

ศึกษากระบวนการก่อเกิดและการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร



นายชนชาติ ธรรมโชติ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

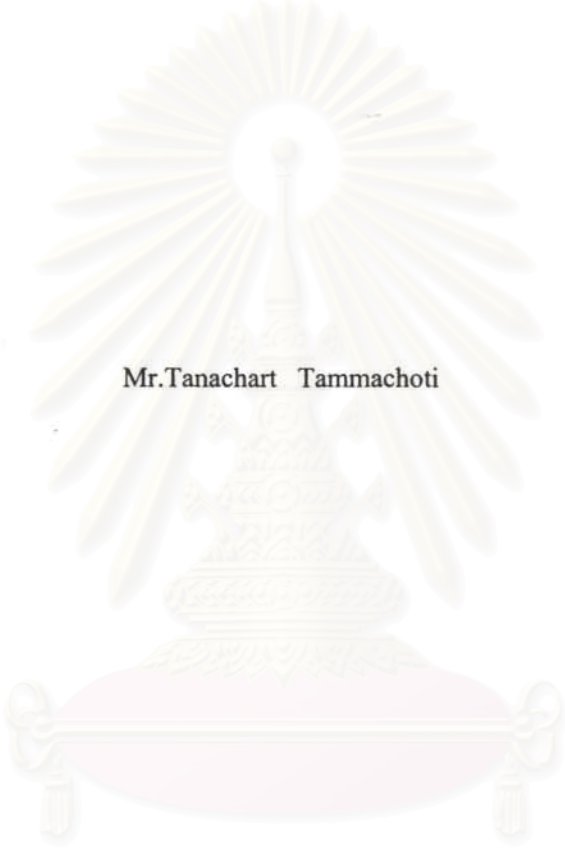
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2548

ISBN 974-53-2537-6

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE PROCESS ON THE ESTABLISHMENT AND OPERATION OF FARMERS REHABILITATION
AND DEVELOPMENT FUND



Mr.Tanachart Tammachoti

สภามหาวิทยาลัยบูรพา
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements
for the Degree of master of Arts Program in Political Economy
Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic Year 2005

ISBN 974-53-2537 -6

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ศึกษากระบวนการก่อเกิดและการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา
เกษตรกร

โดย

นายชนชาติ ธรรมโชติ

สาขาวิชา

เศรษฐศาสตร์การเมือง

อาจารย์ที่ปรึกษา


รองศาสตราจารย์ ดร. วรวิทย์ เจริญเลิศ

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ


.....คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร. โสติดิธร มัลลิกะมาส)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ณรงค์ เพชรประเสริฐ)


.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร. วรวิทย์ เจริญเลิศ)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ แด ดิลกวิทย์รัตน์)

นายชนชาติ ชรรมโชติ:ศึกษากระบวนการก่อเกิดและการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
(THE PROCESS ON THE ESTABLISHMENT AND OPERATION OF FARMERS
REHABILITATION AND DEVELOPMENT FUND) อ. ที่ปรึกษา : รศ.ดร.วรวิทย์
เจริญเลิศ, 214 หน้า. ISBN 974-2537-6

งานวิจัยเรื่อง “ศึกษากระบวนการก่อเกิดและการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร”
มีความมุ่งหมายเพื่อ ประการแรกวิเคราะห์กระบวนการเคลื่อนไหวต่อสู้ของเกษตรกรที่ร่วมกันผลักดันให้
จัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจน ว่ามีวิวัฒนาการ
เป็นมาอย่างไร และสองวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของเกษตรกรที่ใช้กลไกของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา
เกษตรกร เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนประสบความสำเร็จหรือไม่อย่างไร

จากการศึกษาพบว่ารากเหง้าแห่งการเคลื่อนไหวให้จัดตั้งกองทุน เป็นผลมาจากสภาพความเหลื่อม
ล้ำของโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจและนโยบายทางการเกษตรที่รัฐเป็นผู้กำหนดแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่
คำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของเกษตรกร ส่งผลให้เกษตรกรเกิดความยากจน และรัฐไม่แสดงความ
จริงใจที่จะเยียวยาและปลดปล่อยความทุกข์ให้หลุดพ้นได้ ความยากจนจึงดำรงอยู่ตลอดเวลาจึงจำเป็นต้องลุก
ขึ้นมากระทำการรวมหมู่(collective action) เคลื่อนไหวเรียกร้องโดยสร้างแนวร่วมตั้งแต่ระดับท้องถิ่น
ขยายโครงข่ายระดับภูมิภาค และระดับประเทศเป็นพันธมิตรของชนชั้นเดียวกันขยายไปสู่พันธมิตรข้ามชน
ชั้นที่หลากหลายในอันที่จะบังคับ(force) และกดดัน (pressure) ให้รัฐแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนด้วยการ
จัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างเป็นทางการ ซึ่งมีปรัชญา (philosophy)
การเรียกร้องคือต้องมีตัวแทนของชนชั้นชาวนาเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ต่อมาเมื่อได้จัดตั้ง
กองทุนขึ้นมาแต่เกษตรกรไม่อาจใช้เครื่องมือดังกล่าวแก้ไขปัญหาความยากจนให้ชนชั้นตนได้ ด้วยเหตุและ
ปัจจัยนานัปการ ที่สำคัญที่สุดคือการแทรกแซงทางการเมือง(political intervention) ส่งผลให้เปลี่ยนแปลง
เลขาธิการถึง14 คน การมีส่วนร่วมของเกษตรกรที่เข้าไปร่วมบริหารจึงเป็นเพียงมายาภาพในระบบ
ประชาธิปไตยเท่านั้น

นอกจากนี้ยังพบว่า พฤติกรรมของฝ่ายการเมืองที่เข้ามาควบคุมทำให้กองทุนไม่สามารถแก้ไข
ปัญหาความยากจนให้แก่เกษตรกรได้ และยังทำให้กองทุนกลายเป็นทั้งเครื่องมือทางการเมือง และเครื่องมือ
ของรัฐควบคู่กันไปอีกด้วย

สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การเมือง
ปีการศึกษา 2548

ลายมือชื่อนิติ.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

458 85167 29 : MAJOR POLITICAL ECONOMICS

KEY WORD: FARMERS MOVEMENT / PARTICIPATION / POLITICAL INTERVENTION

TANACHART TAMMACHOTI: THE PROCESS ON THE ESTABLISHMENT AND
OPERATION OF FARMERS REHABILITATION AND DEVELOPMENT FUND. : .
ASSOC. PROF. VORAWIDH CHAROENLOET, Ph.D 214 pp. ISBN 974-2537-6

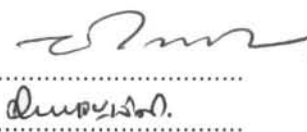
A studying on the process of the establishment and operation of Farmers Rehabilitation and Development Fund(FRD.) expects to clarify two issues. Firstly, it is to analyse the complicated long term evolution of farmers' movement which was enable to force the state to establish FRD. to be the tool to solve their problems . Secondly, it is to analyse whether the farmers' participation in pushing FRD. to solve their problem is successful or not .

The study found that the back ground of the movement to establish FRD. is a result of the inequality in Thai society caused by social structure, and economic structure . Moreover it was due to the agricultural policy which was decided by the state that reduced Thai farmers to a state of poverty. In the past the state showed no sincere intention to cure their poverty, which led the farmers to voice out against to the state by relying on force and presure by undertaking " collective action". This collective action is achieving by uniting the same locally level people to join their purposes, later expand into provincial network, finally achieving broader alliance to include other classes to force and pressure the state to solve their problems concretely by establishing FRD. However, the aim of the movement was that the representative of the farmers class will have their roles in formulating policy together with the state.

Even though FRD. was eventually established but the the farmers' problems could not be solved through this mechaism due to many factors. And the most important factor was political intervention which caused replacement of 14 Secretary Generals. Hence the participation of Thai farmers could only be on illusion in democratic regime. Besides, the study also found that the politicians' behavior in controlling FRD. resulted as a political tool not only FRD. still cannot solve the farmenrs' poverty but it becomes an instrument of the state too.

Field of study POLITICAL ECONOMICS
Academic year 2005

Student's signature.....
Advisor's signature.....



กิตติกรรมประกาศ

ภายหลังที่ผู้วิจัยจบการศึกษาทางด้านกฎหมาย และประกอบอาชีพเป็นนักกฎหมายมาหลายปี จึงจำเป็นต้องอ่านหนังสือเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพในงานอาชีพที่หลากหลายแขนง ทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และได้ค้นพบหนังสือที่ถูกต้องที่สุดคือ วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยได้อ่านอย่างกระหายใคร่รู้ต่อเนื่องมาโดยตลอด และคิดเสมอว่า จะต้องเข้าไปศึกษาทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอีกแขนงหนึ่งเมื่อมีโอกาส แต่ด้วยปัจจัยหลายประการทำให้ผู้วิจัยต้องเผื่อรอมาสิบกว่าปี จนได้มาพบกับศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์ เพชรประเสริฐ อาจารย์บอกว่าอีกไม่นานคณะเศรษฐศาสตร์จะเปิดหลักสูตรเศรษฐศาสตร์การเมือง ผู้วิจัยตั้งตารอคอยด้วยใจจดจ่อ และจนถึงปัจจุบันได้ถึงฝั่งแห่งเป้าหมาย

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่ช่วยประสิทธิ์ประสาทวิชา จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี รวมทั้งรองศาสตราจารย์ ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่คอยเคียงกรำ ช่วยเหลือแนะนำเอาใจใส่ในการให้คำปรึกษา รองศาสตราจารย์แล คิลกวิทย์รัตน์ กรรมการสอบที่คอยให้ข้อคิดเห็น ชี้แนะทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และโดยเฉพาะรองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์ เพชรประเสริฐ ประธานกรรมการสอบ ที่ได้จุดประกายความคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองแก่ผู้วิจัย และคอยแนะนำช่วยชี้แนะข้อบกพร่องตกเติมให้ตลอด ผู้วิจัยขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

นอกจากนี้ผู้วิจัยขอขอบคุณพี่น้องเกษตรกร และแกนนำกลุ่มเกษตรกรผู้กล้าที่ร่วมเคลื่อนไหวต่อสู้จนรัฐได้ตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของชาวนาขึ้นมา เพื่อสนองตอบการมีส่วนร่วมของชนชั้นชาวนา ที่ได้ให้ข้อมูลเชิงลึกและบอกเล่าถึงความทุกข์ยากที่ต้องมาเคลื่อนไหวเรียกร้อง รวมทั้งคณะผู้บริหารสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ที่ได้สนับสนุนข้อมูลการบริหาร ทั้งด้วยการบอกเล่าและเอื้อเพื่อเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ถึงพร้อมด้วยข้อเท็จจริงที่หลากหลาย

ท้ายสุด ที่ขาดไม่ได้อันเป็นกำลังใจที่ก่อให้เกิดพลังในการทำวิทยานิพนธ์จนแล้วเสร็จด้วยดีคือภริยาและลูกสาวสุดที่รักผู้คอยให้กำลังใจตลอดมา โดยเฉพาะภริยาที่เป็นมหาบัณฑิตจากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ช่วยเหลือค้นคว้ารวบรวมข้อมูลการเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวนาทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ทำให้การเขียนวิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา.....	3
1.4 นิยามที่ใช้ในการศึกษา.....	4
1.5 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา.....	5
1.6 การนำเสนอเนื้อหาในการศึกษา.....	6
2 วรรณกรรมปริทัศน์ แนวคิด ทฤษฎี.....	7
2.1 ความนำ.....	7
2.2 สภาพปัญหาความยากจนอันเนื่องมาจากโครงสร้างทางสังคม การเมือง และการปกครอง.....	7
2.3 สภาพปัญหาความยากจนอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างทาง เศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ทางการผลิต.....	9
2.4 สภาพความยากจนอันเนื่องมาจากปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม.....	12
2.5 แนวคิดทฤษฎีการเคลื่อนไหวทางสังคมและการมีส่วนร่วมของชานา.....	15
2.5.1 แนวคิดการเคลื่อนไหวทางสังคม.....	15
2.5.2 แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง.....	18
2.5.3 รูปแบบการเคลื่อนไหวทางสังคม.....	22
2.6 กรอบแนวคิดและวิธีการศึกษา.....	23
2.7 แนวคิดการเคลื่อนไหว.....	24
2.8 รูปแบบที่ใช้เคลื่อนไหว.....	25

บทที่

3	ระเบียบวิธีวิจัย.....	27
	3.1 การวิจัยเอกสาร.....	27
	3.2 การสัมภาษณ์.....	28
	3.3 แหล่งข้อมูลที่ใช้ศึกษา.....	28
	3.4 วิธีรวบรวมข้อมูลและเอกสาร.....	29
	3.5 วิธีการจัดกระทำกับข้อมูล.....	30
4	การเคลื่อนไหวของชวานาไทยเพื่อผลักดันการตรากฎหมายแก้ไขปัญหาความยากจน....	31
	4.1 ปัญหาของชวานาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475	
	4.1.1 การทุจริตของศักดินาและทุนนิยม.....	31
	4.1.2 การปิดกั้นการเข้าถึงปัจจัยการผลิต.....	36
	4.1.3 ทางออกของชวานาไทย.....	37
	4.1.4 ชวานากับการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475.....	41
	4.2 ปัญหาของชวานา พ.ศ.2475 - ยุคการล่มสลายของสหพันธ์ชวานา ชาวไร่แห่งประเทศไทย	42
	4.3 บทบาทของชวานายุคหลัง 14 ตุลาคม 2516.....	45
	4.4 ชวานากับการจัดตั้งสหพันธ์ชวานาชาวไร่แห่งประเทศไทย.....	46
	4.5 การตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองชวานา.....	47
	4.6 ผลลัพธ์จากการเคลื่อนไหวของสหพันธ์ชวานาชาวไร่ฯ.....	48
	4.7 บทบาทของชวานาหลังการล่มสลายของสหพันธ์ชวานาชาวไร่ฯ.....	50
	4.8 สรุปท้ายบท.....	52
5	การเคลื่อนไหวของชวานาไทยเรียกร้องให้จัดตั้งกองทุนฯ.....	54
	5.1 กำเนิดของขบวนการเรียกร้องให้จัดตั้งกองทุนฯ.....	54
	5.1.1 ปัญหาความยากจน.....	54
	5.1.2 สาเหตุแห่งความยากจน.....	56
	5.2 แนวคิดการเคลื่อนไหวจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร.....	63
	5.3 กระบวนการต่อสู้ที่นำไปสู่ความสำเร็จ.....	66
	5.4 การสร้างความชอบธรรมก่อนการเคลื่อนไหว.....	67
	5.5 ขั้นตอนของกระบวนการเคลื่อนไหวเรียกร้อง.....	70
	5.5.1 ขั้นที่หนึ่งการยื่นข้อเรียกร้อง 11 เมษายน 2538.....	70
	5.5.2 ขั้นที่สองการติดตามทวงถาม.....	72
	5.5.3 ขั้นที่สามการระดมกำลังเคลื่อนไหวระดับประเทศ.....	72

บทที่

5.5.4	การสร้างแนวร่วมและพันธมิตรในชนชั้นเดียวกัน.....	73
5.5.5	การสร้างแนวร่วมและพันธมิตรข้ามชนชั้น.....	78
5.6	รูปแบบการต่อสู้ที่นำไปสู่ความสำเร็จ.....	81
5.6.1	การประชุมประท้วง.....	81
5.6.2	ลำดับเหตุการณ์การประชุมเคลื่อนไหวยุติการให้ตราพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร.....	84
5.7	รูปแบบวิธีการเคลื่อนไหวใหญ่ของเกษตรกร.....	86
5.7.1	การประชุมใหญ่ครั้งที่หนึ่งเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2540.....	86
5.7.2	การประชุมใหญ่ครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2540.....	87
5.7.3	การประชุมใหญ่ครั้งที่สามเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2540.....	91
5.7.4	การประชุมใหญ่ครั้งที่สี่ เมื่อวันที่ 23-25 พฤษภาคม 2541.....	93
5.7.5	การประชุมใหญ่ครั้งที่ห้า ระหว่างวันที่ 3-13 กุมภาพันธ์ 2542.....	101
5.8	ต้นทุนของการเคลื่อนไหวเรียกร้อง.....	107
5.9	อุปสรรคของการเคลื่อนไหว.....	109
5.10	สรุปท้ายบท.....	112
6	บทวิเคราะห์.....	113
6.1	เงื่อนไขที่เกษตรกรรวมกลุ่มเคลื่อนไหวเรียกร้อง.....	113
6.1.1	เงื่อนไขด้านภาวะวิสัย.....	113
6.1.2	เงื่อนไขอัตตะวิสัย.....	118
6.1.3	เงื่อนไขเสริม.....	121
6.2	แนวคิดการเคลื่อนไหว.....	123
6.3	รูปแบบที่ใช้เคลื่อนไหว.....	124
7	การใช้กลไกของกองทุนเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจน.....	126
7.1	สถานะทางกฎหมายของกองทุน.....	126
7.1.1	การจัดตั้งองค์การของรัฐขึ้นเป็นรายองค์กร.....	126
7.1.2	การจัดตั้งองค์การของรัฐโดยอาศัยพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน.....	127
7.2	หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติกองทุนฯ.....	131
7.2.1	วัตถุประสงค์ของกองทุน.....	131
7.2.2	อำนาจ สิทธิ หน้าที่ของกองทุนฯ.....	135

บทที่

7.2.3	โครงสร้างและระบบคณะกรรมการ.....	137
7.2.4	คณะกรรมการ.....	138
7.2.5	อำนาจคณะกรรมการ.....	141
7.2.6	คณะกรรมการบริหารกับการมีส่วนร่วมในการบริหาร.....	144
7.2.7	อำนาจคณะกรรมการบริหาร.....	147
7.2.8	ผลของการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าของกรรมการบริหาร.....	148
7.2.9	คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร.....	149
7.2.10	อำนาจของคณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร.....	149
7.3	อำนาจหน้าที่ของสำนักงานกองทุน.....	151
7.4	พัฒนาการการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร.....	153
7.4.1	บัญชีคณะกรรมการบริหาร.....	153
7.4.2	บัญชีรายนามเลขธิการ.....	154
7.5	การมีส่วนร่วมของเกษตรกรและการบริหารภายหลังการจัดตั้งกองทุน.....	156
7.5.1	การบริหารภารกิจตามวัตถุประสงค์.....	156
7.5.2	การบริหารงบประมาณ.....	160
7.5.3	การบริหารงานบุคคล.....	165
7.5.4	สรุปท้ายบท.....	177
8	สรุปผลการศึกษา.....	178
	รายการอ้างอิง.....	184
	ภาคผนวก.....	194
	พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542.....	195
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	214

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ได้ถือกำเนิดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.2542 ส่วนหนึ่งเกิดจากกระแสเรียกร้องของคนยากคนจน ชาวไร่ชาวนา เครือข่ายชาวบ้านซึ่งถือเป็นกระดูกสันหลังของชาติ ที่มีผลประโยชน์ร่วมกันรวมตัวเป็นเครือข่ายชาวบ้าน เพื่อต่อสู้ปกป้องผลประโยชน์ของตนที่สะท้อนให้เห็นความขัดแย้งทางชนชั้น ในสังคมไทย ซึ่งจากประวัติศาสตร์การต่อสู้ของชนชั้นดังกล่าว โดยเฉพาะชาวนาพบว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวนั้นมาจากระบบโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง (Alavi, อ้างถึงใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2503 : 8) การรวมตัวของกลุ่มปัจเจกชนเหล่านี้ได้พัฒนาขึ้นมาตามลำดับ จากเกษตรกรรายย่อยรวมเป็นกลุ่มเป็นองค์กรมีการเคลื่อนไหวเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น และต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน เช่น การเคลื่อนไหวของมูลนิธิเกษตรกรไทย การเคลื่อนไหวของสมาชิชาคนจน การเคลื่อนไหวของสมาชิชาเกษตรกรภาคอีสานขยายวงเป็นเครือข่ายระดับภาค ต่อมาภายหลังเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี 2535 และหลังจากที่นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สมัยชวน 1 รัฐบาลพยายามสนองตอบต่อกระแสดemand ของกลุ่มเครือข่ายเกษตรกร จึงมีความคิดจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ แต่ถูกต่อต้านจากเกษตรกรรายย่อยเพราะเกรงว่าจะถูกครอบงำจากรัฐบาล และต่อมาในเดือนมีนาคม 2536 กลุ่มเกษตรกรเหล่านี้ร่วมกันจัดตั้ง “สมาชิชาเกษตรกรรายย่อย (สกย.)” โดยความร่วมมือของกลุ่ม NGO ภายหลังจากที่ได้จัดตั้งเครือข่ายสมาชิชาเกษตรกรรายย่อย (สกย.) แล้ว ได้จัดกลุ่มเกษตรกรแยกย่อยตามประเด็นปัญหา และเปลี่ยนชื่อเป็น “สมาชิชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน” (สกย.อ.) มีบทบาทสำคัญ ในการเจรจาต่อรอง และจัดการกับปัญหาทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า และการฟื้นฟูอาชีพของสมาชิก ในปี พ.ศ.2539 สกย.อ. ได้แตกกลุ่มเป็นหลายกลุ่ม และเริ่มเคลื่อนไหวเรื่องปลดหนี้สิน และการเข้าถึงทรัพยากร กลุ่มเกษตรกรรายย่อยเหล่านี้เคย รวมตัวกันเป็นเครือข่ายหลวม ๆ ในนาม “แนวร่วมเกษตรกรอีสาน (นกอ.) เรียกร้องงบประมาณจากโครงการ ปรับปรุงระบบการผลิตการเกษตร (คปส.) ต่อมาเมื่อต้นปี พ.ศ.2540 องค์กรเกษตรกรได้รวมตัวโดยการนำขององค์กรเกษตรกรภาคตะวันออกเฉียงเหนือในนามแนวร่วมองค์กรเกษตรกรภาคอีสาน (น.ก.อ.) เรียกร้องให้รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรให้เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนโดยให้จัดตั้งองค์กรขึ้นมาแก้ไขปัญหานี้สินเกษตรกร รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้แต่งตั้งตัวแทน ฝ่ายราชการ และตัวแทนของกลุ่มเครือข่ายเกษตรกร ร่วมกันร่าง “พระราชกฤษฎีกากองทุนฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร” เพื่อเป็น

องค์กรช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร แต่ภารกิจดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จตามเจตนารมณ์ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำรัฐบาลได้ลาออกจากรัฐมนตรีก่อนครบวาระ หลังจากนั้นนายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง และในปี พ.ศ.2541 กลุ่มเกษตรกรและองค์กรเกษตรกรรายย่อย และเครือข่ายเกษตรกรได้รวมตัวกันอีกครั้งในนาม “คณะกรรมการประสานงานองค์กรประชาชนอีสาน” (คปอ.) มีนายวีรพล โสภากเป็นเลขานุการ รวมตัวเรียกร้อง ภายใต้คำขวัญ “ประชาชนล้อมรัฐ” มุ่งกดดันให้รัฐบาลพักชำระหนี้ ธกส. และตราพระราชบัญญัติเพื่อฟื้นฟูสภาพชีวิตเกษตรกร เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร รัฐบาลเห็นชอบกับข้อเรียกร้องในส่วนของการฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร จึงได้ตั้ง คณะทำงานยกร่าง พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. เสนอรัฐสภาและตราเป็นพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 39 ก ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2542 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ภายหลังจากที่ พ.ร.บ. กองทุนมีผลบังคับใช้ รัฐบาล ได้จัดสรรงบประมาณให้สำนักงาน ดังนี้

ปีงบประมาณ 2542	ได้รับงบดำเนินการ	13.03	ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2543	ได้รับงบดำเนินการ	20.45	ล้านบาท
	ได้รับเงินทุนประเดิม	1,800.00	ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2544	ได้รับงบดำเนินการ ครั้งที่หนึ่ง	100	ล้านบาท
	ครั้งที่สอง	50	ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2545	ไม่ได้รับงบดำเนินการ		
	ได้รับงบเลือกตั้งผู้แทนเกษตรกร	45	ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2546	ได้รับงบดำเนินการ	30	ล้านบาท
ปีงบประมาณ 2547	ได้รับงบดำเนินการ	130	ล้านบาท

รวมเป็นงบประมาณในการบริหารทั้งสิ้น 388.57 ล้านบาท (สามร้อยแปดสิบแปดล้านห้าแสนเจ็ดหมื่นบาท) (ฝ่ายประสานนโยบายและแผนสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร) อย่างไรก็ตามแม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะได้มาด้วยความเหนื่อยยาก ลำบาก เสียเลือดเนื้อ เสียกำลังกาย กำลังใจ กำลังทรัพย์ ที่เป็นต้นทุนในการเรียกร้องไปเป็นจำนวนมาก และรอคอยมาเป็นเวลานาน นับเป็นความหวังของผู้ยากไร้ กองทุนเปรียบเสมือนธนาคารของเกษตรกร เป็นที่พึ่งพิงและเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยมีชนชั้นของตัวเองมีส่วนร่วม แต่ภายหลังจากกองทุนเกิดเป็นรูปธรรม เงินทุนประเดิมได้รับอนุมัติจากรัฐบาล 1,800 ล้านบาทเมื่อปี พ.ศ.2543 ยังไม่ตกถึงมือเกษตรกรสมาชิกแต่อย่างใด แม้เวลาจะล่วงเลยมาแล้วไม่ต่ำกว่าห้าปี

เมื่อได้จัดตั้งกองทุนแล้วแต่ภารกิจไม่ได้ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร กลุ่มเครือข่ายเกษตรกรทั้งหลายได้รวมตัวเคลื่อนไหวอีกครั้งอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้รัฐบาล แก้ไข ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรที่มีจำนวนมากทั้งระบบให้เป็นรูปธรรม ผลจากการเรียกร้อง รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่2) พ.ศ.2544 ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 16 ตอนที่ 104 ก ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 ธันวาคม 2544 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป โดยมีวัตถุประสงค์ในการเข้ามาแก้ไขปัญหา หนี้ในระบบของเกษตรกรสมาชิก และได้จัดตั้งสำนักงานจัดการหนี้ของเกษตรกรขึ้นมาภายใต้ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ปัจจุบันรัฐบาลได้สรุปตัวเลขหนี้ที่มีอยู่ทั่วประเทศโดยขึ้น ทะเบียนคนจนจำนวน 438,046 ล้านบาท เป็นหนี้ในระบบจำนวน 89,344 ล้านบาท หนี้ในระบบ จำนวน 348,702 ล้านบาท โดยเฉพาะหนี้ในระบบของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร มีจำนวนถึง 130,203 ล้านบาท (รายงานผลการขึ้นทะเบียนคนจนสำนักบริหาร ทะเบียนกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย) นับแต่ได้จัดตั้งสำนักงานจัดการหนี้ของเกษตรกร จนถึงปัจจุบันสำนักงานจัดการหนี้ก็ไม่อาจเข้าไปแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกรสมาชิก ได้อีก เช่นกัน ทั้งนี้เพราะรัฐบาลยังไม่เคยอนุมัติงบประมาณในการจัดการหนี้ให้แต่ประการใด

ด้วยสภาพปัญหาที่กล่าวมาจึงเป็นเหตุให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาวิเคราะห์กระบวนการ เคลื่อนไหวต่อสู้ของเกษตรกรที่รวมตัวผลักดันให้เกิดกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เพื่อเป็น เครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนของชนชั้นตัวเองมีความเป็นมาอย่างไร และเกษตรกรใช้ เครื่องมือดังกล่าวประสบความสำเร็จหรือไม่อย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. วิเคราะห์กระบวนการเคลื่อนไหวต่อสู้ของเกษตรกรที่ร่วมกันผลักดันให้จัดตั้ง กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนว่ามีวิวัฒนาการ เป็นมาอย่างไร
2. วิเคราะห์การมีส่วนร่วมของเกษตรกรที่ใช้กลไกของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา เกษตรกร เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนประสบความสำเร็จหรือไม่อย่างไร

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษาความเป็นมาของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรก่อนที่จะกำหนดเป็น สถาบัน

2. ศึกษาเนื้อหาของพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรพ.ศ.2542 และ พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2544 ซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้ง และกำหนดคุณสมบัติของกรรมการ กรรมการบริหาร กรรมการจัดการหนี้ และเลขาธิการ อันเป็น แหล่งที่มาและข้อจำกัดของอำนาจ ซึ่งจะเชื่อมโยงกระบวนการบริหาร

3. ศึกษากระบวนการการมีส่วนร่วมในการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร กฎหมายที่เกี่ยวข้อง กฎระเบียบอื่นๆและเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง เช่น รายงานการประชุม มติคณะรัฐมนตรี หนังสือโต้ตอบ ความเห็น คำวินิจฉัยของศาล หนังสือร้องเรียน ฯ

1.4 นิยามที่ใช้ในการศึกษา

กรรมการ	หมายถึง	กรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
กรรมการบริหาร	หมายถึง	กรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
กรรมการจัดการหนี้	หมายถึง	กรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร
เลขาธิการ	หมายถึง	เลขาธิการสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา เกษตรกร
สำนักงาน องค์กรเกษตรกร	หมายถึง	สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร กลุ่มหรือคณะของเกษตรกรที่มารวมตัวกันเพื่อ วัตถุประสงค์ในการประกอบเกษตรกรรมร่วมกัน โดยขึ้นหรือไม่ขึ้นนิติบุคคลก็ได้และได้ขึ้นทะเบียน ต่อสำนักงานหรือสำนักงานสาขา
เกษตรกรสมาชิก	หมายถึง	เกษตรกรที่เป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกรและ องค์กรได้ขึ้นทะเบียนเป็นสมาชิกของกองทุนฟื้นฟู และพัฒนา เกษตรกร ตามพระราชบัญญัติ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542
ผู้แทนเกษตรกร	หมายถึง	เกษตรกรสมาชิกที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร และ สหกรณ์แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการใน คณะ กรรมการกองทุน โดยแต่งตั้งจากเกษตรกร สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติกอง ทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.2542 และ กฎกระทรวงกำหนดการแบ่งภูมิภาคและการเลือกตั้ง ผู้แทนเกษตรกร พ.ศ.2544

หนี้ในระบบ	หมายถึง	หนี้ที่เกษตรกรสมาชิกเป็นหนี้หน่วยงานของรัฐ หรือเป็นหนี้ที่เกิดจากโครงการของรัฐซึ่งประสบความล้มเหลวอันเนื่องมาจากความไม่เหมาะสมของโครงการหรือภัยพิบัติภัยธรรมชาติรวมทั้งหนี้สถาบันการเงิน ตามพระราชบัญญัติ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่2) พ.ศ. 2544
พ.ร.บ	หมายถึง	พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่2) พ.ศ.2544
กฎกระทรวง	หมายถึง	กฎกระทรวงกำหนดการแบ่งภูมิภาคและการเลือกตั้ง ผู้แทน เกษตรกร พ.ศ.2544
คณะผู้บริหาร	หมายถึง	คณะกรรมการ คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการจัดการหนี้ และเลขาธิการ
การมีส่วนร่วม	หมายถึง	การกระทำใดๆของกลุ่มเกษตรกรที่เกิดขึ้นด้วยความเต็มใจไม่ว่าจะสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ อาจเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องกัน โดยใช้วิธีถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกกฎหมายก็ตาม แต่เป็นผลให้มีอำนาจต่อรองในกระบวนการกำหนดนโยบาย หรือการบริหารภาครัฐ

1.5 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

ผลของการศึกษาจะทำให้ทราบว่า กระบวนการก่อเกิดกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มีวิวัฒนาการและการมีส่วนร่วมของเกษตรกรเป็นมาอย่างไร มีกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดเข้ามาเกี่ยวข้อง มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร บทบัญญัติใดของพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร(ฉบับที่2) พ.ศ.2544 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง กฎระเบียบ ข้อบังคับที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ ควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และแก้ไขอย่างไร รวมทั้งทำให้ทราบว่า การบริหารกองทุน มีปัญหาและอุปสรรคหรือไม่อย่างไร การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ กรรมการบริหาร กรรมการจัดการหนี้ เลขาธิการ และพนักงาน มีความสอดคล้องกับนโยบาย ถูกต้องภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย หรือ

บทพร้อมอย่างไร เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล สนองตอบต่อการแก้ไขปัญหาคความยากจนของเกษตรกรได้อย่างแท้จริง

1.6 การนำเสนอเนื้อหาในการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้แบ่งออกเป็น 8 บทโดยมีรายละเอียดแต่ละบทดังนี้

- บทที่ 1** นำเสนอความสำคัญของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวกทางสังคม วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตเนื้อหาและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
- บทที่ 2** ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแนวคิดทฤษฎี
- บทที่ 3** นำเสนอระเบียบวิธีวิจัยประกอบด้วยหน่วยวิเคราะห์ระดับองค์กร และกลุ่มประชากรตัวอย่างที่ใช้ศึกษา แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา วิธีการรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ทั้งเอกสารปฐมภูมิและทุติยภูมิ เครื่องมือในการเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล รวมทั้งแผนการดำเนินการศึกษา
- บทที่ 4** นำเสนอภาพรวมการเคลื่อนไหวกทางสังคมชวานาจากอดีต จนถึงการล่มสลายของสหพันธ์ชวานาชาวไรแห่งประเทศไทย
- บทที่ 5** นำเสนอการเคลื่อนไหวกทางสังคมของชวานาที่ผลักดันให้จัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร รวมทั้งวิธีการต่อสู้ที่นำไปสู่ความสำเร็จ
- บทที่ 6** นำเสนอบทวิเคราะห์การเคลื่อนไหวกทางสังคมของชวานาและวิธีการต่อสู้ที่ทำให้ประสบความสำเร็จ
- บทที่ 7** นำเสนอผลการศึกษาว่าหลังจากได้จัดตั้งกองทุนแล้ว เกษตรกรใช้กลไกของกองทุนเพื่อแก้ไขความยากจนของชนชั้นตนประสบความสำเร็จได้หรือไม่ อย่างไร
- บทที่ 8** สรุปผลการศึกษา

บทที่ 2

วรรณกรรมปริทัศน์ แนวคิด และทฤษฎี

2.1 ความนำ

การอธิบายปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมของเกษตรกรที่เคลื่อนไหวทางสังคม เพื่อผลักดันให้รัฐจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จำเป็นต้องเข้าใจบริบทต่างๆที่เป็นเงื่อนไขให้เกษตรกรรวมตัวกันทางสังคม เพื่อสร้างมาตรการการต่อต้านตอบโต้และแนวทางแก้ไข การถูกเอารัดเอาเปรียบจากชนชั้นอื่นของสังคมจนทำให้ชาวนาประสบแต่ความยากจน ซึ่งขอบเขตเนื้อหาในบทนี้ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับสภาพที่ก่อให้เกิดปัญหาความยากจนของชาวนา ที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างทางสังคมการเมืองการปกครองและโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง ความสัมพันธ์ทางการผลิตรวม ทั้งสภาพความยากจนอันเนื่องมาจากปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีรายละเอียดแต่ละประเด็นดังนี้

2.2 สภาพปัญหาความยากจนอันเนื่องมาจากโครงสร้างทางสังคม การเมือง และการปกครอง

รูปแบบการปกครองของรัฐไทยในอดีตเป็นรัฐศักดินา มีมูลนายเป็นผู้ปกครองและมีไพร่เป็นผู้อยู่ใต้ปกครอง การจัดกำลังพลตามรูปแบบของนายกับไพร่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับผู้ที่ได้รับการอุปถัมภ์ พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2533) ได้สรุปลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในสังคมชนบทไทยไว้ 3 ประการ คือ

- 1) ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างชาวบ้านกับนายทุน ซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนที่ไม่เท่าเทียมกันโดยมีพื้นฐานมาจากสถานะทางเศรษฐกิจ
- 2) ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างชาวบ้านกับผู้นำชุมชนที่มีตำแหน่ง เป็นความสัมพันธ์ที่อยู่บนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์และทรัพยากรที่มาจากภายนอก รวมทั้งหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยตลอดจนความยุติธรรมตามกฎหมาย
- 3) ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างกลุ่มผู้นำกับข้าราชการ นักการเมือง และพ่อค้าที่อยู่ภายนอกชุมชน โดยกลุ่มที่มาจากภายนอกเป็นผู้อุปถัมภ์โดยผู้นำชุมชนอาจได้รับผลประโยชน์จากภายนอก เช่นตำแหน่ง ทรัพย์สิน เป็นต้น

ชยันต์ วรรณะภูติ (2544 :311-312) ได้สรุปลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ไว้ว่า ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้ได้รับการอุปถัมภ์ ยังมีการเอารัดเอาเปรียบซ่อนเร้นอยู่ในความสัมพันธ์นั้น และเป็นความสัมพันธ์ที่มีหลากหลายรูปแบบ เช่นนาย

กับไพร่ พ่อเลี้ยงกับลูกน้อง เจ้าแก่กับลูกไร่ลูกนา ความสัมพันธ์ที่เคยพึ่งพาอาศัยกัน เปลี่ยนแปลงไปสู่การซื้อขายที่เน้นการสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจมากกว่าความสัมพันธ์ทางสังคม

ชัยอนันต์ สมุทวณิช มองว่าโครงสร้างการปกครองในสังคมไทยเป็นไปในลักษณะของรัฐเหนือสังคมทั้งนี้เพราะรัฐเป็นฝ่ายครอบงำสังคม และกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ดังนั้นพลังที่มีผลผลักดันการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม ความคิด ความเชื่อทางสังคม ย่อมมาจากรัฐและกลไกของรัฐซึ่งเป็นโครงสร้างส่วนบนเป็นหลัก ผู้ได้ปกครองมีหน้าที่ส่งส่วยให้กับรัฐไทย ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเงินค่าราชการ พ.ศ. 2444 ได้ ยกเลิกการเก็บส่วยมาเป็นการเก็บเงินค่าราชการซึ่งไพร่ต้องจ่ายให้รัฐไทย แทนการเข้ารับราชการตามระบบไพร่ในทุกหัวเมือง นโยบายดังกล่าวจึงเป็นการเข้าไปควบคุมคนในสังคม และผูกขาดทรัพยากรกลับสู่รัฐไทยโดยตรง (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2541 : 201-208)

เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร (2547) ได้ศึกษาพบปัญหาความยากจนของชาวมลายูในสี่จังหวัดภาคใต้ซึ่งมีอาชีพเกษตรกรรม ประสบกับความยากลำบาก แต่รัฐบาลกลับไม่สนใจที่จะเข้าไปดูแลช่วยเหลืออย่างจริงจัง ประกอบกับรัฐนโยบายที่จอมพลป. พิบูลสงครามกำหนดนโยบายชาตินิยม (Nationalism) ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงและสร้างความเจ็บปวดแก่ชาติพันธุ์มลายูซึ่งเป็นชาติพันธุ์ที่มีศาสนา ภาษา จารีตประเพณี วิถีชีวิตและประวัติศาสตร์ของชุมชนที่แตกต่างออกไปอย่างสิ้นเชิง เช่นการห้ามมิให้หญิงมุสลิมคลุมผม ต้องนุ่งกระโปรงแทนผ้าถุง ส่วนชายต้องเปลี่ยนจากหมวกกะเปี๊ยะหรือขอเกาะมาเป็นหมวกกะโล่และนุ่งกางเกงแทนผ้าโสร่ง..... หรือการประกาศยกเลิกคาโต๊ะยุติธรรมซึ่งเป็นผู้ตัดสินคดีความมรดกและครอบครัวของมุสลิม ทำให้ไม่อาจใช้กฎหมายมรดกและครอบครัวตามบทบัญญัติศาสนาได้จนนำไปสู่การเคลื่อนไหวเรียกร้อง(เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2547 : 29-37)

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2547) มองว่าปัญหาความยากจนและความเจ็บปวดที่ราษฎรได้รับการปกครองของประเทศไทย โดยกำหนดเป็นนโยบายการบริหารผ่านไปยังหัวเมือง โดยให้กลไกของรัฐในระบบราชการในพื้นที่นำไปดำเนินการ ได้สร้างปัญหาความทุกข์ยากและความยากจนกับคนในชนบทเช่นกรณีของราษฎรในจังหวัดปัตตานี ที่ได้รับผลกระทบต้องออกมาเรียกร้องขอความเป็นธรรมกลายเป็นจุดเริ่มต้นของกบฏชวาฮานาอุซงญอ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2547 : 110-125)

Wolf กล่าวถึงลักษณะของชาวนาว่าตกอยู่ใต้อำนาจการปกครอง ตกอยู่ใต้การควบคุมของผู้กำหนดนโยบายของสังคมและถูกจัดหรือถูกกำหนดให้อยู่ในระดับชั้นต่ำสุดของสังคมทั้งเจ้าของที่ดิน พ่อค้า เจ้าหนี้ รัฐและผู้ที่ต้องพึ่งสถาบันอื่นๆในสังคม ผลผลิตส่วนเกินของชาวนาถูก

เคลื่อนย้ายไปสู่กลุ่มผู้ปกครองและกลุ่มอื่นของสังคม ซึ่งใช้ผลผลิตส่วนเกินเหล่านั้นสืบทอดมาตรฐานการดำรงชีวิตของผู้ปกครอง และกระจายส่วนที่เหลือไปยังกลุ่มอื่นๆในสังคม เพื่อให้ผู้ปกครองจะได้รับสิ่งของและบริการบางอย่างเป็นการตอบแทน การดำรงอยู่ของชนชั้นปกครองและชนชั้นอื่นๆในสังคมขึ้นอยู่กับการจัดระบบสังคมเพื่อคูดึงผลผลิตจากชาวนามาบริโภค และเพื่อเป็นกลไกการปกครอง ไม่ว่าจะเป็นสังคมแบบใดและกลไกคูดึงผลผลิตของชาวนาจะต่างกันอย่างไร ชาวนาในทุกหนทุกแห่งในทุกระบบจะยากจนและตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบเสมอ (Wolf, 1966 อ้างถึงใน Ratana Boonmathya, 1986 : 2)

2.3 สภาพปัญหาความยากจนอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และความสัมพันธภาพทางการผลิต

Lenin มองว่าการที่ระบบทุนนิยมได้พัฒนาลูกค้านำเข้าสู่ชุมชนเกษตรกรรมในชนบทได้ ก่อให้เกิดการแยกความแตกต่างภายในของชาวนาด้วยกัน เกิดเป็นชนชั้นของชาวนาคือเป็นชาวนารวย ชาวนาฐานะปานกลาง ชาวนายากจน ซึ่งชาวนารวยในทฤษฎีของ Lenin หมายถึงชาวนาที่ได้พัฒนาเป็นชาวนาขนาดใหญ่มีทุนมีที่ดินจำนวนมาก และผลิตเพื่อการค้าเป็นหลัก ส่วนชาวนาปานกลางนั้น จะเป็นกลุ่มที่อยู่ในสถานะกวดแกว่งไปมาระหว่างชาวนารวย และชาวนายากจนแต่ชาวนาที่จะขยับเป็นชาวนารวยนั้นมีน้อย ส่วนใหญ่ชาวนาปานกลางจะถูกผลพวงของกระบวนการพัฒนาผลักดันและบีบคั้นให้ไปอยู่ในสถานะของชาวนายากจน กลายเป็นกรรมาชีพไร้ซึ่งปัจจัยผลิตของตนเอง สำหรับชาวนายากจนนั้นเป็นครัวเรือนที่ไม่ได้ทำการเพาะปลูกหรือเพาะปลูกเพียงเล็กน้อย ดำรงชีพโดยการเป็นชาวนารับจ้างด้านการเกษตรให้กับชุมชนเดียวกัน ตามทฤษฎีของ Lenin พัฒนาการของทุนนิยมในภาคเกษตรกรรมก่อให้เกิดการแยกขั้วทางชนชั้นมากขึ้น (polarization) ประชากรในภาคเกษตรกรรมมีสัดส่วนลดลงเรื่อยๆ ส่วนในภาคอุตสาหกรรมกลับเพิ่มมากขึ้น โดย ชนชั้นชาวนาในชนบทจะลดเหลือเพียงสองขั้วคือ ชาวนายากจนที่แปรสภาพเป็นชาวนารับจ้าง ซึ่งล้วนสังกัดในขบวนการชนชั้นกรรมาชีพในชนบท กับชาวนาที่พัฒนาเป็นชนชั้นนายทุนในชนบทที่มีการผลิตขนาดใหญ่ และเป็นการผลิตเพื่อการค้าเป็นหลักเกินแรงงานในครอบครัว จำเป็นต้องอาศัยแรงงานจากชาวนายากจน ชาวนายากจนจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการดำรงอยู่ของชาวนารวย และจะถูกขูดรีดส่วนเกินไปใช้ในการผลิตซ้ำ เพื่อให้ได้มูลค่าส่วนเกินมากยิ่งขึ้น (Lenin, อ้างถึงในสมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2533 : 25-26)

Marx ศึกษาบรรพตาสิตที่ดิน (serfdom) ของประเทศอังกฤษที่ได้สลายตัวในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 14 กลายเป็นชาวนาเสรีซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงสำคัญที่มีผลต่อเนื่องของการก่อตัวของวิธีการผลิตแบบทุนนิยมช่วงปลายศตวรรษที่ 15 พบว่าการขยายตัวของอุตสาหกรรมชน

สัตว์ในเมืองเฟรนเดอร์ทำให้ราคาขนแกะสูงขึ้น ขุนนางเจ้าของที่ดินใช้อำนาจขับไล่ชาวนาออก จากที่ดิน เปลี่ยนพื้นที่เพาะปลูกมาเป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงแกะทำให้ที่ดินส่วนรวม (the common land) ที่ ชาวนาเข้าไปใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งการเก็บฟืนการตัดไม้สร้างบ้านและใช้เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ กลายเป็นที่ดินส่วนบุคคลจนชาวนาไม่สามารถเข้าไปใช้สอยได้อีก สัตว์ของชาวนาค่อยๆลดลง พร้อมกับการเจริญเติบโตของเมือง อุตสาหกรรมที่ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางส่งผลให้สัดส่วน ที่ดินเพาะปลูกลดลง ส่งผลให้การแยกตัวของชาวนาออกจากที่ดินกลายเป็นแรงงานรับจ้าง (Marx, อ้างถึงในสมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2533)

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา(2536)มองว่าพัฒนาการของการค้าขนแกะในประเทศอังกฤษทำให้เกิดความต้องการใช้ที่ดินแบบในระบบทุนนิยม ที่ดินกลายเป็นสินค้ามากกว่าที่จะเป็นที่ทำมาหากินของชาวบ้านความต้องการใช้ที่ดินทำให้เกิดการล้อมรั้ว(enclosure) ขบวนการล้อมรั้วจะอ้าง สิทธิเหนือที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ดินส่วนกลางหรือที่ดินของเพื่อนบ้านที่ไม่ระมัดระวัง ชาวนาถูก ขับออกจากพื้นที่ด้วยวิธีรุนแรงต้องอพยพเป็นชาวไร่ที่กินที่ดินทำกิน กลายเป็นแรงงานรับจ้างทั้งใน ชนบทและอพยพเข้าเมืองเพื่อหางานทำเป็นชนชั้นกรรมาชีพเกิดการแตกสลายของชุมชน (ฉัตร ทิพย์ นาถสุภา, 2536 : 2) พร้อมกันนั้นฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ (2541) พบว่าการสลายตัว ของการปกครองแบบทระราชย์ในรัสเซียทำให้ผู้ผลิตและพ่อค้ามีอิสระมากขึ้น ตลาดผลผลิตทาง การเกษตรขยายตัว การผลิตอุตสาหกรรมเหล็กและสิ่งทอเพิ่มสูงขึ้น แต่ชาวนาหาได้รับการ ปลอดภัยไม่ รัฐกลับมอบที่ดินและชาวนาคิดที่ดินจำนวนมากให้ขุนนาง การขูดรีดที่ชาวนา ได้รับจากเจ้าที่ดินไม่หมดสิ้นไป ชาวนาที่ต้องการเป็นอิสระและหลีกเลี่ยงการพัฒนาแบบทุนนิยม ที่ส่งผลให้เกิดความยากจน รวมตัวเป็นขบวนการชาวนาที่ก่อตั้งขึ้นในค.ศ.1740 เข้ายึดดินแดน ตอนใต้ของเทือกเขาอูราลแจกจ่ายที่ดินให้ชาวนายกเลิกระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินของขุนนางและ ไม่ต้องชำระภาษีให้รัฐ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ, 2541: 9-11)

เจมส์ ซี สกอตต์ (James C. Scott 1976) ได้พยายามเสนอให้เห็นภาพการดำรงชีวิตของ คนในชุมชนระหว่างกระบวนการทำให้เกษตรกรรมของชาวนาเข้าสู่ระบบค้าขาย ซึ่งเป็นการบีบ บังคับให้ชาวนาเข้าสู่ระบบตลาดได้นำความเปลี่ยนแปลงมาสู่ชุมชน เกิดการสูญเสียการยังชีพปกติ สูญเสียความมั่นคงปลอดภัย เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล เกิดการซื้อขาย ที่ดินได้อย่างเสรีส่งผลให้ชาวนายากจนลง นำไปสู่ขบวนการต่อต้านจากชาวนา เป็นปฏิกิริยา ปกป้องตนเองจากทุนนิยม (Scott, อ้างถึงในฉลาดชาย รมิตานนท์, 2525 : 190-193)

อานันท์ กาญจนพันธุ์ มองว่าทุนนิยมค่าเช่า (Rent Capitalism) ในสังคมชนบทเจ้าของ ทุนจะหลีกเลี่ยงความเสี่ยงทุกกรณี ไม่ต้องลงทุนด้วยตัวเองแต่ปล่อยให้ผู้ผลิตรายย่อยแบกรับภาระ

ความเสี่ยงทั้งหมด ทำให้เจ้าของทุนได้กำไรทั้งขึ้นทั้งล่องจากค่าเช่าทุน เป็นเหตุให้อัตราดอกเบี้ยในชนบทสูงมากเมื่อเทียบกับอัตราดอกเบี้ยในระบบ ส่งผลให้ชาวนายากจนมีหนี้สินล้นพ้นตัว (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2538)

ประเสริฐ แยมกลิ่นฟูง อธิบายว่าปัญหาความยากจนของชาวนาโดยเฉพาะภาคเหนือตอนบนซึ่งมีที่นาจำนวนจำกัดคนทำนามีมากกว่าพื้นที่นา การเช่านาทำให้รายได้ของชาวนาลดลงเท่ากับค่าเช่าที่ต้องจ่ายให้เจ้าของที่นา ต้องจ่ายค่าเช่าตามอำเภอใจของเจ้าของที่นาซึ่งอาจจะถึงครึ่งหรือเกินครึ่งของผลผลิตข้าว เป็นการเรียกค่าเช่าในอัตราสูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ผู้เช่าไม่มีอำนาจต่อรองซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของความยากจนในชนบท(ประเสริฐ แยมกลิ่นฟูง, 2524 : 5-8)

Shanin มองว่าลักษณะของสังคมชาวนามีลักษณะดังต่อไปนี้

1) ครอบครัวของชาวนาเป็นหน่วยพื้นฐานของการจัดระบบสังคมที่มีหลายมิติ เป็นทั้งผู้จัดหาแรงงาน จัดหาสิ่งต่างๆที่จำเป็นในการตอบสนองความต้องการในการบริโภคของครอบครัว และยังเป็นแหล่งที่มาของส่วย อกร ภาษี หรือภาระหน้าที่ต่างๆ เพื่อชำระให้แก่ผู้กุมอำนาจทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ

2) การทำไร่ทำนาบนผืนดินเป็นวิธีการดำรงชีพที่สำคัญที่สุดที่มีส่วนโดยตรงในการตอบสนองความจำเป็นในการบริโภคส่วนใหญ่

3) วัฒนธรรมดั้งเดิมแบบเฉพาะแบบใดแบบหนึ่ง มีส่วนสัมพันธ์กับวิถีชีวิตของชุมชนขนาดเล็ก สังคมชาวนามีวัฒนธรรมที่มีลักษณะเฉพาะของตนเอง เช่น การดำรงอยู่อย่างเด่นชัดในทัศนคติแบบยึดมั่นในประเพณีที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางสังคม

4) สถานภาพของผู้เสียเปรียบและการครอบงำสังคมชาวนาโดยคนนอก สามารถระบุเป็นกฎเกณฑ์ได้เลยว่า ชาวนาจะถูกกีดกันให้อยู่นอกวงจรหรือแหล่งอำนาจในสังคม (Shanin, อ้างถึงในฉลาดชาย รมิตานนท์ 2525 : 167)

ยุติธรรม ศิริอุเทน ศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของมูลนิธิเกษตรกรไทย ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวของชาวนาอีสานรวมกลุ่มเรียกร้อง 3 ปีจชัย คือปัญหาความเดือดร้อนจากภัยธรรมชาติ ความเดือดร้อนจากภาวะดอกเบี้ยเงินกู้ของนายทุนในหมู่บ้าน และความเดือดร้อนจากหนี้สินที่เกิดจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร(ธ.ก.ส.) ส่งผลให้ชาวนายากจนกลายเป็นแรงกดดันให้สมาชิกมูลนิธิต้องเข้าร่วมขบวนการทางสังคม รวมกลุ่มเคลื่อนไหวเรียกร้อง ให้รัฐหันมามองปัญหาของชาวนาโดยเปิดพื้นที่ให้อยู่ได้ในสังคม ขยายเป็นพันธมิตรและแนวร่วมหลายเครือข่ายกดดันให้รัฐแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรที่เกิดจาก ธ.ก.ส. (ยุติธรรม ศิริอุเทน, 2544)

ประกาศ ปิ่นตบแต่ง ศึกษาการรวมตัวเคลื่อนไหวของเครือข่ายชาวบ้านคนยากคนจนจากชุมชนท้องถิ่นต่างๆที่ประสบปัญหาจากโครงการพัฒนาของรัฐ นโยบายและโครงการพัฒนาของรัฐได้รุกรานวิถีชีวิตปกติและละเมิดสิทธิในการจัดการทรัพยากรของชุมชนจนนำไปสู่ความยากจนเกิดการรวมตัวของชาวนา เป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อเรียกร้องสิทธิอันชอบธรรม กดดันให้รัฐบาลเปิดเจรจาแก้ไขปัญหาหนี้สินอันเนื่องมาจากโครงการของรัฐที่ล้มเหลว ทำให้ชาวนายากจน และเรียกร้องเพื่อเข้าไปเป็นผู้กำหนดแนวทางการพัฒนาและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในโครงการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน (ประกาศ ปิ่นตบแต่ง, 2541)

2.4 สภาพความยากจนอันเนื่องมาจากปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

Veltmeyer (1993) แบ่งการต่อสู้เรื่องที่ดินในบราซิลออกเป็น 3 ยุค หนึ่งคือช่วงระหว่างปี 1850-1940 ชนชั้นนำชาวโปรตุเกสระดมชาวนาซึ่งไร้ที่ดินทำกินเข้ายึดครองที่ดินผืนใหญ่ที่อุดมสมบูรณ์ สองช่วงปี 1940-1950 เป็นช่วงที่ผู้นำท้องถิ่นลุกขึ้นมาต่อสู้เรื่องที่ดิน และสามช่วงปี 1950-1964 เป็นช่วงที่เกิดการเคลื่อนไหวขนาดใหญ่ของชาวนาเพื่อกดดันให้รัฐกระจายการถือครองที่ดิน และตั้งแต่ ค.ศ. 1960 ทุนนิยมได้ขยายตัวเข้าสู่ชนบทของบราซิลภายใต้ความสัมพันธ์ทางโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจการเกษตรที่ไม่เท่าเทียม ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทั้งวิถีการผลิตและความสัมพันธ์ทางสังคม ชาวนาดอกเป็นผู้เสียเปรียบไร้ซึ่งอำนาจไร้โอกาสไม่มีที่ทำกินต้องประสบกับความยากจนกลายเป็นแรงงานไร้ที่ดินในชนบท (Movement of Landless Rural Worker)(Veltmeyer, อ้างถึงในประกาศ ปิ่นตบแต่ง, 2546 : 131-134)

Vikram K. Akula (1995) พบว่าอินเดียก่อนที่จะถูกอังกฤษครอบครอง มีชุมชนต่างๆที่หลากหลายด้วยวัฒนธรรมมีการผลิตแบบพึ่งตนเองพึ่งพาอาศัยทรัพยากรป่าไม้ ต่อมาหลังจากที่อังกฤษเข้าครอบครอง การจัดการป่ากลายเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างตามระบบที่อังกฤษได้วางไว้ เกิดกระบวนการผูกขาดผลประโยชน์ กีดกันสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรเพื่อปากท้องตนเอง ชุมชนถูกกีดกันมิให้เข้าถึงและใช้ประโยชน์จากป่า ส่งผลต่อสภาพชีวิตและความสัมพันธ์ในชุมชนชาวบ้านประสบกับความยากจน นำไปสู่การสั่งสมความไม่พอใจและเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง และมีพลังที่เกิดจากชนชั้นรากหญ้าเรียกว่าขบวนการ Chipko (Vikram K. Akula, 1995 อ้างถึงในกฤษฎา บุญชัย, 2547 : 182-189)

Renji G Joseph อธิบายว่าในสถานการณ์ที่วิถีชีวิตของชุมชนอินเดียมีแต่ความยากลำบาก เพราะว่ามีเจ้าที่ดินในระบบศักดินาที่ทั้งถือครองที่ดิน และกุมอำนาจทางการเมืองที่มีอำนาจได้รับการสนับสนุนจากระบบวรรณะจากฝ่ายปกครอง และรัฐบาลซึ่งเป็นชนชั้นเดียวกัน สามารถยึดเอา

ที่ดินของคนจนได้ทั้งหมดบ้าน ประชาชนถูกบังคับให้ออกจากหมู่บ้านประชาชนที่สูญเสียสิทธิในการทำกินหรือที่ดินในเขตป่า ได้เข้าสู่ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมโดยได้รับความร่วมมือและสนับสนุนจากขบวนการเคลื่อนไหวอื่นๆ เพื่อเรียกร้องสิทธิในระดับชาติในนามของ เอ็กต้า ปารีชัด (Ekta Parishad) ซึ่งเป็นขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อให้ชุมชน เรียกร้องเพื่อเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติที่จำเป็นสำหรับวิถีชีวิตอาทิ ดิน น้ำ ป่า(เรนจิ จี โจเซฟ, 2003 : 153-159)

จากสภาพปัญหาความยากจนทุกข์ยากเดือดร้อนของชาวนา อันเนื่องมาจากปัญหาเศรษฐกิจความสัมพันธ์ทางการผลิตที่ไม่เป็นธรรมจากพ่อค้า นายทุน เจ้าหนี้ และรัฐ รวมทั้งการโยกย้ายเบียดบังผลผลิตของชาวนาไปหล่อเลี้ยงสมาชิกอื่นๆในสังคมโดยชนชั้นผู้ปกครอง การถูกกำหนดโดยชนชั้นผู้ปกครองให้ชาวนาอยู่ในระดับต่ำสุดของสังคม เมื่อเทียบกับสมาชิกของสังคมกลุ่มอื่นๆ และที่สำคัญไม่ว่าชาวนาจะอยู่ในระดับไหนของสังคมชาวนายังคงอยู่นอกวงจรรอานาจของสังคม และเป็นกลุ่มคนที่มีสถานภาพทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจต่ำสุด จึงกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญ อันเป็นต้นกำเนิดของความขัดแย้งระหว่างชาวนากับนายทุนและรัฐ จนนำไปสู่การรวมพลังทางสังคมขับเคลื่อนเพื่อต่อสู้ให้ได้มาซึ่งความเป็นธรรมทางสังคม ประกอบกับนโยบายของรัฐส่งเสริมให้ทุนนิยมรุกฉ้อฉลวิถีการดำเนินชีวิตปกติของชาวนา ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมถูกทำลายลง จนชาวนาคณยากคนจนไม่อาจเข้าถึงปัจจัยการผลิตชุมชนไม่อาจใช้เป็นแหล่งทำกินได้ รวมทั้งถูกขูดรีดยากจนกันถ้วนหน้า

ไม่ว่าความยากจนจากสภาพปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน จากโครงสร้างทางสังคมสภาพปัญหาทางการเมืองการปกครอง การกีดกันมิให้เข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ทางการผลิต การถูกเอารัดเอาเปรียบ การถูกโยกย้ายผลผลิตโดยไม่เป็นธรรมทั้งจากรัฐศักดินา หรือพ่อค่านายทุนซึ่งเป็นเครื่องมือแสวงหาประโยชน์ในระบบทุนนิยม กลายเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้กลุ่มชนชั้นที่ถูกเอารัดเอาเปรียบตระหนักถึงความไม่เป็นธรรมของความสัมพันธ์ทางการผลิต ระหว่างชนชั้นของตัวเองกับชนชั้นอื่นๆ จำต้องปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของชนชั้นตัวเอง จนนำไปสู่การรวมตัวเคลื่อนไหวต่อสู้กับความไม่เป็นธรรมทางสังคม จากสภาพผลพวงของเงื่อนไขที่ส่งผลให้เกิดความยากจนทำให้ชาวนาต้องสร้างกลไกต่อต้านความคิดครอบงำของรัฐตามมา

ธันวาคม ใจเที่ยง ที่ได้อธิบาย ประวัติศาสตร์ชุมชนหมู่บ้านอีสานที่ผูกพันและคุ้นเคยกับงานบุญเดือนสี่หรือบุญเวสที่ผู้เฒ่าผู้แก่ไปฟังเทศน์ เพราะเชื่อว่าเมื่อฟังเทศน์พระเวสสังครแล้วจะได้อธิปไตยในยุคราชธานีศรีอยุธยา ซึ่งเป็นยุคที่แผ่นดินมีความสุขไม่มีการเอารัดเอาเปรียบ เกิดสังคมอุดมทิพย์ อุดมธรรม ความเชื่อพระศรีอาริย์จึงทรงอิทธิพลครอบงำจิตวิญญาณของชาวนาอีสาน นำมา

เป็นความหวังปลอมประโลม ในการต่อต้านการถูกเอารัดเอาเปรียบในยุคการทุจริตทางเศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้นการที่สังคมอีสานเป็นสังคมที่ถูกทุจริตและถูกฉกฉวยทรัพยากรไปจากชุมชนของ ตัวจากผลผลิตที่ตัวเองพึงได้ รวมทั้งถูกมองว่าเป็นชนชั้นสอง ยุคพระศรีอารีย์จึงเป็นความหวังของ คนอีสานในการเข้าสู่สังคมอุดมธรรม (ธันวาคม ใจเที่ยง, 2546 :58-59)

อดิศักดิ์ โสมอินทร์ ผู้นำการศึกษาโลกทัศน์อีสาน กล่าวว่าการศึกษาที่ชาวอีสานเป็นกลุ่มที่ตก อยู่ในความทุกข์ยากลำบาก เกิดมาก็พบกับความยากจน ค่าน้ำคั้นด้วยภูมิประเพณีแต่ความแห้งแล้ง ตลอดจนความเลวร้ายทุกรูปแบบ การที่ความทุกข์ยากได้รุมล้อมชาวอีสานติดต่อกันมานานแสนนาน ชีวิตตกอยู่ในความหวาดผวา การไฝ่ฝันหาแต่พระศรีอารีย์มาโปรดให้เร็วที่สุด การเร่งวันเร่งคืนเพื่อพบพระศรีอารีย์ จึงเป็นพลังกระตุ้นจิตสำนึก กลายเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมครั้งใหญ่หลายๆ ครั้งในภาคอีสาน (อดิศักดิ์ โสมอินทร์, อ้างถึงนธันวาคม ใจเที่ยง, 2546 :60)

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ กล่าวว่าสมัยของพระศรีอารีย์โลกจะร่มเย็นเป็นสุข ไกลจากกลียุค ไม่มีการเบียดเบียนกดขี่ข่มเหง ไม่มีการรบราฆ่าฟัน ปราศจากโจรผู้ร้าย ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ ทุกคนมีทรัพย์สินสมบัติเท่าเทียมกัน ซึ่งจากจารึกสุโขทัยที่กล่าวถึงพระศรีอารีย์ แม้ด้วยตัวสะกดที่ต่างกันแต่ก็อธิบายความเชื่อให้เห็นอย่างชัดเจน เช่น “ผีผู้ใดได้ปรารณาด้วยใจ ศรัทธาดังอันชื่อ จักปรารณาไปเกิดในเมืองฟ้า...ตรอด พระศรีอารยไมตรีลงมาเป็นพุทธ...”(จารึกหลักที่ 3) “ดูข้า ทานทั้งหลายชวนชวนทำในศาสนานี้ จะปรารณาทันศาสนาพระศรีอารยไมตรีโพธิสัตว์ทุกชาติ” (จารึกหลักที่ 49) นอกจากนี้ไตรภูมิพระร่วงยังกล่าวถึงพระศรีอารีย์ไว้ในคำนำและคำลงท้ายว่า “ผู้ใดจักรปรารณาสวรรค์นิพพาน จงสดับนี้ฟังไตรภูมิกล่าวด้วยทำนุบำรุง อย่าได้ประมาทสักอัน ดังนี้ จึงจะได้พบพระศรีอารยไมตรีเจ้า.....ผู้ใดจะปรารณาถึงทิพยสมบัติปัดลโมกษนิพพานให้ สดดับนี้ฟังพระไตรภูมิคาถานี้ ด้วยทำนุบำรุงด้วยใจศรัทธาอย่าได้ประมาทสักอันได้ จะได้พบได้ ไหว้ได้ฟังธรรมแต่พระศรีอารยเจ้าอันเสร็จจวบดับในอนาคตกาลแลฯ” สะท้อนให้เห็นว่าความเชื่อ พระศรีอารีย์ได้ปรากฏในสังคมไทยมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมา(ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2522 :75-78)

นกริน เมฆไตรรัตน์ วิเคราะห์ความนึกคิดทางการเมืองและเศรษฐกิจของราษฎรในสมัยของการปฏิวัติทศวรรษในปี พ.ศ. 2475 สรุปได้ว่า ในช่วงก่อนเวลาดังกล่าวราษฎรรวมทั้งผู้นำ ชาวนาในชนบทที่ได้รับความทุกข์ยากจากการทำมาหาเลี้ยงชีพ การถูกเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง และความทุกข์ยากจากการต้องชำระอากรค่านาที่รัฐพึงเรียกเก็บ จึงได้มีการเคลื่อนไหวทางภูมิปัญญา และการเมืองตามแบบแผนประเพณีและไหลถ่ายความคิดผ่านช่องทางสื่อสารการ แสดงความคิดเห็น โดยการร่วมลงลายมือชื่อถวายฎีกา (นกริน เมฆไตรรัตน์, 2546 :186)

กรัมซึ ซึ่งให้เห็นว่าการยึดอำนาจรัฐตามแนวความคิดการปฏิวัติ โดยชนชั้นกรรมาชีพแบบมาร์ค-เลนิน ไม่ใช่การทำให้มีผลยั่งยืนทั้งนี้เพราะยังไม่มีเปลี่ยนแปลงหรือทำลายความครอบงำทางความคิด (hegemony) ของชนชั้นนำเดิม กล่าวคือ แม้ขบวนการทางการเมืองภายใต้ระบบพรรคแบบเก่าประสบความสำเร็จในการยึดอำนาจรัฐ แต่ไม่อาจล้มล้างความคิดนำที่ฝังลึกอยู่ในจิตใจได้ เช่นคนบางกลุ่มในสังคมถือว่าตัวเองเหนือกว่าคนอื่น ๆ หรือ ความคิดที่ติดกันชนกลุ่มน้อย หรือความคิดการจัดอันดับผู้ใหญ่ ผู้น้อย หรือทัศนคติที่ว่าอภิสิทธิ์ของชนชั้นนำเป็นสิ่งชอบธรรม เป็นต้น ดังนั้นขบวนการทางสังคมจึงต้องเข้ามาสร้างกลไกทางความคิดของสังคมเพื่อกระตุ้นให้ผู้เข้าร่วมขบวนการเกิดความตื่นตัวทางการเมือง กล่าวคือ ทำลายความคิดครอบงำ ทำลายอำนาจรัฐ และปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มตนกับรัฐ หรือระหว่างกลุ่มตนกับกลุ่มอำนาจอื่น ๆ ในสังคม อันเป็นการโต้กลับอำนาจความเป็นใหญ่และการครอบงำ (Gramsci, 1891-1937 อ้างถึงใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2541 : 7-8)

นอกเหนือจากความคิดโต้กลับการครอบงำของรัฐแล้ว ยังมีเงื่อนไขสนับสนุนอื่นที่ส่งผลให้เกิดการเรียกร้องของชาวนา Landsberger มองว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญที่เอื้ออำนวยให้เกิดการรวมกลุ่มเรียกร้องเข้าสู่ขบวนการทางสังคม (Social Movement) เป็นต้นว่า ความอ่อนแอของรัฐบาล การแย่งชิงอำนาจของกลุ่มการเมืองใหม่ๆ การเกิดผู้นำที่ได้รับการสรรหา การมีผู้นำที่มีความสามารถในการรวมมวลชน รวมทั้งการได้รับแรงสนับสนุนจากพันธมิตรอื่นๆ เป็นต้น

นลินี ตันธวนิตย์ ได้อธิบายการเกิดขึ้นของสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สทช.อ) มีเงื่อนไข 6 ประการซึ่งหนึ่งในหกประการนั้นได้อธิบายว่าเกิดจากความอ่อนแอของรัฐบาลในยุค รสช.ที่ได้ใช้อำนาจปราบปรามชาวนาหลายครั้งแต่ไม่อาจสลายขบวนการชาวนาได้ ส่วนสมัชชา รัฐบาลชนวน หลีกภัย มีปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองสูง ทั้งในส่วนของรัฐบาลเองและขัดแย้งกับพรรคฝ่ายค้านรวมทั้งสื่อมวลชนทั้งหลาย ได้เสนอข่าวอย่างกว้างขวางทำให้ข้อมูลข่าวสารไหลถ่ายไปสู่มวลชนอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง รัฐบาลต้องระมัดระวังในการปราบปรามมากยิ่งขึ้นจนไม่อาจดำเนินการได้เต็มที่นัก (นลินี ตันธวนิตย์, 2529 :4-20)

2.5 แนวคิดทฤษฎีการเคลื่อนไหวทางสังคมและการมีส่วนร่วมของชาวนา

2.5.1 แนวคิดการเคลื่อนไหวทางสังคม

Binstock และ Ely ได้กล่าวถึงความยากจนที่ก่อให้เกิดภาวะการไร้อำนาจ(Powerless) ทั้งนี้เพราะเมื่อเกิดความพยายามที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับองค์กรหรือสถาบันอื่นใดที่มีความซับซ้อน

ไม่ว่าการเข้ามาเกี่ยวข้องกับนั้นเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง หรือเพื่อให้ได้รับการตอบสนองความต้องการหรือพยายามที่จะต่อสู้เพื่อป้องกันตัวเองก็ตาม ความยากจนจะทำให้มนุษย์ตกอยู่ในสถานะเสียเปรียบเสมอ (Binstock และ Ely, 1971: 2)

Gamson , 1975 เมื่อใดก็ตามที่กลุ่มประชาชนประสบกับความทุกข์ยาก ถูกเอารัดเอาเปรียบอันเป็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง ทางออกหรือเครื่องมือที่ทำให้กลุ่มได้รับความสำคัญ และได้มาซึ่งอำนาจนั้น จำต้องแสวงหาหนทางที่จะทำให้ได้มาซึ่งอำนาจหรือโอกาสภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ตนเองเสียเปรียบโดยแนวทางการเคลื่อนไหว เพื่อเอื้ออำนวยให้กลุ่มบรรลุตามวัตถุประสงค์ หรือสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายทางการเมืองโดยใช้วิธีการข้ามผ่าน (by-pass) ช่องทางการเมืองปกตินอกเหนือวิธีการตามระบบปกติของสังคมโดยสร้างสิ่งท้าทาย ไม่ว่าจะเป็นการขัดขวางหรือทำลาย(disrupt) ระบบปกติของสังคมในการดึงดูดความสนใจเชิงลบ(negative inducement) เพื่อเป็นช่องทางเข้าไปต่อช่องทางอำนาจ หัวใจกับผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ โดยเป็นการกระทำร่วมที่ไม่ผ่านตัวกลาง หรือกลไกในระบบการเมืองปกติ (Gamson, อ้างถึงในประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2546 : 161-162)

ไชยรัตน์ เจริญสินโอบาร (2540) มองว่าเมื่อระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ดำรงอยู่ ไม่อาจเป็นที่พึงของประชาชนได้ การเปลี่ยนแปลงด้วยการปฏิวัติก็ไม่อาจนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยได้เช่นกัน ดังนั้นทางเลือกใหม่คือการเร่งสร้างประชาสังคมให้เข้มแข็ง ผ่านการขยายนิยามของการเมืองให้กว้างไกลไปกว่าการแย่งชิงอำนาจรัฐและการเลือกตั้ง ผ่านการใช้สิทธิในการไม่เชื่อฟังรัฐในรูปของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ซึ่งเป็นช่องทางเคลื่อนไหวเรียกร้องของประชาชนธรรมดาในระบอบประชาธิปไตยที่อยู่นอกเหนือช่องทางปกติ นอกเหนือระบบกฎหมาย นอกเหนือสถาบันหลักต่างๆในสังคม แต่เป็นสิ่งที่ชอบธรรมและสามารถกระทำได้ในระบอบประชาธิปไตย ยิ่งไปกว่านั้นการใช้สิทธิการไม่เชื่อฟังของประชาชนยังเป็นตัวปรับเปลี่ยนที่สำคัญ(the pace setter) ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในทางกฎหมายและในทางสังคม ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐ นักการเมือง นักวิชาการและข้าราชการผูกขาดการกำหนดทิศทางการเมืองแต่ฝ่ายเดียว ดังนั้นการใช้สิทธิในการไม่เชื่อฟังรัฐของประชาชนจึงเป็นเครื่องบ่งบอกถึงการไม่เห็นด้วย ซึ่งเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตย (ไชยรัตน์ เจริญสินโอบาร, 2540 :186 – 187)

ดิเร็ก อินแกรม (Derek Ingram) มองว่าการพังทลายของสถาบันทางการเมือง เช่น รัฐกลไกของรัฐ พรรคการเมือง หรือสถาบันสังคมอย่างครอบครัว ศาสนา โรงเรียน เป็นผลมาจากการตกอยู่ภายใต้การครอบงำของกลไกตลาด ที่ปล่อยให้ทุนนิยมชี้นำ จนประชาชนเสื่อมศรัทธา สถาบันทางการเมืองและสังคม เมื่อกลไกของรัฐและสังคมขาดความเป็นอิสระ ต้องตกอยู่ภายใต้

กลไกตลาด ผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่จึงปราศจากการปกป้อง หน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของสาธารณะค่อยๆ เลือนหายไป รัฐยังใช้กลยุทธการเข้าควบคุมด้วยวิธีต่างๆ ยิ่งทำให้ขาดความชอบธรรม เกิดความเบื่อบ่นาย เสื่อมศรัทธา ประชาชนจึงเริ่มคิดค้นรูปแบบเคลื่อนไหวเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เผชิญอยู่ (Derek Ingram, อ้างถึงในไชยรัตน์ เจริญสิน โอปาร, 2542 : 85 – 87)

Touraine , 1984 . อ้างใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร ให้ความหมายขบวนการทางสังคมหมายถึง การกระทำกรรวมหมู่(Collective Action) ที่มีจุดมุ่งหมายหรือมีผลเปลี่ยนแปลงในทางสร้างสรรค์ โดยผู้ร่วมขบวนการอาจจะมีหรือไม่มีจุดมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงสังคมตั้งแต่เริ่มแรกก็ได้ แต่เมื่อขบวนการแข็งแกร่งมากขึ้น ขยายออกไปหรือมีความยั่งยืน ก็อาจจะเปลี่ยนระบบค่านิยม (values) สถาบัน (institutions) และความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกลุ่มสังคมต่างๆ หรือระหว่างรัฐกับประชาชนได้ ประกอบกับ รัฐ ตลาด และสื่อมวลชน ล้วนแต่มีบทบาทลดเสรีภาพของปัจเจก ยิ่งเทคโนโลยี การควบคุมสังคมของรัฐ ของบริษัทยักษ์ใหญ่ และของสื่อมวลชนพัฒนาไปอย่างไม่หยุดยั้ง เสรีภาพส่วนบุคคลยิ่งถูกลดทอนลงไปเรื่อยๆ ดังนั้นการเข้าร่วมขบวนการ โดยตัวของมันเองจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงต่อตัวผู้เข้าร่วมให้เกิดการกระตุ้นการตื่นตัวและจิตสำนึกทางการเมือง พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนโลกทัศน์และมติดการมองบทบาทของตนเองในสังคม แม้ว่าขบวนการทางสังคมอาจจะไม่ได้ส่งผลทางการเมืองในทันทีทันใด แต่การเข้าร่วมขบวนการเรียกร้อง การเดินขบวน การสร้างเครือข่ายระหว่างกันของผู้ร่วมขบวนการ ก็เป็นการเปิดพื้นที่ทางการเมืองใหม่ๆ ให้กับกลุ่มขบวนการในอาณาบริเวณของสังคมประชา ขบวนการทางสังคมเป็นวิธีเดียวที่ปัจเจกบุคคลจะฟื้นฟูเสรีภาพของตัวเองกลับคืนมาได้ (Touraine, อ้างถึงใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2539 : 8 -12)

เจอร์เก็น ฮาเบอร์มาส และฮันน่า อะเร็นด์ท์ มองว่าการแสดงความไม่เชื่อฟังรัฐ การไม่เห็นด้วยกับระบบเป็นเรื่องปกติธรรมดาในระบอบประชาธิปไตย เป็นความชอบธรรมของการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพราะระบอบประชาธิปไตยเป็นมากกว่ากฎหมาย การมองแต่ในแง่ของความถูกต้องตามกฎหมายทำให้เกิดความไม่ยืดหยุ่น เพราะการใช้สิทธิในการไม่เชื่อฟังรัฐของประชาชนเป็นไปเพื่อการสร้างการเรียกร้องสิ่งใหม่ๆ ที่ถูกเก็บกดปิดกั้นไว้ ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงคือหัวใจของระบอบประชาธิปไตย และเป็นมรรควิธีในการพัฒนาประชาสังคมไปพร้อมๆ กัน (Jurgen Habermas และHannah Arendt, อ้างถึงในไชยรัตน์ เจริญสิน โอปาร, 2540 :184 – 186)

ขบวนการทางสังคมไทยประกอบด้วย 2 แนวคิด แนวคิดแรกเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบเก่าเป็นแนวทางศึกษาในกรอบของมาร์กซิสม์ที่เน้นความสำคัญของจิตสำนึกอุดมการณ์การต่อสู้ทางชนชั้น การผนึกกำลังทางชนชั้นอันเป็นการเคลื่อนไหวในวงแคบๆ เฉพาะชนชั้นเพื่อประโยชน์สำหรับชนชั้นตน เช่น กบฏชาวนา ขบวนการแรงงาน ส่วนแนวคิดที่สองเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่หรือการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวทางสังคมข้ามชนชั้นและประเด็นการเคลื่อนไหวที่หลากหลาย เช่น ขบวนการเพื่อสิ่งแวดล้อม ขบวนการสิทธิสตรี ขบวนการสลัมสี่ภาค เป็นต้น ขบวนการทางสังคมใหม่นี้ได้ก่อให้เกิดทฤษฎีทางสังคมใหม่ (New Social Movements Theory) ที่จะเป็นหลักประกันให้ ปังเจกบุคคลมีเสรีภาพ ความเสมอภาค และ ภารดรภาพอย่างสมบูรณ์

สำหรับขบวนการทางสังคมของชาวนาไทยจะเป็นการต่อสู้เพื่อปากท้อง การทำมาหากิน และการเรียกร้องสิทธิขั้นพื้นฐาน การที่โครงสร้างของรัฐและเศรษฐกิจตลาดขยายใหญ่ขึ้น มีอำนาจทางการเงินมหาศาล มีบทบาทครอบงำบุคคลทั้งชีวิตส่วนตัวและส่วนที่เป็นสาธารณะ (private and public life) เสมือนตกภายใต้อำนาจนิคมทำให้การดำเนินชีวิตและความเข้าใจร่วมกัน (shared understanding) ผ่านการติดต่อสื่อสารการพูดคุยแลกเปลี่ยน การอภิปรายถกเถียงเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันถึงระบบค่านิยมในการดำเนินชีวิต และสิ่งต่างๆ ที่จะทำต่อไป ต้องถูกรอบงำจากระบบรัฐ และอำนาจเงินของระบบตลาด ทำให้เป็นการยากที่บุคคลจะสร้างความเข้าใจร่วมกันและท้ายสุดระบบรัฐและระบบตลาดจะมีบทบาทควบคุมการดำเนินชีวิตมากขึ้น ภายใต้กฎเกณฑ์ และกฎหมายที่รัฐและตลาดเป็นผู้สร้างขึ้นมา ซึ่งกรณีดังกล่าวจะเกี่ยวข้องและยึดโยงกับการเมือง เพราะเป็นการเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางการเมืองควบคุมทรัพยากรโดยการแบ่งสรรสิทธิต่างๆ โดยเรียกร้องผ่านขบวนการปลุกเร้าทางความคิดให้เกิดความตื่นตัวในการสร้าง อัตลักษณ์ ความเป็นมนุษย์และสังคม ให้ปราศจากการครอบครองของรัฐ และครอบงำโดยระบบตลาด ขบวนการทางสังคมจึงเป็นการรวมกลุ่มรูปแบบหนึ่งเพื่อเปลี่ยนสถาบันทางการเมืองและสถาบันเศรษฐกิจให้เกิดสังคมใหม่ที่ดีกว่า

2.5.2 แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง

Schmitt, 1991; Heller, 1991 และ Stern, 1996 ได้ศึกษาการปรากฏตัวและเคลื่อนไหวทางสังคม ระหว่างการเมือง (politics) กับความเป็นการเมือง (the political) โดยชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างการเมืองกับความเป็นการเมือง โดยมองว่า การเมืองเป็นเรื่องการช่วงชิงอำนาจรัฐและการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตน ส่วนความเป็นการเมืองได้ขยายความไปถึงเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างเอกลักษณ์กับความแตกต่างหลากหลาย ความขัดแย้ง

ระหว่างเอกสิทธิ์กับความแตกต่างเป็นสาระสำคัญของความเป็นการเมือง การดำรงอยู่ของเราขึ้นอยู่กับ การดำรงอยู่ของผู้อื่นด้วย ขณะเดียวกันการดำรงอยู่ของผู้อื่นก็คุกคามการดำรงอยู่ของเราไปพร้อมๆกัน ดังนั้นความขัดแย้ง (antagonism) จึงเกิดขึ้นตลอดเวลา ในทุกปริมณฑลของความสัมพันธ์ของมนุษย์ ไม่จำกัดอยู่เฉพาะแต่ความขัดแย้งทางชนชั้น อุดมการณ์ทางการเมืองหรือความขัดแย้งกับรัฐ ความเป็นการเมืองจึงมีความหมายกว้างและครอบคลุมความสัมพันธ์ของคนในสังคม ความเป็นการเมืองเป็นตัวกำหนดการดำรงอยู่ของเราและตัวตนของเรา (Schmitt, 1991; Heller, 1991 และ Stern, 1996 อ้างถึงในไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร, 2540 : 181 – 183)

มิลแบรท และ โกอัล (Milbrath and Goel) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้กว้างๆและครอบคลุมว่า หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายของประชาชนแต่ละคนที่ต้องการมีอิทธิพลผลักดันหรือยอมรับสนับสนุนต่อรัฐบาล ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นการรวบรวมบทบาทในการสร้างอิทธิพลผลักดันให้เกิดผลทางการเมืองตามต้องการเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกิจกรรมที่เป็นการยอมรับอย่างพิธีการด้วย สำหรับผู้ที่ยอมรับรัฐบาลก็จะแสดงออกโดยการปรับพฤติกรรมตามคำสั่ง หรือข้อเรียกร้องของรัฐบาล แต่ผู้ที่ไม่เห็นด้วย ก็พยายามสร้างอิทธิพลผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ปัญหาใหม่ ดังนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงมีทั้งการต่อต้าน เช่น การเดินขบวนประท้วง การจลาจลและมีทั้งที่เป็นการสนับสนุน (Milbrath and Goel, อ้างถึงในรังสิมันต์ บุญญาปรณานนท์, 2537 :12-13)

คาเซ และ มาร์ช ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ว่า เป็นกิจกรรมที่เป็นไปโดยความสมัครใจ ซึ่งประชาชนแต่ละคนตั้งใจ ที่จะให้มีอิทธิพลต่อทางเลือกในทางการเมืองในระดับต่างๆ ของระบบการเมืองไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม(Kasse and Marsh, อ้างถึงในอภิชาติ การิกาญจน์, 2534 : 12)

แม็คคลอสกี ได้อธิบายการมีส่วนร่วมทางการเมือง ว่าเป็นกิจกรรมต่างๆที่กระทำโดยสมัครใจของสมาชิกในสังคม เพื่อมีส่วนร่วมในการที่จะเลือกผู้นำของตน และกำหนดนโยบายสาธารณะ(McClosky, อ้างถึงในศิริรักษา สถาพรวงษา, 2541 : 6-7)

เจมส์ เดวิด บาร์เบอร์ ให้นิยามการมีส่วนร่วมทางการเมืองหมายถึง กิจกรรมทั้งปวงของประชาชน ซึ่งต้องการมีอิทธิพล หรือสนับสนุนต่อรัฐบาลและการเมือง โดยมีอยู่ในทุกระดับของสังคม คือทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เนื่องจากการมีส่วนร่วม ทางการเมืองไม่ได้จำกัดอยู่ในเฉพาะวงการรัฐบาลระดับชาติ เท่านั้นแต่ในระดับท้องถิ่นก็ยังคงต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนด้วย และการกระทำนั้นอาจเป็นการกระทำที่ถูกต้องกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องกฎหมาย ใช้กำลัง

หรือไม่ใช้กำลัง สำเร็จหรือล้มเหลวก็ได้ (James David Barber, อ้างถึงในสมควร ชันเงิน, 2534 : 49-50)

ฮันติงตัน และเนลสัน การมีส่วนร่วมทางการเมืองหมายถึง กิจกรรมของราษฎรที่มุ่งจะใช้อิทธิพลต่อการตัดสินใจของ รัฐบาล อาจจะเป็นรูปของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล มีแผนการดำเนินงานหรือไม่มีแผน จะบ่อยครั้งหรือนานๆ ครั้ง โดยสงบหรือรุนแรง ถูกต้องตามกฎหมายหรือผิดกฎหมาย มีประสิทธิภาพหรือไม่มีประสิทธิภาพก็ได้ (Huntington and Nelson, อ้างถึงใน ปิยนุช เงินคล้าย และคณะ, 2540 : 9)

ลิตทิงตัน พุทธหุน ให้ความหมายไว้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองคือกิจกรรมของประชาชนที่มุ่งจะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในระดับต่างๆ โดยรูปแบบการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของแต่ละสังคมย่อมมีความแตกต่างกันออกไปด้วย(ลิตทิงตัน พุทธหุน, 2538 : 156-157)

เสนห์ จามริก (2523 : 29) ให้คำจำกัดความของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนทว่าเป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันของทุกฝ่าย และยังสามารถเป็นพื้นฐานมั่นคงสำหรับวิวัฒนาการไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่นได้ในบั้นปลาย และได้กล่าวถึงจุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เริ่มต้นจากการเข้าร่วมกิจกรรมที่แต่ละคนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและสนใจเป็นเรื่อยๆ ไป และสิ่งสำคัญของกิจกรรมนี้จะต้องสัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการของชาวบ้าน (เสนห์ จามริก, 2523 : 29 อ้างถึงในนภา ชมไพบุลย์, 2530 :12)

สุริชัย หวันแก้ว ได้อ้างถึงคำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนจากนิยามของ Andrew Pearse และ Mathias Stiefel ว่าหมายถึงการที่กลุ่มประชาชนหรือขบวนการประชาชนซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นผู้อยู่นอกได้เพิ่มความสามารถในการควบคุมทรัพยากรและสถาบันต่างๆ ตามสถานะสังคมที่เป็นอยู่ (สุริชัย หวันแก้ว, อ้างถึงในนภา ชมไพบุลย์, 2530: 12)

Cohen และ Uphoff (1980 : 219-222) ได้จำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็น

- 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ซึ่งหมายรวมถึงการตัดสินใจว่าจะอะไรคือปัญหาของตนเอง อะไรคือสาเหตุและจะแก้ปัญหานั้นอย่างไร โดยกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหานั้น
- 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation) หมายถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกัน ตามวิถีทางและแนวทางให้เป็นไปตามโครงการและแผนการที่ได้กำหนดขึ้น

- 3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์(Benefit) อันเกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินงานของประชาชนเอง
- 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล(Evaluation) เป็นการประเมินการทำงานของตนเอง และประเมินสภาพการณ์ภายนอกด้วย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดจากแนวคิดหลายแนวคิด กล่าวคือ

- 1) ความเป็นห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเป็นความสนใจและห่วงกังวลของปัจเจกที่บังเอิญมาสอดคล้องกัน กลายเป็นความสนใจและกังวลใจร่วมจากปัจเจกมาเป็นของส่วนรวม
- 2) ความเดือดร้อนร่วมและความไม่พึงพอใจร่วมต่อสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น เป็นตัวผลักดันให้เกิดการรวมกลุ่มวางแผนกระทำการร่วมกัน
- 3) การตกลงใจร่วมกันเพื่อเป้าหมายที่จะเปลี่ยนแปลงชุมชนหรือกลุ่มให้เป็นไปตามแนวทางที่ปรารถนา และมีพลังเพียงพอที่จะสามารถชักนำให้คนส่วนใหญ่เห็นชอบร่วมกันกับกิจกรรมนั้นๆ
- 3) ความเชื่อถือศรัทธาที่กลุ่มคนมีต่อผู้นำบุคคลสำคัญ หรือสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทำให้กลุ่มคนต้องเข้าร่วมในกิจกรรม
- 4) ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือ หรือมีเกียรติยศทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจจนเข้าร่วมด้วย
- 5) อำนาจบังคับอันเกิดจากผู้มีอำนาจเหนือ ทำให้กลุ่มคนถูกบีบบังคับให้เข้าสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรม (Cohen และUphoff, 1980 : 219-222 อ้างถึงในนภา ชมไพฑูริย์, 2530 : 14)

Dahl มองว่าการขาดโอกาสและอำนาจทางการเมืองในชุมชนชนบทมิได้เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ หรือเกิดจากการที่ประชาชนเพิกเฉยยอมรับโชคชะตาแต่ขึ้นอยู่กับวิธีการหรือช่องทางการกระจายทรัพยากรทางการเมือง ในแต่ละระบบการเมืองแตกต่างกันไปทั้งในด้านวิธีการ รูปแบบ และปริมาณของการกระจายทรัพยากรทางการเมือง หรือแม้แต่ในประเทศเดียวกัน ระบบเดียวกัน แต่ต่างชุมชน ต่างสังคม ก็ย่อมมีความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรทางการเมืองที่แตกต่างกัน (Dahl, 1991:74-76) พร้อมกันนั้น Robert Bierstedt มองว่าหากสังคมเกิดสภาพที่ประชาชนมีความเหลื่อมล้ำในโอกาสและอำนาจทางการเมือง ก็จะแสวงหาและสร้างโอกาสรวมทั้งอำนาจทางการเมืองให้แก่ตนเองและกลุ่มโดยอาศัยปัจจัยหรือแหล่งที่ก่อให้เกิดอำนาจ 3 ปัจจัยกล่าวคือ 1) อำนาจมาจากความสามารถในการควบคุมหรือได้รับการสนับสนุนจากคนจำนวนมากๆหรือได้รับการสนับสนุนจากคนที่เป็นเสียงส่วนใหญ่ในสังคม ยังมีคนมากยังมีอำนาจมาก

- 1) อำนาจมาจากความเป็นองค์กรที่เข้มแข็งและมีระเบียบวินัย
- 2) อำนาจมาจากทรัพยากรซึ่งหมายถึงการเข้าถึงสิ่งที่จะช่วยสนับสนุนให้กิจกรรมทางสังคมบรรลุผลได้ (Robert Bierstedt, 1974 :220-241)

การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกลไกสำคัญสำหรับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความต้องการของกลุ่มคน ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในธรรมชาติของผู้ศึกษาจึงหมายถึงการกระทำในทุกๆ ด้านเพื่อเข้าไปอยู่ในกลไกการมีอำนาจและการใช้อำนาจของกลุ่มคนที่ไร้ซึ่งอำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการแก้ไขปัญหาความทุกข์ยาก ความเดือดร้อน และความไม่เสมอภาคจากกลไกของรัฐ ที่เกี่ยวพันหรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมไม่ว่าด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง แต่การเมืองได้ครอบคลุมกิจกรรมด้านอื่นๆ เกือบทุกด้านหากประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างทั่วถึง และมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงไม่ใช่เป็นเพียงมายาภาพที่รัฐสร้างขึ้นมาเพื่อให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น การมีส่วนร่วมด้านอื่นๆก็จะตามมาทุกๆด้าน ดังนั้นความเป็นการเมืองได้สร้างกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองจนกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองกลายเป็นกลไกหลักที่มีความสำคัญมากกว่าการมีส่วนร่วมด้านอื่นๆ

2.5.3 รูปแบบการเคลื่อนไหวทางสังคม

เมื่อใดก็ตามที่กลุ่มประชาชนประสบกับความทุกข์ยาก ถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือมีความสนใจและปรารถนาในผลประโยชน์ร่วม หรือเกิดปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพังทางออกที่ดีหรือเครื่องมือที่ดีที่ทำให้กลุ่มได้รับความสำคัญคือการระดมสมาชิก เพื่อกระตุ้นให้มวลสมาชิกได้ตระหนักถึงผลประโยชน์ร่วม เพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่มคนที่อยู่ในพื้นฐานเดียวกัน ซึ่งมีความทุกข์ มีความเจ็บปวดหรือมีอุดมการณ์ร่วมกัน ตลอดจนมีความปรารถนาเดียวกัน แสดงพฤติกรรมร่วมกันโดยรวมตัวกันเคลื่อนไหวทางการเมืองหรือการประท้วง อย่างไรก็ตามปัญหาความขัดแย้งมักจะเกิดขึ้นระหว่างชวานากับรัฐและนายทุน จนเกิดการต่อต้านของชวานาในรูปแบบต่างๆ James C. Scott (1985) อธิบายรูปแบบการเคลื่อนไหวทางสังคมของชวานาว่ามีสอง รูปแบบคือ

- 1) การหาทางออกส่วนตัว ซึ่งเป็นวิธีการของชวานาแต่ละคนที่ได้รับความทุกข์ยากลำบากจำเป็นต้อง หาวิธีปลดปล่อย โดยมีหลากหลายรูปแบบ เช่นหนีเข้าป่า หนีไปเป็นทาส หนีไปบวชเป็นพระ การย้ายถิ่นฐานไปอยู่ที่สงบกว่า รวมทั้งหนีไปเป็นโจร เป็นต้น โดยการหนีนั้น

เป็นการแสดงออกของประชาชน ที่ใช้เป็นเครื่องมือต่อต้านการควบคุมของรัฐจนไม่อาจหลีกเลี่ยงด้วยวิธีการอื่นใดได้ จำเป็นต้องถอนตัว (exit) เพื่อให้หลุดพ้นจากสภาพสังคมกล่าว

2) การเคลื่อนไหวต่อต้านโดยการรวมกลุ่มเป็นหมู่คณะ (Organized Movement) จากสภาพความสัมพันธ์ทางสังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน ผู้ที่มีสถานะด้อยกว่ามักถูกเอารัดเอาเปรียบ ถูกครอบงำ ถูกกดขี่ได้รับความทุกข์ยากเดือดร้อนเสมอมาจนนำไปสู่การเคลื่อนไหวเรียกร้อง สำหรับรูปแบบในสังคมไทยนั้น มีสองลักษณะคือการกระทำรวมหมู่ที่เป็นการรวมกลุ่มกันถวายฎีกาและการกระทำรวมหมู่ (Collective Action) เป็นกบฏชาวนา

นอกจากนั้น Touraine (1984) ได้จัดแบ่งการกระทำรวมหมู่เกิดขึ้นได้ 3 ประเภท คือ ประการแรกเป็นพฤติกรรมตั้งรับ (Defensive Action) เมื่อถูกโจมตี ประเภทที่สองเป็นการรวมกลุ่มเพื่อกระทำการรวมหมู่ให้รัฐกำหนดนโยบายหรือปรับเปลี่ยนนโยบาย และประเภทที่สามเป็นการรวมกลุ่มเพื่อกระทำการรวมหมู่ในอันที่จะต้องการเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพทางอำนาจของสังคมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบคุณค่าและสถาบันสังคม ซึ่งเป็นเครื่องชี้แนวทางการเปลี่ยนแปลงสังคม (Touraine, อ้างถึงในผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2539 : 12)

2.6 กรอบแนวคิดและวิธีการศึกษา

การศึกษาเพื่อจะหาคำตอบของคำถามที่ว่าเพื่อ วิเคราะห์กระบวนการเคลื่อนไหวต่อสู้ของเกษตรกรที่ร่วมกันผลักดันให้จัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนที่มีวิวัฒนาการเป็นมาอย่างไร และวิเคราะห์ต่อไปว่าภายหลังการตราพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.2542 แล้วการมีส่วนร่วมของเกษตรกรที่ใช้กลไกของกองทุน เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนประสบความสำเร็จหรือไม่อย่างไร ซึ่งทั้งสองประเด็นจำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวโยงกันไป

จากแนวคิดทฤษฎีที่ได้นำเสนอเบื้องต้น จะเห็นบริบททางสังคมที่นำมาสู่การเคลื่อนไหวทางสังคมของประชาชนประกอบด้วยสาเหตุที่หลากหลาย การศึกษากระบวนการเคลื่อนไหวต่อสู้ของเกษตรกรที่ร่วมกันผลักดันให้จัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนมีวิวัฒนาการเป็นมาได้อย่างไร จนนำไปสู่การกำหนดเป็นสถาบันโดยประยุกต์กรอบแนวคิดการเคลื่อนไหวทางสังคมของ Landsberger ซึ่งมีเงื่อนไข 3 ระดับที่ผลักดันให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวนากล่าวคือ เงื่อนไขเชิงภาวะวิสัย (Objective Condition) เงื่อนไขเชิงอัตวิสัย (Subjective Condition) และเงื่อนไขเสริม (Facilitating Condition)

(Landsberger, 1974 อ้างถึงใน Ratana Boonmathya, 1986 :7) การศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาวางกรอบการศึกษาอันเป็นสมมุติฐานพื้นฐานไว้ดังนี้

2.6.1 เงื่อนไขด้านภาวะวิสัย (Objective Condition) จะเกี่ยวข้องกับสภาพปัญหา ความทุกข์ยากความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากสภาพโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การดูแลสุขภาพกายและเคลื่อนย้ายผลิตไปสู่ชนกลุ่มอื่นๆ ของสังคม รวมทั้งการทุจริตเอารัดเอาเปรียบทั้งกลุ่มทุนและกลไกของรัฐ ในการนี้จะใช้แนวคิดของ Landsberger, Mark, Wolf และ Shanin มาอธิบาย

2.6.2 เงื่อนไขอัตตะวิสัย (Subjective Condition) ซึ่งหมายถึงความเชื่อแนวคิดหรืออุดมการณ์ของชนชั้นอีกชนชั้นหนึ่ง ที่ตระหนักถึงสถานะความไม่เป็นธรรม ความไม่เสมอภาคทางสังคม จึงต้องหาวิธีแก้ไขสภาพการณ์ให้ลุล่วงโดยการสร้างอุดมการณ์ขึ้นมาต่อสู้กับอุดมการณ์หลักของรัฐ โดยผ่านขบวนการปลุกเร้าให้เกิดความตื่นตัวในการสร้างอัตลักษณ์ (Identity) ความเป็นมนุษย์และสังคม เพื่อความเป็นไทของบุคคลภายในสังคมซึ่งถูกครอบครองและครอบงำโดยรัฐและตลาด ให้ปลอดจากการครอบครองของรัฐ และครอบงำโดยระบบตลาด ซึ่งจะทำให้ได้โดยการเคลื่อนไหวเรียกร้อง ในการนี้จะนำแนวคิดของ Antonio Gramsci มาอธิบาย

2.6.3 เงื่อนไขเสริม (Facilitating Condition) เป็นเงื่อนไขสำคัญที่เอื้ออำนวยให้เกิดการรวมกลุ่มเรียกร้องเข้าสู่ขบวนการทางสังคม เป็นต้นว่า ความอ่อนแอของรัฐบาล การแย่งชิงอำนาจของกลุ่มการเมืองใหม่ๆ การเกิดผู้นำที่ได้รับการศรัทธา การมีความสามารถในการรวมมวลชนของผู้นำ รวมทั้งการได้รับแรงสนับสนุนจากพันธมิตรอื่นๆ โดยนำแนวคิดของ Landsberger มาอธิบาย

อย่างไรก็ตามพร้อมกันนี้จะนำแนวคิด การสร้างขบวนการทางสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งถือเป็นโครงสร้างส่วนบนของการกำหนดนโยบาย (Superstructure) โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นโครงสร้างกรอบการกำหนดกติกาการจัดตั้งกองทุนให้เป็นสถาบัน เป็นตัวบ่งชี้ว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร จะนำไปสู่การเข้าถึงและรับรู้ปรัชญาการจัดตั้งและการบริหารกองทุน

2.7 แนวคิดการเคลื่อนไหว จะเป็นการเคลื่อนไหวที่สนองตอบต่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มที่ไม่อาจเข้าถึงระบบการเมืองปกติได้ จำเป็นต้องทำให้กลุ่มมีความสำคัญโดยการใช้สิทธิการไม่เชื่อฟัง

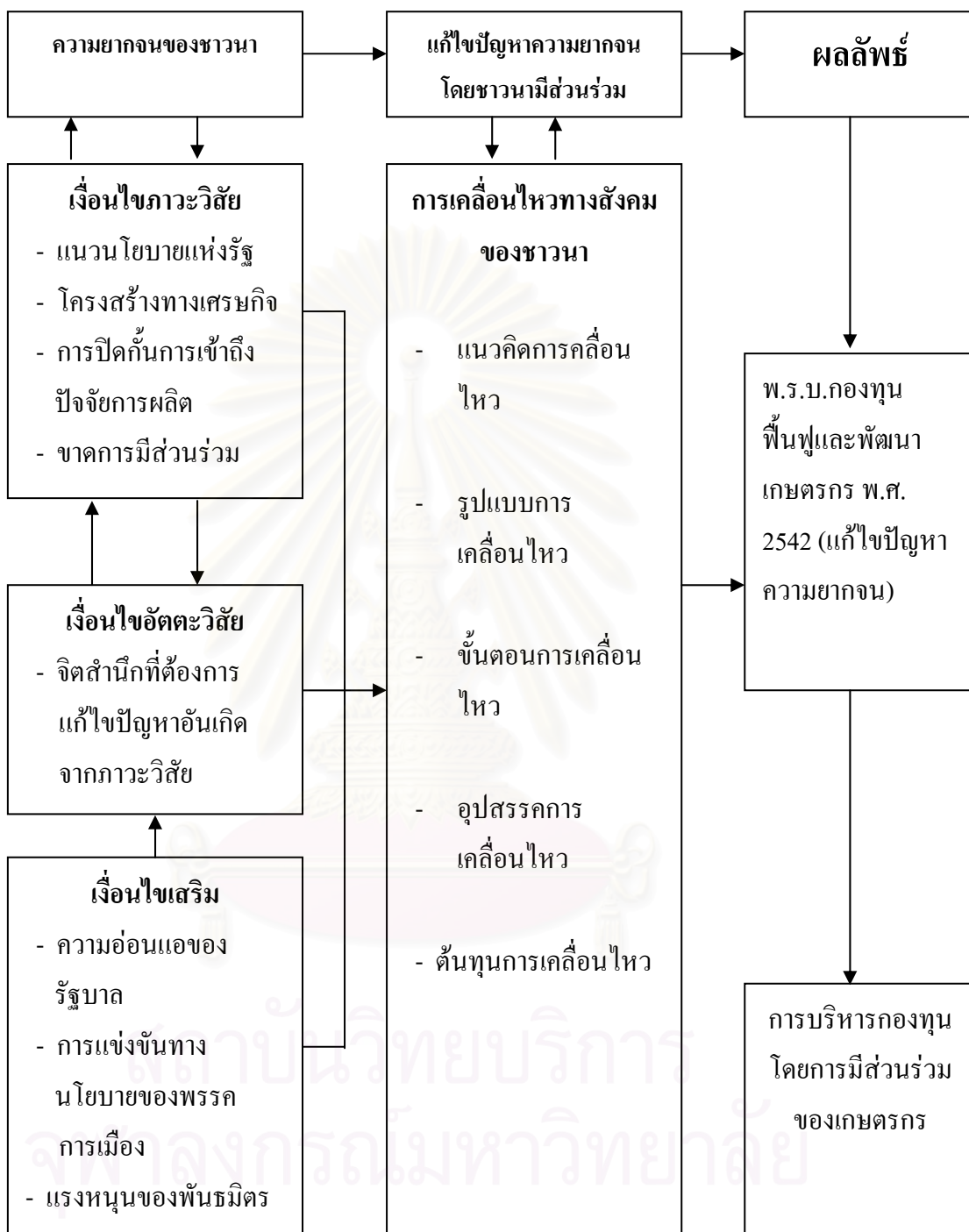
รัฐเป็นช่องทางไปต่อรองอำนาจ โดยไม่ได้มีจุดมุ่งหมายยึดอำนาจรัฐ แต่เป็นการรวมกลุ่มเพื่อกระทำการรวมหมู่ (Collective Action) โดยจะใช้แนวคิดของ Gamson, Binstock, Ely, Touraine, Derek Ingram, Jurgen Habermas, ผาสุก พงษ์ไพจิตรและไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร มาอธิบาย

2.8 รูปแบบที่ใช้เคลื่อนไหว คือการร่วมกันต่อต้านโดยการรวมกลุ่มเป็นหมู่คณะ (Organized Movement) เช่นการจัดตั้งองค์กรชาวนา การแสดงออกให้กลไกของรัฐรับรู้ เช่นการรวมกลุ่มประท้วง การรวมกลุ่มเรียกร้องฯ โดยจะนำแนวคิดของ James C. Scott มาอธิบาย

ส่วนการวิเคราะห์ว่า ภายหลังการตราพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.2542 แล้วการมีส่วนร่วมของเกษตรกรที่ใช้กลไกของกองทุน เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนประสบความสำเร็จหรือไม่อย่างไร การศึกษาประเด็นนี้จะเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นแหล่งที่มาและข้อจำกัดของอำนาจเป็นโครงสร้างของการกำหนดรูปแบบการจัดการ ที่เปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหาร ซึ่งเป็น ข้อบ่งชี้ถึงสิทธิหน้าที่ของแต่ละฝ่ายต้องปฏิบัติตาม รวมทั้งเกี่ยวข้องกับเอกสารอื่นๆ โดยจะนำแนวคิดการมีส่วนร่วมในการเข้าไปมีอำนาจเพื่อกำหนดนโยบายและการบริหารตามแนวคิดของ Schmitt, Heller, Stern, Cohen, Uphoff, เสน่ห์ จามริก และไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร มาอธิบาย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กรอบแนวคิด



บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับมูลเหตุแห่งการเคลื่อนไหวของเกษตรในการเรียกร้อง จนก่อเกิดกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร แนวทางแก้ไข รวมทั้งภายหลังที่ได้เกิดเป็นสถาบันโดยตราพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่2) พ.ศ.2544 เกษตรกรมีบทบาทมีอำนาจในการมีส่วนร่วมหรือไม่อย่างไร การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกและมองปัญหาทุกแง่มุมแบบองค์รวม (Holistic Approach) โดยใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์ (Interview) ดังนี้

3.1 การวิจัยเอกสาร(Documentary Research) หน่วยวิเคราะห์เป็นระดับองค์กร โดยศึกษาเอกสารกลุ่มเกษตรกรที่ร่วมเคลื่อนไหว ทั้งเอกสารภายในและเอกสารสิ่งพิมพ์ที่เผยแพร่สู่สาธารณชน ประกอบด้วยกลุ่มเกษตรกรดังนี้ 1) สมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน(สกอ.อ.) ภายใต้การนำของนายนคร ศรีวิวัฒน์ 2) สมัชชาเกษตรกรอีสาน(สกอ.)ภายใต้การนำของนายอวยชัย วัฒนา และนายศักดิ์ดา กาญจนเสน 3) มูลนิธิเกษตรกรไทย ภายใต้การนำของนายโศภิต ประสานสอน 4) สหพันธ์สหกรณ์การเกษตรภาคอีสาน ภายใต้การนำของนายสน รูปสูง 5) ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรขอนแก่น 6) สมาคมชาวไร่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 7) กลุ่มเครือข่ายชาวนา 8) กลุ่มเกษตรกรอื่นๆ 9) กลุ่มองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังศึกษานางานหนังสือที่กลุ่มผู้เรียกร้องส่งถึงรัฐบาลและรัฐสภา หนังสือตอบจากส่วนราชการถึงกลุ่มเรียกร้องเคลื่อนไหว รวมทั้งเอกสารภายในของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เอกสารภายในของรัฐสภา พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร(ฉบับที่2) พ.ศ. 2544 กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ระเบียบ ข้อบังคับ รายงานการประชุม คำสั่ง เอกสารที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการภายในสำนักงานกองทุน และหนังสือโต้ตอบจากภายนอก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเอกสารปฏิบัติงานประจำ หนังสือตอบข้อหารือจากสำนักงานงบประมาณ คณะกรรมการกฤษฎีกา และส่วนราชการอื่น เอกสารสรุปงบดุลประจำปีซึ่งจัดทำโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หนังสือสรุปผลการตรวจสอบการบริหารกองทุนจากรัฐสภา คำพิพากษาศาลยุติธรรมคำพิพากษาศาลปกครอง ตำราการบริหารตำราอื่นๆหนังสือพิมพ์ และสิ่งพิมพ์ที่เผยแพร่ต่อสาธารณะ รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.2 การสัมภาษณ์ (Interview) ประชากรกลุ่มเป้าหมาย ในการศึกษาครั้งนี้จะสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องที่มีส่วนร่วมในการก่อเกิดกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และร่วมบริหารกองทุนประกอบด้วย

- 1) ผู้นำเกษตรกรและเกษตรกรที่ร่วมเคลื่อนไหวยุทธศาสตร์ รวม 20 คน
- 2) ตัวแทนองค์กรเอกชน (NGO) ที่ร่วมสนับสนุนการเรียกร้องเคลื่อนไหวยุทธศาสตร์ 3 คน
- 3) ตัวแทนกลุ่มการเมืองที่เข้าร่วมแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้อง 3 คน
- 4) สมาชิกสภาที่ร่วมร่าง พ.ร.บ. 2 คน
- 5) อดีตกรรมการกองทุน 10 คน
- 6) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน กรรมการฝ่ายเกษตรกร 5 คน
- 7) กรรมการบริหารกองทุนทั้งอดีตและปัจจุบัน 5 คน
- 8) กรรมการจัดการหนี้ฝ่ายเกษตรกร 5 คน
- 9) ผู้นำเกษตรกร ผู้อาวุโสที่มีคุณวุฒิภายนอกกองทุน 5 คน

3.3 แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

3.3.1 ศึกษาวิเคราะห์กระบวนการเคลื่อนไหวยุทธศาสตร์ของผู้ของเกษตรกรที่ร่วมกันผลักดันให้จัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนว่ามีวิวัฒนาการเป็นมาอย่างไร จนนำไปสู่การก่อเกิดกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ข้อมูลการศึกษาส่วนใหญ่มาจากการสัมภาษณ์ ซึ่งเป็นการรวบรวมทัศนะของผู้นำกลุ่มเกษตรกรตัวแทนองค์กรเอกชน(NGO) ถึงมูลเหตุและปัจจัยรวมทั้งสภาพปัญหาที่ทำให้กลุ่มเกษตรกรรวมตัวกันเรียกร้องเพื่อให้รัฐยอมรับการก่อรูปสถาบัน รวมทั้งรวบรวมทัศนะของตัวแทนฝ่ายรัฐบาลที่เข้าร่วมรับฟังสภาพปัญหา เพื่อแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องและสมาชิกสภาที่ร่วมร่างนโยบาย เพื่อแก้ไขและสนองตอบต่อการเรียกร้อง ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ผู้วิจัยรวบรวมด้วยตนเอง ซึ่งถือเป็นข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ส่วนข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าเอกสาร (Documentary Survey) เช่น แนวคิดทฤษฎี งานวิจัย วิทยานิพนธ์ ตำราต่างๆ เอกสารภายในและภายนอกของกลุ่มเกษตรกร หนังสือเรียกร้อง เอกสารสรุปการประชุมกลุ่มเกษตรกร เอกสารจากส่วนราชการถึงกลุ่มเกษตรกร บันทึกข้อตกลง รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี รวมทั้งเอกสารการประชุมรัฐสภา หนังสือพิมพ์ และเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่นๆซึ่งเป็นเอกสารที่บุคคลอื่นได้รวบรวมไว้แล้วถือเป็นข้อมูลทุติภูมิ (Secondary Data)

3.3.2 ศึกษาวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของเกษตรกรที่ใช้กลไกของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจน ประสพความสำเร็จหรือไม่ อย่างไร

ข้อมูลส่วนใหญ่เป็นเอกสาร ส่วนหนึ่งเป็นกฎหมาย และกฎกระทรวงที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีองค์กรและบุคคลนำมาพิมพ์เผยแพร่แล้ว สามารถจัดหาได้โดยสะดวก เอกสารที่เป็นคำพิพากษาศาลยุติธรรม ศาลปกครองก็มีองค์กรหรือบุคคลนำมาพิมพ์เผยแพร่และจำหน่ายแก่บุคคลทั่วไป สามารถค้นคว้าจากห้องสมุดได้โดยสะดวก ส่วนเอกสารราชการซึ่งเป็นหนังสือติดต่อกันระหว่างสำนักงานกองทุนกับส่วนราชการอื่นๆ รวมทั้งเอกสารการตอบข้อหารือต่างๆ จะเก็บไว้ที่สำนักงานกองทุน เอกสารที่เป็นกฎระเบียบ ข้อบังคับ วิธีปฏิบัติของสำนักงานกองทุน รายงานการประชุม คำสั่ง หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานที่เป็นกิจวัตร (Routine) จะเก็บไว้ที่สำนักงานกองทุน เช่นกัน ตำราต่างๆ ตลอดจนเอกสารการวิจัย ก็มีอยู่ตามห้องสมุดของสถาบันการศึกษาแต่ละแห่ง ส่วนหนังสือพิมพ์ต่างๆ นอกจากมีอยู่ที่ผู้พิมพ์โฆษณาแล้วหอสมุดแห่งชาติก็จะเป็นผู้รวบรวมไว้อย่างครบถ้วน ข้อมูลเหล่านี้เป็นการค้นคว้าเอกสารที่บุคคลอื่นได้รวบรวมไว้ ถือเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

3.4 วิธีรวบรวมข้อมูลและเอกสาร

3.4.1 เอกสารปฐมภูมิซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมด้วยตัวเอง เป็นการศึกษาภาคสนาม (Field Work) มีวิธีรวบรวมข้อมูลโดย

(1) การสังเกตโดยมีส่วนร่วมทั้งนี้เพราะผู้วิจัยปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานสำนักงานกองทุนมาตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. 2544 จนถึงปัจจุบัน ข้อมูลบางส่วนได้จัดทำด้วยตัวเองในการปฏิบัติงานกิจวัตรทั้งการตอบข้อสอบถามประชุมหารือหรือข้อเรียกร้อง จัดการประชุม และตรวจรายงานการประชุมคณะผู้บริหารก่อนเสนอเลขาธิการลงนาม ผู้วิจัยได้รวบรวมและครอบครองทั้งเป็นเอกสารส่วนตัวและเอกสารที่เก็บรวบรวมตามหน้าที่ นับว่าเป็นการเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่สะดวกยิ่ง ประกอบกับผู้นำกลุ่มเกษตรกรที่เข้ามาติดต่อกันในสำนักงานกองทุนเป็นประจำทำให้รับทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยที่หลากหลาย รวมทั้งผู้นำองค์กรเกษตรกรหลายๆคนได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ กรรมการบริหาร กรรมการจัดการหนี้ ผลัดเปลี่ยนกันดำรงตำแหน่งตลอดมา จนมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน จึงเป็นการง่ายต่อการเข้าถึงแหล่งข้อมูลเช่นกัน

(2) การสัมภาษณ์(Interview) เป็นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้วิจัยกำหนดวิธีการสัมภาษณ์ 2 วิธี คือ 1) สัมภาษณ์ตามหัวข้อที่กำหนดไว้แล้วขอเพิ่มประเด็นที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ เพื่อให้การเก็บข้อมูลตรงตามวัตถุประสงค์ให้มากที่สุด 2) สัมภาษณ์โดยกำหนดแนวทางไว้กว้างๆเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดและทัศนคติที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการศึกษา และจัดเก็บบันทึกลงในสมุดแยกตามกลุ่มเกษตรกรหรือองค์กรเกษตรกร หลังจากนั้นนำมาแยกตามประเด็นปัญหาเพื่อความสะดวกในการวิเคราะห์

3.4.2 เอกสารทุติยภูมิ ข้อมูลบางส่วนเป็นเอกสารมหาชนที่เปิดเผยโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือพิมพ์เผยแพร่แก่สาธารณชนแล้วผู้วิจัยสามารถรวบรวมได้ด้วยการคัดสำเนาโดยตรงจากแหล่งต่างๆที่เกี่ยวข้อง ส่วนเอกสารที่มีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือพิมพ์เผยแพร่แก่สาธารณชนก็ขอคัดสำเนาหรือถ่ายเอกสารจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ถ้าเป็นเอกสารการวิจัยก็ขอถ่ายสำเนาจากห้องสมุดของสถาบันการศึกษาต่างๆ ที่มีเอกสารการวิจัยที่เกี่ยวข้อง เอกสารที่เป็นหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์ต่างๆก็ขอถ่ายสำเนาได้จากห้องสมุดแห่งชาติหรือห้องสมุดที่มีเอกสารดังกล่าว

3.5 วิธีการจัดกระทำกับข้อมูล

เอกสารที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) และเอกสารข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จะจัดหมวดหมู่ของเอกสารให้ตรงกับวัตถุประสงค์ การศึกษาแล้วนำมาวิเคราะห์ไปตามลำดับความสำคัญของปัญหา และความเกี่ยวข้องของเอกสาร แต่ละฉบับกับประเด็นปัญหาต่างๆแล้วนำข้อมูลที่สังเคราะห์ มาจัดระเบียบเพื่อใช้อธิบายในแต่ละประเด็นปัญหาจนครบถ้วน โดยวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

การเคลื่อนไหวของชาวนาไทยเพื่อผลักดันการตรากฎหมายแก้ไขปัญหาความยากจน

สำหรับบทนี้ ผู้ศึกษาได้นำเสนอสาเหตุปรากฏการณ์การเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวนา โดยจะลำดับความเป็นมาของการเคลื่อนไหวเป็นสองช่วงเวลา คือการเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวนาในอดีตจนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และการเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวนาตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ถึงยุคสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาและทำความเข้าใจขบวนการเคลื่อนไหวของชาวนาที่ผลักดันให้จัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยมีสาระสำคัญของแต่ละช่วงเวลาดังนี้

4.1 ปัญหาของชาวนาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

4.1.1 การขูดรีดของศักดินาและทุนนิยม

สังคมไทยดั้งเดิมเป็นสังคมศักดินา โดยมีกษัตริย์เป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจเป็นผู้มีฐานะสูงสุด และเป็นเจ้าของที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตทั้งหมดในอาณาเขตการปกครอง มีการแบ่งสังคมออกเป็นชนชั้น (Class) โดยอาศัยอำนาจ อภิสิทธิ์และเกียรติคุณของสมาชิกในสังคมเป็นเกณฑ์ นั่นคือชนชั้นจะเกิดขึ้นเมื่อคนในช่วงชั้นเดียวกันของสังคม ติดต่อสัมพันธ์กันอย่างมีแบบแผนเกิดเป็นวัฒนธรรม ซึ่งสถานะของบุคคลเหล่านี้เกิดจากการมีอำนาจ (Power) ที่สามารถทำสิ่งใด ๆ การมี อภิสิทธิ์ (Privilege) อันเป็นสิทธิพิเศษเหนือผู้อื่นที่จะได้มา และเกียรติ (Prestige) อันเป็นความนิยมชมชอบที่ได้รับจากผู้อื่น ดังนั้น ผู้มีอำนาจ อภิสิทธิ์ และเกียรติในระดับเดียวกันหรือใกล้เคียงกันมักจะรวมกันเป็นชนชั้นเดียวกัน และจะรักษาสถานภาพและป้องกันผลประโยชน์ของชนชั้นตน ทำให้ผลประโยชน์ระหว่างชนชั้นขัดกันระหว่างชนชั้นตลอดมา ประวัติศาสตร์ของสังคมชาวนาที่ผ่านมาจึงเป็นประวัติศาสตร์ของการต่อสู้ทางชนชั้น

จากการจัดรูปทางสังคมสังคมไทยถูกแบ่งออกเป็นชนชั้นมูลนาย(เจ้านาย-ขุนนาง) กับชนชั้นไพร่-ทาส ไพร่ต้องสังกัดกับมูลนายเพื่อรับใช้ ไพร่เป็นผู้ผลิตอาหาร และสร้างผลผลิตอื่น ๆ เพื่อสร้างความมั่งคั่ง รวมทั้งการชำระภาษี เช่น อากรค่านา อากรสมพัตสร ค่าธรรมเนียมต่างๆ เป็นต้น เป็นกองทัพยามสงคราม เป็นแรงงานโยธาในการสร้างเมือง สร้างถนนหนทาง ขุดคลอง คูเมืองฯ ไพร่จึงเป็นทรัพยากรที่เป็นปัจจัยการผลิตสำคัญของพระมหากษัตริย์ ที่ทรงควบคุมผ่านกลไกของรัฐโดยมอบหมายให้เจ้านายและขุนนางซึ่งเป็นชนชั้นปกครองควบคุมตามระบบศักดินา (สุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล และสุมาลี บำรุงสุข อ้างถึงในสุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล, 2544: 35) ไพร่

ถูกกำหนดให้สังกัดมูลนายถูกเกณฑ์แรงงาน ประกอบด้วยไพร่สมกับไพร่หลวงไพร่สมคือชายไทย ที่อายุครบ 18 ปีจะต้องขึ้นทะเบียนเพื่อสังกัดกองมืองสังกัดกรม โดยยังไม่ต้องทำงานให้หลวงแต่ให้ มูลนายเป็นผู้ใช้งานไปก่อน และเมื่ออายุครบ 20 ปีจึงยกเป็นไพร่หลวงจะต้องเข้ารับราชการตาม กรมกองที่สังกัดเรียกว่าเข้าเวร ไพร่ในสมัยอยุธยาถูกเกณฑ์แรงงานเข้าเดือนออกเดือน ต่อมาใน ต้นรัตนโกสินทร์ ได้ลดการเกณฑ์แรงงานเหลือเพียงเข้าเดือนออกสองเดือน หลังจากนั้นรัชกาลที่ 3 ได้ลดเวลาลงอีกเหลือเพียงเข้าเดือนออกสามเดือน(สุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล และสุมาลี บำรุงสุข อ้างถึงในสุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล,2544: 36) แต่ไพร่ต้องมีภาระต้องส่งส่วยแทนการเกณฑ์แรงงาน

การที่ไพร่ต้องถูกผูกติดกับมูลนาย ทำให้ไม่สามารถโยกย้ายเพื่อแสวงหาที่ทำกินใหม่ได้ และไม่มีโอกาสประกอบอาชีพอื่นนอกเหนือจากการเกษตร หากไม่ต้องการเกณฑ์แรงงานจะต้อง จ่ายเงินให้รัฐบาลสูงถึงปีละ 18 บาทขณะที่ชาวจีนรัฐบาลเก็บเพียง 4.25 บาททุกๆ สามปี (อภิชัย พันธเสน 2539: 78) ทำให้ไพร่หลีกเลี่ยงการเกณฑ์แรงงาน โดยแจ้งว่าเสียชีวิต หนีไปเป็นทาส หนี ไปบวช หนีไปตั้งถิ่นฐานในป่าห่างไกลเรียกว่า“ไพร่หนีนาย” จนแรงงานไพร่ไม่เพียงพอต้องจ้าง แรงงานจีนทดแทน(ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2539:42)

ระบบศักดินา เป็นระบบที่กำหนดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างไพร่กับมูลนาย โดย มูลนายจะให้การอุปถัมภ์ทางการเมือง (Political patronage)และทางเศรษฐกิจแก่ไพร่ เพื่อแลกกับ ความสวามิภักดิ์ และการอุดหนุนส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Economic Surplus) (รังสรรค์ ธนะพร พันธุ์, 2546 : 97-98) การที่รัฐไทยในอดีตมีโครงสร้างทางสังคมที่มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ใน ระบบอุปถัมภ์ กลายเป็นรากฐานสำคัญของการจัดองค์การของสังคมไทย(Social Organization) ที่ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างคนสองฝ่ายที่พึ่งพาและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน เป็น การพึ่งพาและแลกเปลี่ยนในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน ต่อมาระบบอุปถัมภ์ของรัฐศักดินาได้ เปลี่ยนแปลงเนื้อหาและความหมายไปตามบริบทของสังคม เมื่อสังคมไทยเปลี่ยนถ่ายสู่ระบบทุน นิยม และมีการพัฒนามากขึ้น รูปแบบความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ของรัฐศักดินาระหว่างนาย กับไพร่ ได้เปลี่ยนรูปแบบกลายเป็นความสัมพันธ์ระหว่างพ่อค้าซึ่งเป็นผู้อุปถัมภ์ กับชาวไร่ชาวนา ซึ่งอยู่ในฐานะผู้ได้รับอุปถัมภ์ เพราะต้องพึ่งพาผลผลิตทางการเกษตรต่อกัน หรือเป็นความสัมพันธ์ ระหว่างชาวนารายที่เป็นเจ้าของที่ดินกับชาวนาจนที่กลายเป็นแรงงานรับจ้าง ตามบริบทของสังคม

ความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมระหว่างชาวนากับเจ้าของที่นา มีพฤติกรรมเอาเปรียบและไม่ ยุติธรรม เริ่มต้นจากเรียกค่าเช่าสูง ใช้เล่ห์เหลี่ยมในการทำสัญญา บางครั้งขอให้ผู้เช่าลงมือไถ หว่านไปก่อนจึงเรียกมาบังคับทำสัญญาซึ่งผู้เช่าก็จำต้องยอมตาม การเก็บค่าเช่าก็ได้คิดรวมที่ หนองบึงคิดเป็นพื้นที่เรียกเก็บเป็นค่าเช่า เมื่อชาวนาไม่มีทุนก็ต้องยืมจากเจ้าของนาต้องเสีย

ดอกเบ็ญ ซึ่งเมื่อทำนาไม่ได้ผลหนี้สินก็พอกพูนขึ้นทั้งที่เป็นค่าเช่าและดอกเบ็ญ ชาวนาบางรายแม้จะประกาศเลิกทาสแล้วถึงขนาดต้องทำสัญญาขายตัวเป็นลูกจ้างเจ้าของนา ส่งบุตรภริยาไปรับใช้เป็นประจำ นอกจากนี้เจ้าของนาบางรายยังริบสัตว์พาหนะเป็นค่าเช่าและให้ชาวนาเช่าสัตว์นั้นทำนาต่อ นอกจากนั้นเจ้าของนามักจะตั้งกองนาเป็นผู้ดูแล ชาวนามักจะถูกเบียดเบียนโดยเร่งเก็บค่าเช่าเวลาข้าวราคาถูกเพื่อจะได้ซื้อข้าวเข้ายุ้งไว้ขายช่วงที่ราคาแพง หรือมีการขอแรงไปช่วยทำนาเป็นครั้งคราว ความเดือดร้อนของชาวนาจึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ มีเสียงสะท้อนจากผู้เช่าว่าเจ้าของนาทำนาบนหลังคน (สุนทรีย์ อาสะไวย์, 2534 :132-133)

ดั่งกรณี พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ ทรงเป็นเจ้าของที่นาทุ่งรังสิตถึง 11,245 ไร่ ทรงใช้ประโยชน์จากที่นาเหล่านี้ด้วยวิธีการ 2 ลักษณะคือ ทรงใช้ทำเองโดยให้คนมาทำนาในที่นั้นและทรงควบคุมผลประโยชน์เองเพื่อเลี้ยงคนในสังกัด และทรงให้เช่าโดยกรมพระนราธิปฯ ได้จัดแบ่งชาวนาผู้เช่าออกเป็น 5 ประเภท เพื่อความสะดวกในการควบคุมผลประโยชน์ (ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, 2522 : 102-103)

ระบบศักดินาก่อให้เกิดลักษณะทางเศรษฐกิจหลายประการ เป็นต้นว่า

- 1) เป้าหมายการผลิต ที่เป็นการผลิตเลี้ยงตัวเอง เพื่อบริการชนชั้นปกครองและทุนบำรุงศาสนาเป็นหลักการผลิตเพื่อการตลาดเป็นเพียงกิจกรรมเสริม จึงไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของตลาด
- 2) ความสัมพันธ์ทางชนชั้นมีการรวบรวมอำนาจ และใช้ระบบอภิสิทธิ์ทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง
- 3) รูปแบบและวิธีการขูดรีดเป็นวิธีการทางการเมืองผสมกับวิธีการทางเศรษฐกิจทำให้การขูดรีดค่อนข้างสูง
- 4) ความสัมพันธ์ต่อปัจจัยการผลิต ชนชั้นเจ้านายและขุนนางมีบทบาทสำคัญในการควบคุมปัจจัยการผลิตทั้งที่ดินและแรงงาน

ก่อนการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับต่างประเทศ (กลางคริสต์ศตวรรษที่ 19) เศรษฐกิจของไทยเป็นเศรษฐกิจแบบยังชีพ แต่ละครอบครัวผลิตสิ่งที่เป็นได้เองการซื้อการขายไม่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต เป็นการแลกเปลี่ยนระหว่างกันการเคลื่อนย้ายผลผลิตของชาวนาอยู่ในรูปการส่งส่วยเป็นส่วยสิ่งของที่ชนชั้นปกครอง เกณฑ์จากชาวนาเพื่อนำไปแลกเปลี่ยนสินค้าฟุ่มเฟือย เพื่อการบริโภคกับต่างประเทศ ปริมาณสินค้าไม่มากนัก และเป็นการค้าภายใต้การผูกขาดของรัฐ (จักรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ, 2527 : 19) เมื่อชนชั้นปกครองเป็นผู้ผูกขาดการค้าสินค้าที่สำคัญ ๆ ไว้ ภายใต้การควบคุมของ “พระคลังสินค้า” ราคาสินค้าที่สำคัญถูกกำหนดโดยชนชั้นปกครอง (สุธี ประศาสน์เศรษฐ , 2525: 28)

ต่อมาปีพ.ศ. 2398 ไทยได้ทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับประเทศอังกฤษ เพื่อเข้าร่วมในการค้าระหว่างประเทศ สินค้าเข้าซึ่งเดิมเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยสำหรับชนชั้นสูงก็เปลี่ยนมาเป็นสินค้าหลายชนิดสำหรับคนทั่วไป ส่วนสินค้าออกซึ่งที่ผ่านมาเป็นสินค้าจำวนน้อยแต่หลายชนิด ก็เปลี่ยนมาเป็นสินค้าสำคัญไม่กี่ชนิดแต่เพิ่มปริมาณมากขึ้นเศรษฐกิจถูกผนวกเข้าอยู่ในระบบทุนนิยม มีการผลิตสินค้าเฉพาะอย่างเพื่อสนองความต้องการของตลาด การผลิตแบบเลี้ยงตัวเองค่อยๆ อ่อนล้าลง (สุธี ประศาสน์เศรษฐ, 2525 :32) ภายหลังกการค้าเสรี สินค้าที่ได้จากการเกณฑ์ช่วย และการส่งบรรณาการไม่เพียงพอในการสนองความต้องการของระบบตลาด ประกอบกับประชากรภายในประเทศเองได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว จำเป็นต้องเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร(ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2539 : 27) ข้าวกลายเป็นสินค้าออกสำคัญของประเทศ ที่ดินปลูกข้าวได้ขยายออกไปอย่างต่อเนื่อง มีการบุกเบิกที่ดินใหม่เพื่อทำนา ส่งผลให้มีการจับจอง และยึดครองที่ดินขยายออกไปอย่างรวดเร็วซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นพวกมูลนาย (สุนทร อัสสะไวย์, 2534 : 15)

การขุดคลองเพื่อสร้างระบบชลประทานเพื่อเพิ่มพูนผลผลิตข้าวบริเวณทุ่งรังสิต ได้มีพระบรมราชานุญาตให้บริษัทขุดคลองแกลคูนาสยาม(Siam Land Cana land Irrigation Company) เป็นผู้ขุดในปี พ.ศ. 2431 (สุนทร อัสสะไวย์, 2534 :1) การขุดคลองทำให้ผู้ได้รับอนุญาต ได้อิทธิพลในการเป็นเจ้าของที่ดินลึกจากสองฝั่งคลองเข้าไปในระยะ40 เส้น สำหรับที่ดินที่ไม่มีใครจับจอง (สุนทร อัสสะไวย์, 2534:67) การค้าได้ขยายตัวรัฐต้องสร้างระบบขนส่ง ที่ต้องขนถ่ายสินค้าจะได้สะดวกมากขึ้นการขุดคลองดำเนินสะดวกเพื่อขนส่งน้ำตาล ขุนนางชั้นสูงได้จับจองที่ดินทั้งสองฝั่งคลองแจกจ่ายให้เครือญาติ และจำหน่ายการขุดคลองเปรมประชากรที่ดินสองฝั่งคลองถูกแจกจ่ายให้เชื้อพระวงศ์และขุนนางเป็นส่วนใหญ่(ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2539: 30-31)

การขุดคลองกลายเป็นการเข้าครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายของมูลนาย มูลนายบางกลุ่มได้ผันตัวเองไปเป็นพ่อค้า แต่ยังคงดำรงสถานะตำแหน่งเดิมเพื่ออาศัยกลไกทางการเมืองและบทบาทของระบบศักดินาแสวงหาผลประโยชน์เพื่อความมั่งคั่ง พร้อมกับมีการนอราชูร์บังหลวงเรียกสินบนจากพ่อค้าต่างชาติ เบียดบังพระราชทรัพย์ที่ได้จากการค้ากับต่างประเทศ หรือการขูดรีดแรงงานไพร่ ตลอดจนการรวบรวมสินค้าช่วยและบรรณาการทั้งหลายเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้า รายได้ส่วนใหญ่ของมูลนายในระบบศักดินาจึงมิใช่การได้มาโดยการเสี่ยงลงทุนทางธุรกิจที่แสวงหากำไร แต่ได้มาจากการอาศัยตำแหน่งหน้าที่ในระบบราชการ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2527 : 87-88)

เช่นกรณีของขุนนางตระกูลขุนนาค มีอำนาจการเงินการคลังอย่างมากจากการประมูลผูกขาดอกรและการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม (เสน่ห์ จามริก อ้างถึงในอนุสรณ์ อุณโณ, 2547:64) เกิดการทุจริต เบิกจ่ายซ้ำซ้อนจนต้องจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นภายในพระบรมมหาราชวัง ใน พ.ศ. 2416 (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2539:380) กรณีพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงวงศาธิราชสนิท อธิบดีกรมศุลกากรการมืองซ้ำซ้อนกันระหว่างกิจการส่วนตัวกับรัฐบาลสามารถหาประโยชน์จากตำแหน่ง (เดวิด บรูซ จอห์นสตัน, 2530:143-144) กรณีพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ ทรงดำรงตำแหน่งรองเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ ทรงยกยอกเงินหลวงในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (ทวิศิลป์ สืบวัฒนะ, 2522 : 102) ความมั่งคั่งของมูลนายจึงมาจากความเป็นเจ้าขุนมูลนายในระบบศักดินาตามที่กล่าวกันว่า “สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพญาเลี้ยง” ความนิยมในอาชีพราชการสามารถยืนยันได้จากคำให้พรของผู้ใหญ่ที่มักกล่าวกันว่า “ต่อไปขอให้ได้เป็นเจ้าของคนนาคน” ซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นว่าอาชีพราชการมีช่องทางทำมาหากินและดูดซับผลประโยชน์ได้ดีกว่าการทำการค้า

ดังนั้นพฤติกรรมทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นของนายทุนหรือศักดินา ล้วนแล้วเป็นการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตัวเองและพวกพ้อง อันเป็นการสร้างกระบวนการวิเคียดบังผลผลิตของชาวนาไปหล่อเลี้ยงส่วนต่างๆของสังคมในรูปแบบต่างๆ ประมาณได้ว่าอย่างน้อย 3 / 5 ของผลผลิตทั้งหมดของแต่ละครอบครัวชาวนาตกเป็นของชนชั้นศักดินาและนายทุน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นค่าเช่าที่ดินทำกิน(วารุณี ภูริสินสิทธิ์ และอังกาบ กอศรีพร, 2527-2528 15:16)

Deeree และJanvre สรุปรูปแบบการดูดซับและเบียดบังผลผลิตของชาวนามีหลายรูปแบบ ดังนี้

- 1) ค่าเช่าในรูปของการเกณฑ์แรงงาน โดยแรงงานในครัวเรือนถูกบังคับให้ทำงานโดยไม่ได้รับค่าแรงในที่ดินของเจ้าของที่ดิน เพื่อแลกกับสิทธิทำกินบางส่วนซึ่งใช้ในการผลิตเพื่อการบริโภคในครัวเรือน การจ่ายค่าเช่าประเภทนี้เป็นลักษณะความสัมพันธ์ทางการผลิตแบบกึ่งศักดินาหรือทาสติดดิน
- 2) ค่าเช่าในรูปของผลผลิต ผู้ผลิตโดยตรงจ่ายผลผลิตส่วนหนึ่งตามที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้าเป็นปริมาณหรือสัดส่วนเท่าใดให้กับเจ้าของที่ดิน ค่าเช่าในรูปผลผลิตเป็นการหักโดยตรงจากผลผลิตเบื้องต้นก่อนที่ผลผลิตที่เหลือ จะถูกแบ่งเป็นส่วนที่เก็บไว้เพื่อใช้ในครัวเรือนและส่วนที่จะขายเป็นสินค้า
- 3) การเบียดบังมูลค่าส่วนเกิน ภายใต้ความสัมพันธ์ทางการผลิตแบบทุนนิยม พลังแรงงานจะถูกขายให้กับผู้ที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต เพื่อจะได้ค่าจ้างเป็นเครื่องตอบแทน ในกระบวนการผลิต แรงงานจะก่อให้เกิดผลผลิตซึ่งมีมูลค่ามากกว่าค่าใช้จ่ายในการทดแทน

ทรัพยากรทุนต่างๆที่เป็นวัตรรวมทั้งค่าจ้างแรงงานในการผลิตนั้น ดังนั้นผลกำไรที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการขูดรีดพลังงานในกระบวนการผลิต

4) การเบียดบังผ่านอัตราแลกเปลี่ยนสินค้า การเบียดบังลักษณะนี้ราคาขายผลผลิตของชาวนายังไม่เป็นที่พอใจ เมื่อเปรียบเทียบกับราคาสินค้าอื่นๆที่ชาวนาต้องซื้อเพื่อการอุปโภคบริโภค เมื่อเกิดความสัมพันธ์ในการผลิตแบบทุนนิยมขึ้นแล้ว ราคาผลผลิตทางการเกษตรที่ต่ำอาจเป็นผลมาจากหลายปัจจัยเป็นต้นว่า การแข่งขันกับเกษตรกรรมแบบทุนนิยม การปรับเปลี่ยนราคาในระดับระหว่างประเทศ นโยบายที่ต้องการให้สินค้าประเภทอาหารมีราคาถูกลง และการค้ากำไรอย่างสูงสุดโดยพ่อค้าผูกขาด

5) การให้ยืมเงินโดยเรียกดอกเบี้ยสูง การไม่มีเสถียรภาพในการผลิตทางการเกษตรของชาวนามักนำไปสู่การที่ชาวนาเป็นลูกหนี้ของนายทุนเงินกู้(พ่อค้า เจ้าของที่ดิน และชาวนารวย) ซึ่งเรียกร้อยดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเกินควร ดังนั้นตลาดการเงินจึงเป็นแหล่งที่มาที่สำคัญในการโยกย้ายมูลค่าส่วนเกินของชาวนา

6) ค่าเช่าเป็นเงินสด เมื่อมีการพัฒนาระบบเศรษฐกิจที่ใช้เงินตราอย่างเต็มที่แล้ว ค่าเช่าที่ดินจะถูกจ่ายเป็นเงินสดมากขึ้น ชาวนาจึงจำเป็นต้องผลิตเพื่อการค้าและต้องเพิ่มความชำนาญเฉพาะด้านมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับกรจ่ายค่าเช่าในรูปแบบอื่นๆ การจ่ายค่าเช่าเป็นเงินสดเป็นการโยกย้ายความเสี่ยงทั้งหมดในเรื่องผลผลิตและเรื่องราคาจากเจ้าของที่ดินไปยังชาวนาผู้ผลิต

7) ภาษีต่างๆ การเก็บภาษีมียหลายรูปแบบเช่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีการค้า ภาษีส่งออก และภาษีเงินได้ ซึ่งต่างก็มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจชาวนาในระดับต่างกัน ภาษีทุกชนิดเป็นแหล่งรายได้สำคัญที่เป็นเงินตราของรัฐ และมักเป็นการโยกย้ายมูลค่าส่วนเกินจากกลุ่มชาวนาไปยังชนชั้นอื่นๆของสังคม(Deere และJanvre, อ้างถึงในวารุณี ฐิริสินสิทธิ์ และอังกาบ กอศรีพร, 2527-2528 :16-18)

4.1.2 การปิดกั้นการเข้าถึงปัจจัยการผลิต

ลาตูแบร์ กล่าวถึงสิทธิของพระมหากษัตริย์เหนือที่ดินว่า “กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นคงไว้แก่พระมหากษัตริย์เสมอ และพระมหากษัตริย์อาจเรียกที่ดินคืนได้ตามพระทัยทุกขณะ แม้ที่ได้โปรดขายให้ราษฎรก็เคยเรียกคืนบ่อยๆโดยมิได้ราคาเดิม” ซึ่งสอดคล้องกับ บาทหลวงปาลกัวซ์ กล่าวถึงสิทธิของพระมหากษัตริย์สมัยรัชกาลที่ 4 เป็นไปในทำนองเดียวกัน แต่การเรียกที่ดินคืนอาจมีการชดเชยค่าเสียหายให้กับราษฎร (สุนทรีย์ อาสะไวย์, 2530 : 63) โพรหรือชาวนาจึงไม่มีสิทธิในที่ดิน แต่ต่อมาหลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2404 มีการตราพระราชกำหนดรับรองกรรมสิทธิ์ส่วน

บุคคลขึ้น หากพระมหากษัตริย์ทรงต้องการที่ดินแปลงใดที่มีผู้ครอบครองก่อนแล้ว จะต้องให้ค่าตอบแทนแก่ผู้ครอบครองเดิม (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ, 2527 : 185)

แม้กฎหมายนี้มีผลบังคับแล้ว ที่ดินแปลงที่ดีที่สุดก็ยังคงอยู่กับขุนนางผู้ใกล้ชิดอยู่เช่นเดิม และด้วยการผูกขาดการเป็นเจ้าของที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ ทำให้ขุนนางสามารถเรียกเก็บค่าเช่าสูง ๆ จากชาวนา ความสำคัญของที่ดินอันเป็นผลมาจากภาวะเศรษฐกิจ ทำให้มูลนายและนายทุนต่างก็แสวงหาที่ดินเป็นของตนเองทั้งวิธีการที่ชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ราษฎรถูกขับไล่ออกจากที่ดิน ถูกทำร้ายร่างกาย ถูกแย่งชิงที่นาทนอยู่ด้วยความหวาดกลัวบางคนต้องอพยพหลบหนีจากที่นา หรือยอมตกเป็นผู้เช่านาในที่สุด บางกรณีได้เกิดความขัดแย้งจนนำไปสู่การฟ้องร้องคดี แต่มักไม่ได้รับความยุติธรรมไม่รับฟ้องบ้าง สืบสวนคดีเนิ่นช้าไม่มีเวลากำหนดบ้าง พิจารณาโดยไม่ละเอียดและถ่วงแท้งบ้าง (สุนทรี อาสะไวย์, 2534 :193)

กล่าวโดยสรุป สภาพปัญหาของชาวนาไทยช่วงปี พ.ศ. 2394- 2475 ส่วนใหญ่เป็นปัญหาความยากจนที่ได้รับความเดือดร้อนจากค่าเช่าที่มีอัตราสูงตามอำเภอใจของเจ้าที่นา การถูกเกณฑ์แรงงานและชู้ตริคในระบบศักดินาการเก็บภาษีส่วย ภาษีที่ดิน ดอกเบี้ยตั้งจากรัฐ และระบบทุนนิยมที่รุกคืบเข้าสู่หมู่บ้านและชุมชนชนบทรวมทั้งการกีดกันมิให้เข้าถึงปัจจัยการผลิต

4.1.3 ทางออกของชาวนาไทย

เมื่อโครงสร้างทางสังคมไทย ให้ความสำคัญกับคนชั้นสูงหรือเจ้านาย คนเหล่านั้้นมักเอาเปรียบและชู้ตริคชาวนา จนเกิดความเดือดร้อนกันถ้วนหน้าต้องออกมาเรียกร้อง หรือต่อสู้เพื่อให้หลุดพ้นจากสภาพความทุกข์ยากและเดือดร้อนดังกล่าว โดยแบ่งการต่อสู้เป็นสามรูปแบบ คือ

1) การหาทางออกโดยส่วนตัว 2) การเข้าชื่อถวายฎีกา 3) การกระทำรวมหมู่เป็นกบฏชาวนา

(1) การหาทางออกส่วนตัว การหาทางออกส่วนตัวเป็นวิธีการของชาวนาแต่คนที่ได้รับความทุกข์ยากลำบากจำเป็นต้อง หาวิธีปลดเปลื้อง โดยมีหลากหลายรูปแบบ เช่นหนีเข้าป่า หนีไปเป็นทาส หนีไปบวชเป็นพระ การย้ายถิ่นฐานไปอยู่ที่สงบกว่า รวมทั้งหนีไปเป็นโจร เป็นต้น โดยการหนีนั้นเป็นการแสดงออกของประชาชน ที่ใช้เป็นเครื่องมือต่อต้านการควบคุมของรัฐจนไม่อาจหลีกเลี่ยงด้วยวิธีการอื่นใดได้ จำเป็นต้องถอนตัว (exit) เพื่อให้หลุดพ้นจากสภาพสังคมกล่าว

สำหรับในประวัติศาสตร์ไทยการหนีของไพร่หรือการกระทำรวมหมู่ อันเป็นผลมาจากการจัดรูปทางสังคม ที่ถูกแบ่งออกเป็นชนชั้นมูลนาย(เจ้านาย-ขุนนาง)กับชนชั้นไพร่-ทาส ที่ต้อง

สั่งกักตุนนายและรับใช้มุลนาย ทั้งในยามสงครามและสันติเพื่อเป็นทหารหรือทำงานโยธาแล้วแต่กรณี โดยสมัยอยุธยา มีศึกสงครามทั้งจากพม่า เขมร และลาว การป้องกัน การสร้างเสริมกำลังทำให้เกิดผลกระทบต่อไพร่ ดังที่พระราชพงสาวดารฉบับสมเด็จพระนพรัตน์ได้บ่งชี้ให้เห็นภาพว่า เมื่อข่าวทัพพม่ายกมาประชิดกรุงศรีอยุธยา อยุธยาได้สั่งให้ผู้คนในบริเวณรอบ อยุธยาเข้ามาเป็นกำลังในพระนคร ปรากฏว่าไพร่ในแขวงจังหวัดทั้ง 4 รอบอยุธยาแตกหนีเข้าป่าไปหลบซ่อนกันมาก ความทุกข์ยากของไพร่ยังมีบรรยายให้เห็นจากประชุมพงสาวดารภาคที่ 27 จดหมายเหตุของลา ลูแบร์และเฮนรี เบอร์นี่ ว่าไพร่ไทยที่เคย ถูกพม่ากวาดต้อนไป ไม่อยากกลับไทยเพราะหากกลับเมืองไทยแล้วจะต้องทำงานให้เจ้านาย ซึ่งชี้ให้เห็นเป็นนัยว่าการอยู่กับพม่าคงลำบากน้อยกว่าอยู่กับเจ้านายไทย (ทรงชัย ณ ะลา, 2524 :73)

(2) การรวมหมู่ถวายเป็นฎีกา ความทุกข์ยากของชาวนามีการหาทางออกโดยรวมกลุ่มกัน ถวายเป็นฎีกากล่าวโทษผู้มีบรรดาศักดิ์ หลายครั้งเพื่อให้รัฐบาลทราบความทุกข์ยากของชาวนาที่ได้รับผลกระทบจากการทำนาจนไม่อาจจ่ายอากรค่านา ค่าเช่านา (เดวิด บรูซ จอห์นสัน, 2530 : 168) มีสาระสำคัญ “...เวลานี้ไปที่ใด แม้แต่ชาวนาในชนบทก็กล่าวถึงเศรษฐกิจ และการเมืองได้ยื่นข้อครหาอย่างธรรมดาและเลือคร้อน บ้างว่ารัฐบาลปกครองราษฎรอย่างทาส อย่างหลอกลวง อย่างดูบเล็ดกันแทบทุกแห่ง การนิทว่าร้ายนี้ไม่ถึงกับเป็นภัยในเร็ววันนี้ก็ตาม แต่ก็เป็นชนวนให้บังเกิดความเสียหายในอนาคตอันใกล้...” นอกจากนี้ ในหนังสือไทไม่ใช่ทาสชี้ให้เห็นความทุกข์ยากเดือดร้อนที่ชาวนาได้รับ โดยมีข้อความบางตอนว่า

“การเก็บเงินรัชชูปการแก่คนจนนี้เป็นการเดือดร้อนอย่างยิ่ง ข้าพเจ้าจึงได้ขอร้องให้รัฐบาลเก็บแต่ผู้ที่มีทรัพย์สินมรดกไว้ให้แก่คนจน คือยกเลิกจับคนมาใช้งานโยธาแทนเงินรัชชูปการ รัฐบาลก็นิ่งเฉยเสีย.....ความเดือดร้อนอย่างร้ายของคณจนเนื่องจากผู้ปกครองมีใจเหี้ยมโหดร้ายกาจยิ่งกว่าอำมาตย์มหาโจร เพราะอำมาตย์มหาโจรเมื่อมันเห็นคนคนไหนที่ไม่มีเงินมันก็ยกเว้นให้อภัยคือไม่ปล้น มันปล้นแต่คนมันมี นี่เป็นความจริงยิ่งกว่าความจริง เช่นรัฐบาลไม่ยกเว้นเก็บเงินรัชชูปการแก่คนจนจริงๆ คนจนไม่มีให้แล้วยังไม่มีใจเมตตากรุณาเทียมมาใช้งานโยธาแทนเงินได้ และค้ำมาทำอะไรก็จดจำไว้เช่นนี้ จะนับว่ามีใจเช่นไร อำมาตย์มหาโจรจะมีใจดีเสียกว่ากระมัง.....”จนเป็นที่มาของคดีการเมืองที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ ด้วยเหตุจากการเคลื่อนไหวของราษฎร กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเห็นว่าความคิดของราษฎรไม่ยอมเสียภาษีที่ไม่ชัดเจนก็มีที่พอเสียได้ก็มีแต่ไม่ยอมเสีย.....ดังนั้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2475 รัฐบาลได้ประกาศเรื่องความอึดคักฝืดเคือง มีสาระสำคัญบางตอนว่า

“พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศแก่ประชาชนทั้งปวง ให้ทราบทั่วกัน ด้วยได้ทรงรับฎีการายฎูร ทูลเกล้าฯ ถวายมาแต่ที่ต่างๆ หลายฉบับ กราบบังคมทูล

ร้องทุกข์ถึงความอึดอัดฝืดเคือง...เป็นเหตุให้ซัดสนทรัพย์ ทำมาหากินได้ไม่พอเลี้ยงชีพและเสียภาษีอากรได้สะดวกเหมือนแต่ก่อน พวกกันขอให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯช่วยบรรเทาความเดือดร้อนด้วยประการต่างๆ...จึงมีพระราชประสงค์ใครจะให้ทราบตามความจริงทั่วกัน ว่าบุคคลที่ได้รับความลำบาก ในเวลานี้ไม่เฉพาะแต่ราษฎรที่ถวายเป็นท้าวเท่านั้น ถึงที่เป็นคฤหบดี และพ่อค้า ตลอดจนข้าราชการและเจ้านายก็ได้รับความลำบากด้วยกันทั้งนั้น ...เพราะมูลเหตุแห่งการอึดอัดฝืดเคืองครั้งนี้มิได้เกิดขึ้นในพระราชอาณาเขต อันพึงจะป้องกันได้ด้วยพระบรมเดชานุภาพหรือรัฐาภิบาลนโยบายของรัฐบาล...การเสียภาษีนั้นควรพยายามตั้งใจช่วยรัฐบาล.....เพื่อจะได้เป็นกำลังสำหรับรัฐบาลปกครองบ้านเมือง และคิดการแก้ไขเหตุการณ์ต่างๆให้ประชาชนอยู่เย็นเป็นสุข..”(นคริน เมฆไตรรัตน์, 2546:186-230) การกระทำรวมหมู่ถวายเป็นท้าวถือเป็นการไว้วาง (voice) อันเป็นการสื่อความหมาย ที่เป็นการแสดงความคิดเห็นต่างๆสะท้อนถึงความไม่พอใจในสภาพที่ดำรงอยู่ของประชาชน

(3)การกระทำรวมหมู่เป็นกบฏขบวนการ นับแต่สมัยอยุธยาเป็นต้นมามีการกระทำรวมหมู่ (Collective Action) เป็นกบฏขบวนการหลายครั้ง กล่าวคือ

1. กบฏญวนพิเชียร เกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2124ในสมัยของพระมหาธรรมราชา(2112-2133) กบฏครั้งนี้เป็นผลพวงมาจากสงคราม กระทบต่อชีวิตของประชาชนที่ถูกเกณฑ์แรงงานไปเป็นทหารและถูกใช้งานอย่างทารุณ ประกอบการเพาะปลูกการทำมาหากินเป็นไปอย่างอึดอัด (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2522 : 57-64)

2. กบฏธรรมเถียร เกิดเมื่อ พ.ศ. 2237 ในสมัยของพระเพทราชา (2231-2246) กบฏครั้งนี้เป็นผลมาจากปัญหาศึกสงครามที่ต้องการเกณฑ์กำลังรบ เกณฑ์แรงงาน มีการเกณฑ์แรงงาน 6 เดือนต่อปี หรือที่เรียกว่า “เข้าเดือนออกเดือน” (ลาธุแบร์ อ้างถึงใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2522 : 66-72)

3. กบฏบุญญกว้าง (พ.ศ. 2241) เป็นกบฏไพร่ต้องการยึดอำนาจจากรัฐไทยที่ได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจ จนยี่ดนครราชสีมาได้ (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2522 : 68-69)

สำหรับสมัยรัตนโกสินทร์ได้เกิดการกระทำรวมหมู่ (Collective Action) ที่ปรากฏเป็นหลักฐานอีกหลายครั้ง กล่าวคือ

1. กบฏเชียงแก้ว (พ.ศ. 2336) เป็นกบฏของพวกข่าที่ตำบลเขาโอง ฝั่งโขง ตะวันออก แขวงเมืองโขง(เมืองสาร์วันในตอนใต้ของลาวปัจจุบัน เกิดจากการถูกเอารัดเอาเปรียบจากรัฐไทยจึงต้องการเป็นอิสระ

2. กบฏสาเกียดโจ้ง (พ.ศ. 2363)เป็นกบฏของพวกข่า เพื่อต้องการเป็นอิสระจากรัฐไทย ต่อมารัฐไทยได้สั่งให้เจ้าอนุวงศ์ครองนครเวียงจันทน์ยกทัพไปปราบจนสาเกียดโจ้งและพวกถูกจับ

3. กบฏศึกสามโบก (พ.ศ. 2438) เกิดขึ้นที่บ้านสะอาด อำเภอป่าพอง จังหวัดขอนแก่น ในปัจจุบัน เกิดจากการที่รัฐเรียกเก็บส่วยเป็นเงินตราแทนการเกณฑ์แรงงานทำให้ชาวบ้านเดือดร้อนจึงรวมกลุ่ม ตั้่งมั่นเป็นอิสระจากอำนาจรัฐไม่ต้องเสียส่วยถึง 3 ปี
4. กบฏผู้มีบุญภาคอีสาน (พ.ศ. 2444-2445) ในมณฑลอีสาน มีการทำนายว่ามีผู้มีบุญมาเกิด ชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนจะสมบูรณ์พูนสุขโดยทันทีด้วยอิทธิฤทธิ์ ผู้มีบุญทั้งหลายอ้างตัวเป็นผู้วิเศษสอนคาถากันป็นให้ชาวบ้านไว้สู้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยซึ่งถือว่าเป็นมาร(ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2547 : 81-126)
5. กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ (พ.ศ. 2445) เกิดจากพวกเงี้ยวและชาวพื้นเมืองที่ถูกข้าราชการกดขี่ข่มเหง การบังคับกวดขันการเกณฑ์แรงงาน(เดช บุญนาค, 2511: 70-75)
6. กบฏผู้มีบุญหนองหมากแก้ว (พ.ศ. 2467)เกิดขึ้นที่บ้านหนองหมากแก้ว อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย เกิดจากการต่อต้านรัฐในการเก็บภาษี มีการประกาศว่ามีพระศรีอารยเมตไตรจะมาเกิดจะไม่มีเจ้านายชาวบ้านไม่ต้องเสียส่วยปีละ 4 บาทอีกต่อไป
7. กบฏหมอล้าน้อยชาดา (พ.ศ. 2479)เกิดที่บ้านเชียงเหียน ตำบลเขวา อำเภอเมืองจังหวัดมหาสารคาม เกิดจากความไม่พอใจต่อภาษีส่วย
8. กบฏคชงขย (พ.ศ. 2491) เป็นกบฏชาวนาที่ได้รับความทุกข์ยากจากการกระทำของรัฐโดยไม่เป็นธรรมประสบกับสภาวะยากจน ณ หมู่บ้านคชงขย ตำบลจะนะ อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส (เฉลิมเกียรติ ชุนทองเพชร, 2547 : 174-175)
9. กบฏนายสีลา วงศ์สิน (พ.ศ. 2502)เกิดขึ้นที่หมู่บ้านมะขามป้อม ตำบลสารภี อำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมา เกิดจากความต้องการตั้งหมู่บ้านที่เป็นอิสระ

จากประวัติศาสตร์การต่อสู้ของชาวนาที่กล่าวมา กบฏชาวนาส่วนใหญ่ ผู้นำในการก่อการจะใช้อุดมการณ์พระศรีอารยเมตไตรย เป็นเครื่องมือในการต่อสู้เพื่อให้หลุดพ้นจากอำนาจรัฐ ที่เกิดจากการขูดรีดทางเศรษฐกิจ (เดช บุญนาค, 2524 : 24) การหลุดพ้นจากอำนาจรัฐ และเข้าสู่ความสมบูรณ์พูนสุขตามความเชื่อได้นั้น ชาวนาจะใช้รูปแบบของการกระทำรวมหมู่เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอำนาจรัฐ โดยอาศัยแนวคิดของผู้มีบุญหรือผีบุญ (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2526 :72) ต้องการเข้าไปเปิดพื้นที่ในการแสดงออกทางความคิด คลี่คลายผลกระทบจากการปกครองทำให้แสดงออกมาในรูปแบบของการกบฏเพื่อต้องการเป็นอิสระจากอำนาจรัฐ แสดงถึงความปรารถนาของชาวบ้านที่จะตั้งสังคมหมู่บ้านของตนที่เป็นอิสระ เป็นการปฏิเสธอำนาจรัฐที่แฝงอยู่ในจิตสำนึกของชุมชนหมู่บ้าน โดยการรวมใจของชาวบ้านก่อการแข็งข้ออาศัยจิตสำนึกทางประวัติศาสตร์ศาสนาและชนชาติ เพื่อเป้าหมายก่อตั้งระบบใหม่ เป็นระบบสังคมนิยมหมู่บ้านอิสระจากอำนาจรัฐที่มีแต่ความอุดมสมบูรณ์ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2547 :116-117) การเกิดกบฏชาวนาจึงเป็นจิตสำนึกของชนชั้นที่ตระหนักในการรักษาผลประโยชน์ของชนชั้นตน จึงต้องการ

แก้ปัญหาโดยการกระทำกรรวมหมู่ (Collective Action) เพื่อเข้าไปเปลี่ยนแปลงสังคมให้ดีขึ้น หลุดพ้นจากการขูดรีดเอารัดเอาเปรียบ อันเป็นวิธีการนอกเหนือจากการหนีปัญหาหรือการยอมจำนนต่อระบบ และรูปแบบที่รัฐนำมาใช้ในการปกครอง (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2537 : 119)

การที่รัฐเป็นฝ่ายกุมอำนาจการปกครอง การเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวนานับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประวัติศาสตร์การเคลื่อนไหวทางสังคม มักจะถูกฝ่ายรัฐต่อต้านและปราบปรามตลอดมา นับตั้งแต่การลุกฮือขึ้นของกบฏชาวนาในอดีตทุกครั้งก็ถูกปราบปรามลงได้โดยรัฐ กลไกของรัฐจึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่มีผลกระทบต่อกรเคลื่อนไหว และกีดกันขบวนการทางสังคมของชาวนา มิให้เกิดความเข้มแข็งและเป็นปึกแผ่น ทำให้รูปแบบของกบฏชาวนาจึงไม่เคยประสบความสำเร็จ ผู้นำชาวนาส่วนใหญ่จะถูกประหารชีวิตหรือไม่ก็ถูกจำคุกตลอดชีวิต และบางคนเกรงกลัวอำนาจรัฐจนต้องยุติบทบาทตนเองหันไปใช้ชีวิตแบบสงบตลอดมา ความล้มเหลวจากการลุกฮือขึ้นสู้ของชาวนา เป็นเพราะกระทำการแบบลำหลังโดยพลังประชาชนที่เกิดขึ้นในสังคมชาวบ้าน ประกอบกับเครื่องมือที่ใช้ในการต่อสู้เป็นเพียงคำสอน ข่าวลือ คำทำนาย และลายแทงต่างๆ ของผู้มีบุญ จึงไม่อาจสร้างพลังอำนาจได้เพียงพอ ที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมชาวนาให้หลุดพ้นจากการขูดรีดจากชนชั้นปกครองหรือฝ่ายรัฐได้ (ธงชัย สมัชชา, 2537 : 66)

4.1.4 ชาวนากับการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475

ช่วงปลายของการปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทหาร พลเรือน และปัญญาชน ได้พยายามเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็นประชาธิปไตย จนในที่สุดนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ ปี พ.ศ. 2475 ปรีดี พนมยงค์ ได้อธิบายให้เห็นความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ว่า “ การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ได้เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์การผลิตจากการที่พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของและเป็นเจ้าของแผ่นดินทั้งหลายในสังคม มาเป็นระบบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย และดังนั้นปวงชนชาวไทยจึงเป็นเจ้าของแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ ส่วนอำนาจอธิปไตยของเจ้าของนาซึ่งเป็นอำนาจของรัฐชนิดหนึ่งที่เจ้าของนามีอำนาจอธิปไตยสิ้นสุดลงจน เครื่องมือ ข้าวกิน ข้าวปลูกของลูกนานั้นพระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร พ.ศ. 2475 ก็ได้ประกาศใช้โดยมิชักช้าเพื่อเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์การผลิตระหว่างเจ้าของนากับลูกนาโดยถอนอำนาจอธิปไตยที่เจ้าของนาได้รับสืบต่อกันมา ซึ่งเป็นการเปลี่ยนความสัมพันธ์เก่านั้นเข้านากับลูกนาให้เป็นความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างผู้ให้เช่ากับผู้เช่าแห่งระบบชนานุภาพหรือระบบทุน” (นคริน เมฆไตรรัตน์, 2546 : 27)

คณะราษฎรออกประกาศของคณะราษฎร ฉบับที่ 1 ได้แสดงถึง กระทำที่ไม่เป็นธรรมของรัฐบาลในระบอบเก่า ว่ามีการกดขี่ข่มเหงราษฎร.....ถือเอาราษฎรเป็นทาส.....ทำนาบนหลังคน.....ปกครองอย่างหลอกลวง.....(นคริน เมฆไตรรัตน์, 2546 : 230) การที่คณะราษฎรได้ออกประกาศฉบับที่ 1 กล่าวถึงความทุกข์ยากของราษฎร และการเอาเปรียบชาวนา ที่เกิดขึ้นในระบบเก่า และจะเปลี่ยนแปลงชีวิตความเป็นอยู่ของชนชั้นชาวนาให้ดีขึ้น เป็นการตอกย้ำให้เห็นความแตกต่างทาง ชนชั้นระหว่างชาวนากับมูลนายโดยชนชั้นชาวนาประสบแต่ความยากลำบาก ถูกเอาเปรียบจากมูลนายและระบบทุนนิยมเสมอมา ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลง ได้คำนึงความยากลำบาก และความทุกข์ยากของชนชั้นชาวนาที่ดำรงอยู่มายาวนาน จำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลง

จากที่กล่าวมาสภาพปัญหาการทุจริตทั้งจากรัฐศักดินาและทุนนิยม ที่เป็นเงื่อนไข ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวนา ตั้งแต่อดีตจนถึงยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 แม้ว่าจะเป็นการเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวนาที่ไม่ประสบความสำเร็จ แต่เป็นการจุดประกายการเคลื่อนไหวต่อสู้สำหรับชาวนาในยุคต่อมา รวมทั้งนำไปสู่บทเรียนที่ชาวนาต้องระลึกเสมอว่าแนวทางการเคลื่อนไหวต่อสู้ที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จอย่างไร และควรหาวิธีแก้ไข ปัญหาและวิธีการอย่างไร จนนำไปสู่แนวทางการเคลื่อนไหวต่อสู้ใหม่เพื่อความสำเร็จในวันหน้า

4.2 ปัญหาของชาวนา พ.ศ. 2475 –ยุคการล่มสลายของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 และมีการใช้รัฐธรรมนูญในการปกครองประเทศเป็นครั้งแรก แม้พื้นที่ทางการเมืองของประชาชนเปิดกว้างขึ้น แต่ชนชั้นศักดินายังคงต้องการรักษาผลประโยชน์และอภิสิทธิ์ที่เคยมีเอาไว้ ดังเดิม โดยรวมตัวกันสกัดกั้นไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจที่เคยดำรงอยู่ การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 บรรลุผลเฉพาะด้านการเมืองเท่านั้นแต่ไม่บรรลุผลทางด้านเศรษฐกิจระบบกรรมสิทธิ์แบบศักดินาบางส่วนยังคงถูกรักษาและดำรงอยู่ต่อไป(ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2527 : 551) แม้ว่าปรีดี พนมยงค์ จะได้เสนอแผนเศรษฐกิจสังคมที่มุ่งเน้นในการแก้ไข ปัญหาความยากจนของชาวนาแต่ไม่ได้รับความสนใจจากสมาชิก(ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2527 : 553)

ต่อมาเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อ พ.ศ. 2501 มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2504 ระบบเศรษฐกิจของประเทศ ได้พัฒนาไปตามแนวทางของระบบเศรษฐกิจการเงิน(Money Economy) ตามระบบทุนนิยม เกิด

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง(สนธิท สมัครการ, 2534 : 67) แต่กระบวนการผลิต ความสัมพันธ์ทางการผลิต และความเป็นอยู่ในการดำรงชีวิตของชนชั้นชาวนายังคงดำรงสภาพที่ถูกเอารัดเอาเปรียบดั้งเดิม นโยบายการพัฒนาตามแนวทางทุนนิยมของสฤยดี ษนรัชต์ ส่งผลให้เจ้าของที่ดินนักธุรกิจ และนายทุนสามารถควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิตจนได้รับประโยชน์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และเกิดการสะสมความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และสามารถรวมกลุ่มเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นตนได้อย่างเสรีและรัฐให้การสนับสนุนเสมอมา ตรงกันข้ามกับอีกขั้วหนึ่งของชนชั้นซึ่งเป็นชนชั้นชาวนาไม่ได้รับการช่วยเหลือ และเอาใจใส่อย่างจริงจัง เมื่อจะรวมกลุ่มเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชนชั้นตน รัฐจะมองว่าเป็นพวกก่อกวนเพื่อบ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ การพัฒนาประเทศตามแนวทางทุนนิยมของสฤยดี ษนรัชต์ ส่งผลให้ชนบทได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงเกิดการสูญเสียที่ดินทำกิน

ในระหว่างปี พ.ศ. 2502-2509 ชาวนาสูญเสียที่ดินทำกินด้วยการขายฝากและจำนอง ถึง 172,869 ไร่ จากโฉนด 7,016 แปลงคิดเป็นมูลค่าประมาณ 347.3 ล้านบาท โดยเฉพาะภาคกลาง ระหว่างปีพ.ศ. 2503-2516 ชาวนาสูญเสียที่ดินทำกินในลักษณะดังกล่าวถึง 92,401 ไร่ จากโฉนดที่ดิน 2,598 แปลง มูลค่าประมาณ 251.2 ล้านบาท (wittayakom,1982 อ้างใน ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2542 :27) ก่อนปีพ.ศ.2508 ชาวนามีที่ดินทำกินเป็นของตัวเองร้อยละ 80 ต่อมาในปีพ.ศ. 2511 เปอร์เซนต์ของชาวนาที่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองลดลงเหลือเพียงร้อยละ 40 ชาวนาที่เคยเป็นเจ้าของที่นาหลายมาเป็นผู้เช่าที่นา (อ้างถึงใน ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2542 :39)

การเช่าที่นาเป็นช่องทางแสวงหาผลประโยชน์ ที่เกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบจากชนชั้นเจ้าของที่นาทั้งมูลนายและนายทุน มักจะเรียกค่าเช่านาแพง อานันท์ กาญจนพันธ์ ได้กล่าวถึงการระบายความคับข้องใจของชาวนาที่ต้องเช่าที่ดินในภาคเหนือว่า ภายใต้สภาพการเหล่านี้เกษตรกรที่เช่าที่ดินทำกินหลายรายคิดว่า ข้าวที่พวกตนปลูกจากที่ดินที่เช่ามีราคาแพงกว่าข้าวในท้องตลาด แสดงความเห็นที่ชาวนาอาจจะมีความรู้สึกว่านี่ถ้าทำงานเป็นแรงงานรับจ้าง และซื้อข้าวจากท้องตลาดสิ่งนี้เป็นเครื่องชี้ว่า ผลตอบแทนของแรงงานที่ทำกินในที่เช่าที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นน้อยกว่ามูลค่าตลาดชาวนาที่เช่าที่ดินทำกินเชื่อว่าพวกตนยังจนลงเพราะผลิตเพื่อขายเป็นหลักซึ่งก็หมายความว่า ชาวนาที่ผลิตเพื่อขายเหล่านี้ ได้รับผลตอบแทนน้อยกว่าตอนที่ทำการเพาะปลูกเพื่อยังชีพ โดยแรงงานส่วนเกินของชาวนาถูกเจ้าของที่ดินเอาไปโดยการเรียกค่าเช่านาราคาสูง (อานันท์ กาญจนพันธ์, อ้างถึงในวอลเดน เบลโล, เชียร์ คันนิงแฮม และลีเค็งปอร์, 2542 : 214-215)

จากค่าเช่าที่สูงขึ้น และราคาข้าวในวันที่จะต่ำลงอย่างต่อเนื่องไม่สอดคล้องกับต้นทุนการผลิต ประกอบกับนโยบายของรัฐบาล ที่พยายามให้ชาวนาผลิตพืชเศรษฐกิจสนองต่อตลาดทุนนิยม กลายเป็นแรงผลักดันให้ชาวนาหันมาปลูกพืชเศรษฐกิจนอกเหนือจากข้าว เช่นยาสูบ ถั่ว

เหลือง กระเทียม และผักตามฤดูกาล แต่การปลูกพืชเหล่านี้ต้องพึ่งพาดาลมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะแตกต่างกับข้าวที่สามารถเก็บไว้บริโภคได้ในระยะยาว นอกจากนั้นยังต้องอาศัยการซื้อปัจจัยการผลิตอื่นๆ เช่นปุ๋ย ยาฆ่าแมลง อันเป็นการเพิ่มภาระต้นทุนให้สูงขึ้น ทั้งค่าจ้างแรงงาน และปัจจัยการผลิตใหม่ๆ ชาวนายากจนถูกบังคับให้ซื้อปุ๋ยด้วยสินเชื่อ จึงได้ปุ๋ยน้อยกว่าเงินที่ต้องเสียไป และไม่สามารถสร้างผลผลิตได้มากพอกับต้นทุนค่าแรง การที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับปลูกพืชเศรษฐกิจทำให้ชาวนากลับยิ่งจนลงอีก (อานันท์ กาญจนพันธ์, อ้างถึงในวอลเดน เบลโล, เซียร์ คันนิงแฮม และลิเค็งปอร์, 2542 : 213-214)

จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีปฏิวัติตัวเองเมื่อปลายปี 2514 ห้ามมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองทหารเข้าควบคุมอำนาจรัฐ อำนาจรัฐเผด็จการของชนชั้นปกครองได้เข้ามาครอบงำประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง และเป็นปัจจัยสำคัญที่ปิดกั้นการแสดงออกทางการเมืองของประชาชนและชาวนา ทั้งนี้เพราะเมื่อเกิดการเคลื่อนไหวเรียกร้องและแสดงออกถึงความทุกข์ยากเดือดร้อนและทุกข์เชิงของชาวนามักจะจบลงด้วยการปราบปรามอย่างรุนแรง เมื่อเสรีภาพทางการเมืองถูกปิดกั้นการ กดขี่ข่มเหงไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาประกอบกับการถูกเอารัดเอาเปรียบจากทุนนิยม กลายเป็นความขัดแย้งที่บ่มตัวคอยวันปะทุ

ก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 รัฐบาลเผด็จการทหารนำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร ไม่สนใจสภาพปัญหาของประชาชนที่เกิดจากผลของการพัฒนาที่ผ่านมา จึงทำให้ประชาชนคนจนในเมือง กรรมกร ชาวนา และนักศึกษา ออกมารวมกลุ่มเพื่อแก้ไขปัญหของตนเอง ปรากฏการณ์การเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวนา รวมตัวกันเพื่อให้มีพลังสำหรับการเรียกร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐ เพราะได้รับผลกระทบจากยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ไปสู่ความทันสมัยที่เริ่มขึ้นตั้งแต่การกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504) เป็นต้นมา เกิดการล่มสลายของชนบทอันเนื่องมาจากการสูญเสียที่ดิน การเสื่อมถอยของโครงสร้างการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์แก่เจ้าของที่ดินนักธุรกิจ และนายทุน แต่ชาวนากลับได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ทำให้ชนชั้นชาวนาต้องหาวิธีปกป้องผลประโยชน์ให้กับชนชั้นตน โดยส่งเสียงเรียกร้องให้รัฐหันมาสนใจสนับสนุนปัจจัยการผลิตให้กับชาวนาให้มีการปฏิรูปที่ดิน และให้รัฐระงับการพึ่งพาทุนต่างประเทศหันมาพึ่งตนเองทางด้านเศรษฐกิจแทน การเคลื่อนไหวของชาวนาสอดคล้องกับพันธมิตรอื่นๆที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายแห่งรัฐ ได้ร่วมสนับสนุนเป็นพันธมิตรที่หลากหลาย จากกรรมกร จากประชาชนผู้ทุกข์ยาก จากขบวนการนักศึกษาจนเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และคณะถูกโค่นล้มลงต้องหนีออกนอกประเทศ

ดังนั้น ปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนที่เกิดจากปัญหาความยากจนและความแตกต่างในสถานะความเป็นอยู่ได้กลายเป็นต้นเหตุของปัญหาต่างๆ ในสังคมและพัฒนาเป็นความขัดแย้งของคนในสังคมอย่างรวดเร็ว และในที่สุดกลายเป็นการสู้รบด้วยกำลังเพื่อช่วงชิงและรักษาผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่ม (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, 2521: 19) อย่างไรก็ตามแม้จะมองกันว่าเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นเพียงการจัดเนื้อร้ายทางการเมืองออกจากสังคม โดยมิได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของสังคม แต่เหตุการณ์นี้กลายเป็นการสร้างอุดมการณ์ใหม่ให้ประชาชนและชาวนา ซึ่งชี้ให้เห็นว่าชาวนาได้เริ่มมีบทบาทในการกำหนดอนาคตของตนเอง

4.3 บทบาทของชาวนายุคหลัง 14 ตุลาคม 2516

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ขบวนการนักศึกษาได้ร่วมกันเผยแพร่ประชาธิปไตยออกสู่ชนบท สิทธิและเสรีภาพได้กระตุ้นจิตสำนึกของชาวนาจนนำมาสู่การเคลื่อนไหวโดยการเดินขบวนเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม มีชุมนุมประท้วงอย่างกว้างขวาง ภายใต้นโยบายที่กล่าวกันว่า “ไม่รบนายไม่หายจน” (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541: 21-22) มีการชุมนุมประท้วงของชาวนาหลายครั้งซึ่งเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาผลผลิตทางการเกษตร การเข้าถึงปัจจัยการผลิต และการถูกขูดรีดจากนายทุนที่ส่งผลให้เกิดความยากจน (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2542 : 25)

การชุมนุมประท้วงของชาวนา รัฐบาลมักตกลงตามที่เรียกร้องแต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ปัญหาของชาวนายังไม่ได้รับการแก้ไข ความทุกข์ยาก และเดือดร้อนของชาวนาที่เกิดขึ้นจากการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุนที่เร่งรัดให้ชำระหนี้ และมักจะหาวิธีแย่งยึดที่ดินทั้งวิธีที่ชอบและมิชอบด้วยกฎหมาย เมื่อชาวนาไม่อาจชำระหนี้ด้วยเงินได้ และเกรงกลัวว่าจะถูกทำร้ายหรือถูกฆ่าต้องสละที่ดินของตนเพื่อเป็นการชำระหนี้ให้แก่ชาวนา เมื่อร้องทุกข์ก็ไม่ได้รับการแก้ไข ชาวนาบางกลุ่มร้องขอความเป็นธรรมอย่าทอดทิ้งให้พวกเขาไปเป็นเหยื่อนายทุนเจ้าของที่ดิน และขอให้รัฐบาลคุ้มครองเพราะกลัวจะถูกฆ่าตาย สะท้อนให้เห็นว่าชาวนาถูกระงับโดยไม่เป็นธรรมจนหวาดกลัวถึงขนาดว่ากลัวว่าจะมีกลุ่มนายทุนทำร้ายถึงแก่ชีวิต สภาพความเป็นอยู่ได้รับแต่ความทุกข์ยากเดือดร้อน และถูกเอารัดเอาเปรียบ แต่รัฐยังไม่อาจเข้ามาแก้ไขปัญหาให้คนเหล่านั้นได้ ช้ำยังกล่าวหาว่าการเรียกร้องหาความยุติธรรมเป็นการกระทำเยี่ยงคอมมิวนิสต์ และเป็นผู้ร้ายในสายตาของรัฐ ดังที่ จักรีส ม่วงยาม กล่าวไว้

การร้องเรียนของชาวไร่ชาวนาที่ทำโดยสุจริต แต่มักจะถูกใส่ร้ายป้ายสีว่าเป็นการปลุกระดมทางการเมือง ถูกจับกุมหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ทำให้เสียกำลังใจ แต่ความเป็นจริงทั้งหลายเป็นบทเรียนและเป็นกระจกส่องถึงความจริงใจของรัฐบาลเมื่อประชาชนไม่มีที่พึ่งแล้ว เขาต้องหันมาพึ่งตนเอง (จักรีส ม่วงยาม, อ้างถึงในกนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2542 : 26)

จากสภาพปัญหาความเดือดร้อนของชาวนา ที่สั่งสมมานานทั้งจากรัฐศักดินาและทุนนิยม เมื่อมีการก่อตั้งพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยขึ้น ชาวนาได้เข้าร่วมเคลื่อนไหวทางสังคมถืออาวุธร่วมสู้รบกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย(นลินี ต้นธวนิตย์, 2539:9)โดยเชื่อว่าพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย สามารถจัดความยากจนและนำมาซึ่งความเป็นธรรมในสังคม รวมทั้งนำไปสู่ความเป็นอิสระในทางการเมืองการปกครอง (Ratana Boonmathya, 1986 :37) ด้วยสถานการณ์ดังกล่าว ทำให้ปัญหาความทุกข์ยากของชาวนาจึงถูกผนวกเข้ากับการเมืองโดยไม่อจหลีกเลี่ยงได้

4.4 ชาวนากับการจัดตั้งสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย

ประวัติศาสตร์การต่อสู้ของชาวนาที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็ราคาผลผลิตตกต่ำ ภาวะหนี้สิน การสูญเสียที่ดินทำกินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ และการถูกเอารัดเอาเปรียบจากชนชั้นอื่นๆของสังคม ทำให้ชาวนาจำเป็นต้องต่อสู้ดิ้นรนเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า เพื่อความเป็นธรรมในสังคม และเพื่อความเป็นอิสระจากการถูกกดขี่คุกคามทั้งจากรัฐและทุนนิยม การต่อสู้เรียกร้องของชาวนากลายเป็นประวัติศาสตร์ที่เขียนขึ้นด้วยเลือด ชีวิต และน้ำตา แม้จะถูกปิดกั้น ถูกต่อต้านหรือกระทำด้วยวิธีใดๆ เพื่อมิให้การเรียกร้องดำเนินไปได้ด้วยกระบวนการทางสังคมที่ราบรื่น แต่การเคลื่อนไหวของขบวนการชาวนาไทยก็ยังดำเนินต่อไปอย่างไม่หยุดนิ่ง ทั้งโดยใช้วิธีการแบบสันติวิธี วิธีการร้องเรียน การฎีกา รวมทั้งใช้ขบวนการทางสังคมโดยการเดินขบวนชุมนุมเรียกร้อง การเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวนาที่ผ่านมาเป็นการเคลื่อนไหวเป็นครั้งคราวขาดความต่อเนื่อง ไม่มีการจัดตั้งองค์กรที่เป็นระบบและไม่กว้างขวาง จำกัดเฉพาะในท้องถิ่นโดยไม่มีรูปแบบ เมื่อร้องเรียนต่อกลไกของรัฐและจะจบลงด้วยการรับคำร้องเรียนไว้แล้วรับปากว่าจะช่วยเหลือ แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติบางครั้งก็ใช้วิธีตั้งกรรมการขึ้นมาพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ เพื่อคลี่คลายปัญหาที่ก่ดดันอันเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและเป็นเพียงการซื้อเวลา สภาพปัญหาที่หมักหมม มาอย่างยาวนานทั้งจากปัญหาเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม การอาศัยรูปแบบการเคลื่อนไหวที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จ และหวังดังกล่าวเป็นเวลาภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 พื้นที่ทางการเมืองเริ่มเปิดกว้างสำหรับประชาชน เมื่อสภาพทางการเมืองเอื้ออำนวย การเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวนาในระดับท้องถิ่นขยายเครือข่ายเป็นระดับภาคและระดับประเทศอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับได้รับการสนับสนุนจากแนวร่วมทั้งขบวนการนักศึกษาปัญญาชนเริ่มเผยแพร่ประชาธิปไตยเพื่อประชาชน มีการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย และโครงการกลับสู่ชนบทของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ซึ่งได้ลงมือปฏิบัติอย่างจริงจัง จิตสำนึกในการแสวงหาความเป็นธรรมของชาวนา ผลักดันให้ชาวนาต้อง

เข้าสู่ขบวนการเรียกร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง แต่รัฐก็ไม่อาจเข้ามาแก้ไข ปัญหาความยากจนของชาวนาได้ ชาวนาจึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรของตัวเองเพื่อช่วยเหลือต่อกัน

สภาพการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับคำกล่าวของผู้นำชาวนาที่ว่า “ เนื่องจากบรรดาชาวนา ชาวไร่มองเห็นอย่างชัดเจนว่า รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาของชาวนาชาวไร่ได้อย่างแท้จริง จึง ได้เกิดความคิดที่จะตั้งองค์กรเป็นของตนเองเพื่อแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง” (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2542 : 92) จนนำไปสู่ความพยายามในการจัดตั้งองค์กรของตัวเองขึ้นมา โดยจัดตั้งสหพันธ์ชาวนา ชาวไร่แห่งประเทศไทย ขึ้นในวันที่ 19 พฤศจิกายน 2517 มีนายไช่ วัตรงกู ชาวนาจากจังหวัด พิษณุโลกเป็นประธานเป็นคนแรก (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2526 : 129) การเคลื่อนไหวเรียกร้อง ของชาวนา แม้ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาล แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลขาดการเอาใจใส่ขาดการ เหลียวแลอย่างจริงจัง จำรัส ม่วงยาม กล่าวว่

เมื่อชาวนาชาวไร่ของเราทุกคนอยู่ทุกหัวระแหง ประเทศของเราจะเป็นอย่างไร ต่อไปไม่มีใครรู้ สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยเคยเข้าร้องเรียนต่อรัฐบาลหลาย สมัย รัฐบาลเองก็ยอมรับว่าจะทำให้ แต่ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขแต่อย่างใด ไม่ได้มีการ ปฏิบัติอย่างจริงจัง จึงทำให้ชาวนาชาวไร่ได้มองเห็นว่ารัฐบาลไม่ได้มีความจริงใจ เมื่อมี การร้องเรียนก็ถูกจับกุมคุมขังใส่ร้ายป้ายสีไม่ปลดปล่อย สหพันธ์ชาวนาชาวไร่มีความเห็น ว่าปัญหา ชาวนาเป็นปัญหาพื้นฐานของสังคม ชาวนาชาวไร่ได้รับความเดือดร้อนต่าง ๆ นานา.....ข้อเสนอบางข้อเคยเสนอมานแล้วแต่ยังไม่ได้รับความเหลียวแลช่วยเหลือ จึง อยากให้ที่ประชุมคิดว่าเราพัฒนาชนบทของเราด้วยอะไรก่อน ถึงจะถึงมือชาวนาจริงๆใน การพัฒนาชนบท จะให้ทำอะไรจึงจะทำให้ชาวนาสำนึกถึงการรวมกำลังกันให้เกิด ประโยชน์เพื่อการร่วมกันแก้ปัญหของตนเอง (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2526 : 92)

4.5 การตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองชาวนา

อย่างไรก็ตามแม้จะเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า ความสำเร็จในการจัดตั้งองค์กรชาวนาจะ มีฝ่ายนำของคอมมิวนิสต์จะมีบทบาทสนับสนุน ทำให้้องค์กรชาวนาเข้มแข็งและทรงพลังทาง การเมือง แต่ด้วยจุดขึ้นและการแสดงบทบาทของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ที่ได้เข้า ไปรวมปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของชาวบ้าน เข้าไปเป็นปากเสียงของชาวบ้านที่ประสบ ปัญหา มีการผลักดันให้ตราพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินทำกิน พ.ศ. 2517 เป็นผลให้มูลนายและ นายทุนเจ้าของที่ดินถูกควบคุมราคาเช่าที่นาให้ต่ำลงไม่อาจเรียกร้องค่าเช่าได้ตามอำเภอใจ และ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 เป็นการกระจายที่ดินให้กับชาวชนบทได้อย่างทั่วถึง มากขึ้น (วิฑูรย์ ปัญญากุล, 2535:112) การตรากฎหมายลักษณะดังกล่าว เป็นการสวนทางกับความ

เป็นจริงของโครงสร้างอำนาจทางสังคม เป็นการคุกคามสถานะทางสังคมเศรษฐกิจของมูลนาย และชนชั้นปกครอง ทั้งนี้เพราะที่ดินจำนวนมากในชนบทเป็นของนักธุรกิจ นายทหาร ข้าราชการระดับสูง และครอบครัวขุนนาง ซึ่งได้ผนวกเข้าด้วยกันในการทำธุรกิจทั้งภาคอุตสาหกรรมและภาคการธนาคาร กลุ่มบุคคลดังกล่าวจึงสร้างกลุ่มพลังของตัวเองขึ้นมากดดันสหพันธ์ชาวนาชาวนาไร นักศึกษาและพันธมิตรอื่นๆ เช่นกลุ่มนวพล กลุ่มกะทิงแดง เป็นต้น การตรากฎหมายแม้จะเป็นประโยชน์ต่อชาวนา แต่กลับส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ของประชาชนชั้นระหว่างเจ้าของที่นากับผู้เช่า (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2542 : 56)

4.6 ผลลัพธ์จากการเคลื่อนไหวของสหพันธ์ชาวนาชาวนาไรแห่งประเทศไทย

การเคลื่อนไหวเรียกร้องของชาวนาและพันธมิตร ถูกมองว่าเป็นองค์กรฝ่ายซ้ายที่ได้รับอิทธิพลจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย จนถูกกลไกของรัฐต่อต้านและปราบปรามอย่างรุนแรง เพื่อสกัดกั้นบทบาทและการเติบโตของพลังมวลชน โดยวิธีการลอบสังหารผู้นำชาวนาจนทำให้ผู้นำ ชาวนาชาวนาไรถูกสังหารและถูกลอบทำร้ายอย่างต่อเนื่อง ในช่วงระยะเวลา 17 เดือน ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2517 – เดือนสิงหาคม 2518 ผู้นำชาวนาถูกฆ่าตายไป 22 คน แต่ไม่อาจจับกุมผู้กระทำความผิดได้ และเกิดการสูญหายโดยไม่พบร่องรอย 5 คน บาดเจ็บ 7 คน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำออกอสังหารโหดผู้ใหญ่วรด ธาณี ประธานสหพันธ์ชาวนาชาวนาไรภาคอีสาน ที่ถูกลอบยิงด้วยปืนเอ็ม 16 ซึ่งเป็นอาวุธสงครามเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2521 และในเวลาห่างกันไม่นานนายจรัส ม่วงยาม ประธานสหพันธ์ชาวนาชาวนาไรแห่งประเทศไทย ก็ถูกสังหารด้วยปืนเอ็ม 16 ที่บ้านเกิดจังหวัดระยอง เมื่อ 21 กรกฎาคม 2522 (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2530)

ตารางชาวนาผู้เสียชีวิตจากการถูกสังหารภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516- 6 ตุลาคม 2519

วัน เดือน ปี	ผู้นำที่ถูกสังหาร	ลักษณะความรุนแรง	ตำแหน่งในสหพันธ์ฯ
31 มี.ค. 2517	นายสนธิ ศรีเดช	ถูกยิงเสียชีวิต	ตัวแทนชาวนาไรพินธุโลก
11 ส.ค. 2517	นายล้วน อุดมเหล่า	ถูกยิงเสียชีวิต	ผู้นำชาวนามาบประชัน
11ส.ค. 2517	นายเมตตา อุดมเหล่า	ถูกลอบยิงเสียชีวิต	ผู้นำชาวนามาบประชัน
ต.ค. 2517	นายบุญทึง ศรีรัตน์	ถูกลอบยิงเสียชีวิต	ตัวแทนชาวนาไรพินธุโลก
ก.พ. 2518	นายบุญมา สมประสิทธิ์	ถูกยิงเสียชีวิต	ผู้นำสหพันธ์ฯ อ่างทอง
ก.พ. 2518	นายชุ่ม	ถูกลอบยิงบาดเจ็บ	ผู้นำสหพันธ์ฯ อ.ปาง
มี.ค. 2518	นายเฮียง ลิ่นมาก	ถูกยิงเสียชีวิต	ผู้แทนชาวนาสุนทร

5 เม.ย.2518	นายโง้น ลาววงษ์	ถูกรัดคอทูปที่ระเสียชีวิต	ผู้แทนชวานาอุดรธานี
21เม.ย.2518	นายเกลี้ยง ใหม่เอี่ยม	ถูกลอบยิงเสียชีวิต	ผู้นำสหพันธ์ อ.ห้างฉัตร
20 พ.ค.2518	นายถวิล มุ่งธัญญา	ถูกยิงเสียชีวิต	ตัวแทนชวานาโคราช
26 พ.ค.2518	นายพุด ปรังลังกา	ถูกยิงเสียชีวิต	ผู้นำชวานาเชียงราย
22 มิ.ย.2518	นายแก้ว ปงชาคำ	ถูกยิงเสียชีวิต	
27 มิ.ย.2518	นายประเสริฐ โคม อมฤต	ถูกลอบยิงเสียชีวิต	ผู้นำสหพันธ์ อ.หางดง
7 ก.ค.2518	นายบุญช่วย ดิเรกชัย	ถูกยิงเสียชีวิต	ผู้นำสหพันธ์ อ.ฝาง
ก.ค.2518	นายอำนาจ	ถูกยิงเสียชีวิต	ผู้นำชวานาเชียงใหม่
14 ก.ค.2518	นายทา โยธา	ถูกยิงเสียชีวิต	ผู้นำชวานาลำพูน
14 ก.ค.2518	นายบุญทา ปันโญใหญ่	ถูกลอบยิงเสียชีวิต	ผู้นำสหพันธ์ ลำพูน
ก.ค.2518	นายถวิล	ถูกลอบยิงเสียชีวิต	ผู้นำชวานาพิจิตร
20 ก.ค.2518	นายประสาท สิริม่วง	ถูกยิงเสียชีวิต	ผู้แทนชวานาสุนทรินทร์
31 ก.ค.2518	นายอินตา ศรีบุญเรือง	ถูกยิงเสียชีวิต	รองประธานสหพันธ์ฯ
4 ส.ค.2518	นายสวัสดิ์ ตาถาวรณ	ถูกยิงขณะกลับจากงานศพ	ผู้นำสหพันธ์ภาคเหนือ
27 ส.ค.2518	นายแสง จันทาพูน	ถูกยิงบาดเจ็บสาหัส	ผู้นำสหพันธ์ภาคเหนือ
19 ต.ค.2518	นายบุญรัตน์ ใจเย็น	ถูกยิงเสียชีวิต	ผู้นำสหพันธ์ภาคเหนือ
5 ธ.ค.2518	นายจันทร์ แก้วตาแดง	ถูกยิงบาดเจ็บสาหัส	ผู้นำสหพันธ์ภาคเหนือ
15 มี.ค.2519	นายน้อยลา	ถูกยิงเสียชีวิต	ผู้นำสหพันธ์ภาคเหนือ
20 มี.ค.2519	นายคำ ต๊ะมูล	ถูกยิงเสียชีวิต	ผู้นำชาวบ้านแม่เลี้ยง
20 มี.ค.2519	นายปิ่น สุญใส	ถูกยิงบาดเจ็บสาหัส	ผู้นำสหพันธ์ภาคเหนือ
23 มี.ค.2519	นายวงศ์ มูลอ้าย	ถูกล่วงไปสังหาร	หน่วยคุ้มกันชาวบ้าน
	นายพุด บัววงศ์	ไม่เจอศพ	ต่อสู้เรื่องเหมืองลำปาง
	นายทรง กาวีไล	ญาติแจ้งหาย	ต่อสู้เรื่องเหมืองลำปาง
9 พ.ค.2519	นายนวล ดาวตาก	ถูกยิงเสียชีวิต	ผู้นำชาวไร่เวียงป่าเป้า
18 ส.ค.2519	นายชิต คงเพชร	ถูกลอบยิงเสียชีวิต	ผู้นำชวานาแม่ฮ่องสอน

(ที่มา : นฤมล ทับจุมพล, ประกาส ปันตบแต่ง และสมชาย ศิลปกุล, 2539:71-72)

การกระทำด้วยความโหดเหี้ยมและโหดร้าย เป็นเหตุให้สูญสิ้นผู้นำของชวานาไปหลายคน ผลจากการทำร้ายการสังหารที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและไม่มีทีท่าว่าจะหยุดลง ประกอบกับเจ้าหน้าที่รัฐ

ไม่อาจจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ทำให้ผู้นำชานาและกลุ่มพันธมิตรแนวร่วมอื่นๆเกรงกลัวอำนาจรัฐ จึงเริ่มยุติบทยาของตัวเอง (ธงชัย สมัชชา, 2537 :68) และเมื่อเกิดรัฐประหารในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2519 สหพันธ์ชานาชาวไร่แห่งประเทศไทยจึงถูกยุบลงโดยคำสั่งของคณะปฏิวัติพร้อมๆกับองค์กรประชาชนองค์กรอื่นๆ และถือเป็นการสิ้นสุดขององค์กรชานาตั้งแต่นั้นมา ในการนี้วิक्टर กรูนท์ ได้สรุปเหตุแห่งความพ่ายแพ้ไว้ว่า

ชานาเป็นพวกที่อ่อนแอที่สุดในแง่ขององค์กรและพลังกำลัง ยังไม่มีทิศทางที่เห็นร่วมกันเกี่ยวกับอนาคตของสังคมไทยว่าจะทำให้อนาคตเกิดขึ้นได้อย่างไร...สหพันธ์ฯไม่สามารถเป็นองค์กรและผู้นำที่จะเป็นปากเสียงให้แก่ชานาในการแสดงความรู้สึก และความคับข้องใจได้อีกต่อไป ชาวบ้านต้องพัฒนาองค์กรและวิธีที่จะแสดงออกของตัวเองในทางอุดมการณ์ที่เช่นกันชานาในประเทศไทยมีความอ่อนแอ การต่อสู้ที่ถูกขัดจังหวะและการสูญเสียความทรงจำบางอย่างกำลังส่งผลในทางลบกับชานา”(วิक्टर กรูนท์, อ้างถึงในวอลเดน เบลโล, เชียร์ คันนิงแฮม และลีเค็งปอร์, 2542 : 229)

จาร์ส ม่วงยาม สรุปบทเรียนของสหพันธ์ชานาชาวไร่แห่งประเทศไทยว่า การเคลื่อนไหวทำให้ชานาได้เห็นธาตุแท้ของชนชั้นนายทุนเจ้าที่ดิน ว่าคนเหล่านี้ไม่มีวันจะแก้ปัญหาของชานาได้อย่างแท้จริง ชานาได้สำนึกแล้วว่าปัญหาของชานาจักต้องได้รับการแก้ไขปัญหาโดยชานาเอง เพราะปัญหาของชานาไทยนั้นใครๆ ก็ช่วยชานาไม่ได้นอกจากจะให้ชานารวมตัวจัดตั้งกันเอง (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2542 : 51) แม้การต่อสู้ของชานาไม่ประสบผลสำเร็จ แต่การต่อสู้ของชานาก็ไม่สิ้นสุดเพียงเท่านั้น อุดมการณ์ยังดำเนินการต่อไปอย่างไม่สิ้นสุด ดังคำประกาศของจาร์ส ม่วงยาม ที่ว่า

“ การต่อสู้ของชานาชาวไร่ นั้นความจริงไม่ใช่มาเริ่มเอาหลังจากวันที่ 14 ตุลาคมเท่านั้นบรรพบุรุษต่างก็ได้ดิ้นรนกันมาเป็นเวลาช้านานทุกยุคทุกสมัย และผมยังมั่นใจว่าการตายของผู้นำชานาไม่สามารถหยุดยั้งการต่อสู้ของชานาให้สิ้นสุดได้จนกว่าปัญหาที่แท้จริงจะได้ถูกขจัดลงไปแล้วและชานาชาวไร่มีชีวิตที่ดีกว่า”(ธงชัย สมัชชา, 2537 :68)

4.7 บทบาทของชานาหลังการล่มสลายของสหพันธ์ชานาชาวไร่แห่งประเทศไทย

ภายหลังจากสิ้นสุดการต่อสู้ของสหพันธ์ชานาชาวไร่แห่งประเทศไทย แต่ความทุกข์ยากของชานาก็มิได้ถูกปลดปล่อยให้หมดสิ้นไป ตรงกันข้ามกลับได้รับผลกระทบจากการพัฒนาของรัฐ

ตามแนวนโยบายอย่างทบทวี ทำให้การต่อสู้ทางสังคมของชนวนาก็ยังคงดำรงอยู่ในสังคมไทยอย่างต่อเนื่องการต่อสู้ครั้งใหม่หลายยกประสบความสำเร็จบ้างและผิดหวังบ้างคละเคล้ากันไป อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นช่วงเวลาที่ข้าราชการประจำและกลุ่มทุนได้สานประโยชน์กันอย่างลงตัว รัฐบาลดำเนินเศรษฐกิจโดยสนับสนุนภาคเอกชนลงทุนสร้างอุตสาหกรรมส่งออก เพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ผลของนโยบายทำให้เกิดการพัฒนาธุรกิจเข้าสู่วิถีชีวิตของชาวชนบท ประกอบกับเมื่อพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศนโยบายเศรษฐกิจเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า ส่งผลให้กลุ่มทุนจากต่างประเทศนำเงินมาลงทุนในประเทศไทยจำนวนมาก มีการกว้านซื้อที่ดิน ปั้นราคาที่ดิน สร้างสนามกอล์ฟ สร้างรีสอร์ท สร้างโรงงานอุตสาหกรรม จนนำไปสู่ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรที่ดิน น้ำ ป่า ระหว่างชาวบ้านกับรัฐและกลุ่มทุน นโยบายภาครัฐส่งผลกระทบกับวิถีชีวิตของชาวบ้าน ทรัพย์สินส่วนรวม (public goods) ถูกฟ้องถ่ายใช้ไปเพื่อประโยชน์ของกลุ่มทุน จนชนวนาไม่อาจเข้าถึงปัจจัยการผลิตได้อย่างแท้จริง เกิดความทุกข์ยากกันถ้วนหน้า ทำให้เกษตรกรรวมตัวกันเคลื่อนไหวเรียกร้องและจัดตั้งองค์กรสร้างเครือข่าย เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองอย่างต่อเนื่อง ขบวนการชาวนาร่วมสมัยสมัยได้เริ่มก่อร่างขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับความมุ่งหวังและความรู้สึกของผู้นำสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยที่ผดุงศักดิ์ พื้นแสน และฉัฐวุฒ วัชรกุลดิถิก ได้ถ่ายทอดความรู้สึกของผู้นำสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยที่เคยกล่าวถึงทิศทางการต่อสู้ของชาวนาสำหรับอนาคตไว้ว่า

“ทิศทางการต่อสู้ของชาวนา ต้องมีนโยบายของตนเองที่เป็นอิสระโดยชาวนา ต้องเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายให้เป็นรูปธรรม และเกิดประโยชน์ต่อตัวเอง ปฏิบัติจริงสำนึกที่เป็นจริงให้เกิดขึ้นรวมทั้งร่วมกันเสริมสร้างแนวคิดที่ถูกต้อง การทำงานจะต้องไม่ไกลเกินกว่าความเป็นจริงสิ่งที่คิดเพื่อจะทำต่อไปไม่ใช่สิ่งเพื่อฝัน และที่สำคัญที่สุดต้องเปิดพื้นที่ให้ชาวนามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อปัญหาของชาวนาเอง”(ผดุงศักดิ์ พื้นแสน และฉัฐวุฒ วัชรกุลดิถิก, สัมภาษณ์, 17 กุมภาพันธ์ 2547)

ภายหลังจากที่ขบวนการชาวนา ได้รับบทเรียนจากแนวทางและยุทธวิธีการต่อสู้ตามวิถีของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยที่ไม่อาจประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ จนต้องสลายไปนั้นทำให้ขบวนการชาวนาเริ่มหาวิธีการต่อสู้ในรูปแบบใหม่ แปรเปลี่ยนยุทธวิธีจากรูปแบบเดิมที่มักจะใช้การต่อต้านอำนาจรัฐเมื่อได้รับผลกระทบจากแนวนโยบาย หันมาเรียกร้องสิทธิอันชอบธรรมที่พึงมีของชาวนาร่วมกับการสร้างแนวร่วมที่หลากหลาย เพื่อให้รัฐสนใจเข้ามาแก้ไขปัญหอย่างเป็นรูปธรรม และให้รัฐสร้างสิทธิอันชอบธรรมอย่างเท่าเทียมกับกลุ่มอื่นๆของสังคม

4.8 สรุปท้ายบท

กล่าวโดยสรุปการเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวนา จากอดีตจนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 และต่อเนื่องมาถึงการสิ้นสุดของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย เป็นปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนอันเนื่องมาจากโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง และการดูแลสุขภาพที่เคลื่อนย้ายผลผลิตไปสู่ชนกลุ่มอื่นๆของสังคม รวมทั้งการทุจริตเอารัดเอาเปรียบทั้งจากกลุ่มทุนและกลไกของรัฐ ซึ่งหากมองการเคลื่อนไหวในยุคนี้จะพบว่า การที่สังคมไทยมีโครงสร้างทางชนชั้นมีมูลนายเป็นผู้ปกครองและไพร่เป็นผู้ได้ปกครอง ผูกพันกันในลักษณะอุปถัมภ์โดยมูลนายได้รับประโยชน์จากเกณฑ์แรงงาน หรือการดูแลสุขภาพประโยชน์ด้านอื่นๆในรูปของส่วยและภาษีส่งผลให้ผู้ได้อุปถัมภ์ถูกเอารัดเอาเปรียบ ถูกกดขี่ข่มเหงตลอดมา ต่อมาเมื่อสังคมไทยถูกผนวกเข้ากับทุนนิยมใน พ.ศ. 2398 ระบบการผลิตแบบดั้งเดิมของชุมชนถูกเคลื่อนกลืนให้ผลิตเพื่อสนองตอบต่อทุนนิยม เมื่อมีการขยายพื้นที่ทำนากกลุ่มมูลนายทั้งหลายก็แสวงหาที่ดินเพิ่มขึ้นทั้งด้วยวิธีที่ชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ชาวนาตกเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน กลายเป็นผู้เช่า หรือไม่ก็ต้องละทิ้งที่นาไปแสวงหาที่อยู่ใหม่เพื่อความปลอดภัย ความเดือดร้อนของชาวนาในยุคนี้ เป็นความเดือดร้อนภายใต้รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (the absolutest state) ที่อำนาจเป็นของมูลนาย พื้นที่ทางการเมืองของประชาชนที่จะอาศัยดูแลความยากแค้นเสมือนปิดตาย ชาวนาไม่อาจแสวงหาทางออกอื่นใด ประกอบกับการตระหนักถึงสถานะความไม่เป็นธรรม ความไม่เสมอภาคทางสังคม จึงต้องพยายามหาวิธีแก้ไขสภาวะการณ์ให้ลุล่วงโดยการสร้างอุดมการณ์ขึ้นมาต่อสู้กับอุดมการณ์หลักของรัฐ โดยผ่านขบวนการปลุกเร้าให้เกิดความตื่นตัวในการสร้างอัตลักษณ์ ความเป็นมนุษย์และสังคม เพื่อความเป็นไทของบุคคลภายในสังคม ให้ปลอดจากการครอบครองและครอบงำของรัฐและทุนนิยม จำเป็นต้องหาแนวร่วมจากกลุ่มคนในชนชั้นเดียวกัน ลุกขึ้นมาต่อสู้กับอำนาจที่ไม่เป็นธรรมจากอีกชนชั้นหนึ่ง โดยการเคลื่อนไหวเรียกร้อง ซึ่งเป็นการสะท้อนแนวคิดของชาวนา ที่ถูกกระทำทั้งจากกลไกของรัฐภายใต้รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (the absolutest state) และกลไกของทุนนิยมที่คอยดูแลสุขภาพประโยชน์จนชาวนาทุกข์ยากเดือดร้อนประสบกับการถูกเอารัดเอาเปรียบจนเกิดความยากจนกันทั่วหน้า ความตระหนักถึงสภาพปัญหาความทุกข์ยากที่เกิดขึ้นกับตัวเองและชุมชน เป็นพลังผลักดันที่ปลุกจิตสำนึก และอุดมการณ์ของชาวนาที่อยู่ในชั่วเดียวกันของชนชั้น ให้รวมตัวเข้าด้วยกันเป็นขบวนการทางสังคม เพื่อให้หลุดพ้นจากอำนาจรัฐ

จากสภาพปัญหาความทุกข์ยากและเดือดร้อนที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดการต่อต้านจากชาวนา จนนำไปสู่การสร้างขบวนการเคลื่อนไหวของชาวนา จากอดีตจนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

2475 และต่อเนื่องมาจนถึงการสิ้นสุดของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ชาวนาหาทางออกได้ 3 ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะแรกคือ การหาทางออกโดยวิธีการส่วนตัว เช่น การหนีเข้าป่า การหนีไปเป็นทาส การไปบวชพระ หรือแม้กระทั่งการย้ายถิ่นไปยังที่ที่สงบกว่า ลักษณะต่อมาคือการต่อต้านโดยวิธีการถวญฎีกา และท้ายสุดเป็นการรวมหมู่เป็นกบฏชาวนา

อย่างไรก็ตามบทบาทการต่อสู้ของชาวนาได้แปรเปลี่ยนไปตามบริบทของสังคม แม้การต่อสู้ในรูปของกบฏชาวนา ที่ต้องการให้หลุดพ้นจากความทุกข์ยากที่ชาวนาได้รับอันเป็นผลพวงจากการกระทำของรัฐศักดินาทั้งในบริบทของการปกครองที่ถูกเกณฑ์แรงงาน ในบริบทของเศรษฐกิจที่ถูกขูดรีดจากการเก็บส่วย รวมทั้งการปิดกั้นมิให้ชาวนาเข้าถึงปัจจัยการผลิต จนต้องสูญเสียที่ดินทำกิน วิถีทางที่จะทำให้ชาวนาหลุดพ้นความทุกข์ยากดังกล่าว จะต้องยึดอำนาจรัฐแต่การกระทำดังกล่าวไม่อาจประสบความสำเร็จ บทเรียนที่เกิดขึ้นทำให้ชาวนาปรับยุทธวิธีการต่อสู้ใหม่ โดยหวังเพียงปลดปล่อยอำนาจรัฐที่ครอบงำสังคมเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นดังกรณีของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย แม้การต่อสู้ในยุคนี้มีได้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายโดยตรง แต่ยุทธวิธีและการรวมตัวเรียกร้องดังกล่าวได้เป็นการจุดประกาย และกระตุ้นความรู้สึกร่วมกันของชาวนาและพันธมิตรข้ามชนชั้นทั้งหลายให้หันมาร่วมกันต่อสู้ เรียกร้องสิทธิอันชอบธรรมของชาวนาเพื่อให้ได้มาซึ่งความชอบธรรมโดยการสร้างองค์กรของตนเอง กำหนดนโยบายด้วยตัวเอง และคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชนชั้นตัวเอง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

การเคลื่อนไหวของชาวนาไทยเรียกร้องให้จัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

การศึกษาในบทนี้เป็นการศึกษากระบวนการเคลื่อนไหวต่อสู้ของเกษตรกร เพื่อจะหาคำตอบว่ากระบวนการเคลื่อนไหวต่อสู้ของเกษตรกร ที่ร่วมกันผลักดันให้จัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจน ว่ามีวิวัฒนาการเป็นมาอย่างไร รูปแบบที่ใช้เคลื่อนไหวเป็นอย่างไรจึงประสบความสำเร็จ จนนำไปสู่การจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ในการนี้ผู้วิจัยกำหนดกรอบการวิจัยไว้ดังนี้ 1) กำเนิดของขบวนการเรียกร้องให้จัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร 2) กระบวนการต่อสู้ที่นำไปสู่ความสำเร็จ 3) รูปแบบการต่อสู้ 4) ต้นทุนของขบวนการเรียกร้อง 5) อุปสรรคของการเคลื่อนไหวเรียกร้อง

5.1 กำเนิดของขบวนการเรียกร้องให้จัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

5.1.1 ปัญหาความยากจน

ปัญหาความยากจนและหนี้สินของเกษตรกรดำรงมาหลายทศวรรษ นับแต่รัฐไทยได้ลงนามสัญญาเบาว์ริง (Bowring Treaty) กับประเทศอังกฤษ ในปี พ.ศ. 2398 เพื่อเปิดประตูการค้ากับตะวันตก นโยบายการพัฒนาด้านการเกษตรที่สนับสนุนให้ชาวนาผลิตเป็นไปตามตลาดเสรี ชาวนาถูกเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง การกู้หนี้ยืมสินนำมาใช้ในการผลิตต้องรับภาระดอกเบี้ยสูงเกินควร รวมทั้งการถูกยึดที่ทำกินจากนายทุน กลายเป็นปัญหาสำคัญที่รุนแรงสะสมมาเป็นวิกฤติของชาวนา ที่ต้องประสบกับความทุกข์ยากหนี้สินพอกพูนรุงรังกลายเป็นแรงงานรับจ้าง ชนบทมีวิถีการดำเนินชีวิตตกต่ำลง ปัญหาหนี้สินของชาวนาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในช่วงที่กรมส่งเสริมการเกษตรสนับสนุนให้เกษตรกรปลูกเศรษฐกิจตามแนวทางทุนนิยม โดยมีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นสถาบันการเงินของรัฐที่ให้การสนับสนุนเงินทุน

วารสาร ธ.ก.ส. ได้รายงานสรุปการปล่อยสินเชื่อกับเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตร เป็นการแสดงภาวะหนี้สินของเกษตรกรในทศวรรษสิบปีโดยนับแต่เริ่มปล่อยสินเชื่อในปี 2510 เป็นต้นมาชี้ให้เห็นสภาพการทวีขึ้นของหนี้สินของเกษตรกร ดังนี้

พ.ศ. 2510 ธ.ก.ส. มีลูกหนี้เป็นเกษตรกรรายคน (ครัวเรือน) 45,278 คน เป็นเงิน 121.3 ล้านบาท มีหนี้ค้างชำระ 111.7 ล้านบาท

พ.ศ. 2519 ธ.ก.ส. มีลูกหนี้เป็นเกษตรกรรายคน (ครัวเรือน) 604,787 คน กลุ่มเกษตรกร 1,491 กลุ่ม สหกรณ์การเกษตรอีก 539 แห่ง รวมหนี้ทั้งสิ้น 4,336.8 ล้านบาท มีหนี้ค้างชำระ 6,554. ล้านบาท

พ.ศ. 2529 ธ.ก.ส. มีลูกหนี้เป็นเกษตรกรรายคน (ครัวเรือน) 1,472,657 คน กลุ่มเกษตรกร 691 กลุ่ม สหกรณ์การเกษตรอีก 832 แห่ง รวมหนี้ทั้งสิ้น 23,219 ล้านบาท มีหนี้ค้างชำระ 26,037 ล้านบาท

พ.ศ. 2538 ธ.ก.ส. มีลูกหนี้เป็นเกษตรกรรายคน (ครัวเรือน) 3,334,592 คน กลุ่มเกษตรกร 323 กลุ่ม สหกรณ์การเกษตรอีก 855 แห่ง (คิดเป็นจำนวนเกษตรกร 4.65 ล้านคน) รวมหนี้ทั้งสิ้น 112,539 ล้านบาท มีหนี้ค้างชำระ 138,170 ล้านบาท

(ที่มาวารสาร ธ.ก.ส. ฉบับพิเศษครบรอบ 30ปี พ.ศ.2539 รายงานสถิติฐานะการเงินและผลดำเนินงาน เมื่อสิ้นสุดในแต่ละทศวรรษของ ธ.ก.ส.)

เดือนธันวาคม 2541 ธ.ก.ส. รายงานสถานการณ์หนี้สินภาคเกษตร มีจำนวนทั้งสิ้น 403,300 ล้านบาท โดยแยกกลุ่มเจ้าหนี้ได้ดังนี้

หนี้ที่เกิดจาก ธ.ก.ส. จำนวน	206,600 ล้านบาท คิดเป็น 51%
หนี้ที่เกิดจากธนาคารพาณิชย์ จำนวน	165,500 ล้านบาท คิดเป็น 41%
หนี้ที่เกิดจากนอกระบบการเกษตร จำนวน	31,200 ล้านบาท คิดเป็น 8%

จากรายงานการให้สินเชื่อของ ธ.ก.ส. แก่เกษตรกรสามารถแบ่งประเภทการให้สินเชื่อได้ 3 ลักษณะ คือ

- 1) การให้สินเชื่อด้านการเกษตรแก่เกษตรกรรายปัจเจก ซึ่งเป็นการให้สินเชื่อทั้งระยะสั้นและระยะยาวเพื่อใช้เป็นปัจจัยการผลิต เป็นค่าใช้จ่ายระหว่างรอการขาย กู้ชำระหนี้เดิม กู้ลงทุนประกอบอาชีพด้านการเกษตรและที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร เป็นต้น
- 2) การให้สินเชื่อด้านการเกษตรแก่สถาบันเกษตรกรเป็นการให้สินเชื่อแก่สหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกรเพื่อให้สถาบันเกษตรกรดำเนินการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรอีกทอดหนึ่ง

3) การให้สินเชื่อด้านการเกษตรแก่เกษตรกรแทนส่วนราชการเป็นโครงการช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบปัญหาในการประกอบอาชีพ รวมทั้งเป็นการช่วยลดภาระดอกเบี้ยที่เกิดจากหนี้สินนอกระบบ เช่น กองทุนช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน

5.1.2 สาเหตุแห่งความยากจน

แม้ได้พัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ความยากจนก็ยังคงเป็นปัญหาสำคัญสำหรับชนบท รายได้ของชาวชนบทกับเมืองมีสัดส่วนไม่สมดุล ช่องว่างระหว่างเมืองและชนบทขยายกว้างออกไป ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างรายได้และความขัดแย้งมากขึ้น ชาวชนบทน้อยบางคนกลายเป็นนายทุน แต่ส่วนใหญ่ยังคงยากจนอันเป็นผลพวงของการพัฒนาที่ไม่ยุติธรรมที่ปรากฏในชนบทส่งผลให้ผลผลิตราคาตกต่ำเกิดการว่างงานในภาคเกษตร เกิดการกดราคาค่าจ้างแรงงานการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม มีการครอบงำทางอุดมการณ์และวัฒนธรรม ล้วนแต่ส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นประสบกับความอ่อนแออย่างต่อเนื่อง สักยภาพในการพัฒนาตนเองถดถอยปราศจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการพัฒนา ปัญหาหนี้สินของชาวนาเป็นปัญหาใหญ่ควรเป็นปัญหาระดับต้นๆ ที่รัฐจะต้องเข้าไปจัดการแก้ไข แต่ที่ผ่านมารัฐบาลทุกยุคทุกสมัยมักไม่ได้เข้ามาจัดการเป็นจริงเป็นจังเกษตรกรที่เข้าร่วมเคลื่อนไหวหลายคนพูดในทำนองเดียวกันว่า

ปัญหาของชาวนาซึ่งเป็นปัญหาของคนส่วนใหญ่กลับไม่ได้รับการเหลียวแล รัฐบาลไม่จริงใจในการแก้ไขปัญหาคความยากจนของชาวนา รัฐบาลไม่เคยโทษตัวเองมักจะพูดว่าเกษตรกรที่ยากจนมักเป็นพวกจี้เกียจ ไม่สนใจทำมาหากิน ส่วนเกษตรกรก็มองว่าชีวิตที่ล้มเหลวยากจนส่วนใหญ่เป็นเหตุมาจากภายนอกทั้งกลไกของรัฐและระบบการค้าที่สนับสนุนทุนนิยม นโยบายของรัฐทำให้เกษตรกรหลงทาง หลอกล่อให้ติดกับทุนนิยมพยายามสร้างประเทศเป็นทุนนิยมส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกพืชสนองตลาด แต่ไม่มีนโยบายประกันราคาที่เป็นจริงเป็นจัง การเร่งปลูกพืชเชิงพาณิชย์ตามนโยบายของรัฐที่สนองตอบทุนนิยม ต้องประสบกับภาวะตลาดที่ไม่แน่นอนราคาตกลงอย่างฮวบฮาบและขึ้นๆ ลงๆ กวัดแกว่ง ผลสุดท้ายผลผลิตก็ขายไม่ได้ราคา ส่งผลให้ชาวบ้านส่วนใหญ่มีหนี้สิน ส่วนนายทุนที่เป็นทั้งพ่อค้าที่รับซื้อผลผลิตและให้เงินกู้เป็นผู้ได้รับประโยชน์สูงสุดตลอดมา(สนทนากลุ่มกับเกษตรกรสมาชิกมูลนิธิเกษตรกรไทย,20 ธันวาคม 2547)

ความยากจนของชาวนาที่เกิดขึ้นจากราคาผลผลิตตกต่ำที่ต่อเนื่องยาวนานตลอดมา และไม่ได้รับการแก้ไข ทำให้ฝันที่เคยเป็นแหล่งดูดซับแรงงานชาวนาให้ดำรงชีวิตอยู่ตามวิถีชนบทแปลเปลี่ยนไป ชาวนาเรียกร้องให้รัฐเข้ามาแก้ไขปัญหาแต่ไม่มีนโยบายที่ชัดเจนเสมือนไม่เข้าใจปัญหาของชาวนาจริงๆ เมื่อรัฐบาลไม่อาจมาช่วยเหลือและคลี่คลายปัญหาให้ชาวนาชาวนาได้

ชวานาก็ไม่อาจดำเนินชีวิตโดยพึ่งพาผู้อื่นได้อีก ชวานาบางส่วนจำเป็นต้องคืนเงินเพื่อเอาตัวรอด ทั้งเรียกร้องให้ตัวแทนของชวานาเข้าไปเป็นผู้วางแผนแก้ไขปัญหของชวานา และบางส่วนแสวงหาหนทางการดำเนินชีวิตใหม่เป็นแรงงานรับจ้างเมื่อสิ้นสุดฤดูทำนา และบางคนกลายเป็นแรงงานรับจ้างตลอดชีวิต(วีรพล โสภกา, สัมภาษณ์, 25 ตุลาคม 2547)

อย่างไรก็ตามแม้ชวานาจะได้แสวงหาวิธีการเพื่อจะทุเรความยากลำบากด้วยตัวเองแล้ว แต่ก็ไม่สามารถสลัดความยากจนให้หลุดพ้นออกไปได้ ดังที่ชูศักดิ์ ชวานากาคนีบอกกล่าวว่า “จากที่เคยปลูกข้าวเพื่อเลี้ยงปากเลี้ยงท้อง รัฐก็ส่งเสริมให้ปลูกข้าวโพดพันธุ์ส่งเสริม เราเริ่มหันมาปลูกข้าวโพดขายโดยได้รับเงินกู้จากธกส. และนายทุนที่ยื่นข้อเสนอให้ชาวบ้านกู้เงินไปลงทุนก่อนโดยจ่ายคืนพร้อมดอกเบี้ยหลังการเก็บเกี่ยว และขายข้าวโพดแล้วหลังจากนั้นเริ่มมีการว่าจ้างแรงงานการลงแขกเอามือเอาวันเริ่มหายไปทุกอย่างเป็นเงินไปหมดเราอยากได้เงินมากก็ใช้ปุ๋ยใช้ยาเพิ่ม แต่ก็ช่วยได้เพียงปีแรกๆ เท่านั้น ผลผลิตเริ่มลดลง หนี้สินกลับเพิ่มขึ้น.....ช่วงนั้นลำบากมากยิ่งทำยิ่งล้มเหลว หนี้สินเพิ่มขึ้นทุกปี ลูกๆ ก็ยังเลิกกรรยาต้องเลี้ยงลูกคนเดียวไม่มีทางเลือกอื่นต้องหาเงินใช้หนี้ การออกไปทำงานข้างนอกเป็นทางเดียวที่จะอยู่รอด”(ยศ สันตสมบัติ, 2546: 136-138)

การที่ชวานาทำนาปลูกข้าวมาหลายชั่วอายุคน หากรัฐบาลจะกระจายความช่วยเหลือจริงๆ รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายการประกันพืชผลการเกษตร ให้เป็นรูปธรรมหลังจากนั้นจึงค่อยสนับสนุนให้เกษตรกรปลูกพืชตามนโยบายของรัฐและต้องประกันราคาก่อนการลงมือผลิต เพื่อเปิดโอกาสให้เกษตรกรได้ตัดสินใจว่าจะเลือกปลูกพืชชนิดใดออกสู่ตลาด ซึ่งเป็นการแสดงความจริงใจในการช่วยเหลือเกษตรกรจริง โดยเฉพาะข้าวซึ่งเป็นอาชีพหลักของคนไทยที่ได้หล่อเลี้ยงชีวิตคนทุกระดับ รัฐบาลก็ต้องกำหนดนโยบายการประกันราคาให้ทั่วถึง เพราะเมื่อชวานาเก็บเกี่ยวผลผลิตแต่ไม่อาจนำไปขายได้ตามราคาตลาดหากขายตามราคาตลาดโรงสีจะไม่รับซื้อ ปัญหาเหล่านี้รัฐบาลรู้แต่ก็ไม่มียโยบายการชดเชยส่วนที่ชวานาถูกเบียดบังคืนชวานา กลับสนับสนุนให้ ธ.ก.ส. ให้เงินกู้ตลอดมา ผลผลิตราคาขายไม่เคยพอใช้หนี้ ถึงสิ้นปีต้องกู้เงินจากนายทุนมาปิดบัญชีที่ ธ.ก.ส. เพราะหากไม่ใช้หนี้เก่าจะกู้ใหม่ไม่ได้ ชวานาเป็นหนี้ ธ.ก.ส. กันทุกคนเป็นเพียงทางผ่านของระบบการเงินของกลุ่มทุนเพื่อให้เงินหมุนเวียนเท่านั้น ภาระหนี้ของชวานาเพิ่มขึ้นทุกปี (สนทนากลุ่มกับเกษตรกรสมาชิกที่เคยร่วมเคลื่อนไหวให้จัดตั้งกองทุน, 21 กุมภาพันธ์ 2548)

ความยากจนของชวานาจึงไม่ใช่การไม่ยอมช่วยเหลือตัวเองของชวานา การที่กลไกของรัฐกล่าวหาว่าชวานาขี้เกียจไม่ใช่ความจริงที่ถูกต้อง การพัฒนาที่เน้นสนองตอบต่อทุนนิยมตามนโยบายของรัฐได้ปรับเปลี่ยนชวานาให้กลายเป็นแรงงานรับจ้าง เพื่อป้อนเข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง กระบวนการพัฒนาทำให้ชุมชนและธรรมชาติถูกมองไร้ค่า

มนุษย์กลายเป็นเพียงแรงงานที่คืนเป็นทรัพยากรที่ทุกคนต้องแสวงหา ชุมชนและสถาบันทางสังคมเป็นเพียงส่วนหนึ่งของตลาด การย้ายอิทธิพลและชุมชนจนเสื่อมโทรมและปะระบางกระบวนการพัฒนาเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายจึงล้มเหลวและสร้างปัญหาตลอดมา ระบบเกษตรกรรมแบบเดิมถูกแทนที่ด้วยเกษตรกรรมแผนใหม่ ทรัพยากรทั้งดิน-น้ำ-ป่า ที่เคยเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชน (public goods) ถูกแย่งชิงเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐเพื่อนำไปถ่ายโอนให้เอกชนในภาคธุรกิจสนองต่อนโยบาย

ภายใต้สถานการณ์ที่ชาวนาได้รับความทุกข์ยากจากนโยบายของรัฐ และการเอาใจเอาเปรียบของระบบทุน เพราะต้องพึ่งพาจากภายนอกทั้งการเมือง เศรษฐกิจ เทคโนโลยี จนประสบกับความยากจนกันทั่วหน้า ชาวนาได้ปรับตัวเพื่อสร้างความยืดหยุ่นให้ตัวเอง ปรับเปลี่ยนไปตามบริบทของสังคมทำให้สถานะของชาวนามีได้ดำรงสถานะเป็นชาวนาแต่เพียงอย่างเดียว ชาวนาเป็นชาวนาในฤดูทำนาและเป็นแรงงานรับจ้างเมื่อสิ้นสุดฤดูทำนา กรรมกรกับชาวนาเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่คู่กันไปไม่อาจแยกออกจากกันได้ ทั้งเป็นกรรมกรท้องถิ่น กรรมกรในเมือง และกรรมกรข้ามชาติซึ่งล้วนแล้วมาจากชาวนาที่ต้องการหาทางรอดในสภาวะเศรษฐกิจที่ถูกฉาโถมจากแรงกระแทกของทุนนิยม พฤติกรรมดังกล่าวของชาวนาเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นว่าชาวนามีได้นิ่งเฉยทนรับกับความทุกข์ยาก แต่ได้ลุกขึ้นสู้และดิ้นรนเพื่อหาทางเอาชนะสภาพการเอาเปรียบทางเศรษฐกิจและความยากจนให้หลุดวงไป และกว่าครึ่งหนึ่งของแรงงานทั้งหมดทั่วทั้งประเทศ ยังคงทำการผลิตในภาคเกษตร โดยเฉพาะการปลูกข้าวโดยสัดส่วนแรงงานภาคเกษตรต่อแรงงานรวมทั้งประเทศลดลงจากร้อยละ 55 ในปี 2537 มาเป็นร้อยละ 47 ในปี 2542 ดังตารางเปรียบเทียบ

ตารางเปรียบเทียบแรงงานภาคเกษตรในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ.2537-2542

แรงงาน/ปี พ.ศ.	2537	2538	2539	2540	2541	2542
ประชากรทั่วประเทศ	59,444,068	59,450,877	60,045,315	60,648,992	61,248,436	61,856,730
แรงงานทั่วประเทศ	32,517,923	32,950,185	32,586,308	33,586,308	33,275,993	33,072,932
แรงงานภาคเกษตร	17,960,352	16,929,344	16,127,108	16,691,282	16,471,792	15,563,570
(%)	55.23%	51.37%	49.49%	49.89%	49.51%	47.05%

(ที่มา ยศ สันตสมบัติ, 2546 : 45)

ปัญหาหนี้สิน ธ.ก.ส. ของชาวนาเป็นปัญหาสำคัญมากในชนบทแม้หนี้ของแต่ละคนจะไม่มีมากนัก แต่สำหรับชาวนาบ้านนอกแล้วถือว่ามันมากแล้ว หากปีใดฝนแล้งทำนาไม่ได้ผลชาวนา

ไม่มีผลผลิต แต่ดอกเบี๋ย ธ.ก.ส. เพิ่มทุกปี ชาวนาต้องกู้เงินนายทุนดอกเบี๋ยร้อยละ 5-15 ต่อเดือน เพื่อมาชำระให้ ธ.ก.ส. ไปก่อนแล้วกู้ใหม่จาก ธ.ก.ส. ไปชำระให้นายทุน ชาวนาบางคนหนีพอกพูนมากขึ้นถูกยึดที่ดินทำกินไปหลายราย (อโศก ประสานสอน, สัมภาษณ์, 25 กุมภาพันธ์ 2548)

แกนนำเกษตรกรได้อธิบายปัญหาความยากจนให้ฟังว่า ที่ชาวนายากจนเพราะรัฐบาลไม่ยอมให้โอกาสชาวนา ร่วมกำหนดนโยบายของชาวนา ทั้งที่ชาวนาทราบปัญหาของตัวเองดี แม้ยอมให้ชาวนาตั้งกลุ่มแต่ชาวนา ก็ไม่มีอำนาจกำหนดราคาผลผลิต ตลาดจึงไม่แน่นอนราคาก็ขึ้นๆ ลงๆ ส่วนใหญ่ขายต่ำกว่าทุน กระทรวงเกษตรฯ ก็ส่งเสริมให้ซื้อปุ๋ยซื้อยา หากไม่ใช้ก็ไม่ได้ผลผลิต พอใช้ดินก็แย่งผลผลิตก็มีตำหนิ นิดๆบ่อๆแมลงก็ตั๋ยต้องเปลี่ยนใหม่ ไม่มีเงินซื้อก็ไปกู้ ธ.ก.ส. ขายผลผลิตขาดทุนไม่มีเงินชำระหนี้ ธ.ก.ส. ก็กู้ใหม่ไม่ได้ต้องกู้เงินนอกระบบดอกเบี๋ยก็แพงเพื่อมาให้ ธ.ก.ส. ไปก่อน ทรัพย์สินของชาวนาถูกยึดเป็นของนายทุนไปหมดรัฐยังไม่ช่วยชาวนา ภาษีก็ชำระทั้งที่อำเภอและจากการซื้อของทั้งทางตรงและทางอ้อม เงินภาษีหายไปไหนหมด ไม่เห็นมาถึงมือชาวนา(สนทนากลุ่มกับเกษตรกรสมาชิกที่เคยร่วมเคลื่อนไหวให้จัดตั้งกองทุน 24 กุมภาพันธ์ 2548) ปัญหาความยากจนของชาวนาจึงไม่ใช่สิ่งที่ชาวนาได้เป็นคนริเริ่มที่เป็นเหตุให้ตัวเองได้รับความทุกข์ยาก แต่ปัญหาส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากภายนอกทั้งสิ้น

วรนนท์ บุนนาค ได้สรุปปัญหาหนี้สินของเกษตรกรที่เกิดขึ้นมากมายจนเป็นเหตุให้เกษตรกรไม่อาจชำระหนี้ได้นั้น มีสาเหตุมาจาก

- 1) เป็นหนี้ที่เกิดจากการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการของรัฐบาล เป็นต้นว่า โครงการประกันราคาข้าว โครงการโคเนื้อในโครงการอีสานเขียว(วัวพลาสติก) และโครงการปรับโครงสร้างระบบการผลิตการเกษตร (คปร.) ในกรณีหม่อนไหม และมะม่วงหิมพานต์ ที่เกษตรกรต้องกู้เงินจาก ธ.ก.ส. ในอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก มาดำเนินการตามแผนของรัฐบาลแต่ไม่ประสบความสำเร็จ หนี้สินพอกพูนไม่อาจชำระหนี้ได้
- 2) เกษตรกรนำหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้เงินจากสถาบันการเงินมาลงทุนในการผลิตด้านการเกษตร เมื่อผลผลิตเสียหายทั้งจากภัยธรรมชาติ โรค และแมลง ไม่อาจขายผลผลิตตามเป้าหมายได้ ทั้งต้นทุนดอกเพิ่มขึ้นจำนวนมาก
- 3) เกษตรกรต้องพึ่งพาสินค้าและบริการจากนายทุนในท้องถิ่น ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นเป็นต้นเหตุของการก่อภาระหนี้สิน เช่น การกู้ยืมสิ่งอุปโภคบริโภค ปัจจัยการผลิต การกู้เงินโดยการจำนองทรัพย์สิน รวมทั้งการขายผลผลิตเป็นการล่วงหน้าให้กับนายทุนหรือผู้ให้กู้เงิน(ขายเขียว)การกู้ยืมลักษณะดังกล่าวนี้เกษตรกรต้องชำระดอกเบี้ยสูงมากเกินกว่าปกติ

4) การถูกเร่งรัดให้ขายผลผลิตในช่วงการเก็บเกี่ยวในขณะที่ผลผลิตออกสู่ตลาดจำนวนมากเพื่อชำระหนี้สินทำให้ขายได้ราคาต่ำและถูกกดราคา รายได้จากการขายไม่เพียงพอต่อการยังชีพขาดเงินออม และไม่มีเงินทุน เป็นไปตามวงจรแห่งความยากจน

5) นโยบายของรัฐที่ส่งเสริมให้เกษตรกรรวมกลุ่มกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งเมื่อกู้ยืมเงินมาดำเนินงานในกลุ่มประสบกับความล้มเหลว (วรนนท์ บุนนาค, 2542 : 148-149)

หากดูจากหนี้สินของ ธ.ก.ส. ในทุกสิบปีนับแต่เริ่มให้สินเชื่อหนี้สินของเกษตรกรจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะปี พ.ศ. 2538 เกษตรกรเป็นหนี้ ธ.ก.ส. ถึง 4.65 ล้านคน และเป็นหนี้ที่ไม่ได้ชำระต้นเงินกู้ถึง 127,243 ล้านบาท (ที่มาวารสาร ธ.ก.ส. ฉบับพิเศษครบรอบ 30ปี พ.ศ. 2539 รายงานสถิติฐานะการเงินและผลดำเนินงาน เมื่อสิ้นสุดในแต่ทศวรรษของ ธ.ก.ส.) ซึ่งเป็นหนี้สินที่เพิ่มขึ้นอย่างไม่รู้จบ

จากสาเหตุแห่งปัญหาความยากจนที่กล่าวมา สรุปรวมเป็นประเด็นปัญหาหลักๆ ที่ทำให้ชาวนาประสบกับภาวะหนี้สินก็คือ แนวนโยบายของรัฐที่มักกำหนดนโยบายให้เกษตรกรเดินตามระบบทุนนิยมเพื่อสนองต่อการค้าเสรี ทำให้เกษตรกรถูกเอาเปรียบจากพ่อค้า นายทุน ระบบการผลิตของชาวนาเปลี่ยนไปจากเดิมที่ผลิตเพื่อตัวเองกลายเป็นผลิตเพื่อนายทุน ปลอ่ยให้ผู้ผลิตรายย่อยใช้แรงงานตนเองรับภาระความเสี่ยงในต้นทุนทั้งหมด แต่นายทุนไม่ต้องลงทุนในการผลิตเองไม่ต้องจ้างแรงงานไม่ต้องจ่ายค่าวัตถุดิบเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยง ไม่ว่าจะความเสียหายใดๆเกิดขึ้นนายทุนจะได้กำไรทั้งสิ้นทั้งล่อง เป้าหมายของนายทุนทุกกรณี เป็นต้นว่า การออกเงินกู้ การให้เช่าที่ดิน เช่าเครื่องจักร การค้าเงินผ่อนสำหรับปัจจัยการผลิต รวมทั้งการผลิตแบบพันธสัญญาแล้วเป็นพฤติกรรมที่เป็นการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent -seeking) เพื่อตัวเองทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตามสำหรับสังคมชาวนาในชนบท การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจเป็นรูปแบบของความสัมพันธ์ทางการผลิต ที่คู่ขนานไปกับความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ไม่อาจแยกออกจากกันได้ นายทุนมีวิธีหารายได้จากกิจกรรมต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการผลิตของชาวนาเสมอ โดยเฉพาะการผลิตแบบพันธสัญญาซึ่งเป็นที่กำลังนิยมกับการผลิตด้านการเกษตร เพื่อการส่งออกได้ส่งผลให้ชาวนากลายเป็นแรงงานรับจ้างในที่ดินของตัวเองโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ พร้อมกันนั้นยังต้องแบกรับความเสี่ยงต่างๆด้วยตนเอง แต่ขณะเดียวกันนายทุนจะไม่แบกรับความเสี่ยงใดๆ การผลิตทางการเกษตรแบบพันธสัญญา ที่เข้าใจกันว่าจะเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรรายเล็กให้อยู่ในที่ดินของตัวเองได้ และเป็นผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพนั้นเป็นแต่เพียงความหวังเพราะแท้จริงแล้วมัน

ล้มเหลว คนที่ได้รับประโยชน์จริงๆคือบริษัทเจ้าของทุน(พิชญธร รอดบำรุง,สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2547)

พฤติกรรมดังกล่าวของนายทุนและรัฐก็ไม่มีมาตรการใดๆมาคุ้มครองเกษตรกร เกษตรกรบางกลุ่มกล่าวในทำนองเดียวกันว่า

“รัฐมองความล้มเหลว และเดือดร้อนของเกษตรกรเป็นเรื่องปกติไม่ยินดียื่นรื้อย หากมองด้านร้าย รัฐบาลอาจดีใจที่เกษตรกรล้มเหลวเพราะจะได้ไปเป็นแรงงานรับจ้าง ราคาค่าแรงถูกๆ สนับสนุนภาคอุตสาหกรรมในระบบทุนนิยมให้เจริญก้าวหน้ามากขึ้นได้ กำไรมากขึ้น” (วาสนา ชาลี, สัมภาษณ์, 20 ธันวาคม, 2547)

อดีตพนักงานของบริษัทเจริญโภคภัณฑ์(ซีพี) ซึ่งถือเป็นต้นแบบของการผลิตแบบพันธสัญญา เล่าให้ฟังว่า ทำงานที่ซีพี หลายปีคลุกคลีกับการเลี้ยงไก่มานานเห็นว่านโยบายที่ให้เกษตรกรเลี้ยงไก่โดยบริษัทฯ ช่วยจัดการด้านปัจจัยการผลิตให้เกษตรกรทั้งหมดไปก่อนเป็นเรื่องที่ดีเพราะเกษตรกรที่ไม่มีเงินก็สามารถประกอบอาชีพได้ จึงลาออกจากซีพีหันมาเลี้ยงไก่พบว่าการผลิตแบบพันธสัญญานั้นประโยชน์ส่วนใหญ่บริษัทเป็นผู้รับ เพราะเริ่มต้นต้องซื้อพันธุ์ไก่จากบริษัท ต่อมาต้องซื้ออาหารจากบริษัท ต้องซื้อยาจากบริษัท ไม่ว่าจะอะไรที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงไก่ก็ต้องซื้อจากบริษัท เมื่อขายก็ต้องขายบริษัทเท่านั้น ที่คิดกันว่าเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรนั้นแท้จริงแล้วเกษตรกรเสียเปรียบมาตลอด ต้องแบกรับความเสี่ยงเองทั้งหมด ฝนจะแล้งน้ำจะท่วมหรือเกิดสภาวะใดๆบริษัทไม่ต้องรับผิดชอบ (ธงชัย คงคล้าย, สัมภาษณ์, 10 มกราคม 2548)

การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากเกษตรกรทุกกรณี เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความสงสัยในเจตนาการทำเกษตรกรรมแบบพันธสัญญาที่บริษัทได้รับส่วนแบ่งเป็นกำไรก่อนในขณะที่เกษตรกรต้องแบกรับความเสี่ยงซึ่งเป็นความไม่ยุติธรรมสำหรับชาวนา นอกจากนี้นายทุนทั้งในรูปแบบของบริษัทและปัจเจกยังแสวงหารายได้จากทุกช่องทางที่มีโอกาส เพราะบุคคลคนเดียวเป็นทั้งผู้ขาย ผู้ซื้อ และผู้ให้กู้ยืม พฤติกรรมการหลอกให้เกษตรกรทำสัญญาที่ไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นเสมอ ส่งผลให้เกษตรกรต้องเป็นหนี้จากการซื้อเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย วัสดุอุปกรณ์ และเงินทุนที่ใช้ในการผลิต ซึ่งหากให้เงินกู้ชาวนาเงินนายทุนก็มักจะเป็นพ่อค้ารับซื้อผลผลิตจากชาวนาด้วย ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ชาวนาต้องทนแบกรับอัตราดอกเบี้ยที่สูงมากเกินกว่าอัตราดอกเบี้ยในระบบปกติ ล้วนเป็นสาเหตุของการไม่อาจชำระหนี้สินได้จนมีหนี้สินล้นพ้นตัวและตกเป็นผู้ยากจนตลอดมา

ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ รัฐส่งเสริมให้เกษตรกรขยายพื้นที่การผลิตในเชิงพาณิชย์ ดึงให้ชาวบ้านเข้าสู่ระบบทุนนิยมขยายการผลิตทางการเกษตรรุกเข้าไปในเขตป่า ความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรในชนบท รัฐบาลใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเข้มงวดปฏิบัติต่อชาวบ้านที่อยู่

ในเขตป่าอย่างรุนแรงทั้งการจับกุมและบังคับให้อพยพออกจากป่า โครงการจัดสรรที่ทำกินแก่ประชาชนผู้ยากไร้(ค.จ.ก.) โดยอ้างว่าเป็นการอนุรักษ์ป่าทรัพยากรสาธารณะที่ชาวบ้านเคยถือครองที่ทำกินมาตลอดชีวิต เช่น ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าสาธารณะ หนองน้ำ หัวเหมือง หัวฝาย ป่าพะยะ ฯลฯ ต้องพ้นจากการถือครอง ความไม่แน่นอนของนโยบายรัฐส่งผลให้การถือครองที่ดินในการประกอบอาชีพไม่แน่นอนตามไปด้วย ส่งผลให้ทรัพยากรส่วนรวมที่เป็นแหล่งทำกินสุดท้ายเพื่อผลิตเลี้ยงตัวเอง ในการเลี้ยงวัว เกือบหาของป่า หาฟืนฯ คนจนไม่อาจเข้าไปใช้ได้อีกต่อไป การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสาธารณะจึงไม่อาจใช้เพื่อประโยชน์ได้เต็มที่ ประกอบกับการขยายตัวอย่างรุนแรงของระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล อันเนื่องมาจากกฎกระแสโลกของระบบทุนนิยมถูกเปลี่ยนเป็นทรัพยากรส่วนบุคคล

นอกจากนั้น นโยบายของรัฐในการสร้างเขื่อนทำให้ชาวบ้านจำนวนมากต้องสูญเสียที่ดินทำกินเพราะถูกน้ำท่วม และต้องถูกอพยพโยกย้ายไปยังที่ทำกินแหล่งใหม่โดยการจัดสรรของรัฐ แต่ต้องประสบกับความไม่อุดมสมบูรณ์ของที่ทำกิน สูญเสียโอกาสต่างๆอีกมากมาย ประกอบกับไม่ได้รับค่าชดเชยที่เป็นธรรมทั้งตามจำนวนราคาและภายในเวลาที่กำหนด ส่งผลให้ครอบครัวและชุมชนแตกสลาย เป็นปัญหาที่รัฐไม่อาจเข้ามาแก้ไขและเยียวยาได้

อย่างไรก็ตาม สภาพปัญหาความยากจนของเกษตรกรที่ต้องเป็นหนี้ทั้งสถาบันการเงินและนายทุน ทุกคนก็อยากปลดปล่อยหนี้สินให้หมดไป ชาวบ้านที่มีที่ดินมากพอที่จะจำนองเพิ่มขึ้นก็ยิ่งเพื่อมาลงทุนก็ยังเป็นหนี้มากขึ้น หากไม่ชำระหนี้ได้ที่ดินก็ต้องตกเป็นของนายทุนเงินกู้ที่เป็นทั้งผู้ให้กู้และเป็นพ่อค้าในคนคนเดียวกัน เมื่อไม่มีที่ดินทำกินก็ต้องเช่าที่ดินผืนที่เคยเป็นของตนทำกินต่อไปแม้จะต้องเช่าในราคาที่สูงกว่าปกติก็ตาม นอกเหนือจากการจำนองแล้วชาวบ้านยังถูกบีบบังคับโดยอาศัยสถานะที่เหนือกว่าและเป็นต่อทางเศรษฐกิจเอาเปรียบชาวบ้าน ซึ่งส่วนใหญ่ให้ทำสัญญาขายฝาก โดยกำหนดระยะเวลาซื้อคืนภายในหนึ่งปีหรือสองปี หากไม่ซื้อคืนภายในกำหนดที่ดินก็ตกเป็นของผู้รับซื้อฝากไปทันที กรณีดังกล่าวนี้ได้สร้างความทุกข์ยากให้เกษตรกรอย่างมาก แต่เมื่อไม่มีหนทางอื่นใดที่จะประทังการประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงครอบครัวได้อีกต่อไป ชาวบ้านก็ต้องตกลงยินยอมตามเงื่อนไขของนายทุนในที่สุด สิ่งต่างๆดังกล่าวนี้ภาครัฐไม่เคยหันมาใส่ใจดูแลปัญหาของคนจน

คำกล่าวที่ว่าทุกคนเสมอเหมือนหรือเท่าเทียมกันเบื้องหน้ากฎหมาย หรือประชาชนทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันตามกฎหมายเป็นเรื่องโกหก เพราะหากนับย้อนหลังกลับไปในอดีตความยากจนของชาวนาการถูกเอาเปรียบทั้งจากรัฐศักดินาและทุนนิยมจนนำไปสู่ความยากจน ล้มละลาย ชุมชนแตกสลายไม่ใช่เป็นสิ่งที่พึงจะปรากฏ แต่ชาวนาไม่เคยได้รับการเหลียวแลและเอาใจใส่จาก

รัฐ ตรงกันข้ามวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 นักธุรกิจ นายธนาคาร พ่อค่านายทุนทั้งหลายไม่ต้องร้องขอ ให้รัฐเข้ามาช่วยเหลือ แต่รัฐเองได้เข้ามาจัดสรรทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือ และคลี่คลายปัญหาความทุกข์ยากเหล่านั้นได้ทันที แม้จะใช้เงินหลายแสนล้าน.....ทั้งๆที่โดยพื้นฐานของรัฐ ความรับผิดชอบเบื้องต้นรัฐควรเป็นผู้จัดสรรทรัพยากรให้แก่ประชาชนที่ด้อยโอกาส และยากจนก่อนกลุ่มอื่นๆ เพื่อเป็นการกระจายความมั่งคั่ง.....การที่รัฐบอกว่าการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจต้องช่วยนักธุรกิจ คนรวยก่อนเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การค้นหุ้ร้งแก้ปัญหาลักษณะดังกล่าวนี้เป็นการซ้ำเติมสาเหตุของความยากจนให้สาหัสมากขึ้น (อุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม, สัมภาษณ์, 16 มีนาคม 2548)

5.2 แนวคิดการเคลื่อนไหวจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

ความยากจนของชาวนาในชนบทที่ถูกขูดรีดดอกเบี้ยจาก ธ.ก.ส. และสถาบันการเงินอื่นๆ ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยได้ทบทวจินชาวนาไม่อาจชำระหนี้ได้ โดยเฉพาะชาวนาในภาคอีสาน ประสบกับปัญหาภาวะหนี้สินล้นพ้นตัวไม่อาจชำระหนี้ได้จำนวนมาก และไม่มีทางออกอื่นใดได้มาร้องขอให้มูลนิธิเกษตรกรไทยซึ่งตั้งอยู่ที่บ้านป่าหม้อ หมู่ที่ 6 ตำบลพระยืน อำเภอพระยืน จังหวัดขอนแก่น ช่วยเหลือและติดต่อประสานงานไปยัง ธ.ก.ส. เพื่อร่วมกันหาแนวทางช่วยเหลือมูลนิธิจึงเริ่มเคลื่อนไหวเพื่อขอคัดค้านหนี้ให้แก่เกษตรกรโดยเริ่มต้นที่จังหวัดขอนแก่นเมื่อ พ.ศ. 2538 ในครั้งนั้นทางธ.ก.ส. เรียกพวกเราว่า“มือบักยแล้ง” (สไกร พิมพ์บึง, สัมภาษณ์, 17 มกราคม 2548) เกษตรกรหลายคนกล่าวกันว่าการที่ไม่อาจพึ่งพาคนอื่นได้เกษตรกรจำเป็นต้องพึ่งพาตัวเอง

เมื่อก่อนชาวนายังคิดกันว่ากลไกราชการเป็นตัวแทนของรัฐ ที่จะช่วยบำบัดทุกข์ให้ชาวบ้าน กลไกทางการเมืองทำให้นักการเมืองเป็นตัวแทนที่แท้จริงของชาวบ้าน ตามวิถีทางประชาธิปไตย กลับตรงกันข้าม ชาวนาพบว่ากลไกเหล่านั้นไม่อาจแก้ปัญหาให้ชาวนาได้ หลายครั้งเป็นการซ้ำเติมความทุกข์ยากให้ชาวนามากขึ้นชาวนาต่อสู้กันมากับปัญหาตั้งแต่สมัยสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ ทั้งมีอาวุธและไม่มือาวุธ มาถึงปัจจุบันชาวนาเข้าใจแล้วว่าวิธีการอาศัยตัวแทนไม่อาจนำไปสู่ความสำเร็จได้ การที่ทำให้ประชาชนมีอำนาจนั้น ไม่ใช่เป็นไปด้วยการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว การเลือกตั้งชาวนาพบว่าเป็นเพียงมายาภาพในระบบประชาธิปไตย เพราะภายหลังการหย่อนบัตรชาวนาก็คือชาวนาที่ไม่เคยมีความสำคัญสำหรับนักการเมือง เมื่อครบ 4 ปีชาวบ้านยังเดือดร้อนเหมือนเดิมอำนาจที่แท้จริงของชาวนาไม่อาจใช้อำนาจผ่านนักการเมือง แต่ชาวนาต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจด้วยตัวเอง (วิรพล โสภา, สัมภาษณ์, 25 ตุลาคม 2547)

ทุกอาชีพรวมตัวเป็นกลุ่มเพื่อปกป้องคุ้มครองสมาชิก ร่วมกันผลักดันให้รัฐตรากฎหมายมารองรับได้โดยเร็ว เพราะพวกคนอาชีพอื่นมีพลังเสียงดังพุดแล้วรัฐบาลได้ยิน รัฐบาลไม่ได้ยิน

เสียงของชานาเพราะเสียงไม่ดังไม่มีพลัง ชานาเสียงดังเมื่อเลือกตั้งเท่านั้นหลังจากนั้นชานาเสียงแหบแห้งเหมือนเดิม กลุ่มชนาการมีสมาคมชานาการ พวกหอการค้ามีสมาคมหอการค้ารวมตัวกันเป็นกลุ่ม ถ้าชานารวมกลุ่มกันได้คงได้รับการคุ้มครองดีขึ้น ปัญหาการเอารัดเอาเปรียบปัญหาความทุกข์ยาก และความยากจนคงจะเริ่มแก้ไขปัญหาได้ การสร้างสถาบันให้เกิดขึ้นของชานาจะเป็นตัวกำหนดชีวิตของชานาในอนาคต(วาสนา ชาลี, สัมภาษณ์, 20 ธันวาคม 2547) ชานาไม่ยากเห็นองค์กรของชานามีพ่อค่านักธุรกิจเข้าไปมีส่วนร่วม ชานาไม่เคยไปเป็นกรรมการสมาคมชานาการ ไม่เคยเป็นกรรมการสมาคมหอการค้า องค์กรของชานาของชานามีการตั้งคำถามกันว่าทำไมต้องเอาพ่อค่านักกลางเข้ามา เอานักการเมืองเข้ามาเอาข้าราชการประจำเข้ามา คนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะถูกดูแลคนภูมิปัญญาของชานา ทั้งๆ ที่ชานาไม่ต้องการเข้าไปบริหารแต่ต้องการเข้าไปกำหนดนโยบายและเป็นคนส่งข้อมูลที่ถูกต้อง รัฐบาลจะได้รู้ว่าเงินพัฒนาประเทศควรลงสู่ชานาเท่าใด (รอด ทองโพธิ์ อ้างถึงในวิฑูรย์ ปัญญากุล, 2535: 161)

สิทธิของเกษตรกรชานาชาวไร่หรือคนยากคนจน กว่าจะได้มาต้องเผชิญกับสภาพปัญหาและมีอุปสรรคขัดขวางนานับประการต่างๆ ด้านเป็นบทสรุปได้ว่าการได้มาซึ่งสิทธิพึงมีพึงได้ของชนชั้นชานาชาวไร่ผู้ยากจนไม่ได้เริ่มต้นจากการหยิบยื่นให้โดยรัฐ แต่จะได้มาด้วยการต่อสู้และแย่งชิงเท่านั้น ดังที่ นคร ศรีวิวัฒน์ พู่ว่า

“รัฐบาลสนใจและกระทำอย่างเป็นจริงเป็นจัง ในการแก้ไขปัญหให้กับคนรวยนักธุรกิจนายธนาคาร โดยได้ใช้เงินภาษีอากรของประชาชนไปหลายแสนล้านเพื่อช่วยเหลือคนรวยเพียงบางกลุ่มซึ่งเป็นคนจำนวนน้อยนิดของสังคม แต่สำหรับชานาคนยากคนจน ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่รัฐบาลกลับไม่สนใจที่จะกระทำการช่วยเหลืออย่างจริงจัง” (นคร ศรีวิวัฒน์, สัมภาษณ์, 21 กุมภาพันธ์ 2548)

การที่เกษตรกรจะได้รับประโยชน์จากนโยบายของรัฐไม่ใช่เป็นไปได้โดยง่าย เกษตรกรต้องต่อสู้เรียกร้องฟันฝ่าอุปสรรคนานับประการ ประสบการณ์ในการต่อสู้เรียกร้องที่ผ่านมาของชานา เป็นบทเรียนให้รู้ว่าสิ่งที่ทำให้รัฐหันมาสนใจปัญหาของคนยากคนจน จำเป็นต้องสร้างขบวนการเพื่อเคลื่อนไหวทางสังคม กดดันรัฐเพราะหากนำเสนอผ่านกลไกของรัฐหรือผ่านกระบวนการทางการเมืองในระบบตัวแทน เช่น ส.ส. เป็นสิ่งที่รับรู้มาตลอดว่าไม่ได้รับการผลักดันอย่างจริงจัง (อุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม, สัมภาษณ์, 16 มีนาคม 2548)

การแก้ปัญหาของเกษตรกร ต้องมีเกษตรกรเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายรวมทั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะการพัฒนาที่ผ่านมาเกษตรกรมองว่านโยบายที่กำหนดโดยรัฐยิ่งพัฒนาบ้านเมืองมากเพียงใดชนบท วิถีชีวิตของชุมชนยิ่งถูกรุกล้ำมากยิ่งขึ้นจน

สร้างความไม่สมดุลระหว่างสังคมเมืองกับสังคมชนบทที่เป็นสังคมเกษตรกรรมที่ประกอบด้วย ชาวนาชาวไร่ ชนบทถูกเบียดขับให้ถอยห่างจากความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมทุกขณะ ปัญหาที่รัฐมักจะหยิบยื่นให้ชาวนาคือ การแย่งชิงทรัพยากร การขูดรีดดอกเบี้ยของนายทุน การเอาเปรียบจากข้าราชการ และการใช้อำนาจที่กดขี่ข่มเหง จึงมีการกระทบกระทั่งกันตลอดมา กฎหมายเป็นเพียงข้อกำหนดที่เจ้าหน้าที่รัฐนำมาเป็นกลไกบีบบังคับ ในการดำเนินชีวิตของชาวนา จนไม่อาจทำมาหากินได้อย่างปกติสุข คนจนไม่อาจพึ่งพาทรัพยากรได้อีกมีแต่หนี้สินที่เพิ่มมากขึ้นทุกวัน กลไกของรัฐก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ชาวนาจึงต้องรวมตัวกันเพื่อเคลื่อนไหวต่อสู้ เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและร่วมในการบริหารเพื่อคุ้มครองคนยากคนจน สักวันหนึ่งชาวนาจะได้สร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นในสังคมเพื่อลบความเหลื่อมล้ำให้หมดสิ้นไป (คำ ตา แคนบุญจันทร์, สัมภาษณ์, 1 ธันวาคม 2547, เข้มทิศ วินทะไชย, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2548)

การที่กลไกของรัฐในการช่วยเหลือเกษตรกรอ่อนแอ เพราะตกอยู่ภายใต้การครอบงำของระบบทุน ที่คอยชี้นำกระบวนการพัฒนาทั้งระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง นักการเมืองส่วนใหญ่คอยช่วยเหลือแต่กลุ่มทุน ละเลยการแก้ไขปัญหาของชาวนาจนไม่อาจแก้ไขปัญหาความยากจนของชาวชนบทได้ ผลประโยชน์ของคนยากคนจนไม่ได้รับการปกป้องดูแลอย่างจริงจัง ชาวนาจึงจำเป็นต้องเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย เพื่อกำหนดบทบาทของตัวเอง (สน รูปสูง, สัมภาษณ์, 10 กุมภาพันธ์ 2548)

โดยสรุป การกำหนดนโยบาย และการบริหารในระบบตัวแทนไม่สามารถแก้ไขปัญหาของชาวนาได้ จนชาวนาต้องออกมาเรียกร้องเพื่อต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และร่วมบริหารด้วยชนชั้นของตัวเอง การเคลื่อนไหวเรียกร้องของชาวนาส่งผลให้รัฐบาลตระหนักถึงทิศทางการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศทางด้านการเกษตรมากขึ้น เสมือนเป็นการยอมรับว่าสภาพปัญหาของชาวนา เป็นปัญหาที่เกิดจากผลพวงของการพัฒนาประเทศตามแนวทางของทุนนิยม และการไม่เปิดโอกาสให้ชาวนาได้เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดนโยบายทำให้ชนบท ได้รับความทุกข์ทรมานจากวิกฤตการณ์ทุกๆด้าน จนนำไปสู่ปัญหาความยากจน

การเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวนา ที่เป็นจุดเริ่มต้นเรียกร้องให้จัดตั้งองค์กรของชาวนา เกิดจากสภาพปัญหาความเดือดร้อนและทุกข์ยากอันเนื่องมาจากปัญหาความยากจนของชาวนา ที่รัฐได้หยิบยื่นให้จากการกำหนดนโยบายที่ทำให้ชาวนาเสียเปรียบนายทุนมาตลอด ที่เริ่มต้นจากการทำการเกษตรตามนโยบายส่งเสริมของรัฐ และปลูกพืชเพื่อสนองระบบทุนนิยม ต้องประสบกับความกวัดแกว่งของราคาซื้อขายขาดทุนตลอดมา จนต้องกู้เงินจากสถาบันการเงินและนายทุน

เพื่อมาชำระหนี้เป็นวัฏจักร แต่รัฐก็ไม่มียุทธศาสตร์ที่จะแก้ไขให้ลุล่วงลงไปได้ ประกอบกับ ทรัพยากรธรรมชาติที่ดั้งเดิมเคยเป็นแหล่งทำมาหากินของชุมชน ถูกรัฐบาลเปลี่ยนเป็นของปัจเจก และกลุ่มทุนจนชาวนาไม่สามารถใช้เป็นแหล่งทำกินได้อีกต่อไป ชุมชนชนบทมีวิถีชีวิตสัมพันธ์ กับทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมเพื่อการดำรงชีวิต เมื่อรัฐหรือทุนได้รู้กลัทธิดังกล่าว จำเป็นต้องปกป้องมิให้ถูกพรากจากไป จำเป็นต้องรวมตัวกันเพื่อต่อสู้กับประเด็นปัญหาที่ได้รับ ผลกระทบอันเกิดจากโครงการตามนโยบายของรัฐ ที่นำชาวนาไปประสบกับความยากจนโดย ชาวนาไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนด

การเคลื่อนไหวของกลุ่มเกษตรกรที่เรียกร้องให้จัดตั้งกองทุน เป็นการเคลื่อนไหวที่เป็น ผลมาจากความทุกข์ยากเดือดร้อนความยากจนขั้นแค้นของเกษตรกร ที่เกิดขึ้นจากการกำหนด นโยบายของรัฐที่ต้องการก่อผลสะท้อนให้ภาครัฐหันมาเหลียวแล เพื่อโอบอุ้มให้พ้นจากความ ทุกข์ยากให้เป็นรูปธรรม แต่การสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรได้นั้นต้องมีองค์กรของเกษตรกร เป็นของตัวเองเพื่อจะได้มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย การเคลื่อนไหวในครั้งนั้นถือเป็นการ เคลื่อนไหวที่เป็นไปโดยบริสุทธิ์ ปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) (สมาน เลิศวงศ์รัฐ, สัมภาษณ์, 22 มีนาคม 2548)

5.3 กระบวนการต่อสู้ที่นำไปสู่ความสำเร็จ

กระบวนการต่อสู้ที่นำไปสู่ความสำเร็จในที่นี้ เป็นการศึกษาเฉพาะกระบวนการในการ เคลื่อนไหวเพื่อให้มีการจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเท่านั้น จากการศึกษาพบว่าองค์กร เกษตรกรที่ได้เริ่มจุดประกายให้มีการฟื้นฟูชีวิตเกษตรกรและการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร นั้นจุดเริ่มต้นหลักเริ่มที่มูลนิธิเกษตรกรไทยโดยมีนายอโศก ประสานสอน เป็นประธานมูลนิธิ ส่วนองค์กรเกษตรกรหรือเกษตรกรกลุ่มอื่นๆก็ได้เริ่มเรียกร้องให้รัฐเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่นเดียวกันแต่เป็นเวลาหลังจากที่มูลนิธิเกษตรกรไทยได้เริ่มดำเนินการไปแล้ว ดังนั้นการเริ่มต้น ของขบวนการชาวบ้านในการเรียกร้องให้จัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจึงเริ่มต้นจากที่นี่ การศึกษารูปแบบวิธีการและขั้นตอนเริ่มต้น จึงเป็นการศึกษาเฉพาะในส่วนของมูลนิธิเกษตรกร ไทยก่อนเป็นอันดับแรก โดยการสร้างความชอบธรรมก่อนการเคลื่อนไหว ซึ่งมีการแบ่งเป็นสาม ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นที่หนึ่งการยื่นข้อเรียกร้อง ขั้นที่สองการติดตามทวงถาม ขั้นที่สามการ ระดมกำลังเคลื่อนไหวระดับประเทศ หลังจากนั้นเมื่อมีการขยายเครือข่ายสร้างแนวร่วมและ พันธมิตรในการต่อสู้ จะศึกษาภาพโดยรวมของการรวมตัวกันขององค์กรเกษตรกร ที่ได้มารวมกัน เป็น พันธมิตรว่าเริ่มต้นเป็นมาอย่างไรและมีกระบวนการต่อสู้อย่างไรจึงประสบความสำเร็จ

5.4 การสร้างความชอบธรรมก่อนการเคลื่อนไหว

กระบวนการสร้างความชอบธรรม มีกระบวนการเริ่มต้นจากการสร้างการยอมรับถึงความเดือดร้อนร่วมกัน จะมีการแบ่งออกเป็นสองขั้นตอน คือขั้นตอนที่หนึ่งเป็นการแบ่งหน้าที่ให้แกนนำประสานกับชาวบ้านเป็นการแลกเปลี่ยนข่าวสารและการแจ้งข่าวสาร ขั้นตอนที่สองสำรวจพลังมวลชนที่จะเป็นแนวร่วม

การแบ่งหน้าที่ให้แกนนำ โดยการเรียกประชุมกลุ่มแกนนำเพื่อจัดแบ่งภารกิจให้แกนนำชาวบ้านไปดำเนินการแต่ละคนในหมู่บ้านของตัวเองเพื่อหาแนวร่วมจากชาวบ้าน เข้มทิศ วินทะไชย อธิบายให้ฟังว่า ต้องสร้างความยอมรับของสังคมในระดับชาวบ้านก่อน โดยการแบ่งหน้าที่ให้แกนนำของกลุ่มในพื้นที่กระจายข่าวไปยังชาวบ้าน โดยอาศัยเหตุต่างๆ มาเป็นแนวทางหรือข้อกล่าวอ้างเพื่อให้ชาวบ้านรับรู้ข่าวสารที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ที่อาจส่งผลกระทบต่อสร้างความเดือดร้อนต่าง ๆ นานา เช่น หากไม่ร่วมเคลื่อนไหวเรียกร้องรัฐบาลจะไม่ช่วยเหลือ หรือรัฐบาลจะช่วยเหลือเฉพาะคนที่เคลื่อนไหวร่วมกับกลุ่มเท่านั้น หรือรัฐบาลจะยึดที่ดินทำกินคืน หรือรัฐบาลช่วยเหลือเฉพาะคนรวยแต่ไม่ช่วยเหลือคนจน และหากไม่ร่วมกันเรียกร้องเราจะไม่ได้รับความเป็นธรรมและจะถูกเอารัดเอาเปรียบ เป็นต้น (เข้มทิศ วินทะไชย, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2548)

กลุ่มของนคร ศรีวิวัฒน์ พุดเป็นทำนองเดียวกันว่ารัฐบาลทุกๆ สมัยได้ละทิ้งคนยากคนจนสนใจและช่วยอย่างเป็นจริงเป็นจังเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับคนรายนักธุรกิจนายธนาคาร โดยได้ใช้เงินภาษีอากรของประชาชนเงินหลายแสนล้าน รัฐบาลได้นำไปช่วยเหลือคนรวยซึ่งเป็นคนจำนวนน้อยนิดของสังคม แต่สำหรับชาวบ้านคนยากคนจน ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่รัฐบาลกลับไม่สนใจที่จะช่วยเหลืออย่างจริงจัง (นคร ศรีวิวัฒน์, สัมภาษณ์, 21 กุมภาพันธ์ 2548) ตามนัยของการปลุกจิตสำนึกที่เปล่งเป็นคำพูด ช่วยกระตุ้นความรู้สึกรักของชาวบ้านได้เป็นอย่างดีว่ารัฐบาลกำลังเอาเปรียบคนจน เอาเงินภาษีชาวบ้านช่วยเพียงบางกลุ่ม ชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์ การให้แกนนำกระจายข่าวในหมู่บ้านโดยนำประเด็นความเดือดร้อนทุกข์ยาก และถูกเอารัดเอาเปรียบทำให้เป็นการง่ายในการรวมพลังประชาชน

โดยในช่วงเริ่มต้นการเรียกร้องให้มีการจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร นั้น เข้มทิศ วินทะไชย บอกว่า ในกลุ่มได้สรุปกันว่าประเด็นที่ควรนำไปกระตุ้นจิตสำนึกของชาวบ้านนั้น ประเด็นการกีดกันชาวบ้านไม่ให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเอง ความเดือดร้อนเป็นของชาวบ้านแต่ให้คนอื่นมาแก้ไขปัญหา คนนอกจะไม่เข้าใจวิถีชีวิตของชาวบ้าน ไม่เข้าใจ

ใจความต้องการที่แท้จริงของชาวนา การแก้ไขปัญหาของคนนอกตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเดินตามนโยบายทั่วไปของรัฐบาล ที่เขียนไว้รวมๆตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ไม่เคยมีการวางแผนเป็นการเฉพาะให้กับการแก้ไขปัญหาของชาวนา หากต้องการให้เกิดการช่วยเหลือชาวบ้านกันเป็นจริงเป็นจัง ชาวนาต้องมีตัวแทนเป็นผู้เข้าร่วมแก้ไขปัญหาพร้อมกับรัฐบาลด้วย การใช้วิธีการดังกล่าวจึงได้แนวร่วมจากประชาชนจำนวนมาก แกนนำของมูลนิธิเกษตรกรไทยหลายจังหวัด ส่วนใหญ่เห็นด้วยกันว่าแนวทางดังกล่าวน่าจะเหมาะสมเพราะเป็นเหตุที่เกิดขึ้นจริง ส่วนจังหวัดไหนต้องการนำประเด็นอื่นๆเพิ่มเติมเข้าไปก็ให้เป็นหน้าที่ของแกนนำในจังหวัดนั้นๆ (เข้มทิศ วินทะไชย, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2548)

การกระตุ้นด้วยการชี้ให้เห็นความทุกข์ยากเดือดร้อน การถูกเอาเปรียบจากรัฐและกระแสนิยม กลายเป็นตัวเชื่อมและเกรียวเชือกอย่างดีที่ร้อยรัดชาวบ้านให้อารมณ์ร่วมและความรู้สึกสอดคล้องกันกลายเป็นกลุ่มผู้ได้รับความเดือดร้อนเดียวกัน ที่ต้องหันหน้ามารวมตัวกันช่วยเหลือต่อกัน และในช่วงเวลาดังกล่าวนี้แกนนำแต่ละคนจะสำรวจพลังมวลชนในกลุ่มตัวเองและกระจายข่าวตระเวนในหลายหมู่บ้านเพื่อหาแนวร่วม ชาวบ้านในหมู่บ้านส่วนใหญ่ไม่ค่อยสนใจมากนัก จะมีเพียงบางคนบางกลุ่มเท่านั้นที่เข้ามาเป็นแนวร่วมเพราะเกรงว่าจะได้รับความเดือดร้อนมากกว่าเดิมทั้งที่ขณะนั้นก็เดือดร้อนอยู่แล้ว(เข้มทิศ วินทะไชย, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2548)

ส่วนวาสนา ชาลี ซึ่งเคยเป็นแกนนำในมูลนิธิเกษตรกรไทย และมีบทบาทมากในการร่วมเรียกร้องการแก้ไขปัญหาความยากจนร่วมกับมูลนิธิเกษตรกรไทย ได้เล่าว่า

“เมื่อได้รับมอบหมายจากมูลนิธิเกษตรกรไทย ให้เป็นผู้ประสานงานกับชาวบ้านในเขตจังหวัดมหาสารคาม เมื่อได้แนวทางที่จะไปพูดจากแกนนำมูลนิธิจะรวบรวมทีมงานสี่ถึงห้าคนก็ตระเวนไปทั่วเขตจังหวัด โดยบอกกับชาวบ้านว่าที่เราอยากจนอยู่ทุกวันนี้เป็นเพราะพวกเขาถูกเอาเปรียบจากพ่อค้ายาทุน แต่รัฐบาลก็ไม่ช่วยแก้ไขปัญหาให้ หากเรายังนั่งเฉยบ้านที่คืนที่เรามิใช้ทำกินจะไม่มีเหลือ เราต้องร่วมกันเรียกร้องขอความเป็นธรรม....มีชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนจากความยากจน ได้มาเข้าร่วมจำนวนมาก มีทั้งเป็นหนี้ ธกส. เป็นหนี้หน่วยงานของรัฐ เป็นหนี้นายทุน ซึ่งหนี้สินส่วนใหญ่ชาวบ้านกู้มาเพื่อซื้อปัจจัยในการผลิต เช่นปุ๋ยเคมี ยาปราบศัตรูพืช” (วาสนา ชาลี, สัมภาษณ์, 20 ธันวาคม 2547)

พร้อมกันนั้น นายปุ่น แก่นคำ บอกว่าตัวเองและชาวบ้านหลายคนที่ได้รับความเดือดร้อนเรื่องนี้สิ้นจากธนาคารเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมานาน แต่ไม่รู้ว่าจะหาทางออก

อย่างไร จะพึงพาใคร การเป็นหนี้ ธกส. บางวันต้องหลบๆซ่อนๆเพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ ธกส. พบตัว เพราะไม่รู้ว่าจะใช้หนี้เขาอย่างไร เมื่อรู้ข่าวว่าเจ้าหน้าที่ ธกส. เข้ามาหมู่บ้านต้องรีบหนีออกจากบ้านไปทุ่งนาและรองจนกว่าเจ้าหน้าที่ ธกส. กลับไปก่อนถึงจะเดินกลับบ้าน แม้เจ้าหน้าที่ ธกส. จะมาในหมู่บ้านไม่บ่อยนัก แต่ต้องหลบไปก่อนเพื่อยืดเวลาอีกสักกระยะ ชาวบ้านส่วนใหญ่เป็นหนี้ ธกส. คนละไม่กี่หมื่น มีบ้างบางคนที่เป็นหนี้ธนาคารอื่นๆ เมื่อมีแกนนำไปบอกว่าจะช่วยเหลือเรื่องหนี้สิน ชาวบ้านในหมู่บ้านต่างดีใจและพร้อมให้ความร่วมมือตามที่แกนนำบอก (นายปุ่น แก่นคำ, สัมภาษณ์, 21 กุมภาพันธ์ 2548)

ภายหลังจากการตระเวนไปในพื้นที่ของแกนนำ จะได้รับรู้ปัญหาที่แท้จริงเพิ่มขึ้นทั้ง ปัญหาการประกอบอาชีพที่ล้มเหลว ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการผลิตตามนโยบายที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ให้คำแนะนำ และขายไม่ได้ตามราคาที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ประมาณการเอาไว้ ชาวบ้านที่กู้เงินมาเพื่อซื้อปัจจัยการผลิตไม่อาจหาเงินชำระเงินกู้คืนเจ้าหน้าที่ได้ จนเกิดเป็นปัญหาความยากจนตามมา ปัญหาความยากจนของชาวบ้านจึงเป็นตัวเร่งให้ชาวบ้านเข้าร่วมกับแกนนำได้อย่างรวดเร็ว เมื่อได้แนวร่วมใกล้เคียงกับที่ได้รับมอบหมาย แกนนำจะรวบรวมประเด็นปัญหาที่สะท้อนความเดือดร้อนจากชาวบ้านเสนอที่ประชุมแกนนำอีกครั้งหาประเด็นหลักประเด็นรอง หลังจากนั้นจะนำประเด็นปัญหาหลักทำให้เป็นประเด็นสาธารณะ วางแผนในการดำเนินการเพื่อเตรียมการนำไปสู่การเคลื่อนไหวเรียกร้องต่อไป การกระทำดังกล่าวจึงถือเป็นการสร้างความชอบธรรมในเบื้องต้น หลังจากนั้นเป็นการเตรียมการเพื่อนำไปสู่การเคลื่อนไหวเรียกร้อง

การสร้างแนวร่วมจากชาวนาผู้เดือดร้อน แกนนำชาวนาต้องประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ทั้งนี้เพราะมีการขัดขวางจากกลไกของราชการที่พยายามทำลายความน่าเชื่อถือของแกนนำ เจ้าหน้าที่อำเภอกล่าวหาว่าเป็นการยุยงชาวบ้าน ผู้ใหญ่บ้านพยายามตรวจสอบการเข้าร่วมของชาวบ้านและขัดขวางกล่าวหาต่างๆ นาๆ แกนนำที่เป็นญาติกับผู้ใหญ่บ้านหรือกำนัน จะถูกบุคคลดังกล่าวพูดคุยขอร้องให้ยุติการกระทำ แกนนำบางคนก็เกรงใจก็ต้องยุติบทบาทไป แกนนำกลายเป็นผู้ร้ายในสายตาของราชการการติดต่อกับราชการจะไม่ได้รับการอำนวยความสะดวก มีแกนนำหลายคนกล่าวกันว่า ไปทำบัตรประชาชนก็ลำบากต้องกลับไปกลับมาหลายครั้งระหว่างอำเภอ กับหมู่บ้านเพราะอำเภอบอกว่าเอกสารไม่ครบถ้วน เป็นการแก่งแย่งภาระให้กับแกนนำเกิดความบาดหมางกันหลายอำเภอ กว่าจะสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นได้ต้องเสียเวลากันพอสมควร (เจิมทิส วินทะไชย, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2548, วาสนา ซาลี, สัมภาษณ์, 20 ธันวาคม 2547)

5.5 ขั้นตอนของกระบวนการเคลื่อนไหวเรียกร้อง

การเรียกร้องมีทั้งเรียกร้องด้วยวาจาและยื่นเป็นเอกสาร มีการวางแผนดำเนินการไว้สามขั้น คือ 1) การยื่นข้อเรียกร้อง 2) การติดตามทวงถามซึ่งเป็นการเริ่มต้นในระดับพื้นที่ในท้องถิ่น 3) การระดมกำลังเคลื่อนไหวระดับประเทศ

5.5.1 ขั้นที่หนึ่งการยื่นข้อเรียกร้อง 11 มกราคม 2538

“พวกเราเคยเรียกร้องหลายครั้งผ่านทางอำเภอบ้าง ผ่านจังหวัดบ้าง แต่ไม่ได้รับความสนใจที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาให้ แต่กลับกันพวกอำเภอและจังหวัดยังกล่าวหาว่าพวกเราเรื่อยมา ข้าราชการในจังหวัดร้อยเอ็ดเคยกล่าวกับพวกเราว่าเราเป็นพวกเรื่องมาก ชอบสร้างปัญหา ไม่ยอมทำตามหากิน เอาแต่เรียกร้อง สร้างความเดือดร้อนให้คนอื่น หากข้าราชการยินยอมตามที่เรียกร้อง ต่อไปบ้านเมืองก็ไม่ต้องใช้กฎหมาย ใครที่คิดว่าตัวเองเดือดร้อนก็ออกมาเรียกร้องกันหมด แล้วบ้านเมืองจะอยู่กันได้อย่างไร” (เข็มทิศ วิเคราะห์, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2548)

คำพูดของข้าราชการ สามารถบ่งชี้ให้เห็นว่ากรอบคิดของข้าราชการติดขัดกับความคิดเดิมๆที่มักจะกล่าวหาชาวบ้านที่ใช้สิทธิขั้นพื้นฐานว่าเป็นพวกไม่ทำตามหากิน ความยากจนไม่ได้มีสาเหตุมาจากนโยบายของรัฐแต่เป็นผลมาจากการไม่ช่วยตัวเอง ทั้งที่แท้จริงแล้วหากย้อนคิดและทบทวนจะพบว่าผลพวงที่ชาวบ้านได้รับนั้น ล้วนมาจากการกำหนดนโยบายของภาครัฐและการไม่เอาใจใส่ต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้านอย่างจริงจังแทบทั้งสิ้น คำกล่าวที่ว่าข้าราชการคือผู้บ่าบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับประชชนนั้น แทบนำมาใช้กล่าวอ้างไม่ได้อีกต่อไป ข้าราชการมักไม่ให้ความร่วมมือในการที่ชาวบ้านขอความช่วยเหลือ

อโศก ประสานสอน และแกนนำเกษตรกรหลายคนเล่าให้ฟังว่าชาวบ้านไปขอจัดตั้งสหกรณ์เพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาหนี้สินหลายครั้งเมื่อหลายปีมาแล้ว ที่อำเภอพระยืน จังหวัดขอนแก่น แต่ไม่ได้รับความสะดวกจากราชการอำเภอไม่ยอมให้จดทะเบียน กล่าวหาว่าชาวบ้านจะตั้งองค์กรเถื่อน จึงต้องนัดแกนนำชาวบ้านไปติดต่อเรียกร้องด้วยตนเอง ก็ยังไม่ได้รับความร่วมมือจากอำเภอ นายอำเภอยังพูดว่าองค์กรที่จัดตั้งเป็นองค์กรเถื่อนจะไม่จดทะเบียนให้ ชาวบ้านจึงเกิดความขัดแย้งกับนายอำเภอพระยืนอย่างรุนแรง มีการโต้เถียงและผลัดอกกับข้าราชการในอำเภอกว่าจะเลิกกันได้เกือบถึงขั้นชกต่อยกับนายอำเภอพระยืน หลังจากนั้นพวกชาวบ้านก็มีความ

ขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่อำเภอพระยืนตลอดมา และผ่านมาหลายปีก็ไม่ได้จดทะเบียนสหกรณ์ (อโศก ประสานสอน, สัมภาษณ์, 25 กุมภาพันธ์ 2548)

การติดต่อกับ ธ.ก.ส. ชวนาเคยไปขอความเห็นใจจาก ธกส.ขอนแก่น ให้ผ่อนผันการชำระหนี้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย เพราะชาวบ้านถือกันว่า ธกส. เป็นกลไกของรัฐจัดตั้งมาเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรโดยใช้ภาษีของประชาชน แต่ธนาคารไม่ยินยอมชาวบ้านจึงเดินทางไปจังหวัดเพื่อเคลื่อนไหวเรียกร้องให้จังหวัดช่วยเหลืออีกทาง จังหวัดก็รับเรื่องไว้แล้วบอกให้กลับไปรอที่บ้านแล้วจะดำเนินการให้ รอแล้วรออีกชาวบ้านก็ไม่ได้รับคำตอบทั้งจาก ธกส.และจังหวัด (อโศก ประสานสอน, สัมภาษณ์, 25 กุมภาพันธ์ 2548)

เช่นเดียวกับจังหวัดมหาสารคามชาวบ้านที่เป็นหนี้ส่วนใหญ่ก็เป็นหนี้ ธกส. บอกว่าพนักงานตามหนี้เฝ้ามาทุกวัน ทวงทุกวันหลังๆชาวบ้านต้องหลบหน้า เมื่อผิคนัดธนาคารก็บวกดอกเบี้ยเพิ่มสูงขึ้นยิ่งสร้างทั้งปัญหาและเพิ่มภาระหนักขึ้น ชาวบ้านไม่รู้จะทำอย่างไรไม่มีที่พึ่งจึงไปปรึกษากับคุณอโศก ประสานสอน ประธานมูลนิธิเกษตรกรไทย ได้รับคำแนะนำว่าให้ไปติดต่อกับผู้จัดการ ธกส. ที่สาขาเพราะปัญหาแบบนี้เกิดขึ้นเป็นประจำที่ ธกส. ในจังหวัดขอนแก่น มูลนิธิได้ไปประสานที่สาขาตลอดมา ได้ผลบ้างไม่ได้ผลบ้าง หลังจากนั้นชาวบ้านก็มอบหมายให้แก่นำติดต่อกับ ธ.ก.ส. แต่ไม่ได้ผลมากนัก ธกส. ไม่ค่อยรับฟังปัญหาของชาวบ้าน ต้องหันไปพึ่งพาอำเภอและจังหวัดแต่ต้องไปเป็นคณะจึงจะได้รับคำตอบจากราชการ แต่การแก้ปัญหาส่วนใหญ่ของราชการจะเป็นการซื้อเวลาโดยให้ชาวบ้านกลับไปรอก่อนแล้วจะดำเนินการให้และสุดท้ายชาวบ้านก็ไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ(วาสนา ชาลี, สัมภาษณ์, 20 ธันวาคม 2547)

พร้อมกันนั้น นายปุ่น แก่นคำ บอกว่าตัวเองและชาวบ้านหลายคนในจังหวัดร้อยเอ็ด ที่ได้รับความเดือดร้อนเรื่องหนี้สินจาก ธกส. มานาน ไม่รู้ว่าจะหาทางออกอย่างไร บางวันต้องหลบๆซ่อนๆเจ้าหน้าที่ ธกส. ในทุ่งนา เมื่อมีแก่นนำไปบอกว่าจะช่วยเรื่องหนี้สินโดยไปเจรจากับ ธกส. จึงร่วมเดินทางไปด้วยแต่ต้องพบกับความผิดหวัง ธกส. ไม่ได้คุยอย่างเป็นมิตร จึงต้องหันไปยื่นข้อเรียกร้องขอความช่วยเหลือจากจังหวัด จังหวัดก็รับปากว่าจะช่วยดูแลและให้กลับไปรอที่บ้าน รอมานานก็ไม่ได้รับข่าวคราวจากจังหวัด (ปุ่น แก่นคำ, สัมภาษณ์, 21 กุมภาพันธ์ 2548)

การเรียกร้องของชาวบ้านครั้งแล้วครั้งเล่ากลไกของรัฐแก้ไขปัญหาโดยการซื้อเวลา การที่ชาวบ้านเดินทางเรียกร้องให้กลไกของรัฐช่วยเหลือจาก ธกส. วาสนา ชาลี

“ บอกว่าหากนับระยะทางคงจะถึงโลกพระจันทร์แล้ว รองเท้าขาดไปหลายคู่ ดินที่คิดเท้าคงจะถมที่ได้หลายแปลงแต่ก็ไม่มีอะไรคืบหน้าจากอำเภอ เมื่อวันก่อนเราไปทวง

ถามก็บอกว่าให้รอก่อน...ไม่รู้ว่าจะให้พวกเรารอถึงเมื่อไร พอเรามาอีกทีก็ไม่ได้รับคำตอบ ราชการไม่จริงใจกับชาวบ้าน” (วาสนา ซาลี, สัมภาษณ์, 21 กุมภาพันธ์ 2548)

การแก้ไขปัญหาของราชการเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าไปวันวัน เป็นการแก้ปัญหาบนแผ่นกระดาษ ไม่ได้มีการหวังผลในทางปฏิบัติ กลายเป็นการสร้างปัญหาให้กับชาวบ้านตามมา เพราะหลังจากที่อำเภอและจังหวัดรับปากว่าจะช่วยเหลือดูแลชาวบ้าน แต่ก็ไม่อาจช่วยได้ยิ่งทำให้ ธกส.ไม่พอใจชาวบ้านมากขึ้นการทวงถามถี่ขึ้น บางรายถูกฟ้องเป็นคดีหลายคน กลายเป็นศัตรูต่อกัน บางครั้งมีทั้งถกเถียงและด่าด้วยความไม่พอใจต่อกัน ความทุกข์ยากเดือดร้อนที่ชาวบ้านได้รับ หน่วยงานของรัฐ ทั้งอำเภอ จังหวัด และธกส. ก็ไม่อาจปลดเปลื้องความทุกข์ยากดังกล่าวให้หลุดพ้นจากชาวบ้านได้ ทำให้ต้องมีกระบวนการติดตามและทวงถามตามมา

5.5.2. ขั้นที่สองการติดตามทวงถาม

ภายหลังจากที่ได้ยื่นข้อเรียกร้องไปแล้ว และภาครัฐรับปากว่าจะดำเนินการแก้ไขให้โดยให้ชาวบ้านกลับไปก่อน การรับปากส่วนใหญ่ไม่มีการกระทำใดๆให้บรรลุวัตถุประสงค์ กลายเป็นยุทธวิธีซื้อเวลา การทวงถามจึงเป็นปรากฏการณ์และกระบวนการปกติที่ชาวบ้านต้องกระทำกันทุกยุคทุกสมัย อย่างไรก็ตามการติดตามทวงถามนั้นจำเป็นต้องสร้างพลังมวลชนให้เพิ่มขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการติดตามทวงถามภายในอำเภอ หรือจังหวัดแล้วแต่กรณี มักไม่มีการหวังผลมากนัก ไม่มีการเจรจาต่อรองเป็นจริงเป็นจัง ซึ่งโดยกระบวนการติดตามทวงถามมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นการฝึกฝนแนวร่วมชาวบ้านที่เข้าร่วมขบวนการให้เริ่มเรียนรู้การแบ่งหน้าที่กันทำ เรียนรู้กิจกรรมการเคลื่อนไหว กิจกรรมการเจรจาต่อรอง การติดตามทวงถามจึงเป็นเสมือนการซ้อมใหญ่(วาสนา ซาลี, สัมภาษณ์, 21 กุมภาพันธ์ 2548 และอโศก ประสานสอน, สัมภาษณ์, 25 กุมภาพันธ์ 2548)

5.5.3 ขั้นที่สามการระดมกำลังเคลื่อนไหวระดับประเทศ

การระดมกำลังเคลื่อนไหว ถือเป็นขั้นตอนสำคัญที่สุดในการเรียกร้องให้รัฐบาลหันมาสนใจในการแก้ไขปัญหาความยากจนของชาวบ้าน เพราะเป็นการเตรียมความพร้อมในการเจรจาต่อรอง เตรียมความพร้อมด้านกำลังแนวร่วม เตรียมความพร้อมด้านเครื่องอุปโภคบริโภค ให้สอดคล้องกับระยะเวลา เป็นที่ทราบและยอมรับกันทั่วไปขององค์กรเกษตรกรว่าหากเป็นการเคลื่อนไหวเรียกร้องซึ่งเป็นการต่อสู้ด้วยลำพังกลุ่มตน เกษตรกรทุกๆกลุ่มมีบทเรียนเหมือนกันว่าแม้จะเป็นการต่อสู้เพื่อสิทธิขั้นพื้นฐานสำหรับเกษตรกร แม้มิได้มุ่งหมายที่จะทำให้กระทบกับรัฐบาลและ

มิได้เรียกร้องนอกเหนือหรือเกินกว่าสิทธิของตนส่วนใหญ่แล้วไม่อาจประสบผลสำเร็จ เกิดการสูญเสียและปัญหาตามมาอีกนานัปการ การสร้างอัตลักษณ์เพื่อแสวงหาจุดร่วม เพื่อสร้างอำนาจต่อรองจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในยุทธศาสตร์แห่งการต่อสู้ ดังนั้นการสร้างแนวร่วมและพันธมิตรจึงเป็นกลไกสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ

5.5.4 การสร้างแนวร่วมและพันธมิตรในชนชั้นเดียวกัน

ภายหลังที่ขบวนการประชาชนเริ่มเคลื่อนไหวเรียกร้อง เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความยากจน และรัฐได้เปิดพื้นที่ทางการเมืองให้ขบวนการประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนของชนชั้นตัวเอง การเปิดพื้นที่ดังกล่าวเป็นเสมือนมายาภาพที่ประกาศให้สาธารณะรับรู้เท่านั้น แต่โดยแท้จริงแล้วภาคประชาชนมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง รัฐได้ละเลยต่อข้อตกลงที่ได้ยืนยันไว้ โดยมีได้ปฏิบัติตามหรือสนองตอบมากนัก ทั้งนี้ส่วนหนึ่งมาจากพลังในการเรียกร้องที่กลุ่มเกษตรกรแต่ละกลุ่มเคลื่อนไหวเรียกร้องกันเองขาดพลังในการต่อรองทำให้ผลลัพธ์จากการเคลื่อนไหวไม่ประสบความสำเร็จเป็นการชี้ให้เห็นว่ากระบวนการแก้ไขปัญหาของกลุ่มเกษตรกรเพียงลำพังเฉพาะกลุ่ม แต่ละกลุ่มที่เคลื่อนไหวเรียกร้องเท่าที่ผ่านมา ไม่สามารถเป็นพลังที่เข้มแข็งกดดันรัฐบาลได้ เพราะไร้อำนาจจำเป็นต้องสร้างแนวร่วม เป็นเครือข่ายพันธมิตรที่มีความรู้สึกในสภาพปัญหาเดียวกันมารวมกลุ่มกันจนเป็นเครือข่ายขนาดใหญ่หรือเป็นเครือข่ายระดับชาติ แนวร่วมจะเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่สุดในการเคลื่อนไหวเรียกร้อง ดังที่อโศก ประสานสอน พูดว่า

“มูลนิธิเกษตรกรไทยที่ผมเป็นประธาน เราได้เคลื่อนไหวเรียกร้องกับรัฐและกลไกของรัฐเพื่อปกป้องสิทธิของสมาชิก แต่การเรียกร้องที่ผ่านมาสรุปเป็นบทเรียนได้ว่าการต่อสู้ของเกษตรกรตั้งอยู่บนพื้นฐานของการสูญเสีย แม้จะเป็นพลังบริสุทธิ์ที่มุ่งเป้าหมายเพื่อให้รัฐหันมาสนใจสภาพชีวิตของประชาชน ที่เป็นสิทธิอันชอบธรรมที่มิเหนือกว่ากฎหมาย แต่กว่าจะประสบความสำเร็จต้องกลุ่มชาวบ้านต้องเข้มแข็ง จึงควรสร้างพลังให้กลุ่มชนชั้นเดียวกันมีพลังโดยหันไปจับมือรวมพลังกับองค์กรอื่นๆ ที่มีสภาพปัญหาและอุดมการณ์เดียวกัน หรือใกล้เคียงกันรวมเป็นเครือข่ายพันธมิตร” (อโศก ประสานสอน, สัมภาษณ์, 25 กุมภาพันธ์ 2548)

ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของสน รูปสูง ที่ว่า

การรวมพลังของเกษตรกร ชาวไร่ชาวนา คนยากคนจน ยังมีจำนวนมากเท่าไรยิ่งทำให้การเคลื่อนไหวเรียกร้องสัมฤทธิ์ผลตามที่ต้องการได้ง่ายขึ้นและเร็วขึ้น เรามีประสบการณ์ที่ผ่าน

มาและเราพบว่าความไม่เข้มแข็งของเกษตรกรในการรวมตัว หรือการรวมตัวที่ปราศจากแนวร่วม ไม่อาจเป็นพลังที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ ดังนั้นเราต้องสร้างพลังทบทวีให้เกิดขึ้นเพื่อเป็นเงื่อนไข สร้างอำนาจต่อรองกับรัฐ (สน รูปสูง, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2548)

พร้อมกันนั้นตัวแทนของชาวนาได้กล่าวในการชุมนุมใหญ่ครั้งที่2 ของสมัชชาคนจน ณ ที่ทำเนียบรัฐบาลเมื่อตุลาคม 2540 ว่า... พวกเรานั้นคนจน คนจนจะเอาเงินมาจากไหน เราไม่มีเงิน ไม่มีอำนาจ ไม่มีอาวุธ ไม่มีเกียรติศักดิ์ศรี ยศตำแหน่งเราก็ไม่มี คำพูดจะฉานเราก็ไม่มี...พวกเรา มีแต่ทำเราต้องมารวมกันมากๆ รวมกันนานๆเขาถึงจะฟังพวกเราการชุมนุมเท่านั้นคือพลังของคนจน (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2540 :148)

จากการสัมภาษณ์ และพูดคุยกับพิชญธร รอดบำรุง อาชีพทนายความซึ่งเป็นที่ปรึกษา กฎหมายของมูลนิธิเกษตรกรไทย มานานหลายปี และมีประสบการณ์ร่วมกับการเคลื่อนไหวตลอดมา การต่อสู้ของเกษตรกรในมูลนิธิฯ จะไม่มีพลังหากต่อสู้โดยโดดเดี่ยว ตามที่กล่าวไว้ว่า

“ผมเป็นที่ปรึกษากฎหมายมูลนิธิเกษตรกรไทยมาหลายปี เห็นการต่อสู้มาหลาย ยกการต่อสู้ของมูลนิธิจากประสบการณ์ที่ผมเห็นสามารถบอกได้ว่าเมื่อมูลนิธิฯ ต่อสู้ เรียกร้องด้วยตัวเอง ตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมามักจะไม่ประสบความสำเร็จการเรียกร้อง ให้แก้ไขปัญหาคความยากจนที่เกิดขึ้นจากการบูดคดดอกเบี้ยของ ธกส. เรียกร้องมาหลายปี ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ เรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือ เนื่องจากนายทุนนอกหมู่บ้านเรียก ดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดความสำเร็จต่ำมาก การเรียกร้องให้มีการฟื้นฟูชีวิต เกษตรกรเราก็เรียกร้องกันมาหลายปี เรียกร้องก่อนแนวร่วมกลุ่มอื่นๆ การเรียกร้อง ประเด็นนี้ มูลนิธิฯจะเป็นเกษตรกรกลุ่มแรกที่ได้ยกประเด็นขึ้นมาแต่ก็ใช้เวลาหลายปี ต่อมาเราตระหนักว่าความยากลำบากของเกษตรกรเราไม่อาจต่อสู้ด้วยตัวเพียงลำพังอีก ต่อไป เราจึงเริ่มแสวงหาแนวร่วม จึงเป็นที่มาของการเกิดเป็นปฏิญญา 5 องค์กร จัดตั้ง สถาบันเกษตรกรภาคอีสาน การเกิดปฏิญญา 5 องค์กรมันเป็นความรู้สึกร่วมของผู้ได้รับความเดือดร้อนที่องค์กรของตัวเองได้เรียกร้อง ให้รัฐแก้ไขปัญหาคความยากจนมาแล้ว ทั้งสิ้น แต่ยังขาดพลังต่อรองจึงไม่ได้รับการแก้ไข ดังนั้นการที่ทั้ง 5 องค์กรได้สร้างมิติ ใหม่ในการร่วมกันเคลื่อนไหวเรียกร้องร่วมกันต่อสู้ ได้กลายเป็นพลังเข้มแข็ง” (พิชญธร รอดบำรุง, สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2548)

ก่อนการเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อให้มีการกำหนดนโยบายฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร มีกลุ่ม ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาคความยากจน ต้องการให้ตัวแทนของชนชั้นตนได้เข้าไปมี

ส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายจากหลายจังหวัด หลายเครือข่ายได้ร่วมกันเตรียมการและประชุมกันหลายครั้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งนี้เพราะองค์กรแนวร่วมตั้งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร่วมกันจัดตั้งสถาบันเกษตรกรภาคอีสานขึ้น โดยตกลงเป็นพันธมิตรเป็นพลังผลักดัน และประสานงานเพื่อพัฒนาสถาบันเกษตรกรอีสานให้มีศักดิ์ศรีเท่าเทียมอาชีพอื่น รวมทั้งร่วมกันผลักดันนโยบายและแนวทางที่เป็นรูปธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาของเกษตรกร เพื่อให้ตัวแทนของชนชั้นตนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทางด้านการเกษตรซึ่งมีมูลนิธิเกษตรกรไทยเป็นแกนนำโดยวันที่ 12 ตุลาคม 2539 ได้เกิดปฏิญญา 5 องค์กรมีองค์กรแนวร่วมประกอบด้วย

- 1) ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรขอนแก่น จำกัด
- 2) สหประชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สทย.อ.)
- 3) สหพันธ์สหกรณ์การเกษตรภาคอีสาน
- 4) ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- 5) มูลนิธิเกษตรกรไทย

(อวยชัย วัฒนา, สัมภาษณ์, 22 ธันวาคม 2547 และอโศก ประสานสอน, สัมภาษณ์, 25 ก.พ. 2548)

อย่างไรก็ตาม กระบวนการแสวงหาพันธมิตรของสถาบันเกษตรกรภาคอีสานได้เติบโตเหมือนไฟลามทุ่ง ความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการในการช่วยเหลือชาวนาที่คอยถ่วงรั้งและถ่วงเวลาช้าแล้วช้าเล่าไม่ได้เป็นอุปสรรคบั่นทอนหรือทำให้ชาวนาเกิดความท้อถอย ในทางกลับกันพฤติกรรมดังกล่าว กลายเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลให้การแสวงหาแนวร่วมประสบความสำเร็จเร็วยิ่งขึ้น เพราะหลังจากนั้น ได้มีพันธมิตรที่มีประเด็นปัญหาให้รัฐฟื้นฟูชีวิตเกษตรกรและแก้ไขปัญหาความยากจนเพิ่มขึ้นอีก 6 องค์กร ประกอบด้วย

- 1) สหประชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (1) สทย.อ. (1)
- 2) สหประชาเกษตรกรภาคอีสาน (สท.อ.)
- 3) สหประชาคนจน
- 4) กลุ่มแนวร่วมพันธมิตรประชาชนอีสาน (กพอ.)
- 5) ชมรมครูประชาบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- 6) สมาคมสหพันธ์ชาวสวนยางแห่งประเทศไทย

(อวยชัย วัฒนา, สัมภาษณ์, 22 ธันวาคม 2547, อโศก ประสานสอน, สัมภาษณ์, 25 ก.พ. 2548 และศักดิ์ดา กาญจนเสน, สัมภาษณ์, 15 ธันวาคม 2547)

ภายใต้กลุ่มแนวร่วมของพันธมิตรทั้ง 11 องค์กรดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการเคลื่อนไหวเรียกร้อง ของแต่ละกลุ่มได้เคลื่อนไหวเรียกร้องตามประเด็นปัญหาในกลุ่มของตนเองมาอย่างต่อเนื่องโดยมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายแตกต่างกันไป แต่บางประเด็นปัญหาที่เหมือนกันมา

ร่วมกัน โดยมีเป้าหมายหลักคือสร้างการมีส่วนร่วมของชาวนา ในการเข้าไปกำหนดนโยบาย ทางด้านการเกษตรเพื่อแก้ไขปัญหาชีวิตของชาวนาโดยตัวแทนของกลุ่มชนชั้นตน เช่น

- มูลนิธิเกษตรกรไทย นำโดยนายโศก ประสานสอน ซึ่งถือเป็นหัวขบวนในการ เริ่มต้นในการเรียกร้องให้รัฐบาลหันมาแก้ไขปัญหาหนี้สิน หลังจากนั้นก็มีกลุ่มแนวร่วมเข้ามาเป็น พันมิตรเช่นกลุ่ม สกยอ. ที่นำโดยนายนคร ศรีวิวัฒน์

- กลุ่มสมาชิกเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกย.เดิม) หรือ สกยอ.ภายใต้การนำของนาย นคร ศรีวิวัฒน์ ประเด็นการเคลื่อนไหวเรียกร้องที่สำคัญคือการปลดปล่อยหนี้สิน โดยเฉพาะ ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรที่เกิดจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร(ธ.ก.ส.)การให้ รัฐจัดสรรปัจจัยการผลิต ให้แก่เกษตรกรผ่านโครงการปรับปรุงระบบการผลิตการเกษตร(คปร.) และปัญหาที่ดินทำกินในเขตป่า ซึ่งเป็นความมุ่งหมายที่จะสร้างอำนาจต่อรองในการเข้าถึง ทรัพยากรและการกระจายทรัพยากรไปสู่ชุมชนอย่างเป็นธรรม

- สกยอ. (1) มีนายคำตา แคนบุญจันทร์ เป็นเลขาธิการมีการปรับโครงสร้างการบริหาร โดยตั้งกรรมการกลางที่มีตัวแทนจากจังหวัดต่าง ๆ เป็นกรรมการประเด็นปัญหาที่เคลื่อนไหวต่อสู้ คือเรื่องปัจจัยการผลิตภายในโครงการ คปร. และปัญหาป่าไม้ – ที่ดิน เป็นต้น

- สมาชิกเกษตรกรอีสาน(สกอ.)แกนนำสำคัญคือนายอวยชัย วัฒนา ซึ่งลาออกจากราชการ จากสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมหาสารคาม ได้แยกตัวออกจากกลุ่ม สกยอ. ที่นำโดยนาย นคร ศรีวิวัฒน์ ส่วนแนวทางการเคลื่อนไหวต่อสู้ก็เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับ สกยอ. คือ การเข้าถึงทรัพยากรในโครงการปรับปรุงระบบการผลิตการเกษตร และการแก้ไขปัญหาความ ยากจน (คปร.) แต่ได้ประกาศตัวสนับสนุนพรรคการเมืองอย่างชัดเจน

- สมาชิกคนจน ซึ่งเป็นกรรวมเครือข่ายของชาวบ้านคนยากจนจากชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งได้รับผลกระทบจากการพัฒนาของรัฐท่ามกลางสงครามการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ โดยมี วัตถุประสงค์หลัก เพื่อเป็นเวทีรวมพลังแห่งความร่วมมือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และประมาณ ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยตั้งคณะทำงานในรูปของคณะกรรมการ

- สหพันธ์สหกรณ์การเกษตรภาคอีสาน มีนายสน รูปสูง เป็นแกนนำ เป็นเครือข่ายที่ สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์

- ชุมนุมสหกรณ์ชาวไร่อ้อยภาคอีสาน มีนายสมคิด สิงสง เป็นแกนนำ เป็นเครือข่ายที่สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรชาวไร่อ้อยภาคอีสานที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์

- ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรขอนแก่น มีนายสมศักดิ์ คุณเงิน เป็นแกนนำ เป็นเครือข่ายที่สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรในจังหวัดขอนแก่นที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์

- สมาคมสหพันธ์ชาวสวนยางแห่งประเทศไทย มีนายอุทัย สอนหลักทรัพย์ เป็นแกนนำ เป็นเครือข่ายเกษตรกรชาวสวนยาง ที่รวมตัวเริ่มต้นที่ภาคตะวันออก เพื่อสร้างความเข้มแข็งและปกป้องสิทธิให้กับเกษตรกรชาวสวนยางที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐ

ภายหลังที่มีกลุ่มองค์กรแนวร่วมเพิ่มเป็น 11 องค์กรแล้ว แนวร่วมทั้ง 11 องค์กรได้ส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุมกันหลายครั้ง ส่วนใหญ่ประชุมที่มูลนิธิเกษตรกรไทย จังหวัดขอนแก่น ในการประชุมมีเป้าหมายหลัก คือการฟื้นฟูชีวิตของเกษตรกรด้วยการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคเกษตร โดยต้องผลักดัน ให้มีตัวแทนเกษตรกรเข้าไปเป็นผู้ร่วมกำหนดนโยบายภาคเกษตรร่วมกับภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้แต่ละกลุ่มจะมีแนวทางและวัตถุประสงค์ในการเคลื่อนไหวในประเด็นปัญหาที่ต่างกัน แต่ทุกกลุ่มมีจุดเด่นเป็นอัตลักษณ์เดียวกัน คือรวมตัวเรียกร้องให้รัฐจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาชีวิตของชนชั้นชาวนา ที่เกิดขึ้นจากแนวนโยบายแห่งรัฐที่ถูกกำหนดขึ้นมาโดยราชการ จนชาวนาประสบกับสภาวะความยากจนกันถ้วนหน้า ดังนั้นการแก้ไขปัญหาความยากจนของชาวนาจำเป็นต้องให้ตัวแทนของชาวนาซึ่งเป็นคนชนชั้นเดียวกัน รับรู้ความรู้สึก และรู้สึกซึ่งถึงความต้องการของชาวนาด้วยกันเองเป็นอย่างดี ได้เข้าไปเป็นผู้กำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาของชาวนาร่วมกับรัฐบาล

นอกเหนือจากการแสวงหาพันธมิตร ที่ได้รับผลกระทบจากประเด็นปัญหาเดียวกันแล้ว ยังมีการสร้างพันธมิตรนอกประเด็นปัญหาด้วยเช่นกัน เพื่อเป็นแนวร่วมและช่วยกันในการร่วมเคลื่อนไหวเรียกร้อง การเรียกร้องบางครั้งกลุ่มชาวบ้านที่มาร่วมนั้นไม่ได้รับความเดือดร้อนในกรณีประเด็นปัญหาที่กำลังเรียกร้องที่ได้รับความเดือดร้อน แต่เข้าร่วมขบวนการเพราะมีการสร้างเครือข่ายขึ้นมาช่วยเหลือซึ่งกันและกัน บางครั้งจะพบว่าบางส่วนของแกนนำเคลื่อนไหวเรียกร้องมีคนหน้าตาเดิมๆและคนเหล่านี้จะปรากฏตัวในบริเวณที่มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องหลายๆที่

“เราเข้าร่วมเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนชาวบ้านกลุ่มอื่นๆที่เคลื่อนไหวเรียกร้องต่อรัฐ ผลที่เราได้รับตอบมาคือเราได้แนวร่วมจากกลุ่มชาวบ้านดังกล่าว หากถึงเวลาที่พวกเราเคลื่อนไหวเรียกร้อง แม้วิธีนี้เราจะไม่ได้แนวร่วมที่ไม่มากนักแต่จะกลายเป็นแนวร่วมที่

ให้ความช่วยเหลือต่อกันได้ตลอดเวลา หากจะถามว่าแนวร่วมของเราเป็นการจัดตั้งใหม่ เราไม่อาจปฏิเสธโดยสิ้นเชิงว่าไม่มีการจัดตั้ง แต่จะให้ยอมรับว่ามีการจัดตั้งเราก็บอกว่ามันไม่ใช่ ผลของวิธีการนี้ทำให้เรามีพลังได้ตลอดเวลาแม้ในสภาวะฉุกเฉิน” (ศักดิ์ดา กาญจนเสน, สัมภาษณ์, 15 ธันวาคม 2547)

5.5.5 การสร้างแนวร่วมและพันธมิตรข้ามชนชั้น

“เราต้องยอมรับว่าชานาไม่มีความรู้ในทางวิชาการ ไม่มีความรู้ที่จะนำมาเจรจา เพื่อตกลงหรือสร้างอำนาจต่อรอง สภาพที่แท้จริงของชานายังมีความเกรงกลัวและเกรงใจในรัฐศักดินาแม้จะกล่าวกันว่าได้หมดสิ้นไปจากสังคมไทยแล้ว แต่แท้ที่จริงมันยังดำรงอยู่เต็มรูปแบบ ดังนั้นหนทางเดียวที่จะสร้างความรู้เป็นอำนาจต่อรองให้ชานาคือ ชานาต้องหานักวิชาการ หรือองค์กรนอกระบบราชการมาเป็นพันธมิตรช่วยเหลือทั้งในการให้คำปรึกษาและการเจรจาต่อรอง” (พิชญธร รอดบำรุง, สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2547)

นัยของคำพูดดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการต่อสู้ของชานาที่อาจนำไปสู่ความสำเร็จได้นั้นมิใช่การมีพันธมิตรในชนชั้นเท่านั้น แต่ยังประกอบด้วยพันธมิตรข้ามชนชั้นด้วย

การสร้างแนวร่วมในระหว่างชนชั้นเดียวกันไม่ใช่ปัญหาหรืออุปสรรคอีกต่อไป เพราะผลจากความทุกข์ยากเดือดร้อนได้เป็นตัวกระตุ้นและสร้างแนวร่วมได้เป็นอย่างดี แต่แนวร่วมในชนชั้นเดียวกันของชานาจากอดีต ซึ่งเป็นประสบการณ์การต่อสู้ของชานาไม่อาจเป็นพลังที่เข้มแข็งที่จะทำให้ชานาประสบความสำเร็จได้ ประกอบกับชนชั้นชานายังขาดความรู้ความสามารถในเชิงการต่อสู้และยุทธวิธีต่างๆ รวมทั้งจำเป็นต้องอาศัยวิชาการทั้งหลายจากแนวร่วมข้ามชนชั้น ดังนั้นจำเป็นต้องสร้างความยอมรับจากสังคมให้สาธารณะเข้าใจ และเห็นด้วยกับสภาพความทุกข์ยากเดือดร้อนที่ชานาได้รับเพื่อให้สังคมยอมรับการเคลื่อนไหวและเข้าร่วมเป็นพันธมิตร (ศักดิ์ดา กาญจนเสน, สัมภาษณ์, 15 ธันวาคม 2547)

นักการเมืองส่วนใหญ่ก่อนการเข้าสู่อำนาจเป็นฝ่ายรัฐบาล มักจะเป็นแนวร่วมของชานา แต่เมื่อไรก็ตามที่พวกเขาเหล่านั้นได้เป็นฝ่ายรัฐบาลกระบวนการคิดจะแตกต่างจากชานา วิธีการต่อสู้จะอยู่คนละฝ่ายกับชานาทั้งที่ชานายังเรียกร้องเรื่องเดิมๆ หรือบางคนขณะที่ยังไม่เป็นส.ส.เดินทางมาเยี่ยมมาให้กำลังใจ มาให้คำปรึกษานับสนุนสิ่งอุปโภคและบริโภค แต่พอได้รับเลือกตั้งมักจะไม่เห็นด้วยกับการเคลื่อนไหวของชานา นักการเมืองจึงไม่ใช่พันธมิตรที่แท้จริงในการต่อสู้ของชานา (พิชญธร รอดบำรุง, สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2547)

ในบริบทการต่อสู้ของชาวนาได้เกิดสำนึกร่วม ที่เกิดขึ้นจากปัญหาความทุกข์ยากและยากจน จนทำให้แนวร่วมนอกชนชั้นทั้งระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับสากล ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ นิสิตนักศึกษา องค์กรนอกระบบราชการ สหภาพแรงงานทั้งหลาย และประชาชนทั่วไปที่สนใจปัญหาของชาวนา บุคคลและองค์กรเหล่านี้ ได้เข้าร่วมในขบวนการชาวบ้านในการฟื้นฟูชีวิตของเกษตรกรร่วมกับขบวนการชาวนาจำนวนมาก และมีบทบาทในการช่วยสนับสนุนส่งเสริมองค์กรชาวนาให้ยืนหยัดต่อสู้ ช่วยสร้างเครือข่ายและช่วยขยายเครือข่าย สร้างกระบวนการเรียนรู้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นใช้ในกระบวนการต่อสู้ รวมทั้งได้ร่วมคิดสรุปประสบการณ์ที่ผ่านมาให้เป็นบทเรียน การช่วยสนับสนุนนั้นแตกต่างกันไป เป็นต้นว่าสนับสนุนเป็นเงิน เป็นอาหาร วิชาการ และกำลังคน รวมทั้งการนำเสนอข่าวในทางบวกของสื่อมวลชน เป็นต้น อโศก ประสานสอน เล่าให้ฟังว่า

ภายหลังที่กลุ่มเกษตรกรในจังหวัดขอนแก่นรวมตัวเคลื่อนไหว และต้องการจัดตั้งองค์กรชาวนาเพื่อ ร่วมกันแก้ไขปัญหาความยากจน ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากนายเจริญ พัฒนดำรงจิตร กหบดีใหญ่ของจังหวัด เป็นเงิน 400,000 บาท เงินจำนวนดังกล่าวก็นำไปใช้จ่ายเพื่อประโยชน์แก่เกษตรกรสมาชิกมูลนิธิฯ โดยการสร้างโรงสีชุมชน และองค์กรนานาชาติเพื่อร่วมพัฒนาได้สนับสนุนเงินร่วม 700,000 บาท สร้างที่ทำการมูลนิธิฯ นอกเหนือจากนั้นนายพิชิต รอบารุง ซึ่งมีอาชีพทนายความก็เข้ามาช่วยเหลือให้คำปรึกษาด้านกฎหมายในการเคลื่อนไหว หลังจากนั้นก็มีบุคคลอื่นๆที่ไม่ใช่ชนชั้นเดียวกับเราเข้ามาช่วยเหลือและแนะนำเราอีกหลายคน(อโศก ประสานสอน, สัมภาษณ์, 25 ก.พ. 2548)

ด้วยสำนึกร่วมในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เมื่อมีการแผ้วถางให้เกิดพันธมิตรในชนชั้นหลายองค์กรและมีพันธมิตรข้ามชนชั้น นักวิชาการ นิสิตนักศึกษา องค์กรนอกระบบราชการ สหภาพแรงงาน และประชาชนทั่วไปที่สนใจปัญหาของชาวนา ซึ่งแนวร่วมเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นแนวร่วมทั้งก่อนเคลื่อนไหว ขณะเคลื่อนไหว และหลังจากเคลื่อนไหว อย่างไรก็ตามการเคลื่อนไหวไม่อาจประสบความสำเร็จลงได้หากไม่ได้รับความร่วมมือพันธมิตรอีกหลายกลุ่มที่ได้สนับสนุน เช่น สหภาพพนักงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้า ที่คอยช่วยเหลือในการต่อเชื่อมการใช้ไฟฟ้าเมื่อจัดตั้งเวทีปราศรัย สหภาพพนักงานรัฐวิสาหกิจการประปาที่อำนวยความสะดวกทั้งน้ำกินน้ำใช้ สหภาพแรงงานทั้งหลายที่สนับสนุนทั้งเครื่องอุปโภค และเต็นท์อาศัยพักผ่อนกันแดดกันฝน กลุ่มศิลปินเพลงเพื่อชีวิตที่คอยขับกล่อมเพลงยามค่ำคืนก่อนพักผ่อน

ในระหว่างเคลื่อนไหวเรียกร้องทั้งกลางคืนและกลางวัน จะมีผู้สนับสนุนมาให้คำปรึกษาหารือ ทั้งนักวิชาการจากมหาวิทยาลัย นิสิตนักศึกษา และ NGO คนที่มาเป็นประจำคือ วนิดา ตันติวิทยาพิทักษ์ สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ ชัยพันธุ์ ประภาสวัต รวมทั้งประสิทธิ์พร กาพ่อนศรี

เป็นต้น ซึ่งจะคอยให้ความเห็น ให้คำแนะนำ และช่วยตอบโต้ตลอดมา ส่วนศิลปินเพลงเพื่อชีวิต ที่มาร่วมไม่เคยขาดก็คือ หงา สุรัชย์ จันทิมารช และหมู พงค์เทพ กระโดนชำนาญ

นคร ศรีวิวัฒน์ เล่าว่าก่อนที่จะเคลื่อนไหวกุมนุมสู่สถานที่ที่ใช้ชุมนุมเคลื่อนไหว ได้ประสานงานกับพันธมิตรที่เกี่ยวข้อง ติดต่อสหภาพพนักงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้า ให้มีการติดตั้งเชื่อมต่อไฟฟ้า และพวกเขาก็สามารถติดตั้งให้เมื่อชาวบ้านเดินทางมาถึง สามารถใช้ไฟฟ้าได้ทันที ส่วนประปาแกนนำก็ติดต่อสหภาพพนักงานรัฐวิสาหกิจการประปา พวกเขาก็เตรียมน้ำประปาให้ทันทีเมื่อชาวบ้านมาถึงสำหรับห้องสุขาเคลื่อนที่นั้นบางครั้งต้องร้องขอรัฐถึงจะจัดมาให้ (นคร ศรีวิวัฒน์, สัมภาษณ์, 21 กุมภาพันธ์ 2548) สอดคล้องกับคำพูดของพนักงานการไฟฟ้านครหลวงที่ว่า

“เมื่อพวกเรารู้ว่าจะมีการเดินทางมาชุมนุมประท้วงของเกษตรกร หรือกลุ่มองค์กรใดๆที่ได้รับความเดือดร้อนและต้องการเรียกร้องให้รัฐเข้ามาแก้ปัญหา ทางสหภาพแรงงานการไฟฟ้าจะได้ทราบข่าวคร่าวๆมาก่อน หลังจากนั้นก็มีกรมอบหมายให้พนักงานการไฟฟ้าคนใดคนหนึ่งไปในพื้นที่ มาอำนวยความสะดวกต่อไฟให้ผู้ชุมนุมประท้วงใช้ไฟได้ทันทีเมื่อมาถึง” (พนักงานการไฟฟ้านครหลวง, สัมภาษณ์, 24 กุมภาพันธ์ 2548)

NGO ได้เข้ามาทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงในการเสริมสร้างกระบวนการในการสร้างกิจกรรมการแลกเปลี่ยน เสริมความรู้ สรุบทบทเรียนร่วมกันระหว่างชาวบ้านในกลุ่มและพันธมิตรเครือข่ายต่างๆและถือว่า NGO เป็นผู้มียุทธศาสตร์สำคัญสุดในการเชื่อมประสานระหว่างเครือข่ายพันธมิตรทั้งแนวราบและแนวตั้ง ให้มีความรู้สึกร่วมในทางเดียวกัน และเป็นผู้ให้ความรู้เชิงวิชาการ รวมทั้งการประสานสื่อมวลชน สำหรับสื่อมวลชนที่ติดตามทำข่าวการเคลื่อนไหวนั้น การให้ข่าวทั้งหลายตกลงกันว่าให้แกนนำของกลุ่มแต่ละกลุ่มเป็นผู้ให้ข่าวกับสื่อมวลชน ทั้งนี้เพื่อนำเสนอข่าวจะได้เป็นไปในทำนองเดียวกัน พร้อมทั้งข่าวที่ปรากฏออกมาจะได้ไม่เป็นภาพทางลบ ข่าวที่นำเสนอออกไปสู่สาธารณะ จะต้องเป็นข่าวที่ปรากฏต่อสาธารณะแล้วจะต้องเป็นการสร้างแนวร่วมเพิ่มขึ้น เป็นการสร้างพันธมิตรเพิ่มขึ้น บางครั้งสื่อมวลชนไม่ได้สนใจที่จะมาทำข่าวการเคลื่อนไหว การนำเสนอความทุกข์ยากเดือดร้อนจะไม่ปรากฏไปสู่สาธารณะ เราก็ต้องอาศัยเครือข่ายพันธมิตรข้ามชนชั้นที่จะช่วยเหลือในการนำเสนอข่าวทั้งอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวและเสนอข่าวให้เป็นประเด็นความเดือดร้อนของสาธารณะ สิ่งที่เราเรียกร้องเป็นความเดือดร้อนและความต้องการของคนหมู่มาก จึงจะได้รับความสนใจจากสื่อมวลชน หากปล่อยขวานาให้ต่อสู้ไปโดยลำพังจะไม่มีพลังเพียงพอในการติดต่อประสานงานสื่อมวลชนให้มาสนใจนำเสนอข่าว การเสนอข้อเรียกร้องของขวานาไม่ต่างอะไรกับการพาดหัวข่าวของหนังสือพิมพ์ เพราะมีเป้าหมายเดียวกันคือการได้รับความสนใจ แม้เนื้อหาข้างในมันจะไม่ได้เข้มข้นตามที่ได้เรียกร้องหรือพาด

หัวข้อตาม เพราะเป็นเพียงการสร้างควมสนใจในระดับหนึ่งเท่านั้น เมื่อข่าวคราวได้นำเสนอสู่สาธารณชนแล้ว มันเป็นขั้นตอนหนึ่งของการแสวงหาพันธมิตรนอกชนชั้นโดยอาศัยสื่อมวลชนเป็นตัวเชื่อม (อโศก ประสานสอน, สัมภาษณ์, 25 กุมภาพันธ์ 2548)

5.6 รูปแบบการต่อสู้ที่นำไปสู่ความสำเร็จ

5.6.1 การชุมนุมประท้วง

เมื่อผ่านกระบวนการ การระดมกำลังเคลื่อนไหวยุทธระดับประเทศ ซึ่งมีทั้งการสร้างแนวร่วมทั้งในชนชั้นเดียวกันและพันธมิตรข้ามชนชั้นแล้ว การเคลื่อนไหวเรียกร้องที่เกษตรกรต้องการให้รัฐเข้าไปฟื้นฟูชีวิตและแก้ไขปัญหาความยากจน เริ่มมีการปฏิบัติการเชิงรุกเริ่มเห็นเป็นรูปธรรมตั้งแต่วันที่ 11 มกราคม 2538 โดยกลุ่มเครือข่ายเกษตรกรประชุมร่วมกันมีวัตถุประสงค์ในการเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขหนี้ ธ.ก.ส. ซึ่งมีมูลนิธิเกษตรกรไทยเป็นแกนนำ โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรมีนายอโศก ประสานสอน เป็นประธานแกนนำของมูลนิธิ อีก 6 อำเภอของจังหวัดขอนแก่นเป็นกรรมการ นายสไกร พิมพ์บึง เป็นเลขานุการ คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ยื่นหนังสือต่อรัฐบาลสองประเด็นหลักคือ ให้รัฐบาลชี้แจงนโยบายการฟื้นฟูอาชีพของเกษตรกร และการแก้ไขปัญหาหนี้สินโดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการฟื้นฟูอาชีพและแก้ไขปัญหาหนี้สินของชาวนา พร้อมกันนั้นขอให้รัฐบาลมาชี้แจงแนวนโยบายการแก้ไขปัญหาหนี้สินที่คาราคาซังมาอย่างยาวนาน การเคลื่อนไหวของกลุ่มเกษตรกรในครั้งนี้เป็นการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรที่เริ่มต้นขึ้น ในการนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษารูปแบบการต่อสู้ของกลุ่มเกษตรกร 5 องค์กรภายใต้ชื่อ “แนวร่วมเกษตรกรภาคอีสาน” และต่อมาได้สร้างความเข้มแข็งขยายเครือข่ายเป็นเป็น 11 องค์กรภายใต้ชื่อ “คณะกรรมการประสานงานองค์กรประชาชนภาคอีสาน” (คปอ.) ที่ได้ร่วมกันต่อสู้เรียกร้องให้จัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

หนทางการต่อสู้ของชาวนาในทุกเรื่องทุกประเด็นปัญหา ผ่านกระบวนการทั้งจากระบบราชการไม่ว่าส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ผ่านระบบการเมืองปกติตามระบอบประชาธิปไตยจากท้องถิ่นและระดับชาติ ชาวนาก็ยังไม่อาจเข้าถึงความปกติสุขในการดำรงชีวิต ยังถูกรุกรานจากรัฐศักดินา จากทุนนิยม อำนาจต่อรองของชาวนาไม่อาจเข้าไปตามกระบวนการปกติที่จะไปเป็นตัวแทนของชาวบ้านหรือนักการเมืองได้ แกนนำเกษตรกรและที่ปรึกษาพูดเป็นแนวทางเดียวกันว่าหนทางที่เหลือของชาวนาก็คือ การเคลื่อนไหวเรียกร้องโดยการชุมนุมประท้วงจึงอาจนำไปสู่ความสำเร็จ

ราคาข้าวเปลือกตกต่ำชาวนาไปหาข้าราชการในอำเภอและจังหวัด ได้รับคำตอบว่าจะนำเรื่องเสนอผู้ใหญ่ให้ ชาวนารอมาจนเลยเวลาถึงฤดูการทำนาใหม่ หว่านไถกันใหม่ความช่วยเหลือก็ยังไม่มาถึง พอหันไปหานักการเมืองก็บอกว่าให้รอไปก่อน ชาวนามีความคิดที่ตรงกันว่า คนจนไม่อาจพึ่งพาระบบราชการและนักการเมืองได้ ทางที่ดีที่สุดชาวนาต้องหันมาช่วยตัวเอง แต่วิธีช่วยตัวเองโอกาสที่ชาวนาจะเข้าไปใช้อำนาจหรือกำหนดนโยบายนั้น โอกาสมันถูกปิดแล้ว หนทางเดียวของชาวนาคือสร้างโอกาสให้ตัวเองด้วยการเดินขบวน การชุมนุมประท้วงและต้องทำทุกทางเพื่อให้รัฐหันมาสนใจและแก้ปัญหา” (พิชญธร รอดบำรุง, สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2547)

หรือที่บำรุง คะโยธา กล่าวว่า

“การเดินขบวนไม่ใช่หนทางสุดท้าย แต่เป็นทางเดียว การเดินขบวนคือหัวใจที่สำคัญที่สุดของการสร้างอำนาจของประชาชน การเดินขบวนเป็นการสร้างสะพานเชื่อมของประชาชน เป็นวิธีการทำให้เกิดอำนาจ คือหัวใจของการสร้างอำนาจ การเดินขบวนเหมือนกระบี่ในฝัก ต้องชักออกมาฟันไม่ใช่ซ่อนในฝัก ต้องแสดงให้เห็นว่าพลังของประชาชนมีจริง สามารถเปลี่ยนแปลงได้” (ประกาศ ปัน ตบแต่ง, 2541 : 151)

หรือที่แกนนำชาวนากล่าวกันว่า ชาวนามีแต่เท้า เราต้องมารวมกันมากๆ รวมกันนานๆ รัฐบาลถึงจะฟังชาวนา การชุมนุมคือพลังของคนจน ทุกวันคนจนอยู่กับนาอยู่กับไร่ พบแต่แดดที่แผดเผา ความทุกข์ยากรัฐหยิบยื่นให้ รัฐต้องปลดปล่อยสิ่งเหล่านี้ไปจากชาวนา โอกาสที่จะร้องขอความยุติธรรมด้วยวิธีปกติไม่มีแล้ว โอกาสสุดท้ายของชาวนาคือการรวมพลังชุมนุมเรียกร้องสิทธิที่รัฐพรากเอาไป (ธงชัย คงคล้าย, สัมภาษณ์, 10 มกราคม 2548)

การชุมนุมประท้วงของชาวนาคอนยากคนจนทุกยุคทุกสมัย คนจนไม่มีอาวุธอื่นใดนอกจากเท้าเท้าจึงเป็นอาวุธสำคัญที่สุดที่คนจนใช้ในการต่อสู้กับรัฐ ตามที่ วิรพล โสภา แกนนำของสมัชชาคนจน กล่าวว่า “ทหารอำนาจอยู่ที่ปืน นักธุรกิจอำนาจอยู่ที่เงิน สามารถซื้อเสียงผ่านการเป็น ส.ส. นักการเมืองได้ แต่ในประสบการณ์ของคนจน อำนาจของคนจนอยู่ที่ดิน ” (ประกาศ ปันตบแต่ง, 2541 : 150)

อย่างไรก็ตามการชุมนุมประท้วงนั้นต้องอาศัยความร่วมมือจากเกษตรกรจำนวนมากจึงจะประสบความสำเร็จเพราะหลายครั้งที่เรียกร้องหากไม่มีพลังประชาชนที่เข้มแข็งและมีจำนวนไม่มากพอมักจะไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาล บางครั้งยังถูกดูถูกดูแคลนจากภาครัฐ วันดา ตันติวิทยาพิทักษ์ ที่ปรึกษาสมัชชาคนจนกล่าวว่า

“ถ้ามากันสองคนจะได้พบแต่ยาม ถ้ามี10-20 คนอาจจะได้เจอเลขานุการบริการประชาชน ถ้ามาเป็นร้อยจะได้เจอเลขาธิการรัฐมนตรี มาเป็นพันรัฐมนตรีช่วยจะลงไปหา ถ้ามีสักหมื่นรัฐมนตรีจะลงมาเจรจา แต่จะให้นายกมาพบปะเจรจาต้องสักสองหมื่น” (วนิดา ต้นติวทยาพิทักษ์, อ้างถึงใน ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541:152)

วิธีการของคนจนที่รวมกลุ่มประท้วง และยึดเวลาประท้วงมิใช่เป็นวิธีการหรือเครื่องมือของพวกเขาขอสร้างปัญหาหรือพวกบ้าคลั่ง แต่เป็นวิถีทางของคนจนที่ต้องการแสดงถึงความเปลี่ยนแปลงทางด้านความรู้สึก 3 ลักษณะ และเปลี่ยนแปลงด้านพฤติกรรม 2 ลักษณะ กล่าวคือ

การเปลี่ยนแปลงด้านความรู้สึก

1) การประท้วงแสดงถึงการเสื่อมความชอบธรรมของระบบ ทั้งนี้เพราะเมื่อมีการประท้วงความรู้สึกเดิมๆที่ประชาชนเคยยอมรับในอำนาจผู้ปกครอง และความชอบธรรมของระบบก็จะเปลี่ยนแปลงไป โดยจะแสดงถึงความเชื่อใหม่เกี่ยวกับความไม่ยุติธรรมและความผิดพลาดของตัวผู้ปกครอง ตลอดจนการเอื้ออำนาจโอกาสนั้นๆ

2) การประท้วงจะทำให้ความรู้สึกเดิมๆที่เคยยอมรับและเชื่อมั่นในโอกาส ตลอดจนสิ่งต่างๆที่ระบบกำหนดให้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้นั้นเปลี่ยนแปลงไป แสดงถึงการริเริ่มที่จะหันไปนิยมในสิทธิ ซึ่งก็คือความปรารถนาในการเปลี่ยนแปลงนั่นเอง

3) การประท้วงก่อให้เกิดความรู้สึกถึงศักยภาพแบบใหม่ กล่าวคือประชาชนที่เคยคิดว่าตัวเองอ่อนแอ ก็จะกลายเป็นมีความเชื่อว่าตนเองมีความสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงโชคชะตานั้นได้

การเปลี่ยนแปลงด้านพฤติกรรม

1) มวลชนจะแสดงออกถึงความไม่กลัวเกรง หรือไม่ยอมรับ กล่าวฝ่าฝืนกฎหมายและขนบธรรมเนียมประเพณีต่างๆที่เคยปฏิบัติมาและกล้าใช้อำนาจกดดันต่อบุคคลที่เคยยอมรับ

2) ความไม่เกรงกลัวและไม่ยอมรับ จะแสดงออกมาในรูปของพฤติกรรมรวมหมู่ ไม่ใช่การแสดงพฤติกรรมส่วนบุคคลอีกต่อไป (Piven and Cloward, 1977: 1-5)

5.6.2 ลำดับเหตุการณ์การชุมนุมเคลื่อนไหวกว้างขวางให้ตราพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

ภายใต้สถานการณ์ที่รัฐบาลถูกกดดันจากการเคลื่อนไหวชุมนุมประท้วงของชาวนาและพันธมิตร เรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกรที่เกิดขึ้นจากการหนีสินตามระบบสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. เป็นผลต่อนำไปสู่การเรียกร้องให้รัฐบาลหันมาแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูชีวิตของเกษตรกร โดยการตราพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยมีลำดับเหตุการณ์สำคัญที่ผลักดันให้รัฐยินยอมตามที่เกษตรกรเรียกร้อง ดังนี้

เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2538 กลุ่มเกษตรกรที่ได้รับความเดือดร้อนจากภาวะหนีสินที่เกิดจากระบบสินเชื่อของ ธ.ก.ส. ได้รวมตัวกับมูลนิธิเกษตรกรไทย ยื่นหนังสือต่อรัฐบาลเรียกร้องให้รัฐบาลหันมาแก้ไขปัญหาหนีสินของเกษตรกร และให้ชี้แจงนโยบายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวสาระสำคัญของหนังสืออโศก ประสานสอน และสไกร พิมพ์บึง สรุปให้ฟังว่า มีสองข้อคือ

- 1) ให้ตั้งคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาหนีสินของเกษตรกร
- 2) จัดทำแนวทางการแก้ไขปัญหาหนีสินของเกษตรกรทั้งระยะสั้นและระยะยาว

หลังจากที่รัฐบาลได้มอบหมายให้นายอำนาจ ปะติเส รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง จัดทำแนวทางการแก้ไขปัญหาหนีสินของเกษตรกรทั้งระยะสั้นและระยะยาว (อำนาจ ปะติเส, สัมภาษณ์, 30 กันยายน 2547) ในวันดังกล่าวได้มีการลงนามบันทึกข้อตกลงระหว่างตัวแทนของรัฐบาลโดยนายอำนาจ ปะติเส กับมูลนิธิเกษตรกรไทย โดยนายอโศก ประสานสอน ยินยอมตามข้อเรียกร้องทั้งสองประเด็น (ทวีศิลป์ จักรบุตร, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2548) หลังจากนั้น กระทรวงการคลังได้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนีสินเกษตรกรโดยมีนายอำนาจ ปะติเส เป็นประธาน มีเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. ข้าราชการ และตัวแทนเกษตรกรเข้าร่วมเป็นกรรมการ (คำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ 41/2538 ลงวันที่ 10 มีนาคม 2538) คำสั่งฉบับนี้เป็นคำสั่งเพื่อการแก้ไขปัญหาหนีสินของเกษตรกรฉบับแรก ที่เกษตรกรได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาด้วยกรรมการตกลงกันเพื่อให้ ธ.ก.ส. ชะลอการทวงหนี้เกษตรกรไว้ก่อน แต่การปฏิบัติงานในพื้นที่ของ ธ.ก.ส. เกิดความขัดแย้งกับเกษตรกร เพราะ ธ.ก.ส. มีนโยบายในการเร่งรัดหนีสินโดยให้โบนัสพิเศษสำหรับพนักงานที่เก็บหนี้สินได้ตามเป้า (อโศก ประสานสอน, สัมภาษณ์, 25 กุมภาพันธ์ 2548) บันทึกหรือข้อตกลงที่รัฐยินยอมตามที่เกษตรกรเรียกร้องจึงไม่มีผลในทางปฏิบัติ

พ.ศ. 2538 ได้มีการก่อตั้งสมัชชาคนจนขึ้น ซึ่งเป็นการรวมข้อเรียกร้องที่เกิดขึ้นกับประชาชนทุกภูมิภาคไม่ว่าจะเป็นอีสาน กลางเหนือ หรือใต้ ในจำนวนข้อเรียกร้องมากกว่า 121 ปัญหา ที่ยังไม่ได้รับการคลี่คลายจากรัฐบาลจนนำมาสู่ประเด็นในการเคลื่อนไหวเรียกร้องตลอดมา โดยในวันที่ 10 ธันวาคม 2538 ที่สันเขื่อนปากมูล อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี สมาชิก สกย.อ.บางส่วนร่วมกับพันธมิตรองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชน ภายใต้การ

ประสานงานของ สภาวัฒนธรรมเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ACFOD) เป็นเจ้าภาพจัดประชุม “สมัชชาคนจน” โดยมีผู้เข้าร่วมประมาณ 500 คนจาก 7 ประเทศมีประเด็นปัญหาที่สำคัญคือ ปัญหาการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ ปัญหาที่ดินทำกินของคนจนชนบท ปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง รวมทั้งปัญหาอื่น ๆ อันเนื่องมาจากการพัฒนาตามแนวทางของภาครัฐ เพื่อผลักดันปัญหาของคนจนให้ได้รับการแก้ไข การประชุมดังกล่าวได้มีการประกาศแห่งลุ่มน้ำมูลสรุปความว่า “... เราเห็นความเห็นร่วมกันว่า แนวความคิดที่สนับสนุนแต่เพียงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของรัฐ และภาคธุรกิจเอกชนเป็นแนวคิดที่เป็นอันตรายต่อประชาชนและต่อการพัฒนาสังคม จึงถือเป็นการจำป็นเร่งด่วนที่จะต้องได้รับการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ความคิด ยุทธศาสตร์ และการปฏิบัติในกระบวนการพัฒนาทั้งของรัฐ และบริษัทธุรกิจเอกชนเสียใหม่ตามแนวทางที่มุ่งสู่ความก้าวหน้าของมวลมนุษยชาติที่ไร้พรมแดน” (อ้างถึงในประกาศ ปับตบแต่ง, 2541:68-69)

อย่างไรก็ตาม หลังการจัดตั้งเพียงระยะเวลาไม่นานนักสมัชชาคนจนได้ขับเคลื่อนพลังมวลชนมาชิกเคลื่อนไหวเรียกร้องที่หลากหลยด้วยประเด็นปัญหา จนกลายเป็นผู้นำในขบวนการทางสังคมของชาวนาไทยที่มีการรวมพลังเคลื่อนไหวที่เข้มแข็ง และการเคลื่อนไหวที่สำคัญที่สุดของสมัชชาคนจน คือการรวมตัวกันเคลื่อนไหวเรียกร้อง ประท้วงที่หน้าทำเนียบรัฐบาลอย่างยืดเยื้อยาวนานถึง 99 วันระหว่างวันที่ 21 มกราคม – 2 พฤษภาคม 2540 ทำให้สมัชชาคนจนเป็นแหล่งรวมของคนยากคนจนซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวนาชาวไร่ผู้ยากไร้ ที่ด้อยโอกาสไม่อาจเข้าถึงปัจจัยการผลิต ได้รับความเดือดร้อนจากนโยบายการพัฒนาของรัฐที่เข้าไปรุกกล้าทำรายวิถีชีวิตชุมชน กัดกร่อนการผลิตแบบเดิมเป็นการผลิตสนองตลาด กัดกร่อนวัฒนธรรมและความสัมพันธ์ในชุมชน จนค่อยๆถอยห่างการดำเนินชีวิตแบบเดิมๆ และกล่าวกันว่าสิ่งที่สำคัญที่สุดที่เกษตรกรได้รับความเดือดร้อนคือการจนโอกาสที่ชาวนาจะได้เข้าร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบาย และการเข้าร่วมแก้ไขปัญหา แต่การเคลื่อนไหวของสมัชชาคนจนส่วนใหญ่เป็นศูนย์รวมของปัญหาที่หลากหลาย ทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาทรัพยากร ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาเขื่อน แต่การแก้ไขปัญหานี้สินเป็นเพียงส่วนหนึ่งของประเด็นการเคลื่อนไหว บทบาทของสมัชชาคนจนในการแก้ไขปัญหานี้สินจึงไม่มีบทบาทโดยตรง

ความเดือดร้อนของเกษตรกรทำให้เกิดการรวมตัวกันหลายองค์กร ซึ่งส่วนใหญ่เพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองเกษตรกรที่ได้รับความเดือดร้อนจากแนวนโยบายแห่งรัฐ ที่เข้าไปรุกกล้าความเป็นปกติสุขของเกษตรกรในการดำเนินชีวิต หลังจากนั้นเกษตรกรแต่ละองค์กรก็มีความเห็นในแนวทางเดียวกัน ว่าการเรียกร้องหรือต่อสู้กับรัฐจำเป็นต้องมีพลังที่เข้มแข็งหลายองค์กรจึงหันหน้าเข้าหากัน โดยเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2539 มีการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายเกิดเป็นปฏิญญา 5 องค์กร ภายใต้ชื่อ “แนวร่วมเกษตรกรภาคอีสาน” ร่วมกันเคลื่อนไหวให้รัฐหันมาสนใจการแก้ไข

ปัญหาความยากจนของเกษตรกร และร่วมกันผลักดันนโยบายที่เป็นรูปธรรมในการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร การรวมกลุ่มดังกล่าว กลายเป็นจุดเริ่มต้นของพลังความเข้มแข็งของชาวนา ที่รวมตัวเรียกร้องให้รัฐกำหนดนโยบาย การแก้ไขปัญหาของเกษตรกร โดยมีเกษตรกรเป็นผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการ หลังจากนั้นแนวร่วมเริ่มต้นเรียกร้องในนามแนวร่วมจึงปรากฏขึ้น โดยวันที่ 23 มกราคม 2540 แนวร่วมเกษตรกรภาคอีสาน ได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลยื่นผ่านนายชิงชัย มงคลธรรม รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เสนอพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี มีประเด็นสำคัญคือ

- 1) ให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรที่มีนิติสัมพันธ์กับ ธกส.
- 2) ให้รัฐบาลจัดทำโครงการฟื้นฟูชีวิตของเกษตรกรให้เป็นประจักษ์โดยทันที
- 3) ให้ตั้งคณะกรรมการร่วม โดยมีตัวแทนของเกษตรกรเกินกว่ากึ่งหนึ่งเป็นกรรมการร่วมกับภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินและการฟื้นฟูชีวิตของเกษตรกร

อย่างไรก็ตามข้อเรียกร้องดังกล่าวไม่ได้รับการตอบรับจากรัฐบาลเกษตรกรยื่นข้อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาหนี้สินและให้ฟื้นฟูชีวิตเกษตรกรที่ได้รับความทุกข์ยากหลายครั้ง แต่ล้มเหลวตลอดรัฐบาลไม่สนใจอย่างจริงจังเกษตรกรจำเป็นต้องดำเนินการตามวิธีการของเกษตรกร โดยจัดชุมนุมใหญ่เพื่อรวมพลังกดดัน ให้รัฐหันมาสนใจปัญหาการแก้ไขปัญหาหนี้สิน อย่างไรก็ตาม ต่อเนื่องตามมา ประกอบกับตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาประชาชนตื่นตัวกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กลายเป็นพลังปลุกกระแสการเรียกร้องที่เข้มแข็ง เกิดแนวร่วมนอกเหนือจากชนชั้นตนข้ามไปยังชนชั้นอื่นๆหลากหลายเป็นการเคลื่อนไหวข้ามชนชั้น หลังจากนั้นการเตรียมการเคลื่อนไหวใหญ่ตามมา (อโศก ประสานสอน, สัมภาษณ์, 25 กุมภาพันธ์ 2548) มีการชุมนุมใหญ่ของเกษตรกรเพื่อผลักดันให้รัฐแก้ไขปัญหาหนี้สินถึง 5 ครั้งจึงตามมา

5.7 รูปแบบและวิธีการเคลื่อนไหวใหญ่ของเกษตรกร

5.7.1 การชุมนุมใหญ่ครั้งที่หนึ่ง เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2540

แนวร่วมเกษตรกรภาคอีสาน จัดประชุมบริเวณสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดขอนแก่น ตำบลท่าพระ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่นมีเกษตรกรเข้าร่วมประมาณ หนึ่งแสนคนที่ประชุมมีมติยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล 3 ข้อกล่าวคือ

- 1) ให้รัฐบาลสั่งให้ ธกส. และส่วนราชการต่างๆระงับการเรียกเก็บหนี้จากเกษตรกร ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 10 มีนาคม 2540 เป็นต้นไป
- 2) ปรับปรุงคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการที่รัฐบาลแต่งตั้งเพื่อการช่วยเหลือแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรให้ครอบคลุมทุกประเด็นปัญหา

3) ให้รัฐจัดสรรงบประมาณจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร ปีละไม่ต่ำกว่า 10,000 ล้านบาทตลอดระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ ฉบับที่ 8

การประชุมครั้งนี้รัฐบาลได้ส่งนายชิงชัย มงคลธรรม เป็นตัวแทนของรัฐมาร่วมบันทึกข้อตกลงกับแนวร่วมเกษตรกรภาคอีสาน ทั้งสามข้อหลักๆว่ารัฐบาลจะดำเนินการให้ แต่แล้วบันทึกข้อตกลงก็เป็นเพียงข้อความบนแผ่นกระดาษที่มีเพียงการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมสองฝ่ายและอนุกรรมการต่างๆตามกลุ่มปัญหา แต่ไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติให้เป็นจริงจากภาครัฐ

5.7.2 การชุมนุมใหญ่ครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2540

บันทึกข้อตกลงร่วมระหว่างแนวร่วมเกษตรกรภาคอีสานกับนายชิงชัย มงคลธรรม เมื่อไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติจากภาครัฐ แนวร่วมเกษตรกรภาคอีสาน ได้นำชุมนุมเรียกร้องเป็นครั้งที่สอง กลุ่มเกษตรกรเข้าร่วมประมาณ 150,000 คนปิดล้อมที่ทำการสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดขอนแก่นในวันที่ 26 พฤษภาคม 2540 การชุมนุมครั้งนี้ได้มีการทำพิธีเผาหุ่นและสาปแช่งนายชิงชัย มงคลธรรม ที่ไม่มีความจริงใจในการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร การเคลื่อนไหวครั้งนี้ ทวีศิลป์ จักรบุตร กล่าวว่า ทิวท้องถนนมิตรภาพระยะทางยาวไกลแม้แสงแดดจะเจิดจ้าแผดเผา รุนแรงเพียงใด แต่เกษตรกรไม่เคยย่อท้อเพราะทั้งชีวิตตั้งแต่เริ่มต้นก็พบกับสิ่งเหล่านี้มาทุกวัน ไม่ว่าจะแสงแดดหรือฝนตกไม่เคยทอดทิ้งไม่เคยยอมแพ้ ทิวท้องถนนมิตรภาพแม้จะร้อนระอุเพราะแดดเผาเกษตรกรยังเดินเท้าเปล่าโดยไม่ได้รับรู้ถึงความร้อน ถนนมิตรภาพจึงคลาคล่ำไปด้วยผู้คนทั้งสวมรองเท้าและเดินเท้าเปล่าที่ได้รับความเดือดร้อนเรื่องปัญหาหนี้สินถนนมิตรภาพบริเวณแก่นำด่อนบ้านกุดกว้าง อำเภอมือเมือง จังหวัดขอนแก่น ระยะทางกว่า 5 กิโลเมตรเต็มไปด้วยเกษตรกรต้องการให้รัฐบาลปฏิบัติตามสัญญาตามที่ได้ตกลงไว้กับนายชิงชัย มงคลธรรม(ทวีศิลป์ จักรบุตร, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2548)

การที่ขบวนการของเกษตรกรได้ปิดถนนมิตรภาพ ปิดการสัญจรของยานพาหนะ ปิดการสัญจรทางเท้า เป็นเวลากว่า 12 ชั่วโมงเพื่อกดดันรัฐบาลให้หันมาเปิดเวทีเจรจา การกดดันดังกล่าว เป็นผลให้รัฐบาลมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 172/40 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2540ให้นายอดิศร เพียงเกษ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นตัวแทนของรัฐบาลไปแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและหนี้สินของเกษตรกร ในวันดังกล่าวนายอดิศร เพียงเกษ ประกาศต่อหน้าเกษตรกรจำนวนมากว่า “ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีและท่านนายกให้สัญญาว่ารัฐบาลจะแก้ไขปัญหาให้กับพี่น้องเกษตรกรได้ ขอให้พี่น้องเดินทางกลับบ้านกันได้” การชุมนุมประท้วงในครั้งนี้เกษตรกรได้เตรียมการการชุมนุมไว้โดยมีเป้าหมายจะชุมนุมอย่างยืดเยื้อ การเจรจากับรัฐบาลจะใช้วิธีการชุมนุมและปิดถนนอย่างยืดเยื้อเพื่อกดดันเป็นประเด็น

สำคัญในการเจรจาต่อรอง โดยในการเจรจานั้นตกลงกันว่าจะมอบหมายให้นายอโศก ประสาน สอน และนายสโกกร พิมพ์บึง เป็นตัวแทนเจรจากับรัฐบาล ส่วนจะมีใครเข้าร่วมเพิ่มเติมอีกก็คน นั้นให้นายอโศก ประสานสอน เป็นผู้ตัดสินใจ(ทวีศิลป์ จักรบุตร, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2548)

เกษตรกรหลายคนกล่าวกันว่าหากไม่ปิดถนนรัฐบาลคงไม่ตกลงเจรจา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการกดดันและยืดระยะเวลากดดันให้นานที่สุด จะเป็นเงื่อนไขต่อรองของคนจนที่ทำให้รัฐบาลหันมาเปิดเวทีเจรจาและสนใจความทุกข์ยากของคนจน

พร้อมกันนั้น วีรพล โสภา กล่าวว่า “เกษตรกรคนยากคนจนมาประท้วงกันหลายครั้ง ครั้งที่สำคัญที่สุดพวกเขาต้องใช้เวลาหลายวันกว่ารัฐบาลจะยินยอมตกลงตามที่เรียกร้อง การประท้วงด้วยปริมาณผู้คนและระยะเวลาที่ยืดเยื้อต่อเนื่องนับเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการประท้วง เพราะเป็นพลังกดดันให้รัฐบาลหันมาสนใจความทุกข์ยากเดือดร้อนของชาวนา ผู้ประท้วงมีโอกาส นำประเด็นปัญหาที่ได้รับความเดือดร้อนเข้าสู่เจรจา เปิดเวทีต่อรองกับรัฐอย่างเสมอหน้าและเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการใช้สิทธิของคนจน การใช้สิทธิไม่เชื่อฟังรัฐ จึงเป็นการแสดงปทัสถานทางการเมือง และเครื่องมือเพียงอย่างเดียวของคนจน” (วีรพล โสภา, สัมภาษณ์, 25 ตุลาคม 2547)

ผลจากการชุมนุมกดดันและปิดถนนของเกษตรกรคนยากจน ทำให้สำนักนายกรัฐมนตรีออกคำสั่งที่ 190/254 แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างตัวแทนราชการและตัวแทนแนวร่วมเกษตรกรภาคอีสาน โดยให้นายอดิศร เพียงเกษ เป็นประธาน หลังจากนั้นคณะกรรมการร่วมได้ประชุมอย่างเป็นทางการโดยอาศัยโรงสูบน้ำพลังไฟฟ้า บ้านหนองบัวดีหมี ตำบลท่าพระ เป็นที่ประชุมและตั้งเป็นศูนย์อำนวยการร่วมของคณะกรรมการ ผลการประชุมคณะกรรมการร่วมมีมติ ดังนี้

- 1) ให้ตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างภาครัฐกับแนวร่วมเกษตรกรภาคอีสาน เพื่อเข้ามาดูแลประเด็นปัญหาความเดือดร้อน
- 2) สรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร
- 3) แนวทางการจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร

ข้อเรียกร้องที่หนึ่งการตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างภาครัฐกับแนวร่วมเกษตรกรภาคอีสานที่ประชุมตกลงตั้งคณะกรรมการ จำนวน 9 คณะ ประกอบด้วย

คณะทำงานกลุ่มปัญหาหนี้สินเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร

คณะทำงานกองทุนฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร

คณะทำงานกลุ่มปัญหาที่ดินทำกิน
 คณะทำงานกลุ่มปัญหาป่าไม้และสิ่งแวดล้อม
 คณะทำงานพัฒนาสหกรณ์
 คณะทำงานจัดตั้งธนาคารสหกรณ์แห่งชาติ
 คณะทำงานกลุ่มปัญหาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล
 คณะทำงานศูนย์อำนวยการร่วม
 คณะอนุกรรมการประเมินและตรวจสอบหนี้สินของเกษตรกรระดับจังหวัด

ชื่อเรียกเรื่องที่สองแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ที่ประชุมได้สรุปวิธีการและแนวทางการแก้ไข ดังนี้

- 1) หนี้ที่เกิดจากโครงการส่งเสริมของรัฐแต่ล้มเหลว เช่นการปลูกมะม่วงหิมพานต์ การปลูกหม่อนเลี้ยงไหม และการเลี้ยงโคออสเตรเลียบรามันต์ การส่งเสริมการปลูกไผ่ตง ให้ยกเลิกหนี้ให้เกษตรกร
- 2) ให้แต่งตั้งอนุกรรมการประเมิน และตรวจสอบหนี้สินเกษตรกร และระหว่างการศึกษาตรวจสอบให้พิจารณาดำเนินการสั่งพักชำระหนี้เกษตรกรผู้เดือดร้อนไว้ก่อน จนกว่าการประเมิน และตรวจสอบจะแล้วเสร็จ
- 3) เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ นอกกรอบ โดยปรับหนี้เข้าสู่ระบบ หรือวิธีการอื่นใดที่จะเป็นผลให้เกษตรกรผู้เดือดร้อนได้รับความช่วยเหลือ

สำหรับประเด็นนี้หลังจากที่ประชุมได้สรุปวิธีการและแนวทางการแก้ไขแล้ว นายอดิศร เพียงเกษ หัวหน้าของรัฐบาลได้รับปากกับที่ประชุมและพี่น้องเกษตรกร ว่า

“พรรคความหวังใหม่ ได้รับการสนับสนุนจากพี่น้องคนยากคนจนทั่วประเทศ โดยเฉพาะ พี่น้องภาคอีสานความเดือดร้อนของพี่น้องทั้งหลายรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ จะไม่นิ่งนอนใจ ท่านนายกฝากให้ผมมาบอกพี่น้องว่ารัฐบาลของพี่น้องจะไม่ทิ้งพี่น้อง รัฐบาลขอยืนยันถ้าพวกเราแก้ปัญหาให้พี่น้องเกษตรกรคนยากคนจนไม่ได้ คงต้องไปกระโดดน้ำโขงเพื่อลงโทษตัวเอง” (บุญโฮม วินทะไชย, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2548)

ส่วนชื่อเรียกเรื่องที่สามแนวการจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร เป็นโครงการที่บรรดาเกษตรกรทุกกลุ่มหวังเป็นที่พึ่งสุดท้ายเพื่อเป็นทุนในการดำเนินการทำมาหาเลี้ยงชีพ เพื่อการ

ฟื้นฟูชีวิต และเป็นที่มาแห่งรายได้ที่จะนำไปชำระหนี้สิน คณะทำงานกองทุนฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร ได้ประชุมและสรุปแนวทางให้จัดตั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร โดยเสนอมติดังกล่าวให้คณะกรรมการร่วมพิจารณาต่อไป

คณะกรรมการร่วมเห็นด้วยกับแนวทางที่คณะทำงานเสนอ ดังนั้นในวันที่ 18 สิงหาคม 2540 คณะกรรมการร่วม มีมติให้จัดตั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อฟื้นฟูชีวิตเกษตรกรและร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินกองทุนฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร พ.ศ. 2540 โดยมอบหมายให้ นายอดิศร เพียงเกษ ประธานคณะกรรมการร่วมนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาตามลำดับ

หลังจากที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแล้ว ในวันที่ 29 สิงหาคม 2540 เลขานุการคณะรัฐมนตรีมอบหมาย ให้กระทรวงการคลังโดยสำนักงบประมาณพิจารณาดำเนินการ ในครั้งนี้กระทรวงการคลังได้ให้ความเห็นกลับไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสรุปได้ว่า

1) ไม่ควรตราระเบียบเพื่อจัดตั้งกองทุนขึ้นมาอีก เพราะปัจจุบันมีกองทุนและเงินทุนหมุนเวียนในการฟื้นฟูเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร กระจายตามส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ประมาณ 25 กองทุน มีเงินทุนหมุนเวียนประมาณ 10,000 ล้านบาทต่อปี แล้ว

2) กองทุนหมุนเวียนที่จะตราขึ้นมาใหม่นั้น ขัดกับมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 ที่ว่า “ การจ่ายเงินเป็นทุน หรือทุนหมุนเวียนเพื่อการใดๆ ให้กระทำได้แต่โดยตราเป็นกฎหมาย” ดังนั้นจึงไม่อาจดำเนินการจัดตั้งขึ้นมาได้ (อโศก ประสานสอน, สัมภาษณ์, 25 กุมภาพันธ์ 2548 และสไกร์ พิมพ์บึง, สัมภาษณ์, 17 มกราคม 2548)

อย่างไรก็ตามจากข้อสรุปและความเห็นของสำนักงบประมาณ ที่เสนอว่าการจ่ายเงินเป็นทุน หรือทุนหมุนเวียนเพื่อการใดๆ ให้กระทำได้แต่โดยตราเป็นกฎหมายนั้นนายทะเบียน พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เห็นว่ามีกองทุนที่ช่วยเหลือเกษตรกรจะจัดกระจายเป็นจำนวนมากถึง 25 กองทุน การรวมกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้อยู่ในหน่วยงานเดียวกันน่าจะช่วยเหลือเกษตรกรได้ดีกว่า จึงได้เสนอความเห็นไปยังเลขานุการคณะรัฐมนตรีว่าควรนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบเพื่อจะได้ดำเนินการตราเป็นกฎหมายรองรับ โดยหนังสือสรุปความได้ว่า “เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างเป็นระบบควรรวมกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้รวมกันอยู่ในหน่วยงานเดียวกันและให้ตราเป็นกฎหมายขึ้นมารองรับ” (หนังสือด่วนที่สุดที่ กค.0526.5 /35427 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2540)

แนวทางที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอเป็นการยืนยันได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องตราเป็นกฎหมายจึงสามารถนำเงินแผ่นดินมาใช้จ่ายได้ และเป็นความเข้าใจที่แกนนำ

เกษตรกรก็เข้าใจเช่นนั้นเหมือนกัน ความรอบรู้และความเข้าใจดังกล่าวส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากการชุมนุมเรียกร้อง ซึ่งแกนนำเกษตรกร เล่าว่า การใช้เงินแผ่นดินชาวนาทุกคนเข้าใจกันว่ารัฐบาลสามารถอนุมัติเงินเพื่อนำมาแก้ไขปัญหาหนี้สินได้ทันที โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีจัดตั้งกองทุนขึ้นมา ซึ่งเป็นความเข้าใจผิด แต่เมื่อ พ.ศ. 2538 ขณะที่นายอานวย ปะติเส ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ได้อธิบายให้ฟังว่า การจะนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรรัฐบาลไม่อาจทำได้หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ รัฐบาลต้องตรากฎหมายขึ้นมารองรับก่อนเพื่อให้อำนาจรัฐบาลอนุมัติเงินแผ่นดินให้ชาวบ้านเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร (ทวิศิลป์ จักรบุตร, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2548)

ดังนั้นการที่รัฐบาลทราบแล้วว่าแม้จะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาไม่ว่ากี่คณะไม่ว่าจะมีมติใดออกมา ก็ไม่อาจสนองความต้องการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของเกษตรกรได้ เพราะติดขัดในระเบียบกฎหมาย แต่รัฐบาลไม่เคยบอกให้รับทราบ ตรงกันข้ามกลับมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีกหลายคณะประชุมแล้วประชุมอีก มติออกมาก็ไม่มีผลในการบังคับใช้ การกระทำของรัฐบาลจึงเป็นเพียงการซื้อเวลาไปวันๆเท่านั้นเป็นการแก้ปัญหาบนแผ่นกระดาษ

อย่างไรก็ตามทั้งแนวทางแก้ไขปัญหานี้สินเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร และแนวทางการจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร ทั้งสองกรณียังไม่สามารถดำเนินการให้เกิดความคืบหน้าได้ในขณะนั้นทั้งนี้เพราะ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไปก่อน ซึ่งแกนนำเกษตรกรที่มีประสบการณ์ในการเคลื่อนไหวหลายคน กล่าวว่าประสบการณ์ที่ผ่านมา ถ้าไม่มีการชุมนุมกดดันก็ไม่เป็นผล เสร็จแล้วก็จะได้แค่กระดาษแผ่นเดียวกับคณะกรรมการอีกหนึ่งชุด นั่นคือสิ่งที่เกษตรกรได้รับจากรัฐบาลผู้มีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับประชาชน

5.7.3 การชุมนุมใหญ่ครั้งที่สาม เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2540

จากปัญหาของเกษตรกรที่ค้างคาจากรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ทั้งแนวทางแก้ไขปัญหานี้สินเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร และแนวทางการจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร ทั้งสองกรณียังไม่สามารถดำเนินการให้เกิดความคืบหน้าแต่ประการใด เมื่อเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยมีนายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กลุ่มเกษตรกรแนวร่วมอีสานไม่ต่ำกว่า 70,000 คนร่วมชุมนุมที่สนามกีฬาจังหวัดขอนแก่น ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่พื้นที่ทางการเมืองได้เปิดกว้างขึ้นเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 12 ตุลาคม 2540 เป็นต้นมา โอกาสที่ประชาชนได้มีเวทีทางการเมืองเพื่อแสดงออกสะดักขึ้น รัฐธรรมนูญ

สนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างหลากหลายประชาชนตื่นตัวกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทำให้การเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวนาเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ตั้งแต่วันที่ 17 พฤศจิกายน 2540 เกษตรกรภาคอีสานได้รวมพลเพื่อเคลื่อนไหวชุมนุมใหญ่มีผู้เข้าร่วมขบวนการเคลื่อนไหวประมาณ 70,000 คน ได้ร่วมเสนอปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของเกษตรกร ต่อนายกรัฐมนตรีผ่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายเนวิน ชิดชอบ ณ สนามกีฬากลางจังหวัดขอนแก่นเรียกร้องต่อรัฐบาลให้หันกลับมาแก้ไขปัญหาอีกครั้ง โดยให้รัฐบาลดำเนินการเรื่องที่ค้างคาจากการดำเนินการของรัฐบาลที่ผ่านมาโดยเสนอประเด็นปัญหาหลักสองประเด็นเดิมคือ

- 1) การแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร และ
- 2) แนวทางการจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร

นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นตัวแทนของรัฐบาลเป็นผู้เจรจากับผู้ชุมนุมมีสาระสำคัญว่า “รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลของประชาชน คนยากคนจน ความเดือดร้อนของพี่น้องเกษตรกร รัฐบาลจะเร่งดำเนินการโดยเร็ว ผมก็เป็นคนบ้านนอกเข้าใจความทุกข์ยากความเดือดร้อนของพี่น้องเกษตรกรดีขอให้พี่น้องไว้วางใจ” (โอสก ประสานสอน, สัมภาษณ์, 25 ก.พ. 2548) เป็นที่น่าสังเกตว่า ภายหลังจากที่นายเนวิน ชิดชอบ พุดจบลงเกษตรกรที่มาร่วมชุมนุมได้ถามกลับไปว่า ตัวแทนของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยเมื่อมาเจรจากับเกษตรกรมักจะมีคำพูดคำแบบสวยหรูภายใต้กรอบคิดเดียวกันโดยอ้างว่าตนเองเป็นรัฐบาลของคนยากคนจน ความเดือดร้อนของพี่น้องต้องได้รับความดูแล หากความคิดตรงกับคำพูดแล้วทำไมการแก้ไขปัญหาของพี่น้องเกษตรกรจึงต้องยืดเยื้อยาวนานมาจนถึงปัจจุบัน โดยไม่มีความคืบหน้าแต่ประการใด ชาวบ้านต้องติดตามทางตามกันตลอดมา จากรัฐบาลนั้นต่อไปจนถึงรัฐบาลนี้ ต่อไปถึงรัฐบาลโน้น และอีกหลายรัฐบาล ก็ยังยากจนและเดือดร้อนเหมือนเดิม ทำไมรัฐบาลไม่พูดให้ชัดเจนว่าจะแก้ไขอย่างไร และจะให้แล้วเสร็จเมื่อใด แต่นายเนวิน ชิดชอบ ก็ไม่ยอมรับปากกล่าวแต่เพียงว่าขอให้ไว้วางใจรัฐบาล (วาสนา ซาลี, สัมภาษณ์, 20 ธันวาคม 2547 และบุญโฮม วินทะไชย, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2548)

หลังจากนั้นรัฐบาลโดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้ลงนามแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐกับตัวแทนแนวร่วมเกษตรกรภาคอีสานอีกครั้งหนึ่ง โดยให้มีอำนาจในการดำเนินการแก้ไขปัญหาเดิมๆที่ยังค้างคาโดยเร็ว เป็นการย้อนกลับไปนับหนึ่งใหม่อีกครั้งเพื่อเริ่มต้นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกร การชุมนุมเรียกร้องในครั้งนี้สิ่งที่เกษตรกรได้รับก็คือการซื้อเวลาของรัฐบาล และแก้ไขปัญหาบนแผ่นกระดาษที่มีบันทึกข้อตกลงเพื่อความสวยหรู พร้อมกับมีคณะกรรมการอีกหนึ่งชุดเช่นเดิม เพื่อเป็นการยืนยันความจริงจังในการเข้ามา

และไม่เกิดประโยชน์กับเกษตรกร (อโศก ประสานสอน, สัมภาษณ์, 25 ก.พ. 2548)

5.7.4 การชุมนุมใหญ่ครั้งที่สี่ เมื่อวันที่ 23-25 พฤษภาคม 2541

การชุมนุมเคลื่อนไหวยุติเรียกร้องหลายๆ ครั้งของกลุ่มเกษตรกรแม้จะมีการสร้างพันธมิตรและสร้างเครือข่ายแล้วหลายกลุ่มหลายองค์กร แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จในการเรียกร้อง กลุ่มองค์กรอื่นๆ ซึ่งเป็นกลุ่มคนในชนชั้นเดียวกันและประสบความสำเร็จทุกอย่างเหมือนๆกันที่ยังไม่เคยได้มาร่วมเคลื่อนไหวได้เข้ามาร่วมตัวกับกลุ่มที่เคลื่อนไหวเรียกร้องเดิมเพิ่มขึ้นเป็น 11 องค์กร ประกอบด้วยสมาพันธ์ชาวนา (สจ.) สมาพันธ์เกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สจย.อ.) สมาพันธ์เกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน 1 (สจย.อ.1) สมาพันธ์เกษตรกรภาคอีสาน (สกอ.) มูลนิธิเกษตรกรไทย ชุมชนสหพันธ์สหกรณ์ภาคอีสาน กลุ่มแนวร่วมพันธมิตรประชาชนอีสาน (กพอ.) กลุ่มคำพระเพลิง ชมรมครูประชาบาลตะวันออกเฉียงเหนือ และสมาคมสหพันธ์ชาวสวนยางแห่งประเทศไทย โดยได้ร่วมกันเคลื่อนไหวภายใต้ชื่อ “คณะกรรมการประสานงานองค์กรประชาชนภาคอีสาน” หรือ (คปอ.)

หลังจากนั้น คปอ. รวมพลังชุมนุมเคลื่อนไหวในวันที่ 23-25 พฤษภาคม 2541 ที่หน้าศาลากลางจังหวัดขอนแก่นมีผู้เข้าร่วมกว่า 75,000 คน มีวัตถุประสงค์เพื่อกดดันให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาเกษตรกร ประกอบด้วย 2 ประเด็นหลัก คือ

- 1) ให้ระงับการเรียกเก็บหนี้จากเกษตรกรยากจนที่ประสบกับภาวะวิกฤติปัญหาหนี้สินไว้ก่อน โดยให้ดำเนินการให้เห็นผลในทางปฏิบัติ
- 2) ให้ตรากฎหมายกองทุนฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร ให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว

สำหรับข้อเรียกร้องทั้งสองข้อนั้น ต้องการให้รัฐบาลรีบเร่งดำเนินการให้เป็นรูปธรรมก่อนวันที่ 24 มิถุนายน 2541 ซึ่งเป็นวันครบรอบ 66 ปีประชาธิปไตย และจะกลับมาเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อทวงถามความคืบหน้าอีกครั้งภายใน 15 วันก่อนที่จะสลายตัวกลับภูมิลำเนา หลังจากนั้นรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณา ประกอบด้วยตัวแทนภาคราชการและภาคเกษตรกร ฝ่ายละ 10 คน เรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร” โดยมีรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองนายอำนาจ ปะติเส เป็นประธานกรรมการ และให้คณะกรรมการนำเสนอข้อสรุปและแนวทางแก้ไขให้รัฐบาลภายใน 15 วัน (จุลศุภแสง, สัมภาษณ์, 17 มกราคม 2548)

อย่างไรก็ตามภายหลังที่ คปอ. ได้เคลื่อนไหวยุติการเรียกร้องให้รัฐบาลระงับการเรียกเก็บหนี้เกษตรกรและหนี้สถาบันเกษตรกรไว้ก่อน แม้รัฐบาลตกลงจะให้พักชำระหนี้แล้วแต่ยังไม่มีผลในทางปฏิบัติ ประกอบกับร่างกฎหมายการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรก็ยังไม่มีความคืบหน้า ดังนั้นกลางเดือนมิถุนายน 2541 คณะกรรมการประสานงานองค์กรประชาชนภาคอีสาน (คปอ.) ได้รวมตัวกันที่ท้องสนามหลวง เคลื่อนไหวยุติการเรียกร้องให้รัฐบาลพักชำระหนี้ของเกษตรกรที่เป็นลูกหนี้ ธ.ก.ส. จำนวน 4.77 ล้านราย (ครัวเรือน) เป็นมูลหนี้ทั้งสิ้น 2000,000 กว่าล้านบาทเป็นเวลา 5 ปีให้เห็นเป็นรูปธรรม มีผลในทางปฏิบัติได้จริง และให้เร่งตรากฎหมายการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรโดยเร็ว

ในการนี้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มีข้อสรุปว่าให้ ธ.ก.ส. งดการเรียกชำระหนี้จากเกษตรกรผู้ประสบภาวะวิกฤติปัญหาหนี้ให้เป็นรูปธรรม และให้ตรากฎหมายกองทุนฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร (รฐ สูดแสง, สัมภาษณ์, 17 มกราคม 2548)

ข้อสรุปคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายที่ให้ตรากฎหมายฟื้นฟูชีวิตเกษตรกร ทำให้องค์กรเกษตรกรในนาม คปอ. มีความเห็นที่แตกต่างกันแตกออกเป็นสองแนวทาง กล่าวคือกลุ่มแรกเห็นชอบให้การตราเป็นพระราชบัญญัติ กลุ่มที่สองเห็นว่าควรตราเป็นพระราชกำหนด จากความเห็นที่แตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ทำให้ คปอ. ประชุมเพื่อหาข้อสรุปกันอีกครั้งเพื่อนำข้อสรุปของ คปอ. เสนอคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายต่อไป อย่างไรก็ตามการประชุมของ คปอ. มีผู้นำเกษตรกรได้อภิปรายสนับสนุนแนวทางตามความคิดของกลุ่มตน แสดงเหตุและผลรวมทั้งข้อดีและข้อเสียว่ามีอะไรบ้างและแตกต่างกันอย่างไรมีผลกระทบต่อเกษตรกรอย่างไร

กลุ่มแรกก็เห็นชอบให้การตราเป็นพระราชบัญญัติ เพราะเห็นว่าการฟื้นฟูชีวิตเกษตรกรจำเป็นต้องใช้งบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการซึ่งจำเป็นต้องใช้จำนวนมาก และต้องการสร้างองค์กรใหม่ที่เกิดขึ้นโดยเกษตรกรเอง และเกษตรกรมีโอกาที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและเป็นผู้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ประกอบกับเกษตรกรได้เรียกร้องเรื่องดังกล่าวมาอย่างยาวนาน เมื่อมีโอกาสและความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะให้การสนับสนุนแล้วควรจะตราเป็นพระราชบัญญัติ เพื่อรองรับตามกระบวนการอย่างจริงจังเพื่อให้อำนาจของชาวนาเกิดขึ้นอย่างแท้จริง และอ้างอิงกฎหมายได้ ส่วนระยะเวลาจะช้าเร็วอย่างไรก็ควรเป็นไปตามกระบวนการของขั้นตอนการตรากฎหมายที่ต้องผ่านระบบรัฐสภา แม้จะต้องรอรระยะเวลาตามเงื่อนไขและขั้นตอนของกฎหมายก็ควรที่จะรอ เพราะจริงๆแล้วก็รอกันมานานแล้วรออีกหน่อยชาวนาก็ไม่เสียหายอะไร หากตราเป็นพระราชกำหนดก็ไม่แน่ใจว่าจะทำได้หรือไม่ เพราะการตราพระราชกำหนดโดยกฎหมายแล้ว คณะรัฐมนตรีต้องเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนมิอาจหลีกเลี่ยง

ได้เท่านั้น รวมทั้งต้องเป็นกรณีเพื่อการรักษาผลประโยชน์สาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ แต่การแก้ไขปัญหาคความยากจนมันไม่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ คณะรัฐมนตรีจึงไม่น่าจะใช้อำนาจตราพระราชกำหนดได้ หรือหากว่าตราเป็นพระราชกำหนดได้หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีก็ต้องนำเข้ารัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาต่อไปตามกฎหมาย พระราชกำหนดที่ตราขึ้นมาอาจไม่ผ่านรัฐสภาที่ต้องตกไปยิ่งจะทำความเสียหายแก่เกษตรกรมากขึ้น ดังนั้นหนทางที่ถูกสมควรจะตราเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น

ส่วนกลุ่มที่สองเห็นว่าควรตราเป็นพระราชกำหนด เพราะปัญหาของชาวนาก็เป็นเรื่องเร่งด่วนที่รัฐบาลต้องรีบเร่งหันมาจัดการโดยเร่งด่วนเช่นกัน ยิ่งปล่อยให้เวลาเนิ่นช้าออกไปยิ่งทำให้ชาวนาเสียหายมากขึ้นหากรัฐบาลมีความจริงใจในการช่วยเหลือชาวนาจริงก็ควรทำโดยเร่งด่วนเพื่อจะประกาศใช้ได้โดยเร็วและควรประกาศใช้ให้ทันกับการชุมนุมใหญ่ 66 ปี ประชาธิปไตยที่กรุงเทพมหานคร หากตราเป็นพระราชบัญญัติใช้เวลานานเกินไปจะไม่ทันในเวลาชุมนุมใหญ่ซึ่งจะมีพี่น้องเกษตรกรมารวมพลังเรอแสน สิ่งที่กำลังกังวลกันว่าหากตราเป็นพระราชกำหนดภายหลังประกาศใช้แล้วต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาอาจจะถูกคว่ำลงนั้น เป็นการกลัวกันไปก่อนล่วงหน้า เพราะเมื่อประกาศใช้ภายในเวลานัดชุมนุมใหญ่ที่มีประชาชนนับแสนมาร่วมชุมนุม พลังของประชาชนจะช่วยกดดันรัฐบาลและสภาไม่ให้คว่ำพระราชกำหนดฉบับนี้ (ทวิศิลป์ จักรบุตร, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2548 และพิชญธร รอดบำรุง, สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2547)

จากความเห็นแตกต่างที่แตกออกเป็นสองประเด็นเมื่อมีการอธิบายถกเถียงข้อดีข้อเสียของแต่ละประเด็นแล้วที่ประชุม คปอ. เสียงส่วนใหญ่มีมติตกลงกันว่าให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ หลังจากนั้น คปอ. จึงได้นำข้อสรุปจากมติที่ประชุมที่ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หลังจากนั้นคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ได้มอบหมายให้ตัวแทนเกษตรกรที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ ไปยกร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรร่วมกับสถาบันกฎหมายเพื่อสังคม แล้วให้นำเสนอคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยเร็ว ความเห็นแตกต่างว่าจะตรากฎหมายแบบไหนดีกว่ากันนั้นส่งผลให้ เกษตรกรบางกลุ่มที่รวมตัวกันในนามคณะกรรมการประสานงานองค์กรประชาชนภาคอีสาน (คปอ.) ถอนตัวและหยุดเคลื่อนไหวภายใต้ชื่อคณะกรรมการประสานงานองค์กรประชาชนภาคอีสาน (คปอ.) ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

วันที่ 23 มิถุนายน 2541 คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ที่มีรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองนายอำนาจ ปะติเส เป็นประธาน

กรรมการ ประชุมร่วมกับสถาบันนโยบายกฎหมายเพื่อสังคมและผู้นำเกษตรกร ที่บ้านมนังคศิลา กรุงเทพมหานคร ร่วมกันพิจารณากร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ..... จนแล้วเสร็จ ขณะที่กำลังประชุม นายอำนาจ ปะติเส ได้กล่าวในที่ประชุมว่า

“ร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.....ฉบับนี้ รัฐบาลทราบดีว่าเป็นความต้องการของพี่น้องเกษตรกรที่ได้เรียกร้องกันมาหลายรัฐบาล เสียทั้งกำลังเงิน กำลังกาย กำลังใจ รวมทั้งชีวิตและเลือดเนื้อ แต่ยังไม่สำเร็จเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมา รัฐบาลมีความตระหนักเสมอว่าเกษตรกรเป็นคนยากคนจน ถูกเอารัดเอาเปรียบมานานจากพ่อค้ายาทุนในรูปแบบของการกดราคาสินค้าเกษตร การค้ากำไรจากการจำหน่ายวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการเกษตร รวมทั้งปุ๋ยเคมีทั้งหลาย ล้วนทำให้ต้นทุนของเกษตรกรเพิ่มขึ้น การขายผลผลิตจึงขาดทุนมาตลอด ดังนั้นครั้งนี้ นับเป็นนิมิตหมายที่ดีที่รัฐบาลชุดนี้ได้เข้ามาเพื่อแก้ไขปัญหานี้ของพี่น้องเกษตรกร และที่สำคัญมากกว่าสิ่งอื่นใดกฎหมายฉบับนี้ได้เกิดขึ้นจากการเสนอร่างของพี่น้องเกษตรกรเอง และเป็นไปตามความประสงค์ของพี่น้องเกษตรกรที่ต้องการเข้าไปเป็นผู้กำหนดนโยบายในการฟื้นฟูและแก้ไขชีวิตและความเดือดร้อนของตนเอง และเข้าไปเป็นผู้มีบทบาทในการบริหารจัดการกับนโยบายที่ตัวเองได้เป็นผู้ร่วมกำหนด รัฐบาลพร้อมที่จะสนับสนุนอย่างเต็มที่ ” (อำนาจ ปะติเส, สัมภาษณ์, 30 กันยายน 2547)

หลังจากนั้น ที่ประชุมลงมติโดยมีความเห็นว่าการให้เสนอกฎหมายฉบับนี้ในนามรัฐบาลของรัฐบาลต่อสภา และโดยภารกิจในการฟื้นฟูชีวิตเกษตรกรเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้นำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในนามของรัฐบาล

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มีความเห็นแตกเป็นสองประเด็น โดยฝ่ายตัวแทนภาครัฐเห็นว่าการร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ควรจะร่างเฉพาะเรื่องการฟื้นฟู แต่ฝ่ายตัวแทนกลุ่มเกษตรกรเห็นว่าสิ่งที่เกษตรกรเคลื่อนไหวเรียกร้องมาหลายปีนั้นเพื่อให้รัฐบาลเข้ามาแก้ไขปัญหาเรื่องนี้เป็นหลัก และเป็นประเด็นที่ชูธงในการเรียกร้องมาตลอดจึงไม่เห็นด้วยตามรัฐบาล ทำให้ ค.ป.อ. ไม่พอใจ คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยเฉพาะตัวแทนฝ่ายเกษตรกรที่มีทำที่ยินยอมตามความต้องการของภาครัฐ จนมีการดำเนินพฤติกรรมและประณามผู้เป็นตัวแทนและกล่าวหานายอโศก ประสานสอน เคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ ในการนี้ อโศก ประสานสอน ซึ่งเป็นคณะกรรมการฝ่ายเกษตรกร เต่าว่า การที่ต้องยินยอมให้ภาครัฐตราเฉพาะการฟื้นฟู

ไปก่อนนั้น มันมีความจำเป็นทางการต่อสู้เพราะเมื่อได้กฎหมายเรื่องฟื้นฟูและเมื่อมีการประกาศใช้แล้ว ค่อยยับขยายเรียกร้องเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่ง อย่างน้อยให้ได้อะไรบางอย่างติดมือมาก่อนก็ยังดีเพราะหากไม่ยินยอมไปก่อนจะรอเพื่อให้กฎหมายมีความความสมบูรณ์ตามที่ เรียกร้องทีเดียวมันอาจจะล่าช้าไปอีก ไม่อยากให้เกิดกรณีต้องเสียเวลาอีก เพราะอย่างน้อยก็สำเร็จไปแล้วครั้งหนึ่ง ในครั้งนั้นหลายคนไม่เข้าใจ กล่าวหาต่างๆนา นายอโศก เลยประกาศถอนตัวจากการร่วมต่อสู้กับ ค.ป.อ. ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา (อโศก ประสานสอน, สัมภาษณ์, 25 ก.พ. 2548)

การที่อโศก ประสานสอน หันไปใช้วิธีเจรจากับภาครัฐด้วยกันคนละก้าวเพื่อเปิดพื้นที่ให้แกกันนั้นแกนนำผู้ชุมนุมหลายส่วนก็เห็นด้วยโดยเฉพาะนคร ศรีวิวัฒน์ แกนนำสภท.อ. กล่าวว่า

“เรามีบทเรียนของ สภท.อ.มาแล้วว่าการใช้วิธีกดดันด้วยการชุมนุมประท้วง จะไม่มีที่สิ้นสุด และก่อให้เกิดปัญหาหลายอย่างตามมา ทั้งสังคมก็ไม่ยอมรับเพราะมันฟุ้งเฟ้อเกินไป สภาพแวดล้อมไม่เหมาะสม สมาชิกเองก็อ่อนล้า และที่สำคัญสิ้นเปลืองทรัพยากรจำนวนมากที่เป็นต้นทุนในการเรียกร้อง หากมีวิถีคิดที่การเรียกร้องประสบความสำเร็จโดยเร็วก็เป็นสิ่งที่สมควรดำเนินการ การชุมนุมเคลื่อนไหวกดดันมันก็คือการทำศึก หากไม่สำเร็จก็คือแพ้ พวกเราเคยประกาศว่า เราต้องสำเร็จอยู่ตรงนี้ เราจะชุมนุมไม่เลิกจนกว่าจะได้รับคำตอบที่เราต้องการ เป็นการต่อสู้โดยไม่มีทางเลือกอื่น หวังอย่างเดียวคือชนะเขาร้อยเปอร์เซ็นต์ ไม่เปิดโอกาสให้คนอื่นพูดคนอื่นคิด ไม่ยืดหยุ่น แม้เขาจับปากเราแต่ทางปฏิบัติไม่สามารถทำได้ ทำศึกชนะมาห้าสิบก็พอแล้ว”(นคร ศรีวิวัฒน์, สัมภาษณ์, 21 กุมภาพันธ์ 2548)

ต่อมาเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้นำร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.... เสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรนำเข้าสู่ที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาตาม กระบวนการของขั้นตอนการตรากฎหมาย และในวันที่ 15 ตุลาคม 2541 สภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 20 ปีที่ 2 ประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 33 ได้ร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.... และมีมติรับหลักการ ในครั้งนี้สภาผู้แทนราษฎรได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.... โดยแต่งตั้งให้นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการวิสามัญฯ นายอโศก ประสานสอน เป็นกรรมการวิสามัญฯ นายสไกร พิมพ์บึง เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญฯ (อโศก ประสานสอน, สัมภาษณ์, 25 กุมภาพันธ์ 2548 และเข้มทิศ วินทะไชย, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2548)

อย่างไรก็ตาม สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรพ.ศ....ของคณะกรรมการวิสามัญ วางบทบาทหน้าที่ให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมีบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกรเพื่อการพึ่งตนเอง และมีอำนาจอนุมัติการให้เงินกู้แก่เกษตรกรที่รวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กร โดยมีรัฐบาลเป็นผู้อุดหนุนวงเงินและทรัพย์สินของกองทุนเท่านั้น แต่ไม่ปรากฏเรื่องของการจัดการหนี้สิน คปอ. จึงไม่เห็นด้วยเนื่องจากรัฐบาลได้ละเลยไม่พูดถึงการแก้ไขปัญหาหนี้สินซึ่งเป็นปัญหาหลักที่เรียกร้องกันมา จึงได้วางแผนกันมาในการทำประชาพิจารณ์ทั่วประเทศ คปอ. จะไปเคลื่อนไหวผลักดันอีกครั้ง

ต่อมาภายหลังที่รับหลักการแล้ว รัฐบาลได้เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วประเทศได้แสดงความคิดเห็นซึ่งในครั้งนี้นักสภาผู้แทนราษฎร ได้ตั้งคณะกรรมการร่างของสภาผู้แทนราษฎรโดยมีนายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดลพบุรีเป็นโฆษกกรรมการ และคณะกรรมการได้จัดทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เพื่อให้ประชาชนโดยเฉพาะเกษตรกร ทั่วประเทศทั้งสี่ภาคได้แสดงความคิดเห็นภูมิภาคหนึ่งจังหวัดคือภาคเหนือจัดที่จังหวัดเชียงใหม่ ภาคกลางจัดที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ภาคใต้จัดที่จังหวัดนครศรีธรรมราช ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพด้านเกษตรกรรม และเป็นภาคที่มีเกษตรกรเป็นผู้ริเริ่มเคลื่อนไหวเรียกร้องให้ได้มาซึ่งกฎหมายฉบับนี้ คณะกรรมการได้จัดทำประชาพิจารณ์ถึง สองจังหวัดคือที่จังหวัดขอนแก่น จังหวัดศรีสะเกษ ตามลำดับ

การทำประชาพิจารณ์(Public Hearing)ในครั้งนี้นับว่าประสบความสำเร็จ ทั้งนี้เพราะได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป็นอย่างดี ผู้เข้าร่วมประชุมได้แสดงความคิดเห็นกันอย่างหลากหลายถึงเป้าหมายที่เกษตรกรต้องการเข้าไปเป็นผู้กำหนดนโยบาย เพื่อสร้างความกินดีอยู่ดีของชนชั้นตนให้ดีขึ้นและเข้าไปเป็นผู้บริหารนโยบายที่ตัวเองเป็นผู้กำหนด ทั้งนี้เพราะเกษตรกรมองว่าผู้ที่เข้าใจความทุกข์ยากของเกษตรกรคือเกษตรกร ดังนั้นผู้ที่มาแก้ไขปัญหาความทุกข์ยากเหล่านี้ต้องเป็นผู้ที่รู้เรื่องดังกล่าวเป็นอย่างดี บุคคลอื่นที่เป็นตัวแทนภาครัฐในหลายปีที่ผ่านมาได้แสดงฝีมือในการแก้ไขปัญหาามากแล้ว โดยเฉพาะกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ได้เข้ามาแก้ไขและกำหนดนโยบายนั้น เกษตรกรพบว่าเป็นปฏิบัติการที่ล้มเหลวสร้างแต่ความทุกข์ยากเพิ่มหนี้สินยากจนกันถ้วนหน้า การปฏิเสธการให้ผู้อื่นกำหนดนโยบายของตัวเองของเกษตรกรชี้ให้เห็นกลไกและวิธีแก้ไขปัญหาของเกษตรกรนั้นรัฐไม่อาจจะละเลยและเพิกเฉยได้อีกต่อไป ข้อมทำให้รัฐตระหนักถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งหลายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะเกษตรกรเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การที่กฎหมายฉบับนี้เกิดขึ้นด้วยตัวของเกษตรกรเอง ที่ได้เข้ามาช่วยเหลือและบอกเล่าวิธีการว่าจะต้องแก้ปัญหอย่างไร และใช้วิธีการอย่างไร ถือเป็นประโยชน์ต่อรัฐซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นกฎหมายฉบับประชาชน เพื่อฟื้นฟูชีวิตของชนชั้นตนให้ได้มีโอกาสทัดเทียมกับชนชั้นอื่นๆของสังคม (นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม, สัมภาษณ์, 16 มีนาคม 2548)

ในการนี้อุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม ยังเล่าให้ฟังอีกว่าการจัดทำประชาพิจารณ์ของแต่ละภูมิภาคนั้นได้รับการตอบรับจากชาวบ้านแตกต่างกันไป ตามบริบททางสังคมของแต่ละภูมิภาค และจากการพูดคุยกับชาวบ้านที่เข้าร่วมทำประชาพิจารณ์พอจะสรุปได้ดังนี้ กล่าวคือ

การจัดทำประชาพิจารณ์ที่ภาคใต้ จังหวัดนครศรีธรรมราช แม้ประชาชนจะมีการตื่นตัวทางการเมืองสูง ชาวบ้านส่วนใหญ่เข้าใจบทบาทและกลไกทางการเมืองเป็นอย่างดีติดตามงานการเมืองมาตลอด แต่ชาวบ้านให้ความสนใจในการทำประชาพิจารณ์กับกฎหมายฉบับนี้ต่ำ ชาวบ้านที่มาร่วมส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการตัดสินใจโดยภาครัฐ เพราะถือว่ารัฐบาลก็คือตัวแทนของประชาชนที่ผ่านการคัดเลือกมาแล้วการตัดสินใจของรัฐคือการตัดสินใจของประชาชน ประกอบกับชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่ค่อยได้รับความทุกข์ยากเดือดร้อนจากผลพวงจากแนวนโยบายภาครัฐมากนัก จึงไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการมีหรือไม่มีกฎหมายฉบับนี้

การจัดทำประชาพิจารณ์ที่ภาคกลาง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม เล่าว่าในจังหวัดนี้ถือเป็นศูนย์รวมของกลุ่มเกษตรกรโดยเฉพาะชาวนา ซึ่งสมัยอดีตดั้งเดิมเป็นกลุ่มชาวนาที่มักจะได้รับผลพวงจากระบบศักดินาที่คอยกักเซาะผลประโยชน์ของชาวนา และจากนโยบายของรัฐทั้งในเรื่องของภาษี ค่าพรีเมียมข้าว หรือการเกณฑ์แรงงานทั้งหลายจนนำไปสู่การจัดแย้งทางสังคม จนต้องเคลื่อนไหวก่อตั้งตลอดมา การทำประชาพิจารณ์กฎหมายฉบับนี้แม้จะเป็นประโยชน์แก่ชาวนาในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาด้วยก็ตาม ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าร่วมด้วยความสมัครใจมากนัก ทั้งนี้เพราะสังเกตได้ว่าผู้เข้าร่วมในการทำประชาพิจารณ์มีลักษณะของการจัดตั้งซึ่งเป็นการจัดตั้งของกลุ่มสมาชิกสหกรณ์ที่รวบรวมให้ชาวบ้านเดินทางกันมา และส่วนใหญ่ไม่ค่อยให้ความสนใจมากนัก

การจัดทำประชาพิจารณ์ที่ภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่ อุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม เล่าว่าได้รับการตอบรับและร่วมมือจากชาวบ้านจำนวนมากผู้เข้าร่วมมีความเข้าใจนโยบายของรัฐบาลอย่างดี และหลายคนที่ได้พูดคุยเคยเป็นทั้งแกนนำและสมาชิกของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ต่างก็มีความคิดว่ากฎหมายฉบับนี้ น่าจะเป็นผลพวงหนึ่งของการต่อสู้ของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย แม้ตัวองค์กรได้ดับสิ้นไปแล้วแต่อุดมการณ์ขององค์กรไม่เคย

เปลี่ยนยังคงรอวันที่จะลุกขึ้นมาเพื่อแสดงความยินดีกับชัยชนะของชาวนา ผลพวงดังกล่าวซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการต่อสู้ของชาวนาที่ยังคงหลงเหลืออยู่และเพิ่งจะมาปรากฏผลในปัจจุบันที่ได้รับการร่างเป็นกฎหมาย ความหวังที่พวกเราอดกันมายาวนานได้เริ่มต้นขึ้นมาแล้ว กฎหมายฉบับนี้จะเป็นการพลิกฟื้นชีวิตชาวนา การทำประชาพิจารณ์ที่ภาคเหนือ นับเป็นการจุดประกายการมีส่วนร่วมของเกษตรกรและบุคคลด้วยชาติพันธุ์ที่หลากหลาย ทั้งจากที่ราบและที่สูงให้มีโอกาสเข้ามาร่วมเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจนของชนชั้นตนความทุกข์ยากและความยากจนของคนหลายชาติพันธุ์เหล่านี้ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจในเชิงนโยบายของรัฐบาล

การจัดทำประชาพิจารณ์ที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งสองจังหวัดคือ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดศรีสะเกษ อุบลราชธานี บั๊กหลวงงาม เล่าว่าชาวบ้านมีความตื่นตัวสูงมากและชาวบ้านเข้าร่วมกันจำนวนมาก และโดยเฉพาะผู้นำชาวนาหลายคนได้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นต่างชี้ให้เห็นทั้งข้อดีและข้อบกพร่องของกฎหมายฉบับนี้ โดยเฉพาะประเด็นการแก้ไขปัญหาเรื่องหนี้สินของเกษตรกรที่รัฐบาลไม่ได้นำเข้าบรรจุในร่างกฎหมาย จึงเกิดความไม่พอใจของกลุ่มแกนนำ จนมีการโต้เถียงกันหลายครั้งในขณะกำลังทำประชาพิจารณ์ และสิ่งสำคัญอีกอย่างที่ได้รับในครั้งนี้คือได้ทราบและเห็นภาพความทุกข์ยากเดือดร้อนของชาวนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่เกิดขึ้นจากผลพวงของการพัฒนาตามแนวทางของรัฐ เพื่อสนองทุนนิยมของรัฐบาลจนส่งผลให้วิถีชีวิตของชุมชนแปรเปลี่ยนไป เกิดการทิ้งร้างบ้านช่องเพื่อให้ชีวิตอยู่รอด ผลลัพธ์ของการต่อสู้ของชาวนาภาคอีสานปรากฏผลออกมาเป็นกฎหมายจึงเป็นสิ่งที่น่าดีใจ

อุบลราชธานี บั๊กหลวงงาม ยังเล่าต่ออีกว่าในวันนั้นได้นั่งคุยกับชาวบ้านหลายคนชาวบ้านบอกว่าภาครัฐพยายามกลบเกลื่อนเสมอว่า ความยากจนของเกษตรกรเกิดจากความไม่เอาใจใส่ในการประกอบอาชีพ ไม่สนใจในการทำงานเลี้ยงปากเลี้ยงท้อง เอาแต่เรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือแต่ยังไม่ได้คิดช่วยตัวเอง โดยชาวบ้านบางคนพูดว่า

“ไม่พอใจที่หน่วยงานภาครัฐคิดว่าชาวนาไม่ใส่ใจทำมาหากิน ทั้งๆ ที่หากสิ้นฤดูการทำงาน ชาวนาก็ไปทำงานรับจ้าง ไปขายแรงงานบางคนต้องไปขายแรงงานต่างประเทศ ต้องจำนองที่นาเพื่อหาเงินเดินทางไปทำงานต่างประเทศ บางครั้งทำให้ครอบครัวล่มสลาย ชุมชนก็แตกสลาย ที่เขาพูดกันว่าไปเสียนามาเสียเมียเป็นเรื่องจริงขอให้พยายามเข้าใจกันเสียใหม่เพราะชาวบ้านพยายามช่วยตัวเองมาตลอดแต่รัฐต่างหากที่ไม่พยายามเข้าใจคนจน” (อุบลราชธานี บั๊กหลวงงาม, สัมภาษณ์, 16 มีนาคม 2548)

5.7.5 การชุมนุมใหญ่ครั้งที่ห้า ระหว่างวันที่ 3-13 กุมภาพันธ์ 2542

หลังจากกลุ่มเกษตรกรที่รวมตัวกันในนาม คณะกรรมการประสานงานองค์กรประชาชนภาคอีสาน (คปอ.) ได้หยุดเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการตราพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ในนามของ คปอ. จึงไม่มีการติดตามผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลและรัฐสภา ทำให้งานในหน้าที่การตรากฎหมายฉบับดังกล่าวของรัฐสภาล่าช้าออกไประยะหนึ่ง รัฐบาลเองก็ไม่ได้เอาใจใส่อย่างจริงจัง เกษตรกรที่ได้รับความเดือดร้อนและได้ร่วมเรียกร้องกฎหมายฉบับนี้มาตั้งแต่ต้น ได้รวมตัวกันอีกครั้งในนามของสภาเกษตรกรไทย เริ่มเคลื่อนไหวอีกครั้งหนึ่งเพื่อเป็นการติดตามความคืบหน้าของการตรากฎหมาย การเคลื่อนไหวครั้งนี้มีแนวร่วมที่หลากหลายเช่นเดิม แต่สิ่งสำคัญเป็นพิเศษที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในประวัติศาสตร์การเคลื่อนไหวของเกษตรกร ทั้งนี้เพราะมีพรรคการเมืองได้เข้ามาร่วมเรียกร้องในครั้งนี้ด้วย คือพรรคพลังธรรม ที่ได้ระดมสมาชิกจากทั่วประเทศสนับสนุนกลุ่มเกษตรกรอย่างเปิดเผย

ในการนี้ โสภ ประสานสอน เล่าให้ฟังว่า สภาเกษตรกรไทยเราก็พยายามหาแนวร่วมเพื่อต่อสู้เรียกร้องเพื่อให้มีพลังที่เข้มแข็งในการเจรจาทันทีกับรัฐบาล เราก็พบว่าพรรคพลังธรรม โดยผู้บริหารพรรคในระดับแกนนำ ได้ตกลงให้ความร่วมมือและพร้อมที่จะช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกร โดยแกนนำพรรคให้เหตุผลว่า “เห็นว่าความเดือดร้อนของพี่น้องเกษตรกร เป็นเรื่องที่ยิ่งใหญ่ที่รัฐบาลต้องหันมาใส่ใจให้มากกว่าเดิม และควรจะช่วยเหลืออย่างจริงจังหากปล่อยให้พี่น้องเกษตรกรผู้เดือดร้อนต้องต่อสู้กับอำนาจรัฐโดยลำพังเป็นการยากที่จะประสบผลสำเร็จ ความทุกข์ยากเดือดร้อนคงไม่มีวันได้ผ่อนคลายลง ประกอบกับพรรคพลังธรรมเป็นพรรคของประชาชน สมาชิกของพรรคก็มีหลากหลายทุกชนชั้นมาประกอบกัน และที่สำคัญพรรคพลังธรรมมีสมาชิกและผู้สนับสนุนส่วนใหญ่เป็นพี่น้องเกษตรกร เป็นคนยากคนจนที่มีอยู่ทั่วประเทศ ความเดือดร้อนของคนจนพรรคจะไม่นิ่งดูเฉย หากพรรคสามารถช่วยเหลือด้วยวิธีใดได้พรรคก็พร้อมยินดีที่จะเข้ามาช่วยเหลือ และร่วมกันต่อสู้” (อโศก ประสานสอน, สัมภาษณ์, 25 ก.พ. 2548)

อย่างไรก็ตาม การเข้าร่วมของพันธมิตรข้ามชนชั้นอย่างพรรคพลังธรรมที่ได้ประกาศตัวสนับสนุนการเรียกร้องของเกษตรกรในครั้งนี้เกษตรกรบางกลุ่มบางฝ่ายไม่เห็นด้วยเพราะเห็นว่าการให้พรรคการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในการเคลื่อนไหวเรียกร้อง เป็นการชักนำฝ่ายการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับการขบวนการของเกษตรกรความทุกข์ยากของเกษตรกร จะกลายเป็นปัญหาทางการเมืองของพรรคการเมืองไม่เป็นผลดีกับเกษตรกร และประชาชนทั่วไปจะเข้าใจผิดว่าเป็นการเรียกร้องทางการเมืองหรือมีการเมืองแอบแฝงเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองจะทำให้การเคลื่อนไหวเรียกร้องขาดความน่าเชื่อถือ และขาดแนวร่วมจากองค์กรนอกระบบราชการและนักวิชาการ

ทั้งหลายที่คอยสนับสนุน มาเป็นมันสมองในการคิด และกำหนดยุทธศาสตร์ในการต่อสู้ (ศักดิ์ดา กาญจนเสน, สัมภาษณ์, 15 ธันวาคม 2547)

กลุ่มเกษตรกรในนามสภาเกษตรกรไทย จึงได้ประชุมปรึกษาหารือกันเพื่อพิจารณาผลได้ผลเสียที่มีพรรคการเมืองเข้ามาร่วมต่อสู้ด้วย โดยที่ประชุมได้สรุปกันว่า แนวทางว่าการต่อสู้ที่ผ่านมาได้เคลื่อนไหวในนามของคณะกรรมการประสานงานองค์กรประชาชนภาคอีสาน (คปอ.) ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของเกษตรกรกลุ่มใหญ่จำนวนมาก การต่อสู้ในครั้งนี้ไม่ได้ต่อสู้ในนามของ คปอ. อาจทำให้พลังไม่เข้มแข็ง ดังนั้นหากมีแนวร่วมเพิ่มขึ้นแม้จะเข้ามาร่วมในนามของพรรคการเมือง แต่เมื่อเข้ามาเพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรได้รับประโยชน์เราก็ควรจะร่วมกันต่อสู้ได้ ส่วนปัญหาที่มองกันว่าจะทำให้ขาดแนวร่วมกลุ่มอื่นๆนั้น ก็ควรจะมีการชี้แจงให้องค์กรนอกระบบราชการและนักวิชาการทั้งหลายเข้าใจถึงปัญหา ความจำเป็น และข้อเท็จจริงที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าพรรคพลังธรรมไม่ได้มีเจตนาแอบแฝงที่จะเข้ามาอาศัยพลังมวลชนของเราเพื่อประโยชน์ทางการเมือง (สโกกร พิมพ์บึง, สัมภาษณ์, 17 มกราคม 2548, อโศก ประสานสอน, สัมภาษณ์, 25 ก.พ. 2548 และ เข็มทิศ วินทะไชย, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2548)

ภายหลังที่สภาเกษตรกรไทย ได้พันธมิตรที่ร่วมกันเคลื่อนไหวเรียกร้องจึงได้นำรวมพลังเคลื่อนไหวกดดันรัฐบาลและรัฐสภา เพื่อริบเร่งพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.... ที่ค้างคาในสภามาเป็นเวลานานหลายเดือนและยังไม่มีความเป็นไปได้ว่าสภาผู้แทนราษฎร จะจัดลำดับความสำคัญของปัญหาของเกษตรกรจนหยิบยกนำมาพิจารณาเป็นเรื่องเร่งด่วนให้แล้วเสร็จโดยเร็วตามที่รัฐบาลได้รับปากไว้ว่าพร้อมสนับสนุน แต่ระยะเวลาผ่านมาหลายเดือนรัฐบาลกลับนิ่งเงียบ กลุ่มเกษตรกรและแนวร่วมพันธมิตรจึงได้เคลื่อนไหวชุมนุมใหญ่ที่ท้องสนามหลวงหลายหมื่นคน เพื่อกดดันให้สภาผู้แทนราษฎรหยิบยกร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.... ขึ้นมาพิจารณาเป็นกรณีเร่งด่วน

เมื่อเกษตรกรมาถึงท้องสนามหลวง ฝ่ายรัฐบาลก็ส่งคนมาสำรวจความพร้อมในการต่อสู้ว่ามีมากน้อยแค่ไหนซึ่งเหมือนกับทุกครั้ง เกษตรกรเตรียมความพร้อมมาอย่างดีและในครั้งนี้มีความตั้งใจว่าจะชุมนุมอย่างยืดเยื้อยาวนานหากรัฐบาลไม่ตกลงตามที่เรียกร้อง เตรียมข้าวเหนียวเตรียมปลาร้า เตรียมอาหารแห้งไว้จำนวนมากซึ่งเพียงพอกับการชุมนุมอย่างยืดเยื้อ ความพร้อมของเกษตรกร ทำให้พลังกดดันการตัดสินใจของรัฐบาลได้เร็วขึ้น หลังจากนั้นเกษตรกรได้ยื่นข้อเรียกร้องไปยังรัฐบาลให้หยิบยกร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.... ขึ้นมาพิจารณาเป็นกรณีเร่งด่วนหากไม่ดำเนินการตามที่เรียกร้อง เกษตรกรจะไม่เคลื่อนย้ายไปไหนจะพักอาศัยที่นี่ จะอยู่คอยดูว่ารัฐบาลนี้จะจริงใจกับชาวนาคอนยากคนจนแค่ไหน เพราะการตั้งใจ

ช่วยเหลือคนจนต้องทำให้เห็นเป็นรูปธรรม ไม่ใช่การช่วยเหลือในแผ่นดินกระดาษหรือพูดให้ผ่านไปเหมือนที่ผ่านมา การต่อสู้ครั้งนี้จะเป็นครั้งสุดท้ายหากรัฐบาลไม่ให้ความสนใจก็พร้อมที่จะชุมนุมเคลื่อนไหวอย่างแตกหัก ในครั้งนี้ขณะที่แกนนำได้ประกาศบนเวทีสาธารณะว่าจะชุมนุมต่อสู้อย่างแตกหักอย่างแท้จริงแล้ว ขณะเดียวกันก็มีแกนนำบางส่วนนำโดยนายโศก ประสานสอน ไปเจรจากับตัวแทนรัฐบาลเพื่อไปลี้ภัยอีกทางหนึ่ง ทั้งนี้เพราะแกนนำการชุมนุมส่วนใหญ่เห็นว่า นอกเหนือจากการกดดันทางสาธารณะแล้ว จำเป็นต้องหาทางเจรจาด้วยสันติวิธีเพื่อหาทางออก ร่วมกันซึ่งถือเป็นการเปิดพื้นที่เข้าหากัน (นคร ศรีวิวัฒน์, สัมภาษณ์, 21 กุมภาพันธ์ 2548 และ โศก ประสานสอน, สัมภาษณ์, 25 ก.พ. 2548)

การเคลื่อนไหวครั้งนี้ นอกเหนือจากประเด็นหลักในการให้รัฐรับเร่งตราพระราชบัญญัติ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยเร่งด่วนแล้ว ยังได้ยื่นข้อเรียกร้องเป็นประเด็นย่อยโดยขอให้ รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกำหนดยกเว้นดอกเบี้ยก่อนที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้ คือ

1) ปัญหาหนี้สินเกษตรกร ให้รัฐบาลดำเนินการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรและเกษตรกรผู้เดือดร้อนที่อยู่ในภาวะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ โดยพักการชำระหนี้ ธ.ก.ส. เป็นระยะเวลา 5 ปี ในระหว่างพักชำระหนี้ ให้งดคิดดอกเบี้ย เบี้ยปรับ และยกเลิกประกาศขึ้น ค่าบริการสินเชื่อ 1% พร้อมด้วยค่าธรรมเนียม และให้ยกเลิกหนี้สินที่เกิดจากโครงการส่งเสริม ของรัฐที่ล้มเหลว

2) การฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ให้รัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง เสนออนุมัติจัดสรรงบประมาณ สู่โครงการ“เศรษฐกิจพอเพียง” ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อนำไปสู่เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองของเกษตรกรอย่างยั่งยืน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในทุก ๆ ด้าน

3) ให้รัฐบาลเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาป่าไม้ ที่ดิน เชื้อนชลประทาน และสิ่งแวดล้อม โดยเร่งออกเอกสารสิทธิ จัดสรรที่ดินทำกิน จ่ายค่าชดเชยการเวนคืนที่ดิน

4) ให้รัฐบาลรีบดำเนินการฟื้นฟูการผลิตของภาคการเกษตรอย่างต่อเนื่องและครบวงจร รวมทั้งเร่งดำเนินการตราพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติฉบับของเกษตรกร โดยเร่งด่วน (สไกร พิมพ์บึง, สัมภาษณ์, 17 มกราคม 2548)

ภายหลังการเจรจกันระหว่างตัวแทนของเกษตรกรที่มีนายโศกประสานสอน และนาย อวยชัย วัฒนา กับตัวแทนรัฐบาลภายใต้การนำของพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ โดยรัฐบาลตกลง ให้ พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ เป็นประธานในการแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกร แต่ภายใต้ ข้อตกลงดังกล่าวสมาชิกเกษตรกรภาคอีสานภายใต้การนำของนายอวยชัย วัฒนา แสดงความไม่เห็นด้วยกับแนวทางของรัฐบาลเพราะยังไม่มีความชัดเจนว่าข้อเรียกร้องอื่นๆ นอกเหนือจาก

เรียกร้องให้หยิบยกพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร รัฐบาลจะมีวิธีดำเนินการอย่างไรและแล้วเสร็จวันไหนเพราะอาจจะเป็นการซื้อเวลาเหมือนที่ผ่านมา และไม่เชื่อมั่นในตัว พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาก็ได้ แต่เมื่อเป็นความเห็นชอบของแนวร่วมจึงต้องสลายการชุมนุม(อวยชัย วัฒนา, สัมภาษณ์, 10 มกราคม 2548)

จากการเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหานี้สื่อนเกษตรกรโดยให้รัฐบาล ดำเนินการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรและเกษตรกรผู้เดือดร้อนที่อยู่ในภาวะไม่สามารถชำระหนี้ได้ ด้วยการพักชำระหนี้ ธ.ก.ส. เป็นระยะเวลา 5 ปี และระหว่างพักชำระหนี้ ให้งดคิดดอกเบี้ย เบี้ยปรับนั้น ปัญหานี้สื่อนของ ธ.ก.ส. ดังกล่าว กลุ่มเกษตรกรในนามของมูลนิธิเกษตรกรไทยเคยเรียกร้องมาแล้วตั้งปี พ.ศ. 2541 จนพรรคการเมืองบางพรรคได้หยิบยกไปเป็นนโยบายการพักชำระหนี้ของเกษตรกรเป็นเวลา 3 ปี หลังจากนั้นพรรคดังกล่าวใช้นโยบายพักหนี้เปิดตัวพรรคหาเสียงจนโด่งดังไปทั่วประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายที่ตรงกับความต้องการของประชาชน เพราะเมื่อถึงเวลาเลือกตั้ง ในปี พ.ศ. 2544 จึงชนะด้วยคะแนนเสียงถล่มทลาย (อโศก ประสานสอน, สัมภาษณ์, 25 ก.พ. 2548)

อย่างไรก็ตามการเคลื่อนไหวกดดันของเกษตรกรระหว่างวันที่ 3-13 กุมภาพันธ์ 2542 ในครั้งนี้มีความสำคัญยิ่ง โดยก่อนที่รัฐบาลจะยินยอมตามที่ผู้ชุมนุมเรียกร้องนั้นกลุ่มผู้ชุมนุมได้ส่งตัวแทนเข้าเจรจากับนายเนวิน ชิดชอบ สองครั้ง เจรจากับนายอำนาจ ปะติเส สองครั้ง เพื่อสรุปวิธีการว่าจะหาแนวทางแก้ไขปัญหามาตามข้อเรียกร้อง หลังจากนั้นรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรหยิบยกร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรพ.ศ....ขึ้นมาพิจารณาเป็นการเร่งด่วนในการนี้ นายเนวิน ชิดชอบ กล่าวว่า รัฐบาลได้เร่งรัดดำเนินการแล้วซึ่งอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่เนื่องจากในสภามีกฎหมายต้องพิจารณาหลายฉบับ การพิจารณาต้องเป็นไปตามลำดับที่สภาได้ จัดลำดับไว้แล้ว ดังนั้นเมื่อเมื่อพี่น้องเกษตรกรเร่งรัดให้นำขึ้นมาพิจารณาในลำดับต้นๆและรัฐบาลเองก็เห็นว่าเพื่อเป็นการปกป้องประโยชน์พี่น้องเกษตรกรให้ได้รับความช่วยเหลืออย่างจริงจังและมีการชุมนุมเรียกร้องมาแล้วหลายครั้งหลายหนหากไม่ตัดขาดข้อกฎหมายใดๆรัฐบาลจะประสานงานกับสภาผู้แทนราษฎรให้นำร่างพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ....ขึ้นมาพิจารณาก่อน (สไกร พิมพ์บึง, สัมภาษณ์, 17 มกราคม 2548)

อย่างไรก็ตามแกนนำในการเคลื่อนไหวกล่าวว่า ที่เกษตรกรมาชุมนุมเรียกร้องให้พิจารณากฎหมายฉบับนี้ ตั้งแต่วันที่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ เป็นเวลาสามวันแล้วแต่รัฐยังไม่ดำเนินการใดๆเกษตรกรได้สรุปกันแล้วว่าขอให้รัฐบาลประสานงานกับสภาให้จัดลำดับคิวการพิจารณากฎหมายฉบับนี้ในลำดับต้นๆ และขอให้หยิบยกขึ้นพิจารณาให้แล้วเสร็จไม่เกินวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2542

และหากรัฐบาลไม่ดำเนินการตามที่เรียกร้องจะใช้มาตรการขั้นเด็ดขาด (คำตา แคนบุญจันทร์, สัมภาษณ์, 1 ธันวาคม 2547)

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณาโดยด่วนนั้น เพราะกฎหมายฉบับนี้ เกษตรกรเรียกร้องมาหลายรัฐบาลอย่างต่อเนื่องในช่วงต้นของรัฐบาลชวน หลีกภัย สมัยแรก เกษตรกรก็เคลื่อนไหวเรียกร้องต่อเนื่องยาวนานรัฐบาลก็ไม่ได้ให้ความสนใจมากนัก ผ่าน นายกรัฐมนตรีมาอีกสองคน ความต้องการของเกษตรกรก็ไม่ได้รับการสนองตอบจากรัฐบาล ต่อมาเมื่อช่วงระหว่างปลายปี พ.ศ. 2541 พรรคประชาธิปัตย์ที่มีนายชวน หลีกภัย เป็น นายกรัฐมนตรีสมัยที่สอง ความนิยมของรัฐบาลชวน หลีกภัย ตกต่ำลงจากการแข่งขันทางการเมืองรุนแรงขึ้น พรรคไทยรักไทยซึ่งได้เริ่มเตรียมการก่อตั้งขึ้นมาไม่นานนัก ริเริ่มนโยบาย การแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร ชนชั้นรากหญ้า(Grass Root) ด้วยนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค นโยบายกองทุนหมู่บ้านหมู่บ้านละหนึ่งล้านบาท และการพักชำระหนี้ เกษตรกร 3 ปี ซึ่งเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอันถือเป็นนโยบาย ประชานิยม(Populism) ทำให้รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย หันมาให้ความสนใจกับนโยบาย การแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกรเป็นพิเศษ อย่างเป็นรูปธรรม เป็นการช่วงชิงมวลชน ทางการเมือง นับได้ว่านโยบายของพรรคไทยรักไทย ก่อผลสะท้อนให้รัฐบาลต้องเร่งรัดที่จะตรา พระราชบัญญัติฉบับนี้อย่างเร่งด่วน เสมือนเป็นการบีบคั้นให้มีการคลอดก่อนกำหนด นโยบาย การเมืองปัจจุบันรัฐบาลมีแนวโน้มกำหนดนโยบายเสมือนว่าประชาชนได้รับประโยชน์มากขึ้น เพื่อดึงดูดให้ประชาชนหันมาเป็นแนวร่วมทางการเมืองและสนับสนุนคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง และหากนโยบายเหล่านั้นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่ได้ผลักดันด้วยแล้ว ดูเหมือน ข้อเรียกร้องของประชาชนจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลโดยง่าย

สมาน เลิศวงศ์รัฐ กล่าวว่า การที่ข้อเรียกร้องของชาวนาเพิ่งได้รับการเอาใจใส่อย่าง จริงจังจากรัฐบาลชวน หลีกภัย นั้นต้องยอมรับว่าเป็นการแข่งขันด้านนโยบายทางการเมือง เพราะ 10 ปีที่ชาวนาเรียกร้องไม่ได้รับการดูแลอย่างจริงจังการเร่งรีบทำให้กฎหมายไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร โดยเฉพาะ คณะผู้บริหารที่เป็นกรรมการกองทุนทั้งภาครัฐและภาคเกษตรกร มีจำนวนมากถึง 41 คน นับว่ามากจนเกินจำเป็นกลายเป็นองค์กรที่ใหญ่เตอะทะ ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการ บริหารงานกลายเป็นอุปสรรคในการสนองนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้กรณีของการแก้ไข ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรที่ไม่ได้เตรียมการไว้ทั้งที่เป็นหัวใจของการเรียกร้องของชาวนายังชี้ให้เห็นความไม่พร้อมและความไม่จริงจังของรัฐบาลที่จะแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง (สมาน เลิศวงศ์รัฐ, สัมภาษณ์, 22 มีนาคม 2548)

อุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม ก็กล่าวในทำนองเดียวกันว่า “กฎหมายฉบับนี้ที่รัฐบาลตราขึ้นมา เป็นประโยชน์กับเกษตรกร ที่เกิดขึ้นจากการแข่งขันทางนโยบายของพรรคการเมืองที่ต้องการแข่งขันมวลชน การตกลงใจของรัฐบาลที่ให้ตรากฎหมายส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการเรียกร้องของเกษตรกร และช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลชวน หลีกภัย ขณะนั้นเป็นช่วงรัฐบาลกลาง ท่ามกลางความอ่อนแอ จำเป็นต้องนำเสนอนโยบายใหม่ๆเพื่อให้โดนใจประชาชน กฎหมายฉบับนี้เริ่มเรียกร้องกันมานานผ่านมามาถึง 4 รัฐบาล เริ่มต้นจากรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ต่อด้วยนายบรรหาร ศิลปอาชา ต่อด้วยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และต่อด้วยนายชวน หลีกภัย อีกครั้งหนึ่ง แต่สำเร็จที่รัฐบาลชวน หลีกภัย ซึ่งเป็นเวลาที่พรรคไทยรักไทยเริ่มตั้งพรรคและมีนโยบายที่ถูกต้องประชาชน รัฐบาลโดยการนำของพรรคประชาธิปัตย์จึงตรา พ.ร.บ. ฉบับนี้มาเป็นนโยบาย อุบลศักดิ์ยังเล่าต่ออีกว่าชีวิตอยู่กับการเมืองมานานเป็นวุฒิสมาชิกที่อายุน้อยที่สุด เป็น ส.ส. มาหลายสมัย และเป็นกรรมการบริหารพรรคมาตั้งแต่พรรคพลังใหม่ พรรคความหวังใหม่ จึงค่อนข้างเข้าใจการกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง การตรา พ.ร.บ. กองทุน ก็เหมือนกันแม้จะมีอุปสรรคในการบริหารอยู่บ้างจากความไม่รอบคอบแต่ไม่เป็นไร เมื่อความต้องการของนักการเมืองและเกษตรกรตรงกัน ผลประโยชน์จึงตกกับพี่น้องเกษตรกร (อุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม, สัมภาษณ์, 16 มีนาคม 2548)

ด้วยเหตุที่ความต้องการระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มเกษตรกรมีความต้องการตรงกัน การเคลื่อนไหวนัดชุมนุมในครั้งนี้สภาผู้แทนราษฎร ได้หยิบยกร่างกฎหมายฉบับนี้เข้าสู่การพิจารณา ในวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2542 หลังจากนั้นพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 116 ตอนที่ 39 ก ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 ดังนี้

“โดยที่การพัฒนาการเกษตรที่ผ่านมา เป็นการกำหนดนโยบายโดยทางราชการ ซึ่งมีได้เปิดโอกาสให้เกษตรกรได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาสภาพความเป็นอยู่และการประกอบเกษตรกรรมของตนเอง จึงทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงตามความต้องการของเกษตรกรอย่างแท้จริง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรที่รับผิดชอบในการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรอย่างต่อเนื่อง และเป็นอิสระโดยการประสานความร่วมมือระหว่างข้าราชการในระดับกำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติ นักวิชาการ และเกษตรกรเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และเปิดโอกาสให้เกษตรกรที่ขาดปัจจัยในการประกอบอาชีพรวมตัวกันเป็นองค์กรเกษตรกร เพื่อทำแผนและโครงการในการขอรับการสนับสนุนจาก

กองทุน ซึ่งจะมีการจัดระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินการเพื่อให้การฟื้นฟูและพัฒนาสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของเกษตรกรสัมฤทธิ์ผลตามความมุ่งหมายของการจัดให้มีกองทุน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” (หมายเหตุประกอบท้ายพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542)

ดังนั้น โดยหลักการและเหตุผลในการจัดตั้งกองทุน จึงเกิดขึ้นโดยกลุ่มผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มเกษตรกรที่มีประโยชน์ร่วมกันรวมพลังผลักดัน (Forces) และกดดัน (pressure) กับกลุ่มการเมืองฝ่ายบริหาร จนนำไปสู่ดุลยภาพที่มีฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่เป็นกรรมการในการบันทึกข้อตกลง ตราออกมาในรูปของกฎหมายนำไปสู่ พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

มาตรา 1 – 4	ว่าด้วย	คำจำกัดความ
มาตรา 5 – 11 หมวด 1	ว่าด้วย	กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
มาตรา 12 – 19 หมวด 2	ว่าด้วย	คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
มาตรา 20 – 29 หมวด 3	ว่าด้วย	คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
มาตรา 30 – 37 หมวด 4	ว่าด้วย	สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
มาตรา 38 – 40		บทเฉพาะกาล

5.8 ต้นทุนของการเคลื่อนไหวเรียกร้อง

การเรียกร้องของของชาวนาได้ปรากฏต้นทุนที่เป็นการสูญเสียทรัพย์สินเงินทองและชีวิตกว่าจะประสบผลสำเร็จตามที่เรียกร้อง จึงถือเป็นต้นทุนของขบวนการเรียกร้องในการจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะต้นทุนในการสูญเสียชีวิตของผู้เข้าร่วมขบวนการเรียกร้องให้จัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

จากปัญหาความยากจนของเกษตรกร ที่มีหนี้สินพอกพูนอย่างรวดเร็วเกษตรกรได้เข้าร่วมเรียกร้องต่อรัฐบาลเป็นระยะเวลาอันยาวนาน แต่ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหอย่างจริงจังจึงทำให้ชาวนาแก้ปัญหาด้วยวิธีการส่วนตัวที่ปรากฏต่อสาธารณะ หลายราย โดยในปี พ.ศ. 2541 ชาวนาพยายามฆ่าตัวตายและฆ่าตัวตายหลายราย กล่าวคือ

1) นายชุ่ม สากล ชาวนาจังหวัดสระแก้ว ผูกคอตายหน้าทำเนียบรัฐบาลเนื่องจากปัญหาหนี้สินนอกระบบที่เกิดจากการขายฝากที่ดิน จนที่ดินตกเป็นของนายทุน ทั้งนี้ นายชุ่มได้พยายามขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลมาตลอดแต่ไม่ได้รับการช่วยเหลือ

- 2) นายเที่ยง เตือนพลกรัง ชาวนาจังหวัดนครราชสีมา ผูกคอตายเพื่อหนีหนี้นอกระบบ
- 3) นายสุกัน จำเริญ ชาวนาจังหวัดอุดรธานี กินยาฆ่าตัวตาย เนื่องจากไปกู้เงินนายทุน โดยการขายฝาก จนบ้านและที่ดินทำกินตกเป็นของนายทุน
- 4) นายสำเร็จ พิมพ์พิศาล ชาวนาจังหวัดพิจิตร ฆ่าตัวตายโดยใช้ปืนยิงตัวเองเนื่องจากเป็นหนี้ ธ.ก.ส. และหนี้นายทุน จนไม่มีที่ดินทำกินและไม่สามารถชำระหนี้ได้
- 5) นางเหม เวที ชาวนาจังหวัดนครสวรรค์ พยายามฆ่าตัวตาย เนื่องจากปัญหาหนี้สินนอกระบบที่เกิดจากการนำที่ดินไปขายฝากนายทุน โดยพยายามกระโดดตัดหน้าขบวนรถยนต์นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แต่คนขับรถเบรกเอาไว้ทัน จึงรอดชีวิต แต่ที่ทำกินได้ตกเป็นของนายทุน

แกนนำเกษตรกรเล่าให้ฟังว่า ชาวนาที่ฆ่าตัวตายส่วนใหญ่ได้เข้าร่วมเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาแก้ไขปัญหาแล้วทั้งสิ้น โดยเฉพาะนายชุ่ม สากล ชาวนาจังหวัดสระแก้ว ทุกครั้งที่มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องจะเข้าร่วมในขบวนการเสมอมา การที่ดินตกเป็นของนายทุนจากการขายฝากโดยไม่อาจขายเวลาซื้อคืนได้ และรัฐบาลก็ไม่ยอมยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือก็จำเป็นต้องหนีปัญหาโดยการผูกคอตายที่หน้าทำเนียบรัฐบาลเป็นวิธีการหาทางออกส่วนตัว การกระทำได้กล่าวเป็นข่าวใหญ่ทั้งสื่อมวลชนไทยและต่างประเทศที่ประโยชน์ได้ตกไปสู่ชาวนาคคนอื่นๆ ด้วย แต่ถือว่าเป็นวิธีเรียกร้องให้รัฐบาลหันมาสนใจโดยใช้ต้นทุนสูงมาก (กุหลาบ บุญเรือง, สัมภาษณ์, 15 พฤศจิกายน 2547)

อย่างไรก็ตาม นายเที่ยง เตือนพลกรัง นายสุกัน จำเริญ และ นายสำเร็จ พิมพ์พิศาล ก็ได้ฆ่าตัวตายเนื่องจากปัญหาหนี้สิน ที่ได้นำที่ดินไปขายฝากนายทุนและที่ดินตกเป็นของนายทุนตามระยะเวลาที่ขายฝากจนไม่มีที่ทำกิน โดยเฉพาะกรณีของนายสำเร็จ แกนนำเกษตรกรในจังหวัดพิจิตรเล่าให้ฟังว่า นายสำเร็จเป็นหนี้ ธ.ก.ส. แต่ไม่มีเงินชำระหนี้คืน ธ.ก.ส. ส่งพนักงานไปทวงถามบ่อยมากบางคนพูดจาไม่ดีถูกเหยียดหยาม เมื่อไม่มีเงินชำระหนี้ ธ.ก.ส. ก็ปรับดอกเบี้ยสูงขึ้น ทั้งต้นทั้งดอกเบี้ยมากขึ้น เมื่อถูกเร่งรัดมากขึ้น จึงได้กู้เงินนอกระบบจากนายทุน โดยเอาที่ดินที่เหลือไปขายฝาก ได้เงินมาก็เอาไปชำระหนี้ ธ.ก.ส. แต่ก็ยังไม่เพียงพอเพราะรวมดอกเบี้ยด้วยมันเป็นหนี้สูงขึ้น พอครบหนึ่งปีไม่มีเงินไปซื้อที่ดินคืนจากนายทุน ขอบขยเวลาขอซื้อคืนนายทุนก็ไม่ยินยอมที่ดินผืนดังกล่าวก็ตกเป็นของนายทุน (คำมั่น มิสกรดา, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2548)

สำหรับนางเหม เวที ชาวนาจังหวัดนครสวรรค์ ที่กระโดดตัดหน้าขบวนรถยนต์นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี พยายามฆ่าตัวตาย เนื่องจากปัญหาหนี้สินนอกระบบที่เกิดจากการนำที่ดินไปขายฝากนายทุน นั้น พิษณุธร รอดบำรุง ที่ปรึกษาากฎหมายมูลนิธิเกษตรกรไทย ซึ่งเป็นชาวจังหวัดนครสวรรค์ โดยได้คลุกคลีกับการเคลื่อนไหวต่อสู้จนถึงความทุกข์ยากเดือดร้อนของนางเหม เวที เป็นอย่างดีได้เล่าให้ฟังว่า

“สาเหตุที่ต้องนำที่ดินไปขายฝากนายทุน นางเหมบอกให้ผมฟังว่า ตอนแรกไม่ได้ตั้งใจเอาที่ดินไปขายฝากนายทุน แต่มีความจำเป็นต้องหาเงินมาใช้จ่ายในครอบครัว และส่วนหนึ่งต้องใช้เป็นทุนทำนา ไปขอกู้ธนาคารไหนก็ไม่ได้ ไปติดต่อ ธ.ก.ส. เขาก็บอกว่าไม่มีรายได้ที่แน่นอนหากจะกู้ก็ขอเอกสารยืนยันการมีรายได้ เมื่อไม่มีเอกสารตามที่ ธ.ก.ส. ร้องขอ เขาจึงไม่ให้เงินกู้ จึงจำเป็นต้องนำที่ดินไปขายฝากไว้กับนายทุนเป็นเวลาหนึ่งปี แต่พอก่อนครบครบหนึ่งปีไปขอขยายเวลาไปอีกหนึ่งปีนายทุนเขาไม่ยอม ที่ดินจึงตกเป็นของนายทุน จึงไม่เหลือที่ดินทำกิน มาเรียกร้องหลายครั้ง แต่ดูเหมือนว่าไม่ค่อยได้รับการเหลียวแลจากรัฐ”

พิชญธร ยังพูดต่ออีกว่ากฎหมายการขายฝากปัจจุบันใช้มานานเอื้อประโยชน์ให้แก่นายทุน เพราะการขายฝากทำให้ที่ดินตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ซื้อทันที ผู้ขายมีเพียงสิทธิการซื้อคืนภายในเวลาที่กำหนดเท่านั้น หากไม่ซื้อคืนภายในเวลาที่กำหนดไว้ก็ไม่อาจได้กรรมสิทธิ์กลับคืน และการกำหนดราคาขายฝาก นายทุนจะเป็นผู้กำหนดราคาโดยประเมินราคาหลักทรัพย์ไม่เกินร้อยละ 40 ของราคาตลาดเกษตรกรซึ่งตกอยู่ในสภาวะไม่อาจต่อรองได้ ก็ต้องยอมตามราคาที่นายทุนกำหนดประกอบกับ การทำให้สัญญาขายฝากนายทุนจะบวกดอกเบี้ยตามระยะเวลาที่ขายฝากไว้และบันทึกลงไปในสัญญา ทำให้เกษตรกรไม่ได้เงินตามจำนวนจริงที่กำหนดไว้ตามสัญญาเพราะส่วนหนึ่งเป็นดอกเบี้ยที่บวกเอาไว้ล่วงหน้า ซึ่งดอกเบี้ยส่วนใหญ่ร้อยละ 3- 10 ชาวนาเสียเปรียบทั้งขึ้นทั้งลง (พิชญธร รอดบำรุง, สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2547)

5.9 อุปสรรคของการเคลื่อนไหว

แม้ว่าชาวนาจะเริ่มมีสิทธิในการเคลื่อนไหวมากขึ้น เพราะรัฐได้เปิดพื้นที่ทางการเมืองเพิ่มขึ้น และเป็นสิทธิอันชอบธรรมของชาวนาที่ได้ใช้เวทีการเรียกร้องตามกระบวนการของกฎหมาย แต่การเคลื่อนไหวของชาวนาก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคนานัปการ การต่อต้านที่เคยเกิดขึ้นกับชาวนานับแต่อดีตที่ผ่านมาเปลี่ยนแปลงไป การปราบปรามในรูปแบบที่ใช้ความรุนแรง เช่น การสังหารผู้นำ การปราบปรามด้วยกำลังอาวุธ โดยใช้กำลังเจ้าหน้าที่ และ หรือมือปืน การขู่คุกคามโดยกองกำลัง และ หรือมือปืน นักเลงหัวไม้ การจัดตั้งกองกำลังอาวุธเผชิญหน้ากับกลุ่มผู้ชุมนุม การจับกุมผู้นำชาวบ้านนักพัฒนาองค์กรเอกชน เพื่อกักขังหน่วงเหนี่ยวไม่ให้เข้าร่วมชุมนุม รวมทั้งการจัดตั้งมือบเพื่อนำไปชนมือบ พฤติกรรมดังกล่าวนี้ไม่ปรากฏให้เห็นในการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้จัดตั้งกองทุน

อุปสรรคในยุคปัจจุบันซึ่งเป็นยุคร่วมสมัย มักถูกขัดขวางจากกลไกของรัฐด้วยวิธีการใช้กลไกราชการในพื้นที่และท้องถิ่นตอบโต้ขัดขวางการเคลื่อนไหวของชาวบ้าน เช่น การบิดเบือนข้อมูลข่าวสารโดยอาศัยกลไกของรัฐท้องที่ผูกขาดการให้ข้อมูลข่าวสาร การปิดกั้นประชาชนเข้าไปในพื้นที่ หรือผูกขาดการเข้าไปชี้แจงโครงการที่มีปัญหาฝ่ายเดียวโดยไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายที่คัดค้านร่วมชี้แจงแสดงความคิดเห็น

แกนนำการเคลื่อนไหวในจังหวัดร้อยเอ็ดเล่าว่า หลังจากที่ได้ตระเวนประสานงานกับชาวบ้านเพื่อหาแนวร่วมคนที่ได้รับความเดือดร้อนเหมือนกัน เพื่อจะได้รวมตัวกันในระดับท้องถิ่น ทางอำเภอมักจะต่อต้าน โดยนายอำเภอจะเรียกกำนันและผู้ใหญ่บ้านไปประชุมที่อำเภอ และให้กำนันผู้ใหญ่บ้านไปตรวจสอบพฤติกรรมของแกนนำ ทั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านก็จะพยายามหาวิธีขัดขวางตลอดมา กล่าวโจมตีว่าเป็นพวกไม่ทำมาหากินเชื่อถือไม่ได้ หมู่บ้านไหนที่มีเครื่องขยายเสียง ผู้ใหญ่บ้านจะให้พวกลูกน้องพูดกล่าวโจมตีและประณามแกนนำอย่างรุนแรง ถึงขนาดเคยมีปากเสียงกับผู้ใหญ่บ้านหลายคน มีบางหมู่บ้านได้เดินขบวนไปที่อำเภอเพื่อจับไล่ผู้ใหญ่บ้าน” (บุญโฮม วินทะไชย, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2548)

หรือกรณีที่จังหวัดบุรีรัมย์ วาสนา ชาลี เล่าว่า “พอพวกเราวมกลุ่มกันผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านจะมาที่บ้าน บอกว่าเราเป็นญาติกันขอร้องให้หยุด โดยบอกว่าเมื่อวานไปประชุมที่อำเภอ นายอำเภอบอกว่าให้กลับไปคุยกับญาติของคุณด้วยเพราะได้รับรายงานมาว่ามีการรวมกลุ่มเคลื่อนไหวจะไปเรียกร้องรัฐบาล หากหมู่บ้านไหนแก้ไขปัญหามาไม่ได้ถือว่าหย่อนยานต่อการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านต้องรับผิดชอบ...หากอำเภอไหนละเลยไม่ตรวจสอบและมีชาวบ้านไปร่วมเคลื่อนไหวทางทางจังหวัดก็จะตำหนินายอำเภอ ” (วาสนา ชาลี, สัมภาษณ์, 20 ธันวาคม 2547)

สำหรับ สกย.อ. ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งที่เข้าร่วมเป็นพันธมิตรเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ได้วิเคราะห์อุปสรรคของการเคลื่อนไหวทางสังคมที่เกิดขึ้นจากภาครัฐไว้หลายประเด็นโดยมีวิธีการแตกต่างกัน ซึ่งล้วนแล้วเป็นอุปสรรคต่อการเคลื่อนไหวและส่งผลต่อการเคลื่อนไหวทั้งสิ้น เป็นต้นว่า

1) กลไกของรัฐใช้วิธีแบบลับในการออกใบปลิวโจมตีด้วยข้อมูลอันเป็นที่เท็จเพื่อลดความน่าเชื่อถือของแกนนำ รวมทั้งใช้อำนาจรัฐด้วยการแยกผู้นำออกมา เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านคนใดที่ให้ความร่วมมือในการร่วมเคลื่อนไหวจะถูกตั้งกรรมการสอบและถูกตัดงบประมาณ หรือครุคนใดเข้าไปช่วยเหลือก็จะถูกกลั่นแกล้งลงโทษ รวมทั้งพยายามแยกนักพัฒนาองค์กรเอกชนที่เคยเป็นแนวร่วมออกจากกลุ่มผู้เคลื่อนไหว

2) ใช้วิธีการข่มขู่ผู้นำการเคลื่อนไหวทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับภาค ด้วยการยิงปืนขู่จับรถวนเวียนไปมาทั้งที่หน้าบ้านและบริเวณอื่นๆ

3) ใช้วิธีการรบกวนด้วยการรายงานข่าวทางวิทยุเป็นระยะ ๆ และมีการประณามกดดันทุกครั้งที่มีการเคลื่อนไหว รวมทั้งใช้วิธีกีดขวางเพื่อไม่ให้มีการรวมตัวกันได้ เช่น ไม่ยินยอมให้มีการจดทะเบียนเป็น สหกรณ์หรือสมาคม โดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ (รายงานการประชุมสภก.อ. ครั้งที่ 5 วันที่ 2 ตุลาคม 2537 อ้างถึงใน ชงชัย สมัชชา, 2537 : 51)

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากอุปสรรคที่ถูกขัดขวางจากภาครัฐซึ่งถือเป็นปัจจัยจากภายนอก แต่ยังมีปัจจัยภายในที่สำคัญก็เกิดขึ้นทุกครั้งที่มีการเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวนาและเป็นที่เข้าใจร่วมกัน บางครั้งนำมาพูดหยอกล้อเล่นในกลุ่มของเกษตรกรที่ว่า “ เข้ารับ-ขอยกก็รับด้วย ” ซึ่งเป็นการรับประโยชน์โดยไม่ต้องจ่าย เพราะเกษตรกรส่วนใหญ่มีฐานะยากจนต้นทุนในการสร้างขบวนการทางสังคมเพื่อเคลื่อนไหว(Transaction Cost) สูงกว่าประโยชน์ที่ได้รับหรือบางคนได้รับประโยชน์แต่ไม่มีความสามารถรับภาระค่าใช้จ่าย บางคนพอมีจ่ายแต่ไม่ยอมจ่ายสถานะดีตัวฟรี (Free Rider) จึงเกิดขึ้นยิ่งสร้างภาระหนักให้เกษตรกรคนอื่น ๆ การเรียกร้องยิ่งลำบากมากขึ้น

แกนนำเกษตรกรเล่าว่า การเตรียมการมาเคลื่อนไหวเราก็เรียกเก็บเงินค่ารถบ้างค่าเอกสารต่างๆบ้างแต่เรียกเก็บกันเล็กน้อยเพื่อให้ชาวบ้านได้มีส่วนร่วมกันช่วยเหลือกัน คนที่มีมากก็จ่ายเพิ่มมากขึ้นหน่อย เพื่อเป็นการชดเชยให้กับคนที่ไม่ม่มีเงินจ่าย ใครมีอาหารก็เตรียมกันมา มาทุกครั้งลำบากร่วมกันทุกครั้ง บางครั้งรัฐบาลไม่เข้าใจการดำเนินงานของกลุ่มที่จำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายต่างๆบ้างตามความเหมาะสม เพราะไม่มีใครคนใดคนหนึ่งที่จะมีเงินจ่ายเพียงคนเดียว ดังนั้นเราต้องช่วยกันคนละนิดละหน่อยหลายคนรวมกันก็ได้หลายจำนวน พอเก็บเงินจากสมาชิกก็ถูกประณามจากรัฐบาลจากราชการ หลายครั้งที่ภาครัฐกล่าวในทำนองทำลายความน่าเชื่อถือก็กล่าวหาว่าการเก็บเงินที่ใช้ในการดำเนินการเคลื่อนไหวเป็นการฉ้อโกงประชาชน เช่นเมื่อครั้งการประชุมคณะรัฐมนตรีในเดือนกุมภาพันธ์ 2540 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม นายสุวิทย์ คุณกิตติ ได้กล่าวในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและแถลงข่าวต่อผู้สื่อข่าว ว่าเกษตรกรเก็บเงินคนละ 100 บาทเพื่อให้เป็นตัวแทนในการเคลื่อนไหวผลักดันให้รัฐบาลปลดหนี้ (สนทนากลุ่มสมาชิกสภก.อ. และ คำนัน มิสกธดา แกนนำจังหวัดพิจิตร, 11 กุมภาพันธ์ 2548)

5.10 สรุปท้ายบท

การกำหนดทิศทางนโยบายด้านการเกษตรที่ดำเนินการโดยรัฐแต่ฝ่ายเดียว ที่นำเกษตรกรไปผูกกับการค้าเสรีของโลกจนติดกับระบบทุนนิยม ส่งผลให้เกษตรกรเป็นหนี้พอกพูนขึ้นอย่างไม่

รู้จบ เป็นนโยบายที่ผิดพลาด ล้มเหลว รัฐไม่อาจแก้ไขปัญหาให้เกษตรกรได้ ที่พึ่งสุดท้ายของเกษตรกรคือการพึ่งพาตัวเอง โดยการแสวงหาช่องทาง หาวิธีการเพื่อให้ตนเองหลุดพ้นจากสภาพปัญหาดังกล่าวจนนำไปสู่การเคลื่อนไหวเรียกร้อง ซึ่งเหตุการณ์การเคลื่อนไหวเรียกร้องการเดินขบวน การชุมนุมประท้วงที่เกิดขึ้น ส่วนใหญ่ผู้ชุมนุมจะเป็นชาวบ้านที่ประสบปัญหาจากนโยบายการพัฒนาของรัฐ โดยเฉพาะชาวบ้านในชุมชนชนบทหรือชานา ซึ่งประเด็นปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้กลายเป็นประเด็นสาธารณะที่ทำให้เกิดการรวมตัวกันขึ้นของผู้ประสบปัญหาเดียวกันในชุมชนท้องถิ่น และพัฒนาเป็นเครือข่ายจนไปสู่เครือข่ายปัญหาในระดับภูมิภาค จนถึงเครือข่ายข้ามภูมิภาค เพื่อเคลื่อนไหวคัดค้านในประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อตนเองและชุมชนและต้องการให้ชนชั้นเดียวกันเข้าร่วมในการกำหนดนโยบายร่วมกับรัฐบาล

การเคลื่อนไหวทางสังคมของชานาที่เป็นจุดเริ่มต้นเรียกร้องผลักดันให้จัดตั้งกองทุนเพื่อแก้ไขปัญหาค่าความยากจนของชานา มีลักษณะสำคัญคือเป็นการรวมตัวกันเพื่อต่อสู้กับประเด็นปัญหาที่ได้รับผลกระทบอันเกิดจากโครงการตามนโยบายของรัฐจนนำไปสู่ปัญหาค่าความยากจน ซึ่งองค์กรชานาส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่มีฐานอยู่ที่ชุมชนในท้องถิ่นมีวิถีชีวิตสัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติ และชุมชนโดยมีพัฒนาการจากการต่อสู้ของแต่ละชุมชน มีการรวมตัวกันระหว่างประเด็นปัญหาเดียวกันเป็นเครือข่ายเพื่อเป็นพันธมิตรในการต่อสู้ มีพันธมิตรนอกประเด็นปัญหาเข้าร่วมด้วยและที่สำคัญได้สร้างแนวร่วมเกิดขึ้นที่มาจากคนชั้นกลางเป็นต้นว่า องค์กรพัฒนาเอกชน นักอนุรักษ์ นักวิชาการ ฯลฯ ซึ่งได้เข้าร่วมเป็นพันธมิตรที่คอยสนับสนุนด้านวิชาการ โดยนัยของการเคลื่อนไหวเพื่อตั้งองค์กรของชานาเป็นกลไกหรือเครื่องมือแก้ไขปัญหาค่าความยากจนของชนชั้นตนโดยมีตัวแทนของชนชั้นตัวเองมีส่วนร่วมในการบริหาร

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 6 บทวิเคราะห์

6.1 เงื่อนไขที่เกษตรกรรวมกลุ่มเคลื่อนไหวเรียกร้อง

การรวมกลุ่มเครือข่ายเกษตรกรเพื่อเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนจากความยากจน ปัญหานี้สืบ พหุติกรรมของขบวนการทางสังคมของเกษตรกรได้พัฒนาการเคลื่อนไหวแตกต่างกัน เปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคม เป็นผลมาจากเงื่อนไขที่เกี่ยวข้อง 3 ประการ คือ เงื่อนไขภาวะวิสัย (Objective Condition) เงื่อนไขด้านอัตตะวิสัย (Subjective Condition) และเงื่อนไขเสริม (Facilitating Condition) ที่ผลักดันให้เกิดการก่อตัวทางสังคมของเกษตรกรที่นำมาเป็นยุทธศาสตร์ในการต่อสู้ โดยใช้กรอบแนวคิดของ Landsberger

6.1.1 เงื่อนไขด้านภาวะวิสัย (Objective Condition)

จะเกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาความทุกข์ยากความเดือดร้อน อันเนื่องมาจากสภาพโครงสร้างทางสังคมเศรษฐกิจการเมืองการปกครองธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากการจัดรูปทางสังคมสังคมไทย ถูกแบ่งออกเป็นชนชั้นมูลนาย(เจ้านาย-ขุนนาง) กับ ชนชั้นไพร่-ทาส ไพร่คือประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศที่ต้องสังกัดกับมูลนายต้องรับใช้มูลนาย แรงงานไพร่จึงเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในด้านเศรษฐกิจ เพราะพวกไพร่เป็นผู้ผลิตอาหารเลี้ยงผู้คน และสร้างผลผลิตอื่นๆ ในอันสร้างคามมั่งคั่งสมบูรณ์รวมทั้งการชำระภาษี เช่น อากรค่านา อากรสมพัดศรค่าธรรมเนียมต่างๆ เป็นต้น กระนั้นก็ตามไพร่ยังเป็นกำลังสำคัญในการสร้างอำนาจทางการเมืองเป็นกองทัพยามสงคราม เป็นแรงงานโยธาในการสร้างเมือง สร้างถนนหนทาง ขุดคลอง คูเมือง ฯ ไพร่จึงเป็นทรัพยากรที่เป็นปัจจัยการผลิตสำคัญของพระมหากษัตริย์ที่พระองค์ทรงควบคุมผ่านกลไกของรัฐโดยมอบหมายให้เจ้านาย และขุนนางซึ่งเป็นชนชั้นปกครองเป็นผู้ควบคุมตามระบบศักดินา สำหรับไพร่ในสมัยอยุธยาถูกเกณฑ์แรงงานปีละ 6 เดือน โดยเข้าเดือนเว้นเดือน เรียกว่าเข้าเดือนออกเดือน แต่ต้นรัตนโกสินทร์ ได้ลดการเกณฑ์แรงงานเหลือเพียงปีละ 4 เดือนหรือที่เรียกว่าเข้าเดือนออกสองเดือน ต่อมารัชกาลที่ 3 ได้ลดเวลาลงอีกเหลือเพียงปีละ 3 เดือน หรือเรียกว่าเข้าเดือนออกสามเดือน(ศุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล และสุมาลี บำรุงสุข, อ้างถึงในศุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล, 2544 : 35-36)

ฉะนั้นเมื่อโครงสร้างทางสังคมไทย ให้ความสำคัญกับคนชั้นสูงหรือเจ้านาย คนเหล่านั้น มักเอาเปรียบและขูดรีดชาวนา จนเกิดความเดือดร้อนกันถ้วนหน้าจนต้องออกมาเรียกร้อง หรือต่อสู้เพื่อได้มาซึ่งสังคมอุดมธรรม และหลุดพ้นจากสภาพดังกล่าว โดยแบ่งการต่อสู้เป็นสอง รูปแบบ คือการหาทางออกโดยส่วนตัว เช่นหนีเข้าป่า หนีไปเป็นทาส หนีไปบวชเป็นพระ เป็นต้น ส่วนอีกวิธีคือการต่อต้านโดยวิธีการรวมหมู่ (Collective Action) เป็นกบฏชาวนา(กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2503 : 32) หรือการเข้าชื่อถวายฎีกาอันเป็นจารีตประเพณีของอาณาจักรอยุธยาที่เป็น ทางออกสุดท้ายที่ไพร่จะแสวงหาความยุติธรรม ทั้งพระมหากษัตริย์ มุลนายและไพร่ต่างยอมรับซึ่ง กันและกัน นอกเหนือจากการหาทางออกส่วนตัว อย่างไรก็ตามการถวายฎีกานั้นเริ่มเห็นชัดเจนใน สมัยรัตนโกสินทร์นับแต่ปลายทศวรรษที่ 2460 (รายงานและบัญชีสถิติของเจ้าพนักงานแผนก กฤษฎีกา พ.ศ. 2470-2474 อ้างถึงในนครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546 : 187-199) สำหรับการหาทาง ออกส่วนตัว โดยการหนีนั้นเป็นการถอนตัว (exit) ตามที่ Hirschman (อ้างในไกรยุทธ ธีรตยาภิ นันท์, 2545 : 34-35) ได้อธิบายการปรับตัวขององค์กรประเภทต่างๆเช่นพรรคการเมือง กลุ่ม อิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ สหภาพแรงงาน ฯลฯ ตลอดจนองค์การทางการเมือง เช่นรัฐบาล อัน เป็นผลมาจากการแสดงออกของสมาชิกขององค์กรต่างๆ ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการ ดำเนินงาน เพื่อให้หลุดพ้นจากสภาพสังคมที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือแก้ไขได้ ส่วนการกระทำรวมหมู่ (collective action) เป็นกบฏหรือร่วมถวายฎีกานั้นถือเป็นการไว้วางใจ(voice) อันเป็นการสื่อ ความหมาย แสดงความคิดเห็นต่างๆที่สะท้อนถึงความไม่พอใจในสภาพที่ดำรงอยู่

เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไป พัฒนาการของระบบทุนนิยมได้รุกกล้าเข้าสู่ชุมชนเกษตรกรรม ในชนบททำให้มีความแตกต่างของชาวนาด้วยกัน เกิดชนชั้นของชาวนา คือเป็นชาวนารวย ชาวนา ปานกลาง ชาวนายากจน ชาวนาที่ได้พัฒนาเป็นชาวนาขนาดใหญ่ มีทุน มีที่ดินจำนวนมาก และ ผลิตเพื่อการค้าเป็นหลักกลายเป็นชาวนารวย ส่วนชาวนาที่อยู่ในสภาวะกวดแกว่งไปมาระหว่าง ชาวนารวย และชาวนายากจน กลายเป็นชาวนาปานกลาง แต่ชาวนาส่วนใหญ่จะถูกผลพวง ของกระบวนการพัฒนาผลักดันและเบียดขับกลายเป็นชาวนายากจน ตกเป็นกรรมาชีพไร้ซึ่งปัจจัย ผลิตของตนเอง พัฒนาการของทุนนิยมในภาคเกษตรกรรมจึงก่อให้เกิดการแยกขั้วทางชนชั้นมาก ขึ้น(polarization) ประชากรในภาคเกษตรกรรมมีสัดส่วนลดลง ส่วนในภาคอุตสาหกรรมกลับ เพิ่มขึ้น โดยชนชั้นชาวนาในชนบทจะลดเหลือเพียงสองขั้วคือชาวนายากจนที่แปรสภาพเป็น ชาวนารับจ้างสังกัดในขบวนการชนชั้นกรรมาชีพในชนบท กับชาวนาที่พัฒนาเป็นชนชั้นนายทุน ในชนบทที่ผลิตขนาดใหญ่เพื่อการค้า จำเป็นต้องอาศัยแรงงานจากชาวนายากจน ชาวนายากจนจึง เป็นเงื่อนไขสำคัญของการดำรงอยู่ของชาวนารวย และจะถูกขูดรีดส่วนเกินไปใช้ในการผลิตซ้ำ เพื่อทำให้ได้มูลค่าส่วนเกินมากยิ่งขึ้น (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2533 : 25-26)

สภาพปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของชาวนา อันเนื่องมาจากกระบวนการทำให้เกษตรกรของชาวนาเข้าสู่ระบบค้าขาย อันเป็นการบีบบังคับให้ชาวนาเข้าสู่ระบบตลาด ชาวนาถูกกลไกของสังคมตลาดบีบบังคับให้ทำเกษตรกรรมสนองต่อการค้าขายของระบบตลาด

ซึ่งอโศก ประสานสอน บอกว่า “เมื่อก่อนพวกเราอยู่กันแบบพี่แบบน้องพึ่งพาอาศัยกัน ช่วยกันปลูกข้าว ช่วยกันคานา ช่วยกันเก็บเกี่ยว ไม่ต้องใช้เงินจ้างเป็นค่าแรงงาน แต่เมื่อรัฐได้ส่งเสริมให้เราทำการผลิตตามที่รัฐบาลแนะนำ พวกเราต่างคาดหวังกันว่าเราจะสามารถมีกำไรจากการเพาะปลูกได้ ทำให้พวกเราบางกลุ่มเริ่มที่จะทำให้อาชีพของตัวเอง ไม่ค่อยมีเวลาไปช่วยผู้อื่น ทำให้หลายคนต้องจ้างแรงงานที่บ้านนอก ยิ่งทำให้พวกเราที่ยากจนอยู่แล้วยิ่งจนหนักเข้าไปอีก บางครั้งนโยบายส่งเสริมด้านการเกษตรของรัฐ โดยเฉพาะกรมส่งเสริมการเกษตร เมื่อส่งเสริมให้เกษตรกรประกอบอาชีพประเภทใดแล้ว มักไม่อธิบายรายละเอียดว่า ผลผลิตเป็นอย่างไร เขาบอกพวกเราให้ทราบว่าจะปลูกชนิดนี้ดี...ราคามันดี พวกเราก็เชื่อแล้วหันไปผลิตตามที่พวกเขาบอก ผลออกมาราคาพืชผลที่เราผลิตราคาตกทุกที พวกเราเสียหายมาตลอด.....” (อโศก ประสานสอน, สัมภาษณ์, 25 กุมภาพันธ์ 2548)

นอกจากนี้ กรณีของเกษตรกรทางเหนือรัฐส่งเสริมให้ปลูกลำไย ชาวบ้านก็หันมาปลูกลำไยกันจำนวนมากทำให้ราคาตก รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงทุก ๆ ปี ดังที่นายเฉลียว สุวรรณประภา พู่ว่า

“เมื่อก่อนเราปลูกพืชกันหลากหลาย แต่เมื่อรัฐบอกว่าปลูกลำไยดี ราคาดี พวกเราเลยหันมาปลูกลำไยกันมาก ปลูกกันทุกบ้าน พวกเราก็ไม่เคยขายได้ราคาตามที่พอใจ” คำกล่าวดังนี้ บ่งชี้ให้เห็นว่า นโยบายการพัฒนาด้านการเกษตรของรัฐยังล้มเหลวขาดประสิทธิภาพ แม้เกษตรกรจะปฏิบัติตามคำแนะนำของรัฐตลอดมา แต่ไม่อาจประสบความสำเร็จตามที่วางแผนพัฒนาภาคเกษตรไว้ (เฉลียว สุวรรณประภา, สัมภาษณ์, 4 มีนาคม 2548)

อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาภาคการเกษตรได้เริ่มมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงพัฒนาไปตามกลไกของระบบทุนนิยม พ่อค้าได้เริ่มหันมาวางนโยบายทางการเกษตร ให้สอดคล้องกับตลาดโดยให้เกษตรกรประกอบอาชีพตามความต้องการของตน เช่น การส่งเสริมให้เกษตรกรเลี้ยงไก่ทั้งพันธุ์ไข่และพันธุ์เนื้อ โดยรับพันธุ์จากพ่อค่านายทุนและต้องผูกขาดการขายกับนายทุนตามราคาที่นายทุนกำหนดซึ่งสอดคล้องตามที่รัชชิต ทุ่มโอม ผู้แทนเกษตรกรกรมการกองทุน 2 วาระกล่าวว่า

“เดี๋ยวนี้เรามีหน้าที่ผลิตตามที่นายทุนเขาต้องการ เรานำพันธุ์จากเขามาและมาเลี้ยงแล้วต้องนำกลับไปขายให้นายทุนเราไม่สามารถ นำไปขายบุคคลอื่น ๆ ได้ เราต้องยอมรับตามราคาที่เขาหยิบยื่นให้ ปัจจุบันชีวิตของพวกเขาได้กลายเป็นแรงงานรับจ้างในที่ดินของตัวเองเท่านั้น” (รณชิต ทุมโฆง, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2548)

การถูกรวบงำจากระบบทุนนิยม กลุ่มพ่อค้าด้านการเกษตร ได้ส่งเสริมให้เกษตรกรหันมาทำการเกษตรตามที่รัฐและทุนนิยมต้องการ ซึ่งนำความเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงมาสู่หมู่บ้าน เกิดการสูญเสียการยังชีพปกติ สูญเสียความมั่นคงปลอดภัย มีการเปลี่ยนแปลงในระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล เกิดการซื้อขายที่ดินได้อย่างเสรี และสภาพปัญหาเศรษฐกิจจากความสัมพันธ์ทางการผลิตที่ไม่เป็นธรรมจากพ่อค้านายทุน เจ้าหนี้ และรัฐ รวมทั้งการโยกย้ายเบียดบังผลผลิตของชาวนาไปหล่อเลี้ยงสมาชิกอื่นๆ ในสังคมโดยชนชั้นผู้ปกครอง การถูกกำหนดโดยชนชั้นผู้ปกครองให้ชาวนาอยู่ในระดับต่ำสุดของสังคม เมื่อเทียบกับสมาชิกของสังคมกลุ่มอื่นๆ และที่สำคัญไม่ว่าชาวนาจะอยู่ในระดับไหนของสังคม ชาวนายังคงอยู่นอกวงจรรอำนาจของสังคม และเป็นกลุ่มคนที่มีสถานภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจต่ำสุดรวมทั้งไม่ได้รับการศึกษา ทำให้ถูกชักจูงได้ง่าย ประกอบกับชนชั้นชาวนายังมีการแบ่งชั้น เป็นชั้นผู้เป็นแกนนำและชั้นชาวนาที่เป็นผู้ตาม ส่วนใหญ่แล้วชนชั้นชาวนาผู้นำเป็นบุคคลที่ไม่ได้ประกอบการในภาคเกษตรอย่างแท้จริงแต่เป็นกลไกหนึ่งของภาคการเมือง และมักจะเป็นผู้นำในการชักจูงหัวนล้อมชาวนา ที่ประสบความสำเร็จในอดีตร้อนให้ลุกขึ้นเคลื่อนไหวเรียกร้อง โดยอ้างผลประโยชน์ที่ชาวนาจะได้หากเข้าร่วมในการเคลื่อนไหวแต่ละครั้ง เช่น กรณีการเคลื่อนไหวเรียกร้องเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2548 ผู้เข้าร่วมในขบวนการเคลื่อนไหวกล่าวว่า

“ป่าเดินทางมาครั้งนี้ เขาบอกว่าจะได้มาเที่ยวกรุงเทพฯ..แล้วไปลงชื่อที่ทำเนียบรัฐบาล แล้วป่าจะได้วิว...” (นางเสมา อินสิน, สัมภาษณ์, 24 กุมภาพันธ์ 2548)

ผู้เข้าร่วมขบวนการคนหนึ่งกล่าวเป็นทำนองเดียวกันว่า “พ่อใหญ่ไปบอกพวกเราว่า อีกสองวันจะไปกรุงเทพฯ ให้บอกต่อๆ ว่าใครจะไปให้มาลงชื่อ ที่หัวหน้ากลุ่ม เดี่ยวจะได้รับแจกเงินคนละห้าหมื่น ใครไม่ไปนายๆ ไม่ช่วย...” (นายป่วน ห้างมวน, สัมภาษณ์, 24 กุมภาพันธ์ 2548) นับเป็นความเชื่อถือศรัทธาที่ชาวนาผู้ตกทุกข์ได้ยากตลอดมา และต้องการการเยียวยาให้พ้นจากความยากจนที่มีต่อผู้นำอย่างเต็มเปี่ยมเนื่องจากสภาวะการขาดที่พึ่งพา จึงกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญให้เกิดการรวมตัวกันดังที่ นายสอน โครตสีบวบ ชาวนาจังหวัดสุรินทร์ กล่าวว่า “เราเป็นคนจน ไม่มีที่พึ่ง กู้เงินที่ไหนก็ไม่ได้ เพราะเราไม่มีสมบัติ ใครช่วยพวกเรา เราก็ดีใจ ก็ไปกับเขา.....ถ้าได้เงินก็ดี” (นายสอน โครตสีบวบ, สัมภาษณ์, 24 กุมภาพันธ์ 2548)

อย่างไรก็ตาม การที่ชาวนาเป็นกลุ่มคนที่มีสถานภาพทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจต่ำสุด ตกอยู่ในสภาพความลำเค็ญ และถูกกดขี่ขูดรีดอยู่เสมอมา กลายเป็นสาเหตุหลักของความขัดแย้งระหว่างชาวนากับนายทุน ชาวนากับรัฐ อีกทั้งรูปแบบการปกครองของไทยที่กำหนดนโยบายให้กลไกของรัฐดำเนินการบริหารที่ลักษณะของการยึดครองมากกว่าการปกครอง โดยไม่ทำความเข้าใจถึงความแตกต่างทั้งโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ การศึกษาโดยปราศจากความยุติธรรม จนนำไปสู่การกดขี่ข่มเหงและสร้างความไม่เป็นธรรมและไม่เสมอภาคทางสังคม ตามที่ อ.โศก ประสานสอน เล่าประสบการณ์ให้ฟังว่า

“ พวกผมได้รวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งองค์กรชาวนาให้ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อไปขอจดทะเบียนที่อำเภอพระยืน จังหวัดขอนแก่น เมื่อพ.ศ. 2530 แต่ไม่ได้รับความร่วมมือโดยอำเภอไม่ยอมจดทะเบียนให้ เขามองพวกเราว่าเป็นกลุ่มเถื่อน ผมและแกนนำกลุ่มถกเถียงขัดแย้งกับนายอำเภอพระยืนอย่างรุนแรง ถึงขนาดเกือบจะชกต่อยกันที่อำเภอ” (นายอโศก ประสานสอน, สัมภาษณ์, 25 กุมภาพันธ์ 2548)

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญที่สุดที่ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวจัดตั้งกองทุนนั้นคือปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้นจากการเอารัดเอาเปรียบของของนายทุนเงินกู้ สถาบันการเงินทั้งของเอกชน และของรัฐที่ชาวนาไปกู้เงิน โดยใช้ที่ดินทำกินเป็นหลักประกัน เพื่อนำมาลงทุนด้านการเกษตรตามนโยบายของรัฐที่สนองตอบต่อนิยมแต่ต้องประสบกับภาวะล้มเหลว ผลผลิตไม่อาจจำหน่ายได้ตามเป้าหมายจนไม่อาจชำระทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยแก่เจ้าหนี้ได้ ประกอบกับบางรายต้องจ่ายดอกเบี้ยที่สูงเกินไป ดอกเบี้ยกลายเป็นการขูดรีดมีการทบตันทบดอกตลอดมาจนที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตสุดท้ายที่เกษตรกรผู้ถือครองตกเป็นของนายทุน จนไม่อาจประกอบอาชีพภาคเกษตรและดำเนินชีวิตโดยปกติสุขได้

ดังนั้น เงื่อนไขภาวะวิสัย ไม่ว่าจะจากสภาพปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนจากโครงสร้างทางสังคม สภาพปัญหาทางการเมืองการปกครอง การกีดกันมิให้เข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ทางการผลิต การถูกเอารัดเอาเปรียบ การถูกโยกย้ายผลผลิตโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะจากรัฐศักดินาหรือพ่อค่านายทุน ซึ่งเป็นเครื่องมือแสวงหาประโยชน์ในระบบทุนนิยม กลายเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้กลุ่มชนชั้นที่ถูกเอารัดเอาเปรียบตระหนักถึงความไม่เป็นธรรม ของความสัมพันธ์ทางการผลิตระหว่างชนชั้นของตัวเองกับชนชั้นอื่นๆกลายเป็นความขัดแย้งทางสังคมแต่ละฝ่ายจำเป็นต้องปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของชนชั้นตัวเอง ความไม่เป็นธรรมและไม่เสมอภาคทางสังคม เป็นแรงผลักดันทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนต้องเข้าสู่ขบวนการเคลื่อนไหวเรียกร้อง เกิดการรวมพลังทางสังคม ขยับเคลื่อนเป็นขบวนการต่อต้านจากชาวนา เพื่อให้ได้มาซึ่งความเป็นธรรมทางสังคม เช่นเดียวกับ

กรณีการเคลื่อนไหวของกลุ่มเกษตรกรไทยที่ถูกขี้นมาเรียกร้อง ต่อรองกับภาครัฐให้หันมาเหลียวแลและฟื้นฟูเยียวยาพวกเขาอย่างเป็นทางการ โดยการขอให้ภาครัฐก่อตั้งกองทุนใดๆเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจน ที่เป็นเสมือนองค์กรการเงินทางสังคมที่สงเคราะห์ชนชั้นชาวนาผู้ยากไร้อีกรูปแบบหนึ่ง แม้การได้มาของการก่อตั้งกองทุนนั้น จะต้องสูญเสียทั้งเลือดเนื้อและเกิดความล้มเหลวนานัปการด้วยแนวคิด “สังคมล้อมรัฐ” อันเป็นการลุกฮือของประชาสังคม (Civil Society) เมื่อตื่นรู้ทางสู้และขาดการดูแลจากผู้แทนที่ถูกเลือกเข้าไปเป็นตัวแทนภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ดังนั้นการเคลื่อนไหวชุมนุมเรียกร้องของกลุ่มเกษตรกรและพันธมิตรจึงนับได้ว่าเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบทางตรง (Direct Democracy) รูปแบบนี้ ซึ่งเป็นการตอกย้ำให้ภาครัฐตระหนักถึงความล้มเหลวของประชาธิปไตยแบบตัวแทน และรัฐต้องเร่งรัดแก้ไขเยียวยา ทั้งนี้ การก่อตั้งกองทุนจึงเป็นการตอบสนองของภาครัฐเพื่อเป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาความยากจนให้ชาวนาอันถือเป็นชัยชนะในขั้นแรกของชาวนาไทย แม้หากมองในหลายมิติ การยินยอมก่อตั้งกองทุนของรัฐบาลในช่วงเวลานั้น เป็นปลายรัฐบาล ถือเป็นการ “ให้” แบบ “หวานพืชหวังผล” ต่อเกษตรกรก็ตาม เพราะเป็นที่ทราบกันดีถึงวัฒนธรรมของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลนานาประเทศในโลก ในการก่อรูปนโยบาย (Policy Formation) หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ย่อมต้องคาดหวังในการเก็บเกี่ยวฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง ตามที่ สมาน เลิศวงศ์รัฐ อดีตรักษาการเลขาธิการกองทุนกล่าวว่า “ช่วงเวลาคาบเกี่ยวระหว่างปลายปี 41 ถึงต้นปี 42 เมื่อพรรคไทยรักไทยก่อตั้งขึ้นมาไม่นาน ได้มีนโยบายเกี่ยวกับการช่วยเหลือเกษตรกร และกลุ่มคนรากหญ้า เช่นนโยบายพักหนี้เกษตรกร นโยบายกองทุนหมู่บ้าน รัฐบาลในขณะนั้นเห็นท่าไม่ดี จึงได้เร่งเซ็นให้เกิดพระราชบัญญัติกองทุนออกมาเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการรักษาฐานเสียงของรัฐบาลเอาไว้ ซึ่งผมมองว่ามันเหมือนคนท้องไม่ครบเดือนแล้วคลอดก่อนกำหนด” (สมาน เลิศวงศ์รัฐ, สัมภาษณ์, 22 มีนาคม 2548)

6.1.2 เงื่อนไขด้านอัตตะวิสัย (Subjective Condition)

จากสภาพความยากจนทุกข์ยากของเกษตรกร จากสภาพปัญหาการถูกเอารัดเอาเปรียบจากโครงสร้างของสังคมที่ถูกมองว่าเป็นชนชั้นต่ำสุดของสังคม ความเดือดร้อนจากสภาพของสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติที่ทำให้ฝนแล้งอย่างต่อเนื่องตลอดมา ระบบชลประทานที่รัฐจัดทำไว้เพียงน้อยนิดไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของภาคเกษตรได้อย่างเพียงพอ ก่อให้เกิดภาวะผลผลิตตกต่ำมาโดยตลอด ประกอบกับระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ถูกผนวกรวมเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลก วัฒนธรรมทุนนิยม (Capitalism) ได้แผ่กระจายไปในทุกอณูของพื้นที่ตามกระแส

โลกาภิวัตน์ (Globalization) การผลิตทางการเกษตรที่รัฐส่งเสริมและแนะนำให้เกษตรกรผลิตตามความต้องการของระบบตลาดโดยปราศจากการควบคุมปริมาณ ทำให้ราคาผลผลิตตกต่ำตลอดมา มีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย จึงไม่อาจชำระหนี้เงินกู้จาก ธ.ก.ส. ซึ่งเป็นสถาบันการเงินของรัฐที่ให้การสนับสนุนเงินทุนในการผลิต เกษตรกรบางรายต้องหันไปกู้หนี้ยืมสินนายทุนมาใช้ดอกเบี้ยให้ ธ.ก.ส. และถูกขูดรีดดอกเบี้ยอย่างไม่สิ้นสุด เมื่อไม่อาจทนสู้กับสถานะดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้นทุกวัน ทำให้เกษตรกรต้องสิ้นเนื้อประดาตัว ต้องสูญเสียที่ดินที่นำไปให้กับนายทุน

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากภาระหนี้เงินกู้ที่เกิดจากการที่ชาวนากู้ไปใช้เป็นปัจจัยการผลิตแล้ว ปัญหาจากนโยบายการส่งเสริมของรัฐก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในระบบการผลิต เช่น โครงการส่งเสริมการปลูกมะม่วงหิมพานต์ วัชพลาสติก ฯลฯ ซึ่งล้วนแล้วเป็นโครงการที่ก่อให้เกิดปัญหากับเกษตรกรแทบทั้งสิ้น ไม่อาจได้รับผลผลิตตามที่รัฐได้วางแผนโครงการไว้ สภาพปัญหาดังกล่าวหลาย ๆ ประการที่สั่งสมและทบทวีमानาน ทำให้เกษตรกรที่ได้รับผลกระทบได้ตระหนักว่าการนิ่งเฉยเพื่อรอรับการช่วยเหลือจากภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว ไม่อาจเยียวยาความเดือดร้อนลำเค็ญได้ จึงหันมาหาวิธีการที่จะนำไปสู่กระบวนการแก้ไขปัญหา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงสำนึกและอุดมการณ์ (Ideology) ของชาวนา ที่ต้องหันมารักษาผลประโยชน์ของชนชั้นตนเองอันพึงได้รับจากรัฐ มิใช่รอคอยการหยิบยื่นให้แต่อย่างเดียว ประกอบกับที่ผ่านมาเกษตรกรมองว่ารัฐได้จัดสรรทรัพยากรให้กับชนชั้นอื่นในสังคมมากกว่าชนชั้นชาวนา ทำให้ชาวนาไม่อาจเข้าถึงปัจจัยการผลิต จำต้องลุกขึ้นมาท้าทายอำนาจรัฐโดยการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐหันมาจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดความเท่าเทียมทางสังคมตามที่นคร ศรีวิวัฒน์ กล่าวไว้ว่า

“ รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณให้กับภาคธุรกิจที่ล้มเหลวเมื่อ พ.ศ. 2540 เป็นจำนวนเงินสองแสนกว่าล้านเพื่อช่วยเหลือคนรวยได้อย่างรวดเร็วโดยไม่ต้องร้องขอ แต่สำหรับเกษตรกรสามารถช่วยเหลือได้โดยใช้เงินเพียงน้อยนิด รัฐบาลกลับไม่สนใจที่จะช่วยเหลือ เราต้องรวมตัวเรียกร้อง แต่การเรียกร้องก็ไม่ได้ทำให้รัฐบาลหันมาใส่ใจกับพวกเรามากนัก แม้การช่วยเหลือพวกเราจะใช้เงินเพียงเล็กน้อยก็ตาม เราจึงจำเป็นต้องรวมกลุ่มสร้างเครือข่าย เป็นพลังกดดันรัฐบาลให้หันมาใส่ใจพวกเราและเปิดโอกาสให้พวกเราได้มีความเท่าเทียม ” (นคร ศรีวิวัฒน์, สัมภาษณ์, 21 กุมภาพันธ์ 2548)

เช่นเดียวกับคำกล่าวของอุบลศักดิ์ บัวหลวงงามที่ว่า “ รัฐบาลช่วยเหลือคนจนช่วยยาก แต่สำหรับคนร่ำรวยแล้ว รัฐบาลแทบจะเทเงินให้ ..”(อุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม, สัมภาษณ์, 16 มีนาคม 2548)รวมทั้งแนวคิดในการเคลื่อนไหวของชนชั้นล่างเมื่อไรหนทาง ที่จะทำให้รัฐหันมาแก้ไขเยียวยาที่ว่า

“ พวกเรามันคนจน คนจนจะเอาเงินมาจากไหน เราไม่มีเงินเราไม่มีอำนาจ ไม่มีอาวุธ เกียรติ ศักดิ์ศรี ยศตำแหน่งก็ไม่มี คำพูดที่จะฉานชัดเจน ก็ไม่มี พวกเรามีแต่เท้า เราต้องมารวมกันมากๆ รวมกันนานๆเขาถึงจะฟังพวกเรา การชุมนุมเท่านั้นคือพลังของคนจน..”(ประกาศ ปิ่นตบแต่ง, 2541:157-158) หรือตามที่ศักดิ์ดา กาญจนเสน แกนนำสมัชชาเกษตรกรภาคอีสาน (สกอ.) กล่าวว่า

“ เราไม่อาจเรียกร้องผ่านกลไกของรัฐ หรือผ่านกระบวนการทางการเมืองได้ เพราะกลไกเหล่านั้นได้พิกลพิการไปหมดแล้ว ครั้งแล้วครั้งเล่าที่เราเรียกร้อง รัฐบาลจะให้คำตอบที่พอจะฟังพอใจได้เราก็จะกลับ แต่หลังจากนั้นรัฐไม่ทำตามที่ได้ตกลงกันไว้ พวกเราที่มีผลกระทบร่วมกันจำเป็นต้องเคลื่อนไหวเรียกร้องด้วยตัวของเราเอง ด้วยความเชื่อมั่นของเรา เราไม่ศรัทธาการเป็นตัวแทนของ นักการเมืองอีกต่อไป และรัฐเองก็ไม่จริงใจกับพวกเรา สิ่งที่เราต้องการไม่ใช่การล้มล้างหรือแย่งชิงอำนาจรัฐ แต่เราต้องการสิทธิที่เราควรจะได้ เราต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมมีปากมีเสียงในการจัดการกับชีวิตของชนชั้นเรา มิใช่ให้พวกเรารอคอยจากสิ่งที่รัฐหยิบยื่นให้ ทั้งๆ ที่สิ่งที่เราเรียกร้องเป็นสิทธิของเรา” (ศักดิ์ดา กาญจนเสน, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2548)

วนิดา ดันตวิทยาพิทักษ์ เคยกล่าวว่า “ประสบการณ์ที่ผ่านมาคือ ถ้าไม่มีการชุมนุมกดดันก็จะไม่มีผล เสร็จแล้วก็จะได้กระดาษแค่แผ่นเดียว กับคณะกรรมการอีกหนึ่งชุด เราถูกหลอกมามากแล้ว จึงสรุปร่วมกันว่าจะต้องชุมนุมยึดเชื้อเพื่อให้ทุกปัญหาได้เข้าสู่การเจรจาเราต้องการมติคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติได้ สามารถสั่งการข้าราชการในระดับพื้นที่ให้ปฏิบัติได้ทันที” (วนิดา ดันตวิทยาพิทักษ์, อ้างถึงใน ประกาศ ปิ่นตบแต่ง, 2541 : 157-158) สอดคล้องกับสน รูปสูง ที่ว่ากลไกของรัฐในการช่วยเหลือเกษตรกรอ่อนแอ เพราะตกอยู่ภายใต้การครอบงำของระบบทุนที่คอยชี้นำกระบวนการพัฒนา ทั้งระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง จนไม่อาจแก้ไขปัญหาความยากจนของชาวชนบทได้ ผลประโยชน์ของคนยากคนจนไม่ได้รับการปกป้องดูแลอย่างจริงจัง จึงจำเป็นต้องเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย เพื่อกำหนดบทบาทของพวกเขา (สน รูปสูง, สัมภาษณ์, 10 กุมภาพันธ์ 2548)

จากสภาพความทุกข์ยากเดือดร้อนดังกล่าว ของเกษตรกรและการถูกปิดกั้นให้เป็นคนนอกปริมาตร (Sphere) ทางการเมืองกลายเป็นพวกเขาพวกเรา จึงจำเป็นต้องลุกขึ้นมาต่อสู้กับอุดมการณ์สายหลักของรัฐที่รัฐได้วางกลไกไว้ตามระบบราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น หรือแม้กระทั่งองคาพยพอื่นๆ ที่คอยสนับสนุนนโยบายของรัฐ เช่น ธ.ก.ส. ที่ทำงาน

สนองนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ได้หันมามองสภาพปัญหาแท้จริงที่เกิดขึ้นเกษตรกรจึงจำเป็นต้องสร้างอุดมการณ์ของตนเองในการเข้าไปแก้ไขปัญหของชนชั้นตน โดยเข้าร่วมในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้หลุดพ้นสภาพปัญหาดังกล่าวที่เป็นผลจากอุดมการณ์สายหลักของรัฐ ดังนั้นการเคลื่อนไหวเรียกร้องของชนชั้นชาวนาด้วยอุดมการณ์(Ideology) และสำนึกของคุณธรรมพลเมือง(Civic Virtue) จึงเป็นการปลุกเร้าให้รัฐบาลหันมาดูแลแก้ไขปัญหาให้พวกเขา อันเป็นบริบทของการเมืองภาคประชาชนนั่นเอง

6.1.3 เงื่อนไขเสริม (Facilitating Condition)

- การขาดเสถียรภาพ (Stability) ของรัฐบาล

การขาดเสถียรภาพ (Stability) ของรัฐบาล ด้วยสาเหตุนานาประการ ได้ก่อให้เกิดภาวะรัฐบาลอ่อนแอ การบริหารงานขาดช่วง เมื่อต้องเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ กำมันสัญญาในนโยบายของรัฐบาลชุดเก่าต่อภาคเกษตรกรต้องสะดุดหยุดลง ขาดการประสานงานที่ดีกับรัฐบาลชุดใหม่ เพราะนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดมักเปลี่ยนแปลงด้วยการมุ่งหวังผลในทางการเมือง ก่อผลสะท้อนต่อชนชั้นชาวนาผู้มีส่วนได้เสียหลัก (Stakeholder) อย่างมหาศาล ครึ่งแล้วครึ่งเล่า เนื่องจากโครงการฟื้นฟูช่วยเหลือภาคเกษตรขาดความต่อเนื่อง และชาวนายังยากจนต่อไป แต่นักการเมืองผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาแสวงหาและเบียดบังผลประโยชน์ การเคลื่อนไหวเรียกร้องของกลุ่มเกษตรกรจึงเป็นทางออกที่ดีที่สุด ตามที่อุบลศักดิ์ บัวหลวงงามกล่าวว่า

“ รัฐบาลหลายยุคหลายสมัย ไม่ค่อยให้ความสนใจกับข้อเรียกร้องของชาวนา ข้อเรียกร้องมักจะถูกนำไปเป็นประเด็นทางการเมือง ใช้เวลาตรวจสอบยืดเยื้อนานวันกว่าจะช่วยเหลือกันได้ ชาวนาก็ได้รับความเสียหาย และยากแก่การเยียวยาแล้ว การตั้งกองทุนก็เช่นเดียวกัน เกษตรกรใช้เวลาเรียกร้องมาหลายปี และหลังสุดต้องมานอนหน้าทำเนียบถึง ๕๕ วัน แต่ที่รัฐบาลขณะนั้นยินยอมก็ไม่ใช่อะไรเกิดจากการเคลื่อนไหวเรียกร้องโดยตรง แต่ส่วนหนึ่งมาจากรัฐบาลต้องการนำเสนอ นโยบายที่จะใช้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป” (อุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม, สัมภาษณ์, 16 มีนาคม 2548)

กรณีการริเริ่มและเรียกร้องจากกลุ่มเกษตรกรให้รัฐบาลก่อตั้งกองทุนเมื่อสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย แต่ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลทำให้ไม่อาจสนองตอบต่อข้อเรียกร้องของเกษตรกรได้ เกษตรกรต้องรวมกลุ่มลุกขึ้นมาเรียกร้องอีกครั้งในสมัยของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ การเรียกร้องครั้งนี้ นายอโศก ประสานสอน ได้เล่าให้ฟังว่า

“ การชุมนุมครั้งนั้นของพวกเขา เป็นการชุมนุมใหญ่เพื่อกดดันให้รัฐบาลหันมา มองความเดือดร้อน โดยให้รัฐบาลริบตั้งกองทุนเพื่อฟื้นฟูชีวิตเกษตรกรให้เสร็จสิ้นเสียที่ แต่รัฐบาลก็ทำไม่สำเร็จเราไม่ยากกล่าวร้ายรัฐบาล ทั้งๆที่พวกเรามองกันว่าที่เราได้มา ส่วนหนึ่งเกิดจากความต้องการสร้างคะแนนนิยมให้ตัวเองในการเลือกตั้งครั้งต่อไป”
(อโศก ประสานสอน, สัมภาษณ์, 25 กุมภาพันธ์ 2548)

หากนับเนื่องตั้งแต่ ช่วงปี 2534 ถึง ปี 2542 ซึ่งเป็นปีที่ได้ตราพระราชบัญญัติกองทุน ฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้ง อาทิ รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน 1 รัฐบาล พลเอกสุจินดา คราประยูร รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน 2 รัฐบาล นายชวน หลีกภัย 1 รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ รัฐบาล นายชวน หลีกภัย 2 ซึ่งการก่อตั้งกองทุนประสบความสำเร็จในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย 2 นับว่าการเคลื่อนไหวเรียกร้องของกลุ่มเกษตรกรที่ให้รัฐเข้ามาแก้ไขปัญหาหนี้สินใช้เวลา ยาวนานเกือบ 10 ปี แต่มาสำเร็จเมื่อปลายรัฐบาลชวน 2 ซึ่งเป็นยุคที่รัฐบาลกำลังอ่อนแอเพราะ ถูกกระแสดาโตมจากเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมทุกฝ่าย รวมทั้งการเกิดขึ้นของพรรคการเมือง ใหม่อย่างพรรคไทยรักไทย

-การได้รับแรงสนับสนุนจากพันธมิตรอื่นๆ

การเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวนาในการเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาช่วยเหลือในการ แก้ไขปัญหาความยากจนและการฟื้นฟูเกษตรกรนั้น มีกลุ่มเครือข่ายพันธมิตรหลากหลายที่ให้การ ช่วยเหลือและสนับสนุน ที่ปรากฏเด่นชัดที่สุดจะประกอบด้วยกลุ่มองค์กรเกษตรกร 11 กลุ่ม เป็น ต้นว่า 1) มูลนิธิเกษตรกรไทย 2) ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรขอนแก่น จำกัด 3) สมัชชา เกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกย.อ.) 4) สหพันธ์สหกรณ์การเกษตรภาคอีสาน 5) ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 6) กลุ่มนักวิชาการและนักพัฒนา ภาคเอกชน 7) สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต่างๆ

การเคลื่อนไหวของกลุ่มเกษตรกรที่เคลื่อนไหวเพียงกลุ่มเดียวไม่มีเครือข่ายพันธมิตร สนับสนุนมักจะไม่ประสบความสำเร็จ รัฐบาลจะไม่นำไปเป็นประเด็นสาธารณะ(Public Issue) ดังนั้นการสร้างเครือข่ายช่วยเหลือสนับสนุนซึ่งกันและกันจึงเป็นแนวทางและทางออกที่ดีที่สุด เพื่อสร้างพลังให้เข้มแข็งในการต่อรองกับรัฐบาล ซึ่งแกนนำส่วนใหญ่ของแต่ละกลุ่มจะรู้จัก สนิทสนมกันเป็นส่วนใหญ่ ยิ่งประเด็นเรียกร้องเป็นประเด็นที่เห็นชอบร่วมกันแล้ว การรวม

พลังพันธมิตรยิ่งทำได้ง่ายขึ้นและจะเป็นพลังที่เข้มแข็ง การเรียกร้องให้จัดตั้งกองทุนมีกลุ่มเกษตรกรหลายกลุ่มที่เห็นพ้องต้องกันว่าจะต้องรวมกลุ่มเพื่อสร้างความเข้มแข็งจนขยายเป็นกลุ่มพลังท้องถิ่น เป็นพลังระดับภูมิภาค และในที่สุดได้ขยายเป็นพลังระดับชาติที่เข้มแข็ง ซึ่งพันธมิตรเหล่านี้เมื่อมีการเคลื่อนไหวทางสังคมของเกษตรกรเพื่อให้รัฐบาลหันมาใส่ใจจนยากจนหรือยื่นข้อเรียกร้องให้รัฐบาลโดยมี การชุมนุมเกิดขึ้น กลุ่มพันธมิตรต่างๆ ก็จะเริ่มประสานงานช่วยเหลือกัน อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากกลุ่มที่มีประเด็นเรียกร้องเดียวกันแล้วก็ยังมีพันธมิตรนอกเครือข่ายที่เข้ามาช่วยเหลือสนับสนุน เช่น การไฟฟ้าฯ จะมาติดตั้งไฟฟ้าให้ผู้ประท้วงใช้ไฟฟ้าเพื่อติดตั้งเครื่องเสียงปราศรัยบนเวทีและแสงสว่างในตอนกลางคืนจนกว่าจะสิ้นสุดการเคลื่อนไหว (พนักงานการไฟฟ้านครหลวง, สัมภาษณ์, 21 กุมภาพันธ์ 2548) เป็นต้น

ทั้งนี้ พันธมิตรกลุ่มสหภาพการไฟฟ้านครหลวง ได้ให้การสนับสนุน การประท้วง รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ให้กำหนดมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร่ชาวนาเมื่อวันที่ 25 มกราคม - 2 พฤษภาคม 2540 ที่ยึดเยื้อถึง 99 วัน ของสมัชชาคนจนที่หน้าทำเนียบรัฐบาล นอกจากนี้การได้รับแรงหนุนจากนักวิชาการทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ที่คอยช่วยเหลือตอบโต้และเสนอแนวคิดหักล้าง แนวคิดหลักของรัฐบาล จนรัฐบาลต้องยอมถอยร่นเปิดโอกาสและเปิดพื้นที่ให้แก่วุฒุนิยมเคลื่อนไหวในที่สุด ก็ถือเป็นพันธมิตรประเภทหนึ่ง ทั้งนี้หากไม่มีกลุ่มเครือข่ายเหล่านี้คอยสนับสนุนแล้วคงเป็นการยากที่ข้อเรียกร้องจะประสบความสำเร็จ ดังนั้น เครือข่ายพันธมิตรจึงเป็นเงื่อนไขเสริมที่เอื้ออำนวยให้การเคลื่อนไหวประสบความสำเร็จได้ง่ายขึ้น

6.2 แนวคิดการเคลื่อนไหว

การที่รัฐยิ่งพัฒนามากเพียงใดชนบทยิ่งถูกรุกล้ำมากขึ้นเท่านั้น จนสร้างความไม่สมดุลระหว่างสังคมเมืองกับสังคมชนบท ซึ่งเป็นสังคมเกษตรกรรม สังคมชาวนา ชนบทยิ่งถอยห่างจากความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรม ปัญหาที่รัฐหยิบยื่นให้ชนบทคือการแย่งชิงทรัพยากร การทุจริตคดโกงเบียดเบียนของนายทุน ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในชนบท กระทบกระทั่งกันตลอดมา กฎหมายกลายเป็นข้อบังคับที่รัฐนำมาบีบบังคับในการดำเนินชีวิตของชาวบ้านในชนบท จนไม่อาจทำมาหากินได้ คนจนไม่อาจพึ่งพาไปได้อีกต่อไป ประกอบกับรัฐสนับสนุนให้เกษตรกรปลูกพืชเพื่อสนองตอบต่อทุนนิยม ตามกระแสความต้องการที่ไม่แน่นอนของตลาด ทำให้ชาวบ้านมีหนี้สินทบทวีมากยิ่งขึ้น กลไกของรัฐในการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้อ่อนแอ เพราะตกอยู่ภายใต้การครอบงำของระบบทุนที่คอยชี้นำกระบวนการพัฒนา ทั้งระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง จนไม่อาจแก้ไขปัญหาความยากจนให้ชาวชนบทได้ ผลประโยชน์ของชาวบ้านไม่ได้รับการปกป้องดูแลอย่างแท้จริงและเป็นธรรม จึงจำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดบทบาท

และอนาคตด้วยตัวเองเพราะชานาตระหนักรู้ในวิถีและความต้องการของชานามากกว่ารอคอยให้รัฐหยิบยื่นให้

ประกอบกับชานาไม่อาจเรียกร้องผ่านกลไกของรัฐ ผ่านกระบวนการทางการเมืองได้ ครั้งแล้วครั้งเล่าที่เรียกร้องได้รับคำตอบที่พึงพอใจ แต่หลังจากนั้นรัฐไม่ได้กระทำตามที่ได้ตกลงกันไว้ บันทึกรื้อคดีที่ทำการแล้วครั้งแล้วครั้งเล่าเป็นเพียงเศษกระดาษที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ชานาที่ได้รับผลกระทบร่วมกันจำเป็นต้องเคลื่อนไหวและเรียกร้องด้วยตัวเอง ซึ่งแสดงให้เห็นความล้มเหลวของประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ชานาไม่เชื่อมั่น และไม่ศรัทธาการเป็นตัวแทนของนักการเมืองอีกต่อไป สิ่งที่ชานาต้องการไม่ใช่การล้มล้างหรือการแย่งชิงอำนาจรัฐ แต่ต้องการสิทธิที่ควรได้ โดยต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมแบบมีอำนาจ มีปากมีเสียงในการจัดการกับชีวิตของชนชั้นชานา มิใช่ให้รอคอยจากสิ่งที่รัฐหยิบยื่นให้เหมือนที่ผ่านมาทั้งๆ ที่สิ่งที่เรียกร้องมันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของชานา

6.3 รูปแบบที่ใช้เคลื่อนไหว

ด้วยภาวะหนี้สินที่มีสภาพหนักอึ้งไม่อาจหาวิธีแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยตัวเองได้ ประกอบกับเคยเรียกร้องเรียกร้องขอแก้กลไกของรัฐมาหลายครั้งหลายหนแต่รัฐไม่ได้สนองตอบที่จะเข้ามาแก้ไขหรือแบ่งเบาภาระลง การแสวงหาทางออกแห่งชีวิตของชานาจำเป็นต้องสร้างรูปแบบเรียกร้องความสนใจจากรัฐเพื่อเข้าสู่กระบวนการเจรจาต่อรอง โดยเริ่มต้นจากการรวมกลุ่มกลุ่มเล็กๆ ภายในชุมชนของคนยากคนจนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาหนี้สิน โดยเฉพาะหนี้สินจาก ธกส. ที่เกษตรกรกู้เงินมาลงทุนทางการเกษตรตามนโยบายของรัฐ แต่เมื่อไม่อาจจำหน่ายผลผลิตได้ จึงไม่มีเงินชำระหนี้ให้ ธกส. ต้องรับภาระดอกเบี้ยตลอดมา

โดยเหตุที่กองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและหนี้สินของเกษตรกรสมาชิกเท่านั้น ทำให้สมาชิกของกองทุน ณ ปัจจุบัน ซึ่งมีอยู่ประมาณเกือบเจ็ดล้านคน และสมาชิกส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรที่ยากจนแต่ได้รวมตัวเป็นเครือข่ายจากระดับท้องถิ่นไปเป็นระดับภาคและขยายไปถึงระดับประเทศ มีพลังทางสังคมที่เข้มแข็งซึ่งสามารถนำสำนักแห่งพลเมือง(Civic Virtue) ของตนมาบังคับ (Force) และกดดัน (Pressure) หรือสนับสนุนภาครัฐโดยการกระทำรวมหมู่ (Collective action) ให้ยินยอมกระทำสิ่งซึ่งสนองตอบต่อความต้องการของตนได้ สอดคล้องกับที่อดีตรองกรรมการและกรรมการบริหาร นายเข้มทิศ วินทะไชย กล่าวว่า

“รัฐทำกับพวกเราจนไม่อาจทำมาหากินได้ คนจนไม่อาจพึ่งพาทรัพยากรได้ อีก พวกเขามีแต่หนี้สินที่เพิ่มมากขึ้นทุกวัน กลไกของรัฐก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้เขาได้ เขาจึงต้องรวมตัวกันเพื่อเคลื่อนไหวต่อสู้ เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและร่วมในการบริหารเพื่อคุ้มครองคนยากคนจน (นายเข้มทิศ วินทะไชย, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2548)

อย่างไรก็ตามการเคลื่อนไหวเรียกร้องในครั้งนี้ได้รับความร่วมมือจากกลุ่มองค์กรเกษตรกรหลากหลายองค์กร ทั้งที่เรียกร้องในปัญหาหนี้สินเหมือนกันและปัญหาอื่น ๆ ร่วมด้วย เช่นปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาที่ไม่อาจเข้าถึงปัจจัยการผลิตและยังมีพันธมิตรข้ามชนชั้นที่หลากหลาย รวมตัวกันเคลื่อนไหว โดยการกระทำรวมหมู่ (Collective action) เพื่อให้รัฐเปิดโอกาสให้ชาวนามีอำนาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของชาวนา แม้การเคลื่อนไหวจะต้องใช้เวลานานนับ 10 ปีแต่ก็ไม่ทำให้ผู้ร่วมขบวนการเรียกร้องย่อท้อหรือทอดทิ้ง แต่กลับเป็นตัวเร่งที่กระตุ้นให้ร่วมกันต่อสู้มากขึ้น การเคลื่อนไหวแต่ละครั้งแม้จะดูเป็นการกระทำแบบรุนแรงที่ต้องปิดทางสัญจร แต่เป็นเพียงวิธีการที่จะได้นำเข้าไปสู่วงเจรจาต่อรองเท่านั้น หลังจากนั้นก็จะใช้วิธีการเจรจาต่อรองเสมอมา ดังที่อโศกกล่าวว่

“ การเจรจาต่อรองเพื่อถอนคนละก้าวเมื่อรัฐบาลตกลงจะตรากฎหมายเฉพาะการฟื้นฟูก่อน ผมในฐานะตัวแทนการเจรจาเห็นว่าเป็นการเปิดพื้นที่ให้แก้กันอย่างน้อยเราก็ได้กฎหมายมาหนึ่งฉบับแม้ไม่สมบูรณ์นัก แต่ก็ยังยอมรับได้ หากวันนั้นผมยังดึงดันไม่ยอมเจรจาป่านี้นักกฎหมายฉบับนี้จะเกิดหรือยังก็ไม่รู้หัวใจของการเรียกร้องที่ทำให้เราได้กฎหมายฉบับนี้มา ก็คือการเปิดเวทีเจรจาต่อรองและตั้งคณะกรรมการขึ้นมาร่วมกันพิจารณาเพื่อหาทางออกให้แก้กัน....การเรียกร้องเรื่องแก้ไขปัญหานี้สินผมมีประสบการณ์ที่ดีที่สุดเพราะได้เริ่มต้นจากที่กลุ่มเกษตรกรบ้านผมในจังหวัดขอนแก่นที่เรียกร้องกับ ชกส. เรียกร้องรุนแรงมากเขาก็ไม่ให้ความร่วมมือ การเรียกร้องเดี๋ยวนี้ไม่เหมือนเมื่อก่อนเดี๋ยวนี้ต้องหามิตรให้มากยอมกันได้ก็ยอมไปก่อนแล้วค่อยมาปรับมาแก้กันอีกที... ส่วนพรบ.ฉบับที่ 2 เรื่องการแก้ไขปัญหานี้สินที่ตราออกมาเมื่อปี 2544 นั่นก็เช่นกันพวกเราเรียกร้องโดยใช้วิธีเจรจาต่อรองเหมือนเดิม รัฐบาลจึงได้ตกลงกับพวกเรา ที่ผ่านมาเราต่อสู้แบบรุนแรง ไม่ใช่เพียงการพูดบนเวทีเท่านั้นแต่เราทำกันจริงๆ แต่ไม่มีผล รัฐบาลเขาไม่เล่นด้วย ชาวบ้านกลุ่มอื่นๆเขาก็ไม่เล่นด้วย ยิ่งคนในเมืองแล้วเขายังดูถูกดูแคลนพวกเรา เขาหาว่าเรามาสร้างความเดือดร้อนให้เขา ทางออกที่ดีที่สุดของเราก็คือต้องขู่ว่าเพื่อเปิดทางการเจรจากัน(อโศก ประสานสอน, สัมภาษณ์, 25กุมภาพันธ์ 2548)

การใช้กลไกของกองทุนเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจน

การศึกษาในบทนี้เพื่อเป็นการทราบคำตอบว่าการมีส่วนร่วมของเกษตรกรที่ใช้กลไกของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนประสบความสำเร็จหรือไม่อย่างไร ในกรณีนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นศึกษาไว้ดังนี้ 1)สถานะทางกฎหมายของกองทุน 2)หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร 3)วัตถุประสงค์การจัดตั้งกองทุน 4)อำนาจหน้าที่ของกองทุน5) โครงสร้างและระบบคณะกรรมการกองทุน 6)การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการใช้กลไกของกองทุน โดยจะศึกษาแต่ละประเด็นดังนี้

7.1 สถานะทางกฎหมายของกองทุน

เป็นที่ทราบและยอมรับกันโดยทั่วไปในข้อจำกัดของโครงสร้างองค์กรภาครัฐ ที่มีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นตัวนำได้เกิดความเปลี่ยนแปลงในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะ ทำให้รัฐต้องเพิ่มบทบาทและปรับเปลี่ยนวิธีการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท ให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพสูง ข้อเสนอในการสร้างระบบองค์กรจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบที่สาม เพื่อรองรับภารกิจใหม่เหล่านี้ เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในกระบวนการที่พยายามผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการไทย การริเริ่มนำเสนอองค์กรของรัฐรูปแบบที่สามที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มาเป็นระยะในวงจำกัดของสาขาวิชาการที่เกี่ยวข้อง โดยมีรูปแบบที่แตกต่างกันทั้งมาจากรูปแบบ “องค์การมหาชนอิสระ” ตามระบบกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส และจากแนวทาง “หน่วยงานบริหารพิเศษ” (Executive Agency) อันเป็นแนวทางของกลุ่มประเทศเองโกลแซกซอน ในท้ายที่สุดแนวทางที่เสนอให้จัดตั้งเป็น “องค์การมหาชนอิสระ” หลังจากนั้นมีการผลักดัน โดยได้ดำเนินการสองลักษณะ คือ (สุรพล นิติไกรพจน์, 2542 : 12 - 20)

7.1.1 การจัดตั้งองค์กรของรัฐขึ้นเป็นรายองค์กร

ความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานบริหารรูปแบบใหม่ ที่มีระบบการบริหารงานเป็นพิเศษแตกต่างไปจากส่วนราชการ และได้ดำเนินกิจกรรมในลักษณะที่มุ่งแสวงหาประโยชน์ตอบแทนในเชิงพาณิชย์ขึ้น เพื่อรับผิดชอบภารกิจเฉพาะด้านของงานบริการสาธารณะบางประเภท รัฐต้องตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรเป็นการเฉพาะเป็นราย ๆ ตามความจำเป็น ให้กำหนดหลักเกณฑ์

วัตถุประสงค์และภารกิจ โครงสร้างการบริหารงาน การบริหารบุคลากร ระบบการเงินบัญชี ระบบงบประมาณและความสัมพันธ์กับรัฐ ฯลฯ ของแต่ละองค์กรเป็นการเฉพาะ องค์กรของรัฐที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2497 โดยตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ.2479 (จัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) ตราพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (จัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย) ต่อมาตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี พ.ศ. 2433 พระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534 (จัดตั้งสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.)) พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติพัฒนาระบบมาตรวิทยาแห่งชาติ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 (จัดตั้งองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. 2541 (สุรพล นิติไกรพจน์, 2542 : 13) เป็นต้น รวมทั้งตราพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 และสามารถเจนนับหน่วยงานของรัฐที่มีนิยามเป็นนิติบุคคลมหาชนอิสระ ที่เกิดขึ้นก่อนการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 รวมแล้วไม่น้อยกว่า 32 องค์กร

7.1.2 การจัดตั้งองค์กรของรัฐโดยอาศัยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน

การดำเนินการให้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐประเภทที่สามเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง การจัดองค์กรและวิธีการดำเนินงานตลอดจนการกำหนดระบบงบประมาณ และความสัมพันธ์กับรัฐ ได้เริ่มขึ้น เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2540 เห็นชอบแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 – 2544 กำหนดทิศทาง กลยุทธ์ และวิธีการดำเนินการต่าง ๆ ในการปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการเสียใหม่ในทุกด้าน ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการในขณะนั้น ซึ่งมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และดร.โกคิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ เพื่อ “แบ่งงานและจัดกระบวนการใช้ทรัพยากรของภาครัฐและเอกชนให้เกิดประโยชน์สูงสุด ให้มีลักษณะเล็ก กะทัดรัด มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว มีข่ายการเชื่อมโยงประสานงานที่ศูนย์สั่งการเดียว” โดย “ตรากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระ” ต่อมารัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ตารางลักษณะการจัดตั้งองค์กรมหาชนอิสระเปรียบเทียบกับราชการและรัฐวิสาหกิจ

ราชการ	องค์กรมหาชนอิสระ	รัฐวิสาหกิจ
- ราชการส่วนกลาง	- จัดตั้งตามกฎหมายจัดตั้งเฉพาะ	- จัดตั้งตามกฎหมายมหาชน
- ราชการส่วนภูมิภาค	- จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542	- จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- ราชการส่วนท้องถิ่น		

กองทุนเป็นองค์กรภาครัฐรูปแบบใหม่ เกิดขึ้นควบคู่ไปกับกระแสความเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมือง และการบริหารราชการ ภายหลังจากที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แม้การก่อรูปมิได้มีผลโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ แต่ฐานคิดและกระบวนการได้มา ก็มีผลจากความพยายามร่างรัฐธรรมนูญในอันที่จะแก้ไขปัญหาและปมความขัดแย้งทางสังคมให้หมดสิ้นไป ซึ่งจากเดิมที่ปิดกั้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนก็เปลี่ยนไป และพัฒนามาเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กำหนดบทบาทให้ตัวเอง การก่อรูป (Formation) ของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ในระบบองค์กรภาครัฐที่กำหนดภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ มิใช่เป็นเพียงการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาเคียงคู่ไปกับระบบราชการ และรัฐวิสาหกิจ ในฐานะองค์กรภาครัฐประเภทที่สาม (The third public organization) เท่านั้น แต่ยังเป็นสิ่งที่แสดงออกซึ่งหลักการให้สอดคล้องกับกฎหมาย รัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เปิดโอกาสให้เกษตรกรรวมตัวเพื่อร่วมวางแผนด้านการเกษตร และการรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร รวมทั้งเป็นการสนับสนุนกระบวนการแก้ไขปัญหาในระบบราชการ ที่มีแนวโน้มว่าเริ่มต้นเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายสาธารณะบางประเภทที่ต้องการความคล่องตัว เพื่อให้สอดคล้องกับพลวัต (Dynamic) ของสังคมรูปแบบใหม่ที่มุ่งสร้างงานบริการสาธารณะรูปแบบอื่น ที่นอกเหนือจากราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยมีเป้าหมายเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน รวมทั้งดึงดูดคนที่มีความรู้ความสามารถเข้าทำงานในภาครัฐให้มากยิ่งขึ้น และรักษาคณติ ๑ มีฝีมือ ไม่ให้สูญเสียไปอยู่ภาคเอกชน ประกอบกับ หากมีการบริหารจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพจะนำไปสู่การประหยัดงบประมาณอันเป็นภาระของรัฐในระยะยาวได้ (อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, 2542 : 10 – 16)

กองทุนเป็นองค์กรของรัฐ มีนิติฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชนอิสระ ทั้งนี้หมายความว่ามิอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง กรม เป็นรูปแบบที่เอื้อประโยชน์ในการบริหาร ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดการ ไม่ต้องยึดติดกับระเบียบ กฎเกณฑ์ เหมือนระบบ

ราชการ รวมทั้งสามารถกำหนดอัตราค่าจ้างได้เอง เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์เข้ามาเป็นพนักงาน กองทุนจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นสถาบันที่เปิดโอกาสให้เกษตรกรได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เพื่อพัฒนาสภาพความเป็นอยู่และพัฒนาการประกอบการเกษตรกรรมของเกษตรกรในอันที่จะช่วยเหลือพัฒนาอาชีพและฟื้นฟูเกษตรกร รวมทั้งการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร ดังที่กำหนดไว้ในหลักการและเหตุผลของการประกาศใช้ท้ายพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 สรุปได้ว่า

เนื่องจากการพัฒนาการเกษตรที่ผ่านมานโยบายจะถูกกำหนดมาจากทางราชการเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งเป็นฝ่ายที่กำหนดนโยบายไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการกำหนดหรือก่อรูปของนโยบาย (Policy Formulation) ในการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่และการประกอบอาชีพเกษตรกรรมของตนเอง ดังนั้นนโยบายที่ออกมาโดยราชการเพียงฝ่ายเดียว จึงไม่บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงตามความต้องการของเกษตรกรได้อย่างแท้จริงจึงจำเป็นต้องประกาศ ใช้พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.2542 เพื่อจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรอย่างต่อเนื่องและเป็นอิสระ โดยประสานความร่วมมือกันระหว่างข้าราชการในระดับกำหนดนโยบายผู้ปฏิบัติการนักวิชาการ และผู้แทนเกษตรกรมากำหนดนโยบายร่วมกันในการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร หรือกำหนดนโยบายร่วมกัน ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และเปิดโอกาสให้เกษตรกรที่ขาดปัจจัยในการประกอบอาชีพรวมตัวกันเป็นองค์กรเกษตรกร เพื่อทำแผนและโครงการขอรับการสนับสนุนจากกองทุน การแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของเกษตรกร และการจัดระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อให้การฟื้นฟูและพัฒนาสภาพชีวิต ความเป็นอยู่ของเกษตรกรบรรลุเป้าหมาย

ผู้นำเกษตรกรหลายคนได้กล่าวในทำนองเดียวกันว่า กองทุนที่ช่วยเหลือเกษตรกรมีหลายกองทุน แต่ทุกกองทุนราชการเป็นผู้กำหนดนโยบายทั้งหมด แต่หลักสำคัญของกฎหมายฉบับนี้

“หัวใจมันอยู่ที่ การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการตรากฎหมายเพื่อให้เกษตรกร ซึ่งเป็นคนชนชั้นเดียวกันเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและร่วมในการบริหารจัดการเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กลุ่มเกษตรกร ”

การที่กองทุนเป็นนิติบุคคลมหาชนอิสระ และได้กำหนดกลไกการบริหารกองทุนไว้ โดยมีคณะกรรมการ คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรและเลขานุการ เป็น

กลไกหลักในการบริหาร ให้เป็นไปตามนโยบายและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกฎหมายจึงกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการ กรรมการบริหาร คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร และเลขานุการ และกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ว่ามีขอบเขตเพียงใด อย่างไรก็ตาม การจะทำให้ภารกิจของกองทุนเดินไปตามกรอบนโยบายและวัตถุประสงค์ได้นั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ที่คอยเป็นฝ่ายอำนวยการ และต้องมีพนักงานมาปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนองตอบต่อนโยบาย กฎหมาย จึงกำหนดให้มีสำนักงาน โดยมีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานคร และตั้งสาขาได้เท่าที่จำเป็น ให้เลขานุการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างและรับผิดชอบการบริหารกิจการของสำนักงาน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารกำหนด

ภายหลังที่ได้จัดตั้งกองทุน โดยตราเป็นพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรพ.ศ. 2542 ซึ่งมีเลขานุการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เป็นเลขานุการคนแรกตามบทเฉพาะกาล ตามความในมาตรา 40 แต่การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดการจัดการหนี้เอาไว้ทำให้เกษตรกรสมาชิกได้เริ่มเคลื่อนไหว ให้รัฐบาลแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.จัดตั้งสำนักจัดการหนี้ ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากรัฐบาลนายชวน หลีกภัย มาเป็นรัฐบาลของพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อต้นปี 2544 รัฐบาลใหม่ได้ประกาศนโยบายชัดเจนในการแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร ประกอบกับภารกิจของกองทุนยังไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของเกษตรกรได้ จึงเกิดคลื่นแห่งชนชั้นขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อทวงสัญญาของเกษตรกรสมาชิกของกองทุน โดยวันที่ 25 มีนาคม 2544 เกษตรกรสมาชิกกว่า 50,000 คน เคลื่อนไหวเรียกร้องที่สนามหน้าศาลากลางจังหวัดขอนแก่น กดดันให้รัฐบาลตรากฎหมายเพื่อให้มีการจัดการหนี้ของเกษตรกรตามที่รัฐบาลชุดก่อนเสนอร่างไว้แล้ว และเรียกร้องให้รัฐบาลเร่งโอนเงินให้กับกองทุนเพื่อจะได้ดำเนินงานไปใช้ตามวัตถุประสงค์

ในครั้งนี้นี้ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เดินทางมาประชุมด้วยแต่ไม่ตกลงโอนเงินเข้ากองทุนเพราะเงินกองทุนมีแล้วถึง 1,800 ล้านบาทและยังไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ และจนถึงปัจจุบันนี้ก็ยังไม่โอนเงินเพิ่มเติมจากที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย เคยโอนให้ 1,800 ล้านบาท (รณชิต ทุ่มโมง, สัมภาษณ์, 7 พฤศจิกายน 2547) ส่วนการตรากฎหมายเพิ่มเติมรัฐบาลเห็นด้วย หลังจากนั้นรัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 โดยมีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 118 ตอนที่ 104 ก วันที่ 12 พฤศจิกายน 2544) มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกรอันเนื่องจาก

โครงการของรัฐที่ไม่ประสบผลสำเร็จไว้อย่างชัดเจน เกษตรกรที่เป็นหนี้ในระบบเป็นเหตุให้เกษตรกรเหล่านั้นไม่มีโอกาสฟื้นฟูอาชีพและดำรงชีพในด้านเกษตรได้อย่างมั่นคง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

7.2 หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

7.2.1 วัตถุประสงค์ของกองทุน

กล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์ของกองทุนเป็นกลไกสำคัญในการบริหาร เพราะเป็นตัวกำหนดว่าองค์กรได้จัดตั้งขึ้นมา โดยมีเจตจำนงอย่างไร พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 มาตรา 5 บัญญัติว่า ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร” ให้กองทุนเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกรในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร
2. ส่งเสริมและสนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเกษตรกรรวมของเกษตรกร
3. พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรมหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรเกษตรกร
4. พัฒนาศักยภาพในการพึ่งพาตนเองและเกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างเกษตรกร

จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของกองทุนทั้ง 4 ข้อ มีวัตถุประสงค์หลักในการสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกร โดยผ่านกระบวนการส่งเสริม และสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกร เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต พัฒนาอาชีพ พัฒนาความรู้ด้านเกษตรกรรม พัฒนาศักยภาพให้พึ่งพาตนเองได้ และเกื้อกูลซึ่งกันและกัน

การที่วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง กล่าวเน้นเรื่องของการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นกลุ่มเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มเกษตรกรที่รวมตัวกัน คำว่าเกษตรกรรมเป็นการกว้างเกินไป พ.ร.บ. จึงได้ให้นิยามความหมายของคำให้ชัดเจนขึ้นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการของกองทุนให้เป็นไปตามกรอบวัตถุประสงค์จึงนิยาม “เกษตรกรรม” “เกษตรกร” “และองค์กรเกษตรกร” ไว้ในมาตรา 3 กล่าวคือ

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การจับสัตว์น้ำ การใช้ และการบำรุงรักษาทรัพยากรจากที่ดิน น้ำ และป่าไม้อย่างยั่งยืน และให้หมายความรวมถึงการสร้าง

มูลค่าเพิ่ม การ แปรรูป การจำหน่าย ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การจับสัตว์น้ำ การใช้และบำรุงรักษาทรัพยากรจากดิน น้ำ และป่าไม้อย่างยั่งยืน และการอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

“เกษตรกร” หมายความว่า บุคคลธรรมดา ซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

“องค์กรเกษตรกร” หมายความว่า กลุ่มหรือคณะของเกษตรกรที่มารวมกัน เพื่อวัตถุประสงค์ในการประกอบเกษตรกรรมร่วมกัน โดยจะเป็นหรือไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้ และได้ขึ้นทะเบียนต่อสำนักงานหรือสำนักงานสาขา

การศึกษาถึงวัตถุประสงค์ของกองทุน จึงต้องศึกษาบทนิยามของคำว่า “เกษตรกรรม” “เกษตรกร” “และองค์กรเกษตรกร” อย่างชัดเจนไปพร้อมๆ กัน หากบทนิยามไม่ชัดเจน จะมีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ของกองทุน เพราะวัตถุประสงค์จะขาดความชัดเจนไปด้วย เช่น หากจะส่งเสริมและสนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมของเกษตรกร แต่เกษตรกรมีนิยามไม่ชัดเจนว่าหมายถึงบุคคลใด กล่าวเพียงว่า บุคคลธรรมดาซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เมื่อไปศึกษาระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรว่าด้วยเกษตรกร พ.ศ. 2544 ข้อ 4 ได้นิยาม “เกษตรกร” หมายถึง บุคคลธรรมดาที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

1) มีรายได้จากการประกอบอาชีพเกษตรกรรมมากกว่าร้อยละห้าสิบ ของรายได้ทั้งหมด การกำหนดคุณสมบัติไว้โดยอาศัยรายได้จากการประกอบอาชีพเกษตรกรรมมากกว่าร้อยละห้าสิบของรายได้เป็นเครื่องวัดนั้น เป็นการยากที่จะพิสูจน์ได้ว่าใครเป็นเกษตรกรตัวจริง เพราะไม่มีวิธีพิสูจน์ทราบได้ว่า รายได้ของบุคคลที่ใช้ดำรงชีพนั้นได้มาจากไหน ทำให้บุคคลบางกลุ่มที่มีอาชีพนอกเหนือการเกษตรและบุคคลที่ประกอบการเกษตร ที่เป็นเกษตรกร รายใหญ่ที่มีทรัพย์สินจำนวนมากอาศัยช่องว่างของนิยามที่ไม่ชัดเจน ประกอบกับการกำหนดเพดานรายได้ขั้นสูงของรายได้ให้ชัดเจน เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยผู้ได้รับความเดือดร้อนและค่อยโอกาสอย่างแท้จริง เป็นเหตุให้บุคคลบางกลุ่มแฝงตัวเข้ามา โดยอ้างเป็นเกษตรกรสมัครเป็นสมาชิกกองทุนเพื่อประโยชน์ของตนอันเป็นการเข้ามาแย่งชิงและปิดกั้นโอกาสของเกษตรกรผู้ค่อยโอกาสตัวจริง

นอกเหนือจากนั้นการที่ให้นิยามการเป็นเกษตรกรต้องมีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักโดยมีรายได้จากการเกษตรกรรมไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบนั้น เป็นปัญหาที่น่าสังเกตว่าจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันที่ถูกกระแสทุนนิยม ได้ถาโถมเบียดขับจนพรากวิถีการดำเนินชีวิตปกติของคนชนบทสูญหายไป ชนบททั่วประเทศทำนาเมื่อฤดูทำนา หลังจากนั้นไปเป็นแรงงานรับจ้างในเมืองและต่างประเทศ รายได้ที่ใช้ในการดำเนินชีวิตเกินกว่าร้อยละห้าสิบจึงมีที่มานอกเหนือจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรม การนิยามไว้ดังกล่าวเป็นเสมือนการกีดกันไม่ให้เกษตรกรเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งขององคาพยพในการแก้ไขปัญหาความยากจนเช่นกัน

2) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เว้นแต่เป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล ลักษณะต้องห้ามในข้อนี้ เป็นการห้ามมิให้ข้าราชการการเมืองระดับชาติที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี และข้าราชการการเมืองในคณะรัฐมนตรีเท่านั้น แต่ได้ยกเว้นไม่รวมถึงข้าราชการการเมืองในระดับท้องถิ่น ซึ่งข้าราชการการเมืองในระดับท้องถิ่นที่กำหนดไว้แล้วเป็นกลุ่มบุคคลที่คุณสมบัติ และอำนาจไม่แตกต่างกับข้าราชการการเมืองระดับชาติ บางครั้งข้าราชการการเมืองระดับชาติยังถอนตัวจากระดับชาติ มาเป็นข้าราชการระดับท้องถิ่นก็ยังมีปรากฏให้เห็น ดังนั้นการนิยามให้ข้าราชการระดับท้องถิ่นเป็นเกษตรกรได้จึงเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ข้าราชการการเมืองในท้องถิ่นอาศัยช่องทาง เข้ามาเป็นสมาชิกกองทุนและผลักดันตัวเองเข้าสู่การเป็นคณะผู้บริหารกองทุน เพื่อยึดกลุ่มสมาชิกเกือบหกล้านคนของกองทุนสนับสนุนตัวเองทางการเมือง ดังนั้น นิยาม “เกษตรกร” ในระเบียบจึงเป็นนิยามที่หมิ่นเหม่และไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การจัดตั้งกองทุนที่ต้องการช่วยเกษตรกรรายย่อยผู้ด้อยโอกาสอย่างแท้จริง

3) ไม่เป็นข้าราชการ พนักงานองค์กรของรัฐ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ เว้นแต่ กำนัน สารวัตรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ลักษณะต้องห้ามที่ไม่เป็นข้าราชการ พนักงานองค์กรของรัฐ ซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำนั้น แยกพิจารณาลักษณะต้องห้ามได้คือ มีตำแหน่ง หรือมีเงินเดือนประจำอย่างใดอย่างหนึ่งก็เป็นลักษณะต้องห้าม

4) ไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่เป็นห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เกิดจากการรวมตัวกันเป็นองค์กรเกษตรกร การกำหนดลักษณะต้องห้ามในข้อนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้บุคคลที่ประกอบการทางการค้าในรูปของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เข้าอยู่ในนิยามเกษตรกร ทั้งนี้เพราะการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ล้วนแล้วเป็นการแสวงหากำไรทั้งสิ้น ไม่สอดคล้องกับนโยบายทางสังคมที่ต้องการช่วยเกษตรกรโดยตรง

อย่างไรก็ตาม การที่ได้ยกเว้นไว้ว่า เว้นแต่เป็นห้าง หรือหุ้นส่วน หรือบริษัทที่เกิดจากการรวมตัวกันขององค์กรเกษตรกร จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ นายทุน คนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งฉกฉวยโอกาสทำการค้า โดยการกำหนดวัตถุประสงค์ให้เป็นไปตามนิยาม คำว่า “เกษตรกรกรรม” โดยการสร้างมูลค่าเพิ่ม การแปรรูป การจำหน่าย ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ และจับสัตว์น้ำ ดังนั้น ข้อยกเว้น ดังกล่าว จึงเป็นการเอื้อให้กลุ่มทุนสามารถเข้าไปประกอบกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการเกษตรได้เป็นอย่างดีแอบแฝงเข้ามา โดยให้กลุ่มเกษตรกรรวมกลุ่มกัน จัดตั้งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท โดยตัวเองลงทุนแค่เพียงเล็กน้อยเพื่อหวังการช่วยเหลือจากกองทุนในการให้กู้เงิน ซึ่งเป็นเงินกู้ดอกเบี้ยราคาถูกและเงินช่วยเหลือให้เปล่า เช่น การแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรทั้งสัตว์และพืชหรือรวมไปถึงการจัดจำหน่าย ผลกำไรจะตกแก่นายทุนเท่านั้นแต่ไม่ตกไปถึงเกษตรกรและกิจการเหล่านี้ปรากฏเป็นจำนวนมากในปัจจุบัน ข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ไม่มีประโยชน์และไม่เป็นผลดีกับเกษตรกรรายย่อยแต่อย่างใด

“องค์กรเกษตรกร” หมายความว่า กลุ่มหรือคณะของเกษตรกรที่มารวมตัวกัน เพื่อวัตถุประสงค์ในการประกอบเกษตรกรกรรมร่วมกัน โดยจะเป็นหรือไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้ และได้ขึ้นทะเบียนต่อสำนักงาน หรือสำนักงานสาขา

จากนิยาม “องค์กรเกษตรกร” ที่ปรากฏในกฎหมาย ทำให้องค์กรเกษตรกรมีความกว้างขวางและหลากหลายเปิดโอกาสให้เกษตรกร ไม่ว่าจะมิถุนานอยู่ใต้อะไร สามารถรวมกลุ่มได้ 2 ลักษณะเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นสมาชิกกองทุน หากเป็นปัจเจกต้องมีการรวมกลุ่มกันไม่ต่ำกว่า 50 คนยื่นหากเป็นนิติบุคคลจะไม่จำกัดจำนวนคน ขอขึ้นทะเบียนองค์กรเกษตรกรได้โดยไม่จำกัดจังหวัดภูมิลำเนาของสมาชิก ดังนั้นเกษตรกรในอำเภอแปลงยาว จ.ฉะเชิงเทราสามารถไปรวมกลุ่มกับเกษตรกรอำเภอเมือง หรืออำเภอบางคล้าได้ และขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรเกษตรกร สังกัดอำเภอเมือง หรืออำเภอบางคล้าจังหวัดฉะเชิงเทรา บางจังหวัดเกษตรกรไปเป็นสมาชิกรวมนอกเขตจังหวัดภูมิลำเนาได้ การให้เกษตรกรต่างอำเภอ ต่างจังหวัดสามารถไปขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรเกษตรกรได้ ดูเสมือนว่าเป็นการเปิดโอกาสให้เกษตรกรมีเสรีภาพได้เต็มที่ในการรวมกลุ่ม แต่การถกกลับกลายเป็นว่ากฎหมายที่ตรามานั้นต้องการสนับสนุนการรวมกลุ่มประกอบอาชีพแก่เกษตรกร นั้นหมายความว่าต้องการให้มีการรวมกลุ่มสร้างความเข้มแข็งในชุมชน สำหรับเกษตรกรที่มีลักษณะอาชีพใกล้เคียงกันการให้เกษตรกรต่างพื้นที่รวมกลุ่มกันจึงไม่อาจสร้างความเข้มแข็งของชุมชนได้ ประกอบกับการพัฒนาอาชีพของเกษตรกรจำเป็นต้องมีกิจกรรมขององค์กรอย่างต่อเนื่อง เป็นเหตุให้เพิ่มค่าใช้จ่ายแก่เกษตรกรสมาชิกในการเดินทางเข้าร่วมกิจกรรม

การประชุมภายในองค์กรการเลือกตั้งภายในองค์กร หรือแม้กระทั่งการเลือกตั้งผู้แทนเกษตรกรเข้าไปเป็นกรรมการกองทุน ที่เกษตรกรสมาชิกต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนเกษตรกรตามทะเบียนในเขตที่องค์กรเกษตรกรตั้งอยู่ในเขต จากสภาพการที่ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายในการเดินทางสูงเกินกว่าความจำเป็นทำให้การเลือกตั้งผู้แทนเกษตรกร เพื่อเข้าไปเป็นกรรมการกองทุน ตามมาตรา 12 จึงมีผู้ไปใช้สิทธิทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2545 เพียงแค่ 11% ของเกษตรกรสมาชิกกองทุนที่มีถึง 4.7 ล้านคน และในเดือนพฤศจิกายน 2547 ใช้สิทธิเพียง 3.1 % (รายงานผลการเลือกตั้งผู้แทนเกษตรกรของกระทรวงมหาดไทย) ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของเกษตรกรสมาชิกในการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนเกษตรกร จึงเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและเพิ่มความยุ่งยากให้เกษตรกรเพิ่มมากขึ้น จึงไม่เอื้อในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่อย่างใด ประกอบกับวัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กลุ่มเกษตรกรในการรวมกลุ่มกันประกอบอาชีพ แต่เมื่อเป็นการรวมกลุ่มของเกษตรกรจากต่างพื้นที่ต่างอำเภอ จึงเป็นการยากที่จะสร้างความเข้มแข็งให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้ง หากนิยามทุกนิยามที่กล่าวมา ไม่มีความชัดเจนในตัวเองแล้ว สภาพการณ์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนเพื่อสนองประโยชน์แก่เกษตรกร คงจะไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์

7.2.2 อำนาจ สิทธิ และหน้าที่

ในฐานะที่กองทุนเป็นนิติบุคคลมหาชนอิสระ กองทุนจำเป็นต้องมีอำนาจและสิทธิพิเศษในการดำเนินการ เพื่อเป็นเครื่องมือในการนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งในอันสนองต่อความต้องการของเกษตรกรสมาชิก ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายจึงเป็นเครื่องมือโดยตรงแห่งความสำเร็จเพราะกฎหมายได้กำหนดอำนาจสิทธิและขอบข่ายงาน ซึ่งเป็นหน้าที่ต้องปฏิบัติ ตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ว่า กองทุนมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

- 1) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่าง ๆ
- 2) ก่อตั้งสิทธิ หรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร
- 3) ให้องค์กรเกษตรกรกู้ยืมเงินเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
- 4) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน
- 5) ลงทุนหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน
- 6) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สำเร็จตาม

วัตถุประสงค์ของกองทุน

จากข้อความที่ว่า “อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง” นั้นได้ปรากฏด้วยความชัดเจนว่า กองทุนมีอำนาจกระทำการใด ๆ ก็ได้ภายใต้วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งตามมาตรา 5 ไม่ว่าจะเข้าไปส่งเสริมสนับสนุน ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือพัฒนาอาชีพ พัฒนาความรู้หรือพัฒนาให้เกษตรกรพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งเป็นอำนาจที่จะกระทำได้ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ กระนั้นมาตรา 8 ยังได้ขยายความอำนาจเพิ่มอีก ซึ่งเป็นอำนาจกว้างขวางที่กองทุนอื่นๆ ที่จัดตั้งลักษณะช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งเป็นภารกิจประเภทเดียวกัน หรือใกล้เคียงกันไม่มี ดังนั้นกองทุนจึงมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินใดๆก็ได้ หรือการก่อตั้งสิทธิในลักษณะของการออกพันธบัตรเป็นของตนเองได้ทั้งในและนอกราชอาณาจักร ให้องค์กรเกษตรกรกู้ยืมเงินเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยกองทุนจะได้ประโยชน์ในลักษณะของดอกเบี้ยเป็นผลตอบแทน หากเงินกองทุนมีไม่เพียงพอก็สามารถกู้ยืม เพื่อให้การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้ด้วย

อย่างไรก็ตาม กองทุนมีทรัพย์สินดังต่อไปนี้

- 1) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- 2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- 3) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการบริจาค
- 4) เงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุน
- 5) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุน
- 6) ดอกผลหรือรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

ในกรณีที่กองทุนมีจำนวนเงินไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงานและค่าภาระต่างๆ ที่เหมาะสมรัฐพึงจัดสรรงบประมาณเข้าสมทบเงินส่วนหนึ่งของกองทุน เท่าจำนวนที่จำเป็น (มาตรา 6) รายรับของกองทุนให้นำเข้าสมทบกองทุน โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (มาตรา 10)

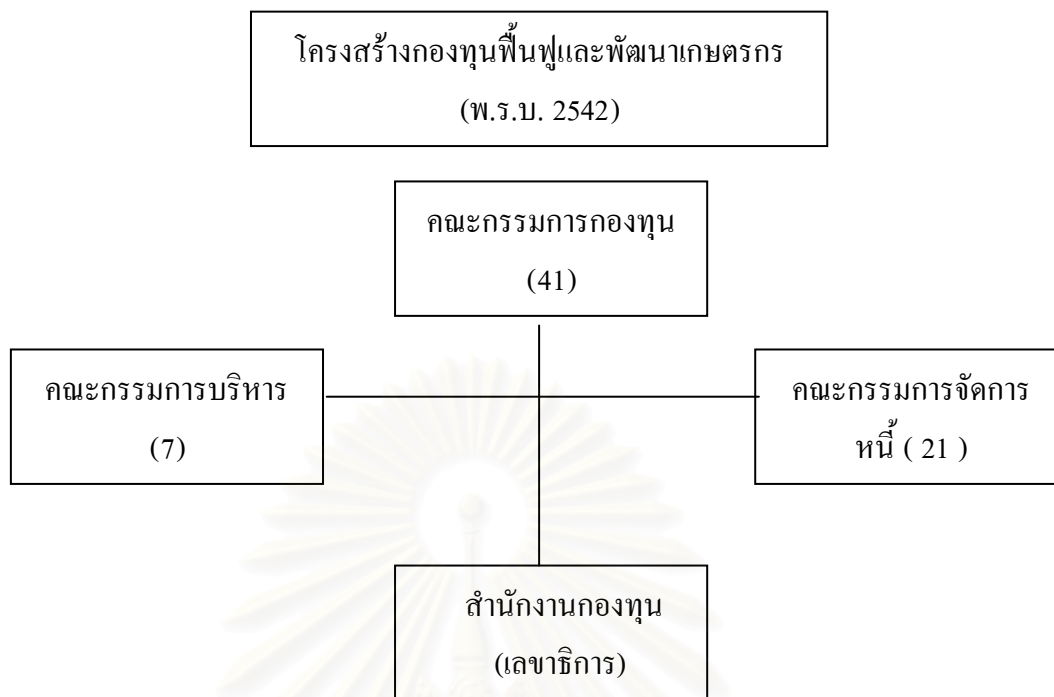
กิจการของกองทุนไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน (มาตรา 7) จากสิทธิที่ไม่ต้องอยู่ในบังคับกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ทำให้กองทุนไม่ถูกบังคับเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำไม่ต้องบังคับในการจัดสวัสดิการตามแรงงานสัมพันธ์ ทำให้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกองทุนกับพนักงานจึงเป็นปฏิสัมพันธ์ที่ขาดความเชื่อมั่นระหว่างกัน พนักงานขาดความมั่นคงในการประกอบสัมมาอาชีพถูกกลั่นแกล้งด้วยเหตุไม่เป็นธรรมหลายกรณี แต่ไม่อาจใช้สิทธิต่อศาลแรงงานได้ มีเรื่องความขัดแย้งระหว่างพนักงานกับกองทุนหลายกรณีที่ต้องจบลงโดยการเสียเปรียบของพนักงานและไม่มียุติธรรมใดๆ ช่วยเหลือ รับผิดชอบ เช่น

การลงโทษพนักงานโดยให้ออกจากงานตามคำสั่งที่ 7/2545 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2545 ซึ่งคำสั่งดังกล่าวไปกระทบสิทธิของผู้ได้รับแต่งตั้งโดยไม่ใช้ความผิดของผู้ได้รับแต่งตั้ง แต่ไม่อาจใช้สิทธิทางศาลแรงงานเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์แก่ตัวเองได้ หรือการที่กองทุนไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน เป็นเหตุให้ระบบสวัสดิการถูกละเลยการเจ็บป่วยไม่สามารถเบิกจ่ายจากกองทุนได้ ขณะเดียวกันกองทุนก็ไม่มีระเบียบในการจัดสวัสดิการให้กับพนักงานสิทธิที่ควรได้จึงถูกละเลย (นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม, สัมภาษณ์, 16 มีนาคม 2548)

อย่างไรก็ตาม คำสั่งบางคำสั่ง เช่น คำสั่ง ที่ 90/2545 แต่งตั้งพนักงานเพื่อรอการบรรจุเมื่อครบ 6 เดือน ตามมาตรฐานทั่วไปขององค์กรราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรภาครัฐอื่น ๆ ได้ถูกละเลยจากกองทุนแม้จะล่วงเลยเวลาไปแล้ว 15 เดือน และมีการประเมินตามระบบแล้วก็ตาม แต่ยังไม่มีการบรรจุให้เป็นพนักงานแต่อย่างใด ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวจึงกระทบกับพนักงานฝ่ายหญิงหลาย ๆ คน ที่คลอดบุตรแต่ไม่สามารถเบิกจ่ายใด ๆ จากกองทุนได้ เพราะกองทุนอ้างว่ายังไม่มีการบรรจุเป็นพนักงาน สภาพปัญหาดังกล่าวขาดการเหลียวแลและเอาใจใส่จากกองทุน จนนำไปสู่การขาดความเชื่อมั่นในกองทุนขาดความมั่นคงในอาชีพ ปัญหาต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่เป็นอุปสรรคในการอำนวยความสะดวกต่อเกษตรกรสมาชิกทั้งสิ้น (นายครองรัฐ, ศรีเมฆารัตน์, สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2548)

7.2.3 โครงสร้างและระบบคณะกรรมการ

คณะกรรมการ คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร และเลขานุการ เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โครงสร้างของกองทุนประกอบด้วย คณะผู้บริหารสามคณะ คือ คณะกรรมการจำนวน 41 คน คณะกรรมการบริหารจำนวน 7 คน คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร 21 คน และเลขานุการ 1 คน โดยเลขานุการมีหน้าที่เป็นเลขานุการของทุกคณะ



7.2.4 คณะกรรมการ

คณะกรรมการ ประกอบด้วย (มาตรา 12) คณะบุคคลสามกลุ่ม กลุ่มที่หนึ่ง เป็นกรรมการฝ่ายราชการ โดยตำแหน่ง จำนวน 9 คน(1-9) กลุ่มที่สอง ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 11คนแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี (10-20) กลุ่มที่สามผู้แทนเกษตรกร จำนวน 20 คนมาจากการเลือกตั้งของเกษตรกรสมาชิกทั่วประเทศ (21-40) ส่วนลำดับ 41 เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

- | | |
|--|---------------------|
| 1) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย | ประธานกรรมการ |
| 2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | รองประธานกรรมการ |
| 3) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | กรรมการ |
| 4) ปลัดกระทรวงการคลัง | กรรมการ |
| 5) ปลัดกระทรวงมหาดไทย | กรรมการ |
| 6) ปลัดกระทรวงพาณิชย์ | กรรมการ |
| 7) ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม | กรรมการ |
| 8) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | กรรมการ |
| 9) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ | กรรมการ |
| 10) – 20) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 11 คน | กรรมการ |
| 21) – 40) ผู้แทนเกษตรกร 20 คน | กรรมการ |
| 41) เลขาธิการ | กรรมการและเลขานุการ |

จากองค์ประกอบของคณะกรรมการที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีมากถึง 41 คน ประกอบด้วยกลุ่มคนหลากหลายถึงสามกลุ่ม มีที่มาแตกต่างกันไปโดยกลุ่มแรกมาจากข้าราชการ โดยตำแหน่ง กลุ่มที่สองเป็นผู้ทรงคุณวุฒิแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี และกลุ่มที่สามผู้แทนเกษตรกรมาจากการเลือกตั้งของเกษตรกรสมาชิกโดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี

คุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิกฎหมายกำหนดให้ให้ แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินหรือการธนาคาร การฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น อุตสาหกรรมชุมชน เทคโนโลยีการเกษตร การพัฒนาแหล่งน้ำ และการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการแยกความเชี่ยวชาญแต่ละด้านให้มีบุคคลที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่หลากหลายประสบการณ์ แต่การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเมื่อเดือนกันยายน 2545 คณะรัฐมนตรีพิจารณาคัดเลือกโดยไม่แยกคุณสมบัติตามกฎหมายที่ต้องพิจารณาถึงความเชี่ยวชาญแต่ละด้าน เช่น คัดเลือกบุคคลที่มีวุฒิการศึกษามัธยมศึกษาปีที่สามเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงิน ส่วนคู่แข่งชั้นที่จบการศึกษาระดับปริญญาเอกด้านการเงินโดยตรงไม่ได้รับการคัดเลือก (กฤตเมธ เอ่งฉ้วน, สัมภาษณ์, 5 ตุลาคม 2547)

ก่อนการเสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งนั้น อนุกรรมการจะเป็นผู้คัดเลือกจำนวนสามเท่าของผู้ทรงคุณวุฒิคือ 33 คน การคัดเลือกในครั้งนี้ผู้วิจัยได้เข้าร่วมประชุมด้วยพบว่าการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการเป็นการคัดเลือกตามอำเภอใจทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายผู้แทนเกษตรกร โดยเฉพาะการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสาขาการเงินมีคู่แข่งชั้นสองคนคือคนแรกนายจำรัส เจริญเวช คุณวุฒิมัธยมศึกษาปีที่สามประวัติเคยทำงานธนาคารนครหลวงไทย 15 ปี เงินเดือนก่อนลาออกเดือนละ 8,400 บาท ขณะที่คู่แข่งจบปริญญาเอกทางด้านการเงินมีตำแหน่งเป็นรองผู้อำนวยการธนาคารกลับไม่ได้รับการคัดเลือก การคัดเลือกโดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดทำให้กองทุนได้บุคคลเป็นผู้ทรงคุณวุฒิไปกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมส่งผลให้การกำหนดนโยบายและบริหารไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ (บันทึกส่วนตัวผู้วิจัยที่เข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการ)

ในครั้งนี้เกษตรกรได้เสียดร่วมกับนายเข้มทิศ วินทะไชย นายไชยยา หมั่นศรีธาราม จึงนำคดีไปฟ้องศาลปกครอง คดีหมายเลขดำ ที่ 1187/2546 ต่อมาศาลวินิจฉัยว่ากระบวนการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิมีความบกพร่อง ไม่เป็นไปตามระเบียบและกฎเกณฑ์ จึงเป็นการสรรหาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เพื่อประโยชน์สาธารณะแม้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้ใช้บังคับได้ (คำพิพากษาคดีแดง เลขที่ 1052/2546 วันที่ 31 กรกฎาคม 2546 ศาลปกครองกลาง) สภาพการณ์ดังกล่าว

ชี้ให้เห็นความบกพร่อง ของคณะกรรมการอย่างชัดเจน (นายไชยยา หมื่นศรีธาราม, สัมภาษณ์, 10 ตุลาคม 2547)

จากสภาพปัญหาที่กำหนดให้กรรมการกองทุนออกระเบียบการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิด้วยตัวเองเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกรรมการกลุ่มผู้แทนเกษตรกรกับฝ่ายการเมืองที่กำกับดูแลกองทุน โดยกลุ่มการเมืองพยายามใช้อำนาจแทรกแซงในการแต่งตั้งคนของตัวเองเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ขณะเดียวกันกรรมการกลุ่มเกษตรกรก็พยายามแต่งตั้งคนของตัวเองเพื่อให้เกิดการคานอำนาจ ปัญหาดังกล่าวทำให้กระบวนการสรรหาถูกปล่อยปละละเลยไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ระเบียบกำหนด และเมื่อเริ่มกระบวนการสรรหาความเอนเอียงและละเลยระเบียบและกฎเกณฑ์ นำไปสู่ความขัดแย้ง ในเวลาต่อมาความขัดแย้งได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นกระทบต่อกระบวนการบริหารภายในองค์กรงานนโยบายล้มเหลวล่าช้า ไม่เป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์มีเพียงการปฏิบัติงานที่เป็นกิจวัตร (routine) ของพนักงานประจำเท่านั้น

ผู้แทนเกษตรกรหลายคน กล่าวว่า ทั้งสองฝ่ายมีแต่ขัดแย้งกันกองทุนจึงไม่อาจช่วยเหลือเกษตรกรได้ การแต่งตั้งคณะผู้บริหารสองครั้งที่ผ่านมาล่าช้าไม่เป็นไปตามกฎหมาย ผู้แทนเกษตรกรได้รับเลือกตั้งมาแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรก็ไม่ประกาศแต่งตั้งให้เป็นการสมควรโดยเร็ว พอแต่งตั้งแล้วปรากฏว่าคณะรัฐมนตรียังไม่ได้แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการกองทุนจึงไม่เกิดได้สักทีประชุมก็ไม่ได้เพราะกฎหมายบอกว่าไม่ครบองค์ประกอบขาดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้ (กฤตเมธ เอ่งฉ้วน, สัมภาษณ์, 5 ตุลาคม 2547)

สำหรับกรรมการผู้แทนเกษตรกร จำนวน 20 คนนั้น ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งเกษตรกรซึ่งได้รับเลือกตั้งจากเกษตรกรสมาชิกของกองทุนในสี่ภูมิภาค อย่างน้อยภูมิภาคละสองคน ส่วนที่เหลือให้เป็นไปตามสัดส่วนของสมาชิกในแต่ละภูมิภาค(มาตรา 13) รัฐมนตรีได้กำหนดเขตเลือกตั้งไว้สี่ ภูมิภาคตามการแบ่งเขตการปกครอง คือภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้

อย่างไรก็ตามผู้นำเกษตรกรเมื่อได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการหรือกรรมการบริหาร หรือกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร ไม่เข้าใจบทบาทของคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล แต่ได้เข้ามาเป็นฝ่ายปฏิบัติการเสียเองภายใต้การแต่งตั้งให้เป็นคนทำงาน หรือคณะที่ปรึกษาที่แต่งตั้งโดยประธานกรรมการบริหารหรือเลขาธิการแล้วแต่กรณี อันเป็นการลดตัวเองจากสถานะกรรมการที่มีหน้าที่กำกับดูแลมาเป็นฝ่ายปฏิบัติการเสียเอง หลายกรณีได้นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกันเองระหว่างกรรมการผู้แทนเกษตรกร และระหว่างกรรมการ

ผู้แทนเกษตรกรกับพนักงานฝ่ายปฏิบัติการ ดังนั้นจะต้องปรับบทบาทของกรรมการผู้แทนเกษตรกรให้เข้าใจการบริหารจัดการของกองทุน โดยชี้ให้เห็นว่าการมีหน้าที่กำกับดูแลให้การบริหารเป็นไปตามนโยบายมิใช่ลงไปปฏิบัติหน้าที่เสียเองหรือไปบังคับบัญชาก้าวล่วงไปถึงการแต่งตั้งโยกย้ายหรือการปรับเงินเดือนพนักงาน หรือให้คุณให้โทษพนักงานจนเป็นข้อขัดแย้งและฟ้องร้องคดี (ไพรัช จันทร์อุคม, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2548) กรรมการผู้แทนเกษตรกรบางคนอาศัยสถานะ การดำรงตำแหน่งไปแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ในการเรียกเก็บเงินค่าสมาชิกจากเกษตรกร จนกระทั่งนายกรัฐมนตรียังต้องออกมาแถลงและตักเตือนผู้กระทำผิดให้หยุดพฤติกรรม อันไม่ชอบดังกล่าว ในรายการนายกรัฐมนตรียพบประชาชนทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย เอฟ.เอ็ม. 92.5 ในเช้าวันเสาร์ เวลา 8.00 น. วันที่ 17 พฤษภาคม 2546

การบริหารในรูปของคณะกรรมการของกองทุนเป็นการบริหารโดยองค์กรกลุ่มเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ของแต่ละกลุ่มให้มีการคานอำนาจต่อกัน และช่วยกันเสนอความเห็นที่หลากหลาย หากขาดกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งทำให้องค์ประกอบตามกฎหมายของคณะกรรมการไม่ครบถ้วนตามกฎหมาย คณะกรรมการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ เรื่องดังกล่าวนี้ศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานว่า คณะกรรมการกองทุนเป็นการ บริหารในลักษณะองค์กรกลุ่มที่มีองค์ประกอบของคณะกรรมการสามกลุ่มหากขาดกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งคณะกรรมการไม่อาจทำหน้าที่ต่อไปได้ จำเป็นต้องแต่งตั้งให้ครบถ้วนตามกฎหมาย (คำพิพากษาคดีแดง เลขที่1052/2546 วันที่ 31 กรกฎาคม 2546 ศาลปกครองกลาง)

7.2.5 อำนาจคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 15)

- 1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร
- 2) พิจารณาเสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้
- 3) กำหนดนโยบายและออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ ในการบริหารกิจการของกองทุน
- 4) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน
- 5) ออกระเบียบเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนและการเพิกถอนทะเบียนองค์กรเกษตรกร
- 6) ออกระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาแผนและ โครงการฟื้นฟูและพัฒนาขององค์กรเกษตรกรการติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนและ โครงการ

- 7) ออกระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินของกองทุนตามแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรมและการใช้คืนเงินให้แก่กองทุน
- 8) พิจารณางบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุน และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี ของสำนักงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรม
- 9) กำกับ ให้คำปรึกษา และแนะนำแก่คณะกรรมการบริหารและสำนักงานในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้
- 10) ให้ความเห็นชอบในการกำหนดการระดมทุนของกองทุน
- 11) กำหนดมาตรการส่งเสริม สนับสนุน องค์กรเกษตรกรรม
- 12) แต่งตั้ง ถอดถอน คณะกรรมการบริหารและคณะอนุกรรมการ
- 13) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สำหรับประธานกรรมการกองทุน ในสมัยที่นายชวนหลีกภัยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้เป็นประธานด้วยตนเอง ส่วนสมัยที่ พันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานมีการเปลี่ยนตัวประธานหลายครั้งเป็นไปตามกลไก และเหตุผลทางการเมือง สิริบุรุษย์ วงศ์วินัย กล่าวว่า การเปลี่ยนประธานกรรมการหลายคนบางคน เช่น นายสุวิทย์ คุณกิตติ ยังไม่เคยเรียกประชุมถึงหกเดือน ทำให้การกำหนดนโยบายขาดความต่อเนื่อง ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การบริหารกองทุนไม่อาจเดินหน้าไปได้ (สิริบุรุษย์ วงศ์วินัย, สัมภาษณ์, 21 กุมภาพันธ์ 2548)

สมัยแรกของพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร 2544-2548 ผู้รับมอบหมายประกอบด้วย	
นายพิทักษ์ อินทรวินัยนันท์	ดำรงตำแหน่ง 3 ครั้ง รวม สองปีหกเดือน
นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์	ดำรงตำแหน่ง 2 ครั้ง รวม หกเดือน
นายสุวิทย์ คุณกิตติ	ดำรงตำแหน่ง 1 ครั้ง รวมหกเดือน
นายจาตุรนต์ ฉายแสง	ดำรงตำแหน่ง 1 ครั้ง รวมหกเดือน

การดำรงตำแหน่งประธานกองทุนของรองนายกรัฐมนตรีในสมัยทักษิณหนึ่ง นายกรัฐมนตรีมีการสลับสับเปลี่ยนประธานหลายครั้ง นายพิทักษ์เข้าออกสามครั้ง นายสมคิดเข้าออกสองครั้ง หลังจากนั้นนายสุวิทย์ เป็นประธานคนต่อไป สำหรับการที่ไม่เรียกประชุมของนายสุวิทย์ นั้นเนื่องจากภายหลังที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการกองทุน ก็ได้รับหนังสือแจ้งจากกรมการเกษตรและสหกรณ์ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รายงานว่าการบริหารของคณะกรรมการบริหารและเลขาธิการช่วงก่อนที่จะเข้ามาเป็น

ประธาน มีความผิดพลาดและบกพร่องมีการใช้จ่ายเงินโดยไม่เหมาะสม แต่งตั้งพนักงานไม่ เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายจึงสั่งการเป็นหนังสือให้รักษาการเลขาธิการขณะนั้นนายผดุงศักดิ์ พันธ์แสน แก้ไขข้อผิดพลาดให้ถูกต้องก่อนโดยเฉพาะด้านการเงิน เพราะเป็นเงินของแผ่นดินจึงจะ เรียกประชุม แต่เวลาผ่านไปจนถึงหกเดือนสำนักงานกองทุนก็ยังไม่มีการแก้ไข ประกอบกับความ ผิดพลาดทางการเงินที่เกิดขึ้น คณะกรรมการก็ไม่อาจรับรองงบการเงินประจำปีได้ทั้งสองปีที่ผ่านมา จึงยังไม่มีการเรียกประชุม ต่อมาเมื่อได้รับการโปรดเกล้าให้พ้นจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จึงพ้นจากตำแหน่งประธาน(สุวิทย์ คุณกิตติ, สัมภาษณ์, 1 ธันวาคม 2547) อย่างไรก็ตามก่อนที่จะพ้นจากตำแหน่งสำนักงานกองทุนได้ทำหนังสือเชิญประชุม กรรมการครั้งที่ 1/ 2546 ในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2546 ในการนี้ นายสุวิทย์ คุณกิตติ ได้ เกยยื่นหนังสือถึงถึงสำนักงานกองทุนว่า เนื่องจากมีการแต่งตั้งรองนายกรัฐมนตรีใหม่ และ นายกรัฐมนตรีได้แบ่งงานใหม่แล้วโดยนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีสมคิด เป็นประธาน การประชุมคณะกรรมการให้นำเสนอรองนายกรัฐมนตรีสมคิดใหม่อีกครั้งหนึ่ง (หนังสือ กพท. 116/2546 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2546)

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการที่เป็นข้าราชการโดยตำแหน่ง ส่วนใหญ่จะมอบหมาย ให้ข้าราชการสังกัดกระทรวง หรือกรมแล้วแต่กรณีมาประชุมแทนจึงไม่ค่อยกล้าให้ความเห็นใน การประชุม มติที่ประชุมจึงเป็นไปตามความต้องการของฝ่ายการเมือง ส่วนกรรมการผู้แทน เกษตรกรที่มีความรู้ความสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมก็มีน้อยมักจะเป็นคนเดิมๆ เช่นนายอโศก ประสานสอน นายนคร ศรีวิวัฒน์ จึงไม่มีพลังในการนำเสนอความคิดเห็น

ในช่วงเวลาที่นายจาตุรนต์ ฉายแสง เป็นประธาน คณะกรรมการชุดเดิมได้หมดวาระสอง ปีตามกฎหมาย แต่สำนักงานกองทุนผู้รับผิดชอบในการเลือกตั้งผู้แทนเกษตรกรไม่จัดให้มีการ เลือกตั้งภายในเวลาที่กำหนดทำให้การแต่งตั้งคณะกรรมการที่มาจากผู้แทนเกษตรกรจำนวน 20 คนล่าช้าไปเป็นเวลาหลายเดือน พร้อมกันนั้นคณะรัฐมนตรีก็แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ 11 คนล่าช้า ออกไปอีกด้วย การแต่งตั้งคณะกรรมการ สำนักงานกองทุนไม่เคยดำเนินการให้แล้วเสร็จตาม เวลาที่กฎหมายกำหนดซึ่งต้องแต่งตั้งให้แล้วเสร็จก่อนวันสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งของ คณะกรรมการ โดยเฉพาะการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดปัจจุบันมีปัญหาหลายประการ เพราะเมื่อ สำนักงานกองทุนคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ นายสไกรและนายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม ได้เสนอตัวเข้า แข่งขันและได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการเป็นผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ร่วมกับคนอื่นๆอีกเก้าคน แต่เวลาด่วงเลยมานานสำนักงานกองทุนก็ไม่ดำเนินการเสนอรายชื่อให้ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ต่อมาเมื่อมีการประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้ มีการเลือกตั้งผู้แทนเกษตรกร นายสไกรและนายอุบลศักดิ์ เห็นว่าสำนักงานกองทุนอาจไม่เสนอ

ชื่อทั้งสองต่อคณะรัฐมนตรี จึงได้ไปลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนเกษตรกรด้วย ทั้งสองคนก็ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนเกษตรกร และเป็นอย่างที่ทั้งสองคาดคิดไว้ สำนักงานกองทุนไม่เสนอรายชื่อทั้งสองให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจริงๆ ในครั้งนี้ทำให้เกิดช่องว่างในการบริหารกองทุนตั้งแต่วันที่คณะกรรมการชุดเดิมพ้นวาระ มาจนถึงวันแต่งตั้งใหม่เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2548 เป็นเวลา 8 เดือนเศษ ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารตามมา (สไกร พิมพ์บึง, สัมภาษณ์, 17 มกราคม 2548)

สมัยที่สอง ของพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร มีนาคม 2548 มอบหมายให้นายพิณิจ จารุสมบัติ รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ต่อมาเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2548 นายพิณิจ จารุสมบัติ ได้รับโปรดเกล้าให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข นายกรัฐมนตรีจึงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการด้วยตัวเอง (บันทึกส่วนตัวผู้วิจัย)

การปรับเปลี่ยนผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการหลายครั้งภายในเวลาอันสั้นซึ่งเป็นไปตามกลไกของรัฐบาลตามความต้องการของการเมือง ทำให้การกำหนดนโยบายเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง และเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ทำให้ภารกิจของกองทุนไม่อาจเดินหน้าต่อไปได้ตามเวลาที่เหมาะสม

7.2.6 คณะกรรมการบริหารกับการมีส่วนร่วมในการบริหาร

คณะกรรมการบริหาร เป็นผู้นำนโยบายจากคณะกรรมการ มาดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเป็นผู้บังคับบัญชาเลขาธิการสำนักงานกองทุนให้ปฏิบัติตามนโยบายของกรรมการอีกทอดหนึ่ง ประกอบด้วย บุคคล 7 คน มีองค์ประกอบ ประกอบด้วย คณะบุคคลตามกลุ่ม

กลุ่มที่หนึ่ง เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง คือ เลขาธิการ

กลุ่มที่สอง คณะกรรมการคัดเลือกจาก กรรมการ จำนวน 3 คน โดยสอง คนแรก จะต้องเป็นผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการ ส่วนคนที่สาม เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการเช่นกัน กรรมการกลุ่มนี้ ถือเป็นกรรมการบริหารกลุ่มผู้แทนของคณะกรรมการ

กลุ่มที่สาม เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก 3 คนซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญมีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องทางสาขาเศรษฐศาสตร์ สาขาการบริหารการเงิน หรือการธนาคาร และสาขาเกษตรศาสตร์ สาขาละ 1 คน

ที่ผ่านมากระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ แม้จะมีกฎเกณฑ์การคัดเลือกแต่ถูกละเลย ขาดการตรวจสอบคุณสมบัติ จึงได้ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณสมบัติไม่ตรงตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน สาขาเกษตรศาสตร์ กรรมการกองทุนคัดเลือกและแต่งตั้งนายผดุงศักดิ์ พื้นแสน ซึ่งมีคุณสมบัติไม่ตรงตามที่กฎหมายกำหนด ขาดความรู้ ขาดประสบการณ์ทางสาขาเกษตรศาสตร์ วุฒิกการศึกษาเพียงมัธยมศึกษาปีที่ห้า(อุดมศักดิ์ บัวหลวงงาม, สัมภาษณ์ , 16 มีนาคม 2548 และ กฤตเมธ เองจ้วน, สัมภาษณ์ , 5 ตุลาคม 2547)

การประชุมคณะกรรมการกองทุน เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2545 คณะกรรมการ โดยนายพิทักษ์ อินทรวิทยนันท์ รองนายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน ได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการจัดการหนี้ และ ผู้ดำรงตำแหน่งรักษาการในตำแหน่งเลขาธิการ เป็นที่น่าสังเกตว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร ซึ่งตามความในมาตรา 20 คณะกรรมการต้องแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจะต้องครบถ้วน 7 คน แต่ครั้งนี้แต่งตั้งเพียง 6 คนเท่านั้น คือ

1. นายสน	รูปสูง	กรรมการในคณะกรรมการกองทุน
2. นายอโศก	ประสานสอน	กรรมการในคณะกรรมการกองทุน
3. นายพลเดช	ปิ่นประทีป	กรรมการในคณะกรรมการกองทุน
4. นายณรงค์	เพชรประเสริฐ	ผู้ทรงคุณวุฒิสภา เศรษฐศาสตร์
5. นายประสิทธิ์	กาญจนศักดิ์ชัย	ผู้ทรงคุณวุฒิสภาการเงิน
6. นายผดุงศักดิ์	พื้นแสน	ผู้ทรงคุณวุฒิสภาเกษตรศาสตร์

และได้แต่งตั้งให้ผู้ทรงคุณวุฒิสภาการเกษตรศาสตร์ ดำรงตำแหน่งรักษาการในตำแหน่งเลขาธิการด้วย การแต่งตั้งในครั้งนี้ นายศรีเทพ ใจทา กรรมการผู้แทนเกษตรกร ภาคเหนือกล่าวว่า เป็นการลงมติที่ไม่มีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้รับแต่งตั้ง โดยเฉพาะด้านการเกษตรไม่มีการเสนอรายละเอียดส่วนบุคคลให้กรรมการรับทราบ แม้ในระหว่างการคัดเลือคนั้นจะมีการเปิดโอกาสให้กรรมการทั้ง 41 คน ลงคะแนนโดยลับก็ตาม แต่ปรากฏว่ามีกระบวนการพิมพ์โฆบายชื่อกำหนดตัวบุคคลทั้ง 6 คนไว้ล่วงหน้าแล้ว และรายชื่อดังกล่าว นายอุดมศักดิ์ บัวหลวงงาม กรรมการผู้แทนเกษตรกร ได้นำขึ้นมาเปิดเผยในห้องประชุม การคัดเลือกคณะกรรมการบริหารจึงเป็นการครอบงำ (Domination) และอยู่ในการควบคุมของราชการโดยเบ็ดเสร็จ (ศรีเทพ ใจทา, สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2548) การมีส่วนร่วมของเกษตรกรจึงมิใช่การมีส่วนร่วมที่แท้จริง

การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารเพียง 6 คน ไม่ครบถ้วนตามกฎหมายกำหนด โดยได้แต่งตั้ง บุคคลคนเดียวกันให้ดำรงสองตำแหน่ง นายอุดมศักดิ์ บัวหลวงงาม ได้ให้ความเห็นว่า

เป็นการแต่งตั้งในลักษณะรีบเร่งโดยกรรมการฝ่ายราชการถูกบังคับโดยกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง และตัวแทนของนักการเมืองที่กุมอำนาจในรัฐบาลผ่านกระบวนการ Lobby ซึ่งบุคคลเหล่านี้ล้วนเป็น Lobbyist ด้วยในทางการเมือง จนนำไปสู่ความพ่ายแพ้ของกลุ่มเกษตรกร(อุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม, สัมภาษณ์, 16 มีนาคม 2548 และกฤตเมธ เอ่งฉ้วน, สัมภาษณ์, 5 ตุลาคม 2547)

ต่อมาอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม ได้ทำหนังสือด่วนที่สุด ฉบับลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2545 เรื่องตรวจสอบการบริหารงานของกองทุน ส่งถึงประธานวุฒิสภาเพื่อให้ตรวจสอบการแต่งตั้ง ดังกล่าว ปรากฏว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้รายงานผลการตรวจสอบต่อกรรมาธิการวุฒิสภาตามหนังสือ ที่ ตย ๐๐14/1672 ลงวันที่ 24 เมษายน 2546 ลงนามโดยนางจารุวรรณ เมณฑกา ผู้ว่าการการตรวจเงินแผ่นดิน สรุปว่า การคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ โดยไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ ไม่ได้ตรวจสอบคุณสมบัติว่าเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงาน และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง การไม่ตรวจสอบและเร่งรีบแต่งตั้งจึงได้บุคคลที่มีคุณวุฒิไม่ชอบด้วยกฎหมาย สาขาการเงินการธนาคารและสาขาเกษตรศาสตร์ (หนังสือ ตย ๐๐14/1672 ลงวันที่ 24 เมษายน 2546 ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) ซึ่งสอดคล้องกับข้อสรุปของกรรมาธิการการเกษตรวุฒิสภา ว่าผู้ได้รับแต่งตั้งมีคุณสมบัติไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามกฎหมาย ลงนามโดยประธานกรรมาธิการเกษตรและสหกรณ์วุฒิสภา นายอนันต์ คาโลดม (หนังสือด่วนที่สุด ที่ 1361/2546 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2546)

ส่วนการแต่งตั้งนายสน รูปสูง ผู้แทนเกษตรกรภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นกรรมการบริหารนั้นมีการร้องเรียนว่านายสน รูปสูง ผู้แทนเกษตรกร ไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟู จึงไม่มีสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนเกษตรกร หลังจากนั้นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบคุณสมบัติของนายสน ปรากฏว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้รายงานผลการ ตรวจสอบต่อกรรมาธิการวุฒิสภาตามหนังสือ ที่ ตย 0014/1672 ลงวันที่ 24 เมษายน 2546 ลงนามโดยนางจารุวรรณ เมณฑกา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน สรุปว่า นายสน ไม่มีรายชื่อในทะเบียนรายชื่อสมาชิกองค์กรเกษตรกรที่ได้ขึ้นทะเบียนต่อสำนักงานกองทุน จึงไม่มีคุณสมบัติลงสมัครรับเลือกตั้งผู้แทนเกษตรกร (กฤตเมธ เอ่งฉ้วน, สัมภาษณ์, 5 ตุลาคม 2547)

คุณสมบัตินายผดุงศักดิ์ พันแสน ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขาเกษตรศาสตร์ ฝ่ายการเมืองได้กำหนดรายชื่อไว้ล่วงหน้าแล้ว คณะกรรมการกองทุนไม่ได้ตรวจสอบคุณสมบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายที่ต้องเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงาน และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องทางสาขา

เกษตรศาสตร์ จากการไม่ตรวจสอบการแต่งตั้งจึงได้บุคคลที่มีคุณวุฒิไม่ตรงตามกฎหมาย จากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พบว่ามีการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ โดยไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ (ตามหนังสือ ศพ 0014/1672 ลงวันที่ 24 เมษายน 2546 ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) ส่วนกรรมการการเกษตรวุฒิสภาได้ตรวจสอบเพิ่มเติม ปรากฏว่านายผดุงศักดิ์ พันแสน มีคุณวุฒิการศึกษาเพียงมัธยมศึกษาปีที่ 5 และไม่เคยมีประสบการณ์ทางด้านเกษตรศาสตร์ และไม่ปรากฏหลักฐานยืนยันการประกอบอาชีพเกษตรกรรม คุณสมบัติไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามกฎหมาย (หนังสือด่วนที่สุด ที่ 1361/2546 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2546 ลงนามโดยประธานกรรมการการเกษตรและสหกรณ์วุฒิสภา) ภายหลังการเสนอผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและ คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์วุฒิสภาส่งผลให้นายสน รูปสูง ลาออกจากผู้แทนเกษตรกรและกรรมการบริหาร ส่วนนายผดุงศักดิ์ พันแสน ลาออกจากราชการเลขาธิการและกรรมการบริหาร ในเวลาต่อมา ทำให้การบริหารงานไม่ต่อเนื่องไม่อาจสนองต่อความต้องการของเกษตรกรได้ รวมทั้งส่งผลให้กองทุนขาดความน่าเชื่อถือจากสังคม เป็นที่สังเกตว่านายผดุงศักดิ์ พันแสน เป็นคณะทำงานและช่วยงานรองเลขาธิการพรรคไทยรักไทย ทั้งก่อนมาปฏิบัติหน้าที่ในกองทุนและภายหลังที่ออกจากกองทุนจนถึงปัจจุบัน

7.2.7 อำนาจคณะกรรมการบริหาร

คณะกรรมการบริหาร มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 21)

- 1) ควบคุมการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับประกาศ และคำสั่งของคณะกรรมการ
- 2) เสนอและรายงานต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุน
- 3) อนุมัติแผนฟื้นฟูและพัฒนาองค์กรเกษตรกรที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุน
- 4) อนุมัติโครงการที่มีวงเงินเกินกว่าห้าแสนบาท
- 5) ออกข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของเลขาธิการและการมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนเลขาธิการ
- 6) ออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตลอดจนการกำหนดเงินเดือนหรือเงินอื่น รวมค่าการสงเคราะห์ และสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้าง
- 7) ให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่เลขาธิการในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้
- 8) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมายระเบียบหรือข้อบังคับตาม 5 และ 6 เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้วให้ใช้บังคับได้

7.2.8 ผลของการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าของกรรมการบริหาร

ตามความในมาตรา 21 ของคณะกรรมการบริหารมีอำนาจในการอนุมัติแผนฟื้นฟูและพัฒนาองค์กรเกษตรกรที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุน และอนุมัติโครงการที่มีวงเงินเกินกว่าห้าแสนบาท ภายหลังจากที่คณะกรรมการบริหารมีมติประกาศให้องค์กรเกษตรกรเสนอแผนโครงการเข้ามาทั่วประเทศแต่คณะกรรมการบริหารไม่ได้ดำเนินการพิจารณาแผนและวงเงินกู้ภายในเวลาหกสิบวันตามที่กฎหมายกำหนด เกษตรกรสมาชิกกองทุนหลายคนได้นำคดีไปฟ้องเป็นคดีอาญา และคดีปกครองหลายคดี

คดีอาญาหลายคดี เช่นศาลจังหวัดนครสวรรค์คดีหมายเลขดำที่ 1971/2546 และคดีหมายเลขดำที่ 1972/2546 ในข้อหาเป็นเจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และศาลอาญาคดีหมายเลขดำที่ 1779/2546, 1780/2546 และ 1781/2546 ข้อหาเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ส่วนคดีที่ศาลปกครองกลางมีจำนวน 15 คดี ศาลปกครองขอนแก่นมีจำนวน 30 คดี ศาลปกครองนครราชสีมา มีจำนวน 30 คดี ซึ่งเป็นการฟ้องคดี กรณีที่คณะกรรมการบริหารกองทุนไม่พิจารณาแผนและโครงการขององค์กรเกษตรกรภายในเวลา 60 วัน ที่กฎหมายกำหนด (รายงานคดีของฝ่ายกฎหมายสำนักงานกองทุน)

การฟ้องคดีส่วนใหญ่เป็นการฟ้องในนามของมูลนิธิเกษตรกรไทยที่มีนายอโศก ประสานสอนเป็นประธาน ขณะเดียวกันนายอโศก ประสานสอนสวมหมวกอีกใบเป็นกรรมการบริหารที่ร่วมมีมติให้เกษตรกรยื่นเสนอแผน เมื่อเกษตรกรทั่วประเทศเสนอแผนขอเงินแล้ว แต่ปรากฏว่าไม่ได้รับการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เกษตรกรเองสำนึกกันว่ากองทุนเป็นของเกษตรกร รัฐมีหน้าที่กำกับให้เป็นไปตามกฎหมายเมื่อแผนและโครงการสอดคล้องกับกฎหมายกองทุนต้องพิจารณาช่วยเหลือไม่ใช่รัฐมาบริหารจัดการเสียเองควบคุมไม่ให้มีการอนุมัติ ความเข้าใจกันคนละทางทำให้ไม่อาจอนุมัติเงินเพื่อฟื้นฟูชีวิตเกษตรกรได้ การใช้กองทุนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนจึงเป็นเพียงการซื้อเวลาเพื่อคลี่คลายความขัดแย้งที่รุนแรงให้ทุเลาลงเท่านั้นแต่ไม่ได้ใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนให้เป็นจริงเป็นจัง

นอกเหนือจากนั้นเป็นที่น่าสังเกตว่าความเข้าใจของเกษตรกรที่เข้าใจว่ากองทุนเป็นของตนเองไม่ใช่เป็นส่วนราชการ ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ การบริหารต้องให้เกษตรกรมีส่วนร่วมมากที่สุด แต่เมื่อมีความล่าช้าในการบริหารจัดการกองทุน หรือดำเนินการไม่สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกรสมาชิกๆ มักจะฟ้องคณะกรรมการบริหารเป็นคดีอาญาข้อหาเป็นเจ้าของพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งเป็นการยอมรับและแสดงว่าการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการบริหารเป็นการกระทำไปในฐานะเจ้าพนักงานซึ่งเป็นตัวแทนของภาครัฐนั่นเอง

7.2.9 คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร

คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร เป็นคณะกรรมการภายใต้การกำกับของคณะกรรมการกองทุนอีกคณะหนึ่งที่เกิดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 ซึ่งแยกมาอีกปีจากคณะกรรมการบริหาร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการหนี้ของเกษตรกร จำนวน 21 คน มีองค์ประกอบ ประกอบด้วยคณะบุคคลสามกลุ่มเช่นกัน

กลุ่มที่หนึ่ง 9 คนประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การเกษตร ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย เลขาธิการสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และ ผู้อำนวยการสำนักจัดการหนี้ของเกษตรกร

กลุ่มที่สอง 9 คนจากผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการกองทุน

กลุ่มที่สาม 3 คนกรรมการกองทุนแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องทางสาขาเศรษฐศาสตร์ สาขาการบริหารการเงินหรือธนาคาร และสาขาเกษตรศาสตร์ สาขาละหนึ่ง

7.2.10 อำนาจของคณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร

คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) ดำเนินการตามแผนแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกร ตามที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ

- 2) ควบคุมการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนในบัญชีจัดการหนี้ของเกษตรกร ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งของคณะกรรมการ
- 3) เสนอและรายงานต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุนในบัญชีจัดการหนี้ของเกษตรกร
- 4) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดการหนี้ของเกษตรกร
- 5) ให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่เลขาธิการในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้
- 6) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้
- 7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (มาตรา 37/3)

การที่สำนักงานกองทุนไม่อาจปฏิบัติการกิจสนองนโยบายแก้ไขปัญหาหนี้สินให้เกษตรกรได้เป็นเวลาหลายปีจนถึงปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาในการเสนอของบประมาณจากรัฐสภา เพราะทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาคัดค้านกับผู้ไปชี้แจงว่างบประมาณแต่ละปีเป็นทำนองเดียวกันว่าที่กองทุนอื่นของงบประมาณมานั้น ในปีที่ผ่านมากองทุนได้ช่วยแก้ไขปัญหานี้สินให้เกษตรกรได้ก็ราย และเงินทุนประเดิม 1,800 ล้านบาทที่รัฐบาลเคยให้เมื่อตอนจัดตั้งกองทุนในปี พ.ศ. 2543 กองทุนได้ใช้ไปเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในการฟื้นฟูอาชีพแล้วก็รายเป็นเงินเท่าไร เพราะเป็นที่รู้กันทั่วไปว่าเกษตรกรไม่เคยได้รับประโยชน์หรือได้รับการช่วยเหลือใดๆ จากกองทุน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมากองทุนไม่เคยได้รับการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูอาชีพและจัดการหนี้สินของเกษตรกรอีกเลยทุกปีงบประมาณ รัฐสภาอนุมัติเพียงค่าใช้จ่ายเงินเดือน ค่าสาธารณูปโภค ค่าวัสดุเท่าที่จำเป็นในการบริหารเท่านั้น การที่เงินทุนประเดิมยังไม่เคยอนุมัติให้ถึงมือเกษตรกร แต่ของงบประมาณใหม่ทุกๆ ปีจึงไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลและรัฐสภาซึ่งชี้ให้เห็นว่าทั้งรัฐบาลและรัฐสภาไม่เชื่อมั่นในการบริหารจัดการกองทุน

คณะกรรมการ คณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการจัดการหนี้ ซึ่งเป็นคณะผู้บริหารของกองทุนจะมีเลขาธิการเป็นเลขานุการของทุกคณะ โดยมีสำนักงานกองทุนทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะผู้บริหารทั้งสามคณะ ดังนั้นเลขาธิการ จึงเป็นกลไกสำคัญในการบริหารองค์กรให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเกิดประโยชน์สูงสุด อันจะนำไปสู่การฟื้นฟูและช่วยเหลือเกษตรกรอย่างแท้จริง การสรรหาและแต่งตั้งเลขาธิการหรือรักษาการในตำแหน่ง

เลขาธิการ จึงต้องคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่สนองต่อความต้องการของเกษตรกร และขณะเดียวกันจะต้องเป็นบุคคลที่มีวิสัยทัศน์ในการนำเสนอ นโยบาย และนำนโยบายจากรัฐบาลมาปรับใช้ได้เหมาะสมเป็นประโยชน์ทั้งภาครัฐและประโยชน์ต่อเกษตรกร แต่ที่ผ่านมาการแต่งตั้งเลขาธิการจะถูกแทรกแซงทางการเมือง จนไม่สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมได้อย่างแท้จริง

ส่วนตัวแทนที่เกษตรกรเสนอและได้รับแต่งตั้งนั้นผู้แทนเกษตรกรให้ความเห็นว่า “เราต้องยอมรับว่ายังด้อยด้านความรู้ความสามารถไม่อาจเป็นผู้นำในการบริหารกองทุนได้ ซึ่งในปี 2544 เราสนับสนุนและแต่งตั้งผู้แทนเกษตรกรเข้าไปเป็นรักษาการเลขาธิการ ผลของการบริหารทำให้เราทราบถึงศักยภาพการบริหารของเกษตรกรซึ่งเป็นตัวแทนฝ่ายเราหากพูดให้ตรงๆต้องบอกว่าต้องพัฒนาด้านการศึกษาเพื่อให้มีความรู้ความสามารถในการบริหารอีกมาก” (สุเทพ ขวัญละม้าย, สัมภาษณ์, 19 กุมภาพันธ์ 2548)

7.3 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานกองทุน

สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มีสำนักงานใหญ่อยู่ในกรุงเทพมหานคร และอาจตั้งสาขา ณ ที่อื่นใดตามความจำเป็นก็ได้ (มาตรา 23) สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่ 101 อาคารองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร แขวงจตุจักร เขตจตุจักร กทม. 10900 และสำนักงานสาขา ณ ที่ทำการสำนักงานสาขาจังหวัดต่าง ๆ 30 สาขาทั่วประเทศ โดยมีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน และรับผิดชอบการบริหารงานของสำนักงาน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนและตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารกำหนด

สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 24)

- 1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร
- 2) ประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรได้ทราบถึงนโยบาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ในการฟื้นฟูและพัฒนา
- 3) พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการบริหาร ในการพิจารณาแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
- 4) ให้การสนับสนุน ปรึกษาหารือ และแนะนำแก่องค์กรเกษตรกรเกี่ยวกับการดำเนินการตามแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

5) ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนฯ และรายงานผลต่อคณะกรรมการบริหาร

6) ท่างบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนฯ และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานเสนอต่อคณะกรรมการ

7) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหารมอบหมาย

ให้เลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานและรับผิดชอบการบริหารกิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน และตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารกำหนดให้เลขาธิการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานของสำนักงานเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 25)

ภายหลังที่พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ รัฐบาล ได้จัดสรรงบประมาณให้สำนักงาน ดังนี้

ปีงบประมาณ	2542	ได้รับงบดำเนินการ	13.03	ล้านบาท
ปีงบประมาณ	2543	ได้รับงบดำเนินการ	20.54	ล้านบาท
		ได้รับเงินทุนประเดิม	1,800	ล้านบาท
ปีงบประมาณ	2544	ได้รับงบดำเนินการ ครั้งที่หนึ่ง	100	ล้านบาท
		ครั้งที่สอง	50	ล้านบาท
ปีงบประมาณ	2545	ไม่ได้รับงบดำเนินการ	-	
		ได้งบเลือกตั้งผู้แทนเกษตรกร	45	ล้านบาท
ปีงบประมาณ	2546	ได้รับงบดำเนินการ	30	ล้านบาท
ปีงบประมาณ	2547	ได้รับงบดำเนินการ	130	ล้านบาท
ปีงบประมาณ	2548	ได้รับงบดำเนินการ	130	ล้านบาท

รวมเป็นงบประมาณในการบริหารทั้งสิ้น 2,318. 58 ล้านบาท (สองพันสามร้อยสิบแปด ล้านห้าแสนแปดหมื่นบาทถ้วน) (ที่มานางประสานนโยบายและแผนสำนักงานกองทุน) เงินทุนประเดิม 1800 ล้านบาทยังครบถ้วน เพราะยังไม่ได้ฟื้นฟูและจัดการหนี้เกษตรกรสมาชิกของกองทุนตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งแม้แต่รายเดียว ซึ่งเป็นปัญหาหลักที่ทำให้เกษตรกรยังเคลื่อนไหวเรียกร้องอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ขณะเดียวกันการบริหารที่ไม่สนองต่อความต้องการของเกษตรกร แต่สำนักงานใช้เงินในการบริหารสำนักงานไปแล้วไม่ต่ำกว่า 450 ล้านบาท

(รายงานการเงินประจำปี 2548 งานการเงินฝ่ายอำนวยการ และบันทึกแถลงข่าวของนายพินิจ จารุสมบัติรองนายกรัฐมนตรี ประธานกรรมการกองทุน 26 มิถุนายน 2548)

7.4 พัฒนาการการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

นับแต่พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2542 จนถึงปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในคณะกรรมการบริหาร และเปลี่ยนแปลง คณะกรรมการบริหาร ทั้งคณะ รวมทั้งสิ้น 7 ครั้ง และมีการเปลี่ยนแปลงเลขาธิการ สำนักงานกองทุน ฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จำนวน 13 คน ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

7.4.1 บัญชีคณะกรรมการบริหาร

ชุดที่หนึ่ง แต่งตั้งเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2542 ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานต่อมาได้ลาออกจากการเป็นประธาน

ชุดที่สอง แต่งตั้งเมื่อ 8 มิถุนายน 2543 นายไตรรัตน์ สุนทรประภัสสร เป็นประธาน

ชุดที่สาม แต่งตั้งเมื่อ 17 มีนาคม 2544 นายอุทัย สอนหลักทรัพย์ เป็นประธาน

ชุดที่สี่ แต่งตั้งเมื่อ 14 มกราคม 2545 ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธาน

ชุดที่ห้า แต่งตั้งเมื่อ 23 กันยายน 2545 นายสน รูปสูง เป็นประธาน

ชุดที่หก แต่งตั้งเมื่อ กุมภาพันธ์ 2547 นายอำนาจ ธีระวณิช เป็นประธาน

ชุดที่เจ็ด แต่งตั้งเมื่อ 15 สิงหาคม 2548 นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ เป็นประธาน

การบริหารเกิดปัญหาความขัดแย้งในกรณีที่คณะกรรมการบริหารชุดที่สามตั้งแต่ 17 มีนาคม 2544 โดยมีนายอุทัย สอนหลักทรัพย์ ผู้แทนเกษตรกรประธานกรรมการบริหาร เพราะช่วงดังกล่าว นายพินิจ ขลิบทอง เลขาธิการสำนักงานกองทุน ได้ลาออกไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรรมการได้แต่งตั้งนายไตรรัตน์ สุนทรประภัสสร รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการไปก่อน เพื่อเตรียมการสรรหาเลขาธิการดำรงตำแหน่งแทน การสรรหาผู้มีผ่านการคัดเลือก 3 คนประกอบด้วย นายบุญวัฒน์ วุฒิเมธี นายพิรุณ ฉัตรวานิชกุล และ นายสุริยันธ์ บุญนาคคำ คณะกรรมการเลือกนายสุริยันธ์ บุญนาคคำ ให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ ตามความในมาตรา 26 (วิรัช ชีพสมทรง, สัมภาษณ์, 1 พฤศจิกายน 2547)

หลังจากนั้นกรรมการบริหารโดยนายอุทัย สอนหลักทรัพย์ ประธานกรรมการบริหาร ได้ลงนามสัญญาจ้างเลขที่ 30/2544 ให้นายสุริยันธ์ บุญนาคคำ ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ สำนักงาน ตามสัญญาจ้างที่คณะกรรมการบริหารกำหนดคราวละไม่เกินสี่ปี ตามความในมาตรา 27 ต่อมา

16/2544 มีมติเอกฉันท์ให้ประธาน

กรรมการบริหารไปศึกษาข้อกฎหมายให้รอบคอบ หากเลขานุการมีความผิดให้ทำหนังสือบอกเลิกจ้าง

ต่อมาเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2544 นายอุทัย สอนหลักทรัพย์ ในฐานะประธานกรรมการบริหาร ได้มีหนังสือที่ กฟค. 450/2544 เรื่องบอกเลิกสัญญาจ้างเลขานุการ ตั้งแต่วันที่ 14 กันยายน 2544 เป็นต้นไป จากเหตุดังกล่าว นายสุริยันต์ จึงนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ปรากฏตามคดีหมายเลขดำที่ 3928/2544 ให้เพิกถอนการบอกเลิกสัญญาจ้าง และมีคำขอของคู่ครองชั่วคราวมิให้สำนักงานกองทุน สรรหาเลขานุการจนกว่าศาลปกครองจะได้พิพากษาคดี ดังนั้นศาลปกครองได้มีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี โดยให้ระงับการแต่งตั้งเลขานุการไว้ก่อน ตามหนังสือแจ้งคำสั่งศาลวันที่ 22 พฤศจิกายน 2544 ด้วยเหตุดังกล่าวสำนักงานจึงไม่อาจสรรหาและแต่งตั้งเลขานุการกองทุนตัวจริงได้ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา มีการแต่งตั้งได้เฉพาะผู้รักษาการในตำแหน่งเลขานุการเท่านั้น ส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งคนละไม่กี่เดือนปรากฏตามบัญชีรายนามเลขานุการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานกองทุนเพื่อสนองความต้องการของเกษตรกรสมาชิกไม่ต่อเนื่องจนไม่อาจคล่องตามวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาความยากจนได้

7.4.2 บัญชีรายนามเลขานุการ

รายนามของเลขานุการ	ช่วงเวลาในการดำรงตำแหน่ง	ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง
1. นายธงไชย เพ็ชรรัตน์ เลขานุการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร	รักษาการเลขานุการ 1 มิ.ย. 42 – 31 ต.ค. 42	5 เดือน
2. นายอภิชัย การุณขวนิช เลขานุการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร	รักษาการเลขานุการ 1 พ.ย. 42 – 9 ส.ค. 43	9 เดือน 9 วัน
3. นายนที ขลิบทอง	เลขานุการ 10 ส.ค. 43 – ๑๒ ก.พ. 44	5 เดือน 3 วัน
4. นายไตรรัตน์ สุนทรประภัสสร ประธานกรรมการบริหาร	รักษาการเลขานุการ 13 ก.พ. 44 – 31 ก.ค. 44	5 เดือน 19 วัน
5. นายสุริยันต์ บุญนาคค้า	เลขานุการ 1 ส.ค. 44 – 14 ก.ย. 44	1 เดือน 14 วัน

6. นายโอศก ประสานสอน รองกรรมการบริหาร	รักษาการเลขานุการ 15 ก.ย. 44 – 6ธ.ค. 44	2 เดือน 22 วัน
7. นายสมาน เลิศวงศ์รัฐ รองเลขานุการ	รักษาการเลขานุการ 7 ธ.ค. 44 – 31 ก.ย. 45	9 เดือน 23 วัน
8. นายผดุงศักดิ์ พันแสน กรรมการบริหาร	รักษาการเลขานุการ 1 ต.ค. 45- 30ก.ย..46	1 ปี
9. นายอมร อมรรัตนานนท์ รองเลขานุการ	รักษาการเลขานุการ 1ตุลาคม 46 - 14 ก.ค.47	10 เดือน 18 วัน
10. นายสุริยันต์ บุณนาคคำ	เลขานุการ 14 ก.ค. 47 - 8 ก.ย. 47	2 เดือน 8 วัน
11. นายสากล สถิตย์วิทยานันท์ กรรมการบริการ รก.เลขานุการ	รักษาการเลขานุการ 9 ก.ย. 47 – 10 ม.ค. 48	6 เดือน
12. นายพิสิทธิ์ พัฒนะนุกิจ รองเลขานุการ	11 มี.ค. – 15 พค.48 และ 29 กค. - 4 สค.48	2 เดือน 7 วัน
13. นายประสาน หวังรัตนปราณี	16 พค.- 28 กค. 48	3เดือน 12 วัน
14. นางจุฬารัตน์ นิรัติศยกุล	5 สค. - ปัจจุบัน	

(ที่มา หนังสือคำสั่งแต่งตั้งเลขานุการและรักษาการเลขานุการ)

ต่อมาเมื่อศาลปกครองกลาง ได้วินิจฉัยให้นายสุริยันต์ชนะคดีโดยให้กลับมาดำรงตำแหน่งเลขานุการ ในครั้งนั้นกรรมการบริหารได้ประชุมและมีมติให้รับนายสุริยันต์ กลับเข้าดำรงตำแหน่งเลขานุการในวันที่ 13 กรกฎาคม 2547 หลังจากนั้นเพียงสองเดือนนายสุริยันต์ ได้พ้นจากตำแหน่งเลขานุการอีกครั้ง โดยนายสุริยันต์ กล่าวว่าเป็นการบีบบังคับให้ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายสมศักดิ์ เทพสุทิน) และได้นำเหตุดังกล่าวไป

1483/2547 และศาลสั่งคุ้มครองชั่วคราวอีกครั้งหนึ่ง ห้ามไม่ให้สำนักงานกองทุนแต่งตั้งเลขธิการจนกว่าศาลจะได้วินิจฉัยคดีให้แล้วเสร็จ

“นายสุริยันต์ บอกว่าการที่ต้องพ้นจากตำแหน่งถึงสองครั้งนั้นเป็นผลมาจากการแทรกแซงทางการเมือง ครั้งแรกถูกบีบบังคับจากประธานกองทุนที่มีรองนายกรัฐมนตรีนายพิทักษ์ อินทวิทย์นันท์เป็นประธาน ใช้อำนาจผ่านมายังกรรมการบริหาร โดยเริ่มตั้งแต่ภายหลังที่ผ่านกระบวนการสรรหาตามระเบียบการสรรหาเลขธิการแล้ว ก่อนจะเข้ารับตำแหน่งจะต้องทำสัญญาจ้างให้เรียบร้อยก่อน ซึ่งการลงนามสัญญาจ้างมีปัญหาทุกทั้งๆ ที่ประกาศรับสมัคร กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีตามที่กฎหมายกำหนด แต่ถึงวันลงนามในสัญญาจ้าง กรรมการบริหารจะบังคับให้ทำสัญญาเพียงสองปี แต่นายสุริยันต์ ไม่ยินยอมที่จะตกลงกันได้ ต้องขัดแย้งกันนานหลังจากลงนามสัญญาจ้างแล้วบริหารได้เพียง 45 วันก็ถูกปลดจากตำแหน่ง มีการกล่าวหาต่าง ๆ นานา ทั้งๆที่เลขธิการยังไม่ได้เริ่มทำงานเป็นจริงเป็นจังยังไม่เคยอนุมัติเรื่องใดๆ.....ฝ่ายการเมืองมีเจตนาไม่บริสุทธิ์ กลั่นแกล้งไม่ให้เลขธิการทำงาน เมื่อถูกปลดใช้เวลาต่อสู้คดีสามปีกว่า เมื่อชนะคดีก็กลับมารับตำแหน่งอีกครั้งเมื่อ วันที่ 17 กรกฎาคม 2547 การเมืองก็กลับมาเล่นงานอีกครั้ง แต่ครั้งนี้เป็นนักการเมืองระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายสมศักดิ์ เทพสุทิน รองประธานกองทุน จึงต้องพ้นจากตำแหน่งอีกครั้ง และได้ นำคดีไปฟ้องศาลปกครองจนศาลคุ้มครองตำแหน่งให้อีก” (สุริยันต์ บุนนาคคำ, สัมภาษณ์ , 5 พฤศจิกายน 2547) ปัจจุบันกองทุนก็ไม่อาจตั้งเลขธิการได้แต่งตั้งได้เพียงรักษาการเลขธิการเท่านั้นและมีผู้ดำรงตำแหน่งรักษาการเลขธิการจนถึงปัจจุบันถึง 9 คนในเวลาเพียงสี่ปีโดยเป็นตัวแทนฝ่ายการเมือง 7 คน

7.5 การมีส่วนร่วมของเกษตรกรและการบริหารภายหลังการจัดตั้งกองทุน

7.5.1 การบริหารภารกิจตามวัตถุประสงค์

เกษตรกรที่จะขอรับการฟื้นฟูและพัฒนา จะรวมตัวกันเพื่อทำการเกษตรกรรม ร่วมกันเป็นกลุ่มหรือคณะขอขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรเกษตรกรต่อสำนักงาน แล้วให้ องค์กรเกษตรกรเหล่านั้นเป็นผู้เสนอแผนหรือโครงการที่ขอรับการฟื้นฟูและพัฒนา โดยคณะกรรมการบริหารเป็นผู้พิจารณาอนุมัติแผนและโครงการที่มีวงเงินเกินกว่าห้าแสนบาท และเลขธิการจะเป็นผู้อนุมัติโครงการที่มีวงเงินต่ำกว่าห้าแสนบาท

หากกลับไปมองวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน ตามความในมาตรา 5 นั้น จะพบว่าเป็น การ ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกรในการพัฒนาคุณภาพชีวิตฟื้นฟูอาชีพ เกษตรกรรม พัฒนาคความรู้ด้านเกษตรกรรม เพื่อสร้างความเข้มแข็ง รวมทั้งพัฒนาศักยภาพให้มีการพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งกระบวนการทำให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้น กระทำได้โดยอาศัย ข้อความในมาตรา 30 คือ ให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือคณะขึ้นทะเบียนเป็นองค์กร เกษตรกร หรือจากนั้นให้องค์กรเกษตรกรขอรับการฟื้นฟูโดยทำแผนหรือโครงการฟื้นฟูยื่นต่อ กองทุนตามความในมาตรา 31 หลังจากนั้นหากแผนหรือ โครงการที่วงเงินไม่เกินห้าแสนบาท ให้เลขาธิการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติ หากแผนหรือโครงการที่มีวงเงินเกินห้าแสนบาทให้ คณะกรรมการบริหารมีอำนาจพิจารณาอนุมัติ ดังนั้น นับตั้งแต่จัดตั้งกองทุนจนถึงปัจจุบันเป็น เวลา 6 ปี กองทุนยังไม่อาจช่วยเหลือสนับสนุนเกษตรกรให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนได้ นั้นมีข้อเท็จจริงปรากฏดังนี้

1. เมื่อเดือนตุลาคม 2544 ในขณะที่นายโศก ประสานสอน เข้าดำรงตำแหน่งรักษาการ ในตำแหน่งเลขาธิการเพียง 1 เดือน นายโศก ได้ออกหนังสือ กปก.ว.526/2544 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2544 ประกาศให้องค์กรเกษตรกรเสนอแผนและโครงการต่อสำนักงานกองทุนสาขา จังหวัดทั่วประเทศ โดยอ้างว่าบัดนี้กองทุนมีความพร้อมที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการ พิจารณาแผนและโครงการฟื้นฟูแล้ว โดยให้องค์กรเกษตรกรเสนอแผนและโครงการเพื่อขอรับ การสนับสนุนและเงินอุดหนุนต่อกองทุนนับแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2544 เป็นต้นไป โดยให้ สำนักงานสาขาจังหวัดตรวจสอบรายละเอียดเบื้องต้นว่า เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือไม่ หาก เป็นไปตามหลักเกณฑ์ก็เสนอให้คณะกรรมการกองทุนจังหวัดพิจารณาตามระเบียบ

เป็นที่น่าสังเกตว่านายโศก ได้ออกหนังสือดังกล่าว ในขณะที่กองทุนยังไม่มี ความพร้อมในการจัดการ กล่าวคือ สำนักงานสาขา ยังไม่มีเจ้าหน้าที่ของกองทุนปฏิบัติงาน มีเพียงแต่ ข้าราชการจากสำนักงานเกษตรกรและสหกรณ์จังหวัด 3 คน เข้ามาช่วยปฏิบัติหน้าที่เป็นการ ชั่วคราวเท่านั้น แต่มีองค์กรเกษตรกรเสนอแผนและโครงการเข้ามาเป็นจำนวนมากหลาย ๆ จังหวัด จึงไม่อาจตรวจสอบแผนและโครงการได้ทัน ประกอบกับในขณะนั้น คณะกรรมการได้ ออกระเบียบกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ว่าด้วยการกระจายอำนาจบริหาร พ.ศ.2543 โดยเฉพาะข้อ 5 ให้คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจังหวัดมีอำนาจ (6) พิจารณาหลักเกณฑ์และอนุมัติแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ระเบียบดังกล่าว เป็นการตราที่ขัดต่อพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 มาตรา 34 ซึ่ง กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาแผนและโครงการฟื้นฟูนั้นมีเฉพาะเลขาธิการมีอำนาจไม่เกินห้าแสน บาท หากเกินกว่าห้าแสนบาทก็เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหาร ดังนั้น การออกระเบียบ

เพื่อขยายอำนาจและมอบไปให้บุคคลอื่น จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำวินิจฉัยคณะกรรมการการกฤษฎีกา 343/2543) สภาพความไม่พร้อม ดังกล่าว จึงเป็นเหตุไม่อาจดำเนินการใด ๆ ได้ แผนและโครงการจึงค้างคามาโดยตลอด

2. เมื่อต้นเดือนธันวาคม 2544 นายโศภ ประสานสอน ลาออกจากตำแหน่งรักษาการเลขาธิการ คณะกรรมการแต่งตั้งให้นายสมาน เลิศวงศ์รัฐ รองเลขาธิการ ดำรงตำแหน่งรักษาการเลขาธิการ ภายหลังที่นายสมาน เลิศวงศ์รัฐ เข้ารับตำแหน่งมีการเปลี่ยนประธานกรรมการ จากนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เป็น นายพิทักษ์ อินทรวินัยนันท์ อีกครั้งซึ่งทั้งสองท่าน มีนโยบายแก้ไขระเบียบคณะกรรมการกองทุนที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ทั้งหมด โดยเฉพาะระเบียบว่าด้วย การพิจารณาแผนและโครงการ การจ่ายเงิน การใช้เงินกองทุน และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2543 โดยให้แยกเงินกู้กับเงินสนับสนุนออกจากกัน โดยตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา

คณะกรรมการมีนายชงไชย เพ็ชรรัตน์ อธิบดีรองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานและอธิบดีต่าง ๆ อีกหลายกรมเป็นอนุกรรมการ ตามคำสั่งที่ 6/2544 คณะอนุกรรมการได้ร่างระเบียบการให้กู้เงินแล้วเสร็จเรียบร้อยแล้ว รอการเสนอเข้าคณะกรรมการ ส่วนระเบียบการสนับสนุนเงินได้ยกร่างเรียบร้อยแล้ว อยู่ระหว่างการพิจารณาของ คณะอนุกรรมการ อย่างไรก็ตาม ขณะนั้นเกษตรกรได้ยื่นแผนและโครงการเข้ามามาก เก่งว่าจะเกิดความเสียหายแก่เกษตรกร นายพิทักษ์ อินทรวินัยนันท์ ประธานกรรมการบัญชาให้สำนักงานจัดทำโครงการนำร่องโดยให้ใช้ระเบียบเดิมไปก่อน หากระเบียบใหม่ประกาศใช้แล้วการพิจารณาแผน/โครงการก็ให้นำระเบียบใหม่ใช้ต่อไป (บันทึกการปฏิบัติหน้าที่ของผู้วิจัย) นายสมาน เลิศวงศ์รัฐ รักษาการเลขาธิการปฏิบัติตามบัญชา โดยแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหน้าที่กลุ่มรองแผน/โครงการ นายฉัฐวุธ วัชรกุลดิลก เป็นประธาน และผู้วิจัยเป็นกรรมการร่วมด้วยโดยกรรมการมีหน้าที่พิจารณาโครงการนำร่อง เสนอคณะกรรมการบริหารที่มีนายสมใจนึก เองตระกูล ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานพิจารณา (คำสั่งสำนักงานกองทุนฯ ที่ 36/2545)

3. ต่อมาเมื่อเดือนกันยายน 2545 ในคราวประชุมคณะกรรมการบริหารครั้งที่ 7/2545 เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2545 มีนายสมใจนึก เองตระกูล เป็นประธาน นายสมาน ได้เสนอโครงการนำร่อง 3 โครงการ เพื่อให้กรรมการบริหารพิจารณา แต่ก่อนจะเข้าสู่การประชุมได้มีผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการ 2 คน เข้าพบนายสมใจนึก เองตระกูล ขอให้ระงับการพิจารณาแผน/โครงการไว้ก่อน เนื่องจากในขณะนั้นมีการเลือกตั้งผู้แทนเกษตรกรชุดใหม่แล้ว ขอให้คณะกรรมการบริหารคณะใหม่เป็นผู้พิจารณา ดังนั้นที่ประชุมคณะกรรมการบริหารจึงมีมติให้

ระงับการพิจารณาโครงการนำร่องทั้งสามโครงการไว้ก่อน โดยให้รอคณะกรรมการบริหารคณะใหม่พิจารณา หลังจากนั้นในวันที่ 24 กันยายน 2545 สำนักงาน ได้ทำหนังสือเวียนแจ้งให้องค์กรเกษตรกรที่เสนอแผน/โครงการขอรับการสนับสนุนจากกองทุน ทราบมติดังกล่าว(บันทึกส่วนตัวผู้วิจัย) การเรียกร้องให้ระงับการพิจารณาอนุมัติแผนโครงการและเงินกู้ให้ในครั้งนั้นเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุนหยุดชะงักลง

4. ต่อมาเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2545 คณะกรรมการ ประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ 8 /2545 ซึ่งมีนายพิทักษ์ อินทวิทย์นันท์ เป็นประธานได้แต่งตั้งกรรมการบริหารคณะใหม่ประกอบด้วย 1) นายสน รูปสูง 2) นายอโศก ประสานสอน 3) นายประสิทธิ์ กาญจนศักดิ์ชัย 4) นายพลเดช ปิ่นประทีป 5) นายณรงค์ เพชรประเสริฐ 6) นายผดุงศักดิ์ พันธ์แสน เป็นกรรมการบริหาร และในวันดังกล่าว นายสมาน เลิศวงศ์รัฐ ได้ลาออกจากรองเลขาธิการและรักษาการตำแหน่งเลขาธิการโดยมีผลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2545 คณะกรรมการจึงแต่งตั้ง นายผดุงศักดิ์ พันธ์แสน รักษาการเลขาธิการอีกตำแหน่งหนึ่ง (รายงานการประชุมกรรมการกองทุนฯ ครั้งที่ 8/2545 วันที่ 23 กันยายน 2545) การแต่งตั้งในครั้งนี้นับว่าส่วนใหญ่เป็นบุคคลใกล้ชิดนักการเมืองในพรรครัฐบาล มีตัวแทนเกษตรกรตัวจริงก็คือนายอโศก ประสานสอน เท่านั้น ส่วนนายสน รูปสูง แม้จะเป็นผู้แทนเกษตรกรแต่ก็เป็นผู้ใกล้ชิดนักการเมือง และต่อมาได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ คณะทำงานของรัฐบาลอีกหลายคณะ และหลังสุดได้รับแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีให้เป็นคณะกรรมการผู้นำชุมชน(ปราชญ์ชาวบ้าน) กรรมการที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ นายแพทย์พลเดช ปิ่นประทีป เป็นคณะทำงานหลายคณะของรัฐบาลและช่วยงานการเมืองนายแพทย์พรหมมินทร์ เลิศสุริย์เดช นายผดุงศักดิ์ พันธ์แสน เป็นคณะทำงานช่วยงานพรรคไทยรักไทยภาคเหนือและใกล้ชิดนายภูมิธรรม เวชยชัย การแต่งตั้งกรรมการบริหารในครั้งนี้นับว่าเป็นการแต่งตั้งโดยรัฐบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมาจากความต้องการของรัฐบาล

5. ภายหลังจากที่คณะกรรมการบริหาร และรักษาการในตำแหน่งเลขาธิการเข้าบริหารคณะกรรมการบริหารได้มีมติจัดทำร่างยุทธศาสตร์ของกองทุน เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาแผน/โครงการ (รายงานการประชุมกรรมการบริหารครั้งที่ 8/2545 วันที่ 3 ตุลาคม 2545) ภายหลังจากที่จัดทำร่างยุทธศาสตร์แล้วเสร็จ สำนักงานกองทุนได้เสนอให้คณะกรรมการพิจารณา คณะกรรมการซึ่งมีนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้มีมติให้ตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาแปรรูปยุทธศาสตร์เป็นแผนปฏิบัติงาน โดยมีนายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน (มติกรรมการกองทุนฯ ครั้งที่ 1/2546 วันที่ 20 มีนาคม 2546 และคำสั่งที่ 1/2546 แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการ) คณะอนุกรรมการ ได้ประชุมและมีมติให้ตั้งคณะทำงานพิจารณาการแปรรูปยุทธศาสตร์เป็นแผนปฏิบัติงาน โดยแต่งตั้งนายภูมิธรรม เวชยชัย

รองเลขาธิการพรรคไทยรักไทย เป็นประธานคณะทำงาน หลังจากนั้นมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยนายสมศักดิ์ เทพสุทิน เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และดำรงตำแหน่งเป็นรองประธานกรรมการโดยกฎหมายแทนนายสรอรรถ กลิ่นประทุม ทำให้บาทบาทของอนุกรรมการและคณะทำงานจึงหมดไปเรื่องการแปรยุทธศาสตร์เป็นแผนปฏิบัติงานก็เงียบหายไป

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 การปรับปรุงและพัฒนากองทุนเพื่อสนองตอบต่อเกษตรกรได้นั้นจะต้องปรับแก้กฎหมายมาตราที่เป็นอุปสรรค และกำหนดแนวทางบริหารให้ชัดเจน รวมทั้งกำหนดบทบาทคณะกรรมการ คณะกรรมการจัดการหนี้ คณะกรรมการบริหารเลขาธิการ และผู้อำนวยการสำนักจัดการหนี้ การแต่งตั้งและสรรหาบุคคลดังกล่าว ต้องยึดหลักเป็นธรรมและโปร่งใสปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ให้เอื้อต่อการอำนวยความสะดวกแก่เกษตรกรอย่างแท้จริงมีส่วนระบียบ กฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคควรแก้ไขปรับปรุงโดยคณะบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่หลากหลาย ดังแผนภูมิประกอบ



7.5.2 การบริหารงบประมาณ

แม้ว่ากองทุนมีนิติฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากรัฐและมีอิสระตามความใน มาตรา 5 แต่งบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาล ทั้งทุนประเดิมและงบดำเนินการเป็นเงินจากงบประมาณแผ่นดินจะต้องใช้จ่ายไปตามกฎหมายสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และ

ระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน ตามความในมาตรา 9 ซึ่งคณะกรรมการบริหารเป็นผู้ควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินดังกล่าว ให้เป็นไปตามระเบียบ มาตรา 21 ที่ว่า

- 1) ควบคุมการจ่ายเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งของคณะกรรมการ.....
- 4) อนุมัติโครงการที่มีวงเงินเกินกว่าห้าแสนบาท

กองทุนไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ รายรับของกองทุนจึง ไม่ต้องส่งคลังเป็น รายได้แผ่นดิน แต่ให้นำเข้าสมทบกองทุน(มาตรา 10) ความเข้าใจของคณะกรรมการบริหารและ เลขานุการที่ติดขัดกับคำว่านิติบุคคล จึงเข้าใจผิดคิดว่ามีอิสระในการดำเนินการบริหารการเงินและ สร้างภาระผูกพันทางการเงิน ได้อย่างไม่จำกัด ทั้งที่ความจริงแล้วอิสระในความหมายของการดำรง สถานะนิติบุคคลของกองทุน ก็เพื่อให้เป็นองค์กรประเภทที่สามให้มีความคล่องตัวในการบริหาร จัดการ ซึ่งราชการและรัฐวิสาหกิจมีข้อจำกัดไม่มีความคล่องตัว มีลำดับชั้นการบังคับบัญชา ชับซ้อน การเป็นนิติบุคคลจึงสามารถตราระเบียบ กฎเกณฑ์ได้เองโดยไม่ต้องยึดติดกับกฎเกณฑ์ ราชการ

ความเป็นนิติบุคคล จึงไม่ได้มีอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณ อันเป็นเงินจากภาษีของ ประชาชนโดยอิสระแต่อย่างใดแต่จะต้องอยู่ภายในกรอบของผู้ควบคุมการเงินของรัฐซึ่งก็คือ กระทรวงการคลังนั่นเอง ดังนั้น คณะกรรมการกองทุนจึงอาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา 9 ตรา ระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและ ค่าใช้จ่ายตามภาระผูกพันของกองทุน พ.ศ. 2543 ระเบียบนี้แยกค่าใช้จ่ายของกองทุนออกเป็น 5 ประเภท

ข้อ 4 ค่าใช้จ่ายของกองทุนแบ่งออกได้ดังต่อไปนี้

- 1) การบริหารงานของสำนักงาน
- 2) ตามภาระผูกพัน
- 3) ให้องค์กรเกษตรกรกู้ยืมเงินเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
- 4) การลงทุนหาผลประโยชน์
- 5) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ

หากพิจารณารายจ่ายทั้ง 5 ประเภท จะประสบกับสภาพปัญหาต่าง ๆ คือ ค่าใช้จ่ายในการ บริหารสำนักงาน ได้กำหนดรายละเอียดไว้ในระเบียบข้อ 6 ไร่ 14 ข้อ โดยเฉพาะระเบียบในข้อ 6

(1)เงินเดือน (2)ค่าจ้าง เป็นระเบียบที่กำหนดค่าใช้จ่ายของกองทุนแม้จะอนุมัติโดยคณะกรรมการ แต่ต้องผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนตามความในมาตรา 9 จึงจะชอบด้วยกฎหมาย และใช้บังคับได้

ภายหลังจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรแล้ว รัฐบาลได้อนุมัติ เงินทุนประเดิมเพื่อ ใช้ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน 1,800 ล้านบาท และได้รับงบประมาณในการบริหาร ตั้งแต่ปี 2542-2548 เป็นเงิน 518.58 ล้านบาท รวมเป็นงบประมาณในการบริหารทั้งสิ้น 2,318. 58 ล้านบาท (ที่มาจากประสานนโยบายและแผนสำนักงานกองทุน)

กองทุน ได้จ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายตามภาระผูกพันของ กองทุนจากเงินกองทุนตามหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายที่กำหนดไว้ในระเบียบ คณะกรรมการ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายตามภาระ ผูกพัน ของกองทุน พ.ศ. 2543 และได้จ่ายค่าเบี้ยประชุม ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่าพาหนะ และค่าใช้จ่าย อื่นๆในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการและกรรมการบริหาร คณะกรรมการจัดการหนี้ ตาม หลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วย ค่าเบี้ย ประชุม ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พักพาหนะ และค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ของ กรรมการและกรรมการบริหาร พ.ศ. 2543

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจงบการเงินและนำเสนอคณะกรรมการ ปรากฏว่า คณะกรรมการกองทุน ได้มีมติยังไม่รับรองงบการเงินในคราวประชุมครั้งที่ 1/2546 เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2546 โดยมีมติให้สำนักงานกองทุนไปจัดการแก้ไขปัญหาตามข้อสังเกตของสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดินที่คิดว่าใช้จ่ายงบประมาณโดยไม่ประหยัด แต่งตั้งพนักงานโดยไม่พิจารณา ความรู้ ความสามารถ ตั้งคณะทำงานและคณะอนุกรรมการมากคณะเกินไป รวมทั้ง ไม่บริหารให้ บรรลุวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือเกษตรกรให้เรียบร้อยก่อน ดังนั้น ปัจจุบันนี้งบการเงินผ่านมา ตั้งแต่ปี 2544 – 2547 ยังไม่มีการรับรองแต่ประการใด จึงไม่อาจนำเสนอคณะรัฐมนตรีและสภา ผู้แทนราษฎรตามความในมาตรา 11 ได้ จากการตรวจสอบการบริหารงบประมาณในช่วง ปีงบประมาณ 2544 และ 2545 มีข้อชี้ชัดว่า การบริหารงบประมาณของสำนักงานกองทุน มี ลักษณะบกพร่อง ผลรับที่ได้จากการปฏิบัติหน้าที่ในช่วงเวลาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับรายจ่าย งบประมาณที่จ่ายไป กล่าวคือการจ่ายเงินเป็นไปอย่างไม่ประหยัด เช่น

1) อัตราเงินเดือนของพนักงาน สูงกว่าอัตราเงินเดือนของภาคราชการมากเมื่อ เปรียบเทียบอัตราเงินเดือนของพนักงานกองทุนฯ กับอัตราเงินเดือนข้าราชการส่วนนี้

ประจำตำแหน่งภาคราชการแล้ว พบว่าอัตราเงินเดือนของพนักงานกองทุนฯ โดยส่วนใหญ่ สูงกว่าอัตราเงินเดือนของภาคราชการมาก เนื่องจากคณะกรรมการบริหารไม่ได้นำหลักเกณฑ์และอัตราค่าจ้างที่ทางราชการกำหนดมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาอัตราเงินเดือนของพนักงาน ส่งผลให้รัฐต้องสูญเสียเงินงบประมาณมากขึ้น โดยไม่เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งกองทุน

2) ค่าเบี้ยประชุม ในช่วงปีงบประมาณ 2543 – 2544 กองทุนฯ มีค่าใช้จ่ายประเภทค่าเบี้ยประชุม ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในหมวดค่าตอบแทนเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 12,599,097 บาท คิดเป็น 23.36% ของ ค่าใช้จ่ายทั้งหมด (ข้อมูลจากฝ่ายอำนวยการ)

3) อัตราค่าเบี้ยประชุม เมื่อเปรียบเทียบอัตราค่าเบี้ยประชุมตามระเบียบของกองทุน กับ ระเบียบของทางราชการมาก ค่าเบี้ยประชุมของกองทุนสูงมาก ประธานกรรมการได้รับค่าเบี้ยประชุมในอัตรารั้งละ 3,750 บาท ในขณะที่ตามระเบียบของทางราชการกำหนดให้กรรมการ ซึ่งเป็นข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของส่วนราชการ ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หากกรรมการดังกล่าว ได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมายหรือพระบรมราชโองการจะ ได้รับค่าเบี้ยประชุมเพียงครั้งละ 300 บาท และหากกรรมการดังกล่าวไม่ได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือกฎหมาย หรือพระบรมราชโองการ จะได้รับค่าเบี้ยประชุมเพียงครั้งละ 250 บาท เป็นต้น

4) ประชุมกันบ่อยครั้งเกินความจำเป็น ซึ่งเกิดจากการไม่วางแผนการประชุม เพื่อให้ได้มติที่ประชุมที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงาน อาทิ ในการประชุมคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ในการขึ้นทะเบียนเกษตรกร เพิกถอนและการอุทธรณ์การขึ้นทะเบียนองค์กรเกษตรกร พ.ศ. 2543 และมีมติให้แต่งตั้งตั้งอนุกรรมการ และให้ฝ่ายเลขานุการนำข้อคิดเห็นของที่ประชุมประกอบการดำเนินการต่อไป และเมื่อผลการพิจารณาคำว่า “เกษตรกร” เป็นประการใดก็ถกเถียงกันในการประชุมหลายครั้งแต่ไม่อาจสรุปตกลงกันได้ จึงให้ส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ก่อนนำเสนอคณะกรรมการอกระเบียบ การประชุมโดยไม่มีผลความคืบหน้าทำให้เกิดรายจ่ายสูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับผลที่ได้รับจากการประชุม

5) การแต่งตั้งกรรมการบริหาร อนุกรรมการ และคณะทำงานต่างเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม ในการนี้จะเห็นว่ามีการแต่งตั้งกรรมการ เป็นทั้งคณะกรรมการบริหาร และอนุกรรมการ ซึ่งลักษณะหน้าที่งานของคณะอนุกรรมการ รับผิดชอบมีความซ้ำซ้อนกับหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงของคณะกรรมการบริหาร และพนักงานหรือลูกจ้าง เช่น การ แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการพิจารณาระเบียบเกี่ยวกับทะเบียนองค์กรเกษตรกร การเลือกตั้งผู้แทนเกษตรกร และการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมี คณะกรรมการ เป็นอนุกรรมการจำนวน 13 คน จากจำนวน คณะอนุกรรมการทั้งหมด 16คน เป็นต้น ทั้งนี้ กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการบริหาร

อนุกรรมการและ/หรือคณะทำงานดังกล่าว จะได้รับค่าเบี้ยประชุมและค่าใช้จ่ายในการเดินทางใน
ทุกตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้ง แม้ว่าจะเป็นการประชุมในวันเดียวกันและสถานที่เดียวกันก็ตาม

โดยสรุป สาเหตุที่ทำให้การแต่งตั้งกรรมการบริหาร คณะอนุกรรมการคณะทำงานต่าง ๆ
เป็นไปอย่างไม่เหมาะสม เกิดจากการไม่พิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องมีอนุกรรมการ และ
คณะทำงานดังกล่าว และในการแต่งตั้งกรรมการบริหาร อนุกรรมการ และคณะทำงานต่าง ๆ โดย
ส่วนใหญ่เป็นการแต่งตั้งมาจากรรกรรมการกองทุนตามแนวทางของการเมือง โดยไม่ได้พิจารณาถึง
บุคคลภายนอกอื่น ๆ ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงาน และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง และ
การกำหนดอัตราค่าเบี้ยประชุมในอัตราที่สูงกว่าอัตราของทางราชการมาก รวมทั้งการแต่งตั้งให้
กรรมการดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหาร อนุกรรมการ และคณะทำงานต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะ
หน้าที่งานที่กรรมการและหรือพนักงานต้องรับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้วทำให้รัฐต้องสูญเสีย
งบประมาณมากขึ้นโดยไม่จำเป็น และยังทำให้กรรมการบางคนสามารถถือครองอำนาจในการ
บริหารเบ็ดเสร็จในตัวเอง (รายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน 2544 ,2545
และ 2546)

เหตุที่กองทุน มีสถานะเป็นองค์กรภาครัฐ จำเป็นต้องใช้งบประมาณแผ่นดินในการบริหาร
จึงต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ กฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัดสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีการ
งบประมาณ พ.ศ. 2502 แต่คณะผู้บริหารได้ละเลยไม่ปฏิบัติตามระเบียบและกฎเกณฑ์ จึงถูกท้วง
ติงและตรวจสอบเข้มงวดจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรจน
นำไปสู่การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะผู้รักษาการ
ตามพระราชบัญญัติ โดยนายยุทธพงษ์ จรัสเสถียร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม
เมื่อปี 2546 เป็นเหตุให้กองทุนขาดความน่าเชื่อถือจากฝ่ายนิติบัญญัติถูกตัดงบประมาณในการ
ดำเนินการลงจำนวนมาก จากสภาพปัญหาดังกล่าวมาแล้วเป็นอุปสรรคในการพัฒนากองทุน
ทั้งสิ้น (นายไพรัช จันทร์อุดม , สัมภาษณ์ , 6 มีนาคม 2548)

ช่วงเวลาตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2544 ถึงธันวาคม 2545 เป็นเวลา 3 เดือน มี ค่าใช้จ่ายในการ
ประชุม เป็นเงิน 1,447,172 บาท ทั้งนี้ ไม่รวมการประชุมของคณะกรรมการกองทุน มี
รายละเอียดดังนี้

1. คณะกรรมการบริหาร	13 ครั้ง	เป็นเงิน	272,134	บาท
2. คณะทำงานกำหนดยุทธศาสตร์	7 ครั้ง	เป็นเงิน	92,154	บาท
3. คณะเตรียมการทำประชาพิจารณ์	1 ครั้ง	เป็นเงิน	34,025	บาท

3. คณะเตรียมการทำประชาพิจารณ์	1 ครั้ง	เป็นเงิน	34,025	บาท
4. คณะทำงานให้คำปรึกษาเลขาฯ	1 ครั้ง	เป็นเงิน	5,060	บาท
๕5 คณะทำงานพัฒนาศักยภาพ	1 ครั้ง	เป็นเงิน	1,150	บาท
6. คณะทำงานที่ปรึกษากรรมการบริหาร	1 ครั้ง	เป็นเงิน	9,600	บาท
7. คณะทำงานปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการบริหาร	1 ครั้ง	เป็นเงิน	1,150	บาท
8. คณะทำงานเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ประเมินผลงาน	1 ครั้ง	เป็นเงิน	9,470	บาท
9. คณะกรรมการจัดการหนี้	5 ครั้ง	เป็นเงิน	261,830	บาท
10. คณะทำงานจัดทำโครงสร้างบริหาร	10 ครั้ง	เป็นเงิน	108,089	บาท
11. คณะทำงานกำหนดระเบียบและข้อบังคับ	12 ครั้ง	เป็นเงิน	157,476	บาท
12. คณะทำงานกำหนดหลักเกณฑ์	14 ครั้ง	เป็นเงิน	184,016	บาท
13. คณะทำงานจัดเตรียมจัดขึ้นทะเบียน	1 ครั้ง	เป็นเงิน	50,990	บาท
14. คณะทำงานจัดทำฐานข้อมูลขึ้นทะเบียน	1 ครั้ง	เป็นเงิน	9,500	บาท
15. คณะทำงานจัดเตรียมการจัดการหนี้	2 ครั้ง	เป็นเงิน	11,928	บาท

บาท

ต่อมาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2546 จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2546 เป็นเวลาอีก 2 เดือน ปรากฏว่ามีค่าใช้จ่ายในการประชุมเพิ่มไปอีกประมาณ 700,000 บาท รวมเป็นค่าใช้จ่ายในการประชุม 5 เดือน เป็นเงิน 2,172,362 บาท (งานการเงินฝ่ายอำนวยการ)

7.5.3 การบริหารงานบุคคล

ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ในหัวข้อพัฒนาการการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรว่า การบริหารงานบุคคลเริ่มยุ่งยากและเกิดปัญหาความขัดแย้งในกรณีคณะกรรมการบริหาร ชุดที่ 3 ตั้งแต่ 17 มีนาคม 2544 โดยมีนายอุทัยสอน หลักทรัพย์ กรรมการผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร เมื่อแต่งตั้งให้นายสุริยันต์ บุญนาคคำ ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ ต่อมานายสุริยันต์ ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเลขาธิการได้เพียงเดือนเศษคณะกรรมการบริหาร ทำหนังสือบอกเลิกจ้างเลขาธิการตั้งแต่วันที่ 14 กันยายน 2544 เป็นต้นไป จากเหตุดังกล่าวนายสุริยันต์ จึงนำคดีไปฟ้องคณะกรรมการบริหารต่อศาลปกครองและร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเป็นคดีอาญา

คดีที่ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนนั้น ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารตามความในมาตรา 37 กฎหมายกำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา หากกระทำความผิดทางอาญา

คณะกรรมการปปช. จะเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนตามกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามความในมาตรา 19 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่วนคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองนั้น ปรากฏตามคดีหมายเลขดำที่ 3918/2544 เพื่อให้ฟ้องการบอกเลิกสัญญาจ้าง และมีคำขอขอคุ้มครองชั่วคราวมิให้สำนักงานกองทุนสรรหาเลขาธิการจนกว่าศาลปกครองจะได้พิพากษาคดี ดังนั้นศาลปกครองได้มีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี โดยให้ระงับการแต่งตั้งเลขาธิการไว้ก่อนตามหนังสือแจ้งคำสั่งศาลวันที่ 22 พฤศจิกายน 2544 ด้วยเหตุดังกล่าวจึงไม่อาจสรรหาและแต่งตั้งเลขาธิการกองทุนได้จึงมีเพียงแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งรักษาการในตำแหน่งเท่านั้น โดยใช้เวลาในการพิจารณาของศาลปกครองกลาง 3 ปีเศษ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว(บันทึกส่วนตัวในการปฏิบัติหน้าที่ช่วยงานเลขาธิการ)

คดีดังกล่าวนี้ เมื่อศาลปกครองกลางได้นัดพิจารณาคดีปรากฏว่า นายอโศก ประสานสอน และนายนคร ศรีวิวัฒน์ ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการบริหารในขณะที่มีมติให้ปลดนายสุริยันต์ ได้ไปเบิกความต่อศาลว่า มติที่ปลดนั้นเป็นมติที่ไม่ถูกต้อง เพราะนายสุริยันต์ ไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา (คำเบิกความของนายอโศก ประสานสอน และนายนคร ศรีวิวัฒน์ ศาลปกครองกลางคดีเลขที่ 3918/2544) ขณะเดียวกันนายเข้มทิศ วินทะไชย กรรมการผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการกองทุน ก็ได้เบิกความเป็นแนวทางเดียวกันว่า นายสุริยันต์ ไม่มีความผิดแต่อย่างใดกรณีที่ถูกเลิกจ้าง (คำเบิกความของนายเข้มทิศ วินทะไชย ที่ศาลปกครองกลางคดีเดียวกัน)

การบอกเลิกสัญญาจ้าง นายสุริยันต์ ออกจากตำแหน่งเลขาธิการ คณะกรรมการกองทุนทั้งฝ่ายผู้แทนเกษตรกรและฝ่ายราชการหลายคนไม่เห็นด้วยเพราะเป็นเพียงการกล่าวหานายสุริยันต์ ว่าทำให้เกิดความ สับสนและก่อให้เกิดความแตกแยกในการบริหารงาน ใช้อำนาจเลิกจ้างพนักงานโดยไม่มีเหตุผล และกล่าวโจมตีคณะกรรมการบริหารในสถานที่ต่าง ๆ รวมทั้งจิตใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบ แต่ไม่มีข้อเท็จจริงสนับสนุน และข้อกล่าวหาไม่ใช่สาระสำคัญของสัญญาจึงเป็นการหมิ่นเหม่ต่อการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรม ขาดความรอบคอบในการตัดสินใจ เกษตรกรหลายคนพูดทำนองเดียวกันว่า “เพราะเป็นใบสั่งทางการเมือง” การที่เลขาธิการเป็นตำแหน่งบังคับบัญชาสูงสุด สรรหามาตามกระบวนการโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่มีการเลิกจ้างโดยไม่ตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ได้ความเป็นประจักษ์ มติที่เลิกจ้างไม่เอื้อให้เกิดประโยชน์ในกระบวนการยุติธรรม และไม่อาศัยแบบแผนประเพณีปฏิบัติเยี่ยงองค์กรราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรของรัฐองค์กรอื่น ๆ (นายวิรัช ชิพสมทรง, สัมภาษณ์, 10 ตุลาคม 2548)

หลังจากนายสุริยันต์ พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการ มีการออกคำสั่งแต่งตั้งปรับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงานคนเดียวกันให้สูงขึ้นหลายครั้งภายในช่วงระยะเวลาอันสั้น และแต่งตั้งพนักงานให้ดำรงตำแหน่งหลายตำแหน่งภายในวันเดียวตามตารางการแต่งตั้งพนักงาน

ตารางการแต่งตั้งพนักงาน

ชื่อพนักงาน/ลูกจ้าง	วันเดือนปีที่แต่งตั้ง/ปรับอัตราเงินเดือน	ตำแหน่ง	อัตราเงินเดือน
1.นางสาวพกามาศ น้อยมาก	1 ต.ค. 2543	เจ้าหน้าที่ธุรการ	8,000
	31 ม.ค. 2544	พนักงานธุรการ	10,000
	27 พ.ย. 2544	หัวหน้างานธุรการ	30,000
2.นางสาวดาริกา ฉายาภูติ	๑1ต.ค. 2543	เจ้าหน้าที่ธุรการ	8,000
	31 ม.ค. 2544	พนักงานธุรการ	10,000
	27 พ.ย. 2544	หัวหน้างานสารสนเทศ	30,000
3.นายประเสริฐ เสริมสุขต่อ	1 ต.ค. 2543	นักการ	5,000
	1พ.ค. 2544	เจ้าหน้าที่ธุรการ	8,000
	15 ต.ค. 2544	พนักงานธุรการ	10,000
4.นายเทอดศักดิ์ คุณาประเสริฐ	1 พ.ค. 2544	เจ้าหน้าที่ธุรการ	12,000
	1 พ.ค. 2544	หัวหน้างานประชาสัมพันธ์	30,000

(ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร)

นอกจากนั้นยังมีการแต่งตั้งพนักงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอีกหลายตำแหน่ง ส่งผลให้มีการเคลื่อนไหวของเกษตรกรระหว่างวันที่ 9 -11 เมษายน 2545 ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวภายหลังจากจัดตั้งกองทุน กล่าวคือ

ระหว่างวันที่ 9-11 เมษายน 2545 สมัชชาเกษตรกรรายย่อยสมาชิกกองทุนและมูลนิธิเกษตรกรไทยประมาณ 5,000 คน นำโดย นายอโศก ประสานสอน นายนคร ศรีวิพัฒน์ กรรมการกองทุน นายสไกร พิมพ์บึง เลขาธิการมูลนิธิเกษตรกรไทย ชุมนุมเคลื่อนไหวเรียกร้องหน้าทำเนียบรัฐบาลกล่าวหาว่ารัฐบาลครอบงำกองทุน โดยส่งคนของพรรคการเมืองเข้ามา และถ่วงรั้งมิให้งานของกองทุนสืบหน้า ขอให้ปลดพนักงานกองทุนที่มาจากพรรคไทยรักไทยออกให้

หมด ประกอบด้วยนายสมาน เลิศวงศ์รัฐ รองเลขาธิการรักษาการในตำแหน่งเลขาธิการ นายฉัฐวุธ วัชรกุลคิลก หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ นายประกิจ จันทราทิพย์ หัวหน้าฝ่าย ประชาสัมพันธ์ และตัวผู้วิจัยเองนายธนชาติ ธรรมโชติ หัวหน้าฝ่ายกฎหมาย ซึ่งถูกกล่าวหาว่า เป็นคนของพรรคไทยรักไทย การเรียกร้องในครั้งนี้เป็นการเรียกร้องที่แตกต่างไปจากเดิมที่เริ่ม หันมาเน้นย้ำเรื่องการแทรกแซงทางการเมือง (หนังสือสมาชิกเกษตรกรรายย่อยที่ 42/2545 ลงวันที่ 9 เมษายน 2545)

การประชุมเคลื่อนไหวยครั้งนี้เป็นเหตุมาจาก เมื่อนายสุริยันต์ บุณนาคคำ พ้นจากจาก ตำแหน่งเลขาธิการ นายอโศก ประสานสอน กรรมการบริหาร ได้รับแต่งตั้งให้รักษาการใน ตำแหน่งเลขาธิการ เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2544 ถึง 6 ธันวาคม 2544 เป็นเวลา 2 เดือน 22 วัน ในช่วงเวลาดังกล่าว นายอโศก ได้แต่งตั้งพนักงานกองทุนหลายคนประกอบด้วย นายสไกร พิมพ์ บึง ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการ นอกจากนั้น ยังได้แต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงาน สาขาจังหวัด 51 จังหวัด ตามคำสั่งที่ 79/, 88-93, 97/,101-110, 115-137, 139-140, 145-146/2544 และคำสั่งที่ 151-156/2544 โดยไม่ผ่านกระบวนการสรรหาตามระเบียบ ถูกร้องเรียนว่าเป็น การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถูกโจมตีจากสื่อมวลชนและถูกดำเนินจากคณะกรรมการ นายส ไกร พิมพ์บึง จึงประกาศลาออกจากตำแหน่งรองเลขาธิการต่อที่ประชุมคณะกรรมการ ทำให้ ตำแหน่งรองเลขาธิการว่างลง กรรมการบริหารจึงแต่งตั้งนายสมาน เลิศวงศ์รัฐ ดำรงตำแหน่ง รองเลขาธิการ

ขณะเดียวกันนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้นายสมคิด จาคุศรีพิทักษ์ เป็นประธาน กรรมการกองทุนแทนนายพิทักษ์ อินทวิทย์นันท์ คณะกรรมการเห็นว่าการบริหารของคณะ กรรมการบริหารคณะดังกล่าวไม่อาจชี้แจงและแก้ไขปัญหาการปลดนายสุริยันต์ บุณนาคคำ ออก จากตำแหน่งเลขาธิการให้ถูกล่วงลงได้ จึงให้คณะกรรมการบริหารลาออกทั้งคณะรวมทั้งให้นาย อโศก ประสานสอน พ้นจากตำแหน่งรักษาการเลขาธิการด้วย คณะกรรมการได้แต่งตั้ง คณะกรรมการบริหารคณะใหม่ โดยมีนายสมใจนึก เองตระกูล ปลัดกระทรวงการคลัง เป็น ประธานและแต่งตั้งนายสมาน เลิศวงศ์รัฐ รองเลขาธิการดำรงตำแหน่งรักษาการเลขาธิการแทน นายอโศกในวันที่ 26 พฤศจิกายน 2544 (สมาน เลิศวงศ์รัฐ, สัมภาษณ์, 22 มีนาคม 2548)

คณะกรรมการบริหารโดยนายสมใจนึก เองตระกูล ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน ได้ แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีการร้องเรียนเรื่องแต่งตั้งพนักงาน 51 คน มีพลเอกเชษฐา ฐานะจาโร เป็นประธาน กรรมการประกอบด้วยนายไพโรจน์ พรหมสาส์น รองปลัดกระทรวงมหาดไทย นายสฤติย์ ลัมพงค์พันธ์ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ในขณะนั้นและตัวแทนเกษตรกรอีกจำนวนหนึ่ง รวมทั้งแต่งตั้งผู้วิจัยเป็นคณะทำงานและ

เลขานุการ ผลการตรวจสอบปรากฏว่าการกระทำของนายอโศก ประสานสอน เป็นการออกคำสั่งแต่งตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขัดต่อระเบียบและข้อตกลงคณะกรรมการบริหารที่ห้ามมิให้แต่งตั้งพนักงาน คณะทำงานจึงนำเสนอข้อสรุปจากการตรวจสอบให้คณะกรรมการบริหารพิจารณา จึงมีมติเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานสาขาจังหวัดทั้ง 51 คน สำนักงานกองทุนโดยรักษาการเลขาธิการ นายสมาน เลิศสงครรัฐ จึงออกคำสั่งสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ที่

7/2545 ให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งพนักงานทั้ง 51 คน ในครั้งนี้ทำให้กองทุนต้องมีภาระจ่ายค่าจ้างให้ผู้ได้รับแต่งตั้งทั้ง 51 คน คนละสาม เดือนๆ ละ 30,000 บาท เป็นเงินคนละ 90,000 บาท รวมสามเดือนเป็นเงินประมาณ 4,590,000 บาท

ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการแต่งตั้งผู้ใกล้ชิดและเล่นพรรคเล่นพวกเป็นการส่งเสริมให้เกิดการอุปถัมภ์อย่างชัดเจนคือ ไม่มีการประกาศรับสมัคร ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติผู้สมัคร ทั้งคุณสมบัติทั่วไปและคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง ไม่มีการตั้งคณะกรรมการสอบคัดเลือก ไม่มีการสอบคัดเลือก ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้บุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งหลายคนมีวุฒิการศึกษาเพียงประถมศึกษาตอนปลาย บางคนจบมัธยมศึกษาตอนต้น บางคนอายุเพียง 22 ปีเพิ่งจะจบการศึกษาปริญญาตรี ให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานสาขาจังหวัด กระทั่งบางคนเคยสมัครสอบเป็นพนักงานธุรการ ค่าจ้าง 8,000 บาท แต่ไม่ผ่านการคัดเลือกกลับได้รับความไว้วางใจแต่งตั้งเป็นหัวหน้าสำนักงานสาขาจังหวัดปราจีนบุรี เป็นต้น สภาพการณ์เหล่านี้ก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่ทำให้ภารกิจของกองทุนยากขึ้นและปัจจุบันสำนักงานกองทุนยังไม่มีมาตรการใด ๆ ที่จะหาตัวผู้กระทำ ความผิดมาลงโทษและชดใช้ ความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้แทนเกษตรกรหลายคนกล่าวกันว่าเป็นความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากความไม่รู้และไม่ใส่ใจกับกฎระเบียบในการปฏิบัติหน้าที่เพราะผู้แทนเกษตรกรบางคนเข้าใจว่าการที่กองทุนไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจมีความเป็นอิสระไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบ ซึ่งเป็นการเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง ทั้งนี้เพราะเงินทุกบาทกองทุนนำมาจากงบประมาณแผ่นดินเช่นเดียวกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จึงจำเป็นต้องบริหารภายใต้กฎเกณฑ์ของภาครัฐ ความเป็นอิสระของกองทุนเป็นเพียงการไม่ต้องสังกัดกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น

นอกจากนั้นยังมีการแต่งตั้งพนักงานเป็นการแต่งตั้งใหม่อีกหลายตำแหน่งที่เป็นการแต่งตั้งโดยไม่ชอบกล่าวคือ

คำสั่งที่ 83/2544 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2545 แต่งตั้งนายทวีเกียรติ ประเสริฐเจริญสุข ค่าจ้างวันละ 3,000 บาท เพื่อปฏิบัติงานเป็นผู้เชี่ยวชาญกำหนดยุทธศาสตร์ และ โครงสร้างการ

บริหารงาน เป็นลูกจ้างชั่วคราว และไม่กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของการว่าจ้าง เป็นอัตราค่าจ้างที่สูงมากเกินไป และไม่มีระเบียบหลักเกณฑ์ หรือวิธีการจัดจ้างรองรับ รวมทั้งมิได้ผ่านการอนุมัติ และกำหนดหลักเกณฑ์จ้างจากคณะกรรมการ พฤศจิกายนการบริหารงานในลักษณะดังกล่าว ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่มีเจตนาไม่บริสุทธิ์ ต่อในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องที่มีผลทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณแผ่นดินไปเป็นจำนวนมากเกินควร (รายงานสรุปฝ่ายอำนวยการ)

คำสั่งที่ 89/2545 แต่งตั้ง นายอมร รัตนานนท์ เป็นรองเลขาธิการ อัตราเงินเดือน 80,000 บาท ตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม 2545 เป็นต้นไป การประกาศรับสมัครรองเลขาธิการกองทุนได้กำหนดระหว่างวันที่ 2 - 7 ตุลาคม 2545 มีผู้สมัครเพียง 2 รายเท่านั้น คือ

นายอมร รัตนานนท์ วุฒิกการศึกษา มัธยมศึกษาปีที่ ๔ และ

นายชัยกิจ กิตติคุณพิทยา วุฒิกการศึกษา ปริญญาโท สาขาบริหารจัดการ

การรับสมัครรองเลขาธิการสำนักงานกองทุน อัตราเงินเดือนสูงถึง 80,000 บาท แต่มีผู้สมัครเพียง 2 ราย ซึ่งสามารถสันนิษฐานได้ว่า การติดประกาศรับสมัครไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ต้องประกาศให้ สาธารณะชนได้รับรู้อย่างกว้างขวาง หากข้อเท็จจริงเป็นไปตามข้อสันนิษฐานดังกล่าว ก็ถือเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายมีการเลือกปฏิบัติ ที่มีความผิดและสมควรถูกลงโทษ เพราะเป็นการจำกัดสิทธิของผู้สมัคร และจะมีผลทำให้รัฐได้รับความเสียหายจากการขาดโอกาสคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง และวิธีการคัดเลือกก็ใช้เพียงการสัมภาษณ์ ซึ่งถือเป็นวิธีการคัดเลือกที่ใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาที่ปราศจากเหตุผลในการอธิบายผลการตัดสินใจที่เป็นธรรม จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามอำเภอใจของผู้แต่งตั้ง มีผลทำให้ได้บุคลากรที่ทำหน้าที่บริหารงานในตำแหน่งรองเลขาธิการสำนักงานกองทุน ที่มีวุฒิกการศึกษาเพียงชั้นมัธยมศึกษาปีที่สี่ เท่านั้น

พฤติกรรมที่เกิดขึ้นในลักษณะดังกล่าว บ่งชี้ให้เห็นเป็นใจระหว่างรักษาการเลขาธิการกับผู้สมัครมีผลทำให้กองทุนได้บุคลากรที่มีความรู้ต่ำ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานที่ไร้ประสิทธิภาพ และเป็นสาเหตุทำให้การบริหารกองทุนไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติกองทุน ที่เป็นความเสียหายของประเทศชาติ และเกมตรกร

เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2547 นายอมร อมรรัตนานนท์ รองเลขาธิการรักษาการเลขาธิการได้แต่งตั้งให้นายชนพร ศรียาอุบล ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยเลขาธิการ(คำสั่งที่87/2547 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2547)โดยไม่มีการประกาศรับสมัครตามกระบวนการ และเป็นการแต่งตั้งก่อนที่ระเบียบบริหารงานบุคคลมีผลใช้บังคับ ต่อมาประธานกรรมการกองทุนนายพินิจ จารุสมบัติ ได้

หรือข้อกฎหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ สำนักงานกฤษฎีกาตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วชี้ข้อกฎหมายว่าการแต่งตั้งนายชนพร ศรียากุลให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยเลขาธิการเป็นการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งก่อนที่ระเบียบบริหารงานบุคคลใช้บังคับ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นายชนพรจึงไม่มีฐานะเป็นผู้ช่วยเลขาธิการตั้งแต่ต้น (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 เรื่องที่ 397/2548) คำสั่งแต่งตั้งในครั้งนี้ทำให้กองทุนมีการจ่ายค่าจ้างให้นายชนพร เป็นเงินเดือนละ 61,400 บาทถ้วน ตั้งแต่เดือน มิถุนายน 2547 เป็นต้นมาเป็นเงินหลายแสนบาท ปัจจุบันยังไม่มีการเรียกเงินคืนตามกฎหมายแต่ประการใด

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงคุณวุฒิของพนักงานในแต่ละตำแหน่ง บางคนคุณวุฒิที่ไม่ตรงตามสายงานที่รับผิดชอบ การบรรจุและแต่งตั้งไม่ได้พิจารณาถึงความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ที่เหมาะสมกับตำแหน่ง มีสาเหตุมาจากการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานและลูกจ้างไม่มีมาตรฐานกลาง และไม่ยึดถือระเบียบ กฎเกณฑ์ ไม่มีการกำหนดตำแหน่งงาน (Job Description) แต่ละตำแหน่งให้ชัดเจน เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาบรรจุและแต่งตั้งพนักงานและลูกจ้างของส่งผลให้พนักงานและลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งไม่สามารถปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน (รายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปี 2544 และรายงานการตรวจสอบของกรมการการเกษตรวุฒิสภา หนังสือด่วนที่สุด ที่ 1361/2546 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2546)

ผู้รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการส่วนใหญ่ได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองโดยไม่ได้ตรวจสอบคุณสมบัติและประสบการณ์เช่น การแต่งตั้งนายผดุงศักดิ์ พิณแสน ให้ดำรงตำแหน่งรักษาการในตำแหน่งเลขาธิการ คณะกรรมการได้แต่งตั้งโดยไม่ผ่านกระบวนการสรรหา มีวุฒิการศึกษาเพียงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 5 และจ่ายอัตราเงินเดือน 90,000 บาท (เก้าหมื่นบาทถ้วน) และหลังจากนั้นรักษาการเลขาธิการก็ได้สนองตอบทางการเมืองต่อพวกพ้อง โดยการแต่งตั้งนายอมร อมรรัตนานนท์ ซึ่งเป็นบุคคลผู้ใกล้ชิดกับนักการเมือง ให้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการ โดยรับอัตราเงินเดือน 80,000 บาท (แปดหมื่นบาทถ้วน) ทั้งๆ ที่มีวุฒิการศึกษาเพียงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 เป็นต้น การกระทำได้กล่าวเป็นการบริหารงานทรัพยากรบุคคลที่ผิดพลาด ทั้งในระดับกรรมการที่มีหน้าที่กำกับดูแล และระดับปฏิบัติการที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย (อุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม , สัมภาษณ์ , 16 มีนาคม 2548) ซึ่งตรงกับรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (หนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ที่ ตผ. 0014/1672 ลงวันที่ 24 เมษายน 2546 ถึงประธานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
วุฒิสภา)

นอกจากนั้นระหว่างที่นายสมศักดิ์ เทพสุทิน ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
เกษตรและสหกรณ์ มีการแต่งตั้งเลขานุการส่วนตัวเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ช่วยเลขาธิการ เป็นการ
แต่งตั้งก่อนที่จะมีการกำหนดอัตราตำแหน่งของคณะกรรมการ ซึ่งเป็นการไม่ชอบด้วยระเบียบ
และกฎหมาย ประกอบกับรัฐมนตรีได้ทำหนังสือขอตัวให้ผู้ช่วยเลขาธิการ ไปช่วยงานทาง
การเมืองทำให้ผู้ได้รับแต่งตั้งไม่ต้องเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานกองทุน แต่ไปเป็นผู้ติดตาม
นายสมศักดิ์ เทพสุทิน ตลอดมาไม่ว่าจะไปดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงท่องเที่ยวและการกีฬาซึ่งไม่ได้มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร

ภายหลังที่นายสุริยันต์ บุญนาคคำ ขณะคดีศาลปกครองสั่งให้กลับมาดำรงตำแหน่ง
เลขาธิการได้เพียงเดือนเศษโดยในวันที่ 29-31 สิงหาคม 2547 เกษตรกรกลุ่มเครือข่ายหนี้สิน
ชาวนาประมาณ 7,000 คน นำโดยนายปรีชา แก้วน้ำ นายชิตชัย เกษรแก้ว นายกิจ ผ่องพัก
ผู้แทนเกษตรกรภาคกลาง นายเปลื้องบัวศรีผู้แทนเกษตรกรภาคใต้ ซึ่งเป็นกรรมการกองทุน 4 คน
เคลื่อนไหวชุมนุมประท้วงเรียกร้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ปลดนาย
สุริยันต์ บุญนาคคำ เลขาธิการและพนักงานระดับบริหารอีก 4 คน ออกจากตำแหน่ง ทั้งๆ ที่
นายสุริยันต์ ฯ และคณะได้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานกองทุนเพียงเดือนเศษ (จดุพวงค์ พุ่มมุล,
สัมภาษณ์ , 2 กันยายน 2548)

หลังจากนั้น นายสุริยันต์ ถูกปลดจากตำแหน่งเลขาธิการ เหตุการณ์ครั้งนี้ เกิดจากสภาพ
ปัญหาทางการเมืองภายในกองทุนที่มีการแทรกแซงทางการเมือง (Political Intervention) สูงอัน
ก่อให้เกิดความแตกแยก นำไปสู่การสนับสนุนกลุ่มเกษตรกรให้ออกมาเรียกร้องในเรื่อง
ผลประโยชน์ส่วนตัว โดยมีสาเหตุที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาในประเด็นสาธารณะแต่ประการใด
เพราะนายสุริยันต์ เพิ่งกลับมาดำรงตำแหน่งและยังไม่ได้เริ่มบริหารงานพนักงานกองทุนทุกคน
เข้าใจเหมือนกันว่าเป็นการแทรกแซงทางการเมือง และนายสุริยันต์ บุญนาคคำก็กล่าวยืนยัน

การที่ต้องพ้นจากตำแหน่งถึงสองครั้งนั้นเป็นผลมาจากการแทรกแซงทางการเมืองเพื่อ
ต้องการเอาคนของตัวเองเข้ามาแทนที่จะได้กำกับให้เป็นไปตามความต้องการของฝ่ายการเมือง
ครั้งแรกคนที่มาแทนคือนายประสาน หวังรัตนปราณี ซึ่งเป็นที่ปรึกษานายพิทักษ์ อินทร
วิทย์นันท์ ประธานกรรมการแต่เมื่อนายกรัฐมนตรีเปลี่ยนตัวประธานจากนายพิทักษ์ อินทร
วิทย์นันท์ เป็นนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ทำให้ประธานคนเดิมไม่อาจแต่งตั้งคนของตัวเองได้

ต่อมา มีการแต่งตั้งนายสมาน เลิศวงศ์รัฐ นายทะเบียนพรรคไทยรักไทย รักษาการเลขาธิการ ส่วนครั้งที่ 2 นายสมศักดิ์ เทพสุทิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้ลงนาม แต่งตั้งให้นายสากล สถิตย์วิทย์นันท์ ที่ปรึกษาส่วนตัวเป็นผู้รักษาการเลขาธิการ การลงนาม แต่งตั้งในครั้งนี้เป็นการแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อาจนำคำสั่งแต่งตั้งฉบับดังกล่าวลง ราชกิจจานุเบกษา ตามกฎหมายได้ (สุริยันต์ บุณนาค้ำ, สัมภาษณ์, 21 มีนาคม 2548)

ซึ่งโดยกฎหมายผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งเลขาธิการหรือรักษาการเลขาธิการนั้น ต้องเป็น คณะกรรมการกองทุนเท่านั้นตามความในมาตรา 26 พ.ร.บ. กองทุน ไม่ใช่อำนาจของรัฐมนตรี การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ลงนามคำสั่งแต่งตั้งโดยอ้างและอาศัยมาตรา 4 พ.ร.บ. กองทุนในฐานะรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย เป็นการกระทำผิดกฎหมายเพราะโดย อำนาจตามกฎหมายรัฐมนตรีทำได้เพียง สองประการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้นคือ ออก กฎกระทรวง และออกประกาศ ทั้งกฎกระทรวงและประกาศจะใช้บังคับได้ต่อเมื่อได้ลงราช กิจจานุเบกษาแล้วเท่านั้น

พิชญธร รอดบำรุง กล่าวว่า “การแต่งตั้งโดยลงนามคำสั่งในครั้งนี้กองราชกิจจาไม่รับลง ราชกิจจานุเบกษา ซึ่งตามกฎหมายเป็นเรื่องใหญ่ หากอยู่ในช่วงอภิปรายไม่ไว้วางใจก็มีสิทธิโดน อภิปรายเหมือนกัน หากถามว่าคุณสมศักดิ์ มีความผิดอย่างไรบ้างนั้นขอตอบว่าเป็นการกระทำผิด กฎหมายอย่างร้ายแรงและเข้าข่ายต้องถูกถอดถอนจากความเป็นรัฐมนตรีได้ตามมาตรา 303 ของ รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพราะว่ารัฐมนตรีมีพฤติการณ์ส่อไปในทางจงใจกระทำความผิดกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ หรือไม่ก็ ส.ส. จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของ จำนวนสมาชิกทั้งหมด หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อไม่น้อยกว่าห้าหมื่นชื่อร้องขอให้ วุฒิสภាถอดถอนก็ได้ ตามมาตรา 304 แห่งรัฐธรรมนูญ ความเป็นนักการเมืองทำผิดกฎหมายนี้มัน อันตราย....เรื่องนี้ทราบมาว่ามีการร้องเรียนไปยังนายกรัฐมนตรี ไม่รู้ว่าการร้องเรียนของคนหลาย คนที่เห็นคุณสมศักดิ์ทำผิด ได้ส่งผลให้พ้นจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรหรือไม่เพราะ หลังจากนั้นได้รับโปรดเกล้าให้พ้นจากตำแหน่ง โดยไปดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และวัน พ้นจากตำแหน่งยื่นร้องให้นำตานองหน้ากับกลุ่มเกษตรกรที่มาให้กำลังใจที่หน้ากระทรวงเกษตร และสหกรณ์ (พิชญธร รอดบำรุง, สัมภาษณ์, 7 มีนาคม 2548)

อย่างไรก็ตาม แม้เป็นการแต่งตั้งให้นายสากล สถิตย์วิทย์นันท์ รักษาการเลขาธิการ เป็น การกระทำที่ผิดกฎหมายอย่างชัดเจนที่เกิดขึ้นจากการแทรกแซงทางการเมือง แต่ด้วยอำนาจทาง การเมืองทำให้ผู้ได้รับแต่งตั้งสามารถดำรงตำแหน่งอยู่ได้ถึง 7 เดือนการหมิ่นเหม่ต่อการดำรง ตำแหน่งทำให้นายสากล สถิตย์วิทย์นันท์ ไม่อาจอนุมัติเงินสนับสนุนใดๆให้แก่เกษตรกร

จากสภาพปัญหาการบริหารที่เกิดขึ้นไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งกองทุนเป็นผลมาจาก

1. นโยบายของกรรมการที่เปลี่ยนประธานกรรมการหลายครั้งทำให้นโยบายไม่แน่นอน เช่น การสนับสนุนเงินกู้เกษตรกรคณะกรรมการ ได้ปรับเปลี่ยนแก้ไขระเบียบการให้กู้และการสนับสนุนเงินออกจากกันและปัจจุบันระเบียบดังกล่าวก็ยังไม่เคยนำมาบังคับใช้ ประกอบกับคณะกรรมการบริหารไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และแนวทางในการพิจารณาแผน/โครงการเพื่ออนุมัติเงินสนับสนุนให้สมาชิก ทำให้ไม่มีผู้บริหารคนใดกล้าอนุมัติเงินกู้และเงินสนับสนุนเพราะเงินกองทุนเป็นเงินของแผ่นดินอาจ ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้

2. รักษาการในตำแหน่งเลขานุการและคณะกรรมการบริหารมีการเปลี่ยนนโยบายด้วยตัวเองละเว้นไม่ปฏิบัติตามนโยบายของคณะกรรมการที่ได้กำหนดไว้แล้วจนไม่อาจดำเนินนโยบายได้ ต้องขออนุมัตินโยบายใหม่ตลอดมา และบางคร้งนานถึงหกเดือนจึงจะมีการประชุมคณะกรรมการ เช่นนับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2545 จนถึงมีนาคม 2546 คณะกรรมการกองทุนประชุมเพียงครั้งเดียว คือ การประชุมครั้งที่ 1/2546 วันที่ 20 มีนาคม 2546 ทำให้เกิดการล่าช้าในการอนุมัติและกำหนดนโยบายใหม่

3. นักการเมืองพรรครัฐบาลได้เข้ามาแทรกแซงทางการเมืองในกองทุน โดยเข้ามาเป็นเลขานุการ หรือรักษาการแทนเลขานุการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงานด้านต่างๆ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าสถานะของกองทุนอาจจะเป็นเป้าหมายทางการเมืองอันนำไปสู่ช่องทางก้าวก่ายนโยบายทางการเมืองสู่กลุ่มเกษตรกร เพื่อเป้าหมายในการสนับสนุนคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง

4. ผู้แทนเกษตรกรที่เป็นผู้กำหนดนโยบายมักจะลงมาปฏิบัติงานในหน้าที่ของพนักงานประจำเป็นส่วนใหญ่ โดยเป็นคณะทำงานด้านต่างๆจนเกิดความขัดแย้งกับพนักงาน

อย่างไรก็ตามการที่การบริหารกองทุนนอกเหนือจากการแทรกแซงทางการเมืองตามที่ได้กล่าวมาจนไม่อาจสนองต่อความคาดหวังและความต้องการของเกษตรกรสมาชิกได้นั้น นอกจากนั้นยังมีเหตุมาจากความล่าช้าไม่เอาใจใส่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุน ทำให้มีการเคลื่อนไหวชุมนุมอย่างต่อเนื่อง เช่น

11-13 กุมภาพันธ์ 2548 เกษตรกรกลุ่มเครือข่ายหนี้สินชาวนานำโดยนายปรีชา แก้วน้ำ นายชิตชัย เกษรแก้ว นายกิจ ผ่องพักต์ กรรมการผู้แทนเกษตรกรภาคกลาง นายสุภาพ คชนูด นายเปลื้อง บัวศรี นายวิบูลย์ศักดิ์ เหล่าชนถาวร กรรมการผู้แทนเกษตรกรภาคใต้ และนายชรินทร์ ดวงดารา แกนนำเครือข่ายหนี้สินชาวนาร่วมกันนำกลุ่มเกษตรกรประมาณ 10,000 คน เคลื่อนไหวชุมนุมประท้วงที่หน้ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรียกร้องให้รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายวันมูฮะมัดนอร์ มะทา ปลัดนายสภาท สถิติวิทยพันธ์ พันจากรักษาการในตำแหน่งเลขธิการ เพราะไม่ใส่ใจที่จะนำรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ 11 คนที่ผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามกฎหมาย ทำให้การบริหารงานกองทุนล่าช้าเพราะไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการกองทุน คืนวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2548 นายสภาท ได้ขึ้นเวทีกล่าวกับกลุ่มผู้ชุมนุมว่า ยินดีที่จะลาออกจากตำแหน่งรักษาการเลขธิการ แต่ขอให้มีผลตั้งแต่วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2548 นายกรัฐมนตรีได้รับการโปรดเกล้าแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานจะได้นำเรื่องเข้าวาระประชุมแต่งตั้งผู้รักษาการเลขธิการคนใหม่ต่อไป(บันทึกส่วนตัวการทำงานในหน้าที่ของผู้วิจัยเพื่อรายงานเสนอผู้บังคับบัญชา)

พร้อมกันนั้นกลุ่มผู้ประท้วง เรียกร้องกดดันให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งนายสมศักดิ์ เทพสุทิน เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และต่อต้านนายเนวิน ชิดชอบ มิให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การประท้วงในครั้งนี้เป็นการเคลื่อนไหวทางการเมือง โดยมีนักการเมืองหนุนหลัง (มติชนรายวัน , 2548 : 14) การเคลื่อนไหวครั้งนี้ผู้วิจัยได้เข้าสังเกตการณ์ เพื่อรายงานให้กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายวิระ มุสิกพงศ์ รับทราบ พบว่ามีการเลี้ยงอาหาร น้ำดื่ม เกษตรกรไม่ต้องจัดหาเอง และผู้มาประท้วงไม่ต้องจ่ายค่าเดินทางด้วยตัวเอง(อินทาท ก่อปะปาง เกษตรกรจังหวัดสุโขทัย, สัมภาษณ์, 24 กุมภาพันธ์ 2548) และได้ขียนายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำลังพูดคุยกับนักข่าวว่า รู้ว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องการเมือง รู้ว่าใครจ่ายเงิน ใครอยู่เบื้องหลัง และรู้กันว่าใครต้องการมาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

การเคลื่อนไหวครั้งนี้ รองเลขธิการพรรคไทยรักไทยนาย ภูมธรรม เวชชัช ได้สืบข่าวและทราบว่าเมื่ออดีตผู้บริหารของกองทุนเป็นผู้ประสานงานกลุ่มเกษตรกรสมาชิกมีเป้าหมายเพื่อคิดเครดิตทางการเมือง....และมีเงินถึงสามล้านบาทเข้ามาพัวพันในการเคลื่อนไหว นายกรัฐมนตรีทราบคนอยู่เบื้องหลังแล้ว (มติชนรายวัน , 2548 : 8)

พฤติกรรมดังกล่าวมีแนวโน้มที่แสดงให้เห็นถึงการที่นักการเมืองอาศัยกลไกของกองทุนเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหว โดยกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองของนักการเมืองที่ต้องการให้เกษตรกรสมาชิกเคลื่อนไหวเรียกร้องให้เข้าไปตามความต้องการของคน เจตนารมณ์แห่งกฎหมายได้ถูกเบี่ยงเบนไปพนักงานกองทุนหลายคนตั้งข้อสังเกตว่า การเรียกร้องครั้งนี้เป็นการเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองภายในกองทุนอีกเช่นกัน โดยมี

นักการเมืองที่ต้องการมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้อยู่เบื้องหลัง และมีพนักงานบางกลุ่มเข้าไปสนับสนุนให้ออกมาเรียกร้องโดยใช้ความขัดแย้งของผลประโยชน์ส่วนตนนำไปสู่การเคลื่อนไหว โดยมีสาเหตุที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาประเด็นสาธารณะแต่ประการใด (นายณัฐวุธ วัชรกุลดิลก และประกิจ จันทราทิพย์, สัมภาษณ์, 25 มีนาคม 2548)

ต่อมา 21-24 กุมภาพันธ์ 2548 ผู้แทนเกษตรกรนำโดยนายนคร ศรีวิวัฒน์ นายรัชชิต ทุ่มโม่ง นายป่วน แก่นนาคำ นางสิริบุรย์ วงศ์วินัย พร้อมด้วยเกษตรกรสมาชิกกองทุน ประมาณ 40,00 คน เคลื่อนไหวเรียกร้องหน้ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอให้รัฐบาลแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ โดยเร็วและริบจัดสรรเงินซื้อหนี้สินของเกษตรกรโดยด่วน หลังจากนั้น วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2548 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นายวันมูฮะมัดนอร์ มะทา ประชุมร่วมกับแกนนำเกษตรกรที่ห้องประชุม 2/1 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในครั้งนี้ผู้วิจัยเป็นตัวแทนกองทุนเข้าร่วมเจรจาด้วย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แจ้งในที่ประชุมว่า

“แม้เพิ่งจะเข้ามารับตำแหน่งใหม่ จะพยายามรีบเร่งการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 11 คนที่ผ่านการคัดเลือกมาแล้ว เสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยเร็ว ขอให้พี่น้องรู้ว่า รัฐบาลไม่ได้นั่งนอนใจในความเดือดร้อนของเกษตรกร ขอให้เชื่อผม ต่อไปนี้หากพี่น้องเดือดร้อนขอให้เข้ามาหารือกับผมที่กระทรวงได้ตลอดเวลา หากเรื่องไหนอยู่ในอำนาจผมยินดีรับดำเนินการแก้ไขให้โดยเร็ว ” เกษตรกรจึงยินยอมสลายการชุมนุม หลังจากนั้นจึงมีการเสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง (บันทึกส่วนตัว ผู้วิจัย)

การได้มาซึ่งสิทธิของเกษตรกรจะสอดคล้องกับจิตสำนึกของเกษตรกรส่วนใหญ่ที่พูดกันว่า “สิทธิของเกษตรกรคนยากคนจนหากจได้มาต้องมาจากการเรียกร้องและแย่งชิงเสมอ”

ความล่าช้าในการแต่งตั้งคณะกรรมการทำให้องค์ประกอบตามกฎหมายของคณะกรรมการที่ประกอบด้วยกลุ่มบุคคลสามฝ่ายเมื่อขาดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่อาจประชุมมีมติใดๆ ได้เป็นเวลา 7 เดือน ทำให้การบริหารงานกองทุนไม่อาจเดินไปได้เช่นกัน หลังจากนั้นเมื่อกลางเดือนมีนาคม 2548 นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้นายพินิจ จารุสมบัติ รองนายกรัฐมนตรี ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการกองทุน ภายหลังจากที่ได้รับมอบหมาย ประธานกรรมการเห็นว่างานล่าช้ายังไม่สนองตอบต่อความคาดหวังของเกษตรกร จึงได้เรียกประชุมกรรมการกองทุนโดยด่วน นับแต่เดือนเมษายน - มิถุนายน 2548 รวม 5 ครั้ง พร้อมกันนั้นยังเชิญสถาบันการเงินทั้งภาครัฐและเอกชนรวมทั้ง

สหกรณ์ร่วมประชุมเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรอีกไม่ต่ำกว่า 10 ครั้ง แต่ก็ไม่อาจคลี่คลายปัญหาให้ลุล่วงลงได้ ต่อมาเมื่อ 31 ตุลาคม 2548 นายพินิจ จารุสมบัติ ได้รับการโปรดเกล้าให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข จึงพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการกองทุน และนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งเป็นประธานด้วยตนเอง และจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่อาจบริหารงานกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาความยากจนได้ ทั้งนี้เพราะยังไม่สามารถเข้าไปจัดการหนี้และฟื้นฟูเกษตรกรสมาชิกได้แม้แต่รายเดียว (บันทึกส่วนตัวในฐานะปฏิบัติหน้าที่ช่วยงานเลขาธิการ)

7.5.4 สรุปท้ายบท

จากเป้าหมายของเกษตรกรที่ร่วมกันเคลื่อนไหวเรียกร้อง ผลักดันให้รัฐจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร โดยมีเกษตรกรได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และเข้าไปมีอำนาจในการบริหารเพื่อสนองความต้องการของชนชั้นเดียวกันในการแก้ไขปัญหาความยากจนให้หมดสิ้นไป ซึ่งมีรูปแบบของการแก้ไขปัญหาความยากจนสองลักษณะ คือการฟื้นฟูอาชีพและการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร หากนับเนื่องระยะเวลาที่ผ่านมา หลังจากที่ได้ตรากฎหมายเมื่อ พ.ศ. 2542 และรัฐได้จัดตั้งสำนักงานกองทุน มาเพื่อเป็นกลไกการดำเนินการกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายในการแก้ไขปัญหาความยากจน ตั้งแต่ พ.ศ. 2543 เป็นต้นมาพร้อมทั้งได้อนุมัติทุนประเดิมให้ 1800 ล้านบาท แต่รัฐไม่อาจใช้เครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกรได้ กลับใช้กองทุนเป็นเพียงเครื่องมือของฝ่ายการเมืองในการจัดสรรตำแหน่งทั้งระดับกรรมการและระดับพนักงานให้กับผู้ใกล้ชิด มีการใช้กลไกของกองทุนเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐอีกกองคาพยพหนึ่ง ที่เป็นเครื่องมือในการสลายความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างรัฐกับเกษตรกรที่ดำรงอยู่เป็นเวลายาวนานให้คลี่คลายทุเลาลงในบางช่วงเวลา รวมทั้งทำให้กองทุนเป็นเครื่องมือหลักในการเรียกร้องทางการเมืองของนักการเมือง ที่อาศัยพลังมวลชนในการขับไล่ การสนับสนุน และจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีของนักการเมือง

บทที่ 8

สรุปผลการศึกษา

8.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาทั้ง 2 ประเด็น คือ

1. วิเคราะห์กระบวนการเคลื่อนไหวต่อสู้ของเกษตรกรที่ร่วมกันผลักดันให้จัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนว่ามีวิวัฒนาการเป็นมาอย่างไร
2. วิเคราะห์การมีส่วนร่วมของเกษตรกรที่ใช้กลไกของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนประสบความสำเร็จหรือไม่อย่างไร

ได้ข้อสรุปว่า

ประเด็นที่ 1 วิเคราะห์กระบวนการเคลื่อนไหวต่อสู้ของเกษตรกรที่ร่วมกันผลักดันให้จัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนว่ามีวิวัฒนาการเป็นมาอย่างไร

พบว่าเหตุแห่งการเคลื่อนไหวของเกษตรกร ก่อนการจัดตั้งกองทุนนั้นมีความเป็นมายาวนานนับเนื่องจากในอดีตตั้งแต่ประเทศไทยถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยม ภายหลังจากลงนามสัญญาเบาว์ริง พ.ศ.2398 เป็นต้นมาโดยเป็นยุคของการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ชวานาถูกจำกัดพื้นที่ทางการเมือง(Political Sphere) การเคลื่อนไหวเรียกร้องปรากฏในรูปของการก่อกบฏที่ต้องการเป็นอิสระ เป็นสังคมอุดมธรรมที่มีความเสมอภาคและเท่าเทียม หลุดพ้นจากอำนาจรัฐ แต่การเคลื่อนไหวเรียกร้องไม่อาจประสบความสำเร็จ เพราะพลังการต่อสู้ที่อาศัยเพียงความเชื่อและอุดมการณ์เป็นตัวนำยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ ต่อมาเมื่อถึงยุคหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา การเคลื่อนไหวของชวานามีความแตกต่างไปจากเดิม ซึ่งในยุคนี้เน้นหนักในเรื่องการเข้าร้องเรียนจากรัฐเพื่อให้แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น (ธงชัย สมัชชา, 2537 : 66) ทั้งจากการถูกเอารัดเอาเปรียบ ถูกกดขี่ขูดรีดจากกลไกของรัฐซึ่งพยายามแสวงหาประโยชน์ และจากระบบทุนนิยม รวมทั้งการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความไม่สมดุล เป็นการเคลื่อนไหวที่มีแนวร่วมข้ามช่วงชั้น เป็นกลุ่มคนนอกเหนือจากชนชั้นชวานาเข้าร่วมด้วย เช่น นิสิต นักศึกษา ครู นักเขียน นักวิชาการ เป็นต้น การที่ชวานาเข้าร่วมต่อสู้ทางอุดมการณ์ซึ่งเป็นอุดมการณ์ที่เกิดจากประสบการณ์ ในการได้เรียนรู้ปัญหาที่เกิดจากการกดขี่ข่มเหงจากชนชั้นปกครอง พ่อค้า นายทุน ข้าราชการ ทำให้เกิดแนวคิดในการต่อต้านอุดมการณ์สายหลักคือ นโยบายการปกครองประเทศของรัฐ ที่เกิดจากการกำหนดตามความต้องการของชนชั้นปกครอง และนโยบายเหล่านั้นได้ส่งผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีวิตของชวานา

จากปรากฏการณ์ในการต่อสู้เรียกร้องของชาวนาแต่ละครั้งทั้งในอดีตและปัจจุบันที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าทั้งชาวนากับรัฐ และชาวนากับทุนนิยม มีการเผชิญหน้ากันด้วยความรุนแรง และเป็นการต่อสู้ที่ยืดเยื้อเรื้อรัง รัฐเองได้ใช้ระบบราชการเข้าไปครอบงำชน ทั้งกลไกด้านความมั่นคง ด้านการปกครอง เพื่อควบคุมและปราบปรามการเคลื่อนไหวต่อสู้ของชาวนาด้วยความรุนแรง และเมื่อประเทศไทยเปิดประเทศติดต่อกำขายและรับ วัฒนธรรมตะวันตกอย่างเสรีในสมัยรัชกาลที่ 4 วัฒนธรรมทุนนิยมได้พยายามคุกคามวัฒนธรรมดั้งเดิมของสังคมไทย ความเหลื่อมล้ำในความสัมพันธ์ระหว่างคนเมืองกับคนชนบทกลายเป็นปัญหาสำคัญ คนชนบทถูกมองว่าเป็น “คนบ้านนอก” “อยู่ไกลปืนเที่ยง” ทำให้ ช่องว่างระหว่างเมืองและชนบทถอยห่างกันมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อประชากรเพิ่มขึ้นแต่ทรัพยากรมีอย่างจำกัด พัฒนาการด้านเกษตรกรรมเป็นการขยายพื้นที่เพื่อเพิ่มผลผลิต แต่ไม่ได้เพิ่มเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มปริมาณ ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรจึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ความยากจนในชนบทกลายมาเป็นตัวถ่วงรั้งในการพัฒนาประเทศ รัฐเองต้องจะส่งข้าราชการซึ่งเป็นกลไกของรัฐจากส่วนกลางไปเป็นผู้ปกครองกลายเป็นรัฐคัมภีร์สังคม ยิ่งทำให้พื้นที่ทางการเมืองของชาวนาแคบลงไม่อาจเข้าไปมีส่วนในการกำหนดนโยบาย เพื่อสนองต่อความต้องการ ยิ่งเป็นเครื่องตอกย้ำความขัดแย้งทางสังคม ที่เกษตรกรต้องหันมาสร้างเครือข่ายลุกขึ้นต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของชนชั้นตน โดยสร้างองค์กรของตัวเองที่ชนชั้นเดียวกันสามารถเข้าไปแสดงบทบาทในการกำหนดนโยบาย

ดังนั้น การที่ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวนาไม่ประสบผลสำเร็จหรือมีการหยุดชะงักเป็นผลมาจากการถูกตอบโต้และการปราบปรามจากฝ่ายรัฐ ที่เป็นภารกิจของเกษตรกรที่ต้องเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องโดยไม่หยุดนิ่ง จนกลายเป็นความล้มเหลวของพัฒนาการการมีส่วนร่วมของ ประชาชน(Popular Participation) และเป็นอุปสรรคต่อพัฒนาการของสิทธิพลเมือง (Civic Rights) และการไม่สนองต่อการเรียกร้องของภาคีรัฐ จนมีการทวงสัญญาจากเกษตรกรครั้งแล้วครั้งเล่า

สำหรับการเคลื่อนไหวทางสังคมตามที่กล่าวมา ประกอบด้วย 2 แนวคิด กล่าวคือ

๑) เป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบเก่า เป็นแนวคิดที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เช่นการกบฏ หรือขบวนการของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย และเป็นแนวคิดในกรอบของมาร์กซิสม์ ที่เน้นความสำคัญของจิตสำนึก อุดมการณ์การต่อสู้ทางชนชั้นการผ่นีกกำลังทางชนชั้น อันเป็นการเคลื่อนไหวในวงแคบๆ เฉพาะชนชั้นเพื่อประโยชน์สำหรับชนชั้นตน ไม่เกี่ยวข้องกับชนชั้นอื่นๆ ของสังคมเช่น ขบวนการแรงงาน กบฏชาวนา เป็นต้น และมาสิ้นสุดที่การล่มสลายของขบวนการของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย

๒) เป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่หรือการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (New Social Movement) เป็นการเคลื่อนไหวทางสังคมข้ามชนชั้นและประเด็นการเคลื่อนไหวที่หลากหลาย และไม่ได้มีเป้าหมายในการล้มล้างอำนาจรัฐ เช่น ขบวนการเพื่อสิ่งแวดล้อม ขบวนการสิทธิสตรี ขบวนการสลัมลี้ภัย สมัชชาคนจน สมัชชาเกษตรกรรายย่อย และขบวนการชาวนาที่ผนึกกำลังผลักดันให้เกิดกองทุน เป็นต้นเป็นขบวนการทางสังคมใหม่

การเคลื่อนไหวเรียกร้องให้จัดตั้งกองทุนจึงเป็นขบวนการทางสังคมใหม่ ที่กลุ่มเกษตรกรต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย เพราะการพัฒนาที่ผ่านมาเกษตรกรมองว่ารัฐยังพัฒนาบ้านเมืองมากเพียงใดชนบทยิ่งถูกรุกล้ำมากยิ่งขึ้น จนสร้างความไม่สมดุลระหว่างสังคมเมืองกับสังคมชนบท ซึ่งเป็นสังคมเกษตรกรรมที่ประกอบด้วยชาวนาชาวไร่ ชนบทยิ่งถูกทำให้ถอยห่างจากความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรม ปัญหาที่รัฐมักจะหยิบยื่นให้พวกเขา คือ การแย่งชิงทรัพยากร การขูดรีดดอกเบี้ยของนายทุน การเอาเปรียบจากข้าราชการและการใช้อำนาจที่กดขี่ข่มเหง จึงมีการกระทบกระทั่งกันตลอดมา กฎหมายกลายเป็นข้อกำหนดที่เจ้าหน้าที่รัฐนำมาบีบบังคับในการดำเนินชีวิต

ประเด็นที่ 2 วิเคราะห์การมีส่วนร่วมของเกษตรกรที่ใช้กลไกของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนประสบความสำเร็จหรือไม่อย่างไร

พบว่า หัวใจหลักของการเรียกร้องให้จัดตั้งกองทุนนั้นเป็นการตั้งเพื่อแก้ไขหนี้สินของชาวนาที่เกิดขึ้นจากการลงทุนในภาคเกษตรแต่ต้องประสบกับภาวะขาดทุนไม่อาจจำหน่ายผลผลิตได้ หนี้สินพอกพูนทบทวีเรื่อยมาบางคนต้องสูญเสียที่ดินทำกินรัฐเองก็เป็นผู้กำหนดนโยบายมาตลอดและมีนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรหลายกรณีมีกองทุนหลายกองทุนแต่ไม่อาจนำนโยบายเหล่านั้นมาแก้ไขปัญหาให้ชาวนาได้ เพราะไม่เข้าใจสภาพปัญหาที่แท้จริงของชาวนา ดังนั้นชาวนาจำเป็นต้องเข้าไปเป็นผู้กำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาของเกษตรกรด้วยตัวเอง จึงชี้ให้เห็นว่าปรัชญาของกองทุนก็คือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัตินั่นเอง

ทั้งนี้กองทุนมีวัตถุประสงค์ในการสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกรโดยการฟื้นฟูชีวิตด้วยวิธีการ 2 ลักษณะ คือ พัฒนาอาชีพ และการเข้าไปจัดการเรื่องหนี้สิน ควบคู่กันไป โดยผ่านกระบวนการส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตพัฒนาอาชีพพัฒนาความรู้ด้านเกษตรกรรม พัฒนาศักยภาพให้เกษตรกรพึ่งพาตนเองได้ และเกื้อกูลซึ่งกันและกัน รวมทั้งเปิดโอกาสให้เกษตรกรได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ(Policy

Implementation) เพื่อสนองต่อความต้องการของเกษตรกรเอง โดยให้กองทุนมีมติฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชนอิสระที่ไม่สังกัดกระทรวง ทบวง กรม ใดๆ เพื่อความคล่องตัวในการบริหารแต่บริหารอยู่ภายใต้รูปแบบคณะกรรมการที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธาน คณะกรรมการ สามารถตราระเบียบข้อบังคับเพื่อใช้ในการบริหารได้เอง ไม่ต้องอาศัยระเบียบกฎเกณฑ์ของราชการ

และโดยที่การพัฒนาการเกษตรที่ผ่านมา เป็นการกำหนดนโยบายโดยทางราชการ ซึ่งมิได้เปิดโอกาสให้เกษตรกรได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เพื่อพัฒนาสภาพความเป็นอยู่และการประกอบเกษตรกรรมของตนเอง จึงทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงตามความต้องการของเกษตรกรอย่างแท้จริง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรที่รับผิดชอบในการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรอย่างต่อเนื่องและเป็นอิสระ โดยการประสานความร่วมมือระหว่างข้าราชการในระดับกำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติการ นักวิชาการ และเกษตรกร เป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารกองทุนฟื้นฟูเกษตรกร และเปิดโอกาสให้เกษตรกรที่ขาดปัจจัยในการประกอบอาชีพรวมตัวกันเป็นองค์กรเกษตรกร เพื่อทำแผนและโครงการในการขอรับการสนับสนุนจากกองทุน ซึ่งจะมีการจัดระบบการติดตาม และประเมินผลการดำเนินการ เพื่อให้การฟื้นฟูและพัฒนาสภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของเกษตรกรสัมฤทธิ์ผลตามความมุ่งหมายของการจัดให้มีกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

การดำเนินการของกองทุน โดยการมีส่วนร่วมของเกษตรกรที่ใช้กลไกของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนยังไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้พบว่า ภายหลังจากจัดตั้งกองทุนแล้ว แต่การดำเนินการของกองทุนไม่อาจเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง เงินทุนประเดิมที่รัฐให้มาภายหลังตั้งกองทุน จำนวน 1,800 ล้านบาท เมื่อปี พ.ศ.2543 ก็ไม่อาจนำมาช่วยเหลือเกษตรกรสมาชิกได้ กลุ่มเกษตรกรจึงเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง ด้วยสภาพปัญหาอันเกิดจากสาเหตุหลายประการกล่าวคือ

1) การปฏิบัติงานของคณะกรรมการกองทุน ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหาร เกิดการเปลี่ยนแปลงประธานกรรมการหลายครั้งทำให้ขาดความต่อเนื่องในการบริหาร ประกอบกับการแต่งตั้งกรรมการบริหาร กรรมการจัดการหนี้ และเลขาธิการมีการแทรกแซงทางการเมืองตลอดมา กระบวนการแต่งตั้งขาดความโปร่งใส ทำให้ขาดความเป็นอิสระ (Autonomous) เกิดความขัดแย้งทั้งในระดับคณะผู้บริหาร ระดับพนักงานอย่างต่อเนื่องตลอดมา มีการฟ้องคดีกันตลอดมา จนภารกิจของกองทุนไม่อาจดำเนินไปได้

2) ปัญหาความขัดแย้งของผู้นำเกษตรกร เมื่อได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะผู้บริหารกองทุน เช่น คณะกรรมการ คณะกรรมการบริหาร และ คณะกรรมการจัดการหนี้ ผู้นำเหล่านี้ได้เปลี่ยนแปลงบทบาทของตนเองจากการเป็นตัวแทนของภาคประชาชนกลายเป็นตัวแทนของภาครัฐ เนื่องจากถูกแทรกแซงด้วยวิถีทางการเมือง จนไม่อาจเป็นตัวของตัวเอง เกิดความขัดแย้งกับผู้นำเกษตรกรกลุ่มอื่นที่ไม่ได้เป็นคณะผู้บริหาร

3) การไม่มีอิสระเบียดกฎเกณฑ์ และกฎหมายในการบริหารทั้งการแต่งตั้งบุคลากร การใช้จ่ายเงิน ทำให้เกิดความผิดพลาดถูกตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และรัฐสภา จนองค์กรขาดความน่าเชื่อถือ

4) การแทรกแซงทางการเมือง จากการที่ผู้แทนเกษตรกรจำนวน 20 คน ในคณะกรรมการกองทุนมาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย มีความสัมพันธ์กับนักการเมือง ทั้งระดับชาติและท้องถิ่น ประกอบกับคณะผู้บริหารกองทุนมีตัวแทนฝ่ายการเมืองเป็นประธาน คือ รองนายกรัฐมนตรี และรองประธาน คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงหลีกเลี่ยงวิถีแห่งการทำให้เป็นการเมือง (Politicization) ได้ยากยิ่ง กลายเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่นักการเมืองเข้ามาควบคุมกลไกการบริหารในกองทุนให้เป็นที่ไปตามความต้องการของตน ด้วยวิธีส่งตัวแทนทางการเมืองเข้าไปเป็นคณะกรรมการ คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการจัดการหนี้ และคณะทำงานด้านต่างๆ และโดยเฉพาะเลขาธิการ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของสำนักงานกองทุน มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เกือบ 400 คน ทั่วประเทศ จากการศึกษาพบว่า เลขาธิการที่มาจากพรรคการเมืองมีถึง 7 คน

เนื่องจาก คณะผู้บริหารและเลขาธิการกองทุนจะเป็นตัวจักรสำคัญที่มีอำนาจในการบงการ และเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวของกลุ่มเกษตรกรสมาชิกให้เป็นที่ไปตามความต้องการของฝ่ายการเมือง อันถือเป็นการเคลื่อนไหวที่ไม่บริสุทธิ์ แต่มีรากเหง้ามาจากกลไกทางการเมือง เช่น กรณีการเคลื่อนไหวมิให้ นายกรัฐมนตรี แต่งตั้งนายเนวิน ชิดชอบ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยเหตุการณ์การเคลื่อนไหวประท้วงเมื่อวันที่ 23-24 กุมภาพันธ์ 2548 เกษตรกรกลุ่มเครือข่ายหนี้สินชาวนาประมาณ 10,000 คน นำโดยกรรมการกองทุน 6 คน เคลื่อนไหวชุมนุมประท้วงเรียกร้องหน้ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์และทำเนียบรัฐบาล กดดันให้ นายกรัฐมนตรี แต่งตั้งนายสมศักดิ์ เทพสุทิน เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และต่อต้านนายเนวิน ชิดชอบ มิให้ นายกรัฐมนตรี แต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การประท้วงในครั้งนี้เป็นการเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยมีนักการเมืองหนุนหลัง ทำให้กองทุนมีสถานะเป็นเพียงเครื่องมือทางการเมืองเท่านั้น (มติชนรายวัน , 2548 : 14)

ปัญหาการบริหารองค์กรของกองทุนดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถขับเคลื่อนภารกิจให้สนองความต้องการและความคาดหวังของเกษตรกรสมาชิกได้ การมีส่วนร่วมของเกษตรกรจึงเป็นเพียงมายาภาพในระบอบประชาธิปไตย กลุ่มเกษตรกรสมาชิกโดยแกนนำจึงพากันเคลื่อนไหวประท้วงเรียกร้องให้กองทุนนำเงินที่รัฐมอบให้เป็นทุนประเดิมจำนวน 1,800 ล้านบาท ไปช่วยเกษตรกรสมาชิกอย่างต่อเนื่องตลอดมา นับเป็นการเรียกร้องอันยาวนานและเป็นการเคลื่อนไหวเรียกร้องภายหลังการก่อตั้งกองทุนจนถึงปัจจุบัน และรัฐบาลก็ทำได้แต่เพียงแก้ไขปัญหามนแผ่นกระดาษตามสภาพการณ์ทางการเมืองที่ไม่มีผลจริงจึงไปถึงเกษตรกร กองทุนที่เกษตรกรหวังกันว่าจะเป็นเครื่องมือใช้ในการแก้ไขปัญหาคความยากจนจึงเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐ เพื่อซื้อเวลาและใช้ในการคลี่คลายปัญหาคความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรกับรัฐหรือกลไกของรัฐให้ทุเลาเบาบางลง เพียงบางช่วงของเวลาเท่านั้น แต่ไม่ใช่ตั้งมาเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนให้ชาวนาอย่างแท้จริง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- การคลัง, กระทรวง. 2538. คำสั่งที่41/2538 แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สิน . กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง. (อัดสำเนา)
- การคลัง, กระทรวง. 2542. หนังสือ กค. 0526.5 / 35427เรื่องแนวทางการช่วยเหลือเกษตรกร. กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง. (อัดสำเนา)
- การตรวจเงินแผ่นดิน, สำนักงาน. 2544. การตรวจสอบการบริหารการใช้งบประมาณ และการจัดจ้างบุคลากรสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร. กรุงเทพฯ : สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (อัดสำเนา)
- การตรวจเงินแผ่นดิน, สำนักงาน. 2545. รายงานของผู้สอบบัญชีกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร สำหรับปีสิ้นสุดวันที่30 กันยายน 2543 และ 2544. กรุงเทพฯ : สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (อัดสำเนา)
- กนกศักดิ์ แก้วเทพ. 2542. วิกฤตทุนนิยมไทยที่ชนะจากกระแสหลุด. กรุงเทพฯ: ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมืองจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
- กนกศักดิ์ แก้วเทพ. 2530 a.สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย: เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยชาวนายุคใหม่. กรุงเทพฯ :สถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
- กนกศักดิ์ แก้วเทพ.2530 b. เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยชาวนาร่วมสมัย : บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย.กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
- กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, สำนักงาน . 24 ตุลาคม 2544. แต่งตั้งพนักงาน. . กรุงเทพฯ. สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร: (อัดสำเนา)
- กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, สำนักงาน. 2544. สัญญาจ้าง เลขที่ 30/2544 ให้ สุริยันต์ บุญนาคค้า ดำรงตำแหน่งเลขานุการสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร. กรุงเทพฯ. สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร: (อัดสำเนา)
- กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, สำนักงาน . 15 ตุลาคม 2545. แต่งตั้งพนักงาน. กรุงเทพฯ. สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร : (อัดสำเนา)
- กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, สำนักงาน . 24 ตุลาคม 2545. แต่งตั้งลูกจ้างชั่วคราวรายวัน. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร. (อัดสำเนา)
- กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, สำนักงาน . 16 ตุลาคม 2545. แต่งตั้งรองเลขานุการ. กรุงเทพฯ. สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร : (อัดสำเนา)

กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, สำนักงาน . 8 มิถุนายน 2547. แต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการ.

กรุงเทพฯ สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร : (อัดสำเนา)

กฤษฎา บุญชัย . 2547. ชีบ โก้ชบวนการนิเวศประชาชนยุคบุกเบิกกับบทเรียนการเคลื่อนไหวต่อ
สังคมไทย . วารสารฟ้าเดียวกัน ปีที่2 เล่มที่ 1 (มกราคม-มีนาคม) : 182 .

กฤตเมธ เอ่งฉ้วน. 5 ต.ค. 2547. อดีตพนักงานกองทุน. สัมภาษณ์.

กฤตเมธ เอ่งฉ้วน. 17 พ.ค. 2545. การตรวจสอบการบริหารงานการใช้งบประมาณและการจัดจ้าง
บุคลากรของคณะกรรมการบริหาร รักษาการเลขานุการ. กรุงเทพฯ : สำนักงานวุฒิสภา.
(อัดสำเนา)

กุหลาบ บุญเรือง. 15 พ.ย. 2547. แคนนำเกษตรกรจังหวัดสระแก้ว. สัมภาษณ์.

เกษตรกร. 24 กุมภาพันธ์ 2548 .สมาชิกสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน .สัมภาษณ์.

เกษตรกร. 20 มกราคม 2547. สมาชิกมูลนิธิเกษตรกรไทย . สัมภาษณ์.

เกษตรกร. 21 กุมภาพันธ์ 2548. สมาชิกกองทุนที่ร่วมเคลื่อนไหวจัดตั้งกองทุน. สัมภาษณ์.

เกษตรและสหกรณ์, กระทรวง . 2543. ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยค่าเบี้ยประชุม
ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่าพาหนะ และค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ของ
กรรมการและกรรมการบริหาร พ.ศ. 2543 . กรุงเทพฯ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ :
(อัดสำเนา)

เกษตรและสหกรณ์, กระทรวง. 2543. คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 104/2543 เรื่องให้
ข้าราชการช่วยปฏิบัติงาน. กรุงเทพฯ : รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. 2521 .ที่ดินกับชาวนา ปฏิรูปหรือปฏิวัติ . กรุงเทพฯ : ดวงกมล,

ไกรยุทธ ธีรตยาคีรินทร์. 2545 . ธรรมสารวิชาการเศรษฐศาสตร์สาธารณะ บรรพ 4 การพัฒนา

การเมืองและสังคม . กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

กรมวิชาการเกษตรและสหกรณ์, วุฒิสภา. 2544. ผลการพิจารณาตรวจสอบการบริหารงาน
ของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร. กรุงเทพฯ: วุฒิสภา. (อัดสำเนา)

เข็มทิศ วินทะไชย. 20 มกราคม 2548. อดีตกรรมการ และกรรมการบริหารกองทุน. สัมภาษณ์.

คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2542 . ระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและ
พัฒนาเกษตรกร ว่าด้วย การสรรหาและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ. กรุงเทพฯ. สำนักงาน
กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร : (อัดสำเนา)

คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร , 2543 . ระเบียบคณะกรรมการว่าด้วยค่าใช้จ่ายใน
การดำเนินงานและค่าใช้จ่ายตามภาระผูกพันของกองทุน. กรุงเทพฯ. สำนักงานกองทุน
ฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร : (อัดสำเนา)

คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2543 . ระเบียบว่าด้วยการพิจารณาแผนและ
โครงการการจ่ายเงิน การใช้คืนเงินกองทุนและการติดตามประเมินผล การดำเนินงานตาม
แผนและโครงการ ฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร . กรุงเทพฯ. สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและ
พัฒนาเกษตรกร: (อัครา) (อัครา)

คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 31 มีนาคม 2544 . แต่งตั้งอนุกรรมการแก้ไข
ระเบียบ . กรุงเทพฯ. สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร : (อัครา) (อัครา)

คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2544 . ระเบียบว่าด้วยเกษตรกร. กรุงเทพฯ.
สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร : (อัครา) (อัครา)

คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 27 มีนาคม 2546 . แต่งตั้งคณะกรรมการแปร
ยุทธศาสตร์เป็น แผนงานและโครงการและพิจารณาร่างแก้ไขระเบียบของคณะกรรมการ
กองทุน . กรุงเทพฯ. สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร : (อัครา) (อัครา)

คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, รายงานการประชุมครั้งที่ 1/2546. กรุงเทพฯ.
สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร : (อัครา) (อัครา)

คณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงาน. 2542. พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 116 ตอน
ที่ 39 ก.

คณะกรรมการกฤษฎีกา, 2543. ตอบข้อหารือกฎหมายเรื่อง 343/2543. กรุงเทพฯ. สำนักงาน
คณะกรรมการ กฤษฎีกา: (อัครา) (อัครา)

คณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงาน. 2544. พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
พ.ศ. 2544. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 118 ตอน
ที่ 104 ก.

คณะกรรมการกฤษฎีกา, 2548. ตอบข้อหารือกฎหมายเรื่อง 397/2548. กรุงเทพฯ. สำนักงาน
คณะกรรมการ กฤษฎีกา: (อัครา) (อัครา)

คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2545. รายงานการประชุมครั้งที่
8/2545. กรุงเทพฯ. สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร : (อัครา) (อัครา)

คณะกรรมการบริหาร, 3 เมษายน 2546 . แต่งตั้งคณะทำงานแปรยุทธศาสตร์เป็นแผนงานและ
โครงการและพิจารณาร่างแก้ไขระเบียบของคณะกรรมการ. กรุงเทพฯ. สำนักงานกองทุน
ฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร : (อัครา) (อัครา)

คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2546 . รายงานการประชุมครั้งที่

11/2546. กรุงเทพฯ. สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร : (อัดสำเนา)

คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร, 2546 . รายงานการประชุมครั้งที่

12/2546. กรุงเทพฯ. สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร : (อัดสำเนา)

คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา, 2541 . **สรุปสถานการณ์สังคมไทย 2541 จาก**

มุมมององค์กรพัฒนาเอกชน. กรุงเทพฯ : (อัดสำเนา)

ครองรัฐ ศรีเมฆารัตน์. 10 มีนาคม 2548. หัวหน้าฝ่ายอำนวยการสำนักงานกองทุน. **สัมภาษณ์.**

คำดา แคนบุญจันทร์. 1 ธันวาคม 2547. แกนนำสมาชิกเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน. **สัมภาษณ์.**

คำม่นัน มิสกรดา. 11 กุมภาพันธ์ 2548. แกนนำเกษตรกรจังหวัดพิจิตร. **สัมภาษณ์.**

เงินสะพัด 3 ล้าน. 1 มีนาคม 2548. **มติชนรายวัน** : 8.

จตุพงศ์ พุ่มมุล. 2 กันยายน. 2548. หัวหน้างานประชาสัมพันธ์สำนักงานกองทุน. **สัมภาษณ์.**

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. 2536. **ประวัติศาสตร์การปฏิวัติอุตสาหกรรมเปรียบเทียบ.** กรุงเทพฯ : ศูนย์

ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. 2541. **ทฤษฎีและแนวคิดเศรษฐกิจชุมชนชาวนา.** กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้น

ติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. 2547. **วัฒนธรรมไทยกับขบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม.** กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย.

ฉลาดชาย รมิตานนท์ . 2525. การศึกษาสังคมไทยในแง่สังคมชาวนา . **วารสารสังคมศาสตร์.** 6 ,

1 (มกราคม) : 35.

เฉลิม สุวรรณประภา. 4 มีนาคม 2548. กรรมการกองทุนผู้แทนเกษตรกรภาคเหนือ. **สัมภาษณ์.**

เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร. 2547. **หะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ กบฏหรือวีรบุรุษแห่งสี่จังหวัดภาคใต้ .**

กรุงเทพฯ : ศิลปวัฒนธรรม.

ชยันต์ วรรณะภูติ. 2524. การศึกษาสังคมไทยเชิงมนุษยวิทยา : **แนวการศึกษาและความเป็น**

จริงในสังคม. **วารสารสังคมศาสตร์.** 4 , 2 (ตุลาคม) : 59.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2539. **ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย.** กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2541. **ประชารัฐกับการเปลี่ยนแปลง.** กรุงเทพฯ : มูลนิธิคอนราดอเดโนเวอร์.

ไชยยา หมั่นศรีธาราม. 10 ตุลาคม. 2547 . **ผู้สมัครผู้แทนเกษตรกรภาคกลาง.** **สัมภาษณ์ .**

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร . 2540. **ประชาสังคมและสิทธิในการไม่เชื่อฟังรัฐของประชาชน.** **วิทยา ว่องกุล .**

บรรณาธิการ. วิธีทรรศน์ชุดโลกภิวัตน์ 2, 45. กรุงเทพฯ : มูลนิธิวิถีทรรศน์.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร . 2540. **ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่/ขบวนการเคลื่อนไหวประชาสังคม**

ในต่างประเทศ. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรามหาวิทยาลัยเกริก,

- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. 2542. วาทกรรมการพัฒนา อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกลักษณะและความ เป็นอื่น.
ศูนย์วิจัยตำรามหาวิทยาลัยเกริก,
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร . 2544.. รัฐศาสตร์แนววิพากษ์ . กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. 30 เมษายน 2547. เปิดแผนโจรใต้ 28 เมษายนปลุกผีกบฏชงญ่อ. มติชน
รายวัน : 4.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. 2522. กบฏไพร่ในสมัยอยุธยากับแนวคิดผู้มีบุญ – พระศรีอารีย์ – พระมอญ.
วารสารธรรมศาสตร์. 9 , 1 (มกราคม) : 15.
- ณัฐวธ วัชรกุลดิลก. 25 มีนาคม 2548. อดีตหัวหน้าฝ่ายอำนวยการสำนักงานกองทุน. สัมภาษณ์.
เดวิด บรูซ จอห์นสัน. 2530 . สังคมชนบทและภาคเศรษฐกิจข้าวของไทย พ.ศ. 2423–2473 . แปลโดยพรภิ
รณณ์ เอี่ยมธรรม . กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เดช บุญนาค . 2521. ขบถเงี้ยว เมืองแพร่ ร . ศ . 121. สังคมศาสตร์ปริทรรศน์. 6 , 2
(มีนาคม) : 35.
- ทรงชัย ณ ชะลา. 2524. ปัญหาการศึกษาวิถีการผลิตของไทยอันเนื่องมาจากทฤษฎีกิ่งเมืองขึ้น-กิ่ง
ศักดิ์นา. วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง. 1 , 2 (เมษายน-มิถุนายน): 17.
- ทวีศิลป์ จักรบุตร. 8 มีนาคม 2548. กรรมการกองทุนผู้แทนเกษตรกรภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.
สัมภาษณ์.
- ธงชัย คงคล้าย. 10 มกราคม 2548. แกนนำเกษตรกรจังหวัดนครนายก . สัมภาษณ์.
- ธงชัย สัมชชา. 2537. บันทึกประวัติศาสตร์สามัยชนการต่อสู้ของชาวนาชาวไร่อีสาน.
ฐานเศรษฐกิจรายสัปดาห์. 1 , 1-32.
- ชเนศ อารณณ์สุวรรณ. 2547. กบฏชงญ่อการเมืองในประวัติศาสตร์. กรุงเทพฯ : วารสารฟ้า
เดียวกัน . 2 , 4 (ตุลาคม-ธันวาคม) : 127.
- ชันวา ใจเที่ยง. 2546. หมู่บ้านชาวนาปฏิวัติบนแผ่นดินอีสานตอนบน. กรุงเทพฯ : สร้างสรรค์,
นคร ศรีวิวัฒน์. 21 กุมภาพันธ์ 2548. กรรมการกองทุนผู้แทนเกษตรกรภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.
สัมภาษณ์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2546. ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิบัติสยาม 2475.
กรุงเทพฯ : ฟ้าเดียวกัน.
- นายกรัฐมนตรี. 17 พฤษภาคม 2546. รายงานนายกคุยกับประชาชน (ออกอากาศทาง
วิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย). กรุงเทพฯ : กรมประชาสัมพันธ์.

นฤมล ทับจุมพล, ประภาส ปิ่นตบแต่ง และสมชาย ปรีชาศิลป์กุล. 2539. การเคลื่อนไหวของ ขบวนการประชาชนในชนบทกับการปราบปรามของรัฐ. กรุงเทพฯ. วารสารรัฐศาสตร์ สารมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 19, 3 (กรกฎาคม-กันยายน): 69.

นลินี ต้นธูวณิช. 2539. ทางเลือกและศักยภาพของชาวอีสาน . ขอนแก่น: สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น. (อัคราณา)

นิธิ เอียวศรีวงศ์. 2547. มองสถานการณ์ภาคใต้ผ่านแว่นกบฏชาวนา . ศิลปวัฒนธรรม. 25, 8 (มิถุนายน) :110-125.

นฤมล ทับจุมพล และจรัล ดิษฐาภิรักษ์. 2543. ผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ.

วิถีชีวิต วิถีผู้ ขบวนการประชาชนร่วมสมัย. 78. กรุงเทพฯ : ตรีสวิน.

บุญโฮม วินทะไชย . 20 มกราคม 2548. . แกนนำเกษตรกรจังหวัดร้อยเอ็ด. สัมภาษณ์.

บุญเลิศ วิเศษปรีชา. 2546. เครือข่ายสลัมสี่ภาค ประวัติศาสตร์และบทเรียน. วารสารฟ้าเดียวกัน. 1, 3 (กรกฎาคม-กันยายน) : 68.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. 2541. การเมืองบนท้องถนน 99 วัน สัมภาษณ์คนจน และประวัติศาสตร์การเดินขบวน ชุมมูมประท้วงในสังคมไทย . กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ประภาส ปิ่นตบแต่ง . 2546. แนวทางการเคลื่อนไหวต่อสู้และยุทธวิธีของขบวนการทางสังคม. วารสารฟ้าเดียวกัน. 1, 4 (ตุลาคม-ธันวาคม) : 160

ปิยนุช เงินคล้าย และคณะ. 2540. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ศึกษาเปรียบเทียบ ประชาชนในเขตเมืองกับประชาชนในเขตชนบท. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ปุ่น แก่นคำ. 21 กุมภาพันธ์ 2548. ชาวนาจังหวัดร้อยเอ็ด. สัมภาษณ์.

ป่วน ห้างมวน. 24 กุมภาพันธ์ 2548. ชาวนาจังหวัดชัยภูมิ . สัมภาษณ์.

ผดุงศักดิ์ พันแสน. 1 พฤศจิกายน 2547. อดีตรองกรรมการบริหารและรักษาการเลขาธิการ . สัมภาษณ์.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เมคคอร์. 2539. เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ :

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว),

พิชญธร รอดบำรุง. 7 ธันวาคม 2547. ที่ปรึกษาากฎหมายมูลนิธิเกษตรกรไทย. สัมภาษณ์.

พนักงานการไฟฟ้านครหลวง. 21 และ 24 กุมภาพันธ์ 2548. สัมภาษณ์.

พิทยา ว่องกุล. 2542. ปัญหาที่ดินและหนี้สินเกษตรกรร้อยปีแห่งการพัฒนาที่ล้มเหลว. กรุงเทพฯ: วิถี วรรณคดี,

ไพรัช จันทร์อุดม. 6 มีนาคม 2548. อดีตรองกรรมการกองทุนผู้แทนเกษตรกรภาคใต้. สัมภาษณ์.

มหาไศย, กระทรวง. 2545. คู่มือการเลือกตั้งผู้แทนเกษตรกรเป็นคณะกรรมการกองทุน. กรุงเทพฯ. กระทรวงมหาไศย : (อัคราณา)

มือบกองทุน. 25 กุมภาพันธ์ 2548. มติชนรายวัน : 14.

- ยศ สัตตสมบัติ. 2546. **พลวัตและความยืดหยุ่นของสังคมชนวนา: เศรษฐกิจชุมชนภาคเหนือและการปรับกระบวนทัศน์ว่าด้วยชุมชนในประตลโลกที่สาม**. เชียงใหม่: วิทอินดิไซน์,
- ยุติธรรม ศิริอุเทน. 2544. **การเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวนาอีสาน : กรณีศึกษามูลนิธิเกษตรกรรมไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนาสังคม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- รณชิต ทุ่มโมง. 8 มีนาคม 2548. **กรรมการกองทุน 2 วาระ ผู้แทนเกษตรกรภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. สัมภาษณ์.**
- รังสิมันต์ บุญขปรานนท์. 2537. **การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างคณะกรรมการชุมชนและประชาชนในเขตเทศบาลตำบลทางเกวียน อำเภอแกลง จังหวัดระยอง**. ภาคนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- รังสรรค์ ธนพรพันธุ์. 2546. **กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2475-2530**. กรุงเทพฯ: คบไฟ,
- รุจ สูดแสง. 17 มกราคม 2548. **อดีตกรรมการกองทุนผู้แทนเกษตรกรภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. สัมภาษณ์.**
- เรนจิ จี โจเซฟ. 2003. **เอ็กต้า ปารีฉัด : ขบวนการรากหญ้าอินเดียแนวสันติวิธี**. วารสารฟ้าเดียวกัน. 1, 4 (ตุลาคม-ธันวาคม): 153-159.
- วารุณี ภูรินสินสิทธิ์ และอังกาบ กอศรีบัว. 2527. **กรอบความคิดรวบยอดสำหรับการวิเคราะห์ชาวนาเชิงประจักษ์**. วารสารสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. 7, 1 (มกราคม): 16-18.
- วาสนา ซาลี. 20 ธันวาคม 2547. **แกนนำเกษตรกรจังหวัดมหาสารคาม. สัมภาษณ์.**
- วิทย์กร เชียงกุล. 2525. **ปัญหาพื้นฐานของชาวนาไทย**. เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,
- วิฑูรย์ ปัญญากุล. 2535. **ตำนานประชาชนสายธารสู่ศตรตวรรษที่ 21 งานมหกรรมประชาชน**. กรุงเทพฯ. คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท.
- วิรัช ชีพสมทรง. 1 พฤศจิกายน 2547. **และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกองทุนและอดีตรองเลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. สัมภาษณ์.**
- วีรพล โสภา. 25 ตุลาคม 2547. **แกนนำสมัชชาคนจน . สัมภาษณ์.**
- วอลเดน เบลโล, เชียร์ คันนิงแฮม และลีเค็งปอห์. 2542. **โศกนาฏกรรมสยาม การพัฒนาและการแตกสลายของสังคมไทยสมัยใหม่**. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโกมลคีมทอง,
- ศาลจังหวัดนครสวรรค์, สำนักงาน. 2546. **คำฟ้องคดีอาญาคดีดำที่ 1971/2546**. สำนักงานศาลจังหวัดนครสวรรค์. (อัดสำเนา)
- ศาลจังหวัดนครสวรรค์, สำนักงาน. 2546. **คำฟ้องคดีอาญาคดีดำที่ 1972/2546**. สำนักงานศาล

จังหวัดนครสวรรค์. (อัครา)

ศาลปกครองกลาง, สำนักงาน. 2544. คำฟ้องคดีดำที่ 3918/2544. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาล
ปกครองกลาง. . (อัครา)

ศาลปกครองกลาง, สำนักงาน. 2546. คำพิพากษาคดีแดงที่ 1052/2546. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาล
ปกครองกลาง. (อัครา)

ศาลปกครองกลาง, สำนักงาน. 2546. คำฟ้องคดีดำที่ 1187/2546. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาล
ปกครองกลาง. (อัครา)

ศาลปกครองกลาง, สำนักงาน. 2547. คำฟ้องคดีดำที่ 1483/2547. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาล
ปกครองกลาง. (อัครา)

ศาลอาญา, สำนักงาน. 2546. คำฟ้องคดีดำที่ 1879/2546. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลอาญา.
(อัครา)

ศาลอาญา, สำนักงาน. 2546. คำฟ้องคดีดำที่ 1880/2546. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลอาญา.
(อัครา)

ศาลอาญา, สำนักงาน. 2546. คำฟ้องคดีดำที่ 1881/2546. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลอาญา.
(อัครา)

สยามล ไกรยวงศ์, อัจฉรา รักยุติธรรม และ กฤษฎา บุญชัย. 2543. วิถีชีวิต วิถีผู้ ขบวนการประชา
ชนร่วมสมัย. ผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ, กรุงเทพฯ : ตรีสิน,

สิรินภา สถาพรจนา. 2541. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจังหวัดเพชรบุรี : กรณี
ศึกษากลุ่มคนรักเมืองเพชร. ;วิทยานิพนธ์สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยมหิดล สาขา
สังคมวิทยา คณะสังคมวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศรีเทพ ใจทา. 2 มีนาคม 2548. อดีตกรรมการกองทุน2วาระ ผู้แทนเกษตรกรภาคเหนือ. สัมภาษณ์.
ศักดิ์ดา กาญจนเสน. 15 ธันวาคม 2547. แกนนำสมาชิกเกษตรกรภาคอีสาน (สกอ.). สัมภาษณ์.

ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล. 2544.. หออยู่กิน เพื่อค้าเพื่อขาย เศรษฐกิจไทย สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น.
กรุงเทพฯ : มติชน,

สน รูปสูง. 20 ม.ค. และ 10 กุมภาพันธ์ 2548. อดีตกรรมการกองทุนผู้แทนเกษตรกรภาค
ตะวันออกเฉียงเหนือ และประธานกรรมการบริหาร. สัมภาษณ์.

สมควร ชันเงิน. 2541. แรงจูงใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง : ศึกษากรณีกรรมการสภาตำบล อำเภอปะเหลียน จังหวัดตรัง. สารนิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต สาขาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมัชชาเกษตรกรรายย่อย. 2545. **หนังสือร้องเรียนให้ปลดพนักงาน ลงวันที่ 9 เมษายน 2545.**

กรุงเทพฯ. สมัชชาเกษตรกรรายย่อย : (อัดสำเนา)

สมาน เลิศวงศ์รัฐ. 22 มี.ค. 2548. **อดีตรองเลขาธิการ รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการสำนักงาน
กองทุน. สัมภาษณ์.**

สมเกียรติ วันทะนะ. 2522. **วิกฤตการณ์ทางสังคมศาสตร์และการเติบโตของประวัติศาสตร์แบบ
มาร์กซิสม์ในทศวรรษ 1970. วารสารธรรมศาสตร์. 9, 2 (มีนาคม): 21.**

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. 2533. **แนวคิดมาร์กซิสต์กับการศึกษาเรื่องการเปลี่ยนแปลงในสังคม**

ชาวนาในประเทศโลกที่สาม. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย,

สอน โศตรสืบวบ. 24 กุมภาพันธ์ 2548. **ชาวนาจังหวัดสุรินทร์. สัมภาษณ์.**

สไกร พิมพ์บึง. 17 มกราคม 2548. **กรรมการบริหาร อดีตรองเลขาธิการกองทุน และเลขาธิการ
มูลนิธิเกษตรกรไทย. สัมภาษณ์.**

สิทธิพันธ์ พุทธหนู. 2538. **ทฤษฎีพัฒนาการทางการเมือง. กรุงเทพฯ : แสงจันทร์การพิมพ์,**

สุชาย ตรีรัตน์. 2524. **วิเคราะห์สภาพสังคมไทยด้วยวิธีการทางเศรษฐศาสตร์การเมือง. วารสาร
เศรษฐศาสตร์การเมือง. 1, 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์) : 25.**

สุเทพ ขวัญละม้าย. 19 กุมภาพันธ์ 2548. **อดีตรองเลขาธิการกองทุนผู้แทนเกษตรกรภาคใต้ .
สัมภาษณ์.**

สุนทรี อาสะไวย์. 2530. **ประวัติคลองรังสิตการพัฒนาก่อนและผลกระทบต่อสังคม พ.ศ. 2431-2457. กรุงเทพฯ
: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,**

สนิท สัมครกร. 2534. **วิวัฒนาการทางวัฒนธรรมของสังคมไทย. กรุงเทพฯ : โอ.เอส.พรินติ้งเฮาส์.**

สิริบุรุษ วงศ์วินัย. 21 กุมภาพันธ์ 2548. **ผู้แทนเกษตรกรภาคตะวันออกเฉียงเหนือกรรมการกองทุน.
สัมภาษณ์.**

สุรพล นิติไกรพจน์. 2542. **องค์การมหาชน แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน. กรุงเทพฯ :
สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ,**

สุริยันต์ บุญนาคคำ. 21 มีนาคม 2548. **อดีตเลขาธิการกองทุน. สัมภาษณ์.**

สุวิทย์ คุณกิตติ. 1 ธันวาคม 2547. **อดีตรองนายกรัฐมนตรีได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี
ให้เป็นประธานกรรมการกองทุน . สัมภาษณ์.**

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. 2542. **องค์การมหาชนมิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ.
กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน,**

เสมา อินสิน. 24 กุมภาพันธ์ 2548. **ชาวนาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. สัมภาษณ์.**

อคิน รพีพัฒน์. 2518. **สังคมไทยในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325 –2416. กรุงเทพฯ : มูลนิธิ
โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,**

- อภิชาติ การ์ิกาญจน์. 2534. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ศึกษาแบบแผนตาม
 มาตรฐานแบบกัตต์แมน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาสังคมวิทยา คณะสังคม
 วิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ. 2542. มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบ
 ราชการ,
- อนุสร อุณโณ. 2547. ขบวนการสิทธิชนชั้นกรรมาชนในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : เจ เอ็นดี เจกราฟฟิค
 ดีไซน์,
- อนันท์ กาญจนพันธุ์. 2538 . การเปลี่ยนแปลงสังคมกับศักยภาพของชนบทไทย. กรุงเทพฯ : อัมรินทร์.
- อินทา ก่อกะปาง .24 กุมภาพันธ์ 2548. เกษตรกร จังหวัดสุโขทัย . สัมภาษณ์.
- อุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม.17 พ.ค. 2545. ตรวจสอบการบริหารงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร.
 กรุงเทพฯ : (อัดสำเนา)
- อุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม. 16 มีนาคม 2548. กรรมการกองทุน อีทีวูฒิสมาชิกและสมาชิกสภา
 ผู้แทนราษฎร จังหวัด ลพบุรี. สัมภาษณ์.
- อโศก ประสานสอน. 25 กุมภาพันธ์ 2548. ผู้แทนเกษตรกรภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กรรมการ
 กองทุนและกรรมการบริหาร . สัมภาษณ์.
- อวยชัย วัฒนา. 22 มกราคม 2548. อดีตแกนนำสมัชชาคนจน. สัมภาษณ์.
- อำนาจ ประดิษฐ์. 30 กันยายน 2547. อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง. สัมภาษณ์.

ภาษาอังกฤษ

- Jurgen Habermas. 1981. **New Social Movement** : Telos,
- Lansberger. A.H. 1974. **Rural Protest : Peasants Movements and Social Change**. London : Macmillan Press,
- Piven, Frances Fox and Richard Cloward. 1977. **Poor People's Movement: why they succeed, how they
 fail**. New York: Pantheon books.
- Ratana Boonmathya. 1986. **Peasant Resistance and Ideology : A case Study Thai Peasants
 During 1950s – 1980s**. Thesis. MA Institute of Social Studies The Hagu
- Scott James C. 1986. **Every day forms of Peasants Resistance : Weapons of The Weak**.
 Yale University : Press New Haven and London.



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

พ.ศ. ๒๕๔๒

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๒

เป็นปีที่ ๕๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒”

มาตรา ๒ ^{1(๑)} พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การจับสัตว์น้ำ การใช้และบำรุงรักษาทรัพยากรจากที่ดิน น้ำ และป่าไม้อย่างยั่งยืน และให้หมายความรวมถึงการสร้างมูลค่าเพิ่ม การแปรรูป การจำหน่าย ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การจับสัตว์น้ำ การใช้และบำรุงรักษาทรัพยากรจากที่ดิน น้ำ และป่าไม้อย่างยั่งยืน และการอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

“เกษตรกร” หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

“องค์กรเกษตรกร” หมายความว่า กลุ่มหรือคณะของเกษตรกรที่มารวมกันเพื่อวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจกรรมร่วมกัน โดยจะเป็นหรือไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้ และได้ขึ้นทะเบียนต่อสำนักงานหรือสำนักงานสาขา

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

“คณะกรรมการบริหาร” หมายความว่า คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร”

ให้กองทุนเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกรในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเกษตรกรของเกษตรกร

(๓) พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรมหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรเกษตรกร

(๔) พัฒนาศักยภาพในการพึ่งพาตนเองและเกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างเกษตรกร
มาตรา ๖ กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (๒) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (๓) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการบริจาค
- (๔) เงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุน
- (๕) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุน
- (๖) ดอกผลหรือรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

ในกรณีกองทุนมีจำนวนเงินไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของ
สำนักงาน และ ค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม รัฐพึงจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเข้าสมทบกองทุนเท่า
จำนวนที่จำเป็น

มาตรา ๗ กิจการของกองทุนไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง
แรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วย
เงินทดแทน

มาตรา ๘ กองทุนมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ตาม
มาตรา ๕ อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

- (๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่าง ๆ
- (๒) ก่อตั้งสิทธิ หรือกระทำการนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร
- (๓) ให้องค์กรเกษตรกรกู้ยืมเงินเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
- (๔) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน
- (๕) ลงทุนหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน
- (๖) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่อง ในการจัดให้สำเร็จตาม
วัตถุประสงค์ของกองทุน

มาตรา ๘/๑^(๒) ห้ามมิให้บุคคลใดขอยกอายุความขึ้นต่อสู้กับกองทุนในเรื่องทรัพย์สินของกองทุนที่ใช้หรือได้มาเพื่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้

ทรัพย์สินของกองทุนไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

มาตรา ๙ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุน และค่าใช้จ่ายตามภาระผูกพันของกองทุนให้จ่ายจากเงินกองทุน ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๑๐ กองทุนไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

รายรับของกองทุนให้นำเข้าสมทบกองทุนโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๑๐/๑^{2(๓)} เพื่อจัดระบบควบคุมเงินของกองทุน ให้กองทุนจัดให้มีบัญชีจัดการหนี้ของเกษตรกร เพื่อใช้จ่ายในการจัดการหนี้ของเกษตรกรโดยเฉพาะ

มาตรา ๑๑ ภายในกำหนดเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี ให้คณะกรรมการเสนองบดุลแสดงฐานะการเงิน โดยมีคำรับรองการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

งบดุลและรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีนำเสนอรัฐสภาเพื่อทราบและจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หมวด ๒

คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

มาตรา ๑๒ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสิบเอ็ดคน และผู้แทนเกษตรกรจำนวนยี่สิบคนเป็นกรรมการ

ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้พิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีผลงาน และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินหรือการธนาคาร การฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น อุตสาหกรรมชุมชน เทคโนโลยีการเกษตร การพัฒนาแหล่งน้ำ และการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคราชการจำนวนห้าคน และผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนจำนวนหกคน

มาตรา ๑๓ การแต่งตั้งผู้แทนเกษตรกรตามมาตรา ๑๒ ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งเกษตรกรซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกองค์กรเกษตรกรในสิ่ภูมิภาค อย่างน้อยภูมิภาคละสองคน ส่วนที่เหลือให้เป็นไปตามสัดส่วนของสมาชิกเกษตรกรในแต่ละภูมิภาค

การแบ่งภูมิภาคและการเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๔ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนและผู้แทนเกษตรกรต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือกรรมการ ที่ปรึกษา หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

(๒) ไม่เป็นข้าราชการ พนักงานองค์กรของรัฐซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(๓) ไม่เป็นบุคคลซึ่งทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้ออกปลดออก ให้ออก หรือเลิกจ้างเพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรและการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

(๒) พิจารณาเสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) กำหนดนโยบายและออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ ในการบริหารกิจการของกองทุน

(๔) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน

(๕) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับขึ้นทะเบียนและการเพิกถอนทะเบียนองค์กรเกษตรกร

(๖) ออกระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาขององค์กรเกษตรกร การติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนและโครงการ

(๗) ออกระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินของกองทุนตามแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และการใช้คืนเงินให้แก่กองทุน

(๘) พิจารณางบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุน และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

(๙) กำกับ ให้คำปรึกษา และแนะนำแก่คณะกรรมการบริหารและสำนักงานในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๑๐) ให้ความเห็นชอบในการกำหนดภาระผูกพันของกองทุน

(๑๑) กำหนดมาตรการ ส่งเสริม สนับสนุน องค์กรเกษตรกร

(๑๒) แต่งตั้ง ถอดถอน คณะกรรมการบริหารและคณะอนุกรรมการ

(๑๓) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้ คณะกรรมการบริหารหรือเลขานุการเป็นผู้ปฏิบัติหรือเตรียมข้อเสนอไปยังคณะกรรมการเพื่อ พิจารณาดำเนินการต่อไปได้

มาตรา ๑๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรมีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละสองปี

กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสอง วาระติดต่อกันไม่ได้

มาตรา ๑๗ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๑๖ กรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๔) คณะกรรมการมีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียงสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด
- (๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- (๗) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔

มาตรา ๑๘ ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการแทนได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทน อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนเกษตรกรพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งเกษตรกรในภูมิภาคนั้นเป็นกรรมการแทน โดยให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๓ โดยอนุโลม

มาตรา ๑๙ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม ถ้ารองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียเป็นส่วนตัวในเรื่องใด ห้ามมิให้เข้าร่วมพิจารณาและออกเสียงในเรื่องนั้น

หมวด ๓

คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

มาตรา ๒๐ ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งมีจำนวนรวมกันเจ็ดคน โดยให้แต่งตั้งจากบุคคลในคณะกรรมการจำนวนสามคนซึ่งในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้แทนเกษตรกรจำนวนสองคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญมีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องทางสาขาเศรษฐศาสตร์ สาขาการบริหาร การเงินหรือการธนาคาร และสาขาเกษตรศาสตร์สาขาละหนึ่งคนเป็นกรรมการ และให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการและรองประธานกรรมการ

ให้นำมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการบริหารด้วยโดยอนุโลม^(๔)

มาตรา ๒๑ คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ควบคุมการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งของคณะกรรมการ

(๒) เสนอและรายงานต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุน

(๓) อนุมัติแผนฟื้นฟูและพัฒนาขององค์กรเกษตรกรที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุน

(๔) อนุมัติโครงการที่มีวงเงินเกินกว่าห้าแสนบาท

(๕) ออกข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของเลขาธิการและการมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนเลขาธิการ

(๖) ออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตลอดจนการกำหนดเงินเดือนหรือเงินอื่น รวมถึงการสงเคราะห์และสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้าง

(๗) ให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่เลขาธิการในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๘) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ระเบียบหรือข้อบังคับตาม (๕) และ (๖) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้วให้ใช้บังคับได้

การจัดการกองทุนเกี่ยวกับบัญชีจัดการหนี้ของเกษตรกร ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร^[๕]

มาตรา ๒๒ กรรมการและกรรมการบริหารอาจได้รับเบี้ยประชุม ค่าพาหนะค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอย่างอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้โดยให้จ่ายจากเงินกองทุนตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

หมวด ๔

สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

มาตรา ๒๓ ให้สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมีสำนักงานใหญ่อยู่ในกรุงเทพมหานคร และอาจตั้งสาขา ณ ที่อื่นใดตามความจำเป็นก็ได้

มาตรา ๒๔^[๖] สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ คณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร และเสนอความเห็น ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการดังกล่าว

(๒) ประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรได้ทราบถึงนโยบาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) ให้การสนับสนุน ปรึกษาหารือ และแนะนำแก่เกษตรกรหรือองค์กรเกษตรกรเกี่ยวกับการดำเนินการตามแผนหรือ โครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรตามความจำเป็น หรือตามที่เกษตรกร หรือองค์กรเกษตรกรร้องขอ

(๔) ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนหรือ โครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุน และรายงานผลต่อคณะกรรมการบริหาร แล้วแต่กรณี

(๕) ดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกรตามพระราชบัญญัตินี้

(๖) จัดทำบัญชีและรายงานการรับจ่ายเงินกองทุน และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานเสนอคณะกรรมการ

(๗) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการ คณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรมอบหมาย

มาตรา ๒๕ ให้เลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน และรับผิดชอบการบริหารกิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน และตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารกำหนด

ให้เลขาธิการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานของสำนักงานเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๖ ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการจากผู้ซึ่งมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์
- (๓) มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงาน และประสบการณ์ที่จะปฏิบัติงานให้แก่กองทุนได้
- (๔) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔
- (๕) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
- (๖) ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- (๗) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากองทุนหรือในกิจการที่กระทำให้แก่กองทุน ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม

มาตรา ๒๗ การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการกำหนดเงื่อนไขในการทดลองปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานในหน้าที่เลขาธิการ และการประเมินผลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามสัญญาจ้างที่คณะกรรมการบริหารกำหนด โดยให้มีกำหนดระยะเวลาการจ้างคราวละไม่เกินสี่ปี

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างตามวรรคหนึ่งแล้ว คณะกรรมการบริหารโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการอำนวยการอาจมีมติให้ทำสัญญาจ้างเลขธิการให้ปฏิบัติงานต่อไปอีกก็ได้

ให้เลขธิการได้รับเงินค่าจ้าง ค่าตอบแทน และเงินอื่น ตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๘ นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามกำหนดระยะเวลาการจ้าง เลขธิการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๖

(๔) คณะกรรมการมีมติให้เลิกจ้าง

มาตรา ๒๙ ให้เลขธิการเป็นผู้แทนของกองทุนในกิจการของกองทุนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก

นิติกรรมที่กระทำโดยฝ่าฝืนข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด ย่อมไม่ผูกพันกองทุน เว้นแต่คณะกรรมการจะให้สัตยาบัน

หมวด ๕

การฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

มาตรา ๓๐ เกษตรกรที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือคณะ เพื่อประกอบเกษตรกรรมร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นนิตินุคคลหรือไม่ก็ตาม ถ้าประสงค์จะขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรเกษตรกรตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ยื่นคำขอต่อสำนักงานหรือสำนักงานสาขาตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เกษตรกรจะเป็นสมาชิกองค์กรเกษตรกรในขณะเดียวกันได้เพียงแห่งเดียว

การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขึ้นทะเบียนองค์กรเกษตรกรและการพิจารณารับขึ้นทะเบียนองค์กรเกษตรกรให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๑ องค์การเกษตรกรรมมีสิทธิขอรับการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรมโดยให้ทำแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรมยื่นต่อสำนักงานหรือสำนักงานสาขาที่เป็นที่ตั้งขององค์การเกษตรกรรม

ในกรณีที่ท้องที่ที่ตั้งองค์การเกษตรกรรมไม่มีสำนักงานหรือสำนักงานสาขาตั้งอยู่ ให้ยื่นต่อสำนักงานหรือสำนักงานสาขาที่ใกล้เคียง

มาตรา ๓๒ แผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรม อย่างน้อยต้องระบุข้อความดังต่อไปนี้

- (๑) หมายเลขทะเบียนขององค์การเกษตรกรรม
- (๒) รายชื่อของเกษตรกรทั้งหมดขององค์การเกษตรกรรม
- (๓) เหตุผลที่เสนอแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรม
- (๔) รายละเอียดแห่งสินทรัพย์ หนี้สิน และภาระผูกพันต่าง ๆ ขององค์การเกษตรกรรมที่เป็นนิติบุคคลและเกษตรกรแต่ละคนที่เป็นสมาชิกขององค์การเกษตรกรรมในขณะที่ยื่นแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรม
- (๕) รายละเอียดพอสังเขปของโครงการแต่ละโครงการ
- (๖) หลักการ วิธีดำเนินการ และขั้นตอนของการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรม
- (๗) ระยะเวลาในการดำเนินงานตามแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรม
- (๘) รายชื่อของผู้ให้การสนับสนุนแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรม พร้อมรายละเอียดในการให้การสนับสนุน ถ้ามี

มาตรา ๓๓ ให้คณะกรรมการบริหารมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติแผนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรม ในกรณีที่แผนนั้นมีโครงการที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของคณะกรรมการบริหารด้วย ให้พิจารณาโครงการนั้นไปพร้อมกัน และให้แจ้งผลการพิจารณาให้้องค์กรเกษตรกรรมทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแผน

ในกรณีที่ไม่อนุมัติตามแผนให้แจ้งเหตุผลโดยย่อ และให้้องค์กรเกษตรกรรมมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย

ให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

มาตรา ๓๔ ให้เลขาธิการมีอำนาจพิจารณาอนุมัติโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรมที่มีวงเงินไม่เกินห้าแสนบาท

ให้คณะกรรมการบริหารมีอำนาจพิจารณาอนุมัติโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรมที่มีวงเงินเกินกว่าห้าแสนบาท

การพิจารณาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองให้ดำเนินการตามมาตรา ๓๓ โดยอนุโลม คำวินิจฉัยของเลขาธิการตามวรรคหนึ่งให้องค์กรเกษตรกรรมมีสิทธิอุทธรณ์นับแต่ที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการบริหารให้เป็นที่สิ้นสุด

มาตรา ๓๕ คณะกรรมการบริหาร และเลขาธิการ อาจเห็นชอบแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรม โดยกำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดให้ปฏิบัติด้วยก็ได้

มาตรา ๓๖ ให้องค์กรเกษตรกรรมรายงานผลการดำเนินการตามแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรมต่อสำนักงานตามเงื่อนไขและระยะเวลาตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

ให้สำนักงานตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการตามแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรม ถ้าผลการพิจารณาปรากฏว่าการดำเนินการไม่เป็นไปตามแผนหรือโครงการที่ได้รับอนุมัติให้แจ้งองค์กรเกษตรกรรมทำการแก้ไขปรับปรุงภายในระยะเวลาที่กำหนด และในกรณีที่เห็นสมควรอาจมีคำสั่งให้พักการจ่ายเงินตามแผนหรือโครงการในระหว่างนั้นก็ได้ และให้รายงานคณะกรรมการบริหารตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

ในกรณีที่ปรากฏแน่ชัดว่าองค์กรเกษตรกรรมไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามแผนหรือโครงการนั้นต่อไปได้ ให้เลขาธิการเสนอคณะกรรมการบริหารพิจารณาสั่งยกเลิกแผนหรือโครงการนั้น

ให้องค์กรเกษตรกรรมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการบริหารตามวรรคสามต่อคณะกรรมการได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

มาตรา ๓๗ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการบริหาร เลขาธิการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด ๕/๑^[๗]

การแก้ไขปัญหานี้ของเกษตรกร

ส่วนที่ ๑

บททั่วไป

มาตรา ๓๗/๑ ในหมวดนี้ เว้นแต่ข้อความจะแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

“หนี้” หมายความว่า หนี้อันเนื่องมาจากการประกอบเกษตรกรรมของเกษตรกร ซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกร

“หนี้ในระบบ” หมายความว่า

(๑) หนี้ที่เกิดขึ้นจากโครงการส่งเสริมของรัฐ

(๒) หนี้ที่เกิดขึ้นจากการกู้ยืมจากสถาบันการเงิน

(๓) หนี้ที่เกิดขึ้นจากการกู้ยืมจากสถาบันเกษตรกร

“โครงการส่งเสริมของรัฐ” หมายความว่า โครงการของกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค หรือรัฐวิสาหกิจ

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า

(๑) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์

(๒) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

(๓) นิติบุคคลตามที่คณะกรรมการกำหนด

“สถาบันเกษตรกร” หมายความว่า นิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

ส่วนที่ ๒

คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร

มาตรา ๓๗/๒ ให้มีคณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

การเกษตร ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย กรรมการซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการเก่าคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญมีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องทางสาขาเศรษฐศาสตร์ สาขาการบริหาร การเงินหรือการธนาคาร และสาขาเกษตรศาสตร์ สาขาละหนึ่งคนเป็นกรรมการ

ให้คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรเลือกกรรมการด้วยตนเองเป็นประธานกรรมการและรองประธานกรรมการ

ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการสำนักจัดการหนี้ของเกษตรกรเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้นำมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๓๗/๓ คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการตามแผนแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกรตามที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ

(๒) ควบคุมการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนในบัญชีจัดการหนี้ของเกษตรกร ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งของคณะกรรมการ

(๓) เสนอและรายงานต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุนในบัญชีจัดการหนี้ของเกษตรกร

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดการหนี้ของเกษตรกร

(๕) ให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่เลขาธิการในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๖) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๗) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา ๓๗/๔ กรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรอาจได้รับเบี้ยประชุม ค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอย่างอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ตาม

ระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง โดยให้จ่ายจาก
เงินกองทุนในบัญชีจัดการหนี้ของเกษตรกร

ส่วนที่ ๓

การจัดการหนี้ของเกษตรกร

มาตรา ๓๗/๕ ให้จัดตั้งสำนักขึ้นในสำนักงาน เรียกว่า "สำนักจัดการหนี้ของ
เกษตรกร" โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกรตามที่คณะกรรมการ
และคณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรกำหนด

ให้มีผู้อำนวยการสำนักจัดการหนี้ของเกษตรกรเป็นผู้ควบคุมดูแลสำนัก และอยู่
ภายใต้บังคับบัญชาของเลขาธิการ สำหรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักให้เป็นไปตามที่
คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรกำหนด

มาตรา ๓๗/๖ เกษตรกรซึ่งเป็นหนี้ในระบบ และประสงค์ขอรับการสนับสนุนจาก
กองทุน ให้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนเกษตรกรต่อสำนักจัดการหนี้ของเกษตรกรตามหลักเกณฑ์ที่
คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรประกาศกำหนด

เมื่อได้รับคำขอขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักจัดการหนี้ของเกษตรกรทำ
การตรวจสอบหลักฐานถึงความมีอยู่จริงของหนี้และหลักประกันที่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้ง
จำแนกแยกประเภทหนี้ของเกษตรกรตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร
กำหนด

มาตรา ๓๗/๗ เกษตรกรซึ่งเป็นหนี้ในระบบตามโครงการส่งเสริมของรัฐ
โครงการใดที่คณะกรรมการเห็นว่าไม่ประสบความสำเร็จ โดยมีใช้ความผิดของเกษตรกร ให้
พิจารณาช่วยเหลือโดยให้กองทุนรับภาระชำระหนี้หนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรทั้งหมดหรือ
บางส่วนก็ได้ โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

การชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรตามวรรคหนึ่ง ให้จ่ายเป็นเงินสด
พันธบัตรรัฐบาล หรือตัวเงินตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ให้จัดสรรงบประมาณแผ่นดินเข้าสมทบกองทุนสำหรับการดำเนินการตามวรรค
หนึ่ง

มาตรา ๓๗/๘ เกษตรกรตามความในมาตรา ๓๗/๗ ที่ได้รับการยกเลิกหนี้ทั้งหมด หรือบางส่วนจากคณะกรรมการ ต้องเข้ากระบวนการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ตามระเบียบที่ คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๗/๙ เกษตรกรซึ่งเป็นหนี้ในระบบที่มีใช้โครงการส่งเสริมของรัฐ เมื่อ คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรอนุมัติโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการให้มีอำนาจ หน้าที่จัดการหนี้ของเกษตรกรรายใดแล้ว ให้คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรมีอำนาจชำระ หนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรทั้งหมดหรือบางส่วนได้ โดยการจ่ายเป็นเงินสด พันธบัตรรัฐบาล หรือตั๋วเงิน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

เมื่อกองทุนรับภาระชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ ทรัพย์สินของเกษตรกรที่ใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ตกเป็นของกองทุน และเกษตรกรจะ ได้รับทรัพย์สินที่ใช้เป็นหลักประกันคืนไปจากกองทุนโดยการเช่าซื้อ หรือซื้อ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ให้คณะกรรมการมีอำนาจผ่อนผันการชำระหนี้ ลดหนี้ ปลดหนี้ ให้แก่เกษตรกร ได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และรัฐพึงจัดสรรงบประมาณอุดหนุนในส่วนที่กองทุนต้อง รับภาระค่าใช้จ่ายนี้

การดำเนินการเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ของเกษตรกรที่ได้รับการสนับสนุนตาม วรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และให้เกษตรกรผู้นั้นเข้าสู่กระบวนการ ฟื้นฟูตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๗/๑๐ กองทุนและเกษตรกรที่เกี่ยวข้องในกิจการใดที่กฎหมาย กำหนดให้จดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตาม พระราชบัญญัตินี้ ให้กองทุนและเกษตรกรได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียม และภาษีอากรในการจด ทะเบียนนั้น ไม่ว่าจะ เป็นในฐานะผู้โอนหรือผู้รับโอนก็ตาม

การยกเว้นภาษีอากรตามวรรคหนึ่ง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวล รัษฎากร โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขไว้ด้วยก็ได้

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๓๘ ให้ดำเนินการตั้งคณะกรรมการ คณะกรรมการบริหารและเลขาธิการ ตามพระราชบัญญัตินี้ ภายในกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๓๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๓๔ ในระหว่างที่ยังไม่มีการดำเนินการแต่งตั้งกรรมการ ผู้แทนเกษตรกรตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นเกษตรกร จำนวนยี่สิบคนให้เป็นกรรมการผู้แทนเกษตรกรไปพลางก่อน

ให้อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภาคราชการ และให้รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ซึ่งไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔ จำนวนห้าคนเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน

ให้กรรมการตามวรรคหนึ่งและวรรคสองมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการให้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหาร เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน

มาตรา ๔๐ ในวาระเริ่มแรกให้เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เป็นเลขาธิการเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน

ผู้รับสนองพระบรมราช
โองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การพัฒนาการเกษตรที่ผ่านมาเป็นการกำหนดนโยบายโดยทางราชการ ซึ่งมีได้เปิดโอกาสให้เกษตรกรได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาสภาพความเป็นอยู่และการประกอบเกษตรกรรมของตนเอง จึงทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงตามความต้องการของเกษตรกรอย่างแท้จริง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรที่รับผิดชอบในการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรอย่างต่อเนื่องและเป็นอิสระ โดยการประสานความร่วมมือระหว่างข้าราชการในระดับกำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติการ นักวิชาการ และเกษตรกรเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารกองทุนฟื้นฟูเกษตรกร และเปิดโอกาสให้เกษตรกรที่ขาดปัจจัยในการประกอบอาชีพรวมตัวกันเป็นองค์กรเกษตรกร เพื่อทำแผนและโครงการในการขอรับการสนับสนุนจากกองทุน ซึ่งจะมีการจัดระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินการเพื่อให้การฟื้นฟูและพัฒนาสภาพชีวิตและความ

เป็นอยู่ของเกษตรกรสัมฤทธิ์ผลตามความมุ่งหมายของการจัดให้มีกองทุน
พระราชบัญญัตินี้ จึงจำเป็นต้องตรา

พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ ^[๘]

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติกองทุน
ฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และแนวทางการ
แก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกรอันเนื่องจากโครงการส่งเสริมของรัฐที่ไม่ประสบผลสำเร็จไว้อย่าง
ชัดเจนเกษตรกรไม่สามารถได้รับการสนับสนุนทางการเงินเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้เดิมของเกษตรกรที่
เป็นหนี้ในระบบเป็นเหตุให้เกษตรกรเหล่านั้นไม่มีโอกาสฟื้นฟูอาชีพและดำรงชีพในด้าน
เกษตรกรรมได้อย่างมั่นคง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายชนชาติ ธรรมโชติ เกิดเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2506 ที่อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนสงขลาวิทยาคม สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี นิติศาสตร์บัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง ในปีการศึกษา 2528 และประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน จากคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรม ในปีการศึกษา 2542 และต่อมาเข้าศึกษาต่อคณะเศรษฐศาสตร์ หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เคยประกอบอาชีพทนายความและที่ปรึกษากฎหมายเป็นเวลา 15 ปี ปัจจุบันปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานระดับบริหารของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 มีนิติฐานะเป็นองค์กรของรัฐ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย