

## บทที่ 6

### บทสรุป

วัตถุประสงค์ของการศึกษาเรื่องนโยบายของรัฐบาลต่อปัญหาของชาวนา พ.ศ. 2501-2516 ก็คือ ความพยายามในการทำความเข้าใจการกำหนดนโยบายของรัฐบาลช่วยเหลือชาวนา ซึ่งก็พบว่า รัฐบาลได้พยายามในการดำเนินนโยบายต่อปัญหาชาวนาเพื่อเป็นการปูพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสร้างบรรยากาศที่ดีในการเพิ่มผลผลิตข้าว โดยการปรับปรุงระบบชลประทาน สร้างและขยายทางหลวงแผ่นดิน ทำการวิจัยพันธุ์ข้าวใหม่ ๆ เผยแพร่ความรู้ทางวิชาการสมัยใหม่โดยการทำนาสาธิตแก่ชาวนา เป็นต้น

ในทางการเมืองการช่วยเหลือชาวนาของรัฐนับตั้งแต่ยุคของรัฐบาล จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมากระทั่งถึงยุคของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีสมัยที่สอง (พ.ศ. 2506-2516) เป็นพัฒนาการของกระบวนการกำหนดนโยบายต่อเป้าหมายที่ชัดเจนกลุ่มหนึ่ง แต่การคลี่คลายปัญหากลับไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งกล่าวถึงที่สุดแม้ว่านโยบายของรัฐบาลต่อปัญหาชาวนา ซึ่งคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาที่มีการจัดตั้งขึ้นมาอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2508 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการดังกล่าวมีฐานะเป็นกรรมการระดับนโยบายของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่พิจารณา ปัญหาการช่วยเหลือชาวนาที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ดำเนินการอยู่ จัดให้มีการปฏิบัติงานของหน่วยราชการต่างๆ ประสานงานกันโดยมีหลักการที่จะพัฒนาเกษตรของชาติให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป มีการพยุงราคาข้าวให้สามารถขายข้าวได้ในราคาที่ชาวนาสามารถดำรงชีพอยู่ได้ ทั้งนี้กลุ่มเป้าหมายของการช่วยเหลือคือ สถาบันและกลุ่มองค์กรชาวนาจำนวน 3 สถาบัน ประกอบด้วย กลุ่มชาวนา สมาคมชลประทานราษฎร์ และสหกรณ์ซึ่งเป็นสถาบันที่รัฐบาลให้การสนับสนุนอยู่

ทั้งนี้โดยจัดให้มี "สำนักงานกลางช่วยเหลือชาวนา" ทำหน้าที่รับผิดชอบต่อคณะกรรมการปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และประสานงานกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติงานสนามในกรณีจำเป็น ติดตามควบคุมตรวจสอบแก้ไขข้อขัดข้องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามโครงการ มีเจ้าหน้าที่ที่ร่วมกันปฏิบัติงาน คือ กองนโยบายภายในประเทศ สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี กองเกษตรสัมพันธ์ กรมส่งเสริมการเกษตร กองปกครองท้องที่

กรมการปกครอง กองจัดที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกองสำรวจเศรษฐกิจ สำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นผู้ปฏิบัติงานร่วมโครงการดังกล่าว

ตลอดระยะเวลาของการดำเนินการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลแม้ว่ารัฐบาลจะได้นำเสนอออกในทางสาธารณะต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชากรในภาคการเกษตร โดยเฉพาะผู้ประกอบการอาชีพการทำนา ซึ่งเป็นประชากรส่วนมากของสังคมไทย ด้วยทำที่เอาจริงเอาจังในการแก้ปัญหาตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาในทางกลับกันปัญหาของชาวนาก็หาได้เบาบางลงไปด้วยแต่ประการใดแต่กลับสะท้อนถึงความสลับซับซ้อนและความหลากหลายในประเด็นปัญหา ซึ่งบางปัญหาเป็นปัญหาเดิม เช่น ปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำ ภัยราคาแพง ปุ๋ยปลอม ค่าเช่าแพง การทำนาข้าว ต้องพึ่งพาธรรมชาติเป็นด้านหลัก เป็นต้น และบางปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลที่ต้องเกี่ยวข้องกับคนในสังคมทุกสังคม ทั้งนี้เพราะผลผลิตของชาวนาถูกนำไปใช้ในการสนับสนุนเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมตามนโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลด้วย

การดำเนินการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลจึงเป็นการสะท้อนศักยภาพการแก้ไขปัญหามาตรฐานได้ในระดับหนึ่งว่ารัฐบาลพิจารณาปัญหาของชาวนา แต่เฉพาะในลักษณะที่ตัวชาวนาเอง และปัจจัยทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาลักษณะของความสัมพันธ์ทางการผลิตที่ชาวนาเผชิญอยู่ กล่าวคือการแก้ไขปัญหามาตรฐานเฉพาะวิถีการผลิตเท่านั้น จึงไม่แปลกใจว่าปัญหาชาวนายังดำรงอยู่มาจนนับศตวรรษนั้น เพราะด้านหนึ่งรัฐเสนอนโยบายไม่ถูกประเด็น และอีกด้านหนึ่งรัฐเกรงว่าเมื่อแก้ไขปัญหามาตรฐานแล้วจะมีผลกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของชนชั้นอื่นที่มีความสัมพันธ์กับชาวนาอยู่ด้วย

การดำเนินการช่วยเหลือชาวนาลักษณะเฉพาะของความต้องการ ความช่วยเหลือในช่วงเวลาและสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม จึงเป็นเพียงปรากฏการณ์หนึ่งและคาดคะเนว่าชาวนาหรือประชาชนต้องการความช่วยเหลืออันสิ่งทีรัฐบาลต้องการจะให้ได้ จึงเป็นการดำเนินการนโยบายจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่างประชาชนไม่มีโอกาสที่จะชี้แจงถึงความต้องการของตนจนกลายเป็นการส่งเคราะห์ ในที่สุดนำมาซึ่งการถูกรุกกลุ่มชนที่ตนเองช่วยเหลือว่า ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้และเกียจคร้านตามมา

ขณะเดียวกันการช่วยเหลือในรูปแบบของคณะกรรมการที่มีจุดอ่อนที่สำคัญคือ การดำเนินการใด ๆ ในรูปแบบกรรมการ (Committee) นั้นโดยปกติจะทำทำงานล่าช้ากว่าที่ควรจะ

เป็นเสมอ และเมื่อใดที่คณะกรรมการก้าวลงมาถึงขั้นปฏิบัติงาน (Operation) ด้วยแล้ว  
 ยี่งจะทำห้งานนั้น ๆ ต้องล่าช้าออกไปอีก

ดังนั้นการดำเนินงานในรูปคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการช่วยเหลือชวาวนา  
 ควรให้คณะกรรมการเป็นเพียงฝ่ายกำหนดนโยบาย หรือกำหนดหลักการสำคัญในการช่วยเหลือ  
 เท่านั้นส่วนการบริหารงานควรเป็นเจ้าหน้าที่ที่แต่งตั้งขึ้นดำเนินการ โดยมีอำนาจและความรับผิดชอบ  
 ชอบควบคุมกันไปเช่นเดียวกันในเรื่องการจัดสรรงบประมาณก็ควรจะมีหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบ  
 ดำเนินการไปได้ทันทีทุก ๆ สิ้นปีงบประมาณ ไม่จำเป็นต้องให้คณะกรรมการพิจารณาจัด  
 สรรอยู่อีก เพราะนั่นหมายถึงความล่าช้าและไม่ทันกับความต้องการของชวาวนาที่ต้องทำเขาให้ทัน  
 กับฤดูกาลธรรมชาติตั้งที่ประสบอยู่แล้ว

เมื่อพิจารณาในด้านเสรีภาพทางการเมืองและความเป็นประชาธิปไตยในระหว่าง  
 พ.ศ. 2501-2516 ถือได้ว่าเป็นยุคที่ขาดเสรีภาพอย่างแท้จริง และที่สำคัญกว่านั้นก็คือ เมื่อ  
 ระบบเผด็จการสามารถครอบครองอำนาจได้เป็นเวลานาน อำนาจของข้าราชการประจำ  
 จึงเพิ่มขึ้นสูงสุด ข้าราชการประจำเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายให้รัฐ ซึ่งนำไปสู่การเกิดระบบที่  
 เราเรียกว่า "อำมาตยาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบ" ไม่มีฝ่ายด้านในระบบรัฐสภา สื่อมวลชน  
 ทั้งวิทยุและโทรทัศน์เป็นของรัฐบาลหรือถูกควบคุมอย่างใกล้ชิด ทั้งหนังสือพิมพ์ ก็ไม่สามารถ  
 เป็นปากเสียงให้กับประชาชนได้เต็มที่ เนื่องจากรัฐบาลมีความชอบธรรมที่จะตัดสินใจเองว่า  
 นโยบายอะไรและผลงานอะไรที่ดีสำหรับประชาชน จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจแต่อย่างใดว่า  
 มาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่จะกดราคาข้าวภายในประเทศเอาไว้และการหารายได้  
 ของรัฐบาลในรูปแบบภาษีต่างๆ จากข้าวจะยังคงดำเนินการอยู่ตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าว  
 นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลจึงไม่ประสบผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาชวาวนา

