

โครงการอุดหนุนสินค้าเกษตรระยะสั้น การพึ่งพาเชิงนโยบาย และความไม่เท่าเทียมเชิงนโยบาย: หลักฐานจากการทำวิจัยใน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง

Short-term Subsidy Programs, Policy Dependency and Policy Inequality: Evidence from Field Research on Northeastern and Central Rice Growers

ขวัญตา เบ็ญจะจันทร์¹ ณัฐชัย ชินอรรถพร¹ และ ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์^{2,*}

Khwanta Benchakhan¹, Natthachai Chinatthaporn¹ and Thanapan Laiprakobsup^{2,*}

ABSTRACT

This paper examines how the government's subsidy programs affect the productivity process in rural Thailand. The researchers argue that the programs result in policy dependency in that the producers have to rely heavily on the government's subsidy programs in every stage of their production process. We also argue that the programs cause policy inequality in that rich farmers are more likely to access the government's programs than their poor counterparts. Examining the effect on rice growers in Northeastern provinces of the 2012 rice pledging schemes for the first season, we find that the farmers are heavily dependent on the government's subsidy programs in terms of the selection of rice type and investment in cultivation. We also find that the poor farmers, having less production, are less likely to access the rice pledging programs. Therefore, the government's programs make the farmers less self-reliant, and these programs discriminate against poor farmers. The researchers propose that the government should revise its farmer assistance programs by adjusting them into various types of programs so that every group of farmers is able to benefit from the government's programs.

Keywords: subsidy, policy dependence, policy inequality, rice pledging scheme, farmers

¹ สาขาวิชาการจัดการและการจัดการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240

Program in Organization and Management, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration, Bangkok 10240, Thailand.

² คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240

Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration, Bangkok 10240, Thailand.

* Corresponding author, e-mail: tlaiprakobsup@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้ตรวจสอบผลกระทบของโครงการอุดหนุนของรัฐบาลต่อกระบวนการผลิตของเกษตรกรในชนบทไทย ผู้วิจัยได้แย้งว่าโครงการรับจํานําไปสู่การพึ่งพาเชิงนโยบายในลักษณะที่เกษตรกรต้องพึ่งพานโยบายของรัฐบาลเป็นอย่างมากในทุกขั้นตอนการเพาะปลูกของเกษตรกร ผู้วิจัยยังได้แย้งว่าโครงการของรัฐบาลนำไปสู่ความไม่เท่าเทียมเชิงนโยบายในลักษณะที่เกษตรกรที่มีทุนการผลิตสูงจะได้รับประโยชน์มากกว่าชาวนาที่มีทุนการผลิตต่ำ จากการตรวจสอบผลกระทบของโครงการรับจํานําข้าวเปลือกนาปีของรัฐบาล ปีการผลิต 2555 ต่อเกษตรกรในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้วิจัยพบว่าเกษตรกรพึ่งพาโครงการรับจํานําข้าวของรัฐบาลในลักษณะของการเลือกพันธุ์ข้าวและการลงทุนการเพาะปลูก ผู้วิจัยยังพบว่าเกษตรกรที่มีฐานะยากจนมีแนวโน้มที่จะเข้าถึงโครงการรับจํานําข้าวเปลือกได้น้อยกว่าเพราะปริมาณข้าวเปลือกของเกษตรกรมีน้อย ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลจึงมีลักษณะที่ทำให้เกษตรกรพึ่งพาตนเองน้อยลงและยังเป็นการจำกัดระดับการเข้าถึงโครงการของรัฐของเกษตรกรที่มีทุนการผลิตต่ำ ผู้วิจัยเสนอแนะว่ารัฐบาลควรปรับปรุงรูปแบบโครงการช่วยเหลือเกษตรกรที่มีหลายรูปแบบซึ่งเกษตรกรทุกระดับได้รับประโยชน์จากนโยบายของรัฐบาล

คำสำคัญ: การอุดหนุน การพึ่งพาเชิงนโยบาย ความไม่เท่าเทียมเชิงนโยบาย โครงการรับจํานําข้าวเปลือกเกษตรกร

บทนำ

เกษตรกรรมเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อประเทศไทย ความหลากหลายของผลผลิตการเกษตรทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์และมั่นคงทางด้านอาหาร ความอุดม

สมบูรณ์ของภาคการเกษตรทำให้ผู้คนสามารถเลือกซื้อสินค้าได้อย่างหลากหลาย และยังส่งผลให้ประเทศไทยเป็นประเทศส่งออกสินค้าเกษตรอันดับต้นๆ ของโลก ข้าวเป็นหนึ่งในสินค้าเกษตรที่สำคัญของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ภาคเกษตรกรรม (รวมทั้งข้าว) ของไทยยังประสบปัญหาหลายประการ การผลิตทางการเกษตรของไทยยังด้าหลังกว่าประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาในแง่ของการนำเทคโนโลยีมาช่วยการผลิตแก่เกษตรกรไทย (โดยเฉพาะเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินน้อยและอยู่นอกเขตชลประทาน) โดยมากยังมีวิธีการผลิตแบบดั้งเดิมและยังคงต้องพึ่งพาธรรมชาติ ทั้งนี้เนื่องจากเกษตรกรไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้อย่างเต็มที่แม้ว่ารัฐบาลจะช่วยเหลือผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) หรือโครงการอุดหนุนในรูปแบบอื่นๆ ก็ตาม เมื่อเกษตรกรไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อสนับสนุนปัจจัยและเทคโนโลยีการผลิตได้แล้ว

นโยบายที่รัฐบาลมักจะนำมาปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาการเกษตรคือ “นโยบายการอุดหนุนระยะสั้น (Short-Term Subsidy Policy)” ซึ่งรัฐบาลมักจะเข้าไปแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรด้วยการรับซื้อผลผลิตทางการเกษตรจากเกษตรกรโดยผ่านหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเพื่อพยุงราคาสินค้าที่เกษตรกรขายได้ในห้วงระยะเวลานั้นๆ และรับซื้อในราคาที่ใกล้เคียงหรือสูงกว่าราคาในตลาด (อัมมาร์ และ นิพนธ์, 2552) โดยรัฐบาลมุ่งหวังว่านโยบายการรับจํานําสินค้าเกษตรจะช่วยให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้นและลดภาระหนี้สินให้กับเกษตรกร อย่างไรก็ตาม นโยบายการอุดหนุนสินค้าเกษตรระยะสั้นกลับสร้างปัญหาให้เกิดขึ้นกับภาคการเกษตรและตัวเกษตรกรเองมากกว่าเกษตรกรมุ่งที่จะเพาะปลูกเพื่อขายให้กับหน่วยงานของรัฐให้รวดเร็วที่สุดมากกว่าการพัฒนาคุณภาพของผลผลิตตนเอง (อัมมาร์ และ นิพนธ์, 2552) การแทรกแซงโดยการรับซื้อผลผลิตของเกษตรกรในราคาที่สูงกว่าตลาดจะทำให้ตลาดส่งออกสินค้าเกษตรของไทยหดตัวลงเพราะประเทศผู้นำเข้ามักจะซื้อสินค้า

เกษตรจากประเทศผู้ส่งออกที่เสนอราคาขายในราคาที่ถูกกว่า การรับซื้อสินค้าเกษตรในปริมาณมากทำให้รัฐต้องรับภาระในการจัดเก็บและรักษาคุณภาพของสินค้าซึ่งทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณเป็นอย่างมาก (อัมมาร์ และ นิพนธ์, 2552) ทั้งนี้ ยังไม่รวมถึงปัญหาการทุจริตในรูปแบบต่างๆ ในโครงการรับจำนำสินค้าเกษตร เช่น การลักลอบนำเอาสินค้าเกษตรจากเพื่อนบ้านมาเข้าโครงการหรือการลักลอบหรือแอบนำสินค้าไปขายโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐ

ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ที่จะตรวจสอบผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกต่อเกษตรกรโครงการรับจำนำของรัฐบาลมีจุดประสงค์ที่จะยกระดับรายได้ของเกษตรกร แต่รายได้ของเกษตรกรมาจากหลายทาง เช่น การรับจ้างหรือสวัสดิการจากรัฐบาล ดังนั้นการตรวจสอบผลกระทบของโครงการต่อรายได้ของเกษตรกรอาจไม่เหมาะสม ผู้วิจัยจึงเน้นการตรวจสอบผลกระทบของโครงการอุดหนุนระยะสั้นของรัฐบาลต่อกระบวนการเพาะปลูกของเกษตรกรซึ่งเป็นสิ่งที่ชาวนาคาดหวังว่าโครงการของรัฐบาลช่วยพัฒนาการผลิตของตนให้ดีขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่ออธิบายผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกต่อกระบวนการเพาะปลูกของเกษตรกร
2. เพื่ออธิบายการเข้าถึงโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของเกษตรกร

การตรวจเอกสาร

ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

นักทฤษฎีนโยบายสาธารณะที่ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติสำรวจปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในการใช้เครื่องมือเชิงนโยบาย (Policy Tools) และผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นักทฤษฎีนโยบายสาธารณะมองว่าบริบททาง

การเมืองในขณะนั้นมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐในการใช้เครื่องมือเชิงนโยบายบางประเภทมากกว่าเครื่องมือชนิดอื่นๆ ในงานวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับการดำเนินนโยบายสินค้าเกษตรในประเทศอินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ Laiprakobsup (2014) ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะนำนโยบายเชิงอุดหนุนในภาคการเกษตรซึ่งสอดคล้องกับ Kasara (2007) ซึ่งมองว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในแอฟริกาจะนำนโยบายอุดหนุนระยะสั้น เช่น การอุดหนุนปัจจัยการผลิต มาแก้ไขปัญหาราคาสินค้าเกษตร อุดมการณ์ทางการเมืองของผู้นำรัฐบาลมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Hibbs, 1977; Kingdon, 1995; Pressman & Wildavsky, 1983; Zahariadis, 1999) ในการศึกษาเหตุผลที่อธิบายการออกแบบนโยบายสาธารณะในสหรัฐอเมริกา Schneider และ Ingram (1997) ชี้ว่าอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมืองเป็นเหตุผล (Rationale) ในการนำเครื่องมือเชิงนโยบายบางประเภทมาปฏิบัติ แนวโน้มความคิดเห็นทางการเมืองและนโยบายของประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายบางประเภทมาปฏิบัติ นักทฤษฎี Multiple Stream มองว่ากระแสทางการเมืองและนโยบาย (Political and Policy Streams) เป็นหนึ่งในกระแสที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐบาล (Kingdon, 1995; Zahariadis, 1999)

นักทฤษฎีนโยบายสาธารณะยังให้ความสนใจกับอิทธิพลของบริบททางสังคมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐบาล ความสนใจในประเด็นปัญหาของประชาชนก็เป็นปัจจัยที่กำหนดการนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐบาล นักทฤษฎี Multiple Stream (Kingdon, 1995; Zahariadis, 1999) มองว่ากระแสปัญหา (Problem Stream) เป็นกระแสที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาล เช่น ในช่วงก่อนการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาปี ค.ศ. 2008 ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเห็นว่าสภาพเศรษฐกิจของ

สหรัฐอยู่ในสภาวะตกต่ำและปัญหาเศรษฐกิจเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลที่ชนะการเลือกตั้งต้องเข้ามาแก้ไข (Roper Center, 2014) ภาพลักษณ์ของกลุ่มทางสังคมต่อสาธารณะมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐบาลในลักษณะที่รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะดำเนินนโยบายช่วยเหลือกลุ่มทางสังคมบางกลุ่มที่มีภาพลักษณ์ที่ดีและสมควรได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ Schneider และ Ingram (1997) มองว่าภาพลักษณ์ (Image) ของกลุ่มทางสังคมทำให้รัฐบาลมีแนวโน้มดำเนินนโยบายช่วยเหลือ เช่น นโยบายการช่วยสร้างสมรรถนะ (Capacity-Building) กลุ่มทางสังคมที่ภาพลักษณ์ดีในขณะที่รัฐบาลมีแนวโน้มดำเนินนโยบายเชิงบังคับ (Authority) กับกลุ่มทางสังคมที่มีภาพลักษณ์ที่ไม่ดี เช่น กลุ่มชนชั้นกลางในสหรัฐอเมริกาซึ่งหมายถึง กลุ่มเจ้าของธุรกิจขนาดเล็ก กลุ่มผู้ที่ทำงานประจำ กลุ่มเกษตรกร มักจะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลมากกว่ากลุ่มทางสังคมอื่นๆ (Schneider & Ingram, 1997)

ปัจจัยเหล่านี้มีอิทธิพลต่อทิศทางของผลการนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐบาลในลักษณะที่กำหนดแนวโน้มการกระจายทรัพยากรสาธารณะไปยังภาคส่วนทางเศรษฐกิจบางส่วนหรือกลุ่มทางสังคมกลุ่มหนึ่งในระดับที่สูงกว่ากลุ่มอื่นๆ ผู้นำรัฐบาลมีแนวโน้มที่จะดำเนินนโยบายช่วยเหลือฐานเสียงทางการเมืองหรือกลุ่มทางสังคมที่มีอุดมการณ์คล้ายคลึงกันกับผู้นำทางการเมือง เช่น รัฐบาลอาจจะอุดหนุนกลุ่มเกษตรกรในสินค้าบางประเภทมากเป็นพิเศษเพราะเกษตรกรกลุ่มดังกล่าวเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญหรือมีบทบาทในการระดมคะแนนเสียง (Mobilizing Votes) ให้กับผู้สมัครของพรรคการเมือง แนวโน้มของความสนใจในประเด็นปัญหาของประชาชนและภาพลักษณ์ของกลุ่มทางสังคมทำให้รัฐบาลนำนโยบายบางประเภทมาปฏิบัติซึ่งมีผลต่อการกระจายงบประมาณไปยังกลุ่มทางสังคมบางประเภท ในประเทศไทย ปัญหาความเดือดร้อนของชาวนาและภาพลักษณ์ความยากจนของ

ชาวนาได้รับความสนใจจากประชาชนอยู่เสมอ ดังนั้นรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยมักจะดำเนินนโยบายช่วยเหลือชาวนาด้วยโครงการอุดหนุนระยะสั้น เช่น โครงการพยุรราคาด้วยการรับจำนำข้าวเปลือก ด้วยงบประมาณที่สูงกว่าโครงการอุดหนุนสินค้าเกษตรประเภทอื่นๆ

ปัจจัยเชิงโครงสร้างและกระบวนการมีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นกัน กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ซับซ้อนและมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมากมีแนวโน้มที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐบาลไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร (Pressman & Wildavsky, 1983) เนื่องจากกระบวนการที่ซับซ้อนจะบิดเบือนวัตถุประสงค์ของนโยบายและวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างและขัดแย้งกันทำให้การดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างล่าช้าและผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติบิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เช่น กระบวนการการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างไป ทำให้การช่วยเหลือเกษตรกร เป็นไปอย่างล่าช้าและเกษตรกรอาจจะไม่ได้รับประโยชน์ตามที่ตั้งเป้าหมายไว้เพราะรัฐบาลต้องสมดุลเป้าหมายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรซึ่งเน้นการผลิตสินค้าเกษตรกับเป้าหมายของกระทรวงพาณิชย์เน้นการระบายสินค้าเกษตร

แนวคิดการแทรกแซงสินค้าเกษตรในประเทศไทย

จากผลการศึกษาของผู้วิจัย ในเรื่องผลกระทบของโครงการอุดหนุนสินค้าเกษตรระยะสั้นต่อการส่งออกและการผลิตข้าวของไทย (ธนพันธ์, 2556) สามารถสรุปได้เป็น 3 ประเด็นหลัก คือ

ประเด็นแรก ในเรื่องการตรวจสอบและวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายการรับจำนำต่อเกษตรกร พบว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกไม่มีผลกระทบต่อผลผลิตต่อไร่ของเกษตรกร กล่าวคือ

แม้ว่าโครงการรับจำนำไม่ได้ทำให้ผลผลิตต่อไร่ลดลง แต่ก็ไม่ได้สนับสนุนให้เกษตรกรพัฒนาการเพาะปลูกเพื่อเพิ่มผลผลิตของตนเอง นอกจากนี้ ในแง่ของการได้รับประโยชน์จากโครงการพบว่าเกษตรกรที่มีที่ดินน้อยและต้นทุนการผลิตต่ำมีโอกาสที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการน้อยกว่าเกษตรกรที่มีที่ดินมากและต้นทุนการผลิตสูง ทำให้เกษตรกรรายย่อยมีแนวโน้มที่จะไม่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือก แต่ขายผลผลิตของตนให้กับเกษตรกรรายใหญ่ในราคาที่ต่ำกว่าราคารับจำนำ ซึ่งนำไปสู่ “ความเหลื่อมล้ำเชิงนโยบาย (Policy Inequality)” ซึ่งสอดคล้องกับนิพนธ์ (2556) พบว่า ชาวนาที่รวยที่สุด (ร้อยละ 30 ของครัวเรือนชาวนา) ได้รับประโยชน์จากโครงการจำนำร้อยละ 39 ชาวนายากจน (ร้อยละ 30) ได้รับประโยชน์เพียงร้อยละ 18 ส่วนชาวนาปานกลาง (ร้อยละ 40) ได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์ร้อยละ 43 อีกทั้งผู้เขียนพบว่า รายได้ของเกษตรกรผูกติดกับนโยบายรัฐบาล โดยเกษตรกรมีแนวโน้มที่จะพึ่งพานโยบายของรัฐบาลมากขึ้นในการเพาะปลูกและการขายผลผลิต

ประเด็นที่สอง ในเรื่องการตรวจสอบความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก พบว่าเกษตรกรเกือบทั้งหมดสนับสนุนโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเพราะโครงการรับจำนำทำให้ราคาข้าวเปลือกสูงขึ้น โดยเกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะเข้าร่วมโครงการร้อยละ 90 ในขณะที่เกษตรกรในภาคกลางจะเข้าร่วมโครงการ 100 เปอร์เซนต์ ซึ่งสอดคล้องกับศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย (2556) พบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ร้อยละ 63.7 เห็นว่า ภาวะรวมโครงการรับจำนำข้าว ส่งผลให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น เนื่องจากช่วยลดภาระหนี้สินเดิมของเกษตรกร มีเงินใช้จ่ายเพิ่มขึ้น และสอดคล้องกับผลการศึกษาของสิริลักษณ์ (2550) พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่เห็นด้วยที่โครงการรับจำนำช่วยให้เกษตรกรไม่ถูกเอาเปรียบจากโรงสีหรือพ่อค้า และควรมีโครงการรับจำนำในปี

ต่อๆไป นอกจากนี้ผู้เขียนยังพบว่า ระดับการสนับสนุนนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกมีส่วนสัมพันธ์กับบริบทและความชอบทางการเมือง โดยเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) มาจากพรรคร่วมรัฐบาล โดยเฉพาะพรรคที่เป็นแกนนำรัฐบาลมักจะมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก อีกทั้งยังพบว่าเกษตรกรที่อยู่ในหมู่บ้านที่อยู่ในเขตชลประทานและใกล้โรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำมักจะมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย แต่ในขณะเดียวกันพบว่าเกษตรกรขายข้าวเปลือกไม่ได้ราคาตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ให้ สำหรับการเข้าร่วมโครงการรับจำนำฯ พบว่า เกษตรกรที่มีปริมาณผลผลิตข้าวเปลือกน้อยมักจะไม่ได้เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเพราะค่าใช้จ่ายในการเกี่ยวข้าว นวดข้าวและขนส่งข้าวเปลือกไปยังโรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำสูง ดังนั้นการนำข้าวไปขายรับจำนำให้กับโรงสีจะไม่คุ้มค่า ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ สิริลักษณ์ (2550) ประสาน (2550) และนิกร (2548) โดยพบว่า เกษตรกรที่ไม่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าว เพราะ ต้องการใช้เงินเร็วเพื่อนำมาใช้จ่ายค่าเกี่ยวข้าวและค่าใช้จ่ายในครัวเรือน และเหตุผลรองลงมา คือ ผลผลิตของข้าวได้น้อยจึงขายให้กับพ่อค้าโรงสีสะดวกกว่า นอกจากนี้ เกษตรกรยังต้องการให้รัฐบาลลดขั้นตอนการดำเนินการโครงการซึ่งเกษตรกรมองว่าเป็นอุปสรรคทำให้เกษตรกรได้รับเงินช้า ซึ่งขั้นตอนที่มีปัญหาและอุปสรรคมาก คือ ขั้นตอนการรับใบประทวนล่าช้าและการรอรับเงิน การจดทะเบียนเกษตรกร การจำนำข้าวที่ยุ่งยาก และการจำนำข้าวที่โรงสี

และประเด็นที่สาม ในเรื่องการตรวจสอบผลกระทบของนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกต่อต้นทุนการผลิตของชาวนานั้น เกษตรกรให้ความเห็นว่า ต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นไปตามสภาพเศรษฐกิจของโลก นโยบายรับจำนำมีผลกระทบเพียงทางอ้อมต่อต้นทุนที่เพิ่มขึ้น ซึ่งผู้วิจัยพบว่าต้นทุนการผลิตของเกษตรกรเพิ่มสูงขึ้นกว่าเท่าตัว โดยนโยบายรับจำนำ

ข้าวเปลือกจึงทำให้เกษตรกรปลูกข้าวเพิ่มขึ้นทำให้ความต้องการแรงงาน เทคโนโลยีและปัจจัยการผลิตสูงขึ้น กล่าวคือ เกษตรกรต้องจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นเพื่อไถคราดเตรียมที่ดินทำนา หว่านเมล็ดพันธุ์และเก็บเกี่ยวและนวดข้าวเปลือก เกษตรกรต้องใช้จ่ายมากขึ้นในการใช้ปุ๋ยเคมีและยาปราบศัตรูพืชเพื่อให้ได้ผลผลิตที่มากพอจะขายเข้าโครงการ ดังนั้นเมื่อความต้องการแรงงาน เทคโนโลยีและปัจจัยการผลิตสูงขึ้นผู้ประกอบการและแรงงานต่างขึ้นราคาปัจจัยการผลิต ค่าจ้างและค่าแรงทำนา ซึ่งสอดคล้องกับศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจ และธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย (2556) พบว่า การดำเนินโครงการรับจำนำ ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้นตามราคารับจำนำที่ได้รับ โดยเฉพาะจากการปรับขึ้นค่าเช่าที่เพาะปลูกข้าว ทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ เห็นด้วยในระดับปานกลาง ที่จะปรับลดราคารับจำนำข้าวนาปรังลง เหลือ 13,000 บาทต่อตัน

นอกจากนี้ผู้เขียนพบว่านโยบายรับจำนำข้าวเปลือกยังส่งผลต่อวิธีการผลิต กล่าวคือ เกษตรกรเปลี่ยนจากการปลูกข้าวเพื่อการบริโภคในครัวเรือนเป็นการปลูกข้าวเพื่อขายแทน โดยใช้เทคโนโลยีในทุกขั้นตอนการเพาะปลูก และมีลักษณะเป็น “ผู้จัดการนา” ซึ่งเป็นการจ้างแรงงานในทุกขั้นตอนของการเพาะปลูกหรือปล่อยให้คนอื่นเช่าทำนาและแบ่งกำไรจากการขายข้าว ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของนิดา (2551) พบว่า การเก็บเกี่ยวข้าวของเกษตรกรได้พึ่งพารถเกี่ยวข้าว ซึ่งเป็นเครื่องกลการเกษตรที่สามารถนวดข้าวให้ออกมาเป็นเมล็ดข้าวเปลือก เกษตรกรสามารถนำข้าวเปลือกที่เพิ่งเก็บเกี่ยวเสร็จจากแปลงนาไปขายได้ทันที เรียกว่าการขายสด สามารถนำมาเทใส่รถอีแต่น หรือรถบรรทุกได้เลย เนื่องจากตัวถังรถเกี่ยวมีที่รองเก็บข้าวเปลือกไว้ ซึ่งเรียกว่า “รถอู่บุญ” ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของผู้วิจัย กล่าวคือ การใช้เทคโนโลยีเข้ามาในการเพาะปลูกและการผลิตจำนวนมากนั้นในกรณีตัวอย่างที่จังหวัดอุบลราชธานี เรียกว่า “การสี

ข้าวซึ่ง” เป็นการใช้เทคโนโลยีการเกษตรขนาดใหญ่และนำรูปแบบต่างๆ ของกระบวนการเก็บเกี่ยวข้าวมาใช้ โดยชาวนาเจ้าของที่นาไม่ต้องทำอะไรเลยเสมือนเป็นการจ้างเหมาในทุกกระบวนการจนถึงการซื้อขายข้าว ซึ่งถือได้ว่าเป็นกระบวนการเพาะปลูกข้าวที่เริ่มนิยมกันมากขึ้น และสอดคล้องกับการศึกษาของสิริลักษณ์ (2550) พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่จะใช้รถเกี่ยวนวดแทนแรงงานคนเกี่ยวซึ่งเป็นการเกี่ยวข้าวสด

อีกทั้งพบว่า เรื่องของแหล่งทุนนั้นผลการศึกษาของผู้วิจัยนั้นพบว่า ส่วนใหญ่ในแง่ของต้นทุนการผลิตเกษตรกรมีแนวโน้มที่จะพึ่งพิงแหล่งเงินทุนจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีสัดส่วนต้องเข้าร่วมโครงการเป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 96.7 เนื่องจากภาระหนี้ทางการเกษตรของเกษตรกรลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดสถานะที่ผู้วิจัยเรียกว่า “การพึ่งพาเชิงนโยบาย (Policy Dependency)” กล่าวคือเกษตรกรพึ่งพานโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกในทุกขั้นตอนของการเพาะปลูก ในขั้นตอนของการลงทุนเพื่อเพาะปลูก เกษตรกรมีแนวโน้มที่จะต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนของรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของนิดา (2551) ประสาน (2550) สิริลักษณ์ (2550) และสุพจน์ (2547) พบว่า ส่วนใหญ่เกษตรกรมีการพึ่งพิงแหล่งเงินทุนและเข้าร่วมโครงการฯ จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มากที่สุด ในเรื่องของราคาการจ้างเกี่ยวนั้น การศึกษาของผู้วิจัยมีความแตกต่างจาก นิดา (2551) กล่าวคือ อัตราการจ้างสูงกว่าของผู้วิจัย อาจเนื่องจากผลการวิจัยดังกล่าวทำการศึกษาปี 2549 เมื่อเทียบกับราคาปัจจุบันของผู้วิจัยจึงดูแตกต่างกัน เช่น ย้อนกลับไปปี พ.ศ. 2551 ค่ารถเกี่ยว 500-700 บาทต่อไร่ และปี 2556 ปัจจุบัน ราคาการเกี่ยว 600-800 บาทต่อไร่ ซึ่งเมื่อเทียบกับการวิจัยดังกล่าวพบว่ามีราคาสูงขึ้น และในส่วนเรื่องผลผลิตข้าวเปลือกของเกษตรกร พบว่า เกษตรกรไม่ได้ปลูกข้าวเพื่อการบริโภคในครัวเรือน (Domestic Consumption)

อีกต่อไป เกษตรกรปลูกข้าวเพื่อขาย โดยส่วนใหญ่มีการแบ่งส่วนไว้บริโภคและเป็นเมล็ดพันธุ์ ร้อยละ 30 และขายร้อยละ 70 ซึ่งประเด็นดังกล่าวสอดคล้องกับผลการศึกษาของ นิดา (2551) ที่พบว่า ผลผลิตข้าวเปลือกของเกษตรกรจะถูกแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ ส่วนหนึ่ง ขายทันทีเมื่อเก็บเกี่ยว เพื่อนำเงินมาจ่ายค่ารถเกี่ยวและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในครอบครัว ส่วนที่สองเก็บไว้เพื่อรอขายในอนาคต หรือเข้าโครงการรับจำนำที่ยุ่งฉาง ส่วนที่สาม เก็บไว้เพื่อบริโภค และเก็บไว้ทำพันธุ์ตามลำดับ

สำหรับประเด็นการศึกษาที่แตกต่างจากผู้วิจัย ซึ่งสิริลักษณ์ (2550) ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีของเกษตรกรปีเพาะปลูก 2549/50 และปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีของเกษตรกรทั้งหมดทั่วประเทศในปีการเพาะปลูก 2549/50 ส่วนการศึกษาของ นิดา (2551) ทำการศึกษาประเด็นอื่นๆ คือ ขั้นตอนการผลิตตั้งแต่การตากข้าว วิธีการเก็บเข้ายุ่งฉาง สถานที่ที่เก็บรักษาข้าวเปลือก วิธีการจำนำ และไถ่ถอนข้าวเปลือกของเกษตรกร ประสาน (2550) ได้ทำการศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหในการเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี และสุพจน์ (2547) ทำการศึกษาประเด็นเรื่อง กระบวนการเรียนรู้ของเกษตรกรเกี่ยวกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และกระบวนการตัดสินใจของเกษตรกรในการเข้าร่วมโครงการและไม่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ซึ่งประเด็นทั้งหมดนั้นเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยไม่ได้ทำการศึกษา อย่างไรก็ตาม งานเหล่านี้ไม่ได้ศึกษาในประเด็นที่ผู้วิจัยทำการศึกษาด้วย กล่าวคือ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในประเด็นของความชอบทางการเมือง (Political Preference) มีผลต่อทัศนคติที่มีต่อนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะนโยบายที่มีการกระจายทรัพยากรสาธารณะเช่นงบประมาณ โดยการเลือกพื้นที่ในการทำสนทนากลุ่มได้คำนึงถึงหลากหลายหลายในเรื่องความชอบทางการเมืองของ

เกษตรกรด้วย อีกทั้งผู้วิจัยเลือกหมู่บ้านที่อยู่ในเขตและนอกเขตชลประทานเพื่อตรวจสอบว่าเกษตรกรที่อยู่ในเขตชลประทานมีแนวโน้มที่จะได้รับประโยชน์จากนโยบายรับจำนำมากกว่าเกษตรกรที่อยู่นอกเขตชลประทานหรือไม่เพราะเกษตรกรที่อยู่ในเขตชลประทานสามารถปลูกข้าวได้ปริมาณมากกว่าและบ่อยครั้งกว่าเกษตรกรที่อยู่นอกเขตชลประทาน นอกจากนี้ ยังได้ตั้งคำถามให้เกษตรกรได้คำนึงและเปรียบเทียบต้นทุนการผลิตและเพาะปลูกย้อนไปเมื่อห้าปีก่อนกับต้นทุนการผลิตและเพาะปลูกในช่วงเวลาปัจจุบันเพื่อให้เกษตรกรได้วิเคราะห์ว่ามีความแตกต่างกันมากน้อยแค่ไหนรวมถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดความแตกต่างดังกล่าวอีกด้วย

ระเบียบวิธีวิจัย

ผู้วิจัยและคณะลงสำรวจพื้นที่ 13 หมู่บ้าน 8 อำเภอ 4 จังหวัด ใน 2 ภาค ดังนี้ ภาคตะวันออกเฉิยเหนือ ศึกษาพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี ชัยภูมิ และมหาสารคาม ส่วนในภาคกลาง ศึกษาพื้นที่เฉพาะจังหวัดพิจิตร โดยจำแนกเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตชลประทานจำนวน 7 หมู่บ้าน และนอกเขตชลประทาน 6 หมู่บ้าน (ตารางที่ 1) สำหรับระยะเวลาในการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยและคณะลงสำรวจตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนมีนาคม ในปี พ.ศ. 2556 สาเหตุที่ผู้วิจัยทำการลงพื้นที่ในช่วงนี้เนื่องจากเป็นช่วงที่เกษตรกรเพิ่งเสร็จสิ้นจากการนำผลผลิตเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2555 การลงพื้นที่สอบถามเกษตรกรในช่วงนี้จะทำให้เกษตรกรให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินโครงการของรัฐบาลได้อย่างแม่นยำเพราะอยู่ในช่วงเวลาที่ไม่ห่างจากการสิ้นสุดการดำเนินโครงการมากนัก

ผู้วิจัยเลือกศึกษาในพื้นที่ดังกล่าวด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

ประการแรก เนื่องจากทั้งสองภูมิภาคมีความแตกต่างในแง่ผลผลิตต่อไร่ โดยชาวนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือปลูกข้าวได้น้อยกว่าชาวนาในพื้นที่ภาคกลาง กล่าวคือ ผลผลิตต่อไร่ของชาวนาในภาคกลางสูงถึง 496 กิโลกรัมต่อไร่ ซึ่งสูงเป็นอันดับที่สองของประเทศ (กรมการค้าภายใน, 2555) ในขณะที่ผลผลิตต่อไร่ของชาวนาภาคตะวันออกเฉียงเหนืออยู่ที่ 359 กิโลกรัมต่อไร่ ซึ่งต่ำที่สุดในประเทศ นอกจากนี้ จังหวัดพิจิตรและอุบลราชธานีเป็นจังหวัดที่มีผลผลิตต่อไร่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดในภูมิภาคเดียวกัน ในขณะที่มหาสารคามและยโสธรมีผลผลิตต่อไร่อยู่ในระดับปานกลางเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดในภูมิภาคเดียวกัน ดังนั้น การศึกษาในพื้นที่ดังกล่าวทำให้ทราบถึงผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกต่อเกษตรกรในพื้นที่ว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

ประการที่สอง คณะผู้วิจัยเลือกลงพื้นที่ใน 4 จังหวัดด้วยสาเหตุความแตกต่างในระดับความสำคัญทางเศรษฐกิจ ทั้งสี่จังหวัดมีความสำคัญในเชิงเศรษฐกิจต่อภูมิภาคต่างกัน อุบลราชธานีและมหาสารคามเป็น

จังหวัดที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและการติดต่อของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ยโสธรและพิจิตรเป็นจังหวัดที่มีความสำคัญระดับรองลงมา ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง ระดับความสำคัญที่ต่างกันทำให้ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์ผลกระทบของการดำเนินนโยบายของรัฐบาลต่อเกษตรกรในจังหวัดที่มีระดับความสำคัญทางเศรษฐกิจต่างกันได้อย่างรอบด้าน

ประการที่สาม เนื่องจากพื้นที่ที่ทำการศึกษาดังกล่าวมีความแตกต่างในการเข้าถึงแหล่งน้ำชลประทานทั้งที่อยู่ในเขตและนอกเขตชลประทาน เนื่องจากการเข้าถึงแหล่งชลประทานมีผลต่อการเพาะปลูกของเกษตรกร เกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ชลประทานสามารถปลูกข้าวได้ 2-3 ครั้งต่อปี ในขณะที่เกษตรกรที่อยู่นอกพื้นที่ชลประทานสามารถปลูกข้าวได้เพียง 1 ครั้งเท่านั้น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงต้องการตรวจสอบว่าเกษตรกรที่อยู่ในเขตชลประทานมีแนวโน้มที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการรับจำนำมากกว่าเกษตรกรที่อยู่นอกเขตชลประทานหรือไม่

ประการที่สี่ ผู้วิจัยและคณะลงพื้นที่ใน 4

ตารางที่ 1 พื้นที่ที่ทำการศึกษา

ภาค	จังหวัด	อำเภอ	หมู่บ้าน	ลักษณะพื้นที่
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	อุบลราชธานี	อำเภอพิบูลมังสาหาร	หมู่บ้านโชคอำนวย	ในเขตชลประทาน
			หมู่บ้านม่วงฮี	ในเขตชลประทาน
		อำเภอเขื่องใน	หมู่บ้านนาโพธิ์	นอกเขตชลประทาน
		อำเภวารินชำราบ	หมู่บ้านโพธิ์ดก	นอกเขตชลประทาน
		อำเภอเมือง	หมู่บ้านท่าค้อ	ในเขตชลประทาน
	ยโสธร	อำเภอป่าดัว	หมู่บ้านเชียงคำ	ในเขตชลประทาน
			หมู่บ้านเชียงเครือ	นอกเขตชลประทาน
		อำเภอคำเขื่อนแก้ว	หมู่บ้านแหล่งเป็น	นอกเขตชลประทาน
		อำเภอกันทรวิชัย	หมู่บ้านห้วย	ในเขตชลประทาน
			หมู่บ้านหนองอุ่ม	นอกเขตชลประทาน
ภาคกลาง	พิจิตร	อำเภอโพทะเล	หมู่บ้านแห่ง	ในเขตชลประทาน
			หมู่บ้านพญาวัง	ในเขตชลประทาน
			หมู่บ้านท้ายน้ำ	นอกเขตชลประทาน

จังหวัดด้วยสาเหตุความหลากหลายของความชอบทางการเมือง (Political Preference) ของเกษตรกร เนื่องจากความชอบทางการเมือง (Political Preference) มีผลต่อทัศนคติที่มีต่อนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะนโยบายที่มีการกระจายทรัพยากรสาธารณะ เช่น งบประมาณ นักรัฐศาสตร์หลายท่านชี้ให้เห็นว่าผู้นำรัฐบาล (Incumbents) มีแนวโน้มที่จะดำเนินนโยบายที่โยกย้ายทรัพยากรให้กับผู้มีสิทธิออกเสียง (Constituents) ที่เป็นฐานคะแนนเสียงของตนเอง นโยบายดังกล่าวมีลักษณะที่เรียกว่า “ประชานิยม (Populism)” ซึ่งเป็นนโยบายที่เน้นการอุดหนุนระยะสั้นด้วยการโยกย้ายงบประมาณไปให้กับกลุ่มที่เป็นฐานเสียงของตนเอง เช่น นโยบายอุดหนุนการเกษตรด้วยการรับซื้อผลผลิตทางการเกษตร นโยบายการจ้างงานในเฉพาะภาคส่วน ประชาชนที่เป็นฐานเสียงของรัฐบาลมักมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนนโยบายลักษณะดังกล่าวเพราะคนคือผู้ที่ได้รับประโยชน์มากที่สุด

ในกรณีของนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกซึ่งนักวิชาการหลายท่านวิจารณ์ว่าเป็นนโยบายประชานิยม ผู้วิจัยได้คำนึงถึงผลกระทบของทัศนคติของเกษตรกรที่มีต่อนโยบายดังกล่าวต่อผลการศึกษา ดังนั้น การเลือกพื้นที่ในการทำสนทนากลุ่มผู้วิจัยจึงต้องคำนึงถึงความหลากหลายในเรื่องความชอบทางการเมืองของเกษตรกร กล่าวคือ ผู้วิจัยควบคุมความชอบทางการเมืองของเกษตรกรโดยเลือกหมู่บ้านที่อยู่ในพื้นที่ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งจากพรรคร่วมรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านเพื่อให้สามารถวิเคราะห์ผลกระทบการดำเนินนโยบายได้อย่างรอบด้านมากขึ้น

โดยสรุป ผู้วิจัยเลือกพื้นที่โดยใช้หลักเกณฑ์ความแตกต่างในเชิงกายภาพ ระดับความสำคัญทางเศรษฐกิจ การเข้าถึงแหล่งน้ำและความชอบทางการเมืองเพื่อให้คำตอบที่ได้จากการลงพื้นที่ที่มีความเอนเอียง (Bias) ไปในทางใดทางหนึ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้วิจัยต้องการที่จะตรวจสอบ (Triangulation)

ว่าคำตอบมีความเหมือนหรือต่างกันทั้งที่มีองค์ประกอบปัจจัยคล้ายคลึงกัน

การศึกษาเรื่องนี้ใช้วิธีการสนทนากลุ่ม (Focus Group) กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าวจำนวน 168 ราย เป็นการทำสนทนากลุ่มแบบกึ่งกำหนดโครงสร้างการสนทนา (Semi-Structured Discussion) ผู้วิจัยกำหนดหัวข้อในการสนทนาโดยการสนทนาแต่มีการปรับเปลี่ยนบางส่วนตามความเหมาะสมของแต่ละหมู่บ้าน หัวข้อหลักในการสนทนาประกอบไปด้วยหัวข้อหลักๆ ดังนี้ 1) วิธีการเพาะปลูกและการผลิต 2) รายได้ 3) การเข้าร่วมโครงการ ผู้วิจัยใช้เทคนิคในการวิจัยแบบกรณีศึกษา (Case study) ที่เรียกว่า process-tracing (George & Bennett, 2005) เทคนิคดังกล่าวเป็นการสำรวจเชิงประวัติศาสตร์จากข้อมูลที่ผู้วิจัยมี เช่น เอกสาร บันทึกทางประวัติศาสตร์ คำบอกเล่า หรือคำสัมภาษณ์เพื่อค้นหาความสัมพันธ์เชิงเหตุ (Causal relation) จากผู้ที่มีประสบการณ์หรือส่วนเกี่ยวข้อง ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยถามคำถามให้เกษตรกรได้รำลึกและเปรียบเทียบต้นทุนการผลิตและเพาะปลูกย้อนไปเมื่อห้าปีก่อนกับต้นทุนการผลิตและเพาะปลูกในห้วงเวลาปัจจุบันเพื่อให้เกษตรกรได้วิเคราะห์หว่ามีความแตกต่างกันมากน้อยแค่ไหนและสาเหตุใดที่ทำให้แตกต่าง

ผู้วิจัยและคณะได้สำรวจข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบอาชีพทำนา โดยมีข้อมูลดังนี้

จำนวนพื้นที่ทำนา มีเกษตรกรผู้ตอบแบบสอบถาม 153 ราย โดยเกษตรกรที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีที่นาอยู่ระหว่าง 6-30 ไร่ (ร้อยละ 75.82) ผู้วิจัยและคณะ พบว่า เกษตรกรบางส่วนยังเช่านาของบุคคลอื่นทำนาเพิ่มเติมด้วยแสดงให้เห็นว่าจำนวนที่นาที่เกษตรกรมีอาจจะไม่เพียงพอต่อการเพาะปลูกโดยเฉพาะเมื่อต้องเพาะปลูกในปริมาณมากเพื่อนำข้าวเข้าโครงการรับจำนำ ตัวอย่างเช่น เกษตรกรคนหนึ่งในจังหวัดพิจิตรระบุว่ามีที่นาของตนเอง 85 ไร่ และเช่าที่นาเพื่อทำนาเพิ่มอีก 30 ไร่

บางรายเช่าจำนวนที่นามากกว่าจำนวนที่นาของตนเอง เช่น เกษตรกรคนหนึ่งระบุว่า มีที่นาของตนเอง 13 ไร่ แต่เช่าที่นาของเกษตรกรคนอื่นอีก 54 ไร่ นอกจากนี้ ยังพบว่าเกษตรกรที่มีที่นามากกว่า 50 ไร่ จะอยู่ในจังหวัดพิจิตรซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกษตรกรในเขตจังหวัดภาคกลางถือครองที่นามาก ในขณะที่ยกเกษตรกรในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือถือครองที่ดินน้อยกว่า (ตารางที่ 2)

จำนวนครั้งในการทำนา มีเกษตรกรตอบแบบสำรวจจำนวน 166 ราย ระบุถึงจำนวนครั้งในการทำนา ผู้วิจัยและคณะ พบว่า เกษตรกรในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือมักจะปลูกข้าวได้ปีละ 1-2 ครั้งเท่านั้น ในขณะที่เกษตรกรในจังหวัดพิจิตรมักจะปลูกข้าวได้ปีละ 2-3 ครั้ง แม้ว่าบางหมู่บ้านไม่ได้อยู่ในเขต

พื้นที่ชลประทานแต่เกษตรกรก็ยังสามารถเพาะปลูกได้ปีละ 2 ครั้งเป็นอย่างน้อย (ตารางที่ 3)

ประเภทของข้าวที่เพาะปลูก มีเกษตรกรตอบแบบสอบถามจำนวน 167 ราย พบว่า เกษตรกรเลือกที่จะเพาะปลูกข้าวทั้งสองประเภทมากกว่าอย่างใดอย่างหนึ่ง จำนวน 112 ราย (67.07%) แสดงว่า เกษตรกรส่วนใหญ่เพาะปลูกข้าวเพื่อการพาณิชย์ กล่าวคือ เกษตรกรปลูกข้าวเพื่อขายเสียเป็นส่วนใหญ่ มากกว่าการเก็บไว้เพื่อบริโภค ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือเกษตรกรในจังหวัดภาคกลาง จากการสนทนา พบว่า เกษตรกรมักจะปลูกข้าวเพื่อขายและจะเก็บข้าวเปลือกบางส่วนเพื่อการเพาะปลูกในฤดูกาลผลิตถัดไป (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 2 จำนวนพื้นที่ทำนาของเกษตรกร

จำนวนพื้นที่ทำนา	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ไม่มีที่นาของตนเอง	3	1.96
1-5 ไร่	10	6.54
6-10 ไร่	24	15.69
11-15 ไร่	23	15.03
16-20 ไร่	24	15.69
21-25 ไร่	25	16.34
26-30 ไร่	20	13.07
31-35 ไร่	2	1.31
36-40 ไร่	13	8.50
41-45 ไร่	2	1.31
มากกว่า 45 ไร่	7	4.58
รวม	153	100.00

ตารางที่ 3 จำนวนครั้งในการทำนา

จำนวนครั้งในการทำนา	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1 ครั้ง	89	53.61
2 ครั้ง	63	37.95
3 ครั้ง	14	8.43
รวม	166	100.00

รายได้จากการทำนาหลังหักค่าใช้จ่ายต่อไร่ มีเกษตรกรตอบแบบสำรวจจำนวน 167 ราย พบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่จะมีรายได้จากการทำนาหลังหักค่าใช้จ่ายต่อไร่อยู่ที่ 2,001 ถึง 2,500 บาท (30.54%) ซึ่งถ้าหากมีที่นายน้อยรายได้จากการทำนาก็จะน้อยตามไปด้วย (ตารางที่ 5)

นอกจากนี้ผู้วิจัยและคณะยังได้สอบถามเกษตรกรว่าเคยเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกหรือไม่ มีเกษตรกรตอบคำถามจำนวน 167 ราย โดยมีรายละเอียดดังนี้ เกษตรกรที่เคยเข้าร่วมโครงการจำนวน 119 ราย (71.26%) เกษตรกรที่ไม่เคยเข้าร่วม

โครงการจำนวน 46 ราย (27.54%) ไม่ระบุจำนวน 2 ราย (1.20%) (ตารางที่ 6)

ส่วนภูมิหลังของแต่ละหมู่บ้านในแง่การทำเกษตรนั้น ปกติแต่ละหมู่บ้านในจังหวัดมหาสารคามนั้น เกษตรกรทำการเกษตรโดยการปลูกข้าวเป็นหลัก โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 70 และมีอาชีพรับจ้างทั่วไปเป็นลำดับรองลงมา นอกจากนั้นยังมีการทำไร่น้ำสวน เช่น ก่อสร้าง คำนวณ เลี้ยงลูกเป็ดลูกไก่ ขายเป็นพันธุ์ปลา และรับจ้างแกะหอมแดง ค้าขาย และการทำประมงในแหล่งน้ำธรรมชาติ คิดเป็นสัดส่วนอีกร้อยละ 30

ตารางที่ 4 ประเภทของข้าวที่เพาะปลูก

ประเภทของข้าวที่เพาะปลูก	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ข้าวเจ้าอย่างเดียว	49	29.34
ข้าวเหนียวอย่างเดียว	6	3.59
ทั้งสองประเภท	112	67.07
รวม	167	100.00

ตารางที่ 5 รายได้จากการทำนาหลังหักค่าใช้จ่ายต่อไร่

รายได้จากการทำนาหลังหักค่าใช้จ่ายต่อไร่	จำนวน (คน)	ร้อยละ
น้อยกว่า 2,000 บาท	50	29.94
2,001 - 2,500 บาท	51	30.54
2,501 - 3,000 บาท	23	13.77
3,001 - 4,000 บาท	18	10.78
4,001 - 5,000 บาท	12	7.19
มากกว่า 5,000 บาท	13	7.78
รวม	167	100.00

ตารางที่ 6 การเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในอดีต

การเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในอดีต	จำนวน (คน)	ร้อยละ
เคยเข้าร่วมโครงการ	119	71.26
ไม่เคยเข้าร่วมโครงการ	46	27.54
ไม่ระบุ	2	1.20
รวม	167	100.00

หมู่บ้านในจังหวัดอุบลราชธานี ภูมิหลังนั้นมีการทำเกษตรโดยการปลูกข้าวเป็นหลักโดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 70 เช่นกัน ส่วนรองลงมาเป็นการรับจ้างทั่วไป คิดเป็นสัดส่วนอีกร้อยละ 30 เช่นเดียวกันกับหมู่บ้านในจังหวัดมหาสารคาม

หมู่บ้านในจังหวัดยโสธร ภูมิหลังนั้นมีการทำเกษตรโดยการปลูกข้าวเป็นหลักโดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 70 เช่นกัน ส่วนรองลงมาเป็นการรับจ้างทั่วไป และการทำไร่ทำสวน ปลูกผักสวนครัว ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 30 เช่นกัน

และหมู่บ้านในจังหวัดพิจิตร ภูมิหลังนั้นมีการทำเกษตรโดยการปลูกข้าวเป็นหลักโดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 80-90 รองลงมาเป็นการปลูกพืชไร่ประเภทอื่นๆ เช่น อ้อย และการปลูกพืชผักสวนครัว นอกจากนั้นเป็นการรับจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่

จากการลงพื้นที่สนทนากลุ่มพบว่า หลังจากมีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล เกษตรกรทั้ง 4 จังหวัดมีการปลูกข้าวเพิ่มมากขึ้น จากสัดส่วนการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเดิมเฉลี่ยร้อยละ 70 ในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนการปลูกข้าวคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 90 ถึงร้อยละ 100 ของสัดส่วนการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งจะเห็นได้ว่ายังมีโครงการเกษตรกรยังมีความต้องการในการเพิ่มพื้นที่ในการปลูกข้าวเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังมีความพยายามที่จะปลูกข้าวให้ได้รอบการผลิตที่เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย โดยเฉพาะพื้นที่ที่อยู่ในเขตชลประทาน ส่วนข้อจำกัดนั้นจะเกี่ยวกับการที่เกษตรกรไม่สามารถหาที่ดินใหม่ ๆ มาทำการเกษตรกรรมได้อีก เนื่องจากมีพื้นที่จำกัด ดังนั้นเกษตรกรจึงมีความพยายามที่จะเช่าพื้นที่เพื่อทำการปลูกข้าวเพิ่มมากขึ้น เพื่อนำผลผลิตเข้าสู่โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล

ผลการศึกษา

ผู้วิจัยแบ่งการวิเคราะห์ผลการศึกษาออกเป็นสามประเด็นด้วยดังนี้

ระดับปริมาณผลผลิตของชาวนากับการเข้าถึงโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปริมาณผลผลิตของเกษตรกรมีผลต่อเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือก กล่าวคือ เกษตรกรที่มีปริมาณผลผลิตข้าวเปลือกน้อยมักจะไม่ได้เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือก เพราะค่าใช้จ่ายในการเกี่ยวข้าว นวดข้าวและขนส่งข้าวเปลือกไปยังโรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำสูง เกษตรกรที่มีผลผลิตน้อยมองว่าการนำข้าวไปขายรับจำนำให้กับโรงสีจะไม่คุ้มค่า ดังคำกล่าวของเกษตรกรในจังหวัดอุบลราชธานีได้กล่าวไว้ว่า “ผู้ใดเขามีข้าวหลายได้ข้าวหลายเขาจะพอเอาขนไปขายโรงสี เพราะว่ามันคุ้มค่ารถค่าเรือได้ เก่งชิงารถ ขนจ้างคนขนข้าวอีกเฮ็ดเองกะบ่ไหว มีแต่ผู้เฒ่า”¹ ผู้วิจัยได้สอบถามเกษตรกรทั้ง 4 จังหวัดที่ร่วมสนทนาค้นพบว่า ในกรณีของเกษตรกรที่อยู่จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะเข้าร่วมโครงการร้อยละ 90 ในขณะที่เกษตรกรที่อยู่จังหวัดภาคกลางจะเข้าร่วมโครงการ 100 เปอร์เซ็นต์ ในส่วนของเกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการให้เหตุผลสามประการ ประการแรก เกษตรกรมองว่าขั้นตอนในการรับจำนำข้าวเปลือกมีความยุ่งยาก ได้แก่ เกษตรกรที่จะนำข้าวมารับจำนำต้องขึ้นทะเบียนเกษตรกรจากสำนักงานเกษตรอำเภอเสียก่อนการออกไปประทวนขององค์การคลังสินค้า (อคส.) และการจ่ายเงินของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ลำซำนั้นจากวันที่เกษตรกรนำข้าวเข้าโครงการ และในแต่ละพื้นที่ที่มีความล่าช้ากว่าข้อกำหนดของโครงการอย่างมาก ดังคำกล่าวของเกษตรกรในจังหวัดยโสธรท่านหนึ่ง

1 หมายเหตุ: “.....” เป็นคำพูดในการสนทนากลุ่ม ที่ผู้เขียนได้นำมาใส่ในเนื้อความในรูปของการ Quote เพื่อเป็นการยืนยันประเด็นที่นำเสนอและสรุป อีกทั้งผู้เขียนได้เรียบเรียงคำพูดจากภาษาถิ่น นำมาสรุปเพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจมากขึ้น

ได้กล่าวว่า “อันตามที่แม่เคยร่วมโครงการนั้นเค้อ แม่ว่าขั้นตอนเรื่องจำนำนั้นยุ่งยากหลายอย่างหลายแนว ตั้งแต่ว่าชวานานี้ต้องไปขึ้นทะเบียนเป็นเกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่สำนักงานเกษตรอำเภอละก่อน ละจึงจะได้เอาข้าวไปขายยุโรสที่พื้นเข้าโครงการ คนหลายคัก พอขายข้าวแล้วกะเอาใบประทวนนี้ไปขึ้นเงินอยู่ ธ.ก.ส. บัดนี้กะรอดแล้วกว่าชิได้เงินน้อ นี่มันเปนจังซี่”

ประการที่สอง เกษตรกรมองว่าต้นทุนการขนส่งข้าวเปลือกจากนาข้าวไปยังโรงสีสูง ในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวนโรงสีที่เข้าโครงการมีน้อยกว่าจำนวนโรงสีในเขตจังหวัดภาคกลาง ดังนั้น เกษตรกรในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำเป็นต้องจ้างแรงงานขนส่งข้าวเปลือกไปยังพื้นที่ที่ห่างไกล นอกจากนี้ เกษตรกรยังประสบปัญหาค่าจ้างขนส่งที่สูงขึ้นเนื่องจากรถขนส่งข้าวเปลือกต้องเข้าคิวรอขายข้าวเข้าโรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำ ต้นทุนค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นทำให้เกษตรกรที่มีข้าวเปลือกจำนวนน้อยไม่อยากจะร่วมโครงการรับจำนำ เพราะต้นทุนในการบริหารจัดการค่อนข้างสูงและขั้นตอนมีความยุ่งยาก จึงมักนิยมนำข้าวเปลือกไปให้แก่อู่ค้ารายย่อยที่เข้ามารับซื้อข้าวเปลือกในพื้นที่โดยตรงมากกว่าการเข้าร่วมโครงการดังกล่าวของเกษตรกรในจังหวัดมหาสารคาม ท่านหนึ่ง ได้กล่าวว่า “คือจึงเฮามีข้าวเหลือกินบ่หลายนิ มันกะบ้อพอชิแก่ไปขายให้โรงสีพื้น ยกนาค่ารถค่าเรือ ค่าคนมาขนอีกเลี้ยงข้าวเลี้ยงน้ากัน รอคิวขายข้าววันข้ามคืนยามได้ที่เขากันเอาข้าวมาขายหลาย ๆ พร้อมกัน เลยขายให้ผู้เพิ่มมารับซื้อตามบ้านนี้ละเพิ่มมาซื้อฮอดบ้านได้เงินน้อกว่ายูแห่แต่กะบ้อต้องยากขนไปเนาะมันยากมันไกล”

ประการที่สาม เกษตรกรที่มีปริมาณข้าวเปลือกน้อยมักจะตัดสินใจไม่นำข้าวเข้าร่วมโครงการรับจำนำเพราะปริมาณข้าวไม่ได้ตามที่รัฐบาลกำหนดไว้

แม้ว่ารัฐบาลจะกำหนดโควตาไว้ว่าเกษตรกรนำข้าวเข้าร่วมโครงการได้ไม่เกิน 25 ตันข้าวเปลือก แต่เกษตรกรเข้าใจว่าต้องมีข้าวเปลือกปริมาณมากเพื่อรัฐบาลจะได้อนุญาตนำข้าวเข้าโครงการได้ ดังนั้น เกษตรกรที่เพาะปลูกได้น้อยมีแนวโน้มที่จะไม่นำข้าวเข้าโครงการ แต่จะขายให้กับชวานาที่มีปริมาณข้าวมากและต้องการรวบรวมข้าวเข้าโครงการ กรณีดังกล่าวจะเกิดขึ้นในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตัวอย่างเช่น เกษตรกรในจังหวัดอุบลราชธานีให้ความเห็นว่าสาเหตุที่ไม่ได้นำข้าวเข้าโครงการเพราะมีปริมาณน้อยเกินไป เช่นเดียวกันกับชวานาในจังหวัดมหาสารคามซึ่งระบุว่าที่ไม่นำข้าวเข้าโครงการเพราะปริมาณน้อยเกินไป เนื่องจากมีขั้นตอนต่างๆ ยุ่งยากและต้องรอรับเงินนาน เกษตรกรรายย่อยที่ต้องไปกู้ยืมจึงไม่สามารถรอกำไรเงินของโครงการได้ จำเป็นที่จะต้องเร่งขายข้าวเปลือกเพื่อนำเงินสดมาชำระหนี้สินและใช้จ่ายในครัวเรือน โดยเกษตรกรได้กล่าวว่า “บ้อแล้วบ้านได้กะเจ้ามีข้าวบ้อหลายเขาจะบ้อไปเข้าโครงการคอก ขึ้นตอนมันหลายคักจักชิให้ไปไสแทนมันละบ้อคุ้มค่ารถค่าเรือเนาะ เสียเวลาไปหลายมื่อกว่าชิแล้ว จักหน้อยกว่าเอกสารผิดจักหน้อยกว่าเอกสารบ้อครบเสียเวลาไปอีก เสียค่ารถอีกบู้คุ้มคอกไผมีข้าวบ้อหลายนั้น กว่า ธ.ก.ส. ชีจ่ายเงินมาอีกไอย์ทำคั้งโดน บาดนี้ชีเอาเงินทางได้ไปจ่ายค่ารถเกี่ยวค่านู้ยร้านจักเขาจะจำเป็นต้องขายไปชะก่อนแล้วกะเอาเงินมาใช้จ่ายในครอบครัว”

จากเหตุผลทั้งสามประการ ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่านโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกนำไปสู่ลักษณะที่เรียกว่า “ความไม่เท่าเทียมเชิงนโยบาย (Policy Inequality)”² กล่าวคือ เกษตรกรที่มีที่นาน้อยและมีทุนน้อยมักจะได้รับประโยชน์จากนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกน้อยกว่าชวานาที่มีที่นามากและมีทุนการเพาะปลูกสูง เนื่องจากการดำเนินงานของโครงการ

² ความไม่เท่าเทียมเชิงนโยบาย (Policy Inequality) หมายถึงความไม่เท่าเทียมหรือระดับความแตกต่างของการได้รับประโยชน์หรือบริการของประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องจากนโยบายสาธารณะ ความไม่เท่าเทียมมีผลตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) และขั้นตอนของการดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation)

รับจำนำข้าวเปลือกมีมากและใช้เวลานานในการดำเนินการโดยเฉพาะการเบิกจ่ายเงินทำให้เกษตรกรต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการผลิตในทุกขั้นตอนซึ่งเกษตรกรโดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยมักกู้ยืมเงินทั้งในและนอกระบบสถาบันการเงินเพื่อลงทุนทำการเพาะปลูก เกษตรกรมีอัตราดอกเบี้ยที่ต้องแบกรับโดยเฉพาะอัตราดอกเบี้ยที่สูงจากการกู้ยืมจากแหล่งนอกสถาบันการเงิน นอกจากนี้เกษตรกรที่มีทุนการผลิตน้อยมักไม่สามารถที่จะแบกรับภาระต้นทุนการผลิตและการขนส่งที่สูงขึ้นบวกกับผลผลิตที่มีปริมาณน้อยอยู่แล้ว ทำให้เกษตรกรขนาดเล็กไม่สามารถที่จะนำผลผลิตเข้าร่วมโครงการและรอให้มีการเบิกจ่ายและรอรับเงินจากรัฐบาลได้ เกษตรกรจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องขายข้าวเปลือกบางส่วนออกไปก่อนเพื่อมาเป็นทุนในการผลิต จากการลงพื้นที่ในหมู่บ้านหนึ่งในจังหวัดยโสธร เกษตรกรระบุว่าจำเป็นต้องขายข้าวเปลือกบางส่วนออกไปก่อนเพื่อนำเงินมาเป็นทุนในการจ้าง

แรงงานในการเพาะปลูก ดังนั้นเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินน้อยและมีทุนการผลิตน้อยมีโอกาสเข้าถึงและได้ประโยชน์จากนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกน้อยกว่าเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินมากและมีทุนการผลิตมาก เนื่องจากกระบวนการดำเนินโครงการล่าช้าและต้นทุนการขนส่งที่สูงจนเกษตรกรขนาดเล็กมองว่าเงินที่ได้จากการขายข้าวเข้าโครงการรับจำนำไม่คุ้มกับต้นทุนการเพาะปลูกและขนส่ง ในขณะที่เกษตรกรที่มีที่ดินและทุนการเพาะปลูกมากมีแนวโน้มที่จะสามารถเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากโครงการรับจำนำมากกว่า

จากตารางที่ 7 จะเห็นได้ว่า ปริมาณพื้นที่ทำนามีความสัมพันธ์กับรายได้รวมจากการขายข้าวทั้งหมดในรอบปี กล่าวคือ เมื่อชาวนามีพื้นที่ทำนามากจะส่งผลให้ปริมาณผลผลิตข้าวเปลือกสูงขึ้นด้วยซึ่งทำให้รายได้รวมจากการขายข้าวเปลือกทั้งหมดในรอบปีสูงกว่าชาวนามีพื้นที่ทำนายน้อยกว่า จะเห็นได้

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบพื้นที่ทำนาและรายได้รวมจากการขายข้าวทั้งหมดในรอบปี (เฉพาะเกษตรกรในจังหวัดมหาสารคาม)

พื้นที่ทำนา	รายได้รวมจากการขายข้าวทั้งหมดในรอบปี							รวม
	ต่ำกว่า 10,000	10,001- 15,000	15,001- 20,000	20,001- 30,000	30,001- 40,000	40,001- 50,000	มากกว่า 50,000	
	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	
1-5 ไร่	1	-	-	-	-	-	-	1
6-10 ไร่	-	-	1	3	2	-	3	9
11-15 ไร่	-	-	-	1	-	-	-	1
16-20 ไร่	-	-	-	-	-	-	9	9
21-25 ไร่	-	-	-	-	1	-	4	5
26-30 ไร่	-	-	-	-	-	-	1	1
31-35 ไร่	-	-	-	-	-	-	1	1
36-40 ไร่	-	-	-	-	-	-	-	-
40-45 ไร่	-	-	-	-	-	-	1	1
46-50 ไร่	-	-	-	-	-	-	1	1
มากกว่า 50 ไร่	-	-	-	-	-	-	1	1
รวม	1	-	1	4	3	-	21	30

ว่า ชาวนาที่มีทำนตั้งแต่ 26-30 ไร่ขึ้นไป มีแนวโน้มที่จะมีรายได้รวมจากการขายข้าวเปลือกทั้งหมดในรอบปีมากกว่า 50,000 บาท

ความไม่เท่าเทียมเชิงนโยบายจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกยังหมายถึงความไม่เท่าเทียมระหว่างชาวนาในเขตพื้นที่ชลประทานกับนอกเขตพื้นที่ชลประทาน ผู้วิจัยยังสังเกตด้วยว่าเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ชลประทานมีแนวโน้มที่จะได้รับประโยชน์จากนโยบายมากกว่าเกษตรกรที่อยู่นอกพื้นที่เขตชลประทานเนื่องจากนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลปัจจุบันเน้นการรับจำนำข้าวเปลือกในปริมาณมาก ดังนั้นยังเกษตรกรสามารถปลูกข้าวได้มาก เกษตรกรคนนั้นก็ได้รับประโยชน์จากโครงการมากขึ้นตามไปด้วยแน่นอนว่าเกษตรกรที่อยู่ในใกล้เขตชลประทานมักจะได้รับประโยชน์มากกว่าเกษตรกรนอกเขตชลประทานเพราะสามารถปลูกข้าวได้ปริมาณมากกว่าและบ่อยครั้งกว่า ตัวอย่างที่ดีที่สุดคือทัศนคติของเกษตรกรที่อยู่นอกเขตชลประทานในจังหวัดยโสธร จากการสอบถามเรื่องความรู้สึกรักของเกษตรกรในหมู่บ้านนอกพื้นที่เขตชลประทาน ผู้วิจัยพบว่าหนึ่งในข้อที่ไม่พอใจของเกษตรกรต่อโครงการรับจำนำคือชาวนาที่มีที่ดินน้อยเข้าร่วมโครงการไม่ได้เพราะผลผลิตไม่เพียงพอต่อผลผลิตขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนดหลักเกณฑ์ จะเห็นได้ว่าเกษตรกรที่อยู่นอกเขตพื้นที่ชลประทานไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการรับจำนำมากเท่ากับเกษตรกรที่อยู่ในเขตชลประทาน จากคำกล่าวของเกษตรกรในจังหวัดอุบลราชธานีท่านหนึ่ง ได้กล่าวไว้ว่า “อันคนได้พื้นมีที่ดินหลายเพื่นกะดียวมีข้าวหลายเข้าโครงการ แต่ผู้ที่เขามีที่ดินน้อยนี้แล้วหัวไร่ลืบไร่มันกะบ้อพอได้เหลือเอาไปขายหยั่ง กินในบ้านเฮากะเหลือขายบ้อหลายมันกะบ้อคุ้มค่าดอกชิไปร่วมโครงการเขา มันยุ่งมันยาก นาผู้ได้มีน้ำชลประทานเขาจะมีข้าวดีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยมันกะพอเข้าโครงการยุ แต่นาผู้ได้น้ำบ้อพอมันกะได้

ข้าวบ้อหลายพอเข้าโครงการนำเพิ่นดอก”

การพึ่งพาเชิงนโยบายของชาวนา

ผู้วิจัยสังเกตว่าเกษตรกรมีแนวโน้มที่จะเพาะปลูกข้าวตามแนวนโยบายของรัฐบาลมากกว่าตามกลไกตลาด กล่าวคือ เกษตรกรมีแนวโน้มที่จะเพาะปลูกข้าวมากขึ้นเนื่องจากรัฐบาลแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกด้วยโครงการรับจำนำข้าวเปลือกทำให้เกษตรกรมีแนวโน้มที่จะเพาะปลูกพืชชนิดอื่นน้อยลง นอกจากนี้เกษตรกรมีแนวโน้มที่จะปลูกข้าวพันธุ์เดียวที่ให้ผลผลิตได้ไวทันต่อโครงการรับจำนำโดยเฉพาะชาวนาในเขตพื้นที่ชลประทาน ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือ เกษตรกรในจังหวัดพิจิตร เมื่อผู้วิจัยถามเกษตรกรว่าเพาะปลูกจำนวนกี่ครั้งต่อปี เกษตรกรตอบว่าเพาะปลูกสามครั้งต่อปี โดยเปลี่ยนจากการปลูกอ้อยมาเป็นข้าวแทนในฤดูที่สามของการเพาะปลูก เนื่องจากข้าวมีราคาดีมาก แสดงให้เห็นว่านโยบายรับจำนำกระตุ้นให้เกษตรกรปลูกพืชเชิงเดี่ยว (Mono Crop) โดยไม่ได้คำนึงถึงกลไกตลาดจากการลงพื้นที่ ผู้วิจัยพบว่ารายได้ส่วนใหญ่ของเกษตรกรมาจากการขายข้าวเปลือกเข้าโครงการรับจำนำ แม้ว่ารายได้ส่วนใหญ่ของเกษตรกรที่มาจากการขายข้าวเปลือกไม่น่าแปลกใจอะไร แต่สัดส่วนของรายได้จากการขายข้าวมากถึงครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 75 ของสัดส่วนรายได้ของเกษตรกร (ในบางราย) ในขณะที่รายได้จากการทำอาชีพอื่นมีสัดส่วนน้อย

ในแง่ของต้นทุนการผลิต เกษตรกรโดยเฉพาะในเขตพื้นที่ชลประทานมีแนวโน้มที่จะพึ่งพิงแหล่งเงินกู้จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยเฉพาะเกษตรกรในเขตจังหวัดภาคกลาง จากการสนทนากับเกษตรกรในจังหวัดพิจิตร ผู้วิจัยพบว่าเกษตรกรจำนวน 30 จาก 40 ราย (75 เปอร์เซ็นต์) กู้เงินจาก ธ.ก.ส.³ ในขณะที่ 4 ราย (10 เปอร์เซ็นต์) กู้เงิน (ในลักษณะสินเชื่อด້วยข้าวเปลือก)

³ วงเงินที่เกษตรกรกู้จากธ.ก.ส.จะอยู่ที่ 30,000 – 150,000 บาท ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่เกษตรกรมีอยู่ด้วย

จากร้านค้าปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช ในขณะที่เกษตรกรในจังหวัดมหาสารคามประมาณ 40 เปอร์เซ็นต์ที่ผู้วิจัยทำการสนทนด้วยระบุว่าพึ่งพาแหล่งเงินกู้จาก ธ.ก.ส. และเงินกองทุนหมู่บ้านที่รัฐบาลจัดสรร ในแง่มุมมองของการขายผลผลิต ผู้วิจัยพบว่า เกษตรกรในทุกจังหวัดที่ทำการสนทนาขายผลผลิตให้กับโรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำมากกว่าการขายผลผลิตให้กับตลาดอื่น ๆ เช่น ตลาดกลางข้าวเปลือก สหกรณ์การเกษตรในชุมชน

ลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดสถานะที่ผู้วิจัยเรียกว่า “การพึ่งพาเชิงนโยบาย (Policy Dependency)”⁴ กล่าวคือเกษตรกรพึ่งพานโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกในทุกขั้นตอนของการเพาะปลูก ในขั้นตอนของการลงทุนเพื่อเพาะปลูก เกษตรกรมีแนวโน้มที่จะต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนของรัฐบาล เช่น ธ.ก.ส. กองทุนหมู่บ้าน หรือ บัณฑิตเครดิตเกษตรกรเพื่อปัจจัยการผลิต ในขั้นตอนของการเพาะปลูก เกษตรกรมีแนวโน้มที่จะเลือกเพาะปลูกพันธุ์ข้าวที่สามารถขึ้นได้ไว (เช่น ข้าวพันธุ์นาสวน กข5) เพื่อนำข้าวเปลือกเข้าโครงการรับจำนำได้รวดเร็ว พฤติกรรมการเลือกพันธุ์ข้าวตามระยะเวลาการเข้าโครงการรับจำนำมักจะมีให้เห็นในจังหวัดที่ติดกับเขตชลประทานเพราะเกษตรกรสามารถปลูกข้าวได้ตลอดทั้งปี ในขั้นตอนของการขายผลผลิต ผู้วิจัยพบว่า เกือบจะทั้งหมดของเกษตรกรที่พูดคุยทั้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางขายข้าวเปลือกเข้าโครงการรับจำนำเพราะราคาดีกว่าขายข้าวแบบปกติ ตัวอย่างเช่น เมื่อผู้วิจัยให้เกษตรกรในจังหวัดอุบลราชธานีช่วยเปรียบเทียบราคาข้าวเปลือกก่อนมีโครงการรับจำนำกับราคาโครงการรับจำนำ เกษตรกรระบุว่าราคาข้าวก่อนโครงการรับจำนำอยู่ที่ 7-10 บาทต่อกิโลกรัม ในขณะที่ที่ราคาข้าวเปลือกของโครงการรับจำนำจะอยู่ที่ 15-18

บาทต่อกิโลกรัม ดังนั้น เกษตรกรย่อมขายข้าวให้กับรัฐบาลมากกว่าตลาด เมื่อผู้วิจัยได้ทำการสอบถามเกษตรกรทั้ง 4 จังหวัดเกี่ยวกับช่องทางการขายข้าวเปลือกทั้งก่อนและหลังโครงการรับจำนำ ผู้วิจัยพบว่าเมื่อก่อนเกษตรกรมีช่องทางมากกว่าในการขายข้าวเปลือกแต่ราคาไม่ดีเท่ากับโครงการรับจำนำ แต่ในห้วงเวลาปัจจุบันเกษตรกรขายข้าวให้กับโรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำอย่างเดียว

โครงการรับจำนำรับข้าวเปลือกกับต้นทุนการผลิตของชาวนา

นโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับประชาชนที่มีรายได้น้อยหรือด้อยโอกาสทางสังคมมักจะเป็นนโยบายที่เกื้อหนุนให้กลุ่มประชากรเป้าหมาย (Target population) มีทักษะและทุนดำเนินการเพื่อสามารถดำเนินกิจการหรือกิจกรรมของตนเองต่อไปได้ เครื่องมือเชิงนโยบาย (Policy tools) มีลักษณะที่เป็นการเสริมสร้างทักษะและทุน (Capacity tool) ประชาชนที่มีรายได้น้อยหรือด้อยโอกาสและกระตุ้นให้ประชาชนเห็นความสำคัญของนโยบาย (Incentive tool) (Schneider & Ingram, 1990) เน้นอนว่านโยบายสาธารณะในลักษณะนี้ไม่ต้องการผลกระทะในเรื่องของต้นทุนให้กับประชาชนเพราะเป็นนโยบายอุดหนุน รัฐบาลกำหนดนโยบายรับจำนำผลผลิตทางการเกษตรเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกรและกระตุ้นการผลิต ดังนั้นนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกจึงต้องเน้นการลดค่าใช้จ่ายด้านต้นทุนการผลิตเพื่อให้รายได้เกษตรกรเพิ่มขึ้น

จากการลงพื้นที่ 4 จังหวัด ผู้วิจัยพบว่าเกษตรกรมีต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นในทุกๆ ด้านของการเพาะปลูก เมื่อผู้วิจัยให้เกษตรกรลองเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในด้านแรงงาน ปัจจัยการผลิตและเทคโนโลยี

⁴ การพึ่งพาเชิงนโยบาย (Policy Dependency) หมายถึงสถานะที่การตัดสินใจและพฤติกรรมของประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะหนึ่งไปตามทิศทางที่นโยบายของรัฐบาลกำหนด นอกจากนี้ การพึ่งพาเชิงนโยบายหมายถึงวิถีและทุนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์ของประชาชนต้องพึ่งพาการดำเนินนโยบายไปปฏิบัติของรัฐบาลเป็นสำคัญ

การผลิต ในช่วงปี 2008 (พ.ศ. 2551) กับห้วงเวลาปัจจุบันซึ่งอยู่ในช่วงการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ผู้วิจัยพบว่าค่าใช้จ่ายของเกษตรกรเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัวหรือ 100 เปอร์เซ็นต์ โดยเฉพาะค่าแรงและค่าปุ๋ย (โดยเฉลี่ย) ตัวอย่างเช่น เมื่อผู้วิจัยให้เกษตรกรจังหวัดมหาสารคามเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในด้านต่างๆ ผู้วิจัยพบว่าค่าใช้จ่ายในด้านแรงงานและค่ายาปราบศัตรูพืชเพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่าตัว ในบางหมู่บ้านเพิ่มขึ้นกว่า 2.5 เท่าตัว เมื่อ 5 ปีก่อน ค่าแรงงานเก็บเกี่ยวอยู่ที่ประมาณ 100-150⁵ บาทต่อคนต่อวัน ปัจจุบันค่าแรงงานอยู่ที่ประมาณ 250-300 บาทต่อคนต่อวันหรือเพิ่มขึ้นกว่า 2-2.5 เท่าตัว เมื่อ 5 ปีก่อน ค่าปุ๋ยเคมีและยาปราบศัตรูพืชอยู่ที่ประมาณ 350-600⁶ บาทต่อกระสอบ ปัจจุบันค่าปุ๋ยเคมีอยู่ที่ประมาณ 700-1,000 บาทต่อกระสอบ หรือเพิ่มขึ้นกว่า 1.67-2 เท่าตัว

ผู้วิจัยยังสังเกตว่าเกษตรกรที่อยู่นอกเขตชลประทานมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นมากกว่าเกษตรกรที่อยู่ในเขตชลประทาน ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือจังหวัดพิจิตร เมื่อผู้วิจัยให้เกษตรกรจังหวัดพิจิตรเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในด้านต่างๆ ผู้วิจัยพบว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายในด้านแรงงานของเกษตรกรในเขตชลประทาน (หมู่บ้านพญาวัง) อยู่ที่ 1.5-1.67 เท่า ในขณะที่อัตราการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายในด้านแรงงานของเกษตรกรนอกเขตชลประทาน (หมู่บ้านท้ายน้ำ) อยู่ที่ 2.5 เท่า แสดงให้เห็นว่าเกษตรกรนอกเขตพื้นที่ชลประทานต้องรับภาระค่าใช้จ่ายมากกว่าเกษตรกรในพื้นที่เขตชลประทานในการเพาะปลูก

เมื่อผู้วิจัยได้สอบถามเกษตรกรว่าสาเหตุอะไรที่ทำให้ต้นทุนการเพาะปลูกสูงขึ้น เกษตรกรให้ความเห็นว่าราคาที่เพิ่มสูงขึ้นนั้นเป็นไปตามสภาพเศรษฐกิจของโลก เช่น ราคาน้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้น เกษตรกรส่วนใหญ่มองว่านโยบายรับจำนำไม่ได้มี

ผลกระทบต่อต้นทุนการเพาะปลูกมากนัก อย่างไรก็ตามเกษตรกรให้ความเห็นว่านโยบายรับจำนำมีผลกระทบทางอ้อมต่อการเพิ่มขึ้นของต้นทุนการผลิต กล่าวคือ นโยบายรับจำนำข้าวเปลือกจูงใจให้เกษตรกรปลูกข้าวเพิ่มขึ้นทำให้ความต้องการแรงงาน เทคโนโลยีและปัจจัยการผลิตสูงขึ้น เกษตรกรต้องจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นเพื่อไถคราดเตรียมที่ดินทำนา หว่านเมล็ดพันธุ์และเก็บเกี่ยวและนวดข้าวเปลือก เกษตรกรต้องใช้จ่ายมากขึ้นในการใช้ปุ๋ยเคมีและยาปราบศัตรูพืชเพื่อให้ได้ผลผลิตที่มากพอจะขายเข้าโครงการ เกษตรกรต้องใช้จ่ายมากขึ้นในการจ้างรถไถนาเพื่อไถคราดและนวดข้าวได้อย่างรวดเร็ว เมื่อความต้องการแรงงาน เทคโนโลยีและปัจจัยการผลิตสูงขึ้นผู้ประกอบการและแรงงานต่างขึ้นราคาปัจจัยการผลิต ค่าจ้างและค่าแรงทำนา

สรุปและข้อเสนอแนะ

ในแง่มุมมองของความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายของรัฐบาลกับการผลิตของเกษตรกร เกษตรกรมีแนวโน้มที่จะพึ่งพานโยบายของรัฐบาลมากขึ้นในการเพาะปลูกและการขายผลผลิต เกษตรกรเลือกที่จะเพาะปลูกพันธุ์ข้าวที่ขึ้นได้ไวและทันในการเก็บเกี่ยว นำผลผลิตเข้าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกแทนที่จะเพาะปลูกข้าวตามความต้องการของตลาดและต้นทุนการผลิตที่ตนเองมีอยู่ วิธีการเพาะปลูกของเกษตรกรเป็นไปเพื่อการเข้าร่วมโครงการของรัฐบาลแทนที่จะเกษตรกรจะวางแผนการเพาะปลูกตามสภาพพื้นที่และตลาด เกษตรกรต้องพึ่งพาโรงสีที่เข้าร่วมโครงการในการขายผลผลิตของตนเอง ลักษณะดังกล่าวทำให้เกษตรกรไม่สามารถพัฒนารูปแบบการเพาะปลูกและงานแผนการเพาะปลูกของตนเองซึ่ง

⁵ ช่วง (Range) ของราคาค่าปุ๋ยทุกประเภทโดยเฉลี่ยที่เกษตรกรใช้

⁶ ช่วง (Range) ของราคาที่มีความกว้างมากเพราะผู้วิจัยไม่ได้ถามเจาะจงลงไปว่าเป็นปุ๋ยประเภทไหน เกษตรกรจึงให้ข้อมูลมาเป็นช่วงของราคาจากปุ๋ยที่มีราคาต่ำสุดถึงสูงสุด

ตารางที่ 8 เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการเพาะปลูกของเกษตรกรในพื้นที่ 4 จังหวัด⁷

จังหวัด	ก่อนโครงการรับจำนำข้าว		หลังโครงการรับจำนำข้าว	
อุบลราชธานี	ค่าแรงงาน:	120-150 บาทต่อคนต่อวัน	ค่าแรงงาน:	250-300 บาทต่อคนต่อวัน
	ค่าปุ๋ยเคมี:	400-600 บาทต่อกระสอบ	ค่าปุ๋ยเคมี:	700-1,000 บาทต่อกระสอบ
	ค่ารถไถ:	80-150 บาทต่อไร่ (รถไถเดินตาม) 120 บาทต่อไร่ (รถไถส้อมหรือรถไถแทรกเตอร์)	ค่ารถไถ:	300 บาทต่อไร่ (รถไถเดินตาม) 500-600 บาทต่อไร่ (ไถและปั่น) ค่ารถเกี่ยว: 600-800 บาท ใช้รถเกี่ยวร้อยละ 90 และใช้คนเกี่ยวร้อยละ 10 เนื่องจากการใช้คนเกี่ยวทำให้เสียเวลา และมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก หากใช้รถเกี่ยวจะมีความสะดวกรวดเร็วและลดต้นทุนได้มากกว่า
	ค่ารถเกี่ยว:	500-600 บาท มีการใช้รถและคนเกี่ยว (เริ่มแรกในสัดส่วนเท่าๆกัน)		
ยโสธร	ค่าแรงงาน:	120-150 บาทต่อคนต่อวัน	ค่าแรงงาน:	250-300 บาทต่อคนต่อวัน
	ค่าปุ๋ยเคมี:	350-600 บาทต่อกระสอบ	ค่าปุ๋ยเคมี:	700-1,300 บาทต่อกระสอบ
	ค่ารถไถ:	120-150 บาทต่อไร่ (รถไถเดินตาม) 120 บาทต่อไร่ (รถไถส้อมหรือรถไถแทรกเตอร์)	ค่ารถไถ:	250-300 บาทต่อไร่ (รถไถเดินตาม) 500-600 บาทต่อไร่ (ไถและปั่น)
	ค่ารถเกี่ยว:	500-700 บาทต่อไร่ (มีการใช้รถและคนเกี่ยว)	ค่ารถเกี่ยว:	600-800 บาทต่อไร่ (ใช้รถเกี่ยวร้อยละ 90 และใช้คนเกี่ยวร้อยละ 10 เนื่องจากการใช้คนเกี่ยวทำให้เสียเวลา และมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก หากใช้รถเกี่ยวจะมีความสะดวกรวดเร็วและลดต้นทุนได้มากกว่า)
มหาสารคาม	ค่าแรงงาน:	100-150 บาทต่อคนต่อวัน	ค่าแรงงาน:	250-300 บาทต่อคนต่อวัน
	ค่าปุ๋ยเคมี:	350-600 บาทต่อกระสอบ	ค่าปุ๋ยเคมี:	700-1,000 บาทต่อกระสอบ
	ค่ารถไถ:	80-150 บาทต่อไร่ (รถไถเดินตาม) 120 บาทต่อไร่ (รถไถส้อมหรือรถไถแทรกเตอร์)	ค่ารถไถ:	250-300 บาทต่อไร่ (รถไถเดินตาม) 500-700 บาทต่อไร่ (ไถและปั่น)
	ค่ารถเกี่ยว:	500-700 บาทต่อไร่ (มีการใช้รถเกี่ยวและคนเกี่ยว)	ค่ารถเกี่ยว:	600-800 บาทต่อไร่ (ใช้รถเกี่ยวร้อยละ 90 และใช้คนเกี่ยวร้อยละ 10 เนื่องจากการใช้คนเกี่ยวทำให้เสียเวลา และมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก หากใช้รถเกี่ยวจะมีความสะดวกรวดเร็วและลดต้นทุนได้มากกว่า)
พิจิตร	ค่าแรงงาน:	150-200 บาทต่อคนต่อวัน	ค่าแรงงาน:	250-300 บาทต่อคนต่อวัน
	ค่าปุ๋ยเคมี:	500 บาทต่อกระสอบ	ค่าปุ๋ยเคมี:	740-900 บาทต่อกระสอบ
	ค่ารถไถ:	180 บาทต่อไร่ ^ก	ค่ารถไถ:	220 บาทต่อไร่ ^ก
	ค่ารถเกี่ยว:	500 บาทต่อไร่ ^ข	ค่ารถเกี่ยว:	500-700 บาทต่อไร่

หมายเหตุ: ก. เฉพาะเขตชลประทาน ข. เฉพาะนอกเขตชลประทาน

⁷ ผู้วิจัยได้เปรียบเทียบเฉพาะต้นทุนในการเพาะปลูกของเกษตรกรก่อนและหลังโครงการรับจำนำข้าวเท่านั้น เนื่องจากเกษตรกรในพื้นที่ไม่ได้ระบุชนิดเกี่ยวกับรายได้ ซึ่งเป็นผลมาจากการที่เกษตรกรไม่ได้ทำบัญชีครัวเรือน จึงทำให้ไม่ทราบถึงสัดส่วนของรายได้ในแต่ละแหล่งว่ามีสัดส่วนอย่างไร เกษตรกรเพียงแต่ระบุแหล่งที่มาของรายได้เท่านั้น

เป็นการพึ่งพารัฐบาลเป็นอย่างมาก ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นก็คือรายได้ของเกษตรกรผู้ติดกับนโยบายรัฐบาล กล่าวคือ รายได้ของเกษตรกรมาจากการอุดหนุนของรัฐบาลนั่นเอง สิ่งที่ต้องวิเคราะห์ต่อไปก็คือหากรัฐบาลตัดสินใจไม่ดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกต่อไปเพราะภาระจากโครงการเพิ่มขึ้นเกษตรกรจะได้รับผลกระทบจากการยุติการดำเนินโครงการอย่างแน่นอนเพราะรัฐบาลไม่ได้เข้ามาพยุงราคาหรืออุดหนุนเกษตรกรอีกต่อไป ปัญหาที่จะตามมาก็คือ เกษตรกรจะประสบความยากลำบากในการปรับตัวเนื่องจากเกษตรกรไม่ได้เตรียมตัววางแผนการเพาะปลูกในบริบทที่ไม่มีรัฐบาลเข้ามาแทรกแซงหรือหากแทรกแซงก็เป็นในระดับต่ำ นอกจากนี้เกษตรกรต้องพึ่งพาธุรกิจแปรรูปและเก็บรักษาข้าวเปลือก การแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกด้วยนโยบายรับจำนำทำให้ข้าวเปลือกตกไปอยู่กับธุรกิจแปรรูปข้าว ทำให้ธุรกิจเหล่านี้สามารถผูกขาดตลาดข้าวเปลือกและสามารถต่อรองให้รัฐบาลอุดหนุนธุรกิจของตนผ่านการเบิกจ่ายงบประมาณในขั้นตอนต่างๆ ของโครงการรับจำนำ แต่เกษตรกรจะไม่สามารถต่อรองกับธุรกิจเหล่านี้ได้เลยเพราะผลผลิตตกไปอยู่กับธุรกิจแปรรูปและเก็บรักษา

ในแง่ของต้นทุนการผลิต เกษตรกรมีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายมากขึ้นในการเพาะปลูก แม้ว่าเกษตรกรมองว่าการเพิ่มขึ้นของราคาปัจจัยการผลิตมาจากภาวะเศรษฐกิจโลก แต่นโยบายรับจำนำมีส่วนในการกระตุ้นให้เกษตรกรต้องใช้จ่ายมากขึ้นในการซื้อปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชเพื่อบำรุงและรักษาข้าวเปลือกให้มีปริมาณมาก เกษตรกรต้องใช้จ่ายมากขึ้นในการจ้างแรงงานเพื่อการเตรียมการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวให้ทันกับการดำเนินโครงการรับจำนำ เกษตรกรยังต้องรับภาระเพิ่มจากค่าใช้จ่ายด้านเทคโนโลยีการผลิต ได้แก่ ค่าจ้างรถไถและรถเกี่ยว เกษตรกรที่มีต้นทุนการผลิตต่ำในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีแนวโน้มที่จะต้องแบกรับภาระตรงนี้เป็นอย่างมากเพราะต้องจ้างรถไถและ

รถเกี่ยวจากต่างพื้นที่มาใช้ในการเตรียมการเพาะปลูกและการเก็บเกี่ยว นอกจากนี้เกษตรกรยังได้รับผลกระทบจากนโยบายอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำ เช่น นโยบายค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาทต่อวัน ดังนั้นการดำเนินนโยบายการอุดหนุนระยะสั้นได้แก่ โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรในทุกๆ ด้านซึ่งทำให้เกษตรกรประสบปัญหาด้านการเพาะปลูกในระยะยาว

จะเห็นได้ว่าข้อบกพร่องของโครงการอุดหนุนสินค้าเกษตรระยะสั้นคือการตั้งราคารับจำนำไว้สูงกว่าราคาตลาดซึ่งทำให้รัฐบาลแบกรับภาระไว้มาก ผู้วิจัยเสนอว่ารัฐบาลควรจะดำเนินนโยบายการแทรกแซงหรือการพยุงราคาสินค้าเกษตรที่ไม่ขัดกับกลไกของตลาด เช่น นโยบายการประกันภัยพืชผล (Commodity Insurance) ซึ่งเน้นการชดเชยให้กับเกษตรกรเมื่อประสบภาวะภัยทางธรรมชาติหรือภาวะผลผลิตตกต่ำ

รัฐบาลควรมี “ศูนย์ข้อมูลข้าว (Rice Data Center)” (ธนพันธ์, 2556) โดยมีวัตถุประสงค์นำเสนอข้อมูลให้กับรัฐบาลเพื่อประกอบการตัดสินใจในการที่จะเข้าแทรกแซงตลาดข้าว ศูนย์ข้อมูลข้าวมีหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานได้แก่ จำนวนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ข้อมูลคาดการณ์ปริมาณการเพาะปลูกข้าว พยากรณ์อากาศ ปริมาณน้ำในเขื่อนและปริมาณน้ำฝน ราคาต้นทุนปัจจัยการผลิตและแรงงาน ปริมาณการบริโภคภายในประเทศและต่างประเทศ ข้อมูลการผลิตและการส่งออกของประเทศต่างๆ และราคาข้าวในตลาดภายในประเทศและตลาดโลก นำข้อมูลพื้นฐานเหล่านั้นมาวิเคราะห์ ดังนั้นโครงสร้างของศูนย์ข้อมูลข้าวควรประกอบไปด้วยนักวิชาการทั้งจากหน่วยงานรัฐและมหาวิทยาลัยที่มีความรู้และประสบการณ์เพื่อทำการวิเคราะห์ข้อมูลและคาดการณ์ผลผลิต ศูนย์ข้อมูลข้าวควรจะมีการเผยแพร่ข้อมูลให้เกษตรกรและประชาชนได้รับทราบทุกเดือนเพื่อประกอบการตัดสินใจของเกษตรกรในการวางแผนการเพาะปลูก การเผยแพร่ข้อมูลจะทำให้

รัฐบาลกำหนดนโยบายการแทรกแซงได้เหมาะสมว่าควรจะกำหนดนโยบายแบบใด ดังนั้น การสร้างศูนย์ข้อมูลเช่นนี้จะเป็ประโยชน์ต่อรัฐบาลในแง่ของการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่อหน่วยงานราชการในแง่ของการวางแผนการเพาะปลูก ธุรกิจที่เกี่ยวข้องในแง่ของการวางแผนการผลิตและการขายผลผลิต

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์สำหรับทุนวิจัย

เอกสารอ้างอิง

- กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์. (2555). *ผลการพยากรณ์ผลผลิตต่อไร่*. สืบค้นจาก <http://www.dit.go.th/uploads/%E0%B8%9C%E0%B8%A5%E0%202555.pdf>.
- ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์. (2556). *ผลกระทบของโครงการอุดหนุนสินค้าเกษตรระยะสั้นต่อการส่งออกและการผลิตข้าวของไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- นิตา ทองนิตย์. (2551). *การวิเคราะห์ผลตอบแทนของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2548/49* (วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์เกษตร). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- นิพนธ์ พัวพงศกร. (2556). *ยุทธศาสตร์ข้าวไทย การวิจัยพัฒนาข้าวไทยและการมองไปข้างหน้า*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- นิธิกร วัฒนเรืองโกวิท. (2548). *การศึกษาปัญหาโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล ปี 2546 กรณีศึกษาอำเภอคำเขื่อนแก้ว จังหวัดยโสธร* (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาโท).
- มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, มหาสารคาม. ประสาน พูลเวช. (2550). *การศึกษาความพึงพอใจของเกษตรกรที่มีต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีในพื้นที่จังหวัดปทุมธานี ปี 2548* (วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์สหกรณ์). มหาวิทยาลัยแม่โจ้, เชียงใหม่.
- ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจ และธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. (2556). *ทัศนะก่อนนโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาล*. สืบค้นจาก <http://thainews.prd.go.th/centerweb/News/NewsDetail?NT01NewsID=WNECO5609250020012>.
- สิริลักษณ์ พัฒนพันธุ์. (2550). *ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีของเกษตรกร ปีเพาะปลูก 2549/50*. กรุงเทพฯ: สำนักเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- สุพจน์ แสงชัย. (2547). *กระบวนการเรียนรู้ของเกษตรกรในการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการและไม่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของจังหวัดร้อยเอ็ด* (ฤดูกาลผลิตปี 2544/2545 (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาโท). มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, มหาสารคาม.
- อัมมาร์ สยามวาลา และ นิพนธ์ พัวพงศกร. (2552). *แนวทางใหม่ในการแทรกแซงราคาข้าว*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Hibbs, A. (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy. *American Political Science Review* 71, 1467–1487.
- Kasara, K. (2007). Tax me if you can: Ethnic geography, democracy, and the taxation of agriculture in Africa. *American Political*

- Science Review*, 101(1), 159–172.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman.
- Krueger, A. O. (1991). *The political economy of agricultural pricing policy: The synthesis*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Laiprakobsup, T. (2014). Political liberalization and agricultural trade policy in Indonesia and the Philippines. *Asian Journal of Political Science*, 22(1), 1–19.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1983). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley, California: University of California Press.
- Roper Center, University of Connecticut. (2014). *Presidential election 2008*. Retrieved from http://www.ropercenter.uconn.edu/elections/presidential/presidential_election_2008.html.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. (1990). Behavioral assumptions of policy tools. *Journal of Politics*, 52, 510–529.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1997) *Policy design for democracy*. Lawrence, KS: University Press of Kansas
- Zahariadis, N. (1999). Ambiguity, time, and multiple streams. In P. Sabatier. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Lawrence, K.S.: Westview Press. pp. 73–96.
- 0%B8%9C%E0%B8%A5%E0%202555.pdf. [in Thai]
- Laiprakobsup, T. (2013). *Impact of short-term subsidy policy on the production and exports of rice in Thailand*. Bangkok: National Institute of Development Administration. [in Thai]
- Phathanaphun, S. (2007). *Factors affecting the participation of farmers pledge rice crop year 2006/07*. Bangkok: Office of Agricultural Economics. [in Thai]
- Poapongsakorn, N. (2013). *Strategy, R&D and Future of Thai Rice*. Bangkok: Thailand Development Research Institute. [in Thai]
- Poolweij, P. (2007). *A study on satisfaction of famers towards dry season paddy pawning project in Pathumthani Province in 2005* (Unpublished master's thesis). Cooperative Economics Major, Maejo University, Chiang Mai. [in Thai]
- Sangchai, S. (2004). *Learning process of farmers participating in the decision and do not join the pledge of Roi Et province paddy production season 2001/2002* (Unpublished master's independent study). Nonformal Education. Mahasarakham University. Maha Sarakham. [in Thai]
- Siamwalla, A., & Poapongsakorn, N. (2009). *A new approach to intervention rice price*. Bangkok: Thailand Development Research Institute. [in Thai]
- The Center of Economics & Business Forecasting, University of the Thai Chamber of Commerce. (2013). *Views on rice pledging policy of the government*. Retrieved from <http://thainews.prd.go.th/centerweb/News/NewsDetail?NT01NewsID=WNECO5609250020012>. [in Thai]
- Thongnit, N. (2008). *An analysis of farmer's return*
- TRANSLATED THAI**
- REFERENCES**
- Department of Internal Trade, Ministry of Commerce. (2012). *The forecasting of production per rai*. Retrieved from <http://www.dit.go.th/uploads/%E>

under paddy pledging scheme crop year 2005/06 (Unpublished master's thesis). Agricultural Economics, Kasetsart University, Bangkok [in Thai]

Watanareangkowit, N. (2005). *The problems of the government's rice mortgage scheme 2003 case study Kham Khuean Kaeo of Yasothon province* (Unpublished master's independent study). Public Policy. Mahasarakham University. Maha Sarakham. [in Thai]