

การนำนโยบายงบประมาณ ประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติระหว่างฤดูกาล ผลิตปี พ.ศ. 2562-2566

ราตรี ศรีสถิตยวัฒนา*

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) วิธีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการนำนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติ ระหว่างฤดูกาลผลิต พ.ศ. 2562-2566 และ (2) ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายดังกล่าว โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพจากการวิเคราะห์เอกสารราชการที่เกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งต่าง ๆ ประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบว่า การนำนโยบายงบประมาณประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่ถูกเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบระหว่างเป้าหมายเชิงนโยบาย กลไกเชิงสถาบัน และข้อจำกัดด้านวินัยการคลัง โดยรัฐออกแบบโครงการให้มีวัตถุประสงค์ มาตรฐานการทำงาน และระบบติดตามประเมินผลที่ชัดเจน ภายใต้โครงสร้างการบริหารของคณะกรรมการนโยบายและบริหารข้าวแห่งชาติ (นบข.) และการดำเนินงานของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ในช่วงปีการผลิต 2562/63-2565/66 รัฐบาลใช้กลไกการคลังมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดกรอบวงเงินรวม 179,553.89 ล้านบาท และมีการชดเชยส่วนต่างราคาจริง 161,632.22 ล้านบาท ซึ่งต่ำกว่ากรอบวงเงินที่ได้รับอนุมัติ สะท้อนความสำเร็จเชิงประสิทธิภาพในระยะสั้นในการพยุงรายได้สุทธิของเกษตรกรให้ใกล้เคียงระดับราคาเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม การที่รัฐเลือกใช้นโยบายประกันรายได้ข้าวผ่านการอุดหนุนรายได้โดยตรงควบคู่กับกลไกหนี้กึ่งการคลัง แม้จะช่วยบรรเทาปัญหารายได้เกษตรกรได้ในระยะสั้น แต่ก็ทำให้ภาระต้นทุนที่แท้จริงของนโยบายถูกผลักออกไปเป็นหนี้สะสมในอนาคต เพิ่มแรงกดดันต่อฐานะการคลังของรัฐ และลดทอนความสามารถในการจัดสรรงบประมาณสำหรับการลงทุนปฏิรูปโครงสร้างภาคเกษตรอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: นโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว, กลไกกึ่งการคลัง, วินัยการคลัง, การนำนโยบายไปปฏิบัติ

* สาขาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

The implementation of the budgetary income support policy for rice farmers during season 2019-2023

Ratri Srisathitwattana*

Abstract

This research aims to study (1) the methods of budget allocation for implementing the rice income guarantee policy for farmers (rice growers) during the production seasons B.E. 2562–2566 (2019–2023), and (2) the problems and obstacles in the implementation of such policy. The research employs a qualitative research methodology based on the analysis of official documents related to Cabinet resolutions and various orders, together with in-depth interviews with relevant experts. The research findings show that the implementation of the rice income guarantee budget policy for farmers (rice growers) reflects a public policy implementation process that is systematically linked among policy objectives, institutional mechanisms, and fiscal discipline constraints. The state designed the program with clear objectives, operational standards, and monitoring and evaluation systems under the administrative structure of the National Rice Policy and Management Committee (NRPMC) and the implementation by the Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives. During the production years 2562/63–2565/66 (2019/20–2022/23), the government utilized quasi-fiscal mechanisms under Section 28 of the State Fiscal and Financial Discipline Act B.E. 2561 (2018), establishing a total budget framework of 179,553.89 million baht, and actual price compensation amounted to 161,632.22 million baht. This was lower than the approved budget framework, reflecting short-term efficiency in maintaining farmers' net income close to the target price level. However, the government's choice to implement the rice income guarantee policy through direct income subsidies together with quasi-fiscal debt mechanisms, although it helps alleviate farmers' income problems in the short term, causes the true cost burden of the policy to be pushed forward as accumulated debt in the future. This increases pressure on the state's fiscal position and reduces the ability to allocate the budget for sustainable structural reform investment in the agricultural sector.

Keywords: Rice Income Guarantee Policy, Quasi-fiscal Mechanism, Fiscal Discipline, Policy Implementation

* Department of Politics, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University Thailand, Corresponding Author, Email: khuntris@gmail.com

บทนำ

การกำหนดนโยบายสาธารณะด้านข้าวของไทยในหลายทศวรรษที่ผ่านมาสะท้อนความทับซ้อนระหว่างเป้าหมายด้านเศรษฐกิจ การเมือง และวินัยการคลังอย่างชัดเจน นโยบายช่วยเหลือชาวนาในฐานะผู้ผลิตข้าวซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญของประเทศ ถูกใช้เพื่อประกันความมั่นคงทางอาหารและเพื่อรักษารฐานคะแนนเสียงของรัฐบาล โดยเห็นได้จากการดำเนินนโยบายต่อเนื่องของรัฐบาลต่าง ๆ ตั้งแต่ก่อนรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ผ่านรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จนถึงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา การเปลี่ยนผ่านจากโครงการรับจำนำข้าวในยุครัฐบาลยิ่งลักษณ์ ซึ่งรัฐเข้าไปเป็นผู้กำกับหลักในตลาดข้าวทั้งในฐานะผู้รับซื้อและผู้เก็บสำรองข้าว ส่งผลกระทบสำคัญต่อกลไกราคาและก่อให้เกิดภาระงบประมาณในระดับสูงมาก นำไปสู่การฟื้นฟูและผลักดันโครงการประกันรายได้ภายใต้รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ที่มุ่งประกันรายได้ ผ่านการชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาตลาดกับราคาเป้าหมายแทนการรับซื้อผลผลิตโดยตรง (ไทยพีบีเอส, 2567) โครงสร้างการดำเนินโครงการดังกล่าวถูกสืบทอดและปรับใช้ต่อเนื่องเป็นเครื่องมือนโยบายหลักในยุครัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในเวลาต่อมา

ข้าวจึงมิใช่เพียงพืชเศรษฐกิจหากแต่เป็นพืชการเมือง ที่เชื่อมโยงฐานการผลิตอาหารของประเทศเข้ากับฐานคะแนนเสียงในชนบท ภายใต้โครงสร้างตลาดที่ราคาข้าวผันผวนสูงขณะ ที่ต้นทุนการผลิตของเกษตรกรรายย่อยไม่ได้ลดลงตามแรงกดดันของราคาในตลาดโลก รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าไปพายุรายได้ชาวนาอย่างต่อเนื่องผ่านมาตรการด้านราคาและรายได้ นโยบายดังกล่าวช่วยลดแรงผลกระทบจากความผันผวนรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว แต่ขณะเดียวกันก็สร้างภาระสะสมทางการคลังในระดับสูงและก่อให้เกิดคำถามต่อความยั่งยืนของการใช้นโยบายประชานิยมด้านราคาข้าวและการอุดหนุนเกษตรกรอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเมื่อพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้เข้ามากำหนดกรอบและเพดานหนี้สาธารณะ ตลอดจนกำหนดมาตรการจำกัดการใช้จ่ายของรัฐในแต่ละปีงบประมาณอย่างเข้มงวด กล่าวได้ว่าภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าวรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาเลือกใช้นโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในช่วงฤดูการผลิต 2562-2566 อาศัยกลไกทั้งการคลังตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งทำหน้าที่สำรองจ่ายและรับภาระหนี้ในระยะแรกแทนรัฐบาล (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 2564) โดยบันทึกเป็นหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐในลักษณะนอกงบประมาณ ก่อนที่รัฐบาลจะทยอยตั้งงบประมาณรายจ่ายมาชำระคืนในเวลาต่อมา กระบวนการดังกล่าวทำให้การใช้จ่ายเพื่อโครงการประกันรายได้มิได้ปรากฏอย่างเต็มรูปแบบในงบประมาณปกติในทันที หากแต่ถูกผลักไปอยู่ในรูปของภาระหนี้ทั้งการคลังที่กระจายตัวอยู่ในงบดุลของธนาคารของรัฐ แล้วจึงค่อยกลับเข้ามาเป็นภาระของงบประมาณแผ่นดินในภายหลัง รูปแบบการสำรองจ่ายดังกล่าวผลดีคือทำให้โครงการเดินหน้าได้ทันทีแม้จะอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายวินัยการคลังและข้อจำกัดของปฏิทินงบประมาณ เพราะรัฐบาลไม่จำเป็นต้องรอให้กระบวนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณแล้วเสร็จ

ก่อน เกษตรกรจึงได้รับเงินช่วยเหลือเร็วขึ้นโครงการสามารถตอบสนองแรงกดดันทางเศรษฐกิจและการเมืองระยะสั้นได้อย่างทันทั่วทั้ง ในทางกลับกันรูปแบบการดำเนินโครงการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นการระดมทุนจำนวนมากไปปรากฏอยู่ในรูปของหนี้หรือภาระค้ำชำระของสถาบันการเงินของรัฐก่อนแล้วจึงทยอยกลับเข้ามาเป็นรายจ่ายงบประมาณในภายหลัง กระบวนการดังกล่าวทำให้ภาพรวมภาระที่แท้จริงของนโยบายประชานิยมด้านเกษตรไม่ถูกสะท้อนออกมาในงบประมาณแผ่นดินอย่างตรงไปตรงมาในช่วงเวลาที่มีการดำเนินโครงการ กล่าวคือ ภาระการใช้จ่ายส่วนสำคัญถูกเลื่อนไปปรากฏภายใต้รูปของหนี้และภาระค้ำชำระในระบบหนี้ทั้งการคลังของสถาบันการเงินของรัฐ ก่อนจะทยอยกลับเข้ามาเป็นรายจ่ายงบประมาณในระยะต่อมา ทั้งสำหรับสายตาของสาธารณะและของผู้กำหนดนโยบายเอง สถานการณ์เช่นนี้จึงก่อให้เกิดคำถามต่อทั้งระดับความโปร่งใส และความแม่นยำในการประเมินผลกระทบทางการคลังในระยะกลางและระยะยาวของมาตรการลักษณะดังกล่าวว่า แท้ที่จริงแล้วรัฐและสังคมมองเห็นต้นทุนของการใช้นโยบายช่วยเหลือเกษตรกรในรูปแบบนี้ได้ครบถ้วนเพียงใด หรือในทางกลับกัน เราอาจกำลังเผชิญกับการะทบทางการคลังที่ค่อย ๆ สะสมและขยายตัวอยู่ในระบบหนี้ทั้งการคลัง ซึ่งไม่ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอย่างเด่นชัดในเวทีงบประมาณปกติ

ภายใต้บริบทดังกล่าวบทความนี้ได้แย้งว่า นโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวสะท้อนการจัดวางบทบาทใหม่ของรัฐในภาคการเกษตร ทั้งในมิติการนำนโยบายไปปฏิบัติและในมิติของวินัยการคลัง ในเชิงการปฏิบัติ นโยบายนี้ลดบทบาทของรัฐในฐานะผู้แทรกแซงตลาดข้าวโดยตรงผ่านการรับซื้อและบริหารจัดการสินค้าคงคลังของรัฐ และหันมาทำหน้าที่ประกันความมั่นคงของรายได้ผ่านกลไกการชดเชยส่วนต่างรายได้ที่อิงกับข้อมูลราคาและผลผลิตจริง ทำให้โครงสร้างผู้มีบทบาทในระดับปฏิบัติการนโยบาย กระบวนการตัดสินใจ และรูปแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และหน่วยงานในระดับพื้นที่ แตกต่างไปจากโครงการรับจำนำข้าวและมาตรการพยุงราคาข้าวแบบเดิมขณะเดียวกันในเชิงวินัยการคลัง นโยบายประกันรายได้ถูกออกแบบให้ภาระงบประมาณของรัฐจำกัดอยู่ที่การชดเชยส่วนต่างระหว่างรายได้เป้าหมายกับรายได้จริงจากราคาตลาด ภายใต้สูตรคำนวณราคาอ้างอิง ปริมาณผลผลิต และเพดานสิทธิ์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2562) แทนที่รัฐจะต้องรับภาระต้นทุนและความเสี่ยงอย่างไร้เพดานจากการรับซื้อผลผลิตเข้าคลังเหมือนในโครงการรับจำนำข้าว ดังนั้นงานวิจัยดังกล่าวต้องการชี้ให้เห็นว่าการเลือกใช้เครื่องมือโครงการประกันรายได้มิได้เป็นเพียงการเปลี่ยนรูปแบบนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรเท่านั้น หากยังทำให้เห็นพลวัตความสัมพันธ์ระหว่างการออกแบบนโยบายในระดับส่วนกลางกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ รวมทั้งสะท้อนทั้งความพยายามและข้อจำกัดของรัฐบาลไทยในการสร้างสมดุลระหว่างการตอบสนองต่อความต้องการของฐานเกษตรกรกับการรักษากรอบวินัยการคลังภายใต้บริบทการแข่งขันทางการเมืองร่วมสมัย กล่าวได้ว่านโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่สะท้อนรูปแบบของการแทรกแซงภาครัฐในภาคการเกษตรผู้ปลูกข้าวทั้งในมิติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติและในมิติของวินัยการคลัง ภายใต้แนวคิดของนโยบายที่บทบาทรัฐจากผู้แทรกแซงตลาดข้าวโดยตรงผ่านการรับซื้อและบริหารจัดการสต็อกข้าวเองมาเป็นผู้ประกันความมั่นคงด้านรายได้ผ่านกลไกการจ่ายส่วนต่างโดยอิงข้อมูลราคาและผลผลิต (กันตพงษ์ ธนยศีรนนท์, 2564) ทำให้โครงสร้าง ผู้มีบทบาทในระดับปฏิบัติการนโยบาย กระบวนการตัดสินใจ และรูปแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง สถาบันการเงินของรัฐ และหน่วยงานในพื้นที่ ต่างไปจากโครงการรับจำนำและมาตรการพยุงราคาข้าวแบบเดิม ขณะเดียวกัน ในเชิงวินัยการคลัง นโยบายประกันรายได้ถูกออกแบบให้มีกรอบกติกาประมาณที่ชัดเจนกว่านโยบายประชานิยมด้านข้าวในอดีตโดยออกแบบให้ภาระของรัฐจำกัดอยู่ที่การชดเชยส่วนต่างรายได้ระหว่างระดับรายได้ที่รัฐประกันกับรายได้จริงจากราคาตลาดข้าวของเกษตรกรแทนที่จะต้องรับภาระต้นทุนจากการรับซื้อและถือครองผลผลิตทั้งหมด ที่กำหนดตามราคาอ้างอิงและเพดานพื้นที่หรือปริมาณผลผลิต แทนการเปิดรับภาระขาดทุนและความเสี่ยงด้านราคาอย่างไร้เพดานจากการรับซื้อผลผลิตเข้าคลังของรัฐ ดังนั้นการเลือกใช้นโยบายประกันรายได้ในยุครัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มิได้เป็นเพียงการเปลี่ยนรูปแบบเครื่องมือเชิงนโยบายเท่านั้นหากยังสะท้อนรูปแบบความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ในเชิงนโยบายระหว่างการออกแบบนโยบายในระดับส่วนกลาง กำหนดสูตรและกรอบวงเงินงบประมาณ (ราคาอ้างอิง พื้นที่สูงสุดต่อครัวเรือน วิธีคำนวณส่วนต่าง) ค่อนข้างชัด ทำให้ระดับพื้นที่มีอิสระเชิงดุลพินิจน้อยกว่าโครงการที่รัฐรับซื้อข้าวเข้าคลัง ซึ่งมีพื้นที่ให้ต่อรองหรือจัดการสินค้าจริงมากกว่า กล่าวได้ว่าระดับพื้นที่จึงกลายเป็นผู้ปฏิบัติตามกติกาและผู้จัดทำข้อมูล มากกว่าจะเป็นผู้จัดการสินค้า/ข้าวคงคลังโดยตรงเหมือนในโครงการจำนำข้าว ผลคือความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ส่วนกลางกับเจ้าหน้าที่ระดับพื้นที่ผูกกันด้วยข้อมูล การรายงาน และระบบการจ่ายเงิน มากกว่าการขนย้ายและจัดเก็บสินค้า (ข้าว)

การเลือกใช้นโยบายประกันรายได้แทนการรับจำนำข้าวจึงอาจมองได้ว่าเป็นการเลือกใช้เครื่องมือนโยบายที่ตอบสนองต่อบทเรียนเรื่องภาระงบประมาณและข้อจำกัดทางกฎหมายด้านวินัยการคลัง มากกว่าจะเป็นเพียงการเปลี่ยนรูปแบบมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรเท่านั้น พร้อมกันนั้นนโยบายดังกล่าวยังทำหน้าที่เป็นเครื่องมือหาเสียงและรักษาฐานสนับสนุนในภาคกลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ภายใต้บริบทที่พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มโครงการประกันรายได้ข้าวกลับเข้ามาร่วมรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในช่วงปี 2562-2566 การออกแบบเครื่องมือทางการคลังผ่านการใช้กิจกรรมที่การคลังจึงมิได้สะท้อนเพียงเหตุผลเชิงปฏิบัติการด้านการบริหารงบประมาณเท่านั้น หากยังสะท้อนพลวัตการต่อรองทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ต่างต้องการตอบแทนและรักษาฐานเสียงของตนผ่านมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรในรูปแบบที่ถูกมองว่ามีความรับผิดชอบทางการคลังมากกว่านโยบายรับจำนำข้าวในอดีตด้วย ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงวางกรอบงานวิจัยให้แตกต่างจากรณกรรมที่ได้ทบทวนก่อนหน้านี้ซึ่งส่วนใหญ่เน้นวิเคราะห์ผลกระทบด้านรายได้ของเกษตรกร ประสิทธิภาพของนโยบายข้าวหรือการเปรียบเทียบระหว่างโครงการรับจำนำข้าวกับโครงการประกันรายได้ในมิติผลประโยชน์และความเป็น

ธรรมทางสังคม ขณะที่งานด้านเศรษฐศาสตร์การคลังและการคลังสาธารณะจำนวนหนึ่งให้ความสำคัญกับภาระหนี้สาธารณะและต้นทุนทางการคลังของนโยบายประชานิยมด้านเกษตรกรรม แม้งานวิจัยดังกล่าวช่วยเปิดมุมมองสำคัญเกี่ยวกับผลกระทบด้านรายได้และการงบประมาณของนโยบายข้าวรูปแบบต่าง ๆ แต่ยังมีงานวิจัยไม่มากนักที่วิเคราะห์โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในช่วงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาอย่างเป็นระบบ ในฐานะเครื่องมือจัดการการงบประมาณและวินัยการคลังผ่านกิจกรรมกึ่งการคลัง ควบคู่ไปกับการทำความเข้าใจพลวัตทางการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย กล่าวคืองานวิจัยที่เชื่อมโยงมิติการจัดสรรงบประมาณผ่านงบประมาณปกติเข้ากับงบประมาณกึ่งการคลังแสดงให้เห็นความสัมพันธ์กับความจำเป็นทางการเมืองในการรักษาและขยายฐานเสียงของรัฐบาล ภายใต้กรอบการวิเคราะห์ดังกล่าวบทความนี้จึงมุ่งโต้แย้งมุมมองเชิงนโยบายที่มองโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในยุครัฐบาลพลเอกประยุทธ์เพียงในฐานะมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรที่มีวินัยการคลังมากกว่า นโยบายรับจำนำข้าว โดยเสนอให้ทำความเข้าใจนโยบายนี้ในฐานะเครื่องมือทางการคลังซึ่งอาศัยงบประมาณกึ่งการคลังผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ภายใต้กรอบมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อคลี่คลายข้อจำกัดของบทความนี้สาธารณะในแต่ละปีงบประมาณขณะเดียวกัน บทความนี้เสนอว่าการออกแบบเครื่องมือทางการคลังของนโยบายประกันรายได้ข้าวในช่วงฤดูการผลิต 2562-2566 เป็นผลลัพธ์ของการประนีประนอมระหว่างแรงกดดันด้านวินัยการคลัง ข้อจำกัดเชิงงบประมาณและแรงจูงใจทางการเมืองในการตอบสนองฐานเสียง มากกว่าจะเป็นเพียงการตัดสินใจเชิงการนำนโยบายสู่การปฏิบัติด้านประสิทธิภาพของนโยบายในเชิงงบประมาณเพียงมิติเดียว

คำถามการวิจัย

1. วิธีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการนำนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติ ระหว่างฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2562-2566 เป็นอย่างไร
2. ปัญหาและอุปสรรค การนำนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติ ระหว่างฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2562-2566 มีอะไรบ้าง

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิธีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการนำนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติ ระหว่างฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2562-2566
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรค การนำนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติ ระหว่างฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2562-2566

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษาการนำนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติ ระหว่างฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2562-2566 ผู้วิจัยกำหนดกรอบในการศึกษาจากเอกสาร ประกอบด้วย มติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่การอนุมัติโครงการ กรอบวงเงิน แนวทางหลักเกณฑ์ในการอ้างอิง แนวทางในการปฏิบัติ รายงานการประชุมคณะกรรมการ นโยบายและบริหารข้าวแห่งชาติ (นบข.) รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการนโยบายและบริหารข้าวแห่งชาติ ด้านการผลิต ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธาน รายงานการประชุม คณะอนุกรรมการนโยบายและบริหารข้าวแห่งชาติ ด้านการตลาด ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธาน รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการกำกับดูแล และกำหนดเกณฑ์กลางอ้างอิง โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ที่มีอธิบดีกรมการค้าภายในเป็นประธาน แนวคิดทฤษฎีที่มีการทบทวนในกระบวนการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ มาตรการกลไกในการแทรกแซงด้านราคาของรัฐ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อนำมาประกอบในการตอบคำถามการวิจัย

ขอบเขตระยะเวลา

การศึกษาในครั้งนี้ใช้ระยะเวลาในการศึกษา ตั้งแต่เริ่มมีโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติ ระหว่างฤดูกาลผลิต ปี พ.ศ. 2562-2566 ในฤดูกาลเพาะปลูกข้าวนาปี 4 ทั่วประเทศ ประกอบด้วย

1. ปีการผลิต พ.ศ. 2562/63 ตามมติคณะรัฐมนตรี (ครม.) เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2562 อนุมัติกรอบวงเงินงบประมาณในโครงการนี้ 21,495.74 ล้านบาท โดยมีจำนวนเกษตรกร (ปลูกข้าว) ชาวนาที่เข้าร่วมโครงการประมาณ 4.31 ล้านครัวเรือน
2. ปีการผลิต พ.ศ. 2563/64 ตามมติคณะรัฐมนตรี (ครม.) อนุมัติการปรับปรุงกรอบวงเงินงบประมาณในโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวหลายครั้ง ครั้งนี้คือ วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2564 วงเงิน 50,646.27 ล้านบาท โดยมีจำนวนเกษตรกร (ปลูกข้าว) ชาวนาที่เข้าโครงการเพิ่มขึ้นเป็น 4.68 ล้านครัวเรือน
3. ปีการผลิต 2564/65 ที่ประชุม นบข. เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2565 อนุมัติกรอบวงเงินงบประมาณ 88,711.74 ล้านบาท ในการประกันรายได้ชาวนา 4.69 ล้านครัวเรือน
4. ปีการผลิต 2565/66 ตามมติคณะรัฐมนตรี (ครม.) เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2565 อนุมัติกรอบวงเงินงบประมาณ 18,700.13 ล้านบาท โดยมีจำนวนเกษตรกร (ปลูกข้าว) ชาวนาที่เข้าโครงการ 4.68 ล้านครัวเรือน

การทบทวนวรรณกรรม

1. แนวคิดตัวแบบและกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เน้นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือ สภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation process) ซึ่งสามารถพัฒนาเป็นแนวทาง และกลยุทธ์ให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ โดยคำนึงถึงผลลัพธ์ขั้นปลายหรือผลลัพธ์สุดท้าย (ultimate outcomes) อย่างเป็นระบบ ใหม่มากที่สุด (วรเดช จันทรศร, 2556, หน้า 26-28) ประกอบกับนโยบายสาธารณะอาจเป็นมุมมองที่มีความเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลเลือกหรือไม่เลือกกระทำ (Anderson, 2015, p. 7) ซึ่งกล่าวได้ว่า เป็นชุดกิจกรรมของรัฐบาล (Peters, 2015, p. 3) โดยนโยบายสาธารณะอาจกำหนดขึ้นมาเพื่อควบคุมพฤติกรรมจัดระเบียบระบบราชการ แจกจ่ายผลประโยชน์หรือตรึงภาษีซึ่งสามารถดำเนินการได้ทั้งหมดที่กล่าวในคราวเดียวกัน (Dye, 2013, p. 3) โดยนโยบายและเจตนารมณ์ มักมีการเปลี่ยนแปลงหรือบิดเบือนดำเนินการอย่างล่าช้า รวมไปถึงการสกัดกั้นด้วย (Fischer, Miller, & Sidney, 2007, p. 51) และในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation) เป็นการพิจารณาในฐานะที่เป็นกระบวนการ ผลผลิต และ ผลลัพธ์ ตามแนวคิดทฤษฎีเชิงระบบ (system theory) (จุมพล นิมพานิช, 2554, หน้า 5) กล่าวได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นศาสตร์ทางด้านสังคมศาสตร์ โดยการแสวงหาความรู้ในสังคมศาสตร์ จำเป็นต้องมีความเข้าใจปรัชญาของศาสตร์ในความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการทัศน์ ญาณวิทยา และวิธีวิทยา เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการวิจัย (พิชัย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2557, หน้า 39)

ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติงานวิชาการจำนวนมากเน้นอธิบายปรากฏการณ์ สภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation process) โดยมองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีใช้ขั้นตอนสุดท้ายของนโยบาย หากเป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายเชิงนโยบายกับผลลัพธ์ปลายทางของนโยบายอย่างเป็นระบบ ทั้งในฐานะกระบวนการ ผลผลิต และผลลัพธ์สุดท้ายของนโยบาย (ultimate outcomes) แนวคิดนโยบายสาธารณะจึงมักมองนโยบายในฐานะสิ่งที่รัฐบาลเลือกกระทำหรือเลือกละเว้น เป็นชุดกิจกรรมที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมพฤติกรรม จัดระเบียบระบบราชการและจัดสรรหรือจัดทรัพยากรสาธารณะ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าตัวนโยบายและเจตนารมณ์อาจถูกปรับเปลี่ยน บิดเบือน หรือล่าช้า ได้เมื่อเคลื่อนลงสู่ระดับปฏิบัติการ จากมุมมองเช่นนี้ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องให้ความสำคัญทั้งกับเหตุผลของการออกแบบนโยบาย และกับขีดความสามารถเชิงการจัดการของหน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละช่วงของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นแนวคิดว่าด้วยการนำนโยบายไปปฏิบัติถูกนำมาใช้เป็นกรอบหลักในการวิเคราะห์กระบวนการดำเนินโครงการ ประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในช่วงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยเฉพาะในสองมิติที่สำคัญ มิติแรกใช้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลเพื่อพิจารณาว่าการแปลงเป้าหมายเชิงนโยบายของรัฐบาลทั้งในด้านการพยุรรายได้เกษตรกร การรักษาวินัยการคลัง และการตอบสนองต่อฐาน

เสี่ยงให้กลายเป็นมาตรการเชิงปฏิบัติการณ์ไม่ว่าจะเป็นเกณฑ์ราคาเป้าหมาย เพดานสิทธิ์ และกระบวนการจ่ายชดเชย มีความสอดคล้องกันอย่างไรในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ มิติที่สองใช้ตัวแบบการจัดการเพื่อวิเคราะห์ขีดความสามารถและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ในการประสานงาน จัดการข้อมูล และบริหารขั้นตอนการจ่ายเงินภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากรและกรอบวินัยการคลัง นอกจากนี้ การนำนโยบายประกันรายได้ไปปฏิบัติยังผูกพันอย่างใกล้ชิดกับวิธีการจัดหาและจัดสรรทรัพยากรการคลังของรัฐ โดยเฉพาะการใช้กลไกกิจกรรมกึ่งการคลังภายใต้กรอบกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ

2. แนวคิดทฤษฎีอุดหนุนภาคการเกษตร

1. มาตรการช่วยเหลือทางการเงินการเกษตรแบบทางตรง (Direct payment) โดยรัฐบาลให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรบนพื้นฐานของผลผลิตและด้านราคา ประกอบด้วย

1) การพยุงราคาสลัด (market price support) เป็นมาตรการที่ใช้มานานและแพร่หลาย โดยรัฐกำหนดราคารับซื้อสินค้าเกษตรแล้วเก็บเข้าคลังสินค้าหรือโกดังของรัฐ และหากรัฐระบายสินค้าเกษตรออกมาขายทั้งตลาดในประเทศและต่างประเทศ จะส่งผลให้ราคาสินค้าตกต่ำลง นอกจากนี้เพื่อสนับสนุนให้ผู้บริโภคในประเทศซื้อสินค้าเกษตรที่รัฐระบายออกมา รัฐบาลจึงตั้งอัตราภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรไว้สูง เพื่อจูงใจผู้บริโภคในประเทศให้ซื้อสินค้าที่รัฐบาลระบายออกมาแทนสินค้านำเข้าซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า การดำเนินการด้วยวิธีการดังกล่าว ทำให้กลไกราคาในการจัดสรรทรัพยากรภาคเกษตรบิดเบือนไปจะมีผลเพียงระยะสั้นเท่านั้น ทั้งยังใช้งบประมาณสูงเนื่องจากรัฐต้องรับภาระในการบริหารสต็อกสินค้าเกษตร ซึ่งโดยปกติแล้วเน่าเสียง่ายและมีความเสี่ยงด้านราคาที่มีความอ่อนไหวสูง อย่างไรก็ตาม การอุดหนุนราคาผลผลิตทางการเกษตร เป็นหนึ่งในรูปแบบของการอุดหนุนที่มุ่งเน้นการสร้างหลักประกันราคาขั้นต่ำ สำหรับการขายสินค้าทางการเกษตร ซึ่งการใช้กลไกนี้จะทำให้ราคาพืชผลทางการเกษตรปรับตัวสูงขึ้นจากการอุดหนุนดังกล่าว แต่การอุดหนุนส่วนใหญ่เกิดจากแนวนโยบายของภาครัฐจะทำให้กลายเป็นรายจ่ายที่ภาครัฐ จำใจจะต้องแบกรับเมื่อต้องการจะดำเนินนโยบาย

2) การจ่ายเงินชดเชย (deficiency payments) กล่าวได้ว่า เมื่อสินค้าทางการเกษตรมีราคาสลัดต่ำกว่าราคาเป้าหมาย และมาตรการที่มีการใช้กันอย่างแพร่หลาย รองลงมาจากมาตรการการพยุงราคาสลัด โดยรัฐจ่ายเงินชดเชยให้กับเกษตรกร หากราคาสลัดของสินค้าเกษตรต่ำกว่าราคาที่รัฐกำหนดเป็นเป้าหมายไว้ ถึงแม้ว่ารูปแบบการจ่ายเงินชดเชย จะมีประสิทธิภาพที่สูงกว่า การพยุงราคาสลัด แต่ยังคงเป็นการบิดเบือนของกลไกราคา เพราะปริมาณเงินที่รัฐอุดหนุนให้เกษตรกรจะเพิ่มขึ้น เมื่อราคาสลัดตกต่ำซึ่งอาจจูงใจให้เกิดการผลิตเพิ่มขึ้น นำมาสู่ผลผลิตล้นตลาด และจะเป็นปัจจัยให้ราคาสลัดต่ำในระยะยาว

2. มาตรการช่วยเหลือทางอ้อม (indirect payment หรือ decouple payment) เป็น

ความช่วยเหลือของรัฐให้เกษตรกรมีรายได้ที่สม่ำเสมอแทนการแทรกแซงราคาตลาด ได้แก่

1) การจ่ายเงินช่วยเหลือเป็นสัดส่วนกับพื้นที่เพาะปลูก (area payment) รัฐจ่ายเงินช่วยเหลือเกษตรกร คิดเป็นสัดส่วนของพื้นที่เพาะปลูก กรณีที่รายได้ของเกษตรกรลดลง จากราคาผลผลิตที่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด โดยปริมาณเงินชดเชยไม่ขึ้นอยู่กับราคาตลาด แต่ขึ้นอยู่กับขนาดพื้นที่เพาะปลูก ซึ่งหากช่วงเวลาใดที่ผลผลิตทางเกษตรบางประเภทออกสู่ตลาดจำนวนมาก รัฐจะให้เงินกับเกษตรกรที่เพาะปลูกผลผลิตชนิดนั้นให้หยุดเพาะปลูกชั่วคราว วิธีดังกล่าวสามารถกำหนดปริมาณผลผลิตไม่ให้ออกสู่ตลาดมากเกินไป รวมถึงมีการจำกัดปริมาณเงินช่วยเหลือตามพื้นที่เพาะปลูกสูงสุดที่รัฐกำหนด ซึ่งมาตรการดังกล่าวรัฐบาลในอดีตก็มีการนำนโยบายดังกล่าวมาใช้ อาจจะต้องเผชิญผลต่อการลดจำนวนผลผลิตทางการเกษตร และเป็นการแก้ไขปัญหาระยะสั้นภาคการเกษตร อีกด้วย

2) การอุดหนุนการจัดซื้อ ปัจจัยในการผลิต (subsidies to purchased inputs) รัฐจ่ายเงินช่วยเหลือเกษตรกรทางด้านปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย สารเคมี น้ำมันเชื้อเพลิง และเครื่องจักร หรือให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในการจัดซื้อปัจจัยในการผลิต

3) นโยบายประกันภัยสินค้าเกษตร (crop insurance) เป็นมาตรการอุดหนุนเพื่อประกันความเสี่ยง หากเกษตรกรสูญเสียรายได้หรือผลผลิต โดยรัฐอุดหนุนค่าเบี้ยประกันให้กับเกษตรกรที่ขึ้นอยู่กับระดับความคุ้มครองที่เกษตรกรต้องการ ซึ่งรัฐมักเน้นการช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยในสัดส่วนที่มากกว่าเกษตรกรรายใหญ่

ในเชิงทฤษฎีมาตรการอุดหนุนภาคการเกษตรสามารถแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ คือ มาตรการช่วยเหลือทางตรง ที่รัฐให้การสนับสนุนบนฐานของผลผลิตหรือราคาไม่ว่าจะเป็นการพยุงราคาตลาดที่รัฐเข้าไปปรับซื้อสินค้าเกษตรและเก็บเป็นสินค้าคงคลังของรัฐ ซึ่งส่งผลให้ราคาตลาดบิดเบือนและใช้งบประมาณสูงจากภาระการบริหารสต็อกและการจ่ายเงินชดเชยเมื่อราคาตลาดต่ำกว่าราคาเป้าหมาย ซึ่งมีประสิทธิภาพด้านต้นทุนมากกว่าแต่ก็ยังสร้างแรงจูงใจให้ผลิตเพิ่มจนเสี่ยงต่อปัญหาผลผลิตล้นตลาดในระยะยาว อีกกลุ่มหนึ่งคือมาตรการช่วยเหลือทางอ้อมหรือการแยกการช่วยเหลือออกจากราคาในตลาดไม่ว่าจะเป็นการจ่ายเงินตามพื้นที่เพาะปลูก การอุดหนุนปัจจัยการผลิต และการประกันภัยสินค้าเกษตร เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้หรือมีการคุ้มครองความเสี่ยงโดยไม่ต้องแทรกแซงกลไกราคาโดยตรง และสามารถกำหนดเพดานภาระงบประมาณได้ชัดเจนมากกว่ามาตรการด้านราคาตลาด ดังนั้นในการศึกษานี้แนวคิดด้วยเครื่องมืออุดหนุนภาคการเกษตรดังกล่าวถูกนำมาใช้เพื่อจัดวางนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในยุครัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาสะท้อนให้เห็นเครื่องมือช่วยเหลือเกษตรกรอย่างชัดเจน โดยมองว่านโยบายประกันรายได้ข้าวเป็นรูปแบบหนึ่งของการจ่ายเงินชดเชยบนฐานของผลผลิตและพื้นที่เพาะปลูก ที่พยายามหลีกเลี่ยงข้อจำกัดและผลเสียของการพยุงราคาตลาดและการรับซื้อผลผลิตเข้าคลังแบบเดิม ในขณะเดียวกันการออกแบบโครงการประกันรายได้เป็นการใช้กลไกการจ่ายส่วนต่างผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ภายใต้กรอบกฎหมายวินัยการเงินการคลัง

ของรัฐทำให้นโยบายดังกล่าวมีลักษณะของมาตรการช่วยเหลือทางอ้อมที่เชื่อมโยงกับข้อจำกัดด้านภาระงบประมาณและการใช้กิจกรรมกึ่งการค้า การใช้รอบเครื่องมืออุดหนุนภาคการเกษตรจึงช่วยให้การวิเคราะห์โครงการประกันรายได้ข้าวสามารถเปรียบเทียบกับทั้งมาตรการพุงราคา รับจำนำข้าว และมาตรการช่วยเหลือรูปแบบอื่นได้อย่างมีระบบ พร้อมทั้งเปิดเผยผลกระทบด้านวินัยการค้าและพฤติกรรมการผลิตของเกษตรกรภายใต้ นโยบายดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม

3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.1 นโยบายข้าว / โครงการประกันรายได้และรับจำนำ

งานของเจมส์ คัดด์ ปิ่นทอง และ ปราณี ทินกร, อัมมาร สยามวาลา และ วิโรจน์ วัฒนธนา, สมพร อิศวิลานนท์, ตรุณี ชันโท, นิธิกร วัฒนเรืองโกวิท ตลอดจนงานของ นิพนธ์ พัวพงศกร และ จิตรกร จารุงษ์ ช่วยให้เห็นภาพค่อนข้างชัดว่า นโยบายข้าวของไทยตั้งแต่โครงการพุงราคา รับจำนำ ไปจนถึงโครงการประกันราคาหรือประกันรายได้ ล้วนมีผลต่อรายได้ของเกษตรกร โครงสร้างตลาด และกลไกการกระจายผลประโยชน์อย่างไร โดยงานจำนวนมากชี้ให้เห็นข้อดีข้อเสียของโครงการรับจำนำที่สร้างภาระงบประมาณสูง บิดเบือนกลไกตลาด และเปิดช่องให้เกิดการทุจริต ขณะเดียวกันก็มองโครงการประกันราคาหรือประกันรายได้ในฐานะทางเลือกใหม่ที่ลดการบิดเบือนตลาดและภาระงบประมาณบางส่วน และสะท้อนให้เห็นว่าทั้งรับจำนำ และประกันรายได้ต่างก็ถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการดูแลฐานเสียงชาวนาและสร้างความชอบธรรมทางการเมืองในแต่ละยุครัฐบาล

อย่างไรก็ตามแม้ว่างานวิชาการดังกล่าวสะท้อนภาพที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเปรียบเทียบนโยบายข้าวในเชิงผลลัพธ์ของนโยบาย ทั้งด้านรายได้เกษตรกร ระดับราคา และความพึงพอใจ ตลอดจนเปิดให้เห็นมิติการเมืองของนโยบายข้าวในระดับหนึ่ง แต่งานเหล่านี้ส่วนใหญ่ยังมุ่งเน้นการเปรียบเทียบในระดับประเภทของนโยบายมากกว่าการการศึกษาเชิงลึกว่าโครงการประกันรายได้ข้าวในยุครัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ถูกออกแบบและนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไรภายใต้เงื่อนไขเชิงสถาบันและข้อจำกัดการคลังร่วมสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยังแทบไม่มีงานใดที่มีการศึกษาว่านโยบายประกันรายได้ในฐานะเครื่องมือการค้าซึ่งผสมผสานการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีกับการพึ่งพาตลาดโลกกิจกรรมกึ่งการค้าผ่านสถาบันการเงินของรัฐ ภายใต้กรอบกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเป็นระบบ ดังนั้นจากงานวิจัยข้างต้นจึงส่งผลให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในยุครัฐบาลพลเอกประยุทธ์ ไม่เพียงในฐานะทางเลือกเชิงนโยบายเมื่อเทียบกับโครงการรับจำนำแต่ในฐานะของการออกแบบและนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้ข้อจำกัดด้านวินัยการค้าและการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง

3.2 วินัยการค้าและภาระงบประมาณของนโยบายเกษตร

งานของสมชัย สัจจพงษ์ วิมล ชาตะมินาม นวจิตต์ บุญรัตพันธุ์ บุณทรีร์ ไขษิตานุกฤต และณัฐพล ศรีพจนารด (2551) เกี่ยวกับวินัยการค้าและตัวชี้วัดเชิงตัวเลข ถือเป็นงานวิชาการที่สำคัญเพราะช่วยนิยามว่าวินัยการค้าคือการที่รัฐไม่ใช้จ่ายเกินตัว จัดสรรงบ

ประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ หาแหล่งรายได้ให้เพียงพอกับรายจ่าย รักษาระดับเงินคงคลัง และบริหารหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่ยังสามารถชำระคืนได้โดยไม่สร้างภาระเกินควรต่ออนาคต นอกจากนี้งานของอัญชิรญา จันทรปิฎก (2562) เรื่องภาพลวงทางการคลังกับวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายประชานิยม ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการใช้นโยบาย 16 ประชานิยม โดยเฉพาะในยุครัฐบาลพรรคไทยรักไทย สร้างภาพลวงตา ให้ประชาชนเข้าใจฐานะการคลังของประเทศคลาดเคลื่อน ขณะที่ข้อเท็จจริงคือการตั้งงบประมาณขาดดุลต่อเนื่อง หนี้สาธารณะผันผวน และเกิดวัฒนธรรมการคอยของพริ้งการรัฐ จึงเสนอให้เพิ่มความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูลฐานะการคลังของประชาชนในฐานะพลเมือง

อย่างไรก็ตาม จากการทบทวนงานวิจัยดังกล่าวจะพบว่ายังมุ่งอธิบายวินัยการคลังในระดับมหภาคหรือเชิงหลักการ มากกว่าการลงลึกในกรณีเฉพาะของโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่ผสมผสานทั้งงบประมาณปกติและวงเงินผูกพันตามมาตรา 28 ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ทำให้แทบยังไม่มีงานใดวิเคราะห์อย่างละเอียดว่าภาระจริงของโครงการลักษณะนี้ถูกกระจายอยู่ระหว่างงบประมาณประจำปี หนี้กึ่งการคลังในงบดุลของธนาคารของรัฐ และการะจากการเลื่อนการชำระหนี้ในอนาคตอย่างไร ดังนั้น การศึกษาโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในครั้งนีจึงมุ่งพิจารณากรอบวงเงินที่ใช้ในโครงการในฐานะเครื่องมือที่การคลังที่ต้องบริหารดุลยภาพระหว่างความจำเป็นทางการเมืองกับข้อจำกัดเชิงการคลังภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐที่เข้มงวด

3.3 กิจกรรมกึ่งการคลังและการเสียข้อจำกัดด้านงบประมาณของรัฐ

งานของวาที นิซเล็ก (2559) ที่ศึกษามาตรการควบคุมกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยชี้ให้เห็นว่าเมื่อรัฐบาลผลักดันนโยบายไปให้ธนาคารของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการแทน จะเกิด เงินนอกงบประมาณ ที่ไม่ได้สะท้อนอยู่ในงบรายจ่ายประจำปีอย่างชัดเจน แม้จะช่วยให้รัฐดำเนินนโยบายได้คล่องตัวขึ้นภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ แต่ก็สร้างความเสี่ยงด้านฐานะการคลังและความโปร่งใส เพราะภาระที่แท้จริงถูกซ่อนอยู่ในงบดุลของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รายงานความเสี่ยงทางการคลังของกระทรวงการคลัง สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะและธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้นกล่าวได้ว่ากิจกรรมกึ่งการคลังภายใต้มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เปิดช่องให้รัฐบาลใช้วงเงินผูกพันผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและสถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่น ๆ เพื่อดำเนินโครงการช่วยเหลือไม่ว่าจะเป็นโครงการประกันรายได้เกษตรกร โดยไม่ต้องบันทึกวงเงินทั้งหมดเป็นรายจ่ายในงบประมาณประจำปีและไม่ถูกนับเป็นหนี้สาธารณะทันที

อย่างไรก็ตามจากการทบทวนงานวิจัยดังกล่าวทำให้เห็นชัดว่ากิจกรรมกึ่งการคลังเป็นช่องทางขยายพื้นที่การคลัง ของรัฐบาล ช่วยให้เดินนโยบายได้แม้อยู่ในกรอบเพดานงบประมาณและหนี้สาธารณะ แต่แลกมากับความเสี่ยงด้านฐานะการคลังระยะยาว ภาระหนี้ที่สะสมอยู่นอกงบประมาณ และการลดทอนความโปร่งใสในการรายงานข้อมูลต่อสาธารณะ อย่างไร

ก็ตามยังพูดถึงกิจกรรมกึ่งการคลังในระดับภาพรวมของระบบการคลังหรือกรณีอื่น เช่น สินเชื่อ SMEs หรือมาตรการเยียวยาภัยแล้ง มากกว่าการนำกรอบกิจกรรมกึ่งการคลัง มาวิเคราะห์โดยตรงผ่านโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในยุครัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ว่าการใช้มาตรา 28 ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ถูกออกแบบอย่างไร มีผลต่อการรับรู้ภาระหนี้และการประเมินวินัยการคลังของนโยบายนี้เพียงใด ข้อเสนอแนะดังกล่าวส่งผลให้งานวิจัยโครงการประกันรายได้ใช้กรอบกิจกรรมกึ่งการคลังไปศึกษาเชิงลึกทั้งในฐานะกลไกให้การเมืองยังสามารถผลักดันนโยบายช่วยชาวนาได้ ภายใต้ข้อจำกัดเชิงกฎหมายและเพดานการคลังที่เข้มงวดมากขึ้น

3.4 การเมืองในกระบวนการนโยบาย

งานของปิยวัฒน์ นัยโกวิท (2563) แสดงให้เห็นว่า นโยบายแทรกแซงราคาข้าวของไทยไม่ว่าจะเป็นโครงการรับจำนำ หรือประกันรายได้ ไม่ใช่แค่เครื่องมือเศรษฐกิจ แต่ถูกออกแบบและปรับเปลี่ยนไปตามแรงกดดันทางการเมืองและบริบทการเลือกตั้ง ทั้งในระดับการกำหนดราคาจำนำ/ราคาประกัน รูปแบบการเข้าร่วมโครงการ และช่วงเวลาการตัดสินใจ งานของอัญชิรญา จันทรพิภ (2562) กล่าวว่านโยบายประชานิยมเป็นการการซื้อเสียงเชิงนโยบาย ที่สะท้อนให้เห็นว่านโยบายข้าวถูกใช้เป็นสัญญาประชาคมแบบมีมูลค่าเป็นตัวเงิน ที่พรรคการเมืองเสนอให้เกษตรกร แลกกับการสนับสนุนทางการเมืองในปัจจุบันและอนาคต กล่าวคือ เป็นการซื้อเสียงผ่านนโยบาย ไม่ใช่ผ่านเงินสดในของ กล่าวคือทั้งสองแนวคิดเป็นการสร้างระบบอุปถัมภ์ที่สะท้อนให้เห็นว่าฐานเสียงเกษตรกรหลายล้านครัวเรือน กลายเป็นทุนทางการเมือง ที่พรรคการเมืองพยายามผูกมัดผ่านนโยบายไม่ว่าจะเป็นโครงการรับจำนำ ประกันรายได้ พักหนี้ ล้างหนี้ และกลุ่มผลประโยชน์อย่างโรงสี พ่อค้าคนกลาง ผู้ส่งออก หรือแม้แต่ข้าราชการที่กำกับโครงการ ก็เข้าไปมีบทบาทต่อผลประโยชน์ในรายละเอียดของนโยบาย ตั้งแต่เกณฑ์คุณสมบัติ ราคาเป้าหมาย ไปจนถึงกลไกระบายข้าว

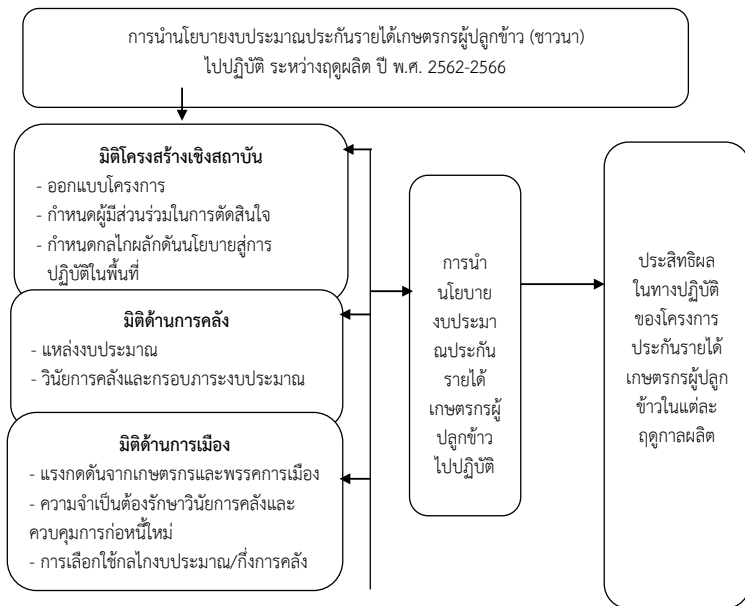
อย่างไรก็ตามงานกลุ่มนี้ช่วยให้เป็นกรอบในการอธิบายให้เห็นว่านโยบายข้าวไม่ใช่มีฐานะเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่เห็นมันเป็นสัญญาการเมือง ระยะยาวระหว่างรัฐ พรรคการเมือง และชาวนา ฐานเสียงเกษตรกรไม่ได้มองโครงการรับจำนำหรือประกันรายได้เป็นมาตรการชั่วคราวเฉพาะช่วงวิกฤต หากแต่มองเป็นสิทธิหรือค่าน้ำที่รัฐต้องดำเนินต่อเนื่องในทุกยุครัฐบาล เมื่อสัญญานี้ถูกกำหนดในการหาเสียงเลือกตั้งไปแล้วพรรคการเมืองที่เข้ามาบริหารรัฐ จึงไม่อาจจะไม่กระทำตาม เพราะการตัด ลด หรือเปลี่ยนรูปแบบนโยบายอย่างฉับพลันย่อมถูกตีความว่าเป็นการทรยศต่อข้อตกลงเดิมกับชาวนาที่ส่งผลกระทบความชอบธรรมของรัฐบาลทันที ดังนั้นนโยบายข้าวในยุครัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชาแม้จะเปลี่ยนจากโครงการรับจำนำข้าวเป็นโครงการประกันรายได้ ที่มีมาตรการทางการนำนโยบายสู่การปฏิบัติภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังที่ต่างจากรัฐบาลก่อนหน้าแต่ยังคงทำหน้าที่ทางการเมืองแบบเดียวกันคือยืนยันกับชาวนาผ่านนโยบายข้าวในฐานะนโยบายเชิงซื้อเสียง แต่จัดรูปการใช้จ่ายและการก่อภาระให้เข้ากับกรอบวินัย

การคลังให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สะท้อนให้เห็นว่านโยบายงบประมาณประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวเป็นผลลัพธ์ของความสัมพันธ์ในด้าน (1) กลไกโครงสร้างเชิงสถาบันในกระบวนการนโยบายสาธารณะทำหน้าที่กำหนดมาตรการของนโยบายลำดับขั้นของการตัดสินใจเชิงนโยบายว่าบุคคลหรือหน่วยงานใดมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายต้องผ่านขั้นตอนใด และดำเนินการอย่างไรในการกำหนดและผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ขณะเดียวกันแนวคิดกลไกการอุดหนุนภาคการเกษตรที่นำมาอธิบายนโยบายข้าวยังชี้ให้เห็นรูปแบบการเข้าแทรกแซงของรัฐในการพยุงรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ผ่านการออกแบบรูปแบบการสนับสนุนและการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ (2) ในด้านการคลังจากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องชี้ให้เห็นว่ามาตรการอุดหนุนภาคเกษตรมักใช้เงินจากทั้งงบประมาณปกติและกลไกนอกงบประมาณ เช่น ธนาคารของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ วิธีการนี้ทำให้ภาระการใช้จ่ายของรัฐสะสมมากขึ้น และทำให้เหลือพื้นที่งบประมาณสำหรับนโยบายด้านอื่นน้อยลง จึงทำให้ข้อกำหนดด้านวินัยการคลังและกรอบงบประมาณกลายเป็นข้อจำกัดสำคัญต่อการออกแบบและขยายโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว นอกจากนี้ การใช้มาตรการกึ่งการคลังเพื่อเลี่ยงข้อจำกัดงบประมาณ ยิ่งทำให้ระดับความโปร่งใสและความยั่งยืนทางการคลังของนโยบายลดลงด้วย ดังนั้น เงื่อนไขด้านการคลังและพลวัตทางการเมืองจึงเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด และร่วมกันกำหนดทิศทาง ความต่อเนื่อง และสถานะความสำคัญเชิงนโยบายของโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในแต่ละช่วงเวลา ส่งผลต่อรูปแบบการออกแบบมาตรการ ขั้นตอนการดำเนินงาน และผลการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละฤดูกาลผลิต กล่าวโดยสรุป ผลลัพธ์เชิงประสิทธิผลของการนำนโยบายดังกล่าวถูกกำหนดโดยปัจจัยเชิงสถาบัน เชิงการคลัง และเชิงการเมือง ซึ่งทำหน้าที่ทั้งเป็นปัจจัยเอื้อและข้อจำกัด (3) ในมิติทางการเมือง พบว่ารัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรับแรงกดดันจากทั้งเกษตรกรและพรรคการเมืองที่ต้องการให้มีมาตรการช่วยเหลือผู้ปลูกข้าวอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ต้องรักษาวินัยการคลังและจำกัดการสร้างหนี้เพิ่ม เงื่อนไขที่สวนทางกันนี้ ทำให้พลวัตทางการเมืองทั้งระดับชาติและระดับพื้นที่มีบทบาทอย่างมากในการตัดสินใจเลือกรูปแบบนโยบายว่าจะใช้กลไกงบประมาณหรือกลไกกึ่งการคลังเป็นหลัก และจะดำเนินการในลักษณะต่อเนื่องหรือปรับเปลี่ยนไปตามแต่ละฤดูกาลผลิต กล่าวโดยสรุป การนำนโยบายงบประมาณประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวไปปฏิบัติในแต่ละฤดูกาลผลิต อาจทำความเข้าใจได้ว่าเป็นกระบวนการที่เกิดจากการทำงานเชื่อมโยงกันของโครงสร้างเชิงสถาบัน เงื่อนไขด้านการคลัง และพลวัตทางการเมือง ซึ่งล้วนทำหน้าที่ทั้งในฐานะปัจจัยเอื้อและข้อจำกัดต่อระดับความต่อเนื่องของนโยบาย ความยืดหยุ่นในการออกแบบ

มาตรการ และผลลัพธ์เชิงประสิทธิผลของนโยบายในทางปฏิบัติ ดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ร่วมกับการวิจัยเอกสาร (documentary research) เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายงบประมาณประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวไปปฏิบัติในแต่ละฤดูกาลผลิต ระหว่างปี พ.ศ. 2562–2566 โดยมุ่งทำความเข้าใจความเชื่อมโยงที่ซับซ้อนระหว่างมิติกลไกเชิงสถาบัน มิติการคลัง และมิติทางการเมืองภายใต้บริบทโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว

1) พื้นที่การศึกษา

พื้นที่การศึกษาคือการนำนโยบายงบประมาณโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวสู่การปฏิบัติ เป็นการกำหนดบริบทรวมของการดำเนินโครงการทั้งระบบ โดยมุ่งเน้นพื้นที่และหน่วยงานที่มีบทบาทโดยตรงในการแปลงนโยบายส่วนกลางไปสู่การดำเนินงานในระดับพื้นที่

2) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling) โดยกำหนดหลักเกณฑ์ว่าผู้ให้ข้อมูลต้องเป็นตัวแทนโดยตรงหรือมีประสบการณ์ยาวนานเกี่ยวกับนโยบายโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ในระดับการกำหนดนโยบายและ

การดำเนินงานในเชิงปฏิบัติ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในส่วนกลาง จำนวน 10 คน ประกอบด้วย (1) กลุ่มผู้กำหนดนโยบายโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (2) กลุ่มงบประมาณ/สถาบันการเงินของรัฐ และ (3) กลุ่มการเมือง/นักวิชาการ

3) การเก็บรวบรวมข้อมูล

(1) ข้อมูลปฐมภูมิ เป็นข้อมูลที่ผู้วิจัยรวบรวมจากผู้ให้ข้อมูลหลัก โดยการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ใช้รูปแบบคำถามแบบปลายเปิดมีการเก็บข้อมูลแบบนัดหมายผู้ให้ข้อมูลสำคัญไว้ล่วงหน้า มีการวางแผนการเก็บข้อมูลและลงมือเก็บข้อมูลด้วยตนเอง ทำให้ผู้วิจัยสามารถควบคุมการเก็บข้อมูลในสิ่งที่ต้องการในประเด็นการวิจัยเพื่อควบคุมความครบถ้วนของข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย

(2) ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นข้อมูลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า การรวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง หนังสือบทความวิชาการ และข้อมูลจากสารสนเทศ เพื่อเป็นส่วนประกอบในเนื้อหา ซึ่งนำมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผลการวิจัย

4) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

(1) การสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) ซึ่งมีการออกแบบโครงสร้างของคำถามที่สามารถนำไปใช้ในการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง หรือการสัมภาษณ์แบบชี้นำ (guided interview) ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างของคำถามที่ชัดเจนที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ในการศึกษามีการกำหนดแนวคำถามแบบเปิดกว้าง หรือเป็นการใช้แบบสัมภาษณ์ปลายเปิดเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกมากที่สุด

(2) เครื่องบันทึกเสียง ใช้บันทึกข้อมูลระหว่างการสัมภาษณ์เพื่อให้สามารถเก็บข้อมูลได้มากที่สุดไม่ตกหล่นเนื่องจากผู้วิจัยไม่สามารถจดบันทึกได้ทั้งหมด

(3) กล้องถ่ายภาพดิจิทัล ใช้บันทึกเหตุการณ์หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยเห็นว่าสำคัญและมีประโยชน์ต่อการวิจัย

(4) เครื่องมือที่ช่วยในการจดบันทึก คือ สมุดปากกา สำหรับจดบันทึกข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ซึ่งช่วยในการบันทึกคำพูดที่สำคัญ สภาพแวดล้อม และพฤติกรรมของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

5) การตรวจสอบความน่าเชื่อถือ

การตรวจสอบข้อมูลการวิจัย ใช้วิธีตรวจสอบแบบสามเส้า เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือในการวิจัย โดยวิธีการแบบสามเส้าสะท้อนให้เห็นว่าข้อมูลและผลการวิเคราะห์จากข้อมูลที่เก็บรวบรวมที่เก็บรวบรวมไว้มีความน่าเชื่อถือ ถูกต้อง ตรงกับความจริง โดยการตรวจสอบความถูกต้อง เปรียบเทียบจากแหล่งข้อมูลหลาย ๆ แหล่ง ทำให้ผู้วิจัยมั่นใจว่าข้อมูลมีความน่าเชื่อถือสูง โดยมีวิธีการดังนี้ (ขจรศักดิ์ บัวระพันธ์, 2554)

(1) การตรวจสอบข้อมูลสามเส้าด้านข้อมูล เป็นการตรวจสอบข้อมูลที่ได้มาจากหลากหลายแหล่งว่าเหมือนกันหรือไม่ ถ้าพบว่าได้ข้อมูลมาเหมือนกันแสดงว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มามีความถูกต้อง

(2) การตรวจสอบข้อมูลสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล เป็นการใช่วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลต่างกันเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน เช่นการสัมภาษณ์ การสังเกต หรือข้อมูลจากเอกสาร จากนั้นนำข้อมูลที่เก็บมาวิเคราะห์มีข้อสรุปแนวเดียวกันหรือไม่

6) การวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับการกระบวนการในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) นั้น ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) มาใช้ในกระบวนการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล โดยดำเนินการร่วมกับวิเคราะห์จำแนกประเภทและเชิงการตีความโดยผู้วิจัยสรุปวิเคราะห์

ผลการวิจัย

1) วิธีการในการจัดสรรงบประมาณสำหรับการนำนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติ ระหว่างฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2562-2566 สะท้อนให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างกรอบวงเงินในแต่ละฤดูกาลผลิตกับกลไกการจ่ายเงินให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในแต่ละฤดูกาลผลิต โดยรัฐกำหนดกรอบวงเงินและเงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการไม่ว่าจะเป็น ราคาประกันรายได้ ช่วงเวลาผลิต ชนิดข้าว และจำนวนครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นเป้าหมาย ภายใต้มติคณะรัฐมนตรีและกรอบวินัยการเงินการคลัง จากนั้นใช้รูปแบบงบประมาณกึ่งการคลัง โดยมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นกลไกหลักในการดำเนินโครงการแทนการใช้งบประมาณแผ่นดินโดยตรง เมื่อกรอบวงเงินและเกณฑ์การจ่ายเงินได้รับความเห็นชอบ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะใช้วงเงินกึ่งการคลังสำรองจ่ายเงินส่วนต่างรายได้ให้แก่เกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนและผ่านเกณฑ์ โดยโอนเข้าบัญชีเกษตรกรครบรอบ ๆ ตามราคาเกณฑ์กลางอ้างอิงในแต่ละช่วงของฤดูกาลผลิต ทำให้กรอบวงเงินที่กำหนดในเชิงนโยบายถูกแปลงเป็นการจ่ายเงินจริงในระดับครัวเรือนได้อย่างต่อเนื่อง ภายหลังการสำรองจ่าย รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในปีถัดไปหรือใช้งบภายใต้มาตราเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังเพื่อชดเชยภาระต้นทุนและหนี้ที่เกิดขึ้นให้แก่ธนาคาร ภายใต้ข้อจำกัดของเพดานภาระหนี้กึ่งการคลังและกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ รูปแบบการใช้งบประมาณกึ่งการคลังผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเชื่อมการตัดสินใจด้านกรอบวงเงินในแต่ละฤดูกาลผลิตเข้ากับการจ่ายเงินจริงให้เกษตรกรในภาคสนามอย่างต่อเนื่องและคล่องตัว แม้อยู่ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณของรัฐ

2) ปัญหาและอุปสรรค การนำนโยบายงบประมาณประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติ ระหว่างฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2562-2566 สะท้อนให้เห็นการนำนโยบายงบประมาณประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวไปปฏิบัติยังคงอยู่ภายใต้โครงสร้างเชิงสถาบันและกระบวนการตัดสินใจรวมศูนย์ที่รัฐส่วนกลาง โดยเฉพาะขั้นตอนการอนุมัติกรอบวงเงินตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งต้องผ่านการพิจารณาของหลายหน่วยงานด้านการคลังและคณะรัฐมนตรี ส่งผลให้บางปีการผลิตเกิดความล่าช้าในการนำ

กรอบวงเงินเข้าสู่การอนุมัติ และทำให้การจ่ายเงินส่วนต่างรายได้ให้เกษตรกรเลื่อนออกไปจากกำหนด แม้ว่าจะใช้ธนาคารของรัฐเป็นผู้สำรองจ่ายในฐานะกิจกรรมกึ่งการคลังเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในระดับการปฏิบัติในพื้นที่ก็ตาม โครงสร้างดังกล่าวสะท้อนว่าความคล่องตัวในการจ่ายเงินยังผูกพันอยู่กับข้อกำหนดเชิงสถาบันและเพดานวงเงินกึ่งการคลัง ซึ่งจำกัดทั้งความรวดเร็วและความแน่นอนของการดำเนินโครงการ อย่างไรก็ตามการใช้วงเงินกึ่งการคลังผ่านธนาคารของรัฐ แม้ช่วยให้รัฐบาลดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวได้ต่อเนื่องโดยไม่ต้องบันทึกภาระทั้งหมดไว้ในงบประมาณปีเดียว แต่กลับสร้างภาระการคลังสะสมระยะยาวที่ต้องใช้งบประมาณชดเชยในอนาคต และลดพื้นที่การคลังสำหรับนโยบายด้านอื่น ประกอบกับแรงกดดันทางการเมืองที่สนับสนุนการคงมาตรการในรูปแบบเดิมทำให้การปรับทิศทางไปสู่เครื่องมือที่ลดการพึ่งพางบประมาณกึ่งการคลังและส่งเสริมการปรับโครงสร้างการผลิตยังเกิดขึ้นอย่างจำกัด ดังนั้นรูปแบบการจัดสรรงบประมาณกึ่งการคลังดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐในการขับเคลื่อนนโยบายภายใต้ข้อจำกัดของกรอบวินัยการเงินการคลังและโครงสร้างการตัดสินใจแบบรวมศูนย์ โดยกลไกนี้เอื้อให้รัฐบาลสามารถดำเนินโครงการได้อย่างรวดเร็วและตอบสนองต่อแรงกดดันทางการเมืองในระยะสั้น โดยเฉพาะในบริบทที่นโยบายถูกใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาฐานเสียง อย่างไรก็ตาม ความคล่องตัวดังกล่าวมาพร้อมกับความเสี่ยงด้านภาระทางการคลังที่อาจสะสมในระยะยาว และก่อให้เกิดข้อจำกัดต่อความสามารถของรัฐในการปรับทิศทางนโยบายไปสู่การปฏิรูปเชิงโครงสร้างที่ยั่งยืน ดังนั้น งบประมาณกึ่งการคลังจึงมีความสำคัญในฐานะเครื่องมือเชิงนโยบายที่ทั้งเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินการของรัฐและในขณะเดียวกันก็ต้องได้รับการกำกับดูแลอย่างรอบคอบเพื่อป้องกันผลกระทบเชิงลบต่อเสถียรภาพทางการคลังในอนาคต

อภิปรายผลการวิจัย

ผลการศึกษา วิธีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการนํานโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวไปปฏิบัติในช่วงฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2562-2566 ข้อค้นพบสำคัญที่สะท้อนพลวัตของการบริหารนโยบายสาธารณะในระบอบประชาธิปไตยแบบมีข้อจำกัด (constrained democracy) ภายใต้กรอบกฎหมายวินัยการคลังที่เข้มงวดและแรงกดดันจากการแข่งขันทางการเมืองในบริบทสังคมไทยร่วมสมัย ข้อค้นพบหลักที่มีนัยสำคัญทางวิชาการและเชิงทฤษฎีคือการที่รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เลือกใช้เครื่องมือทางการคลังนอกงบประมาณ (off-budget fiscal instrument) ในรูปแบบของกลไกกึ่งการคลัง (quasi-fiscal mechanism) ตามบทบัญญัติมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยมอบหมายให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการคลัง (fiscal intermediary) ในการสำรองจ่ายเงินชดเชยให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวก่อนที่รัฐบาลจะดำเนินการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายปกติมาชำระหนี้คืนในเวลาต่อมา กลไกดังกล่าวสะท้อน

ให้เห็นถึงกลยุทธ์ของรัฐในการบริหารจัดการความขัดแย้งระหว่างข้อผูกมัดทางกฎหมาย (legal constraints) กับความจำเป็นทางการเมือง (political imperatives) ผ่านการใช้ช่องทางทางเลือกทางการคลัง (alternative fiscal channel) ที่ช่วยให้รัฐสามารถดำเนินนโยบายแบบกระจายภาระทางการคลังข้ามช่วงเวลา (inter-temporal fiscal burden distribution) โดยไม่ต้องเผชิญกับข้อจำกัดของเพดานการจ่ายขาดงบประมาณในปีงบประมาณเดียว (single-year deficit ceiling) อย่างไรก็ตาม การใช้กลไกดังกล่าวมีความสำคัญต่อความโปร่งใสทางการคลัง (fiscal transparency) และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (public accountability) เนื่องจากภาระหนี้ที่แท้จริงของนโยบายถูกปกปิดไว้ในงบดุลของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร แทนที่จะสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนในงบประมาณแผ่นดิน กล่าวให้เห็นได้ว่ากลไกดังกล่าวเป็นลักษณะเฉพาะของเครื่องมือที่การคลังที่มักถูกใช้เพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดของระเบียบวินัยทางการคลังในระยะสั้น แต่กลับสร้างภาระหนี้สาธารณะแฝง (contingent public liabilities) และความเสี่ยงเชิงระบบต่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว

นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่ากรอบนโยบายประกันรายได้ในยุครัฐบาลพลเอกประยุทธ์สะท้อนการปฏิบัติตามแนวคิดการนำนโยบายเชิงเหตุผล (rational policy implementation) ที่รัฐกำหนดวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรมทั้งในมิติการบูรณาการได้เกษตรกรและการรักษาสถานะความเสี่ยงทางการเมือง แล้วแปลงวัตถุประสงค์ให้เป็นโครงสร้างนโยบายที่สามารถปฏิบัติได้จริงผ่านการกำหนดรายละเอียดของการนำนโยบายสู่การปฏิบัติโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวอย่างเข้มงวด ตั้งแต่การกำหนดชนิดข้าว ราคาเป้าหมายแยกตามชนิด เพดานปริมาณต่อครัวเรือน เกณฑ์การขึ้นทะเบียน จนถึงตารางการจ่ายชดเชย สอดคล้องกับแนวคิดของวรเดช จันทรศร (2556) ที่ชี้ให้เห็นว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมิได้เป็นเพียงขั้นตอนปลายน้ำของวงจรนโยบาย หากเป็นกระบวนการเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายเชิงนโยบายกับผลลัพธ์ปลายทางที่ต้องคำนึงถึงทั้งมิติของกระบวนการ ผลผลิต และผลลัพธ์ การจัดสรรงบประมาณจึงเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติที่กำหนดว่าใครจะได้รับประโยชน์เท่าใด เมื่อใด และด้วยวิธีการใด การที่รัฐสามารถดำเนินโครงการให้ครอบคลุมเกษตรกรหลายล้านรายในรอบเวลาที่จำกัดด้วยวงเงินหลายหมื่นล้านบาทในแต่ละปีการผลิต สะท้อนให้เห็นถึงสมรรถนะทางการบริหารจัดการและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องกับตัวแบบด้านการจัดการที่เน้นสมรรถนะขององค์กรและทรัพยากรเป็นเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบที่สำคัญที่สุดในเชิงวิพากษ์คือแม้โครงการประกันรายได้จะแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในเชิงปฏิบัติของนโยบายข้าวไทยเมื่อเทียบกับโครงการรับจำนำ โดยเฉพาะในด้านการลดบทบาทของรัฐในการแทรกแซงตลาดโดยตรงและการจำกัดการงบประมาณผ่านการกำหนดเพดานปริมาณและราคาอ้างอิง แต่นโยบายดังกล่าวกลับไม่ใช่คำตอบเชิงโครงสร้างในการแก้ไขปัญหาพื้นฐานของภาคการเกษตร ข้อสังเกตนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ เจมส์ คีดี บิน

ทอง (2523) อัมมาร สยามวาลา (2550) วิโรจน์ ณ ระนอง (2533) และสมพร อิศวิลานนท์ (2553) ที่ล้วนชี้ร่วมกันว่าทั้งโครงการรับจำนำและประกันรายได้ต่างใช้เงินงบประมาณจำนวนมากเพื่อयरระดับรายได้ชาวนาในระยะสั้น แต่ไม่ได้แก้ปัญหาเชิงโครงสร้างไม่ว่าจะเป็นต้นทุนการผลิตสูง ผลิตภาพต่ำ หรือการพึ่งพาข้าวเป็นรายได้หลักเพียงอย่างเดียว กล่าวได้ว่ารูปแบบนโยบายดังกล่าวถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการสร้างและรักษาฐานเสียงมากกว่าการเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ปฏิรูปภาคเกษตรอย่างจริงจัง ข้อค้นพบนี้ชี้ให้เห็นว่าแม้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จะเลือกใช้กลไกประกันรายได้ซึ่งถูกต้องกว่าโครงการรับจำนำในเชิงหลักการตลาด แต่ก็ยังคงมุ่งตอบสนองเป้าหมายทางการเมืองและความต้องการระยะสั้นเป็นสำคัญ โดยใช้การบริหารจัดการเชิงการคลังที่ซับซ้อนผ่านกลไกทางการคลังเพื่อให้สามารถดำเนินโครงการได้ต่อเนื่องโดยไม่ฝ่าฝืนกรอบวินัยการคลังในระยะสั้น แต่กลับสร้างภาระหนี้สะสมและความเสี่ยงทางการคลังในระยะยาว

กล่าวโดยสรุป งานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่าโครงการประกันรายได้ข้าวสะท้อนความซับซ้อนและความขัดแย้งภายในของนโยบายสาธารณะที่พยายามสร้างสมดุลระหว่างการตอบสนองความต้องการทางสังคมของเกษตรกร การรักษาฐานเสียงทางการเมือง และการปฏิบัติตามข้อจำกัดด้านวินัยการคลัง ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญต่อการทำความเข้าใจพลวัตของการบริหารนโยบายสาธารณะในบริบทของประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องเผชิญกับแรงกดดันจากหลายมิติพร้อมกัน นั้นหมายถึงว่าโครงการประกันรายได้ข้าวแม้ช่วยบรรเทาปัญหารายได้ตกต่ำของเกษตรกรและมีประสิทธิภาพทางการเมืองสูง แต่กลับไม่ใช่คำตอบเชิงโครงสร้างในการแก้ปัญหาความผันผวนของราคาสินค้าเกษตร รูปแบบนโยบายดังกล่าวถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการสร้างและรักษาฐานเสียงมากกว่าการเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ปฏิรูปภาคเกษตรอย่างจริงจัง ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบว่ารัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เลือกใช้กลไกประกันรายได้ที่ถูกต้องกว่าโครงการรับจำนำในเชิงหลักการตลาด แต่ยังคงมุ่งตอบสนองเป้าหมายทางการเมืองและความต้องการระยะสั้นเป็นสำคัญ

ผลการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวไปปฏิบัติระหว่างฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2562-2566 ที่สะท้อนความไม่สมดุลระหว่างเป้าหมายเชิงนโยบายกับข้อจำกัดเชิงการคลัง โดยรัฐบาลต้องการพุงรายได้ชาวนาให้ไม่ต่ำกว่าระดับราคาที่กำหนด ขณะเดียวกันก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ข้อค้นพบนี้ชี้ให้เห็นว่าวิธีจัดสรรงบประมาณไม่สามารถอาศัยงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จ่ายแล้วจบในปีนั้นได้ แต่ต้องใช้กลไกทางการคลังตามมาตรา 28 ใหัธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสำรองจ่ายชดเชยแล้วรัฐบาลทยอยตั้งงบมาชำระคืน ซึ่งเป็นการออกแบบเส้นทางทางการคลังที่ทำให้โครงการเดินได้ในระยะสั้นแต่สร้างภาระหนี้ทางการคลังสะสมในระยะยาว กลายเป็นข้อจำกัดสำคัญต่อความยั่งยืนของนโยบายเองสอดคล้องกับแนวคิดของรูดซ์ จันทรศร (2556) ที่มองการนำนโยบายประกันรายได้ไปปฏิบัติในฐานะ

กระบวนการที่เชื่อมระหว่างเป้าหมายเชิงนโยบายกับผลลัพธ์สุดท้ายของนโยบายผ่านมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเป็นระบบ ตั้งแต่การขึ้นทะเบียนเกษตรกร การตรวจสอบพื้นที่ปลูก การกำหนดราคาเกณฑ์กลางอ้างอิง ไปจนถึงการจ่ายชดเชยเข้าบัญชีชวนา อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังพบปัญหาสำคัญ ได้แก่ การขึ้นทะเบียนเกษตรกรที่ไม่สอดคล้องกับการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินจริง การขึ้นทะเบียนเกินโควตาพื้นที่สูงสุดต่อราย และการใช้ตัวแทนที่มีผู้ปลูกข้าวจริงแต่ได้รับสิทธิเข้าร่วมโครงการ ข้อค้นพบนี้ชี้ให้เห็นถึงความไม่ชัดเจนของข้อมูลและช่องว่างในการนำหลักเกณฑ์นโยบายไปใช้คัดกรองผู้มีสิทธิในทางปฏิบัติสอดคล้องกับการศึกษาของ Fischer และ Miller, & Sidney (2007) ซึ่งเห็นว่าเจตนารมณ์ของนโยบายเมื่อลงสู่ระดับปฏิบัติมักเกิดการเปลี่ยนรูปและบิดเบือนจากทั้งข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและพฤติกรรมผู้ปฏิบัติ เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ต้องทำงานภายใต้ข้อจำกัดด้านเวลา บุคลากร และแรงกดดันจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชน ทำให้การตรวจสอบข้อมูลการขึ้นทะเบียนและพื้นที่ปลูกไม่สามารถละเอียดลึกเท่าที่กรอบทฤษฎีเชิงระบบต้องการ การนำนโยบายจึงมีช่องว่างระหว่างแนวปฏิบัติที่ยึดหลักเหตุผลซึ่งวางอยู่บนสมมติฐานว่าข้อมูลถูกต้องและมาตรฐานชัดเจนกับความเป็นจริงเชิงสังคมการเมืองในพื้นที่ที่เต็มไปด้วยการต่อรอง เมื่อพิจารณาภายใต้กรอบแนวคิดของ Anderson (2015) ที่มองนโยบายสาธารณะว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกกระทำหรือเลือกละเว้น ประกอบกับแนวคิดของ Dye (2002) ที่เน้นว่านโยบายคือสิ่งที่รัฐบาลทำจริงหรือไม่ทำจริง จะพบว่าการนำนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในช่วงปี พ.ศ. 2562-2566 สะท้อนการเลือกของรัฐอย่างชัดเจนในสองมิติที่ตรงกันข้าม ในมิติแรก รัฐเลือกดำเนินนโยบายประกันรายได้อย่างเต็มรูปแบบในฐานะเครื่องมือทางการเมืองและการคลังเพื่อตอบสนองปัญหารายได้ของชาวนาในระยะสั้น โดยหลักฐานจากข้อมูลโครงการ 4 ปีการผลิต (2562/63-2565/66) แสดงให้เห็นว่ารัฐจัดสรรกรอบวงเงินรวม 179,553.89 ล้านบาท มีวงเงินชดเชยจริง 161,632.22 ล้านบาท และครอบคลุมครัวเรือนชาวนาเฉลี่ยปีละเกือบ 4.6 ล้านครัวเรือน ซึ่งสะท้อนความมุ่งมั่นในการใช้ทรัพยากรการคลังจำนวนมากมหาศาลให้โครงการบรรลุเป้าหมายระยะสั้น กลไกการจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาประกันและราคาตลาดถูกออกแบบให้โอนตรงเข้าบัญชีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ทำให้มีประสิทธิภาพสูงและการรั่วไหลของงบประมาณอยู่ในระดับต่ำ แต่ในมิติที่สอง รัฐกลับเลือกละเว้นการขับเคลื่อนนโยบายเชิงโครงสร้างที่ต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากและให้ผลในระยะยาว ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนเพิ่มผลิตภาพการผลิต การปรับปรุงพันธุ์ข้าว หรือการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน ทางเลือกดังกล่าวชี้ให้เห็นว่ารัฐมุ่งเน้นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและการรักษาสถานะสนับสนุนทางการเมืองมากกว่าการสร้างการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานของภาคเกษตรไทย

วิธีการจัดหาและจัดสรรงบประมาณที่รัฐเลือกใช้รองรับโครงการนี้สะท้อนการเลือกทางลัดทางการคลังมากกว่าการสร้างฐานทางการคลังที่ยั่งยืน โดยรัฐอาศัยกลไกตามมาตรา 28 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ ผ่านการตั้งงบประมาณจ่ายชดเชยในพระราชบัญญัติงบประมาณเพียงบางส่วนในแต่ละปี ขณะที่งบประมาณส่วนใหญ่ที่ใช้ในการดำเนินโครงการให้

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรกู้เงินมาสำรองจ่ายก่อน แล้วรัฐจึงทยอยตั้งงบประมาณมาชำระคืนทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยในปีถัดไป วิธีการนี้ทำให้ภาระทางการคลังที่แท้จริงไม่ปรากฏเต็มจำนวนในงบประมาณรายจ่ายของปีที่เกิดภาระทางการคลัง แต่ถูกผลักไปสะสมในรูปหนี้กึ่งการคลังในงบดุลของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (กรมการค้าภายใน, 2567) กล่าวโดยสรุป ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายงบประมาณโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในช่วงปี 2562-2566 ไม่ได้อยู่ที่ประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพียงอย่างเดียว แต่อยู่ที่ทางเลือกเชิงนโยบายของรัฐที่ตัดสินใจใช้โครงการเป็นเครื่องมือทางการเมืองและการคลังเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า โดยรัฐทุ่มงบประมาณกว่า 1.6 แสนล้านบาทในช่วง 4 ปีเพื่อจ่ายชดเชยรายได้ให้กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ขณะเดียวกันก็เลือกพึ่งพากลไกหนี้กึ่งการคลังภายใต้มาตรา 28 แผนการจัดสรรงบประมาณขนาดใหญ่สำหรับการปฏิรูปโครงสร้างภาคเกษตร ทางเลือกดังกล่าวทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติโครงการประกันรายได้สร้างรูปแบบการใช้งบประมาณที่ต้องทำซ้ำ ๆ ทุกปี โดยรัฐต้องจัดสรรเงินจำนวนมากเพื่อจ่ายชดเชยรายได้ให้เกษตรกรอย่างต่อเนื่อง แต่เงินที่จ่ายไปนั้นไม่ได้แก้ไขสาเหตุของปัญหา เช่น ต้นทุนการผลิตที่สูง หรือผลผลิตต่อไร่ที่ต่ำ ดังนั้นในปีถัดไปเกษตรกรก็ยังคงประสบปัญหาเดิม และรัฐก็ต้องจัดสรรงบประมาณมาช่วยเหลือใหม่อีกครั้ง กลายเป็นวงจรที่ไม่มีจุดสิ้นสุด เป็นการผลิตซ้ำพฤติกรรมการพึ่งพิงของเกษตรกร กล่าวคือเมื่อเกษตรกรได้รับเงินชดเชยจากรัฐอย่างต่อเนื่องทุกปี ชาวนาจะเกิดความคาดหวังและพึ่งพาวารัฐจะช่วยเหลือเสมอ ทำให้ขาดแรงจูงใจในการปรับเปลี่ยนวิธีการทำเกษตร หรือพัฒนาทักษะการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นไม่จำเป็นการลดต้นทุน การเพิ่มผลผลิตต่อไร่ หรือการปลูกพืชชนิดอื่นที่ให้ผลตอบแทนดีกว่า เกษตรกรจะยังคงทำการผลิตแบบเดิม ๆ เพราะรู้ว่าถึงแม้ราคาจะตกต่ำ รัฐก็จะเข้ามาช่วยชดเชยให้ พฤติกรรมนี้จึง “ผลิตซ้ำ” ในทุกรุ่นของเกษตรกรกลายเป็นวัฒนธรรมการพึ่งพาที่ฝังลึกในระบบ แทนที่จะสร้างความเข้มแข็งและความสามารถในการพึ่งพาตนเองของภาคเกษตร

ข้อค้นพบจากการวิจัย

ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและการคลังของโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) พ.ศ. 2562-2566 สะท้อนให้เห็นว่าการพึ่งพามาตรการอุดหนุนรายได้แบบตรงและกลไกหนี้กึ่งการคลัง มาตรา 28 แม้ช่วยบรรเทาปัญหารายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ได้ในระยะสั้นแต่กลับผลักภาระต้นทุนแท้จริงของนโยบายประกันรายได้ข้าวไปสู่อนาคต ทำให้ภาครัฐต้องรับภาระงบประมาณสูงขึ้นและมีช่องว่างทางการคลังเหลือน้อยลงสำหรับการลงทุนปรับโครงสร้างภาคเกษตรให้เข้มแข็งและยั่งยืน

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ในการดำเนินโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (ชาวนา) ไปปฏิบัติ ทั้ง 4 ปีการผลิต พ.ศ. 2562/63-2565/66 รัฐบาลใช้รูปแบบการนำเงินถึงการคลังนั้น หมายถึง รัฐบาลกู้เงินทางธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มาจ่ายชดเชยส่วนต่าง (อุดหนุน) ในแต่ละปีมากกว่าใช้คืนหนี้ที่ก่อไว้เฉพาะ 3 ปี ล่าสุด (พ.ศ.2562/2563-2564) และพบว่า การใช้หนี้คืนในอัตราที่ต่ำมาก ส่งผลให้หนี้เพิ่มขึ้นแบบทวีคูณ ซึ่งในการก่อหนี้เป็นดินพอกหางหมูเช่นนี้ นับว่าไม่ยั่งยืน เพราะทำให้รัฐบาลกู้เงินมาใช้ในยามจำเป็นหรือลงทุนกับประเทศในทางที่ถูกที่ควรจริง ๆ ได้ยากขึ้น งบประมาณแต่ละปีก็ต้องหมดไปกับการจ่ายคืนหนี้และดอกเบี้ยมากขึ้นเบียดบังการใช้จ่ายเพื่อขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศในมิติอื่น ดังนั้นรัฐควรมีแผนการใช้เงินและชำระหนี้คืนให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นไปตามข้อตกลง เป็นการลดภาระด้านดอกเบี้ยที่จะทวีคูณในการยืดเวลาชำระหนี้คืน

2. เงินอุดหนุนผ่านการเติมรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว เป็นการส่งเสริมให้ผู้ปลูกข้าวยังผลิตข้าวแบบเดิม ๆ จะส่งผลให้มีฐานะความเป็นอยู่ที่ยังคงยากจน การทุ่มเงินผ่านโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว เป็นการอุดหนุนเกษตรกรรายใหญ่ เสียมากกว่าเกษตรกรรายย่อย อุดหนุนงบประมาณที่ผิดเป้าหมาย และไม่เป็นธรรม มีแนวโน้มช่วยเกษตรกรรายย่อยที่มีฐานะยากจนจริงเข้าร่วมได้น้อยลง (ด้วยเหตุผลที่มีดินน้อย ผลผลิตน้อย) เป็นการก่อหนี้ที่ไม่ชอบธรรมและยังยืนถือเป็นนโยบายที่ยิ่งทำจะส่งผลให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวยังยากจน จะส่งผลกระทบต่อในภาพรวมประชาชนทั้งประเทศ

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1. ด้วยเกษตรกรเป็นกลุ่มประชากร และฐานเสียงการเมืองขนาดใหญ่การช่วยเหลือผ่านโครงการต่าง ๆ เป็นการแก้ปัญหาเกษตรกรยากจนจึงเป็นประเด็นนโยบายถูกหยิบยกขึ้นมาของพรรคการเมืองที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นการแก้ไขเฉพาะหน้าที่ไม่ได้สร้างความยั่งยืน และเจาะกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง ดังนั้นในการช่วยเหลือเกษตรกรจำเป็นต้องมีการคิดใหม่ ที่มุ่งช่วยเหลืออุดหนุนผ่านการจัดสวัสดิการชาวนา และเงินเพื่อพัฒนาในการส่งเสริมห่วงโซ่การผลิตข้าว ที่สอดคล้องกับนโยบายมิติอื่นอย่างเป็นระบบของรัฐ ให้สามารถยกระดับความเป็นอยู่คุณภาพชีวิตของเกษตรกรได้มีประสิทธิภาพทั่วถึงเป็นธรรม และยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

2. รัฐควรส่งเสริมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในรูปแบบอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบส่งเสริมเกษตรแปลงใหญ่ เพื่อลดต้นทุนในการผลิต โดยรัฐจะต้องเข้าไปสร้างความเข้าใจกับชาวนาในการรวมกลุ่ม การจัดหาตลาด และการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหางบประมาณที่นำมาใช้ในการแทรกแซงการตลาดจำนวนที่สูงเป็นการะทบทางการคลัง

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ในการศึกษาครั้งต่อไปควรศึกษาเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างชาวนาปีและชาวนาปรัง

เพื่อสามารถวิเคราะห์ครอบคลุมปัญหามากยิ่งขึ้น ทราบความแตกต่าง และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ควรทำการศึกษาเกี่ยวกับจำนวนผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ที่เกษตรกรได้รับ ทำให้ทราบถึงที่มาของค่าเฉลี่ยดังกล่าวว่ามีความเป็นธรรมต่อเกษตรกรมากน้อยเพียงใดและควรเพิ่มการศึกษาเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการประกันรายได้เกษตรกร เพื่อให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรค แนวทางในการแก้ไขปัญหา ข้อเสนอแนะด้านต่าง

บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการเกษตร. (2562). **รายงานประจำปี 2562**. กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- กรมการค้าภายใน. (2567). **รายงานประจำปีงบประมาณ 2566**. <https://www.dit.go.th/Content.aspx?m=6&c=52671>
- กันตพงษ์ ธนยศธีรนนท์. (2564). การศึกษานโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว: การศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินนโยบายภายใต้รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา. (การศึกษาค้นคว้าอิสระมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์. คลังปัญญาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จุมพล นิมพานิช. (2554). การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบเขต แนวคิด ทฤษฎี และกรณีศึกษา. (พิมพ์ครั้งที่ 4). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา.
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. (2523). การประเมินนโยบายรักษาเสถียรภาพราคาข้าวของรัฐบาล ปีการผลิต 2523/2524. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. (2564). **รายงานประจำปี 2564**. กรุงเทพมหานคร: ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.
- ปิยวัฒน์ นัยโกวิท. (2563). “การเมืองว่าด้วยการแทรกแซงราคาข้าวเปรียบเทียบระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกา.” **วารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์** 4(3), 178–201.
- พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561. (2561). **ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก (24 เมษายน 2561)**. เข้าถึงเมื่อ 20 พฤษภาคม 2569 สืบค้นจาก <https://www.pdmo.go.th/>
- วาทีนิ นุชเล็ก. (2559). **มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกิจกรรมเก็งกำไรของรัฐผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ**. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ไทย.
- วรเดช จันทรศร. (2556). **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ**. (พิมพ์ครั้งที่ 8). พริกหวานกราฟฟิค.
- วิโรจน์ ณ ระนอง (2533). **ประมวลความรู้เรื่องข้าว**. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

- สมชัย สัจจพงษ์, วิมล ฉัตรมินนท์, นวชิต บุญญรัตน์พันธุ์, บุญดิเรก โกศลิตนฤฤทธิ์ และ ญัฐพล ศรีโพธิ์ชาญ. (2551). **วินัยการคลังของประเทศไทย (อดีตถึงปัจจุบัน) และแนวทางการเสริมสร้างวินัยการคลังตามมาตรฐานสากล**. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายการคลัง.
- สมพร อิศวิลานนท์. (2553). **ข้าวไทย: การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและช่องทางการจัดจำหน่าย**. เนชั่นแนลทิงก์แทงก์.
- อัมมาร สยามวาลา. (2550). **แนวทางการแก้ปัญหาความยากจน: เสรีนิยม ประชานิยมหรือรัฐสวัสดิการ**. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย.
- อัญชิรญา จันทรปิฎก. (2562). “ภาพลวงทางการเมืองการคลัง: บทวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายประชานิยม.” **วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร** 39(1), 1–17.
- ไทยพีบีเอส. (2567, 20 พฤษภาคม). **ปิดฉาบทหารบกพญำนำข้าว: สิ้นสุด 10 ปี คดีทุจริตเงินข้าว**. <https://www.thaipbs.or.th/news/content/340217>
- Anderson, J. E. (2015). **Public policymaking: An introduction**. (2nd ed.). Houghton Mifflin.
- Dye, T. R. (2002). **Understanding public policy**. (10th ed.). Prentice-Hall.
- Dye, T. R. (2013). **Understanding public policy**. (14th ed.). Pearson Education.
- Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, M. S. (2007). **Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods**. CRC Press.