูงกว่า ราคาท้องตลาดเป็นครั้งแรกที่ร้อยละ 35-43 (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2559: 2-1-2-2) เพราะฉะนั้นในแง่ของตัวนโยบายนั้นอาจกล่าวได้ว่านโยบายนี้ไม่ได้เป็นนโยบายใหม่แต่อย่างใด แต่ ความแตกต่างคือจะอยู่ในแง่ของรายละเอียด กล่าวคือนโยบายจำนำข้าวทุกเมล็ดนั้นจะให้ราคา อุดหนุนที่ราคาสูงกว่าท้องตลาดอย่างมาก

ต่อมาเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2554 รัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ได้เริ่มนโยบายจำนำข้าวเป็น ครั้งแรกในฤดูกาลเพาะปลูกนาปี พ.ศ. 2554/2555 หลังจากที่ได้แถลงนโยบายไปที่ประชุมรัฐสภา โดยถ้านับการดำเนินนโยบายตั้งแต่เริ่มโครงการจนถึงสิ้นสุดโครงการนั้น รัฐบาลชุดนี้ได้ดำเนิน นโยบายจำนำข้าวไปทั้งหมด 5 โครงการ⁶ และในแต่ละโครงการมีจำนวนผู้เข้าร่วมดังนี้



ภาพที่ 8 จำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวในการดำเนินโครงการแต่ละช่วง (กรมส่งเสริมการเกษตร และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร; นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2559: 2-4)

⁶ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต พ.ศ. 2554/2555 โครงการนาปรังในปี พ.ศ. 2555 และโครงการปี การผลิต พ.ศ. 2555/2556 (ครั้งที่ 1) รับจำนำทุกเมล็ด แต่สำหรับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต พ.ศ. 2555-2556 (ครั้งที่ 2) และโครงการปีการผลิต พ.ศ. 2556 -2557 (ครั้งที่ 1) กำหนดเงื่อนไขปริมาณรับจำนำไม่เกิน ครัวเรือนละ 500,000 บาท และ 350,000 บาท (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, ม.ป.ป. : 1)

อย่างไรก็ดีในระหว่างช่วงการดำเนินนโยบายจำนำข้าวนั้น นโยบายนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าเป็นการกำหนดราคารับจำนำที่สูงกว่าความเป็นจริง ทำให้เข้าไปทำลายกลไกตลาด เนื่องจากการให้ราคาที่สูงกว่าราคาตลาดถึงร้อยละ 50 เป็นการเข้าไปบิดเบือนกลไกตลาด ทำให้กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้ และเป็นเหมือนการที่รัฐเข้าไปทำการตลาดแข่งกันกับเอกชน เนื่องจากรัฐเข้าไปผูกขาดการรับซื้อข้าวทำให้เอกชนไม่สามารถซื้อข้าวแข่งกับรัฐบาล แต่ต้องผันตัวเองมาคอยรับจ้างรัฐบาลและซื้อข้าวสารจากรัฐบาลแทน นอกจากนี้ยังส่งผลให้ความสามารถในการส่งออกข้าวของประเทศไทยลดลงไปอีกด้วย เพราะว่าการที่ราคาข้าวของไทยสูงกว่าประเทศคู่แข่งอย่างมาก ส่งผลให้ไทยสามารถส่งออกได้ลดลง และมีข้าวล้นเกินความปริมาณความต้องการภายในประเทศ (วรงค์ เดชกิจวิกรม, 2557: 45-46)

3.2.1.2 การเริ่มต้นของการฟ้องร้องคดีจำนำข้าวและกระบวนการสอบสวน

หลังจากดำเนินนโยบายจำนำข้าวไปได้ประมาณหนึ่งปีเศษเท่านั้น จุดเริ่มต้นของการฟ้องร้องคดีจำนำข้าวก็ได้เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2555 เมื่อ นาย สมศักดิ์ โกศัยสุข หัวหน้าพรรคการเมืองใหม่ ได้เป็นคนแรกที่เข้าไปยื่นเรื่องต่อ นาย ปานเทพ กล้าณรงค์ราญ ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ให้ไต่สวนนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลพรรคเพื่อไทย (iLaw, 2560) โดยข้อหาที่นำไปฟ้องคือ การดำเนินนโยบายดังกล่าวเป็นการเข้าข่ายการทุจริตเชิงนโยบายและทำผิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 84 ในแง่ที่ว่ารัฐต้องสนับสนุนเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรม ซึ่งในมาตราที่ 84 (1) ได้ระบุไว้ดังนี้

“มาตรา 84 รัฐต้องดำเนินการตามแผนนโยบายด้านเศรษฐกิจดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี และเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค” (ราชกิจจานุเบกษา, 2550, 24 สิงหาคม : 25)

หลังจากเหตุการณ์ครั้งนั้นก็ยังมีบุคคลอื่น ๆ มาขอยื่นฟ้องร้องคดีจำนำข้าวอีกเช่นกัน เริ่มจาก นาย ประมนต์ สุธีวงศ์ ประธานองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ที่ได้เสนอต่อ ป.ป.ช. ให้ตรวจสอบการทุจริตโครงการรับจำนำข้าว เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555 (กองบรรณาธิการ, 2560) ตามมาด้วย รศ. อติศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา คณบดีคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ที่ได้รวบรวมรายชื่อนักวิชาการในสถาบันกว่า 50 คน เพื่อนำยื่น

หนังสือร้องเรียนให้ศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2555 เนื่องจากนโยบายจำหน่ายข้าว ส่งผลให้กลไกตลาดถูกบิดเบือนจากราคาข้าวที่สูงกว่าคู่แข่ง เป็นผลให้ผู้ส่งออกข้าวได้รับผลกระทบ จากยอดการส่งออกข้าวที่ลดลง (ข้าวไทยพีบีเอส, 2555) ตามมาด้วย นพ.วรงค์ เดชกิจวิกรม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จากพรรคประชาธิปัตย์ ที่ได้นำรายชื่อ ส.ส. จากพรรคประชาธิปัตย์ จำนวน 146 ราย ยื่นต่อ ป.ป.ช. เพื่อให้มีการสอบสวนนโยบายรับจำหน่ายข้าวของรัฐบาลพรรคเพื่อไทย โดยตั้งประเด็นความโปร่งใสของการระบายข้าวผ่านสัญญารัฐต่อรัฐกับประเทศจีน เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2555 (กองบรรณาธิการ, 2560) และต่อมาได้เข้าไปยื่นเรื่องต่อ ป.ป.ช. อีกครั้งเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2556 ซึ่งในครั้งนี้เป็นกรณียื่นเรื่องที่แตกต่างกันออกไปจากครั้งแรกที่เน้นประเด็นการ ขายข้าวผ่านสัญญาแบบรัฐต่อรัฐ แต่ไปเน้นไปที่ประเด็นเรื่องการระบายข้าวค้างเก่า มุ่งไปที่ให้มีการ สอบ นาย กิตติรัตน์ ณ ระนอง ในฐานะที่เคยดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รวมถึง คณะกรรมการนโยบายข้าว และนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายข้าว (ข้าวไทย พีบีเอส, 2556)

จากข้างต้นจะเห็นว่า มีบุคคลหลายฝ่ายทั้งฝ่ายนักวิชาการและนักการเมืองจากพรรคฝ่ายตรงข้ามพรรครัฐบาลที่ได้เข้าไปยื่นฟ้องเพื่อให้ ป.ป.ช. สอบความผิดปกติที่เกิดขึ้นในโครงการรับจำหน่ายข้าว ซึ่งนำไปสู่การเริ่มกระบวนการสอบสวนนโยบายดังกล่าวในที่สุด

3.2.1.3 เริ่มกระบวนการไต่สวนคดีจำหน่ายข้าวโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2555 นาย กล้านรงค์ จันทิก กรรมการ ป.ป.ช. ได้แถลงภายหลัง การประชุม ป.ป.ช. ว่า ที่ประชุมมีมติตั้งอนุกรรมการไต่สวน นาย บุญทรง เตริยาภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์ จากกรณีทุจริตโครงการรับจำหน่ายข้าว ตามที่ นพ.วรงค์ เดชกิจวิกรม ส.ส.พรรค ประชาธิปัตย์ ยื่นคำร้องมา เนื่องจากเห็นว่า มีพยานหลักฐานเพียงพอ (ทวิศักดิ์ เกิดโกคา, 2560) ต่อมาในช่วง ธันวาคม พ.ศ. 2556 นาย วิชา มหาคุณ กรรมการ ป.ป.ช. ได้แจ้งว่ามีมูลทุจริตโครงการ จีทูจีเกิดขึ้นจริง ดังนั้นจึงมีมติให้ขยายการไต่สวนออกไปอีก โดยหนึ่งในคำแถลงนั้นมีดังนี้ (กอง บรรณาธิการ, 2560)

"การที่รัฐกำหนดการซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐนั้น เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการ แข่งขันราคา ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายจากการขายในราคาต่ำกว่าราคาตลาด นับตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2554 – มิถุนายน 2556 อีกทั้งปริมาณการส่งมอบข้าวไปยัง จีนส่งไปเพียง 375,000 ตันเศษ จากปริมาณที่ต้องส่งมอบตามสัญญา จำนวน 4.8

ล้านตัน ซึ่งกรมศุลกากรยืนยันว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวไม่มีข้าวส่งออกโดยผ่านพิธีการศุลกากรแต่อย่างใด" (Isranews, 2557)

หลังจากการขยายการไต่สวนดังกล่าว จึงได้ผลสรุปออกมา กล่าวคือ เมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2557 ป.ป.ช. ได้มีมติเป็นเอกฉันท์แจ้งข้อกล่าวหา นาย บุญทรง เตริยาภิรมย์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ข้าราชการ และบริษัทเอกชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการทุจริตจำนำข้าว⁷ รวม 15 ราย โดย นายวิชา มหาคุณ กรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้แจงดังนี้

“ดังนั้น ป.ป.ช. มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบให้แจ้งข้อกล่าวหานายบุญทรง เตริยาภิรมย์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ กับพวกข้าราชการ และบริษัทเอกชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการทุจริตจำนำข้าว รวม 15 ราย ทั้งนี้ ความผิดที่ถูกแจ้งข้อกล่าวหาเป็นเรื่องทุจริตการระบายข้าวที่อ้างว่าเป็นแบบรัฐต่อรัฐแต่ปรากฏว่าเป็นเท็จและมิชอบ รวมทั้งเป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ โดยขั้นตอนหลังจากแจ้งข้อกล่าวหาแล้ว จะให้ผู้ที่ถูกแจ้งข้อกล่าวหามารับทราบข้อกล่าวหาและชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายใน 15 วัน” (“ป.ป.ช. ฟ้อง “บุญทรง เตริยาภิรมย์” และพวกรวม 15 คน ขายข้าว G to G เป็นเท็จ และไต่สวนเพิ่ม “ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร” ข้อหาเพิกเฉยจำนำข้าว ทำให้รัฐเสียหาย”)

ซึ่งเหตุการณ์วิกฤติที่เกิดขึ้นในนโยบายจำนำข้าวในช่วงนี้เอง ได้เป็นช่วงเดียวกันกับที่กลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ออกมาชุมนุมขับไล่รัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในช่วงปี พ.ศ. 2556 – 2557 และประเด็นเรื่องนโยบายจำนำข้าวนี้ได้ถูกหยิบยกมาเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญของทาง กปปส. เพื่อใช้โจมตีความชอบธรรมของการดำรงอยู่ของรัฐบาลชุดดังกล่าว

3.2.1.4 การออกมาเคลื่อนไหวของกลุ่ม กปปส. เพื่อต่อต้านนโยบายจำนำข้าว

ตลอดการเคลื่อนไหวของกลุ่ม กปปส. เพื่อออกมาโค่นล้มรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นั้น นโยบายจำนำข้าวถือเป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญที่ทางกลุ่ม กปปส. หยิบยกนำมาโจมตีรัฐบาลชุดดังกล่าว โดยหลังจากที่ นาย สุเทพ เทือกสุบรรณได้ปราศรัยบนเวทีเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2557 วันต่อมาคือวันที่ 20 มกราคม 2557 นาย ถาวร เสนเนียม แกนนำ กปปส. เวทีอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ ก็ได้นำมวลชน กปปส. ไปปิดล้อมธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่ โดยสาเหตุการปิดล้อมธนาคารออมสินในครั้งนั้นมาจากการที่มีข่าวว่าทางรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีการขอกู้เงินจากธนาคาร

⁷อย่างไรก็ดีในเวลาต่อมา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาว่า การกระทำดังกล่าวของนายบุญทรง ไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่จะรับฟังได้ว่าการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา จึงเห็นควรให้ข้อกล่าวหาตกไป (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558)

ออมสินเพื่อไปจ่ายเงินในโครงการจำหน่ายข้าว^๘ ให้กับชาวนาที่ยังไม่ได้รับเงินช่วยเหลือจากโครงการดังกล่าว ดังนั้นทางกลุ่ม กปปส. จึงต้องการเข้าไปเจรจากับผู้บริหารธนาคารออมสินเพื่อให้ยุติกระบวนการดังกล่าว

“อยากให้รัฐบาลซึ่งเป็นผู้คิดโครงการนี้ แล้วทำเสียหายเองก็ขอให้ไปหาเงินมาแก้เอง” (ถาวร เสนเนียม, 2557; “บริหารยืนยันออมสินปล่อยกู้จำหน่ายข้าวไม่ได้”)

ซึ่งหลังจากกระบวนการเจรจา ทางกลุ่ม กปปส. ได้ข้อสรุปดังนี้ กล่าวคือ ทางผู้บริหารธนาคารออมสิน ยืนยันว่าจะไม่นำสภาพคล่องเข้าไปช่วยโครงการรับจำหน่ายข้าว รวมถึงจะไม่นำเงินไปฝากที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) เพื่อให้ ธ.ก.ส. ปล่อยกู้จำหน่ายข้าวต่อ อย่างไรก็ตามก่อนหน้านี้สภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจธนาคารออมสิน ได้เคยออกแถลงการณ์ระบุว่า

“ตามที่มีกระแสข่าวว่า ธนาคารออมสิน ปล่อยกู้โครงการรับจำหน่ายข้าว สภาพภาพแรงงานขอให้ พี่ น้อง ประชาชน เพื่อนพนักงาน และลูกจ้างธนาคารออมสิน สบายใจว่า หากมีการปล่อยกู้โครงการรับจำหน่ายข้าวจริง สภาพภาพแรงงานฯและชาวออมสินพร้อมจะรวมพลัง “คัดค้านและต่อต้าน” อย่างถึงที่สุด” (“บริหารยืนยันออมสินปล่อยกู้จำหน่ายข้าวไม่ได้”)

และในคืนวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2557 นี้เอง นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ แกนนำ กปปส. ได้ขึ้นเวทีที่ปทุมวันเพื่อปราศรัยถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในกรณีการไปปิดล้อมธนาคารออมสิน รวมถึงปราศรัยโจมตีโครงการรับจำหน่ายข้าวของ นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ด้วย โดยมีความตอนหนึ่งที่กล่าวถึงโครงการจำหน่ายข้าวของรัฐบาล และการไปปิดธนาคารออมสินดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

^๘ ซึ่งจากหลังข่าวดังกล่าวได้ถูกเผยแพร่ออกไปนั้น นาย วรวิทย์ ชัยลิมนมนตรี ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน ได้แถลงข่าวในกรณีที่มีกระแสข่าวว่าธนาคารปล่อยกู้ให้แก่โครงการรับจำหน่ายข้าวผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรหรือ ธ.ก.ส. วงเงิน 2 หมื่นล้านบาท ในระยะเวลา 9 เดือน ยืนยันว่าไม่เป็นความจริง เพราะธนาคารไม่ได้ปล่อยเงินกู้ให้แก่โครงการรับจำหน่ายข้าวแต่อย่างใด แต่ ธ.ก.ส.และธนาคารออมสิน มีการทำธุรกรรมอินเตอร์แบงก์ ซึ่งเป็นธุรกรรมปกติของธนาคาร ในการให้กู้ยืมระยะสั้นที่ธนาคารให้กู้แก่สถาบันการเงินทั้งในและต่างประเทศกว่า 35 แห่ง ดังนั้นการที่ ธ.ก.ส. กู้ยืมเงินผ่านธุรกรรมอินเตอร์แบงก์ตั้งแต่วันที่ 13 กุมภาพันธ์ที่ผ่านมา โดยออกเป็นตั๋วสัญญาจ่ายเงิน วงเงิน 5 พันล้านบาท ระยะเวลา 30 วันเท่านั้น ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการธนาคารออมสิน ได้อนุมัติเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 จึงเป็นการดำเนินธุรกิจระหว่างสถาบันการเงินตามปกติ แต่วัตถุประสงค์ในการนำไปใช้นั้นก็เป็นสิทธิ์ของ ธ.ก.ส.เอง (กองบรรณาธิการ วอยซ์ทีวี, 2017)

“รัฐบาลยิ่งลักษณ์ฯ ขณะเป็นรัฐบาลเอาเงินภาษี 7-8 แสนล้าน ไปใช้ในโครงการ
จำหน่ายข้าว ราคาข้าว 15,000 บาท ไม่ถึงมือชาวนา ได้ 10,500 บาท แต่ชาวนาก็
ยินดี แต่ว่าชาติขาดทุน ชาวไทยขาดทุนไป 4,500 ทุกเกวียน เท่านั้นไม่พอ เอาข้าว
ไปเก็บในโกดัง เก็บไม่เท่าไรบอกข้าวเน่าแล้ว เอาไปประมูลราคาถูก ๆ ให้พรรคพวก
แต่ไปเบิกข้าวจากโกดังข้าวดีไปขาย พ่อค้าคนอื่น ๆ ก็ไม่สามารถไปขายแข่งกับ
พ่อค้าของตระกูลชินวัตรได้ เลยผูกขาดการค้าข้าวเจ้าเดียว พ่อค้ารายอื่น ๆ เลิกขาย
ข้าว ไม่สามารถเอาข้าวจากประเทศไทยไปขายได้ ในที่สุดก็ระบายออกไม่ได้...
สำหรับพี่น้องชาวนา ที่ไม่ได้รับเงินค่าข้าว จากรัฐบาลมาหลายเดือนแล้ว...วิธีที่
รัฐบาลจะได้เงินไปจ่ายค่าข้าวนา ง่ายนิดเดียวก็เอาข้าว 18 ล้านตันไปขายสิครับ ได้
เงินมาก็จะเอาไปใช้ชาวนา ไอนี้เก็บไว้ เก็บข้าวเอาไว้ ผูกขาด ให้สมุนบริวารบริษัท
ค้าข้าวขายคนเดียว มันขายไม่ทัน นี่ถ้าให้พ่อค้าทั้งประเทศช่วยกันเอาไปขาย ป่านนี้
ก็มีเงินจ่ายคืนชาวนาแล้ว...ผมรับรองพี่น้องชาวนาเลยครับว่า ทันทึที่ประชาชนยึด
อำนาจได้สำเร็จ สิ่งแรกที่เราจะทำคือ รีบเอาเงินให้กับพี่น้องชาวนาทุกคนที่รัฐบาล
ค้างไว้ครับ ” (สุเทพ เทือกสุบรรณ, 2557; ประชาไท, 2557)

ท่ามกลางกระแสการประท้วงของผู้ชุมนุม กปปส. ที่พยายามออกมาขัดขวางการจ่ายเงินของ
ทางรัฐบาลนั้น สถานการณ์ทางการเมืองเริ่มตึงเครียดขึ้นไปอีก เมื่อมีการนำเสนอข่าวว่าเริ่มมีชาวนา
ฆ่าตัวตาย เพราะไม่ได้รับเงินจำหน่ายข้าว ทำให้ไม่สามารถนำไปจ่ายหนี้สินได้ทัน ยกตัวอย่างเช่น เมื่อ
วันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ที่จังหวัดปทุมธานี มีรายงานว่า มีชาวนาได้แขวนคอตายเนื่องจากนำ
ข้าวไปขายตามโครงการรับจำนำของรัฐบาลแต่ไม่ได้รับเงินตามที่นัดหมายไว้ ทำให้ไม่สามารถนำเงิน
ไปจ่ายค่าปุ๋ย ค่ายา รวมถึงค่ารถเกี่ยวข้าวที่ติดค้างไว้ได้ทัน (“ชาวนาผูกคอตายอีก 1 เช่นรับจำนำ
ข้าว”) และต่อมาอีกสามวันคือวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ก็มีข่าวในทำนองเดียวกันนี้อีกครั้งเมื่อ
มีรายงานว่า ชาวนาจังหวัดฉะเชิงเทรา เกิดความเครียดกินยาฆ่าแมลงจนเกือบหมดถัง และ
เสียชีวิตในเวลาต่อมา สาเหตุมาจากก่อนหน้านี้ได้ไปกู้ยืมเงินมาจากธนาคารเพื่อเกษตรและสหกรณ์
การเกษตร (ธ.ก.ส.) มา โดยหวังที่จะนำเงินที่ได้รับจากโครงการจำหน่ายข้าวไปชดเชยคืนภายหลัง แต่
ความเป็นจริงนั้นกลับไม่ได้รับเงินจากโครงการจำหน่ายข้าว จึงตัดสินใจจบชีวิตของตัวเองในที่สุด ซึ่ง
ผู้ตายนั้นถือเป็นรายที่ 8 ที่ตัดสินใจฆ่าตัวตายอันเนื่องมาจากความเครียดจากการไม่ได้รับเงินตามนัด
หมายในโครงการรับจำนำข้าว (ทวีศักดิ์ เกิดโภค, 2560) สถานการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นนี้เอง จึงทำให้
โครงการรับจำนำข้าวถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักมากขึ้นไปอีก และสถานะของรัฐบาลยิ่งลักษณ์นั้น
กลายเป็นว่าต้องตกอยู่ในสถานการณ์ที่วิกฤติอย่างมาก เพราะทั้งในส่วนของกลุ่ม กปปส. ที่คอยกดดัน

รัฐบาลและคอยปิดล้อมธนาคารไม่ให้อำนาจเงินในโครงการรับจำนำได้ รวมถึงการสอบสวนของ ป.ป.ช. ที่กำลังดำเนินต่อไปด้วย

โดยวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ป.ป.ช. ก็ได้มีมติให้แจ้งข้อหาแก่ นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งในรายงานของ ป.ป.ช. ที่ได้ทำการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีกล่าวหา นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเกี่ยวกับโครงการรับจำนำข้าวและการระบายข้าวของรัฐ นั้น หลังจากพิจารณาแล้วมีมติให้แจ้งข้อกล่าวหาดังนี้

“คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติด้วยคะแนน 7 ต่อ 0 เห็นว่าการที่ผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อยู่ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลซึ่งได้กำหนดนโยบายการรับจำนำข้าวมาตั้งแต่ต้นและในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและมีส่วนร่วมในการบริหารโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล ได้กำหนดราคารับจำนำข้าวเปลือกสูงกว่าราคาตามท้องตลาดเกินกว่าควรคาดหมายได้ตามปกติ อันมีลักษณะเป็นการบิดเบือนกลไกตลาด และในการดำเนินโครงการปรากฏว่าได้เกิดการทุจริตในทุกขั้นตอน ทั้งการขึ้นทะเบียนเกษตรกร การสวมสิทธิเกษตรกร โกงความชื้น โกงตาชั่ง นำข้าวมาเวียนเข้าโครงการ การลักลอบนำข้าวออกจากคลัง ในส่วนของการระบายข้าวที่รับจำนำ มีการใช้อิทธิพลทางการเมืองช่วยเหลือพวกพ้องให้ได้ข้าวจากโครงการไปจำหน่าย เกิดระบบนายหน้าค้าข้าวไม่เปิดประมูลข้าวอย่างเปิดเผย การทุจริตดังกล่าวได้ก่อให้เกิดภาระรายจ่ายของรัฐและภาวะขาดทุนเป็นจำนวนมากทั้งการอุดหนุนเกษตรกรและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น การสีแปรสภาพ การขนส่ง การเก็บรักษา และยังมีปัญหาข้าวเสื่อมคุณภาพ ขายข้าวขาดทุน ข้าวสูญหายจากโกดัง รัฐบาลกลายเป็นผู้ค้าข้าวรายใหญ่ ทำลายระบบการค้าข้าวโดยเสรี โรงสีและผู้ส่งออกนอกโครงการไม่สามารถจัดหาซื้อข้าวได้เพียงพอ โรงสีในโครงการและผู้ส่งออกที่ชนะการประมูลข้าว จะมีการค้าขายที่มีข้อได้เปรียบโรงสีและผู้ส่งออกนอกโครงการ ตลอดจนราคาข้าวไทยแพงกว่าคู่แข่งในต่างประเทศ ทำให้ประเทศไทยสูญเสียตลาดส่งออกที่สำคัญ...แต่ผู้ถูกกล่าวหากลับยืนยันที่จะดำเนินโครงการรับจำนำข้าวต่อไป ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งที่ผู้ถูกกล่าวหา มีอำนาจหน้าที่โดยตรงที่จะต้องพิจารณายุติหรือยกเลิกโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล...การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าว จึงมีมูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติ

หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 123/1 ฐานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ให้ส่งรายงานและเอกสารพร้อมความเห็นไปให้อัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามฐานความผิดดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 70” (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ; "เปิดสำนวน “คดีจำนำข้าว” ป.ป.ช.ไต่สวน – ซ้ำมูล “ยิ่งลักษณ์”)

อย่างไรก็ดีหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว มวลชนจากกลุ่ม กปปส. ก็ยังคงเคลื่อนไหวโจมตีรัฐบาลผ่านการใช้นโยบายโครงการจำนำข้าวอย่างต่อเนื่อง แม้ว่า ป.ป.ช. จะมีการแจ้งข้อหาและส่งฟ้องให้อัยการสูงสุดแล้วก็ตามที่ โดยวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 พระพุทธอิสระ หนึ่งในแกนนำ กปปส. ได้ร่วมกับประธานเครือข่ายชาวนาไทย นำผู้ชุมนุม กปปส. เดินทางไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเร่งให้ฝ่ายอัยการนั้นดำเนินคดีดังกล่าวด้วยความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น (ทวีศักดิ์ เกิดโกคา, 2560)

3.2.1.5 กระบวนการดำเนินคดีเพื่อถอดถอน นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

หลังจากการแจ้งข้อกล่าวหาของ ป.ป.ช. ฝ่ายของ นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีการออกมาชี้แจงถึงข้อกล่าวหาดังกล่าวในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2557 โดยสามารถสรุปความได้ว่ารัฐบาลนั้นปฏิเสธในทุกข้อกล่าวหาและอธิบายว่าการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวไม่ได้มีเป้าหมายที่จะนำไปสู่การทุจริตในเชิงนโยบายแต่ประการใด และยังมีการวิพากษ์วิจารณ์ในส่วนของกรณีดำเนินคดีนี้ว่ามีภาวะซ่อนเร้นแฝงอยู่ และมีการเลือกใช้ข้อมูลที่ไม่ตรงกันกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏ และในส่วนของข้อกล่าวหาเรื่องการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้น นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ชี้แจงว่าที่ผ่านมาตนและคณะรัฐมนตรีไม่ได้ละเลยหน้าที่แต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามคือมีการพยายามปรับปรุงนโยบายให้มีประสิทธิภาพขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยสามารถหยิบยกข้อความบางส่วนจากเอกสารที่นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ออกมาชี้แจงต่อ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นเอกสารชี้แจงข้อกล่าวหาที่มีความยาวมากถึง 151 หน้า ได้ดังนี้

“ข้ออ้างทั้งหมดดังกล่าวข้างต้นที่เกิดปรากฏขึ้นในรายงานของ คณะอนุกรรมการปิดบัญชี ล้วนแต่เป็นสาเหตุอันเกิดจากการมีวาระซ่อนเร้นของผู้ปฏิบัติของผู้ปฏิบัติที่ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ไม่มีความรอบคอบ ขาดความรัดกุม เลือกใช้ข้อมูลบางส่วนที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงและหลักวิชาการมาปฏิบัติหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง...ทำให้ข้อมูลที่ปรากฏในรายงานของคณะอนุกรรมการปิดบัญชีไม่อาจชี้ข้อมูลความผิดได้...โครงการรับจำนำข้าวมิใช่โครงการที่ประสงค์จะก่อให้เกิดการทุจริตเชิงนโยบายแต่มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างความเป็นธรรมและยกระดับรายได้ให้กับเกษตรกร...มิได้ประสงค์ให้เกิดการบิดเบือนกลไกตลาด หากแต่เป็นการแก้ปัญหาการกดราคาและการเอารัดเอาเปรียบของพ่อค้าคนกลาง...นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี มิได้ละเลยข้อเสนอแนะจากฝ่ายต่าง ๆ โดยมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การดำเนินโครงการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกเหนือจากข้อกล่าวหาทั้งหลายของ ป.ป.ช. จะไม่สอดคล้องกับข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ประเด็นสำคัญคือความเสียหายของโครงการยังไม่เกิดขึ้นจริง จึงไม่สามารถกล่าวหาได้ว่าจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยเพื่อให้เกิดความเสียหายต่อภาวะการเงินการคลังของประเทศจนถึงขนาดที่ข้าพเจ้าต้องเข้าไปดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาตินำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป...ดังนั้นข้าพเจ้าจึงขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อำนวยความยุติธรรมโดยรับฟังพยานหลักฐานในคดีนี้ ทั้งที่เป็นคุณและเป็นโทษ อันเป็นเหตุให้มีการกล่าวหาต่อตัวข้าพเจ้าโดยให้มีการรับฟังพยานหลักฐานให้สิ้นกระแสความเสียก่อน ก่อนที่จะชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่ควรเชื่อหรือไม่ควรเชื่อได้อย่างไรเสียก่อน และหากไต่สวนพิจารณาอย่างถูกต้องและเป็นธรรมแล้วเห็นว่า ไม่มีพยานหลักฐานที่ควรเชื่อถือได้ ขอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ยุติเรื่องที่ไต่สวนเสียจำเป็นประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกต่อไป” (ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร, 2557)

หลังจากมีการร้องขอจากทางฝั่งรัฐบาลว่าให้มีการสอบพยานที่เกี่ยวข้องอีก 11 รายนั้น ท้ายที่สุด ป.ป.ช. ก็อนุญาตเพียง 3 คนเท่านั้น ได้แก่ นาย กิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในประเด็นเรื่องความเสียหายด้านการเงิน การคลังของประเทศ และ นาย นิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และ นาย ยรรยง พวงราช รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ จะเป็นพยานในประเด็นเรื่องการทำจำนำข้าว

และการระบายน้ํา เนื่องจากทั้งสามคนนี้เป็นคนที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงการรับจํานําข้าวมากที่สุด (สยามรัฐ)

ต่อมาเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ป.ป.ช. มีมติเอกฉันท์ 7 ต่อ 0 เสียง ชี้มูลให้ ถอดถอน นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและให้ดำเนินคดีอาญาด้วยมติ เอกฉันท์เช่นกันฐานละเลยการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดการทุจริตในโครงการรับจํานําข้าว ซึ่งก่อนหน้านี้ เพียงหนึ่งวัน นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ถูกตัดสินโดยศาลรัฐธรรมนูญ ให้มีการถอดถอนออกจากราชการเป็นนายกรัฐมนตรีจากกรณีการโยกย้ายถวิล เปลี่ยนศรี ดังนั้นมติดังกล่าวของ ป.ป.ช. จึงถือเป็นการถอดถอนซ้ำอีกทีหนึ่ง (ทวิศศักดิ์ เกิดโสภา, 2560)

จากข้างต้นจะเห็นว่าสถานการณ์วิกฤติของโครงการรับจํานําข้าวเริ่มมีความตึงเครียดมากขึ้น เรื่อย ๆ เพราะนอกจากจะมีมวลชนจาก กปปส. คอยกดดันแล้ว ในกระบวนการทางกฎหมาย ณ ตอนนั้น นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ก็โดนลงมติให้มีการชี้มูลเพื่อถอดถอนออกจากราชการเป็นนายกรัฐมนตรีจากทั้งฝั่ง ป.ป.ช. และศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้การเมืองไทย ณ ตอนนั้นเผชิญกับวิกฤติ เป็นอย่างมาก จนในท้ายที่สุดนั้นวิกฤติดังกล่าวจบลงด้วยการที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เข้ามาทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และ ขึ้นเป็นรัฐบาล อย่างไรก็ตามกระบวนกรดำเนินคดีต่อรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในกรณีโครงการรับจํานําข้าวก็ยังคงดำเนินต่อไปภายใต้รัฐบาลชุดใหม่

3.2.1.6 กระบวนการดำเนินคดีต่อ นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

การดำเนินคดีต่อ นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในช่วงนี้คือภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จะเป็นช่วงที่คดีได้ถูกส่งเข้าสู่ชั้นศาลเป็นที่เรียบร้อยแล้ว หลังจากที่ ป.ป.ช. ได้มีมติให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลอีกครั้งหนึ่ง

โดยในวันที่ 23 มกราคม 2558 สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้ลงมติถอดถอน ยิ่งลักษณ์ อดีตนายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จากการกรณีไม่ระงับยับยั้งความเสียหายโครงการจํานําข้าว ด้วยคะแนนเสียง 190 ต่อ 8 เสียง และงดออกเสียง 8 เสียง บัตรเสีย 3 เสียง ส่งผลให้ยิ่งลักษณ์ โดนโทษตัดสิทธิทางการเมือง 5 ปี (ทวิศศักดิ์ เกิดโสภา, 2560)

ต่อมาเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 อัยการสูงสุดได้ทำการยื่นฟ้อง นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ขอให้กระทำการผิดต่อตำแหน่ง

หน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157⁹ และ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123/1¹⁰ กรณีปล่อยปละละเลยให้เกิดการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าว เพราะวาทโยบายนี้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อคุณภาพข้าว บิดเบือนกลไกตลาดและเกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน แต่จำเลย กลับดำเนินนโยบายนี้โดยไม่ยับยั้งความเสียหาย ไม่มีการปรับแก้หลักเกณฑ์ให้เกิดความรอบคอบ ทำให้เกิดความเสียหาย ขณะที่ ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ปฏิเสธทุกข้อกล่าวหา (กองบรรณาธิการ, 2560) โดยในช่วงนี้ นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ยื่นคำร้องขอปล่อยตัวชั่วคราว โดยยื่นหลักทรัพย์เป็นบัญชีเงินฝาก 30 ล้านบาท ศาลอนุญาตให้ประกัน แต่มีเงื่อนไขห้ามจำเลยเดินทางออกนอกราชอาณาจักร เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากศาล (ทวีศักดิ์ เกิดโสภา, 2560)

โดยกระบวนการไต่สวนในชั้นศาลนั้นเริ่มครั้งแรกในวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 และดำเนินมาเรื่องทั้งการไต่สวนพยานฝั่งโจทก์และจำเลย จนถึงวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2560 ที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้นัดไต่สวนพยานฝั่ง ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนัดสุดท้าย และในวันที่ 1 สิงหาคม 2560 นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ขึ้นไปแถลงปิดคดีด้วยวาจา โดยกล่าวว่าตนนั้นต้องการที่จะกล่าวทุกอย่างที่เกิดขึ้นอย่าง “หมดใจ” ว่าตนนั้นถูกดำเนินคดีอย่างไม่เป็นธรรม และยืนยันว่าตนเองนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์ โดยสามารถหยิบยกข้อความบางตอนจากเอกสารฉบับเต็มเรื่องประเด็นคำแถลงปิดคดีด้วยวาจา โครงการรับจำนำข้าว นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่สำคัญ ๆ ได้ดังนี้

“ดิฉันเพียงต้องการให้การพิพากษาคดีที่ดิฉันถูกกล่าวหาในครั้งนี้เป็นไปโดยถูกต้อง เพียงธรรม ตามรัฐธรรมนูญกฎหมาย ภายใต้หลักนิติธรรมที่ดิฉันไม่เคยได้รับจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และโจทก์ในคดีนี้มาก่อน...คณะกรรมการ ป.ป.ช. เริ่มต้นกล่าวหาดิฉันด้วยพยานเอกสารเพียง 329 แผ่น ใช้เวลาไต่สวนเพียง 79 วัน และข้อมูลความผิดดิฉันหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยให้ดิฉันพ้นจากตำแหน่งเพียง 1

⁹ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

¹⁰ มาตรา 123/1 ระบุว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” (ราชกิจจานุเบกษา, 2542, 17 พฤศจิกายน)

วัน...รัฐบาลปัจจุบันได้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารราวกับเป็นฝ่ายตุลาการเสียเองด้วยการออกคำสั่งทางปกครองสั่งให้ดิฉันชดใช้ค่าเสียหาย...ใช้อำนาจของ พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมิชอบและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับดังกล่าว...ถือเป็นการชี้นำสังคมให้เข้าใจดิฉันผิดเสมือนชี้นำคดีอย่างไม่เป็นธรรม...แต่อย่างไรก็ดีปรากฏจากคำเบิกความของ นายนิพนธ์ นักวิชาการ TDRi ก็ยอมรับต่อหน้าองค์คณะผู้พิพากษาว่า มีความขมขื่นและจะไม่เสนอนโยบายประกันราคาอีกต่อไปแล้ว ดังนั้นการเห็นต่างในนโยบายสาธารณะด้านเศรษฐกิจเป็นเรื่องปกติ แต่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ในฐานะนายกรัฐมนตรี ดิฉันต้องรับฟังหน่วยงานของรัฐที่มีความเชี่ยวชาญ...สุดท้ายนี้ดิฉันเห็นว่าก่อนที่จะศาลจะตัดสินคดีนี้ ดิฉันใคร่ขอวิงวอนศาลได้โปรดพิจารณาพิพากษาคดีนี้ตามข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและพยานหลักฐานที่เข้าสู่สำนวนโดยชอบและโดยสุจริต ไม่รับฟังการชี้นำจากฝ่ายใด ๆ แม้แต่หัวหน้า คสช. ผู้กุมชะตาและอำนาจรัฐ" (ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร, 2560)

3.2.1.7 บทสรุปของคดีจำนำข้าวในรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

ในที่สุดวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2560 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีนัดให้ นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มาฟังคำพิพากษาที่มีอัยการสูงสุดเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง ในกรณีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยผลของคำพิพากษาคือ ศาลได้ให้มีการจำคุก นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นระยะเวลา 5 ปี ในกรณีที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริต โดยมีรายละเอียดคำพิพากษาบางตอนที่เกี่ยวข้องดังนี้

“สำหรับความเสียหายอันเกิดขึ้นจากการทุจริตในขั้นตอนระบายนข้าว โดยการแอบอ้างทำสัญญาขายแบบรัฐต่อรัฐดังวินิจฉัยมาข้างต้น ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติได้ว่า จำเลยรับรู้จากการแจ้งเตือนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง การตั้งกระทู้ถามสด กระทู้ทั่วไป การอภิปรายไม่ไว้วางใจของฝ่ายข้าราชการการเมือง และข่าวสารจากสื่อมวลชน ยิ่งกว่านี้ก่อนเริ่มโครงการรับจำนำข้าว ทั้งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือแจ้งเตือนและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำเอานโยบายรับจำนำข้าวไปดำเนินการปฏิบัตินั้นจะมีผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดิน และการทุจริตในขั้นตอนต่าง ๆ ให้จำเลยทราบเป็นระยะ ๆ แต่จำเลยกลับไม่ได้ติดตามกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด...แต่จำเลยกลับมีพฤติการณ์ในการ

ละเว้นหน้าที่ตามกฎหมายสื่อแสดงเจตนาออกโดยแจ้งชัดอันเป็นการเอื้อประโยชน์
ให้แก่ นายบุญทรง กับพวกแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าว...ถือได้ว่า
เป็นการกระทำทุจริตต่อหน้าที่ในความหมายตามพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ...
ดังนั้น การกระทำของจำเลยจึงเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งโดยทุจริต
เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่กระทรวงการคลัง ประเทศชาติ หรือผู้หนึ่งผู้ใด...
พิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 (เดิม)
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
พ.ศ. 2542 มาตรา 123/1 เป็นการกระทำความผิดเป็นความผิดต่อกฎหมายหลาย
บทลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123/1 อันเป็นกฎหมายบทที่มีโทษหนัก
ที่สุดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 ให้จำคุก 5 ปี” (ราชกิจจานุเบกษา
2560, 28 กันยายน : 68–71)

นอกจากนี้ในวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2560 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง
การเมือง ยังได้พิพากษาให้ นาย บุญทรง เตริยาภิรมย์ และจำเลยร่วมคนอื่น ๆ รวม 15 ราย จำคุก
คนละ 4 – 48 ปี และยกฟ้องกลุ่มเอกชน 8 ราย แต่ต่อมาอัยการโจทก์ ได้ยื่นอุทธรณ์ขอให้เพิ่มโทษ
จำเลยบางคนและให้ลงโทษกลุ่มบริษัทโรงสีข้าว ขณะที่จำเลยก็ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่
ศาลฎีกาตามกฎหมายใหม่เช่นกัน (เปลวสีเงิน, 2562)

ทำให้เมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2562 ได้มีการนัดอ่านคำพิพากษาในรอบที่สองอีกครั้ง
หลังจากการยื่นอุทธรณ์ไป โดยสามารถสรุปในส่วนของฝ่ายนักการเมือง ข้าราชการ และเอกชนที่
ต้องคำพิพากษาของศาล โดยการเปรียบเทียบกันระหว่างคำพิพากษาวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2560
และ 6 กันยายน พ.ศ. 2562 ได้ดังนี้

ฝ่าย	ชื่อ	จำนวนที่	ตำแหน่ง	คำพิพากษา 25 สิงหาคม พ.ศ. 2560	คำพิพากษา 6 กันยายน พ.ศ. 2562
นักการเมือง	1. นายภูมิ สารผล	จำนวนที่ 1	อธิบดีรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงพาณิชย์	ผิด 2 กระทั่ง จำคุก 36 ปี	-
	2. นายบุญทรง เตริยาภิรมย์	จำนวนที่ 2	อธิบดีรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์	ผิด 3 กระทั่ง จำคุก 42 ปี	ผิดเพิ่มอีก 1 กระทั่ง จำคุก 48 ปี
	1. นายมนัส สร้อยพลอย	จำนวนที่ 4	อดีตรองอธิบดีกรมการค้า ต่างประเทศ	ผิด 4 กระทั่ง จำคุก 10 ปี	-
ข้าราชการ	2. นายทัฬหีพร นาทวรทัต	จำนวนที่ 5	อดีตรองอธิบดีกรมการค้า ต่างประเทศ	ผิด 4 กระทั่ง จำคุก 32 ปี	-
	3. นายอัศวพงศ์ ชำยเกลี้ยง	จำนวนที่ 6	อดีตนายกกรรมการ ค้าต่างประเทศ	ผิด 4 กระทั่ง จำคุก 24 ปี	-
	1. นายอภิชาติ จันทร์สกุลพร	จำนวนที่ 14	เจ้าของบริษัท สยาม อินดิก้า จำกัด	ผิด 4 กระทั่ง จำคุก 48 ปี	-
เอกชน	2. นายนิมิต รัตติ	จำนวนที่ 15	พนักงานบริษัท สยาม อินดิก้า จำกัด	ผิด 4 กระทั่ง จำคุก 32 ปี	-

ตารางที่ 10 เปรียบเทียบคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2560 กับ 6 กันยายน พ.ศ. 2562 ("คดีจำนำข้าว : ศาลพิพากษาในชั้นอุทธรณ์เพิ่มโทษจำคุก บุณยพร อีก 6 ปี รวมเป็น 48 ปี")

กล่าวโดยสรุปคือ ที่อธิบายมาข้างต้นนั้นได้ชี้ให้เห็นการดำเนินไปของเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้นในช่วงของรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยไล่เรียงตั้งแต่การประกาศเป็นนโยบายสำคัญในการหาเสียงของพรรคเพื่อไทย การเริ่มการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลในฐานะนโยบายเร่งด่วน การเริ่มการฟ้องร้องรัฐบาล ซึ่งได้นำไปสู่ขั้นตอนกระบวนการสืบสวนต่าง ๆ และจบลงด้วยการตัดสินจำคุก นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในที่สุด และหลังจากนั้นเมื่อ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้มีการยกเลิกนโยบายจำนำข้าวและเปลี่ยนแปลงรูปแบบนโยบายข้าวใหม่ที่มีความแตกต่างออกไป และการยกเลิกนโยบายดังกล่าวนี้เอง ได้มีนัยยะถึงการยกเลิกการจัดเรียงสถาบันของนโยบายจำนำข้าว ซึ่งได้สร้างเครือข่ายนโยบายไว้ตั้งแต่ในระดับชาติไปจนถึงระดับท้องถิ่น เพื่อใช้สำหรับจัดเรียงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมด้วย ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจมากยิ่งขึ้นถึงสภาพการจัดเรียงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมขบถก่อนหน้านี้ที่จะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายไปสู่รัฐบาลของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ชุดที่ 1 ผู้วิจัยจะอธิบายถึงรายละเอียดของการจัดเรียงสถาบันและการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทในสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งเป็นนโยบายที่ถูกยกเลิกไป ในส่วนถัดไปว่ามีรายละเอียดเช่นใด

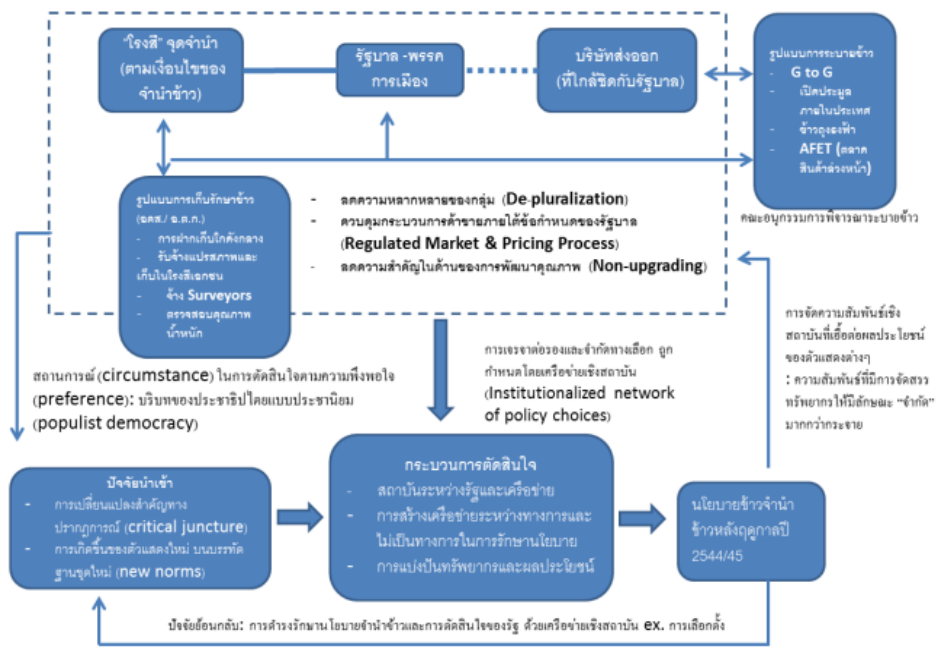
3.3 นัยยะของการล่มลงของนโยบายจำนำข้าว: การเปลี่ยนแปลงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชนบท

หลังจากที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้สั่งจำคุก นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ถือเป็น การปิดประตูนโยบายรับจำนำข้าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ คือนโยบายที่มีลักษณะที่มีการใช้กลไกรัฐเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดโดยให้ราคาซื้อที่สูงกว่าความเป็นจริงในท้องตลาดจะไม่มีฝ่ายใดนำเสนอ นโยบายที่มีสาระใกล้เคียงเช่นนี้ขึ้นมาอีกอย่างน้อยก็ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง จนกว่าจะมีเหตุการณ์สำคัญที่นำไปสู่ระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) อีกครั้ง ถึงจะเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ซึ่ง การล่มลงของนโยบายจำนำข้าวนี้ หมายถึงการล่มลงไปของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทที่ถูกออกแบบไว้ภายใต้ นโยบายจำนำข้าวของรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ด้วย

โดยสามารถอธิบายถึงลักษณะของการจัดเรียงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทในสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ดังนี้

งานวิชาการชิ้นหลักที่ศึกษาประเด็นดังกล่าวไว้คืองานของ วีระ หวังสัจจะโชค (2556) ได้ อธิบายว่าการเกิดขึ้นของนโยบายจำนำข้าวได้ทำให้เกิดการจัดเรียงสถาบันในรูปแบบเครือข่ายความสัมพันธ์ที่เป็น “ปัจจัยที่ไม่ใช่เศรษฐกิจ” แต่ส่งผลต่อพฤติกรรม “การตัดสินใจทางเศรษฐกิจ”

ของตัวแสดงต่าง ๆ ภายใต้การเมืองในกระบวนการนโยบายจำนำข้าว โดยเครือข่ายนี้มีการดำรงอยู่ได้ ผ่านการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและผลประโยชน์ระหว่างกันภายในเครือข่าย เพื่อเปลี่ยนจาก ความสามารถในการกำหนดราคาของการค้าข้าวระหว่างประเทศ มาสู่ความสามารถในการควบคุม ราคาภายในประเทศของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวโดยมีรัฐ ที่นำโดยพรรคการเมือง อย่างพรรคเพื่อไทยเป็นหัวใจหลักในการขับเคลื่อนการจัดความสัมพันธ์นี้ ซึ่งดำเนินไปภายใต้บริบท การเมืองแบบประชาธิปไตย โดยแบบแผนการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนนั้น มีลักษณะที่ รัฐกลายเป็นรัฐผู้ประกอบการที่รัฐเข้าไปทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจตั้งแต่การซื้อ การขาย เก็บรักษา และแลกเปลี่ยนข้าว ส่วนเอกชนกลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของของกลไกรัฐ มีหน้าที่เพียงปฏิบัติตาม นโยบายเท่านั้น เพราะเป็นทางเลือกที่ดีกว่าการแยกไปประกอบกิจการในระบบตลาดปกติ นอกจากนี้ เอกชนยังมีความจำเป็นต้องสร้างความใกล้ชิดกับรัฐและพรรคการเมืองเพื่อเข้าถึงฐานทรัพยากรใน กระบวนการนโยบาย ซึ่งแตกต่างจากการจัดความสัมพันธ์ในกระบวนการก่อนหน้านโยบายจำนำข้าว ที่ภาครัฐและเอกชนมีการทำงานร่วมกันแบบภาคี และมีการให้ราคาจำนำที่ต่ำกว่าราคาตลาด ทำให้ ชาวนามีทางเลือกได้ว่าจะเข้าร่วมกับรัฐหรือขายให้กับเอกชน ในขณะที่นโยบายจำนำข้าวที่ให้ราคา จำนำสูงกว่าราคาตลาด ทำให้ชาวนาไม่มีทางเลือกอื่น นอกจากต้องนำไปขายกับรัฐ (วีระ หวังสัจจะ โโชค, 2556: 228) โดยสามารถอธิบายถึงเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวได้ดังนี้



ภาพที่ 9 การจัดสถาบันของนโยบายจำหน่ายข้าวหลังฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2544/2545 (วีระ หวังสัจจะโชค, 2556: 243)

จากแผนภาพจะเห็นว่าการสร้างความสัมพันธ์ในเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำหน่ายข้าว ประกอบด้วยตัวแสดงหลัก 4 ตัวแสดงได้แก่ เริ่มตั้งแต่รัฐบาลโดยมีพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำในการควบคุมและบริหารกลไกของคหวิพของรัฐ (state entity) อย่างหน่วยงานราชการต่าง ๆ รวมทั้งโรงสีที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของนโยบายจำหน่ายข้าว และกลุ่มธุรกิจส่งออกข้าวที่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาล ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในเครือข่ายทำให้การตัดสินใจของตัวแสดงไม่ได้มาจากเหตุผลทางเศรษฐกิจอีกต่อไป แต่การตัดสินใจเป็นไปภายใต้เหตุผลทางการเมือง โดยมีภาครัฐ ประกอบด้วย รัฐบาล พรรคการเมือง ที่ได้จัดรูปแบบความสัมพันธ์ขึ้นมาใหม่ให้กลุ่มธุรกิจค้าข้าวทั้งภายในและต่างประเทศที่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาล เข้ามามีบทบาทในการนำนโยบายจำหน่ายข้าวไปปฏิบัติ ส่วนการสร้างบรรทัดฐานในเครือข่ายจำหน่ายข้าว เกิดจากการดำเนินนโยบายที่มีภาครัฐ นำโดยพรรคการเมืองอย่างพรรคไทยรักไทย เป็นตัวกลางในการตัดสินใจเชิงนโยบาย และมีภาคเอกชนที่ประกอบด้วย โรงสีและบริษัทส่งออก เข้ามาร่วมด้วย แต่ได้เปลี่ยนบทบาทกลายเป็นส่วนหนึ่งของกลไกของรัฐ รูปแบบความสัมพันธ์นี้เองทำให้ราคาข้าวแทนที่จะถูกกำหนดจากตลาดโลกและกลุ่มผู้ส่งออกตามกลไกตลาด กลับไปอยู่ที่การควบคุมของสถาบันภายในประเทศ (วีระ หวังสัจจะโชค, 2556: 244)

ซึ่งผลของการจัดสถาบันภายใต้นโยบายจำนำข้าวเช่นนี้ได้ส่งผลสะท้อนต่อสังคมชนบทสามด้านด้วยกัน ได้แก่ (วีระ หวังสัจจะโชค, 2555: 195–201)

ด้านที่หนึ่ง การควบคุมสังคมเพื่อเป้าหมายทางการเมือง กล่าวคือ มีการกำหนดราคาให้สูงมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไป โดยมีเป้าหมายคือ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อความชอบธรรมต่อรัฐบาลและคะแนนนิยมในช่วงเลือกตั้งใหม่

ด้านที่สอง การควบคุมคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบทให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างเสรี แต่กลับต้องผูกพันใกล้ชิดกับราคาผลผลิตข้าวกลไกตลาด ส่งผลให้พบปัญหาในด้านของรายได้ และเมื่อเข้าโครงการรับจำนำกับภาครัฐ แม้ว่าชาวนาจะสามารถตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผล แต่ในการนำข้าวไปขายให้กับรัฐต้องเสียค่าดำเนินการหลายขั้นตอน แม้จะได้ราคาขายข้าวที่สูง แต่รายได้ที่รับจริงกลับไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต นอกจากนี้ในขั้นตอนและกระบวนการที่ซับซ้อนในการเข้าร่วมโครงการ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทมีความใกล้ชิดกันมากและหน่วยงานของรัฐเข้าควบคุมกระบวนการค้าข้าวของเกษตรกร

ด้านที่สาม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมชนบทเกิดสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน และชาวนาไม่สามารถออกจากกระบวนการจำนำข้าวได้ เนื่องจากนโยบายจำนำข้าวเป็นช่องทางเดียวในการรับเงินกู้ในราคาจำนำที่สูงกว่าตลาดมาก ชาวนาจึงไม่สามารถเกิดการต่อต้านในชีวิตประจำวัน (everyday resistance) เพราะกลุ่มชาวนาในสังคมชนบทถูกทำให้เห็นด้วยและเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มที่ต้องพึ่งพิงรัฐ

เพราะฉะนั้นการเข้าไปแทรกแซงรัฐในการควบคุมสังคมชนบทจึงไม่ใช่การเข้าไปกดขี่ขูดรีดเกษตรกรโดยตรง แต่เป็นการกระทำผ่านนโยบายสาธารณะในการควบคุมกลไกราคาข้าวที่กระทบถึงค่าครองชีพทั้งหมดของชาวนา เพื่อให้มีรายได้มากขึ้นชาวนาจึงมีความจำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการรับจำนำข้าวที่ให้ราคาจำนำสูงกว่าราคาท้องตลาด ซึ่งภายใต้นโยบายดังกล่าวเกษตรกรต้องเข้าไปผูกพันกับกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ของรัฐอย่างแนบแน่น เพราะฉะนั้นความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงเป็นรูปแบบสถาบันที่รัฐควบคุมสังคมชนบทด้วยนโยบายจำนำข้าว ไม่ใช่การควบคุมผ่านการบังคับทางกายภาพหรือกฎหมาย แต่เป็นการควบคุมในระดับมหภาคผ่านนโยบายสาธารณะและระบบเศรษฐกิจใหม่

โดยสามารถสรุปการจัดสถาบันภายใต้โครงการรับจำนำข้าวอธิบายออกเป็นตารางได้ดังนี้

ด้าน	รายละเอียด
1. บริบทการเมือง	ระบอบประชาธิปไตย
2. ตัวแสดงสำคัญในการตัดสินใจ	รัฐและพรรคการเมือง
3. บรรทัดฐาน	- เน้นผลลัพธ์ (output): การช่วยเหลือเรื่องปัจจัยราคา - รัฐเป็นตัวแสดงสำคัญในการแทรกแซงกลไกราคา ภายใต้แนวคิดเรื่องการบูรณาการ
4. กลไกรัฐในการดำเนินนโยบาย	รัฐจัดการทั้งกระบวนการจำนำข้าว และทำหน้าที่กึ่งผู้ประกอบการในการรับและระบายข้าว
5. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน	รัฐเล่นบทบาทเป็นรัฐผู้ประกอบการ เอกชนเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐ
6. ผลลัพธ์ของการจัดสถาบัน	รัฐนิยม (statism)

ตารางที่ 11 การจัดสถาบันของนโยบายจำนำข้าวในสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

(วีระ หวังส์จจะโชค, 2556: 233-236)

การจัดสถาบันภายใต้นโยบายจำนำข้าวที่อธิบายมาทั้งหมดข้างต้น ต้องล้มลงไปหลังจากที่เกิดวิกฤติขึ้นในนโยบายดังกล่าว จนนำไปสู่การทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวใหม่ทั้งหมด และนำไปสู่การจัดสถาบันระหว่างรัฐกับสังคมชนบทในรูปแบบใหม่ที่แตกต่างออกไปจากรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งจะอธิบายในส่วนดังกล่าวในรายละเอียดในบทที่สี่

3.4 รูปแบบของนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

ในส่วนนี้จะอธิบายถึงรูปแบบของนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่เริ่มเข้ามาบริหารประเทศนับตั้งแต่การรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบนโยบายข้าวที่เน้นการอุดหนุนให้กับชาวนาในรูปแบบครบวงจร มากกว่าที่จะเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดแบบโดยตรง ซึ่งในส่วนนี้มีโครงสร้างการอธิบายดังนี้

1. ภาพรวมของนโยบายข้าวของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
2. ข้อสังเกตในลักษณะของนโยบายข้าวภายหลังวิกฤติการณ์โครงการจำนำข้าว

3.4.1 ภาพรวมของนโยบายข้าวของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

ในช่วงที่ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมานั้น ได้มีการเข้ามาวางยุทธศาสตร์ในการบริหารประเทศใหม่ทั้งหมด ภายใต้การออกแบบแผนสามระดับ ซึ่งมีลักษณะดังนี้

ระดับของแผน



ภาพที่ 10 แผนสามระดับที่ถูกวางไว้ในสมัยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) สำหรับจัดระเบียบการบริหารจัดการประเทศ

(สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562a: 1)

จากแผนภาพที่ 10 จะเห็นว่ารัฐบาลมีการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ในฐานะแผนระดับที่หนึ่งซึ่งเป็นกรอบสำคัญในการจัดทำแผนต่าง ๆ คือแผนในระดับที่สองและสาม ให้สอดคล้องและบูรณาการกันตามหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 มาตราที่ 65 (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562a: 2) โดยสามารถทำความเข้าใจแผนในแต่ละระดับได้ดังนี้ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562b: 1-2)

แผนระดับที่หนึ่ง ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นสิ่งที่สามารถใช้กับแผนในระดับที่หนึ่งเท่านั้น เพราะตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล จะใช้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ของการบริหารประเทศ

แผนระดับที่สอง ประกอบด้วยแผนสี่แผนด้วยกัน ได้แก่

- แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ หมายถึง แผนแม่บทเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ
- แผนปฏิรูปประเทศ หมายถึง แผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ตามพระราชบัญญัติ แผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หมายถึง แผนสำหรับถ่ายทอดยุทธศาสตร์ชาติสู่กรอบและแนวทางในการพัฒนาประเทศในแต่ละช่วงระยะเวลา 5 ปี
- แผนความมั่นคง หมายถึง นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นนโยบายและแผนหลักของชาติที่เป็นกรอบหรือทิศทางในการดำเนินการป้องกัน แจ่งเตือน แก้ไข หรือระงับยับยั้งภัยคุกคามเพื่อธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงแห่งชาติ

แผนระดับที่สาม หมายถึง แผนที่จัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของแผนระดับที่หนึ่ง และแผนระดับที่สอง ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรือจัดทำขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด หรือจัดทำขึ้นตามพันธกรณีหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศ

ซึ่งภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ก็จะประกอบด้วยยุทธศาสตร์ในแต่ละด้านต่าง ๆ อีก 6 ด้าน ได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง (2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน (3) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ (4) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม (5) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และ (6) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ (ราชกิจจานุเบกษา, 2561, 13 ตุลาคม : 8) โดยในยุทธศาสตร์ชาติได้ระบุเป้าหมายของการดำเนินนโยบายไว้ดังนี้

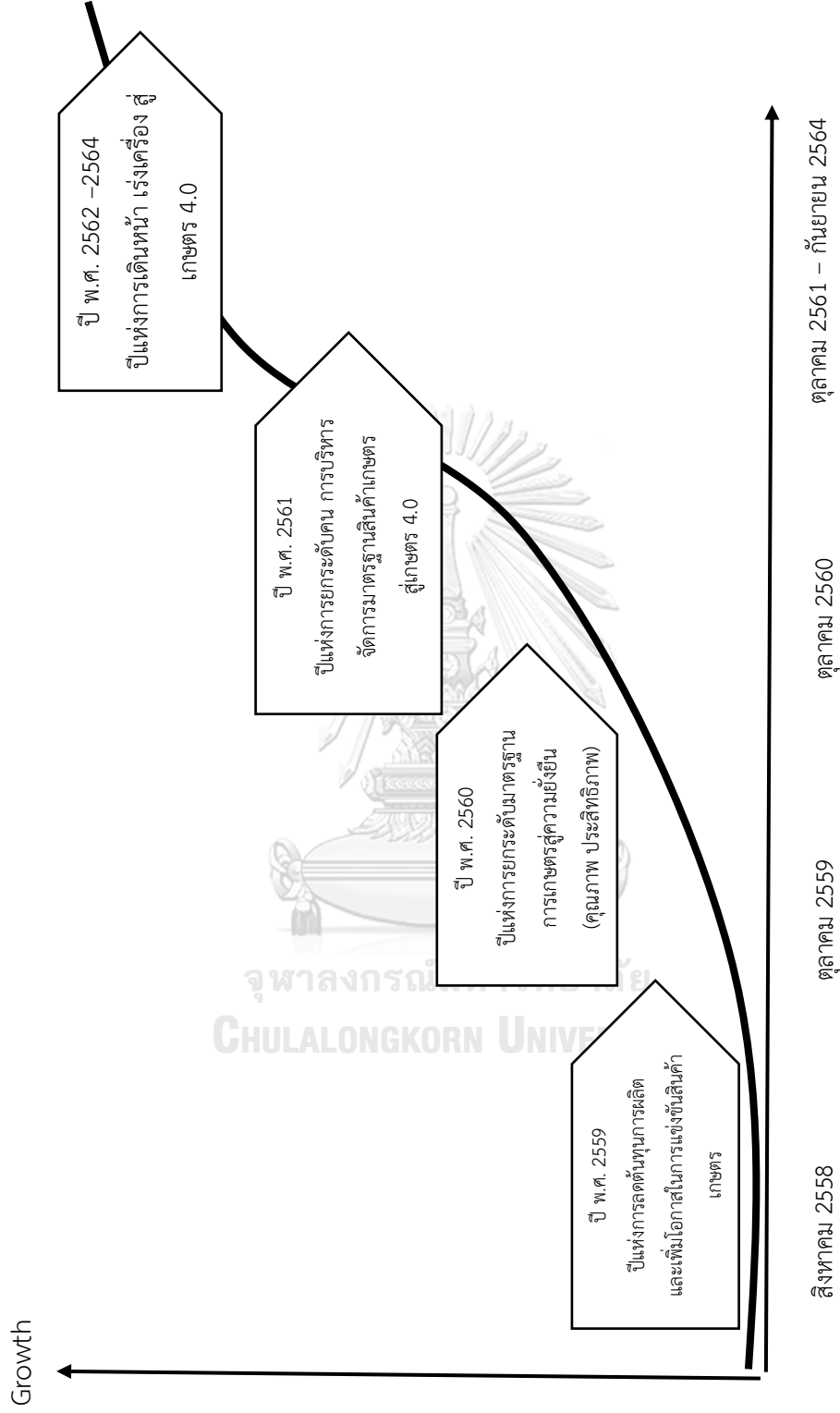
“เพื่อให้ประเทศไทยสามารถยกระดับการพัฒนาให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และเป้าหมายการพัฒนาประเทศข้างต้น จึงจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศระยะยาวที่จะทำให้ประเทศไทยมีความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายในและภายนอกประเทศในทุกมิติทุกรูปแบบและทุกระดับ ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการของประเทศ ได้รับการพัฒนายกระดับไปสู่การใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมในการสร้างมูลค่าเพิ่ม...” (ราชกิจจานุเบกษา, 2561, 13 ตุลาคม : 8)

โดยการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีนี้เองถือเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีนัยยะสำคัญอย่างยิ่งหลังจากที่นโยบายจำนำข้าวทุกเมล็ดในสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ถูกล้มลงไป เพราะการกำหนดยุทธศาสตร์ดังกล่าวตามแนวคิดเรื่องแผนสามระดับในการบริหารจัดการ

ประเทศของ คสช. จะเข้ามาทำงานในฐานะตัวแทนของภาพที่รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ต้องการเห็นประเทศไทย ในกรณีนี้คือในภาคการเกษตร มีรูปแบบและลักษณะอย่างไรต่อไปหลังจาก ที่นโยบายจำนำข้าวปิดฉากลงไปและในอนาคตถัดไปหลังจากนี้อีก 20 ปี เพราะตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 65 ได้ระบุให้ทุกฝ่ายที่เข้าต้องปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การเกิดขึ้นของแผนสามระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร คือการวางบรรทัด ฐานใหม่ อันเป็นรากฐานสำคัญของการวางรูปแบบนโยบายของภาคการเกษตรไทยตั้งแต่ปัจจุบันไป จนถึงอนาคตตามที่ยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้วางไว้ ซึ่งผู้วิจัยจะอธิบายถึงการก่อตัวของบรรทัดฐาน ดังกล่าวในรายละเอียดอีกครั้งในส่วนของบทที่สี่ ในประเด็นเรื่องการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการ นานาแปลงใหญ่ในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

ยกตัวอย่างการทำงานของแผนสามระดับคือ เพื่อเป็นการดำเนินการให้สอดคล้องกันกับ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และเพื่อเป็นการวางรากฐานการพัฒนาในระยะยาวอันจะนำไปสู่การพัฒนา และแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้จัดทำยุทธศาสตร์เกษตรและ สหกรณ์ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ในฐานะแผนระดับที่สาม เพื่อเป็นกรอบการดำเนินงานในการ พัฒนาภาคการเกษตรให้สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ซึ่งนอกจากจะการ กำหนดยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะมีความสอดคล้องกันกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561–2580) ทั้ง 6 ยุทธศาสตร์แล้วนั้น ยุทธศาสตร์ดังกล่าวของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังมีความสอดคล้องกันกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 แผนปฏิรูปของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ซึ่งเป็นเป้าหมายการพัฒนาในระดับโลกขององค์การ สหประชาชาติอีกด้วย (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559 –b: 2)

นอกจากนี้ในแผนระดับที่สาม คือแผนของระดับหน่วยงานที่รับผิดชอบในเฉพาะด้านต่าง ๆ ออกมาเพื่อสนับสนุนแผนระดับที่สองและแผนระดับที่หนึ่ง ในด้านการเกษตรพบว่าในปี พ.ศ. 2559 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีการออกแผนการขับเคลื่อน “Smart Agriculture curve” ใน ฐานะแผนขับเคลื่อนหลักในการดำเนินนโยบายทางด้านการเกษตรของรัฐบาลชุดดังกล่าว โดยใน เบื้องต้นนั้นแผนนี้เริ่มต้นดำเนินการตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2559 –2564 โดยสามารถอธิบายถึงรายละเอียด ถึงความเชื่อมโยงระหว่าง ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) และรายละเอียดของแผนการขับเคลื่อน Smart Agriculture curve ได้ดังนี้



ภาพที่ 12 แผนการขับเคลื่อนนโยบายทางด้านเกษตรภายใต้แนวคิด Smart Agriculture curve
(ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการสหกรณ์ที่ 1 จังหวัดปทุมธานี, 2561)

ซึ่งในส่วนของ Smart Agriculture curve นั้นมีรายละเอียดในการดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 – 2564 ดังนี้

ในปี พ.ศ. 2559 ให้เป็นปีแห่งการลดต้นทุนและเพิ่มโอกาสในการแข่งขันสินค้าเกษตร ประกอบด้วยนโยบาย (1) ศพก. (2) แปลงใหญ่ (3) โครงการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรมตามแผนที่การเกษตรเชิงรุก (Zoning by Agri-Map) (4) เกษตรปลอดภัย/เกษตรอินทรีย์

ในปี พ.ศ. 2560 ให้เป็นปีแห่งการยกระดับมาตรฐานการเกษตรสู่ความยั่งยืน (เน้นคุณภาพ ประสิทธิภาพ) ใช้นโยบายยกกระดาษ A4 ประกอบด้วย (1) ศพก. (2) แปลงใหญ่ (3) Zoning by Agri-Map (4) มาตรการสินค้าเกษตร/เกษตรอินทรีย์/เกษตร GAP (5) เกษตรทฤษฎีใหม่/เกษตรผสมผสาน (6) ธนาкарสินค้าเกษตร (7) แผนผลิตข้าวครบวงจร (8) จัดหาที่ดินทำกิน (ส.ป.ก. ยึดคืนที่ดิน ส.ป.ก.) และ (9) ระบบส่งน้ำกระจายน้ำ

โดยสามารถอธิบายแผนภาพการดำเนินงานตามนโยบายยกกระดาษ A4 ได้ดังนี้



ภาพที่ 13 การเชื่อมโยงงานตามนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ยกกระดาษ A4)

(สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สำนักประเมินผล, 2560: 3)

โดยคำว่า กระดาษ A4 นั้นคือคำที่ใช้เปรียบเทียบกับพื้นที่การเกษตรของไทยในปัจจุบันที่มีอยู่จำนวน 149 ล้านไร่ ซึ่งถือเป็นจำนวนที่มีอยู่จำกัด และภายใต้พื้นที่ที่จำกัดนี้ จะมีแนวทางในการ

พัฒนาหรือทำอย่างไรที่จะทำให้เกษตรกรไทยไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ นั่นคือเกษตรกรมีความภาคภูมิใจในอาชีพ มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีรายได้มั่นคง มีหนี้สินลดลง โดยวิธีการดำเนินการก็คือดำเนินการผ่านนโยบายทั้ง 9 นโยบายที่อธิบายไปข้างต้น ผ่านการบูรณาการร่วมมือกันระหว่างสี่ภาคส่วนหลัก ๆ คือเกษตรกร เจ้าหน้าที่ภาครัฐ ภาครัฐ และเอกชน ที่เข้ามาร่วมมือผ่านแนวคิดประชารัฐ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สำนักประเมินผล, 2560: 3-4) ทั้งนี้ในคู่มืออธิบายนโยบายยกกระดาษ A4 นั้นได้อธิบายถึงความเชื่อมโยงของแต่ละนโยบายไว้ดังนี้

“สามารถอธิบายความเชื่อมโยงได้คือ ใช้ ศพก. เป็นสถานที่เรียนรู้ นำไปสู่การผลิตร่วมกันแบบแปลงใหญ่ หากพื้นที่ที่เกษตรกรทำการผลิตอยู่ในปัจจุบันไม่เหมาะสม จะต้องมีการปรับเปลี่ยนไปสู่สินค้าที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่าโดยอาศัย Agri-Map เป็นเครื่องมือ เกษตรกรต้องผลิตสินค้าให้ได้คุณภาพตามมาตรฐาน GAP หรือพัฒนาสู่เกษตรอินทรีย์ ในขณะที่เดียวกันจะต้องสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรให้พออยู่พอกิน จะต้องทำเกษตรทฤษฎีใหม่ เกษตรผสมผสานควบคู่กันไป การทำเรือนกระจกสินค้าเกษตร ธนาการเมล็ดพันธุ์ การสร้างยุ้งฉางเพื่อให้เกษตรกรมีที่เก็บที่ฝากสินค้าโดยไม่ต้องเร่งขาย โดยสินค้าหลักคือ ข้าว ต้องดำเนินการผลิตตามแผนข้าวครบวงจร (เพื่อทำเป็นตัวอย่างให้เห็นถึงการจัดการสินค้าที่ครบวงจรตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทางเพื่อขยายผลต่อไปยังสินค้าอื่น) การทำการเกษตรจะต้องมีระบบส่งน้ำและกระจายน้ำให้ทั่วถึงเพื่อเพิ่มศักยภาพการผลิตรวมถึงเกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกิน จะต้องเร่งรัดการจัดสรรที่ดินของ ส.ป.ก. ทั้งพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเพื่อขยายผลที่ได้รับจากกรมป่าไม้ ที่ดินที่ยึดคืนตาม ม.44 และที่ดินเอกชนที่จะให้เกษตรกรเช่าทำกินตามแนวทางประชารัฐ นั้นเป็นการร้อยเรียงให้เห็นความเชื่อมโยงนโยบายของกระทรวง”(สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สำนักประเมินผล, 2560: 4)

ต่อมาคือปี พ.ศ. 2561 ให้เป็นปีแห่งการพัฒนาคน และยกระดับการบริหารจัดการ โดยมีเป้าหมายในการดำเนินการคือ (1) เน้นการบริหารจัดการด้วยนวัตกรรม และเทคโนโลยี (2) ความสมดุลของอุปสงค์และอุปทาน (3) มูลค่าสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้น (คุณภาพ ราคา และจำนวนผลิตภัณฑ์เกษตรแปรรูป) ทั้งนี้มีแนวคิดในการบริหารจัดการดังนี้

1. บริหารจัดการสินค้าเกษตรที่สำคัญแบบครบวงจร ใช้เทคโนโลยีนวัตกรรม องค์กรความรู้และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

2. พัฒนา Smart Production (ผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพสูง มีความปลอดภัย และมีความสามารถในการแข่งขัน) ออกสู่ตลาด

3. พัฒนา Smart Farmer และ Smart Officer ให้เป็นมืออาชีพรองรับเกษตร 4.0

4. สร้างการรับรู้โดยเน้น Information Operation (IO)

5. เน้นการทำงานแบบบูรณาการ

ในส่วนของนโยบายนั้นจะใช้นโยบายแบบยกระดาศบวค (A4 Plus Policy) ร่วมกันกับนโยบายการบริหารการจัดการสินค้าเกษตรแบบครบวงจร ร่วมกันกับการใช้เทคโนโลยี นวัตกรรมและองค์ความรู้ โดยใช้ตัวชี้วัดคือ วัดจากจำนวนงานวิจัยเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่นำไปใช้ประโยชน์ ความสมดุลของอุปสงค์และอุปทานในสินค้าเกษตร และดัชนีรายได้เกษตรกร ทั้งนี้ในแต่ละนโยบายมีแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบดังนี้

นโยบาย	หน่วยงานหลักของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรมการข้าวเป็นหน่วยงานสนับสนุน	
		หลัก	สนับสนุน
1. ศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร	กรมส่งเสริมการเกษตร	สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว	-
2. แปลงใหญ่	กรมส่งเสริมการเกษตร	สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว	กพภ./กรข.
3. บริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรม (Zoning by Agri-Map)	กรมพัฒนาที่ดิน	ศสส./ สนย.	-
4. เกษตรอินทรีย์	กรมวิชาการเกษตร	กพภ.	กรข.
5. เกษตรทฤษฎีใหม่	สป.กษ.	กคร.	-
6. แผนการผลิตข้าวครบวงจร	กรมการข้าว	สนย.	สสข./กพภ./ กมข./กวข./ กรข.
7. แผนงาน Smart Farmer	สถาบันเกษตรกร สป.กษ.	สสข.	-
8. แผนงาน Smart Officer	สถาบันเกษตรกร สป.กษ.	สบก.	-
9. มาตรฐานสินค้าเกษตร	มกอช.	กรข./กพภ.	-

นโยบาย	หน่วยงานหลักของ กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์	กรมการข้าวเป็นหน่วยงาน สนับสนุน	
		หลัก	สนับสนุน
10. จัดหาที่ดินทำกิน	ส.ป.ก.	-	-
11. ระบบส่งน้ำ/กระจายน้ำ	กรมชลประทาน	-	-
12. ธนาคารสินค้าเกษตร	กรมส่งเสริมสหกรณ์	กมข.	-
13. ยกระดับสหกรณ์ให้เข้มแข็ง	กรมส่งเสริมสหกรณ์	-	-

ตารางที่ 12 การขับเคลื่อนนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปี พ.ศ. 2561

ภายใต้แผนการขับเคลื่อน Smart Agriculture Curve

(กรมการข้าว สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว, 2560: 3)

โดยในส่วนของประเด็นหลักที่เกี่ยวข้องกับนโยบายข้าวโดยตรงนั้น คือนโยบายแผนการผลิตข้าวครบวงจร ที่มีหน่วยงานรับผิดชอบหลักคือกรมการข้าว โดยแผนดังกล่าวนี้ได้เริ่มดำเนินงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 โดยการดำเนินงานภายใต้แผนนี้ประกอบด้วย 5 ช่วง ได้แก่ 1) ช่วงการกำหนดอุปสงค์และอุปทาน 2) ช่วงการผลิต 3) ช่วงการเก็บเกี่ยวและหลังเก็บเกี่ยว 4) ช่วงการตลาดในประเทศ และ 5) ช่วงการตลาดต่างประเทศ และในแต่ละช่วงนั้นก็ก็จะประกอบด้วยนโยบายย่อยอีก ดังนี้

1) ช่วงการกำหนดอุปสงค์และอุปทาน

- การกำหนดความต้องการทางการตลาด (demand) และปริมาณการผลิต (supply) การวางแผนการผลิตข้าว ผ่านการประกาศพื้นที่ส่งเสริมการปลูกข้าวปีละ 2 ครั้ง คือ รอบที่ 1 (1 พฤษภาคม – 31 พฤษภาคม) และรอบที่ 2 นาปรัง (1 พฤศจิกายน – 30 เมษายน)

2) ช่วงการผลิต

- มีการวางแผนการผลิตข้าว โครงการที่เกี่ยวข้องในช่วงนี้ได้แก่ โครงการเพิ่มประสิทธิภาพบริหารจัดการผลผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร การขึ้นทะเบียนผู้ปลูกข้าว การจัดการปัจจัยการผลิต ได้แก่ โครงการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ดี โครงการควบคุมปัจจัยการผลิตที่จำหน่าย และควบคุมค่าเช่าที่นา การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าวในพื้นที่นาเหมาะสม เช่น โครงการส่งเสริมระบบการเกษตรแปลงใหญ่ โครงการส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์ ส่งเสริมระบบการเกษตรแบบแม่นยำสูง โครงการส่งเสริมการผลิตข้าวหอมมะลิคุณภาพชั้นเลิศ โครงการ

จัดรูปที่ดินและปรับพื้นที่นา เป็นต้น การควบคุมปริมาณการผลิตข้าว เช่น การบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรม (Zoning by Agri-Map) โดยให้มีการปรับเปลี่ยนการผลิตข้าวเป็นพืชไร่/ไม้ผล/ปศุสัตว์/หญ้าอาหารสัตว์/ผสมผสาน/ประมง การพัฒนาชาวนา ได้แก่ โครงการเกษตรปราดเปรื่อง โครงการสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรชาวนาและชาวนารุ่นใหม่ โครงการศูนย์การเรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร การประกันความเสี่ยงการผลิตข้าว ได้แก่ โครงการประกันภัยชาวนาปี

3) ช่วงการเก็บเกี่ยวและหลังเก็บเกี่ยว

- เข้าไปบริหารจัดการรถเกี่ยวนาข้าว ผ่านการบริหารจัดการแอปพลิเคชันรถเกี่ยวนาข้าวและประชาสัมพันธ์
- การยกระดับเกษตรกรและผู้ประกอบการ ผ่านการจัดวางระบบ GMP/HACCP ให้โรงสี จัดโครงการโรงสีดีดดาว ส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมข้าวและการเพิ่มมูลค่าข้าว

4) ช่วงการตลาดในประเทศ

- การชะลอผลผลิตออกสู่ตลาด ได้แก่ โครงการสินเชื่อเพื่อรวบรวมข้าวและสร้างมูลค่าเพิ่มโดยสถาบันเกษตรกร โครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปี โครงการชดเชยดอกเบี้ยให้ผู้ประกอบการในการเก็บสต็อก การสร้างความเป็นธรรมทางการค้า ได้แก่ การตรวจสอบเครื่องชั่งน้ำหนักและปิดป้ายราคาซื้อ การส่งเสริมการซื้อขายผ่านตลาดพันธะสัญญา การพัฒนาตลาดสินค้าข้าว ได้แก่ โครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์และข้าว GAP การรณรงค์การบริโภคข้าวและการประชาสัมพันธ์ เชื่อมโยงข้อมูลข้าวสี GI อินทรีย์ให้ตรงตามความต้องการตลาด ส่งเสริมการต่อยอดผลิตภัณฑ์และสินค้าแปรรูป ส่งเสริมตลาดออนไลน์

5) ช่วงการตลาดต่างประเทศ

- การชะลอผลผลิตออกสู่ตลาด ได้แก่ การทำ G to G การเจรจาขยายตลาดข้าว และเร่งทำตลาดเชิงรุกตลาดศักยภาพ
- ส่งเสริมภาพลักษณ์ ประชาสัมพันธ์ข้าว/ผลิตภัณฑ์ข้าว/นวัตกรรม ผ่านการประชาสัมพันธ์ข้าวหอมมะลิให้ถึงกลุ่มผู้นำเข้า
- สร้างการรับรู้และขยายข้าวตลาดเฉพาะ ผ่านการประชาสัมพันธ์ข้าวตลาดเฉพาะให้ถึงกลุ่มผู้นำเข้า

ส่วนในปี พ.ศ. 2562 – 2564 นั้น ให้เป็นปีแห่งการเดินหน้าและเร่งเครื่อง (Marching and Accelerating) ไปสู่เกษตร 4.0 ทั้งนี้แนวคิดในการดำเนินนโยบายมาจาก

1. ต้องการขยายผลนโยบาย A4 Plus และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
2. สร้างอุปสงค์ให้มากกว่าอุปทานด้วยการสนับสนุนสินค้าเกษตรไทยให้กว้างขวางในต่างประเทศ
3. มีการบริหารจัดการแบบธุรกิจเกษตร บริหารการตลาด และการพัฒนาผลิตภัณฑ์ต่อเนื่องหรือเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (Creative Economy)
4. สร้างการรับรู้โดยเน้น Information Operation (IO)
5. เน้นการทำงานแบบบูรณาการ

ส่วนเป้าหมายของการดำเนินงานคือต้องการเข้าไปลดช่องว่างระหว่างเกษตร 1.0 เกษตร 2.0 เกษตร 3.0 เกษตร 4.0 ต้องการให้เกษตรกรมีรายได้เงินสดสุทธิทางการเกษตรเพิ่มขึ้น เกษตรกร/สถาบันเกษตรกรมีความเข้มแข็ง ฟังพาตัวเองได้และมีความมั่นคง และสุดท้ายคือต้องการให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรการเกษตร (ดิน น้ำ) และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ในส่วนของนโยบายที่จะดำเนินการนั้นประกอบด้วย นโยบายยกกระดาน A4 ร่วมกับกับนโยบายบริหารจัดการสินค้าเกษตรครบวงจร และเทคโนโลยี/นวัตกรรม/องค์ความรู้ ภายใต้ตัวชี้วัดคือ (1) ดัชนีความผาสุกของเกษตรกร (2) รายได้เงินสดสุทธิทางการเกษตร (3) GDP ภาคการเกษตร (4) จำนวนงานวิจัยเทคโนโลยี และนวัตกรรมที่นำไปใช้ประโยชน์ (5) ทรัพยากรการเกษตรที่มีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

จากที่อธิบายมาทั้งหมดข้างต้นถึงภาพรวมของนโยบายข้าวของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จะเห็นว่านโยบายที่ออกมานั้นไม่ได้เป็นนโยบายที่ออกมาในลักษณะเดียว ๆ หรือโดดเด่นเพียงนโยบายใดนโยบายหนึ่งเท่านั้น ในทางตรงข้ามแต่ละนโยบายที่ออกมาล้วนมีความเชื่อมโยงกันและสอดคล้องกันตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่ได้กำหนดให้รัฐต้องมีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ¹¹ และมาถึงยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม¹² ซึ่งเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์

¹¹ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาตินั้นมาจากมาตรา 65 ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่ระบุว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว” (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, 6 เมษายน)

¹² ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีที่ออกมาโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นั้นได้กำหนดว่าหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินนโยบายและปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติด้วย มิเช่นนั้นจะมิบังโทษ ซึ่งปรากฏอยู่ใน

เกษตรและสหกรณ์ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ในยุทธศาสตร์ที่ 2 การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและยกระดับมาตรฐานสินค้าเกษตร ซึ่งมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสินค้าเกษตรตลอดโซ่อุปทาน (นราภรณ์ เขยชุม, 2562: 1) ภายใต้แผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) และนโยบายรัฐบาลภายใต้วิสัยทัศน์ “ภาคเกษตรก้าวไกลด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม ตลาดนำการผลิต ชีวิตเกษตรกรมีคุณภาพ ทรัพยากรการเกษตรมีความสมดุลและยั่งยืน” โดยโครงการแปลงใหญ่นั้น อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 2 ที่เน้นด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสินค้าเกษตรตลอดโซ่อุปทาน (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2559: 64) และยังคงสอดคล้องกันกับ แผน Smart Agriculture Curve ที่ดำเนินการในปี พ.ศ. 2559 –2564 อีกด้วย

เพราะฉะนั้นจากที่อธิบายถึงภาพรวมของนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มาทั้งหมดข้างต้น สามารถสรุปลักษณะร่วมของนโยบายต่าง ๆ ได้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง รัฐทำการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวผ่านการออกนโยบายอุดหนุนแบบครบวงจรแทนที่จะเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดแบบโดยตรง กล่าวคือหลังจากวิกฤติที่เกิดขึ้นใน

พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 หมวดที่ 3 การติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผล ในมาตรา 26 วรรคแรกที่ระบุว่า “ในกรณีที่ความปรากฏต่อคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่าการดำเนินการใดของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บทให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้หน่วยงานของรัฐนั้นทราบถึงความไม่สอดคล้องและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุง และเมื่อหน่วยงานของรัฐดำเนินการแก้ไขปรับปรุงประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง” และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ดำเนินการทำตามอีกนั้นในมาตรา 26 วรรคสอง ระบุไว้ดังนี้ “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือไม่แจ้งการดำเนินการให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทราบภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติรายงานให้คณะกรรมการทราบเพื่อพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและสั่งการต่อไป เว้นแต่เป็นกรณีของหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระหรือองค์กรอัยการ ให้แจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐขององค์กรดังกล่าวเพื่อพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป” โดยบทลงโทษของหน่วยงานรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามนั้นปรากฏอยู่ในมาตรา 25 ดังนี้ “...มีมติสั่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการกับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นตามหน้าที่และอำนาจให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพักงาน หรือสั่งให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไว้ก่อน หรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่งต่อไป” รวมถึงบทลงโทษยังปรากฏอยู่ในมาตรา 26 วรรคสามด้วย กล่าวคือ “...ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป” (ราชกิจจานุเบกษา 2560, 31 กรกฎาคม)

โครงการรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้เลือกที่จะใช้นโยบายในรูปแบบอื่นในการเข้าไปสนับสนุนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวแทนที่จะเข้าไปกำหนดราคารับจำนำที่สูงกว่าราคาท้องตลาดแบบรัฐบาลชุดก่อนหน้า โดยลักษณะของนโยบายนั้น เป็นลักษณะของการเข้าไปบริหารจัดการข้าวแบบตลอดห่วงโซ่อุปทาน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นผลสะท้อนที่ชี้ให้เห็นถึงการวางบรรทัดฐานในการดำเนินนโยบายทางการเกษตรจากแผนสามระดับของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ อันเป็นรากฐานสำคัญในการวางนโยบายเกี่ยวกับด้านการเกษตรของรัฐบาลชุดต่อไปที่จะเข้ามาบริหารประเทศ ยกตัวอย่างแผนในระดับที่สามที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายข้าวดังนี้

1. ยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ 20 ปี (พ.ศ. 2560 เช่น ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและยกระดับมาตรฐานสินค้าเกษตร ซึ่งมีแนวทางในการพัฒนาคือ (1) พัฒนาประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพมาตรฐานสินค้า (2) ส่งเสริมการเกษตรตลอดโซ่อุปทานสอดคล้องกับความต้องการของตลาด (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2560a: 7)

2. แผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) เช่น ในยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสินค้าเกษตรตลอดโซ่อุปทาน ที่มีเป้าหมายคือมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ขยายตัวเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 2.5 โดยการผลิตสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์มีประสิทธิภาพและคุณภาพมาตรฐานเพิ่มขึ้น ยกตัวอย่างแนวทางในการดำเนินการดังกล่าวเช่น ส่งเสริมให้เกษตรกรผลิตสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐานรองรับความต้องการของตลาด สนับสนุนการปรับเปลี่ยนการผลิตตามศักยภาพความเหมาะสมของพื้นที่และความต้องการของตลาด (Zoning by Agri-Map) สร้างความตระหนักถึงความสำคัญของระบบการผลิตที่ดีตลอดโซ่อุปทาน เช่น GAP, GMP, HACCP เป็นต้น (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2560a: 60–62)

3. แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร ช่วงการกำหนดอุปสงค์และอุปทาน กล่าวคือ ภายใต้แผนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการคือเพื่อให้มีการบริหารจัดการข้าวโดยใช้หลักการตลาดนำการผลิต วางแผนการผลิตข้าวให้เกิดความสมดุลกับความต้องการของตลาด เพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการผลิตข้าว และรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก ซึ่งแผนดังกล่าวจะแบ่งการดำเนินงานเป็น 5 ช่วง ได้แก่ (1) ช่วงการกำหนดอุปสงค์และอุปทาน (2) ช่วงการผลิต (3) ช่วงการเก็บเกี่ยวและหลังเก็บเกี่ยว (4) ช่วงการตลาดในประเทศ และ (5) ช่วงการตลาด (กรมการข้าวและกรมการค้าภายใน, 2562: 1–4)

นอกจากนี้แนวคิดเรื่องการช่วยเหลือเกษตรกรแบบตลอดห่วงโซ่อุปทานแบบครบวงจรของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ นั้น ยังปรากฏให้เห็นอยู่ในการตั้งกระทู้ถาม-ตอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) อีกด้วย เช่น การตั้งกระทู้ถามเรื่อง โครงการเกษตรครบวงจรในสถานการณ์

ภัยแล้ง เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2559 ในการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 25/2559 โดย นายกิตติศักดิ์ รัตนวราหะ ที่ได้นำเสนอว่าภายใต้ปัญหาที่เกษตรกรต้องเผชิญ โดยเฉพาะภัยแล้งนั้น ควรที่จะมีการพัฒนารูปแบบการทำการเกษตรของเกษตรกรให้เป็นแบบรูปแบบของ “การเกษตรครบ วงจร” ให้มากขึ้น ผ่านการสร้างความรู้ความเข้าใจให้ประชาชนทำการเกษตร โดยคำนึงถึง สถานการณ์ด้านการตลาด ความเปลี่ยนแปลงของปัจจัยการผลิต สภาพภูมิอากาศ ตลอดจนการ เชื่อมโยงการผลิตให้ครบวงจร และการรวมกลุ่มเพื่อใช้อำนาจต่อรองในการจำหน่ายผลผลิตทางการ เกษตรซึ่งการเกษตรครบวงจรนี้จะสามารถช่วยแก้ปัญหาให้แก่เกษตรกรได้ โดยในส่วนนี้ พลเอก ฉัตรชัย สาริกัลยะ ได้อธิบายว่าปัจจุบันกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีนโยบายในการแก้ไขปัญหา และบูรณาการการเกษตรให้ครบวงจรด้วยการลดต้นทุนและเพิ่มโอกาสในการแข่งขันซึ่งกำลัง ดำเนินการอยู่ประกอบด้วย (1) การจัดการข้อมูล (Data) โดยการจัดทำแผนที่เกษตรเชิงรุก (2) การ สร้างศูนย์การเรียนรู้ทั่วประเทศ ทุกอำเภอ จำนวน 82 ศูนย์ (3) ส่งเสริมให้มีการรวมตัวทำเกษตร แปลงใหญ่ (4) การยกระดับมาตรฐาน การทำให้สินค้าเกษตรนั้นมีมาตรฐาน (5)) นโยบายซิงเกิล คอมมานด์ (Single command)

เพราะฉะนั้นจากข้างต้นจะเห็นว่าภายใต้ยุทธศาสตร์/แผนการดำเนินการดังกล่าว ปรากฏให้เห็นถึงแนวทางในการช่วยเหลือของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่เน้นให้ความช่วยเหลือ เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวแบบตลอดห่วงโซ่อุปทาน ตั้งแต่การเริ่มต้นการเก็บเกี่ยว จนถึงการสีแปร สภาพ โดยเน้นให้เกษตรกรพัฒนาคุณภาพข้าว พัฒนาการทำการตลาด มากกว่าที่รัฐจะเข้าไป แทรกแซงกลไกตลาดเพื่อกำหนดราคาให้แบบโดยตรงให้กับเกษตรกร (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักวิชาการ, ม.ป.ป.)

ประการที่สอง การดำเนินนโยบายมีลักษณะของการร่วมมือแบบบูรณาการระหว่าง ภาครัฐกับเอกชนผ่านแนวคิดประชารัฐ กล่าวคือ รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการ ดำเนินนโยบายเกษตรแบบประชารัฐ โดยคำว่าประชารัฐนั้น พลเอก ประยุทธ์ ได้อธิบายว่า “*ประชา รัฐหมายถึงการที่นายกรัฐมนตรี ซึ่งก็คือรัฐยื่นมือเข้ามาช่วยประชาชนเพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นของ ประเทศตั้งแต่ระดับฐานราก*” โดยในภาพรวมรัฐบาลใช้คำนี้เพื่อสื่อถึงความเป็นพันธมิตรของภาครัฐ เอกชน และสาธารณะ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจระดับท้องถิ่น (The Nation, 1 October 2015; ประจักษ์ ก้องกีรติ และวิระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, 2561: 24) ซึ่งในส่วน ของนโยบายข้าวของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ความร่วมมือดังกล่าวปรากฏในนโยบาย อย่างโครงการเกษตรแปลงใหญ่ ที่หนึ่งในมาตรการการดำเนินการของรัฐบาล คือการเข้าไปส่งเสริม ด้านการจัดการตลาดผ่านการเชื่อมโยงตลาดระหว่างชุมชนกับผู้ประกอบการเพื่อวางแผนการตลาด การกำหนดชนิด/ปริมาณ/คุณภาพของข้าวที่ต้องการจำหน่ายและรับซื้อ และจัดทำข้อตกลงร่วมกับ ระหว่างผู้นำกลุ่ม ผู้นำชุมชน เครือข่ายผู้ประกอบการค้าข้าว สหกรณ์การเกษตร โรงสี และหน่วยงาน

ส่วนท้องถิ่น โดยมีการประสานเชื่อมโยงด้านการตลาดและเงินทุนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำ เกษตรพันธสัญญา (Contract Farming) หรือจับคู่ธุรกิจ (Business Matching) ระหว่างชาวนาผู้ผลิต กับผู้ประกอบการ เพื่อให้มีช่องทางการจัดจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ และข้าวคุณภาพในราคาที่สูงกว่าข้าว ปกติทั่วไปในท้องตลาด ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร ภาคเอกชน (เช่น โรงสี ผู้ประกอบการค้าข้าว) ธ.ก.ส. และสหกรณ์เพื่อการตลาดลูกค้า ธ.ก.ส. (ส.ก.ต.) ในการเข้าร่วมรับซื้อผลผลิตทั้งในรูปเมล็ด พันธุ์และข้าวเปลือกคุณภาพดี (กรมการข้าว, 2562)

และแนวคิดเรื่องความร่วมมือแบบบูรณาการระหว่างภาครัฐกับเอกชนผ่านแนวคิดประชารัฐ ภายใต้นโยบายข้าวของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นั้นได้ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนภายใต้ การดำเนินโครงการแปลงใหญ่ประชารัฐเกษตรสมัยใหม่ ซึ่งแปลงใหญ่ดังกล่าวนั้นคือการดำเนินงาน ร่วมกันระหว่างภาครัฐกับเอกชน ที่มีจุดเด่นในการดำเนินการคือ มีการกำหนดผู้จัดการแปลงภาครัฐ และผู้จัดการแปลงภาคเอกชนในลักษณะของการทำงานร่วมกัน มีการนำนวัตกรรมเทคโนโลยีหรือสิ่ง อำนวยความสะดวก งานวิจัย และการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาช่วยในการพัฒนาแปลงใหญ่ ประชารัฐเกษตรสมัยใหม่ โดยกลไกที่ใช้ในการขับเคลื่อนแปลงใหญ่ดังกล่าวคือใช้กลไกคณะทำงาน ด้านการพัฒนาการเกษตรสมัยใหม่ ซึ่งเป็น 1 ใน 12 คณะทำงานภายใต้คณะกรรมการภาครัฐและ เอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (คณะกรรมการการสานพลังประชารัฐ) ที่มีการดึง บริษัทเอกชนชั้นนำของประเทศมาเป็นคณะทำงานร่วมกับฝ่ายรัฐบาล โดยภาคเอกชนในด้าน การเกษตรนั้นนำโดย นาย อิศระ ว่องกุศลกิจ บจก.น้ำตาลมิตรผล ทำงานในฐานะหัวหน้าทีม ภาคเอกชน (นราภรณ์ เขยชุม, 2562: 2–20)

หรืออีกหนึ่งตัวอย่างที่ชัดเจนของการร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชนภายใต้นโยบายข้าวตาม แนวคิดประชารัฐ คือสืบเนื่องจากหนึ่งในโครงการย่อยของโครงการเกษตรแปลงใหญ่คือ โครงการ ส่งเสริมการผลิตและการตลาดข้าวพันธุ์ กข 43 แบบครบวงจร ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2561 ที่กระทรวง เกษตรและสหกรณ์และกระทรวงพาณิชย์ได้จัดให้มีพิธีลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเชื่อมโยง การรับซื้อข้าว กข43 จำนวน 1,121 ตันข้าวเปลือก และผลิตภัณฑ์น้ำมันข้าว ระหว่างสหกรณ์ การเกษตร ผู้ประกอบการ และโมเดิร์นเทรด เพื่อผลักดันการดำเนินนโยบายการผลิตและจำหน่าย ข้าวคุณภาพ โดยเอกชนที่ร่วมลงนามประกอบด้วยผู้ประกอบการจำนวน 7 ราย ได้แก่ (1) บริษัท ข้าว อิมทิพย์ จำกัด (2) ห้างหุ้นส่วนจำกัด โชคฉัตรไชยไรซ์มิล (3) บริษัท ไทยฮา จำกัด (มหาชน) (4) ห้าง หุ้นส่วนจำกัด ป.รุ่งเรืองธัญญา (5) บริษัท ผกากาญจน์ จำกัด (6) บริษัท เมดิฟูดส์ (ประเทศไทย) จำกัด และ (7) บริษัท ปทุมไรซ์มิล จำกัด กับผู้ประกอบการโมเดิร์นเทรด จำนวน 4 ราย ได้แก่ (1) เทสโก้โลตัส (2) บิ๊กซีซูเปอร์เซ็นเตอร์ (3) เดอะมอลล์ กรุ๊ป และ (4) เซ็นทรัลฟูดส์ เพื่อวางจำหน่าย ข้าว กข43 ในห้างโมเดิร์นเทรดโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น เป็นต้น (กรมการข้าว, 2561) ซึ่งนโยบาย

ดังกล่าวนี้เองที่สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของการดำเนินนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กล่าวคือ มีการดึงภาคเอกชนในบางส่วนเข้ามาร่วมในนโยบายผ่านแนวคิดแบบประชารัฐ กล่าวโดยสรุปคือ ลักษณะร่วมของนโยบายข้าวสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา คือ มีลักษณะที่เข้าไปช่วยเหลือในรูปแบบครบวงจรผ่านการเข้าไปบริหารจัดการข้าวแบบตลอดห่วงโซ่ อุปทาน รวมถึงการให้เงินอุดหนุนต่าง ๆ รวมถึงลักษณะของนโยบายนั้นมีการเน้นความร่วมมือกับภาคเอกชนผ่านแนวคิดแบบประชารัฐ

3.4.2 ข้อสังเกตในลักษณะของนโยบายข้าวภายหลังวิกฤตการณ์โครงการจำนำข้าว

หลังจากเกิดวิกฤตการณ์โครงการรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมาสู่การนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในรูปแบบใหม่ซึ่งแตกต่างออกไปจากรูปแบบเดิมนั้น ในส่วนนี้ผู้วิจัยต้องการลงไปสำรวจถึงแนวนโยบาย/ยุทธศาสตร์ที่สำคัญต่าง ๆ ในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เพื่อชี้ให้เห็นว่าหลังจากเกิดเหตุการณ์วิกฤตการณ์รับจำนำข้าว ซึ่งทำงานในฐานะระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) ที่นำไปสู่สถานะเส้นทางบังคับ (path dependence) ที่มีการจัดเรียงสถาบันใหม่นั้น หลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวนโยบายรับจำนำข้าวก็ไม่ถูกนำเสนอขึ้นมาเป็นนโยบายของพรรคการเมืองหรือถูกนำไปปฏิบัติอีกเลย ผ่านการสำรวจเอกสารในสองส่วนด้วยกัน ที่มีความเกี่ยวข้องกันกับการดำเนินนโยบายข้าว ได้แก่

1. ภาคส่วนการเมือง ประกอบด้วย
 - คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา วันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2557 และวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2562
 - นโยบายหาเสียงด้านการเกษตรของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในช่วงก่อนการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562
2. ภาคส่วนข้าราชการ ประกอบด้วย
 - ผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว พ.ศ. 2557–2562
 - มาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวภายใต้แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร ตั้งแต่ปีการผลิต พ.ศ. 2557/58 – พ.ศ. 2561/62

3.4.2.1 ภาคส่วนการเมือง

3.4.2.1.1 คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา วันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2557 และวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2562

ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา วันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2557 นั้นได้มีการแถลงแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับด้านเกษตรกรรมดังนี้ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2557: 6–15)

นโยบายด้านที่สาม การลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ

ข้อที่ 3.7 ระบุว่า “แก้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรुक้าเขตป่าสงวนโดยการกระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่ได้รูก้า และออกมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครองของผู้ที่มีใช้เกษตรกร ใช้เทคโนโลยีดาวเทียมสำรวจและวิธีการแผนที่ที่ทันสมัย แก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจน อันก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ”

นโยบายด้านที่หก การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

ข้อที่ 6.4 ระบุว่า “ดูแลเกษตรกรให้มีรายได้ที่เหมาะสมด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การลดต้นทุนการผลิต การช่วยเหลือในเรื่องปัจจัยการผลิตอย่างทั่วถึง การช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยตลอดจนถึงการใช้กลไกตลาดดูแลราคาสินค้าเกษตรประเภทที่ราคาต่ำผิดปกติให้สูงขึ้นตามสมควร”

ข้อ 6.5 ระบุว่า “ลดอุปสรรคในการส่งออกเพื่อให้เกิดความคล่องตัว เช่น ปรับปรุงวิธีการตรวจรับรองมาตรฐานสินค้าและมาตรฐานการผลิตระดับไร่นา เป็นต้น ให้สะดวกรวดเร็วขึ้นตลอดจนลดขั้นตอนของกระบวนการด้านธุรการและเอกสารอื่น ๆ ที่จะช่วยให้ระบบการส่งสินค้าเร็วขึ้น พร้อมทั้งแสวงหาตลาดที่มีศักยภาพเพื่อขยายฐานการส่งออกซึ่งครอบคลุมถึงการค้าชายแดนที่มีความสำคัญมากขึ้น”

ข้อ 6.8 ระบุว่า “แก้ปัญหาน้ำท่วมในฤดูฝนทั้งที่ท่วมเป็นบริเวณกว้างและท่วมเฉพาะพื้นที่ และปัญหาขาดแคลนน้ำในบางพื้นที่และบางฤดูกาล ซึ่งนำความเสียหายและทุกข์ร้อนมาให้แก่เกษตรกร...”

ข้อ 6.15 ระบุว่า “ในด้านเกษตรกรรม ดำเนินการใน 2 เรื่องใหญ่ คือการปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตรให้สอดคล้องกับความต้องการด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การแบ่งเขตเพื่อปลูกพืชผลแต่ละชนิด และการสนับสนุนให้สหกรณ์ของกลุ่มเกษตรกรที่ผลิตสินค้าเกษตรเพิ่มบทบาทในฐานะผู้ซื้อพืชผลจนถึงการแปรรูปและส่งออกได้ แล้วแต่กรณี เพื่อให้สหกรณ์เป็นผู้ค้าขายสินค้าเกษตรรายใหญ่อีกรายหนึ่ง ซึ่งจะช่วยคานอำนาจของกลุ่มพ่อค้าเอกชนที่มีอยู่ในปัจจุบันให้มีความสมดุลมากขึ้น”

นโยบายด้านที่เก้า การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรและการสร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

ข้อที่ 9.2 ระบุว่า “ส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน คำนึงถึงขีดจำกัดและศักยภาพในการฟื้นตัว สร้างโอกาสในการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม เพื่อสร้างความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความมั่นคงทางด้านอาหาร สุขอนามัย สนับสนุนวิถีชีวิตของ

ชุมชน และการพัฒนาเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ รวมทั้งให้การคุ้มครองเพื่อให้เกิดความปลอดภัยทางชีวภาพ”

ส่วนในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา วันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 นั้นได้มีการแถลงแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับด้านเกษตรกรรมดังนี้ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2562: 9–10)

นโยบายหลักของรัฐบาล : ด้านที่ห้าการพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของไทย

ด้านที่ 5.3 ด้านพัฒนาภาคเกษตร

ข้อ 5.3.1 ระบุว่า “รักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรและรายได้ให้กับเกษตรกรในสินค้าเกษตรสำคัญ อาทิ ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง ปาล์ม อ้อยและข้าวโพด โดยผ่านเครื่องมือและมาตรการที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ ไม่เป็นภาระกับงบประมาณแผ่นดินเกินสมควร จัดให้มีระบบประกันภัยสินค้าเกษตร การพัฒนาระบบตลาดที่เชื่อมโยงผลผลิตของเกษตรกรถึงผู้ประกอบการแปรรูปและผู้บริโภคอย่างเป็นธรรม การใช้เทคโนโลยีและเครื่องมือในการขยายและเข้าถึงตลาดในรูปแบบต่าง ๆ การอำนวยความสะดวกทางการค้า และการพัฒนาระบบโลจิสติกส์การเกษตรที่มีประสิทธิภาพ”

ข้อ 5.3.2 ระบุว่า “ลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตที่เหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังของภาครัฐ โดยจัดให้มีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มรายได้และลดต้นทุนการเกษตรครบวงจร ตั้งแต่การปรับโครงสร้างต้นทุนการผลิต อาทิ เมล็ดพันธุ์พื้นที่เพาะปลูก ปุ๋ย เครื่องจักรกลและอุปกรณ์การเกษตร แหล่งน้ำ และระบบไฟฟ้า เพื่อการเกษตร การลดภาระหนี้สิน โดยให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบที่มีต้นทุนต่ำ การลดความเสี่ยงจากราคาพืชผลทางการเกษตร การพัฒนาทักษะอาชีพเสริมรายได้รวมทั้งการวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิต และการปรับเปลี่ยนการผลิตให้เหมาะสมกับฐานทรัพยากรในพื้นที่และความต้องการของตลาด นำระบบข้อมูลสารสนเทศการเกษตร ระบบแผนที่เกษตรเพื่อการจัดเขตพื้นที่เกษตรกรรม (zoning) และส่งเสริมกลไกอาสาสมัครเกษตรหมู่บ้าน รวมทั้งระบบการบริหารจัดการเชิงรุกมาใช้ในการบริหารจัดการการผลิตสินค้าเกษตรให้เหมาะสมกับพื้นที่”

ข้อ 5.3.3 ระบุว่า “พัฒนาองค์กรเกษตรกรและเกษตรกรรุ่นใหม่ โดยเพิ่มทักษะการประกอบการและพัฒนาความเชื่อมโยงของกลุ่มเกษตรกร วิสาหกิจชุมชน และสหกรณ์ในทุกระดับ โดยเฉพาะด้านการตลาด การค้าออนไลน์ระบบบัญชีเพื่อขยายฐานการผลิตและฐานการตลาดของสถาบันเกษตรกรให้เข้มแข็ง มีความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งการพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ไปสู่เกษตรกรอัจฉริยะ เพื่อการพัฒนาภาคเกษตรโดยยั่งยืนคงต่อไปในอนาคต”

ข้อ 5.3.4 ระบุว่า “ส่งเสริมการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับ สินค้าเกษตรเพื่อยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตให้กับเกษตรกร โดยใช้ประโยชน์จากฐานความหลากหลายทางชีวภาพ การลด ละ เลิกใช้ยาปราบศัตรูพืชโดยเร็ว โดยต้องจัดหาสารทดแทนที่มีประสิทธิภาพเพียงพอและเป็นที่ยอมรับของเกษตรกร การส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรที่มีมูลค่าเพิ่มและโอกาสทางเศรษฐกิจ อาทิเกษตรอินทรีย์ เกษตรอัตลักษณ์พื้นถิ่น เกษตรปลอดภัย เกษตรชีวภาพ และเกษตรแปรรูป เพื่อต่อยอดไปสู่เกษตรอุตสาหกรรม ส่งเสริมการวิจัยพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีในการพัฒนาสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ รวมทั้งส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรให้ได้คุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัย”

ข้อ 5.3.5 ระบุว่า “ดูแลเกษตรกรผู้มีรายได้น้อยให้สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกิน แหล่งเงินทุน โครงสร้างพื้นฐาน และปัจจัยการผลิตต่าง ๆ รวมทั้งดูแลและลดความเสียหายจากการทำการเกษตรในพื้นที่ประสบภัยทางธรรมชาติซ้ำซากโดยกำหนดเขตพื้นที่เกษตรกรรม (zoning)”

และในส่วนของนโยบายเร่งด่วน 12 เรื่องของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่แถลงในปี พ.ศ. 2562 ที่มีความเกี่ยวข้องกันกับนโยบายด้านการเกษตรนั้นปรากฏดังนี้ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2562: 31)

นโยบายข้อที่สี่ด้านการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและพัฒนานวัตกรรม ระบุว่า “โดยจัดพื้นที่การเกษตรให้สอดคล้องกับระบบบริหารจัดการน้ำและคุณภาพของดินตาม Agri-Map กำหนดเป้าหมายรายได้เกษตรกรให้สามารถมีรายได้จากผลผลิตทางการเกษตรที่มีคุณภาพในสินค้าเกษตรสำคัญ อาทิ ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง ปาล์ม อ้อย และข้าวโพด ด้วยการชดเชย การประกันรายได้ ส่งเสริมระบบประกันภัยสินค้าเกษตร หรือเครื่องมือทางการเงินสมัยใหม่ที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบทางวินัยการเงินการคลังของภาครัฐในระยะยาว ส่งเสริมเกษตรพันธสัญญา และศึกษารูปแบบระบบแบ่งปันผลกำไรสินค้าเกษตรที่เป็นธรรมให้แก่เกษตรกร แก้ไขปัญหาข้าวครบวงจรส่งเสริมการใช้ยางพาราในภาคอุตสาหกรรมและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ส่งเสริมการใช้ผลผลิตทางการเกษตรในอุตสาหกรรมพลังงาน สร้างนวัตกรรมและเครื่องมือทางการเกษตรในราคาที่เข้าถึงได้ เพื่อลดต้นทุนการผลิต ควบคุมมาตรฐานการใช้สารเคมีหรือปุ๋ยเคมี

ในการเกษตรเพื่อนำไปสู่การลด ละ เลิกการใช้สารเคมีหรือปุ๋ยเคมีโดยจัดหาสิ่งทดแทนที่มีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของเกษตรกร ต่อยอดภูมิปัญญาและความรู้ของปราชญ์ชาวบ้านในการสร้างนวัตกรรมผลิตภัณฑ์เกษตรแปรรูป รวมทั้งเร่งศึกษาวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการใช้กัญชากัญชง และพืชสมุนไพรในทางการแพทย์อุตสาหกรรมทางการแพทย์และผลิตภัณฑ์อื่น ๆ เพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและการสร้างรายได้ของประชาชน โดยกำหนดกลไกการดำเนินงานที่รัดกุม เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบทางสังคมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างเคร่งครัด”

จากข้างต้นจะเห็นว่าคำแถลงนโยบายของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาทั้งในสมัยที่หนึ่งและสมัยที่สองนั้นไม่มีการนำนโยบายจำนำข้าวหรือนโยบายอื่น ๆ ที่มีลักษณะของการดำเนิน

นโยบายใกล้เคียงกันกับนโยบายดังกล่าวหยิบยกขึ้นมาพูดถึงอีกเลย ในทางตรงข้ามรัฐบาลชุดดังกล่าวเลือกที่จะดำเนินนโยบายด้านการเกษตร โดยเฉพาะข้าว ซึ่งถือเป็นสินค้าสำคัญผ่านการเข้าไปบริหารจัดการอุปสงค์อุปทานอย่างครบวงจรแทน นอกจากนี้ในคำแถลงนโยบายยังมีการเน้นย้ำให้เห็นว่ารัฐบาลจะดำเนินนโยบายด้านการเกษตรโดยคำนึงถึงการใช้งบประมาณ กล่าวคือจะไม่ใช้จ่ายงบประมาณจนมาเกินความจำเป็นจนกลายเป็นภาระทางการคลังของประเทศ เช่น ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 ที่ระบุว่า

“รักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรและรายได้ให้กับเกษตรกรในสินค้าเกษตรสำคัญ อาทิ ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง ปาล์ม อ้อยและข้าวโพด โดยผ่านเครื่องมือและมาตรการที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ ไม่เป็นภาระกับงบประมาณแผ่นดินเกินสมควร...ลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตที่เหมาะสม และไม่ก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังของภาครัฐ โดยจัดให้มีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มรายได้และลดต้นทุนการเกษตรครบวงจร ตั้งแต่การปรับโครงสร้างต้นทุนการผลิต...”

สาเหตุคือที่ผ่านมานโยบายจํานำข้าวของรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการใช้จ่ายงบประมาณเกินความจำเป็น ดังเช่นในรายงานของ TDRi ที่ระบุว่าในโครงการรับจํานำข้าว 5 ฤดูกาล เงินที่ใช้ส่วนใหญ่เป็นเงินนอกงบประมาณที่กู้จากสถาบันการเงินของรัฐ โดยรัฐบาลไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา เมื่อสิ้นเดือนเมษายน พ.ศ. 2557 โครงการมีการขาดทุนทางการคลังสูงถึง 5.39 แสนล้านบาท หรือเกือบ 53% ของค่าใช้จ่าย แต่ถ้าหากรัฐบาลต้องใช้เวลากว่า 5-10 ปี ระบายข้าวในสต็อกจํานวน 17.8 ล้านตัน คาดว่าภาระขาดทุนจะเพิ่มสูงขึ้นเป็น 6.78 แสนล้านบาท และ 9.10 แสนล้านบาทตามลำดับ ซึ่งต้นตอของการขาดทุนจํานวนมหาศาลเกิดจากการรับจํานำในราคาสูง แต่ขายข้าวในราคาต่ำเพื่อมิให้ผู้บริโภคซื้อข้าวราคาแพง (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2559: iii)

3.4.2.1.2 นโยบายหาเสียงด้านการเกษตรของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในช่วงก่อนการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562

ในส่วนนี้ผู้วิจัยต้องการชี้ให้เห็นถึงนโยบายหาเสียงด้านการเกษตรของพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ใช้หาเสียงในช่วงก่อนการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ซึ่งถือเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกหลังจากที่รัฐบาลนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ถูกรัฐประหารจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในปี พ.ศ. 2557 ว่าหลังจากเกิดวิกฤติจํานำข้าวขึ้น จนกลุ่ม กปปส. นำมาใช้เป็นหนึ่งในประเด็นเพื่อโจมตีถึงความชอบธรรมของการดำรงอยู่ของรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ หลังจากนั้นเป็นต้นมา ไม่ใช่แค่แนวนโยบายของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

(คสช.) เท่านั้นที่ไม่มีการนำเสนอแนวนโยบายจำนำข้าวหรือนโยบายข้าวที่คล้ายคลึงในลักษณะนี้
ขึ้นมาอีก แต่ยังรวมถึงพรรคการเมืองอื่น ๆ ด้วยที่ไม่มีการนำเสนอนโยบายจำนำข้าวเป็นนโยบายหลัก
ในการหาเสียงดังเช่นที่พรรคเพื่อไทยเคยนำเสนอในอดีตอีกต่อไป โดยในขณะนี้ผู้วิจัยจะทำการ
เปรียบเทียบนโยบายด้านการเกษตรของพรรคการเมืองใหญ่ 5 พรรค ด้วยกันประกอบด้วย พรรคเพื่อ
ไทย พรรคอนาคตใหม่ พรรคพลังประชารัฐ พรรคภูมิใจไทย และพรรคประชาธิปัตย์ ดังนี้



พรรคเพื่อไทย	พรรคอนาคตใหม่	พรรคพลังประชาชน	พรรคภูมิใจไทย	พรรคประชาธิปัตย์
<ul style="list-style-type: none"> - นโยบายพักชำระหนี้ให้เกษตรกร 3 ปี - เงินช่วยเหลือเพื่อพัฒนาการผลิตที่มุ่งไปสู่การผลิตข้าวคุณภาพดี - เกษียณและ 5,000 บาท ไม่เกิน 15 เกษียณ/ครัวเรือน - เพิ่มราคาสินค้าเกษตรให้สูงขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ภายใน 6 เดือน เช่น ข้าวเปลือกเจ้า 5% เกษียณและ 10,000 บาท - ใช้เทคโนโลยีการเกษตรที่ทันสมัยและเหมาะสม 	<ul style="list-style-type: none"> - นำเทคโนโลยีการเกษตรมาใช้วางแผนการผลิต (Innovation Agro-Valley) - แก้ไขกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกรรายย่อย - ส่งเสริมการติดตั้งระบบไอทีและเปิดแพลตฟอร์มการซื้อขายสินค้าเกษตร - สนับสนุนการตั้งเงิน 4 พันล้านบาทเพื่อปลดหนี้เกษตรกร 	<ul style="list-style-type: none"> - นโยบาย 3 ลด 3 เพิ่ม ประกอบด้วย ลดต้นทุน ลดภาระหนี้ ลดความเสี่ยง เพิ่มรายได้ เพิ่มช่องทาง การเกษตร และเพิ่มแนวทางการรายได้ที่กระจายอย่างยั่งยืน - ช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยวไร่ละ 2,000 บาท ไม่เกิน 20 ไร่ - ช่วยเหลือค่าเพาะปลูกและค่าเตรียมดิน 1,500 บาทต่อไร่ไม่เกิน 20 ไร่ - ช่วยค่าเก็บรักษาเข้ายุ้งฉาง 1,500 บาทต่อตัน 	<ul style="list-style-type: none"> - สร้างระบบแบ่งปันผลกำไร (profit sharing) ที่จะทำให้ชาวนาได้ส่วนแบ่งกำไรจากโรงสีและผู้ส่งออก - 1,000 – 1,500 บาท/ตัน - เสนอกฎหมายตั้งกองทุนข้าว 	<ul style="list-style-type: none"> - นโยบายประกันรายได้พืชเศรษฐกิจหลัก ยกตัวอย่างเช่น ข้าวหอมมะลิ เกษียณและ 15,000 บาท ชาวชาวเกษียณและ 10,000 บาท ชาวเหนียว เกษียณและ 11,000 บาท รวมถึงมันสำปะหลัง ข้าวโพด ยางพาราและปาล์ม - นโยบายโฉนดสีฟ้า - ยกระดับ .ส.ป.ก. ให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของรัฐเพื่อเพิ่มมูลค่าทางเกษตรกรรม

ตารางที่ 13 เปรียบเทียบการนำเสนอนโยบายด้านการเกษตรของ 5 พรรคการเมืองในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ("นโยบายชายฝั่งชาวนา TDRI ถามตรง... จะใช้เงินจากไหน?"; "เปิดนโยบายพรรคประชาชน "ข้าว-ยาง")

จากตารางที่ 13 ที่แสดงนโยบายหาเสียงด้านการเกษตรของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในช่วงก่อนการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ได้สะท้อนให้เห็นถึงข้อสังเกตในลักษณะของนโยบายข้าวภายหลังวิกฤติการณ์โครงการจำนำข้าวดังนี้

ประการที่หนึ่ง พรรคเพื่อไทยเลือกที่จะไม่นำเสนอนโยบายจำนำข้าวทุกเมล็ดอีกในการเลือกตั้งวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 กล่าวคือ จากเดิมที่นโยบายจำนำข้าวทุกเมล็ดเคยเป็นนโยบายสำคัญที่ทางพรรคเพื่อไทยภายใต้ นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ใช้เป็นนโยบายหลักเพื่อใช้สำหรับชูเพื่อหาเสียงให้ได้รับการเลือกตั้งเป็นรัฐบาล จนในที่สุดก็สามารถชนะเลือกตั้งได้ในเวลาต่อมา และริบดำเนินนโยบายดังกล่าวในทันทีในฐานะที่เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลตามคำแถลงนโยบาย แต่พอหลังจากเกิดวิกฤติการณ์ในโครงการรับจำนำข้าวเกิดขึ้น จนนำไปสู่การรัฐประหารและมีการเลือกตั้งใหม่อีกครั้ง ปรากฏว่าในครั้งนี้พรรคเพื่อไทยไม่ได้นำเสนอในฐานะนโยบายของพรรคอีกต่อไป แต่หันไปใช้มาตรการช่วยยกระดับราคาสินค้า ให้เงินอุดหนุนเพื่อพัฒนาการผลิตที่มุ่งไปสู่การผลิตข้าวคุณภาพดี รวมถึงส่งเสริมในด้านการใช้เทคโนโลยีในการทำการเกษตรแทน

ประการที่สอง พรรคการเมืองหลักพรรคอื่น ๆ ก็เลือกที่จะไม่หยิบยกนโยบายจำนำข้าวเพื่อนำมาใช้สำหรับหาเสียงในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 เช่นกัน กล่าวคือ ไม่เพียงแต่พรรคเพื่อไทยที่เป็นอดีตพรรคการเมืองที่เคยนำเสนอนโยบายจำนำข้าวเท่านั้นที่เลือกที่จะไม่หยิบยกนโยบายจำนำข้าวมาแนะนำเสนออีก แต่ยังรวมถึงพรรคการเมืองพรรคอื่น ๆ ด้วย เช่น พรรคอนาคตใหม่ ที่เลือกที่จะนำเสนอโยบายหลักคือให้มีการนำเทคโนโลยีด้านการเกษตรมาใช้วางแผนการผลิต (Innovation Agro-Valley) หรือสนับสนุนให้มีการแก้ไขกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกรรายย่อย ส่วนพรรคพลังประชารัฐก็มีการนำเสนอโยบายที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับที่รัฐบาลก่อนหน้านำเสนอไว้ เช่น นโยบายช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยว ส่วนพรรคภูมิใจไทยได้มีการนำเสนอโยบายสร้างระบบแบ่งปันผลกำไร (profit sharing) ซึ่งในส่วนของนโยบายนี้ รศ.ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร นักวิชาการเกียรติคุณ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้อธิบายว่าเป็นการใช้รูปแบบการแบ่งปันผลประโยชน์ให้ชาวนาเหมือนกับระบบที่ให้กับชาวไร่อ้อย กับนโยบายจำกัดการส่งออกข้าว ซึ่งเคยมีการดำเนินการมาแล้วในอดีต แต่ไม่สามารถทำได้และส่งผลกระทบต่อไทยเสียตลาด (นโยบายขายฝืนชาวนา TDRI ถามตรง...จะใช้เงินจากไหน?) ส่วนพรรคประชาธิปัตย์นั้นก็ยังไม่นำเสนอโยบายที่มีลักษณะในการดำเนินนโยบายคล้ายคลึงกับนโยบายเดิมเมื่อครั้งที่เคยเป็นรัฐบาลคือ นโยบายประกันรายได้ นั่นเอง

ประการที่สาม นโยบายของทุกพรรคการเมืองมีจุดร่วมกันคือเป็นการออกนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวแบบที่ไม่เป็นการไปใช้กลไกรัฐเพื่อเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดแบบโดยตรงโดยให้ราคาที่สูงกว่าราคาตลาด กล่าวคือ จากทุกนโยบายของทุกพรรคจะเห็นว่าไม่มีพรรคไหนที่เสนอแนวนโยบายในลักษณะดังกล่าวขึ้นมา แต่เลือกที่จะไปนำเสนอในการให้เงินช่วยเหลืออุดหนุน การเพิ่มมูลค่าและคุณภาพข้าว การนำเทคโนโลยีมาใช้ในภาคการเกษตร ฯลฯ แทน

กล่าวโดยสรุปคือ ผู้วิจัยต้องการชี้ให้เห็นว่านับตั้งแต่เกิดวิกฤติในโครงการรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ขึ้น ซึ่งทำงานในฐานะระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) ที่ส่งผลให้นโยบายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และเข้าสู่ภาวะเส้นทางบังคับ (path dependence) คือจะไม่มีมีการนำนโยบายรับจำนำข้าวกลับมาใช้อีกอย่างน้อยก็เป็นระยะเวลาหนึ่งในช่วงหนึ่ง แต่จะมีการออกแบบนโยบายใหม่ในรูปแบบอื่นมาใช้แทน ซึ่งจะเป็นนโยบายที่ไม่ใช้กลไกรัฐมาแทรกแซงกลไกตลาดแบบโดยตรง เช่น การนำเสนอการปฏิรูปโครงสร้างการเกษตร การให้เงินสนับสนุน เป็นต้น ซึ่งในกรณีของนโยบายหาเสียงนั้นจะเห็นว่าไม่เพียงแต่พรรคที่เป็นคู่แข่งหรือคู่แข่งทางการเมืองกับรัฐบาลพรรคเพื่อไทยจะไม่มีการนำนโยบายจำนำข้าวมาหาเสียงเท่านั้น แม้แต่พรรคเพื่อไทยหรือพรรคการเมืองที่มีทิศทางดำเนินการดำเนินนโยบายคล้ายคลึงกันกับพรรคเพื่อไทยก็ไม่มีการนำนโยบายจำนำข้าวมาเป็นนโยบายหาเสียงเช่นในอดีตอีกต่อไป

3.4.2.2 ภาคส่วนข้าราชการ

3.4.2.2.1 ผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว พ.ศ. 2557-2562

หลังการเข้ามามีอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีการออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 172/2557 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.) ขึ้นมาแทนคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ในสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยมีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คือ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นประธานกรรมการ โดย นบข. มีหน้าที่ตั้งแต่คอยกำหนดกรอบนโยบาย แผนงาน และมาตรการเกี่ยวกับสินค้าข้าว อนุมัติแผนงาน โครงการ และมาตรการเกี่ยวกับการผลิตและการตลาดข้าว ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยและพัฒนา เพื่อเพิ่มคุณภาพ ลดต้นทุน รวมถึงพิจารณาหลักเกณฑ์ และวิธีการสนับสนุนช่วยเหลือเกษตรกร สถาบันเกษตรกร ผู้ประกอบการโรงสี ผู้ค้า และผู้ส่งออกข้าว คอยติดตาม กำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบาย มาตรการ และโครงการที่อนุมัติ เป็นต้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 29 สิงหาคม) ซึ่งจากข้างต้นจะเห็นว่า นบข. ถือเป็นภาคส่วนที่สำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดทิศทางของการดำเนินไปของนโยบายข้าวในแต่ละรัฐบาล

เพราะฉะนั้นในส่วนนี้ ผู้วิจัยต้องการที่จะเข้าไปสำรวจผลการประชุมของ คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว พ.ศ. 2557-2562 ว่าในช่วงหลังจากการทำรัฐประหาร รวมถึงในห้วงเวลาที่เกิดวิกฤติจำนำข้าวในช่วงปี พ.ศ. 2557 -2561 ที่มีการเริ่มดำเนินคดีกับ นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ภายใน นบข. มีทิศทางหรือแนวทางเกี่ยวกับนโยบายจำนำ ข้าวอย่างไรบ้าง เพราะต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีการออกคำสั่งเพิ่มเติมอำนาจ ให้ นบข. สามารถติดตามและตรวจสอบการดำเนินโครงการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่ผ่านมา ของรัฐบาลได้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 29 สิงหาคม-a) โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

ปี	ประชุม ครั้งที่	รายละเอียด
2557	1	<ul style="list-style-type: none"> - เห็นชอบให้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว โดยให้มีอำนาจในการติดตามตรวจสอบการดำเนินโครงการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่ผ่านมาของรัฐบาล เช่น โครงการรับจำนำข้าวเปลือก - เห็นชอบในหลักการให้มีการตรวจสอบการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล ภาระขาดทุน และบทเรียนจากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวที่ผ่านมา ทั้งนี้ อาจพิจารณาให้มีคณะกรรมการที่จะตั้งขึ้นใหม่หรือคณะกรรมการที่ แต่งตั้งขึ้นแล้ว ให้มีอำนาจครอบคลุมและสามารถดำเนินการก็ได้
	2	<ul style="list-style-type: none"> - ตรวจสอบปริมาณและคุณภาพข้าวคงเหลือของรัฐ - รายงานปริมาณข้าวคงเหลือในสต็อกของรัฐบาล ณ วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 - รับทราบ ยุทธศาสตร์ แนวทาง เป้าหมาย แผน และวิธีการระบายข้าวในสต็อกของรัฐ - แต่งตั้งคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกที่ผ่านมาของรัฐบาล - ให้องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรไปจัดทำรายละเอียดแนวทางปฏิบัติในการคืนข้าวกรณีเกษตรกรนำข้าวเปลือกไปจำนำเกินกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดและโรงสีที่เข้าร่วมโครงการได้สีแปรสภาพส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลางแล้วให้ชัดเจน

ปี	ประชุมครั้งที่	รายละเอียด
		<p>– มอบหมายให้คณะอนุกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกที่ผ่านมาของรัฐบาลไปตรวจสอบรายละเอียดข้อมูลการคืนข้าวกรณีเกษตรกรนำข้าวเปลือกไปจำหน่ายเกินกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดของ อคส.</p>
	3	<p>– การพิจารณาช่วยเหลือเกษตรกรโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2556/57 ประกอบด้วย (1) การจำหน่ายข้าวเปลือกข้ามเขตจังหวัดของเกษตรกร (2) องค์การคลังสินค้าออกไปประทวนให้เกษตรกรจังหวัดสงขลาเกินกำหนดระยะเวลาการใช้หนังสือรับรองเกษตรกร (3) ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีเกษตรกรจังหวัดพิจิตรไม่ได้รับใบประทวนสินค้าตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56</p> <p>– กำหนดแนวทางระบายข้าวเปลือกและข้าวสารที่โรงสีค้างส่งมอบโกดังกลางโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2548/49 – 2554/55</p>
	5	<p>– ทาหรือเกี่ยวกับแนวทางการระบายข้าวในสต็อกของรัฐบาล</p> <p>– แนวทางปฏิบัติในการคืนข้าว กรณีเกษตรกรนำข้าวเปลือกไปจำหน่ายเกินกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดและโรงสีที่เข้าร่วมโครงการได้ส่งสีแปรสภาพส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลางแล้ว</p> <p>– เห็นชอบให้ขยายระยะเวลาโครงการรับจำนำข้าวตามนโยบายของรัฐบาลจำนวน 7 โครงการ ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดย อ.ต.ก.เสนอ เนื่องจากแต่ละโครงการเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาโครงการยังมีข้าวคงเหลือที่ไม่มีภาระผูกพันรอการอนุมัติจำหน่ายและจ่ายออกจากคลังสินค้ากลาง</p>
2558	1	<p>– รับทราบผลการพิจารณาข้อหาหรือแนวทางการระบายข้าวในสต็อกข้าวของรัฐบาลเพิ่มเติมที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตอบชี้แจงกระทรวงพาณิชย์</p> <p>– รับทราบผลการแจ้งความดำเนินคดีกระทรวงพาณิชย์และองค์การคลังสินค้าซึ่งได้ไปแจ้งความดำเนินคดีกับผู้สัญญา ได้แก่ เจ้าของคลังสินค้า และบริษัทตรวจสอบคุณภาพข้าว (Surveyors) เกี่ยวกับผลการตรวจสอบคุณภาพข้าว</p> <p>– มอบหมายกระทรวงพาณิชย์ดำเนินการตั้งกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงการระบายข้าว</p> <p>ในสต็อกของรัฐบาลในอดีต และรายงานให้ นบข. ทราบเป็นระยะ</p> <p>– แต่งตั้งคณะอนุกรรมการติดตามผลการดำเนินคดีกรณีข้าวในสต็อกรัฐบาลที่ไม่ผ่านมาตรฐาน</p>

ปี	ประชุมครั้งที่	รายละเอียด
	2	<ul style="list-style-type: none"> - ทหารเรือเรื่องสถานะการระบายข้าวในสต็อกของรัฐและข้าวฤดูการผลิตใหม่รับทราบผลการระบายข้าวตามยุทธศาสตร์การระบายข้าว - เยี่ยมเยียนเกษตรกรจังหวัดพิจิตร โครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2555/56 - รายงานผลการดำเนินการข้าวในสต็อกของรัฐบาลที่ไม่ผ่านมาตรฐานตามมติ นบข. - จำหน่ายข้าวสารในสต็อกรัฐบาล ปีการผลิต 2554/55 จำนวน 50,000 ตัน ให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกในพระบรมราชูปถัมภ์เพื่อนำไปจำหน่ายให้ทหารผ่านศึกและข้าราชการเป็นสวัสดิการ
	3	<ul style="list-style-type: none"> - ดำเนินคดีกับห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงสีเอกไพบุลย์ - แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบปริมาณและคุณภาพข้าว
	4	<ul style="list-style-type: none"> - ติดตามความคืบหน้าการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการติดตามผลการดำเนินคดีกรณีข้าวในสต็อกรัฐบาลที่ไม่ผ่านมาตรฐาน - ขยายระยะเวลาโครงการข้าวตามนโยบายของรัฐบาล จำนวน 7 โครงการ เนื่องจากแต่ละโครงการเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาโครงการยังมีข้าวคงเหลือที่ไม่มีภาระผูกพันรอการอนุมัติจำหน่ายและจ่ายออกจากคลังสินค้ากลางและเพื่อให้เบิกค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาข้าวสารตามโครงการไปชำระค่าใช้จ่ายที่ค้างจ่ายได้ - ขออนุมัตินำข้าวในสต็อกรัฐบาลมาดำเนินการตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี
	5	<ul style="list-style-type: none"> - มอบหมายให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ประสานบริษัท โกลเด้นเกรน เอ็นเตอร์ไพรส์ จำกัด นำข้าวสาร 5% ที่บริษัทฯ รับมอบจากคลังกลาง อ.ต.ก. เพื่อนำไปปรับปรุง จำนวน 14,930 ตัน และคงเหลือจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 จำนวน 6,305 ตัน ไปปรับปรุงดำเนินการตามสัญญา โดยบรรจุถุงเพื่อนำไปจัดสรรและจัดส่งให้แก่ผู้ประสบสาธารณภัยในจังหวัดต่าง ๆ - ให้นำข้าวสารในสต็อกของรัฐบาลตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2556/57 จำหน่ายให้แก่กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม
	6	<ul style="list-style-type: none"> - ให้นำข้าวสารในสต็อกของรัฐบาลตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2556/57 จำหน่ายให้แก่กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม

ปี	ประชุมครั้งที่	รายละเอียด
		<ul style="list-style-type: none"> - ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรขอจำหน่ายข้าวเปลือกหลุดจำหน่ายยังฉางที่พิพาทของห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงสีเอกไพบูลย์ - ขยายระยะเวลากำหนดวงเงินดำเนินโครงการรับจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร (รับทราบเหตุผลที่ไม่สามารถระบายข้าวเพื่อปิดบัญชีโครงการรับจำหน่ายข้าวได้ครบกำหนด)
	7	- ระบายข้าวเข้าสู่อุตสาหกรรมและซื้อร่องเรียนของสมาคมผู้ประกอบการตรวจสอบสินค้าเกษตรไทยและเครือข่ายภาคประชาชนแสวงหาความถูกต้องและความเป็นธรรมให้กับสังคม
2559	1	<ul style="list-style-type: none"> - เห็นชอบให้ขยายระยะเวลากำหนดวงเงินดำเนินโครงการรับจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร <p>คงค้างทั้งหมดให้อยู่ภายในกรอบวงเงิน 500,000 ล้านบาท โดยแยกเป็นวงเงินกู้ 410,000 ล้านบาท และเงินทุน ธ.ก.ส. 90,000 ล้านบาท จากเดิมภายในวันที่ 30 กันยายน 2558 เป็นภายในวันที่ 30 กันยายน 2559 ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2558 เนื่องจากการระบายข้าวจะต้องพิจารณาจากสภาวะตลาดในเวลาที่เหมาะสมและไม่ให้มีผลกระทบต่อราคาข้าวภายในประเทศ</p>
	3	- รับทราบผลการสอบสวนดำเนินคดีกรณีข้าวในสต็อกรัฐบาลที่ไม่ผ่านมาตรฐาน
	4	<ul style="list-style-type: none"> - รายงานกรอบวงเงินโครงการรับจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร ปี 2554/55 - 2556/57 - ข้อร้องเรียนและขอความเป็นธรรมในการตรวจสอบคุณภาพข้าวและการระบายข้าวสารในสต็อกของรัฐ - ขออนุมัติขยายระยะเวลาโครงการข้าวตามนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่โครงการรับจำหน่ายปี 2551 -2556/57 เป็นสิ้นสุดระยะเวลาโครงการเดือนกันยายน 2561
2560	1	- ผลการดำเนินงานตามมติ นบข. ขององค์การคลังสินค้า และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร
	3	- รับทราบความคืบหน้าการดำเนินการของพนักงานสอบสวนในการดำเนินคดีรวม 50 จังหวัด 1,125 คดี (อคส. 862 คดี อ.ต.ก. 263 คดี)

ปี	ประชุมครั้งที่	รายละเอียด
	4	– รับทราบความคืบหน้าการดำเนินคดีของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) มีคดีในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ท. จำนวน 990 คดี จำแนกเป็น อคส. 720 คดี และ อ.ต.ก. 270 คดีขณะนี้ อยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงและแจ้งผู้ถูกกล่าวหามารับทราบข้อกล่าวหา 389 คดีและอีก 601 คดี อยู่ระหว่างการไต่สวนและรวบรวมพยานหลักฐาน – เห็นชอบการมอบอำนาจในการดำเนินการตามกระบวนการของศาล โดยมอบหมายให้กรมการค้าต่างประเทศ และ/หรือ กรมการค้าภายใน (แล้วแต่คดี) เป็นผู้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการทางคดีในทุกชั้นตอนจนคดีถึงที่สุด
	5	– รับทราบข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีเพื่อตรวจสอบคลังสินค้า 8 คลัง ที่มีการร้องเรียนเรื่องคุณภาพข้าว
2561	1	– ดำเนินการคณะอนุกรรมการติดตามผลการดำเนินคดีกรณีข้าวในสต็อกรัฐบาลที่ไม่ผ่านมาตรฐาน
	3	– เห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรเสนอให้ขยายระยะเวลาโครงการข้าวตามนโยบายของรัฐบาล จำนวน 6 โครงการ เนื่องจากแต่ละโครงการเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาโครงการยังมีข้าวคงเหลือที่ไม่มีภาระผูกพันรอการอนุมัติจำหน่ายและจ่ายออกจากคลังสินค้ากลาง โดยขยายระยะเวลาโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี พ.ศ. 2551 ถึง 2556/57 จากเดิมสิ้นสุดระยะเวลาโครงการเดือนกันยายน 2561 เป็นสิ้นสุดระยะเวลาโครงการเดือนธันวาคม 2561
2562	2	– รับทราบแผนการดำเนินการจำหน่ายและจ่ายออกข้าวสารคงเหลือจากคลังสินค้ากลางและการเบิกเงินค่าใช้จ่าย โครงการรับจำนำข้าวตามนโยบายของรัฐบาล โดยองค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.)

ตารางที่ 14 สรุปการประชุมของ นบข. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 –2562 ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายจำนำข้าว (กรมการค้าภายใน ฝ่ายเลขานุการ นบข.)

จากตารางที่ 14 จะเห็นว่าในที่ประชุม นบข. นั้นมีความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากนโยบายจำนำข้าวก่อนหน้านี้ เช่น การระบายสต็อกข้าวที่คงค้างต่าง ๆ การเข้าไปตรวจสอบความผิดปกติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อที่จะสามารถปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวได้ครบกำหนดที่วางไว้ ส่วนด้านการกำหนดนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัตินั้น ทางส่วนของ นบข. ไม่มีการกล่าวถึงนโยบายจำนำข้าวหรือนโยบายอื่น ๆ ที่มีเนื้อหาใกล้เคียงกันนำมาปฏิบัติแต่อย่างใดทั้งสิ้น ในแง่นี้จึง

เป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงการเกิดขึ้นของเหตุการณ์ในระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) ของวิกฤติโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งเมื่อเกิดขึ้นแล้วนั้นได้เข้ามาเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าของการดำเนินนโยบายข้าวของรัฐบาลชุดต่อ ๆ ไปให้มีความแตกต่างออกไปจากเดิม

3.4.2.2.2 มาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวภายใต้แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร ตั้งแต่ปีการผลิต พ.ศ. 2557/58 – พ.ศ. 2561/62

ในส่วนนี้ผู้วิจัยต้องการลงไปสำรวจถึงมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวภายใต้แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร ตั้งแต่ปีการผลิต พ.ศ. 2557/58 – พ.ศ. 2561/62 เพื่อชี้ให้เห็นว่านโยบายข้าวภายใต้รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ไม่มีการนำนโยบายจำนำข้าวหรือนโยบายอื่น ๆ ที่มีสาระสำคัญในลักษณะคล้ายคลึงกันในลักษณะที่ว่ามีการใช้กลไกรัฐเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดแบบโดยตรง โดยให้ราคาที่สูงกว่าตลาดอย่างมากกลับมาอีก แต่เลือกที่จะเข้าไปบูรณาการการบริหารจัดการข้าวแบบทั้งระบบแทน โดยมีการดำเนินการทั้งต้นทาง กลางทาง และปลายทาง กล่าวคือ ต้นทาง ได้แก่ การลดต้นทุนการผลิต รอบการผลิต ระบบน้ำ การจัดรอบการปลูกข้าว การบริหารจัดการอุปสงค์และอุปทาน กลางทาง ได้แก่ การแปรรูป การสร้างนวัตกรรม การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับโรงสี พ่อค้าคนกลาง หนี้สินชาวนา และปลายทาง ได้แก่ ตลาดในประเทศ ตลาดต่างประเทศ ที่ให้มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเข้าไปจัดทำนโยบายประชารัฐเพื่อสร้างความเข้มแข็งและเป็นทางเลือกทั้งในประเทศและต่างประเทศ (กรมการค้าภายใน ฝ่ายเลขานุการ นบข., : 3) โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

ที่	มาตรการการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว	จุดประสงค์ของโครงการ
1	สนับสนุนการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิคุณภาพดี	1. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าวหอมมะลิในพื้นที่ปลูกข้าวหอมมะลิคุณภาพ 2. ส่งเสริมให้ชาวนามีความรู้ผลิตข้าวหอมมะลิไว้ใช้เอง
2	ปรับเปลี่ยนพื้นที่ปลูกข้าวไม่เหมาะสมเป็นเกษตรกรรมทางเลือกอื่น	1. เพื่อลดพื้นที่การปลูกข้าวในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม เป็นเกษตรกรรมทางเลือกอื่นที่เหมาะสมกับพื้นที่ 2. เพื่อปรับเปลี่ยนระบบการผลิตของชาวนาให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อสร้างความยั่งยืนในอาชีพ
3	ปรับเปลี่ยนพื้นที่นาไม่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมการเลี้ยงกระบือ	1. เพื่อปรับเปลี่ยนพื้นที่ปลูกข้าวในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม 2. เพื่อส่งเสริมการเลี้ยงกระบือให้แก่เกษตรกรอย่างยั่งยืน 3. เพื่อวางโครงสร้างการพัฒนาผลิตกระบือทั้งระบบ แบบครบวงจร

ที่	มาตรการการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว	จุดประสงค์ของโครงการ
4	ปรับเปลี่ยนพื้นที่นาไม่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อ	1. เพื่อลดพื้นที่ปลูกข้าวในพื้นที่ไม่เหมาะสม (S3, N) 2. เพื่อส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อให้แก่เกษตรกรอย่างยั่งยืน 3. เพื่อวางโครงสร้างการพัฒนาผลิตโคเนื้อทั้งระบบ แบบครบวงจร
5	ปรับเปลี่ยนพื้นที่ทำนาไม่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมการเลี้ยงแพะ	1. เพื่อลดพื้นที่ปลูกข้าวในพื้นที่ไม่เหมาะสม (S3, N) 2. เพื่อส่งเสริมการเลี้ยงแพะให้แก่เกษตรกรอย่างยั่งยืน 3. เพื่อวางโครงสร้างการพัฒนาผลิตแพะทั้งระบบ แบบครบวงจร
6	ปรับเปลี่ยนพื้นที่ทำนาไม่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมการทำนาหญ้า	1. เพื่อลดพื้นที่ปลูกข้าวในพื้นที่ไม่เหมาะสม (S3, N) 2. เพื่อส่งเสริมการปลูกพืชอาหารสัตว์เป็นการค้า ให้แก่เกษตรกรอย่างยั่งยืน
7	ปรับเปลี่ยนการปลูกพืชหลากหลาย	1. ลดรอบการทำนาในฤดูนาปรัง ด้วยการพักการทำนา สลับปรับเปลี่ยนไปปลูกพืชทางเลือกอื่น 2. สร้างรายได้จากการปลูกพืชอื่นทดแทนการปลูกข้าว ให้เกษตรกรที่เข้าร่วมมาตรการลดรอบ การทำนา
8	ส่งเสริมปลูกพืชปุ๋ยสด	1. เพื่อลดอุปทานข้าวเปลือกโดยการปลูกพืชปุ๋ยสดทดแทน 2. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปรับปรุงบำรุงดิน 3. เพื่อตัดวงจรศัตรูพืชโดยการพักดิน (ลดรอบการทำนา)
9	ส่งเสริมการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	1. เพื่อเพิ่มผลผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ให้เพียงพอับความต้องการใช้ภายในประเทศ 2. กระจายผลผลิตให้ออกสู่ตลาดสม่ำเสมอไม่กระจุกตัว จากสัดส่วน 72: 23: 5: เป็น 30: 20: 50 3. เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ทดแทนการปลูกข้าวที่ให้ ผลตอบแทนต่ำกว่า 4. ช่วยให้ผู้ประกอบการผู้ปลูกข้าวมีรายได้ที่มั่นคง ยั่งยืน จากการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์หมุนเวียนในระบบปลูกข้าว
10	ชดเชยดอกเบี้ยให้ผู้ประกอบการค้าข้าวในการเก็บสต็อก	1. เพื่อเพิ่มสภาพคล่องให้ผู้ประกอบการค้าข้าวให้สามารถรับซื้อข้าวเปลือกในช่วงต้นฤดู ที่ผลผลิตจะออกสู่ตลาดมาก

ที่	มาตรการการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว	จุดประสงค์ของโครงการ
		<p>จากเกษตรกร โดยไม่ต้องเร่งระบายผลผลิต และเก็บสต็อกไว้ในรูปข้าวเปลือกและข้าวสาร</p> <p>2. เพื่อให้เกิดการแข่งขันและดึงผลผลิตส่วนเกินออกจากตลาดในช่วงที่ผลผลิตออกมากและทำให้ราคาตลาดข้าวภายในประเทศมีเสถียรภาพ</p> <p>3. เพื่อเป็นการส่งเสริมสินเชื่อทุกประเภทที่มีวัตถุประสงค์ในการเก็บสต็อกให้ผู้ประกอบการค้าข้าวเพื่อเป็นการชะลอผลผลิต โดยส่งเสริมกลไกตลาดเสรี ไม่แทรกแซงกลไกตลาดรวมทั้งจะเกิดจิตวิทยาทางการค้าในตลาดข้าว</p>
11	<p>สินเชื่อเพื่อรวบรวมข้าวและสร้างมูลค่าเพิ่มโดยสถาบันเกษตรกร</p>	<p>1. เพื่อเสริมสภาพคล่องให้กับระบบสหกรณ์ในการรวบรวมรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรผู้ปลูกข้าว</p> <p>2. ชะลอปริมาณข้าวเปลือกมิให้ออกสู่ตลาดช่วงเก็บเกี่ยว</p> <p>3. เพื่อเก็บข้าวเปลือกไว้แปรรูป สร้างมูลค่าเพิ่มโดยการแปรรูปเป็นข้าวสาร</p>
12	<p>สินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปี</p>	<p>1. เพื่อชะลอการขายข้าวเปลือกมิให้ออกสู่ตลาดในปริมาณมากเกินความต้องการของตลาดโดยการเก็บข้าวเปลือกไว้ในยุ้งฉางของตนเอง</p> <p>2. เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในครัวเรือนและภาระหนี้สิน</p> <p>3. เพื่อรักษาระดับราคาข้าวเปลือกให้มีเสถียรภาพ</p> <p>4. เพื่อให้เกษตรกรชาวนาขายข้าวเปลือกได้ในราคาสูงขึ้น</p>
13	<p>ช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพข้าวแก่เกษตรกรรายย่อยนาปี</p>	<p>เพื่อช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพข้าวให้แก่เกษตรกรรายย่อยผู้ปลูกข้าวนาปี เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในการเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพข้าว</p>
14	<p>ประกันภัยข้าวนาปี</p>	<p>ให้ ธ.ก.ส. เป็นตัวกลางระหว่างเกษตรกรผู้เอาประกันภัยและบริษัทเอกชนผู้รับประกันภัย กำหนดพื้นที่เป้าหมายการเอาประกันภัย ขั้นต่ำ 25 ไร่ สูงสุดจำนวน 30 ไร่ อัตราค่าเบี้ยประกันภัย 90 บาทต่อไร่ (ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มและอากรแสตมป์)</p>

ที่	มาตรการการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว	จุดประสงค์ของโครงการ
15	ลดดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อการผลิตแก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวนาปี	<ol style="list-style-type: none"> 1. เพื่อช่วยลดภาระดอกเบี้ยแก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปีการผลิต 2559/60 2. เพื่อให้เกษตรกรมีเงินเหลือจากการลดภาระการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ สามารถนำไปเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในครัวเรือนเพื่อการดำรงชีพเพิ่มขึ้น และเกิดการหมุนเวียนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ
16	พักชำระหนี้ต้นเงินและลดดอกเบี้ยเกษตรกรผู้ปลูกข้าว	<ol style="list-style-type: none"> 1. เพื่อให้เกษตรกรลูกค้า ธ.ก.ส. มีโอกาสนำเงินที่ต้องส่งชำระหนี้ไปฟื้นฟูตนเองในการประกอบอาชีพและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของครัวเรือนให้ดีขึ้นระหว่างการพักชำระหนี้ 2. เพื่อบรรเทาภาระหนี้สินและลดต้นทุนในการประกอบอาชีพของเกษตรกรลูกค้า ธ.ก.ส. 3. เพื่อพัฒนาศักยภาพของประชาชนในภาคชนบทให้มีความสามารถในการพึ่งพาตนเองให้มีรายได้ที่มั่นคง
17	มาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย (ไร่ละพัน)	<ol style="list-style-type: none"> 1. เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนด้านรายได้ให้กับเกษตรกรจากราคาข้าวเปลือกที่ปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มปรับตัวลดลงอีกในช่วงผลผลิตข้าวนาปีออกสู่ตลาดตั้งแต่เดือนตุลาคม 2557 เป็นต้นไป 2. เพื่อเพิ่มกำลังซื้อให้กับเกษตรกร และกระตุ้นการใช้จ่ายภาคครัวเรือน ตลอดจนเพิ่มการหมุนเวียนของเงินทุนในระบบเศรษฐกิจของประเทศ
18	สนับสนุนเงินช่วยเหลือต้นทุนการผลิต (ไร่ละพัน)	เพื่อสนับสนุนเงินช่วยเหลือต้นทุนการผลิตให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าว
19	อบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อยกระดับประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกรรายย่อย	<ol style="list-style-type: none"> 1. เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกร ให้เกิดการวางแผนการผลิตเพื่อเพิ่มรายได้และลดค่าใช้จ่าย 2. ให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการเรียนรู้ และให้คำปรึกษาแนะนำการจัดการทางการเงิน และการแก้ไขปัญหาหนี้สินในครัวเรือน

ที่	มาตรการการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว	จุดประสงค์ของโครงการ
		3. เพื่อพัฒนาศักยภาพเกษตรกรรายย่อยให้หาทางเพิ่มรายได้สุทธิครัวเรือนด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและแสวงหาโอกาสใหม่ในการประกอบอาชีพ
20	สนับสนุนสินเชื่อเพื่อพัฒนาการเกษตรแบบแปลงใหญ่	เพื่อสนับสนุนเงินทุนแก่สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร และวิสาหกิจชุมชน ในการพัฒนาการเกษตรแบบแปลงใหญ่
21	การจัดหาเงินทุนเพื่อดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2556/57	เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนทางการเงินของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2556/57 และยังไม่ได้รับเงินตามมูลค่าข้าวเปลือกในใบประทวน
22	ส่งเสริมการปลูกพืชอาหารสัตว์ (ฤดูนาปรัง ปี พ.ศ. 2561)	<ol style="list-style-type: none"> 1. ลดรอบการปลูกข้าวในฤดูนาปรังด้วยการปรับเปลี่ยนไปปลูกพืชอาหารสัตว์ทดแทน 2. เพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการผลิตปศุสัตว์ 3. ปลูกพืชอาหารสัตว์ทดแทนการปลูกข้าวนาปรัง 4. เกษตรกรได้เรียนรู้การเพาะปลูกพืชเกษตรกรรมทางเลือกอื่นเพื่อลดความเสี่ยงทดแทนการปลูกข้าวนาปรัง 5. สร้างโอกาสให้กับกลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ เอกชน และผู้ประกอบการเลี้ยงสัตว์ให้ใช้พืชอาหารสัตว์คุณภาพดีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสัตว์ในระยะยาว
23	สินเชื่อเพื่อสร้างยุ้งฉางให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร	<ol style="list-style-type: none"> 1. เพื่อสนับสนุนสินเชื่อให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร (สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร วิสาหกิจชุมชน) ในการสร้างยุ้งฉางไว้เก็บผลิตผลการเกษตรเป็นของตนเอง 2. เพื่อชะลอปริมาณข้าวเปลือกไว้ไม่ให้เกินความต้องการของตลาดเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก 3. เพื่อเป็นมาตรการเสริมให้โครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปี เกิดประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลและเกษตรกรขายข้าวเปลือกได้ในราคาที่สูงขึ้น

ตารางที่ 15 สรุปมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวภายใต้แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจรและจุดประสงค์ของโครงการ ตั้งแต่ปีการผลิต พ.ศ. 2557/58 – พ.ศ. 2561/62 (กรมการข้าว สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว, 2562b)

จากตารางที่อธิบายมา ณ ข้างต้นจะเห็นว่าแต่ละโครงการหรือนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นั้นไม่มีการนำแนวนโยบายจํานำข้าวกลับมาใช้อีก แต่การช่วยเหลือนั้นจะเน้นไปที่การให้ความช่วยเหลือแบบครบวงจร ผ่านการบริหารจัดการอุปสงค์อุปทานหรือการให้เงินอุดหนุนในส่วนอื่น ๆ แทน ซึ่งเป็นการสะท้อนและตอกย้ำให้เห็นในอีกทางหนึ่งว่าหลังจากเหตุการณ์ในช่วงระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) คือวิกฤติโครงการรับจํานำข้าว ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบนโยบายข้าวของรัฐบาลชุดถัดไปที่ขึ้นมาดำรงตำแหน่ง โดยการเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้นย่อมส่งผลให้การจัดเรียงรูปแบบความสัมพันธ์ภายในนโยบายเปลี่ยนแปลงไปด้วยนั่นเอง

3.5 บทสรุป: ระยะรอยต่อสำคัญที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

วิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นภายใต้โครงการรับจํานำข้าวของรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่นำไปสู่การฟ้องร้อง ดำเนินคดี และตัดสินจำคุก นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ถือเป็นเหตุการณ์ที่เป็นระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) ของการทำความเข้าใจการออกแบบนโยบายข้าวในหลังยุคนโยบายจํานำข้าว เพราะว่าหลังจากที่กลุ่ม กปปส. หยิบยกวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวมาใช้โจมตีความชอบธรรมของการดำรงอยู่ของรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จนในที่สุดเกิดการรัฐประหารขึ้นในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ที่ต่อมามีรัฐบาลที่นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นั้นมีการกำหนดกรอบการบริหารประเทศใหม่ภายใต้แนวคิดแผนสามระดับ โดยมียุทธศาสตร์ชาติที่ทำงานในฐานะกรอบหลักในการกำหนดทิศทางประเทศ ซึ่งการเกิดแผนสามระดับนี้เอง ถือเป็น การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะหลังจากที่นโยบายจํานำข้าวทุกเมล็ดถูกปิดฉากลงไป การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมชนบทและเครือข่ายโครงการรับจํานำข้าวที่ถูกวางไว้ในรูปแบบรัฐนิยม (statism) ก็ถูกล้มลงไปด้วย เพราะฉะนั้นการเกิดขึ้นของแผนสามระดับ จึงมีนัยยะสำคัญถึงการเข้ามาจัดวางบรรทัดฐานในการบริหารจัดการประเทศในรูปแบบใหม่ ซึ่งในกรณีนี้คือการเข้ามาวางบรรทัดฐานในการดำเนินนโยบายด้านการเกษตร ให้สามารถดำเนินไปได้ตามที่รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติต้องการให้เป็น รวมถึงรัฐบาลชุดต่อไปที่จะเข้ามาบริหารประเทศต่อจากนี้ก็ต้องปฏิบัติตามกรอบนี้ด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 65 ได้ระบุไว้ให้ปฏิบัติตาม โดยสามารถสรุปการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของนโยบายข้าวใหม่ภายใต้แนวคิดของแผนดังกล่าว ว่ามีลักษณะร่วมกันสองลักษณะดังนี้ คือ ประการที่หนึ่ง รัฐทำการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวผ่านการออกนโยบายอุดหนุนแบบครบวงจรแทนที่จะเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดแบบโดยตรง โดยลักษณะของนโยบายคือการเข้าไปบริหารจัดการข้าวแบบตลอดห่วงโซ่อุปทาน ปรากฏให้เห็นอยู่ในยุทธศาสตร์/แผนการขับเคลื่อนหลัก ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายข้าว เช่น ยุทธศาสตร์เกษตร

และสหกรณ์ 20 ปี แผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร ช่วงการกำหนดอุปสงค์และอุปทาน รวมถึงการตั้งกระทู้ถาม/ตอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เรื่องแนวทางการดำเนินนโยบายการเกษตรของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติด้วย ซึ่งแนวคิดเรื่องการจัดการภาคการเกษตรแบบครบวงจรมานั้น คือแนวคิดหลักที่ถูกนำมาดำเนินนโยบายในรูปแบบต่าง ๆ ที่แตกต่างกันออกไป ประการที่สอง คือนโยบายจะมีลักษณะของการดำเนินนโยบายมีลักษณะของการร่วมมือแบบบูรณาการระหว่างภาครัฐกับเอกชนผ่านแนวคิดประชารัฐ ผ่านการทำเกษตรพันธสัญญา (Contract Farming) หรือจับคู่ธุรกิจ (Business Matching) ระหว่างชาวนาผู้ผลิตกับผู้ประกอบการ เพื่อให้มีช่องทางในการทำการตลาดให้กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่มากขึ้น ขายได้ในราคาที่สูงกว่าท้องตลาด (กรมการข้าว, 2562)

ซึ่งหลังจากเกิดวิกฤติจมน้ำข้าวที่ถือเป็นช่วงระยะรอยต่อสำคัญที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายรูปแบบใหม่ขึ้น และการเปลี่ยนแปลงนโยบายย่อมส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ภายใต้นโยบายใหม่ด้วย จากการสำรวจทั้งภาคส่วนการเมืองและข้าราชการภายใต้รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ทั้งสองชุดนั้นพบว่าทั้งคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา วันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2557 และวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 นโยบายหาเสียงด้านการเกษตรของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในช่วงก่อนการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 การประชุมคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว พ.ศ. 2557-2562 มาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวภายใต้แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร ตั้งแต่ปีการผลิต พ.ศ. 2557/58 - พ.ศ. 2561/62 ไม่มีภาคส่วนไหนเลยที่มีการนำเสนอให้นำนโยบายจมน้ำข้าวกลับมาใช้อีก รวมถึงพรรคเพื่อไทยด้วยที่ในอดีตเคยนำเสนอนโยบายจมน้ำข้าวในฐานะนโยบายหลักที่ใช้สำหรับหาเสียงของพรรค และนโยบายหลักที่จะถูกนำไปปฏิบัติอย่างเร่งด่วนของรัฐบาล มาในครั้งนี่คือการหาเสียงเลือกตั้งในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 กลับไม่มีการนำเสนอให้นำนโยบายจมน้ำข้าวอีกต่อไป เช่นเดียวกันกับพรรคการเมืองอื่น ๆ เช่นกันก็ไม่มีการนำเสนอให้นำนโยบายที่มีเนื้อหาสาระไปในรูปแบบเดียวกันกับนโยบายจมน้ำข้าวทุกเมล็ดในสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อีกเช่นกัน ในทางตรงกันข้ามแนวโน้มของนโยบายเป็นไปในลักษณะของการที่เข้าไปอุดหนุนเกษตรกรแบบครบวงจรแทน กล่าวคือ ช่วยเหลือตั้งแต่การเพาะปลูก เตรียมดิน จนถึงการนำไปขายและสีแปรสภาพข้าวแทน ซึ่งสอดคล้องกันกับลักษณะของนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในปัจจุบันที่มีลักษณะของการดำเนินนโยบายในรูปแบบดังกล่าว

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดนี้เองเป็นหลักฐานที่ตอกย้ำให้เห็นว่าหลังจากเกิดเหตุการณ์วิกฤติในโครงการรับจมน้ำข้าวซึ่งทำงานในฐานะของระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) ที่จะนำไปสู่ช่วงสถานะเส้นทางบังคับ (path dependence) ของการดำเนินนโยบายข้าวของรัฐบาลชุดต่อ

ไปหลังจากนี้จะดำเนินไปในทิศทางใด กล่าวคือ ผลลัพธ์ของเหตุการณ์ดังกล่าวคือ ทำให้ไม่มีรัฐบาลหรือพรรคการเมืองพรรคใดเลือกที่จะนำเสนอนโยบายจํานำข้าวหรือนโยบายที่มีเนื้อหาสาระใกล้เคียงกันขึ้นมาอีก แต่เลือกที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบายไปเป็นไปในทิศทางของการอุดหนุนในรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เป็นการแทรกแซงกลไกตลาดแทน เช่น การเข้าไปช่วยเหลือผ่านการทำตลาดข้าวแบบครบวงจร ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวนี้เองได้ส่งผลให้เกิดการสร้างบรรทัดฐานในการตัดสินใจในเชิงนโยบายจํานำข้าวรูปแบบใหม่ขึ้นว่ารัฐบาลในชุดต่อ ๆ ไปที่จะมาดำรงตำแหน่งหลังจากนี้ควรมีทิศทางในการดำเนินนโยบายไปทางไหน รวมถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ยังส่งผลให้การจัดเรียงรูปแบบความสัมพันธ์ (pattern of relations) ภายใต้นโยบายข้าว เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ซึ่งผู้วิจัยจะอธิบายในส่วนนี้ในรายละเอียดในบทถัดไป



บทที่ 4 การจัดเรียงสถาบันและการทำงานในระดับพื้นที่ของโครงการนาแปลงใหญ่

4.1 บทนำ

จากการอธิบายถึงการคลี่คลายของเหตุการณ์วิกฤตการณ์ในโครงการรับจำนำข้าวในบทก่อนหน้า ที่ได้นำไปสู่การเข้ามาทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่หลังจากนั้นมีการเข้ามาเปลี่ยนแปลงแนวทางนโยบายการช่วยเหลือเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวใหม่ กล่าวคือยกเลิกนโยบายจำนำข้าวที่มีลักษณะของการเข้าไปแทรกแซง กลไกตลาด และเปลี่ยนแปลงมาเป็นการช่วยเหลือภายใต้แนวคิดของแผนสามระดับด้านการเกษตร แทน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เองย่อมส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดเรียงสถาบันที่ทำงาน ภายใต้นโยบายนั้น ๆ ด้วย โดยการจัดเรียงสถาบันเหล่านี้จะทำหน้าที่ในฐานะของกระบวนการผลิตซ้ำ (reproduction) ภายใต้สภาวะเส้นทางบังคับ (path dependence) ซึ่งการผลิตซ้ำในที่นี้คือกระบวนการทำซ้ำภายใต้การจัดเรียงสถาบันใหม่ เพื่อให้นโยบายนี้สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ในระยะยาว โดยในกรณีนี้ก็คือโครงการเกษตรแปลงใหญ่ ซึ่งถูกรัฐบาลวางไว้ให้เป็นนโยบายด้านการเกษตรระยะยาวของประเทศ ภายใต้กรอบแนวคิดยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 20 ปี ตามแนวคิดเรื่องแผนสามระดับ เพราะฉะนั้นในบทนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอถึงการจัดเรียงสถาบันที่เกิดขึ้นภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ รวมถึงการทำงานในระดับพื้นที่ของโครงการดังกล่าว ด้วย โดยมีโครงสร้างในการนำเสนอแบ่งออกได้เป็นสามส่วนดังนี้

1. รายละเอียดโครงการนาแปลงใหญ่โดยสังเขป
2. การจัดเรียงความสัมพันธ์ในเชิงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่
3. การทำงานของการจัดเรียงสถาบันใหม่ในระดับพื้นที่: กรณีศึกษาโครงการนาแปลงใหญ่

อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

4. บทสรุป

4.2 รายละเอียดโครงการนาแปลงใหญ่โดยสังเขป

4.2.1 ที่มาและความสำคัญของโครงการนาแปลงใหญ่

นาแปลงใหญ่ คือโครงการที่อยู่ภายใต้โครงการเกษตรแปลงใหญ่ในสินค้าประเภทข้าว โดยข้าวนั้นถือเป็นสินค้าเกษตรที่มีความสำคัญอย่างมากของไทย กล่าวคือถ้าพิจารณาจากสถิตินั้นจะพบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2558/2559 มีพื้นที่เพาะปลูกข้าวประมาณ 69.25 ล้านไร่ โดยแบ่งเป็นนาปี 60.79 ล้านไร่ และนาปรัง 8.46 ล้านไร่ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 46.4 ของพื้นที่ภาคการเกษตร และสามารถผลิตข้าวได้ 31.61 ล้านตันข้าวเปลือก และส่งออกทำรายได้ให้แก่ประเทศประมาณปีละ 200,000 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของภาคการเกษตร (กรมการข้าว สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว, 2560: 1) เพราะฉะนั้นนาแปลงใหญ่จึงเป็นอีกหนึ่งนโยบายด้านการเกษตรของรัฐบาลที่ถูกจับตามองเป็นอย่างมาก

ในส่วนของหลักการและเหตุผลของแนวคิดเรื่องนาแปลงใหญ่นั้น ภายในเอกสารของสำนักส่งเสริมการผลิตข้าว กรมการข้าว ได้ระบุไว้ดังนี้

“ในช่วงที่ผ่านมาการดำเนินนโยบายด้านข้าวของรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือชาวนาในด้านราคาผลผลิตให้มีราคาสูงกว่าราคาตลาด ทำให้ชาวนาไม่ทราบราคาแท้จริงส่งผลให้มีการเพิ่มพื้นที่การผลิตและผลผลิตเพิ่มจำนวนมาก ขณะเดียวกันความใส่ใจในการพัฒนาคุณภาพข้าวน้อยลง ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันได้ในด้านการตลาดต่างประเทศกับประเทศอื่น ๆ การส่งออกข้าวลดลงจำนวนมาก ทำให้มีปริมาณข้าวคงเหลือในประเทศจำนวนมาก และราคาข้าวเปลือกตกต่ำ เนื่องจากผลผลิตข้าวของประเทศมีการบริโภคภายในเพียงครึ่งเดียวส่วนที่เหลือจะต้องส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศและในสภาพปัจจุบันประเทศผู้ส่งออกข้าวหลายประเทศได้มีการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันการส่งออกได้สูงขึ้น โดยมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่าประเทศไทยทำให้สามารถแย่งส่วนแบ่งในตลาดโลกได้เพิ่มขึ้น ทำให้ปัจจุบันรัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนจากนโยบายด้านราคาข้าวเปลือกเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต และปรับปรุงคุณภาพของผลผลิต เพื่อให้ต้นทุนการผลิตต่ำลงและรักษาระดับผลผลิตให้มีปริมาณและคุณภาพสอดคล้องกับความต้องการของตลาดเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ” (กรมการข้าว สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว, 2561: 1)

นอกจากนี้ในภาคการเกษตรของไทย ยังประสบปัญหาต่าง ๆ โดยลักษณะสำคัญของปัญหามีดังนี้ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2561a: 1)

1. ปัญหาเชิงโครงสร้างการผลิตภาคการเกษตร เกษตรกรรายย่อยถือครองพื้นที่ขนาดเล็ก ทำการเกษตร ในลักษณะกระจัดกระจาย ประสบปัญหาด้านต้นทุนการผลิตที่สูง ขาดอำนาจต่อรองในกระบวนการผลิตและการจัดการห่วงโซ่อุปทาน และขาดโอกาสในการเข้าถึงองค์ความรู้ และเทคโนโลยีการเกษตรสมัยใหม่ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการรวมกลุ่มเกษตรกรเพื่อสร้างโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและสร้างอำนาจในการต่อรอง

2. วิธีการผลิตสินค้าเกษตรรูปแบบดั้งเดิมไม่สามารถตอบสนองและรองรับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ เนื่องจากบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เกษตรกรจึงจำเป็นต้องปรับรูปแบบการผลิตไปสู่การเกษตรสมัยใหม่ (Smart Farming) โดยนำเทคโนโลยี/นวัตกรรมสมัยใหม่มาช่วยในการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการตลาด/พฤติกรรมผู้บริโภค โดยใช้การตลาดนำการผลิต รวมทั้ง สามารถบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) ได้

ประกอบกับแนวโน้มของแนวทางและรูปแบบของการทำการเกษตรในอนาคตมีลักษณะที่สำคัญคือ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2561a: 1)

- ปรับเพิ่มผลิตภาพการผลิต (Productivity = Output/Input) โดยการบริหารความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนการผลิตและปริมาณการผลิต (ขนาดการผลิต) ที่เหมาะสม และสอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภค/ตลาด เพื่อให้เกิดการประหยัด (ต้นทุน) ต่อขนาดการผลิต (Economy of Scale)
- ปรับเพิ่มความสามารถในการทำกำไรสุทธิ (อัตรากำไรสุทธิ : Net Profit Margin = กำไรสุทธิ/ยอดขาย)
- ตอบสนองความพึงพอใจของผู้บริโภคด้านโภชนาการและสุขภาพ (Nutrition & Healthy)
- รับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (Social & Environmental Responsibility)

ด้วยสถานการณ์ข้างต้น ประกอบกับการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาของกระทรวง (Road map) โดยมีโครงการที่สำคัญคือ การปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตร ด้านสินค้าพืช ปศุสัตว์ และสินค้าประมง (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2561a: 1) ที่เกิดขึ้นตั้งแต่สมัย นาย ปิติพงศ์ พิ๊งบุญ ณ อยุธยา ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในช่วงปี พ.ศ. 2556–2557 (สมชาย ชาญณรงค์กุล, 2560) แนวความคิดเรื่องโครงการเกษตรแปลงใหญ่จึงเริ่มก่อตัวขึ้น ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่ พลเอก ฉัตรชัย สาริกัลยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

เกษตรและสหกรณ์ในขณะนั้น ได้มีการประชุมเพื่อมอบนโยบายให้กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในวันพุธที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2558 ณ ห้องประชุมกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยสามารถสรุปสาระสำคัญของการมอบนโยบายที่นำไปสู่การริเริ่มโครงการเกษตรแปลงใหญ่และโครงการอื่น ๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับโครงการเกษตรแปลงใหญ่ได้ดังนี้

พลเอก ฉัตรชัย สาริกัลยะ ได้แบ่งแนวนโยบายและการดำเนินงานออกเป็น 3 ระยะ คือ (กองแผนงาน กลุ่มนโยบายและยุทธศาสตร์, 2558: 1-2)

(1) **ระยะสำคัญเร่งด่วน** กล่าวคือ การลดต้นทุนการผลิตให้กับเกษตรกร ไม่ควรดำเนินการในรูปแบบเดิม ๆ แต่ควรจะมีรูปแบบใหม่ที่สามารถลดต้นทุนการผลิตอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การทำแปลงใหญ่หรือการรวมแปลงผลิตก็สามารถช่วยลดต้นทุนการผลิต ซึ่งการดำเนินงานต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานโดยนำศักยภาพของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมมือกันทำงานโดยมอบหมายให้สำนักเศรษฐกิจการเกษตร (สศก.) ศึกษารูปแบบแนวทางในการลดต้นทุนการผลิตของเกษตรกร

(2) **งานที่ต้องดำเนินการต่อเนื่อง** กล่าวคือ การทำการเกษตรให้เหมาะสมกับพื้นที่และปัจจัยการผลิต และมีความสอดคล้องตรงกับความต้องการของตลาด เช่น สินค้าเพื่อสุขภาพ สินค้าปศุสัตว์อินทรีย์ สินค้าที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน ซึ่งมีความต้องการของลูกค้า เป็นต้น และในส่วน of ศูนย์บริการเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกษตรกร จำนวน 800 กว่าแห่งของกระทรวงฯ จะต้องสร้างการรับรู้ให้กับเกษตรกรและนำไปพัฒนาในพื้นที่ตนเองว่าเหมาะสมต่อการทำการเกษตรในชนิดใด และสอดคล้องกับความต้องการตลาดหรือไม่ และการดำเนินงานของศูนย์ ฯ จะต้องบูรณาการทำงานไม่ใช่เฉพาะหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งดำเนินการ

(3) **งานที่ต้องดำเนินการให้เกิดความยั่งยืนและเป็นรากฐานสร้างอนาคต** กล่าวคือ การผลิตสินค้าเกษตรในพื้นที่เหมาะสม (Zoning) และสอดคล้องกับความต้องการของตลาด เป็นต้น

หลังจากการมอบนโยบายดังกล่าว ต่อมาสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรได้นำเสนอแนวทางการลดต้นทุนการผลิตและการเพิ่มโอกาสในการแข่งขันภาคเกษตร ด้วยระบบการส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ หลังจากนั้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้แจ้งเกษตรกรและสหกรณ์จังหวัดพิจารณาเสนอแปลงต้นแบบ ตามแนวทางการลดต้นทุนการผลิต โดยผ่านความเห็นชอบของคณะอนุกรรมการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ฯ จังหวัดละ 1 แปลง เพื่อเริ่มดำเนินการในปี 2559 ในลำดับต่อไป (จริยา สุทธิไชยา, 2558) และนี่เองคือจุดเริ่มต้นของการดำเนินโครงการนาแปลงใหญ่ที่ถูกดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

4.2.2 นิยามของคำว่า “เกษตรแปลงใหญ่”

เกษตรแปลงใหญ่ คือ วิธีการในการเพิ่มความได้เปรียบทางการแข่งขันของหน่วยผลิตด้วยการคำนวณทางเศรษฐศาสตร์เพื่อวิเคราะห์ปริมาณการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งคือการบริหารความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างต้นทุนการผลิตกับปริมาณการผลิต/ขนาดการผลิต เพื่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) ซึ่งจะเกิดขึ้นได้โดยการผลักดันให้เกษตรกรรวมกลุ่มการผลิต การจัดหาปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพดี (พันธุ์พืช ปุ๋ย เครื่องจักรกลทางการเกษตร และเทคโนโลยีสมัยใหม่) การจัดการด้านการตลาด และห่วงโซ่อุปทาน รวมทั้ง มีการบริหารจัดการฟาร์มที่ดี เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของธุรกิจ ดังนี้ คือ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2561a: 1-2)

- การเพิ่มขีดความสามารถในการสร้างกำไร (ประสิทธิภาพ และผลผลิตภาพที่เพิ่มขึ้น/ผลประกอบการ)
- ความมั่นคงของกิจการและการเติบโต (การขยายกิจการ (ปริมาณและมูลค่า) การพัฒนาผลผลิต/ผลิตภัณฑ์เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดอย่างไม่สิ้นสุด)
- ความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (การรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตร และคุณค่าทางโภชนาการ)

จากข้างต้นถือเป็นหลักการในภาพรวมของแนวคิดเรื่องแปลงใหญ่ ซึ่งถือเป็นแนวคิดที่มีความกว้างและครอบคลุมรอบด้าน ดังนั้นในปัจจุบันเมื่อพูดถึงโครงการเกษตรแปลงใหญ่ ตามแนวทางของเป้าหมายการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงครอบคลุมโครงการเหล่านี้ที่ถูกนำมาขับเคลื่อนร่วมกันภายใต้แปลงใหญ่ด้วย (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักตรวจราชการ, 2563: 7)

- ศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร
- การพัฒนาเกษตรกรปราดเปรื่อง (Smart Farmer)
- การบริหารจัดการการผลิตสินค้าเกษตรตามแผนที่เกษตรเพื่อการบริหารจัดการเชิงรุก (Zoning by Agri-Map)
- การยกระดับคุณภาพมาตรฐานสินค้าเกษตร
- การพัฒนาเกษตรกรอินทรีย์
- ตลาดเกษตรกร
- เกษตรทฤษฎีใหม่
- แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร

- การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ
- การส่งเสริมการใช้เครื่องจักรกลทางการเกษตร
- ธนาคารสินค้าเกษตร
- การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน

ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนั้นเป็นการดำเนินการโดยที่เกษตรกรยังคงเป็นเจ้าของพื้นที่และทำการผลิตเอง ส่วนการกำหนดพื้นที่เป้าหมายของเกษตรแบบแปลงใหญ่จะดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ เช่น พื้นที่ในเขตชลประทาน พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน พื้นที่ในเขตสหกรณ์นิคม และพื้นที่เกษตรทั่วไป โดยจะมีการกำหนดเป้าหมายการผลิต การถ่ายทอดเทคโนโลยี การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทุกขั้นตอน จนถึงเชื่อมโยงตลาดกับภาคเอกชนแบบประชารัฐ เพื่อช่วยพัฒนาเกษตรกรให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีรายได้เพิ่มขึ้น เกิดความมั่นคงในอาชีพและสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืนในที่สุด

4.2.3 เงื่อนไขของการรวมกลุ่มแปลงใหญ่

ตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการนาแปลงใหญ่ในปีงบประมาณ 2559 จนถึงปัจจุบันคือปี พ.ศ. 2563 มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในประเด็นเรื่องการรวมกลุ่มของเกษตรแปลงใหญ่ในส่วนของสินค้าข้าวดังนี้

พื้นที่และจำนวนเกษตรกร	
เงื่อนไขเดิม (พ.ศ. 2559)	เงื่อนไขใหม่ (พ.ศ. 2560-ปัจจุบัน)
พื้นที่ไม่น้อยกว่า 1,000 ไร่ และเกษตรกรไม่น้อยกว่า 50 ราย	พื้นที่ไม่น้อยกว่า 300 ไร่ และเกษตรกรไม่น้อยกว่า 30 ราย

ตารางที่ 16 เปรียบเทียบเงื่อนไขการรวมกลุ่มด้านพื้นที่และจำนวนเกษตรกรของโครงการนาแปลงใหญ่ระหว่างเงื่อนไขเดิมกับเงื่อนไขใหม่ (สมชาย ชาญณรงค์กุล, 2560: 21)

โดยเงื่อนไขดังกล่าวที่อยู่ที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขแบบ “และ” นอกจากใช้กับสินค้าข้าวแล้วยังใช้กับแปลงใหญ่ที่เป็นสินค้าอย่างเช่น พืชไร่ ยางพารา และปาล์มน้ำมันอีกด้วย ส่วนแปลงใหญ่ในประเภทสินค้าเกษตร เช่น ไม้ผล พืชผัก ไม้ดอกไม้ประดับ และพืชอื่นๆ ปศุสัตว์ ประมง จะเป็นการรวมกลุ่มภายใต้เงื่อนไข “หรือ” แทน แต่ภายใต้เงื่อนไขใหม่จำนวนตัวเลขของพื้นที่และเกษตรกรยังคงมีจำนวนเท่ากัน เพียงแต่เปลี่ยนเป็น พื้นที่ไม่น้อยกว่า 300 ไร่ หรือเกษตรกรไม่น้อยกว่า 30 ราย แทน โดยสาเหตุที่มีการเปลี่ยนแปลงจำนวนพื้นที่และเกษตรกรในการรวมกลุ่มใหม่นั้น เนื่องจากจำนวนพื้นที่และเกษตรกรซึ่งมีจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านการบริหารจัดการ เนื่องจากการรวมกลุ่มนั้นประกอบด้วยเกษตรกรที่มีความหลากหลาย ดังนั้นในปีถัดมาจึงมีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขใหม่

เพื่อให้สามารถบริหารจัดการได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในส่วนภูมิภาค 1, สัมภาษณ์, 2563, 16 มกราคม)

กล่าวโดยสรุปคือโครงการเกษตรแปลงใหญ่คือ โครงการที่สนับสนุนให้เกษตรกรรวมกลุ่มและมีการบริหารจัดการร่วมกันภายใต้แนวคิดเศรษฐศาสตร์เรื่องการประหยัดต่อขนาด (Economy of scales) โดยเน้นการลดต้นทุน มีการใช้การตลาดนำการผลิต ผ่านการทำงานแบบบูรณาการทุกภาคส่วนแบบประชารัฐ คือร่วมกันระหว่างทั้งรัฐ เอกชน และประชาชน เพื่อให้เกษตรกรสามารถมีรายได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนอย่างแท้จริง

4.3 การจัดเรียงความสัมพันธ์ในเชิงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่

4.3.1 บริบทการเมือง: ความสัมพันธ์ของการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลง

ใหญ่กับบริบทการเมืองแบบอำนาจนิยม

การที่โครงการเกษตรแปลงใหญ่นั้นถูกเริ่มดำเนินการตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา สะท้อนให้เห็นว่าการริเริ่มโครงการดังกล่าวเป็นการเริ่มโครงการภายใต้บริบทการเมืองแบบอำนาจนิยม เหตุคือรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งเป็นดำรงตำแหน่งระยะเวลาในช่วงดังกล่าวมีการขึ้นสู่อำนาจผ่านการทำรัฐประหาร และโครงการเกษตรแปลงใหญ่ก็เป็นหนึ่งในนโยบายที่ถูกออกมาภายใต้ช่วงเวลาดังกล่าว เพราะฉะนั้นการศึกษาการจัดเรียงสถาบันของโครงการนาแปลงใหญ่จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงความสัมพันธ์กับบริบทการเมืองแบบอำนาจนิยมด้วย

โดยภายใต้ระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยมนั้นต้องเผชิญกับความท้าทาย 2 รูปแบบด้วยกันคือ (1) ความท้าทายจากภายในระบอบ คือมาจากชนชั้นนำชั้นปกครอง (2) ความท้าทายจากภายนอก คือมาจากกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ที่พยายามลุกฮือขึ้นมาต่อต้านระบอบ (Gandhi, 2007: 1280) เพราะว่าผู้นำนั้นไม่ได้มาจากการเลือกตั้งทำให้ขาดความยึดโยงกับประชาชน (Gandhi, 2008b: xvii)

กรณีตัวอย่างของความท้าทายจากภายนอกที่มาจากกลุ่มต่าง ๆ ของสังคม เช่น ในช่วงปี พ.ศ. 2562 ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พยายามผลักดันร่างพระราชบัญญัติข้าว และถูกคัดค้านอย่างหนักจากทั้งภาคส่วนของเกษตรกร และนักวิชาการ จนต้องมีการเลื่อนการพิจารณา พ.ร.บ. ดังกล่าวออกไปก่อนอย่างไม่มีกำหนด ซึ่งภายใต้ พ.ร.บ. นี้มีหลายข้อบังคับที่ถูกคัดค้านจากกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 19 ที่ระบุเกี่ยวกับการจดทะเบียนและขึ้นทะเบียน ที่ต้องมีผู้ตรวจสอบคุณสมบัติเปิดช่องให้มีการเข้ามาหาผลประโยชน์ มาตรา 27/1 มาตรา 27/3 ที่กำหนดว่าจะต้องจำหน่ายพันธุ์ข้าวที่รับรองเท่านั้น หาก

ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1 แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งหมายถึงการเข้าไปปิดกั้นขัดขวางการพัฒนาพันธุ์ข้าวใหม่ ๆ ของไทย รวมถึงการกำหนดให้โรงสีเก็บหลักฐานการซื้อขายข้าวเปลือก เป็นต้น โดยแนวคิดดังกล่าวเริ่มมีมาตั้งแต่ พ.ศ 2560 นำโดย นาย กิตติศักดิ์ รัตนวราหะ ประธานคณะกรรมการพิจารณาศึกษาปัจจัยการผลิตในคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สนช. มีแนวคิดร่างกฎหมาย เพื่อช่วยเหลือชาวนาที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ เพื่อให้กระบวนการผลิตข้าวตลอดห่วงโซ่การผลิตมีความมั่นคง มีกลไกการควบคุมการผลิตและจำหน่ายข้าวอย่างเป็นระบบ ("จำนวน พ.ร.บ.ข้าว เลิกรับรองพันธุ์ ชาวนาค้านต่อ")

โดยความเคลื่อนไหวจากทางฝั่งเกษตรกรในการคัดค้าน พ.ร.บ. ดังกล่าวนั้น ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มเครือข่ายหนี้สินชาวนาแห่งประเทศไทย (คนท.) นำโดย นาย ชรินทร์ ดวงดารา ได้มีการรวบรวมเกษตรกรในแต่ละจังหวัดทั่วประเทศเพื่อเข้าไปยื่นหนังสือคัดค้าน พ.ร.บ. ข้าวที่ทำเนียบรัฐบาล เช่นเดียวกันกับ นายเกรียงศักดิ์ ตาปนานนท์ นายกษมาคมโรงสีข้าวไทย ที่ได้ออกมาแสดงความกังวลถึงร่างกฎหมายฉบับนี้ เพราะมีความขัดแย้งกับการค้าขายข้าวในบริบทปกติ เนื่องจากเมื่อโรงสีซื้อข้าวมาแล้วสุดท้ายก็จะมาละกองรวมกันหมด โรงสีไม่ทราบเลยว่าเป็นข้าวมาจากชาวนาคนไหน (สยามรัฐออนไลน์, 2562) เช่นเดียวกับทางฝั่งนักวิชาการ เช่น รศ.ดร. ประภาส ปิ่นตบแต่ง ได้ออกมาแสดงความคิดเห็นถึงประเด็นดังกล่าวว่าร่าง พ.ร.บ. ข้าวฉบับนี้มีปัญหาตั้งแต่กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย เพราะเป็นกระบวนการที่รวบรัดมาก และไม่มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมของชาวนาและภาคประชาสังคมเข้าไปร่วมวงน้อยมาก ในทางกลับกันพบว่ามีฝ่ายธุรกิจ ข้าราชการ ทหารเข้าไปเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจส่งผลให้นโยบายดังกล่าวไม่สะท้อนถึงปัญหาที่เกษตรกรต้องเผชิญอย่างแท้จริง (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2562) รวมถึง รศ.ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร นักวิชาการเกียรติคุณของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ที่ได้ออกมาแสดงความกังวลต่อ พ.ร.บ. ดังกล่าวผ่านทางหนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจว่าร่างกฎหมายฉบับนี้ ประเมินแล้วไม่มีประโยชน์ แต่ยังโชคดีที่ไม่เป็นลบ เพราะสามารถแก้เรื่องที่เป็นลบออกไปได้ แต่จะต้องตามดูว่า โรงสีจะโดนเล่นงานหรือไม่ เพราะให้อำนาจเจ้าหน้าที่มากเกินไป ("จำนวน พ.ร.บ.ข้าว เลิกรับรองพันธุ์ ชาวนาค้านต่อ")

ดังนั้นเพื่อให้ระบอบอำนาจนิยมสามารถดำรงอยู่ได้และไม่มีใครลุกขึ้นมาต่อต้าน ระบอบจึงมีการแสวงหาความร่วมมือจากกลุ่มต่าง ๆ ภายในสังคม ผ่านการใช้สถาบันที่เป็นประชาธิปไตย (democratic institutions) เช่น สภานิติบัญญัติ (Legislative council) และพรรคการเมือง เพื่อแสวงหาความร่วมมือจากกลุ่มภายนอก เพราะสถาบันที่เป็นประชาธิปไตยนั้นจะทำหน้าที่เสมือนเป็นเสมือนสายพานลำเลียง (conveyors belt) สำหรับรับส่งข้อมูล และเปิดพื้นที่ในการเจรจาต่อรอง

ระหว่างตัวระบอบกับกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม (Gandhi, 2008a: 13–14) โดยสถาบันที่เป็นประชาธิปไตยนั้นจะถูกระบอบอำนาจนิยมใช้เป็นเครื่องมือในเชิงยุทธศาสตร์สำหรับการสัมปทานนโยบาย (policy concession) และการแบ่งปันค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent sharing) ให้กับกลุ่มในสังคม (Gandhi & Przeworski, 2006: 1–2)

เพราะฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่าด้วยปัญหาดังกล่าวภายใต้ระบอบอำนาจนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขาดความชอบธรรมในการขึ้นสู่อำนาจ ทำให้ระบอบดังกล่าวจำเป็นต้องแสวงหาความร่วมมือจากกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้ระบอบสามารถดำรงอยู่ได้ และในส่วนของหน้าที่ระบอบต้องการแสวงหาความร่วมมือจากกลุ่มในสังคมนั้น ประเด็นเรื่องความพยายาม (effort) กับแรงจูงใจ (incentive) จึงต้องเป็นสิ่งที่เดินไปด้วยกัน (alignment) (Gandhi, 2008a: 13–14) กล่าวคือกลุ่มในสังคมจะมีแรงจูงใจในการเข้าร่วมด้วยก็ต่อเมื่อมีการแบ่งปันผลประโยชน์มาให้กลุ่มของพวกเขาและต้องเป็นสิ่งที่แน่ชัดและจับต้องได้จริง ดังนั้นจึงส่งผลให้การดำเนินนโยบายภายใต้ระบอบอำนาจนิยมจึงเป็นลักษณะของการดำเนินนโยบายแบบรวดเร็วและมุ่งเน้นไปที่ผลลัพธ์ (output) ของนโยบายที่ชัดเจน (Gandhi & Przeworski, 2006: 2–3) ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความชอบธรรมและสร้างแรงจูงใจในการสร้างความร่วมมือกันกับกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้ระบอบนั้นสามารถดำรงไว้ได้

ดังนั้นเมื่อย้อนกลับมาดูในกรณีของโครงการนาแปลงใหญ่ ซึ่งอยู่ภายใต้ร่มเงาของโครงการเกษตรแปลงใหญ่ และนโยบายนี้ก็ถือเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นภายใต้ระบอบการเมืองแบบอำนาจนิยม เราสามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์ของการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่กับบริบทการเมืองแบบอำนาจนิยมได้สองประการดังนี้

ประการที่หนึ่ง การดำเนินการที่รวดเร็วและเน้นผลลัพธ์ทางนโยบายที่ชัดเจน

ประการที่สอง มีการดำเนินนโยบายแบบบนลงล่าง (top-down policy)

4.3.1.1 การดำเนินการที่รวดเร็วและเน้นผลลัพธ์ทางนโยบายที่ชัดเจน

หลังจากที่ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ที่ผ่านมา ปรากฏว่ามีการใช้อำนาจเพื่อออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (NCPO Order) เพื่อเข้าไปแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อเข้ามาทำงานและแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับด้านนโยบายด้านการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายข้าว ซึ่งประกอบด้วยคำสั่งหลายคำสั่งด้วยกัน ได้แก่

1.) คำสั่งที่ 172/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 29 สิงหาคม)

2.) คำสั่งที่ 173/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณามาตรการด้านการผลิตและการตลาดสินค้าข้าว (ราชกิจจานุเบกษา 2557, 6 มิถุนายน)

3.) คำสั่งที่ 175/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาระบายข้าว (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 29 สิงหาคม-c)

4.) คำสั่งที่ 176/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำบัญชีข้าวคงเหลือของรัฐ (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 29 สิงหาคม-b)

5.) คำสั่งที่ 177/ 2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบปริมาณและคุณภาพข้าวคงเหลือของรัฐ (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 29 สิงหาคม-d)

6.) คำสั่งที่ 178/2557 เรื่อง เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 29 สิงหาคม-a)

นอกจากการออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแล้ว ยังมีการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (Head of NCPO Order) เพื่อเข้ามาแก้ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายข้าวด้วย ได้แก่

1.) คำสั่งที่ 39/2558 เรื่อง การคุ้มครองการบริหารจัดการข้าวคงเหลือในการดูแลรักษาของรัฐและการดำเนินการต่อผู้ต้องรับผิดชอบ (ราชกิจจานุเบกษา, 2558, 31 ตุลาคม)

2.) คำสั่งที่ 56/2559 เรื่อง การคุ้มครองการบริหารจัดการผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรในการดูแลของรัฐและการดำเนินการต่อผู้ต้องรับผิดชอบ (ราชกิจจานุเบกษา, 2559, 13 กันยายน)

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจในการออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 172/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว ซึ่งถือเป็นคณะทำงานอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดทิศทางของการดำเนินนโยบายข้าว โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้ถูกแต่งตั้งให้มาทำงานแทนคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ในสมัยรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และในปัจจุบันคณะกรรมการดังกล่าวได้มีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นประธานกรรมการ ซึ่งเหตุผลของการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดนี้นั้น ได้มีการระบุไว้ในคำสั่งรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 172/2557 ไว้ดังนี้

“เพื่อให้การบริหารราชการของคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นไปด้วยความเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การดำเนินการในการพัฒนาศักยภาพและการแก้ปัญหาสินค้าข้าว ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจหลักที่สำคัญของประเทศ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นประโยชน์สูงสุดต่อเศรษฐกิจและยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรอย่างเป็นรูปธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า

“คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว” เรียกโดยย่อว่า นบข.” (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 29 สิงหาคม)

จากข้างต้นจะเห็นว่าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ มีการใช้อำนาจในช่องทางพิเศษ คือผ่านการใช้อำนาจในฐานะรัฐอธิปไตยเพื่อออกคำสั่งรักษาความสงบแห่งชาติในฐานะผู้ปกครองสูงสุด หลังจากการทำรัฐประหาร รวมถึงคำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ผ่านการอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ปี พ.ศ. 2557 ที่ให้อำนาจแก่ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะหัวหน้า คสช. ออกคำสั่งอย่างไรก็ได้ที่เห็นเป็นการจำเป็นเพื่อป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน โดยการกระทำนั้นมีผลบังคับใช้ทั้งในทางอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 22 กรกฎาคม : 15) ซึ่งการนำวิธีการในช่องทางดังกล่าวมาใช้ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสินค้าข้าว นั้น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลชุดดังกล่าวเน้นการดำเนินการที่รวดเร็วและเน้นผลลัพธ์ที่ชัดเจน เพราะว่าเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับการใช้อำนาจตามระบอบประชาธิปไตยนั้น อาจทำให้ต้องเผชิญกับความล่าช้าในการดำเนินการเนื่องต้องผ่านกระบวนการต่าง ๆ มากมาย เช่น การรับฟังความคิดเห็น การอภิปรายในรัฐสภา เป็นต้น

และในส่วนของกรณีโครงการเกษตรแปลงใหญ่ นบข. ซึ่งมีหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาตินั้นเป็นประธานกรรมการนั้น พบว่าในที่ประชุมของ นบข. มีการลงมติต่าง ๆ จำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการดังกล่าว ดังนี้

- การประชุมครั้งที่ 1/2559: ในประเด็นเรื่องมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรและรักษาเสถียรภาพราคาข้าว ปีการผลิต 2559/60 นบข. ได้ออกมาตรการสนับสนุนสินเชื่อให้กลุ่มชาวนาผู้ผลิตข้าวแบบแปลงใหญ่ โดย ธ.ก.ส. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม สนับสนุนกลุ่มชาวนาผลิตข้าวแบบแปลงใหญ่ให้สามารถผลิตข้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ โดย ธ.ก.ส. จะสนับสนุนการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่าย และการจัดทำแผนธุรกิจการผลิตสินค้าข้าวของกลุ่ม เป้าหมายกลุ่มชาวนาที่เป็นสถาบันเกษตรกร ได้แก่ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และวิสาหกิจชุมชนที่ดำเนินการผลิตข้าวในระบบแปลงใหญ่ จำนวน 426 กลุ่ม วงเงินสินเชื่อ จำนวน 2,130 ล้านบาท (การสนับสนุนวงเงินให้กลุ่มขึ้นกับแผนธุรกิจแต่ไม่เกิน 5 ล้านบาทต่อกลุ่ม) ดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 0.1 ต่อปี ระยะเวลาชำระหนี้ 1 ปี วงเงินงบประมาณ จำนวน 83.07 ล้านบาท (เป็นค่าชดเชยดอกเบี้ยให้ ธ.ก.ส. ร้อยละ 3.90 ต่อปี)

- การประชุมครั้งที่ 3/2559: ในประเด็นเรื่องความคืบหน้ามาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ระบุว่า โครงการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อพัฒนาระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่สินค้าข้าว ได้เห็นชอบโครงการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อพัฒนาระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่สินค้าข้าว จำนวน 426 แปลง ระยะเวลาดำเนินการจากเดิม 1 ปี โดยให้ดำเนินการเพิ่มเติมในปีที่ 2 และปีที่ 3 เพื่อให้สอดคล้องกับโครงการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อพัฒนาระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่จำนวน 650 แปลง ซึ่งครอบคลุมสินค้าทุกชนิดที่ขอสินเชื่อเป็นระยะเวลา 3 ปี ทั้งนี้ ขอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ระบุให้ชัดเจนว่าในแต่ละปีจะใช้กรอบวงเงินงบประมาณเท่าใด และนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามขั้นตอนต่อไป

- การประชุมครั้งที่ 5/2559: ในประเด็นเรื่องการทบทวนมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรและรักษาเสถียรภาพราคาข้าว ปีการผลิต 2559/60 ด้านการตลาด ระบุว่า การจัดสรรวงเงิน เพื่อส่งเสริมโครงการฯ สินเชื่อให้กลุ่มชาวนาผู้ผลิตข้าวแบบนาแปลงใหญ่ โดยจากเดิม คณะอนุกรรมการพิจารณาชดเชยดอกเบี้ยฯ จะจัดสรรวงเงินของผู้สมัครให้อยู่ภายในกรอบวงเงินที่ได้รับอนุมัติเป้าหมายการเก็บสต็อก 8 ล้านตัน ปรับเป็น คณะอนุกรรมการพิจารณาชดเชยดอกเบี้ยฯ จะจัดสรรวงเงินให้ผู้ประกอบการที่สมัครเข้าร่วมโครงการฯ ที่รับซื้อข้าวจากเกษตรกรนาแปลงใหญ่เต็มวงเงินกู้เป็นลำดับแรกก่อน เพื่อดึงอุปทานส่วนเกินออกจากตลาด และเห็นชอบในหลักการ กรณีเกินกรอบเป้าหมาย และวงเงินที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติเพิ่มเติม จะขอรับการจัดสรรงบประมาณตามความจำเป็นและเหมาะสมตามขั้นตอนต่อไป

- การประชุมครั้งที่ 8/2559: ในประเด็นเรื่องผลการดำเนินงานในอดีตที่ผ่านมา 3 ปีการดำเนินงานทั้งต้นทาง กลางทาง และปลายทาง ในส่วนของต้นทาง เรื่องพื้นที่นาแปลงใหญ่ ที่ดำเนินการได้น้อยมากและช้ากว่าที่กำหนดไว้เพราะสาเหตุใด

- การประชุมครั้งที่ 9/2559: เห็นชอบให้ยกเลิกโครงการสนับสนุนสินเชื่อให้กลุ่มชาวนาผู้ผลิตข้าวแบบแปลงใหญ่ปี2559/60 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2559

- การประชุมครั้งที่ 1/2560: รับทราบมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2559 ที่ยกเลิกโครงการสนับสนุนสินเชื่อให้กลุ่มชาวนาผู้ผลิตข้าวแบบนาแปลงใหญ่ ปี 2559/60 และอนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมส่งเสริมการเกษตรดำเนินงานโครงการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อพัฒนาการเกษตรแบบแปลงใหญ่ เป้าหมาย 2,000 แปลง แทน ประกอบกับรับทราบการแก้ไขปัญหาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการเข้าร่วมโครงการฯของกลุ่มเกษตรกรนาแปลงใหญ่ ซึ่งไม่สามารถเขียนแผนธุรกิจตามที่โครงการกำหนดได้ ทำให้ ธ.ก.ส.ไม่สามารถปล่อยเงินกู้ได้ โดยมอบหมายให้กรมส่งเสริมการเกษตร และกรมส่งเสริมสหกรณ์เข้าไปช่วยเหลือในเรื่องการเขียนแผน

ธุรกิจ ซึ่งคาดว่าจะทำให้กระบวนการดำเนินงานของกุ่มตามโครงการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อพัฒนาการเกษตรแบบแปลงใหญ่เพิ่มขึ้น และ ธ.ก.ส. สามารถปล่อยเงินกู้ได้มากขึ้น

- การประชุมครั้งที่ 2/2560: เห็นชอบโครงการภายใต้แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร ปีการผลิต 2560/61 โดยในส่วนของแปลงใหญ่คือ โครงการส่งเสริมระบบการเกษตรแบบแปลงใหญ่ (นาแปลงใหญ่ หลักเกณฑ์ใหม่) ปี 2560 – 2564 วงเงิน 26,631 ล้านบาท

- การประชุมครั้งที่ 3/2560: การติดตามผลการดำเนินงานภายใต้แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร ปีการผลิต 2560/61 (ด้านการตลาด) โดยในส่วนของ การเชื่อมโยงรับซื้อข้าวนาแปลงใหญ่ภายใต้แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจรปี 2560/61 ทั้งประเทศ นาแปลงใหญ่ทั้งหมด 73 จังหวัด 1,175 แปลง จังหวัดเชื่อมโยงจับคู่โรงสี/สหกรณ์กับนาแปลงใหญ่ในพื้นที่แล้ว 23 จังหวัด มีโรงสี/สหกรณ์ เข้าร่วมโครงการ 210 แห่ง ปริมาณรับซื้อขั้นต่ำ 542,940.40 ตัน กลุ่มเกษตรกรนาแปลงใหญ่ 516 แปลง โดยจังหวัดที่ยังไม่ได้จับคู่โรงสี/สหกรณ์กับนาแปลงใหญ่จะเร่งจับคู่ให้แล้วเสร็จเพื่อให้มีการลงนาม MOU ทั้งในส่วนกลางและจังหวัด ภายในเดือนมิถุนายน 2560

- การประชุมครั้งที่ 4/2560: ประเด็นเรื่องการสร้างความเข้มแข็งกลุ่มเกษตรกร/คณะกรรมการในหมู่บ้าน ภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่

- การประชุมครั้งที่ 6/2560: เห็นชอบแนวทางการดำเนินงานขับเคลื่อนโครงการส่งเสริมระบบการเกษตรแบบแปลงใหญ่ (นาแปลงใหญ่) เพื่อผลิตข้าว GAP และโครงการส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์

- การประชุมครั้งที่ 1/2561: กำหนดแนวทางการดำเนินโครงการส่งเสริมระบบการเกษตรแบบแปลงใหญ่ (นาแปลงใหญ่) ปี 2561 พื้นที่ดำเนินการ 77 จังหวัด จำนวน 2,350 แปลง พื้นที่รวม 2.925 ล้านไร่ งบประมาณ 778.2842 ล้านบาท

- การประชุมครั้งที่ 2/2561: โครงการเชื่อมโยงตลาดข้าว กข43 รับทราบแผนการผลิตข้าวพันธุ์ กข43 ภายใต้ระบบนาแปลงใหญ่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยปีการผลิต 2560/61 นาปีพื้นที่ 100 ไร่ ผลผลิต 50 ตันข้าวเปลือก หรือ 20 ตันข้าวสาร และนาปรัง พื้นที่ประมาณ 3,191 ไร่ ผลผลิตประมาณ 1,643 ตันข้าวเปลือก หรือ 657 ตันข้าวสาร และปีการผลิต 2561/62 เป้าหมายนาปี พื้นที่เพาะปลูก 100,000 ไร่ ผลผลิตประมาณ 50,000 ตันข้าวเปลือก หรือ 20,000 ตันข้าวสาร

- การประชุมครั้งที่ 3/2561: นบข. ได้มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำข้อมูลจำนวนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว โดยในส่วนของแปลงใหญ่ คือเกษตรกรที่มีการรวมกลุ่มกันปลูกข้าว เช่น สหกรณ์ เกษตรแปลงใหญ่ และวิสาหกิจชุมชน และจัดทำแผนการดำเนินการสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มเกษตรกร เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้กลุ่มเกษตรกรมีช่องทางการซื้อขายผ่านสหกรณ์ การขยาย

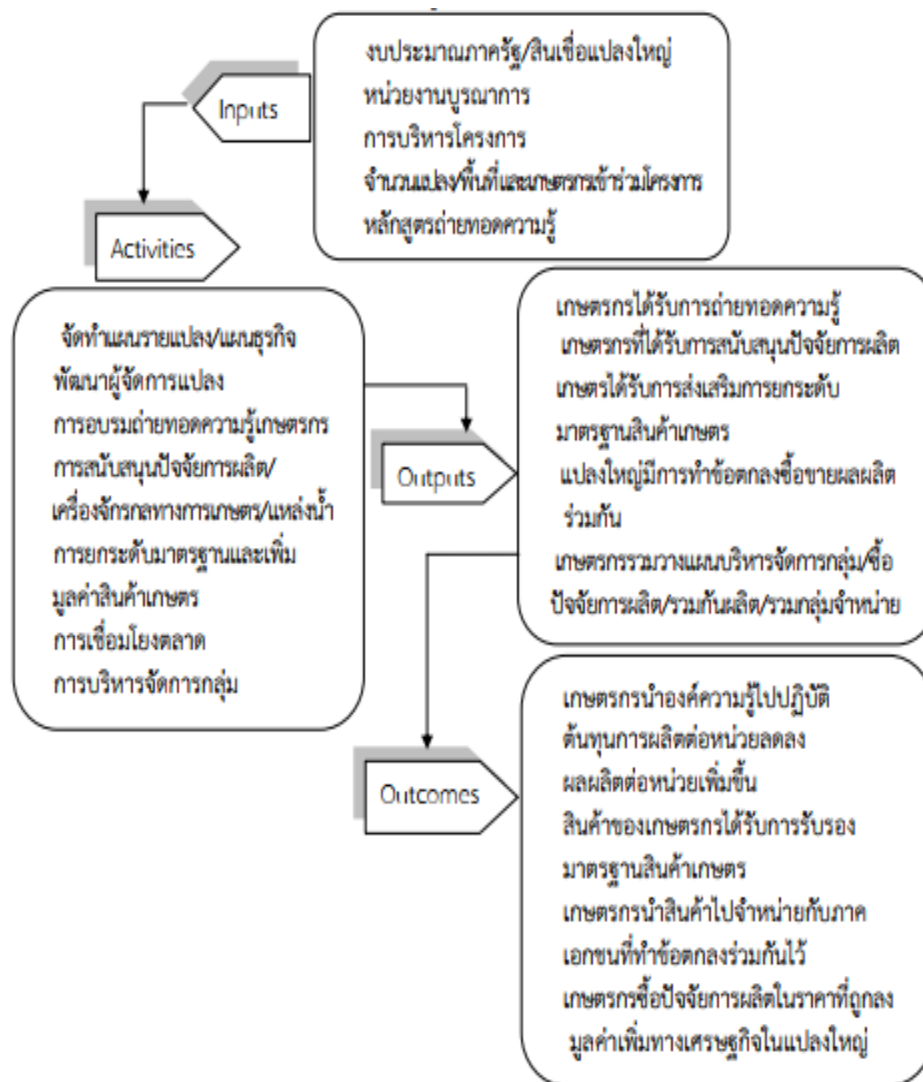
ช่องทางการตลาด การเชื่อมโยงการตลาด โดยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือน และนำเสนอคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวต่อไป

- การประชุมครั้งที่ 2/2562: นบข. ได้มอบหมายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดทำแผนโครงการใช้เงินสินเชื่อจาก ธ.ก.ส. โดยให้พิจารณาทั้งระบบในการช่วยเหลือเกษตรกรตั้งแต่ต้นทุนการผลิต เกษตรแปลงใหญ่ เกษตรทฤษฎีใหม่ การแปรรูปและเก็บสต็อก โดยสหกรณ์การเกษตร วิสาหกิจชุมชน รวมทั้งการสร้างไซโลขนาดใหญ่ในพื้นที่แหล่งผลิตข้าวเพื่อเก็บรักษาข้าวและลดต้นทุนการขนส่งให้เกษตรกร

จากข้างต้นจะเห็นว่าหลังจากการทำรัฐประหารนั้น มีการออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่มาเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายข้าว โดยคำสั่งที่สำคัญคือมีการใช้อำนาจดังกล่าวแต่งตั้ง นบข. ซึ่งในกรณีเกษตรแปลงใหญ่นั้น จากการทำที่ทำการทบทวนในประเด็นดังกล่าวในที่ประชุม นบข. ตั้งแต่ในปี พ.ศ. 2557 - 2562 จะเห็นว่า นบข. ซึ่งเกิดขึ้นมาจากคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดกรอบนโยบาย แผนงาน อนุมัติแผนงาน ส่งเสริมและสนับสนุน พิจารณาหลักเกณฑ์การสนับสนุน และคอยติดตามและกำกับดูแลการปฏิบัติในประเด็นต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงการเกษตรแปลงใหญ่ ซึ่งลักษณะการดำเนินนโยบายเช่นนี้เอง ได้ตรงตามกับคำอธิบายของ Gandhi (2008) ในประเด็นที่ว่าในระบบอำนาจนิยมจะมีลักษณะของการดำเนินนโยบายที่เน้นให้เห็นถึงผลลัพธ์และความชัดเจนเนื่องจากระบอบดังกล่าวต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับประเด็นเรื่องความชอบธรรม (legitimacy) ในการดำรงอยู่ในอำนาจ ดังนั้นในการปฏิบัติหน้าที่จึงต้องเน้นความรวดเร็วและผลลัพธ์ที่ชัดเจนเพื่อมาแก้ไขปัญหาดังกล่าว และในกรณีนี้ได้สะท้อนให้เห็นผ่านการที่ คสช. มีการใช้อำนาจในช่องทางพิเศษคือใช้คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อเข้ามาแต่งตั้งคณะบุคคลที่จะเข้ามาทำงานเกี่ยวกับด้านนโยบายข้าวนั่นเอง

ในส่วนของการเน้นผลลัพธ์ที่ชัดเจนนั้น โครงการเกษตรแปลงใหญ่ (รวมถึงนาแปลงใหญ่) จะมีหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่ประเมินผลของโครงการอยู่ตลอด โดยมีขั้นตอนคือกรมส่งเสริมการเกษตรจะรายงานความก้าวหน้าของโครงการผ่านระบบออนไลน์ผ่านเว็บไซต์ bigfarm60@doae.go.th โดยผู้จัดการแปลงจะเป็นคนรับผิดชอบ (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2562a) จากนั้นสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สศก.) จะทำหน้าที่ประเมินผลโครงการเกษตรแปลงใหญ่ โดยหน่วยงานดังกล่าวนั้นจะมีการจัดทำเอกสารการประเมินผลโครงการในแต่ละปี โดยมีการประเมินผลโครงการอย่างชัดเจนว่าโครงการเกษตรแปลงใหญ่นั้นมีข้อเด่นหรือข้อด้อยในส่วนไหน ผ่านการจัดทำเป็นเอกสารการประเมินผลและสรุปให้เห็นอย่างชัดเจนตามกรอบการวิเคราะห์ในเชิงวิชาการเพื่อ

ประเมินผลการดำเนินงาน ผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้นจากโครงการ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการแปลงใหญ่ในระยะต่อไป (ศูนย์ประเมินผล สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2562: (ข)) ซึ่งในเอกสารนี้ได้ปรากฏกรอบในการวิเคราะห์เพื่อประเมินผลโครงการดังกล่าวดังนี้



ภาพที่ 14 กรอบแนวคิดในการประเมินผลโครงการระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ (ศูนย์ประเมินผล สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2562: 15)

โดยผลการประเมิน พบว่าโครงการแปลงใหญ่ที่ดำเนินการมาตลอด 3 ปี สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มในระบบเศรษฐกิจ จากการลดต้นทุนการผลิต และเพิ่มผลผลิต ใน 10 กลุ่มสินค้า มูลค่ารวม 12,328.08 ล้านบาท โดยผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น เกษตรกรมีการวางแผนบริหารจัดการกลุ่มร่วมกันในทุก

ขั้นตอน ซึ่งเกษตรกรพอใจในรูปแบบการรวมกลุ่มเพราะสามารถเพิ่มอำนาจในการต่อรอง และลดต้นทุนค่าปัจจัยการผลิต จากการลดการใช้ปุ๋ยเคมี และสารเคมี โดยปรับเปลี่ยนมาใช้ปุ๋ยอินทรีย์ และสารชีวภัณฑ์แทน แต่ด้านการตลาดยังคงเป็นจุดอ่อนสำคัญ เนื่องจากมีเกษตรกรเพียงร้อยละ 29.82 นำผลผลิตไปจำหน่ายกับภาคเอกชนที่ทำข้อตกลงกันไว้ เนื่องจากผลผลิตที่เกษตรกรผลิตได้ไม่ตรงตามความต้องการของภาคเอกชน ซึ่งต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกษตรกรเห็นผลจากการเชื่อมโยงตลาดในแปลงใหญ่ ด้านคุณภาพผลผลิต เกษตรกรเริ่มให้ความสำคัญในการพัฒนาผลผลิตเพื่อการรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตร แต่การตรวจรับรองยังมีข้อจำกัดเนื่องจากบางสินค้ามีรอบการผลิตสั้น และจำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจำนวนมาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงตรวจรับรองไม่ทันต่อความต้องการของเกษตรกร

โดยในส่วนของการลดต้นทุนการผลิต ซึ่งถือเป็นอีกหนึ่งหัวใจสำคัญของโครงการเกษตรแปลงใหญ่นั้น ได้มีการแสดงข้อมูลในเชิงสถิติให้เห็นอย่างชัดเจนว่าสามารถลดต้นทุนได้จริง ดังนี้

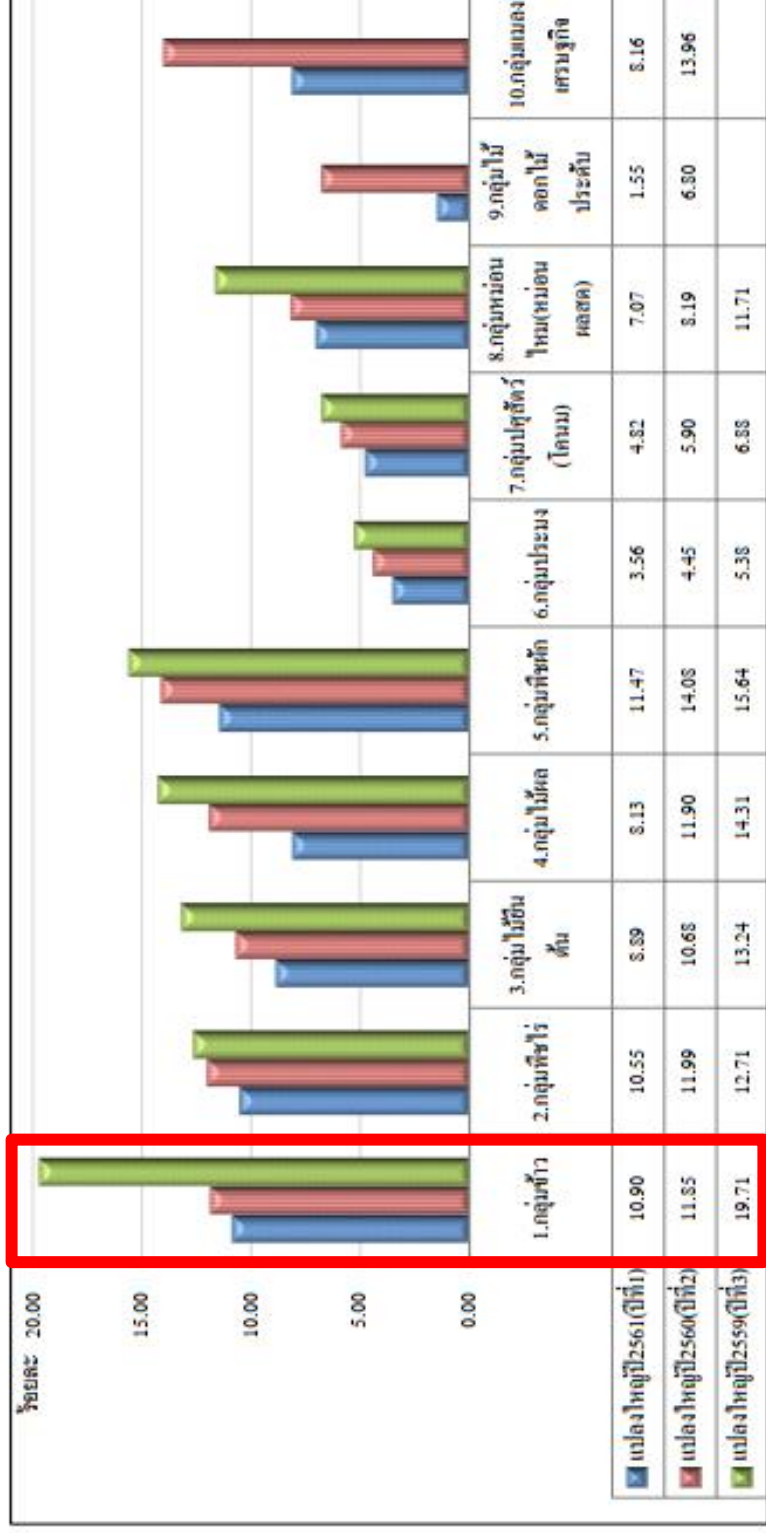


หน่วย : บาท/ไร่

กลุ่มสินค้า	แปลงใหญ่ปี 2559				แปลงใหญ่ปี 2560				แปลงใหญ่ปี 2561			
	ก่อนมีโครงการ	หลังมีโครงการ	ผลต่าง	ร้อยละ	ก่อนมีโครงการ	หลังมีโครงการ	ผลต่าง	ร้อยละ	ก่อนมีโครงการ	หลังมีโครงการ	ผลต่าง	ร้อยละ
	ปี 2558	ปี 2561	(+/-)	(+/-)	ปี 2559	ปี 2561	(+/-)	(+/-)	ปี 2560	ปี 2561	(+/-)	(+/-)
1. ข้าว	4,054	3,255	-799	-19.71	3,815	3,363	-452	-11.85	4,055	3,613	-442	-10.90
2. พืชไร่	7,241	6,321	-920	-12.71	6,389	5,623	-766	-11.99	6,883	6,157	-726	-10.55
3. ไม้ยืนต้น	6,531	5,666	-865	-13.24	6,181	5,521	-660	-10.68	5,848	5,328	-520	-8.89
4. ไม้ผล	14,552	12,469	-2,083	-14.31	12,548	11,055	-1,493	-11.90	11,659	10,711	-948	-8.13
5. พืชผัก	13,335	11,250	-2,085	-15.64	17,970	15,440	-2,530	-14.08	13,223	11,706	-1,517	-11.47
6. หมอบนม	5,558	4,907	-651	-11.71	4,275	3,925	-350	-8.19	4,284	3,981	-303	-7.07
7. ประมง	58,114	54,989	-3,125	-5.38	72,566	69,339	-3,227	-4.45	68,075	65,652	-2,423	-3.56
8. ปศุสัตว์												
8.1 โคน้ำ(บาทหัว)	30,391	28,177	-2,214	-7.29	23,104	21,542	-1,562	-6.76	19,814	18,737	-1,077	-5.44
8.2 นก(บาทหัว)	2,550	2,340	-210	-8.24	2,789	2,645	-144	-5.16	3,154	2,997	-157	-4.98
8.3 กระบือ(บาทหัว)	14,700	13,425	-1,275	-8.67	13,373	12,480	-893	-6.68	15,606	14,728	-878	-5.63
8.4 โคน้ำ(บาท/กบ)	16.72	15.57	-1.15	-6.88	11.86	11.16	-0.70	-5.90	14.52	13.82	-0.70	-4.82
9. ไม้ดอกไม้ประดับ	-	-	-	-	70,247	65,469	-4,778	-6.80	55,650	54,785	-865	-1.55
10.แมลงเศรษฐกิจ	-	-	-	-	5,049	4,344	-705	-13.96	4,094	3,760	-334	-8.16
(บาท/ฟาร์ม)												

ที่มา : จากการสำรวจ, 2562

ตารางที่ 17 แสดงข้อมูลในเชิงสถิติถึงการเปลี่ยนแปลงต้นทุนการผลิตก่อนมีและหลังมีโครงการเกษตรแปลงใหญ่ในปี พ.ศ. 2559-2561
(ศูนย์ประเมินผล สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2562: 53)



ภาพที่ 15 การเปรียบเทียบร้อยละของการลดต้นทุนการผลิตแปลงใหญ่ปี พ.ศ. 2559 – 2561 (ศูนย์ประเมินผล สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2562: 54)

ในประเด็นของการดำเนินงานที่เน้นให้เห็นผลลัพธ์ที่ชัดเจนนั้น ยังปรากฏให้เห็นอยู่ในสรุปผลการประชุม นบข. ครั้งที่ 2/ 2560 ในหัวข้อเรื่อง ข้อเสนอการประธานกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว โดยต้องดำเนินการให้เป็นรูปธรรมภายในปี พ.ศ. 2560 ซึ่งข้อความดังกล่าวระบุว่า

“มอบหมายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงพาณิชย์ พิจารณาหลักเกณฑ์มาตรการช่วยเหลือเกษตรกร โดยต้องให้เห็นความแตกต่างที่ภาครัฐจะให้ความช่วยเหลือระหว่างเกษตรกรที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล และเกษตรกรที่ไม่ดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล¹³ เช่น การสนับสนุนกลุ่มเกษตรกรนาแปลงใหญ่ เกษตรกรที่ปรับเปลี่ยนพื้นที่การปลูกข้าวตาม Agri-map เป็นต้น” (กรมการค้าภายใน ฝ่ายเลขานุการ นบข., :5)

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่าภายใต้ระบอบการเมืองแบบอำนาจนิยมนั้น ส่งผลให้การปฏิบัตินโยบายต้องเน้นความรวดเร็วและผลลัพธ์ที่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน เพื่อมาใช้สำหรับแก้ปัญหาในประเด็นเรื่องความชอบธรรมในการดำรงอยู่ในอำนาจของระบอบตามคำอธิบายของ Gandhi (2008) การทำงานแบบรวดเร็วคือ มีการใช้อำนาจผ่านคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และเน้นผลลัพธ์ที่ชัดเจนคือมีระบบการประเมินผลที่ชัดเจนว่าโครงการนาแปลงใหญ่ได้ดำเนินเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการลดต้นทุนการผลิตและการใช้การตลาดนำการผลิต

4.3.1.2 การดำเนินนโยบายแบบบนลงล่าง (top-down policy)

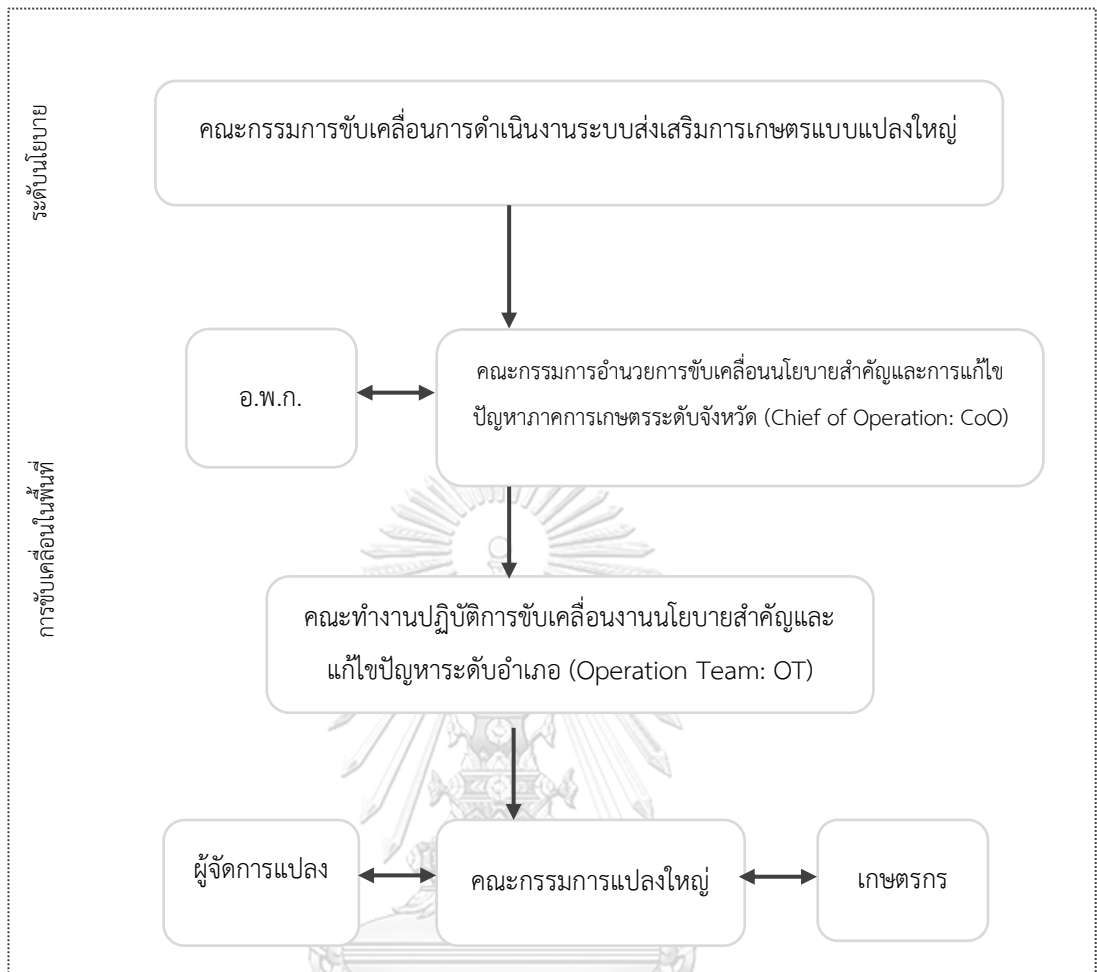
ถ้าย้อนกลับไปถึงต้นตอของนโยบายเกษตรแปลงใหญ่นั้น ได้เกิดขึ้นในช่วง ปี พ.ศ. 2558 ที่ทางหน่วยงานราชการนำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ซึ่งถือเป็นหน่วยงานทางวิชาการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ทำหน้าที่แปลงนโยบายมาเป็นโครงการ มีแนวความคิดที่ต้องการช่วยลดต้นทุนการผลิตให้กับเกษตรกร ซึ่งเมื่อหลังจากมีการยกร่างโครงการ และมีการพูดคุยกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการทุกภาคส่วนแล้วนั้น จึงทำการส่งมอบให้กับกรมที่จะทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักต่อไป ซึ่งในกรณีของแปลงใหญ่ก็คือกรมส่งเสริมการเกษตรนั่นเอง ประกอบกับการเข้ามาของ พลเอก ฉัตรชัย สาริกัลยะ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในยุคนั้น ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งในประเด็นดังกล่าว จึงทำให้นโยบายที่ถูกยกร่างไว้แต่เดิมโดยฝ่ายข้าราชการถูกหยิบยกนำมาขับเคลื่อนอย่างจริงจังในฐานะหนึ่งในนโยบายสำคัญด้านการเกษตรของรัฐบาล คสช. (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในส่วนกลาง 2, สัมภาษณ์, 2563, 24 กุมภาพันธ์) โดย พลเอก ฉัตรชัย สาริกัลยะ ได้มอบนโยบายเรื่องการลดต้นทุนการผลิตเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม

¹³ เน้นโดยผู้เขียน

พ.ศ. 2558 และได้นำไปสู่การนำไปขับเคลื่อนในระดับในพื้นที่ในที่สุด โดยนโยบายดังกล่าวนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560–2579) ในยุทธศาสตร์ที่สองเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและยกระดับมาตรฐานสินค้าเกษตร ซึ่งยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 และยุทธศาสตร์เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสินค้าเกษตรตลอดโซ่อุปทานภายใต้แผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) โดยเน้นในเรื่องการลดต้นทุนการผลิต สร้างโอกาสในการแข่งขันของสินค้าเกษตร และใช้ตลาดนำการผลิตด้วยนโยบายระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ (นราภรณ์ เชนซุ่ม, 2562: 1)

“แนวคิดนี้มีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 คือเป็นแนวคิดของ สศก. ที่คิดนโยบายนี้มา และภายหลังปี พ.ศ. 2559 ก็ได้ส่งมอบให้กับกรมส่งเสริมการเกษตรเป็นเจ้าภาพหลักในการบูรณาการขับเคลื่อน...ตอนนั้นหน่วยประเมินผล ในฐานะหน่วยงานหนึ่งใน สศก. ไปร่วมคิดเขียนร่างโครงการขึ้น กับฝ่ายนโยบาย ซึ่งก็คือกองนโยบายและแผนในปัจจุบัน และก็เอามาคิดเชื่อมโยงกันในจุดนี้ ก็มองเห็นว่าปัญหาในเรื่องของปัจจุบันด้านการเกษตรมีปัญหา เพราะเกษตรกรต่างผลิต ต่างทำ ทำให้ต้นทุนการผลิตมันสูง เพราะหน่วยงาน สศก. ถือเป็นหน่วยงานทางด้านวิชาการจึงทำหน้าที่ในการคิดค้นนโยบายขึ้น...โดยในการคิดตรงนี้หลังจากที่เราได้ยกร่างโครงการที่จะขับเคลื่อน เราก็เชิญหน่วยงานทั้งหมดที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 13–14 หน่วยงาน ว่าถ้าเกษตรและสหกรณ์จะขับเคลื่อนนโยบายตัวนี้แล้ว แต่ละหน่วยงานมีความคิดเห็นอย่างไรเพื่อที่จะมาเติมเต็มให้นโยบายนี้ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ก็ยังมี การพูดคุยกับภาคที่เกี่ยวข้อง เช่น ภาคเอกชน ต่าง ๆ เพื่อรับรู้ว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีแนวนโยบายในเรื่องของการส่งเสริมและพัฒนาสินค้าเกษตรในประเด็นนี้” (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในส่วนกลาง 2, สัมภาษณ์, 2563, 24 กุมภาพันธ์)

จากข้างต้นจะเห็นว่าโครงการเกษตรแปลงใหญ่เกิดขึ้นได้เพราะความต้องการในส่วนของฝ่ายรัฐอย่างฝ่ายราชการส่วนกลางและฝ่ายการเมือง มากกว่าที่จะมาจากความต้องการของเกษตรกรที่มีความต้องการให้แก้ปัญหาในส่วนดังกล่าวและผลักดันประเด็นดังกล่าวไปให้รัฐจัดทำนโยบายขึ้น โดยเราสามารถอธิบายถึงลักษณะของการดำเนินนโยบายแบบบนลงล่าง (top-down policy) ผ่านกลไกในการบริหารจัดการโครงการดังนี้



ภาพที่ 16 ลักษณะของการออกแบบกลไกการบริหารจัดการแปลงใหญ่แบบบนลงล่าง (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2562a)

จากแผนภาพข้างต้นจะเห็นว่า นอกจากการก่อตัวของนโยบายนั้นจะเกิดจากความต้องการของในฝ่ายรัฐที่นำโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) แทนที่จะเป็นฝ่ายประชาชนแล้วนั้น ในส่วนของกลไกในการบริหารจัดการโครงการเกษตรแปลงใหญ่ก็มีลักษณะของการเป็นการดำเนินนโยบายแบบบนลงล่างเช่นกัน กล่าวคือมีการบริหารจัดการหน่วยงานที่รับผิดชอบในส่วนต่าง ๆ ตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา โดยมีกลไกของระบบราชการเป็นตัวการสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายที่เน้นการทำงานแบบบูรณาการร่วมกันทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ เอกชน และเกษตรกร และมีเป้าหมายคือเกษตรกรสมาชิกแปลงใหญ่ภายในพื้นที่ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้เองได้สอดคล้องกับคำอธิบายเรื่องการกำหนดนโยบายแบบบนลงล่าง (top-down policy) ซึ่งมักเป็นลักษณะของการกำหนดนโยบายที่ปรากฏอยู่ในระบอบอำนาจนิยมที่มีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในรูปแบบของพหุภาคีโดยรัฐ (state corporatism) กล่าวคือ นโยบายสาธารณะภายใต้ความสัมพันธ์แบบบนลงล่างนั้นจะถูกใช้เป็นเครื่องมือที่ผู้มีอำนาจหน้าที่นำมาใช้เพื่อกระจายทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดให้กับ

ประชาชนที่มีสิทธิท่ามกลางข้อจำกัดขององค์กร ทรัพยากรบุคคล และโครงสร้างการบริหาร (Easton, 1965; March & Simon, 1958; Simon, 1995; ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์, 2559: 5)

เพราะฉะนั้นภายใต้บริบทการเมืองแบบอำนาจนิยมได้ส่งผลให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) คือตัวแสดงหลักในการกำหนดทิศทางในการดำเนินนโยบายดังกล่าว ในฐานะที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ นาย. และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งถือเป็นกระทรวงหลักในการขับเคลื่อนโครงการนาแปลงใหญ่ โดยมีรัฐมนตรีที่มาจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวร่วมกับระบบราชการ โดยลักษณะของการดำเนินนโยบายภายใต้สภาวะดังกล่าวนี้เป็นไปในลักษณะของการดำเนินนโยบายแบบบนลงล่าง (top-down policy) เพื่อจัดสรรทรัพยากรบางส่วนมาให้กับภาคชนบท โดยเป็นนโยบายที่เน้นผลลัพธ์ที่ชัดเจนและรวดเร็ว เนื่องจากปัญหาที่ระบอบอำนาจนิยมต้องเผชิญคือขาดความยืดหยุ่นกับประชาชน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการสร้างผลงานที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมเพื่อมาแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งกระทำร่วมกับการกระจายทรัพยากรมาให้ภาคชนบทโดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวนา เพื่อให้คนกลุ่มดังกล่าวให้ความร่วมมือกับระบอบ ในขณะที่ในตัวระบอบเองนั้นก็ยังคงดำรงลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ (centralization) ไว้ที่ในตัวแสดงที่เป็นรัฐ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่เกิดขึ้นได้ภายใต้บริบทการเมืองแบบอำนาจนิยม ซึ่งเป็นช่วงที่นโยบายดังกล่าวได้ก่อตัวขึ้นและถูกนำไปปฏิบัติ ดังนั้นตามกรอบอธิบายแบบสถาบันนิยมใหม่ระบอบอำนาจนิยมจึงทำหน้าที่เป็นเสมือนบริบทที่ส่งผลต่อการกระทำและการตัดสินใจของตัวแสดงทางนโยบายที่อยู่ภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ให้มีทิศทางแตกต่างกันออกไปตามที่อธิบายไปข้างต้น

4.3.2 ตัวแสดงสำคัญภายใต้การจัดเรียงสถาบันโครงการนาแปลงใหญ่

ภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ ในฐานะที่เป็นโครงการที่อยู่ภายใต้ร่มเงาของโครงการเกษตรแปลงใหญ่ในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นั้นมีตัวแสดงทางนโยบายที่สำคัญใน 4 ตัวแสดงด้วยกัน ประกอบด้วย (1) รัฐบาล (ฝ่ายการเมือง) (2) ระบบราชการ (3) เอกชนที่ทำข้อตกลงซื้อขายผลผลิตกับรัฐบาล (4) เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าว โดยตัวแสดงทั้งสี่ถือเป็นตัวแสดงทางนโยบายหลัก ซึ่งถือเป็นไปตามแนวทางนโยบายของรัฐบาล คสช. เรื่องนโยบายประชารัฐที่ต้องการให้มีการดำเนินการแบบบูรณาการทุกภาคส่วน รวมถึงตรงกับวัตถุประสงค์ของโครงการเกษตรแปลงใหญ่ด้วยที่ต้องการให้เกษตรกรสามารถลดต้นทุนการผลิต และมีผลผลิตต่อหน่วยเพิ่มขึ้น รวมทั้งผลผลิตมีคุณภาพได้มาตรฐานภายใต้การบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐ และเอกชน (ศูนย์ประเมินผลสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2562: 1) โดยตัวแสดงดังกล่าวนี้มีการตัดสินใจและแลกเปลี่ยนทรัพยากรและผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งกันและกันภายใต้การกำกับของ

สถาบันที่จะเข้ามาทำงานในฐานะข้อก้ำกับการตัดสินใจและการกระทำของตัวแสดงภายใต้สถาบันของโครงการนาแปลงใหญ่โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

4.3.2.1 รัฐบาล (ฝ่ายการเมือง)

นับตั้งแต่การทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา ในส่วนของภาคส่วนของฝ่ายการเมืองภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้น ได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในกระบวนการนโยบายของโครงการนาแปลงใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นไปตามจุดประสงค์ของโครงการนาแปลงใหญ่ กล่าวคือต้องการให้เกษตรกรลดต้นทุนการผลิตและผลิตข้าวที่มีคุณภาพซึ่งดูแลกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ตามแนวคิดเรื่องการตลาดนำการผลิตของโครงการนาแปลงใหญ่ อย่งไรก็ตามหลักการแล้วนั้นโครงการนาแปลงใหญ่คือโครงการที่เน้นการบูรณาการร่วมกันของหลากหลายองค์กรเพื่อดำเนินงาน เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย ฯลฯ แต่สองกระทรวงดังกล่าวถือเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบโครงการนี้ ตามหลักการและจุดประสงค์ของโครงการตามที่อธิบายไปข้างต้น

โดยถ้าเราลองไปย้อนดูรายชื่อของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์นับตั้งแต่มีการเริ่มโครงการเกษตรแปลงใหญ่คือปี พ.ศ. 2558 ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2563) จะสามารถอธิบายได้ดังนี้

กระทรวง	ช่วงระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง	ชื่อรัฐมนตรี	สังกัดทางการเมือง
พาณิชย์	30 สิงหาคม พ.ศ. 2557 – 19 สิงหาคม พ.ศ. 2558	พลเอก ฉัตรชัย สาริกัลยะ	ครม. ชุดที่ 61 ภายใต้รัฐบาล คสช.
	19 สิงหาคม พ.ศ. 2558 – 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560	นาง อภิรตี ตันตราภรณ์	ครม. ชุดที่ 61 ภายใต้รัฐบาล คสช.
	23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560 – 29 มกราคม พ.ศ. 2562	นาย สนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์	ครม. ชุดที่ 61 ภายใต้รัฐบาล คสช.
	การเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562		
เกษตรและสหกรณ์	10 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 – ปัจจุบัน	นาย จรินทร์พร ลักขณวิศิษฐ์	ครม. ชุดที่ 62 ภายใต้รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ (สังกัดพรรคประชาธิปัตย์)
	19 สิงหาคม พ.ศ. 2558 – 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560	พลเอก ฉัตรชัย สาริกัลยะ	ครม. ชุดที่ 61 ภายใต้รัฐบาล คสช.
	23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560 – 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2562	นาย กฤษฎา บุญราช	ครม. ชุดที่ 61 ภายใต้รัฐบาล คสช.
	การเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562		
	10 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 – ปัจจุบัน	นาย เฉลิมชัย ศรีอ่อน	ครม. ชุดที่ 62 ภายใต้รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ (สังกัดพรรคประชาธิปัตย์)

ตารางที่ 18 ช่วงระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ปี พ.ศ. 2558–2563

(ราชกิจจานุเบกษา, 2562, 10 กรกฎาคม)

จากลักษณะของรัฐธรรมนูญทั้งสองกระทรวงหลัก ซึ่งถือเป็นฝ่ายการเมืองที่รับผิดชอบในโครงการนาแปลงใหญ่ จะเห็นได้ว่ามีลักษณะร่วมกัน คือคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นตัวแสดงสำคัญภายใต้ระยะเวลาที่โครงการดังกล่าวดำเนินการ อย่างไรก็ตามการมีบทบาทนำในลักษณะผูกขาดอำนาจนั้น เป็นเฉพาะช่วงที่ก่อนมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 เท่านั้น เพราะว่าหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้นำคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ลงรับเลือกตั้งในนามพรรคพลังประชารัฐด้วย และต่อมาผลปรากฏว่า พลเอก ประยุทธ์ ชนะเลือกตั้งผ่านการรวมเสียงกับพรรคร่วมรัฐบาลเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสมจำนวน 19 พรรคการเมือง ประกอบด้วย พรรคพลังประชารัฐ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคภูมิใจไทย พรรคชาติไทยพัฒนา พรรครวมพลังประชาชาติไทย พรรคชาติพัฒนา พรรคพลังท้องถิ่นไท พรรครักษ์ผืนป่าประเทศไทย และอีก 10 พรรคการเมืองเล็ก และได้ทำการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีคณะที่ 62 เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2562 (ราชกิจจานุเบกษา, 2562, 10 กรกฎาคม) ในแง่นี้เองส่งผลให้สองกระทรวงหลักที่รับผิดชอบในโครงการนาแปลงใหญ่ ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงพาณิชย์ มีการเปลี่ยนแปลงสังกัดของพรรคการเมืองที่มานำกระทรวง เพราะทั้ง นาย จรินทร์ ลักษณะวิศิษฎ์ และนายเฉลิมชัย ศรีอ่อน ล้วนเป็นนักการเมืองที่สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ อย่างไรก็ตามพรรคประชาธิปัตย์นั้นก็ยังต้องเข้าร่วมกับพรรคพลังประชารัฐ ซึ่งเป็นพรรคแกนนำในการจัดตั้งพรรครัฐบาลโดยมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นผู้นำของพรรคอยู่ดี

เพราะฉะนั้นกล่าวได้ว่าภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ในช่วงก่อนเลือกตั้ง (พ.ศ. 2558 – ก่อนเลือกตั้ง 24 มีนาคม พ.ศ. 2562) ซึ่งอยู่ภายใต้บริบทการเมืองแบบอำนาจนิยม (authoritarianism) คณะรักษาความสงบแห่งชาติคือผู้นำในฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจผูกขาดอำนาจในการตัดสินใจของโครงการนาแปลงใหญ่ ส่วนหลังการเลือกตั้ง 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นยุคหลังจากที่ คสช. ลงจากอำนาจไปแล้ว (post-authoritarian government) ได้มีการแบ่งปันอำนาจให้กับพรรคร่วมรัฐบาลอย่างพรรคประชาธิปัตย์เข้ามาดูแลนโยบายข้าว อย่างไรก็ตามก็เป็นการแบ่งปันอำนาจดังกล่าวก็เป็นไปภายใต้บริบทที่พรรคพลังประชารัฐ ที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา อดีตผู้นำ คสช. ยังกุมฐานอำนาจเสียงข้างมากในฝ่ายพรรคร่วมรัฐบาลอยู่ โดยปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนคือ หลังการเลือกตั้งมีการนำนโยบายประกันรายได้ซึ่งเป็นนโยบายหลักด้านการเกษตรที่พรรคประชาธิปัตย์ผลักดันมาปฏิบัติ ในขณะที่โครงการนาแปลงใหญ่ก็ยังคงดำเนินนโยบายควบคู่กันไปด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ฝ่ายการเมืองที่มีอิทธิพลมากที่สุดก็คือคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) แต่การผูกขาดอำนาจดังกล่าวมีการลดระดับความเข้มข้นลงหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 เนื่องจากรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาจำเป็นต้องมีการแบ่งปันอำนาจไป

ให้กับพรรคการเมืองด้วย เพื่อให้ระบอบสามารถดำรงอยู่ไปได้ โดยรายละเอียดส่วนนี้ผู้วิจัยจะอธิบายอีกครั้งในบทที่ห้าในส่วนของการจัดเรียงสถาบันช่วงภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562

4.3.2.2 ฝ่ายข้าราชการ

ข้าราชการคือหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) ซึ่งสามารถแบ่งกลไกในการทำงานได้ออกเป็นสองส่วนใหญ่ ๆ ด้วยกัน ได้แก่ ฝ่ายบริหารงานระดับนโยบาย และฝ่ายขับเคลื่อนในพื้นที่ โดยในแต่ละส่วนมีองค์ประกอบดังนี้

1. ฝ่ายบริหารงานระดับนโยบาย ประกอบด้วย คณะกรรมการขับเคลื่อนการดำเนินงานระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2562a)

1.1 คณะกรรมการขับเคลื่อนการดำเนินงานระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ เป็นการทำงานแบบบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานทุกหน่วยงานภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยในส่วนเฉพาะของข้าวนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านโครงการนาแปลงใหญ่โดยตรงคือ สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว กรมการข้าว¹⁴ และในส่วนของการแปลงใหญ่ (ในความหมายของแปลงใหญ่รวมทุกประเภท)¹⁵ หน่วยงานที่รับผิดชอบคือกรมส่งเสริมการเกษตร โดยคณะทำงานมีอำนาจหน้าที่ขับเคลื่อนแนวทางนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและเกิดผลสัมฤทธิ์ และกำหนดระบบการบริหารจัดการ กระบวนการ แนวทางปฏิบัติ โครงการ รวมทั้งเชื่อมโยงระดับภูมิภาค/ระดับจังหวัด ผ่านคณะกรรมการอำนวยการขับเคลื่อนงานนโยบายสำคัญและการแก้ไขปัญหาภาคการเกษตรระดับจังหวัด (Chief of Operation : CoO) (ศูนย์ประเมินผล สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2562) โดยภายใต้คำสั่งคณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อนงานตามนโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ 1/2559 ได้แต่งตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนการดำเนินงานระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ โดยมีรายชื่อคณะทำงานที่นำโดย พลเอก ปฐมพงศ์ ประถมภักดิ์ ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นที่ปรึกษา พลเอก ประสาท สุขเกษตร เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ

¹⁴ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในฐานะหน่วยงานสนับสนุน ประกอบด้วย กองเมล็ดพันธุ์ข้าว กองวิจัยและพัฒนาข้าว ศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว และศูนย์วิจัยข้าวสถาบันวิทยาศาสตร์ข้าวแห่งชาติ กรมส่งเสริมการเกษตร สำนักงานเกษตรจังหวัด และสำนักงานเกษตรอำเภอ กรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมชลประทาน สำนักงานชลประทาน เศรษฐกิจการเกษตรและกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ (กรมการข้าว สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว, 2562a: 103)

¹⁵ ปัจจุบันโครงการเกษตรแปลงใหญ่ครอบคลุมสินค้า 11 ประเภท ได้แก่ ข้าว พืชไร่ ไม้ยืนต้น ผัก/สมุนไพร ไม้ผล หม่อนไหม ไม้ดอกไม้ประดับ ปศุสัตว์ ประมง แผลงเศรษฐกิจ อื่น ๆ (นาเกลือ)

สหกรณ์ เป็นที่ปรึกษา และอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร เป็นประธานคณะกรรมการ ร่วมกับ คณะทำงาน เลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการจากหน่วยงานราชการอีก 17 คน¹⁶ (กระทรวงเกษตร และสหกรณ์, 2559b)

2. ฝ่ายขับเคลื่อนในพื้นที่ ประกอบด้วย สองฝ่ายคือ ฝ่ายอำนวยการ ได้แก่ คณะอนุกรรมการพัฒนาเกษตรและสหกรณ์ระดับจังหวัด (อ.พ.ก.) และ ฝ่ายปฏิบัติการ ได้แก่ คณะกรรมการอำนวยการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญและการแก้ไขปัญหาภาคการเกษตรระดับจังหวัด (Chief of Operation: CoO) และคณะทำงานปฏิบัติการขับเคลื่อนงานนโยบายสำคัญและแก้ไขปัญหาการเกษตรระดับอำเภอ (Operation team: OT)

2.1 ฝ่ายอำนวยการ คณะอนุกรรมการพัฒนาเกษตรและสหกรณ์ระดับจังหวัด (อ.พ.ก.) ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน และเกษตรและสหกรณ์จังหวัดเป็น อนุกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ แนวนโยบายของรัฐบาลและกระทรวง เกษตรและสหกรณ์เพื่อทำความเข้าใจผู้ปฏิบัติในจังหวัด รวมถึงเข้าไปกำหนดทิศทางการพัฒนาการ เกษตรและสหกรณ์ของจังหวัด และกำกับดูแลและขับเคลื่อนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบาย และยุทธศาสตร์ในทุกมิติ (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักแผนงานและโครงการ พิเศษ, 2561: 3)

2.2 ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายแรกคือดูแลในระดับภูมิภาคคือ คณะกรรมการอำนวยการ ขับเคลื่อนนโยบายสำคัญและการแก้ไขปัญหาภาคการเกษตรระดับจังหวัด (Chief of Operation: CoO) โดยหน่วยงานดังกล่าวเริ่มทำงานในปี พ.ศ. 2561 ตามอำนาจที่มาจากคำสั่งของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ที่ 9/2561 เพื่อทำหน้าที่ในการอำนวยการ สนับสนุนการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติเพื่อ สร้างการรับรู้และบูรณาการการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (Agenda Based) ให้เป็นเอกภาพ รวมถึงคอยติดตาม ฝ้าระวัง สถานการณ์ที่จะเป็นปัญหาส่งผลกระทบต่อ เกษตรกร เพื่อดำเนินการป้องกัน ควบคุม แก้ไขปัญหาให้กับเกษตรกรในพื้นที่ (Area Based) ใน สถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้คณะทำงานของคณะกรรมการอำนวยการ ขับเคลื่อนนโยบายสำคัญและการแก้ไขปัญหาภาคการเกษตรระดับจังหวัด (Chief of Operation: CoO) มีองค์ประกอบดังนี้

¹⁶ ประกอบด้วยผู้ช่วยปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรองอธิบดีจากกรมต่าง ๆ ได้แก่ กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมปศุสัตว์ กรมประมง กรมการข้าว กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน กรมหม่อนไหม กรมฝนหลวงและการ บินเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตรฝ่ายวิชาการ รองเลขาธิการสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตร รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกร กรมส่งเสริมการเกษตรสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้อำนวยการสำนักงานแผนงานและโครงการพิเศษ และผู้อำนวยการ สำนักงานส่งเสริมและจัดการสินค้าเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559b)

ที่	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ตำแหน่ง
1	เกษตรจังหวัด	ประธานกรรมการ
2	เกษตรและสหกรณ์จังหวัด	รองประธานกรรมการ
3	หัวหน้าส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทั้งราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในจังหวัด รวมถึงราชการส่วนกลางที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในจังหวัดอื่นแต่มีหน้าที่รับผิดชอบในจังหวัดนั้นด้วย	กรรมการ
4	หัวหน้ากลุ่มของสำนักงานเกษตรจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย	เลขานุการ
5	หัวหน้ากลุ่มของสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดที่ได้รับมอบหมาย	ผู้ช่วยเลขานุการ

ตารางที่ 19 องค์ประกอบของคณะกรรมการอำนวยการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญและการแก้ไขปัญหาภาคการเกษตรระดับจังหวัด (Chief of Operation: CoO)

(กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2561b)

ส่วนอีกคณะทำงานฝ่ายปฏิบัติการที่รับผิดชอบในระดับท้องถิ่นคือ คณะทำงานปฏิบัติการขับเคลื่อนงานนโยบายสำคัญและแก้ไขปัญหาในระดับอำเภอ (Operation Team: OT) ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการปฏิบัติการสร้างการรับรู้ และแสวงหาความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ในพื้นที่ในการขับเคลื่อนนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (Agenda Based) ให้เป็นรูปธรรม รวมถึงทำหน้าที่ติดตาม เฝ้าระวัง และรายงานสถานการณ์ที่เป็นปัญหาต่อภาคเกษตร และแก้ไขปัญหาเกษตรในพื้นที่ (Area Based) ในสถานการณ์ฉุกเฉินให้เป็นอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ประกอบกับต้องรายงานผลปฏิบัติการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติให้กับหน่วยงานระดับจังหวัดทราบด้วย โดยองค์ประกอบของคณะทำงานปฏิบัติการขับเคลื่อนงานนโยบายสำคัญและแก้ไขปัญหาในระดับอำเภอ (Operation Team: OT) มีดังนี้

ที่	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ตำแหน่ง
1	นายอำเภอ	ที่ปรึกษา
2	เกษตรอำเภอ	ประธานคณะทำงาน
3	ผู้แทนนายอำเภอ	รองประธานคณะทำงาน
4	หัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอหรือเทียบเท่าของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทั้งราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบพื้นที่อำเภอ	คณะทำงาน
5	กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน ท้องที่	คณะทำงาน
6	นายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหรือผู้แทน	คณะทำงาน
7	เกษตรกรตำบลที่ได้รับมอบหมาย	คณะทำงานและเลขานุการ

ตารางที่ 20 องค์ประกอบของคณะทำงานปฏิบัติการขับเคลื่อนงานนโยบายสำคัญและแก้ไขปัญหา
ระดับอำเภอ (Operation Team: OT)
(กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2561b)

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการอำนวยการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญและการแก้ไขปัญหาภาค
การเกษตรระดับจังหวัด (Chief of Operation: CoO) และคณะทำงานปฏิบัติการขับเคลื่อนงาน
นโยบายสำคัญและแก้ไขปัญหาระดับอำเภอ (Operation Team: OT) นั้น เป็นคณะทำงานที่เพิ่ง
เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2561 เท่านั้น แต่ก่อนหน้านี้นี้คือตั้งแต่เริ่มโครงการนาแปลงใหญ่จนถึงปี พ.ศ. 2561
ใช้กลไกการขับเคลื่อนของระบบราชการภายใต้ชื่อคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายของกระทรวง
เกษตรและสหกรณ์แบบเบ็ดเสร็จ (Single Command) ซึ่งเกิดขึ้นตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์ที่ 739/2559 โดยคณะทำงานนี้มีองค์ประกอบดังนี้¹⁷

¹⁷ องค์ประกอบดังกล่าว คือองค์ประกอบของคณะทำงาน Single Command กลุ่มที่ 1 ซึ่งครอบคลุมเฉพาะจังหวัด
ต่อไปนี้ กระบี่ กาญจนบุรี กำแพงเพชร ขอนแก่น จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ชุมพร ชัยนาท ชัยภูมิ
เชียงราย เชียงใหม่ ตรัง นครนายก นครปฐม นครพนม นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ นครราชสีมา นราธิวาส
บึงกาฬ บุรีรัมย์ ปทุมธานี ปัตตานี ปราจีนบุรี พระนครศรีอยุธยา พัทลุง พิจิตร พิษณุโลก เพชรบุรี เพชรบูรณ์ ภูเก็ต
มหาสารคาม มุกดาหาร ยโสธร ยะลา ระยองราชบุรี ร้อยเอ็ด ลพบุรี ลำปาง ศรีสะเกษ สกลนคร สงขลา สิงห์บุรี
สระบุรี สุพรรณบุรี สุราษฎร์ธานี สุรินทร์ สุโขทัย หนองคาย อ่างทอง อุตรธานี อุทัยธานี และอุบลราชธานี
(กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559a)

ที่	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ตำแหน่ง
1	เกษตรและสหกรณ์จังหวัด	ประธานกรรมการ
2	หัวหน้าส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทั้งราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในจังหวัด รวมถึงราชการส่วนกลางที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในจังหวัดอื่นแต่มีหน้าที่รับผิดชอบในจังหวัดด้วย	กรรมการ
3	เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดที่ได้รับมอบหมาย	เลขานุการ

ตารางที่ 21 องค์ประกอบของคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แบบ
เบ็ดเสร็จ (Single Command)

(กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559a)

โดยการขับเคลื่อนภายใต้คณะทำงานดังกล่าวนั้น เป็นการใช้กลไกของคณะอนุกรรมการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ของจังหวัดในการบูรณาการการทำงานระบบการส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ โดยคณะอนุกรรมการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ของจังหวัดแต่งตั้งทีมงานเพื่อสนับสนุนและร่วมกันขับเคลื่อนจำนวน 2 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนที่หนึ่งทีมผู้จัดการแปลง และส่วนที่สอง ประกอบด้วยทีมสนับสนุนดำเนินงานที่มี 3 คณะทำงาน ได้แก่ คณะทำงานด้านตลาด ลดต้นทุนการผลิต และการบริหารจัดการ โดยมีองค์ประกอบ และบทบาทหน้าที่ที่ต้องประสานงานกับ Single Command อย่างใกล้ชิด (ชวสร นกเดช, 2560: 2)

นอกจากนี้อีกหนึ่งหน่วยงานรัฐที่ถูกจัดตั้งขึ้นในสมัยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อทำงานร่วมกับกับโครงการเกษตรแปลงใหญ่คือ การจัดตั้ง “ศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร” หรือ (ศพก.) ขึ้น เพื่อให้เป็นแหล่งเรียนรู้ด้านการเกษตรของชุมชนสำหรับแก้ไขปัญหาจากปัญหาของชุมชนและสามารถตอบสนองความต้องการด้านการเกษตรของชุมชนได้ และเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการเกษตร โดยเน้นการเรียนรู้จากเกษตรกรต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร ในประเด็นการเพิ่มผลผลิต และการลดต้นทุนการผลิต โดยการดำเนินการดังกล่าวนี้มีกรมส่งเสริมเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบจัดตั้งศูนย์นี้ขึ้น โดยศูนย์ดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นสืบเนื่องมาจากการที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร โดยเน้นให้มีศูนย์เรียนรู้ด้านการเกษตรในชุมชน เพื่อให้เป็นจุดถ่ายทอดความรู้ด้านการเกษตรของชุมชน และเป็นที่ให้บริการข้อมูลข่าวสารและบริการด้านการเกษตร ด้วยแนวนโยบายดังกล่าวนี้เองจึงเกิดเป็นการจัดตั้ง ศพก. ขึ้น ซึ่ง ศพก. นั้นจะทำงานร่วมกับกับโครงการแปลงใหญ่ในแง่ที่ว่า ศพก. จะทำหน้าที่เป็นเสมือนพื้นที่ศูนย์กลางในการเชื่อมโยง

ทุกภาคส่วนเข้าด้วยกันตั้งแต่รัฐ เอกชน เกษตรกร ผ่านการจัดตั้งศูนย์ดังกล่าวในพื้นที่ ดังนั้นเพื่อให้ การดำเนินนโยบายเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น จึงได้มีการจัดทำเวทีเชื่อมโยงระหว่าง ศพก. กับแปลงใหญ่ ขึ้นทุกระดับ โดยจัดประชุมคณะกรรมการร่วมกันระหว่าง 2 เครือข่าย คือ คณะกรรมการเครือข่าย แปลงใหญ่ และคณะกรรมการเครือข่าย ศพก. ระดับอำเภอ จำนวน 882 อำเภอ ระดับจังหวัด จำนวน 77 จังหวัด (รวมสำนักงานเกษตรพื้นที่กรุงเทพมหานคร) ระดับเขต จำนวน 6 เขต และ ระดับประเทศ รายละเอียด ดังนี้ (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2561: 6)

1) ระดับอำเภอ จำนวน 882 อำเภอ ผู้เข้าร่วมประชุมแต่ละอำเภอประกอบด้วย ผู้แทนแปลง ใหญ่ระดับอำเภอ ผู้แทน ศพก. เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรอำเภอ (ผู้ดำเนินการจัดประชุม)

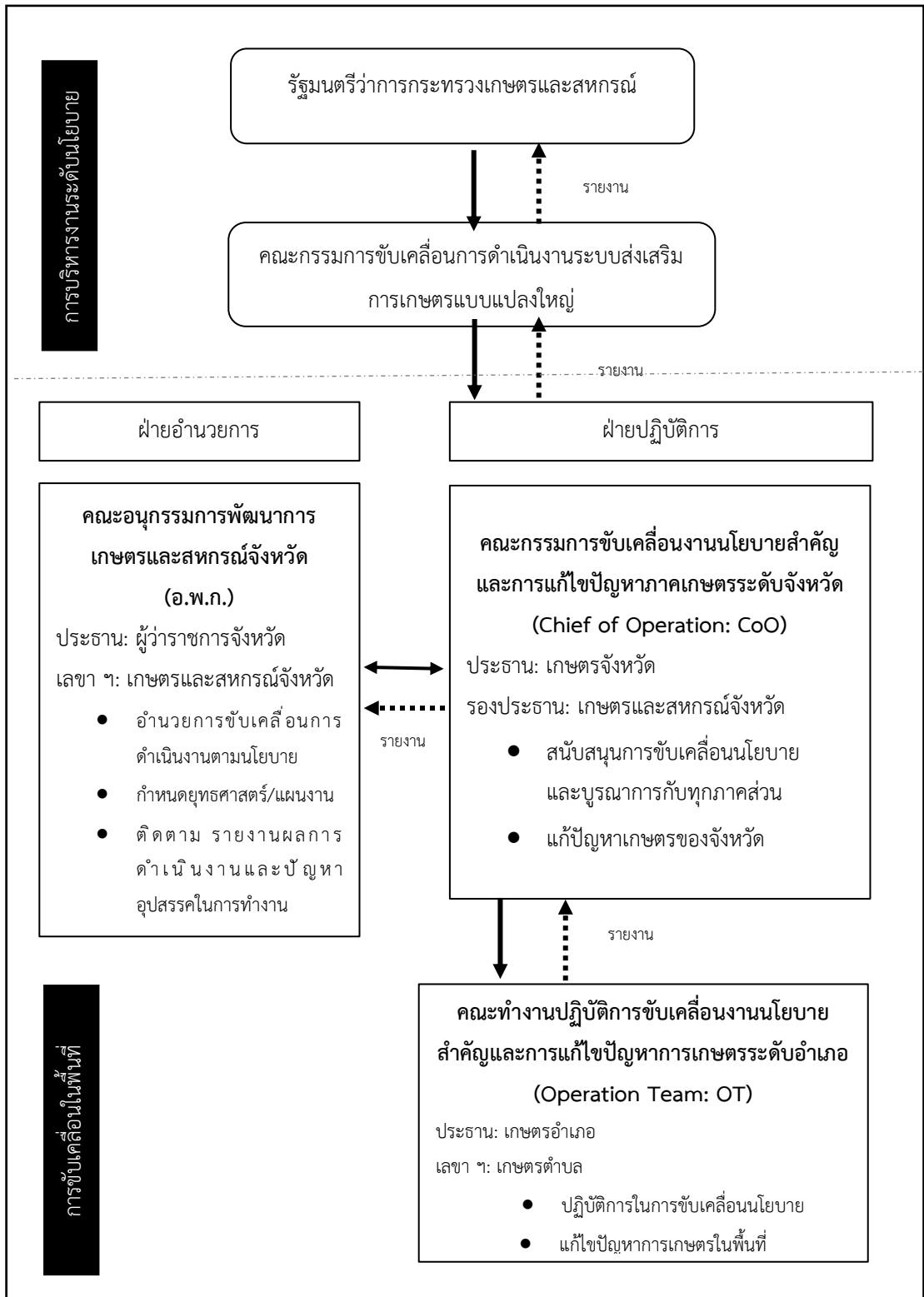
2) ระดับจังหวัด 77 จังหวัด ผู้เข้าร่วมประชุมแต่ละจังหวัดประกอบด้วย ประธาน คณะกรรมการเครือข่ายแปลงใหญ่ระดับอำเภอ ประธานคณะกรรมการเครือข่าย ศพก. ระดับอำเภอ ตามจำนวนอำเภอในแต่ละจังหวัด เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรพื้นที่กรุงเทพมหานคร และเจ้าหน้าที่ สำนักงานเกษตรจังหวัด (ผู้ดำเนินการจัดประชุม)

3) ระดับเขต จำนวน 6 เขต ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการเครือข่าย แปลงใหญ่ระดับจังหวัด ประธานคณะกรรมการเครือข่าย ศพก. ระดับจังหวัด ตามจำนวนจังหวัดใน แต่ละเขต เจ้าหน้าที่สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาการเกษตร (ผู้ดำเนินการจัดประชุม)

4) ระดับประเทศ ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการเครือข่ายแปลงใหญ่ ระดับเขต ประธานคณะกรรมการเครือข่าย ศพก. ระดับเขต ที่ปรึกษาคณะกรรมการเครือข่าย ศพก. และแปลงใหญ่ ระดับประเทศ เจ้าหน้าที่สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาการเกษตร ผู้รับผิดชอบงาน เจ้าหน้าที่ส่วนกลางกรมส่งเสริมการเกษตร ผู้บริหารกรมส่งเสริมการเกษตร เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาคี ส่วนกลาง โดยผู้ดำเนินการจัดประชุม คือ สำนักส่งเสริมและจัดการสินค้าเกษตร และกองวิจัยและ พัฒนางานส่งเสริมการเกษตร

อย่างไรก็ดี ศพก. ถือเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งโดยรัฐที่มีบทบาทในการทำงานในระดับพื้นที่ มากกว่าในเครือข่ายระดับชาติ ดังนั้นผู้วิจัยจะอธิบายในส่วนของ ศพก. อีกครั้งในส่วนที่อธิบายการ ทำงานของการจัดสถาบันของโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับพื้นที่

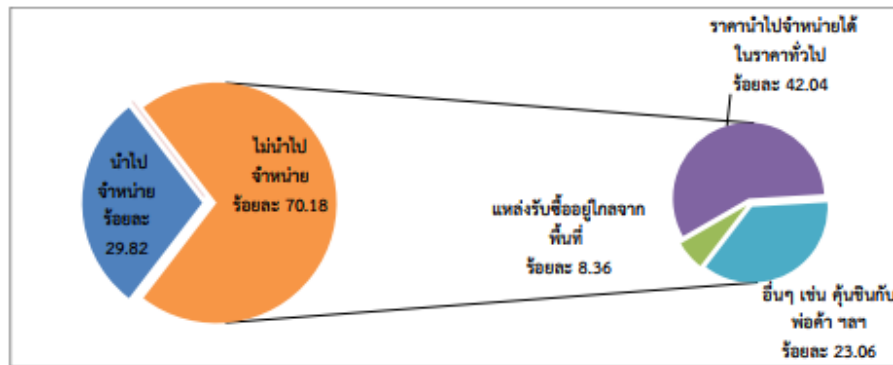
ทั้งนี้สามารถสรุปกลไกของระบบราชการที่ใช้สำหรับขับเคลื่อนนโยบายโครงการเกษตรแปลง ใหญ่ของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ออกเป็นแผนภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 17 สรุปภาพรวมกลไกการขับเคลื่อนโครงการเกษตรแปลงใหญ่

4.3.2.3 เอกชนที่ทำข้อตกลงซื้อขายผลผลิตกับรัฐบาล

ภาคเอกชนถือเป็นอีกหนึ่งตัวแสดงที่สำคัญของโครงการเกษตรแปลงใหญ่ เพราะว่าตามหลักคิดของโครงการดังกล่าวที่ต้องการให้เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวมีการเพาะปลูกแบบใช้การตลาดนำการผลิต เพื่อให้มีแหล่งขายและรับซื้อที่แน่นอนให้กับเกษตรกร โดยเอกชนที่จะสามารถเข้ามาร่วมกับโครงการดังกล่าวได้นั้น ต้องเป็นเอกชนที่ทำข้อตกลงซื้อขายผลผลิต (Memorandum of Understanding : MOU) ก่อนกับแปลงใหญ่ในแต่ละพื้นที่ ซึ่งหลังจากการทำ MOU แล้วนั้น การที่เกษตรกรจะผลิตสินค้าเกษตรส่งให้ภาคเอกชนได้ สินค้าดังกล่าวก็ต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่ทางภาคเอกชนกำหนดตามข้อตกลงใน MOU ซึ่งแล้วแต่ละที่ว่าจะมีการทำข้อตกลงกันในลักษณะใด เช่น ต้องผลิตข้าวให้ได้มาตรฐาน GAP เป็นต้น และภายใต้เงื่อนไขนี้เองจากผลการประเมินของศูนย์ประเมินผลสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พบว่าการทำข้อตกลงซื้อขายผลผลิต (Memorandum of Understanding : MOU) ส่วนใหญ่ยังไม่เป็นไปตามเงื่อนไขข้อตกลง เนื่องจากคุณภาพที่เกษตรกรผลิตได้ไม่ตรงตามความต้องการของภาคเอกชน จากข้อมูลในปีเพาะปลูก 2561/62 พบว่ามีเกษตรกรเพียงร้อยละ 29.82 นำผลผลิตไปจำหน่ายกับภาคเอกชนที่ทำข้อตกลงร่วมกันไว้ ส่วนเกษตรกรที่เหลือร้อยละ 70.18 ยังไม่นำไปจำหน่าย เนื่องจากราคาที่นำไปจำหน่ายขายได้ในราคาทั่วไป รวมทั้งคุ้นชินกับพ่อค้าที่ซื้อขายกันประจำ และผลผลิตไม่เพียงพอในการนำไปจำหน่าย หรือไม่สามารถผลิตสินค้าให้ตรงตามมาตรฐานผลผลิตที่เอกชนต้องการได้ ทั้งนี้เกษตรกรที่นำผลผลิตไปจำหน่ายกับภาคเอกชนขายผลผลิตได้ราคาที่ตกลงกันไว้ (ราคาสูงขึ้น) ร้อยละ 27.14 ส่วนเกษตรกรที่เหลือยังขายได้ในราคาทั่วไป เนื่องจากคุณภาพที่เกษตรกรผลิตได้ ไม่ตรงกับที่ภาคเอกชนกำหนดไว้ (ศูนย์ประเมินผลสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2562: 65) โดยสามารถสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 18 รายละเอียดของการเข้าร่วมด้านการทำการตลาดผ่านการทำข้อตกลงผลิตซื้อขายผลผลิตระหว่างเอกชนกับเกษตรกร (นราภรณ์ เขยชุ่ม, 2562: 66)

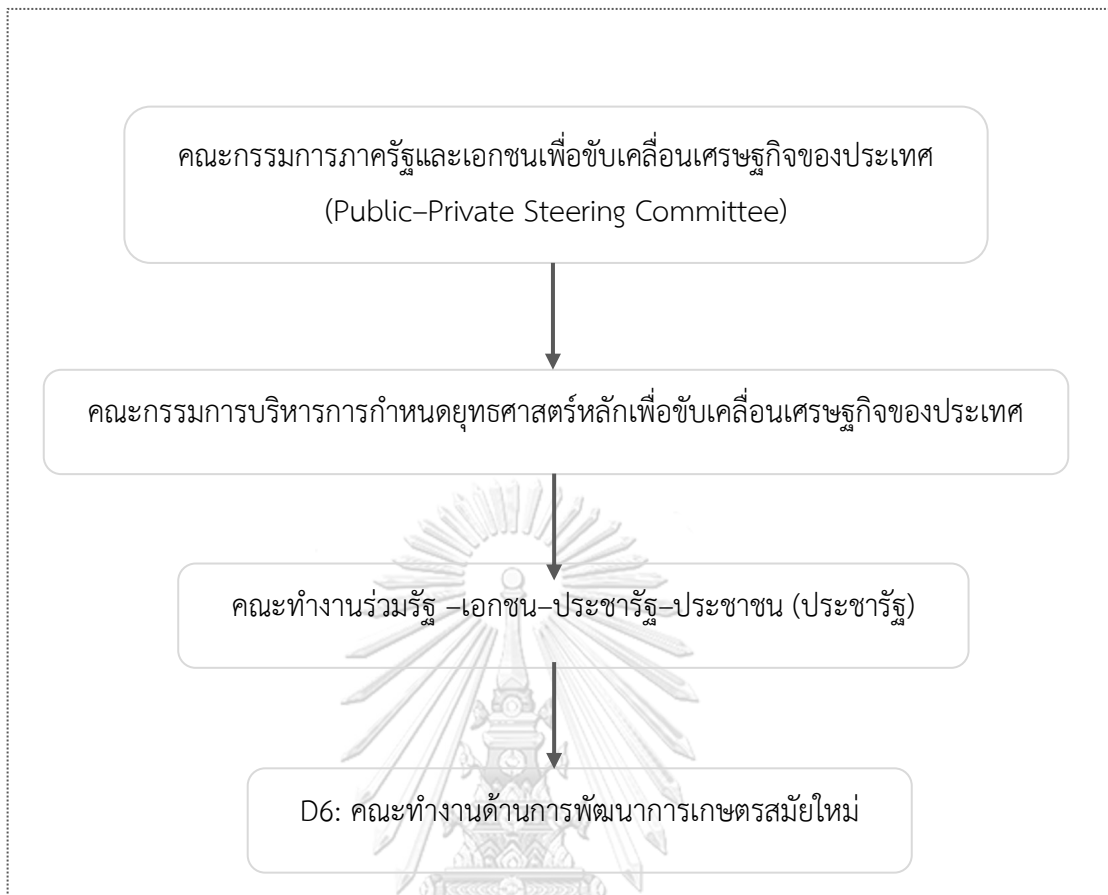
อย่างไรก็ดีลักษณะของความสัมพันธ์ของเอกชนกับรัฐที่อธิบายมาข้างต้นนั้นเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายใต้การเปลี่ยนแปลงใหญ่ประเภททั่วไปและเปลี่ยนแปลงใหญ่ต้นแบบเท่านั้น¹⁸ แต่การเปลี่ยนแปลงใหญ่ประเภทประชารัฐเกษตรสมัยใหม่จะมีความทำงานระหว่างภาครัฐกับเอกชนที่แตกต่างออกไป เพราะตามหลักของการดำเนินงานนี้จะดำเนินการภายใต้ลักษณะหุ้นส่วนภาครัฐ เอกชน และประชาชน ที่ให้ภาคเอกชนเป็นตัวนำและภาครัฐเป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวกและสนับสนุนเท่านั้น โดยทำกิจกรรมโดยเน้นกิจกรรมแบบ Action Based ครอบคลุม 4 เสาหลัก คือ ธรรมภิบาล นวัตกรรมและผลิตภาพการยกระดับคุณภาพทุนมนุษย์ และมีการมีส่วนร่วมในความมั่งคั่ง โดยการร่วมมือดังกล่าวจะกระทำภายใต้การจัดตั้งคณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (Public-Private Steering Committee) ที่ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2558 ประกอบด้วยทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อร่วมกันผลักดันกำลังในการขับเคลื่อนประเทศ โดยภายใต้คณะกรรมการดังกล่าวจะประกอบด้วยคณะกรรมการร่วมรัฐ-เอกชน-ประชาชน (ประชารัฐ)

¹⁸ ในปัจจุบันเราสามารถจัดประเภทของการดำเนินงานระบบส่งเสริมเกษตรแบบแปลงใหญ่ได้ออกเป็น 3 ประเภท คือ 1. แปลงใหญ่ทั่วไป หมายถึง การรวมแปลงการผลิตของเกษตรกรแปลงใหญ่ เพื่อก่อให้เกิดการลดต้นทุนการผลิต เพิ่มผลผลิตและผลผลิตมีคุณภาพได้มาตรฐาน รวมทั้งมีการเชื่อมโยงตลาด 2. แปลงใหญ่ต้นแบบ หมายถึง แปลงใหญ่ทั่วไปที่มีการคัดเลือกเป็นแปลงนำร่อง โดยกำหนดให้ทุกจังหวัดคัดเลือกแปลงต้นแบบจังหวัดละ 1 แปลง เพื่อเป็นแปลงใหญ่ตัวอย่างการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานในระดับจังหวัด และ 3. แปลงใหญ่ประชารัฐเกษตรสมัยใหม่ หมายถึง แปลงใหญ่ที่มีการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน มีการนำนวัตกรรมเทคโนโลยีหรือสิ่งอำนวยความสะดวก และงานวิจัยต่าง ๆ รวมทั้งการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาช่วยในการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาด้านการผลิตและการตลาด (นราภรณ์ เขยชุ่ม, 2562: 1-2)

จำนวน 12 คณะ¹⁹ (กระทรวงพาณิชย์, 2558) ซึ่งในส่วนของคณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรนั้น จะอยู่คณะที่ D6 คือ คณะทำงานด้านการพัฒนาการเกษตรสมัยใหม่ โดยคณะกรรมการดังกล่าวมี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหัวหน้าฝ่ายภาครัฐ และ นาย อิศระ ว่องกุศลกิจ ประธานกรรมการ กลุ่มมิตรผล เป็นหัวหน้าทีมภาคเอกชน มีหลักการและบทบาทที่มุ่งตอบสนองต่อ เป้าหมายคือ ลดการเหลื่อมล้ำระหว่างภาคเกษตรกับนอกภาคเกษตร พัฒนาเกษตรกรให้เป็น Smart Farmer และ SME ภาคเกษตร และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันภาคเกษตร ยึดหลักในการ ดำเนินงาน 3 แนวทาง ได้แก่ (1) ตลาดนำการผลิต (2) พัฒนาประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพ (3) ลดต้นทุนการผลิต โดยภาคเอกชนนำด้านการตลาดและภาครัฐให้การสนับสนุน ทั้งนี้สามารถสรุป โครงสร้างของคณะกรรมการดังกล่าวที่เป็นการร่วมระหว่างภาครัฐ-เอกชน-ประชาชน ตามแนวคิด สานพลังประชารัฐภายใต้โครงการเกษตรแปลงใหญ่ได้ดังภาพที่ 19 ดังนี้



¹⁹ D1 คือคณะทำงานด้านการยกระดับนวัตกรรมและผลิตภาพ D2 คือ คณะทำงานด้านการส่งเสริมวิสาหกิจขนาด กลางและขนาดย่อมและวิสาหกิจเริ่มต้น D3 คือ คณะทำงานด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวและ MICE D4 คือ คณะทำงานด้านการส่งเสริมการส่งออกและการลงทุนในต่างประเทศ D5 คือ คณะทำงานด้านพัฒนาคลัสเตอร์ ภาคอุตสาหกรรมแห่งอนาคต D6 คือ คณะทำงานด้านการพัฒนาการเกษตรสมัยใหม่ E1 คือคณะทำงานด้านการ ดึงดูดการลงทุนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ E2 คือคณะทำงานด้านการยกระดับคุณภาพวิชาชีพ E3 คือคณะทำงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานรากและประชารัฐ E4 คือคณะทำงานด้านการปรับแก้กฎหมาย และกลไกภาครัฐ E5 คือคณะทำงานด้านการศึกษาพื้นฐานและการพัฒนาผู้นำ E6 คือคณะทำงานประชารัฐเพื่อ สังคม (กระทรวงพาณิชย์, 2558: 3)



ภาพที่ 19 โครงสร้างของคณะกรรมการที่ทำการขับเคลื่อนแปลงใหญ่ประชารัฐเกษตรสมัยใหม่
ที่ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2558
(นราภรณ์ เขยชุ่ม, 2562: 70)

โดยในคณะทำงานด้านการพัฒนาการเกษตรสมัยใหม่จะประกอบด้วยบุคลากรจากภาครัฐที่เป็นหน่วยงานสำคัญในการขับเคลื่อนแปลงใหญ่ ร่วมกับเอกชนที่เป็นบริษัทชั้นนำด้านการเกษตร รวมถึงนักวิชาการที่เชี่ยวชาญด้านดังกล่าวด้วย ดังนี้

ลำดับ ที่	ชื่อ	ตำแหน่ง
1	พลเอก ฉัตรชัย สาริกัลยะ	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
2	นาย สุวิทย์ เมษินทรีย์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์
3	นาย ทวีศักดิ์ กอนันตกุล	สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
4	นาย อิสระ ว่องกุศลกิจ	บจก. น้ำตาลมิตรผล (หัวหน้าทีมภาคเอกชน)
5	นาย อติเรก ศรีประทักษ์	บมจ. เจริญโภคภัณฑ์อาหาร
6	นาย พจน์ อร่ามวัฒนานนท์	บมจ. ซีแวลู
7	นาย ศุภชัย เจียรนวนนท์	บมจ. เจริญโภคภัณฑ์
8	นาย ชาวลิต เอกบุตร	บมจ. ปูนซีเมนต์ไทย
9	นาย ชูศักดิ์ ชื่นประโยชน์	บจก. กำแพงแสน คอมเมอร์เชียล
10	นาย นิพนธ์ พัวพงศกร	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
11	นาย วนัส แต่ไพสิฐพงษ์	บมจ. เบทาโกร
12	นาย อีรพงศ์ จันทศิริ	บมจ. ไทยยูเนี่ยน โพรเซ้น โปรดักส์
13	นาย บรรเทิง ว่องกุศลกิจ	บจก. น้ำตาลมิตรผล
14	นาย ประสิทธิ์ ดำรงชิตานนท์	บมจ. เครือเจริญโภคภัณฑ์
15	นาย สมัย ลีสกุล	บมจ. ทีอาร์ซี คอนสตรัคชั่น
16	นาย ปณต สิริวัฒนภักดี	บจก. ทีซีซี แลนด์

ตารางที่ 22 รายชื่อคณะกรรมการด้านการพัฒนาการเกษตรสมัยใหม่
ภายใต้คณะกรรมการบริหารการกำหนดยุทธศาสตร์หลักเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ
(นราภรณ์ เขยชุม, 2562)

อย่างไรก็ตามเมื่อปี พ.ศ. 2561 ได้มีการปรับโครงสร้างคณะกรรมการชุดดังกล่าวอีกครั้ง เนื่องจากทางรัฐบาลมองว่าการที่มีคณะกรรมการมากถึง 12 คณะจะส่งผลให้มีความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานขึ้นได้ ดังนั้นจึงยุบรวมโครงสร้างของคณะกรรมการให้เหลือ 3 กลุ่ม โดยกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับโครงการนาแปลงใหญ่นั้นอยู่ในกลุ่มที่ 3 คือคณะกรรมการลดความเหลื่อมล้ำ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหัวหน้าทีมภาครัฐ ซึ่งในสมัยนั้นคือ นาย กฤษฎา บุญราช และนาย อิสระ ว่องกุศลกิจ จาก บจก. น้ำตาลมิตรผล เป็นหัวหน้าทีมภาคเอกชนเช่นเดิม โดยนาย อิสระ ว่องกุศลกิจ ได้เคยให้สัมภาษณ์ไว้กับทางประชาชาติธุรกิจถึงเหตุผลในการควรรวมดังกล่าวไว้ดังนี้

“การจัดกลุ่มคณะทำงานสานพระราชปฏิญาณใหม่ แบ่งกลุ่มและกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกัน แบ่งคณะทำงานย่อยหลายด้าน เช่น ด้านเศรษฐกิจชุมชน ด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชน รวมทั้งการส่งเสริมอาชีพให้กับผู้พิการและผู้สูงอายุ เพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่สังคมสูงอายุ จ้างงานผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น เป้าหมายจะให้ได้ 60,000 คน จากปีก่อนที่มีจำนวน 40,000 คน...การปรับการทำงานของคณะทำงานพระราชปฏิญาณ มุ่งถึงการพัฒนาประเทศไทยให้เกิดความยั่งยืน มั่นคง อย่างน้อยในระยะยาวอีก 1-2 ปีข้างหน้า” (“สมมติขุบ 12 ประชาธิรัฐ เหลือ 3 กลุ่มเร่งสปีดผลงาน”)

โดยในปัจจุบันมีแปลงใหญ่ประเภทข้าวที่เป็นแปลงใหญ่แบบพระราชปฏิญาณ ที่เอกชนเข้าไปร่วมดำเนินการ ภายใต้หลักคิดที่ให้ภาคเอกชนนำและภาครัฐสนับสนุน โดยสรุปได้เป็นรายภาคดังนี้

ภาค	จังหวัด	จำนวนแปลง	ภาคเอกชน
ภาคเหนือ 3 แปลง	พิษณุโลก	1 แปลง	สยามคูโบต้า
	เพชรบูรณ์	1 แปลง	สยามคูโบต้า
	แพร่	1 แปลง	สยามคูโบต้า
ภาคกลาง 1 แปลง	สุพรรณบุรี	1 แปลง	ซี.พี. อินเตอร์เทรด
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 21 แปลง	กาฬสินธุ์	1 แปลง	หอการค้าไทย
	บุรีรัมย์	2 แปลง	ซี.พี. อินเตอร์เทรด
	ยโสธร	3 แปลง	ซี.พี. อินเตอร์เทรด
	ศรีสะเกษ	ข้าว (2 แปลง)	สยามคูโบต้า
		ข้าว (3 แปลง)	บ.บางซื่อโรงสีไฟเจียเม็ง
		ข้าว	ซี.พี. อินเตอร์เทรด
	สุรินทร์	7 แปลง	ซี.พี. อินเตอร์เทรด
	อุดรธานี	2 แปลง	สยามคูโบต้า
รวม	10 จังหวัด	25 แปลง	

ตารางที่ 23 สรุปแปลงใหญ่ (ข้าว) ที่เข้าร่วมแปลงใหญ่พระราชปฏิญาณเกษตรสมัยใหม่แบบรายภาค

(คณะกรรมการพัฒนาการเกษตรสมัยใหม่, 2561; นราภรณ์ เขยชุม, 2562: 24-25)

กล่าวโดยสรุป ภาคเอกชนคือตัวแสดงสำคัญในโครงการนาแปลงใหญ่ในแง่ที่ว่าป็นภาคส่วนที่ทำหน้าที่ทางด้านการตลาดให้กับเกษตรกร โดยเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการได้นั้นผ่านการใช้ช่องทางทำ MOU กับแปลงใหญ่ในแต่ละพื้นที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐในส่วนที่รับผิดชอบด้านการทำการตลาดจะเป็นคนติดต่อประชาสัมพันธ์ให้ภาคเอกชนมาเข้าร่วมทำข้อตกลงดังกล่าว (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในส่วนภูมิภาค 1, สัมภาษณ์, 2563, 16 มกราคม) โดยลักษณะของ

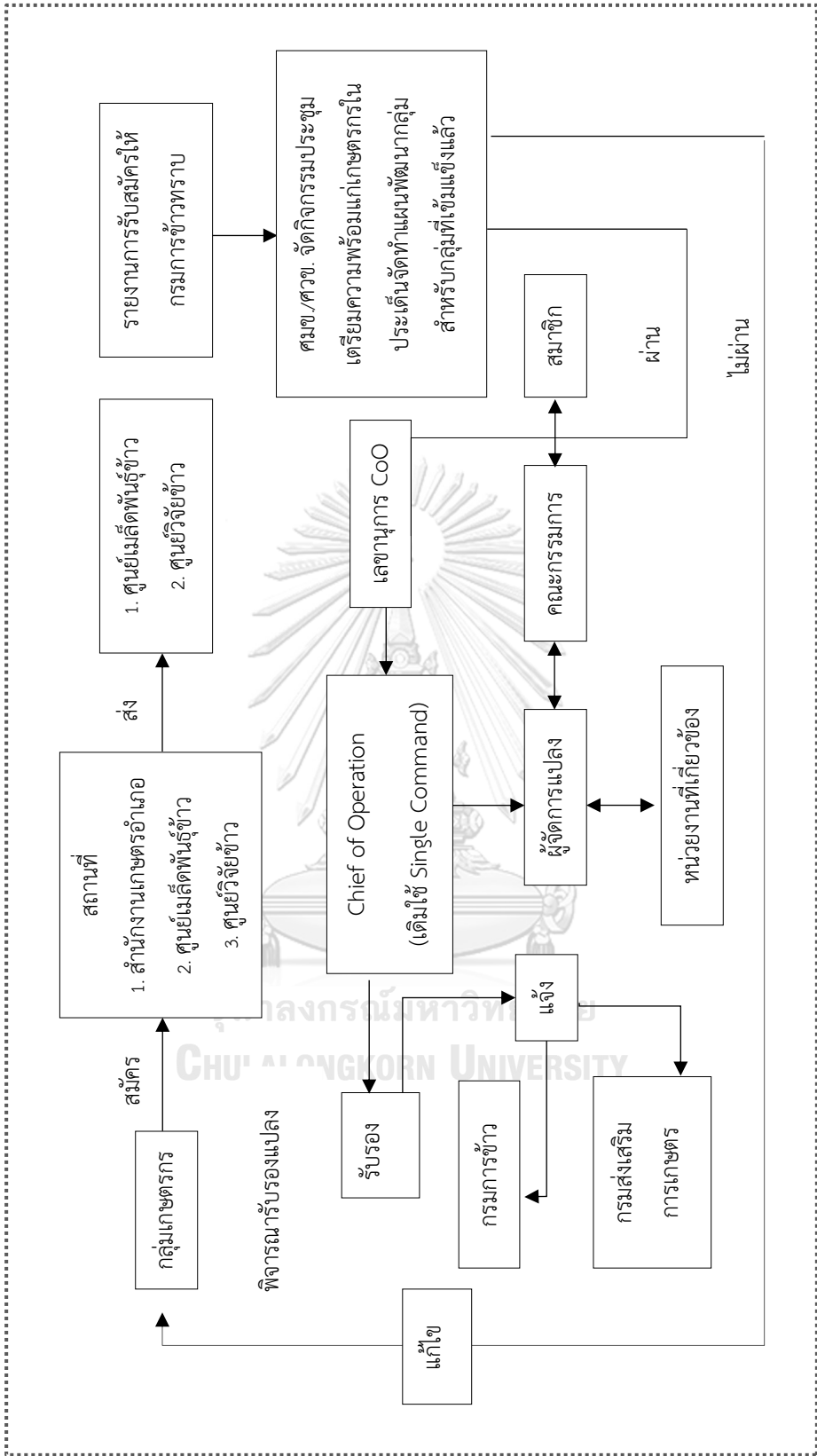
ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นภายใต้แนวโน้มใหญ่ประเภททั่วไป กล่าวคือภาคเอกชนจะทำงานในระดับพื้นที่มากกว่าเข้าไปทำงานในเครือข่ายระดับชาติ ส่วนแนวโน้มใหญ่ประเภทใหญ่ประชารัฐเกษตรสมัยใหม่ ซึ่งเป็นแปลงใหญ่ที่มีการทำงานแบบบูรณาการระหว่างรัฐกับเอกชนอย่างเต็มรูปแบบนั้น แปลงใหญ่ประเภทนี้เอกชนจะเข้ามา มีบทบาทในการทำงานเพื่อสร้างความสัมพันธ์กับรัฐในระดับชาติมากกว่าประเภทแรกที่เน้นอาศัยการเข้ามามีความสัมพันธ์ผ่านการทำ MOU เพราะประเภทหลังนั้นรัฐกับเอกชนมีการร่วมกันผ่านการที่รัฐได้แต่งตั้งคณะกรรมการภาครัฐและเอกชน เพื่อจัดตั้งคณะทำงานภายใต้การดำเนินการของคณะกรรมการสานพลังประชารัฐ ที่ประกอบด้วยทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อร่วมกันผนึกกำลังในการขับเคลื่อนประเทศ จำนวน 12 คณะ โดยคณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรนั้นอยู่คณะที่ D6 คือคณะทำงานด้านการพัฒนาการเกษตรสมัยใหม่ ภายใต้หลักการการทำงานคือให้ภาคเอกชนนำ และภาครัฐเป็นผู้อำนวยการความสะดวกลดอุปสรรค (นราภรณ์ เขยชุม, 2562: 20) ซึ่งในส่วนของแปลงใหญ่ประเภทชาวนั้นเอกชนที่เข้ามามีส่วนร่วมประกอบด้วย 4 บริษัท คือ (1) สยามคูโบต้า 5 แห่ง (2) ซี.พี. อินเตอร์เทรด 5 แห่ง (3) หอการค้าไทย 1 แห่ง และ (4) บ.บางซื่อโรงสีไฟเจียเม้ง 1 แห่ง²⁰

4.2.3.4 เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าว

ตามเงื่อนไขของการรวมกลุ่มของโครงการนาแปลงใหญ่นั้นเกษตรกรต้องเข้าร่วมตามความสมัครใจ โดยเงื่อนไขในปัจจุบันในการรวมกลุ่มนาแปลงใหญ่นั้นต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 300 ไร่ และเกษตรกรไม่น้อยกว่า 30 ราย (สมชาย ชาญณรงค์กุล, 2560: 21) ทั้งนี้มีขั้นตอนในการรับสมัครดังต่อไปนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

²⁰ คือโรงสีที่ก่อตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2480 ที่บางซื่อ ในปี พ.ศ. 2533 ได้ทำการเปิดโรงสีข้าว กำลังผลิตขนาด 6,000 ตัน/เดือน ในจังหวัดศรีสะเกษทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย ซึ่งเป็นพื้นที่แหล่งผลิตข้าวหอมมะลิที่สำคัญของไทย และปัจจุบันได้ผลิตข้าวภายใต้แบรนด์ข้าวหงษ์ทอง ภายใต้บริษัท เจียเม้ง มาร์เก็ตติ้ง จำกัด (บริษัท เจียเม้ง มาร์เก็ตติ้ง จำกัด, 2563)



ภาพที่ 20 ขั้นตอนการสมัครเข้าร่วมเป็นสมาชิกขนาดใหญ่

(สมชาย ชาญณรงค์กุล, 2559; กรมการข้าว สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว, 2562a)

โดยในแง่ของการดำเนินการนั้น เกษตรกรที่เข้าร่วมในปี พ.ศ. 2559 และได้ดำเนินการทำแปลงจนครบระยะเวลา 3 ปีแล้วนั้น ตามนโยบายรัฐบาลคือให้มีการเปลี่ยนผู้จัดการแปลง จากเดิมซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐ ไปสู่เกษตรกรผู้นำที่มีศักยภาพในการบริหารจัดการแปลงใหญ่ให้เกิดความยั่งยืน และในส่วนแปลงที่เริ่มดำเนินการในช่วงปีหลัง ได้แก่ปี พ.ศ. 2560 และปี พ.ศ. 2561 ก็ได้เตรียมพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนไปสู่เกษตรกรผู้นำในปีต่อ ๆ ไป ทั้งนี้ในส่วนของการกำหนดโครงสร้างในการบริหารงานมีการจัดหน้าที่ให้เกษตรกรบริหารงานแปลงใหญ่ดังนี้ กล่าวคือภายในคณะกรรมการกำหนดให้มีประธานแปลงใหญ่เพื่อเป็นหัวหน้าในการดำเนินการต่าง ๆ นอกจากนั้นก็ประกอบด้วย รองประธาน ฝ่ายประชาสัมพันธ์ เภรัญญิก เลขานุการ และกรรมการ (ตำแหน่งต่าง ๆ อาจกำหนดเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม) โดยคณะกรรมการจัดการมีหน้าที่คอยดูแลและให้คำแนะนำและเป็นตัวกลางคอยประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่เกษตรและเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่น ๆ ให้กับเกษตรกรได้รับรู้ถึงสถานการณ์ต่าง ๆ ภายในโครงการ ได้อย่างทันท่วงที

กล่าวโดยสรุปคือ จากข้อมูลข้างต้นชี้ให้เห็นว่าตัวแสดงทางนโยบายที่สำคัญภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ ประกอบด้วย (1) รัฐบาล (ฝ่ายการเมือง) (2) ระบบราชการ (3) ภาคเอกชนที่ทำการข้อตกลงซื้อขายผลผลิตกับรัฐบาล (4) เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าว โดยตัวแสดงทั้งสี่นั้นเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันผ่านเงื่อนไขหลักสองประการคือ

ประการที่หนึ่ง การวางข้อกำหนด/ข้อบังคับ กล่าวคือ รัฐบาลกับหน่วยงานราชการที่ทำงานร่วมกันตามลำดับคำสั่งของผู้บังคับบัญชา รวมถึงการทำงานที่ออกมาตามการใช้อำนาจในฐานะ คสช. เพื่อออกคำสั่ง คสช. หรือคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวที่ภาคส่วนราชการต้องปฏิบัติตาม ส่วนในภาคส่วนเอกชนนั้นเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการนาแปลงใหญ่กับเกษตรกรผู้ผลิตข้าวและรัฐบาลผ่านการทำข้อตกลงซื้อขายผลผลิต (MOU) และเกษตรกรมารวมกลุ่มกันให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดในการรวมกลุ่ม ต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 300 ไร่ และเกษตรกรไม่น้อยกว่า 30 ราย รวมถึงเมื่อมาอยู่ในกลุ่มแล้วต้องมีการปฏิบัติตามกฎของกลุ่มนาแปลงใหญ่ที่ทางสมาชิกได้ตกลงร่วมกันไว้ด้วย (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในส่วนภูมิภาค 1, สัมภาษณ์, 2563, 16 มกราคม) ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ที่วางอยู่บนฐานของการวางข้อกำหนดหรือบังคับขึ้น โดยมีคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นตัวแสดงนโยบายที่มีบทบาทนำ

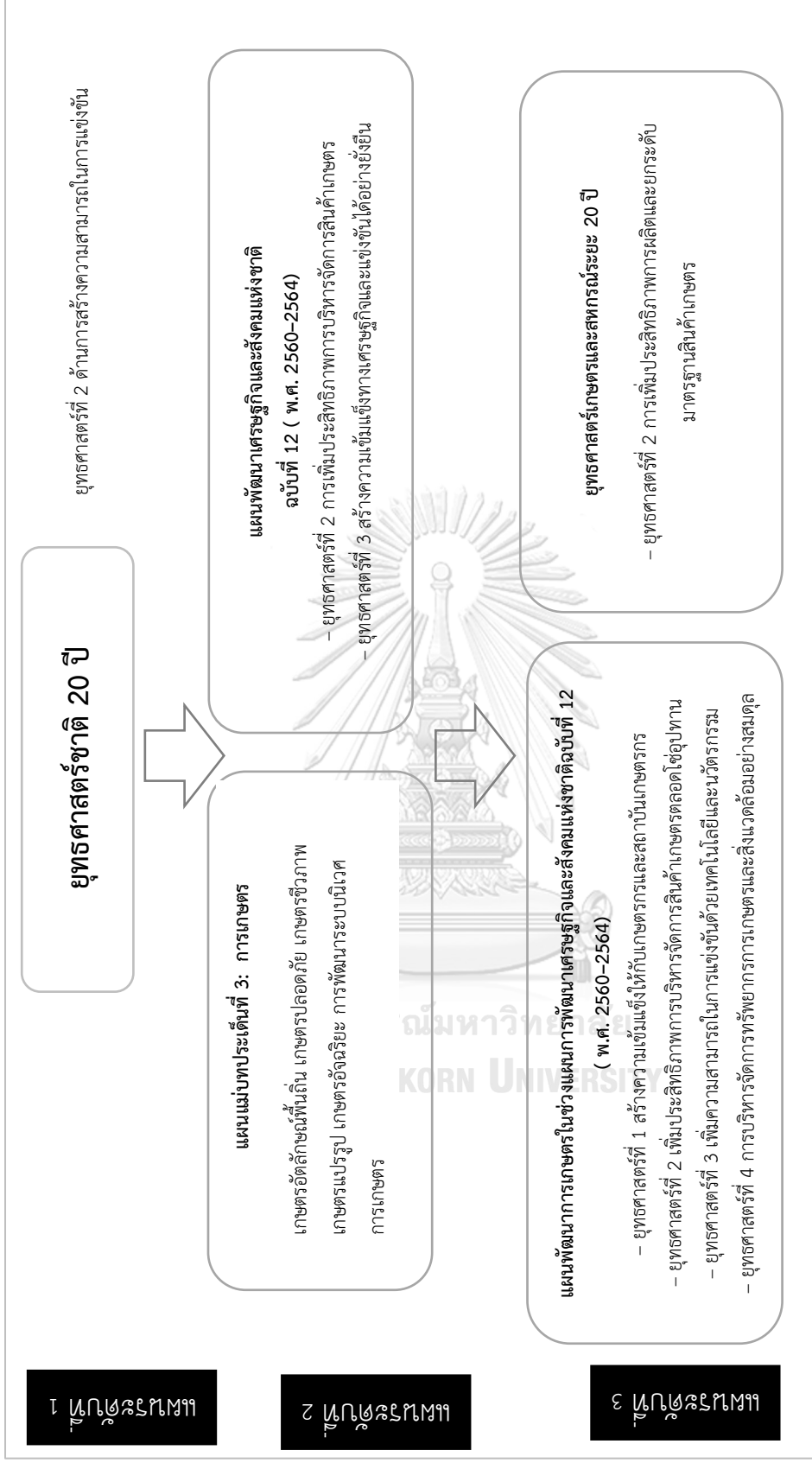
ประการที่สอง การแลกเปลี่ยนทรัพยากรซึ่งกันและกัน กล่าวคือ รัฐบาลกับหน่วยงานราชการที่ทำงานร่วมกันมีการจัดสรร (allocate) ทรัพยากรจากภาครัฐเพื่อเข้ามาช่วยเหลือเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าว เช่น การออกสินเชื่อแปลงใหญ่ ที่ให้กู้ได้แปลงละไม่เกิน 5 ล้านบาทเป็นเวลา 1 ปี และ

คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0.01 (ศูนย์ประเมินผล สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2562: 32) การจัดสรรเครื่องจักรทางการเกษตร เช่น รถไถ เครื่องโรยข้าววงอก รถอัดฟาง ฯลฯ รวมถึงการแลกเปลี่ยนทรัพยากรทางด้านองค์ความรู้ต่าง ๆ จากภาครัฐผ่านการอบรมต่าง ๆ ให้กับเกษตรกรด้วย ในส่วนของเอกชนที่อยู่ภายใต้เครือข่ายของความสัมพันธ์นี้ก็จะได้รับผลประโยชน์เช่นกัน จากการที่เข้าไปทำ MOU กับภาครัฐเพื่อทำการตลาดให้กับเกษตรกรแปลงใหญ่ เพราะว่าจะมีแหล่งรับซื้อสินค้าที่แน่นอนและสามารถกำหนดมาตรฐานให้เป็นไปตามที่เอกชนต้องการได้ ส่วนภาครัฐก็สามารถประหยัดงบประมาณในส่วนที่ภาคเอกชนเข้ามาร่วมสนับสนุนการดำเนินงาน (นราภรณ์ เขยชุม, 2562: 21)

4.3.3 บรรทัดฐานที่คอยกำกับการตัดสินใจของตัวแสดงทางนโยบาย

ตามแนวทางของกรอบการวิเคราะห์แบบสถาบันนิยมใหม่ (new-institutionalism) บรรทัดฐาน (norms) จะทำหน้าที่ในฐานะสิ่งที่คอยกำกับการตัดสินใจของตัวแสดงในการวางหลักเกณฑ์การอยู่ร่วมกันของตัวแสดงทางนโยบายว่าภายใต้การจัดเรียงความสัมพันธ์ดังกล่าวตัวแสดงเหล่านั้นต้องมีแนวทางในการปฏิบัติต่อกันอย่างไร โดยการตัดสินใจของตัวแสดงทางนโยบายจะถูกกำกับด้วยบรรทัดฐานเหล่านี้ ส่งผลให้ไม่มีตัวแสดงใดที่จะสามารถได้รับผลประโยชน์สูงสุด (maximizing interest) แต่ผลประโยชน์นั้นจะขึ้นอยู่กับการแข่งขันทรัพยากรของตัวแสดงต่าง ๆ ในเครือข่ายที่ลงตัวและยอมรับได้ (satisfying interest) ของตัวแสดงทุกกลุ่ม (วีระ หวังสัจจะโชค, 2556: 165)

โดยในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา การเกิดขึ้นของ “แผนสามระดับ” ซึ่งเป็นสิ่งที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้กำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการบริหารประเทศในช่วงระยะเวลา 20 ปี ถือเป็น การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดการก่อตัวของบรรทัดฐานการดำเนินนโยบายในลักษณะใหม่ขึ้น ให้เป็นไปตามกรอบของแผนสามระดับที่ถูกวางไว้ และไม่ว่ารัฐบาลชุดใดเข้ามาก็ต้องปฏิบัติตามกรอบนี้ เพราะในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2561 และ 18 เมษายน พ.ศ. 2562 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตามมาตรา 5 และมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดไว้ให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐและการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทยุทธศาสตร์ชาติด้วย (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2563: 5) โดยในส่วนของแผนสามระดับที่เป็นรากฐานสำคัญของการวางโครงการแปลงใหญ่มีดังนี้



ภาพที่ 21 ความเชื่อมโยงของแผนสามระดับ รากฐานสำคัญของการทำงานนโยบายในภาคการเกษตรไทยหลังสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

จากภาพที่ 21 จะเห็นได้ว่าแผนในระดับที่หนึ่ง คือยุทธศาสตร์ชาติ ด้านที่มีความเกี่ยวข้องกับ การวางบรรทัดฐานในการดำเนินนโยบายทางด้านการเกษตร ซึ่งในกรณีนี้คือโครงการเกษตรแปลง ใหญ่ คือยุทธศาสตร์ด้านที่สอง ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน โดยมีเป้าหมายการพัฒนาที่ มุ่งเน้นการยกระดับศักยภาพของประเทศไทยในหลากหลายมิติบนแนวคิด 3 ประการ ได้แก่ (1) ต่อ ยอดอดีต โดยมองกลับไปที่รากเหง้าทางเศรษฐกิจ อัตลักษณ์ วัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิต และจุดเด่น ทางทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลาย รวมทั้งความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของประเทศในด้านอื่น ๆ นำมาประยุกต์ผสมผสานกับเทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคม โลกสมัยใหม่ (2) ปรับปัจจุบัน เพื่อปูทางสู่อนาคต ผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในมิติ ต่าง ๆ ทั้งโครงข่ายระบบคมนาคมขนส่ง โครงสร้างวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และดิจิทัล และการปรับ สภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการอนาคต (3) สร้างคุณค่าใหม่ในอนาคต ด้วยการเพิ่มศักยภาพของผู้ประกอบการ พัฒนาคู่มือใหม่รวมถึงปรับรูปแบบเศรษฐกิจ เพื่อให้ ตอบสนองต่อความต้องการของตลาด ผสมผสานกับยุทธศาสตร์ที่รองรับอนาคต บนพื้นฐานของการ ต่อยอดอดีตและปรับปัจจุบัน พร้อมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนจากรัฐให้ประเทศไทยสามารถ สร้างฐานรายได้และการจ้างงานใหม่ ขยายโอกาสทางการค้าและการลงทุนในเวทีโลก ควบคู่ไปกับการ ยกระดับรายได้และการกินดีอยู่ดี รวมถึงการเพิ่มขึ้นของคนชั้นกลางและลดความเหลื่อมล้ำของคนใน ประเทศได้ในคราวเดียวกัน (ราชกิจจานุเบกษา, 2561, 13 ตุลาคม : 9)

แผนระดับที่สอง ประกอบด้วย แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านการเกษตร และ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) โดยอธิบายได้ดังนี้

แผนแม่บทประเด็นที่สามด้านการเกษตร มีการอธิบายแนวทางของการดำเนินนโยบาย ทางด้านการเกษตร ไว้ภายใต้แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติไว้หกประเด็นดังนี้ (สำนักงานสภา พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2563: 107)

(1) เกษตรอัตลักษณ์พื้นถิ่น คือ ส่งเสริมและพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่มีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น ด้วย การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น เทคโนโลยีและนวัตกรรม การขึ้นทะเบียนและคุ้มครองสิทธิให้กับสินค้าและ ผลิตภัณฑ์ สร้างความแตกต่าง ความโดดเด่น และสร้างแบรนด์ให้กับสินค้าเกษตรอัตลักษณ์พื้นถิ่น

(2) เกษตรปลอดภัย พัฒนาคุณภาพมาตรฐานและระบบรับรองความปลอดภัยในระดับต่าง ๆ รวมถึงการตรวจสอบย้อนกลับให้เป็นที่ยอมรับของตลาดทั้งในและต่างประเทศ สนับสนุนการผลิต สินค้าที่ได้คุณภาพมาตรฐานความปลอดภัย สร้างความตระหนักรู้ของผู้ผลิตและผู้บริโภคถึง

ความสำคัญของเกษตรปลอดภัย รวมทั้งสนับสนุนเกษตรอินทรีย์ตั้งแต่ระดับวิถีชาวบ้านเพื่อต่อยอดสู่เกษตรอินทรีย์เชิงพาณิชย์ที่ได้มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ทั้งในระดับประเทศและระดับสากล

(3) เกษตรชีวภาพ สนับสนุนการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพทางการเกษตร เพื่อนำไปสู่การผลิตและขยายผลเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ และประยุกต์ใช้นวัตกรรมจากภูมิปัญญาท้องถิ่นและเทคโนโลยีที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมเพื่อการแปรรูปสินค้าจากความหลากหลายทางชีวภาพ ส่งเสริมการปลูกสมุนไพรให้เป็นพืชเศรษฐกิจตามความเหมาะสม และส่งเสริมให้มีการนำวัตถุดิบเหลือทิ้งทางการเกษตรมาใช้ในอุตสาหกรรมและพลังงานที่เกี่ยวข้องกับชีวภาพ

(4) เกษตรแปรรูป สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมการแปรรูปสินค้าเกษตร และผลิตภัณฑ์คุณภาพสูงที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ผลักดันเทคโนโลยีและนวัตกรรมไปสู่การผลิตเชิงพาณิชย์ ตลอดจนให้ความสำคัญกับตราสินค้าและปกป้องสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา ส่งเสริมการใช้วัตถุดิบและผลิตผลทางการเกษตรเพื่อแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่

(5) เกษตรอัจฉริยะ ส่งเสริมการวิจัยพัฒนาพันธุ์พืช สัตว์ ปัจจัยการผลิต เครื่องจักรกลและอุปกรณ์ทางการเกษตร รวมถึงเทคโนโลยีและนวัตกรรมเกษตรแห่งอนาคต เพื่อนำมาใช้ในการกระบวนการผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตการเกษตรทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการเข้าถึงเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ เทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อวางแผนการเกษตรและพัฒนาเกษตรกรให้เป็นเกษตรกรอัจฉริยะ

(6) การพัฒนาระบบนิเวศการเกษตร ให้ความสำคัญกับมาตรการสนับสนุนที่จะช่วยส่งเสริมให้สร้างมูลค่าในภาคเกษตรดำเนินดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม อาทิ การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการทรัพยากรทางการเกษตร และพัฒนาฐานข้อมูลทรัพยากรทางการเกษตร เพื่อนำไปสู่การพัฒนาพื้นที่อย่างเหมาะสม พัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศการเกษตรและระบบติดตามเฝ้าระวังและเตือนภัยสินค้าเกษตรให้ทันสถานการณ์ ส่งเสริมการรวมกลุ่มเกษตรกร และส่งเสริมการขยายตลาดสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์เกษตรในรูปแบบต่าง ๆ

แผนในระดับที่สองแผนต่อมาก็คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) แผนนี้ถือเป็นห้าปีแรกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีนำไปสู่การปฏิบัติ กล่าวคือแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 12 ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือที่เป็นกลไกสำคัญที่สุดในการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีไปสู่การบรรลุเป้าหมายในระยะยาวได้ในที่สุด ผ่านเข้าไปกำกับกลไกแผนเฉพาะด้าน ยุทธศาสตร์กระทรวง แผนการพัฒนาภาค แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงานต่าง ๆ ให้ต้องเป็นไปตามกรอบของยุทธศาสตร์ชาติ (สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559: 3-4) โดยในส่วนของโครงการเกษตรแปลงใหญ่ เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดของยุทธศาสตร์ที่สองและสามภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ดังนี้

ยุทธศาสตร์ด้านที่สอง การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ยกตัวอย่างเช่น รัฐเข้าไปสร้างโอกาสให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตัวเองอย่างยั่งยืนและครบวงจร ตั้งแต่การจัดสรรที่ดินทำกินอย่างมีเงื่อนไขเพื่อป้องกันการเปลี่ยนมือผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินให้แก่กลุ่มคนจนในภาคเกษตรที่ไร้ที่ดินทำกิน รวมถึงเข้าไปช่วยพัฒนาทักษะความชำนาญเพื่อช่วยยกระดับรายได้ให้เกษตรกร รวมถึงการเข้าไปเสริมสร้างศักยภาพชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน และสร้างความเข้มแข็งทางการเงินให้กับเกษตรกรภายใต้แนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงด้วย ยกตัวอย่างเช่น การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน โดยส่งเสริมการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการระดับชุมชน การสนับสนุนศูนย์ฝึกอาชีพชุมชน และการส่งเสริมการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐเอกชนและวิสาหกิจเพื่อสังคมเพื่อจัดทำวิสาหกิจชุมชน เป็นต้น (สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559: 77-81)

ยุทธศาสตร์ด้านที่สาม การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน ทางด้านการพัฒนาภาคการเกษตร ได้จัดให้มีการสร้างเสริมฐานการผลิตภาคการเกษตรให้เข้มแข็งและยั่งยืน ผ่านการพัฒนาและบำรุงรักษาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร รวมทั้งจัดระบบการเพาะปลูกพืชให้สอดคล้องกับปริมาณน้ำที่หาได้ รวมทั้งให้มีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่มีศักยภาพและขยายโอกาสในการเข้าถึงพื้นที่ทำกินของเกษตรกรให้มากขึ้น และส่งเสริมให้เกษตรกรมีความรู้ในการรวบรวม คัดเลือก และปรับปรุงพันธุ์กรรมพืช สัตว์ สัตว์น้ำ และจุลินทรีย์ของท้องถิ่น นอกจากนี้ภายใต้ยุทธศาสตร์ด้านดังกล่าว ยังมีแนวคิดที่สำคัญที่สะท้อนมายังหลักการรวมกลุ่ม การร่วมมือแบบประชารัฐ และหลักคิดเรื่องการอุดหนุนนโยบายด้านการเกษตรแบบครบวงจร (รัฐไม่ไปแทรกแซงกลไกตลาด) อันเป็นหลักคิดสำคัญของโครงการเกษตรแปลงใหญ่ โดยปรากฏข้อความดังนี้

“เสริมสร้างศักยภาพของสถาบันเกษตรกรและ “การรวมกลุ่ม” ให้เป็นกลไกหลักในการบริหารจัดการตลาดห่วงโซ่มูลค่าของอุตสาหกรรมเกษตร โดยอาศัยแนวคิดและกระบวนการสหกรณ์เป็นพื้นฐานในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ครอบคลุมเกษตรกรและประชาชนในทุกพื้นที่ และขยายผลเชื่อมโยงเครือข่ายระบบการผลิต การตลาดและการเงิน กลุ่มเกษตรกร วิสาหกิจชุมชน และคลัสเตอร์ที่เชื่อมโยงกับภาคอุตสาหกรรม ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับชาติ ร่วมกับการขับเคลื่อนและสนับสนุนการดำเนินธุรกิจการเกษตร

“แบบประชารัฐ” การลงทุนแบบความร่วมมือภาครัฐและเอกชน และการทำเกษตรพันธสัญญาที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม...ส่งเสริมให้เกษตรกรผลิตพืช ปศุสัตว์ และการทำประมงให้สอดคล้องกับศักยภาพพื้นที่และความต้องการของตลาด (Zoning) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการผลิต โดยเร่งส่งเสริม “การทำเกษตรแปลงใหญ่” และเกษตรกรรมแม่นยำสูงในพื้นที่ที่เหมาะสม การร่วมจัดหาปัจจัยการผลิตและเครื่องจักรกลการเกษตร การสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อการปรับปรุงการผลิต และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจำเป็นด้านการเกษตร...การบริหารจัดการผลผลิตอย่างเป็นระบบครบวงจร โดยมีการวางแผนการผลิตให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรมเพื่อการแปรรูปสร้างมูลค่าและความต้องการของผู้บริโภคในตลาด...” (สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559: 87–89)

แผนระดับที่สาม ประกอบด้วย แผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) และยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560–2579) ทั้งนี้ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าทั้งสองอย่างนี้มีจุดร่วมกันคือ พุดถึงประเด็นเรื่องการสร้าง ความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรผ่านกรรรมกลุ่ม และการช่วยเหลือแบบครบวงจร เช่นเดียวกันกับแผนระดับที่สอง ซึ่งแนวคิดดังกล่าวถือเป็นการวางบรรทัดฐานใหม่ที่เกิดขึ้นหลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ให้มีการจัดทำแผนสามระดับ อันเป็นกรอบแนวทางในการบริหารจัดการประเทศขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ภายใต้แผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) ได้ระบุว่าหนึ่งในปัญหาของภาคการเกษตรไทยคือ การขาดความสามารถในการแข่งขัน เนื่องจากเกษตรกรไทยมีต้นทุนในการผลิตสูง ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านมีต้นทุนต่ำ นอกจากนี้เกษตรกรไทยยังเป็นเกษตรกรรายย่อย ทำให้เกิดข้อจำกัดในการผลิตสินค้าให้มีคุณภาพและมาตรฐาน และการรวมกลุ่มของเกษตรกรก็ยังไม่เข้มแข็ง เพราะยังไม่สามารถเชื่อมโยงในลักษณะคลัสเตอร์ได้ ดังนั้นจึงต้องมีการสร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกร โดยการรวมกลุ่มเกษตรกร และพัฒนาเครือข่ายเกษตรกร องค์กรเกษตรกร และสถาบันเกษตรกรเพื่อช่วยเพิ่มศักยภาพของเกษตรกรให้เข้มแข็งและสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน โดยแนวคิดดังกล่าวเป็นที่มาของการเกิดยุทธศาสตร์ที่หนึ่ง ด้านการสร้าง ความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรภายใต้แผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) นั่นเอง (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2560a: 48–55)

เช่นเดียวกับยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560–2579) ในยุทธศาสตร์ที่สอง ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและยกระดับมาตรฐานสินค้าเกษตร ที่มีการระบุให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพมาตรฐานสินค้า และส่งเสริมการเกษตรตลอดห่วงโซ่อุปทาน สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ผ่านการส่งเสริมให้มีการทำเกษตรแบบแปลงใหญ่จำนวน 90 ล้านไร่ จำนวน 14,600 แปลง (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2560a: 7)

ผลลัพธ์จากแผนสามระดับที่อธิบายไปข้างต้นนั้น ได้ส่งผลให้เกิดการก่อตัวของบรรทัดฐานชุดใหม่ขึ้นในการดำเนินนโยบายในการดำเนินนโยบายทางด้านเกษตร โดยกรณีศึกษาที่งานวิจัยชิ้นนี้หยิบยกมาคือ “โครงการนาแปลงใหญ่” พบว่ามีบรรทัดฐานที่คอยกำกับการตัดสินใจของตัวแสดงทางนโยบายที่สำคัญ 3 ประการดังนี้

1. รัฐกับเอกชนมีความสัมพันธ์กันภายใต้การสนับสนุนอย่างเป็นทางการของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในฐานะของตัวแสดงทางนโยบายที่มีบทบาทนำในการวางแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายอื่น ๆ ผ่านการออกนโยบายหรือข้อกำหนดต่าง ๆ กล่าวคือ การที่ภาคเอกชนหรือกลุ่มทุนสามารถเข้ามาในชนบทเพื่อเข้ามาช่วยทำการตลาดให้กับเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวได้นั้น เกิดจากการที่ทางภาครัฐได้มีการกำหนดแนวนโยบายว่าต้องการให้มีการทำงานแบบบูรณาการทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐและเอกชน (นราภรณ์ เขยชุม, 2562: 1) โดยเอกชนจะเข้ามาได้ภายใต้เงื่อนไขของการทำข้อตกลงซื้อขายผลผลิต (MOU) เพื่อทำการตลาดให้กับแปลงใหญ่ ผ่านการทำการเจรจาตกลงกับทางแปลงใหญ่นั้น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ภาครัฐจะเป็นฝ่ายที่ติดต่อประชาสัมพันธ์ให้เอกชนที่สนใจมาเข้าร่วม (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในส่วนภูมิภาค 1, สัมภาษณ์, 2563, 16 มกราคม) ลักษณะดังกล่าวจะปรากฏในแปลงใหญ่ประเภททั่วไปและแปลงใหญ่ต้นแบบ ส่วนแปลงใหญ่ประเภทประชารัฐเกษตรสมัยใหม่ เอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกชนที่เป็นบริษัททุนขนาดใหญ่ของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตร สามารถเข้ามาทำหน้าที่ในฐานะ “พี่ช่วยน้อง” คือก้าวเข้ามาในพื้นที่ชนบทเพื่อเป็น “พี่เลี้ยง” และ “ดูแล” เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในท้องถิ่นที่ทำธุรกิจประเภทเดียวกับบริษัทของตนได้นั้น (ประจักษ์ ก้องกีรติ และวีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, 2561: 34) เกิดจากการที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เปิดช่องผ่านการใช้อำนาจในการออกนโยบาย เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (Public-Private Steering Committee) ที่มีบริษัททุนใหญ่ที่ประกอบการด้านการเกษตรจำนวนมากเข้ามาเป็นคณะทำงานภายใต้คณะกรรมการดังกล่าวที่มีการทำงานร่วมกันกับรัฐบาล โดยบริษัททุนใหญ่เหล่านั้นได้เข้ามามีบทบาทนำด้านการทำการตลาด สนับสนุนเทคโนโลยีเกษตรสมัยใหม่ ให้ความรู้ในการ

บริหารจัดการแก่เกษตรกร ส่วนภาครัฐมีบทบาทหน้าที่เพียงแค่สนับสนุนและอำนวยความสะดวกตามภารกิจพื้นฐานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น โดยการดำเนินดังกล่าวเป็นไปภายใต้แนวคิดคือ ต้องการให้เกิดผลประโยชน์แก่ทุกฝ่ายร่วมกัน (win-win situation) (นราภรณ์ เชนชุ่ม, 2562: 20–21) ซึ่งภาคเอกชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในแปลงใหญ่ประเภทข้าว ประกอบด้วย 4 บริษัท คือ (1) สยามคูโบต้า 5 แห่ง (2) ซี.พี. อินเตอร์เทรด 5 แห่ง (3) หอการค้าไทย 1 แห่ง และ (4) บริษัทบางซื่อโรสไฟเจียแม็ง 1 แห่ง โดยครอบคลุมพื้นที่ประเทศไทย 3 ภาค คือ ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือพื้นที่ที่มีจำนวนแปลงใหญ่ประชารัฐมากที่สุดคือ 21 แปลง ทั้งนี้บรรทัดฐานของการดำเนินนโยบายในลักษณะดังกล่าวได้เข้าไปกำกับการตัดสินใจและการแสดงออกทางพฤติกรรมของตัวแสดงทางนโยบายหลักทั้ง 4 ตัวแสดงคือทั้งฝ่ายรัฐบาล ข้าราชการ เอกชน และเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าว ให้มีพฤติกรรมเป็นไปตามบรรทัดฐานดังกล่าว

2. การดำเนินนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรแบบผู้เพาะปลูกข้าวที่ไม่ไปแทรกแซงกลไกตลาดและเน้นการส่งเสริมเกษตรกรแบบครบวงจรแทน กล่าวคือ โครงการนาแปลงใหญ่ถือเป็นอีกหนึ่งโครงการที่เป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงบรรทัดฐานการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ไม่ต้องการดำเนินนโยบายข้าวเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในรูปแบบที่รัฐเข้าไปช่วยเหลือเรื่องราคาข้าวโดยการเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดโดยตรงเพื่อให้ชาวนาได้ราคาข้าวที่สูงขึ้น เพราะนาแปลงใหญ่ถูกดำเนินไปภายใต้หลักการคิดที่ต้องการให้เกษตรกรมารวมตัวกันเพื่อสร้างการต่อรองจากพ่อค้าคนกลางได้ ตามหลักการคิดทางเศรษฐศาสตร์เรื่องการประหยัดต่อขนาด (Economy of scales) ซึ่งบรรทัดฐานดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างชัดเจนหลังจากเกิดเหตุการณ์ที่ทำงานในฐานะระยะเปลี่ยนผ่านสำคัญ (critical juncture) คือศาลได้มีคำสั่งตัดสินจำคุก นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีโครงการจำนำข้าว ซึ่งเป็นไปตามที่ผู้วิจัยได้เคยอธิบายไว้ในรายละเอียดในบทที่สามแล้ว ดังนั้นการเกิดขึ้นของเหตุการณ์ดังกล่าว ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีการจัดทำแผนสามระดับขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินนโยบายของประเทศ จึงส่งผลให้เกิดการสร้างบรรทัดฐานในการดำเนินนโยบายใหม่ ที่มีแนวทางในการออกนโยบายในลักษณะที่เน้นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตให้กับเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวอย่างยั่งยืนและครบวงจร และได้ผลผลิตข้าวที่ได้คุณภาพ ไม่ใช่เป็นแค่การเข้าไปแทรกแซงในเรื่องของราคาเท่านั้น เพราะการกระทำดังกล่าวถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการว่าการที่มีการปรับนโยบายจำนำข้าวให้มีราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ถือเป็นการทำลายโครงสร้างแรงจูงใจ (incentive structure) ของชาวนาและ

ผู้ประกอบการในการพัฒนาสายพันธุ์ข้าว เพราะเงื่อนไขของนโยบายกำหนดราคาที่แน่นอน ทำให้สามารถผลิตประเภทที่ “ข้าวเบา” ที่คุณภาพไม่ดีและไม่เหมาะสมกับการบริโภค เพราะเน้นใช้สำหรับไปแปรรูปแบบสินค้ารูปแบบอื่น เช่น แป้ง เป็นต้น (วีระ หวังสัจจะโชค, 2556: 170–171)

หลักฐานสำคัญของการเกิดขึ้นของบรรทัดฐานของการตัดสินใจในลักษณะดังกล่าวซึ่งเป็นผลมาจากการแผนสามระดับ คือการดำเนินนโยบายตามแผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร ซึ่งเริ่มดำเนินการครั้งแรกในสมัยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี พ.ศ. 2559 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งโครงการเกษตรแปลงใหญ่ก็ถือเป็นนโยบายที่อยู่ภายใต้แผนดังกล่าวด้วย โดยแผนดังกล่าวมีการอธิบายถึงที่มาและความสำคัญไว้ดังนี้

“ในปี 2552 – 2553 รัฐบาลมีนโยบายให้ดำเนินโครงการประกันราคาเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ต่อมาในปี 2554 – 2556 รัฐบาลมีนโยบายให้ดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ทำให้ชาวนาเร่งรอบการปลูกข้าวเน้นปริมาณข้าวโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพข้าว มีข้าวในสต็อกมากถึง 18 ล้านตันข้าวสาร แต่ระบายข้าวได้น้อยส่งผลให้ราคาข้าวเปลือกตกต่ำ ในปี 2558 ประเทศไทยประสบภัยแล้ง ส่งผลให้การเพาะปลูกข้าวนาปรังลดลงมาก ต่อมาในปี 2559 การผลิตและการตลาดข้าวยังประสบปัญหาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอุปทานข้าวมากกว่าอุปสงค์ ชาวนาถูกเอารัดเอาเปรียบ ราคาข้าวเปลือกอ่อนตัวลงมาก คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวจึงมีมติมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลังร่วมกันจัดทำแผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร มีการบริหารจัดการสินค้าข้าวตลอดห่วงโซ่อุปทานตั้งแต่การผลิต การสีแปรสภาพจนถึงการตลาด โดยใช้หลักการการตลาดนำการผลิต แยกตลาดข้าวทั่วไปกับตลาดเฉพาะเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการผลิต สร้างความเป็นธรรมในการขายข้าวของชาวนา²¹” (กรมการข้าว และกรมการค้าภายใน, 2562: 3)

และบรรทัดฐานการตัดสินใจดังกล่าว ที่เน้นการช่วยเหลือเกษตรกรในรูปแบบครบวงจรมากกว่าที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดโดยตรง ยังปรากฏให้เห็นในการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลในประเด็นเรื่องโครงการเกษตรครบวงจรในสถานการณ์ภัยแล้ง โดย นายกิตติศักดิ์ รัตนวราหะ เป็นผู้ตั้งกระทู้ถามนายรัฐมนตรีในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 25/2559 วันศุกร์ที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2559 โดย นาย กิตติศักดิ์ ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในภาคเกษตรไทย และได้นำเสนอประเด็นเรื่องการทำเกษตรแบบครบวงจรขึ้นมา

²¹ เน้นโดยผู้เขียน

“...แต่สิ่งสำคัญที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างยั่งยืน คือการพัฒนารูปแบบการทำ การเกษตรของเกษตรกรให้เป็นรูปแบบของ “การเกษตรครบวงจร” ให้มากขึ้น สร้างความรู้ ความเข้าใจให้ประชาชนทำการเกษตร โดยคำนึงถึงสถานการณ์ด้านการตลาด ความ เปลี่ยนแปลงของปัจจัยการผลิต สภาพภูมิอากาศ ตลอดจนการเชื่อมโยงการผลิตให้ครบวงจร และการรวมกลุ่มเพื่อใช้อำนาจต่อรองในการจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรซึ่งการเกษตร ครบวงจรนี้จะสามารถช่วยแก้ปัญหาให้แก่เกษตรกรได้”

ดังนั้น นาย กิตติศักดิ์ จึงได้ตั้งกระทู้ถามฝ่ายรัฐบาล ซึ่งมี พลเอก ฉัตรชัย สาริกัลยะ (ในฐานะ ตัวแทนนายกรัฐมนตรี) ในขณะนั้นเป็นผู้ตอบว่าจะมีแนวทางที่จะดำเนินการบูรณาการการเกษตรให้ ครบวงจรโดยหนึ่งในแนวทางการดำเนินการของรัฐบาลก็คือการจัดตั้ง ศพก. และการส่งเสริมแปลง ใหญ่นั้นเอง (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักวิชาการ, ม.ป.ป.: 152-153)

3. การแลกเปลี่ยนทรัพยากรและผลประโยชน์ของเครือข่ายความสัมพันธ์ภายใต้โครงการนา แปลงใหญ่เป็นไปภายใต้ข้อตกลงแบบเป็นทางการที่ถูกทำไว้แบบยืดหยุ่น กล่าวคือ แม้ทางรัฐบาล คณะรักษาความสงบแห่งชาติจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการเข้าร่วมแปลงใหญ่ เช่น กำหนดจำนวนแปลงนา จำนวนเกษตรกรที่จะเข้าร่วมกลุ่ม แนวทางการทำการตลาดผ่านการทำ ข้อตกลงซื้อขายผลผลิต (MOU) กับเอกชน การให้สินเชื่อแปลงใหญ่ว่ากลุ่มแปลงใหญ่ต้องมีการเขียน แผนการผลิตที่ชัดเจน เป็นต้น แต่ข้อตกลงดังกล่าวก็เป็นไปภายใต้ความสมัครใจของทั้งภาคเอกชน และเกษตรกรว่าจะเข้าร่วม/ไม่เข้าร่วม หรือปฏิบัติตาม/ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงนั้น ๆ และถ้าตัวแสดง เหล่านั้นไม่ทำตามข้อตกลงทางรัฐบาลก็ไม่ได้มีการมีบทลงโทษแต่อย่างใด เพราะวาระโครงการดังกล่าว วางอยู่บนฐานของความสมัครใจของผู้เข้าร่วม

ยกตัวอย่างเช่น การให้สินเชื่อแปลงใหญ่ กล่าวคือตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2559 อนุมัติโครงการสนับสนุนสินเชื่อให้กลุ่มชาวนาผู้ผลิตข้าวแบบแปลงใหญ่ ปี พเพาะปลูก 2559/2560 จำนวน 426 แปลง แปลงละไม่เกิน 5 ล้านบาท เป็นเวลา 1 ปี ดอกเบี้ย ร้อย ละ 0.01 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2559 อนุมัติโครงการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อ พัฒนาระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ จำนวน 650 แปลง แปลงละไม่เกิน 5 ล้านบาท เป็น เวลา 3 ปี ดอกเบี้ยร้อยละ 0.01 แต่ผลการดำเนินงาน ปรากฏว่าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร (ธ.ก.ส.) สามารถอนุมัติองค์กรเกษตรกรกู้ เพียง 53 กลุ่ม วงเงินกู้ 133.55 ล้านบาท เนื่องจากเงื่อนไขการกู้เป็นสินเชื่อระยะสั้นเพียง 1 ปี และกำหนดให้ใช้สำหรับซื้อปัจจัยการผลิต เครื่องมืออุปกรณ์ขนาดเล็ก และเงินทุนหมุนเวียนเท่านั้น รวมทั้งเกษตรกรไม่ต้องการกู้ เนื่องจากต้อง

รับผิดชอบร่วมกันในนามกลุ่ม และแม้จะมีการออกมติคณะรัฐมนตรีมาใหม่อีกครั้ง เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2559 ที่ได้อนุมัติโครงการสนับสนุนสินเชื่อ เพื่อพัฒนาการเกษตรแบบแปลงใหญ่ โดยให้ยกเลิกโครงการสนับสนุนสินเชื่อที่ผ่านมา จำนวนแปลงที่สนับสนุนจำนวน 2,000 แปลง วงเงิน 10 ล้านบาท ระยะเวลา 5 ปี อัตราดอกเบี้ย 0.01% แต่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ก็ยังสามารถอนุมัติสินเชื่อ ณ วันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2562 ได้เพียงจำนวน 303 แปลง วงเงิน 1,776.32 ล้านบาท ซึ่งถือว่ายังมีกลุ่มแปลงใหญ่ที่ยังก้ำกั้นน้อยกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ เนื่องจากเกษตรกรไม่สนใจขอกู้ ไม่ต้องการเป็นหนี้/มีหนี้เพิ่ม รวมถึงมีแหล่งเงินกู้อื่นอยู่แล้ว และยังไม่มีความจำเป็นต้องใช้สินเชื่อ รวมทั้งกลุ่มเกษตรกรรวมตัวกันยังไม่มีความเข้มแข็งยังไม่มีความไว้วางใจกันต้องใช้เวลาในการพัฒนากลุ่ม รวมทั้งมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนระหว่างผู้ขอกู้กับผู้ให้กู้ (นราภรณ์ เขยชุม, 2562: 32-33)

เช่นเดียวกันกับการทำการตลาดกับเอกชน โดยจากการสำรวจของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พบว่าเกษตรกรสามารถเลือกได้อาจจะนำสินค้าไปจำหน่ายกับเอกชนหรือไม่ รวมถึงเลือกได้ว่าจะรวมกันขายตามแนวคิดแปลงใหญ่หรือจะทำแบบต่างคนต่างขาย โดยสรุปเป็นตารางดังนี้

หน่วย : ร้อยละ

รายการ	กลุ่มสินค้า						
	ข้าว	พืชไร่	ไม้ยืนต้น	ไม้ผล	ปศุสัตว์	ประมง	ภาพรวม ^{1/}
1. การนำสินค้าไปจำหน่าย ที่ทำข้อตกลงร่วมกัน							
1.1 นำไปจำหน่าย	60	74	79	55	100	23	63
1.2 ไม่นำไปจำหน่าย	40	26	21	45	-	77	37
2. สถานที่นำไปจำหน่าย							
2.1 เอกชน/โรงสี	56	61	32	34	33	100	50
2.2 สหกรณ์	26	16	68	-	67	-	24
2.3 อื่นๆ	18	23	-	66	-	-	26
3. ลักษณะการจำหน่าย							
3.1 รวมกลุ่ม	14	2	4	28	100	-	16
3.2 ต่างคนต่างขาย	86	98	96	72	-	100	84
4. ราคาที่จำหน่าย							
4.1 เป็นไปตามข้อตกลง	43	22	18	45	50	-	38
4.2 ไม่เป็นไปตามข้อตกลง	57	78	82	55	50	100	62

ที่มา: จากการสำรวจ
หมายเหตุ : 1/ภาพรวมต่างน้ำหนักตัวอย่างแต่ละกลุ่มสินค้า

ตารางที่ 24 การสำรวจข้อมูลในประเด็นเรื่องการนำสินค้าไปจำหน่าย ลักษณะการจำหน่าย และราคา
ที่จำหน่ายในแปลงใหญ่ประเภทแปลงใหญ่ต้นแบบ ปี พ.ศ. 2559

(ชวสร นกเดช, 2560: 40)

เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าการสร้างบรรทัดฐานภายใต้การจัดเรียงสถาบันของโครงการนาแปลงใหญ่ ซึ่งมีหลักการสำคัญคือต้องการให้ชาวนาลดต้นทุนการผลิต และใช้การตลาดนำการผลิตนั้น ถูกสร้างมาจากคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญที่ทำงานในใจกลางของการจัดเรียงความสัมพันธ์ของนโยบาย ผ่านการมีบทบาทนำในขั้นตอนการตัดสินใจเชิงนโยบายและการออกคำสั่งต่าง ๆ โดยมีการเปิดช่องการสนับสนุนที่เป็นทางการ เช่น การออกกฎหมายการรวมกลุ่ม การทำแผนการตลาด การกั๊ยืมสินเชื่อ ฯลฯ ภายใต้การใช้อำนาจดังกล่าวของคสช. เพื่อเปิดช่องทางให้ภาคเอกชน ที่เป็นทั้งเอกชนภายในพื้นที่โครงการนาแปลงใหญ่ และบริษัทกลุ่มทุนใหญ่ที่ประกอบการด้านการเกษตรของประเทศ สามารถเข้ามาร่วมกับรัฐเพื่อเข้ามาดำเนินนโยบายแปลงใหญ่ด้านการตลาดให้กับเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในชนบทได้ ซึ่งกระทำผ่านทางช่องทางการทำ MOU อย่างไรก็ตามเมื่อนำข้อตกลง/คำสั่งเหล่านั้นมาปฏิบัติใช้กับเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าว จะเป็นการบังคับใช้โดยเน้นความสมัครใจเป็นหลัก คือเกษตรกรสามารถที่จะปฏิบัติตาม/ไม่

ปฏิบัติตาม หรือเข้าร่วม/ไม่เข้าร่วมก็ได้ จากข้างต้นจะเห็นว่าการตัดสินใจและพฤติกรรมของตัวแสดง ภายใต้เครือข่ายนโยบายขนาดใหญ่จะเป็นไปตามบรรทัดฐาน (norms) ดังกล่าวซึ่งทำหน้าที่คอยกำกับตัวแสดงทางนโยบายอยู่

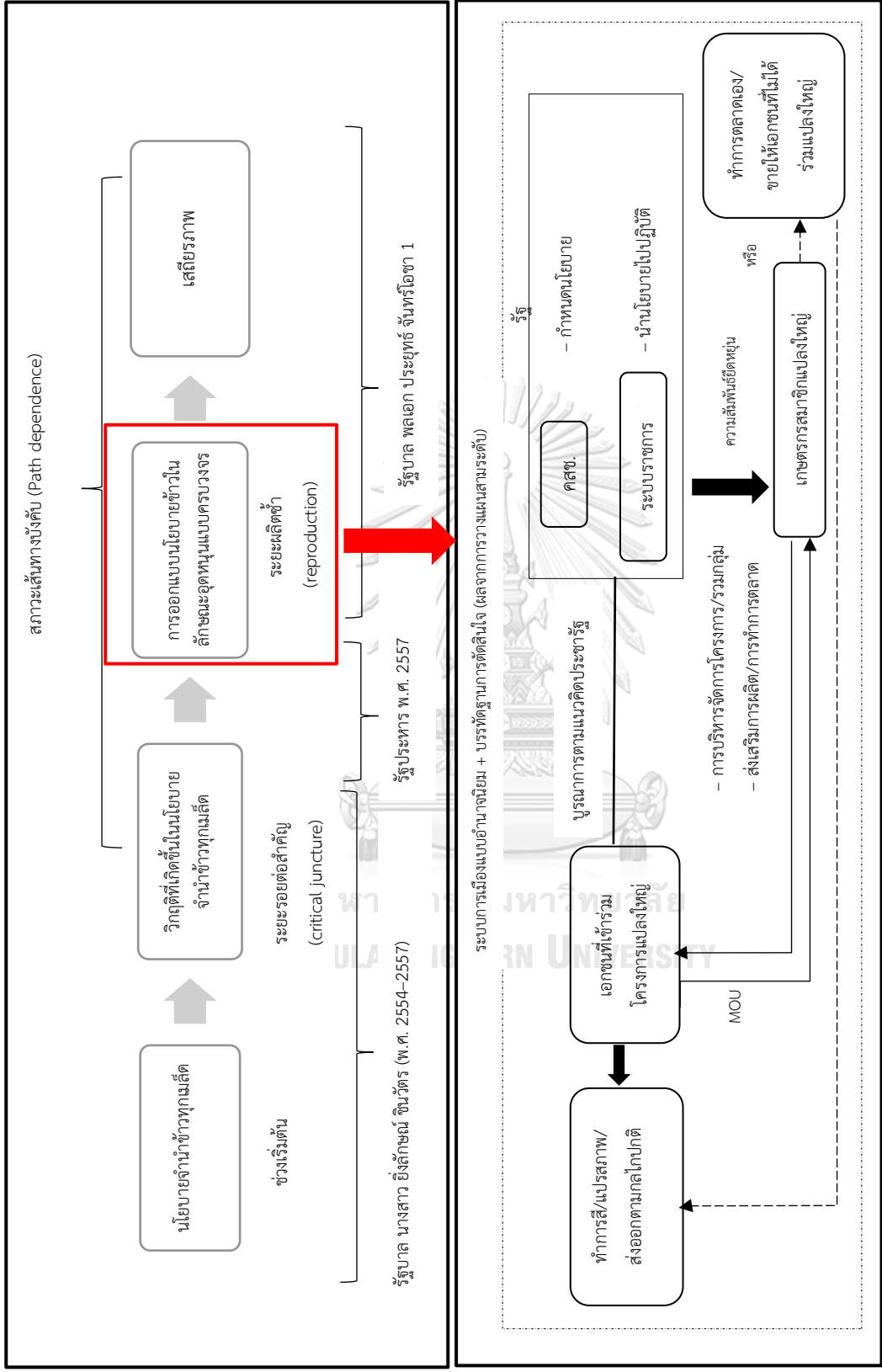
4.3.4 บทสรุป

จากข้างต้นที่อธิบายถึงการจัดเรียงสถาบัน ภายใต้เครือข่ายการดำเนินนโยบายของโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับชาตินั้น สามารถสรุปการจัดเรียงสถาบันภายใต้นโยบายดังกล่าวออกเป็นตารางได้ดังนี้

ประเด็น	รายละเอียด
1. บริบทการเมือง	ระบอบอำนาจนิยม (คสช.)
2. ตัวแสดงสำคัญในการตัดสินใจ	รัฐ (คสช.)
3. บรรทัดฐาน	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดยุทธศาสตร์ชาติด้านการเกษตร (แผนสามระดับ) และนำไปปฏิบัติ - เน้น input และ process: การช่วยเหลือแบบครบวงจรแบบยืดหยุ่น - รัฐ (คสช.) เป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจ และดึงภาคส่วนอื่น ๆ มาร่วมภายใต้แนวคิดเกษตรประชารัฐ
4. กลไกรัฐในการดำเนินนโยบาย	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐ (คสช.) กำหนดนโยบาย และข้าราชการนำนโยบายไปปฏิบัติ - รัฐเปิดช่องทางอย่างเป็นทางการให้เอกชนมาเข้าร่วมในกระบวนการนโยบาย
5. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชน	เป็นภาคีต่อกัน

ตารางที่ 25 สรุปการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่

จากตารางที่ 25 สามารถเขียนอธิบายเป็นแผนภาพเพื่ออธิบายให้เห็นถึงการทำงานของเครือข่ายนโยบายของโครงการนาแปลงใหญ่ ตามกรอบแนวคิดของแนวทางการอธิบายแบบสถาบันนิยมใหม่ (New institutionalism) แบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical institutionalism) ได้ดังนี้



ภาพที่ 22 การจัดเรียงสถาบันของโครงการนาแปลงใหญ่ อธิบายภายใต้กรอบแนวคิดของสถาบันนิยมใหม่ (New-institutionalism) แบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical institutionalism)

เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายไม่ได้เกิดจากการเพียงแค่การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเท่านั้น แต่การเปลี่ยนแปลงนโยบายยังเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอีกด้วย เพราะหลังจากที่ระบอบประชาธิปไตยในยุคของนโยบายรับจำนำข้าวทุกเมล็ดได้ถูกล้มลงไป ย่อมหมายถึงเครือข่ายทางการเมือง และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมภายใต้นโยบายดังกล่าวก็ย่อมต้องจางหายไปด้วย ดังนั้นการเข้ามาของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ได้จัดให้มีการทำแผนสามระดับ อันเป็นแนวทางสำคัญในการบริหารประเทศ ในกรณีนี้คือการออกแบบนโยบายทางด้านการเกษตรจากนี้เป็นต้นไปจนถึงยี่สิบปีข้างหน้า จึงมีนัยยะถึงการปิดประตูนโยบายที่มีสาระแบบเดียวกันกับจำนำข้าว และแทนที่ด้วยบรรทัดฐานการดำเนินนโยบายแบบใหม่ที่เน้นการช่วยเหลือแบบครบวงจร คือเน้นการช่วยเหลือด้านกระบวนการผลิต มากกว่าการช่วยเหลือด้านราคา ซึ่งดำเนินไปภายใต้ความสัมพันธ์แบบยืดหยุ่น และการร่วมมือทุกภาคส่วนแบบประชารัฐแทน นั่นจึงหมายถึงการเข้ามาจัดสถาบันและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมใหม่อีกด้วย โดยสามารถเปรียบเทียบความแตกต่างของการจัดสถาบันระหว่างนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และโครงการเกษตรแปลงใหญ่ของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ดังนี้



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ด้าน/รัฐบาล	นโยบายจํานำข้าว สมัยรัฐบาลนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	โครงการนาแปลงใหญ่ สมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา 1
1. บริบทการเมือง	ระบอบประชาธิปไตย	ระบอบอํานาจนิยม (คสช.)
2. ตัวแสดงสําคัญในการตัดสินใจ	รัฐและพรรคการเมือง	รัฐ (คสช.)
3. บรรทัดฐาน	<ul style="list-style-type: none"> - เน้นผลลัพธ์ (output): การช่วยเหลือเรื่องปัจจัยราคา - รัฐเป็นตัวแสดงสําคัญในการแทรกแซงกลไกราคา ภายใต้แนวคิดเรื่องการบูรณาการ 	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดยุทธศาสตร์ชาติด้านการเกษตร (แผนสามระดับ) และนำไปปฏิบัติ - เน้น input และ process: การช่วยเหลือแบบครบวงจรแบบยึดหยุ่น - รัฐ (คสช.) เป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจ และดึงภาคส่วนอื่น ๆ มาร่วมภายใต้แนวคิดเกษตรประชารัฐ
4. กลไกรัฐในการดำเนินนโยบาย	รัฐจัดการทั้งกระบวนการจํานำข้าว และทำหน้าที่กึ่งผู้ประกอบการในการรับและระบายข้าว	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐ (คสช.) กำหนดนโยบาย และข้าราชการนํานโยบายไปปฏิบัติ - รัฐเปิดช่องทางอย่างเป็นทางการให้เอกชนมาเข้าร่วมในกระบวนการนโยบาย
5. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน	รัฐเล่นบทบาทเป็นรัฐผู้ประกอบการ เอกชนเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐ	เป็นภาคีต่อกัน

ตารางที่ 26 เปรียบเทียบการจัดสถาบันระหว่างนโยบายจํานำข้าว สมัยรัฐบาลนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตรกับโครงการนาแปลงใหญ่ สมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา 1

4.4 การทำงานของการจัดเรียงสถาบันใหม่ในระดับพื้นที่: กรณีศึกษาโครงการนาแปลงใหญ่ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

จากที่อธิบายมาทั้งหมดข้างต้น คือการทำงานของการทำงานของการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ในระดับชาติ (national level) แต่เพื่อเป็นการที่เพื่อจะชี้ให้เห็นว่าเครือข่ายของการจัดเรียงความสัมพันธ์ดังกล่าวมีการทำงานอย่างไรในระดับพื้นที่ ในฐานะที่มีคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นตัวแสดงนำที่อยู่ใจกลางของการทำงานของเครือข่ายนโยบาย และรวมถึงการที่ตัวแสดงทางนโยบายต่าง ๆ มีการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันผ่านการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ทำการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลวิจัย (field research) ที่พื้นที่นาแปลงใหญ่ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผ่านการใช้การสังเกตอย่างมีส่วนร่วม การสัมภาษณ์แบบรายบุคคล รวมถึงการเก็บข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการนาแปลงใหญ่ร่วมด้วย อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมีจุดประสงค์ในการอธิบายการทำงานของการทำงานของการจัดเรียงสถาบันในระดับพื้นที่เพื่อชี้ให้เห็นว่า ภายใต้นโยบายดังกล่าวนั้นเมื่อมีการจัดเรียงสถาบันในระดับชาติแล้วนั้น เมื่อถูกนำนโยบายมาปฏิบัติเครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวจะมีการทำงานในระดับพื้นที่อย่างไร เพราะฉะนั้นผู้วิจัยไม่ได้ทำการศึกษาในระดับพื้นที่เพียงพื้นที่เดียวเพื่อที่จะใช้อธิบายภาพรวมของการทำงานของการทำงานของการจัดเรียงความสัมพันธ์ภายใต้ต้นนโยบายนี้ของทั้งประเทศแต่อย่างไร โดยในส่วนของการทำงานอธิบายในประเด็นเรื่องการทำงานของการทำงานของการจัดเรียงสถาบันใหม่ในระดับพื้นที่ จะมีโครงสร้างในการอธิบายส่วนนี้ดังนี้

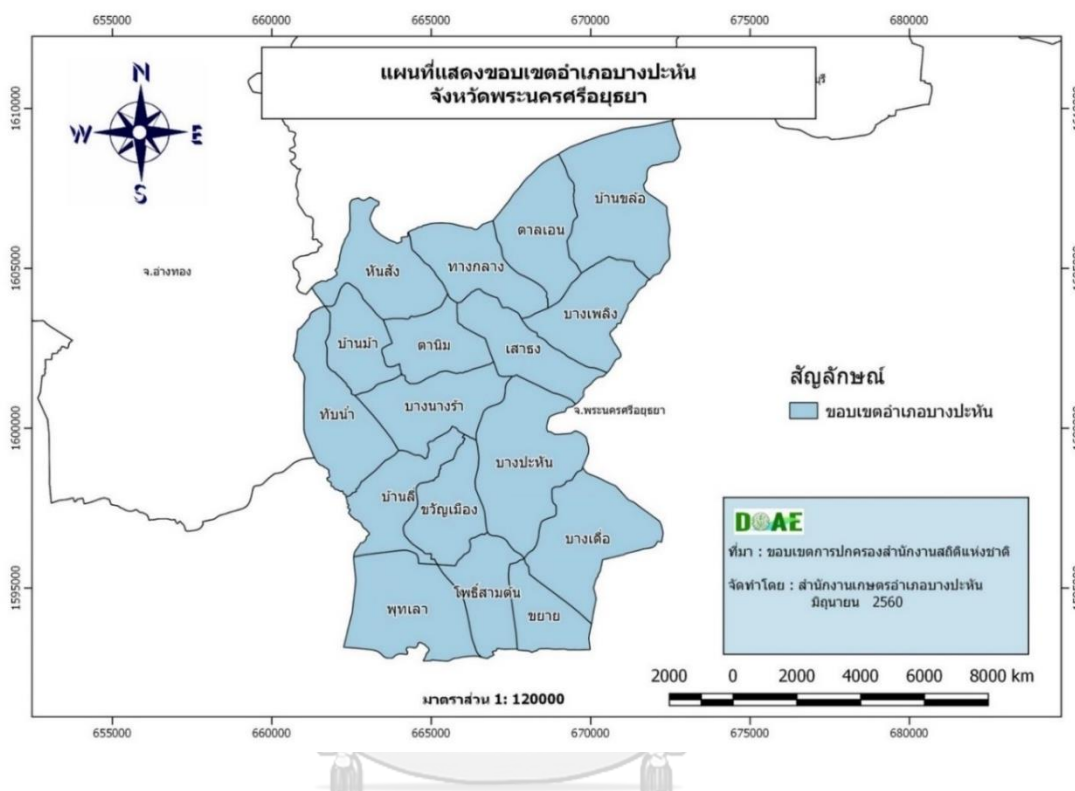
- ข้อมูลในภาพรวมของพื้นที่และโครงการนาแปลงใหญ่ในอำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
- การทำงานของการจัดเรียงสถาบันใหม่ในระดับพื้นที่: การทำงานของนาแปลงใหญ่ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

4.4.1 ข้อมูลในภาพรวมของพื้นที่และโครงการนาแปลงใหญ่ในอำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

อำเภอบางปะหันเป็นอำเภอหนึ่งใน 16 อำเภอของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 17 ตำบล 94 หมู่บ้าน มีที่ตั้งคือ ตั้งอยู่ทางทิศเหนือของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา อยู่ห่างจากจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นระยะทางประมาณ 13 กิโลเมตรมีเนื้อที่ประมาณ 121.9 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ 76,165 ไร่ โดยอำเภอนั้นมีอาณาเขตติดต่อดังนี้ (สำนักงานเกษตรอำเภอบางปะหัน, 2560: 4)

- ทิศเหนือติดต่อกับ อำเภอมหาราช จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
- ทิศใต้ติดต่อกับ อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

- ทิศตะวันออกติดต่อกับ อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
- ทิศตะวันตกติดต่อกับ อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และอำเภอป่าโมก จังหวัดอ่างทอง ดังที่ปรากฏในแผนที่ต่อไปนี้



ภาพที่ 23 แผนที่แสดงขอบเขตอำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

(สำนักงานเกษตรอำเภอบางปะหัน, 2560: 5)

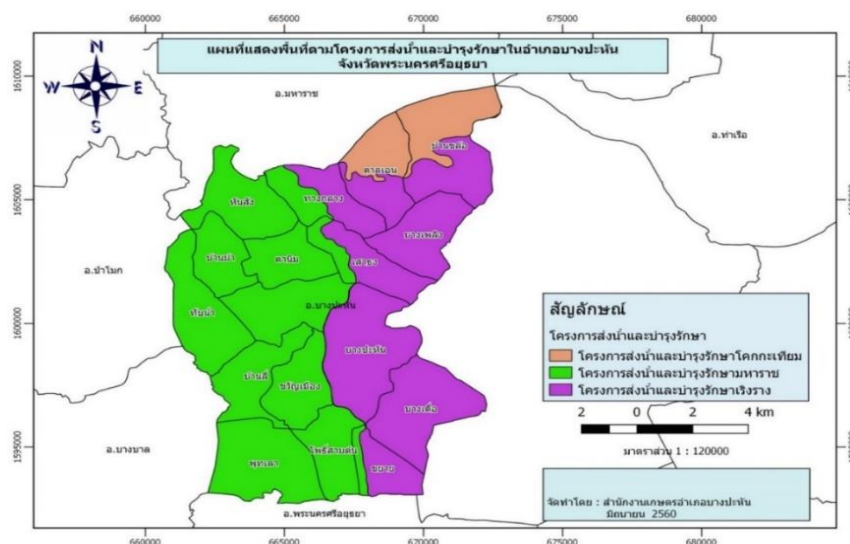
ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปของอำเภอบางปะหัน เป็นที่ราบลุ่มน้ำท่วมถึงพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่นา ไม่มีภูเขา ไม่มีป่าไม้ ส่วนทรัพยากรดิน จะมีลักษณะเป็นดินเหนียวปนทราย ความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติปานกลาง ซึ่งเหมาะแก่การทำนา และปลูกพืชผัก และพื้นที่บางส่วนลักษณะเป็นดินร่วนหรือดินร่วนปนทราย การระบายน้ำดี เหมาะสำหรับการปลูกพืชผักและพืชไร่ โดยสามารถแบ่งชุดดินของอำเภอบางปะหันมี 4 ชุดดังนี้ (1) ชุดดินอยุธยา (กลุ่มชุดดินที่ 2) (2) ชุดดินราชบุรี (กลุ่มชุดดินที่ 4) (3) ชุดดินท่าม่วง (กลุ่มชุดดินที่ 34) (4) ชุดดินอื่นๆ ได้แก่ ชุดดินสรพยา บางเลน สิงห์บุรี โคกกระเทียม

นอกจากนี้พื้นที่อำเภอบางปะหันยังมีแม่น้ำไหลผ่าน 1 สาย ได้แก่ แม่น้ำลพบุรีเริ่มจากตำบลม่วงหมู อำเภอมืองสิงห์บุรี ไหลผ่าน อำเภอบ้านแพรก อำเภอมหาราช และอำเภอบางปะหัน ไปบรรจบแม่น้ำป่าสักที่อำเภอพระนครศรีอยุธยา และยังเป็นพื้นที่ที่อยู่ภายในเขตชลประทานอีกด้วย โดยมีแหล่งน้ำชลประทาน 3 โครงการ คือ

1. โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษามหาราช (คลองชัยนาท – อยุธยา) ซึ่งรับน้ำโดยตรงจากเขื่อนเจ้าพระยาฝั่งซ้าย (เหนือเขื่อน) ขนานกับแม่น้ำเจ้าพระยาผ่านจังหวัดชัยนาท จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดอ่างทอง สุโขทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในพื้นที่ อำเภอมหาราช ผ่านเข้าอำเภอบางปะหันที่ตำบลหันสัง ตำบลตานิม ตำบลบางนางร้า ตำบลบ้านลี และตำบลพุดเสา ตามลำดับ ก่อนลงแม่น้ำเจ้าพระยา ในเขตอำเภอบางบาล

2. โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเรียงราง รับน้ำจาก คลอง ชัยนาท-ป่าสัก ที่อำเภอบ้านหมอ จังหวัดสระบุรี ผ่าน ตำบลบ้านร่อม (ท่าเรือ) ตำบลแม่ลา ตำบลบางพระครู ตำบลบางระกำ (อำเภอนครหลวง) สู่อำเภอบางปะหัน ตำบลบางเดื่อ ตำบลบางปะหัน ตำบลบางเพลิง ตำบลเสาชัง ตำบลทางกลาง ของอำเภอบางปะหัน

3. โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาโคกกระเทียม รับน้ำผ่าน อำเภอบ้านแพรก อำเภอดอนพุด อำเภอมหาราช สู่อำเภอบางปะหันทางคลองแยกซอย 3 ซ้าย-21 ขวา สู่อำเภอบางปะหัน (หมู่ 1 และ 2) ผ่านประตูน้ำลงสู่ คลองบางพระครู



ภาพที่ 24 แผนที่แสดงพื้นที่ตามโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาในอำเภอบางปะหัน

จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

(สำนักงานเกษตรอำเภอบางปะหัน, 2560: 9)

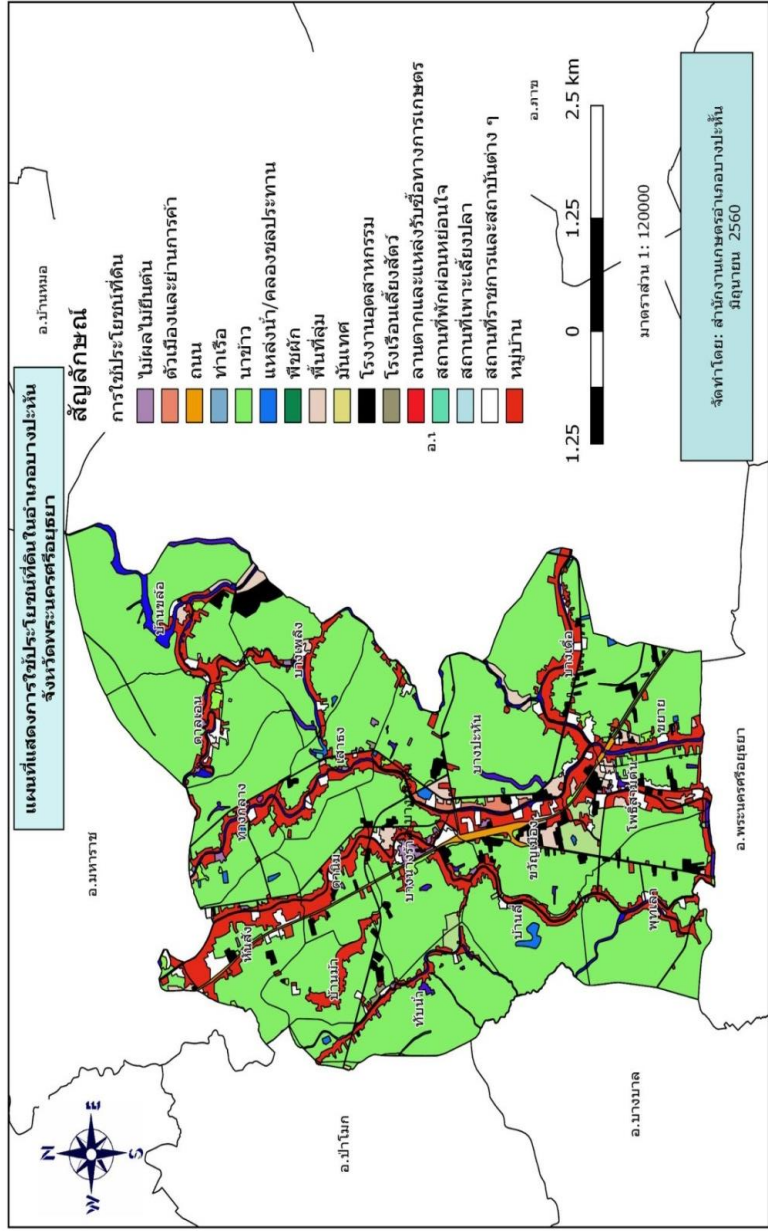
ด้วยสภาพแวดล้อมดังกล่าวคือ มีทั้งชุดดินที่เอื้อต่อการเพาะปลูก มีแม่น้ำไหลผ่านภายในพื้นที่ รวมถึงเป็นเขตที่ครอบคลุมโครงการส่งน้ำของทางกรมชลประทานถึง 3 โครงการ จึงส่งผลให้พื้นที่อำเภอบางปะหันกลายเป็นแหล่งทำการเกษตรที่สำคัญอีกพื้นที่หนึ่งของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยสามารถสรุปการใช้ประโยชน์จากที่ดินภายในอำเภอบางปะหันได้ดังนี้



ตำบล	พื้นที่ทั้งหมด	พื้นที่ทำการเกษตร		พื้นที่ชลประทาน		การถือครองที่ดิน			
		พื้นที่ทำการเกษตร		ในเขต	นอกเขต	ของตนเอง		เช่า	
		ไร่	ราย			ไร่	ราย	ไร่	ราย
1. ตาฉิม	1885.00	1,297.00	59	1885.00	-	1199.75	86	488.75	22
2. บางนางร้า	3122.00	2,318.50	54	3122.00	-	1320.00	88	1050.50	31
3. ตำบล	5011.00	4,153	188	5011.00	-	2,813.00	96	1412.00	73
4. บ้านม้า	1933.00	1,429.75	44	1933.00	-	779.75	48	684.00	24
5. หินสัง	6446.00	3,481	127	6446.00	-	2048.75	85	1431.75	58
6. เสาธง	3866.00	2,805	173	3866.00	-	1695.25	118	1101.25	37
7. ทางกลาง	4617.00	2,948.5	100	4617.00	-	677.00	99	2264.50	37
8. บางเพลิง	3533.00	3,775.25	111	3533.00	-	2183.25	96	1007.00	47
9. บ้านขลิ้ว	6044.00	4,797.25	194	6044.00	-	2896.50	98	1893.75	96
10. ตาลเอน	2296.00	1,932.75	79	2296.00	-	1837.75	81	393.25	34
11. บ้านดี	4551.00	3,157.25	106	4551.00	-	890.00	96	2293.50	46
12. บางปะหัน	9697.00	3,623.50	75	9697.00	-	2906.75	119	701.75	32
13. ขวัญเมือง	6787.00	1,491.25	25	6787.00	-	628.00	5	864.25	30
14. บางเดื่อ	4569.00	2,101.50	139	4569.00	-	1084.00	71	1005.00	40
15. พุทเภา	6839.00	4,898.75	121	6839.00	-	3264.75	125	1620.50	35
16. ขยาย	2194.00	1,258.75	20	2194.00	-	2	2	1253.75	33
17. โพธิ์สามต้น	2775.00	1,771	91	2775.00	-	887.25	39	882.75	45
รวม	76765.00	47,240	1,706	76765.00	-	27113.00	1,352	20350.75	756

ตารางที่ 27 การใช้สอยประโยชน์จากที่ดินในพื้นที่อำเภอบางปะหัน
(สำนักงานเกษตรอำเภอบางปะหัน, 2560: 10)

ซึ่งจากข้างต้นสามารถสรุปเป็นแผนภาพในการใช้สอยประโยชน์ที่ดินของประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่อำเภอบางปะหัน จังหวัด พระนครศรีอยุธยาได้ดังนี้



ภาพที่ 25 แผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินในอำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (สำนักงานเกษตรอำเภอบางปะหัน, 2560)

จากสถิติและแผนภาพข้างต้นจะเห็นว่าพื้นที่อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยาถือเป็นพื้นที่ที่ใช้สอยพื้นที่ส่วนใหญ่ของอำเภอเพื่อทำการเกษตรกรรมประเภทเพาะปลูกข้าว และการถือครองที่ดินนั้นเป็นการถือครองที่ดินที่เป็นของตนเองมากกว่าถือครองที่ดินเช่า โดยมีพื้นที่เพาะปลูกประมาณ 66,933 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่นาข้าว 48,180.75 ไร่ มีครัวเรือนที่ประกอบอาชีพเป็นเกษตรกรจำนวน 2,637 ครัวเรือน อย่างไรก็ตามในพื้นที่นี้ก็ต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับประเด็นเรื่องต้นทุนการผลิตที่สูง เกษตรกรยังขาดทักษะในการแปรรูปผลผลิตเพื่อเพิ่มมูลค่า รวมถึงปัญหาเรื่องการบริหารจัดการน้ำ และการแพร่ระบาดของโรคและแมลงศัตรูพืช (สำนักงานเกษตรอำเภอบางปะหัน, 2562b: 33)

ด้วยสภาพแวดล้อมเช่นนี้เอง เมื่อปี พ.ศ. 2559 ที่ทางรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ริเริ่มโครงการเกษตรแปลงใหญ่ขึ้น อำเภอบางปะหันจึงได้รับเลือกให้เป็นอำเภอแรกของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่ดำเนินโครงการนาแปลงใหญ่ (ประเภทข้าว)

“มีการออกมาติดตามและตรวจราชการของผู้ตรวจของกระทรวงเกษตร ฯ และเห็นว่าตรงนี้มีปัญหาและติดขัดในเรื่องของน้ำ เรื่องการขาย เรื่องข้าว เรื่องคุณภาพ อะไรพวกนี้ เขาก็มองว่าในหลักการของทางราชการถ้ามันมีการรวมกลุ่ม มันสามารถที่จะต่อรองได้ ก็เลยลองทำ และคิดขึ้นมา โดยมาลองทำครั้งแรกที่ตำบลหันสัง ก็เลยเกิดที่หันสังเป็นแปลงแรกของอยุธยา เพราะว่าราชการมองว่าเวลาหน่วยงานราชการลงมาช่วยเหลือของการบริหารจัดการ มันน่าจะทำให้กลุ่มมีความเข้มแข็ง ทำให้คนแถวนี้มีความเข้มแข็ง และผลิตข้าวที่มีคุณภาพป้อนตลาด และสามารถต่อรองให้เกษตรกรมีรายได้ และมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และสามารถเป็นตัวอย่างให้กับเกษตรกรที่อื่นได้” (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับพื้นที่ 2, สัมภาษณ์, 2562, 31 ธันวาคม)

และนี่เองก็คือจุดเริ่มต้นของการเริ่มขับเคลื่อนโครงการนาแปลงใหญ่ในพื้นที่อำเภอบางปะหัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

พื้นที่นาแปลงใหญ่ใน อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เริ่มดำเนินโครงการตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 ถึงปัจจุบัน โดยพื้นที่ดังกล่าวมีรายละเอียดในการดำเนินงานดังนี้

หัวข้อ	รายละเอียด
พื้นที่	<ul style="list-style-type: none"> - ปลูกข้าว 2,087 ไร่ (ครอบคลุมพื้นที่ ต.หันสัง ต.บ้านม้า ต.ขวัญเมือง และ ต. บางปะหัน อ.บางปะหัน จ.พระนครศรีอยุธยา) - แปลงย่อย 265 แปลง - เป็นพื้นที่ S1 (มีความเหมาะสมมากสำหรับข้าว) ทุกแปลง - พื้นที่อยู่ในเขตชลประทานทั้งหมด
สมาชิก	- ชาวนา 53 ราย แบ่งเป็น Smart Farmer 20 ราย (ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. 2562)
สินค้า	- ข้าวปทุมธานี 1 และ กข 31 กข 41 กข 43 กข 57 กข 61 ฯลฯ
ผลประกอบการ	<ul style="list-style-type: none"> - ผลิตข้าวเมล็ดพันธุ์คุณภาพ และเมล็ดพันธุ์ตามมาตรฐาน GAP²² - ลดต้นทุนการผลิต: จาก 4,560 บาทต่อไร่ เป็น 3,650 บาทต่อไร่ - เพิ่มผลผลิต: ผลผลิตเพิ่มจาก 700 กิโลกรัมต่อไร่ เป็น 900 กิโลกรัมต่อไร่

ตารางที่ 28 ข้อมูลพื้นฐานของพื้นที่นาแปลงใหญ่ใน อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (สำนักงานเกษตรอำเภอบางปะหัน, ม.ป.ป.)

อย่างไรก็ดีในปัจจุบันภายในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ยังได้ทำการขยายโครงการแปลงใหญ่ (ข้าว)²³ ออกไปยังอำเภออื่น ๆ ด้วย ทำให้ในปัจจุบันจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีแปลงใหญ่ประเภทข้าวทั้งหมด 31 แปลง สมาชิกจำนวน 1,478 ราย พื้นที่ 38,517 ไร่ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ปีที่จัดตั้งแปลงใหญ่ ข้าว	จำนวนแปลง	เกษตรกร (ราย)	พื้นที่ (ไร่)
2559	9	478	13,314.50
2560	18	863	22,680.75
2561	-	-	-
2562	1	33	588
2563	3	104	1,932.75
รวม	31	1,478	38,517

ตารางที่ 29 รายละเอียดจำนวนแปลงใหญ่ (ข้าว) ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (พ.ศ. 2559–2563) (สำนักงานเกษตรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2563b)

²² เมล็ดพันธุ์ตามมาตรฐาน GAP แบบรายบุคคล ที่ทางแปลงใหญ่นี้ผลิตได้นั้น หมดยุคในปี พ.ศ. 2561 (มาตรฐาน GAP มีอายุ 2 ปี) ส่วนในปัจจุบันกำลังอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการต่ออายุ แต่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นแบบกลุ่มแทน (เจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอบางปะหัน, สัมภาษณ์, 2562, 30 กรกฎาคม)

²³ นอกจากแปลงใหญ่ข้าวจำนวน 31 แปลงแล้วนั้น ในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยามีแปลงใหญ่ประเภทอื่น ๆ อีก ประกอบด้วยแปลงใหญ่พะ 1 แปลง และแปลงใหญ่พืชผัก 5 แปลง (สำนักงานเกษตรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2563b)

โดยพันธุ์ข้าวที่เกษตรกรสมาชิกแปลงใหญ่นิยมปลูกนั้นประกอบด้วย กข31, กข41, กข47, กข57, กข61, ปทุมธานี 1, พิชณุโลก 2, สุพรรณบุรี 1 เป็นต้น (สำนักงานเกษตรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2563b)

4.4.2 การทำงานของการจัดเรียงสถาบันใหม่ในระดับพื้นที่: การทำงานของนาแปลงใหญ่อำเภอ บางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

การจัดเรียงสถาบันของโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับชาติตามที่ได้เคยอธิบายไปแล้วในตอนต้นนั้น เมื่อเครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวต้องลงมาทำงานในพื้นที่ สามารถใช้พื้นที่ของโครงการนาแปลงใหญ่อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่ออธิบายการทำงานในระดับพื้นที่ได้ดังนี้ ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยจะแบ่งการอธิบายออกเป็น 3 ส่วนดังนี้

- ตัวแสดงทางนโยบายที่สำคัญในระดับพื้นที่
- ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายที่ทำงานในระดับพื้นที่ของโครงการนาแปลงใหญ่
- ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการทำงานของเครือข่ายโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับพื้นที่กับเครือข่ายระดับประเทศ

4.4.2.1 ตัวแสดงทางนโยบายที่สำคัญในระดับพื้นที่

ในการทำงานของโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับพื้นที่นั้น มีตัวแสดงทางนโยบายที่สำคัญในระดับพื้นที่ประกอบด้วย 3 ตัวแสดงใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ (1) รัฐ (2) เอกชน (3) เกษตรกรสมาชิกแปลงใหญ่

4.4.2.1.1 รัฐ

ในส่วนของตัวแสดงทางนโยบายที่สำคัญในระดับพื้นที่ของโครงการนาแปลงใหญ่ในส่วนของรัฐนั้น จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูล (field research) ของผู้วิจัย พบว่าตัวแสดงทางภาครัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้องในระดับพื้นที่จะเป็นในส่วนของภาคราชการ เพราะภาคราชการคือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หลังจากที่มีการกำหนดนโยบายมาจากภาคส่วนการเมือง ซึ่งจะแตกต่างจากการจัดเรียงความสัมพันธ์ของโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับชาติ ซึ่งมีภาครัฐในส่วนที่เป็นฝ่ายการเมืองมาเกี่ยวข้องด้วย เพราะฉะนั้นในส่วนของการทำงานของแปลงใหญ่ในระดับพื้นที่ มีตัวแสดงที่เป็นรัฐโดยสามารถจำแนกตามประเภทของการทำงานได้ดังนี้

ด้านการบริหารจัดการโครงการ

1. เจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด/เกษตรและสหกรณ์จังหวัด โดยเจ้าหน้าที่จากทั้งสองหน่วยงาน นั้นทำงานในฐานะคณะกรรมการอำนวยการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญและการแก้ไขปัญหาภาค การเกษตรระดับจังหวัด (Chief of Operation: CoO) หรือในนามของ Single Command ในช่วงปี พ.ศ. 2559–2561 โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะทำงานประสานกับเจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอที่เป็นหน่วยงาน OT ในฐานะหน่วยงานที่คอยอำนวยความสะดวก ส่งเสริม และสนับสนุนการขับเคลื่อนโครงการเกษตรแปลง ใหญ่ในพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ

2. เจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ โดยจากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัยของผู้วิจัยทำให้พบว่าเจ้าหน้าที่ เกษตรอำเภอคือเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับภูมิภาคที่ทำงานใกล้ชิดกับเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในพื้นที่ มากที่สุด เพราะเกษตรอำเภอในฐานะของคณะกรรมการปฏิบัติการขับเคลื่อนงานนโยบายสำคัญและ แก้ไขปัญหาระดับอำเภอ (Operation Team: OT) จะทำงานในฐานะตัวแสดงฝ่ายรัฐที่สำคัญที่สุดในการ นำนโยบายของรัฐส่วนกลางมาปฏิบัติในพื้นที่ให้เกิดรูปธรรมขึ้น เช่น พัฒนาเกษตรกรให้เป็น Smart Farmer การทำแผนที่ Zoning/จับพิกัดรายแปลง การจัดงาน Field day ส่งเสริมการผลิต ข้าวให้ได้มาตรฐาน GAP เป็นต้น

3. ผู้นำชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน ตัวแสดงเหล่านี้ถือเป็นตัวกลางที่ เป็นเจ้าหน้าที่รัฐในระดับท้องถิ่นที่คอยประสานงานระหว่างเกษตรกรในพื้นที่กับภาคส่วนราชการส่วน ภูมิภาค ให้มีความเข้าใจและปฏิบัติตามนโยบายนาแปลงใหญ่ให้สามารถเป็นไปในทิศทางที่รัฐต้องการ ซึ่งผู้นำชุมชนนั้นก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการ OT อีกเช่นกัน โดยหน้าที่ของผู้นำชุมชนที่ต้อง ปฏิบัติ เช่น การประชาสัมพันธ์สร้างการรับรู้ต่าง ๆ เมื่อมีภาครัฐลงมาในพื้นที่เพื่ออบรมให้ความรู้ อาทิ การอบรมเรื่องโรคและแมลงศัตรูพืช การอบรมเรื่องการทำสารชีวภาพต่าง ๆ เช่น หัวเชื้อ บิวเวอร์เรีย ไตรโคเดอร์มา รวมถึงการรวมกลุ่มของเกษตรกรสมาชิกแปลงใหญ่ในประเด็นอื่น ๆ ที่ เกี่ยวข้องด้วย โดยผู้นำชุมชนอย่างกำนัน/หรือผู้ใหญ่บ้าน จะเป็นตัวกลางในการประสานระหว่าง ข้าราชการส่วนท้องถิ่นกับเกษตรกรในพื้นที่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายอย่างสูงสุด โดยจากการสัมภาษณ์พบว่าปัจจัยเรื่องการเมืองมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็งนั้น ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ แปลงใหญ่นั้น ๆ สามารถเดินหน้าไปได้มากหรือน้อยแค่ไหน (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ ในส่วนภูมิภาค 1, สัมภาษณ์, 2563, 16 มกราคม) เพราะว่าตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงให้นาแปลงใหญ่มี ผู้จัดการแปลงเป็นเกษตรกรหรือผู้นำชุมชนในพื้นที่แทนที่จะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นเกษตรอำเภอ ซึ่ง เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 เป็นต้นมา สำหรับแปลงที่เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559

ดังนั้นปัจจัยเรื่องผู้นำชุมชนจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนแปลงใหญ่ให้สามารถดำเนินไปข้างหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยตัวแสดงทางภาครัฐดังกล่าวถือเป็นตัวแสดงหลักในการขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่ของโครงการนาแปลงใหญ่ให้สามารถดำเนินไปได้ โดยการบริหารจัดการดังกล่าวนั้นเป็นไปตามจากการที่รับคำสั่งตามลำดับบังคับบัญชา ว่าต้องมีหลักการในการปฏิบัติหน้าที่หรือจัดกิจกรรมใด ๆ บ้าง ที่จะเกิดขึ้นภายใต้พื้นที่โครงการนาแปลงใหญ่แห่งนั้น ๆ

ด้านการเป็นพื้นที่ศูนย์กลางในการถ่ายทอดข้อมูล

ในส่วนของหน่วยงานรัฐที่ถูกจัดตั้งให้เป็นเสมือนพื้นที่ศูนย์กลางในการถ่ายทอดข้อมูลของโครงการเกษตรแปลงใหญ่ก็คือศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร (ศพก.) ที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2560 ซึ่งมีที่มาจากนโยบายคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ได้ให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร โดยเน้นให้มีศูนย์เรียนรู้ด้านการเกษตรในชุมชน เพื่อให้เป็นจุดถ่ายทอดความรู้ เป็นแหล่งเรียนรู้ด้านการเกษตรของชุมชน และเป็นจุดให้บริการข้อมูลข่าวสารและบริการด้านการเกษตรต่าง ๆ สามารถตอบสนองความต้องการด้านการเกษตรของชุมชนได้ รวมทั้งเป็นจุดนัดพบในการพบปะพูดคุยของเจ้าหน้าที่กับเกษตรกรและเกษตรกรกับเกษตรกรด้วยกันเอง (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2560b)

โดย ศพก. นั้นถือเป็นสมบัติร่วมกันของเกษตรกรทั้งชุมชน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการประสานเชื่อมโยงการทำงานเครือข่ายด้านการผลิต ด้านการตลาด รวมทั้งองค์ความรู้ต่าง ๆ ศพก. และศูนย์เครือข่ายจะทำหน้าที่เป็นฐานเรียนรู้และเป็นแหล่งองค์ความรู้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าแปลงใหญ่ ตลอดจนเป็นที่บ่มเพาะเกษตรกรที่จะเข้าเป็นสมาชิกแปลงใหญ่ โดยได้จัดให้คณะกรรมการเครือข่าย ศพก. และแปลงใหญ่ ได้พบปะแลกเปลี่ยนเรียนรู้และเชื่อมโยงการดำเนินงานซึ่งกันและกัน ผ่านการจัดให้มีเวทีเชื่อมโยง ศพก. และแปลงใหญ่ในทุกระดับ โดยจัดประชุมคณะกรรมการร่วมกันระหว่าง 2 เครือข่าย คือ คณะกรรมการเครือข่ายแปลงใหญ่ และคณะกรรมการเครือข่าย ศพก. ระดับอำเภอ จำนวน 882 อำเภอ ระดับจังหวัด จำนวน 77 จังหวัด (รวมสำนักงานเกษตรพื้นที่กรุงเทพมหานคร) ระดับเขต จำนวน 6 เขต และระดับประเทศ (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2562b: 6) ซึ่งในส่วนองจำนวน ศพก. และศูนย์เครือข่ายสามารถสรุปได้ดังนี้

ประเภท	ศูนย์	จำนวน
ศูนย์หลัก	ศพก. อำเภอละ 1 ศูนย์ ทั่วประเทศ	882 ศูนย์
ศูนย์เครือข่าย	ศูนย์จัดการดินปุ๋ยชุมชน (ศดปช.) อำเภอละ 1 ศูนย์ ทั่วประเทศ	882 ศูนย์
	ศูนย์จัดการศัตรูพืชชุมชน (ศจช.) อำเภอละ 2 ศูนย์ ทั่วประเทศ	1,764 ศูนย์
ศูนย์เครือข่ายอื่น (ประกอบด้วย 21 ประเภท)	โดยศูนย์เครือข่ายอื่น ๆ ที่มีจำนวนมากที่สุด 3 ลำดับ ประกอบด้วย 1. ศูนย์เรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียง/เกษตรทฤษฎีใหม่/เกษตรผสมผสาน 3,592 ศูนย์ 2. ศูนย์เรียนรู้ด้านข้าว/ศูนย์ข้าวชุมชน 1,283 ศูนย์ 3. ศูนย์เรียนรู้ด้านไม้ผล 681 ศูนย์	9550 ศูนย์ ²⁴

ตารางที่ 30 จำนวน ศพก. ศูนย์เครือข่าย²⁵ และศูนย์เครือข่ายอื่น ๆ ทั่วประเทศ

(กรมส่งเสริมการเกษตร, 2562b: 2)

จากข้างต้นที่ชี้ให้เห็นถึงข้อมูลในเชิงมหภาคนั้น เมื่อมาสำรวจถึงข้อมูลในพื้นที่พบว่า ณ จังหวัดพระนครศรีอยุธยาประกอบด้วย ศพก. จำนวน 16 แห่ง และที่อำเภอบางปะหัน ซึ่งถือเป็นพื้นที่ที่ผู้วิจัยเลือกเก็บข้อมูลมี ศพก. 1 แห่ง และภายใต้ ศพก. นั้นยังมีองค์ประกอบต่าง ๆ อีก 4 องค์ประกอบคือ (1) เกษตรกรต้นแบบ (2) แปลงเรียนรู้ (3) หลักสูตรการเรียนรู้ (4) ฐานการเรียนรู้ ซึ่งในระดับพื้นที่นั้น ศพก. จะทำหน้าที่สำคัญในฐานะเป็นเวทีกลางที่ไว้ใช้สำหรับสร้างเครือข่ายระหว่างภาครัฐ เอกชน เกษตรกร ผ่านการพบปะและร่วมกันทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน โดย ศพก. นั้นมีผู้นำในชุมชนคือผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดูแลเป็นหลัก และภายใต้ศูนย์ดังกล่าวก็จะมีการจัดกิจกรรมต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องตลอดทั้งปี ตัวอย่างการจัดกิจกรรมที่สำคัญเช่น การจัดกิจกรรมวันถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อเริ่มต้นฤดูกาลผลิตใหม่ (Field day) การอบรมเกษตรกรผู้นำ ซึ่งเป็นการอบรมเพื่อบ่มเพาะเกษตรกรไปสู่การส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ โดยเป็นจัดกระบวนการเรียนรู้ให้กับเกษตรกรผู้นำตามหลักสูตรและแผนการเรียนรู้ที่กำหนด เน้นกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดฤดูกาลผลิต ตามกระบวนการโรงเรียนเกษตรกร และจะต้องจัดการเรียนรู้ไม่น้อยกว่า 3 ครั้งต่อฤดูกาลผลิต (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2562b)

²⁴ ข้อมูลในส่วนของศูนย์เครือข่ายเป็นสถิติ ณ วันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2562

²⁵ ข้อมูลในส่วนของจำนวน ศพก. และศูนย์เครือข่ายเป็นสถิติ ณ เดือนตุลาคม พ.ศ. 2562

ด้านอื่น ๆ

เนื่องจากแนวคิดของโครงการนาแปลงใหญ่นั้น คือเน้นการทำงานแบบบูรณาการของทุกภาคส่วน ดังนั้นจึงทำให้มีหน่วยงานมาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก โดยในส่วนของหน่วยงานรัฐประเภทอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับพื้นที่ประกอบด้วยดังนี้

– ชลประทานในพื้นที่: รับผิดชอบในด้านการบริหารจัดการน้ำและผันน้ำในบริเวณที่ดำเนินโครงการนาแปลงใหญ่ เพราะสืบเนื่องจากพื้นที่นาแปลงใหญ่อำเภอบางปะหันอยู่ในเขตโซนนิ่งประเภท S1 ทั้งหมดคือเป็นเขตชลประทานที่มีความเหมาะสมในการเพาะปลูก ดังนั้นระบบชลประทานจึงเป็นหนึ่งในหัวใจสำคัญที่ทำให้นาแปลงใหญ่สามารถขับเคลื่อนต่อไปได้ โดยหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบคือ “โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษามหาราช” (คลองชัยนาท – อยุธยา) ซึ่งโครงการดังกล่าวรับน้ำโดยตรงจากเขื่อนเจ้าพระยาฝั่งซ้าย (เหนือเขื่อน) สู่อำเภอ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในพื้นที่ อำเภอมหาราช ผ่านเข้าอำเภอบางปะหันที่ ตำบลหันสัง ตำบลตานิมนต์ ตำบลบางนางร้า ตำบลบ้านลี และตำบลพุดเตา ตามลำดับ ก่อนลงแม่น้ำเจ้าพระยา ในเขตอำเภอบางบาล (สำนักงานเกษตรอำเภอบางปะหัน, 2560: 9)

– สถานีพัฒนาที่ดินจังหวัด: สืบเนื่องจากช่วงก่อนที่จะมีการลงมือเพาะปลูก ทางแปลงใหญ่จะมีการส่งเสริมให้เกษตรกรส่งดินเพื่อไปตรวจ โดยเจ้าหน้าที่จะเป็นคนสอนวิธีเก็บตัวอย่างดินด้วยวิธีที่ถูกต้อง เพื่อนำไปตรวจว่าดินในพื้นที่เพาะปลูกเป็นเช่นไร และควรที่จะบำรุงรักษาเช่นใดบ้าง ดังนั้นหลังจากที่เกษตรกรเก็บตัวอย่างดินไปส่งเกษตรอำเภอก็แล้ว ทางหน่วยงานนี้ก็จะทำหน้าที่เก็บตัวอย่างและนำดินไปวิเคราะห์ นอกจากนี้ยังมีการสนับสนุนปูนเพื่อให้เกษตรกรนำไปปรับปรุงสภาพดิน รวมถึงสนับสนุนการใช้พืชเพื่อปรับปรุงบำรุงดิน เช่น การปลูกพืชมูล/ถั่วเขียว อีกด้วย สนับสนุนใช้พืชปรับปรุงบำรุงดิน

– สำนักงานพาณิชย์จังหวัด: เนื่องจากหนึ่งในหลักการของการดำเนินโครงการนาแปลงใหญ่ คือการใช้หลักการตลาดนำการผลิต ดังนั้นหน่วยงานนี้จึงถือเป็นหน่วยงานสำคัญที่ทำงานร่วมกับหน่วยงานในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ทำงานด้านการส่งเสริมเป็นหลัก แต่หน่วยงานของกระทรวงพาณิชย์จะทำหน้าที่ด้านการตลาด ผ่านการถ่ายทอดความรู้เรื่องตลาดข้าวให้กับเกษตรกร รวมถึงจัดหาสถานที่สำหรับจำหน่ายข้าวสารบรรจุถุงต่าง ๆ เช่น การไปออกบูธตามงานต่าง ๆ ที่หน่วยงานราชการหรือเอกชนเป็นคนจัดงาน เป็นต้น

– ธ.ก.ส.: ในระดับพื้นที่ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยานั้น ธ.ก.ส. มีส่วนสำคัญใน 3 ส่วนด้วยกันคือ (ฐานเศรษฐกิจ, 2562b)

1. ด้านการผลิต: สนับสนุนสินเชื่อ 10 ล้านบาทให้กลุ่มนาแปลงใหญ่ 26 แปลง เกษตรกรรวม 1,908 ราย (ผู้มีรายได้น้อย 70 ราย) พื้นที่ 44,631 ไร่ ผลผลิตรวม 34,365 ตัน เป้าหมายในการลดต้นทุน 577บาท/ไร่

2. ด้านการรวบรวม: สนับสนุนสินเชื่อ 125 ล้านบาท รวมผ่าน สกต. อยุธยา สกก.ท่าเรือ สกก.มหาราช สกก. ในเขตปฏิรูปที่ดินข้างใหญ่ รวมผลผลิตข้าวได้จำนวน 30,000 ตัน

3. ด้านการแปรรูปและด้านการตลาด: สนับสนุนสินเชื่อ 5 ล้านบาท แปรรูปข้าวเปลือก 2.5 พันตันเป็นข้าวสาร ข้าวท่อนข้าวปลาย (สร้างมูลค่าเพิ่ม 3.8 ล้านบาท) จำหน่ายข้าวเปลือก 2.7 หมื่นตันให้ทำข้าวและโรงสี 5 แห่ง (สร้างมูลค่าเพิ่ม 2.2 ล้านบาท) จำหน่ายข้าวเปลือก 2.5 พันตัน แปรรูปเป็นข้าวสาร และจำหน่ายข้าวสารผ่าน สกก.ท่าเรือ สกก.ในเขตปฏิรูปที่ดินข้างใหญ่ รพ.อยุธยา สกต.อยุธยา

นอกจากนี้ ธ.ก.ส. ยังทำหน้าที่สนับสนุนเงินกู้ให้กับสมาชิกเกษตรกรแปลงใหญ่ แต่สืบเนื่องจากเกษตรกรในพื้นที่แปลงใหญ่อำเภอบางปะหันไม่ได้มีการกู้เงินจาก ธ.ก.ส. ดังนั้นในพื้นที่นี้ในประเด็นของโครงการนาแปลงใหญ่ ธ.ก.ส. จึงไม่ได้เข้ามามีบทบาทเท่าใดนัก

– สหกรณ์จังหวัด: ทำหน้าที่ในการประสานงานด้านการตลาดข้าวและให้ความรู้เรื่องการผลิตกลุ่ม

– ศูนย์วิจัยข้าวพระนครศรีอยุธยา: ทำหน้าที่ในการตรวจรับรอง GAP อบรมการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว และสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ข้าว/เครื่องโรยข้าววงอก

– สำนักงานตรวจบัญชี สหกรณ์พระนครศรีอยุธยา: ทำหน้าที่ในการให้ความรู้กับเกษตรกรในการจัดทำบัญชีเกี่ยวกับต้นทุนการผลิตของเกษตรกร

– ศูนย์อารักขาพืช จังหวัดชัยนาท: สนับสนุนการใช้สารชีวภัณฑ์ป้องกันกำจัดศัตรูพืชในข้าว รวมถึงการให้ความรู้ในการใช้หัวเชื้อต่าง ๆ

นอกจากนี้ ภาครัฐยังสามารถดำเนินบทบาทเป็นผู้รับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรได้อีกด้วย กล่าวคือบทบาทดังกล่าวไม่ได้ถูกจำกัดแค่ในส่วนของภาคเอกชนเท่านั้น เพราะในกรณีของหน่วยงานภาครัฐบางหน่วยงานที่มีความต้องการในการซื้อสินค้าเกษตรจากเกษตรกร หรือทำหน้าที่ในการรับซื้อโดยตรงอยู่แล้ว เช่นสหกรณ์การเกษตรในพื้นที่ ในแง่นี้ภาครัฐก็สามารถมีบทบาทในฐานะหน่วยงานที่คอยรับซื้อสินค้าจากเกษตรกรได้ด้วยเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น โครงการนาแปลงใหญ่ในพื้นที่ที่ผู้วิจัยลงเก็บข้อมูลนั้น ได้มีการทำการตลาดร่วมกันกับสหกรณ์การเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินข้างใหญ่ จำกัด จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ตั้งอยู่ที่อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยหน่วยงานดังกล่าวได้

เข้ามารับซื้อข้าวพันธุ์ กข 43 จากเกษตรกรนาแปลงใหญ่ โดยหลังจากที่ทำข้อตกลงกันแล้ว เกษตรกรคนใดที่ต้องการจะเข้าร่วมโครงการเพาะปลูกข้าวพันธุ์ดังกล่าวให้ไปแจ้งที่ผู้จัดการแปลง หลังจากนั้นเมื่อถึงการเก็บเกี่ยวทางภาคเอกชนดังกล่าวจะส่งธมมารับซื้อข้าวถึงภายในพื้นที่ โดยให้ในราคาตันละ 8,000 บาท ซึ่งถือเป็นราคาที่สูงกว่ากว่าราคาตลาดทั่วไป (ประธานนาแปลงใหญ่, สัมภาษณ์, 2562, 30 กรกฎาคม)

เพราะฉะนั้นสามารถสรุปบทบาทของภาครัฐภายใต้การทำงานของโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับท้องถิ่นเป็นตารางได้ดังนี้

บทบาทหลัก	หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง
การบริหารจัดการโครงการ	<ul style="list-style-type: none"> - เจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด/เกษตรและสหกรณ์จังหวัด (CoO) - เจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ (OT) - ผู้นำชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (OT)
การเป็นพื้นที่ศูนย์กลางในการถ่ายทอดข้อมูล	<ul style="list-style-type: none"> - ศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร (ศพก.)
ด้านอื่น ๆ	<ul style="list-style-type: none"> - ชลประทานในพื้นที่ - สถานีพัฒนาที่ดินจังหวัด - สำนักงานพาณิชย์จังหวัด - ธ.ก.ส. - สหกรณ์จังหวัด - ศูนย์วิจัยข้าวจังหวัด - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ - ศูนย์อารักขาพืช

ตารางที่ 31 สรุปตัวแสดงหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในการทำงานของโครงการแปลงใหญ่ในระดับท้องถิ่น

4.4.2.1.2 เอกชน

โครงการเกษตรแปลงใหญ่ในพื้นที่ที่ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่เก็บข้อมูล ได้มีการทำการตลาดผ่านการลงบันทึกข้อตกลงความร่วมมือการซื้อขายผลผลิตข้าวนาแปลงใหญ่กับสำนักงานสหกรณ์การเกษตรเพื่อการตลาดลูกค้า ธ.ก.ส. (สกต.) พระนครศรีอยุธยา โดยภายใต้ข้อตกลงมีเงื่อนไข คือกลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกข้าวนาแปลงใหญ่กับโรงสี/สหกรณ์การเกษตรข้าวตกลงจะซื้อขายกันล่วงหน้าว่าด้วยการรับซื้อ

ข้าว ปทุมธานี 1 ความชื้นไม่เกิน 25% ปริมาณ 2,600 ตัน ในราคาสูงกว่าตลาดทั่วไป ณ เวลาซื้อขาย จำนวน 200–500 บาท/ตัน

อย่างไรก็ดีการทำ MOU ดังกล่าวเป็นไปในลักษณะของ “การขอความร่วมมือ” จากทางผู้ประกอบการ มากกว่าเป็นการทำสัญญาผูกมัด เพราะว่าเมื่อเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวนำข้าวมาขายตาม MOU นั้น ทางผู้ประกอบการก็จะตีราคาข้าวให้ตามคุณภาพข้าวโดยพิจารณาจากความชื้นและสิ่งเจือปน ซึ่งถ้าเกษตรกรสามารถผลิตข้าวได้เป็นไปตามข้อตกลงความร่วมมือการซื้อขาย ก็จะได้รับราคาข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาด

อย่างไรก็ดี สกต. นั้นจะทำหน้าที่เป็นเสมือนจุดรวบรวมข้าวที่ซื้อมาจากเกษตรกร เพื่อทำการขายต่อให้กับโรงสีเอกชนที่เข้าร่วมกับทาง สกต. อีกทีหนึ่ง โดย นาย สุวิชา อิศรางกูร ณ อยุธยา ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ธ.ก.ส. สาขาจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้เคยให้สัมภาษณ์กับทางรายการข่าวโมงฐานเศรษฐกิจไว้ในปี พ.ศ. 2561 ถึงประเด็นดังกล่าวดังนี้

“ผลผลิตที่เราได้มานี้เราจะขายผ่านทางสหกรณ์การเกษตร ยกตัวอย่างเช่น สกก. ท่าเรือ หรือสำนักงานสหกรณ์การเกษตรเพื่อการตลาดลูกค้า ธ.ก.ส. (สกต.) จะเป็นจุดที่รับซื้อ ซึ่งเมื่อเราได้ข้าวที่มีคุณภาพแล้วทางสหกรณ์ก็ยินดีที่จะซื้อผลผลิตให้กับทางเกษตรกรในราคาที่สูงกว่าตลาด ซึ่งเฉลี่ยแล้วอยู่ที่ตันละ 200 บาท ข้าวที่ได้มาประมาณสามหมื่นกว่าตันเนี่ย ทางสหกรณ์จะรับซื้อไว้ทั้งหมด ทั้งหมด 30,000 ตันเนี่ยจะทำการขายต่อให้กับโรงสีที่เข้าร่วมโครงการหรือที่เรียกกันว่าโรงสีคุณธรรม ซึ่งได้ทำข้อตกลงไว้กับกลุ่มแปลงใหญ่ว่าเมื่อได้ผลผลิตจะรับซื้อ โดยการรับซื้อในราคาที่เป็นธรรม” (ฐานเศรษฐกิจ, 2562)

อย่างไรก็ดีการทำ MOU ดังกล่าวนั้นเป็นการทำข้อตกลงเฉพาะปีนั้น ๆ เท่านั้น และถ้าไม่มีการต่อสัญญาในปีถัด ๆ ไปข้อตกลงดังกล่าวก็ถือเป็นอันสิ้นสุดลง โดยในส่วนของแปลงใหญ่ข้าวจังหวัดพระนครศรีอยุธยานั้น เกษตรกรไม่ได้ประสบปัญหาในส่วนของการไม่มีตลาดรองรับที่แน่นอนแต่อย่างใด ในทางตรงข้ามเกษตรกรในพื้นที่ต่างรู้ดีว่าเมื่อมีการเพาะปลูกข้าวพันธุ์ใดควรนำไปขายให้เอกชนบริษัทไหน ที่ไหน อย่างไร (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในส่วนภูมิภาค 2, สัมภาษณ์, 2563, 26 กุมภาพันธ์) ดังนั้นเรื่องการดึงเอกชนเข้ามาร่วมในส่วนของการแปลงใหญ่ข้าวให้มาเป็นแหล่งรับซื้อที่แน่นอนให้กับเกษตรกรในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาจึงมีความเข้มข้นในการดำเนินนโยบายไม่มากนักและหันไปเน้นเรื่องการส่งเสริมคุณภาพและการเพิ่มมูลค่าข้าวแทน เพราะทั้งฝ่ายเอกชนและฝ่ายเกษตรกรต่างรับซื้อขายกันเป็นปกติอยู่แล้วไม่ว่าจะมีโครงการแปลงใหญ่หรือไม่ก็ตาม

“ในภาพของข้าวก็อย่างที่เล่าให้ฟัง มันขายหมดทุกเม็ดมันเลยทำยาก ทำยากแต่หมด เราก็เลยไปจับประเด็นอื่น เช่น ข้าวสารไปแปลงเป็นข้าวเปลือกเพื่อเพิ่มมูลค่า แต่ปกติโดยทั่วไปแล้วก็จะเป็นตลาดล่าง คือเป็นเรืองของต้นน้ำ ต้นน้ำไม่มีปัญหา แต่ยังทำให้เกษตรกรมีรายได้อันดีเท่าที่ควร ยังทำให้เขาลดต้นทุนในครัวเรือนยังไม่ได้เท่าที่ควร เลยต้องมีการทำเพิ่มเติมในส่วนของคุณภาพข้าว...” (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในส่วนภูมิภาค 2, สัมภาษณ์, 2563, 26 กุมภาพันธ์)

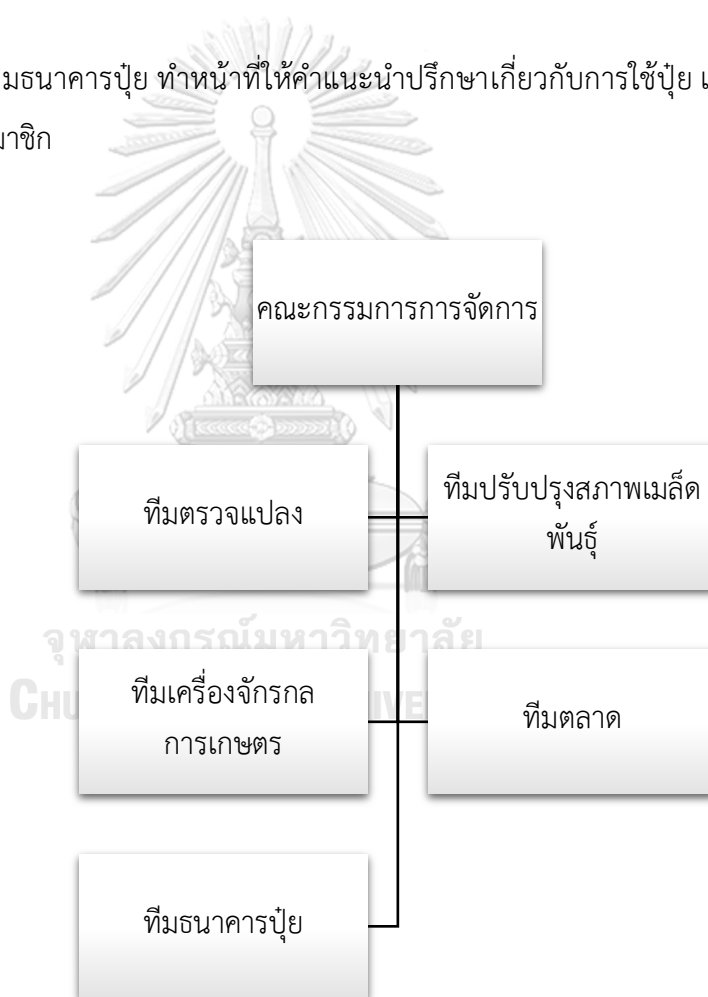
4.4.2.1.3 เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าว

ในส่วนของเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในระดับพื้นที่นั้น สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ (1) เกษตรกรที่ไม่ได้เข้าร่วมสมาชิกโครงการนาแปลงใหญ่ (2) เกษตรกรที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกนาแปลงใหญ่

1. เกษตรกรที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกนาแปลงใหญ่ กล่าวคือ เนื่องจากโครงการนาแปลงใหญ่เป็นโครงการที่ให้เกษตรกรเข้าร่วมตามความสมัครใจ ดังนั้นจึงมีเกษตรกรบางส่วนที่เลือกจะไม่เข้าร่วมโครงการดังกล่าว เนื่องจากมองว่าการรวมตัวกันเป็นเรื่อที่ยุ่งยากและไม่มีเวลาเพียงพอที่จะไปร่วมกิจกรรมที่ทางโครงการจัด (เกษตรกรในพื้นที่ที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการนาแปลงใหญ่ 1, สัมภาษณ์, 2562, 29 กรกฎาคม) อย่างไรก็ตามการไม่ได้เป็นสมาชิกแปลงใหญ่ก็ไม่ได้หมายความว่าเกษตรกรกลุ่มนี้จะไม่มีสิทธิ์ไปเข้าร่วมโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของแปลงใหญ่ เพราะว่าถ้าเกษตรกรกลุ่มนี้สนใจก็สามารถเข้าร่วมกิจกรรมได้เฉกเช่นเดียวกับสมาชิกแปลงใหญ่ เช่น การเข้าร่วมกิจกรรมการเรียนรู้เรื่องแมลงศัตรูข้าว การลดต้นทุนการผลิต การรับการตรวจวิเคราะห์ดิน เป็นต้น

2. เกษตรกรที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกนาแปลงใหญ่ โดยการรวมตัวกันนั้นไม่ได้รวมกันเพียงแค่เกษตรกรภายในตำบลใดตำบลหนึ่งเท่านั้น แต่มีการรวมตัวกันภายใต้ 4 ตำบลภายใน 1 อำเภอเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนโครงการดังกล่าว และภายใต้เกษตรกรสมาชิกแปลงใหญ่นั้น มีการจัดให้เกษตรกรสามารถบริหารจัดการกลุ่มได้ด้วยตนเอง ผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการแปลงใหญ่ที่ทำการคัดเลือกจากสมาชิกภายในกลุ่ม ซึ่งภายในกลุ่มนั้นก็จะมีตำแหน่งคือ ประธาน (ผู้จัดการแปลงใหญ่) รองประธาน (ตัวแทนจากพื้นที่ในแต่ละตำบล) ฝ่ายประชาสัมพันธ์ เทรย์ญญิก เลขานุการ และกรรมการ นอกจากนี้ภายใต้คณะกรรมการดังกล่าวนั้นก็จะมีการแบ่งเป็นทีมเพื่อดูแลในด้านต่าง ๆ โดยโครงสร้างในการบริหารงานเพื่อขับเคลื่อนแปลงใหญ่่อออกเป็น 5 ด้านดังนี้ (สำนักงานเกษตรอำเภอบางปะหัน, 2562a: 1)

1. ทีมตรวจแปลง/เก็บตัวอย่างและวิเคราะห์ดิน ทำหน้าที่ให้คำแนะนำและแก้ไข ปัญหาที่เกิดจากคุณภาพของดินในแปลงเพาะปลูก
2. ทีมปรับปรุงสภาพเมล็ดพันธุ์ ทำหน้าที่ดูแล ควบคุม แก้ไข ให้คำแนะนำในการ ผลิตข้าวให้ได้คุณภาพตามมาตรฐานการผลิตสินค้าเกษตร
3. ทีมเครื่องจักรกลการเกษตร ทำหน้าที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการใช้เครื่องจักรกล การเกษตร รวมถึงรับจ้างทำกิจกรรมในการผลิตสินค้า เช่น รับจ้างหยอดเมล็ดพันธุ์
4. ทีมตลาด ทำหน้าที่หาสถานที่ ช่องทางหรือแหล่งรับซื้อรองรับสินค้าของสมาชิกที่ ผลิตได้
5. ทีมธนาคารปุ๋ย ทำหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับการใช้ปุ๋ย และคอยจัดหา ปุ๋ยและแม่ปุ๋ยให้กับสมาชิก



ภาพที่ 26 โครงสร้างการบริหารงานของกลุ่มนาแปลงใหญ่โดยเกษตรกรสมาชิกนาแปลงใหญ่

(สำนักงานเกษตรอำเภอบางปะหัน, 2562a: 1-2)

โดยภายใต้โครงสร้างการบริหารงานดังกล่าวนี้จะมีการวางกฎระเบียบของกลุ่มให้สมาชิก ต้องปฏิบัติตามด้วย เช่น กฎระเบียบในการเข้าร่วมการประชุมที่ห้ามขาดการประชุมเกินกำหนด คือ

ไม่ควรเกิน 3 ครั้งต่อหนึ่งรอบการผลิต กฎระเบียบในการยืมเครื่องจักรกล กฎระเบียบในการยืมปัจจัยการผลิต (เมล็ดพันธุ์/ปุ๋ย) และกฎระเบียบในการรวมกลุ่มที่เน้นให้สมาชิกมีความสามารถมีค้ำและทุกคนมีสิทธิ์ในการแสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน (สำนักงานเกษตรอำเภอบางปะหัน, 2562a: 3)

จากข้างต้นจะเห็นถึงตัวแสดงทางนโยบายต่าง ๆ ที่มีบทบาทที่แตกต่างกันออกไปในระดับพื้นที่ภายใต้การทำงานของโครงการนาแปลงใหญ่ โดยจะเห็นตั้งแต่ตัวแสดงภาครัฐที่มีบทบาทในการบริหารจัดการขับเคลื่อนโครงการและส่งเสริมสนับสนุนให้กับเกษตรกรทั้งด้านการให้ความรู้และด้านการตลาด ภาคเอกชนที่เข้ามาร่วมทำสัญญาซื้อขายการผลิตกับทางแปลงใหญ่ และในภาคส่วนของเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในพื้นที่ที่มีทั้งกลุ่มที่เลือกจะเข้าร่วมและไม่เข้าร่วม และภายใต้กลุ่มดังกล่าวก็มีการวางกลไกของกลุ่มเพื่อที่จะทำให้กลุ่มสามารถดำเนินไปได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

4.4.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายที่ทำงานในระดับพื้นที่ของโครงการนาแปลงใหญ่

ในการที่นำโครงการแปลงใหญ่มาปฏิบัติภายในพื้นที่นั้น ทำให้ตัวแสดงทางนโยบายข้างต้น มีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันภายใต้นโยบายดังกล่าว โดยสามารถอธิบายการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายโดยแบ่งโครงสร้างของการอธิบายได้ดังนี้

- การเกิดความสัมพันธ์ในลักษณะแนวดิ่งระหว่างรัฐ เอกชน เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในระดับพื้นที่
- การเกิดความสัมพันธ์ในเชิงการค้า (trade relationship) ระหว่างรัฐ เอกชน เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในระดับพื้นที่
- บทสรุป: ถอดบทเรียนของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายที่ทำงานในระดับพื้นที่ของโครงการนาแปลงใหญ่

4.4.2.2.1 การเกิดความสัมพันธ์ในลักษณะแนวดิ่งระหว่างรัฐ เอกชน

เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในระดับพื้นที่

ภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่ดึงเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินโครงการและเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าว เพื่อให้บรรลุเป้าหมายคือ ช่วยเหลือเกษตรกรด้านการลดต้นทุนการเพาะปลูก และการผลิตเมล็ดพันธุ์คุณภาพ มีลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ เอกชน เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในระดับพื้นที่เป็นรูปแบบแนวดิ่ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติการในระดับพื้นที่ของการจัดสถาบันนาแปลงใหญ่ในระดับชาติ ที่ภายใต้บริบททางการเมืองแบบอำนาจนิยม (authoritarianism) ได้ส่งผลให้การดำเนินนโยบายของรัฐเป็นการดำเนินนโยบายในแนวดิ่งเช่นกัน

ดังนั้นเมื่อนำนโยบายมาปฏิบัติในพื้นที่ จึงมีลักษณะของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายต่าง ๆ ในแนวตั้งเช่นกัน ดังนั้นสามารถอธิบายถึงการทำงานของความสัมพันธ์ในลักษณะแนวตั้งในระดับพื้นที่ของโครงการแปลงใหญ่ได้ดังนี้

ความสัมพันธ์ในแนวตั้งของโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับพื้นที่นั้น คือผลของการออกแบบกลไกรัฐในการขับเคลื่อนนาแปลงใหญ่ในระดับชาติ ที่กำหนดไว้ให้คณะกรรมการขับเคลื่อนการดำเนินงานระบบส่งเสริมเกษตรแบบแปลงใหญ่ คู่มือในส่วนกลาง คณะกรรมการอำนวยการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญและการแก้ไขปัญหาภาคการเกษตรระดับจังหวัด (CoO) คู่มือในส่วนภูมิภาค และคณะกรรมการอำนวยการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญและการแก้ไขปัญหาภาคการเกษตรระดับอำเภอ (OT) คู่มือในระดับท้องถิ่น คือประสานงานร่วมกับผู้จัดการแปลง คณะกรรมการแปลงใหญ่ และเกษตรกรสมาชิกแปลงใหญ่ เพราะฉะนั้นกลไกการขับเคลื่อนที่ส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะแนวตั้งในระดับท้องถิ่น จึงเป็นผลมาจากการออกแบบกลไกรัฐที่ถูกออกแบบมาในระดับชาติ ซึ่งในท้องถิ่นนั้นนโยบายจะถูกดำเนินไปภายใต้เงื่อนไขของแนวทางการขับเคลื่อนแปลงใหญ่²⁶ ซึ่งภายใต้ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการดังกล่าวนี้ ภาครัฐที่ดึงเอกชนเข้ามาร่วมจะทำหน้าที่เป็นเสมือน “ผู้ให้” ซึ่งการให้ของรัฐนั้นมีทั้งมิติที่เป็นการให้เพื่อการสนับสนุนค่าจูง (inducement) และการ

²⁶ แนวทางการขับเคลื่อนของโครงการเกษตรแปลงใหญ่ ตามแนวทางการตรวจราชการและการขับเคลื่อนแบบบูรณาการในพื้นที่ ประจำปี พ.ศ. 2563 ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหลักการในการขับเคลื่อน 10 ประเด็นหลัก ดังนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักตรวจราชการ, 2563: 23)

1. สนับสนุนให้เกษตรกรรวมกลุ่มทำการผลิต เพื่อลดต้นทุนและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร
2. สนับสนุนให้เกษตรกรสามารถบริหารจัดการแผนธุรกิจและบริหารจัดการตามแผนธุรกิจ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันและสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกร
3. จัดให้มีการจัดขึ้นแปลงใหญ่ทุกแปลง
4. คัดเลือกกลุ่มแปลงใหญ่ที่มีความเข้มแข็งมาก และมีศักยภาพให้เป็นที่เลี้ยง เป็นแปลงต้นแบบตามรายชนิดสินค้า/รายภาค
5. หน่วยงานที่รับผิดชอบแปลงใหญ่รายสินค้าชี้แจงทำความเข้าใจประโยชน์ที่จะได้รับและความสำคัญของการทำเกษตรพันธสัญญา และดำเนินการให้กลุ่มที่มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพเข้าสู่ระบบเกษตรพันธสัญญา
6. สสำรวจความต้องการของกลุ่มแปลงใหญ่ที่ต้องการเงินทุนในการจัดซื้อเครื่องจักรกล
7. จัดหาแหล่งเงินทุน ได้แก่ กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร กองทุนฟื้นฟูฯ ธ.ก.ส. เป็นต้น และสนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อพัฒนาการเกษตรแบบแปลงใหญ่ในทุกด้าน
8. สร้างกลุ่มเดิมที่มีอยู่ทั้งหมดประมาณ 5,000 แปลง ให้มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
9. พัฒนาผู้จัดการแปลงและกลุ่มเกษตรกรให้เป็นนักการตลาดมืออาชีพ
10. สร้างเครือข่ายผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ขยายและเพิ่มศักยภาพด้านการตลาด

จำกัดควบคุม (constraints) ส่วนเกษตรกรสมาชิกจะทำหน้าที่เป็น “ผู้รับ” โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

ด้านการลดต้นทุนและเพิ่มผลผลิต: รัฐในฐานะผู้ให้การสนับสนุนค่าจูง (inducement) กับเกษตรกร
 ในส่วนนี้ เพื่อให้เกษตรกรสามารถลดต้นทุนการผลิตได้ หนึ่งในวิธีดำเนินโครงการนาแปลงใหญ่คือ รัฐจะมีการส่งเสริมการผลิตและใช้เมล็ดพันธุ์ดี (กรมการข้าว สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว, 2561: 89) และมีการให้การสนับสนุนเมล็ดพันธุ์กับกลุ่มผู้ผลิตข้าวเพื่อส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว โดยสนับสนุนให้จำนวน 3 ปี ดังนี้ คือปีที่ 1 และปีที่ 2 จะสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ข้าวจำนวนร้อยละ 20 ของพื้นที่ ส่วนปีที่ 3 จะสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ข้าวจำนวนร้อยละ 10 ของพื้นที่ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการจัดทำแปลงผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว เพื่อให้บริการแก่สมาชิกและเกษตรกรในชุมชนและชุมชนใกล้เคียง โดยมีเงื่อนไขคือให้สมาชิกผู้จัดทำแปลงยืมและมีการส่งคืนหลังการเก็บเกี่ยวในรูปเมล็ดพันธุ์หรือเงินสด ทั้งนี้ควรให้ส่งคืนในอัตราใกล้เคียงกับราคาเมล็ดพันธุ์ เพื่อรวบรวมเป็นกองทุนหมุนเวียนของกลุ่มในการบริหารจัดการของกลุ่มในปีต่อ ๆ ไป นอกจากนี้ภาครัฐยังให้การสนับสนุนกระสอบสำหรับบรรจุเมล็ดพันธุ์ข้าว โดยในปี พ.ศ. 2562 ให้สนับสนุนแปลงละประมาณ 500 ใบ

ในส่วนของกลุ่มผู้ผลิตข้าวคุณภาพ รัฐจะให้การสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ข้าวในปีแรกแก่สมาชิกทุกคน เป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 30 ของพื้นที่ที่เข้าร่วมโครงการ ส่วนปีต่อไปให้ใช้บริการเมล็ดพันธุ์จากกลุ่มผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวภายในกลุ่ม นอกจากนี้ยังมีการให้การสนับสนุนเครื่องจักรการเกษตร ซึ่งในพื้นที่ที่ผู้วิจัยลงเก็บข้อมูลมีการให้การสนับสนุนเครื่องจักรการเกษตรหลัก ๆ ได้แก่ รถอัดฟาง เครื่องโรยข้าวออก และรถไถ รวมถึงการให้การสนับสนุนในด้านการถ่ายทอดความรู้และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์อีกด้วย เช่น การผลิตข้าวตามมาตรฐาน GAP (กรมการข้าว สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว, 2562a: 105–107) นอกจากนี้รัฐยังมีการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้เครื่องจักรกลการเกษตรและให้การสนับสนุนเครื่องจักรกลการเกษตรต่าง ๆ กับแปลงใหญ่ด้วย เช่น รถไถเดินตาม เครื่องอัดฟาง เครื่องวิดน้ำ เครื่องโรยข้าวออก อีกด้วย

“เขียนงบประมาณไป ปีนี้เขาจะขอเครื่องจักรกลได้ปีละครั้ง แล้วแต่เราจะขออะไร
 อย่างปีนี้เขียนเรื่องรถเกี่ยวข้าวไป” (ประธานนาแปลงใหญ่, สัมภาษณ์, 2562, 30
 กรกฎาคม)

และที่จะขาดไม่ได้เลยคือการสนับสนุนในปัจจุบันเรื่องการชลประทาน กล่าวคือจากการสัมภาษณ์เกษตรกรทั้งที่เป็นและไม่ได้เป็นสมาชิกนาแปลงใหญ่ในพื้นที่ เกษตรกรต่างเห็นพ้องกันว่า การเข้ามาของนาแปลงใหญ่ทำให้ระบบชลประทานในพื้นที่ดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด (เกษตรกรสมาชิกนา

แปลงใหญ่ในพื้นที่ 3, สัมภาษณ์, 2562, 29 กรกฎาคม) ซึ่งตรงกับคำให้สัมภาษณ์ของประธานนาแปลงใหญ่ที่ได้พยายามผลักดันให้มีการพัฒนาปรับปรุงระบบชลประทานในพื้นที่ให้ดียิ่งขึ้น เช่น มีการเทพูนคอนกรีตบริเวณคลองส่งน้ำ (ประธานนาแปลงใหญ่, สัมภาษณ์, 2562, 30 กรกฎาคม)

ด้านการลดต้นทุนและเพิ่มผลผลิต: รัฐบาลกับการเข้าไปจำกัดควบคุม (constraints) เกษตรกร

กรณีตัวอย่างของการเข้าไปจำกัดควบคุมเกษตรกรโดยรัฐในโครงการนาแปลงใหญ่ คือการส่งเสริมการปลูกข้าวพันธุ์ กข 43 ซึ่งเป็นหนึ่งในโครงการย่อยภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ที่ทางรัฐบาลสนับสนุนให้เพาะปลูกข้าวเพื่อตลาดเฉพาะคือ สำหรับเฉพาะผู้ป่วยโรคเบาหวาน ผู้ป่วยโรคไตที่มีข้อจำกัดเรื่องการรับประทานข้าวกล้อง และกลุ่มคนที่รักสุขภาพที่ต้องการรับประทานข้าวที่มีดัชนีน้ำตาลต่ำ โดยเกษตรกรที่จะเข้าร่วมโครงการได้นั้นต้องมีหนึ่งในคุณสมบัติเบื้องต้นคือ สามารถผลิตข้าวได้ตามมาตรฐานการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (GAP) และเมื่อทำการเพาะปลูกข้าวพันธุ์ กข 43 แล้วนั้นก็เข้าสู่กระบวนการตรวจสอบและรับรองระบบมาตรฐานข้าวโดยขั้นตอนของการตรวจมีขั้นตอนคือ (กรมการข้าว สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว, 2562a: 115-117)

- รับรายชื่อเป้าหมาย (แปลงใหม่) แบบรายเดี่ยว หรือแบบกลุ่ม ที่ได้รับการถ่ายทอดความรู้เรื่องการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี

- ดำเนินการตรวจสอบและรับรองแปลงผลิตข้าวตามมาตรฐานที่กำหนด โดยผู้ตรวจของกรมการข้าว

- สรุปผลการตรวจและนำเข้าที่ประชุมคณะทบทวนของกรมการข้าว เพื่อนำเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติเพื่อออกใบรับรอง ฯ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกรมการข้าว

โดยจากการลงพื้นที่และสัมภาษณ์ชาวนาในพื้นที่ที่เป็นสมาชิกแปลงใหญ่ ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ผลิตข้าวคุณภาพ ทำให้ทราบว่าคนที่จะเป็นผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์คุณภาพได้นั้น ต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการเพาะปลูกใหม่ทั้งหมด กล่าวคือในอดีตที่เคยทำการเกษตรแบบใช้สารเคมีทั้งหมด แต่พอมาเข้าโครงการดังกล่าวทำให้ตนต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิต โดยในปัจจุบันมีการลดใช้ผลิตภัณฑ์แบบเคมีลงและหันมาใช้การผลิตแบบเป็นอินทรีย์มากขึ้น ซึ่งทางเกษตรกรนั้นเห็นว่าเป็นเรื่องที่ดีเพราะว่านอกจากจะช่วยลดต้นทุนการเพาะปลูกได้แล้วนั้น ยังเป็นการที่ทำให้ผู้บริโภคสามารถบริโภคข้าวที่ปลอดภัยได้อีกด้วย ส่วนพันธุ์ข้าวนั้นก็จะเป็นพันธุ์ข้าวที่ได้รับการสนับสนุนมาจากทางภาครัฐ ปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย สารกำจัดศัตรูพืช ในบางส่วนก็จะได้รับการสนับสนุนจากทางรัฐเช่นกัน โดยในทุก ๆ สองเดือนจะมีเจ้าหน้าที่เกษตรมาตรวจสิ่งเจือปนในข้าว เพื่อให้ข้าวที่ผลิตออกมานั้นออกมาได้ตามมาตรฐานที่กำหนด ยกตัวอย่างเช่น การใส่ปุ๋ยตามลักษณะเนื้อดิน และการใช้ พีจีพีอาร์-ทู ซึ่งทางภาครัฐนั้นจะมีการกำหนดเกณฑ์ที่ชัดเจนมาให้เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวต้องปฏิบัติตามขั้นตอน

ดังกล่าว กล่าวคือ ให้แบ่งการใส่ปุ๋ยเคมีเป็น 2 ครั้ง ได้แก่ (เกษตรกรแปลงใหญ่ผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์คุณภาพ, สัมภาษณ์, 2562, 4 สิงหาคม)

ครั้งที่หนึ่ง ให้ใส่ปุ๋ยเคมีสูตร 18-46-0 อัตรา 15 กิโลกรัมต่อไร่ ผสมปุ๋ยสูตร 0-0-60 อัตรา 10 กิโลกรัมต่อไร่ และสูตร 46-0-0 อัตรา 5 กิโลกรัมต่อไร่ ใส่ข้าวอายุ 15-20 วัน ส่วนการใช้ ฟิซีฟิอาร์-ทู นั้นให้ใช้ผสมกับปุ๋ยเคมีที่ใส่ ครั้งที่ 1 อัตรา 1 ถูต่อไร่ และให้คลุกเคล้ากับเมล็ดข้าวก่อนหว่าน ในอัตรา 15-20 กิโลกรัมต่อฟิซีฟิอาร์ 1 ถู

ครั้งที่สอง ปุ๋ยเคมีสูตร 46-0-0 อัตรา 10 กิโลกรัมต่อไร่ ใส่ข้าวอายุ 45-55 วัน หรือนับย้อนจากวันเก็บเกี่ยวมา 65 วัน ไว้

“มีคนมาตรวจ สองเดือนเขาจะมาเที่ยวหนึ่ง เขาก็มาตรวจว่ามีแมลงไหม มีอะไรไหม ข้าวเป็นยังงัยสมบูรณ์ไหม ต้นมันจะดีไม่ตีไหม ต้นมันจะแข็งไหม เราใส่ปุ๋ยเนี่ย เขาจะจดมาให้เลย ว่าต้องใส่ปุ๋ยกี่กิโลต่อไร่” (เกษตรกรแปลงใหญ่ผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์คุณภาพ, สัมภาษณ์, 2562, 4 สิงหาคม)

และข้อมูลดังกล่าวยังสอดคล้องกับเกษตรกรสมาชิกแปลงใหญ่อีกท่านหนึ่งที่ปลูกข้าวคุณภาพ เพื่อให้ได้มาตรฐาน GAP ดังนั้นจึงต้องมีการเข้ามาควบคุมและตรวจสอบในกระบวนการผลิตข้าวโดยรัฐ ดังนี้

“เดิมทีผมใช้เคมีบรรจุภัณฑ์ ผมตะลึงน้ำเกลือกลาดไปหมดกลางทุ่งนา แต่พอเราเข้าสู่ระบบ GAP ผู้ตรวจก็มาสอนเราว่าคุณทิ้งไว้ในแหล่งน้ำ จะทำให้พืชพันธุ์ธัญญาหารสูญเสียไป... ผมก็เริ่มทำและสอนคน และจดบันทึกการใช้เคมีต่าง ๆ ว่าใช้อะไรเท่าไร และทำบันทึกแปลงหลังจากนั้นก็จะมีคนมาตรวจ คือเราต้องมีบันทึกแปลงว่าเราเตรียมดินอย่างไร ปลูกอย่างไร ใส่ปุ๋ยครั้งที่เท่าไร ใส่ไปเท่าไร ฉีดเคมีฆ่าหญ้าอะไรยังไง และเขียนบันทึกแปลงไปให้หมด และเขาก็จะมาสุ่มตรวจ มาดูว่าเราทำตามกระบวนการ GAP ไหม ถ้าอันไหนไม่ผ่านก็ต้องแก้ไขปรับปรุง”(เกษตรกรสมาชิกแปลงใหญ่ในพื้นที่ 2, สัมภาษณ์, 2562, 8 ธันวาคม)

ด้านการจัดการด้านการตลาด: รัฐร่วมกับเอกชนในพื้นที่จัดการด้านการตลาดให้กับเกษตรกร

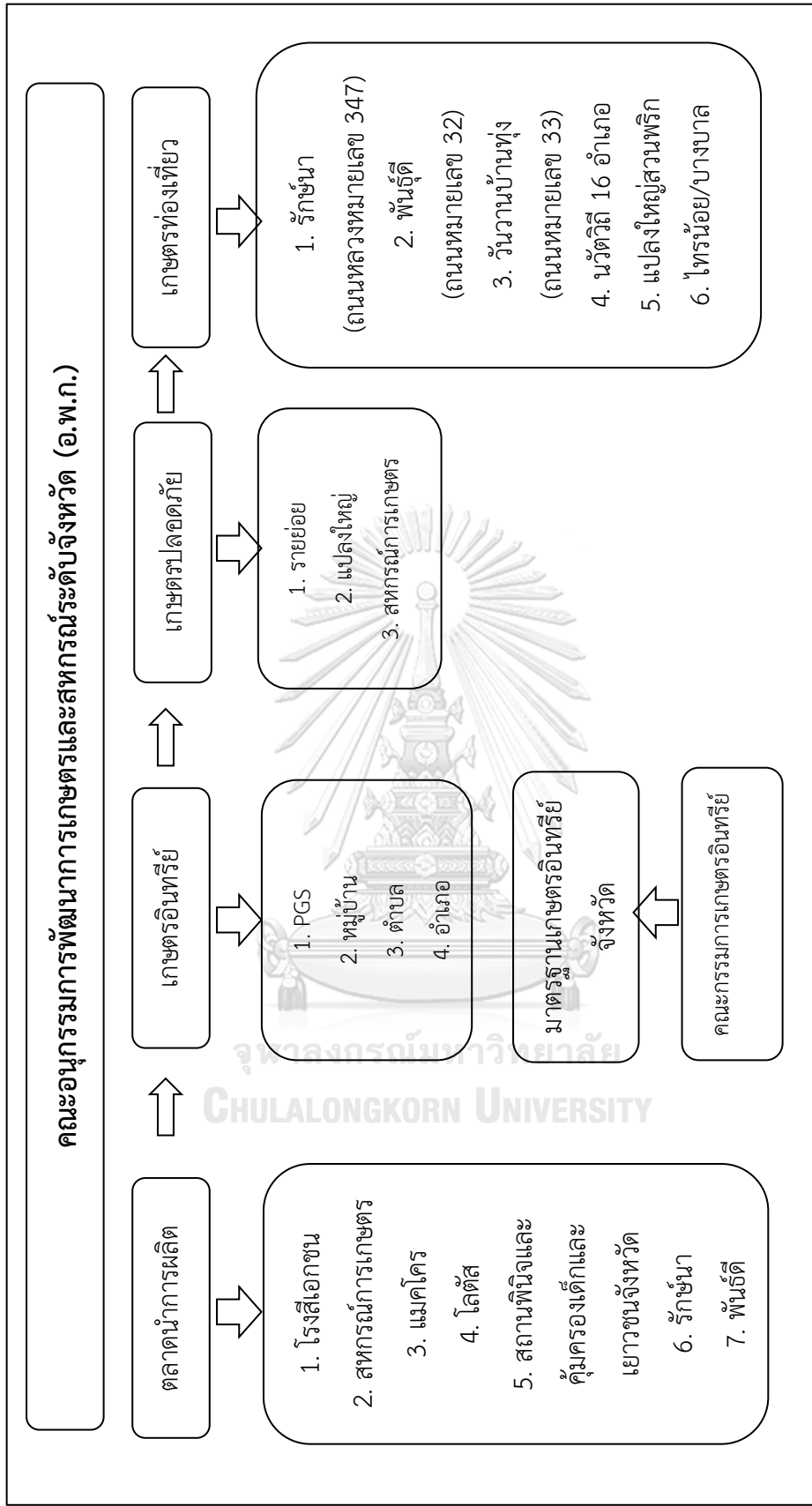
ในการจัดการระดับพื้นที่นั้น หน่วยงานภาครัฐหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการจัดการด้านการตลาดให้กับเกษตรกรสมาชิกแปลงใหญ่คือ เกษตรและสหกรณ์จังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดคณะกรรมการอำนวยการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญและการแก้ไขปัญหาภาคเกษตรระดับจังหวัด (CoO) โดย CoO นั้นจะเป็นฝ่ายที่เข้าไปเจรจากับภาคเอกชนในท้องที่หรือภาคเอกชนที่สนใจเข้าร่วมกับแปลงใหญ่ มาช่วยทำการตลาดให้ โดยมีเป้าหมายคือเกษตรกรสามารถมีตลาดในการรองรับผลผลิตที่แน่นอนได้ อย่างไรก็ตามการที่จะดึงให้เอกชนเข้ามาร่วมนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะรัฐต้องทำให้ภาคเอกชนเห็นว่ามีการดำเนินการที่จริงจังและเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน ส่วนเงื่อนไข

ในการเข้าร่วมแปลงใหญ่ของเอกชนในพื้นที่นั้น ไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ขอเพียงแต่ว่าเอกชนดังกล่าวมีความสนใจที่จะเข้าร่วมก็เพียงพอแล้ว เว้นแต่เสียว่าเอกชนนั้น ๆ มีความต้องการที่จะส่งสินค้าเกษตรออกต่างประเทศ โรงสีนั้น ๆ ต้องผ่านมาตรฐาน GMP และข้าวที่ส่งต้องได้มาตรฐาน GAP เสียก่อน (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในส่วนภูมิภาค 2, สัมภาษณ์, 2563, 26 กุมภาพันธ์)

โดยกลไกที่ในระดับภูมิภาคใช้ขับเคลื่อนด้านการทำการตลาดให้กับเกษตรกรในท้องถิ่น คือ กลไกของคณะอนุกรรมการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ระดับจังหวัด (อ.พ.ก.) ซึ่งเกิดขึ้นจากการออกคำสั่งคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ที่ 2/2561 ในสมัยที่ นาย กฤษฏา บุญราช ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 และ 54 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติมประกอบมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 ให้อำนาจสั่งคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ และแต่งตั้งคณะกรรมการนี้แทน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอนุกรรมการ เกษตรและสหกรณ์จังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และอนุกรรมการที่มาจากภาครัฐ และผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยมีจุดประสงค์ในการจัดตั้ง คือเพื่อให้ อ.พ.ก. เป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายการเกษตรในพื้นที่ให้เป็นไปตามแนวทางของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเชื่อมโยงการตลาดนำการผลิตให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดการบูรณาการอย่างมีเอกภาพในจังหวัดตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาล และส่งผลสัมฤทธิ์สู่เกษตรกรและประชาชนในพื้นที่มากขึ้น (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2561c)

ในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งเป็นพื้นที่ในการเก็บข้อมูลหลักของงานวิจัยนี้ ภาครัฐมีแนวทางในการดึงภาคเอกชนเข้ามาร่วมในการทำการตลาดให้กับเกษตรกร ผ่านการประสานแนวคิดที่อยู่ภายใต้แปลงใหญ่²⁷ ทั้งหลักการเรื่องตลาดนำการผลิต เกษตรอินทรีย์ เกษตรปลอดภัย และเกษตรท่องเที่ยว ดังนี้

²⁷ แผนภาพการทำการตลาดดังกล่าวนี้ ครอบคลุมแปลงใหญ่ทุกประเภทของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ไม่ได้จำกัดแค่แปลงใหญ่ข้าวอย่างเดียว (ผู้เขียน)



ภาพที่ 27 หลักในการบริหารจัดการตลาดของคณะกรรมการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ระดับจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2563)

จากภาพที่ 27 จะเห็นว่าการทำงานตลาดภายใต้หลักคิด “ตลาดนำการผลิต” ของภาครัฐในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ไม่ใช่แค่การหาแหล่งขายหรือแหล่งรับซื้อให้กับเกษตรกร ผ่านการติดต่อกับเอกชนในพื้นที่หรือเอกชนที่มีความสนใจเข้าร่วมโครงการเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่การทำงานตลาดในรูปแบบนี้คือการทำงานตลาดที่ครบวงจรที่มีแนวคิดที่ว่าเมื่อเราเอาตลาดมานำการผลิต เราต้องพิจารณาว่าตลาดต้องการให้เราผลิตอะไรบ้างเพื่อสร้างรายได้ให้กับเกษตรกร จึงนำไปสู่การผลิตแบบเกษตรอินทรีย์ เกษตรปลอดภัย เกษตรท่องเที่ยว มาช่วยเหลือเกษตรกรในพื้นที่ เช่น การติดต่อแมคโคร โลตัส ในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อเป็นแหล่งในการวางขายสินค้าให้กับเกษตรกร รวมถึงพันธมิตร ซึ่งเป็นเอกชนที่เข้ามาทำกิจการภายในท้องถิ่นของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่ขายอาหาร และมีการรับซื้อวัตถุดิบจากเกษตรกรในพื้นที่เพื่อนำไปประกอบอาหาร และสถานพินิจ ฯ ซึ่งรับซื้อข้าวจากเกษตรกรแปลงใหญ่ด้วยเช่นกัน ดังนั้นการทำงานตลาดจึงไม่ได้หมายความว่าเป็นการทำการตลาดระหว่างรัฐกับเอกชนโดยมีจุดมุ่งหมายคือเกษตรกรเสมอไป แต่การทำงานตลาดนั้นอาจรวมถึงการติดต่อประสานงานกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเองด้วยก็ได้ รวมถึงหลักการทำเกษตรแบบอินทรีย์ เกษตรปลอดภัย และเกษตรท่องเที่ยว ซึ่งถือเป็นโครงการที่อยู่ในขอบเขตของโครงการแปลงใหญ่ และการส่งเสริมโครงการดังกล่าวก็เป็นการเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกรในอีกทางหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น การทำเกษตรแบบอินทรีย์ ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีการส่งเสริมการทำเกษตรแบบระบบการรับรองแบบมีส่วนร่วม (Participatory Guarantee System (PGS))²⁸ รวมถึงในปัจจุบันได้อยู่ในขั้นตอนของการผลักดันให้มีมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเกิดขึ้น เช่น ห้ามมีการเผาฟาง ทำปุ๋ยหมัก สภาพแวดล้อมมีความเหมาะสม เป็นต้น (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในส่วนภูมิภาค 2, สัมภาษณ์, 2563, 26 กุมภาพันธ์)

นอกจากนี้ในปีถัด ๆ ไป จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้มีแนวทางในการทำงานตลาดเพื่อให้เกิดความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น คือมีการจัดงานที่ทำให้ข้าวเปลือกกลายเป็นข้าวสารเพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้า และให้ข้าวเปลือกกลายเป็นข้าวปลูกและเป็นข้าวสารให้เกษตรกรไว้กินเองในครัวเรือน เพื่อให้เกษตรกรสามารถลดต้นทุนการผลิตและลดรายจ่ายได้ ซึ่งส่งผลให้จังหวัดพระนครศรีอยุธยาสามารถเพิ่มพื้นที่ในการปลูกข้าวคุณภาพได้มากยิ่งขึ้น (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในส่วนภูมิภาค 2, สัมภาษณ์, 2563, 26 กุมภาพันธ์)

²⁸ PGS คือการจัดระบบการตรวจและรับรองเกษตรอินทรีย์ของสมาชิกกลุ่มเกษตรกรที่เป็นเครือข่ายกันในชุมชน เน้นการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง และต่อเนื่องของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของชุมชน ภายใต้หลักการพื้นฐาน ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน การเป็นเครือข่ายทางสังคมและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ตามหลักการของ IFOAM (มูลนิธิเกษตรอินทรีย์ไทย, ม.ป.ป.: 4-6)

ในแง่นี้ในด้านการทำการตลาดในระดับพื้นที่ จึงสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในแนวดิ่งในแง่ที่ว่า รัฐที่ใช้กลไกการขับเคลื่อนของ อ.พ.ก. มีการเข้าไปร่วมกับเอกชน และภาครัฐหน่วยงานอื่นในพื้นที่เพื่อจัดการด้านการตลาดอย่างครบวงจร โดยมีเป้าหมายคือเกษตรกรสมาชิกแปลงใหญ่ที่อยู่ในท้องถิ่น

4.4.2.2 การเกิดความสัมพันธ์ในเชิงการค้า (trade relationship) ระหว่างรัฐ เอกชน เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในระดับพื้นที่

จากข้างต้นจะเห็นว่ากลไกรัฐในส่วนของการจัดสถาบันแปลงใหญ่ระดับชาติ ที่มีลักษณะของการดำเนินนโยบายแบบบนลงล่าง (top-down policy) ได้ส่งผลให้เกิดการจัดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายต่าง ๆ ในชนบทในรูปแบบของความสัมพันธ์ในเชิงแนวดิ่งด้วย และภายใต้การจัดการความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ทางการค้า (trade relationship) ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายขึ้น เพื่อแลกเปลี่ยนทรัพยากรซึ่งกันและกัน แต่ด้วยลักษณะโครงสร้างของความสัมพันธ์ที่มีลักษณะแนวดิ่งและมีแบบแผนการดำเนินนโยบายที่มีความยืดหยุ่นและเน้นความสมัครใจในการเข้าร่วมเป็นหลัก จึงทำให้การกระจายทรัพยากรภายในเครือข่ายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกระจายทรัพยากรที่ไม่สมมาตร (asymmetric resource distribution) ขึ้น จนส่งผลให้ตัวแสดงบางส่วนเลือกที่จะไปทำการค้าภายนอกเครือข่ายแปลงใหญ่แทน โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

การทำข้อตกลงซื้อขายระหว่างรัฐ-เอกชน-เกษตรกรภายใต้เครือข่ายแปลงใหญ่

ความสัมพันธ์นี้เริ่มต้นขึ้นจากการที่ภาครัฐในฐานะตัวกลางในการหาช่องทางการทำการตลาดให้กับเกษตรกร เข้าไปสนับสนุนให้มีการทำข้อตกลงซื้อขายในรูปแบบของการทำ MOU แทนที่จะเป็นการทำข้อตกลงในการซื้อขายกับเอกชนในรูปแบบของเกษตรแบบพันธสัญญา (contract farming)

สาเหตุคือภาครัฐเข้าใจว่าในบางครั้งเกษตรกรไม่สามารถผลิตผลผลิตให้ตรงตามที่ตกลงกันได้ ในสัญญาได้ เนื่องจากการผลิตสินค้าเกษตรมีปัจจัยหลายประการที่ไม่สามารถควบคุมได้ หรือคาดไม่ถึง ดังนั้นการเลือกใช้ MOU จึงเป็นผลดีต่อเกษตรกรมากกว่า เพราะหลักการในการทำ MOU จะมีความยืดหยุ่น คือเป็นการทำสัญญานบนพื้นฐานของความไว้วางใจ และไม่มียกข้อโทษเมื่อไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไข ซึ่งตรงข้ามกับเกษตรพันธสัญญา ที่ต้องดำเนินไปภายใต้หลักการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในส่วนภูมิภาค 2, สัมภาษณ์, 2563, 26 กุมภาพันธ์) และถ้าคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่

สามารถปฏิบัติตามที่ตกลงกันได้ก็จะต้องมีการบังคับใช้ข้อกำหนดดังกล่าวตามมา²⁹ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

ภายใต้การทำข้อตกลงซื้อขายในลักษณะดังกล่าว ที่รัฐเล่นบทบาทเป็นตัวกลางในการจัดทำด้านการตลาด ได้ส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ในเชิงการค้าระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ดังนี้

- **รัฐ (หน่วยงานราชการ) – เอกชน:** กล่าวคือ ในกรณีเป็นการที่ทางสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด ใช้กลไก อ.พ.ก. เข้าไปเจรจาหาบริษัทหรือหน่วยงานเอกชนที่สนใจให้มาเข้าร่วมรับซื้อสินค้าจากแปลงใหญ่จากเกษตรกร โดยก่อนหน้าทาง อ.พ.ก. ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน จะมีการศึกษาถึงแผนความต้องการของตลาด และแผนการผลิตมาก่อน ว่าแนวโน้มเป็นเช่นไร ผ่าน

²⁹ ยกตัวอย่างเช่น ภายใต้ พ.ร.บ.ฯ ดังกล่าวมีการกำหนดให้ข้อตกลงหรือเงื่อนไขในสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ไม่มีผลบังคับใช้หรือตกเป็นโมฆะ ภายใต้เงื่อนไขต่อไปนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา, ม.ป.ป.)

(1) ข้อตกลงที่บังคับให้เกษตรกรต้องรับมอบพันธุ์พืชหรือพันธุ์สัตว์ อาหาร ยา สารเคมี เครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ไม่มีคุณภาพ หรือไม่เป็นที่กำหนดในสัญญา หรือที่ไม่มีฉลาก หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานสินค้าตามที่กฎหมายกำหนด

(2) ข้อตกลงที่ยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการทางการเกษตรต่อเกษตรกร ในความชำรุดบกพร่องหรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานของพันธุ์พืช หรือพันธุ์สัตว์ อาหาร ยา สารเคมี เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือปัจจัยการผลิต ที่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรเป็นผู้จัดหา

(3) ข้อตกลงหรือเงื่อนไขที่กำหนดให้มีการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน หรือสิทธิใด ๆ ของเกษตรกรให้แก่ผู้ประกอบการทางการเกษตรหลังจากการบอกเลิกสัญญาหรือในกรณีที่ผิดสัญญา

(4) ข้อตกลงหรือเงื่อนไขที่ให้เกษตรกรต้องรับผิดชอบในสัญญาแม้เกิดเหตุสุดวิสัยหรือสาธารณภัยอันไม่อาจจะโทษฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้

(5) ข้อตกลงที่ให้สิทธิผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรในการบอกเลิกสัญญาโดยเกษตรกรไม่ได้ผิดสัญญาในข้อสาระสำคัญ

(6) ข้อตกลงที่เรียกหรือกำหนดให้เกษตรกรต้องมีภาระเพิ่มขึ้นมากกว่าภาระที่กำหนดไว้ในเวลาที่ทำสัญญา

(7) ข้อตกลงที่กำหนดให้ต้องนำเงินชดเชยที่เกษตรกรได้รับจากทางราชการหรือค่าสินไหมทดแทนจากการประกันภัยให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร

(8) ข้อตกลงที่กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรเปลี่ยนแปลงราคาวัตถุดิบ หรือค่าตอบแทนได้เพียงฝ่ายเดียว

โดยกฎหมายยังบังคับให้ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรมีหน้าที่ต้องส่งมอบสัญญาให้เกษตรกรในวันทำสัญญา หากฝ่ายผิดจะมีโทษปรับด้วย

การประสานกับหน่วยงานอื่น ๆ ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ภายใต้หลักคิดการตลาดนำการผลิต (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2562: 32)

- **รัฐ (หน่วยงานราชการ) – รัฐ (หน่วยงานราชการ):** ในบางกรณีรัฐอาจมีการติดต่อภาครัฐด้วยตัวเอง เพื่อให้เข้ามาช่วยทำการตลาด หรือรับซื้อสินค้าจากเกษตรกรแปลงใหญ่ด้วยก็ได้ โดยส่วนมากมักเป็นหน่วยงานที่มีความจำเป็นหรือต้องการสินค้าข้าว เช่น สหกรณ์การเกษตรสถานพินิจ ฯ เรือนจำ โรงพยาบาล เป็นต้น รวมถึงในบางกรณีอาจมีการติดต่อกับภาครัฐที่มีการจัดงานประจำปี ให้นำเกษตรกรนำสินค้าจากแปลงใหญ่ไปร่วมจัดงานออกบูธอีกด้วย

- **รัฐ (หน่วยงานราชการ) – เกษตรกร (ตัวแทนแปลงใหญ่):** เนื่องจากโครงการนาแปลงใหญ่มีความหลากหลายของเกษตรกรที่เข้าร่วม ตั้งแต่เกษตรกรรายย่อยที่มีพื้นที่นาจำนวนน้อย ไปจนถึงเกษตรกรรายใหญ่ที่มีการบริหารจัดการทำการเกษตรอย่างเป็นระบบ ดังนั้นในบางครั้งหน่วยงานราชการจะมีการเข้าไปติดต่อกับเกษตรกรรายใหญ่ เพื่อนำสินค้าเกษตรไปขายให้กับทางภาครัฐหรือเอกชน (แล้วแต่ข้อตกลง) ในนามของตัวแทนแปลงใหญ่

“เกษตรกรและสหกรณ์จังหวัดได้พยายามแนะนำทางศูนย์ราชการให้มาดีลซื้อข้าวกับนาแปลงใหญ่ และผมเป็นตัวแทนของเกษตรกรนำร่องที่ทำแบบเอาจริงเอาจริง ก็คือปลูกข้าวคุณภาพและก็เก็บไว้...จากข้าวเปลือกที่เราจะขายได้ 6 บาท – 7 บาท พอแปรรูปแล้วเราจะขายได้ถึง 30 บาท...และกับสถานพินิจและศูนย์อบรมเยาวชนเด็ก ตอนนี้ผมส่งข้าวสารอยู่ประมาณเดือนละ 2 ตัน ในนามของเกษตรกรแปลงใหญ่” (เกษตรกรสมาชิกนาแปลงใหญ่ในพื้นที่ 2, สัมภาษณ์, 2562, 8 ธันวาคม)

- **ผู้จัดการแปลงใหญ่ – เอกชน/นักการเมืองระดับชาติ (สหกรณ์การเกษตร):** ในกรณีที่ผู้จัดการแปลงใหญ่มีศักยภาพในการหาตลาดเองได้ ก็จะไม่ต้องพึ่งกลไกของ อ.พ.ก. ซึ่งเป็นกลไกระดับภูมิภาค ผ่านการเข้าไปทำข้อตกลงกับเอกชนที่สนใจเข้าร่วมกับเกษตรกรแปลงใหญ่ รวมถึงการทำข้อตกลงกับนักการเมืองระดับชาติ ในกรณีนี้คือเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นตัวแทนจากกลุ่มอาชีพเกษตรกร และดูแลรับผิดชอบสหกรณ์การเกษตรอยู่ ให้เข้ามาช่วยรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกร ในราคาที่เป็นธรรม โดยการทำข้อตกลงซื้อขาย อาจเป็นการทำ MOU หรือการตกลงแบบปากเปล่าก็ได้ แล้วแต่ทั้งสองฝ่ายจะเห็นพ้องกัน

“เราไม่ได้ทำ MOU เราตกลงกันด้วยปาก เราตกลงกับเกษตรกรที่นั่น พอเราซื้อมาชุดแรกแล้วเราก็เข้าไปคุยกับเกษตรกรทั้งหมดเลย ว่าถ้าเราให้แบบนี้ เป็นแบบนี้ ๆ นะ เรา

คุยกันแบบชานาคุยกับชานา คุยกันแบบลูกผู้ชายคุยกัน ไม่ต้องมีทำ MOU มีเท่าไรเราซื้อ มาหมด” (ผู้รับซื้อข้าวจากเกษตรกรแปลงใหญ่, สัมภาษณ์, 2563, 1 มีนาคม)

กรณีที่เกษตรกรเลือกทำการตลาดเองภายนอกเครือข่ายแปลงใหญ่

สืบเนื่องจากความสัมพันธ์ทางการค้าของเครือข่ายแปลงใหญ่วางอยู่บนฐานของการ ความยืดหยุ่น กล่าวคือการซื้อขายผลผลิตภายใต้ความสมัครใจเป็นหลัก อย่างไรก็ตามการเข้าไปร่วมใน เครือข่ายทางการค้าของโครงการแปลงใหญ่ก็มีข้อกำหนดอยู่บ้างในบางกรณี เช่น ต้องใช้พันธุ์ข้าวและ ต้องมีกรรมวิธีในการปลูกตรงตามที่กำหนดกับไว้กับคู่สัญญาที่รับซื้อ ดังนั้นจึงมีเกษตรกรบางส่วน กังวลว่าถ้าเกิดปัญหาขึ้น เช่น ไม่สามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ตามปริมาณหรือคุณภาพที่ต้องการได้ กอปรกับบางส่วนมีความเห็นว่า การที่จะผลิตและขายสินค้าทางการเกษตร ได้ถือเป็นเรื่องที่ยากลำบาก เนื่องจากการที่จะขายพร้อมกันได้ที่ละมาก ๆ นั้น เกษตรกรต้องลงมือเพาะปลูกในเวลา ที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งไม่สามารถทำได้เนื่องจากสภาพพื้นที่นาแตกต่างกัน และการเข้าถึงน้ำของแต่ละพื้นที่ นาก็มีความแตกต่างกันด้วย (เกษตรกรในพื้นที่ที่เป็นสมาชิกแปลงใหญ่, สัมภาษณ์, 2562, 29 กรกฎาคม)

ดังนั้นจึงกลายเป็นว่าเกษตรกรที่มีความเห็นในเชิงดังกล่าว จึงเลือกที่จะไม่รวมตัวกันขาย ภายใต้เครือข่ายของโครงการนาแปลงใหญ่ แต่เลือกที่จะทำการตลาดเอง³⁰ เช่น การขายแบบออนไลน์ ไปขายกับโรงสี/พ่อค้าที่เคยซื้อขายกันอยู่ก่อนหน้าแล้วแทน เนื่องจากมีความคุ้นชินกันมากกว่า ซึ่ง สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของในส่วนราชการที่รับผิดชอบด้านการทำการตลาดที่มองว่ารัฐเป็นฝ่าย ที่ให้การสนับสนุนในภาพรวมเท่านั้น กล่าวคือในกรณีที่เกษตรกรทำการเพาะปลูกแล้วไม่มีตลาด รongรับรัฐก็จะเข้ามาช่วยเหลือ แต่ในทางปฏิบัตินั้นเกษตรกรในพื้นที่ที่มีเครือข่ายความสัมพันธ์ที่ใช้ สนับสนุนการทำการตลาดของตนกับเอกชนในพื้นที่อยู่แล้ว

“จริง ๆ แล้วเกษตรกรกับโรงสีกับนายทุนที่อยู่ในพื้นที่ เขาดูแลก็ดูแลกันมาตั้งแต่ สมัยพ่อ เขาไม่ได้ดูแลกันเฉพาะตอนซื้อข้าว ตอนไม่มีอะไรกินเขาก็ดูแลกัน” (ข้าราชการที่ ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในส่วนภูมิภาค 2, สัมภาษณ์, 2563, 26 กุมภาพันธ์)

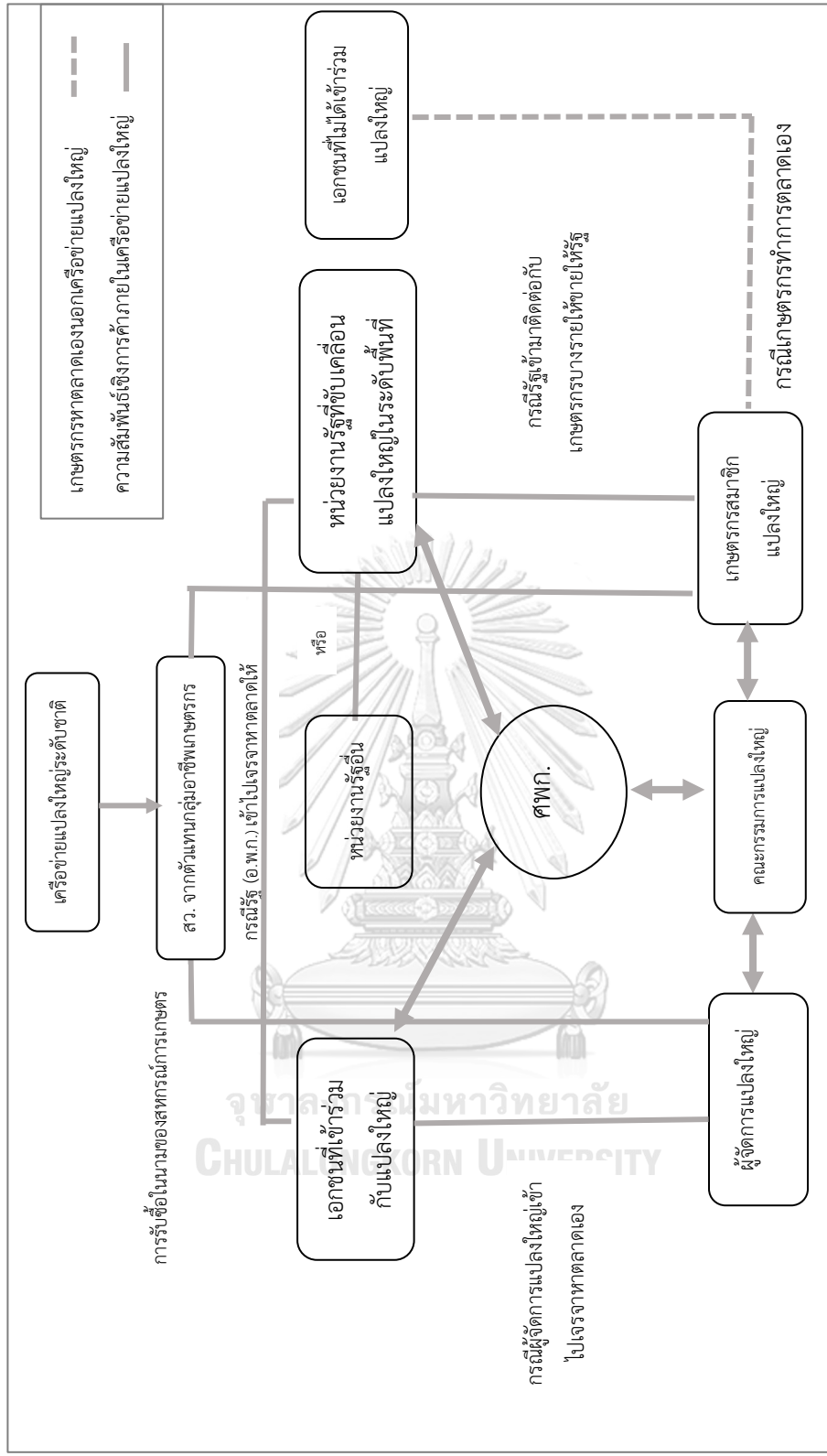
³⁰ ปรากฏการณ์นี้ยังเกิดขึ้นในชานาของประเทศจีนด้วย เนื่องจากการเส้นแบ่งของความเป็นชานากับความเป็น ผู้ค้ามีเส้นแบ่งที่เบาบาง กล่าวคือชานาไม่ได้ทำเพียงการเกษตรเท่านั้น แต่ในช่วงที่ไม่ได้มีการเพาะปลูก ชานาก็จะ ผันตัวมาค้าขายในธุรกิจขนาดเล็กระดับท้องถิ่นด้วย (Kuroda, 2018: 215) หรือในกรณีของชานาญี่ปุ่นในช่วงต้น ศตวรรษที่ 18 การพัฒนาของเศรษฐกิจแบบการตลาด ทำให้ชานาได้รับผลประโยชน์ผ่านการเข้าไปผลิตสินค้า เกษตรเชิงพาณิชย์หรือไปเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรม (Tanimoto, 2018: 244)

รวมถึงในบางรายเลือกที่บริหารจัดการด้านการทำการตลาดเอง ผ่านการเก็บข้าวไว้ในปริมาณมาก ๆ ด้วยการฝากข้าวไว้ในโกดังของโรงสี เพื่อรอเวลาให้ข้าวได้ราคาดีจึงนำออกมาขายหรือทำการแปรรูปต่าง ๆ เพื่อเพิ่มมูลค่าข้าว โดยการที่เกษตรกรฝากข้าวไว้กับโรงสีนั้น เนื่องจากเป็นโรงสีที่ทำการซื้อขายกันมานาน ทำให้สามารถฝากข้าวในโกดังได้ในราคาที่ถูกลง

“เอาข้าวไปฝากนี่ก็ต้องเสียเงิน แต่ว่าเรามีคอนเนกชันเราก็เสียค่าบริการน้อยหน่อย เขาคิดค่าบริการเป็นตัน แต่ว่าเขาก็ช่วย ๆ กันไป เพราะว่าเวลาเราเอาไปฝากเขาก็ดีใจ ตอนนี้ออกเลยโรงสีที่ไม่ใหญ่มาก เทคโนโลยีที่ไม่ถึงเขาก็แย่ เพราะไม่มีงานทำ” (เกษตรกรสมาชิกนาแปลงใหญ่ในพื้นที่ 2, สัมภาษณ์, 2562, 8 ธันวาคม)

เพราะฉะนั้นสามารถสรุปการทำงานของความสัมพันธ์ทางการค้าภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ออกเป็นแผนภาพได้ดังนี้





ภาพที่ 28 การทำงานของเครือข่ายนาแปลใหญ่ในระดับพื้นที่

นัยยะของการทำงานของความสัมพันธ์เชิงการค้า (trade relationship) และ
ขอบเขตของเครือข่ายนาแปลงใหญ่ในระดับพื้นที่

เนื่องจากบรรทัดฐานของการดำเนินโครงการนาแปลงใหญ่เน้นความสมัครใจ และมีความยืดหยุ่นสูงมาก ดังนั้นจึงทำให้ขอบข่ายอำนาจในการทำงานของเครือข่ายดังกล่าวในระดับพื้นที่ที่มีความยืดหยุ่นสูงมากตามโครงสร้างในระดับชาติที่ถูกออกแบบไว้ด้วย กล่าวคือสามารถยืดขยายออกและหดเข้าได้อยู่ตลอดเวลา โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญคือ การให้ความสำคัญของนโยบาย (policy priority) ของรัฐบาลขณะนั้น กล่าวคือ ถ้าช่วงใดรัฐบาลมีการให้ความสำคัญกับโครงการแปลงใหญ่มาก เช่น ในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นำโดย พลเอก ฉัตรชัย ก็มีแนวโน้มที่เครือข่ายการทำงานในระดับพื้นที่จะมีการขยายขึ้น เพราะมีการได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงมีการถ่ายโอนทรัพยากรจากเครือข่ายในระดับชาติลงมาในเครือข่ายระดับท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งจะดึงดูดให้เอกชนและเกษตรกรสนใจเข้าร่วมกับโครงการแปลงใหญ่มากขึ้น ในทางตรงข้ามในช่วงที่นโยบายถูกลดลำดับความสำคัญลง เช่น หลังจากการเลือกตั้งทั่วไป 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ที่พรรคประชาธิปัตย์ได้ชูนโยบายประกันรายได้เป็นหลัก และมีการลดจำนวนงบประมาณที่ใช้ดำเนินโครงการแปลงใหญ่ลง ในช่วงนี้เครือข่ายที่ทำงานในระดับท้องถิ่นก็จะหดลงตามไปด้วย หลักฐานคือจำนวนนาแปลงใหญ่ และจำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมที่ลดลง ดังที่ปรากฏในตารางที่ 43

อีกด้านหนึ่งนัยยะของความสำเร็จของการเกิดขึ้นของความสัมพันธ์เชิงการค้าคือ ทำให้เครือข่ายโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับชาติสามารถดำเนินต่อไปได้ เนื่องจากก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างตัวแสดงทางนโยบายขึ้น อย่างไรก็ตามการแลกเปลี่ยนทรัพยากรนี้เป็นไปในลักษณะของการแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่ไม่สมมาตร (asymmetric resource distribution) เนื่องจากบุคคลที่อยู่ใกล้ศูนย์อำนาจหรือมีความใกล้ชิดกับเครือข่ายแปลงใหญ่ในระดับชาติมีแนวโน้มที่จะเข้าถึงทรัพยากรได้มากกว่า เนื่องจากสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้มากกว่า ในขณะที่คนที่อยู่ห่างออกไปก็จะได้ลดน้อยลงไปตามลำดับ ดังนั้นการที่เกษตรกรบางรายเลือกที่จะไม่เข้าร่วมแปลงใหญ่ สะท้อนให้เห็นว่ามีเกษตรกรบางส่วนอาจไม่ได้รับการแลกเปลี่ยนทรัพยากรภายในเครือข่ายตามที่คาดหวัง ดังนั้นจึงเลือกที่จะออกไปทำการตลาดด้วยตนเอง อย่างไรก็ตามด้วยความที่เครือข่ายนี้มีความยืดหยุ่นมาก เส้นแบ่งระหว่างเข้าร่วม/ไม่เข้าร่วมกับเครือข่ายแปลงใหญ่จึงมีลักษณะที่พล่าเลื่อน เพราะเกษตรกรบางรายก็เลือกที่จะเข้าร่วมแปลงใหญ่เพื่อรับรู้ข้อมูลข่าวสารเท่านั้น แต่ไม่ได้รวมตัวขายกับกลุ่ม ในขณะที่เกษตรกรบางรายก็เลือกที่จะขายกับเครือข่ายแปลงใหญ่ ในขณะที่ทำการตลาดด้วยตัวเองไปด้วย

4.4.2.2.3 สรุป: ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายที่ทำงานในระดับพื้นที่ของโครงการนาแปลงใหญ่

จากข้างต้นจะเห็นว่าการจัดเรียงความสัมพันธ์ในระดับชาติของโครงการนาแปลงใหญ่ที่มีการออกแบบกลไกรัฐให้มีการดำเนินการแบบบนลงล่าง มีบรรทัดฐานของการดำเนินนโยบายที่เน้นความสมัครใจและความยืดหยุ่น ซึ่งได้ส่งผลให้เมื่อนำนโยบายมาปฏิบัติในระดับพื้นที่เกิดลักษณะของการดำเนินนโยบายที่มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบแนวตั้ง (vertical power relations) ขึ้น โดยร่องรอยของการเกิดความสัมพันธ์ดังกล่าวสะท้อนผ่านการวางกรอบการดำเนินนโยบายในระดับพื้นที่ ที่มีการวางกลไกให้ CoO และ OT เข้ามาช่วยเหลือเกษตรกรทั้งในด้านของการลดต้นทุนการผลิต การเพิ่มผลผลิต และการทำการตลาด ร่วมกับภาคเอกชน โดยมีกลไก อ.พ.ก. เป็นกลไกหลักที่ดูแลเรื่องการทำตลาด และใช้ศูนย์ ศพก. เป็นสถานที่ศูนย์กลางในการขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งการเข้ามาของรัฐภายใต้ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีทั้งแรงจูงใจของการเข้ามาสนับสนุนค้ำจุน (inducement) และการจำกัดควมคุม (constraints) ภายใต้กรอบนโยบายที่วางไว้ในกรอบการทำงานของเครือข่ายนโยบายแปลงใหญ่ในระดับชาติ

การทำงานของนาแปลงใหญ่ในระดับพื้นที่ยังก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในเชิงการค้า (trade relationship) ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายที่มีบทบาทในระดับท้องถิ่นขึ้น อย่างไรก็ตามด้วยความที่เครือข่ายดังกล่าวเป็นเครือข่ายที่มีความยืดหยุ่นสูงมาก ดังนั้นเกษตรกรจึงสามารถเลือกได้ว่าจะเข้าร่วมภายในเครือข่ายหรือไม่ และในส่วนของการทำงานของเครือข่ายนาแปลงใหญ่ในระดับพื้นที่นั้นสามารถหดและยืดได้ขึ้นอยู่กับให้ความสำคัญของนโยบายของรัฐบาล ณ ขณะนั้น แต่ประเด็นที่สำคัญของการเกิดความสัมพันธ์ทางการค้าในเครือข่ายแปลงใหญ่ในระดับท้องถิ่น คือก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างตัวแสดงทางนโยบายในระดับปฏิบัติการทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น การทำข้อตกลงซื้อขายแบบเป็นลายลักษณ์อักษร และแบบไม่เป็นทางการ เช่น การตกลงกันด้วยปากเปล่า ซึ่งการกระทำเช่นนี้เองได้ทำให้เครือข่ายนาแปลงใหญ่ระดับชาติสามารถทำงานต่อไปได้ อย่างไรก็ตามการแลกเปลี่ยนทรัพยากรนี้เป็นไปในลักษณะของการแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่ไม่สมมาตร เพราะว่าบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับเครือข่ายนโยบายในระดับชาติและบุคคลที่เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้มากกว่า มีแนวโน้มที่จะมีความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรได้มากกว่าคนกลุ่มอื่น

4.4.2.3 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการทำงานของเครือข่ายโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับพื้นที่กับเครือข่ายระดับประเทศ

จากที่ผู้วิจัยเคยอธิบายไปแล้วก่อนหน้านี้ว่าการศึกษางานในระดับพื้นที่ของงานชิ้นนี้ คือ การศึกษาเพื่อให้เห็นภาพว่าเมื่อเครือข่ายของนโยบายนาแปลงใหญ่ในระดับประเทศที่ถูกวางไว้ นั้นเมื่อต้องลงมาทำงานในพื้นที่จะมีการทำงานในลักษณะใด ซึ่งไม่ได้เป็นการศึกษานโยบายในระดับพื้นที่เพียงที่เดียวเพื่อทำความเข้าใจการทำงานของโครงการนาแปลงใหญ่ทั้งประเทศแต่อย่างใด ดังนั้นจากข้างต้นที่ได้เห็นภาพของการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ในระดับประเทศ และการทำงานของเครือข่ายดังกล่าวในระดับพื้นที่แล้วนั้น ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงในการทำงานระหว่างเครือข่ายนโยบายในระดับชาติและระดับพื้นที่ ซึ่งทั้งสองมีความเชื่อมโยงกันผ่าน 3 ช่องทางดังนี้

ช่องทางที่หนึ่ง การเชื่อมโยงระดับประเทศกับระดับพื้นที่ผ่านการวางนโยบายของกระทรวงเกษตรกรรมและสหกรณ์ด้านโครงสร้างการบริหารจัดการนาแปลงใหญ่ กล่าวคือให้มี OT, CoO และ ศพก.ในระดับพื้นที่ภูมิภาคและระดับท้องถิ่น โดยขึ้นตรงตามลำดับการบังคับบัญชาต่อคณะกรรมการบริหารจัดการแปลงใหญ่และ ศพก. ในระดับชาติ ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบในส่วนดังกล่าวก็คือคณะกรรมการที่ประกอบด้วยหน่วยงานในระดับกรมและกระทรวงของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในระดับประเทศ และมีรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นตัวแปรหลักในการตัดสินใจในเชิงนโยบาย

ช่องทางที่สอง การเชื่อมโยงระดับประเทศกับระดับพื้นที่ผ่านการทำข้อตกลงซื้อขายการผลิตกับเอกชนโดยการสนับสนุนจากรัฐ กล่าวคือ จากข้างต้นที่ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นว่าในระดับพื้นที่ได้มีการทำข้อตกลงซื้อขายผลผลิต (MOU) ข้าวพันธุ์ กข 43 กับทางสหกรณ์การเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินข้างใหญ่ จำกัด จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และมีการทำ MOU ข้าวพันธุ์ ปทุมธานี 1 กับทาง สกต. พระนครศรีอยุธยา ซึ่งจากข้อมูลพบว่าสหกรณ์ดังกล่าวเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสหกรณ์นำร่อง 8 แห่งที่ประสบผลสำเร็จในการส่งเสริมสมาชิกผลิตข้าว กข 43 ที่ได้มาตรฐานของกรมการข้าวที่มีอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบัน ประกอบด้วย ("8 สหกรณ์การเกษตรผลิตข้าว กข 43 ตามมาตรฐาน GAP กระทรวงพาณิชย์ประสานเอกชนรับซื้อแปรรูปเป็นข้าวสารส่งเข้าห้างโมเดิร์นเทรด")

1. สหกรณ์การเกษตรบ้านลาด จำกัด
2. สหกรณ์การเกษตรเขาย้อย จำกัด จังหวัดเพชรบุรี
3. สหกรณ์การเกษตรเพื่อการตลาดลูกค้า ธ.ก.ส. พระนครศรีอยุธยา จำกัด
4. สหกรณ์การเกษตรท่าเรือ จำกัด

5. สหกรณ์การเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินข้างใหญ่ จำกัด จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
6. สหกรณ์นิคมลานสัก จำกัด จังหวัดอุทัยธานี
7. สหกรณ์การเกษตรทุ่งวัดสิงห์ จำกัด จังหวัดชัยนาท
8. สหกรณ์การเกษตรดอนเจดีย์ จำกัด จังหวัดสุพรรณบุรี

โดยสหกรณ์ดังกล่าวจะทำหน้าที่รับซื้อและรวบรวมข้าวจากเกษตรกรโดยให้ในราคาที่เป็นธรรม เพื่อนำไปขายกับเอกชนอีกทีหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันกระทรวงพาณิชย์ซึ่งรับหน้าที่ในการวางแผนการตลาดข้าว กข 43 ก็ได้ทำการประสานความร่วมมือกับภาคเอกชน และต่อมาในวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2561 ณ ห้องประชุมตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงพาณิชย์จึงได้จัดให้มีพิธีลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเชื่อมโยงการรับซื้อข้าว กข 43 จำนวน 1,121 ตันข้าวเปลือก และผลิตภัณฑ์น้ำมันข้าว ระหว่างสหกรณ์การเกษตร ผู้ประกอบการ และโมเดิร์นเทรด เพื่อผลักดันการดำเนินนโยบายการผลิตและจำหน่ายข้าวคุณภาพ และเป็นต้นแบบการบริหารจัดการข้าวที่เป็นรูปธรรม เกิดความเชื่อมั่นในแนวคิดการตลาดนำการผลิต และรูปแบบการบริหารจัดการตลอดห่วงโซ่อุปทานของสินค้า โดยมี พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ร่วมด้วย นายกฤษฎา บุญราช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายอนันต์ สุวรรณรัตน์ อธิบดีกรมการข้าว โดยการลงนามบันทึกข้อตกลงในครั้งนี้ มี 2 ประเด็นหลัก ดังนี้ (กรมการข้าว, 2561)

ประเด็นที่หนึ่ง บันทึกข้อตกลงความร่วมมือเชื่อมโยงผู้ประกอบการแปรรูปข้าว กข 43 จำนวน 7 ราย ได้แก่

1. บริษัท ข้าวอิมทีพีย จำกัด
2. ห้างหุ้นส่วนจำกัด โชคฉัตรไชยไรซ์มิล
3. บริษัท ไทยฮา จำกัด (มหาชน)
4. ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป.รุ่งเรืองธัญญา
5. บริษัท ผกากาญจน์ จำกัด
6. บริษัท เมดิฟูดส์ (ประเทศไทย) จำกัด
7. บริษัท ปทุมไรซ์มิล จำกัด

ร่วมด้วยกับผู้ประกอบการโมเดิร์นเทรด จำนวน 4 ราย ได้แก่ เทสโก้โลตัส บิ๊กซีซูเปอร์เซ็นเตอร์ เดอะมอลล์ กรุ๊ป และเซ็นทรัลฟู๊ดส์ เพื่อวางจำหน่ายข้าว กข 43 ในห้างโมเดิร์นเทรดโดย

ไม่คิดใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น ซึ่งจะเริ่มจัดจำหน่ายได้ตั้งแต่วันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2561 เป็นต้นไป ในราคากิโลกรัมละ 60 บาท

ประเด็นที่สอง ดำเนินการตามนโยบายโดยการผลักดันให้มีการแปรรูปข้าวเป็นผลิตภัณฑ์ น้ำนมข้าว เหมาะสำหรับผู้บริโภคที่แพ้นมวัวและนมจากพืชตระกูลถั่ว ทั้งนี้เพื่อให้มีการซื้อวัตถุดิบในการผลิตผลิตภัณฑ์น้ำนมข้าวจากกลุ่มเกษตรกรโดยตรงในราคานำตลาด ซึ่งจะนำผลิตภัณฑ์น้ำนมข้าว ออกวางจำหน่ายในตลาดเป็นลำดับต่อไป

การเชื่อมโยงตลาดดังกล่าวนี้เองชี้ให้เห็นว่า จากเดิมที่มีการเชื่อมโยงการตลาดระหว่างเกษตรกรกับเอกชนในระดับท้องถิ่นเท่านั้น แต่การเชื่อมโยงระหว่างเอกชนที่ประกอบธุรกิจขนาดใหญ่ในระดับประเทศกับเกษตรกรสามารถเกิดขึ้นได้เมื่อทางรัฐบาล ที่นำโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงพาณิชย์เข้ามาสนับสนุนการเชื่อมโยงในทำการตลาดให้กับเกษตรกร ผ่านการทำข้อตกลงร่วมมือเชื่อมโยงรับซื้อข้าวกับเอกชนซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ของประเทศ และหนึ่งในผู้ประกอบการโมเดิร์นเทรด เช่น เซ็นทรัลฟู๊ดส์ และเดอะมอลล์ กรุ๊ป นั้นยังเป็นหนึ่งในภาคเอกชนที่เข้าไปเป็นคณะกรรมการร่วมรัฐ – เอกชน – ประชาชน (ประชารัฐ) ภายใต้คณะกรรมการบริหารการกำหนดยุทธศาสตร์หลัก เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (Public-Private Steering Committee) อีกด้วย เพราะฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่าการเชื่อมโยงดังกล่าวคือระหว่างเครือข่ายนโยบายระดับพื้นที่ที่สามารถเข้าไปเชื่อมโยงกับเครือข่ายนโยบายในระดับประเทศได้ เกิดขึ้นจากการที่ภาครัฐเข้าไปสนับสนุนการเชื่อมโยงดังกล่าว (กระทรวงพาณิชย์, 2558)

ช่องทางที่สาม การเชื่อมโยงระดับประเทศกับระดับพื้นที่ผ่านนักการเมืองระดับชาติ กล่าวคือ หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 นั้น ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 12 จำนวน 250 คน ซึ่งถือเป็นสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 และในจำนวนสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 250 คนนั้น ได้มีการเปิดให้แต่ละกลุ่มสาขาอาชีพได้เข้ามาทำหน้าที่ในสภาด้วย โดยในกรณีของเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวนั้น ได้มีตัวแทนเข้าไปนั่งทำงานในฐานะสมาชิกวุฒิสภาถึง 4 คน ประกอบด้วย (ราชกิจจานุเบกษา, 2562, 14 พฤษภาคม)

1. นายระวี รุ่งเรือง นายกสมการการค้าเครือข่ายชาวนาไทยและเลขานุการคณะกรรมการศูนย์ข้าวชุมชนระดับประเทศ
2. นายประมาณ สว่างญาติ ประธานศูนย์ข้าวชุมชนภาคกลาง และประธานศูนย์ข้าวเรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร (ศพก.) จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

3. ดร.รณวริทธิ์ ปริยฉัตรตระกูล ประธานศูนย์ข่าวชุมชนภาคอีสาน และผู้จัดการสหกรณ์ เกษตรอินทรีย์ร้อยเอ็ด จำกัด

4. ไพโรจน์ พวงทอง เกษตรกรดีเด่นแห่งชาติ สาขาอาชีพทำนา จังหวัดเพชรบุรี ปี พ.ศ. 2555

ซึ่งจากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัยของผู้วิจัยในพื้นที่นาแปลงใหญ่ อำเภอบางปะหัน จังหวัด พระนครศรีอยุธยา พบว่า นายประมาณ สว่างญาติ อดีตประธานศูนย์ข่าวชุมชนภาคกลาง และ ประธานศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร (ศพก.) จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดย ปัจจุบันได้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภายาใต้รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา 2 ร่วมด้วย คือผู้ที่บทบาทอย่างยิ่งในการให้การสนับสนุนการขับเคลื่อนทั้ง ศพก. และนาแปลงใหญ่ในพื้นที่จังหวัด พระนครศรีอยุธยา ให้สามารถขับเคลื่อนไปข้างหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เข้ามาช่วยเหลือใน ด้านการทำการตลาดให้กับแปลงใหญ่ผ่านการรับซื้อข้าว กข 43 จากชาวนาในพื้นที่ในนามของ สหกรณ์การเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินข้างใหญ่ อำเภอบางไทร (ประธานนาแปลงใหญ่, สัมภาษณ์, 2562, 30 กรกฎาคม) ในฐานะที่ในอดีตเคยดำรงตำแหน่งเป็นประธานศูนย์เรียนรู้การเพิ่ม ประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร (ศพก.) จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่ง ศพก. ถือเป็นศูนย์ที่ทำ หน้าที่ในฐานะพื้นที่ส่วนกลางในการขับเคลื่อนนโยบายด้านการเกษตรในระดับพื้นที่ โดยในปัจจุบัน นั้น นายประมาณ สว่างญาติ สมาชิกวุฒิสภา ทำหน้าที่คณะกรรมการด้านการผลิต ซึ่งคณะ อนุกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่หลัก ๆ คือ

(1) ศึกษาข้อมูล ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับด้านการผลิตทางการเกษตร

(2) พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศด้านการผลิตทาง การเกษตร

(3) รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร การสอบถาม การประชุม การสัมมนา การศึกษาดูงานและ วิธีการใดที่จำเป็น รวมทั้งเรียกเอกสารจากหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาแถลงข้อเท็จจริงหรือ แสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาศึกษา สอบหาข้อเท็จจริง และนำผลการ พิจารณาศึกษารายงานต่อคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา (วุฒิสภา, 2563)

จากการสัมภาษณ์สมาชิกวุฒิสภาท่านดังกล่าวในฐานะตัวแทนและเป็นกระบอกเสียงของ เกษตรกรในพื้นที่ ทำให้ทราบว่าในปัจจุบันได้กำลังในการผลักดันนโยบายต่อไปนี้เข้าไปในสภา เพื่อให้ สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาโครงการนี้ต่อไป โดยโครงการดังกล่าวประกอบด้วย

“(1) ผลักดันการรวมผลการผลิตของสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์ทุกสหกรณ์สามารถรวบรวมผลผลิตของแต่ละสหกรณ์ให้ได้ (2) โครงการชลอ: คือให้สหกรณ์รับซื้อชอลอข้าวไว้ป้องกันไม่ให้ข้าวล้นตลาด (3) โครงการแก้ปัญหาภัยแล้ง: ให้มีการผันน้ำจากลุ่มน้ำสาละวินเข้ามาจากจังหวัดตาก มาลงแม่น้ำปิง วัง ยม น่าน เพื่อช่วยแก้ปัญหาภัยแล้งให้กับเกษตรกรอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณภาคเหนือตอนบนและภาคกลางตอนล่าง” (สมาชิกรัฐสภาท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2563, 1 มีนาคม)

ซึ่งสอดคล้องกันกับการให้ข้อมูลของเกษตรกรในพื้นที่ว่า สมาชิกวุฒิสภามีการส่งตัวแทนมาลงพื้นที่แปลงใหญ่เพื่อสอบถามถึงปัญหาและความต้องการของเกษตรกรแปลงใหญ่ในพื้นที่ว่าต้องการให้แก้ไขหรือช่วยเหลือปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรในส่วนไหนบ้าง

“เขามาประชุมเรื่องใครจะขออะไรออกไปเลย แล้วเขาจะบันทึกไปว่าใครจะขออะไรอยากได้อะไรตรงไหนเขาจะติดตามให้ ป้าจะขอแผ่นโซลาร์เซลล์มาปั้มน้ำ... เขาบอกขอมาได้เลย” (เกษตรกรสมาชิกนาแปลงใหญ่ในพื้นที่ 6, สัมภาษณ์, 2562, 5 ธันวาคม)

“ตอนนั้น สว. เขามอบอกว่าใครเดือดร้อนอะไรก็ร้องไป เดียวเขาจะช่วยเหลือ มาที่บ้านผู้ใหญ่ นะ” (เกษตรกรสมาชิกนาแปลงใหญ่ในพื้นที่ 6, สัมภาษณ์, 2562, 5 ธันวาคม)

เพราะฉะนั้นจะเห็นว่าการทำงานของโครงการนาแปลงใหญ่ในพื้นที่ที่มีความเชื่อมโยงกับระดับชาติ ผ่านทางนักการเมืองระดับชาติคือ สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งในอดีตเคยมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในโครงการแปลงใหญ่และ ศพก. เพราะฉะนั้นการที่มีตัวแทนชาวนาไปเป็นตัวแทนเพื่อนำเสนอถึงความต้องการและปัญหาของชาวนาภายใต้โครงสร้างการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น สะท้อนให้เห็นถึงการมีปฏิสัมพันธ์ผ่านการแบ่งปันทรัพยากรระหว่างเครือข่ายระดับชาติกับระดับท้องถิ่น ผ่านการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่เคยอธิบายไป ณ ข้างต้นนั่นเอง

4.5 บทสรุป

หลังจากการเกิดขึ้นของวิกฤติการณ์ในโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่นำมาสู่การตัดสินใจจำคุก และเกิดการทำรัฐประหารโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในเวลาต่อมา ซึ่งตามแนวคิดของสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Institutionalism) นั้น เหตุการณ์ดังกล่าวทำงานในฐานะระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) และส่งผลให้เหตุการณ์ต่อจากนั้นดำเนินเข้าสู่ระยะเส้นทางบังคับ (path dependence) ในระยะผลิตซ้ำ (reproduction) ซึ่งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวขึ้นในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กล่าวคือ

การจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ในระดับชาตินั้น เนื่องจากนโยบายดังกล่าว เป็นนโยบายที่ริเริ่มในช่วงการอยู่ในอำนาจของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งบริบท การเมืองเป็นแบบอำนาจนิยม ส่งผลให้กระบวนการตัดสินใจภายใต้บริบทการเมืองดังกล่าวเน้นการ ดำเนินนโยบายที่รวดเร็วเน้นผลลัพธ์ในการดำเนินงานที่ชัดเจน และมีลักษณะของการดำเนินนโยบาย แบบบนลงล่าง (top-down policy) สะท้อนผ่านการใช้คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับนโยบายข้าว ในส่วนของตัวแสดงที่สำคัญใน การตัดสินใจทางนโยบายนั้น สืบเนื่องจากบริบทการเมืองดังกล่าวทำให้ภาครัฐ (นำโดยคณะรักษา ความสงบแห่งชาติ) คือตัวแสดงทางนโยบาย (policy actors) ที่มีความสำคัญที่สุดในการตัดสินใจ โดยมีฝ่ายข้าราชการนำนโยบายที่ได้รับจากฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติในพื้นที่ ส่วนบรรทัดฐานในการ ตัดสินใจนั้น หลังจากที่เกิดวิกฤติในโครงการรับจำนำข้าวขึ้น และมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมาสู่รัฐบาล ภายใต้ระบอบอำนาจนิยม และได้มีการกำหนดให้เขียนแผนสามระดับขึ้น เพื่อวางบรรทัดฐานของการ ดำเนินนโยบายเกษตรแบบใหม่ กล่าวคือการออกนโยบายของรัฐบาลชุดถัดไปนับจากนี้ จะไม่มีการ เข้าไปใช้กลไกรัฐแทรกแซงกลไกตลาดโดยให้ราคาที่สูงเกินจริงอีกต่อไป ในทางตรงกันข้ามจะเป็นการ ออกนโยบายเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวแบบเต็มรูปแบบและครบวงจรแทน ซึ่งโครงการ เกษตรแปลงใหญ่ก็ถือเป็นหนึ่งในโครงการที่อยู่ภายใต้ร่มเงาโครงการดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีการเปิด ให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินนโยบายโดยให้การช่วยเหลือด้านการทำการตลาดให้กับทางแปลงใหญ่ ผ่านการที่รัฐให้การสนับสนุนในการเข้ามาของเอกชนอย่างเป็นทางการ ภายใต้แนวคิดการร่วมมือของ ประชากรรัฐ ดังนั้นในแง่ที่รัฐกับเอกชนจึงมีความสัมพันธ์กันในลักษณะของการเป็นภาคีต่อกัน หรือรัฐกับ เอกชนทำงานประสานไปด้วยกัน ไม่ได้มีการดึงภาคส่วนของเอกชนให้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของกลไก รัฐตามลักษณะของการจัดเรียงสถาบันภายใต้นโยบายจำนำข้าวแบบในสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (วิระ หวังสัจจะโชค, 2556: 189)

ในด้านของการทำงานโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับพื้นที่นั้น พบว่าภาครัฐในส่วนของ ข้าราชการที่ปฏิบัติการในระดับพื้นที่ได้แก่ คณะกรรมการอำนวยการขับเคลื่อนงานนโยบายสำคัญ และการแก้ไขปัญหาภาคการเกษตรระดับจังหวัด (Chief of Operation : CoO) ซึ่งนำโดยเกษตร จังหวัด และคณะทำงานปฏิบัติการขับเคลื่อนงานนโยบายสำคัญและแก้ไขปัญหาระดับอำเภอ (Operation Team: OT) ซึ่งนำโดยเกษตรอำเภอและผู้นำชุมชนอย่างผู้ใหญ่บ้าน/กำนัน คือตัวแสดง สำคัญที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนโครงการนาแปลงใหญ่ในพื้นที่ โดยรับผิดชอบตั้งแต่การเริ่มโครงการแปลง ใหญ่ คือภาครัฐเข้ามาจัดตั้งกลุ่มให้กับเกษตรกรให้สามารถรวมกันได้ตามที่ภาครัฐกำหนด รวมถึงใน

ด้านการบริหารและดำเนินงานที่รัฐเข้ามาส่งเสริมด้านการผลิต การลดต้นทุน ให้ความรู้เรื่องแมลง/โรคพืช แบบครบวงจรตั้งแต่การเตรียมดินจนกระทั่งถึงขั้นตอนการเก็บเกี่ยวและนำไปขาย เพราะรัฐมีการเข้ามาช่วยเกษตรกรแปลงใหญ่ในการทำการตลาดด้วย ผ่านการประสานงานกับภาคเอกชน โดยการทำสัญญาซื้อขายผลผลิต (MOU) ให้มารับซื้อผลผลิตกับเกษตรกรภายใต้เงื่อนไขโดยให้ราคาที่เป็นธรรม ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินนโยบายที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวดิ่ง (vertical power relations) ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายในพื้นที่ ซึ่งเป็นผลมาจากการออกแบบกลไกรัฐของการจัดสถาบันแปลงใหญ่ในระดับชาติที่ออกแบบไว้ในรูปแบบของการดำเนินนโยบายแบบบนลงล่าง (top-down policy) โดยให้ตัวแสดงฝ่ายรัฐเป็นผู้รวมศูนย์ (centralized) อำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งในการทำงานในระดับพื้นที่นั้นมีทั้งในมิติที่เป็นการสนับสนุนค้ำจุน (inducement) และจำกัดควบคุม (constraints) ผ่านการใช้ ศพก. ในฐานะพื้นที่ศูนย์กลางในการพบปะและแลกเปลี่ยนข้อมูล ระหว่างเอกชน เกษตรกร และภาครัฐ

นอกจากนี้ ภายใต้ตัวแสดงทางนโยบายยังเกิดความสัมพันธ์ระหว่างกันในรูปแบบความสัมพันธ์เชิงการค้า (trade relationship) ที่ก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกันระหว่างตัวแสดงในเครือข่าย แต่การแลกเปลี่ยนทรัพยากรนั้นก็ไปในลักษณะที่ไม่สมมาตร เนื่องจากตัวแสดงทางนโยบายใดที่มีความใกล้ชิดกับศูนย์อำนาจมากกว่าก็มีแนวโน้มที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้มากกว่า และทำให้เข้าถึงทรัพยากรที่มากกว่าตามไปด้วย ส่วนเกษตรกรบางส่วนก็เลือกที่จะไม่เข้าร่วม หรือเข้าร่วมบ้างไม่เข้าร่วมบ้าง เนื่องจากเครือข่ายนี้เป็นเครือข่ายที่มีความยืดหยุ่นสูง จึงสามารถยืดขยายและหดกลับได้ ขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญของนโยบายของรัฐบาล ณ ขณะนั้น ถ้ารัฐบาลให้ความสำคัญมาก ทรัพยากรก็จะถูกถ่ายเทจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และจะดึงดูดให้เกษตรกรกับเอกชนเข้ามาร่วมมากขึ้นด้วย

บทที่ 5 ผลลัพธ์ของการจัดเรียงสถาบัน ความสัมพันธ์ของรัฐและชนบทภายใต้ โครงการนาแปลงใหญ่ และการเปลี่ยนแปลงบริบทการเมืองหลังการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562

5.1 บทนำ

การอธิบายถึงการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ ทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น ที่ใช้กรณีศึกษาแปลงใหญ่ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นกรณีศึกษาในบทที่ผ่านมา นั้น ได้ชี้ให้เห็นถึงการทำงานของ การจัดรูปแบบความสัมพันธ์ภายใต้นโยบายดังกล่าว ที่มีคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นตัวแสดงทางนโยบายที่สำคัญในการตัดสินใจทางนโยบายว่านโยบายจะดำเนินไปในทิศทางไหน โดยมีฝ่ายข้าราชการนำโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงพาณิชย์ที่รับผิดชอบด้านการทำการตลาด เป็นฝ่ายที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้เกษตรกรในพื้นที่สามารถรวมตัวกันเพื่อสร้างอัตราต่อรอง ลดต้นทุน และมีการผลิตที่มีตลาดรับรองได้อย่างชัดเจน ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นไปภายใต้บริบทการเมืองแบบอำนาจนิยม (authoritarianism) ที่เกิดขึ้นหลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 เป็นต้นมา เพราะฉะนั้นในบทที่ห้านี้ ผู้วิจัยต้องการอธิบายถึงผลลัพธ์ของการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ โดยจะดูในเฉพาะประเด็นที่ว่า การจัดเรียงสถาบัน เช่น บริบทการเมือง กลไกรัฐ บรรทัดฐานของการตัดสินใจเชิงนโยบาย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน ฯลฯ จะส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทขึ้นในลักษณะอย่างไร อย่างไรก็ตามการที่การจัดสถาบันดังกล่าวนี้เป็นกระบวนการอธิบายภายใต้บริบทการเมืองที่เป็นแบบอำนาจนิยม (authoritarianism) ที่รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ยังอยู่ในอำนาจอยู่ เพราะหลังจากเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 เกิดขึ้นนั้น ได้ส่งผลให้บริบทการเมืองของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ในส่วนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งถือเป็นกระทรวงสำคัญที่ดูแลเรื่องนาแปลงใหญ่ นักการเมืองจากพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งสนับสนุนนโยบายประกันรายได้ ได้เข้ามาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในแง่นี้ผู้วิจัยจึงต้องการชี้ให้เห็นถึงการทำงานของ การจัดเรียงสถาบันของนาแปลงใหญ่ด้วยว่าในยุคของการเมืองแบบหลังอำนาจนิยม (post-authoritarianism) เครือข่ายนโยบายดังกล่าวจะมีการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมหรือไม่อย่างไร

ด้วยที่มาและความสำคัญดังกล่าวตามที่อธิบาย ณ ข้างต้นนั้น สามารถแบ่งโครงสร้างในการอธิบายบทที่ 5 ออกเป็นสามส่วนดังนี้ (1) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชนบท: ผลลัพธ์ของการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ (2) การจัดสถาบันของโครงการนาแปลงใหญ่ภายใต้การเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 (3) บทสรุป โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

5.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท: ผลลัพธ์ของการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่

จากการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ที่อธิบายไว้ในบทก่อนหน้านั้น ที่ภายใต้บรรทัดฐานการดำเนินนโยบายแบบประชารัฐของรัฐบาลที่เน้นการบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วน และให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในนโยบายเพื่อทำการตลาดให้กับเกษตรกรนาแปลงใหญ่ จากความสัมพันธ์ดังกล่าวนั้นสามารถอธิบายถึงผลลัพธ์ของการจัดเรียงสถาบันในแง่ภูมิรัฐที่มีต่อสังคมชนบทคือ สะท้อนให้เห็นความพยายามของรัฐที่เข้ามา “ควบคุม” สังคมชนบทผ่านการใช้นโยบายสาธารณะ โดยพิจารณาการเข้ามาควบคุมดังกล่าวผ่านแง่มุมหลัก ๆ ดังนี้

5.2.1 ลักษณะของการเข้าควบคุมของรัฐต่อชนบทภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่

5.2.1.1 การเข้าไปจัดตั้งการรวมกลุ่มให้กับเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในชนบท อย่างเป็นทางการโดยรัฐ

การเกิดขึ้นของโครงการนาแปลงใหญ่นั้น คือความต้องการที่ทางรัฐบาลต้องการให้มีการรวมกลุ่มระหว่างเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในพื้นที่เพื่อให้สามารถอัตรการต่อรองได้ตามหลักคิดทางเศรษฐศาสตร์เรื่องการประหยัดต่อขนาด (economy of scales) ดังนั้นด้วยฐานคิดดังกล่าว จึงส่งผลให้เกิดการรวมกลุ่มของเกษตรกรในพื้นที่เกิดขึ้น โดยในการรวมกลุ่มของเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวนั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด กล่าวคือ ภายใต้เงื่อนไขการรวมกลุ่มของโครงการนาแปลงใหญ่แบบเงื่อนไขใหม่ ได้มีการกำหนดเงื่อนไขจำนวนคนขั้นต่ำและจำนวนไร่ขั้นต่ำในการรวมกลุ่ม ไว้ที่พื้นที่ไม่น้อยกว่า 300 ไร่ และเกษตรกรไม่น้อยกว่า 30 ราย³¹ นอกจากนี้เงื่อนไขในเรื่องของจำนวนเกษตรกรและจำนวนพื้นที่แล้วนั้นยังมีเงื่อนไขอื่น ๆ อีกที่กำหนดในการรวมกลุ่มทำแปลงใหญ่ ประกอบด้วย (กรมการข้าว สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว, 2562b)

1. เกษตรกรต้องสมัครใจเข้าร่วมโครงการและยอมรับการพิจารณาตามเงื่อนไข
2. มีขนาดพื้นที่เหมาะสม คือรวมกัน 300 ไร่ แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นแปลงติดกันเป็นผืนเดียวกัน แต่ควรมีพื้นที่อยู่ภายในชุมชนใกล้เคียงกัน ที่ดินของตนเองหรือเช่ามีเอกสารสิทธิ์ถูกต้องหรือพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากหน่วยงานที่มีสิทธิ์รับรอง
3. พัฒนาให้ถึงเป้าหมาย คือลดต้นทุน เพิ่มผลผลิต และขยายโอกาส
4. เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการผลิตสินค้าเกษตรในแต่ละชนิด (Agri-Map) หรือไม่เหมาะสมแต่สามารถพัฒนาแต่ปรับปรุงได้
5. ยกระดับมาตรฐานผลผลิต/เพิ่มประสิทธิภาพให้ได้ผลผลิตต่อไร่มากขึ้น

³¹ ซึ่งเกณฑ์ก่อนหน้าในช่วงที่เริ่มโครงการนั้นถูกตั้งไว้ว่านาแปลงใหญ่ต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 1,000 ไร่ และเกษตรกรไม่น้อยกว่า 50 ราย

6. แหล่งน้ำต้องมีการพัฒนาตามความจำเป็นและเหมาะสม
7. ควรมีขบวนการกลุ่ม แต่หากยังไม่เป็นกลุ่ม ก็ต้องรับไว้พิจารณาเพื่อนำมาพัฒนาให้เกิดเป็นกลุ่มต่อไป
8. สนับสนุนการเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อการพัฒนาการผลิตและสร้างความเข้มแข็งให้กลุ่มที่มีการบริหารจัดการแบบแปลงใหญ่ แหล่งทุนจะพิจารณาตามความเหมาะสมของพื้นที่และแผนธุรกิจ
9. ต้องผ่านการรับรองจากคณะกรรมการขับเคลื่อนงานนโยบายสำคัญและการแก้ไขปัญหาภาคเกษตรระดับจังหวัด (CoO)
10. การเข้าร่วมโครงการ จะได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐเป็นเวลา 3 ปีต่อเนื่องกัน ดังนี้
 - ได้รับการสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ หรือเครื่องจักรกลการเกษตร
 - ได้รับการถ่ายทอดความรู้ เพื่อพัฒนาการผลิตข้าวและการตลาดข้าวอย่างต่อเนื่อง
 - ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนการตรวจรับรองมาตรฐาน
 - พัฒนาผู้จัดการแปลงให้เป็นผู้จัดการแปลงมืออาชีพ

ทั้งนี้วัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มมีดังนี้ (กรมการข้าว สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว, 2560)

- (1) เพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรมีการรวมกลุ่มทำการผลิต การบริหารจัดการร่วมกันและรวมกันจำหน่ายโดยมีตลาดรองรับที่แน่นอน
 - (2) เพื่อให้เกษตรกรสามารถลดต้นทุนการผลิต ผลผลิตเพิ่มขึ้น และมีคุณภาพได้มาตรฐาน
 - (3) เพื่อให้เกษตรกรสามารถเป็นผู้จัดการ บริหาร จัดการการผลิต ผลผลิต และการตลาดได้
- ทั้งนี้การรวมกลุ่มนั้นต้องเป็นการรวมกลุ่มที่สอดคล้องกับแผนที่การเกษตร (Agri-Map) ของแต่ละพื้นที่ด้วย คือต้องมีแหล่งน้ำที่ชัดเจนและเพียงพอ รวมถึงมีพื้นที่อยู่ในชุมชนที่ใกล้เคียงกัน ขนาดพื้นที่ต้องมีความเหมาะสมต่อการบริหารจัดการ และเพียงพอให้เกิดการสร้างอำนาจต่อรอง

5.2.1.2 การเข้าไปออกแบบโครงสร้าง ขั้นตอน และวิธีการในการบริหารจัดการนาแปลงใหญ่ของเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวโดยรัฐ

ในการบริหารงานของนาแปลงใหญ่นั้น แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการเปลี่ยนแปลงให้ผู้จัดการแปลงใหญ่จากเดิมที่เป็นเกษตรกรอำเภอ มาเป็นผู้นำชุมชนหรือเกษตรกรในพื้นที่ รวมถึงคณะกรรมการนาแปลงใหญ่ และประธานแปลงก็เป็นเกษตรกรในพื้นที่ด้วย แต่การกำหนดโครงสร้างองค์กรและแนวทางการบริหารงานนั้นก็ยังเป็นไปตามแนวทางที่ทางภาครัฐกำหนดไว้ โดยมีจุดมุ่งหมายในการดำเนินการตามหลักการดังกล่าวคือ เพื่อให้เกษตรกรลดต้นทุนการผลิต มีตลาดรับรองที่ชัดเจน โดยทางภาครัฐนั้นจะมีการจัดทำคู่มือ/เอกสารเกี่ยวกับทางโครงการนาแปลงใหญ่ ถึงแนวทางในการดำเนินงาน/ขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยละเอียดเพื่อให้เกษตรกรในพื้นที่นำไปปฏิบัติตาม ดังนี้

แ่งมุม	วิธีการดำเนินการ	รายละเอียด
<p>การลดต้นทุนการผลิต</p>	<p>การส่งเสริมการผลิตและกระจายพันธุ์</p>	<p>(1) จัดทำแปลงส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว โดยคัดเลือกพันธุ์ที่มีความเหมาะสมในการจัดทำแปลงจำนวน 200 ไร่ โดยคัดเลือกจากสมาชิกที่มีความสมัครใจในการผลิตเมล็ดพันธุ์ สามารถปฏิบัติตามกระบวนการการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวตามคำแนะนำของโครงการเพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดีกระจายสู่ชุมชน จำนวน 20 ราย โดยภาครัฐสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ ชุดเครื่องปรับปรุงสภาพเมล็ดพันธุ์ พลาสติกกรองตากข้าว กระสอบบรรจุ และการตรวจสอบคุณภาพเมล็ดพันธุ์</p> <p>(2) จัดทำแปลงส่งเสริมการผลิตข้าวคุณภาพดี โดยคัดเลือกพื้นที่และสมาชิกชาวบ้านในพื้นที่บริเวณใกล้เคียงภายในชุมชน จำนวน 100-180 คน พื้นที่ 1,800 – 2,800 ไร่ โดยส่งเสริมการผลิตข้าวคุณภาพดี และให้มีการจัดทำแปลงผลิตข้าวคุณภาพดี โดยภาครัฐสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ข้าวสำหรับแปลงที่ดำเนินการใหม่ในปี พ.ศ. 2560 เท่านั้น เพื่อจัดทำแปลงส่งเสริมการผลิตข้าวคุณภาพดีประมาณ 1 ใน 3 ของพื้นที่ปลูกข้าว เพื่อให้ชาวบ้านได้เรียนรู้ประโยชน์ของการนำเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดีไปใช้ในการเพาะปลูก แล้วยินดีให้บริการเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดีที่มีการผลิตภายในกลุ่มในฤดูต่อไป</p>
	<p>การจัดตั้งกลุ่มชาวนาผู้ผลิตปุ๋ยอินทรีย์และปุ๋ยชีวภาพ</p>	<p>ต้องมีชาวนาผู้ผลิตปุ๋ยอินทรีย์และปุ๋ยชีวภาพ 1 กลุ่มต่อหนึ่งชุมชน เพื่อสำหรับทำการผลิตปุ๋ยอินทรีย์ ปุ๋ยชีวภาพ หรือปุ๋ยพืชสด เพื่อส่งเสริมการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ในชุมชนทดแทนการใช้ปุ๋ยเคมี โดยดำเนินการตามรูปแบบของธนาคารปุ๋ยอินทรีย์ เพื่อผลิตปุ๋ยอินทรีย์สูตรพระราชทานของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี และกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการผลิตและมีการนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างต่อเนื่องและมีราคาถูก โดยมีคณะกรรมการ</p>

แ่งมุม	วิธีการดำเนินการ	รายละเอียด
		<p>บริหารงาน มีการกำหนดระเบียบวิธีการทำงาน ฝึก ท่อง การส่งใช้คืน ดอกเบี้ยของธนาคารปุ๋ยอินทรีย์ เพื่อใช้ในการบริหารจัดการและให้บริการ</p> <p>จำนวน 1 กลุ่ม/ชุมชน เพื่อทำหน้าที่ในการจัดการศัตรูข้าวในชุมชน ผ่านการถ่ายทอดความรู้ในการใช้สารชีวภัณฑ์แทนสารเคมี รวมทั้งทำหน้าที่สำรวจและเตือนภัยการระบาดของศัตรูข้าวและให้คำแนะนำในการป้องกันกำจัดโรคแมลงศัตรูข้าวในชุมชน</p> <p>เพื่อบริหารจัดการเครื่องจักรกลการเกษตรในชุมชน รวมทั้งประสานงานกับกลุ่มผู้ประกอบการรับจ้างให้บริการในชุมชน ตั้งแต่การจนถึงเก็บเกี่ยว โดยให้บริการแก่สมาชิกในราคาที่เป็นธรรม โดยรัฐได้ให้การสนับสนุนเครื่องปลูกข้าว (เครื่องโรยข้าว) ซึ่งกลุ่มจะต้องกำหนดระเบียบข้อกำหนดในการบริหารจัดการให้เกิดกองทุนเพื่อจัดหาเครื่องจักรกลไว้ใช้เพิ่มเติมต่อไป</p>
เพิ่มผลผลิต	<p>จัดทำสื่อเผยแพร่</p> <p>จัดทำแปลงเรียนรู้</p> <p>จัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้</p>	<p>เกี่ยวกับการลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพข้าว เช่น ป้าย แผ่นพับ วิทยุชุมชน ฯลฯ</p> <p>เพื่อสาธิตและถ่ายทอดความรู้ด้านการลดต้นทุนการผลิตข้าวแบบประณีต และทดสอบชุดเทคโนโลยีการลดต้นทุนการผลิตข้าวที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ตั้งแต่วิธีการปลูก การใส่ปุ๋ยตามค่าวิเคราะห์ดิน การป้องกันกำจัดศัตรูข้าวแบบผสมผสาน การเก็บเกี่ยวที่เหมาะสม ฯลฯ โดยมีการจัดทำบัญชีเพื่อบันทึกต้นทุนการผลิตและรายได้ที่รับ</p> <p>(1) กลุ่มชาวบ้านผู้จัดทำแปลงผลิตเมล็ดพันธุ์ จำนวน 20 คน เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว โดยดำเนินการจำนวน 5 ครั้ง โดยมีเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรระดับตำบลเป็นผู้จัดเวที</p>

แ่งมุม	วิธีการดำเนินการ	รายละเอียด
		<p>(2) กลุ่มชาวานผู้ผลิตข้าวคุณภาพ จำนวน 100-180 คน ร่วมกันแลกเปลี่ยนเรียนรู้ตามกระบวนการโรงเรียนเกษตรกร เพื่อพัฒนาเกษตรกรเข้าสู่ระบบ GAP หรือ Pre-GAP เป็นจำนวน 2 ครั้ง</p> <p>เพื่อรณรงค์และถ่ายทอดให้เกษตรกรได้ทราบถึงเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการลดต้นทุนการผลิต โดยให้คัดเลือกชุมชนที่มีความพร้อมและมีผลการดำเนินงานดีเป็นจุดจัดงาน</p> <p>เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพผลผลิต รวมทั้งเป็นการเพิ่มพูนความรู้ในการดำเนินโครงการแก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการแปลงใหญ่ และเกษตรกรทั่วไปให้ปฏิบัติตาม</p>
การจัดการด้านการตลาด	เชื่อมโยงตลาดระหว่างชุมชนกับผู้ประกอบการ	เพื่อวางแผนการตลาด ผ่านการกำหนดชนิด/ปริมาณ/คุณภาพของข้าวที่ต้องการจำหน่าย/รับซื้อ และจัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้ในกลุ่ม ผู้นำชุมชน เครือข่ายผู้ประกอบการค้าข้าว สหกรณ์การเกษตร โรงสี เพื่อจัดทำเกษตรกรพันธสัญญา (Contract Farming) หรือจับคู่ธุรกิจ (Business Matching) ระหว่างชาวนากับผู้ประกอบการ
การบริหารจัดการชุมชน	ตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการจัดการกลุ่มจัดเวทีชุมชน	ตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการกลุ่มโดยเลือกจากสมาชิกกลุ่ม เพื่อวางแผนการผลิต การจัดการปัจจัยการผลิต และการตลาด โดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนและสมาชิก
	จัดประชุมผู้นำกลุ่มแลกเปลี่ยนใหญ่และประธานศูนย์ข้าวชุมชน	เพื่อสร้างความเข้าใจของสมาชิกในชุมชน และร่วมกันกำหนดกฎระเบียบของกลุ่ม
		เพื่อสร้างเครือข่ายระดับจังหวัด หาพันธมิตรในการผลิตและการตลาดข้าวในแต่ละชุมชน บุคคลเป้าหมายคือ ประธานศูนย์ข้าวชุมชนที่มีการจัดตั้งในระดับจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

แง่มุม	วิธีการดำเนินการ	รายละเอียด
	จัดสัมมนาผู้นำกลุ่มแปลงใหญ่และเจ้าหน้าที่	เพื่อสร้างเครือข่ายของชุมชนชาวในการขับเคลื่อนการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าวไปสู่มุมชนชาวต่างประเทศ
	จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ	เพื่อพัฒนาคณะกรรมการกลุ่มฯ หลักรัฐ และการบริหารจัดการกลุ่มและการทำการตลาดเป็นระยะเวลา 2 วัน
การบริหารจัดการโครงการ	แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการเพื่อขับเคลื่อนในส่วนกลาง	เมื่อเปิดโครงการข้าวเป็นประธาน ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ร่วมโครงการร่วมเป็นกรรมการซึ่งในระดับภูมิภาคขับเคลื่อนโดย CoO และระดับพื้นที่ขับเคลื่อนโดย OT
	จัดสัมมนาเจ้าหน้าที่	เพื่อชี้แจงแนวทางในการดำเนินโครงการ และจัดระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ และกำหนดบทบาทและหน้าที่เพื่อให้เข้าใจถึงขั้นตอนในการบริหารจัดการแปลงใหญ่
	จัดทำคู่มือปฏิบัติงานของกิจกรรม	เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่เกี่ยวข้องนำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินโครงการ
	จ้างเหมาเจ้าหน้าที่	เพื่อช่วยปฏิบัติงานกับเจ้าหน้าที่ โดยสนับสนุนให้สำหรับศูนย์วิจัยข้าว ศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวและสำนักงานเกษตรจังหวัด
	อบรมเจ้าหน้าที่จ้างเหมาด้านวิชาการข้าว	เพื่อให้เจ้าหน้าที่จ้างเหมาเข้าใจวัตถุประสงค์และขั้นตอนในการดำเนินงานโครงการ และสามารถถ่ายทอดความรู้ให้กับเกษตรกรได้

ตารางที่ 32 แนวทางที่กำหนดการดำเนินงานการบริหารจัดการโครงการนาแปลงใหญ่

(กรมการข้าว, 2562)

จากตารางข้างต้นจะเห็นว่าขั้นตอนในการดำเนินโครงการแปลงใหญ่ให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ตั้งแต่ด้านการลดต้นทุนการผลิต เพิ่มผลผลิต การทำการตลาด การบริหารจัดการชุมชน และการบริหารจัดการโครงการ คือการถูกวางโครงสร้างการปฏิบัติการไว้โดยรัฐแล้วทั้งสิ้น ว่าเกษตรกรต้องมีแนวทางในการดำเนินการอย่างไรบ้าง ถึงจะสามารถให้ตัวเกษตรกรเองนั้นสามารถลดต้นทุนการผลิต เพิ่มคุณภาพข้าว สามารถสร้างอัตราต่อรองและมีตลาดขายสินค้าข้าวรองรับที่แน่นอนได้

5.2.1.3 การเข้าไปเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตของเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวโดยรัฐ

สืบเนื่องจากข้างต้นที่รัฐมีการเข้าไปจัดตั้ง กำหนดเงื่อนไขในการรวมกลุ่ม และเข้าไปวางแนวทางในการบริหารให้กับโครงการนาแปลงใหญ่ให้กับเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าว เพื่อให้โครงการดังกล่าวสามารถดำเนินการบรรลุเป้าหมาย 5 ด้านตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ ได้แก่ (1) ด้านการลดต้นทุนการผลิต (2) ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต (3) ด้านการพัฒนาคุณภาพ (4) ด้านการตลาด (5) ด้านการบริหารจัดการ ดังนั้นรัฐจึงเข้าไปจึงมีการส่งเสริมให้เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิต กล่าวคือจากเดิมเกษตรกรมักมีวิธีการผลิตข้าวที่เป็นการทำการเกษตรแบบเคมีทำให้ประสบปัญหาเรื่องการมีต้นทุนการผลิตที่สูง ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจและปัญหาหนี้สิน ทำให้มีเกษตรกรเน้นปลูกข้าวแบบพันธุ์อายุสั้นเพื่อให้สามารถนำออกไปขายได้ในระยะเวลารวดเร็วขึ้น ผลที่ตามมาคือการได้ข้าวที่มีคุณภาพไม่คืนัก ด้วยสภาวะดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการที่รัฐเข้ามาส่งเสริมให้เกษตรกรสมาชิกนาแปลงใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิต โดยสามารถอธิบายเพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างของวิธีการผลิตก่อนเข้าร่วมโครงการนาแปลงใหญ่และหลังเข้าร่วมนาแปลงใหญ่ โดยใช้กรณีตัวอย่างของเกษตรกรในพื้นที่นาแปลงใหญ่ อ.บางปะหัน จ.พระนครศรีอยุธยา ได้ดังนี้

วิธีการผลิตของเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวก่อนเข้าร่วมโครงการนาแปลงใหญ่

เกษตรกรในพื้นที่ที่มีการทำนาในลักษณะแบบหว่านน้ำตม และใช้สารเคมีในการกำจัดศัตรูข้าว เช่น หนอน แมลง หรือโรคพืชต่าง ๆ รวมถึงมีการใช้ปุ๋ยเคมีด้วย นอกจากนี้ในขั้นตอนการทำนาต่าง ๆ ชาวนาจะทำหน้าที่ในฐานะของ “ผู้จัดการนา” คือเน้นการว่าจ้างเป็นหลักร่วมกับทำเองในบางส่วน เช่น จ้างหว่านปุ๋ย หว่านข้าว รถเกี่ยว ฯลฯ ผลลัพธ์ที่ตามมาคือส่งผลให้เกิดต้นทุนในการผลิตที่สูงขึ้น โดยสามารถแสดงตารางปฏิทินการปลูกข้าว³²ของเกษตรกรในแต่ละช่วงอายุข้าวได้ดังนี้

³² ตารางการปลูกข้าวดังกล่าว เก็บข้อมูลมาจากการที่ผู้วิจัยเข้าไปร่วมทำกิจกรรมที่ ศพท. เมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2563 ร่วมกับเกษตรกรเพื่อเรียนรู้ถึงปฏิทินการปลูกข้าวของชาวนาเพื่อนำไปสู่การเรียนรู้อวิธีการลดต้นทุนการผลิต

ระยะก่อนปลูก	ระยะกล้า	ระยะแตกกอ	ระยะตั้งท้อง/ออกรวง	ระยะเก็บเกี่ยว
<ul style="list-style-type: none"> - เปิดน้ำเข้านา - บันเปิดหน้าดิน - หมัก (7-15 วัน) - แซ่ข้าว - รถยนต์/ลูบเพื่อออก/ซักร่องน้ำ - เอน้ำออก (ฤดูฝน) - หรือซังน้ำไว้ (เมื่อแล้ง) 	<ul style="list-style-type: none"> - เปิดน้ำทิ้ง (ถ้าซังน้ำไว้) - หว่านข้าว - ฉีดยาคุมเลน - คุมเช่า (7 วันหลังคุมเลน) - เอน้ำเข้าแปลงนา - ใส่ปุ๋ยครั้งที่ (16-20-0) จำนวน 15-20 ก.ก./ไร่ - เจอผีเสื้อ/เพลี้ยไฟ 	<ul style="list-style-type: none"> - เปิดน้ำเข้าแปลงนา - ใส่ปุ๋ยครั้งที่ 2 (15-15-15) จำนวน 25 ก.ก./ไร่ - เจอหนอน/แมลง - เจอโรคใบจุดสีน้ำตาล โรคใบขาว โรคราน้ำค้าง 	<ul style="list-style-type: none"> - รักษาระดับน้ำในนาให้ได้ประมาณ 10 ซม. - ฉีดยาริเมน/ยาบำรุง - ใส่ปุ๋ยครั้งที่ 3 (46-0-0) รวมกับสูตร 15-15-15 จำนวน 10 ก.ก./ไร่ - เจอหนอน เช่น หนอนกระทุ้งคอรวง 	<ul style="list-style-type: none"> - นำน้ำออกจากแปลงนา (ก่อนเก็บเกี่ยว 20 วัน) - เก็บเกี่ยว - นำไปขายสด/เก็บไว้บางส่วน/แปรรูปเพิ่มมูลค่า
0 วัน	30 วัน	60 วัน	90 วัน	เก็บเกี่ยว
การจัดการ	การจัดการ	การจัดการ	การจัดการ	การจัดการ

ภาพที่ 29 ปฏิทินการปลูกข้าวของชาวนาในพื้นที่โครงการแปลงใหญ่ อ.บางปะหัน จ.พระนครศรีอยุธยา ก่อนเข้าร่วมโครงการแปลงใหญ่

วิธีการผลิตของเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวหลังเข้าร่วมโครงการนาแปลงใหญ่

เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ของโครงการเกษตรแปลงใหญ่ คือให้เกษตรกรมีการรวมกลุ่มการผลิต มีการบริหารจัดการร่วมกัน เพื่อให้ผลิตข้าวที่ได้มาตรฐาน มีตลาดรองรับที่แน่นอน สามารถลดต้นทุนการผลิตและมีผลผลิตต่อหน่วยเพิ่มขึ้น รวมทั้งผลผลิตมีคุณภาพได้มาตรฐานภายใต้การบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน (กรมการข้าว สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว, 2562a: 103) โดยสามารถแบ่งได้เป็น 4 ด้านดังนี้ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ศูนย์ประเมินผล, 2561)

ด้านที่หนึ่ง ด้านการลดต้นทุนการผลิต มีการส่งเสริมให้เปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตเพื่อให้เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวสามารถลดต้นทุนการผลิตได้ดังนี้

- การใช้เครื่องโรยข้าววงแหวนแทนการหว่านแบบน้ำตม
- การส่งตัวอย่างดินไปวิเคราะห์
- ใส่ปุ๋ยตามค่าวิเคราะห์ดิน
- ใช้ปุ๋ยอินทรีย์/ชีวภาพ
- ผลิตปุ๋ยใช้เอง
- หมักปุ๋ยชีวภาพใช้เอง
- ใช้สารชีวภัณฑ์ในการป้องกันศัตรูพืช
- ผลิตสารชีวภัณฑ์ใช้เอง
- ใช้สารเคมีตามคำแนะนำ
- ใช้บริการเครื่องจักรกลเกษตรชุมชน

ด้านที่สอง ด้านการเพิ่มผลผลิต/คุณภาพผลผลิต เพื่อให้เกษตรกรสามารถเพิ่มคุณภาพของผลิตและเพิ่มผลผลิตได้นั้น มีการส่งเสริมจากภาครัฐให้เกษตรกรปฏิบัติดังนี้

- การปรับปรุงบำรุงดิน (ปุ๋ยพืชสด สาร พด. ฯลฯ)
- ไถกลบตอซัง
- ใช้พันธุ์ดี
- ใช้พันธุ์ตามคำแนะนำ
- ใช้รูปแบบเพาะปลูกที่ดีขึ้นกว่าเดิม
- เกษตรดีที่เหมาะสม (GAP)
- เกษตรอินทรีย์

ด้านที่สาม ด้านการตลาด เกษตรกรได้รับการถ่ายทอดความรู้ในการวางแผนการผลิตให้สอดคล้องกับตลาด และรวมกลุ่มกันขายผลผลิตเพื่อมีอำนาจต่อรอง แปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่าผลผลิต รวมทั้งรัฐยังเข้ามาสนับสนุนให้เกษตรกรมีการทำข้อตกลงซื้อขายผลผลิตร่วมกันระหว่างผู้ผลิตและผู้ประกอบการ

ด้านที่สี่ ด้านการบริหารจัดการ เกษตรกรทุกกลุ่มสินค้าได้รับการถ่ายทอดความรู้ด้านการรวมกลุ่มกันซื้อปัจจัยการผลิต พัฒนากลุ่มเกษตรกรไปสู่วิสาหกิจชุมชนและสหกรณ์การเกษตร รวมทั้งการจัดทำบัญชีต้นทุนอาชีพของเกษตรกร

ซึ่งการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตให้เป็นไปในรูปแบบดังกล่าวนี้พบว่าเกษตรกรสามารถลดต้นทุนการผลิต และเพิ่มปริมาณผลผลิตต่อไร่ได้จริง ยกตัวอย่างเช่น เกษตรกรสมาชิกนาแปลงใหญ่ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีสถิติของต้นทุนการผลิต ผลผลิตที่ได้รับต่อไร่ และราคาผลผลิตที่ได้รับต่อไร่ โดยเปรียบเทียบก่อนเข้าร่วมและหลังเข้าร่วมโครงการได้ดังนี้

ด้าน	ก่อนเข้าร่วมนาแปลงใหญ่	หลังเข้าร่วมต้นนาแปลงใหญ่
ต้นทุนการผลิต (บาท/ไร่)	4,560	3,650
ผลผลิต (กิโลกรัม/ไร่)	700	900
ราคาผลผลิต (บาท/ตัน)	6,300	8,000

ตารางที่ 33 เปรียบเทียบต้นทุนการผลิต ผลผลิต และราคาผลผลิตที่ได้รับก่อนและหลังการเข้าร่วมนาแปลงใหญ่ของเกษตรกรนาแปลงใหญ่พื้นที่ อ.บางปะหัน จ.พระนครศรีอยุธยา³³

(สำนักงานเกษตรอำเภอบางปะหัน, 2561b)

เปรียบเทียบวิธีการผลิตของเกษตรกรก่อนและหลังเข้าร่วมโครงการนาแปลงใหญ่

จากข้างต้นที่อธิบายให้เห็นถึงวิธีการผลิตของชาวนาในช่วงก่อนเข้าร่วมนาแปลงใหญ่และหลังเข้าร่วมนาแปลงใหญ่ ที่รัฐเข้ามาส่งเสริมให้ชาวนาปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการได้

³³ ทั้งนี้ต้นทุนการผลิต ผลผลิต และราคาผลผลิตที่ได้รับขึ้นอยู่กับพันธุ์ข้าวและสภาพพื้นที่ โดยสถิติที่ปรากฏในตารางนั้นเป็นการปลูกข้าวพันธุ์ กข 43

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติเมื่อหลังเข้าร่วมปรากฏว่าเกษตรกรแค่บางส่วนเท่านั้นที่มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิต เพื่อให้สามารถลดต้นทุนและเพิ่มคุณภาพผลผลิตได้ส่วนที่เหลือก็มีทั้งที่เกษตรกรที่เลือกจะไม่ทำตาม หรือทำตามแค่บางส่วนเท่านั้น โดยสามารถสรุปออกมาได้ดังที่ปรากฏในตารางที่ 34 ดังนี้

ด้าน	ก่อนเข้าร่วมนาแปลงใหญ่	หลังเข้าร่วมนาแปลงใหญ่	
		ความคาดหวังของรัฐ	สิ่งที่เกษตรกรปฏิบัติ
ระยะก่อนปลูก/ การเตรียมดิน	<ul style="list-style-type: none"> - ว่าจ้างรถเตรียมดินจากผู้รับจ้างภายนอก - เผาฟางข้าว 	<ul style="list-style-type: none"> - ใช้เครื่องจักรกลทางการเกษตรของแปลงใหญ่ - ไถกลบตอซัง/ใช้สารชีวภัณฑ์ช่วยย่อยสลายตอฟาง 	<p>สามารถแบ่งได้เป็นสามกลุ่มคือ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ปรับเปลี่ยนตามทั้งหมด 2. ปรับเปลี่ยนบางส่วน 3. ไม่ยอมปรับเปลี่ยนเลย
การใช้เมล็ดพันธุ์	<ul style="list-style-type: none"> - ซื้อเมล็ดพันธุ์จากเอกชน - หวานน้ำตม 	<ul style="list-style-type: none"> - มีเมล็ดพันธุ์คุณภาพดีใช้ภายในกลุ่ม - ใช้เครื่องโรยข้าววงอก 	
การใส่ปุ๋ย	<ul style="list-style-type: none"> - ซื้อปุ๋ยเคมีจากเอกชน - ใช้ปุ๋ยเคมี โดยใส่ตามความเคยชิน/แปลงนาข้างเคียง 	<ul style="list-style-type: none"> - มีการเก็บตัวอย่างดินจากแปลงนาและนำไปตรวจวิเคราะห์ธาตุอาหารในเบื้องต้น เพื่อผสมปุ๋ยตามค่าวิเคราะห์ดินใช้เอง - ผลิตน้ำหมักชีวภาพใช้เอง - ใช้ปุ๋ยคอกร่วมกับปุ๋ยเคมี - ปลูกปุ๋ยพืชสด (ถั่วเขียวปอเทือง) 	

ด้าน	ก่อนเข้าร่วมนาแปลงใหญ่	หลังเข้าร่วมนาแปลงใหญ่	
		ความคาดหวังของรัฐ	สิ่งที่เกษตรกรปฏิบัติ
การใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชและวัชพืช	- ซื้อสารเคมีจากเอกชน - ใช้สารเคมีในการกำจัด โดยใช้ตามความเคยชิน/แปลงนาข้างเคียง	- การกำจัดศัตรูพืชแบบผสมผสาน คือใช้สารชีวภัณฑ์ควบคู่กับสารเคมี - ส่งเสริมผลิตสารชีวภัณฑ์เอง เช่น ไตรโคเดอร์มา บิวเวอร์เรีย เมตาไรเซียม ฯลฯ	สามารถแบ่งได้เป็นสามกลุ่มคือ 1. ปรับเปลี่ยนตามทั้งหมด 2. ปรับเปลี่ยนบางส่วน 3. ไม่ยอมปรับเปลี่ยนเลย
การตลาด	- เกยวสด ขายให้กับโรงสี/ท่าข้าว และเก็บไว้กินเอง/เพาะปลูกบางส่วน	- มีการรวมกลุ่มกันขายผ่านการทำ MOU กับภาคเอกชน	
การบริหารจัดการ	- ทำนาแบบทำใครทำมัน	- มีการบริหารจัดการร่วมกันภายใต้แปลงใหญ่	
คุณภาพผลผลิต	- ไม่มีเกษตรกรได้รับรองมาตรฐาน GAP	- เกษตรกรได้รับรองมาตรฐาน GAP	

ตาราง: เปรียบเทียบวิถีการผลิตของเกษตรกรก่อนเข้าร่วมและหลังเข้าร่วมโครงการนาแปลงใหญ่ตาม

แนวคิดของรัฐและสิ่งที่เกษตรกรปฏิบัติจริง

(สำนักงานเกษตรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2563a)

กล่าวโดยสรุปคือ ตามแนวคิดของรัฐนั้นการเข้ามาของโครงการนาแปลงใหญ่ที่มีการจัดตั้งกลุ่มและแนวทางในการบริหารจัดการให้กับเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวตลอดห่วงโซ่อุปทานตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมดินจนถึงขั้นการเก็บเกี่ยวผลผลิต จะส่งผลให้เกษตรกรมีการปรับเปลี่ยนวิถีการผลิตด้วย เพราะก่อนหน้านั้นเกษตรกรต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับผลผลิตข้าวที่ไม่ได้มาตรฐานมากนัก และต้นทุนการผลิตที่สูง ผลผลิตต่อไร่ต่ำ แต่เมื่อหลังจากการรวมกลุ่มกัน รัฐมีความคาดหวังว่าเกษตรกรจะมีการเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตตามแนวทางที่รัฐวางไว้ ซึ่งจะทำให้เกษตรกรสามารถลดต้นทุนการผลิตได้ มีตลาดรองรับที่แน่นอน ผลผลิตได้คุณภาพและมี GAP รองรับ อย่างไรก็ตามเมื่อนำแนวคิดดังกล่าวไปปฏิบัติในพื้นที่รัฐต้องเผชิญกับอุปสรรคบางประการ กล่าวคือเกษตรกรบางส่วนเท่านั้นที่มีการปรับเปลี่ยนวิถีการผลิต แต่ส่วนที่เหลือก็ยังเลือกที่จะคงวิถีการผลิตแบบเดิมเอา โดยในส่วนนี้จะ

อธิบายในเพิ่มเติมอีกครั้งในส่วนของปัญหาของการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมในรูปแบบพหุภาคีโดยรัฐ

5.2.1.4 การเข้าไปควบคุมผู้นำกลุ่มของเกษตรกรโดยรัฐ

ผู้จัดการแปลงใหญ่ในฐานะผู้นำกลุ่มเกษตรกรแปลงใหญ่นั้นต้องเป็นบุคคลที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นแปลงส่งเสริมระบบการเกษตรแบบแปลงใหญ่ และสามารถปฏิบัติงานเชิงบูรณาการกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และมีความสามารถในการบริหารจัดการพื้นที่และสินค้าเกษตรตลอดห่วงโซ่อุปทาน

โดยในระยะแรกผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการแปลงคือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ เช่น เกษตรอำเภอ ที่รับผิดชอบแปลงใหญ่ในพื้นที่เหล่านั้น แต่เมื่อมีการพัฒนาต่อเนื่องจนแปลงสามารถทำงานเป็นระบบได้แล้ว ก็จะมีการเปลี่ยนแปลงให้เกษตรกรเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้จัดการแปลงได้เอง เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งในปัจจุบันแปลงที่ดำเนินการครบ 3 ปีแล้ว ในช่วงปี พ.ศ. 2561 ได้มีการเปลี่ยนผ่านผู้นำกลุ่มจากเจ้าหน้าที่รัฐมาเป็นเกษตรกรหรือผู้นำในชุมชนซึ่งอยู่อาศัยในพื้นที่แปลงใหญ่ อย่างไรก็ตามการทำงานนั้นก็ยังต้องเป็นการทำงานที่ประสานกับทางภาครัฐเช่น OT ซึ่งเป็นหน่วยงานของภาครัฐที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนในระดับพื้นที่อยู่ดี

หรือในกรณีที่พื้นที่ได้มีการเสนอให้เกษตรกร เช่น ผู้จัดการสหกรณ์เป็นผู้จัดการแปลงใหญ่ในระยะแรกก็จะต้องมีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่เป็น “พี่เลี้ยง” อย่างใกล้ชิด เนื่องจากจะต้องจัดทำข้อมูลแผนที่รายแปลง ข้อมูลพื้นฐานของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ การรายงานผลการปฏิบัติงาน รวมถึงการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของโครงการนาแปลงใหญ่ (พีรพงศ์ ลายพัฒน์, 2558: 33) ซึ่งสอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ในประเด็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงผู้จัดการแปลง ดังนี้

“จริง ๆ การเปลี่ยนผู้จัดการแปลงจากเกษตรอำเภอมาเป็นเกษตรกรเป็นนโยบายที่มีมานานแล้ว จริง ๆ ในใจผู้จัดการแปลงควรจะเป็นเกษตรกรตั้งแต่แรกแล้ว เพียงแต่ว่าในปีแรกเกษตรกรจะต้องประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เกษตรกรจะทำอะไรแบบนี้ไม่ได้ ก็เลยต้องใช้เจ้าหน้าที่มาทำงานก่อน และเราพยายามที่จะ...เหมือนเอามาสอนว่าจะต้องทำอย่างไรในการเป็นผู้จัดการแปลง มันก็จะมีกรอบม เพื่อให้เขาเป็นผู้จัดการแปลงของกลุ่มนั้นให้ได้ ประสานงานเป็น ดูเรื่องการตลาดเป็น อะไรต่าง ๆ นานา คือให้เขาเข้าใจว่าผู้จัดการแปลงก็คือผู้จัดการของบริษัทบริษัทหนึ่ง ให้เขาเข้าใจแบบนี้ให้ได้ ก็ให้เกษตรกรมาทำ แต่ในบางที่ก็ยังอาศัยเจ้าหน้าที่อยู่ คือมีตัวผู้จัดการแต่เจ้าหน้าที่ก็ยังต้องเข้าไปแบบไปเป็นพี่เลี้ยงอยู่ กลาย ๆ จนครบ 3 ปี แต่บางกลุ่มคือถ้าเก่งแล้วคือจบไปเลย ทีมผู้จัดการแปลงเขาอาจจะเป็น

เด็กรุ่นใหม่หน่อย เป็นลูกหลานของกลุ่ม...เขาจะมาเป็นผู้จัดการแปลง อันนี้ก็จะมียะยะ” (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับส่วนกลาง 1, สัมภาษณ์, 2563, 11 กุมภาพันธ์)

จากข้างต้นจะเห็นว่า บุคคลที่จะมาเป็นผู้จัดการแปลงได้นั้นต้องได้รับการฝึกอบรมจากภาครัฐด้วย ทั้งนี้มีจุดประสงค์คือเพื่อเพิ่มศักยภาพผู้จัดการแปลงเพื่อให้ก้าวไปเป็นผู้จัดการแปลงแบบมืออาชีพ โดยการจัดฝึกอบรม ถ่ายทอดเทคโนโลยี จัดเวทีให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากประสบการณ์การทำงานเป็นกระบวนการเรียนรู้จากการปฏิบัติงานจริงให้กับผู้จัดการแปลง ภายใต้หลัก “MRCF” (Mapping, Remote sensing, Community participation, Specific Field Service) หรือระบบส่งเสริมอื่น ๆ โดยภาครัฐที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมอบรมคือกรมส่งเสริมการเกษตร โดยการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานที่ส่งผู้จัดการเข้ารับการฝึกอบรม (พีรพงศ์ ลายพัฒน์, 2558: 34)

นอกจากการฝึกอบรมภายใต้หลัก MRCF แล้วนั้น ในปี พ.ศ. 2562 ทางภาครัฐยังมีการจัดให้ผู้จัดการแปลงและทีมที่เพิ่งจัดตั้งแปลงใหม่เข้าอบรมองค์ความรู้และวิธีการถ่ายทอดความรู้ด้านเทคโนโลยีการผลิตข้าวให้มีคุณภาพโดยแบ่งออกเป็น 6 หลักสูตร ได้แก่ (กรมการข้าว สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว, 2561: 100–101)

1. หลักสูตร การเลือกใช้พันธุ์และผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดี

เนื้อหาหลักสูตร ประกอบด้วย สรีรวิทยาของข้าว พันธุ์และลักษณะประจำพันธุ์ พันธุ์ข้าวที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ระบบการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวของกรมการข้าว การจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ และความรู้เกี่ยวกับ พ.ร.บ. คุ่มครองพันธุ์พืช และการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดีไว้ใช้ในชุมชน

2. หลักสูตร การใช้และการบำรุงรักษาเครื่องจักรกลทางการเกษตร

เนื้อหาหลักสูตร ประกอบด้วย องค์ความรู้เรื่องเครื่องจักรกลทางการเกษตรในกระบวนการผลิตข้าว การเตรียมการก่อนการใช้งานเครื่องจักรกลการเกษตร การใช้งานเครื่องจักรกลการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ การบำรุงรักษาและการซ่อมแซมเครื่องจักรกลการเกษตร การบริหารจัดการเครื่องจักรกลทางการเกษตร (ในกลุ่ม)

3. หลักสูตร การจัดการดินและการใช้ปุ๋ยในนาข้าว

เนื้อหาหลักสูตร ประกอบด้วย องค์ความรู้เรื่องดินและการเก็บตัวอย่างดินเพื่อการตรวจวิเคราะห์ การใช้ปุ๋ยตามค่าวิเคราะห์ดินอย่างถูกต้อง การผสมปุ๋ยใช้เองและการจัดหาปุ๋ยจากแหล่งที่เชื่อถือได้ การพิจารณาระดับความเหมาะสมของพื้นที่ต่อการปลูกข้าว โดยใช้ Agri-Map การจัดการดินก่อนและหลังการปลูกข้าว

4. หลักสูตร การบริหารจัดการศัตรูข้าว

เนื้อหาหลักสูตร ประกอบด้วย องค์ความรู้เรื่องศัตรูข้าวและศัตรูธรรมชาติและการจำแนกชนิด หลักการบริหารจัดการศัตรูข้าวแบบผสมผสาน (IPM) ความรู้เรื่องการใช้สารเคมีในการกำจัดศัตรูข้าวที่ปลอดภัย (Save Used) องค์ความรู้เรื่องโรคและแมลงและการประเมินสถานการณ์การระบาดของศัตรูข้าว การจัดการศัตรูข้าวในนาอินทรีย์

5. หลักสูตร การตรวจรับรอง GAP ข้าว

เนื้อหาหลักสูตร ประกอบด้วย ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับมาตรฐาน GAP มาตรฐานสินค้าเกษตร การปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (GAP) ระบบควบคุมภายในแบบกลุ่ม และการตรวจประเมินแปลงเบื้องต้น

6. หลักสูตร Young Smart Farmer ด้านข้าว

เนื้อหาหลักสูตร ประกอบด้วย การวางแผนการผลิตข้าวครบวงจร (ระบบการทำนาแปลงใหญ่) เทคโนโลยีการผลิตข้าวให้มีคุณภาพ การสร้างแรงจูงใจสู่ความสำเร็จ การวางแผนการตลาดข้าวในชุมชน (Business Model Canvas) ช่องทางการตลาด IT ออนไลน์ การแปรรูปและการเพิ่มมูลค่าสินค้าด้านข้าว และการเชื่อมโยงเครือข่ายชาวนารุ่นใหม่

กล่าวโดยสรุปคือ จากข้างต้นจะเห็นว่าผู้จัดการแปลงใหญ่ ในฐานะผู้นำสำคัญของการรวมกลุ่มแปลงใหญ่ของเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในชนบทนั้น รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องในแง่ที่ว่าในมีการส่งเจ้าหน้าที่รัฐไปเป็นผู้นำหรือไปเป็นที่เลี้ยงให้กับกลุ่มให้กับเกษตรกรในระยะแรก เนื่องจากโครงการดังกล่าวเป็นโครงการใหม่ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่จากภาครัฐเป็นคนบริหารจัดการแปลงให้สามารถดำเนินไปได้ จากนั้นเมื่อแปลงดำเนินการครบ 3 ปี จะมีการเปลี่ยนผ่านให้เกษตรกรเข้าไปดูแลแทน แต่เกษตรกรที่จะเข้ามาดูแลได้ก็ต้องผ่านการอบรมและได้รับองค์ความรู้ตามที่รัฐกำหนด ซึ่งปรากฏอยู่ในหลักสูตรการอบรม และแนวคิด MRCF ตามที่อธิบายไปข้างต้น

5.2.1.5 รัฐนำเอกชนเข้าไปช่วยดำเนินนโยบายด้านการทำการตลาดให้กับเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าว

การเกิดขึ้นของนาแปลงใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่มุมมองของการทำการตลาด คือนัยยะของการที่ทางภาครัฐได้เปิดช่องทางอย่างเป็นทางการให้ภาคเอกชนได้เข้าไปช่วยดำเนินนโยบายให้กับเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในชนบทในการทำการตลาด โดยในขั้นตอนของการวางแผนการตลาดนั้น เริ่มจากการที่ผู้จัดการแปลงร่วมจัดประชุมกับภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชนและสถาบันเกษตรกร เพื่อระดมความเห็นด้านการตลาดของสินค้าที่ทำการผลิต ในการพิจารณาต้องมีการสำรวจทิศทางและข้อมูลเรื่องความต้องการของตลาด เพื่อนำไปสู่การติดต่อประสานงานสร้างเครือข่ายการตลาดกับ

เอกชน เช่น สถาบันเกษตรกร องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ผู้ประกอบการภาคเกษตร ผู้ประกอบการภาคเอกชน อาทิ โรงสี โรงงาน ผู้ส่งออก (พีรพงศ์ ลายพัฒน์, 2558: 36–37) รวมทั้งมีการทำข้อตกลงซื้อขายผลผลิต (MOU) การจับคู่ทางธุรกิจ (Business matching) การทำเกษตรแบบพันธสัญญา (Contract Farming) ต่าง ๆ กับภาคเอกชนดังกล่าวด้วย ซึ่งในส่วนของนาแปลงใหญ่นั้นในช่วงแรกภาครัฐที่ดูแลเรื่องการทำการตลาดโดยตรงคือกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ที่เข้ามาช่วยดูแลในส่วนนี้ในช่วงหลัง

นอกจากนี้อีกหนึ่งช่องทางที่ชี้ให้เห็นว่าภาครัฐมีการสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยดำเนินนโยบายร่วมกับภาครัฐ คือการเปิดช่องให้กลุ่มทุนใหญ่บางกลุ่ม³⁴ที่ทำงานเกี่ยวข้องเกี่ยวกับด้านการเกษตรมาเป็นคณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (Public-Private Steering Committee) (นราภรณ์ เขยชุม, 2562: 20) เพื่อทำงานร่วมกับรัฐในการขับเคลื่อนโครงการเกษตรแปลงใหญ่ภายใต้กรอบแนวคิดประชารัฐที่ต้องการให้มีการบูรณาการกันทุกภาคส่วนระหว่างรัฐกับเอกชนและสาธารณะ โดยมีมุ่งเป้าไปที่ประชาชนในชนบท คือเกิดการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับฐานราก (ประจักษ์ ก้องกีรติ และวีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, 2561: 24)

ซึ่งลักษณะของความร่วมมือนั้นจะเป็นในลักษณะที่ว่าในตอนแรกนั้น ภาครัฐเป็นฝ่ายที่ติดต่อเจรจาให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยในการทำการตลาดให้กับกลุ่มแปลงใหญ่ของเกษตรกร แต่เมื่อเกิดการบริหารจัดการที่ลงตัวแล้ว ภาครัฐก็จะทำหน้าที่เป็นเพียงฝ่ายสนับสนุนและอำนวยความสะดวกตามภารกิจพื้นฐานของแต่ละหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ผ่านการสนับสนุนด้านองค์ความรู้ โครงสร้างพื้นฐาน และปัจจัยการผลิตด้านการเกษตร การรับรองมาตรฐานการผลิต GAP และสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ ส่วนภาคเอกชนจะมีบทบาทในด้านด้านการทำการตลาด เช่น การรับซื้อผลผลิตผ่านการทำเงื่อนไขข้อตกลง การสนับสนุนเทคโนโลยีสมัยใหม่ และองค์ความรู้ในด้านการบริหารจัดการ เป็นต้น (นราภรณ์ เขยชุม, 2562: 20–21)

ยกตัวอย่างเช่น ในระดับพื้นที่ในส่วนของพาณิชย์จังหวัดหรือสหกรณ์ก็จะเข้าไปช่วยเจรจาให้ซึ่งถ้าเอกชนกับทางกลุ่มเกษตรกรนาแปลงใหญ่สามารถตกลงกันได้แล้ว ก็จะไปจับคู่ในการซื้อขายผลผลิตกันเอง และไปทำสัญญากันเองว่าขายข้าวราคานี้ได้ราคาที่เหมาะสม ซึ่งในทางภาครัฐนั้นไม่ได้มีเงื่อนไขว่าภาคเอกชน เช่น โรงสี/ท่าข้าว ต้องมีเงื่อนไขอย่างไรบ้างถึงจะเข้าร่วมนาแปลงใหญ่ได้ ขอเพียงแค่โรงสีเหล่านั้นมีความต้องการว่าจะเข้าร่วมโครงการโดยต้องการจะซื้อข้าวจากแปลงใหญ่เพียงเท่านั้น

³⁴ รายละเอียดของกลุ่มทุนที่เข้าร่วมนั้นผู้วิจัยเคยอธิบายไว้ในรายละเอียดในบทที่สี่แล้ว

“ส่วนใหญ่จะเป็นภาครัฐจะเป็นคนประสานให้ นอกจากเสียว่าจะเป็นโปรเจกพิเศษ เช่น ซีพีที่ไปตีลในพื้นที่เพื่อซื้อข้าวเฉพาะเลย ณ จุดนี้ถ้าปลูกข้าวพันธุ์เฉพาะ เช่น กข 43 ถ้าเขาอยากได้ข้าว เขาก็จะไปตีลกับเจ้าหน้าที่เลยว่าเขาอยากได้ข้าวพันธุ์ กข 43 เขาก็จะลงไปเลย และเจ้าหน้าที่ก็จะพาเขาไปตีล ซึ่งตอนนี้ส่วนใหญ่บางที่เขาก็แทบจะตีลตรงกันแล้ว ก็จะได้รับซื้อในราคาที่สูงขึ้น แต่ว่าคุณภาพได้ เขาก็จะมีเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจ และจะมีเจ้าหน้าที่ของกรมเข้าไปดูด้วย ว่าข้าวได้คุณภาพตามมาตรฐานที่เขาต้องการเอามาซื้อขายหรือเปล่า ก็จะมีหลาย ๆ พื้นที่ที่ซีพีเข้าไป หรือทางอีสานข้าวหอมมะลิก็จะมีไปลงเหมือนกันที่เป็นนาแปลงใหญ่ แต่ว่าเขาเป็นนาแปลงใหญ่ ที่อาจจะมิดั้งแต่ปี 2559 –2560 ก็คือพวกนี้ผลิตแบบล็อตใหญ่ ๆ เป็นแปลงใหญ่รวมกันหลาย ๆ แปลง เป็น อันนี้ก็คือลงไปเลย คือจะเป็นบริษัทเอกชนที่เข้าไปตีล เพราะตอนนี้เขาแทบจะเข้าไปตีลกันเองอยู่แล้ว เพราะเหมือนตอนแรก ๆ เราไปช่วยเขา แต่พอมาตอนหลังพอเกษตรกรกับบริษัทเข้าใจกันว่าจะทำเงื่อนไขแบบนี้ ๆ เขาก็จะตีลไปด้วยกันได้เลย” (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับส่วนกลาง 1, สัมภาษณ์, 2563, 11 กุมภาพันธ์)

เพราะฉะนั้นจากข้างต้นจะเห็นว่าภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ รัฐบาลมีการสนับสนุนให้ภาคเอกชนและกลุ่มทุน เข้ามาร่วมดำเนินนโยบายกับรัฐอย่างเป็นทางการ และเปิดช่องทางให้กลุ่มทุนเหล่านั้นสามารถก้าวเข้ามาทำหน้าที่เป็นเสมือนพี่เลี้ยง (ประจักษ์ ก้องกีรติ และวีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, 2561: 34) เพื่อกำหนดทิศทางในการทำการตลาดเพื่อผลิตสินค้าทางการเกษตรให้กับเกษตรกรในชนบทได้

5.2.1.6 ข้อสังเกต: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทใต้โครงการนาแปลงใหญ่

จากการอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ตามข้างต้นสามารถอธิบายสรุปได้ออกเป็นสามด้าน ดังนี้ (1) การรวมกลุ่ม (2) การบริหารจัดการ (3) การทำการตลาด กล่าวคือ

ด้าน	ลักษณะของความสัมพันธ์ รัฐ-สังคมชนบท	รายละเอียด
การรวมกลุ่ม	รัฐเข้าไปรวมและจัดตั้งกลุ่มให้กับเกษตรกรในชนบท	- กำหนดเงื่อนไขและมีเป้าหมายในการรวมกลุ่มที่ชัดเจน
การบริหารจัดการ	รัฐเข้าไปจัดโครงสร้างและแนวทางการบริหารจัดการให้กับเกษตรกร	- การจัดทำคู่มือแปลงใหญ่ - ลักษณะการบริหารองค์กรแบบขั้นตามลำดับชั้น (Hierarchical structure)
	รัฐเข้าไปควบคุมผู้นำกลุ่ม	- ผู้จัดการแปลงที่มาจากภาครัฐในระยะแรก - การเป็นพี่เลี้ยงให้กับเกษตรกรที่เป็นผู้จัดการแปลงโดยเจ้าหน้าที่รัฐ - เกษตรกรที่เป็นผู้จัดการแปลงต้องผ่านการอบรมหลักสูตรที่ออกแบบโดยรัฐ
	การเข้าไปสนับสนุนให้เกษตรกรมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตของเกษตรกรโดยรัฐ	- เพื่อให้เกษตรกรสามารถลดต้นทุน ผลิตสินค้าได้มาตรฐาน ได้ผลผลิตต่อไร่มากขึ้นและมีตลาดรองรับที่แน่นอน - เช่น การใช้เครื่องโรยข้าววงอก การใช้สารชีวภัณฑ์ การใช้พันธุ์ดี ฯลฯ ที่ได้รับการสนับสนุนจากทางภาครัฐทั้งในด้านของตัวผลิตภัณฑ์และองค์ความรู้ในการนำไปใช้
การทำตลาด	รัฐนำเอกชนเข้าไปช่วยดำเนินนโยบายด้านการทำตลาดให้กับเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในชนบท	- ผ่านการจัดตั้ง Public-Private Steering committee ตามแนวคิดประชารัฐ - การทำ MOU/Contract Farming/Business Matching ระหว่างเอกชนกับเกษตรกร โดยมีรัฐเป็นฝ่ายประสานงาน - เกิดการรวมกลุ่มกันซื้อปัจจัยการผลิต/รวมกลุ่มการผลิต/รวมกลุ่มจำหน่ายผลผลิต

ตารางที่ 34 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่

จากตารางข้างต้นจะเห็นว่าภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ ในแง่มุมของความสัมพันธระหว่างรัฐกับสังคมชนบท คือรัฐมีการใช้นโยบายสาธารณะ (public policy) ในฐานะเครื่องมือในการเข้าไปแทรกแซงสังคมชนบทให้ดำเนินไปในทิศทางตามที่รัฐกำหนด ส่งผลให้ประชากรที่อยู่อาศัยในชนบท

ของไทยจำนวนมากถูกดึงเข้าไปอยู่ภายใต้กำกับของรัฐ ที่มีการดึงกลุ่มทุนเข้ามาช่วยในการดำเนินนโยบายผ่านแนวคิดของการดำเนินนโยบายด้านการเกษตรแบบประชารัฐ ซึ่งลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องกับแนวคิดทางวิชาการเรื่องการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ (state) กับสังคม (society) แบบพหุภาคีนิยม (corporatism) ประเภทพหุภาคีนิยมโดยรัฐ (state corporatism) ที่มีแนวคิดหลักคือ อำนาจในการตัดสินใจต่าง ๆ จะอยู่ภายใต้รัฐเป็นหลัก เน้นการทำงานประสานระหว่างกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มผลประโยชน์ภายในสังคมบางกลุ่ม ภายใต้หลักการคิดการประสานงาน (harmony) ระหว่างกลุ่มดังกล่าวกับรัฐเพื่อให้สามารถบรรลุภารกิจของชาติ (national plan) ที่รัฐเหล่านั้นวางไว้ได้ และลักษณะของการดำเนินนโยบายและการควบคุมของรัฐต่อสังคมจะเป็นแบบบนลงล่าง (top-down control) (Unger & Chan, 1995: 31) อย่างไรก็ตามในกรณีของประเทศไทยนั้น จากการลงเก็บข้อมูลในพื้นที่ทำให้ผู้วิจัยมีข้อค้นพบว่าแม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสังคมชนบทจะมีข้อคล้ายคลึงกับการทำงานของคำอธิบายเรื่องพหุภาคีนิยม (corporatism) ประเภทพหุภาคีนิยมโดยรัฐ (state corporatism) ที่รัฐมีการเข้ามาควบคุมการจัดตั้งองค์กรในสังคม ซึ่งในกรณีนี้คือเกษตรกรในชนบท มีการใช้อำนาจผ่านการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง (top-down) และเน้นประเด็นเรื่องการประสานงานของทุกภาคส่วนในสังคม แต่ในกรณีของประเทศไทยนั้นกลับพบว่าการเข้ามาครอบงำชนบทที่รัฐนั้น เป็นการกระทำที่ยังไม่สมบูรณ์และต้องเผชิญกับปัญหาบางประการ แม้ว่าการออกนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติจะอยู่ภายใต้บริบทการเมืองที่รัฐมีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจต่าง ๆ ก็ตาม ซึ่งรายละเอียดดังกล่าวนี้จะอธิบายในส่วนถัดไป

5.2.2 ปัญหาในการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทในรูปแบบพหุภาคีโดยรัฐ

ผลลัพธ์ของการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ ในแง่มุมมองของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทนั้น สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในรูปแบบของพหุภาคีนิยมโดยรัฐ อย่างไรก็ตามภายใต้ความสัมพันธ์ดังกล่าว รัฐต้องเผชิญกับปัญหาบางประการภายใต้ความสัมพันธ์ดังกล่าว โดยสามารถแยกการอธิบายได้ออกเป็นสองภาคส่วนคือ (1) ภาคส่วนรัฐ (2) ภาคส่วนชนบท ดังนี้

5.2.2.1 ภาคส่วนรัฐ

ประการที่หนึ่ง ปัญหาของการดำเนินโครงการด้วยความรวดเร็ว กล่าวคือ จากที่เคยอธิบายมาในบทที่สี่ว่าภายใต้ระบอบการเมืองแบบอำนาจนิยม (authoritarianism) นั้นความรวดเร็วและผลลัพธ์ที่ชัดเจนนั้นคือหัวใจหลักสำคัญในการที่จะทำให้ระบอบการเมืองดังกล่าวสามารถดำรงอยู่ได้ ซึ่งโครงการนาแปลงใหญ่นี้ก็ถือเป็นโครงการหนึ่งที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทการเมืองดังกล่าวด้วย

เช่นกัน จึงทำให้โครงการมีลักษณะของการดำเนินนโยบายในลักษณะดังกล่าว อย่างไรก็ตามก็ตีจากการวิเคราะห์จุดอ่อนและจุดแข็งของโครงการดังกล่าวโดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พบว่าการที่โครงการแปลงใหญ่เป็นโครงการที่คิดแล้วทำทันทีนั้นได้กลายมาเป็นจุดอ่อนของโครงการ กล่าวคือโครงการเกษตรแปลงใหญ่เกิดแนวคิดขึ้นในช่วงปลายปี พ.ศ. 2557 และเริ่มกำหนดแนวทางการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2558 ทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพและความไม่ชัดเจนของการขับเคลื่อน ดังนั้นเมื่อนำนโยบายมาปฏิบัติจริงนั้นแม้ว่าทางภาคส่วนการเมืองนั้นจะเน้นการคิดและทำทันที แต่ภาคส่วนราชการซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐที่นำนโยบายไปปฏิบัติเมื่อต้องเผชิญกับสภาวะดังกล่าว จึงส่งผลให้การดำเนินงานในพื้นที่จริงมีความล่าช้าไปกว่าแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ที่ถูกวางเอาไว้

ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดขอบเขตพื้นที่ (Mapping รายแปลง) การเตรียมข้อมูลพื้นฐานและภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนเกษตรกร ซึ่งตามแผนแล้วนั้นต้องแล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายน ถึงกรกฎาคม พ.ศ. 2558 แต่การดำเนินการในกิจกรรมดังกล่าวมีรายละเอียดในการดำเนินการค่อนข้างมาก โดยมีขั้นตอนเริ่มจากการคัดเลือกพื้นที่ การกำหนดขอบเขตพื้นที่ การทำแบบสอบถามในการสำรวจข้อมูลภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนเกษตรกร อบรมวิทยากรต้นแบบในการจัดเก็บข้อมูล และกระจายการอบรมชี้แจงไปยังผู้จัดการแปลงทั้งหมดทั่วประเทศ ซึ่งผ่านมาแล้วจนถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2558 ตามแผนปฏิบัติการขั้นตอนดังกล่าวต้องแล้วเสร็จ แต่กลายเป็นว่าความก้าวหน้าของการดำเนินงานในส่วนของการกำหนดขอบเขตพื้นที่ (Mapping รายแปลง) ส่วนใหญ่ยังไม่สมบูรณ์ การอบรมวิทยากรต้นแบบนั้นก็ไปเสร็จสิ้นในช่วงปลายเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2558 จึงจะสามารถส่งเจ้าหน้าที่ลงไปสำรวจเก็บข้อมูลได้ต่อไป ทั้งนี้เมื่อกิจกรรมใด ๆ ในแผนปฏิบัติการ (Action Plan) มีความล่าช้า กิจกรรมอื่น ๆ ก็จะได้รับผลกระทบตามไปด้วย เนื่องจากทุกกิจกรรมมีความเชื่อมโยงกัน (พีรพงศ์ ลายพัฒน, 2558: 82) ดังแผนปฏิบัติการที่ปรากฏด้านล่างดังนี้

กิจกรรมและขั้นตอนการดำเนินงานเกษตรแปลงใหญ่

กิจกรรม	ปีงบประมาณ 2558						ปีงบประมาณ 2559						หน่วยงาน รับผิดชอบ
	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	.ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	
1. การคัดเลือกพื้นที่เป้าหมายชนิดสินค้า และผู้จัดการแปลง	←	→											คณะอนุกรรมการ พัฒนาการเกษตร และสหกรณ์จังหวัด
2. การกำหนดขอบเขตพื้นที่ (Mapping รายแปลง) และการจัดเตรียมข้อมูลพื้นฐานของเกษตรกรและสำรวจภาวะเศรษฐกิจตั้งครัวเรือนและแรงงานเกษตรกร			↔										- ผู้จัดการรายแปลง - ส.ค.ท. เป็นที่ปรึกษา
3. วางแผนการผลิต			↔										- ผู้จัดการแปลง - เกษตรกรในพื้นที่
4. การถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีให้แก่เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ			↔	↔									- ผู้จัดการแปลง - ก.ส.ก., พ.ค., ก.ว. และ ค.ส.
5. การวางแผนการตลาด			↔	↔									- ผู้จัดการแปลง - ก.ส.ก.
6. การติดตามและรายงานผลการปฏิบัติงาน			←	→	→	→	→	→	→	→	→	→	- ผู้จัดการแปลง - กษ. จังหวัด
7. การประเมินผล - ระดับพื้นที่ - ภาพรวม			↔	↔		↔	↔						- กษ. จังหวัด - ส.ค.ก.

ตารางที่ 35 แผนปฏิบัติการ (Action Plan) กิจกรรมและขั้นตอนการดำเนินงานเกษตรแปลงใหญ่
ในช่วงเริ่มต้นดำเนินโครงการ
(พีรพงศ์ ลายพัฒน์, 2558: 83)

ประการที่สอง การตั้งเป้าหมายในการดำเนินงานที่สูงเกินไป เช่นเดียวกันกับในประการที่หนึ่งที่การกำหนดนโยบายภายใต้บริบทการเมืองแบบอำนาจนิยม (authoritarianism) นั้นนอกจาก

จะเน้นความรวดเร็วในการดำเนินงานแล้วนั้น การมีผลลัพธ์ของผลงานที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมนั้นคือสิ่งสำคัญที่จะทำให้ระบอบดังกล่าวสามารถดำรงอยู่ได้ อย่างไรก็ตามการที่เน้นผลลัพธ์ที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมนั้น ภายใต้ที่ต้องดำเนินการแบบรวดเร็วฉับไว ในทางหนึ่งถือเป็นเรื่องที่ดีที่ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรจะได้รับการแก้ไขอย่างทันท่วงที แต่ในอีกทางหนึ่งการตั้งเป้าหมายในการดำเนินงานที่สูงเกินไปได้ส่งผลให้เกิดปัญหาขึ้นได้เมื่อนานโยบายมาปฏิบัติ กล่าวคือการดำเนินโครงการเกษตรแปลงใหญ่ในช่วงแรกนั้นมีการตั้งพื้นที่เป้าหมายทั้งประเทศ 76 จังหวัด แปลงเป้าหมาย 263 แปลง เงื่อนไขในการรวมกลุ่มคือต้องมีแปลงละ 1,000 – 5,000 ไร่ ภายใต้แนวคิดที่ว่าทางภาครัฐต้องการให้มีการทำงานเชิงบูรณาการของทุกหน่วยงานในทุกแปลง ซึ่งหมายความว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องกระจายกำลังเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการทุกแปลง ส่งผลให้มีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในการปฏิบัติตามภารกิจและติดตามผล ซึ่งจะส่งผลต่อเนื่องให้ผู้จัดการแปลงที่ทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงขาดทีมบุคลากรของแต่ละหน่วยงานสนับสนุน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการตั้งเป้าหมายในการดำเนินงานที่สูงเกินไปส่งผลให้การบูรณาการของหน่วยงานในพื้นที่ยังไม่สอดคล้องเหมาะสมกันทั้งด้านกิจกรรมและงบประมาณ บางหน่วยงานไม่มีงบประมาณสนับสนุน รวมทั้งพื้นที่โครงการมีมากเกินไปกำลังเจ้าหน้าที่ ส่งผลให้เกิดปัญหาเรื่องการบริหารจัดการตามมา ดังนั้นในปี พ.ศ. 2560 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในการรวมกลุ่มเพื่อทำแปลงใหญ่ (ข้าว) ใหม่ ดังนี้

เงื่อนไขในการรวมกลุ่มแปลงใหญ่	จำนวนเกษตรกร	จำนวนไร่
เงื่อนไขเดิม (ช่วงปี พ.ศ. 2559)	พื้นที่ไม่น้อยกว่า 1,000 ไร่	และเกษตรกรไม่น้อยกว่า 50 ราย
เงื่อนไขใหม่ (2560-ปัจจุบัน)	พื้นที่ไม่น้อยกว่า 300 ไร่	และเกษตรกรไม่น้อยกว่า 30 ราย

ตารางที่ 36 เปรียบเทียบเงื่อนไขการรวมกลุ่มด้านพื้นที่และจำนวนเกษตรกรของโครงการนาแปลงใหญ่ระหว่างเงื่อนไขเดิมกับเงื่อนไขใหม่

(สมชาย ชาญณรงค์กุล, 2560: 21)

โดยปัญหาที่เกิดขึ้นในการที่ตั้งเป้าหมายในการดำเนินงานที่สูงเกินไป เช่น การตั้งเงื่อนไขในการรวมกลุ่มในจำนวนที่สูง และการดำเนินการแบบบูรณาการของหน่วยงานหลาย ๆ หน่วยงานนั้น

เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ได้ชี้แจงให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นดังนี้

“เกิดการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเพราะเป็นเรื่องการบริหารจัดการที่ได้ง่ายขึ้น เพราะว่า 1,000 ไร่ หาในหมู่บ้าน หมู่บ้านนั้นบางที่มีพื้นที่ไม่ถึง มีเกษตรกรเข้าร่วมไม่ถึง มันเป็นปัญหาที่เกษตรกรต้องมาจากหลายหมู่บ้าน พื้นที่กระจกระบาย เพราะแปลงใหญ่ในที่นี้คือเขาอยากจะให้อยู่บริเวณใกล้ชิดใกล้เคียงกัน เพื่อจัดการในการดูแลรักษาและการบริหารจัดการ และสำหรับเกษตรกรที่อยู่ และถ้ามากเหมือนรุ่นแรก การบริหารจัดการคนมันค่อนข้างจะลำบากกว่า เพราะพื้นที่มันเยอะกว่าจะหาได้ไม่ใช่เรื่องง่าย ไม่ใช่เรื่องง่าย คนไม่ได้ทำไม่รู้ หรือว่ามันเป็นเรื่องยากขนาดไหน การรวมคน การรวมพื้นที่...ตัวเลขนี้ทางส่วนกลางเขากำหนดมาเลยว่าต้องพื้นที่ไม่ต่ำกว่าพื้นที่ไร้อื่น เกษตรกรตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป ซึ่งอันนี้มันเป็นปัญหา...เขาระบุมาเลย” (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในส่วนภูมิภาค 1, สัมภาษณ์, 2563, 16 มกราคม)

“ปัญหาแปลงใหญ่ คือปัญหาเรื่องการทำงานแบบบูรณาการกัน เกษตรกรวันนี้อย่างมากเกษตรกรรับได้แค่ครั้งวันเท่านั้น 3-4 ชั่วโมงเริ่มกระบวนการแล้วในการรับความรู้ และความรู้ของแต่ละหน่วยงานที่ไปเนี่ยมันต้องใช้ระยะเวลาในการเรียนในการสอน สลับกันไปแต่ละเดือน สลับกันไปแต่ละหน่วย...อาทิตย์ละวัน ๆ ชาวบ้านก็เริ่มบ่นว่าทำไมไม่ไปพร้อมกัน เพราะถ้าไปพร้อมกันเกษตรกรก็รับไม่ไหวอีก แยกกันไปก็ต้องใช้มากขึ้นเพิ่มขึ้น มากขึ้น ไม่มีเวลาทำมาหากินเกษตรกรบอกแบบนี้แต่หน่วยงานก็ต้องมีคนไม่เหมือนกัน คนไม่เท่ากัน แต่ละหน่วยงานมีคนน้อย คนมาก ไม่เท่ากัน และเวลานัดก็ต้องมานัดร่วมกันวางแผนร่วมกันว่าจะไปเมื่อไร ไปทำอะไร ก็ลำบากในเรื่องของการทำงานแบบบูรณาการ...จะมารวมกันที่ ศพก. เลย และทุกหน่วยงานจะเข้าไป ใครมีอะไรก็ไปชี้แจง ๆ ถ้ามีเยอะก็เยอะทั้งวัน ก็พยายามให้เสียเวลาวันเดียว แต่การสร้างรับรู้แบบนี้ต้องอย่าลืมว่าเกษตรกรคือชาวบ้าน ในการอ่านออกเขียนได้มันค่อนข้างช้า และการรับสารสื่อสาร จำได้ไม่หมดหรอก” (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในส่วนภูมิภาค 1, สัมภาษณ์, 2563, 16 มกราคม)

ประการที่สาม ในช่วงแรกของการดำเนินงานไม่มีหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบและไม่มียงบประมาณรองรับ กล่าวคือ สืบเนื่องจากโครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่คิดและทำทันที ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มคิดและลงมือดำเนินการไม่มีงบประมาณรองรับในการ

ดำเนินโครงการดังกล่าว ทำให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องเจียดจ่ายงบประมาณตามความจำเป็นเพื่อให้โครงการสามารถเดินไปข้างหน้าได้ สภาวะดังกล่าวได้ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2559 การนำโครงการเกษตรแปลงใหญ่ไปปฏิบัติขาดพลังในการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติงาน เพราะไม่มีการตั้งงบประมาณไว้รองรับ มีเพียงแต่ให้แปรญัตติขอจากงบกลางแทน ทำให้หน่วยงานในภาคส่วนราชการที่มีหน้าที่นโยบายไปปฏิบัติเกิดความลังเลและรองงบประมาณ จนขาดการทำงานเชิงรุก ในขณะที่โครงการเกษตรแปลงใหญ่ต้องการทำงานเชิงรุกของผู้จัดการแปลง ร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน และเกษตรกร ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงมีแนวคิดที่จะแก้ปัญหาเรื่องงบประมาณแบบบูรณาการทั้งระบบโดยให้ทุกหน่วยงานเมื่อของงบประมาณเสร็จแล้วให้ตั้งไว้ที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพื่อความสะดวกในการบริหารโครงการ เช่น สำนักปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร แต่หลังจากได้หารือกับสำนักงบประมาณแล้ว พบว่าเป็นสิ่งที่ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีเขตางบประมาณที่แต่ละปีนั้นสำนักงบประมาณจะพิจารณาให้แตกต่างกันออกไป หากนำงบประมาณของโครงการมารวมไว้ที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งจะส่งผลให้งบประมาณของหน่วยงานนั้น ๆ มีวงเงินสูงเกินเขตางบประมาณที่สำนักงบประมาณอนุมัติให้ (พิรพงษ์ ลายพัฒน, 2558: 80–90) อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวนั้นก็ถูกแก้ไขในช่วงปี พ.ศ. 2560 เมื่อมีการนำโครงการแปลงใหญ่เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และได้อนุมัติงบประมาณในการดำเนินโครงการดังกล่าว ให้เป็นโครงการที่ถูกดำเนินต่อเนื่องอย่างน้อย 5 ปี (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับส่วนกลาง 1, สัมภาษณ์, 2563, 11 กุมภาพันธ์) อย่างไรก็ตามปัญหาเรื่องงบประมาณที่เกิดขึ้นในช่วงขั้นต้นของโครงการ ได้สะท้อนให้เห็นว่าแม้ว่าทางฝ่ายการเมืองต้องการให้มีการดำเนินโครงการที่ชัดเจนและลงมือทำทันที แต่เมื่อนำมาปฏิบัตินั้นต้องพบกับข้อจำกัดต่าง ๆ ในส่วนของรายละเอียดในการปฏิบัติงาน

“ปี 60 ที่เป็นหลักเกณฑ์ใหม่ก็เอาไปเข้า ครม. เป็นจุดแรกที่นำโครงการนี้เข้าสู่ ครม. เลย ณ ตอนนั้นก็จะมีแปลงใหญ่กับอินทรีย์ล้วนไรก็จะไปด้วยกันสองโครงการนี้ที่ไปเข้า ครม. เพราะฉะนั้นก็จะมีที่ตั้งงบประมาณ แล้วก็จะมีจำนวนเป่าที่ค่อนข้างชัดเจนขึ้น ปีนั้นทำ 750 แปลงเลยทีเดียว คือถ้าปี 60 หลักเกณฑ์ใหม่ก็ทำ 750 แปลง แล้วก็พอมายปี 62 ก็ประมาณ 700–800 แปลง คือจำนวนแปลงเริ่มเยอะขึ้น เพราะตอนปีแรก ๆ ยังทำกันน้อย ๆ อยู่ อย่างปี 59 ก็แค่ 301 แปลง พอปี 60 คือเป็นงบปกติ จะได้งบประมาณน้อย ทำได้แค่ 4 แปลง แต่พอได้งบประมาณที่ผ่าน ครม. มา คือได้งบเยอะหลายร้อยล้าน จากที่แบบประมาณเกือบ ๆ ร้อย ก็ขึ้นมาประมาณ 600–700 ล้าน ก็มีการทำจำนวนแปลงเยอะขึ้น เป็น 750

แปลง แล้วก็ปีถัดมาก็ได้งบประมาณพอ ๆ กันเลย คือประมาณ 600 ล้าน ก็ทำถ้าจำไม่ผิดคือ 830 แปลงในปี 61 โดยงบประมาณของทางนาแปลงใหญ่จะอยู่ในช่วงประมาณที่ 500-700 ล้านบาทต่อปี โดยจะเข้าไปควบคู่กับอินทรีย์ล้านไร่”(ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับส่วนกลาง 1, สัมภาษณ์, 2563, 11 กุมภาพันธ์)

และในส่วนของการดำเนินงานที่ไม่มีหน่วยงานหลักรับผิดชอบในระยะแรกของการดำเนินโครงการนั้น แม้ว่าโครงการแปลงใหญ่จะมีกลไกในการบริหารทั้งในระดับส่วนกลางและระดับท้องถิ่น แต่ในช่วงแรกของการดำเนินโครงการยังไม่มี ความชัดเจนว่าหน่วยงานใดของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นเจ้าภาพหลักในการรับผิดชอบในส่วนกลาง มีเพียงแต่ในระดับพื้นที่เท่านั้นที่ชัดเจนว่าผู้จัดการแปลงและคณะอนุกรรมการเกษตรและสหกรณ์ระดับจังหวัด (Single Command เดิม) เป็นเจ้าภาพหลัก ซึ่งถือว่ายังไม่เพียงพอ เพราะว่าเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติและมีปัญหาเกิดขึ้นในพื้นที่ปัญหาดังกล่าวต้องถูกส่งไปให้ส่วนกลางแก้ไขอยู่ดี ซึ่งในช่วงเริ่มต้นโครงการนั้นไม่มีหน่วยงานใดในส่วนกลางที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพหลักในการรับผิดชอบในส่วนนี้ ดังนั้นจากรายงานของสำนักเศรษฐกิจการเกษตร พบว่าในช่วงแรกทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ให้สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพหลัก ซึ่งถือไม่ใช่แนวทางที่ถูกต้องนัก เพราะว่าสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ทำหน้าที่ในฐานะหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนข้อมูลและวิชาการเป็นหลัก ไม่ใช่หน่วยงานที่ทำหน้าที่นำไปปฏิบัติในพื้นที่ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันจะมีการปรับปรุงในส่วนนี้แล้ว กล่าวคือหน่วยงานหลักในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบโครงการเกษตรแปลงใหญ่เป็นหลักก็คือกรมส่งเสริมการเกษตร ส่วนแปลงใหญ่ (ข้าว) จะรับผิดชอบโดยสำนักส่งเสริมการผลิตข้าว กรมการข้าวเป็นหลัก แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงแรกของการดำเนินการก็ได้สะท้อนให้เห็นว่า การที่รัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในฝ่ายการเมืองนั้น แม้ว่าจะอยู่ภายใต้บริบทการเมืองที่เป็นระบอบอำนาจนิยม (authoritarianism) ที่มีอำนาจเต็มและสามารถใช้อำนาจดังกล่าวออกคำสั่งต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินนโยบายเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพได้ก็ตาม แต่ในการนำไปปฏิบัติอำนาจดังกล่าวก็ต้องพบกับข้อจำกัดในหลาย ๆ ด้าน ตามที่อธิบายไปข้างต้น

5.2.2.2 ภาคส่วนชนบท

ประการที่หนึ่ง มีเกษตรกรบางส่วนไม่เข้าร่วมโครงการนาแปลงใหญ่ กล่าวคือถึงแม้รัฐบาลจะเข้ามาควบคุมและกำหนดหลักเกณฑ์จำนวนคนและจำนวนแปลงในการรวมกลุ่มของเกษตรกร รวมถึงเข้ามากำหนดโครงสร้างและแนวทางในการบริหารต่าง ๆ และมีการสนับสนุนให้เปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตเพื่อช่วยลดต้นทุน เช่น ให้การสนับสนุนเครื่องโรยข้าววงอกแทนการใช้หว่านแบบน้ำตามการใช้สารชีวภัณฑ์ การใช้ปุ๋ยพืชสด ฯลฯ แต่ผลลัพธ์ในทางปฏิบัตินั้น จากการลงเก็บข้อมูลวิจัยใน

พื้นที่ของผู้วิจัย ทำให้พบว่าในขั้นตอนการรวมกลุ่มเพื่อให้เกิดการสร้างอัตราการต่อรองต่อพ่อค้าคนกลาง ช่วยลดต้นทุนการผลิต และเพิ่มผลผลิตต่อไร่ตามแนวคิดของทางภาครัฐ กลับไม่เป็นไปตามที่รัฐตั้งเป้าหมายไว้ นัก กล่าวคือเกษตรกรบางรายภายในพื้นที่เลือกที่จะไม่เข้าร่วมเป็นสมาชิกโครงการนาแปลงใหญ่ เนื่องจากในตอนแรกไม่ได้รับการประชาสัมพันธ์ที่เพียงพอจึงไม่ได้รับข้อมูลข่าวสาร ประกอบกับมองว่าในการเข้าร่วมโครงการมีความยุ่งยาก เพราะมีกิจกรรมหลายอย่างที่ต้องเข้าร่วม รวมถึงต้องทำการเพาะปลูกภายใต้ข้อกำหนดต่าง ๆ ของรัฐ และการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการก็ไม่ได้สร้างความแตกต่างมากนัก

“ตอนแรกที่ไม่ได้เข้าเพราะว่าไม่รู้ เลยเข้าไม่ได้เพราะเขาส่งรายชื่อไปแล้ว แต่พอมาตอนที่สามที่สามารถลงได้อีก แต่ตัดสินใจไม่ลง เพราะนาแปลงใหญ่มันต้องมีการเข้ากลุ่มทำอะไรต่ออะไร แล้วก็ไม่ได้ทำอย่างเดียวยัง มีอาชีพเสริมที่ต้องทำหลังจากไปนาอีกเยอะ เช่น ไปค้าขาย ทำธุรกิจส่วนตัว เลี้ยงสัตว์อยู่บ้านอย่างเลี้ยงเป็ด เลี้ยงไก่ เลี้ยงวัว ก็เลยไม่มีเวลาที่จะไปเข้าร่วมประชุมกับกลุ่ม เช่น ไปทำปุ๋ย แต่เวลาไปประชุมปกติก็ไป แต่ประชุมแบบว่านาแปลงใหญ่ต้องมาทำอะไรกันทั้งวัน เช่น ต้องไปเก็บวัชพืชในนาแปลงใหญ่ ให้ไปนั่งประชุมทำกิจกรรมทั้งวันก็คงไม่ได้ แต่ก็ยังทำนาแบบปกติอยู่ คือทำเหมือนแปลงใหญ่อยู่ข้าง ๆ คือเขาทำยังไงก็ทำเหมือนเขา เช่น เราก็รู้ว่าเราจะลดต้นทุนยังไง เช่น ไปประชุมเกษตรกรก็ให้ความรู้ เราก็เอาความรู้นั้นมาใช้ เช่น ทำปุ๋ยหมักด้วย พด. 2 หรือว่าทำไตรโคเดอร์มา ไม่เป็นแปลงใหญ่เขาก็สอนอยู่ดี ดังนั้นจึงเลือกที่จะไม่เข้า เพราะเวลาไม่พอที่จะไปทำนอกขอบ อีกอย่างข้อแรกถึงจะเข้าแปลงใหญ่ สมมติว่าทำข้าวหอมปทุม ก็ไม่ได้ราคาที่แตกต่างกันที่ไม่ได้เข้า ขึ้นอยู่กับพ่อค้า ข้อสองถึงจะเป็นข้าวที่นาแปลงใหญ่กำหนดให้ปลูกเข้ากลุ่มนาแปลงใหญ่ เป็นข้าวของกลุ่มนาแปลงใหญ่ ให้ปลูกแล้วบอกว่าจะรับรองราคา พอมีวัชพืชหรือสิ่งเจือปน ก็ได้ราคาไม่ต่างจากท้องตลาดเหมือนเดิม แต่ถ้าไปขายโรงสีเองมีสิทธิ์ต่อรอง ถ้าข้าวในโรงสีมีน้อย เราก็อาจได้ราคาขึ้นมาอีกนิด หรือถ้าข้าวเราสวยและแห้ง แต่ถ้ามีวัชพืชนิดหน่อย ก็ได้ราคาสูงกว่าที่นาแปลงใหญ่กำหนดด้วยซ้ำถ้าต่อรองดี ๆ อีกอย่างคือรู้สึกว่าการชานาไม่สามัคคีกัน เขานาแปลงใหญ่ก็ยังทำใครทำมันอยู่ดี” (เกษตรกรในพื้นที่ที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการนาแปลงใหญ่ 2, สัมภาษณ์, 2563, 19 กุมภาพันธ์)

ดังนั้นเมื่อมีเกษตรกรส่วนหนึ่งที่ไม่ได้เข้าร่วม จึงส่งผลให้ความคาดหวังในช่วงแรกของการดำเนินโครงการที่ว่านาแปลงใหญ่ต้องเป็นพื้นที่ที่ต้องติดกันกลายเป็นเรื่องยาก ดังนั้นจึงเกิดการปรับเปลี่ยนในภายหลังว่านาแปลงใหญ่ไม่จำเป็นต้องมีพื้นที่ติดกันก็ได้ เพื่อให้สามารถรวมกลุ่มเกษตรกรได้ง่ายขึ้น

ประการที่สอง การรวมกลุ่มของเกษตรกรเป็นการรวมกลุ่มเพื่อรับรู้ข้อมูลข่าวสารมากกว่าที่จะเป็นการรวมกลุ่มกันผลิตหรือขาย กล่าวคือ แม้มีการรวมกลุ่มตามเงื่อนไขของรัฐบาล แต่

เนื่องจากการรวมกลุ่มเป็นไปตามความสมัครใจและไม่ได้มีบทลงโทษหรือข้อบังคับใด ๆ ถ้าเกษตรกรไม่ปฏิบัติตามแนวทางที่รัฐกำหนด เช่น การลดต้นทุน การรวมกลุ่มกันขายผ่านกันทำ MOU กับเอกชน ฯลฯ ดังนั้นสิ่งที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทดังกล่าว คือเกษตรกรมีการรวมกลุ่มกันจริง แต่การรวมกลุ่มดังกล่าวนั้นเป็นการรวมกลุ่มเพื่อไว้รับปัจจัยการผลิตและรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการเท่านั้น เช่น การอบรมเรื่องศัตรูพืช ทำสารชีวภัณฑ์ วิธีการลดต้นทุนและเพิ่มมูลค่าสินค้า การขึ้นทะเบียนเกษตรกร ฯลฯ ส่วนเมื่อถึงฤดูกาลที่จะต้องเริ่มลงมือทำนานั้น เกษตรกรสมาชิกบางส่วนก็กลับไปทำแบบตัวใครตัวมันเหมือนเดิม และจะกลับมารวมกลุ่มกันอีกครั้งเมื่อมีการเรียกประชุมเพื่อรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากผู้นำชุมชนหรือเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐมาลงในพื้นที่ ซึ่งข้อค้นพบดังกล่าวตรงกับงานของ วีระ หวังสัจจะโชค (2562) ที่ไปเก็บข้อมูลเรื่องการรวมกลุ่มของเกษตรกรที่ตำบลบ้านฉาง ที่พบว่าแม้เกษตรกรที่บ้านฉางนั้นจะมีการรวมกลุ่มทำแปลงใหญ่จริง แต่การรวมกลุ่มดังกล่าวเป็นการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือด้านข้อมูลความรู้มากกว่าที่จะเป็นการรวมกลุ่มกันขาย เพราะในที่สุดการขายผลผลิตก็ยังดำเนินไปในลักษณะของใครของมันอยู่ โดยเน้นที่การขายสดเป็นหลัก

โดยเหตุผลที่เกษตรกรเลือกที่จะรวมกลุ่มกันเพื่อรับรู้ข้อมูลข่าวสารมากกว่าที่จะรวมกันผลิตหรือขายนั้น เพราะเกษตรกรมีความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน รวมถึงข้อจำกัดในเชิงพื้นที่ด้วย กล่าวคือ การที่จะรวมกลุ่มกันผลิตและขายได้นั้นจำเป็นต้องลงมือทำพร้อมกัน แต่จากสภาพพื้นที่นาแปลงใหญ่ที่ไม่ติดกัน พื้นที่ไม่เสมอกัน รวมถึงปัญหาเรื่องน้ำ ทำให้การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก

“ถ้าพูดกันตามความเป็นจริง ก็คือต้องทำพร้อมกันทั้งหมด และข้าวอันนั้น โรงสีก็ไม่ มีที่อื่นที่จะรับข้าว นอกเสียจากแปลงใหญ่เรา เราก็จะมาโก่งราคาได้ เหมือนเรามีของอยู่ในมืออะ เราก็โก่งราคาเขาได้ แต่ของเราเนี่ย อย่างเงี้ยคนนู้นข้าวกำลังจะเกี่ยวบ้าง ข้าวกำลังแตกกอบ้าง เพิ่งหว่านบ้าง มันไม่ไล่กันไป มันไม่ใช่ว่าเป็นพื้นเดียวกัน จุดประสงค์ของเขาคือให้เป็นพื้นเดียวกัน เขียวก็เขียวพื้นเดียวกันหมด จุดประสงค์ของแปลงใหญ่จะเป็นแบบนี้ แต่เกษตรกรไม่ค่อยเชื่อ...ส่วนเรื่องน้ำ และถ้าเกิดทำพร้อมกัน เดียวคนนู้นแย่งน้ำ เดียวคนนี้แย่งน้ำ อันนี้จริง เหมือนกับว่าเหมือนน้ำในคลองตรงเนี่ยแค่ตรงเนี่ย และถ้าเกิดทำพร้อมกัน แย่งน้ำกันหมดทุกคน มีปัญหาตรงที่ว่าต้นเอาก่อน มันจะมีปัญหาตรงนั้น...ปัญหาใหญ่คือชลประทาน ของเราคือได้ทำคลองตาดจริง คือเทปูนข้าง ๆ หมด แต่มันก็ไม่พอ อันนี้คืองบประมาณของแปลงใหญ่มาให้ อีกอย่างหนึ่งคือพื้นที่ จะปฏิรูปพื้นที่แต่ว่ามันต้องเสียตั้งค์เกษตรกรจะมาเสียทำไมตรงนั้น ก็อ้างตรงนี้อีก ก็ไร่ละ 4,000 ใครจะมาเสียให้เฉย ๆ เพื่อจะปรับพื้นที่ให้เหมือนกันหมดเลย ไม่ใช่ลุ่ม ๆ ดอน ๆ อะไรรูปแบบเนี่ย ปล่อยน้ำปุ๊บได้เหมือนกันหมด แต่ต้องเสียตั้งค์ใจ ใครจะทำ ใครจะยอมเสียไร่ละ 4,000และยังเป็นนาเช่าอีก” (ผู้จัดการนาแปลงใหญ่, สัมภาษณ์, 2562, 30 กรกฎาคม)

ส่วนในด้านการรวมตัวกันขายนั้น ดังที่กล่าวไปข้างต้นว่าเกษตรกรเลือกที่จะรวมตัวกันเพื่อรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการมากกว่า ดังนั้นเมื่อในด้านการทำการตลาด แม้รัฐจะมีการจับมือกับภาคเอกชนในการทำ MOU เพื่อหาแหล่งในการรับซื้อที่แน่นอนให้กับเกษตรกร แต่เนื่องจากการที่จะเอาไปขายได้นั้นต้องมีเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกษตรกรจะต้องปฏิบัติตาม เช่น ต้องใช้เมล็ดพันธุ์จากสถานที่และพันธุ์ที่กำหนดเท่านั้น เช่น ในกรณีของนาแปลงใหญ่ อำเภอบางปะหัน เกษตรกรที่จะเข้าร่วมขายแบบ MOU ได้ต้องเป็นข้าวพันธุ์ กข 43 ที่ใช้เมล็ดพันธุ์จากทางกรมการข้าว หรืออีกกรณีหนึ่งคือเกษตรกรต้องทำข้าวให้ได้มาตรฐานตามที่เอกชนกำหนด เช่น ผ่านมาตรฐาน GAP ดังนั้นเกษตรกรส่วนใหญ่จึงเลือกที่หันไปขายผลผลิตแบบเกี่ยวสดให้โรงสีเหมือนเดิม หรือในบางรายนั้นมีการปรับตัวด้วยตัวเอง โดยการนำผลิตภัณฑ์ไปแปรรูป ขายออนไลน์ หรือหาช่องทางในการออกบูธร้านค้าตามงานต่าง ๆ เอง ซึ่งการกระทำดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของเกษตรกรที่ปรับเปลี่ยนในลักษณะที่กลายเป็นผู้ประกอบการมากขึ้น มากกว่าที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมชานาแบบเดิม

กรณีตัวอย่างคือ จากการลงสำรวจในเชิงพื้นที่ ผู้วิจัยพบว่าเกษตรกรมีการปรับตัวได้อย่างหลากหลาย มีการหารายรับเพิ่มขึ้นจากการไปทำงานในภาคนอกการเกษตร มีการรับจ้างต่าง ๆ ในพื้นที่ และทำเกษตรแบบผสมผสาน เช่น หวานปุย พนยา ตัดข้าวดีด การทำสวน เลี้ยงสัตว์ต่าง ๆ (เกษตรกรสมาชิกนาแปลงใหญ่ในพื้นที่ 2, สัมภาษณ์, 2562, 8 ธันวาคม) รวมถึงมีการปรับตัวโดยการทำการเกษตรแบบครบวงจร โดยทำตั้งแต่ เพาะปลูกเอง หาซื้อเครื่องสีข้าวมาใช้เอง รวมถึงมีการสรรหาช่องทางการขายข้าวใหม่ ๆ เพื่อเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการสร้างรายได้อีกด้วย เช่น การรับคำสั่งซื้อจากทางอินเทอร์เน็ตหรือโทรศัพท์ เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมชนบทและสังคมชานานันเอง

“...เราแพ็ค แล้วเราเอาไปขายเอง...เรามีอเตอร์มาเลยว่าจะใครจะเอาเท่าไร ๆ เราใช้โทรศัพท์ทำ...สั่งมาเลยคนละกิโล ๆ ก็ว่าไป อันนี้เราหาที่ขายเอง ไม่เกี่ยวกับกับโครงการเพราะเขาไม่ได้หาตลาดให้ เราเป็นอเตอร์เลย แต่ครั้งก็จะมาเท่านั้นเท่านี้ อย่างเมื่อวานเขาอเตอร์มา 8 ถุงอย่างเงี้ย เราก็แพ็คถุงละเล็ก ๆ น้อย ๆ 2 โล 3 โล ว่าไป โดยอเตอร์เนี่ยจะรับทุกข้าวเลย อย่างสังข์หยดเขาอเตอร์มาว่าจะเอา เราเลยโทรสั่งมาจากพัทลุงเลย ข้าวหอมมะลิเราเอาไปสีหมดเลยสั่งมาให้ใหม่จากสุรินทร์อีก 25 โล...” (เกษตรกรสมาชิกนาแปลงใหญ่ในพื้นที่ 1, สัมภาษณ์, 2562, 11 สิงหาคม)

อย่างไรก็ดีแม้เกษตรกรจะยังไม่สามารถรวมกลุ่มกันผลิตและขายตามที่รัฐวางเป้าหมายไว้ แต่เกษตรกรก็ชี้แจงให้เห็นว่า การรวมกลุ่มกันเพื่อรับรู้ข้อมูลนั้นมีข้อดีคือ ส่งผลให้มืองค์ความรู้ในการทำมากยิ่งขึ้น เช่น รู้จักปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตเพื่อให้สามารถลดต้นทุนได้ รวมถึงหลังเข้านาแปลงใหญ่แล้วยังส่งผลให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลจากทางราชการได้ดียิ่งขึ้นด้วย

“เข้าอะมันดีกว่า โครงการอะไร ๆ ก็เข้ามาอยู่ในโครงการนาแปลงใหญ่ พุดกันเรื่องจริงเป็นแบบนั้นที่เราเห็น ก่อนเข้ากับหลังเข้าก็ดูแล้วมันดีกว่าไม่เข้า เรื่องอะไร ๆ เราจะรู้หมดเลย นโยบายหลวงมาอะไรมีมาเราจะรู้หมด แล้วเวลาเขาแจกเมล็ดพันธุ์เขาแจกอะไรเลี้ยงเขาก็จะบอกเรา อย่างอื่นเขาก็มีการอบรมให้ลดต้นทุน ไม่ให้ใช้สารเคมี ใช้สารชีวภาพ เมื่อแรกเขาไม่ค่อยบอกนะเวลามีอะไร แต่พอมีแปลงใหญ่เข้ามารู้สึกว่าข้าวสารมันดีขึ้น” (เกษตรกรสมาชิกนาแปลงใหญ่ในพื้นที่ 4, สัมภาษณ์, 2563, 20 กุมภาพันธ์)

ประการที่สาม เกษตรกรในบางส่วนเลือกที่จะคงวิธีการผลิตแบบเดิม กล่าวคือ ก่อนหน้าที่จะมีโครงการนาแปลงใหญ่ชวนาเกือบทั้งหมดภายในพื้นที่ล้วนทำการเกษตรแบบเคมี แต่พอนโยบายดังกล่าวเข้ามา คือมีการส่งเจ้าหน้าที่ทั้งภาครัฐ และจากมหาวิทยาลัยในพื้นที่มาให้ความรู้ เช่น การส่งเสริมให้มาใช้สารชีวภัณฑ์ เช่น การใช้ฮอร์โมนไข่ บิวเวอร์เรีย การทำปุ๋ยหมัก ฯลฯ รวมถึงการตรวจดินและใช้แม่ปุ๋ยแบบสั่งตัด การเปลี่ยนไปใช้การหยอดข้าวแทนการหว่านแบบน้ำตาม เพื่อลดต้นทุนการผลิต เป็นต้น ในระยะแรกชวนาสมาชิกแปลงใหญ่ต่างมีความสนใจที่จะปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตตามแนวทางของรัฐเพื่อการลดต้นทุนการผลิต แต่เมื่อนำมาปรับใช้จริงนั้นกลับพบว่าไม่เป็นไปตามที่คาดไว้ เพราะต้องพบข้อจำกัดหลายประการ ทั้งในเรื่องของความพร้อมของอุปกรณ์ แรงงานคนและงบประมาณที่ไม่เพียงพอ ข้อจำกัดด้านพื้นที่และสภาพทางภูมิศาสตร์

ยกตัวอย่างเช่น ในการลดต้นทุนนั้น ทางภาครัฐได้มีการสนับสนุนให้ใช้เครื่องโรยข้าววงอก ซึ่งจะช่วยให้เกษตรกรสามารถลดจำนวนเมล็ดพันธุ์ที่จะใช้เพาะปลูกต่อไร่ลงได้ กล่าวคือจากเดิมใช้ไร่ละประมาณ 25 กิโลกรัม แต่เมื่อใช้เครื่องโรยข้าววงอกจะลดลงมาเหลือไร่ละประมาณ 8-10 กิโลกรัมเท่านั้น อย่างไรก็ตามการใช้เครื่องดังกล่าวภายในพื้นที่ต้องประสบปัญหาใหญ่ ๆ 2 ประการคือ

1. ปัญหาเรื่องสภาพพื้นที่ กล่าวคือ ชวนาให้สัมภาษณ์ว่าการที่จะสามารถใช้เครื่องโรยข้าววงอกได้นั้นพื้นที่นาต้องเรียบเสมอกัน และการจะทำให้พื้นที่เสมอกันนั้นต้องจ้างรถมาปรับหน้าดินใหม่ทุกครั้ง ซึ่งใช้ค่าใช้จ่ายสูงมาก นอกจากนี้ยังเสี่ยงต่อการที่เมล็ดข้าวจะเน่า และต้องเผชิญกับวัชพืชจำนวนมาก เนื่องจากการหยอดข้าวจะก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างต้นข้าว ต้องไปเพิ่มต้นทุนด้านการใช้สารกำจัดวัชพืชอีก

“เคยหยอด แต่ว่ารากมาก เพราะมันต้องให้เสมอกันหมด นี่น้ำมันแห้งมั่งอะไรมั่ง หญ้าเลยขึ้นเยอะมาก ตอนแรกหยอดไป 8 ไร่ เราหยอดเพราะว่านาแปลงใหญ่เข้ามาและเราอยากลดต้นทุน มันก็ลดได้ แต่ตอนนี้ก็ไปหว่านอย่างเก่า” (เกษตรกรสมาชิกนาแปลงใหญ่ในพื้นที่ 5, สัมภาษณ์, 2562, 4 สิงหาคม)

2. จำนวนที่ได้รับการสนับสนุนไม่เพียงพอ เนื่องจากตามเงื่อนไขการรวมกลุ่มของเกษตรกรแปลงใหญ่ในตอนแรกนั้น มีการตั้งเกณฑ์การรวมกลุ่มไว้ที่สูง แต่ว่าเครื่องจักรกลทางการเกษตรที่สนับสนุนมาจากทางภาครัฐนั้นมีให้จำนวนจำกัด และนอกจากนี้การสนับสนุนมาจากทางภาครัฐนั้น

ไม่มีการกำหนดถึงแนวทางการบริหารจัดการอุปกรณ์ดังกล่าวอย่างครบวงจร เช่น แนวทางการบำรุงรักษาอุปกรณ์ ดังนั้นเกษตรกรจึงเลือกที่จะหันไปใช้ของเอกชนแทน เพราะเกิดความคล่องตัวในการใช้งานมากกว่า

“เครื่องหยอดข้าวมันลดต้นทุนได้เยอะนะ จากที่หว่าน หว่านกัน 2 ถึงครึ่ง 25 โล หยอด 8-10 กิโลต่อไร่ ค่าเมล็ดพันธุ์ก็หายไปเยอะแล้ว มีคนใช้เยอะนะ แต่ที่นี้ข้อจำกัดคือเครื่องจักรกล ถ้าจะให้ยืม พอคนยืมไปเสีย พัง...เขาไม่ได้ตั้งกฎมา เช่น ให้จับมือเดียว (คนเดียว) แล้วก็ออกรับจ้างได้ และก็เอาเงินค่ารับจ้างมาเป็นค่าซ่อมบำรุงในตัว เขาให้มาแต่ไม่มีค่าซ่อม ค่าอะไหล่แบบนี้มา...อย่างตอนที่เขามาใหม่ ๆ แปลงใหญ่เนี่ย เครื่องหยอดมันมี 4 กลุ่ม 4 ตำบล กรมข้าวให้ 4 ตัวเลย ตำบลละตัว ๆ ซึ่งถามว่าพอไหม ไม่พอ เพราะว่าวัน ๆ หนึ่งให้หยอดเต็มที่แล้ว มันก็ได้ถ้าคนทำเก่ง ๆ เลยก็ได้เลย 100-200 เลยนะ ถ้าคนทำเก่ง ๆ ถ้าจ้างก็จะคุยกันในสมาชิกกลุ่มว่าเท่าไร” (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับพื้นที่ 1, สัมภาษณ์, 2562, 30 กรกฎาคม)

ส่วนการใช้สารชีวภัณฑ์นั้น แม้จะช่วยลดต้นทุนได้และได้ผลผลิตที่ดี แต่ในการทำนาจำนวนมาก เช่น หลายสิบหรือหลายร้อยไร่ ก็ไม่สามารถมานั่งทำเพื่อสำหรับไว้ใช้ได้ทั้งหมดได้ (เกษตรกรในพื้นที่ที่เป็นสมาชิกแปลงใหญ่, สัมภาษณ์, 2562, 29 กรกฎาคม) เนื่องจากเกษตรกรในพื้นที่ส่วนใหญ่มักมีอายุมากซึ่งถือเป็นอุปสรรคหลักในการดำเนินนโยบายในระดับพื้นที่ (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในส่วนภูมิภาค 1, สัมภาษณ์, 2563, 16 มกราคม) ดังนั้นการที่จะให้ไปทำกิจกรรมที่ต้องมีการลงแรงแบบมาก ๆ ก็เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก เพราะฉะนั้นในปัจจุบันแม้ยังมีชาวนาบางส่วน ยังยึดถือการผลิตแบบที่รัฐบาลได้ชี้แนะแนวทางมาให้อยู่ เช่น ใช้แม่ปุ๋ย ตรวจดิน ใช้สารชีวอินทรีย์ เนื่องจากเห็นว่าเป็นแนวทางที่สามารถช่วยเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้ได้ปริมาณมากขึ้นและลดต้นทุนได้ แต่ก็ไม่ได้เป็นการทำตามแบบทั้งหมด ในทางตรงข้ามชาวนาจะเลือกทำเฉพาะที่สะดวกและตอบโจทย์กับสภาพพื้นที่เท่านั้น ส่วนชาวนาอีกกลุ่มหนึ่งก็ยังคงทำเกษตรแบบเคมี และทำไครทามันแบบเดิม เพราะมองว่าการทำแบบอินทรีย์จำเป็นต้องให้ความเอาใจใส่เป็นอย่างมากและเสี่ยงที่จะขาดทุนสูง

“เขาก็มีการให้ลดต้นทุน แต่ว่าไม่ได้ลด ทำแค่แบบสไตล์เดิม คือว่าการลดต้นทุนมันต้องแบบมีขั้นตอนหลายอย่าง มันทำไม่ได้ อย่างเรื่องบางเรื่องมันก็เหมือนว่ามันไม่ไวเหมือนปุ๋ยเคมี มันจะช้า” (เกษตรกรสมาชิกนาแปลงใหญ่ในพื้นที่ 4, สัมภาษณ์, 2563, 20 กุมภาพันธ์)

แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปคือ ชาวนามีความรู้ความเข้าใจในการเลือกใช้สารเคมี และมีความเข้าใจในโรคพืชต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น มีความกระตือรือร้นในการที่จะลดต้นทุนในรูปแบบฉบับของชาวนาเอง ไม่ใช่ตามที่รัฐกำหนด เช่น จากเดิมเคยหว่านน้ำตมด้วยข้าวเปลือกไร่ละ 25 กิโลกรัม ก็ลดมาเหลือ 18-20 กิโลกรัม (แทนที่จะเปลี่ยนไปเป็นนาหยอดแทนแบบที่รัฐบาลพยายาม

ผลักดันนโยบาย) ปู่เคมี และสารกำจัดศัตรูพืชก็เช่นกัน คือชวานาก็ยังใช้แบบที่เป็นสารเคมีอยู่ แต่ว่ามีการปรับเปลี่ยนให้ใช้ในปริมาณที่เหมาะสมและตรงตามความต้องการของข้าวและโรคพืชที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วง (เกษตรกรในพื้นที่ที่เป็นสมาชิกแปลงใหญ่, สัมภาษณ์, 2562, 29 กรกฎาคม)

5.2.3 สรุปปัญหาและนัยยะในการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทในรูปแบบพหุภาคีโดยรัฐ

แม้ว่าผลลัพธ์ของการจัดเรียงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่นั้น จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับคำอธิบายเรื่องการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในรูปแบบพหุภาคี (corporatism) ในรูปแบบของพหุภาคีโดยรัฐ (state corporatism) ที่รัฐมีอำนาจในการเข้าไปควบคุมภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ผ่านการออกนโยบายแบบบนลงล่าง (top-down policy) และมีการดึงภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบาย โดยให้มาช่วยเหลือเกษตรกรด้านการทำการตลาดและการบริหารจัดการร่วมด้วย ในกรณีที่เป็นประเภทแปลงใหญ่ประชารัฐ แต่ภายใต้ความสัมพันธ์ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ ที่ในบางแง่มุมต้องประสบปัญหาขึ้น ไม่เป็นไปตามที่รัฐคาดหวังเอาไว้ตามเป้าหมายของโครงการดังนี้

5.2.3.1 นัยยะของการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทในรูปแบบพหุภาคีโดยรัฐ และปัญหาที่เกิดขึ้นในการสถาปนาความสัมพันธ์ในเชิงรัฐศาสตร์

จากข้างต้นจะเห็นว่า การจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ ได้ส่งผลให้เกิดการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทในรูปแบบของพหุภาคีโดยรัฐ กล่าวคือรัฐมีการใช้นโยบายสาธารณะ (public policy) เข้าไปบริหารจัดการและควบคุมภาคชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคส่วนของเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าว ซึ่งเป็นภาคส่วนที่ถือเป็นสินค้าทางการเมืองและมีความสำคัญอย่างมากต่อประเทศไทย ให้เป็นไปในทิศทางที่รัฐกำหนด คือสามารถลดต้นทุนการผลิตได้ มีการผลิตที่ใช้การตลาดนำการผลิต และได้ผลผลิตที่ได้คุณภาพมีมาตรฐาน ผ่านการเข้าไปจัดตั้งกลุ่มและกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการให้กับเกษตรกร โดยมีการจัดตั้งศูนย์ ศพก. ในทุกอำเภอทั่วประเทศไทยเพื่อเป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการและเชื่อมโยงทุกภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งรัฐ เอกชน เกษตรกร เข้าด้วยกัน ในแง่นี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงการที่อำนาจรัฐมีการแผ่ขยายเข้ามาในสังคมชนบทให้ดำเนินไปในทิศทางตามที่รัฐกำหนด ส่งผลให้ประชากรที่อยู่อาศัยในชนบทของไทยจำนวนมากถูกดึงเข้าไปอยู่ภายใต้กำกับของรัฐ ที่มีการดึงกลุ่มทุนเข้ามาช่วยในการดำเนินนโยบายผ่านแนวคิดของการดำเนินนโยบายด้านการเกษตรแบบประชารัฐ ซึ่งลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องกับแนวคิดทางวิชาการเรื่องการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ (state) กับสังคม (society) แบบพหุภาคีนิยม (corporatism) ประเภทพหุภาคีนิยมโดยรัฐ (state corporatism) ที่มีแนวคิดหลักคือ อำนาจในการตัดสินใจต่าง ๆ จะอยู่ภายใต้รัฐเป็นหลัก และลักษณะของการดำเนินนโยบายและ

การควบคุมของรัฐต่อสังคมจะเป็นแบบบนลงล่าง (top-down control) (Unger & Chan, 1995: 31)

อย่างไรก็ดีในกรณีของประเทศไทยนั้น จากการลงเก็บข้อมูลในพื้นที่ทำให้ผู้วิจัยมีข้อค้นพบว่า แม้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสังคมชนบทจะมีข้อคล้ายคลึงกับการทำงานของคำอธิบายเรื่องพหุภาคีนิยม (corporatism) ประเภทพหุภาคีนิยมโดยรัฐ (state corporatism) ที่รัฐมีการเข้ามาควบคุมการจัดตั้งองค์กรในสังคม ซึ่งในกรณีนี้คือเกษตรกรในชนบท มีการใช้อำนาจผ่านการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง (top-down) และเน้นประเด็นเรื่องการประสานงานของทุกภาคส่วนในสังคม แต่ในกรณีของประเทศไทยนั้นกลับพบว่าการแผ่ขยายเข้ามาของอำนาจรัฐในชนบทนั้น ต้องเผชิญกับปัญหาบางประการตามที่อธิบายไปข้างต้น ซึ่งภายใต้สภาวะการณดังกล่าว คือภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทในรูปแบบพหุภาคีโดยรัฐ และปัญหาที่เกิดขึ้นในการสถาปนาความสัมพันธ์นั้น สามารถทำความเข้าใจในทางรัฐศาสตร์คือ รูปแบบของโครงสร้างของสังคมและลักษณะของรัฐที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันนั้นย่อมส่งผลต่อการเข้าควบคุมทางสังคมด้วย (Migdal, 1988: 52) ดังนั้นเพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงรูปแบบของสังคมและรัฐของประเทศไทยภายใต้บริบทของโครงการนาแปลงใหญ่เสียก่อน ดังนี้

ภาคส่วน	ปัญหา	ผลกระทบของปัญหา
รัฐ	ปัญหาของการดำเนินโครงการด้วยความรวดเร็ว	ในช่วงแรกของโครงการส่งผลให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในการดำเนินงาน เนื่องจากขาดความชัดเจนของการขับเคลื่อน และงบประมาณที่จะมารองรับ ซึ่งส่งผลกระทบต่อตรงในการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ กล่าวคือไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างรวดเร็วตามที่ฝ่ายการเมืองกำหนดเป้าหมายไว้ได้ และกว่าจะบรรลุเป้าหมายนั้นต้องใช้ระยะเวลาในระดับหนึ่ง
	การตั้งเป้าหมายในการดำเนินงานที่สูงเกินไป	
	ในช่วงแรกของการดำเนินงานไม่มีหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบและไม่มียุทธศาสตร์รองรับ	
ชนบท	มีเกษตรกรบางส่วนไม่เข้าร่วมโครงการนาแปลงใหญ่	เป้าหมายในการดำเนินการของรัฐบาลไม่สามารถบรรลุได้ตามแนวทางที่วางไว้ได้ครบถ้วนวัตถุประสงค์
	การรวมกลุ่มของเกษตรกรเป็นการรวมกลุ่มเพื่อรับรู้ข้อมูลข่าวสารมากกว่าที่จะเป็นการรวมกลุ่มกันผลิตหรือขาย	
	เกษตรกรในบางส่วนเลือกที่จะคงวิธีการผลิตแบบเดิม	

ตารางที่ 37 สรุปปัญหาในการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทในรูปแบบพหุภาคีโดยรัฐและผลกระทบ

อย่างไรก็ดีปัญหาที่เกิดขึ้นในส่วนของภาครัฐนั้นพบว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเริ่มแรกของโครงการเสียเป็นส่วนใหญ่ คือในช่วงปี พ.ศ. 2558–2559 ซึ่งเป็นช่วงที่เพิ่งมีการขับเคลื่อนโครงการประกอบกับนโยบายนาแปลงใหญ่เป็นแนวนโยบายที่ไม่เคยมีมาก่อน ดังนั้นจึงต้องประสบกับปัญหาหลากหลายอย่าง แต่เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในปี พ.ศ. 2560 ที่มีการนำนโยบายเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและมีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์การรวมกลุ่มแปลงใหญ่ใหม่ จึงส่งผลให้ปัญหาในส่วนนี้ลดน้อยลง และโครงการสามารถดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นเมื่อเทียบกับปีแรก ๆ³⁵

³⁵ สังเกตจากการเปลี่ยนแปลงในแง่ของจำนวนเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าว จำนวนแปลง และจำนวนพื้นที่ที่เข้าร่วมโครงการนาแปลงใหญ่ในปี พ.ศ. 2560 และปี พ.ศ. 2560 (หลักเกณฑ์ใหม่) ที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง กล่าวคือในปี พ.ศ. 2560 มีเกษตรกรที่เข้าร่วมเพียง 7,648 ราย จำนวน 54 แปลง คิดเป็นพื้นที่ 100,724

ซึ่งในส่วนนี้เองสะท้อนให้เห็นว่าในขั้นตอนของการนำนโยบายใดไปปฏิบัติและเห็นประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่จะต้องอาศัยระยะเวลา ไม่สามารถเร่งรัดให้ประสบความสำเร็จในช่วงระยะเวลาที่รวดเร็วได้

5.2.3.1.1 นัยยะของรัฐที่มีระบอบการเมืองแบบอำนาจนิยมในการดำเนินนโยบายสาธารณะภายใต้บริบทโลกยุคโลกาภิวัตน์

สืบเนื่องจากการขึ้นสู่อำนาจของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นั้นมาจากการทำรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ที่ผ่านมา ดังนั้นบริบทการเมืองภายใต้รัฐบาลดังกล่าวจึงเป็นบริบททางการเมืองแบบอำนาจนิยม (authoritarianism) โดยที่ผ่านมาในการบริหารราชการแผ่นดินจะพบว่ามีการใช้อำนาจดังกล่าวผ่านการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นต้น เพื่อเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นต่าง ๆ มากมาย ซึ่งรวมถึงในด้านของการเกษตรด้วย อย่างไรก็ตามก็สังเกตเห็นว่าในกรณีของโครงการนาแปลงใหญ่ที่มีเป้าหมายหลักคือช่วยเหลือเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในชนบทนั้น ในทางทฤษฎีแม้ว่ารัฐบาลจะมีอำนาจที่สามารถจะสั่งการต่าง ๆ ได้อย่างเต็มรูปแบบสืบเนื่องจากบริบทการเมืองที่สามารถใช้อำนาจเต็มในการบริหารจัดการต่าง ๆ ได้ แต่ในทางปฏิบัติพบว่ารัฐบาลเลือกที่จะวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้ เช่น การเข้าไปรวมกลุ่มของเกษตรกร การปฏิบัติตามข้อบังคับ เช่น การปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตเพื่อให้สามารถลดต้นทุนได้ การเข้าไปทำข้อตกลงซื้อขายผลผลิตกับภาคเอกชน ไว้แบบหลวม ๆ กล่าวคือเน้นความสนใจและความสมัครใจของเกษตรกรเป็นหลัก และไม่มีการกำหนดบทลงโทษเมื่อเกษตรกรไม่ทำตาม/ ไม่เข้าร่วม หรือไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ตกลงกันไว้ตามแนวนโยบายได้ ซึ่งภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนี้เอง สามารถทำความเข้าใจรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในการดำเนินนโยบายสาธารณะภายใต้บริบทของโลกในยุคศตวรรษที่ 21 ในฐานะของระบอบอำนาจนิยมแบบสมัยใหม่ (modern-authoritarianism) ได้ดังนี้ กล่าวคือ

ในขณะที่เผด็จการยุคเก่าเข้าไปควบคุมและจำกัดสังคมแบบเบ็ดเสร็จ แต่หลังจากสิ้นสุดสงครามเย็นที่ฝ่ายเสรีนิยมประชาธิปไตยเป็นผู้ชนะในสงคราม ทำให้ค่านิยมต่าง ๆ ภายใต้ระบอบนี้ถูกเผด็จการฉวยใช้มาเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้กับตน เพราะมีการนำกฎกติกาตามระบอบประชาธิปไตย (democratic rule) มารวมกับการปกครองแบบเผด็จการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หลังจากการเกิดขึ้นของคลื่นลูกที่สามของกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ทำให้ระบอบอำนาจนิยมในปัจจุบันมีหน้าตาไม่ต่างจากระบอบประชาธิปไตยมากนัก (Marquez, 2017: 50) ซึ่งนักวิชาการอธิบายว่านี่คือการเปลี่ยนผ่านที่ไม่สำเร็จของระบอบประชาธิปไตย (Levisky & Way,

ไว้ แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2560 ที่มีการปรับเปลี่ยนเกณฑ์ใหม่ ปรากฏว่ามีเกษตรกรเข้าร่วมมากถึง 55,490 ราย จำนวน 747 แปลง คิดเป็นพื้นที่ 752,361 ไร่ (กรมการข้าว สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว, 2563b)

2002: 51) ดังนั้นเผด็จการสมัยใหม่ในศตวรรษที่ 21 จึงมียุทธวิธีและวิธีการในการเข้าควบคุมสังคมที่แตกต่างออกไปจากเผด็จการยุคเก่า ซึ่งถือเป็นกุญแจสำคัญที่ทำให้เผด็จการประเภทนี้สามารถดำรงอยู่ได้ในยุคปัจจุบัน เช่น ในแง่ของเศรษฐกิจแทนที่จะใช้ระบบเศรษฐกิจแบบปิดแบบเผด็จการยุคเก่า แต่เผด็จการสมัยใหม่เลือกที่จะมีการเปิดกว้างทางเศรษฐกิจ (economics openness) และกระตุ้นให้เกิดความรุ่งเรืองมั่งคั่งในประเทศ แต่ในขณะเดียวกันรัฐก็ยังสามารถเข้าไปกำหนดและเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่รัฐมีต่อบริษัทข้ามชาติ ผู้ลงทุน และผู้ประกอบการในท้องถิ่นได้ทุกเมื่อ (Puddington, 2017: 52) ในขณะที่รัฐมีความสัมพันธ์กับธุรกิจบางกลุ่มในสังคม และเข้าไปควบคุมทิศทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่วนในการเข้าไปควบคุมองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐ (Nongovernmental Organizations: NGOs) นั้น รัฐเลือกที่จะเข้าไปควบคุมเฉพาะกลุ่มที่เคลื่อนไหวเกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนหรือกลุ่มที่เรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมือง ในทางตรงข้ามรัฐจะให้การสนับสนุนกับกลุ่มเคลื่อนไหวที่ไม่ได้มีความเป็นการเมือง (apolitical group) เช่น ด้านสุขภาพ การศึกษา ฯลฯ แทน (Puddington, 2017: 6)

ดังนั้น ในแง่นี้การที่จะทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมภายใต้การออกนโยบายของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้น ในส่วนของรัฐที่มีระบอบการเมืองแบบอำนาจนิยมนั้น เราต้องเริ่มทำความเข้าใจรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในฐานะของรัฐที่มีระบอบการเมืองแบบอำนาจนิยมที่ดำรงอยู่ในสภาวะบริบทโลกในศตวรรษที่ 21 ซึ่งอยู่ในบริบทของยุคโลกาภิวัตน์ที่ค่านิยมด้านประชาธิปไตย ถูกให้ความสำคัญในฐานะค่านิยมหลักของบริบทการเมืองโลก นับตั้งแต่การสิ้นสุดของสงครามเย็น ดังนั้นจึงต้องส่งผลให้ระบอบอำนาจนิยมที่อยู่ในบริบทการเมืองในยุคนี้ต้องมีการปรับตัวออกไปอีกด้วย และไม่สามารถเข้าไปควบคุมและจำกัดสังคมได้แบบเบ็ดเสร็จและชัดเจนแบบการใช้ขู่บังคับหรือใช้กำลังในทุกด้านได้อีกต่อไป อย่างไรก็ตามระบอบอำนาจนิยมในยุคใหม่นั้น แม้ว่าจะยังคงมีความต้องการในการเข้าไปควบคุมสังคมอยู่ แต่การเข้าไปควบคุมจำกัดนั้นมีมาตรการที่แตกต่างและแยกย่อยไปจากเผด็จการยุคเก่าอย่างมาก เช่น การใช้สถาบัน (institution) และนโยบาย (policy) (Svolik, 2012: 2) ในฐานะเครื่องมือของรัฐแบบอำนาจนิยมเพื่อให้ระบอบดังกล่าวสามารถดำรงอยู่ได้ภายใต้เงื่อนไขของความท้าทายต่อระบอบที่เปลี่ยนแปลงไป

5.2.3.1.2 นัยยะของสังคมชนบทภายใต้บริบทโลกยุคโลกาภิวัตน์

นิยามของคำว่าชนบท (rural) นั้นหมายถึง พื้นที่ (space) สถานที่ (place) และประชากร (population) ที่เป็นหน่วยในการวิเคราะห์ (unit of analysis) ในการวางแผนในการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งส่วนมากมักพบในพื้นที่บริเวณรอบนอกเขตเมือง หรือบางที่อาจพบอยู่ในบริเวณเขตเมืองก็ได้ (Riggs, 2019: 5) โดยการศึกษาสังคมชนบทในทางวิชาการในปัจจุบันนั้น ได้ชี้ให้เห็นว่าคำอธิบายสังคมชนบทในช่วงยุคได้รับอิทธิพลจากการเขียนงานวิชาการที่ศึกษาสังคมชานนาไทยตั้งแต่ในระยะแรก ๆ คือ ช่วง พ.ศ. 2493–2503 โดยนักสังคมศาสตร์ชาวตะวันตก ที่มักจะอธิบายผ่านการให้ภาพของสังคม

ชวานาไทยว่าเป็นสังคมแบบประเพณีนิยม (traditional society) ได้สิ้นสุดลงไปแล้ว กล่าวคือสังคมที่มีการประกอบอาชีพทำการเกษตรเป็นหลัก และมีลักษณะคือ “ยาก จน เจ็บ” ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุนหรือเจ้าของที่ดิน อาศัยในสังคมที่มีโครงสร้างแบบหลวมและยึดโยงอยู่กับความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์เป็นหลัก (Embree, 1950: 181–183) ไม่มีการปรับตัวแม้ว่าจะได้รับผลกระทบจากภายนอก (Kingshill, 1976: 59) และมีแนวคิดในการดำรงชีวิตแบบ “จริยธรรมเพื่อการดำรงชีพ” (subsistence ethic) คือเน้นการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และไม่ค่อนคำนึงเรื่องการได้กำไรสูงสุด (profit maximization) จากการประกอบอาชีพ เพราะว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ในนั้นมีฐานะที่ยากจนข้นแค้น และมีการดำรงชีวิตที่อยู่ในระดับชายขอบ (margin of subsistence) เกินกว่าที่จะรองรับความเสี่ยงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในโลกที่มีความเป็นพลวัตสูงได้ (Scott, 1976: 34) สังคมชนบทในลักษณะดังกล่าวได้สิ้นสุดลงไปแล้ว เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นในบริบทโลกยุคโลกาภิวัตน์

ดังนั้นสภาพสังคมชนบทในปัจจุบันจึงมีลักษณะตรงตามคำอธิบายที่ว่าเราไม่สามารถแยกขาดระหว่างความเป็นเมืองหรือความเป็นชนบทได้ในลักษณะคู่ขนาน (dualism) เนื่องจากในปัจจุบันสังคมชวานาและสังคมชนบทได้เปลี่ยนแปลงไปแล้วโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ที่ส่งผลให้วิถีชีวิตของประชากรในชนบทเปลี่ยนแปลงไปมาก เช่น ในด้านการเปลี่ยนแปลงการผลิต คือมีการเปลี่ยนแปลงจากการผลิตแบบครอบครัวชวานานขนาดเล็กไปเป็นการผลิตในเชิงพาณิชย์ที่มีการใช้เงินทุนและเทคนิคการเกษตรสมัยใหม่ที่เข้มข้นขึ้น ซึ่งส่งผลให้วิถีชีวิตและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของประชาชนในชนบทไม่แตกต่างไปกับผู้ประกอบการทางธุรกิจหรือธุรกิจบริการอื่น ๆ รวมทั้งในปัจจุบันรายได้ของผู้ที่อาศัยอยู่ในชนบทส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากการทำเกษตรกรรมเป็นหลักอีกต่อไป ในทางตรงกันข้าม พวกเขาเหล่านี้กลับมีสัดส่วนของรายได้จากนอกภาคการเกษตร (non-farming income) ต่อรายได้ทั้งหมดของครอบครัวมากกว่าสัดส่วนรายได้จากภาคเกษตรกรรม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า (1) แรงงานในชนบทหันไปประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรกรรมอื่น ๆ มากขึ้น (2) มีการเคลื่อนย้ายของแรงงานออกจากภาคเกษตรกรรมมาสู่ภาคการผลิตอื่น ๆ แล้วส่งกลับรายได้เข้ามาอุดหนุนครอบครัวดั้งเดิมของตน ส่งผลให้ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์กลายเป็นความสัมพันธ์หลักของครอบครัวผู้ผลิตสินค้าเกษตร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือชุมชนส่วนใหญ่ในชนบทมิได้มีวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจและการบริโภคแบบสังคมชวานาอิสระรายย่อย (no longer a peasant society) อย่างไรก็ตามแรงงานที่ออกมาจากภาคเกษตรกรรมนั้นก็ต้องประสบกับปัญหาที่ไม่สามารถเข้าสู่แรงงานในภาคทางการ (formal sector) ได้ แต่กลับกลายเป็นแรงงานนอกระบบ (informal sector) ซึ่งเมื่อนำมารวมกับแรงงานในภาคเกษตรกรรมนั้นทำให้พบว่าคนกลุ่มนี้กลายเป็นกลุ่มคนส่วนมากของสังคม (อภิชาติ สถิตินิรามัยและคณะ, 2556: 18–20) ดังตารางด้านล่างดังนี้

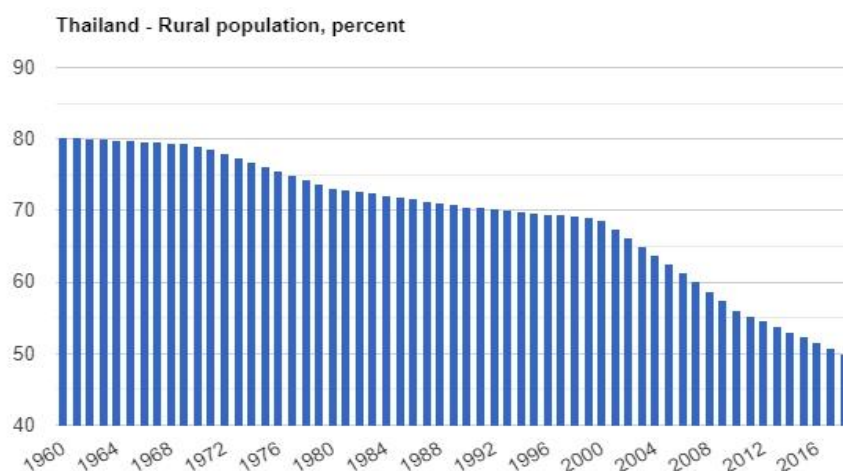
กำลังแรงงาน (เปอร์เซ็นต์)	ภาคทางการ (formal sector)	ภาคนอกระบบ (informal sector)
ภาคเกษตรกรรม (Agriculture)	3	34.3
นอกภาคเกษตรกรรม (Non-agriculture)	24	38.7

ตารางที่ 38 สัดส่วนแรงงานนอกระบบและในระบบของประเทศไทยปี พ.ศ. 2550

(อภิชาติ สถิตนิรามัย และคณะ, 2556: 20)

การเปลี่ยนแปลงของสังคมชนบทของประเทศไทยนั้น สอดคล้องกับสถิติที่ทางธนาคารโลก (World Bank) ได้ชี้ให้เห็นถึงจำนวนประชากรของสังคมชนบทไทยที่มีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่องในปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องกับคำอธิบายเรื่องการเคลื่อนย้ายของประชากรในชนบทเพื่อออกไปทำงานในภาคอื่น ๆ มากขึ้น ที่ไม่ได้หมายถึงในพื้นที่เขตเมืองหรือกรุงเทพมหานครเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเคลื่อนย้ายออกไปทำงานในต่างประเทศอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศลิเบีย อิสราเอล ไต้หวัน สิงคโปร์ ญี่ปุ่น หรือแม้กระทั่งในประเทศแถบยุโรปและในแถบอเมริกาเหนือด้วย (Keyes, 2018: 343–344) โดยในปี ค.ศ. 1960 ประเทศไทยมีจำนวนประชากรในชนบทคิดเป็นร้อยละ 80.33 เปอร์เซ็นต์ แต่ในปี พ.ศ. 2018 นั้น อัตราส่วนของประชากรในชนบทลดลงเหลือร้อยละ 50.05 ของประชากรทั้งประเทศ (The World Bank; The Global Economy, 2020) ซึ่งสามารถแสดงเป็นกราฟได้ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



Source: TheGlobalEconomy.com, The World Bank

ภาพที่ 30 จำนวนประชากรในชนบทของประเทศไทยตั้งแต่ ค.ศ. 1960 –2018
(The World Bank; The Global Economy, 2020)

โดยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างดังกล่าวนี้เอง ส่งผลให้เกิดการก่อตัวและแตกตัวเป็นชนชั้นหรือกลุ่มคนแบบใหม่ขึ้นมาอย่างกว้างขวางและหลากหลายกลุ่มมากกว่าสังคมชนบทในอดีตอย่างมีนัยยะสำคัญ โดยคนกลุ่มนี้มีวิถีชีวิตที่เชื่อมโยงกับระบบตลาดอย่างแนบแน่น (อภิชาติ สถิตนิรามัยและคณะ, 2556: 20)

นอกจากนี้ลักษณะของการถือครองที่ดินของเกษตรกรในประเทศไทยและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกต่างจากแอฟริกาที่มีลักษณะของการเป็นผู้ถือครองที่ดินขนาดเล็ก (small holding) เนื่องจากการทำการเกษตรส่วนใหญ่จะมีลักษณะของการทำการเกษตรแบบในครัวเรือน (family-owned farms) ซึ่งแตกต่างจากเกษตรกรในแถบสหรัฐอเมริกาหรือยุโรปที่มีการถือครองที่ดินในการทำการเกษตรที่มีขนาดใหญ่ โดยสามารถแสดงตารางเปรียบเทียบได้ดังนี้ (Rigg, Salamanca, &Thompson, 2016: 122–124)

ภูมิภาค	ขนาดของที่ดิน โดยเฉลี่ย (เฮกตาร์)	ร้อยละของผู้ที่ ถือครองที่ดิน น้อยกว่า 2 เฮกตาร์	ร้อยละของพื้นที่ ที่น้อยกว่า 2 เฮกตาร์
สหรัฐอเมริกา	178.4	4	0.0
อเมริกาใต้	111.6	36	0.9
ยุโรป	32.3	30	3.8
อเมริกากลางและแคริบเบียน	10.7	63	12.4
เอเชียตะวันตกและแอฟริกาเหนือ	4.9	65	24.7
ซัพซาราแอฟริกา	2.4	69	32.0
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้	1.8	57	23.6
เอเชียใต้	1.4	78	40.1
เอเชียตะวันออก	1.0	92	59.0

ตารางที่ 39 แสดงขนาดของที่ดินโดยเฉลี่ยในแต่ละภูมิภาคของโลกในช่วงทศวรรษที่ 1990

(Rigg, Salamanca, & Thompson, 2016: 124)

โดยในส่วนของประเทศไทยนั้นในช่วงปี ค.ศ. 1960 – 2003 เกษตรกรมีขนาดของการถือครองที่ดิน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเป็นเกษตรกรที่ถือครองที่ดินขนาดเล็ก โดยเปรียบเทียบได้ดังนี้

ปี (ค.ศ.)	ขนาดของที่ดินโดยเฉลี่ย (เฮกตาร์)
1960	3.5
1978	3.7
1980	3.7
1993	3.4
2003	3.2

ตารางที่ 40 การถือครองที่ดินโดยเฉลี่ยของเกษตรกรในประเทศไทยช่วงปี ค.ศ. 1960 – 2003

(Rigg, Salamanca, & Thompson, 2016: 124)

จากข้างต้นจะเห็นว่าชนบทของไทยในปัจจุบันมีลักษณะที่สำคัญคือ เกษตรกรส่วนมากเป็นผู้ที่มีอายุมาก เป็นเกษตรกรรายย่อย และเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในชนบทขึ้นโดยเฉพาะในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา ที่ทำให้เกษตรกรมีลักษณะของการกลายเป็นผู้ประกอบการ (กรมการข้าว, 2561) คือมีระบบการผลิตแบบเชิงพาณิชย์ และมีรายได้จากหลายทาง ไม่ได้พึ่งพารายได้จากภาค

เกษตรกรรมเพียงอย่างเดียวอีกต่อไป ซึ่งตรงกับคำอธิบายของ Rigg (2019) ที่ได้อธิบายในส่วนของ การเปลี่ยนแปลงของชนบทไทยว่า สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงของชนบทในประเทศไทยได้ ออกเป็นสามช่วง ซึ่งในปัจจุบันชนบทของไทยในความหมายดั้งเดิมคือในช่วงที่หนึ่ง ที่มีลักษณะเด่นคือ มีความหนาแน่นของประชากรต่ำ มีชาวนา (peasant) ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมแบบดั้งเดิม ไม่มี ลักษณะของความเป็นเมือง (non-urban) ได้เปลี่ยนแปลงไปสู่ในช่วงที่ 2 และช่วงที่ 3 แล้ว คือ ประชาชนในชนบทเกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและกระบวนการบริโภค รวมถึงมีการเปลี่ยนแปลง บรรทัดฐานทางสังคมและพฤติกรรมในการดำรงชีวิต มีความหลากหลายในการประกอบอาชีพและ การดำเนินชีวิตมากขึ้น เกษตรกรรมไม่ใช่อาชีพเดียวที่ใช้ในการดำรงชีวิตอีกต่อไป (Rigg, 2019: 5-7)

ซึ่งการเปลี่ยนแปลงและลักษณะเฉพาะบางประการอย่างการถือครองที่ดินขนาดเล็กของ เกษตรกรในชนบทของประเทศไทยนี้เอง ได้ส่งผลต่อการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมด้วย เพราะตามคำอธิบายของ Migdal นั้นรูปแบบของโครงสร้างของสังคมและลักษณะของรัฐที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันนั้นย่อมส่งผลต่อการเข้าควบคุมทางสังคมด้วย (Migdal, 1988: 52) ดังนั้น สังคมชนบทที่เปลี่ยนแปลงไปตามที่อธิบายไปข้างต้น ย่อมส่งผลต่อการเข้ามาควบคุมชนบทของรัฐ ซึ่ง ปรากฏให้เห็นผ่านปัญหาที่เกิดขึ้นในภาคชนบทภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง มีเกษตรกรบางส่วนเลือกที่จะไม่เข้าร่วมโครงการ สาเหตุคือเนื่องจากใน ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในชนบทไทยส่งผลให้เกษตรกรไม่ได้มีอาชีพหลักคือการทำ การเกษตรอย่างเดียวแต่ประการใด ในทางตรงข้ามการกลายเป็นชาวนาผู้ประกอบการตามคำอธิบาย ของ อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ ทำให้ชาวนามีอาชีพหลากหลาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอาชีพที่เป็นแรงงานนอกระบบ เช่น อาชีพรับจ้างต่าง ๆ หรือค้าขาย ดังนั้นด้วยความที่มีอาชีพหลากหลาย จึงหมายถึงภาระ งานที่ต้องรับผิดชอบมีมากขึ้นตามไปด้วย เพราะฉะนั้นจึงมีเกษตรกรบางส่วนเลือกที่จะไม่เข้าร่วม โครงการเนื่องจากมีเวลาไม่มากพอในการที่ต้องมาเข้าร่วมกับกลุ่มซึ่งมีคนจำนวนมากเพื่อร่วมกัน บริหารจัดการร่วมกัน

ประการที่สอง การรวมกลุ่มเพื่อรับรู้ข้อมูลข่าวสารมากกว่าผลิตหรือขาย กล่าวคือ สืบเนื่อง จากประการที่หนึ่งที่เกษตรกรมีความหลากหลายในการประกอบอาชีพมากขึ้นและมีความเป็น ผู้ประกอบการมากขึ้น ดังนั้นจึงหมายความว่าเกษตรกรมีทางเลือกในการทำการตลาดและการเข้าถึง แหล่งเงินทุนมากขึ้นด้วย โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงจากรัฐเพียงทางเดียวเสมอไป ยกตัวอย่างเช่น เกษตรกรบางรายเลือกที่จะทำการตลาด ผ่านการออกแบบบรรจุภัณฑ์และผลิตเองแบบครบวงจรและ ขายผ่านทางช่องทางออนไลน์

ประการที่สาม เกษตรกรบางส่วนยังคงวิถีการผลิตแบบเดิม กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงของ เกษตรกรในชนบทนั้น แม้ว่าพวกเขาจะไม่ได้ยากจนขึ้นแค่นี้อีกต่อไป และสามารถเข้าถึงโอกาสและ แหล่งเงินทุนต่าง ๆ ได้มากขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นก็ยังมีสมรรถนะ (capabilities) ที่แตกต่างกัน

กับชนชั้นกลางเก่าในเมือง เนื่องจากแรงงานเหล่านั้นมักอยู่ภายนอกภาคการผลิตที่เป็นทางการ (informal sector) จึงทำให้ขาดหลักประกันความมั่นคงทางชีวิต ในขณะที่พวกเขาใช้ชีวิตผูกติดกับวิถีตลาดอย่างแนบแน่น รายได้จึงไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับความผันผวนของตลาด ดังนั้นสิ่งที่คนกลุ่มนี้ต้องการมากที่สุดคือหลักประกันความมั่นคงในชีวิต (อภิชาติ สถิตนิรามัยและคณะ, 2556: 45) ซึ่งย้อนกลับมาที่กรณีของโครงการแปลงใหญ่นั้น การปรับเปลี่ยนวิถีการผลิต เช่น การให้ใช้เครื่องโรยข้าววงอกเพื่อลดต้นทุนเมล็ดพันธุ์ การใช้สารชีวภัณฑ์ต่าง ๆ การทำข้าวอินทรีย์ แม้จะช่วยลดต้นทุนได้ แต่การลดต้นทุนนั้นคือสิ่งที่เกษตรกรบางรายไม่อาจสามารถมั่นใจได้ว่าเมื่อปรับเปลี่ยนมาใช้วิธีที่รัฐสนับสนุนนั้น จะทำให้รายได้ของตนเองลดลงหรือไม่เมื่อเทียบกับวิธีแบบเดิมที่เคยทำ ประกอบกับเกษตรกรไทยส่วนใหญ่เป็นผู้ถือครองที่ดินขนาดเล็ก การปรับเปลี่ยนจึงไม่ง่ายนัก เพราะภายใต้อำนาจที่ดินในการเพาะปลูกที่จำกัด การปรับเปลี่ยนวิถีการผลิตจึงหมายถึงความไม่แน่นอนของรายได้ด้วย ในขณะที่เกษตรกรยังต้องเผชิญกับปัญหาหนี้สินต่าง ๆ และรายจ่ายที่ยังคงได้เดิมหรือเพิ่มมากขึ้น (นักวิชาการท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2562, 18 พฤศจิกายน) ดังนั้นจึงเป็นสาเหตุที่ทำให้เกษตรกรบางส่วนเลือกที่จะคงวิถีการผลิตแบบเดิมหรือปรับเปลี่ยนตามแนวทางของตนเอง มากกว่าที่จะเป็นไปตามที่รัฐกำหนด

5.2.3.1.3 ร่องรอยของการปะทะกันระหว่างรัฐที่มีระบอบการเมืองแบบอำนาจนิยมกับสังคมชนบทภายใต้บริบทภายใต้บริบทโลกยุคโลกาภิวัตน์ภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่

แม้ว่าโครงการนาแปลงใหญ่ ที่อยู่ภายใต้ร่มเงาของโครงการเกษตรแปลงใหญ่นั้นจะถูกกำหนดนโยบายมาในช่วงที่บริบทการเมืองของไทยนั้นมีรัฐบาลที่มีอำนาจในการตัดสินใจที่เด็ดขาดภายใต้บริบทการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ผ่านการใช้กลไกที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งก็ตาม แต่ในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปรากฏว่าแม้ว่ารัฐจะเน้นการคิดและลงมือทำทันที เพื่อให้ทันนโยบายดังกล่าวประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจนนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ได้เป็นไปได้ตามที่คาดหวังได้ เพราะรัฐนั้นต้องพบกับข้อจำกัดต่าง ๆ ทั้งที่มาจากศักยภาพของรัฐเองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการบริหารจัดการนโยบาย และในส่วนของชนบท ตามที่ได้เคยอธิบายถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในการสถาปนาความสัมพันธ์แบบพหุภาคีโดยรัฐ (state corporatism) ระหว่างรัฐกับสังคมในชนบทไปแล้วข้างต้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ความพยายามของรัฐในการที่จะดึงชนบทเข้าไปให้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐผ่านการออกนโยบายเพื่อเข้าไปช่วยเหลือเกษตรกรตลอดห่วงโซ่การผลิต โดยมีจุดมุ่งหมายคือให้เกษตรกรมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นนั้นเป็นสิ่งที่รัฐไทยยังไม่สามารถกระทำได้โดยสมบูรณ์ โดยข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ปรากฏ อาทิ แม้รัฐเข้าไปจัดตั้งกลุ่ม กำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการ ให้กับเกษตรกร แต่การรวมกลุ่มของเกษตรกรบางกลุ่มเป็นการรวมกลุ่มที่เน้นหนักไปทางเพื่อการรับรู้ข่าวสารไม่ใช่เป็นการรวมกลุ่มเพื่อการผลิตแบบที่รัฐคาดหวังไว้ ส่วนในด้านการผลิตนั้นชาวนา

ส่วนใหญ่ก็ยังคงวิธีการผลิตแบบเดิมอยู่ มีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่มีการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตตามที่รัฐได้เข้าไปชี้นำเพื่อช่วยเหลือในด้านการลดต้นทุน

โดยการที่เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวไม่ได้ปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐออกมานั้น ผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตว่าสาเหตุหลักเกิดมาจากการที่ในแง่หนึ่งคือรัฐเอง ที่ลักษณะของนโยบายที่ออกมามีการบังคับใช้ในระดับที่ไม่ได้มีความเข้มข้นมากนัก กล่าวคือ แม้ว่ารัฐบาล คสช. จะมีความสามารถในการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบังคับใช้นโยบาย เช่น กำหนดบทลงโทษต่าง ๆ เมื่อเกษตรกรไม่ปฏิบัติตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วนั้นรัฐบาลเลือกที่จะบังคับใช้นโยบายในรูปแบบของตามความสมัครใจมากกว่า ดังนั้นเมื่อเกษตรกรไม่ได้ปฏิบัติตามที่รัฐกำหนด เช่น การปรับเปลี่ยนพันธุ์ข้าวปลูก การรวมตัวกันเพื่อผลิตและขาย ฯลฯ รัฐก็ไม่ได้เข้าไปจัดการหรือมีบทลงโทษใด ๆ กับชาวนา ในแง่นี้ชาวนาจึงมีสิทธิ์ที่จะทำตามหรือไม่ทำตามตามแนวทางของโครงการนาแปลงใหญ่ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยลดต้นทุนการผลิตและการใช้การตลาดนำการผลิตก็ได้ ในอีกแง่หนึ่งก็คือเกิดจากตัวเกษตรกรเองที่ในปัจจุบันสังคมในชนบทได้เกิดความเปลี่ยนแปลงมากขึ้น ทั้งในแง่ของการมีทางเลือกที่หลากหลายมากขึ้นทั้งในด้านการประกอบอาชีพ การทำการตลาด การเข้าถึงแหล่งเงินทุน และในด้านการเปลี่ยนแปลงเรื่องอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมและวิธีการผลิต ซึ่งส่งผลให้รัฐไม่ใช่ทางเลือกเพียงทางเดียวอีกต่อไปที่เกษตรกรจะสามารถพึ่งพาเพื่อให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้

กรณีตัวอย่างคือ จากการสัมภาษณ์ชาวนาสมาชิกแปลงใหญ่ในพื้นที่ ได้ให้ข้อมูลว่ากรณีที่เป็นแปลงนาต้นแบบจะมีเจ้าหน้าที่เกษตร ๆ มาตรวจสอบคุณภาพและสิ่งเจือปนในข้าว แต่การตรวจสอบนั้นก็เป็นการสำรวจเฉย ๆ ไม่ได้มีบทลงโทษหรือว่าข้อบังคับใด ๆ ในกรณีที่ข้าวไม่เป็นไปตามที่รัฐกำหนด เพราะสุดท้ายแล้วคนรับซื้อก็คือท่าข้าว ดังนั้นจะทำให้ดีหรือไม่ดีก็ขึ้นอยู่กับตัวของชาวนามากกว่า

“มีคนมาตรวจสอบสองเดือนครั้ง เราก็ไม่กตค้น เราก็ทำของเราปกติธรรมดา เพราะเราทำของเราอยู่ ตรงไหนรกเราก็ไปตายทุกวันอยู่แล้วทุกวัน... ได้แค่ไหนก็แค่นั้นเราก็ทำของเราปกติ ถ้ามีวัชพืชเขาก็ไม่ว่าหรอก เพราะว่าเราเป็นเจ้าของนา มันเป็นสิทธิ์ของเรา ถ้าเราทำเตียนเราก็ได้เยอะ ข้าวดีคือสิ่งที่กลัวที่สุดเลย เพราะมันอยู่ข้างในนา ถ้ามันมีเยอะท่าข้าวเขาก็จะตัดราคาเรา ไม่เกี่ยวกับเกษตรกร” (เกษตรกรสมาชิกนาแปลงใหญ่ในพื้นที่ 5, สัมภาษณ์, 2562, 4 สิงหาคม)

หรือกล่าวในอีกแง่หนึ่งคือ ตามคำอธิบายของ Migdal (1988) รัฐไทยภายใต้บริบทดังกล่าวคือรัฐที่มีศักยภาพ (capacity) ที่อ่อนแอ (weak state) เพราะที่ไม่สามารถดำเนินนโยบายเพื่อควบคุมสังคม (social control) ให้สามารถดำเนินไปตามที่รัฐวางแนวทางไว้ได้ เพราะตามแนวคิดของ Migdal นั้นการที่จะศึกษาว่ารัฐใดคือรัฐที่มีศักยภาพในการเข้าไปควบคุมสังคมได้ ต้องเป็นรัฐที่มีความแข็งแรง (strong state) คือรัฐที่มีความสามารถในการนำนโยบายทางสังคมไปปฏิบัติ รวมถึงมี

ความสามารถในการระดมกำลังคน (mobilize the public) เพราะการที่รัฐจะเข้ามาควบคุมสังคมได้นั้น ไม่ใช่แค่การที่รัฐมีการออกนโยบายที่ส่งตัวแทนหรือจัดตั้งสถาบันของรัฐเข้าไปสอดแทรก (penetrate) ในสังคมชนบทเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการที่รัฐมีการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อควบคุมวิถีชีวิตประจำวันของผู้คนในสังคมให้ดำเนินไปในแบบที่รัฐต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเสนอโยบายที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ (strategies of survival) ให้กับประชาชน (Migdal, 1988: 261) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกลุ่มคนในสังคมเช่น ที่มีความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงและความผันผวนทางสังคม อย่างเช่น ชาวนาและแรงงาน เพื่อให้สามารถมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้ เช่น การสนับสนุนเรื่องอาหาร ที่อยู่อาศัย เป็นต้น (Migdal, 1988: 25)

ซึ่งในกรณีของประเทศไทยในบริบทของโครงการนาแปลงใหญ่นั้น จะเห็นถึงความพยายามของรัฐบาล คสช. ในการแผ่ขยายของอำนาจรัฐเพื่อเข้ามาควบคุมชนบท ผ่านการจัดตั้งองค์กรของรัฐในพื้นที่ชนบท เช่น ศพก. และศูนย์เครือข่ายทั่วประเทศ การนำเจ้าหน้าที่รัฐและภาคเอกชนเพื่อเข้ามาช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถมีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้ แต่ด้วยสภาพทางสังคมในชนบทที่เปลี่ยนแปลงไปได้ส่งผลให้ความพยายามเหล่านั้นกับไม่เป็นไปตามที่รัฐวางไว้ สะท้อนผ่านการที่รัฐไม่สามารถระดมกำลังคนในสังคมให้มีวิถีชีวิตเป็นไปตามที่รัฐกำหนดแนวทางไว้ได้ เพราะว่าการที่อำนาจของรัฐจะสามารถสอดแทรก (penetrate) เข้ามาเพื่อทำการควบคุมสังคมได้มากน้อยแค่ไหนนั้น ก็ขึ้นอยู่กับโครงสร้างของสังคม ณ ที่นั้น ๆ ด้วย (Migdal, 1988: 25-26)

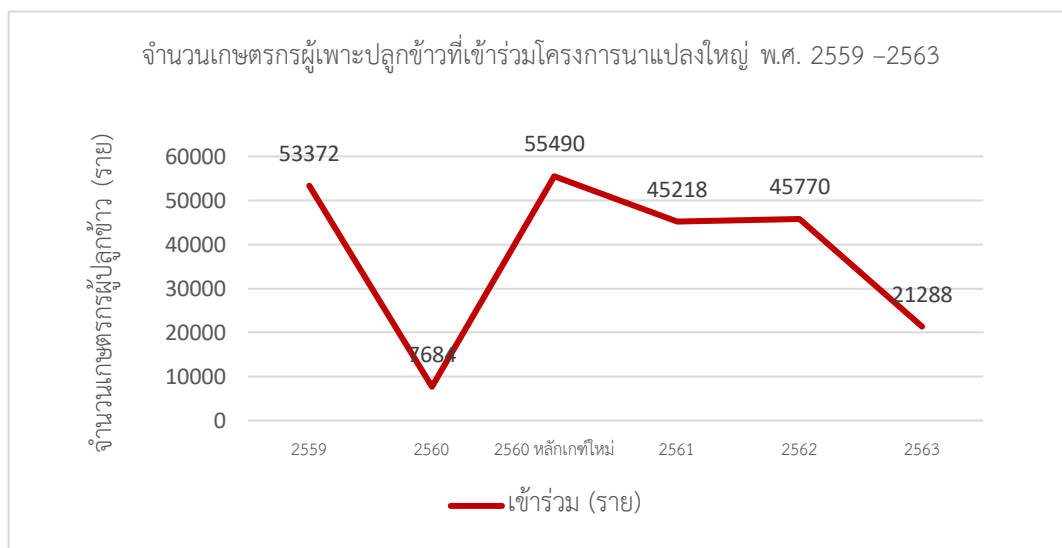
ทั้งนี้ลักษณะของการเข้ามาสอดแทรก (penetrate) สังคมของรัฐไทยนั้นเป็นการเข้าไปร่วมมือกับกลุ่มทุนบางกลุ่มภายใต้โครงการประชารัฐตามที่เคยอธิบายไปแล้วในบทที่สี่ โดยรัฐบาลได้ผลักดันเอกชนกลุ่มดังกล่าวให้สามารถเข้ามาในชนบทได้ เพื่อมาช่วยเหลือเกษตรกรที่ต้องประสบปัญหาต่าง ๆ ในการเพาะปลูกข้าว เช่น การให้องค์ความรู้ เทคโนโลยี การให้ช่องทางการเข้าถึงตลาด ซึ่งเป็นการเข้ามาในลักษณะของการเป็น “พี่ใหญ่” (Big Brother) เพราะโครงการตามแนวทางประชารัฐนั้นรัฐมีการนำคำว่า “โครงการพี่ช่วยน้อง” (Big Brother Project) (The Nation, 2 April 2016; ประจักษ์ ก้องกีรติ และวีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, 2561: 33-34) ซึ่งโครงการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงนโยบายของรัฐในการเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจ (state intervention) ที่คล้ายคลึงกับรูปแบบการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐในแถบประเทศเอเชียตะวันออก ที่รัฐเข้ามาจัดการกับทั้งทุนและตลาดเพื่อปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อให้ทุนในท้องถิ่นแต่มีความแตกต่างตรงที่ว่ารูปแบบการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ เอกชน ชนบท คือการที่รัฐร่วมกันกับกลุ่มทุนขนาดใหญ่ ภายใต้การสนับสนุนอย่างเป็นทางการของรัฐบาล คสช. ให้กลุ่มทุนดังกล่าวสามารถเข้ามาขึ้นากิจการขนาดเล็กในท้องถิ่น

ส่งผลให้หลักการลดการผูกขาดหรือส่งเสริมการแข่งขันที่เท่าเทียม (level-playing field competition) ซึ่งเป็นหัวใจหลักของการทำงานของระบบทุนนิยมแบบตลาดเสรี (liberal market economy) ขาดหายไปภายใต้แนวคิดแบบประชารัฐ ซึ่งลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ได้นำให้ประเทศไทยเดินเข้าไปสู่สิ่งที่ Schneider (2013) เรียกว่าทุนนิยมแบบช่วงชั้น (Hierarchical Capitalism) กล่าวคือ ในภูมิภาคดังกล่าวทุนนิยมแบบช่วงชั้นสามารถดำรงอยู่ได้เพราะมีสถาบันหลัก (core institution) ที่คอยเป็นฐานค้ำจุนอยู่ ประกอบด้วย บริษัทข้ามชาติ (Multinational Corporations: MNC) กลุ่มธุรกิจบางกลุ่มที่ให้เงินสนับสนุนด้านการลงทุน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่มีความใกล้ชิดกับบริษัทข้ามชาติ) โดยสถาบันดังกล่าวนี้ทำงานประสานกัน เพื่อเข้าไปบริหารจัดการตลาดแรงงานที่ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีทักษะต่ำ จึงส่งผลให้ระบอบนี้มีความยืดหยุ่นอย่างมาก ซึ่งสถานะแบบนี้ส่งผลให้เกิดความเป็นช่วงชั้น (hierarchy) ขึ้น เพราะวาระบบเศรษฐกิจเกิดความไม่สมดุลขึ้นทั้งระบบเศรษฐกิจ เพราะผู้ผลิตขนาดเล็กในระดับท้องถิ่นต้องพึ่งพาบริษัทกลุ่มทุนขนาดใหญ่ อย่างบริษัทข้ามชาติที่มีความสัมพันธ์กับกลุ่มธุรกิจบางกลุ่มในประเทศที่คอยผูกขาดระบบเศรษฐกิจอยู่ ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในประเทศแถบภูมิภาคลาตินอเมริกาในช่วงยุค 1990s – 2000s รวมถึงประเทศที่อยู่ในเกณฑ์รายได้ปานกลางนอกภูมิภาคอื่น ๆ เช่น ตุรกี และแอฟริกาใต้ ด้วย (Schneider, 2013: 1–7)

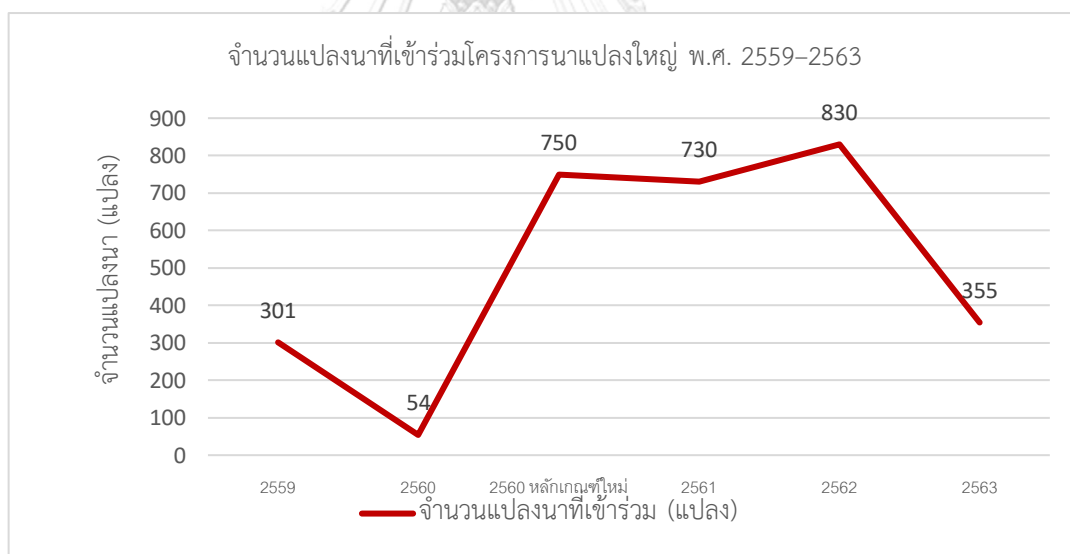
นอกจากนี้การที่รัฐบาล คสช. เข้าไปมีบทบาทในลักษณะดังกล่าวยังสอดคล้องกับคำอธิบายของ O'Donnell (1988) เรื่องระบอบราชการอำนาจนิยม (Bureaucratic Authoritarianism: BA) ที่เกิดขึ้นในประเทศภูมิภาคลาตินอเมริกาอย่างอาร์เจนตินาช่วงปี ค.ศ. 1966–1973 ที่ครั้งหนึ่งเคยมีระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย และต่อมาได้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบอำนาจนิยมจากผลพวงของการที่ทหารเข้ามาทำรัฐประหารและยึดกุมสถาบันการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง จึงทำให้องค์กรกลายเป็นตัวแสดงหลักที่ยึดกุมการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ มีการสนับสนุนกลุ่มทุนขนาดใหญ่ หรือผู้ขายแบบน้อยราย รวมถึงมีความพยายามเข้าไปการบริหารจัดการประเด็นทางสังคมต่าง ๆ ไม่ให้มีความเป็นการเมือง (depoliticize) ภายใต้ข้อเสนอเรื่องการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ (O'Donnell, 1988: 31–32) ปราบปรามการชุมนุมจึงทำให้เกิดการตั้งคำถามว่าประเทศไทยในช่วงการบริหารงานของรัฐบาล คสช. จะกลับไปเป็นแบบรัฐราชการ (Bureaucratic Polity) ที่มีราชการคอยครอบงำการตัดสินใจเชิงนโยบายไว้ทั้งระบบ ส่วนพลังที่อยู่นอกภาครัฐราชการ (extra-bureaucratic) ไม่มีบทบาทเลย แบบที่ Riggs (1966) อธิบายไว้หรือไม่ ในส่วนนี้วิทยานิพนธ์ของ

ธนบรรณ อุ่ทองมาก (2560: 127–137) ได้ชี้ให้เห็นว่า การเข้ามาของรัฐบาล คสช. มีความพยายามในการนำระบบการเมืองแบบรัฐราชการมาอีกครั้ง แต่ว่าเป็นรัฐราชการที่ไม่ได้เป็นรูปแบบเดิมตามที่ Riggs อธิบายอีกต่อไป เพราะการเกิดขึ้นของพลังนอกระบบราชการที่เข้มแข็งขึ้นนั้น ทำให้ราชการต้องปรับตัวและไม่สามารถเข้ามาควบคุมอำนาจทางการเมืองได้อย่างเบ็ดเสร็จเหมือนในอดีต เห็นได้จากการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในสภาการปฏิรูปที่รัฐบาลแต่งตั้งขึ้น ที่เป็นการสะท้อนว่ารัฐบาลดังกล่าวไม่อาจกุมอำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จ แต่ต้องมีการเปิดโอกาสให้กลุ่มอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย เนื่องจากตัวแสดงทางการเมืองภายนอกระบบราชการที่เข้มแข็งขึ้น เช่น การเข้าไปประสานกับกลุ่มทุนใหญ่ในกระบวนการนโยบายและสร้างความชอบธรรมโดยบัญญัติไว้ในกฎหมาย

เพราะฉะนั้นรัฐในบริบทการเมืองที่เป็นอำนาจนิยม แม้ว่าจะมีกลไกในการใช้อำนาจผ่านสถาบันที่ไม่เป็นประชาธิปไตยที่ให้อำนาจเต็มในการดำเนินนโยบายและสามารถสั่งการได้รวดเร็ว รวมถึงมีการร่วมมือกันกับเอกชนภายใต้แนวคิดประชารัฐก็ตาม แต่ในแง่ของการบริหารจัดการรัฐกลับเป็นรัฐที่มีลักษณะของการเป็นรัฐอ่อนแอ (weak state) ตามคำอธิบายของ Migdal เมื่อต้องออกนโยบายในการควบคุมสังคมมาปะทะกับโครงสร้างทางสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบทที่มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นแล้วนั้น จึงเกิดเป็นปรากฏการณ์ดังกล่าวที่อธิบายไปข้างต้น ซึ่งอีกหนึ่งร่องรอยของการปะทะระหว่างรัฐกับสังคมชนบท ได้สะท้อนผ่านสถิติของการเข้าร่วมโครงการนาแปลงใหญ่ โดยแบ่งได้เป็นสถิติสามส่วนด้วยกัน คือจำนวนเกษตรกร จำนวนแปลง และจำนวนพื้นที่ ดังนี้



ภาพที่ 31 จำนวนเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวที่เข้าร่วมโครงการนาแปลงใหญ่ พ.ศ. 2559–2563
(กรมการข้าว สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว, 2563a)



ภาพที่ 32 จำนวนแปลงนาที่เข้าร่วมโครงการนาแปลงใหญ่ พ.ศ. 2559–2563
(กรมการข้าว สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว, 2563a)



ภาพที่ 33 จำนวนพื้นที่ที่เข้าร่วมโครงการนาแปลงใหญ่ พ.ศ. 2559–2563
(กรมการข้าว สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว, 2563a)

จากสถิติทั้งสามแผนภาพที่ปรากฏข้างต้นนั้น จะเห็นว่ามีสิ่งที่ร่วมกันคือ ก่อนหน้าที่จะมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการรวมกลุ่มใหม่ และนำนโยบายเข้าสู่คณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติงบประมาณนั้น จำนวนของทั้งเกษตรกร จำนวนแปลง และจำนวนพื้นที่ มีจำนวนที่ลดลงอย่างมาก แต่เมื่อมีการปรับลดเกณฑ์ในการรวมกลุ่มลง และมีการสนับสนุนงบประมาณได้ส่งผลให้นโยบายดังกล่าวสามารถดำเนินต่อไปได้อีกครั้ง³⁶ สังเกตจากจำนวนสถิติที่เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดในช่วงของการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ใหม่ และหลังจากนั้นจำนวนก็ค่อย ๆ อยู่ในระดับที่ค่อนข้างคงที่คือมีการลดจำนวนลงเพียงเล็กน้อยทั้งในส่วนของจำนวนเกษตรกร จำนวนแปลง และจำนวนพื้นที่นา ในช่วงปี พ.ศ. 2561 และเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในช่วงปี พ.ศ. 2562 ก่อนที่จะมีแนวโน้มลดลงหลังจากการมีการเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมืองเกิดขึ้น ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยจะอธิบายในรายละเอียดในส่วนถัดไป ซึ่งผลของสถิติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของรัฐในการดำเนินนโยบายและควบคุมการระดมกำลังคนในสังคม กล่าวคือแม้ว่าแม้ฝ่ายรัฐจะเน้นการดำเนินที่รวดเร็วผ่านกลไกสถาบันที่ไม่เป็นประชาธิปไตย แต่สุดท้ายในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็เป็นสิ่งที่ต้องอาศัยระยะเวลาอยู่ดี

³⁶ ปี พ.ศ. 2560 โครงการนาแปลงใหญ่มีงบประมาณในการดำเนินโครงการเพียง 151, 696,100 บาท แต่เมื่อมีการนำโครงการเข้าสู่คณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติงบประมาณในการดำเนินโครงการและเปลี่ยนแปลงเกณฑ์ในการรวมกลุ่มใหม่ จึงได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนเงิน 326,911,600 บาท (กรมการข้าว สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว, 2563a)

ในส่วนของปฏิกริยาในภาคส่วนของชนบทนั้น แม้ว่ารัฐจะไม่สามารถแผ่ขยายอำนาจลงไปควบคุมชนบทได้สำเร็จ ผ่านการควบคุมวิถีชีวิตประจำวันให้เป็นไปในทิศทางที่รัฐกำหนด เพราะมีเกษตรกรบางส่วนไม่ได้มีพฤติกรรมและวิถีในการผลิตตามที่รัฐวางไว้ แต่พฤติกรรมที่เกิดขึ้นดังกล่าว นั้นก็เป็นการกระทำที่เป็นไปภายใต้ระบบที่รัฐวางไว้คือ นโยบายที่รัฐกำหนดลงมาก็ยังคงดำเนินต่อไป และชนบทเองก็ไม่มีอาการต่อต้านเพื่อปะทะกับรัฐแต่อย่างใดเช่นกัน เช่น ทำการตลาดด้วยตนเอง การลดต้นทุนการผลิตด้วยแนวทางของตนเอง แทนที่จะปฏิบัติตามแนวทางของรัฐ เป็นต้น

5.3 การจัดสถาบันของโครงการนาแปลงใหญ่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562

หลังจากการเข้าทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 นั้นต่อมาอีกเกือบ 5 ปี ได้เกิดการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น ณ วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ขึ้น ซึ่งการเลือกตั้งในครั้งนั้นได้ส่งผลให้กระทรวงหลักที่ดูแลโครงการเกษตรแปลงใหญ่คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงพาณิชย์ที่มาช่วยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อดูแลด้านการทำการตลาดได้มีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายการเมืองเกิดขึ้น คือพรรคประชาธิปัตย์ที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาลของพรรคพลังประชารัฐ ได้เข้ามาดูแลกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แทนที่รัฐมนตรีที่มาจากรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งมีการหมุนเวียนสลับเปลี่ยนกันไปในช่วงระยะเวลาตลอดห้าปีที่ผ่านมา ดังนั้นจากการเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมืองที่เกิดขึ้น ในกรณีของการศึกษาการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ ที่ได้อธิบายไว้ในรายละเอียดในบทที่ 4 นั้น จะมีการเปลี่ยนแปลงไปด้วยหรือไม่ สามารถพิจารณาได้ผ่านสองแง่มุม ได้แก่ (1) เชิงโครงสร้างในการบริหารจัดการนโยบาย (2) เชิงการให้ความสำคัญในกรณีนโยบายไปปฏิบัติ โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

5.3.1 เชิงโครงสร้างในการดำเนินนโยบาย

หลังจากการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 สิ้นสุดลงและมีการเปลี่ยนรัฐบาลและระบอบการเมืองเข้าสู่ระบอบแบบผสม (hybrid regime) แต่ที่โครงสร้างในการดำเนินโครงการเกษตรแปลงใหญ่ยังคง “เหมือนเดิม”³⁷ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างของระบบราชการที่ถูกออกแบบไว้ในสมัยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่เป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ก็ยังคงทำงานในรูปแบบเดิมอยู่ เช่นเดียวกันกับฝ่ายเอกชนและเกษตรกรก็ยังคงมีการเข้าร่วมเครือข่ายแปลงใหญ่ภายใต้เงื่อนไขรูปแบบเดิม เนื่องจากโครงสร้างในการบริหารที่ถูกออกแบบไว้ตั้งแต่รัฐบาลก่อนหน้ายังคงทำหน้าที่กำกับบทบาทของตัวแสดงแต่ละตัวให้อยู่ภายในกรอบเดิมอยู่

³⁷ ดูรายละเอียดโครงสร้างในการดำเนินนโยบายแปลงใหญ่ได้ที่ 17

โดยหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปสามารถเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของตัวแสดงทางนโยบายแต่ละตัวได้ดังนี้

ตัวแสดง	ก่อนเลือกตั้ง 24 มีนาคม พ.ศ. 2562	หลังเลือกตั้ง 24 มีนาคม พ.ศ. 2562
รัฐ (ฝ่ายการเมือง)	คณะรักษาความสงบแห่งชาติ นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา	รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ชุดที่ 2 (รัฐบาลผสม)
รัฐ (ฝ่ายราชการ)	– ส่วนกลาง: คณะกรรมการขับเคลื่อนการดำเนินงานระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ – ส่วนภูมิภาค: CoO/ อ.พ.ก. – ส่วนท้องถิ่น: OT	– ส่วนกลาง: คณะกรรมการขับเคลื่อนการดำเนินงานระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ – ส่วนภูมิภาค: CoO/ อ.พ.ก. – ส่วนท้องถิ่น: OT
เอกชน	– คณะทำงานด้านการพัฒนาการเกษตรสมัยใหม่ ภายใต้คณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ – เอกชนที่ทำข้อตกลงซื้อขายผลผลิตกับรัฐบาล	– คณะทำงานด้านการพัฒนาการเกษตรสมัยใหม่ ภายใต้คณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ – เอกชนที่ทำข้อตกลงซื้อขายผลผลิตกับรัฐบาล
เกษตรกร	เกษตรกรในพื้นที่ที่เป็นสมาชิกแปลงใหญ่	เกษตรกรในพื้นที่ที่เป็นสมาชิกแปลงใหญ่

ตารางที่ 41 เปรียบเทียบตัวแสดงทางนโยบายภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ระหว่างก่อนและหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562

จากตารางที่ 41 จะเห็นว่าหลังการเลือกตั้งทั่วไปนั้น ตัวแสดงทางนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปมีแค่ตัวแสดงในส่วนของฝ่ายการเมืองเท่านั้น และในส่วนที่เหลือยังคงเป็นแบบเดิม ตั้งแต่ฝ่ายระบบราชการที่นำหน้าทีมนโยบายไปปฏิบัติ เอกชนที่ทำหน้าที่ทำการตลาด รวมถึงเกษตรกรที่เป็นสมาชิกแปลงใหญ่ ล้วนเป็นระบบขับเคลื่อนที่เป็นกลุ่มบุคคลเดิมทั้งสิ้น

เพราะฉะนั้นในแง่ของโครงสร้างในการดำเนินนโยบาย โครงการนาแปลงใหญ่ช่วงหลังการเลือกตั้งทั่วไป ปี พ.ศ. 2562 ยังคง “เหมือนเดิม” ด้วยเหตุผลดังนี้

1. ตัวแสดงทางนโยบายที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) อย่างฝ่ายข้าราชการนั้น ยังเป็นตัวแสดงเดิมอยู่ กล่าวคือ ไม่ว่าจะก่อนการเลือกตั้งหรือหลังการเลือกตั้ง หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเรื่องโครงการเกษตรแปลงใหญ่ก็คือ กรมส่งเสริมการเกษตร

กรมการข้าว³⁸ ที่สังกัดภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่เน้นทำงานร่วมกันแบบบูรณาการกับหน่วยงานอื่น ๆ เฉกเช่นเดิมแบบที่เคยปฏิบัติมา

2. เมื่อตัวแสดงในการนำนโยบายไปปฏิบัติยังคงเป็นตัวแสดงเดิมคือระบบราชการ ดังนั้นจึงส่งผลให้โครงสร้าง และเป้าหมายในการขับเคลื่อนนโยบายนั้นก็ยังเป็นแบบเดิมด้วย คือ ในระดับส่วนกลางขับเคลื่อนโดยคณะกรรมการขับเคลื่อนการดำเนินงานระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ ส่วนภูมิภาคขับเคลื่อนโดยคณะกรรมการอำนวยการขับเคลื่อนงานนโยบายสำคัญและการแก้ไขปัญหาภาคการเกษตรระดับจังหวัด (Chief of Operation: CoO) และส่วนท้องถิ่นขับเคลื่อนโดยคณะทำงานปฏิบัติการขับเคลื่อนงานนโยบายสำคัญและแก้ไขปัญหาระดับอำเภอ (Operation Team: OT) โดยมีเป้าหมายในการดำเนินการคือ เข้าไปช่วยเหลือเกษตรกรในชนบท ในการลดต้นทุน และเพิ่มคุณภาพของผลผลิตแบบตลอดห่วงโซ่อุปทาน ซึ่งเกษตรกรก็เป็นกลุ่มเดิมเช่นกัน

3. โครงการเกษตรแปลงใหญ่ถูกวางให้เป็นโครงการระยะยาวที่ถูกปฏิบัติอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ในสมัยรัฐบาล คสช. เนื่องจากโครงการดังกล่าวถูกวางให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศด้านการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ตามแนวทางแผนสามระดับ และหลังจากการที่นำโครงการดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2560 ทำให้โครงการดังกล่าวถูกดำเนินไปต่อเนื่องอีก 5 ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับส่วนกลาง 1, สัมภาษณ์, 2563, 11 กุมภาพันธ์) ดังนั้นจึงเป็นเหตุให้นโยบายดังกล่าวยังถูกดำเนินอย่างต่อเนื่องแม้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้นก็ตาม

5.3.2 เซึ่งการให้ความสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy priority)

การให้ความสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติคือส่วนที่มีการ “เปลี่ยนแปลง” หลังจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 จากตารางที่ 41 จะเห็นว่าส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลงคือฝ่ายการเมือง และการเปลี่ยนแปลงฝ่ายการเมืองนี้เองส่งผลอย่างยิ่งต่อการให้ความสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยอธิบายได้ดังนี้

5.3.2.1 การเปลี่ยนแปลงฝ่ายการเมือง

หลังจากการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562 สองกระทรวงหลักที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น จากเดิมที่ดูแลโดยคณะรัฐมนตรีภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้เปลี่ยนผ่านมาสู่พรรคประชาธิปัตย์ ที่ในช่วงหาเสียงได้ชูนโยบายการประกันรายได้ไว้ โดยสามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงฝ่ายการเมืองได้ดังนี้

³⁸ กรมการข้าวคือกรมที่ดูแลเฉพาะเรื่องสินค้าข้าวภายใต้โครงการเกษตรแปลงใหญ่โดยเฉพาะ แต่โครงการเกษตรแปลงใหญ่ในภาพรวมกรมที่เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานคือกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้เขียน)

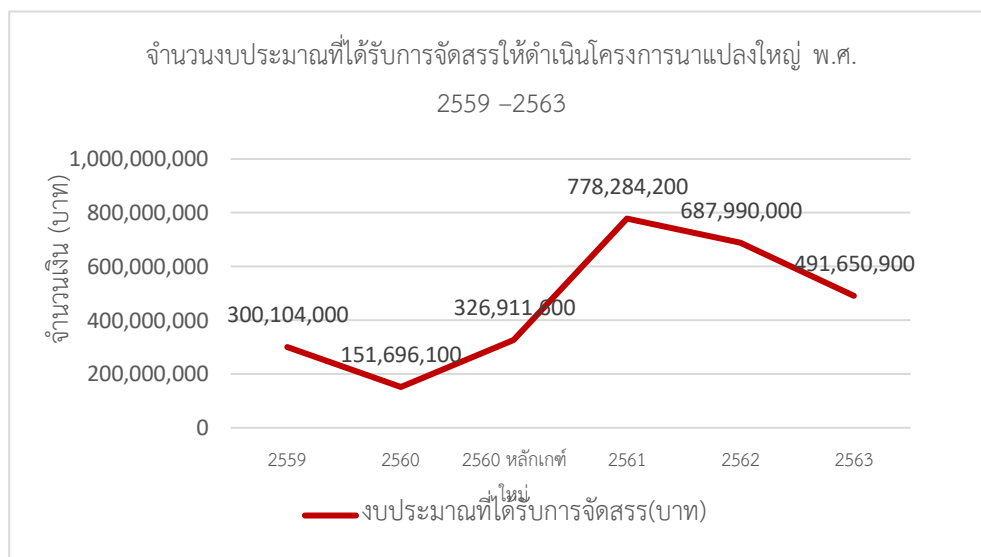
กระทรวง	ก่อนเลือกตั้ง 24 มีนาคม พ.ศ. 2562	หลังเลือกตั้ง 24 มีนาคม พ.ศ. 2562
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรม. ชุดที่ 61 ภายใต้รัฐบาล คสช.	นาย เฉลิมชัย ศรีอ่อน กรม. ชุดที่ 62 ภายใต้รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ (สังกัดพรรคประชาธิปัตย์)
กระทรวงพาณิชย์	กรม. ชุดที่ 61 ภายใต้รัฐบาล คสช.	นาย จุรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์ กรม. ชุดที่ 62 ภายใต้รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ (สังกัดพรรคประชาธิปัตย์)

ตารางที่ 42 เปรียบเทียบสังกัดของรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงพาณิชย์ก่อนและหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562

5.3.2.2 ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงฝ่ายการเมืองต่อโครงการนาแปลงใหญ่

การเข้ามาของพรรคประชาธิปัตย์ ส่งผลให้แกนนำการจัดตั้งรัฐบาลอย่างพรรคพลังประชารัฐที่นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ต้องมีการแบ่งปันอำนาจไปให้พรรคร่วมรัฐบาลเพื่อแสวงหาความร่วมมือ (co-opt) จากพรรคการเมืองอื่น ๆ ที่จะทำให้ระบอบสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ และการแบ่งปันอำนาจนี้เอง ทำให้นโยบายแปลงใหญ่ซึ่งเคยได้รับความสำคัญมากในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ต้องถูกลดระดับความสำคัญลงไปด้วย เพราะว่าฝ่ายการเมืองที่เข้ามาใหม่อย่างประชาธิปัตย์นั้น ในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งได้มีการชูนโยบายประกันรายได้ไว้อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม พรรคประชาธิปัตย์ยังคงต้องดำรงนโยบายแปลงใหญ่ไว้อยู่ เนื่องจากเป็นนโยบายที่ถูกออกแบบมาภายใต้แนวคิดแผนสามระดับอันมีข้อผูกมัดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 65 ที่ต้องให้แนวทางการบริหารประเทศเป็นไปตามกรอบที่ถูกล่างไว้ เพราะฉะนั้นในเชิงของการให้ความสำคัญของนโยบาย แม้ว่านาแปลงใหญ่จะไม่ได้ถูกยกเลิกไป แต่การเปลี่ยนแปลงฝ่ายการเมืองที่เข้ามาดูแลโครงการแปลงใหญ่ ได้ส่งผลกระทบต่อสองประการได้แก่

ประการที่หนึ่ง เกิดการเปลี่ยนแปลงงบประมาณในการดำเนินนโยบายโครงการนาแปลงใหญ่ กล่าวคือ ในยุคของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ นโยบายนาแปลงใหญ่ถือเป็นนโยบายหลักที่ทางรัฐบาลให้ความสำคัญอย่างมาก อย่างไรก็ตามหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปนั้น โครงการนาแปลงใหญ่ได้มีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ได้รับการอุดหนุนเพื่อนำมาดำเนินนโยบายดังนี้



ภาพที่ 34 จำนวนงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้ดำเนินโครงการนาแปลงใหญ่ พ.ศ. 2559–2563
(กรมการข้าว สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว, 2563b)

จากแผนภาพข้างต้นที่แสดงให้เห็นถึงจำนวนงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้ดำเนินโครงการนาแปลงใหญ่ พ.ศ. 2559–2563 จะเห็นว่าในช่วงแรกโครงการนาแปลงใหญ่มีงบประมาณในการดำเนินโครงการที่ไม่มากนัก เนื่องจากยังไม่มียกงบประมาณมารองรับโครงการดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างชัดเจน แต่หลังจากที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ในปี พ.ศ. 2560 ที่มีการนำโครงการเพื่ออนุมัติงบประมาณจากคณะรัฐมนตรี ส่งผลให้โครงการได้รับงบประมาณในการสนับสนุนเพิ่มมากขึ้น และขึ้นอย่างสูงสุดในช่วงปี พ.ศ. 2561 คิดเป็นจำนวนเงินมากถึง 778,284,200 บาท และหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2562 นั้น จะสังเกตเห็นว่าตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2562 จนถึง พ.ศ. 2563 งบประมาณในการดำเนินโครงการค่อย ๆ ถูกลดลง คือในปี พ.ศ. 2562 ถูกลดลงมาเป็น 687,990,000 และถูกลดลงไปอีกในปี พ.ศ. 2563 เหลือเป็นจำนวนเงิน 491,650,900 บาท ซึ่งมีนัยยะสำคัญคือ แม้โครงการนาแปลงใหญ่จะถูกดำเนินการเหมือนเดิม แต่การเปลี่ยนแปลงฝ่ายการเมืองที่เข้ามาดูแลกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หลังการเลือกตั้งได้ทำให้หน้าแปลงใหญ่ถูกลดลำดับความสำคัญในการดำเนินนโยบายลง โดยสังเกตได้จากการที่ทางโครงการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนงบประมาณในจำนวนที่ลดลงนั่นเอง

ทั้งนี้เพื่อความชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่าการเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมืองได้ส่งผลให้นโยบายถูกลดลำดับความสำคัญลง แม้ว่าจะมีการดำเนินโครงการเหมือนเดิมก็ตามที ผ่านการทำตารางสรุปการเพิ่มและลดงบประมาณในการดำเนินโครงการนาแปลงใหญ่ จำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วม จำนวนแปลงนา และจำนวนพื้นที่นาแปลงใหญ่ ได้ดังนี้

ปี	งบประมาณ (บาท)	การเปลี่ยนแปลง (บาท)	จำนวน เกษตรกร (ราย)	การ เปลี่ยนแปลง (ราย)	จำนวน แปลงนา (แปลง)	การเปลี่ยนแปลง (แปลง)	จำนวนพื้นที่นา (ไร่)	การ เปลี่ยนแปลง (ไร่)
2559	300,104,000.00	-	53,372	-	301	-	780,976	-
2560	151,696,100.00	-148,407,900.00	7,684	-45,688	54	-247	100,724	-680,252
2560 (เกณฑ์ใหม่)	326,911,600.00	+175,215,500.00	55,490	+47,806	747	+693	752,361	+651,637
2561	778,284,200.00	+451,372,600.00	45,218	-10,272	730	-17	636,306	-116,055
2562	687,990,000.00	-90,294,200.00	45,770	+552	830	+100	648,853	+12,547
2563	491,650,900.00	-196,339,100.00	21,288	-24,482	355	-475	273,088	-375,765

ตารางที่ 43 เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงจำนวนงบประมาณ จำนวนเกษตรกร จำนวนแปลงนา และจำนวนพื้นที่นาของโครงการแปลงใหญ่ พ.ศ. 2559-2563

(กรมการข้าว สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว, 2563a)

จากตารางที่ 43 แสดงให้เห็นถึงสถิติในการเปลี่ยนแปลงจำนวนงบประมาณ จำนวนเกษตรกร จำนวนแปลงนา และจำนวนพื้นที่นาของโครงการแปลงใหญ่ พ.ศ. 2559–2563 จะเห็นว่าในช่วงปี พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาหนึ่งปีก่อนหน้าที่จะมีการเลือกตั้งจะพบว่าเป็นช่วงที่โครงการนาแปลงใหญ่ได้รับงบประมาณในการดำเนินการสูงสุด และต่อมาใน พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นช่วงระยะรอยต่อที่มีการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองจากการปกครองภายใต้ คสช. ไปสู่การเลือกตั้งทั่วไปที่พรรคการเมืองจากฝ่ายพลเรือนสามารถลงสมัครเข้ารับเลือกตั้งเพื่อการแข่งขันได้ งบประมาณของโครงการนาแปลงใหญ่ แม้ว่าในช่วงดังกล่าวจะได้รับงบประมาณน้อยลงจากปี พ.ศ. 2561 เป็นจำนวนเงิน 90,294,200.00 บาท แต่ในแง่ของผลของการดำเนินงานนั้นกลับพบว่าทั้งจำนวนเกษตรกร จำนวนแปลงนา และจำนวนพื้นที่นาที่เข้าร่วมแปลงใหญ่มีจำนวนเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2561 ในทุกด้าน อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2563 ซึ่งเป็นช่วงหลังจากที่มีการเลือกตั้งทั่วไปและสามารถจัดตั้งรัฐบาลผสมภายใต้การนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้แล้วนั้น นาแปลงใหญ่ภายใต้การนำของฝ่ายการเมืองอย่างพรรคประชาธิปัตย์กลับได้รับงบประมาณลดลงจากปี พ.ศ. 2562 ถึง 196,339,100.00 บาท ในส่วนของผลงานในการดำเนินงานนั้นก็พบว่าทั้งจำนวนเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวที่เข้าร่วมโครงการ แปลงนา และพื้นที่นา ต่างลดลงในทุกด้านอีกเช่นกัน

เพราะฉะนั้นสถิติดังกล่าวถือเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชี้ให้เห็นว่า แม้ว่าหลังการเลือกตั้งจะมีการใช้โครงสร้างการบริหารแปลงใหญ่แบบเดิม แต่การเปลี่ยนแปลงฝ่ายการเมืองได้ส่งผลกระทบต่อโครงการนาแปลงใหญ่มีความเข้มข้นในการดำเนินการลดลง เนื่องจากมีการนำงบประมาณไปส่งเสริมในโครงการอื่นร่วมด้วย ซึ่งก็คือโครงการศูนย์ข้าวชุมชน (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับส่วนกลาง 1, สัมภาษณ์, 2563, 11 กุมภาพันธ์) โดยจะอธิบายในส่วนถัดไป

ประการที่สอง ความพยายามฟื้นฟูนโยบายศูนย์ข้าวชุมชน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในยุคของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ชุดที่สอง ที่นำโดยพรรคประชาธิปัตย์นั้น นอกจากการชูนโยบายประกันรายได้ในฐานะนโยบายหลักด้านการเกษตรของพรรคแล้ว ในส่วนของระดับท้องถิ่นซึ่งแต่เดิม คสช. เน้นเข้าไปส่งเสริมให้เกษตรกรมีการทำแปลงใหญ่เพื่อช่วยเหลือเรื่องปัญหาด้านต้นทุนการผลิตที่สูง และคุณภาพต่ำ ให้เกษตรกรรวมกลุ่มกันได้เพื่อต่อรองกับพ่อค้าคนกลาง แนวคิดนี้แม้จะคงอยู่แบบเดิมเนื่องจากเป็นหลักการตามที่แผนสามระดับได้วางไว้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศ แต่ลำดับความสำคัญในการดำเนินนโยบายได้ถูกกลดลงไป เพราะในรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ชุดที่สอง ในส่วนของกรมการข้าวที่รับผิดชอบเรื่องนาแปลงใหญ่ นาย ประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ หนึ่งในคณะกรรมการของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความ

เสมอภาคทางสังคม (ราชกิจจานุเบกษา 2560, 29 กันยายน) ได้พยายามหันกลับมาฟื้นฟูและให้ความสำคัญกับนโยบายศูนย์ข้าวชุมชน³⁹ ซึ่งมีจุดเน้นคือเรื่องการทำเมล็ดพันธุ์ให้กลับมาในระดับท้องถิ่นอีกครั้ง ผ่านการนำนโยบายดังกล่าวมาควบรวมกันกับนาแปลงใหญ่ กล่าวคือเกษตรกรนาแปลงใหญ่ที่สมัครเข้ามาใหม่ในปี พ.ศ. 2563 จะหันไปเน้นเรื่องการทำเมล็ดพันธุ์มากขึ้น แต่ในส่วน of หลักการและโครงการของนาแปลงใหญ่ก็ยังให้อยู่คงเดิมเนื่องจากนโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายที่ ถูกนำเข้า ครม. ในช่วง พ.ศ. 2560 และต้องดำเนินไปตามกรอบเดิมจนถึงปี พ.ศ. 2564 (ข้าราชการที่ ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับส่วนกลาง 1, สัมภาษณ์, 2563, 11 กุมภาพันธ์)

“แปลงใหญ่เนื่องจากมันยังยึดตามกรอบ ครม. ถึงปี 64 มันยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงอะไรเลย ให้อยู่กรอบเดิม แต่ว่าพอมาปี 63 ตอนนั้นนโยบายของท่านประพัฒน์ที่มาดูแล กรรมการข้าว ท่านจะเน้นให้ทำเมล็ดพันธุ์เยอะขึ้น คือจริง ๆ ในกรอบของคำว่านาแปลงใหญ่ เดิมเราจะผลิตทั้งเมล็ดพันธุ์ ทั้งข้าวคุณภาพอยู่ในกลุ่มเดียวกัน ไม่ใช่ว่าเน้นตัวใดตัวหนึ่ง... เพราะกลุ่มแปลงใหญ่เขาไม่ได้เน้นทำเมล็ดพันธุ์มาแต่เดิม เพราะเขาเน้นทำทั้งเมล็ดพันธุ์และ ข้าวบริโภค สองอย่างแบบบูรณาการ มันก็เลยมีอันนี้เข้ามาสอดแทรกในแปลงใหญ่ตอนนี้ โดยของกรรมการข้าวจะมีคำว่าศูนย์ข้าวชุมชนอยู่ ซึ่งจริง ๆ แปลงใหญ่ก็จะมีคำว่าศูนย์ข้าว ชุมชนแฝงอยู่แล้ว แต่ปีนี้ท่านจะมาเน้นศูนย์ข้าวชุมชนมากขึ้น ที่ทำเมล็ดพันธุ์อย่างเดียวเลย เขาจะไม่ได้เน้นทำแบบแปลงใหญ่ที่มีทั้งข้าวคุณภาพ ทั้งเมล็ดพันธุ์ แต่อันนี้คือทำพันธุ์ล้วน ๆ เลย...” (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับส่วนกลาง 1, สัมภาษณ์, 2563, 11 กุมภาพันธ์)

โดยโครงการศูนย์ข้าวชุมชนนั้นมีแนวคิดในการจัดตั้งคือ เพื่อให้เกษตรกรสามารถจัดหาเมล็ดพันธุ์ดีภายในชุมชนไว้ใช้ได้ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ศูนย์ประเมินผล, 2557: ข) เพราะในปัจจุบันเกษตรกรมักประสบกับขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ (seed) คุณภาพดี ดังนั้นจึงจัดตั้งศูนย์ข้าวชุมชน เพื่อให้ชาวนาที่อยู่บริเวณใกล้เคียงกัน รวมกลุ่มกันผลิต เมล็ดพันธุ์จำหน่ายในชุมชนหรือจำหน่าย ทั่วไป โดยกรรมการข้าวทำหน้าที่ถ่ายทอดความรู้ด้านวิชาการเกี่ยวกับการผลิตเมล็ดพันธุ์ ควบคุม

³⁹ นโยบายศูนย์ข้าวชุมชนเป็นนโยบายที่มีมานานแล้ว ศูนย์ข้าวชุมชนตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 และเฟื่องฟูมาอยู่ ช่วงหนึ่งและเริ่มเจียบไป คือในปี พ.ศ. 2556 ยังมิงบในสวนนี้อยู่ แต่พอปี พ.ศ. 2557 –2561 กลับได้งบประมาณน้อยมาก และไม่มี การตั้งศูนย์ใหม่เลย มีแต่การดูแลศูนย์ข้าวชุมชนเก่าไปเรื่อย ๆ หรือให้มีแค่การประชุมศูนย์ข้าวชุมชน ระดับประเทศ ซึ่งมีองค์กรของในสวนนั้นอยู่แล้ว และทางกรมก็มิงบไปจัดประชุม เพื่อให้เกษตรกรสามารถรวมกัน เป็นกลุ่มก้อนให้ได้ แต่ไม่มีการไปทำศูนย์ใหม่ หรือสนับสนุนอะไรลงไป จนกระทั่งปี พ.ศ. 2563 มีการสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ เครื่องอบ เครื่องคัดลงไปอีกครั้ง ภายใต้งบเงินว่าเกษตรกรก็ต้องทำเมล็ดพันธุ์ได้ 100 ตัน

คุณภาพเมล็ดพันธุ์ และกระบวนการผลิตรวมทั้งสนับสนุนปัจจัยการผลิตและอุปกรณ์ที่จำเป็นบางส่วน แต่ให้ชาวนาในชุมชนบริหารจัดการกันเอง ซึ่งนอกจากจะเป็นการแก้ไขปัญหาขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ดีแล้ว ชาวนาผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์สามารถมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ดีแทนการจำหน่ายในรูปแบบของข้าวเปลือกตามปกติ และชาวนาบริเวณข้างเคียงก็จะได้เมล็ดพันธุ์ดีในราคาถูกลง ถือเป็น การช่วยสร้างเสริมความเข้มแข็งและขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองของชาวนาอย่างแท้จริง (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมการข้าว, 2558: 28) โดยการดำเนินการของศูนย์ฯ นั้นจะได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง 2-3 ปี เพื่อพัฒนาศูนย์ข้าวชุมชนให้มีความเข้มแข็ง มั่งคั่ง ทั้งด้านความรู้ และการบริหารจัดการ รวมถึงได้มีการพัฒนาศักยภาพชาวนา โดยอบรมชาวนาชั้นนำในหลักสูตร เสริมสร้างสมรรถนะการเป็นวิทยากรข้าวประจำท้องถิ่น ณ ศูนย์วิจัยข้าว 11 แห่ง และมีการนำ คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ไปศึกษาดูงานเพื่อสร้างประสบการณ์และศึกษาการบริหารจัดการศูนย์ ข้าวชุมชนให้ประสบความสำเร็จ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมการข้าว, 2557: 42)

อย่างไรก็ดีการเข้ามาของศูนย์ข้าวชุมชนในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมืองของ ไทยนั้น ไม่ได้หมายความว่าโครงการนาแปลงใหญ่จะถูกยกเลิกไปแต่อย่างใดอย่างน้อยก็ภายในปี พ.ศ. 2564 นี้ตามกรอบของ ครม. ในทางตรงข้ามการเข้ามาของศูนย์ข้าวชุมชนคือการนำนโยบายดังกล่าว เข้ามาสอดแทรกในแปลงใหญ่ ให้เกษตรกรแปลงใหญ่หันไปผลิตเมล็ดพันธุ์สำหรับศูนย์ข้าวชุมชนมาก ขึ้น โดยมีการแบ่งงบประมาณของแปลงใหญ่ไปประมาณเกือบ 200 ล้านบาท เพื่อไปดำเนินการใน ส่วนดังกล่าว ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2563 สามารถเพิ่มจำนวนแปลงใหญ่ได้ขึ้นเพียง 355 แปลงเท่านั้น จากที่มีเกษตรกรยื่นเรื่องเข้ามาถึง 800 แปลง เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ (ข้าราชการที่ดูแล โครงการนาแปลงใหญ่ในระดับส่วนกลาง 1, สัมภาษณ์, 2563, 11 กุมภาพันธ์)

“คือแต่ก่อนศูนย์ข้าวชุมชนของกรมเราไม่ได้เน้น และไม่ได้มีงบประมาณแบบนี้ แต่ เดิมคือ งบประมาณได้ปีละล้านสองล้าน แต่ตอนนี้เขาต้องหาเงินเยอะ ๆ 400-500 ศูนย์ ก็ เลยต้องหางบ แล้วในกรมไม่มีโครงการไหนที่จะมีงบประมาณเยอะ แต่ศูนย์ข้าวกับแปลงใหญ่ มันมีอะไรที่ใกล้ชิดกันอยู่แล้ว เขาก็เลยเอามาแฝงกันอยู่ในนี้ แต่เดิมเขาคือ เคยมีกิจกรรม กลุ่มของศูนย์ข้าวชุมชนอยู่ในแปลงใหญ่อยู่แล้ว เขาก็เลยมาใช้จุดนี้ไป น่าจะเกือบ 200 ล้าน... อย่างตอนนี้ยิ่งจะปี 64 ตอนนี้อย่างมีแปลงเสนอเข้ามาเยอะ แต่ว่าเราไม่ได้รับสมัคร แปลงเพิ่มเติม เพราะว่าเรารู้ว่าปีหน้างบประมาณเราก็ยังจำกัด” (ข้าราชการที่ดูแลโครงการ นาแปลงใหญ่ในระดับส่วนกลาง 1, สัมภาษณ์, 2563, 11 กุมภาพันธ์)

“เนื่องจากว่าศูนย์ข่าวชุมชนคือองค์กรชานาที่กรมการข่าวดูแล เราเลยอยากให้แปลงใหญ่ไปเป็นศูนย์ข่าวด้วย โดยศูนย์ข่าวส่วนใหญ่ที่อยู่ในแปลงใหญ่ เขาเป็นกลุ่มที่บริหารเรื่องเมล็ดพันธุ์ให้อยู่ในกลุ่มใหญ่ ๆ เขาดูแลเมล็ดพันธุ์อยู่ในนั้น ฉะนั้นกลุ่มไหนที่เป็นแปลงใหญ่ และยังมีศูนย์ข่าวไปบริหารจัดการ ก็จะพยายามส่งเสริมให้เขาไปเป็นศูนย์ข่าวชุมชนด้วย ตอนนี้เป็นนโยบายที่เปลี่ยนใหม่ คือถ้าคุณเป็นแปลงใหญ่ เราอยากให้คุณเป็นศูนย์ข่าวอยู่ในนั้นด้วย ...แต่ถ้ากรอบเรื่องศูนย์ข่าวชุมชนต้องลดต้นทุน เพิ่มผลผลิตใหม่ คือยังเหมือนเดิมทุกอย่าง เงื่อนไขอะไรก็ยิ่งเหมือนเดิม เพราะว่าเราต้องยึดตามกรอบที่เราเคยขอตาม ครม. เมื่อปี 64 จะต้องครบทุกด้าน เช่น ต้องมีกลุ่มปุ๋ย ฯลฯ เหมือนเดิม เพียงแต่จะทำให้เราลดจำนวนลงเรื่อย ๆ เพราะว่าต้องแบ่งงบตรงนี้อาไปทำศูนย์ข่าวชุมชนด้วย” (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับส่วนกลาง 1, สัมภาษณ์, 2563, 11 กุมภาพันธ์)

และหลังจากจบปี พ.ศ. 2564 คาดว่าน่าจะไม่มีกรทำแปลงใหญ่เพิ่มอีก แต่แปลงใหญ่ที่ตั้งในช่วงสองปีหลังคือปี พ.ศ. 2563 และ 2564 ก็จะมีการเข้าไปดูแลจากภาครัฐเป็นระยะเวลา 3 ปีจนครบเงื่อนไข หลังจากนั้นก็จะมีการผลักดันให้แปลงใหญ่พัฒนาตัวเองกลายเป็นศูนย์ข่าวชุมชนแทน (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับส่วนกลาง 1, สัมภาษณ์, 2563, 11 กุมภาพันธ์) ซึ่งจุดนี้สะท้อนให้เห็นถึงนัยยะที่ว่าโครงการนาแปลงใหญ่ถูกให้น้ำหนักความสำคัญน้อยลงกว่าช่วงสมัยรัฐบาล คสช. และหันมาให้เน้นหนักกับโครงการศูนย์ข่าวชุมชนมากขึ้น

“เงื่อนไขคือเราต้องเข้าไปทำกิจกรรมให้เขา 3 ปีต่อเนื่อง ดังนั้นแปลงที่ตั้งในปี 64 กับแปลงที่ตั้งในปี 63 ซึ่งมันต้องมีความต่อเนื่องกัน อย่างเช่นปี 64 ต้องทำปี 65 ถึง 66 เพื่อให้เขาได้ครบ 3 ปี คือเราต้องคิดว่าจะทำยังไงให้แปลงในปี 63 ถึง 64 สามารถได้รับการสนับสนุนครบตามเงื่อนไขของโครงการสามปีต่อเนื่อง เพราะ ครม. มันจบปี 64 แต่แปลงปี 64 ยังต้องทำโครงการไปอีก อาจจะต้องตั้งงบขอเพื่อดูแลแปลงปี 63-64 ให้ครบตามเงื่อนไข แต่อาจจะไม่มีการตั้งแปลงใหญ่แล้ว เพราะนโยบายต่อไปคือเขาจะผลักดันให้ไปเป็นศูนย์ข่าวชุมชนให้หมด แปลงใหญ่ทุกแปลงตอนนี้ถ้าครบไปแล้วแต่ยังต้องได้รับการสนับสนุนหรือมีเจ้าหน้าที่ไปดูแล ต้องพยายามผลักดันให้เขาไปเป็นศูนย์ข่าวชุมชนแล้ว เพราะปีต่อไปกรมจะพยายามไปตั้งงบศูนย์ข่าวเอาไว้ เพื่อที่จะไปดูแลศูนย์ข่าวเก่า ๆ ที่ไม่ได้ดูแล” (ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับส่วนกลาง 1, สัมภาษณ์, 2563, 11 กุมภาพันธ์)

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่าการเข้ามาควบคุมของฝ่ายการเมืองที่มีแนวนโยบายที่แตกต่างออกไปนั้น ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงกับนโยบายแปลงใหญ่ในแง่ของการให้ความสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ แม้นโยบายในภาพรวมจะคงเดิมทุกประการเนื่องจากโครงสร้างในการบริหารและระบบราชการที่ใช้บริหารนโยบายยังเป็นตัวแสดงเดิม แต่ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับโครงการนาแปลงใหญ่นั้นก็เป็นการเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป (incremental change) ไม่ใช่เป็นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในทันที ซึ่งสะท้อนผ่านการค่อย ๆ นำนโยบายศูนย์ข้าวชุมชนเข้ามาสอดแทรกในโครงการนาแปลงใหญ่ในปี พ.ศ. 2563 และลดงบประมาณของแปลงใหญ่ลงเพื่อนำไปทำโครงการดังกล่าวเพิ่มขึ้น และหลังจากนั้นจึงค่อย ๆ ผลักดันให้แปลงใหญ่กลายเป็นศูนย์ข้าวชุมชนให้ได้ในอนาคต ซึ่งการกระทำดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ (Punctuated-Equilibrium Theory) ที่อธิบายว่าการปรับเปลี่ยนนโยบายนั้นมักจะเป็นการปรับแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental change) มากกว่าที่จะเป็นการปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว จนถึงจุดหนึ่งที่มีวิกฤติการณ์อย่างรุนแรง จนภาพลักษณ์ของนโยบาย (policy image) นั้นเริ่มไม่ดี หรือมีนโยบายอื่นที่มีภาพลักษณ์โดดเด่นกว่า จะส่งผลให้เกิดการปรับตัวและเข้าสู่จุดดุลยภาพใหม่ และเกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ในที่สุด (True, Jones, & Baumgartner, 1999)

กล่าวโดยสรุปคือ ก่อนและหลังการเลือกตั้งทั่วไปนั้น ส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลงคือการให้ความสำคัญในการดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ เพราะมีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายการเมืองไปสู่พรรคประชาธิปัตย์ที่มีการให้ความสำคัญกับนโยบายประกันรายได้และด้านการผลิตเมล็ดพันธุ์คุณภาพมากกว่า ทำให้มีการลดงบประมาณของโครงการแปลงใหญ่ลง และมีการส่งเสริมนโยบายศูนย์ข้าวชุมชนเพิ่มมากขึ้น แต่ส่วนที่ยังคงเหมือนเดิมก็คือโครงสร้างในการดำเนินนโยบายในส่วนของราชการที่เป็นแบบเดิมกับสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพราะฉะนั้นในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทในช่วงหลังการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562 แม้จะมีลักษณะคงเดิมคือ รัฐเข้าไปควบคุมสังคมชนบทแบบพหุภาคีโดยรัฐ (state corporatism) แต่ระดับความเข้มข้นย่อมมีความลดน้อยลงกับสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ให้ความสำคัญกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่า

5.4 บทสรุป: ผลลัพธ์ของการจัดเรียงสถาบัน ความสัมพันธ์ของรัฐและชนบทภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ และการเปลี่ยนแปลงบริบทการเมืองหลังการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562

จากการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ที่อธิบายไว้ในบทที่สี่ สามารถอธิบายถึงผลลัพธ์ของการจัดเรียงสถาบันในแง่มุมมองที่รัฐมีต่อสังคมชนบทคือ สะท้อนให้เห็นความพยายามของรัฐที่มีการแผ่ขยายอำนาจเพื่อเข้ามา “ควบคุม” วิถีชีวิตประจำวันของสังคมชนบทผ่านการใช้นโยบาย

สาธารณะ โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในรูปแบบของพหุภาคีนิยมโดยรัฐ (state corporatism) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการเข้ามาควบคุมของรัฐต่อชนบท ไม่ใช่การเข้าไปกดขี่หรือใช้กำลังบังคับแบบในเชิงกายภาพอีกต่อไป แต่การเข้าไปควบคุมนี้คือการเข้ามาควบคุมผ่านการออกแบบเชิงสถาบันที่กระทำผ่านนโยบายสาธารณะและเข้ามาส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน แต่ในกรณีของประเทศไทยนั้นต้องประสบกับปัญหาทั้งในแง่เรื่องการบริหารจัดการที่ไม่สามารถเป็นไปตามที่คาดหวังของภาครัฐ และจากภาคชนบทที่ไม่ได้มีแนวทางในการปฏิบัติไปในทิศทางที่รัฐคาดหวังมากนัก การที่จะทำความเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นตามข้างต้นนั้น Migdal (1988) ได้อธิบายถึงการทำความเข้าใจในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมไว้ว่า รูปแบบของโครงสร้างของสังคมและลักษณะของรัฐที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันนั้นย่อมส่งผลต่อการเข้ามาควบคุมทางสังคมด้วย (Migdal, 1988: 52) ดังนั้นเพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงรูปแบบของสังคมและรัฐของประเทศไทยภายใต้บริบทของโครงการนาแปลงใหญ่เสียก่อน กล่าวคือในส่วนของรัฐบาล คสช. นั้นคืออยู่ในบริบทการเมืองที่เป็นการใช้อำนาจนิยมแบบสมัยใหม่ ดังนั้นการใช้อำนาจแบบขู่บังคับแบบเน้นการควบคุมแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจึงไม่ใช่กลยุทธ์ของเผด็จการแบบสมัยใหม่อีกต่อไป อีกด้านคือชนบทในฐานะผู้ถูกควบคุมโดยรัฐก็มีความเปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน ดังนั้นเมื่อสองตัวแสดงดังกล่าวมาปะทะกันจึงเกิดเป็นปัญหาในลักษณะดังกล่าวขึ้น

และการที่รัฐไทยไม่สามารถควบคุมชนบทให้เป็นไปในทิศทางที่กำหนดได้ ได้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐไทยคือรัฐที่มีศักยภาพ (capacity) อ่อนแอ (weak state) เพราะไม่สามารถดำเนินนโยบายเพื่อควบคุมสังคม (social control) ให้สามารถดำเนินไปตามที่รัฐวางแนวทางไว้ได้ เพราะตามแนวคิดของ Migdal นั้นการที่จะศึกษาว่ารัฐใดคือรัฐที่มีศักยภาพในการเข้าไปควบคุมสังคมได้ ต้องเป็นรัฐที่มีความแข็งแรง (strong state) คือรัฐที่มีความสามารถในการนำนโยบายทางสังคมไปปฏิบัติ รวมถึงมีความสามารถในการระดมกำลังคน (mobilize the public) เพราะการที่รัฐจะเข้ามาควบคุมสังคมได้นั้น ไม่ใช่แค่การที่รัฐมีการออกนโยบายที่ส่งตัวแทนหรือจัดตั้งสถาบันของรัฐเข้าไปสอดแทรก (penetrate) ในสังคมชนบทเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการที่รัฐมีการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อควบคุมวิถีชีวิตประจำวันของผู้คนในสังคมให้ดำเนินไปในแบบที่รัฐต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเสนอนโยบายที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ (strategies of survival) ให้กับประชาชน (Migdal, 1988: 261) ประกอบกับการที่รัฐภายใต้การนำของ คสช. เป็นรัฐที่อยู่ภายใต้บริบทการเมืองแบบอำนาจนิยม และปัญหาสำคัญของระบอบนี้คือขาดความยืดหยุ่นกับประชาชนและเสี่ยงต่อการขึ้นมาท้าทายของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมตลอดเวลา ดังนั้นเพื่อเป็นการดำรงระบอบเอาไว้ได้ รัฐไทยจึงมีความจำเป็นต้องแบ่งปันอำนาจ (power

sharing) ไปให้กับกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมผ่านการถ่ายทอดวิทยากรลงไปให้กลุ่มเหล่านั้นเพื่อจูงใจให้พวกเขาเข้ามามีส่วนร่วม (co-opt) กับระบอบ

ทั้งนี้ในการเข้ามาของประเทศไทยในชนบทนั้น เป็นการเข้ามาผ่านการร่วมกันกับภาคเอกชน ภายใต้แนวคิดประชารัฐ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการเข้ามาแทรกแซงเศรษฐกิจโดยรัฐ (state intervention) ที่คล้ายคลึงกับประเทศในแถบภูมิภาคเอเชียตะวันออก แต่ว่าของไทยมีความแตกต่างคือ เอกชนจะเข้ามาในฐานะที่เลี้ยงให้กับคนในท้องถิ่นในการประกอบกิจการ ดังนั้นจึงส่งผลให้แนวคิดเรื่องการแข่งขันตามหลักระบบทุนนิยมแบบตลาดเสรี (liberal market economy) ขาดหายไป และเกิดสิ่งที่เรียกว่าทุนนิยมแบบช่วงชั้น (hierarchical capitalism) ขึ้นมาแทนที่

ในส่วนของการเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมืองหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลขึ้น คือจากเดิมที่ปกครองโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มาสู่รัฐบาลที่นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ชุดที่สอง ซึ่งแม้ว่าจะมีนายกรัฐมนตรีคนเดิม คือ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา แต่ว่าบริบทในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ มีความแตกต่างออกไป เนื่องจากรัฐบาลดังกล่าวเป็นรัฐบาลผสมที่จัดตั้งขึ้นผ่านการที่พรรคพลังประชารัฐในฐานะเสียงข้างมาก ร่วมกับพรรคการเมืองอีก 19 พรรคเพื่อจัดตั้งรัฐบาลขึ้น ดังนั้นจึงหมายความว่าอำนาจในการบริหารประเทศหลังการเลือกตั้ง ไม่ได้ถูกผูกขาดที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเพียงคณะเดียวอีกต่อไป แต่ต้องมีการแบ่งอำนาจในการบริหารจัดการให้กับพรรคร่วมรัฐบาลด้วย ดังนั้นหลังการเลือกตั้งทั่วไปจึงส่งผลให้โครงการนาแปลงใหญ่ ซึ่งเป็นโครงการที่เกิดขึ้นและถูกดำเนินการอย่างเข้มข้นในช่วงของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีความเปลี่ยนแปลงไปคือ มีการเปลี่ยนแปลงตัวแสดงสำคัญภายใต้การจัดเรียงสถาบันโครงการนาแปลงใหญ่ คือในส่วนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นกระทรวงหลักที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่นั้นจะเห็นว่าการเปลี่ยนผ่านฝ่ายการเมืองจากคณะรัฐมนตรีที่อยู่ภายใต้อำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มาสู่การนำของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งพรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคที่มีแนวทางที่ชัดเจนในการชูนโยบายประกันรายได้มาโดยตลอด จึงส่งผลให้โครงการนาแปลงใหญ่ถูกลดระดับความเข้มข้นในการดำเนินนโยบายลง สังเกตได้จากการลดจำนวนงบประมาณในการดำเนินโครงการนาแปลงใหญ่ในช่วงปี พ.ศ. 2563 ที่ลดลงไปถึง 196,339,100.00 บาท รวมถึงเกษตรกรที่เข้าร่วม จำนวนแปลง และจำนวนพื้นที่ที่เข้าร่วมโครงการก็มีจำนวนลดลงเช่นกัน โดยงบประมาณของแปลงใหญ่ที่ลดลงไปนั้น เนื่องจากมีการหันไปส่งเสริมนโยบายศูนย์ข้าวชุมชน ที่ให้เกษตรกรเน้นทำเมล็ดพันธุ์แทน แต่การเข้ามาของนโยบายศูนย์ข้าวชุมชนนั้น คือการนำนโยบายเข้ามาแทรกไว้ภายใต้โครงการแปลงใหญ่ ผ่านการให้เกษตรกรแปลงใหญ่นอกจากจะดำเนินการบริหารจัดการแปลงตามแนวทางแบบเดิมคือ เพิ่มคุณภาพข้าว ลดต้นทุน

การผลิต ใช้การตลาดนำการผลิตแล้วนั้น เกษตรกรยังต้องหันมาใส่ใจการทำเมล็ดพันธุ์คุณภาพดี สำหรับเพาะปลูกเพิ่มเติมอีกด้วย และหลังจากจบปี พ.ศ. 2564 ก็แนวโน้มที่จะไม่ทำแปลงใหญ่เพิ่มเติมอีก แต่จะส่งเสริมให้แปลงใหญ่นั้นพัฒนากลุ่มของตนเองเป็นศูนย์ข้าวชุมชนแทน ในแง่นี้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental change) อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงตัวของฝ่ายการเมืองอย่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่เป็นกระทรวงหลักที่ดูแลแปลงใหญ่อยู่

กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การจัดเรียงสถาบันของโครงการนาแปลงใหญ่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 นั้นแม้ในภาพรวมการดำเนินโครงการนาแปลงใหญ่ยังเหมือนเดิม เพราะโครงสร้างและระบบในการดำเนินโครงการนาแปลงใหญ่ของรัฐบาลในยุคหลังการเมืองแบบอำนาจนิยม (Post-authoritarianism era) คือมรดกตกทอดที่ได้รับและถูกดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจากการเมืองในยุควงอำนาจนิยม (authoritarianism) โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่นำโดยพรรคประชาธิปัตย์ ในฐานะกระทรวงหลักในการดำเนินการนโยบายดังกล่าว ต้องทำหน้าที่รับช่วงในการสานต่อนโยบายดังกล่าวให้เป็นไปตามกรอบการดำเนินงานที่เคยวางไว้ในรัฐบาลยุค คสช. เพราะนาแปลงใหญ่นั้นคือนโยบายที่วางไว้ตามกรอบของยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 20 ปี ซึ่งเป็นกรอบที่รัฐบาลชุดใหม่ต้องดำเนินนโยบายไปตามทิศทางกรอบเหล่านั้น ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 มาตรา 65 ระบุไว้ อย่างไรก็ตามการเข้ามาของข้าวยุทธศาสตร์ชาติแตกต่างออกไปภายใต้การจัดตั้งรัฐบาลผสมของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ส่งผลให้การให้ความสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy priority) ถูกลดลงไป แม้ว่ารัฐยังมีการใช้นโยบายสาธารณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมแบบพหุภาคีโดยรัฐ (state corporatism) ที่รัฐมีการเข้าไปสอดแทรกในสังคมผ่านการใช้นโยบายสาธารณะเพื่อเข้าไปช่วยเหลือในประเด็นเรื่องความเป็นอยู่และปากท้องของประชาชน รวมถึงการกระจายหน่วยงานรัฐต่าง ๆ อย่าง ศพก. เข้าไปอยู่ในทุกท้องที่ของประเทศไทย โดยกระทำร่วมกันผ่านเอกชน ที่รัฐได้เปิดช่องทางให้มาเข้าร่วมอย่างเป็นทางการในฐานะที่เลี้ยงให้กับเกษตรกรในชนบทให้สามารถมีช่องทางการทำการตลาดได้ที่แน่นอน รวมถึงการสนับสนุนเครื่องจักรกลทางการเกษตร เทคโนโลยีต่าง ๆ และองค์ความรู้ร่วม แต่การจัดลำดับความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติกลับถูกลดลงไปเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมืองและเปลี่ยนตัวของฝ่ายการเมือง โดยสามารถเปรียบเทียบ การจัดเรียงสถาบันของโครงการนาแปลงใหญ่ในช่วงก่อนและภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 เป็นตารางได้ดังนี้

ประเด็น	การจัดสถาบันแบบแปลงใหญ่ก่อนการเลือกตั้ง 24 มีนาคม พ.ศ. 2562	การจัดสถาบันแบบแปลงใหญ่หลังการเลือกตั้ง 24 มีนาคม พ.ศ. 2562
1. บริบทการเมือง	ระบอบอำนาจนิยม (คสช.)	ระบอบผสม (hybrid regime)/รัฐบาลผสม
2. ตัวแสดงสำคัญในการตัดสินใจ	รัฐ (คสช.)	รัฐ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นำโดยพรรคประชาธิปัตย์)
3. บรรทัดฐาน	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดแผนสามระดับ - เน้น input และ process: การช่วยเหลือแบบครบวงจรแบบยืดหยุ่น - รัฐ (คสช.) เป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจ และดึงภาคส่วนอื่น ๆ มาร่วมภายใต้แนวคิดเกษตรประชารัฐ 	<ul style="list-style-type: none"> - ปฏิบัติตามกรอบนโยบายของแผนสามระดับ - เน้น input และ process: การช่วยเหลือแบบครบวงจรแบบยืดหยุ่น - รัฐ (กระทรวงเกษตร ฯ) เป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจ และดึงภาคส่วนอื่น ๆ มาร่วมภายใต้แนวคิดเกษตรประชารัฐ
4. กลไกรัฐในการดำเนินนโยบาย	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐ (คสช.) กำหนดนโยบาย และข้าราชการนำนโยบายไปปฏิบัติ - รัฐเปิดช่องทางอย่างเป็นทางการให้เอกชนมาเข้าร่วมในกระบวนการนโยบาย 	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐ (กระทรวงเกษตร) จากพรรคประชาธิปัตย์เข้ามาสานต่อนโยบายจาก คสช. และข้าราชการนำนโยบายไปปฏิบัติ - รัฐเปิดช่องทางอย่างเป็นทางการให้เอกชนมาเข้าร่วมในกระบวนการนโยบาย
5. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชน	เป็นภาคีต่อกัน	เป็นภาคีต่อกัน
6. ผลลัพธ์ของการจัดสถาบัน	พหุภาคีของรัฐ (state corporatism)	พหุภาคีของรัฐ (state corporatism)

ตารางที่ 44 เปรียบเทียบการจัดเรียงสถาบันของโครงการนาแปลงใหญ่ในช่วงก่อนและภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562

บทที่ 6 บทสรุป

6.1 บทนำ

การดำเนินนโยบายข้าวในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่มีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปจากรัฐบาลก่อนหน้า คือ นโยบายจำนำข้าวทุกเมล็ดในสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มาเป็นนโยบายข้าวที่ยึดหลักการดำเนินนโยบายตามแนวทางแผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร ที่เริ่มดำเนินนโยบายมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 นั้น (กรมการข้าว, 2560: 4) ได้สะท้อนให้เห็นถึงนัยยะที่สำคัญคือ รัฐเลือกที่จะไม่ใช้กลไกในการดำเนินการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดโดยให้ราคาจำนำที่ “ราคาสูง” กว่าท้องตลาด อีกต่อไป แต่เลือกที่จะใช้มาตรการที่เน้นการเข้าไปอุดหนุนให้กับเกษตรกรในรูปแบบของการเข้าไปบริหารจัดการแบบตลอดห่วงโซ่อุปทาน โดยรัฐปล่อยให้ราคาข้าวขึ้นลงไปตามกลไกตลาด ไม่มีการแทรกแซงจากรัฐ แต่รัฐจะเข้าไปบริหารจัดการความสมดุลระหว่างอุปสงค์ (demand) และอุปทาน (supply) เพื่อให้เกษตรกรสามารถขายข้าวได้ในราคาที่สูงขึ้น หรือการออกแบบนโยบายเพื่อเข้าไปช่วยให้เกษตรกรสามารถลดต้นทุนการผลิตได้ เช่น โครงการเกษตรแปลงใหญ่ เป็นต้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงลักษณะของนโยบายในลักษณะดังกล่าว ได้ส่งผลให้การจัดเรียงสถาบัน (institutional arrangement) ภายใต้นโยบายข้าวของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เปลี่ยนแปลงไปใหม่ ดังนั้นจึงหมายความว่ามีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมภายใต้นโยบายชุดใหม่ด้วย คือ จากเดิมเป็นรูปแบบของรัฐนิยม (statism) ที่รัฐเข้าไปครอบงำวิถีชีวิตของประชาชนในชนบทให้ต้องใช้ชีวิตผูกติดอยู่กับกลไกของรัฐ และเอกชนกลายเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐ (วีระ หวังสัจจะโชค, 2555) ในส่วนนี้ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบนโยบายใหม่ จึงส่งผลให้กลไกดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไป

ดังนั้นผู้วิจัยจึงเลือกที่จะใช้โครงการเกษตรแปลงใหญ่เป็นกรณีศึกษา ในการทำความเข้าใจการจัดเรียงสถาบันและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทภายใต้นโยบายข้าวของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เนื่องจากนโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายที่ถูกดำเนินอย่างต่อเนื่อง และมีตัวแสดงที่หลากหลาย ทั้งภาครัฐเอกชน เกษตรกร และเกษตรกร ตามแนวคิดการทำงานแบบบูรณาการของประชารัฐ รวมถึงเป็นโครงการที่มีความยืดหยุ่นตั้งแต่ในระดับรัฐธรรมนูญจนถึงระดับท้องถิ่นทั่วประเทศไทย เนื่องจากเป็นโครงการที่ถูกวางไว้ให้สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยผู้วิจัยเลือกใช้กรอบการวิเคราะห์แบบสถาบันนิยมใหม่ (new-institutionalism) แบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) เพื่อทำความเข้าใจถึงการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ และแนวคิดแบบพหุภาคีนิยม (corporatism) เพื่อทำความเข้าใจถึงการดำเนินงานระหว่างรัฐกับสังคมชนบท

เพื่อทำความเข้าใจในกระบวนการทำงานดังกล่าว วิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งศึกษาผ่านการตั้งคำถามวิจัยหลัก 2 คำถามดังนี้

1. ในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีการจัดสถาบันระหว่างรัฐกับสังคมชนบท ผ่านการใช้โครงการนาแปลงใหญ่อย่างไร

2. โครงการนาแปลงใหญ่มีลักษณะการทำงานอย่างไร

อย่างไรก็ดีเพื่อทำความเข้าใจถึงการจัดเรียงสถาบันระหว่างรัฐกับสังคมชนบท และการทำงานของนาแปลงใหญ่ว่ามีลักษณะการทำงานอย่างไร มีความจำเป็นต้องเข้าใจถึง ระยะเวลาต่อสำคัญที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เสียก่อน ดังนี้

6.2 ระยะเวลาต่อสำคัญที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

ระยะเวลาต่อสำคัญ (critical juncture) หมายถึงช่วงระยะเวลาหนึ่ง (moments) ที่ไม่แน่นอนแต่เมื่อหลังจากเกิดเหตุการณ์นั้นแล้วจะส่งผลต่อการจัดเรียงสถาบันในอนาคต และตัวแสดงทางการเมืองจะเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดเส้นทางในการพัฒนาที่แน่นอนได้ โดยเมื่อผ่านช่วงระยะเวลาต่อสำคัญไปแล้ว เส้นทางนั้นจะมีความคงทนถาวรและยาวนานตลอดในช่วงเวลาหนึ่ง (Capoccia, Mahoney, & Kathleen, 2015: 147–148)

โดยหลังจากเกิดเหตุการณ์ที่ทำงานในฐานะระยะเวลาต่อสำคัญ (critical juncture) แล้วนั้น ได้ส่งผลเหตุการณ์เดินเข้าสู่ภาวะเส้นทางบังคับ (path dependence) ซึ่งในกรณีของการศึกษาการเปลี่ยนแปลงนโยบายจำนำข้าวในสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มาสู่ นโยบายข้าวสมัย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เหตุการณ์ที่ทำหน้าที่เป็นระยะเวลาต่อสำคัญ คือ “วิกฤติโครงการรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร” ที่จบลงด้วยการที่ศาลสั่งให้มีการจำคุกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีดังกล่าวทั้งหมด การปิดฉากของนโยบายจำนำข้าวนี้เอง ย่อมหมายถึงการปิดฉากของการทำงานของเครือข่ายและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทที่ถูกออกแบบไว้ในสมัยรัฐบาลชุดดังกล่าวให้เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย กล่าวคือลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในรูปแบบของรัฐนิยม (statism) และนโยบายที่มีลักษณะที่ไ้กลไกรัฐเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาด ส่วนเอกชนกลายเป็นแค่ส่วนหนึ่งของรัฐ ได้ถูกปิดฉากลงไป และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงบริบทการเมืองใหม่คือภายใต้ระบอบอำนาจนิยม ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญคือมีการเขียนแผนสามระดับเพื่อเป็นการวางบรรทัดฐานใหม่ในการวางกรอบนโยบายของประเทศในอนาคต และการเปลี่ยนแปลงนี้เองถือเป็นอีกหนึ่งเหตุการณ์สำคัญที่ทำให้หลังจากนี้จะไม่มีความเกี่ยวพันทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการมีการนำเสนอแนะนโยบายที่มีเนื้อหาสาระใกล้เคียงกับนโยบายรับจำนำข้าวทุกเมล็ดขึ้นมาอีก

6.2.1 ภาพรวมของนโยบายข้าวของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

การเกิดขึ้นของแผนสามระดับ ในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้กลายเป็นอีกหนึ่งจุดเปลี่ยนสำคัญของการดำเนินนโยบายทางด้านการเกษตรไทย ให้ต้องดำเนินไปตามกรอบที่แผนดังกล่าวระบุไว้ เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่ได้กำหนดให้รัฐต้องมีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และมาถึงยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม ซึ่งเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ 20 ปี (พ.ศ. 2560– 2579) ในยุทธศาสตร์ที่ 2 การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและยกระดับมาตรฐานสินค้าเกษตร ที่มีความสอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการเกษตรและ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) ซึ่งเป็นแผนระดับที่สอง และแผนระดับที่สาม ประกอบด้วย แผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) และยุทธศาสตร์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 20 ปี ภายใต้วิสัยทัศน์ “ภาคเกษตรก้าวไกลด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม ตลาดนำการผลิต ชีวิตเกษตรกรมีคุณภาพ ทรัพยากรการเกษตรมีความสมดุลและยั่งยืน” โดยโครงการแปลงใหญ่นั้น อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 2 ที่เน้นด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสินค้าเกษตรตลอดโซ่อุปทาน (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2559: 64) เพราะฉะนั้นด้วยการเกิดขึ้นของแผนดังกล่าว ได้ส่งผลให้ลักษณะการออกแบบนโยบายการเกษตรในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นต้นไปจะมีลักษณะร่วมกันดังนี้

ประการที่หนึ่ง รัฐทำการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวผ่านการออกนโยบายอุดหนุนแบบครบวงจรแทนที่จะเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดแบบโดยตรง ยกตัวอย่างเช่น

1. ยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ 20 ปี ในยุทธศาสตร์ที่ 2 การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและยกระดับมาตรฐานสินค้าเกษตร มีแนวทางในการพัฒนาคือ (1) พัฒนาประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพมาตรฐานสินค้า (2) ส่งเสริมการเกษตรตลอดโซ่อุปทานสอดคล้องกับความต้องการของตลาด (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2560a: 7)

2. แผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) เช่น ในยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสินค้าเกษตรตลอดโซ่อุปทาน ที่มีเป้าหมายคือมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ขยายตัวเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 2.5 โดยการผลิตสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์มีประสิทธิภาพและคุณภาพมาตรฐานเพิ่มขึ้น ยกตัวอย่างการสร้างมาตรฐานถึงความสำคัญของระบบการผลิตที่ดีตลอดโซ่อาหาร เช่น GAP, GMP, HACCP เป็นต้น (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2560a: 60–62)

3. แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร ช่วงการกำหนดอุปสงค์และอุปทาน ที่เน้นให้มีการบริหารจัดการข้าวโดยใช้หลักการตลาดนำการผลิต วางแผนการผลิตข้าวให้เกิดความสมดุลกับความต้องการของตลาด เพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการผลิตข้าว และรักษาเสถียรภาพราคาข้าวเปลือก (กรมการข้าว และกรมการค้าภายใน, 2562: 1-4)

ประการที่สอง การดำเนินนโยบายมีลักษณะของการร่วมมือแบบบูรณาการระหว่างภาครัฐกับเอกชนผ่านแนวคิดประชารัฐ กล่าวคือ รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการดำเนินนโยบายเกษตรแบบประชารัฐ ผ่านการที่รัฐบาล คือการเข้าไปส่งเสริมด้านการจัดการตลาด ผ่านการเชื่อมโยงตลาดระหว่างชุมชนกับผู้ประกอบการเพื่อวางแผนการตลาด กำหนดชนิด/ปริมาณ/คุณภาพของข้าวที่ต้องการจำหน่าย/รับซื้อ และจัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้นำกลุ่ม ผู้นำชุมชน เครือข่ายผู้ประกอบการค้าข้าว สหกรณ์การเกษตร โรงเรียน และหน่วยงานส่วนท้องถิ่น โดยมีการประสานเชื่อมโยงด้านการตลาด และเงินทุนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำเกษตรพันธสัญญา (Contract Farming) หรือจับคู่ธุรกิจ (Business Matching) ระหว่างชาวนาผู้ผลิตกับผู้ประกอบการ (กรมการข้าว, 2562)

และแนวคิดเรื่องการร่วมมือแบบบูรณาการระหว่างภาครัฐกับเอกชนผ่านแนวคิดประชารัฐ ภายใต้นโยบายข้าวของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นั้นได้ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนภายใต้การดำเนินโครงการแปลงใหญ่ประชารัฐเกษตรสมัยใหม่ ซึ่งแปลงใหญ่ดังกล่าวนั้นคือการดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับเอกชน ที่มีจุดเด่นในการดำเนินการคือ มีการกำหนดผู้จัดการแปลงภาครัฐ และผู้จัดการแปลงภาคเอกชนในลักษณะของการทำงานร่วมกัน โดยกลไกที่ใช้ในการขับเคลื่อนแปลงใหญ่ดังกล่าวคือใช้กลไกคณะทำงานด้านการพัฒนาการเกษตรสมัยใหม่ ซึ่งเป็น 1 ใน 12 คณะทำงานภายใต้คณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (คณะกรรมการการสานพลังประชารัฐ) ที่มีการดึงบริษัทเอกชนชั้นนำของประเทศมาเป็นคณะทำงานร่วมกับฝ่ายรัฐบาล โดยภาคเอกชนในด้านการเกษตรนั้นนำโดย นาย อิศระ ว่องกุลสกลกิจ บจก.น้ำตาลมิตรผล ทำงานในฐานะหัวหน้าทีมภาคเอกชน (นราภรณ์ เขยชุม, 2562: 2-20) ร่วมกับบริษัทที่เป็นกลุ่มทุนใหญ่ที่ทำการเกี่ยวกับด้านการอุปโภคบริโภคอีกหลากหลายแห่งในประเทศไทย

กล่าวโดยสรุปคือ ลักษณะร่วมของนโยบายข้าวสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา คือมีลักษณะที่เข้าไปช่วยเหลือเกษตรกรแบบครบวงจรผ่านการเข้าไปบริหารจัดการข้าวแบบตลอดห่วงโซ่อุปทาน รวมถึงการให้เงินอุดหนุนต่าง ๆ รวมถึงลักษณะของนโยบายนั้นมีการเน้นความร่วมมือกับภาคเอกชนผ่านแนวคิดแบบประชารัฐ

6.2.2 ข้อสังเกตในลักษณะของนโยบายข้าวภายหลังวิกฤตการณ์โครงการจำนำข้าว

จากการพิจารณาถึงแนวทางการนำเสนอและผลักดันนโยบายของทั้งภาคส่วนการเมือง ประกอบด้วยคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา วันที่ 12 กันยายน

พ.ศ. 2557 และวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 นโยบายหาเสียงด้านการเกษตรของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในช่วงก่อนการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 และ ภาคส่วนข้าราชการประกอบด้วย ผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว พ.ศ. 2557-2562 มาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวภายใต้แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร ตั้งแต่ปีการผลิต พ.ศ. 2557/58 - พ.ศ. 2561/62 ปรากฏว่าไม่มีการนำเสนอแนวนโยบายที่มีลักษณะคล้ายคลึงหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับนโยบายจำนำข้าวอีกเลย แต่การนำเสนอเป็นไปในทิศทางที่เน้นการบริหารจัดการสินค้าข้าวแบบครบวงจร และไม่มีการใช้กลไกรัฐเข้าไปแทรกแซงเพื่อให้เกษตรกรขายข้าวได้ในราคาที่สูงขึ้น

แม้กระทั่งในช่วงที่มีการหาเสียงเลือกตั้ง ก่อนการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ลงรับสมัครเลือกตั้ง ไม่มีการหยิบยกแนวนโยบายข้าวในลักษณะเดิมแบบสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ขึ้นมานำเสนออีก หรือแม้กระทั่งพรรคเพื่อไทยเอง ซึ่งแต่เดิมเป็นพรรคที่ชูนโยบายจำนำข้าวมาโดยตลอด แต่การเลือกตั้งในครั้งนั้นปรากฏว่าพรรคเพื่อไทยเลือกที่จะไม่นำเสนอนโยบายจำนำข้าวทุกเมล็ดอีกต่อไป แต่หันไปใช้มาตรการช่วยยกระดับราคาสินค้า ให้เงินอุดหนุนเพื่อพัฒนาการผลิตที่มุ่งไปสู่การผลิตข้าวคุณภาพดี รวมถึงส่งเสริมในด้านการใช้เทคโนโลยีในการทำการเกษตรแทน

6.2.3 บทสรุป: ระยะเวลาต่อสำคัญที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายข้าวในรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

หลังจากเกิดวิกฤติจำนำข้าวซึ่งทำงานในฐานะของระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) ที่ส่งผลให้เหตุการณ์หลังจากช่วงนั้นเดินเข้าสู่สภาวะเส้นทางบังคับ (path dependence) ที่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายรูปแบบใหม่ขึ้น ประกอบกับการเขียนสามระดับที่ก่อให้เกิดการสร้างบรรทัดฐานในนโยบายการเกษตรใหม่ขึ้นว่าแนวนโยบายจะเป็นไปในลักษณะของการช่วยเหลือแบบครบวงจร คือเน้นกระบวนการ (process) และการช่วยเหลือในต้นทาง (input) เช่น การช่วยเหลือเมล็ดพันธุ์คุณภาพ เครื่องจักรกลการเกษตร ฯลฯ โดยหลักฐานเชิงประจักษ์คือหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว ทุกตัวแสดงทางนโยบายที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายไม่มีการนำเสนอแนวนโยบายที่มีเนื้อหาสาระไปในรูปแบบเดียวกันกับนโยบายจำนำข้าวทุกเมล็ดในสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อีกเลยทั้งจากฝ่ายการเมืองและระบบราชการ การเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวนี้เองได้ส่งผลให้เกิดการสร้างบรรทัดฐานในการตัดสินใจในเชิงนโยบายจำนำข้าวรูปแบบใหม่ขึ้นว่ารัฐบาลในชุดต่อ ๆ ไปที่จะมาดำรงตำแหน่งหลังจากนี้ควรจะมีทิศทางในการดำเนินนโยบายไปในทิศทางใด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการตัดสินใจของศาลในครั้งนั้นถือเป็นการปิดตายการนำเสนอแนวนโยบายในรูปแบบจำนำข้าวตั้งนั้นเป็นต้นมา ส่วนการเกิดขึ้นของแผนสามระดับของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คือการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญที่มากำหนดบรรทัดฐานในการดำเนินนโยบายเกษตรแบบใหม่ตั้งแต่รัฐบาล

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นต้นไปจนถึงอนาคต โดยมีข้อผูกมัดทางกฎหมายคือเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 65 ที่กำหนดให้การบริหารประเทศต้องเป็นไปตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติที่วางไว้

6.3 การจัดเรียงสถาบันและการทำงานในระดับพื้นที่ของโครงการนาแปลงใหญ่

การเปลี่ยนแปลงจากนโยบายจำนำข้าวมาเป็นการช่วยเหลือภายใต้แนวคิดของแผนการผลิตข้าวแบบครบวงจรในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ส่งผลให้เกิดการจัดเรียงสถาบันใหม่ขึ้น โดยการจัดเรียงสถาบันเหล่านี้จะทำหน้าที่ในฐานะของกระบวนการผลิตซ้ำ (reproduction) ภายใต้สถานะเส้นทางบังคับ (path dependence) เพื่อให้นโยบายนี้สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ในระยะยาว ซึ่งในกรณีของงานวิจัยชิ้นนี้ก็คือ เลือกรับศึกษาโครงการนาแปลงใหญ่ ที่เป็นโครงการภายใต้ร่มเงาของโครงการเกษตรแปลงใหญ่ ซึ่งถูกรัฐบาลวางไว้ให้เป็นนโยบายด้านการเกษตรระยะยาวของประเทศ ภายใต้กรอบแนวคิดยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 20 ปี เพราะฉะนั้นสามารถสรุป การจัดเรียงรูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ และการทำงานของ การจัดเรียงสถาบันใหม่ในระดับพื้นที่ โดยใช้กรณีศึกษาโครงการนาแปลงใหญ่ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้ดังนี้

6.3.1 การจัดเรียงความสัมพันธ์ในเชิงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่

6.3.1.1 บริบทการเมือง: ความสัมพันธ์ของการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่กับบริบทการเมืองแบบอำนาจนิยม

สืบเนื่องจากนโยบายนาแปลงใหญ่เป็นนโยบายที่ถูกกำหนดมาในช่วงรัฐบาล คสช. ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยอยู่ในบริบทการเมืองการปกครองแบบอำนาจนิยม ภายใต้ระบอบการเมืองดังกล่าว มักเผชิญกับความท้าทาย 2 รูปแบบใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ (1) ความท้าทายจากภายในระบอบ คือมาจากชนชั้นนำชั้นปกครอง (2) ความท้าทายจากภายนอกพยายามลุกฮือขึ้นมาต่อต้านระบอบ (Gandhi, 2007: 1280) เพราะฉะนั้นไม่ได้มาจากการเลือกตั้งทำให้ขาดความยึดโยงกับประชาชน (Gandhi, 2008b: xvii) ดังนั้นจึงส่งผลให้การดำเนินนโยบายภายใต้ระบอบอำนาจนิยมจึงเป็นลักษณะของการดำเนินนโยบายแบบรวดเร็วและมุ่งเน้นไปที่ผลลัพธ์ (output) ของนโยบายที่ชัดเจน (Gandhi & Przeworski, 2006: 2–3) ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความชอบธรรมและสร้างแรงจูงใจในการสร้างความร่วมมือกันกับกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้ระบอบนั้นสามารถดำรงอยู่ได้ต่อไป

โดยในกรณีของโครงการนาแปลงใหญ่ เราสามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์ของการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่กับบริบทการเมืองแบบอำนาจนิยมได้สองประการดังนี้

ประการที่หนึ่ง การดำเนินการที่รวดเร็วและเน้นผลลัพธ์ทางนโยบายที่ชัดเจน กล่าวคือ มีการใช้อำนาจเพื่อออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (NCPO Order) เพื่อเข้าไปแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อเข้ามาทำงานและแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับด้านนโยบายด้านการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายข้าว ซึ่งประกอบด้วยคำหลากหลายคำสั่งด้วยกัน ได้แก่

- 1.) คำสั่งที่ 172/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 29 สิงหาคม)
- 2.) คำสั่งที่ 173/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณามาตรการด้านการผลิตและการตลาดสินค้าข้าว (ราชกิจจานุเบกษา 2557, 6 มิถุนายน)
- 3.) คำสั่งที่ 175/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาระบายข้าว (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 29 สิงหาคม-c)
- 4.) คำสั่งที่ 176/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำบัญชีข้าวคงเหลือของรัฐ (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 29 สิงหาคม-b)
- 5.) คำสั่งที่ 177/ 2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบปริมาณและคุณภาพข้าวคงเหลือของรัฐ (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 29 สิงหาคม-d)
- 6.) คำสั่งที่ 178/2557 เรื่อง เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 29 สิงหาคม-a)

นอกจากการออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแล้ว ยังมีการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (Head of NCPO order) เพื่อเข้ามาแก้ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายข้าวด้วย ได้แก่

- 1.) คำสั่งที่ 39/2558 เรื่อง การคุ้มครองการบริหารจัดการข้าวคงเหลือในการดูแลรักษาของรัฐและการดำเนินการต่อผู้ต้องรับผิดชอบ (ราชกิจจานุเบกษา, 2558, 31 ตุลาคม)
- 2.) คำสั่งที่ 56/2559 เรื่อง การคุ้มครองการบริหารจัดการผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรในการดูแลของรัฐและการดำเนินการต่อผู้ต้องรับผิดชอบ (ราชกิจจานุเบกษา, 2559, 13 กันยายน)

โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสั่งที่ 172/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.) ซึ่ง นบข. นั้นได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดแนวทางในการดำเนินโครงการแปลงใหญ่ด้วย ทั้งในแง่ของการกำหนดกรอบนโยบาย แผนงาน อนุมัติแผนงาน ส่งเสริมและสนับสนุน พิจารณาหลักเกณฑ์การสนับสนุน และคอยติดตามและกำกับดูแลการปฏิบัติในประเด็นต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงการเกษตรแปลงใหญ่

ในส่วนของการเน้นผลลัพธ์ที่ชัดเจนนั้น โครงการเกษตรแปลงใหญ่ จะมีหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่ประเมินผลของโครงการอยู่ตลอดเพื่อเป็นการนำไปปรับปรุงการดำเนินงานโครงการในปีถัด ๆ ไป (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2562a) โดยหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ประเมินผลคือ สำนักประเมินผล สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สศก.) (ศูนย์ประเมินผล สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2562: (ข))

ประการที่สอง การดำเนินนโยบายแบบบนลงล่าง (top-down policy) กล่าวคือ โครงการเกษตรแปลงใหญ่เกิดขึ้นได้จากความต้องการของหน่วยงานรัฐที่มีความต้องการเข้าไปช่วยเหลือเกษตรกร มากกว่าเกิดขึ้นจากความต้องการของเกษตรกรเอง เริ่มจากหน่วยงานราชการนำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ซึ่งถือเป็นหน่วยงานทางวิชาการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ทำหน้าที่แปลงนโยบายมาเป็นโครงการ มีแนวความคิดที่ต้องการช่วยลดต้นทุนการผลิตให้กับเกษตรกร ประกอบกับการเข้ามาของ พลเอก ฉัตรชัย สาริกัลยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในยุคนั้น ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งในประเด็นดังกล่าว จึงทำให้นโยบายที่ถูกยกย่องไว้ถูกหยิบยกนำมาขับเคลื่อนอย่างจริงจังในฐานะหนึ่งในนโยบายสำคัญด้านการเกษตรของรัฐบาล คสช.

เพราะฉะนั้นภายใต้บริบทการเมืองแบบอำนาจนิยมได้ส่งผลให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) คือตัวแสดงหลักในการกำหนดทิศทางในการดำเนินนโยบายดังกล่าว ในฐานะที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ นบข. และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ฯ ที่มีที่สังกัดอยู่ภายใต้รัฐบาล คสช. เป็นกระทรวงหลักในการขับเคลื่อนโครงการนาแปลงใหญ่ กอปรกับมีระบบราชการเป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งลักษณะของการดำเนินนโยบายภายใต้สภาวะดังกล่าวนี้เป็นไปในลักษณะของการดำเนินนโยบายแบบบนลงล่าง (top-down policy) ที่เน้นผลลัพธ์ที่ชัดเจนและรวดเร็ว ผ่านการกระจายทรัพยากรมาให้ภาคชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวนา เพื่อให้คนกลุ่มดังกล่าวให้ความร่วมมือกับระบอบ ในขณะที่ในตัวระบอบเองนั้นก็ยังคงดำรงลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ (centralization) ไว้ที่ในตัวแสดงที่เป็นรัฐอยู่ โครงสร้างสร้างการดำเนินนโยบายที่มีลักษณะแบบบนลงล่าง (top-down policy) นี้เองที่นโยบายเกิดขึ้นจากความต้องการของรัฐ มากกว่าจะเป็นภาคประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวซึ่งไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแต่อย่างใด รวมถึงในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) ด้วย ที่เกษตรกรมักมีบทบาทในลักษณะที่เป็น “passive” มากกว่า ตัวแสดงที่ “active” คือเกษตรกรจะปฏิบัติตามแนวนโยบายที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐในระดับท้องถิ่นกำหนดทิศทางให้ปฏิบัติตาม มากกว่าที่จะเข้าไปเรียกร้องหรือเสนอแนวทางใด ๆ ใน

การนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นโครงสร้างในการดำเนินงานในลักษณะนี้เองได้สะท้อนให้เห็นถึงการเข้ามาครอบงำของภาครัฐที่มีต่อสังคมชนบทผ่านการใช้นโยบายสาธารณะ ซึ่งในกรณีนี้ก็คือโครงการนาแปลงใหญ่ ที่ถือเป็นนโยบายด้านการเกษตรที่สำคัญในช่วงยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ในกระบวนการนโยบายนั้นมีลักษณะของการที่ใช้อำนาจรัฐเข้าไปครอบงำสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคชนบทที่มีเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวอาศัยอยู่

6.3.1.2 ตัวแสดงสำคัญภายใต้การจัดเรียงสถาบันโครงการนาแปลงใหญ่

ภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ มีตัวแสดงทางนโยบายที่สำคัญใน 4 ตัวแสดงด้วยกัน ประกอบด้วย (1) รัฐบาล (ฝ่ายการเมือง) (2) ระบบราชการ (3) เอกชนที่ทำข้อตกลงซื้อขายผลผลิตกับรัฐบาล (4) เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าว โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

1. รัฐบาล (ฝ่ายการเมือง) กระทรวงหลักที่ดำเนินการคือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสนับสนุนโดยกระทรวงพาณิชย์ที่เข้ามาสนับสนุนด้านการทำการตลาด โดยในตลอดช่วงระยะเวลาของการดำเนินโครงการนาแปลงใหญ่นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจากทั้งสองกระทรวงคือรัฐมนตรีที่มีสังกัดอยู่ภายใต้คณะรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติทั้งสิ้น ก่อนที่จะเปลี่ยนผ่านไปสู่พรรคประชาธิปัตย์ หลังจากการเลือกตั้งทั่วไป 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ในช่วงก่อนเลือกตั้ง (พ.ศ. 2558 – ก่อนเลือกตั้ง 24 มีนาคม พ.ศ. 2562) ซึ่งอยู่ภายใต้บริบทการเมืองแบบอำนาจนิยม (authoritarianism) คณะรักษาความสงบแห่งชาติคือผู้นำในฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจผูกขาดอำนาจในการตัดสินใจของโครงการนาแปลงใหญ่

2. ระบบราชการ กล่าวคือ มีการออกแบบการขับเคลื่อนนโยบายแปลงใหญ่ ผ่านการให้มีระบบราชการที่คอยขับเคลื่อนนโยบาย โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนด้วยกัน ได้แก่ การบริหารงานระดับนโยบาย และการขับเคลื่อนในพื้นที่

(1) การบริหารงานระดับนโยบาย รับผิดชอบโดย คณะกรรมการขับเคลื่อนการดำเนินงานระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2562a) โดยเป็นการทำงานแบบบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานทุกหน่วยงานภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(2) การขับเคลื่อนในระดับพื้นที่ ประกอบด้วยฝ่ายอำนวยการ และฝ่ายปฏิบัติการดังนี้

2.1 ฝ่ายอำนวยการ รับผิดชอบโดย คณะอนุกรรมการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์จังหวัด (อ.พ.ก.)

2.2 ฝ่ายปฏิบัติการ รับผิดชอบโดย คณะกรรมการอำนวยการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญและการแก้ไขปัญหาภาคการเกษตรระดับจังหวัด (Chief of Operation: CoO) และ

คณะทำงานปฏิบัติการขับเคลื่อนงานนโยบายสำคัญและแก้ไขปัญหาระดับอำเภอ (Operation Team: OT)

อย่างไรก็ดีก่อนหน้าที่จะเปลี่ยนระบบการขับเคลื่อนมาเป็น CoO และ OT นั้นมีการใช้ระบบขับเคลื่อนภายใต้คณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แบบเบ็ดเสร็จ (Single Command) (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559a) มาก่อน

3. เอกชนที่ทำข้อตกลงซื้อขายผลผลิตกับรัฐบาล ภาคเอกชนที่จะสามารถเข้ามาร่วมกับโครงการดังกล่าวได้นั้นมีสองประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง เป็นเอกชนที่เข้ามาในช่องทางที่เป็นทางการ เช่น การเข้ามาของเอกชนในชุดคณะกรรมการ D6 ของคณะทำงานภายใต้คณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (Public-Private Steering Committee) ที่ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2558 โดยรัฐบาล ซึ่งจะเข้ามาดูแลในส่วนของการเปลี่ยนแปลงใหญ่ประเภทประชารัฐเกษตรสมัยใหม่ หรือเอกชนที่เข้ามาผ่านการทำข้อตกลงซื้อขายผลผลิต (Memorandum of Understanding: MOU) กับแปลงใหญ่ในแต่ละพื้นที่ ซึ่งหลังจากการทำ MOU แล้วนั้น การที่เกษตรกรจะผลิตสินค้าเกษตรส่งให้ภาคเอกชนได้สินค้านั้นก็ต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่ทางภาคเอกชนกำหนดตามข้อตกลงใน MOU ซึ่งแล้วแต่ละที่ว่าจะมีการทำข้อตกลงกันในลักษณะใด เช่น ต้องผลิตข้าวให้ได้มาตรฐาน GAP เป็นต้น

ประเภทที่สอง เป็นเอกชนที่เข้ามาในช่องทางที่ไม่เป็นทางการ กล่าวคือ มีการใช้ช่องทางความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการในการตกลงซื้อขายผลผลิตกับแปลงใหญ่นั้น ๆ ในลักษณะของสัญญาใจและ พูดตกลงกันว่าจะรับซื้อ เนื่องจากมีความรู้จักกันเป็นการส่วนตัวหรือมีความคุ้นเคยจากการค้าขายหรือติดต่อประสานงานระหว่างกันมาก่อนหน้านี้ โดยเอกชนในประเภทที่สองจะปรากฏอยู่ในระดับการทำงานของนาแปลงใหญ่ในระดับพื้นที่เป็นหลัก

4. เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าว ตามเงื่อนไขของการรวมกลุ่มของโครงการนาแปลงใหญ่นั้น เกษตรกรต้องเข้าร่วมตามความสมัครใจ โดยเงื่อนไขในปัจจุบันในการรวมกลุ่มนาแปลงใหญ่นั้นต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 300 ไร่ และเกษตรกรไม่น้อยกว่า 30 ราย (สมชาย ชาญณรงค์กุล, 2560: 21) และหลังจากเริ่มดำเนินการแปลงแล้วนั้น รัฐบาลจะช่วยดูแลไปอีก 3 ปี หลังจากนั้นจึงให้มีการเปลี่ยนผู้จัดการแปลง คือจากเดิมซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐ ไปสู่เกษตรกรผู้นำที่มีศักยภาพในการบริหารจัดการแปลงใหญ่ให้เกิดความยั่งยืน

โดยตัวแสดงทางนโยบายทั้งสี่ตัวแสดงนั้นเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันผ่านเงื่อนไขหลัก ๆ สองประการคือ (1) การวางข้อกำหนด/ข้อบังคับ และ (2) การแลกเปลี่ยนทรัพยากรซึ่งกันและกัน

6.3.1.3 บรรทัดฐานที่คอยกำกับการตัดสินใจของตัวแสดงทางนโยบาย

การเกิดขึ้นของแผนสามระดับได้ทำให้เกิดการก่อตัวของบรรทัดฐานใหม่ในการดำเนินนโยบายด้านการเกษตรขึ้น โดยในโครงการนาแปลงใหญ่พบว่ามีบรรทัดฐานที่คอยกำกับการตัดสินใจของตัวแสดงทางนโยบายที่สำคัญ 3 ประการดังนี้

ประการที่หนึ่ง รัฐบาลกับเอกชนมีความสัมพันธ์กันภายใต้การสนับสนุนอย่างเป็นทางการของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งการเข้ามาของเอกชนเป็นลักษณะของการเข้ามาช่วยดูแลเกษตรกรในชนบทแบบพี่ช่วยน้อง ตามแนวคิดการร่วมมือแบบประชารัฐ

ประการที่สอง การดำเนินนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรแบบผู้เพาะปลูกข้าวที่ไม่ไปแทรกแซงกลไกตลาดและเน้นการส่งเสริมเกษตรกรแบบครบวงจรแทน) ซึ่งบรรทัดฐานดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างชัดเจนหลังจากเกิดเหตุการณ์ที่ทำงานในฐานะระยะเปลี่ยนผ่านสำคัญ (critical juncture) คือศาลได้มีคำสั่งตัดสินจำคุก นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีโครงการจำนำข้าว

ประการที่สาม การแลกเปลี่ยนทรัพยากรและผลประโยชน์ของเครือข่ายความสัมพันธ์ภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่เป็นไปภายใต้ข้อตกลงแบบเป็นทางการที่ถูกทำไว้แบบยืดหยุ่น เพราะการเข้าร่วมนั้นทำงานบนพื้นฐานของความสมัครใจ และไม่มีบทลงโทษเมื่อไม่ปฏิบัติตาม

6.3.1.4 บทสรุป

จากที่อธิบายมาทั้งหมดสามารถสรุปการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ได้ดังนี้ ประการที่หนึ่ง บริบทการเมือง เป็นบริบทการเมืองแบบอำนาจนิยม เพราะรัฐบาลดังกล่าวก้าวขึ้นสู่อำนาจผ่านการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 บริหารประเทศโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

ประการที่สอง ตัวแสดงสำคัญในการตัดสินใจ รัฐบาลคือตัวแสดงสำคัญในการตัดสินใจ โดยมีคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นตัวแปรหลักในการตัดสินใจในเชิงนโยบายต่าง ๆ

ประการที่สาม บรรทัดฐาน มาจากการเกิดขึ้นของแผนสามระดับ ที่กลายเป็นกรอบหลักในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ และทำให้รัฐบาลชุดอื่น ๆ ที่จะมาบริหารประเทศนับต่อจากนี้ต้องปฏิบัติตามกรอบดังกล่าว ที่มีลักษณะคือเน้นการช่วยเหลือเกษตรกรแบบครบวงจร คือเน้นกระบวนการ (process) และปัจจัยนำเข้า (input) มากกว่าปัจจัยนำออก (output) เช่น การช่วยเหลือด้านการลดต้นทุนการผลิต การให้องค์ความรู้ในการผลิตเมล็ดพันธุ์ให้ได้คุณภาพ การให้การอุดหนุนเครื่องจักรกลการเกษตร ฯลฯ มากกว่าการเข้าไปใช้กลไกรัฐเพื่อแทรกแซงกลไกตลาดเพื่อช่วยเหลือเรื่องราคารับซื้อ โดยทั้งหมดเป็นไปภายใต้ความสัมพันธ์แบบยืดหยุ่น

ประการที่สี่ กลไกรัฐในการดำเนินนโยบาย ระบบราชการคือกลไกหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนฝ่ายการเมืองมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย โดยรัฐมีการเปิดช่องทางอย่างเป็นทางการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย

ประการที่ห้า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน การที่รัฐมีการดึงเอกชนเข้ามาร่วมในการบริหารจัดการทางนโยบาย เช่น การให้เข้ามาช่วยรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกร หรือช่วยเรื่องเทคโนโลยี หรือองค์ความรู้ต่าง ๆ สะท้อนว่ารัฐกับเอกชนมีความสัมพันธ์ในลักษณะเป็นภาคีต่อกัน

ประการที่หก ผลลัพธ์ของการจัดสถาบัน ความสัมพันธ์แบบพหุภาคีโดยรัฐ (state corporatism)

6.3.2 การทำงานของการจัดเรียงสถาบันใหม่ในระดับพื้นที่: กรณีศึกษาโครงการนาแปลงใหญ่ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ในการศึกษาส่วนนี้ผู้วิจัยมีจุดประสงค์ในการอธิบายของการทำงานของการทำงานของการจัดเรียงสถาบันในระดับพื้นที่เพื่อชี้ให้เห็นว่า ภายใต้นโยบายดังกล่าวนั้นเมื่อมีการจัดเรียงสถาบันในระดับชาติแล้วนั้นเมื่อถูกนำนโยบายมาปฏิบัติเครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวจะมีการทำงานในระดับพื้นที่อย่างไร เพราะฉะนั้นผู้วิจัยไม่ได้ทำการศึกษาในระดับพื้นที่เพียงพื้นที่เดียวเพื่อที่จะใช้อธิบายภาพรวมของการทำงานของการทำงานการจัดเรียงความสัมพันธ์ภายใต้นโยบายนี้ของทั้งประเทศแต่อย่างไร โดยสามารถอธิบายการทำงานของการทำงานการจัดเรียงสถาบันใหม่ในระดับพื้นที่ ผ่านการศึกษาการทำงานของนาแปลงใหญ่ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยแบ่งการอธิบายเป็น 3 ประการดังนี้

ประการที่หนึ่ง ตัวแสดงทางนโยบายที่สำคัญในระดับพื้นที่ ประกอบด้วย

(1) รัฐ ซึ่งในท้องถื่นมีตัวแสดงภาครัฐที่เข้ามามีบทบาทคือ คณะกรรมการอำนวยการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญและการแก้ไขปัญหาภาคการเกษตรระดับจังหวัด (Chief of Operation: CoO) คณะทำงานปฏิบัติการขับเคลื่อนงานนโยบายสำคัญและแก้ไขปัญหาในระดับอำเภอ (Operation Team: OT) และผู้นำชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นหนึ่งในตัวแสดงที่อยู่ภายใต้ OT อยู่แล้ว โดยตัวแสดงภาครัฐถือเป็นตัวแสดงหลักในการขับเคลื่อนโครงการแปลงใหญ่ในระดับพื้นที่ รวมถึง ศพก. ซึ่งทำงานในด้านการเป็นพื้นที่ศูนย์กลางในการถ่ายทอดข้อมูลระหว่างรัฐ เอกชน และเกษตรกรในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีตัวแสดงภาครัฐอื่น ๆ มาร่วมด้วย เช่น ธ.ก.ส. กรมพัฒนาที่ดิน พาณิชย์จังหวัด กรมชลประทาน ฯลฯ เนื่องจากโครงการดังกล่าวเน้นการทำงานแบบบูรณาการทุกภาคส่วน จึงมีหน่วยงานภาครัฐจำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้องในชนบท โดยใช้ ศพก. เป็นศูนย์กลางในการติดต่อประสานงาน

(2) เอกชน การเข้ามาของเอกชนนั้นเป็นการเข้ามาผ่านการตั้งช่องทางที่เป็นทางการ คือ การทำข้อตกลงซื้อขายผลผลิต (MOU) และไม่เป็นทางการ คือเป็นการตกลงว่าจะซื้อขายกัน เนื่องจากเนื่องจากรู้จักกันหรือเคยซื้อขายกันมาก่อน ซึ่งในกรณีหลังมักเป็นการติดต่อกันเองโดยตรงระหว่างตัวผู้จัดการแปลงกับเอกชนในพื้นที่

(3) เกษตรกรสมาชิกแปลงใหญ่ โดยในพื้นที่มีทั้งเกษตรกรที่เข้าร่วมและไม่เข้าร่วม เนื่องจากโครงการดังกล่าวเป็นการเข้าร่วมตามความสมัครใจ โดยในส่วนของเกษตรกรที่เป็นสมาชิกนั้นก็จะมีกำหนดโครงสร้างในการบริหารและขับเคลื่อนแปลงใหญ่อย่างชัดเจนว่าจะดำเนินไปในทิศทางใด ภายใต้การนำของผู้จัดการแปลง ซึ่งเป็นผู้นำชุมชนนั้น ๆ

เพราะฉะนั้นในระดับพื้นที่ แต่ละตัวแสดงทางนโยบายก็จะมีบทบาทที่แตกต่างกันออกไปในระดับตั้งแต่ตัวแสดงภาครัฐที่มีบทบาทในการบริหารจัดการขับเคลื่อนโครงการและส่งเสริมสนับสนุนให้กับเกษตรกรทั้งด้านความรู้และด้านการตลาด ภาคเอกชนที่เข้ามาร่วมทำสัญญาซื้อขายการผลิตกับทางแปลงใหญ่ และในภาคส่วนของเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในพื้นที่ที่มีทั้งกลุ่มที่เลือกจะเข้าร่วมและไม่เข้าร่วม และภายใต้กลุ่มดังกล่าวก็มีการวางกลไกของกลุ่มเพื่อที่จะทำให้กลุ่มสามารถดำเนินไปได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายที่ทำงานในระดับพื้นที่ของโครงการนาแปลงใหญ่

1. การเกิดความสัมพันธ์ในลักษณะแนวตั้งระหว่างรัฐ เอกชน เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในระดับพื้นที่ กล่าวคือ ความสัมพันธ์ดังกล่าวในระดับพื้นที่สะท้อนผ่านการจัดสถาบันนาแปลงใหญ่ในระดับชาติ ที่ภายใต้บริบททางการเมืองแบบอำนาจนิยม (authoritarianism) ที่มีลักษณะของการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติในรูปแบบบนลงล่าง (top-down policy) ซึ่งส่งผลให้การดำเนินนโยบายของรัฐเป็นการดำเนินนโยบายในแนวตั้งเช่นกัน ดังนั้นเมื่อนำนโยบายมาปฏิบัติในพื้นที่จึงมีลักษณะของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายต่าง ๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับในระดับชาติด้วย โดยมีร่องรอยการทำงานของความสัมพันธ์ดังกล่าวผ่านกลไกของภาครัฐที่ถูกออกแบบมาสำหรับขับเคลื่อนโครงการแปลงใหญ่ ซึ่งภายใต้ความสัมพันธ์ดังกล่าวที่รัฐมีการดึงเอกชนเข้ามาช่วยและทำหน้าที่เป็นผู้ให้และเกษตรกรทำหน้าที่เป็นผู้รับนั้น ยังสามารถแบ่งลักษณะความสัมพันธ์ออกได้เป็น 2 รูปแบบคือ

1.1 ด้านการลดต้นทุนและเพิ่มผลผลิต: รัฐในฐานะผู้ให้การสนับสนุนค่าจูง (inducement) กับเกษตรกร ยกตัวอย่างเช่น การสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ เครื่องจักรกลทางการเกษตร ระบบชลประทาน เป็นต้น

1.2 ด้านการลดต้นทุนและเพิ่มผลผลิต: รัฐกับการเข้าไปจำกัดควบคุม (constraints) เกษตรกร ยกตัวอย่างเช่น เกษตรกรต้องเลือกปลูกพันธุ์ข้าวตามที่รัฐกำหนด อาทิ กข 43 และการเพาะปลูกข้าวนั้นต้องเป็นการผลิตให้ได้ตามมาตรฐานการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (GAP) โดยจะมีเจ้าหน้าที่ของภาครัฐมาคอยตรวจแปลงว่าการผลิตเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่

1.3 ด้านการจัดการด้านการตลาด: รัฐร่วมกับเอกชนในพื้นที่จัดการด้านการตลาดให้กับเกษตรกร กล่าวคือ ในการทำงานในระดับพื้นที่สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดจะเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการด้านการตลาดให้กับเกษตรกรแปลงใหญ่ ผ่านการเข้าไปเจรจากับภาคเอกชนในท้องถิ่นหรือภาคเอกชนที่สนใจเข้าร่วมกับแปลงใหญ่ มาช่วยทำการตลาดให้ โดยมีเป้าหมายคือเกษตรกรสามารถมีตลาดในการรองรับผลผลิตที่แน่นอนได้ และใช้กลไกคณะกรรมการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ระดับจังหวัด (อ.พ.ก.) เป็นกลไกหลักในการทำงาน ซึ่งการจัดการด้านตลาดของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาให้กับเกษตรกรสมาชิกแปลงใหญ่ ไม่ได้จำกัดอยู่แค่การหาแหล่งขายให้เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการใช้หลักการตลาดนำการผลิต การส่งเสริมการทำเกษตรปลอดภัย เกษตรปลอดภัย และเกษตรท่องเที่ยว ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรสามารถมีรายได้ได้อย่างยั่งยืนอย่างครบวงจรอีกด้วย ในแง่นี้ในด้านการทำการตลาดในระดับพื้นที่ จึงสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในแง่ที่ว่า รัฐที่ใช้กลไกการขับเคลื่อนของ อ.พ.ก. ในการดึงภาคเอกชนให้มาเข้าร่วมกับรัฐเพื่อจัดการด้านการตลาดอย่างครบวงจร โดยมีเป้าหมายคือเกษตรกรสมาชิกแปลงใหญ่ที่อยู่ในท้องถิ่น

2. การเกิดความสัมพันธ์ในเชิงการค้า (trade relationship) ระหว่างรัฐ เอกชน และเกษตรกรในพื้นที่ กล่าวคือ การทำงานของนาแปลงใหญ่ในระดับพื้นที่ได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในรูปแบบเชิงการค้าระหว่างตัวแสดงทางนโยบายต่าง ๆ ให้เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน อย่างไรก็ตามด้วยความที่นาแปลงใหญ่เป็นนโยบายที่วางอยู่บนบรรทัดฐานที่เน้นความสมัครใจและมีความยืดหยุ่นเป็นอย่างมาก ดังนั้นเกษตรกรในบางส่วนจึงเลือกที่จะไม่เข้าร่วมในเครือข่ายดังกล่าวและไปทำการค้ากับเอกชนภายนอกแปลงใหญ่เอง เนื่องจากมีความคุ้นเคยกันมากกว่าเพราะค้าขายด้วยกันมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์เชิงการค้านี้เอง ถือเป็นความสัมพันธ์ที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะส่งผลให้เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากรกันระหว่างตัวแสดงทางนโยบาย

และทำให้เครือข่ายในระดับชาติยังสามารถทำงาน (function) ในระดับท้องถิ่นต่อไปได้ แต่การแลกเปลี่ยนทรัพยากรนี้เป็นการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในลักษณะที่ไม่สมมาตร (asymmetric resource distribution) โดยกลุ่มคนที่มีแนวโน้มเข้าถึงข้อมูลได้มากกว่าคือคนที่อยู่กับศูนย์อำนาจและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้มากกว่า ส่วนคนที่อยู่ห่างออกมาก็เข้าถึงได้น้อยลงไปตามลำดับ

กล่าวโดยสรุปคือ การจัดเรียงความสัมพันธ์ในระดับชาติของโครงการนาแปลงใหญ่ที่มีการออกแบบกลไกรัฐให้มีการดำเนินการแบบบนลงล่าง มีบรรทัดฐานของการดำเนินนโยบายที่เน้นความสมัครใจและความยืดหยุ่น เมื่อนำมาปฏิบัติในระดับพื้นที่นั้น ผลกระทบจากการที่โครงสร้างดังกล่าวถูกวางให้มีการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจที่ตัวแสดงฝ่ายรัฐเป็นหลัก จนเกิดความไม่เท่าเทียมทางความสัมพันธ์เชิงอำนาจเกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงทางนโยบาย จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายของโครงการแปลงใหญ่ในระดับท้องถิ่น แม้จะมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกันผ่านการมีความสัมพันธ์ในเชิงการค้า (trade relationship) แต่การเข้าถึงทรัพยากรก็เป็นไปอย่างไม่เท่าเทียม ขึ้นอยู่กับว่าตัวแสดงทางนโยบายใดมีความใกล้ชิดกับเครือข่ายในระดับชาติหรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้มากกว่ากัน

ประการที่สาม ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการทำงานของเครือข่ายโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับพื้นที่กับเครือข่ายระดับประเทศ สามารถอธิบายการเชื่อมโยงได้ออกเป็น 3 ช่องทาง ดังนี้

ช่องทางที่หนึ่ง ผ่านการวางนโยบายของกระทรวงเกษตรกรรมและสหกรณ์ด้านโครงสร้างการบริหารจัดการนาแปลงใหญ่ กล่าวคือให้มี OT, CoO และ ศพก. ในระดับพื้นภูมิภาคและระดับท้องถิ่น โดยขึ้นตรงตามลำดับการบังคับบัญชาต่อคณะกรรมการบริหารจัดการนาแปลงใหญ่และ ศพก. ในระดับชาติ โดยมีรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นตัวแปรสำคัญในการตัดสินใจในเชิงนโยบาย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการออกแบบโครงสร้างของการบริหารจัดการในลักษณะของบนลงล่าง (top-down policy) อย่างชัดเจน

ช่องทางที่สอง การเชื่อมโยงระดับประเทศกับระดับพื้นที่ผ่านการทำข้อตกลงซื้อขายการผลิตกับสหกรณ์การเกษตร (สกต.) ในพื้นที่และเอกชนโดยการสนับสนุนจากรัฐ กล่าวคือ มีการทำซื้อขายการผลิต (MOU) ข้าวพันธุ์ กข 43 กับ สกต. ที่รับซื้อข้าวพันธุ์ กข 43 จากเกษตรกรแปลงใหญ่ ซึ่งทั่วประเทศไทยนั้นมี สกต. จำนวน 8 แห่งที่เข้าร่วม ก่อนที่จะทำข้อตกลงเพื่อนำข้าวส่งให้กับเอกชน 7 แห่ง ที่เข้าร่วมลงนามใน MOU นำไปแปรรูปเพื่อนำไปวางขายให้กับห้างโมเดิร์นเทรดชั้นนำของประเทศต่อไป

ช่องทางที่สาม การเชื่อมโยงระดับประเทศกับระดับพื้นที่ผ่านนักการเมืองระดับชาติ กล่าวคือ ในสมัยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 250 คนเพื่อดำรงตำแหน่งในสภานั้น หนึ่งในจำนวนนั้นมีการเลือกตัวแทนจากสาขาอาชีพซึ่งเป็นเกษตรกรผู้เพาะปลูก ข้าวเข้าไปดำรงตำแหน่งด้วยจำนวน 4 ท่าน ประกอบด้วย นายระวี รุ่งเรือง นายประมาธ สว่างญาติ ดร.รณวริทธิ์ ปริยฉัตรตระกูล และ นายไพโรจน์ พวงทอง โดยแต่ละท่านนั้นล้วนเป็นอดีตเกษตรกร หรือผู้นำเกษตรกรที่มีบทบาทนำในการทำการเกษตร ศพก. และโครงการแปลงใหญ่ทั้งสิ้น โดยสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวนี้ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ให้กับเกษตรกรผ่านการผลักดันโครงการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในภาคการเกษตร เช่น ปัญหาภัยแล้ง รวมถึงการลงมาให้ความช่วยเหลือ/รับฟังเรื่องราวร้องเรียนของเกษตรกรภายในพื้นที่ด้วย และภายใต้สภาวะการณ์นี้เองได้สะท้อนให้เห็นถึงการมีปฏิสัมพันธ์ผ่านการแบ่งปันทรัพยากรระหว่างเครือข่ายระดับชาติกับระดับท้องถิ่น ผ่านการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่อธิบายไปข้างต้นนั่นเอง

6.4 ผลลัพธ์ของการจัดเรียงสถาบัน ความสัมพันธ์ของรัฐและชนบทภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ และการเปลี่ยนแปลงบริบทการเมืองหลังการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562

ในส่วนนี้ผู้วิจัยต้องการอธิบายถึงผลลัพธ์ของการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ โดยจะดูในเฉพาะประเด็นที่ว่า การจัดเรียงสถาบัน เช่น บริบทการเมือง กลไกรัฐ บรรทัดฐานของการตัดสินใจเชิงนโยบาย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน ฯลฯ จะส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทขึ้นในลักษณะอย่างไร อย่างไรก็ดีการจัดสถาบันดังกล่าวนี้เป็นกระบวนการอธิบายภายใต้บริบทการเมืองที่เป็นแบบอำนาจนิยม (authoritarianism) ที่รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ยังอยู่ในอำนาจอยู่ เพราะหลังจากเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 เกิดขึ้นนั้น ได้ส่งผลให้บริบทการเมืองของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ในส่วนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งถือเป็นกระทรวงสำคัญที่ดูแลเรื่องนาแปลงใหญ่ นักการเมืองจากพรรคประชาธิปัตย์ที่สนับสนุนนโยบายประกันรายได้ได้เข้ามาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในแง่นี้ผู้วิจัยจึงต้องการชี้ให้เห็นถึงการทำงานของ การจัดเรียงสถาบันของนาแปลงใหญ่ด้วยว่าในยุคของการเมืองแบบหลังอำนาจนิยม (post-authoritarianism) เครือข่ายนโยบายดังกล่าวจะมีการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมหรือไม่อย่างไร ดังนั้นเพื่อทำความเข้าใจในประเด็นดังกล่าวสามารถอธิบายได้ดังนี้

6.4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชนบท: ผลลัพธ์ของการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการ นาแปลงใหญ่

จากการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ที่อธิบายไว้ในบทก่อนหน้านั้น สามารถอธิบายถึงผลลัพธ์ของการจัดเรียงสถาบันในแง่มุมที่รัฐมีต่อสังคมชนบทคือ สะท้อนให้เห็นความพยายามของรัฐที่มีการแผ่ขยายอำนาจเพื่อเข้ามา “ควบคุม” วิถีชีวิตประจำวันของสังคมชนบทผ่านการใช้นโยบายสาธารณะ โดยพิจารณาการเข้ามาควบคุมดังกล่าวผ่านแง่มุมหลัก ๆ ดังนี้

6.4.1.1 ลักษณะของการเข้าควบคุมของรัฐต่อชนบทภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่

– การเข้าไปจัดตั้งการรวมกลุ่มให้กับเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในชนบทอย่างเป็นทางการโดยรัฐ เช่น การกำหนดเงื่อนไขในการรวมกลุ่ม และวัตถุประสงค์ในการรวมกลุ่ม

– การเข้าไปออกแบบโครงสร้าง ขั้นตอน และวิธีการในการบริหารจัดการนาแปลงใหญ่ของเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวโดยรัฐ กล่าวคือ รัฐมีการเข้าไปกำหนดโครงสร้างองค์กรและแนวทางการบริหารงานของแปลงใหญ่ โดยมีจุดมุ่งหมายในการคือ เพื่อให้โครงการนาแปลงใหญ่นั้นสามารถบรรลุได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการได้ คือช่วยเกษตรกรลดต้นทุนการผลิต มีตลาดรับรองที่ชัดเจน และเกิดความเข้มแข็งขึ้น โดยทางภาครัฐนั้นจะมีการจัดทำคู่มือ/เอกสารเกี่ยวกับทางโครงการนาแปลงใหญ่ ถึงแนวทางในการดำเนินงาน/ขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยละเอียดเพื่อให้เกษตรกรในพื้นที่นำไปปฏิบัติตามร่วมด้วย

– การเข้าไปเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตของเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวโดยรัฐ ผ่านการให้เกษตรกรปฏิบัติตามแนวทางที่รัฐกำหนด เช่น ใช้สารชีวภัณฑ์ การตรวจดิน การใช้เครื่องโรยข้าววงอก ฯลฯ เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมาย 5 ด้านตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ ได้แก่ (1) ด้านการลดต้นทุนการผลิต (2) ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต (3) ด้านการพัฒนาคุณภาพ (4) ด้านการตลาด (5) ด้านการบริหารจัดการ

– การเข้าไปควบคุมผู้นำกลุ่มของเกษตรกรโดยรัฐ กล่าวคือในระยะแรกรัฐให้เจ้าหน้าที่รัฐอย่างเกษตรอำเภอทำหน้าที่เป็นผู้จัดการแปลง จนครบ 3 ปีจึงมีการเปลี่ยนผ่านมาสู่เกษตรกรหรือผู้นำในชุมชน ซึ่งในบางที่แม้มีการเปลี่ยนผ่านเกษตรอำเภอและเจ้าหน้าที่รัฐก็ยังคงทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้กับแปลงอยู่ นอกจากนี้ผู้จัดการแปลงยังต้องผ่านหลักสูตรการอบรมต่าง ๆ ตามแนวทางของภาครัฐอีกด้วย

– รัฐนำเอกชนเข้าไปช่วยดำเนินนโยบายด้านการทำการตลาดให้กับเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าว รัฐมีการสนับสนุนให้ภาคเอกชนและกลุ่มทุน เข้ามาร่วมดำเนินนโยบายกับรัฐอย่างเป็นทางการ และเปิดช่องทางให้กลุ่มทุนเหล่านั้นสามารถก้าวเข้ามาทำหน้าที่เป็นเสมือนพี่เลี้ยง (ประจักษ์ ก้องกีรติ

และวิระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, 2561: 34) เพื่อกำหนดทิศทางในการทำการตลาดเพื่อผลิตสินค้าทางการเกษตรให้กับเกษตรกรในชนบทได้

ทั้งนี้สามารถสรุปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ได้ดังนี้

1. ด้านการรวมกลุ่ม

1.1 รัฐมีการเข้าไปรวมกลุ่มและจัดตั้งกลุ่มให้กับเกษตรกรในชนบท เช่น การเข้าไปกำหนดเงื่อนไขและมีเป้าหมายในการรวมกลุ่มที่ชัดเจน

2. ด้านการบริหารจัดการ

2.1 รัฐเข้าไปจัดโครงสร้างและแนวทางการบริหารจัดการให้กับเกษตรกร เช่น การจัดทำคู่มือแปลงใหญ่ การกำหนดลักษณะการบริหารองค์กรแบบขึ้นตามลำดับชั้น (Hierarchical structure)

2.2 รัฐเข้าไปควบคุมผู้นำกลุ่ม เช่น ผู้จัดการแปลงที่มาจากภาครัฐในระยะแรก การเป็นพี่เลี้ยงให้กับเกษตรกรที่เป็นผู้จัดการแปลงโดยเจ้าหน้าที่รัฐและเกษตรกรที่เป็นผู้จัดการแปลงต้องผ่านการอบรมหลักสูตรที่ออกแบบโดยรัฐ

2.3 การเข้าไปสนับสนุนให้เกษตรกรมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตของเกษตรกรโดยรัฐ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกษตรกรสามารถลดต้นทุน ผลิตสินค้าได้มาตรฐาน ได้ผลผลิตต่อไร่มากขึ้นและมีตลาดรองรับที่แน่นอน เช่น การใช้เครื่องโรยข้าววงอก การใช้สารชีวภัณฑ์ การใช้พันธุ์ดี ฯลฯ ที่ได้รับการสนับสนุนจากทางภาครัฐ ทั้งในด้านของตัวผลิตภัณฑ์และองค์ความรู้ในการนำไปใช้

3. การทำการตลาด

3.1 รัฐนำเอกชนเข้าไปช่วยดำเนินนโยบายด้านการทำการตลาดให้กับเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในชนบท ผ่านการจัดตั้ง Public-Private Steering committee ตามแนวคิดประชารัฐ การทำ MOU/Contract Farming/Business Matching ระหว่างเอกชนกับเกษตรกร โดยมีรัฐเป็นฝ่ายประสานงาน และเกิดการรวมกลุ่มกันซื้อปัจจัยการผลิต/รวมกลุ่มการผลิต/รวมกลุ่มจำหน่ายผลผลิต

จากข้างต้นจะเห็นว่าภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ ในแง่มุมของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท คือรัฐมีการใช้นโยบายสาธารณะ (public policy) เป็นเครื่องมือเข้าไปแทรกแซงสังคมชนบทให้ดำเนินไปในทิศทางตามที่รัฐกำหนด ส่งผลให้ประชาชนที่อยู่อาศัยในชนบทของไทยจำนวนมากถูกดึงเข้าไปอยู่ภายใต้กำกับของรัฐ ที่มีการดึงกลุ่มทุนเข้ามาช่วยในการดำเนินนโยบายผ่านแนวคิด

ของการดำเนินนโยบายด้านการเกษตรแบบประชารัฐ ซึ่งลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องกับแนวคิดทางวิชาการเรื่องการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ (state) กับสังคม (society) แบบพหุภาคีนิยม (corporatism) ประเภทพหุภาคีนิยมโดยรัฐ (state corporatism) ที่มีแนวคิดหลักคือ อำนาจในการตัดสินใจต่าง ๆ จะอยู่ภายใต้รัฐเป็นหลัก เน้นการทำงานประสานระหว่างกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มผลประโยชน์ภายในสังคมบางกลุ่ม ภายใต้หลักการคิดการประสานงาน (harmony) ระหว่างกลุ่มดังกล่าวกับรัฐเพื่อให้สามารถบรรลุภารกิจของชาติ (national plan) ที่รัฐเหล่านั้นวางไว้ได้ และลักษณะของการดำเนินนโยบายและการควบคุมของรัฐต่อสังคมจะเป็นแบบบนลงล่าง (top-down control) (Unger & Chan, 1995: 31)

อย่างไรก็ดีในกรณีของประเทศไทยนั้นกลับพบว่าการเข้ามาครอบงำชนบทที่รัฐนั้น เป็นการกระทำที่ยังไม่สมบูรณ์และต้องเผชิญกับปัญหาบางประการ แม้ว่าการออกนโยบายและน่านโยบายไปปฏิบัติจะอยู่ภายใต้บริบทการเมืองที่รัฐมีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจต่าง ๆ ก็ตาม ซึ่งรายละเอียดดังกล่าวนี้จะอธิบายในส่วนถัดไป

6.4.1.2 ปัญหาในการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทในรูปแบบพหุภาคีโดยรัฐ

ในการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทในกรณีของนาแปลงใหญ่ ประเทศไทยนั้น ทั้งภาครัฐและชนบทต้องประสบกับปัญหาบางประการ ดังนี้

1. ภาครัฐ ต้องประสบปัญหาหลัก ๆ สามด้านคือ
 - ปัญหาของการดำเนินโครงการด้วยความรวดเร็ว
 - การตั้งเป้าหมายในการดำเนินงานที่สูงเกินไป
 - ในช่วงแรกของการดำเนินงานไม่มีหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบและไม่มีงบประมาณรองรับ

ผลกระทบของปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ส่งผลให้ในช่วงแรกของโครงการส่งผลให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในการดำเนินงาน เนื่องจากขาดความชัดเจนของการขับเคลื่อน และงบประมาณที่จะมารองรับ ซึ่งส่งผลกระทบต่อตรงในการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ กล่าวคือไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างรวดเร็วดังที่ฝ่ายการเมืองกำหนดเป้าหมายไว้ได้ และกว่าจะบรรลุเป้าหมายนั้นต้องใช้เวลาในระดับหนึ่ง

2. ภาคชนบท ต้องประสบปัญหาหลัก ๆ สามด้านคือ
 - มีเกษตรกรบางส่วนไม่เข้าร่วมโครงการนาแปลงใหญ่

- การรวมกลุ่มของเกษตรกรเป็นการรวมกลุ่มเพื่อรับรู้ข้อมูลข่าวสารมากกว่าที่จะเป็นการรวมกลุ่มกันผลิตหรือขาย
- เกษตรกรในบางส่วนเลือกที่จะคงวิธีการผลิตแบบเดิม

ผลกระทบของปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ส่งผลให้เป้าหมายในการดำเนินการของรัฐบาลไม่สามารถบรรลุได้ตามแนวทางที่วางไว้ได้ครบทุกวัตถุประสงค์

6.4.1.3 นัยยะของการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทในรูปแบบพหุภาคีโดยรัฐ และร่องรอยการปะทะกันระหว่างรัฐกับสังคมชนบทภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่

การที่จะทำความเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นตามข้างต้นนั้น Migdal (1988) ได้อธิบายถึงการทำความเข้าใจในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมไว้ว่า รูปแบบของโครงสร้างของสังคมและลักษณะของรัฐที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันนั้นย่อมส่งผลต่อการเข้าควบคุมทางสังคมด้วย (Migdal, 1988: 52) ดังนั้นเพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงรูปแบบของสังคมและรัฐของประเทศไทยภายใต้บริบทของโครงการนาแปลงใหญ่เสียก่อน กล่าวคือในส่วนของรัฐบาล คสช. นั้นคืออยู่ในบริบทการเมืองที่เป็นการใช้อำนาจนิยมแบบสมัยใหม่ ดังนั้นการใช้อำนาจแบบขู่บังคับแบบเน้นการควบคุมแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจึงไม่ใช่กลยุทธ์ของเผด็จการแบบสมัยใหม่อีกต่อไป อีกด้านคือชนบทในฐานะผู้ถูกควบคุมโดยรัฐก็มีความเปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน ดังนั้นเมื่อสองตัวแสดงดังกล่าวมาปะทะกันจึงเกิดเป็นปัญหาในลักษณะดังกล่าวขึ้น ซึ่งร่องรอยที่เกิดขึ้นผ่านปัญหาข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงรัฐไทยภายใต้บริบทดังกล่าวคือรัฐที่มีศักยภาพ (capacity) ที่อ่อนแอ (weak state) เพราะไม่สามารถดำเนินนโยบายเพื่อควบคุมสังคม (social control) ให้สามารถดำเนินไปตามที่รัฐวางแนวทางไว้ได้ เพราะตามแนวคิดของ Migdal นั้นการที่จะศึกษาว่ารัฐใดคือรัฐที่มีศักยภาพในการเข้าไปควบคุมสังคมได้ ต้องเป็นรัฐที่มีความแข็งแกร่ง (strong state) คือรัฐที่มีความสามารถในการนำนโยบายทางสังคมไปปฏิบัติ รวมถึงมีความสามารถในการระดมกำลังคน (mobilize the public) เพราะการที่รัฐจะเข้ามาควบคุมสังคมได้นั้น ไม่ใช่แค่การที่รัฐมีการออกนโยบายที่ส่งตัวแทนหรือจัดตั้งสถาบันของรัฐเข้าไปสอดแทรก (penetrate) ในสังคมชนบทเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการที่รัฐมีการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อควบคุมวิถีชีวิตประจำวันของผู้คนในสังคมให้ดำเนินไปในแบบที่รัฐต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเสนอโยบายที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ (strategies of survival) ให้กับประชาชน (Migdal, 1988: 261)

ทั้งนี้ลักษณะของการเข้ามาสอดแทรก (penetrate) สังคมของรัฐไทยนั้นเป็นการเข้าไปร่วมมือกับกลุ่มทุนบางกลุ่มภายใต้โครงการประชารัฐ ซึ่งการกระทำดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงนัยยะ

ของรัฐในการเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจ (state intervention) ที่คล้ายคลึงกับรูปแบบการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐในแถบประเทศเอเชียตะวันออก แต่มีความแตกต่างคือการเข้ามาแทรกแซงนั้นเป็นไปภายใต้การสนับสนุนอย่างเป็นทางการของรัฐบาล คสช. ให้กลุ่มทุนดังกล่าวสามารถเข้ามาชี้นำกิจการขนาดเล็กในท้องถิ่น ทำให้ความสามารถในการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจหายไป ซึ่งลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ได้นำให้ประเทศไทยเดินเข้าไปสู่สิ่งที่ Schneider (2013) เรียกว่าทุนนิยมแบบช่วงชั้น (hierarchical capitalism) และในส่วนของปฏิกริยาในภาคส่วนของชนบทนั้น แม้ว่ารัฐจะไม่สามารถแผ่ขยายอำนาจลงไปควบคุมชนบทได้สำเร็จ ผ่านการควบคุมวิถีชีวิตประจำวันให้เป็นไปในทิศทางที่รัฐกำหนด เพราะมีเกษตรกรบางส่วนไม่ได้มีพฤติกรรมและวิถีในการผลิตตามที่รัฐวางไว้ แต่พฤติกรรมที่เกิดขึ้นดังกล่าวนั้นก็เป็นการกระทำที่เป็นไปภายใต้ระบบที่รัฐวางไว้อยู่ คือนโยบายที่รัฐกำหนดลงมาก็ยังคงดำเนินต่อไป และชนบทเองก็ไม่มีอาการต่อต้านเพื่อปะทะกับรัฐแต่อย่างใดเช่นกัน เช่น ทำการตลาดด้วยตนเอง การลดต้นทุนการผลิตด้วยแนวทางของตนเอง แทนที่จะปฏิบัติตามแนวทางของรัฐ เป็นต้น

6.4.2 การจัดสถาบันของโครงการนาแปลงใหญ่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562

หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น ณ วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ขึ้น ได้ส่งผลให้กระทรวงหลักที่ดูแลโครงการเกษตรแปลงใหญ่คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงพาณิชย์ที่มาช่วยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อดูแลด้านการทำการตลาดได้มีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายการเมืองเกิดขึ้นคือพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลของพรรคพลังประชารัฐ ได้เข้ามาดูแลกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แทนที่รัฐมนตรีที่มาจากรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ดังนั้นจากการเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมืองที่เกิดขึ้น ในกรณีของศึกษาการจัดเรียงสถาบันภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ ซึ่งอธิบายไว้ก่อนหน้า จะมีการเปลี่ยนแปลงไปด้วยหรือไม่ ต้องทำความเข้าใจในสองประเด็นหลักต่อไปนี้

(1) เซึ่งโครงสร้างในการบริหารจัดการนโยบาย: ในส่วนนี้คือส่วนที่ “ไม่มีการเปลี่ยนแปลง” เพราะไม่ว่าจะก่อนหรือหลังการเลือกตั้งโครงการเกษตรแปลงใหญ่ก็ยังยังคงใช้ระบบราชการเดิมที่ดำเนินนโยบายไปตามแผนสามระดับของคณะรักษาความสงบอยู่ เพราะฉะนั้นในแง่ของโครงสร้างในการบริหารนโยบาย เช่น หลักการรวมกลุ่ม การบริหารจัดการโครงการ ยังคงเป็นเหมือนเดิมทุกประการแม้ว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2562

(2) เซึ่งการให้ความสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนนี้คือส่วนที่ “เปลี่ยนแปลง” อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงฝ่ายการเมือง ที่พรรคประชาธิปัตย์เข้ามาดูแลกระทรวงหลักอย่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงพาณิชย์ต้องเข้ามาดูแลโครงการเกษตรแปลงใหญ่แทนที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ดังนั้นการที่พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมีการให้ความสำคัญกับนโยบาย

เกษตรอื่นมากกว่า อย่างเช่น นโยบายประกันราคา จึงทำให้นโยบายแปลงใหญ่ถูกลดระดับความเข้มข้นลง ผ่านการลดงบประมาณในการดำเนินโครงการ และนำนโยบายศูนย์ข้าวชุมชนที่ให้ความสำคัญกับการผลิตเมล็ดพันธุ์คุณภาพไว้ใช้ภายในชุมชนเข้ามาสอดแทรกภายในนโยบายแปลงใหญ่อีกที การกระทำดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental change) ผ่านการนำนโยบายดังกล่าวเข้ามาสอดแทรกผ่านการปฏิบัติร่วมกับแปลงใหญ่ ก่อนที่จะผลักดันให้แปลงใหญ่พัฒนาตัวเองไปเป็นศูนย์ข้าวชุมชนทั้งหมดในอนาคต

กล่าวโดยสรุปคือ ในแง่ของกลไกในการบริหารนโยบายหลังการเลือกตั้งทั่วไปยังคงเหมือนเดิม เนื่องจากโครงสร้างและระบบในการดำเนินโครงการนาแปลงใหญ่ของรัฐบาลในยุคหลังการเมืองแบบอำนาจนิยม (Post-authoritarianism era) คือมรดกตกทอดที่ได้รับและดำเนินมาอย่างสืบเนื่องจากการเมืองในยุคอำนาจนิยม (authoritarianism) โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่นำโดยพรรคประชาธิปัตย์ ในฐานะกระทรวงหลักในการดำเนินการนโยบายดังกล่าว ต้องทำหน้าที่รับช่วงในการสานต่อนโยบายดังกล่าวให้เป็นไปตามกรอบการดำเนินงานที่เคยวางไว้ในรัฐบาลยุค คสช. เพราะนาแปลงใหญ่นั้นคือนโยบายที่วางไว้ตามกรอบของยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 20 ปี ซึ่งเป็นกรอบที่รัฐบาลชุดใหม่ต้องดำเนินนโยบายไปตามทิศทางกรอบเหล่านั้นตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 มาตรา 65 ระบุไว้

แต่การเข้ามาของขั้วฝ่ายการเมืองที่แตกต่างออกไปภายใต้การจัดตั้งรัฐบาลผสมของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็ยังสร้างข้อแตกต่างอยู่บ้าง เพราะรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะรัฐบาลผสมต้องมีการแบ่งปันอำนาจในการบริหารจัดการร่วมกับพรรคร่วมรัฐบาล ไม่ได้รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ คสช. เหมือนเดิมอีกต่อไป ดังนั้นเมื่อมีฝ่ายการเมืองเข้ามาใหม่ การให้ความสำคัญของนโยบายจึงแตกต่างออกไป แต่ว่าโครงการนาแปลงใหญ่นั้น ผลลัพธ์ของการจัดเรียงสถาบันก็ยังมีลักษณะคงเดิม คือมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับตัวแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมแบบพหุภาคีโดยรัฐ (state corporatism) เพราะกลไกรัฐที่ใช้ดำเนินการยังเป็นกลไกในส่วนเดิมที่ใช้ในยุคของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ แต่ความเข้มข้นของการควบคุมจะลดน้อยลงไปเนื่องจากการไปให้ความสำคัญกับนโยบายอื่นมากขึ้น

กล่าวโดยสรุปคือการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงนโยบายการเกษตรเป็นอย่างมาก เพราะการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไม่ได้มีนัยยะแค่ การเปลี่ยนรัฐบาลที่มาบริหารประเทศ ที่จะเข้ามาเปลี่ยนแปลงวิธีการช่วยเหลือเกษตรกรหรือวิธีการ นำนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างออกไปเท่านั้น แต่การเปลี่ยนแปลงนี้ยังหมายถึงการเปลี่ยนแปลงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมที่แตกต่างกันออกไปภายใต้แต่ละบริบทการเมืองด้วย ซึ่งผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลกระทบอยู่ในระดับมหภาค ทั้งในแง่ของการควบคุมระบบเศรษฐกิจและการควบคุมวิถีชีวิตของผู้คนภายในประเทศ โดยสามารถสรุปการเปลี่ยนแปลงการจัดสถาบันภายใต้

นโยบายด้านการเกษตรของรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ชุดที่หนึ่งและสอง ได้ดังนี้



ด้าน/รัฐบาล	นโยบายจำหน่ายข้าว สมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	โครงการนาแปลงใหญ่ สมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา 1	โครงการนาแปลงใหญ่ สมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา 2
1. บริบทการเมือง	ระบอบประชาธิปไตย	ระบอบอำนาจนิยม (คสช.)	ระบอบผสม (hybrid regime)
2. ตัวแสดงสำคัญในการตัดสินใจ	รัฐและพรรคการเมือง	รัฐ (คสช.)	รัฐ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นำโดย พรรคประชาธิปัตย์)
3. บรรทัดฐาน	<ul style="list-style-type: none"> - เน้นผลลัพธ์ (output): การช่วยเหลือเรื่องปัจจัยราคา - รัฐเป็นตัวแสดงสำคัญในการแทรกแซงกลไกราคา ภายใต้แนวคิดเรื่องการบูรณาการ 	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดแผนสามระดับ - เน้น input และ process: การช่วยเหลือแบบครบวงจรแบบยืดหยุ่น - รัฐ (คสช.) เป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจและตั้งภาคส่วนอื่น ๆ มาร่วมเกษตรประชากรรัฐ 	<ul style="list-style-type: none"> - ปฏิบัติตามกรอบนโยบายของแผนสามระดับ - เน้น input และ process: การช่วยเหลือแบบครบวงจรแบบยืดหยุ่น - รัฐ (กระทรวงเกษตร ฯ) เป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจ และตั้งภาคส่วนอื่น ๆ มาร่วมภายใต้แนวคิดเกษตรประชากรรัฐ
4. กลไกรัฐในการดำเนินนโยบาย	รัฐจัดการทั้งกระบวนการจำหน่ายข้าว และทำหน้าที่ที่ผู้ประกอบกรในการรับและระบายข้าว	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐ (คสช.) กำหนดนโยบาย และข้าราชการนำนโยบายไปปฏิบัติ - รัฐเปิดช่องทางอย่างเป็นทางการให้เอกชน มาเข้าร่วมในกระบวนการนโยบาย 	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐ (กระทรวงเกษตร) จากพรรคประชาชนได้เข้ามาสานต่อนโยบายจากคสช. และข้าราชการนำนโยบายไปปฏิบัติ - รัฐเปิดช่องทางอย่างเป็นทางการให้เอกชน มาเข้าร่วมในกระบวนการนโยบาย
5. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน	รัฐเล่นบทบาทเป็นผู้ประกอบกรเอกชนเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐ	เป็นภาคีต่อกัน	เป็นภาคีต่อกัน
6. ผลลัพธ์ของการจัดสถาบัน	รัฐนิยม (statism)	พหุภาคีโดยรัฐ (state corporatism)	พหุภาคีโดยรัฐ (state corporatism)

ตารางที่ 45 เปรียบเทียบการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมและการจัดเรียงสถาบันภายใต้นโยบายเกษตรของรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และ

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ชุดที่หนึ่งและชุดที่สอง

6.5 นัยสำคัญเชิงทฤษฎีของวิทยานิพนธ์

ในส่วนของนัยสำคัญเชิงทฤษฎีของวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ที่ใช้ทฤษฎีหลักสองทฤษฎีในการวิเคราะห์ ได้แก่ (1) สถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism) แบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) และ (2) พหุภาคีนิยม (corporatism) นั้น สามารถสรุปถึงนัยสำคัญเชิงทฤษฎีของวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ได้สามประการดังนี้

ประการที่หนึ่ง นัยยะสำคัญของการวิเคราะห์การจัดความสัมพันธ์ภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ภายใต้ทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism) แบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) กล่าวคือ การวิเคราะห์ของวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ได้ชี้ให้เห็นตั้งแต่ระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) ของการเปลี่ยนผ่านนโยบายข้าวจากสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มาสู่รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ว่าหลังจากช่วงดังกล่าวที่เหตุการณ์ดำเนินเข้าสู่ระยะเส้นทางบังคับ (path dependence) เพื่อเข้าสู่ระยะการผลิตซ้ำ (reproduction) ของนโยบายนั้นมีการทำงานอย่างไร เพื่อใช้สำหรับทำความเข้าใจการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท ผ่านการพิจารณาปัจจัยที่เป็นสถาบันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งนัยยะของการศึกษาการจัดความสัมพันธ์ภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ภายใต้ทฤษฎีดังกล่าว ได้เข้าไปชี้ให้เห็นถึงข้อถกเถียงในประเด็นเรื่องบทบาทของรัฐในการดำเนินนโยบายในปัจจุบัน ได้แก่ (1) รัฐมีบทบาทมาก (2) รัฐร่วมมือกับเอกชนและภาคส่วนอื่น (3) รัฐไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและถูกครอบงำจากตัวแสดงอื่น ๆ ว่าภายใต้นโยบายข้าวของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งเป็นรัฐบาลที่อยู่ภายใต้ระบอบการเมืองแบบอำนาจนิยม (authoritarianism) นั้นมีลักษณะเป็นเช่นใด เพราะภายใต้แนวโน้มของการศึกษานโยบายตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา เริ่มมีข้อเสนอว่าปัจจุบันรัฐกำลังถูกลดบทบาทลงในการกำหนดนโยบายลงเป็นอย่างมากเนื่องจากอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ (globalization) ซึ่งทำให้มีตัวแสดงอื่นที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actors) ทั้งภาคเศรษฐกิจและสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมากยิ่งขึ้นแทนที่รัฐ (วีระ หวังสัจจะโชค, 2556: 8) โดยผลการศึกษาของงานชิ้นนี้ชี้ให้เห็นว่าในกรณีของประเทศไทย ภายใต้บริบทของรัฐบาลที่เป็นแบบอำนาจนิยมนั้น บทบาทของรัฐในการกำหนดนโยบายทางด้านการเกษตร โดยเฉพาะสินค้าข้าวซึ่งถือเป็นพืชเศรษฐกิจของไทยไม่ได้ลดลง แต่กลายเป็นในตัวแบบของการกำหนดนโยบายที่รัฐร่วมมือกับเอกชนและภาคส่วนอื่น ๆ ในการดำเนินนโยบาย ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวทางการดำเนินนโยบายแบบพหุภาคี (corporatism) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือนัยยะของการศึกษาการจัดเรียงสถาบันผ่านกรอบแนวคิดแบบสถาบันนิยมใหม่ได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของรัฐในกระบวนการนโยบาย ผ่านการสำรวจความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นแบบทางการและไม่เป็นทางการ

ประการที่สอง นัยยะของการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-สังคมกับการเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมือง แนวคิดแบบพหุภาคี (corporatism) กล่าวคือ จากผลการศึกษาของวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ชี้ให้เห็นว่าเราสามารถต่อยอดการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมผ่านมิติของการกำหนดนโยบายสาธารณะที่กระทบกับชีวิตประจำวันของผู้คนจำนวนมากในสังคมได้ เพราะภายใต้บริบททางการเมืองที่มีความแตกต่างกัน ย่อมส่งผลต่อการจัดเรียงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมที่แตกต่างกันออกไปด้วย โดยในกรณีของประเทศไทย ภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่นั้น ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมชนบทนั้น ภายใต้บริบทการเมืองแบบอำนาจนิยม (authoritarianism) และระบอบผสม (hybrid regime) เป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบของพหุภาคี (corporatism) คือรัฐมีการดึงเอกชนและภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย ในรูปแบบของพหุภาคีโดยรัฐ (state corporatism) คือภายใต้กระบวนการนโยบายนั้น รัฐจะเป็นตัวแสดงทางนโยบายที่มีบทบาทนำตัวแสดงอื่น ๆ สะท้อนผ่านการดำเนินนโยบายในรูปแบบของบนลงล่าง (top-down policy) ที่สะท้อนให้เห็นว่ารัฐมีความพยายามในการใช้นโยบายในฐานะเครื่องมือของรัฐเข้ามาครอบงำสังคม ให้ดำเนินไปตามแนวทางที่รัฐกำหนด เช่น การเข้าไปครอบงำชีวิตประจำวันทั้งวิถีทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน อย่างไรก็ตามจากผลการศึกษาของวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ชี้ให้เห็นว่าแนวทางการอธิบายแบบพหุภาคีโดยรัฐ (state corporatism) ที่อธิบายว่ารัฐมีบทบาทนำในการเข้าไปครอบงำสังคมนั้น สุดท้ายแล้วการเข้าไปครอบงำอาจไม่ได้สำเร็จหรือสามารถครอบงำได้เบ็ดเสร็จแต่อย่างใด ในทางตรงข้ามนัยยะสำคัญเชิงทฤษฎีแบบพหุภาคีนิยมที่วิทยานิพนธ์ชิ้นนี้หยิบยกมาใช้ ผลการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า ไม่ใช่ทุกรัฐที่จะสามารถควบคุมสังคมผ่านการใช้นโยบายเป็นเครื่องมือได้ เพราะการเข้าไปของรัฐที่ร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมนั้นมีระดับ (level) ในการเข้าไปครอบงำสังคมที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญสองประการได้แก่ (1) ศักยภาพของรัฐ (capacity of the state) ในการดำเนินนโยบาย และ (2) ลักษณะและสภาพของสังคม ณ ขณะนั้น ซึ่งในกรณีของโครงการแปลงใหญ่ชี้ให้เห็นว่า แม้โครงการดังกล่าวจะเป็นนโยบายที่ถูกกำหนดมาในช่วงที่รัฐบาลมีอำนาจรวมศูนย์ในการตัดสินใจภายใต้ระบอบการเมืองแบบอำนาจนิยม ที่มีการดึงภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินนโยบายผ่านแนวคิดแบบประชารัฐ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางแบบพหุภาคีโดยรัฐ แต่ในกระบวนการดำเนินการนั้นพบว่ารัฐไทยนั้นยังมีลักษณะของการเป็นรัฐอ่อนแอ (weak state) อยู่ และแม้ว่ารัฐจะมีอำนาจในการตัดสินใจแบบรวมศูนย์เพราะอยู่ภายใต้บริบทการเมืองที่เป็นเผด็จการ แต่การใช้อำนาจเผด็จการของรัฐนั้นมีความแตกต่างกับเผด็จการแบบยุคเก่าที่มักใช้กำลังบังคับขู่เข็ญให้ประชาชนทำตาม เนื่องจากเผด็จการสมัยใหม่นั้นมักมีกลยุทธ์ที่แตกต่างออกไปเพื่อครอบงำสังคม เช่น การกระจายทรัพยากรให้กับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย แต่เนื่องจากสภาพสังคมชนบทของไทยที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น เกษตรกรมี

ทางเลือกในการเข้าถึงเงินทุนและช่องทางในการประกอบอาชีพมากขึ้น ดังนั้น การเข้าควบคุมสังคมของรัฐจึงยังไม่ประสบความสำเร็จตามที่วางวัตถุประสงค์ไว้

ประการที่สาม นัยยะของแนวทางการศึกษาแบบพหุภาคีโดยรัฐ (state corporatism) กับการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและทุน กล่าวคือ การใช้ทฤษฎีดังกล่าวช่วยให้เห็นถึงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและทุนในรูปแบบที่รัฐมีบทบาทนำในการเข้ามาแทรกแซงทางเศรษฐกิจ (state intervention) ซึ่งเป็นรูปแบบสำคัญที่ประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออก เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี ที่รัฐเข้าไปบริหารจัดการตลาดเพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจเพื่อช่วยเหลือกลุ่มทุนท้องถิ่น แต่ในกรณีของประเทศไทยภายใต้โครงการนาแปลงใหญ่ การนำแนวทางการศึกษาแบบพหุภาคีโดยรัฐ (state corporatism) มาศึกษาได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและทุนที่แตกต่างออกไป กล่าวคือ ภายใต้แนวทางนโยบายเกษตรประชารัฐนั้นการเข้ามาของเอกชนโดยเฉพาะกลุ่มทุนใหญ่นั้นเกิดจากการที่รัฐบาลทหารได้เปิดช่องทางอย่างเป็นทางการให้กลุ่มทุนใหญ่ในประเทศเข้ามาชี้นำทุนในท้องถิ่นแทน (ประจักษ์ ก้องกีรติ และวีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, 2561: 35) ดังนั้น นัยยะสำคัญของวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ในการนำแนวทางการศึกษาแบบพหุภาคีโดยรัฐ (state corporatism) เพื่อทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและทุนนั้น ได้ชี้ให้เห็นว่าในแต่ละรัฐเงื่อนไขความสัมพันธ์ของรัฐและทุนมีความแตกต่างกันออกไป แม้ว่าจะอยู่ภายใต้รูปแบบที่รัฐเข้ามามีบทบาทนำในการแทรกแซงเศรษฐกิจ (state intervention) ก็ตาม

6.6 ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะของวิทยานิพนธ์

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษานโยบายสาธารณะ (public policy) ในแง่มุมการเมืองการปกครอง เพื่อทำความเข้าใจถึงการจัดเรียงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท ภายใต้การจัดสถาบันของโครงการนาแปลงใหญ่ โดยใช้ทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism) แบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) เพื่อทำความเข้าใจถึงที่มาและการจัดเรียงความสัมพันธ์ และทฤษฎีพหุภาคีนิยม (corporatism) ในการทำความเข้าใจการทำงานและปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท โดยการเลือกพื้นที่เฉพาะคือนาแปลงใหญ่ อ.บางปะหัน จ.พระนครศรีอยุธยา เป็นพื้นที่ในการทำความเข้าใจการทำงานของการจัดเรียงความสัมพันธ์แปลงใหญ่ระดับชาติว่ามีการทำงานในระดับท้องถิ่นอย่างไร จึงทำให้งานชิ้นนี้มีข้อจำกัดในการศึกษาดังนี้

ประการที่หนึ่ง เนื่องจากงานชิ้นนี้เป็นงานทางรัฐศาสตร์สาขาการปกครอง ดังนั้นไม่ได้มีการศึกษาในแง่ของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในลักษณะนโยบายศาสตร์ (policy analysis as policy science) เช่น การประเมินผลนโยบายว่ามีความคุ้มค่ามากแค่ไหนในการดำเนินการ หรือนโยบายเหล่านี้มีข้อดีหรือข้อเสียอย่างไรบ้างในการดำเนินการ รวมถึงในแง่ของการศึกษาในเรื่องของเทคนิคเฉพาะต่าง ๆ ในการเข้าไปช่วยลดต้นทุน เพิ่มผลผลิตให้กับเกษตรกรด้วย ที่ไม่ได้อยู่ในขอบเขตในงานวิจัยชิ้นนี้

ประการที่สอง การทำความเข้าใจการทำงานของการจัดความสัมพันธ์ของโครงการแปลงใหญ่นั้น ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่ในการศึกษาเพียงพื้นที่เดียวคือที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญในการเพาะปลูกข้าวในแถบภาคกลางตอนล่าง รวมถึงเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายในแง่ของความเป็นทั้งเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามเพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ควรมีการเลือกพื้นที่ในการศึกษาการทำงานในระดับท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยเลือกเป็นตัวแทนของแปลงใหญ่ในแต่ละภูมิภาคของประเทศ เพื่อให้สามารถเห็นภาพในการทำงานของโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับท้องถิ่นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ประการที่สาม การศึกษาผ่านการใช้กรอบสถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism) เป็นการใช้กรอบการศึกษาที่กว้าง ที่ดูทั้งความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้ได้หยิบยกมาในบางประเด็นเช่น บริบทการเมือง บรรทัดฐานในการตัดสินใจ กลไกในการทำงานของรัฐ ตัวแสดงสำคัญในการตัดสินใจ ซึ่งในอนาคตถ้ามีการนำงานวิจัยไปปรับปรุงหรือต่อยอดผ่านการใช้ทฤษฎีดังกล่าว สามารถเพิ่มเติมประเด็นอื่น ๆ ได้ที่มีความเกี่ยวข้อง เพื่อให้การศึกษาการจัดเรียงสถาบันภายใต้นโยบายมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ประการที่สี่ งานวิจัยชิ้นนี้เลือกหยิบยกเฉพาะนโยบายข้าว ซึ่งถือเป็นหนึ่งในสินค้าเกษตรที่สำคัญของประเทศไทยมาศึกษาการจัดความสัมพันธ์และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมภายใต้นโยบายดังกล่าว อย่างไรก็ตามในอนาคตอาจมีการนำนโยบายอุดหนุนของรัฐบาลด้านการเกษตรอื่น ๆ มาทำการศึกษาเพิ่มเติมหรือศึกษาเปรียบเทียบร่วมด้วย เช่น อ้อย ข้าวโพด ปาล์ม ฯลฯ ว่าภายใต้นโยบายดังกล่าวการจัดความสัมพันธ์และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทจะมีลักษณะและกลไกการทำงานเหมือนหรือแตกต่างกับนโยบายข้าวหรือไม่ อย่างไร

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

- Ahmed, F. (n.d.). *Comparative Analysis between Traditional and New Institutionalism*. Retrieved from https://www.academia.edu/34583548/Comparative_Analysis_between_Traditional_and_New_Institutionalism
- Capoccia, G., Mahoney, J., & Kathleen, T. (2015). Critical Junctures and Institutional Change. In *Advances in Comparative–Historical Analysis* (pp. 147–179).
- Davies, D. M. (1973). *The Rice bowl of Asia*. London: Robert Hale.
- Embree, J. F. (1950). Thailand—A Loosely Structured Social System. *American Anthropologist*, 52, 181–193. doi: <https://doi.org/10.1525/aa.1950.52.2.02a00030>
- Gandhi, J. (2007). Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats. *Comparative Political Studies*, 40(11), 1279–1301.
- Gandhi, J. (2008a). Dictatorial Institutions and Their Impact on Economic Growth. *European Journal of Sociology*, 49(1), 3–30. doi:10.1017/s0003975608000015
- Gandhi, J. (2008b). *Political Institutions under Dictatorship*. Cambridge Cambridge University Press.
- Gandhi, J., & Przeworski, A. (2006). Cooperation, Cooptation, and Rebellion under Dictatorships. *Economics & Politics*, 18(1), 1–26.
- Ingram, J. C. (1955). *Economic change in Thailand since 1850*. Stanford: California, Stanford Univ. Press.
- Jahn, D. (2016). Changing of the Guard: Trends in Corporatist Arrangements in 42 Highly Industrialized Societies from 1960 to 2010. *Socio–Economic Review*, 14(1), 47–71. doi:10.1093/ser/mwu028
- Jessop, B. (2015). Corporatism and Beyond? On Governance and Its Limits. In *The Evolution of Intermediary Institutions in Europe* (pp. 29–46).
- Keyes, C. (2018). ‘Cosmopolitan’ Villagers and Populist Democracy in Thailand. *South East Asia Research*, 20(3), 343–360. doi:10.5367/sear.2012.0109

- Kingshill, K. (1976). *KU Daeng—the Red Tomb : a Village Study in Northern Thailand*. Bangkok: Suriyaban Publishers.
- Koelble, A. T. (1995). The New Institutionalism in Political Science and Sociology. *Comparative Politics*, 27(2), 231–243. doi:10.2307/422167
- Kuroda, A. (2018). Strategic Peasant and Autonomous Local Market: Revisiting the Rural Economy in Modern China. *International Journal of Asian Studies*, 15(2), 195–227. doi:10.1017/S1479591418000049
- Laiprakobsup, T. (2017). Inequality in Rice Farmers' Access to a Government Assistance Program in Rural Thailand. *Asian Politics & Policy*, 9(3), 442–461. doi:10.1111/aspp.12336
- Laothamatas, A. (1992). *Business Associations and the New Political Economy of Thailand : From Bureaucratic Polity to Liberal Corporatism*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Levisky, S., & Way, L. (2002). Elections without Democracy: the Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 13, 51–65.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734–749.
- Márquez, X. (2017). *Non-Democratic Politics: Authoritarianism, Dictatorship, and Demprcatization*. London : Palgrave.
- Migdal, J. S. (1988). *Strong Societies and Weak States : State–Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, N.J.: Princeton University Press
- O'Donnell, G. A. (1988). *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina, 1966–1973, in Comparative Perspective*. Berkeley, Cal.: University of California Press.
- Pierson, P. (2003). Slow-Moving, and...Invisible: Macrosocial Process in the Study of Comparative Politics. In *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge. UK: Cambridge University Press.
- Potter, J. M. (1976). *Thai Peasant Social Structure*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Puddington, A. (2017). Breaking Down Democracy: Goals, Strategies, and Methods of Modern Authoritarians. *Freedom House*. n.p. : n.p.
- Rigg, J. (2001). *More than the Soil : Rural Change in Southeast Asia*. New York: Prentice–Hall.

- Rigg, J. (2019). *More than Rural : Textures of Thailand's Agrarian Transformation*. Honolulu, Hawai'i: University of Hawai'i Press.
- Rigg, J., & Nattapoolwat, S. (2001). Embracing the Global in Thailand: Activism and Pragmatism in an Era of Deagrarianization. *World Development*, 29(6), 945–960.
- Rigg, J., Salamanca, A., & Thompson, C. E. (2016). The Puzzle of East and Southeast Asia's Persistent Smallholder. *Journal of Rural Studies*, 43, 118–133.
doi:<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2015.11.003>
- Riggs, F. W. (1966). *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East–West Center Press.
- Schmitter, P. C. (1979). Still the Century of Corporatism? . In Schmitter, P. C. & Lehbruch, G. (Eds.), *Trends toward Corporatist Intermediation (Contemporary political sociology)* (Vol. 1). London ;Beverly Hills: SAGE Publications.
- Schneider, B. R. (2013). *Hierarchical capitalism in Latin America : Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scott, J. C. (1976). *The Moral Economy of the Peasant : Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Siaroff, A. (1999). Corporatism in 24 Industrial Democracies: Meaning and Measurement. *European Journal of Political Research*, 36, 175–205.
- Steinmo, S. (2008). Historical Institutionalism. In Porta, D. D. & Keating, M. (Eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective* (pp. 118–138). Cambridge: Cambridge University Press.
- Svolik, M. W. (2012). *The politics of authoritarian rule*. Cambridge: Cambridge University Press
- Tanimoto, M. (2018). Peasant Society in Japan's Economic Development: With Special Focus On Rural Labour and Finance Markets. *International Journal of Asian Studies*, 15(2), 229–253. doi:doi:10.1017/S1479591418000050
- The Global Economy. (2020). *Thailand: Rural Population, Percent of total Population*. Retrieved from https://www.theglobaleconomy.com/Thailand/rural_population_percent/

- True, J. L., Jones, D. B., & Baumgartner, F. R. (1999). Punctuated–Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking. In Sabatier, P. A. (Ed.), *Theories of the Policy Process*. Oxford: Westview Press.
- Unger, J., & Chan, A. (1995). China, Corporatism, and the East Asian Model. *The Australian Journal of Chinese Affairs*(33), 29–53. doi:10.2307/2950087

หนังสือและบทความ

- กมลรัตน์ ธีระพงษ์. (13 ธันวาคม 2560). นโยบายเกษตรแปลงใหญ่กับบริบทของภาคเกษตรไทยในปัจจุบัน. ใน *การประชุมวิชาการระดับชาติ สาขาเศรษฐศาสตร์ ประจำปี 2560*, กรุงเทพฯ.
- กรมการข้าว และกรมการค้าภายใน. (2562). *แผนปฏิบัติการ แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจรปี 2562/63*. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- กรมการข้าว สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว. (2560). *แผนการขับเคลื่อน Smart Agriculture Curve ปี 2561 ของกรมการข้าว*. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- กรมการข้าว สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว. (2561). *แผนปฏิบัติการประจำปี 2561*. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- กรมการข้าว สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว. (2562a). *แผนปฏิบัติการประจำปี 2562*. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- กรมการข้าว สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว. (2562b). *มาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ภายใต้แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจรและมาตรการรักษาเสถียรภาพราคาข้าวของรัฐบาล*. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- กรมการข้าว สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว. (2560). *โครงการส่งเสริมระบบการเกษตรแบบแปลงใหญ่ (นาแปลงใหญ่) หลักเกณฑ์ใหม่ ปี 2560*. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- กรมการข้าว สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว. (2562a). *ขั้นตอนการสมัครเข้าร่วมนาแปลงใหญ่*. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- กรมการข้าว สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว. (2562b). *โครงการระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ปี 2562*. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- กรมการข้าว สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว. (2562c). *สรุปแผนปฏิบัติงานและงบประมาณ โครงการระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ (นาแปลงใหญ่) หลักเกณฑ์ใหม่*. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- กรมการข้าว สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว. (2563a). *โครงการระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่*. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- กรมการข้าว สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว. (2563b). *งบประมาณและเป้าหมาย โครงการระบบส่งเสริมเกษตรแบบแปลงใหญ่*. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- กรมการข้าว. (2562). *โครงการระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ (นาแปลงใหญ่)*. เอกสารไม่ตีพิมพ์.

- กรมการข้าว. (2560). แผนปฏิบัติงานโครงการภายใต้แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร ปี 2560/61. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- กรมส่งเสริมการเกษตร ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. (2560). Farmer map อ้างอิงฐานข้อมูลทะเบียนเกษตรกร ณ วันที่ 30 เมษายน 2560. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- กรมส่งเสริมการเกษตร. (2562a). การส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- กรมส่งเสริมการเกษตร. (2562b). คู่มือโครงการศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้า (ศพก.) ประจำปีงบประมาณ 2563. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมการข้าว. (2557). รายงานประจำปี 2557. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมการข้าว. (2558). รายงานประจำปี 2558. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2559 –b). ยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560–2579). ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2560a). ยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560–2579) และแผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564). ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2562). คู่มือการขับเคลื่อนงานด้านเกษตรกรรมตามนโยบาย "การตลาดนำการผลิต" ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- กองแผนงาน กลุ่มนโยบายและยุทธศาสตร์. (2558). สรุปประชุมการมอบนโยบายของ รวท.กษ. (พลเอกฉัตรชัย สาริกัลยะ). เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- ชนิษฐา สุขสง. (2554). นโยบายราคาข้าว: การศึกษาในด้านการเมืองของกระบวนการและเครือข่ายนโยบาย. [วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต]. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- จรรยา สุทธิไชยา. (2558). การลดต้นทุนการผลิต และการเพิ่มโอกาสในการแข่งขันสินค้าเกษตร ด้วยระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ ตามนโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (พลเอกฉัตรชัย สาริกัลยะ). ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- จามะรี เชียงทอง. (2560). สังคมชนบทในโลกสมัยใหม่. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- จามะรี พิทักษ์วงศ์. (2530). รายงานการวิจัย: การเปลี่ยนแปลงของชาวนา: การผนวกเข้ากับระบบเศรษฐกิจนอกหมู่บ้าน (กรณีศึกษาการทำงานรับจ้างของหมู่บ้าน 4 หมู่บ้านในเชียงใหม่. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- จิรวุฒิ มงคล, เบญจมาศ อยู่ประเสริฐ และบำเพ็ญ เขียวหวาน. (2559). ความต้องการการส่งเสริมการเกษตรแปลงใหญ่ของเกษตรกรในจังหวัดสกลนคร. ใน *The National and International Graduate Research Conference 2016*, Graduate School, Khon Kaen University.
- ขวสร นกเดช. (2560). โครงการระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ (ต้นแบบ) ปี 2559. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- ชาย โภธิสิตา. (2556). ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

- ไชยยงค์ ชูชาติ และโสภณ ทองปาน. (2503). *เศรษฐกิจการค้าข้าวของไทย ว่าด้วย การผลิต การบริโภค และการจำหน่ายข้าว สหกรณ์ขายข้าว ปัญหาและวิธีแก้ไขและการค้าข้าวของสหรัฐอเมริกา*. พระนคร: แพร์พิทยา.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ. (2548). *การเมืองเรื่องข้าว ภายใต้อำนาจรัฐทุนผูกขาด*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ
- เดวิด บรูซ จอห์นสตัน. (2530). *สังคมชนบทและภาคเศรษฐกิจข้าวของไทย พ.ศ. 2423–2473* (พรภิรมณ์ เอี่ยมธรรม, ชันฉวี วงษ์วิภาค, ชุติพร พงศ์สุพัฒน์, และญาติ ประภาพันธุ์, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์.
- ไทเรล ฮาเบอร์คอร์น. (2560). *การปฏิวัติที่ถูกตัดตอน : ชาวนา นักศึกษา กฎหมาย และความรุนแรงในภาคเหนือของไทย* (เบญจรัตน์ แซ่ฉั่ว และพงษ์เลิศ พงษ์นวนานต์, ผู้แปล.). นนทบุรี: ฟาเดียวกัน.
- ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์. (2559). *เศรษฐกิจ การเมือง โครงสร้างของรัฐและการพัฒนานโยบายสาธารณะมุมมองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์. (2560). *รายงานผลการวิจัย การเปรียบเทียบนโยบายการอุดหนุนสินค้าเกษตรในอาเซียน: กรณีศึกษา นโยบายการอุดหนุนข้าวของไทยและเวียดนาม*. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- นราภรณ์ เขยขุ่ม. (2562). *ข้อเสนอเชิงนโยบายในการเสริมสร้างระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ประชารัฐเกษตรสมัยใหม่*. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2559). *การทุจริตกรณีการศึกษา : โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด : รายงานฉบับสมบูรณ์*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ).
- นิพนธ์ พัวพงศกร. (1 กันยายน 2559). *การพัฒนาข้าวและชาวนาไทยกับการเปลี่ยนแปลงของโลก*. ใน *งานวิจัยข้าว เรื่องการเปลี่ยนแปลงของโลก, โรงแรมเซ็นทารา ศูนย์ราชการและคอนเวนชันเซ็นเตอร์แจ้งวัฒนะ*.
- ประจักษ์ ก้องกีรติ และวีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร. (2561). *ระบอบประยุทธ์ การสร้างรัฐทหารและทุนนิยมแบบช่วงชั้น*. ฟาเดียวกัน, ปีที่ 16 ฉบับที่ 2
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง, สุภา ไยเมือง และบัญชา แก้วส่อง. (2546). *การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มเกษตรกร*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ.
- พิมพ์จันทร์ จุติกุลสันติสิน. (2527). *การดำเนินการกำหนดและรักษาระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลฤดูการผลิตปี 2524/2525*. [วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต]. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- พิรพงศ์ ปลายพัฒน์. (2558). *การศึกษาวิเคราะห์การดำเนินงานโครงการนิคมการเกษตรและโครงการส่งเสริมระบบการเกษตรแบบแปลงใหญ่ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนวทางการบริหารจัดการการเกษตรเชิงพื้นที่อย่างเหมาะสม*. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- ภุรี พ่วงศ์เจริญ. (2558). *สภาวะเส้นทางบังคับ” (Path dependence): รัฐศาสตร์บนฐานประวัติศาสตร์*. *รัฐศาสตร์สาร*, 36(3), 92–127.

- มนตรี เจนวิทย์การ. (2528). *บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาล ระบบราชการประชาชน และการพัฒนาประเทศ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มูลนิธิเกษตรอินทรีย์ไทย. (ม.ป.ป.). *คู่มือการรับรองเกษตรอินทรีย์แบบมีส่วนร่วม พี จี เอส*. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร. (2557). *หนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา*. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร. (2560). *ประเด็นคำถามปิดคดีด้วยวาจา โครงการรับจำนำข้าว*. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- ยุทธพงศ์ จรัสเสถียร, สุรสาธ ฝาสุข, สมคิด เชื้อคง, นิยม ช่างพินิจ และสุชาติ ไลยน้ำเงิน. (2560). *ทำลายจำนำข้าว แต่ฆ่าชาวนา : ความสุขของชาวนาขอคืนได้ไหม*. กรุงเทพฯ: D.D.D. Print and Digital
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. (2530). *เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยฟรีเมีย่มข้าว*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรงค์ เดชกิจวิกรม. (2557). *มหากาพย์โกงข้าว*. กรุงเทพฯ: ลิปลส์ พับลิชซิง.
- วันชัย มีชาติ. (2532). *นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล: ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดนครสวรรค์*. [วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต]. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีระ หวังสัจจะโชค. (2562). *รายงานการวิจัยเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจด้านการเกษตรกับระบอบการเมืองช่วง พ.ศ. 2557 – 2561: กรณีศึกษาโครงการเกษตรแปลงใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประเทศไทย*. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- วีระ หวังสัจจะโชค. (2555). *การควบคุมของรัฐต่อสังคมชนบทผ่านนโยบายจำนำข้าว: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมกับกรณีศึกษาอำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก*. *วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร*, 9, 172–206
- วีระ หวังสัจจะโชค. (2556). *การจัดสถาบันของนโยบายจำนำข้าว*. [วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต]. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศจินทร์ ประชาสันต์ และคณะ. (2556). *ตลาดข้าวชาวนา : เส้นทางสู่ดุลยภาพและความเป็นธรรม*. นนทบุรี: มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน (ประเทศไทย).
- ศูนย์ประเมินผล สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2562). *รายงานการประเมินผลโครงการระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ปี 2559–2561 (Vol. เอกสารประเมินผลเลขที่ 510)*.
- สมชาย ชาญณรงค์กุล. (27 เมษายน 2560). *สัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาเกษตรแปลงใหญ่*. ใน *การฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ระดับสูงรุ่นที่ 69*, โรงแรมรามาร์การ์เด็นส์.
- สมชาย ชาญณรงค์กุล. (27–28 ธันวาคม 2559). *ระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่*. ใน *การสัมมนาการขับเคลื่อนงานตามนโยบายสำคัญของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560*, ม.ป.ป.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2545). *วิวาทะ 8 แนวคิดขบวนการแรงงาน: Neoclassic & Marxism*. กรุงเทพฯ: สมาพันธ์.
- สยามรัฐ. (2557, 2 เมษายน). *สอบพยานแค่ 3 รมต*. ป.ป.ช. *หักดิบเรื่องปูโกงข้าว ที่ดีอาร์ไอแฉงาบ 4.5 แสนล้าน*. สยามรัฐ, 4
- สำนักงานเกษตรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. (2563a). *แบบรายงานข้อมูลการดำเนินงานแปลงใหญ่ข้าว ในพื้นที่เขตที่ 1 (9 จังหวัด)*. เอกสารไม่ตีพิมพ์.

- สำนักงานเกษตรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. (2563b). แบบรายงานข้อมูลการดำเนินงานแปลงใหญ่ข้าว ในพื้นที่ เขตที่ 1 (9 จังหวัด) จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. (2563). นโยบายและแผนงาน/โครงการด้านการเกษตรที่สำคัญ. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- สำนักงานเกษตรอำเภอบางปะหัน. (2560). แผนการจัดการพื้นที่การผลิตสินค้าเกษตร (มันเทศ) ภายใต้โครงการบริหารจัดการเขตเกษตรเศรษฐกิจสำหรับสินค้าเกษตรที่สำคัญ (Zoning) อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- สำนักงานเกษตรอำเภอบางปะหัน. (2561a). แปลงใหญ่ข้าว ตำบลหันสัง อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป้าหมายในการพัฒนา 5 ด้าน. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- สำนักงานเกษตรอำเภอบางปะหัน. (2561b). สรุปข้อมูลรายบุคคลสมาชิกแปลงใหญ่ ปี 2561. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- สำนักงานเกษตรอำเภอบางปะหัน. (2562a). คณะกรรมการบริหารจัดการแปลงใหญ่ (คัดเลือกจากสมาชิกแปลงใหญ่) แปลงใหญ่ข้าว หมู่ 5 ตำบลหันสัง อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- สำนักงานเกษตรอำเภอบางปะหัน. (2562b). แผนพัฒนาการเกษตรระดับอำเภอ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- สำนักงานเกษตรอำเภอบางปะหัน. (ม.ป.ป.). การถอดบทเรียนการดำเนินงานระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ ประเด็นการบริหารจัดการ แปลงใหญ่ หันสัง อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา. (ม.ป.ป.). หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการจัดทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา [แผ่นพับ]. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักตรวจราชการ. (2563). แผน/แนวทางการตรวจราชการตามแผนการตรวจราชการและการขับเคลื่อนแบบบูรณาการในพื้นที่ของผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักแผนงานและโครงการพิเศษ. (2561). คู่มือการปฏิบัติงานการขับเคลื่อนงานพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ในส่วนภูมิภาค คณะอนุกรรมการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ระดับจังหวัด (อ.พ.ก.). ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักวิชาการ. (ม.ป.ป.). รายงานการติดตามและประมวลผลงานด้านกระทู้ถามของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ศูนย์ประเมินผล. (2557). การประเมินผล โครงการนิคมการเกษตรข้าว ปี 2553–2555. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ศูนย์ประเมินผล. (2561). รายงานการประเมินผล โครงการส่งเสริมระบบการเกษตรแบบแปลงใหญ่ (ต้นแบบ) ปี 2559. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2559). แผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564). ม.ป.ท. : ม.ป.พ.

- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2563). รายงานสรุปผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ประจำปี 2562. กรุงเทพฯ ฯ บริษัท ซีดี มีเดีย ไกด์ จำกัด.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2557). คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันศุกร์ที่ 12 กันยายน 2557. กรุงเทพฯ ฯ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2562). คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพฤหัสบดีที่ 25 กรกฎาคม 2562. กรุงเทพฯ ฯ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- อนุสรณ์ ถิ่นมณี. (2558). รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์. กรุงเทพฯ: ศยาม
- อภิชัย พันธเสน และมนตรี เจนวิทย์การ. (2531). การเมืองเรื่องข้าว : นโยบาย ประเด็นปัญหา และความขัดแย้ง. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย, ยุक्ति มุกตาวิจิตร และนิติ ภาวครพันธุ์. (2556). ทบทวนภูมิทัศน์การเมืองไทย. เชียงใหม่: แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. (2559). ลืมตาอ้าปาก จาก "ชาวนา" สู่ "ผู้ประกอบการ". กรุงเทพฯ: มติชน.
- อัมมาร สยามวาลา และวิโรจน์ ณ ระนอง. (2533). ประมวลความรู้เรื่องข้าว. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- อุษา ชมภู, พรอัมพร ภูวดิน และสมใจ บุญหมื่นไวย. การเปรียบเทียบต้นทุนและผลตอบแทนของการปลูกข้าวแบบนาแปลงใหญ่และการปลูกข้าวแบบทั่วไปในเขตพื้นที่ตำบลธารปราสาท อำเภอโนนสูง จังหวัดนครราชสีมา ในการประชุมวิชาการและนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ ราชธานีวิชาการ "นวัตกรรมที่พลิกโฉมสังคมโลก" ครั้งที่ 3, อุบลราชธานี.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2556). สองนคราประชาธิปไตย : แนวทางการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ เพื่อประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : คปไฟ.
- แอนดรู วอลล์เกอร์. (2559). ชาวนาการเมือง : อำนาจในเศรษฐกิจชนบทสมัยใหม่ของไทย (จักรกริช สังขมณี, ผู้แปล.). นนทบุรี : ฟาเดียวกัน.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- 8 สหกรณ์การเกษตรผลิตข้าวภข 43 ตามมาตรฐาน GAP กระทรวงพาณิชย์ประสานเอกชนรับซื้อแปรรูปเป็นข้าวสาร ส่งเข้าห้างโมเดิร์นเทรด. (2561, 4 พฤษภาคม). RYT9. เข้าถึงได้จาก <https://www.ryt9.com/s/prg/2821061>

iLaw. (2560). มอญคดีจำนำข้าวให้ยาวถึงนโยบายหาเสียงครึ่งหน้า. เข้าถึงได้จาก

<https://ilaw.or.th/node/4636>

Isranews. ขุดหลักฐาน“มัด”ระบอบข้าว”จีทูจี”รัฐบาลยิ่งลักษณ์-รับ”ป.ป.ช.”สรุปผลไต่สวน. (2557, 15 มกราคม).

สำนักข่าวอิศรา. เข้าถึงได้จาก <https://www.isranews.org/investigative/investigate-procure/17909-rice-g2g.html>

กรมการข้าว สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว. (2561). คู่มือโครงการระบบส่งเสริมเกษตรแบบแปลงใหญ่. เข้าถึงได้จาก

http://brpe.ricethailand.go.th/images/PDF/project_62/ksj_62.pdf

กรมการข้าว. (2561). กรมการข้าวส่งเกษตรกรนาแปลงใหญ่ MOU ขายข้าว กข43-น้ำนมข้าว ในห้างตั้ง พร้อมลุยผลิตอีก 1.8 แสนไร่. เข้าถึงได้จาก

<http://www.ricethailand.go.th/web/index.php/mactivities/3214-2018-05-16-03-01-11>

กรมการค้าภายใน ฝ่ายเลขานุการ นบข. (1 กรกฎาคม 2557). สรุปผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว. ครั้งที่ 1/2557 <https://www.dit.go.th/Content.aspx?m=21&c=4933>

กรมการค้าภายใน ฝ่ายเลขานุการ นบข. (1 กรกฎาคม 2558). สรุปผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว. ครั้งที่ 4/2558 <https://www.dit.go.th/Content.aspx?m=21&c=4929>

กรมการค้าภายใน ฝ่ายเลขานุการ นบข. (1 กันยายน 2560). สรุปผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว. ครั้งที่ 5/2560 <https://www.dit.go.th/Content.aspx?m=21&c=9621>

กรมการค้าภายใน ฝ่ายเลขานุการ นบข. (11 กรกฎาคม 2561). สรุปผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว. ครั้งที่ 3/2561 <https://www.dit.go.th/Content.aspx?m=21&c=18922>

กรมการค้าภายใน ฝ่ายเลขานุการ นบข. (12 มิถุนายน 2560). สรุปผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว. ครั้งที่ 3/2560 <https://www.dit.go.th/Content.aspx?m=21&c=9559>

กรมการค้าภายใน ฝ่ายเลขานุการ นบข. (14 กันยายน 2559). สรุปผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว. ครั้งที่ 5/2559 <https://www.dit.go.th/Content.aspx?m=21&c=4925>

กรมการค้าภายใน ฝ่ายเลขานุการ นบข. (17 พฤษภาคม 2560). สรุปผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว. ครั้งที่ 6/2560 <https://www.dit.go.th/Content.aspx?m=21&c=18918>

กรมการค้าภายใน ฝ่ายเลขานุการ นบข. (18 พฤศจิกายน 2559). สรุปผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว. ครั้งที่ 9/2559 <https://www.dit.go.th/Content.aspx?m=21&c=6044>

กรมการค้าภายใน ฝ่ายเลขานุการ นบข. (18 พฤษภาคม 2558). สรุปผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว. ครั้งที่ 3/2558 <https://www.dit.go.th/Content.aspx?m=21&c=4928>

กรมการค้าภายใน ฝ่ายเลขานุการ นบข. (19 ธันวาคม 2557). สรุปผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว. ครั้งที่ 5/2557 <https://www.dit.go.th/Content.aspx?m=21&c=4937>

- กรมการค้าภายใน ฝ่ายเลขานุการ นบข. (9 กันยายน 2558). *สรุปผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว. ครั้งที่ 5/2558* <https://www.dit.go.th/Content.aspx?m=21&c=4930>
- กรมการค้าภายใน ฝ่ายเลขานุการ นบข. (9 มกราคม 2560). *สรุปผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว. ครั้งที่ 1/2560* <https://www.dit.go.th/Content.aspx?m=21&c=7307>
- กรมส่งเสริมการเกษตร. (2561). *คู่มือโครงการศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร (ศพก.) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562*. เข้าถึงได้จาก <http://alc.doae.go.th/?p=3612>
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร. (2561). *คู่มือการปฏิบัติงาน Chief of Operation และ Operation Team*. เข้าถึงได้จาก <http://www.chiangmai.go.th/managing/public/D12/12D14Jul2018175242.pdf>
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2559 –a). *คู่มือการดำเนินงานระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่*. เข้าถึงได้จาก <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER2/DRAWER068/GENERAL/DATA0000/000000407.PDF>
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2561a). *สรุปสาระสำคัญของโครงการตามนโยบายสำคัญ (Agenda) 15 โครงการ*. เข้าถึงได้จาก <https://www.moac.go.th/dwl-files-401291791023>
- กองบรรณาธิการ วอยซ์ทีวี. ผอ.ออมสินยืนยันปล่อยกู้ ธกส.ไม่ใช่โครงการรับจำนำข้าว. (2557, 16 กุมภาพันธ์). *Voice Online*. เข้าถึงได้จาก <https://www.voicetv.co.th/read/97386>
- กองบรรณาธิการ. มหาภาพย์จำนำข้าว โทมไลน์จากสภาส่วนพิพากษาคดี. (2560, 18 สิงหาคม). *Way Magazine*. เข้าถึงได้จาก https://waymagazine.org/rice-subsidy-scheme_timeline/
- ข่าวไทยพีบีเอส. นพ.รงค์เตรียมแถลงยืนยัน"ป.ป.ช." สอบโครงการ"จำนำข้าว" 3 มิ.ย. (2556, 2 มิถุนายน). *ไทยพีบีเอส*. เข้าถึงได้จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/173696>
- ข่าวไทยพีบีเอส. นักวิชาการนิด้าเตรียมยื่นศาล รธน.ตีความ "โครงการรับจำนำข้าว" ขัด "รัฐธรรมนูญ". (2555, 25 กันยายน). *ไทยพีบีเอส*. เข้าถึงได้จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/114106>
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2558). *ความคืบหน้าเรื่องกล่าวหา นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ กับพวกกรณีทุจริตโครงการรับจำนำข้าวและการระบายข้าว*. เข้าถึงได้จาก <https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/2019120216500229.pdf>
- คดีจำนำข้าว : ศาลพิพากษาในชั้นอุทธรณ์เพิ่มโทษจำคุก บุญทรง อีก 6 ปี รวมเป็น 48 ปี. (2562, 6 กันยายน). *บีบีซีไทย*. เข้าถึงได้จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-49603967>
- จ่านน พ.ร.บ.ข้าว เลิกรับรองพันธุ์ ขวานาค้านต่อ. (2562, 18 กุมภาพันธ์). *ฐานเศรษฐกิจ*. เข้าถึงได้จาก <https://www.thansettakij.com/content/391141>

8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3/TH-TH/?cid=1846&ctype=1&scid=1931

ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการสหกรณ์ที่ 1 จังหวัดปทุมธานี. (2561). Smart Agriculture curve. เข้าถึงได้จาก http://cttc.cpd.go.th/cttc2/images/file_pdf/Smart_Agri_Curve_2561.pdf

สมคิดยุบ 12 ประชากรรัฐ เหลือ 3 กลุ่มเร่งสปีดผลงาน. (2561, 11 มกราคม). *ประชาชาติธุรกิจ*. เข้าถึงได้จาก <https://www.prachachat.net/economy/news-99952>

สยามรัฐออนไลน์. ต้านพรบ.ข้าว!! 4 มี.ค. บุกทำเนียบฯ. (2562, 25 กุมภาพันธ์). *สยามรัฐ*. เข้าถึงได้จาก <https://siamrath.co.th/n/66926>

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (ม.ป.ป.). *รายงานการตรวจสอบและศึกษาวิเคราะห์โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล*. เข้าถึงได้จาก <https://www.audit.go.th/sites/default/files/files/news/rice-1.pdf>

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สำนักประเมินผล. (2560). *คู่มืออธิบายนโยบายยกกระดาศ A4*. เข้าถึงได้จาก <http://www2.oae.go.th/EVA/download/success/A4.PDF>

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562a). *แนวทางการเสนอแผนระดับที่ 3 เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี*. เข้าถึงได้จาก <http://nscr.nesdb.go.th/wp-content/uploads/2019/05/%E0%B8%84%E0%B8%B9%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B8%99%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%94%E0%B8%B1%E0%B8%9A3.pdf>

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562b). *ระดับแผน*. เข้าถึงได้จาก http://www.culture.go.th/off_secretary/ewt_dl_link.php?nid=480.

สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง (พ.ศ. 2560-2564)*. เข้าถึงได้จาก <http://www.royalthaipolice.go.th/downloads/plan12.pdf>

กฎหมายและเอกสารราชการ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2559a). หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 763/2559 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2559 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แบบเบ็ดเสร็จ. กรุงเทพฯ ฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2559b). หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 1/2559 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2559 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนการดำเนินงานระบบส่งเสริมเกษตรแบบแปลงใหญ่ และคณะทำงานขับเคลื่อนการดำเนินงานศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร. กรุงเทพฯ ฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2560b). หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2560 เรื่องระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการบริหารงานศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร (ศพก.) พ.ศ. 2560. กรุงเทพฯ ฯ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2561b). หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 9/2561 ลงวันที่ 4 มกราคม 2561 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการขับเคลื่อนงานนโยบายสำคัญและการแก้ไขปัญหาภาคเกษตรระดับจังหวัด (Chief of Operation) และคณะทำงานปฏิบัติการขับเคลื่อนงานนโยบายสำคัญและแก้ไขปัญหาการเกษตรระดับอำเภอ (Operation Team). กรุงเทพฯ ฯ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2561c). หนังสือคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ที่ 2/2561 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2561 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ระดับจังหวัด. กรุงเทพฯ ฯ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- กระทรวงพาณิชย์. (2558). หนังสือกระทรวงพาณิชย์ ที่ พณ 0905/3573 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2558 เรื่อง คณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (Public-Private Steering Committee) กรุงเทพฯ ฯ กระทรวงพาณิชย์
- คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร แกลงต่อรัฐสภา วันอังคารที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2554. (2554). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 128 ตอนพิเศษ 94 ง. 1-53
- คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 176/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการจัดทำบัญชีข้าวคงเหลือของรัฐ. (2557, 29 สิงหาคม-b). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 131 ตอนพิเศษ 163 ง. 15-16
- คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 177/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบปริมาณและคุณภาพข้าวคงเหลือของรัฐ. (2557, 29 สิงหาคม-d). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 131 ตอนพิเศษ 163 ง. 17-18
- คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 178/2557 เรื่อง เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว. (2557, 29 สิงหาคม-a). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 131 ตอนพิเศษ 163 ง. 19
- คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 39/2558 เรื่อง การคุ้มครองการบริหารจัดการข้าวคงเหลือในการดูแลรักษาของรัฐและการดำเนินการต่อผู้ต้องรับผิดชอบ. (2558, 31 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 132 ตอนพิเศษ 277ง. 4
- คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 56/2559 เรื่อง การคุ้มครองการบริหารจัดการผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรในการดูแลของรัฐและการดำเนินการต่อผู้ต้องรับผิดชอบ. (2559, 13 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 133 ตอนพิเศษ 205ง. 21-22
- คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 172/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว. (2557, 29 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 131 ตอนพิเศษ 163 ง. 9-10
- คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 173/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณามาตรการด้านการผลิตและการตลาดสินค้าข้าว. (2557, 6 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 131 ตอนพิเศษ 163 ง. 11-12

- คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 175/2557 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาระบายข้าว. (2557, 29 สิงหาคม-ค). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 131 ตอนพิเศษ 163 ง. 13-14
- ประกาศคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ (2560, 29 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนพิเศษ 242 ง. 26-30
- ประกาศแต่งตั้งรัฐมนตรี. (2562, 10 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 ตอนพิเศษ 176 ง. 1-3
- ประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (2562, 14 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 ตอนพิเศษ 121 ง. 1-9
- พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560. (2560, 31 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 134 ตอนที่ 79 ก. 1-11
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (2542, 17 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอน 114 ก. 1-75
- ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561- 2580) (2561, 13 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก. 1-71
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557. (2557, 22 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 131 ตอนที่ 55 ก. 1-17
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 (2550, 24 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก. 1-127
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก 1-90
- ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (2560, 28 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 134 ตอนที่ 124 ก. 1-21

บทสัมภาษณ์

- เกษตรกรในพื้นที่ที่เป็นสมาชิกแปลงใหญ่ (สัมภาษณ์, 2562, 29 กรกฎาคม).
- เกษตรกรในพื้นที่ที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการนาแปลงใหญ่ 1 (สัมภาษณ์, 2562, 29 กรกฎาคม).
- เกษตรกรในพื้นที่ที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการนาแปลงใหญ่ 2 (สัมภาษณ์, 2563, 19 กุมภาพันธ์).
- เกษตรกรแปลงใหญ่ผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์คุณภาพ (สัมภาษณ์, 2562, 4 สิงหาคม).
- เกษตรกรสมาชิกนาแปลงใหญ่ในพื้นที่ 1 (สัมภาษณ์, 2562, 11 สิงหาคม).
- เกษตรกรสมาชิกนาแปลงใหญ่ในพื้นที่ 2 (สัมภาษณ์, 2562, 8 ธันวาคม).
- เกษตรกรสมาชิกนาแปลงใหญ่ในพื้นที่ 3 (สัมภาษณ์, 2562, 29 กรกฎาคม).
- เกษตรกรสมาชิกนาแปลงใหญ่ในพื้นที่ 4 (สัมภาษณ์, 2563, 20 กุมภาพันธ์).
- เกษตรกรสมาชิกนาแปลงใหญ่ในพื้นที่ 5 (สัมภาษณ์, 2562, 4 สิงหาคม).
- เกษตรกรสมาชิกนาแปลงใหญ่ในพื้นที่ 6 (สัมภาษณ์, 2562, 5 ธันวาคม).

- ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับพื้นที่ 1 (สัมภาษณ์, 2562, 30 กรกฎาคม).
- ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับพื้นที่ 2. (สัมภาษณ์, 2562, 31 ธันวาคม).
- ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในระดับส่วนกลาง 1 (สัมภาษณ์, 2563, 11 กุมภาพันธ์).
- ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในส่วนกลาง 2 (สัมภาษณ์, 2563, 24 กุมภาพันธ์).
- ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในส่วนภูมิภาค 1 (สัมภาษณ์, 2563, 16 มกราคม).
- ข้าราชการที่ดูแลโครงการนาแปลงใหญ่ในส่วนภูมิภาค 2 (สัมภาษณ์, 2563, 26 กุมภาพันธ์).
- เจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอบางปะหัน (สัมภาษณ์, 2562, 30 กรกฎาคม).
- นักวิชาการท่านหนึ่ง (สัมภาษณ์, 2562, 18 พฤศจิกายน).
- ประธานนาแปลงใหญ่ (สัมภาษณ์, 2562, 30 กรกฎาคม).
- ผู้จัดการนาแปลงใหญ่ (สัมภาษณ์, 2562, 30 กรกฎาคม).
- ผู้รับซื้อข้าวจากเกษตรกรแปลงใหญ่ (สัมภาษณ์, 2563, 1 มีนาคม).
- สมาชิกวุฒิสภาท่านหนึ่ง (สัมภาษณ์, 2563, 1 มีนาคม).





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	มันทนา นกเสวก
วัน เดือน ปี เกิด	9 มีนาคม 2538
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	- โรงเรียนจอมสุรางค์อุปถัมภ์ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา - รัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (วิชาเอก การเมืองการปกครอง, วิชาโท การระหว่างประเทศ)
รางวัลที่ได้รับ	- รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รางวัลรัฐศาสตร์ประกาศเกียรติ (Dean's List Award) ประเภทผลการเรียนดีเด่น และผู้ทำกิจกรรมดีเด่น คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY