

การก่อดำของวาระนโยบายและการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา

นางสาวพิชามณูช รุ่งเรืองศรีเมธา



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการจัดการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE AGENDA SETTING AND PUBLIC POLICY MAKING IN CONTRACT FARMING POLICY

Miss Phicharmon Rungruangsrimech



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Politics and Governance

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2015

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การก่อตัวของวาระนโยบายและการกำหนดนโยบาย
	เกษตรพันธสัญญา
โดย	นางสาวพิชามณูช รุ่งเรืองศรีเมธา
สาขาวิชา	การเมืองและการจัดการปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลีम्मณี

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง)
.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลีम्मณี)
.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อภิญา วนเศรษฐ)

พิชามญชุ์ รุ่งเรืองศรีเมธา : การก่อตัวของวาระนโยบายและการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา (THE AGENDA SETTING AND PUBLIC POLICY MAKING IN CONTRACT FARMING POLICY) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ. ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 174 หน้า.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการวิจัยที่ศึกษาการก่อตัวของวาระนโยบายและการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา โดยมีวัตถุประสงค์ในการอธิบายที่มาและขั้นตอนการก่อตัวของวาระนโยบายและการกำหนดนโยบาย รวมถึงบทบาทนำในการกำหนดนโยบายของภาครัฐและเอกชน ผลการวิจัยพบว่า แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม (นโยบายเกษตรพันธสัญญา) มีที่มาสำคัญ 4 ประการ คือ ประการที่ 1 ความสอดคล้องของแผนพัฒนาเกษตรใน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 การผลิตเพื่อขายและกระจายผลผลิต ซึ่งถูกออกแบบและร่างแผนพัฒนาให้มีการพัฒนาที่ต่อเนื่องกัน ประการที่ 2 บทบาทของรัฐในการกำหนดนโยบายพัฒนาการเกษตรตามแนวทางส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตรภายใต้แนวคิดการพัฒนาและใช้โครงสร้างอำนาจพื้นฐานของรัฐ ประการที่ 3 การจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. คณะกรรมการ กชช. และความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์กับ กลุ่มเทคโนโลยี ประการที่ 4 กระบวนการริเริ่มผลักดันและก่อตัวของนโยบายเกิดขึ้นอยู่ในภาครัฐ ส่งผลให้รัฐมีบทบาทนำในขั้นตอนการกำหนดวาระนโยบาย ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายปัจจัยที่ทำให้ภาคเอกชนมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายมี 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยที่ 1 ลักษณะของนโยบายที่ใช้ระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นเงื่อนไขในการผลิต และปัจจัยที่ 2 สถานะความได้เปรียบของภาคเอกชนในเชิงพื้นที่ที่รัฐบาลส่งเสริมสัมพันธภาพและการพัฒนาอุตสาหกรรมและในเชิงสถาบัน ภายใต้ระบบการวางแผน เทคโนโลยี และผู้เชี่ยวชาญในการผลิตของบริษัท ฐานะอภิสิทธิชนของนักธุรกิจในการเข้าถึงรัฐบาลและผลการตัดสินใจที่กระทบต่อผลงานทางเศรษฐกิจของรัฐบาลและความสำเร็จของนโยบาย

ภาควิชา การปกครอง ลายมือชื่อนิสิต

สาขาวิชา การเมืองและการจัดการปกครอง ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

ปีการศึกษา 2558

5681000224 : MAJOR POLITICS AND GOVERNANCE

KEYWORDS: CONTRACT FARMING POLICY / AGENDA SETTING / PUBLIC POLICY

PHICHARMON RUNGRUANGSRIMETHR: THE AGENDA SETTING AND PUBLIC POLICY MAKING IN CONTRACT FARMING POLICY. ADVISOR: PROF.ANUSORN LIMMANEE, Ph.D., 174 pp.

This research aims to study agenda setting and public policy making in Public-Private Coordination Program for Agricultural and Agro-Industrial Development or contract farming policy that approved by government on January, 30 1987. This policy had 4 important cause. Firstly, consistency between 5th developments plan that focus on increasing production efficiency and 6th development plan that emphasized about sale productivity and yield spread designed for continuous development. Secondly, the role of government in agricultural development policy formulation because government as the developmental state. They had state Infrastructural power to promoted Agro-Industrial. Thirdly, the establishment of public-private coordination committee and rural development Committee organized form collaboration between government and technocrats. Finally, agenda setting process was inside Initiation that occurred within state sector. Therefore agenda setting process is leaded by state role. In policy formulation process; the important factor of private sector influenced policy formulation had 2 factors. Firstly, this policy encouraged a lot of private sector participation, applied the integrated production and contract framing system. Secondly, private sector as bourgeoisie in capitalist society whenever prem's government solved and developed capitalist society private sector always benefited. In addition, private sector as mature corporation or industrial system that had planned system, modern technology and production expertise to support four pronged policy while state actor had not. The private sector had privilege position to communicate and pressured government in special channel because of private sector decision affected government economic performances and success of this policy.

Department: Government Student's Signature

Field of Study: Politics and Governance Advisor's Signature

Academic Year: 2015

กิตติกรรมประกาศ

การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปด้วยความเอาใจใส่และความกรุณาอย่างสูงจาก ศ.ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี ซึ่งท่านอาจารย์เมตตารับข้าพเจ้าเป็นนิสิตในที่ปรึกษา โดยให้คำปรึกษา แนะนำในทางวิชาการตลอดการทำวิจัย

ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณ รศ.ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่งและ ผศ.ดร.อภิญา วนเศรษฐ์ ที่เสียสละเวลามาเป็นคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ให้กับข้าพเจ้าตั้งแต่โครงร่างวิทยานิพนธ์จนดำเนินการวิจัยแล้วเสร็จรวมถึงให้คำชี้แนะแนวทางและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ตลอดมา

สุดท้ายนี้วิทยานิพนธ์ยังได้รับการสนับสนุนข้อมูลเป็นอย่างดี จากคุณพิสาร สิ้นบุญกุล เจ้าหน้าที่กองนโยบายและแผน ดร.รังษิต ภูศิริภิญโญ ผู้อำนวยการศูนย์ประเมินผล สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ดร.เอกอรุณ อวนสกุล อดีตข้าราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะหัวหน้าศูนย์ประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ ดร.มนตรี คงตระกูลเทียน ผู้บริหารกลุ่มธุรกิจพีชครบวงจร เครือเจริญโภคภัณฑ์ และ ตัวแทนเกษตรกรผู้เลี้ยงกุ้งกุลาดำ โครงการอะควาสตาร์ จังหวัดสงขลา นอกจากนี้งานวิจัยดังกล่าวจะไม่สามารถสำเร็จได้ หากขาดกำลังใจที่ดีและการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากครอบครัวรุ่งเรืองศรีเมธา ที่เข้าใจการวิจัยในครั้งนี้โดยตลอดการศึกษา

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	1
สารบัญรูปภาพ.....	1
บทที่ 1.....	1
บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	12
1.3 คำถามในการวิจัย.....	12
1.4 สมมติฐาน.....	12
1.5 ระเบียบวิธีวิจัย.....	12
1.6 ข้อมูลและประเภทของข้อมูลที่ใช้.....	13
1.7 ขอบเขตในการวิจัย.....	14
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	14
1.9 นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง.....	15
บทที่ 2.....	16
กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	16
2.1 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรพันธสัญญา.....	16
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ.....	24
2.3 แนวคิดการกำหนดวาระนโยบาย (Agenda Setting).....	32

2.3.1 ตัวแสดงและบริบททางนโยบายสาธารณะ (Public Policy Actor and Context).....	33
2.3.2 ช่องทางในการรับปัญหาและข้อโต้แย้งมาเป็นประเด็นนโยบาย (Policy Windows).....	34
2.3.3 การนำเสนอประเด็นนโยบาย (Initiation of Agenda Setting)	36
2.3.3.1 การนำเสนอประเด็นนโยบายภายใน (Inside Initiation Model).....	37
2.3.3.2 การนำเสนอประเด็นนโยบายภายนอก (Outside Initiation Model)....	37
2.3.4 รูปแบบประเด็นนโยบาย (Kind of Policy Agenda).....	39
2.3.5 แนวคิดรัฐกับการพัฒนา (Developmental State).....	41
2.3.6 ตัวแบบรัฐนิยมยุคใหม่: ตัวแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจนโยบายระหว่างรัฐและสังคม.....	43
2.4 แนวคิดการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation).....	44
2.4.1 ตัวแบบนีโอมาร์กซิสต์: ตัวแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจนโยบายระหว่างรัฐและสังคม.....	45
2.4.2 ทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองในการศึกษาการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา.....	49
2.4.2.1 รัฐกับบรรษัทขนาดใหญ่: ทักษะของ Galbraith.....	51
2.4.2.2 รัฐกับนักธุรกิจในระบบตลาด ทักษะของ Lindblom.....	53
2.5 กรอบในการวิเคราะห์การก่อตัวของวาระนโยบายและการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา.....	57
บทที่ 3	60
นโยบายเกษตรพันธสัญญา	60
3.1 ความเป็นมาแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม การเกษตร	60
3.2 หน่วยงานหลักของรัฐในแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ	62

3.2.1 คณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและ อุตสาหกรรมเกษตร	62
3.2.2 ศูนย์ประสานงานกับภาคเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตร (ศูนย์ประสานความ ร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตร).....	63
3.3 สินค้าเกษตรในนโยบายเกษตรพันธสัญญา	64
3.4 ตัวแสดงสี่ภาคส่วนหลักในนโยบายเกษตรพันธสัญญา.....	64
3.5 หลักเกณฑ์และบทบาทของสี่ภาคส่วนหลักในนโยบายเกษตรพันธสัญญา.....	65
3.5.1 หลักเกณฑ์การเข้าร่วมโครงการพัฒนาการเกษตรของภาคเอกชน.....	65
3.5.2 บทบาทของภาครัฐบาล.....	66
3.5.3 บทบาทของสถาบันการเงิน.....	67
3.5.4 บทบาทของเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ	67
3.6 แหล่งเงินทุนสนับสนุนนโยบายเกษตรพันธสัญญา.....	68
3.7 โครงการร่วมภาคเอกชนที่ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ ภาคฯ.....	68
บทที่ 4	70
การก่อตั้งของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญา.....	70
4.1 นโยบายเกษตรกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529)	70
4.2 นโยบายเกษตรกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)	74
4.3 พัฒนาการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา	79
4.3.1 ขั้นตอนการริเริ่มผลักดันก่อนการก่อตั้งของวาระนโยบาย.....	79
4.3.2 ขั้นตอนการก่อตั้งของวาระนโยบาย	88
4.4 กระบวนการและบทบาทของตัวแสดงในการก่อตั้งของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญา	90

4.4.1 ว่าด้วย “กระบวนการ” กำหนดวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญา	90
4.4.2 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6: “กรอบหลัก” ที่มาของนโยบาย.....	96
4.4.3 บทบาท 3 ประสานในการก่อตัวของวาระนโยบาย	101
4.4.4 รัฐ กับบทบาทนำในการก่อตัวของวาระนโยบาย.....	107
บทที่ 5	113
การกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา.....	113
5.1 ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย	113
5.2 การกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญากับมติคณะรัฐมนตรี.....	122
5.3 บทบาทนำของภาคเอกชนในการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา	124
5.3.1 ปัจจัยว่าด้วยเรื่อง “ลักษณะของนโยบาย”	124
5.3.2 ปัจจัยว่าด้วยเรื่อง “สถานะความได้เปรียบในเชิงแข่งขันและสถาบันของ ภาคเอกชน”	129
5.4 ภาคเอกชน: ตัวแสดงที่อิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา.....	142
บทที่ 6	146
บทสรุป	146
6.1 ผลการศึกษา	146
6.2 ข้อค้นพบสำคัญ.....	150
6.3 การอภิปรายถกเถียงในเชิงทฤษฎี	152
6.4 ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะในงานวิจัย.....	156
6.5 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	158
รายการอ้างอิง.....	159
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	174

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างการนำเสนอประเด็นนโยบายกับรูปแบบประเด็นนโยบายใน ทรงคนะต่างๆ.....	40
ตารางที่ 2 รูปแบบต่างๆ ในตัวแบบนี้โอมาร์กซิสต์.....	49
ตารางที่ 3 โครงการร่วมภาคเอกชนที่ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ ภาคฯ.....	69
ตารางที่ 4 รายได้ต่อคนของประชากรเกษตรและนอกภาคเกษตรปี 2525 – 2530.....	78
ตารางที่ 5 อัตราส่วนของผู้ทำงานภาคเกษตรกรรมและนอกภาคเกษตรกรรม.....	78
ตารางที่ 6 คณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในคณะรัฐมนตรีชุดที่ 42-44 ปี	112
ตารางที่ 7 โครงการร่วมพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐ เอกชน สถาบันการเงินและเกษตรกร ที่มา : (โฆซิต ปันเปียมราษฎร์,2534:171-173).....	116
ตารางที่ 8 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา.....	123
ตารางที่ 9 เปรียบเทียบบทบาทของตัวแสดงของแผนประสานฯกับระบบเกษตรพันธสัญญา ทั่วไป.....	125
ตารางที่ 10 เปรียบเทียบสินค้าการเกษตรระหว่างธนาคารพาณิชย์กับ ธกส.....	126
ตารางที่ 11 ผลผลิตของพืชเศรษฐกิจของประเทศไทย พ.ศ.2521-2525.....	127
ตารางที่ 12 สินค้าส่งออกแยกตามสาขาเศรษฐกิจ พ.ศ.2524-2533.....	128
ตารางที่ 13 การส่งออกสินค้าแปรรูปทางการเกษตร พ.ศ.2518,2523,2528 และ2533.....	129
ตารางที่ 14 เปรียบเทียบดัชนีผลิตภัณฑ์การเกษตรและโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ.2523- 2530.....	131
ตารางที่ 15 อัตราหนี้สินภายนอกและการขาดดุลภาครัฐ ปี พ.ศ.2521-2523.....	133
ตารางที่ 16 ดัชนีชี้วัดสถานะทางเศรษฐกิจ พ.ศ.2525-2530.....	134
ตารางที่ 17 รายได้ของบริษัท บุญรอดบริวเวอรี่ จำกัด พ.ศ.2526-พ.ศ.2530.....	138
ตารางที่ 18 รายได้ของบริษัท เจริญโภคภัณฑ์อีสาน จำกัด พ.ศ.2528-พ.ศ.2534.....	139

ตารางที่ 19	รายได้ของบริษัท กรุงเทพโปรดิ๊วส์ จำกัด พ.ศ.2532-พ.ศ.2534	139
ตารางที่ 20	รายได้ของบริษัท เจริญโภคภัณฑ์อีสาน และบริษัท กรุงเทพโปรดิ๊วส์ จำกัด	139
ตารางที่ 21	รายได้รวมสามบริษัท พ.ศ.2532-พ.ศ.2533 เปรียบเทียบ GDP ภาคเกษตร	140



สารบัญรูปภาพ

ภาพที่ 1 ระดับความเป็นสถาบันและการคาดการณ์ของช่องทางในการรับปัญหาเป็นประเด็นนโยบาย	35
ภาพที่ 2 โครงสร้างและการประสานงานคณะกรรมการสี่ภาคฯ.....	63
ภาพที่ 3 กระบวนการริเริ่มผลักดันก่อนการก่อตั้งและการก่อตั้งของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญา.....	89
ภาพที่ 4 กระบวนการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาช่วงที่ 1 หลักการของแผนประสานความร่วมมือฯ.....	114
ภาพที่ 5 กระบวนการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาช่วงที่ 2 โครงการฯ ภายใต้แผนประสานความร่วมมือฯ.....	116
ภาพที่ 6 กระบวนการเสนอโครงการฯ ภายใต้แผนประสานความร่วมมือฯ ก่อนยกฐานะคณะอนุกรรมการฯ.....	118
ภาพที่ 7 กระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ.....	119
ภาพที่ 8 กระบวนการเสนอโครงการฯ ภายใต้แผนประสานความร่วมมือฯ หลังยกฐานะ.....	120

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในประเทศไทย “รัฐ” มักให้ความสำคัญกับการกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่หากกล่าวถึงความโดดเด่นของพื้นที่ในทางภูมิศาสตร์และความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทยแล้วนั้น ประเด็นสำคัญในทางนโยบายของรัฐไทยก็คือ “ประเด็นนโยบายเกษตร” ประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการผลิตทางการเกษตร หรือ สาขาเกษตรกรรมเนื่องจาก “ประเทศไทยเป็นเมืองกสิกรรม” คำกล่าวประโยคนี้นี้ได้ติดอยู่ที่ริมฝีปากนักการเมือง นักปกครอง นักศึกษา นักเศรษฐกิจ พ่อค้า อุตสาหกรรม ฯลฯ ตลอดจนบุคคลธรรมดาสามัญทั่วไป การเกษตรจึงเป็นหัวใจทางเศรษฐกิจของประเทศ ถ้าผู้นำของประเทศต้องการให้เศรษฐกิจของประเทศมั่งคั่งสมบูรณ์ มีรัฐบาลที่แข็งแกร่งในทางเศรษฐกิจ ก็ต้องหาทางให้ชาวนามีฐานะมั่นคงแข็งแรงอยู่ดีกินดีด้วย (ไชยยงค์ ชูชาติ, 2503) จากข้อความข้างต้นคนไทยน้อยคนนักจะสามารถจะปฏิเสธได้ว่า “ประเทศไม่ใช่แหล่ง อยู่ข้าวอยู่น้ำหรือมีความรุ่งเรืองในทางการเกษตร” ความเป็นประเทศกสิกรรมของไทยได้ถูกส่งผ่านข้ามยุคข้ามสมัยไม่ต่างจากเรื่องราวของชาวนา แต่ทว่าเมืองกสิกรรมและชาวนาได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางการเกษตรรวมถึงผลกระทบอันเกิดจากการกำหนดนโยบายเกษตรของผู้นำรัฐด้วย

เพราะรัฐหรือผู้นำประเทศจึงมีบทบาทหน้าที่รวมถึงให้ความสนใจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของภาคเกษตรกรรมในอดีต ซึ่งการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวกระทำผ่านการกำหนดโครงสร้างและนโยบายเกษตรในอดีตตั้งแต่ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปัจจุบัน เช่น ในสมัยกรุงศรีอยุธยาปรากฏตำแหน่งขุนเกษตราธิบดีเป็นตำแหน่งเสนาบดีกรมนา ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงชื่อเรียกใหม่เป็นเจ้าพระยาพลเทพ หน้าที่ของกรมนาที่ปรากฏครั้งแรกในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 คือการป้องกันและระงับข้อพิพาทของราษฎรเกี่ยวกับเรื่องข้าว พืชผล นา ไร่และสัตว์พาหนะ ต่อมาในสมัยพระเจ้าปราสาททองได้เพิ่มหน้าที่ของกรมนา ให้จัดการที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าให้เป็นประโยชน์รวมทั้งรับผิดชอบเกี่ยวกับการชลประทาน สัตว์พาหนะ เก็บหางข้าว (คือข้าวที่รวบรวมแทนภาษี) หลังจากนั้นในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้มีการสถาปนากระทรวงเกษตรพานิชการ โดยมีงานหลักในความรับผิดชอบตั้งแต่ปี พ.ศ.2435-2475 ได้แก่ งานด้านจัดเก็บภาษีและระงับข้อพิพาท งานด้านปรับปรุงเกษตรทั่วไป งานด้านการค้นคว้าวิจัยและฝึกอบรม รวมถึงความคิดที่จะจัดตั้งสถานีทดลองการเพาะปลูก และงานด้านการแก้ไขความเดือดร้อนของชาวนา ในช่วงรัฐบาลสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่ได้ให้ความสนใจที่จะปรับปรุงการเกษตรมากนัก เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่มาก่อนเรื่องอื่น ปัญหาที่เกษตรกรหรือชาวนาประสบอยู่ก็ยังคงมีอยู่ต่อไป เป็นต้น (โสภณ ทองปาน, 2536) จะเห็นว่าการปกครองประเทศในแต่ละช่วงเวลานั้นมีความสัมพันธ์กับนโยบายเกษตรและเกี่ยวเนื่องกับการเกษตรทั้งในแง่ของโครงสร้างขององค์กร การ

กำหนดตำแหน่งของผู้ปฏิบัติงานและวิธีการดำเนินการในด้านการเกษตรต่างๆของประเทศ การจัดเก็บภาษีสินค้าเกษตร ที่ดินและการชลประทาน ถึงแม้ว่าจะไม่ได้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมในการทำงานอย่างชัดเจนเช่นในปัจจุบัน แต่พัฒนาการนี้ได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐและผู้ปกครองในแต่ละยุคสมัยให้ความสำคัญกับนโยบายเกษตรอย่างเห็นได้ชัด และนโยบายเกษตรเองก็มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องในปัจจุบัน

นโยบายเกษตรมีส่วนเกี่ยวข้องกับประเด็นต่างๆมากมาย อาทิเช่น เกษตรกรในฐานะผู้ผลิต สังคมชนบทและวิถีชีวิต ปัจจัยในการผลิต ตลาดและราคาผลผลิต ที่ดิน ระบบชลประทาน สินเชื่อ และมาตรการทางภาษี องค์กรและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร รวมถึงการวิจัยและส่งเสริมการเกษตร เป็นต้น นโยบายเกษตรจึงประกอบไปด้วยประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอยู่หลายประการ นอกจากนี้ก็ยังเป็นนโยบายที่มีหลายตัวแสดงเข้ามาเกี่ยวข้องตั้งแต่ภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการเงิน องค์กรภาคเกษตร สถาบันการศึกษาไปจนถึงเกษตรกรและกลุ่มเกษตรกรในภาคการผลิตพืชหรือปศุสัตว์ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในทางบริบทและตัวแสดงก็มีพัฒนาการไปตามมิติเวลาอย่างเห็นได้ชัดทั้งรูปแบบของนโยบายเกษตรที่ถูกกำหนดเพื่อตอบสนองเป้าหมายและความจำเป็นของประเทศตามพัฒนาการของเศรษฐกิจและสังคม ในอดีตการเกษตรกรรมเป็นรากฐานการผลิตที่สำคัญของประเทศ เนื่องจากอัตราการส่งออกสินค้าเกษตรอยู่ในระดับที่สูง แต่ด้วยพัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ทำให้เกิดเปลี่ยนแปลงเข้าสู่การผลิตในภาคอุตสาหกรรมและภาคการค้าบริการมากขึ้น จนสัดส่วนของการผลิตภาคเกษตรลดลง ประกอบกับการเกิดขึ้นของธุรกิจเกษตรอุตสาหกรรมอาหาร ทำให้รูปแบบการทำเกษตรเปลี่ยนแปลงไปจากผลิตแบบดั้งเดิม มาเป็นการใช้เทคโนโลยีเพื่อช่วยในการผลิตและเน้นการเพิ่มผลผลิตต่อไร่หรือต้องการการผลิตในปริมาณมาก เพื่อป้อนเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรมเกษตรในการแปรรูป ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ การจัดการฟาร์มและไร่นาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นรวมถึงการกำหนดการรับซื้อและหาตลาดรองรับผลผลิตโดยส่งให้กับโรงงานแปรรูปผลผลิตต่างๆ ถึงแม้ว่าวิธีการเกษตรจะมีการเปลี่ยนแปลงไปมากเพียงใด

ในปัจจุบันผลจากการสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 - 2557 ชี้ว่ามีแรงงานนอกระบบถึง ร้อยละ 62.6, 62.6, 64.2 และ 57.6 ตามลำดับในแต่ละปี โดยประเภทการประกอบกิจกรรมเศรษฐกิจของกลุ่มแรงงานนอกระบบอยู่ในภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 61.4, 62.5, 61.3 และ 56.9 ตามลำดับ ข้อมูลทางสถิติข้างต้นชี้ให้เห็นว่า แรงงานนอกระบบมีสัดส่วนเกินกว่าครึ่งของจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด และเกินกว่าร้อยละ 60 ล้วนเป็นแรงงานที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมอีกด้วยจะเห็นว่า กลุ่มประชาชนอันเป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจอยู่ในภาคเกษตรกรรม รัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบายสาธารณะจึงต้องให้ความสำคัญต่อการดำเนินการและการเปลี่ยนแปลงต่างๆในเชิงโครงสร้างนโยบายของนโยบายเกษตร ซึ่งนโยบายเกษตรเป็นวิธีปฏิบัติหรือวิธีดำเนินงานที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับสาขาเกษตร ความหมายของสาขาเกษตรได้เปลี่ยนแปลงไปตามภาวะเศรษฐกิจและสังคมของผู้มีอาชีพด้านเกษตรกรรม นอกเหนือจากการผลิตยังหมายรวมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเช่น การตลาดและการแปรรูปสินค้าเกษตร ปัจจัยการผลิต การทำงาน สุขภาพอนามัย โภชนาการของครอบครัวเกษตรกร

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน เป็นต้น รัฐบาลของประเทศต่างก็เข้าไปแทรกแซงในสาขาเกษตร เหตุผลที่นำมาอ้างนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะการผลิตและปัญหาของสาขาเกษตร นโยบายในอดีตของรัฐบาลในประเทศนั้นๆ ซึ่งการแทรกแซงนี้ก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน ในบางครั้งการกล่าวถึงนโยบายเกษตรจึง หมายถึงบทบาทของรัฐบาลในการเกษตร อีกทั้งถือว่าสาขาเกษตรเป็นสาขาหลักของระบบเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะในฐานะที่ผลิตอาหาร หรือในฐานะที่รองรับแรงงาน การที่ปล่อยเกษตรกรมีความเป็นอยู่และรายได้ต่ำเป็นเรื่องไม่สมควรอย่างยิ่ง ความกินดีอยู่ดีของสาขาเกษตรย่อมส่งผลไปยังเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ และมีความเชื่อว่าผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรด้วยตนเอง เป็นผู้ที่เพียงพอพร้อมด้วยลักษณะของพลเมืองดี ที่มีการริเริ่มมีการเรียนรู้ด้วยตนเอง รักอิสระ พึ่งพาตนเอง ซื่อสัตย์ อดทน เชื่อถือได้ คนที่มีลักษณะดังกล่าวถือว่าเป็นคนดีจะเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม ความเชื่อข้างต้นได้มีบทบาทอย่างมากต่อนโยบายเกษตรโดยเฉพาะของอเมริกาในช่วงศตวรรษที่ 19 นอกจากนี้ยังเห็นว่าเกษตรกรเป็นผู้ผลิตรายย่อยกระจายกันทั่วประเทศไม่อาจรวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองและผลประโยชน์ของตัวเองเหมือนผู้ผลิตในสาขาอื่น ในฐานะและความเป็นอยู่ไม่เอื้ออำนวยที่จะช่วยตนเองได้ อาชีพเกษตรกรเป็นอาชีพที่ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของราคาและรายได้ซึ่งเกิดขึ้นทุกปี และยังมีแนวโน้มที่ราคาและรายได้จะลดลง แต่ไม่สามารถปรับตัวตามภาวะตลาด รายได้ของครอบครัวเกษตรกรต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับอาชีพอื่นรวมทั้งเหตุผลเพื่อความมั่นคงของประเทศ เพราะสาขาเกษตรเป็นแหล่งผลิตอาหาร (โสภณ ทองปาน, 2536)

จากความสำคัญของนโยบายเกษตรกับสังคมไทยและด้วยเงื่อนไขอันจำกัดของสาขาเกษตรกรรมและเกษตรกรนั้น ทำให้นโยบายเกษตรเป็นนโยบายที่รัฐจำเป็นต้องกระทำเพื่อแก้ปัญหาอันเกิดจากเงื่อนไขและข้อจำกัดต่างๆ ดังนั้น รัฐจึงเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในนโยบายเกษตร นโยบายเกษตรเป็นอีกประเด็นหนึ่งภายใต้กรอบหรือแนวโน้มนโยบายหลักของรัฐที่กำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นๆตามกรอบของนโยบายหรือตามวาระของรัฐบาล เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแต่ละฉบับ โครงการที่รัฐบาลแถลงนโยบายในรัฐสภาหรือการอนุมัติแผนงานและโครงการต่างๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น การกำหนดประเด็นนโยบายและการกำหนดนโยบายนั้น แผนงานหรือโครงการที่เป็นการวางแผนทางด้านนโยบายเกษตรของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับนั้นก็มุ่งให้ความสนใจในการแก้ปัญหาที่กำลังประสบอยู่ ณ ช่วงเวลานั้นๆ วัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-5 (ตั้งแต่ พ.ศ.2504 – 2529) จึงเป็นเรื่องของการเพิ่มผลผลิตและเพิ่มรายได้เงินตราต่างประเทศจากภาคเกษตร และยังคงคาดหวังให้มีผลเชื่อมโยงสู่การยกระดับรายได้ของเกษตรกรในที่สุด ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) ได้เริ่มให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ควบคู่ไปกับการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ ให้จุดเน้นไปที่การแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกร รวมถึงประสบปัญหาการส่งออกสินค้าเกษตร (โฆสิต บั่นเปี่ยมราษฎร์, 2534) หลังจาแผนพัฒนาฉบับนี้ รัฐจึงมีแนวโน้มที่จะปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจทั้งในสาขาเกษตรและสาขาอุตสาหกรรม เช่น ให้มีการผลิตที่สอดคล้องตรงตามความต้องการของตลาด และการสนับสนุนให้เอกชนได้มีบทบาทในการเกษตรมากขึ้น เป็นต้น การเพิ่มบทบาทให้เอกชนในภาคการเกษตร ประกอบกับการความต้องการให้มีการผลิตตามความต้องการของตลาด และลดความผัน

ผวนของราคาสินค้าเกษตร ทำให้เกิดแนวโน้มนโยบายที่รัฐส่งเสริมการค้าเงินธุรกิจการเกษตรครบวงจร ขึ้นอย่างจริงจังในปี พ.ศ.2530 ซึ่งเป็นการดึงเอาแนวคิดและสร้างความร่วมมือกับภาคธุรกิจในการ พัฒนาการเกษตร คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2530 เรื่อง อนุมัติหลักการแผนประสาน ความร่วมมือสี่ภาค เพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตร ตามที่กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์เสนอ และมีมติเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2530 อนุมัติโครงการร่วมพัฒนาการเกษตรระหว่าง ภาครัฐ เอกชน สถาบันการเงินและเกษตรกร ภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาค เพื่อพัฒนาการ เกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตร (โสภณ ชมซานและคณะ, 2557) หรือ “โครงการสี่ประสาน” การ อนุมัติโครงการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นของเกษตรพันธสัญญาที่เป็น ทางการในประเทศไทย ซึ่งก่อนหน้าโครงการดังกล่าวเกษตรพันธสัญญาได้เกิดขึ้นภายใต้ลักษณะของ สัญญาแบบไม่เป็นทางการ คู่สัญญาจะทำสัญญากันโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวและความสัมพันธ์ ทางสังคมในการทำสัญญา การให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่กันตามที่ต้องการ

“อ้อย” เป็นพืชที่เข้าสู่ระบบเกษตรพันธสัญญาในระยะแรกๆ และประสบความสำเร็จในการ เข้าสู่ระบบดังกล่าวมากกว่าพืชชนิดอื่นๆ ในการดำเนินการของเกษตรอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ตามมาด้วยอุตสาหกรรมสับปะรดกระป๋อง และอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษ การดำเนินการรูปแบบ ดังกล่าวจะเป็นการทำสัญญาระหว่างเกษตรกรกับเจ้าของโรงงานแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรที่ ประสบผลสำเร็จอย่างมาก การทำสัญญาจะเป็นการเจรจาทำข้อตกลงล่วงหน้าระหว่าง ผู้ประกอบการกับเกษตรกรเท่านั้น ในบางพืชก็ได้มีการพัฒนาให้มีกฎหมายรองรับเพื่อปกป้อง ผลประโยชน์ของคู่สัญญาให้มีความเป็นธรรมยิ่งขึ้น เช่น อ้อยและน้ำตาลทราย เป็นต้น ระบบเกษตร พันธสัญญาในลักษณะนี้สามารถนำมาใช้ในการดำเนินการเกษตรอุตสาหกรรมได้ผลดีกว่าการค้า พืชผลทั่วไป ภาครัฐจึงเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุนร่วมกับสถาบันการเงินอย่างธนาคาร เพื่อการเกษตรและสหกรณ์ นอกจากนี้ในช่วงแผนดังกล่าว ยังมีนโยบายเน้นการปรับระบบการผลิต ทางเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก โดยการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพการ ผลิตทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดในต้นทุนที่ต่ำลง บทบาท ของภาครัฐที่เข้ามาสนับสนุนในลักษณะระบบเกษตรครบวงจรจึงเป็นมาตรการที่กระตุ้นให้เกิดการ ลงทุนจากภาคเอกชนให้มีการนำพืชเศรษฐกิจใหม่เข้าสู่ระบบการเกษตรของไทย รวมถึงปศุสัตว์และ ประมงด้วย ด้วยระบบการผลิตที่ขยายตัวนี้ทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรในภาคเอกชนเกิด บรรยากาศในการลงทุนอย่างต่อเนื่องในการพัฒนาระบบการผลิตรวมถึงระบบตลาดที่มี ประสิทธิภาพต่อความต้องการของผู้แปรรูปผลผลิตทั้งตลาดภายในประเทศและตลาดต่างประเทศ การกำหนดนโยบายในแผนดังกล่าว ภาครัฐได้กำหนดนโยบายการพัฒนาการเกษตรของประเทศที่ เป็นแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรเพื่อการส่งออกและทดแทนการนำเข้า โดยเน้นการ พัฒนาคุณภาพ และระบบการจัดการเพื่อช่วยให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตไปสู่เกษตรกรและ สนับสนุนให้เกษตรกรทำแผนการผลิตให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพและปริมาณที่สอดคล้องกับความต้องการ ของโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตทางด้านเกษตรเป็นวัตถุดิบ ในการดำเนินนโยบาย รัฐบาลได้ จัดทำโครงการร่วมกับสถาบันการเงินในนามโครงการสี่ประสานตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น ประกอบด้วย ภาครัฐ สถาบันการเงิน เกษตรกรและภาคเอกชน (ผู้ประกอบการ) ภาครัฐโดยกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ รับผิดชอบทำหน้าที่ประสานงานระหว่างเกษตรกรกับผู้ประกอบการ กำกับดูแลให้ทั้งสอง

ฝ่ายทำสัญญาและดำเนินการตามสัญญาในการทำการผลิตและรับซื้อผลผลิต และให้สถาบันการเงินได้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นผู้ให้สินเชื่อในการลงทุนแก่เกษตรกรในระบบ และภาครัฐยังได้เพิ่มแรงจูงใจให้กับเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ โดยรัฐได้จัดสรรเงินฝากจำนวน 250 ล้านบาท ฝากไว้ที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อนำรายได้จากเงินฝากนี้ไปชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้ให้กับเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ (สุดใจ จงวรกิจวัฒนาและคณะ, 2549)

นอกจากนี้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมดังกล่าวยังมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นคงทางรายได้ให้กับเกษตรกรด้วยการรวมขั้นตอนการผลิต การแปรรูปและการตลาดสินค้าเกษตรเข้ามาอยู่ในระบบการจัดการเดียวกันของระบบเกษตรครบวงจร การริเริ่มอย่างจริงจังของภาครัฐในการส่งเสริมระบบเกษตรพันธสัญญาในประเทศไทยนั้น มีความชัดเจนมากขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) รัฐบาลให้การสนับสนุนการทำธุรกิจระหว่างเกษตรกรกับบริษัทผู้ประกอบการทางการเกษตร ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาการเกษตรแบบผสมผสานที่ให้ภาคเอกชนเป็นตัวขับเคลื่อน (Private-led Integrated Agricultural Development) โดยเน้นบทบาทร่วมระหว่างภาคเอกชน เกษตรกร ภาครัฐและสถาบันการเงิน ในการเสริมสร้างศักยภาพและความสามารถในการผลิตผลผลิตทางการเกษตรเพื่อตอบสนองต่อภาคอุตสาหกรรม หรือที่เรียกกันในนาม “นโยบายสี่ประสาน” (นนท์ นุชหมอน, 2556) ในช่วงทศวรรษ 2520 การส่งเสริมเกษตรพันธสัญญาอย่างแข็งขันของรัฐบาล ทำให้ระบบนี้แผ่ขยายไปอย่างรวดเร็ว (อิซาเบล เดลฟอร์ด, 2547) ในปี 2535 งานวิจัยของ D. Glover รายงานว่า ในบรรดาประเทศต่างๆ ในเอเชีย ประเทศไทยคงจะมีประสบการณ์ด้านเกษตรพันธสัญญามากที่สุด และผลผลิตที่หลากหลายที่สุดจากระบบนี้ (D. Glover, 1992) ซึ่งนโยบายสี่ประสานที่เกิดขึ้นภายใต้การผลักดันของภาครัฐที่กล่าวถึงนี้ ก็คือ แนวนโยบายที่ส่งเสริมระบบเกษตรครบวงจร ในลักษณะของโครงการร่วมต่างๆ ภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาค เพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติในปี 2530 ตามที่กล่าวแล้วข้างต้น การริเริ่มโดยรัฐในลักษณะนี้เป็นการชี้ให้เห็นว่ารัฐไทยได้มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มระบบเกษตรพันธสัญญาให้เกิดขึ้นในรูปของนโยบายเกษตร และเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของรูปแบบการผลิตสินค้าเกษตรภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาขึ้นภายใต้รูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการในเชิงนโยบาย หลังจากการเริ่มต้นอย่างเป็นทางการ การเกิดขึ้นของโครงการดังกล่าวได้ทำให้ระบบเกษตรพันธสัญญาได้ถูกพัฒนาและนำมาใช้ในนามของระบบเกษตรครบวงจร โดยได้ถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายอย่างมากในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ และได้ดำเนินการตลอดระยะที่ผ่านมาในเชิงการผลิตภาคเกษตรที่เปลี่ยนจากการผลิตแบบไร่ นาแบบดั้งเดิมไปสู่การผลิตเพื่อป้อนตลาดอุตสาหกรรมเกษตร รวมถึงเป็นระบบที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายอีกด้วย ตลอดระยะเวลาของการทำเกษตรพันธสัญญาในประเทศไทย รัฐบาลไทยมีบทบาทเพียงการส่งเสริม สนับสนุนให้บริษัทและเกษตรกรเข้าสู่ระบบเกษตรพันธสัญญาโดยละเอียดบทบาทในการกำกับดูแลและปกป้องคุ้มครองให้ระบบนี้มีความเป็นธรรม ส่งผลให้เกษตรกรจำนวนมากมีบทบาทเพียงเป็นแรงงานรับจ้างแต่ได้ใช้ที่ดินและทรัพยากรอื่นๆ ของตนในการผลิตป้อนบริษัท โดยไม่ได้รับค่าตอบแทนที่คุ้มค่าแต่อย่างใด จึงทำให้เกษตรกรจำนวนมากประสบปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพอันเป็นผลมาจากระบบความสัมพันธ์และรูปแบบการผลิตที่ไม่เท่าเทียมกัน (สถาบันชุมชน

ท้องถิ่นพัฒนา, 2557) จากข้อความข้างจะเห็นว่า นอกจากการริเริ่มระบบเกษตรพันธสัญญาอย่างเป็นทางการแล้วนั้น รัฐไทยยังมีบทบาทสำคัญในระบบดังกล่าวในแง่ของการผลักดันให้ระบบเกษตรพันธสัญญาเติบโตโดยไร้ซึ่งการควบคุมความสมดุลทางความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรกรและบริษัทผู้ประกอบการ ลักษณะของความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งมาจากภาครัฐให้การสนับสนุนระบบเกษตรพันธสัญญาและบริษัทเพื่อป้อนผลผลิตเข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรม โดยละเลยการสร้างอำนาจต่อรองให้กับเกษตรกร ผลกระทบของบทบาทรัฐที่เกิดขึ้น ทำให้เกษตรกรต้องประสบประเด็นปัญหาต่างๆ เป็นอย่างมาก

ในการสรุปและรวบรวมประเด็นของนนท์ นุชหมอน ในการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย ระบุว่า ประเด็นปัญหาของระบบเกษตรพันธสัญญา มี ทั้งหมด 4 ประเด็น ที่สื่อถึงลักษณะของความไม่เท่าเทียมกันในคู่ความสัมพันธ์ของระบบเกษตรพันธสัญญา ได้แก่ ประเด็นที่ 1 ข้อมูลในการทำสัญญาระหว่างเกษตรกรและบริษัท กล่าวคือ บริษัทเป็นฝ่ายที่ริเริ่มส่งเสริมให้เกิดการทำเกษตรแบบมีพันธสัญญาเกิดขึ้น ไม่ใช่เกษตรกร และบริษัทต้องทำสัญญากับเกษตรกรจำนวนมาก ทำให้สัญญาของบริษัทมีลักษณะเป็นสัญญาสำเร็จรูป ที่บริษัทมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ในสัญญาล่วงหน้าเพียงฝ่ายเดียว เกษตรกรจะเป็นฝ่ายเลือกว่าจะยอมรับสัญญาหรือไม่ยอมรับเท่านั้น บางประเด็นในสัญญาเช่น การกำหนดกรณีที่เกษตรกรเป็นผู้ผิดสัญญาเพียงฝ่ายเดียว ไม่มีการระบุถึงฝ่ายบริษัทด้วย สิทธิในการยกเลิกสัญญาเป็นของบริษัทฝ่ายเดียว สัญญาบางบริษัท ไม่ให้เกษตรกรรับรู้เกณฑ์การคิดค่าตอบแทน แต่แจ้งผลการคำนวณผ่านใบรายงานผลการเลี้ยงหรือรายงานตอบแทนการเลี้ยง การใช้สูตรคำนวณที่ซับซ้อนยากต่อความเข้าใจของเกษตรกร เป็นต้น ประเด็นที่ 2 การผูกขาด หรือการมีอำนาจเหนือตลาดของบริษัท เกษตรพันธสัญญา เป็นรูปแบบหนึ่งของการผูกขาดของบริษัทผู้ซื้อ ข้อดีคือทำให้เกิดการควบคุมทางด้านคุณภาพ เชื่อมโยงข้อมูลความต้องการระหว่างบริษัทผู้ซื้อกับเกษตรกรผู้ผลิต ข้อเสียคือเกษตรกรซึ่งมีอำนาจต่อรองต่ำกว่านั้นได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่น้อยกว่าที่ควรจะได้ โดยที่ประเด็นนี้จะมีความรุนแรงมากขึ้นถ้าบริษัทผู้ผูกขาดการรับซื้อสินค้าจากเกษตรกร และบริษัทผู้ผูกขาดการจำหน่ายปัจจัยการผลิตแก่เกษตรกรเป็นรายเดียวกัน ต้นทุนการผลิตที่ต้องดำเนินการตามเงื่อนไขของบริษัท เช่น การก่อสร้างโรงเรือน การติดตั้งระบบไฟฟ้า ค่าไฟฟ้า ราคาอาหารสัตว์และพันธุ์สัตว์ตามที่บริษัทกำหนด เป็นต้น ต้นทุนการผลิตที่ต้องเพิ่มขึ้นตามเงื่อนไขทำให้เกษตรกรจำนวนมากต้องตกอยู่ในภาวะหนี้สิน จากข้อมูลภาคสนามของ Delforge ชี้ว่า เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่แบบพันธสัญญาเฉลี่ยมีหนี้สูงถึงครัวเรือนละ 241,037 บาท ในขณะที่ผู้เลี้ยงสุกรแบบพันธสัญญามีหนี้เฉลี่ยครัวเรือนละ 462,142 บาท (Delforge, Isabelle, 2007 อ้างถึงใน นนท์ นุชหมอน, 2556 :48) ประเด็นที่ 3 การรับความเสี่ยง ความเสี่ยงในกรณีคือ ความเสี่ยงทางการผลิตที่อาจเกิดขึ้น เช่น โรคระบาด ปัญหาน้ำแล้งหรือมลพิษทางน้ำ ภัยธรรมชาติ ไฟฟ้าดับ การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทางการผลิต เป็นต้น สิ่งที่เกิดขึ้นนี้เป็นความรับผิดชอบที่เกษตรกรต้องเป็นผู้รับอยู่ฝ่ายเดียว ในขณะที่สัญญาไม่ได้ระบุถึงการรับประกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น เกษตรกรต้องเป็นผู้แบกรับความเสี่ยงแต่เพียงฝ่ายเดียวทั้งๆที่เกษตรกรรับความเสี่ยงได้น้อยกว่าบริษัท ประเด็นที่ 4 แรงงานนอกระบบ ความคลุมเครือของสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาที่มีลักษณะของสัญญาจ้างทำของและสัญญาจ้างแรงงานอยู่ร่วมกัน ทำให้เกษตรกรที่อยู่ภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา ไม่

สามารถเข้าถึงสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงานจากภาครัฐและภาคเอกชนทัดเทียมกับแรงงานทั่วไป (นนท์ นุชหมอน, 2556)

จากประเด็นทั้งสี่ข้อ จะเห็นว่า ปัญหาความไม่เท่าเทียมส่งผลกระทบต่อเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญาทั้งการกระทบต่อวิถีการผลิต รายได้ และตัวเกษตรกรโดยตรงในฐานะแรงงานภาคเกษตร นอกจากนี้ในส่วนของภาพรวมปัญหาของเกษตรกรรายย่อยในข้อเสนอปฏิรูประบบเกษตรกรรมของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ยังชี้ว่าสภาพปัญหาของเกษตรกรรายย่อยในปัจจุบัน มาจากภาวะ การไร้อำนาจต่อรองในทุกทางไม่ว่าจะเป็นการใช้ทรัพยากรสาธารณะ หรือการตลาด การเข้าถึงสิทธิและการคุ้มครอง มักถูกละเมิดจนทำให้ไม่สามารถทำอาชีพต่อไปได้ การต้องแบกรับความเสี่ยงทั้งในทางการเกษตรและในทางธุรกิจแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่มีกลไกใดๆ ช่วยบรรเทาหรือประกันความเสี่ยง ตลาดสินค้าเกษตรทั้งผลผลิตและปัจจัยที่ต้องใช้ผลิตมีลักษณะผูกขาด ไม่ใช่ตลาดเสรี เพราะมีอำนาจเหนือตลาดในขณะที่เกษตรกรไม่มีอำนาจเท่าบริษัท ภาระด้านต้นทุนการผลิตสูงกว่าที่ทำการใดในการประกอบการ ทำให้เกิดหนี้สิน และที่สำคัญคือ ระบบการสนับสนุนจากภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งบางครั้งกลับก่อให้เกิดผลร้ายแก่เกษตรกรรายย่อย ในงานวิจัยของโครงการศึกษาและปฏิบัติงานพัฒนา (ไฟกัส) ชี้ว่า วิฤกต์ด้านรายได้ของเกษตรกรรายย่อยก็เป็นต้นตอหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรถูกดึงเข้าสู่ระบบเกษตรพันธสัญญา กล่าวคือ รายได้ที่แท้จริงของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในประเทศไทยไม่ได้เพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2510 ในบางปีรายจ่ายในการเกษตรยังสูงกว่ารายได้จากการขายผลผลิต สถานะของเกษตรกรรายย่อยเลวลงกว่าเดิมในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งเป็นแรงผลักดันให้เกษตรกรไทยจำเป็นต้องแสวงหาอาชีพและรายได้ที่มั่นคงกว่า “เราได้เงินน้อยมากจากที่ทำมาเดิม เราต้องการหาทางหาเงินรายได้ ให้มันพอที่จะอยู่ได้อย่างดีขึ้นหน่อย ให้ลูกเราได้เรียนหนังสือ และพอจ่ายค่ารักษาพยาบาลของครอบครัว”(อิซาเบล เดลฟอร์, 2547) “ในช่วงปี พ.ศ. 2531 ชาวชายได้เกวียนละ 3,000 บาท ที่ได้ทำนาได้ปีละหนึ่งครั้ง เทียบกับการเลี้ยงกุ้งมีรายได้มากกว่า 10 เท่า ต่างกันขนาดนี้ คนจนๆอย่างพวกเรา มีใครจะไม่อยากทำบ้าง เห็นคนใหญ่คนโตในจังหวัดทำกันเลยคิดว่าเป็นโครงการที่ดี ประชาชนซึ่งเป็นชาวนาต่างมีความหวังว่าหากเปลี่ยนจากการทำนาเป็นการเลี้ยงกุ้ง คงจะสามารถเงยหน้าอ้าปากได้ จะได้พ้นจากความยากจนเสียที”(เจริญ แทนบุญ, สัมภาษณ์, 16 สิงหาคม 2558)

ผลที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรนี้มาจากต้นตอของปัญหาระบบเกษตรกรรม ใน 5 ปัญหาหลัก คือ หนึ่ง เกษตรกรรมเชิงเดี่ยว เป็นระบบเกษตรกรรมใหม่เพื่อการค้าและการส่งออก การผลิตเชิงเดี่ยวทำให้เกษตรกรต้องปรับเปลี่ยนวิถีคิดแบบทุนนิยม จากการผลิตที่หลากหลายสูงการผลิตเพื่อการค้า ทำให้เกษตรกรจำนวนมากต้องเข้าไปเกี่ยวข้องหรือเข้าร่วมระบบเกษตรพันธสัญญา ส่งผลผลิตป้อนอุตสาหกรรมเกษตร การผลิตเชิงเดี่ยวเป็นระบบที่ผลิตด้วยพื้นที่ขนาดใหญ่หรือมีปริมาณมาก ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการคัดเลือกและปรับปรุงพันธุ์ เน้นการลงทุนจากเทคโนโลยีการผลิตมากกว่าแรงงาน ใช้พลังงานสูง ต้องมีบริษัทธุรกิจเกษตรเข้ามามีอำนาจในการควบคุมปัจจัยการผลิต การแปรรูป การตลาดและการขนส่ง สอง การผูกขาดในระบบการเกษตรและการกระจายอาหาร กล่าวคือเกษตรกรถูกทำให้เป็นสังคมชายขอบของการผลิตสมัยใหม่ เกษตรพันธสัญญาเป็นเครื่องมือที่ทำให้เกษตรกรไร้อำนาจต่อรองเพราะในระบบเกษตรพันธสัญญาเอื้อต่อการผูกขาดในทุกขั้นตอนของแบบ

แผนการผลิต ระบบค้าปลีกถูกครอบครองโดยบริษัทยักษ์ใหญ่ไม่กี่ราย การกระจายอาหารจำกัดอยู่ภายใต้การดูแลของไม่กี่บริษัท นอกจากนี้ถ้าบริษัทผู้ดำเนินการระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นรายเดียวกับผู้ครอบครองระบบการค้าปลีก การผูกขาดของบริษัทก็อยู่ในระดับที่สูงขึ้นไปด้วย สาม การเปิดเสรีการค้า ข้อตกลงการส่งสินค้าออกต่างประเทศ ทำให้บริษัทขยายการผลิตมากขึ้น การลดภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรจากต่างประเทศ ทำให้เกษตรกรไม่สามารถแข่งขันได้ การเข้ามายึดครองที่ดินจากทุนต่างชาติ ทำให้ที่ดินทางการเกษตรของเกษตรกรไทยลดลง การยึดครองทางพันธุกรรมและผูกขาดเมล็ดพันธุ์ ทำให้เกษตรกรต้องซื้อพันธุ์ในราคาที่สูง ต้องใช้พันธุ์ที่ตัดแปลงพันธุกรรมที่ครอบครองโดยบริษัทไม่กี่ราย สี่ ข้อจำกัดของการเรียนรู้ที่รวมศูนย์ โดยสถาบันการศึกษาและระบบราชการ ปัญหาของการพัฒนาในอดีตพบว่ากระบวนการเรียนรู้และการส่งเสริมการเกษตรในสถาบันการศึกษาที่เป็นทางการและหน่วยงานส่งเสริมของรัฐมีข้อจำกัดในการขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและแก้ปัญหาการเกษตรและระบบปัญหาของเกษตรกรไทยโดยรวม ห้า นโยบายและกฎหมายที่ไม่สร้างความเป็นธรรมและไม่นำไปสู่การปรับโครงสร้างการเกษตร การพัฒนาการเกษตรในอดีต เช่น การขยายพื้นที่เพาะปลูก การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในภาคการเกษตร ในเชิงเศรษฐกิจมหภาค บริษัทเอกชนด้านเกษตรอาหารของไทยเติบโตเป็น 1 ใน 5 ของบริษัทอาหารชั้นนำของโลกแต่เกษตรกรประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นผลมาจากการกำหนดนโยบายโดย 2 กลุ่มใหญ่ คือ นโยบายทางการเกษตรที่เกิดจากบริษัทยักษ์ใหญ่ทางการเกษตรที่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการเกษตรของประเทศ เช่น การขึ้นน้ำจืดจาก การค้าการลงทุนระหว่างประเทศ การบริหารกระทรวง คณะกรรมการในหน่วยงานต่างๆ เป็นต้น และนโยบายของพรรคการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศ ที่ให้ความสำคัญกับนโยบายประชานิยม เช่น โครงการรับจำนำข้าว มันสำปะหลังหรือการประกันรายได้ เป็นต้น ซึ่งมีผลน้อยมากต่อการปรับโครงสร้างทางการเกษตรให้เป็นธรรม

ต้นตอและปัญหาของเกษตรกรดังกล่าวล้วนมีความเกี่ยวข้องกับบทบาทของรัฐในการกำหนดนโยบายเกษตรแทบทั้งสิ้น ผลจากการดำเนินงานของรัฐส่งผลกระทบต่อเกษตรกรทั้งทางตรงและทางอ้อมด้วย การเอื้อในเชิงนโยบายของรัฐต่อการผูกขาดและสร้างความเหลื่อมล้ำในภาคเกษตร ยังเป็นการทำให้ภาวการณ์ขาดอำนาจต่อรองมีช่องว่างเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด นโยบายมาจากการกำหนดโดยพรรคการเมืองและบริษัททางการเกษตร โดยไร้ซึ่งการมีส่วนร่วมของเกษตรกรเป็นการย้ำว่าเกษตรกรไร้ช่องทางและขาดหายไปในการกำหนดนโยบายด้วย นอกจากนี้โดยเฉพาะระบบเกษตรพันธสัญญา ผลกระทบจากความไม่เป็นธรรมของสัญญา สร้างความไม่เท่าเทียมในหลายประการ กล่าวคือ ความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องการรับรู้รายละเอียดของสัญญา ความไม่เท่าเทียมอันเนื่องมาจากการผูกขาดและการมีอำนาจเหนือตลาดของบริษัท เพราะการเข้าทำสัญญาบริษัทเป็นผู้ควบคุมหรือมีอำนาจเหนือในทุกขั้นตอน ความไม่เท่าเทียมในเรื่องการแบ่งสรรสัดส่วนผลประโยชน์ เกษตรกรได้รับผลประโยชน์ในอัตราส่วนไม่ถึงร้อยละ 5 ของราคาต้นทุน ในขณะที่บริษัทได้รับถึง ร้อยละ 60 ทั้งนี้ไม่รวมถึงผลประโยชน์ทางอ้อมที่บริษัทได้จากการขายปัจจัยการผลิตให้กับเกษตรกร นับรวมแล้วน่าจะมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 90 อีกด้วย ความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องเงินทุนและการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ซึ่งบริษัทเป็นทุนขนาดใหญ่ มีความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้เป็นอย่างดี ต่างจาก

เกษตรกรที่มักจะไม่มียุทธศาสตร์ของตนเองและเข้าถึงแหล่งเงินทุนด้วยความยากลำบาก ความไม่เท่าเทียมในเรื่องการรับความเสี่ยง ความเสี่ยงในการผลิตที่ระบุในสัญญาตกเป็นความรับผิดชอบของเกษตรกรเกือบทั้งหมด (กัลปพฤกษ์ ฌิวทองงามและคณะ, 2552) การปฏิบัติหลายอย่างในสัญญาที่ทำกับธุรกิจน่าจะสร้างหลักประกันและความมั่นคงให้กับเกษตรกรได้แต่ทว่ากลับเป็นการปฏิบัติในทางเอารอดเอาเปรียบเกษตรกร ซึ่งบั่นทอนศักยภาพของระบบเกษตรพันธสัญญา รายงานการศึกษาของสุชपाल ซิงห์ ตั้งข้อสังเกตว่า ในสัญญาที่เกษตรกรลงนามไปนั้นส่วนใหญ่ล่าเอียงเข้าข้างบริษัทธุรกิจแทบทั้งสิ้น และในรายงานของคณะกรรมการของวุฒิสภาที่ทำการศึกษาระยะเดี๋ยวนี้อีกมีข้อสรุปที่คล้ายคลึงกัน ก็ยอมรับในแง่ที่ว่า สัญญาข้อตกลงส่วนใหญ่เกษตรกรในฐานะผู้ผลิตมักจะถูกเอาเปรียบและตกเป็นผู้รับตามข้อเรียกร้องและเงื่อนไขของสัญญา (อิซาเบล เดลฟอร์, 2547) การถูกเอาเปรียบจากสัญญาและความไม่เท่าเทียมของเกษตรกรและบริษัทที่เกิดขึ้นในทุกส่วนไม่เพียงแต่สัญญารวมถึง ผลประโยชน์ที่ได้รับการจัดสรร เงินทุน และการรับภาระจากความเสี่ยงในการผลิต ซึ่งให้เห็นว่าเกษตรกรได้รับผลกระทบในทุกขั้นตอนของระบบการผลิตแบบเกษตรพันธสัญญา อันจะเป็นการสร้างปัญหาให้กับเกษตรกรอย่างต่อเนื่อง

สัญญาที่ออกแบบและเกิดขึ้นจากบริษัทในระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกษตรกรถูกผูกพันกับบริษัทฝ่ายเดียว การกีดกันไม่ให้มีการรวมกลุ่มเกษตรกรเข้าทำสัญญาเป็นการลดอำนาจต่อรองของเกษตรกร เมื่อมีอำนาจต่อรองน้อย ผลอันเกิดจากข้อตกลงระหว่างกัน ทำให้เกษตรกรต้องเป็นฝ่ายเสียเปรียบอยู่ตลอดเวลา อำนาจต่อรองระหว่างฝ่ายต่างๆจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก การผูกขาดของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับฝ่ายที่ผูกขาดและลดอำนาจของฝ่ายอื่นๆในการต่อรองลงไป วิธีการผูกขาดชีวิตในงานวิจัยของอาจารย์ทศพล ทรรศนกุลพันธุ์ ชี้ว่า ธุรกิจการเกษตรได้ผูกขาดชีวิตเกษตรกรในชนบท และชีวิตผู้คนในเมือง จากแนวทาง 5 ประการ คือ การผูกขาดการถือครองปัจจัยการผลิต การผูกขาดสิทธิในทรัพยากรสาธารณะ การผลักภาระความเสี่ยงในกระบวนการให้แก่เกษตรกร การทำลายวิถีการผลิตที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของตนเอง และการผูกขาดข้อมูลข่าวสาร ซึ่งหนึ่งในกระบวนการที่ทำให้เกิดการผูกขาด คือ เรื่องของอำนาจต่อรองของฝ่ายต่างๆ อำนาจต่อรองของเกษตรกรน้อยลง และรัฐไม่ได้เข้ามามีบทบาทเสริมอำนาจต่อรองให้กับเกษตรกรหรือแก้ไขสัญญา หรือการกระทำที่ไม่เป็นธรรมกับเกษตรกร จากกรณีศึกษาที่ปรากฏเช่น “ผมคิดว่ามันเป็นเพราะรัฐบาลไม่ให้การช่วยเหลือจนถึงที่สุดนะครับ ผมเคยคิดว่ารัฐบาลตั้งแต่ครั้งที่ผมถูกอายัดเมล็ดพันธุ์ที่แม่ลาว ผมก็ตั้งคำถามว่าตำรวจที่ที่จับนั้นเป็นตำรวจเพื่อประชาชนหรือเป็นตำรวจเพื่อบริษัท” “ผู้แทนของชาวไร่อ้อยที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการต่างๆ ตาม พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาล นั้นไม่ได้เป็นตัวแทนของชาวไร่อ้อยที่แท้จริง บ้างก็เป็นนายทุนที่รับโควตามาจากโรงงานหรือเป็นผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ แต่ไม่ได้เป็นเกษตรกรผู้ปลูกอ้อย ทำให้การกำหนดนโยบายในการคุ้มครองสิทธิ ผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อย ถูกบิดเบือนไปเป็นผลประโยชน์ของนายทุนทั้งหมด หากผู้ปลูกอ้อยไม่จดทะเบียนชาวไร่อ้อย โรงงานจะไม่ทำสัญญาซื้อขายอ้อยล่วงหน้าให้กับผู้ปลูกอ้อย และจะไม่ได้รับความคุ้มครองตาม พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาล ในการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงาน มีผู้ปลูกอ้อยอิสระหรือผู้ปลูกอ้อยรายย่อยจำนวนมากที่ไม่ได้จดทะเบียนเพราะ ผู้ขอจดทะเบียนมีพื้นที่ปลูกไม่น้อยกว่า 10 ไร่” (ทศพล ทรรศนกุลพันธุ์, 2556) การผูกขาดอันเกิดจากการ

สนับสนุนของภาครัฐให้กับบริษัท และการเอื้อประโยชน์ด้วยตัวกฎหมายข้างต้นเป็นการย้ำว่า รัฐเป็นส่วนหนึ่งในการทำให้อำนาจต่อรองของเกษตรกรลดลงอย่างเห็นได้ชัด เกษตรกรรายย่อยถูกเบียดขับจากเงื่อนไขที่รัฐกำหนดและการปฏิบัติงานบางอย่างของรัฐ

ผลจากการดำเนินการของระบบเกษตรพันธสัญญาที่เกิดขึ้นในโครงการที่ภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังในรูปแบบสี่ประสาน เช่น โครงการวิวพลาสติก ภาครัฐก็เป็นผู้กำหนดเงื่อนไขและเข้าร่วมในการปฏิบัติของโครงการด้วยเช่นกัน โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อภายใต้โครงการอีสานเขียวชี้ว่า โครงการดังกล่าวได้สร้างความอุ่นใจและเดือดร้อนให้กับเกษตรกร โครงการโคเนื้อ ธกส. เป็นผู้ให้สินเชื่อรวมทั้งหมด 19 โครงการ โดยแบ่งเป็นพื้นที่ภาคอีสาน 16 โครงการ มีเกษตรกรเข้าร่วม 4,540 คน จำนวนโค 22,260 ตัว วงเงินกู้ 583.63 ล้านบาท ระยะเวลาโครงการ พ.ศ.2531-2534 ในข้อมูลรายงานข่าวของหนังสือพิมพ์มติชน ระบุว่า “ไม่พบตัวภาคเอกชนที่ทำหน้าที่ในตัวโครงการตามรูปแบบนโยบายสี่ประสานเลย ในเมื่อมองไม่เห็นตัวภาคเอกชนที่ (ควรจะ) เป็นผู้เสนอโครงการและต้องรับผิดชอบต่อโครงการ ทำให้โครงการที่เต็มไปด้วยความเสี่ยง ทั้งในขั้นตอนการผลิต การตลาดของผลผลิต (ลูกโคที่ได้ตามโครงการจะต้องขายเป็นพ่อแม่พันธุ์) เพื่อคืนต้นทุนเงินกู้ และดอกเบี้ยธนาคารจึงผุดขึ้นเป็นดอกเห็ดทุกวันในภาคอีสาน” ซึ่งโครงการดังกล่าว รับผิดชอบต่อระดับสายเลือดไม่แน่นอนมาจากประเทศออสเตรเลีย โดยบริษัทผู้ส่งออกชาติออสเตรเลียที่ดำเนินธุรกิจร่วมกับบริษัทนำเข้าของประเทศไทย การขายโคที่จำเป็นต้องขนส่งทางเรื่อนั้นทางบริษัทนำเข้าจึงมีความต้องการในการขายโคให้ได้ในปริมาณมากเพื่อคุ้มต้นทุนในการดำเนินการ นอกจากนี้ยังเป็นที่น่าสังเกตว่า ถึงแม้โครงการทั้งหน่วยงานท้องถิ่นและส่วนกลางเป็นผู้เขียนโครงการ แต่โคทั้งหมดใน 15 โครงการมาจากบริษัทเดียวกัน รัฐเป็นเจ้าของโครงการรับซื้อโค เอกชนเป็นผู้เสนอขาย อีกทั้งการเสนอโครงการกับเกษตรกรนำเสนอข้อมูลด้านรายได้โดยไม่มีการวิเคราะห์ปัจจัยด้านความเสี่ยง เช่น คุณภาพการผสมของโคแม่พันธุ์ สภาพพื้นที่การเลี้ยงที่อาจไม่เหมาะสมต่อการตั้งท้องเพราะขาดแคลนน้ำ เป็นต้น เมื่อพิจารณาในตัวโครงการปรากฏว่า ตัวแทนกลุ่มเกษตรกรเป็นผู้เซ็นชื่อรับซื้อโค โดยหน่วยงานภาครัฐอย่าง ธกส.กรมปศุสัตว์หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นเพียงผู้ร่างโครงการ ซึ่งโครงการพบปัญหาในการเลี้ยงมากมายแต่หน่วยรัฐไม่ได้ต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ในกรณีนี้ “เกษตรกรเป็นเหยื่อของโครงการ 3 ประสาน” ไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายสี่ประสานหรือนโยบายเกษตรพันธสัญญาแต่อย่างใด (ดำรง ลีนาณรงค์, 2535)

นอกจากนี้ในโครงการเลี้ยงกึ่งอุตสาหกรรมก็ได้ต่างกันไปได้นัก โครงการเลี้ยงกึ่งอุตสาหกรรม เป็นการดำเนินโครงการกับบริษัทแควสตาร์จำกัด โดยได้รับสินเชื่อจากธนาคารเอเชียโครงการมาจากนโยบายรัฐ เรื่องนโยบายการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับมาปฏิบัติตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย หนังสือเวียน ธพท. บข.(ว) 1346/2531 วันที่ 15 กันยายน 2531 แจ้งธนาคารพาณิชย์เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่โครงการด้านเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรมเพื่อพัฒนาชนบท โครงการดำเนินการในพื้นที่อำเภอระนอง และอำเภอหัวไทร จ. สงขลา มีสี่ฝ่ายในโครงการคือ บริษัทแควสตาร์ จำกัด เกษตรกร หน่วยราชการจังหวัดสงขลาและจังหวัดนครศรีธรรมราช และธนาคารเอเชีย ธนาคารเอเชีย เสนอโครงการผ่านธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2531 ปัญหาความเดือดร้อน คือ การเลี้ยงกึ่งได้ผลผลิต ขายผลผลิตแต่ไม่

มีเงินเหลือ ได้เพียงค่าครองชีพไว้กินเดือนละ 2,500 บาท เสื้อผ้าจะใส่ ลูกจะไปโรงเรียนเงินไม่มี เกษตรกรบางรายจำใจต้องทำในสิ่งที่ไม่อยากทำ คือ การเอากุ้งออกขายนอกระบบการประมูล บางส่วน ผลของโครงการคือเมื่อดำเนินการไปสักระยะ บริษัทเดิมได้ขายกิจการทั้งหมดให้กับบริษัทใหม่ ซึ่งบริษัทดังกล่าวไม่มีการควบคุมและดูแลการเลี้ยงกุ้งทำให้กุ้งไม่ได้ราคา รายได้จากการเลี้ยงที่บริษัทได้รับบริษัทนำไปชำระเงินกู้ในส่วนของบริษัทไม่ได้ชำระหนี้ให้กับเกษตรกรในส่วนที่เป็นสินเชื่อของธนาคารเอเชีย จึงทำให้เกษตรกรติดหนี้เรื้อรังและถูกยึดที่ดินที่ใช้ทำบ่อเลี้ยงกุ้งในโครงการจนถึงปัจจุบัน (เจริญ แทนบุญ, สัมภาษณ์, 16 สิงหาคม 2558)

ด้วยปัญหา ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรทั้งจากการวางแผนนโยบายเกษตรของประเทศ ไทยและจากระบบเกษตรพันธสัญญา รวมถึงความล้มเหลวของโครงการที่มีลักษณะความร่วมมือแบบ นโยบายสี่ประสานที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ จะเห็นว่า ปัญหาทางการเกษตรส่งผลกระทบต่อในวงกว้างและส่งผลโดยตรงกับเกษตรกร ผู้ซึ่งมีอำนาจต่อรองน้อย ถูกกดขี่และเอาเปรียบจากภาคส่วนอื่นๆ เสมอในการกำหนดนโยบายทางการเกษตร การสนับสนุนและเอื้อต่อการผูกขาดในโครงสร้างการผลิตและการใช้ระบบเกษตรพันธสัญญาในนโยบายรัฐ ก็ยิ่งเป็นการทำให้ปัญหามีความหนักหน่วงขึ้น ช่องว่างของความเหลื่อมล้ำระหว่างเกษตรกรกับบรรษัทภาคเกษตรอุตสาหกรรมขยายตัวขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ภาครัฐจึงมีส่วนเป็นอย่างมากในการกำหนดนโยบายเพื่อเพิ่มดุลอำนาจต่อรองให้กับเกษตรกร จากบทเรียนต่างๆที่เกิดขึ้นนี้ ประกอบกับ ในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา มีการดำเนินการในระบบเกษตรพันธสัญญาระหว่างเกษตรกรและเอกชนได้ปรากฏปัญหาและข้อเรียกร้องซึ่งความไม่เป็นธรรมของระบบซึ่งปรากฏในงานวิจัยหลายชิ้นดังที่ได้อธิบายมาแล้วบางส่วน ประเด็นปัญหาส่วนใหญ่มีส่วนสัมพันธ์กับการต่อรองเชิงอำนาจนโยบาย และชี้ให้เห็นถึงข้อได้เปรียบของของภาคเอกชนที่รัฐให้การสนับสนุนในเชิงการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติ อันนำมาซึ่งความไม่เป็นธรรมและความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นกับเกษตรกร และ จากการศึกษาวิจัยที่ผ่านมาของระบบเกษตรพันธสัญญาข้างต้นนั้น งานศึกษาส่วนใหญ่ยังไม่ได้มีการศึกษาเฉพาะเจาะจงโดยตรงไปที่นโยบายเกษตรพันธสัญญาที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายการเกษตรและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ตามที่ได้กล่าวไปแล้ว อีกทั้งยังไม่ได้มีผู้ที่มีความสนใจศึกษาและตอบคำถามในแง่มุมมองของการกำหนดประเด็นนโยบายและการกำหนดนโยบายสาธารณะของนโยบายเกษตรพันธสัญญาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึง มีความสนใจศึกษาเกษตรพันธสัญญาในมุมมองเชิงนโยบาย ในฐานะที่เป็นจุดเริ่มต้นของนโยบาย ที่มาและขั้นตอนในการก่อตัวของวาระนโยบายที่เกิดขึ้นเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของรัฐและความเกี่ยวเนื่องของแผนพัฒนาฯ ที่อาจมีต่อนโยบายดังกล่าว เพื่อทำความเข้าใจและอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นนี้ว่าเป็นอย่างไร ในฐานะที่การกำหนดนโยบายเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองรูปแบบหนึ่ง และในกระบวนการกำหนดนโยบายซึ่งมีความสำคัญในแง่การอธิบายลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอำนาจนโยบายระหว่างตัวแสดงทางนโยบายและบริบทที่เกี่ยวข้องเงื่อนไขหรือปัจจัยใดที่ส่งเสริมหรือขัดขวางการกำหนดนโยบายสาธารณะ ใครเป็นผู้มีบทบาทหลักหรือตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การอธิบายให้เห็นถึงตัวแสดง บริบทและวิธีการกำหนดประเด็นนโยบายเกษตรพันธสัญญา จะทำให้มีความเข้าใจถึง “ระบบเกษตรพันธสัญญา” มากขึ้น ในมุมมองที่แตกต่างออกไปจากงานวิจัยอื่นๆ ประกอบกับในช่วงเวลา 3-4 ปีมานี้ได้มีความ

พยายามในการปฏิรูปการเกษตรรวมถึงเกษตรพันธสัญญาทั้งระบบและมีการผลักดันในระดับนโยบาย การทบทวนและตั้งคำถามต่อจุดเริ่มต้นคงมีประโยชน์บ้างไม่มากก็น้อย และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะนำไปสู่การเพิ่มโอกาสการมีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นนโยบายหรือการเพิ่มดุลอำนาจในการกำหนดนโยบายให้กับเกษตรกรในฐานะผู้ได้รับผลกระทบและตัวแสดงหลักในนโยบายการเกษตรต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและอธิบายเกี่ยวกับขั้นตอนและที่มาสำคัญในการก่อตัวของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญาในประเทศไทยรวมถึงบทบาทของรัฐในการก่อตัวของวาระนโยบาย

2. เพื่อศึกษาและอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญารวมถึงเงื่อนไข ปัจจัยที่เกี่ยวข้องที่ทำให้ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญหรือมีอิทธิพลในกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา

1.3 คำถามในการวิจัย

1. นโยบายเกษตรพันธสัญญาที่อนุมัติหลักการในช่วงระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 นั้นมีที่มาและขั้นตอนในการก่อตัวของวาระนโยบายอย่างไร และการก่อตัวของวาระนโยบายนั้นมีรัฐมีบทบาทนำในกระบวนการก่อตัวของวาระนโยบายอย่างไร

2. การกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญามีขั้นตอนอย่างไร ตัวแสดงใดเข้ามามีบทบาทหลักในกระบวนการกำหนดนโยบาย และปัจจัยใดบ้างที่ทำให้ตัวแสดงนั้นมีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา

1.4 สมมติฐาน

จากคำถามในการวิจัยที่ระบุไว้ ข้างต้น สามารถตั้งข้อสมมติฐานในการศึกษา ดังนี้

1. แผนงานที่ 7 ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534)

เป็นที่ยอมรับสำคัญ ในการก่อตัวของวาระนโยบายโดยการพัฒนาและโครงสร้างอำนาจพื้นฐานของรัฐ ทำให้รัฐไทยมีบทบาทนำในขั้นตอนการกำหนดวาระนโยบาย

2. การที่ภาคเอกชนเป็นตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาทสำคัญหรือมีอิทธิพลในกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาเป็นผลมาจากปัจจัยสองประการ คือ หนึ่ง ลักษณะของนโยบาย และสอง ความได้เปรียบของสถานะในเชิงชนชั้นและเชิงสถาบันของตัวแสดงดังกล่าว

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเรื่องการก่อตัวของวาระนโยบายและการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบพรรณนาเชิงวิเคราะห์

(Descriptive Analytic) โดยเป็นการอธิบายการก่อตัวของวาระนโยบาย (Agenda Setting) เกษตรพันธสัญญาในแง่มุมมองที่เกี่ยวกับการกำหนดประเด็นนโยบายอันเป็นการศึกษาพลวัตของการเคลื่อนตัวจากประเด็นปัญหาสู่ประเด็นนโยบาย และอธิบายถึงการกำหนดนโยบาย (Policy Making) ผ่านการรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจนโยบายระหว่างตัวแสดงต่างๆ รวมถึงบริบทเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ในการตอบคำถามในการวิจัยข้างต้น

1.6 ข้อมูลและประเภทของข้อมูลที่ใช้

การศึกษาวินิจฉัยครั้งนี้ใช้การเก็บข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ โดยเก็บข้อมูลจาก 2 ส่วนเป็นหลักอัน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลเอกสาร (Document) ทั้งรูปแบบของข้อมูลเชิงคุณภาพ (words) และรูปแบบของข้อมูลเชิงปริมาณ (numbers) ซึ่งมาจากแหล่งของข้อมูลในลักษณะของเอกสารขั้นต้น (primary document) เช่น เอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการแถลงนโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี กฎหมาย เอกสารของหน่วยงานราชการต่างๆ คำกล่าวของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่มีการบันทึกไว้ในโอกาสต่างๆ เป็นต้น และแหล่งของข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นรอง (second document) เช่น ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ นิตยสาร บทความทางวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และเว็บไซต์ต่างๆ เป็นต้น ซึ่งเป็นข้อมูลที่มี ผู้เก็บไว้แล้ว (secondary data) รวมถึงเอกสารที่เป็นข้อมูลที่ผ่านมาการวิเคราะห์หรือตีความมาแล้ว (tertiary data)

ในส่วนของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ใช้ข้อมูลเอกสารหลัก ดังนี้

1. แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร โดยศูนย์ประสานงานกับภาคเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดทำขึ้นในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2531
2. รายงานการสัมมนาเรื่องความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตรในทศวรรษหน้า จัดสัมมนาโดยความร่วมมือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 4-6 กันยายน 2524 ณ อำเภอเมืองพัทธยา จังหวัดชลบุรี และรายงานการสัมมนาเรื่องความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อเพิ่มผลผลิตและยกระดับรายได้ให้กับเกษตรกรจัดสัมมนาโดยสมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทยเมื่อ 16 พฤษภาคม 2527 ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพฯ
3. คำแถลงนโยบายของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันศุกร์ที่ 28 มีนาคม พ.ศ.2523
4. มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรตั้งปี พ.ศ. 2531-2533

5.แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) และฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534)

ส่วนที่ 2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Interviews) เป็นการเก็บข้อมูลโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ที่เก็บข้อมูลจากตัวบุคคลโดยตรง วิธีการสอบถามแบบกำหนดโครงสร้างคำถามไว้อย่างกว้าง (semi-structured interview) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-dept interview) ซึ่งจะเลือกผู้ให้สัมภาษณ์โดยเน้นบุคคลที่มีบทบาทเกี่ยวข้องหรือมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดประเด็นนโยบายและการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา

ในส่วนของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ใช้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์จากผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- 1.ดร.เอกอรุณ อวนสกุล หัวหน้าศูนย์ประสานงานกับภาคเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตร
- 2.ดร.รังชิต ภูศิริภิญโญ เจ้าหน้าที่ประสานงานกับภาคเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตร และเจ้าหน้าที่อีกหนึ่งแหล่งข้อมูลซึ่งไม่อนุญาตให้ผู้วิจัยเปิดเผยชื่อ
- 3.ดร.มนตรี คงตระกูลเทียน รองประธานกรรมการ กลุ่มธุรกิจพืชครบวงจร เครือเจริญโภคภัณฑ์
- 4.นายเจริญ แทนบุญ เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการเลี้ยงกุ้งกุลาดำกับบริษัทแควควาสตาร์

1.7 ขอบเขตในการวิจัย

ในแง่ของขอบเขตด้านเนื้อหา งานวิจัยศึกษาเฉพาะ นโยบายเกษตรพันธสัญญา ในชื่อของโครงการร่วมพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐ เอกชน สถาบันการเงิน และเกษตรกรภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม หรือ “นโยบายสี่ประสาน” ตามการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีที่มีมติอนุมัติหลักการแผนประสานความร่วมมือสี่ภาค เพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตร ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2530 และคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติโครงการร่วมพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐ เอกชน สถาบันการเงินและเกษตรกร ภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาค เพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2530 รวมถึงนโยบายเกษตรอื่นๆในเชิงบริบทที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรพันธสัญญาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) และฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534)

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการก่อตัวของวาระนโยบายและการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา
2. สามารถอธิบายถึงการก่อตัวของวาระนโยบายและการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา

3.สามารถเสริมสร้างองค์ความรู้ทางวิชาการในมุมมองใหม่ของการศึกษาเกษตรพันธสัญญาของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการก่อตัวของวาระนโยบายและการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เฉพาะเจาะจงไปที่นโยบายเกษตร หรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม เนื่องจากเป็นนโยบายที่มีความสำคัญและก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างทั้งทางตรงและทางอ้อม อีกทั้งคาดหวังว่าจะสามารถให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาในอนาคตได้

1.9 นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

การนิยามศัพท์ในหัวข้อนี้ นิยามโดยใช้แนวคิดรูปแบบนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ นโยบายสาธารณะที่แสดงออกมาในรูปแบบต่างๆ ในบริบทการบริหารงานภาครัฐของประเทศไทยได้สามจำพวกคร่าวๆ คือ 1) นโยบายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายหรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย 2) นโยบายที่มีลักษณะเป็นแผน และ 3) นโยบายที่มีลักษณะอื่นๆ นอกเหนือจากกฎหมายหรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายและแผน (แก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2548) นโยบายเกษตรพันธสัญญา หรือ โครงการร่วมพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐ เอกชน สถาบันการเงิน และเกษตรกรภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงเป็นการนิยามคำศัพท์โดยอ้างอิงกรอบความหมายนโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับ รูปแบบที่ 2 นโยบายที่มีลักษณะเป็นแผน และรูปแบบที่ 3 นโยบายที่มีลักษณะอื่นๆ นอกเหนือจากกฎหมายหรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายและแผน โดยนโยบายที่มีลักษณะเป็นแผน นอกจากนั้นนโยบายสาธารณะยังอาจแสดงออกมาในรูปของมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการที่ฝ่ายบริหารให้ความเห็นชอบในการกระทำบางอย่างของหน่วยงานหรือเป็นการสั่งการทางบริหารในเรื่องสำคัญ จะเห็นได้ว่า โครงการร่วมพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐ เอกชน สถาบันการเงิน และเกษตรกรภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมนั้นได้รับความเห็นชอบและการอนุมัติในหลักการมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2530

นโยบายเกษตรพันธสัญญา หมายถึง โครงการร่วมพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐ เอกชน สถาบันการเงิน และเกษตรกรภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม หรือ “นโยบายสี่ประสาน” ตามการอนุมัติของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2530

กระบวนการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา หมายถึง กระบวนการต่างๆ ที่นำมาสู่การอนุมัติโครงการร่วมพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐ เอกชน สถาบันการเงิน และเกษตรกรภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมหรือ “นโยบายสี่ประสาน” ตามการอนุมัติของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2530

บทที่ 2

กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรพันธสัญญา

เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษานโยบายที่เกี่ยวข้องกับระบบเกษตรพันธสัญญาโดยตรง การทบทวนวรรณกรรมหรืองานศึกษาวิจัยในประเด็นเกษตรพันธสัญญาจึงมีความสำคัญเพื่อชี้ให้เห็น ข้อถกเถียงของงานวิจัยเกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญา ในงานวิจัยส่วนใหญ่มุ่งประเด็นไปที่สภาพปัญหา และผลกระทบต่อเกษตรกรจากระบบเกษตรพันธสัญญาทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน ข้อดีข้อเสีย จากระบบดังกล่าว และความสำคัญในเชิงบทบาทของภาครัฐในข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาเชิงนโยบาย ดังนี้

การศึกษาของชีวิน อารยะสุนทร ปี พ.ศ.2554 ในวิทยานิพนธ์สังคมวิทยามหาบัณฑิตศึกษา เรื่อง รูปแบบการเลี้ยงไก่เนื้อแบบพันธสัญญาของเกษตรกรในชุมชนและศึกษาการปรับตัวทางสังคม และเศรษฐกิจของเกษตรกรและชุมชนที่มีผลต่อระบบการผลิตแบบเกษตรพันธสัญญา ประเด็นหลักในงานคือ เกษตรกรและชุมชน ปรับตัว ต่อรองและรับมือต่อการผลิตแบบเกษตรพันธสัญญาอย่างไร ซึ่งในงานดังกล่าวได้ผลการศึกษาว่า ความสัมพันธ์ในรูปแบบพันธสัญญาเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียม เกษตรกรตกอยู่ภายใต้โครงสร้างที่เสียเปรียบ ขาดอำนาจต่อรอง แต่เกษตรกรในกลุ่มพื้นที่ที่ทำการศึกษานั้นได้มีการปรับวิถีชีวิต วิธีการผลิตรวมทั้งความสัมพันธ์ทางสังคม เกษตรกรต้องทำการเกษตรอย่างอื่นรวมถึงงานนอกภาคเกษตรควบคู่ไปกับการผลิตแบบพันธสัญญา มีการปรับตัว เรียนรู้การเรียนและแก้ปัญหาด้วยประสบการณ์ของตนเอง และถึงแม้ว่าการดูแลไก่ในฟาร์มจะต้องใช้ การดูแลอย่างเข้มข้นนั้น เกษตรกรก็มีได้ละเลยการให้ความสำคัญกับกิจกรรมทางสังคมของชุมชน มีการรวมกลุ่มของเกษตรกรเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และเทคนิคการเลี้ยง จัดตั้งเงินทุนสำรองเพื่อกู้ยืมใน หมู่สมาชิก และการรวมตัวเรียกร้องกับภาครัฐ ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวสรุปว่า วิธีการผลิตและความสัมพันธ์แบบทุนนิยมไม่สามารถเข้าแทนที่วิธีการผลิตและระบบความสัมพันธ์ดั้งเดิมของชุมชน ที่ใช้แรงงานภาคการผลิตภายในครัวเรือน อีกทั้งยังใช้วิถีทางเศรษฐกิจแบบชุมชนที่อาศัยทรัพยากรและความสัมพันธ์ทางสังคมของคนในชุมชนมาเป็นส่วนในการชดเชยความเสียหายของระบบเกษตรพันธสัญญา นอกจากนี้ในงานดังกล่าวยังย้ำว่า วิธีการผลิตไม่สามารถหลีกเลี่ยงการผลิตแบบทุนนิยมไปได้ แต่เสนอแนะให้เกิดความร่วมมือของเกษตรกรและตัวแสดงอื่นๆเพื่อหารูปแบบทางเลือก เช่น การทำปุ๋ยสัตว์อย่างยั่งยืนและแนวคิดระบบอาหารท้องถิ่น เป็นต้น ในเชิงข้อเสนอแนะเพื่อทำวิจัยนั้นได้มีการเสนอให้วิจัยในทางเศรษฐศาสตร์ ข้อเสนอทางกฎหมายและข้อเสนอเชิงนโยบายต่อภาครัฐ รวมถึงให้หน่วยงานของรัฐควรมีความสนใจและให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาดังกล่าวด้วย(ชีวิน อริยะสุนทร, 2554)

สำหรับวิทยานิพนธ์ของซีวีน (2554) นั้นในแง่การทำความเข้าใจรูปแบบการเลี้ยงไก่เนื้อแบบเกษตรพันธสัญญาไม่ได้มีความแตกต่างจากการศึกษารูปแบบการเลี้ยงของงานวิจัยอื่น แต่เป็นการวางขอบเขตศึกษาในพื้นที่ตำบลท้ายตลาด จังหวัดลพบุรี เน้นมุมมองในแง่ของการปรับตัวทางสังคมของเกษตรกรและชุมชนว่าวิถีการผลิตแบบทุนนิยมนั้นจะสามารถทดแทนหรือทำให้ความสัมพันธ์ดั้งเดิมของชุมชนนั้นถูกทำลายลงหรือไม่ ซึ่งงานดังกล่าวก็ตอบคำถามการวิจัยไว้อย่างชัดเจนว่า เกษตรกรและชุมชนมีการปรับตัวอีกทั้งความสัมพันธ์แบบดั้งเดิมไม่ได้ถูกทำลายไป ในแง่ของข้อเสนอแนะหรือแนวทางการแก้ไขปัญหานั้นไม่ได้เสนออย่างชัดเจนเป็นรูปแบบว่าควรทำอย่างไร เพียงแต่เสนอว่าต้องมีการสร้างความร่วมมือระหว่างเกษตรกร ภาครัฐ ภาควิชาการ ภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชน รวมถึงให้ภาครัฐเข้ามามีบทบาทหลักในการแก้ไขปัญหา

ในส่วนของการให้ความสำคัญของการศึกษาไปที่ประเด็นเรื่อง “สัญญา” นั้น วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ของศรีภูพาน สุพรรณไชยมาตย์ ปี พ.ศ. 2552 เรื่องสัญญาไม่เป็นธรรมในคอนแทรกซ์ฟาร์มมิ่ง ศึกษากรณีการเลี้ยงไก่เนื้อ ศึกษาลักษณะของกฎหมายของการทำคอนแทรกซ์ฟาร์มมิ่งเกี่ยวกับการเลี้ยงไก่เนื้อ ซึ่งอาศัยสัญญาเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์โดยสัญญาในรูปแบบนี้ยังไม่ชัดเจนว่าเป็นสัญญาในลักษณะใด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สัญญาเป็นเครื่องมือนิติสัมพันธ์ของการทำคอนแทรกซ์ฟาร์มมิ่งซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างบริษัทที่ดำเนินธุรกิจแบบครบวงจร กับเกษตรกรรายย่อย ด้วยความไม่ชัดเจนของประเภทสัญญาและความเป็นธรรมของสัญญานั้น จึงทำให้เกิดคำถามวิจัย อันเป็นประเด็นหลักในการศึกษาว่า หากเกิดข้อพิพาทขึ้นจะนำบทบัญญัติกฎหมายลักษณะสัญญาใดมาปรับใช้ และเมื่ออำนาจต่อรองไม่เท่ากันเกษตรกรจึงอาจเสียเปรียบจากการทำสัญญาซึ่งในงานดังกล่าวได้ผลการศึกษาว่าสัญญาเลี้ยงไก่เนื้อ มี 2 รูปแบบได้แก่แบบรับจ้างเลี้ยงและแบบประกันราคาต่างมีลักษณะทางกฎหมายเฉพาะและมีนิติสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนกว่าเอกเทศสัญญา จึงถือเป็นสัญญาต่างตอบแทนที่มีวัตถุประสงค์แบบผสมซึ่งเป็นสัญญาไม่มีชื่อประเภทหนึ่งที่ต้องบังคับตามหลักทั่วไปเรื่องหนี้และนิติกรรมสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหลักดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากหลักเสรีภาพในการทำสัญญาของบุคคลอาจขัดกับสภาพความเป็นจริง เพราะสัญญาที่ใช้เป็นสัญญาสำเร็จรูป ผู้ศึกษางานดังกล่าวจึงต้องพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 ประกอบ พบว่าข้อสัญญาบางข้อมีลักษณะเป็นการเอาเปรียบหรือผลักระบบมากเกินไปสมควรและเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นคู่สัญญาจะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล ภาระการพิสูจน์ตกอยู่กับเกษตรกรเกณฑ์การพิเคราะห์ว่าเพียงใดเป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณียอมเป็นไปตามภาวะอติวิสัย ซึ่งในงานดังกล่าวได้เสนอให้มีการกำหนดกฎหมายเฉพาะบังคับเกี่ยวกับการทำสัญญาคอนแทรกซ์ฟาร์มมิ่งโดยกำหนดสิทธิหน้าที่ของคู่สัญญาให้ชัดเจน รวมถึงสาระสำคัญและหน่วยงานที่รับผิดชอบเฉพาะเพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่คู่สัญญานอกจากนี้งานวิจัยดังกล่าวยังเสนอว่ายังไม่เห็นหลักเกณฑ์ที่ทุกฝ่ายถือปฏิบัติหรือหน่วยงานภาครัฐเข้ามารับผิดชอบเกี่ยวกับการทำคอนแทรกซ์ฟาร์มมิ่งโดยตรง อาจเพราะถือว่าเป็นความตกลงระหว่างเอกชนกับเอกชน ภาระหน้าที่ของหน่วยงานรัฐจึงถูกจำกัดเพียงการตรวจสอบในด้านการผลิตและราคาซื้อขายตามมาตรฐาน รวมทั้งปัญหาอื่น ๆ นอกเหนือจาก ตัวสัญญานั้นภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขปัญหในระดับนโยบาย งานดังกล่าวยังเสนอเพิ่มเติมในส่วนข้อเสนอนี้โดยให้ความสำคัญกับเนื้อหาทางกฎหมายการกำหนด หลักการและสาระสำคัญต่างๆที่

จำเป็น ให้มีการตราบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการผลิตทางการเกษตรที่เฉพาะเจาะจงในเรื่อง การทำสัญญาของสินค้าแต่ละประเภท และไม่ได้เสนอให้มีการยกเลิกนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่าง เกษตรกรและบริษัทเอกชนแต่อย่างใดเนื่องจากตัวแสดงทั้งสองฝ่ายยังคงจำเป็นในการพึ่งพาซึ่งกัน และกัน โดยเสนอให้การทำสัญญาควรได้รับการดูแลจากภาครัฐให้มีความเป็นธรรมมากกว่าที่มีอยู่ ควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบการตลาดการผลิต (ศรีภูพาน สุพรรณไชยมาตย์, 2552)

สำหรับวิทยานิพนธ์ของศรีภูพาน (2552) นั้น เป็นการศึกษาเฉพาะเจาะจงไปที่บทบัญญัติใน เชิงกฎหมายของ “ตัวสัญญา” ที่ใช้ในระบบเกษตรพันธสัญญา โดยมีขอบเขตเฉพาะกรณีการเลี้ยงไก่ เนื้อ ซึ่งเป็นเพียงงานวิจัยเพียงไม่กี่งานที่ศึกษาเน้นไปที่เนื้อหาทางกฎหมาย แต่กระนั้นงานดังกล่าวก็ ได้มีการกล่าวถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของ “ภาครัฐ” ไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลการทำสัญญาให้มีความ เป็นธรรม การแก้ปัญหาในระดับนโยบายในส่วนของพัฒนาระบบตลาดและการผลิตต่างๆ นอกจากนี้ถึงแม้ว่าให้ความสำคัญด้านเนื้อหาทางกฎหมาย แต่งานดังกล่าวก็ยังคงไม่อาจหลีกเลี่ยง การเข้ามามีส่วนของภาคการเมืองตั้งแต่การผลักดันพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาและการทำให้ พระราชบัญญัตินี้เป็นที่สนใจในระดับของวาระนโยบาย

งานที่กล่าวแล้วข้างต้นไม่ได้เป็นงานวิจัยเพียงชิ้นเดียวที่ให้ความสนใจศึกษาในแง่มุมเกี่ยวกับ สัญญา หนังสือ เรื่อง เกษตรพันธสัญญา : ผลตอบแทน ความเสี่ยง และความเป็นธรรม เป็นอิกงาน หนึ่งจากโครงการคุ้มครองการพัฒนารูปแบบสัญญาที่เป็นธรรม ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการ สร้างเสริมสุขภาพ โดยกัลปพฤกษ์ ผิวทองงามและคณะ มีประเด็นหลักในงานที่ทำการศึกษา คือ ต้นทุนการผลิตและผลตอบแทนทางเศรษฐศาสตร์ของกิจกรรมการผลิตในระบบ เกษตรพันธสัญญา อันประกอบไปด้วย ไก่ หมู และข้าวโพดหวาน รวมทั้งในเรื่องของปัญหาความเป็นธรรมนำมาสู่ร่าง ตัวอย่างสัญญาที่เป็นธรรมเพื่อคุ้มครองเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญาอีกด้วย ซึ่งข้อค้นพบคือ เงินลงทุนสูงเมื่อเทียบกับผลตอบแทนที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการผลิตเป็นสัดส่วนที่ สำคัญที่สุดของต้นทุนทั้งหมดที่เกิดขึ้น และในบางรายไม่สามารถลดต้นทุนค่าใช้จ่ายได้ นอกจากนี้ยัง เผชิญความเสี่ยง เช่น ไม่ทราบสิทธิของตนเอง ไม่มีคู่สัญญาเก็บไว้ ไม่ทราบรายได้ของเกษตรกรอย่าง ชัดเจนเนื่องจากการคำนวณแบบขั้นบันไดที่ซับซ้อน ไม่มีการกำหนดในสัญญาอย่างชัดเจน หาก เกษตรกรได้รับความเสียหายจากปัญหาที่ควบคุมไม่ได้ เป็นต้น นอกจากนี้ เกษตรกรยังขาดทักษะและ ความชำนาญในการเลี้ยงดูและบริหารจัดการอื่นๆ ขาดความรู้เรื่องการบริหารต้นทุนของบัญชีฟาร์ม ขาดความรู้เรื่องสัญญา ขาดการรวมกลุ่มซึ่งทำให้ขาดอำนาจต่อรองเรื่องราคา รวมทั้งแก้ไขข้อกำหนด และเงื่อนไขของสัญญา จากที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น จะพบว่า เกษตรกรต้องเผชิญกับปัญหาความไม่เท่า เทียม ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในหลายกรณี จากผลการศึกษาของ งานวิจัยนี้มีความคล้ายคลึงกับงานอื่นๆ และเน้นการศึกษาตัวแสดงสำคัญ เพียง 2 ตัวแสดงคือ เกษตรกร และบริษัทเอกชน แต่สิ่งที่ปรากฏข้อมูลแตกต่างจากงานอื่นคือ การให้ข้อมูลอย่างละเอียด ในเชิงต้นทุนและค่าตอบแทน ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญที่ชี้ว่าระบบดังกล่าวมีปัญหาในเชิงต้นทุนและ ค่าตอบแทน นอกจากนี้ยังเน้นไปที่เรื่องของปัญหาของสัญญาเหมือนกับงานชิ้นอื่นๆเช่นกัน ใน ลักษณะของประเด็นที่ต้องแก้ไข โดยได้ปรากฏตัวอย่างสัญญาในงานดังกล่าวเป็นผลการศึกษาอย่าง ชัดเจน

ในประเด็นข้อเสนอนี้ งานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะและกลไกในการคุ้มครองเกษตรกรเพื่อสร้างความเป็นธรรม เช่น 1. ข้อมูลการทำสัญญาระหว่างเกษตรกรและบริษัทผู้ซื้อจะต้องโปร่งใส โดยมีหน่วยงานท้องถิ่น รับผิดชอบ คัดสัญญาต้องเป็นลายลักษณ์เท่านั้น 2. ในสัญญาจะต้องระบุรายละเอียดในข้อกำหนดและเงื่อนไขเรื่องค่าตอบแทนที่เป็นธรรมทางเศรษฐศาสตร์ รวมถึงระบุอายุสัญญา ระยะเวลาที่ชัดเจนในการส่งปัจจัยการผลิตและซื้อคืนผลผลิต ตลอดจนรายละเอียดการกำหนดคุณสมบัติของปัจจัยการผลิตอย่างละเอียดและเด่นชัด เกษตรกรสามารถตรวจสอบคุณภาพของปัจจัยการผลิตเองได้ 3. จะต้องมีมาตรการชดเชยความเสี่ยงอย่างเป็นธรรมจากบริษัทฯ ทั้งจากความเสี่ยงในกระบวนการผลิต รวมทั้งความเสี่ยงที่นอกเหนือจากการควบคุมของเกษตรกร เช่น โรคระบาดหรือภัยธรรมชาติ 4. หากมีการบอกเลิกสัญญาก่อนระยะเวลาที่กำหนด โดยมีได้เป็นความผิดพลาดของเกษตรกร บริษัทผู้สัญญาจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าเสียหายต่อเกษตรกร 5. นอกจากเกษตรกรอาจจะใช้ช่องทางร้องเรียนความเป็นธรรมต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือองค์กรอื่นๆ แล้ว รัฐควรจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อกำหนดราคากลาง ตรวจสอบคุณภาพของปัจจัยการผลิต และสามารถทำหน้าที่ดูแลในเรื่องการฟ้องร้องแทนเกษตรกรเมื่อมีการร้องเรียนเกิดขึ้น จากประเด็นหลักในการศึกษารวมถึงข้อเสนอแนะนั้น พบว่างานวิจัยดังกล่าวให้ความสำคัญกับตัวแสดง “ภาครัฐ” ในการเข้ามาแก้ไขปัญหาเพื่อลดปัญหาความไม่เท่าเทียม ด้วยเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรกลางที่มากำกับในด้านราคา ปัจจัยการผลิตและช่องทางในการร้องเรียน เป็นต้น ซึ่งข้อเสนอส่วนใหญ่จะเน้นไปที่ประเด็นของรายละเอียดและข้อมูลสำคัญที่กำหนดในสัญญาอย่างละเอียดเหมือนเป็นมาตรฐานกลางในการเป็นคู่สัมพันธ์กันในระบบดังกล่าว

นอกจากนี้ จะพบว่าการศึกษาข้างต้นนอกจากจะให้ความสนใจในประเด็นเรื่องสัญญาเป็นสำคัญด้วยแล้ว อีกส่วนหนึ่งที่สำคัญคือ ประเด็นในทางเศรษฐศาสตร์ ด้านต้นทุนและผลตอบแทนทางเศรษฐศาสตร์อีกด้วย ซึ่งในแง่นี้ยังปรากฏงานที่ศึกษาอีกชิ้นหนึ่งที่สำคัญและอธิบายในแง่มุมที่คล้ายคลึงกัน แต่เน้นประเด็นของการศึกษาไปที่มุมมองในเชิงธุรกิจ นอกเหนือจากงานวิจัยที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น การศึกษาของอาจารย์ปิติพีร์ รวมเมฆ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในเรื่องของรูปแบบและปัจจัยแห่งความสำเร็จของ Contract Farming ในประเทศไทย กรณีศึกษา Contract Farming สุกร ยังเป็นอีกงานหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับคำถามในการศึกษาของวิทยานิพนธ์ กล่าวคือ ประเด็นหลักของการศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ เน้นไปที่การอธิบายพัฒนาการ รูปแบบ ลักษณะการดำเนินการ โอกาส ความเสี่ยงและปัจจัยแห่งความสำเร็จของ Contract Farming โดยตัวแสดงหลักที่ศึกษามีเพียง 2 ตัวแสดง คือ บริษัทเอกชนและเกษตรกร ซึ่งแตกต่างจากงานอื่นๆ นอกจากนี้ โอกาสและความเสี่ยงที่เกิดขึ้นให้คำอธิบายในแง่มุมทางธุรกิจ มองรูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงธุรกิจ ความเสี่ยงต่างๆสามารถเกิดขึ้นได้กับคู่สัมพันธ์ทั้งสอง และมีได้มีการเสนอแนะให้ “ภาครัฐ” เข้ามาแก้ไขปัญหาแต่อย่างไร ความสำเร็จและความล้มเหลวของการดำเนินการขึ้นอยู่กับเกษตรกร บริษัทเอกชนและความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายอีกด้วย ดังนั้น งานชิ้นดังกล่าวจึงมีความแตกต่างในแง่มุมด้านสภาพปัญหาต่อระบบดังกล่าว (ปิติพีร์ รวมเมฆ, 2557)

จากผลการศึกษาข้างต้น พบว่างานวิจัยที่ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับระบบเกษตรพันธะสัญญานั้น ส่วนใหญ่ในการอธิบายเบื้องต้น คือ ทำความเข้าใจสภาพปัญหา ศึกษา รูปแบบและวิธีการเกี่ยวกับ

ระบบเกษตรพันธสัญญา ซึ่งในความแตกต่างของงานวิจัยทั้ง 4 งานข้างต้น สามารถแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะใหญ่ๆ คือ หนึ่ง มุมมองในเชิงสังคมวิทยาที่เปลี่ยนแปลงไป ลักษณะการปรับตัวทางสังคมของเกษตรกรและชุมชน อันเป็นผลกระทบในเชิงสังคม สอง มุมมองในเชิงกฎหมาย หรือการให้ความสนใจในเรื่องของ “สัญญา” ทั้งในแง่ของรายละเอียดและคำอธิบายเฉพาะของตัวสัญญา อันเป็นผลกระทบของเกษตรพันธสัญญาจากรูปแบบและลักษณะของสัญญา และสาม คือ มุมมองในเชิงเศรษฐศาสตร์และเชิงธุรกิจ ในด้านต้นทุน ผลตอบแทน ความสัมพันธ์และการแลกเปลี่ยนในเชิงธุรกิจระหว่างกันซึ่งในงานลักษณะนี้นั้นให้ข้อเสนอแนะใน 2 แนวทางที่ยกมาข้างต้นคือ งานหนึ่งต้องการให้ภาครัฐเข้ามาแก้ไขซึ่งเป็นมุมมองในเชิงเศรษฐศาสตร์ และอีกงานหนึ่งไม่ได้มีการเสนอให้ภาครัฐมาเป็นตัวกลางแต่อย่างใด

นอกจากงานที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น ยังมีงานวิจัยชิ้นสำคัญที่อธิบายสภาพปัญหาของระบบเกษตรพันธสัญญาทั้งระบบในลักษณะของ “การผูกขาด” และเป็นปัญหาในระดับโครงสร้างที่ชี้ให้เห็นต้องมีการแก้ไขปัญหาในเชิงนโยบายงานวิจัย บ่วงบาตพิฆาตเกษตรกร : สภาพปัญหาและการคุ้มครองสิทธิเกษตรกร ซึ่งเป็นงานวิจัยโดย ทศพล ทรรศนกุลพันธ์ หนึ่งในคณะทำงานเครือข่ายเพื่อความเป็นธรรมของระบบเกษตรพันธสัญญา นั้นศึกษาระบบเกษตรพันธสัญญาและกระบวนการของทั้งระบบโดยมุ่งเสนอให้เห็นสภาพปัญหาที่เกิดจากระบบเกษตรพันธสัญญา ซึ่งประเด็นหลักของงานนั้นได้กล่าวถึงวิธีการผูกขาดชีวิตทั้ง 5 แนวทางที่สำคัญ ดังนี้ หนึ่ง การผูกขาดการถือครองปัจจัยการผลิต สอง การผูกขาดสิทธิในทรัพยากรสาธารณะ สาม การผลักภาระความเสี่ยงในกระบวนการเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกร สี่ การทำลายวิถีการผลิตที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของตน และ ห้า การผูกขาดข้อมูลข่าวสาร ซึ่งการผูกขาดที่เสนอนั้นทศพลได้เชื่อมโยงความสัมพันธ์ของฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้องทั้ง 4 ฝ่าย ได้แก่ ผู้บริโภค บริษัท ภาครัฐและเกษตรกร ซึ่งในการวิเคราะห์ที่ตัวแสดงต่างๆนั้น ณ จุดเริ่มต้นของการผูกขาดตลอดกระบวนการนั้นได้กล่าวถึงในส่วนของรัฐว่า รัฐต้องการจัดเก็บภาษีจากบริษัทและอยากให้เกิดผลผลิตเยอะเพื่อนำไปเป็นผลงานในฐานะผู้มีหน้าที่ส่งเสริมการประกอบการโดยมีการอุปถัมภ์ค้ำชูกันทั้งในระดับนักรบการเมืองและข้าราชการประจำ อีกทั้งรัฐเองก็มีเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้การครอบงำด้วยข้อมูลจากบริษัท หรือบางกรณีรัฐเองก็เข้ามาส่งเสริมให้เกษตรกรเข้าสู่ระบบเกษตรพันธสัญญา นอกจากนั้นในกระบวนการทำสัญญา ภาครัฐไม่ได้เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบข้อสัญญาที่เกิดขึ้นว่ามีความเป็นธรรมหรือไม่ รัฐมิได้เข้ามามีบทบาทเสริมอำนาจต่อรองให้เกษตรกรหรือแก้ไขข้อสัญญา หรือการกระทำที่ไม่เป็นธรรมให้กับเกษตรกร ในขั้นตอนการผลิตของระบบเกษตรพันธสัญญาที่เกษตรกรจะต้องมีการมาตรฐานตามข้อกำหนดของบริษัทนั้น ซึ่งมาตรฐานทั้งหลายนั้นไม่ได้มีการเข้ามาตรวจสอบควบคุมโดยรัฐว่าเป็นการสร้างภาระให้เกษตรกรมากเกินไปหรือไม่ นอกจากนี้ในด้านความรู้เชิงเทคนิค บางกรณีหน่วยงานรัฐเองก็ไม่ชี้แจงข้อมูลให้เกษตรกรทราบทำให้ถูกกดราคาผลผลิตอย่างไม่เป็นธรรม เช่น อัตราน้ำแดงในหมู เป็นต้น และเมื่อทางเลือกในด้านการตลาดของเกษตรกรน้อยมาก ต้องตกอยู่ในการบังคับของบริษัท รัฐทำหน้าที่เพียงมองอยู่ห่างๆโดยไม่เข้ามาช่วยเหลือแต่อย่างใด ในส่วนของราคาที่แพง แต่คุณภาพต่ำนั้น งานดังกล่าวชี้ว่า บทบาทของรัฐเอง ยินดีที่บริษัทมีผลกำไรเพราะจะได้เก็บภาษีมาเป็นงบประมาณประจำปีเพื่อนำไปทำนโยบายประชานิยมเพื่อเรียกคะแนนเสียงเข้าพรรคต่อไป รัฐไม่กล้าเข้าไป

ดำเนินการกับบริษัทเพราะติดภาพของการเข้าไปรบกวนการทำธุรกิจของบริษัท บริษัทอยู่ในสถานะที่เหนือกว่าทั้ง ภาพลักษณ์ ทุน ความรู้และความสัมพันธ์ที่มีร่วมกับรัฐ ทำให้ผู้บริโภคและเกษตรกรไม่สามารถต่อรองได้ รัฐก็มีได้เข้ามาแทรกแซงเพื่อสร้างความเป็นธรรมใดๆ

ผลการศึกษาทบทวนและความสัมพันธ์ของรัฐกับระบบเกษตรพันธสัญญาที่กล่าวมาข้างต้นในงานดังกล่าวนั้น ในงานนี้ยังเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา 12 ประเด็นด้วยมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับกระบวนการของระบบ ดังนี้ เป้าหมาย ให้มีการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรและสิทธิของผู้บริโภคไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือร่างพ.ร.บ.เกษตรกรรมยั่งยืน ต้นทุนและเงื่อนไขการผลิต ให้ส่งเสริมการเข้าถึงปัจจัยการผลิต ผ่านกฎหมายเช่น ข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ร.บ.ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ พ.ร.บ.การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ร.บ.อาหารสัตว์ เป็นต้น ข้อมูลข่าวสาร เปิดช่องทางให้เกษตรกรทันสถานการณ์ การควบคุมมิให้บริษัทให้ข้อมูลเท็จ ผ่านกฎหมาย เช่น พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร พ.ร.บ.เศรษฐกิจการเกษตร เป็นต้น ระบบความสัมพันธ์ สร้างกลไกถ่วงดุลและแทรกแซงการทำสัญญาต่างๆให้เกษตรกรได้รับความเป็นธรรม เพื่อการสร้างระบบความสัมพันธ์ที่มีอำนาจเสมอภาคกันมากขึ้น ให้ความช่วยเหลือด้านการกฎหมายในการฟ้องเพิกถอนข้อสัญญาสำเร็จรูปและสัญญาบังคับเช่น ผ่านการกำหนดเป็นกฎหมายอีกเช่นกัน เช่น ประมวลแพ่งฯ พ.ร.บ.ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม อำนาจต่อรอง สร้างเสริมให้เกษตรกรเข้มแข็ง เป็นอิสระและมีอำนาจต่อรอง โดยให้มีการรวมกลุ่มและต่อรองได้ผ่านกลไกทั้งในระดับชุมชน ระดับกลุ่มผลิต และนโยบายของรัฐ ผ่านกลไกการต่อรองทุกรูปแบบ เช่นสหกรณ์ สภาเกษตรกรหรือคณะกรรมการพิเศษ ระบบวิธีการผลิต สร้างทางเลือกให้เกษตรกรสามารถทำการผลิตให้มีความปลอดภัย สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมต่างๆ มีการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้เป็นไปตามกฎหมาย และไม่ปล่อยให้บริษัทสร้างมาตรฐานพิเศษมาเพิ่มภาระให้เกษตรกรเกินจำเป็น ด้วยกฎหมายปศุสัตว์ กฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานการผลิตสินค้าเกษตรและอาหาร ข้อตกลงสุขอนามัยขององค์การการค้าโลก ในด้านการจัดการทรัพยากร ควบคุมและสนับสนุนให้เกิดการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน โดยการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มงวดและมีมาตรการทางเศรษฐศาสตร์สนับสนุนการผลิตที่ยั่งยืน (สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร พ.ร.บ.คั้นและคั่ว, พ.ร.บ.ชลประทานราษฎร์และพ.ร.บ.ชลประทานหลวง) ด้านความเสี่ยง สร้างระบบหุ้นส่วนในการแบ่งปันการความเสี่ยงร่วมอย่างเท่าเทียมกัน โดยการปรับปรุงระบบสัญญาและมีกลไกการควบคุมตรวจตราให้บริษัทร่วมแบกรับภาระความเสี่ยงกับเกษตรกร และไม่ผลักภาระต้นทุนไปให้ผู้บริโภคแบกรับ หรืออาจสร้างระบบประกันความเสี่ยงร่วมที่บริษัทต้องเข้าร่วมจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันความเสี่ยง ผ่านข้อกฎหมาย เช่น พ.ร.บ.ข้อสัญญาไม่เป็นธรรม, พ.ร.บ.ซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า นอกจากนี้ยังรวมถึงการกำหนดมาตรฐานและราคาอาหาร รัฐควรเข้ามาทำหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อให้ความเชื่อมั่นแก่เกษตรกรว่าจะคงมาตรฐานในการตรวจสอบคุณภาพอย่างเป็นธรรม ไม่กลั่นแกล้งเกษตรกรรายย่อย เพื่อควบคุมให้อาหารมีคุณภาพ รัฐอาจขอคืนทุนจากบริษัทเพื่อป้องกันการค้า/ขึ้นราคาสินค้าตามอำเภอใจ และอาจมีมาตรการส่งเสริมศักยภาพของเกษตรกร ผู้ประกอบการรายย่อยให้แข่งขันได้ ผ่านพ.ร.บ.อาหารฯ, พ.ร.บ.มาตรฐานสินค้าเกษตร, พ.ร.บ.ปศุสัตว์, ข้อตกลงสุขอนามัย WTO, พ.ร.บ.ควบคุมราคาสินค้าฯ เป็นต้น การกระจายสินค้า รัฐเข้าควบคุมป้องกันการมีอำนาจเหนือระบบการขนส่ง คงคลังและ

กระจายสินค้า ด้วยการลดการผูกขาดช่องทางโลจิสติกส์ของบริษัท เพื่อสร้างความมั่นคงด้านอาหาร การสร้างหลักประกันว่าประชาชนจะสามารถเข้าถึงด้านอาหารได้แม้ในยามวิกฤต ด้วยร่าง พ.ร.บ. ความมั่นคงด้านอาหาร การแลกเปลี่ยน รัฐต้องป้องกันการผูกขาดและมีอำนาจเหนือตลาดของบริษัท เพื่อประกันเสรีภาพในการแลกเปลี่ยนและแข่งขันที่เป็นธรรมอย่างจริงจัง และมีมาตรการสนับสนุนผู้ประกอบการ กลุ่มสหกรณ์เกษตรกร และเกษตรกรรายย่อย รวมถึงการจัดตั้งตลาดทางเลือก เช่น ตลาดนัดอินทรีย์ (พ.ร.บ.การแข่งขันเป็นธรรม, พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาล, พ.ร.บ.การค้าข้าว) และในประเด็นสุดท้ายนั้นงานวิจัยดังกล่าวได้เสนอแนวทางแก้ไขในด้านภาพลักษณ์ โดยสร้างกระบวนการเปิดโปงข้อมูลข่าวสารที่บริษัทปิดบังบิดเบือนความจริง เพื่อให้เกษตรกรและผู้บริโภคทั้งหลายหลุดพ้นจากการครอบงำ โดยรัฐอาจใช้อำนาจในการบังคับเปิดเผยข้อมูลและพฤติกรรมบนพื้นฐานของธรรมาภิบาล และอาจสนับสนุนสารคดีเปิดโปงความจริงที่ถูกอำพรางในรูปแบบสื่อต่างๆ (พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค, พ.ร.บ.การโฆษณา, เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น) เนื่องจากเกษตรกรเป็นรากฐานของความมั่นคงด้านอาหารที่เป็นหลักประกันคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งประเทศ เพราะทุกคนก็ล้วนแล้วแต่เป็นผู้บริโภค ที่ต้องมีความสัมพันธ์กับระบบเกษตรกรรมอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

ดังนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งการชี้ให้เห็นสภาพปัญหาของระบบเกษตรพันธสัญญาผ่านวิธีการผูกขาด ทั้ง 5 แนวทาง ซึ่งการผูกขาดดังกล่าวทั้ง 5 แนวทางนั้น รัฐก็กลายเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทและความสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่นๆอย่างมีนัยสำคัญ ตามที่งานวิจัยได้เสนอในลักษณะของ “การนิ่งเฉย การสนับสนุนภาคเอกชนและไม่สร้างความเป็นธรรม” นอกจากนี้งานดังกล่าวยังได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาทั้ง 12 ประเด็น โดยในแต่ละประเด็นมีความเหมือนกัน คือ ให้มีการกำหนดกำกับและตรวจสอบผ่านตัวบทกฎหมายต่างๆ ทั้ง กฎหมายภายในประเทศ หลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องและข้อตกลงสากลระหว่างประเทศ ซึ่งจากงานวิจัยนี้จะพบว่า ระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างและมีการเชื่อมโยงกันทั้งระบบ โดยตัวแสดงที่มีอำนาจได้แก่ รัฐและภาคเอกชน เป็นผู้กระทำต่อเกษตรกร ผ่านการสนับสนุนโดยอ้อมของผู้บริโภค อีกทั้งข้อเสนอต่างๆ ยังเรียกร้องในลักษณะเดียวกันกับงานชิ้นอื่นๆ คือ ให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการกำกับภาคเอกชนและช่วยเหลือเกษตรกร ซึ่งในงานนี้จะเน้นไปที่ตัวภาครัฐเป็นหลักว่าจะต้องมีบทบาทอย่างไร และในอีกแง่หนึ่งคือการผลักดันร่าง พ.ร.บ.ต่างๆหรือการแก้ไข พ.ร.บ.นั้นเป็นกระบวนการที่จะต้องถูกนำเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติและรัฐบาล ดังนั้น การกำหนดประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบาย เพื่อออกมาเป็นกฎหมาย น่าจะเป็นข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับคำถามในการศึกษาคั้งนี้ได้เป็นอย่างดี เพราะต้องการให้มีการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมผ่านการออกกฎหมายนั่นเอง

งานวิจัยชิ้นที่กล่าวข้างต้นนี้ เป็นงานที่เน้นย้ำถึงการเรียกร้องให้ภาครัฐเข้ามาแก้ไขปัญหาและผลักดันประเด็นปัญหาสู่วาระนโยบายทั้งในการอธิบายสภาพปัญหา และแนวทางแก้ไขที่นำเสนอในงานชิ้นดังกล่าวด้วย นอกจากงานของอาจารย์ทศพล ทรรศนกุลพันธ์ แล้วนั้น งานวิจัยชิ้นสำคัญอีกชิ้นหนึ่งที่เน้นการอธิบายในลักษณะเดียวกันรวมถึงมีการเสนอให้เกิดการแก้ไขผ่านการออกนโยบายสาธารณะนั้น การวิจัยเกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญาที่นำเสนอแง่มุมเกี่ยวกับภาครัฐและนโยบายสาธารณะปรากฏในงานวิจัย ความเสี่ยงในการเกษตรระบบพันธสัญญา ในจังหวัดเชียงใหม่และลำพูน : ผลกระทบต่อเกษตรกรรายย่อย ความเชื่อมโยงต่อนโยบายสาธารณะ โดย ศุภณีย์วิจัยเพื่อเพิ่ม

ผลผลิตทางเกษตร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ อีกด้วย งานวิจัยชิ้นนี้มีประเด็นสำคัญ ในการศึกษาเพื่อตอบคำถามในด้านความเสี่ยงของเกษตรพันธะสัญญา โดยสำรวจความเสี่ยงด้านรายได้ ผลผลิต การตลาด และความเสี่ยงด้านอื่นๆ โอกาสของการเกิดขึ้นและสาเหตุของความเสี่ยงนั้นๆ อีกทั้งมีการประเมินผลกระทบของความเสี่ยงต่างๆที่มีต่อเกษตรกรและชุมชนโดยศึกษารอบคลุมพืชและสัตว์ในจังหวัดเชียงใหม่และลำพูน นอกจากนี้สมมติฐานที่ 3 ของงานดังกล่าว เสนอว่า นโยบายสาธารณะหลายด้านที่อาจส่งเสริมให้เกษตรกรในระบบเกษตรพันธะสัญญามีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ซึ่งผลการศึกษาในสมมติฐานข้อนี้ ได้รับการยืนยันจากเกษตรกรโดยการประชุมเกษตรกร อีกทั้งข้อเสนอแนะของงานวิจัยดังกล่าว เป็นการให้ข้อเสนอแนะทางนโยบายเพื่อการปรับปรุงการดำเนินงานของเกษตรพันธะสัญญา ดังนี้ 1.นโยบายรับทราบปัญหาและพยายามแก้ปัญหาของหน่วยงานภาครัฐ โดยควรมีการขยายการทำเกษตรพันธะสัญญา เป็นการตกลงหลายฝ่าย โดยให้ภาครัฐเข้าไปเป็นตัวกลาง ซึ่งรูปแบบนี้ได้ถูกนำเสนอในประเทศอื่นๆที่ประสบปัญหาลักษณะเดียวกันด้วย 2.นโยบายส่งเสริมการแข่งขันและสร้างทางเลือกให้แก่เกษตรกรทั้งในด้านเทคโนโลยีและการตลาด ภาครัฐอาจช่วยเหลือเกษตรกรได้คือ หาทางเลือกทางเทคโนโลยี และตลาดให้เกษตรกรนอกเหนือ จากที่บริษัทให้ เช่น การหาพันธุ์ใหม่ หรืออาหารสัตว์ใหม่ หรือตลาดทางเลือก ซึ่งในอดีตภาครัฐปล่อยให้เป็นการดำเนินงานของภาคเอกชนมากเกินไป 3.นโยบายการสร้างหน่วยงาน คณะกรรมการภาครัฐสำหรับดูแลและคุ้มครองการปฏิบัติที่เป็นธรรม เช่น นโยบายการสร้างสำนักงานคุ้มครองผู้ผลิตในระบบเกษตรพันธะสัญญา ในการดูแลความเป็นธรรมให้เกษตรกร ลดต้นทุนของเกษตรกรในการหาข้อมูล สร้างเวทีแลกเปลี่ยนความรู้ ให้ความรู้ ฝึกอบรม หรือการบังคับสัญญา มีกรรมการพหุภาคีดูแลข้อตกลงและการดำเนินงานในเกษตรพันธะสัญญา ควรมีระบบ กำกับดูแล พฤติกรรมของบริษัทและนายหน้า กระบวนการตรวจสอบสัญญาให้มีความเป็นธรรม มีกระบวนการบังคับการทำสัญญา จนถึงกระบวนการไกล่เกลี่ยและฟ้องร้องแทนเกษตรกร เป็นต้น 4.นโยบายสร้างความเข้มแข็งให้กลุ่มเกษตรกร ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธี เช่น การให้ความรู้ การฝึกอบรม การส่งเสริมกลุ่ม สหกรณ์ เพิ่มทักษะการจัดการ การสื่อสาร การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การสนับสนุนสินเชื่อ การปรับโครงสร้างหนี้ เป็นต้น 5.นโยบายสร้างกฎหมายรองรับระบบเกษตรพันธะสัญญา ควรมีการปรับปรุงกฎหมายที่สามารถเป็นกรอบของการดำเนินการที่เป็นธรรม 2 ฝ่าย กฎหมายนี้ควรเป็นกฎหมายรองรับการทำเกษตรลักษณะนี้ โดยเอื้อให้เกษตรกรมีอำนาจการต่อรองที่มากขึ้น มากกว่ากฎหมายที่ดูแลเกษตรกร เป็นผู้รับจ้างทำของอย่างเช่นในปัจจุบัน กฎหมายควรดูแลเรื่องการแบ่งปันความเสี่ยงให้มากกว่าเดิม เพราะในปัจจุบันความเสี่ยงในการผลิตทั้งหลายเป็นของเกษตรกรแต่เพียงฝ่ายเดียว 6.นโยบายสร้างระบบประกันภัยผลผลิตทางการเกษตร ภาครัฐควรพัฒนาระบบประกันภัยพืชผล หรือผลผลิตทางการเกษตร เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม ฝนแล้ง โรค แมลง ให้เกษตรกรอย่างจริงจัง

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่างานวิจัยดังกล่าวเน้นไปที่การศึกษาเพื่อลดความเสี่ยงต่างๆโดยนำเสนอผ่านการกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะที่ “ภาครัฐ” ต้องเป็นตัวแสดงในการผลักดันที่สำคัญ และได้รับการยืนยันจากเกษตรกรว่า นโยบายสาธารณะจะส่งเสริมให้เกษตรกรในระบบเกษตรพันธะสัญญาให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้ ซึ่งเป็นงานวิจัยที่มีความแตกต่างจากงานอื่นๆอย่างเด่นชัดในการเสนอการแก้ไขที่ชัดเจนในรูปนโยบายสาธารณะ

ดังนั้น จากที่กล่าวข้างต้น จะพบว่า งานที่ทำการศึกษา 2 ชั้นหลังนี้ เป็นการอธิบายสภาพปัญหาในเชิงโครงสร้างทั้งระบบและเสนอแนะให้มีการแก้ไขโดยการออกนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นอีกลักษณะหนึ่งที่พบจาก 3 ลักษณะที่กล่าวไปแล้ว กล่าวคือ ลักษณะของมุมมองในเชิงสังคมวิทยา อันเป็นผลกระทบในเชิงสังคม ลักษณะของมุมมองในเชิงกฎหมาย หรือการให้ความสนใจในเรื่องของ “สัญญา” อันเป็นผลกระทบของเกษตรพันธสัญญาจากรูปแบบและลักษณะของสัญญา ลักษณะของมุมมองในเชิงเศรษฐศาสตร์และธุรกิจ ที่กล่าวถึงผลกระทบด้านการลงทุน รายได้และค่าตอบแทน และลักษณะที่ปรากฏในงานศึกษาสองงานหลังนี้ เป็นการให้มุมมองในเชิงภาพรวมของโครงสร้างทั้งระบบ เป็นการเชื่อมโยงต่อกันนโยบายสาธารณะชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องในระบบเกษตรพันธสัญญาและชี้ให้เห็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่มุ่งแก้ไขปัญหาในระดับนโยบายสาธารณะ

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

เนื่องจากนโยบายที่ประสานหรือนโยบายเกษตรพันธสัญญามีลักษณะของนโยบายทางเศรษฐกิจ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ดังนี้

งานศึกษาในวิทยานิพนธ์เรื่องบทบาทคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน (กรอ.) กับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของนายประพัทธ์โชติ งามขำ ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับบทบาทของกรอ. ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจในช่วงเวลามิถุนายน 2524-ธันวาคม 2537 ให้ข้อสรุปสำคัญ 6 ประการ คือ ประการที่ 1 ความซับซ้อนทางเศรษฐกิจทำให้เกิดการจัดตั้งกรอ. กล่าวคือ การพัฒนาเศรษฐกิจที่มีความสลับซับซ้อน ปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจทั้งในและต่างประเทศ ได้แก่ วิกฤตการณ์น้ำมัน ทั้ง 2 ครั้ง ธนาคารกลางอเมริกาปรับลดอัตราดอกเบี้ย และการรวมกลุ่มของภาคเอกชนที่มีมากขึ้นในสภาวะที่การเมืองเปิดกว้าง ส่งผลให้นายถาวร พรประภานำแนวคิดการจัดตั้ง กรอ. จากประเทศญี่ปุ่นมาประยุกต์ใช้ในยุคของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ แต่การเกิดขึ้นของ กรอ. ในยุคนี้เป็นพบปะเพียง 2-3 ครั้ง เมื่อความเห็นไม่สอดคล้องกันในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจระหว่างรัฐบาลกับภาคเอกชน การแก้ปัญหาจึงไม่เกิดผลในเชิงรูปธรรมเท่าที่ควร ต่อมาในยุคของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจมีความสับสนมากขึ้น ทำให้การจัดตั้ง กรอ. เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ ประการที่ 2 การเกิดและการดำรงอยู่ของ กรอ. เกิดขึ้นจาก ข้อที่ 1 ปัจจัยด้านนโยบายของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 – 7 ให้ความสำคัญกับภาคเอกชนมาโดยตลอด ข้อที่ 2 สถาบันเอกชนมีศักยภาพที่เข้มแข็ง มีความร่วมมือกันและบทบาทของผู้นำหอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรม สมาคมธนาคารไทย ได้ขยายตัวมากขึ้น ข้อที่ 3 ผู้นำการเมืองมีวิสัยทัศน์กว้างไกลในการสร้างความร่วมมือแบบพึ่งพาอาศัยกัน ภาครัฐมีภาคเอกชนเป็นกลไกแบ่งเบาภาระทางเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกันภาครัฐก็เป็นฝ่ายแก้ไขปัญหาในการดำเนินการทาง

เศรษฐกิจให้กับภาคเอกชนด้วย ข้อที่ 4 การเปลี่ยนแปลงสู่ความทันสมัย ได้ส่งเสริมให้มีการเปลี่ยนแปลงความเชื่อและปรับทัศนคติของภาครัฐและเอกชน รวมถึงการส่งเสริมให้องค์กรเอกชนเข้ามา มีบทบาทในกระบวนการบริหารเศรษฐกิจมากขึ้น ข้อที่ 5 ความต้องการของ กรอ. ส่วนกลาง ในการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ผ่านหน่วยงานของ กรอ. ในระดับภูมิภาค ประการที่ 3 โครงสร้าง กรอ. ที่มีลักษณะของเวทีสำหรับการร่วมมือ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน แต่ในทางปฏิบัติอำนาจการตัดสินใจในการพิจารณาประเด็นปัญหา อยู่ที่ฝ่ายราชการ ในขณะที่ภาคเอกชนมีบทบาทในการนำเสนอปัญหา มากกว่า ประการที่ 4 ลักษณะการปฏิบัติงานของ กรอ. ดำเนินการผ่าน 3 ระดับ คือ การประชุม กรอ. ส่วนกลาง , ส่วนภูมิภาค และ กรอ. ระดับจังหวัด ประการที่ 5 ลักษณะผลการดำเนินงานของ กรอ. เอื้ออำนวยให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลักในด้านการค้าและการลงทุน ทั้งระยะยาวและระยะสั้น เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการ การเดินทางไปต่างประเทศร่วมกันระหว่าง การพัฒนาสถาบันเอกชนและสิ่งอำนวยความสะดวก รวมถึงการจัดทำและริเริ่มโครงการพัฒนาต่างๆ เป็นต้น ประการที่ 6 ด้วยอำนาจหน้าที่และบทบาทของ กรอ. ในระบบเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้เห็นว่าเมื่อระบบเศรษฐกิจขยายตัว โครงสร้างมีความสลับซับซ้อน มากเท่าใด กรอ. ก็ยิ่งมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและมีส่วนร่วมในการเสนอแนะการกำหนดนโยบายของประเทศมากเท่านั้น นอกจากนี้งานศึกษาดังกล่าวได้ให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับ กรอ. ช่วงสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ไว้ว่า กรอ. ในสมัยนี้มีระยะเวลาดำเนินงานนาน ผู้นำรัฐบาลให้ความสำคัญและสนใจการทำงานของ กรอ. อย่างต่อเนื่อง กรอ. ในสมัยนี้จึงมีบทบาททางเศรษฐกิจมาก ด้วยบริบทของปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศทำให้ธุรกิจการค้าไม่สามารถดำเนินไปอย่างปกติ รวมถึงความขัดแย้งระหว่างกันที่เกิดขึ้นในช่วงก่อนหน้านี้ รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะให้เกิดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาต่างๆ หน่วยงานราชการมีความกระตือรือร้นที่จะแก้ไขปัญหาในทิศทางเดียวกันรัฐบาลตามมติ กรอ. กลุ่มธุรกิจ ก็ได้ใช้ กรอ. เป็นช่องทางติดต่อกับภาครัฐ โดยการเสนอประเด็นปัญหาหรือข้อเรียกร้องเพื่อให้ กรอ. แก้ไขปัญหาให้กับกลุ่มธุรกิจ ในงานศึกษาฉบับนี้ได้ให้ข้อสังเกตเปรียบเทียบกันในการดำเนินงานของกรอ. ในรัฐบาลยุคต่างๆ โดยสรุปว่า บทบาทของกรอ. จะมีการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจมากเพียงใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดว่าให้ความสำคัญกับบทบาทมากเพียงใด (ประพัทธ์โชติ งามขำ, 2537)

นอกจากงานข้างต้นนั้น บทบาทของภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมีการกล่าวถึงเป็นผลการศึกษาในงานของสุนทรตรา สังข์สุวรรณ ในวิทยานิพนธ์เรื่อง กรอ. กับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย ไว้ว่า การดำเนินงานของ กรอ. มีลักษณะการเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่การประกอบกิจการของภาคเอกชน การลดหย่อนภาษี การพิจารณาสิทธิพิเศษ และการสร้างโอกาสทางการค้าการลงทุนให้กับกลุ่มธุรกิจใหญ่ๆ รวมถึงมีผลต่อการวางแผนและการกำหนดนโยบายต่างๆ ที่มีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศ มติ กรอ. ที่มีกำหนดเป็นนโยบายที่มีผลในทางปฏิบัติค่อนข้าง

ชัดเจนมีทั้งหมด 10 เรื่อง คือ นโยบายเร่งรัดการส่งออก แผนงานร่วมภาครัฐและเอกชนตามแผนพัฒนาฉบับที่ 5 นโยบายการประหยัดพลังงานในภาคอุตสาหกรรม นโยบายการขยายงาน กรอ. สู่ภูมิภาค นโยบายการสนับสนุนของภาคเอกชนในการพัฒนาโครงการพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก แหลมฉบัง ข้อเสนอจากการสัมมนาแผนปฏิบัติการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร ความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนในการแก้ปัญหาการขาดกำลังคน การพิจารณาปรับแผนพัฒนาฉบับที่ 6 ด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณสุขไปภาค สาธารณูปการ เพื่อให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การปรับแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 ด้านพัฒนาภาคใต้ และการจัดทำแผนพัฒนาอุตสาหกรรมและการค้าในแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 ร่วมกับ กรอ. นโยบายส่วนใหญ่เป็นนโยบายที่สนับสนุนต่อทุนหรือกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่และไม่มีผลดีต่ออุตสาหกรรมขนาดเล็กและการกระจายรายได้ มติของกรอ. ในลักษณะที่เป็นนโยบายและมีผลในทางปฏิบัติ ในนโยบายที่ภาคเอกชนพยายามผลักดันและเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย คือ นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร

ปัจจัยที่ทำให้เกิดขึ้นของ กรอ. ในด้านอุปสงค์ คือ การผลักดันทางด้านกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ที่ต้องการหาประโยชน์จากรัฐผ่านกระบวนการของกรอ. และการประสบปัญหาภาวะเศรษฐกิจหลายประการ ในด้านอุปทาน คือ ปัจจัยด้านการเมืองที่เปิดกว้างมากขึ้น ให้กลุ่มต่างๆ เข้าไปมีบทบาททางการเมือง รวมถึงปัจจัยภายนอก คือ เงินช่วยเหลือและเงินกู้จากต่างประเทศได้เริ่มให้ความสำคัญกับภาคเอกชนมากขึ้น โครงสร้างของ กรอ. เป็นลักษณะของเวทีความร่วมมือ อำนาจในการตัดสินใจพิจารณาประเด็นต่างๆ อยู่ที่ภาครัฐ แต่ภาคเอกชนหรือกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่ได้มีโอกาสเข้าร่วมใน กรอ. สามารถใช้ช่องทางใน กรอ. และความใกล้ชิดกับรัฐบาลดำเนินการผลักดันและปกป้องผลประโยชน์ ลักษณะการปฏิบัติงานของ กรอ. มีแนวโน้มที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ รวมถึงผลการดำเนินงาน ก็มีลักษณะเดียวกันคือ ให้ประโยชน์กับกลุ่มธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมมากที่สุด และยังชี้ว่า ในสมัยพลเอกเปรมฯ เป็นรัฐบาล กรอ. มีบทบาททางเศรษฐกิจมาก รัฐบาลมีการส่งเสริมนโยบายความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทำให้หน่วยงานราชการมีความจริงจังในการแก้ไขปัญหาตามแนวนโยบายของกรอ. ในยุคดังกล่าวกลุ่มเอกชนก็ได้ใช้ช่องทาง กรอ. ในการติดต่อกับภาครัฐ เสนอประเด็นปัญหาหรือขอเรียกร้องกับกรอ. ด้วย (สุนทรตรา สังข์สุวรรณ, 2534)

จากที่กล่าวข้างต้นจะพบว่าทั้งงานศึกษาของประพัทธ์โชติและสุนทรตรา จะพบว่า กรอ. เป็นคณะกรรมการสำคัญที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ และกรอ. มีบทบาทเป็นอย่างมากในสมัยของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ รวมถึงภาคเอกชนเป็นอีกหนึ่งตัวแสดงสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโดยผ่านช่องทางเป็นสมาชิกในกรอ.

ในวิทยานิพนธ์เรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านพลังงานทดแทนเอทานอลและแก๊สโซฮอล์ของนางสาวอริยาภรณ์ งามปลั่ง ซึ่งเป็นการศึกษาการกำหนดนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องกับ

กับตัวแสดงหลายส่วนในการกำหนดนโยบายรวมถึงชี้ให้เห็นในส่วนของความสัมพันธ์ของภาครัฐและภาคเอกชนด้วยกล่าวคือ การบริหารรัฐบาลของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นรัฐบาลนายทุนมีการบริหารประเทศคล้ายการบริหารของบริษัท เป็นนายทุนที่มาเป็นนักการเมืองมีผลประโยชน์ทับซ้อนในการกำหนดนโยบาย รวมไปถึงมีความสัมพันธ์ในระบอบอุปถัมภ์ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มทุนขนาดใหญ่หลายกลุ่ม ทำให้กลุ่มทุนสามารถเข้ามาผลักดันมาตรการในนโยบายให้เป็นไปตามความต้องการและผลประโยชน์ของกลุ่มทุนได้ กลุ่มปิโตรเลียมและโรงกลั่นอย่าง บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ผูกขาดตลาดการกลั่นและค้าส่งน้ำมันภายในประเทศ การแปรรูปจากรัฐวิสาหกิจทำให้บริษัทมีผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างรัฐบาลกับบริษัทในรูปแบบรัฐคือทุน มีการอุปถัมภ์รัฐบาลและหน่วยงานราชการด้านพลังงาน รัฐจึงกำหนดนโยบายเอื้อบริษัท บริษัทธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้องคือ เครือเจริญโภคภัณฑ์ หรือซีพี ไม่ได้เข้ามามีบทบาทโดยตรง แต่มีบทบาทในฐานะผู้ผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่เกษตรกรจำเป็นต้องใช้เพาะปลูก การสนับสนุนให้มีการปลูกพืชพลังงานเพิ่มมากขึ้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อบริษัทด้วย กลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังและอ้อย เป็นกลุ่มที่ภาครัฐกำหนดวัตถุประสงค์ของการกำหนดนโยบายครั้งนี้ หากแต่กลุ่มเกษตรกรกลับไม่ได้รับผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของผลผลิตทางการเกษตรทั้งด้านราคาและปริมาณการรับซื้อเพราะไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลเรื่องเทคโนโลยีในการผลิต การกำหนดนโยบายจึงไม่ได้เป็นการช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกร การกำหนดนโยบายดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่กลุ่มปิโตรเลียมและโรงกลั่น กลุ่มโรงงานผลิตเอทานอลเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิง บริษัทธุรกิจเกษตรขนาดใหญ่ และกลุ่มอุตสาหกรรมรถยนต์และชิ้นส่วนรถยนต์ ตามความต้องการ ความพร้อมและผลประโยชน์ของรัฐบาลกับกลุ่มที่มีสนับสนุนและอุปถัมภ์รัฐบาล เป็นการกำหนดนโยบายเพื่อประโยชน์ของรัฐบาลและกลุ่มทุน และละเลยประโยชน์ของเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังและอ้อย ผลประโยชน์ที่สอดคล้องและความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลและกลุ่มปิโตรเลียมโรงกลั่น ทำให้รัฐกำหนดนโยบายดังกล่าว(อริยาภรณ์ งามปลั่ง, 2553)

งานข้างต้นชี้ว่า ความสัมพันธ์และการเอื้อประโยชน์ระหว่างกันในการกำหนดนโยบายนโยบายสาธารณะด้านพลังงานทดแทนเอทานอลและแก๊สโซฮอลล์ เป็นการกำหนดนโยบายภายใต้ตัวแสดงที่เกื้อหนุนกันระหว่างรัฐกับทุนหรือภาคเอกชนรายใหญ่ในนโยบายดังกล่าว ในขณะที่เกษตรกรซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายกลับถูกละเลยผลประโยชน์

นอกจากงานศึกษาระดับวิทยานิพนธ์ ในการวิจัยของอาจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ซึ่งวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยในช่วงระหว่างเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2475 – เดือนสิงหาคม พ.ศ.2531 ได้เสนอผลการศึกษา 8 ประการ โดยสรุปคือ ประการที่ 1 แบบจำลองอุปสงค์อุปทานนโยบายเศรษฐกิจของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ไม่เพียงพอที่จะอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ประการที่ 2 กระบวนการกำหนด

นโยบายเศรษฐกิจในประเทศเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ และระบบทุนนิยมโลก พลังอำนาจชาติปไตยมือถือพลครอบงำตลาดนโยบายเศรษฐกิจและประสบความสำเร็จในการผูกขาดอำนาจในการกำหนดนโยบาย การมีบทบาทของพลังประชาธิปไตยในช่วงหลัง ยังมีบทบาทจำกัด การมีส่วนร่วมของประชาชนก็จำกัดเฉพาะกลุ่ม เป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มีอำนาจทุนสูง เช่น กลุ่มพ่อค้าและนายทุน โดยที่กลุ่มเกษตรกรมีหลักดันนโยบายได้มีน้อยมาก ชาวนายยังคงเป็นผู้เสียเปรียบในสังคม ประการที่ 3 ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เป็นความสัมพันธ์พื้นฐานในการกำหนดนโยบาย เพราะชนชั้นปกครองหลังการเปลี่ยนแปลง พ.ศ. 2475 ต้องแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ ในช่วงหลัง พ.ศ. 2516 ค่าเช่าทางเศรษฐกิจมีการแบ่งปันให้กับบุคคลนอกกระบวนราชการมากขึ้น ประการที่ 4 อิทธิพลของระบบทุนนิยมโลกมีผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เป็นการกดดันให้ระบบเศรษฐกิจไทยเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เป็นการดำเนินนโยบายบนฐานปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมระบบดังกล่าวได้กำกับให้รัฐบาลดำเนินยุทธศาสตร์แบบเปิดประเทศและส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ประการที่ 5 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทานของตลาดนโยบายเศรษฐกิจ มีพื้นฐานมาจากโครงสร้างอำนาจทางการเมือง จารีตประเพณีและกระบวนการต่อรองระหว่างกลุ่มและสังคมต่างๆทำให้ เป้าหมายทางนโยบายเป็นเป้าหมายระดับที่นำพึงพอใจเท่านั้น ประการที่ 6 โอกาสในการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและปัญหาการกระจายรายได้เป็นสิ่งที่ยากจะเกิดขึ้นในบริบทที่ระบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศเปิดช่องให้กลุ่มประเทศมหาอำนาจอุดหนุนการผลิตทางการเกษตร ทำให้สินค้าเกษตรถูกกดราคา ส่งผลเสียโดยตรงต่อปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ของเกษตรกร รวมถึงกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมีกลไกที่จะละลายปัญหาดังกล่าว ชนชั้นนำทางอำนาจและกลุ่มขุนนางนักวิชาการมีความโน้มเอียงที่จะให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มากกว่าเป้าหมายอื่นๆ ประการที่ 7 สังคมการเมืองไทยยังเป็นสังคมอำนาจชาติปไตยมือถือ ถึงแม้ว่าในระยะหลังพลังประชาธิปไตยจะมีความสำคัญมากขึ้นแต่พลังอำนาจชาติปไตยมือถือยังครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ และ ประการที่ 8 ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจถูกผูกขาดไว้ในระบบราชการ ข้อมูลไม่เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปในหมู่ประชาชน ทำให้การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายเป็นไปได้สะดวกมากขึ้น(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2539)

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่า อาจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ให้ข้อสรุปอย่างชัดเจนในงานชิ้นนี้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจยังถูกตัดสินใจและกำหนดภายใต้พลังอำนาจชาติปไตยมือถือความร่วมมือของผู้นำทางภาครัฐและขุนนางนักวิชาการ การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมีเฉพาะกลุ่มนายทุน ภาครัฐให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเจริญเติบโตมากกว่า ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่ถูกดึงเข้าสู่ระบบทุนนิยม

โลกเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ละเอียดต่อปัญหาดังกล่าว รวมถึงความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจยังมีความสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

การวิจัยผ่านกรณีศึกษาสองกรณีของอาจารย์พัชรี สีโรรสในกรณีระหว่างทางพิเศษแห่งประเทศไทยกับบริษัททางด่วนกรุงเทพ และกรณีระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (TOT) และบริษัท CP กับกรณีสัญญาณโทรศัพท์สามล้านเลขหมาย นั้นเป็นการศึกษาให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชนในช่วงการทำสัญญาร่วมกัน โดยสรุปคือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและเอกชนได้เปลี่ยนรูปแบบจากสายบังคับบัญชาและระบบอำนาจนิยม มาสู่ความสัมพันธ์ในเชิงคู่สัญญา ซึ่งในยุคที่เป็นอำมาตยาธิปไตย ภาคเอกชน(บริษัททางด่วนกรุงเทพ)จะสามารถขัดต่อความต้องการของรัฐวิสาหกิจ(การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) รัฐเป็นผู้ผูกขาดบริการสาธารณูปโภค แต่ในปัจจุบันรัฐจัดหาระบบบริการให้แก่ภาคเอกชนเป็นผู้ผลิต ภาคเอกชนเป็นหุ้นส่วนในโครงการของรัฐ สัญญาเป็นกติกาต่อรองเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์ และรัฐจำเป็นต้องปรับตัวให้เป็นธุรกิจมากขึ้นในการติดต่อกับภาคเอกชน ประเทศไทยขาดกรอบในทางกฎหมายและด้านเทคนิคในลักษณะที่เป็นแนวทางในการทำสัญญาร่วมกันระหว่างภาครัฐกับเอกชน การตัดสินใจอนุมัตินโยบายโดยรัฐบาล ไม่มีแนวทางว่าสัญญาจะมีรูปร่างหรือลักษณะอย่างไร การตรวจสอบความคุ้มค่าการทำสัญญามีน้อยมากในกระบวนการตัดสินใจทำสัญญา การเจรจาต่อรองทำกันในกลุ่มขนาดเล็ก ไม่มีการเปิดเผย สิ่งนี้เป็นการสะท้อนความเชื่อและวัฒนธรรมแบบอำมาตยาธิปไตยในการเมืองไทยที่ยังคงอยู่ คือ การตัดสินใจทางการเมืองถูกกำหนดโดยข้าราชการประจำ โดยไม่มีกลุ่มพลังนอกระบบราชการเข้ามาร่วมด้วย แม้ว่าสัญญาในทั้งสองกรณีนี้จะเกิดขึ้นในยุครัฐบาลประชาธิปไตย จิตสำนึกแบบอำมาตยาธิปไตยยังมีการดำรงอยู่ แต่มีการเปลี่ยนแปลงนายจากข้าราชการทหารในระบบเผด็จการทหารมาเป็นนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น ความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นเรื่องสำคัญมากในการทำธุรกิจในประเทศไทย ในระบบการปกครองแบบอำมาตยาธิปไตยนั้น ความสัมพันธ์จำเป็นต่อการประกันความสำเร็จของธุรกิจถึงแม้จะปรากฏในรูปของสัญญาก็ตาม เช่น BECL ถูกเสนอชื่อเพราะธนาคารกรุงเทพเป็นหนึ่งในที่ปรึกษาที่มีความใกล้ชิดกับพลเอกเปรมและที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจที่ให้การสนับสนุนโครงการอย่างเต็มที่ ส่วน CP ซึ่งชนะการประมูลขององค์การโทรศัพท์ ก็เป็นผู้ให้การสนับสนุนทางการเงินกับพรรคการเมืองของอดีตนายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นต้น (พัชรี สีโรรส, 2556)

ในส่วนความสัมพันธ์ของรัฐและทุนในการกำหนดนโยบายผ่านกรณีการทำสัญญาในงานของอาจารย์พัชรีข้างต้น จะพบว่า การกำหนดนโยบายเป็นความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากการสั่งการมาเป็นการสร้างความร่วมมือในแบบการทำสัญญาร่วมกัน แต่ทว่า การอนุมัติและการตัดสินใจกำหนดนโยบายยังถูกรองรับด้วยวัฒนธรรมของพลังอำมาตยาธิปไตยโดยปราศจากการกำหนดนโยบายจากภายนอก และความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างรัฐและทุนยังมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ

นอกเหนือจากงานของอาจารย์รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ และอาจารย์พัชรี สีโรสที่กล่าวถึงข้างต้น งานของอาจารย์อเนก เหล่าธรรมทัศน์ เป็นงานศึกษาสำคัญอีกชิ้นหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและทุนในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ งานของอาจารย์ชี้ว่า การตัดสินใจด้านนโยบายเศรษฐกิจไม่ได้ผูกอยู่กับระบบราชการอีกต่อไป รัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านเศรษฐกิจเป็นรัฐมนตรีที่มีภูมิหลังมาจากภาคธุรกิจ รวมถึงนักธุรกิจเองสามารถกดดันต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐโดยผ่านการจัดตั้งกลุ่มไม่ได้อาศัยเพียงความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับข้าราชการหรือสถานะที่สำคัญในเศรษฐกิจทุนนิยม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มทุนเป็นไปในรูปแบบความสัมพันธ์แบบภาคีรัฐ-สังคม รัฐไม่ได้มีบทบาทจำกัด และมีส่วนสำคัญในการจัดตั้ง กรอ. ตัวแทนภาคเอกชน เช่น สมาคมอุตสาหกรรม สภาหอการค้าไทย ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลและมีตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการ กรอ. สมาคมธุรกิจมีส่วนร่วมในการทำงานกับหน่วยงานราชการในการนำมาตรการต่างๆไปปฏิบัติ รัฐบาลยังมีอิสระในการดำเนินนโยบายกับกลุ่มต่างๆอย่างเป็นอิสระ หากเป็นความต้องการของรัฐ นายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์และดร.เสนาะ อุณากรต่างเห็นพ้องต้องกัน ในส่วนที่รัฐบาลจะได้รับประโยชน์หลายด้านจากกลุ่มธุรกิจ คือ ร่วมแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สร้างเสถียรภาพทางการเมือง ปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการ ช่วยลดอุปถัมภ์ในทางที่ไม่ถูกต้องระหว่างข้าราชการกับธุรกิจ ประเทศไทยมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในการส่งเสริมสมาคมธุรกิจ ภาคธุรกิจเรียกร้องให้รัฐ ให้การรับรองและอุปถัมภ์ รวมถึงขอสถานะภาพที่ถาวรในกระบวนการกำหนดนโยบายบทบาทของภาคธุรกิจจึงไม่ได้ต่อต้านการแทรกแซงจากรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับทุนที่เกิดขึ้นนี้ไม่ได้เป็นไปในลักษณะพหุภาคี เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มเกษตรกรหรือสหภาพแรงงาน ในระบบคณะกรรมการ กรอ. หรือคณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชน มีเพียงสองฝ่ายคือฝ่ายธุรกิจและฝ่ายรัฐ โดยไม่มีตัวแทนจากกลุ่มเกษตรกรหรือสหภาพแรงงาน รวมถึงความสัมพันธ์แบบภาคีรัฐและสังคมที่เกิดขึ้นในลักษณะของคณะกรรมการ กรอ. ที่ดำเนินงานมาในปัจจุบัน เป็นเพียงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคนกลุ่มเดียวคือธุรกิจ ที่รัฐส่งเสริมอย่างจริงจัง ส่วนกลุ่มเกษตรกรไม่เคยได้รับการหารือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเด็นนโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญ การเกิดความสัมพันธ์แบบภาคีรัฐ-สังคม ทำให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจระหว่างพลังอำนาจภายในกับพลังนอกระบบราชการอยู่ในลักษณะที่ “ทุกฝ่ายได้ ไม่มีใครเสีย” ระบบการเมืองไทยจึงหลุดพ้นจากระบบอำมาตยาธิปไตยในด้านนโยบายเศรษฐกิจ เพราะทั้งพลังอำนาจภายในและพลังนอกระบบราชการต่างมีความเข้มแข็งและเป็นอิสระต่อกัน นอกจากนี้งานชิ้นดังกล่าวยังยืนยันว่ากระบวนการศึกษาการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศโลกที่สามว่า มีความซับซ้อนกว่าแนวคิดของนักวิชาการในกลุ่มทฤษฎีพึ่งพิง เพราะบทบาทของสมาคมเศรษฐกิจระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคส่งผลต่อแนวคิดการจัดตั้ง กรอ. มากกว่า ถึงแม้ว่าอเมริกาจะสนับสนุนเพื่อพัฒนาสมาคมธุรกิจไทยที่สุดก็ตาม โดยสรุปแล้วสมาคมธุรกิจเป็นตัวผลักดันให้ระบบการเมืองไทยออกห่างจากพลัง

อำมาตยาธิปไตย สมาคมธุรกิจมีผลต่อการพัฒนาประเทศไทยในแง่การจำกัดอำนาจของรัฐในการจัดการเศรษฐกิจ โดยรัฐไม่สามารถผูกขาดการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจได้อีกต่อไป(เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2539)

โดยสรุปในงานของอาจารย์เอนก เหล่าธรรมทัศน์ มีความแตกต่างจากงานของอาจารย์รังสรรค์ และอาจารย์พัชรีในแง่ที่ว่า การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไม่ได้ผูกขาดจากตัวแสดงภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว สมาคมธุรกิจในประเทศได้กลายเป็นตัวแทนของกลุ่มทุนและภาคเอกชนที่เข้ามาบทบาทในความสัมพันธ์เชิงอำนาจนโยบายในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับทุนเป็นไปในรูปแบบภาคีรัฐและสังคม กล่าวคือ เป็นความร่วมมือระหว่างกันอย่างเป็นทางการ รัฐยังอิสระในการกำหนดนโยบาย ในขณะที่ภาคเอกชนก็ได้รับสถานะทางกฎหมายจากรัฐ ความร่วมมือในลักษณะนี้เกิดขึ้นเฉพาะระหว่างรัฐกับกลุ่มทุนเท่านั้น ในขณะที่งานของอาจารย์รังสรรค์และอาจารย์พัชรียังชี้ว่าพลังอำมาตยาธิปไตยมีอำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมากกว่า ในส่วนของความร่วมมือมีลักษณะคล้ายคลึงกับรูปแบบความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลงในงานของอาจารย์พัชรี ในส่วนของการทำสัญญาระหว่างกัน และในขณะที่งานของอาจารย์พัชรีและอาจารย์รังสรรค์ให้ข้อสรุปในประเด็นด้านความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ งานของอาจารย์เอนก ไม่ได้มุ่งประเด็นไปที่ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้เท่าใดนัก เป็นการให้ความสำคัญการขับเคลื่อนของกลุ่มในลักษณะของสมาคมมากกว่าตัวบุคคลที่มีความสัมพันธ์พิเศษกับรัฐ และในส่วนของความเหมือนในงานของอาจารย์ทั้งสามท่านคือ การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเกิดจากปฏิสัมพันธ์เฉพาะระหว่างรัฐกับทุนเท่านั้น ตัวแสดงอื่นๆ เช่น เกษตรกร ประชาชนหรือพลังภายนอกที่ไม่ใช่กลุ่มทุน ไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

ดังนั้น จากการทบทวนวรรณกรรมในงานข้างต้นทั้งหมดจะพบว่า คณะกรรมการ กรอ.เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ โดยที่กรอ.เป็นคณะกรรมการที่แสดงให้เห็นถึงการสร้างความร่วมมือและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับทุนในการกำหนดนโยบาย ผลการศึกษาที่แตกต่างกันสะท้อนให้เห็นว่า ระหว่างพลังอำมาตย์กับพลังภาคธุรกิจในช่วงเวลานั้น ช่วงชิงอำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ หรือในบางนโยบายที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับกรอ. รัฐบาลกับกลุ่มทุนหรือภาคเอกชนเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทเกื้อหนุนและเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ นอกจากนี้งานทั้งหมดยังชี้ว่า ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจนั้น การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอยู่ในวงจำกัด เกษตรกรและภาคประชาชนเป็นผู้ถูกกีดกันออกจากการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่านโยบายเศรษฐกิจในหลายประเด็นจะเกี่ยวข้องกับเกษตรกรโดยตรงอย่างการผลิตพืชพลังงาน การอุดหนุนสินค้าเกษตร และการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรที่กระทบต่อปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ รวมถึงการจัดการบริการสาธารณะเช่น ทางด่วนและสัญญาณโทรศัพท์ เป็นต้น

2.3 แนวคิดการกำหนดวาระนโยบาย (Agenda Setting)

การกำหนดประเด็นหรือวาระนโยบาย (Agenda Setting) นั้น เป็นการกำหนดว่า ปัญหา (Problem) หรือ ประเด็นโต้แย้ง (Issues) ใดควรได้รับการพิจารณาในการกำหนดนโยบายหรือ กลายเป็นประเด็นนโยบาย (Policy agenda) หรือประเด็นบางประเด็นที่รัฐให้ความสนใจ มีความวิตกกังวลหรือยอมรับประเด็นนั้นมาเป็นประเด็นที่รัฐบาลต้องดำเนินการ ทั้งนี้ ประเด็นต่างๆ จะมีหรือไม่มีสภาพปัญหานั้น ในมุมมองของแอนโทนี ดาวน์ (Anthony Down, 1972 อ้างถึงใน ปิยะพงษ์ บุชบงก์ , 2552) นั้นกล่าวว่าขึ้นอยู่กับความสนใจสาธารณะ (Public Attention) ประเด็นปัญหาหรือวาระ (Agenda) คือ สภาพไม่พึงปรารถนาหรือสภาพการณ์ที่ก่อให้เกิดความต้องการ (need) การขาดแคลน (deprivation) หรือ ความไม่พึงพอใจ (dissatisfaction) ทั้งนี้ หากเกิดสภาพข้างต้น แต่ผู้เกี่ยวข้องยอมรับสภาพ ถือว่าสภาพดังกล่าวไม่เป็นปัญหา อนึ่งปัญหานั้น มีทั้งที่วังมาตนเองหรือใกล้จะเข้ามาชนและที่แอบอยู่ กล่าวคือต้องไปค้นหา(ปิยะพงษ์ บุชบงก์, 2552) ซึ่งความต้องการ การขาดแคลน หรือ ความไม่พึงพอใจนั้นจะต้องก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นสาธารณะ เช่น การขาดแคลนทรัพยากรในการเกษตร ความไม่พึงพอใจของชุมชนแวดล้อมโรงงานอุตสาหกรรม ความต้องการสวัสดิการ สาธารณสุขของแรงงานนอกระบบ เป็นต้น ดังนั้น ปัญหาที่จะเป็นประเด็นนโยบายได้นั้นต้องมีลักษณะที่เป็นปัญหาสาธารณะ (Public Problem) และในขณะเดียวกันต้องเป็นความต้องการทางการเมืองหรือกลุ่มการเมือง (Politicized wants) ด้วย จะเห็นว่าลักษณะความเป็นสาธารณะเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการผลักดันประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบาย

หลายกรณีของนโยบายที่รัฐตัดสินใจนั้น มีปัจจัยทางการเมืองและกระบวนการทางนโยบายเกี่ยวข้องด้วย การค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหา (issue search/ agenda setting) นั้นเป็นการพยายามตอบคำถามว่าประเด็นปัญหาใดควรจะนำเข้าสู่วาระนโยบายขณะนี้และประเด็นปัญหาใดที่จะเกิดขึ้นในไม่ช้า ซึ่งต้องเตรียมพร้อมนำเข้าสู่วาระในเวลาที่เหมาะสม เวอร์เนอร์ แจนน์ และไก เวกริช (Werner Jann and Kai Wegrich, 2007 :45-48 อ้างถึงใน ปิยะพงษ์ บุชบงก์, 2552) กล่าวว่า การค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหาเป็นเรื่องของการทำให้ปัญหากลายเป็นที่สนใจและจดจำ (problem recognition) เป็นการเลือกประเด็นในการให้ความตระหนัก (issue selection) นอกจากนี้โทมัส เบิร์คแลนด์ (Thomas A. Birkland, 2007 อ้างถึงใน ปิยะพงษ์ บุชบงก์, 2552) อธิบายความสำคัญของการค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหาในฐานะที่เป็นเรื่องของการก่อตัวของปัญหาไว้ว่ามีความสำคัญในแง่ที่เป็นกระบวนการที่ปัญหาและทางเลือกต่างๆ ถูกเลือกหรือถูกเมิน (gain or lose) โดยความสนใจของสาธารณะหรือผู้นำ ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องของการแข่งขันระหว่างกลุ่มก้อนต่างๆ อีกประการหนึ่ง สามารถกล่าวได้ว่าการค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหาที่มีความสำคัญในแง่ที่เป็นความพยายามทำ ความเข้าใจอำนาจ (power) ซึ่งไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าเกี่ยวพันอย่างมากในกระบวนการนโยบาย สาธารณะ ซึ่งเป็นกิจกรรมทางการเมืองแบบหนึ่ง เนื่องจากการค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหา ส่วนหนึ่งเป็นการทำความเข้าใจว่าทำไมบางกลุ่มสามารถผลักดันประเด็นปัญหาให้กลายเป็นวาระนโยบาย (access to the agenda) พร้อมกับที่สามารถกันมิให้กลุ่มอื่นๆ ทำเช่นเดียวกันนั้นได้ (deny access of others) ซึ่งแน่นอนว่าเป็นเรื่องของอำนาจนั่นเอง เบิร์คแลนด์ได้ประมวลผลเกี่ยวกับอำนาจกับการ

ก่อตัวของปัญหา (political power in agenda setting) ไว้ว่า มีอำนาจอยู่สามมิติที่เกี่ยวข้องกับการทำให้ประเด็นหนึ่งๆ สามารถกลายเป็นประเด็นปัญหาสาธารณะหรือประเด็นเชิงนโยบาย นั่นหมายความว่า ความเป็นปัญหาเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้น (social construction of problem) โดยภาพสะท้อนที่เกิดขึ้นจากเรื่องอำนาจก็คือ ความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงผู้ตัดสินใจ (inequalities in access to decision-makers) เพราะอำนาจที่ต่างกันนำมาสู่ความสามารถในการเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจที่ต่างกันเช่นเดียวกันด้วย

โอกาสในการเข้าถึงการตัดสินใจของผู้ตัดสินใจที่ต่างออกไป ผู้ที่มีอำนาจเหนือผู้ตัดสินใจย่อมสามารถผลักดันประเด็นปัญหาเชิงนโยบายได้มากและง่ายกว่า ในขณะที่กลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนา ขบวนการชาวบ้าน องค์กรพัฒนาเอกชนหรือกลุ่มที่เรียกร้องสิทธิในมิติต่างๆ ขาดแคลนอำนาจในการเข้าถึงผู้ตัดสินใจ ผู้มีอำนาจเหนือผู้ตัดสินใจจึงมีสถานะพิเศษในการกันกลุ่มหรือตัวแสดงอื่นในการผลักดันวาระนโยบายรวมถึงสามารถสร้างปัญหาให้มีสถานะของความเป็นสาธารณะได้ด้วยอีกทางหนึ่ง ถึงแม้ว่าผู้มีอำนาจเหนือการตัดสินใจจะไม่ได้เป็นผู้มีหน้าที่จัดทำนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการก็ตาม

การมีอำนาจในการเข้าถึงผู้ตัดสินใจทางนโยบายและการแข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ในการทำให้ประเด็นปัญหาถูกเลือกหรือถูกปฏิเสธตามที่เบิร์คแลนด์ กล่าวนั้น คือการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในการกำหนดประเด็นนโยบายซึ่งการปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนั้นล้วนอยู่ภายในบริบทหรือสภาพแวดล้อมทางนโยบายที่แตกต่างกัน อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปัญหากลายเป็นวาระนโยบาย

2.3.1 ตัวแสดงและบริบททางนโยบายสาธารณะ (Public Policy Actor and Context)

ตัวแสดงทางนโยบายสาธารณะ คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลในเชิงการผลักดันแนะนำ โน้มน้าวหรือ เสนอแนะนโยบายและเสนอแนะการนำนโยบายไปปฏิบัติในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (แก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2548: 46) ซึ่งตัวแสดงในการกำหนดประเด็นนโยบายสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ตามความเกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยอ้อมกับรัฐ กล่าวคือ คือ ประเภทที่ 1 ตัวแสดงภายใน (Domestic Actor) ได้แก่ นักการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นตัวแสดงกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเป็นทางการในการกำหนดนโยบาย (Official Policy Maker) และกลุ่มของผู้มีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบายกลุ่มอื่นๆ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างไม่เป็นทางการในการกำหนดนโยบาย (Unofficial Participants) เช่น กลุ่มสหภาพแรงงาน NGO สถาบันวิจัยและสื่อมวลชน ต่างๆ นายทุน นักธุรกิจ เป็นต้น กลุ่มของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างไม่เป็นทางการนี้เป็นการเกิดขึ้นจากบริบทของสังคมประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสและช่องทางให้ตัวแสดงเหล่านี้เข้ามาเป็นผู้ชี้ทิศทางของนโยบาย ประเภทที่ 2 ตัวแสดงภายนอก (Foreign Actor) ตัวแสดงประเภทนี้ส่งผลกระทบต่อกำหนดนโยบายมากขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์อย่างเช่นในปัจจุบัน อาทิเช่น ชาติอื่นๆ องค์กรระหว่างประเทศ กลุ่มทุนและบริษัทข้ามชาติ องค์กรประชาสังคมระดับโลก เป็นต้น หรืออาจจำแนกตัวแสดงตามลักษณะความสัมพันธ์ที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการในการกำหนดนโยบายจะสามารถจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ 1) ตัวแสดงอย่างเป็นทางการในการกำหนดนโยบาย (the

official policymakers) ได้แก่ ผู้ที่มีอำนาจโดยกฎหมายที่จะทำหน้าที่ในการจัดทำนโยบายสาธารณะ (public policy formation) แม้ว่าบุคคลเหล่านี้อาจถูกกำกับควบคุมหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้อื่น เช่น ผู้นำของพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลักดันก็ตาม ตัวแสดงอย่างเป็นทางการนั้นหมายรวมถึง สภานิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ข้าราชการ เจ้าหน้าที่พนักงานของรัฐและตุลาการ 2) ผู้มีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ (unofficial participants) ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ได้แก่ กลุ่มบุคคลซึ่งแม้จะมีความสำคัญหรือมีอำนาจรอบงำในสถานการณ์ต่างๆ อย่างไรก็ตาม แต่มักจะไม่ได้มีอำนาจโดยกฎหมายที่จะทำการตัดสินใจในอันที่จะก่อให้เกิดข้อผูกมัดเชิงนโยบาย กลุ่มบุคคลเหล่านี้จะใช้พลังกดดัน หากทางเกลี้ยกล่อม แต่ไม่ได้เป็นผู้ทำการตัดสินใจ ผู้มีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการหมายความว่า รวมถึง กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง สถาบันวิจัย สื่อสารมวลชนและปัจเจกชนพลเมือง (แก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2548: 46-47) ถึงแม้ว่าจะมีตัวแสดงทางนโยบายหลากหลายเกี่ยวข้องกับนโยบายใดนโยบายหนึ่งนั้น ตัวแสดงที่ขับเคลื่อนหรือผลักดันประเด็นปัญหาที่มีอิทธิพลหรือได้รับการยอมรับทางสังคมก็เป็นเงื่อนไขหนึ่งของตัวแสดงที่จะทำให้ปัญหามีประเด็นทางนโยบาย นอกจากตัวแสดงแล้วนั้น บริบทของนโยบายยังมีส่วนสำคัญและมีอิทธิพลหรือตีกรอบให้เกิดความยาก หรือความง่ายในการ กำหนดนโยบายสาธารณะด้วย ซึ่งบริบทแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ บริบทภายใน (Domestic Context) ได้แก่ บริบททางวัฒนธรรม สังคม การเมืองและเศรษฐกิจ เช่น ความคิด ความเชื่อ หรือวิถีปฏิบัติของผู้คนในสังคม โครงสร้างทางการเมืองการปกครอง สภาพเศรษฐกิจ ลักษณะของการกระจายและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ เป็นต้น บริบทของวัฒนธรรมทางการเมืองและต้นทุนทางสังคม เช่น การตื่นตัวของผู้คนในสังคมต่อการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การเปิดช่องทางในการสื่อสารและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น ซึ่งบริบทเหล่านี้จะทำให้ผู้คนในแต่ละสังคมมีการตอบสนองต่อนโยบายแตกต่างกันไป ในส่วนของบริบทภายนอก (External Context) เช่น ระบบโลกหรือระบบระหว่างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่างๆ เศรษฐกิจโลก และโลกาภิวัตน์ เป็นต้น ซึ่งบริบททั้งสองมีความสัมพันธ์กันโดยบริบทภายนอกมีความสัมพันธ์โดยตรงกับบริบทภายในและบริบทภายในก็มีความสัมพันธ์โดยอ้อมกับบริบทภายนอกด้วยเช่นกัน และความสัมพันธ์ของบริบททั้งสองนี้เอง ที่จะส่งผลให้เกิดโอกาสในเชิงโครงสร้างของการกำหนดนโยบาย (Structural Circumstances of Policy Making) ซึ่งจากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นว่า การกำหนดวาระนโยบายรวมถึงการกำหนดนโยบายนั้น มีความเกี่ยวข้องกับตัวแสดงและบริบททางนโยบายซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการเคลื่อนตัวจากปัญหาสู่ประเด็นนโยบายและนโยบายในที่สุด

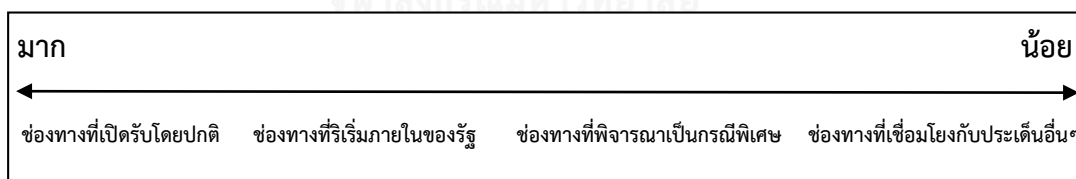
2.3.2 ช่องทางในการรับปัญหาและข้อโต้แย้งมาเป็นประเด็นนโยบาย (Policy Windows)

ในการกำหนดวาระนโยบาย ปัจจัยในเรื่องเวลาเป็นส่วนที่สำคัญ ในการกำหนดวาระนโยบาย หน้าต่างนโยบายหรือโอกาสที่ถูกเปิดขึ้นจึงเป็นการพยายามอธิบายถึงประเด็นปัญหาที่ถูกหยิบยกให้เป็นวาระนโยบาย ซึ่งในบางครั้งกระบวนการกำหนดวาระนโยบายเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหันในการผลักดันประเด็นปัญหาให้เป็นวาระนโยบายที่รัฐจะดำเนินการเป็นอันดับแรก ถึงแม้ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวจะเป็นการกำหนดวาระนโยบายอย่างมีข้อจำกัดด้านเวลา แต่ในกระบวนการกำหนดวาระนโยบาย โดยทั่วไป ช่องทางในการรับปัญหาและข้อโต้แย้งมาเป็นประเด็นนโยบายที่มีอยู่

เป็นลักษณะของโอกาสที่แตกต่างกันในการเข้ามาของปัญหาเป็นประเด็นนโยบายก็เป็นโอกาสที่เกิดขึ้นในการนำเสนอประเด็นนโยบายมี 4 ช่องทาง ดังนี้ (Xun Wu, 2010)

1. **Routinized windows** (ช่องทางที่เปิดรับโดยปกติ) หมายถึง เหตุการณ์หรือขั้นตอนกระบวนการที่เกิดขึ้นเป็นประจำหรือเป็นกิจกรรมอันเป็นกิจวัตรของรัฐบาลอยู่แล้ว เช่น การวางแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี หน่วยงานรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการรับข้อเสนอทางนโยบาย เป็นต้น
2. **Discretionary windows** (ช่องทางที่ริเริ่มภายในของรัฐ) หมายถึง ปัจเจกบุคคลทางการเมืองหรือของรัฐทั้งในรูปของหน่วยงานและตัวบุคคล ที่เป็นส่วนหนึ่งในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ผลักดันประเด็นนโยบาย
3. **Random windows** (ช่องทางที่พิจารณาเป็นกรณีพิเศษ) หมายถึง สถานการณ์ที่ไม่คาดคิดมาก่อนหรือไม่เคยเกิดขึ้น นอกเหนือการคาดการณ์ล่วงหน้า จึงรับประเด็นมาพิจารณาเป็นกรณีพิเศษ เช่น ภัยพิบัติ สถานการณ์ความรุนแรง เป็นต้น
4. **Spill-Over windows** (ช่องทางที่เชื่อมโยงกับประเด็นอื่นๆ) หมายถึง ประเด็นอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับวาระนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นก่อนหน้า หรืออยู่ในขอบข่ายประเด็นนโยบายที่ต้องพิจารณาเดียวกัน เช่น ประเด็นความปลอดภัยของผู้โดยสารในรถไฟ ก็เชื่อมโยงถึงเรื่องความปลอดภัยในการเดินทางสาธารณะอื่นๆ ด้วย อย่างรถปรับอากาศสาธารณะ รถโดยสารประจำทาง เป็นต้น

ระดับความเป็นสถาบันและการคาดการณ์ของช่องทางในการรับปัญหาเป็นประเด็นนโยบาย (Degree of Institutional and Predictability) ของทั้ง 4 ช่องทาง นั้น เป็น ดังนี้



ภาพที่ 1 ระดับความเป็นสถาบันและการคาดการณ์ของช่องทางในการรับปัญหาเป็นประเด็นนโยบาย

ที่มา: (Howlett, 2009)

จากภาพจะพบว่า Routinized windows หรือ ช่องทางที่เปิดรับโดยปกติ มีระดับความเป็นสถาบันมากกว่าช่องทางอื่นๆและเป็นช่องทางที่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้ามากกว่าด้วย นโยบายส่วนใหญ่มักถูกนำเสนอผ่านช่องทางดังกล่าว ด้วยเหตุที่ว่า ช่องทางดังกล่าวเป็นช่องทางที่เปิดรับปัญหาหรือมีปัญหาลงสู่ช่องทางดังกล่าวเป็นประจำ สามารถคาดการณ์ได้อันเนื่องมาจากกิจกรรมหลักหรือกิจวัตรของรัฐบาล ประเด็นปัญหาที่นำเสนอผ่านช่องทางนี้ก็มักจะเป็นประเด็นหลักๆที่รัฐบาลต้องให้ความสนใจในฐานะหน้าที่ของรัฐบาล อีกทั้งรัฐมักจะมีกฎเกณฑ์หรือนิยามปัญหาในวาระที่เป็นกิจวัตร หรือการประจักษ์ปกติของรัฐบาล ช่องทางนี้เป็นช่องทางที่ปรากฏขึ้นในทุกๆรัฐ ในลำดับถัดมาคือ

Spill-Over windows หรือ ช่องทางที่เชื่อมโยงกับประเด็นอื่นๆ ในช่องทางนี้เป็นประเด็นเกี่ยวเนื่อง จากวาระอื่นๆที่เกิดขึ้น จึงทำให้คาดการณ์ได้ไม่ยากนัก เช่น หากมีการกำหนดนโยบายปฏิบัติการ การเกษตร ประเด็นที่เกี่ยวข้องอย่างการปฏิรูปที่ดิน การพัฒนาเกษตรกร การชลประทาน ก็จะมีปรากฏขึ้นตามมา ซึ่งประเด็นเหล่านี้ก็เป็นความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภายในของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามมาเช่นกัน Discretionary windows หรือช่องทางที่ริเริ่มภายในของรัฐ เป็นช่องทางที่ริเริ่มจากเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในประเด็นนั้นหรือหน่วยงานนั้นผลักดันประเด็นนโยบายเข้าสู่การพิจารณาซึ่งคาดการณ์ได้ยากกว่าช่องทางก่อนหน้าเนื่องจากการผลักดันในลักษณะนี้ไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยครั้งถึงแม้ว่าจะมีระดับความเป็นสถาบันอยู่บ้างก็ตาม นอกจากนี้เจ้าหน้าที่รัฐโดยส่วนใหญ่มักตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าเป็นผู้เสนอประเด็นนโยบาย ในช่องทางระดับสุดท้ายนั้น คือ Random windows หรือช่องทางที่พิจารณาเป็นกรณีพิเศษเป็นช่องทางที่คาดการณ์ได้ยากที่สุด จากที่กล่าวไปแล้วว่ามีที่มาของประเด็นนโยบายจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกะทันหันและไม่สามารถรับรู้ได้ล่วงหน้าและเป็นช่องทางที่ประเด็นนโยบายมีความเป็นสถาบันน้อยที่สุดด้วย เนื่องจากลักษณะของสถานการณ์ที่มักเป็นผลกระทบจากบริบทหรือสภาพแวดล้อมบางอย่างที่รัฐไม่สามารถควบคุมได้

2.3.3 การนำเสนอประเด็นนโยบาย (Initiation of Agenda Setting)

การนำเสนอประเด็นนโยบายหรือวิธีการได้มาซึ่งประเด็นปัญหานั้น ฮาวเลทท์และรามเอส (Howlett and Ramesh, 2003 อ้างถึงใน ปิยะพงษ์ บุขบงก์, 2552) ได้แยกอธิบายวิธีการได้มาซึ่งประเด็นปัญหาออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีประเด็นปัญหาในวงกว้าง และกรณีที่เป็นปัญหาในวงแคบ กรณีประเด็นปัญหาในวงกว้างนั้น ประเด็นปัญหาในวงกว้าง หมายถึง ประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวาง ทั้งในเชิงพื้นที่และขนาดประชากร กล่าวคือ กระทบในพื้นที่ที่กว้างขวาง หลายจุด และกระทบผู้คนจำนวนมาก หลายกลุ่ม หลายฝ่าย หรือหลายแวดวง ซึ่งประเด็นปัญหาในลักษณะนี้มีวิธีการได้มาซึ่งประเด็นปัญหานั้น ได้มาจากการริเริ่มจากภาคสังคมเป็นหลัก (outsider initiation) กล่าวคือ เมื่อปัญหากระทบในวงกว้าง โอกาสที่จะมีผู้ที่อยู่ในภาคสังคมซึ่งได้รับผลกระทบจากปัญหา จะเสนอข้อเรียกร้องขึ้นมายังผู้ชอบธรรมในการกำหนดนโยบายก็ย่อมจะมี เช่น ประเด็นปัญหาหนี้สินของประชาชน หรือ ได้มาจากการที่ภาครัฐคิดเอง ชงเอง โดยภาคสังคมไม่กังขา กล่าวคือ เมื่อภาครัฐในฐานะตัวแทนของผู้คนรับรู้ถึงปัญหาก็นำมาหาทางแก้ปัญหา โดยที่ไม่ต้องพะวงว่าจะได้รับการโต้แย้ง ในทางตรงกันข้าม ยังเป็นการสร้างความยอมรับหรือการชื่นชมในผลงานจากสังคมด้วย เนื่องจากได้หยิบยกประเด็นปัญหาที่เป็นประเด็นส่วนใหญ่ในสังคมประสมร่วมกันหรือตระหนักร่วมกัน อยู่แล้ว เช่น ประเด็นปัญหาโลกร้อน และในกรณีเป็นประเด็นปัญหาในวงแคบ หมายถึง ประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะและกระทบกลุ่มคนหรือบุคคลจำนวนหนึ่งเท่านั้น ซึ่งประเด็นปัญหาลักษณะนี้ มีวิธีการได้มาซึ่งประเด็นปัญหานั้น ได้มาจากการริเริ่มจากภาครัฐเป็นหลัก (insider initiation) โดยร่วมกับภาคสังคมบางกลุ่ม กล่าวคือ ภาครัฐอาสาเข้าไปแก้ปัญหา โดยรับฉันทานุมัติจากภาคสังคมที่เกี่ยวข้อง หรือ ภาคสังคมที่เกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย เช่น ประเด็นปัญหาข้อพิพาทเรื่องการใช้น้ำจากแหล่งน้ำเดียวกันระหว่างสองชุมชน หรือระหว่างโรงงานอุตสาหกรรมกับชุมชน หรือ ได้มาจากการที่ภาครัฐคิดเอง แต่ต้องระดมความสนับสนุนจากภาคสังคม

กล่าวคือ ทำให้สังคมเออออไปด้วย เนื่องจาก ถ้าภาครัฐคิดเอง ชงเอง อาจทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือละการกระทำในประเด็นปัญหาที่เฉพาะเจาะจงนี้ ออกมาเคลื่อนไหวต่อต้าน เช่น ประเด็นปัญหาการปลูกพืชทดแทนกระเทียมซึ่งสูญเสียศักยภาพในการแข่งขันไปแล้ว (ปิยะพงษ์ บุษบงก์, 2552: 161)

2.3.3.1 การนำเสนอประเด็นนโยบายภายใน (Inside Initiation Model)

ในรูปแบบการนำเสนอประเด็นปัญหาในลักษณะนี้นั้น รัฐบาลจะเป็นผู้ควบคุมการระบุประเด็นและการให้คำนิยามต่อประเด็นปัญหาจากแง่มุมของรัฐบาลเอง โดยส่วนใหญ่แล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะสามารถทำให้ประเด็นปัญหากลายเป็นวาระนโยบายหรือกลายเป็นประเด็นที่เป็นทางการของรัฐบาล (the formal agenda of government) ได้ ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวนี้มักปราศจากการยอมรับของสาธารณะและสร้างความไม่พอใจกับประชาชนในรัฐ ประเด็นจะถูกนำเสนอและพิจารณาถกเถียงภายในกลุ่มของรัฐบาลและผู้เกี่ยวข้องกันนโยบาย ในขณะที่สาธารณะไม่ได้ตระหนักถึงประเด็นปัญหา ไม่ได้มีส่วนร่วมในการนำเสนอหรือนโยบายนั้นและไม่ได้ร่วมพัฒนาประเด็นปัญหาจนกระทั่งนโยบายถูกประกาศใช้อย่างเป็นทางการ รวมถึงสถานการณ์ที่เมื่อไหร่ก็ตามที่มีกลุ่มอิทธิพลที่สามารถเข้าถึงการริเริ่มนโยบายของรัฐบาลได้โดยปราศจากการมีส่วนร่วมโดยทั่วไปของสาธารณะชน นโยบายที่ริเริ่มโดยกลุ่มอิทธิพลที่มีช่องทางพิเศษในการเข้าถึงผู้กำหนดนโยบาย การนำเสนอประเด็นนโยบายจะถูกริเริ่มและพัฒนาโดยขาดการถกเถียงต่อประเด็นนั้นๆ ในเชิงสาธารณะโดยทั่วไปในวงกว้าง

2.3.3.2 การนำเสนอประเด็นนโยบายภายนอก (Outside Initiation Model)

ประเด็นนโยบายในลักษณะนี้จะเป็ผลมาจากการนำเสนอประเด็นที่ปัจเจกบุคคล กลุ่มหรือองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ “กดดัน” รัฐบาล ประเด็นจะปรากฏขึ้นในพื้นที่ซึ่งไม่ใช่ภาครัฐและมีการขยายประเด็นออกไป จากประเด็นปัญหาของสาธารณะหรือวาระของสาธารณะที่ไม่เป็นทางการ (the informal of public agenda) มาสู่ประเด็นที่เป็นทางการของรัฐบาล (the formal agenda of government) การนำเสนอประเด็นนโยบายในลักษณะนี้มีความแตกต่างและหลากหลายทั้งในระดับของกิจกรรมรณรงค์ ลักษณะขององค์กรที่นำเสนอประเด็นปัญหา การรณรงค์ของสื่อมวลชน และการไม่เชื่อฟังของพลเมืองในรัฐ ตัวแสดงภายนอกจึงควบคุมขนาดของประเด็นนโยบายได้ยากกว่าประเด็นนโยบายที่เกิดขึ้นของตัวแสดงภายในรัฐ

ทั้งประเด็นที่เป็นทางการและประเด็นที่ไม่เป็นทางการนั้นไม่สามารถแยกขาดกันได้โดยสิ้นเชิง เพราะกิจกรรมของรัฐบาลก็เกี่ยวข้องโดยตรงกับสาธารณะ และส่วนใหญ่วัดได้โดยตรง เช่น การมีงานทำของประชาชน แผนการใช้จ่ายใช้สอย เป็นต้น สิ่งนี้เป็นผลกระทบของรูปแบบประเด็นที่ถูกนิยามจากสาธารณะว่าเป็นปัญหา ครอบคลุมถึงรูปแบบของการตอบสนองระหว่างกิจกรรมของรัฐบาลกับการนิยามและการรับรู้ปัญหาของสาธารณะ (Wu ,Ramesh, Howlett and Fritzen, 2010: 16) หรือจะกล่าวได้ว่า การนำเสนอประเด็นนโยบายในบางเรื่องนั้นเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องหรือทับซ้อนกันอยู่ สภาวะการกินดีอยู่ดีของประชาชนเป็นตัวอย่งของประเด็นที่ทั้งการนำเสนอภายในและการนำเสนอภายนอกรับรู้และนิยามถึง “ปัญหา” ในทิศทางเดียวกัน ปัญหานี้ก็เป็น

กิจกรรมของรัฐบาลอีกทั้งตัวแสดงภายนอกเองก็คาดหวังหรือกดดันให้รัฐแก้ไขปัญหาในฐานะกิจกรรมของรัฐบาลเช่นกัน

โดยทั่วไปประเด็นปัญหามีที่มา ดังนี้ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2546)

- 1) การเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ เช่น สหภาพแรงงานเรียกร้องให้มันโยบายเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำ และกลุ่มผู้ส่งออกเรียกร้องให้มันโยบายลดหย่อนภาษี เป็นต้น
- 2) การชุมนุมประท้วงของประชาชน เช่น สมัชชาคนจนเคลื่อนไหวกว่าประท้วงที่รัฐบาลไม่จริงจังในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร เป็นต้น
- 3) การเสนอแนะของนักวิชาการ เช่น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากการวิจัยของนักวิชาการเกี่ยวกับการเปิดเสรีการค้ากับประเทศต่างๆ และการแก้ปัญหาค่าใช้จ่ายการศึกษาที่ไม่ตรงจุดของรัฐบาล เป็นต้น
- 4) การยื่นข้อเสนอของภาคเอกชน เช่น อุตสาหกรรมน้ำตาลยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลส่งเสริมการปลูกอ้อย และบริษัทมหาชนยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลสร้างบรรยากาศที่ดีในการเข้ามาลงทุนของนักลงทุนต่างชาติ เป็นต้น
- 5) การเสนอนโยบายของพรรคการเมือง เช่น พรรคการเมืองที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้นำนโยบายที่ประมวลมาจากสภาพปัญหาต่างๆ ของประชาชนที่ใช้ในการหาเสียงมาดำเนินการ และพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลหรือฝ่ายค้านเสนอนโยบายให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

นอกจากนี้การนำเสนอประเด็นนโยบายจะมีสาเหตุมาจาก ความสอดคล้องกับประโยชน์ของกลุ่มที่มีความสำคัญ โดยความสำคัญของกลุ่มนั้นขึ้นอยู่กับอำนาจของกลุ่ม สถานภาพทางสังคมของกลุ่มและจำนวนของบุคคลในกลุ่ม ความสอดคล้องกับนโยบายเน้นหนักของผู้นำทางการเมืองที่ใช้ในการหาเสียง หรือเป็นเหตุการณ์เฉพาะหน้า เช่น เหตุการณ์วิกฤติและเหตุการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่สังคมการเมืองต้องตระหนัก กล่าวได้ว่า หน้าต่างทุกบานเปิดให้ประเด็นปัญหาที่มากับวิกฤติและความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเข้าสู่วาระนโยบาย (James E. Anderson, 1984 อ้างถึงใน ปิยะพงษ์ บุชบงก์, 2552) ส่วนกาย ปีเตอร์ (Guy Peter, 1983 อ้างถึงใน ปิยะพงษ์ บุชบงก์, 2552) เสนอว่าสาเหตุที่สามารถนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้นั้น มีดังนี้

- 1) การเกิดผลกระทบในวงกว้างของปัญหา กล่าวคือ กระทบกับผู้คนจำนวนมากหรือหลายภาคส่วน (sectors) เช่น ประเด็นปัญหาเรื่องอาชญากรรมและยาเสพติด เป็นต้น
- 2) การมีความคล้ายคลึงกับปัญหาเชิงนโยบายที่เคยเกิดขึ้นแล้ว เช่น ภาวะข้าวยากหามาแพง เงินเฟ้อ เงินฝืด และราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ เป็นต้น เนื่องจาก บทเรียนจะเตือนว่าไม่สามารถมองข้ามไปได้ หรือบทเรียนจะช่วยให้มีวิธีการเฉพาะในการจัดการกับปัญหา

- 3) การเกิดความจำเป็นในการแก้ปัญหาผลข้างเคียงของโครงการที่ดำเนินอยู่ เช่น การสร้างสนามบินทำให้บางชุมชนได้รับผลข้างเคียงจากมลภาวะทางเสียง ซึ่งจำเป็นจะต้องดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าว เนื่องจากเป็นความรับผิดชอบต่อพลเมืองของรัฐ
- 4) การเข้าไปเกี่ยวข้องกับค่านิยมหรือสถาบันทางสังคม อาทิ ประเด็นเกี่ยวกับศาสนา เช่น พระภิกษุสงฆ์ประพฤติปฏิบัติไม่เหมาะสม

2.3.4 รูปแบบประเด็นนโยบาย (Kind of Policy Agenda)

โรเจอร์ คอบบ์และชาร์ล เอลเดอร์ (Roger W. Cobb and Charles D. Elder, 1983 อ้างถึงใน ปิยะพงษ์ บุชบงก์, 2552) เสนอว่าประเด็นปัญหาเชิงนโยบาย มีสองลักษณะ คือ (1) ประเด็นปัญหาเชิงระบบ (Systematic Agenda) กล่าวคือ ปัญหาที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง (widespread attention) ประชาชนจำนวนหนึ่งเกิดความตระหนักร่วมกัน (share concern of sizeable portion of the public) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วนหนึ่งมีความรับรู้เกี่ยวกับปัญหาร่วมกัน (share perception by some government unit) (2) ประเด็นปัญหาทางการหรือประเด็นปัญหาเชิงสถาบัน (Institutional, Governmental or Formal Agenda) กล่าวคือ เป็นประเด็นที่เป็นภารกิจในความรับผิดชอบของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือมากกว่าหนึ่งหน่วยงานในการขับเคลื่อน เชิงรุกหรือต้องวิตกกังวลกับมัน (active and serious) โทมัส เบิร์คแลนด์ (Thomas A. Birkland, 2007 อ้างถึงใน ปิยะพงษ์ บุชบงก์, 2552) ได้ขยายความจากคอบบ์และเอลเดอร์ ด้วยการเพิ่มลักษณะของประเด็นปัญหาพร้อมทั้งจัดระดับว่ามี 4 ระดับ (level of the agenda) ดังนี้ (1) ระดับประเด็นปัญหาภายนอกความตระหนักของสังคมที่มีร่วมกัน (agenda universal) กล่าวคือ เป็นประเด็นที่ความสนใจเกิดขึ้นหลากหลายและกระจัดกระจาย (2) ระดับประเด็นปัญหาเชิงระบบ ดังที่คอบบ์และเอลเดอร์อธิบายไว้ กล่าวคือ ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง ประชาชนจำนวนหนึ่งเกิดความตระหนักร่วมกัน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วนหนึ่งมีความรับรู้เกี่ยวกับปัญหาร่วมกัน (3) ระดับประเด็นปัญหาทางการหรือประเด็นปัญหาเชิงสถาบัน กล่าวคือ ประเด็นปัญหาเข้ามาสู่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังที่คอบบ์และเอลเดอร์อธิบายไว้ (4) ระดับประเด็นปัญหาที่นำเข้าสู่การตัดสินใจ (decision agenda) ซึ่งเป็นระดับที่มีการดำเนินการอะไรบางอย่างเกิดขึ้น เพื่อจัดการกับประเด็นปัญหานั้น (ปิยะพงษ์ บุชบงก์, 2552: 152)

ปัญหาใดก็ตามที่จะเข้าวาระการพิจารณาจากผู้กำหนดนโยบายได้ต้องเป็นปัญหาที่มีทางออกหรือมีความเป็นไปได้ในการแก้ไขให้ลุล่วง (Roger W.Cobb and Charles, 1983: 85-86 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาสและปิยากร หวังมหาพร, 2555) โรเจอร์ คอบบ์และชาร์ล เอลเดอร์ แบ่งวาระนโยบายออกเป็น 2 ประเภท คือ วาระที่ประชาชนโดยทั่วไปให้ความสนใจ (Systemic Agenda) และวาระที่รัฐบาลให้ความสนใจ (Institutional Agenda) ในขณะที่คิงด็อน (John W.Kingdon, 1995 :142 อ้างถึงในศุภชัย ยาวะประภาสและปิยากร หวังมหาพร, 2555) แบ่งวาระนโยบายที่เรียกว่าเป็นวาระของรัฐบาลออกเป็น วาระนโยบายของรัฐบาล (Government Agenda) และวาระการตัดสินใจ (Decision Agenda) วาระนโยบายของรัฐบาลในความหมายของคิงด็อนจะหมายถึง

วาระที่ประชาชนให้ความสนใจและวาระการตัดสินใจจะหมายถึงวาระที่ผู้อำนาจตัดสินใจให้ความสนใจ (ศุภชัย ยาวะประภาสและปิยากร หวังมหาพร, 2555)

การริเริ่มหรือการนำเสนอประเด็นจากภาคสังคม (outsider initiation) ริเริ่มโดยการขับเคลื่อนของกลุ่มคนในสังคมหรือตัวแสดงระหว่างประเทศ มักจะเป็นปัญหาที่กระทบต่อสาธารณะหรือมีลักษณะเป็นปัญหาพื้นฐานของสังคม เช่น สวัสดิการพื้นฐานของรัฐ ความยากจน ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชากร การจราจร การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น ในขณะที่การนำเสนอที่เกิดจากภาครัฐ (insider initiation) ส่วนใหญ่เป็นการริเริ่มจากนักการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์กรของรัฐต่างๆ เป็นปัญหาที่กระทบต่อคนบางกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น มาตรการทางภาษีและการค้า การกำหนดค่าแรง ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมในบางพื้นที่ เป็นต้น การนำเสนอประเด็นนโยบายในลักษณะใดลักษณะหนึ่งนั้น ส่งผลต่อรูปแบบของประเด็นนโยบายตามไปด้วย หากเป็นการนำเสนอจากภายในหรือภาครัฐ (Insider Initiation) มักเป็นลักษณะของประเด็นนโยบายเชิงสถาบัน (Institutional Agenda) ในขณะที่การนำเสนอจากภายนอกหรือภาคสังคม (Outside Initiation) เป็นลักษณะของประเด็นนโยบายที่ระบบผลักดัน (Systematic Agenda)

หากสรุปความหมายและความสัมพันธ์ของการนำเสนอประเด็นนโยบาย (Initiation of Agenda Setting) กับรูปแบบของประเด็นนโยบาย (Kinds of Policy Agenda) แล้วนั้น สามารถกล่าวได้ ดังนี้ ประเภทที่ 1 หากการนำเสนอประเด็นนโยบายริเริ่มจากภาคสังคมหรือตัวแสดงภายนอกพื้นที่ในการกำหนดนโยบายที่เป็นทางการ (outsider initiation) ประเด็นนโยบายที่เกิดขึ้นจะมีลักษณะนโยบายที่ระบบสังคมโดยรวมมีการผลักดันให้เกิดประเด็นขึ้น ประชาชนโดยทั่วไปให้ความสนใจ (Systemic Agenda) ซึ่งเป็นวาระนโยบายของรัฐบาล (Government Agenda) ในความหมายของคิงด็อน ในขณะที่ประเภทที่ 2 หากเป็นการนำเสนอประเด็นนโยบายที่ริเริ่มจากภาครัฐหรือตัวแสดงภายในซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรงหรืออย่างเป็นทางการในการกำหนดนโยบาย (insider initiation) ประเด็นนโยบายที่เกิดขึ้นจะมีลักษณะ นโยบายเชิงสถาบัน เป็นนโยบายที่สถาบันของรัฐผลักดันให้เกิดประเด็นขึ้น และเป็นวาระที่รัฐบาลให้ความสนใจ (Institutional Agenda) ซึ่งเป็นวาระการตัดสินใจ (Decision Agenda) ในความหมายของคิงด็อน

นักทฤษฎี	การนำเสนอประเด็นนโยบาย	การนำเสนอประเด็นนโยบายภายใน	การนำเสนอประเด็นนโยบายภายนอก
John Kingdon		วาระการตัดสินใจ	วาระนโยบายของรัฐบาล
Roger W.Cobb and Charles		วาระที่รัฐบาลให้ความสนใจ	วาระที่ประชาชนโดยทั่วไปให้ความสนใจ
Michael Howlett and M.Ramesh		วาระที่เป็นทางการของรัฐบาล	วาระของสาธารณะที่ไม่เป็นทางการ

ตารางที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างการนำเสนอประเด็นนโยบายกับรูปแบบประเด็นนโยบายในทฤษฎีต่างๆ

2.3.5 แนวคิดรัฐกับการพัฒนา (Developmental State)

“รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา” (the developmental state) ของทัศนะของเลฟท์วิช (Leftwich, 1994a, 1994b อ้างถึงใน ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2542) นั้น การปกครองแบบประชาธิปไตย กลับไม่เพียงพอต่อการเป็นหลักประกันของการปกครองที่ดี หรือการพัฒนาอย่างยั่งยืน หากไม่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างในระดับพื้นฐานของสังคมประเทศโลกที่สาม เช่น การปฏิรูปที่ดิน หรือการปรับโครงสร้างค่าแรงงาน เป็นต้น เขาเชื่อว่าการปกครองที่ดีในมุมมองที่คับแคบของธนาคารโลกนั้นไม่เพียงพอต่อการอธิบายการพัฒนาเพราะการปกครองที่ดีในเชิงเทคนิควิธีการที่ไร้เรื่องของขีดความสามารถในการบริหารจัดการล้วนๆนั้นไม่สามารถตัดขาดจากเรื่องของการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของโครงสร้างและเป้าหมายของรัฐได้ การพัฒนาแบบยั่งยืนไม่ได้ขึ้นกับการปกครองที่ดีหรือการปกครองแบบประชาธิปไตยเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นกับการเมืองและบทบาทของรัฐในการกำหนดทิศทางการพัฒนา และการนำสิ่งที่กำหนดไปสู่การปฏิบัติมากกว่า นั่นคือ ความสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาต้องอาศัยรัฐที่มีความมุ่งมั่นในการพัฒนาอย่างมาก ส่วนจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่สำคัญ ที่สำคัญจะต้องสามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตในอัตราที่สูงและในระยะเวลาอันสั้นได้ ความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจนี้เอง ที่เป็นตัวสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับรัฐประเภทนี้ เพราะสามารถทำให้ประชาชนพึงพอใจในระดับหนึ่งและยังทำให้สิ่งที่ดูเสมือนว่าไปด้วยกันไม่ได้ นั่นคือการพัฒนาเศรษฐกิจกับการกดขี่ปราบปรามประชาชนอยู่ด้วยกันได้ในรัฐประเภทนี้

รัฐในลักษณะนี้มีบทบาทที่โดดเด่นตั้งแต่ระยะเริ่มแรกของการพัฒนาตั้งแต่ช่วงของการสร้างชาติก่อนหน้าที่ทุนภายในและทุนต่างชาติจะเข้ามามีบทบาท โดยรัฐจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชาติ ส่งผลให้รัฐมีอิสระจากแรงบีบของกลุ่มพลังต่างๆในสังคมในระดับหนึ่ง ยิ่งไปกว่านั้น รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนามิได้ทำหน้าที่จัดระบบระเบียบเพื่อเอื้ออำนวยต่อการพัฒนา ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป แต่ยังเป็นผู้กำหนดและชี้ขาดเป้าหมายและทิศทางของการพัฒนาโดยตรงอีกด้วย ประกอบกับรัฐประเภทนี้ขาดประชาสังคมที่เข้มแข็ง และการที่มีระบอบราชการที่มีความสามารถในการนำนโยบาย เป้าหมายของการพัฒนาไปสู่การปฏิบัติจนเป็นผลสำเร็จ ในขณะที่เดียวกันก็ได้รับความร่วมมือ เชื่อถือจากภาคเอกชนด้วย การเมืองจะมีบทบาทอย่างสูงต่อความสำเร็จของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาเพราะรัฐสามารถใช้อำนาจการเมืองเข้าไปกำหนดตัดสินใจและจัดการกับสิ่งที่เรียกว่า “การพัฒนา” ในรูปของการกำหนดเป้าหมาย ทิศทาง รวมถึงรายละเอียดของการพัฒนา พร้อมทำให้มีผลจริงจังในทางปฏิบัติ รัฐจึงผูกขาดบทบาทการชี้นำในการพัฒนาแต่เพียงฝ่ายเดียวเป็นผลให้นโยบายการพัฒนามีความต่อเนื่องมาโดยตลอด ในทัศนะของเลฟท์วิชนั้น เป็นการตอกย้ำสาระสำคัญของการพัฒนากระแสหลักเพราะการพัฒนานี้ให้ความสนใจการพัฒนาในความหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจโดดๆ วัตจากอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญโดยมิได้สนใจในด้านอื่นๆของการพัฒนา รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาในทัศนะนี้ จึงเป็นรัฐที่มุ่งมั่นพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการศึกษาแนวที่ให้รัฐเป็นศูนย์กลาง (the state-centered approach) (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2542)

นอกจากนี้ในความสัมพันธ์ของรัฐกับการพัฒนานั้น การพัฒนาเป็นอุดมการณ์และกิจกรรมที่เอื้ออำนวยให้รัฐและกลไกของรัฐสามารถปรับเปลี่ยนบทบาท ขยายการควบคุมชี้นำสังคมได้ เป็นการทำให้รัฐสามารถขยายวงล้อมสังคมไปได้กว้างขวางขึ้นอีก เพื่อป้องกันการถูกพลังทางสังคมล้อมและจำกัดอำนาจรัฐ การพัฒนาจึงเป็นมิติหลักของไตรลักษณ์รัฐ เพราะเป็นอุปกรณ์อันสำคัญยิ่งในการ

สืบทอดระบอบการเมือง-เศรษฐกิจ-สังคมไทยภายใต้การเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายในสังคม (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2552)

ยุทธศาสตร์ของการพัฒนาที่เน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยละเอียดการกระจายรายได้ ในระยะแรกของการพัฒนาก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมาจนการ จนมีผู้สรุปไว้ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจไทยเป็นการอำนวยความสะดวกในการขุดผลผลิตส่วนเกินออกจากสาขาเกษตร ซึ่งอาจารย์ วิทยากร เชียงกุล กล่าวไว้ในปี 2526 (จามะรี เชียงของ, 2549) แต่ถึงอย่างไรก็ตามการพัฒนาที่เกิดขึ้นนี้กลไกของรัฐรับเอาอิทธิพลจากภายนอกสังคมและพลังกดดันภายในสังคมมา ณ ระดับหนึ่ง เท่านั้น ก่อนระยะของการพัฒนา หรือก่อนที่จะพลังภายนอกทั้งภายในและภายนอกจะมีอิทธิพลต่อการพัฒนา หรือจะเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจการเมืองไทยนั้น กลไกของรัฐแบบดั้งเดิมได้ดำรงอยู่ และได้มีการส่งมอบอำนาจด้านกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนต่างๆมานานแล้ว การมีกลไกย่อยที่แต่ละส่วนต่างสงวนรักษาอำนาจอจักรทางราชการของกรมต่างๆ ตลอดจนค่านิยม พฤติกรรม หรือความเคยชินในการปฏิบัติงานที่มีได้เป็นการจัดการ แต่เป็นการบริหารและการปกครองมากกว่า ความสามารถของกลไกรัฐที่ใช้กรอบของ “การพัฒนา” เพื่อประสานรัฐประโยชน์กับอัตประโยชน์ด้วย มิติการพัฒนาจึงเป็นเงื่อนไขที่กลไกของรัฐได้อาศัยประโยชน์เพื่อการขยายบทบาทของตนมากกว่าที่จะเป็นเพียงเครื่องมือเอื้อประโยชน์ต่อทุนต่างชาติหรือทุนภายในชาติแต่เพียงอย่างเดียว กล่าวคือรัฐเพียงแต่ยอมรับข้อเสนอแนะแล้วมาจัดโครงสร้าง มากกว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาหลักๆอันเป็นหน้าที่รัฐ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2552 :214,216)

การพัฒนาในมุมมองของเล็ฟท์วิช ชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาของรัฐ คือ การพัฒนาการเติบโตในทางเศรษฐกิจโดยที่รัฐเองเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชาติ หรือมีหน้าที่รับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม ทำให้รัฐสามารถเป็นผู้ชี้ขาดและกำหนดทิศทาง รวมถึงเป้าหมายในการพัฒนาได้โดยตรง เมื่อรัฐกลายเป็นผู้ผูกขาดบทบาทการชี้้นำการพัฒนาของประเทศทำให้นโยบายการพัฒนาต่างๆ สอดคล้องไปกับเป้าหมายและทิศทางการพัฒนาที่รัฐกำหนดขึ้น โดยอำนาจที่เข้ามากำหนดทิศทางและเป้าหมายนี้ คืออำนาจการเมืองของรัฐ ที่เป็นผู้กำหนดการตัดสินใจเลือกทิศทางการพัฒนาของประเทศ ซึ่งในทัศนะของเล็ฟท์วิช การพัฒนาของรัฐประเภทนี้ คือ การพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ อำนาจอันชอบธรรมในการพัฒนาของรัฐเกิดจากอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้น รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาจึงให้ความสำคัญกับนโยบายที่ส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจของรัฐ จะเห็นได้ว่าการพัฒนาเป็นที่มาของอำนาจอันชอบธรรมและเป็นส่วนที่ทำให้รัฐมีสถานะเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชาติอีกด้วย กล่าวคือ รัฐมีอำนาจอันชอบธรรมในการเป็นตัวแทนของประชาชนในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ และการพัฒนาเศรษฐกิจก็เป็นแนวทางที่รัฐประเภทนี้เลือกที่จะใช้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติ นอกจากนี้การพัฒนาในมิติการพัฒนา ใน ไตรลักษณ์รัฐของอาจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช ยังชี้ให้เห็นว่า มิติการพัฒนาเป็นการขยายบทบาทการชี้นำและควบคุมสังคมของรัฐที่ทำให้รัฐเข้าไปกำกับสังคมได้มากกว่าเดิม และป้องกันพลังทางสังคมอื่นๆจำกัดอำนาจของรัฐ ประกอบกับความสามารถของกลไกรัฐที่มีอยู่เดิมทำให้รัฐไม่ได้เป็นเพียงเครื่องมือที่ใช้ในการเอื้อประโยชน์ของทุน ดังนั้น รัฐกับการพัฒนา มีความสัมพันธ์กันเพราะการพัฒนาเป็นหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชาติ การกระทำเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐเป็นอำนาจอันชอบธรรมของรัฐ หรือกล่าวอีกมุมหนึ่งว่าด้วยเหตุผลในเชิงผลประโยชน์(การเติบโตทางเศรษฐกิจ) เป็นที่มาของการอ้างถึง

อำนาจชอบธรรมในการดำเนินการทางนโยบายเพื่อรักษาผลประโยชน์นั้นๆ และในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม การพัฒนาเป็นสิ่งซึ่งรัฐใช้ในการเพิ่มการควบคุมสังคมและขยายบทบาทของรัฐออกไปด้วย การพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ ในแง่หนึ่งนั้นเป็นการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐและเป็นการเข้าแทรกแซงรวมถึงขยายการควบคุมเศรษฐกิจ (ในลักษณะกรอบนโยบายหรือภาพรวมเศรษฐกิจของประเทศ) ในส่วนที่เป็นพลังของสังคมอีกด้วย

2.3.6 ตัวแบบรัฐนิยมยุคใหม่: ตัวแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจนโยบายระหว่างรัฐและสังคม

Weiss และ Hobson เสนอตัวแบบที่เรียกว่า “รัฐนิยมยุคใหม่” หรือ Neo-Statism ซึ่งมีพื้นฐานจากความเชื่อที่ไม่ต่างออกไปจากนักวิชาการอื่นในสายรัฐนิยมว่า โครงสร้างสมรรถภาพหรือความเข้มแข็งของรัฐในสังคมโดยทั่วไป รัฐจะมีฐานะเป็นพลังและผู้แสดงบทบาทอิสระในพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ดังนั้น ความต้องการ โครงการ และนโยบายของรัฐ จึงสามารถเกิดขึ้นอย่างเป็นอิสระจากแหล่งอำนาจอื่นได้ นั่นคือ กิจกรรมของสถาบันของรัฐในด้านต่างๆ ไม่จำเป็นต้องเป็นการสะท้อนข้อเรียกร้องของสังคมหรือปฏิกิริยาตอบโต้แข่งขันระหว่างประเทศเพียงอย่างเดียวเท่านั้น รัฐนั้นเป็นผู้แสดงบทบาทที่มีอิสระบางส่วน ไม่ได้มีอิสระในเชิงเปรียบเทียบหรือมีอิสระเต็มที่ แต่ในขณะเดียวกันความเป็นอิสระนี้ก็ไม่ได้มีน้อยกว่ากลุ่มอำนาจอื่นๆ ในสังคม รัฐไม่จำเป็นต้องเป็นคู่แข่งกับสังคมเสมอไป รัฐสมัยใหม่มักจะหาทางบรรลุเป้าหมายของตน โดยอาศัยวิธีการแข่งขันและวิธีการร่วมมือกับกลุ่มอำนาจทั้งหลายในสังคม รัฐในทัศนะนี้จึงมีอิสระค่อนข้างมากแต่ก็เป็นอิสระภายในกรอบจำกัด อันเกิดจากโครงสร้างของรัฐ พลังผลักดันจากกลุ่มอำนาจต่างๆ ในสังคม หรือลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่างๆ ที่มีอยู่ ทั้งนี้รัฐจะใช้วิธีการต่างๆ ผลักดันนโยบายของตนท่ามกลางข้อจำกัดที่มีอยู่

ในตัวของรัฐสมัยใหม่นั้น รัฐจะมีอำนาจอิสระสูงหรือมีความเข้มแข็งมากเพียงใด ขึ้นอยู่กับอำนาจที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ (Infrastructural power) 3 ด้าน คือ ด้านที่หนึ่ง อำนาจในการแทรกซึมสังคม (penetrative power) อำนาจนี้เกิดจากการที่รัฐสามารถเข้าถึงหรือสัมผัสกับคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม หากรัฐมีอำนาจเช่นนี้สูงการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ โดยปราศจากการต่อต้านของสังคมจะเกิดขึ้นได้ง่าย ด้านที่สองได้แก่ อำนาจในการสกัดทรัพยากรจากสังคม (extractive power) รัฐจะมีอำนาจเช่นนี้ได้ก็ต่อเมื่อ รัฐสามารถนำเอาทรัพยากรในสังคมในรูปแบบต่างๆ อาทิ กำลังคน ภาษีอากร และความร่วมมือมาใช้ในการดำเนินนโยบายของรัฐ แต่อำนาจแบบนี้จะอยู่ได้นานโดยไม่ต้องอาศัยการใช้กำลังบังคับ ก็ต้องมีอำนาจด้านที่หนึ่งเป็นฐานของอำนาจนี้ อำนาจด้านที่สาม คือ อำนาจจากการเจรจาต่อรอง (negotiated power) อำนาจลักษณะนี้ของรัฐเป็นผลจากความสามารถของรัฐในการประสานงานกับสังคม โดยวิธีการเจรจาต่อรองกับกลุ่มต่างๆ ผ่านกลไกและสถาบันต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคม ในสังคมปัจจุบันอำนาจของรัฐแบบนี้ถือว่าเป็นอำนาจที่สำคัญที่สุด ซึ่งรัฐจะมีได้ก็ต้องมีอำนาจสองด้านแรกก่อน หากรัฐมีอำนาจที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว รัฐย่อมจะมีอำนาจอิสระที่เหนียวแน่นและมีความเข้มแข็ง (embedded autonomy) (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2542)

จะเห็นว่า อำนาจอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานของรัฐสมัยใหม่ในทัศนะของ Weiss และ Hobson นั้น ความอิสระและความเข้มแข็งของอำนาจรัฐขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม หากอำนาจทั้งสามด้านของรัฐอยู่ในลักษณะที่รัฐเป็นฝ่ายนำสังคม หรือรัฐใช้วิธีการต่างๆ ในการสร้าง

ความสัมพันธ์กับสังคมเพื่อช่วงชิงอำนาจในการแสดงซึ่งความต้องการของรัฐ ที่จะกำหนดหรือผลักดันนโยบายผ่านอำนาจทั้งสามด้านได้แล้วนั้น รัฐก็จะเป็นฝ่ายที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ดังนั้น รัฐจึงเป็นตัวแสดงอิสระที่มีปฏิสัมพันธ์กับสังคมผ่านโครงสร้างอำนาจพื้นฐานของรัฐเป็นเครื่องมือในการช่วงชิงอำนาจในการกำหนดนโยบายประกอบกับหากรัฐใช้การพัฒนาเป็นฐานของอำนาจอันชอบธรรม ซึ่งการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชาติประกอบกับการขยายบทบาทการชี้นำและควบคุมสังคมแล้วนั้น รัฐก็สามารถเป็นผู้มีบทบาทนำในการกำหนดนโยบายรวมถึงการกำหนดที่มาของวาระหรือการก่อตัวของประเด็นนโยบาย แต่อย่างไรก็ตามรัฐเองก็ไม่ได้มีอิสระโดยสิ้นเชิงหรือมีอำนาจเบ็ดเสร็จในลักษณะดังกล่าวนี้ตลอดไป เพราะการปฏิสัมพันธ์ของรัฐและสังคมผ่านโครงสร้างอำนาจและการพัฒนานั้น ไม่ใช่ปรากฏการณ์ที่หยุดนิ่งประกอบกับในกระบวนการกำหนดนโยบายยังมีเงื่อนไขปัจจัยอื่นๆเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

2.4 แนวคิดการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

ในการกำหนดนโยบายนั้น หลังจากประเด็นปัญหาได้ผ่านหน้าตางานนโยบายจนกลายเป็นวาระนโยบายแล้วนั้น กระบวนการทางนโยบายในลำดับถัดมาคือ การกำหนดนโยบาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับตัวแสดงและกิจกรรมต่างๆ ทั้งตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยส่วนใหญ่ในขั้นตอนนี้จะมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายซึ่งก็คือ รัฐบาล หน่วยงานราชการ และที่ปรึกษาในทางนโยบายของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับวาระนโยบายนั้น นอกจากนี้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายแล้ว ยังมีตัวแสดงอื่นๆที่เข้ามาเกี่ยวข้องหรือปรากฏตัวในกระบวนการดังกล่าวด้วย เช่น ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ นักธุรกิจ ผู้มีความเกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เป็นต้น ทำให้ในขั้นตอนนี้เป็นเรื่องของการช่วงชิงอำนาจในการกำหนดนโยบาย ที่ตัวแสดงทั้งหลายพยายามเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย นโยบายจึงเป็นผลจากการประนีประนอม การต่อสู้และเจรจาต่อรองของผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้ในกระบวนการดังกล่าว ยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงที่มาของนโยบายว่าถูกกำหนดโดยใครอย่างแท้จริง หรือชี้ให้เห็นว่าใครคือตัวแสดงหลักที่มีส่วนผลักดันในการกำหนดนโยบายนั้นๆ ดังนั้น การศึกษาการกำหนดนโยบาย คือการศึกษาความสัมพันธ์เชิงนโยบายของตัวแสดงหลักในกระบวนการ และศึกษาบริบทที่เกี่ยวข้องในปรากฏการณ์นั้น โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาวิเคราะห์การกำหนดนโยบายในสองแง่มุมที่มีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ แง่มุมแรก เป็นการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางนโยบายในกระบวนการนี้ผ่านตัวแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจนโยบายระหว่างรัฐและสังคม โดยเลือกตัวแบบนีโอมาร์กซิสต์ หรือตัวแบบซึ่งนักวิชาการสายมาร์กซิสต์รุ่นใหม่พัฒนาขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยอาศัยรากฐานด้านแนวคิดของ Marx, Engel, Lenin และ Gramsci จะมีความเห็นสอดคล้องกันว่ารัฐและนโยบายของรัฐในสังคมนิยม ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของชนชั้นกฏมถิ ซึ่งมีอำนาจมากที่สุดในสังคมโดยผลจากการควบคุมปัจจัยในการผลิตและการสะสมทุน (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2542 : 49) ถึงแม้ว่านักวิชาการส่วนใหญ่จะมีแนวคิดที่สอดคล้องกัน แต่ทว่าหลักในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชนชั้นที่มีอำนาจในสังคมมีความแตกต่างกันในสองประเด็น ประเด็นที่หนึ่ง ระดับความมกน้อยของอิทธิพลที่ชนชั้นนายทุนมีอยู่เหนือรัฐ หรือจะกล่าวว่ารัฐมีอิสระจากชนชั้นนายทุนในการกำหนดนโยบายมากน้อยเพียงใด และประเด็นที่สอง สาเหตุต่างๆที่รัฐต้องกำหนดนโยบายตามความต้องการของชนชั้นนายทุนมากกว่าชน

ชั้นอื่นๆ ในสังคม ในแง่ที่ว่าปัจจัยหรือเงื่อนไขใดที่ทำให้รัฐต้องตอบสนองข้อเสนอทางนโยบายและกำหนดนโยบายของชนชั้นนายทุน ซึ่งในตัวแบบนี้โอมาร์กซิสต์นั้นก็แบ่งการอธิบายเป็นหลายรูปแบบดังจะกล่าวต่อไป

ในแง่มุมมองแรกจึง เป็นการวิเคราะห์ผ่านตัวแบบที่มองความสัมพันธ์ของรัฐกับชนชั้นนายทุนแบบทั่วไป หรือความสัมพันธ์พื้นฐานที่ปรากฏขึ้นโดยโครงสร้างของสังคมทุนนิยม กล่าวคือ กลุ่มคนที่เรียกว่าเป็น “ชนชั้นนายทุน” ย่อมมีฐานะความสัมพันธ์พิเศษทางนโยบายกับรัฐในระดับหนึ่ง และด้วยลักษณะของนโยบายบางนโยบายจะเป็นการตอบสนองความต้องการของชนชั้นนายทุนโดยรวมอยู่แล้ว เช่น นโยบายส่งเสริมการส่งออกและการลงทุน มาตรการส่งเสริมระบบตลาดให้ภาคเอกชนมีบทบาทดำเนินการแทนภาครัฐ หรือแนวนโยบายที่ใช้กระตุ้นเศรษฐกิจโดยรวม เป็นต้น และด้วยระดับของอิทธิพลที่เข้าไปแทรกแซงรัฐ รวมถึงสาเหตุที่ทำให้รัฐต้องตอบสนองชนชั้นนายทุนในรูปแบบต่างๆ แต่ทว่าชนชั้นนายทุนบางกลุ่มไม่ได้มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจนโยบายในระดับพื้นฐานเท่า่นั้น การกำหนดนโยบายในตัวแบบนี้เป็นการอธิบายในมิติของชนชั้น โดยไม่ได้เจาะจงหรือให้ความสำคัญไปที่ปัจจัยในเชิงสถาบันจาก ขนาดและการจัดการของบริษัท หรือบทบาทของนักธุรกิจในระบบตลาด ในแง่มุมมองที่สอง จึงเป็นการศึกษาวิเคราะห์เศรษฐกิจการเมืองแนวสถาบัน เพื่อให้เห็นมุมมองของรัฐซึ่งเป็นสถาบันการเมือง การศึกษาวิเคราะห์จึงขยายการทำความเข้าใจเพิ่มเติมไปจากอิทธิพลของชนชั้นนายทุนอันมีรากฐานมาจากชนชั้น ไปที่ ขนาดของบริษัท และโครงสร้างทางเทคนิคของบริษัท ในทัศนะของ Galbraith กล่าวคือ นอกเหนือจากความสัมพันธ์พื้นฐานหรือรากฐานการเป็นชนชั้นนายทุนแล้ว ด้วยลักษณะของบริษัทขนาดใหญ่หรือบริษัทที่เจริญเติบโตเต็มที่ (mature corporation) รวมถึงโครงสร้างทางเทคนิคจึงทำให้ภาคเอกชนมีบทบาท อิทธิพลและความสำคัญในระบบเศรษฐกิจ และในทัศนะของ Lindblom ก็เป็นการอธิบายนอกเหนือไปจากมิติของชนชั้นในแง่มุมมองแรกเช่นกัน โดยให้ความสนใจไปที่สถานะของนักธุรกิจใหญ่ซึ่งอยู่ในตำแหน่งที่มีอภิสิทธิ์ (privileged position) ในระบบเศรษฐกิจ นอกเหนือจากการอธิบายในมิติของชนชั้นแล้ว ในแง่มุมมองที่สองจึงเป็นการอธิบายให้เห็นถึงปัจจัยในเชิงสถาบันที่เอื้อให้ตัวแสดงอย่างนายทุน นักธุรกิจหรือภาคเอกชน เข้าไปมีบทบาทและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าปัจจัยในเชิงสถาบันนี้เองเป็นส่วนเพิ่มเติมหรือเกื้อหนุนให้ตัวแสดงภาคเอกชนสามารถลดความอิสระของรัฐในการกำหนดนโยบายและเป็นสาเหตุที่รัฐต้องตอบสนองของภาคเอกชน

2.4.1 ตัวแบบนีโอมาร์กซิสต์: ตัวแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจนโยบายระหว่างรัฐและสังคม

ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมสมัยใหม่ ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นและปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมระหว่างฝ่ายทั้งสองก็คือ ความสัมพันธ์ด้านนโยบาย โดยฝ่ายรัฐเป็นผู้ผูกขาดอำนาจในการกำหนดและนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้คนที่ทั้งสังคม ในขณะที่ฝ่ายสังคมเองก็พยายามเรียกร้องผลักดันให้กระบวนการนโยบายของรัฐตอบสนองความต้องการของตน อีกทั้งยังพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในลักษณะนี้เกิดขึ้นในเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการเมืองหรือสังคมการเมืองรูปของสถาบันและกระบวนการทางการเมืองต่างๆ ซึ่งในความสัมพันธ์ทางนโยบายที่เกิดขึ้นนั้น มักเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายใดนั้น ฝ่ายที่มีพลังอำนาจเหนือกว่าจะสามารถผลักดันให้กาหนด

นโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐสอดคล้องหรือเอื้อต่อความต้องการของฝ่ายตนได้มากกว่า ฝ่ายตรงข้ามเสมอ คำว่า อำนาจ ในที่นี้ใช้ในความหมายกว้างโดยครอบคลุมทั้งอำนาจในเชิงพฤติกรรม และอำนาจในเชิงครอบงำ (Lukes, 1994 อ้างถึงใน อนุสรณ์ ลิมมณี, 2542) ซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการกระทำของรัฐในประเด็นปัญหาด้านนโยบาย ประเด็นปัญหาดังกล่าวอาจจะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วหรือเป็นสิ่งที่อาจจะเกิดขึ้นก็ได้ นอกจากนั้น ในแง่ของความขัดแย้งเชิงอำนาจ และผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง ความขัดแย้งที่ดำรงอยู่อาจจะเป็นสิ่งที่สังเกตเห็นได้หรือสิ่งที่แฝงเร้นในสังคมก็ได้ (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2542 : 39) ซึ่งการศึกษาวิเคราะห์ผ่านตัวแบบนี้โอมาร์กซิสต์ จะชี้ให้เห็นว่าในกระบวนการกำหนดนโยบายนั้น อำนาจอยู่ที่ใครระหว่างรัฐหรือชนชั้นนายทุน และการใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นดำเนินการไปอย่างไร ชนชั้นนายทุนมีอิทธิพลต่อรัฐ มากน้อยเพียงใด เหตุปัจจัยใดที่ทำให้ชนชั้นนายทุนมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้ และชนชั้นนายทุนมีการดำเนินการอย่างไรในการเข้าไปกำหนดนโยบายสาธารณะ การวิเคราะห์ในตัวแบบนี้จะเน้นการอธิบายในมิติของชนชั้น ที่ทำให้ชนชั้นนายทุนมีอำนาจครอบงำกิจการทางสังคมอันเนื่องมาจากพลังอำนาจทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าชนชั้นอื่นๆ และความสัมพันธ์ในการกำหนดนโยบายระหว่างของรัฐกับชนชั้นนายทุนในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวมีระดับของความสัมพันธ์และสาเหตุต่างกันออกไป

ตัวแบบนี้โอมาร์กซิสต์ ถูกพัฒนาขึ้นมาจากแนวคิดของนักทฤษฎีมาร์กซิสต์ยุคแรกๆ โดยเฉพาะ Marx, Engels และ Gramsci ตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 จนถึงสงครามโลกครั้งที่ 2 ตัวแบบดังกล่าวจึงมีรากฐานการอธิบายที่ว่า ชนชั้นนายทุนเป็นผู้ครอบงำรัฐและนโยบายของรัฐในสังคมทุนนิยมโดยมีสาเหตุมาจากการที่ชนชั้นนายทุนเป็นผู้ครอบครองและควบคุมปัจจัยการผลิตและการสะสมทุน แต่ในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชนชั้นนายทุนนั้นมีความแตกต่างกันไปซึ่งสามารถแยกออกเป็น 4 รูปแบบ (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2542 : 50-53) ดังนี้

รูปแบบที่ 1 อธิบายว่า กลุ่มทุนผูกขาด หรือ monopoly capital เป็นพัฒนาการที่เกิดขึ้นจากชนชั้นนายทุน ซึ่งกลุ่มกึ่งกล่าวนั้นมีอำนาจในการครอบงำรัฐได้โดยสิ้นเชิงเพราะรัฐตกเป็นเครื่องมือของชนชั้นนายทุน (instrumentalism) หรือถูกทำให้กลายเป็นพวกเดียวกันกับชนชั้นนายทุน (state monopoly capitalism) ดังนั้นรัฐจึงปราศจากความเป็นอิสระในการการตัดสินใจที่จะกำหนดนโยบายตามความต้องการของตนเอง ทำให้ทิศทางและเนื้อหาของนโยบายโดยรวมเป็นไปตามต้องการและผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุน เหตุที่รัฐต้องตอบสนองชนชั้นนายทุนนั้นเป็นเพราะทั้งกลุ่มทุน นักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐร่วมมือกันในการที่จะหาทางปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตนไว้ ทั้งระยะยาวและระยะสั้น หรือใช้อำนาจผูกขาดทางเศรษฐกิจจากการกระจุกตัวของทุนและการรวมศูนย์ของทุน (capital concentration and centralization) ในการเข้ามามีอำนาจด้านกลไกด้านนโยบายและสถาบันการเมืองของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม (Jessop, 1977 : 360 ; 1982 : 45-50, และดู Anderson, 1974 อ้างถึงใน อนุสรณ์ ลิมมณี, 2542) จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้รัฐจึงต้องกำหนดนโยบายตามผลประโยชน์และความต้องการของชนชั้นนายทุน ถึงแม้ว่ารัฐจะต้องตอบสนองความต้องการของชนชั้นอื่น รัฐจะหลีกเลี่ยงการกำหนดนโยบายที่ขัดกับผลประโยชน์กับชนชั้นนายทุน

รูปแบบที่ 2 อธิบายว่า รัฐมีความเป็นอิสระของตัวเองในการกำหนดนโยบายอยู่ไม่น้อย เมื่อเปรียบเทียบกับสถาบันหรือองค์กรอื่นๆ ในสังคมทุนนิยม (relative autonomy) แต่ก็ไม่ได้เป็นอิสระ

จากอำนาจครอบงำของชนชั้นนายทุนโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้เนื่องจากรัฐไม่ได้มีบทบาทในการผลิตแบบทุนนิยม และไม่ได้เป็นคู่กรณีในความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนายทุนกับชนชั้นกรรมาชีพหรือชนชั้นอื่นโดยตรง นอกจากนี้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มอำนาจย่อยๆภายในชนชั้นนายทุนเอง ยังทำให้รัฐปลอดจากการครอบงำของชนชั้นนายทุนได้ในระดับหนึ่ง โครงสร้างด้านกฎหมายและการเมืองอันเป็นฐานอำนาจของรัฐจึงค่อนข้างจะมีอิสระในการดำเนินงานของตนเอง (Poulantzas, 1978 : 275 ; Miliband, 1979 : 83 อ้างถึงใน อนุสรณ์ ลิมมณี, 2542) ในแง่นโยบายของรัฐ รัฐมีฐานะเป็นรัฐนายทุน (capitalist state) เพราะนโยบายรัฐส่วนใหญ่ตอบสนองความต้องการของชนชั้นนายทุนมากกว่าชนชั้นอื่นในสังคม นโยบายของรัฐมีฐานะเป็นผลผลิต หรือผลลัพธ์การต่อสู้ทางชนชั้น (class struggle) ระหว่างชนชั้นนายทุนกับชนชั้นกรรมาชีพและชนชั้นอื่นๆ ในสังคมทุนนิยม ชนชั้นใดมีอำนาจก็สามารถใช้อิทธิพลผลักดันนโยบายของรัฐให้เป็นไปตามความต้องการของตนได้อย่างง่ายดาย ในเมื่อชนชั้นนายทุนมีอำนาจมากที่สุดในสังคมแบบนี้ รัฐย่อมจะทำตามความต้องการของชนชั้นนี้ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐในการอธิบายรูปแบบนี้ไม่ได้อยู่ใต้อิทธิพลของนายทุนโดยสิ้นเชิง ยังสามารถตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของชนชั้นอื่นในสังคมด้วย トラบเท่าที่นโยบายของรัฐไม่กระทบต่อผลประโยชน์ของระบบทุนนิยม (Carnoy, 1984 : 251 ; Poulantzas, 1980 : 131-134 ; Esping-Andersen, et.al. 1977 อ้างถึงใน อนุสรณ์ ลิมมณี, 2542) ด้วยเหตุนี้รัฐจึงดำรงฐานะตัวแทนของคนในสังคมที่มีความเป็นกลางอยู่ได้

รูปแบบที่ 3 อธิบายว่า รัฐในสังคมทุนนิยมยังมีความเป็นอิสระอยู่บ้างในการกำหนดทางเลือกด้านนโยบายเพื่อแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของนายทุน เพราะรัฐไม่ใช่เครื่องมือหรือสถาบันที่ฝ่ายทุนจัดตั้งขึ้น แต่เป็นสถาบันเอกเทศที่มีหน้าที่การปกครองสังคมโดยตรง สาเหตุที่รัฐจำเป็นจะต้องปกป้องผลประโยชน์และกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาให้กับชนชั้นนี้มากกว่าคนกลุ่มอื่นในสังคมเพราะในสังคมที่ถูกครอบงำโดยระบบการผลิตแบบทุนนิยม และคนส่วนใหญ่ต้องพึ่งพิงระบบทุนนิยมในด้านใดด้านหนึ่งอยู่ไม่มากก็น้อย รัฐในฐานะของสถาบันการปกครองสังคมและตัวแทนผลประโยชน์ส่วนรวม จะถูกผลักดันให้มีภารกิจหรือหน้าที่ในการแก้ปัญหาต่างๆ ให้แก่ระบบทุนนิยมโดยส่วนรวมเพื่อช่วยให้กระบวนการของทุนสามารถดำรงสืบต่อไปในสังคม (social reproduction process of capital) ได้ (Altvater, 1978 : 41 อ้างถึงใน อนุสรณ์ ลิมมณี, 2542) ถึงแม้การที่รัฐกำหนดนโยบายด้านต่างๆในการแก้ปัญหาหรือพัฒนาระบบทุนนิยม จะเป็นประโยชน์แก่ชนชั้นนายทุนเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็ยังเป็นผลดีต่อคนกลุ่มอื่นในสังคมเหมือนกัน เพราะในสังคมทุนนิมนั้นคนส่วนใหญ่ต้องพึ่งพิงรายได้ที่มาจากระบบทุนนิยมในด้านใดด้านหนึ่งเสมอ (Reichet, 1978 : 43-44 อ้างถึงใน อนุสรณ์ ลิมมณี, 2542) เพราะฉะนั้นการแสดงหน้าที่เช่นนี้ของรัฐจึงได้รับการยอมรับจากสังคม ซึ่งหน้าที่เหล่านี้เป็นหน้าที่ที่คนกลุ่มต่างๆในสังคมหรือชนชั้นนายทุนไม่สามารถทำได้เอง และขาดความชอบธรรมที่จะแสดงบทบาทนี้แทนรัฐ

รูปแบบที่ 4 อธิบายว่า รัฐในสังคมทุนนิยมมีความเป็นอิสระในตัวเองค่อนข้างมาก จนมีฐานะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยหรือคนกลางที่อิสระ (independent mediator) ซึ่งทำหน้าที่ประนีประนอมข้อขัดแย้งด้านผลประโยชน์ระหว่างชนชั้นต่างๆในสังคม ความเป็นอิสระดังกล่าวของรัฐเกิดจากชนชั้นนายทุนและกรรมกรไม่สามารถรวมตัวกันได้อย่างเหนียวแน่นจนสามารถครอบงำรัฐได้โดยสิ้นเชิง นอกจากนั้นการแบ่งหน้าที่ในสังคม ยังทำให้รัฐมีหน้าที่แยกออกจากหน้าที่ของคนในชนชั้นนายทุน

และกรรมกรอย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้รัฐในสังคมนิยมจึงไม่ใช่เครื่องมือของชนชั้น และมีผลประโยชน์ของตนเองที่แยกออกจากผลประโยชน์ของชนชั้นใดชนชั้นหนึ่ง (Carnoy, 1984 : 251 ; Block, 1977 อ้างถึงใน อนุสรณ์ ลีมนณี, 2542) ในฐานะของผู้ไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างนายทุนกับกรรมกร รัฐจำเป็นต้องกำหนดนโยบายบางด้านที่ส่งเสริมการสะสมทุนของนายทุนและในขณะเดียวกันรัฐก็จำเป็นต้องกำหนดนโยบายด้านที่ส่งเสริมกรรมกรและคนส่วนใหญ่ด้วย เพื่อรักษาความชอบธรรมของรัฐไว้ ทั้งนี้เพราะการอยู่รอดของผู้บริหารรัฐต้องขึ้นกับทั้งภาชีอากรที่ส่วนใหญ่มาจากกิจการการผลิตของทุนนิยม และการได้รับเลือกจากคนส่วนใหญ่ในสังคมในกระบวนการเลือกตั้ง แต่นโยบายทั้งสองด้านมักจะขัดกันเอง เพราะถ้ารัฐให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการลงทุนของนายทุนมากเกินไป คณะนิยมของรัฐมักจะตกต่ำ โดยผลจากความไม่พอใจของคนส่วนใหญ่ในสังคม ในทางกลับกันหากรัฐเน้นการตอบสนองความต้องการด้านสวัสดิการสังคมมาก บรรดานายทุนมักจะไม่พอใจเพราะรัฐจะต้องเก็บภาษีชนชั้นนายทุนมากขึ้น (O'Connor, 1973 ; Offe, 1975 อ้างถึงใน อนุสรณ์ ลีมนณี, 2542) แต่รัฐก็มีแนวโน้มที่จะตอบสนองความต้องการของชนชั้นนายทุนมากกว่าชนชั้นอื่น เพราะไม่เพียงแต่รัฐจะต้องพึ่งพารายได้จากการเติบโตของการผลิตแบบทุนนิยม ความชอบธรรมของรัฐในสังคมยังขึ้นอยู่กับกรขายตัวของระบบทุนนิยมอีกด้วย เมื่อใดก็ตามที่เกิดปัญหาเศรษฐกิจ อาทิ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจและการส่งสินค้าออกลดลง หรืออัตราการว่างงานสูง ในมุมมองของประชาชน รัฐจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ยังไม่ต้องกล่าวถึงอำนาจทางการเงินของนายทุน และการที่วัฒนธรรมทุนนิยมครอบงำความคิดของคนในสังคม ซึ่งทำให้รัฐมักจะกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุน (Block, 1977 : 12-24 อ้างถึงใน อนุสรณ์ ลีมนณี, 2542)

ตัวแบบ ประเด็นพิจารณา	รูปแบบที่ 1	รูปแบบที่ 2	รูปแบบที่ 3	รูปแบบที่ 4
รัฐ	กลุ่มเดียวกับชนชั้นนายทุนหรือเครื่องมือของชนชั้นนายทุน	รัฐนายทุน	สถาบันเอกเทศที่มีหน้าที่การปกครองสังคมโดยตรง	ผู้ไกล่เกลี่ยหรือคนกลางที่อิสระ (independent mediator)
ชนชั้นนายทุน	กลุ่มทุนผูกขาด (monopoly capital)	ชนชั้นที่มีอำนาจมากที่สุด	สังคมนิยม	ชนชั้นคู่ขัดแย้งกับกรรมกร
ความเป็นอิสระของรัฐ	ไม่มี	พอสมควรเพราะโครงสร้างกฎหมายและความขัดแย้งระหว่างกลุ่มนายทุน	อิสระอยู่บ้างในการกำหนดทางเลือก	ค่อนข้างมาก

ลักษณะของนโยบาย	ขึ้นอยู่กับความต้องการและผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุน	เป็นผลผลิต หรือผลลัพธ์การต่อสู้ทางชนชั้น	การแก้ปัญหาให้กับระบบทุนนิยมโดยส่วนรวม	ส่งเสริมการสะสมทุน
สาเหตุที่รัฐต้องกำหนดนโยบายตามความต้องการของชนชั้นนายทุน	ปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มหรือถูกครอบงำกลไกจากการผูกขาดอำนาจทางเศรษฐกิจ	ชนชั้นนายทุนมีอำนาจมากที่สุด ในสังคม ทุนนิยม	คนส่วนใหญ่ต้องพึ่งพิงรายได้ที่มาจากระบบทุนนิยม	ความชอบธรรมของรัฐในสังคมขึ้นอยู่กับ การขยายตัวของระบบทุนนิยม

ตารางที่ 2 รูปแบบต่างๆ ในตัวแบบนีโอมาร์กซิสต์

2.4.2 ทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองในการศึกษาการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา

ในยุคสมัยอารยธรรมกรีกโบราณ เศรษฐกิจการเมืองในแง่ที่เป็นหลักปฏิบัติหรือนโยบายในการปกครองชุมชนทางการเมืองนั้นได้มีการกล่าวถึงมาแล้ว โดยคำว่า economy หมายถึง การจัดการปกครองเคหสถานอย่างชาญฉลาดและเป็นธรรมให้เกิดผลดีแก่คนทั้งครอบครัว (Rousseau, 1953 :367 อ้างถึงในอนุสรณ์ ลิมมณี, 2531) ต่อมาความหมายของคำได้ถูกขยายออกไปตามสภาพการพัฒนาและการขยายตัวของชุมชนในสังคมที่ขยายตัวโดยลำดับ ครอบคลุมถึงการจัดการปกครองของรัฐ การมองเศรษฐกิจในแง่ที่เป็นส่วนหนึ่งในการจัดการปกครองรัฐ ซึ่งได้เริ่มปรากฏให้เห็นในงานเขียนของนักปรัชญากรีกบางคน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Aristotle ได้สะท้อนให้เห็นถึงทัศนะแบบนี้ในงานชื่อ Politics และ Ethics ของเขา โดย Aristotle มองปัญหาเศรษฐกิจว่าเป็นปัญหาด้านศีลธรรม ซึ่งเกี่ยวข้องกับการสร้างรัฐในอุดมคติขึ้นมา (Mai,1975:6 อ้างถึงในอนุสรณ์ ลิมมณี, 2531) ในเรื่องของการกระจายความมั่งคั่งและสิ่งอื่นในสังคม Aristotle ถือว่าเป็นเรื่องของความยุติธรรมเฉพาะด้านอย่างหนึ่ง การแบ่งปันความมั่งคั่งระหว่างสมาชิกของรัฐหนึ่งรัฐใดนั้นจะเป็นไปตามมาตรฐานที่แน่นอน ซึ่งขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐ (Bonar,1976:39 อ้างถึงในอนุสรณ์ ลิมมณี, 2531) กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ รัฐเป็นตัวกำหนดมาตรฐานความยุติธรรมในการกระจายความมั่งคั่งระหว่างสมาชิกของรัฐนั่นเอง(อนุสรณ์ ลิมมณี, 2531) ดังนั้น เศรษฐกิจการเมืองในแง่ที่เป็นหลักปฏิบัติ หรือนโยบายของรัฐเริ่มมีความชัดเจนขึ้นเมื่อรัฐ หรือรัฐชาติ (National State) ส่วนต่างๆ ของยุโรปได้เปิดโอกาสให้รัฐในฐานะองค์การทางการเมืองแบบใหม่เข้ามาแทนที่ และเพื่อให้รัฐดำรงอยู่ได้รวมถึงสามารถขยายอำนาจออกไป รัฐจะต้องมีรายได้และทรัพยากรที่จำเป็น รัฐจึงมีบทบาทในการจัดการเศรษฐกิจของชาติ และแสวงหาความมั่งคั่งและความอยู่ดีกินดีให้ทั้งตัวรัฐเองและประชาชนอันเป็นสมาชิกของรัฐ เพราะฉะนั้นเศรษฐกิจการเมืองยุคใหม่จึงเริ่มเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการเติบโตของรัฐ (Bonar,1967:59 อ้างถึงในอนุสรณ์ ลิมมณี, 2531: 1-3)

เมื่อรัฐต้องให้ความสำคัญกับสภาพการกินดีอยู่ดี หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ทำให้นโยบายของรัฐถูกกำหนดขึ้นโดยตอบสนองต่อเป้าหมายและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของรัฐ อีกทั้งยังมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายสาธารณะ ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐบาล

(ผู้ปกครอง) กับประชาชน(ผู้ใต้ปกครอง) และปรากฏการณ์อันเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและกิจการทางการเมือง ซึ่งความเกี่ยวข้องนี้สะท้อนออกมาในความหมายรวมถึงขอบเขตการศึกษาแนวนี้อย่างกว้างๆ เศรษฐกิจการเมือง (political economy) หรือเศรษฐศาสตร์การเมือง (political economics) มีความแตกต่างที่เห็นอยู่เพียงแค่การใช้ภาษาเท่านั้น ในสาระสำคัญการขอบเขตการศึกษาแนวนี้แตกต่างกันในส่วนองประเด็นในการศึกษาเท่านั้น เช่น เน้นตรรกนโยบายเศรษฐกิจของรัฐ หรือ ให้ความสำคัญแก่โครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ในขณะที่บางส่วนศึกษาประเด็นที่กว้างกว่า คือ กิจการทางการเมืองที่ครอบคลุมไปถึงนโยบายและกิจการของรัฐและความสัมพันธ์ของโครงสร้างอำนาจในสังคม เป็นต้น ความหมายอย่างกว้างๆ ของเศรษฐกิจการเมืองจึงอธิบายได้ว่า เศรษฐกิจการเมือง คือ การศึกษาถึงความสัมพันธ์ต่อกันระหว่างการเมืองกับเศรษฐกิจ ในฐานะที่เป็นกิจกรรมส่วนหนึ่งของสังคม ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาถึงอิทธิพลของปัจจัยทางการเมืองที่มีต่อเศรษฐกิจ หรือผลกระทบของปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีต่อการเมือง หรืออิทธิพลของทั้งสองด้านที่มีต่อเศรษฐกิจ และการเมือง หรือด้านใดด้านหนึ่ง นอกจากนี้ยังอาจครอบคลุมถึงผลกระทบของเศรษฐกิจและการเมืองที่มีต่อสังคม และในบางกรณีปัจจัยทางสังคมก็อาจจะถูกนำมาร่วมพิจารณาด้วยก็ได้ (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2531: 20-23)

สำหรับในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ความสนใจไปที่แนวทางการศึกษาเชิงสถาบัน (Institutional Approach) ในทฤษฎีเศรษฐกิจการเมือง อย่างที่กล่าวไปแล้วในตอนต้นว่า การศึกษาวิเคราะห์ในแง่มุมมองของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการขยายมุมมองมาที่ปัจจัยในเชิงสถาบันที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย การศึกษาเชิงสถาบันมีลักษณะเป็นการศึกษาเชิงสหวิทยาการ ซึ่งมุ่งสำรวจถึงความสัมพันธ์ด้านต่างๆระหว่างอำนาจทางการเมือง ความมั่งคั่งและค่านิยมทางวัฒนธรรม รวมทั้งพัฒนาการของเทคโนโลยี, สถาบัน, อุดมการณ์, พฤติกรรมทางเศรษฐกิจ, กลุ่ม และการขัดแย้งด้านอำนาจที่มีผลต่อกันและกัน (Andrain, 1980 : 6; Elliott, 1978 : 111อ้างถึงในอนุสรณ์ ลิมมณี, 2531) การศึกษาแนวนี้มองเศรษฐกิจการเมืองจากทัศนะทางประวัติศาสตร์ โดยเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงในแต่ละด้านจะมีผลกระทบต่อกันและกัน ตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจของสถาบันต่างๆ ในทางการเมืองอาจจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและชนชั้นในสังคม การเน้นอธิบายเศรษฐกิจการเมืองในแง่วิวัฒนาการนี้เอง ทำให้การศึกษาแนวนี้ไม่ยอมรับทฤษฎีหรือหลักเกณฑ์ทั่วไปที่อ้างว่าสามารถอธิบายได้ทุกสถานที่ และเวลา (Universal Generalization) ทฤษฎีหรือหลักเกณฑ์ทั้งหลายนั้นแยกไม่ออกจากเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ อาจจะใช้อธิบายได้ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง หรือสถานที่ใดสถานที่หนึ่งเท่านั้น แต่ไม่มีทฤษฎีหรือหลักเกณฑ์ทั่วไปใดที่ถูกตลอดกาล (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2531: 29) ในการศึกษาวิจัยรัฐแนวสถาบันนั้น โดยทั่วไปพิจารณาวิจัยใน 2 ลักษณะ ลักษณะแรก เป็นการศึกษาวิจัย โดยเน้นพิจารณาบทบาทของรัฐบาลซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองที่กำหนดนโยบายของรัฐ การศึกษาในลักษณะนี้จะเห็นได้ในงานของ Galbraith, และ Lindlom ส่วนลักษณะที่สอง เป็นการศึกษาวิจัยในแง่ชุมชนแห่งอำนาจอันชอบธรรม (authority) และอำนาจทั่วไปของส่วนรวม ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยในมุมมองกว้างที่ครอบคลุมถึงสถาบันทางสังคมอื่นๆ นอกเหนือไปจากรัฐบาลอีกด้วย การพิจารณาวิจัยในลักษณะที่สองนี้ อาจจะสังเกตเห็นได้ในงานของนักวิชาการเช่น Best และ Connolly รวมทั้ง Hodgson เป็นต้น สำหรับใน

ลักษณะแรกซึ่งเป็นแนวคิดที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ความสนใจ คือ การศึกษารัฐของ Galbraith และ Lindlom ที่มุ่งอธิบายถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรัฐมากกว่าบทบาทของรัฐเอง ซึ่ง Galbraith จะเน้นศึกษารัฐในแง่ของอิทธิพลและความสัมพันธ์ของบรรษัทขนาดใหญ่ที่มีต่อรัฐ ในขณะที่ Lindlom มุ่งประเด็นไปที่เรื่องบทบาทและอำนาจของนักธุรกิจในสังคมทุนนิยมประชาธิปไตย โดยชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของนักธุรกิจที่มีต่อนโยบายและการดำเนินงานของรัฐ (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2531: 115)

2.4.2.1 รัฐกับบรรษัทขนาดใหญ่: ทศนะของ Galbraith

ในงานเขียนสองชิ้น คือ The New Industrial State และ Economics and The Public Purpose ของ Galbraith ได้ชี้ให้เห็นว่าอำนาจและอิทธิพลของบรรษัทที่เจริญเติบโตเต็มที่ (mature corporation) ที่อยู่ในเศรษฐกิจการเมืองของสังคมอเมริกันในแง่มุมต่างๆ นั้นปรากฏอย่างต่อเนื่องกัน ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาด้านเทคโนโลยีและการจัดการองค์การในภาคอุตสาหกรรม ได้ทำให้เกิดบรรษัทขนาดใหญ่เพียงไม่กี่ราย ซึ่งค่อนข้างจะมีอำนาจผูกขาดทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีและการจัดการองค์การดังกล่าว ผลักดันให้เกิดบรรษัทขนาดใหญ่ขึ้นมาได้เพราะสาเหตุหลายประการ เช่น การใช้เทคโนโลยีระดับสูงในการผลิตต้องใช้ทุนจำนวนมาก ต้องมีการแบ่งเวลาในการผลิตออกเป็นช่วงๆ จากขั้นเริ่มต้นจนถึงขั้นสุดท้าย และจำเป็นต้องมีกำลังคนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ดังนั้น การผลิตโดยใช้เทคโนโลยีระดับสูงจึงนำไปสู่ความจำเป็นที่ต้องมีการจัดการองค์การในการทำงาน และความจำเป็นในการวางแผนการผลิต ในการผลิตแบบนี้ย่อมจะทำให้เกิดบรรษัทขนาดใหญ่ที่มีทุนและมีการจัดระเบียบในการทำงานอย่างมีแบบแผน

การเกิดบรรษัทขนาดใหญ่ขึ้นมา ทำให้ระบบสังคมทุนนิยม มีสภาพที่มีทั้งหน่วยธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดเล็กและบรรษัทขนาดใหญ่อยู่ร่วมกันเช่นนี้ คือ ระบบตลาดและระบบการวางแผน

ระบบตลาด ประกอบขึ้นด้วยหน่วยธุรกิจและหน่วยผลิตขนาดเล็กจำนวนมากมาย กิจกรรมส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ การผลิตงานด้านศิลปะหรือการผลิตด้านการเกษตรซึ่งดำเนินงานโดยคนไม่กี่คน มีการแข่งขันกันสูงมาก และขาดการจัดการองค์การขึ้นเป็นบรรษัทขนาดใหญ่ กิจกรรมการผลิตในระบบตลาดนั้น ไม่สามารถจะรวมตัวกันเป็นองค์การขนาดใหญ่ได้ด้วยเหตุผลสำคัญ 4 ประการ ประการแรก กิจกรรมการผลิตและบริการแบบนี้ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนตายตัว และมีลักษณะกระจายกันอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ ลักษณะเช่นนี้ทำให้ยากแก่การรวมตัวกันเป็นบรรษัทขนาดใหญ่และยากแก่การควบคุมดูแลทั้งในแง่ต้นทุนและมาตรฐานในการผลิต รวมทั้งการวางหลักเกณฑ์ในการบริการและการผลิต ประการที่สอง กิจกรรมการผลิตและบริการในระบบตลาด เป็นกิจกรรมที่เน้นการให้บริการโดยตัวบุคคลอย่างมาก ดังนั้น ตัวบุคคลผู้ให้บริการจึงมีความสำคัญมากต่อการอยู่รอดของธุรกิจ ตัวอย่างเช่น งานช่างฝีมือด้านต่างๆ หรืองานที่ต้องใช้ศิลปะระดับสูง รวมทั้งความสามารถเฉพาะตัว ประการที่สาม งานในระบบนี้ส่วนหนึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศิลปะที่ต้องใช้อารมณ์และความคิดสร้างสรรค์ซึ่งไม่สามารถจัดระเบียบและวางกฎเกณฑ์ในการทำงานได้ และประการสุดท้าย ในบางกรณี หน่วยธุรกิจในระบบตลาดถูกจำกัดตัวให้มีขนาดเล็กโดยตัวบทกฎหมาย จรรยาบรรณหรือหลักการบางอย่างที่ห้ามไม่ให้ขยายตัวเป็นองค์การขนาดใหญ่ อาทิ สำนักงานทนายความและคลินิกแพทย์ เป็นต้น ด้วยเหตุที่ หน่วยธุรกิจและหน่วยผลิตในระบบตลาดมีขนาดเล็กและอยู่อย่าง

การจัดกระจาย รวมทั้งขาดการสะสมทุนและต้องพึ่งพิงทุนจากภายนอกหน่วยธุรกิจในระบบตลาด เมื่อเทียบกับบริษัทขนาดใหญ่ในระบบวางแผน จึงไร้อำนาจและอิทธิพลในแทบทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นอิทธิพลต่อลูกค้า หรืออิทธิพลต่อรัฐ “เกษตรกร” หรือช่างฝีมือ ย่อมจะไม่มีอิทธิพลต่อผู้บริโภคหรือต่อรัฐบาลเหมือนกับบริษัทขนาดใหญ่

ระบบการวางแผน หน่วยธุรกิจและหน่วยผลิต ก็คือ บริษัท (corporation) ทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทขนาดใหญ่จะมีการจัดองค์การอย่างเป็นระเบียบแบบแผน และยิ่งบริษัทเติบโตมากขึ้นเท่าใด การจัดองค์การจะซับซ้อนมากขึ้นเท่านั้น ผลที่ตามมาก็คือ อำนาจจะไปตกอยู่ที่ตัวองค์การมากขึ้น ในกระบวนการผลิตและการบริการ บริษัทจะใช้เทคโนโลยีในระดับสูง มีการลงทุนสูง และอาศัยระบบการแบ่งงานกันทำเฉพาะด้าน สภาพดังกล่าวทำให้บริษัทจำเป็นต้องมีการทำงานโดยอาศัยการวางแผนในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านทุน บุคลากร วัตถุดิบ การผลิตหรือการตลาด อย่างไรก็ตาม ปัจจัยหลักของอุปสงค์ หรืออุปทานที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาในระบบที่มีการแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์นั้น ทำให้บริษัทต่างๆ ไม่อาจจะคาดคะเนผลทุกด้านในระยะยาวได้ และต้องเสี่ยงต่อความล้มเหลวอย่างมาก ดังนั้น บริษัททั้งหลายจึงต้องนำเอากลไกของระบบการวางแผนเข้ามาแทนที่กลไกของระบบตลาด เพื่อให้สามารถควบคุมสภาพแวดล้อมและผลที่จะเกิดขึ้นได้ เพราะฉะนั้น ระบบกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจของบริษัททั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริษัทขนาดใหญ่ จึงค่อนข้างจะปลอดภัยจากปัญหาความผันผวนของกลไกตลาด การวางแผนของบริษัทขนาดใหญ่ รวมทั้งลักษณะการจัดองค์การอย่างซับซ้อน การควบคุมเทคโนโลยีระดับสูงและการมีทุนจำนวนมากอยู่ในมือ ทำให้บริษัทเหล่านี้มีอำนาจในการควบคุมสังคมสูงมาก จะเห็นได้จากการที่บริษัทขนาดใหญ่ สามารถควบคุมราคาสินค้าและต้นทุนในการผลิต เพราะบริษัทเหล่านี้ผูกขาดการผลิตและการซื้อปัจจัยในการผลิตสินค้าส่วนใหญ่อยู่แล้ว หรือจากการครอบงำรูปแบบการบริโภคของประชาชนโดยผ่านกระบวนการโฆษณาสินค้าและการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง หรือจากการที่บริษัทเหล่านี้สามารถระดมเงินออมและทุนมาใช้ในกิจการของตน รวมทั้งการใช้กลยุทธ์ต่างๆ ในการควบคุมการเคลื่อนไหวของกรรมกร เป็นต้น แต่อำนาจที่สำคัญอย่างยิ่งของบรรดาบริษัทขนาดใหญ่เหล่านี้ ได้แก่ การมีอิทธิพลเหนือความคิดและทัศนคติของผู้คนในชุมชน และการมีอิทธิพลต่อการดำเนินกิจกรรมต่างๆของรัฐ นั่นเอง

อย่างไรก็ตามอำนาจของบริษัทขนาดใหญ่กลับตกอยู่กับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านซึ่ง Galbraith เรียกว่า โครงสร้างทางเทคนิค (techno structure) ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่เป็นโครงสร้างทางเทคนิคของบริษัท หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น นักวิทยาศาสตร์ วิศวกร ช่างเทคนิค ผู้รู้ทางการขาย การโฆษณาสินค้าและการตลาด ผู้สันทัดกรณีประชาสัมพันธ์ นักกฎหมาย ผู้จัดการ ผู้บริหาร ฯลฯ คนเหล่านี้จะเป็นผู้กำหนดแนวทางด้านต่างๆ ของบริษัท เป็นมันสมองของหน่วยธุรกิจธรรมชาติของบริษัทเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้อำนาจของบริษัทตกอยู่กับโครงสร้างทางเทคนิค ทั้งนี้เพราะ สภาพของบริษัทที่การจัดองค์การอย่างซับซ้อนและเป็นหน่วยธุรกิจขนาดใหญ่มีการใช้และพัฒนาเทคโนโลยีระดับสูง มีการใช้อิทธิพลเหนือชุมชนในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ทำให้บริษัทขนาดใหญ่ จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สภาพของรัฐในภาวะแวดล้อมที่ระบบเศรษฐกิจถูกรอบงำด้วยอิทธิพลของบริษัทขนาดใหญ่ในระบบการวางแผน หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าระบบอุตสาหกรรม (industrial system) ก็ได้

พบว่า รัฐมีความเกี่ยวข้องกับระบบดังกล่าวอย่างแยกไม่ออก ในบางเรื่องที่มีความเกี่ยวพันกันอย่างเด่นชัด บรรษัทขนาดใหญ่จะเป็นเหมือนแขนขาข้างหนึ่งของรัฐ และในเรื่องสำคัญบางเรื่อง รัฐก็เป็นเหมือนเครื่องมืออย่างใดอย่างหนึ่งของระบบอุตสาหกรรม

ระบบทุนนิยมที่พัฒนาแล้วในปัจจุบัน รัฐกับบรรษัทขนาดใหญ่มีความสัมพันธ์ในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน ด้วยเหตุที่มีเป้าหมายร่วมกัน รัฐนั้นมักจะทุ่มเทความสนใจไปในด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ การขยายตัวด้านการศึกษาและความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งกลายเป็นเป้าหมายหลักของชาติในเวลาเดียวกัน สิ่งเหล่านี้ก็เป็นความต้องการและเป้าหมายของกลุ่มบุคคลที่เป็นโครงสร้างทางเทคนิคของบรรษัทใหญ่เหมือนกัน ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนำไปสู่ความก้าวหน้า ความมั่นคง และเกียรติของทั้งตัวบุคคลและตัวบรรษัท การขยายตัวของการศึกษาทำให้บรรษัทได้รับแรงงานที่มีฝีมือมากขึ้นและดีขึ้น การส่งเสริมด้านการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโดยรัฐ ก็ทำให้บรรษัทได้ประโยชน์จากผลวิจัยโดยไม่ต้องลงทุนค้นคว้าเอง ขณะเดียวกัน บรรษัทขนาดใหญ่ทั้งหลายก็มีส่วนสำคัญที่ผลักดันให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพราะบรรษัทขนาดใหญ่ปรับเป้าหมายของชาติให้สอดคล้องกับเป้าหมายของบรรษัทขนาดใหญ่ ซึ่งถูกกำหนดขึ้นโดยโครงสร้างทางเทคนิคของบรรษัทเหล่านั้นก็เป็นได้ ผลที่ตามมาก็คือ หน่วยงานของรัฐกับบรรษัทเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดมาก จนในบางกรณีไม่อาจจะแยกออกได้ว่าโครงการบางอย่างเป็นของรัฐหรือของบรรษัทกันแน่ ลักษณะอย่างนี้ ทำให้แทบจะไม่เห็นเส้นกั้นพรมแดนระหว่างรัฐกับบรรษัท สิ่งที่บรรษัททั้งหลายต้องการหรือวางเป้าหมายไว้ก็มักจะเป็นสิ่งที่รัฐปรารถนาหรือมีวัตถุประสงค์อยู่แล้ว

จากทัศนะของ Galbraith ที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐกับบรรษัทขนาดใหญ่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าทั้งสองฝ่ายมีเป้าหมายอย่างเดียวกัน และการบรรลุเป้าหมายเหล่านั้นได้ต่างก็ต้องอาศัยพึ่งพิงซึ่งกันและกัน บทบาทและอิทธิพลของบรรษัทขนาดใหญ่ดังกล่าวนี้ เป็นผลโดยตรงมาจากวิวัฒนาการของระบบทุนนิยมในด้านเทคโนโลยีและด้านการจัดการ ซึ่งทำให้บรรษัทในระบบการวางแผนพัฒนาล้าหน้าหน่วยธุรกิจในระบบตลาด จนกลายเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง อย่างไรก็ตามวิวัฒนาการดังกล่าวของบรรษัทขนาดใหญ่ได้ก่อให้เกิดโดยสร้างอำนาจใหม่ขึ้นมาในบรรษัทแทนที่เจ้าของหรือผู้ถือหุ้น นั่นคือ กลุ่มบุคคลผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เรียกว่า โครงสร้างทางเทคนิค ซึ่ง Galbraith เห็นว่า เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดแนวทางการดำเนินงานของบรรษัทอย่างแท้จริง (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2531: 116-120)

2.4.2.2 รัฐกับนักธุรกิจในระบบตลาด ทัศนะของ Lindblom

ในงานเขียนชื่อ *Politics and Markets* (1977) ของ Lindblom ขึ้นนี้ เป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับระบบตลาดโดยมุ่งศึกษาเปรียบเทียบด้านเศรษฐกิจการเมืองระหว่างระบบตลาดกับระบบเศรษฐกิจอื่นๆ โดยเฉพาะระบบคอมมิวนิสต์อีกด้วย ในทัศนะของ Lindblom นั้น รัฐบาลกับนักธุรกิจใหญ่มีความสัมพันธ์และพึ่งพิงกันอย่างใกล้ชิด แต่ความสัมพันธ์ดังกล่าวไม่ได้อยู่บนฐานะที่เท่าเทียมกัน ส่วนใหญ่นักธุรกิจมักจะมีอิทธิพลครอบงำนโยบายของรัฐบาล และมีอำนาจต่อรองในประเด็นต่างๆสูงกว่ารัฐบาล สาเหตุหลักที่ทำให้ให้นักธุรกิจมีอำนาจครอบงำรัฐบาลได้ ก็คือ ตัว

สถานะของนักธุรกิจเองซึ่งอยู่ในตำแหน่งที่มีอภิสิทธิ์ (privileged position) ในสังคมตะวันตกที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่ง Lindblom เรียกว่า การปกครองโดยคนหมู่มาก (polyarchy) ขณะเดียวกันก็มีเศรษฐกิจเป็นระบบตลาด

เหตุผลที่นักธุรกิจในสังคมประชาธิปไตยทุนนิยมอยู่ในฐานะของอภิสิทธิ์ชน เนื่องจากบรรดานักธุรกิจและผู้บริหารบริษัทขนาดใหญ่มีหน้าที่ส่วนรวมซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลอาทิมงานทำของประชาชน เสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความเจริญเติบโตของรายได้ของประชาชน เป็นต้นและการจะบรรลุเป้าหมายได้มากน้อยแค่ไหนนั้นก็อยู่ที่การควบคุมของธุรกิจเอกชนเป็นส่วนใหญ่ โดยทั่วไปรัฐบาลเองไม่อยู่ในฐานะที่ทำอะไรได้มากนัก ทั้งนี้เพราะในระบบตลาดหรือระบบทุนนิยมนี้ผู้บริหารบริษัทขนาดใหญ่ทั้งหลายเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดแนวทางในประเด็นต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนในสังคม เช่น เทคโนโลยีด้านอุตสาหกรรม รูปแบบการจัดระเบียบในการทำงาน แหล่งที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม โครงสร้างของการตลาด ระดับของการลงทุนและการจ้างงาน ฯลฯ การตัดสินใจในเรื่องเหล่านี้มีผลทำให้ผลงานทางด้านเศรษฐกิจ (economic performances) ของรัฐบาลดีขึ้นหรือเลวลงก็ได้ซึ่งสิ่งนี้จะมีผลต่อความชอบธรรมและเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลโดยตรง ในเมื่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของรัฐบาลในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างงาน การรักษาระดับราคา การจัดหาสินค้าอุปโภคหรือบริโภคให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน หรือความเติบโตทางเศรษฐกิจ ถูกกำหนดโดยนักธุรกิจใหญ่ๆ เสียแล้ว จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่รัฐบาลต้องเกรงใจและคอยเอาอกเอาใจบรรดาผู้บริหารของบริษัทขนาดใหญ่ทั้งหลายอยู่เสมอ เพราะความอยู่รอดทางการเมืองของรัฐบาล ส่วนหนึ่งอยู่ในเงื้อมมือของบุคคลเหล่านั้น ผลที่ตามมาก็คือ รัฐบาลจะพยายามคอยดูแลช่วยเหลือกิจการต่างๆ ของธุรกิจให้ดำเนินไปด้วยดี และพร้อมที่จะตอบสนองความต้องการด้านต่างๆ ของนักธุรกิจหากอยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้ เช่น การจัดหาและให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน การลดหรือยกเว้นภาษีอากรบางอย่าง การให้หลักประกันการคุ้มครองประโยชน์ ฯลฯ เพราะฉะนั้นในสายตาของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่รัฐ นักธุรกิจใหญ่ๆ ทั้งหลายจึงเป็นบุคคลสำคัญและควรมีอภิสิทธิ์ในการติดต่อกับรัฐเหนือบุคคลหรือสถาบันอื่นๆ โดยทั่วไปนอกเหนือไปจากการได้รับการเอาใจใส่ และตอบสนองความต้องการจากรัฐบาลเป็นอย่างดีแล้ว ในหลายกรณี นักธุรกิจใหญ่ๆ มักจะมีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดนโยบายต่างๆ ของรัฐอีกด้วย ทั้งนี้ ก็โดยการได้รับเชิญให้เข้าร่วมเป็นกรรมการในหน่วยงานบางอย่างของรัฐนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ ไม่ได้ดำเนินไปอย่างราบรื่นเสมอไป แต่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นก็อยู่ภายในขอบเขต ที่ไม่ได้มุ่งทำลายซึ่งกันและกัน เพราะจำเป็นที่ต้องร่วมกันแสดงบทบาทของผู้ผู้นำในสังคมเคียงบ่าเคียงไหล่กันอยู่ (Lindblom, 1977: 179 อ้างถึงในอนุสรณ์ ลิมมณี, 2531)

สำหรับอภิสิทธิ์ที่นักธุรกิจได้รับจากรัฐนั้น (Lindblom, 1977: 180-188 อ้างถึงในอนุสรณ์ ลิมมณี, 2531) ได้แจ่มแจ้งให้เห็นว่านักธุรกิจใหญ่ในสังคมทุนนิยมประชาธิปไตย มีอภิสิทธิ์ทางการเมืองหลายประการ แต่ที่สำคัญก็คือการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและรัฐบาลมักจะปรับนโยบายของรัฐเข้ากับความต้องการของธุรกิจเอกชน และการที่รัฐบาลมักจะมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบางอย่างให้แก่ธุรกิจ (Lindblom 1977: 180-185 อ้างถึงในอนุสรณ์ ลิมมณี, 2531) ในแง่แรก จะเห็นได้ชัดว่ารัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศทุนนิยมโดยทั่วไปยินดีและพร้อมที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายและระเบียบปฏิบัติของรัฐให้เป็นประโยชน์ต่อธุรกิจเอกชนหรือผ่อนผันและยกเว้น

กฎเกณฑ์บางอย่างให้แก่ธุรกิจใหญ่ เช่น ในสหรัฐอเมริกา ศาลเคยปฏิเสธที่จะตัดสินให้บริษัทผลิตยาที่ยื่นรายงานเท็จต่อองค์การอาหารและยาจ่ายค่าเสียหายโดยให้เหตุผลว่า จะเป็นการทำลายธุรกิจที่เคยทำประโยชน์มานาน ยิ่งในกรณีของญี่ปุ่นความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ระหว่างนักธุรกิจ ข้าราชการ และสมาชิกรัฐสภาจะเห็นได้ชัดเจนเรียกได้ว่า เหมือนกับสิ่งมีชีวิตที่ดำรงชีพอยู่โดยการอาศัยซึ่งกันและกัน (Symbiosis) แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า นักธุรกิจจะได้รับทุกสิ่งทุกอย่างที่ตนเรียกร้องต้องการจากรัฐเสมอไป โดยทั่วไปรัฐบาลจะตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของธุรกิจเอกชน ในลักษณะที่เห็นว่าพอที่จะจูงใจให้นักธุรกิจดำเนินกิจการไปได้อย่างดี ไม่ใช่ยินดีจะทำทุกสิ่งที่คนเหล่านั้นปรารถนา ในแง่ที่สองนั้นในหลายประเทศจะพบว่ารัฐบาลได้แต่งตั้งให้นักธุรกิจมีตำแหน่งอยู่ในหน่วยงานบางอย่างของรัฐทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในกรณีของสหรัฐ บทบาทของนักธุรกิจในลักษณะนี้เห็นได้ชัดกว่าที่อื่นใด เช่น แต่งตั้งนักธุรกิจเป็นที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐในเรื่องนโยบายต่างๆไป และบางกรณีก็มอบอำนาจให้มีฐานะเป็นเหมือนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้รับเงินเดือนจากรัฐบาล หรือแต่งตั้งคณะกรรมการธุรกิจเอกชนให้มีบทบาทร่วมกับกระทรวงต่างๆ ในการกำหนดและดำเนินนโยบายด้านอุตสาหกรรม สภาพการณ์อย่างนี้ยังอาจพบได้ในประเทศตะวันตกอื่นๆ เช่น อังกฤษ เยอรมันตะวันตก ฯลฯ อีกด้วย

บทบาทของนักธุรกิจในแง่นี้มักจะเป็นอภิสิทธิ์ที่รัฐมอบให้แก่ธุรกิจโดยเฉพาะเท่านั้น ผู้นำเอกชนอื่นๆ มักจะไม่ได้รับสิทธินี้ไม่ว่าจะเป็นผู้นำกรรมกร ชาวนาหรือ อาชีพอื่นๆ อำนาจต่อรองและฐานะอภิสิทธิ์ของนักธุรกิจใหญ่ ได้สร้างผลกระทบและปัญหาประการหนึ่งให้แก่ สังคมประชาธิปไตย กล่าวคือ สังคมไม่สามารถควบคุมนักธุรกิจได้อย่างจริงจังในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนควบคุมได้เฉพาะรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอาศัยกระบวนการประชาธิปไตย เช่น การเลือกตั้ง การลงประชามติ ฯลฯ แต่นักธุรกิจอยู่นอกเหนือการควบคุมของกลไกทางการเมืองดังกล่าว (Lindblom 1977: 189 อ้างถึงในอนุสรณ์ ลิมมณี, 2531) ฝ่ายรัฐบาลเองก็ต้องพึ่งพาและเกรงใจนักธุรกิจ ตนไม่อยู่ในสภาพที่จะควบคุมพฤติกรรมของคนกลุ่มนี้ได้อย่างแท้จริง นักธุรกิจใหญ่ทั้งหลาย จึงสามารถท้าทายอำนาจตามกระบวนการประชาธิปไตยได้ ทั้งยังสามารถขัดขวางการปกครองแบบนี้ได้อย่างไม่ยากลำบากนัก จะเห็นได้ว่า นโยบายของรัฐหลายด้านที่ออกมา ตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ตามกระบวนการประชาธิปไตย แต่ขัดผลประโยชน์ของธุรกิจขนาดใหญ่ มักจะไม่มีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง เช่น กฎหมายควบคุมมลพิษที่เกิดจากอุตสาหกรรม กฎหมายป้องกันการค้ากำไรเกินควร และกฎหมายจำกัดการผูกขาด เป็นต้น ทั้งนี้เพราะเกิดจากการไม่ยอมรับมือและปฏิบัติตามของบรรดานักธุรกิจ คนเหล่านี้อาจจะใช้วิธีผลักดันให้กระบวนการประชาธิปไตยปรับตัวให้เข้ากับความต้องการของตน อันเป็นการทำให้ตนสามารถควบคุมหรือมีอิทธิพลเหนือกระบวนการแบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการใช้อภิสิทธิ์ที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ในการผลักดันนโยบายของรัฐ (Lindblom, 1977: 193 อ้างถึงในอนุสรณ์ ลิมมณี, 2531) ยิ่งชี้ให้เห็นต่อไปอีกว่า นักธุรกิจทั้งหลายยังสามารถเข้าไปควบคุมนโยบายของรัฐให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ได้โดยวิธีการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยอาศัยวิธีต่างๆ เช่น การบริจาคเงินอุดหนุนพรรคการเมือง การลอบบี้ ฯลฯ อันเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ แต่กลุ่มนักธุรกิจจะแตกต่างไปจากกลุ่มผลประโยชน์ทั่วไป เมื่อมองในแง่ความสัมพันธ์ผลของการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง นักธุรกิจจะทำงานได้ผลมากกว่าทุกกลุ่มในด้านการผลิตและเรียกร้องให้รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐตอบสนองผลประโยชน์ของตน ทั้งนี้เป็น

เพราะนักธุรกิจมีข้อได้เปรียบเหนือกลุ่มอื่นๆ อยู่ 3 ประการ คือ หนึ่ง มีแหล่งเงินทุนจำนวนมากมหาศาล สอง มีการจัดองค์การในการทำงานอยู่แล้ว และ สาม สามารถเข้าถึงตัวรัฐบาลได้เป็นกรณีพิเศษ

ในประการแรก จะเห็นได้ว่า นักธุรกิจและบริษัทใหญ่ๆ ทั้งหลายมีเงินทุนมากมายสำหรับใช้ในการรณรงค์ทางการเมืองในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการอุดหนุนพรรคการเมืองหรือโฆษณาชวนเชื่อในสื่อมวลชน หรือจัดเลี้ยงนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในวาระต่างๆ ขณะที่กลุ่มอื่น ๆ ไม่มีเงินทุนมากพอที่จะแข่งขันกับนักธุรกิจได้ ในแง่ของการบริจาคเงินสนับสนุนพรรคการเมือง ในกรณีของสหรัฐในปี 1964 นักธุรกิจบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองถึง 13.5 ล้านดอลลาร์ ขณะที่สหภาพแรงงานบริจาคให้ไม่ถึง 4 ล้านดอลลาร์ ทั้งที่จำนวนสมาชิกมากกว่าจำนวนนักธุรกิจหลายเท่าตัว ข้อได้เปรียบของนักธุรกิจในประการที่สอง อยู่ที่การจัดองค์การในการรณรงค์ทางการเมืองของนักธุรกิจดีกว่ากลุ่มผลประโยชน์อื่นในการเรียกร้องและแย่งชิงผลประโยชน์ทางการเมือง การทำงานในรูปขององค์กรจะทำให้ประสบความสำเร็จได้ง่ายกว่าการทำงานเพียงคนเดียว ประชาชนทั่วไปอาจจะมีการรวมกลุ่มเป็นองค์กรขึ้นมาเพื่อเรียกร้องต่อรัฐบาลโดยผู้เข้าร่วมจะต้องสละเงินทอง เวลา และร่างกายในการรณรงค์ดังกล่าว แต่สำหรับนักธุรกิจนั้นไม่จำเป็นต้องเสียเวลาทำอย่างนั้น เพราะบริษัทที่มีอยู่เป็นองค์กรอยู่แล้ว มีทั้งเครื่องมือ และตัวบุคคลที่สามารถระดมมาใช้ประโยชน์ทางการเมืองได้ทันที ในประการสุดท้าย นักธุรกิจได้เปรียบกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ เช่น กลุ่มกรรมกร กลุ่มเกษตรกรและกลุ่มวิชาชีพทั้งหลายในแง่ที่คนพวกนี้สามารถเข้าถึงตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมืองได้ง่ายกว่าคนกลุ่มอื่นๆ นักธุรกิจใหญ่ๆ มักจะรู้จักมักคุ้นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมืองในระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็พร้อมที่จะรับฟังข้อเรียกร้องของนักธุรกิจอยู่เสมอ โดยมักจะเปิดโอกาสให้นักธุรกิจเข้าพบปะเจรจาได้อย่างง่ายดาย ข้อได้เปรียบทั้งสามประการที่นักธุรกิจมีอยู่นี้ทำให้นักธุรกิจประสบผลสำเร็จในการผลักดันและใช้อิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาลมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ อย่างมาก นักธุรกิจจึงสามารถเข้าไปควบคุมนโยบายของรัฐให้เป็นประโยชน์แก่ตนได้

นักธุรกิจใหญ่ๆ ไม่เพียงแต่จะหาทางควบคุมและใช้อิทธิพลต่อนโยบายของรัฐในทางตรงโดยอาศัยฐานะอภิสิทธิ์และการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังใช้วิธีการในทางอ้อมโดยการครอบงำปลูกฝังความคิดแก่ประชาชนให้ต้องการในสิ่งที่นักธุรกิจต้องการ เมื่อความต้องการของประชาชนกับความต้องการของนักธุรกิจตรงกัน การเรียกร้องให้รัฐกำหนดนโยบายตอบสนองต่อผลประโยชน์ของนักธุรกิจจึงทำได้ง่าย โดยอาศัยสื่อมวลชนและวิธีการอื่นๆ นักธุรกิจสามารถใช้วิธีการโฆษณาจูงใจให้ประชาชนยอมรับว่าความคิดและการกระทำของธุรกิจเอกชนในระบบตลาดเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ซึ่งเป็นผลให้นักธุรกิจสามารถควบคุมเจตจำนงของประชาชนส่วนใหญ่ได้ (Lindblom, 1971: 202 อ้างถึงในอนุสรณ์ ลิมมณี, 2531) การหลอหลอมเจตจำนงของประชาชนให้เป็นประโยชน์แก่นักธุรกิจจะประสบผลสำเร็จมากใน 2 เรื่อง คือ การทำให้ประชาชนยอมรับว่าฐานะอภิสิทธิ์ของธุรกิจเอกชนเป็นสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม และการกำจัดประเด็นหลัก (grand issue) ที่กระทบต่อผลประโยชน์ของนักธุรกิจออกจากการตัดสินใจทางการเมือง (Lindblom, 1971: 203-206 อ้างถึงในอนุสรณ์ ลิมมณี, 2531)

ในกรณีแรก อาจจะใช้วิธีการเชื่อมโยงให้ประชาชนเชื่อว่าธุรกิจเอกชนกับประชาธิปไตยนั้นเป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ได้ หรือเชื่อมโยงระหว่างการเติบโตของธุรกิจเอกชนเข้ากับความอยู่ดีกินดีของคนในสังคม ผลที่ตามมาก็คือ ผลประโยชน์และการกระทำของนักธุรกิจ กลายเป็นสิ่งที่ยอมรับว่า

ถูกต้องชอบธรรมและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ในกรณีที่สอง นักธุรกิจใหญ่ทั้งหลายจะใช้ อิทธิพลที่ตนมีอยู่สร้างมติดมหาชนขึ้นมาให้ไม่ยอมรับการนำเอาประเด็นที่กระทบต่อผลประโยชน์ของ ธุรกิจเอกชนมาเป็นเรื่องถกเถียงกันในทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัด ระเบียบทางเศรษฐกิจการเมือง อาทิประเด็นเกี่ยวกับวิสาหกิจเอกชน ความเป็นอิสระของบริษัทใน การดำเนินงาน เสรีภาพในการประกอบการ ปัญหาการกระจายรายได้และความมั่นคง และปัญหา กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน เป็นต้น กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ ธุรกิจเอกชนจะใช้วิธีการต่างๆ ชัก จูงให้คนส่วนใหญ่ยอมรับว่า การจัดระเบียบทางเศรษฐกิจการเมืองที่เป็นอยู่ในระบบตลาดนั้นดีอยู่แล้ว ไม่ควรจะต้องตั้งข้อสงสัยหรือหาทางเปลี่ยนแปลง เมื่อประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับสถานภาพนี้ การจะนำ ประเด็นปัญหาอย่างนี้เข้ามาพิจารณาในทางการเมืองย่อมเกิดขึ้นได้ยาก ซึ่งเท่ากับว่า นักธุรกิจ สามารถกำจัดประเด็นเหล่านี้ออกไปจากการพิจารณาในทางการเมืองได้นั่นเอง ด้วยวิธีการดังกล่าวมา นี้ นักธุรกิจและบริษัทใหญ่ๆสามารถควบคุมเจตจำนงของประชาชนส่วนใหญ่ อันเป็นผลให้สามารถ ควบคุมนโยบายของรัฐบาลในสังคมประชาธิปไตยได้ตามมา

จากที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐประชาธิปไตยที่มีเศรษฐกิจแบบระบบตลาด หรือทุนนิยมนั้นตกอยู่ภายใต้อำนาจครอบงำของนักธุรกิจและบริษัททั้งหลายอย่างเต็มที่ไม่หลุด ทั้งนี้ เพราะสภาพดังกล่าวเกิดจากความจำเป็นของรัฐเองที่ต้องพึ่งพิงนักธุรกิจในการสร้างผลงานและ แก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจ รวมถึงอำนาจทางเศรษฐกิจของธุรกิจเอกชนที่ถูกนำมาใช้ครอบงำนโยบาย ของรัฐและประชาชนอย่างได้ผล อย่างไรก็ดี สภาพเช่นนี้ อาจจะไม่เกิดขึ้นได้ง่ายดายนัก ถ้าหาก กระบวนการทำงานของนักธุรกิจและบริษัทต่างๆ ในระบบตลาดอยู่ภายใต้การควบคุมของ กระบวนการประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนสามารถสอดส่องดูแลและเปลี่ยนแปลงบุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง สำคัญได้เป็นระยะๆ ดังนั้น การที่ระบบตลาดอยู่นอกเหนือการควบคุมดูแลของกระบวนการ ประชาธิปไตย และไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง จึงทำให้นักธุรกิจและบริษัททั้งหลาย สามารถขยายอำนาจของตนออกไปจนครอบงำสังคม (อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 2531: 121-126)

2.5 กรอบในการวิเคราะห์การก่อตัวของวาระนโยบายและการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา

กรอบในการวิเคราะห์แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ กรอบการวิเคราะห์การก่อตัวของวาระ นโยบายเกษตรพันธสัญญา และกรอบวิเคราะห์การกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา

การก่อตัวของวาระนโยบายเกิดจากตัวแปร 3 ประการ คือ **ประการที่ 1** ความสอดคล้องของ ปัจจัยด้านการก่อตัวของวาระนโยบายระหว่างปัญหาที่มีความเป็นสาธารณะกับความต้องการของกลุ่ม การเมือง กล่าวคือ ด้วยลักษณะประเด็นปัญหาของนโยบายเกษตร ระบบเกษตรพันธสัญญา และการ วางแผนนโยบายเกษตรภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยให้ความสำคัญกับแผนการ เกษตรในมิติทางเศรษฐกิจ ผนวกกับความสำคัญของคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและ ภาคเอกชนหรือ กรอ.ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เป็นสาเหตุที่ทำให้นโยบายเกษตรพันธสัญญามี การก่อตัวขึ้นเป็นวาระนโยบาย **ประการที่ 2** ด้วยขั้นตอนและกระบวนการการก่อตัวของวาระ นโยบายที่เกิดขึ้นภายในรัฐหรือช่องทางในการรับปัญหาและการนำเสนอประเด็นนโยบายภายในทำให้ วาระนโยบายได้รับความสนใจจากรัฐบาลในการอนุมัตินโยบาย กล่าวคือ จากการให้ความสำคัญใน เชิงปฏิบัติกับนโยบายอุตสาหกรรมเกษตรของ กรอ.ทำให้วาระนโยบายเกษตรพันธสัญญาได้รับความ

สนใจต่อประเด็นปัญหามากกว่าประเด็นอื่นเพราะประเด็นนโยบายเกิดขึ้นภายในคณะกรรมการ กรอ. **ประการที่ 3** รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาในฐานะตัวแทนผลประโยชน์ของชาติจะเป็นผู้มีบทบาทนำในการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาโดยปราศจากการครอบงำจากสังคม และการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่สร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับรัฐ การพัฒนาในด้านต่างๆรวมถึงการพัฒนาการเกษตรภายใต้ นโยบายสี่ประสานและการให้ความสำคัญกับการเศรษฐกิจในสมัยของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ทำให้รัฐบาลมีอิสระจากอิทธิพลของสังคมในการกำหนดนโยบายและเป็นปัจจัยที่ทำให้รัฐมีบทบาทนำในการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้การใช้อำนาจของรัฐอันเกิดจากโครงสร้างอำนาจพื้นฐานในการเจรจาต่อรอง สกัทรพยากรและแทรกซึมสังคมของรัฐ ทำให้รัฐสามารถช่วงชิงอำนาจในการแสดงออกซึ่งความต้องการของรัฐที่จะกำหนดหรือผลักดันนโยบายจนมีอำนาจในการกำหนดนโยบายมากกว่าพลังทางสังคม นโยบายเกษตรพันธสัญญาเป็นนโยบายที่มีลักษณะของการสร้างความร่วมมือเป็นสำคัญ การมีบทบาทนำในการกำหนดนโยบายดังกล่าวจึงจำเป็นต้องใช้โครงสร้างอำนาจพื้นฐานของรัฐสมัยใหม่ในการเจรจาต่อรองมากกว่าการบังคับ หากรัฐในสมัยของพลเอกเปรมมีความสามารถในการใช้โครงสร้างพื้นฐานอำนาจของรัฐ รัฐก็จะได้เปรียบในการแสดงออกซึ่งความต้องการในการกำหนดนโยบาย

จากตัวแปรทั้งสามข้อข้างต้นจะเห็นว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดการก่อตัวของวาระนโยบายแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของกระบวนการของการก่อตัวของวาระนโยบายและบทบาทของรัฐในการก่อตัวของวาระนโยบาย กล่าวคือ ถ้านโยบายเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายในรัฐ ประเด็นปัญหาเป็นประเด็นที่มีความเป็นสาธารณะ และเป็นความต้องการของกลุ่มการเมืองหรือผู้นำรัฐ ประกอบในขณะนั้นรัฐช่วงชิงบทบาทนำในการพัฒนาด้วยบทบาทตัวแทนผลประโยชน์ของชาติและใช้การพัฒนาเป็นเครื่องมือในการควบคุมสังคมรวมถึงสามารถใช้โครงสร้างอำนาจพื้นฐานของรัฐสมัยใหม่ในการสร้างความร่วมมือกับพลังทางสังคมได้เป็นอย่างดี รัฐจะเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทนำในการก่อตัวของวาระนโยบาย ซึ่งกระบวนการก่อตัวของวาระนโยบายข้างต้นเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของตัวแสดงและบริบททางนโยบายสาธารณะ ความสัมพันธ์ของตัวแสดงและบริบททางนโยบายเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เอื้อให้รัฐมีบทบาทนำในการก่อตัวของวาระนโยบาย

กรอบข้างต้นพยายามวิเคราะห์และอธิบายขั้นตอนในการก่อตัวของวาระนโยบายเพื่อทดสอบสมมติฐานในการวิจัยที่เชื่อว่านโยบายเกษตรพันธสัญญามีการก่อตัวและมีที่มาจากรัฐทั้งจากการวางแผนนโยบายผ่านการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและบทบาทการให้ความสำคัญกับการพัฒนาและการสร้างความร่วมมือของรัฐบาลในยุคสมัยที่วาระนโยบายนี้ก่อตัวขึ้น

การกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา ในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญานั้นกรอบในการวิเคราะห์มุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและทุน ถึงความสัมพันธ์เชิงนโยบายของตัวแสดงหลักในกระบวนการ และศึกษาบริบทที่เกี่ยวข้องในปรากฏการณ์นั้น ว่าในขั้นตอนดังกล่าวภาคเอกชนสามารถเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดได้อย่างไร

กล่าวคือ การกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาเป็นปรากฏการณ์ทางนโยบายที่เกิดขึ้นระหว่างความสัมพันธ์ของตัวแสดงหลักอันได้แก่ รัฐและภาคเอกชนอันเนื่องมาจากนโยบายเกษตรพันธสัญญาหรือโครงการพัฒนาการเกษตรภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคนั้น เน้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนมากกว่าอีกสองภาคส่วน คือ สถาบันการเงินหรือเกษตรกร หรือ

จะกล่าวว่า สถาบันการเงินก็เป็นความร่วมมือภายใต้ภาครัฐ และเกษตรกรถูกกำหนดให้มีส่วนร่วมในขั้นตอนกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น ตัวแสดงที่เข้ามาบทบาทในขั้นตอนการกำหนดนโยบายจึงเป็นภาคเอกชน จากปัจจัยสองประการ ได้แก่

ปัจจัยที่ 1 ลักษณะของนโยบาย กล่าวคือ รูปแบบของโครงการมีลักษณะการผลิตแบบเกษตรพันธสัญญาหรือระบบการเกษตรแบบครบวงจร ทำให้ภาคเอกชนเป็นตัวแสดงหลักในโครงการ เพราะการผลิตแบบเกษตรพันธสัญญา ภาคเอกชนเป็นผู้จัดหาปัจจัยการผลิตไปจนถึงการรับซื้อปัจจัยการผลิตหรือเป็นตลาดรองรับผลผลิตทางการเกษตรของเกษตรกร ประกอบกับความรู้ในทางการเกษตรของรัฐไทยในสมัยนั้น ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจมากเพียงพอในรูปแบบการผลิตดังกล่าว เพราะเป็นการผลิตแบบธุรกิจการเกษตร ตัวแสดงภาคเอกชนจึงเป็นส่วนที่ริเริ่มแนวคิดในเชิงรูปแบบของโครงการให้กับภาครัฐในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย

ปัจจัยที่ 2 คือ สถานะความได้เปรียบในเชิงชนชั้นและเชิงสถาบัน กล่าวคือ ภาคเอกชนที่เข้าร่วมโครงการฯกับภาครัฐนั้นมีสถานะเป็นชนชั้นนายทุนซึ่งมีฐานะความสัมพันธ์พิเศษทางนโยบายกับรัฐเพราะนโยบายของรัฐที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนใหญ่มักกำหนดนโยบายที่เป็นการตอบสนองความต้องการของชนชั้นนายทุนโดยรวม ความเป็นอิสระของรัฐจากอิทธิพลของชนชั้นนายทุนนั้นเป็นการชี้ให้เห็นว่า รัฐมีอิสระในการกำหนดนโยบายจากทุนมากนักน้อยเพียงใด ขนาดและการจัดการของบริษัท หรือบทบาทของนักธุรกิจในระบบตลาดยังทำให้ภาคเอกชนมีสถานะความได้เปรียบเชิงสถาบันในการกำหนดนโยบายดังกล่าวมากกว่าภาครัฐกล่าวคือ การผลิตแบบเกษตรพันธสัญญาต้องอาศัยการจัดการที่เป็นระบบการวางแผนที่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยธุรกิจและหน่วยการผลิต ประสิทธิภาพและความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่ใช้ในการควบคุมให้ได้ผลผลิตตามที่กำหนดหรือเป็นการจัดการในลักษณะของบริษัท และบทบาทของภาคเอกชนซึ่งมีหน้าที่ส่วนรวมอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล และการตัดสินใจของภาคเอกชนในบางครั้งอาจมีผลทำให้ผลงานทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลดีขึ้นหรือเลวลงก็ได้ซึ่งสิ่งนี้จะมีผลต่อความชอบธรรมและเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลด้วย บทบาทของนักธุรกิจในลักษณะนี้เป็นบทบาทที่มีอิทธิพลเหนือผู้นำในกลุ่มพลังทางสังคมอื่น การร่วมโครงการหรือไม่เข้าร่วมโครงการฯของบริษัทก็อาจมีผลต่อความต้องการของรัฐในการปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตร หากภาคเอกชนไม่ยอมให้ความร่วมมือนโยบายเกษตรพันธสัญญาที่รัฐผลักดันวาระนโยบายนั้นอาจไม่สามารถกำหนดเป็นนโยบายได้ ทำให้ภาคเอกชนเป็นตัวแสดงที่อิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา

โดยสรุป เป็นการศึกษายภายใต้กรอบแนวคิดด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจนโยบายในเชิงกระบวนการก่อตัวและบทบาทนำในการกำหนดนโยบายระหว่างรัฐและทุน กล่าวคือ นโยบายดังกล่าวมีลักษณะที่เห็นได้ชัดว่าเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นจากภาครัฐภายใต้การมีบทบาทนำของรัฐบาลในช่วงเวลานั้น และดูเหมือนว่าจะเกิดจากการกำหนดกรอบนโยบายในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 กรอบในการวิเคราะห์ที่ให้ความสำคัญกับรัฐเป็นหลักจึงเป็นไปได้เพื่อพิสูจน์การช่วงชิงบทบาทนำของรัฐในกรณีศึกษา ในส่วนของการกำหนดนโยบายจะเห็นว่า เมื่อนโยบายก่อตัวภายใต้ คณะกรรมการ กรอ. ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทที่เป็นทางการกับรัฐประกอบกับบทบาทสำคัญของบริษัทในระบบเกษตรพันธสัญญาทำให้เห็นว่าภาคเอกชนมีแนวโน้มที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้วยปัจจัยการผลิตแบบเกษตรพันธสัญญาและความได้เปรียบทางโดยสถานะของภาคเอกชน

บทที่ 3

นโยบายเกษตรพันธสัญญา

ในบทที่ 3 นี้เป็นการนำเสนอในส่วนของเนื้อหาของนโยบายเกษตรพันธสัญญาเพื่อให้ผู้อ่านมีความเข้าใจเกี่ยวกับแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม การเกษตร เช่น ตัวแสดงสี่ภาคส่วนในนโยบาย สินค้าเกษตรในแผนประสานความร่วมมือฯ โครงการภายใต้แผนประสานความร่วมมือฯ หน่วยงานหลักของรัฐที่ดำเนินการ และบทบาทในความร่วมมือของตัวแสดงทั้งสี่ภาคส่วน เป็นต้น ก่อนที่จะนำเสนอในส่วนของภารกิจของวาระนโยบายและการกำหนดนโยบายในบทถัดไป

3.1 ความเป็นมาแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม

การเกษตร

จากข้อมูลเบื้องต้นในบทที่ 1 และการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 จะพบว่านโยบายเกษตรพันธสัญญามีที่มาจากภาครัฐ รัฐบาลโดยคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและภาคเอกชน (กรอ.) ได้กำหนดนโยบายความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจด้วยมาตรการปรับโครงสร้างการผลิตและส่งเสริมการส่งออก ซึ่งตามนโยบายที่กำหนดนั้น การปฏิบัติตามนโยบายด้านการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ได้จัดตั้งคณะกรรมการประสานความร่วมมือเพื่อพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐและเอกชนขึ้นซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบ อนุมัติและอำนวยความสะดวกในโครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการเกษตรรวมถึงกำหนด หลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่างๆที่เกี่ยวข้องระหว่างความร่วมมือของทุกภาคส่วนตามแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตร รวมถึงการจัดให้มีบริการสาธารณะที่จำเป็นในการดำเนินการตามแผนฯอีกด้วย ซึ่งต่อมา คณะอนุกรรมการฯดังกล่าวได้ยกฐานะเป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2530 เพื่อเพิ่มบทบาทของรัฐในการสนับสนุนภาคเอกชนและเกษตรกรให้มากขึ้น การบรรลุซึ่งผลลัพธ์ของโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงผลประโยชน์สูงสุดของเกษตรกรและประเทศไทย ภายใต้การจัดการโครงการที่เป็นความร่วมมือของหลายฝ่าย คณะอนุกรรมการประสานความร่วมมือเพื่อพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐและเอกชนภายใต้คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์จึงเสนอร่างโครงการประสานความร่วมมือเพื่อพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐและเอกชน หรือ แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรแก่คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเพื่อพิจารณาในหลักการ โดยคณะอนุกรรมการประสานความร่วมมือเพื่อพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐและเอกชนได้รับมอบหมายให้เสนอแนวทางความร่วมมือสี่ภาคส่วนระหว่างภาคเอกชน ภาครัฐบาล เกษตรกร

และสถาบันการเงินเพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดร่วมกันภายใต้หลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในความร่วมมือดังกล่าว โดยเป็นผู้กำหนดประเภทของสินค้าเกษตรที่เข้าร่วมโครงการที่จะทำให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อผลผลิตและรายรับทางการเกษตร และลดอัตราการว่างงานในชนบท ส่งเสริมการส่งออกและทดแทนการนำเข้าสินค้าเกษตร เพื่อให้เกิดการลงทุนในภาคเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรตามที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)

แหล่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์ อดีตหัวหน้าศูนย์ประสานงานฯ กล่าวเพิ่มเติมอีกว่า “วัตถุประสงค์หลัก คือ การทำให้เกิดการพัฒนากระบวนการจัดการผลิต ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อลดปัญหาความเสี่ยงด้านราคาผลผลิตเกษตรให้กับเกษตรกร ลดปัญหาความไม่แน่นอนของตลาด และพัฒนาเทคโนโลยีทางการผลิตให้กับเกษตรกรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตของเกษตรกรเพราะนโยบายรัฐบาลขณะนั้นต้องการเห็นภาคเอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะภาคการเกษตร เพื่อให้เกษตรกรได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตทันสมัยเพื่อเพิ่มผลผลิตและมีแหล่งตลาดรองรับผลผลิตในรูปแบบมีสัญญาซื้อขายล่วงหน้าเพื่อมีหลักประกันและลดความเสี่ยงด้านการตลาดจำหน่ายผลผลิตของเกษตรกร ทั้งนี้ทั้งนั้นเพื่อเพิ่มรายได้ของเกษตรกรและลดความยากจน” (เอกอรุณ อวนสกุล, อีเมล , 29 กันยายน 2558)

จากความเป็นมาและวัตถุประสงค์ข้างต้น ภาครัฐจึงได้มีการกำหนดโครงการร่วมพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐ เอกชน สถาบันการเงินและเกษตรกร ภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรขึ้น

นอกจากนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ระบุเพิ่มเติมถึงเหตุการณ์อันเป็นบริบทในทางการเกษตรที่เกิดขึ้น คือ เนื่องจากสถานการณ์สินค้าเกษตรกรรมในตลาดโลกและการเปลี่ยนแปลงนโยบายการเกษตรของต่างประเทศได้ส่งผลกระทบต่อภาวะ การผลิต การส่งออกและราคาสินค้าเกษตรกรรมในประเทศซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้พยายามหาทางแก้ไขโดยจัดระบบส่งออกและปรับปรุงคุณภาพผลผลิตและปรับปรุงโครงการระบบการผลิตใหม่ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดรวมทั้งสนับสนุนให้เกษตรกรลดต้นทุนการผลิตโดยช่วยเหลือทั้งในด้านปัจจัยการผลิต จัดหาสินเชื่อ ดอกเบี้ยต่ำ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆที่สร้างขึ้นโดยรัฐเพื่อให้บริการแก่เกษตรกรตลอดมา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐมีข้อจำกัดทั้งในด้านงบประมาณ กำลังคน การถ่ายทอดวิชาการเกษตรแผนใหม่ตลอดจนการแสวงหาตลาด ขณะเดียวกันเกษตรกรโดยทั่วไปก็มีขีดความสามารถจำกัดในด้านเงินลงทุนเพื่อพัฒนาการเกษตรกรในลักษณะที่ต่อเนื่องให้ครบวงจร ทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้เต็มที่ ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาการเกษตรบรรลุผลตามเป้าหมายในการเพิ่มรายได้และความมั่นคงในอาชีพของเกษตรกร ภาคเอกชนและสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องจึงควรมีบทบาทเข้าร่วมพัฒนาการเกษตรกับภาครัฐบาลและเกษตรกรในลักษณะหรือรูปแบบการประสานความร่วมมือกันทั้งฝ่ายที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อกันและกัน (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2531:2-3)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้เสนอแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรเพื่อเป็นการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน สถาบันการเงินและเกษตรกรในการพัฒนาการเกษตร โดยในแผนฯเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าร่วมโครงการของภาคเอกชนและบทบาทของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในลักษณะที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์

ต่อกันและกันสูงสุด รวมทั้งกำหนดชนิดสินค้าเกษตรกรรม ที่สมควรส่งเสริมและสนับสนุนให้มีโครงการรวมทั้งนี้ เพื่อให้มีผลโดยตรงต่อการเพิ่มผลผลิตและรายได้ของเกษตรกรยากจน ลดการว่างงานในชนบท ส่งเสริมการส่งออกและลดการนำเข้าสินค้าเกษตร กับส่งเสริมสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชนในเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมการเกษตรตามนโยบายรัฐบาลที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2531:3) สาระสำคัญของแผนประสานความร่วมมือฯ จึงประกอบไปด้วย หน่วยงานหลักของรัฐ ทั้งหน่วยงานในเชิงนโยบายและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนฯ สินค้าเกษตรกรรมที่เข้าร่วมโครงการฯ ตัวแสดงที่ภาคส่วนในความร่วมมือ หลักเกณฑ์และบทบาทของตัวแสดงทั้งสี่ซึ่งเป็นแนวทางประสานความร่วมมือที่รัฐกำหนดขึ้น แหล่งเงินทุนตามการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี และโครงการร่วมภาคเอกชนที่ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการฯ

3.2 หน่วยงานหลักของรัฐในแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ

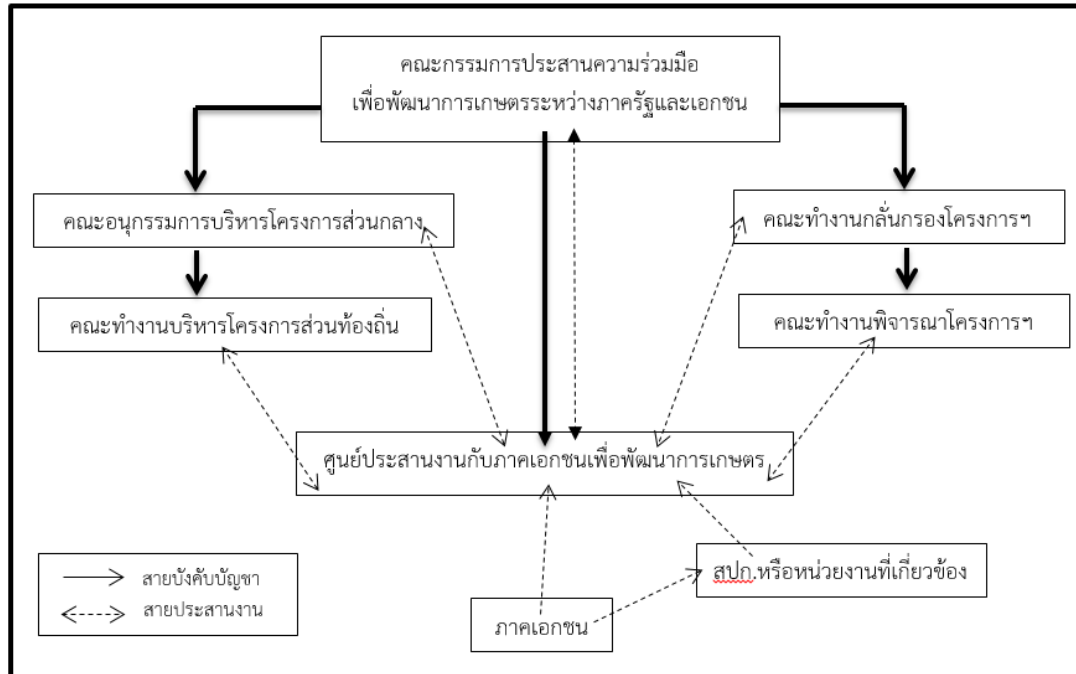
3.2.1 คณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม

การเกษตร

คณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตร ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการบริหารโครงการส่วนกลางขึ้น 10 คณะ ตามชนิดของสินค้าเกษตรกรรมเพื่อทำหน้าที่บริหารโครงการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายและแผนงาน ตลอดจนกำหนดข้อกำหนดต่างๆของโครงการ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งนี้ คณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ ยังจัดแบ่งออกเป็นคณะ 2 คณะหลัก ได้แก่ คณะอนุกรรมการบริหารโครงการส่วนกลาง ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลโครงการ และคณะทำงานกลั่นกรองโครงการ ทำหน้าที่วิเคราะห์และจัดทำโครงการ

โดยคณะอนุกรรมการบริหารโครงการส่วนกลาง มีคณะทำงานบริหารโครงการส่วนท้องถิ่น อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชา และคณะทำงานกลั่นกรองโครงการ มีคณะทำงานพิจารณาโครงการ อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชา ซึ่งศูนย์ประสานงานกับภาคเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตร หรือ ศูนย์ประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตร ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ โครงสร้างหน่วยงานและความสัมพันธ์ข้างต้นปรากฏตามภาพที่ 6 (สำนักเศรษฐกิจการเกษตร ,2531:8-9) จากข้อมูลการสัมภาษณ์ทางอีเมล อดีตหัวหน้าศูนย์ประสานความร่วมมือฯ ระบุว่า “คณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ ประกอบด้วย รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายสุเทพ เทือกสุบรรณ สมัยนั้น) ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ คณะกรรมการ ได้แก่ อธิบดีกรมทุกกรมสังกัดในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.)” (เอกอรุณ อวนสกุล, อีเมล , 29 กันยายน 2558) นอกจากนี้อดีตข้าราชการผู้ปฏิบัติงานรายหนึ่งในศูนย์ประสานฯ ดังกล่าว ยังให้ข้อมูลเพิ่มเติม อีกว่า “มีตัวแทนกลุ่มเกษตรกรและชุมชนสหกรณ์การเกษตร อยู่ในคณะกรรมการชุดนี้ด้วย” (ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์, 10 กันยายน 2558) ในส่วนของภาคเอกชนที่เข้าร่วมนั้นไม่ปรากฏข้อมูลที่แน่ชัดว่าเป็น

ตัวแทนจากสมาคมฯหรือกลุ่มบริษัทใดบ้าง เนื่องจากข้อมูลที่เป็นเอกสารประกอบการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้สูญหายและถูกทำลายจากหน่วยงานภาครัฐแล้ว ดังภาพ



ภาพที่ 2 โครงสร้างและการประสานงานคณะกรรมการสี่ภาคฯ

ที่มา : (สำนักเศรษฐกิจการเกษตร,2531:9)

3.2.2 ศูนย์ประสานงานกับภาคเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตร (ศูนย์ประสานความร่วมมือสี่ภาค เพื่อพัฒนาการเกษตร)

ศูนย์ประสานความร่วมมือฯ เน้นการดำเนินโครงการในลักษณะการจัดการโครงการความร่วมมือกับภาคเอกชน โดยมีบทบาทเป็น ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการประสานความร่วมมือฯ และมีหน้าที่หลักในการดำเนินงานตามแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ เพื่อให้แผนงานบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนด เช่น การวิเคราะห์และพิจารณาข้อเสนอของโครงการจากภาคเอกชน วิเคราะห์ กลั่นกรอง จัดทำ และนำโครงการเสนอขออนุมัติต่อคณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และ คณะรัฐมนตรี เป็นศูนย์ประสานงานกลางของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กับหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเอื้ออำนวยความสะดวกการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนงาน ชักชวนบริษัทเอกชนที่ทำธุรกิจด้านการเกษตรให้เข้าร่วมโครงการตามแผนฯ ด้วยการออกพบปะ เยี่ยมชมกิจการ ชี้แจงโครงการ รวมถึงการประชาสัมพันธ์ผ่านสภาอุตสาหกรรมฯ สภาหอการค้า สมาคมธนาคารไทย เพื่อเป็นการให้ข้อมูลกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและสร้างเครือข่ายระหว่างส่วนต่างๆ สรุปรวบรวมและพิจารณาประเด็นอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับแผนฯ เสนอต่อคณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและอนุมัติ

ศูนย์กลางประสานงานโดยตรงกับเอกชนที่สนใจจะเข้าร่วมโครงการพัฒนาการเกษตรและร่วมกับหน่วยงานราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันวิเคราะห์โครงการ รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง จัดเตรียมประชุม รับเรื่องราวเสนอคณะอนุกรรมการฯ เพื่อพิจารณา ตลอดจนอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ แก่ภาคเอกชน เป็นต้น

3.3 สินค้าเกษตรในนโยบายเกษตรพันธสัญญา

การดำเนินแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคซึ่งเป็นการประสานความร่วมมือระหว่างสี่ฝ่ายที่เกี่ยวข้องนั้น ได้ดำเนินการกับสินค้า 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 สินค้าเกษตรประเภททดแทนการนำเข้า ได้แก่ โคนม เยื่อกระดาษ ข้าวสาลี ข้าวบาร์เลย์ ไมโตเรียวเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิง ฝ้าย โกโก้ และไหม

กลุ่มที่ 2 สินค้าเกษตรประเภทเพื่อการส่งออก ได้แก่ ผัก ผลไม้ ไม่ประดับ ข้าวบาสมาดิ ข้าวหอมมะลิ โค แพะ สุกร สัตว์ปีก มะม่วงหิมพานต์ สัตว์น้ำ พืชสมุนไพร พริกไทย ครั่ง น้ำผึ้ง และเมล็ดพันธุ์ผักต่างๆ

3.4 ตัวแสดงสี่ภาคส่วนหลักในนโยบายเกษตรพันธสัญญา

นโยบายเกษตรพันธสัญญา หรือ โครงการร่วมพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐ เอกชน สถาบันการเงิน และเกษตรกรภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรเป็นโครงการประสานความร่วมมือระหว่าง 4 ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง คือ ภาครัฐบาล สถาบันการเงิน ภาคเอกชนและเกษตรกร ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวถูกจัดตั้งเป็นคณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรภายใต้สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในขณะนั้นซึ่งก็คือ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นประธาน และมีศูนย์ประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรที่จัดตั้งขึ้นในสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ซึ่งสี่ภาคส่วนหรือสี่ฝ่ายในคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 หน่วยงานภาครัฐ หมายถึง กรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการผลิต จัดหาพื้นที่ รวบรวมเกษตรกร และติดตามดูแลการผลิตให้เป็นไปตามพันธสัญญา

ส่วนที่ 2 ภาคเอกชน หมายถึง บริษัทเอกชนต่างๆที่เข้าร่วมโครงการ ทั้งในประเภทของบริษัทที่ส่งเสริมการเพาะปลูกและประเภทของบริษัทที่รับซื้อผลผลิตโดยเฉพาะที่มีโรงงานแปรรูปเพื่อการส่งออก

ส่วนที่ 3 ภาคสถาบันการเงิน หมายถึง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เป็นสถาบันการเงินหลักในโครงการ นอกเหนือจากธกส.ซึ่งเป็นสถาบันการเงินหลักแล้ว ก็มีธนาคารพาณิชย์อื่นๆเข้าร่วมในโครงการด้วย โดยทำหน้าที่ปล่อยสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำให้กับเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ

ส่วนที่ 4 ภาคเกษตรกร หมายถึง เกษตรกรรายบุคคล และสถาบันเกษตรกรที่รวมตัวกันในรูปกลุ่ม หรือสหกรณ์การเกษตร ทำหน้าที่ผลิตสินค้าเกษตรตามคำแนะนำของหน่วยงานรัฐและเอกชนที่เข้าร่วมโครงการและปฏิบัติตามพันธสัญญา

ซึ่งนอกจากสี่ภาคส่วนหลักที่กล่าวข้างต้น ยังมีหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องในฐานะหน่วยงานที่ให้การสนับสนุน ออกมาตรการจูงใจ และช่วยเอื้ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจของเอกชนในโครงการให้บรรลุเป้าหมาย อาทิเช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ธนาคารแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าไทย สมาคมธนาคารไทย คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและภาคเอกชน (กรอ.) คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

3.5 หลักเกณฑ์และบทบาทของสี่ภาคส่วนหลักในนโยบายเกษตรพันธสัญญา

3.5.1 หลักเกณฑ์การเข้าร่วมโครงการพัฒนาการเกษตรของภาคเอกชน

1. การเข้าร่วมโครงการที่ภาคเอกชนริเริ่มขึ้นจะต้องเป็นเสรีภาพในการตัดสินใจของเกษตรกรและ ไม่มีการบีบบังคับ
2. โครงการร่วมที่เสนอโดยภาคเอกชน จะต้องมีความหมายแน่นอน คือ เพื่อยกระดับรายได้ของเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการให้สูงกว่าที่เคยได้รับพอสมควร และจะต้องมีแผนการผลิตและการจำหน่ายที่จะทำให้เกษตรกรมีรายได้สม่ำเสมอเป็นการต่อเนื่องด้วย
3. เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการจะต้องไม่สูญเสียกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิทำกินในที่ดินของตนเองให้แก่เอกชนที่เข้าร่วมโครงการ รวมทั้งจะต้องไม่สูญเสียสิทธิการได้ทรัพย์สินและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆที่สร้างขึ้นโดยรัฐ
4. ภาคเอกชนจะร่วมกับภาครัฐ ในการจัดหาและให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรรวมทั้งจัดหาปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพเป็นที่เชื่อถือได้ จำหน่ายให้แก่เกษตรกรในราคาที่เป็นธรรม และร่วมกับภาวระความเสี่ยงอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ เช่น ฝนแล้ง และน้ำท่วมด้วย
5. ภาคเอกชนที่เสนอโครงการจะต้องมีหลักประกันทางการตลาดและบริการอื่นๆทางการตลาดแก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการด้วย เพื่อให้เกษตรกรมีความมั่นใจในการที่จะจำหน่ายผลผลิตของตน
6. ภาคเอกชนจะดำเนินงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรแผนใหม่ ให้แก่เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการอย่างจริงจังและต่อเนื่องตลอดอายุโครงการ
7. ผลการปฏิบัติงานตามโครงการของธุรกิจภาคเอกชนรายใดรายหนึ่ง จะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิการใช้ประโยชน์ จากสิ่งก่อสร้างที่รัฐบาลได้ลงทุนให้แก่เกษตรกรอื่นๆในบริเวณใกล้เคียงกับที่มีได้เข้าร่วมโครงการกับธุรกิจเอกชนด้วย

8. โครงการเอกชนที่เข้าร่วม จะมีแนวทางสนับสนุนให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อดำเนินงานร่วมกับธุรกิจของเอกชน
9. โครงการที่เสนอโดยภาคเอกชนนั้น ควรจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการผูกขาดหรือกีดกันเอกชนผู้อื่น และมีแนวทางที่สนับสนุนและส่งเสริมการแข่งขันอย่างเสรีระหว่างธุรกิจภาคเอกชนด้วยกันเอง การแข่งขันโดยเสรีนี้ หมายรวมถึงอิสรภาพในการแข่งขันระหว่างธุรกิจเอกชน ในการบริการด้านการผลิตและการตลาด เพื่อดึงดูดเกษตรกรเข้าร่วมโครงการอิสรภาพของเกษตรกรในการถอนตนจากธุรกิจเอกชนรายใดรายหนึ่งที่เกษตรกรเข้าร่วมโครงการเข้าร่วมโครงการเพื่อสัญญาข้อตกลงสิ้นสุดลงและเกษตรกรต้องการเข้าร่วมโครงการกับธุรกิจเอกชนรายอื่นๆ
10. โครงการร่วมที่เสนอโดยภาคเอกชน ควรจะมีแผนการดำเนินงานใช้ประโยชน์จากผลผลิตการเกษตร เพื่อให้เกิดอุตสาหกรรมการเกษตรต่อเนื่องตามมา และก่อให้เกิดการจ้างแรงงานแก่เกษตรกร และราษฎรในท้องถิ่นชนบทรวมทั้งบัณฑิตผู้จบการศึกษาแล้วส่วนหนึ่ง
11. ภาคเอกชนที่เสนอโครงการ จะเข้าร่วมเป็นผู้บริหารและจัดการโครงการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ภายใต้ความร่วมมือ ดูแล และประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐและสถาบันการเงิน

3.5.2 บทบาทของภาครัฐบาล

1. สนับสนุนและจัดหาปัจจัยการผลิตที่จำเป็นในราคาที่เหมาะสมให้แก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ เช่น พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ สินเชื่อ ปุ๋ย
2. จัดเจ้าหน้าที่ทางวิชาการ เพื่อส่งเสริมแนะนำความรู้ ตลอดจนจัดฝึกอบรมด้านเทคนิคให้แก่เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ
3. จัดหาสินเชื่อสำหรับการดำเนินงานตามโครงการ สมทบให้กับสถาบันการเงินและ/หรือภาคเอกชน เพื่อให้บริการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการในลักษณะที่เป็นการจูงใจ
4. สนับสนุนการจัดทำแปลงทดลองโดยร่วมกับภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษาและสาธิตวิธีการเพาะปลูกให้ได้ผลชัดเจนก่อนจะเริ่มโครงการเต็มรูปแบบ
5. จัดสรรน้ำระบบชลประทานและแหล่งน้ำอื่นตามความเหมาะสมและจำเป็นของพื้นที่ในโครงการ
6. ร่วมกับภาคเอกชนในการกำหนดเขตพื้นที่โครงการ และร่วมคัดเลือกเกษตรกรที่มีความสนใจจะเข้าร่วมโครงการ และสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้น้ำหรือองค์กรของภาคเกษตรกรอื่นๆ ทั้งนี้โดยให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลในด้านการลดการผลิตพืชบางชนิดที่มีปัญหาผลผลิตสูงกว่าความต้องการด้วย

7. ดำเนินการประชาสัมพันธ์แก่เกษตรกร เพื่อให้เข้าใจถึงบทบาทและประโยชน์ที่จะได้รับจากการร่วมดำเนินงานกับภาคเอกชน รวมทั้งเพื่อรายงานข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับภาวะ การผลิต การตลาด การจัดสรรน้ำ การเกษตรกรรมที่เหมาะสมของพืชต่างๆในเขตโครงการและอื่นๆ
8. ร่วมดำเนินการจัดให้มีการทำสัญญาข้อตกลง ระหว่างเกษตรกรและภาคเอกชน รวมทั้งการติดตาม สอดส่องดูแลให้คู่สัญญาปฏิบัติตามเงื่อนไข เพื่อผลประโยชน์ของธุรกิจเอกชนและเกษตรกร
9. กำหนดและให้บริการตรวจสอบ และรับรองคุณภาพและมาตรฐานสินค้าเกษตรกรรมรวมทั้งปัจจัย การผลิต เช่น เมล็ดพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์แก่ภาคเอกชน
10. กำหนดเขตส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรกรรม ตามลักษณะความเหมาะสมของพื้นที่ หรือ ประกาศเขตเศรษฐกิจ และจดทะเบียนเกษตรกร และ/หรือภาคเอกชนที่เข้าร่วมโครงการทั้งนี้โดยรัฐ จะให้ความสนับสนุนคุ้มครอง หรือสนับสนุนการให้สิทธิประโยชน์พิเศษบางประการในลักษณะจูงใจ แก่ภาคเอกชนที่เข้าร่วมโครงการในเขตที่กำหนด เช่น สิทธิการใช้ที่ดินในเขตพื้นที่ป่าไม้เสริมโทรม สิทธิประโยชน์ในด้านภาษีอากรและการส่งเสริมการลงทุนตามบัญญัติของกฎหมาย
11. ร่วมกับภาคเอกชนและฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการวางแผนการผลิต การตลาด จัดหาเงินทุน รวมทั้งการวิเคราะห์และประเมินผลโครงการ

3.5.3 บทบาทของสถาบันการเงิน

1. ร่วมกับหน่วยงานของทางราชการ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการในการกำหนดพื้นที่ที่จะ ดำเนินงานตามโครงการ และทำการคัดเลือกเกษตรกรที่จะเข้าร่วมโครงการ
2. ให้บริการสินเชื่อเกษตรกร และ/หรือสถาบันเกษตรกร เพื่อการดำเนินและการลงทุนตามโครงการ โดยจะจัดให้ทั้งในรูปแบบที่เป็นเงินสดและในรูปแบบสิ่งของก็จะประสานงานกับหน่วยงานของทางการและ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด
3. ร่วมกับหน่วยงานของทางราชการและภาคเอกชนในการบริหารและดำเนินงานตลอดจนการ ติดตามการดำเนินงานตามโครงการให้เกิดผลดี และเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของ โครงการ

3.5.4 บทบาทของเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ

1. รวมกลุ่มหรือก่อตั้งองค์กรเกษตรกรเพื่อดำเนินงานตามโครงการ
2. ร่วมกับทุกฝ่ายในการดำเนินงานตามโครงการ รวมทั้งการนำความรู้และเทคโนโลยีใหม่ๆมาใช้ในการผลิต

3. ดูแลผลผลิตทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ให้เป็นไปตามแผนการผลิตของโครงการ และปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญาหรือข้อตกลงของโครงการร่วมโดยเคร่งครัด (โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์, 2534: 166-169)

3.6 แหล่งเงินทุนสนับสนุนนโยบายเกษตรพันธสัญญา

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ขออนุมัติยืมเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรภายใต้โครงการเพิ่มผลผลิตและอาหารที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่น เพื่อนำเงินมาใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนขยายให้เกษตรกรกู้ได้โดยไม่เป็นการจำนองและเป็นการเพิ่มผลผลิตอาหารตามเงื่อนไขข้อตกลงที่มีไว้กับรัฐบาลญี่ปุ่น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2530 และวันที่ 12 พฤษภาคม 2530 และมีมติของคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2530 อนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำเงินจำนวน 250 ล้านบาท เป็นเงินปลอดดอกเบี้ยมีระยะเวลาชำระคืน 5 ปี ไปฝากไว้กับ ธกส. เพื่อนำดอกผลที่เกิดขึ้นไปชดเชยดอกเบี้ยให้แก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2531:10) การที่รัฐได้จัดสรรเงินฝาก จำนวน 250 ล้านบาท ฝากไว้ที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อนำรายได้จากเงินฝากนี้ไปชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้ให้กับเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ เพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้กับเกษตรกรเข้าร่วมโครงการและยังเป็นการลดต้นทุนการผลิตของเกษตรกรด้วย (สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร, 2549:12)

3.7 โครงการร่วมภาคเอกชนที่ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ

โครงการต่างๆ ที่ได้รับการสนับสนุนภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตร มีจำนวนทั้งสิ้น 12 โครงการ ดังตาราง

โครงการที่	ชื่อโครงการ	ภาคเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ
1	โครงการส่งเสริมการปลูกข้าวบา สมาติเพื่อการส่งออก	บริษัท เอเชียอุตสาหกรรมโรงสีข้าว จำกัด , บริษัท สยามมติ จำกัด, บริษัท โรงสีข้าว เชียงใหม่ไชยวิวัฒน์ จำกัด
2	โครงการส่งเสริมปลูกข้าวโพดข้าว ฟ่างลูกผสม	บริษัท กรุงเทพโปรดิ๊วส์ จำกัด
3	โครงการส่งเสริมการปลูก หน่อไม้ฝรั่งเพื่อการส่งออก	บริษัท ธาณิยามาสยาม จำกัด
4	โครงการส่งเสริมการปลูก มะม่วงหิมพานต์	บริษัท มาบุญครองศิริชัยมะม่วงหิมพานต์ จำกัด
5	โครงการส่งเสริมการปลูกละหุ่ง	บริษัท สยามน้ำมันละหุ่ง จำกัด
6	โครงการส่งเสริมการเลี้ยงสุกรแบบ ครบวงจรและตั้งโรงฆ่าสัตว์ทันสมัย	บริษัท เพชรฟู้ด จำกัด

7	โครงการส่งเสริมการปลูกยูคาลิปตัสเพื่อผลิตชิ้นไม้สับ	บริษัท ยูคาลิปตัส จำกัด
8	โครงการส่งเสริมการปลูกป่านรามิ	บริษัท ไทยรามิเท็กซ์ไทล์ จำกัด
9	โครงการส่งเสริมการปลูกทานตะวันแบบครบวงจร	บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อุตสาหกรรม จำกัด บริษัท แปซิฟิค เมล็ดพันธุ์ จำกัด
10	โครงการส่งเสริมการปลูกไผ่ตง	บริษัท ฟินิกซ์ พัลพ แอนด์ เพเพอร์ จำกัด
11	โครงการส่งเสริมการผลิตข้าวบาร์เลย์ครบวงจร	บริษัท บุญรอดบริวเวอรี่ จำกัด
12	โครงการพัฒนาการเลี้ยงกุ้งทะเลครบวงจร	ไม่ปรากฏข้อมูลภาคเอกชน

ตารางที่ 3 โครงการร่วมภาคเอกชนที่ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ
ที่มา : (สำนักเศรษฐกิจการเกษตร,2531:11-12)

นอกจากสาระสำคัญของแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯที่กล่าวข้างต้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนดหลักเกณฑ์การชดเชยดอกเบี้ยแก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ ภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2531 แบ่งออกเป็น 3 หมวด หมวดที่ 1 คุณสมบัติของเกษตรกรที่จะได้รับการชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้ หมวดที่ 2 หลักเกณฑ์การชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้และหมวดที่ 3 วิธีการชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้ โดยสรุปรายละเอียดเป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการชดเชยดอกเบี้ย ซึ่งเกษตรกรต้องเป็นเกษตรกรที่ได้รับคัดเลือกเข้าโครงการ จัดทำสัญญามาตรฐานกับทางภาคเอกชนและปฏิบัติตามเกณฑ์และเงื่อนไขของโครงการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จ่ายเงินชดเชยดอกเบี้ยร้อยละ 3.5 จากจำนวนอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ในกรณีที่ปลูกพืชอายุสั้น ได้รับการชดเชยดอกเบี้ยให้ไม่เกิน 2 ปีติดต่อกัน ตามอัตราที่กำหนดของแต่ละฤดูปลูก กรณีปลูกพืชอายุยาวในและกรณีที่เลี้ยงปลุสสัตว์หรือสัตว์น้ำ ได้รับการชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อลงทุนทุกปี ตั้งแต่ปีแรกจนปีที่เกษตรกรมีรายได้ เมื่อเกษตรกรชำระหนี้คืน ธ.ก.ส. ให้ ธ.ก.ส.หักจ่ายเงินชดเชยดอกเบี้ยให้กับเกษตรกรทันที หักจากเงินดอกผลที่เกิดจากเงินฝาก 250 ล้านบาท สำหรับธนาคารพาณิชย์ ให้ธนาคารสำรองจ่ายเงินชดเชยดอกเบี้ยให้กับเกษตรกรทันที แล้วส่งหลักฐานมาที่ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเพื่อให้ ธ.ก.ส. โอนเงินคืนให้ต่อไป (สำนักเศรษฐกิจการเกษตร,2531:เอกสารประกอบ 1) ร่างสัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรกรรม และบันทึกข้อตกลงในการดำเนินงาน ระหว่าง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สถาบันการเงิน และบริษัท ซึ่งเป็นข้อตกลง 3 ฝ่าย รวมถึงเค้าโครงการเอกสารโครงการของภาคเอกชนที่จะเสนอขอความสนับสนุนภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ (สำนักเศรษฐกิจการเกษตร,2531:เอกสารประกอบ 2-4) เป็นเอกสารในส่วนของเอกสารประกอบที่ปรากฏในแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ ที่ศูนย์ประสานงานกับภาคเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตรได้จัดทำขึ้น

จะเห็นว่านโยบายเกษตรกรพันธสัญญาได้กำหนดให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการดำเนินนโยบายในหลายประการ ภาครัฐมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการดำเนินการและเป็นศูนย์กลางในการประสานกับภาคเอกชน ในขณะที่เกษตรกรมีบทบาทเพียงปฏิบัติตามเงื่อนไขของโครงการเท่านั้น นอกจากนี้สินค้าเกษตรที่ได้รับการส่งเสริมเป็นสินค้าที่ผลิตเพื่อการสินค้าและทดแทนการนำเข้าเป็นพืชเศรษฐกิจใหม่

บทที่ 4

การก่อตัวของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญา

ในบทที่ 4 จะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ช่วงคือ **ช่วงที่ 1** การอธิบายความเกี่ยวข้องระหว่างนโยบายเกษตรพันธสัญญากับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และพัฒนาการของนโยบายเกษตรพันธสัญญาในขั้นตอนของการริเริ่มผลักดันก่อนการก่อตัวของวาระนโยบายและขั้นตอนการก่อตัวของวาระนโยบาย และ **ช่วงที่ 2** เป็นการวิเคราะห์และพิสูจน์สมมติฐานในข้อที่ 1 ของงานวิจัยตามกรอบในการวิเคราะห์ เพื่อชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของแผนพัฒนาฯดังกล่าวในฐานะที่มาของการก่อตัวของวาระนโยบาย กระบวนการก่อตัวของวาระนโยบาย ตัวแสดงที่สำคัญในการก่อตัวของวาระนโยบายและบทบาทนำของรัฐในการก่อตัวของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญา

ขั้นตอนการริเริ่มผลักดันก่อนการก่อตัวของวาระนโยบาย และขั้นตอนการก่อตัวของวาระนโยบาย นโยบายเกษตรพันธสัญญาหรือโครงการฯ เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเกษตรไทย ผลการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงนำเสนอข้อมูลในส่วนของนโยบายเกษตรที่เกี่ยวข้องด้วย โดยมีขอบเขตเฉพาะนโยบายเกษตรในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) และฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)

4.1 นโยบายเกษตรกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529)

ในช่วงระยะการพัฒนาของประเทศไทยรัฐบาลได้นำเอาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาเป็นแผนแม่บทหรือแนวนโยบายของรัฐในการพัฒนาประเทศ แผนฯดังกล่าวจึงเป็นการวางแนวทางในเชิงนโยบายของรัฐในทุกๆด้าน วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการวางนโยบายด้านการเกษตรของไทย ซึ่งช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาในแผนฯฉบับก่อนหน้านั้น ยังมีประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่ได้ประโยชน์จากการพัฒนาประเทศและมีส่วนร่วมต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศน้อยกว่ากลุ่มอื่น ซึ่งประชาชนกลุ่มนั้น ได้แก่ กลุ่มชาวนา ชาวไร่และผู้ยากจนในเขตชนบทที่บริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมยังไม่ได้กระจายไปในพื้นที่ดังกล่าว จึงทำให้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสภาพความเป็นอยู่ของผู้คนในชนบทและเมืองยังคงอยู่ นอกจากนี้ระบบเศรษฐกิจส่วนรวมนั้น เกิดปัญหาต่างๆ หลายเรื่อง อันได้แก่ ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศเพราะมีการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงิน ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนมีการจ่ายเกินรายได้ในหลายส่วน ปัญหาที่สอง เป็นปัญหาด้านความเสื่อมโทรมของทรัพยากรตลอดจนภาวะแวดล้อมโดยรวม และปัญหาที่สามเป็นปัญหาทางสังคม เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาที่สี่ คือ ปัญหาความยากจนในชนบท อย่างที่กล่าวแล้วข้างต้น ในแผนฯ ฉบับที่ 5 จึงยอมรับว่าการพัฒนาที่ผ่านมายังไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนได้ ทำให้แนวนโยบายของรัฐดังเช่นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับนี้มองสาเหตุของปัญหาดังกล่าวมาจากการที่ผลของการพัฒนายังไม่กระจายไปถึงมือประชาชนในชนบททำให้กลุ่มคนเมืองมีรายได้สูงกว่า และทำให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จึงเพียงวางเป้าหมายและแผนงานในการเพิ่มบทบาทของภาครัฐในการพัฒนาชนบทให้มากขึ้น โดยมีได้วางน้ำหนักไปที่การแก้ปัญหาการแบ่งสรรทรัพยากรในการพัฒนาประเทศโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการช่วงชิงทรัพยากรจากชนบทจนทำให้เกิดปัญหาความยากจน ขณะเดียวกันก็มีแนวทางในการส่งเสริม สนับสนุนการปรับระบบเศรษฐกิจและสังคมของชนบทให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจภายนอกให้มากขึ้นอีกทางหนึ่ง (ชาติรี เพ็ญศรี, 2543)

ซึ่งสามารถสรุปวัตถุประสงค์หลักของนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 ไว้ดังนี้ คือ

- 1) พื้นฟูฐานะเศรษฐกิจของประเทศ เช่น เร่งระดมเงินออม ลดการใช้จ่ายทั้งในภาครัฐและเอกชน
- 2) ปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจทั้งในสาขาเกษตรและสาขาอุตสาหกรรม เช่น การผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด การสนับสนุนให้เอกชนได้มีบทบาทในการเกษตรมากขึ้น
- 3) การพัฒนาโครงสร้างทางสังคมและกระจายบริการทางสังคม เช่น การลดอัตราการเพิ่มประชากร การขยายการศึกษาภาคบังคับ ขยายบริการสาธารณสุข
- 4) แก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทล้าหลัง
- 5) การประสานการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคง และ
- 6) การปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐและการกระจายสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ (โสภณ ทองปาน, 2536: 143) นโยบายต่างๆ ก็ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนฉบับนี้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 มุ่งเน้นเป้าหมายไปที่การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และปรับโครงสร้างการผลิต โดยแนวทางการพัฒนาการเกษตรในแผนนี้เป็นผลเนื่องมาจากปัญหาที่สำคัญหลายประการ คือ (ประยงค์ เนตยารักษ์, 2550)

- 1) อัตราการขยายตัวในภาคการเกษตรเริ่มต่ำลดลงโดยลำดับ อันเนื่องมาจากผลผลิตต่อไร่ต่ำและทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้ในการเกษตรเริ่มเสื่อมลงเพราะ การใช้ที่ดินที่มีผลผลิตต่ำ การบุกรุกทำลายป่า แหล่งน้ำและแหล่งประมงเสื่อมโทรม และต้นทุนการผลิตของเกษตรกรสูงขึ้น
- 2) ปัญหาโครงสร้างการตลาดและราคาสินค้าเกษตรที่ไม่เป็นธรรมกับเกษตรกรเนื่องจากการแทรกแซงตลาดส่งออก ก่อให้เกิดต้นทุนแก่ผู้ส่งออก และส่งผลไปถึงการกดราคาสินค้าเกษตรในระดับไร่นา สถานที่ซื้อขายที่เป็นตลาดกลางมีจำกัด และซื้อขายยังพึ่งคนกลางหลายขั้นตอน การแทรกแซงราคาไม่ทั่วถึง และการรวมกลุ่มเกษตรกรเพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้ายังมีอยู่จำกัด
- 3) ปัญหาด้านสถาบันเกษตรกร โดยเฉพาะการร่วมมือกันในด้านการผลิตและการตลาดยังมีขอบเขตจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมตัวในรูปสหกรณ์

จากปัญหาดังกล่าวนำมาซึ่งนโยบายในส่วนที่ 3 การปรับโครงสร้างและการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ข้อ 1 เรื่องของการปรับโครงสร้างการผลิตด้านการเกษตรของแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 จึง ได้มีนโยบายด้านการเกษตร ดังนี้ คือ

เป็นการปรับโครงสร้างการผลิตด้านการเกษตร จากการผลิตแบบเดิมด้วย “การขยายพื้นที่เพาะปลูก” มาเป็น “การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต” หรือเน้นการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้มากขึ้น

ทั้งนี้ โดยการส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินทั้งในและนอกเขตชลประทาน แหล่งน้ำ และป่าไม้ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด รวมถึงการอนุรักษ์เพื่อลดการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ จะส่งเสริมให้เลือกปลูกพืชที่สอดคล้องกับสมรรถนะของดินและให้มีการใช้ปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย เมล็ดพันธุ์ดี และสินเชื่อเกษตรกรเพิ่มขึ้นควบคู่ไปกับการใช้เทคนิคการผลิตที่เหมาะสมในขบวนการผลิตเพื่อให้เกษตรกรสามารถเพิ่มผลผลิตต่อไร่ และใช้แรงงานด้านการเกษตรในชนบทมากขึ้น

ให้การสนับสนุนเกษตรกรในการขยายผลผลิตได้ในระดับราคาที่เป็นธรรม รัฐจะส่งเสริมการลงทุนในด้านสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานทางการตลาดเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองของเกษตรกร นอกจากนี้ รัฐจะลดหย่อนมาตรการแทรกแซงระบบตลาดในลักษณะที่เป็นภาระต่อเกษตรกรให้เหลือน้อยที่สุด ส่วนการช่วยเหลือโดยตรงของรัฐจะเน้นในเขตเกษตรล้าหลังที่ยากจน

เร่งรัดการกระจายการถือครองที่ดิน การปฏิรูปที่ดินและการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินทำกิน เพื่อการเกษตร ทั้งนี้ เพื่อให้เกษตรกรมีโอกาสประกอบอาชีพการเกษตรได้มั่นคงและขจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคมซึ่งจะเป็นผลดีต่อผลผลิตทางการเกษตรด้วย

ดำเนินนโยบายการเงินที่จะสนับสนุนสถาบันการเงินของรัฐและธนาคารพาณิชย์ให้ ขยายสินเชื่อการเกษตรให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรอย่างกว้างขวางและทั่วถึง รวมทั้งการปรับปรุงไม่ให้ความเหลื่อมล้ำในด้านการรับบริการสินเชื่อของเกษตรกรจากสถาบันต่างๆด้วย

ส่งเสริมการรวมกลุ่มของสถาบันในชนบท ซึ่งได้แก่ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกรและกลุ่มอาชีพต่างๆ ให้อยู่ภายใต้สถาบันเดียว เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการผลิต การจำหน่าย การเพิ่มรายได้ การขยายความรู้ การฝึกอบรม การจัดการดำเนินธุรกิจให้มีประสิทธิภาพ และเป็นแกนนำในการพัฒนาเกษตรในชนบทได้ดียิ่งขึ้น (โสภณ ชมชาญและคณะ, 2557:9-1) ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ เป็นการเน้นการพัฒนาชนบทโดยให้ชาวชนบทช่วยเหลือตนเองและให้วิธีการที่ลงทุนน้อย มีความพยายามให้บทบาทของการเกษตรได้ผูกพันกับแผนพัฒนาชนบทด้วย

จากนโยบายเกษตรที่กล่าวมานั้น นโยบายเกษตรจึงถูกกำหนดไว้ในหัวข้อการปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถสรุปการกำหนดแนวนโยบายออกเป็น 5 เรื่องหลัก คือ 1) การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต หรือเพิ่มผลผลิตต่อไร่ 2) สนับสนุนให้เกษตรกรได้รับราคาที่เป็นธรรมโดยจะลดมาตรการแทรกแซงต่างๆ ที่จะเป็นภาระต่อเกษตรกร 3) เร่งรัดการกระจายการถือครองที่ดิน 4) เร่งขยายการให้สินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ และ 5) ส่งเสริมการรวมกลุ่มของสถาบันเกษตรกรในชนบท ซึ่งนโยบายเหล่านี้มีลักษณะไม่ต่างจากเดิม อย่างไรก็ตามจุดเด่นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 คือ การให้ความสำคัญกับการพัฒนาชนบทยากจน ซึ่งกำหนดหลักการกว้างๆ ไว้คือ ยึดพื้นที่เป็นหลัก พัฒนาให้ประชาชนพออยู่พอกิน เน้นให้ชาวชนบทช่วยเหลือตัวเองและใช้เงินลงทุนต่ำ (โสภณ ทองปาน, 2536: 143) จากแนวนโยบายข้างต้นภาครัฐได้วางมาตรการเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายโดยกำหนดอัตราการขยายการผลิตอย่างน้อยร้อยละ 4.5 ต่อปี การเพิ่มผลผลิตพืชต่อไร่เน้นปลูกในส่วนของข้าว ยางพารา ข้าวโพด ถั่วเขียว ถั่วเหลือง และฝ้ายเป็นพิเศษการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ที่ดิน จะต้องมีการปรับปรุงพื้นที่เขตชลประทาน 16 ล้านไร่ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และ ปรับปรุงดินเปรี้ยวดินเค็ม 7 ล้านไร่ เพิ่มสินเชื่อการเกษตรและขยายเมล็ดพันธุ์และจำหน่ายปุ๋ยให้แก่เกษตรกรเพิ่มขึ้นเพื่อการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ในขณะเดียวกัน จะสนับสนุนให้เกษตรกรสามารถขยายผลผลิตได้ใน

ราคาที่เป็นธรรม โดยรัฐจะลดการแทรกแซงระบบตลาดให้น้อยที่สุด เน้นการสร้างอำนาจต่อรองให้แก่เกษตรกร ในเขตยากจนที่ล้าหลัง รวมถึงการส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มของสถาบันในชนบทให้เป็นสถาบันเดียว คือ สหกรณ์การเกษตรและให้การสนับสนุนการดำเนินธุรกิจสหกรณ์การเกษตรในการรวบรวมผลผลิตและจำหน่ายผลผลิตร่วมกันในหมู่เกษตรกร ปรับปรุงการประสานธุรกิจของสถาบันในระดับเดียวกันและเชื่อมโยงสถาบันระดับต่างๆ

ผลของการพัฒนาในแผนพัฒนาฯฉบับที่ 5 พบว่า การขยายตัวด้านการผลิตสินค้าเกษตรโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 3.3 ต่อปีเท่านั้น ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ เท่ากับร้อยละ 4.5 ต่อปี ทั้งนี้เนื่องจากได้รับผลกระทบจากความผันผวนของเศรษฐกิจและการเงินโลก นอกจากนี้ยังพบว่ามีเกษตรกรถึงร้อยละ 30 ที่มีสัดส่วนรายได้ยู่ใต้เส้นความยากจนในปี 2528 เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2524 ซึ่งมีเพียงร้อยละ 23 เท่านั้น ทั้งนี้เป็นผลมาจากราคาพืชไร่ลดต่ำลง และรัฐบาลไม่สามารถปรับแผนการช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างได้ผล นอกจากนี้การเก็บภาษีส่งออกข้าวและยางพารายังทำให้เกษตรกรมีฐานะย่ำแย่ลง (ประยงค์ เนตยารักษ์, 2550: 238) การลดลงของการขยายตัวซึ่งเป็นผลจากการพัฒนาข้างต้นนั้น ชี้ให้เห็นว่า ความพยายามของรัฐในการปรับโครงสร้างการผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไม่เป็นผลเท่าใดนัก ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจโลกที่ฟื้นตัวยังไม่เต็มที่และขบเซาลงอีกครั้งปลายปี 2527 ทำให้ประเทศคู่ค้าสำคัญและมีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างสหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายกีดกันทางการค้า นอกจากประเทศสหรัฐฯแล้วประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ ก็ได้มีการนำกฎหมายเดิมที่มีอยู่บังคับใช้ในการควบคุมคุณภาพสินค้าเข้มงวดมากขึ้น มาตรการด้านการเงินการคลังก็ถูกบังคับใช้อย่างเข้มงวดตามไปด้วย ภาวะ การตลาดเงินตราต่างประเทศมีความผันผวน โดยภาพรวมแล้วภาวะเศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นภาวะถดถอย นอกจากนี้ ราคาสินค้าเกษตรและวัตถุดิบหลักๆ เช่น ข้าว น้ำตาล ดิบก ยางพารา และปุ๋ย ประสบกับปัญหาภาวะราคาตกต่ำเป็นอันมาก ส่งผลให้มีการแข่งขันกันขายข้าวในตลาดโลก ราคาข้าวจึงมีแนวโน้มต่ำลงเช่นเดียวกับน้ำตาลที่ต้องเผชิญกับปัญหาผลิตผลน้ำตาลเกินความต้องการทำให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำมากที่สุดในรอบ 10 ปี จากผลพวงของตลาดโลก ทำให้ราคาสินค้าเกษตรส่งออกของไทยจึงตกต่ำลงด้วย ทั้งด้านการแข่งขันและกีดกันทางการค้า มูลค่าการส่งออกสินค้าจึงลดลงอย่างมาก โดยเฉพาะสินค้าเกษตรส่งออกหลัก เช่น ข้าว ยางพาราและดิบก เป็นต้น ซึ่งอัตราการขยายตัวของภาวะ การผลิตภาคเกษตรใน ปี 2526 ,2527, 2528 และ 2529 ร้อยละ 3.8 , 3.5, 6.17 และ 1.39 ตามลำดับ โดยสินค้าส่งออกในภาคเกษตร ช่วงปี 2524-2528 เป็นสินค้าเกษตร ร้อยละ 44 ช่วงปี 2529-2533 ร้อยละ 23.9 (ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเคอร์, 2546)

จะเห็นว่าในช่วงของแผนพัฒนาฯฉบับที่ 5 นั้น การขยายตัวของภาคเกษตรไม่เป็นไปตามเป้าหมาย สถานการณ์ในช่วงแผนฯ5 เราพบว่า การเพิ่มผลผลิตเป็นเพียงวิธีการหนึ่งของการเพิ่มรายได้ครัวเรือน แต่ถ้าผลผลิตที่เพิ่มขึ้นไม่สอดคล้องกับความต้องการตลาดโลกก็ขายไม่ได้หรือขายได้ราคาตกต่ำ รายได้ของครัวเรือนก็จะไม่เพิ่มขึ้นหรืออาจแย่ลงด้วยซ้ำไป เพราะฉะนั้น การพูดถึงการเพิ่มผลผลิตขณะนี้จึงล้าสมัยแล้ว เรื่องที่ควรจะพูดขณะนี้คือ จะผลิตอะไรคุณภาพอย่างไร ครัวเรือนจึงจะสามารถมีรายได้เพิ่มขึ้น ฉะนั้น การเพิ่มรายได้จึงสำคัญที่สุด การเพิ่มผลผลิตมีความสำคัญรองลงมาขณะนี้ การเพิ่มผลผลิตในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้ถูกกำหนดแนวทางสำหรับการดำเนินการในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ใหม่ และให้ความสำคัญในด้านการขายผลผลิตมากกว่าด้านการเพิ่มผลผลิต

ในแผนฯ 6 จะไม่มีคำว่าแผนพัฒนาการเกษตรเลย ที่เป็นเช่นนี้ ไม่ใช่แผนฯ 6 เห็นว่าเรื่องการเกษตรไม่สำคัญ ตรงกันข้ามกลับเห็นว่าเรื่องการเกษตรมีความสำคัญมากขึ้นทุกที ความสำคัญของการเกษตรไม่ใช่ความสำคัญเฉพาะเรื่องแต่เป็นส่วนหนึ่งของการทำมาหากินของประชาชนในชนบท ซึ่งในแผนฯ 6 เราใช้วิธีการที่จะมองสถานการณ์ต่างๆ ให้มันครบวงจร เปลี่ยนแนวความคิดของเราจากความเข้าใจว่าการส่งเสริม คือ การพยายามให้เกิดการผลผลิตมาหมายถึงการที่พยายามจะให้ครอบครัวเกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น โดยไม่เกี่ยวกับการเพิ่มผลผลิต ให้มีการกระจายการผลิต เป็นการลดความเสี่ยงจากภัยตลาดและสงครามเศรษฐกิจ (โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์, 2530:97-99) รัฐบาลคิดว่า เราจะมุ่งเน้นยิ่งขึ้น ในเรื่องการพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตร เพื่อที่จะแก้ปัญหาในปัจจุบันที่เป็นตัวแปรที่ทำให้ราคาผลผลิตตกต่ำที่เราควบคุมได้ส่วนหนึ่ง แต่ที่เราควบคุมไม่ได้เกิดจากการกีดกันทางการค้าเหล่านั้น เป็นเรื่องที่เราค่อนข้างจะเอือมมือเข้าไปถึงได้ยาก เมื่อเราจะมุ่งเน้นในเรื่องการพัฒนาด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรแล้ว สิ่งที่เราน่าจะ去做เพื่อเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น ได้แก่ การกระจายการผลิตไปสู่พืชใหม่ๆ ที่มีตลาดมากขึ้นและการส่งเสริมการเพาะปลูกในฤดูแล้งให้มากขึ้น สนับสนุนอุตสาหกรรมในชนบทให้เพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมการเกษตรอันเป็นปัจจัยที่จะช่วยให้พี่น้องมีงานทำในชนบทในอนาคต

นอกจากนี้อดีตนายกรัฐมนตรี ยังได้สรุปแนวทางการดำเนินการในการกระจายผลผลิตที่จะดำเนินการในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 อย่างน้อย 3 ประการ ซึ่งเป็นกรอบจากแนวคิดของอดีตนายกรัฐมนตรีในทิศทางที่สอดคล้องกับส่วนที่นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ กล่าวข้างต้นด้วย ประการแรกเราจะละทิ้งพืชดั้งเดิมไม่ได้ เช่น พืชดั้งเดิมที่ราษฎรเคยปลูก เราจะละทิ้งไม่ได้ แต่เราจะต้องหาวิธีที่จะปรับปรุงพันธุ์ ปรับปรุงต้นทุน ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตให้ได้ ให้สามารถที่จะแข่งขันกับตลาดต่างประเทศได้ ประการที่สอง เราต้องแสวงหาพืชใหม่ในอนาคต ค้นหาพืชใหม่ที่สามารถขายได้และมีตลาดพร้อมมูลซึ่งเราได้คิดค้นกันมานานและต้องนั่งคิดกันต่อไปว่าพืชใหม่อะไรบ้างที่เป็นของดีที่จะสามารถแข่งขันกับตลาดได้ ประการที่สาม เรื่องอุตสาหกรรมการเกษตรซึ่งนับว่าเป็นอุตสาหกรรมที่เหมาะสมกับประเทศของเรา เพราะเรามีความชำนาญในเรื่องการเกษตรอยู่แล้ว ฉะนั้น การที่จะเปลี่ยนการเกษตรให้มาเป็นอุตสาหกรรมการเกษตร คงจะทำได้ค่อนข้างจะรวดเร็วและประสบผลสำเร็จได้เร็ว (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530b) แนวทางการพัฒนาการเกษตรในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายและวิธีการเพื่อสานต่อทิศทางการพัฒนาที่มีอยู่เดิมในแผนฉบับที่ 5

4.2 นโยบายเกษตรกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นั้นมีจุดมุ่งหมายหลักที่จะยกระดับการพัฒนาประเทศ ควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมที่สะสมมาก่อนหน้า แต่จากปัญหาทางเศรษฐกิจหลายด้านเช่น ปัญหาการกระจายรายได้และปัญหาความยากจน ในช่วงของแผนฯ ฉบับที่ 5 ประกอบกับปัญหาสถานะเศรษฐกิจตกต่ำขึ้นทั่วโลก การแข่งขันและกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างรุนแรงทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ตั้งไว้ในแผนฯ ฉบับที่ 5 ต่ำกว่าเป้าหมาย และทำให้เกิดปัญหาต่อเนื่องที่ยังคงอยู่ตามมาโดยเฉพาะการขาดดุลการคลัง ความยากจนและการว่างงาน ตลอดจนภาระหนี้ของประเทศที่สะสมมากขึ้น ที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ต่อไป ซึ่งโอกาสสำคัญที่

จะเปิดช่องให้แก่เศรษฐกิจของประเทศในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 6 นั้น ได้แก่ โอกาสในการส่งออก ซึ่งเกิดขึ้นจากการดำรงนโยบายค่าเงินตราที่เหมาะสม ประกอบกับประเทศที่เป็นตลาดสำคัญในระบบการค้าโลกเริ่มจะมีมาตรการจำกัดการส่งออกจากญี่ปุ่นและประเทศอุตสาหกรรมใหม่อย่างจริงจังมากขึ้น สถานการณ์เช่นนี้ ย่อมจะเอื้ออำนวยเปิดโอกาสให้แก่ประเทศไทยในการแข่งขันในตลาดโลกมากขึ้น ดังนั้น แผนพัฒนาฉบับที่ 6 จำเป็นต้องเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการพัฒนาเป็นพิเศษเพื่อที่จะเพิ่มฐานะการแข่งขันของไทยในตลาดต่างประเทศ จากการพิจารณาถึงสภาพปัญหาและข้อจำกัดสำคัญๆ ประกอบกับโอกาสของการพัฒนา แผนพัฒนาฉบับที่ 6 จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่สำคัญไว้ 2 ประการ คือ ทางด้านเศรษฐกิจ จะต้องรักษาระดับการขยายตัวให้ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 เพื่อรองรับกำลังแรงงานใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานไม่น้อยกว่า 3.9 ล้านคน ทั้งนี้โดยเน้นลักษณะการขยายตัวที่จะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและช่วยแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจหลายด้านที่เกิดขึ้นในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ทางด้านสังคม แผนพัฒนาฉบับที่ 6 จะมุ่งพัฒนาคุณภาพคนเพื่อให้สามารถพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้า มีความสงบสุขเกิดความเป็นธรรม สอดคล้องและสนับสนุนการพัฒนาประเทศส่วนรวม พร้อมๆ กับการธำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของชาติ วัฒนธรรมและค่านิยมอันดี และยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของคนในชนบทและในเมืองให้ได้ตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน ซึ่งการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายดังกล่าว จึงได้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาที่สำคัญทั้งสิ้น 3 แนวทาง และ แผนงานหลัก 10 แผนงาน ได้แก่

แนวทางที่ 1 เพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านทรัพยากรมนุษย์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนปรับปรุงระบบการบริหารและการจัดการ โดยยึดหลักการทำงานอย่างเป็นระบบและครบวงจร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทบทวนบทบาทของรัฐ ให้อยู่ในกรอบที่เป็นหน้าที่อันชอบธรรมของรัฐ และคำนึงถึงความเหมาะสมกับขีดความสามารถและฐานะการเงินการคลังเป็นสำคัญ โดยหันมาเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้มากขึ้นในการพัฒนาประเทศ ไม่เฉพาะแต่ทางด้านการผลิตเท่านั้น แต่ให้รวมถึงการให้บริการพื้นฐานบางประการ ซึ่งเคยเป็นหน้าที่ของรัฐอีกด้วย ประกอบไปด้วย แผนงานหลัก 6 แผนงาน ดังนี้

- (1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม
- (2) แผนพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรม
- (3) แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (4) แผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (5) แผนปรับปรุงการบริหารและทบทวนบทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ
- (6) แผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ

แนวทางที่ 2 ปรับปรุงระบบการผลิต การตลาด และยกระดับคุณภาพปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ต้นทุนสินค้าลดลง กระจายชนิดสินค้าให้มากขึ้นควบคู่ไปกับการขยายตลาด ซึ่งจะทำให้สินค้าไทยสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ดียิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็จะเน้นการพัฒนาตลาดในประเทศไปพร้อมๆ กัน ประกอบไปด้วย แผนงานหลัก 2 แผนงาน ดังนี้

(7) แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน

(8) แผนพัฒนาระบบบริการพื้นฐาน

แนวทางที่ 3 มุ่งกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบทมากขึ้น โดยให้ยึดกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ทั้งในภูมิภาคและชนบท เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่ควรได้รับผลจากการพัฒนาประเทศ ประกอบไปด้วย แผนงานหลัก 2 แผนงาน ดังนี้

(9) แผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

(10) แผนพัฒนาพัฒนาชนบท(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530c)

โดยสรุปแล้วนั้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 นี้ มีวัตถุประสงค์หลัก คือ การรักษาระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 และมุ่งพัฒนาคุณภาพของคนให้ดีขึ้น ซึ่งจะบรรลุได้ภายใต้แนวนโยบายหลักที่กำหนดไว้ 3 เรื่องคือ 1) การเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านทรัพยากรมนุษย์ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและทรัพยากรธรรมชาติ 2) ปรับปรุงระบบการผลิต การตลาดและยกระดับคุณภาพปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และ 3) มุ่งกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท ภายใต้สามแนวนโยบายข้างต้น (โสภณ ทองปาน, 2536: 143)

ในส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) ได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับด้านการเกษตรไว้ในแผนงานที่ 7 ซึ่งเป็นแผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน ซึ่งมีเป้าหมายหลักในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ 3 ประการ ได้แก่ ปัญหาการขาดดุลการค้า ปัญหาการจ้างงาน และ ปัญหาความยากจนในชนบทและการกระจายรายได้ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้เปลี่ยนแนวคิดจาก “การขายตามผลิต” มาเป็น “การผลิตเพื่อขาย” สำหรับตลาดต่างประเทศ และ “การกระจายการผลิต” ซึ่งใช้ตลาดภายในประเทศเป็นหลัก

โดยมี **นโยบายหลัก 3 ประการ** คือ

1. จัดระบบการผลิตภายในประเทศให้ลดความเสี่ยงจากความแปรปรวนไม่แน่นอนของสถานการณ์ด้านการตลาด
2. ให้น้ำหนักและความเอาใจใส่ในเรื่องการตลาด ติดตามการเคลื่อนไหวของสถานการณ์ตลาดต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตร
3. การปรับและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบการผลิต เพื่อให้กิจกรรมการผลิตและแปรรูปสินค้าเกษตร และอุตสาหกรรมสามารถรองรับการเข้าสู่กำลังแรงงานที่เพิ่มขึ้น

นอกเหนือจากนโยบายหลักที่กำหนดแล้ว กรอบนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในปีพ.ศ.2532 ได้กำหนดเป้าหมายและนโยบายที่สอดคล้องกัน คือ

การพัฒนาการเกษตรในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีเป้าหมายสำคัญ คือการยกระดับรายได้และความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ดีขึ้นทั้งนี้ โดยคำนึงถึงทรัพยากรที่ดินที่มีอยู่จำกัด และอัตราการเพิ่มของแรงงานในภาคการเกษตรจะอยู่ในอัตราที่สูง ดังนั้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงจำเป็นต้องปรับโครงสร้างและแผนการผลิตของเกษตรกรทุกสาขาอาชีพ ให้สามารถขยายผลผลิตได้ในอัตราสูงมีคุณภาพได้มาตรฐาน สอดคล้องกับความต้องการของตลาดทั้งในประเทศและนอกประเทศ เพื่อให้

เกษตรกรจำหน่ายผลผลิตได้ราคาสูงขึ้น ควบคู่ไปกับการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ และประมงที่มีอยู่ให้ได้รับผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงกว่าที่ผ่านมา มีต้นทุนการผลิตต่ำสามารถแข่งขันกับตลาดต่างประเทศได้ ผ่านการกำหนดนโยบายหลักทั้ง 4 ข้อ คือ

1. เน้นการส่งเสริมสินค้าเกษตรที่มีลู่ทางการส่งออกและพืชเพื่อทดแทนการนำเข้าเพื่อลดปัญหาการขาดดุลการค้า และการเป็นหนี้สินต่างประเทศ และรักษาระดับการผลิตพืชเศรษฐกิจที่สำคัญอื่นๆ โดยคำนึงกับความต้องการของตลาดทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศเพื่อให้การผลิตสอดคล้องกับความต้องการตลาดทั้ง ด้านปริมาณและคุณภาพ
2. ลดพื้นที่ปลูกข้าวและพืชไร่บางชนิดที่มีปัญหาเรื่องการตลาด ราคาตกต่ำด้วยการปลูกพืชอื่นทดแทน เช่น พืชผัก ไม้ผล ไม้ดอก ไม้ประดับที่ตลาดต้องการหรือทดแทนด้วยการเกษตรสาขาอื่นที่เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ในภูมิภาคนั้นๆ เช่น การประมงน้ำจืด ได้แก่ การเลี้ยงปลา การเลี้ยงกุ้ง ก้ามกราม การปศุสัตว์ เช่น การเลี้ยงโคนม โคเนื้อ สัตว์ปีก ซึ่งจะให้ผลตอบแทนสูงกว่าการปลูกพืช และไม่มีปัญหาเรื่องการตลาด
3. ดำเนินการเชื่อมโยงตั้งแต่กระบวนการผลิตจนถึงการจำหน่าย โดยเน้นการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ และภาคเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้เป็นระบบและครบวงจร
4. สนับสนุนและส่งเสริมดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกรให้มีความเจริญเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพื่อให้เป็นแกนกลางในการพัฒนาการเกษตรในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ปรับปรุงคุณภาพผลผลิตและสร้างอำนาจการต่อรองในการจำหน่ายผลผลิตผล การเกษตร ตลอดจนการรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก (โสภณ ชมชาญและคณะ, 2557:10-1 - 10-3)

นอกจากในแผนงานที่ 7 นโยบายเกษตรมีนโยบายกระจายอยู่เกือบทุกแผนงาน ซึ่งโดยสรุปแล้วนั้นแนวนโยบายหลักที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนดังกล่าวทางด้านการเกษตร คือ 1) ปรับการผลิตให้ลดความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงของภาวะตลาด เช่น กำหนดกลยุทธ์เพื่อผลผลิตเพื่อขายและมีการกระจายการผลิต 2) รัฐต้องประสานแผนการผลิตและการตลาดเข้าด้วยกัน เช่น มีมาตรการพัฒนาการตลาด และปรับปรุงการบริหารการผลิตและการตลาด และ 3) ให้มีการปลูกพืชหลายชนิดเพื่อให้มีความต้องการใช้แรงงานเพิ่มขึ้นเพื่อลดปัญหาการว่างงานและการทำงานไม่เต็มที ในชนบทเป็นการให้ความสำคัญกับการปรับตัวในด้านการผลิตให้เป็นไปตามความต้องการของตลาด เพราะในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ราคาพืชผลหลักหลายชนิดมีแนวโน้มลดลง (โสภณ ทองปาน, 2536: 144)

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 และ 6 นั้นนโยบายเกษตรที่กำหนดเน้นการส่งเสริมพัฒนาการเกษตรของประเทศในทิศทางที่ต่อเนื่องและแก้ปัญหาของแผนฉบับก่อนหน้า กล่าวคือในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต หรือเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ให้ได้มากขึ้น เป็นการส่งเสริมเป้าหมายปริมาณการผลิตแต่ทว่าจากแผนฯดังกล่าว ถึงแม้จะสามารถเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้นได้บ้าง แต่การขยายตัวก็มิได้สอดคล้องกับเป้าหมาย ทำให้รายได้ของเกษตรกรไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเท่าใดนัก การเพิ่มผลผลิตต่อไร่ไม่สามารถทำให้รายได้ปรับตัวสูงขึ้น แต่มีแนวโน้มลดลง จนมาเพิ่มขึ้นอีกครั้งในปี พ.ศ. 2529 และ พ.ศ.2530 รวมถึงช่องว่างระหว่างรายได้ของประชากรในและนอกภาคเกษตรยังคงปรับสูงขึ้นเรื่อยๆ เฉลี่ย 6 ปี มีความต่างกันถึง 8.22 เท่า และเมื่อ

เปรียบเทียบกับรายจ่ายในการบริโภคส่วนบุคคลในแต่ละปีโดยเฉลี่ย ประชากรเกษตรมีรายได้น้อยกว่ารายจ่ายเกือบ 7,000 บาท ในขณะที่ประชากรนอกภาคเกษตรมีรายได้มากกว่ารายจ่ายถึง 30,000 บาทโดยเฉลี่ย ดังตาราง

ข้อมูลรายได้ต่อคน (บาท)	พ.ศ. 2525	พ.ศ. 2526	พ.ศ. 2527	พ.ศ. 2528	พ.ศ. 2529	พ.ศ. 2530	เฉลี่ย
รายได้ของประชากรเกษตร	5,743	5,592	5,224	5,012	5,278	5,727	5,429
รายได้ของประชากรนอกภาคเกษตร	38,357	40,851	43,543	44,605	47,160	52,273	44,465
รายจ่ายในการบริโภคส่วนบุคคล	10,813	11,754	12,260	12,544	13,132	14,092	12,101
ส่วนต่างรายได้กับรายจ่ายของประชากรเกษตร	-5,070	-6,162	-7,036	-7,532	-7,854	-5,070	-6,731
ส่วนต่างรายได้กับรายจ่ายของประชากรนอกภาคเกษตร	+27,544	+29,097	+31,283	+32,061	+34,028	+27,544	+30,803
อัตราส่วนรายได้ของประชากร	1:6.68	1:7.31	1:8.34	1:8.90	1:8.94	1:9.13	1:8.22

ตารางที่ 4 รายได้ต่อคนของประชากรเกษตรและนอกภาคเกษตรปี 2525 - 2530

ที่มา : (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2530)

นอกจากนี้อัตราส่วนของผู้ทำงานภาคเกษตรกรรมและนอกภาคเกษตรกรรม ตามตารางที่ 4 ชี้ให้เห็นว่า ผู้ทำงานในภาคเกษตรกรรมยังมีปริมาณสูงกว่านอกภาคเกษตรกรรมโดยเฉลี่ย ร้อยละ 68.4 เกือบร้อยละ 70 ของผู้ทำงานทั้งหมด ถึงแม้ว่าจะมีแนวโน้มลดลงในปีสุดท้ายก็ตาม ปัญหาที่ส่งผลต่อภาคเกษตรกรรมจึงกระทบต่อผู้ทำงานโดยรวมของประเทศมากกว่า อีกทั้งการขยายตัวภาคการผลิตทางการเกษตรต่ำก็ทำให้ปัญหาการผลิตภาคเกษตรมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศโดยภาพรวมด้วยเช่นกัน

อัตราส่วนผู้ทำงาน (ร้อยละ)	พ.ศ. 2525	พ.ศ. 2526	พ.ศ. 2527	พ.ศ. 2528	พ.ศ. 2529	เฉลี่ย
ภาคเกษตรกรรม	68.4	68.6	69.7	68.4	66.8	68.4
นอกภาคเกษตรกรรม	31.6	31.4	30.3	31.6	33.2	31.6

ตารางที่ 5 อัตราส่วนของผู้ทำงานภาคเกษตรกรรมและนอกภาคเกษตรกรรม

ที่มา : (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530a)

แผนพัฒนาฉบับที่ 6 จึงเน้นการปรับและพัฒนาโครงสร้างการผลิตให้มีประสิทธิภาพด้วยการกระจายผลผลิตและให้บทบาทของภาคเอกชนในการร่วมพัฒนาภาคเกษตร เนื่องจากเป้าหมายในแผนดังกล่าวได้เน้นการเชื่อมโยงผลผลิตเข้ากับตลาด และให้ความสำคัญกับรายได้ของครัวเรือนภาคเกษตรมากกว่าบทบาทด้านการผลิต ซึ่งจะกล่าวอย่างละเอียดในบทต่อไป ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ทิศทางการพัฒนาด้านการเกษตร ถูกให้ความสำคัญในมิติทางเศรษฐกิจและการค้าผลผลิต การพัฒนาจึงเป็นไปในแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรเพื่อเพิ่มการส่งออกและทดแทนการนำเข้าสินค้าเกษตร โดยให้ความสำคัญในด้านคุณภาพของผลผลิตและระบบการจัดการตั้งแต่การผลิตไปจนถึงการขายอย่างครบวงจร อีกทั้งในมุมมองของภาครัฐก็เพื่อช่วยให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตไปสู่เกษตรกรและสนับสนุนให้เกษตรกรทำแผนการผลิตให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพและปริมาณที่สอดคล้องกับความต้องการของโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตทางด้านการเกษตรเป็นวัตถุดิบ ซึ่งเป็นแนวทางนำไปสู่การผลิตแบบเกษตรพันธสัญญา (สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร, 2549:12) นโยบายเกษตรพันธสัญญาจึงเป็นนโยบายที่รัฐส่งเสริมระบบเกษตรพันธสัญญาผ่านการจัดทำแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรซึ่งในแผนประสานความร่วมมือฯข้างต้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีการกำหนดและจัดทำโครงการประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร

4.3 พัฒนาการการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา

4.3.1 ขั้นตอนการริเริ่มผลักดันก่อนการก่อตัวของวาระนโยบาย

นโยบายเกษตรพันธสัญญาหรือแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ นั้นถือว่ามีจุดริเริ่มมาจากความต้องการและเป้าหมายของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ตามคำแถลงนโยบายของรัฐบาลเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2523 ระบุว่า “เป้าหมายสำคัญอันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐบาลนี้มีอยู่เพียงสองประการเท่านั้น คือ การยกระดับมาตรฐานและความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้น และเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ” ซึ่งเป้าหมายด้านการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนนั้นวางแนวทางผ่านนโยบายทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลนี้กำหนดเป้าหมายในการบริหารเศรษฐกิจไว้ว่า จะยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้น อีกทั้งให้มีความแตกต่างกันน้อยกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงวางแนวนโยบายและแนวทางในการบริหารงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายไว้โดยสรุปส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรพันธสัญญา ดังนี้ จะปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ไปในทางที่จะก่อให้เกิดการกระจายผลของการพัฒนาไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่ โดยจัดสรรทรัพยากรเข้าใช้เร่งรัดการพัฒนาการผลิตทางการเกษตร และพัฒนาภาวะความเป็นอยู่ในชนบทอย่างเต็มที่ และจัดให้มีแผนแม่บทเพื่อใช้ในการดำเนินงานเพิ่มปริมาณการส่งสินค้าออกไปขายนอกประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงระบุแนวทางการดำเนินนโยบายระยะต้นในหกเดือนแรกส่วนหนึ่งเป็นแนวทางในเรื่องการสร้างงาน โดยรัฐบาลต้องรับเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชน โดยการสร้างงานทั้งในเมืองและในชนบท แขนงงานที่จะสร้างนอกจากทางด้านการเกษตรแล้ว จะสร้างโอกาสในการจ้างงานทางอุตสาหกรรมและบริการพร้อมกันไป การสร้างงานในชนบทเพื่อชะลอการอพยพเข้าสู่เมือง เพิ่มรายได้และสร้างปัจจัยพื้นฐานสำหรับพัฒนาเศรษฐกิจและอำนวยความสะดวกในท้องถิ่นนั้นๆ ส่งเสริมให้มีการผลิต

สินค้าพื้นเมืองอันเป็นอุตสาหกรรมครัวเรือนหรืออุตสาหกรรมขนาดย่อม เพื่อเพิ่มปริมาณสินค้าสำหรับการส่งออกของประเทศ ประกอบกับส่วนที่ต้องแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรเป็นการด่วน รวมถึงก็จะระดมเงินทุนจากสถาบันการเงินไปสู่ภาคเกษตรกรรมด้วย เป้าหมายและเจตนา รามณ์ที่กล่าวถึงนั้นชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลของพลเอกเปรมให้ความสำคัญกับการเพิ่มรายได้เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ให้กับประชาชนผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่ส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรและสร้างงานให้กับชนบท ทั้งนี้เพราะรัฐบาลต้องเร่งแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรและสร้างงานในชนบท ซึ่งวิธีการในการสร้างงานนั้นก็เห็นได้ชัดว่าต้องการให้มีการผลิตภาคเกษตรเพิ่มขึ้น โดยการเพิ่มอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อกระตุ้นการส่งเสริมและให้มีการทำอุตสาหกรรมขนาดย่อมในชนบทด้วย

นอกจากเป้าหมายด้านเศรษฐกิจและการส่งออกที่ระบุข้างต้นแล้วนั้น รัฐบาลพลเอกเปรมยังให้ความสำคัญการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยนายกรัฐมนตรีเห็นว่าขณะนี้จำเป็นที่จะต้องให้ภาครัฐบาลและเอกชนได้หันหน้าเข้าหากัน ปรีกษาหารือและร่วมแก้ปัญหาอุปสรรคต่างๆอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น เนื่องจากรูปแบบของระบบการค้า การผลิต การเงิน มีความซับซ้อนขึ้น ทั้งประชากรก็มีมากขึ้นในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติเริ่มลดน้อยลง ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอาชีพเดียวกันและต่างกลุ่มกันก็เริ่มเกิดขึ้นด้วย ระบบและระเบียบตลอดจนการบริหารของรัฐเท่าที่เป็นอยู่ยังไม่เหมาะสม บางครั้งยังเป็นข้อจำกัดที่ทำให้การประกอบธุรกิจภาคเอกชนไม่คล่องตัว สมควรจะได้แก้ไขเพื่อให้มีการประสานงานการทำงานและมีความร่วมมือกันยิ่งขึ้นทั้งสองฝ่าย ได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมขึ้นมาเพื่อช่วยทำหน้าที่นี้ (ประสงค์ สุ่นศิริ, 2532) ประกอบกับการเสนอแนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการของนายเสนาะ อุนากุล เลขาธิการสภาพัฒนาในสมัยนั้น ซึ่งได้รับความไว้วางใจเป็นอย่างมากจากพลเอกเปรม การจัดตั้ง กรอ. ช่วยให้มีระบบการปรึกษาหารือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และการนำนโยบายการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนไปสู่การปฏิบัติ (เสนาะ อุนากุล, 2552) จึงทำให้เกิดการผลักดันและแสดงออกอย่างจริงจังของรัฐเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2524 คณะรัฐมนตรีได้มีมติจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) ขึ้น ในทัศนะของแสวง รัตนมงคลมาศ (2529:45) กล่าวว่า “ถือว่าเป็นการผลักดันในเชิงวิศวกรรมทางสังคมที่สำคัญสุดยอดเรื่องหนึ่งของสังคมไทย” ความซับซ้อนของปัญหาทางเศรษฐกิจ ประกอบกับสมรรถวิสัยของภาครัฐบาลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่มีอยู่โดยจำกัด ทำให้ต้องแสวงหาความร่วมมือในการแก้ปัญหาจากภาคเอกชน ในระหว่างปี 2524-2530 มีผู้เสนอข้อเรียกร้องเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจและกรอ. ได้ลงมติไปแล้ว 143 เรื่อง ในจำนวนนี้ ประมาณ 60.8% นำเสนอโดยฝ่ายเอกชน 9.8% นำเสนอโดยฝ่ายรัฐบาลและ 28% นำเสนอร่วมกันระหว่างรัฐบาลและเอกชน และในจำนวนมติ 143 เรื่อง มติเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมการผลิต 71 มติ และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 24 มติ มติสองกลุ่มนี้รวมกันมีมากถึง 66.4% ของจำนวนมติทั้งหมด ดังนั้น กรอ.จึงมีความโน้มเอียงที่จะให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (growth bias) (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2539)

นอกจากนี้คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน หรือ กรอ.ยังประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กรรมการฝ่ายรัฐบาลได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

รวมทั้งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบด้านเศรษฐกิจและการเงิน อันได้แก่ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการและผู้อำนวยการกองโครงการเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนฝ่ายเอกชนประกอบด้วยตัวแทนจากสถาบันฝ่ายทุน คือ หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย และภายหลังก็ยังมีกรตั้งกรรมการเพิ่มเติมเข้าไปอีก ดังนั้น โดยโครงสร้างองค์กรนี้จึงเป็นศูนย์รวมของตัวแทนอำนาจรัฐและอำนาจทุนอย่างชัดเจน (อนุสรณ์ ลีมนณี, 2539) จากที่กล่าวข้างต้นจะพบว่า กรอ. เป็นคณะกรรมการที่ให้ความสำคัญในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐและทุนเพื่อเป้าหมายในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เมื่อพิจารณาจากทั้งลักษณะของมติ ผู้นำเสนอเรื่องเข้าสู่คณะกรรมการและโครงสร้างองค์กร นโยบายเกษตรพันธสัญญาก็เป็นอีกนโยบายหนึ่งที่มาจากการริเริ่มของ กรอ.

ข้อมูลที่ได้ในการสัมภาษณ์ทางอีเมล อดีตหัวหน้าศูนย์ประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ หรือระบุว่า “มาจากความริเริ่มของ กรอ. (คณะกรรมการร่วมมือภาคีรัฐและเอกชน) นโยบายรัฐบาลขณะนั้นต้องการเห็นภาคเอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะภาคการเกษตรเพื่อให้เกษตรกรได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตทันสมัยเพื่อเพิ่มผลผลิตและมีแหล่งตลาดรองรับผลผลิตในรูปแบบมีสัญญาซื้อขายล่วงหน้าเพื่อมีหลักประกันและลดความเสี่ยงด้านการตลาดจำหน่ายผลผลิตของเกษตรกร” (เอกอรุณ อวนสกุล, อีเมล, 29 กันยายน 2558) และในส่วนของความเป็นมาของแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร ศูนย์ประสานงานกับภาคเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตร ระบุว่า “ตามที่รัฐบาลโดยคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ได้มีนโยบายอย่างชัดเจนสนับสนุนการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนนั้นเพื่อสนองต่อนโยบายดังกล่าวในด้านการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการประสานความร่วมมือพัฒนาการเกษตรระหว่างรัฐกับเอกชนขึ้น” (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2531)

จากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-6 ข้างต้นนั้น จะเห็นว่าเป็นการวางแนวทางที่สอดคล้องกันจากการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้มีผลผลิตมากขึ้น ไปสู่การปรับโครงสร้างการผลิตมาเป็นการส่งออกและกระจายผลผลิต หรือผลิตเพื่อขายนั้น เป็นการกำหนดนโยบายเกษตรที่เชื่อมโยงกัน กล่าวคือ มีความพยายามในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิตทางการเกษตรแบบดั้งเดิม โดยในช่วงแรกเป็นการ “เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต” ให้มีผลผลิตมากขึ้นในพื้นที่ที่มีอยู่หรือเรียกว่าเพิ่มผลผลิตต่อไร่ และส่งเสริมให้ใช้แรงงานในภาคชนบทซึ่งในส่วนนี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2523 และการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) เพราะเป็นการแก้ไขปัญหาตามเป้าหมายของรัฐบาล นอกจากนี้รัฐบาลพลเอกเปรมยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นอีกเจตนารมณ์หนึ่งของรัฐบาลที่เป็นปัจจัยในการริเริ่มนโยบายเช่นกันเพราะการพัฒนาชนบทเกี่ยวข้องกับการยกระดับรายได้และการผลิตภาคเกษตร รัฐบาลจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ หรือ กชช. เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2523 ขึ้นด้วย คณะกรรมการได้มุ่งเน้นในเรื่องหลัก 4 ประการ เช่น 1.ความยากจนและความล้าหลัง 2.เรื่องของปัญหาที่รบกวนเฉพาะหน้า เช่น เรื่องความขาดแคลนใน

ด้านอาหาร สุขภาพอนามัย ความไม่รู้หนังสือ 3.เน้นในเรื่องให้มีการทำงานอย่างประสานกันและมีประสิทธิภาพ คือ ให้ 5 กระทรวงหลัก ที่มีความเกี่ยวข้องในเรื่องนี้ ได้ทำงานกันอย่างประสานกัน และมีประสิทธิภาพ และมีเอกภาพด้วย 4.เน้นในเรื่องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตน ทำนองเดียวกับโครงการ กสช. ปัญหาการพัฒนาชนบท เป็นปัญหาเรื่องการประกอบอาชีพของราษฎรด้วย มีปัจจัยอื่นๆที่เข้ามาทำให้เกิดการผันแปรอยู่ได้บางตัว เช่น ราคาผลผลิตตกต่ำซึ่งเราควบคุมได้ไม่หมด หรือควบคุมได้บางส่วนเท่านั้น สิ่งเหล่านี้เองเป็นสิ่งที่พลเอกเปรมและคณะรัฐบาลตระหนักและให้ความสนใจมากเป็นพิเศษ เพราะฉะนั้นในช่วงต่อไปนี้รัฐบาลคิดว่าจะมุ่งเน้นยิ่งขึ้นในเรื่องการพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530b) กชช.หรือคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการนโยบายและประสานงานแก้ปัญหาที่ “ยิ่งพัฒนา ยิ่งจนลง” โดยศึกษาจากประสบการณ์และผลการพัฒนาในช่วงของแผนฯ1 ถึงแผนฯ4 ในส่วนของสภาพพัฒนาที่ตั้งคณะกรรมการศึกษาวิเคราะห์การพัฒนาประเทศ ในอีกมิติหนึ่งที่พวกเราเรียกว่า การพัฒนาชนบทในพื้นที่ยากจน ซึ่งต่อมาท่านนายกาเปรมได้กำหนดให้เป็นนโยบายหลักของรัฐบาล และได้ประกาศให้เป็นทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบทในลำดับต่อมา นายเสนาะ อุณากร อดีตรองอธิบดีกรมการเกษตร (เสนาะ อุณากร, 2552)

จากแนวนโยบายรัฐบาลพลเอกเปรม อันมาสู่การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) และคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) รวมถึงแนวทางในการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และ 6 ข้างต้นจะเห็นได้ว่า เป้าประสงค์และเจตนารมณ์หรือความต้องการของรัฐบาลกับนักวิชาการที่มีอิทธิพลและได้รับความไว้วางใจในขณะนั้น ได้เอื้อต่อการก่อตัวของแผนประสานความร่วมมืออย่างเห็นได้ กรอ.มีเป้าหมายเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน ในขณะเดียวกัน กชช.ก็มีเป้าหมายการแก้ปัญหาชนบท ผ่านการยกระดับรายได้ และการประกอบอาชีพในการแก้ปัญหาาราคาผลผลิตตกต่ำ ซึ่งทั้งสองคณะกรรมการก็เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้กับรัฐสภา หลังจากมีการจัดตั้งคณะกรรมการทั้งสองคณะกรรมการที่กล่าวข้างต้น

และก่อนที่กระบวนการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาหรือแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตร จะถูกกำหนดอย่างเป็นทางการนั้น ในช่วงก่อนการก่อตัวของวาระนโยบายได้มีการจัดประชุมร่วมระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในความร่วมมือนี้ขึ้น 3 ครั้ง ครั้งที่ 1 การสัมมนา เรื่องความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตรในทศวรรษหน้า ปี พ.ศ.2524 และ ถัดมาในอีก 3 ปี คือ ปี พ.ศ.2527 เรื่อง ความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อเพิ่มผลผลิตและยกระดับรายได้ให้กับเกษตรกรและครั้งที่ 3 ในเดือนตุลาคม ปี พ.ศ.2529 ในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง แผนปฏิบัติการพัฒนาอุตสาหกรรมการเกษตร

รายละเอียดดังนี้

ครั้งที่ 1 ความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตรในทศวรรษหน้า ปี พ.ศ.2524

จากรายงานการสัมมนาความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตรในทศวรรษหน้า ปี พ.ศ.2524 ที่จัดทำขึ้นโดยสมาคมการจัดการธุรกิจ ระบุว่า การสัมมนาในครั้งนี้ จัดโดยความร่วมมือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ และสมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย ในวันที่ 4-6 กันยายน 2524 ณ โรงแรมวงศ์อมารัตน์ เมืองพัทยา จ.ชลบุรี มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐและเอกชน เพื่อร่วมกันพิจารณาถึงโอกาสและศักยภาพในการพัฒนาการเกษตรที่สอดคล้องกับแผนนโยบายและการปฏิบัติ เพื่อร่วมกันพิจารณาและหามาตรการแก้ไขข้อจำกัด (ทุน เทคโนโลยี การตลาด และอื่นๆ) ของปัจจัยพื้นฐานการเกษตร และเพื่อเป็นพื้นฐานในการสัมมนา ค้นคว้าวิจัย และการประสานงานระหว่างรัฐและเอกชนที่นำไปสู่การปฏิบัติครั้งต่อไป สำหรับผู้ประสานงานการจัดสัมมนาประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากสถาบันต่างๆ เช่น ดร.อาณัติ อาภาภิรม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดร.เถลิง ชำรงนาวาสวัสดิ์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดร.เสนาะ อุนากุล เลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการและการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นายสถาพร กวิตานนท์ ผู้อำนวยการ กองโครงการเศรษฐกิจ ดร.อาชว์ เตาลานนท์ กรรมการอำนวยการ สมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย (บริษัท เครือเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด) ดร.อนุชา จินตกานนท์ รองคณบดี คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งหัวข้อในการสัมมนาประกอบด้วย แนวทางพัฒนาการเกษตรในทัศนะของรัฐและเอกชน โดย ดร.เสนาะ อุนากุล และดร.อาชว์ เตาลานนท์ รูปแบบทางเลือกในการจัดการเกษตร ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเกษตร เทคโนโลยีในการผลิตทางการเกษตร สินเชื่อเพื่อการเกษตร การตลาดสินค้าเกษตร การบริหารการพัฒนาการเกษตร โครงสร้างของความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชนและข้อเสนอโครงการที่เอกชนสามารถร่วมลงทุน และสุดท้ายแนวทางปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนในการพัฒนาการเกษตร มีผู้เข้าร่วมสัมมนาทั้งสิ้น 65 คน จากหลายฝ่าย ได้แก่ภาครัฐบาล 32 ท่าน ภาคเอกชน 31 ท่าน และผู้แทนเกษตรกร 2 ท่าน ในส่วนของภาครัฐบาลมีหน่วยงานหลักๆ เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม สภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการและการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น ส่วนในภาคเอกชน มีตัวแทนของบริษัทต่างๆ เช่น ธนาคารกรุงเทพ จำกัด สภาหอการค้าไทย บริษัท เจริญโภคภัณฑ์ จำกัด บริษัท ลีอ็อกซ์เลย์ (กรุงเทพ) จำกัด บริษัท สยามคูโบต้าดีเซล จำกัด บริษัท สหพัฒนพิบูล จำกัด บริษัท ลีเวอร์บราเธอร์ส (ประเทศไทย) จำกัด บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย จำกัด บริษัท วังน้ำฝน จำกัด เป็นต้น

ในตอนท้ายของการสัมมนา นายอาณัติ อาภาภิรม ได้รายงานประเด็นต่างๆในการประชุมที่มีการอภิปรายและมีข้อสรุปร่วมกัน ดังนี้

1. ในเขตเกษตรก้าวหน้า นั้น เอกชนจะมีบทบาทในเรื่องการลงทุน สำหรับรัฐจะให้การสนับสนุนเรื่องปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ส่วนในเขตเกษตรล้าหลังรัฐจะมีบทบาทนำ เอกชนจะมีบทบาทเสริม
2. ความร่วมมือระหว่างรัฐ ธุรกิจและเกษตรกรย่อมจะต้องอิงหลักของผลประโยชน์ร่วมกัน โดยรัฐจะทำหน้าที่เป็นตุลาการให้การแบ่งปันผลประโยชน์เป็นไปด้วยความยุติธรรม
3. เพื่อชักจูงให้ภาคธุรกิจมีความสนใจในการลงทุนภาคเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตเกษตรล้าหลัง รัฐควรจะสร้างการจูงใจโดยวิธีการต่างๆ เช่น ยกเว้นภาษีสำหรับเงินที่ลงทุน

4. รัฐจะต้องกำหนดเงื่อนไขและนโยบายให้เด่นชัดและแน่นอน
5. ในเรื่องเทคโนโลยีรัฐจะส่งเสริมให้ธุรกิจลงทุนในการผลิตปุ๋ยและยาฆ่าแมลง โดยประเมินไว้ว่าความต้องการในเรื่องนี้จะมีเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก และที่ประชุมเห็นว่าควรนำเครื่องจักรกลและอุปกรณ์ทันสมัยที่เหมาะสมมาใช้ในการเกษตรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ นอกจากนี้รัฐจะส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์โดยเอกชน
6. สันเชื่อเพื่อการเกษตรควรมีเพิ่มขึ้น และรัฐควรที่จะช่วยรับภาระความเสี่ยงบางส่วน ได้มีการเสนอแนะเพิ่มเติมเช่นว่า อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ธ.ก.ส. ควรที่จะเท่าเทียมกับธนาคารพาณิชย์
7. การประกันพืชผล (crop insurance) นั้นธุรกิจจะรับดำเนินการ
8. ในเรื่องการตลาดนั้นรัฐจะต้องกำหนดนโยบายอย่างเด่นชัด อาทิเช่น นโยบายมุ่งยกฐานะรายได้เกษตรกรหรือจะมุ่งรักษาเสถียรภาพของราคาภายในประเทศเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคในเขตตัวเมือง
9. รัฐจะกำหนดพื้นที่ที่จะเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าดำเนินการในเขตชลประทาน เขตป่าสงวนทั้งหมดสภาพ โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย
10. รัฐจะศึกษาความเหมาะสมที่จะจัดตั้งตลาดกลางและตลาดล่วงหน้าสำหรับสินค้าเกษตร
11. ควรมีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบเพื่อแก้ไขอุปสรรคเรื่องโรงฆ่าสัตว์ ซึ่งจะส่งเสริมให้เอกชนที่จะลงทุนเรื่องปศุสัตว์ เป็นการเพิ่มมูลค่าการส่งออก
12. ในการสัมมนาได้แบ่งเขตเกษตรกรออกเป็น 3 ส่วน คือ เขตเกษตรก้าวหน้า ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการชลประทาน ดินมีความอุดมสมบูรณ์ เขตเกษตรปานกลาง เป็นพื้นที่ที่ต้องอาศัยน้ำฝน แต่ดินมีความอุดมสมบูรณ์ และเขตเกษตรยากจน ซึ่งมีน้ำฝน แต่ดินไม่อุดมสมบูรณ์

นอกจากนี้ได้มีแนวความคิดเห็นว่า มีพื้นที่บางแห่งรัฐได้ลงทุนในการพัฒนาปัจจัยพื้นฐาน เช่น ระบบชลประทาน การพัฒนาที่ดิน ฯลฯ เป็นอันมากแล้ว จะมีลู่ทางที่จะให้เอกชนที่มีความสนใจร่วมกิจกรรมในการพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรในระยะอันใกล้ ผลจากการสัมมนาครั้งนี้จึงได้มีการแสดงเจตนารมณ์จากฝ่ายธุรกิจเอกชน ที่จะพิจารณาจัดทำโครงการระดับหมู่บ้านเป็นการทดลองจำนวนหนึ่ง สำหรับในด้านการดำเนินต่อไปนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีดำริที่จะจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างเกษตรกร ธุรกิจและรัฐ เพื่อประสานงานทางด้านพัฒนาการเกษตร โดยที่คณะกรรมการชุดนี้จะส่งทอดข้อคิดเห็นไปยังคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งมีฯพณฯ เป็นประธาน (สมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย, 2524)

จะเห็นว่าการจัดประชุมสัมมนาข้างต้น เป็นจุดเริ่มอย่างเป็นทางการของการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ที่จะร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนในการพัฒนาการเกษตร โดยมีภาครัฐและภาคเอกชน

เข้าร่วมเป็นหลัก จากสัดส่วนและหน่วยงานของคณะประสานงานการจัดสัมมนาบ้างชี้ว่าภาครัฐเป็นภาคส่วนหลักที่ผลักดันเพราะกระทรวงหลักๆและหน่วยงานสำคัญของภาครัฐเข้าร่วมด้วยทั้งสิ้น นอกจากนี้ สองส่วนในคณะจัดการประชุมคือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในสมัยนั้นเป็นผู้ริเริ่มการแสดงเจตนารมณ์ในครั้งนี้ด้วย ด้วยบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐทั้งสองส่วน เป็นจุดที่ชี้ให้เห็นว่าประเด็นความร่วมมือนั้นถูกให้นำหนักเป็นอย่างมากและเตรียมพร้อมจะเป็นวาระนโยบาย ถึงแม้ว่าข้อสรุปประเด็นจะมีรายละเอียดที่ต้องดำเนินการอีกหลายส่วนก็ตาม ประกอบกับในการประชุมนี้นายกรัฐมนตรีหรือพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ก็ได้เข้าร่วมในตอนสุดท้ายเพื่อปิดการประชุมด้วย ในตอนสุดท้ายของการประชุมครั้งดังกล่าวได้แสดงถึงความร่วมมือในอนาคตอย่างเป็นทางการ คือการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างเกษตรกรธุรกิจและรัฐ ขึ้นโดยเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐและเอกชน หรือ กรอ. ที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นก่อนหน้า “การพัฒนาการเกษตร เป็นหนึ่งในห้าเรื่องของนโยบายความร่วมมือภาครัฐและเอกชนที่อยู่ในคณะกรรมการ กรอ. กรอ.มีนโยบายการพัฒนาการเกษตร โดยเป็นนโยบายที่จะให้เอกชนเข้ามาร่วมมือในการพัฒนาการเกษตร ซึ่งการสัมมนาครั้งนี้เป็นการสนองนโยบายของคณะกรรมการร่วมฯ จากการสัมมนาครั้งนี้ได้ประเด็นสำคัญ 3 ประการคือ ปรับทัศนคติ หาขั้นตอนรูปแบบและหาโครงการสิ่งที่ควรดำเนินการต่อไป จะต้องมีการประมวลและสรุปเป็นนโยบายเสนอ ครม.อนุมัติและจะต้องมีองค์กรดำเนินการตามนโยบายอย่างจริงจังต่อไป” ดร.เสนาะ อุนากุล ได้กล่าวทิ้งท้ายในหัวข้อแนวทางปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนในการประชุมที่กล่าวมาข้างต้น หลังจากการจัดประชุมร่วมระหว่างภาคส่วนต่างๆ ครั้งที่ 1 ต่อมาก็ได้มีการจัดประชุมร่วมอีกครั้งเป็น

ครั้งที่ 2 ความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อผลิตและยกระดับรายได้ให้กับเกษตรกร ปี พ.ศ.2527

จากรายงานการสัมมนาความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อผลิตและยกระดับรายได้ให้กับเกษตรกรปี พ.ศ.2527 ที่จัดทำขึ้นโดยสมาคมการจัดการธุรกิจ การสัมมนาในครั้งนี้ จัดโดยสมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย ในวันที่ 16 พฤษภาคม 2527 ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพฯ ในครั้งนี้สมาคมฯได้เล็งเห็นว่า “เพื่อเป็นการยืนยันเจตนารมณ์ของสมาคมฯ อันที่จะเสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมืออันดีระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนในประเด็นที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ และเพื่อสืบเนื่องความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการพัฒนาการเกษตร ประกอบกับจากการประชุมในครั้งที่ 1 ผลการสัมมนาได้ชี้ให้เห็นถึงศักยภาพอันสูงที่ภาคธุรกิจเอกชนจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาการเกษตรของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเกษตรก้าวหน้า นับเป็นนิมิตหมายอันดีที่ภาครัฐและภาคเอกชนจะได้ช่วยเหลือร่วมมือกันใกล้ชิดยิ่งขึ้น นอกจากนี้ นโยบายการพัฒนาการเกษตรของรัฐบาลในระยะห้าปีข้างหน้า จะเห็นว่ารัฐบาลมุ่งที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และเน้นการยกฐานะความเป็นอยู่และรายได้ของเกษตรกร ซึ่งจะมีส่วนช่วยแก้ไขความยากจนให้กับประชากรในชนบท แนวนโยบายดังกล่าวสมควรที่จะได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือและส่งเสริมในทุกวิถีทางเป็นอย่างยิ่ง” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐ เอกชนและเกษตรกร และเพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายรัฐ เอกชน และเกษตรกร ได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาและแสวงหาหนทางเพื่อเพิ่มผลผลิต และยกระดับรายได้ให้กับเกษตรกร โดยเนื้อหาของการ

ประชุมเป็นการอภิปรายเรื่องสภาพปัญหาและอุปสรรคในการขจัดความยากไร้ให้กับเกษตรกรและทำอย่างไรจึงจะเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกร รวมถึงทัศนคติต่างๆเกี่ยวกับสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขสำหรับผลการเกษตรหลัก อาทิเช่น ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง สุกอร์ซึ่งเนื้อหาของการสัมมนาในครั้งนี้ สรุปได้ดังนี้ การแก้ไขปัญหาคความยากจนนั้นเป็นปัญหาระดับชาติซึ่งต้องการความร่วมมือจากหลายๆฝ่าย และมีใช่เป็นหน้าที่ของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง และเป็นปัญหาที่ต้องการความร่วมมือและการประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน การเพิ่มผลผลิตนั้น มีปัจจัยต่างๆที่จำเป็น คือ พันธุ์ การใช้เครื่องจักรกลและเทคนิคการผลิตต่างๆ ดินน้ำ ปุ๋ย การป้องกันและการกำจัดศัตรูพืช ทุน ที่ดินและผู้ประกอบการ โดยการเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรนั้นขึ้นอยู่กับเงื่อนไข 4 ประการคือ ราคาของพืชผลอยู่ในเกณฑ์ดี ความสามารถในการลดต้นทุนการผลิต การเพาะปลูกพืชหลายชนิด เพื่อลดความเสี่ยง และการรู้จักใช้จ่ายอย่างประหยัด และการหารายได้เสริม ซึ่งสามารถแยกผู้ผลิตเป็น 3 ระดับคือผู้ผลิตในเขตพื้นที่ยากจน ในเขตพื้นที่ปานกลาง และในเขตพื้นที่ก้าวหน้า ให้ดำเนินการการผลิตที่เหมาะสมต่อพื้นที่ทั้งด้านเทคโนโลยี รูปแบบการผลิต และทรัพยากร การเพิ่มรายได้ของเกษตรกรโดยการเพิ่มผลผลิตขึ้นอยู่กับความสามารถในการเพิ่มประสิทธิภาพทางการผลิต ซึ่งขึ้นอยู่กับอำนาจในการลงทุน แต่ปัญหาของเกษตรกร คือ การขาดหลักประกันทางด้านราคาของผลผลิตในแต่ละฤดูการผลิต ทำให้ไม่สามารถคาดคะเนราคาของพืชผลและผลตอบแทนในแต่ละฤดูการผลิตซึ่งเป็นข้อจำกัดในด้านความเสี่ยงของการลงทุน ซึ่งแก้ปัญหาได้ด้วยรูปแบบของโครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิต สนับสนุนให้เกษตรกรรวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองทั้งทางการผลิตและการตลาด สหกรณ์จะเป็นเครื่องมือเพื่อยกระดับรายได้แก่ผู้ผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพได้นอกจากสหกรณ์แล้วการพัฒนาการเกษตรที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตจะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขต่างๆทั้งด้านพันธุ์พืชและด้านอื่นๆ โดยเฉพาะทุน ซึ่งการลงทุนจะต้องมีสภาพราคาและการตลาดที่เป็นแรงจูงใจให้แก่เกษตรกร ดังนั้น ปัจจัยด้านราคาจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อการเพิ่มผลผลิตและยกระดับรายได้ให้กับเกษตรกร

ในส่วนการผลิตของผลผลิตการเกษตรหลัก นั้นก็ควรจะต้องมีการร่วมมือกันในการพัฒนาการเกษตรจากทั้งสามฝ่าย คือ รัฐบาล เกษตรกรผู้ผลิตและเอกชน สำหรับการผลิตข้าว รัฐบาลควรสนับสนุนให้เป็นการค้าเสรีและควรจะมีนโยบายการค้าที่แน่นอนตลอดจนควรลดภาระของผู้ส่งออกในด้านต่างๆ เช่นภาษีเงินได้ ค่าพรีเมียม และค่าขนส่ง ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดต้นทุนที่แท้จริง มันสำปะหลัง รัฐบาลควรแก้ไขปัญหาคความยากจนในด้านการค้าโควต้าส่งออกของ EEC (ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป) และเอกชนจะต้องพยายามหาหรือขยายตลาดส่งออกไปยังประเทศอื่นๆ ด้วยนอกจากนั้นการแปรรูปก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งซึ่งจะต้องมีการสำรวจตลาด สำหรับเกษตรกรควรลดและจำกัดพื้นที่การเพาะปลูกและหันไปปลูกพืชอื่นด้วย เนื่องจากมันสำปะหลังเป็นพืชที่ไม่มีความแน่นอนทางการตลาด ข้าวโพด ตลาดส่งออกสำหรับผลผลิตข้าวโพดยังมีแนวโน้มที่จะขยายได้อีกมาก ควรจะมีการส่งเสริมให้เกษตรกรหันมาปลูกข้าวโพดแทน สุกอร์ควรมีการสนับสนุนให้มีการปรับปรุง เรื่องโรงฆ่าให้ได้มาตรฐานและถูกสุขลักษณะ และควรแสวงหาตลาดส่งออกสุกอร์ ซึ่งจะต้องมีการจัดระบบความสัมพันธ์และการดำเนินธุรกิจทั้งสามฝ่ายให้เหมาะสม นอกจากนี้นายพิเชษฐ เหล่าน้ำฝน กรรมการผู้จัดการ บริษัท วังน้ำฝน จำกัด ในขณะนั้น ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้บรรยายของการประชุมดังกล่าวให้คำตอบในส่วนของความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนในการยกระดับรายได้เกษตรกรว่า “จะดำเนินการโดยมีการจัดตั้ง

board of commodities ภายในจังหวัดเพื่อนำแนวคิด collaborate farming หรือการร่วมมือทำฟาร์มมาปฏิบัติจากสภาพพื้นฐานของเกษตรกรซึ่งส่วนใหญ่ยากจน ถ้าหากมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดมาให้ supply ทางการผลิต ทั้งปุ๋ยเคมี ยาปราบศัตรูพืชและเทคโนโลยีต่างๆ พร้อมทั้งให้หลักประกันทางด้านราคาผลผลิตซึ่งให้กำไรแก่เกษตรกรบ้าง เกษตรกรยินดีทำการผลิตและบำรุงรักษาอย่างดี ลักษณะเช่นนี้เป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้เกิดการร่วมมือกันในธุรกิจการเกษตร ทั้งนี้ผู้ที่จะมีส่วนร่วมในการทำฟาร์มนี้ จะมีธนาคารเป็นบุคคลสำคัญโดยธนาคารจะสามารถปล่อยสินเชื่อแก่เกษตรกรให้เป็นอุปกรณ์และวัสดุการเกษตร พร้อมทั้งดึงเอาบรรดาพ่อค้าและนักธุรกิจเข้าร่วมด้วย เพื่อให้เกิดการตกลงร่วมกันทางด้านราคาอันจะช่วยให้ธนาคารสามารถควบคุมการใช้จ่ายและรายได้ของเกษตรกรและที่สำคัญคือรัฐบาลควรจะเข้าร่วมในฐานะผู้ประกันความเสียหายให้แก่ธนาคารรวมทั้งคอยดูแลให้ความร่วมมือดังกล่าวเป็นไปโดยซื่อสัตย์ ยุติธรรมและคอยลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือทำให้เกิดความเสียหาย การร่วมมือกันทำฟาร์มนี้ กล่าวได้ว่าเป็นวิธีการที่จะบูรณาการทรัพยากรทางการเกษตรและช่วยเหลือสนับสนุน พร้อมทั้งให้หลักประกันทางรายได้ให้แก่เกษตรกร” (สมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย, 2527)

จากข้อความดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ลักษณะความร่วมมือจากภาคเอกชน ภาครัฐและเกษตรกร รวมถึงบทบาทของสถาบันการเงินได้มีการกล่าวถึงและเสนอให้การประชุมดังกล่าวอย่างชัดเจน ในการประชุมครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมทั้งสิ้น 102 คน ภาคเอกชน 51 คน ภาครัฐบาล 38 คน กลุ่มเกษตรกร 6 คน สหกรณ์การเกษตร 7 คน ซึ่งในการประชุมครั้งนี้นั้น สัดส่วนของภาครัฐลดลงกว่าครั้งที่ 1 รวมถึงไม่มีตัวแทนจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์มีผู้แทนมากที่สุดในส่วนของภาครัฐคือ 13 คน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเข้าร่วมเพียง 1 คน เท่านั้น ผู้ที่เป็นก่อกำเนิดการประชุมรวมถึงผู้บรรยายส่วนใหญ่เป็นตัวแทนภาคเอกชน ตัวแทนจากภาครัฐที่ได้รับความสำคัญที่สุดมีเพียง 1 คน คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ต่างจากการประชุมในครั้งแรกเมื่อปี 2524 เนื่องจากการนำกล่าวถึงที่มาของการประชุมนั้นเป็นตัวแทนจากภาครัฐเป็นหลักทั้งปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในนามของนายกรัฐมนตรี และเลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ข้อมูลข้างต้นชี้ว่า การประชุมครั้งนี้ถึงแม้เป็นการสานต่อประเด็นความร่วมมือที่เคยริเริ่มไว้แล้วก็ตาม แต่ประเด็นดังกล่าวไม่ได้ถูกให้ความสนใจหรือนำหนักความสำคัญในประเด็นนโยบายเท่ากับการประชุมในครั้งแรกเท่าใดนักก็เพราะสถานการณ์และสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก เพื่อป้องกันภาวะล้มละลายจนรัฐบาลต้องประกาศลดค่าเงินบาทลงเป็นครั้งที่ 3 ลดจาก 23 บาท เป็น 27 บาท เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2527 การลดค่าเงินเป็นเรื่องใหญ่ รัฐบาลไม่ค่อยอยากใช้มาตรการนี้ เพราะประชาชนรู้สึกว่าการลดค่าเงินเสมือนเป็นการลดฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ ในช่วงระยะของแผนฯ 5 เมื่อถึงเวลาจริงๆ สถานการณ์และสภาพปัญหาต่างๆ ที่ประดังเข้ามาทำให้ต้องมุ่งแต่ตั้งรับ โดยเฉพาะปัญหาหลักทางเศรษฐกิจ เป็นช่วงเวลาที่กำลังต่อสู้ไม่ให้เกิดประเทศไทยล้มละลาย จึงต้องใช้วิธีรัดเข็มขัด ตัดงบประมาณ จำกัดสินเชื่อ ทำทุกวิถีทาง จนถึงดาบสุดท้ายคือการลดค่าเงินบาท (เสนาะ อุณาภูล, 2552) ถึงแม้ว่าสถานะในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐต้องประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างหนักหน่วงก็ตาม แต่สัญญาณของความร่วมมือในการดำเนินการพัฒนาการเกษตรระหว่างฝ่ายต่างๆก็ยังคงเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอยู่ด้วยเช่นกัน

ครั้งที่ 3 สัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง แผนปฏิบัติการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร ปี พ.ศ.2529

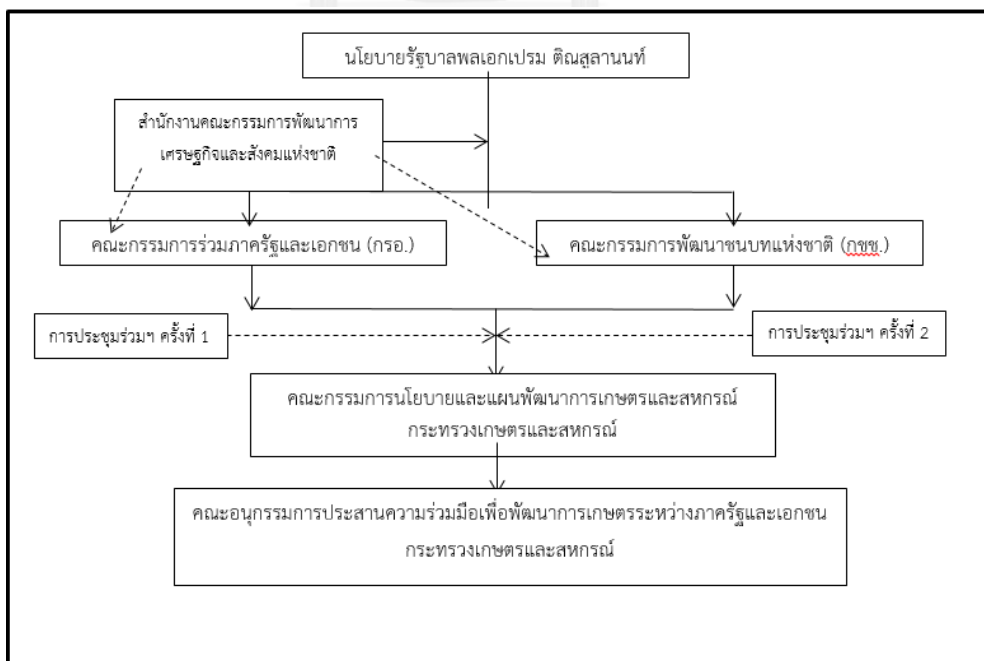
การสัมมนาเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการจัดระดมความคิดในการแปลงแผนงานไปสู่การปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรมมากขึ้น การสัมมนาจัดขึ้นในเดือนตุลาคม ปี พ.ศ.2529 ในการสัมมนาครั้งนี้ ผู้แทนของภาคเอกชนจากสมาคมการค้าต่างๆ นำโดย สมาหการค้าแห่งประเทศไทย หอการค้าไทย และสมาคมอุตสาหกรรมไทย ได้มีส่วนร่วมเสนอปัญหาและข้อเสนอแนะต่างๆ ทั้งด้านการผลิต การตลาด รวมถึงการขอให้รัฐแก้ไขกฎ ระเบียบขั้นตอนต่างๆ ที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจการเกษตร ปัญหาและข้อเสนอแนะได้รับการยอมรับจากภาครัฐเป็นอย่างดี รวมถึงได้นำแนวทางข้อเสนอแนะของภาคเอกชนบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติงานพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรด้วย และเมื่อ นายอาชว์ เตาลานนท์ ได้เข้ามาเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หลังยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก็ได้ผลักดันนโยบายของประเทศให้เป็นเกษตรอุตสาหกรรมมากขึ้น แต่ตัวเกษตรกรรายย่อยไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่มีผลกระทบต่อพวกเขา ข้อเสนอจากแผนปฏิบัติการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรในครั้งนี้ เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ที่กำหนดให้อุตสาหกรรมเกษตรเป็นอุตสาหกรรมสาขาหนึ่ง นอกจากนี้ นายอาชว์ เตาลานนท์ ยังเป็นประธานคณะกรรมการการจัดทำแผนพัฒนาระบบการผลิตและการตลาด (แผนงานที่ 7) ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มีภาคเอกชนเป็นส่วนหนึ่งในคณะทำงานภายใต้คณะกรรมการชุดดังกล่าว

4.3.2 ขั้นตอนการก่อตัวของวาระนโยบาย

จากความพยายามในการสร้างความร่วมมือระหว่างกันในการประชุมทั้ง 2 ครั้ง แนวนโยบายรัฐบาลพลเอกเปรม คณะกรรมการฯ และแผนพัฒนาฯ ทั้งสองฉบับข้างต้น ประกอบกับประเด็นปัญหาทางเศรษฐกิจทั้งจากบริบทภายในประเทศและบริบทภายนอกและแรงผลักดันจากสมาคมธุรกิจต่างๆ รวมถึงร่องรอยมาตรการสนับสนุนของรัฐที่จะส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐกับทุนในประเทศไทยที่เคยปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) ถึงแม้ว่ามาตรการดังกล่าวไม่ได้นำมาปฏิบัติใช้ก็ตาม ก็ได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐมีความพยายามที่จะสร้างความร่วมมืออย่างจริงจัง ดังนั้น นโยบายเกษตรพันธสัญญา หรือแผนประสานความร่วมมือสี่ภาค จึงเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของรัฐบาลและกลุ่มนักวิชาการ หรือสภาพัฒน์รวมถึงการแสดงออกอย่างไม่เป็นทางการของภาคเอกชนในการส่งเสริมการผลิตและเป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างกันของภาคเอกชนทางการเกษตรและพัฒนาการเกษตรสู่รูปแบบอุตสาหกรรมเกษตรการเกษตร อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและปรับโครงสร้างการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพตามแนวทางของแผนพัฒนาฉบับที่ 5 และ 6 อีกด้วย

หลังจากการริเริ่มนโยบายและกำหนดกรอบนโยบายที่สอดคล้องกันนี้ คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ในนามของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 อันประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรอง

ประธานกรรมการ และปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการสถิติแห่งชาติ รองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน อธิบดีกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินแปดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิสี่คน และผู้แทนเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรสี่คน ให้เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเป็นกรรมการและเลขานุการ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2522) จึงได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการประสานความร่วมมือเพื่อพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐและเอกชน ขึ้นเพื่อให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา อนุมัติและสนับสนุนโครงการร่วมพัฒนาการเกษตรที่เสนอโดยภาคเอกชน ตลอดจนกำหนดรูปแบบ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในความร่วมมือทั้งในด้านการบริการของรัฐ สินเชื่อและอื่นๆ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2531) และทำหน้าที่ร่างแผนประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนโดยดำเนินการออกแบบหลักการ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการภายใต้แผนประสานความร่วมมือฯ รวมถึงกำหนดแนวทางการดำเนินโครงการ การจัดการโครงการ แหล่งเงินทุนและสินค้าเกษตรที่เข้าร่วมโครงการ คณะอนุกรรมการฯ จึงเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการที่เอกชนริเริ่มเสนอ และร่วมกับเอกชนผู้เสนอโครงการพิจารณาคัดเลือกเกษตรกรที่จะร่วมโครงการตามที่กำหนดไว้ในแผนประสานความร่วมมือสี่ภาค คณะอนุกรรมการชุดดังกล่าว ประกอบด้วย ประกอบด้วยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ กรรมการได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กับผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนภาคเอกชน โดยมีสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2530) ขั้นตอนก่อนการก่อตั้งและการก่อตั้งของวาระนโยบายเป็นไป



ภาพที่ 3 กระบวนการริเริ่มผลักดันก่อนการก่อตั้งและการก่อตั้งของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญา

จากภาพจะเห็นว่า ในขั้นการริเริ่มผลักดันนั้น เกิดขึ้นผ่านโครงสร้างที่เป็นทางการหรือเป็นส่วนที่เป็นผลักดันของรัฐเองทั้งหน่วยงานหลักที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายโดยตรงอย่างรัฐบาล และผู้ให้คำปรึกษาหรือกำหนดแนวทางการพัฒนาอย่างสภาพัฒน์ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการริเริ่มผลักดันนโยบาย ประกอบกับการจัดตั้งคณะกรรมการที่เป็นทางการสองชุดขึ้นมาแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาด้านการพัฒนาชนบททำให้เป้าหมายของคณะกรรมการทั้งสองชุดเป็นตัวกำหนดแนวทางและสอดคล้องกับวิธีการของแผนฯที่ร่างขึ้นด้วย

จากความเกี่ยวโยงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 กับนโยบายเกษตรพันธสัญญาขั้นตอนการริเริ่มผลักดันก่อนการก่อตัวของวาระนโยบายและขั้นตอนการก่อตัวของวาระนโยบายที่กล่าวถึงข้างต้น เป็นการอธิบายผลการศึกษาก่อตัวของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญา ซึ่งเป็นเนื้อหาช่วงที่ 1 ตามที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นของบทที่ 4 ในส่วนต่อไปจะเป็นการอธิบายเนื้อหาในช่วงที่ 2 ที่เป็นการวิเคราะห์และพิสูจน์สมมติฐานในข้อที่ 1 ของงานวิจัยตามกรอบในการวิเคราะห์เพื่อชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของแผนพัฒนาฯดังกล่าวในฐานะที่มาของการก่อตัวของวาระนโยบาย กระบวนการก่อตัวของวาระนโยบาย ตัวแสดงที่สำคัญในการก่อตัวของวาระนโยบายและบทบาทนำของรัฐในการก่อตัวของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญา

4.4 กระบวนการและบทบาทของตัวแสดงในการก่อตัวของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญา

4.4.1 ว่าด้วย “กระบวนการ” กำหนดวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญา

หัวข้อนี้เป็นการวิเคราะห์เพื่อชี้ให้เห็นว่า ตัวแปร ประการที่ 1 ความสอดคล้องของปัจจัยด้านการก่อตัวของวาระนโยบายระหว่างปัญหาที่มีความเป็นสาธารณะกับความต้องการของกลุ่มการเมือง และ ประการที่ 2 ขั้นตอนและกระบวนการการก่อตัวของวาระนโยบายที่เกิดขึ้นภายในรัฐหรือช่องทางในการรับปัญหาและการนำเสนอประเด็นนโยบายภายในทำให้วาระนโยบายได้รับความสนใจจากรัฐบาลในการอนุมัตินโยบาย มีผลต่อการก่อตัวของวาระนโยบาย กล่าวคือ

ในเชิง “กระบวนการ” ของการกำหนดวาระนโยบายหรือการก่อตัวของนโยบายสาธารณะนั้น ในหัวข้อนี้เป็นการอธิบายและชี้ให้เห็นว่านโยบายเกษตรพันธสัญญามีลักษณะกระบวนการของการก่อตัวอย่างไรตามกระบวนการนโยบายสาธารณะโดยแบ่งเป็นส่วนๆ ดังนี้ ส่วนที่หนึ่ง การวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้ปัญหากลายเป็นประเด็นนโยบาย ส่วนที่สอง ขั้นตอนของกระบวนการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ช่องทางการนำเสนอประเด็นนโยบาย (Policy Windows) รูปแบบการนำเสนอประเด็นนโยบาย (Initiation Model of Agenda Setting) และ รูปแบบประเด็นนโยบาย (Kind of Policy Agenda)

ในเชิงนโยบายสาธารณะการก่อตัวของนโยบาย คือ การกำหนดว่าปัญหาหรือประเด็นโต้แย้งใดบ้างที่ควรได้รับการพิจารณาในการกำหนดนโยบายหรือกลายมาเป็นประเด็นนโยบาย (Policy agenda) เพราะไม่ใช่ทุกปัญหาหรือทุกประเด็นโต้แย้งที่เกิดขึ้นภายในรัฐและสังคม จะถูกหยิบยกมาเป็นประเด็นนโยบายได้ทั้งหมด การก่อตัวของปัญหาเป็นการแสดงให้เห็นว่าปัญหาหรือทางเลือกต่างๆ

อยู่ในความสนใจของสาธารณะหรือผู้นำทางการเมืองมากนักน้อยเพียงใด ซึ่งการสร้างความน่าสนใจให้กับปัญหาเชื่อมโยงอยู่กับความสามารถทางอำนาจของตัวแสดงต่างๆในรัฐ ที่จะทำหน้าที่ผลักดันความน่าสนใจให้ปัญหานั้นโดดเด่นขึ้นมา ในขณะที่เดียวกันนี้ตัวแสดงบางกลุ่มยังสามารถผลักดันและกีดกันตัวแสดงอื่นๆทั้งทางตรงและทางอ้อมในการผลักดันปัญหาได้อีกด้วย นอกจากนี้ ความเป็นปัญหา หรือการทำให้ประเด็นใดประเด็นหนึ่ง “เป็นประเด็น” ขึ้นมามากกว่าประเด็นอื่นๆ อาจเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นเพราะมีความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงผู้ตัดสินใจหรือผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะอีกด้วย

ดังนั้น ปัจจัยหลักของการทำให้ปัญหากลายเป็นประเด็นนโยบายอยู่เป็นลักษณะสำคัญ 2 ลักษณะ คือลักษณะของปัญหาต้องเป็นปัญหาสาธารณะ (Public Problem) และเป็นความต้องการทางการเมืองหรือกลุ่มการเมือง (Politicized wants) กล่าวคือ ปัญหาที่เป็นปัญหาสาธารณะอาจเป็นปัญหาที่มีความเป็นสาธารณะจริงๆด้วยเนื้อหาของปัญหาคือกระทบสังคมในวงกว้างหรือกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ หรือถูกทำให้เป็นปัญหาสาธารณะถึงแม้ว่าโดยเนื้อหาแล้วจะไม่ได้มีลักษณะของสาธารณะเท่าใดนัก เป็นความสามารถทางอำนาจของตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่งในรัฐที่ผลักดันและสร้างความน่าสนใจให้ปัญหาเป็นประเด็นหรือมีความโดดเด่น ซึ่งความสามารถนี้เองมาจากการการเข้าถึงผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ปัญหาที่มีลักษณะของสาธารณะส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของรัฐในการทำให้ปัญหาเป็นวาระนโยบาย ปัญหาดังกล่าวจึงกลายเป็นความต้องการโดยจำเป็นของกลุ่มการเมืองด้วยหรือไม่รัฐเองก็ทำให้ปัญหาใดปัญหาหนึ่งมีความเป็นสาธารณะและมีความต้องการในการแก้ไขมากกว่าขึ้นมา ในขณะที่ปัญหาที่ถูกทำให้โดดเด่นโดยตัวแสดงอื่นที่ไม่ใช่รัฐหรือไม่ได้มีอำนาจโดยตรงจะเป็นผู้ผลักดันให้ประเด็นนั้นอยู่ในความต้องการทางการเมืองขึ้นมาด้วย นอกจากนี้ถ้ารัฐและตัวแสดงอื่นที่ไม่ใช่รัฐมีเจตนาที่สอดคล้องกันว่าปัญหานั้นเป็นปัญหาสาธารณะและอยู่ในความต้องการทางการเมือง ปัญหานั้นก็จะมีน้ำหนักในการกลายเป็นประเด็นนโยบายมากกว่าปัญหาอื่นๆ ซึ่งปัญหาที่ทำให้เกิดการก่อตัวของประเด็นนโยบายเกษตรพันธสัญญา มีลักษณะข้างต้น กล่าวคือ แนวนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 และ 6 รวมถึงการประชุมทั้งสองครั้งที่กล่าวในบทที่ 3 มีแนวโน้มสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือการพัฒนาด้านการเกษตรบนพื้นฐานของเศรษฐกิจภายใต้ความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชน ประเด็นปัญหาที่ก่อให้เกิดนโยบายสาธารณะ มีลักษณะของปัญหาที่เป็นปัญหาสาธารณะ กล่าวคือ มีจุดเริ่มต้นมาจากปัญหาเศรษฐกิจ ซึ่งปัญหาในลักษณะนี้มีอยู่ในความสนใจสาธารณะ (Public Attention) ซึ่งในสมัยนั้น เศรษฐกิจภาคเกษตรมีความสำคัญต่อภาวะเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ด้วยเปอร์เซ็นต์มูลค่าสินค้าการเกษตรที่ส่งออก ในปี พ.ศ.2525 ,2526 ,2527 ,2528 ,2529 และ 2530 เป็นร้อยละ 67.5 ,66 ,64.3 ,59.5 ,57.1 และ 50.3 ตามลำดับ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2530) จะเห็นว่ามูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรเกินกว่าร้อยละ 50 นอกจากนี้แรงงานกว่าร้อยละ 70 ของประเทศอยู่ในภาคเกษตรกรรม จึงทำให้ประเด็นปัญหาด้านการพัฒนาการเกษตรมีความเป็นสาธารณะ ทั้งในแง่เศรษฐกิจและผลกระทบต่อประชากรของประเทศ อีกทั้งจากสถิติความแตกต่างของรายได้ภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรทำให้การเกษตรที่เป็นประเด็นนโยบายที่ต้องแก้ไขในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรในมิติการพัฒนาทางเศรษฐกิจหรืออุตสาหกรรมเกษตร รวมถึงปัญหาการประกอบ

อาชีพและรายได้ของเกษตรกร ที่เกิดจากราคาผลผลิตตกต่ำ สภาวะจากฤดูกาลที่แห้งแล้ง รวมถึงความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาระหว่างเมืองกับชนบทอันเป็นผลจากแผนพัฒนาฯ ฉบับก่อนหน้านั้น เป็นสภาพการณ์ที่ทำให้เกษตรกรในชนบทได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก เป็นสภาพที่ไม่พึงปรารถนา ก่อให้เกิดความต้องการและเป็นภาวะขาดแคลนที่เกิดขึ้นและส่งผลโดยตรงต่อเกษตรกรและการผลิตภาคเกษตร สิ่งนี้เองได้กลายเป็นสิ่งที่เสริมให้ประเด็นปัญหาดังกล่าวมีลักษณะน่าความสนใจและมีความสำคัญมากกว่าประเด็นอื่นๆ ประกอบกับในขณะเดียวกัน ประเด็นปัญหานี้ได้รับความสนใจหรือเป็นความต้องการทางการเมืองหรือกลุ่มการเมือง กล่าวคือ ผู้นำทางการเมืองในช่วงเวลานั้น คือ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีและคณะที่ปรึกษาหลักของการกำหนดนโยบายชาติ อย่าง ดร. เสนาะ อุณาคุล มีความต้องการและเจตนารมณ์ในทิศทางที่จะทำให้เกิดเป็นประเด็นนโยบาย โดยมีเป้าหมายในการยกระดับรายได้ของเกษตรกรในชนบทผ่านการแก้ไขปัญหาด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน จากการจัดตั้งคณะกรรมการที่กล่าวไปใน บทที่ 3 คือ กรอ.และ กชช. และการเข้าร่วมและเป็นแกนนำในการจัดการประชุมร่วมระหว่างกันขึ้นในครั้งที่ 1 ในกรณีนโยบายเกษตรพันธสัญญา ประเด็นดังกล่าวมีองค์ประกอบของทั้งสองส่วนอย่างชัดเจน ผู้นำทางการเมืองที่เป็นภาครัฐ และมีอำนาจโดยตรงในการกำหนดนโยบายมีแนวโน้มความต้องการตามที่กล่าวข้างต้นด้วย

ด้วยลักษณะความเป็นสาธารณะและเป็นความต้องการของผู้นำรัฐบาลและที่ปรึกษาหรือผู้มีส่วนร่วมสำคัญในการกำหนดแผนชาติอย่างสภาพพัฒนาในนโยบายเกษตรพันธสัญญา ก็ได้ทำให้ขั้นตอนในเชิงกระบวนการของการก่อตัวหรือการกำหนดวาระนโยบายเกิดขึ้นในภาครัฐ เป็นลักษณะของช่องทางและรูปแบบที่เป็นทางการ ซึ่งเป็นไปตามอำนาจและความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐบาล ในการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ ช่องทางในการรับปัญหาและข้อโต้แย้งมาเป็นประเด็นนโยบาย หรือ Policy Windows ซึ่งเป็นลักษณะของโอกาสที่แตกต่างกันในการเข้ามาของปัญหามาเป็นประเด็นนโยบาย โดยโอกาสที่เกิดขึ้นในการนำเสนอประเด็นนโยบาย ในนโยบายเกษตรพันธสัญญานั้น มีลักษณะ Discretionary windows หรือเป็นช่องทางที่ริเริ่มภายในของรัฐ กล่าวคือในขั้นตอนริเริ่มผลักดันก่อนการก่อตัวได้มีความพยายามในการสร้างความร่วมมือผ่านการประชุมร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชนขึ้นอย่างเป็นทางการ 2 ครั้ง ซึ่งในครั้งแรกกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงนายกรัฐมนตรี ได้เข้าร่วมประชุมและกล่าวอย่างชัดเจนถึงเจตนารมณ์ในการสร้างความร่วมพัฒนาการเกษตรร่วมกับภาคเอกชน ประกอบกับโครงสร้างที่เกื้อหนุนอย่าง แผนพัฒนาฯ ทั้งสองฉบับ และแนวนโยบายรัฐตามที่กล่าวไปแล้วนั้นเป็นสิ่งที่เปิดช่องให้ประเด็นปัญหาเคลื่อนตัวเข้าสู่หน้าต่างนโยบายในช่องทางที่ริเริ่มภายในของรัฐได้อย่างง่ายดาย ประกอบกับประเด็นการพัฒนาการเกษตรเป็นหนึ่งในแนวนโยบายของคณะกรรมการ กรอ. หรือ “การพัฒนาการเกษตร เป็นหนึ่งในห้าเรื่องของนโยบายความร่วมมือภาครัฐและเอกชนที่อยู่ในคณะกรรมการ กรอ.” คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2524 คณะกรรมการ กรอ. จึงเป็นช่องทางโดยตรง และเกิดการริเริ่มภายในของรัฐเอง ประกอบกับช่องทางภายในรัฐโดยอ้อมที่เกื้อหนุน คือ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) , สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ตามที่กล่าวมาแล้ว

นอกจากคณะกรรมการ กรอ. ประเด็นดังกล่าวได้ก่อตัวผ่านการจัดทำร่างแผนประสานความร่วมมือฯ จากคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ และคณะอนุกรรมการประสานความร่วมมือเพื่อพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐและเอกชน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐโดยตรง การก่อตัวของนโยบายเกษตรพันธสัญญาจึงเป็นลักษณะช่องทางที่ริเริ่มโดยรัฐ ในรูปของหน่วยงานและตัวบุคคลที่เป็นส่วนหนึ่งในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย และผลักดันประเด็นนโยบาย นอกจากนี้ประเด็นดังกล่าวยังเชื่อมโยงกับประเด็นที่ถูกกำหนดขึ้นก่อนหน้า คือ ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ประเด็นนโยบายเกษตรพันธสัญญาจึงเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวาระนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นก่อนหน้าด้วยในลักษณะ Spill-Over windows หรือโอกาสที่เชื่อมโยงกับประเด็นอื่นๆ ที่เกิดขึ้นมาก่อนแล้ว ดังนั้น ประเด็นนโยบายเกษตรพันธสัญญา เป็นประเด็นที่ผ่านช่องทางหรืออยู่ในช่วงจังหวะโอกาสทางนโยบายที่เปิด 2 ช่องทาง คือ ช่องทางที่ริเริ่มภายในของรัฐ หรือ Discretionary windows และ ช่องทางที่เชื่อมโยงกับประเด็นอื่นๆ หรือ Spill-Over windows ซึ่งทั้งสองช่องทางนี้มีระดับความเป็นสถาบันและการคาดการณ์ อยู่ในระดับ 2 และ 3 จากมากไปหาน้อย จึงมีลักษณะความเป็นสถาบันและความสามารถในการคาดการณ์ค่อนข้างมาก กล่าวคือ ในหน้าตางานนโยบายที่เปิดรับนโยบายดังกล่าวไม่ได้เข้ามาสู่การก่อตัวในช่องทางที่ความเป็นสถาบันน้อยหรือคาดหมายไม่ได้ เรียกว่า ไม่เหนือความคาดหมายและดูจะเป็นช่องทางปกติอีกด้วย ประกอบกับการเข้าหน้าต่าง 2 ใน 4 บาน หรือ 2 ใน 4 ช่องทาง ก็ยังทำให้ประเด็นนโยบายนี้มีโอกาสในเป็นประเด็นนโยบายและเคลื่อนเข้าสู่การกำหนดและอนุมัตินโยบายได้ไม่ยาก

นอกเหนือจากช่องทางในการรับปัญหาเป็นประเด็นนโยบายแล้ว รูปแบบการนำเสนอประเด็นนโยบายก็มีส่วนสำคัญในการผลักดันเช่นกัน การนำเสนอประเด็นนโยบายแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบการนำเสนอประเด็นนโยบายภายใน (Inside Initiation Model) และรูปแบบการนำเสนอประเด็นนโยบายภายนอก (Outside Initiation Model) อย่างที่กล่าวแล้วในบทที่ 2 นโยบายเกษตรพันธสัญญามีลักษณะของการนำเสนอประเด็นนโยบายในรูปแบบการนำเสนอประเด็นนโยบายภายในมากกว่าภายนอก กล่าวคือ มีลักษณะที่รัฐบาลจะเป็นผู้ควบคุมการระบุประเด็นและการให้ค่านิยามต่อประเด็นปัญหาจากแง่มุมของรัฐบาลเอง และสามารถทำให้ประเด็นปัญหากลายเป็นวาระนโยบายหรือกลายเป็นประเด็นที่เป็นทางการของรัฐบาล ถูกนำเสนอและพิจารณาถกเถียงภายในกลุ่มของรัฐบาลและผู้เกี่ยวข้องกบนโยบาย ในขณะที่สาธารณะไม่ได้มีส่วนร่วมในการนำเสนอปัญหานั้น และไม่ได้ร่วมพัฒนาประเด็นปัญหาจนกระทั่งนโยบายถูกประกาศใช้อย่างเป็นทางการ รวมถึงสถานการณ์ที่มีกลุ่มอิทธิพลที่สามารถเข้าถึงการริเริ่มนโยบายของรัฐบาลในช่องทางพิเศษได้โดยปราศจากการมีส่วนร่วมโดยทั่วไปของสาธารณะชนด้วย ทั้งนี้จะเห็นว่าประเด็นนโยบายเกษตรพันธสัญญาก่อตัวขึ้นจากรัฐบาล รัฐบาลพลเอกเปรม และสภาพัฒน์ เป็นผู้ควบคุมการระบุประเด็น นิยาม และบ่งชี้ถึงประเด็นปัญหารวมถึงแสดงเจตนารมณ์อย่างตรงไปตรงมาในแนวทางแก้ไขที่ต้องการความร่วมมือจากภาคเอกชนในการพัฒนาการเกษตรในทิศทางของอุตสาหกรรม ทั้งหมดนี้มาจากแง่มุมของรัฐบาลและที่ปรึกษารัฐบาลที่แสดงออกในนโยบาย การจัดประชุม แผนพัฒนาฯ ทั้งสองฉบับและคณะกรรมการ กรอ. รวมถึงสามารถทำให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นวาระนโยบายและประเด็นที่เป็นทางการของรัฐบาลด้วย นอกจากนี้เห็นได้ว่าวงพิจารณาถกเถียงอยู่ในภายในกลุ่มของรัฐบาลและกลุ่ม

ของผู้เกี่ยวข้องในนโยบายซึ่งก็คือ ภาคเอกชน และผู้ที่รัฐบาลเชิญให้เข้าร่วมคณะกรรมการ กรอ. หรือในการประชุมครั้งที่ 1 สัดส่วนของผู้เข้าประชุมจากภาคเอกชนและภาครัฐเป็นภาคส่วนหลักในการถกเถียงดังกล่าว มีตัวแทนเกษตรกรในการประชุมครั้งแรกเพียง 2 คน การแลกเปลี่ยนอยู่บนประเด็นที่รัฐและภาคเอกชนเห็นควรร่วมกันว่าควรส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกันในการพัฒนาการเกษตรซึ่งเห็นได้จากวัตถุประสงค์ในการสร้างโอกาสและศักยภาพในการพัฒนาการเกษตรที่สอดคล้องระหว่างกันกับแนวนโยบายและแนวทางการปฏิบัติ และข้อสรุปจากการประชุมทั้ง 12 ข้อ และจากการประชุมครั้งที่ 2 ในบทที่ 3 ด้วย นอกจากนี้การนำเสนอและถกเถียงประเด็นในส่วนของการร่างแผนประสานความร่วมมือฯ ก็ยังคงอยู่ในกลุ่มของรัฐบาล ซึ่งก็คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ตัวแทนกลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตรไม่ได้เป็นการนำเสนอและถกเถียงโดยทั่วไปของสาธารณะชน ถึงแม้ว่าจะมีตัวแทนภาคเกษตรอย่างเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรเข้าร่วมถกเถียงในครั้งนี้ด้วย แต่ก็อยู่ในสัดส่วนที่น้อยและจากการสัมภาษณ์เกษตรกรผู้เลี้ยงกุ้งอำเภอระโนด จังหวัดสงขลาซึ่งเข้าร่วมโครงการสี่ประสาน ในส่วนของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งกำหนดตามนโยบายของรัฐ ตามหลักฐานที่ปรากฏ เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2558 กล่าวว่า “ไม่ทราบและไม่ได้เข้าร่วมในการกำหนดนโยบายดังกล่าว ทราบเรื่องนโยบายสี่ประสานตอนที่มีการมาประชาสัมพันธ์โครงการและชักชวนของเกษตรกรจังหวัดกับบริษัทแควสตาร์ ซึ่งเป็นช่วงนโยบายถูกประกาศใช้อย่างเป็นทางการหรือนำมาปฏิบัติแล้ว เท่านั้น และทราบว่านโยบายนี้เป็นนโยบายของรัฐบาลพลเอกเปรมเพราะบริษัทได้ยกบ่อเลี้ยงกุ้ง บ่อหนึ่งให้พลเอกเปรม และท่านก็มาเปิดโครงการด้วย ชื่อว่า บ่อศรีธธา” (เจริญ แทนบุญ, สัมภาษณ์, 16 สิงหาคม 2558)

การนิยามประเด็นปัญหาและถกเถียงภายในวงจำกัดของรัฐบาลรวมถึงจากคำตอบของเกษตรกรข้างต้น และบริบทของประชาธิปไตยครั้งไปในยุคดังกล่าวมีแนวโน้มว่านโยบายจะปราศจากการมีส่วนร่วมโดยทั่วไปของสาธารณะชนในวงกว้างในการกำหนดนโยบาย ซึ่งให้เห็นว่า ประเด็นนโยบายเกษตรพันธสัญญาหรือแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคนี้เป็น **“การนำเสนอประเด็นนโยบายภายใน (Inside Initiation)”** มากกว่าเป็นการนำเสนอมาจากภายนอก นอกจากนี้ที่มาของประเด็นนโยบายยังมาจากข้อเสนอแนะของนักวิชาการ หรือกลุ่มเทคโนโลยี ซึ่งก็คือ สถาปัตย์ และภาคเอกชนในการเสนอประเด็นผ่านการประชุมร่วมกันทั้งสองครั้งด้วย อย่างไรก็ตามผู้ที่เกี่ยวข้องก็คงอยู่ในวงจำกัดและอยู่ในกลุ่มที่รัฐบาลวางเป้าหมายให้เข้าร่วมการถกเถียงไม่ใช่ลักษณะของการนำเสนอประเด็นจากกลุ่มสังคมภาคคนนอกหรือภาคประชาชน ถึงแม้ว่าจะเป็นประเด็นทางเศรษฐกิจและกลุ่มเกษตรกรก็ตาม ก่อนหน้าการกำหนดนโยบายการรวมกลุ่มของเกษตรกรยังคงเป็นปัญหา หรือจะกล่าวว่ายังไม่สามารถรวมกลุ่มกันเพื่อนำเสนอประเด็นนโยบายเข้าสู่การตัดสินใจของรัฐบาลได้ อีกทั้งเจตนา รวมถึงทิศทางนโยบายของรัฐบาลก็มุ่งเน้นไปในลักษณะสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อกำหนดนโยบาย และบทบาทของเกษตรกรอยู่ในช่วงของการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วเท่านั้น การนำเสนอประเด็นนโยบายในลักษณะนี้เชื่อมโยงไปสู่รูปแบบประเด็นนโยบายด้วย

เนื่องจากการนำเสนอประเด็นนโยบาย (Initiation of Agenda Setting) กับรูปแบบประเด็นนโยบาย (Kind of Policy Agenda) มีความสัมพันธ์กัน ประเด็นนโยบายเกษตรพันธสัญญาเป็นการนำเสนอประเด็นนโยบายภายใน ตามการนิยามของนักทฤษฎีอย่าง Roger W.Cobb and Charles ประเด็นนโยบายเกษตรพันธสัญญา จึงมีลักษณะของประเด็นปัญหาทางการหรือประเด็นปัญหาเชิง

สถาบัน (Institutional Agenda) กล่าวคือ เป็นประเด็นที่เป็นภารกิจในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐในการขับเคลื่อนเชิงรุก ซึ่งในที่นี้ ก็คือ คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) คณะกรรมการประสานความร่วมมือเพื่อพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐและเอกชน และศูนย์ประสานงานกับภาคเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตร อันเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินแผนประสานความร่วมมือที่กำหนดขึ้น เป็นระดับของประเด็นนโยบายที่เข้ามาสู่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งตามแนวคิดของโทมัส เบิร์คแลนด์อยู่ในระดับที่ 3 ในส่วนของนักทฤษฎีอย่าง John W. Kingdon ประเด็นดังกล่าวเป็น ลักษณะของวาระการตัดสินใจ (Decision Agenda) หรือวาระที่รัฐบาลให้ความสนใจแล้วนั่นเอง นอกจากนี้หาเป็นการนิยามของ Michael Howlett and M. Ramesh ประเด็นดังกล่าวเป็นวาระที่เป็นทางการของรัฐบาลหรือ The Formal Agenda of Government ไม่ว่าจะเป็นการนิยามหรือให้ความหมายประเด็นนโยบายในลักษณะใดก็ตามความคล้ายคลึงของรูปแบบประเด็นนโยบายผ่านทัศนคติของนักทฤษฎีข้างต้นน่าจะเป็นส่วนที่มีความสำคัญมากกว่า กล่าวคือ เป็นรูปแบบที่อยู่ในการเตรียมพร้อมเข้าสู่การอนุมัติ หรือมีแนวโน้มสูงในการตัดสินใจอนุมัติของรัฐบาลด้วยความเป็นทางการประเด็นนโยบายและอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐ รวมถึงความสัมพันธ์ของการนำเสนอประเด็นนโยบายกับรูปแบบประเด็นนโยบาย ก็เห็นได้ชัดว่าหากประเด็นนโยบายที่เป็นการนำเสนอภายในมักจะได้รับ ความสนใจจากรัฐบาลมากกว่า เพราะเป็นริเริ่มนิยามและผลักดันโดยรัฐเอง หรือจะเรียกว่า ถ้ารัฐบาลและผู้มีส่วนให้คำปรึกษากับรัฐบาลเชื่อว่าเรื่องใดเป็นปัญหาและควรมีแนวทางแก้ไขในลักษณะใด รัฐบาลก็พร้อมที่จะอนุมัตินโยบายในเรื่องนั้นๆ การก่อตัวของวาระนโยบายจึงเป็นนิยามปัญหาหรือเป็นการตั้งคำถามของรัฐบาล หากรัฐเป็นผู้ตั้งคำถาม นโยบายที่กำหนดนั้นก็เป็นการตอบคำถามที่รัฐบาลเป็นผู้ตั้งขึ้นนั่นเอง การตอบคำถามในคำถามที่ตั้งขึ้นเองย่อมง่ายกว่าคำตอบที่คนอื่นตั้งอย่างแน่นอน

จากที่กล่าวมาข้างต้นในเชิงกระบวนการก่อตัวของนโยบายตามลักษณะกระบวนการของการก่อตัวตั้งแต่ช่องทางนำเสนอประเด็นนโยบาย รูปแบบการนำเสนอประเด็นนโยบายและรูปแบบประเด็นนโยบาย และการวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้ปัญหากลายเป็นประเด็นนโยบายนั้น จะเห็นว่ากระบวนการกำหนดวาระนโยบายเกิดขึ้นในพื้นที่ของภาครัฐ หรือมีลักษณะกระบวนการที่เป็นทางการมากกว่าการก่อตัวผ่านกระบวนการจากภายนอก ช่องทางการนำเสนอประเด็นนโยบายเป็นช่องทางที่ริเริ่มภายในรัฐและเกี่ยวข้องกับประเด็นนโยบายอื่นที่กำหนดขึ้นก่อนหน้าหรือจะเรียกว่าเป็นความเกี่ยวข้องก่อนที่มาเป็นการริเริ่มภายในรัฐก็ได้ ซึ่งจากหน้าตาทั้งสองบานของประเด็นนโยบายก็นำไปสู่การนำเสนอประเด็นนโยบายที่เห็นได้ว่าเป็นการนำเสนอที่เกิดขึ้น “ภายใน” มากกว่าภายนอก จึงทำให้รูปแบบประเด็นนโยบายเป็นรูปแบบที่เป็นประเด็นปัญหาเชิงสถาบัน (Institutional Agenda) เป็นวาระการตัดสินใจ (Decision Agenda) และเป็นวาระที่เป็นทางการของรัฐบาล (The Formal Agenda of Government) เป็นกระบวนการก่อตัวริเริ่มผลักดันเข้าสู่ช่องทางและเกิดเป็นวาระที่พร้อมต่อการตัดสินใจอนุมัติอย่างเห็นชัด อีกทั้งปัจจัยด้านความเป็นสาธารณะและความต้องการของกลุ่มทางการเมือง ทำให้ประเด็นปัญหามีน้ำหนักและได้รับความสนใจมากกว่าประเด็นปัญหาอื่นๆ ทั้งความเป็นสาธารณะของปัญหาในเชิงเศรษฐกิจจากมูลค่าของการส่งออกผลผลิตทางการเกษตร และผลจากภัยแล้ง ราคาผลผลิตตกต่ำ และการขยายตัวของภาคเกษตรที่ต่ำลงส่งผลกระทบต่อเกษตรกรซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศในขณะนั้น ประกอบกับ

แนวนโยบายของรัฐบาลและนายกรัฐมนตรีรวมถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องข้องในการกำหนดนโยบายมีความต้องการที่สอดคล้องกัน

4.4.2 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6: “กรอบหลัก” ที่มาของนโยบาย

นอกเหนือจากปัจจัยด้านความเป็นสาธารณะที่กล่าวถึงในหัวข้อก่อนหน้านี้แล้ว การระบุถึงประเด็นปัญหาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 ก็เป็นอีกหนึ่งส่วนหนึ่งที่เสริมให้ประเด็นปัญหานโยบายเกษตรพันธสัญญาก่อตัวเป็นวาระนโยบาย เพราะแผนพัฒนาฯ ทั้งสองฉบับได้ระบุถึงประเด็นที่รัฐควรต้องให้ความสนใจและดำเนินการ รวมถึงมีลักษณะของการวางแนวทางอันเป็นกรอบในการพัฒนาประเทศไว้ด้วย ประเด็นปัญหาที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ จึงมีลักษณะปัญหาสาธารณะและโดยเฉพาะในกรณีนี้ก็มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา หรือกล่าวได้ว่าการกำหนดกรอบหลักในแผนพัฒนาฯ ทั้งสองฉบับ ในด้านการพัฒนาการเกษตรส่งผลโดยตรงต่อการก่อตัวและกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา นอกจากนี้ไม่ใช่เพียงแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ที่ใช้ในช่วงของการกำหนดและอนุมัตินโยบายเท่านั้น แต่ทว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เป็นแผนต่อเนื่องและเชื่อมโยงกันจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ด้วย

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้ชี้ให้เห็นว่าที่ผ่านการพัฒนาฯ โดยการใช้แผนฉบับก่อนหน้า ยังไม่สามารถกระจายประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาประเทศ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และระบบพื้นฐานทั้งเศรษฐกิจและสังคมไปสู่ชนบทได้ จึงยังคงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสภาพความเป็นอยู่ระหว่างคนเมืองและคนในชนบทอยู่มาก ประกอบกับเกิดปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน ความเสื่อมโทรมของทรัพยากร และความยากจนในชนบท ในขณะที่การเติบโตของสาขาเกษตรเป็นปัจจัยสำคัญต่อความเพิ่มพูนฐานะและรายได้ให้แก่คนในชนบทส่วนใหญ่ และมีส่วนสำคัญต่อการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทให้ลดลง การปรับปรุงโครงสร้างการเกษตรจึงมีส่วนสำคัญ ซึ่งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ จึงเน้นไปที่การเพิ่มบทบาทของภาครัฐในการพัฒนาชนบทให้มากขึ้น สนับสนุนให้มีการปรับระบบเศรษฐกิจและสังคมของชนบทให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจภายนอก หรือให้มีการเชื่อมโยงเศรษฐกิจการเกษตรในภาคครัวเรือนของชนบทเข้ากับการผลิตนอกภาคชนบทมากขึ้น และปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจในสาขาเกษตรโดยผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด และการสนับสนุนให้เอกชนได้มีบทบาทในการเกษตรมากขึ้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ในส่วนของภาคเกษตรจึงให้ความสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและปรับโครงสร้างการผลิต เนื่องจากโดยเฉพาะภาคเกษตรมีปัญหาหลักหลายด้าน คือ ปัญหาด้านการผลิตที่มีอัตราการขยายตัวต่ำลง จากการใช้ที่ดินผิดประเภททั้งในแง่การเลือกพืชปลูกไม่เหมาะสมและการใช้เทคนิคการผลิตที่ไม่ถูกวิธี การบุกรุกทำลายป่าทำให้เกิดป่าเสื่อมโทรมไม่สามารถใช้ประโยชน์ทางการเกษตร การใช้ที่ดินและทรัพยากรเป็นไปในลักษณะที่ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ สิ้นเปลืองและขาดการอนุรักษ์ การใช้แหล่งน้ำไม่เต็มทีและต้นทุนการผลิตสูงเมื่อเทียบกับราคาผลผลิตที่เกษตรกรได้รับ ปัญหาด้านโครงสร้างการตลาดและราคาสินค้าไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกร เพราะราคาถูกกำหนดจากตลาดขยายส่งในเมืองผ่านระบบพ่อค้าคนกลางทำให้เกษตรกรมีอำนาจต่อรองน้อย อีกทั้งยังมีปัญหาด้านการรวมตัวเพื่อสร้างสถาบันหรือกลุ่มเกษตรกรและการซื้อขายผ่านระบบสหกรณ์ยังมีจำกัดและยังพัฒนาได้น้อยมาก (สุกานดา จันทนฤกษ์, 2531) ซึ่งจาก

ปัญหาเหล่านี้เองนำไปสู่การกำหนดเรื่องของการปรับโครงสร้างการผลิตด้านการเกษตรในส่วนที่ 3 การปรับโครงสร้างและการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ จากการเพิ่มผลผลิตแบบเดิม “โดยการขยายพื้นที่เพาะปลูก” มาเป็น “แบบการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต” หรือเน้นการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้มากขึ้น ด้วยการส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการในใช้ที่ดิน แหล่งน้ำ และป่าไม้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ให้เลือกปลูกพืชที่สอดคล้องกับดิน ให้ปัจจัยการผลิตและขยายสินเชื่อทางการเกษตรจากสถาบันการเงินของรัฐและธนาคารพาณิชย์ ส่งเสริมการรวมกลุ่มของสถาบันในชนบท ส่งเสริมการลงทุนในด้านสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานทางการตลาดเพื่อสร้างอำนาจต่อรอง และส่งเสริมให้บทบาทของการเกษตรได้ผูกพันกับแผนพัฒนาชนบทด้วย

จะเห็นว่าการกำหนดแนวนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ มีความพยายามแก้ไขปัญหาดังแต่การใช้ที่ดิน ปัจจัยการผลิต เพิ่มอำนาจต่อรองในด้านราคา การขยายสินเชื่อและการรวมกลุ่มเกษตรกรเพื่อให้การผลิตมีประสิทธิภาพมากขึ้นและสามารถเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้มีจำนวนมากขึ้น แผนฯ นี้จึงมุ่งเน้นไปที่การแก้ปัญหาในระยะแรก คือ เพิ่มการผลิตให้ได้จำนวนมากในพื้นที่อันจำกัด ในเรื่องของปัจจัยการผลิต สินเชื่อและการสร้างอำนาจต่อรองในด้านตลาดที่รัฐต้องการส่งเสริม นั้น เป็นสิ่งที่รัฐเองไม่สามารถจะดำเนินการได้เพียงภาคส่วนเดียว ตามวัตถุประสงค์ของแผนฯ จึงมีความพยายามให้ภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้น ถึงแม้ว่าในแผนฯ ฉบับนี้จะไม่ได้กำหนดชัดเจนถึงบทบาทของภาคเอกชน แต่ทว่าการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตต้องอาศัยความร่วมมือของภาคเอกชน ทั้งในด้านการส่งเสริมปัจจัยการผลิต การให้สินเชื่อและเชื่อมโยงผลผลิตจากไร่สู่การตลาดโดยตรงไม่ต้องผ่านพ่อค้าคนกลาง ให้มีการใช้แรงงานด้านการเกษตรในชนบทมากขึ้น นอกจากนี้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ยังมีแผนสำคัญที่จะนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลจริงจัง คือ สร้างโอกาสการพัฒนาและมีบรรยากาศของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อเสริมสร้างภาคเอกชนให้มีความแข็งแกร่งยิ่งขึ้น จึงเกิดแนวคิดที่รัฐบาลจะต้องเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ควบคุมกฎระเบียบมาเป็นผู้สนับสนุนการพัฒนา โดยมีภาคเอกชนเป็นตัวนำการพัฒนา นายเสนาะ อุณากร อดีตรัฐมนตรีสภาพัฒน์ และเป็นผู้ร่างแผนฉบับนี้ระบุไว้ ซึ่งคณะกรรมการ กรอ. และการประชุมครั้งที่ 1 ความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตรในทศวรรษหน้า ก็ได้เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงเปรียบเสมือนการวางกรอบเค้าโครงขั้นที่ 1 ในเรื่องของการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในภาคการเกษตร และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนอันเป็นฐานที่จะนำไปสู่แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรหรือนโยบายเกษตรพันธสัญญาไว้แล้ว หลังจากการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นั้นไม่ได้ปรากฏความร่วมมือในเชิงนโยบายที่เป็นทางการด้านการเกษตรระหว่างภาครัฐและเอกชน ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดทิศทางความร่วมมือฯ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางการผลิตให้แก่เกษตรกรก็ตาม

ทั้งนี้อันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจภายในประเทศที่เกิดขึ้น ส่งผลให้ภาครัฐต้องให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาเชิงรุกในเรื่องเศรษฐกิจจากภาวะเงินเฟ้อในระดับสูง อัตราเงินเฟ้อในช่วง พ.ศ. 2517 - 2526 อยู่ในระดับสูงกว่าร้อยละ 10 ต่อปี เป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันในครั้งที่ 2 พ.ศ. 2522/23 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ถดถอย และภาวะการว่างงานในระดับสูง ได้ทำให้เสถียรภาพของระบบการเงินและเศรษฐกิจระหว่างประเทศสั้นคลอน หลายประเทศใช้นโยบายกีดกันทางการค้าในรูปแบบต่างๆ รวมถึงการดำเนินนโยบายการเงินการคลัง

ด้วยการลดและควบคุมการใช้จ่ายเงินภาครัฐบาล ประกอบกับในช่วงแผนห้าปีราคาสินค้าเกษตรและวัตถุดิบตกต่ำ ทำให้ประเทศผู้นำเข้าได้พยายามผลิตให้เพียงพอต่อการบริโภคในประเทศ และประเทศผู้ส่งออกพยายามขยายการผลิตทำให้เกิดการแข่งขันด้านราคาผลผลิตการเกษตรในตลาดโลก จากปัญหาภาวะเศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้นทำให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบโดยตรงเพราะแผนพัฒนาฉบับก่อนหน้า เศรษฐกิจไทยพึ่งพาภาคต่างประเทศในระดับที่สูงมากด้วยกลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบและสินค้าทุนจากต่างประเทศ และด้วยโครงสร้างการผลิตที่พึ่งพาน้ำมันจากต่างประเทศในระดับที่สูงมากกว่าร้อยละ 75 ของการใช้พลังงานทั้งหมด อัตราการขยายตัวของการส่งออกได้เพิ่มขึ้นอย่างเชื่องช้าโดยเฉพาะในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 โดยมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพียงร้อยละ 5.4 ระดับเงินเฟ้อ หรือการเติบโตสูงขึ้นของราคาสินค้าในช่วง พ.ศ.2520-2524 เท่ากับร้อยละ 11.6 ส่งผลให้บุคคลผู้มีรายได้น้อย ธรรมดาในเมืองและเกษตรกรในชนบทได้รับผลกระทบเป็นอันมาก (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2549) เป็นการซ้ำเติมปัญหาความยากจน ปัญหาการกระจายรายได้และความเหลื่อมล้ำระหว่างคนในเมืองกับคนในชนบทมากขึ้น นอกจากนี้ผลจากการพัฒนาการเกษตรตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ก็มิได้บรรลุผลเท่าที่ควร รายได้ของประชากรเกษตรจากปี 2525-2529 มีแนวโน้มลดลงต่อคน มากกว่าที่จะเพิ่มขึ้น ในขณะที่ผู้ทำงานภาคเกษตรกรรม ก็ยังมีเปอร์เซ็นต์คงที่จากปี 2525-2529 เฉลี่ยร้อยละ 68.4 ทิศทางของรายได้จึงสวนทางกับจำนวนแรงงานภาคเกษตรที่ยังไม่ได้ลดลงไปแต่อย่างใด ภาวะเศรษฐกิจการเกษตรจากเปอร์เซ็นต์ผลิตภัณฑ์รวมทางการเกษตรในปี 2525-2529 มีแนวโน้มลดลง จากร้อยละ 19.1 , 20.4, 18.0, 16.7 และ 16.52 ตามลำดับ (สศก.,2530: 3) เปอร์เซ็นต์มูลค่าสินค้าการเกษตรที่ส่งออกก็มีแนวโน้มลดลงเช่น จาก ร้อยละ 67.5 ในปี 2525 เป็นร้อยละ 57.1 ในปี 2529 จะเห็นว่าความพยายามในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตของแผนพัฒนาฉบับนี้ยังไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายซึ่งเป็นผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้นนั่นเอง

หลังจากการริเริ่มวางกรอบแนวทางเพื่อส่งเสริมความร่วมมือกันในภาคเกษตรของแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ภาครัฐและภาคเอกชนเองต่างก็ต้องรับมือกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น แผนประสานความร่วมมือดังกล่าวจึงให้ความสำคัญในระดับรองหรือเป็นลักษณะของแผนเชิงรับเพื่อรอการสานต่อในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 6 ต่อไป ถึงแม้ว่าจะมีการกระตุ้นเจตนารมณ์ในการสร้างความร่วมมืออีกครั้งในปี 2527 ในการประชุมครั้งที่ 2 ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะของแผนฉบับนี้ แต่การประชุมครั้งนี้ก็ไม่ถูกให้ความสำคัญจากภาครัฐเท่ากับครั้งที่ 1 เห็นได้จากผู้มีบทบาทนำในการจัดประชุมและกลุ่มของภาครัฐที่เข้าร่วมแตกต่างจากครั้งแรกค่อนข้างมาก ผู้ริเริ่มอย่างเลขาธิการสภาพัฒน์ และนายกรัฐมนตรี ไม่ได้เข้าร่วมในครั้งนี้ด้วย ผู้นำภาครัฐที่มีตำแหน่งรัฐมนตรีที่เข้าร่วมคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งให้เห็นว่าภาครัฐได้ลดความสำคัญของนโยบายในเรื่องนี้ลงในช่วงหนึ่งเพื่อรับมือกับปัญหาทางเศรษฐกิจ อีกทั้งการปรับเปลี่ยนชุดของรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หลายครั้งทำให้นโยบายอาจขาดความต่อเนื่องก็เป็นได้ จากการศึกษา ปรากฏเอกสารหลักฐานที่พบมีความเกี่ยวข้องกับรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพียงสองคน เท่านั้นซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในสมัยที่ห่างกันกว่า 6 ปี (ตามตารางที่ 8) ในขณะเดียวกันก็มีความเป็นไปได้ว่าหลังจากการประชุมในครั้งที่ 1 ถือว่าเป็นการส่งต่อเจตนารมณ์ทางนโยบายจากผู้นำของรัฐอย่างเป็นทางการ และได้มีการส่งเรื่องดังกล่าวไปดำเนินการในการประชุมคณะกรรมการ กรอ. รวมถึงมอบหมายให้

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในนามคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ไปดำเนินการร่างแผนฯ เพื่อนำเสนอต่อไป เพราะหลักการของแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ ได้มีการอนุมัติในช่วงต้นปี 2530 จึงมีความเป็นไปได้ว่า ช่วงเวลาก่อนหน้านี้ จากปี 2527 เป็นต้นมาแผนดังกล่าวอยู่ในขั้นตอนการร่างแผนฯ เพื่อนำเสนอขอการอนุมัติต่อไป

เมื่อสิ้นสุดแผนฯ ฉบับที่ 5 และต่อเนื่องแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ผลปรากฏอย่างชัดเจนว่า ประเทศไทยในขณะนั้นสามารถอยู่รอดผ่านวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจได้ มีความมั่นคงพอสมควรทั้งควรด้านการเมืองและทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ดังนั้น หลักใหญ่จริงๆ ของแผนฯ 6 จึงยังเป็นการดำเนินงานแผนงานต่อเนื่องจากแผนฯ 5 เพราะว่าแผนฯ 5 ได้วางโครงสร้างไว้ดีแล้ว เช่น แผนพัฒนาชนบทยากจน แผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก แผนความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ แม้แผนเหล่านี้ยังไม่สุดสิ้น แต่ก็ในช่วงเก็บเกี่ยวสิ่งที่เราได้เสียสละไปในต้นแผนฯ 5 ซึ่งพื้นตัวแผ่ๆ ในตอนปลายแผนฯ 5 และมามีชื่อเสียงตอนแผนฯ 6 พอเริ่มแผนฯ 6 อัตราการเจริญเติบโตก็เพิ่มขึ้น เนื่องจากเงินที่เคยไหลออกอย่างรวดเร็วก็ไหลเข้ามาอย่างรวดเร็ว และทุกอย่างที่เราสร้างไว้ก็พร้อมที่จะดำเนินการได้ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงเป็นการดำเนินงานต่อเนื่องแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เปลี่ยนการผลิตที่เน้นปริมาณมาสู่การผลิตอย่างมีคุณภาพ และที่สำคัญ คือระบบในการทำงานที่เรียกว่าการฉีกกำลังเป็นระบบครบวงจร สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องที่สภาพัฒน์ใช้เป็นหลักในแผนฯ 6 แผนงานทั้ง 10 แผนงานต้องมีการดำเนินงานที่เป็นระบบครบวงจร ไม่ใช่เป็นแผนละเอียดยิบ ถือว่าเป็นแผนรุกที่จะช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวเร็วขึ้น ด้วยการพัฒนาทั้งด้านการเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ ตลอดจนการเน้นเรื่องตลาดทั้งในและนอกประเทศ โดยเฉพาะในตลาดนอกประเทศนั้น จากการที่พืชหลักดั้งเดิมหกชนิดของไทย (เช่น ข้าว อ้อย มันสำปะหลัง ยางพารา) ตกต่ำมาก จึงจำเป็นต้องหาผลผลิตการเกษตรใหม่ๆ มาทดแทน และส่งสินค้าอุตสาหกรรมออกไปขายในต่างประเทศเพิ่มขึ้น (เสนาะ อุณากรู, 2552)

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 การผลิตจึงเปลี่ยนจากการเพิ่มผลผลิตมาเป็นการให้ความสำคัญกับสิ่งที่จะผลิตและคุณภาพของผลผลิตด้วย เพราะในแผนฯ ดังกล่าวเน้นการเพิ่มรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการขายผลผลิต การเพิ่มรายได้จึงสำคัญที่สุด และการเพิ่มผลผลิตมีความสำคัญรองลง เป็นการให้ความสำคัญในด้านการ “ขายผลผลิต” มากกว่าด้านการเพิ่มผลผลิต แนวคิดในแผนฯ นี้จึงพยายามที่จะให้ครอบครัวเกษตรกรมีรายได้สูงขึ้นอันเกิดจากการกระจายผลผลิต นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีพลเอกเปรมก็ได้เน้นย้ำแนวทางในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ในเรื่องของอุตสาหกรรมเกษตร พืชที่สามารถขายได้ และการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้ดีขึ้น เป็นการยกระดับการพัฒนาประเทศ เพิ่มโอกาสในการส่งออกด้วยการเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการพัฒนาเป็นพิเศษเพื่อที่จะเพิ่มฐานะการแข่งขันของไทย แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้จึงกำหนดกรอบวัตถุประสงค์ในลักษณะการขยายตัวที่จะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและช่วยแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจหลายด้านที่เกิดขึ้นในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และมุ่งพัฒนาคุณภาพคนเพื่อให้เกิดการพัฒนาสังคมไปพร้อมกัน ผ่านการกำหนดแผนงานหลัก 10 แผนงานอย่างเป็นระบบครบวงจรตามข้อมูลที่กล่าวแล้วข้างต้น ซึ่งแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการผลิตภาคเกษตร เป็นการผลิตเพื่อขาย โดยเน้นการเลือกสินค้าที่สามารถขายได้และมีตลาดรองรับร่วมกับการผลิตให้ผลผลิตทางการเกษตรมีคุณภาพ ซึ่งเป็นการพัฒนาต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและเพิ่มผลผลิตต่อไป เมื่อ

ประสิทธิภาพการผลิตดีขึ้น สามารถเพิ่มผลผลิตต่อไร่ได้มากขึ้นก็นำไปสู่การขายผลผลิตตามแนวทางของแผนฯฉบับนี้ ในขณะที่เดียวกันก็ยังคงเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตในแง่ของคุณภาพมากขึ้นเพื่อให้สามารถขายได้ ทำให้เกิดการกระจายชนิดของพืชทางการเกษตรที่ทำการผลิตให้มากขึ้น และขยายตลาดในการรองรับผลผลิตในแผนงานที่ 7 แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน จึงเป็นความพยายามที่เชื่อมโยงระบบการผลิตอย่างครบวงจร กล่าวคือ จากการผลิตเพิ่มผลผลิตต่อไร่มาแล้วในแผนฯที่ 5 ซึ่งเป็น “การขายตามผลิต” แผนนี้ปรับปรุงคุณภาพ สร้างและขยายตลาดเพื่อให้เกิดการสร้างแรงงานในชนบทและภาคการเกษตร อันเป็นเน้น “การผลิตเพื่อขาย” สำหรับตลาดต่างประเทศ และ “การกระจายการผลิต” สำหรับตลาดภายในประเทศ การผลิตเพื่อขายและกระจายผลผลิตถือเป็นการปรับและเปลี่ยนโครงสร้างการผลิต ให้ผลิตและแปรรูปสินค้าเกษตรเข้าสู่การผลิตเชิงอุตสาหกรรม นอกจากนี้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้รับข้อเสนอจากการสัมมนาแผนปฏิบัติการพัฒนาอุตสาหกรรมการเกษตรที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ.2529 ในช่วงริเริ่มผลักดันการก่อตั้งของวาระนโยบายมาเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาฯ คณะทำงานของคณะอนุกรรมการในแผนงานที่ 7 จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นว่า แผนพัฒนาฯในฉบับนี้ยังเป็นการส่งเสริมให้มีการเชื่อมโยงเข้าสู่ภาคพัฒนาระบบการผลิต และการตลาด มีภาคเอกชนเข้าร่วมเป็นคณะทำงาน และมีนายอาชวี เตาลานนท์เป็นประธานคณะอนุกรรมการอีกด้วย แผนงานดังกล่าวจึงเป็นการส่งเสริมการเกษตรอุตสาหกรรมมากขึ้น เป็นการเชื่อมโยงตั้งแต่กระบวนการผลิตจนถึงการจำหน่าย ซึ่งต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ และภาคเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้เป็นระบบครบวงจร เป็นการประสานแผนการผลิตและการตลาดเข้าด้วยกัน ภาครัฐจึงมีความจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐและภาคเอกชนทางการเกษตรเพิ่มมากขึ้น เพราะตลาดในการรองรับผลผลิต รัฐไม่สามารถจัดการและทำหน้าที่รับซื้อผลผลิตทั้งหมดได้ เพื่อให้เกษตรกรสามารถผลิตและขายได้ตามกรอบนโยบายที่วางไว้ ระบบการผลิตก็ต้องมีการปรับตัวไปตามความต้องการของตลาด การผลิตของเกษตรกรจึงมีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม นอกจากนี้ด้วยการผลิตตามความต้องการของตลาด ทำให้ระบบเกษตรพันธสัญญามีความสำคัญและมีความชัดเจนมากขึ้นในแผนนี้ เนื่องจากในเชิงหลักการของเกษตรพันธสัญญา ก็คือ การรับซื้อหรือรองรับผลผลิตทางการเกษตร หรือเป็นการผลิตเพื่อขายสู่ตลาด ระบบดังกล่าวจึงมีความสอดคล้องกันกับกรอบนโยบายที่กำหนดในแผนฯฉบับที่ 6 นี้ อย่างชัดเจน นอกจากนี้มีความเป็นไปได้สูงว่า การกำหนดกรอบนโยบายนี้เป็นการวางแผนระยะยาวไปพร้อมกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ดังนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงเป็นการดำเนินงานตามเค้าโครงที่วางไว้แล้วในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ในนโยบายเกษตรพันธสัญญาจึงเป็นการสอดคล้องกันพอดีในเชิงตัวระบบและแนวทางการผลิตเพื่อขายที่ภาครัฐกำหนดไว้ หรือเป็นกรอบเค้าโครงขั้นที่ 2 ในส่วนของเนื้อหา ซึ่งทั้งกรอบเค้าโครงขั้นที่ 1 และ 2 ถูกกำหนดไว้ให้มีความเชื่อมต่อกันของแผนพัฒนาฯ ทั้งสองฉบับนั่นเอง

จากที่กล่าวทั้งหมดข้างต้นจะพบว่าในหัวข้อนี้เป็นการพิสูจน์สมมติฐานของงานวิจัยในส่วนของที่มาในการก่อตั้งของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญา ซึ่งสรุปได้ว่า แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ไม่ได้เป็นที่ยึดถือเพียงทำให้เกิดการก่อตั้งของวาระนโยบาย แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน หรือดูเหมือนว่าเป็นแผนพัฒนาฉบับเดียวกันก็ว่าได้ เป็นแผนพัฒนาฯ ระยะ 9 ปี (ระยะ

ยาว) และเป็นแผนพัฒนาที่ใช้ตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ด้วยเช่นเดียวกัน โดยแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 เป็นการแก้ปัญหาเชิงรับกับสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น การสร้างแผนงานใหญ่ๆหลายแผนงานขึ้นเพื่อเป็นเค้าโครงในการพัฒนา เช่น แผนพัฒนาชนบทยากจน แผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกและ แผนความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นแผนงานที่เกี่ยวข้องกับแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคที่เกิดขึ้นในช่วงปีแรกของการใช้แผนพัฒนา ฉบับที่ 6 และในด้านการพัฒนาการเกษตรเป็นการให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลผลิตต่อไร่แบบการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตต่อเนื่องมาถึงแผนพัฒนาฉบับที่ 6 จึงเป็นดำเนินงานต่อเนื่องโดยการให้ความสำคัญกับรายได้และการขายผลผลิตเป็นการผลิตเพื่อขายซึ่งสอดรับกับระบบการผลิตแบบเกษตรพันธสัญญา ทำให้แผนพัฒนา ทั้งสองฉบับได้กลายเป็น “กรอบหลัก” ที่มาของนโยบาย

4.4.3 บทบาท 3 ประสานในการก่อตัวของวาระนโยบาย

จากข้อมูลข้างต้นในขั้นตอนการริเริ่มผลักดันและขั้นตอนการก่อตัวของวาระนโยบายนั้นจะพบว่า ตัวแสดงหลักที่ปรากฏในขั้นตอนทั้งสองส่วน ประกอบไปด้วยบทบาทของรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยผู้นำอย่างดร.เสนาะ อุณากรู และบทบาทของภาคเอกชน คือ สมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย รวมถึงตัวแทนจากบริษัทเอกชนต่างๆที่เข้าร่วมในการนำเสนอประเด็นนโยบายในการประชุมครั้งที่ 1 2 และ 3 ที่จัดขึ้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นบริษัทเอกชนและทุนใหญ่ในวงการธุรกิจไทยในช่วงเวลาดังกล่าว กล่าวคือ หากวิเคราะห์บทบาทของตัวแสดงทั้งสามนั้นจะชี้ให้เห็นว่า การแสดงบทบาทรวมถึงการแสดงเป้าหมายและเจตนารมณ์ในการขับเคลื่อนความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาการเกษตร ซึ่งปรากฏออกมาเป็นแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคนั้น บทบาทดังกล่าวส่งผลหรือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการก่อตัวของนโยบายเกษตรพันธสัญญา ในที่นี้จึงขอเริ่มต้นจากตัวแสดงที่เป็นทางการและมีอำนาจโดยตรงในการกำหนดนโยบาย หรือเป็น Official Policy Maker ซึ่งก็คือ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น จากแนวนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2523 นายกฯ ได้มีเป้าหมายในการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนซึ่งวางแนวนโยบายผ่านนโยบายทางเศรษฐกิจ และพัฒนาความเป็นอยู่ในชนบท ให้มีการปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ กระจายผลการพัฒนาสู่ประชาชนอย่างทั่วถึงและจัดสรรทรัพยากรเข้าใช้เร่งรัดการพัฒนาการทางการเกษตร และเพิ่มปริมาณการส่งออกสินค้าออกไปขายนอกประเทศ ในส่วนของแผนระยะต้น รัฐบาลให้ความสำคัญกับการดำเนินการเร่งด่วนเพื่อสร้างงานและเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน แก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร รวมถึงการระดมเงินทุนจากสถาบันการเงินไปสู่ภาคเกษตรกรรมด้วย

จากแนวนโยบายดังกล่าวจะพบว่า รัฐบาลให้ความสำคัญกับภาคเศรษฐกิจและการพัฒนาชนบท เพื่อให้มีการกระจายการพัฒนาและยกระดับรายได้ของประชาชนในชนบทผ่านการเร่งรัดการพัฒนาการเกษตร การเพิ่มสินเชื่อทางการเกษตรจากการระดมเงินทุนไปที่ภาคเกษตรเพิ่มขึ้น เพื่อการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร รวมถึงต้องการให้มีการส่งออกสินค้าภาคเกษตรไปขายในต่างประเทศ รัฐบาลจึงมีแนวนโยบายและเจตนารมณ์ในการพัฒนาภาคเกษตร เพื่อให้ผลผลิตทางการ

เกษตรเป็นรายได้ในการพัฒนาประชาชนในชนบท อีกทั้งให้ความสำคัญกับการผลิตเพื่อขายได้ เพราะรัฐบาลเองก็มองประเด็นในการสร้างงานและเพิ่มรายได้ไปพร้อมๆกับการพัฒนาการเกษตร นอกจากนี้รัฐบาลก็ได้จัดตั้งคณะกรรมการซึ่งเกี่ยวข้องทั้งโดยตรงอย่างคณะกรรมการความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน (กรอ.) และโดยอ้อมอย่างคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) กับแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ ขึ้นมาด้วย ในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรง ก็คือ นโยบายการพัฒนาการเกษตร ซึ่งเป็นหนึ่งในห้าเรื่องของนโยบายความร่วมมือภาครัฐและเอกชนที่อยู่ในคณะกรรมการ กรอ. เป็นนโยบายที่จะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการเกษตร และส่วนที่เกี่ยวข้องโดยอ้อมก็คือแนวคิดในการทำงานของคณะทำงานชื่อว่า ความยากจนในชนบทเกิดจาก การขาดแคลนปัจจัยพื้นฐาน รวมถึงปัจจัยในการผลิตด้วย อีกทั้ง การพัฒนาชนบทเกี่ยวข้องกับการยกระดับรายได้และการผลิตภาคเกษตร ปัญหาการพัฒนาชนบทก็ถือเป็นปัญหาเรื่องการประกอบอาชีพของประชาชนในชนบทด้วย เช่นราคาผลผลิตที่ตกต่ำซึ่งรัฐไม่สามารถควบคุมได้ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่กระทบต่อการประกอบกิจกรรมทางการผลิตภาคเกษตรซึ่งเป็นแหล่งรายได้หลักของประชาชนในชนบท ที่กล่าวว่าเป็นความเกี่ยวข้องโดยอ้อมนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ถึงแม้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการยกระดับรายได้ให้กับเกษตรกรด้วยก็ตาม แต่แผนดังกล่าวมีเป้าหมายสำคัญกว่าในด้านการผลิตเพื่อส่งออก และทดแทนการนำเข้าสินค้าเกษตรในมิติทางเศรษฐกิจมากกว่าเน้นไปที่การกระจายรายได้ของเกษตรกร รวมถึงนโยบายดังกล่าวเป็นหนึ่งในคณะกรรมการ กรอ. ที่ให้ความสำคัญด้านเศรษฐกิจและอนุมัตินโยบายจากคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ซึ่งพลเอกเปรมเองก็ได้แสดงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนตามที่ได้ระบุไว้ในบทที่ 3 ในหลายตอนว่า ท่านส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตร และเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน คณะกรรมการทั้งสองชุดข้างต้นก็อยู่ในการผลักดันของพลเอกเปรมด้วย

นอกจากนี้ในสารสนของพลเอกเปรม ตินสุตานนท์ ซึ่งใช้ในการเปิดการประชุมครั้งที่ 1 เมื่อปี พ.ศ.2524 ได้ระบุถึงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนของภาครัฐว่า “ในการพัฒนาการเกษตรดังกล่าว รัฐมีแนวนโยบายที่จะให้เอกชนเข้าไปมีบทบาทด้วย รัฐจึงจำเป็นต้องหาแนวทางและรูปแบบที่จะให้ทั้งเอกชนผู้ลงทุน และสถาบันเกษตรกรได้หันหน้ามาร่วมมือกันเพื่อที่จะเร่งรัดพัฒนาการเกษตร และยกระดับรายได้ของเกษตรกรให้สูงขึ้น ในการสัมมนาคราวนี้จึงเป็นที่หวังกันว่า ที่ประชุมจะได้ข้อยุติในการวางรูปแบบที่เหมาะสมของความร่วมมือระหว่าง 3 ฝ่าย คือ รัฐ เอกชนผู้ลงทุน และเกษตรกร อันจะช่วยหนุนให้การพัฒนาการเกษตรของประเทศดำเนินไปด้วยดียิ่งขึ้น” และในตอนท้ายของการปิดการสัมมนาของพลเอกเปรม ตินสุตานนท์ กล่าวเพิ่มเติมอีกว่า “ทุกฝ่ายได้ให้ความสนใจเป็นอย่างดี โดยได้ร่วมกันพิจารณาและแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางเพื่อหาแนวทางและรูปแบบของความร่วมมือที่เหมาะสมระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน รวมทั้งสถาบันเกษตรกรต่างๆ ในการพัฒนาการเกษตรของเราให้เจริญรุดหน้าไป ผมจึงเชื่อมั่นว่า จะมีการนำผลของสัมมนาครั้งนี้ไปกลั่นกรอง เพื่อใช้ประกอบการกำหนดนโยบายและมาตรการของรัฐ เพื่อให้มีผลในภาคปฏิบัติอย่างแท้จริงต่อไป ประเทศของเราเป็นประเทศเกษตรกรรม แต่อัตราการลงทุนในภาคเกษตรของเรายังต่ำมาก จึงควรที่จะเร่งรีบขยายให้มากขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้จำเป็นต้องอาศัยรูปแบบของความร่วมมือที่จะได้มาจากการสัมมนาครั้งนี้ เมื่อได้มีการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐและนักธุรกิจเอกชนตลอดจนเอกชนผู้ผลิตภายในประเทศเป็นอย่างดีแล้ว ผมเชื่อว่าจะเป็นแนวทางสนับสนุนให้นักลงทุนจาก

ต่างประเทศได้เข้ามาลงทุนอย่างสะดวกและเป็นประโยชน์กับประเทศไทยของเรามากยิ่งขึ้น” (สมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย, 2524 : 3,61) จากคำกล่าวของพลเอกเปรมข้างต้น ชี้ให้เห็นว่าพลเอกเปรม สนับสนุนและให้ความสำคัญในเรื่องการประสานความร่วมมือเพื่อพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมถึงเสนอว่าผลจากการประชุมในครั้งนี้จะมีการนำไปกำหนดนโยบายของรัฐต่อไปด้วย

ดังนั้น จากแนวนโยบายของรัฐบาลพลเอกเปรม ตินสุลานนท์ การจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. และ กชช. รวมถึงคำกล่าวในวาระและโอกาสต่างๆ ข้างต้นของท่านอดีตนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นส่วนที่ยืนยันได้ว่า ท่านพลเอกเปรม มีบทบาทเป็นอย่างมาก หรือจะกล่าวได้ว่าท่านเองสนับสนุนและเปิดโอกาสในการสร้างความร่วมมือดังกล่าวอย่างเต็มที่ บทบาทของผู้บริหาร (ภาครัฐบาล) จึงเป็นหนึ่งในบทบาท 3 ประสานในการก่อตัวของวาระนโยบาย ซึ่งในส่วนของรัฐบาลเองในขั้นตอนการก่อตัวของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญา นั้น ก็คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการประชุมครั้งที่ 1 นายอาณัติ อาภาภิรม อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในสมัยนั้นเป็นผู้ให้ทัศนะด้านการพัฒนาการเกษตร ซึ่งเสนอว่า “การพัฒนาชนบทและคนในชนบทส่วนมากก็เป็นภาคเกษตรกรรม ไม่ใช่เป็นหน้าที่เฉพาะของภาครัฐบาล แต่เป็นหน้าที่ของเราทุกคน โดยเฉพาะภาคเอกชน กระทบมีความคิดว่าการพัฒนาประเทศชาติ ในขณะที่ประชาชนในประเทศ 70 เปอร์เซ็นต์อยู่ในภาคเกษตรกรรมนั้น จำเป็นต้องใช้การพัฒนาโดยใช้เกษตรกรเป็นแกนกลาง ทั้งนี้กระทบหมายความว่า รัฐบาลและภาคเอกชนจำเป็นต้องลงทุนในธุรกิจต่างๆโดยอาศัยภาคการเกษตรเป็นพื้นฐาน อุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นก็เกิดจากอุตสาหกรรมในภาคเกษตร เขตที่ภาคเอกชนน่าจะเข้าไปมีบทบาทมากก็คือ เขตเกษตรก้าวหน้า และขอยืนยันว่าเอกชนมีบทบาทในเรื่องนี้มากเหลือเกิน มากกว่ารัฐบาลด้วยซ้ำไป กระทบขอยืนยันว่าผลประโยชน์ที่จะได้ของภาคเอกชนที่จะมาร่วมกับเกษตรกรและรัฐบาล ในอันที่จะช่วยเหลือเกษตรกรและหารายได้เข้าตัวเองนั้นยังมีมากเหลือเกินครับ” (สมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย, 2524: 17,19,21) จากการศึกษาพบว่า ดร.อาณัติ อาภาภิรมเป็นรัฐมนตรีที่ปรากฏคนแรกในความเกี่ยวข้องกับแผนประสานความร่วมมือสี่ภาค จากทัศนะของท่านๆ ก็บ่งชี้ว่าท่านมีแนวคิดที่สอดคล้องกับนายกรัฐมนตรีนายพลเอกเปรม ในการส่งเสริมความร่วมมือฯ อีกทั้งยังย้ำชัดว่าภาคเอกชนเป็นส่วนสำคัญในความร่วมมือครั้งนี้ด้วย หลังจากปี พ.ศ. 2524 ในปี พ.ศ. 2530 อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อีกท่านหนึ่งที่ปรากฏนั้น ก็คือ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2529 - 4 สิงหาคม พ.ศ. 2531 ซึ่งเป็นช่วงการอนุมัติหลักการแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคจัดตั้งคณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาค และเป็นประธานคณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาคด้วย

นอกจากนี้ท่านอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ตามผลการสัมภาษณ์อดีตข้าราชการที่เคยปฏิบัติงานในศูนย์ประสานฯ ให้ข้อมูลว่า “นโยบายนี้เป็นนโยบายของท่านรัฐมนตรีโดยตรงและท่านๆ ก็มีความเอาใจใส่ในการผลักดันนโยบายนี้เป็นอย่างมากด้วย” (รังษิต ภูศิริภิฎญ์, สัมภาษณ์, 8 กันยายน 2558) ซึ่งท่านๆเองก็เป็นอีกคนหนึ่งในการผลักดันและร่างแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคนี้ด้วย จากที่กล่าวข้างต้นทั้งหมดพบว่า บทบาทภาครัฐบาลตั้งแต่ผู้นำรัฐบาลและรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในช่วงการริเริ่มผลักดัน ก่อตัวและกำหนดนโยบายนั้น บทบาทภาครัฐบาลมี

บทบาทเป็นอย่างมากในบทบาทที่ 1 ของ 3 ประสาน ในการก่อตัวของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญา

อีกบทบาทหนึ่งของ 3 ประสาน ในการก่อตัวของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญาที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้เป็นบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือสภาพัฒน์ โดยการนำของ ดร.เสนาะ อุนากูล ประธานสภาพัฒน์ในช่วงเวลานั้น และเป็นผู้ร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 ด้วย ดร.เสนาะนับเป็นอีกหนึ่งบุคคลที่มีบทบาทเป็นอย่างมาก ในการประชุมครั้งที่ 1 ดร.เสนาะ ได้กล่าวในหัวข้อ แนวทางพัฒนาการเกษตรในทัศนะรัฐว่า “ปัญหาที่เกิดขึ้นและเป็นจุดอ่อนในการพัฒนาที่มีอยู่ 2 จุดก็คือ ประการแรกในเรื่องของการเพิ่มประสิทธิภาพทางการผลิตโดยส่วนรวมและประการที่สองยังคงจำกัดความเจริญอยู่เพียงบางจุดเท่านั้นไม่กระจายออกไป แนวทางการพัฒนาการเกษตรของรัฐในระยะต่อไปโดยเฉพาะในระยะ 5 ปีข้างหน้า มุ่งจะแก้ไขเรื่องแรกก็คือ ปัญหาในเรื่องชนบทยากจน ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ถือว่าเป็นนโยบายหลัก โดยกำหนดพื้นที่ที่จะพัฒนาอย่างแน่ชัด ส่วนปัญหาที่ประสิทธิภาพการผลิตตกต่ำซึ่งจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสัมมนาครั้งนี้โดยตรงนั้น จะเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในเขตเกษตรก้าวหน้าให้รวดเร็วเพียงพอมากขึ้น ถ้าพึ่งแต่ภาครัฐบาลอย่างเดียวมันดูแล้วคงจะทำได้ลำบาก ดังนั้นจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของ 3 ฝ่ายคือ รัฐบาล เกษตรกรและธุรกิจเอกชนที่จะกระตุ้นให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น การทำความเข้าใจร่วมกันของทุกฝ่ายที่จะทำให้เกิดความร่วมมือกันนั้นมีประเด็นที่ต้องกล่าวถึงอยู่ 3 ประเด็น คือเรื่องของทัศนคติที่จะปรับเข้าหากันก่อน เรื่องต่อไปเป็นเรื่องระบบและวิธีการดำเนินงาน ประการสุดท้ายเป็นเรื่องของโครงการเฉพาะเจาะจงที่จะลงไปในแต่ละพื้นที่” จากคำกล่าวของท่านข้างต้นก็มีทิศทางสอดรับไปกับแนวทางนโยบายของรัฐบาลพลเอกเปรมเช่นกัน ทั้งนี้ ดร.เสนาะเป็นหนึ่งในคณะผู้จัดการสัมมนาพร้อมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กับสมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย ในส่วนของการจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. คณะกรรมการ กชช. แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 ที่กล่าวถึงข้างต้น สภาพัฒน์ก็เป็นผู้อยู่เบื้องหลังสำคัญและได้รับความไว้วางใจในฐานะที่ปรึกษาสำคัญให้กับรัฐบาลในสมัยนั้นเป็นอย่างมาก ดร.เสนาะ อุนากูลกล่าวในหนังสืออัตถชีวะประวัติของท่านว่า “ในครั้งนั้นสภาพัฒน์ได้รับความไว้วางใจค่อนข้างมากจากผู้นำรัฐบาลโดยให้มีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษาด้านนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นผู้กลั่นกรองนโยบาย และพิจารณาประเด็นปัญหาสำคัญๆ ที่ต้องการการตัดสินใจระดับสูงสุด จึงเป็นความภาคภูมิใจอย่างหนึ่งของผมที่ได้กลับมาทำงานที่สภาพัฒน์อีกครั้ง ที่สำคัญยิ่งกว่านี้คือ ท่านายกฯ เปรม เป็นหัวหน้ารัฐบาลที่มีความเข้มแข็ง คณะรัฐมนตรีเกรงใจ และท่านให้การสนับสนุนผมในฐานะเป็นเลขาธิการสภาพัฒน์ซึ่งถือหลักว่า ต้องทำงานทุกอย่างเพื่อส่วนรวมไม่ใช่ส่วนตัว ทำงานทุกอย่างบนโต๊ะ ไม่มีโต๊ะใต้โต๊ะนี้เป็นหลักใหญ่ที่เราใช้กันมาตลอดช่วงแปดปีของรัฐบาลเปรม” นอกจากนี้ ดร.เสนาะกล่าวเพิ่มเติมในหนังสือของท่านว่า “ถือได้ว่า แผนฯ 5 และ แผนฯ 6 เป็นแผนที่ปรับโครงสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจครั้งใหญ่ของประเทศ การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทยจากประเทศเกษตรอย่างเดียวยังเป็นส่วนใหญ่มุ่งมาเป็นประเทศอุตสาหกรรมนั้น (NICs : Newly Industrialized Countries) ผมไม่เห็นด้วยเพราะผมชอบใช้คำว่า ไนส์ NAISE : Newly Agro Industrial and Service Economy) เราไม่ใช่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่อย่างเดียว เราต้องเป็น ประเทศอุตสาหกรรมใหม่แบบไทย เพราะว่าโครงสร้างพื้นฐานของเรามีการเกษตรเป็นพื้นฐานสำคัญ เกษตรนั้นก็ต้องเป็น

เกษตรที่มีคุณภาพและต้องต่อเนื่องไปเป็นอุตสาหกรรมการเกษตรที่หลากหลาย เช่นจากข้าวหรือยาง ก็เพิ่มเป็นเนื้อสัตว์ กุ้ง ไก่ ซึ่งมีมูลค่าเพิ่มสูง แล้วก็ต่อเนื่องได้ เพราะฉะนั้นการเกษตรจึงยังคงเป็นหลัก”(เสนาะ อุณาภูล, 2552)

จะเห็นว่า ดร.เสนาะเป็นเลขาธิการที่ได้รับความไว้วางใจจากพลเอกเปรมเป็นอย่างมาก อีกทั้งดร.เสนาะมีแนวคิดในการส่งเสริมการพัฒนาการเกษตรจากเดิมสู่การผลิตแบบอุตสาหกรรม การเกษตรอย่างชัดเจน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวก็ได้สะท้อนออกมาในส่วนของนโยบายการเกษตรในทั้ง แผนพัฒนาทั้งสองฉบับด้วย นอกจากนี้นักวิชาการท่านนี้ยังเป็นผู้เสนอความคิดที่จะจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการตัดสินใจและสั่งการให้มีการปฏิบัติแล้วต้องรายงานผลเพื่อให้มีการสั่งการในขั้นต่อไป “ผมจึงได้รายงานความคิดทั้งนี้ต่อท่านนายกาเปรม พร้อมด้วยข้อเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นรวม 6 คณะ” (เสนาะ อุณาภูล, 2552)

โดยสองในหกคณะกรรมการระดับชาติที่เสนอจัดตั้งขึ้นก็คือ คณะกรรมการ กรอ. และ คณะกรรมการ กชช. และในเชิงการปฏิบัติงานขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ ดร.เสนาะ อุณาภูล เป็นคณะทำงานในคณะกรรมการ กรอ. และคณะกรรมการ กชช. พร้อมกับคุณโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ ผู้ช่วยเลขาธิการสภาพัฒน์ด้วย ทั้งสองท่านก็มีบทบาทอย่างชัดเจนในช่วงเวลาดังกล่าว

นอกจากนี้ในปาฐกถาพิเศษของอาจารย์ ดร.อภิชาติ สถิตนิรามัยเรื่องเทคโนโลยีกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย ในงานจัดงานรำลึก 99 ปี ศ.ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2558 ตั้งข้อสังเกตไว้ 2 ประการที่สำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างเทคโนโลยีกับผู้กุมอำนาจการเมืองไทยในช่วงเวลากว่า 40 ปี นับตั้งพ.ศ. 2498 -2540 คือ หนึ่ง เทคโนโลยีจะมีอิทธิพลทางนโยบายสูงในช่วงที่การเมืองไทยไม่เป็นประชาธิปไตยแต่จะมีอิทธิพลลดลงในช่วงเวลาที่การเมืองเป็นประชาธิปไตย ซึ่งผลการศึกษาถึงบทบาทและอิทธิพลของดร.เสนาะ อุณาภูลและความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับรัฐบาลพลเอกเปรมในฐานะผู้มีส่วนร่วมสำคัญข้างต้น ก็สอดคล้องกับข้อสรุปของอาจารย์ อภิชาติที่กล่าวถึงข้างต้น ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากแนวคิดในการพัฒนาของประธานสภาพัฒน์ท่านนี้ในแผนพัฒนาฉบับทั้งสอง และคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นด้วย ดร.เสนาะ อุณาภูลมีอิทธิพลทางนโยบายค่อนข้างสูงโดยเฉพาะแนวทางการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ส่งผลโดยตรงต่อการปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรที่เกิดขึ้นด้วย ผลเชิงรูปธรรมจากการเสนอแนวคิดของสภาพัฒน์ในด้านความร่วมมือภาคเกษตรระหว่างรัฐและเอกชนก็ล้วนได้รับการอนุมัติและกำหนดเป็นนโยบายรัฐในช่วงรัฐบาลของพลเอกเปรม ตินสุลานนท์ทั้งสิ้น

จึงถือว่า ดร.เสนาะ อุณาภูล เลขาธิการและผู้นำทางความคิดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงเวลานั้นเป็นผู้ที่มีบทบาทส่วนที่ 2 ใน 3 ประสานของการก่อตัววาระนโยบายเกษตรพันธสัญญาด้วยอีกคนหนึ่ง

ในบทบาทส่วนสุดท้ายนี้ คือ บทบาทของภาคเอกชนที่มีส่วนร่วมในการก่อตัวของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญา ซึ่งมีบทบาทในแง่การมีส่วนร่วมแต่จากผลการศึกษาในครั้งไม่ได้บ่งชี้ไปว่า ภาคเอกชนมีอิทธิพลในการก่อตัวของวาระนโยบายมากกว่าบทบาทของภาครัฐ กล่าวคือ ในขั้นตอนของการริเริ่มผลักดันก่อนการก่อตัวของวาระนโยบาย ภาคเอกชนโดยสมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย เป็นผู้จัดการประชุมใน ครั้งที่ 1 ร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และสภาพัฒน์ ส่วนในครั้งที่ 2 สมาคมเป็นผู้ดำเนินการเอง และในส่วนของผู้เข้าร่วมประชุมทั้งสองครั้งภาคเอกชนก็มี

สัดส่วนเกินกว่าครึ่งหนึ่งและธุรกิจส่วนใหญ่ก็เป็นธุรกิจยักษ์ใหญ่ทางการเกษตรและธนาคารพาณิชย์ รวมถึงนายอาชวี เตาลานนท์ ตัวแทนภาคเอกชนทางธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตร ได้เข้ามามีบทบาทในการเป็นประธานคณะกรรมการแผนพัฒนาระบบการผลิตและการตลาด ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งต่อมาในรัฐบาลยุคพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายอาชวี เตาลานนท์ก็ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งสำคัญในฐานะรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ด้วย ซึ่งสิ่งนี้เองชี้ให้เห็นว่า ภาคเอกชนมีส่วนร่วม และมีบทบาทสำคัญในการก่อตัวของวาระนโยบาย รวมถึงให้ความสนใจกับข้อเสนอทางนโยบายจากภาครัฐด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ในส่วนของคณะกรรมการ กรอ. โดยส่วนหนึ่งของคณะกรรมการก็เป็นตัวแทนจากภาคเอกชน ได้แก่ หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย ทั้งสามสมาคมนี้นับว่าเป็นแกนกลางของภาคเอกชนหรือธุรกิจไทยในช่วงเวลาดังกล่าว การแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นและข้อเสนอระหว่างกันทั้งในคณะกรรมการ กรอ. และการประชุมทั้งสองครั้งจากผลการศึกษาจะเห็นว่า ภาคเอกชนเป็นหนึ่งในภาคส่วนที่ได้รับเชิญและเปิดโอกาสจากภาครัฐเป็นลำดับแรก การนำเสนอประเด็นนโยบายและการหาแนวทางระหว่างกันก็เป็นการพูดคุยแลกเปลี่ยนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนมากกว่าภาคเกษตรกร โดยเฉพาะในบทบาทที่ประสานของแผนความร่วมมือสี่ภาคนี้ ภาคเอกชนเป็นสองในสี่ส่วน คือ สถาบันการเงิน (ธนาคารพาณิชย์) และบริษัทที่เข้าร่วมโครงการ ดังนั้น ถึงแม้ว่าผลการศึกษาจะไม่ได้ชี้ไปโดยตรงว่าภาคเอกชนมีน้ำหนักในการก่อตัวมากกว่าทั้งสองบทบาทข้างต้น แต่ทว่าก็ไม่สามารถละทิ้งบทบาทที่เกิดขึ้นนี้ได้ว่าภาคเอกชนหรือสถาบันฝ่ายทุนและภาคธุรกิจในช่วงเวลานั้นก็มีส่วนร่วมสำคัญในการก่อตัวของนโยบายเช่นกัน

จากที่กล่าวมาข้างต้นถึงทั้งสามบทบาทในการประสานความร่วมมือกันเพื่อทำให้เกิดการก่อตัวของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญา นั้น จะเห็นว่า บทบาทที่ 1 และ 2 ของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติภายใต้การนำของเลขาธิการอย่าง ดร.เสนาะ อุณากรู เป็นบทบาทของภาครัฐที่ส่งผลต่อการก่อตัวของวาระนโยบายมากกว่าบทบาทที่ 3 ของภาคเอกชนในที่สุดท้ายจึงเป็นที่น่าสนใจว่าปัจจัยหรือเหตุผลใดที่เอื้อให้ภาครัฐมีบทบาทต่อการก่อตัวของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญามากกว่า อันเป็นการวิเคราะห์ถึงบทบาทของตัวแสดงสำคัญทั้งสามส่วนในการก่อตัวของวาระนโยบาย ซึ่งจะพบว่า บทบาทของภาครัฐมีบทบาทมากกว่าในการก่อตัวของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญา กระบวนการก่อตัวของวาระนโยบายเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นจากช่องที่ริเริ่มภายในรัฐ มีลักษณะของการนำเสนอประเด็นนโยบายภายใน และมีที่มาจากความต่อเนื่องในการร่างของแผนพัฒนาฉบับที่ 5 และ 6 ซึ่งเป็นกรอบหลักของนโยบายด้วย ในหัวข้อที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นเป็นการตอบสมมติฐานในข้อที่ 1 ของงานวิจัยนี้ใน ส่วนแรกในส่วนที่สองคือการพิจารณาและวิเคราะห์ถึงตัวแปรประการที่ 3 ในการก่อตัวคือปัจจัยที่ทำให้รัฐมีบทบาทนำในการก่อตัวของวาระนโยบายได้นั้นมาจากการช่วงชิงบทบาทนำในการพัฒนาและความสามารถของรัฐในการใช้อำนาจจากโครงสร้างพื้นฐานอำนาจของรัฐ

4.4.4 รัฐ กับบทบาทนำในการก่อตัวของวาระนโยบาย

ในหัวข้อที่ 4.4.3 ได้วิเคราะห์ให้เห็นแล้วว่า บทบาทนำในการก่อตัวของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญา นั้น เป็นของภาครัฐ และในสมมติฐานข้อที่ 1 นั้นระบุว่าปัจจัยที่ทำให้ภาครัฐ (ทั้งบทบาทของตัวบุคคลและแนวนโยบายของรัฐ) มีอิทธิพลต่อการก่อตัวเป็นเพราะรัฐมีสองสิ่งที่มีความสำคัญ ก็คือ รัฐในขณะนั้นดำเนินงานในลักษณะของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา (the developmental state) และในขณะเดียวกันรัฐก็มีความสามารถอันเกิดจากโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ซึ่งในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจะวิเคราะห์และแสดงให้เห็นว่า รัฐในการก่อตัวของวาระนโยบายนั้นเป็นรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาตามทัศนะของเลิฟท์วิช และมีอำนาจอันเกิดจากโครงสร้างพื้นฐานของรัฐในต้นแบบรัฐนิยมสมัยใหม่ (Neo-Statism)

รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา (the developmental state) ในทัศนะของเลิฟท์วิช “มองว่าการปกครองแบบประชาธิปไตย ไม่เพียงพอต่อการเป็นหลักประกันของการปกครองที่ดี หรือการพัฒนาอย่างยั่งยืน หากไม่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างในระดับพื้นฐานของสังคมประเทศโลกที่สาม การปกครองที่ดีในเชิงเทคนิควิธีการเรื่องของขีดความสามารถในการบริหารจัดการล้วนๆนั้นไม่สามารถตัดขาดจากเรื่องของการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของการสร้างและเป้าหมายของรัฐได้ การพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้นกับการเมืองและบทบาทของรัฐในการกำหนดทิศทางการพัฒนา และการนำสิ่งที่กำหนดไปสู่การปฏิบัติมากกว่า ความสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาต้องอาศัยรัฐที่มีความมุ่งมั่นในการพัฒนาอย่างมาก ส่วนจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ ไม่สำคัญ ที่สำคัญจะต้องสามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตในอัตราที่สูงและในระยะเวลานานสั้นได้ ความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจนี้เอง ที่เป็นตัวสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับรัฐประเภทนี้” จากทัศนะของเลิฟท์วิช จะเห็นว่า ในช่วงเวลานั้น รัฐไทยภายใต้การบริหารของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และขุนนางนักวิชาการที่ปรึกษาอย่าง ดร.เสนาะ อุณากรู มีลักษณะเป็น รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา และแนวคิดรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนานี้ก็น่าจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย กล่าวคือ ในแผนพัฒนาฯทั้งสองฉบับ นโยบายและคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นล้วนแต่เป็นการจัดสร้าง “โครงสร้าง” เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่รัฐต้องการทั้งสิ้น บทบาทของรัฐในการกำหนดนโยบายต่างๆ เป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศ อย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะในการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการปรับโครงสร้างการผลิตทางการเกษตร รัฐกำหนดในแผนพัฒนาฯฉบับที่ 5 ให้เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต หรือเพิ่มผลผลิตต่อไร่ และสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ก็เพื่อทำให้ประเทศดำเนินทิศทางการพัฒนาไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม โดยการส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนมากขึ้น และมีความต้องการให้ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมเกษตรที่สามารถผลิตผลผลิตทางการเกษตรได้ในปริมาณมาก เมื่อต่อเนื้อมาในแผนพัฒนาฯฉบับที่ 6 จึงมีการดำเนินการให้มีการขายผลผลิตเข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรมเพื่อแปรรูปและส่งออกไปยังต่างประเทศ เป็นการปรับทิศทางการการผลิตพืชหลักดั้งเดิมมาสู่การผลิตตามความต้องการของตลาด และในการประชุมครั้งที่ 1 ก็เห็นว่าสภาพัฒน์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และพลเอกเปรม มีแนวคิดที่กำหนดทิศทางการพัฒนาไปในแนวทางเดียวกันและมีความพยายามที่จะทำให้นโยบายดังกล่าวได้รับการกำหนดนโยบายรัฐด้วย นอกจากนี้รัฐยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างมากด้วย ทั้งจากภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นและการยกระดับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของประเทศจนทำให้ในปี 2531

เป็นปีที่ประเทศไทยมีความเจริญเติบโตในด้านการส่งออกสูงมาก การทำงานของรัฐบาลและสภาพัฒน์ ก็ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเป็นอย่างมากด้วย รวมถึงเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโต เพิ่มขึ้นในระยะเวลาอันสั้น จากแนวนโยบายของรัฐบาลพลเอกเปรม ยังชี้ให้เห็นว่ารัฐทำหน้าที่เป็น ตัวแทนผลประโยชน์ของชาติ จัดระบบระเบียบ (การสร้างคณะกรรมการหลายชุด) เพื่ออำนวยความสะดวก การพัฒนา รวมถึงเจตนารมณ์อันชัดเจนของทั้งรัฐบาลและสภาพัฒน์ ทั้งสองส่วนจึงมีบทบาทในการ กำหนดและชี้ขาดเป้าหมายและทิศทางการพัฒนาโดยตรงอีกด้วย นโยบายในตอนนั้นจึงเดินตามการ กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ทั้งสิ้น

การสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนในทัศนะของเล็ฟท์วิช ชี้ว่า “รัฐประเภทนี้ขาดประชา สังคมที่เข้มแข็ง และการที่มีระบอบราชการที่มีความสามารถในการนำนโยบาย เป้าหมายของการ พัฒนาไปสู่การปฏิบัติจนเป็นผลสำเร็จ ในขณะที่เดียวกันก็ได้รับความร่วมมือ เชื่อถือจากภาคเอกชน ด้วย การเมืองจะมีบทบาทอย่างสูงต่อความสำเร็จของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาเพราะรัฐสามารถใช้ อำนาจการเมืองเข้าไปกำหนดตัดสินใจและจัดการกับสิ่งที่เรียกว่า “การพัฒนา” ในรูปของการกำหนด เป้าหมาย ทิศทาง รวมถึงรายละเอียดของการพัฒนา พร้อมทำให้มีผลจริงจังในทางปฏิบัติ รัฐจึง ผูกขาดบทบาทการชี้นำในการพัฒนา” จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลานั้น การรวมตัวของสถาบันเกษตรกร และกลุ่มเกษตรกรยังคงอ่อนแอ ภาคประชาสังคมที่อ่อนแอเช่นนี้จึงเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐผูกขาดทิศ ทางการพัฒนาแต่เพียงฝ่ายเดียวได้ ระบอบราชการก็ไม่ได้มีความขัดแย้งอีกทั้งยังมีทิศทางเดียวกันกับ การดำเนินนโยบายของภาครัฐซึ่งก็เป็นฝ่ายการเมืองด้วย อีกทั้งการได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชน ทั้งจากการประชุมทั้งสองครั้ง คณะกรรมการ กรอ. และความร่วมมือในการยื่นเสนอโครงการในช่วง การกำหนดนโยบายนั้นก็เป็นเครื่องยืนยันได้ว่า ภาคเอกชนร่วมมือเป็นอย่างดีกับรัฐบาลด้วย ทั้งหมดนี้ จึงทำให้รัฐยังมีอำนาจมากขึ้นในการจัดการการพัฒนาและชี้นำการพัฒนาของประเทศในช่วงเวลานั้น ได้ การพัฒนาเป็นเครื่องมือหนึ่งที่รัฐใช้สร้างความชอบธรรมทางอำนาจของตนโดยเฉพาะการ แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการให้ความสำคัญกับพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างมากของรัฐ อัตราการ เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 6 ยิ่งทำให้รัฐมีความชอบธรรมมากขึ้นกับบทบาท นำการพัฒนาที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ บทบาทของรัฐในช่วงนั้นจึงเป็นการดำรงตนเป็น “ศูนย์กลางในการ กำหนดการพัฒนา” รัฐจึงมีอิสระจากการกีดกันของภาคส่วนอื่นๆในรัฐ นอกจากนี้ด้วยการให้ ความสำคัญกับการพัฒนาเป็นอย่างสูงนั้น ยิ่งทำให้แนวนโยบายการพัฒนาในด้านต่างๆ ของรัฐบาลพล เอกเปรม เป็นกลไกของรัฐในการปรับเปลี่ยนบทบาท ขยายการควบคุมชี้นำสังคมและทำให้รัฐสามารถ ขยายวงล้อมสังคมออกไป ซึ่งในที่นี้ คือ รัฐบาลสามารถควบคุมภาคเอกชนในการก่อตัวของนโยบายได้ เพราะรัฐเป็นฝ่ายเชิญ หรือดึงภาคเอกชนเข้าร่วมกับรัฐโดยรัฐเป็นผู้ดูแลควบคุมโครงสร้างนั้น ซึ่งก็คือ คณะกรรมการ กรอ. และแผนประสานความร่วมมือสี่ภาค ในทางอ้อมรัฐจึงสามารถควบคุมสถาบัน ฝ่ายทุนได้ทั้งหมด การพัฒนาในแนวทางการปรับโครงสร้างการผลิต ยิ่งทำให้รัฐเข้าไปกำกับควบคุม การผลิตภาคเกษตรของประเทศ และยิ่งเป็นการผูกขาดเกษตรกรให้อยู่ในการควบคุมของรัฐผ่านการ พัฒนามากกว่าจะมีอิสระในการผลิตทางการเกษตรแบบดั้งเดิม ขยายไปถึงการเข้าควบคุมพัฒนาการ ของชนบทด้วย บทบาทการพัฒนาทั้งหมดของภาครัฐนี้ทำให้พลังทางสังคมไม่สามารถจำกัดอำนาจรัฐ และอาศัยประโยชน์จากการพัฒนานี้ขยายบทบาทของรัฐด้วย

ด้วยลักษณะของรัฐที่มีบทบาทนำในการกำหนดนโยบายการพัฒนา ซึ่งนโยบายเกษตรพันธสัญญาหรือแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคก็เป็นหนึ่งในแนวนโยบายพัฒนานั้น ในช่วงของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์และการใช้แผนพัฒนาฯ ทั้งสองฉบับได้ชี้ให้เห็นว่า “รัฐเป็นรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา” ซึ่งทำให้รัฐเป็นอิสระจากตัวแสดงอื่นๆ การมีบทบาทนำนี้ยังทำให้รัฐสามารถกำกับและควบคุมตัวแสดงอื่นๆ ในนโยบายการพัฒนาได้ด้วย “มติการพัฒนาของรัฐ” จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อให้รัฐในช่วงเวลาดังกล่าว สามารถช่วงชิงอำนาจในการก่อตัวของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญา นอกเหนือจากการพัฒนาแล้วนั้นอีกหนึ่งลักษณะของรัฐที่เอื้อให้รัฐมีบทบาทต่อการก่อตัวของวาระนโยบายก็คือ โครงสร้างอำนาจพื้นฐานของรัฐในลักษณะของรัฐนิยมยุคใหม่ ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจนโยบายระหว่างรัฐและสังคมนั่นเอง

ในที่นี้ บทบาทของรัฐในช่วงเวลาดังกล่าว มีลักษณะเป็นรัฐสมัยใหม่ กล่าวคือ รัฐจะหาทางบรรลุเป้าหมายของตน ซึ่งก็คือ ความต้องการในโครงการ และแนวนโยบายรวมถึงทิศทางการพัฒนาของรัฐ ในยุคของพลเอกเปรม ซึ่งการบรรลุเป้าหมายมาจากวิธีการแข่งขันและวิธีการร่วมมือกับกลุ่มอำนาจต่างๆ เป็นวิธีการผลักดันอำนาจท่ามกลางข้อจำกัดที่ตนมีอยู่ รัฐสมัยใหม่ในตัวเองนี้จึงอธิบายความเข้มแข็งหรืออิสระของรัฐ ขึ้นอยู่กับอำนาจที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ (Infrastructural power) ทั้งสามด้าน คือ อำนาจในการแทรกซึมสังคม (penetrative power) อำนาจในการสกัดทรัพยากรจากสังคม (extractive power) และอำนาจจากการเจรจาต่อรอง (negotiated power) ซึ่งอำนาจด้านสุดท้ายเกิดจากการมีอำนาจทั้งสองด้านก่อน หากรัฐมีอำนาจที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของรัฐข้างต้น รัฐก็จะมี ความเข้มแข็งและมีอิสระต่อตัวแสดงอื่นๆ ในรัฐ ซึ่งอำนาจทั้งสามเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมอย่างชัดเจน หากพิจารณาจากอำนาจของรัฐในช่วงเวลานั้น จะเห็นว่าโครงสร้างพื้นฐานด้าน อำนาจในการแทรกซึมของสังคม กล่าวคือ รัฐสามารถเข้าถึงคนกลุ่มต่างๆ ในสังคมได้หรือไม่ จะเห็นได้ว่า รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกเปรมเป็นรัฐบาลที่ได้รับความไว้วางใจจากสังคมในการบริหารประเทศทั้งจากประชาชน ข้าราชการและภาคธุรกิจ ท่านายกฯ เป็นที่รักและศรัทธาจากประชาชนโดยภาพรวม ประกอบบริบทการเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายมากขึ้น ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่ส่วนของนโยบายเศรษฐกิจก็ตาม จากการครอบงำของอำนาจอำมาตยาธิปไตยมาเป็นช่วงเวลานาน การเปิดโอกาสดังกล่าวทำให้รัฐบาลและท่านายกฯ เปรมเข้าถึงคนกลุ่มต่างๆ ได้ดีขึ้น นอกจากนี้พัฒนาการทางการเมืองในช่วง พ.ศ.2521-2531 ที่มีความพยายามลดอำนาจของชนชั้นนำทหารและเปิดโอกาสให้กับบทบาทของกลุ่มพลังนอกภาครัฐมากขึ้นทั้งในรูปแบบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรี ถึงแม้ว่านักวิชาการบางท่านจะเห็นว่าไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมานักเพราะพลังนอกระบบราชการเหล่านี้ไม่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมีแนวโน้มที่จะถูกดึงเข้าร่วมกับฝ่ายรัฐ ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองที่ผู้นำประเทศได้ให้ความสำคัญกับชนชั้นอำนาจที่มาจากระบบราชการและกลุ่มขุนนางนักวิชาการที่มีบทบาทสำคัญอยู่ในการผลักดันนโยบายทางเศรษฐกิจแต่ทว่าก็ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงบรรยากาศทางการเมืองจากเดิม การเข้าถึงนี้ทำให้การดำเนินนโยบายต่างๆ ไม่มีการต่อต้านมากนัก ในส่วนของอำนาจในการสกัดทรัพยากรจากสังคม (extractive power) คือ อำนาจที่รัฐสามารถนำเอาทรัพยากรในสังคมในรูปแบบต่างๆ เช่น กำล้างคนและความร่วมมือมาใช้ในการดำเนินนโยบายของรัฐ เป็นต้น ซึ่งอำนาจในส่วนนี้รัฐบาลของพลเอกเปรม สามารถทำได้เป็นอย่างดี

จากการพยายามสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนอย่างจริงจังในหลายด้าน ทั้งการพากลุ่มนายทุนเดินทางร่วมกับคณะรัฐบาลในต่างประเทศเพื่อเชิญชวนต่างประเทศเข้ามาร่วมลงทุนในประเทศไทย การจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. การแสดงเจตนารมณ์ในการจัดประชุมครั้งที่ 1 และแนวนโยบายที่ส่งเสริมความร่วมมืออย่างจริงจัง

นอกจากนี้รัฐบาลได้ดึงเอากลุ่มขุนนางนักวิชาการในการเป็นที่ปรึกษาและร่วมมือกันร่างแผนพัฒนาประเทศและดึงเอากลุ่มทุนใหญ่เข้ามาร่วมในคณะรัฐมนตรีของตน ซึ่งอำนาจในลักษณะนี้จะอยู่ได้นานโดยไม่ต้องใช้กำลังบังคับ ซึ่งรัฐบาลก็ได้แสดงความต้องการอย่างจริงจังตั้งแต่ปีแรกที่ดำเนินงาน ซึ่งลักษณะอำนาจนี้ก็ส่งผลไปถึงคณะกรรมการสี่ประสานและแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคด้วย การใช้แผนประสานความร่วมมือครั้งนี้ในอีกทางหนึ่งก็เป็นการเพิ่มอำนาจอันมาจากโครงสร้างพื้นฐานของรัฐด้วย ทั้งในส่วนการเข้าถึงเกษตรกร ภาคเอกชน และความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ การกำหนดนโยบายในลักษณะจึงทำให้การดำเนินนโยบายตลอดวาระการดำรงตำแหน่งของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี และไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจกำลังทางการทหารเหมือนกับรัฐบาลทหารในยุคก่อนหน้า จากพื้นฐานการได้รับการยอมรับการสังคมผนวกกับความสามารในการสร้างความร่วมมือมาใช้ในการดำเนินนโยบายแล้วนั้น ในส่วนสุดท้าย คือ อำนาจจากการเจรจาต่อรอง (negotiated power) อำนาจในลักษณะนี้ เกิดจากความสามารถของรัฐในการประสานงานกับสังคม โดยวิธีการเจรจาต่อรองกับกลุ่มต่างๆผ่านกลไกและสถาบันที่มีอยู่ในสังคม ซึ่งเห็นได้ว่า ทั้งรัฐบาลและที่ปรึกษาการพัฒนาเศรษฐกิจ อย่างสภาพัฒน์ มีลักษณะของการใช้การเจรจาต่อรองมากกว่าการใช้กำลังบังคับ ทั้งนี้เห็นได้จากคำกล่าวของรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เลขาธิการสภาพัฒน์ และ นายกรัฐมนตรีในการประชุมครั้งที่ 1 การดึงภาคเอกชนเข้าร่วมในคณะกรรมการ กรอ.เองก็มีเป้าหมายในการเจรจาต่อรองหรือปรึกษาระหว่างกันมากกว่าการออกนโยบายให้ภาคเอกชนปฏิบัติตามด้วย รัฐในช่วงนี้จึงมีความสามารถในการประสานงานกับสังคมค่อนข้างมาก ถึงแม้ว่าการประสานงานหรือการเจรจาต่อรองจะอยู่ในวงจำกัด หรือกลุ่มที่รัฐบาลต้องการความร่วมมือด้วย คือ ภาคเอกชนเท่านั้น ด้วยอำนาจโครงสร้างพื้นฐานของรัฐในทั้งสามด้านที่กล่าวถึงข้างต้น ทำให้เห็นว่า รัฐในช่วงเวลานั้นช่วงชิงอำนาจอิสระในการก่อตัวและกำหนดนโยบายได้อย่างเข้มแข็ง ซึ่งความเป็นอิสระของอำนาจอันมาจากโครงสร้างอำนาจพื้นฐานของรัฐในลักษณะนี้เองที่ทำให้รัฐมีบทบาทในการก่อตัวของนโยบายเกษตรพันธสัญญามากกว่า

จากลักษณะของรัฐที่เป็นรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา (the developmental state) และความสามารถอันเกิดจากโครงสร้างอำนาจพื้นฐานของรัฐในการเข้าถึง สร้างความร่วมมือ และประสานงานกับภาคส่วนอื่นๆของสังคมทำให้รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกเปรมสามารถมีบทบาทนำเหนือตัวแสดงนอกภาครัฐได้เป็นอย่างดี นอกจากนั้นนโยบายการพัฒนาที่ยังถือเป็นเครื่องมือและกลไกสำคัญที่รัฐใช้ในการสร้างอำนาจพื้นฐานของรัฐด้วย การพัฒนาเป็นประเด็นจุดเริ่มต้นและโครงสร้างอำนาจพื้นฐานของรัฐเป็นวิธีการในการใช้อำนาจ ทั้งหมดนี้จึงทำให้รัฐสร้างความอิสระจากกลุ่มต่างๆได้ ถึงแม้ว่าในช่วงนั้นจะมีตัวแสดงนอกภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายก็ตาม

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งบทนี้จะพบว่าในสมมติฐานข้อที่ 1 ไม่ถูกต้องส่วนหนึ่ง คือ ไม่เฉพาะแผนพัฒนาฉบับที่ 6 เท่านั้นที่เป็นที่มาของการก่อตัวของวาระนโยบาย ที่มาของการก่อตัวเกิดจาก

แผนพัฒนาทั้งสองฉบับมีความเกี่ยวข้องโดยตรงต่อกัน หรือจะกล่าวได้ว่าเป็นการออกแบบให้มีความต่อเนื่องกันโดยเฉพาะในมิติของการพัฒนาการเกษตรซึ่งเป็นกรอบของนโยบายเกษตรพันธสัญญาหรือแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ ประกอบกับเป้าหมายและเจตนารมณ์ของรัฐบาลพลเอกเปรมทั้งในส่วนของแนวนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา คณะกรรมการ กรอ. และคณะกรรมการ กชช. ที่มุ่งแนวทางในการพัฒนาชนบทและสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โครงสร้างที่เป็นทางการทั้งหมดนี้นำไปสู่การริเริ่มของนโยบาย ในส่วนของการก่อตั้งนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานภาครัฐที่ได้รับแนวนโยบายหลักจากการริเริ่มข้างต้นมาดำเนินการกำหนดนโยบาย จากนั้นจึงดำเนินการจัดตั้งคณะอนุกรรมการฯ ชุดหนึ่งขึ้นมาเพื่อดำเนินงาน และร่างแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ เสนอเพื่อขอการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีผ่านคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ หลังจากนั้นได้มีการอนุมัติต้องประสงค์ประกอบและเนื้อหาอื่นๆ ของนโยบายติดตามมาตามที่กล่าวไปแล้วในการสรุปนโยบายกับมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสาระสำคัญของนโยบายหรือแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคประกอบไปด้วยหน่วยงานหลักที่เป็นฝ่ายดำเนินการและอนุมัตินโยบายซึ่งมีบทบาทหลักเป็นภาครัฐ การยื่นเสนอโครงการจากภาคเอกชน และบทบาทความร่วมมือระหว่างสี่ภาคส่วนรวมถึงสินค้าที่ส่งเสริมในโครงการดังกล่าวเพื่อกระตุ้นการส่งออกและทดแทนการนำเข้าสินค้าตามวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาทั้งสองฉบับและนโยบายของรัฐข้างต้น ในส่วนนี้จึงเป็นการตอบสมมติฐานในข้อที่ 1 งานวิจัยได้อย่างชัดเจนรวมถึงการวิเคราะห์ผ่านตัวแปรทั้ง 3 ประการได้ชี้ว่าการก่อตั้งของวาระนโยบายเกิดจากความสอดคล้องของปัจจัยด้านการก่อตั้งของวาระนโยบายทั้งสองส่วนที่พอดี ขั้นตอนและกระบวนการก่อตั้งที่เกิดขึ้นภายในภาครัฐรวมถึงบทบาทในการพัฒนาและอำนาจโครงสร้างพื้นฐานของรัฐทำให้รัฐมีบทบาทนำในการก่อตั้งของวาระนโยบาย

นอกจากนี้ยังพบว่า แผนพัฒนาฯ ทั้งสองฉบับมีอิทธิพลอย่างมากต่อรัฐบาลและการกำหนดนโยบายของชาติในช่วงเวลาดังกล่าว นโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาฯ ทั้งสองฉบับในมิติของการพัฒนาภาคเกษตร อยู่ในลักษณะที่สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ในเชิงตัวแสดงที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายจะกล่าวอย่างละเอียดในบทถัดไป เนื่องจาก ดร.เสนาะ อุณาภูล ประธานสภาพัฒนาฯ และผู้ร่างแผนพัฒนาฯ ทั้งสองฉบับได้รับความไว้วางใจในการกำหนดนโยบาย จากนายกรัฐมนตรีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ รวมถึงมีส่วนร่วมสำคัญในคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่ตั้งขึ้น เจตนารมณ์ของนายกรัฐมนตรี (พลเอกเปรม) ตลอดจนการดำรงตำแหน่งในช่วงแผนพัฒนาฯ ทั้งสองฉบับนี้ ก็มีส่วนสำคัญในการผลักดันและกำหนดนโยบายดังกล่าว จะเห็นได้ว่านโยบายได้รับการอนุมัติอย่างเป็นทางการในปี 2530 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของการดำรงตำแหน่ง ถึงแม้ว่านโยบายจะมีการริเริ่มตั้งแต่ปี 2524 นโยบายนี้จึงใช้เวลา 6 ปี ทั้งนี้เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีหลายชุดในสมัยของพลเอกเปรมโดยเฉพาะกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้เกิดเข้าและออกของรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ทั้งหมด 8 ครั้ง ของกรมฯ ทั้งสามชุด โดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ คือ นายอาณัติ อาภาภิรม ผู้มีส่วนร่วมในการประชุมร่วมฯ ครั้งที่ 1 พ.ศ.2524 และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ประธานคณะกรรมการประสานฯ ตามตาราง

क्रम. ชุดที่ /ครั้งที่เปลี่ยน	เปรม 42/1	เปรม 42/2	เปรม 42/3	เปรม 42/4
รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรฯ	นายบรรหาร ศิลปอาชา	นายบรรหาร ศิลปอาชา	นายอานันต์ อภาภิรม	นายอานันต์ อภาภิรม
รัฐมนตรีช่วยฯ คนที่ 1	<u>นายอานันต์</u> <u>อภาภิรม</u>	นายอานันต์ อภาภิรม	นายณรงค์ วงศ์วรรณ	นายณรงค์ วงศ์วรรณ
รัฐมนตรีช่วยฯ คนที่ 2	นาวาอากาศตรี ปุณมี ปุณศรี	นายโกศล ไกรฤกษ์	นายวีระ มุสิกพงศ์	นายวีระ มุสิกพงศ์
รัฐมนตรีช่วยฯ คนที่ 3	พันตำรวจเอก กฤษ สังขทรัพย์	พันตำรวจเอก กฤษ สังขทรัพย์	พันตำรวจเอก กฤษ สังขทรัพย์	นายบุญเอื้อ ประเสริฐ สุวรรณ
क्रम. ชุดที่ /ครั้งที่เปลี่ยน	เปรม 42/5	เปรม 43/1	เปรม 43/2	เปรม 44/1
รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรฯ	นายชวน หลีกภัย	นายณรงค์ วงศ์วรรณ	นายณรงค์ วงศ์วรรณ	พลเอก หาญ ลีลานนท์
รัฐมนตรีช่วยฯ คนที่ 1	นายปรีดา พัฒนถาบุตร	นายบรม ตันเถียร	นายบรม ตันเถียร	<u>นายสุเทพ</u> <u>เทือกสุบรรณ</u>
รัฐมนตรีช่วยฯ คนที่ 2	นายณรงค์ วงศ์วรรณ	นายประยุทธ์ ศิริพานิชย์	นายประยุทธ์ ศิริพานิชย์	นายเสนาะ เทียนทอง
รัฐมนตรีช่วยฯ คนที่ 3	นายวีระ มุสิกพงศ์	นายผัน บุญชิต	นายประสพ บุษราคัม	นายประยุทธ์ ศิริพานิชย์

ตารางที่ 6 คณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในคณะรัฐมนตรีชุดที่ 42-44 ปี

พ.ศ.2523-2531

ที่มา : (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2523-2531)

บทที่ 5

การกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา

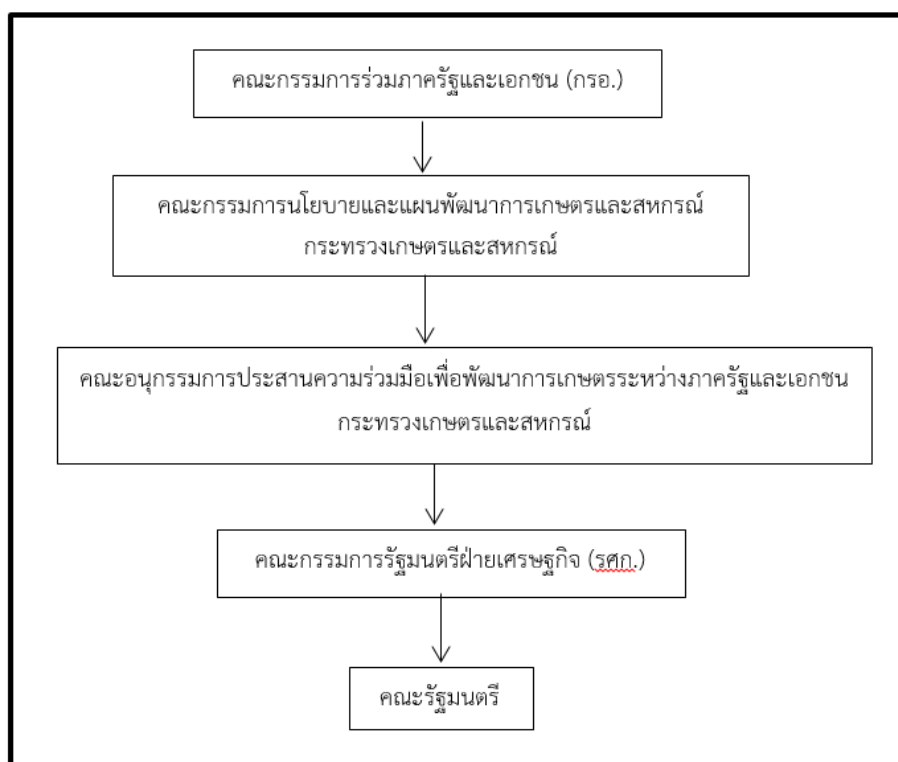
ในบทที่ 5 แบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ช่วง คือ **ช่วงที่ 1** การอธิบายพัฒนาการของนโยบายเกษตรพันธสัญญาในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา และ **ช่วงที่ 2** เป็นการวิเคราะห์และพิสูจน์สมมติฐานในข้อที่ 2 ของงานวิจัยตามกรอบในการวิเคราะห์ เพื่อชี้ให้เห็นถึงบทบาทในการกำหนดนโยบายของภาคเอกชน ซึ่งบทบาทดังกล่าวเกิดจากปัจจัยของลักษณะนโยบายและความได้เปรียบเชิงแข่งขันและสถาบันของภาคเอกชน

5.1 ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย

ซึ่งหลังจากคณะอนุกรรมการฯ ได้จัดทำแผนประสานความร่วมมือฯ ชื่อ “**แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร**” กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้เสนอเรื่องแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร ในการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจครั้งที่ 2/2530 วันที่ 19 มกราคม 2530 ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พร้อมให้ข้อสังเกตและอนุมัติหลักการของแผนความร่วมมือฯ ดังกล่าว หลังจากนั้นเมื่อ วันที่ 20 มกราคม 2530 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติอนุมัติหลักการของแผนความร่วมมือฯ โดยให้ดำเนินการตามมติที่ประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ หรือคณะกรรมการ รศก. ที่พิจารณามาก่อนหน้า ดังนั้น การลงมติอนุมัติหลักการของแผนความร่วมมือฯ โดยคณะรัฐมนตรีเป็นการลงมติตามคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ซึ่งโดยโครงสร้างการตัดสินใจในทางนโยบายในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเปรียบเสมือนคณะรัฐมนตรีชุดเล็กและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือลงมติของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจการบริหารแต่งตั้งคณะกรรมการ รศก.ให้มีอำนาจหน้าที่กระทำการต่างๆ ได้แล้วอาศัยมติ ครม.ให้อำนาจแก่ผลการตัดสินใจของคณะกรรมการว่าเป็นมติ ครม.ด้วย (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2532)

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เป็นกลไกการบริหารนโยบายเศรษฐกิจที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นและใช้เป็นกลไกหลักในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ที่เกี่ยวกับการบริหารกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาล (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2532:7) ตามคำสั่งของสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 111/2529 ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคลัง รัฐมนตรีช่วยว่าการ

กระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พร้อมรองเลขาธิการและผู้ช่วยเลขาธิการ รวมทั้งสิ้น 23 คน โดยตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2525 มอบอำนาจให้เรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจเมื่อที่ประชุมรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจได้พิจารณาและมีมติประการใดแล้วมอบให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบและอนุมัติให้ดำเนินการแทนคณะรัฐมนตรีไปได้ แล้วให้สำนักงานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบในภายหลัง นโยบายเกษตรพันธสัญญาจึงถือว่าเป็นนโยบายที่อนุมัติโดยคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจโดยตรง และมีมติคณะรัฐมนตรีจากนายกรัฐมนตรีรับรองการอนุมัตินั้นภายหลัง ซึ่งกระบวนการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา หรือขั้นตอนต่างๆจนถึงการอนุมัติในหลักการของแผนประสานความร่วมมือฯ ดังภาพ



ภาพที่ 4 กระบวนการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาช่วงที่ 1 หลักการของแผนประสานความร่วมมือฯ

จากการอนุมัติหลักการของแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ ในช่วงที่ 1 นั้น ในส่วนของข้อสังเกตของที่ประชุม ระบุอย่างชัดเจนถึงการสนับสนุนให้มีการจัดทำข้อตกลงในรูปแบบ Contract Framing นอกจากนี้ในส่วนของการจัดหาปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ มติสนับสนุนให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการโดยภาครัฐจัดหาในกรณีที่จำเป็น และยังได้มีการอนุมัติแหล่งเงินทุนในโครงการ โดยให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ยืมเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรกับโครงการเพิ่มผลผลิตและอาหารของรัฐบาลญี่ปุ่น จำนวน 100 ล้านบาท เพื่อนำมาชดเชยการลดอัตราดอกเบี้ยให้กับสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการ นอกจากนี้มีมติคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจได้อนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดตั้ง ศูนย์ประสานงานกับภาคเอกชนเพื่อ

พัฒนาการเกษตร ในสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เพื่อทำหน้าที่ประสานงานในโครงการดังกล่าวอีกด้วย ในส่วนของมติคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรพันธสัญญาจะกล่าวถึงโดยละเอียดในหัวข้อต่อไป หลังจากนั้นในช่วงที่ 2 ของการกำหนดนโยบาย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยคณะกรรมการประสานความร่วมมือเพื่อพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งมี**ศูนย์ประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตร** ได้เสนอโครงการร่วมพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐ เอกชน สถาบันการเงินและเกษตรกร ภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตร ในการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ครั้งที่ 7/2530 วันที่ 4 พฤษภาคม 2530 โดยโครงการดังกล่าว ประกอบไปด้วยทั้งสิ้น 4 โครงการ ได้แก่ โครงการส่งเสริมการปลูกข้าวบาสมาดิเพื่อการส่งออก โครงการส่งเสริมปลูกข้าวโพดข้าวฟ่างลูกผสม โครงการส่งเสริมการปลูกหน่อไม้ฝรั่งเพื่อการส่งออก และโครงการส่งเสริมการปลูกมะม่วงหิมพานต์ ในการประชุมดังกล่าวคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ รับทราบโครงการ อนุมัติในหลักการในวิธีการชดเชยดอกเบี้ย และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยืมเงินเพิ่มเติมจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร งบโครงการเพิ่มผลผลิตและอาหารของรัฐบาลญี่ปุ่น อีกจำนวน 150 ล้านบาท รวมเป็น 250 ล้านบาท และได้มอบหมายให้กรมบัญชีกลางดำเนินการทันที

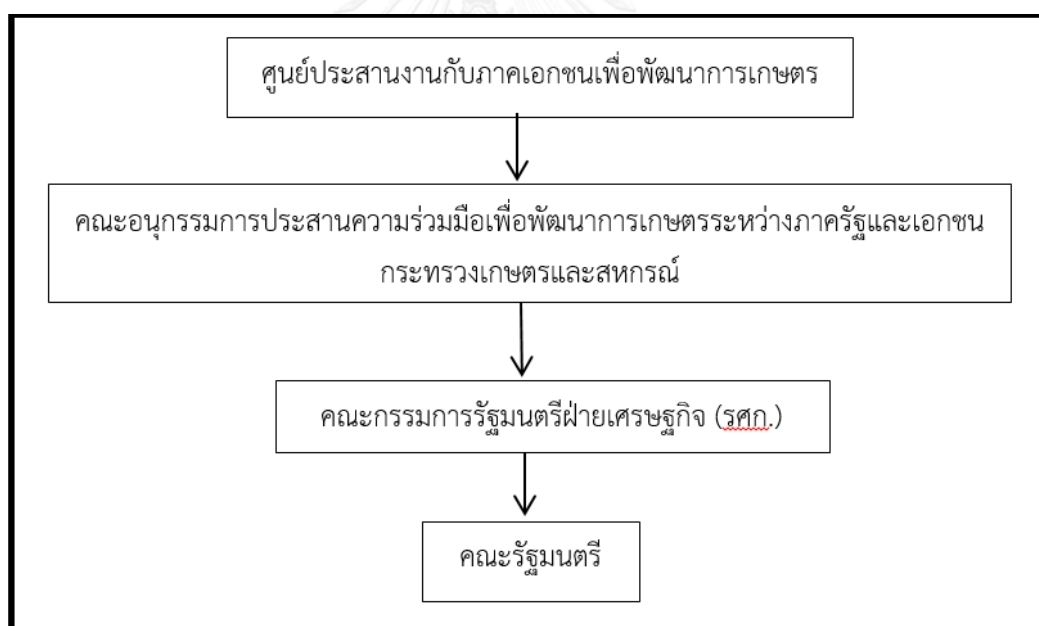
นอกจากนี้รศก. ยังได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นอีกชุดหนึ่งเพื่อร่วมกันพิจารณาหากแหล่งเงินทุนดำเนินงานในโครงการเพิ่มเติมให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ สำหรับเป็นเงินทุนดำเนินงานโครงการนี้และโครงการหรือกิจกรรมพิเศษตามนโยบายของรัฐ ในคณะกรรมการชุดดังกล่าว ประกอบด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมบัญชีกลางและศูนย์ประสานงานกับภาคเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตร (ศูนย์ประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตร) เป็นมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 12 พฤษภาคม 2530 ดังนั้นในช่วงที่ 2 ของการกำหนดนโยบายนั้นเป็นการอนุมัติหรือกำหนดในรายละเอียดของโครงการ จากการกำหนดในช่วงที่ 1 มีโครงการรวมฯ 4 โครงการและภาคเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ ดังนี้

โครงการ	เป้าหมายพื้นที่ (ไร่)	เกษตรกรรวมโครงการ (ครัวเรือน)	เอกชนร่วมโครงการ
โครงการส่งเสริมการปลูกข้าวบาสมาดิเพื่อการส่งออก (2530-2532)	694,000	71,200	บริษัท เอเชียอุตสาหกรรมโรงสีข้าว จำกัด ,บริษัท สยามมดี จำกัด, บริษัท โรงสีข้างเชียงใหม่ ไชยวิวัฒน์ จำกัด
โครงการส่งเสริมปลูกข้าวโพดข้าวฟ่างลูกผสม (2530-2534)	480,000	5,000	บริษัท เจริญโภคภัณฑ์โปรตีน จำกัด

โครงการส่งเสริมการปลูก หน่อไม้ฝรั่งเพื่อการส่งออก (2530-2532)	6,000	3,000	บริษัท ธาณิยามาสยาม จำกัด
โครงการส่งเสริมการปลูก มะม่วงหิมพานต์ (2530-2532)	250,000	31,250	บริษัท มาบุญครองศิริชัยมะม่วง หิมพานต์ จำกัด

ตารางที่ 7 โครงการร่วมพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐ เอกชน สถาบันการเงินและเกษตรกร
ที่มา : (โฆสิต บั้นเปี่ยมรัษฎ์, 2534:171-173)

หลังจากการอนุมัติหลักการปลายเดือนมกราคม จนถึงต้นเดือนพฤษภาคม เป็นระยะเวลาประมาณ 3 เดือน โครงการฯ ภายใต้แผนประสานความร่วมมือฯ ก็ได้ถูกกำหนดขึ้น ขั้นตอนการกำหนดนโยบายจึงเริ่มจากการจัดทำโครงการโดยศูนย์ประสานงานกับภาคเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตรภายใต้การกำกับของคณะกรรมการประสานความร่วมมือเพื่อพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐและเอกชน ได้เสนอโครงการให้กับคณะกรรมการฯ แล้วจึงได้ยื่นข้อเสนอโครงการฯ ดังกล่าวในการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ก่อนเสนอเป็นมติคณะรัฐมนตรีต่อไป ดังภาพ



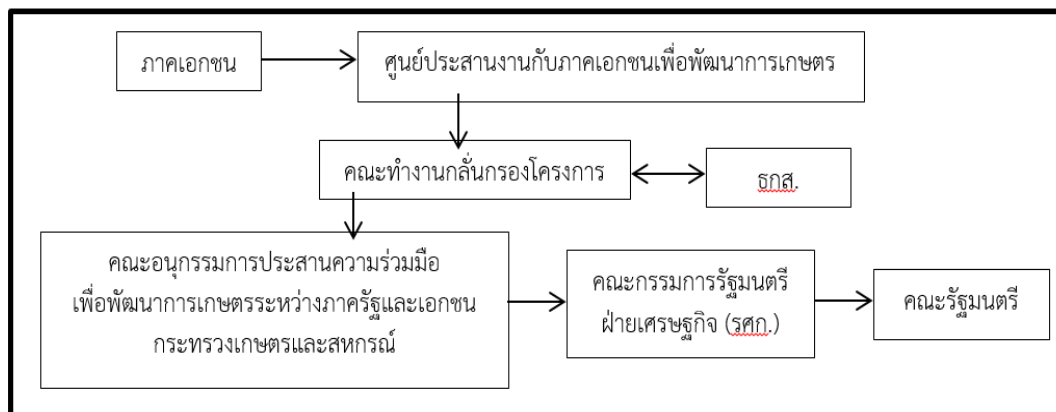
ภาพที่ 5 กระบวนการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาช่วงที่ 2 โครงการฯ ภายใต้แผนประสานความร่วมมือฯ

ผลจากสัมภาษณ์ทางอีเมล อดีตหัวหน้าศูนย์ประสานความร่วมมือสภาฯ ได้ให้ข้อมูลว่า ศูนย์ประสานงานฯ “ได้ดำเนินการชักชวนบริษัทเอกชนที่ทำธุรกิจด้านการเกษตรให้เข้าร่วมโครงการตามแผนฯ ด้วยการออกพบปะ เยี่ยมชมกิจการ ชี้แจงโครงการ รวมถึงการประชาสัมพันธ์ผ่านสภาอุตสาหกรรมฯ สภาหอการค้า สมาคมธนาคารไทย และช่องทางต่างๆ เพื่อเสนอให้เอกชนเข้าร่วมโครงการ” (เอกอรุณ อวนสกุล, สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2558) ในส่วนของอดีตข้าราชการที่ปฏิบัติงานในศูนย์ประสานความร่วมมือฯ ได้ให้ข้อมูลว่า “โครงการที่จัดทำขึ้นนั้นมีทั้งส่วนที่

ภาคเอกชนเป็นผู้เสนอให้ภาครัฐพิจารณาและในส่วนที่ภาครัฐ ทั้งในรูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ จะเป็นผู้เชิญชวนภาคเอกชนเข้ามาร่วมโครงการ โดยเฉพาะในส่วนของสินค้าที่ต้องการส่งเสริมการส่งออกจำเป็นต้องให้บริษัทธุรกิจเอกชนรายใหญ่เข้าร่วมโครงการกับภาครัฐ” (รังษิต ภูศิริภิญโญ, สัมภาษณ์, 8 กันยายน 2558)

นอกจากนี้ ตัวแทนบริษัทเจริญโภคภัณฑ์โปรดิ๊วส์ ซึ่งเป็นภาคเอกชนรายหนึ่งที่เข้าร่วมโครงการ ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า “การจัดทำโครงการ ภาคเอกชนได้เสนอร่างโครงการ เพื่อให้ภาครัฐพิจารณา โดยทางบริษัทได้นำพันธุ์ข้าวโพดเข้าร่วมทดลองปลูกที่แปลงทดลองของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ หลังจากได้พันธุ์ข้าวโพดที่ดีแล้วจึงส่งโครงการในพันธุ์ข้าวโพดที่เลือกไปทางกรมส่งเสริมการเกษตร ผ่านอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตรในสมัยนั้น และมีการร่วมพิจารณาโครงการจากธนาคารเพื่อพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์” (มนตรี คงตระกูลเทียน, สัมภาษณ์, 12 ตุลาคม 2558) นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ อดีตข้าราชการผู้ปฏิบัติงานอยู่ในศูนย์ประสานงานฯ กล่าวว่า “เอกชนเป็นผู้เสนอโครงการมา เป็นโครงการที่มีเอกชนเป็นฝ่ายนำเอาการตลาดมาทำเป็นแบบ Contract Farming โดยมีรัฐบาลค้ำประกันและชดเชยดอกเบี้ยให้เกษตรกร เพราะสมัยนั้นอัตราดอกเบี้ยสูงร้อยละ 12 รัฐบาลชดเชยให้ ร้อยละ 3.5” (ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์, 10 กันยายน 2558)

สำหรับขั้นตอนหรือวิธีการเสนอโครงการไปที่ศูนย์ประสานงานฯ นั้น เมื่อภาคเอกชนเสนอโครงการมาแล้ว คณะทำงานกลั่นกรองโครงการภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร จะทำหน้าที่กลั่นกรองโครงการ และมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการโดยเฉพาะทางการเงินแล้วนำเสนอคณะกรรมการประสานความร่วมมือพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐกับเอกชน เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2531:11) ในส่วนของโครงการภายใต้แผนประสานความร่วมมือฯ สี่โครงการแรกเป็นการริเริ่มแผนฯ เป็นการกำหนดนโยบายที่ภาคเอกชนเริ่มเข้ามามีส่วนร่วม หลังจากนั้นโครงการจึงถูกนำเสนอเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย จะเห็นว่าในกระบวนการดังกล่าว ได้มีการก่อตัวของความร่วมมือทั้งสามฝ่ายอย่างเห็นได้ชัดในการกำหนดนโยบาย เพราะโครงสร้างการกำหนดนโยบายผ่านศูนย์ประสานงานฯ ที่เน้นการทำงานร่วมกับภาคเอกชน และคณะอนุกรรมการประสานความร่วมมือเพื่อพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐและเอกชน ร่วมกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ก่อนส่งข้อเสนอโครงการไปยัง รคก. และคณะรัฐมนตรีต่อไป ดังภาพ



ภาพที่ 6 กระบวนการเสนอโครงการฯ ภายใต้แผนประสานความร่วมมือฯ ก่อนยกฐานะ
คณะอนุกรรมการฯ

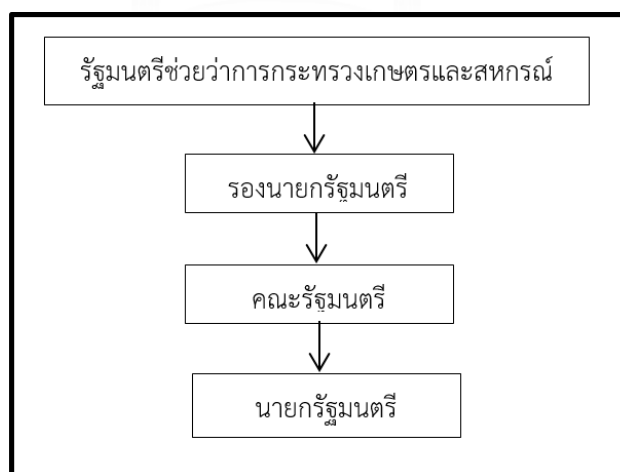
ในวันที่ 26 ตุลาคม 2530 การประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ครั้งที่ 17/2530 ได้มีมติเกี่ยวกับข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง โครงการร่วมพัฒนาการเกษตรภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ ซึ่งมีมติดังกล่าวเป็นการรับทราบโครงการร่วมพัฒนาการเกษตรฯ ทั้งสิ้น 7 โครงการ และอนุมัติในหลักการของโครงการนำร่องตามโครงการการพัฒนาการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลครบวงจรใน 6 จังหวัด โดยมอบหมายให้คณะอนุกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสภาวิจัยแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกพื้นที่ป่าไม้ชายเลนให้เหมาะสมต่อโครงการ และให้รองนายกรัฐมนตรี (พลเรือเอกสนธิ บุญยะชัย) พิจารณาร่วมกับรัฐมนตรีว่าการเพื่อขอยุติเรื่องการจดทะเบียนเอกชนผู้ส่งออกข้าวบาสมชาติเฉพาะรายที่เข้าร่วมโครงการประสานความร่วมมือฯ ภายหลังจากการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจแล้ว นั้น มติที่ประชุมดังกล่าวได้กลายเป็นมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 3 พฤศจิกายน 2530 ซึ่งภายหลังจากอนุมัติโครงการที่เข้าร่วมภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ ประกอบไปด้วยโครงการทั้งหมด 12 โครงการ

หลังจากนั้นในเดือนพฤศจิกายน การประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ครั้งที่ 18/2530 วันที่ 16 พฤศจิกายน 2530 ได้มีมติในการอนุมัติเงินทุนโครงการร่วมพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐ เอกชน สถาบันการเงินและเกษตรกร ภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร โดยข้อเสนอของกระทรวงการคลังให้ใช้เงินจ่ายขาดจากงบประมาณแผ่นดินรายปีเพื่ออุดหนุนค่าดอกเบี้ยตามหลักการของโครงการฯ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทำความเข้าใจกับสำนักงบประมาณเป็นรายปี จากมติอนุมัติของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจดังกล่าว การอนุมัติก็ได้รับการอนุมัติโดยถือเป็นมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2530 จากกระบวนการดังกล่าวข้างต้นเป็นการกำหนดนโยบายเพิ่มเติมในส่วนการอนุมัติรายละเอียดการดำเนินโครงการด้านเงินทุนจากภาครัฐ

ในวันที่ 13 พฤศจิกายน 2530 หนังสือที่ กษ 0100/พิเศษ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายสุเทพ เทือกสุบรรณได้ยื่นข้อเสนอเกี่ยวกับแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร เพิ่มเติม โดยอ้างอิงถึงมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการอนุมัติหลักการและจัดตั้งคณะอนุกรรมการฯ ขึ้น เมื่อวันที่ 20 มกราคม

ข้อเสนอดังกล่าว เสนอให้มีการยกเลิกคณะกรรมการฯ และแต่งตั้งใหม่เป็นคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี เพื่อเป็นการปรับปรุงองค์ประกอบและหน้าที่ความรับผิดชอบให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ในด้านนโยบายให้เป็นการดำเนินการภายใต้นโยบายคณะกรรมการความร่วมมือภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) โดยให้เหตุผลถึงการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมงานหลายกระทรวง เป็นงานภาคปฏิบัติ สร้างความมั่นใจให้กับเกษตรกร สถาบันการเงินและภาคเอกชน โดยชี้ว่า เป็นแผนต่อเนื่องและจะไม่เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกไป รวมถึงเพิ่มบทบาทของรัฐในการสนับสนุนภาคเอกชน และเกษตรกรให้มากยิ่งขึ้น ข้อเสนอดังกล่าวเป็นการเสนอนายกรัฐมนตรี ผ่าน รองนายกรัฐมนตรี (นายพิชัย รัตตกุล)

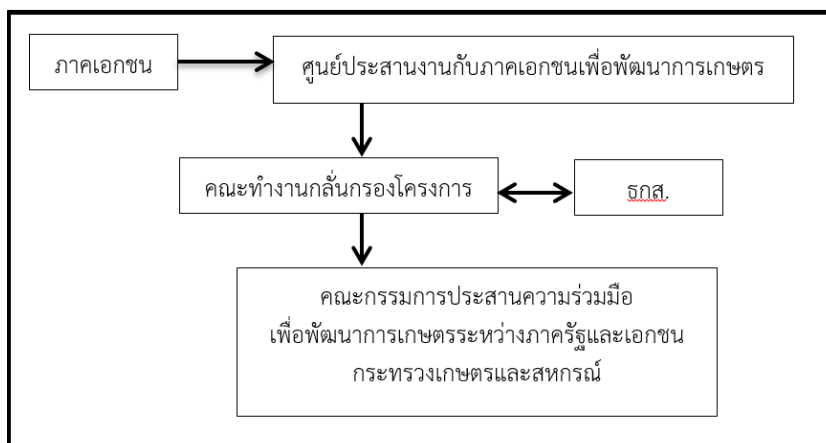
หลังจากนั้นในวันที่ 19 พฤศจิกายน 2530 นายกรัฐมนตรีได้อนุมัติตามข้อเสนอ รวมถึงเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ ข้อเสนอได้รับการอนุมัติเป็นมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2530 หลังจากช่วงที่ 1 การอนุมัติหลักการของแผนประสานความร่วมมือฯ ช่วงที่ 2 อนุมัติโครงการสี่โครงการแรกภายใต้แผนประสานความร่วมมือฯ และช่วงที่ 3 ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงเวลาใกล้เคียงกันนั้น เป็นการอนุมัติเงินลงทุนและยกฐานะคณะกรรมการฯ รวมถึงให้การดำเนินงานนโยบายเป็นนโยบายของคณะกรรมการความร่วมมือภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) รวมถึงเพิ่มอำนาจในการอนุมัติโครงการต่างๆ ภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคขึ้นมาจากเดิม กล่าวได้ว่าเป็นการกำหนดบทบาทและโครงสร้างในเชิงนโยบายอย่างชัดเจน และทำให้แผนประสานความร่วมมือฯ มีฐานะมากกว่าเป็นการดำเนินงานภายในของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพียงกระทรวงเดียว คณะกรรมการประสานความร่วมมือพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐกับเอกชนจะทำการพิจารณาข้อเสนอโครงการตลอดจนผลวิเคราะห์โครงการของ ธกส. หากมีมติเห็นชอบก็จะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2531:11)



ภาพที่ 7 กระบวนการการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ

ดังนั้น ในการอนุมัติโครงการ ภายใต้แผนประสานความร่วมมือฯ หลังจากมติคณะรัฐมนตรี ยกฐานะคณะกรรมการเป็นคณะกรรมการแล้วนั้น โครงการที่ได้รับการอนุมัติและเห็นชอบจาก คณะกรรมการประสานความร่วมมือเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร มีอำนาจ

ในการให้ดำเนินการโครงการได้ทันทีในทางพฤตินัย โดยไม่ต้องผ่านการอนุมัติหลักการของโครงการ จากคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจและคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการดังกล่าวเป็น คณะกรรมการระดับกระทรวง ทำหน้าที่การกำหนดแนวทางนโยบายและหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการให้ การสนับสนุนโครงการ อนุมัติโครงการความร่วมมือสี่ภาค ติดตามและประเมินผลโครงการซึ่งหลังจาก การยกฐานะเป็นคณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาคฯแล้วนั้น กระบวนการเสนอโครงการและ อนุมัติโครงการฯ ภายใต้แผนประสานความร่วมมือฯ ดังภาพที่ 6 และ 7



ภาพที่ 8 กระบวนการเสนอโครงการฯ ภายใต้แผนประสานความร่วมมือฯ หลังยกฐานะ เป็นคณะกรรมการฯ

หลังจากการอนุมัติโครงการฯภายใต้แผนประสานความร่วมมือฯ 12 โครงการ ในการประชุม คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ครั้งที่ 3/2531 ในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2531 ได้พิจารณา ข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพิ่มเติม เรื่องปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข ของโครงการร่วมภาคเอกชนภายใต้แผนประสานความร่วมมือฯ เรื่องการขอรับสิทธิประโยชน์ของ บริษัทเอกชนที่เข้าร่วมโครงการจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ให้ปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ประกาศไว้ ไม่ได้มีสิทธิพิเศษเหนือเอกชนรายอื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ ไม่ให้มีการกำหนดการส่งออกข้างบาสมาติเฉพาะราย การกำหนดมาตรฐานข้าวบาสมาติ ให้เป็น หน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กับกระทรวงพาณิชย์ การคุ้มครองผู้ผลิตสินค้าในประเทศ ตาม นโยบายเร่งรัดการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า โดยให้กระทรวงต่างๆร่วมกันพิจารณาถึงวิธีการที่ เหมาะสม ในด้านการจัดหาปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นและพอเพียงแก่การดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนที่ เข้าร่วมโครงการ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ ในส่วนสุดท้ายของมติดังกล่าว อนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำเงินดอกเบี้ยทั้งหมดที่เกิดจาก บัญชีเงินฝากประจำ 250 ล้านบาทกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ไปใช้ชดเชยดอกเบี้ยให้กับ เกษตรกรสำหรับโครงการฯ อื่นๆ ภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ ตามที่คณะกรรมการ ประสานความร่วมมือพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐและเอกชนให้ความเห็นชอบ การกำหนด นโยบายในส่วนนี้จึงเป็นการเพิ่มเติมหลักเกณฑ์บางส่วนที่เกี่ยวข้องคือ การให้อำนาจในการจัดการกับ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการจัดหาปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นและพอเพียงแก่การดำเนินธุรกิจของ ภาคเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ และ การอนุมัติให้คณะกรรมการประสานความร่วมมือพัฒนาการ

เกษตรระหว่างภาครับและเอกชน เป็นผู้เห็นชอบโครงการที่จะนำดอกผลจากจากบัญชีเงินฝากประจำ 250 ล้านบาทกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ไปใช้ชดเชยดอกเบี้ยให้กับเกษตรกร โดยการเสนอนโยบาย ก็เป็นไปในลักษณะเดียวกับกระบวนการที่ผ่านมา ในช่วงที่ 1 และ 2 คือ การอนุมัตินโยบายโดยคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ หรือ รศก. เพราะหลังจากมติที่ประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2531 เรื่องดังกล่าวโดยคณะรัฐมนตรีได้ลงมติตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เป็นมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2531

ในวันที่ 17 มีนาคม 2531 คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจได้พิจารณาร่างสัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรกรรมตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอในการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจครั้งที่ 1/2531 ในวันที่ 11 มกราคม 2531 นั้น คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจให้เพิ่มเติมข้อความในข้อ 5.3 และอนุมัติหลักการให้คณะกรรมการประสานความร่วมมือพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐและเอกชน ร่วมกับภาคเอกชนที่เข้าร่วมโครงการฯ ภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ ร่วมพิจารณาจัดทำรายละเอียดของเอกสารต่อท้ายสัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรกรรมในกรณี que เห็นว่าจำเป็นต้องขยายเพิ่มเติมหรืออธิบายข้อความเพิ่มเติมตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในร่างสัญญามาตรฐานที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายก่างขึ้น โดยให้กำหนดเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของการผลิตและการตลาดของแต่ละประเภทการผลิต ในส่วนนี้การกำหนดนโยบายจึงเป็นการเพิ่มเติมในส่วนของข้อความและรายละเอียดเกี่ยวกับสัญญาในโครงการฯ ภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ ซึ่งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเป็นผู้เสนอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการให้สอดคล้องกับมติของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

ในปี พ.ศ.2533 มติคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ในวันที่ 22 มกราคม 2533 เกี่ยวกับร่างสัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรกรรม ให้ตัดข้อความในส่วนท้ายข้อ 5.3 ของร่างสัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรกรรม ตั้งแต่ “และถ้ารายได้ของเกษตรกรจากการขายสินค้าเกษตรกรรมดังกล่าวยังต่ำกว่าประมาณการรายได้ขั้นต่ำของเกษตรกร ซึ่งบริษัทได้เสนอไว้ตามโครงการเป็นจำนวนเท่าใด บริษัทต้องชดเชยให้แก่เกษตรกรในส่วนที่ยังขาดอยู่นั้น เว้นแต่รายได้ที่ต่ำลงนั้นเป็นผลมาจากความผิดหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเกษตรกรเองหรือเกิดจากเหตุสุดวิสัย” โดยการตัดข้อความดังกล่าวเป็นข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในสมัยดังกล่าว (พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์) ที่ระบุว่า เพื่อให้เอกชนยอมรับเงื่อนไขส่วนใหญ่ในร่างสัญญา อันจะทำให้ผลการดำเนินงานบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ซึ่งข้อความในส่วนท้ายเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการประกันรายได้ขั้นต่ำ ออกจากร่างสัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรกรรม นอกจากนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ชี้ว่า การตัดข้อความนั้นเป็นการลดเงื่อนไขที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติของภาคเอกชน โดยไม่กระทบต่อการรับซื้อผลผลิตของภาคเอกชนและรายได้ของเกษตรกรเนื่องจากข้อความส่วนอื่นๆในร่างสัญญา เป็นเงื่อนไขให้ภาคเอกชนต้องรับซื้อผลผลิตทั้งหมดอยู่แล้ว โดยราคาซื้อได้ประมาณการจากพื้นฐานที่เกษตรกรไม่ขาดทุน ซึ่งมติคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจได้อนุมัติให้มีการตัดข้อความดังกล่าวตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และจากมติคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ การตัดข้อความดังกล่าวได้รับการอนุมัติเป็นมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2533 การกำหนดนโยบายในส่วนนี้เป็นไปตามกระบวนการในช่วงที่ 1 และ 2 เช่นกัน

จากข้อความข้างต้น จะเห็นว่าเป็นการกำหนดนโยบายเพิ่มเติมในส่วนของร่างสัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรกรรมทั้งในส่วนของการให้เพิ่มเติมข้อความ และอนุมัติให้คณะกรรมการประสานความร่วมมือพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐและเอกชน ร่วมกับภาคเอกชน เป็นผู้จัดทำรายละเอียดต่อทำร่างสัญญา รวมถึงในปีพ.ศ.2533 ในการตัดข้อความส่วนที่เป็นเงื่อนไขเงื่อนไขการประกันรายได้ขั้นต่ำ ออกจากร่างสัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรกรรม ด้วย ทั้งนี้ในส่วนของการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาจะเห็นว่าหลังจากการอนุมัติหลักการของแผนประสานความร่วมมือฯ แล้วนั้น กระบวนการกำหนดนโยบายในช่วงต่อมาเป็นการอนุมัติโครงการ เงินทุนและกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมประกอบโครงการฯ เพื่อให้นโยบายที่กำหนดนำไปปฏิบัติได้ตามเป้าหมายของรัฐบาล

5.2 การกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญากับมติคณะรัฐมนตรี

ในการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาข้างต้นนั้น พบว่าในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายได้รับการอนุมัติจากมติคณะรัฐมนตรี ถึงแม้ว่าการกำหนดนโยบายส่วนใหญ่เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่ผ่านการอนุมัติตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจและตามการอนุมัติของนายกรัฐมนตรีก็ตาม ซึ่งในขั้นตอนการกำหนดนโยบายมีมติคณะรัฐมนตรีที่อยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาที่เกี่ยวข้อง

ลำดับที่	วันที่	เรื่อง	สาระสำคัญ
1	20 มกราคม 2530	แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร	<ul style="list-style-type: none"> อนุมัติหลักการแผนประสานความร่วมมือ สี่ภาคฯ จัดตั้งศูนย์ประสานงานกับภาคเอกชนฯ อนุมัติเงินทุน 100 ล้านบาทใช้ชดเชยอัตราดอกเบี้ยของโครงการฯ ภายใต้แผนประสานฯ
2	12 พฤษภาคม 2530	โครงการร่วมพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐ เอกชน สถาบันการเงิน และเกษตรกรภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร	<ul style="list-style-type: none"> รับทราบโครงการร่วมพัฒนาการเกษตรฯ 4 โครงการ อนุมัติหลักการวิธีการชดเชยดอกเบี้ย อนุมัติเงินทุนเพิ่มเติม 150 ล้านบาท กระทรวงการคลังจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อจัดหาแหล่งเงินทุนเพิ่มเติม รัฐมนตรีประจำสำนักนายกฯ ผู้แทนกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และชกส. พิจารณาร่างสัญญาโดยละเอียด
3	3 พฤศจิกายน 2530	โครงการร่วมพัฒนาการเกษตรภายใต้แผน	<ul style="list-style-type: none"> รับทราบโครงการร่วมพัฒนาการเกษตรฯ 7 โครงการ

		ประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม การเกษตร	<ul style="list-style-type: none"> • อนุมัติโครงการนำร่องโครงการเพาะเลี้ยงกุ้งครบวงจร 6 จังหวัด • มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีพิจารณาการกำหนดภาคเอกชนผู้ส่งข้าวบาสมัติ
4	17 พฤศจิกายน 2530	เงินทุนดำเนินงานโครงการร่วมพัฒนาการเกษตรภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม การเกษตร	<ul style="list-style-type: none"> • อนุมัติเงินจ่ายขาดจากงบประมาณรายปีเพื่ออุดหนุนค่าดอกเบี้ย
5	24 พฤศจิกายน 2530	แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม การเกษตร	<ul style="list-style-type: none"> • ยกเลิกคณะอนุกรรมการฯ และจัดตั้งคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ ปรับปรุงองค์ประกอบหน้าที่และความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น
6	16 กุมภาพันธ์ 2531	ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขของโครงการร่วมภาคเอกชนภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม การเกษตร	<ul style="list-style-type: none"> • ภาคเอกชนที่เข้าร่วมโครงการไม่ได้รับสิทธิเพิ่มเติมจากสำนักงานส่งเสริมการลงทุน • ไม่กำหนดการส่งออกข้าวบาสมัติกับผู้ขายเฉพาะราย • การคุ้มครองผู้ผลิตสินค้าในประเทศ • การจัดหาปัจจัยพื้นฐานให้กับภาคเอกชนที่ร่วมโครงการเป็นหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง • อนุมัติให้นำดอกผลจากเงิน 250 ล้านบาทใช้ชดเชยอัตราดอกเบี้ยตามความเห็นชอบของคณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ
7	30 มกราคม 2533	แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม การเกษตร	<ul style="list-style-type: none"> • อนุมัติให้ตัดข้อความส่วนท้ายของร่างสัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรกรรมในข้อ 5.3 เรื่องเงื่อนไขการประกันรายได้ขั้นต่ำ

ตารางที่ 8 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา

ที่มา : (ศูนย์ข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี, 2530) (ศูนย์ข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี, 2531), (ศูนย์ข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี, 2533)

จากมติคณะรัฐมนตรีทั้ง 7 เรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบายส่วนใหญ่เกิดขึ้นในปี 2530 โดยสาระสำคัญ ภาพรวมคือ การกำหนดนโยบายในส่วนของหลักการ รับทราบโครงการที่เข้าร่วม ภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ แหล่งเงินทุน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้มีอำนาจในเชิงนโยบาย และวิธีการดำเนินงานโครงการของภาครัฐ โดยตัวแสดงหลักในการกำหนดนโยบายดังกล่าว คือ ศูนย์ประสานงานกับภาคเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตร คณะอนุกรรมการประสานความร่วมมือเพื่อพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐและเอกชน (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และภาคเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ ในปีพ.ศ. ดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา หลังจากนั้นในปี 2531 ศูนย์ประสานงานกับภาคเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้จัดทำเอกสารแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตร ซึ่งสาระสำคัญของแผนประสานความร่วมมือสี่ภาค กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

5.3 บทบาทนำของภาคเอกชนในการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา

ในหัวข้อนี้จะเป็นการพิสูจน์เพื่อตอบสมมติฐานในข้อ 2 ของงานวิจัย ซึ่งระบุว่า ภาคเอกชนเป็นตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาอันเนื่องมาจากปัจจัยสองประการ คือ หนึ่ง ลักษณะของนโยบาย และสอง ความได้เปรียบของสถานะในเชิงชนชั้นและสถาบันของตัวแสดงดังกล่าว

5.3.1 ปัจจัยว่าด้วยเรื่อง “ลักษณะของนโยบาย”

นอกเหนือจากการเข้ามามีส่วนริเริ่มผลักดันก่อนการก่อตัวและช่วงของการก่อตัววาระนโยบายแล้วนั้น ภาคเอกชนมีบทบาทอย่างจริงจังในช่วงของการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ เป็นช่วงของจัดทำแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคและการอนุมัติหลักการรวมถึงโครงการต่างๆ เข้าร่วมในแผนประสานความร่วมมือ จากบทที่ 3 ในส่วนของสาระสำคัญของแผนประสานฯ จะเห็นว่า บทบาทของภาคเอกชนที่ระบุไว้มีค่อนข้างมาก นอกจากนี้แผนดังกล่าวยังจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชนเป็นสำคัญด้วย ดังนั้น ปัจจัยที่หนึ่ง ที่ทำให้ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญ ก็คือ ลักษณะของนโยบาย กล่าวคือ รูปแบบการดำเนินนโยบายเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นที่ทำให้ภาคเอกชนต้องมีบทบาทนี้ เพราะ ภาคเอกชนต้องเป็นผู้เสนอโครงการเข้าพิจารณา และในกรณีที่เกิดจากความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการชักชวนเข้าร่วมโครงการของภาครัฐ ภาคเอกชนก็มีบทบาทเหนือภาครัฐในฐานะผู้ตัดสินใจในการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมก็ได้ นอกจากนี้ แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ เป็นการดำเนินโครงการในลักษณะเกษตรพันธสัญญา ด้วยหลักการและตัวระบบก็เป็นสิ่งที่ทำให้ภาคเอกชนมีความได้เปรียบในแง่หนึ่งด้วย ดังตาราง

กิจกรรมหลัก	บทบาทที่เกี่ยวข้องของตัวแสดง	
	ระบบเกษตรพันธสัญญา แบบทั่วไป	แผนประสานความร่วมมือ สี่ภาคฯ
สัญญาซื้อขายผลผลิต	ภาคเอกชน	ภาครัฐ (กษ.) และภาคเอกชน
จัดหาสินเชื่อ	ภาคเอกชน/ธนาคารพาณิชย์	ภาครัฐ (ธกส.) และภาคเอกชน
จัดหาปัจจัยการผลิต	ภาคเอกชน	ภาครัฐ (กษ.) และภาคเอกชน
ที่ดิน	เกษตรกร	เกษตรกร
เทคโนโลยี	ภาคเอกชน	ภาคเอกชน
วางแผนการผลิต และจำหน่าย	ภาคเอกชน	ภาคเอกชน
ผลิต	เกษตรกร	เกษตรกร
รับซื้อผลผลิต	ภาคเอกชน	ภาคเอกชน

ตารางที่ 9 เปรียบเทียบบทบาทของตัวแสดงของแผนประสานฯ กับระบบเกษตรพันธสัญญาทั่วไป

จากตารางข้างต้นจะเห็นว่าในส่วนของรูปแบบการผลิตในระบบเกษตรพันธสัญญาโดยเปรียบเทียบระหว่างระบบเกษตรพันธสัญญาโดยทั่วไปไม่ได้เจาะจงไปที่รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง กับแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ นั้น บทบาทของภาคเอกชนกับเกษตรกรไม่มีความแตกต่างกันในแง่กิจกรรมหลักๆที่เกิดขึ้นในระบบนี้ สิ่งที่แตกต่างกันคือ ปรากฏตัวแสดงภาครัฐในส่วนกิจกรรม 3 กิจกรรมหลักคือ เป็นผู้ออกแบบและร่างสัญญาซื้อขายผลผลิตร่วมกับภาคเอกชน ร่วมกันในการจัดหาปัจจัยการผลิตเพื่อสนับสนุนการผลิตของเกษตรกร และส่งเสริมในด้านสินเชื่อให้กับเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ เกษตรกรยังคงมีบทบาทเช่นเดิม คือ ต้องมีที่ดินและเป็นแรงงานในการผลิตผลผลิตทางการเกษตรตามแผนการผลิตและจัดจำหน่ายรวมถึงผลผลิตสินค้าที่เข้าร่วมโครงการ ด้วยลักษณะของนโยบายที่เหมือนกันนี้ทำให้ ภาคเอกชนมีข้อได้เปรียบในเชิงรูปแบบการผลิตอันเป็นการเสริมอำนาจต่อรองให้กับภาคเอกชน

นอกจากนี้ถ้าโครงการใดเป็นสถาบันการเงินที่เป็นธนาคารพาณิชย์ที่เข้าร่วมโครงการฯ ภาคเอกชนก็ยิ่งเพิ่มความสำคัญมากขึ้นอีกทางหนึ่ง นอกเหนือจากการชักชวนบริษัทธุรกิจการเกษตรต่างๆ เข้าร่วมโครงการขึ้นอยู่กับภาคเอกชนเป็นสำคัญแล้วนั้น ภาคเอกชนที่เป็นธนาคารพาณิชย์เองก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ช่วยเสริมอำนาจต่อรองให้กับภาคเอกชนในนโยบายดังกล่าว และจากสัดส่วนโดยเปรียบเทียบระหว่างธนาคารพาณิชย์ และ ธกส. ในการให้สินเชื่อการเกษตร ดังตารางที่ 10 ซึ่งว่าบทบาทของสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ภาครัฐ มีสัดส่วนการให้สินเชื่อการเกษตรมากกว่าธกส. ในปี พ.ศ. 2530 และ พ.ศ. 2533 และมีอัตราการลดลงในปี พ.ศ. 2536 และ พ.ศ. 2539 นอกจากนี้ยังในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบดำเนินการให้สินเชื่อเกษตรกรในอัตราร้อยละ 13 จะต้องดำเนินการช่วงปี พ.ศ. 2525 - พ.ศ. 2527 เป็นจำนวนเงิน 127,595 ล้านบาท ในขณะที่ ธกส. จ่ายเงินกู้เป็นเงิน 39,197 ล้านบาท จะเห็นว่าธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ให้ทุนในด้านสินเชื่อมากกว่าภาครัฐ ถึง 3 เท่าในการดำเนินกิจกรรมการเกษตร การปล่อยสินเชื่อจำนวนมากนี้ทำให้การครอบครองในด้านทุนเสริมอำนาจในการกำหนดนโยบายให้กับภาคเอกชน

เพราะแผนประสานความร่วมมือฯ หรือการส่งเสริมการเกษตรอื่น ๆ นั้นมีความจำเป็นต้องใช้ปัจจัยในด้านเงินทุนเป็นสำคัญ

สถาบันการเงิน	สินเชื่อการเกษตร (ร้อยละในแต่ละปี)			
	พ.ศ.2530	พ.ศ.2533	พ.ศ.2536	พ.ศ.2539
ธนาคารพาณิชย์	63.8	65.4	53.39	48.7
ชกส.	35.5	32.6	44.6	48.4
รวม	98.8	98	97.99	97.1

ตารางที่ 10 เปรียบเทียบสินเชื่อการเกษตรระหว่างธนาคารพาณิชย์กับ ชกส.

ที่มา : (นงนุช ปริมาคมและอัจฉรา ปทุมนากุล, 2542)

การกำหนดโครงการใดโครงการหนึ่งภายใต้แผนประสานความร่วมมือฯ นั้น ภาคเอกชนจึงมีส่วนอย่างมาก และกลายเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดโครงการ และสิ่งที่สำคัญมากอีกสิ่งหนึ่งคือ การให้ความสำคัญกับการผลิตเพื่อขาย ยิ่งทำให้ตลาดมีอิทธิพลต่อการผลิต ผลผลิตทางการเกษตรของเกษตรกรเป็นอย่างมาก เพราะต้องผลิตตามความต้องการของตลาด หรือเฉพาะสินค้าที่เข้าร่วมโครงการ ถ้าเอกชนสามารถมีอิทธิพลหรือควบคุมตลาดได้ก็เท่ากับว่าเกษตรกรเป็นผู้มีบทบาทตามด้วยการผลิตแบบเกษตรพันธสัญญาในแผนประสานความร่วมมือฯ ทำให้เกษตรกรกลายเป็นแรงงานมากกว่าเจ้าของปัจจัยการผลิต ถึงแม้ว่าแผนดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรสามารถขายผลผลิตได้โดยไม่ต้องกระทบกับปัญหาเรื่องราคาผลผลิตตกต่ำก็ตาม และด้วยตัวระบบเองมีลักษณะเป็นไปในรูปแบบที่ส่งเสริมให้มีตลาดรองรับผลผลิต บริษัทเอกชนที่เข้าร่วมโครงการในแผนประสานความร่วมมือฯ ส่วนใหญ่เป็นบริษัทที่ส่งเสริมการเพาะปลูกและบริษัทที่รับซื้อผลผลิตโดยเฉพาะที่มีโรงงานแปรรูปเพื่อการส่งออก จึงทำให้บริษัทมีความเกี่ยวข้องกับตลาดโดยตรงและเป็นระบบเกษตรพันธสัญญาแบบรวมศูนย์ (centralized model) เป็นรูปแบบที่ประสานกันครบวงจร คือบริษัทรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรจำนวนมาก จากนั้นบริษัทเป็นผู้นำมาแปรรูปและขายในตลาดผลผลิต (อิซาเบล เดลฟอร์, 2547) และหากพิจารณาจากบทบาทของภาคเอกชนที่กำหนดในแผนประสานความร่วมมือฯ จะยิ่งเห็นชัดเจนว่า การกำหนดลักษณะบทบาทในนโยบาย นอกเหนือจากหลักการเกษตรพันธสัญญาที่นำมาใช้ดำเนินโครงการในแผนประสานความร่วมมือฯ แล้ว เอกชนเป็นผู้ควบคุมแผนการผลิตและการจัดจำหน่าย จัดหาและให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรรวมทั้งจัดหาปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพเป็นที่เชื่อถือได้ จำหน่ายให้แก่เกษตรกร เป็นผู้ให้หลักประกันทางการตลาดและบริการอื่นๆทางการตลาด ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรแผนใหม่ รวมถึงต้องมีแผนการดำเนินงานใช้ประโยชน์จากผลผลิตการเกษตร เพื่อให้เกิดอุตสาหกรรมการเกษตรต่อเนื่องตามมามากด้วยและก่อให้เกิดการจ้างแรงงานแก่เกษตรกร

นอกจากนี้ภาคเอกชนจะต้องเป็นผู้บริหารและจัดการโครงการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จะเห็นว่าด้วยลักษณะบทบาทของภาคเอกชนข้างต้น ภาคเอกชนมีบทบาทเป็นอย่างมากและครอบคลุมบทบาททุกด้านตลอดวิถีการผลิต ในขณะที่ตัวบทบาทของเกษตรกรเป็นผู้ดูแลผลผลิตทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ให้เป็นไปตามแผนการผลิตของโครงการ และปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญาหรือข้อตกลงของโครงการร่วมโดยเคร่งครัด จากการกำหนดบทบาทของทั้งฝ่ายส่วนของภาคเอกชน

และเกษตรกรจะเห็นว่าภาคเอกชนมีบทบาทนำเกษตรกรอย่างเห็นได้ชัด ถึงแม้ว่าการดำเนินโครงการจะมีบทบาทของภาครัฐร่วมด้วยก็ตาม เพราะในบทบาทนั้น รัฐถูกกำหนดบทบาทในลักษณะการดำเนินงานร่วมกับภาคเอกชนมากกว่า เช่น ร่วมกับภาคเอกชนในการกำหนดเขตพื้นที่โครงการ และร่วมคัดเลือกเกษตรกรที่มีความสนใจจะเข้าร่วมโครงการ ดำเนินการประชาสัมพันธ์แก่เกษตรกร เพื่อให้เข้าใจถึงบทบาทและประโยชน์ที่จะได้รับจากการร่วมดำเนินงานกับภาคเอกชน ร่วมดำเนินการจัดให้มีการทำสัญญาข้อตกลงระหว่างเกษตรกรและภาคเอกชน เป็นต้น การทำงานในลักษณะนี้รับจึงมีบทบาทเป็นผู้ประสานในเชิงนโยบายมากกว่า ด้วยลักษณะของนโยบายที่เห็นได้ชัดเจน ก็จะพบว่าภาคเอกชนมีบทบาทในการกำหนดนโยบายมากกว่าภาครัฐในชั้นตอนนี้ ประกอบกับในช่วงเวลานั้นภาครัฐเองยังมีความรู้ความเข้าใจการผลิตแบบเกษตรพันธสัญญาไม่มากนัก ทั้งจากผลการสัมภาษณ์อดีตข้าราชการที่ปฏิบัติงานในศูนย์ประสานความร่วมมือฯ ณ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กล่าวว่า “เราเรียนรู้จากของซีพี มาวิเคราะห์เหมือนกัน มีข้อดีข้อเสีย ซีพีเป็นต้นแบบ ญ่ปุ๋นมาให้ความรู้กับซีพี แล้วก็มาทำของตัวเอง ช่วงนั้นก็น่าสนใจ เราใช้องค์ความรู้จากภาคเอกชน ภาครัฐอำนวยความสะดวกให้ ในส่วนโครงการฯ ศูนย์ประสานงานเป็นคนดูแล แต่ในส่วนการส่งเสริม จะมีกรมส่งเสริมการเกษตร จะเป็นคนไปขายไอเดีย ตรงนี้ให้กับเกษตรกร นำเสนอโครงการให้กับเกษตรกร และขอให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการ ไปชักชวนและให้เห็นถึงประโยชน์ในการรับซื้อ ไปหาพื้นที่ และไปหาเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการในพื้นที่” (รังษิต ภูศิริภิญโญ, สัมภาษณ์, 8 กันยายน 2558) และจากการสัมภาษณ์ตัวแทนบริษัทเจริญโภคภัณฑ์โปรดิ๊วส์ ณ อาคารพีซีไร่ สำนักงานซีพีทรอกจันทน์ กล่าวว่า “บริษัทเป็นคนจัดการและให้ความรู้กับภาครัฐเอง ในวันนั้นเรา Low Profile High Performance เราลงจัดการ แต่เราให้เกียรติ กรม ให้เกียรติ ธกส. ร่วมกัน” (มนตรี คงตระกูลเทียน, สัมภาษณ์, 12 ตุลาคม 2558)

จากคำกล่าวข้างต้นจะเห็นว่าภาครัฐก็ยอมรับว่าได้รับความรู้จากภาคเอกชนและฝ่ายเอกชนก็ยอมรับว่าตนมีบทบาทในการจัดการโครงการมากกว่าภาครัฐ การดำเนินงานร่วมกันจึงเป็นลักษณะการให้เกียรติภาครัฐมากกว่านอกเหนือจากข้อมูลการสัมภาษณ์ข้างต้น สถานการณ์ผลผลิตพืชเศรษฐกิจของประเทศอันเป็นพืชหลักทั้ง 5 ชนิดก็มีแนวโน้มลดลงโดยเฉลี่ยและอยู่ในอัตราไม่คงที่ ดังตารางที่ 11

ปีเพาะปลูก	ข้าว (กก./ไร่)	ยางพารา (กก./ไร่)	ข้าวโพด (กก./ไร่)	อ้อย (กก./ไร่)	มันสำปะหลัง (กก./ไร่)
2521	297.1	63.4	321	6497	2370
2522	302.4	70.6	326	5281	2230
2523	305.1	66.2	334	7380	2300
2524	304.4	67.2	327	7672	2461
2525	294.5	70.3	321	6655	2532
เฉลี่ย	300.7	67.5	325.8	6697	2378.6

ตารางที่ 11 ผลผลิตของพืชเศรษฐกิจของประเทศไทย พ.ศ.2521-2525

ที่มา : (อมรา พงศาพิชญ์และคณะ, 2526)

จากการลดลงของผลผลิตและความไม่คงที่ดังกล่าวทำให้รัฐแสวงหาความร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อปลูกพืชหรือผลผลิตชนิดใหม่ขึ้นมาทดแทน จะเห็นว่าพืชและสัตว์ที่เข้าร่วมโครงการฯ ในการอนุมัติ 12 โครงการแรกไม่ใช่พืชเศรษฐกิจหลัก และเกษตรกรกรมไทยรายย่อยไม่ได้มีความเชี่ยวชาญในการผลิตดังกล่าว อีกทั้งจากสินค้าส่งออกแยกตามสาขาเศรษฐกิจ พ.ศ.2524-2533 ดังตารางที่ 12 เป็นการย้ำว่า ภาคเกษตรยังคงสัดส่วนสินค้าส่งออกในอันดับต้นๆ จากสาขาอื่นๆ และสินค้าส่งออกก็มีสัดส่วนร้อยละของ GDP อยู่ที่ประมาณร้อยละ 20 เกือบ 1 ใน 4 ของ GDP ซึ่งมูลค่าของสินค้าส่งออกและอัตราเพิ่มต่อปี เป็นดัชนีชี้วัดสถานะทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศรวมถึงเป็นเครื่องบ่งบอกถึงเสถียรภาพและผลงานด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลอีกด้วย นอกจากนี้ในช่วงแผนพัฒนาที่ 5-6 ผนวกกับแนวนโยบายของรัฐบาลพลเอกเปรมที่เน้นนโยบายอุตสาหกรรมการส่งออก ดัชนีชี้วัดทางการส่งออกก็ยิ่งมีความสำคัญมากขึ้น ซึ่งการผลิตเพื่อส่งออกจำเป็นต้องคำนึงถึงคุณภาพ ความต้องการของตลาดและปริมาณจำนวนมาก ด้วยเงื่อนไขและสัดส่วนสินค้าเกษตรในการส่งออกนี้เองเป็นส่วนที่ทำให้ภาคเอกชนและรัฐต้องเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างกัน เพราะรัฐไม่สามารถกระตุ้นปริมาณการส่งออกได้หากขาดภาคเอกชนในการผลิตและต่อตรงกับรัฐได้ เพราะผลงานของภาคเอกชนกระทบต่อดัชนีชี้วัดโดยตรง

% สินค้าส่งออก (ตามสาขาเศรษฐกิจ)	พ.ศ.2524-2528	พ.ศ.2529-2533
เกษตร	44	23.9
สินค้าฟุ้งทรัพยากรธรรมชาติ	9.9	15.5
สินค้าใช้แรงงานเข้มข้น	15.7	27.8
สินค้าแปรรูป	-	3.0
สินค้าฟุ้งเทคโนโลยี	7.0	17.9
รถยนต์ คอมพิวเตอร์ สินค้าไฟฟ้า	4.1	12.3
อื่นๆ	23.3	11.9
มูลค่ารวมเฉลี่ยต่อปี(พันล้านบาท)	166	409
อัตราเพิ่มต่อปี(ร้อยละ)	6.0	25
สินค้าส่งออกเป็นสัดส่วนของ GDP	18.1	25.4

ตารางที่ 12 สินค้าส่งออกแยกตามสาขาเศรษฐกิจ พ.ศ.2524-2533

ที่มา : (ผาสุก พงษ์ไพจิตร,2546:198)

การส่งออกสินค้าแปรรูป (ล้านบาท)	พ.ศ.2518	พ.ศ.2523	พ.ศ.2528	พ.ศ.2533
น้ำตาล	7,353	3,357	6,247	17,694
ไก่แช่แข็ง	7	656	1,408	7,590
ผลไม้และผักกระป๋อง	388	1,728	5,114	12,394
อาหารทะเลกระป๋อง	2,267	7,732	2,4762	20,035
อื่นๆ	2,652	7,220	1,5920	24,354

ตารางที่ 13 การส่งออกสินค้าแปรรูปทางการเกษตร พ.ศ.2518,2523,2528 และ2533

ที่มา : (ลินด์ซีย์ ฟาลวีย์, 2548)

การให้ความสำคัญกับสินค้าส่งออกและสัดส่วนของสินค้าส่งออกในสาขาเกษตร มูลค่าการส่งออกสินค้าแปรรูปทางการเกษตร ปริมาณสินค้าการเกษตรของธนาคารพาณิชย์ และบทบาทของภาคเอกชนในกิจกรรมหลักของระบบเกษตรพันธสัญญา ความคงที่ของผลผลิตต่อไร่ที่ไม่เพิ่มขึ้นเท่าที่ควร ทำให้ภาครัฐต้องส่งเสริมการปลูกพืชชนิดใหม่แทน รัฐต้องการตลาดเพื่อขยายผลผลิตของเกษตรกร เป็นปัจจัยเรื่องลักษณะของนโยบายที่มีส่วนสำคัญเป็นอย่างมากที่ทำให้ภาคเอกชนมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ยิ่งทำให้ภาคเอกชนมีอิทธิพลในเชิงเนื้อหาของนโยบายที่รัฐกำหนดมากขึ้นไปอีกด้วย

5.3.2 ปัจจัยว่าด้วยเรื่อง “สถานะความได้เปรียบในเชิงแข่งขันและสถาบันของภาคเอกชน”

จากที่กล่าวถึงข้างต้นในส่วนของปัจจัยที่หนึ่งในเรื่องลักษณะของนโยบายทำให้ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายนั้น ในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึงปัจจัยที่สอง คือ สถานะความได้เปรียบในเชิงแข่งขันและสถาบัน กล่าวคือ ในเชิงแข่งขันของภาคเอกชนที่เข้าร่วมโครงการกับภาครัฐหรือยื่นขอเสนอโครงการนั้น โดยสถานะมีความเป็นชนชั้นนายทุน ซึ่งฐานะดังกล่าวทำให้ภาคเอกชนมีความสัมพันธ์พิเศษทางนโยบายกับรัฐในระดับหนึ่ง นอกจากนี้นโยบายบางนโยบายที่กำหนดขึ้นเป็นการตอบสนองความต้องการของชนชั้นนายทุนโดยรวม ในช่วงการบริหารงานของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์นั้นจะเห็นว่า นโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจหรือการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการผลิตของประเทศ เป็นนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของชนชั้นนายทุนหรือภาคเอกชนโดยส่วนรวมอยู่แล้ว การพัฒนาประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่และกระตุ้นการลงทุนจากต่างประเทศ เป็นความพยายามยกฐานะทางเศรษฐกิจ เปิดตลาดการส่งออกให้กับประเทศไทย การส่งสินค้าออกต่างประเทศส่วนใหญ่จำเป็นต้องมาจากการผลิตของธุรกิจขนาดใหญ่หรืออุตสาหกรรมทั้งสิ้น และด้วยแนวทางในการพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ทั้งสองฉบับจะเห็นว่า วัตถุประสงค์ด้านเศรษฐกิจค่อนข้างมีความสำคัญ การเติบโตของเศรษฐกิจจึงส่งผลโดยตรงต่อผลประโยชน์โดยรวมของชนชั้นนายทุนในประเทศ นอกจากนี้การที่รัฐมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบและแก้ปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ รวมถึงสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้รัฐกับเอกชนมีความสัมพันธ์พิเศษต่อกัน ในขณะเดียวกัน การเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศรัฐก็ต้องอาศัยความร่วมมือในการดำเนินมาตรการต่างๆ จากชนชั้นนายทุน ซึ่งในกรณีของนโยบายเกษตรพันธสัญญานั้น ภาครัฐจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชนในการเสนอโครงการ และด้วยบทบาทของภาคเอกชนที่กล่าวไปแล้วในปัจจัยข้างต้น

จะเห็นว่า ภาคเอกชนหรือบริษัทผู้เข้าร่วมโครงการเป็นผู้ครอบครองปัจจัยการผลิตที่ให้กับเกษตรกรด้วย

หากวิเคราะห์จากตัวแบบนี้โอมาร์กซิสต์ในความสัมพันธ์เชิงอำนาจนโยบายนั้นจะเห็นว่า ในการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา สอดคล้องกับรูปแบบที่ 3 กล่าวคือ ชนชั้นนายทุนไม่ได้มีอำนาจเป็นกลุ่มทุนผูกขาดหรือครอบงำรัฐ จนรัฐไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย เพราะรัฐเองเป็นผู้ตัดสินใจอนุมัตินโยบาย จัดทำร่างแผนประสานความร่วมมือฯ และเป็นผู้มีบทบาทนำในการก่อตัวของวาระนโยบาย ชนชั้นนายทุนหรือภาคเอกชนในกรณีนี้จึงไม่สามารถครอบงำรัฐได้อย่างเต็มที่ ถึงแม้ว่าในยุคของรัฐบาลพลเอกเปรมจะปรากฏสัดส่วนของนักธุรกิจใคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่เป็นจำนวนมาก แต่เป็นไปในลักษณะที่ผู้นำทางการเมืองดึงกลุ่มนายทุนเข้ามาร่วมเองมากกว่าการที่ชนชั้นนายทุนครอบงำรัฐ รัฐในรูปแบบที่ 3 เป็นรัฐที่มีอำนาจอิสระในการกำหนดทางเลือกนโยบายเพื่อแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของนายทุนอยู่บ้าง เพราะรัฐไม่ได้เป็นสถาบันที่จัดตั้งโดยฝ่ายทุน อำนาจทางการเมืองของกลุ่มอำมาตย์และขุนนางนักวิชาการยังคงมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายอยู่ด้วย อีกทั้งยังมีหน้าที่เอกเทศในการปกครองรัฐโดยตรง ประกอบกับอำนาจที่มาจากโครงสร้างพื้นฐานของรัฐตามที่กล่าวแล้วข้างต้น แต่ด้วยเหตุผลที่รัฐเองกำหนดโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ส่งเสริมการผลิตแบบทุนนิยม และการที่สังคมที่ถูกครอบงำโดยระบบการผลิตแบบทุนนิยมด้วยแล้ว ทำให้คนส่วนใหญ่หรือประชาชนโดยทั่วไปจำเป็นต้องพึ่งพิงระบบทุนนิยม การพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรตามนโยบายการเกษตรที่รัฐวางกรอบไว้ ทำให้วิถีการผลิตทางการเกษตรผูกเข้กับตลาดและระบบทุนนิยมมากขึ้นอีก รัฐจึงจำเป็นต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ส่วนรวมและปกครองสังคม รัฐจำเป็นต้องแก้ปัญหาหรือส่งเสริมระบบทุนนิยมโดยส่วนรวมเพื่อช่วยให้กระบวนการของทุนสามารถดำรงสืบต่อไปในสังคมได้ และเพื่อเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ซึ่งการกำหนดนโยบายในลักษณะนี้เป็นประโยชน์โดยตรงแก่ชนชั้นนายทุน แต่ในทางอ้อมแนวนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจนี้ก็ประโยชน์โดยรวมต่อสังคมด้วยซึ่งจะเห็นได้จาก นโยบายกระตุ้นการส่งออกทำให้ในช่วงการใช้แผนพัฒนาฯฉบับที่ 6 การส่งออกของประเทศมีแนวโน้มดีขึ้น ซึ่งการดำเนินนโยบายในลักษณะนี้เป็นหน้าที่ที่คนกลุ่มอื่นๆหรือชนชั้นนายทุนไม่สามารถดำเนินการเองได้ นอกจากนี้ด้วยการเปิดโอกาสให้กลุ่มชนชั้นนายทุนในประเทศมีบทบาทมากขึ้นในการสร้างความร่วมมือกับรัฐบาล และความจริงจังในการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจ ผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. และ คณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจที่นำเอารัฐมนตรีจากกระทรวงใหญ่ๆเข้ามาร่วมมือกันตัดสินใจในนโยบายเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลมีความชอบธรรมในการพัฒนาระบบทุนนิยม

การใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายของชนชั้นนายทุนจึงเกิดขึ้นผ่านคณะกรรมการ กรอ. และ ในการประชุมครั้งที่ 1 เมื่อปี พ.ศ.2524 ในลักษณะของการแสดงเจตนารมณ์เข้าร่วมมือกับภาครัฐในแผนประสานความร่วมมือสี่ภาค และในการยื่นเสนอโครงการซึ่งภาคเอกชนหรือชนชั้นนายทุนเป็นผู้เขียนโครงการรวมถึงกำหนดเงื่อนไขต่างๆเบื้องต้นแล้วด้วย นอกจากนี้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาค คณะกรรมการ กรอ.ก็เกิดขึ้นจากความพยายามแก้ปัญหาให้กับระบบทุนนิยม จากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่ 5 ทำให้ราคาผลผลิตตกต่ำ รัฐจึงมีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างการผลิตมาเป็นการผลิตเพื่อขาย อีกทั้งเกษตรกรผู้ได้รับผลกระทบจากสภาวะวิกฤติที่เกิดขึ้นมีจำนวนกว่าร้อยละ 70 ของประเทศรวมถึงฐานะของสินค้าเกษตรกรรมในช่วงเวลานั้นเป็น

สินค้าส่งออกสำคัญของประเทศ ภาคเอกชนหรือชนชั้นนายทุนจึงเปรียบเสมือนสังคมนิยมหรือระบบทุนนิยม ในขณะที่เดียวกันการเปิดโอกาสให้ตัวแทนของชนชั้นนายทุนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย จึงเป็นช่องทางที่ชนชั้นนายทุนได้แสดงแนวคิดและมีแนวโน้มในการแสดงความต้องการของชนชั้นนายทุนต่อผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายได้โดยตรง ประกอบกับรัฐในสมัยนั้นให้ความสำคัญกับมาตรการพัฒนาภาคเศรษฐกิจและส่งเสริมทุนนิยมอยู่แล้ว ผลประโยชน์ที่เกิดจากสังคมนิยมจึงเกิดขึ้นกับชนชั้นนายทุน และหากรัฐทำให้เกษตรกรหรือประชาชนต้องพึ่งพิงสังคมนิยมมากเท่าใด แนวนโยบายการพัฒนาในลักษณะนี้ก็เพิ่มความได้เปรียบและผลประโยชน์ระยะยาวให้กับชนชั้นนายทุนด้วย การผูกขาดให้เกษตรกรผลิตสินค้าการเกษตรที่เข้าร่วมโครงการฯ ในแผนประสานความร่วมมือสี่ภาค จึงเท่ากับเป็นการทำให้เกษตรกรต้องพึ่งพิงสังคมนิยม (ชนชั้นนายทุน) ผลข้างเคียงเท่ากับว่ารัฐอนุญาตให้ชนชั้นนายทุนเป็นนายจ้างเกษตรกรอย่างถูกกฎหมายหรือรัฐอนุญาตด้วย ถึงแม้ว่าเป้าหมายของการผลิตในแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ ต้องการที่กระตุ้นการส่งออกภาคเกษตร ให้เกษตรกรมีรายได้คงที่จากการผลิต และสร้างงานในภาคชนบทก็ตาม จึงปฏิเสธไม่ได้ว่า ภาคเอกชนในฐานะชนชั้นนายทุนก็ได้รับผลประโยชน์ทางอ้อมจากการเร่งพัฒนาภาคเศรษฐกิจของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดังนั้น ภาคเอกชนจึงมีความได้เปรียบในเชิงชนชั้นในฐานะชนชั้นนายทุนต่อการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา ความพยายามของรัฐในการแก้ปัญหาและส่งเสริมสังคมนิยมนั้นเห็นได้จากดัชนีผลิตภัณฑ์ที่เพิ่มขึ้นเกือบสามเท่าตัวเมื่อเทียบกับดัชนีผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ดังตาราง

ดัชนี (%)	พ.ศ. 2523	พ.ศ. 2524	พ.ศ. 2525	พ.ศ. 2526	พ.ศ. 2527	พ.ศ. 2528	พ.ศ. 2529	พ.ศ. 2530
ดัชนี ผลิตภัณฑ์ ทาง การเกษตร	354.40	377.90	363.64	430.39	406.20	393.91	419.29	459.74
ดัชนี ผลิตภัณฑ์ โรงงาน อุตสาหกรรม	446.92	541.22	563.25	620.69	696.40	716.86	814.50	943.80

ตารางที่ 14 เปรียบเทียบดัชนีผลิตภัณฑ์การเกษตรและโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ.2523-2530

ที่มา : (สศก.,2530:2)

จากการเพิ่มขึ้นและความแตกต่างของดัชนีผลิตภัณฑ์ข้างต้นชี้ว่า ในช่วง 8 ปี การผลิตมีทิศทางการขยายตัวในส่วนของระบบอุตสาหกรรมมากขึ้น ซึ่งการส่งเสริมระบบอุตสาหกรรมเป็นการพัฒนาสังคมเข้าสู่สังคมนิยม แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่รัฐใช้เพื่อปรับโครงสร้างจากการผลิตทางการเกษตรแบบดั้งเดิมไม่ผ่านการแปรรูปทางการเกษตรเข้าสู่ระบบแปรรูปสินค้าเกษตรในระบบอุตสาหกรรม นอกจากนี้ผลผลิตอย่างป่านรามิ และกุ้งทะเล นับเป็นผลผลิตทางการเกษตรที่นำไปสู่การแปรรูปในระบบอุตสาหกรรม ในปี พ.ศ.2530 เสื้อผ้าสำเร็จรูป

มีมูลค่าการส่งออกถึง 20,464 ล้านบาท กุ้งแช่แข็ง มีมูลค่าการส่งออกถึง 4,391 ล้านบาท (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530d)

นอกเหนือจากความได้เปรียบในเชิงแข่งขันที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว ในนโยบายเกษตรพันธสัญญาอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ภาคเอกชนเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายก็คือ ปัจจัยในเชิงสถาบันอันเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรัฐมากกว่าบทบาทของรัฐเอง ทั้งในแง่ของอิทธิพลและความสัมพันธ์ของบรรษัทขนาดใหญ่ที่มีต่อรัฐ และอำนาจของนักธุรกิจในสังคมทุนนิยมประชาธิปไตย จากกรอบการวิเคราะห์ในแง่เศรษฐกิจการเมืองนั้นลักษณะเชิงสถาบันของบรรษัทขนาดใหญ่และนักธุรกิจในระบบตลาด เป็นส่วนที่ทำให้ภาคเอกชนเกิดความได้เปรียบการเกิดขึ้นของบรรษัทขนาดใหญ่ ทำให้มีอำนาจผูกขาดทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง จากการพัฒนาด้านเทคโนโลยีและการจัดองค์การในภาคอุตสาหกรรม การผลิตโดยใช้เทคโนโลยีระดับสูงทำให้บรรษัทต้องมีความจำเป็นในการวางแผนการผลิตและมีการจัดระเบียบในการทำงานอย่างมีแบบแผน ระบบสังคมทุนนิยมจึงแบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบตลาดและระบบการวางแผน ระบบตลาดเป็นระบบการผลิตขนาดเล็ก การผลิตไม่มีมาตรฐานแน่นอน และอยู่อย่างกระจัดกระจาย ขาดการสะสมทุนทำให้ต้องพึ่งพิงทุนจากภายนอก เมื่อเทียบกับบรรษัทขนาดใหญ่ จึงไร้อำนาจและอิทธิพลในแทบทุกด้านทั้งอิทธิพลต่อลูกค้าหรืออิทธิพลต่อรัฐ ซึ่งเกษตรกรก็ถือเป็นการผลิตระบบตลาด การผลิตภาคเกษตรของประเทศไทย ก่อนการปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรมีลักษณะการผลิตในระบบตลาดทำให้เกษตรกรขาดอำนาจต่อรองในการขายผลผลิตและอำนาจต่อรัฐ ซึ่งแตกต่างจากระบบการวางแผน คือ ระบบการผลิตของบริษัท (corporation) บริษัทจำเป็นต้องมีการทำงานโดยอาศัยการวางแผนในทุกด้าน ทั้งด้านทุน บุคลากร วัตถุดิบ การผลิตหรือการตลาด บรรษัทขนาดใหญ่ จึงปลอดภัยจากปัญหาความผันผวนของกลไกตลาด ด้วยการวางแผนและการจัดองค์การอย่างซับซ้อน การควบคุมเทคโนโลยีระดับสูง และการมีทุนจำนวนมาก ทำให้บริษัทมีอำนาจในการควบคุมสังคมสูงมาก สามารถควบคุมราคาสินค้าและต้นทุนในการผลิต เพราะผูกขาดการผลิตและการซื้อปัจจัยในการผลิตสินค้าส่วนใหญ่ ดังนั้นความพยายามในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในภาคเกษตรเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรมเกษตรก็เท่ากับว่าเป็นการเปลี่ยนจากระบบตลาดแต่เดิมให้เป็นระบบวางแผน นอกจากนี้ด้วยลักษณะนโยบายและระบบการผลิตแบบเกษตรพันธสัญญาที่ใช้ในแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเป็นความพยายามในการใช้ระบบการผลิตแบบบริษัทให้เกษตรกรวางแผนการผลิตอย่างครบวงจร ให้สามารถควบคุมราคาผลผลิตและต้นทุนในการผลิตได้ แต่ทว่าไม่ได้เป็นการทำให้เกษตรกรเป็นเจ้าของบริษัท แต่เป็นการใช้ระบบวางแผนของบริษัทซึ่งภาครัฐมองว่าจะสามารถอิทธิพลเหนือกลไกตลาดในผลผลิตทางการเกษตรได้นั้น กลับเป็นการส่งเสริมให้ระบบการวางแผนหรือระบบบริษัทที่มีความเข้มแข็งมากขึ้น ซึ่งสิ่งนี้เองเป็นเป้าหมายตั้งต้นของรัฐอยู่แล้ว ความได้เปรียบในเชิงระบบการวางแผนของบริษัทเป็นสิ่งที่รัฐให้ความสนใจและนำมาเป็นแกนหลักในนโยบายเกษตรพันธสัญญาด้วย จากการสัมภาษณ์ตัวแทนบริษัทเจริญโภคภัณฑ์โปรดิ๊วส์ ณ อาคารพีซีไร่ สำนักงานซีพีตรอกจันทน์ ได้ชี้ว่าข้อได้เปรียบที่ภาคเอกชนมีก็คือ เทคโนโลยีสมัยใหม่และระบบบริหารจัดการในการผลิตภาคเกษตร รวมถึงความสามารถในการหาปัจจัยการผลิตและดำเนินธุรกิจอย่างครบวงจรทำให้ภาคเอกชนสามารถสนับสนุนภาครัฐและเกษตรกรได้ (มนตรี คงตระกูลเทียน, สัมภาษณ์, 12 ตุลาคม 2558)

นอกจากนี้รัฐเองมีเจตนารมณ์เพื่อให้ภาคเอกชนถ่ายทอดเทคโนโลยีและระบบการผลิตที่มีประสิทธิภาพให้กับเกษตรกรด้วย สิ่งนี้ทำให้ภาคเอกชนในฐานะบรรษัทที่มีอำนาจเพิ่มขึ้นทั้งในเชิงการเมืองและเชิงเศรษฐกิจ หากรัฐอยู่ในสังคมทุนนิยมที่มีสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจเต็มไปด้วยบรรษัทขนาดใหญ่ที่มีระบบการวางแผนหรือ ระบบอุตสาหกรรม (industrial system) รัฐจะมีความเกี่ยวข้องกับระบบดังกล่าวอย่างเห็นได้ชัด บริษัทจะเป็นเหมือนองค์ประกอบหนึ่งของรัฐ และในเรื่องบางเรื่องรัฐก็เป็นเครื่องมือของระบบอุตสาหกรรม การทำให้โครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเชื่อมโยงกับระบบอุตสาหกรรม นี้เองยังเป็นการส่งเสริมให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและภาคเอกชนหรือบรรษัทในกรณีนี้มีความแน่นแฟ้นมากขึ้น การสร้างความร่วมมืออย่างเป็นทางการผ่านคณะกรรมการ กรอ. ในรัฐบาลพลเอกเปรม การประชุมในครั้งที่ 1 และในแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตร เป็นการย้าชัดถึงวิถีความสัมพันธ์ของรัฐกับบรรษัทขนาดใหญ่ว่าความสัมพันธ์ในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน เพราะทั้งรัฐและบรรษัทก็มีเป้าหมายร่วมกัน กล่าวคือ รัฐจะทุ่มเทความสนใจไปในด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนี้เองก็นำไปสู่ความก้าวหน้าและความมั่นคงของบรรษัท การให้ความสนใจในเสถียรภาพเศรษฐกิจในช่วงการบริหารงานของรัฐบาลพลเอกเปรมและการสนับสนุนของกลุ่มขุนนางนักวิชาการก็เป็นไปในลักษณะข้างต้นซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการเติบโตของบริษัทในกลุ่มธุรกิจไทยด้วย

ดังนั้น จากการวิเคราะห์ข้างต้นจะเห็นว่า ปัจจัยความได้เปรียบของบรรษัทขนาดใหญ่ซึ่งเป็นการได้เปรียบเชิงสถาบันนั้นทำให้ภาคเอกชนบทบาทและมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาด้วย นอกจากนี้โครงสร้างทางเทคนิคของบรรษัทก็คือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านขององค์กรก็เป็นความร่วมมือที่บรรษัทสามารถเป็นผู้บริหารจัดการโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งก็เป็นความได้เปรียบอีกอย่างหนึ่งด้วย

บรรษัทหรือภาคเอกชนจึงมีบทบาทโดยตรงในการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ด้วยบทบาทเชิงสถาบันนี้เองทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องให้ภาคเอกชนเข้ามากำหนดนโยบายเศรษฐกิจเพราะก่อนช่วงเวลาที่รัฐบาลพลเอกเปรมจะเข้าสู่การบริหารประเทศ ประเทศไทยเผชิญกับความกดดันจากสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจทั้งการเพิ่มของหนี้สินภายนอกและการขาดดุลในภาครัฐในช่วงปี พ.ศ. 2521-2523 ดังตาราง

สถานะเศรษฐกิจต่อปี	2521	2522	2523
อัตรานี้สินภายนอก (ร้อยละ)	39.6	47.4	47.3
การขาดดุลภาครัฐ (ร้อยละของGDP)	-5.4	-5.1	-8.0

ตารางที่ 15 อัตรานี้สินภายนอกและการขาดดุลภาครัฐ ปี พ.ศ.2521-2523

ที่มา : (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2539)

จากตารางข้างต้นพบว่าอัตรานี้สินเพิ่มขึ้นเกือบร้อยละ 50 รวมถึงเผชิญกับภาวะขาดดุลภาครัฐถึงกว่าร้อยละ 8 ของ GDP ซึ่งแสดงถึงความอ่อนแอทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมากในช่วงที่ผ่านมารัฐจึงมีความจำเป็นต้องส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนอย่างจริงจังและต้องการความร่วมมือจาก

ภาคเอกชนเป็นอย่างมากในการฟื้นฟูและสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ภาคเอกชนจึงมีอำนาจต่อรองในเชิงสถาบันกับรัฐเพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่ง

นอกจากความได้เปรียบในฐานะบรรษัทขนาดใหญ่ ภาคเอกชนยังมีความได้เปรียบในเชิงสถาบันอีกแห่งหนึ่งในฐานะนักธุรกิจของสังคมประชาธิปไตยทุนนิยม ซึ่งนักธุรกิจมีฐานะของอภิสิทธิ์ชน นักธุรกิจมักจะมีอิทธิพลครอบงำนโยบายของรัฐบาล และมีอำนาจต่อรองในประเด็นต่างๆสูงกว่ารัฐบาล สาเหตุหลักที่ทำให้ให้นักธุรกิจมีอำนาจครอบงำรัฐบาลได้ ก็คือ ตัวสถานะของนักธุรกิจเองซึ่งอยู่ในตำแหน่งที่มีอภิสิทธิ์ (privileged position) เพราะในเชิงสถาบันแล้ว หน้าที่ของบรรดานักธุรกิจและบรรษัทขนาดใหญ่มีหน้าที่ส่วนรวมอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล เช่น การมีงานทำของประชาชน เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ความเจริญเติบโตของรายได้ประชาชน เป็นต้น ดังตาราง

ดัชนีชี้วัด	พ.ศ.2525	พ.ศ.2526	พ.ศ.2527	พ.ศ.2528	พ.ศ.2529	พ.ศ.2530
ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ (GDP, ล้านบาท)	820,002	910,054	973,412	1,014,399	1,094,679	1,234,030
รายได้ส่วนบุคคลสุทธิต่อคน (บาท)	13,090	14,059	14,568	14,752	15,460	16,874
จำนวนการว่างงาน (คน)	316,400	665,000	744,800	962,200	968,800	1,721,600
อัตราการว่างงาน	1.23	2.57	2.78	3.59	3.50	5.86

ตารางที่ 16 ดัชนีชี้วัดสถานะทางเศรษฐกิจ พ.ศ.2525-2530

ที่มา : (สศช.,2530a:93,103,114)

จากตาราง จะพบว่า ดัชนีชี้วัดสถานะทางเศรษฐกิจเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐบาล เพราะการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์ภายในประเทศส่งผลให้รายได้ส่วนบุคคลสุทธิของประชาชนสูงตามไปด้วย ในทางกลับกัน การเพิ่มขึ้นของ GDP และรายได้ในช่วงเวลานั้นไม่ได้ทำให้จำนวนและอัตราการว่างงานลดลงแต่อย่างใด การเพิ่มขึ้นของอัตราการว่างงานในทิศทางที่สวนทางกับ GDP ชี้ว่าการขยายตัวของเศรษฐกิจไม่ได้ทำให้เกิดการกระจายการเติบโตอย่างทั่วถึง หากรัฐต้องการลดอัตราการว่าง รัฐจำเป็นต้องร่วมมือกับบรรดานักธุรกิจต่างๆเพื่อให้ภาคเอกชนจ้างงานเพิ่มขึ้น เพราะการว่างงานของประชาชนส่วนหนึ่งเกิดจากเสถียรภาพอ่อนแอของภาคธุรกิจจึงไม่สามารถจ้างงานเพิ่มขึ้นตามการเติบโตของ GDP ได้ ซึ่งโดยปกติการจ้างงานในภาคเอกชนมีสัดส่วนที่สูงกว่ารัฐ รัฐกับเอกชนจึงมีหน้าที่ร่วมกันในส่วนของการจ้างงานในภาพรวมของประเทศอย่างชัดเจน

ความสำเร็จในการทำหน้าที่ของรัฐบาลจึงล้วนอยู่ที่การควบคุมของธุรกิจเอกชนและรัฐก็ไม่สามารถทำอะไรได้มากเพราะบรรษัททั้งหลายเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดแนวทางในประเด็นต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนในสังคม ซึ่งการตัดสินใจของภาคเอกชนก็ส่งผลต่อผลงานทางด้าน

เศรษฐกิจ (economic performances) ของรัฐบาลด้วย ผลงานนี้มีผลโดยตรงต่อความชอบธรรม และเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล ภาคเอกชนในมุมมองของรัฐบาล นักธุรกิจจึงเป็นบุคคลที่มีความสำคัญและควรมีอภิสิทธิ์ในการติดต่อกับรัฐเหนือบุคคลหรือสถาบันอื่นๆ อีกทั้งนักธุรกิจใหญ่ก็ได้รับเชิญให้เข้าร่วมเป็นกรรมการในหน่วยงานบางอย่างของรัฐ ที่มีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดนโยบายต่างๆของรัฐ และได้รับการแต่งตั้งให้นักธุรกิจดำรงตำแหน่งอยู่ในหน่วยงานบางอย่างของรัฐ ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ รัฐกับนักธุรกิจจึงเป็นเหมือนผู้นำสังคมร่วมกัน ซึ่งบทบาทของนักธุรกิจเป็นอภิสิทธิ์ที่รัฐมอบให้แก่นักธุรกิจโดยเฉพาะเท่านั้น อำนาจภายใต้ฐานะอภิสิทธิ์ของนักธุรกิจใหญ่ ได้สร้างผลกระทบให้แก่ สังคมประชาธิปไตย กล่าวคือ สังคมไม่สามารถควบคุมนักธุรกิจได้อย่างจริงจังในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนควบคุมได้เฉพาะรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอาศัยกระบวนการประชาธิปไตย แต่นักธุรกิจอยู่นอกเหนือการควบคุมของกลไกทางการเมืองดังกล่าว นอกจากนี้ นักธุรกิจมีข้อได้เปรียบเหนือกลุ่มอื่นๆ อยู่ 3 ประการ คือ มีแหล่งเงินทุน มีการจัดองค์การในการทำงาน และ ความสามารถในการเข้าถึงตัวรัฐบาลได้เป็นกรณีพิเศษ ซึ่งเป็นข้อได้เปรียบที่เสริมฐานอำนาจในการต่อรองให้กับภาคเอกชนในการกำหนดนโยบาย

เมื่อนักธุรกิจมีตำแหน่งที่มีอภิสิทธิ์โดยสถานะ หน้าที่และการตัดสินใจของนักธุรกิจมีผลต่อผลงานทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ทำให้รัฐเปิดโอกาสให้นักธุรกิจได้เข้าร่วมในตำแหน่งและคณะกรรมการสำคัญของรัฐ อีกทั้งยังให้ช่องทางในการติดต่อกับรัฐเหนือกลุ่มอื่นๆ ในสังคม ซึ่งในประเด็นการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา นั้น จะเห็นได้ว่า การร่วมมือระหว่างรัฐและภาคเอกชน ซึ่งภาคเอกชนเองก็ดำรงตนในสถานะนักธุรกิจด้วย ภาคเอกชนจึงมีความได้เปรียบในฐานะนักธุรกิจอีกทางหนึ่งเพราะนักธุรกิจที่เข้าร่วมโครงการจะต้องเป็นนักธุรกิจที่มีบริษัทใหญ่พอหรือมีบทบาทมากพอตามบทบาทที่กำหนดในแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคไม่ใช่กลุ่มนักธุรกิจรายย่อยจากรายได้และผลประโยชน์ของบริษัท ประกอบกับรายได้ของเกษตรกรที่รัฐวางเป้าหมายไว้นั้นก็กลายเป็นความรับผิดชอบของนักธุรกิจด้วย สิ่งนี้ก็ยังทำให้การตัดสินใจเข้าร่วมและดำเนินโครงการของภาคเอกชนมีผลโดยตรงต่อความสำเร็จและล้มเหลวของแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคซึ่งแผนดังกล่าวก็เป็นการสะท้อนผลงานด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล การพิจารณาและขอความร่วมมือรวมถึงข้อคิดเห็นต่างๆในการประชุม ครั้งที่ 1 และในคณะกรรมการ กรอ. จึงเป็นการให้อภิสิทธิ์กับภาคเอกชนมากกว่าตัวแสดงอื่นๆ ในแผนประสานความร่วมมือ ภาคเอกชนเองก็ครอบคลุมทั้งบริษัทธุรกิจการเกษตรและธนาคารพาณิชย์ด้วย การเชิญหรือดึงตัวแทนนักธุรกิจใหญ่ในประเทศเข้าร่วมคณะกรรมการ กรอ. นั้นก็เป็นสถานะอภิสิทธิ์อีกอย่างหนึ่ง การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้าถึงรัฐบาลได้มากกว่ากลุ่มคนอื่นๆ ทั้งในช่องทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของบริษัทที่เข้าร่วมโครงการบางบริษัทซึ่งได้รับการติดต่อชักชวนโดยตรงจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ก็เป็นอีกหนึ่งอภิสิทธิ์ที่รัฐให้กับภาคเอกชนด้วย นอกเหนือจากการเข้าถึงตัวรัฐบาลและผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายอย่างรัฐบาลเป็นการพิเศษแล้วนั้น นักธุรกิจยังเป็นแหล่งของเงินทุนจำนวน หรือมีทรัพยากรและปัจจัยการผลิตพร้อมในการลงทุนของโครงการร่วมครั้งนี้ด้วย และด้วยการทำงานที่มีการจัดการองค์การอยู่แล้ว ก็ยิ่งเป็นการเพิ่มน้ำหนักให้นักธุรกิจมากขึ้น ในการบริหารจัดการโครงการ ส่งเสริมการผลิตอย่างเป็นระบบของเกษตรกร เชื่อมโยงด้านการตลาดและเทคโนโลยีและมีความเชี่ยวชาญในธุรกิจการเกษตร

บริษัทที่ร่วมโครงการฯในแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคทั้งหมด 15 บริษัท หลังจากระยะเวลา 28 ปี ที่ผ่านมา มีบริษัทที่ยังดำเนินการอยู่ 6 บริษัท คือ บริษัท ธาณียามาสยาม จำกัด บริษัท มาบุญครอง ศรีชัยมะม่วงหิมพานต์ จำกัด บริษัท สยามน้ำมันละหุ่ง จำกัด บริษัท แปซิฟิก เมล็ดพันธุ์ จำกัด บริษัท ฟินิกซ์ พัลพ แอนด์ เพเพอร์ จำกัด และ บริษัท บุญรอดบริวเวอรี่ จำกัด บริษัททั้งหมดไม่ได้จดทะเบียนบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ ยกเว้นบริษัท บริษัท ฟินิกซ์ พัลพ แอนด์ เพเพอร์ จำกัด ซึ่งเพิ่งขอเพิกถอนโดยสมัครใจ ในวันที่ 7 ม.ค.2548 (ตลาดหลักทรัพย์,2548:ออนไลน์) บริษัท กรุงเทพโปรดิวส์ จำกัดและ บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อุตสาหกรรม จำกัด เป็นโรงงานผลิตอาหารสัตว์ในบริษัทเครือเจริญโภคภัณฑ์

บริษัท โรงสีข้าวเชียงใหม่ไชยวิวัฒน์ จำกัด เป็นบริษัทที่อยู่ในการดูแลของอดีตประธานหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ นายวิบูลย์ ไชยวิวัฒน์ บริษัทได้ดำเนินธุรกิจโรงสีข้าวและกิจการค้าพืชผักมานานกว่า 30 ปี ในกลุ่มเชียงใหม่ไชยวิวัฒน์ประกอบไปด้วย บริษัทไชยวิวัฒน์อุตสาหกรรมอาหาร จำกัด และบริษัทโรงสีข้าวเชียงใหม่ไชยวิวัฒน์ ในช่วงปี พ.ศ.2530 กลุ่มไชยวิวัฒน์ ได้มีโครงการผลิตข้าวบาสมชาติ (ข้าวหอม อินเดีย) โดยระบบคอนแทรคฟาร์มมิ่ง มีฐานการผลิตในพื้นที่จังหวัดเชียงราย และพะเยา (นิตยสารผู้จัดการ, 2543) บริษัทดังกล่าวจึงเชื่อมโยงโดยตรงกับสมาคมการค้าในกลุ่มหอการค้าประจำจังหวัด ซึ่งสมาคมฯก็เป็นหนึ่งในคณะกรรมการ กรอ.ด้วย บริษัทที่เข้าร่วมโครงการนี้ ถือว่ามีช่องทางพิเศษในฐานะอภิสิทธิชนตามที่กล่าวข้างต้น นอกจากบริษัทโรงสีข้าวเชียงใหม่ไชยวิวัฒน์ บริษัท มาบุญครองศรีชัยมะม่วงหิมพานต์ จำกัดเป็นอีกหนึ่งบริษัทที่มีช่องทางพิเศษในด้านความใกล้ชิดกับกลุ่มทหาร สำนักข่าวอิศราตรวจสอบพบว่า นอกจากคนในครอบครัว บุคลากรของนายศิริชัย บุคลากรของบริษัท มาบุญครอง จำกัด และบริษัทในเครือมาบุญครองแล้ว อีกนายทหารใหญ่ เช่น พล.อ.สุจินดา คราประยูร และ พล.อ.ชัยณรงค์ หนูหนักดี เป็นกรรมการในเครือมาบุญครองกว่า 17 แห่งซึ่งหนึ่งในนั้นคือ บริษัท มาบุญครองศรีชัยมะม่วงหิมพานต์ จำกัด (สำนักข่าวอิศรา, 2555) ด้วยสถานะดังกล่าวจะเห็นว่าทั้งสองบริษัทมีช่องทางพิเศษในการเพิ่มอำนาจต่อรองในการกำหนดนโยบายด้วย

อีกบริษัทหนึ่งที่มีความสำคัญกับการปลูกหน่อไม้ฝรั่งส่งออกคือบริษัท ธาณียามาสยาม จำกัด ก่อนหน้านั้นในปี 2529 บริษัทมีข้อเสนอที่จะส่งออกหน่อไม้สดไปประเทศญี่ปุ่น ผ่านทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งกระทรวงได้มอบหมายให้กรมส่งเสริมการเกษตรดำเนินการ ต่อมาหน่อไม้ฝรั่งก็ได้เข้าร่วมในโครงการฯ ของแผนประสานความร่วมมือสี่ภาค และถูกกำหนดเป็นสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก ในส่วนของแผนประสานความร่วมมือฯด้วย บริษัทเป็นภาคเอกชนเพียงรายเดียวที่มีบทบาทในการส่งออกหน่อไม้ฝรั่งในช่วงเวลานั้นที่มีการดำเนินงานร่วมกับกรมส่งเสริมการเกษตรโดยตรง อีกทั้งกรมส่งเสริมการเกษตรยังสนับสนุนบริษัทบริษัท ธาณียามาสยาม จำกัด นายอรรถ อินทลักษณ์ อดีตอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตรเปิดเผยว่า “การส่งเสริมการปลูกหน่อไม้ฝรั่งเริ่มอย่างจริงจังในปี 2530 โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มอบหมายให้กรมส่งเสริมการเกษตรรับผิดชอบและศึกษาความเป็นไปได้ในการส่งเสริมการปลูกหน่อไม้ฝรั่ง รวมทั้งพิจารณาหาพื้นที่ที่เหมาะสมในการดำเนินการ ซึ่งกรมส่งเสริมการเกษตร ได้เริ่มดำเนินงานโครงการส่งเสริมการผลิตหน่อไม้ฝรั่งในรูปแบบครบวงจร โดยมีบริษัท ธาณียามา สยาม จำกัด เป็นผู้รับซื้อและทำสัญญาซื้อขายกับกลุ่มเกษตรกรและประกันราคาซื้อตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ ในปัจจุบันผู้ส่งออกมีความต้องการ

หน่อไม้ฝรั่งหน่อเขียวสดเพิ่มขึ้น เป็นพืชผักที่มีศักยภาพในการส่งออก มีแนวโน้มในการส่งออกที่ดี ผลตอบแทนสูง จนทำให้ผลผลิตที่ได้ไม่เพียงพอกับความต้องการ จึงต้องเร่งรัดในการเพิ่มปริมาณผลผลิตและการปรับปรุงคุณภาพของผลผลิตให้ได้มาตรฐาน และมีผลผลิตที่สม่ำเสมอโดยปฏิบัติตาม GAP รวมถึง หาเทคโนโลยีและวิธีการในการลดต้นทุนการผลิต เพื่อให้สามารถแข่งขันกับประเทศคู่แข่งอื่นได้ สำหรับสถานการณ์การผลิตของประเทศไทยในปัจจุบัน แหล่งผลิตหน่อไม้ฝรั่งที่สำคัญอยู่ในภาคตะวันตก มีพื้นที่ปลูกรวม 11,000 ไร่ เกษตรกรประมาณ 5,000 ราย เป็นการผลิตหน่อไม้ฝรั่งชนิดหน่อเขียว กระจายใน 4 จังหวัด ได้แก่ นครปฐม กาญจนบุรี ราชบุรีและสุพรรณบุรี โดยล่าสุดกรมส่งเสริมการเกษตรได้จัดให้กลุ่มเกษตรกรรวม 19 กลุ่มใน 3 จังหวัด ยกเว้นสุพรรณบุรีได้มีการลงนามสัญญาซื้อขายหน่อไม้ฝรั่งในปี 2553/2554 ขึ้น กับ บริษัท ธาณิยามา สยาม จำกัด ซึ่งคาดว่าจะเป็นการสร้างความเชื่อมั่น และแรงผลักดันให้เกษตรกรมั่นใจในอาชีพและสินค้าเกษตรไทยสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้อย่างไร้ขีดจำกัด รวมถึงรูปแบบการทำสัญญาข้อตกลงล่วงหน้า (Contract Farming) ในครั้งนี้จะนำไปสู่การขยายการดำเนินการในพืชชนิดอื่นที่มีแนวโน้มการตลาดที่ดีในอนาคต”(สำนักงานมาตรฐานเกษตรและสินค้าแห่งชาติ, 2554)

จากคำกล่าวของกรมส่งเสริมการเกษตรจะเห็นว่าบริษัทได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2530 จนถึงปัจจุบัน กรมฯให้ความไว้วางใจและส่งเสริมบริษัทเป็นอย่างมาก รวมถึงสนับสนุนการดำเนินการในลักษณะเกษตรพันธสัญญา ร่วมกับบริษัทอีกด้วย กรมส่งเสริมการเกษตรจึงเป็นหน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่สำคัญในการสร้างอำนาจต่อรองกล่าวคือ หากบริษัทมีการศึกษาและดำเนินงานร่วมกับกรมส่งเสริมการเกษตรมาก่อนจะเป็นการยืนยันได้ว่าบริษัทดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือทั้งด้านการผลิตและการจัดการ ความสามารถในการผลิตและการจัดการรวมถึงตลาดส่งออกเป็นการรับรองที่บริษัทแสดงกับกรมส่งเสริมการเกษตร เป็นส่วนสำคัญในการเพิ่มน้ำหนักในการพิจารณาและอนุมัติเข้าร่วมโครงการในแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเป็นอย่างมากในขณะเดียวกันจากการให้ข้อมูลของตัวแทนบริษัทเจริญโภคภัณฑ์โปรดิ๊วส์ นั้นมีความคล้ายคลึงกับบริษัท ธาณิยามามา จำกัด เพราะบริษัทระบุว่า “บริษัทได้ร่วมมือกับกรมส่งเสริมการเกษตรมาก่อน เมล็ดพันธุ์ข้าวโพดข้าวฟ่างลูกผสม มาจากการทดลองเมล็ดพันธุ์ของบริษัทที่บริษัทนำเข้ามาและไปทดลองปลูกร่วมกับแปลงทดลองของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เมื่อผลการปลูกได้ผลดี จึงได้มีปรึกษาร่วมกับอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร และ ชกส.ในช่วงเวลานั้น” (มนตรี คงตระกูลเทียน, สัมภาษณ์, 12 ตุลาคม 2558) เพื่อเสนอให้นำเมล็ดพันธุ์เข้าร่วมโครงการฯ จะเห็นว่าในส่วนนี้บริษัทเป็นภาคเอกชนเพียงรายเดียวที่มีเมล็ดพันธุ์ผสมดังกล่าว บริษัทธาณิยามามาและบริษัท เจริญโภคภัณฑ์โปรดิ๊วส์มีการติดต่อและทำงานร่วมกับกรมส่งเสริมการเกษตรมาก่อนที่แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคจะกำหนดอย่างเป็นทางการอีกด้วย

นอกจากนี้อีกหนึ่งบริษัทที่ร่วมโครงการฯในแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ ในการผลิตข้าวบาร์เลย์ครบวงจร คือ บริษัท บุญรอดบริวเวอรี่ จำกัด บริษัทผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์รายใหญ่ของประเทศ ผลประกอบการของบริษัทระบุว่า บริษัทมีรายได้กว่า 5,000 ล้านบาท หากเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศ รายได้ของบริษัทคิดเป็นร้อยละ 2.4 โดยเฉลี่ย ดังตาราง

	พ.ศ.2526	พ.ศ.2527	พ.ศ.2528	พ.ศ.2529	พ.ศ.2530	เฉลี่ย
รายได้ (พันบาท)	4,929,969	5,548,944	4,420,909	4,499,634	5,083,422	4,896,575
งบประมาณภาครัฐ(ล้านบาท)	17,700	19,200	21,300	21,800	22,750	20,550
% ของงบประมาณ	2.8	2.9	2.1	2.1	2.2	2.4

ตารางที่ 17 รายได้ของบริษัท บุนรอดบริวเวอรี่ จำกัด พ.ศ.2526-พ.ศ.2530

ที่มา : (นิตยสารผู้จัดการ, 2531)

ดังนั้น ข้อมูลข้างต้นชี้ว่า รายได้ของบริษัท บุนรอดบริวเวอรี่ จำกัด เพียงบริษัทเดียวมีส่วนเกือบร้อยละ 3 เมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายได้ของบริษัทมีมูลค่าสูงมากในช่วงเวลานั้น และชี้ให้เห็นว่าบริษัทดังกล่าวทำรายได้ในระดับหลักพันล้าน เมื่อเทียบกับรายได้ประชากรเกษตรในปี พ.ศ.2526 ที่มีรายได้ต่อคนเพียง 5,592 บาทต่อคนต่อปี ความต่างระหว่างรายได้ของบริษัทกับประชากรภาคเกษตรเป็นส่วนที่สูงมากเป็นกว่า 80,000 เท่าของรายได้ประชากรการเกษตร

ในส่วนของบริษัท ฟินิกซ์ พัลพ แอนด์ เพเพอร์ จำกัด เป็นบริษัทผลิตเยื่อกระดาษส่งออก ซึ่งไม่ต่างสามารถนำไปแปรรูปผลิตเยื่อกระดาษได้ ตามข้อมูลรายงานประจำปี พ.ศ.2533 ของบริษัทระบุว่า บริษัทมีรายได้ในปี พ.ศ.2532 เท่ากับ 1,853,588,455 บาท และปี พ.ศ. 2533 1,830,198,403 บาท บริษัทดังกล่าวเป็นบริษัทที่ทำรายได้เกินกว่าระดับพันล้านบาทเช่นกัน

ข้อมูลรายได้ของบริษัท เจริญโภคภัณฑ์อีสาน จำกัด ดำเนินธุรกิจผลิตและจำหน่ายอาหารสัตว์ ธุรกิจครบวงจรภาคอีสาน ธุรกิจไก่พันธุ์ และฟาร์มสัตว์น้ำ และ บริษัท กรุงเทพโปรดิวซ์ จำกัด ดำเนินธุรกิจการค้าวัตถุดิบอาหารสัตว์ และธุรกิจไก่ครบวงจร จะพบว่า เครือเจริญโภคภัณฑ์ตามข้อมูลที่ปรากฏทั้งสองบริษัทรวมกันในปี พ.ศ. 2532-2534 มีรายได้เกินกว่า 10,000 ล้านบาทต่อปี และมีสัดส่วนเกือบร้อยละ 5 ของงบประมาณ ดังตารางที่ 19 อีกทั้งบริษัท กรุงเทพโปรดิวซ์ เมื่อเทียบกับรายจ่ายงบประมาณประจำปีของประเทศ ในปีที่มีข้อมูลรายได้ปรากฏ บริษัทดังกล่าวเพียงบริษัทเดียวมีรายได้เกิน ร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีอีกด้วย ซึ่งถ้าหากรวม 3 บริษัทที่ปรากฏข้อมูลรายได้ในปีเดียวกัน รายได้จากทั้ง 3 บริษัท แล้วจะมีรายได้ต่อปีถึง 13,000 และ 15,000 ล้านบาท ซึ่งถือว่าแค่สามบริษัทเท่านั้น มูลค่าทางรายได้เป็นส่วนที่สูงมากเช่นกัน

	พ.ศ. 2528	พ.ศ. 2529	พ.ศ. 2530	พ.ศ. 2531	พ.ศ. 2532	พ.ศ. 2533	พ.ศ. 2534
รายได้ (ล้านบาท)	118	555	743	1,069	2,008	1,944	1,983
งบประมาณ ภาครัฐ (ล้านบาท)	21,300	21,800	22,750	24,350	28,550	33,500	38,750
% ของ งบประมาณ	0.06	0.25	0.33	0.44	0.7	0.58	0.51

ตารางที่ 18 รายได้ของบริษัท เจริญโภคภัณฑ์อีสาน จำกัด พ.ศ.2528-พ.ศ.2534

ที่มา : (สำนักที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ, 2534) และ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2528-2534)

	พ.ศ.2532	พ.ศ.2533	พ.ศ.2534
รายได้ (บาท)	9,559,243,373	11,788,976,698	14,672,921,952
งบประมาณภาครัฐ (บาท)	28,550	33,500	38,750
% ของงบประมาณ	3.35	3.52	3.79

ตารางที่ 19 รายได้ของบริษัท กรุงเทพโปรดิ๊วส์ จำกัด พ.ศ.2532-พ.ศ.2534

ที่มา : (สำนักที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ, 2533) และ(สำนักที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ, 2534)

	พ.ศ.2532	พ.ศ.2533	พ.ศ.2534
รายได้ (บาท) บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อีสาน	2,008,000,000	1,944,000,000	1,983,000,000
รายได้ (บาท) บริษัท กรุงเทพโปรดิ๊วส์ จำกัด	9,559,243,373	11,788,976,698	14,672,921,952
รวม (บาท)	11,567,243,373	13,732,976,698	16,655,921,952
% ของงบประมาณ	4.7	4.65	4.3

ตารางที่ 20 รายได้ของบริษัท เจริญโภคภัณฑ์อีสาน และบริษัท กรุงเทพโปรดิ๊วส์ จำกัด

พ.ศ.2532-พ.ศ.2534

	พ.ศ.2532	พ.ศ.2533
รายได้ (บาท) บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร	2,008,000,000	1,944,000,000
รายได้ (บาท) บริษัท กรุงเทพโปรดิ๊วส์ จำกัด	9,559,243,373	11,788,976,698
รายได้ (บาท) บริษัท ฟินิคซ์ ฟลอป แอนด์ เพเพอร์ จำกัด	1,853,588,455	1,830,198,403
รวม (บาท)	13,420,831,828	15,563,175,101
GDP เกษตร (พันล้านบาท)	271.4	226.5
% GDP เกษตร	4.95	6.87

ตารางที่ 21 รายได้รวมสามบริษัท พ.ศ.2532-พ.ศ.2533 เปรียบเทียบกับ GDP ภาคเกษตร

ดังนั้น จากข้อมูลรายได้ของบริษัทต่างๆที่ทำโครงการร่วมกับภาครัฐในแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคจะพบว่า บริษัทเป็นบรรษัทธุรกิจขนาดใหญ่ มีรายได้หรือผลประกอบที่มีมูลค่าสูงหลัก พันล้านหรือหมื่นล้านบาททั้งสิ้น รายได้ดังกล่าวเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณภาครัฐจะเห็นว่ามีส่วนถึงร้อยละ 3 – 4 ในขณะที่ข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรระบุว่า รายได้ประชากรเกษตรต่อคนต่อปีอยู่ที่ประมาณ 5,000-6,000 บาท หรือมีรายได้จากการเกษตรต่อครัวเรือนต่อปีประมาณ 30,000-40,000 บาท บริษัทหรือภาคเอกชนเหล่านี้นอกจากบางบริษัทจะมีช่องทางพิเศษทั้งกับหน่วยงานภาครัฐและทางการเมืองแล้วนั้น ภาคเอกชนยังเป็นตัวแสดงที่มีอำนาจในเชิงรายได้หรือทุนเป็นอย่างมากอีกด้วย รวมถึงหลังจากการกำหนดนโยบายส่งเสริมการส่งออก การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเป็นทางการหรือหลังกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาในปี พ.ศ.2530 บางบริษัทมีรายได้เติบโตขึ้น ในปี พ.ศ.2532 รายได้รวมจากสามบริษัทอุตสาหกรรมเกษตรดังตารางที่ 21 จะพบว่า มีสัดส่วนร้อยละ 5-6 ของ GDP ภาคเกษตร ในแต่ละปีอีกด้วยทั้งมูลค่าและสัดส่วนของ GDP จะพบว่า บริษัทที่เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่มีอำนาจต่อรองกับภาครัฐและด้วยอำนาจลักษณะนี้เองทำให้ภาคเอกชนสามารถเข้าไปกำหนดนโยบายได้ รวมถึงด้วยเงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจภาครัฐจำเป็นต้องต้องกำหนดนโยบายที่ส่งเสริมภาคเอกชนโดยเฉพาะในสถานการณ์ที่ภาครัฐหรือรัฐบาลของนายทศพลเอกเปรม ต้องการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ

นอกจากสัดส่วนรายได้ของบริษัทที่เข้าร่วมโครงการที่ปรากฏข้างต้น รัฐบาลพลเอกเปรมนั้นยังประกอบไปด้วยตัวแทนกลุ่มธุรกิจที่เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอยู่หลายกระทรวง รัฐบาลชุดนี้มีการเปลี่ยนแปลงกลุ่มเศรษฐกิจจากชุดของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ กลุ่มเศรษฐกิจมาจากพรรคการเมืองโดยผ่านทางพรรคกิจสังคมและพรรคชาติไทยให้เข้าร่วมแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ส่วนพรรคประชาธิปัตย์มีเพียงนายไกรสร ตันติพงษ์ในฐานะรัฐมนตรีช่วยกระทรวงอุตสาหกรรม พรรคชาติไทย

ได้ตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงเกษตรฯ แต่ทว่าพรรคกิจสังคมก็ได้ส่งคนของพรรคเข้าทำงานในกระทรวงทั้งสองด้วยในส่วนของรมช.กระทรวงอุตสาหกรรม นายโกศล ไกรฤกษ์ และนายบุญมี บุญศรี จากสหยูเนียนในตำแหน่ง รมช.เกษตร นายบุญชู โรจนเสถียร เป็นผู้กุมบังเหียนสำคัญในฐานะรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ทำให้กลุ่ม พี.เอส.เอ. เช่น กิจการของรามาทาวเวอร์ ทั้งหมด บ้านและที่ดินไทย, คอร์เนอร์พัฒนาเงินทุน ,เอวิสคาร์ไลฟ์ ,สยามเครดิต และ โรงงานประกอบรถยนต์วอลโว่ เป็นต้น ที่นายบุญชูมีบทบาทสำคัญในทางการเงินและการบริหารอันประกอบไปด้วยบริษัทกว่า 27 บริษัท มีทรัพย์สินกว่า 3 พันล้านบาท นายบุญชูเคยเข้ารับตำแหน่งประธานสมาคมธนาคารไทยทำให้มีบารมีกับธนาคารหลายใหญ่และรับรู้ปัญหาของธนาคารเหล่านั้นเป็นอย่างดี นอกจากนี้กลุ่มข้างต้น โดยทางตรงแล้วกลุ่มของบุญชูเองคือ กิจการของสหยูเนียนครอบคลุมบริษัทประมาณ 35 บริษัท ครอบคลุมกิจการสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปทั้งหมดรวมถึงบริษัทการค้าระหว่างประเทศ กิจการสหยูเนียนมีความสัมพันธ์กับกลุ่มธนาคารกสิกรไทย คนในพรรคกิจสังคมอย่างนายตามใจ ข้าโตก็เคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้จัดการใหญ่ธนาคารกรุงไทย นายไพโรจน์ ไชยพร สมาชิกพรรคอีกรายหนึ่งเป็นนักธุรกิจด้านการประมงและห้องเย็น รวมถึง ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ยังคงมีบทบาทเต็มเปี่ยมและมีความสัมพันธ์บริษัทเสริมสุข โรงแรมอินทรา ธนาคารกรุงเทพฯ รวมถึงความสัมพันธ์ทางครอบครัวกับตระกูลหวั่งหลีและไกรฤกษ์ ในส่วนของกลุ่มชาติไทย ตระกูลขุนหะวันและอดิเรกสาร เป็นนายหน้าของนักลงทุนญี่ปุ่น และกลุ่มแอมเฮิร์กของอเมริกา (ปลา กมลวาทิน, 2523)

แกนนำในทางเศรษฐกิจของรัฐบาลพลเอกเปรม เป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกลุ่มธุรกิจของประเทศในช่วงเวลานั้นด้วย ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเปรียบเสมือนการเปิดโอกาสจากภาครัฐให้กลุ่มทุนเข้ามาส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายได้ไม่ยาก และทำให้ภาคเอกชนมีอิทธิพลเหนือภาครัฐจากพื้นฐานความสัมพันธ์ข้างต้นนอกเหนือจากสถานะของรายได้และเงินทุนจำนวนมากของกลุ่มทุนที่ส่งผลโดยตรงกับผลงานรัฐบาลอีกด้วย

อำนาจในฐานะอภิสิทธิ์ชนของนักธุรกิจได้สร้างผลกระทบให้กับสังคมประชาธิปไตยโดยตรง เพราะสังคมไม่สามารถควบคุมนักธุรกิจได้อย่างจริงจังในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนควบคุมได้เฉพาะรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอาศัยกระบวนการประชาธิปไตย แต่นักธุรกิจอยู่นอกเหนือการควบคุมของกลไกทางการเมือง ในแง่นี้หากนักธุรกิจหรือภาคเอกชนที่เป็นภาคส่วนหนึ่งและมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาด้วยความได้เปรียบเชิงสถาบันทำให้เกิดการผูกขาดการผลิตของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการกับนักธุรกิจในลักษณะนี้ ถึงแม้จะมีรัฐเป็นตัวกลางก็ตาม เกษตรกรก็ยังมีอำนาจควบคุมได้เฉพาะรัฐเท่านั้นหากมีการดำเนินโครงการไปแล้ว ปรากฏความล้มเหลวและรัฐล้มเลิกโครงการดังกล่าว แต่สัญญาระหว่างนักธุรกิจกับเกษตรกรยังคงอยู่ เกษตรกรจะใช้กลไกทางการเมืองใดควบคุมนักธุรกิจกลุ่มนี้ ยิ่งไปกว่านั้น ในสมัยดังกล่าว การต่อรองของเกษตรกรกับภาครัฐที่มีไม่มากเพราะ รัฐเป็นผู้นำในการพัฒนาชนบท เกษตรกรจึงมีฐานะเป็นฝ่ายตามรัฐมากกว่า ด้วยความได้เปรียบเชิงสถาบันจากฐานะอภิสิทธิ์ชนของนักธุรกิจ ทำให้นักธุรกิจ (ภาคเอกชน) ย่อมเข้าถึง กำหนดและเจรจาต่อรองเงื่อนไขการทำโครงการร่วมนี้ได้มากกว่าเกษตรกร และส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของแผนประสานความร่วมมือด้วย หากภาคเอกชนไม่เข้าร่วมโครงการก็เท่ากับว่าผลงานด้านการปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรไม่ประสบความสำเร็จซึ่งส่งผลโดยตรงต่อรัฐบาล

ดังนั้น ทั้งจากความได้เปรียบเชิงสถาบันในฐานะบริษัทขนาดใหญ่และในฐานะนักธุรกิจ อภิมหาชนเป็นปัจจัยให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาเพิ่มขึ้นจากความได้เปรียบเชิงชนชั้นนายทุนและปัจจัยเรื่องลักษณะของนโยบาย

5.4 ภาคเอกชน: ตัวแสดงที่อิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา

จากที่กล่าวในหัวข้อข้างต้น จะพบว่าโดยสรุปแล้วภาคเอกชนมีปัจจัยส่งเสริมที่ทำให้เกิดข้อได้เปรียบหลายประการในการกำหนดนโยบายหรือทำให้รัฐยอมให้ภาคเอกชนเข้ามามีอำนาจในการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ ด้วยลักษณะของนโยบายนั้น เป็นการจำกัดบทบาทของภาครัฐในความร่วมมือ ถึงแม้ว่าภาครัฐจะมีบทบาทในช่วงการริเริ่มผลักดันและการก่อตัวของวาระนโยบายก็ตาม แต่ด้วยรูปแบบการดำเนินโครงการและบทบาทต่างๆที่กำหนดของภาคเอกชน ทำให้ภาคเอกชนต้องเข้าร่วมกำหนดนโยบาย นโยบายไม่ได้เป็นลักษณะของการสั่งการ บังคับหรือควบคุมภาคเอกชนให้ปฏิบัติตาม แต่เป็นนโยบายความร่วมมือ นอกจากนี้ด้วยเนื้อหาของนโยบายเป็นการผลิตในระบบเกษตรพันธสัญญา และเชื่อมโยงทุกระบบการผลิตเข้าด้วยกันอย่างครบวงจร ตั้งแต่ปัจจัยการผลิต ไปจนถึงการขายผลผลิตอีกทั้งยังถูกกำหนดด้วยความต้องการของตลาดทั้งในแง่การส่งออกและกระจายการผลิตภายในประเทศ ภาครัฐมีความรู้ในด้านการตลาดและเทคโนโลยีใหม่ๆที่ใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตต่อไร่ไม่น้อยกว่าภาคเอกชน จึงทำให้ด้วยตัวระบบการผลิตของแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคซึ่งเป็นการปรับโครงสร้างการผลิต สัดส่วนการส่งออกสินค้าเกษตร ปริมาณและรายได้จากการส่งออกสินค้าแปรรูปทางการเกษตร จำนวนสินเชื่อการเกษตรจากธนาคารพาณิชย์ ที่บ่งชี้ว่า ภาคเอกชนมีส่วนสำคัญในด้านการส่งออกสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรมีสัดส่วนเป็นอันดับต้น ในบรรดาสินค้าส่งออกทั้งหมด รัฐจึงจำเป็นต้องสร้างความร่วมมือเพื่อการส่งออกสินค้าเกษตรร่วมกับภาคเอกชน การส่งออกจำเป็นต้องใช้ระบบอุตสาหกรรมในการแปรรูป ควบคุมคุณภาพในการผลิตให้ได้มาตรฐานสากล และต้องการผลผลิตในปริมาณมาก ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่รัฐไม่สามารถกระทำเองได้ ขณะเดียวกันเกษตรกรรายย่อยของประเทศก็ไม่สามารถกระทำได้ด้วยในช่วงเวลานั้น ประกอบกับพืชที่ส่งเสริมเพื่อการส่งออกเป็นพืชชนิดใหม่ที่เกษตรกรไทยไม่มีความคุ้นเคยในการปลูก ทำให้ภาคเอกชนมีความได้เปรียบในปัจจัยที่หนึ่งเรื่องลักษณะนโยบาย นอกจากนี้ข้อมูลใน บทที่ 3 ยังชี้ว่า ได้มีความพยายามในการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐในการพัฒนาการเกษตรมาแล้วในการประชุมทั้ง 2 ครั้ง ภาคเอกชนบางบริษัทก็ได้มีการติดต่อโดยตรงกับภาครัฐ (กรมส่งเสริมการเกษตร) หรือเป็นฝ่ายที่ถูกติดต่อจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รวมถึงข้าราชการและรัฐบาลด้วย ถึงแม้ว่าในช่วงการกำหนดนโยบายล้วนเป็นการดำเนินงานโดยภาครัฐแทบทั้งสิ้น แต่จากข้อมูลในการสัมภาษณ์ก็ชี้ว่าภาครัฐไม่ได้กำหนดนโยบายนี้อยู่เพียงฝ่ายเดียว ภาคเอกชนค่อนข้างมีบทบาทในส่วนของเนื้อหาของนโยบายที่กำหนดขึ้นด้วย และด้วยลักษณะของนโยบายประกอบกับโครงสร้างที่เปิดให้เอกชนเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศในสมัยนั้น ทำให้การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของภาคเอกชนมีอิสระมากขึ้นไม่เพียงเฉพาะปัจจัยในเชิงลักษณะของนโยบายเท่านั้นที่ทำให้ภาคเอกชนมีบทบาทในนโยบายดังกล่าว

ความได้เปรียบอีกส่วนหนึ่งที่เป็นปัจจัยให้ภาคเอกชนมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายก็คือสถานะในเชิงชนชั้นและเชิงสถาบันของภาคเอกชน กล่าวคือ ในเชิงชนชั้นนายทุน การส่งเสริมและ

แก้ปัญหาให้กับสังคม ทูณนิยม ก็เท่ากับเป็นการสร้างผลประโยชน์ทางอ้อมให้กับภาคเอกชนด้วยการเชื่อมโยงภาคการผลิตทางการเกษตรเข้ากับสังคมทุนนิยมของรัฐกลับยิ่งทำให้ภาคเอกชนมีความสำคัญมากขึ้น เพราะเกษตรกรกำลังถูกดึงให้เข้าไปพึ่งพาทุนนิยม รัฐจึงต้องตอบสนองผลประโยชน์ของนายทุนเพราะการกำหนดนโยบายดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกร หากภาคเอกชนไม่เข้าร่วมหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด อีกทั้งจากปัญหาราคาผลผลิตที่ตกต่ำก่อนหน้าทำให้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเป็นความพยายามในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยการแก้ปัญหาครั้งนี้ก็ส่งผลดีต่อชนชั้นนายทุนโดยรวมด้วย เพราะรัฐต้องการให้มีการผลิตที่ผลผลิตรายได้คงที่และเป็นที่ต้องการของตลาด ภาคเอกชนจึงเป็นชนชั้นนายทุนที่เมื่อใดก็ตามที่รัฐส่งเสริมแก้ปัญหาพัฒนาและคงไว้ซึ่งความสืบเนื่องของสังคมทุนนิยม ภาคเอกชนก็ได้รับผลประโยชน์ในส่วนนี้มากขึ้นด้วย ในเชิงชนชั้นแล้วภาคเอกชนจึงมีความได้เปรียบจากสถานะเชิงชนชั้นของตนในสังคมทุนนิยม นอกจากความได้เปรียบในเชิงชนชั้นแล้ว ในเชิงสถาบันของภาคเอกชนทั้งความเป็นบรรษัทขนาดใหญ่และอภิสิทธิ์ชนในฐานะนักธุรกิจ กล่าวคือ ความเป็นบรรษัทขนาดใหญ่ของบริษัทต่างๆที่เข้าร่วมโครงการทำให้บริษัทมีระบบวางแผนในการจัดการโครงการและควบคุมแผนการผลิตทางการเกษตร ในขณะที่เดียวกันระบบวางแผนก็สอดคล้องกับระบบเกษตรพันธสัญญาและความต้องการในการปรับโครงสร้างการผลิตของรัฐ รัฐจึงจำเป็นต้องยื่นข้อเสนอเพื่อให้บรรษัทนำระบบวางแผนของตนเข้ามาทำโครงการร่วมมือกับภาครัฐ เมื่อภาคเอกชนมีข้อได้เปรียบในเชิงสถาบันด้วยลักษณะของบรรษัทขนาดใหญ่ของตนทำให้ภาคเอกชนเพิ่มน้ำหนักในข้อต่อรองกับภาครัฐในการกำหนดนโยบายการส่งเสริมให้การผลิตภาคเกษตรปรับตัวจากระบบตลาดสู่ระบบวางแผนหรือระบบอุตสาหกรรมเป็นความพยายามของภาครัฐในเชื่อมโยงให้รัฐกับบรรษัทต้องพึ่งพาและมีความสัมพันธ์กันเพิ่มขึ้น เพราะเสถียรภาพการผลิตของบริษัทเพื่อการส่งออกส่งผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ผู้เป็นเจ้าของบริษัทเหล่านี้คือ นักธุรกิจขนาดใหญ่ นักธุรกิจเหล่านี้มีฐานะอภิสิทธิ์ชนและมีข้อได้เปรียบทั้งจากเงินทุน ระบบการจัดการองค์การ และช่องทางพิเศษในการติดต่อกับรัฐ ซึ่งรัฐเป็นผู้เปิดโอกาสให้อภิสิทธิ์ชนในการติดต่อกับรัฐเป็นพิเศษเหนือคนกลุ่มอื่นในสังคม

ในกรณีนโยบายเกษตรพันธสัญญาจะเห็นได้ชัดว่า รัฐให้ช่องทางพิเศษกับนักธุรกิจ และระหว่างรัฐกับนักธุรกิจก็มีความสัมพันธ์กันดังที่เห็นได้จากกรณีของบริษัท โรงสีข้าวเชียงใหม่ไฮวิวัฒน์ จำกัด และบริษัท มาบุญครองศิริชัยมะม่วงหิมพานต์ จำกัด รวมถึงมีความใกล้ชิดและได้รับความไว้วางใจในความร่วมมือกับกรมส่งเสริมการเกษตรมาก่อนการอนุมัตินโยบายอย่างเป็นทางการ เป็นผู้ดำเนินธุรกิจในลักษณะดังกล่าวเพียงรายเดียว ในกรณีของบริษัท ธาณียามาสยาม จำกัดและเป็นเจ้าของเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดข้าวฟ่างลูกผสมอย่างบริษัท เจริญโภคภัณฑ์โปรตีนสูง จำกัด ช่องทางและความสัมพันธ์ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมนี้เองเป็นการเพิ่มความได้เปรียบในการเข้าไปกำหนดนโยบายและเพิ่มน้ำหนักให้ได้รับการอนุมัติโครงการจากภาครัฐ รวมถึงภาคเอกชนอยู่ในฐานะผู้ตัดสินใจเข้าร่วมด้วยส่วนหนึ่ง เพราะนักธุรกิจการที่ตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการภายใต้แผนประสานความร่วมมือฯ จัดทำขึ้นในลักษณะที่ภาคเอกชนต้องส่งข้อเสนอโครงการมายังหน่วยงานภาครัฐ หรือในส่วนของภาครัฐชักชวนให้ภาคเอกชนเข้าร่วม ดังข้อมูลที่ได้กล่าวไปแล้ว ภาคเอกชนจึงมีความได้เปรียบในฐานะผู้ตัดสินใจ หากไม่มีการเสนอโครงการหรือไม่ทำการตอบรับร่วมกับภาครัฐ แผนประสานความ

ร่วมมือฯ ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของนโยบายนี้ก็อาจสำเร็จได้ยาก ก่อนการกำหนดนโยบายจึงได้มีการริเริ่มผลักดันจากภาครัฐในการเชื่อเชิญภาคเอกชนในการเข้ามาสร้างความร่วมมือกับรัฐ นักธุรกิจจึงได้รับเชิญให้เข้าร่วมในคณะกรรมการ กรอ.และในการประชุมครั้งที่ 1 ช่องทางพิเศษที่รัฐบาลพลเอกเปรมเปิดให้กับภาคเอกชนและกลุ่มธุรกิจทำให้ภาคเอกชนมีข้อได้เปรียบกลุ่มอื่นๆที่มีส่วนร่วมในนโยบาย และด้วยวิกฤติสภาวะความอ่อนแอทางเศรษฐกิจจากภาวะขาดดุลภาครัฐและการเพิ่มขึ้นของอัตราหนี้สินภายนอกก่อนการเข้ารับตำแหน่งของรัฐบาลพลเอกเปรม ทำให้รัฐต้องดึงภาคเอกชนเข้าร่วมในคณะกรรมการ กรอ.อย่างเป็นทางการ ภาคเอกชนมีข้อได้เปรียบในฐานะผู้ช่วยฟื้นฟูและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเพราะรัฐไม่สามารถระดมได้ด้วยภาคส่วนเดียวในระยะอันสั้น รัฐจึงออกนโยบายและมาตรการรวมถึงกำหนดโครงสร้างทางนโยบายต่างๆเพื่อเอื้อต่อเอกชนอย่างเต็มที่ การเปิดของโอกาสและโครงสร้างทางนโยบายในลักษณะนี้เป็นบริบทสำคัญที่ทำให้ภาคเอกชนเข้าไปกำหนดนโยบายและต่อรองให้รัฐดำเนินนโยบายตามความต้องการของตนได้ไม่ยากนัก การเปิดโอกาสดังกล่าวก็เป็นจุดเริ่มต้นของแผนประสานความร่วมมือด้วยเพราะแผนฯ ขึ้นอยู่กับการยื่นเสนอโครงการของภาคเอกชนและตกลงเข้าร่วมโครงการตามคำขอของรัฐด้วย การตัดสินใจของนักธุรกิจในกรณีจึงส่งผลกระทบต่อผลงานทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในแผนเชิงรับส่วนหนึ่งที่ดำเนินงานในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 และปรับเป็นแผนเชิงรุกในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 เป็นความพยายามฟื้นฟูยกระดับและกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจและภาคเกษตรที่ตกต่ำจากวิกฤติราคาผลผลิตตลาดโลกและสภาวะเศรษฐกิจระหว่างประเทศในช่วงที่ผ่านมาดังที่กล่าวแล้ว อีกทั้งแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ของรัฐก็มีความจำเป็นต้องแก้ไขในเรื่องการประกอบอาชีพและรายได้ของเกษตรกรด้วย การตัดสินใจของภาคเอกชนจึงยังมีผลต่อผลงานของรัฐบาลพลเอกเปรมมากขึ้น ความได้เปรียบในเชิงสถาบันในฐานะนักธุรกิจอภิสิทธิ์ชนนี้เพิ่มระดับอำนาจในการต่อรองและกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาภาคขึ้นไปอีก

ดังนั้น โดยสรุปแล้วลักษณะนโยบาย ความเป็นชนชั้นนำทุนในสังคมทุนนิยม ความได้เปรียบจากบรรษัทขนาดใหญ่และนักธุรกิจอภิสิทธิ์ชนทำให้ภาคเอกชนมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา การเปิดโอกาสและดำเนินนโยบายความร่วมมือรวมทั้งการปรับโครงสร้างการผลิตในลักษณะนี้ทำให้ภาคเอกชนมีอำนาจต่อรองกับรัฐมากขึ้นกว่านโยบายอื่นๆ และยิ่งเป็นเพิ่มความสัมพันธ์ในเชิงสถาบันระหว่างกลุ่มทุนกับภาครัฐด้วย การกำหนดนโยบายตั้งแต่ช่วงร่างและอนุมัติหลักการของแผนประสานความที่ภาครัฐรวมถึงขั้นตอนต่างๆ ภาครัฐก็จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกับภาคเอกชนอย่างปฏิเสธไม่ได้ประกอบกับในช่วงรัฐบาลของพลเอกเปรมเปิดโอกาสให้เกิดภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ โอกาสดังกล่าวนำไปสู่ความการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาคเอกชนไปในทิศทางให้ความร่วมมือและเพิ่มบทบาทของตนมากขึ้น การอนุญาตในช่วงเวลานี้เป็นผลมากจากการที่รัฐส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากการผลิตระบบอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ผ่านการนโยบายการตั้งกำแพงภาษีมาสู่นโยบายอุตสาหกรรมที่เน้นการส่งออก ให้เกิดการผลักดันของราคาและใช้กลไกตลาดในการขยายผลผลิต (วรุฒิจำลองนาค, 2548) สินค้าและมูลค่าในการส่งออกนี้เองเป็นสิ่งที่ทำให้ภาคเอกชนสามารถเพิ่มอำนาจในการต่อรองกับรัฐมากขึ้น การเชื่อมโยงการผลิตภาคเกษตรเข้าสู่สังคมทุนนิยมและตลาดเสรี รวมถึงระบบอุตสาหกรรมทำให้การตัดสินใจภาคเอกชนกระทบต่อความมั่งคั่งและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

มากขึ้นไปอีก โครงสร้างการผลิตภาคเกษตรที่ถูกปรับเปลี่ยนไป ช่องทางพิเศษที่เป็นทางการที่รัฐให้อภิสิทธิ์กับนายทุนยังเป็นการเพิ่มความเหลื่อมล้ำในการผลิตมากกว่าการพัฒนารายได้เกษตรกรด้วย ในช่วงการก่อตัวของวาระนโยบายที่รัฐมีบทบาทนำนั้นเปรียบเสมือนการเปิดโอกาสและช่องทางให้ภาคเอกชนมีส่วนเข้ามากำหนดนโยบาย จะเห็นได้ว่าเนื้อหาของแผนพัฒนาฯ ทั้งสองฉบับ ส่งโดยตรงต่อลักษณะของนโยบาย คณะกรรมการ กรอ. ก็เป็นโครงสร้างทางนโยบายที่เสริมที่นึ่งอย่างเป็นทางการในการบริหารเศรษฐกิจของประเทศให้ภาคเอกชน กรอบแนวนโยบายของทั้งนักวิชาการและนายkapลเอกเปรมก็เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ถึงแม้ว่ารัฐจะเป็นผู้วางแผนและก่อตัวของแนวนโยบายต่างๆ มาก่อนหน้า แต่ก็ยังเป็นเพียงการวางในเป้าหมายขนาดใหญ่ที่ในแห่งหนึ่งต้องอาศัยความร่วมมือของภาคเอกชน แต่จากอำนาจของภาคเอกชนต่อส่วนแบ่งสินเชื่อกเกษตร มูลค่าสินค้าแปรรูปเพื่อการส่งออกและสินค้าเกษตร เป้าหมายในทางรายได้และการเชื่อมโยงกับตลาดส่งออกระดับโลกของรัฐ ทำให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทกำหนดรูปแบบของนโยบายและด้วยเงื่อนไขในเชิงสถาบันที่ภาคเอกชนมีมากกว่ารัฐและเกษตรกรรายย่อย ก็ยิ่งทำให้ภาคเอกชนมีข้อได้เปรียบเพิ่มขึ้นไปอีกในช่วงเวลานั้น และที่สำคัญไปกว่านั้นภาคเอกชนมีช่องทางพิเศษทั้งทางตรงกับรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ และทางอ้อมกับความสัมพันธ์ส่วนตัว ผนวกกับสถานะอันอภิสิทธิ์ชนที่มีอยู่ยังเป็นการทำให้ช่องว่างทางอำนาจในภาคเกษตรเพิ่มขึ้น

โดยสรุปในบทที่ 5 เป็นการอธิบายขั้นตอนในการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาซึ่งเกิดขึ้นจากขั้นตอนที่เป็นทางการ แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคได้รับการอนุมัติหลักการในช่วงเดือนมกราคมและมีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานสี่ภาคขึ้นในกระทรวงเกษตรฯ หลังจากนั้นภาคเอกชนจะเป็นผู้เสนอโครงการหรือตอบรับการเข้าร่วมโครงการจากการชักชวนของภาครัฐ(กระทรวงเกษตรฯ) โดยโครงการภาคเอกชนเป็นผู้เขียนและเสนอผ่านศูนย์ประสานงานไปยังคณะอนุกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาค เพื่ออนุมัตินโยบายจากคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ซึ่งภายหลังคณะอนุกรรมการได้ยกฐานะเป็นคณะกรรมการความร่วมมือสี่ภาค การยกฐานะดังกล่าวทำให้คณะกรรมการมีอำนาจอนุมัติโครงการได้มากขึ้นและขับเคลื่อนการทำงานภายใต้ คณะกรรมการ กรอ. ในขั้นตอนนี้ภาคเอกชนจึงเข้ามาบทบาทในการกำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการมากขึ้น และด้วยปัจจัยด้านลักษณะเนื้อหาของนโยบายเกษตรพันธสัญญาทำให้ภาคเอกชนมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายมากขึ้นเพราะระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นวิธีการผลิตที่ภาคเอกชนมีบทบาทครอบคลุมการผลิตในทุกด้านการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการรวมถึงภาคเอกชนเป็นแหล่งเงินทุนภาคเกษตรในสัดส่วนที่สูงกว่าภาครัฐด้วย ในส่วนของปัจจัยความได้เปรียบเชิงสถานะและสถาบันของภาคเอกชน บทบาทของภาคเอกชนในฐานะชนชั้นนำนายทุน ทำให้การแก้ปัญหาและส่งเสริมสังคมทุนนิยมของรัฐบาลพลเอกเปรม ให้ประโยชน์โดยตรงกับชนชั้นอย่างปฏิเสธไม่ได้ นักธุรกิจที่เข้าร่วมโครงการมีรายได้จากการค้าสูง บางบริษัทเป็นผู้ครอบครองเมล็ดพันธุ์และใกล้ชิดกับหน่วยงานภาคเกษตรของรัฐบาล นอกจากนี้ช่องทางพิเศษต่างๆ ที่นักธุรกิจได้รับยังเป็นการเปิดช่องให้ภาคเอกชนเข้าถึงภาครัฐได้โดยตรงกว่าเกษตรกร ระบบการวางแผนในการผลิตและผลงานของรัฐบาลจำเป็นต้องอาศัยบทบาทภาคเอกชนอย่างชัดเจน

บทที่ 6

บทสรุป

6.1 ผลการศึกษา

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ความสนใจศึกษานโยบายเกษตรพันธสัญญาหรือแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม (นโยบายสี่ประสาน) โดยตั้งสมมติฐานในการศึกษาไว้ 2 ข้อ คือ ข้อที่ 1 แผนงานที่ 7 ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) เป็นที่มาสำคัญ ในการก่อตัวของวาระนโยบายโดยการพัฒนาและโครงสร้างอำนาจพื้นฐานของรัฐ ทำให้รัฐไทยมีบทบาทนำในขั้นตอนการกำหนดวาระนโยบายและข้อที่ 2 การที่ภาคเอกชนเป็นตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาทสำคัญหรือมีอิทธิพลในกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา เป็นผลมาจากปัจจัยสองประการ คือ หนึ่ง ลักษณะของนโยบาย และสอง ความได้เปรียบของสถานะในเชิงชนชั้นและเชิงสถาบันของตัวแสดงดังกล่าวจากผลการศึกษา จึงสรุปผลการศึกษาได้ว่า สมมติฐานในข้อที่ 1 นั้นไม่ตรงกับผลการศึกษาที่พบในส่วนของแผนพัฒนาฯ กล่าวคือ แผนงานที่ 7 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ไม่ได้เป็นที่มาสำคัญเพียงอย่างเดียวที่ก่อให้เกิดการริเริ่มผลักดันและการก่อตัวของวาระนโยบาย แต่ด้วยนโยบายการพัฒนาและโครงสร้างอำนาจพื้นฐานของรัฐก็ยังคงทำให้รัฐมีบทบาทนำในการกำหนดวาระนโยบาย การริเริ่มผลักดันและการก่อตัวของวาระนโยบายนั้นเกิดจากที่มา 2 ประการที่มีความสำคัญ ดังนี้

ประการที่ 1 การวางกรอบแนวนโยบายที่ใช้เป็นกรอบหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ ฉบับที่ 6 ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 แผนพัฒนาการเกษตรมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้เกษตรกรผลิตให้มีผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้น ซึ่งการเพิ่มประสิทธิภาพในลักษณะนี้จำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีการเกษตรและความรู้ในเชิงประสิทธิภาพจากภาคเอกชนด้วย แต่ยังคงมีโครงสร้างการผลิตแบบขายตามผลิต ประกอบกับกำหนดวัตถุประสงค์ในการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในการพัฒนาการเกษตร และการพัฒนาชนบทในแผนนี้จึงเป็นการวางโครงสร้างสำหรับการก่อตัวของนโยบายเกษตรพันธสัญญาไว้ก่อนแล้วนอกจากนี้การวางแผนต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 สู่วางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงเป็นการดำเนินงานต่อจากแผนฉบับก่อนหน้าด้วยการนำโครงที่วางไว้มาดำเนินงานในเชิงปฏิบัติ อีกทั้งในแผนนี้กำหนดให้มีการปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรอย่างจริงจัง มาสู่การผลิตเพื่อขายสู่ตลาดต่างประเทศและกระจายการผลิตสำหรับตลาดในประเทศ ตลาดสำหรับขายผลผลิตมีความสำคัญมากขึ้น และดำเนินการผลิตอย่างครบวงจรรัฐต้องการส่งเสริมในด้านรายได้ของเกษตรกรมากกว่าการเพิ่มผลผลิตเพียงอย่างเดียวจากแผนในอดีต จึงทำให้นโยบายเกษตรพันธสัญญายังมีความชัดเจนมากขึ้นในแผนนี้ แผนพัฒนาฯ ทั้งสองฉบับจึงเป็นที่กรอบหลักที่มาของนโยบายเกษตรพันธสัญญา

ประกาศที่ 2 นโยบายการ “การพัฒนา” และบทบาทของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่เป็นรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา (the developmental state) ประกอบกับอำนาจของรัฐอันเกิดจาก โครงสร้างอำนาจพื้นฐานของรัฐทั้งสามด้าน ได้แก่ อำนาจในการแทรกซึมสังคม อำนาจในการสกัด ทรัพยากรและอำนาจในการเจรจาต่อรองของรัฐบาลพลเอกเปรม ยิ่งเป็นส่วนเสริมให้รัฐมีบทบาทนำ ในการริเริ่มผลักดันและก่อตัวของวาระนโยบาย กล่าวคือ ผลการศึกษาชี้ว่า บทบาทการพัฒนาของรัฐ ในช่วงระยะการบริหารรัฐบาลของพลเอกเปรมให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรและการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและ เอกชนอย่างเป็นทางการผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. ทำให้แนวโน้มความร่วมมือเพื่อพัฒนาการ เกษตรระหว่างรัฐและภาคเอกชนมีความชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้นโยบายการพัฒนาชนบทที่ปรากฏ ในการแถลงนโยบายและแผนพัฒนาฉบับที่ 5 รวมถึงเจตนารมณ์ของนายกรัฐมนตรีทำให้เกิดการ จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาชนบท หรือ กชช. ขึ้นมาอีกชุดหนึ่ง ซึ่งทั้งสองคณะกรรมการนี้ก็เป็น คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ตัดสินใจการกำหนดนโยบายที่สำคัญสองด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจและด้าน พัฒนาชนบท ซึ่งทั้งสองคณะกรรมการนี้เป็นโครงสร้างที่เป็นทางการของรัฐที่ส่งผลต่อการก่อตัวของ นโยบายเกษตรพันธสัญญาด้วย เพราะรัฐมองว่าเรื่องการพัฒนาชนบทจำเป็นต้องยกระดับรายได้และ แก้ปัญหาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำด้วยการเชื่อมโยงภาคการผลิตทางการเกษตรแต่เดิมเข้าสู่ระบบ อุตสาหกรรมเกษตร และเพื่อให้มีการส่งออกผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มขึ้นอันจะส่งผลต่อมูลค่า การส่งออกสินค้าการเกษตรของประเทศเป็นการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคจึงเป็นการจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองคณะกรรมการทั้งสองชุดนี้ของ รัฐบาล และดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาทั้งสองฉบับด้วยในเวลาเดียวกัน นอกเหนือจากคณะกรรมการทั้งสองชุด แนวนโยบายของรัฐบาลแล้ว รัฐยังมีความสามารถใช้ “มิตติ การพัฒนา” เป็นเครื่องมือเพื่อให้รัฐมีอำนาจอิสระเหนือการกีดกันจากภาคส่วนอื่นๆของสังคม นอกจากนี้อำนาจโครงสร้างพื้นฐานของรัฐอันเกิดจากความสามารถในการแทรกซึมสังคมซึ่งรัฐบาล ได้รับการยอมรับจากสังคมส่วนใหญ่ในเวลานั้นทำให้การกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา ปราศจาก การต่อต้านอีกทั้งการพยายามสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนหรือการดึงรวมถึงเปิดโอกาสให้กลุ่ม นายทุนเข้ามาร่วมแก้ปัญหาเศรษฐกิจและมีส่วนในการกำหนดนโยบายกับรัฐบาลทำให้รัฐเป็นฝ่าย สร้างอำนาจในการกำกับควบคุมภาคเอกชนทางอ้อมและการกำหนดนโยบายจึงดำเนินไปอย่างราบรื่น โดนรัฐไม่ต้องใช้อำนาจบังคับแต่อย่างใด ซึ่งในนโยบายเกษตรพันธสัญญา รัฐส่งเสริมให้มีการจัด ประชุมทั้งสองครั้งและแสดงความต้องการอย่างชัดเจนถึงการสร้างความร่วมมือดังกล่าว รัฐบาลพล เอกเปรมจึงค่อนข้างเพิ่มอำนาจพื้นฐานส่วนนี้ให้กับรัฐเป็นอย่างมาก นอกจากนี้รัฐบาลยังใช้อำนาจ การเจรจาต่อรอง อันเกิดจากการแทรกซึมสังคมและความร่วมมือที่เกิดขึ้นข้างต้นในคณะกรรมการ กรอ. และการประชุมทั้งสองครั้ง รัฐเปิดโอกาสให้ภาครัฐและภาคเอกชนเจรจาต่อรองกัน โดยรัฐเป็น ฝ่ายนำและควบคุมการเจรจานั้นทางอ้อม สิ่งที่เกิดขึ้นอีกอย่างหนึ่งในการเสริมความเข้มแข็งให้ บทบาทภาครัฐในการก่อตัวก็คือ บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ หรือสภาพัฒน์ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ร่างแผนพัฒนาทั้งสองฉบับและมีอิทธิพลต่อการกำหนด นโยบายทางเศรษฐกิจและให้คำแนะนำกับรัฐบาลในการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมานอกจากนี้ สภาพัฒน์ฯเองยังมีบทบาทและส่วนร่วมในการดำเนินการวางเค้าโครงนโยบายร่วมกับรัฐบาลอย่าง

ใกล้ชิดอีกด้วย ถึงแม้ว่าจะปรากฏการประชุมร่วมระหว่างรัฐกับภาคเอกชนขึ้นมาสองครั้งในการพัฒนาภาคเกษตร ก็ตาม ภาคเอกชนอยู่ในฐานะที่รัฐเป็นฝ่ายนำภาคเอกชนมากกว่าในช่วงการก่อตั้งของแผนประสานความร่วมมือสี่ภาค เพราะโดยองค์ประกอบข้างต้นจะเห็นว่ารัฐมีอำนาจอิสระต่อกลุ่มอื่นๆในการก่อตั้งของวาระนโยบาย

นอกจากนี้รูปแบบและช่องทางการนำเสนอประเด็นนโยบายเกษตรพันธสัญญาของนโยบายดังกล่าวชี้ว่า ประเด็นนโยบายเข้าสู่หน้าต่างนโยบายโดยลักษณะ Discretionary windows หรือเป็นช่องทางที่ริเริ่มภายในของรัฐรวมถึงช่องทางที่เชื่อมโยงกับประเด็นอื่นๆ หรือ Spill-Over windows กล่าวคือริเริ่มด้วยหน่วยงานภายในของภาครัฐซึ่งก็คือ สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ คณะกรรมการ กรอ. โดยที่แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเกี่ยวข้องกับนโยบายของกรอ.และเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเข้าสู่ประเทศอุตสาหกรรมอยู่แล้วด้วย ด้วยช่องทางดังกล่าวทำให้ประเด็นนโยบายมีลักษณะของการนำเสนอประเด็นนโยบายภายใน หรือ Inside Initiation ซึ่งสัมพันธ์โดยตรงกับรูปแบบประเด็นนโยบาย ทำให้ประเด็นนโยบายเป็น ประเด็นปัญหาเชิงสถาบัน (Institutional Agenda) หรือ วาระการตัดสินใจ (Decision Agenda)และ วาระที่เป็นทางการของรัฐบาลหรือ The Formal Agenda of Government ประเด็นนโยบายนี้เป็นประเด็นที่อยู่ใน “ความสนใจ” และส่วนใหญ่พร้อมจะเข้าสู่การอนุมัติเป็นนโยบายสาธารณะ

ดังนั้น ข้อค้นพบจากการพิสูจน์สมมติฐานข้อที่ 1 จึงสรุปได้ว่า “การก่อตั้งของวาระนโยบายเกิดจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นการวางเค้าโครงให้กับแผนประสานความร่วมมือสี่ภาค และแผนพัฒนาฯฉบับที่ 6 เป็นกำหนดในเชิงเนื้อหาอันนำไปสู่การใช้ระบบเกษตรพันธสัญญาในแผนประสานความร่วมมือสี่ภาค และความมุ่งมั่นในการพัฒนาของรัฐบาลและสภาพัฒน์รวมถึงความสามารถในการใช้อำนาจอันเกิดจากโครงสร้างอำนาจพื้นฐานของรัฐทั้งสามด้าน”

ในส่วนของสมมติฐานข้อที่ 2 ภาคเอกชนเป็นตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาทสำคัญหรือมีอิทธิพลในกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาเป็นผลมาจากปัจจัยสองประการ คือ หนึ่ง ลักษณะของนโยบายและสอง ความได้เปรียบของสถานะในเชิงชนชั้นและเชิงสถาบันของตัวแสดงดังกล่าว ผลการศึกษา ยังคงเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ข้างต้น กล่าวคือ นโยบายมีลักษณะที่เอื้อต่ออิทธิพลภาคเอกชนในการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา

ประการที่ 1 นโยบายเป็นการระดมการผลิตแบบเกษตรพันธสัญญา ซึ่งระบบดังกล่าวต้องอาศัยความร่วมมือการพึ่งพิงภาคเอกชนเป็นอันมากทั้งในส่วนของการผลิต การวางแผนการผลิต แหล่งเงินทุน การใช้เทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ความรู้และทักษะในการเพิ่มคุณภาพให้กับผลผลิต รวมทั้งการจัดการสินค้าและตลาดสำหรับขายผลผลิต ประกอบกับการปรับโครงสร้างให้มีการผลิตเพื่อขาย เงื่อนไขด้านรายได้และตลาดจึงมีความสำคัญต่อนโยบาย และรัฐก็ไม่สามารถดำเนินงานในส่วนนี้ได้ บทบาทของภาคเอกชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมหลักทางการผลิตของระบบเกษตรพันธสัญญาภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคหลายขั้นตอน ประกอบกับระบบ

เกษตรพันธสัญญาเป็นการผลิตในเชิงธุรกิจการเกษตรที่ต้องพึ่งพาบาทของภาคธุรกิจและตลาดมากกว่าระบบการผลิตทางการเกษตรแบบเดิม

ประการที่ 2 นโยบายเกษตรพันธสัญญาที่รัฐกำหนดในแผนประสานความร่วมมือสี่ภาค เป็นนโยบายที่ต้องอาศัย “ความร่วมมือ” จากภาคเอกชนในการเข้าร่วมโครงการ รวมถึงการตัดสินใจเสนอโครงการ หรือรับเข้าร่วมโครงการตามคำเชิญของภาครัฐ ทำให้ภาคเอกชนมีอำนาจในการตัดสินใจในส่วนนี้ ซึ่งการตัดสินใจก็ส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลด้วย ภาคเอกชนจึงต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและเจรจาต่อรองกับรัฐในการกำหนดนโยบายดังกล่าวอย่างปฏิเสธ เนื่องจากถ้าแนวทางในการสร้างความร่วมมือที่รัฐกำหนดขึ้นในส่วนบทบาทของภาคเอกชนเป็นสิ่งที่ภาคเอกชนไม่ยอมรับ หรือภาคเอกชนไม่เสนอโครงการเข้าร่วมกับภาครัฐ แผนประสานความร่วมมือดังกล่าวก็ไม่สามารถกำหนดเป็นนโยบายหรือโครงการได้

ด้วยลักษณะของนโยบายในลักษณะนี้จึงเป็นปัจจัยที่ทำให้ภาคเอกชนมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา นอกจากนี้ผลการศึกษาชี้ว่า ภาคเอกชนมีปัจจัยในเชิงชนชั้นและในเชิงสถาบันในฐานะบรรษัทขนาดใหญ่และนักธุรกิจอภิสิทธิ์ชนอีกด้วย โดยสถานะของภาคเอกชน ภาคเอกชนจึงเป็นชนชั้นนายทุนในสังคมทุนนิยม เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐส่งเสริมและแก้ปัญหาให้กับระบบทุนนิยมโดยรวม การแก้ปัญหาและการส่งเสริมดังกล่าวนี้ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์โดยตรงกับชนชั้นทุนนิยม การเชื่อมโยงให้ระบบการผลิตทางการเกษตรเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรมก็เป็นการทำให้สังคมจำเป็นต้องพึ่งพาสังคมทุนนิยม เมื่อเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กับสังคมทุนนิยม ก็ยังทำให้ความได้เปรียบในเชิงชนชั้นทุนนิยมเพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่ารัฐจะเป็นฝ่ายนำการก่อตัวและมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายก็ตาม การพัฒนาและดำรงไว้ซึ่งความต่อเนื่องของสังคมทุนนิยมของรัฐในช่วงเวลานั้นก็ได้สร้างอำนาจต่อรองให้กับภาคเอกชนเพิ่มขึ้นด้วย ในเชิงชนชั้นแล้วนายทุนจึงเท่ากับสังคมทุนนิยม ครอบงำที่รัฐยังดำเนินนโยบายเพื่อสนับสนุนสังคมทุนนิยม ชนชั้นนายทุนก็ยังมีความได้เปรียบและมีโอกาสในการกำหนดนโยบายมากกว่ากลุ่มอื่นๆด้วย นอกเหนือจากอำนาจอันเกิดจากความเป็นชนชั้นนายทุนของภาคเอกชนแล้วในเชิงสถาบันความเป็นบรรษัทขนาดใหญ่ ที่มีระบบการวางแผน ซึ่งมีความจำเป็นต่อแผนประสานความร่วมมือสี่ภาค ลักษณะของนโยบายและระบบเกษตรพันธสัญญาในแผนประสานความร่วมมือสี่ภาค คือการใช้ระบบการผลิตแบบบรรษัทเข้ามาจัดการวางแผนการผลิตอย่างครบวงจร แทนการผลิตระบบตลาดแบบเดิม ด้วยความจำเป็นต้องใช้ระบบดังกล่าวของรัฐปัจจัยในความเป็นบรรษัทจึงสร้างความได้เปรียบต่อการกำหนดแผนประสานความร่วมมือสี่ภาค การส่งเสริมระบบการวางแผนและระบบอุตสาหกรรมทั้งเทคโนโลยีและระบบการจัดการผลิตที่มีประสิทธิภาพของบรรษัทรวมทั้งโครงสร้างทางเทคนิคซึ่งก็คือผู้ชำนาญเฉพาะด้านของบรรษัทที่พร้อมและสามารถจัดการบริหารโครงการตามบทบาทที่รัฐกำหนด นี้เองทำให้ภาคเอกชนกับภาครัฐมีความสัมพันธ์กันอย่างเหนียวแน่นมากขึ้น ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนี้ทำให้ภาคเอกชนสามารถเข้าไปกำหนดนโยบายได้ไม่ยากนัก รัฐเองก็ไม่สามารถปฏิเสธการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาด้วยเพราะบทบาทนี้เป็นลักษณะเฉพาะของบรรษัทที่ภาครัฐไม่สามารถทำหน้าที่ได้

นอกเหนือจากความได้เปรียบในฐานะบรรษัทขนาดใหญ่ ภาคเอกชนซึ่งมีสถานะเป็นนักธุรกิจ ล้วนอยู่ในภาวะของอภิสิทธิชนที่รัฐบาลพลเอกเปรมเปิดโอกาสให้ให้ช่องพิเศษในการติดต่อกับรัฐบาล ด้วย รัฐอนุญาตให้ภาคเอกชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ กรอ. ซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายทาง เศรษฐกิจที่สำคัญ และในการประชุมครั้งที่ 1 ท่านนายกฯเปรม รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และเลขาธิการสภาพัฒน์ ล้วนมีเจตนาภรณ์ในทิศทางเดียวกันในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรับ และเอกชนในการพัฒนาการเกษตรไปสู่การผลิตในระบบเกษตรอุตสาหกรรม ความพยายามในการ สร้างความร่วมมือเกิดจากหน้าที่ของนักธุรกิจที่ตัดสินใจในประเด็นต่างๆ อย่างเช่นการเข้าร่วม โครงการในแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคนี้ เป็นหน้าที่ส่วนรวมอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล ด้วย เป้าหมายของนโยบายนี้ส่วนหนึ่งก็คือการส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรออกต่างประเทศ ความสำเร็จของนโยบายดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับความตัดสินใจของภาคเอกชนโดยตรงและส่งผลกระทบต่อผลงาน ด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล ดังนั้น ความได้เปรียบจากนักธุรกิจในการตัดสินใจเข้าร่วมและดำเนิน โครงการของภาคเอกชนมีผลโดยตรงต่อความสำเร็จและล้มเหลวของแผนประสานความร่วมมือสี่ภาค นอกจากนี้ในเชิงสถาบันนักธุรกิจการเกษตรและสถาบันการเงินพาณิชย์ที่เป็นบริษัทและธนาคารต่างๆ ก็เป็นแหล่งที่มาของเงินทุนทรัพยากรและปัจจัยการผลิตพร้อมในการลงทุนประกอบกับการทำงานที่มี การจัดการองค์การอยู่แล้ว ก็ยังเป็นการเพิ่มฐานะอภิสิทธิชนให้นักธุรกิจมากขึ้น ด้วยความเป็นนัก ธุรกิจโดยสถานะของภาคเอกชนจึงทำให้ภาคเอกชนมีอิทธิพลต่อการกำหนดแผนประสานความ ร่วมมือสี่ภาคอย่างปฏิเสธไม่ได้ เรียกได้ว่า รัฐบาลเปิดช่องทางพิเศษ สร้างสภาพแวดล้อมของสังคมทุน นิยม และเอื้อในเชิงเนื้อหา นโยบายให้ภาคเอกชนมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและเพิ่มอำนาจ ต่อรองในการตัดสินใจให้กับภาคเอกชนต่อภาครัฐด้วย

6.2 ข้อค้นพบสำคัญ

จากผลการศึกษาข้างต้น ข้อค้นพบสำคัญของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือ การก่อตัวของวาระ นโยบายเกษตรพันธสัญญาเกิดจากบทบาทนำของภาครัฐสองส่วน คือ รัฐบาลภายใต้การนำของ นายกรัฐมนตรีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติโดยเลขาธิการ ดร.เสนาะ อุณากรู ซึ่งรัฐบาลกับสภาพัฒน์มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดใน การกำหนดนโยบาย สภาพัฒน์มีอิทธิพลต่อรัฐบาลในการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา อีกทั้งยัง ได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาล เรียกได้ว่า รัฐบาลกำหนดนโยบายตามเค้าโครงที่กำหนดในแผนพัฒนาฯ ทั้งสองฉบับ ขุนนางนักวิชาการ (เทคโนโลยี) กับรัฐบาลพลเอกเปรมมีอิทธิพลโดยตรงต่อการก่อตัว ของวาระนโยบาย นอกจากแนวคิดและบทบาทของทั้งสองตัวแสดงข้างต้นแล้วตัวแสดงทั้งสองยังวาง โครงสร้างในเชิงหน่วยงานเพื่อให้แนวคิดในการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและภาคเอกชนในการ พัฒนาการเกษตรเกิดผลในเชิงปฏิบัติด้วยทั้งคณะกรรมการ กรอ. คณะกรรมการ กชช. และ การ ประชุมทั้งสองครั้งข้างต้น รวมถึงคณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาค ซึ่งทั้งหมดก็ได้ดึง ภาคเอกชน กลุ่มทุนหรือนักธุรกิจในยุคนั้นเข้าร่วม และได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีในการเข้าร่วม แผนประสานความร่วมมือสี่ภาค นอกจากนี้ยังได้กำหนดโครงสร้างในเชิงแผนนโยบาย คือ เนื้อหาที่มี ความต่อเนื่องกันในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตต่อไร่ และ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 การผลิตเพื่อขายอย่างครบวงจร ในส่วนของการพัฒนาการผลิตภาคเกษตรทั้งสองฉบับมา

เป็นกรอบหลักของนโยบาย และด้วยการดำเนินนโยบายในมิติการพัฒนาเป็นส่วนใหญ่ทำให้รัฐใช้การพัฒนาเป็นเครื่องมือและกลไกในการสร้างความเป็นอิสระของภาครัฐจากการต่อรองของกลุ่มต่างๆ รัฐในยุคนี้เป็นรัฐที่ให้ความสำคัญกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และด้วยรูปแบบของนโยบายที่กำหนดขึ้นทำให้นโยบายเกษตรพันธสัญญาหรือแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคจึงเป็นการกำหนดเพื่อตอบสนองเป้าหมายในเชิงเศรษฐกิจมากกว่าความพยายามในการพัฒนาชนบท

รวมถึงการก่อตัวและกำหนดนโยบายของรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์นั้นสร้างอำนาจอันเกิดจากโครงสร้างอำนาจพื้นฐานของรัฐทั้งสามด้านเพื่อให้รัฐปราศจากการกีดกันจากกลุ่มทุนหรือภาคเอกชนด้วยความร่วมมือกันอย่างเหนียวแน่นของตัวแสดงทั้งสองในการพยายามสร้างความร่วมมือของรัฐและนโยบายการพัฒนาในสมัยนั้น และด้วยการก่อตัวของวาระนโยบายในภาครัฐทำให้ช่องทางและรูปแบบการนำเสนอประเด็นนโยบายเป็นการนำเสนอประเด็นนโยบายภายในซึ่งสัมพันธ์โดยตรงกับวาระที่รัฐบาลให้ความสนใจมากกว่าการนำเสนอประเด็นนโยบายภายนอก รัฐจึงมีบทบาทนำในการก่อตัวของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญา

ถึงแม้ว่าในช่วงของการก่อตัวรัฐจะมีบทบาทนำนั้น แต่ด้วยความพยายามในการพัฒนาสังคมทุนนิยมและแก้ปัญหาให้กับระบบทุนนิยมทำให้ภาคเอกชนในเชิงสถาบันของการเป็นชนชั้นนำทุนในสังคมทุนนิยมได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาดังกล่าวไปด้วย นอกจากนี้ลักษณะของแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคทำให้ภาคเอกชน มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายอย่างปฏิเสธไม่ได้ ด้วยเนื้อหาของนโยบายที่ส่งเสริมหรือใช้ระบบการผลิตแบบเกษตรพันธสัญญาและต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชนเป็นหลัก รวมถึงรูปแบบของนโยบายจำเป็นต้องใช้ความได้เปรียบที่ภาคเอกชนมีเหนือกลุ่มอื่นๆ คือ ความเป็นบริษัท และนักธุรกิจทั้งระบบการวางแผน แหล่งเงินทุน เทคโนโลยี การบริหารจัดการ ตลาดสำหรับขายผลผลิต นักธุรกิจหรือกลุ่มทุนมีช่องทางพิเศษในการเข้าถึงรัฐบาลมากกว่าตัวแสดงอื่นๆ บริษัทที่เข้าร่วมโครงการมีช่องทางพิเศษทั้งที่เป็นทางการในคณะกรรมการ กรอ. และไม่เป็นทางการ เช่น ความสัมพันธ์ส่วนตัวและความสัมพันธ์กับหน่วยงานราชการด้านการเกษตร เป็นต้น รายได้และแหล่งเงินทุนจำนวนมากของ บริษัท รวมถึงความจำเป็นของรัฐในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจทำให้ภาครัฐต้องพึ่งพาและตอบสนองความต้องการของกลุ่มทุน นอกจากนี้การตัดสินใจของภาคเอกชนในการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคนี้ส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จของแผนพัฒนาฯและรัฐบาล ภาคเอกชนจึงมีความได้เปรียบในการสร้างอำนาจต่อรองกับรัฐในการเข้าไปกำหนดนโยบายนี้ หากรัฐยังต้องดำเนินการเพื่อพัฒนาการเกษตรเข้าสู่อุตสาหกรรมเกษตร และจำเป็นต้องใช้ระบบการผลิตแบบเกษตรพันธสัญญาในลักษณะดังกล่าวนี้เพื่อความคงที่ของราคาผลผลิตภาคเกษตรและส่งเสริมการผลิตเพื่อขายในมิติของรายได้ ซึ่งรัฐไม่สามารถทำหน้าที่นี้ได้เพียงลำพัง การยินยอมและสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนประกอบกับปัจจัยทั้งสองข้อที่กล่าวข้างต้นทำให้ภาคเอกชนมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา โดยที่รัฐให้ออกาสพิเศษกับเฉพาะกลุ่มทุนหรือภาคเอกชนเท่านั้นในการกำหนดนโยบายร่วมกับรัฐ ในการกำหนดนโยบายดังกล่าวปรากฏบทบาทของเกษตรกรไม่ใช้รัฐกับเอกชนเป็นจำนวนน้อยมาก เกษตรกรถูกทำให้หายไปและเบียดขับออกนอกวงจรราชการจากกำหนดนโยบายในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์รายได้และชีวิตของเกษตรกรโดยตรงอันเป็นการซ้ำเติมปัญหาความเหลื่อมล้ำและการกระจายรายได้

6.3 การอภิปรายถกเถียงในเชิงทฤษฎี

วรรณกรรมที่ทำการทบทวนในบทที่ 2 ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเกษตรพันธสัญญาและการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจะเห็นว่า งานศึกษาเกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญาที่ศึกษาภาพรวมของระบบเกษตรพันธสัญญาในงานของกัลปพฤกษ์และคณะ กับงานของอาจารย์ทศพล ทรศนกุลพันธ์ได้นำเสนอประเด็นปัญหาหนึ่งที่สำคัญ คือ ความไม่เท่าเทียมและความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นในระบบเกษตรพันธสัญญา ในส่วนของการนำเกษตรพันธสัญญาไปดำเนินการ การขาดการคุ้มครองความเป็นธรรมจากภาครัฐยิ่งเป็นการซ้ำเติมปัญหาความเหลื่อมล้ำในดุลอำนาจระหว่างเกษตรกรและภาคเอกชนมากขึ้นไปอีก ข้อเสนอแนะในงานต่างๆเรียกร้องให้ภาครัฐเข้ามาเป็นตัวกลาง ออกกฎหมายหรือ พ.ร.บ. คุ้มครองระบบเกษตรพันธสัญญาอย่างเป็นรูปธรรม ผลการศึกษาของงานที่ผ่านมาไม่ได้ทำการศึกษาในส่วนการกำหนดนโยบาย ซึ่งในประวัติศาสตร์การกำหนดนโยบายของรัฐไทย รัฐมีบทเรียนเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายที่ส่งเสริมเกษตรพันธสัญญาอย่างเป็นทางการในนโยบายสี่ประสานหรือ แผนประสานความร่วมมือเพื่อพัฒนาการเกษตร ภายใต้แผนพัฒนาฯฉบับที่ 6 ผลการศึกษาในนโยบายสี่ประสานในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ชี้ชัดว่า ภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการก่อตัวของวาระนโยบาย เป็นตัวแสดงที่เป็นฝ่ายริเริ่มการส่งเสริมระบบดังกล่าวชัดเจนกว่าภาคเอกชน และมีความพยายามในการดำรงบทบาทตัวกลางในการกำหนดนโยบาย แต่ทว่าในความเป็นจริง ผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึง บทบาทของภาครัฐในการสร้างความไม่เท่าเทียมและความไม่เป็นธรรมตั้งแต่ต้นในช่วงการริเริ่มผลักดันและการก่อตัวของนโยบาย รัฐเป็นฝ่ายเปิดโอกาสและเอื้อผลประโยชน์ให้ภาคเอกชน รัฐให้ความสำคัญกับแนวทางการพัฒนาภาคเกษตรในรูปแบบอุตสาหกรรมผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการความร่วมมือ กำหนดกรอบนโยบาย อนุมัติหน่วยงานและพยายามขับเคลื่อนนโยบายจากความร่วมมือของภาคเอกชนที่รัฐเปิดช่องให้ ไม่ใช่เพียงเฉพาะความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นโดยระบบของเกษตรพันธสัญญาที่นำไปปฏิบัติเท่านั้น การขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายซึ่งแผนประสานความร่วมมือที่ภาคได้กำหนดให้เกษตรกรเป็นหนึ่งในตัวแสดงหลักของนโยบายเป็นอีกหนึ่งส่วนที่ซ้ำเติมปัญหาจากระบบเกษตรพันธสัญญาเพิ่มเติมหากระบบเกษตรพันธสัญญากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะที่มีลักษณะรัฐเอื้อกับทุนอย่างที่เราทราบดีในนโยบายสี่ประสาน ดังนั้น ไม่เฉพาะแต่เพียงสัญญา วิธีการผลิตตลอดห่วงโซ่การผลิตที่ถูกควบคุมโดยบริษัทตั้งแต่ต้น (ผูกขาดปัจจัยการผลิต) จนถึงปลายน้ำ คือ ขายผลผลิตส่งเข้าโรงงานแปรรูป (ผูกขาดตลาด) ความเสี่ยงทางการผลิต เช่น ภัยแล้ง โรคระบาด ที่อาจเกิดขึ้นและเกษตรกรต้องแบกรับ การครอบงำของภาคเอกชนในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ตนเองกับภาครัฐและสังคมโดยทั่วไป การก่อตัวของนโยบายที่เปิดช่องและสนับสนุนโดยภาครัฐให้ระบบเกษตรพันธสัญญาเกิดขึ้นและดำรงอยู่นั้น ยิ่งเป็นการเพิ่มปัญหา ผลกระทบและซ้ำเติมความยากจนของเกษตรกรที่ประสบอยู่ในช่วงเวลานั้นอย่างชัดเจน ดังนั้น ผลการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงเป็นการเสนอให้เห็นประเด็นใหม่เพิ่มเติมจากงานวิจัยเกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญาที่ได้ทำการศึกษามา การกำหนดนโยบายสาธารณะ ที่เปิดโอกาสให้ทุนหรือภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทเป็นทางการอาจส่งผลกระทบต่อเกษตรกรได้ในอีกทางหนึ่ง การที่ภาครัฐก่อตัวของวาระนโยบายที่มีแนวโน้มสนับสนุนภาคเอกชนในลักษณะนี้ ยิ่งทำให้กลไกการควบคุมความเป็นธรรมและการถ่วงดุลอำนาจระหว่างทุนกับเกษตรกรน้อยลงไปด้วย ปัญหาที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างนโยบายที่ส่งเสริมเกษตรพันธสัญญาที่ผ่านมามีอีกหนึ่งประเด็นปัญหาที่เป็นต้นตอของระบบเกษตรใน

ปัจจุบัน และเป็นส่วนเสริมสภาพปัญหาของระบบเกษตรพันธสัญญาที่งานวิจัยหลายชิ้นได้ทำการศึกษาไว้ด้วย ในส่วนที่คล้ายคลึงกับงานศึกษาของกัลปพฤกษ์และคณะ กับอาจารย์ทศพล ทรศนกุลพันธ์ คือ การปรากฏให้เห็นซึ่งความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมระหว่างตัวแสดงต่างๆในระบบเกษตรพันธสัญญา และการถูกทำให้หายไปของเกษตรกรในระบบทั้งวิธีการผลิตที่หลากหลายเข้าสู่การผลิตพืชเชิงเดี่ยว ความสัมพันธ์กับชุมชนและสังคมในชนบท และส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับตนเองโดยตรง ไม่ว่าจะระบบเกษตรพันธสัญญาที่อยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ที่มีรัฐมาเกี่ยวข้องหรือไม่ เกษตรกรไม่ได้ถูกให้ความสำคัญและอำนาจต่อรองที่เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด บทบาทระหว่างเอกชนและเกษตรกรทั้งในระบบเกษตรพันธสัญญาที่เป็นนโยบายและไม่เป็นนโยบาย เกษตรกรได้กลายเป็นส่วนที่ถูกทำให้เป็นชายขอบในอำนาจการต่อรอง ทั้งๆที่ตนเป็นส่วนสำคัญและเป็นผู้ทำให้เกิดการสร้างผลผลิตทางการเกษตรเข้าสู่ตลาด

ในส่วนของงานที่ทำการศึกษากำหนดนโยบายเศรษฐกิจนั้น จะพบว่า กรอ.มีอำนาจและบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงมีบทบาทเป็นอย่างมากในยุคของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ การเป็นสมาชิก กรอ.ทำให้ภาคเอกชนเป็นตัวแสดงที่สำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ดังนั้น งานของประพัทธ์โชติและสุนทรตรา ให้ผลการศึกษาในทิศทางเดียวกับคำตอบของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ กล่าวคือ นโยบายเกษตรพันธสัญญาเป็นอีกนโยบายหนึ่งในผลงานของ กรอ. การก่อตัวของวาระนโยบายมาจาก กรอ. นายกรัฐมนตรีและประธานสภาพัฒน์ในช่วงเวลานั้น เป็นการย้าว่านโยบายเกษตรพันธสัญญาซึ่งเป็นอีกนโยบายเศรษฐกิจหนึ่งในด้านอุตสาหกรรมเกษตร กรอ.มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายดังกล่าวริเริ่มผลักดัน ก่อตัวและอนุมัติในช่วงยุคสมัยของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ด้วยแล้วนั้นเป็นการชี้ว่า กรอ.มีบทบาทเป็นอย่างมากในรัฐบาลชุดดังกล่าว ความร่วมมือระหว่างรัฐกับภาคเอกชนในนโยบายเกษตรพันธสัญญาที่เกิดขึ้นมีภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายและมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของรัฐ ในกรณีศึกษา นโยบายเกษตรพันธสัญญาจึงเป็นการเพิ่มน้ำหนักของผลการศึกษาให้กับงานทั้งสองชิ้นได้เป็นอย่างดีในแง่ของบทบาทภาคเอกชนในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ การศึกษาประเด็นนโยบายเกษตรพันธสัญญาเป็นการศึกษาในแง่มุมใหม่ กล่าวคือ ศึกษา นโยบายเกษตรที่เป็นนโยบายเศรษฐกิจและเกี่ยวเนื่องกับการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการผลิตภาคเกษตรของเกษตรกร รวมถึงเป็นนโยบายที่มีความสัมพันธ์ที่รัฐกำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการในการสร้างความร่วมมือทั้งสี่ฝ่าย อิทธิพลของ กรอ.ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจได้สร้างผลกระทบแผ่ขยายไปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรด้วย และกรอ.เองก็มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมระบบเกษตรพันธสัญญาให้เกิดขึ้นในประเทศไทยผ่านการกำหนดนโยบายดังกล่าว

การกำหนดนโยบายด้านพลังงานทดแทนเอทานอลและแก๊สโซฮอลล์ที่ผู้วิจัยเลือกมาใช้ในการทบทวนในบทที่ 2 เพื่อเป็นการหยิบยกตัวอย่างของงานศึกษานโยบายที่มีลักษณะใกล้เคียงกับนโยบายเกษตรพันธสัญญา เพราะมีตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายหลายตัวแสดง ที่เป็นทั้งภาครัฐและเอกชน เป็นนโยบายที่กำหนดโดยภาครัฐ และมีเกษตรกรในฐานะผู้ผลิตพืชพลังงานที่ใช้ในการผลิตเอทานอลและแก๊สโซฮอลล์ ผลการศึกษาของงานนี้ สอดคล้องกับผลการศึกษาของผู้วิจัยเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ไม่เพียงแต่เฉพาะนโยบายนี้เท่านั้นที่การกำหนดนโยบายกระทำภายใต้ความสัมพันธ์ที่เอื้อกันระหว่างรัฐกับทุนรายใหญ่ และเกษตรกรที่มีส่วนร่วมโดยตรงกับนโยบายไม่ได้เข้ามากำหนดนโยบาย นโยบาย

เกษตรพันธสัญญาก็เป็นอีกนโยบายหนึ่งที่มีลักษณะเดียวกัน คือ เกษตรกรขาดหายไปในการกำหนดนโยบาย รัฐกับภาคเอกชนส่งเสริมความร่วมมือในช่องทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการซึ่งกันและกันของสองตัวแสดงนี้ ละเลยการคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับเกษตรกร นโยบายมุ่งเน้นมิติด้านเศรษฐกิจ สนับสนุนการปลูกพืชเชิงเดี่ยวและเชื่อมโยงภาคเกษตรเข้าสู่การผลิตแบบอุตสาหกรรมในรูปแบบเดียวกัน บทบาทของรัฐและภาคเอกชนเป็นไปในลักษณะที่ไม่ต่างกันในทั้งสองนโยบาย

นอกจากนี้ในงานศึกษาของอาจารย์อเนก อาจารย์พัชรี และอาจารย์รังสรรค์ ที่ศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ งานของอาจารย์ทั้งสามท่านชี้ว่า การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเป็นการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่อยู่ในวงจำกัด เฉพาะกลุ่มที่รัฐให้สิทธิพิเศษในการเข้าถึงรัฐเท่านั้น ทำให้เกษตรกรและภาคประชาชนเป็นผู้ถูกกีดกันออกจากการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ผลการศึกษาบ่งชี้สอดคล้องกับผลจากงานศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เช่นกัน กล่าวคือ ในการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาปรากฏให้เห็นว่า ขั้นตอนการก่อตัวและกำหนดนโยบายอยู่ภายใต้การเสนอแนะและพูดคุยถึงประเด็นต่างๆเฉพาะผู้ที่อยู่ในคณะกรรมการ กรอ. ภาคเอกชนทางธุรกิจเกษตร ชุมนางนักวิชาการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) และคณะรัฐมนตรี เท่านั้น การนำเสนอประเด็นนโยบายเกษตรพันธสัญญาเกิดขึ้นในช่องทางที่ริเริ่มภายในรัฐและเป็นการก่อตัวจากนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นอื่นที่เกิดขึ้นมาแล้ว คือ ความร่วมมือภาครัฐและเอกชน การปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตร การส่งเสริมการส่งออก การยกระดับประเทศเข้าสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่และการพัฒนาชนบท ซึ่งในขั้นตอนการริเริ่มผลักดัน การก่อตัวและการกำหนดนโยบายไม่ปรากฏการมีส่วนร่วมจากภายนอกหรือจากสาธารณะหรือแม้แต่เกษตรกรที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับนโยบาย อีกทั้งเกษตรกรยังถูกกำหนดบทบาทให้เป็นผู้ตาม และผู้ผลิตที่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่โครงการภายใต้แผนฯกำหนด สิ่งที่มีความน่าสนใจในการถกเถียงเพิ่มเติมในสำหรับงานของอเนก คือ การชี้ว่าสมาคมธุรกิจเป็นตัวแทนของกลุ่มทุนและภาคเอกชนที่เข้ามาบทบาทในความสัมพันธ์เชิงอำนาจนโยบายในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ จากนโยบายเกษตรพันธสัญญาจะพบว่า สมาคมธุรกิจที่เป็นสมาชิก กรอ. เป็นช่องทางหนึ่งที่ทำให้ภาคเอกชนในนโยบายเกษตรพันธสัญญาที่ได้เข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย เช่น การเป็นประธานหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ ของนายนายวิบูลย์ ไตรวิวัฒน์ การเป็นประธานคณะกรรมการแผนการผลิตและการตลาดของนายอาชว์ เตาลานนท์ เป็นต้น นอกเหนือจากช่องทางดังกล่าวภาคเอกชนในนโยบายเกษตรพันธสัญญามีช่องทางพิเศษที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานราชการสำคัญทางการเกษตรอย่างกรมส่งเสริมการเกษตร การมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับกลุ่มทหาร เพราะฉะนั้น ไม่เพียงแต่ความเป็นสมาคมธุรกิจเท่านั้นที่เป็นช่องทางของภาคเอกชนในการกำหนดนโยบาย ภาคเอกชนอาจใช้ช่องทางอื่น ๆ ร่วมด้วยในการเข้าไปอิทธิพลต่อรัฐ แต่การใช้ช่องทางที่เป็นทางการสร้างอำนาจต่อรองที่เพิ่มมากขึ้นให้กับภาคเอกชน เป็นการได้สถานะทางกฎหมายและให้ฐานะผู้กำหนดนโยบายทางอ้อม

อาจารย์ชี้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับทุน เป็นไปในลักษณะของภาคีรัฐสังคมที่รัฐยังคงมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ซึ่งสิ่งนี้หากพิจารณาในส่วนของกรอ. ของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รัฐกับบทบาทภาคเอกชนจึงเป็นไปในลักษณะของรัฐนิยม ด้วยการพัฒนาและโครงสร้างอำนาจพื้นฐานของรับสมัยใหม่ ในส่วนของการกำหนดนโยบายความสัมพันธ์ของรัฐกับทุนเป็นไปในลักษณะของภาคเอกชนนำรัฐ ในรูปแบบของนีโอมาร์กซิสต์ เพราะรัฐส่งเสริมทุน

เพราะสังคมต้องพึ่งพาทุนนิยม รัฐมีอิสระในการกำหนดในฐานะดำรงไว้ซึ่งบทบาทผลประโยชน์ของชาติ ทุนที่เข้าร่วมนโยบายไม่ได้ดำเนินการรูปของกลุ่มหรือสมาคมที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นการทำให้โครงการแยกกันระหว่างบริษัทต่างๆ การมีอิทธิพลต่อรัฐจึงไม่ได้ทำในฐานะสมาคมธุรกิจเกษตรอย่างเป็นทางการ แต่อาจมีการรวมตัวอย่างหลวมๆ เพื่อผลประโยชน์จากการผลักดันนโยบาย

สำหรับงานของอาจารย์พัชรินทร์ อาจารย์ให้ข้อสรุปว่า ความสัมพันธ์ของรัฐและทุนในบทบาทการกำหนดนโยบายออกมาให้รูปแบบการทำสัญญาระหว่างกัน แต่เป็นสัญญาระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนโดยตรง ไม่ได้เป็นการทำสัญญาระหว่างตัวแสดงที่สาม คือ เกษตรกรกับภาคเอกชน บทบาทของรัฐในนโยบายเกษตรพันธสัญญาจึงไม่ใช่การดำเนินงานร่วมกับทุนในการผลิตโดยตรง เพราะสัญญาเป็นการทำร่วมกันระหว่างเกษตรกรและภาคเอกชน ที่ภาครัฐเป็นผู้ดูแลเท่านั้น แต่สถานการณ์ดังกล่าวก็มีลักษณะใกล้เคียงเพราะรัฐเป็นฝ่ายนำการส่งเสริมการทำสัญญา เหมือนจะดำเนินการร่วมกับภาคเอกชน ในงานดังกล่าวชื่อว่า ในทำสัญญาร่วมกับเอกชนของรัฐในกรณีศึกษาของอาจารย์นั้นยังเกิดปัญหาและข้อบกพร่องมากมาย อาทิเช่น ขาดกรอบกฎหมายและด้านเทคนิค ลักษณะแนวทางในการทำสัญญาร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ขาดการตรวจสอบควบคุมในกระบวนการตัดสินใจ เป็นต้น จึงเป็นที่น่าสนใจว่า แม้ในการทำสัญญาของภาครัฐในโครงการสัมปทานขนาดใหญ่ ภาครัฐยังขาดความสามารถในการกำหนดนโยบาย รัฐจะดูแลความเป็นธรรมในดุลอำนาจระหว่างเอกชนกับเกษตรกรได้อย่างไร ถึงแม้ว่าการกำหนดนโยบายในลักษณะสัญญาจะเป็นสัญญาระหว่างเอกชนกับรัฐ แต่ในกรณีศึกษาของอาจารย์ก็พบว่า ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ส่วนตัวมีผลต่อการกำหนดนโยบายด้วย ซึ่งเป็นไปในทางเดียวกันกับนโยบายเกษตรพันธสัญญาที่ภาคเอกชนหรือทุนใช้ช่องทางส่วนตัวในการมีอิทธิพลต่อภาครัฐด้วย

ในงานของอาจารย์รังสรรค์นั้น ชื่อว่า การกำหนดนโยบายมาจากพลังอำมาตยาธิปไตย ถูกตัดสินใจและกำหนดภายใต้ความร่วมมือของผู้นำทางภาครัฐและขุนนางนักวิชาการ ภาครัฐให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเจริญเติบโตมากกว่าปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่ถูกดึงเข้าสู่ระบบทุนนิยมโลกเป็นเงื่อนไขที่ทำให้รัฐละเลยต่อปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอยู่เฉพาะที่กลุ่มการค้า และข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจถูกผูกขาดไว้ในระบบราชการ เนื่องจากงานวิจัยของอาจารย์ศึกษาในช่วงใกล้เคียงกับการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญารูปแบบการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในผลการศึกษาของอาจารย์จึงมีสอดคล้องกับคำตอบของงานวิจัยในวิทยานิพนธ์ค่อนข้างมาก กล่าวคือ ในช่วงการก่อตัวของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญาเกิดจากพลังอำมาตยาธิปไตยเช่นกัน ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างรัฐบาลกับขุนนางนักวิชาการเป็นที่มาสำคัญของนโยบาย การอนุมัตินโยบายเกิดขึ้นจากคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ส่วนหนึ่งของการกำหนดนโยบายจึงเกิดขึ้นจากภาครัฐเป็นหลัก รวมถึงภาครัฐในยุคช่วงการกำหนดนโยบายเป็นรัฐที่มุ่งมั่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าจะมีเป้าหมายในการพัฒนาชนบท แต่ในความเป็นจริงการให้ความสำคัญทางเศรษฐกิจผ่านการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา สวนทางกับการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้อย่างเห็นได้ชัดเพราะเกษตรกรถูกดึงให้ผูกพันกับทุนนิยมและระบบโลกเช่นกัน บทบาทในการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาอยู่ในวงของกลุ่มการค้า ภาคเอกชนและนักธุรกิจ ข้อมูลเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญามีการระดมความคิด เสนอแนะและ

ถกเถียงในวงจำกัด และอยู่ในภาครัฐเท่านั้น ไม่มีการเผยแพร่หรือสื่อสารออกไปในสาธารณะ แม้แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงอย่างเกษตรกร โดยส่วนใหญ่ผลการศึกษาก็จะสอดคล้องกับข้อสรุปในงานนี้

ในส่วนที่มีความแตกต่างและสร้างข้อถกเถียง ก็คือ นโยบายเกษตรพันธสัญญาปรากฏบทบาทของภาคเอกชนในการกำหนดนโยบายด้วย พลังอำนาจятиปีไทยจึงไม่ได้มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการผูกขาดการตัดสินใจเพียงฝ่ายเดียว การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมาสร้างความร่วมมือในลักษณะของนโยบายนี้เป็นการลดอำนาจของพลังอำนาจятиปีไทยส่วนหนึ่งด้วย เพราะแผนประสานความร่วมมือเป็นการใช้ระบบเกษตรพันธสัญญา ซึ่งภาคเอกชนมีความได้เปรียบในการผลิตและมีความรู้ความเข้าใจมากกว่าภาครัฐ บทบาทในระบบเกษตรพันธสัญญาส่วนใหญ่เป็นสิ่งที่รัฐไม่สามารถทำได้นโยบายอาศัยทรัพยากรที่ภาคเอกชนมีเช่น ปัจจัยการผลิต เทคโนโลยี แหล่งเงินทุน เป็นต้น พลังอำนาจятиปีไทยจึงไม่สามารถผูกขาดการกำหนดนโยบายแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป

6.4 ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะในงานวิจัย

ในส่วนข้อจำกัดของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือ ข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากตัวนโยบาย กล่าวคือ นโยบายเกษตรพันธสัญญาหรือแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2530 จึงทำให้ข้อมูลที่เป็นลายลักษณ์อักษร สถิติและตัวเลขทางเศรษฐกิจต่างๆที่มีความสำคัญ ถูกทำลายและสูญหายไป รวมถึงบุคคลผู้เกี่ยวข้องในการก่อตัวและกำหนดนโยบายนี้ หลายท่านเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการเมืองและเศรษฐกิจในเวลาต่อมายากต่อการเข้าถึงเพื่อเก็บข้อมูล ผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญบางคนนั้นมีวัยวุฒิ การระบุดังผู้ที่มีส่วนร่วมโดยตรงยากและไม่สามารถให้ข้อมูลในช่วงเวลานั้นได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตามผู้วิจัยต้องการข้อมูล บริษัทที่เคยร่วมโครงการในสมัยดังกล่าวบางส่วนปิดตัวไป อีกทั้งยังไม่พบว่ามีงานวิจัยชิ้นใดที่ศึกษาเฉพาะเจาะจงไปที่นโยบายเกษตรพันธสัญญาอย่างจริงจัง จึงทำให้ผู้วิจัยจำเป็นต้องรวบรวมข้อมูลจากหลายส่วน การขาดหายของข้อมูลบางช่วงเวลาทำให้ไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ในการก่อตัวและกำหนดนโยบายได้อย่างต่อเนื่องตามสิ่งที่เคยเกิดขึ้นจริงในอดีต

การก่อตัวของวาระนโยบายและการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาหรือแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรนั้น เป็นการก่อตัวของวาระนโยบายจากตัวแสดงที่เป็นภาครัฐทั้งรัฐบาลและนักวิชาการ (เทคโนแครต) เป็นหลักรวมถึงเป็นการก่อตัวที่ให้ความสำคัญหรือช่องทางพิเศษกับภาคเอกชนมากกว่าตัวแสดงทางนโยบายอื่นๆที่มีส่วนร่วมในนโยบายอย่างเกษตรกร นอกจากนี้นโยบายเพื่อพัฒนาการเกษตรในสมัยดังกล่าวยังมุ่งเน้นการวางนโยบายโดยกำหนดนโยบายตามแผนชาติและเป็นวางแผนทางการกำหนดนโยบายให้ต่อเนื่องกัน (แผนพัฒนาฉบับที่ 5 และ 6) ซึ่งแผนทั้งสองมุ่งเน้นการปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรและให้ความสำคัญกับการพัฒนาในมิติด้านเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายรายได้หรือส่งเสริมในด้านคุณภาพของการผลิตภาคเกษตรอย่างแท้จริง ถึงแม้ว่าแผนประสานความร่วมมือจะมุ่งจุดประสงค์เพื่อลดความผันผวนของราคาผลผลิตและยกระดับรายได้ของเกษตรกร ก็ตามแต่การก่อตัวและการกำหนดนโยบายดังกล่าว กลับปรากฏการณ์มีส่วนร่วมของภาคเกษตรกรน้อยและด้วยการใช้รูปแบบการผลิตแบบครบวงจรที่เน้นการขายผลผลิตทำให้รัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับภาคเอกชนซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจในการตัดสินใจให้กับภาคเอกชนในการต่อรองกับภาครัฐด้วย ซึ่งหากนโยบายจำเป็นต้อง

ดำเนินความร่วมมือกันในลักษณะนี้และไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทของตัวแสดงภาครัฐ ความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจนโยบายระหว่างรัฐกับภาคเอกชนคงจะเป็นไปในทิศทางที่รัฐอาจเป็นฝ่ายตามมากกว่าได้มากกว่าในอนาคตที่สังคมถูกพัฒนาให้พึ่งพิงระบบทุนนิยมมากยิ่งขึ้น และยิ่งไปกว่านั้น แผนประสานความร่วมมือฯ ดังกล่าวเป็นการยึดโยงตลาดผลผลิตของเกษตรกรผนวกเข้าไปกับสังคมทุนนิยมหรือเศรษฐกิจภายนอก ก็ยังเป็นการทำให้เกษตรกรลดอิสระในการทำการผลิตภาคเกษตร การดำเนินนโยบายความร่วมมือระหว่างรัฐกับภาคเอกชนในการพัฒนาเกษตร ที่รัฐเป็นฝ่ายส่งเสริมภาคเอกชนด้วยรูปแบบของนโยบายและด้วยลักษณะเชิงชนชั้นและเชิงสถาบันของภาคเอกชนที่มีเหนือกว่าเกษตรนั้นยิ่งทำให้ภาครัฐควรเป็นฝ่ายเสริมดุลอำนาจในความสัมพันธ์ดังกล่าวให้กับเกษตรกรมากกว่า ในขณะที่เดียวกันหากรัฐมีความจำเป็นต้องกำหนดนโยบายในลักษณะนี้ รัฐควรคำนึงถึงการส่งเสริมบทบาทระหว่างภาคส่วนต่างๆอย่างเท่าเทียมโดยเฉพาะกลุ่มที่มีอำนาจนโยบาย และมีโอกาสในการเข้าถึงรัฐบาลหรือผู้อำนาจในการกำหนดนโยบายน้อยกว่า นอกจากนี้หากจะให้เกิดความเป็นธรรมในนโยบาย รัฐจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้เกษตรกรได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนการก่อตัวและกำหนดนโยบาย รวมถึงพิจารณาพัฒนาการเกษตรในแง่ของการกระจายรายได้ พัฒนาคุณภาพการผลิตอย่างยั่งยืน ไม่ให้ตลาดผลผลิตถูกผูกขาดภายใต้บริษัทใดบริษัทหนึ่งเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในเชิงอำนาจนโยบายระหว่างเกษตรกรและภาคเอกชน

ด้วยข้อจำกัดในด้านเวลาและข้อมูลเป็นจำนวนมากรวมถึงเป็นการศึกษาเพียงช่วงตอนต้นของนโยบายคือการก่อตัวและการกำหนดนโยบายนั้น นโยบายดังกล่าวยังมีความสำคัญและความน่าสนใจในการศึกษาเพิ่มเติมอีกหลายประเด็นเพราะเป็นนโยบายที่มีความสำคัญในเชิงเนื้อหา การสร้างความร่วมมืออย่างเป็นทางการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาการเกษตร และเป็น การปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรจากเดิมมาสู่ระบบอุตสาหกรรมเกษตร เป็นการใช้ระบบเกษตรพันธสัญญาในรูปแบบนโยบายที่รัฐเป็นตัวกลางในการสนับสนุนอย่างจริงจังครั้งแรก สำหรับผู้ที่สนใจศึกษาเพิ่มเติมจึงมีข้อเสนอแนะให้ศึกษาในส่วนของขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบายรวมถึงเปรียบเทียบแผนประสานความร่วมมือฯ กับแนวนโยบายที่ใกล้เคียงกันของรัฐบาลปัจจุบันเพื่อให้เกิดการต่อยอดและรวบรวมองค์ความรู้นโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรพันธสัญญา

ในกรณีนี้เกษตรกรก็ตกเป็นเหยื่อของโครงการอีกเช่นกัน จะเห็นว่าจากการริเริ่มนโยบายที่ประสานของภาครัฐได้สร้างผลกระทบในส่วนอื่นตามมา จากผลพวงของนโยบายก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับเกษตรกรอย่างยาวนาน การก่อตัวและการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก หากโครงการฯ ในลักษณะดังกล่าวยังถูกกำหนดด้วยตัวแสดง อำนาจและลักษณะนโยบายที่ไม่เปลี่ยนแปลงไป นโยบายเกษตรในลักษณะนี้ก็ยังคงเป็นฝ่ายสร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างภาคเอกชนกับเกษตรกร ดังนั้น รัฐควรเปลี่ยนบทบาทจากนโยบาย 3 ประสานกระทำต่อหนึ่ง มาเป็นนโยบาย “ประสานความร่วมมือที่ส่วนจากการมีส่วนร่วมของเกษตรกร” อย่างแท้จริง

6.5 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการก่อตัวและการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาอันเป็นที่มาของการปรับโครงสร้างการผลิตทางการเกษตรเข้าสู่อุตสาหกรรมเกษตร และบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายมาจากความสัมพันธ์กันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเท่านั้นโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของเกษตรกร และการคำนึงถึงความหลากหลายทางการผลิตภาคเกษตร ในที่นี้รัฐจึงควรจะดำเนินการ ดังนี้

1. เพิ่มช่องทางให้กับเกษตรกรในการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร ในลักษณะของช่องทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น ให้ตัวแทนของเกษตรกรเป็นสมาชิกในคณะกรรมการต่างๆ หน่วยงานราชการทางการเกษตรต้องสำรวจความคิดเห็นของเกษตรกรต่อนโยบายที่จะกำหนดขึ้นอย่างจริงจัง สร้างบรรยากาศให้เกิดการรวมกลุ่มของเกษตรกรอย่างอิสระ เป็นต้น

2. รัฐควรจะทำหน้าที่ในการเพิ่มดุลอำนาจและลดความเสียเปรียบของเกษตรกรในนโยบายมากกว่าการเอื้อให้กับภาคเอกชน เช่น เป็นตัวแทนของเกษตรกรในการทำสัญญาร่วมกับภาคเอกชน เป็นต้น

3. จัดให้มีการจัดตั้งสมาคมที่เป็นตัวแทนของเกษตรกรในทุกภูมิภาค ภายใต้การสนับสนุนของภาครัฐ และให้ตัวแทนของสมาคมเข้าร่วมกับรัฐในการเสนอประเด็นปัญหา ถกเถียงและแสดงซึ่งความต้องการในทางนโยบายอย่างเท่าเทียมกับภาคเอกชน

4. ให้สิทธิพิเศษกับเกษตรกรในการเข้าถึงภาครัฐ และเปิดโอกาสให้เกษตรกรพิจารณาตัดสินใจถึงข้อดีข้อเสียของโครงการจากการให้ความรู้อย่างเป็นทางการของรัฐ

5. เปิดให้มีเวทีประชาพิจารณ์ก่อนการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาอย่างทั่วถึงในทุกภูมิภาค โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนกลุ่มย่อยระหว่างฝ่ายต่างๆกับเกษตรกร

6. ส่งเสริมการผลิตภาคเกษตรที่มีความหลากหลายของผลผลิตทางการเกษตรไม่เฉพาะการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการแปรรูปและส่งออกในอุตสาหกรรมเกษตรเท่านั้น

7. การใช้ระบบเกษตรพันธสัญญาในการผลิตควรคำนึงถึงผลข้างเคียงของการผูกขาดตลอดวิถีการผลิต โดยการกำหนดให้ภาคเอกชนทำหน้าที่เฉพาะหน่วยรับซื้อผลผลิตตามมาตรฐานที่ตกลงไว้ในสัญญา ไม่ให้ภาคเอกชนสามารถควบคุมวิถีการผลิตได้ทั้งหมด

8. หากรัฐมีการกำหนดนโยบายเกษตรในลักษณะความร่วมมือหรือมีความใกล้เคียงกับนโยบายเกษตรพันธสัญญา รัฐควรศึกษาและพิจารณาถึงผลกระทบของนโยบายอย่างถี่ถ้วน โดยเฉพาะปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้กับเกษตรกรเป็นสำคัญ

9. ออกกฎหมายที่เกี่ยวกับความร่วมมือภาคเกษตรและจัดตั้งหน่วยงานกลางที่ประสานความร่วมมือของทั้งสี่ฝ่ายอย่างแท้จริงไม่เฉพาะหน่วยงานที่ประสานงานกับภาคเอกชนเพียงฝ่ายเดียว

10. การกำหนดนโยบายเกษตรภายใต้การคำนึงถึงมิติทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวเป็นการพิจารณาโดยละเอียดปัจจัยอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น มิติทางสังคมและวัฒนธรรม การดูแลสุขภาพของเกษตรกร ตลาดรองรับผลผลิตระดับภูมิภาคเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการผลิต เป็นต้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กัลปพฤกษ์ ผิวทองงามและคณะ. (2552). **เกษตรพันธะสัญญา ผลตอบแทน ความเสี่ยงและความเป็นธรรม.**

กรุงเทพฯ: ซีเวสต์กราฟฟิค.

แก้วคำ ไกรสรพงษ์. (2548). **หลักนโยบายสาธารณะยุคใหม่.** กรุงเทพฯ: โครงการตำรา คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์. (2534). **นโยบายการเกษตรกับความเป็นประเทศอุตสาหกรรม.** กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.

จามะรี เชียงของ. (2549). **สังคมวิทยาการพัฒนา.** กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

เจริญ แทนบุญ. (2558, 16 สิงหาคม). **ตัวแทนกลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงกุ้ง โครงการอะควาสตาร์.** (สัมภาษณ์)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2532). **คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ.** กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2552). **รัฐ.** กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.

ชาติรี เพ็ญศรี. (2543). **วาทกรรมการพัฒนาของประเทศไทย: พ.ศ.2504-2539.** (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

ชีวิน อริยะสุนทร. (2554). **เกษตรพันธะสัญญากับการปรับตัวทางสังคมและเศรษฐกิจของเกษตรกรและชุมชน : กรณีศึกษา การเลี้ยงไก่ ตำบลท้ายตลาด อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี.** (สังคมวิทยามหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ไชยยงค์ ชูชาติ. (2503). **นโยบายเกษตร ว่าด้วยการวิเคราะห์วัตถุประสงค์ วิธีการและดำเนินนโยบายเกษตรของประเทศไทยและต่างประเทศ.** พระนคร: แพร่พิทยา

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2542). **วาทกรรมการพัฒนา: อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกลักษณะและความเป็นอื่น.** กรุงเทพฯ: วิชาษา.

ดำรง ลีนาบุรี. (2535, 8 พฤศจิกายน 2535). **ความวุ่นวายของโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อ,** มติชน p. 11.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2546). **เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทศพล ทรรศนกุลพันธุ์. (2556). **บ่วงบาตพิฆาตเกษตรกร: สภาพปัญหาและการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรในระบบเกษตรพันธะสัญญา.** กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์.

นงนุช ปรมาศและอัจฉรา ปทุมนากุล. (2542). **เปรียบเทียบการดำเนินงานระหว่างธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารพาณิชย์ และสหกรณ์การเกษตร ในด้านสินเชื่อเกษตร.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

- นนท์ นุชหมอน. (2556). **เกษตรพันธสัญญา:ภาพรวมและบทสำรวจประเด็นปัญหาในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: เพนไท.
- นิตยสารผู้จัดการ. (2531). **บุญรอดบริวเวอรี่ สิ่งพิมพ์ของบนฟองเบียร์**.(ออนไลน์).เข้าถึงได้จาก: <http://info.gotomanager.com/news/details.aspx?id=31312>. (วันที่สืบค้นข้อมูล: 16 พฤศจิกายน 2558)
- นิตยสารผู้จัดการ. (2543). **ข่าวอินทรีย์ อนาคตใหม่ของเชียงใหม่ไฮยิวทัศน์**.(ออนไลน์).เข้าถึงได้จาก: <http://info.gotomanager.com/news/details.aspx?id=80> (วันที่สืบค้นข้อมูล: 16 พฤศจิกายน 2558)
- ประพัทธ์โชติ งามขำ. (2537). **บทบาทคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน (กรอ.) กับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ**. (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประยงค์ เนตยารักษ์. (2550). **เศรษฐศาสตร์การเกษตร**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประสงศ์ สุ่นศิริ. (2532). **726 วันใต้บัลลังก์เปรม ภาวะลบรอยอดีตได้**. กรุงเทพฯ: พิมพ์.
- ปิติพิรุ์ รวมเมฆ. (2557). **รูปแบบและปัจจัยแห่งความสำเร็จของ Contract Farming ในประเทศไทย :**
กรณีศึกษา Contract Farming สุกร. วารสารบริหารธุรกิจ ปีที่ 37 ฉบับที่ 141 (ม.ค.-มี.ค.2557).
- ปิยะพงษ์ บุชบงก์. (2552). **การกำหนดนโยบายสาธารณะ: กระบวนทัศน์ แนวทาง ตัวแบบ กรอบและเทคนิค**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม
- ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเคอร์. (2546). **เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพ**. กรุงเทพฯ: Silkworm Books.
- พลา กมลวาทิน. (2523). **รัฐบาลเปรม ทางออกที่ถูกปิด รวมสาระวิจารณ์การเมืองปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ: พลาบรรณ.
- พัชรี สีโรรส. (2556). **พลวัตนโยบายสาธารณะ: จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน**. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ/มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา.
- มนตรี คงตระกูลเทียน. (2558,12 ตุลาคม).**รองประธานกรรมการ กลุ่มธุรกิจพืชครบวงจร เครือเจริญโภคภัณฑ์**. (สัมภาษณ์)
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2549). **เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐกิจกับการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ: **สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช**.
- ไม่ประสงค์ออกนาม. (2558,10 กันยายน).**กระทรวงเกษตรและสหกรณ์**.(สัมภาษณ์)
- รังษิต ภูศิริภิญโญ. (2558,8 กันยายน).**ผู้อำนวยการศูนย์ประเมินผล สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร**.(สัมภาษณ์)
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2539). **กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์**. กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ.
- ลินด์ซีย์ พาลวีย์. (2548). **การเกษตรไทย:อยู่ข้างอุ้งน้ำข้ามสหัสวรรษ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- วรวุฒิ จำลองนาค. (2548). **ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มทุนผูกขาดในบริบทเศรษฐกิจการเมืองไทย**. (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศรีภูพาน สุพรรณไชยมาตย์. (2552). **สัญญาที่ไม่เป็นธรรมในคอนแทรกซ์ฟาร์มมิ่ง : ศึกษากรณีการเลี้ยงไก่เนื้อ.**

(นิติศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศุภชัย ยาวะประภาและปิยากร หวังมหาพร. (2555). **นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย.** กรุงเทพฯ: จุดทอง.

ศูนย์ข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี. (2530). **มติคณะรัฐมนตรี.** กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

ศูนย์ข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี. (2531). **มติคณะรัฐมนตรี.** กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

ศูนย์ข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี. (2533). **มติคณะรัฐมนตรี.** กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. (2557). **ปฏิรูประบบเกษตรกรรม ข้อเสนอจากคณะกรรมการวิชาการภาคีพัฒนา**

ประเทศไทย. นนทบุรี: สหมิตรพรีนติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

สมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย. (2524). **รายงานการสัมมนาเรื่องความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน**

เพื่อพัฒนาการเกษตรในทศวรรษหน้า. กรุงเทพฯ: ยูไนเต็ดโปรดักชั่น.(รายงานการสัมมนาเมื่อ 4-6

กันยายน 2524 ณ เมืองพัทยา จ.ชลบุรี).

สมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย. (2527). **รายงานการสัมมนาเรื่องความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน**

เพื่อเพิ่มผลผลิตและยกระดับรายได้ให้กับเกษตรกร. กรุงเทพฯ ยูไนเต็ดโปรดักชั่น.(รายงานการสัมมนา

เมื่อ 16 พฤษภาคม 2527 ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพฯ).

สำนักข่าวอิศรา. (2555). **มาบุญครอง ขุมทรัพย์หลังเกษียณบักทหาร-เครือข่ายอดีตนายก?** (ออนไลน์).เข้าถึงได้

จาก: <http://www.isranews.org/investigate/item/16744-%E2%80%99CM-B-K> (วันที่

สืบค้นข้อมูล: 16 พฤศจิกายน 2558)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2522). **พระราชบัญญัติ เศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ.2522.** กรุงเทพฯ: ราช

กิจจานุเบกษา.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2528-2534). **พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.**

2528-2534 (ออนไลน์).เข้าถึงได้จาก: [http://www.thailaws.com/law/thaibudget/2529-](http://www.thailaws.com/law/thaibudget/2529-0012.pdf)

0012.pdf. (วันที่สืบค้นข้อมูล: 16 พฤศจิกายน 2558)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2530). **บันทึก เรื่อง ร่างสัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรกรรมและปัจจัยการผลิต.**

(ออนไลน์).เข้าถึงได้จาก:

http://www.lawreform.go.th/lawreform/images/th/jud/th/deca/2530/c2_0264_2

530.htm. (วันที่สืบค้นข้อมูล: 20 กันยายน 2558)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2530a). **10 ปี เครื่องชี้ภาวะสังคมและเครื่องชี้**

ภาวะสังคม 2530. กรุงเทพฯ: รุ่งศิลป์การพิมพ์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2530b). **10 ปี ชนบทไทย.** กรุงเทพฯ: ชุมชน

สหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2530c). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**

ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534). กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2530d). **รายงานเศรษฐกิจ**. กรุงเทพฯ: กองนโยบายและเผยแพร่การพัฒนา.
- สำนักงานมาตรฐานเกษตรและสินค้าแห่งชาติ. (2554). **กษ.ต้นส่งออก หน่อไม้ฝรั่ง**. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.acfs.go.th/read_news.php?id=7575&ntype=09. (วันที่สืบค้นข้อมูล: 16 พฤศจิกายน 2558)
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2530). **ข้อมูลทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร**. กรุงเทพฯ: กองนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตร.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2531). **แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม การเกษตร**. ศูนย์ประสานงานกับภาคเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตร: กรุงเทพฯ.
- สำนักที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ. (2533). **รายงานประจำปี พ.ศ. 2533 บริษัท กรุงเทพโปรดิ๊วส์ จำกัด**. กรุงเทพฯ: เครือเจริญโภคภัณฑ์.
- สำนักที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ. (2534). **รายงานประจำปี พ.ศ. 2534 บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อีสาน จำกัด**. กรุงเทพฯ: เครือเจริญโภคภัณฑ์.
- สำนักที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ. (2534). **รายงานประจำปี พ.ศ. 2534 บริษัท กรุงเทพโปรดิ๊วส์ จำกัด**. กรุงเทพฯ: เครือเจริญโภคภัณฑ์.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2523-2531). **ลำดับความเป็นมาของคณะรัฐมนตรีไทย**. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.soc.go.th/bb2_main11.htm. (วันที่สืบค้นข้อมูล: 10 ตุลาคม 2558)
- สุกานดา จันทนฤกษ์. (2531). **นโยบายการเกษตร**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุดใจ จวงวรกิจวัฒนาและคณะ. (2549). **เกษตรพันธสัญญาเพื่อบรรเทาความยากจน (กรณีศึกษาจังหวัด เชียงใหม่)**. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร.
- สุนทรตรา สังข์สุวรรณ. (2534). **กรอบการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ**. (เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เสนาะ อุณากร. (2552). **อัตชีวประวัติและงานของเสนาะ อุณากร** (พูนสิน วงศ์กลชุด Ed.). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- โสภณ ชมซานและคณะ. (2557). **พลวัตนโยบายการเกษตรของไทย: ความเป็นมาจากอดีตสู่ปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- โสภณ ทองปาน. (2536). **นโยบายเกษตรไทย**. กรุงเทพฯ: เลิศชัยการพิมพ์.
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. (2531). **ทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองยุคปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. (2539). **ที่มาด้านโครงสร้างของนโยบายความร่วมมือระหว่างรัฐกับทุน: การวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับการปรับกลยุทธ์ของรัฐในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. (2542). **รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบายและเครือข่าย ความสัมพันธ์**. กรุงเทพฯ: เตือนตุลา.

- อมรา พงศาพิชญ์และคณะ. (2526). **บทบาทของบริษัทธุรกิจเอกชนกับการพัฒนาการเกษตร**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาฯ
- อริยาภรณ์ งามปลั่ง. (2553). **การกำหนดนโยบายสาธารณะด้านพลังงานทดแทนเอทานอลและแก๊สโซฮอล์**. (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อิซาเบล เดลฟอร์. (2547). **เกษตรพันธสัญญาจากไร่นาสู่ห่วงโซ่อาหารจวนต่วนและซูเปอร์มาร์เก็ต วิถีชีวิตของเกษตรกรรายย่อยในกระแสการค้าเสรีกับอธิปไตยด้านอาหาร** (pp. 47-48). กรุงเทพฯ: โครงการการศึกษาและปฏิบัติการงานพัฒนา(ไฟกัส).
- เอกอรุณ อวนสกุล.(2558,29 กันยายน). **อดีตหัวหน้าศูนย์ประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตร.(อีเมล)**
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2539). **มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ**. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ/มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา.

ภาษาอังกฤษ

- D. Glover. (1992). **Contract Farming in Southeast Asia-Three Country Studies**. Kuala Lumpur: University of Malaya.
- Howlett, M. R. a. M. (2009). **Studying Public Policy**. Toronto: Oxford University Press.
- Xun Wu, M. R., Michael Howlett and Scott Fritzen. (2010). **The Public Policy Primer : Managing the policy process**. London: Routledge.



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

**บทสัมภาษณ์ นายเจริญ แทนบุญ ตัวแทนเกษตรกรผู้เลี้ยงกุ้ง โครงการอะควาสตาร์ จ.สงขลา
ณ บ้านของนายเจริญ แทนบุญ จ.สงขลา เวลา 18.00 - 19.00 น. วันที่ 16 สิงหาคม 2558**

คำถาม : ทราบหรือไม่ว่าภาครัฐมีการทำนโยบายที่ประสานในช่วงเวลาก่อนเข้าร่วมโครงการอะควาสตาร์

คำตอบ : ไม่ทราบและไม่ได้เข้าร่วมในการกำหนดนโยบาย ทราบเรื่องนโยบายที่ประสานตอนที่มีการมาประชาสัมพันธ์โครงการและชักชวนของเกษตรกรจังหวัดกับ บริษัทอะควาสตาร์ ซึ่งเป็นช่วงนโยบายถูกประกาศใช้อย่างเป็นทางการหรือนำมาปฏิบัติแล้ว เท่านั้น และทราบว่านโยบายนี้เป็นนโยบายของรัฐบาลพลเอกเปรมเพราะบริษัทได้ยกบ่อเลี้ยงกุ้ง บ่อหนึ่งให้พลเอกเปรม และท่านก็มาเปิดโครงการด้วย ชื่อว่า บ่อศรัทธา ปี พ.ศ.2530 นายไมเคิล เจ้าของบริษัท มาจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร โดยมีนายอำเภอเป็นนายทะเบียน มีการประชุมทุกอาทิตย์ กลุ่มตัวอย่าง เช่น กลุ่มปากแตระทะเลทอง กลุ่มเกษตรกรสร้างขึ้นมาเพื่อทำสัญญากับบริษัท พนักงาน และ เกษตรกร ทราบว่าเป็นนโยบายที่ประสานเป็นโครงการของรัฐ โดยจัดตั้งกลุ่มและบริหารงานในรูปเกษตรกร ตอนที่ทราบว่าโครงการของรัฐคือตอนแรกเลย แต่เป็นตอนที่เค้าจะนำมาทำแล้ว มีการเชิญปลัดอำเภอ และพัฒนากรมาร่วมประชุมด้วยกลุ่ม เพราะว่ามีนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่หก ตามแผนเศรษฐกิจนั้น มันเป็นแผนของรัฐบาล โครงการนี้ก็ดำเนินการตามแผน

**บทสัมภาษณ์ ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม
อดีตเจ้าหน้าที่ ศูนย์ประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตร
ทางโทรศัพท์ เวลา 06.00 -06.20 น. วันที่ 10 กันยายน 2558**

คำถาม : ช่วยเล่าความเป็นมาของนโยบายหรือโครงการที่ประสานและผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเท่าที่ท่านทราบ

คำตอบ : โครงการที่ประสานนานมากแล้วนะ เป็นโครงการพัฒนาภาคเกษตร มีสี่ภาคส่วนหลัก คือ เกษตรกร ภาครัฐ ธกส.หรือธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเอกชน โดยเอกชนเป็นผู้เสนอโครงการมาเป็นหลัก เป็นโครงการที่มีเอกชนเป็นฝ่ายนำเอาการตลาดมาทำเป็นแบบ Contract Farming โดยมีรัฐบาลค้ำประกันและชดเชยดอกเบี้ยให้เกษตรกร เพราะสมัยนั้นอัตราดอกเบี้ยสูงร้อยละ 12 รัฐบาลชดเชยให้ ร้อยละ 3.5 ภาครัฐก็จัดตั้งคณะกรรมการมาชุดหนึ่งมี ภาครัฐ กับภาคเอกชนและตัวแทนกลุ่มเกษตรกรและชุมนุมสหกรณ์การเกษตร อยู่ในคณะกรรมการชุดนี้ด้วย

บทสัมภาษณ์ ดร.รังษิต ภูศิริภิญโญ
อดีตเจ้าหน้าที่ ศูนย์ประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตร
ณ ศูนย์ประเมินผล สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
เวลา 10.00 -12.00 น. วันที่ 8 กันยายน 2558

คำถาม : ช่วยเล่าความเป็นมาของนโยบายหรือโครงการสี่ประสานและผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเท่าที่ท่านทราบ

คำตอบ: ลักษณะของงาน พอเอกชนเสนอเข้ามา เอกชนบอกรายละเอียด หัวหน้าที่ไปเขียนโครงการ เราอยู่ส่วนวิเคราะห์โครงการ ต้องมาคิดว่าโครงการที่เอกชนเสนอมามีความคุ้มค่าหรือไม่ ต้องมีการควบคุมรายได้รายจ่าย หลายโครงการเป็นการปลูกพืชระยะยาวต้องมีการคำนวณรายได้รายจ่าย มีการสมมติเอา ผลผลิต ราคาซื้อขาย ต้องมีการประเมินวิเคราะห์ว่าควรสนับสนุนหรือไม่ คณะกรรมการมีรัฐมนตรีช่วยสุเทพ เป็นประธาน เท่าที่พิจำได้ท่านรัฐมนตรี สุเทพเป็นประธานทุกครั้ง มีคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ เอกชนจะไปประสานกับ ชกส. เอกชนจะต้องจัดหาปัจจัยการผลิต และจัดทำสัญญาซื้อขาย เราต้องมาดูตัวสัญญา contract farming ตรงนั้นด้วย ว่าเป็นธรรมชาติหรือไม่ ที่โครงการหายไปเพราะไม่ประสบความสำเร็จ โครงการที่ประสบความสำเร็จ คือ โครงการปลูกหน่อไม้ฝรั่ง ของบริษัท ธาณิยาม่า กรมส่งเสริมการเกษตรเกี่ยวข้องด้วย โครงการอื่นที่ไม่มีผลสำเร็จ เพราะมะม่วงหิมพานต์ไม่ออกลูกกัญญา เอกชนไม่มีเงินรับซื้อ เอกชนบางรายไม่ค่อยรับผิดชอบ ไม่มีเงินรับซื้อ

คำถาม : โครงการหรือแผนดังกล่าวตั้งใจที่จะทำให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 6 หรือไม่

คำตอบ: ไม่รู้ว่าท่านคิดเองหรือกำหนดจากแผนฯ ปกติพรรคประชาธิปัตย์ จะดำเนินนโยบายตามแผนชาติ ดูแผนชาติ คุมสภาพพัฒนา ให้สภาพพัฒนาเขียนกรอบ ท่านโฆษิต ท่านสุเทพ ก็มีไอเดียอยู่ในการสร้างความร่วมมือกับเอกชน ท่านสุเทพเป็นเอานโยบายนี้มาทำ เข้าประชุมโครงการบ่อยมาก และผลักดันให้มันเกิด ส่วนใหญ่น่าจะมองแผนชาติอยู่ การยุบสภา เลือกตั้งใหม่ โดน สปก สี่ขีดศูนย์หนึ่ง เอาพื้นที่ป่าสงวนจัดสรรให้เกษตรกร รับมาเขียนโครงการ เข้าที่ประชุมอนุมัติ ท่านสุเทพไม่อยู่ หัวหน้าศูนย์ลาออก นโยบายใคร นโยบายมัน ใครออกก็จบ นโยบาย การเมือง น่าสงสัย บริษัท ที่ไม่เก่งเรื่องเกษตร มาทำโครงการ มา lobby สินค้าเกษตรมีความเสี่ยงสูง

คำถาม : ใครเป็นคนคัดเลือกเอกชนมาเข้าร่วมโครงการ เป็นหน่วยงานรัฐ หรือไม่

คำตอบ: ท่านสุเทพไปชักชวน เพื่อนฝูงหรือเครือข่าย โดยปกติบริษัทเอกชน เห็นลู่ทางทำมาหากิน คำน่าจะมาหารัฐมนตรีเท่าที่สังเกตเอกชนจะเข้ามา เป็นฝ่ายมาหา โดยขอให้รัฐช่วยจัดหาพื้นที่ให้ เกษตรกรให้ แต่ก็มีบางโครงการที่เราไปชักชวน ถ้าเราต้องการจะส่งเสริมการส่งออก ต้องมีเอกชนรายใหญ่ๆที่จะเข้ามา มีสองแบบ เชิญชวนด้วย หรือ เอกชนเห็นความสำคัญ บริษัทเอกชนที่เข้าร่วมมีทั้งต่างชาติและไทย ส่วนใหญ่เป็นชาติไทย ประเด็นหลักของโครงการคือ ทดแทนการ นำเข้า ส่งเสริม

การส่งออก โครงการนี้โดยหลักการดีมาก ถ้าเป็นในปัจจุบันที่ภาครัฐกำลังสนใจ เหมือนกับ โมเดล PPP (Public Private Partnership) ช่วงหลังกระทรวงฯ มาทำมากขึ้นเพราะนโยบายรัฐมนตรียุคหลัง เพราะเรากลัวโครงการจะล้มแบบสี่ประสาน

คำถาม : ภาครัฐมีความรู้เกี่ยวกับเกษตรครบวงจรมากน้อยแค่ไหน

คำตอบ: เราเรียนรู้จากของซีพี มีวิเคราะห์เหมือนกัน มีข้อดีข้อเสีย ซีพีเป็นต้นแบบ เบทาโกร ญี่ปุ่นมาให้ความรู้ กับซีพี แล้วก็มาทำของตัวเอง ช่วงนั้นก็น่าสนใจ เราใช้องค์ความรู้จากภาคเอกชน ภาครัฐอำนวยความสะดวกให้ ในส่วนโครงการฯ ศูนย์ประสานงานเป็นคนดูแล แต่ในส่วนการส่งเสริม จะมีกรมส่งเสริมการเกษตร จะเป็นคนไปขายไอเดีย ตรงนี้ให้กับเกษตรกร นำเสนอโครงการให้กับเกษตรกร และขอให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการ ไปชักชวนและให้เห็นถึงประโยชน์ในการรับซื้อ ไปหาพื้นที่ และไปหาเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการในพื้นที่ ต้องมีโครงการก่อนว่าเอกชนจะทำอะไร สิ่งที่เอกชนต้องการ แล้วหาพื้นที่ กับชักชวนเกษตรกรเข้าร่วมโครงการทีหลัง เพราะเอกชนไม่รู้หรอกว่าเกษตรกรอยู่ตรงไหน เอกชนได้บอกความต้องการและให้รายละเอียดมาคร่าวๆ ว่าเค้าอยากจะปลูกในพื้นที่เท่าไร สีนค่าอะไร พื้นที่ตรงไหน แต่ตัวเกษตรกร เป็นบทบาทภาครัฐที่จะชักชวนเกษตรกรเข้ามา เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดูความเป็นธรรม หน่วยงานส่งเสริมต้องเข้าไปรับรู้ด้วย ธกส. เป็นคนเข้ามาประชุม

บทสัมภาษณ์ ดร.เอกอรุณ อวนสกุล
อดีตหัวหน้าศูนย์ประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตร
ทางอีเมล : aakearoon@yahoo.com ในวันที่ 29 กันยายน และ 19 ตุลาคม 2558

คำถาม : ช่วยเล่าที่มาของนโยบายหรือโครงการสี่ประสานและผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเท่าที่ท่านทราบ

คำตอบ : ที่มาของนโยบายและผู้เกี่ยวข้อง

- มาจากความริเริ่มของ กรอ. (คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน) (จำไม่ผิดเข้าใจว่าจัดตั้งขึ้นตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี รายละเอียด กรอ. ขอให้ไปค้นดูเอง) ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี (หรือเปล่าก็ไม่แน่ใจอีกนั่นแหละ) จำได้แต่ว่านโยบายรัฐบาลขณะนั้นต้องการเห็นภาคเอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะภาคการเกษตร เพื่อให้เกษตรกรได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตทันสมัยเพื่อเพิ่มผลผลิตและมีแหล่งตลาดรองรับผลผลิตในรูปแบบมีสัญญาซื้อขายล่วงหน้าเพื่อมีหลักประกันและลดความเสี่ยงด้านการตลาดจำหน่ายผลผลิตของเกษตรกร ทั้งนี้ทั้งนั้นเพื่อเพิ่มรายได้ของเกษตรกรและลดความยากจนจึงให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาคขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการในขณะนั้น (นายสุเทพ เทือกสุบรรณ) เป็นประธาน และมีศูนย์ประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรจัดตั้งขึ้นใน สศก. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ

- สี่ภาคหรือสี่ฝ่ายที่ร่วมมือกันในคณะกรรมการฯ ประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ (ทุกกรมที่เกี่ยวข้องในสังกัดกระทรวงเกษตรฯ ทำหน้าที่ส่งเสริมการผลิต จัดหาพื้นที่ รวบรวมเกษตรกร และติดตามดูแลการผลิตให้เป็นไปตามพันธสัญญา ฯลฯ) ภาคเอกชน (บริษัทเอกชนที่ทั้งส่งเสริมการเพาะปลูกและรับซื้อผลผลิตโดยเฉพาะที่มีโรงงานแปรรูปเพื่อการส่งออก) ภาคสถาบันการเงิน (มี ธกส. เป็นหลัก แต่ก็มีธนาคารพาณิชย์อื่นๆเข้าร่วมด้วย ทำหน้าที่ปล่อยสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำให้เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ) และภาคเกษตรกร (หมายรวมถึงเกษตรกรรายบุคคล และสถาบันเกษตรกรที่รวมตัวกันในรูปกลุ่มหรือสหกรณ์การเกษตร ทำหน้าที่ผลิตสินค้าเกษตรตามคำแนะนำของหน่วยงานรัฐและเอกชนที่เข้าร่วมโครงการและปฏิบัติตามพันธสัญญา)

- นอกจากสื่อคาพยพที่กล่าวข้างต้น ยังมีหน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้องในฐานะหน่วยงานให้การสนับสนุน ออกมาตรการจูงใจ และหรือช่วยเหลืออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจของเอกชนในโครงการให้บรรลุเป้าหมาย อาทิเช่น BOI สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าไทย สมาคมธนาคารไทย คณะกรรมการ กรอ. กรม.เศรษฐกิจ และคร.ร.ม.ตามลำดับ

คำถาม : บทบาทของศูนย์ประสานงานที่ตั้งขึ้นในส่วนของคณะกรรมการประสานความร่วมมือพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐและเอกชนเป็นอย่างไร

คำตอบ : บทบาทของศูนย์ประสานความร่วมมือสี่ภาค

- เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาค ทำหน้าที่ execute แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ ให้บรรลุเป้าหมาย
- ชักชวนบริษัทเอกชนที่ทำธุรกิจด้านการเกษตรให้เข้าร่วมโครงการตามแผนฯ ด้วยการออกพบปะ เยี่ยมชมกิจการ ชี้แจงโครงการ รวมถึงการประชาสัมพันธ์ผ่านสภาอุตสาหกรรมฯ สภาหอการค้า สมาคมธนาคารไทย และช่องทางต่างๆ
- วิเคราะห์ กลั่นกรอง จัดทำ และนำโครงการเสนอขออนุมัติต่อคณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ ครม. เศรษฐกิจ และ ครม. ตามลำดับ - เป็นศูนย์ประสานงานกลางของกระทรวงฯ กับหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่ออำนวยความสะดวกการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนงานทุกด้าน เป็นต้น

คำถาม : ความคิดเห็นของอาจารย์ต่อการดำเนินโครงการความร่วมมือในลักษณะนี้

คำตอบ : ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการความร่วมมือลักษณะนี้ โดยหลักการโครงการความร่วมมือรูปแบบนี้จะเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรมากเพราะกำหนดให้มีการใช้ปัจจัยการผลิตและการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตทันสมัยเพื่อเพิ่มทั้งปริมาณและคุณภาพของผลผลิต และเป็น contract farming ซึ่งจะเป็นหลักประกันรายได้ขั้นต่ำของเกษตรกรได้ อีกทั้งเกษตรกรจะมีต้นทุนเงินกู้ลดลง (กรณีที่ต้องใช้เงินกู้) เพราะได้รับการอุดหนุนดอกเบี้ยบางส่วนจากรัฐบาล แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติหลายเรื่องเช่นกัน เท่าที่พอจำได้อาทิเช่น เกษตรกรไม่ปฏิบัติตามพันธะสัญญาโดยแอบเอาผลผลิตไปขายให้ผู้ซื้อรายอื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการมาแอบลอบซื้อโดยให้ราคาสูงกว่า และเอกชนที่เข้าร่วมบางรายไม่ทำหน้าที่ถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือมุ่งขายแต่ปัจจัยการผลิตและในราคาที่ค่อนข้างสูง

บทสัมภาษณ์ ดร.มนตรี คงตระกูลเทียน
ตัวแทนอดีตภาคเอกชนที่เข้าร่วมโครงการบริษัท เจริญโภคภัณฑ์โปรดิ๊วส์ จำกัด
ณ อาคารพีชไร์ ชั้น 2 กลุ่มธุรกิจพืชครบวงจร ตระกวจันทน์ กรุงเทพฯ
เวลา 08.30 -12.00 น. วันที่ 12 ตุลาคม 2558

คำถาม : ช่วยเล่าความเป็นมาของนโยบายหรือโครงการที่ประสานและผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเท่าที่ท่านทราบ

คำตอบ: โครงการเริ่มตอนปี 2530 ตอนที่ทำก็เป็นเพราะว่า มองเห็นว่าอนาคตของการปลูกข้าวโพดเพื่อเป็นวัตถุดิบอาหารสัตว์มันจะขาดแคลน เพราะการขยายตัวของการบริโภคเนื้อสัตว์บ้านเรา กับทางส่งออกโดยเฉพาะไก่ ไก่เป็นตัวหลักใน ภายในประเทศเราก็บริโภคโปรตีนมากขึ้น เราก็เลยคิดว่าเราจะทำยังไงให้ พอดีในสมัยนั้น นายกษาเปรม ตินสุลานนท์ สร้าง กรอ.ขึ้นมา ความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชน พอสร้างความร่วมมือนี้ขึ้นมา เราก็ทำตามนโยบายของภาครัฐ แล้ว เราเป็นเอกชนแล้วเราจะทำอย่างไร ไปชวนภาครัฐ ทางกรมส่งเสริมการเกษตร ท่านอธิบดี อนันต์ ดาโลดม ทาง อคส. หน่วยงานการเงิน ก็มีคุณจำลอง โต๊ะทอง ผู้จัดการใหญ่ของ อคส. ทางเราเองเราก็เข้าไปเซ็นสัญญาความร่วมมือโดยอธิบดีกรมส่งเสริม อคส. มีทางซีพี เรา แล้วก็มีการประชุม เรา ก็พยายามมองว่าปัญหาของเกษตรกรคืออะไร ปัญหาเรื่องที่ 1 เกษตรกรจะขาดความรู้ทางการตลาด ทำแล้วไม่รู้จะไปขายที่ไหน เรื่องที่ 2 ขาดในเรื่องของเทคโนโลยีที่ทันสมัย เรื่องที่ 3 ขาดในเรื่องของการบริหารจัดการ เรื่องที่ 4 เรื่องของการหาเงินทุนให้เกษตรกร เราทำกันมาก อย่างบางทีสหกรณ์ก็เน้นในเรื่องของการให้สินเชื่ออย่างเดียว แต่ไม่ได้มองสามเรื่องที่เราขาด ถ้าหน่วยงานใดที่เอาครบสี่อย่างเราเชื่อมั่นว่าน่าจะแก้ไขปัญหาให้เกษตรกรได้อย่างครบถ้วน เราก็มาจับมือกัน อคส.ก็ให้สินเชื่อนะ เกษตรกรมีความรู้และมีตลาดรองรับ เอกชนก็จะเป็นตลาด ทางเรื่องของเทคโนโลยีร่วมกันระหว่างเอกชนกับกรมส่งเสริมการเกษตร คิดร่วมกัน สมัยนั้นเราก็เริ่มมีข้าวโพดลูกผสม สมัยนั้น ดร.สุจินต์ จากมหาวิทยาลัยเกษตรสร้างพันธุ์สุวรรณ เอาพันธุ์นี้กระจายให้เกษตรกร เราไปศึกษาจากอเมริกา เรื่องข้าวโพดลูกผสมหาพันธุ์พ่อพันธุ์แม่มา ผสมเพื่อพันธุ์ลูกที่ดีกว่า พันธุ์ CP1 แล้วเราก็เอาพันธุ์ CP1 เข้าร่วมโครงการ

คำถาม : ตอนที่เข้าร่วมโครงการ ทางภาคเอกชนไปหาภาครัฐเอง หรือ ภาครัฐเข้ามาชักชวนทางบริษัท

คำตอบ: เราไปหาภาครัฐ เราไปคุย ว่าเรามีพันธุ์ลูกผสม ต่อมาในปี 2534 เราเจอ CP 888 เราก็เอาพันธุ์นี้ไปเสนอให้กับกระทรวงฯ กรมส่งเสริมการเกษตร ทางกระทรวงก็ไม่ได้รับอะไรง่ายๆ ทางมหาวิทยาลัยเกษตร ก็มีแปลงทดลอง ไร่สุวรรณ มหาลัยก็เป็นกลาง ทุกปีก็จะให้พันธุ์ของบริษัทไปทดลองปลูกทุกปี เปิดโอกาส ให้ทุกคนที่สนใจเข้ามาทดลองปลูก เป็นแนวทางทำให้เกิดความเชื่อมั่นในเทคโนโลยีใหม่ ก็ถือว่า เราเดินมาค่อนข้างถูกทาง เราก็ทำสอดคล้องมาพอดีตลาดช่วงนั้นมีความต้องการสูง เริ่มมีธุรกิจผลิตอาหารสัตว์เติบโตขึ้น ไม่ใช่เฉพาะซีพี มี เบทาโกร เซนทาโก ป.เจริญพันธุ์ ประกอบกับเราก็สามารถส่งออกไก่แช่แข็ง เรื่องของกุ้งเรื่องของปลาออกไปต่างประเทศ ได้เยอะ พอมันบูม จากผลผลิตของข้าวโพดจากปี พ.ศ. 2522 320 กิโลต่อไร่ ปี พ.ศ. 2534 700 กิโลต่อไร่ แต่

เกษตรกรบางรายที่สามารถปลูกได้ดี เราก็จัดประกวด ทำอย่างไรให้เกษตรกรยอมรับ ไม่ใช่แค่ความรู้ที่เป็นนวัตกรรมของบริษัท หรือที่กรมเอามา บางทีความรู้หรือนวัตกรรมมาจากเกษตรกรเอง ประชาชนชาวบ้าน สร้างมาตรการจูงใจ เรื่องผลิตข้าวโพด สมัยนั้นเรานำหน้าประเทศเพื่อนบ้าน และกระจายออกไปต่างประเทศหมด ใช้ข้าวโพดที่มาจากประเทศไทยหมด แต่ในประเทศไทย ก็ให้เห็นภาพว่า วิธีที่เราจัดประกวดร่วมกับกรมแจกรางวัลแบบนี้ ร่วมกับ ธกส. เราพบว่าการทำแบบนี้เทคโนโลยี เราไปตามเก็บ 1500 กิโลต่อไร่ ว่ามีวิธีการผลิตอย่างไร เราก็เอาเรื่องนี้มาเขียนเป็นคู่มือแล้วเผยแพร่ไปที่อื่น เป็นวิธีการที่ดี เราจะทำอย่างไรในพืชอื่น ทุกคนมีความสุข ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ ธกส. ได้ปล่อยสินเชื่อ กรมส่งเสริม ส่งเสริมแล้วผลผลิตทางการเกษตรของไทยเพิ่มขึ้น เกษตรกรก็ได้ประโยชน์

คำถาม : ช่วงที่เขียนโครงการ หรือผู้ร่างโครงการหลังจากที่บริษัทได้พันธุ์ข้าวโพดจากแปลงสาธิตที่ส่งไปทดลองปลูกแล้ว ฝ่ายไหนเป็นผู้ดำเนินการ

คำตอบ: ทางเราลงไปให้กระทรวงดู ให้อธิบดี ธกส. ดู ว่าดีหรือไม่ พอทำโครงการแล้ว แล้วก็รับซื้อคืน แต่ไม่ได้เข้มงวด ที่จะกำหนด ว่า จะต้องขายให้เราทั้งหมด ไม่เหมือนเกษตรกรพันธสัญญากับบริษัท สามารถขายให้คนอื่นได้ แต่สี่ประสานพัฒนา ถ้าคุณสะดวกขายให้บริษัทก็ขายบริษัท หรือขายให้พ่อค้าท้องถิ่นก็ขาย หนึ่งได้เผยแพร่เทคโนโลยี ระบบบริหารจัดการ และได้สร้างความร่วมมือกับธกส ภาครัฐ แสดงว่าในโครงการสี่ประสานช่วงนั้นไม่ได้มุ่งเป้าที่จะ ขายผลผลิตอย่างเดียว เน้นการพัฒนาเกษตรกร แต่จะผ่านช่องทางไหนก็เข้าเรา วันนั้นเราต้องการคนร่วมมือ พ่อค้าท้องถิ่นก็สำคัญ เพราะธกส. ในสมัยนั้นยังเกษตรกรยังไม่ถึง มีพ่อค้าท้องถิ่นเป็นคนสนับสนุนเกษตรกรทั้งภาคครัวเรือนและภาคการผลิต ข้อจำกัดของการกู้เงินกับธนาคารมีจำกัด พ่อค้าท้องถิ่นก็มีเครื่องอบข้าวโพด ทำให้ข้าวโพดมีคุณภาพ ไม่มีมากขึ้น ต้องรีบอบข้าวโพดภายในแปดชั่วโมง เราซื้อจากเกษตรกรโดยตรงก็ไม่สะดวก สหกรณ์ควรทำเองแต่ก็มีข้อจำกัด เพราะต้องลงทุนในเรื่องเครื่องเยอะ สมัยนี้ก็มีสหกรณ์มีเครื่องอบ

คำถาม : หน่วยงานภาครัฐมีความเข้าใจในระบบเกษตรกรพันธสัญญาหรือไม่

คำตอบ: เข้าใจเลย เข้าใจมาร่วมกับเรา เวลาเราประชุมเกษตรกร เพราะเวลาประชุมบริษัทก็จะเผยแพร่ปัจจัยการผลิต เกษตรกร มี ธกส. ทางกรมฯ มาร่วม จัดประชุมก่อนเริ่มโครงการ เกษตรกรอำเภอ เกษตร จังหวัดมาร่วม เราอาศัยความร่วมมือเพราะเกษตรกรอำเภอ เกษตรจังหวัด เพราะเค้าก็มีการประชุมเกษตรกรอยู่แล้ว ทางธกส. เค้าจะเอาตัวเค้ามาร่วมมือว่าจะให้สินเชื่อกับคนที่ทำดี ทางธกส มีความเชื่อมั่นในการปล่อยสินเชื่อ เป็นการกระตุ้นทำให้โอกาสของเกษตรกรเกิดความสำเร็จมากกว่า บริษัท เป็นคนจัดการและให้ความรู้กับภาครัฐเอง ในวันนั้นเรา Low Profile High Performance เราลงจัดการ แต่เราให้เกียรติ กรม ให้เกียรติ ธกส. ร่วมกัน อย่างเช่นเวลาเปิดงานให้ภาครัฐ เป็นคนเปิดงาน ให้เป็นประธาน เวลาจัดประชุมทางอธิบดีให้ความร่วมมือ เวลาจัดประชุมหรือทำอะไร เรื่องก็จะส่งลงไปจังหวัด แต่ว่าประธานก็เป็นเกษตรจังหวัด เกษตรจังหวัดก็จะให้ข้อมูลเรื่องนโยบายสี่ประสาน ธกส. ให้ความรู้เรื่องสินเชื่อ การให้สินเชื่อ ภาคเอกชนวิธีการในการผลิต ควรจะใช้พันธุ์ ดูแลในเชิงเทคนิค ให้นโยบายว่าจะสอดรับ ภาคเอกชนมีบทบาทค่อนข้างมาก ค่อนข้างมี เพราะ

ในภาพของการทำธุรกิจ เราแสดงศักยภาพออกมา และอยากขายปัจจัยการผลิตให้ได้ ในวันเก็บเกี่ยว เราก็เชิญภาครัฐมา พอต่อมา เราก็เชื่อว่า เอาเกษตรกรมาพูด คนทำจริง มาพูดต่อเพื่อชักชวนเกษตรกรรายอื่นให้เข้าร่วมโครงการโครงการ ได้รับความสนใจเยอะมาก ทุกจังหวัดเพราะ ทุกจังหวัดเราก็มีพนักงานของเรา ส่งเสริมการขาย ทำโปรโมชั่นชักชวนเกษตรกรให้เข้าร่วมโครงการ ดูเวลาของเกษตรกร มีการแข่งขันกีฬาเกี่ยวกับข้าวโพดเพื่อให้ได้สนุกสนาน และได้รางวัล

คำถาม : ทำไมถึงคิดว่าจะต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐ

คำตอบ : เพราะเราจะได้พูดเป็นเสียงเดียวกัน ไม่อยากให้ภาครัฐ กับ เอกชนดำเนินการกันคนละแนว สมัยก่อนมีรุ่นพี่ ที่อยู่กรมส่งเสริม ภาครัฐก็มาขอทุนงานของเอกชน ว่าทำไมถึงมีผลผลิตที่ดี มีวิธีการอย่างไร ให้ภาครัฐเค้ามารับรู้ รับทราบกับเรา คนไหนร่วมมือกับเราจะได้สองชั้น และมีผลงาน ผลงานออก เพราะทำงานเป็นทีม win win ไปในทิศทางเดียวกัน วิธีการปลูกที่มีประสิทธิภาพ และเทคโนโลยีใหม่ๆ อยู่ที่ภาคเอกชน เอกชนเร็ว เพราะซื้อเทคโนโลยี แต่รัฐก็จะมีพื้นฐานและก็รู้จักเกษตรกร มีเครือข่ายอยู่ในแต่ละจังหวัด อธิบดี ก็ต้องมีใจกว้างพอ เพราะเมื่อก่อน ใครจะไปคบเอกชนไม่ดี แสวงหากำไร เอกชน มองรัฐว่าเข้าขามเย็นขาม ไม่ทำจริง เอกชนเดินไปหา น่าจะมาร่วมมือกัน ในยุคนั้นขึ้นอยู่กับคน ถ้าเรายินดีพร้อมเริ่มเห็นเริ่มมีความเข้าใจมากขึ้น จริงๆหลักอธิบดีสิ่ง ที่ให้ทำ ดีที่นโยบายท่านเปรม ลงมาภาพใหญ่ทำให้เกิด กรอ. เราก็ขานรับ เราก็มาร่วมและทำให้เกิดสิ่งดีๆ จุดเริ่มต้นจริงก็คือ กรอ. ทำให้ภาครัฐกับเอกชนจับมือกัน แบบไม่คิดว่ามีนอกมีใน ปัจจุบันความร่วมมือนี้เลยเป็นปกติ ข้อดี เกษตรกรพอใจ ความร่วมมือระหว่างรัฐเอกชนก็ดีขึ้น ข้อเสีย เวลาเจอภัยแล้งทำให้เกษตรกรเสียหายประสบความสำเร็จมาก มันทำให้ความร่วมมือเป็นทีม work กัน บริษัทสถาบันการเงิน ภาครัฐ ข้อสำคัญที่สุดที่ ดี คือ เกษตรกรเค้ามีความสุขมากเลย ที่ได้เทคโนโลยีใหม่ ในช่วงนั้น ได้พันธุ์ที่ดี จากโครงการ และผลผลิตเยอะขึ้นมาก ผลผลิตมากจากตัวพันธุ์ เป็นหลักเพราะเกษตรกรในพื้นที่เค้าได้รับการดูแลจากรัฐ เกษตรตำบล ความเชื่อถือและคนทั่วไปเค้ารู้ว่าภาครัฐมาให้ ว่าจะดำเนินการไปในทางเดียวกัน เพื่อพัฒนาเกษตรกร เพราะเค้ามีงบประมาณจำกัด เพื่อให้ภาครัฐเข้ารับรู้และรู้จักภาคเอกชน รู้ว่าเอกชนมาให้ความรู้ ถือว่าเป็นความร่วมมือแบบ win win เวลาเราทำเราก็ตรงๆ ร่วมมือกัน เราก็มองจุดแข็ง ถ้ามีภาครัฐเป็นฝ่ายสนับสนุน เกษตรกรก็จะยอมรับได้ดีขึ้น เป็นโครงการที่ดี และยังทำต่อเนื่อง ถึงแม้จะไม่ได้นั่งประชุมมาอบนโยบาย เป็นเรื่องปกติ เป็นความร่วมมือปกติไปแล้ว ทุกบริษัทก็พยายามแสดงศักยภาพ ให้ภาครัฐเห็น เรามีทุน จัดดูงานในต่างประเทศ ให้ความรู้ ให้ที่นั่นภาครัฐ เกษตรกร ธกส. และ ตัวแทนจำหน่าย ไปกับโครงการของบริษัท เราก็รู้ว่าบางที่ภาครัฐไม่มีงบประมาณ จำเป็นที่เอาภาครัฐเข้ามาร่วมมือกัน

คำถาม : ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับโครงการนี้ ควรจะจัดทำอีกหรือไม่

คำตอบ : เห็นควร ตอนนี้อย่างไรก็ไปจัดทำสี่ประสานเหมือนกัน ธกส. กรมวิชาการเกษตร เกษตรกร เอกชน โครงการยางพารา ที่เมืองเลย เราก็พยายามทำ บริษัทก็เป็นแกนหลักเพราะตลาดและเทคโนโลยีเป็นเรื่องสำคัญ ทาง ธกส. กับ กระทรวงเกษตรฯ ก็ไม่ให้สินเชื่อกับเกษตรกร เพราะตลาดและสามารถสร้างความมั่นคงให้กับเกษตรกรได้พอทำนานๆทุกคนเป็นแล้ว ดีแล้วทุกคนเรียนรู้เข้าใจ

รูปแบบโครงการก็ดำเนินการเอง ความเห็นผมควรทำต่อเนื่องภาครัฐก็ไปเน้นทำพีซีใหม่ ภาคเอกชนก็
ยังทำโปรโมชัน และยังเชิญเกษตรกรจังหวัด เกษตรกรอำเภอ ปัจจุบันมหาดไทยก็สนใจ และให้
ความสำคัญ ยิ่งถ้าจังหวัดไหนทำเกษตรเป็นหลัก เป็นผลงานเป็นหลักการเชิญภาครัฐเข้ามา เป็น
ทางการ ไม่เป็นทางการ รับทราบ แต่มี ธกส. จะเข้ามาเป็นหลัก ลักษณะความร่วมมือจะคล้ายแต่เดิม
แต่ไม่มีโครงการเป็นหลักชัดเจน การให้สินเชื่อรายย่อยมักเป็น ธกส. สถาบันการเงินอื่นจะให้เกษตรกร
รายใหญ่มากกว่าในปัจจุบัน



ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวพิชามณูช รุ่งเรืองศรีเมธา เกิดเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ.2532 ณ จังหวัดปราจีนบุรี สำเร็จการศึกษารัฐศาสตร์บัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2556 เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการจัดการปกครอง ภาควิชาการการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีเดียวกัน

