

นโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหของรัฐ พ.ศ.2501-2516

การแก้ไขปัญหของรัฐระหว่าง พ.ศ.2501-2508

ปัญหาชาวนาคงเป็นปัญหาที่รัฐบาล พลโทถนอม กิตติขจร (ยศขณะนั้น) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ภายหลังจากการเลือกตั้ง วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2501 ได้แถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2501 มีประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประกอบการเกษตรให้ได้ผลดียิ่งขึ้นทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ เพื่อให้ผู้ประกอบการ (การเกษตร) มีรายได้เพิ่มขึ้น¹ แม้ว่ารัฐบาลชุดนี้จะมีเวลาในการบริหารประเทศช่วงระยะเวลาสั้น ๆ คือ 6 มกราคม พ.ศ.2501 - 20 ตุลาคมพ.ศ.2501 ในขณะที่บรรยากาศทางการเมืองขณะนั้นไม่เอื้ออำนวยให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างราบรื่นก็ตาม

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹คำแถลงนโยบายของรัฐบาล พลโท ถนอม กิตติขจร ต่อสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2501 ดู รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลและรายชื่อคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1-43. (ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ม.ป.ป.)

พลเอก ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรียังคงให้ความสำคัญกับนโยบายการให้ความช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลหลังการवलัฏกรรมของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ภายหลังจากขึ้นดำรงตำแหน่งครั้งที่ 2 นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายของรัฐบาลในวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2506 รัฐบาลยังถือว่าการพัฒนาการเกษตร เป็นเครื่องมืออันสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้เน้นการส่งเสริมการเกษตรทุกวิถีทางให้มีผลผลิตมากขึ้น และจะได้ "เป็นผลการสนับสนุนแก่การพัฒนาอุตสาหกรรม"² ในเมือง ซึ่งกำลังได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1

จากหลักฐานทำให้สามารถวิเคราะห์ได้ว่า นโยบายของรัฐบาลต่อชาวนานั้น มีการเปลี่ยนแปลงศาสตร์ไปอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ จากการเพิ่มผลผลิตให้ชาวนามีรายได้เพิ่มขึ้น (พ.ศ.2501) ไปสู่การพัฒนาเพื่อเป็นฐานแก่การพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ จะเห็นได้ว่านโยบายการช่วยเหลือชาวนาได้รับการผลักดัน และเกี่ยวพันกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจมากขึ้นตามลำดับในเวลาต่อมาซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

นอกจากนี้ความสำคัญของนโยบาย ก็ถูกยกระดับขึ้นเป็นนโยบายระดับชาติ ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อนหน้านี้ ด้วยการรวบรวมแผนการช่วยเหลือชาวนาที่กระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ มาอยู่ภายใต้กรอบคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจเป็นกรรมการ มีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นกรรมการเลขานุการในฐานะผู้รับผิดชอบสำนักงานกลางช่วยเหลือชาวนา ทหาหน้าที่ประสานงานโครงการทั้งหมดในการให้ความช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาล

ศูนย์วิทยพัทยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²คำแถลงนโยบายของ พลเอก ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2506 จาก รวมคำแถลงการณ์นโยบายรัฐบาลแะรายชื่อคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1-43. ย่างแล้ว.

คณะกรรมการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจแห่งชาติ

การวางแผนเศรษฐกิจในประเทศไทยระยะแรก สภาเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปีพ.ศ.2493 ดูเหมือนจะเป็นสถาบันระดับชาติที่ทำงานทางด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะสถาบันแห่งนี้ตามหลักการแล้วจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ให้ความแนะนำทางเศรษฐกิจต่อคณะรัฐมนตรี และมีหน้าที่ในการวางแผน หรือร่างแผนเศรษฐกิจของชาติซึ่งเรียกว่า "ผังเศรษฐกิจ" ซึ่งแผนการนี้ก็มีการตั้งคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจโดยเฉพาะ

แต่ในทางปฏิบัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติภายใต้สำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ กลับใช้เวลาส่วนใหญ่ไปในทางการวางรูปร่างอบรมเจ้าหน้าที่ ส่วนการสำรวจทางสถิติซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ ก็ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ ซึ่งงานทั้งหมดนี้ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะขาดการประสานงานระหว่างกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

ส่วนเรื่องของการทำผังเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด กลับปรากฏว่าจนกระทั่ง ปี พ.ศ. 2498 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ.2498 ขอความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ให้จัดผู้เชี่ยวชาญมาทำการสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทยและทำรายงานเสนอต่อรัฐบาลต่อไป ทั้งนี้โดยมอบหมายให้กระทรวงการคลัง กับสำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ ร่วมมือกับธนาคารโลก และในที่สุดธนาคารโลกได้จัดส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาดำเนินการสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทย³ มีกำหนดระยะเวลา 1 ปี โดยเริ่มทำงานตั้งแต่เดือน มิถุนายน พ.ศ.2500 ถึงเดือน กรกฎาคม พ.ศ.2501

ขณะเดียวกันทางรัฐบาลไทยโดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2500 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเรียกว่า"คณะกรรมการร่วมมือกับคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลก" มีชื่อย่อว่า ก.ส.ธ. โดยมีเจ้าหน้าที่ดูแลประสานงานและให้ความร่วมมือกับคณะผู้เชี่ยวชาญของธนาคารโลก

³สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย (กรุงเทพ, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503) : ก.

การดำเนินการสำรวจเศรษฐกิจของไทย เพื่อใช้ในการวางแผนเศรษฐกิจครั้งใหญ่ นี้เริ่มต้นลงมือทำงานจริง ๆ ในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2500 และดำเนินการเรื่อยมาในขณะที่ สถานการณ์ทางการเมืองก็เกิดการเปลี่ยนแปลงไม่หยุดหย่อน มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลถึง 3 รัฐบาล คือรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ชุดที่ติดต่อกันให้มีการวางแผนเศรษฐกิจ ถูก รัฐบาลประหารในวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2500 นายพจน์ สารสิน เลขาธิการองค์การ สบอ. รับหน้าที่เป็นนายกรัฐมนตรีต่อชั่วคราว จนถึงรัฐบาลของ จอมพล ถนอม กิตติขจร ลาออก ในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 คณะสำรวจคนสุดท้ายจึงได้เดินทางออกจากประเทศไทยใน เดือน กรกฎาคม พ.ศ.2501

ในระหว่างที่คณะสำรวจกำลังดำเนินการสำรวจเศรษฐกิจนั้น ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2500 จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้เลขาธิการ สภาเศรษฐกิจ แห่งชาติ ว่า "...อยากให้เราพิจารณาว่าถ้าเราต้องการพืชผลผลิตมากขึ้นเท่านั้น ๆ ต้น หรือ ลดลงเท่านั้น ๆ ต้น จะมีวิธีทำได้ประการใดบ้าง..."⁴ เลขาธิการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้ทำบันทึกความเห็นเสนอต่อนายกรัฐมนตรีในวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ.2500 สรุปได้ว่า "...จะกระทำได้โดยอาศัยข้อมูลสถิติต่าง ๆ มาคำนวณความต้องการภายในประเทศ และ ความต้องการในต่างประเทศเกี่ยวกับพืชผลนั้น ๆ..."⁵

ในส่วนของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลก เมื่อทำการสำรวจเสร็จสิ้นแล้ว จึงได้เดินทางกลับชุดสุดท้ายในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2501 เพื่อจัดทำรายงานการสำรวจและ ข้อเสนอแนะด้านต่าง ๆ ต่อรัฐบาลไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาการเกษตรรายงานของ

ศูนย์วิทยพัชกร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴พช. (3) สร.0201.29/73 ให้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงการผลิตพืชผล (วิธีวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ) 16 - 23 กรกฎาคม พ.ศ.2500.

⁵พช. (3) สร.0201.29/73 ให้เสนอความเห็นเกี่ยวกับวิธีการปรับปรุงการผลิตพืชผล (วิธีวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ) หนังสือสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง ลงวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ.2500.

คณะสำรวจได้เสนอว่า ในเรื่องการส่งออกและเรื่องการใช้แรงงานในอนาคตจะเพิ่มขึ้น ความจำเป็นที่ต้องมีนโยบายการเกษตรที่แน่นอนและชัดเจน ซึ่งคณะสำรวจได้เสนอว่า

1. ขยายปริมาณการผลิตข้าว โดยใช้เทคนิคอันทันสมัย ซึ่งมีทางจะส่งเสริมได้มาก โดยเฉพาะในที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา
2. พัฒนาการเกษตรทางภาคใต้ของประเทศไทยซึ่งมีโอกาสทำได้อีกมาก โดยเฉพาะการผลิตยางยังขยายได้อีกหลายเท่า
3. ปรับปรุงเศรษฐกิจการเกษตรในภาคอีสานให้ดีขึ้นโดยวิธีต่าง ๆ โดยเฉพาะส่งเสริมให้ปลูกข้าวน้อยลง ให้ปลูกพืชไร่ชนิดที่อาศัยน้ำฝนในดินหล่อเลี้ยง ทางทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์มากขึ้น
4. ส่งเสริมการเกษตรประเภทอื่นโดยทั่ว ๆ ไป โดยเฉพาะอำนวยความสะดวกและส่งเสริมการปลูกข้าวปีละ 2 ครั้ง ในที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา และพัฒนาการเพาะปลูกพืชไร่ที่อาศัยน้ำฝนในดินหล่อเลี้ยงในภาคเหนือของประเทศ⁶

ภายหลังที่ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ท้าการรัฐประหารและขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีแบบแผนและสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลก นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งให้มีการจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ขึ้นใหม่ ในปี พ.ศ. 2502 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ให้หน่วยงานนี้ทำหน้าที่ศึกษาภาวะเศรษฐกิจ และวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (2504-2506-2509) ตามแนวทางรายงานของธนาคารโลกที่เสนอไว้ และเพื่อให้การวางแผนเป็นไปอย่างละเอียด จึงสั่งให้ทุกกระทรวงจัดทำโครงการและงบประมาณที่สอดคล้องกับรายงานของธนาคารโลก เสนอต่อสภาพัฒนาการเศรษฐกิจเพื่อที่สภาพัฒนาจะได้รวบรวมงบประมาณและศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการพัฒนาที่กระทรวงต่าง ๆ ได้เสนอมาร กำหนดเป็นเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พลังงาน การขนส่งคมนาคม และการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น

⁶สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย. อ่างแล้ว.

การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยืด "ทฤษฎีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ"⁷ ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญประการหนึ่งของเศรษฐกิจ การเมืองสังคมของไทย⁸ ทั้งนี้เราพบว่าหลักการดังกล่าวจะปรากฏอยู่ในปรัชญาการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 โดยสรุปสาระสำคัญคือ

...การเพิ่มผลผลิตในประเทศไทยจะกระทำได้อย่างผลดีก็โดยความพยายามของฝ่ายเอกชน ทั้งนี้โดยฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้สนับสนุนและส่งเสริมแทนที่ฝ่ายรัฐบาลจะเป็นฝ่ายเข้าทำการผลิตเอง... ดังนั้นแนวทางสำคัญที่สุดของแผนการรัฐบาลจึงได้แก่การส่งเสริมให้มีความเจริญเติบโตในภาคเอกชน โดยรัฐบาลจะทุ่มเทพยายามของรัฐบาลเข้าไปในโครงการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดังกล่าวทั้งภาคเกษตรและมิใช่ภาคเกษตร...⁹

⁷วิทย์การ เชียงกุล "วิเคราะห์การวางแผนพัฒนาชนบทในประเทศไทย" วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ : 13 (มีนาคม-เมษายน 2526) : 86.

⁸กนกศักดิ์ แก้วเทพ "แนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย", เอกสารประกอบการบรรยาย วิชาหลักพัฒนาสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (10 มกราคม 2533) : 8. (เอกสารอัดสำเนา)

⁹ราชกิจจานุเบกษาพิเศษ เล่มที่ 77, ตอนที่ 85 แผนกกฎีกา ภาค 2, 20 ตุลาคม 2501.

กล่าวโดยสรุปแล้วแนวคิดดังกล่าวคือการพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นไปตามแนวปรัชญาแบบเสรีนิยม ที่นำให้รัฐเข้าแทรกแซงการทำธุรกิจ แข่งขันกับเอกชน แต่ให้รัฐทำหน้าที่เพียงการอำนวยความสะดวกให้แก่กิจการของเอกชน และดำเนินไปโดยเน้นการพัฒนาทุนนิยมโดยทุนเอกชน¹⁰ ทั้งนี้ในทางกระบวนการบริหารการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาตินั้น จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในฐานะประธานกรรมการได้เชิญคณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ประชุมครั้งที่ 1/2502 ในวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ.2502¹¹ ได้เสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ คือ เกษตร - คลัง - คมนาคม - มหาดไทย - การพาณิชย์ - สหกรณ์และอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันนายกรัฐมนตรีก็ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ.2502 แต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ.2502¹² มอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นประธานอนุกรรมการให้คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง มีหน้าที่ในการศึกษาและพิจารณาปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับพัฒนาการเศรษฐกิจกับโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจ เสนอต่อคณะกรรมการบริหาร โดยส่งผ่านสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

ภายหลังจากคณะกรรมการบริหารของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้ลงมือดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติมาตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ.2502 จนกระทั่งถึงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2503 จึงได้จัดทำบันทึกข้อความ รายงานสรุปผลการดำเนินงาน



¹⁰พรภิรมณ์ (เอี่ยมธรรม) เชียงกุล, อ้างแล้ว : 150.

¹¹พจช. คค.0202.2.10/5 ขอเชิญประชุมและส่งบันทึกการประชุม พ.ศ. 2502-2504 เรื่องรายงานการประชุมย่อยของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2502 วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ.2502

¹²พจช. คค.0202.2.10/5 ขอเชิญประชุมและส่งบันทึกการประชุม พ.ศ. 2502-2504, คำสั่งที่ 9/2502 สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เรื่องแต่งตั้งอนุกรรมการของคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ วันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ.2502.

การทำผังพัฒนาเศรษฐกิจ พ.ศ. 2504-2506-2509 เสนอนายกรัฐมนตรี ถึงวิธีดำเนินงาน จัดทำผังพัฒนาการเศรษฐกิจ ลักษณะของผังพัฒนาการเศรษฐกิจ พ.ศ. 2504-2506-2509 สำคัญสำคัญของผังพัฒนาเศรษฐกิจที่สำคัญก็คือ คณะกรรมการได้เสนอข้อบกพร่องในการจัดทำ ผังพัฒนาเศรษฐกิจเอาไว้ด้วย คือ

1. สถิติและข้อมูลต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการพิจารณา เสนอจุดหมาย ของพัฒนาการเศรษฐกิจและในการพิจารณาประเมินผลที่ได้รับจากโครงการ ต่าง ๆ ยังมีน้อย และที่มีอยู่ก็ไม่สมบูรณ์
2. บรรดาโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่ได้รับมาส่วนใหญ่ไม่มี ข้อเท็จจริงและสถิติพอที่จะใช้สนับสนุนผลของการประเมินผลที่จะได้รับ และ เสนอโครงการสำคัญ ๆ จำนวนมาก มิได้มีการสำรวจทางวิชาการก่อน
3. โครงการที่จะใช้เงินกู้จากต่างประเทศ ส่วนใหญ่เป็นความด่าริมากกว่า โครงการ บางโครงการนอกจากไม่มีการสำรวจทางวิชาการแล้ว ยัง ไม่ได้กำหนดว่าจะใช้เงินอย่างไรในปีใด และชำระหนี้อย่างไร
4. การพิจารณาโครงการพัฒนาเศรษฐกิจเหล่านี้ กระทำโดยขาดการ พิจารณาความเหมาะสมเกี่ยวกับกำลังคนหรือกำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน การประเมินการใช้จ่ายเป็นปี ๆ ก็ยังมิได้พิจารณาให้ละเอียด ใกล้เคียงกับ ความต้องการของกิจการที่กระทำ
5. โครงการส่วนใหญ่ที่เสนอมานี้ แสดงกิจการที่จะกระทำไว้เพียง 3 ปี (พ.ศ.2504 - 2506) แต่กิจการเหล่านี้ยังต้องทำถึงปี พ.ศ. 2509 จึง ขาดจำนวนเงินที่จะใช้จ่ายในระยะ 3 ปีหลัง¹³

¹³พจช. (2) มท.0601.1.6/10 ผังของพัฒนาการเศรษฐกิจระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2506 -2509 บันทึกข้อความลงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2503 เรื่องรายงานสรุป ผลการดำเนินงาน พิจารณาจัดทำผังเศรษฐกิจ

เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดหลักในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจในระยะเริ่มต้นเราพบว่าแนวคิดนั้นคือสิ่งที่ถูก เรียกว่า "การพัฒนาแบบทุนนิยมตะวันตก"¹⁴ ซึ่งหมายถึงการพัฒนาการผลิตสินค้าและบริการโดยธุรกิจเอกชน (โดยรัฐบาลเป็นผู้สนับสนุนและส่งเสริม) สามารถที่จะประกอบธุรกิจ แสวงหากำไรสูงสุดได้โดยไม่มีขีดค้น ยิ่งธุรกิจเอกชนสามารถผลิตสินค้าและบริการได้มากเท่าไร ก็ยิ่งถือว่าเป็นการพัฒนาโดยไม่คำนึงว่าสินค้าที่ผลิตขึ้นมาชิ้นนั้นจะมีประโยชน์หรือจำเป็นหรือไม่เพียงใด และโดยไม่คำนึงว่าผลกระทบจากการที่เศรษฐกิจแบบสินค้าที่เติบโตนั้นจะกระจายไปสู่ประชาชนอย่างทั่วถึงหรือไม่อย่างไร การพัฒนานี้วัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยตัวเลขรายได้ประชาชนต่อหัว ซึ่งก็ถือมูลค่าของสินค้าและบริการที่ประเทศผลิตได้ ทหารด้วยจำนวนประชากรภายในประเทศ

แนวคิดการพัฒนาแบบทุนนิยมดังกล่าว นอกเหนือจากจะได้รับการชื่นชมจากธนาคารโลกแล้ว สหรัฐอเมริกาเองก็มีส่วนอยู่ไม่น้อยต่อบทบาทและอิทธิพลในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยการส่งคณะสำรวจการลงทุนจากสหรัฐอเมริกา¹⁵ เข้ามาทำการสำรวจศักยภาพของการลงทุนในประเทศไทย และได้จัดทำข้อเสนอแนะ ซึ่งมีเนื้อหาที่สอดคล้องกันกับของธนาคารโลก โดยเฉพาะบทบาทที่จำกัดของรัฐ นโยบายส่งเสริมการลงทุนของเอกชนและแนวทางพัฒนาอุตสาหกรรม

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย อันถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญครั้งหนึ่งของระบบเศรษฐกิจไทย ซึ่งเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2503 ทั้งนี้มีจุดเน้นอยู่ที่การขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยการดำเนินการพัฒนาตามยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลย์ของ A. Hirschman ที่ว่า "ภายใต้ข้อจำกัดเรื่องเงินทุน จึงควรมีการทุ่มเททรัพยากรไปขนาดเศรษฐกิจนำ ที่จะส่งผลให้เกิดการพัฒนามากที่สุด ทั้งนี้ภาคเศรษฐกิจนำจะเป็นตัวกระจายผลประโยชน์ที่จะส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่สุด ซึ่งทั้งหมดของกระบวนการจะก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจขึ้นได้"¹⁶ และเป็นไปตามหลักการของทฤษฎีเศรษฐกิจศาสตร์นีโอ-คลาสสิก ที่เน้นบทบาทของภาคเอกชนเป็นสำคัญ และปล่อยให้กลไกตลาดทำหน้าที่

14 วิทยากร เชียงกูล, "วิเคราะห์การวางแผนพัฒนาชนบทในประเทศไทย" วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 13 (มีนาคม - เมษายน 2526) : 74.

15 กนกศักดิ์ แก้วเทพ, อ้างแล้ว : 9.

16 อ้างาน กนกศักดิ์ แก้วเทพ เพิ่งอ้าง : 5.

ในการจัดสรรทรัพยากรโดยรัฐบาลจะเป็นเพียงผู้ช่วยสนับสนุนหรือช่วยเหลือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอำนวยความสะดวกในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และจะไม่เข้าแทรกแซงรัฐวิสาหกิจของเอกชน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ระยะพ.ศ.2504-2506-2509 ซึ่งถือว่าเป็นแผนพัฒนาฉบับแรกของประเทศไทยนั้น มุ่งเน้นหนักไปทางด้าน การเพิ่มประสิทธิภาพและปริมาณการผลิตพืชผลทางการเกษตร¹⁷ โดยรัฐบาลกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure) ที่สำคัญอันได้แก่ เชื้อเพลิงประทุษและผลิตรกระแสไฟฟ้า ถนนสำหรับการคมนาคมมีการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัดอย่างมากมายในระยะนี้ ทั้งนี้โดยการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญทางด้าน การเกษตรก็คือ

1. เพิ่มประสิทธิภาพทางการผลิตด้านเกษตรกรรม โดยการขยายการชลประทาน ซึ่งถือเป็นความสำคัญอันดับแรก ได้แก่ การดำเนินงานตามโครงการสร้างเขื่อนเจ้าพระยา และเขื่อนภูมิพล โครงการเขื่อนชลประทานแก่งกระจาน

2. ส่งเสริมปรับปรุงวิธีการผลิต โดยดำเนินการเผยแพร่วิชาการเกษตรกรรมแก่ชาวนา โดยการทําแปลงสาธิตทางการเกษตร ชักจูงให้ชาวนาผลิตพืชผลทางการเกษตรหลายประเภทกับทํานาแบบผสมผสาน และปรับปรุงการเพาะปลูกคุณภาพของพืชผล โดยเฉพาะคือการขยายพันธุ์ข้าว ชนิดดี การปรับปรุงพันธุ์ข้าวและการปรับปรุงการเพาะปลูกพืชไร่ที่สำคัญ ๆ รวมทั้งการทดลองและส่งเสริมการใช้ปุ๋ยกับการดำเนินการปราบศัตรูพืช¹⁸

เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่ 1 ในพ.ศ.2509 ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ก้าวรุดหน้าไปด้วยดี ทั้งนี้จะเห็นได้จากการขยายตัวของมวลผลิตภัณฑ์ในประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 7.2 คือประมาณ 56,000 ล้านบาท ใน พ.ศ.2503 เป็น 87,000 ล้านบาท ใน พ.ศ.2509¹⁹ ภาวะการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในระยะเวลาดังกล่าว

¹⁷แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติระยะเวลา พ.ศ.2504-2506-2509, สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี, หน้า 3.

¹⁸เฟิ่งอ้าง, หน้า 20.

¹⁹แผนพัฒนาการเกษตรระหว่าง ปี พ.ศ.2510-2514, สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตร กระทรวงเกษตร, หน้า 3.

ส่วนหนึ่งประกอบด้วยมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกใหม่ ๆ มีการบุกเบิกพื้นที่ป่าสงวนกันอย่างขนานใหญ่ ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามแนวป่าที่มีการตัดถนนเข้าไปบนแผ่นดินใหม่ ๆ ส่งผลให้ผลผลิตที่ได้จากพืชไร่ บางประเภทเพิ่มขึ้น เนื่องจากดินฟ้าอากาศอำนวยให้เป็นอย่างดี ในขณะที่ในระหว่าง พ.ศ. 2503-2505 ตลาดโลกยังมีความต้องการสินค้าประเภทนี้อยู่มาก สำหรับการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514) นายกรัฐมนตรี ประธานคณะกรรมการกลางช่วยเหลือชาวนาได้มอบหมายให้สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นเจ้าของเรื่องเชิญชวนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมพิจารณาเรื่องค่าพรีเมียมข้าว เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบาย การช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาล ที่ประชุมได้แยกการพิจารณา เป็น 2 ประเด็นหลัก ๆ คือ การช่วยเหลือชาวนาประเด็นหนึ่ง และการพิจารณายกเลิกพรีเมียมข้าวประเด็นหนึ่ง

ส่วนเรื่องการยกเลิกหรือลดอัตราพรีเมียมข้าว นั้น ที่ประชุมเห็นว่าข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ยังไม่เพียงพอที่จะชี้ขาดลงไปได้จึงควรมีการศึกษาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมต่อไปอีกก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติจึงเสนอความเห็นว่าเป็นสมควรจัดตั้งกองทุนพิเศษเพื่อช่วยเหลือชาวนาขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของงบพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ.2510-2514 ยอดเงินกองทุนดังกล่าวนี้ให้มีอัตราส่วนเท่ากับประมาณร้อยละ 15-20% ของยอดเงินพรีเมียมข้าวที่คาดว่าจะเก็บได้ในระยะของแผนพัฒนาฉบับต่อไป ซึ่งคาดว่าจะอยู่ในระหว่าง 750 ล้าน ถึง 1,000 ล้านบาทในระยะ 5 ปี²⁰

ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการ โดยให้เพิ่มงบประมาณสิ้นเชิงการเกษตร ส่งเสริมอาชีพและประกันราคาข้าวให้มากขึ้น และแยกออกให้เห็นเด่นชัดว่าเป็นการช่วยเหลือชาวนา สำหรับงบประมาณร้อยละ 15-20 % ของยอดค่าพรีเมียมข้าว นั้น ให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องทำโครงการเสนอสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติดำเนินการต่อไป²¹

²⁰แผนพัฒนาการเกษตรระหว่างปี พ.ศ.2510-2514, เฟิงอ้าง, : 3.

²¹วิทยุสาร ประจำวัน สร. 7-4 พ.ศ.2505 หน้า 3,240.

ในระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 2 นี้เองที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการผลิตที่สำคัญคือ การเกษตรและอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นในอัตราสูง ซึ่งเป็นการผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ ประกอบกับการลงทุนจากต่างประเทศและรายจ่ายในการทำสงครามของสหรัฐ (สงครามเวียดนาม) ทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวมากขึ้นในระยะนี้ได้ด้วย แต่ในระยะปลายแผนระบบเศรษฐกิจขยายตัวช้าลงจนถึงขั้นมีภาวะเศรษฐกิจรัดตัวเป็นครั้งแรก หลังจากที่ได้ขยายตัวเป็นเวลาดูติดต่อกัน 10 ปี

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจมีความเคลื่อนไหวขึ้นลงอย่างรวดเร็ว ประเด็นใหญ่เกิดจากอิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงในปัจจัยทางเศรษฐกิจในต่างประเทศเป็นประเด็นสำคัญ 3 ประการ

1. โครงสร้างความต้องการของตลาดโลกสำหรับสินค้าหลายประเภทได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ราคาสินค้าออกสำคัญของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวและยางพาราลดลงอย่างมาก
2. รายจ่ายจากการสงครามของสหรัฐอเมริกานในประเทศไทยลดลง
3. การลงทุนจากต่างประเทศซึ่งเคยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะก่อนกลับลดลงไปมากในระยะนี้ได้ด้วย

ในทางกลับกันตลอดระยะเวลาของการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ตามแผนพัฒนาที่ 1-2-3 (พ.ศ. 2504-2521) แม้ว่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นจนเป็นที่น่าพอใจของรัฐบาล แต่ทว่าช่องว่างระหว่างรายได้ของคนจนและคนรวย ตลอดจนรายได้ระหว่างภูมิภาคก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน การพัฒนาภาคการเกษตรของรัฐบาลเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง พื้นที่ที่มีการชลประทานจะเป็นพื้นที่ใกล้เมืองหลวง เช่น ภาคกลางได้รับการพัฒนามากกว่าเขตที่ไม่มีมีการชลประทานและอยู่ไกลออกไป เกษตรกรที่มีฐานะร่ำรวยได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนามากกว่าเกษตรกรที่ยากจน ประสิทธิภาพในการผลิตเพิ่มขึ้นในบางพื้นที่ คงที่และลดลงในบางแห่ง ต้นทุนในการผลิตสูงขึ้นโดยทั่วไป ราคาพืชผลที่ได้รับไม่สูงนัก โดยสรุปแล้วก็คือชนบทยังมีปัญหาความยากจนและความสามารถในการผลิตยังคงล่าหลังอยู่โดยทั่วไป

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน

ในสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้มีความพยายามครั้งสำคัญ ในการช่วยเหลือชาวนาโดยการจัดสรรการถือครองที่ดินเพื่อประชาชน ด้วยการตรา "พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497" ต่อมาได้มีการปรับปรุง กฎหมายที่ดินครั้งใหญ่โดยตรา พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลที่ดิน พุทธศักราช 2497 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลที่ดิน พุทธศักราช 2497 เป็นก้าวแรกที่จะ นำไปสู่การปฏิรูปที่ดินแบบละมุนละม่อม ทั้งนี้เพราะกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดขนาดการถือ ครองที่ดินของประชาชน การจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่ดินทำกินของประชาชนไว้พอสรุปสาระสา คัญดังนี้ "มาตรา 34...นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับบุคคลจะมีสิทธิในที่ดินได้ดังต่อไปนี้

1. ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่เกิน 50 ไร่
2. ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่
3. ที่ดินเพื่อการพาณิชย์ไม่เกิน 5 ไร่
4. ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยไม่เกิน 5 ไร่

ทั้งนี้ วันแต่จะมีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่นในประมวลกฎหมายนี้"²²

บางคนมีบุคคลบางคนได้ถือครองที่ดินมีขนาดใหญ่เกินกว่ากฎหมายกำหนดไว้ นั่น ต้อง แจ่งให้เจ้าพนักงานที่ดินทราบและจะต้องจำหน่ายส่วนที่เกินนั้นภายใน 7 ปี มิฉะนั้นแล้วรัฐบาล มีสิทธิที่จะบังคับซื้อที่ดินส่วนที่เกินดังกล่าวนี้ได้ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 39 ดังนี้ "...บุคคล ใดได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินโดยบทบัญญัติมาตรา 729 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อ กฎหมายนี้ได้ใช้บังคับแล้ว และที่ดินได้มาแล้วนั้นมีอยู่เกินจำนวนที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 34 ให้ จำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินนั้นภายใน 7 ปี นับแต่วันที่ได้มาซึ่งที่ดินนั้น ถ้าบุคคลนั้นไม่สามารถ จำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินนั้นได้ให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินนั้นแก่บุคคลอื่น"²³

²²ราชกิจจานุเบกษา , เล่มที่ 71 ตอน 78 พุทธศักราช 2497.

²³เรื่องเดียวกัน

ส่วนที่สำคัญของพระราชบัญญัติดังกล่าวที่เกี่ยวกับการกระจายการถือครองที่ดินก็คือ ได้กำหนดให้มี "คณะกรรมการที่ดินแห่งชาติ"* เพื่อทำหน้าที่จัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกิน ได้มีโอกาสเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนทำมาหากิน ที่ดินที่คณะกรรมการดังกล่าวจัดสรรส่วนใหญ่น่าจะได้แก่ที่ดินของรัฐบาล ที่เปิดให้ประชาชนเข้าจับจองโดยตั้งเป็นนิคมสร้างตนเอง หรือที่ดินที่รัฐบาลซื้อมาจัดสรรให้ประชาชนเช่าซื้อ เมื่อพิจารณาถึงหลักการของการจัดสรรที่ดินเพื่อประชาชนดังกล่าวนั้นย่อมเป็นหลักการที่ดี หากคณะกรรมการที่ดินแห่งชาติได้ดำเนินงานอย่างจริงจังและได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างเพียงพอแล้ว ก็อาจเชื่อได้ว่านับตั้งแต่เริ่มใช้กฎหมายฉบับนั้นจนถึง พ.ศ. 2516 เกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศก็ควรจะมีที่ดินทำกินของตนเองมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วการดำเนินการของคณะกรรมการดังกล่าวปรากฏว่ากรรมที่ดินได้อาศัยกฎหมายดังกล่าวจัดสรรที่ดินให้ประชาชนเช่าทำกินทั้งสิ้นประมาณ 395,040 ไร่²⁴

*คณะกรรมการที่ดินแห่งชาติ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน, รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงกลาโหม อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมทางหลวง อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมอารักขา ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เลขาธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท อธิบดีกรมที่ดินเป็นกรรมการและเลขาธิการโดยตำแหน่ง และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

²⁴เกริกเกียรติ พิพัฒนเสวีธรรม, "การปฏิรูปที่ดิน", เศรษฐกิจการเกษตร, รั้งสรรค์ ณะพรพันธุ์ บรรณาธิการ, 2517 : 562.

แม้ว่าพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลที่ดิน พ.ศ. 2497 จะมีข้อบกพร่องในการกระจายการถือครองที่ดินอยู่บ้าง แต่หากกฎหมายฉบับนั้นได้มีผลใช้บังคับโดยตลอดแล้วคงจะช่วยแก้ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินในปัจจุบันได้มากพอสมควร อย่างน้อยที่สุดกฎหมายฉบับนี้คงจะเป็นเครื่องกีดขวางการ "รวบ" กรรมสิทธิ์ที่ดินของคนร่ำรวยหรือบรรดาเจ้าสัวที่ดินได้มาก แต่น่าเสียดายที่บทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินของกฎหมายดังกล่าวมิได้มีโอกาสบังคับใช้เลย เพราะถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 เมื่อวันที่ 13 มกราคม พ.ศ.2502 ในสมัยที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวนี้มีข้อความดังนี้ "โดยที่เห็นว่าบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการถือครองกรรมสิทธิ์เพื่อการอยู่อาศัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม โดยถือได้เพียงจำนวนเนื้อที่ที่กำหนดไว้ ผู้ใดจะถือกรรมสิทธิ์เกินไปกว่านั้นมิได้นั้น เป็นการจำกัดโดยไม่สมควร และเป็นเหตุบ่อนทำลายความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม ส่งผลให้เสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ จึงควรยกเลิกข้อจำกัดนี้เสีย..."²⁵

เมื่อกษัตริย์บัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 เมษายน พ.ศ.2502 ในหมวด 3 การกำหนดสิทธิที่ดินมาตรา 34 ถึง 49 ถูกยกเลิกย่อมส่งผลโดยตรงต่อชาวนา เพราะผู้มีเงินมากจะทำการกว้านซื้อที่ดินเป็นจำนวนมากไว้ในครอบครอง สร้างความเดือดร้อนให้แก่ชาวนา ในเวลาต่อมาชาวนาเริ่มเปลี่ยนแปลงจากการเป็นเจ้าของที่ดินมาเป็นผู้เช่ามากขึ้น อาจกล่าวได้ว่าประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวทำให้ช่องว่างของความแตกต่างในฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคมมากยิ่งขึ้น ทำให้ผู้มีฐานะมีความสามารถครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดินได้อย่างเสรีที่ทำให้ช่องว่างของคนในสังคมแตกต่างกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่มีมาตรการในการกระจายรายได้ด้านโครงสร้างภาษีและการใช้จ่ายของรัฐบาลไม่ดีพออย่างเช่นประเทศไทย²⁶ ทั้งนี้การปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลมีจุดมุ่งหมายใหญ่ ๆ 2 ประการคือ²⁷

²⁵ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 พ.ศ. 2502 วันที่ 13 มกราคม พ.ศ.2502.

²⁶เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, "การปฏิรูปที่ดิน" 2517, อ้างแล้ว : 563.

²⁷อัมมารี สยามวาลา, "ข้าว" วารสารธรรมศาสตร์ (ปีที่ 3 เล่ม 3, 2517):46.

ก. เพิ่มทุนประสิทธิภาพในการผลิต

ข. เพื่อให้มีความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ การที่ชาวนาไม่มีปัจจัยพื้นฐาน เช่นที่ดินในการประกอบกิจการของตนเอง ย่อมก่อให้เกิดปัญหาด้านความเป็นธรรมขึ้นได้ เพราะชาวนาต้องตกเป็นเบี้ยล่างของเจ้าของที่ดินตลอดเวลา รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการทำให้ชาวนามีที่ดินเป็นของตนเอง

ความพยายามในการปฏิรูปที่ดิน คือการเปลี่ยนแปลงเพื่อปรับปรุงระบบการจัดการ เรื่องที่ดินให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง²⁸ รวมถึงการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยการบังคับซื้อหรือโดยการรับจากเจ้าของเดิมซึ่งต้องดำเนินการโดยรัฐบาล

รูปแบบในการปฏิรูปที่ดิน

1. รูปแบบที่หนึ่ง รัฐซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินมาจัดสรรให้ประชาชนเป็นการจัดซื้อที่ดินเอกชน ซึ่งเจ้าของไม่ได้จัดทำประโยชน์ แล้วนำไปจัดสรรให้ประชาชนผู้ไม่มีที่ดินหรือมีไม่พอประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ ให้ได้ซื้อหรือเช่าที่ดินจากเจ้าของที่ดินเพื่อประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม เป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2501 ให้ดำเนินการในจังหวัดที่ไม่มีที่ดินของรัฐจัดสรรให้ประชาชน 7 จังหวัด คือ พระนครศรีอยุธยา นครศรีธรรมราช บึงกาฬ นครพนม สกลนคร และอุดรธานี โดยทางราชการสงเคราะห์จ่ายเงินทดลองไปบางส่วน ตั้งแต่ พ.ศ. 2501 - 2502 ใช้งบประมาณปีละ 2,000,000 บาท เป็นเงินหมุนเวียนตลอดไป โดยดำเนินการดังต่อไปนี้²⁹

²⁸ หจข.(2) มท.0601.1.6/21 การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย 16 ต.ค. พ.ศ. 2511-29 ต.ค. พ.ศ. 2513 การศึกษาและพิจารณาเรื่องปฏิรูปที่ดิน

²⁹ หจข.(2) มท.0601.1.6/9 เอกสารประกอบโครงการ การจัดสรรที่ดินโดยการจัดซื้อที่ดินของเอกชนแล้วจัดให้ราษฎรได้ซื้อหรือเช่าซื้อ เพื่อประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม : 2.

ก. ผู้มีทุนชำระราคาที่ดินได้ครั้งเดียวหมด สำหรับบุคคลประเภทนี้ไม่ต้องช่วยเหลือในเรื่องทุนประกาไรใด ทางราชการได้ให้ความช่วยเหลือในการติดต่อให้ซื้อที่ดินในราคาที่เป็นธรรม จัดการจดทะเบียนสิทธินิติกรรมมาให้ และถ้าเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินก็ช่วยจัดการแบ่งแยกด้วย

ข. ผู้มีทุนชำระราคาที่ดินได้เป็นบางส่วน ในกรณีผู้มีทุนสำหรับชำระราคาที่ดินได้เป็นบางส่วน เกินกว่าร้อยละ 50 ของราคาที่ดินทั้งหมด และราคาที่ดินยังขาดอยู่จำนวนเงินไม่เกิน 10,000 บาท ทางราชการอาจพิจารณาให้กู้ยืมจำนวนเงินที่ยังขาดอยู่ ชำระค่าให้เจ้าของที่ดินให้เสร็จไปได้ โดยให้เจ้าของที่ดินโอนสิทธิอันที่ดินแปลงนั้นมาเป็นของผู้ซื้อแล้วให้ผู้ซื้อจำนองไว้เป็นประกันต่อทางราชการมีกำหนดไม่เกิน 10 ปี ผ่อนส่งเงินต้นและดอกเบี้ยเป็นรายปี คิดดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี

ค. ผู้ไม่มีทุนชำระราคาที่ดิน ในกรณีผู้มีทุนสำหรับชำระราคาที่ดินเป็นบางส่วนแต่ไม่อยู่ตามหลักเกณฑ์ตามข้อ ข. และไม่มีทุนสำหรับชำระราคาที่ดิน ทางราชการพิจารณาช่วยเหลือให้กู้ยืมเงินเพื่อชำระค่าเช่าซื้อครั้งแรก และทำสัญญาเช่าซื้อกับเจ้าของที่ดินเป็นเงินไม่เกินร้อยละ 20 ของราคาที่ดินทั้งหมด แต่ต้องเป็นรายละไม่เกิน 5,000 บาท โดยให้ผู้เช่าซื้อทำสัญญากู้ยืมภายในระยะเวลาไม่เกิน 15 ปี ดอกเบี้ยร้อยละ 5 ต่อปี ของเงินที่ค้างชำระ ส่งใช้เงินที่กู้ยืมพร้อมทั้งดอกเบี้ยต่อทางราชการ เมื่อได้ชำระค่าเช่าซื้อที่ดินกับเจ้าของเสร็จแล้ว ส่วนสัญญาเช่าซื้อที่ดินกับเจ้าของที่ดินได้กำหนดเวลาเช่าซื้อไม่เกิน 12 ปีผ่อนชำระค่าเช่าซื้อเป็นรายปีตามที่ได้ทำความตกลงกัน

2. การจัดรูปที่ดิน (LAND CONSOLIDATION) การปฏิรูปที่ดินโดยวิธีนี้เป็นการนำเอาที่ดินบริเวณหนึ่ง ซึ่งมีขนาดต่าง ๆ กัน บางรายถือครองที่ดินเล็ก ๆ น้อย ๆ หลายแห่งไม่สะดวกในการประกอบอาชีพ จึงจัดการรวบรวมที่ดินขนาดต่าง ๆ กันที่กระจัดกระจายอยู่ในบริเวณนั้นให้เป็นผืนเดียวกัน จัดวางแผนผังแบ่งที่ดินเสียใหม่ ให้มีรูปร่างและขนาดใกล้เคียงกัน แล้วแบ่งปันกันแก่ประชาชนตามส่วนที่แต่ละคนมีอยู่เดิมเท่าที่จะเป็นไปได้ ดำเนินการพิจารณาจัดให้มีถนน ทางน้ำ และอื่น ๆ ตามความเหมาะสมผ่านที่ดินนั้นทุกแปลง

โครงการจัดรูปที่ดินที่รัฐบาลได้ดำเนินการได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ มาทำการสำรวจในประเทศไทย เพื่อทำการรวบรวมที่ดินเพื่อปรับปรุงให้ดีขึ้น โดยมีเงื่อนไข เพื่อสำรวจถึงการรวมที่ดินเข้าเป็นผืนเดียวกันแล้วปรับปรุงใหม่ให้ดีขึ้น โดยคำนึงถึงผลที่ ประเทศเนเธอร์แลนด์เคยได้รับมาแล้ว และอีกประการหนึ่งให้คำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจ สังคม โดยมีเป้าหมายจะทำการทดลองรวมและปรับปรุงที่ดิน ประมาณ 6,000 ไร่³⁰

ฝ่ายไทยมอบหมายให้กรมชลประทานเป็นผู้ประสานงานร่วมกับฝ่ายเนเธอร์แลนด์ ตกลงเลือกเอาพื้นที่บริเวณสองแห่งในเขตโครงการลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นสถานที่ดำเนินการ โครงการขัณฑ์ทดลอง บริเวณแห่งหนึ่งในเขตชั้นสูตรแห่งแม่น้ำน้อย ทางตอนเหนือของโครงการเจ้าพระยาใหญ่ ระหว่างด้านที่สามและสี่ฝั่งขวาของลาคลองใหญ่ทางทิศตะวันตกหัวงาน ชั้นสูตร ทิศเหนือติดกับเขื่อนลาคลองใหญ่ ทิศใต้ติดถนนบางระจัน ปากดง (สามชุก) รวม เนื้อที่ประมาณ 14,000 ไร่³¹ จำนวน 3 หมู่บ้าน 52 ครอบครัวยุ อยู่ในเขตการปกครองตำบล พักทัน อำเภอบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี เนื่องจากบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ได้รับน้ำจากโครงการเขื่อนเจ้าพระยาอย่างเต็มที่ และชาวนาทานาได้ตลอดปี

เมื่อคณะสำรวจทำการสำรวจเลือกพื้นที่ดำเนินการแล้วเสร็จ คณะรัฐมนตรีจึงลงมติ แต่งตั้ง "คณะกรรมการจัดรูปที่ดิน" เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ.2510 และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินได้จัดตั้งคณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อเป็นคณะกรรมการดำเนินการในระดับท้องถิ่น ประกอบด้วย

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁰ หจช.(2)มท.0601.1.6/20 โครงการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย พ.ศ. 2512-2513 : 80.

³¹ หจช.(2)มท.0201.1.6/20 โครงการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย พ.ศ. 2512-2513 : 117.

นายอำเภอบางระจัน	ประธานกรรมการ
ปลัดอำเภอ	กรรมการ
เจ้าพนักงานที่ดินอำเภอ	กรรมการ
ผู้แทนเจ้าของที่ดิน	กรรมการ ³²

คณะกรรมการท้องถิ่นได้ดำเนินการจัดรูปที่ดิน โดยอาศัยการตกลงยินยอมจากเจ้าของที่ดินเป็นสำคัญไปก่อน เพราะเป็นงานที่อยู่ระหว่างการพิจารณาออกกฎหมายจัดรูปที่ดิน ยังไม่มีหน่วยงานราชการที่จะรับผิดชอบงานจัดรูปที่ดินโดยตรง³³ การดำเนินการได้รับความร่วมมือจากชาวบ้านทุกคน รวมทั้งได้ให้คำยินยอมในข้อตกลงกับกรมชลประทานให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ตามโครงการที่วางแผนร่วมกันได้เป็นอย่างดี เมื่อเสร็จสิ้นโครงการแล้ว ที่ดินแปลงต่าง ๆ ที่เคยมีรูปร่างบิดเบี้ยวจะมีการจัดให้เป็นเส้นตรง มีสัดส่วนที่เหมาะสมกับการสร้างระบบระบายน้ำ ทางขนส่ง (ถนน) จึงได้มีการออกโฉนดให้แก่ชาวบ้าน 53 ราย เป็นจำนวนโฉนด 63 ฉบับ พื้นที่ 6,250 ไร่ ทางจังหวัดได้ดำเนินการจัดมอบโฉนดที่ดินเมื่อแล้วเสร็จโครงการดังกล่าวในวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ.2512 ในบริเวณโครงการจัดรูปที่ดินตัวอย่าง ณ วัดใหม่สามัคคีธรรม ตำบลพิทกัน อำเภอบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี³⁴

ศูนย์วิทยพัชรพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³²หจช.(2)มท.0601.1.6/21 บันทึกการประชุมคณะกรรมการโครงการจัดรูปที่ดิน ครั้งที่ 1/2512 วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512 ห้องประชุมกรมชลประทาน สามเสน : 4.

³³หจช.(2) มท.0201.1.6/21 อ้างแล้ว : 2.

³⁴หจช.(2) มท.0601.1.6/21 การมอบโฉนดแก่กสิกรในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

23 กรกฎาคม พ.ศ. 2512.

3. การจัดสรรที่ดินเพื่อประชาชน

เมื่อ พลโท ถนอม กิตติขจร ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 11 มกราคม พ.ศ.2501 ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร มีสาระที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยเหลือชาวนาว่า "...จะจัดการพัฒนาท้องถิ่น จะจัดตั้งนิคมสร้างตนเองเพิ่มขึ้น และ จะเร่งจัดดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกิน ให้เป็นการเหมาะสมแก่ท้องที่ และเศรษฐกิจของชาติ"³⁵ ส่งผลให้รัฐบาล พลโท ถนอม กิตติขจร ขณะนั้นต้องเร่งดำเนินการสำรวจจำนวนราษฎรที่ไม่มีที่ดินและมีไม่พอประกอบอาชีพใน 48 จังหวัดมีราษฎรต้องการที่ดิน 766,110 ครอบครัว เป็นจำนวนเนื้อที่ 17,606,174 ไร่ จึงเห็นสมควรที่จะดำเนินการจัดสรรที่ดินให้ประชาชนคนไทยมีที่ดินเป็นของตนเอง เป็นหลักฐานตามควรแก่สภาพ เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างสัมฤทธิ์ผลโดยเร็ว จึงดำเนินการจัดที่ดินที่จังหวัด บางท้องที่ได้ทำการสำรวจคัดเลือก โดยดำเนินการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย หรือหัวไร่ ปลายนา ซึ่งเป็นที่ดินที่มีเนื้อที่ต่ำกว่า 1,000 ไร่ ลงมาและที่ดินผืนใหญ่ให้เป็นที่ดินแปลงเล็ก แปลงน้อยไม่เกิน 1,000 ไร่ ให้ราษฎรขออนุญาตจับจอง³⁶

สำหรับวิธีการ รัฐบาลได้จัดที่ดินหัวไร่ปลายนาหรือแปลงเล็กแปลงน้อย ซึ่งมีเนื้อที่ต่ำกว่า 1,000 ไร่ ลงมาและที่ดินผืนใหญ่ เนื้อที่ตั้งแต่ 1,000 ไร่ ขึ้นไป แล้วดำเนินการจัดให้ราษฎรขออนุญาตจับจองตามระเบียบในท้องที่ 62 จังหวัด ดังนี้³⁷ คือ จังหวัดกระบี่ กาญจนบุรี กาฬสินธุ์ กำแพงเพชร ขอนแก่น จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชัยภูมิ ชัยนาท ชุมพร เชียงราย เชียงใหม่ ตาก ตราด ตรัง นครนายก นครราชสีมา นครสวรรค์

³⁵พจช. ศธ.0701.9.15/4 คำแถลงนโยบายของรัฐบาล 9 มกราคม พ.ศ.2501

: 2

³⁶พจช.(2) มท.0601.1.6/9 โครงการจัดสรรที่ดินเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2501.

³⁷พจช.(2) มท.0601.6/9 เอกสารประกอบโครงการต่าง ๆ พ.ศ. 2502, โครงการจัดสรรที่ดินเพื่อประชาชนตามกฎหมายที่ดินในส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2501 : 1.

นครปฐม นครพนม นครศรีธรรมราช น่าน หนองคาย นราธิวาส บุรีรัมย์
 ประจวบคีรีขันธ์ ปราจีนบุรี บัตตานี เพชรบุรี พัทลุง แพร่ พิจิตร พังงา พิษณุโลก
 เพชรบูรณ์ ภูเก็ต มหาสารคาม แม่ฮ่องสอน ยะลา ระนอง ราชบุรี ร้อยเอ็ด เลย
 ลพบุรี ลำพูน ลำปาง ศรีสะเกษ สุโขทัย สงขลา สตูล สมุทรสงคราม สิงห์บุรี
 สุรินทร์ สุพรรณบุรี สระบุรี สกลนคร สุราษฎร์ธานี อุบลราชธานี อุตรดิตถ์ อุตราธานี
 อ่างทอง

การดำเนินการโครงการจัดสรรที่ดินเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดินในส่วน
 ภูมิภาค พ.ศ. 2501 ที่ดำเนินการในปี พ.ศ. 2501 ต้องประสบกับความล้มเหลว เนื่องจาก
 ที่ดินที่จัดสรรเป็นป่า ห่างไกลจากชุมชนและเส้นทางคมนาคม ราษฎรผู้ได้รับการจัดสรรที่ดิน
 ส่วนมากเป็นผู้ยากจนหากทางราชการไม่ช่วยเหลือในด้านการสาธารณสุขโรคอื่น ๆ ก็จะไม่
 ราษฎรให้ความสนใจ ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติจึงได้กำหนดโครงการจัด
 สรรที่ดินเพื่อประชาชน ตามกฎหมายที่ดินในส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2502 มีหลักการจัดที่ดินผืนใหญ่
 และจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยให้ราษฎรขออนุญาตจับจอง โดยรัฐบาลให้ความช่วยเหลือใน
 ด้านสาธารณสุขโรคอื่น ๆ โดยจะจัดทำเป็นแห่ง ๆ ใช้งบประมาณ 4,270,000 บาท

สำหรับวิธีการดำเนินการจัดการที่ดินตามโครงการจัดสรรที่ดินเพื่อประชาชนตาม
 ประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนภูมิภาค ดำเนินการดังนี้

1. ที่ดิน จะได้จัดที่ดินของรัฐซึ่งได้ทำการสำรวจคัดเลือกแล้ว ตามโครงการ
 จัดที่ดินเพื่อประชาชนของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. ที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยหรือหัวไร่ปลายนา เนื้อที่ต่ำกว่า 1,000 ไร่
 ลงมา ทั่วประเทศ 50 จังหวัด รวม 11,235 แปลง เนื้อที่ประมาณ 1,155,798 ไร่ 1 งาน
 60 ตารางวา

การจัดการที่ดินประเภทนี้ โดยปกติจัดให้แก่ผู้มีทุนรอนพอดำเนินการบุกเบิก
 ทางการเพาะปลูกได้โดยลำพังตนเอง เจ้าหน้าที่ออกไปรังวัดวางแผนผังจัดแบ่งที่ดินให้
 ราษฎรขออนุญาตจับจองเป็นรายแปลง และทำการรังวัดชั้นสูตรสอบสวนที่ดินตามระเบียบ
 บางแปลงราษฎรเอาที่ป่ากร้างว่างเปล่ามาแจ้งการครอบครองที่ดินไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
 จึงต้องมีการสอบสวนพิสูจน์สิทธิ แล้วจึงนำมาจัดสรรให้ราษฎรต่อที่ไม่มีที่ดินและมีไม่พอ
 ประกอบอาชีพ

ข. ที่ดินผืนใหญ่ เนื้อที่ตั้งแต่ 1,000 ไร่ขึ้นไป มีอยู่ในท้องที่ 45 จังหวัด รวม 254 แปลง เนื้อที่ประมาณ 2,733,047 ไร่ 3 งาน 86 ตารางวา

การดำเนินการจัดการที่ดินประเภทนี้ ดำเนินการให้ราษฎรที่ยากจนไม่มีทุนรอนพอ ดำเนินการได้โดยลำพังตนเอง จำเป็นที่ทางราชการต้องให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภค อื่น ๆ ตามมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและโครงการจัดสรรที่ดินเพื่อประชาชนของ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ โดยสมควรแก่ความจำเป็น ในการดำเนินการมอบหมายให้ เจ้าหน้าที่ออกไปรังวัดวางแผนผังจัดที่ดินเป็นแปลงเล็ก ๆ ทำโครงการจัดให้ราษฎรแต่ละ ครอบครัว เข้าอยู่อาศัยและประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพ และกั้นเขตที่ดินไว้เป็นสมบัติของ ส่วนกลาง แล้วจัดให้มีสาธารณูปโภคและอื่น ๆ ที่จำเป็น เช่น ถนนหนทาง การทำทางน้ำ ขุดบ่อน้ำ เพราะที่ดินที่เหลือเป็นที่ดินผืนใหญ่ ส่วนมากเป็นที่ไม่อุดมสมบูรณ์ อยู่ห่างไกล จำเป็นต้องมีการปรับปรุงและช่วยเหลือด้านสาธารณูปโภคและอื่น ๆ ตามสมควร ใน พ.ศ. 2502 ดำเนินการในท้องที่จังหวัดนครราชสีมา เพชรบุรี แพร่ พะเยา หนองคาย ระยอง รวม 5 แปลง เนื้อที่ 22,668 ไร่

2. บุคคล ตัวบุคคลที่ได้รับการจัดสรรที่ดินให้ มีการดำเนินการดังนี้

ก. ผู้มีทุนรอนพอดำเนินการบุกเบิกถางป่าทำการเพาะปลูกได้โดยลำพังตนเอง ดำเนินการจัดที่ดินทั่วไร่ปลายนา หรือที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยให้ขออนุญาตจับจองโดยด่วน ไม่ต้องช่วยจัดให้มีสาธารณูปโภคและอื่น ๆ

ข. ผู้ที่ยากจนไม่มีทุนรอนที่บุกเบิกถางป่าทำให้เป็นลำเป็นสันได้โดยลำพังตนเอง ได้จัดให้เข้าอยู่อาศัยและประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพบนที่ดินผืนใหญ่ โดยทาง ราชการให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคและอื่น ๆ ตามความจำเป็น

โดยรัฐบาลได้กำหนดงบประมาณในการใช้จ่ายตามโครงการจัดสรรที่ดินทั้ง 2 ประเภท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2502 จำนวน 4,270,000 บาท³⁸

³⁸พ.ร.บ. (2) มท.0601.1.6/9 โครงการจัดสรรที่ดินเพื่อประชาชนตามประมวล กฎหมายที่ดินในส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2502 : 2 - 3.

โครงการจัดสรรที่ดินโดยการซื้อที่ดินของเอกชนมาจัดสรรให้ชาวนาที่ไม่มีที่ดินของตนเองเข้าซื้อเพื่อประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เป็นโครงการระยะยาวในช่วงประมาณเป็นเงินทุนหมุนเวียน 20 ปี ละ 2,000,000 บาท แต่ดูเหมือนการดำเนินการตามโครงการที่รัฐวางไว้ไม่สามารถดำเนินการไปอย่างสม่ำเสมอ ส่วนใหญ่จะเป็นงานที่ดำเนินงานแบบแผนกระดาษเสียมากกว่า ทั้งนี้เพราะโครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่จะนำที่ดิน ซึ่งเอกชนถือครองแล้วไม่ได้ทำประโยชน์ที่ดินมาให้ประชาชนเข้าซื้อโดยรัฐเป็นผู้จ่ายเงินไปก่อนแล้วให้ชาวนาเข้าซื้อจากรัฐบาล กระทั่งเลยเข้ามาถึงในปี พ.ศ.2509 ภายหลังจากการจัดตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาอย่างจริงจังโครงการดังกล่าว จึงได้รับดำเนินการอย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่ง ความคืบหน้าของโครงการจัดสรรที่ดินให้ชาวนาเข้าซื้อตามนโยบายการช่วยเหลือชาวนาในภาคกลางที่ไม่มีนาทำ ดร.บรรเจิด พลาญกูร อธิบดีกรมพัฒนาที่ดินได้เปิดเผยข่าวให้สื่อมวลชนทราบเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2509 ว่า

...มีเจ้าของที่ดินเสนอขายที่ดินประมาณ 60,000 ไร่ ให้รัฐบาลบริเวณ
 ชานเมือง ซึ่งรัฐบาลจะนำมาจัดสรรให้ชาวนาเข้าซื้อในราคาถูก ๆ
 โดยจะมีการปรับปรุงระบบชลประทานให้มีน้ำใช้อย่างสมบูรณ์ โดยจะ
 ให้ชาวนาเข้าซื้อไร่ละ 1,200 บาท ผ่อนส่งเป็นระยะเวลา 15 ปี³⁹

ศูนย์วิทยพัทยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁹วิทยสาร พก.9-1 วันที่ 19 มกราคม 2509, หน้า 271.

ในทางปฏิบัติเพื่อให้โครงการนี้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้รัฐบาลจึงตกลงซื้อที่ดินของ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ ที่อ่าวแกววังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 1,800 ไร่ ใน ราคา 2 ล้านบาท เพื่อนำมาจัดในรูปแบบสหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน ให้แก่ชาวนาเช่าซื้อโดยวิธีผ่อนชำระ ภายในระยะเวลา 15 ปี มอบให้ชาวนาจำนวน 52 ครอบครัวที่เคยเช่าที่ดินแปลงนี้อยู่เดิม⁴⁰

การแก้ไขปัญหาชาวนาของรัฐบาลในระหว่าง พ.ศ.2508-2516

1. คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาระยะที่ 1 (พ.ศ. 2508 - 2512)

กำเนิดและแนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการ

การช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลถือเป็นนโยบายสำคัญ เป็นเรื่องที่ได้ดำเนินการมาแล้วแทบทุกรัฐบาล แต่ทว่าได้กระจายกันดำเนินการอยู่ตามหน่วยราชการและสถาบันต่าง ๆ ทั้งทางด้านวิชาการและด้านเศรษฐกิจสังคม เช่น กระทรวงเกษตร กระทรวงมหาดไทย สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นต้น งานช่วยเหลือชาวนาโดยทางอ้อม เช่น การทำนาปรัง (ทำนา 2 ครั้ง) การปราบปรามโจรผู้ร้าย การชลประทานและการตลาดขายข้าว ตลอดจนรับซื้อข้าวจากชาวนาในบางโอกาสเหล่านี้ ได้มีการดำเนินการจัดกระจายกันอยู่ นับว่าเป็นเรื่องที่ต่างคนต่างทำ ยังไม่ได้ผลตามเป้าหมายของรัฐบาล ถึงแม้จะได้ผลบ้าง แต่ก็ยังไม่ทั่วถึงตัวชาวนาอย่างแท้จริง และการช่วยเหลือบางกรณีทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม มีการเอื้อเอื้อกันอยู่ ทำให้ชาวนาได้รับผลประโยชน์ไม่เท่าเทียมกัน การช่วยเหลือชาวนาจึงยังไม่ได้ผล ชาวนายังคงประสบอุปสรรคในการประกอบอาชีพอีกหลายประการ เช่น ผลผลิตต่อไร่ต่ำ เพราะไม่รู้จักรักษาปุ๋ย และมีศัตรูพืชรบกวน นอกจากนี้ยังต้องเสียค่าเช่านาในอัตราสูง ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงไปด้วย แต่ขายได้ในราคาต่ำ จึงเป็นเหตุให้ชาวนามีหนี้สินพอกพูนขึ้นเรื่อย ๆ

เมื่อปรากฏว่าการช่วยเหลือชาวนาเท่าที่ได้ดำเนินการมาแล้วยังไม่ได้ผลดี และชาวนาประสบอุปสรรคในการทำนาบางประการ โดยที่ชาวนาเป็นบุคคลกลุ่มใหญ่ของประชาชนทั้งประเทศ คือ มีชาวนาเป็นจำนวนถึง 80% ของประชากรทั้งประเทศ ประกอบกับ

⁴⁰ รุณ สมบูรณ์สิน, อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดิน วิทยสาร พก 11-1 พ.ศ.2508 :

สภาวะทางสังคมและเศรษฐกิจของชาวนายังอยู่ในระดับต่ำมาก ไม่สอดคล้องกับความเหนื่อยยาก
ในการประกอบอาชีพประเภทนี้ รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องรีบแก้ไข จึง
ได้วางแผนให้การช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยดำเนินการให้ได้ผลอย่างแท้จริง
ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

นับว่าเป็นการริเริ่มขั้นนโยบายที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของรัฐบาล จอมพล
ถนอม กิตติขจร โดยมีจุดศูนย์กลางรวบรวมวิธีดำเนินการที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือชาวนาน
ด้านต่าง ๆ มาไว้ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการระดับชาติเพียงคณะเดียว เป็น
ครั้งแรก หมายความว่า ได้รวบรวมกิจการที่เกี่ยวข้องกับงานช่วยเหลือกัน โดยมีคณะกรรมการ
ต่าง ๆ เช่น คณะอนุกรรมการประสานงานการช่วยเหลือชาวนา เป็นเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือ
กลั่นกรองและเตรียมงานให้คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา

คณะรัฐมนตรีซึ่งมี จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีได้ประชุม
เกี่ยวกับการช่วยเหลือชาวนา เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2508 เห็นชอบตามที่กระทรวง
พัฒนาการแห่งชาติเสนอ และมอบให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าของเรื่อง รับผิดชอบเชิญ
ผู้แทนกระทรวงเกษตร กระทรวงเศรษฐกิจ กระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลัง
กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ มาร่วมประชุม
พิจารณาการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อร่างกำหนดนโยบายหรือโครงการ⁴¹

การดำเนินการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ให้ได้ผลอย่างแท้จริง กระทรวง
มหาดไทยจึงเสนอให้มีการตั้ง "คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา"⁴² โดยกำหนดให้ทุกกระทรวง
ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนโครงการช่วยเหลือชาวนาเป็นโครงการพิเศษเฉพาะเรื่อง โดยกำหนด
เขตพื้นที่หรือบริเวณที่จะดำเนินการตามความจำเป็นและเร่งด่วน โครงการดังกล่าวถือเป็น
โครงการร่วมกันของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

⁴¹ หจข.สบ.5.31/5 การช่วยเหลือชาวนา หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่
มท. 0308/12577 ลงวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2508.

⁴² เพิ่งอ้าง, หน้า 3.

คณะกรรมการชุดนี้มีฐานะ เป็นกรรมการระดับนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณางานเกี่ยวกับการช่วยเหลือชาวนา ตลอดจนวางโครงการช่วยเหลือชาวนาที่มีรายได้และฐานะความเป็นอยู่สูงขึ้น แล้วมอบให้ กระทรวงทบวงกรมที่จะต้องรับผิดชอบหรือดำเนินการตามโครงการรับปฏิบัติต่อไป⁴³ รวมทั้งทำให้ คณะกรรมการนี้มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นดำเนินการในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น เพื่อเป็นกลไกการบริหารงานของคณะกรรมการ สะดวกในการประสานงานดำเนินการคณะกรรมการจึงได้ตั้ง "สำนักงานกลางช่วยเหลือชาวนา"⁴⁴ มีหน้าที่รับผิดชอบต่อคณะกรรมการปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และประสานงาน กับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติงานสนามานกรณีที่จะต้องติดตามควบคุม ตรวจสอบ แก้ไข ข้อขัดข้องที่เกี่ยวข้องกับงานตามโครงการ

ทั้งนี้คณะกรรมการชุดนี้จะดำเนินการช่วยเหลือชาวนาเป็นการเร่งด่วน จึงได้มีการลงมติที่ประชุมในการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ 1 ณ ท่าเียบรัฐบาลว่า "ให้ช่วยเหลือ ชาวนาเป็นหลักและช่วยเหลือชาวไร่เป็นส่วนประกอบ"⁴⁵ จึงแต่งตั้งให้ พลโทแสวง เสนาณรงค์ เลขาธิการท่าเียบนายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะอนุกรรมการประสานงานโครงการช่วยเหลือชาวนา⁴⁶ ให้คณะอนุกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาโครงการช่วยเหลือชาวนา ที่หน่วยราชการต่าง ๆ เสนอมา นั้น แล้วจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่จะดำเนินงาน ก่อนหลังโดยแยกเป็น 2 ระยะ คือ

- ก. ช่วยเหลือชาวนาในปัญหาเร่งด่วน เฉพาะหน้า
- ข. พิจารณาวางโครงการระยะยาว

⁴³ หจช.สบ.5.31/2 เฟิงอ้าง : 3.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน : 2.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน : 13.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน : 12.

ทั้งนี้รัฐบาลมีแนวความคิดว่า "...แม้ส่วนราชการแต่ละส่วนที่จะได้พยายามปฏิบัติทุกวิถีทางเพื่อเป็นการช่วยเหลือชาวนาอยู่แล้ว แต่อาจดำเนินการอย่างอื่นให้ได้ผลดียิ่งขึ้นเป็นพิเศษ โดยประสานงานจัดส่งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องส่งผู้แทนร่วมประชุมพิจารณาการปฏิบัติงานส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อวางแผนกำหนดนโยบายหรือโครงการ และพิจารณาหาทางแก้ไขข้อบกพร่องหรือที่ขาดอยู่เป็นการช่วยเหลือฐานะชาวนา⁴⁷ มีเป้าหมายเพื่อยกฐานะความเป็นอยู่และรายได้ของชาวนาให้สูงขึ้น เหมาะสมแก่อัตภาพตามภาวะของสังคมที่เป็นอยู่ ณ แต่ละท้องถิ่น

ขณะที่ในทางการเมืองรัฐบาล จอมพล ถนอม กิตติขจร กลับมองความขัดแย้งในทางสากลในขณะนั้นว่า "...จีนคอมมิวนิสต์ได้เป็นต้นตอให้เกิดความวุ่นวายระส่ำระสายแก่ประเทศเพื่อนบ้านรอบ ๆ ไทยแล้ว บัดนี้จีนคอมมิวนิสต์ได้ประกาศเปิดเผยให้ชาวโลกทราบว่า จะเริ่มรุกรานประเทศไทยเป็นเป้าหมายต่อไป"⁴⁸ เป็นคำปราศรัยของ นายกรัฐมนตรีในพิธีเปิดการประชุมผู้นำชาวนาทัวประเทศครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2508 ต่อมาในการประชุม ผู้นำกลุ่มชาวนาทัวประเทศครั้งที่ 4 ในวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ.2509 พลโท แสวง เสนาณรงค์ประธานคณะกรรมการพิจารณาโครงการช่วยเหลือชาวนา ยังคงประกาศย้ำถึงแนวความคิดทางการเมืองเรื่อง การรุกรานของคอมมิวนิสต์ต่อที่ชุมนุมผู้นำกลุ่มชาวนาว่า

...ฝ่ายคอมมิวนิสต์นั้นเป็นนักจกจวยโอกาส เมื่อเกิดวิกฤตที่ชาวนาส่วนมากต้องยากจน ในระยะนี้เองฝ่ายคอมมิวนิสต์จะจกจวยโอกาสเข้าช่วยเหลือผู้ยากจนประเภทนี้ ซึ่งมีอยู่จำนวนมาก ทำให้ผู้ที่มีความจำเป็นกระเสือกกระสนที่จะหารายได้ให้ยังชีพต่อไปต้องเอนเอียงไปเข้ากับฝ่ายคอมมิวนิสต์ หรือถูกคอมมิวนิสต์แทรกซึมได้อย่างง่ายที่สุด

47 หจข.สบ.5.31/5 โครงการช่วยเหลือชาวนา : 1.

48 คำปราศรัยของ พลโท จอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี วารสารข่าวข่าว ปีที่ 12 ฉบับที่ 93 มีนาคม พ.ศ.2508.

ด้วยเหตุผลอื่น ๆ เท่าที่กล่าวมานี้ ย่อมชี้ให้เห็นถึงภัยอันตรายอย่างใหญ่หลวง ที่จะกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของประเทศชาติ ถ้าทางการไม่รีบเข้าช่วยเหลือเสียตั้งแต่บัดนี้แล้ว การบ่อนทำลายของฝ่ายคอมมิวนิสต์ย่อมจะแผ่ขยายได้อย่างกว้างขวางออกไปมากขึ้น"⁴⁹

การวางแผนช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาล จอมพล ถนอม กิตติขจร นอกเหนือจากการช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจซึ่งกำลังทรุดโทรม ชาวนามีรายได้ต่ำ ที่ประชุมคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาสรุพบว่าสาเหตุที่ชาวนามีรายได้ต่ำมีสาเหตุมาจากปัจจัย 2 ประการคือ

ก. ผลผลิตต่ำ

ข. ราคาผลผลิตต่ำและไม่มีเสถียรภาพ

ทั้งนี้รัฐบาลมีคำอธิบายต่อบัจจัยทั้งสองส่วนนี้ว่า "เหตุที่ผลผลิตต่ำ เนื่องจากสาเหตุสำคัญหลายประการ เช่น ตัวชาวนาเอง ส่วนใหญ่มีการศึกษาต่ำตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาลงมา มีความเคยชินต่อวิถีการเกษตรแบบเก่า มีแรงงานในครอบครัวไม่พอกับการทำการเกษตรแผนใหม่ ที่ต้องใช้เวลาทำงานมากขึ้น ภาวะการถือครองที่ดินเป็นผู้ใช้ขนาดเล็กถึง ภาวะหนี้สิน ชาวนามีรายได้ไม่พอจ่าย ต้องกู้ยืมเงินมาลงทุน นำมาใช้ในการเกษตรยังไม่สมบูรณ์พอที่จะให้ชาวนาปลูกพืชได้หลายรุ่น ในหนึ่งปีชาวนาไม่มีทุนพอที่จะนำมาใช้ปรับปรุงที่ดิน จัดหานำมาใช้ในการเกษตร จัดหาเครื่องมือเครื่องทุ่นแรงที่ทันสมัย การช่วยเหลือของทางราชการเกี่ยวกับทุน เครื่องมือ เครื่องทุ่นแรงยังไม่กว้างขวางเพียงพอ การให้ความรู้เกี่ยวกับการเพาะปลูกแผนใหม่ยังไม่กว้างขวางแพร่หลาย เป็นต้น

เหตุที่ราคาผลผลิตต่ำและไม่มีเสถียรภาพ เนื่องจากสาเหตุสำคัญหลายประการ เช่น การค้าเสรี ไม่ว่าจะเป็ผลผลิตสำคัญหรือไม่สำคัญ ใช้ระบบการค้าเสรีแบบเดียวกัน ไม่มีมาตรการพยุงราคาหรือประกันราคาขั้นต่ำผลผลิตสำคัญที่มีประสิทธิภาพ ความจำเป็นที่ชาวนาต้องรับนำเงินสดหรือผลผลิตไปชำระค่าเช่าหรือหนี้สินทำให้ต้องขายผลผลิตในราคาต่ำ⁵⁰

⁴⁹ หจช.สบ.5.31/5 อ้างแล้ว 5.

⁵⁰ หจช.สบ.5.21/5 อ้างแล้ว 5.

ขณะเดียวกันรัฐบาลก็มองว่าการแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ ได้ดำเนินการเข้าไปในหมู่ชาวนาซึ่งจะเป็นภัยต่อความมั่นคงภายในประเทศอย่างใหญ่หลวงเช่นกัน

ส่วนข้อมูลทางเศรษฐกิจและสังคมชาวนา ที่คณะกรรมการที่กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการเชิญผู้แทนกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาประชุมปรึกษา เพื่อเสนอโครงการช่วยเหลือชาวนาต่อรัฐบาล ใช้เอกสารรายงานเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนาใน 5 จังหวัดภาคกลาง พ.ศ. 2507 เป็นบรรทัดฐานในการวางแผน โดยคณะกรรมการให้เหตุผลว่า "...ทั้งนี้ เป็นเพราะหลักการในการศึกษาและวิจัยของกรมพัฒนาที่ดิน มีหัวข้อการศึกษาวิจัยตรงกับเป้าหมายที่ต้องการ ทั้งเป็นการศึกษาวิจัยที่เพิ่งทำขึ้นในปี พ.ศ. 2507 นับเป็นรายงานฉบับที่ใหม่ที่สุดเท่าที่มีอยู่ ณ ขณะนี้ แต่ข้อจำกัดโดยตัวของรายงานฉบับดังกล่าวก็คือ เป็นเพียงการศึกษาวิจัยเฉพาะชาวนาใน 5 จังหวัดภาคกลางประกอบด้วยจังหวัดลพบุรี ปทุมธานี นครสวรรค์ พระนครศรีอยุธยา และ นครนายก เท่านั้น ข้อมูลที่ได้มาจึงอาจไม่ตรงและครบถ้วนกับภาวะชาวนาในภาคอื่น ๆ"⁵¹

การช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลที่ผ่านมาได้พยายามช่วยเหลือโครงการต่าง ๆ มากมาย แต่ด้วยสภาพแวดล้อมและเหตุการณ์ต่าง ๆ ก็ยังคงทำให้ชาวนาได้รับความเดือดร้อนอยู่เช่นเดิม แม้ว่ารัฐบาลจะได้เงินจากภาษีข้าวทั้งทางตรงและทางอ้อม เป็นจำนวนมาก จากการขายข้าวและพ่อค้าต่างก็ได้กำไรมหาศาลจากการขายข้าวแต่ชาวนาก็ยังยากจน

นับเป็นเหตุผลที่สาหัสอย่างยิ่งที่ฝ่ายตรงข้ามโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายคอมมิวนิสต์ ได้หยิบยกขึ้นและฉวยโอกาสในการดึงเอาชาวนาซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประชาชาติไปเป็นพวกตน โดยอ้างว่าถูกรัฐบาลทอดทิ้ง ถูกชนชั้นมีเงินมีทองกดขี่ด้วยการกดราคาซื้อขายต่าง ๆ จึงเห็นว่าสถานการณ์ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2508) นี้ ราษฎรชาวนาเป็นกลุ่มชนที่จำเป็นต้องให้ความดูแลเอาใจใส่เป็นพิเศษยิ่งกว่าสามัญใด ๆ

⁵¹ หจข.สป.5.31/5 รายงานการประชุม เรื่องการช่วยเหลือชาวนา ครั้งที่ 1/2508 ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย 15 เมษายน พ.ศ. 2508: 2.

ถือได้ว่าเป็นยุทธศาสตร์หลักในการกำหนดนโยบายการช่วยเหลือของรัฐบาล
จอมพลถนอม กิตติขจร ในขณะนั้นได้เป็นอย่างดีที่ พล.อ.ประภาส จารุเสถียร ประมุข
การประชุมกล่าวต่อที่ประชุมให้คณะกรรมการรับทราบ



บทบาทและกิจกรรมของคณะกรรมการ

คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา ซึ่งมีจอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี
เป็นประธานจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาโครงการช่วยเหลือชาวนา ตามมติคณะ
รัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2508 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 167/2508

ประธานคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา มอบให้คณะกรรมการนี้ผู้อำนวยการ
ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงประกอบการได้ตามที่เห็นสมควร⁵² คณะกรรมการพิจารณาโครงการ
ช่วยเหลือชาวนาซึ่งมีพลโทแสวง เสนาณรงค์ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นประธานอนุกรม
การเสนอความเห็นให้มีการช่วยเหลือชาวนา แบ่งเป็น 2 ระยะ

1. โครงการช่วยเหลือชาวนาระยะเร่งด่วนเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

คณะอนุกรรมการได้ประชุมจัดทำโครงการเสนอคณะกรรมการชุดใหญ่ที่มีนายกรัฐมนตรี
เป็นประธาน โดยมีเป้าหมายเพื่อช่วยชาวนาให้มีประสิทธิภาพในการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้มากที่สุด
เป็นการเพิ่มรายได้โดยตรงและเร่งด่วน กับขายข้าวให้ได้ราคาที่เหมาะสมและเป็นมาตรฐานเดียวกัน
และช่วยในเรื่องสินเชื่อทางการเกษตร⁵³ กำหนดเป็นหลักการเชิงนโยบายดังนี้

หาทางให้ชาวนาได้ร่วมกันเป็นกลุ่มก้อน ได้รับวัสดุและอุปกรณ์ที่จำเป็นในการทำงาน
ราคาถูก โดยวิธีเงินเชื่อ หรือเงินผ่อน หรือเงินอุดหนุน หรือแลกเปลี่ยนกับข้าวเปลือกกันราคา
ที่ประกัน

⁵² หจช.สب.5.31/3 เรื่อง แต่งตั้งอนุกรรมการพิจารณาโครงการช่วยเหลือชาวนา
พ.ศ. 2508.

⁵³ หจช.สบ.5.31/12 คำบรรยาย เรื่องนโยบายการช่วยเหลือชาวนา โดย พลโท
แสวง เสนาณรงค์ เลขาธิการทำเนียบนายกรัฐมนตรี วันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2509
ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ : 3.

ช่วยเหลือชาวนาให้ขายข้าวได้ในราคาที่สมควร
 ดำเนินงานให้สินเชื่อแก่เกษตรกรในพื้นที่ซึ่งมีผู้ทำงานการเพิ่มผลผลิต
 สำหรับโครงการช่วยเหลือชาวนา เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามุ่งที่จะแก้ปัญหาชาวนา
 ในเรื่องใหญ่ ๆ 3 ประการคือ

1.1 ด้านการเพิ่มผลผลิต คือรัฐบาลจะช่วยให้ชาวนาทานาได้ผลผลิตเพิ่มมากขึ้น
 คู่กับทุนที่ต้องลงไป ทำให้ชาวนามีรายได้มากขึ้น โดยรัฐบาลดำเนินการในสิ่งต่อไปนี้

ก. จัดซื้อปุ๋ยให้ชาวนายืมมาใช้ก่อน ให้ส่งคืนเป็นเงินหรือข้าวเปลือกในราคา
 กระทรวงเศรษฐกิจประกันเมื่อสิ้นฤดูเก็บเกี่ยว วิธีนี้จะแตกต่างกับวิธีที่เคยดำเนินการ
 มาแล้วคือ แต่ก่อนนี้ทางราชการจำหน่ายปุ๋ยให้ชาวนา ชาวนาจะต้องชำระเป็นเงินสดทันที
 แต่วิธีการช่วยเหลือใหม่นี้ให้ชาวนายืมปุ๋ยใช้ก่อน แล้วชดเชยเมื่อสิ้นฤดูเก็บเกี่ยว ซึ่งชาวนา
 อาจชดเชยเป็นเงินสด หรือถ้าไม่มีเงินอาจชำระเป็นข้าวเปลือกก็ได้ ส่วนการตีราคาข้าว
 เปลือก ถือเป็นราคาประกันของกระทรวงเศรษฐกิจตามโครงการพยุหว่านข้าว

ข. ให้บริการพ่นยาปราบศัตรูพืชและโรค โดยไม่มีมูลค่า ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

ค. ให้ชาวนาซื้อเครื่องสูบน้ำ เครื่องพ่นยาปราบศัตรูพืชและโรค เครื่องมือ
 ทุนแรงในราคาถูก ให้ผ่อนส่งในระยะยาว กำหนดหลักเกณฑ์ให้ชำระเป็นเวลา 3 ปี ๆ ละ
 เท่า ๆ กัน

ขอบเขตการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลมุ่งให้ความช่วยเหลือชาวนาซึ่งรวมกลุ่มเป็น
 องค์การของชาวนา หรือสมาคมที่ทางราชการได้รับรองว่าเชื่อถือได้และต้องการความช่วยเหลือ
 เหลือในขั้นแรกนี้ คือ

กลุ่มชาวนา คือกลุ่มบุคคลที่มีอาชีพทำนา ฯลฯ คนมารวมตัวกันขึ้นเป็นกลุ่มหรือคณะเพื่อ
 ร่วมกันแก้ไขปัญหาในอาชีพของตน ส่วนใหญ่จะเป็นคนในละแวกเดียวกัน ทั้งนี้กลุ่มชาวนาในประ
 เทศไทยมีการรวมตัวกันมาตั้งแต่ พ.ศ. 2498 โดยชาวนาในตำบลวังไทร อำเภอลองชล
 จังหวัดกาแพงเพชร ต่อมาก็มีเขตอำเภอเมืองจังหวัดนครศรีธรรมราชในที่สุดก็มีการจัดตั้งกลุ่ม
 ชาวนาขึ้นมาอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกที่อำเภอเมืองจังหวัดสุพรรณบุรี "ชื่อสมาคมชาวนา
 ไร่ขวาง" ในปีพ.ศ. 2499⁵⁴

⁵⁴วารสารข้าวขาว ปีที่ 13 เดือนมีนาคม พ.ศ. 2506.

พอมายัง พ.ศ.2506 กรมการข้าวก็จัดให้มีการชุมนุมผู้นำกลุ่มชาวนาทั่วประเทศ ครั้งที่ 1 ขึ้นที่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2506 และจัดให้มีการประชุมทุกปีหมุนเวียนกันไปตามสถานที่ต่าง ๆ จนถึงปี พ.ศ.2513 เป็นองค์กรชาวนาที่อยู่ในความควบคุมของกระทรวงเกษตร มีทั้งหมด 933 กลุ่ม สมาชิก 40,007 ครอบครัว รวมเนื้อที่นาในครอบครองประมาณ 1,139,298 ไร่⁵⁵ แสดงความจำนงขอรับความช่วยเหลือโดยการตอบแบบสอบถาม ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2508 จำนวน 779 กลุ่ม มีสมาชิก 35,808 ครอบครัว มีที่นาประมาณ 1,025,873 ไร่

รัฐบาลอนุมัติงบประมาณตามโครงการของกรมการข้าว ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบของกระทรวงเกษตร ในปีงบประมาณ 2509 จำนวน 16,500,000 บาท⁵⁶

สมาคมชลประทานราษฎร์ อยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2508 มีสมาคมชลประทานราษฎร์ที่ได้รับการจดทะเบียนเป็นสมาคมแล้วรวม 51 สมาคม มีจำนวนสมาชิก 39,145 ครอบครัว มีเนื้อที่นา 153,562 ไร่⁵⁷ ได้รับงบประมาณจากรัฐบาลจำนวน 9,600,00 บาท

กลุ่มสหกรณ์ ในประเทศไทยเริ่มได้มีการจดทะเบียนเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2459 สหกรณ์แรกในประเทศไทยคือสหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมืองจังหวัดพิษณุโลก สหกรณ์ในประเทศไทยประกอบไปด้วยสหกรณ์หาทุน สหกรณ์ที่ดิน, สหกรณ์การขาย สหกรณ์การซื้อ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์บริการ

ศูนย์วิทยพัทยาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

55 หจข.สบ.5.31/9 เรื่องรายจ่ายตามโครงการช่วยเหลือชาวนาในกรณีเร่งด่วน พ.ศ.2508-2509 : 9.

56 เรื่องเดียวกัน: 2.

57 เรื่องเดียวกัน: 8.

สำหรับสหกรณ์ที่ได้รับการช่วยเหลือจากคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาคือสหกรณ์ที่ดินที่มีสหกรณ์บำรุงดิน สหกรณ์เช่าที่ดิน และสหกรณ์ผู้เช่าซื้อที่ดิน ซึ่งสหกรณ์ทั้งสามประเภทนี้เป็นสหกรณ์จัดตั้งขึ้นในหมู่ชาวนา อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ สมาชิกสหกรณ์ที่จะได้รับความช่วยเหลือตามโครงการเร่งด่วนขั้นแรกนี้ ได้แก่สมาชิกสหกรณ์บำรุงดิน สหกรณ์เช่าซื้อ และผู้เช่าบางสมาคมและนิคมบางแห่ง อันอยู่ในความควบคุมของกรมสหกรณ์ที่ดิน มีจำนวน 41 สมาคม จำนวน 4,433 ครอบครัว เนื้อที่ 92,800 ไร่ ส่วนใหญ่อยู่ในภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ โดยพิจารณาคัดเลือกสหกรณ์ที่สามารถควบคุมบังคับน้ำได้ดี ทั้งนี้ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลในการนำไปช่วยเหลือชาวนาตามโครงการของกรมสหกรณ์ที่ดิน จำนวน 3,900,000 บาท⁵⁸

1.2 ด้านพยุगरาคาข้าว รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2508 มอบหมายให้กระทรวงเศรษฐกิจดำเนินการร่างประกาศ เรื่องพยุगरาคาข้าวในฤดูกาลผลิต ปี 2508/09 โดยให้มีคณะกรรมการพยุगरาคาข้าว ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจเป็นประธาน ผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ ดำเนินการพยุगरาคาข้าว โดยรับซื้อจากกลุ่มองค์กรชาวนาที่ราชการให้การส่งเสริมเป็นอันดับแรก และชาวนาทัวไปเป็นอันดับหลัง มอบหมายให้สหกรณ์ชายข้าว องค์การคลังสินค้า บริษัทจังหวัด บริษัทข้าวไทย และหน่วยงานของกลุ่มองค์กรชาวนา เป็นผู้รับซื้อและจัดให้มีคณะกรรมการท้องถิ่นเป็นหน่วยรับผิดชอบขึ้นมานั้นท้องถิ่นกรณีที่ไม่มีหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นเป็นผู้รับซื้อ⁵⁹

ทั้งนี้คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาได้ตั้งงบประมาณสำหรับการพยุगरาคาทั้งปีละ 50 ล้านบาท ซึ่งสามารถรับซื้อข้าวเปลือกได้เพียง 40,000 เกวียน นอกจากนี้ยังมีชาวนาบริเวณพื้นที่ภาคกลางอีกจำนวนหนึ่ง มีหน่วยงานที่ทาหน้าทำนการพยุगरาคาข้าวก็มีเพียง 50 หน่วยงานย่อยในท้องถิ่นต่าง ๆ

⁵⁸ พ.ศ. 2508 - 2509 : 9
⁵⁸ พ.ศ. 2508 - 2509 : 9

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน : 2.

สำหรับการขายข้าวนั้น กลุ่มองค์กรชาวนาที่ได้รับการส่งเสริมจะต้องมีหนังสือรับรองจากนายอำเภอ หรือเกษตรอำเภอว่าข้าวที่นำมาขายนั้นเป็นข้าวของชาวนาที่แท้จริง ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ชาวนามักจะไม่เข้าใจ และเป็นเรื่องยุ่งยากสำหรับชาวนา ชาวนาส่วนใหญ่นิยมขายข้าวให้กับพ่อค้าคนกลางโดยตรง เพราะไม่ต้องรอพิธีการต่าง ๆ และได้รับเงินทันทีไม่ต้องขนส่งไปที่หน่วยรับซื้อข้าวของทางราชการ

ฉะนั้นจึงสรุปได้ว่าโครงการพยุงราคาข้าวของรัฐบาล ในระยะแรกนั้น ไม่ค่อยได้ผลมากนักเพราะมีงบประมาณและหน่วยรับซื้อน้อยเกินไป อีกทั้งระเบียบต่าง ๆ มีมากจนชาวนาเห็นว่ามันคือความยุ่งยากและรอคอยนานเกินไปทั้งในในการรับซื้อข้าวเปลือกให้ถือน้ำหนัก 1,000 กิโลกรัมเท่ากับหนึ่งเกวียน ข้าวเปลือกแต่ละชนิดต้องอยู่ในสภาพที่แห้งสนิท และมีคุณลักษณะ เช่นเดียวกับกับข้าวเปลือกที่มีการซื้อขายกันโดยทั่วไปในท้องตลาด และถ้าหากมีปัญหาในเรื่องชนิดข้าวให้ถือตัวอย่างข้าวที่คณะกรรมการพยุงราคาข้าวจัดทำไว้เป็นมาตรฐาน ให้ถือราคาที่กำหนดนี้เป็นราคาขั้นต่ำที่ประกันความมั่นใจให้แก่ชาวนา

1.3 ด้านสินเชื่อการเกษตร คณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการสินเชื่อการเกษตรแห่งชาติ เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2506⁶⁰ โดยมีปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติทำหน้าที่สำนักงานของคณะกรรมการ ได้พิจารณาว่านโยบายและหลักการสินเชื่อการเกษตรแห่งชาติ กับร่างพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2509 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์จึงได้ดำเนินการเป็นครั้งแรกด้วยการเปิดสาขาขึ้น 7 แห่งในส่วนภูมิภาค ซึ่งในแต่ละแห่งใช้งบประมาณแห่งละ 4,000,000 บาท รวมเป็นเงินงบประมาณที่ต้องใช้ในปี 2509 จำนวน 28,000,000 บาท⁶¹

⁶⁰พจช.สบ.5.31/12 อ้างแล้ว : 6.

⁶¹พจช.สบ.5.31/9 อ้างแล้ว : 7.

แต่เนื่องจากการจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ต้องใช้เวลาในการดำเนินการและงบประมาณการช่วยเหลือชาวนาระยะเร่งด่วนมีจำกัด จึงใช้เงินงบประมาณ จำนวน 17.5 ล้านบาท ดำเนินงานของธนาคาร โดยให้สาขาทั้ง 7 แห่งนี้ให้กู้แก่เกษตรกรที่ร่วมมือกับกลุ่มองค์กรชาวนาที่ทางราชการส่งเสริม ประกอบด้วย สหกรณ์หาทุน สหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตกรรม และสหกรณ์บำรุงดิน เพื่อใช้เป็นทุนให้สมาชิกสหกรณ์เหล่านี้กู้ยืมอีกต่อหนึ่ง⁶² ทั้งนี้รัฐบาลเองได้มีการวางแผนการให้สินเชื่อแก่ชาวนาดังนี้

1. ธนาคารดำเนินการในท้องที่ซึ่งมีผู้ทางเพิ่มการผลิตทางการเกษตรโดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องที่ซึ่งได้รับน้ำจากการชลประทาน และมีบริการส่งเสริมการเกษตรตามสมควร ทั้งนี้ได้ร่วมมือดำเนินการกับสถาบันการเกษตรที่ได้รับการส่งเสริมตามโครงการนี้ เพื่อให้สินเชื่อสำหรับการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรแก่เกษตรกรในสถาบันดังกล่าว (กลุ่มชาวนาสมาคมชลประทานราษฎร์ และสหกรณ์) ในลำดับก่อนเกษตรกรอื่น ๆ ในท้องที่ของเกษตรกรที่ได้รับความช่วยเหลือ รวมทั้งเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินที่มีผู้ทางเพิ่มการผลิตได้
2. ในการนี้ธนาคารได้เปิดสาขาภูมิภาคที่เหมาะสม เพื่อส่งพนักงานสนามออกไปควบคุมการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรในท้องที่ ให้สามารถเพิ่มการผลิตทางการเกษตรได้อย่างจริงจัง ทั้งนี้พนักงานของธนาคารได้ร่วมมือประสานงานกับพนักงานส่งเสริมการเกษตรและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือ
3. ในขั้นแรกนี้โดยที่ธนาคารมีทุนให้กู้จำนวนจำกัด ทั้งเจ้าหน้าที่ก็ยังมีประสบการณ์น้อย ธนาคารจึงได้ดำเนินการให้สินเชื่อระยะสั้นและปานกลางก่อน ต่อไปจึงขยายให้กู้ระยะยาวตามความจำเป็นทางการเกษตรเป็นรายท้องที่ไป ทั้งนี้ธนาคารมุ่งที่จะช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยและชั้นกลางเป็นสำคัญ

⁶²พช.สบ.5.31/12 อ้างแล้ว : 6.

4. ตามที่ธนาคารได้ทดลองให้สหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตกรรม บปล่อยเงินกู้ให้สมาชิกในระยะสั้นและปานกลางแก่สมาชิกที่เป็นเกษตรกรรายย่อยเป็นส่วนใหญ่ และมีเกษตรกรฐานะปานกลางรวมอยู่ด้วยเป็นส่วนน้อยนั้น ปรากฏว่าเงินกู้เฉลี่ยประมาณครัวเรือนละ 5,000 บาท จะนับแผนงานให้สินเชื่อของธนาคารแก่เกษตรกรโดยตรงนี้จึงถือขนาดส่วนเฉลี่ยของเงินกู้ครัวเรือนละ 5,000 บาทเป็นบรรทัดฐาน

5. ดอกเบี้ยสำหรับเงินกู้ระยะสั้นและปานกลางซึ่งให้แก่เกษตรกรโดยตรงนั้น ร้อยละ 10 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราเดียวกับที่ทางธนาคารเพื่อการสหกรณ์เรียกเก็บ และอัตราดอกเบี้ยนี้ให้ถือหลักยึดหยุ่นได้ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามกำลังการผลิตและรายได้ของเกษตรกรในท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ผู้มั่งคั่งจ่ายรวมทั้งเพื่อหนี้สูญและมีส่วนเหลือเป็นเงินทุนสำรองเพื่อขยายทุนให้กู้ต่อไป

2. โครงการช่วยเหลือชาวนาระยะยาว

คณะกรรมการพิจารณาโครงการช่วยเหลือชาวนาได้พิจารณาจากหลักการในการจัดทำโครงการช่วยเหลือชาวนาระยะยาว โดยได้นำโครงการที่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ได้วางแนวทางเอาไว้มาพิจารณากำหนดแนวทางนโยบายในระยะยาวไว้ 3 ประการ⁶³ คือ

ก. ให้ถือว่าโครงการระยะยาวนี้ดำเนินงานในส่วนที่เป็นการส่งเสริมโครงการช่วยเหลือชาวนาระยะเร่งด่วน เพราะโครงการระยะเร่งด่วนเท่าที่ได้วางนโยบายไปแล้วนั้นก็เป็นรากฐานที่สามารถขยายเป็นโครงการระยะยาวได้

ข. ให้แก้ปัญหาข้อขัดข้องในการช่วยเหลือชาวนาตลอดจนข้อเท็จจริง ประสบการณ์ และความต้องการต่าง ๆ ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานและประเมินผล ซึ่งมีผู้อำนวยการสำนักวิชาการและวางแผน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เป็นประธาน ออกไปสำรวจการปฏิบัติงานในภูมิภาคมาประกอบการพิจารณาจากโครงการระยะยาว

⁶³ หจช. สบ.5.31/12 อ้างแล้ว : 8.

ค. ำให้นำเรื่องทีเ็นว่าเกี่ยวกับการช่วยเหลือชวณ ำซึ่งยังไม่มืหน่วยงำนด
ดำเนินการอยู่เข้ามาประกอบการพิจารณา ในการร่างโครงการระยะยาวต่อไปด้วย

เพื่อให้การวางแผนช่วยเหลือชวณสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพคณะ
กรรมการช่วยเหลือชวณ จึงมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำโครงการช่วยเหลือชวณ
ระยะยาว แยกเป็น 3 สาขาใหญ่ ๆ คือ

1. ด้านการพยุงราคาข้าว มอบให้คณะกรรมการพยุงราคาข้าวตามที่กระทรวง
เศรษฐกิจ เสนอแต่งตั้งเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2507

โครงการพยุงราคาข้าวเพื่อช่วยเหลือชวณในท้องถิ่นให้สามารถขายข้าวได้ราคา
ที่พอสมควร โดยวิธีการพยุงราคาด้วยวิธีการประกันราคาขั้นต่ำ ให้ชวณตามแนวทาง
โครงการช่วยเหลือชวณของคณะกรรมการช่วยเหลือชวณ ซึ่งกระทรวงเศรษฐกิจเป็นผู้
รับผิดชอบโครงการ เสนอให้มีการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.
2510 - 2514) และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ.2508 ให้จัดสรร
เงินรายได้จากค่าพรีเมียมส่งออกนอกประเทศในระยะเวลา 5 ปีของแผน มาใช้ในการพยุง
ราคาข้าวปีละ 10 - 15 เปอร์เซ็นต์ต่อปี ซึ่งเป็นจำนวนเงินประมาณปีละ 150 - 200 ล้าน
บาทต่อปี⁶⁴

ราคาข้าวเปลือกที่โครงการพยุงราคาข้าวกำหนดต้องไม่สูงจนเกินไป อันจะ
ทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้น และราคาที่จำหน่ายไปต่างประเทศไม่สูงเกินไป จนไม่สามารถแข่งขัน
กับข้าวในตลาดโลกได้ โดยให้ถือเอาราคาข้าวเปลือกตอนต้นฤดูของปี 2506 เป็นหลักในการ
พยุงราคา เพราะราคาที่สูงพอสมควรและเป็นราคาที่ชวณพอใจ⁶⁵

⁶⁴พช.ก./ป7 2509/ก.ช. 1.2 โครงการช่วยเหลือชวณและกลุ่มชวณ,
กิจกรรมของรัฐ 21 มกราคม 2509.

⁶⁵พช. ก/ป7 2509/ก.ช. 1.2 โครงการช่วยเหลือชวณ ข่าวพาณิชย์
19 ม.ค. 2509.

ราคาการรับซื้อในท้องที่ต่าง ๆ กำหนดไว้เป็นเขต ๆ โดยอาศัยราคาข้าวเปลือกที่
รับซื้อที่กรุงเทพฯ เป็นหลักและถือเอาคุณภาพของข้าวเปลือกที่มีการซื้อขายกันในท้องตลาดเป็น
เกณฑ์ การกำหนดราคาการรับซื้อในท้องที่ต่าง ๆ ในกรณีที่มีการหักค่าใช้จ่ายสูงก็ให้หักค่าใช้จ่าย
เพียงบางส่วน โดยให้ทางราชการยอมรับภาระค่าใช้จ่ายส่วนที่ขาดเพื่อเป็นการช่วยเหลือ
ชาวนา

การรับซื้อข้าวเปลือกราคาพยุง

ในการรับซื้อข้าวเปลือกพยุงราคาข้าวพยุงทั้งในกรุงเทพฯ และในท้องที่ต่าง ๆ โดย
จัดให้มีหน่วยรับซื้อพร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขในการรับซื้อดังนี้คือ

การรับซื้อในกรุงเทพฯ ให้กระทรวงเศรษฐการเป็นผู้รับซื้อข้าวเปลือกตามราคา
ที่กำหนดไว้ ซึ่งนอกจากจะรับซื้อจากหน่วยรับซื้อในท้องที่ต่าง ๆ แล้ว ให้รับซื้อจากสถาบัน
ชาวนาที่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลเป็นอันดับแรก และชาวนาทั่วไปเป็นลำดับถัดไป

การรับซื้อในท้องที่ต่าง ๆ ให้สหกรณ์ชาวนา องค์การคลังสินค้า บริษัทจังหวัด
บริษัทที่วางราชการหรือสหกรณ์ถือหุ้น ได้แก่ บริษัทข้าวไทยจำกัด บริษัทพิภพสิริกรมจำกัด และ
บริษัทค้าพืชผลจำกัด เป็นหน่วยรับซื้อในท้องที่ต่าง ๆ สำหรับในเขตที่ไม่มีหน่วยรับซื้อให้แต่งตั้ง
คณะกรรมการท้องถิ่นเป็นหน่วยรับซื้อเป็นกรณีพิเศษ

ในการรับซื้อข้าวเปลือกนี้ ให้หน่วยรับซื้อในท้องที่ต่าง ๆ (ยกเว้นสหกรณ์ชาวนา)
รับซื้อข้าวเปลือกจากกลุ่มองค์กรชาวนาต่าง ๆ ที่ทางการส่งเสริมเป็นอันดับแรก และชาวนา
ทั่วไปเป็นลำดับถัดไป ตามชั้นของข้าวเปลือก และราคาการรับซื้อให้เป็นไปตามราคาการรับซื้อที่
คณะกรรมการได้กำหนดไว้สำหรับเขตรับซื้อนั้น ๆ⁶⁶

⁶⁶พช.ก/ป7 2509/ก.ช.1.2 โครงการช่วยเหลือชาวนาและกลุ่มชาวนา,

เงินทุนที่ใช้ในการรับซื้อข้าวเปลือก

1. กระทรวงเศรษฐกิจ ให้นำเงินทุนหมุนเวียนจำนวน 50 ล้านบาท ของโครงการสำรองข้าวมาใช้ซื้อข้าวเปลือกตามโครงการพุงราคาข้าว อย่างไรก็ตามเพื่อให้การดำเนินการตามโครงการนี้ได้ผลกว้างขวาง และถ้ามีความจำเป็นต้องใช้เงินมากกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งในปี 2509 ซึ่งเป็นปีแรกได้พิจารณาเงินทุนสำรองมาสมทบจ่ายเพิ่มเติม ให้โครงการนี้เป็นไปตามเป้าหมายอย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยให้พิจารณาเป็นคราว ๆ ไป

2. หน่วยรับซื้อในท้องที่ต่าง ๆ ให้นำใช้เงินทุนของแต่ละหน่วยรับซื้อข้าวเปลือก กระทรวงเศรษฐกิจจะจ่ายเงินให้ก็ต่อเมื่อแต่ละหน่วยนั้น ได้นำข้าวเปลือกมาขายและส่งมอบให้กระทรวงเศรษฐกิจแล้ว การจ่ายเงินค่าข้าวที่ทำสัญญาขายแล้วแต่ยังไม่มีการส่งมอบ และการจ่ายเงินทรงรองให้แก่คณะกรรมการท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยรับซื้อพิเศษ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด⁶⁷

การดำเนินงาน

การกำหนดราคาและการรับซื้อข้าวเปลือกในท้องที่ต่าง ๆ ให้ดำเนินการในท้องที่ดังต่อไปนี้

1. ท้องที่ที่เคยปรากฏว่าราคาข้าวเปลือกตกต่ำ
2. ท้องที่ที่มีกลุ่มองค์กรชาวนาที่ทางการส่งเสริมจำนวนมาก
3. ท้องที่ที่ผลิตข้าวได้มาก
4. ท้องที่ที่ได้มีการร้องเรียนจากกลุ่มองค์กรชาวนาที่ทางราชการส่งเสริม หรือชาวนาหรือจากทางจังหวัด หรืออำเภอว่าราคาข้าวเปลือกตกต่ำ⁶⁸

67 เรื่องเดียวกัน

68 หจช.สบ.5.31/11 โครงการสินเชื่อการเกษตรระยะยาว (พ.ศ.2508-2514)

บันทึกข้อความสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2508.

2. โครงการสินเชื่อการเกษตรระยะยาว

คณะรัฐมนตรีมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการสินเชื่อการเกษตรแห่งชาติ เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2506 โดยมีปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติทำหน้าที่เป็นสำนักงานคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการสินเชื่อการเกษตรแห่งชาติได้ปฏิบัติงานที่เป็นสาระสำคัญดังนี้

1. พิจารณาให้ส่วนราชการซึ่งเกี่ยวข้องกับสินเชื่อการเกษตร ได้กู้เงินจากกองทุนสินเชื่อการเกษตร ซึ่งมีอยู่จนถึงปีงบประมาณ 2508 รวมเป็นเงิน 20 ล้านบาท ใช้จ่ายเป็นเงินทุนหมุนเวียนสำหรับให้เกษตรกรกู้ยืมจำนวน 17 ล้านบาท
2. พิจารณาวางนโยบายและหลักการสินเชื่อการเกษตรแห่งชาติ กับร่างพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2508 และส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา
3. ในระหว่างนี้คณะกรรมการสินเชื่อการเกษตรแห่งชาติ ก็ดำเนินการฝึกอบรมพนักงานของธนาคารที่จัดตั้งขึ้น กับพิจารณาเรื่องอื่น ๆ เตรียมไว้ล่วงหน้า เพื่อความสะดวกที่ธนาคารจะดำเนินงานได้ทันทีที่กฎหมายการจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์มีผลบังคับใช้ ซึ่งในระยะเวลา 6 ปี (พ.ศ. 2509 - 2514) ของการจัดตั้ง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ดำเนินการเปิดสาขาในภูมิภาคต่าง ๆ รวม 57 แห่ง⁶⁹ เพื่อดำเนินงานให้สินเชื่อแก่เกษตรกร โดยตรงในท้องที่ซึ่งมีช่องทางเพิ่มการผลิต โดยประสานงานกับบริการส่งเสริมการเกษตรและสถาบันของเกษตรกร ซึ่งได้แก่ กลุ่มองค์กรชาวนา สมาคมชลประทานราษฎร สหกรณ์ต่าง ๆ แยกเป็นการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรโดยตรงในท้องที่ซึ่งได้รับน้ำชลประทาน และมีบริการส่งเสริมการเกษตรตามขนาดส่วนเฉลี่ยของเงินกู้ครัวเรือนละ 5,000 บาท เป็นเงินกู้ระยะสั้นและปานกลางคิดดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 8 - 12 ต่อปี ในระยะเวลา 6 ปี

⁶⁹ในปี พ.ศ. 2509 ซึ่งเป็นปีแรกที่ธนาคารเปิดดำเนินการ 7 สาขาในภูมิภาคคือ ภาคเหนือ 2 สาขา (เชียงใหม่และพิษณุโลก) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2 สาขา (อุบลราชธานีและอุดรธานี) ภาคกลาง 2 สาขา (พระนครศรีอยุธยาและเพชรบุรี) และภาคใต้ 1 สาขา (พัทลุง)

ธนาคารทั้งหมด 57 แห่ง สามารถให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรประมาณ 83,200 ครัวเรือน ใช้ทุนสำหรับให้เกษตรกรกู้ประมาณ 416 ล้านบาท⁷⁰

แผนงานการให้สินเชื่อทางสหกรณ์การเกษตรในปี 2509 มีสหกรณ์หาทุนอยู่ 9,904 สมาคม มีสมาชิกประมาณ 177,000 ครัวเรือน ซึ่งได้รับเงินกู้จากธนาคารเพื่อสหกรณ์เมื่อสิ้นเดือนกันยายน พ.ศ. 2508 ประมาณ 250 ล้านบาท ฉะนั้นเมื่อการจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ขึ้นโดยรับโอนกิจการของธนาคารเพื่อการสหกรณ์มาดำเนินงาน ย่อมจำเป็นที่ธนาคารใหม่นี้จะให้เงินกู้แก่สหกรณ์หมุนเวียนต่อไป

เพื่อช่วยเหลือชาวนารายย่อยรายเล็กรายน้อย ให้พ้นจากภาระหนี้สินอันหนักหน่วง และมีการตั้งตัวได้ในระหว่าง พ.ศ. 2510 - 2514 ธนาคารที่ตั้งขึ้นใหม่สามารถให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรได้เพียง 350,000 ครอบครัว หรือประมาณร้อยละ 10 ของเกษตรกรทั้งประเทศ 3,410,309 ครอบครัว ซึ่งนับว่าบริการทางด้านนี้ของรัฐบาลยังคงไม่ทั่วถึงนัก

สหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตรวม เป็นสหกรณ์รูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นที่อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา เมื่อพ.ศ. 2506 เพื่อจัดหาเงินให้สมาชิกกู้และรวบรวมผลผลิตของสมาชิก จัดจำหน่ายและจัดหาวัตถุดิบเครื่องมือเครื่องใช้ตลอดจนเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นมาอำนวยความสะดวกให้สมาชิกเป็นสหกรณ์ ขนาดใหญ่ระดับอำเภอ ธนาคารจัดสรรทุนขยายสหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตรวมออกไปในหมู่เกษตรกรรายย่อย และชั้นกลาง ในท้องที่มีผู้ทางเพิ่มการผลิตทางการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งท้องที่ซึ่งได้รับน้ำจากชลประทาน และมีการบริการส่งเสริมทางการเกษตร ซึ่งจำแนกเป็นรายปีได้ดังนี้

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁰พช.สบ.5.31/11 อ้างแล้ว.

ตารางที่ 15 จำนวนสหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตรวม จำนวนครัวเรือน และเงินทุน พ.ศ.

2510-2514

ปี	จำนวนสหกรณ์	จำนวนสมาชิก (ครัวเรือน)	เงินทุนสำหรับกู้ (ล้านบาท)
2510	20	6,700	14
2511	30	10,200	28
2512	45	16,450	53
2513	60	22,700	78
2514	60	30,200	108

ที่มา: หจข.สบ.5.31/11 เรื่องโครงการสินเชื่อการเกษตรระยะยาว พ.ศ.2508-2514.

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จนกระทั่งสิ้นปี 2514 ธนาคารขยายสินเชื่อการเกษตรออกไปให้สหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตรวม 60 สมาคม สำหรับเกษตรกร 30,200 ครัวเรือน ใช้ทุนสำหรับให้กู้ 108 ล้านบาท โดยธนาคารคิดดอกเบี้ยร้อยละ 7 ต่อปี เช่นกัน

สหกรณ์บางรุ่น สหกรณ์บางรุ่นที่ดินถูกจัดตั้งขึ้นในท้องที่ซึ่งมีผู้ทางจะปรับปรุงบางรุ่น ดินให้การเพาะปลูกของเกษตรกรได้ผลเพิ่มขึ้น โดยสหกรณ์ร่วมมือกับทางราชการในการปรับปรุงพื้นที่ ชักจูงส่งเสริมให้ปรับปรุงการเพาะปลูกและให้กู้เงินเพื่อสมาชิกของสหกรณ์ได้ดำเนินงานตามแนวที่รัฐให้การส่งเสริมในบริเวณโครงการชลประทาน เช่นเจ้าพระยา และโครงการอ่างเก็บน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

กรมสหกรณ์ที่ดินซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ ได้ขอรับทุนสำหรับให้กู้จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2510 เป็นต้นไป โดยสรุปสาระสำคัญดังนี้

ตารางที่ 16 แสดงจำนวนสหกรณ์บางรุ่นดิน จำนวนสมาชิกและจำนวนเงินกู้ พ.ศ.2510-2514

ปี	จำนวนสหกรณ์	สมาชิก (ครัวเรือน)	เงินทุนให้กู้ (ล้านบาท)
2510	57	12,000	24
2511	161	32,000	64
2512	272	55,000	110
2513	392	82,000	164
2514	508	112,000	224

ที่มา: หจช. สบ.5.31/11 เรื่องโครงการสินเชื่อการเกษตรระยะยาว พ.ศ.2508-2514.

รวมจนถึงสิ้นปี พ.ศ. 2514 ธนาคารขยายสินเชื่อการเกษตรออกไปทางสหกรณ์บ้าง
ที่ดิน จำนวน 508 สมาคม สำหรับเกษตรกร 112,000 ครัวเรือน ใช้ทุนสำหรับทำไร่ 224
ล้านบาท ธนาคารคิดดอกเบี้ยร้อยละ 7 ต่อปี เช่นสหกรณ์อื่น ๆ⁷¹

สำหรับสหกรณ์นิคม สหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน และสหกรณ์ผู้เช่าที่ดินนั้น บรรดาสมาชิก
ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นหลักประกันค้ำประกัน ยังได้รับการกู้เงินจากธนาคารในระยะแรก จึง
จำเป็นต้องขอทุนสำหรับทำไร่จากทุนส่งเสริมการสหกรณ์ต่อไปพลางก่อน

สหกรณ์ขายข้าวและพืชผล

ในท้องที่ซึ่งมีการผลิตข้าวมากและธนาคารได้ดำเนินการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร หรือ
มีการจัดตั้งสหกรณ์เครดิต เพื่อผลิตกรรมขึ้น รัฐบาลมีการจัดตั้งสหกรณ์ขายข้าวต่อเนื่องไปด้วย
เพื่อเป็นการช่วยพยุงราคาข้าวในท้องที่ไม่ให้มีราคาต่ำจนเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในต้นฤดู
การผลิตข้าว ตลอดจนเป็นการช่วยรวบรวมพืชผลอื่น ๆ ซึ่งเกษตรกรในท้องที่ผลิตขึ้นมา
จัดการขายด้วย

สหกรณ์ขายข้าวซึ่งจัดตั้งขึ้นดังกล่าวนี้ เกษตรกรผู้เป็นสมาชิกต้องลงทุนถือหุ้นใน
สหกรณ์ให้เพียงพอกับราคาที่ดิน ฉางเก็บข้าวและอุปกรณ์อื่น ๆ ให้สมาชิกมีความรู้สึกเป็น
เจ้าของสหกรณ์พอสมควร สหกรณ์ขายข้าวขอกู้เงินทุนจากธนาคารเพื่อการเกษตรและ
สหกรณ์ได้อย่างสูงไม่เกินห้าเท่าของจำนวนเงินทุนสหกรณ์เอง เพื่อใช้เฉพาะเป็นทุนหมุนเวียน
จ่ายทอดรองค่าข้าวหรือพืชอื่น ๆ ให้แก่สมาชิกป้องกันการขาดทุน สหกรณ์ขายข้าวไม่รับซื้อ
ข้าวขาดจากสมาชิก แต่จะเป็นตัวแทนรวบรวมข้าวจากสมาชิกจัดการขาย โดยจ่ายเงินทอดรอง
ค่าข้าวให้แก่สมาชิก เมื่อรับมอบข้าวในอัตราร้อยละ 70 ของราคาข้าวในท้องที่ ณ เวลานั้น
สหกรณ์จัดการขายข้าวหมุนเวียน หรือรอไว้ขายเมื่อได้ราคาดี เมื่อหักเป็นเงินทอดรองกับ
ค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมจัดการขายออกจากราคาที่ขายได้แล้ว จึงจ่ายส่วนที่เหลือคืนให้
แก่สมาชิก⁷²

71 หจข.สพ.5.31/11 โครงการสินเชื่อการเกษตรระยะยาว พ.ศ.2508-2514.

72 เรื่องเดียวกัน

การที่สหกรณ์ขายข้าวจ่ายเงินทรงค่าข้าวให้แก่สมาชิกเมื่อได้รับมอบข้าวเพียงร้อยละ 70 ของราคาข้าว ในท้องที่นั้น ๆ ทำให้เฉพาะในหมู่ชาวนาที่เป็นลูกค้านานาชาติหรือสมาชิกของสหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตรวมเท่านั้น เพราะเมื่อเกษตรกรผู้เป็นลูกค้านานาชาติหรือสมาชิกไม่มีเงินพอใช้ในชีวิตรประจำวัน หรือใช้ในการทำนาในฤดูเพาะปลูกฤดูใหม่ ก็สามารถได้รับเงินกู้จากธนาคารหรือสหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตรวมตามความต้องการโดยสะดวก และเร็วที่สุด⁷³

โครงการให้ความช่วยเหลือชาวนาทางด้านสินเชื่อทางการเกษตรในระยะยาวนั้น ธนาคารต้องเตรียมการหาทุนสำหรับให้กู้แก่เกษตรกรโดยตรง ตลอดจนถึงให้แก่สหกรณ์หาทุนที่รับสมาชิกเข้าใหม่ สหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตรวมใหม่ สหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตรวมที่ควบจากสหกรณ์หาทุนและสหกรณ์บำรุงดิน กับสหกรณ์ขายข้าว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 - 2514 สามารถจำแนกได้ดังนี้

ตารางที่ 17 แสดงยอดรวมเงินกู้สำหรับสหกรณ์และสมาชิก พ.ศ. 2509-2514

ปี	จำนวนรวมของทุนสำหรับให้กู้			จำนวนรวมของครัวเรือนเกษตรกรซึ่งได้รับประโยชน์		
	ด้านเกษตรกร (ล้านบาท)	ด้านสหกรณ์ (ล้านบาท)	รวม (ล้านบาท)	เกษตรกรผู้กู้โดย ตรง (ครัวเรือน)	สมาชิกสหกรณ์ (ครัวเรือน)	รวม (ครัวเรือน)
2509	28	-	28	5,600	-	5,600
2510	96	64.6	161	19,200	26,700	45,900
2511	176	146.7	323	35,200	58,200	93,400
2512	256	257.3	513	51,200	102,450	153,650
2513	336	376.5	713	67,200	144,700	211,900
2514	416	507.3	923	3,200	194,200	277,400

ที่มา: หจข.สบ.5.31/11 เรื่องโครงการสินเชื่อการเกษตรระยะยาว พ.ศ. 2508-25 14.

จนกระทั่งสิ้นสุดปี พ.ศ. 2514 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ขยายการให้
 สินเชื่อแก่ครัวเรือนเกษตรกรรวม 277,400 ครัวเรือน รวมกับสมาชิกของสหกรณ์หาทุนซึ่งมี
 อยู่เดิมอีกประมาณ 153,000 ครัวเรือน รวมทั้งหมดประมาณ 430,000 ครัวเรือน มีจำนวน
 ประชาชนได้รับประโยชน์ประมาณ 2,500,000 คน จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2514 มีการ
 ประมาณว่าจะมีครัวเรือนการเกษตรเพิ่มขึ้นประมาณ 4,000,000⁷⁴ ครอบครัวยิ่งประมาณ
 ว่าจำนวนครอบครัวยุทธการซึ่งควรได้รับการปล่อยสินเชื่อจากธนาคารเป็นร้อยละ 11 ของ
 ครัวเรือนการเกษตรทั้งหมด

แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่าตั้งแต่ พ.ศ. 2510 เป็นต้นมานั้นการให้สินเชื่อ
 ของธนาคารมักเกิดประโยชน์แต่เฉพาะเกษตรกรขนาดใหญ่ที่มีหลักทรัพย์คือที่ดิน ดังนั้นการให้
 สินเชื่อในระยะต้น ๆ จึงเป็นประโยชน์น้อยมากสำหรับเกษตรกรรายย่อยที่ไม่มีหลักทรัพย์ใน
 การค้ำประกันเงินกู้ จึงไม่เป็นผลการกระจายรายได้ในระหว่างเกษตรกรมากนัก จน
 กระทั่งล่วงมาถึงปี พ.ศ. 2517 ทางธนาคารจึงมีนโยบายให้เกษตรกรกู้เป็นกลุ่ม ซึ่งส่วนใหญ่
 เป็นเกษตรกรรายเล็ก ๆ ที่ไม่มีหลักทรัพย์ การให้กู้เป็นกลุ่มนี้มีหลักการคือ ให้สมาชิกแต่ละคน
 ในกลุ่มรับผิดชอบต่อหนี้สินของกันและกันอย่างไม่จำกัด (ต่างฝ่ายต่างค้ำประกัน) และยังเป็นกา
 รให้สินเชื่อแบบกำกับ คือ การแนะนำในการใช้สินเชื่อให้ตรงกับวัตถุประสงค์ของการกู้ ตลอดจน
 การตรวจสอบการใช้ด้วย สมาชิกในแต่ละกลุ่มมีประมาณ 5-20 คน ซึ่งต่างก็อาศัยอยู่ในละแวก
 เดียวกัน หรือในหมู่บ้านเดียวกัน มีหัวหน้าเป็นผู้รับผิดชอบคนหนึ่งโดยการเลือกจากสมาชิกเป็น
 ผู้ติดต่อสินเชื่อจากธนาคาร จะช่วยรวบรวมเงินต้นและดอกเบี้ยส่งธนาคารด้วย ดังนั้น อาจกล่าว
 ได้ว่าตั้งแต่ พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา เกษตรกรเป็นรายย่อย ซึ่งไม่มีหลักทรัพย์ก็สามารถกู้เงิน
 มาประกอบอาชีพของตนได้ สินเชื่อดังกล่าวมีส่วนทำให้เกษตรกรรายย่อยมีรายได้เพิ่มขึ้น และ
 ช่วยในการกระจายรายได้ มีลักษณะเป็นธรรมมากขึ้นในชนบท

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการเข้าถึงเงินกู้ก็ยังคงมีอยู่ คือ ปีใดนาปีต้องเผชิญกับภาวะ
 แห้งแล้ง ทำให้เกษตรกรได้ผลผลิตน้อยไม่มีรายได้เหลือพอที่จะชดเชยหนี้ได้ จำเป็นต้องผ่อนส่ง

⁷⁴ พช. สบ. 5.31/11 อ้างแล้ว : 10.

ใช้หนี้ในปีต่อ ๆ ไป และธนาคารก็สามารถเร่งรัดทวงหนี้คืนในปีที่เกษตรกรมีภาวะการผลิตได้ดี ซึ่งสามารถสรุปภาวะการกู้เงินของเกษตรกรได้ดังนี้ เกษตรกรที่ใช้ที่ดินค้ำประกันเงินกู้มีประมาณ 80.5 % ใช้เงินฝากค้ำประกันประมาณ 1.8 % และรวมกลุ่มกันกู้ประมาณ 12.1 % คิดเป็นร้อยละ 27⁵ ของจำนวนเกษตรกรทั้งหมดที่กู้เงินจาก ธ.ก.ส.

3. ด้านการเพิ่มผลผลิต ปัญหาปริมาณผลผลิตข้าวลดจากประมาณปีละ 236 กิโลกรัมต่อไร่ ในปี พ.ศ. 2473-2476 ลดลงมาเป็น 208 กิโลกรัมต่อไร่ ในปี พ.ศ. 2500-2501 (ดูตาราง⁶) เป็นเรื่องที่รัฐบาลไม่สามารถอยู่นิ่งๆ ได้อีกต่อไป เพราะข้าวคือแหล่งรายได้ทางภาษีแหล่งใหญ่ของรัฐบาล คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา จำเป็นต้องแสวงหาวิธีการในการแก้ไข ทั้งนี้ก็เพราะปัญหาใหญ่ ที่เป็นอุปสรรคในการเพิ่มผลผลิต คือ ความอุดมสมบูรณ์ของดินลดลง จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น การบุกเบิกพื้นที่ป่ามาใช้ในการทำนา ก็มักจะได้พื้นที่ซึ่งเป็นที่สูง ไม่เหมาะกับการเพาะปลูกข้าว⁷⁶ รัฐบาลจึงมีความเห็นว่า เมื่อเป็นเช่นนี้ ชาวนาจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจงานการบำรุงดินให้มีความอุดมสมบูรณ์อยู่เสมอ ต้องมีการปรับปรุงระบบชลประทานที่ดี มีการจำแนกลักษณะที่ดินให้เหมาะสมกับการเพาะปลูกพืชแต่ละชนิดด้วย ต้องมีการปรับปรุงการใส่ปุ๋ย การเพาะปลูกพืชบำรุงดิน ทั้งนี้เพื่อการเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น ทั้งนี้รัฐบาลโดยคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา มีโครงการในการเพิ่มผลผลิต 3 โครงการใหญ่ๆ คือ

ก. การปรับปรุงดิน มอบหมายให้กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ทหาหน้าที่ช่วยเหลือปรับปรุงดินต่างๆ ให้เหมาะสมกับการทำนา สำหรับชาวนาแล้วความเคยชินของการทำนา มักจะมีวิธีการปรับปรุงดินของตนเองแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ถ้าเป็นการทำนาดำ ก็ต้องมีการเสริมดินนาให้สูงขึ้นเพื่อกักเก็บน้ำให้พอเหมาะกับความต้องการน้ำของต้นข้าว แต่ถ้าเป็นนาหว่าน การเสริมดินนาอาจไม่จำเป็นต้องสูงนัก หรืออาจไม่มีเลยก็ได้

⁷⁵อาพล อุดลวิทย์, "ภาวะเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศไทย", วารสารสมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย, 17 (พฤษภาคม 2521) : 11 - 13.

⁷⁶พจ.สย.5.31/5 บันทึกการประชุมเรื่องการช่วยเหลือชาวนา ครั้งที่ 1/2508

สำหรับการปรับปรุงโดยการใช้ปุ๋ยของชาวนาโดยมากจะใช้ปุ๋ยเคมี แต่จากการศึกษาของ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ และคณะ พบว่า มีชาวนาใช้ปุ๋ยไม่มากนัก⁷⁷ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะใช้เฉพาะแปลงเพาะกล้าเท่านั้น ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากปุ๋ยมีราคาแพงมาก เมื่อเทียบกับราคาข้าวที่ชาวนาขายได้ และสาเหตุสำคัญก็คือ ชาวนาขาดความรู้ในการใช้ปุ๋ย และรัฐบาลยังขาดการส่งเสริมที่ดีพอ⁷⁸ ขณะเดียวกันปุ๋ยก็มีการปลอมปนในการขายให้กับชาวนา รัฐบาลจึงมีโครงการส่งเสริมให้ชาวนาใช้ปุ๋ยในการทำนา มอบให้กรมการข้าวเป็นผู้รับผิดชอบดูแล

สำหรับโครงการปรับปรุงข้าวของรัฐบาล เพื่อช่วยให้ชาวนาเพาะปลูกได้ผลผลิตมากขึ้น รัฐบาลได้จัดหาเครดิตให้ชาวนาปุ๋ยในอัตราดอกเบี้ยต่ำไม่เกินร้อยละ 6 ต่อปี ให้ชาวนาปุ๋ยแบบมีเงื่อนไขว่า จะต้องปรับปรุงการผลิตและบำรุงดินให้เป็นประโยชน์แก่พืชมากที่สุด เช่น การไถไปซึบปุ๋ยหรือหินยับซึบ เพื่อช่วยลดความเป็นกรดของดิน ในท้องที่จังหวัดลพบุรี สระบุรี และนครนายก เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมให้ชาวนาปลูกพืชบำรุงดินประเภทถั่วบางชนิด ในพื้นที่จังหวัดภาคกลางที่มีการชลประทานดี

ข. การชลประทาน ปัญหาเรื่องน้ำในการทำนาถือเป็นเรื่องใหญ่สำหรับประเทศไทย แต่ทั้งนี้ก็มีได้หมายความว่าชาวนามีน้ำไม่เพียงพอสำหรับการเพาะปลูกข้าว แต่ปัญหานี้ก็คือ การจัดหาพื้นที่พอเหมาะกับความต้องการ ซึ่งแม้รัฐบาลจะได้ก่อสร้างโครงการเขื่อนกันน้ำเพื่อการชลประทานตั้งแต่ พ.ศ. 2455 ก็ตาม แต่โครงการสร้างเขื่อนในประเทศไทยมักเป็นโครงการขนาดใหญ่ และเป็นเขื่อนเอนกประสงค์มีเป้าหมายเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อการชลประทาน ผลักดันน้ำเค็มและการคมนาคม ในขณะที่ชาวนาต้องการให้รัฐบาลสร้างคันคูส่งน้ำจากเขื่อนชลประทาน ซึ่งรัฐบาลเองก็มีพระราชบัญญัติคูน้ำ และถ้าในเขตชลประทานใดที่ชาวนาต้องการให้สร้างคันคูส่งน้ำ ก็สามารถออกเป็นพระราชกฤษฎีกาส่งน้ำได้เลย⁷⁹

⁷⁷ไชยยงค์ ชูชาติ, อ้างแล้ว : 18.

⁷⁸วิทยากร เชียงกูล, ปัญหาพื้นฐานของชาวนาไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พาลีโก, 2522), : 65.

⁷⁹พช.ส.บ.5.31/5 บันทึกการประชุม เรื่องการช่วยเหลือชาวนา ครั้งที่ 4/2528.

อีกทั้งโครงการชลประทานที่ดำเนินการมาแล้วก็ถูกจำกัดอยู่แต่เฉพาะในภาคกลางเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ชาวนาสามารถปลูกพืชหมุนเวียนได้ตลอดปี มีผลผลิตเพิ่มขึ้นโดยเห็นได้ชัด เช่น ในปี พ.ศ. 2503-2518 ที่นานโครงการชลประทานได้ผลผลิตเฉลี่ยไร่ละ 412-477 กิโลกรัม ขณะที่นอกเขตชลประทานได้ผลผลิตเฉลี่ยไร่ละ 165-295 กิโลกรัมเท่านั้น นอกจากนี้ที่นานเขตชลประทานยังสามารถทำนาได้ปีละ 2 ครั้ง ขณะที่นานนอกเขตชลประทานทำนาได้เพียงปีละครั้งเดียว⁸⁰ ส่งผลให้ผลผลิตโดยภาพรวมมีปริมาณเพิ่มขึ้นในระหว่าง พ.ศ.2510-2511 (ดูตารางที่ 18) ซึ่งเป็นระยะแรกที่กรมการช่วยเหลือการทำนา ช่วยเหลือชาวนาอย่างจริงจัง และถือว่าเขตชลประทานเป็นเขตที่มีการเกษตรตามนโยบายของรัฐบาล



ศูนย์วิทยพัชร์พยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸⁰วิทยากร เชียงกุล, เรื่องเดียวกัน : 65.

ตารางที่ 18 แสดงผลผลิตข้าวโดยเฉลี่ยต่อพื้นที่การเพาะปลูก

ช่วงระยะเวลา	ทาบ/ไร่ ¹	กิโลกรัม/ไร่ ²
2449-2452	4.88	295
2457-2461	4.07	264
2464-2467	4.50	272
2473-2477	3.91	236
2483-2487	3.13	187
2491-2493	3.37	203
2500-2501	-	208
2510-2511	-	275
2518-2519	-	275

หมายเหตุ 1 ทาบเท่ากับ 60.48 กิโลกรัม

ที่มา : 1 สำนักงานสถิติแห่งชาติ สมุดสถิติรายปี

2 ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจประจำเดือน

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ค. การคัดเลือกพันธุ์ข้าว กรมการข้าวกระทรวงเกษตรจะมีหน้าที่โดยตรงในการคัดเลือกพันธุ์ข้าวที่ดีมาสนับสนุนส่งเสริมให้ชาวนาทานเพาะปลูก เป็นพันธุ์ข้าวใหม่ ๆ มีการตั้งสถานีทดลองข้าวที่จังหวัดสุพรรณบุรี⁸¹ เป็นแหล่งขยายพันธุ์ข้าวเพื่อแจกจ่ายความรู้จากสถานีทดลองไปเผยแพร่ยังชาวนาต่อไปอีกทอดหนึ่ง

โครงสร้างการกำกับดูแลหน่วยงานในความรับผิดชอบ

คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือชาวนาชาวนาไร่ ที่แต่ละกระทรวงทบวงกรมดำเนินการอยู่ จัดให้มีการปฏิบัติงานของกระทรวงที่เกี่ยวข้องสามารถประสานสัมพันธ์สอดคล้องกัน จัดให้มีการปฏิบัติงานสิ่งที่ยังขาดอยู่ให้สมบูรณ์ รวมถึงการพิจารณาแนวนโยบายของรัฐ เกี่ยวกับการวางโครงการช่วยเหลือชาวนาชาวนาไร่ ให้มีรายได้และฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น และมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบวางแผนประสานงาน และแบ่งงานให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการพิจารณาอนุมัติแผนหรือโครงการที่กรม กระทรวงที่เกี่ยวข้องร่วมกันวางแผน หรือโครงการช่วยเหลือชาวนาชาวนาไร่ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา รวมทั้งติดตามตรวจสอบ ควบคุม แก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ ให้เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายปฏิบัติงานตามโครงการให้เกิดผลตามความมุ่งหมาย เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามโครงการไม่ว่าจะสังกัดหน่วยงานราชการใด จะต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการโดยถือเป็นหน้าที่ จะต้องปฏิบัติตามนโยบายส่วนรวมของรัฐ และให้กรรมการคณะนี้มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นมาดำเนินการในเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น รวมทั้งให้มีอำนาจยืมตัวข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวงกรมและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานของ "สำนักงานช่วยเหลือชาวนา" ในระหว่างปฏิบัติงานให้อยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของเลขาธิการคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา มีหน้าที่รับผิดชอบงานตามที่ได้รับมอบหมาย โดยให้ถือว่าระหว่างเวลาปฏิบัติราชการของสำนักงานช่วยเหลือชาวนานี้เป็นการปฏิบัติงานในหน้าที่โดยตรงของแต่ละกระทรวง ทบวง กรมที่สังกัดเดิม

⁸¹ หจช.สพ.5.31/5 บันทึกการประชุม เรื่องการช่วยเหลือชาวนา ครั้งที่ 5/2508.

นอกจากนั้นรัฐบาลยังได้จัดตั้ง "สำนักงานกลางช่วยเหลือชาวนา" มีเลขานุการคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา มีเจ้าหน้าที่ซึ่งยืมตัวมาจากกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องส่วนหนึ่งกับเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานกลางเองอีกส่วนหนึ่ง เพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนามอบหมาย เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายการวางแผนและโครงการประสานงานกับหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติงานสนามในกรณีที่เป็น ติดตามควบคุม ตรวจสอบ แก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามโครงการ

สำนักงานกลางช่วยเหลือชาวนามีฐานะเป็นทบวงการเมือง เทียบเท่ากรม มีงบประมาณ ตำแหน่ง อัตรา และเครื่องมือเครื่องใช้ได้ตามความจำเป็น⁸² นโยบายการช่วยเหลือชาวนาของรัฐมุ่งพยายามที่จะส่งเสริมให้มีการร่วมมือกันนานหมู่เกษตรกร ที่จะช่วยกันปรับปรุงระบบการผลิตให้ดีขึ้น โดยส่งเสริมให้จัดตั้งสถาบันเกษตรกรขึ้น สถาบันการเกษตรนี้เองทำหน้าที่เป็นตัวแทนเกษตรกรในการจำหน่ายพืชผลที่ผลิตได้ เป็นตัวแทนการซื้อปุ๋ย เครื่องมือเครื่องใช้ในการเกษตร รัฐบาลหวังที่จะให้สถาบันนี้มีอำนาจต่อรองดีขึ้น นอกจากนี้ก็ยังช่วยจัดหนี้เชื่อในการเกษตรให้แก่สมาชิกภายในกลุ่มด้วย

สถาบันชาวนาที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลในระยะแรก ๆ มีอยู่ 3 จำพวก คือ กลุ่มชาวนาซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมการข้าว กระทรวงเกษตรพวกรวมหนึ่ง และสมาคมชลประทานราษฎร ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พวกหนึ่งทั้งสองกลุ่มนี้ มักสร้างปัญหาระหว่างกันเป็นระยะ ๆ เนื่องจากอยู่ภายใต้ความดูแลจากคนละ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸² พ.ร.บ. สบ. 5. 31/5 การช่วยเหลือชาวนา หนังสือกระทรวงมหาดไทย มท. 0309/12577 วันที่ 8 กันยายน 2508.

หน่วยงานจมนูกลุ่มมวลชนเรียกว่า "ชาวนาเกษตรและชาวนามหาดไทย"⁸³ และสถาบันชาวนากลุ่มสุดท้ายที่ได้รับการช่วยเหลือคือ "สหกรณ์" ในความดูแลของกระทรวงสหกรณ์ ซึ่งภายหลังถูกโอนไปอยู่กระทรวงพัฒนาการ. หลังจากยุบกระทรวงสหกรณ์ และมาอยู่ภายใต้กระทรวงเกษตรในภายหลัง

ในปี พ.ศ. 2505 กระทรวงเกษตรได้เสนอพระราชบัญญัติสมาคมเกษตรต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและควบคุมสมาคมเกษตรกรให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ⁸⁴ แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ก็เงียบหายไป และมาออกพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ขึ้นแทน

ภายหลังเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรมเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2506 จอมพลถนอม กิตติขจร ได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อในวันที่ 9 ธันวาคมนั่นเอง ในพ.ศ. 2512 จอมพลถนอม จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และจัดให้มีการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในรอบ 12 ปี แต่เนื่องจากอิทธิพลของเผด็จการทหารแบบสฤษดิ์ที่ครอบงำสังคมการเมืองในขณะนั้นทำให้ "นักการเมือง" ที่เร็วเวทิมานาน ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองเกิดการชิงดีชิงเด่น ต่อสู้กันเองทางการเมืองทั้งภายในพรรคและนอกพรรค นับเป็นความล้มเหลวอย่างถึงที่สุดที่พรรครัฐบาลเองเกิดความขัดแย้งและมีข้อขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎร ในที่สุดจอมพลถนอม กิตติขจร ก็ทำการปฏิวัติอำนาจของตนเองในปลายปี พ.ศ. 2514 โดยล้มล้างระบบรัฐสภา ห้ามดำเนินกิจกรรมทางการเมืองทั้งปวง และมีการนำกฎอัยการศึกกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง⁸⁵

ศูนย์วิทยพัทยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸³ หจช. ก/บ7/2509/ก.1.2 ปีที่ 1 โครงการช่วยเหลือชาวนาและกลุ่มชาวนา หนังสือพิมพ์พิมพ์ไทย 7 มกราคม 2509.

⁸⁴ หจช. วิทยสารประจำวัน ฉบับที่ 145 ภาคเช้าวันที่ 29 กันยายน 2505 : 2795.

⁸⁵ กนกศักดิ์ แก้วเทพ, บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530) : 26.

กลางปี พ.ศ.2515 จอมพลถนอม กิตติขจร ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติ จึงได้
ประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 140 - 141 เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2515 ประกาศ
จัดตั้งกลุ่มเกษตรกร ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีสาระสำคัญดังนี้

...เกษตรกรเป็นอาชีพสำคัญของราษฎรส่วนใหญ่ และผลผลิต
เกษตรกรเป็นสินค้าออกที่นำรายได้มาสู่ประเทศเป็นอันดับหนึ่ง
แต่ปรากฏว่าราษฎรผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรส่วนมากเป็นผู้มี
ทุนทรัพย์น้อย และประสบอุปสรรคในการผลิตและการจำหน่าย
ตลอดมา ราษฎรผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรจึงได้รวมตัวกันจัดตั้ง
กลุ่มเกษตรกรขึ้นในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักรแล้วประมาณ
6,200 กลุ่ม ซึ่งมีสมาชิกประมาณ 330,000 ครอบครัว โดยมี
วัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
ในการประกอบอาชีพ จนสภาพการณ์ที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน คณะปฏิวัติจึง
เห็นสมควรจัดให้กลุ่มเกษตรกรเหล่านี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มี
อำนาจหน้าที่แสวงหาทุนจากสถาบันการเงินของรัฐหรือของเอกชนมา
ดำเนินกิจการให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น..."⁸⁶

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸⁶ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 89 ตอนที่ 70, 2 พฤษภาคม 2515 ฉบับพิเศษ :

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ แม้ว่าการจะขอจัดตั้งกลุ่มชานาจะได้รับความสนับสนุนจากรัฐบาล โดยการยืนยันผ่านทาง นายไพบูลย์ อารีย์ชน ประธานกลุ่มชานาแห่งประเทศไทย และคณะ ซึ่งเดินทางเข้าพบนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2508 ที่ตึกไทยคู่ฟ้า ทาเนียบรัฐบาล นายกรัฐมนตรียืนยันการสนับสนุนให้ผู้แทนกลุ่มชานาระดับประเทศช่วยกันจัดให้มีกลุ่มชานาเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม⁸⁷ และภายหลังรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ยังมีการประกาศคำสั่งคณะปฏิวัติให้กลุ่มชานามีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายเพื่อเป็นพื้นฐานในการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นสหกรณ์ที่สุด แต่ในทางปฏิบัติ การขอจดทะเบียนกลุ่มชานามักประสบกับอุปสรรคปัญหาความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่อยู่เสมอ ๆ เช่น การร้องเรียนของกลุ่มชานาจากจังหวัดภาคใต้ แจ้งให้กรมการปกครองกลุ่มชานาแห่งประเทศไทยทราบ ว่า "...การขอทะเบียนจัดตั้งกลุ่มชานา ซึ่งจะต้องเสนอขอจดทะเบียนจากนายอำเภอประจำท้องที่ ขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดจัดตั้งกลุ่มนั้น ไม่ได้ได้รับความสะดวกและจะไม่ให้มีกลุ่มชานาเกิดขึ้น กลับจะให้ตั้งสมาคมชลประทานราษฎร์แทน"⁸⁸

สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะทั้ง 2 สถาบันชานาอันหมายถึง กลุ่มชานาและสมาคมชลประทานราษฎร์นั้นต่างก็มีฝ่ายสนับสนุนจากคนละหน่วยงาน กรมการข้าว กระทรวงเกษตร สันับสนุนกลุ่มชานามาตั้งแต่ต้น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สันับสนุนสมาคมชลประทานราษฎร์ ทั้งสองหน่วยงานรัฐจึงกีดกันซึ่งกันและกัน เพราะนั่นหมายถึงตัวเลขงบประมาณการช่วยเหลือจากรัฐบาลภายใต้โครงการต่าง ๆ จะมีตัวเลขเพิ่มขึ้นตามจำนวนสถาบันชานาที่เพิ่มขึ้นเช่นกัน

ศูนย์วิทยทรัพย์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



⁸⁷ หจช.ก/ป7/2508/ก.พ.4.3. การชุมนุมกลุ่มชานา, ข่าวพาณิชย์, 14 พฤษภาคม 2508.

⁸⁸ หจช.ก/ป7/2509/ก.ช.1.2. โครงการช่วยเหลือชานาและกลุ่มชานา ปีที่ 1, หนังสือพิมพ์ ประชาธิปไตย, 7 มกราคม 2509.

อนึ่ง การช่วยเหลือในระยะแรกนี้แม้ว่าจะช่วยได้ไม่มากนักก็ตาม แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นการช่วยเหลือที่ไม่มีรัฐบาลใดได้ดำเนินการเช่นนี้มาก่อนเลย เพราะรัฐบาลได้ตั้งงบประมาณให้กระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัดของสถาบันชานา เพื่อให้สถาบันชานายืมมาใช้จ่ายในการซื้อปุ๋ย เครื่องสูบน้ำ เครื่องพ่นยาปราบศัตรูพืช เครื่องทุ่นแรงต่าง ๆ เป็นจำนวนมากพอสมควร คือ

- ปี 2509 ได้จัดสรรงบประมาณให้จำนวน 30 ล้านบาท
- ปี 2510 ได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นเป็น 50 ล้านบาท
- ปี 2511 ได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มให้เป็น 65 ล้านบาท
- ปี 2512 ได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มให้เป็น 80 ล้านบาท
- ปี 2513 ได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มอีกเป็น 100 ล้านบาท⁸⁹

คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาระยะที่ 2 (พ.ศ. 2512 - 2516)

รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ภายหลังจากที่ได้ครองอำนาจทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2511 และประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2511 พร้อมทั้งเปิดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป แบบรวมเขตทั้งจังหวัดถือเป็นหนึ่งเขตเลือกตั้งในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512

ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคสหประชาไทยของจอมพลถนอม นายกรัฐมนตรี ได้รับเลือกมากที่สุด 75 ที่นั่ง พรรคประชาธิปไตยได้ 57 ที่นั่ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองอีก 72 ที่นั่ง สังกัดพรรคเล็กพรรคน้อยอีก 16 ที่นั่ง รวมทั้งสิ้น 220 คน จอมพลถนอมจึงได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและวุฒิสมาชิก โดยแถลงนโยบายการบริหารประเทศด้วยเนื้อหาที่ไม่แตกต่างจากเดิม เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

⁸⁹พลโท.แสวง เสนาณรงค์, การช่วยเหลือชาวนา (กรุงเทพฯ: สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 19 ตุลาคม พ.ศ. 2513), หน้า 23.

คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง ซึ่งสิ้นสุดวาระตามคณะรัฐมนตรีชุดเดิม ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือชาวนาสามารถดำเนินการต่อไปได้ คณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อวันที่ 15 เมษายน พ.ศ.2512⁹⁰ ลงมติแต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาขึ้นมาใหม่ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการเหมือนเดิม

คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่ส่วนใหญ่อายุยังคงเดิม และแต่งตั้งเพิ่มเติมเป็นบางตำแหน่ง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงของระบบราชการภายใต้นโยบายการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจร ใน พ.ศ. 2512 ความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงนี้อยู่ที่ "คณะอนุกรรมการพิจารณาโครงการช่วยเหลือชาวนา" ซึ่งเดิมที่นั้นคณะอนุกรรมการชุดนี้มีอำนาจในการพิจารณาโครงการช่วยเหลือชาวนาจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เสนอต่อคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนามาสู่การเป็น "คณะอนุกรรมการประสานงานช่วยเหลือชาวนา"⁹¹ ซึ่งก็คือการมอบอำนาจการพิจารณาโครงการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถดำเนินการได้เอง ในทางปฏิบัติก็มอบหมายให้อนุกรรมการระดับท้องถิ่นแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการเป็นคณะอนุกรรมการ ทำหน้าที่อนุกรรมการจัดสรรให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันชาวนาหรือกลุ่มองค์กรชาวนา ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนากำหนดขึ้น⁹².

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะมีการปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาเสียใหม่ แต่นายกรัฐมนตรียังคงมีอำนาจจำกัดกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการแยกแยะให้ชัดเจนว่าเป็นงานนโยบายหรืองานประจำ⁹³ งานที่คณะอนุกรรมการประสานงานช่วยเหลือชาวนาทำอยู่ จึงถูกเสนอมาที่คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็น

⁹⁰ หจช. พณ.0301.2.7/5 บันทึกการประชุมคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา ครั้งที่ 2 วันที่ 7 พฤษภาคม 2512 ณ ตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล : 3.

⁹¹ เรื่องเดียวกัน : 13.

⁹² เรื่องเดียวกัน : 15.

⁹³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ : วัตตนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535),

ประธาน และไปสิ้นสุดที่คณะรัฐมนตรี สิ่งที่เป็นปฏิเสธรไม่ได้เลยก็คืองานที่เสนอไปบางเรื่อง จึงไม่เข้างานนโยบาย แต่เป็นงานประจำปกติของข้าราชการประจำอยู่แล้ว

ในขณะที่เดียวกันการบังคับบัญชาที่เป็นไปบนแนวทางนโยบายยังคงมีคณะกรรมการคอยกำกับดูแลอีกชั้นหนึ่ง เช่น คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ ในฐานะผู้จัดสรรงบประมาณ กระบวนการช่วยเหลือดังกล่าวมีลักษณะเป็นการสั่งการจากเบื้องสูงลงสู่เบื้องล่าง (Top down process) ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทั้งที่ในระหว่าง พ.ศ. 2512-2514 ซึ่งถือได้ว่าเป็นระยะที่ประชาชนมีเสรีภาพทางการเมืองที่สุด ในยุคการปกครองสมัยจอมพลถนอม-ประภาส ทั้งนี้เพราะขณะที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 กลับมีบทบัญญัติที่สำคัญ ๆ ในการสงวนอำนาจการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไว้กับฝ่ายบริหาร ดังเช่นห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและกำหนดให้รัฐบาลแถลงนโยบายก่อนบริหารประเทศ โดยไม่ให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรในการลงมติไม่ไว้วางใจ นอกจากนั้นข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรยังจำกัดบทบาทของสมาชิกเฉพาะภายใต้ "งานสภา" โดยที่งานสภาจำกัดเฉพาะการร่างกฎหมายและการพิจารณาร่างกฎหมายเท่านั้น แต่อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินก็ถูกจำกัดโดยต้องขอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งก็เป็นเรื่องยาก มิหนำซ้ำเมื่อรัฐบาลต้องประสบกับวิกฤตการณ์ข้าว ในปี พ.ศ. 2514 ซึ่งราคาข้าวตกต่ำเป็นประวัติการณ์ วิธีการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลแทนที่จะใช้เวทีรัฐสภาในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลกลับใช้วิธีแก้ไขปัญหาโดยการเชิญพ่อค้าข้าว เจ้าของโรงสี นายธนาคารพาณิชย์ ผู้แทนสถาบันเกษตรกรทุกสาขา และนักวิชาการ มาประชุมที่ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล ในวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2514 โดยมีนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรเป็นประธาน นำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลอย่างหนักของ ดร.ไพฑูริย์ เครือแก้ว หัวหน้าพรรคแนวร่วมประชาธิปไตยโดยที่ "รัฐบาลเหยียดหยามรัฐสภา"⁹⁴ ไม่เห็นด้วยกับวิธีการของรัฐบาล แต่เห็นว่ารัฐบาลควรเรียกประชุมสมาชิกรัฐสภาสมัยพิเศษ เพื่อฟังความเห็นจากสภา เป็นต้น รวมทั้ง

⁹⁴ หจช.ก/บ6/2514/15, หนังสือพิมพ์ ข่าวไทย, 10 เมษายน 2514.

อำนาจในการพิจารณากฎหมายยังถูกคัดค้านโดยวุฒิสมาชิกอีกด้วย⁹⁵ เป็นการยืนยันว่าอำนาจฝ่ายบริหารอยู่เหนืออำนาจนิติบัญญัติ

การช่วยเหลือชาวนาในระยะ พ.ศ. 2512-2514 ของรัฐบาลในเชิงงบประมาณจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่จะเห็นชอบในการทางงบประมาณของรัฐบาลในเรื่องดังกล่าวเพียงตั้งข้อสังเกตว่า "...งบประมาณช่วยเหลือชาวนาน้อยไปไม่เพียงพอที่จะสนับสนุนการช่วยเหลือชาวนา"⁹⁶ นอกจากนั้นคณะกรรมการประสานงานช่วยเหลือชาวนายังต้องอาศัยข้อมูลจากผลการสำรวจความต้องการของชาวนาตามที่สำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นผู้สำรวจ โดยวิธีการส่งแบบสำรวจส่งไปยังสถาบันชาวนาทั่วประเทศประมาณ 5,093 สถาบัน ผ่านกรมส่งเสริมการเกษตร กรมการปกครอง และกรมสหกรณ์ที่ดิน เพื่อให้ประธานสถาบันกรอกแบบสำรวจในระหว่างเดือน กรกฎาคม-ตุลาคม 2512 ปรากฏว่าได้รับแบบกลับคืนมา 4,780 สถาบัน หรือคิดเป็นร้อยละ 94 ของแบบสอบถามที่ส่งไปทั้งหมด แยกเป็นกลุ่มชาวนา 4,101 กลุ่ม สมาคมชลประทานราษฎร์ 195 กลุ่ม และสหกรณ์ที่ดิน 484 กลุ่ม (ตารางที่ 19)

ความต้องการที่จะให้รัฐบาลช่วยในแต่ละสถาบันมีมูลค่าความต้องการในปีเพาะปลูกในปี 2513 มีมูลค่าสูงถึง 445 ล้านบาท ลำดับความต้องการสถาบันชาวนาให้ความสำคัญกับปุ๋ยที่ใช้ในการเพิ่มผลผลิตเป็นลำดับแรก และเครื่องสูบน้ำเป็นลำดับถัดไป เมื่อเปรียบเทียบความต้องการที่ขอมากับวัสดุอุปกรณ์ที่สมาชิกเคยได้รับมาตั้งแต่เริ่มมีการจดทะเบียน ซึ่งสถาบันส่วนใหญ่จดทะเบียนมากที่สุดคือนาระยะที่มีการช่วยเหลือชาวนาเกิดขึ้นคือระหว่าง พ.ศ. 2509-2512 ฉะนั้นเมื่อนำจำนวนอุปกรณ์ที่ชาวนาขอมาสำหรับฤดูกาลเพาะปลูกต่อไป กับจำนวนอุปกรณ์ที่มีอยู่แล้ว จะปรากฏดังนี้ (ตารางที่ 20, 21 และ 22)

⁹⁵รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง, (สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, กรุงเทพฯ 2532) : 135 - 136.

⁹⁶พช.พณ.301.2.6.1/1 บันทึกการประชุมคณะกรรมการประสานงานช่วยเหลือชาวนา ครั้งที่ 1/2513, 24 กุมภาพันธ์ 2513 ณ ตึกบริหาร ทำเนียบรัฐบาล : 3.

ตารางที่ 19 แสดงจำนวนสมาชิกและเนื้อที่การเพาะปลูกของสถาบันชานาที่ต้องการความช่วยเหลือ

ประเภทสถาบัน	จำนวน	จำนวนสมาชิก ครัวเรือน		จำนวนเนื้อที่เพาะปลูก (ไร่)		
		ทั้งหมด	เฉลี่ยต่อกลุ่ม	ทั้งหมด	เฉลี่ย/กลุ่ม	เฉลี่ย/ครอบครัว
1.กลุ่มชานา	4,101	212,062	52	7,986,069	1,947	38
2.สมาคมชลประทานราษฎร์	195	191,057	980	5,409,886	27,000	28
3.สหกรณ์ที่ดิน	484	44,439	92	1,186,347	2,451	27

ที่มา : หจข.พณ 301.2.6.1/1 บันทึกคณะกรรมการประสานงานช่วยเหลือชานาครั้งที่ 1 /2513, 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2513

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 20 แสดงจำนวนและมูลค่าของความต้องการในปีเพาะปลูก 2513/2514

ประเภทความต้องการ	จำนวนสถาบัน ที่ขอมา	จำนวน ความต้องการ	ราคาเฉลี่ย	มูลค่า (บาท)
ก. ปุ๋ย	4,233	107,729 ตัน	1,700 ต่อตัน	183,139,300
ข. เครื่องพ่นยาปราบ ศัตรูพืช	2,907	14,159 เครื่อง	2,000 เครื่อง	28,318,000
ค. เครื่องพ่นยาปราบ หญ้า	718	2,610 "	600 "	1,566,000
ง. เครื่องสูบน้ำ	2,085	15,181 "	5,000 "	75,905,000
จ. เครื่องจุดระเบิด	520	5,879 "	3,500 "	20,576,500
ฉ. รถแทรกเตอร์หรือ รถไถนา	945	2,700 "	50,000 "	135,000,000
ช. เครื่องทุ่นแรงอื่นๆ	1,234	4,900 "	ไม่ทราบ	-

ที่มา : หจช. พณ.301.2.6.1/1 บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการประสานงานช่วย
เหลือชนบท ครั้งที่ 1/2513, 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2513

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 21 แสดงอันดับความต้องการของชาวนาและเปอร์เซ็นต์

อันดับที่	ประเภทความต้องการ	เปอร์เซ็นต์
1	ปุ๋ย	47.1
2	เครื่องสูบน้ำ	19.6
3	เครื่องพ่นยาปราบศัตรูพืชและเครื่องพ่นยาปราบหนู	17.0
4	เครื่องทุ่นแรงอื่น ๆ	7.8
5	รถแทรกเตอร์หรือรถไถนา	6.0
6	เครื่องยนต์จุดระเบิด	2.5
รวม		100.00

ที่มา : บันทึกรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการประสานงานช่วยเหลือชาวนา

ครั้งที่ 1/2513 27 กุมภาพันธ์ 2513 ณ ตึกบริหาร ทำเนียบรัฐบาล : 5.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 22 เปรียบเทียบจำนวนความต้องการที่ขอ กับอุปกรณ์ที่มีอยู่

ประเภทอุปกรณ์	จำนวนที่ขอมา (เครื่อง)	จำนวนที่มีอยู่ (เครื่อง)	จำนวนที่ต่างกัน (เครื่อง)
1. เครื่องพ่นยาแบบเครื่องยนต์	3,962	2,410	1,552
2. เครื่องพ่นยาแบบเครื่องอัดลม	10,197	5,100	5,097
3. เครื่องพ่นยาปราบหนู	2,610	339	2,271
4. เครื่องสูบน้ำ	15,181	11,518	3,663
5. เครื่องยนต์จุดระเบิด	5,879	4,701	1,178
6. รถแทรกเตอร์หรือรถไถนา	2,700	438	2,262
7. เครื่องทุ่นแรงอื่น ๆ	4,900	689	4,211

ที่มา : บันทึกรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการประสานงานช่วยเหลือชาวนา ครั้งที่ 1/2513

เมื่อคณะอนุกรรมการประสานงานช่วยเหลือชาวนาได้พิจารณาตามที่สำนักงบประมาณ
เสนอเพื่อจัดสรรให้สถาบันชาวนาในการเพาะปลูกปี 2513/2514 มีดังนี้

งบเพิ่มผลผลิต	100	ล้านบาท
งบสินเชื่อการเกษตร (ซื้อหุ้นธนาคาร)	180	ล้านบาท
โครงการจัดซื้อที่ดินช่วยเกษตรกร	7	ล้านบาท
รวม	287	ล้านบาท

สำหรับงบประมาณเพิ่มผลผลิตจำนวน 100 ล้านบาท คณะอนุกรรมการประสานงานช่วยเหลือชาวนาเห็นว่า "การช่วยเหลือชาวนาเท่าที่ผ่านมาแล้ว บปรากฏว่าชาวนามีหนี้สินมากจนนำวิตกกังวลช่วยเหลือวิธีนี้มาก (เงินทุนหมุนเวียนด้านเพิ่มผลผลิต) ยิ่งขึ้นแล้ว ก็เท่ากับเป็นการเพิ่มหนี้สินให้แก่ชาวนา... จึงไม่ควรเพิ่มขึ้นมากกว่าปีที่แล้ว คือควรช่วยย่นวงเงิน 80 ล้านบาทเท่ากับปีที่แล้ว"⁹⁷ โดยจัดสรรให้กรมส่งเสริมการเกษตร (กลุ่มชาวนา) กรมการปกครอง (สมาคมชลประทานราษฎร) และกรมสหกรณ์ที่ดิน (สหกรณ์) เพื่อนำไปจัดสรรให้สถาบันชาวนาที่อยู่ในความควบคุมโดยอาศัยการคำนวณจากพื้นที่การเพาะปลูกของแต่ละสถาบันแต่ละประเภท ตามรายงานผลการสำรวจความต้องการของชาวนาในฤดูกาลเพาะปลูก 2512/2513

คณะอนุกรรมการจึงจัดสรรให้กรมส่งเสริมการเกษตร 35 ล้านบาท กรมการปกครอง 30 ล้านบาท และกรมสหกรณ์ที่ดิน 12 ล้านบาท จึงมีเงินเหลืออีก 3 ล้านบาท นำไปสมทบกับเงินที่กันไว้ 20 ล้านบาท รวมเป็นเงิน 23 ล้านบาท สำหรับนำไปช่วยเหลือปัญหาเฉพาะหน้า ให้แก่กระทรวงทบวงกรมที่มีปัญหาหรือโครงการเร่งด่วนที่มีการร้องเรียนขอความช่วยเหลือความเดือดร้อนของชาวนา รวมทั้งปัญหาที่มีการผลักดันทางการเมืองให้ต้องดำเนินการมากที่สุด⁹⁸ โดยคณะอนุกรรมการแสดงเหตุผลถึงการที่แต่ละหน่วยงานได้รับงบประมาณไม่เท่ากันดังนี้

ก. กรมส่งเสริมการเกษตร มีงบประมาณเหลือจากปีก่อนอยู่บ้าง ประกอบกับเห็นว่ากลุ่มชาวนายังมีหนี้สินค้างชำระอยู่ ซึ่งกรมส่งเสริมการเกษตรมีหลักเกณฑ์ว่า ถ้ากลุ่มชาวนาใดมีหนี้สินค้างชำระ ก็จะลดความช่วยเหลือลงตามเปอร์เซ็นต์ จึงขอรับงบประมาณ

⁹⁷ หจช. พณ.03012.6.1/2 สืบบันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการประสานงานช่วยเหลือชาวนา พ.ศ. 2513 บันทึกการรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการประสานงานช่วยเหลือชาวนาครั้งที่ 1/2513 : 2.

⁹⁸ หจช. พณ.0301.2.6.1/2 สืบบันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการประสานงานช่วยเหลือชาวนา พ.ศ. 2513, บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการประสานงานช่วยเหลือชาวนาครั้งที่ 2/2513 วันที่ 20 มีนาคม 2513 ณ ห้องประชุมศูนย์สารนิเทศผลปฏิบัติราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี : 6.

เพียง 35 ล้านบาท

ข. กรมสหกรณ์ที่ดิน ได้พิจารณาจัดสรรตามจำนวนเนื้อที่เพาะปลูกจะได้งบประมาณเพียง 6,480,000 บาทเท่านั้น น้อยกว่าปี 2512 ซึ่งได้รับงบประมาณ 9,596,460 บาท แต่ปรากฏว่าเป็นหน่วยงานที่เรียกเก็บเงินคืนจากสถาบันชานาได้มากที่สุด คณะทำงานจึงเห็นสมควรเพิ่มให้อีกเป็นได้รับงบประมาณปี 2513 จำนวน 12,000,000 บาท

ค. ส่วนกรมการปกครอง ได้เพิ่มให้อีกเล็กน้อยเป็น 30,000,000 บาท นอกจากนั้นยังได้รับงบประมาณเกี่ยวกับการส่งเสริมการทอผ้า 2 ครั้ง และพืชหมุนเวียนอีก 5 ล้านบาท⁹⁹

ในปลายปี พ.ศ. 2514 ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางรัฐสภาขึ้น เมื่อรัฐบาลกับรัฐสภาเกิดความขัดแย้งกันอย่างรุนแรง จอมพลถนอม กิตติขจร จึงได้ทำการรัฐประหารตนเอง ขึ้นในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ประกาศกฤษฎีกาเรียก ยุบพรรคการเมืองและรัฐสภา จอมพลถนอม เรียกการรัฐประหารตนเองครั้งนี้ว่าเป็นการปฏิวัติ แต่ก็ไม่สามารถหาเหตุผลมาอธิบายสำหรับการรัฐประหารครั้งนี้ได้ นอกจาก "ความมั่นคง"¹⁰⁰ มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 และแต่งตั้ง "สภการบริหารคณะปฏิวัติ"¹⁰¹ ในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2514 โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 34 สภากฎบัตรทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ มีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นประธานสภการบริหารคณะปฏิวัติ และมีพลอากาศเอกทวี จุลละทรัพย์ เป็นผู้อำนวยการฝ่ายการเกษตรและคมนาคม

ภายหลังการปฏิวัติเพื่อให้การช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลกลายเป็นนโยบายที่มีลักษณะเป็นสากลมากขึ้น มีขอบเขตการช่วยเหลือที่กว้างขวางมากขึ้นไปอีก ครอบคลุมกลุ่มอาชีพเกษตรกรทั้งหมด รัฐบาลจึงเปลี่ยนแปลงนโยบายการช่วยเหลือชาวนา เพื่อขยายฐานการ

⁹⁹ เพิ่งอ้าง : 4 - 5.

¹⁰⁰ ทักซ์ เจลิมเตียร์น, พรณี จิตรพลรักษ์ และม.ร.ว.ประกายทอง สิริสุข แปล การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), :458.

¹⁰¹ อัจฉราพร กุณฑิสัมย์, สุนทรี อาสะวีย์ รวบรวม ลำดับเหตุการณ์ทางการเมืองการปกครองไทย 2475-2525 (เอกสารประกอบการสัมมนา เนื่องในโอกาส 60 ปี ประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2535), : 20.

ช่วยเหลือให้กว้างขึ้น โดยเปลี่ยนชื่อคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาเป็น "คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร" และเปลี่ยนชื่อคณะกรรมการประสานงานช่วยเหลือชาวนา เป็น "คณะกรรมการประสานงานช่วยเหลือเกษตรกร"

นโยบายการให้ความช่วยเหลือชาวนาของคณะกรรมการฯ ยังคงอยู่ในทิศทางเดิม เหมือนที่ผ่านมาคือ "...ปรับปรุงอาชีพเกษตรกรเพื่อเพิ่มผลผลิตและเพิ่มรายได้..."¹⁰² พร้อมกันนั้นคณะปฏิวัติยังได้ออกคำสั่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติที่ 93/2514 ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ.2515 เรื่องการวางแผนปฏิบัติงานเพิ่มผลผลิตและรายได้เกษตรกร มีปลัดกระทรวงเกษตรเป็นประธานกรรมการ มีหน้าที่ในการ "...จัดทำและควบคุมแผนปฏิบัติการเพื่อเร่งรัดการผลิตและการจัดจำหน่ายผลผลิตการเกษตรที่สำคัญบางชนิด"¹⁰³

สำหรับการจัดทำโครงการสินเชื่อการเกษตรระยะยาวของคณะปฏิวัติ พล.ท.แสวง เสนาณรงค์ ประธานคณะกรรมการประสานงานช่วยเหลือเกษตรกรมอบหมายให้ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ศาสตราจารย์ พันธุ์ ดิษยมณฑล และ ดร.วิรัช อารมย์ดี ร่างโครงการขึ้นเพื่อหาทางระดมทุนมาจัดสรรช่วยเหลือเกษตรกรให้มากขึ้น ซึ่งทั้ง 3 ท่านมีความเห็นสรุปเสนอเป็นโครงการให้มีการ "จัดตั้งธนาคารที่ดิน" ส่งให้คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร จึงแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นพิจารณาโครงการดังกล่าว ประกอบด้วย ดร.ปวย อังภากรณ์ เป็นประธานคณะทำงานพิจารณาใหม่และมีความเห็นสรุปว่า "...การที่จะจัดตั้งธนาคารที่ดินนั้น ในระยะนี้เป็นเรื่องยาก เพราะหาผู้สนับสนุนทางการเงินได้ยาก เนื่องจากสถาบันเช่นนี้มีความเสี่ยงและต้องใช้เวลา นาน จึงเห็นสมควรจัดตั้งเป็นฝ่ายขึ้นในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อให้สินเชื่อระยะยาวแก่เกษตรกรในการพัฒนาการเกษตร"¹⁰⁴ คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรเห็นด้วยในหลักการจึงได้ตั้งคณะทำงานขึ้นมาวางแผนปฏิบัติงานอีกครั้งหนึ่ง โดยมี ดร.เถลิง

¹⁰² หจช.อก.0201.2.1.6/5 คำสั่งระเบียบต่าง ๆ ของคณะปฏิวัติ 2513 - 2515, กองประชาสัมพันธ์คณะปฏิวัติ, ข่าวที่ 130/2515 วันที่ 4 มกราคม 2515.

¹⁰³ หจช.อก.0201.2.6/5 คำสั่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติที่ 93/2514 เรื่องการวางแผนปฏิบัติงานเพิ่มผลผลิตและรายได้เกษตรกร

¹⁰⁴ หจช.พณ.0301.2.6/7 บันทึกการประชุมคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร ครั้งที่ 2/2515 วันที่ 6 มีนาคม 2515 ณ ตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล :3.

ธำรงนาวาสวัสดิ์ ผู้แทนสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นประธานพิจารณา

คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรได้พิจารณาหลักเกณฑ์วัตถุประสงค์การให้สินเชื่อ ระยะยาวตามที่คณะกรรมการร่างแผนปฏิบัติงานเสนอ เป็นการให้กู้เพื่อการลงทุนด้านการผลิตและการตลาดทางการเกษตรของเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร ในเรื่องดังต่อไปนี้

1) การพัฒนาทรัพยากรการเกษตร ซึ่งจะต้องใช้เวลาอันมากกว่าการพัฒนาเงินกู้ด้านการลงทุน เช่น การพัฒนาที่ดิน การปรับปรุงพื้นที่การเกษตร การปรับปรุงระบบชลประทาน การระบายน้ำ การจัดรูปที่ดิน เป็นต้น

2) การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์น้ำ หรือการปศุสัตว์ที่มีลักษณะจะให้ผลด้านการลงทุนในระยะเวลานานเกินกว่า 3 ปี เช่น การทำสวนไม้ยืนต้น การเพาะเลี้ยงกุ้งและการทำทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์

3) การแปรรูป การสร้างคลังสินค้าเพื่อเก็บรักษาผลผลิตที่ได้จากการเกษตรและการขนส่งผลผลิตการเกษตร

4) ข้อปัจจัยต่าง ๆ ที่ต้องลงทุนมากเพื่อการผลิต ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ นี้มีอายุการใช้งานนาน เช่น ที่ดิน เครื่องจักรทุนแรงขนาดใหญ่และเรือประมง

5) เพื่อเป็นทุนดำเนินงานสำหรับสถาบันเกษตรกรขนาดใหญ่ เช่น ชุมชุมสหกรณ์และบริษัทที่ดำเนินการเกษตรขนาดใหญ่ (Commercial Farming)

6) ชำระหนี้เพื่อไถ่ถอนที่ดินคืนจากเจ้าหนี้เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการผลิต¹⁰⁵ การขอความช่วยเหลือดังกล่าวได้ขยายขอบเขตการช่วยเหลือให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการเปิดโอกาสให้เกษตรกรรายใหญ่ หรือบริษัทการเกษตรขนาดใหญ่มีโอกาสในการเข้ามาใช้บริการสินเชื่อการเกษตรจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งถือเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของนโยบายการช่วยเหลือการเกษตร อันจะนำไปสู่ระบบการผูกขาดทางการเกษตร ส่งเสริมเกษตรกรรายใหญ่ ๆ และบริษัทที่ทำการผลิตทางการเกษตรในเวลาต่อมา ทำให้กลุ่มทางการเกษตรมีศักยภาพทางการผลิตของตนเองมากขึ้น ในขณะที่เกษตรกรรายย่อย ถ้าจำเป็นต้องใช้สินเชื่อจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์นั้น จะต้องปฏิบัติตามรายได้เงื่อนไขของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ดังต่อไปนี้ คือ

¹⁰⁵เรื่องเดียวกัน : 1.

- ถ้าผู้รายย่อย จะต้องเข้าร่วมเป็นกลุ่มก้อน

- ถ้าเป็นรายบุคคลต้องเป็นเกษตรกรรายใหญ่พอสมควร โดยเน้นการรวมกลุ่ม¹⁰⁶ ภายใต้กฎเกณฑ์ข้างต้นนำไปสู่ความยุ่งยากในการเข้าสู่ระบบของเกษตรกรรายย่อย ซึ่งเป็นกลุ่มเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศ อีกทั้งคณะปฏิวัติเองมีความพยายามในการที่จะดำเนินการให้สถาบันเกษตรกรต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้ความดูแลของ 3 หน่วยงานราชการนั้นให้พัฒนาเป็นองค์กรนิติบุคคลโดยการจดทะเบียนให้ถูกต้อง เพื่อเป็นการเตรียมการแปรรูปเป็นสหกรณ์การเกษตรประเภทต่าง ๆ ตามคำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 140-141 ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของความล้มเหลวของสถาบันเกษตรกรทั้งระบบ เมื่อต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับความเป็นราชการมากขึ้น ขั้นตอนที่สลับซับซ้อนในระบบราชการ การขอจดทะเบียนที่ยุ่งยาก เกษตรกรจึงหันไปเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มลูกค้านักการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และหน่วยงานอื่นเป็นส่วนมากเพราะสามารถกู้เงินได้สะดวกกว่า

การแก้ไขวิกฤตการณ์ข้าวของรัฐบาลในระหว่าง พ.ศ.2514-2516

ในขณะที่ความพยายามแก้ไขปัญหาวนาของรัฐบาลที่ดำเนินต่อเนื่องมายาวนานไม่บรรลุผลอย่างจริงจัง ก็ปรากฏว่าปัญหาของชาวนาถูกซ้ำเติมอีกครั้งหนึ่ง จากปัญหาซึ่งรู้จักกันในนามของวิกฤตการณ์ข้าว พ.ศ.2514 โครงการส่งเสริมการผลิตของคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา ซึ่งมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการจัดทำโครงการส่งเสริมการทำนาปีละ 2 ครั้ง เพื่อเป็นการเพิ่มผลผลิตในวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2506 ดำเนินการภายใน 19 จังหวัด 34 อำเภอ พื้นที่ 41,458 ไร่¹⁰⁷เพิ่มเป็น 38 จังหวัด พื้นที่ 1,053,227 ไร่ ในปี พ.ศ.2516 ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการผลิตในเวลาต่อมา

ในการส่งเสริมการทำนาปีละ 2 ครั้ง ซึ่งสามารถทำได้ในพื้นที่ภาคกลางที่ได้รับน้ำ จากโครงการเขื่อนเจ้าพระยาในจังหวัดชัยนาท ต้องประสบกับปัญหาการจัดหาหน่วยข้าวที่ผลิตได้จากโครงการดังกล่าวเมื่อผลผลิตสามารถผลิตได้มากแต่ถูกพ่อค้ากดราคา โดยอ้างว่าทาง

¹⁰⁶อ้างแล้ว: 2.

¹⁰⁷พช.สบ.5.31/10 เรื่องโครงการส่งเสริมการทำนาปีละ 2 ครั้ง (พ.ศ. 2507-2511) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0309/8946 วันที่ 28 มิถุนายน 2508 เรื่องโครงการทำนาปีละ 2 ครั้ง

ราชการห้ามส่งข้าวสารออกไปขายต่างประเทศ ในขณะที่ต้นทุนการผลิตข้าวต่อไร่ในการทำนาครั้งที่ 2 นั้นสูงขึ้น เพราะต้องใช้น้ำจากเขื่อน ปุย และพันธุ์ข้าวอายุสั้น จึงทำให้ต้นทุนการผลิตสูงเฉลี่ยไร่ละ 1,138.51 บาท¹⁰⁸ ซึ่งโครงการพยุงราคาข้าวของคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาที่ปรับปรุงใหม่ ให้ถือเอาราคาข้าวเปลือกตามราคาตลาดในกรุงเทพฯ ในช่วง 4 เดือนแรก ของ 3 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2513-2515) เป็นเกณฑ์คือ ข้าวเปลือกเจ้าชั้นพิเศษ ชนิดที่ 1 ต้นละ 1,600 บาท¹⁰⁹ ซึ่งรัฐบาลต้องประสบกับภาวะวิกฤตการณ์ข้าวภายในประเทศอย่างรุนแรง พ.ศ.2515 อันเนื่องจากพื้นที่การผลิตข้าวทั่วประเทศประสบภาวะความแห้งแล้ง ทำให้การเพาะปลูกไม่ได้ผล นำมาซึ่งการประกาศนโยบายห้ามการส่งข้าวออกนอกประเทศ ส่งผลให้พ่อค้าข้าวไม่ยอมรับซื้อข้าวนาปรัง ซึ่งเป็นข้าวที่ผลิตตามโครงการส่งเสริมการทำนา 2 ครั้งของรัฐบาล เพราะเป็นข้าวที่มีความชื้นสูง และอ้างว่าซื้อแล้วไม่รู้ว่าจะไปขายที่ไหน หากจะรับซื้อก็ให้ราคาเพียงเกวียนละ 1,400-1,500 บาท ส่วนสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคต่าง ๆ กลับมีราคาสูงขึ้น¹¹⁰

ดังนั้น ผลผลิตที่มีปริมาณมากขึ้น ในระบบการผลิตของชาวนาที่เกิดจากมาตรการส่งเสริมการผลิตของรัฐบาล ทำให้ผลผลิตล้นตลาดเข้าลักษณะ "ข้าวเหลือเกลือแพง"¹¹¹ รัฐบาลจึงประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภค พ.ศ.2514 ในจังหวัดที่รัฐบาล

¹⁰⁸ หจช.พณ.0301.2.6/6 ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร ครั้งที่ 3/2516 พ.ศ.2516 บันทึกการประชุมคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร ครั้งที่ 2/2516, : 19.

¹⁰⁹ หจช.ก/บ6/2516/4 หนังสือพิมพ์ สยามรัฐ 7 กรกฎาคม 2516.

¹¹⁰ หจช.พณ.030.2.6/6 ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา ครั้งที่ 3/2516 : 119.

¹¹¹ หจช.ก/บ6/2514/15 หนังสือพิมพ์ สยามรัฐ 22 มีนาคม 2514.



ประกาศเป็นเขตหรือดินแดนผู้ก่อการร้ายตามประกาศกระทรวงมหาดไทย¹¹² ห้ามมีการขนย้ายข้าวใบเพื่อการบริโภคหรือขายปลีกได้ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนอย่างหนัก ในที่สุดนายบุญสวัสดิ์ ดวงใจเอกราช ส.ส.จังหวัดเชียงราย พรรคประชาธิปัตย์ จึงได้เรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกมาตรการดังกล่าวเสีย โดยให้เหตุผลว่า "การประกาศควบคุมการขนย้ายข้าวดังกล่าวเป็นเครื่องมือของข้าราชการบางคน เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด เศรษฐกรจังหวัด ร่วมมือกับพ่อค้าคนกลางค้ากำไรเกินควรบนความทุกข์ยากของประชาชน จึงเห็นควรยกเลิก พ.ร.บ.ดังกล่าวเสีย"¹¹³

ในขณะที่เดียวกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคสหประชาไทย ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลขณะนั้นกลับเตรียมการเพื่อเชิญชวนชาวนาออกมาเคลื่อนไหวประท้วงสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นที่แย่งตลาดข้าวไทย¹¹⁴ ส่งผลให้ราคาข้าวไทยตกต่ำ ซึ่งถ้าพิจารณาให้ถึงที่สุดแล้วกลับพบว่า ตั้งแต่รัฐบาลมีการส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตข้าวด้วยการส่งเสริมการทำนา 2 ครั้ง รวมทั้งส่งเสริมให้มีการใช้ปุ๋ย การชลประทาน และเครื่องจักรเข้าสู่กระบวนการผลิต ก็คือการปฏิวัติการเกษตรภายในประเทศ วิทยาการใหม่ ๆ เหล่านี้ส่งผลให้ผลผลิตข้าวสามารถเพิ่มขึ้นได้ระดับหนึ่ง นับเป็นก้าวกระโดดครั้งสำคัญของวิธีกรรมผลิตข้าวของชาวนาไทย ในขณะที่ประเทศต่าง ๆ ก็สามารถที่จะผลิตข้าวได้อย่างเพียงพอกับความต้องการบริโภคภายในประเทศ นอกจากนั้นยังพบว่าการประกันราคาข้าวซึ่งเป็นมาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้ในการพยุงราคา แต่มีเงินดำเนินการเพียงเล็กน้อย¹¹⁵ ไม่พอกับความต้องการของชาวนา ซึ่งแทนที่จะเป็นผลดีกลับเป็น

¹¹² พ.ร.บ. (2) มท.0601.1.2/10 ประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ 7/2515 เรื่อง เขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ (19 ธันวาคม พ.ศ. 2512) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 มาตรา 14 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2512 มาตรา 8 และด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ประกาศเขตท้องที่จังหวัดต่าง ๆ 36 จังหวัด เป็นเขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์

¹¹³ พ.ร.บ. ก/บ6/2514/15 หนังสือพิมพ์ สยามรัฐ 22 มีนาคม 2514.

¹¹⁴ พ.ร.บ. ก/บ6/2514/15 หนังสือพิมพ์ ชาวไทย 23 มีนาคม 2514.

¹¹⁵ พ.ร.บ. ก/บ6/2514/15 หนังสือพิมพ์ ชาวไทย 24 มีนาคม 2514.

ผลเสีย เพราะชาวนาขายข้าวได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น อีกทั้งยังเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เพราะมาตรการพยุงราคาคานทางกลับกันก็เป็นการส่งเสริมให้มีการเพาะปลูกข้าวมากขึ้นด้วย แต่รัฐบาลกลับไม่มีเงินมาพยุงราคาได้¹¹⁶

ขณะที่ข้าวสารที่ใช้ในการบริโภคภายในประเทศมีราคาสูงขึ้น ชาวนาขายข้าวได้ราคาถูก นายบุญชนะ อัดถาวร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ ขณะนั้นสั่งให้องค์การคลังสินค้า กรมการค้าภายใน ลดราคาข้าวสารลงให้ต่ำที่สุด¹¹⁷ แต่ก็ไม่เป็นผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเศรษฐกิจจึงยอมรับว่าการช่วยเหลือชาวนาล้มเหลว และข้าวที่จำหน่ายในท้องตลาดถูกพ่อคณกลางบวกค่าใส่หุ้ยและกำไรเป็นทอด ๆ ราคาจึงสูงขึ้น¹¹⁸ ราคาข้าวเปลือกที่ตกต่ำลงส่งผลกระทบต่อการค้าเงินชีวิตของชาวนาโดยตรง ทำให้รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ต้องเร่งแสวงหามาตรการในการผลักดันราคาข้าวให้สูงขึ้น รวมทั้งการลดหรือยกเลิกการเก็บค่าพรีเมียมข้าว เพื่อลดต้นทุนการส่งข้าวออกไปขายแข่งขันต่างประเทศ¹¹⁹

วิกฤตการณ์ข้าวที่เกิดขึ้นทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ถึงขนาดที่มีการเข้าแถวซื้อข้าวเพื่อการบริโภคในเขตกรุงเทพฯ ซึ่งถือเป็นเรื่องใหญ่สำหรับประเทศที่เป็นผู้ผลิตข้าวรายใหญ่ออย่างไทย ที่ประชากรภายในประเทศต้องเข้าแถวซื้อข้าว มีการเรียกร้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจลาออกจากตำแหน่ง¹²⁰ รวมทั้งให้นายกรัฐมนตรีสอบสวนนายบุญชนะ อัดถาวร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ดำเนินนโยบายบกพร่อง¹²¹ และในปีเดียวกันนี้เอง นิสิตนักศึกษาประมาณ 200 คน ก็จัดให้มีการเดินขบวน เรียกร้องเงินช่วยเหลือชาวนาในวันที่ 7 เมษายน พ.ศ.2514 เนื่องในวัน "International Walk"¹²² เมื่อปัญหาทวีความรุนแรงขึ้นรัฐบาลกลับหาทางออกโดยการเชิญตัวแทน พ่อค้าคนกลาง เจ้าของโรงสี นักวิชาการ

¹¹⁶ พจน.ก/ป6/2514/15 หนังสือพิมพ์ สยามรัฐ 1 มีนาคม 2514.

¹¹⁷ พจน.ก/ป6/2514/15 หนังสือพิมพ์ สยามรัฐ 24 มีนาคม 2514.

¹¹⁸ พจน.ก/ป6/2514/15 หนังสือพิมพ์ ข่าวไทย 30 มีนาคม 2514.

¹¹⁹ พจน.ก/ป6/2514/15 หนังสือพิมพ์ สยามรัฐ 1 เมษายน 2514.

¹²⁰ พจน.ก/ป6/2514/15 หนังสือพิมพ์ สยามรัฐ 2 เมษายน 2514.

¹²¹ พจน.ก/ป6/2514/15 หนังสือพิมพ์ ข่าวไทย 8 เมษายน 2514.

¹²² พจน.ก/ป6/2514/15 หนังสือพิมพ์ ข่าวไทย 6 เมษายน 2514.

และตัวแทนกลุ่มชาวนามาประชุมปรึกษาหารือทางแก้ไข ในวันที่ 12 เมษายน พ.ศ.2514 โดยละเอียดการใช้เวทีสภาในการแก้ปัญหาดังกล่าว ส่งผลให้นักการเมืองฝ่ายค้านถือโอกาสโจมตีรัฐบาลมากขึ้นว่า "เหยียดหยามรัฐสภา"¹²³ ดังได้กล่าวมาแล้ว

ปัญหาวิกฤตการณ์ข้าวในครั้งนี้ จึงกลายเป็นวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านต่างพยายามช่วงชิงการได้เปรียบจากปัญหานี้ ส่วนบทบาทของสถาบันชาวนา ซึ่งได้รับการก่อตั้งมาเป็นเวลานาน เมื่อเกิดวิกฤตข้าวราคาตกต่ำเช่นนี้ กลับไม่มีการเคลื่อนไหวใด ๆ เลย ทำให้สื่อมวลชนต่างตั้งข้อสงสัยและแสดงเหตุผลให้เห็นว่าเพราะกลุ่มชาวนานั้นมัก "มีนักการเมืองใส่เสื้อหม้อฮ่อมเข้าไปรวนวายด้วย และตัวกลุ่มชาวนาเองก็ทำตัวใกล้ชิดกับนักการเมืองมากขึ้น จนกระทั่งเมื่อมีปัญหาคอขาดขาดตายเกิดขึ้นจึงหุบปากเสียกลัวจะทำให้เสียผลทางการเมือง"¹²⁴ ในที่สุดพรรคสหประชาไทยของรัฐบาลจึงเสนอให้มีการควบคุมราคาข้าวสารเช่นเดียวกับน้ำมัน¹²⁵ แต่ราคาข้าวเปลือกก็ไม่ได้สูงขึ้นตามความต้องการของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร จึงทำการปฏิบัติตัวเองมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อแก้ปัญหาไม่ได้ ในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 โดยเหตุผลที่ยกขึ้นมาอ้างเพื่อทำการปฏิวัติก็คือ

...ส.ส.ในสภาไม่ปฏิบัติตามด้านนิติบัญญัติ แต่กลับโยนยงกลุ่มเกษตรกร ทหารว่ารัฐบาลช่วยเหลือไม่ถูกทางไม่ถึงมือเกษตรกรหรือชาวนา เรื่องนี้สำคัญมาก เพราะชาวนา 85% ความจริงรัฐบาลได้ตั้งงบประมาณช่วยเหลือมาก และตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือในประการต่าง ๆ อยู่เป็นประจำปีหนึ่ง ๆ ช่วยไปประมาณพันกว่าล้านบาทเศษ...¹²⁶

¹²³ หจช.ก/บ6/2514/15 หนังสือพิมพ์ ข่าวไทย 10 เมษายน 2514.

¹²⁴ หจช.ก/บ6/2514/15 หนังสือพิมพ์ ข่าวไทย 11 เมษายน 2514

¹²⁵ หจช.ก/บ6/2514/15 หนังสือพิมพ์ เดลินิวส์ 12 เมษายน 2514

¹²⁶ หจช.อก.0201.2.1.6/2 คำสั่งระเบียบการจากกองอำนวยการฝ่ายพลเรือน กองบัญชาการคณะปฏิวัติ (พ.ศ.2514) คำกล่าวประชุมข้าราชการพนักงานในสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม 18 พฤศจิกายน 2514.

ภายหลังการปฏิวัติในปี พ.ศ.2514 จอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี สามารถควบคุมอำนาจรัฐทั้งทางการเมืองและทางรัฐสภาอีกครั้ง จึงดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาข้าวโดยการยกเลิกค่าพรีเมียมข้าวส่งออกต่างประเทศ ยกเว้นข้าวคุณภาพดี 100% และ 5%¹²⁷ แต่ปัญหาข้าวภายในประเทศก็ยังคงเป็นปัญหาที่รุนแรงและสำคัญ แต่รัฐบาลกลับหันไปให้ความสนใจกับการควบคุมสถาบันชานาที่กระจัดกระจายกันอยู่ทั่วประเทศให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่ออำนวยความสะดวกในนามความช่วยเหลือจากรัฐบาล โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 ออกคำสั่งคณะปฏิวัติที่ 140 และ 141 ให้สถาบันชานาจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลเพื่อเตรียมการแปรสภาพเป็นสหกรณ์ต่อไป

ขณะเดียวกันก็ประกาศให้จำกัดการส่งออกข้าวไปนอกประเทศเป็นการชั่วคราว¹²⁸ การแก้ไขปัญหาคข้าวของรัฐบาลก็ยังไม่สามารถคลี่คลายไปในทิศทางที่ดีได้ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติตามข้อเสนอของ พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร รองเลขาธิการสำนักงานตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.)¹²⁹ ใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองของนายกรัฐมนตรีออกมาจัดการแก้ไขปัญหาคข้าวบริโภคที่มีราคาสูง โดยเสนอมาตรการ 2 ประการคือ

1. ให้ ก.ต.ป. มีอำนาจสำรวจอายุข้าวทั้งหมด แล้วนำข้าวสารออกจำหน่ายให้แก่ประชาชน
2. ห้ามเคลื่อนย้ายข้าวสารตั้งแต่ 1 กระสอบ ผู้ใดเคลื่อนย้ายห้องได้รับอนุญาตจาก ก.ต.ป. หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน และผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ ก.ต.ป. ทราบด่วน¹³⁰

¹²⁷ หจช.พณ.0301.2.6.1/12 บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการประสานงานช่วยเหลือเกษตรกร ครั้งที่ 6/2515 วันที่ 24 กรกฎาคม 2515.

¹²⁸ หจช.พณ.0301.2.6/4 ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร ครั้งที่ 2/2515 เรื่อง ปัญหาการขาดแคลนข้าว.

¹²⁹ หจช.ก/ป6/2516/4 หนังสือพิมพ์ สยามรัฐ 20 มิถุนายน 2516.

¹³⁰ หจช.ก/ป6/2516/4 หนังสือพิมพ์ ไทยเคสิ 20 มิถุนายน 2516.

แต่ก็ไม่ได้ผลตามที่รัฐบาลต้องออกคำสั่งที่ สลร.21/2516 ลงวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2516 มอบอำนาจและหน้าที่ในการปราบปรามการกักตุนและจำหน่ายข้าวให้แก่ "เลขาธิการคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ" และรองเลขาธิการคณะกรรมการฯ ใช้อำนาจหน้าที่ว่าด้วยกฎหมายป้องกันการค้ากำไรเกินควร

กล่าวถึงที่สุดแล้ว การออกคำสั่งฉบับนี้ของนายกรัฐมนตรีทางด้านนโยบายและเจตนารมณ์แล้วถือเป็นสิ่งที่ดี แต่เมื่อพิจารณาอย่างละเอียดแล้วย่อมประจักษ์ชัดในภายหลังว่า คำสั่งฉบับนี้เองที่ส่งผลให้วิกฤตการณ์ข้าวที่เลวร้ายอยู่ในขณะนั้นทรุดหนักลงไปอีก เพราะเป็นการมอบอำนาจที่ครอบคลุมเศรษฐกิจทั้งระบบของประเทศให้แก่ พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร บุตรชายของนายกรัฐมนตรี ในฐานะรองเลขาธิการคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยให้เหตุผลของการออกคำสั่งฉบับนี้ว่า

เนื่องจากในปัจจุบันราคาข้าวในตลาดโลกสูงขึ้นเป็นเหตุให้พ่อค้าคนกลางฉวยโอกาสกักตุนข้าวและขึ้นราคาข้าวทำให้ประชาชนไม่อาจหาซื้อข้าวในราคาสมควร ทั้งที่ปริมาณข้าวมีเพียงพอสำหรับประชาชนบริโภค ถึงแม้รัฐบาลจะใช้มาตรการต่าง ๆ ดำเนินการแก้ไขบรรเทาความเดือดร้อนดังกล่าว แต่ปรากฏว่าพ่อค้าบางกลุ่มไม่ให้ความร่วมมือ เช่น ร้านค้าไม่ยอมขายข้าวหรือขายข้าวในราคาสูงกว่าที่ทางราชการกำหนด ทั้งที่โรงสีบางโรงก็หยุดดำเนินการ โดยอ้างเหตุขัดข้องนานาประการ การกระทำของพ่อค้าและผู้ประกอบการโรงสีดังกล่าว เป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยศีลธรรมอันดีของประชาชน... คณะรัฐมนตรีจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ในการลงโทษพ่อค้าที่กักตุนสินค้า¹³¹

นอกเหนือจากมาตรการห้ามส่งออกนอกราชอาณาจักรแล้ว รัฐบาลยังได้ออกข่าวว่าจะใช้มาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองกับผู้กักตุนข้าว ยิ่งส่งผลให้พ่อค้าข้าวไม่กล้าซื้อข้าวจากชาวนามากขึ้น ส่งผลให้เกิดความปั่นป่วนหนักขึ้น

¹³¹ พช.ก/บ6/2516/4 ข่าวพาณิชย์ 7 สิงหาคม 2516.

จากปัญหาวิกฤตการณ์ข้าวที่สื่อความวุ่นวายมาตั้งแต่ พ.ศ.2514 เนื่องจากราคาข้าวเปลือกตกต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ในขณะที่ราคาข้าวสารกลับคงเดิมหรือถูกลงบ้างเพียง 2-3 บาท ทำให้พ่อค้าคนกลางได้กำไรอย่างมาก อำนาจต่อรองของกลุ่มชาวนาหรือสถาบันเกษตรกรที่รัฐให้ความสนับสนุนมาตลอดเวลานั้น ชาตอำนาจต่อรองอย่างสิ้นเชิงในโครงสร้างการค้าข้าว ทำให้ราคาข้าวต้องขึ้นอยู่กับการค้าข้าว ในตลาดโลกและปริมาณการผลิตภายในประเทศ ผู้นำกลุ่มสถาบันเกษตรกรกลายเป็นหัวคะแนนให้กับพรรคการเมืองและแสวงหาอำนาจทางการเมือง รวมทั้งเดินตามนักการเมือง กลุ่มเกษตรกรจึงกลายเป็นกลุ่มกึ่ง ราชการที่โน้มมีอำนาจต่อรองใด ๆ

ภายหลังที่รัฐบาลประกาศใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวออกมา มีการจับกุมพ่อค้าที่กักตุนข้าวรายใหญ่บางส่วน หรือด้วยการที่ชาวนาใหม่เริ่มออกสู่ตลาดก็ตาม ทำให้วิกฤตการณ์ข้าวในขณะนั้น เริ่มคลี่คลายไปในทิศทางที่ดีขึ้น เป็นลำดับในเวลาต่อมา



ศูนย์วิทยพัทธยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย