

มาตรการในการแก้ไข้ปัญหา การประเมินผล และอุปสรรคในการดำเนินงานของรัฐ

มาตรการในการแก้ไข้ปัญหา

เพื่อเป็นการแก้้ปัญหาที่สำคัญที่สุดอันเป็นเหตุให้ชาวนามีหนี้สินและยากจน คือการที่ชาวนามีหนี้สินเป็นของตนเอง ปัญหาการขายผลผลิตได้ราคาต่ำ การขาดเทคนิควิทยาการใหม่ ๆ ในการทำนาและปริมาณน้ำไม่เพียงพอสำหรับพืชที่ต้องการน้ำมากเช่นข้าว รัฐบาลจึงต้องกำหนดมาตรการต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อให้การดำเนินนโยบายช่วยเหลือชาวนาประสบผลสำเร็จดังต่อไปนี้

ก. มาตรการด้านภาษีและการคลัง

เครื่องมือที่รัฐบาลใช้ในการแทรกแซงตลาดข้าวนั้นมีอยู่ 3 ประการด้วยกัน คือ¹

1. การจัดเก็บภาษีส่งออกและภาษีพรีเอมิยม ซึ่งเริ่มมีการใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2497² เป็นมาตรการที่ใช้ในการควบคุมการส่งออกข้าวเพื่อให้มีปริมาณข้าวพอเพียงกับการบริโภคภายในประเทศและราคาข้าวอยู่ในระดับที่พอสมควร ไม่กระทบกระเทือนต่อครองชีพของประชาชนโดยทั่วไป ขณะเดียวกัน พรีเอมิยมข้าวก็ถือว่าเป็นรายได้ที่สำคัญของรัฐ

¹ อัมมารี สยามวาลา, ข้าวในเศรษฐกิจไทย, อ่างแล้ว : 144.

² หจช. พณ.0301.2.7/2 อนุกรรมการพุงราคาข้าว (พ.ศ. 2508-2509)

อัตราค่าพรีเอมิยมข้าวที่ประกาศใช้ตั้งแต่ฉบับแรก พ.ศ. 2497-2501.

อีกทางหนึ่ง³ ในการส่งออกนี้เองมีผู้กล่าวกันมากว่ามีการผูกขาดกันอย่างมาก⁴ พฤติกรรมที่
 ส่อไปในทางนั้นอย่างเห็นได้ชัดก็คือ จะมีอนุกรรมการกำหนดราคาข้าว ประกอบด้วยผู้ส่งออก
 รายใหญ่ ๆ มาหนึ่งประชุมกันอย่างเป็นทางการ และ "กำหนด" ราคาข้าวที่จะขายในตลาด
 ต่างประเทศและราคาข้าวขายส่งในกรุงเทพฯ ทั้งข้าวสารและข้าวเปลือก

สำหรับข้าวเปลือกซึ่งเป็นข้าวที่ชาวนาเป็นผู้ขายเอง เมื่อทางคณะอนุกรรมการ
 กำหนดราคาข้าว ได้กำหนดราคารับซื้อข้าวสารขั้นสูงไว้แล้ว ก็ต้องกำหนดราคารับซื้อ
 ข้าวเปลือกให้สมควรกัน โดยกำหนดราคารับซื้อส่งหน้าโรงสี (กรุงเทพฯ) ซึ่งมีผลให้การรับซื้อ
 ข้าวเปลือกทั่วประเทศของโรงสีต่าง ๆ ในต่างจังหวัด ถือเป็นมาตรฐาน และหักลดราคา
 ไปตามส่วนของความห่างไกล หรือตามส่วนของค่าใช้จ่ายในการขนส่ง ทำให้ชาวนาซึ่งเป็น
 ผู้ขายข้าวเปลือกได้รับราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เพราะผู้ซื้อมิได้แข่งขันกันซื้อ ดังนั้นเมื่อ
 ผู้ซื้อแต่ละรายต้องการซื้อเพิ่มขึ้น ราคาซื้อจึงมิได้สูงขึ้นตามหลักการแข่งขันเสรี

2. การกำหนดโควตาส่งออก รัฐบาลได้กำหนดระบบโควตาการส่งออก
 ข้าวออกมาบังคับใช้กับการค้าข้าวกับต่างประเทศ โดยให้พ่อค้าส่งมอบข้าวได้ตามที่กระทรวง
 พาณิชยกรรมฯ อนุมัติให้มีการส่งออกข้าวได้ ทำให้พ่อค้าส่งออกข้าวไม่สามารถส่งออกได้มากกว่า
 ที่ได้รับโควตาจากกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งระบบโควตานี้จะเข้ามาซึ่งกำไรของพ่อค้าส่งออกที่ได้
 รับโควตาจากรัฐบาล เพราะหากมีการส่งออกอย่างเสรีแล้วกำไรของพ่อค้าส่งออกจะมีจํานวน
 จากัดตมมาก ถ้ามีการเรเกินควรก็จะมีการแข่งขันจากผู้ประสงค์ที่จะส่งข้าวออกทันที⁵

ศูนย์วิจัยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³ พช.สบ.5.31/1 หนังสือ ศก.0306/4531 กระทรวงเศรษฐกิจ 6 กันยายน
 2507 เรื่อง การช่วยเหลือชาวนา

⁴ ฝรั่งค์ เพชรประเสริฐ, กลุ่มทุนนิยมผูกขาดในประเทศไทย กรุงเทพฯ
 สำนักพิมพ์บุณชน, 2518), 123-125.

⁵ อัมมารี สยามวาลา, ข้าวในเศรษฐกิจไทย อ้างแล้ว : 147.

3. การซื้อข้าวสำรองจากพ่อค้าส่งออกและขายในราคาถูกตามร้านค้าย่อย การซื้อข้าวจากพ่อค้าส่งออกเพื่อขายแก่ประชาชนราคาถูก นโยบายด้านนี้ของรัฐบาลแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ มาตรการซื้อข้าวและการขายข้าว

ในด้าน การซื้อข้าว นั้นผู้ที่ประสงค์จะส่งข้าว ออกนอกประเทศมีภาระต้องซื้อข้าวจากตลาดและขายข้าวให้รัฐบาล รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดปริมาณ ซึ่งรัฐบาลก็มักจะกำหนดเป็นสัดส่วนกับปริมาณข้าวที่พ่อค้าประสงค์จะส่งออก ขณะเดียวกันราคาที่รัฐบาลบังคับซื้อจากพ่อค้าส่งออกนั้น รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนด ซึ่งตามปกติมักกำหนดราคารับซื้อให้ต่ำกว่าราคาตลาดในขณะนั้น วิธีการซื้อข้าวแบบนี้เท่ากับเป็นการเก็บภาษีจากผู้ส่งออกประเภทหนึ่ง เพราะพ่อค้าจะต้องขาดทุนในการซื้อข้าวมาขายให้แก่รัฐบาล ซึ่งมีผลทำให้ราคาข้าวภายในประเทศต่ำลง

ด้านการขายข้าวของรัฐบาลนั้นเป็นการค้าที่ต่ำกว่าราคาที่กำหนดในตลาดเสรี ซึ่งนโยบายขายข้าวราคาถูกของรัฐบาล เป็นการขายข้าวให้แก่ผู้บริโภคที่มีได้เป็นชาวนา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมเมืองนั้นเอง

มาตรการในการลดราคาข้าวของรัฐบาล ได้แก่ ภาษีส่งออกข้าว การสำรองข้าวเพื่อการส่งออก การกำหนดโควตาส่งออกข้าว การส่งเสริมการลงทุน ด้วยการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศและการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนสูงกว่าความเป็นจริง ส่งผลกระทบต่อการค้าเสรีของชาวนาโดยตรง ซึ่งทำให้ชาวนาสามารถผลิตข้าวได้มาก ต้นทุนสูงแต่ขายได้ราคาต่ำ

ข. มาตรการทางการเงิน ที่รัฐนำมาใช้ในการช่วยเหลือชาวนาในระยะนี้ดำเนินการใน 2 ลักษณะ คือ

1. การให้ความช่วยเหลือทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เช่น ปุ๋ยเคมี ยาปราบศัตรูพืช เครื่องสูบน้ำ เป็นต้น ทั้งนี้มักเป็นการช่วยเหลือในรูปของสิ่งของ แล้วให้ชาวนาผ่อนชำระค่าวัสดุเหล่านี้ผ่านทางสถาบันชาวนาที่ตนเองเป็นสมาชิกอยู่ ซึ่งมาตรการให้ความช่วยเหลือเหล่านี้มีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2500 เช่นการช่วยเหลือในด้านพันธุ์ข้าวปลูก เป็นต้น จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2509 การให้ความช่วยเหลือในลักษณะเช่นนี้รัฐบาลได้จัดสรรโดยผ่านสถาบันหรือกลุ่มองค์กรชาวนา เพื่อให้ชาวนาสามารถเพิ่มผลผลิตให้กรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งดูแลกลุ่มชาวนา

กรมการปกครองดูแลสมาคมชลประทานราษฎร และกรมสหกรณ์ดูแลสหกรณ์ ปรากฏว่าสถาบันเกษตรกรที่ได้รับความช่วยเหลือสามารถชำระหนี้คืนกรมเจ้าสังกัดในเกณฑ์ดีมาก ในระยะหลัง ๆ คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาจึงเห็นควรวางใช้เงินทุนจากเงินที่กรมต่าง ๆ สามารถเรียกเก็บได้จากสมาชิกโอนเข้าฝากไว้ที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อตั้งเป็นกองทุนพิเศษส่งเสริมการเกษตรชั้น⁶ ให้ชาวนาขอกู้เงินจากกองทุนนี้ เสียดอกเบี้ยร้อยละ 9 ต่อปี ถ้าสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรกู้จะเสียดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี และเงินที่กู้จะต้องนำไปใช้ให้สอดคล้องกับนโยบายเร่งรัดการผลิตและการจำหน่ายพืชบางชนิดที่เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่กำหนด⁷

2. มาตรการด้านสินเชื่อ การจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อให้สินเชื่อแก่สถาบันเกษตรกรในปี พ.ศ. 2509 ทั้งในส่วนกลางและเปิดสาขาในภูมิภาคอีก 7 สาขา เพื่อเป็นการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรโดยร่วมมือกับสถาบันเกษตรกรที่ราชการส่งเสริม และให้สถาบันเหล่านั้นนำเงินไปปล่อยกู้ให้แก่สมาชิกภายในสถาบันของตน

นอกจากนี้ยังให้เกษตรกรสามารถกู้เงินโดยตรงจากธนาคารนำไปลงทุนในการเพิ่มผลผลิต ในอัตราดอกเบี้ยต่ำได้อีกด้วย

ก่อนหน้านั้นใน ปี พ.ศ. 2490 รัฐบาลได้จัดตั้งธนาคารเพื่อการสหกรณ์ เป้าหมายก็เพื่อช่วยเหลือปลดเปลื้องภาระหนี้สินของเกษตรกรต่อเจ้าหนี้เอกชนต่าง ๆ เพื่อให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินทำกินไป แต่ถ้าเราพิจารณาให้ดีแล้วจะพบว่าวิธีการดังกล่าวเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น ความเป็นจริงแล้วเกษตรกรนั้นมิได้พ้นไปจากภาวะหนี้สิน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶หจช. พณ.0301.2.6/6 ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรครั้งที่ 3/2516 เรื่องการตั้งและแนวทางการใช้กองทุนพิเศษส่งเสริมการเกษตร: 9.

⁷หจช. พณ.0301.2.6/6 บันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร ครั้งที่ 2/2516 วันที่ 25 พฤษภาคม 2516 ณ ตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล: 7.

แต่อย่างใดเป็นเพียงแต่เปลี่ยนเจ้าหนี้จากเอกชนมาเป็นรัฐบาล และเมื่อเงินที่กู้ไปจากธนาคารเป็นการกู้เพื่อชำระหนี้เดิม มีชู้เพื่อไปเพิ่มผลผลิตหรือนำมาซึ่งรายได้เพิ่มขึ้น รายได้จึงไม่พอชำระหนี้ให้แก่ธนาคาร เมื่อครบกำหนดการกู้ยืม ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าสถิติการชำระหนี้ดินของธนาคารในช่วงปี พ.ศ. 2490-2504 ก่อนที่ธนาคารจะยุบไปนั้นโดยเฉลี่ยต่ำกว่า 20 %⁸ และเมื่อมีการจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร การทำให้สินเชื่อแก่ชาวนาของรัฐบาลก็เน้นไปที่ชาวนาที่มีที่ดินขนาดใหญ่นครนครองและขนาดกลาง มีฐานะทางการเงินดีพอสมควร สามารถใช้หลักทรัพย์สินการค้ำประกันวงเงินกู้ของตนเองได้โดยตรงกับธนาคาร ส่วนชาวนาที่ไม่มีหลักประกันการกู้ต้องกู้จากสถาบันที่ชาวนาเป็นสมาชิกอยู่ ซึ่งสถาบันเหล่านั้นจะจ่ายเงินจากธนาคารไปให้สมาชิกกู้ยืมอีกต่อหนึ่งซึ่งจะเป็นการกู้ในระยะสั้นและระยะปานกลาง ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี⁹ ซึ่งก็ยังต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยที่ชาวนาต้องเสียให้พ่อค้าคนกลางในท้องถิ่นอย่างมาก อย่างไรก็ตามจำนวนเงินที่ปล่อยให้ผ่านสถาบันเกษตรกรแก่สมาชิกแต่ละรายก็มีจำนวนจำกัดและให้กู้ได้ไม่ทั่วถึง เพราะงบประมาณที่รัฐบาลให้มานั้นก็มีความจำกัดในตัวเองเช่นกัน

มาตรการให้ความช่วยเหลือชาวนาที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อให้บริการลูกเป้าหมายของนโยบายนั้นรวมไปถึงออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 20 ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ. 2501 ว่าด้วยการห้ามจำหน่ายข้าวสารเกินราคาที่กระทรวงเศรษฐกิจกำหนด จนถึงประกาศคณะปฏิวัติ 140,141 ว่าด้วยการจดทะเบียนกลุ่มเกษตรกรเป็นนิติบุคคลในปี พ.ศ. 2515

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸เยาวเรศ แกะสุวรรณ. "บทบาทของสถาบันสินเชื่อของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกร" เศรษฐกิจการเกษตร รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ บรรณาธิการ, 2516;454.

⁹สุกชัย มั่นสัพพะกุลย์. "บทบาทและปัญหาของสหกรณ์ในการพัฒนาการเกษตร" เศรษฐกิจการเกษตร, อ้างแล้ว ; 463.

นอกจากนั้น เพื่อให้การช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2515¹⁰ จึงให้เงินทุนหมุนเวียนนี้ใช้จ่ายได้เฉพาะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรไปดำเนินการตามโครงการ หรือโอนเข้าบัญชีกองทุนพิเศษส่งเสริมการเกษตร ที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ระเบียบกองทุนพิเศษส่งเสริมการเกษตร (Trust Fund) ตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 มาตรา 10 (5) ธ.ก.ส. รับผิดชอบเงินได้เฉพาะที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม หรือเมื่อระยะเวลาอันมีกำหนด โดยไม่ใช้เงื่อนไขการได้ถอน และไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจ ธ.ก.ส. รับผิดชอบเงินเพื่อจัดการตามข้อกำหนดซึ่งรัฐบาลมอบหมาย รัฐบาลจึงต้องตั้งกองทุนนี้ขึ้น กองทุนรายนี้เป็นเรื่องที่จะดำเนินการถาวรตลอดไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีจะมีมติให้เลิกกองทุน และจะต้องกำหนดแนวทางการใช้เงินกองทุนต้องได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่าย¹¹

ทั้งนี้วัตถุประสงค์ของกองทุนนี้ เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร สหกรณ์การเกษตร หรือกลุ่มเกษตรกร คณะกรรมการดำเนินงานกองทุนพิเศษส่งเสริมการเกษตรจะพิจารณากำหนดประเภทผลผลิตและท้องที่ซึ่งจะใช้เงินกองทุนเป็นคราว ๆ ให้ ธ.ก.ส. ถือความรายการประเภทผลผลิตและท้องที่ซึ่งได้รับแจ้งจากระธานกรรมการกองทุน โดยให้กู้เงินในระยะสั้นและระยะปานกลางเท่านั้น โดยคิดดอกเบี้ยร้อยละ 9 ต่อปี สำหรับเกษตรกร และร้อยละ 6 ต่อปีสำหรับสถาบันเกษตรกร

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

10 "เกษตรกร" หมายความว่า บุคคลธรรมดาผู้ประกอบอาชีพในการทำนา ทำเกลือ ทำไร่ ทำสวน ทำการประมง เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ เลี้ยงผึ้ง เลี้ยงไหม เลี้ยงดริ่ง เพาะเห็ด

11 หจข. พณ.0301.2.6/6 ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรครั้งที่ 3/2516 พ.ศ. 2516 สัญญากู้ยืมเงินเพื่อตั้งกองทุนพิเศษส่งเสริมการเกษตร; 30.

เงินทุนสำหรับกองทุนนี้ได้จากการที่กรมสหกรณ์ที่ดินได้นำเงินที่เรียกเก็บคืนมาได้ จากสมาชิกโอนเข้าฝากในบัญชีสำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรีเป็นกองทุนพิเศษส่งเสริมการ เกษตร ที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์จำนวน 4 ล้านบาท กรมการปกครองนำเงินที่ เรียกเก็บคืนได้อีก 12,242,055 บาท กรมส่งเสริมการเกษตรนำเงินที่เรียกเก็บได้ จากสมาชิกจนถึงสิ้นปี พ.ศ.2514 อีกจำนวน 37,210,142.32 บาท¹²โอนเข้ารวมในบัญชี กองทุนพิเศษนี้เช่นเดียวกัน รวมเป็นเงิน 53,452,197.32 บาท ภายหลังเงินกองทุนนี้ เป็นแหล่งเงินทุนให้แก่สถาบันและกลุ่มชาวนา และได้พัฒนาขึ้นมาเป็นกองทุนช่วยเหลือเกษตรกร ของรัฐบาลในยุคหลัง จอมพลถนอม กิตติขจร

การประเมินผลโครงการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาล

การประเมินผลและการติดตามโครงการที่ให้ความช่วยเหลือแก่ชาวนาของรัฐ ถูกกำหนดขึ้นภายใต้โครงสร้างเดียวกันกับคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา แต่งตั้งเป็น "คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานและประเมินผล"¹³

ภายหลังการดำเนินการตามโครงการที่วางไว้ผ่านไประยะ 1 ปี (พ.ศ.2509) คณะอนุกรรมการสำรวจและประเมินผลได้เสนอรายงานการตรวจสอบการปฏิบัติงานตาม นโยบายพบว่า "การแจกจ่ายปุ๋ยเป็นไปไม่เรียบร้อย"¹⁴ โดยทำการสำรวจเฉพาะใน ห้องที่ในเขตภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลาง ซึ่งในการดำเนินการช่วยเหลือชาวนาตามนโยบายของรัฐบาลในปี พ.ศ. 2509 พบปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ ที่ ต้องดำเนินการปรับปรุง

¹²เรื่องเดียวกัน; 29.

¹³พช. สบ.5.31/2 บันทึกการประชุมคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาครั้งที่ 4 วันที่ 22 ธันวาคม 2508 ณ ตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล :2

¹⁴พช. พณ.0301.2.7/3 บันทึกการประชุม คณะอนุกรรมการพิจารณาโครงการช่วยเหลือชาวนาครั้งที่ 7/2508 วันที่ 31 สิงหาคม 2509 ณ ตึกบริหาร ทำเนียบรัฐบาล :4.

1. การแจกจ่ายปุ๋ยและวัสดุอุปกรณ์ยังไม่เรียบร้อย และต่อไปความต้องการให้การช่วยเหลือจัดสรรปุ๋ยเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจะไม่สามารถดำเนินการเองได้เพราะ เจ้าหน้าที่ที่ไม่เพียงพอ คณะอนุกรรมการฯ จึงเสนอให้เร่งรัดสำรวจความต้องการของชาวนาโดยด่วน เพื่อจะได้พิจารณาจัดสรรและส่งไปให้ทันความต้องการ

2. ชาวนาที่ได้รับการจัดสรรปุ๋ยในระยะที่ผ่านมา ยังไม่เข้าใจวิธีการใช้ปุ๋ย คือ เมื่อใส่ปุ๋ยไปแล้วปรากฏว่าปุ๋ยลอยน้ำได้หนาเป็นแพ คณะอนุกรรมการฯ จึงเสนอให้กรมการข้าว ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบพิมพ์ใบปลิว เอกสารและโบสเตอร์แนะนำวิธีการใช้ปุ๋ยแจกจ่ายในเวลาต่อมา

วิธีการช่วยเหลือชาวนาเพื่อผ่อนคลายความทุกข์ดังกล่าว ซึ่งนับหนึ่งก็คือชาวนายังคงต้องสร้างรายได้จำนวนมากหาศาลให้กับรัฐบาล รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร จึงริเริ่มโครงการช่วยเหลือชาวนาอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2508 ภายหลังการดำเนินการผ่านไปเป็นเวลา 4 ปี (พ.ศ. 2513) รัฐบาลได้ใช้งบประมาณช่วยเหลือสถาบันชาวนาทั้ง 3 สถาบัน ในรูปของวัสดุอุปกรณ์ที่จะจำเป็นในการช่วยเพิ่มการผลิตทางการเกษตร ได้แก่ ปุ๋ย เครื่องสูบน้ำ เครื่องพ่นยา และเครื่องท่อนแรง โดยวิธีผ่อนส่งชำระคืนแก่รัฐบาล ตามระเบียบของคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาไปแล้วจำนวน 225,000,000 บาท¹⁵ แต่ปรากฏว่ายังไม่มี การตรวจสอบหรือรายละเอียดให้ทราบได้ว่าเงินเหล่านี้ถูกดำเนินการใช้จ่ายในลักษณะอย่างไรบ้าง มีการตกค้างอยู่ที่ไหนอย่างไร เท่าใด และวัสดุอุปกรณ์ที่ได้รับความช่วยเหลือยังอยู่กับชาวนาหรือไม่ ถ้าไม่อยู่กับชาวนาเป็นเพราะเหตุใด คำถามต่าง ๆ เหล่านี้ยังไม่ได้รับคำตอบที่ชัดเจนเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหชาวนาให้ชัดเจน อันจะนำไปสู่การวางแผนการช่วยเหลือที่ดีต่อไป

จากหลักฐานที่ปรากฏทำให้ทราบว่า การช่วยเหลือชาวนาซึ่งเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังในปีงบประมาณ 2509 นั้น ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา สถาบันชาวนายังคงมีหนี้สินค้างชำระอยู่โดยไม่ปฏิบัติตามสัญญาการสงเคราะห์หนี้สินต่อรัฐ ด้วยสาเหตุที่แตกต่างกันออกไป

¹⁵ หจช. พณ. 0301.2.51/2 ส่งบันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการประสานงานช่วยเหลือชาวนา พ.ศ. 2513 บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการประสานงานช่วยเหลือชาวนา ครั้งที่ 2/2513 วันที่ 20 มีนาคม 2513; 5.

คณะกรรมการประสานงานช่วยเหลือเกษตรกรจึงได้เริ่มจัดตั้งโครงการติดตามผลการช่วยเหลือเกษตรกรขึ้นมา เพื่อรับทราบข้อมูลการปฏิบัติงานช่วยเหลือเกษตรกรที่กรมต่าง ๆ ได้รับความสำเร็จผ่านคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรไปดำเนินการนั้น ได้ดำเนินการไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแต่ละปี งบประมาณแต่ละโครงการไม่น้อยเพียงใด รวมทั้งการช่วยเหลือชาวนาตามโครงการดังกล่าวมีปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงานอย่างใด พร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นที่จะแก้ไขปรับโครงการช่วยเหลือเกษตรกรให้ได้ผลดียิ่งขึ้นโดยมอบหมายให้สำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการ¹⁶

ภาระหน้าที่ในการดำเนินการสำรวจความต้องการความช่วยเหลือของชาวนาจากรัฐบาล การประเมินผลและติดตามผลการช่วยเหลือตามนโยบายการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาล จึงเป็นของสำนักงานสถิติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายภารกิจเหล่านี้ให้แก่สำนักงานสถิติแห่งชาติตั้งแต่ พ.ศ. 2511 คือหลังจากคณะกรรมการดำเนินการช่วยเหลือผ่านไปแล้วเป็นเวลา 3 ปี¹⁷ ให้ดำเนินการสำรวจรวบรวมความต้องการของชาวนาเป็นประจำทุกปี

ทั้งนี้ มีหน่วยงานทางราชการ 5 หน่วยงานร่วมกันปฏิบัติงานตามนโยบายดังกล่าว ประกอบไปด้วย กองนโยบายภายในประเทศ สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี กองเกษตรสัมพันธ์ กรมส่งเสริมการเกษตร กองการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง กองจัดที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกองสำรวจเศรษฐกิจ สำนักงานสถิติแห่งชาติ¹⁸ นอกเหนือจากเจ้าหน้าที่จาก 5 หน่วยงานราชการดังกล่าวมีหน้าที่ในการสำรวจ ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานตาม

¹⁶ หจช. พณ.0301.2.6.1/5 ส่งบันทึกการประชุมคณะกรรมการประสานงานช่วยเหลือเกษตรกร (2514). บันทึกการประชุมคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร 2/2514. (15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2514); 4.

¹⁷ หจช. พณ.0301.2.6.6/6 ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรครั้งที่ 3/2516 รายงานการติดตามผลการช่วยเหลือเกษตรกรปีงบประมาณ 2516 รอบที่ 1 สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน; 10.

นโยบายดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนายังให้ความสำคัญในเรื่องการจัดซื้อ "วัสดุอุปกรณ์ทางการเกษตร" ซึ่งรัฐบาลได้ทุ่มเทงบประมาณเป็นจำนวนมากในการจัดซื้อ วัสดุอุปกรณ์ดังกล่าว เพื่อเพิ่มผลผลิตข้าวให้ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ ในระยะเริ่มแรกนั้นจัดซื้อ วัสดุอุปกรณ์ มีลักษณะการผูกขาดการจัดซื้อไว้ที่ส่วนกลาง มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติการจัดซื้อ เพียงผู้เดียวโดยให้เหตุผลว่า

...เงินที่จะจัดซื้อเครื่องจักรทุ่นแรงหรืออุปกรณ์ในการทำนาต่าง ๆ ตลอดจนถึงเครื่องพ่นยาปราบแมลงและปุ๋ย ทางกรมจะไม่จ่ายเงินไปให้หน่วยที่จะทำการช่วยเหลือเป็นกลุ่มชาวนา กลุ่มสมาคมชลประทานราษฎร และกลุ่มสหกรณ์ จัดซื้อกันเอง เพราะอาจจะได้สินค้าที่มีคุณภาพไม่ดีเท่ากัน หรือราคาสูงเกินไป ดังนั้นวิธีการช่วยเหลือของคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาจึงจะเป็นผู้ซื้อสิ่งของรวมกันทั้งหมด ให้เอง แล้วจึงแบ่งให้ตามส่วนของกลุ่ม...¹⁹

อย่างไรก็ตาม การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ดังกล่าว เป็นไปอย่างล่าช้าไม่ทันตามฤดูกาล เพาะปลูก และไม่สอดคล้องกับความต้องการของชาวนาในแต่ละท้องถิ่น เกิดปัญหาการผูกขาด และการทุจริตในการจัดซื้อจัดหา คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา จึงได้เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดซื้อเสียใหม่ โดยการกระจายอำนาจการจัดซื้อให้แต่ละสถาบัน และกลุ่มชาวนาเป็นผู้ดำเนินการเอง มอบให้กรมหน่วยงานแต่ละสังกัดของสถาบันชาวนาจ่ายเงินตรงไปก่อนครึ่งหนึ่งแล้ว คณะกรรมการฯ จึงดำเนินการจ่ายเงินส่วนที่เหลือครึ่งหนึ่งตามอีกครั้ง ทั้งนี้ให้ชาวนาชำระเงินเดือน รัฐบาลภายในเวลา 3 ปี จึงได้ตราระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวขึ้นมา 3 ฉบับ คือ²⁰

¹⁹พ.ร.บ. ก/บ7/2509/ก.ช.1.2 ปีที่ 1. โครงการช่วยเหลือชาวนา-กลุ่มชาวนาหนังสือพิมพ์ "ประชาธิปไตย". 9 มกราคม 2509.

²⁰พ.ร.บ. พ.บ.0301.3.7/5 คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา พ.ศ. 2512-2513. ระเบียบปฏิบัติการจัดซื้อปุ๋ยตามโครงการช่วยเหลือชาวนา พ.ศ. 2512.

ในปี พ.ศ. 2512 คณะกรรมการช่วยเหลือชวานามีการเปลี่ยนแปลงโครงการไปจากปีก่อนสาระสำคัญ คือ ได้ตกลงโอนเงินงบประมาณช่วยเหลือชวานาไปตั้งเบิกจ่ายที่คลังจังหวัด เพื่อมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นการดำเนินการจัดซื้อปุ๋ยเอาตามความประสงค์ เช่นเดียวกับที่เคยมีการกระจายการจัดซื้อเครื่องสูบน้ำ²¹ เครื่องพ่นยา และเครื่องทุ่นแรง²² ให้แก่ท้องถิ่นมาแล้วก่อนหน้านี้

การดำเนินการให้ท้องถิ่นสามารถเบิกจ่ายที่คลังจังหวัดนี้ เป็นที่เป็นที่พอใจของชวานาเป็นอย่างมาก เพราะได้รับความสะดวกกว่าทางราชการจัดส่งไปให้ โดยทางราชการวางระเบียบปฏิบัติเช่นเดียวกันทั่วประเทศ คือมอบเงินให้สถาบันและกลุ่มชวานารับไปจัดซื้อเอง และผ่อนชำระภายในระยะเวลา 3 ปี

ในขณะเดียวกัน เมื่อคณะกรรมการช่วยเหลือชวานากระจายอำนาจการจัดซื้อให้แก่กลุ่มชวานาทั่วประเทศสามารถจัดซื้อปุ๋ยเองได้ตามความต้องการของสมาชิก ปลายปี พ.ศ. 2512 และต้นปี พ.ศ. 2513 คณะกรรมการกลุ่มชวานาระดับประเทศ นำโดยนายไพฑูริย์ อารีย์ชน ประธานคณะกรรมการกลุ่มชวานาระดับประเทศก็ยื่นข้อเสนอต่อคณะกรรมการช่วยเหลือชวานายื่นความจำนงที่จะเป็นผู้จัดซื้อปุ๋ยให้กับชวานาทั่วประเทศ โดยผ่านทางบริษัทกลุ่มชวานาไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นมารองรับโดยให้เหตุผลว่า

ศูนย์วิทยพักร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²¹หจช. พณ.0301.3.7/5 ระเบียบปฏิบัติการจัดซื้อเครื่องสูบน้ำตามโครงการช่วยเหลือชวานา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2512.

²²หจช. พณ.0301.3.7/5 ระเบียบปฏิบัติการจัดซื้อเครื่องพ่นยาปราบศัตรูพืชตามโครงการช่วยเหลือชวานา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2512.

...การซื้อปุ๋ยได้ให้กลุ่มชาวนาไปจัดซื้อหาเอาเองตามท้องถิ่นต่าง ๆ ตามที่ปฏิบัติในปี 2512 ยังผลให้ชาวนาซื้อได้รวดเร็วทันความต้องการเป็นอย่างดีและทำให้ชาวนารู้สึกพอใจเป็นอย่างมากแต่การจัดซื้อปุ๋ยในปีที่แล้ว ปุ๋ยบางชนิดมีคุณภาพไม่เหมือนกัน กล่าวคือ ปุ๋ยบางชนิดมีคุณภาพดี บางชนิดมีการปลอมปน ดังที่ปรากฏมาแล้วโดยทั่ว ๆ ไปเกี่ยวกับทางการจะออกกฎหมายควบคุมคุณภาพปุ๋ย เรื่องปุ๋ยที่มีคุณภาพต่ำหรือปลอมปนนั้น เป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะเมื่อชาวนาได้ใช้ปุ๋ยที่มีคุณภาพต่ำแล้วจะทำให้เกิดความท้อใจไม่ยอมมาใช้ปุ๋ย อันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการเพิ่มผลผลิตซึ่งเรื่องนี้คณะกรรมการผู้นำกลุ่มชาวนาระดับประเทศถือเป็นประโยชน์สำคัญที่ตั้งเป้าหมายไว้ ดังนั้น คณะกรรมการผู้นำกลุ่มจึงได้ร่วมกันปรึกษาหารือ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องนี้ โดยขอให้คณะกรรมการผู้นำกลุ่มชาวนาระดับประเทศ จัดซื้อปุ๋ยให้แก่กลุ่มชาวนาทัวประเทศเสียเอง...²³

แต่คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาเห็นว่า เรื่องดังกล่าวนี้เป็นเรื่องใหญ่และเกรงว่าจะเป็นการรื้ออภิสิทธิ์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งมากเกินไป เพราะก่อนหน้านี้จะมอบให้ชาวนาดำเนินการจัดซื้อเองนั้นเคยมอบให้กระทรวงการคลัง โดยอนุกรรมการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ตามโครงการช่วยเหลือชาวนาซึ่งมีอธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นประธานดำเนินการประมูลมาแล้วครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาจึงได้แต่งตั้งคณะทำงานรายงานการตรวจสอบสถานะการเงินและวัสดุอุปกรณ์ของสถาบันเกษตรกรทั้งระบบ เมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2515 เพื่อหาหน้าที่ประมวลผลการจัดซื้อและแจกจ่ายอุปกรณ์ต่าง ๆ ไปสู่องค์กรชาวนาทัวประเทศมีนายพิเชษฐ นิวาสะบุตร ผู้ตรวจการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะทำงาน²⁴

²³หจช. พณ.0301.2.6.1/1 อ้างแล้ว: 23-25.

²⁴หจช. พณ.0301.2.6/2 สถาบันกการประชุมคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร (พ.ศ. 2515) บันทึกรการประชุม คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร ครั้งที่ 3/2515. 24 เมษายน 2515;14.

คณะกรรมการได้ดำเนินการตรวจสอบโดยการพิจารณาจากรายงานการตรวจสอบสถานะการเงินและวัสดุอุปกรณ์ของสถาบันเกษตรกร เสร็จแล้วได้จัดทำรายงานผลการตรวจสอบ เรื่อง "การพิจารณาติดตามผลตามรายงานการตรวจสอบสถานะการเงินและวัสดุอุปกรณ์ของสถาบันเกษตรกร" เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ.2515²⁵ โดยสรุปสาระที่สำคัญดังนี้

1. การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ มีข้อบกพร่องที่สำคัญเนื่องจากเจ้าหน้าที่ละเลยไม่ปฏิบัติตามงานและติดตามผลให้มากขึ้นกว่าเดิม
2. เรื่องข้อบกพร่องทางการเงิน จากการตรวจสอบพบว่าข้อบกพร่องทางการเงินนั้นมีจำนวนถึง 2,034,105.55 บาท โดยสามารถแยกเป็นความบกพร่องของสมาคมชลประทานราษฎร์ จำนวน 167,654.28 บาท กลุ่มเกษตรกร จำนวน 1,842,151.28 บาท และสหกรณ์ที่ดิน 24,300 บาท ส่วนสาเหตุของความบกพร่องสามารถแยกเป็น 2 กรณี คือ

2.1 เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ช่องทางราชการ โดยรับเงินค่าชำระหนี้วัสดุอุปกรณ์แล้วไม่นำส่ง และเบิกเงินจัดสรรแล้วไม่จัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ให้แก่สมาชิก กลับนำเอาวัสดุอุปกรณ์ไปขายให้บุคคลภายนอก ซึ่งกรณีนี้สามารถตรวจสอบเป็นจำนวนเงินถึง 1,624,876.55 บาท

2.2 เกิดจากการกระทำของประธาน หรือกรรมการผู้รับผิดชอบของสถาบัน รับเงินการชำระหนี้จากสมาชิกแล้วไม่นำเงินส่ง และรับเงินจัดสรรแล้วไม่ซื้อวัสดุอุปกรณ์ให้แก่สมาชิก ตรวจสอบพบเป็นจำนวนเงิน 409,229.01 บาท

ความบกพร่องเนื่องจากการควบคุมการเงินและการบัญชียังไม่เรียบร้อย ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ช่องทางราชการและสถาบันที่ขอรับความช่วยเหลือ การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบทางการเงินของผู้เกี่ยวข้อง ยังไม่แน่นอนชัดเจน ประกอบกับการควบคุมตรวจตราการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และสถาบันยังไม่เป็นไปโดยทั่วถึงสม่ำเสมอ²⁶

²⁵หจช. พณ.0301.2.6/4 ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร ครั้งที่ 5/2515 รายงานการพิจารณาติดตามผลตามรายงานการตรวจสอบสถานะการเงินของสถาบันเกษตรกร 6 มิถุนายน 2515.

²⁶เรื่องเดียวกัน ; 2.

3. เรื่องวัสดุอุปกรณ์ชำรุดสูญหาย บราควว่าวัสดุอุปกรณ์ส่วนหนึ่งได้เสื่อมชำรุดเสียหายเนื่องจากเป็นของเหลือค้าง เสื่อมหรือชำรุด สถาบันเกษตรกรไม่ได้รับสิ่งของครบตามจำนวนที่ได้รับจัดสรร สิ่งของขาดหายระหว่างการขนส่ง หรือเก็บรักษา และเมื่อเปลี่ยนตัวผู้รับผิดชอบแล้วไม่มีการส่งสิ่งของวัสดุอุปกรณ์ที่เสื่อมชำรุด คณะทำงานไม่สามารถตรวจจำนวนที่สูญหายที่แท้จริงได้ เพราะขาดหลักฐานที่จะติดตามตรวจสอบได้อย่างชัดเจน

4. เรื่องการผ่อนผันและยกเว้นหนี้ ลูกหนี้ที่กู้เงินจากโครงการช่วยเหลือชาวนาที่ไม่ชำระหนี้ตามกำหนดสัญญา เพราะการเพาะปลูกเสียหายเนื่องจากภัยธรรมชาติ มีหลักเกณฑ์ให้ขอผ่อนผัน หรือยกเว้นได้ โดยคณะกรรมการระดับท้องถิ่น ที่ได้รับการแต่งตั้งจากจังหวัดเป็นผู้พิจารณาความเสียหายแล้ว เสนอให้กรมเจ้าสังกัดของสถาบันเกษตรกรพิจารณาอนุมัติผ่อนผัน หรือยกเว้นหนี้ต่อคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร

เนื่องจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังไม่คลุมถึงลูกหนี้ที่ชำระหนี้ไม่ได้ตามสัญญาด้วยเหตุต่าง ๆ ๗ ที่ต้องขอผ่อนผันด้วย ทำให้กลุ่มลูกหนี้ดังกล่าวชำระต่อไปโดยไม่ขอผ่อนผันเป็นผลให้ขาดความสนใจที่จะพยายามชำระหนี้ตามสัญญา มีลูกหนี้พ้นกำหนดชำระหนี้ประมาณ 80% ของลูกหนี้ทั้งหมด²⁷ นอกจากการผ่อนผันหรือยกเว้นหนี้ ทำให้ทั้งสถาบันไม่ได้พิจารณารายละเอียดของการเป็นหนี้ของสมาชิกเป็นรายบุคคลทำให้ลูกหนี้บางรายที่ไม่จำเป็นต้องผ่อนผันพลอยได้รับการผ่อนผันหรือยกเว้นโดยไม่สมควร

5. เรื่องลูกหนี้ค่าวัสดุอุปกรณ์ บราควว่ากลุ่มเกษตรกรและสมาคมชลประทานราชบุรีที่ได้รับความช่วยเหลือส่วนใหญ่ ยังมิได้จัดทำหลักฐานการเป็นหนี้ระหว่างสมาชิกกับสถาบันให้เรียบร้อย คือหลักฐานการส่งมอบวัสดุอุปกรณ์แก่สมาชิกยังไม่ครบถ้วน บัญชีลูกหนี้รายตัวไม่เรียบร้อยเป็นปัจจุบัน การจัดทำรายละเอียดหนี้และจัดทำให้มีการสอบทานกับสมาชิกตามระเบียบมีอยู่เป็นบางส่วน นอกจากนั้นการเรียกประชุมสมาชิกเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบจะได้ตรวจสอบทานหนี้สินให้ถูกต้องก็ทำได้เป็นบางส่วน สถาบันดังกล่าวทำให้ไม่ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือ ถึงมีสมาชิกอย่างสมบูรณ์ แต่ไม่ทราบจำนวนวัสดุอุปกรณ์และการชำระเงินหนี้ทำให้เกิดการรวบไหลได้แน่นอน และเป็นอุปสรรคต่อการเร่งรัดหนี้ ลูกหนี้ขาดความรับผิดชอบและอาจตกเป็นหนี้สูญได้มาก

²⁷ เรื่องเดียวกัน! 3.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการประเมินและติดตามโครงการช่วยเหลือชาวนา ตลอดระยะเวลาการดำเนินการ จากเอกสารการติดตามการปฏิบัติงานช่วยเหลือเกษตรกรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ในปี พ.ศ. 2515 ภายหลังจากประกาศใช้คำสั่งที่ 140,141 มีกลุ่มเกษตรกร สังกัดกรมส่งเสริมการเกษตร จำนวน 6,213 กลุ่ม จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามระเบียบจำนวน 105 กลุ่ม ยังไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล 6,107 กลุ่ม สมาคมชลประทานราษฎร์ สังกัดกรมการปกครอง 140 สมาคม กลุ่มสหกรณ์ สังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์ 407 กลุ่ม²⁸

สำนักงานสถิติแห่งชาติดำเนินการประเมินผลโครงการโดยการแบ่งเจ้าหน้าที่สำหรับกรอกแบบรายงานออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. เป็นรายงานจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในกรมส่งเสริมการเกษตร กรมการปกครอง และกรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานตามโครงการช่วยเหลือเกษตรกร ซึ่งปฏิบัติงานในส่วนกลาง

ข. รายงานจากภูมิภาค ซึ่งเป็นรายงานจากเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ดังนี้

- ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้ปฏิบัติงานรับผิดชอบสมาคมชลประทานราษฎร์
- เกษตรจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่อื่นที่เกษตรจังหวัดมอบหมายให้ปฏิบัติงานรับผิดชอบกลุ่มเกษตรกร
- หัวหน้าหน่วยสหกรณ์ต่าง ๆ สังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือเจ้าหน้าที่อื่นที่หัวหน้าหน่วยมอบหมายให้ปฏิบัติงานรับผิดชอบของสมาคมสหกรณ์ต่าง ๆ

การปฏิบัติงานตามโครงการสำนักงานสถิติแห่งชาติได้ใช้วิธีการออกแบบข้อความหรือแบบรายงาน แล้วส่งให้เจ้าหน้าที่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคดังกล่าวโดยผ่านกรมเจ้าสังกัดทั้ง 3 คือ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมการปกครอง และกรมส่งเสริมสหกรณ์

²⁸หจช. พณ.0301.2.6/5 ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา ครั้งที่ 3/2516 รายงานการติดตามผลการช่วยเหลือเกษตรกรประจำปี 2516 รอบที่ 1; 2.

เมื่อเจ้าหน้าที่กรอกแบบสอบถามเรียบร้อยแล้วจะส่งแบบสอบถามนั้นมายัง เลขานุการคณะอนุกรรมการประสานงานช่วยเหลือเกษตรกร ซึ่งจะ เป็นผู้รวบรวมแบบรายงานให้สำนักงานสถิติแห่งชาติทำหน้าที่ประมวลผล

หน่วยงานที่อยู่ในข่ายต้องส่งรายงานมีทั้งสิ้น 198 ราย อยู่ในส่วนกลาง (กรุงเทพฯ) 3 ราย จากส่วนภูมิภาค 195 ราย หนึ่งเดือนภายหลังจากที่ส่งกลับรายงานคือ วันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2516 ได้รับรายงานจากส่วนกลาง 3 ราย และจากส่วนภูมิภาค 161 ราย คิดเป็นร้อยละ 82.6 ของสถาบันทั้งหมดที่ต้องส่งแบบรายงาน แยกเป็นรายงานจากหน่วยงานที่สังกัดกรมส่งเสริมการเกษตร 64 ราย สังกัดกรมการปกครอง 36 รายการส่งเสริมสหกรณ์ 61 ราย²⁹

ทั้งนี้ เนื้อหาการประเมินของสำนักงานสถิติแห่งชาติดำเนินการเน้นไปที่การติดตามตรวจสอบการชำระหนี้ จากสถาบันชานาที่กู้เงินไปจากรัฐบาล³⁰ มีการสำรวจพบภาวะหนี้สินตามบัญชีที่แจ้งยอดหนี้ค้างชำระ (ถึงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ.2516) รวมทั้งสิ้น 152.8 ล้านบาท

รายงานที่ได้รับจากส่วนภูมิภาค 161 ราย ได้ตอบเรื่องหนี้สินดังนี้ ได้ทำบัญชีหนี้สินโครงการช่วยเหลือเกษตรกรไว้บ้างเรียบร้อยแล้ว 152 ราย ไม่ได้ทำบัญชีไว้ เพราะสถาบันเกษตรกรยังไม่ได้รับความช่วยเหลือ จึงไม่มีหนี้สินตามโครงการนี้ 3 ราย ไม่ได้บันทึกและไม่ได้ให้เหตุผลไว้ในข้อความเรื่องการทำบัญชีหนี้สิน 6 ราย ในจำนวน 152 ราย ที่รายงานเกี่ยวกับหนี้สินมี 145 ราย แจ้งว่าได้ทำการติดตามทวงหนี้สินจากสถาบันเกษตรกร และมืออยู่ 131 ราย ได้ออกหนังสือทวงถามอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร³⁰

หนี้สินที่ค้างชำระของสถาบันเกษตรกรแยกออกเป็นหนี้สินเก่า และหนี้สินใหม่ตามประเภทความช่วยเหลือที่ได้รับและตามประเภทสถาบัน หนี้สินทั้งหมดที่ค้างชำระ 152,759,394 บาท แยกเป็นหนี้ค้างเก่า 123,324,362 บาท และหนี้ใหม่ 29,435,032 บาท จำนวนหนี้สินที่ชานาดังชำระรัฐบาลปรากฏว่า ค้างค่าปุ๋ยมากที่สุด คือ 47,152,099 บาท ทั้งนี้คงเป็นเพราะว่า การใช้ปุ๋ยเป็นของใหม่สำหรับชานาเทคนิคการไร่ยังไม่มีความ

²⁹เรื่องเดียวกัน; 2.

³⁰เรื่องเดียวกัน; 3.



ชาวนาอยู่พอ การทำไร่จึงยังไม่ได้ผล ส่งผลให้ผลผลิตต่อไร่ยังไม่ได้เพิ่มขึ้นขณะที่เดี่ยวก้นค่าที่ปุ๋ยก็ต้องชำระเป็นรายปีตามเงื่อนไขการกู้เพื่อเพิ่มผลผลิตที่รัฐบาลกำหนด

จากหลักฐานที่พบปรากฏว่าสมาคมชลประทานราษฎรในหลายจังหวัดไม่ยอมชำระหนี้เลย เช่น จังหวัดอยุธยา บพูนธานี-จะเข็งเทรา ชัยภูมิ หนองคาย สุพรรณบุรี สำหรับจังหวัดนครปฐมไม่ชำระบ้างแต่ไม่มากนัก ส่วนนครสวรรค์ อุตรดิตถ์ เชียงใหม่ พิษณุโลก ลาปาง กำแพงเพชร ขอนแก่น จันทบุรี หลายปีไม่เคยชำระเลย แต่ต่อมาก็ชำระมากขึ้น เพราะได้รับการเร่งรัดจากเจ้าหน้าที่

สาเหตุที่เกษตรกรไม่ยอมชำระหนี้นั้นก็เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่และสถาบันที่ให้ผู้ขาดการติดตามให้ชำระหนี้สิน หลายสถาบันไม่แสดงหลักฐานการเป็นหนี้ ไม่ยอมแสดงข้อมูลในการตรวจสอบ ประการสุดท้ายเกิดจากความยุ่งยากในเรื่องการจดทะเบียนกลุ่มเกษตรกรเป็นนิติบุคคล³¹

ขณะที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือชาวนาถึงมือชาวนาลำช้า ทำให้การใช้จ่ายเงินต้องรีบเร่ง เพราะเหลือเวลาที่จะใช้เงินเพียง 6-7 เดือนเท่านั้น ก็จะถึงกำหนดส่งคืน ระเบียบทางการเงินจะใช้ได้จนถึงภายในเดือนกันยายนโดยทั่วไปงบประมาณจัดสรรถึงมือชาวนานับรูปวัตถุหรือตัวเงินในราวเดือนพฤษภาคมหรือมิถุนายน

กล่าวโดยสรุปแล้ว ผลการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินชีวิตของชาวนา คือ ประการแรก โครงการให้สินเชื่อกู้ยืมเงินแก่ชาวนาไปซื้อปุ๋ยเพื่อเพิ่มผลผลิตข้าว ซึ่งเป็นการให้สินเชื่อระยะสั้นแบบปีต่อปี ขณะที่การซื้อปุ๋ยจะได้ผลดีนั้นต้องขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์กับปริมาณน้ำในนาข้าวเป็นประเด็นสำคัญ ในขณะที่โครงการชลประทานของรัฐบาลกลับมีปริมาณที่ไม่สัมพันธ์กัน กล่าวคือ ส่วนใหญ่โครงการชลประทานจะอยู่ในภาคกลางประมาณร้อยละ 77.0 ของเนื้อที่ชลประทานทั้งหมด รองลงมาคือภาคเหนือร้อยละ 8.2 ส่วนภาคใต้ร้อยละ 4.1 ผลผลิตที่ได้ดีส่วนใหญ่จึงอยู่ในภาคกลางและภาคเหนือตอนล่าง อีกทั้งภูมิภาคทั้งสองเป็นที่ราบลุ่มอุดมสมบูรณ์ จึงทำให้ผลผลิต

³¹ หจข.พช.0301.2.6/13 บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการประสานงานช่วยเหลือเกษตรกร ครั้งที่ 8/2515. 4 ธันวาคม 2515 ณ ศูนย์สารนิเทศ ผลปฏิบัติราชการทำเนียบรัฐบาล; 4.

ข้าวได้มากขนาดนี้ ส่วนภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือกลับลดลง โอกาส
ชำระหนี้ก็ลดลงด้วย

ขณะเดียวกันการให้บริการจากโครงการขั้นพื้นฐานดังกล่าวของชาวนายังไม่ได้ผล
เท่าที่ควร เพราะขาดขบวนการส่งเสริมระบบสงวนข้าวรวมทั้งการใช้น้ำยังไม่มีประสิทธิภาพเต็มที่
ประการที่สอง ในขณะที่รัฐบาลดำเนินนโยบายการช่วยเหลือชาวนาอย่างจริงจัง
นั้น อีกด้านหนึ่งรัฐบาลก็ต้องรักษาเสถียรภาพทางการเมืองของตนเองไว้ด้วย กล่าวคือ
"ข้าว" ซึ่งเป็นผลผลิตของชาวนานี้มีความสัมพันธ์กันอย่างแยกกันไม่ออก ทางการเมือง
สังคม และเศรษฐกิจทางสังคม ที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้งในขณะที่รัฐบาลต้องการเพิ่ม
ปริมาณผลผลิตให้เพียงพอกับความต้องการบริโภค และช่วยเหลือให้ชาวนาสามารถขาย
ข้าวได้ราคาสูงขึ้น แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลก็จำเป็นต้องควบคุมราคาข้าวสารที่จำหน่ายในตลาด
ให้อยู่ในระดับที่ผู้มีรายได้น้อยในเมืองไม่ได้รับความเดือดร้อน โดยเฉพาะผู้ใช้แรงงานในภาค
อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลมาตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เพราะนั่นหมายถึงค่าแรง
งานขั้นต่ำก็จะถูกกดลงตามราคาข้าวสารด้วย พร้อม ๆ กันนั้นรัฐบาลเองก็ต้องการรายได้
จากค่าธรรมเนียม และภาษีจากข้าวซึ่งเป็นรายได้หลักของรัฐบาลด้วย

นอกจากนั้น สิ่งที่รัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจร ไม่เคยปฏิเสธเลยก็คือ การที่
รัฐบาลกำลังทำสงครามแย่งชิงประชาชนกับคอมมิวนิสต์เพื่อ "...มิให้เป็นใบดั่งคำโฆษณา
ชวนเชื่อของฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่ยุยงส่งเสริมให้คนไทยแตกแยกความสามัคคี"³² นำไปสู่การ
เปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบคอมมิวนิสต์ในที่สุด

นโยบายดังกล่าวเป็นการเรียกร้องความสนับสนุนจากกลุ่มชาวนาของผู้บริหาร
ที่กำลังถูกกองทัพพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยทำสงครามประชาชนในพื้นที่ชนบทอยู่ใน
ขณะนั้นซึ่งในที่สุดแล้วการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เมื่อ
รัฐบาลเองยังต้องกังวลอยู่กับการจัดการปัญหาทางการเมืองภายในไปพร้อม ๆ กันนั่นเอง

³²คำปราศรัยของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี จอมพลถนอม กิตติขจร. เนื่องในวัน
เกษตรกร, 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2513 ใน การช่วยเหลือชาวนา สำนักนายกรัฐมนตรีพิมพ์
แจกในงานกรฐินพระราชทานของสำนักนายกรัฐมนตรี ณ วัดราชโหนดดารามวรวิหาร

อย่างไรก็ตาม นโยบายการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลโดยผ่านคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาที่ดำเนินการไปแล้วนั้นพบว่า ระหว่างปีงบประมาณ 2509-2513 ในจำนวนงบประมาณ 235 ล้านบาท ที่รัฐบาลทุ่มเทไปกับการพัฒนาการผลิตข้าวเพื่อเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น รัฐบาลได้ให้การช่วยเหลือในเรื่องปุ๋ยมากที่สุด ซึ่งมีนโยบายที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. ปุ๋ยในที่นี้หมายถึง ปุ๋ยเคมีหรือปุ๋ยวิทยาศาสตร์ เป็นสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ นั้นหมายถึง ต้องมีความสัมพันธ์กับกระบวนการค้าที่หวังผลกำไรจากหลาย ๆ ฝ่ายในยอดงบประมาณสำหรับจัดซื้อปุ๋ยของรัฐบาล ซึ่งพบว่า มีหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนหลาย ๆ หน่วยงานพยายามจะเข้ามาจับตลาด หรือมีส่วนร่วมในการแข่งขันและได้กำไรจากการจัดจำหน่ายปุ๋ยให้ชาวนา และจากหลักฐานก็พบว่าในขณะเดียวกันนี้ ชาวนาก็เป็นหนี้ค่าปุ๋ยมากที่สุดด้วยเช่นกัน

2. ปุ๋ยเคมีเป็นวิทยาการสมัยใหม่ที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูงขึ้นอย่างรวดเร็วภายในระยะเวลา 1 ปี เพาะปลูก ทำให้ชาวนาได้เห็นผลของการเปรียบเทียบจากการทำนาใช้ปุ๋ยและการทำนาไม่ใช้ปุ๋ย ประกอบกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายส่งเสริมการเกษตรได้ออกไปให้คำชี้แจงแนะนำการใช้ปุ๋ยและทำแปลงสาธิตผลการใช้ปุ๋ยให้ชาวนาได้ดูเสมอ ๆ ทำให้ชาวนาที่มีความสนใจสูง

ต่อมาในระยะหลัง พ.ศ. 2513 คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาได้มีการเปลี่ยนแปลงการช่วยเหลือเกี่ยวกับเครื่องจักรทุ่นแรงในการทำนา โดยพยายามส่งเสริมสนับสนุนให้ชาวนาใช้เครื่องจักรขนาดเล็กที่ผลิตได้ภายในประเทศ เช่น รถไถเดินตาม ซึ่งอีกด้านหนึ่งก็คือ รัฐบาลได้พยายามในการส่งเสริมการผลิตอุตสาหกรรมเครื่องจักรภายในประเทศทดแทนการนำเข้าเครื่องจักรจากต่างประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลจะจ่ายเงินอุดหนุนให้ชาวนาก่อน ครั้งหนึ่งของเครื่องทุ่นแรงแต่ไม่เกินวงเงิน 12,000 บาท และผ่อนชำระไม่เกิน 3 ปี

อุปสรรคในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล

ยุทธศาสตร์การช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลตามนโยบายของคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาก็คือ "การพัฒนาการเกษตรแห่งชาติ" มีเป้าหมายประการที่หนึ่งคือ การเพิ่ม

ปริมาณผลผลิตต่อไร่ให้ได้มากที่สุดโดยรัฐบาลหวังว่า จะทำให้ชาวนามีรายได้เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ชาวนามีรายจ่ายที่พอเพียงกับการครองชีพในครอบครัว และสามารถชำระหนี้สินที่ผูกพันอยู่ให้หมดไปได้ อันจะส่งผลให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศดีขึ้น มีการส่งเสริมให้ชาวนาใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาจัดการผลิต ส่งเสริมการใช้ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช เครื่องจักรกลแก่กลุ่มชาวนา สมาคมชลประทานราษฎร และสหกรณ์

ประการที่สอง ก็คือการพยุงราคาข้าว เนื่องจากชาวนามีปัญหาเรื่องราคาข้าวเปลือกของชาวนาคตกต่ำ ชาวนาไม่สามารถขายข้าวได้ราคาที่พอสมควร ทำให้กระทบกระเทือนรายได้ของชาวนา รัฐบาลจึงกำหนดมาตรการประกันราคาข้าวขั้นต่ำเพื่อช่วยให้ชาวนาขายข้าวได้ในราคาที่เหมาะสม โดยเริ่มดำเนินการพยุงราคาข้าวตั้งแต่ พ.ศ. 2509 เป็นต้นมา

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการพยุงราคาข้าวปีละ 50 ล้านบาท ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับปริมาณผลผลิตของชาวนาที่ได้รับการส่งเสริม ทั้งนี้รัฐบาลอำนวยความสะดวก โดยการจัดหน่วยรับซื้อออกไปรับซื้อข้าวจากชาวนาโดยตรง และสถาบันชาวนาจำนวน 50 หน่วย ในต่างจังหวัด และข้าวที่ชาวนานำมาขายต้องมีหนังสือรับรองจากอำเภอหรือเจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ หรือข้าวอำเภอหรือสหกรณ์อำเภอ แล้วแต่กรณีว่าเป็นข้าวของชาวนาอย่างแท้จริง

ประการที่สาม การให้สินเชื่อทางการเกษตร รัฐบาลมีการจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรขึ้นในปี พ.ศ. 2509 โดยรวมเอาธนาคารเพื่อการสหกรณ์เข้ามาอยู่ด้วยกัน ธนาคารปล่อยสินเชื่อแก่ชาวนาและสถาบันชาวนา รวมถึงสหกรณ์ต่าง ๆ โดยเป็นการให้กู้เพื่อช่วยเหลือให้ชาวนาสามารถเพิ่มผลผลิตและมีรายได้เพิ่มขึ้นใน 3 ลักษณะด้วยกันคือ

1. ให้กู้ระยะสั้น ซึ่งหมายถึงการกู้เพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการเพิ่มผลผลิต ในฤดูกาลผลิตหนึ่ง ๆ เช่น ค่าพันธุ์ข้าว ค่าปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ค่าแรงงาน โดยกำหนดค่าใช้จ่ายนี้คืนภายในระยะเวลาไม่เกิน 12 เดือน
2. ให้กู้ระยะปานกลาง หมายถึง เงินกู้ที่ชาวนากู้เพื่อนำไปลงทุนในสินทรัพย์ทางการเกษตร ซึ่งโดยปกติใช้ประโยชน์ได้เกิน 3 ปี เช่น การซื้อสัตว์มาใช้งาน เครื่องจักร เป็นต้น กำหนดค่าใช้จ่ายนี้คืนภายใน 3 ปี

3. การกู้ระยะยาวหมายถึง เงินกู้ที่ชาวนาฎเพื่อนาไปพัฒนาการเกษตรที่ใช้ระยะเวลาเกินกว่า 3 ปี เช่น ซื้อที่ดิน บล็อกพืชยืนต้น แต่ต้องชำระหนี้คืนภายใน 5 ปี

ในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ จำนวนมาก ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้

ปัญหาที่เกิดจากภายในรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ทันทีที่นโยบายการช่วยเหลือชาวนาได้รับการดำเนินการอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2508 แนวคิดเรื่องการบริหารโครงการจะไปในทิศทางใดจะเป็นแบบ "การกระจายอำนาจบริหารงานหรือรวมอยู่ในส่วนกลาง"³³ แต่ความคิดนี้ก็ต้องตกไปเมื่อ จอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา เลือกรื้อวิธีให้คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา "จัดซื้อเองทั้งหมด แล้วจึงแบ่งให้ตามส่วนของกลุ่ม"³⁴

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³³พช. ก/ป7/2509/ก.ข1.2 โครงการช่วยเหลือชาวนา; หนังสือพิมพ์ ประชาธิปไตย; 9 มกราคม 2509.

³⁴พช. พณ.0301.2.6/4 ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรครั้งที่ 5/2515 รายงานผลการพิจารณาติดตามรายงานตรวจสอบสถานะการเงินของสถาบันเกษตรกร; 2.

ภายหลังเมื่อมีการตรวจสอบสถานะการเงินและวัสดุอุปกรณ์ของสถาบันชวานาปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน วัสดุอุปกรณ์ เท่าที่เจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบได้จากเอกสารหลักฐานและคำชี้แจงของผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนเงิน 2,034,105.55 บาท แยกเป็นกลุ่มชวานาจำนวนเงิน 1,842,151.28 บาท สมาคมชลประทานราษฎร์ 167,654.28 บาท และสหกรณ์ที่ดิน 24,300 บาท

ความบกพร่องเหล่านี้อาจจำแนกอย่างกว้าง ๆ เป็น 2 กรณี คือ กรณีแรก เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยได้รับเงินค่าวัสดุอุปกรณ์แล้วไม่นำส่ง เบิกเงินจัดสรรแล้วไม่ซื้อวัสดุอุปกรณ์ให้แก่สมาชิก กลับนำเอาวัสดุอุปกรณ์ไปขายให้แก่บุคคลภายนอกเป็นต้นเท่าที่ตรวจสอบพบเป็นจำนวนเงิน 1,624,876.55 บาท กรณีที่สอง เกิดจากการกระทำของประธานหรือกรรมการผู้รับผิดชอบของสถาบันโดยได้รับเงินชำระหนี้จากสมาชิกแล้วไม่นำเงินส่ง และรับเงินจัดสรรแล้วไม่ซื้อวัสดุอุปกรณ์ให้แก่สมาชิกเท่าที่ตรวจสอบพบเป็นจำนวนเงิน 409,229.01 บาท

อย่างไรก็ตาม คณะทำงานติดตามตรวจสอบสถานะการเงินและวัสดุอุปกรณ์ของสถาบันเกษตรได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า "ข้อบกพร่องทั้ง 2 กรณีข้างต้นอาจมีอยู่อีกมากแต่ขาดหลักฐานที่จะตรวจสอบให้ทราบทั้งหมด"³⁵

ปัญหาทางด้านงบประมาณ ภายใต้งบประมาณที่จำกัดในการช่วยเหลือชวานา งบประมาณ 30 ล้านบาท กับการช่วยเหลือด้านการเพิ่มผลผลิต เกี่ยวกับการประชุม การปราบแมลง และซื้อเครื่องสูบน้ำ เครื่องพ่นยา เมื่อเทียบกับพื้นที่นาสำหรับการเพาะปลูก 41 ล้านไร่ (พ.ศ. 2508) เงินจากเงิน 30 ล้านบาท นั้นสามารถช่วยได้เพียง 3% เท่านั้น ขณะที่ถ้ารัฐบาลต้องการช่วยเหลือชวานาทั้งหมดอาจใช้เงินถึง 33 เท่าหรือเท่ากับ 990 ล้านบาทต่อปี แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า ถ้าจะช่วยเหลือชวานาทั้งหมดจะต้องใช้เงินถึง

³⁵ หจช. พณ.0301.2.6/4 ระเบียบกับการประชุมคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร ครั้งที่ 5/2515; 2.

990 ล้านบาทต่อปี เพราะในบางแห่งอาจจะไม่ต้องใช้เครื่องสูบน้ำเนื่องจากระบบชลประทานดีแล้ว เอกสารการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาล ระบุว่าเนื้อที่ทั้งหมดที่จะได้รับความช่วยเหลือ รวมไม่เกิน 2 ล้านไร่ ถ้าใช้ปุ๋ยในการเพิ่มผลผลิตประมาณปีละ 60 ล้านบาท แต่รัฐบาลไม่ดำเนินการในส่วนนี้ ทั้งที่รัฐบาลเองสามารถเก็บค่าปุ๋ยเม็ดมั่วจากกาส่งออกข้าวไปต่างประเทศได้ ปีละประมาณ 1,200 ล้านบาท ซึ่งตลอดระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2495-2514 รัฐบาลเก็บค่าปุ๋ยเม็ดมั่วอยู่ตลอดเวลา ในอัตราที่ไม่เคยต่ำกว่า 750 บาทต่อตัน (สำหรับข้าว 5%) ประมาณร้อยละ 30 ของราคาส่งออก หรือกว่าร้อยละ 40 ของราคาข้าวภายในประเทศ (ในช่วงที่ราคาข้างตกต่ำ) ทั้งนี้โดยที่รัฐบาลมีเป้าหมาย 3 ประการคือ

- 1) รักษาเสถียรภาพของราคาภายในประเทศ
 - 2) เก็บภาษีเป็นรายได้ของรัฐ
 - 3) กตราคาข้าวภายในประเทศให้ต่ำเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคในชุมชนเมือง³⁶
- สำหรับเป้าหมายที่หนึ่งสามารถเห็นได้อย่างชัดเจน เพราะรัฐบาลจะทำการบับ

อัตราอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะในระยะที่ราคาข้าวในตลาดโลกสูง เช่นในช่วง พ.ศ.

2510-2511 ค่าปุ๋ยเม็ดมั่วจะสูงตามไปด้วย ซึ่งมีผลทำให้ราคาข้าวภายในประเทศของเรามีเสถียรภาพพอสมควร แต่เสถียรภาพนั้นจะเป็นเสถียรภาพ ณ ระดับราคาที่ต่ำอยู่ตลอดเวลา เพราะรัฐบาลประสงค์จะให้รายได้จากการเก็บค่าปุ๋ยเม็ดมั่วและต้องการประคับประคองฐานะของคนในเมืองตามเป้าหมายที่ 2 และ 3 ตลอดเวลา

ขณะเดียวกันรัฐบาลกลับไม่ได้คิดว่าโครงการช่วยเหลือชาวนานั้นเป็นโครงการพิเศษที่ต้องดำเนินการให้ทันฤดูกาลผลิต และการตลาด แต่กลับดำเนินการตามระเบียบแบบแผนจนเกินไป (Red tape) ทำให้การช่วยเหลือต้องล่าช้าออกไปเสมอ ๆ จนได้รับคำร้องเรียนของชาวนาถึงอธิบดีกรมการข้าว "ขอให้จ่ายปุ๋ยและยาปราบศัตรูข้าวให้ทันฤดูกาล คือราวเดือน พฤษภาคม-มิถุนายน"³⁷

³⁶อัมมารี สยามวาลา. ข้าวในเศรษฐกิจไทย (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2522), : 173.

³⁷พช./ป7/2509/ก.ช.1.2 โครงการช่วยเหลือชาวนาและกลุ่มชาวนา หนังสือพิมพ์ พิมพ์ไทย 15 มีนาคม 2509.

นอกจากนี้ในบางโครงการสำนักงานประมาดยังไม่อนุมัติงบประมาณให้ดำเนินการ เช่นกรณีสหกรณ์เข้าซื้อที่นาแบ่งให้ชาวนาเข้าซื้อ การดำเนินการในเรื่องนี้เป็นผลให้ชาวนามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินถึงเจ็ดแสนแบริดหมื่นไร่ ซึ่งสหกรณ์ก็ได้รับค่าที่ดินจากชาวนามาหมดแล้วเป็นเงิน 7 ล้านบาท และเพื่อเป็นการขยายกิจการให้ความช่วยเหลือชาวนาที่ต้องเช่านาของผู้อื่นทำกินออกไปอีกทางหนึ่งกรมสหกรณ์ที่ดินจึงได้เสนอของบประมาณ 7 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2507 เพื่อนำเงินจำนวนดังกล่าวไปจัดซื้อที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในเขตทุ่งรังสิตให้ชาวนาได้เข้าซื้อเป็นกรรมสิทธิ์ต่อไป แต่ข้อเสนอของกรมสหกรณ์ที่ดินไม่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานประมาธ โดยให้ทางกรมสหกรณ์ที่ดินส่งเงิน 7 ล้านบาทคืน ไม่ยอมให้นำเงินไปใช้เป็นทุนหมุนเวียนดำเนินการช่วยเหลือชาวนาต่อไป³⁸ นับเป็นกรณีหนึ่งที่แสดงให้เห็นความไม่จริงจังในการแก้ไขปัญหาของรัฐและเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญต่อแนวทางการขจัดปิดป่าความทุกข์ยากของชาวนา ปิดโอกาสในการไถ่ถอนที่ดินซึ่งหลุดจากรองจากมือไปเป็นของนายทุนกลับคืนในเวลาอัน

สำหรับโครงการพยุงราคาข้าวเปลือกของคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือชาวนาในแต่ละท้องที่ให้ขายข้าวได้ระดับที่พอสมควร ได้แบ่งเป็นราคาที่รับซื้อในกรุงเทพฯ กับราคารับซื้อในท้องที่ต่าง ๆ ซึ่งกำหนดเป็นเขต ๆ ไป ให้อาศัยราคาข้าวเปลือกที่รับซื้อในกรุงเทพฯ เป็นหลัก และถือเอาคุณภาพของข้าวเปลือกที่มีการขายกันในห้องที่ บวกค่าใช้จ่ายในการขนส่งข้าวเปลือกมากรุงเทพฯ ซึ่งงบประมาณ 40 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2509

การกำหนดราคาและการรับซื้อในท้องที่ต่าง ๆ ให้ดำเนินการในท้องที่ดังต่อไปนี้ คือ "ท้องที่ที่เคยปรากฏว่าราคาข้าวเปลือกตกต่ำ ท้องที่ที่มีสถาบันชาวนาที่ทางการส่งเสริม บางท้องที่ที่มีผลผลิตข้าวได้มาก ท้องที่ที่มีการร้องเรียนจากสถาบันชาวนา ที่ทางการส่งเสริม ท้องที่ที่จังหวัด หรืออำเภอแจ้งราคาข้าวเปลือกตกต่ำ"³⁹

³⁸หจช.ก/ป7/2506/ส.ร.5. สำนักงานประมาธ หนังสือพิมพ์ สยามรัฐ 8 ตุลาคม 2506.

³⁹หจช.สบ.5.31/2 บันทึกการประชุมคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา ครั้งที่ 4 วันที่ 22 ธันวาคม 2508 ณ ตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล; 3.

การรับซื้อข้าว จะรับซื้อในกรุงเทพฯ ให้กระทรวงเศรษฐกิจรับซื้อข้าวเปลือก ตามราคาที่กำหนดไว้และการรับซื้อในท้องที่ต่าง ๆ ให้สหกรณ์ขายข้าว องค์การคลังสินค้า บริษัทจังหวัด บริษัทข้าวไทย บริษัทกลสิกรรม บริษัทจำพิชผลไทย เป็นผู้ทำหน้าที่แทนในการรับซื้อข้าวในท้องที่ต่าง ๆ อย่างไรก็ตามการกำหนดราคาข้าวเปลือกที่จะรับซื้อเพื่อพยุงราคานี้ ก็ถือเอาราคา ณ กรุงเทพฯ โดยแบ่งชั้นและชนิดตามประเภทการค้า สำหรับราคาที่เหมาะสม นั้น ทางคณะกรรมการฯ เสนอให้ตั้งราคาที่ไม่สูงเกินไป ซึ่งจะทำให้ราคาข้าวภายในประเทศสูงตามไปด้วย และราคาข้าวที่ส่งไปขายต่างประเทศก็จะสูงตามไปด้วย ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับข้าวต่างประเทศได้⁴⁰

นโยบายการพยุงราคาข้าวเปลือกของคณะกรรมการต้องประสบกับปัญหา อุปสรรค นานับประการ เริ่มตั้งแต่งบประมาณซึ่งได้รับเพียง 40 ล้านบาท ซึ่งสามารถซื้อข้าวได้เพียง 40,000 เกวียน นับว่าได้น้อยมาก เมื่อเทียบกับจำนวนข้าวเปลือกที่ผลิตได้ประมาณ 9 ล้านตันเศษ ขณะที่เจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการซื้อข้าวในราคาพุงทำให้ราคาข้าวสูงขึ้น แต่พอเจ้าหน้าที่ทยอยกลับราคาก็ตกต่ำอีก⁴¹ ในความคล่องตัวนี้ไม่มีขีดจำกัดมาก เมื่อชาวนาไม่สามารถทนต่อสภาพหนี้สินที่บีบคั้น ชาวนาจึงต้องรีบขายข้าวไปในราคาต่ำ ขณะที่ถ้าต้องรอขายข้าวในราคาประกันต้องใช้เวลาเป็นเดือน ๆ ในที่สุดรอไม่ได้จึงต้องขายข้าวให้กับพ่อค้าไป ส่วนการประชาสัมพันธ์ให้ชาวนาทราบถึงประโยชน์ของโครงการกลับมีการประชาสัมพันธ์แบบกลาง ๆ⁴² ไม่กล้าชี้ชัดลงไปว่าจะช่วยดำเนินการช่วยเหลือผ่านกลุ่มชาวนากลุ่มไหนเท่าไร แต่ประกาศให้ทราบเพียงว่ารัฐบาลจะช่วยเหลือตามโครงการพยุงราคาข้าวเปลือกตามกำลังงบประมาณ ทั้งนี้โดยคำนึงแต่เพียงภาพพจน์ที่จะผูกมัดรัฐบาลจนเกินไป

ส่วนการรวมกลุ่มขึ้นเป็นกลุ่มชาวนาภายหลังจากการที่รัฐบาลได้จัดทำโครงการช่วยเหลือชาวนานาน ปี พ.ศ.2508 ทำให้ชาวนามีความตื่นตัวกันในการรวมตัวเป็นกลุ่มชาวนาประมาณ 6,200 กลุ่ม ซึ่งมีสมาชิกประมาณ 330,000 ครอบครัว(พ.ศ.2515) จนก่อให้เกิดการกีดกัน

⁴⁰พช.สบ.5.31/2 อ้างแล้ว; 4.

⁴¹เรื่องเดียวกัน; 10.

⁴²เรื่องเดียวกัน; 13.

ระหว่างกลุ่มชาวนาและสมาคมชลประทานราษฎร์ เป็นต้นว่าการจัดตั้งกลุ่มขึ้นทางภาคใต้ ชาวนาซึ่งรวมตัวกันขอจดทะเบียนกลุ่มชาวนาและปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของกระทรวง เกษตรที่จัดให้มีขึ้นคือ มีความสามัคคี ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รับเอาความรู้ในการทำนาแผน ใหม่ ตลอดจนขยายผลผลิตให้มากขึ้น แต่ปรากฏว่า การขออนุญาตจัดตั้งกลุ่ม ซึ่งต้อง เสนอนายอำเภอขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อจัดตั้งกลุ่มนั้นไม่ได้รับความสะดวก และจะไม่ ให้มีกลุ่มชาวนาเกิดขึ้นกลับจะให้ตั้งสมาคมชลประทานราษฎร์แทน⁴³ นับเป็นตัวอย่างหนึ่ง ที่ระบบราชการมีอำนาจในการควบคุมองค์กรประชาชน โดยพยายามกำหนดทิศทาง การเจริญเติบโตขององค์กรให้เป็นไปตามบรรทัดฐานของตนเองเป็นหลัก และจากการขยายตัว อย่างรวดเร็วนี้เอง ทำให้รัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร หวั่นวิตกว่ากลุ่มชาวนาเหล่านี้จะ กลายเป็นพลังทางการเมืองที่สาหัสยิ่งในอนาคต จึงพยายามหาวิธีการควบคุมการเคลื่อนไหว ในขอบเขตที่รัฐบาลกำหนด โดยการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ พ.ศ. 2511 หวังให้กลุ่ม ชาวนาได้มีโอกาสเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรแต่ผลปรากฏว่าไม่เป็นไปตามที่ คาดหมายไว้ ด้วยอุปสรรคยุ่งยากและซับซ้อนของระเบียบวิธีปฏิบัติทางราชการ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2515 รัฐบาลจึงออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 140 ให้กลุ่มชาวนาจดทะเบียนเป็น นิติบุคคลให้มีขอบเขตการดำเนินงานในระดับตำบล เรียกว่า "กลุ่มเกษตรกร" ทั้งนี้มีเงื่อนไข ว่ากลุ่มเกษตรกรเจริญขึ้นเป็นปึกแผ่นแล้วให้แปรสภาพเป็นสหกรณ์การเกษตร ตามพระ ราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 โดยให้เพิ่มข้อความในลวบทที่ 8 ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 118 ตี และมาตรา 118 เบื้อง

ศูนย์วิทยพัทยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴³ หจช.ก/ป7 2509/ ก.ช.1.2 โครงการช่วยเหลือกลุ่มชาวนา. หนังสือพิมพ์ ประชาธิปไตย 7 มกราคม 2509.

...ในกรณีที่มีกลุ่มเกษตรกรโดยมติของที่ประชุมใหญ่ไม่น้อยกว่าสองในสาม
ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดแสดงความจำนงขอเปลี่ยนฐานะเป็นสหกรณ์ เมื่อนาย
ทะเบียนสหกรณ์พิจารณาเห็นว่าข้อบังคับของกลุ่มเกษตรกรมีรายการถูกต้อง มาตรา 14
สำหรับสหกรณ์จำกัดหรือมาตรา 55 สำหรับสหกรณ์ไม่จำกัดให้นายทะเบียนรับจด
ทะเบียนและดำเนินการตามพระราชบัญญัติ⁴⁴

ผลที่ตามมาก็คือ มีกลุ่มชาวบ้านจำนวนหนึ่งได้แปรสภาพจดทะเบียนเป็นกลุ่มเกษตรกร
ตามคำสั่ง แต่กลุ่มชาวบ้านอีกส่วนหนึ่งยังคงสภาพเป็นกลุ่มชาวบ้านเช่นเดิมเพราะไม่ได้รับความสะ
ดวกในการจดทะเบียน และเมื่อมีการประกาศคำสั่งคณะปฏิวัติที่ 141 ซึ่งถือเป็นกฎ
หมายกลุ่มเกษตรกรขึ้นมาแล้ว กลุ่มชาวบ้านที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลก็กลายเป็นกลุ่ม
นอกกฎหมายทันที ขณะเดียวกันคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรก็มีคำสั่งเร่งงำให้มีการจดทะเบียน
เป็นนิติบุคคลโดยด่วน แต่อุปสรรคที่สำคัญก็คือกฎหมายได้กำหนดให้ตั้งกลุ่มเกษตรกรได้
ในระดับตำบลเท่านั้นถ้ามีสมาชิกมากหรือในระดับอำเภอจะต้องจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ เมื่อ
เก็บเช่นนี้กลุ่มต่าง ๆ ตกลงรวมตัวกัน ซึ่งแต่ละกลุ่มก็มีประธานอยู่แล้ว เมื่อมารายอยู่กลุ่ม
เดียวกัน จึงเป็นปัญหากลางกันไม่ได้ในเรื่องตัวบุคคลผู้บริหารกลุ่ม ทั้งยังมีปัญหาเรื่องหนี้
สินของกลุ่มเดิม จะถูกยึดกันไม่ให้เข้าร่วมกลุ่ม จดทะเบียนในกลุ่มใหม่และยิ่งกว่านั้นบางกลุ่ม
เช่นสมาคมชลประทานราษฎรที่มีหนี้สิน เมื่อรู้ตัวว่าจะต้องรวมกันเป็นกลุ่มเกษตรกรหรือ
สหกรณ์ แล้วจะถือโอกาสไม่ชำระหนี้ไปด้วย

เมื่อจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรและจดทะเบียนถูกต้องแล้ว ก็ยังขอู้เงินจาก
ธนาคารเพื่อการเกษตรไม่ได้⁴⁵ ทั้ง ๆ ที่ตามพระราชบัญญัติการตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรฯ
ได้กำหนดไว้ว่าจะให้กู้เงินแก่กลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลถูกต้องตามกฎหมายแล้ว
แต่ครั้งจดทะเบียนถูกต้องแล้วกลับกู้เงินไม่ได้ ขณะเดียวกันธนาคารเพื่อการเกษตรฯ ก็

⁴⁴ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 89 ตอนที่ 70 วันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ.
2515 หน้า 14-17.

⁴⁵พช.พณ.0301.2.6.1/14 บันทึกการประชุมคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร
ครั้งที่ 8/2515 เรื่องที่ 2.1 ปัญหาอุปสรรคของการจดทะเบียนกลุ่มเกษตรกรเป็นนิติบุคคล

ดำเนินการจัดตั้งกลุ่มสมาชิกหรือลูกค้านาคารเพื่อการเกษตรฯ ซึ่งจะได้รับเงินกู้ยืมและสะดวกกว่า ในระยะหลัง ๆ มาจึงหาคนที่จะมาจดทะเบียนกลุ่มเกษตรกรได้ยากเพราะไม่ได้รับความสะดวกดังกล่าวนั่นเอง

ทั้งนี้การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรในระดับตำบล ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อมีสมาชิกจำนวน 30 คน ก็สามารถจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลได้⁴⁶ แต่ปรากฏว่ามีระเบียบว่าจะต้องมีสมาชิกถึง 150 คน จึงจะขอกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรฯ ได้ทำให้กลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนแล้วมีสมาชิกเพียง 30 คน ไม่สามารถขอกู้เงินจาก ธ.ก.ส. ได้ในที่สุด

ส่วนการปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค การสั่งงานให้ดำเนินการจดทะเบียนกลุ่มเกษตรกรไม่มีการประสานกันระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตร คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคดำเนินการเรื่องการจดทะเบียนกลุ่มเกษตรกรเป็นนิติบุคคล สั่งมาหลายทาง การสั่งงานบางครั้งไม่เหมือนกัน ทำให้มีปัญหาในทางปฏิบัติ ทั้ง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคเองอาจมีความตั้งใจจริงในการที่ช่วยเหลือการรวมกลุ่มเกษตรกร ให้เป็นนิติบุคคล แต่ก็ปฏิบัติให้บรรลุผลไม่ได้ เพราะคำสั่งแต่ละฝ่ายไม่สอดคล้องกัน และทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยหรือไม่สนใจงาน กลุ่มเกษตรกรก็ไม่มีทางจะตั้งกลุ่มได้สำเร็จ

ปัญหาที่เกิดจากชาวนา

ความเคยชินในวิถีชีวิตความเป็นชาวนาที่ดำเนินการเพาะปลูก โดยอาศัยน้ำจากธรรมชาติ มีการใช้เครื่องมือทางการผลิตแบบง่าย ๆ ประเภท จอบ เสียม โถ และใช้แรงงานสัตว์ประเภทโค กระบือ แทนเครื่องจักร ผนวกกับแรงงานภายในครอบครัว ทำให้ชาวนาสามารถทำการผลิตข้าวได้เพียงพอกับความต้องการในการบริโภคภายในครอบครัวเท่านั้น ขณะที่ดินยังคงความอุดมสมบูรณ์อยู่ ทำให้มีผลผลิตเหลือสำหรับขายแลกเปลี่ยนกับเงินตราและปัจจัยการดำรงชีพอื่น ๆ ได้บ้าง ประสิทธิภาพในการผลิตโดยทั่วไปของชาวนาจึงต่ำอันเนื่องมาจากสาเหตุสำคัญ ๆ 2 ประการคือ

⁴⁶ราชกิจจานุเบกษา, เรื่องเดียวกัน.

ก. ชาวนาไทยใช้วิธีการผลิตแบบล้าสมัย เคยทำมาเช่นไรก็ทำกันต่อ ๆ มา เช่น นั้น ไม่มีการปรับปรุงดินให้ดีขึ้น ไม่รู้จักใช้ปุ๋ย หรือคัดเลือกพันธุ์ข้าวที่เหมาะสมกับดินของตนแต่ประการใด

ข. มีการใช้แรงงานไม่เต็มที่ จากการศึกษาภาวะหนี้สินของชาวนาและการค้าข้าว ในภาคกลางของประเทศไทย พ.ศ. 2500-2501 ของ ดร.อุทิศ นาคสวัสดิ์ พบว่าชาวนาในภาคกลางใช้แรงงานในการเพาะปลูกเฉพาะในฤดูข้าว ซึ่งใช้เวลา 6-7 เดือน เท่านั้นและมีการใช้แรงงานอย่างสิ้นเปลืองมาก

โดยเหตุที่ประสิทธิภาพในการผลิตและการขายข้าวก็มักถูกพ่อค้าคนกลางกดราคาเสมอ ๆ ชาวนาไทยจึงตกอยู่ในสภาพที่แค้นแค้น เนื่องจากสาเหตุ 2 ประการในระบบการค้าข้าว ก็คือ การคมนาคมระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ ยังไม่สะดวกดีพอ และที่สำคัญคือ การศึกษาของชาวนา โดยทั่วไปอยู่ในระดับต่ำ หรือไม่มีการศึกษาเสียเลยเป็นส่วนมาก เมื่อเป็นเช่นนี้ ชาวนาจึงมักทำการผลิตแบบดั้งเดิมที่บุพการีเคยทำมา ไม่ได้คิดที่จะปรับปรุงกิจการไร่นาสถียหรือสนใจในการเคลื่อนไหวของวิทยาการทางการเกษตรแผนใหม่ ดังนี้ การดำเนินการตามโครงการช่วยเหลือชาวนาจึงประสบปัญหาต่าง ๆ หลายประการจากตัวชาวนาเอง

ปัญหาความไม่เข้าใจในการวางแผนและช่วยเหลือตนเอง การวางแผนให้ความช่วยเหลือชาวนาทั้งหมดเป็นกระบวนการที่สั่งการมาจากรัฐบาล ชาวนาไม่มีโอกาสในการวางแผนแต่ประการใด กระบวนการเพียงประการเดียวที่น่าจะถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมของชาวนาก็คือ ประธานสถาบันกลุ่มเกษตรกรมีโอกาสดอบแบบสอบถามการสำรวจความต้องการความช่วยเหลืออะไรบ้างตามลำดับก่อนหลัง ซึ่งในระยะสุดท้ายของรัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจร มีรายงานการสำรวจความต้องการช่วยเหลือของชาวนาในฤดูกาลผลิต ปี 2516/17 มีมูลค่าความต้องการประมาณ 475.55 ล้านบาท ซึ่งความต้องการนี้ไม่เคยลดลงเลยตั้งแต่รัฐบาลดำเนินการตามนโยบายการช่วยเหลือชาวนา ซึ่งเฉลี่ยแล้วสถาบันหนึ่ง ๆ ต้องการความช่วยเหลือสถาบันละ 143,413 บาท คิดเฉลี่ยครอบครัวละ 1,267 บาท⁴⁷ ลำดับความต้องการ

⁴⁷ หจข. พณ 0301.2.6.1/13 บันทึกการประชุมอนุกรรมการประสานช่วยเหลือเกษตรกรครั้งที่ 7/2515 วันที่ 4 ธันวาคม ๒๕๑๕ ศูนย์สำรวจนิเทศผลการปฏิบัติราชการทำเนียบรัฐบาล

การจากมากไปหาน้อยก็คือ ลำดับแรกคือ ปุย เครื่องยนต์สูบน้ำและจุดระหัด โค-กระบือ เครื่องพ่นยาปราบศัตรูพืช รถไถนา และรถแทรกเตอร์ ลำดับสุดท้ายคือเครื่องทุ่นแรงอื่น ๆ

ปัญหาการรั่วซึมเชื่อผิดวัตถุประสงค์ จากการพิจารณาติดตามผลตามรายงานการตรวจสอบสถานะการเงินของสถาบันเกษตรกร ของคณะทำงานซึ่งประกอบไปด้วยผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน⁴⁸ พบว่าการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์มีระเบียบแบบแผน กำหนดให้สถาบันเกษตรกร เป็นผู้จัดซื้อ เพื่อให้ได้วัสดุอุปกรณ์ตรงกับความต้องการของสมาชิก โดยให้คณะอนุกรรมการระดับท้องถิ่นเป็นการตรวจรับวัสดุอุปกรณ์ให้เป็นไปโดยถูกต้องแล้วออกใบตรวจรับเป็นหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายเงินจากคลังจังหวัด จากการตรวจสอบพบปรากฏว่า

ก. เจ้าหน้าที่ควบคุมสถาบันเข้าไปดำเนินการจัดซื้อเสียเอง ทำให้มีการซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่ไม่ตรงกับความต้องการของชาวนา

ข. บางกรณีคณะอนุกรรมการท้องถิ่นไม่ได้ตรวจวัสดุอุปกรณ์โดยรัดกุมตามระเบียบ ทำให้สถาบันไม่ได้รับวัสดุอุปกรณ์ตามลักษณะ โดยผู้จัดซื้อเบิกเงินช่วยเหลือแล้วซื้อวัสดุอุปกรณ์เพียงบางส่วนและนำเงินที่เหลือไปใช้ส่วนตัว เป็นต้น

ปัญหาการรับรู้และยอมรับเทคโนโลยีใหม่ ๆ ด้วยเหตุที่ปริมาณผลผลิตต่อไร่ต่ำนั่นเอง ทำให้รัฐบาลพยายามในการเพิ่มผลผลิตโดยการนำเทคนิค เทคโนโลยีและวิธีการใหม่ ๆ เข้าปรับปรุงการผลิต ซึ่งปัญหาหนักที่ต้องประสบก็คือ ภาวะความเคยชินกับการผลิตแบบดั้งเดิมของชาวนาไทย เริ่มต้นด้วยการจัดทำโครงการชลประทานเพื่อรองรับโครงการส่งเสริมทான้ำบะ 2 ครั้ง ตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2507⁴⁹ ให้ดำเนินการได้ใน 22 จังหวัด แต่อย่างไรก็ตามปรากฏว่า มีชาวนาบางส่วนไม่นิยมการทான้ำบะครั้งที่ 2 ถึงแม้ว่าจะมีระบบการชลประทานที่ดีแต่นิยมไปทำงานรับจ้าง⁵⁰ เป็นต้น

⁴⁸หจช. พณ.0301.2.6/4 ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรครั้งที่ 5/2515.

⁴⁹หจช. สบ.5.31/10 หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.0309/5730 ลงวันที่ 23 เมษายน 2507.

⁵⁰ประยงค์ เนตยารักษ์. มงคล สมคะเน. "วิเคราะห์โครงการเพิ่มผลผลิตชาวนาประเทศไทย" ใน เศรษฐกิจการเกษตร, อ้างแล้ว; 475.

สำหรับการใช้ปุ๋ยในการเพิ่มผลผลิตเริ่มมีการใช้ในประเทศไทยมาตั้งแต่หลัง สงครามโลกครั้งที่ 2 นับตั้งแต่ระยะเวลาดังกล่าวจนถึงปี พ.ศ. 2492 การใช้ปุ๋ยขยายตัว ค่อนข้างช้า ความนิยมใช้ปุ๋ยของเกษตรกรไทย ได้เริ่มมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างเป็นลำดับ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 เป็นต้นมา จะเห็นได้จากปริมาณปุ๋ยเคมีที่นำเข้ามาภายในประเทศเพิ่มขึ้น อย่างรวดเร็วจาก 9,354 ตันในปีดังกล่าว เป็น 141,338 ตันในปี พ.ศ. 2509 และปี 2515 ปริมาณปุ๋ยเคมีนำเข้าสูงเป็น 388,322 ตัน⁵¹

ในปี พ.ศ. 2509 ซึ่งเป็นฤดูกาลผลิตที่ได้รับการส่งเสริมให้มีการใช้ปุ๋ยเคมีเพื่อ เพิ่มผลผลิตเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับชาวนาในท้องที่ต่าง ๆ เช่นกัน กล่าวคือปุ๋ยที่ได้รับมาเสื่อมคุณภาพ เพราะมีการปลอมปน ซึ่งถือเป็นเรื่องที่สำคัญมากในเวลาต่อมา เมื่อ ชาวนาใช้ปุ๋ยที่มีคุณภาพต่ำแล้ว ก่อให้เกิดความท้อแท้ ไม่นิยมการใส่ปุ๋ย อันเป็นผลกระทบ กระเทือนถึงการเพิ่มผลผลิตโดยภาพรวมในเวลาต่อมา⁵²

จากการสำรวจของคณะกรรมการพบว่า ราคาปุ๋ยของแต่ละสถาบันไม่เท่ากัน เนื่องจากชาวนาบางคนเป็นสมาชิกหลายสถาบัน ทำให้รู้ว่าราคาปุ๋ยแต่ละสถาบันไม่เท่ากัน ขณะเดียวกันก็มีการร้องเรียนมายังประธานคณะกรรมการประสานงานช่วยเหลือเกษตรกร ว่า

- ก. เจ้าหน้าที่ ที่เป็นอนุกรรมการในท้องถิ่นจะเป็นทางด้านเกษตรหรือด้าน บกครอง หรืออาจบางคนหากินกับราคาปุ๋ยที่จัดหา
- ข. คุณภาพปุ๋ยจะเสื่อมลง เพราะมีการปลอมปนทำให้เสียหายแก่ชาวนา
- ค. การติดตามเงินซึ่งสมาชิกบางคนชำระปุ๋ยคืนปรากฏว่าใบค้ำอยู่ที่เจ้าหน้าที่ แล้วโทษว่าชาวนายังไม่ส่ง⁵³

51 ธเนศ กองประเสริฐ. "ปุ๋ย" ใน เศรษฐกิจการเกษตร. อ้างแล้ว; 214.

52 หจช. พณ.0301.2.6.1/1 บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการประสานงานช่วยเหลือเกษตรกร ครั้งที่ 1/2513 วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2513.

53 เรื่องเดียวกัน

ปัญหาเหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลให้การพัฒนาเพื่อเพิ่มผลผลิตข้าวของชาวนาตามนโยบายการช่วยเหลือชาวนาต้องแก้ไขตลอดเวลา นอกจากนี้ประธานสถาบันชาวนาบางคนยังมีการยกยกเครื่องจักรที่ทางราชการจัดหาให้สมาชิก เช่น สมาคมชลประทานราษฎร์ อำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา ปรากฏว่า "อีชลุยกนต์ 8 ชุด เมื่อปี พ.ศ.2510 ชำรุด ไม่มีผู้รับไป เครื่องสูบน้ำ 12 เครื่องไม่ปรากฏหลักฐานว่าจ่ายให้สมาชิกรายใด กรมการปกครองได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบหาตัวผู้รับผิดชอบ ปรากฏว่าหายไป ทั้งอีชลุยกนต์และเครื่องสูบน้ำ"⁵⁴

ปัญหาการเอาเปรียบกันระหว่างผู้นำสถาบันกับสมาชิก จากการศึกษาพบว่าประธานกรรมการสถาบันทำหน้าที่เป็นตัวกลางประสานงานระหว่างราชการกับสมาชิกในการรับความช่วยเหลือ ส่วนใหญ่เป็นคนที่มีความรู้ มีที่ดินมากและเป็นผู้ที่มีหน้าที่เช่า ที่ซึ่งโดยหลักการ ผู้ที่มีที่ดินของตนเองนั้นไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล แต่ขอเท็จจริงในทางปฏิบัติการแต่งตั้งผู้แทนกลุ่มชาวนา สมาคมชลประทานราษฎร์ และสหกรณ์ในระดับอำเภอเป็นอนุกรรมการช่วยเหลือชาวนาระดับท้องถิ่นนั้น ๆ มักเลือกจากบุคคลที่มีอิทธิพลหรือบุคคลที่เคารพยำเกรงท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้ง ๆ ที่บุคคลนั้นไม่ได้ทำมาเอง⁵⁵ จากเอกสารทางประวัติศาสตร์จึงพบว่าประธานกลุ่มชาวนา ประธานสมาคมกลุ่มชลประทานราษฎร์ ประธานสหกรณ์จำนวนมาก มีบทบาทในการมีส่วนได้เสียกับโครงการต่าง ๆ มากกว่าชาวนาที่แท้จริงในทางกลับกัน บางครั้งเมื่อได้รับเงินช่วยเหลือจากสมาชิกแล้ว ผู้นำส่งชำระหนี้ให้สมาชิกแต่กลับยกยกเงินไปใช้ส่วนตัว เมื่อมีการตรวจสอบพบ จึงชำระคืนราชการในภายหลัง

จากเอกสารยังพบว่า ปัญหาข้อบกพร่องทางการเงินและวัสดุอุปกรณ์ทางการเกษตรของสถาบันเกษตรกรที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2514 นั้นส่วนใหญ่ จะมา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵⁴หจข. พณ.0301.2.6/4 รายละเอียดวัสดุอุปกรณ์เสื่อมชำรุดสูญหาย จากรายงานการตรวจสอบสถานะการเงินและวัสดุอุปกรณ์ พ.ศ. 2514; 6.

⁵⁵หจข. พณ.0301.2.7/3 บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาโครงการช่วยเหลือชาวนา ครั้งที่ 6 วันที่ 9 มิถุนายน 2509 ณ ตึกบริหาร ทำเนียบรัฐบาล : 4.

จากประธานสถาบัน ซึ่งไม่ได้เป็นเกษตรกรที่แท้จริง ซึ่งถ้าไม่ใช่เรื่องการรับเงินช่วยเหลือ เพื่อจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์แจกจ่ายสมาชิกไม่ครบ ตามจำนวนงบประมาณ ก็ต้องถูกสอบสวน เพราะ ได้รับเงินชำระหนี้จากสมาชิกแล้วไม่ส่งเงิน เพื่อชำระหนี้ค่าวัสดุอุปกรณ์ และปุ๋ยเคมี ให้แก่สมาชิก ยอดรวมที่เกิดจากการทุจริตของประธานสถาบันเกษตรกร จากข้อมูลของคณะกรรมการติดตามผลตามรายงานตรวจสอบสถานะการเงินและวัสดุอุปกรณ์ของสถาบันเกษตรกร มีจำนวนเงินที่ทุจริตโดยประธานกรรมการหรือกรรมการจำนวน 414,406 บาท จาก 25 สถาบัน ในจำนวน 13 จังหวัดทั่วประเทศ⁵⁶

การเอาเปรียบสมาชิกสถาบันนั้นย่อมสะท้อนให้เห็นนัยของความช่วยเหลือจากรัฐบาลในความอ่อนด้อยสองประการคือ ระบบการวางแผนให้ความช่วยเหลือระดับท้องถิ่นที่ขาดประสิทธิภาพกับสะท้อนให้เห็นถึงความไม่รู้ไม่เข้าใจของชาวนาเอง จนต้องอาศัยคนกลางเข้ามาจัดการ ซึ่งก็คือ ประธานสถาบันและกรรมการ จนเกิดปัญหาเอาผิดเอาเปรียบกันเองในหมู่สมาชิกดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

กล่าวโดยสรุปแล้ว การช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาล โดยผ่านกลุ่มชาวนา สมาคมชลประทานราษฎร์ และสหกรณ์ มีอุปสรรคจากธรรมชาติของการรวมกลุ่มของชาวนาที่มีลักษณะแบบหลวม ๆ ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม แต่ละกลุ่มมีความต้องการที่ไม่เหมือนกัน เช่น ปุ๋ย เครื่องทุ่นแรง บางแห่งต้องการ บางแห่งไม่ต้องการ

นอกจากนั้นการช่วยเหลือกลุ่มต่าง ๆ ก็มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะสินเชื่อเรื่องปุ๋ย ซึ่งมีความแตกต่างกันในวิธีการช่วยเหลือของคณะกรรมการ มีหลายหน่วยงานเข้าไปขายปุ๋ยให้ชาวนาโดยตรง ทำให้ชาวนาต้องรับภาระหนี้สินในการใช้หนี้ค่าปุ๋ยหลายด้านหลายวิธี ซึ่งมีวิธีต่าง ๆ ไม่เหมือนกัน

การช่วยเหลือชาวนาเช่นนี้ทำให้เกิดความไม่สม่ำเสมอและได้รับความช่วยเหลือซ้ำซ้อนกัน ทำให้เกิดความเข้าใจว่ารัฐบาลเลือกที่รักมักที่ชังให้ความช่วยเหลือไม่เหมือนกัน และในบางท้องถิ่น ก็ไม่ได้รับความช่วยเหลือเลยก็มี

⁵⁶ หจช. พณ.0301.2.6/4 รายละเอียดข้อบกพร่องทางการเงิน จากรายงานตรวจสอบสถานะทางการเงินและวัสดุอุปกรณ์ของสถาบันเกษตรกร พ.ศ.2514, : 17.