

การก่อตัวของวาระนโยบายและการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา¹

The Agenda Setting and Policy Making in Contract Farming Policy

พิชามณฐ์ รุ่งเรืองศรีเมธา / Phicharmon Rungruangsrimeetha

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย / Chulalongkorn University, Thailand

E-mail: anphicharmon@gmail.com

อนุสรณ์ ลิ้มมณี / Anusorn Limmanee

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย / Chulalongkorn University, Thailand

E-mail: anusorn.l@chula.ac.th

บทคัดย่อ

การก่อตัวของแผนประสานความร่วมมือสหภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม หรือ นโยบายสี่ประสาน ปี พ.ศ. 2530 (นโยบายเกษตรพันธสัญญา) มีที่มาสำคัญ 4 ประการ คือ ประการที่ 1 ความสอดคล้องของแผนพัฒนาเกษตรในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 การผลิตเพื่อขายและกระจายผลผลิต ซึ่งถูกออกแบบและร่างแผนพัฒนาให้มีการพัฒนาที่ต่อเนื่องกัน ประการที่ 2 บทบาทของรัฐในการกำหนดนโยบายพัฒนาการเกษตรตามแนวทางส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตรภายใต้แนวคิดการพัฒนาและใช้โครงสร้างอำนาจพื้นฐานของรัฐ ประการที่ 3 การจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. คณะกรรมการ กษช. และความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์กับ กลุ่มเทคโนโลยี ประการที่ 4 กระบวนการริเริ่มผลักดันและก่อตัวของนโยบายเกิดขึ้นอยู่ในภาครัฐ จากที่มามีความสำคัญสำคัญทั้งหมดข้างต้นจึงทำให้รัฐมีบทบาทนำในขั้นตอนการกำหนดวาระนโยบาย ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายปัจจัยที่ทำให้ภาคเอกชนมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายมี 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยที่ 1 ลักษณะของนโยบายที่ให้บทบาทของภาคเอกชนมีส่วนร่วมเป็นอย่างมากในดำเนินการผลิตแบบครบวงจรหรือใช้ระบบการผลิตแบบเกษตรพันธสัญญาตั้งแต่การขายปัจจัยการผลิต วางแผนควบคุมแผน การผลิต ส่งเสริมเทคโนโลยี และเป็นตลาดรับซื้อผลผลิต สินเชื่อในด้านทุนและความรู้ในการผลิต และด้วยความสามารถได้เปรียบของภาคเอกชนในฐานะชนชั้นนายทุน เมื่อรัฐบาลพลเอกเปรมแก้ปัญหาและส่งเสริมสังคมทุนนิยมและการพัฒนาอุตสาหกรรมก็ยิ่งทำให้ชนชั้นนายทุนได้รับผลประโยชน์โดยตรงอันเป็นการสร้างความได้เปรียบเหนือตัวแสดงอื่น นอกจากนี้ในเชิงสถาบัน ภายใต้ระบบการวางแผน เทคโนโลยี และผู้เชี่ยวชาญในการผลิตของบรรษัทขนาดใหญ่มีสอดคล้องกับลักษณะของแผนประสานความร่วมมือฯ ในฐานะอิทธิพลของนักธุรกิจในการเข้าถึงรัฐบาลและผลการตัดสินใจที่กระทบต่อผลงานของรัฐบาลจึงเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีความได้เปรียบในการกำหนดนโยบาย

คำสำคัญ: นโยบายสาธารณะ, การก่อตัวของวาระนโยบาย, การกำหนดนโยบาย, เกษตรพันธสัญญา, แผนประสานความร่วมมือสหภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม

Abstract

The Agenda setting in Public-Private Coordination Program for Agricultural and Agro-Industrial Development or four pronged policy that approved by government on January, 30 1987 had 4 important cause. Firstly,

¹ นโยบายเกษตรพันธสัญญา หมายถึง แผนประสานความร่วมมือสหภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม ตามการอนุมัติของมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 มกราคม 2530

consistency between 5th development plan that focus on increasing production efficiency between 6th development plan that emphasized about sale productivity and yield spread. Both plans designed to continuous development. Secondly, the role of government in Agricultural Development Policy Formulation. Government as the developmental state and they have state Infrastructural power to promoted Agro-Industrial. Thirdly, the establishment of Public-Private Coordination Committee and Rural Development Committee and the collaboration between government and technocrat. 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 government solved and developed capitalist society private sector always benefited. In addition, private sector as mature Corporation or industrial system that had planning system, modern technology and production expertise to support four pronged policy while state actor had not. And the private sector had privileged position to communicate and pressured government in special channel because of private sector decision affected government economic performances and success of this policy.

Key Word: Public Policy, Agenda Setting, Policy Formulation, Contract Farming, Public-Private Coordination Program for Agricultural and Agro-Industrial Development

บทนำ

ประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการผลิตทางการเกษตร หรือ สาขาเกษตรกรรมเนื่องจาก “ประเทศไทยเป็นเมืองกสิกรรม” คำกล่าวประโย่นี้ได้ติดอยู่ที่ริมฝีปากของผู้คนในประเทศตั้งแต่ นักการเมือง พ่อค้า และนักปกครองตลอดจนบุคคลธรรมดาสามัญทั่วไปและดูเหมือนว่าใครๆ ก็เข้าใจความหมายของประโย่นี้ดีว่าหมายความว่าประเทศไทยมีชาวนาอยู่ถึง 85 เปอร์เซ็นต์ ประเทศไทยมีรายได้จากการส่งออกพืชผลเกษตรเป็นสินค้าออกถึง 90 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ที่มาจากสินค้าออกทั้งหมด ดังนั้น การเกษตรจึงเป็นหัวใจทางเศรษฐกิจของประเทศ ถ้าผู้นำของประเทศต้องการให้เศรษฐกิจของประเทศมั่นคงสมบูรณ์ มีรัฐบาล ที่แข็งแกร่งในทางเศรษฐกิจ ก็ต้องหาทางให้ชาวนามีฐานะมั่นคงแข็งแรงอยู่ดีกินดีด้วย (ไชยวงศ์ ชูชาติ, 2503: 1) ประเด็นนโยบายเกษตรจึงเป็นประเด็นสำคัญในทางนโยบายของรัฐบาลไทย นอกจากจำนวนชาวนาและรายได้จากการผลิตภาคเกษตรแล้วนั้น ความโดดเด่นของพื้นที่ในทางภูมิศาสตร์และความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติในประเทศก็เป็นปัจจัยส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมที่มีความสำคัญมากกว่าประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเดียวกัน จากความสำคัญนี้เองทำให้รัฐหรือผู้นำประเทศมีบทบาทหน้าที่และให้ความสนใจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของภาคเกษตรกรรมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน “นโยบายเกษตร” ซึ่งหมายถึงวิธีปฏิบัติหรือวิธีดำเนินงานที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับสาขาเกษตรโดยที่สาขาดังกล่าวได้มีความเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะเศรษฐกิจและสังคมของผู้มีอาชีพเกษตรกรรมของรัฐหรือประเทศนั้นๆ (โสภณ ทองปาน, 2536: 35) การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทางภาคเกษตรมักถูกกำหนดโดยรัฐบาลและกระทบต่อสาธารณะโดยรวม นโยบายเกษตรจึงมีความเป็นนโยบายสาธารณะ ในกรณีของประเทศไทยการกำหนดวิธีปฏิบัติหรือวิธีดำเนินงานอันส่งผลกระทบต่อผู้มีอาชีพเกษตรกรรมจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากเพราะส่งผลต่อโดยตรงต่อเกษตรกรและรายได้ภาคเกษตรของประเทศ นอกจากนั้นนโยบายเกษตรมิได้เกี่ยวข้องกับเกษตรกรเพียงตัวแสดงเดียวเท่านั้น แต่ทว่าวิถีการผลิตภาคเกษตรยังมีความเกี่ยวข้องกันประเด็นต่างๆ มากมาย อาทิเช่น เกษตรกรในฐานะผู้ผลิต สังคมชนบทและวิถีชีวิตปัจจัยในการผลิต ตลาดและราคาผลผลิต ที่ดิน ระบบชลประทาน สินเชื่อและมาตรการทางภาษี องค์กรและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร และเกี่ยวข้องกันตัวแสดงอื่นๆ ตั้งแต่ภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการเงิน องค์กรภาคเกษตร

สถาบันการศึกษา และภาคประชาสังคม ในปัจจุบันยังคงมีแรงงานภาคเกษตรอยู่ภายในประเทศเป็นจำนวนมาก ในช่วงปี พ.ศ.2525-2529 ผู้ทำงานภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 68.4, 68.6, 69.7, 68.4, และ 66.8 เฉลี่ย ร้อยละ 68.4 (สศท., 2532: 116) ข้อมูลทางสถิติข้างต้นชี้ให้เห็นว่าสัดส่วนของแรงงานภาคเกษตรมีจำนวนกว่าร้อยละ 70 ดังนั้น จึงถือได้ว่าการให้ความสำคัญกับนโยบายเกษตรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเกษตรกรจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาเกษตรพันธสัญญาเป็นประเด็นสำคัญที่ถูกหยิบยกมาศึกษาโดยนักวิจัยหลายท่านซึ่งส่วนใหญ่เป็นการศึกษาในแง่มุมของประเด็นปัญหาและความเป็นธรรมในระบบการผลิตแบบเกษตรพันธสัญญาระหว่างภาคเอกชนกับเกษตรกร ความไม่เท่าเทียมในเชิงอำนาจต่อรองระหว่างเกษตรกรกับภาคเอกชนที่เกิดขึ้นได้มีข้อเสนอแนะจากหลายฝ่ายให้ภาครัฐเข้ามาเป็นตัวกลางในการสร้างความเป็นธรรมและออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญา ในที่นี้บทบาทและนโยบายของรัฐจึงมีส่วนสำคัญเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างตัวแสดงทั้งสอง แต่ทว่าเมื่อพิจารณาถึงนโยบายการเกษตรที่เป็นทางการของประเทศไทยในอดีต นโยบายเกษตรที่เกี่ยวข้องกับเกษตรพันธสัญญาที่เห็นได้ชัด คือ โครงการร่วมพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐ เอกชน สถาบันการเงิน และเกษตรกรภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม หรือ “นโยบายสี่ประสาน” ตามการอนุมัติของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2530 ในสมัยของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐส่งเสริมระบบเกษตรพันธสัญญาและมีส่วนร่วมในนโยบายอย่างจริงจังครั้งแรก ประเด็นดังกล่าวจึงมีความน่าสนใจศึกษาถึงเนื้อหาของนโยบาย ขั้นตอนการกำหนดนโยบายและบทบาทของตัวแสดงต่างๆ ในการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาที่เคยเกิดขึ้นในอดีต การศึกษาถึงที่มาของนโยบายจะชี้ให้เห็นว่ารัฐมีแนวโน้มแสดงเจตนารมณ์ในการรักษาความชอบธรรมให้กับเกษตรกรหรือสนับสนุนภาคเอกชนในระบบเกษตรพันธสัญญา ในช่วงปี พ.ศ.2530 รัฐมีเป้าหมายที่จะปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจทั้งในสาขาเกษตรและสาขาอุตสาหกรรม เช่น ให้มีการผลิตที่สอดคล้องตรงตามความต้องการของตลาด และการสนับสนุนให้เอกชนได้มีบทบาทในการเกษตรมากขึ้น เป็นต้น การเพิ่มบทบาทให้เอกชนในภาคการเกษตร ประกอบกับการความต้องการให้มีการผลิตตามความต้องการของตลาด และลดความผันผวนของราคาสินค้าเกษตร ทำให้เกิดแนวนโยบายที่รัฐส่งเสริมการดำเนินธุรกิจการเกษตรครบวงจรขึ้นอย่างจริงจัง ซึ่งเป็นการดึงเอาแนวคิดและสร้างความร่วมมือกับภาคธุรกิจในการพัฒนาการเกษตร คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการแผนประสานความร่วมมือสี่ภาค เพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และอนุมัติโครงการร่วมพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐ เอกชน สถาบันการเงินและเกษตรกร ภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาค เพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรในช่วงเวลาถัดมา (โสภณ ชมซาน และคณะ, 2557: 10-66) ระบบเกษตรพันธสัญญาในลักษณะนี้สามารถนำมาใช้ในการดำเนินการเกษตรอุตสาหกรรมได้ผลดีกว่าการค้าพืชผลทั่วไป ภาครัฐจึงเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุนร่วมกับสถาบันการเงินอย่างธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ นอกจากนี้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีนโยบายเน้นการปรับระบบการผลิตทางเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก โดยการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดในต้นทุนที่ต่ำลง บทบาทของภาครัฐที่เข้ามาสนับสนุนในลักษณะระบบเกษตรครบวงจรจึงเป็นมาตรการที่กระตุ้นให้เกิดการลงทุนจากภาคเอกชนให้มีการนำพืชเศรษฐกิจใหม่เข้าสู่ระบบการเกษตรของไทย รวมถึงปศุสัตว์และประมงด้วย ด้วยระบบการผลิตที่ขยายตัวนี้ทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรในภาคเอกชนเกิดบรรยากาศในการลงทุนอย่างต่อเนื่องในการพัฒนาระบบการผลิตรวมถึงระบบตลาดที่มีประสิทธิภาพต่อความต้องการของผู้แปรรูปผลผลิตทั้งตลาดภายในประเทศและตลาดต่างประเทศ ภาครัฐได้กำหนดนโยบายการพัฒนาการเกษตรของประเทศที่เป็นแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรเพื่อการส่งออกและทดแทนการนำเข้า โดยเน้นการพัฒนาคุณภาพ และระบบการจัดการเพื่อช่วยให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตไปสู่เกษตรกรและสนับสนุนให้เกษตรกรทำแผนการผลิตให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพและปริมาณที่สอดคล้องกับความต้องการของโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตทางด้านการเกษตรเป็นวัตถุดิบ รัฐบาลได้จัดทำโครงการร่วมกับสถาบันการเงินในนามโครงการสี่ประสานตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น ประกอบด้วยภาครัฐ สถาบันการเงิน เกษตรกรและ

ภาคเอกชน (ผู้ประกอบการ) ภาครัฐโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับผิดชอบทำหน้าที่ประสานงานระหว่างเกษตรกรกับผู้ประกอบการ กำกับดูแลให้ทั้งสองฝ่ายทำสัญญาและดำเนินการตามสัญญาในการทำการผลิตและรับซื้อผลผลิต และให้สถาบันการเงินได้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นผู้ให้สินเชื่อในการลงทุนแก่เกษตรกรในระบบ และภาครัฐยังได้เพิ่มแรงจูงใจให้กับเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ โดยรัฐได้จัดสรรเงินฝากจำนวน 250 ล้านบาท ฝากไว้ที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อนำรายได้จากเงินฝากนี้ไปชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้ให้กับเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ (สศก., 2549: 10-12) แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมดังกล่าวจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นคงทางรายได้ให้กับเกษตรกรด้วยการรวมขั้นตอนการผลิต การแปรรูปและการตลาดสินค้าเกษตรเข้ามาอยู่ในระบบการจัดการเดียวกันของระบบเกษตรครบวงจร และจากมติคณะรัฐมนตรีรวมถึงบริบทการพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) นี้เองจึงเกิดเป็นจุดเริ่มต้นของรูปแบบการผลิตสินค้าเกษตรภายใต้ ระบบเกษตรพันธสัญญาขึ้นในรูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการในเชิงนโยบายระหว่างสี่ภาคส่วน จากเนื้อหาของนโยบายข้างต้นจะเห็นว่ารัฐเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในนโยบายและมีความต้องการในการใช้ระบบการผลิตแบบเกษตรครบวงจรรวมถึงส่งเสริมให้เกิดการผลิตแบบอุตสาหกรรมการเกษตรขึ้นในช่วงเวลานั้นด้วย นโยบายและบทบาทของรัฐในช่วงเวลาดังกล่าวจึงมีความน่าสนใจและนำไปสู่การตั้งประเด็นปัญหาสำคัญในการวิจัย 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง นโยบายเกษตรพันธสัญญาที่อนุมัติหลักการในช่วงระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) นั้นมีที่มาและขั้นตอนในการก่อตัวของวาระนโยบายอย่างไร เกี่ยวข้องหรือไม่กับแผนพัฒนาดังกล่าว การก่อตัวของวาระนโยบายนั้นมีรัฐหรือตัวแสดงใดมีบทบาทนำในกระบวนการก่อตัวของวาระนโยบาย ประการที่สอง การกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญามีตัวแสดงใดเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมหลักในกระบวนการกำหนดนโยบาย และมีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้ตัวแสดงนั้นมีบทบาทหลักหรือมีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการก่อตัวของวาระนโยบายและสาเหตุในการก่อตัวของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญาในประเทศไทย
2. เพื่อพรรณนาถึงการก่อตัวของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญาว่ามีที่มาและขั้นตอนในการกำหนดนโยบายอย่างไร
3. เพื่ออธิบายถึงการก่อตัวของวาระนโยบายและกระบวนการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาว่ามีตัวแสดงใดบ้างที่เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมและตัวแสดงเหล่านั้นมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไร ภายใต้บริบทที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรพันธสัญญา

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเรื่องการก่อตัวของวาระนโยบายและการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Descriptive Analytic) โดยเป็นการอธิบายการก่อตัวของวาระนโยบาย (Agenda Setting) เกษตรพันธสัญญาในแง่มุมมองที่เกี่ยวกับการกำหนดประเด็นนโยบายอันเป็นการศึกษาพลวัตของการเคลื่อนตัวจากประเด็นปัญหาสู่ประเด็นนโยบาย และอธิบายถึงการกำหนดนโยบาย (Policy Making) ผ่านการรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจนโยบายระหว่างตัวแสดงต่างๆ รวมถึงบริบทเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูลและประเภทของข้อมูลที่ใช้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลเอกสาร (Document) ทั้งรูปแบบของข้อมูลเชิงคุณภาพ (words) และรูปแบบของข้อมูลเชิงปริมาณ (numbers) ซึ่งมาจากแหล่งของข้อมูลในลักษณะของเอกสารชั้นต้น (primary document) เช่น เอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการแถลงนโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี กฎหมาย เอกสารของหน่วยงานราชการต่างๆ คำกล่าวของ

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่มีการบันทึกไว้ในโอกาสต่างๆ เป็นต้น และแหล่งของข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นรอง (second document) เช่น ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ นิตยสาร บทความทางวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และเว็บไซต์ต่างๆ เป็นต้น ซึ่งเป็นข้อมูลที่มี ผู้เก็บไว้แล้ว (secondary data) รวมถึงเอกสารที่เป็นข้อมูลที่ได้ผ่านการวิเคราะห์หรือตีความมาแล้ว (tertiary data)

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

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

ผลการวิจัย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับนโยบายเกษตรพันธสัญญา

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ในส่วนของภาคเกษตรให้ความสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและปรับโครงสร้างการผลิต เนื่องจากภาคเกษตรมีปัญหาหลายด้าน คือ ปัญหาด้านการผลิตที่มีอัตราการขยายตัวต่ำลง จากการใช้ที่ดินผิดประเภททั้งในแง่การเลือกพืชปลูกไม่เหมาะสมและการใช้เทคนิคการผลิตที่ไม่ถูกวิธี การบุกรุกทำลายป่าทำให้เกิดป่าเสื่อมโทรมไม่สามารถใช้ประโยชน์ทางการเกษตร การใช้ที่ดินและทรัพยากรเป็นไปในลักษณะที่ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ สิ้นเปลืองและขาดการอนุรักษ์ การใช้แหล่งน้ำไม่เต็มที่และต้นทุนการผลิตสูงเมื่อเทียบกับราคาผลผลิตที่เกษตรกรได้รับ ปัญหาด้านโครงสร้างการตลาดและราคาสินค้าไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกร เพราะราคาถูกกำหนดจากตลาดขายส่งในเมืองผ่านระบบพ่อค้าคนกลางทำให้เกษตรกรมีอำนาจต่อรองน้อย อีกทั้งยังมีปัญหาด้านการรวมตัวเพื่อสร้างสถาบันหรือกลุ่มเกษตรกรและการซื้อขายผ่านระบบสหกรณ์ยังมีจำกัดและยังพัฒนาได้น้อยมาก ซึ่งจากปัญหาเหล่านี้เองนำไปสู่การกำหนดเรื่องของการปรับโครงสร้างการผลิตด้านการเกษตรในส่วนที่ 3 การปรับโครงสร้างและการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ จากการเพิ่มผลผลิตแบบเดิม “โดยการขยายพื้นที่เพาะปลูก” มาเป็น “แบบการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต” หรือเน้นการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้มากขึ้น เพื่อส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน แหล่งน้ำ และ ป่าไม่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ให้เลือกปลูกพืชที่สอดคล้องกับดิน ให้ปัจจัยการผลิตและขยายสินเชื่อทางการเกษตรจากสถาบันการเงินของรัฐและธนาคารพาณิชย์ ส่งเสริมการรวมกลุ่มของสถาบันในชนบท ส่งเสริมการลงทุนในด้านสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานทางการตลาดเพื่อสร้างอำนาจต่อรอง และส่งเสริมให้บทบาทของการเกษตรได้ผูกพันกับแผนพัฒนาชนบท ซึ่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้รัฐยังมุ่งเน้นให้เกิดการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและภาคเอกชนขึ้นอย่างจริงจังในการปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจทั้งในสาขาเกษตรและสาขาอุตสาหกรรม สนับสนุนให้เอกชนได้มีบทบาทในการเกษตรมากขึ้น การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและความพยายามในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนในการพัฒนาการเกษตรนี้เองทำให้แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับนโยบาย

ส่วนในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 เปลี่ยนแนวคิดจาก “การขายตามผลิต” มาเป็น “การผลิตเพื่อขาย” สำหรับตลาดต่างประเทศ และ “การกระจายการผลิต” ซึ่งใช้ตลาดภายในประเทศเป็นหลักจากนโยบายหลัก 3 ประการคือ จัดระบบการผลิตภายในประเทศให้ลดความเสี่ยงจากความแปรปรวนไม่แน่นอนของสถานการณ์ด้านการตลาด, ให้น้ำหนักและความเอาใจใส่ในเรื่องการตลาด ติดตามการเคลื่อนไหวของสถานการณ์ตลาดต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตร รวมถึงการปรับและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบการผลิต เพื่อให้กิจกรรมการผลิตและแปรรูปสินค้าเกษตร และอุตสาหกรรมสามารถรองรับการเข้าสู่กำลังแรงงานที่เพิ่มขึ้น (โสภณ ชมชาญ และคณะ, 2557: 10-1-10-3) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงเน้นการปรับและพัฒนาโครงสร้างการผลิตให้มีประสิทธิภาพด้วยการกระจายผลผลิตและให้บทบาทของภาคเอกชนในการร่วมพัฒนาภาคเกษตรอีกทั้งเชื่อมโยงผลผลิตทางการเกษตรเข้ากับตลาด และให้ความสำคัญกับรายได้ของครัวเรือนภาคเกษตรมากกว่าบทบาทด้านการผลิตอย่างที่เคยเป็นมาในอดีต ในแผนนี้เป็นการกำหนดนโยบายภายใต้แนวคิดการแก้ปัญหาอย่างครบวงจร นโยบายพัฒนาการเกษตรจึงถูกกำหนดไว้ในแนวทางที่ 2 การปรับปรุงระบบการผลิต การตลาด และยกระดับคุณภาพปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ในแผนงานที่ 7 แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน นอกจากนี้แผนดังกล่าวยังเป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากการวางโครงสร้างไว้ในแผนฯ ฉบับที่ 5 ด้วย แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 จึงมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน หรือดูเหมือนว่าเป็นแผนพัฒนาฯ ระยะ 9 ปี (ระรวมถึงเป็นแผนพัฒนาฯ ที่ใช้ตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ด้วยเช่นเดียวกัน โดยในเชิงภาพรวมแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นการแก้ปัญหาเชิงรับกับสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น สร้างแผนงานใหญ่เพื่อเป็นเค้าโครงในการพัฒนา เช่น แผนพัฒนาชนบทยากจน แผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกและ แผนความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจอันนำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ.จะกล่าวต่อไปในส่วนที่ 3 ซึ่งเกี่ยวข้องกับแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคและจะกล่าวต่อไปในส่วนที่ 2 และในด้านการพัฒนาการเกษตรเป็นการให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลผลิตต่อไร่แบบการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตต่อในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ต่อเนื่องมาถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยให้ความสำคัญกับรายได้และการขายผลผลิตเป็นการผลิตเพื่อขายซึ่งสอดคล้องกับระบบการผลิตแบบเกษตรพันธสัญญา ทำให้แผนพัฒนาฯ ทั้งสองฉบับได้กลายเป็น “กรอบหลัก” ที่มาของนโยบาย

พัฒนาการและสาระสำคัญของนโยบายเกษตรพันธสัญญา

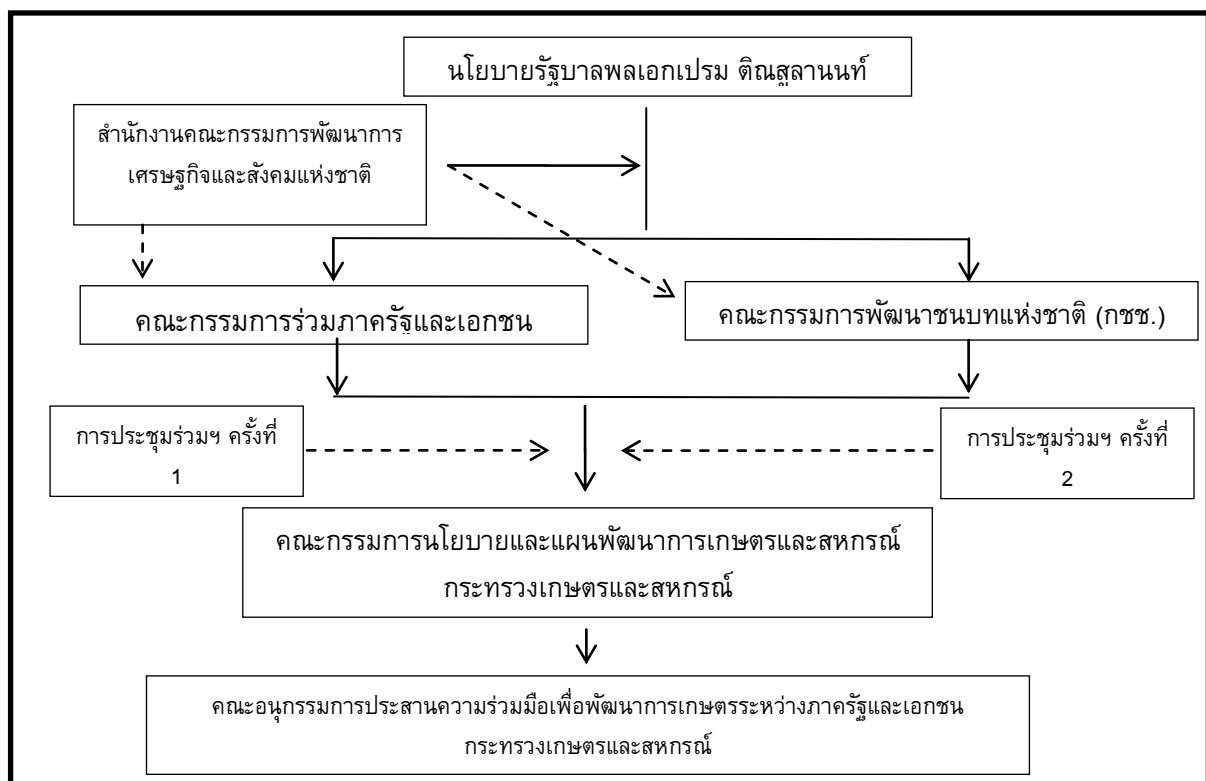
ขั้นตอนการริเริ่มผลักดันก่อนการก่อตัวของวาระนโยบาย แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคมีจุดริเริ่มมาจากความต้องการและเป้าหมายของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ การยกระดับมาตรฐานและความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้น และเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ ปรับแผนพัฒนาฯ เศรษฐกิจของประเทศให้ไปในทางที่จะก่อให้เกิดการกระจายผลของการพัฒนาไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่ โดยจัดสรรทรัพยากรเข้าใช้เร่งรัดการพัฒนาการผลิตทางการเกษตร และพัฒนาภาวะความเป็นอยู่ในชนบทอย่างเต็มที่ และจัดให้มีแผนแม่บทเพื่อใช้ในการดำเนินงานเพิ่มปริมาณการส่งสินค้าออกไปขายนอกประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลพลเอกเปรมยังให้ความสำคัญการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยนายกรัฐมนตรีเห็นว่า ขณะนี้จำเป็นที่จะต้องให้ภาครัฐบาลและเอกชนได้หันหน้าเข้าหากัน ปกป้องหรือและร่วมแก้ปัญหาอุปสรรคต่างๆ อย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น เนื่องจากรูปแบบของระบบการค้า การผลิต การเงิน มีความสลับซับซ้อนขึ้น ทั้งประชากรก็มีมากขึ้นในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติเริ่มลดน้อยลง ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอาชีพเดียวกันและต่างกลุ่มกันก็เริ่มเกิดขึ้นด้วย ระบบและระเบียบตลอดจนการบริหารของรัฐเท่าที่เป็นอยู่ยังไม่เหมาะสม บางครั้งยังเป็นข้อจำกัดที่ทำให้การประกอบธุรกิจภาคเอกชนไม่คล่องตัว สมควรจะได้แก้ไขเพื่อให้มีการประสานงานการทำงานและมีความร่วมมือกันยิ่งขึ้นทั้งสองฝ่าย ได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมขึ้นมาเพื่อช่วยทำหน้าที่นี้ (ประสงค์ สุนศิริ, 2532: 122-123) ประกอบกับการการเสนอแนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการของนายเสนาะ อุนากุล เลขาธิการสภาพัฒนาในสมัยนั้นซึ่งได้รับความไว้วางใจเป็นอย่างมากจากพลเอกเปรม การจัดตั้ง กรอ. ช่วยให้มีระบบการปรึกษาหารือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และการนำนโยบายการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนไปสู่การปฏิบัติ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2552:188) จึง

ทำให้เกิดการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาคีรัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) ขึ้น นโยบายเกษตรพันธสัญญาเป็นนโยบายหนึ่งที่มาจากการริเริ่มของ กรอ. เป็นหนึ่งในห้าด้านของนโยบายที่ กรอ. กำหนดขึ้น นอกจากคณะกรรมการ กรอ. รัฐบาลยังให้ความสำคัญกับปัญหาการพัฒนาชนบท เป็นปัญหาเรื่องการประกอบอาชีพของราษฎรด้วย มีปัจจัยอื่นๆที่เข้ามาทำให้เกิดการผันแปรอยู่ได้บางตัว เช่น ราคาผลผลิตตกต่ำซึ่งเราควบคุมได้ไม่หมด หรือควบคุมได้บางส่วนเท่านั้น สิ่งเหล่านี้เองเป็นสิ่งที่ผมเองและคณะรัฐบาลตระหนักและให้ความสนใจมากเป็นพิเศษ เพราะฉะนั้นในช่วงต่อไปรัฐบาลคิดว่าจะมุ่งเน้นยิ่งขึ้นในเรื่องการพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร (สศช., 2530: 3) ซึ่งการให้ความสำคัญในการพัฒนาชนบทนี้เองก็นำมาสู่การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาชนบท (กชช.) ขึ้นอีกชุดหนึ่ง ก่อนการก่อตั้งของวาระนโยบายยังได้มีการจัดประชุมร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนอย่างเป็นทางการถึง 2 ครั้ง คือ ครั้งที่ 1 การสัมมนา เรื่อง ความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตรในทศวรรษหน้า ปี พ.ศ. 2524 (สมาคมการจัดการธุรกิจ, 2524:3) และ ถัดมาในอีก 3 ปี คือ ปี พ.ศ. 2527 เรื่อง ความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อเพิ่มผลผลิตและยกระดับรายได้ให้กับเกษตรกร (สมาคมการจัดการธุรกิจ, 2524: 3) ในการประชุมครั้งที่ 1 จัดโดยความร่วมมือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย ในวันที่ 4-6 ก.ย. 2524 ณ เมืองพัทยา จ.ชลบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐและเอกชน เพื่อร่วมกันพิจารณาถึงโอกาสและศักยภาพในการพัฒนาการเกษตรที่สอดคล้องกับแนวนโยบายและการปฏิบัติ เพื่อร่วมกันพิจารณาและหามาตรการแก้ไขข้อจำกัดของปัจจัยพื้นฐานการเกษตร และเพื่อเป็นพื้นฐานในการสัมมนา ค้นคว้าวิจัยและการประสานงานระหว่างรัฐและเอกชนที่นำไปสู่การปฏิบัติครั้งต่อไป มีผู้เข้าร่วมสัมมนาทั้งสิ้น 65 คน จากหลายฝ่าย ได้แก่ภาครัฐบาล 32 ท่าน ภาคเอกชน 31 ท่าน และผู้แทนเกษตรกร 2 ท่าน โดยสรุปเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง เช่น ในเขตเกษตรก้าวหน้านั้น เอกชนจะมีบทบาทในเรื่องการลงทุน สำหรับรัฐจะให้การสนับสนุนเรื่องปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ส่วนในเขตเกษตรล้าหลังรัฐจะมีบทบาทนำ เอกชนจะมีบทบาทเสริม, เพื่อชักจูงให้ภาคธุรกิจมีความสนใจในการลงทุนภาคเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตเกษตรล้าหลัง รัฐควร จะสร้างการจูงใจโดยวิธีการต่างๆ เช่น ยกเว้นภาษีสำหรับเงินที่ลงทุน. ในเรื่องการตลาดนั้นรัฐจะต้องกำหนดนโยบายอย่างเด่นชัด อาทิเช่น นโยบายมุ่งยกฐานะรายได้เกษตรกรหรือจะมุ่งรักษาเสถียรภาพของราคาภายในประเทศเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคในเขตตัวเมืองและในเรื่องเทคโนโลยีรัฐจะส่งเสริมให้ธุรกิจลงทุนในการผลิตปุ๋ยและยาฆ่าแมลง โดยประเมินไว้ว่าความต้องการในเรื่องนี้จะมีเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก และที่ประชุมเห็นว่าควรนำเครื่องจักรกลและอุปกรณ์ทันสมัยที่เหมาะสมมาใช้ในการเกษตรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ นอกจากนี้รัฐจะส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์โดยเอกชน เป็นต้นการประชุมครั้งที่ 2 จัดโดยสมาคมการจัดการธุรกิจฯ วันที่ 16 พ.ค. 2527 เพื่อเป็นการยืนยันเจตนารมณ์ของสมาคมที่จะเสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมืออันดีระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนในประเด็นที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ และเพื่อสืบเนื่องความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการพัฒนาการเกษตร จากการประชุมครั้งก่อน และเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐ เอกชนและเกษตรกร และเพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายรัฐ เอกชน และเกษตรกร ได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาและแสวงหาช่องทางเพื่อเพิ่มผลผลิต และยกระดับรายได้ให้กับเกษตรกร ในการประชุมครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมทั้งสิ้น 102 คน ภาคเอกชน 51 คน ภาครัฐบาล 38 คน กลุ่มเกษตรกร 6 คน สหกรณ์การเกษตร 7 คน ซึ่งในการประชุมครั้งนี้เน้นไปที่การแลกเปลี่ยนในเชิงเทคนิควิธีการในการพัฒนาภาคเกษตรระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนและยังคงส่งเสริมแนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอยู่เช่นเดิม

ขั้นตอนการก่อตั้งของวาระนโยบาย จากความพยายามในการสร้างความร่วมมือระหว่างกันในการประชุมทั้ง 2 ครั้ง แนวนโยบายรัฐบาลพลเอกเปรม อดิเรกการฯ และแผนพัฒนาทั้งสองฉบับข้างต้น ประกอบกับประเด็นปัญหาทางเศรษฐกิจทั้งจากบริบทภายในประเทศและบริบทภายนอกและแรงผลักดันจากสมาคมธุรกิจต่างๆ รวมถึงร่องรอยมาตรการสนับสนุนของรัฐที่จะส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐกับทุนในประเทศไทยที่เคยปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ถึงแม้ว่ามาตรการดังกล่าวไม่ได้นำมาปฏิบัติใช้ก็ตาม ก็ได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐมีความพยายามที่

จะสร้างความร่วมมือ อย่างจริงจัง ดังนั้น นโยบายเกษตรพันธสัญญา หรือแผนประสานความร่วมมือสภาค จึงเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของรัฐบาลและกลุ่มนักวิชาการ หรือสภาพัฒน์รวมถึงการส่งออกอย่างไม่เป็นทางการของภาคเอกชนในการส่งเสริมการผลิตและเป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างกันของภาคเอกชนทางการเกษตรและพัฒนาการเกษตรสู่รูปแบบอุตสาหกรรมเกษตรการเกษตร อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและปรับโครงสร้างการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพตามแนวทางของแผนพัฒนาฉบับที่ 5 และ 6 อีกด้วย

หลังจากการริเริ่มนโยบายและกำหนดกรอบนโยบายที่สอดคล้องกันนี้ คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ในนามของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ.2522 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2546: 4) จึงได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการประสานความร่วมมือเพื่อพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐและเอกชน ขึ้นเพื่อให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา อนุมัติและสนับสนุนโครงการร่วมพัฒนาการเกษตรที่เสนอโดยภาคเอกชน ตลอดจนกำหนดรูปแบบ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขความร่วมมือทั้งในด้านการบริการของรัฐ สินเชื่อและอื่นๆ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2531:1) และทำหน้าที่ร่างแผนประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนโดยดำเนินการออกแบบหลักการ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการภายใต้แผนประสานความร่วมมือ รวมถึงกำหนดแนวทางการดำเนินโครงการ การจัดการโครงการ แหล่งเงินทุนและสินค้าเกษตรที่เข้าร่วมโครงการ คณะอนุกรรมการฯ จึงเป็น ผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการที่เอกชนริเริ่มเสนอ และร่วมกับเอกชนผู้เสนอโครงการพิจารณาคัดเลือกเกษตรกรที่จะมาร่วมโครงการตามที่กำหนดไว้ในแผนประสานความร่วมมือสภาค ดังภาพ



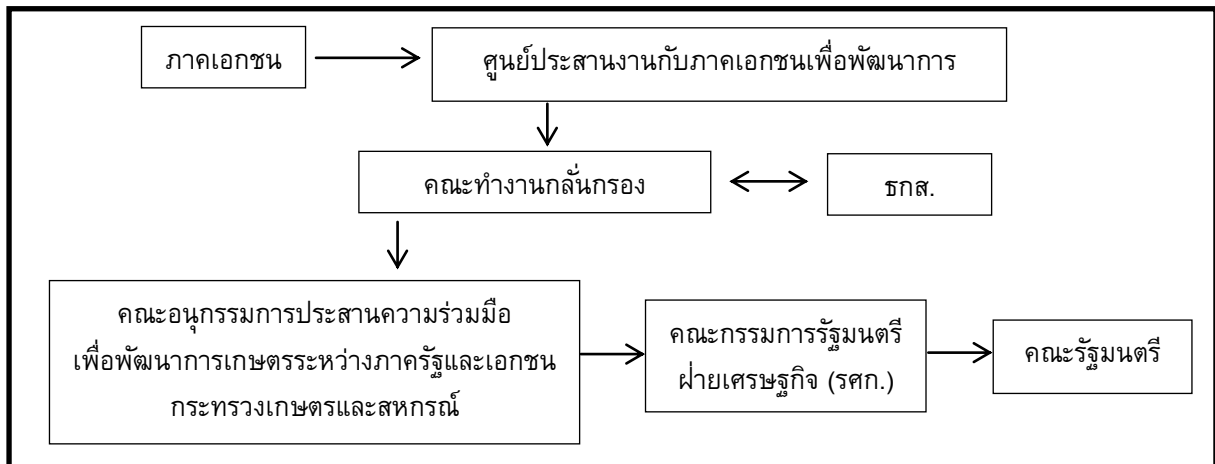
จากภาพจะเห็นว่า ในขั้นการริเริ่มผลักดันนั้น เกิดขึ้นผ่านโครงสร้างที่เป็นทางการหรือเป็นส่วนที่เป็นการผลักดันของรัฐเองทั้งหน่วยงานหลักที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายโดยตรงอย่างรัฐบาลและผู้ให้คำปรึกษาหรือกำหนดแนวทางการพัฒนาอย่างสภาพัฒน์ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการริเริ่มผลักดันนโยบาย ประกอบกับการจัดตั้งคณะกรรมการฯ ที่เป็นทางการสองชุดขึ้นมาแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาด้านการพัฒนาชนบททำให้เป้าหมายของคณะกรรมการฯ ทั้งชุดเป็นตัวกำหนดแนวทางและสอดคล้องกับวิธีการของแผนฯที่ร่างขึ้นด้วย

ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ซึ่งหลังจากคณะอนุกรรมการฯ ได้จัดทำแผนประสานความร่วมมือชื่อ“แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตร” กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้เสนอเรื่องแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตร ในการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (คณะกรรมการ รศก.) ในวันที่ 19 ม.ค.2530 ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พร้อมให้ข้อสังเกตและอนุมัติหลักการของแผนความร่วมมือฯ หลังจากนั้นเมื่อ วันที่ 20 ม.ค. 2530 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติอนุมัติหลักการของแผนความร่วมมือฯ โดยให้ดำเนินการตามมติที่ประชุมคณะกรรมการ รศก. ที่พิจารณามาก่อนหน้า ดังนั้น การลงมติอนุมัติหลักการของแผนความร่วมมือฯ โดยคณะรัฐมนตรีเป็นการลงมติตามคณะกรรมการ รศก. ซึ่งโดยโครงสร้างการตัดสินใจในทางนโยบายในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเปรียบเสมือนคณะรัฐมนตรีชุดเล็กและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือลงมติของคณะรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีอภัยอำนาจการบริหารแต่งตั้งคณะกรรมการ รศก.ให้มีอำนาจหน้าที่กระทำการต่างๆได้แล้วอาศัยมติกรม.ให้อำนาจแก่ผลการตัดสินใจของคณะกรรมการว่าเป็นมติ กรม.ด้วย (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2532: iv) คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เป็นกลไกการบริหารนโยบายเศรษฐกิจที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นและใช้เป็นกลไกหลักในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ที่เกี่ยวกับการบริหารกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาล (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2532: 7) นโยบายเกษตรพันธสัญญาจึงถือว่าเป็นนโยบายที่อนุมัติโดยคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจโดยตรง และมีมติคณะรัฐมนตรีจากนายกรัฐมนตรีรับรองการอนุมัตินั้นภายหลัง ซึ่งกระบวนการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา หรือขั้นตอนต่างๆจนถึงการอนุมัติในหลักการของแผนประสานความร่วมมือฯ

จากการอนุมัติหลักการของแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ ในช่วงที่ 1 นั้น ในส่วนของข้อสังเกตของที่ประชุม ระบุอย่างชัดเจนถึงการสนับสนุนให้มีการจัดทำข้อตกลงในรูปแบบ Contract Framing นอกจากนี้ในส่วนของการจัดหาปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ มติสนับสนุนให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการโดยภาครัฐจัดหาในกรณีที่เป็น จำเป็น และยังได้มีการอนุมัติแหล่งเงินทุนในโครงการ โดยให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ยืมเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรงบโครงการเพิ่มผลผลิตและอาหารของรัฐบาลญี่ปุ่น จำนวน 100 ล้านบาท เพื่อนำมาชดเชยการลดอัตราดอกเบี้ยให้กับสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการ นอกจากนี้มติคณะกรรมการ รศก. ได้อนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดตั้ง ศูนย์ประสานงานกับภาคเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตร ในสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เพื่อทำหน้าที่ประสานงานในโครงการดังกล่าวอีกด้วย หลังจากนั้นในช่วงที่ 2 ของการกำหนดนโยบาย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยคณะอนุกรรมการประสานความร่วมมือเพื่อพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งมีศูนย์ประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตร ได้เสนอโครงการร่วมพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐ เอกชน สถาบันการเงินและเกษตรกร ภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตร ในการประชุมคณะกรรมการ รศก. วันที่ 4 พ.ค.2530 โดยโครงการดังกล่าว ประกอบไปด้วยทั้งสิ้น 4 โครงการ ได้แก่ โครงการส่งเสริมการปลูกข้าวบาสมาดิเพื่อการส่งออก โครงการส่งเสริมปลูกข้าวโพดข้าวฟ่างลูกผสม โครงการส่งเสริมการปลูกหน่อไม้ฝรั่งเพื่อการส่งออก และโครงการส่งเสริมการปลูกมะม่วงหิมพานต์ ในการประชุมดังกล่าว คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ รับทราบโครงการ อนุมัติในหลักการในวิธีการชดเชยดอกเบี้ย และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยืมเงินเพิ่มเติมจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร งบโครงการเพิ่มผลผลิตและอาหารของรัฐบาลญี่ปุ่น อีกจำนวน 150 ล้านบาท รวมเป็น 250 ล้านบาท และได้มอบหมายให้กรมบัญชีกลางดำเนินการทันที นอกจากนี้ รศก. ยังได้มอบหมายให้กระทรวงการคลัง ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นอีกชุดหนึ่งเพื่อร่วมกันพิจารณาหาแหล่งเงินทุนดำเนินงานในโครงการเพิ่มเติม

สำหรับขั้นตอนหรือวิธีการเสนอโครงการไปที่ศูนย์ประสานงานฯ นั้น เมื่อภาคเอกชนเสนอโครงการมาแล้ว คณะทำงานกลั่นกรองโครงการภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตร จะทำหน้าที่กลั่นกรองโครงการ และมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการโดยเฉพาะทางด้านการเงิน แล้วนำเสนอคณะอนุกรรมการประสานความร่วมมือพัฒนาการเกษตรระหว่าง

ภาครัฐกับเอกชน เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2531:11) ในส่วนของโครงการภายใต้แผนประสานความร่วมมือฯ สี่โครงการแรกเป็นการริเริ่มแผนฯ เป็นการกำหนดนโยบายที่ภาคเอกชนเริ่มเข้ามามีส่วนร่วม หลังจากนั้นโครงการจึงถูกนำเสนอเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย จะเห็นว่าในกระบวนการดังกล่าว ได้มีการก่อตัวของความร่วมมือทั้งสามฝ่ายอย่างเห็นได้ชัดในการกำหนดนโยบาย เพราะโครงสร้างการกำหนดนโยบายผ่านศูนย์ประสานงานที่เน้นการทำงานร่วมกับภาคเอกชน และคณะกรรมการประสานความร่วมมือเพื่อพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐและเอกชน ร่วมกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ก่อนส่งข้อเสนอโครงการไปยัง รศก. และคณะรัฐมนตรีต่อไป ดังภาพ



ในวันที่ 13 พฤศจิกายน 2530 หนังสือที่ กษ 0100/พิเศษ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายสุเทพ เทือกสุบรรณได้ยื่นข้อเสนอเกี่ยวกับแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตร เพิ่มเติม เสนอให้มีการยกเลิกคณะกรรมการฯ และแต่งตั้งใหม่เป็นคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี เพื่อเป็นการปรับปรุงองค์ประกอบและหน้าที่ความรับผิดชอบให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ในด้านนโยบายให้เป็นการดำเนินการภายใต้กรอบนโยบายคณะกรรมการความร่วมมือภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) โดยให้เหตุผลถึงการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมงานหลายกระทรวง เป็นงานภาคปฏิบัติ สร้างความมั่นใจให้กับเกษตรกร สถาบันการเงินและภาคเอกชน โดยชี้ว่า เป็นแผนต่อเนื่องและจะไม่เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกไป รวมถึงเพิ่มบทบาทของรัฐในการสนับสนุนภาคเอกชนและเกษตรกรให้มากยิ่งขึ้น ข้อเสนอดังกล่าวเป็นการเสนอนายกรัฐมนตรีผ่าน รองนายกรัฐมนตรี (นายพิชัย รัตกุล) หลังจากนั้นในวันที่ 19 พ.ย. 2530 นายกรัฐมนตรีได้อนุมัติตามข้อเสนอ รวมถึงเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ ข้อเสนอได้รับการอนุมัติเป็นมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 พ.ย. 2530 จากขั้นตอนการกำหนดนโยบายข้างต้น กล่าวได้ว่าเป็นการกำหนดบทบาทและโครงสร้างในเชิงนโยบายอย่างชัดเจน และทำให้แผนประสานความร่วมมือฯ มีฐานะมากกว่าเป็นการดำเนินงานภายในของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพียงกระทรวงเดียว คณะกรรมการประสานความร่วมมือพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐกับเอกชนจะทำการพิจารณาข้อเสนอโครงการตลอดจนผลวิเคราะห์โครงการของรศก. หากมีมติเห็นชอบก็จะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2531: 11)

สาระสำคัญของแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตร นโยบายเกษตรพันธสัญญา หรือ โครงการร่วมพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐ เอกชน สถาบันการเงิน และเกษตรกรภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรเป็นโครงการประสานความร่วมมือระหว่าง 4 ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง คือ ภาครัฐบาล สถาบันการเงิน ภาคเอกชนและเกษตรกร ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวถูกจัดตั้งเป็นคณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรภายใต้สังกัดกระทรวง

เกษตรและสหกรณ์ โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในขณะนั้นซึ่งก็คือ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นประธาน และมีศูนย์ประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรที่จัดตั้งขึ้นในสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ซึ่งสี่ภาคส่วนหรือสี่ฝ่ายในคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 หน่วยงานภาครัฐ หมายถึง กรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการผลิต จัดหาพื้นที่ รวบรวมเกษตรกร และติดตามดูแลการผลิตให้เป็นไปตามพันธสัญญา ส่วนที่ 2 ภาคเอกชน หมายถึง บริษัทเอกชนต่างๆที่เข้าร่วมโครงการ ทั้งในประเภทของบริษัทที่ส่งเสริมการเพาะปลูกและประเภทของบริษัทที่รับซื้อ ผลผลิตโดยเฉพาะที่มีโรงงานแปรรูปเพื่อการส่งออก ส่วนที่ 3 ภาคสถาบันการเงิน หมายถึง ธนาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เป็นสถาบันการเงินหลักในโครงการ นอกเหนือจาก ธกส.ซึ่งเป็นสถาบันการเงินหลักแล้ว ก็มีธนาคารพาณิชย์อื่นๆเข้าร่วมในโครงการด้วย โดยทำหน้าที่ปล่อยสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำให้กับเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ ส่วนที่ 4 ภาคเกษตรกร หมายถึง เกษตรกรรายบุคคล และสถาบันเกษตรกรที่รวมตัวกันในกลุ่ม หรือสหกรณ์ การเกษตร ทำหน้าที่ผลิตสินค้าเกษตรตามคำแนะนำของหน่วยงานรัฐและเอกชนที่เข้าร่วมโครงการและปฏิบัติตาม พันธสัญญาซึ่งนอกจากสี่ภาคส่วนหลักที่กล่าวข้างต้น ยังมีหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องในฐานะหน่วยงานที่ให้การ สนับสนุน ออกมาตรการจูงใจ และช่วยเหลืออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจของเอกชนในโครงการให้บรรลุ เป้าหมาย เช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ธนาคารแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าไทย สมาคมธนาคารไทย คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและภาคเอกชน (กรอ.) คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และคณะรัฐมนตรี เป็นต้น บทบาทของภาคเอกชนเป็นผู้บริหารโครงการ จัดหา ปัจจัยการผลิตและรับซื้อผลผลิต ในขณะที่เกษตรกรเป็นผู้ดำเนินการผลิตตามเงื่อนไขโครงการ (โฆสิต ปันเปี่ยมรัฐ, 2534: 166-169) ซึ่งหลักเกณฑ์และบทบาทของสี่ภาคส่วนนั้นศึกษาเพิ่มเติมได้ตามเอกสารอ้างอิง

อภิปรายผลการวิจัย

บทบาท 3 ประสานในการก่อตัวของวาระนโยบาย ตัวแสดงหลักที่ปรากฏในขั้นตอนริเริ่มผลักดันและก่อตัวของวาระ นโยบาย ประกอบไปด้วยบทบาทของรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ บทบาทของสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยผู้นำอย่าง ดร.เสนาะ อุณาкул และบทบาทของภาคเอกชน คือ สมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย รวมถึงตัวแทนจากบริษัทเอกชนต่างๆที่เข้าร่วมในการนำเสนอประเด็นนโยบายในการประชุมครั้งที่ 1 และ 2 ที่จัดขึ้น จากแนวนโยบายของรัฐบาล ได้มีเป้าหมายในการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนซึ่งวางแนวนโยบายผ่านนโยบาย ทางเศรษฐกิจ และพัฒนาความเป็นอยู่ในชนบท ให้มีการปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ กระจายผลการพัฒนาสู่ประชาชน อย่างทั่วถึงและจัดสรรทรัพยากรเข้าใช้เร่งรัดการพัฒนาการทางการเกษตร และเพิ่มปริมาณการส่งสินค้าออกไปขาย นอกประเทศ ในส่วนของแผนระยะต้น รัฐบาลให้ความสำคัญกับการดำเนินการเร่งด่วนเพื่อสร้างงานและเพิ่มรายได้ ให้กับประชาชน แก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร รวมถึงการระดมเงินทุนจากสถาบันการเงินไปสู่ภาคเกษตรกรรมด้วย ซึ่งจากแนวนโยบายดังกล่าวจะพบว่า รัฐบาลให้ความสำคัญกับภาคเศรษฐกิจและการพัฒนาชนบท เพื่อให้มีการ กระจายการพัฒนาและยกระดับรายได้ของประชาชนในชนบทผ่านการเร่งรัดการพัฒนาการเกษตร การเพิ่มสินเชื่อทาง การเกษตรจากการระดมเงินทุนไปที่ภาคเกษตรเพิ่มขึ้น เพื่อการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร รวมถึงต้องการให้มีการ ส่งออกสินค้าภาคเกษตรไปขายในต่างประเทศ รัฐบาลจึงมีแนวนโยบายและเจตนารมณ์ในการพัฒนาภาคเกษตร เพื่อให้ผลผลิตทางการเกษตรเป็นรายได้ในการพัฒนาประชาชนในชนบท อีกทั้งให้ความสำคัญกับการผลิตเพื่อขายได้ เพราะรัฐบาลเองก็มองประเด็นในการสร้างงานและเพิ่มรายได้ไปพร้อมกับการพัฒนาการเกษตร นอกจากนี้รัฐบาลก็ได้ จัดตั้งคณะกรรมการซึ่งเกี่ยวข้องทั้งโดยตรงอย่างคณะกรรมการความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน (กรอ.) และโดย อ้อมอย่างคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) กับแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคฯ ขึ้นมาด้วย ในส่วนที่ เกี่ยวข้องโดยตรง ก็คือ นโยบายการพัฒนาการเกษตร ซึ่งเป็นหนึ่งในห้าเรื่องของนโยบายความร่วมมือภาครัฐและ

เอกชนที่อยู่ในคณะกรรมการ กรอ. เป็นนโยบายที่จะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการเกษตร และส่วนที่เกี่ยวข้องโดยอ้อมก็คือ แนวคิดในการทำงานของคณะทำงานที่ว่า ความยากจนในชนบทเกิดจาก การขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานรวมถึงปัจจัยในการผลิตด้วย

อีกบทบาทหนึ่งของ 3 ประสาน ในการก่อตัวของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญาที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ เป็นบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือ สภาพัฒนา โดยการนำของ ดร.เสนาะ อุนากุล ประธานสภาพัฒนาในช่วงเวลานั้น และเป็นผู้ร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 ทั้งนี้ ดร.เสนาะเป็นหนึ่งในคณะผู้จัดการสัมมนาร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กับสมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย ในส่วนของการจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. คณะกรรมการ กชช. แผนพัฒนาฉบับที่ 5 และ 6 ที่กล่าวถึงข้างต้น สภาพัฒนายังเป็นผู้อยู่เบื้องหลังสำคัญและได้รับความไว้วางใจในฐานะที่ปรึกษาสำคัญให้กับรัฐบาลในสมัยนั้นเป็นอย่างมาก นอกจากนี้บทบาทของภาคเอกชนที่มีส่วนร่วมในการก่อตัวของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญานั้นเป็นการมีส่วนร่วมที่ไม่ได้บังคับไปว่า ภาคเอกชนมีอิทธิพลในการก่อตัวของวาระนโยบายมากกว่าบทบาทของภาครัฐ กล่าวคือ ในขั้นตอนของการริเริ่มผลักดันก่อนการก่อตัวของวาระนโยบาย ภาคเอกชนโดยสมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย เป็นผู้จัดการประชุมในครั้งที่ 1 ร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และสภาพัฒนา ส่วนในครั้งที่ 2 สมาคมเป็นผู้ดำเนินการเอง และในส่วนของผู้เข้าร่วมประชุมทั้งสองครั้งภาคเอกชนก็มีสัดส่วนเกินกว่าครึ่งหนึ่งและธุรกิจส่วนใหญ่ก็เป็นธุรกิจยักษ์ใหญ่ทางด้านการเกษตรและธนาคารพาณิชย์ ซึ่งสิ่งนี้เองชี้ให้เห็นว่า ภาคเอกชนมีส่วนร่วมและให้ความสนใจกับข้อเสนอทางนโยบายจากภาครัฐด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ในส่วนของคณะกรรมการ กรอ. โดยส่วนหนึ่งของคณะกรรมการก็เป็นตัวแทนจากภาคเอกชน ได้แก่ หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย ทั้งสามสมาคมนี้ นับว่าเป็นแกนกลางของภาคเอกชนหรือธุรกิจไทยในช่วงเวลาดังกล่าว การแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นและข้อเสนอระหว่างกันทั้งในคณะกรรมการ กรอ. และการประชุมทั้งสองครั้งจากผลการศึกษาจะเห็นว่า ภาคเอกชนเป็นหนึ่งในภาคส่วนที่ได้รับเชิญและเปิดโอกาสจากภาครัฐเป็นลำดับแรก การนำเสนอประเด็นนโยบายและการหาแนวทางระหว่างกันก็เป็น การพูดคุยแลกเปลี่ยนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนมากกว่าภาคเกษตรกร โดยเฉพาะในบทบาทสี่ประสานของแผนความร่วมมือสี่ภาคนั้น ภาคเอกชนเป็นสองในสี่ส่วน คือ สถาบันการเงิน(ธนาคารพาณิชย์) และบริษัทที่เข้าร่วมโครงการ ดังนั้น ถึงแม้ว่าผลการศึกษาจะไม่ได้บังคับไปโดยตรงว่าภาคเอกชนมีน้ำหนักในการก่อตัวมากกว่าทั้งสองบทบาทข้างต้น แต่ทว่าก็ไม่สามารถละทิ้งบทบาทที่เกิดขึ้นนี้ได้ว่าภาคเอกชนได้เช่นกัน

รัฐ กับบทบาทนำในการก่อตัวของวาระนโยบาย ในช่วงเวลา รัฐไทยภายใต้การบริหารของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และขุนนางนักวิชาการที่ปรึกษาอย่าง ดร.เสนาะ อุนากุล มีลักษณะเป็น รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา และแนวคิดรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนานี้ก็น่าจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย กล่าวคือ ในแผนพัฒนาทั้งสองฉบับ แนวนโยบายและคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นล้วนแต่เป็นการจัดสร้าง “โครงสร้าง” เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่รัฐต้องการทั้งสิ้น บทบาทของรัฐในการกำหนดนโยบายต่างๆ เป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศ อย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะในการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการปรับโครงสร้างการผลิตทางการเกษตร รัฐกำหนดในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ให้เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต หรือเพิ่มผลผลิตต่อไร่ และสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ก็เพื่อให้ประเทศดำเนินทิศทางการพัฒนาไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม โดยการส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนมากขึ้น และมีความต้องการให้ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมการเกษตรที่สามารถผลิตผลผลิตทางการเกษตรได้ในปริมาณมาก เมื่อต่อเนื่องมาในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 จึงมีการดำเนินการให้มีการขยายผลผลิตเข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรมเพื่อแปรรูปและส่งออกไปยังต่างประเทศ เป็นการปรับทิศทางการผลิตพืชหลักดั้งเดิมมาสู่การผลิตตามความต้องการของตลาด และในการประชุมครั้งที่ 1 ก็เห็นว่าสภาพัฒนา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และพลเอกเปรม มีแนวคิดที่กำหนดทิศทางการพัฒนาไปในแนวทางเดียวกันและความพยายามที่จะทำให้แนวคิดดังกล่าวได้รับการกำหนดนโยบายรัฐด้วย นอกจากนี้รัฐยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างมากด้วย ทั้งจากภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นและการยกระดับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของประเทศจนทำให้ในปี 2531 เป็นปีที่ประเทศไทย

มีความเจริญเติบโตในด้านการส่งออกสูงมาก การทำงานของรัฐบาลและสภาพัฒน์ก็ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเป็นอย่างมากด้วย รวมถึงเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตเพิ่มขึ้นในระยะเวลาอันสั้น จากแนวนโยบายของรัฐบาล พลเอกเปรม ยังชี้ให้เห็นว่ารัฐทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชาติ จัดระบบระเบียบ (การสร้างคณะกรรมการหลายชุด) เพื่ออำนวยความสะดวกการพัฒนา รวมถึงเจตนารมณ์อันชัดเจนของทั้งรัฐบาลและสภาพัฒน์ ทั้งสองส่วนจึงมีบทบาทในการกำหนดและชี้ขาดเป้าหมายและทิศทางการพัฒนาโดยตรงอีกด้วย นโยบายในตอนนั้นจึงเดินตามการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ทั้งสิ้น การสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนในทัศนะของเลขาธิการฯ ชั่ว “รัฐประเภทนี้ขาดประชาสังคมที่เข้มแข็ง และการที่มีระบบราชการที่มีความสามารถในการนำนโยบาย เป้าหมายของการพัฒนาไปสู่การปฏิบัติจนเป็นผลสำเร็จ ในขณะเดียวกันก็ได้รับความร่วมมือ เชื่อถือจากภาคเอกชนด้วย การเมืองจะมีบทบาทอย่างสูงต่อความสำเร็จของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาเพราะรัฐสามารถใช้อำนาจการเมืองเข้าไปกำหนดตัดสินใจและจัดการกับสิ่งที่เรียกว่า “การพัฒนา” ในรูปของการกำหนดเป้าหมาย ทิศทาง รวมถึงรายละเอียดของการพัฒนา พร้อมทำให้มีผลจริงจิงในทางปฏิบัติ รัฐจึงผูกขาดบทบาทการชี้นำในการพัฒนา” จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลานั้น การรวมตัวของสถาบันเกษตรกรและกลุ่มเกษตรกรยังคงอ่อนแอ ภาคประชาสังคมที่อ่อนแอเช่นนี้จึงเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐผูกขาดทิศทางการพัฒนา แต่เพียงฝ่ายเดียวได้ ระบบราชการก็ไม่ได้มีความขัดแย้งอีกทั้งยังมีทิศทางเดียวกันกับการดำเนินนโยบายของภาครัฐ ซึ่งก็เป็นฝ่ายการเมืองด้วย อีกทั้งการได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนทั้งจากการประชุมทั้งสองครั้ง คณะกรรมการกรอ. และความร่วมมือในการยื่นเสนอโครงการในช่วงการกำหนดนโยบายนั้นก็เป็นเรื่องยืนยันได้ว่า ภาคเอกชนร่วมมือเป็นอย่างดีกับรัฐบาลด้วย ทั้งหมดนี้จึงทำให้รัฐยังมีอำนาจมากขึ้นในการจัดการการพัฒนาและชี้นำการพัฒนาของประเทศในช่วงเวลานั้นได้ การพัฒนาเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญที่รัฐใช้สร้างความชอบธรรมทางอำนาจของตน โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการให้ความสำคัญกับพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างมากของรัฐ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ยิ่งทำให้รัฐมีความชอบธรรมมากขึ้นกับบทบาทนำการพัฒนาที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้น บทบาทของรัฐในช่วงนั้นจึงเป็นการดำรงตนเป็น “ศูนย์กลางในการกำหนดการพัฒนา” รัฐจึงมีอิสระจากการกดดันของภาคส่วนอื่นๆ ในรัฐ นอกจากนี้ด้วยการให้ความสำคัญกับการพัฒนาเป็นอย่างสูงนั้น ยิ่งทำให้แนวนโยบายการพัฒนาในด้านต่างๆ ของรัฐบาลพลเอกเปรม เป็นกลไกของรัฐในการปรับเปลี่ยนบทบาท ขยายการควบคุมชี้นำสังคมและทำให้รัฐสามารถขยายวงล้อมสังคมออกไป ซึ่งในที่นี้ คือ รัฐบาลสามารถควบคุมภาคเอกชนในการก่อตัวของนโยบายได้ เพราะรัฐเป็นฝ่ายเชิญ หรือดึงภาคเอกชนเข้าร่วมกับรัฐโดยรัฐเป็นผู้ดูแลควบคุมโครงสร้างนั้น ซึ่งก็คือ คณะกรรมการ กรอ. และแผนประสานความร่วมมือสี่ภาค ในทางอ้อมรัฐจึงสามารถควบคุมสถาบันฝ่ายทุนได้ทั้งหมด การพัฒนาในแนวทางการปรับโครงสร้างการผลิต ยิ่งทำให้รัฐเข้าไปกำกับควบคุมการผลิตภาคเกษตรของประเทศ และยิ่งเป็นการผูกขาดเกษตรกรให้อยู่ในการควบคุมของรัฐผ่านการพัฒนามากกว่าจะมีอิสระในการผลิตทางการเกษตรแบบดั้งเดิม ขยายไปถึงการเข้าควบคุมพัฒนาการของชนบทด้วย บทบาทการพัฒนาทั้งหมดของภาครัฐนี้ทำให้พลังทางสังคมไม่สามารถจำกัดอำนาจรัฐ และอาศัยประโยชน์จากการพัฒนานี้ขยายบทบาทของรัฐด้วย

หากพิจารณาจากอำนาจของรัฐในช่วงเวลานั้น จะเห็นว่า โครงสร้างอำนาจพื้นฐานของรัฐในการแทรกซึมของสังคม กล่าวคือ รัฐสามารถเข้าถึงคนกลุ่มต่างๆ ในสังคมได้หรือไม่ จะเห็นได้ว่า รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกเปรมเป็นรัฐบาลที่ได้รับความไว้วางใจจากสังคมในการบริหารประเทศทั้งจากประชาชน ข้าราชการและภาคธุรกิจ ทำนายกษเป็นที่ยรักและศรัทธาจากประชาชนโดยภาพรวม ประกอบบริบทการเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายมากขึ้น ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่ส่วนของนโยบายเศรษฐกิจก็ตาม จากการครอบงำของอำนาจอำมาตยาธิปไตยมาเป็นเวลานาน การเปิดโอกาสดังกล่าวทำให้รัฐบาลและทำเนียบฯ เปรรมเข้าถึงคนกลุ่มต่างๆ ได้ดีขึ้น นอกจากนี้พัฒนาการทางการเมืองในช่วง พ.ศ.2521-2531 ที่มีความพยายามลดอำนาจของชนชั้นนายทุนและเปิดโอกาสให้กับบทบาทของกลุ่มพลังนอกภาครัฐมากขึ้นทั้งในรูปแบบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรี ถึงแม้ว่านักวิชาการบางท่านจะเห็นว่าไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนักเพราะพลังนอกระบบราชการเหล่านี้ไม่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมีแนวโน้มที่จะถูกดึงเข้าร่วมกับฝ่ายรัฐ ภายใต้

โครงสร้างทางการเมืองที่ผู้นำประเทศได้ให้ความสำคัญกับชนชั้นอำนาจที่มาจากระบบราชการและกลุ่มขุนนาง นักวิชาการที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการผลักดันนโยบายทางเศรษฐกิจแต่ทว่าก็ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงบรรยากาศทางการเมืองจากเดิม การเข้าถึงนี้ทำให้การดำเนินนโยบายต่างๆ ไม่มีการต่อต้านมากนัก ในส่วนของอำนาจในการสกัดทรัพยากรจากสังคม (extractive power) คืออำนาจที่รัฐสามารถนำเอาทรัพยากรในสังคมในรูปแบบต่างๆ เช่น กำลังคนและความร่วมมือมาใช้ในการดำเนินนโยบายของรัฐ เป็นต้น ซึ่งอำนาจในส่วนนี้รัฐบาลของพลเอกเปรม สามารถทำได้เป็นอย่างดี จากการพยายามสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนอย่างจริงจังในหลายด้าน ทั้งการพากลุ่มนายทุนเดินทางร่วมกับคณะรัฐบาลในต่างประเทศเพื่อเชิญชวนต่างประเทศเข้ามาร่วมลงทุนในประเทศไทย การจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. การแสดงเจตนารมณ์ในการจัดประชุมครั้งที่ 1 และแนวนโยบายที่ส่งเสริมความร่วมมืออย่างจริงจัง นอกจากนี้รัฐบาลได้ดึงเอากลุ่มขุนนางนักวิชาการในการเป็นที่ปรึกษาและร่วมมือกันวางแผนพัฒนาฯ ประเทศและดึงเอากลุ่มทุนใหญ่เข้ามาร่วมในคณะรัฐมนตรีของตน ซึ่งอำนาจในลักษณะนี้จะอยู่ได้นานโดยไม่ต้องใช้กำลังบังคับ ซึ่งรัฐบาลก็ได้แสดงความต้องการอย่างจริงจังตั้งแต่ปีที่แรกที่ดำเนินงาน ซึ่งลักษณะอำนาจนี้ได้ส่งผลไปถึงคณะกรรมการสี่ประสานและแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคด้วย การใช้แผนประสานความร่วมมือครั้งนี้ในอีกทางหนึ่งก็เป็นการเพิ่มอำนาจอันมาจากโครงสร้างพื้นฐานของรัฐด้วย ทั้งในส่วนการเข้าถึงเกษตรกร ภาคเอกชน และความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ การกำหนดนโยบายในลักษณะจึงทำให้การดำเนินนโยบายตลอดวาระการดำรงตำแหน่งของพลเอกเปรม ดิถสุลลานนท์ ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี และไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจกำลังทางการทหารเหมือนกับรัฐบาลทหารในยุคก่อนหน้า จากพื้นฐานการได้รับการยอมรับการสังคมผนวกกับความสามารถในการสร้างความร่วมมือมาใช้ในการดำเนินนโยบายแล้วนั้น ในส่วนสุดท้าย คือ อำนาจจากการเจรจาต่อรอง (negotiated power) อำนาจในลักษณะนี้เกิดจากความสามารถของรัฐในการประสานงานกับสังคม โดยวิธีการเจรจาต่อรองกับกลุ่มต่างๆ ผ่านกลไกและสถาบันที่มีอยู่ในสังคม ซึ่งเห็นได้ว่า ทั้งรัฐบาลและที่ปรึกษาการพัฒนาเศรษฐกิจ อย่างสภาพัฒน์ มีลักษณะของการใช้การเจรจาต่อรองมากกว่าการใช้กำลังบังคับ ทั้งนี้เห็นได้จากคำกล่าวของรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เลขาธิการสภาพัฒน์ และ นายกรัฐมนตรีในการประชุมครั้งที่ 1 การดึงภาคเอกชนเข้าร่วมในคณะกรรมการ กรอ.เองก็มีเป้าหมายในการเจรจาต่อรองหรือปรึกษาระหว่างกันมากกว่าการออกนโยบายให้ภาคเอกชนปฏิบัติตามด้วย รัฐในช่วงนี้จึงมีความสามารถในการประสานงานกับสังคมค่อนข้างมาก ถึงแม้ว่าการประสานงานหรือการเจรจาต่อรองจะอยู่ในวงจำกัดหรือกลุ่มที่รัฐบาลต้องการความร่วมมือด้วย คือ ภาคเอกชนเท่านั้น ด้วยอำนาจโครงสร้างพื้นฐานของรัฐในทั้งสามด้านที่กล่าวถึงข้างต้น ทำให้เห็นว่า รัฐในช่วงเวลานั้นช่วงชิงอำนาจอิสระในการก่อตัวและกำหนดนโยบายได้อย่างเข้มแข็ง ซึ่งความเป็นอิสระของอำนาจอันมาจากโครงสร้างอำนาจพื้นฐานของรัฐในลักษณะนี้เอง ที่ทำให้รัฐมีบทบาทในการก่อตัวของนโยบายเกษตรพันธสัญญามากกว่า

ภาคเอกชน: ตัวแสดงที่อิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา จากที่กล่าวในหัวข้อข้างต้น จะพบว่าโดยสรุปแล้วภาคเอกชนมีปัจจัยส่งเสริมที่ทำให้เกิดข้อได้เปรียบหลายประการในการกำหนดนโยบายหรือทำให้รัฐยอมให้ภาคเอกชนเข้ามามีอำนาจในการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ ด้วยลักษณะของนโยบายนั้น เป็นการจำกัดบทบาทของภาครัฐในความร่วมมือดังกล่าวไปแล้ว ถึงแม้ว่าภาครัฐจะมีบทบาทในช่วงการริเริ่มผลักดันและการก่อตัวของวาระนโยบายก็ตาม ด้วยรูปแบบการดำเนินโครงการและบทบาทต่างๆ ที่กำหนดของภาคเอกชน ทำให้ภาคเอกชนต้องเข้าร่วมกำหนดนโยบาย นโยบายไม่ได้เป็นลักษณะของการสั่งการ บังคับหรือควบคุมให้ปฏิบัติตาม แต่เป็นนโยบายความร่วมมือ นอกจากนี้ด้วยเนื้อหาของนโยบายเป็นการผลิตในระบบเกษตรพันธสัญญา และเชื่อมโยงทุกระบบการผลิตเข้าด้วยกันอย่างครบวงจร ตั้งแต่ปัจจัยการผลิต ไปจนถึงการขายผลผลิตอีกทั้งยังถูกกำหนดด้วยความต้องการของตลาดทั้งในแง่การส่งออกและกระจายการผลิตภายในประเทศ ภาครัฐมีความรู้ในด้านการตลาดและเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่ใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตต่อไร่น้อยกว่าภาคเอกชนด้วย จึงทำให้ด้วยตัวระบบการผลิตของแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคซึ่งเป็นการปรับโครงสร้างการผลิต ทำให้ภาคเอกชนมีความได้เปรียบในปัจจัยที่หนึ่งเรื่องลักษณะนโยบาย นอกจากนี้ข้อมูลยังชี้ว่า ได้มีความพยายามในการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐในการพัฒนาการ

เกษตรมาแล้วในการประชุมทั้ง 2 ครั้ง ภาคเอกชนบางบริษัทก็ได้มีการติดต่อโดยตรงกับภาครัฐ(กรมส่งเสริมการเกษตร)หรือเป็นฝ่ายที่ถูกติดต่อจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รวมถึงข้าราชการและรัฐบาลด้วย ถึงแม้ว่าในช่วงการกำหนดนโยบายล้วนเป็นการดำเนินงานโดยภาครัฐแทบทั้งสิ้น แต่จากข้อมูลในการสัมภาษณ์ก็ชี้ว่าภาครัฐไม่ได้กำหนดนโยบายนี้อยู่เพียงฝ่ายเดียว จะเห็นว่าภาคเอกชนค่อนข้างมีบทบาทในส่วนของเนื้อหา นโยบายที่กำหนดขึ้นด้วย และด้วยลักษณะของนโยบายประกอบกับโครงสร้างที่เปิดให้เอกชนเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศในสมัยนั้น ทำให้การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของภาคเอกชนมีอิสระมากขึ้นไม่เพียงเฉพาะปัจจัยในเชิงลักษณะของนโยบายเท่านั้นที่ทำให้ภาคเอกชนมีบทบาทในนโยบายดังกล่าว

ความได้เปรียบอีกส่วนหนึ่งที่เป็นปัจจัยให้ภาคเอกชนมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายก็คือ สถานะในเชิงชนชั้นและเชิงสถาบันของภาคเอกชน กล่าวคือ ในเชิงชนชั้นนายทุน การส่งเสริมและแก้ปัญหาให้กับสังคมทุนนิยม ก็เท่ากับเป็นการสร้างผลประโยชน์ทางอ้อมให้กับภาคเอกชนด้วย การเชื่อมโยงภาคการผลิตทางการเกษตรเข้ากับสังคมทุนนิยมของรัฐกลับยิ่งทำให้ภาคเอกชนมีความสำคัญมากขึ้น เพราะเกษตรกรกำลังถูกดึงให้เข้าไปพึ่งพาทุนนิยม รัฐจึงต้องตอบสนองผลประโยชน์ของนายทุนเพราะการกำหนดนโยบายดังกล่าวจะส่งผลกระทบโดยตรงกับเกษตรกร หากภาคเอกชนไม่เข้าร่วมหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด อีกทั้งจากปัญหาราคาผลผลิตที่ตกต่ำก่อนหน้านี้ทำให้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเป็นความพยายามในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยการแก้ปัญหาครั้งนี้ก็ส่งผลดีต่อชนชั้นนายทุนโดยรวมด้วย เพราะรัฐต้องการให้มีการผลิตที่ผลผลิตรายได้คงที่และเป็นที่ต้องการของตลาด ภาคเอกชนจึงเป็นชนชั้นนายทุนที่เมื่อใดก็ตามที่รัฐส่งเสริม แก้ปัญหาพัฒนาและคงไว้ซึ่งความสืบเนื่องของสังคมทุนนิยม ภาคเอกชนก็ได้รับผลประโยชน์ในส่วนนี้มากขึ้นด้วย ในเชิงชนชั้นแล้วภาคเอกชนจึงมีความได้เปรียบจากสถานะเชิงชนชั้นของตนในสังคมทุนนิยม นอกจากความได้เปรียบในเชิงชนชั้นแล้ว ในเชิงสถาบันของภาคเอกชนทั้งความเป็นบรรษัทขนาดใหญ่และอภิสิทธิชนในฐานะนักธุรกิจ กล่าวคือ ความเป็นบรรษัทขนาดใหญ่ของบริษัทต่างๆที่เข้าร่วมโครงการทำให้บริษัทมีระบบวางแผนในการจัดการโครงการและควบคุมแผนการผลิตทางการเกษตร ในขณะที่เดียวกันระบบวางแผนก็สอดคล้องกับระบบเกษตรพันธสัญญาและความต้องการในการปรับโครงสร้างการผลิตของรัฐ รัฐจึงจำเป็นต้องยื่นข้อเสนอเพื่อให้บรรษัทนำระบบวางแผนของตนเข้ามาทำโครงการร่วมมือกับภาครัฐ เมื่อภาคเอกชนมีข้อได้เปรียบในเชิงสถาบันด้วยลักษณะของบรรษัทขนาดใหญ่ของตนทำให้ภาคเอกชนเพิ่มน้ำหนักในข้อต่อรองกับภาครัฐในการกำหนดนโยบาย การส่งเสริมให้การผลิตภาคเกษตรปรับตัวจากระบบตลาดสู่ระบบวางแผนหรือระบบอุตสาหกรรมเป็นความพยายามของภาครัฐในเชื่อมโยงให้รัฐกับบรรษัทต้องพึ่งพาและมีความสัมพันธ์กันเพิ่มขึ้น เพราะเสถียรภาพการผลิตของบรรษัทเพื่อการส่งออกส่งผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ผู้เป็นเจ้าของบรรษัทเหล่านี้คือ นักธุรกิจขนาดใหญ่ นักธุรกิจเหล่านี้มีฐานะอภิสิทธิชนและมีข้อได้เปรียบทั้งจากเงินทุน ระบบการจัดการองค์กร และช่องทางพิเศษในการติดต่อกับรัฐ ซึ่งรัฐเป็นผู้เปิดโอกาสให้อภิสิทธิในการติดต่อกับรัฐเป็นพิเศษเหนือคนกลุ่มอื่นในสังคม ในกรณีนโยบายเกษตรพันธสัญญาจะเห็นได้ชัดว่า รัฐให้ช่องทางพิเศษกับนักธุรกิจ เพราะนักธุรกิจการที่ตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการภายใต้แผนประสานความร่วมนั้น กระทบต่อความสำเร็จของแผนประสานฯ เป็นอย่างมากนักธุรกิจจึงได้รับเชิญให้เข้าร่วมในคณะกรรมการ กรอ.และในการประชุมครั้งที่ 1 ช่องทางพิเศษที่รัฐบาลพลเอกเปรมเปิดให้กับภาคเอกชนและกลุ่มธุรกิจทำให้ภาคเอกชนมีข้อได้เปรียบกลุ่มอื่นๆ ที่มีส่วนร่วมในนโยบาย เพราะจุดเริ่มต้นของแผนประสานความร่วมมือขึ้นอยู่กับการยื่นเสนอโครงการของภาคเอกชนและตกลงเข้าร่วมโครงการตามคำขอของรัฐด้วย การตัดสินใจของนักธุรกิจในกรณีจึงส่งผลกระทบโดยตรงต่อผลงานทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในแผนเชิงรับส่วนหนึ่งที่ดำเนินงานในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 และปรับเป็นแผนเชิงรุกในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เป็นความพยายามฟื้นฟู ยุกระดับและกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจและภาคเกษตรที่ตกต่ำจากวิกฤติราคาผลผลิตตลาดโลกและภาวะเศรษฐกิจจะหว่วประเทศในช่วงที่ผ่านมา อีกทั้งแผนพัฒนาชนบทของรัฐก็มีความจำเป็นต้องแก้ไขในเรื่องการประกอบอาชีพและรายได้ของเกษตรกรด้วย การตัดสินใจของภาคเอกชนจึงยังมีผลต่อผลงานของรัฐบาลพลเอกเปรมมากขึ้น ความได้เปรียบในเชิงสถาบันในฐานะนักธุรกิจอภิสิทธิชนนี้เพิ่มระดับอำนาจในการต่อรองและกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญามากขึ้นไป

อีก ดังนั้น โดยสรุปแล้วลักษณะนโยบาย ความเป็นชนชั้นนายทุนในสังคมทุนนิยม ความได้เปรียบจากบรรษัทขนาดใหญ่และนักธุรกิจอภิสิทธิ์ชนทำให้ภาคเอกชนมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา การเปิดโอกาสและดำเนินนโยบายความร่วมมือรวมทั้งการปรับโครงสร้างการผลิตในลักษณะนี้ทำให้ภาคเอกชนมีอำนาจต่อรองกับรัฐมากขึ้นกว่านโยบายอื่นๆ และยังเป็นการเพิ่มความสัมพันธ์ในเชิงสถาบันระหว่างกลุ่มทุนกับภาครัฐด้วย การกำหนดนโยบายตั้งแต่ช่วงร่างและอนุมัติหลักการของแผนประสานความสัมพันธ์มาถึงขั้นตอนต่างๆ ภาครัฐก็จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกับภาคเอกชนอย่างปฏิเสธไม่ได้ประกอบกับในช่วงรัฐบาลของพลเอกเปรมมีความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากการเน้นพิจารณาภายใน (inward looking) คือมุ่งอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (inefficient import substitution) ภายใต้นโยบายการตั้งกำแพงภาษีเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของนายทุนในประเทศมาเป็นนโยบายอุตสาหกรรมที่เน้นการส่งออก (Export Oriented Industrialization) ไปสู่ตลาดเสรีโดยการผลักดันของกลไกตลาดและการขยายตลาดออกไป และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายรัฐมากขึ้น ระยะเวลา 8 ปีของนายพลเอกเปรมเป็นช่วงเวลาที่นายทุนปรับตัวและขยายบทบาทของตนได้ดีพอสมควร คือ การอนุญาตให้ชนชั้นนายทุนไทยได้เข้ามาสืบบทบาทในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ (วรวิทย์ จำลองนา, 2548: 53)

จากการอภิปรายผลการวิจัยข้างต้นจึงสามารถสรุปข้อค้นพบสำคัญ ได้ว่า การก่อตัวของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญาเกิดจากบทบาทของภาครัฐสองส่วน คือ รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีพลเอกเปรม ดิถสุลลันท์ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยเลขาธิการ ดร.เสนาะ อุนากุล ซึ่งรัฐบาลกับสภาพัฒน์มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในการกำหนดนโยบาย สภาพัฒน์มีอิทธิพลต่อรัฐบาลในการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา อีกทั้งยังได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาล รัฐบาลกำหนดนโยบายตามเค้าโครงที่กำหนดในแผนพัฒนาทั้งสองฉบับ ขุนนางนักวิชาการ (เทคโนแครต) กับรัฐบาลพลเอกเปรมมีอิทธิพลโดยตรงต่อการก่อตัวของวาระนโยบาย นอกจากแนวคิดและบทบาทของทั้งสองตัวแสดงข้างต้นแล้ว ตัวแสดงทั้งสองยังวางโครงสร้างในเชิงหน่วยงานเพื่อให้แนวคิดในการสร้างความร่วมมือในการพัฒนาการเกษตรเกิดผลใน เชิงปฏิบัติด้วยทั้งคณะกรรมการการอ. คณะกรรมการ กชช. และ การประชุมทั้งสองครั้งข้างต้น รวมถึงคณะกรรมการประสานความร่วมมือสี่ภาค ซึ่งทั้งหมดก็เป็นการนำเอาภาคเอกชนหรือกลุ่มทุนในยุคนั้นเข้าร่วม และได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีในการเข้าร่วมแผนประสานความร่วมมือสี่ภาค นอกจากนี้ยังได้กำหนดโครงสร้างในเชิงแผนนโยบาย คือ เนื้อหาที่มีความต่อเนื่องกันในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตต่อไร่ และ แผนพัฒนา ฉบับที่ 6 การผลิตเพื่อขายอย่างครบวงจร ในส่วนของการพัฒนาการผลิตภาคเกษตรทั้งสองฉบับมาเป็นกรอบหลักของนโยบาย และด้วยการดำเนินนโยบายในมิติการพัฒนาเป็นส่วนใหญ่ทำให้รัฐใช้การพัฒนาเป็นเครื่องมือและกลไกในการสร้างความเป็นอิสระของภาครัฐจากการต่อรองของกลุ่มต่างๆ รัฐในยุคนี้เป็นรัฐที่ให้ความสำคัญกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และด้วยรูปแบบของนโยบายทำให้ นโยบายเกษตรพันธสัญญาหรือแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคจึงเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองเป้าหมายในเชิงเศรษฐกิจมากกว่าความพยายามในการพัฒนาชนบท

รวมถึงการก่อตัวและกำหนดนโยบายของรัฐบาลของ พลเอกเปรม ดิถสุลลันท์ นั้นสร้างอำนาจอันเกิดจากโครงสร้างอำนาจพื้นฐานของรัฐทั้งสามด้านเพื่อให้รัฐปราศจากการกดดันจากกลุ่มทุนหรือภาคเอกชนด้วยความร่วมมือกันอย่างเหนียวแน่นของตัวแสดงทั้งสอง การพยายามสร้างความร่วมมือของรัฐและนโยบายการพัฒนาในสมัยนั้น และด้วยการก่อตัวของวาระนโยบายในภาครัฐทำให้ช่องทางและรูปแบบการนำเสนอประเด็นนโยบายเป็นการนำเสนอประเด็นนโยบายภายในซึ่งสัมพันธ์โดยตรงกับวาระที่รัฐบาลให้ความสนใจมากกว่าการนำเสนอประเด็นนโยบายภายนอก รัฐจึงมีบทบาทนำในการก่อตัวของวาระนโยบายเกษตรพันธสัญญา ถึงแม้ว่าในช่วงของการก่อตัวรัฐจะมีบทบาทนำนั้น แต่ด้วยความพยายามในการพัฒนาสังคมทุนนิยมและแก้ปัญหาให้กับระบบทุนนิยมทำให้ภาคเอกชนในเชิงสถาบันของการเป็นชนชั้นนายทุนในสังคมทุนนิยมได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาดังกล่าวไปด้วย นอกจากนี้ด้วยลักษณะของแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคทำให้ภาคเอกชน มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายอย่างปฏิเสธไม่ได้ ด้วยเนื้อหาในนโยบายที่ส่งเสริมหรือใช้ระบบการผลิตแบบเกษตรพันธสัญญาและต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชนเป็นหลัก รวมถึง

รูปแบบของนโยบายจำเป็นต้องใช้ความได้เปรียบที่ภาคเอกชนมีเหนือกลุ่มอื่นๆ คือ ความเป็นบรรษัท และนักธุรกิจทั้งระบบการวางแผน แหล่งเงินทุน เทคโนโลยี การบริหารจัดการ ตลาดสำหรับขายผลผลิต ช่องทางพิเศษในการเข้าถึงรัฐบาล ทำให้การตัดสินใจของภาคเอกชนในการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการภายใต้แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคนี้จึงส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จของแผนและรัฐบาล ภาคเอกชนจึงมีความได้เปรียบในการสร้างอำนาจต่อรองกับรัฐในการเข้าไปกำหนดนโยบายนี้ หากรัฐยังต้องดำเนินการเพื่อพัฒนาการเกษตรเข้าสู่อุตสาหกรรมเกษตร และจำเป็นต้องใช้ระบบการผลิตแบบเกษตรพันธสัญญาในลักษณะดังกล่าวนี้เพื่อความสะดวกของราคาผลผลิตภาคเกษตรและส่งเสริมการผลิตเพื่อขายในมิติของรายได้ รัฐก็ไม่สามารถปฏิเสธอิทธิพลในการกำหนดนโยบายส่วนนี้ของภาคเอกชนได้

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

การก่อตัวของวาระนโยบายและการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญาหรือแผนประสานความร่วมมือสี่ภาค เพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรนั้น เป็นการก่อตัวของวาระนโยบายจากตัวแสดงที่เป็นภาครัฐทั้งรัฐบาลและนักวิชาการ (เทคโนโลยีแคเรต) เป็นหลักรวมถึงเป็นการก่อตัวที่ให้ความสำคัญหรือช่องทางพิเศษกับภาคเอกชนมากกว่าตัวแสดงทางนโยบายอื่นๆที่มีส่วนร่วมในนโยบายอย่างเกษตรกร นอกจากนี้นโยบายเพื่อพัฒนาการเกษตรในสมัยดังกล่าวยังมุ่งเน้นการวางแผนนโยบายโดยกำหนดนโยบายตามแผนชาติและเป็นวงแนวทางการกำหนดนโยบายให้ต่อเนื่องกัน (แผนพัฒนาฉบับที่ 5 และ 6) ซึ่งแผนทั้งสองมุ่งเน้นการปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรและให้ความสำคัญกับการพัฒนาในมิติด้านเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายรายได้หรือส่งเสริมในด้านคุณภาพของการผลิตภาคเกษตรอย่างแท้จริง ถึงแม้ว่าแผนประสานความร่วมมือจะมีจุดประสงค์เพื่อ ลดความผันผวนของราคาผลผลิตและยกระดับรายได้ของเกษตรกร ก็ตามแต่การก่อตัวและการกำหนดนโยบายดังกล่าว กลับปรากฏการมีส่วนร่วมของภาคเกษตรกรน้อยและด้วยซ้ำรูปแบบการผลิตแบบครบวงจรที่เน้นการขายผลผลิตทำให้รัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับภาคเอกชนซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจในการตัดสินใจให้กับภาคเอกชนในการต่อรองกับภาครัฐด้วย ซึ่งหากนโยบายจำเป็นต้องดำเนินความร่วมมือในลักษณะนี้และไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทของตัวแสดงภาครัฐ ความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจนโยบายระหว่างรัฐกับภาคเอกชนคงจะเป็นไปในทิศทางที่รัฐอาจเป็นฝ่ายตามมากกว่าได้มากกว่าในอนาคตที่สังคมถูกพัฒนาให้พึ่งพิงระบบทุนนิยมมากยิ่งขึ้น และยิ่งไปกว่านั้นแผนประสานความร่วมมือ ดังกล่าวเป็นการยึดโยงตลาดผลผลิตของเกษตรกรผนวกเข้าไปกับสังคมทุนนิยมหรือเศรษฐกิจภายนอก ก็ยังเป็นการทำให้เกษตรกรลดอิสระในการทำการผลิตภาคเกษตร การดำเนินนโยบายความร่วมมือระหว่างรัฐกับภาคเอกชนในการพัฒนาเกษตร ที่รัฐเป็นฝ่ายส่งเสริมภาคเอกชนด้วยรูปแบบของนโยบายและด้วยลักษณะเชิงชนชั้นและเชิงสถาบันของภาคเอกชนที่มีเหนือกว่าเกษตรนั้นยิ่งทำให้ภาครัฐควรเป็นฝ่ายเสริมดุลอำนาจในความสัมพันธ์ดังกล่าวให้กับเกษตรกรมากกว่า ในขณะเดียวกันหากรัฐมีความจำเป็นต้องกำหนดนโยบายในลักษณะนี้ รัฐควรคำนึงถึงการส่งเสริมบทบาทระหว่างภาคส่วนต่างๆอย่างเท่าเทียมโดยเฉพาะกลุ่มที่มีอำนาจนโยบายและมีโอกาสในการเข้าถึงรัฐบาลหรือผู้อำนาจในการกำหนดนโยบายน้อยกว่า นอกจากนี้หากจะให้เกิดความเป็นธรรมในนโยบาย รัฐจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้เกษตรกรได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนการก่อตัวและกำหนดนโยบาย รวมถึงพิจารณาพัฒนาการเกษตรในแง่มุมการกระจายรายได้ พัฒนาคุณภาพการผลิตอย่างยั่งยืน ไม่ให้ตลาดผลผลิตถูกผูกขาดภายใต้บริษัทใดบริษัทหนึ่งเพื่อลด ความเหลื่อมล้ำในเชิงอำนาจนโยบายระหว่างเกษตรกรและภาคเอกชน

นอกจากนั้นนโยบายดังกล่าวมีความสำคัญและความน่าสนใจในการศึกษาเพิ่มเติมอีกหลายประเด็นเพราะเป็นนโยบายที่มีความสำคัญในเชิงเนื้อหา การสร้างความร่วมมืออย่างเป็นทางการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาการเกษตร และเป็นการปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรจากเดิมมาสู่ระบบอุตสาหกรรมเกษตร รวมถึงเป็นการใช้ระบบเกษตรพันธสัญญาในรูปแบบนโยบายที่รัฐเป็นตัวกลางในการสนับสนุนอย่างจริงจังครั้งแรกของประเทศไทย สำหรับการวิจัยครั้งต่อไปผู้วิจัยควรศึกษาในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบายรวมถึง

เปรียบเทียบแผนประสานความร่วมมือกับแนวนโยบายที่ใกล้เคียงกันของรัฐบาลปัจจุบันเพื่อให้เกิดการต่อยอดและรวบรวมองค์ความรู้นโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรพันธสัญญา

เอกสารอ้างอิง

- กองศึกษาและเผยแพร่การพัฒนา. 2532. 10 ปี เครื่องชี้ภาวะสังคมและเครื่องชี้ภาวะสังคม 2530. กรุงเทพฯ: รุ่งศิลป์การพิมพ์.
- โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์. 2534. นโยบายการเกษตรกับความเป็นประเทศอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2532. คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ไชยวงศ์ ชูชาติ. 2503. นโยบายเกษตร ว่าด้วยการวิเคราะห์วัตถุประสงค์ วิธีการและดำเนินนโยบายเกษตรของประเทศไทยและต่างประเทศ. พระนคร: แพร์พิทยา.
- ประสงค์ สุนศิริ. 2532. 726 วันได้บัลลังก์เปรม ฤาจะลบรอยอดีตได้. กรุงเทพฯ: พิมพ์.
- พูนสิน วงศ์กลฐุต (บรรณาธิการ). 2552. อดีตชีวิตและงานของเสนาะ อุณาภูล. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย. 2524. รายงานการสัมมนาเรื่องความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตรในทศวรรษหน้า. กรุงเทพฯ: ยูไนเต็ดโปรดักชั่น.
- _____. 2527. รายงานการสัมมนาเรื่องความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อเพิ่มผลผลิตและยกระดับรายได้ให้กับเกษตรกร. กรุงเทพฯ: ยูไนเต็ดโปรดักชั่น.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2530. 10 ปี ขนบไทย. กรุงเทพฯ: ชุมชนสหกรณ์การเกษตร.
- สุดใจ จงวรวิวัฒนาและคณะ. 2549. เกษตรพันธสัญญาเพื่อบรรเทาความยากจน (กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่). กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร.
- โสภณ ทองปาน. 2536. นโยบายเกษตรไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: เลิศชัยการพิมพ์.
- โสภณ ชมซานและคณะ. 2557. พลวัตนโยบายการเกษตรของไทย: ความเป็นมาจากอดีตสู่ปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วรวิทย์ จำลองนา. 2548. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มทุนผูกขาดในบริบทเศรษฐกิจการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์ประสานงานกับภาคเอกชนเพื่อพัฒนาการเกษตร. 2531. แผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.