

**การถือครองที่ดิน ไร่นาสวนผสมและการเข้าถึงการช่วยเหลือของรัฐบาล: กรณีศึกษา
เปรียบเทียบโครงการลดต้นทุนการเพาะปลูกข้าวในจังหวัดศรีสะเกษ
พระนครศรีอยุธยาและพัทลุง**

**Land Ownership, Joint Plantation, and Access to Government's Assistance:
Comparative Case Studies of Reduction of Rice Production Cost Program
in Srisaket, Phra Na Khon Si Ayutthaya, and Phattalung**

**ธนพันธ์ ไล้ประกอบทรัพย์^{1*}, กัญญาภัทร เพชรร่วง² และ สุรสิทธิ์ ยันตะบุตร³
Thanapan Laiprakobsup^{1*}, Kanyabhat Petchroung² and Surasid Yuntabud³**

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ Assistant Professor, Department of Government, Faculty of Political Science,
Chulalongkorn University.

² นิสิตระดับปริญญาโท, หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการปกครอง, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² Graduate Student, Master of Arts (Political Science), Major in Government, Department of
Government, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University.

³ นิสิตระดับปริญญาตรี, หลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต, สาขาการปกครอง, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³ Undergraduate Student, Bachelor of Political Science, Major in Government, Department of
Government, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University.

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

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่ออธิบายและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการถือครองที่ดิน การทำไร่นาสวนผสมและการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาล คณะผู้วิจัยได้แย้งว่าการถือครองที่ดินของเกษตรกรและการทำไร่นาสวนผสมมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาล หากเกษตรกรไม่มีที่นาเป็นของตนเองและไม่ได้ปลูกพืชชนิดอื่นด้วย โอกาสที่จะเข้าถึงโครงการช่วยเหลือของรัฐบาลมีน้อยเพราะต้องเช่าที่นาเพิ่มเพื่อปลูกข้าวเพิ่มขึ้นและต้องแบ่งเงินให้กับเจ้าของที่นา ทำให้การเข้าถึงการช่วยเหลือของเกษตรกรที่มีที่ดินไม่มากกลับน้อยลงไป กล่าวอีกนัยหนึ่ง เกษตรกรผู้เช่านาไม่มีอำนาจต่อรองกับเจ้าของนาเลย จากการสนทนากลุ่มกับเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวในจังหวัดศรีสะเกษ พระนครศรีอยุธยาและพัทลุง ผู้วิจัยพบว่าปัญหาการแบ่งเงินช่วยเหลือให้กับเจ้าของนาในพัทลุงมีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดศรีสะเกษและพระนครศรีอยุธยาเพราะเกษตรกรในจังหวัดพัทลุงมีที่นาเป็นของตนเองและปลูกพืชชนิดอื่นเป็นอาชีพเสริมทำให้ไม่ต้องพึ่งพาเจ้าของนามากเกินไป ดังนั้นการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรอย่างเพียงพอและการสนับสนุนองค์ความรู้ด้านการเพาะปลูกและการตลาดพืชชนิดอื่น ๆ ช่วยลดปัญหาการแบ่งเงินช่วยเหลือจากเจ้าของนา

คำสำคัญ: การถือครองที่ดิน, ไร่นาสวนผสม, โครงการลดต้นทุนการเพาะปลูก, ศรีสะเกษ,
พระนครศรีอยุธยา, พัทลุง

Abstract

This article is to explain and analyze the relation among landownership, joint plantation, and farmers' access to government assistance program. Researchers argue that landownership and joint plantation are positively related to farmers' access to government assistance program. If farmers own do not have their own land, and do not grow other crops, they are less likely to access to government assistance program because farmers are more likely to rent more land for growing rice. And they are pressured by land owners to share assistance money. Therefore, farmers are less likely to access to government's program. In other words, farmers are not able to negotiate with land owners. Conducting focus groups with farmers in Srisaket, Phra Na Khon Sri Ayutthaya, and Phattalung, researchers find that problem of land owners asking tenants for sharing assistance money in Phattalung is less severe than that in Srisaket and Phra Na Khon Sri Ayutthaya. This is because farmers, on average, in Phattalung have more land than those in Srisaket and Phra Na Khon Sri Ayutthaya. As a consequence, land redistribution and government supports of production knowledge and marketing will help reducing problem of sharing money from land owners.

Keywords: Landownership, Joint plantation, Production cost reduction program, Srisaket, Phra Na Khon Sri Ayutthaya, Phattalung

บทนำ

ข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อประเทศไทยทั้งในฐานะที่เป็นพืชอาหารหลักของคนในสังคมไทยและพืชเศรษฐกิจส่งออกที่ทำรายได้ให้กับประเทศ ที่สำคัญที่สุด ข้าวที่เป็นพืชที่เป็นอาชีพให้กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าวหลายล้านคนซึ่งเป็นกลุ่มเกษตรกรที่เป็นกลุ่มใหญ่ในประเทศ อย่างไรก็ตาม เกษตรกรผู้ปลูกข้าวกลายเป็นเกษตรกรที่มีรายได้น้อยและยากจนที่กลุ่มหนึ่งในบรรดาเกษตรกรและอาจจะเป็นกลุ่มคนที่มีฐานะยากจนที่สุดกลุ่มหนึ่งในสังคมไทย เกษตรกรผู้ปลูกข้าวประสบปัญหาหนี้สินเรื้อรังและปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำ รัฐบาลหลายชุดกำหนดนโยบายในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาของเกษตรกร เช่น โครงการประกันรายได้ โครงการรับจำนำข้าว รวมทั้งการช่วยเหลือในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การพักชำระหนี้

รัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้กำหนดนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรหลายโครงการ หนึ่งในโครงการช่วยเหลือเกษตรกรที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลดังกล่าว คือ นโยบายลดต้นทุนการเพาะปลูกหรือโครงการไร่ละ 1,000 บาท (ซึ่งจะเป็นชื่อที่เรียกโครงการนี้) โครงการไร่ละ 1,000 บาทมีวัตถุประสงค์เพื่อลดต้นทุนการเพาะปลูกของเกษตรกรโดยการให้เงินช่วยเหลือเกษตรกรที่ปลูกข้าวไร่ละ 1,000 บาทไม่เกิน 10 ไร่ รัฐบาลเริ่มนำนโยบายไร่ละ 1,000 บาทมาปฏิบัติตั้งแต่ปีการเพาะปลูก 2557/2558 และ 2559/2560 โดยเว้นปีการเพาะปลูกที่ 2558/2559 ซึ่งรัฐบาลไม่ได้มีโครงการดังกล่าว

แม้ว่ารัฐบาลมีความตั้งใจจะให้เงินช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวจริง ๆ แต่การนำโครงการไปปฏิบัติกลับมีปัญหากการเข้าถึงโครงการไร่ละ 1,000 บาทของเกษตรกรผู้ปลูกข้าว (โดยเฉพาะเกษตรกรที่เช่าพื้นที่นา) ในบางพื้นที่ซึ่งยังไม่ได้รับเงินช่วยเหลือหรือได้รับแล้วต้องแบ่งเงินช่วยเหลือให้กับเจ้าของที่นา



(ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์, สุนิสา ช่อแก้ว, วิชุดา สาธิตร, สติธร ธนานิธิโชติ, 2559) การนำโครงการช่วยเหลือเกษตรกรไปปฏิบัติไม่สอดคล้องกับการกำหนดนโยบายที่รัฐบาลกำหนด บทความนี้ต้องการสำรวจและอธิบายปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการนำโครงการช่วยเหลือเกษตรกร (โครงการไร่ละ 1,000 บาท) ไปปฏิบัติ ข้อโต้แย้งสำคัญของบทความนี้ คือ การถือครองที่ดินของเกษตรกรและการทำไร่นาสวนผสมมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาล หากเกษตรกรไม่มีที่นาเป็นของตนเองและไม่ได้ปลูกพืชชนิดอื่นด้วย โอกาสที่จะเข้าถึงโครงการช่วยเหลือของรัฐบาลมีน้อยเพราะต้องเช่าที่นาเพิ่มเพื่อปลูกข้าวเพิ่มขึ้นและต้องแบ่งเงินให้กับเจ้าของที่นา ทำให้การเข้าถึงการช่วยเหลือของเกษตรกรที่มีที่ดินไม่มากกลับน้อยลงไป กล่าวอีกนัยหนึ่ง เกษตรกรผู้เช่านาไม่มีอำนาจต่อรองกับเจ้าของนาเลย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาล
2. เพื่อศึกษาอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการทำไร่นาสวนผสมกับการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาล

แนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิด

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการช่วยเหลือเกษตรกรเน้นการวิเคราะห์ผลกระทบของการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก (ในฐานะที่เป็นโครงการช่วยเหลือจากภาครัฐ) โดยเป็นการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการดำเนินโครงการต่อผลประโยชน์ที่เกษตรกรพึงจะได้รับ ประเด็นสำคัญของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรับจำนำข้าวสามารถแบ่งได้เป็นสามประเด็น (ขวัญตา เบ็ญจะจันทร์และคณะ, 2557, หน้า 401-402)

- ประเด็นแรก ในเรื่องการตรวจสอบและวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายการรับจำนำต่อเกษตรกร พบว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกไม่มีผลกระทบต่อผลผลิตต่อไร่ของเกษตรกร กล่าวคือแม้ว่าโครงการรับจำนำไม่ได้ทำให้ผลผลิตต่อไร่ลดลง แต่ก็ไม่ได้สนับสนุนให้เกษตรกรพัฒนาการเพาะปลูกเพื่อเพิ่มผลผลิตของตนเอง

- ประเด็นที่สอง ในเรื่องการตรวจสอบความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก พบว่า เกษตรกรเกือบทั้งหมดสนับสนุนโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเพราะโครงการรับจำนำทำให้ราคาข้าวเปลือกสูงขึ้น

- ประเด็นที่สาม ในเรื่องการตรวจสอบผลกระทบของนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกต่อต้นทุนการผลิตของชาวนานั้น เกษตรกรให้ความเห็นว่า ต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นไปตามสภาพเศรษฐกิจของโลก นโยบายรับจำนำมีผลกระทบเพียงทางอ้อมต่อต้นทุนที่เพิ่มขึ้น

จากการทำสนทนากลุ่มกับเกษตรกรภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางขวัญตา เบ็ญจะจันทร์ และคณะ (2557) พบว่าการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวนำไปสู่ลักษณะของ “ความไม่เท่าเทียมเชิงนโยบาย (Policy Inequality)” ในลักษณะที่เกษตรกรที่มีปริมาณผลผลิตข้าวเปลือกน้อย (ชาวนาจน) มักจะไม่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือก เพราะค่าใช้จ่ายในการเกี่ยวข้าว นวดข้าวและขนส่งข้าวเปลือกไปยังโรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำสูง เกษตรกรที่มีผลผลิตน้อยมองว่าไม่คุ้มค่าในการเข้าร่วม



โครงการ จึงขายผลผลิตให้กับเกษตรกรที่มีทุนทรัพย์มากกว่า ในขณะที่เกษตรกรที่มีปริมาณข้าวเปลือกมาก (ชาวนารวย) สามารถเข้าถึงโครงการได้มากกว่าชาวนาจนเพราะมีทุนทรัพย์ในการเข้าถึงโครงการสามารถแบกรับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องได้

กล่าวอีกนัยหนึ่งเกษตรกรที่มีฐานะดีมีโอกาสดำเนินการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือของภาครัฐได้มากกว่าเกษตรกรที่มีฐานะยากจน ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือของเกษตรกรฐานะดีกับยากจนยังสะท้อนในงานวิจัยของ อัมมาร์ สยามวาลาและนิพนธ์ พัวพงศกร (2550) อ่างใน ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์, 2556) ที่ว่า โครงการรับจำนำสินค้าเกษตรให้ประโยชน์แก่เกษตรกรร้อยละ 31 เท่านั้น ทั้งที่เป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนสูงสุด ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์และคณะ (2559) ศึกษาการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือของรัฐบาลของเกษตรกรในภาคเหนือ ภาคกลางและภาคใต้ คณะผู้วิจัยพบว่าเกษตรกรผู้เช่าที่นาในหลายจังหวัดประสบปัญหาต้องแบ่งเงินช่วยเหลือแก่เจ้าของที่นา หากไม่แบ่งให้ เจ้าของที่นา อาจจะไม่ให้เช่าที่นา

แสดงให้เห็นว่า ฐานะของเกษตรกรมีความสัมพันธ์กับการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือเกษตรกรปัจจัยหนึ่งที่สะท้อนฐานะของเกษตรกร คือ **ที่ดิน** เกษตรกรที่มีฐานะที่ดีมักจะเป็นผู้ที่มีที่ดินเป็นของตนเองและมีที่ดินปริมาณมาก ที่ดินทำให้เกษตรกรลดการพึ่งพาเจ้าของที่ดินเพราะเกษตรกรไม่จำเป็นต้องเช่าที่ดินเพิ่มเพื่อการเพาะปลูกเพิ่มเติม เมื่อเกษตรกรไม่จำเป็นต้องเช่าที่ดินเพิ่ม เกษตรกรจึงไม่ต้องถูกแรงกดดันให้แบ่งเงินช่วยเหลือให้กับเจ้าของที่ดิน

นอกจากนี้ การมีที่ดินเป็นของตนเองในปริมาณมากทำให้เกษตรกรมีทางเลือกในการเพาะปลูกพืชอื่น ๆ หรือการทำไร่นาสวนผสม เกษตรกรสามารถตัดสินใจปลูกพืชชนิดอื่น ๆ ได้โดยไม่ต้องลำบากในการตัดสินใจว่าต้องแบ่งที่นามาปลูกพืชชนิดอื่นหรือต้องไปเช่าที่นาเพิ่มเติมซึ่งต้องพึ่งพาเจ้าของที่ดิน การทำไร่นาสวนผสมทำให้เกษตรกรไม่จำเป็นต้องพึ่งพารายได้จาก การเพาะปลูกข้าวอย่างเดียวและไม่ต้องพึ่งพาเจ้าของที่ดินในการเช่าที่ดินและต้องตกอยู่ใต้อำนาจการต่อรองของเจ้าของที่ดิน

ข้อโต้แย้งของบทความนี้คือ การถือครองที่ดินในปริมาณมากและการทำไร่นาสวนผสมทำให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวได้รับเงินช่วยเหลือจากโครงการร้อยละ 1,000 บาท อย่างเต็มที่เพราะเกษตรกรไม่จำเป็นต้องเช่าที่นาเพิ่มและหลีกเลี่ยงการตกอยู่ใต้อำนาจการต่อรองของเจ้าของที่นาได้ เกษตรกรยังไม่จำเป็นต้องพึ่งพารายได้จาก การปลูกข้าวเพียงอย่างเดียวแต่มีรายได้จากการปลูกพืชชนิดอื่น ๆ ด้วย

วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยสนทนากับกลุ่มตัวอย่างเกษตรกรผู้ปลูกข้าว 193 คนในสามจังหวัด ได้แก่ จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดพระนครศรีอยุธยาและจังหวัดพิจิตร ทั้งสามจังหวัดเป็นแหล่งเพาะปลูกข้าวที่สำคัญของแต่ละภูมิภาคของประเทศ จังหวัดพิจิตรเป็นจังหวัดที่เพาะปลูกข้าวสำคัญของภาคใต้โดยเฉพาะข้าวสังข์หยด ส่วนจังหวัดศรีสะเกษเป็นจังหวัดที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลิที่มีชื่อเสียงระดับประเทศ จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นเสมือนอู่ข้าวอู่น้ำของภาคกลางและของประเทศ

ผู้วิจัยเลือกสุ่ม จำนวน 14 หมู่บ้าน กลุ่มตัวอย่างเกษตรกรเป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชาย กลุ่มตัวอย่างเกษตรกรมีอายุโดยเฉลี่ยมากกว่า 50 ปี กลุ่มตัวอย่างเกษตรกรมีระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยอยู่ที่ประถมศึกษา กลุ่มตัวอย่างเกษตรกรมีการถือครองที่ดินแตกต่างกันไป กลุ่มตัวอย่างเกษตรกรในจังหวัดศรีสะเกษมีที่ดินเป็นของตนเองโดยเฉลี่ย 11.22 ไร่ กลุ่มตัวอย่างเกษตรกรในจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีที่ดินเป็นของตนเองโดยเฉลี่ย 33.35 ไร่ ส่วนกลุ่มตัวอย่างเกษตรกรในจังหวัดพิจิตรมีที่ดินเป็นของตนเอง



โดยเฉลี่ย 11.35 ไร่ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ระบุว่ารายได้หลักมาจากการปลูกข้าว ส่วนอาชีพเสริมได้แก่การเลี้ยงสัตว์ ในกรณีของจังหวัดพัทลุง กลุ่มตัวอย่างระบุว่ารายได้ส่วนหนึ่งมาจากการทำไร่นาสวนผสม เช่น ปาล์มน้ำมัน มะม่วง พริก ดาวเรือง เป็นต้น ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาและศรีสะเกษปลูกข้าวเป็นหลัก การทำไร่นาสวนผสมเพื่อการบริโภคภายในครัวเรือนเป็นหลัก

ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) โดยแบ่งคำถามออกเป็นสองส่วน ได้แก่ คำถามที่เกี่ยวกับสภาพพื้นที่ (การถือครองที่ดิน) และวิธีการเพาะปลูกข้าวและพืชอื่น ๆ (ไร่นาสวนผสม) และคำถามที่เกี่ยวข้องกับความเห็นเกี่ยวกับโครงการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาล ได้แก่ โครงการลดต้นทุนการผลิตหรือโครงการไร่ละ 1,000 บาท โครงการชะลอการขายหรือโครงการจำหน่ายถุงฉางและโครงการปรับเปลี่ยนการเพาะปลูก ผู้วิจัยได้สอบถามเกี่ยวกับการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือเกษตรกรในลักษณะของความยากง่ายในการเข้าถึงโครงการในลักษณะของกระบวนการในการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือเกษตรกรและระดับการได้รับความช่วยเหลือในลักษณะของการได้รับเงินช่วยเหลือเต็มหรือไม่

ผลการวิจัย

ในบทความวิจัยนี้ ผู้วิจัยขอเน้นเฉพาะโครงการไร่ละ 1,000 บาทเพราะเป็นโครงการหลักของรัฐบาลและเป็นโครงการที่สะท้อนระดับการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน ผลการวิจัยพบว่า ระดับการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือเกษตรกรของทั้งสามจังหวัดมีความแตกต่างกัน ในจังหวัดพัทลุง กลุ่มตัวอย่างเกษตรกรระบุว่าทุกคนได้รับเงินช่วยเหลือจากโครงการไร่ละ 1,000 บาท ทุกคน อย่างไรก็ตามก็ยังมีบางคนระบุว่าได้รับเงินช่วยเหลือช้ากว่าคนอื่นเนื่องจากมีปัญหาเรื่องเอกสารและความคลาดเคลื่อนในการระบุพื้นที่เพาะปลูก กลุ่มตัวอย่างเกษตรกรจังหวัดพัทลุงมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและปลูกพืชชนิดอื่นและเลี้ยงสัตว์เป็นแหล่งรายได้อีกทางหนึ่ง กลุ่มตัวอย่างเกษตรกรทั้งหมดระบุว่าไม่มีปัญหาเรื่องการเข้าถึงโครงการไร่ละ 1,000 บาท กลางคือ ไม่มีเกษตรกรคนไหนที่เช่าที่ดินแล้วต้องแบ่งเงินช่วยเหลือให้กับเจ้าของที่ดินเพราะว่ามีการตกลงกันตั้งแต่ตัดสินใจเช่ามาแล้ว บทสนทนากับเกษตรกรในหมู่บ้านหนึ่งที่อำเภอเมือง จังหวัดพัทลุง

“ผู้วิจัย: ไม่ทราบว่ามีประเด็นที่ต้องแบ่งเงินช่วยเหลือไร่ละ 1,000 ให้กับเจ้าของที่นาไหมครับ?

เกษตรกรผู้หญิง 1: ไม่มีนะคะ เราตกลงกันก่อนแล้วคะ

ผู้ใหญ่บ้าน: ชาวนาเขาตกลงกันก่อนแล้วครับ

ผู้วิจัย: มีไหมครับที่เจ้าของที่นาขอแบ่งครับ

เกษตรกรผู้หญิง 2: ไม่มีหรอก (ลากเสียงยาว) ชีนมาขอแบ่งก็มีเรื่องสิ แหม (เสียงแข็งขัน)”

(สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2560)

กลุ่มตัวอย่างเกษตรกรระบุว่าแม้ว่าจำเป็นจะต้องเช่าที่นาเพื่อเพาะปลูกเพิ่มและต้องยอมรับค่าเช่าที่นาที่อาจจะสูงกว่าที่คาดหมายไว้ แต่หากเจ้าของที่นาจะขอแบ่งเงินช่วยเหลือจากโครงการไร่ละ 1,000 บาท คงไม่ยอมแน่นอนเพราะถือว่าได้ตกลงกันแล้ว ดังนั้น เกษตรกรได้รับเงินช่วยเหลือครบจำนวนตามสิทธิที่เกษตรกรพึงได้รับโดยไม่ต้องแบ่งให้กับเจ้าของที่นาอีก

ในกรณีจังหวัดพระนครศรีอยุธยา กลุ่มตัวอย่างเกษตรกรมีที่ดินทำกินจำนวนมากกว่าจังหวัดพัทลุงและศรีสะเกษ แต่เกษตรกรปลูกข้าวเป็นหลัก ส่วนพืชชนิดอื่น ๆ เป็นผักสวนครัวซึ่งเป็นการปลูกเพื่อบริโภคในครัวเรือนมากกว่า และไม่ได้ทำไร่นาสวนผสมควบคู่ไปด้วยเพราะลักษณะดินไม่เหมาะกับการ



เพาะปลูกพืชชนิดอื่น กลุ่มตัวอย่างระบุว่าไม่มีปัญหาการลงทะเบียนเกษตรกรเพื่อรับสิทธิการช่วยเหลือ แต่มีปัญหาที่เจ้าของที่ดินขอแบ่งเงินช่วยเหลือและจำเป็นต้องให้เพราะหากไม่ให้เจ้าของที่นาจะไม่ให้เช่า และให้คนอื่นเช่า บทสนทนากับเกษตรกรในหมู่บ้านหนึ่งที่อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

“ผู้วิจัย: ไม่ทราบว่ามีปัญหาการเข้าถึงโครงการไร่ละ 1,000 บาทไหมครับ?”

เกษตรกรผู้หญิง 1: ไม่มีหรอกค่ะ การลงทะเบียนเกษตรกรสะดวกสบาย แต่มีปัญหาบางกรณีที่เจ้าของที่นาขอแบ่งเงินช่วยเหลือค่ะ

ผู้วิจัย: อ้าว แต่ว่าเจ้าของที่นาไม่สามารถขอแบ่งได้เนอะครับ เพราะว่าเขาไม่ได้ปลูกข้าวเนอะครับ!

เกษตรกรผู้หญิง 1: ใช่ค่ะ แต่คุณจะทำอะไรได้เมื่อคุณเช่าที่นาเขา!? ถ้าคุณไม่แบ่งให้เขา เขาก็จะไม่ให้คุณเช่าที่นาและไม่ให้คุณปลูกข้าวในที่นาเขา” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2559)

จะเห็นได้ว่า เกษตรกรที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาไม่มีอำนาจในการต่อรองหรือทักท้วงเจ้าของที่นาเพราะปลูกข้าวเป็นหลักและต้องการที่นาจำนวนมาก จึงต้องพึ่งพาที่นาจากเจ้าของที่นาและหากเจ้าของที่นาขอแบ่งเงินช่วยเหลือก็จำเป็นต้องให้

ในกรณีจังหวัดศรีสะเกษ กลุ่มเกษตรกรมีที่ดินถือครองจำนวนน้อยที่สุดและปลูกข้าวเป็นหลักและปลูกได้เพียงหนึ่งฤดูกาลเพาะปลูกเท่านั้น กลุ่มตัวอย่างเกษตรกรระบุถึงปัญหาการลงทะเบียนเกษตรกรในลักษณะที่ข้อมูลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรกับธนาคารเพื่อการเกษตรและการได้รับเงินช่วยเหลือล่าช้า บทสนทนากับเกษตรกรในหมู่บ้านหนึ่งที่อำเภออุทุมพรพิสัย จังหวัดศรีสะเกษ

“ผู้วิจัย: ขอถามเกี่ยวกับโครงการไร่ละ 1,000 นะครับ เป็นไงครับ ได้เงินกันหรือยังครับ

เกษตรกรกลุ่มที่ 1: ได้แล้ว

เกษตรกรกลุ่มที่ 2: ยังเลย

เกษตรกร ผู้หญิง 1: ยังมีคนตกหล่นข้อมูลจากบัญชีเกษตรกร (ลงทะเบียนเกษตรกร)

เกษตรกร ผู้ชาย 1: บางคนสามารถยังไม่มียังเลย” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2559)

นอกจากนี้ เกษตรกรยังระบุว่าต้องแบ่งเงินช่วยเหลือให้กับเจ้าของที่นา บทสนทนากับเกษตรกรในหมู่บ้านหนึ่งที่อำเภอพยุห์ จังหวัดศรีสะเกษ

“ผู้วิจัย: เป็นอย่างไรบ้างครับ โครงการไร่ละ 1,000 บาท อใจไหมครับ?

เกษตรกรผู้หญิง 1: ก็ดีค่ะ แต่ไม่พอกับค่าใช้จ่าย

ผู้วิจัย: แล้วต้องแบ่งเงินช่วยเหลือให้กับเจ้าของนาหรือไม่ครับ?

เกษตรกรกลุ่มหนึ่ง: มีค่ะ (พูดเป็นเสียงเดียวกัน) เขาขอแบ่งเงินช่วยเหลือแล้วไม่ค่อยแบ่งให้เรา” (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2560)

จากการสนทนากลุ่มกับเกษตรกรทั้งสามจังหวัด ผู้วิจัยสามารถสรุปความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดิน การทำไร่นาสวนผสมและการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือเกษตรกรได้ดังตารางที่ 1



ตารางที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดิน การทำไร่นาสวนผสมและการเข้าถึงโครงการลดต้นทุนการเพาะปลูก (ไร่ละ 1,000 บาท)

จังหวัด	การถือครองที่ดิน (โดยเฉลี่ย)	ไร่นาสวนผสม	การเข้าถึงโครงการไร่ละ 1,000 บาท
พัทลุง	11.35 ไร่	เพาะปลูกพืชอื่น ๆ เป็นอาชีพ	1) ไม่มีปัญหาเรื่องลงทะเบียน 2) ไม่มีปัญหาเรื่องแบ่งเงินช่วยเหลือ
พระนครศรีอยุธยา	33.35 ไร่	ปลูกข้าวเป็นหลัก ปีละ 2 ครั้ง	1) ไม่มีปัญหาเรื่องลงทะเบียน 2) มีปัญหาเรื่องแบ่งเงินช่วยเหลือ
ศรีสะเกษ	11.22 ไร่	ปลูกข้าวเป็นหลัก ปีละ 1 ครั้ง	1) มีปัญหาเรื่องลงทะเบียน 2) มีปัญหาเรื่องแบ่งเงินช่วยเหลือ

ที่มา: สรุปสาระสำคัญโดยผู้วิจัย

สรุปและอภิปรายผล

บทความวิจัยชิ้นนี้ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดิน การทำไร่นาสวนผสมและการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือเกษตรกร ผู้วิจัยพบว่าการถือครองที่ดินของเกษตรกรและการเพาะปลูกพืชชนิดอื่น ๆ พร้อมกับการปลูกข้าวทำให้เกษตรกร (โดยเฉพาะผู้เช่านา) สามารถเข้าถึงโครงการช่วยเหลือเกษตรกรได้มากขึ้นเพราะเกษตรกรไม่ต้องพึ่งพาเจ้าของที่นามากจนถึงกลับต้องยอมแบ่งเงินช่วยเหลือจากโครงการช่วยเหลือเกษตรกรที่ตนเองมีสิทธิได้ทั้งหมด ไม่ต้องตกอยู่ในอำนาจการต่อรองของเจ้าของที่นามากจนเกินไป

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าการนำโครงการไร่ละ 1,000 บาทไปปฏิบัติมีความแตกต่างกันตามพื้นที่จังหวัดที่ผู้วิจัยเลือกศึกษา แสดงให้เห็นว่าเกษตรกรในแต่ละจังหวัดเข้าถึงโครงการของรัฐบาลแตกต่างกันและไม่เท่าเทียมกัน สอดคล้องกับงานวิจัยของขวัญตา เบ็ญจะจันทร์และคณะ (2557) ซึ่งเสนอแนวคิดความไม่เท่าเทียมในเชิงนโยบายที่เกษตรกรที่มีต้นทุนการผลิตต่ำมักจะไม่สามารถเข้าถึงโครงการของรัฐบาลได้

ปัญหาการขอแบ่งเงินช่วยเหลือโดยเจ้าของที่นาเป็นปัญหาสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะวัตถุประสงค์ของโครงการลดต้นทุนการเพาะปลูกคือการให้เงินช่วยเหลือเกษตรกรผู้เช่าปลูกข้าว และเกษตรกรที่มีรายได้น้อย แต่กลายเป็นว่าเจ้าของที่นาสามารถใช้อำนาจต่อรองขอแบ่งเงินช่วยเหลือซึ่งเป็นจำนวนไม่มากอยู่แล้ว ทำให้เกษตรกรที่เพาะปลูกจริง ๆ ได้เงินน้อยลงไปอีก ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องเพิ่มมาตรการการนำนโยบายไปปฏิบัติป้องกันการขอแบ่งเงินช่วยเหลือ เช่น ตรวจสอบอย่างจริงจังว่าเกษตรกรได้รับเต็มจำนวนหรือไม่ การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับค่าเช่าที่นาอย่างจริงจังเพื่อลดแรงจูงใจในการขอแบ่งเงิน

ท้ายที่สุด ปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญที่สุดคือ การปฏิรูปที่ดิน การกระจายที่ดินเพื่อให้เกษตรกรที่มีที่ดินน้อยได้มีที่ดินมากขึ้นในการเพาะปลูกเป็นการแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืน นอกจากนี้ การสนับสนุนการเพาะปลูกพืชชนิดอื่น ๆ เป็นทางเลือกที่ลดการพึ่งพาการเพาะปลูกข้าวอย่างเดียว แต่การส่งเสริมต้องทำให้ครบวงจรตั้งแต่การช่วยเหลือการเพาะปลูกจนถึงการช่วยเหลือเรื่องการตลาดและการหาช่องทางขายผลผลิตเป็นการช่วยเหลือที่ครบวงจร นอกจากนี้ การสนับสนุนการเพาะปลูกพืชที่รักษาสิ่งแวดล้อมหรือปรับปรุงคุณภาพผืนดินก็เป็นการสร้างแรงจูงใจในการเพาะปลูกพืชชนิดอื่น ๆ ด้วย



คำขอบคุณ

ผู้วิจัยขอขอบคุณกองทุนรัชดาภิเษกสมโภช จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำหรับการสนับสนุนงบประมาณการวิจัยในโครงการนี้

เอกสารอ้างอิง

- ขวัญตา เบ็ญจะจันทร์และคณะ. (2557). “โครงการอุดหนุนสินค้าเกษตรระยะสั้นการพึ่งพาเชิงนโยบายและความไม่เท่าเทียมเชิงนโยบาย:หลักฐานจากการทำวิจัยในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง.” *วิทยาสารเกษตรศาสตร์ ฉบับมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 35(3): 397-415.
- ธนพันธ์ ไฉ่ประกอบทรัพย์. (2556). *ผลกระทบของโครงการอุดหนุนสินค้าเกษตรระยะสั้นต่อการส่งออกและการผลิตข้าวของไทย*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ธนพันธ์ ไฉ่ประกอบทรัพย์, วิชชุดา สาธิตพร, สุนิสา ช่อแก้ว, สติธร ธนานิธิโชติ. (2559). *กระบวนการประชาธิปไตยและการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม: บทเรียนของความไม่เท่าเทียมและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากโครงการสวัสดิการสังคมและโครงการช่วยเหลือเกษตรกร*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.