



การนำนโยบายผลิตผลการเกษตรของไทยไปปฏิบัติ:

ศึกษานโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในปี 2555/56

THE IMPLEMENTATION OF AGRICULTURAL PRODUCTS POLICY IN THAILAND:

A STUDY OF PADDY MORTGAGE POLICY IN 2012/13

โดย

ชมภูษ หุ่นนาค

มหาวิทยาลัยรังสิต  
Rangsit University

ดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม

หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์

วิทยาลัยบริหารรัฐกิจและรัฐศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2557



**THE IMPLEMENTATION OF AGRICULTURAL PRODUCTS POLICY IN THAILAND :  
A STUDY OF PADDY MORTGAGE POLICY IN 2012/13**

**BY  
CHOMPOONUCH HUNNARK**

**A DISSERTATION SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT  
OF THE REQUIREMENTS FOR  
THE DEGREE OF DOCTOR OF PHILOSOPHY  
IN PUBLIC ADMINISTRATION  
INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION  
COLLEGE OF GOVERNMENT AND PUBLIC GOVERNANCE**

**GRADUATE SCHOOL, RANGSIT UNIVERSITY**

**2014**



คุษฎีนิพนธ์เรื่อง

การนำนโยบายผลิตผลการเกษตรของไทยไปปฏิบัติ: ศึกษานโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในปี 2555/56

โดย

ชมภูนุช หุ่นนาค

ได้รับการพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
ปรัชญาคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2557

รศ.ดร.สมพร เพ็องจันทร์  
ประธานกรรมการสอบ

รศ.ดร.ปฐม มณีโรจน์  
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา

ดร.ภัทริยา สุมะโน  
กรรมการ

ดร.วรรณภา วามานนท์  
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

ผศ.ดร.นพพลุต สุนทรนนท์  
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

(ผศ.ร.ต.หญิง ดร.วรรณิ์ สุขสาตร)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

29 กันยายน 2557



Dissertation entitled

**THE IMPLEMENTATION OF AGRICULTURAL PRODUCTS POLICY IN THAILAND:  
A STUDY OF PADDY MORTGAGE POLICY IN 2012/13**

by

CHOMPOONU CH HUNNARK

was submitted in partial fulfillment of the requirements  
for the degree of Doctoral of Philosophy in Public Administration

Rangsit University  
Academic Year 2014

*S. Fuangchan*

Assoc. Prof. Somporn Fuangchan, Ph.D.

Examination Committee Chairperson

*P. Manirojana*

Assoc. Prof. Patom Manirojana, Ph.D.

Member and Advisor

*Pattareeya S.*

Pattareeya Sumano, Ph.D.

Member

*Wannapa W.*

Wannapa Wamanond, Ph.D.

Member and Co-Advisor

*Noppadol S.*

Asst. Prof. Noppadol Soonthornon, Ph.D.

Member and Co-Advisor

Approved by Graduate School

*Vannee Sooksatra*

(Asst.Prof.Plit.Off. Vannee Sooksatra, D.Eng.)

Dean of Graduate School

September 29, 2014

## กิตติกรรมประกาศ

ในการที่คณาจารย์ทุกท่านได้สำเร็จลุล่วงไปได้อย่างสมบูรณ์ ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.ปฐม มณีโรจน์ อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพพล สุนทรนนท์ ตลอดจน ดร.วรรณภา วามานนท์ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ที่กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำที่มีค่า อันจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขจุดบกพร่องต่างๆ ในงานของผู้วิจัย ด้วยความทุ่มเท เสียสละเวลาเอาใจใส่ และเต็มเปี่ยมไปด้วยความปรารถนาดีตลอดมา

ขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร. สมพร เพ็ญจันทร์ ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบคณาจารย์ และ ดร.ภทริยา สุมะโน ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการร่วมสอบคณาจารย์ ซึ่งทั้งสองท่านได้ให้คำแนะนำ ทำให้คณาจารย์เหล่านี้ มีความสมบูรณ์ในเนื้อหาสาระส่วนต่างๆ มากยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณทุกๆ ท่านที่ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลต่างๆ และเสียสละเวลาอันมีค่าให้ความร่วมมือในการสัมภาษณ์เชิงลึก ส่งผลให้ผู้วิจัยได้รับทราบข้อมูลที่ชัดเจน ถูกต้องตามสภาพความเป็นจริง นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ทุกท่าน ที่ให้คำปรึกษา ให้กำลังใจ ช่วยเหลือติดตามงาน และอำนวยความสะดวกอย่างดีเสมอมา ตั้งแต่วันแรกที่ข้าพเจ้ามาสมัครเรียนจนจบการศึกษา

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดา และมารดาของข้าพเจ้า ที่ได้เลี้ยงดูด้วยความรัก ความห่วงใย ให้แก่คำสอน รวมถึงให้กำลังใจอย่างดีมาโดยตลอด ประกอบกับการสนับสนุนส่งเสริมในทุกๆ เรื่อง โดยเฉพาะเรื่องการศึกษาจนจบชั้นคณาจารย์บัณฑิต ตลอดจนขอขอบพระคุณครู อาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ถ่ายทอดความรู้ คำสอนต่างๆ อันมีคุณค่ายิ่ง จนทำให้ผู้วิจัยประสบความสำเร็จในวันนี้

ชมภูษ หุ่นนาค

ผู้วิจัย

5408211 : สาขาวิชาเอก : รัฐประศาสนศาสตร์ ; ปร.ค. (รัฐประศาสนศาสตร์)

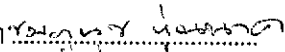
คำสำคัญ : การนำนโยบายไปปฏิบัติ, นโยบายรับจำนำข้าวเปลือก

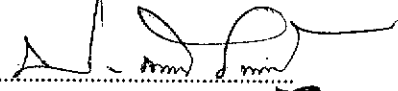
ชมนุช หนูนาค : การนำนโยบายผลิตผลการเกษตรของไทยไปปฏิบัติ : ศึกษา  
รับจำนำข้าวเปลือกในปี 2555/56 (THE IMPLEMENTATION OF AGRICULTURAL PRODUCTS  
POLICY IN THAILAND : A STUDY OF PADDY MORTGAGE POLICY IN 2012/13)

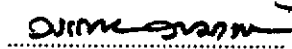
อาจารย์ที่ปรึกษาคุณุณิพนธ์: รศ.ดร.ปฐม มณีโรจน์, อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม: ดร.วรรณภา วามานนท์  
และ ผศ.ดร.นพพล สุนทรนนท์, 345 หน้า.

การศึกษานโยบายผลิตผลการเกษตรของไทยไปปฏิบัติ : ศึกษา  
รับจำนำข้าวเปลือกในปี 2555/56 มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพการณ์ และ  
ปัญหาการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในประเทศไทยไปปฏิบัติ และ (2) เพื่อนำเสนอแนวทาง  
และรูปแบบการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย  
โดยประยุกต์ใช้ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่างของ Van Meter and Van Horn  
(1975) มีวิธีดำเนินการวิจัยในเชิงคุณภาพ ศึกษาจากเอกสาร แนวคิดทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และ  
การสัมภาษณ์เชิงลึก โดยรูปแบบการวิจัยเป็นแบบกรณีศึกษา ใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นเครื่องมือ  
ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ หรือ ผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับ  
ปฏิบัติการ ระดับนโยบาย ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง และนักวิชาการ

ผลการวิจัย พบว่า สภาพการณ์ และปัญหาการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ  
ได้แก่ (1) วัตถุประสงค์ของนโยบาย หลักเกณฑ์การดำเนินงานตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาเพียง  
ส่วนหนึ่ง บางอย่างไม่สอดคล้องกับบริบทแต่ละพื้นที่ รวมถึงไม่สามารถแก้ปัญหาของชาวนาได้  
อย่างครอบคลุม ทัวถึง และเท่าเทียม (2) ทรัพยากรของนโยบาย ทั้งจำนวนงบประมาณ เจ้าหน้าที่  
ปฏิบัติงาน และวัสดุอุปกรณ์มีไม่เพียงพอ (3) การสื่อสารในระดับปฏิบัติ มีประสิทธิภาพสูง แต่การ  
สื่อสารจากส่วนกลางมายังพื้นที่ และการนำเสนอปัญหาจากพื้นที่ให้ส่วนกลางเป็นผู้วินิจฉัย สั่งการ  
เป็นไปอย่างล่าช้า (4) ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ที่มีความสลับซับซ้อน มีสายการบังคับบัญชาที่ยาว  
และเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน นับเป็นโครงสร้างที่เอื้อต่อการทุจริต และใช้งบประมาณในการ  
บริหารสูง (5) การที่รัฐเป็นผู้กำกับ ดูแล และเป็นเจ้าของข้าวในสต็อกแต่เพียงผู้เดียว ทำให้การ  
ระบายและการจำหน่ายข้าวประสบปัญหา ขณะที่ต่างประเทศเร่งพัฒนาศักยภาพทั้งการผลิตและ  
ส่งออกสูงขึ้นเรื่อยๆ ส่วนอีกด้านหนึ่ง วิถีชีวิตชาวนาเปลี่ยนแปลงไปมาก เน้นพึ่งพาเทคโนโลยี จ้าง  
แรงงาน ขณะเดียวกัน ต้องทุกข์ยากจากปัจจัยการผลิตที่มีราคาสูง ภัยธรรมชาติ เช่าที่ดิน และมี

ลายมือชื่อนักศึกษา 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม 

หนังสือ รวมถึง (6) ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มองว่า นโยบายนี้ส่งผลดีต่อชาวนาอย่างชัดเจน แต่ในมุมมองกลับกัน ได้ส่งผลเสียหลายประการ ได้แก่ ระบบตลาด ระบบสหกรณ์ ข้าวอินทรีย์ถูกทำลาย ลดการพัฒนาศักยภาพและการพึ่งตนเองของชาวนา ตลอดจนเอกชน ส่วนแนวทาง และรูปแบบการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ได้แก่ (1) ควรมีองค์การที่ดึงขึ้นมาเฉพาะสำหรับดูแลผลิตผลทางการเกษตรชนิดนั้น โดยตรง ไม่ควรตั้งคณะกรรมการหลากหลายชุดที่รับผิดชอบในลักษณะแยกส่วนกัน และรัฐไม่ควร กำกับ ดูแล สั่งการ แต่เพียงผู้เดียว แต่ควรให้เอกชนดำเนินการตามกลไกปกติ (2) ตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวร่วมเอกชนแห่งชาติ พัฒนางจรของการแบ่งส่วนผลประโยชน์ร่วมกัน ประกอบด้วย ชาวนา โรงสี ผู้ส่งออก โดยมีรัฐบาลเป็นผู้สนับสนุน รวมทั้ง (3) สร้างรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความสมดุลระหว่างการปฏิบัติแบบบนลงล่าง และล่างขึ้นบน เน้นเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน เป็นต้น

จากผลวิจัยดังกล่าว นำไปสู่ข้อเสนอแนะ ดังนี้ (1) รัฐบาลควรหามาตรการในการควบคุมราคาปัจจัยการผลิต (2) ปรับลดราคารับจำนำข้าวให้เหมาะสม และกำหนดนโยบายดังกล่าวในลักษณะมาตรการเสริม ดำเนินการเฉพาะช่วงเวลาที่ประสบปัญหาต่างๆ เท่านั้น (3) รัฐบาลควรช่วยบริหารความเสี่ยง ด้วยการประกันภัยนาข้าวให้กับชาวนา (4) ส่งเสริมให้ชาวนารวมกลุ่มกันใช้เทคโนโลยี เครื่องมืออุปกรณ์ และ (5) ปฏิรูปเรื่องที่ดิน สนับสนุนให้ชาวนา และเกษตรกรทั่วไปมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

ลายมือชื่อนักศึกษา วิมลคุณา โฉมงาม

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

**5408211 : MAJOR : PUBLIC ADMINISTRATION ; Ph.D. (PUBLIC ADMINISTRATION)**

**KEYWORDS : POLICY IMPLEMENTATION, PADDY MORTGAGE POLICY**

**CHOMPOONUCH HUNNARK : THE IMPLEMENTATION OF AGRICULTURAL PRODUCTS POLICY IN THAILAND : A STUDY OF PADDY MORTGAGE POLICY IN 2012/13 DISSERTATION ADVISOR : ASSOC.PROF. PATOM MANIROJANA, Ph.D., DISSERTATION CO-ADVISOR : WANNAPA WAMANOND, Ph.D. AND ASST.PROF NOPPADOL SOONTHORNON, Ph.D., 345 p.**

The study of the implementation of agricultural products policy in Thailand: paddy mortgage policy implementation in 2012/13. This research aimed to analyze the current situation, problems which have been caused by implementation of paddy mortgage policy in Thailand and to recommend the path and implementation of agricultural products policy model especially paddy which was appropriate for contextualization, Thailand, by applying Van Meter and Van Horn's top-down theory (1975). The study had characteristic of qualitative research, case study design. The subjects were all levels of relevant officers. The research instruments were in-depth interview and documentaries.

The finding showed condition and problem of implementation of paddy mortgage policy which were (1) policy objectives and criteria of operating solved the problem in some parts. Some criteria of proceedings did not correspond with each contextualization. This policy did not solve the problems of famers inclusively and equally. (2) Policy resource, budget, officer and equipment were not sufficient. (3) Horizontal communication of officers between inside and outside organizations was high efficiency, but central government sent the message to operational officers inefficiently. In addition, central government made a final decision or commanded to operational officers slowly. (4) Characteristic of implementing agencies was complex. The pyramidal organization chart was very high, and they had to involve with many agencies. Therefore, this structure encouraged corruption and spent a huge of budget. (5) Although the government took charge of paddy stock individually, this caused problems about releasing and distributing paddy.

Student's Signature Chompoonuch Hunnark Dissertation Advisor's Signature P. Manrojana  
 Dissertation Co-Advisor's Signature Wannapa W.  
 Dissertation Co-Advisor's Signature Noppadol



Meanwhile, foreign countries developed production potential rapidly, and they also received benefit from exporting this crop in high rate. In aspect of famers, the way of their life was changed obviously. They involved with technology, hired labors more than past. At the same time, they faced suffering because of high investment cost, natural disaster, rental fee and debt. (6) The implementers believed that paddy mortgage policy certainly affected benefit for famers. On the contrary, this policy caused a lot of negative effects such as market and co-operation system, damaged organic rice, decreased self-sufficiency and potential of farmers and private organizations. As for method and model of implementation of paddy mortgage policy which should be suitable for contextualization in Thailand is (1) should establish individual organization that directly takes responsibility for each type of agricultural productivities. It should not appoint many boards, who are responsible separately, and government should not hold absolute power to command, but it should allow private organization to conduct mechanism price normally. (2) It should appoint coalition board between government and private organization, who manage paddy policy, and the government should support and develop system of benefit allocation which includes farmers, rice mills and rice exports. (3) It should create model of implement policy which is equilibrium between top-down practice and bottom-up practice. Moreover, it should emphasis on participation of public and relationship with private organization.

Based on the finding, there were some recommendations. (1) The government should seek measure to control price of production factors. (2) It should reduce the price of paddy mortgage appropriately and should determine this policy as supportive measure. It should bring this measure to operate when farmers face problem. (3) The government should administrate risk by making paddy insurance for farmers. (4) It should encourage assemble farmers to use technological equipment. (5) It should reform land by encouraging farmers and agriculturist to have their own land for cultivating.

Student's Signature *Chompoonuch Humant*

Dissertation Advisor's Signature

*P. Manirojana*

Dissertation Co-Advisor's Signature

*Samyap N.*

Dissertation Co-Advisor's Signature

*Abey R.*

## สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ณ
สารบัญภาพ	ญ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	9
1.3 คำถามในการวิจัย	9
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	9
1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ	11
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	12
1.7 การเสนอเรื่อง	13
<b>บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	
2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	15
2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	15
2.1.2 แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ	20
2.1.2.1 พัฒนาการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	20
2.1.2.2 ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ	23
2.1.2.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ	43
2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	46
2.2.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายผลิตผลการเกษตร	46
2.2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ	47
2.2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายข้าว	53
2.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย	55
2.4 บทสรุป	59

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 3 นโยบายข้าวและผลิตผลการเกษตรชนิดอื่นๆ ในประเทศไทย</b>	
3.1 นโยบายผลิตผลการเกษตรของไทย	60
3.2 วิวัฒนาการนโยบายข้าวในประเทศไทย	67
3.3 นโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในปี 2555/56	76
3.4 บทสรุป	96
<b>บทที่ 4 ระเบียบวิธีวิจัย</b>	
4.1 การออกแบบการวิจัย	99
4.1.1 การวิจัยแบบกรณีศึกษา	100
4.1.2 หน่วยในการวิเคราะห์	105
4.1.3 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	105
4.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	108
4.2.1 ขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล	110
4.2.1.1 ขั้นตอนเตรียมการก่อนเก็บรวบรวมข้อมูล	110
4.2.1.2 ขั้นตอนระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูล	111
4.2.1.3 ขั้นตอนหลังการเก็บรวบรวมข้อมูล	117
4.3 การวิเคราะห์ข้อมูล	118
4.3.1 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	118
4.3.2 การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล	120
4.4 บทสรุป	121
<b>บทที่ 5 ผลการวิจัย</b>	
5.1 สภาพการณ์ และปัญหาการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ	124
5.1.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับส่วนกลาง	124
5.1.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจังหวัด	128
5.1.2.1 จังหวัดราชบุรี	128
5.1.2.2 จังหวัดเชียงราย	167
5.1.2.3 จังหวัดสุรินทร์	199

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5.2 แนวทางในการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติ ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย	230
5.3 รูปแบบในการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติ ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย	245
5.4 สรุปภาพรวมผลการวิจัย	250
5.5 บทสรุป	255
<b>บทที่ 6 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ</b>	
6.1 สรุป และอภิปรายผลการวิจัย	258
6.2 ข้อเสนอแนะ	268
6.2.1 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย	269
6.2.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป	271
6.3 บทสรุป	272
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>274</b>
<b>ภาคผนวก</b>	<b>286</b>
ภาคผนวก ก แนวคำถามสัมภาษณ์เจาะลึก	287
ภาคผนวก ข คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ	322
<b>ประวัติผู้วิจัย</b>	<b>345</b>

## สารบัญตาราง

	หน้า	
ตารางที่ 2.1	แสดงทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	38
ตารางที่ 3.1	สรุปวิวัฒนาการนโยบายข้าวในประเทศไทย	72
ตารางที่ 3.2	งบประมาณที่ใช้ในโครงการรับจำนำข้าว ปีการผลิต 2555/56	91
ตารางที่ 3.3	เปรียบเทียบนโยบายประกันราคาข้าวกับนโยบายรับจำนำข้าว	95
ตารางที่ 4.1	รายงานผลการรับจำนำข้าวเปลือก ปี 2554/55	102
ตารางที่ 4.2	สรุปผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	107
ตารางที่ 4.3	สรุปวัน เวลา สถานที่ในการให้ข้อมูลและสัมภาษณ์เจาะลึก	113
ตารางที่ 5.1	สรุปผลการวิจัยของจังหวัดราชบุรีตามมิติในกรอบแนวคิดการวิจัย	165
ตารางที่ 5.2	สรุปผลการวิจัยของจังหวัดเชียงรายตามมิติในกรอบแนวคิดการวิจัย	197
ตารางที่ 5.3	สรุปผลการวิจัยของจังหวัดสุรินทร์ตามมิติในกรอบแนวคิดการวิจัย	229
ตารางที่ 5.4	ข้อมูลชวานาไทย 2554	231

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn	10
ภาพที่ 2.1 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn	25
ภาพที่ 2.2 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ Mazmanian and Sabatier	30
ภาพที่ 2.3 รูปแบบแสดงผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ Edwards	32
ภาพที่ 2.4 กรอบแนวคิดการวิจัยประยุกต์จากตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn	58
ภาพที่ 5.1 แผนที่จังหวัดราชบุรี	128
ภาพที่ 5.2 แผนที่จังหวัดเชียงราย	167
ภาพที่ 5.3 แผนที่จังหวัดสุรินทร์	199
ภาพที่ 5.4 มาตรการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56	234
ภาพที่ 5.5 วงจรกระบวนการรับจำนำ/รับซื้อข้าวเปลือกที่เสนอแนะในงานวิจัยครั้งนี้	236
ภาพที่ 5.6 รูปแบบการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย	247

มหาวิทยาลัยรังสิต  
Rangsit University

# บทที่ 1

## บทนำ

เริ่มต้นการศึกษาวิจัยนี้ ด้วยบทแรกที่นำเสนอเนื้อหาสาระในส่วนต่างๆ ประกอบด้วย ที่มาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย คำถามในการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย นิยามศัพท์เฉพาะ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และส่วนสุดท้าย เป็นการนำเสนอเรื่อง ซึ่งเป็นการกล่าวถึงภาพรวมทั้งหมดของการวิจัย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

สำหรับประเทศไทยแล้ว ภาคการเกษตรนับได้ว่า มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจและสังคมไทย เกษตรกรรมถือเป็นวิถีชีวิต วัฒนธรรม และเป็นฐานรองรับระบบเศรษฐกิจ รวมถึงสร้างความมั่นคงทางอาหารนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ถึงแม้ว่าในอีกมุมหนึ่ง ประเทศจะมีรายได้หลักจากอุตสาหกรรมก็ตาม แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่า ณ ปัจจุบัน ภาคการเกษตรต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆ อาทิ ภาวะโลกร้อน ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย ภัยธรรมชาติ ฝนฟ้าไม่ตกตามฤดูกาล การเกิดขึ้นของโรคใหม่ๆ ของพืช และประชากรภาคการเกษตรลดลงอย่างต่อเนื่อง จากจำนวน 35.96 ล้านคน ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ลดลงเหลือ 24.48 ล้านคน ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 มีอัตราการลดลงเฉลี่ยร้อยละ 4.68 ในช่วงปี พ.ศ. 2544-2553 สำหรับแรงงานภาคเกษตรมีแนวโน้มลดลงเช่นเดียวกัน จำนวน 19.32 ล้านคน ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ลดลงเหลือ 17.41 ล้านคน ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 มีอัตราการลดลงเฉลี่ยร้อยละ 1.09 ในช่วงปี พ.ศ. 2544-2553 (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2554) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงค่านิยมของคนในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป คนรุ่นลูกรุ่นหลานทำอาชีพเกษตรกรรมน้อยลงเรื่อยๆ จากการสำรวจ ในปี ค.ศ.1987 พบว่า ชาวนาไทยมีอายุเฉลี่ย 50 ปี และในปี ค.ศ.1998 อายุชาวนาไทยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก 50 ปี เป็น 58 ปี คนที่มีอายุน้อยกว่า 50 ปี ไม่นิยมประกอบอาชีพชาวนา จึงก่อให้เกิดภาวะขาดแคลนบุคลากร (สมพร อิศวิลานนท์, 2553 : 15)

สิ่งเหล่านี้ ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่ง ที่ชี้ให้เห็นว่า ความต้องการในการบริโภคของประชากรโลกสูงขึ้น จากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น แต่ผลิตอาหารได้น้อยลง และมีคุณภาพต่ำลง

ด้วยปัญหา ตลอดจนข้อจำกัดต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ความน่าจะเป็นจากวิกฤตต่างๆ ที่เกิดขึ้น คือ ผลผลิตการเกษตรในภาพรวม และข้าวของประเทศไทยขายได้ราคาสูง เกษตรกรมีรายได้สูง และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

แต่ในความเป็นจริงที่เกิดขึ้น คือ ราคาผลผลิตการเกษตรตกต่ำ ทำนาปลูกข้าวไม่คุ้มกับต้นทุน และยังต้องเป็นหนี้เป็นสิน เกษตรกรจำนวนมากไม่สามารถรักษาพื้นที่ ที่เป็นมรดกตกทอดมาแต่รุ่นปู่ย่าตายายได้ ต้องขายที่ให้ให้นายทุน เพื่อนำเงินไปใช้หนี้ที่เกิดจากการทำการเกษตร หรือการมีวิถีชีวิตเป็นชวานา อีกทั้งที่น่าหดหู่ใจ คือ เมื่อขายที่ให้ไปแล้ว ต้องขอเช่าที่ที่เคยเป็นของตนเองทำกินต่อไป อาจเรียกได้ว่า ชวานา คือ กลุ่มคนที่ยากจนที่สุด ทั้งในแง่โอกาส และเงินทองในสังคม (เอี่ยมทองดี, 2546 : 15-16) จึงเป็นเรื่องที่น่าคิดว่า ที่ผ่านมารัฐบาลมีนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาในภาคการเกษตรอย่างต่อเนื่อง แต่ทำไมถึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาของเกษตรกรให้คลี่คลายและหมดไปได้ ในทางการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผ่านมาเป็นเช่นไร

ลักษณะนโยบายสาธารณะในภาคการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลผลิตการเกษตรเป็นมาตรการ หรือแผนงานทางการเกษตรต่างๆ ที่รัฐได้วางไว้ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ และบรรลุเป้าหมายในด้านเศรษฐกิจ การเมืองตามที่ต้องการ ซึ่งวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายมักจะเกี่ยวข้องกับ การสร้างเสถียรภาพราคา การยกระดับรายได้ของเกษตรกรให้สูงขึ้น การเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการผลิตของเกษตรกร รวมทั้งการสร้างความมั่นคงทางอาหาร เป็นต้น โดยทั่วไป นโยบายสาธารณะดังกล่าว แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ (1) นโยบายเกี่ยวกับราคา (price policy) กล่าวคือ นโยบายที่ใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดราคา หรือสร้างเสถียรภาพราคาต่อเกษตรกร หรือต่อผู้บริโภค หรือทั้งสร้างเสถียรภาพของราคา และการยกระดับรายได้ของเกษตรกร อาทิเช่น นโยบายประกันรายได้ขั้นต่ำสำหรับเกษตรกร นโยบายรับจํานําผลผลิตการเกษตร และการอุดหนุนปัจจัยการผลิตในระดับราคาต่ำกว่าราคาตลาด เป็นต้น ส่วน (2) นโยบายที่ไม่ใช่ราคา (non-price policy) กล่าวคือ นโยบายที่ใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างเสริมประสิทธิภาพการผลิต และความอยู่ดีมีสุขของเกษตรกร อาทิเช่น นโยบายชลประทาน นโยบายการวิจัยในภาคการเกษตร นโยบายปฏิรูปที่ดิน การจัดหาที่ดินและการคุ้มครองในการถือครองที่ดิน นโยบายสินเชื่อเกษตรกร นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน การปรับปรุงระบบการขนส่งและการเก็บรักษา รวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างตลาดภายใน ตลอดจนตลาดส่งออก เป็นต้น (สมพร อิศวิลานนท์, 2553 : 1-2)



ในอดีต นโยบายด้านการเกษตรของพรรคการเมืองต่างๆ ที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง มักจะให้ความสำคัญกับเรื่องการจัดหาที่ดินทำกิน จัดหาน้ำ ประกันราคาพืชผล และจัดหาสินเชื่อ ดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น (มนุชญ์ วัฒนโกเมร, 2529 : 57-102) ซึ่งนโยบายแต่ละพรรคมีลักษณะค่อนข้างจะคล้ายกัน

ในขณะที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในระยะแรกๆ มุ่งเน้นไปที่การเพิ่มปริมาณการผลิตและการส่งออก เร่งรัดการส่งออกผลิตผลการเกษตร ลดต้นทุนการผลิต โดยมองการเกษตรในฐานะที่สามารถช่วยพยุงฐานะเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนช่วยรักษาอัตราการเติบโตเศรษฐกิจ ในมุขกลับกัน นโยบายด้านยกระดับรายได้ในอดีต รัฐบาลไม่เคยให้ความสำคัญ อีกทั้งไม่เคยปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับใด เพิ่งมาให้ความสำคัญในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สี่ (โสภณ ทองปาน, 2536 : 150-152)

ลักษณะของการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรไปปฏิบัติ ทั้งนี้โยบายที่มาจาก การแถลงการณ์ หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร กฎหมาย การริเริ่มก่อรูป และพัฒนาทางเลือกนโยบายจากข้าราชการระดับสูง เป็นต้น หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หรือหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบมักจะเป็นหน่วยงานราชการ อีกส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ เอกชน และภาคประชาสังคม เป็นต้น โดยหน่วยงานที่สำคัญ ประกอบด้วย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) รวมถึงผู้ประกอบการเอกชน นับเป็นการเชื่อมโยงประสานร่วมกันระหว่างกลุ่มบุคคลจำนวนมาก มีองค์การหลายประเภทและหลายระดับ ขณะเดียวกัน หน่วยงานหนึ่งๆ ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับผลิตผลการเกษตรหลายชนิด ซึ่งในทางแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ มองว่า ยิ่งจำนวนหน่วยงาน หรือองค์การเข้ามาเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเพียงใด ยิ่งทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากสลับซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีความคาดหวัง มีผลประโยชน์ และมุมมองที่แตกต่างกันไป (Greenwood et al., 1976 อ้างถึงใน สมบัติ ช่างชัยวงศ์, 2552 : 441) ทั้งนี้ แนวคิดดังกล่าว สอดคล้องกับ ผลการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังเพื่อป้องกันการทุจริตของ ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์ และคนอื่นๆ (2553) ที่พบว่า การรับจํานำเกี่ยวข้องกัหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐ เอกชน โดยที่แต่ละฝ่ายมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน ซึ่งมีผลต่อระบบการตรวจสอบและจูงใจ

ในอีกมุมหนึ่ง นอกจากลักษณะของนโยบายผลิตผลการเกษตรจะเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน และหลายระดับในทางปฏิบัติแล้ว ยังพบว่า องค์การที่ตั้งขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบดูแลด้าน

การเกษตรโดยตรง ที่ผ่านมา ไม่มีการแบ่งแยกตามผลิตผลแต่ละประเภท แต่เป็นการนำกลุ่มคนที่ถนัด มีความรู้ความเข้าใจ และความต้องการในผลิตผลแต่ละประเภทที่แตกต่างกันมารวมตัวกัน ส่งผลให้ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากนัก ยกตัวอย่างภาพที่เห็นชัดเจน คือ การจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ ที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. 2553 เพื่อทำหน้าที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ในการกำหนดนโยบายการส่งเสริม และการพัฒนาความเข้มแข็งแก่เกษตรกร องค์กรเกษตรกร ตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง การผลิต การแปรรูป การตลาด ตลอดจนการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เป็นต้น สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีทั้งหมด 99 คน ประกอบด้วย ประธานสภาเกษตรกรจังหวัด 76 คน สมาชิกองค์กรเกษตรกร 16 คน ซึ่งประธานสภาเกษตรกรจังหวัด จะเลือกจากตัวแทนองค์กรเกษตรกร ด้านพืช สัตว์ ประมง และด้านเกษตรกรรมอื่นๆ ที่ได้ขึ้นทะเบียนองค์กรเกษตรกรไว้กับสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดในต่างจังหวัด รวมถึงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สำหรับในกรุงเทพมหานคร โดยกระจาย ความครอบคลุมของสาขาอาชีพในแต่ละด้าน นอกจากนี้ จำนวนสมาชิก 92 คนดังกล่าว สามารถเลือกผู้ทรงคุณวุฒิอีก 7 คน จากผู้มีความรู้ความสามารถด้านเกษตรกรรม โดยเฉพาะด้านพืช สัตว์ และประมง อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน รวมทั้งสิ้น 99 คน (สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ, <http://www.nfc.or.th/index.php/odio/1882-2012-06-20-08-07-56>, 20 ตุลาคม 2556)

จากองค์ประกอบของสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลพยายามตั้งสภาขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อรับผิดชอบแก้ไขปัญหาผลิตผลการเกษตรทุกชนิด ทุกเรื่อง ซึ่งเป็นการมองข้ามเรื่องความหลากหลาย และความต้องการที่แตกต่างกันของตัวแทนสมาชิกแต่ละคน อาทิเช่น ตัวแทนจากผลิตผลชนิดอ้อยต้องการเสนอและเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาของกลุ่มตน ในขณะที่ตัวแทนจากผลิตผลชนิดมันสำปะหลังต้องการเสนอและเรียกร้องในลักษณะเช่นเดียวกัน เป็นต้น ส่งผลให้การดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาผลิตผลการเกษตรในภาพรวมไม่ประสบความสำเร็จมากนัก

ในบรรดาผลิตผลทางการเกษตรทั้งหลาย ปฏิเสธไม่ได้ว่า รัฐบาลให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาในเรื่องข้าว หรือมุ่งแก้ปัญหาเฉพาะเจาะจงไปที่กลุ่มเกษตรกรชาวนา เนื่องจากข้าวมีการปลูกและได้ผลิตผลสูงที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคกลางตามลำดับ ซึ่งเป็นฐานเสียงกลุ่มใหญ่ให้กับนักการเมืองในเขตภูมิภาคของประเทศไทย จึงอาจกล่าวได้ว่า เป็นนโยบายที่นำโดยการเมือง ไม่ใช่ชนโยบายที่นำโดยเศรษฐกิจเป็นหลัก (องค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย และ Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), [http://www.fes\\_thailand.org/](http://www.fes_thailand.org/)

wb/media/Debate%20show/Rice%20VS%20Rubber\_ Final.pdf, 8 ตุลาคม 2556) ทั้งนี้ สังเกตได้จากตัวเลขปริมาณการรับจำนำข้าวเปลือก ในปี พ.ศ. 2554 มีจำนวนสูงสุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 3,150,597 ตัน รองลงมาภาคเหนือ 2,281,301 ตัน และภาคกลาง 1,344,665 ตัน (กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์, <http://www.dit.go.th/contentdetail.asp?typeid=8&catid=144&ID=3572>, 9 ธันวาคม 2555)

ถึงแม้รัฐบาลจะให้ความสนใจกับนโยบายข้าวมาโดยตลอด แต่ในทางตรงกันข้าม จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา นโยบายข้าวและราคาข้าวส่งผลให้ชาวนาเป็นผู้แพ้เสมอ กล่าวคือ ชาวนาตกเป็นผู้เสียเปรียบ ขณะที่เจ้าของโรงสี พ่อค้าข้าวสาร พ่อค้าส่งออก และคนกลางอื่นๆ ข้าราชการ รวมถึงนักการเมืองเป็นฝ่ายที่ได้รับประโยชน์ (อภิชัย พันธเสน และมนตรี เจนวิทย์การ, 2531 : 1-2)

อาทิเช่น นโยบายของรัฐส่วนใหญ่ ที่เกี่ยวข้องกับราคาข้าว มักจะถูกกดให้ราคาต่ำลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจต่างๆ ซึ่งแนวทางดังกล่าว เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับข้อเสนอของธนาคารโลกและสหรัฐอเมริกาที่ให้ประเทศไทยนำทฤษฎีการทำให้ทันสมัย (modernization theory) มาปฏิบัติ โดยมุ่งหวังว่า จะทำให้สามารถขยับขึงแนวคิดสังคมนิยมในช่วงปี พ.ศ. 2490 ซึ่งแท้จริงแล้ว เป็นเพียงเทคนิควิทยาการ ที่ประเทศมหาอำนาจตะวันตกใช้ควบคุม ครอบงำประเทศที่พวกเขา เรียกว่า “ด้อยพัฒนา” ผ่านการพัฒนาเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และการเมือง ซึ่งผลจากการลอกเลียนแบบตามสังคมนิยมตะวันตกข้างต้น นำไปสู่ปัญหาต่างๆ ในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความยากจนของชนชั้นบท ซึ่งส่วนใหญ่ทำอาชีพเกษตรกร (ไชยรัตน์ เจริญสิน โอฟาร์, 2554 : 17-18)

นอกจากนั้น นโยบายจำกัดการส่งออก การเก็บรักษาข้าว ตลอดจนนโยบายภาษี เป็นอีกมาตรการหนึ่ง ที่ทำให้ราคาข้าวในประเทศตกต่ำ เพิ่มอำนาจผูกขาดให้แก่พ่อค้าส่งออก ขณะเดียวกัน ส่งผลให้การขยายเนื้อที่เพาะปลูก และการนำวิทยาการใหม่ๆ มาใช้ในการเพาะปลูกเป็นไปอย่างล่าช้า ในอีกมุมหนึ่ง ได้ส่งผลกระทบต่อเป็นลูกโซ่ไปยังการลดลงของพื้นที่ป่า การขาดแคลนน้ำ การพังทลายหน้าดิน และน้ำท่วม เป็นต้น ทั้งนี้ ปัจจัยดังกล่าว มีผลให้ผลิตผลต่อไร่ลดลง ต้นทุนการผลิตสูง อุปทานข้าวของไทยในตลาดโลกเป็นไปอย่างเชื่องช้า ซึ่งมีส่วนทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกสูง ในมุมมองกลับกัน ประเทศต่างๆ พยายามผลิตข้าวมากขึ้นจนเพียงพอกับการบริโภคและส่งออก ด้วยเหตุเหล่านี้ เป็นปัจจัยสะสมที่ก่อให้เกิดหายนะของชาวนาไทย สภาวะข้าวล้นตลาด และระดับราคาข้าวในตลาดโลกอยู่ในระดับต่ำตลอดเวลา รวมถึงต้นทุนการผลิตข้าวมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ (อภิชัย พันธเสน และมนตรี เจนวิทย์การ, 2531 : 58-60)

จุดเปลี่ยนของประวัติศาสตร์นโยบายข้าวในประเทศไทย และผลิตผลการเกษตรชนิดอื่นๆ คือ นโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในยุคปัจจุบัน ที่ตั้งราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาดโลก ที่ราคาตันละ 15,000 บาท ที่ระดับความชื้น ร้อยละ 15 และไม่จำกัดจำนวนรับจำนำ มีผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ประกอบด้วย 1) รัฐบาล 2) คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ที่แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งและเป็นประธานกรรมการ ในชุดดังกล่าว นอกจากนั้น ประกอบด้วย รัฐมนตรี ข้าราชการระดับสูงของกระทรวงต่างๆ อาทิเช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมการค้าภายใน และผู้ทรงคุณวุฒิในมหาวิทยาลัยต่างๆ 3) คณะอนุกรรมการ กขช. ที่แต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งของ กขช. เพื่อรับผิดชอบดูแลในแต่ละประเด็น ได้แก่ (1) การผลิต (2) การตลาด (3) การพิจารณาระบายข้าว (4) การระบายข้าวผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย (5) ติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด (6) ติดตามกำกับดูแลการรับจำนำข้าวกรุงเทพมหานคร (7) การปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล (8) กำกับดูแลการรับจำนำข้าว (9) การตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว (10) การติดตามกำกับดูแล และให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ณ จุดรับจำนำ (11) กำกับดูแลการสั่งตีแปรสภาพและการส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลาง รวมทั้ง (12) การจัดทำบัญชีหมุนเวียนและกรอบวงเงินสินเชื่อที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล (กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์, <http://www.dit.go.th/contentmain.asp?typeid=16catid=11209>, 12 กรกฎาคม 2557) 4) หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ อาทิเช่น องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และองค์การคลังสินค้า (อคส.) สังกัดกระทรวงพาณิชย์ และธ.ก.ส. 5) เอกชน ทั้งในส่วนของโรงสี และผู้ส่งออกข้าว รวมถึง 6) ชาวนา (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข)

ขอบเขตโครงการรับจำนำข้าวดังกล่าว นับเป็นโครงสร้างขนาดใหญ่ ที่มีผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับจังหวัด โดยมีรัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบาย กำกับ สั่งการ ดูแลในทุกๆ กระบวนการ ทั้งในส่วนของงบประมาณ และการบริหารงานในภาพรวม ขณะเดียวกัน มีผู้ที่ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติหลายระดับ นอกจากนั้น การที่รัฐบาลกำหนดให้รับจำนำข้าวเปลือกทุกเมล็ด ในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น คือ ไม่มีชาวนาคนใดถ้ายอดข้าวคืน นั่นแสดงให้เห็นว่า การรับจำนำในแง่ของพฤติกรรม ข้อเท็จจริง ถือเป็น การซื้อขาย หรืออาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลรับผิดชอบในการซื้อผลิตผลและขาย ซึ่งนับเป็นความผิดพลาดตั้งแต่การกำหนดนโยบาย ดังที่ Lindblom (1959 : 79-88) ได้อธิบายไว้ว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายจะชัดเจนได้นั้น ก่อนการตัดสินใจเลือกนโยบายต้องเชื่อมโยงกับเรื่องหลักเหตุผล ทั้งนี้ ความแตกต่างของหลักการ

นำไปสู่ปัญหาที่ซับซ้อน อันจะก่อให้เกิดวัตถุประสงค์ที่ไม่มีความเป็นไปได้ และไม่สอดคล้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ อีกทั้งความรับผิดชอบดังกล่าว นับเป็นการหน้าที่ของรัฐบาลที่ใหญ่มาก ประกอบกับเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 ในส่วนที่ 7 แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ มาตรา 84 (1) ที่ระบุไว้ว่า “สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรม โดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการแทรกแซง และกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนร่วม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค” (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, <http://www.ombudsman.go.th/10/documents/law/Constitution2550.pdf>, 13 กรกฎาคม 2557) จากเนื้อหาสาระที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ข้างต้น จึงเป็นเรื่องที่น่าคิดว่า ในแง่ปรัชญา นโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นมีความสัมพันธ์กับแนวคิดที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ การที่รัฐบาลเป็นผู้กำกับ ควบคุม สั่งการตั้งแต่การรับจํานำจนถึงการขาย เสมือนพยายามทำหน้าที่ต่างๆ ทั้งหมดแทนเอกชนนั้น เป็นสิ่งที่เหมาะสมหรือไม่ ทั้งในแง่ของประสิทธิภาพ ความพร้อม ความรู้ ความสามารถ และกลไก ฉะนั้น เมื่อขึ้นการกำหนดนโยบายมีปัญหา ขาดประสิทธิภาพ และความสมบูรณ์ในหลายๆ ส่วน ย่อมนำไปสู่ขึ้นการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีปัญหาตามมา

อย่างไรก็ตาม หลายฝ่ายเชื่อมั่นว่า นโยบายนี้จะทำให้ชาวนาเป็นฝ่ายได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงเป็นครั้งแรก ทั้งนี้ จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนของศูนย์สำรวจความคิดเห็น “นิด้าโพล” ระหว่างวันที่ 4-5 ตุลาคม 2555 จากประชาชนทั่วประเทศทุกภูมิภาค จำนวน 1,249 หน่วยตัวอย่าง พบว่า ประชาชน ร้อยละ 64.53 เห็นด้วยกับนโยบายรับจํานำข้าวเปลือก เพราะเป็นการช่วยเหลือเกษตรกร ทำให้เกษตรกรมีรายได้มากขึ้น รองลงมา ร้อยละ 22.90 ไม่เห็นด้วย เนื่องจากทำให้มาตรฐานของข้าวไทยตกต่ำ ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยตรง และไม่มีกำไรสูง ส่วนร้อยละ 12.57 ไม่แน่ใจ และไม่ทราบรายละเอียด (สำนักงานศูนย์สำรวจความคิดเห็นของประชาชน “นิด้าโพล”, <http://www.nidapoll.nida.ac.th/main/index.php/en/2012-08-06-13-57-45/324-99-2555>, 2 มกราคม 2556)

ในมุมกลับกัน มองว่า นโยบายนี้ ทำให้ประเทศขาดทุนมหาศาล มูลค่าขาดทุนประกอบด้วย ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ จำนวน 15,853 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ตลอดจนความสูญเสียจากการเก็บรักษาข้าว 3,276.8 ล้านบาท ทั้งนี้ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากนโยบายรับจํานำ จะถูกแบ่งให้ผู้เข้าร่วมโครงการ โดยเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการได้รับประโยชน์ ร้อยละ 37.25 ของ

มูลค่าขาดทุน ผู้ประกอบการโรงสีได้รับ ร้อยละ 18 โกดังกลางและเซอร์เวเยอร์ได้รับ ร้อยละ 4.2 ขณะที่พ่อค้าส่งออกได้รับ ร้อยละ 23.4 ส่วนนักการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐจะได้รับส่วนแบ่งค่าเช่าจากโรงสี เจ้าของโกดัง และผู้ส่งออก (นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตรกร จารุพงษ์, 2553 : i-ii)

ขณะที่คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้มีการประชุมเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2556 และนายวราเทพ รัตนากร ได้รายงานตัวเลขรายรับรายจ่ายของการจำนำข้าว 3 ฤดู (ตั้งแต่ตุลาคม 2554 ถึง 31 มกราคม 2556) ว่า ตัวเลขขาดทุนสูงสุดจะไม่เกิน 1 แสน 3 หมื่นล้านบาท มีข้าวสารในโครงการรับจำนำ 15.16 ล้านตัน (ข้าวเปลือก 31.7 ล้านตัน) เงินที่จ่ายให้ชาวนา 493,014.48 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายดำเนินการ 16,634.06 ล้านบาท จากนั้น ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร ได้นำตัวเลขของรัฐบาลมาคำนวณหาปริมาณการระบายข้าว ปริมาณสต็อกที่เหลืออยู่ และราคาข้าวที่รัฐขาย โดยมีรายละเอียดประกอบด้วย รัฐบาลระบายข้าวจำนวน 4.99 ล้านตัน ในราคาเฉลี่ยกิโลกรัมละ 10.21 บาท ขณะที่ต้นทุนของข้าวสารในโครงการสูงถึง กิโลกรัมละ 33.62 บาท แปลว่ารัฐบาลขาดทุนกิโลกรัมละ 23.41 บาท จากการตั้งราคาจำนำสูงกว่าราคาตลาดกิโลกรัมละ 14.52 บาท ขาดทุนจากต้นทุนดำเนินการ เช่น ค่าจ้าง โรงสี และค่าเช่าโกดัง เป็นต้น 0.74 บาทต่อกิโลกรัม ส่วนที่เหลือคือ ขาดทุนจากการระบายข้าวในราคาต่ำกว่าราคาตลาดอีก 8.15 บาทต่อกิโลกรัม (นิพนธ์ พัวพงศกร, <http://tdri.or.th/tdri-insight/rice-pledging-scheme-problem-nipon/>, 27 มิถุนายน 2556)

จากข้อมูลข้างต้น สรุปได้ว่า นโยบายรับจำนำข้าวเปลือกมีข้อดีที่ทำให้ชาวนาบางส่วนได้รับประโยชน์จากการดำเนินนโยบายของรัฐอย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม ช่วยทำให้คุณภาพชีวิตเกษตรกรดีขึ้นจากรายได้ที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนส่งผลให้เศรษฐกิจภาคชนบทฟื้นตัวอีกครั้งอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน แต่ในทางตรงกันข้าม การดำเนินการต่างๆ ได้นำไปสู่การขาดทุนมหาศาลของประเทศ ขณะเดียวกัน ขึ้นการกำหนดนโยบาย เป็นการสร้างโครงการนี้ให้เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ดำเนินการครอบคลุมทั้งประเทศ มีผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก หลากหลายระดับ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงจังหวัด โดยมีรัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบาย กำกับ ตั้งการในทุกกระบวนการ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีข้อจำกัดในเรื่องประสบการณ์ ความพร้อม ความรู้ ความสามารถ และกลไกเมื่อเปรียบเทียบกับภาคส่วนอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกชน อีกทั้งการกำหนดนโยบายลักษณะดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับเนื้อหาสาระที่รัฐธรรมนูญ 2550 บัญญัติไว้ ที่ต้องการให้รัฐบาลสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรม การอาศัยกลไกตลาด รวมทั้งไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน จากปัญหาโดยรวมของขั้นตอนการกำหนดนโยบายดังกล่าว ย่อมนำไปสู่ปัญหาต่างๆ ในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น การวิจัยในครั้งนี้ จึงมุ่งศึกษาขั้นตอนการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติเป็นสำคัญ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาวะการณ์ และปัญหาการนำนโยบายรับจํานำข้าวเปลือกในประเทศไทยไปปฏิบัติ
- 2) เพื่อนําเสนอแนวทาง และรูปแบบการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

## 1.3 คำถามในการวิจัย

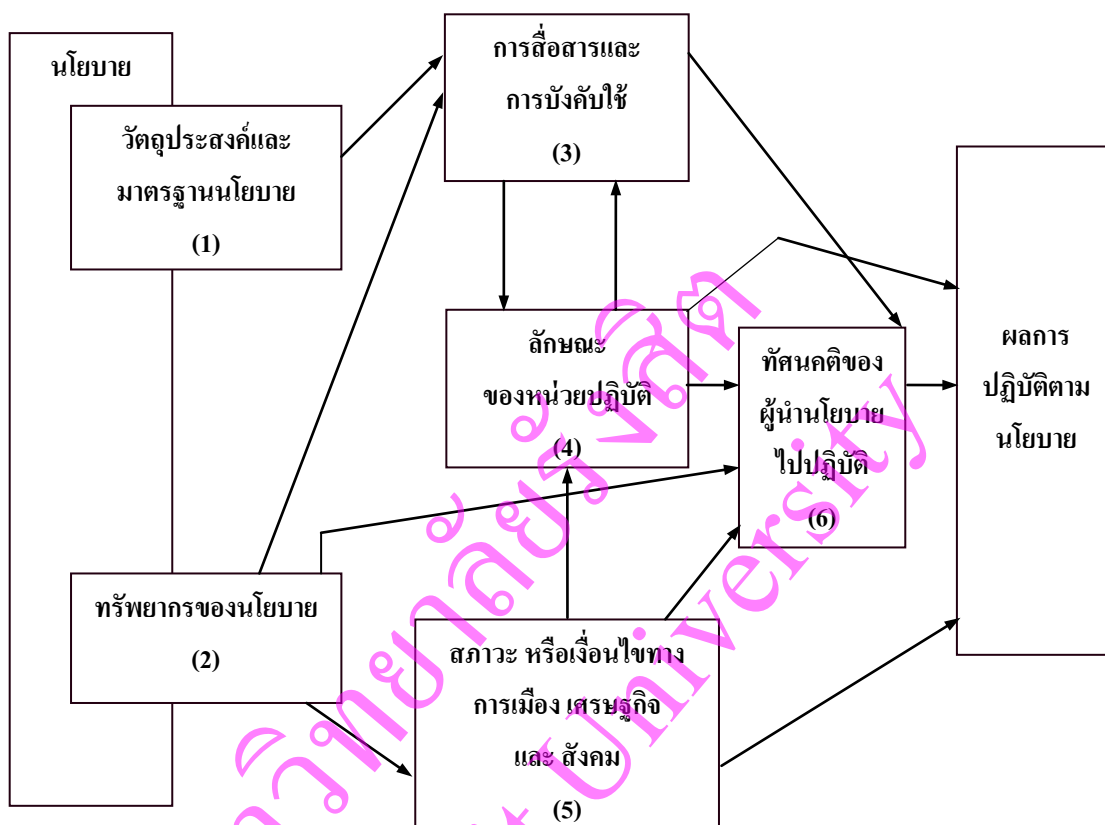
คำถามในการวิจัยเชิงคุณภาพ เน้นหาคําตอบสำหรับบริบทที่เจาะจง และให้ความสำคัญกับการศึกษาข้อมูลที่หลากหลายเพื่อทำความเข้าใจในประเด็นที่ต้องการจะศึกษาในระดับลึก และคำถามการวิจัยมักจะเน้นการทำความเข้าใจว่า ปัจจัยตัวหนึ่งกับอีกตัวหนึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างไร นอกจากนี้ คำถามการวิจัยยังถือเป็นศูนย์กลาง หรือประเด็นหลักในการเชื่อมโยงประเด็นอื่นๆ ในการวิจัย ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์การวิจัย กรอบแนวคิดการวิจัย ระเบียบวิธีวิจัย และความถูกต้องตรงประเด็น (Maxwell, 1996 : 5) ซึ่งจากการศึกษาที่มา ความสำคัญของปัญหา บริบทและปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในนโยบายรับจํานำข้าวเปลือก รวมถึงการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในส่วนต่างๆ นำไปสู่การตั้งคำถามหลักในการวิจัย ดังนี้

- 1) สภาวะการณ์ และปัญหาการนำนโยบายรับจํานำข้าวเปลือกในประเทศไทยไปปฏิบัติเป็นอย่างไร
- 2) แนวทาง และรูปแบบการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ควรมีลักษณะเช่นไร

## 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1) ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ (public administration) ที่เน้นองค์ความรู้ในสาขา นโยบายสาธารณะ (public policy) โดยเฉพาะขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) โดยประยุกต์ใช้แนวคิดของ Van Meter and Van Horn เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ซึ่งประกอบด้วยมิติต่างๆ จำนวน 6 มิติ ได้แก่ (1) วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย (2) ทรัพยากรของนโยบาย (3) การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับ

ใช้ให้ได้ผล (4) ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ (5) สภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึง (6) ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn

ที่มา : Van Meter, D.S. and Van Horn, C.E., 1975: 463

2) ขอบเขตด้านหน่วยวิเคราะห์และกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative study) โดยเน้นการศึกษาและนำเสนอแบบกรณีศึกษา (case study method) ศึกษาจากเอกสาร (documentary study) ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง แนวคิดทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) เพื่อนำไปสู่การรับรู้และเข้าใจปรากฏการณ์ต่างๆ อย่างลึกซึ้งในกรณีที่ศึกษา (intrinsic case) ทั้งนี้ หน่วยในการวิเคราะห์เป็นระดับบุคคล ประชากรจึงเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติ และนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเข้าใจในนโยบายดังกล่าวเป็นอย่างดี รวมทั้งผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งใช้วิธีสุ่มกลุ่มตัวอย่างโดยไม่ใช้ทฤษฎีความน่าจะเป็น ใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง รวมมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสิ้น 30 คน



3) ขอบเขตด้านพื้นที่ ศึกษาข้อมูลจากภาคที่มีปริมาณการรับจำนำสูงที่สุดสามลำดับแรก ของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2554/55 โดยคัดเลือกภาคละหนึ่งจังหวัด ได้แก่ จังหวัดสุรินทร์ (ภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ) จังหวัดเชียงราย (ภาคเหนือ) และจังหวัดราชบุรี (ภาคกลาง)

4) ขอบเขตด้านระยะเวลา ในการวิจัยครั้งนี้ จะทำการศึกษาโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปี 2555/56 มีระยะเวลาในการรับจำนำระหว่าง วันที่ 1 ตุลาคม 2555 - 15 กันยายน 2556 ทั้งนี้ ใช้ ระยะเวลาในการลงพื้นที่ เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างวันที่ 14 มกราคม 2557 - 21 เมษายน 2557

## 1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

1) การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการของการดำเนินงานต่างๆ ของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของ นโยบายที่ตั้งไว้

2) นโยบายรับจำนำข้าวเปลือก หมายถึง นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 ในข้อ 1.11 ความว่า ยกเว้นราคาราคาสินค้า เกษตรและให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยดูแลราคาราคาสินค้าเกษตรให้มีเสถียรภาพที่เหมาะสม คำนึงถึงกลไกตลาดโลก โดยใช้วิธีการจัดการทางการตลาด และกลไกตลาดซื้อขายล่วงหน้า รวมทั้ง ผลักดันให้เกษตรกรสามารถขายสินค้าเกษตรได้ในราคาสูงเพียงพอเมื่อเทียบกับต้นทุน และนำ ระบบรับจำนำสินค้าเกษตรมาใช้ในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร เริ่มต้นจากการ รับจำนำข้าวเปลือกเจ้า และข้าวเปลือกหอมมะลิ ความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาตันละ 15,000 บาท และ 20,000 บาท ตามลำดับ โดยการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เน้นที่นโยบายรับจำนำข้าวเปลือก ในปี 2555/56 (ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2555 - 15 กันยายน 2556)

3) วัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy objectives) หมายถึง การศึกษาวิจัยมิติที่เกี่ยวข้องกับ (1) วัตถุประสงค์มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาของนโยบาย หรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตอบสนองต่อการแก้ปัญหา และ (2) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย

4) ทรัพยากรของนโยบาย (policy resources) หมายถึง การศึกษาวิจัยมิติที่เกี่ยวข้องกับ (1) การจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอและเหมาะสม (2) ปริมาณและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานมี เพียงพอและเหมาะสม (3) วัสดุอุปกรณ์มีเพียงพอ ทันสมัย อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ และ (4) โรงสี โกดัง กลาง/ไซโล มีมาตรฐาน ปริมาณ และใช้ระยะเวลาในการจัดเก็บที่เหมาะสม

5) การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล (interorganizational communication and enforcement activities) หมายถึง การศึกษาวิจัยมิติที่เกี่ยวข้องกับ (1) การมี

ความสามารถในการโน้มน้าวใจให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการดำเนินงานตามนโยบายที่วางไว้ และ (2) ความสามารถในการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กร

6) ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ (characteristics of implementing agencies) หมายถึง การศึกษาวิจัยมิติที่เกี่ยวข้องกับ (1) รูปแบบความซับซ้อนของโครงสร้างหน่วยปฏิบัติ (2) ความชัดเจนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติ และ (3) ความเหมาะสมของระเบียบ ข้อบังคับ

7) สภาพหรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (social, economic and political conditions) หมายถึง การศึกษาวิจัยมิติที่เกี่ยวข้องกับ (1) การสนับสนุน หรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อนโยบาย ซึ่งเกิดจากการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน (2) ความสามารถในการผลิตและจำหน่ายภายในและภายนอกประเทศ และ (3) การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและค่านิยมในการทำนา

8) ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (disposition the implementers) หมายถึง การศึกษาวิจัยมิติที่เกี่ยวข้องกับ (1) ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และ (2) ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

9) ผลการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งประกอบไปด้วย (1) เพิ่มทางเลือกให้เกษตรกรได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น สร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือก (2) ยกระดับรายได้และลดช่องว่างรายได้ รวมทั้งเพิ่มการใช้จ่ายของเกษตรกร (3) สร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของบริโกลภายใน รวมทั้งสร้างความแข็งแกร่ง และความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจจากบริโกลภายในประเทศ และการพึ่งพาตนเอง

10) ใบประทวน หมายถึง เอกสารที่โรงสีออกให้เกษตรกรที่นำข้าวไปรับจำนำ เพื่อนำไปยื่นรับเงินจาก ธ.ก.ส.

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบถึงสภาวการณ์ และปัญหาการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ
- 2) ทำให้ทราบถึงแนวทาง และรูปแบบการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย
- 3) ทำให้สามารถรับรู้ข้อเท็จจริงที่ครอบคลุม และชัดเจนของนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลิตผลทางการเกษตรของไทยในภาพรวม
- 4) สามารถนำผลการวิจัยที่ได้ไปใช้ในการกำหนดนโยบาย และแผนการดำเนินงาน ต่างๆ ของภาครัฐที่เหมาะสม ชัดเจน และนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5) เป็นประโยชน์สำหรับนักวิชาการและผู้สนใจในการศึกษา รวมถึงพัฒนาองค์ความรู้ หรือสร้างองค์ความรู้ใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป

## 1.7 การเสนอเรื่อง

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ได้แบ่งการนำเสนอเรื่องออกเป็น 6 บท โดยแต่ละบทมีรายละเอียด สำคัญๆ ดังต่อไปนี้

บทที่ 1 บทนำ เป็นการกล่าวถึงที่มาและความสำคัญของปัญหาที่ทำการศึกษา คำถามในการวิจัย วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย นิยามศัพท์เฉพาะ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา รวมถึงการนำเสนอเรื่องในภาพรวมของการวิจัยครั้งนี้

บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นำเสนอแนวคิดนโยบายสาธารณะ แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยได้อธิบายถึงพัฒนาการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากนั้น ได้กล่าวถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายผลิตผลการเกษตร การนำนโยบายไปปฏิบัติ และนโยบายข้าว เพื่อนำไปสู่การสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ 3 นโยบายข้าวและผลิตผลการเกษตรชนิดอื่นๆ ในประเทศไทย เป็นการกล่าวถึงใน 3 ส่วนหลักๆ คือ (1) นโยบายผลิตผลการเกษตรของไทย ประกอบด้วย การเกริ่นนำเกี่ยวกับแนวคิด เศรษฐศาสตร์การเกษตร ภาพรวมนโยบายผลิตผลการเกษตรที่ผ่านมา และนำไปสู่การนำเสนอภาพ นโยบายที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ด้วยการยกตัวอย่างนโยบายและมาตรการของรัฐในการจัดการผลิตผล จำนวน 3 ชนิด ได้แก่ ยางพารา ลำไย และมันสำปะหลัง (2) วิวัฒนาการนโยบายข้าวในประเทศไทย ตั้งแต่สัญญาเบาวิริงจนถึงปัจจุบัน และวิเคราะห์ข้อดี ข้อเสียของแต่ละมาตรการในยุคต่างๆ และ (3) นโยบายรับจำนำข้าวเปลือก ในปี 2555/56 ที่เลือกศึกษาในครั้งนี้ โดยเน้นนำเสนอความคิดเห็นของนักวิชาการที่มีต่อนโยบายรับจำนำข้าวในปัจจุบัน

บทที่ 4 ระเบียบวิธีวิจัย เป็นการนำเสนอประเด็นต่างๆ ประกอบด้วย การออกแบบการวิจัย วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งถือเป็นทางเดินที่สำคัญในการดำเนินการวิจัย และหาข้อสรุปจากการวิจัยในครั้งนี้ ทั้งนี้ วิธีการนำเสนอระเบียบวิธีวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยได้ให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงให้เห็นภาพระหว่างแนวคิด และหลักการของการวิจัยเชิงคุณภาพกับกระบวนการดำเนินการวิจัยในทางปฏิบัติจริงที่เกิดขึ้นว่ามีลักษณะอย่างไร

บทที่ 5 ผลการวิจัย เป็นการนำเสนอข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากการศึกษาสภาวะการณ์ และ ปัญหาการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็นการนำนโยบายไป ปฏิบัติระดับส่วนกลาง และระดับจังหวัด เริ่มจากจังหวัดราชบุรี เชียงราย และสุรินทร์ จากนั้นเสนอ แนวทาง และรูปแบบในการนำ นโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติ ที่เหมาะสมกับบริบท ของประเทศไทย เพื่อเป็นการตอบคำถามในการวิจัยดังกล่าวไว้ข้างต้น

บทที่ 6 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ เป็นการสรุปภาพรวมของการวิจัยครั้งนี้ จากนั้น ทำการอภิปรายผลการวิจัยที่อาศัยการวิเคราะห์เป็นตัวขับเคลื่อน โดยดำเนินการอภิปรายผลตาม กรอบแนวคิดในการวิจัย และส่วนสุดท้าย คือ ข้อเสนอแนะที่ประกอบด้วย ข้อเสนอแนะจากการวิจัย และข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

มหาวิทยาลัยรังสิต  
Rangsit University

## บทที่ 2

### ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากที่ได้กล่าวไว้เบื้องต้นในบทที่ 1 ทั้งในส่วนของนโยบายผลิตผลการเกษตรในภาพรวม นโยบายรับจำนำข้าวเปลือก และแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นที่มาและความสำคัญของปัญหาในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการศึกษาองค์ความรู้ดังกล่าวในเชิงลึก ในบทนี้ ผู้วิจัยได้ทบทวนเอกสาร ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมประเด็นสำคัญต่างๆ ซึ่งทำให้เห็นภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยสาระสำคัญในการนำเสนอ ประกอบด้วย แนวคิดนโยบายสาธารณะ กระบวนการนโยบายสาธารณะ ทั้งในส่วนของกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขอนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหลัก เนื่องจากเป็นกระบวนการนโยบายสาธารณะที่เน้นศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ รวมถึงทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากนั้นทำการสังเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่การสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัยที่เกิดจากการประยุกต์ใช้แนวคิด ทฤษฎีที่เหมาะสมกับการศึกษานโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในครั้งนี้ คือ ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่างของ Van Meter and Van Horn (1975) ซึ่งประกอบด้วย มิติต่างๆ จำนวน 6 มิติ ได้แก่ วัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากรของนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ สภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

#### 2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

##### 2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ก่อนที่จะได้กล่าวถึงแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นแนวคิดหลักในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ประเด็นสำคัญอย่างหนึ่งที่ไม่อาจมองข้ามไป คือ นโยบายสาธารณะ เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่ง “นโยบาย” มาจากคำว่า *nous*+*polay* หมายถึง หลัก วิธีการปฏิบัติ แนวดำเนินการ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546 : 563) และเป็นคำที่มักนิยมใช้ในการบริหารงานภาครัฐ หรือวงราชการ (public sector) โดยกิจกรรมทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นระดับใด ในหน่วยงานใด ล้วนมีที่มาจากความคิดอันเป็นกรอบนำทางว่า ควรจะทำอะไร

เมื่อใด ที่ไหน โดยใคร และอย่างไร หากไม่มีความคิดที่ชัดเจน การกระทำที่ตามมาคงไร้ทิศทางที่ชัดเจนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2552:1) ทั้งนี้ มีนักวิชาการที่ได้ให้ความหมาย และกล่าวถึงความสำคัญของคำว่า “นโยบายสาธารณะ” ไว้แตกต่างกันในแต่ละยุคแต่ละสมัย ซึ่งมีพัฒนาการ ดังนี้

เริ่มต้นจากในปี ค.ศ.1953 ให้ความสำคัญกับการมองว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึงอำนาจในการจัดสรรค่านิยมทั้งหลายของสังคม ซึ่งผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรรค่านิยมเหล่านั้น คือรัฐบาล และสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจกระทำ หรือไม่กระทำนั้น สืบเนื่องมาจากการจัดสรรค่านิยมของสังคมนั้นเอง กล่าวคือ การตัดสินใจนโยบายใดๆ ของรัฐบาลต้องตระหนักถึงค่านิยม รวมถึงระบบความเชื่อของประชาชนในสังคมเป็นสำคัญ (Easton, 1953: 129) ต่อมาในปี 1963 เฟรชดริส (Friedrich) เชื่อว่า นโยบายสาธารณะเป็นชุดของข้อเสนอที่เกี่ยวกับการกระทำของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาล ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ประกอบไปด้วย อุปสรรค และโอกาส โดยข้อเสนอเหล่านั้นถูกนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาของประชาชนให้บรรลุเป้าหมาย รวมถึงนโยบายสาธารณะต้องประกอบด้วยแนวทางความคิดสำคัญเกี่ยวกับเป้าหมาย (goal) วัตถุประสงค์ (objective) หรือจุดมุ่งหมาย (purpose) ของสิ่งที่รัฐบาลกระทำ (Friedrich, 1963: 70)

ในขณะที่ ชาเคนสกี (Sharkansky, 1970: 1) อธิบายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือกิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล รวมถึงข้อกำหนด ระเบียบในการควบคุม กำกับการดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคล และนิติบุคคล อีกทั้งการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนการเฉลิมฉลองต่างๆ ของรัฐ ที่ครอบคลุมทั้งในส่วนของกิจกรรมในประเทศ และระหว่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงสิ่งที่รัฐบาลพูด หรือตั้งใจจะทำ หรือสิ่งที่รัฐบาลไม่ตัดสินใจจะทำ รวมทั้งมีลักษณะเป็นการกิจทั่วไปที่รัฐบาลต้องกระทำ

ระยะต่อมาในปี ค.ศ.1984 มีการมองว่า นโยบายสาธารณะ เป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ โดยในส่วนของที่จะกระทำมีขอบเขตครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ไม่ว่าจะ เป็นกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร หรือกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส สำหรับสิ่งที่รัฐเลือกไม่กระทำ ดายล์ (Dye) ถือว่าเป็นสาระสำคัญของนโยบายสาธารณะเช่นกัน (Dye 1984: 1) ส่วนแนวคิดในระยะหลัง มองว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการปฏิบัติ หรือการกระทำ ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบที่หลากหลาย ได้แก่ ผู้ปฏิบัติ หรือชุดของผู้กระทำที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของสังคมที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะอาจได้รับการพัฒนาจากหลายภาคส่วน ได้แก่ หน่วยงานของรัฐหรือข้าราชการ พรรคการเมือง และองค์กรเอกชน เป็นต้น (Anderson, 1994 : 5-6)

จากความหมายของนโยบายสาธารณะข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า นโยบายสาธารณะมีความเชื่อมโยง และมีความสำคัญต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในหลายๆ ส่วน ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย และที่ขาดไม่ได้ คือ มีความสำคัญต่อประชาชน ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลโดยตรงจากนโยบายนั้นๆ ในขณะเดียวกัน ได้แสดงความต้องการของตนผ่านกลไกทางการเมืองต่างๆ นำเข้าสู่ระบบการเมืองจนกลายเป็นนโยบายสาธารณะ หรืออาจกล่าวได้ว่า มีความสำคัญต่อประชาชน ในฐานะเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหา รวมถึงตอบสนองความต้องการของประชาชน

อีกแง่มุมหนึ่ง นโยบายสาธารณะ เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นสำหรับการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวคือ การที่นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล เปรียบเสมือนกับแผนปฏิบัติงานของรัฐบาล และการบริหารงานของรัฐ หากขาดความรู้ความเข้าใจ ในกิจกรรมที่รัฐมุ่งปฏิบัติจริง ย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เท่าที่ควร รวมถึงยากที่จะเข้าใจภาพรวม การบริหารทั้งหมด (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2552 : 18-19)

จากความหมายและความสำคัญของนโยบายสาธารณะที่ นักวิชาการได้นำเสนอไว้ นั้น มีความหลากหลาย และนับวันแนวคิดยังมีขอบเขตที่กว้างขวางออกไปเรื่อยๆ จากเดิมที่มองว่า นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมที่รัฐเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ แต่ในระยะหลัง เชื่อว่า นโยบายสาธารณะสามารถพัฒนาขึ้นจากหลากหลายส่วน ไม่ว่าจะเป็น รัฐ นักการเมือง หรือเอกชน และจากการศึกษาข้างต้น สรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ เป็นกิจกรรมที่รัฐ หรือหลายๆ ภาคส่วนเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมเป็นหลัก

นอกจากนั้น จะเห็นได้ว่า นโยบาย เป็นแนวปฏิบัติที่มีลักษณะกว้างๆ เป็นนามธรรม (abstract) ไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้อย่างแน่ชัดว่าจะทำอะไร (how to do) ทั้งนี้ รายละเอียด จะไปปรากฏในแผน (plan) หรืออาจเรียกได้ว่า แผนเป็นการแปลงนโยบายซึ่งเป็นนามธรรมให้เป็นรูปธรรมชัดเจนยิ่งขึ้น ส่วนแผนงาน (program) คือ ส่วนย่อยของแผน โดยแผนหนึ่งๆ จะประกอบไปด้วยสองโครงการขึ้นไป โดย โครงการ (project) คือ หน่วยของแผนงาน หรือกลุ่มของกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน เพื่อการบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ มีลักษณะเด่นชัด มีระยะเวลาเริ่มต้น จนถึงสิ้นสุดที่แน่นอน รวมทั้งมักเป็นงานพิเศษที่แตกต่างไปจากงานประจำ ซึ่งประกอบด้วยงาน (task) และกิจกรรม (activity) (สมคิด พรหมจ้อย, 2550 : 19) ดังนั้น กล่าวได้ว่า นโยบาย แผนงาน และโครงการเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยง สอดคล้องกัน ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การบรรลุตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่วางไว้แน่นอน

สำหรับแนวทางในการศึกษานโยบายสาธารณะ สามารถจำแนกได้ 2 แนวทาง คือ การศึกษาตามแนวทางรัฐศาสตร์ ที่ให้ความสำคัญกับการพรรณนาเนื้อหาของนโยบายสาธารณะ (substantive branch) โดยเฉพาะประเด็นปัญหาของสังคมที่กำลังเกิดขึ้น ในขณะที่อีกแนวทางหนึ่ง คือ การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่เน้นแนวทางศึกษาเชิงทฤษฎี (theoretical branch) ในส่วนของอิทธิพลและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย รวมทั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย ด้วยการวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของทางเลือก อันจะนำไปสู่การเสนอทางเลือกที่เหมาะสม หรืออาจกล่าวได้ว่า การศึกษานโยบายสาธารณะทางรัฐประศาสนศาสตร์ คือ การศึกษาเพื่อมุ่งเสนอแนะนโยบายที่ควรจะเป็น หรือควรนำไปปฏิบัติ (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2552 : 43-44)

แนวคิดสำคัญในส่วนต่อมา คือ ความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ซึ่งกระบวนการดังกล่าว ถือเป็นสามส่วนหลักๆ ของขั้นตอนนโยบายสาธารณะ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2552 : 33-35)

การกำหนดนโยบาย เริ่มตั้งแต่การระบุประเด็นปัญหาสาธารณะ (policy problem) โดยลักษณะของปัญหา ประกอบด้วย ความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน (interdependence) ความเป็นอัตนัยของปัญหา (subjectivity) ความไม่มีตัวตนที่แท้จริงของปัญหา (artificiality) และความเป็นพลวัตของปัญหา (dynamism) (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2552 : 39-40) ซึ่งการศึกษาธรรมชาติของปัญหาดังกล่าวนับเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่ง ในการกระตุ้นการตัดสินใจของรัฐว่า ปัญหาใดเป็นที่สนใจ และปัญหาใดถูกมองข้ามไป อันจะมีผลกับการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมนั้นๆ (Anderson, 1994 : 84)

จากนั้น ทำการพัฒนาทางเลือกนโยบาย (policy alternative development or policy futures) โดยพิจารณาข้อดี และข้อเสียของทางเลือกต่างๆ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการหันกลับไปนำปัญหาเดิมมาวิเคราะห์ใหม่ หรือกระบวนการกระทำซ้ำ เพื่อให้แนวคิดเดิมมีความชัดเจนยิ่งขึ้น ตลอดจนเกิดแนวคิดใหม่ (Quade, 1982 : 37)

การกำหนดนโยบายดังกล่าว มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากการก่อรูปนโยบาย การพัฒนาทางเลือกนโยบาย และการตัดสินใจเลือกทางเลือกนโยบาย เพื่อประกาศใช้อย่างเป็นทางการ ต้องตระหนักถึงความเป็นไปได้ในทางการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2552 : 355)



ขณะที่นำนโยบายไปปฏิบัติจริง มีการปรับแก้ นโยบายในส่วนต่างๆ อยู่ตลอดเวลา เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ และบริบทที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุผลนี้ ทำให้นักวิชาการบางส่วน มองว่าการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด แต่ในมุมมองกลับกัน แมซแมนเนียน และซาบาเตียร์ มองว่า ถึงแม้ในทางปฏิบัติทั้งสองขั้นตอนจะมีความใกล้ชิดกันมาก แต่ในทางการศึกษา วิเคราะห์ต้องแยกออกจากกัน เพื่อเห็นภาพการพัฒนาของนโยบายในระยะต่างๆ อย่างชัดเจน อีกทั้งเอื้อต่อการศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์ (Mazmanian & Sabatier, 1989 : 8-9)

ลำดับต่อมา ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับขั้นการประเมินผลนโยบายเช่นเดียวกัน กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติในทุกๆ นโยบาย ย่อมต้องมีการประเมินผลจากการปฏิบัติ นั้น ว่าประสบความสำเร็จหรือไม่ และผลจากการประเมินนั้นเอง จะนำไปสู่ การปรับปรุง พัฒนา คงไว้ดั้งเดิม หรือล้มเลิกนโยบายนั้นไป ดังที่ แอนเดอร์สัน ได้กล่าวไว้ว่า การประเมินผลนโยบายบอกให้ทราบถึงระดับความสำเร็จ หรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และทำให้รู้ว่า มีปัญหาอะไรเกี่ยวกับเป้าประสงค์ หรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมถึงทรัพยากร กระบวนการ หน่วยงานที่รับผิดชอบ ผลผลิต ผลลัพธ์ ผลกระทบ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญของผู้ตัดสินใจนโยบายว่าจะดำเนินนโยบายนั้นต่อไปอย่างไร (Anderson, 1979 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2552 : 483)

ส่วนสุดท้าย ที่จะกล่าวถึงเกี่ยวกับแนวคิดนโยบายสาธารณะ คือ การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ซึ่งแนวทางการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ สามารถแบ่งออกเป็น 3 แนวทาง คือ (1) แนวทางเชิงประจักษ์ (empirical approach) เน้นการค้นหาข้อเท็จจริงว่าปัญหาของนโยบายที่สังคมกำลังประสบอยู่คืออะไร และอะไรที่จะเกิดขึ้นต่อไป (2) แนวทางเชิงประเมิน (valuative approach) เป็นการวิเคราะห์ถึงค่านิยมของสังคมที่มีต่อปัญหา นโยบายนั้นๆ และ (3) แนวทางเชิงปทัสถาน (normative approach) ที่ให้ความสำคัญกับการเสนอแนะทางเลือกสำหรับการแก้ไขปัญหาของสังคม (Dunn, 1994 : 62-63) ทั้งนี้ องค์ประกอบที่สำคัญในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ได้แก่ (1) การค้นหาวัตถุประสงค์ของนโยบายที่แท้จริง (2) ทางเลือก กล่าวคือ เงื่อนไขที่เป็นไปได้ที่ผู้ตัดสินใจในนโยบายมองว่าจะนำไปสู่ความสำเร็จได้ (3) ผลกระทบ ซึ่งเป็นชุดผลลัพธ์ทั้งทางบวกและทางลบที่เกิดขึ้นจากการเลือกทางเลือกนั้นๆ (4) เกณฑ์การวัด มาตรฐานที่ใช้เรียงลำดับความสำคัญของทางเลือกต่างๆ และ (5) ตัวแบบสำหรับวิเคราะห์ คาดการณ์ผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติ (Quade, 1982 : 74-75)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวคิดนโยบายสาธารณะในภาพรวม ถือเป็นผลรวมของการตัดสินใจ เงื่อนไข หรือการกระทำที่บุคคลที่อยู่ในตำแหน่งต่างๆ ของระบบรัฐบาลกระทำเพื่อ

ประโยชน์ของผู้ถูกระทบโดยนโยบายนั้นๆ นอกจากนั้น ยังแสดงให้เห็นถึงจุดมุ่งหมาย และความมุ่งหวังของรัฐบาลเป็นสำคัญ นโยบายจะมีความหมายและทำให้มีความหมายโดยผ่านทางกรกระทำทางนโยบาย เช่น ตราพระราชบัญญัติ แผนงาน โครงการ กฎ ระเบียบ รวมทั้งการดำเนินงานอื่นๆ ที่เป็นมาตรการของรัฐบาล (สมพร เฟื่องจันทร์, 2552 : 12) สำหรับการวิจัยครั้งนี้ มุ่งเน้นไปที่ การศึกษานโยบายสาธารณะ ขั้นตอนการนำนโยบายรับจํานำเข้าวเปลี่ยนไปปฏิบัติเป็นสำคัญ เพื่อเข้าใจสถานการณ์ และปัญหาในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันเป็นผลสะท้อนที่เกี่ยวเนื่องกับขั้น การกำหนดนโยบาย ในขณะที่เดียวกัน ผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าว มีความเชื่อมโยงกับ ขั้นการประเมินผล เพื่อหารูปแบบ แนวทางที่จะปรับปรุง พัฒนาต่อไปด้วย

### 2.1.2 แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในส่วนของแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะนำเสนอสาระสำคัญเกี่ยวกับพัฒนาการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงทฤษฎี (theory) ความคิดรวบยอด (concept) ตัวแบบ (model) และ มิติ (dimension) ของแนวคิดดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การสังเคราะห์ทฤษฎี และกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

#### 2.1.2.1 พัฒนาการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นส่วนหนึ่งของศาสตร์การวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis) (อุทัย เลาหวิเชียร และวรงค์ จันทรร, 2528 : 98-100) และเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับ “กิจกรรม” ส่วนอีกแง่มุมหนึ่ง คือ “กระบวนการ” (as process) “ผลผลิต” (as output) และ “ผลลัพธ์” (as outcome) ตามแนวคิดทฤษฎีเชิงระบบ (system theory) ที่มีตัวบุคคล องค์การ เทคนิคในการติดตาม และควบคุมเข้ามาเชื่อมโยงจำนวนมากอย่างหลากหลาย (Lester, et al., 2000 : 104-105) ซึ่งเป็นความรู้ที่ปรากฏอยู่ในสาขาสังคมศาสตร์มาในระยะหนึ่ง แต่ไม่มีความชัดเจนในประเด็นเนื้อหา และองค์ความรู้ (body of knowledge) (Cothran, 1987 : 459) รวมถึงการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติต้องใช้เวลาและทรัพยากรจำนวนมาก ทำให้ดูเหมือนว่าถูกมองข้ามไปในเชิงวิชาการ (Van Meter and Van Horn, 1975 : 450-451)

ต่อมาในทศวรรษ 1970 ซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน หรือจุดเปลี่ยนแปลงเอกลักษณ์ขององค์ความรู้ต่างๆ ทั้งรัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีองค์การ การวิจัยเชิงการบริหารภาครัฐ และรัฐศาสตร์ เป็นต้น ทำให้มีนักวิชาการสนใจศึกษาในเรื่องดังกล่าวมากขึ้น (Schofield and Sausman, 2004 : 235-248) โดยการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติยุคต้นๆ นั้น เชื่อมโยง หรืออยู่ภายในกรอบ

พื้นฐานของทฤษฎีองค์การ เนื่องจากมองว่า ความสามารถขององค์การ เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ (Williams, 1971 : 144) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลงานของ เพรสแมน และวิลดาฟสกี (Pressman and Wildavsky) ปี 1970 ที่ได้ทำการศึกษาความล้มเหลวของ โครงการสร้างงานขนาดใหญ่ของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา ในการสร้างงานให้กับคนผิวดำที่เมือง โอคแลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนีย ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญ หรือเป็นจุดประกายความคิดให้นักวิชาการ รุ่นหลังที่สนใจด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติได้สร้างผลงานตามมามากมายจนถึงปัจจุบัน (สมบัติ ชำรงชัญญวงศ์, 2552 : 396)

หลังจากนั้น ช่วงปี 1975 แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn) ได้เสนอความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า เป็นการกระทำโดยปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มคน ซึ่งมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จของวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า (Van Meter and Van Horn, 1975 : 202) และในระยะเวลาใกล้เคียงกันนี้เอง มีนักวิชาการหลายๆ ท่าน ที่ได้ให้ความหมาย ของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ ประกอบด้วย แฮนเดิล (Handale) เสนอไว้ว่า เป็นกระบวนการใน การเปลี่ยนทรัพยากรมาเป็นสินค้า และบริการ ซึ่งส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในกลุ่มผู้ที่ ได้รับผลประโยชน์ (Handale, 1976 : 6) ในขณะที่ ฮาร์โกรฟ (Hargrove) มองว่า การนำนโยบายไป ปฏิบัติมีกระบวนการ เวลาที่เกิดขึ้น และมีตัวแสดงที่แตกต่างกัน แต่มีความเชื่อมโยงกันอยู่ 2 กระบวนการ คือ คำถามที่ว่า ผลลัพธ์ของการจัดการเชิงกลยุทธ์และแผนคืออะไร ประกอบกับคำถาม ที่ว่า สามารถทำตามกลยุทธ์และแผนที่เลือกไว้ได้อย่างไร (Hargrove, 1975 : 2-3)

ในทศวรรษต่อมา การนำนโยบายไปปฏิบัติ เน้นการศึกษาที่ครอบคลุมถึงการ สังเกตปรากฏการณ์จริงที่เกิดขึ้น หรือถูกกระทำให้เกิดขึ้น รวมถึงสนใจหาคำตอบไปถึง ปรากฏการณ์หรือการกระทำนั้น ว่าเกิดขึ้นได้อย่างไร มีอะไรเกิดขึ้นบ้าง อะไรคือสิ่งที่ถูกกระทำ (what is done) ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับการกระทำของกลุ่มบุคคล และผู้มีหน้าที่กำหนด พฤติกรรมการกระทำนั้น อีกทั้งยังเน้นการตรวจสอบระดับของการกระทำว่ามีความสัมพันธ์กับตัว นโยบายอย่างไร มากกว่าการตรวจสอบแค่การคาดคะเน ทั้งนี้แนวคิดของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในลักษณะนี้ ได้รับการพิจารณาว่าเป็นลำดับขั้นของการตอบสนอง (series of responses) ต่อ อุดมการณ์ของข้อผูกพัน สภาพแวดล้อม และหน่วยงาน หรือกลุ่มต่างๆ ที่พยายามจะเข้ามามีอิทธิพล หรือเข้ามาควบคุมการกระทำนั้น (Barrett and Fudge, 1981 : 12-13) และมองว่าเป็นการนำการ ตัดสินนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปลงมือปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ โดยส่วนมากจะเป็นการร่วมกัน ทำงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลา การ (คำพิพากษาของศาลสูง หรือศาลฎีกา) (Mazmanian and Sabatier, 1982 : 542) รวมถึงเชื่อว่า

นโยบายเป็นตัวกำหนดทิศทางเปลี่ยนแปลง ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องแปลงแผนต่างๆ ในทางนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้นโยบายเกิดผลขึ้นจริง (Gerston, 1983 : 95) นอกจากนี้ ยังมีทัศนะที่ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นตามมาหลังจากที่กฎหมายให้อำนาจกับแผนงาน นโยบาย ผลประโยชน์ ผลผลิตที่เป็นรูปธรรม กล่าวคือ กิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นพร้อมกับเจตนาของแผนงาน หรือผลลัพธ์ที่ต้องการ ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการกระทำ หรือไม่กระทำของผู้มีอำนาจตัดสินใจกลุ่มต่างๆ (Ripley & Franklin, 1986 : 4)

ส่วนในช่วงปี 1990 เป็นต้นมา มีการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในมุมมองที่หลากหลายมากขึ้น โดยมองว่า เป็นการศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์กรในการใช้ทรัพยากรทางการจัดการทั้งหลาย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายที่ตั้งไว้ (Kerr, 1996 : 351-363) และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการลงมือปฏิบัติ (the act of implemented) หรือสถานะที่ได้ปฏิบัติแล้ว (state of having been implemented) ฉะนั้น ด้วยความที่ความหมายดังกล่าวครอบคลุมการดำเนินการในหลายๆ ส่วน ส่งผลให้การวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่สามารถมุ่งศึกษาเพียงความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ต้องมองในแง่มุมอื่นๆ ด้วย (Jan-Erik, 1997 : 296-316) ประกอบกับเน้นที่การนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่างองค์กร ไม่ใช่เพียงแค่องค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยเฉพาะเหมือนในระยะแรกเท่านั้น (Henry, 2004 : 145)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า พัฒนาการของการนำนโยบายไปปฏิบัติข้างต้น มีมุมมองที่หลากหลาย โดยการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะแรกเชื่อมโยง หรืออยู่ภายในกรอบพื้นฐานของทฤษฎีองค์กร เนื่องจากมองว่า ความสามารถขององค์กร เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ต่อมามีการเชื่อมโยงไปที่การกระทำโดยปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มคน ซึ่งมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จของวัตถุประสงค์ (เน้นปฏิสัมพันธ์ของการกำหนดเป้าหมายและการปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมาย) หลังจากนั้น เน้นการศึกษาที่ครอบคลุมถึงการสังเกตปรากฏการณ์จริงที่เกิดขึ้น หรือพฤติกรรมกระทำนั้นๆ ว่ามีความสัมพันธ์กับตัวนโยบายอย่างไร ส่วนในช่วง 1990 เป็นต้นมา มีการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในมุมมองที่หลากหลายมากขึ้น โดยมองว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการลงมือปฏิบัติ หรือสถานะที่ได้ปฏิบัติแล้ว ซึ่งครอบคลุมการดำเนินการในหลายๆ ส่วน ส่งผลให้การวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องพิจารณาในหลากหลายแง่มุม ประกอบกับให้ความสำคัญกับการศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์กรในการใช้ทรัพยากรทางการจัดการทั้งหลาย และเน้นที่การนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่างองค์กร ไม่ใช่เพียงแค่องค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยเฉพาะเหมือนในระยะแรกเท่านั้น และจากพัฒนาการข้างต้น สามารถสรุปค่านิยมศัพท์สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการศึกษาถึง

กระบวนการของการดำเนินงานต่างๆ ระหว่างองค์การที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายรับจํานำเข้าเปลือกไปปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายที่ตั้งไว้

### 2.1.2.2 ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ว่าแนวคิดและทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติมีพัฒนาการมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 ส่งผลให้มีแนวคิดและทฤษฎีเพื่ออธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นจำนวนมากพอสมควร ทั้งนี้ การจะแยกแยะอะไรเป็นแนวคิด อะไรเป็นทฤษฎีนั้นขึ้นอยู่กับนักวิชาการท่านนั้นๆ ระบุไว้ว่าอย่างไร ในข้อเท็จจริงของการสร้างแนวคิดและทฤษฎีที่ผ่านมา คือ มีทั้งที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกันในบางส่วน ซึ่งทฤษฎีที่นำมาใช้ในการศึกษา วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถแบ่งออกเป็น 3 แนวคิดหลักๆ ดังนี้ (Pulzl and Treib, 2007 : 90-97)

ทฤษฎีแรก การนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง (top-down theories) เน้นที่ตัวนโยบายและการควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้กำหนดนโยบายเป็นส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าตัวผู้ปฏิบัติระดับล่าง (วรเดช จันทรศร, 2551 : 76)

ทฤษฎีนี้ได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีการวิเคราะห์ระบบ (system analysis) ที่มองว่านโยบายเป็นผลทางตรงที่นำไปสู่การเกิดผลลัพธ์ และมองข้ามผลกระทบที่ตัวผู้ปฏิบัติทำให้เกิดขึ้น รวมทั้งให้ความสำคัญกับนโยบายในฐานะเป็นปัจจัยนำเข้า ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิต หรืออาจกล่าวโดยรวมได้ว่า ทฤษฎีนี้ยึดตัวแบบระบบเชิงเหตุผล (rational system model) หรือตัวแบบในอุดมคติที่มุ่งตอบคำถามที่ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติที่สมบูรณ์เป็นอย่างไร (Parsons, 1995 : 465)

สรุปได้ว่า ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง คือ การให้ความสำคัญกับชนชั้นนำในการทำหน้าที่ตัดสินใจในนโยบายนั้นๆ ซึ่งนักทฤษฎีที่สำคัญในช่วงนี้ ประกอบด้วย Pressman and Wildavsky, Van Meter and Van Horn และ Mazmanian and Sabatier รวมถึง Edwards เป็นต้น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

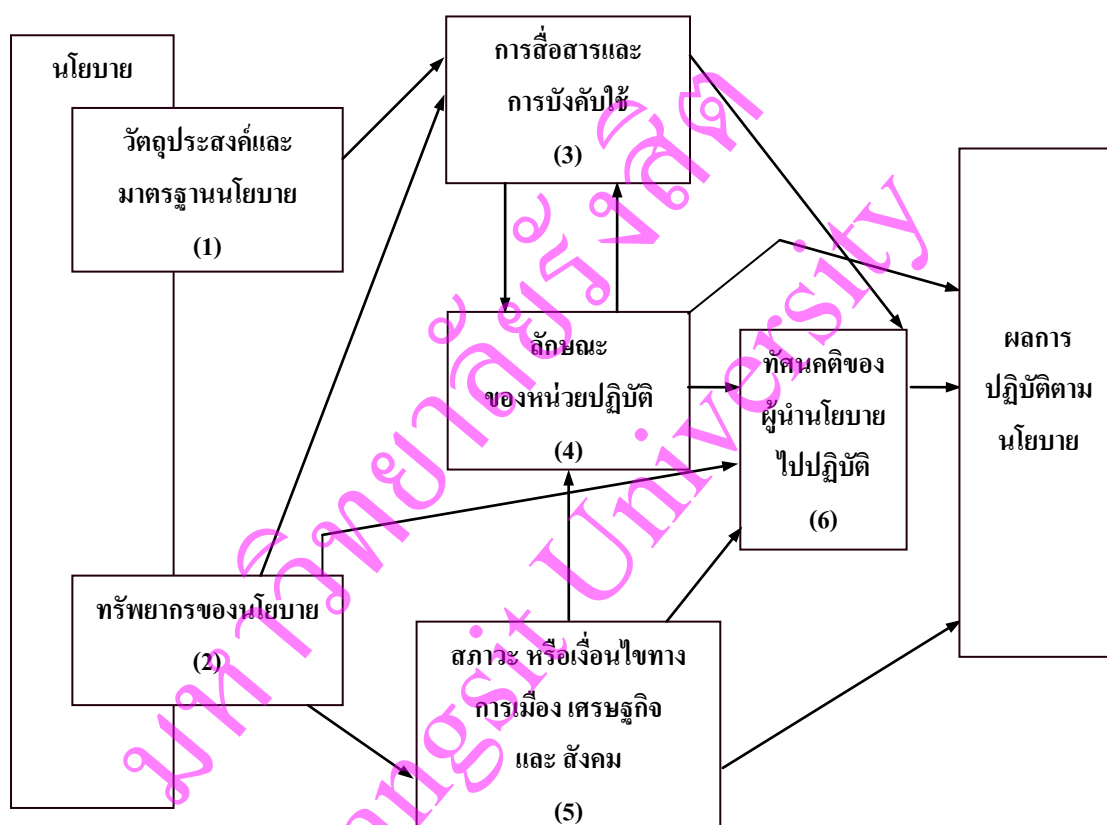
Pressman and Wildavsky (1973 : xxi) อธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะปฏิสัมพันธ์ (interaction) ระหว่างวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้กับการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น และเป็นความสัมพันธ์เชิงเส้นตรง (linear relationship) งานวิจัยจึงมุ่งวิเคราะห์หาคำตอบว่า อุปสรรคของการบรรลุวัตถุประสงค์คืออะไร

จากการศึกษาของ Pressman and Wildavsky เรื่องความล้มเหลวของนโยบายการสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยในเมืองโอ๊คแลนด์ พบว่า ส่วนใหญ่ นโยบายมีลักษณะบนลงล่าง โครงสร้างเป็นไปตามลำดับชั้น มีหน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ทั้งนี้ ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคให้นโยบายไม่สำเร็จ ได้แก่ การมีจุดตัดสินใจมากเกินไป ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ไม่เพียงพอ ส่งผลให้โครงการล่าช้า นอกจากนี้ ยังต้องพบเจอกับการต่อต้านจากฝ่ายการเมือง ซึ่งสามารถสรุปเป็นภาพรวม ตัวแปรที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ (1) ตัวแปรที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย ได้แก่ ความเหมาะสมของประชากรในพื้นที่ ความร่วมมือของท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น (2) ตัวแปรด้านความสลับซับซ้อนในการประสานการปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ ความสามารถในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ความซับซ้อนของกระบวนการตัดสินใจ และความสามารถในการแก้ไขปัญหาความล่าช้าของโครงการ เป็นต้น รวมทั้ง (3) ตัวแปรเชื่อมโยงนโยบายกับการปฏิบัติ ได้แก่ ความสามารถในการเรียนรู้จากประสบการณ์ กระบวนการดำเนินนโยบายที่ไม่ประสบผลสำเร็จ และการขาดทฤษฎีที่เหมาะสม เพื่อใช้อธิบายลักษณะของนโยบาย (วเรช จันทรศร, 2551 : 76-80)

Van Meter and Van Horn (1975) ได้นำเสนอแนวทางการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบบนลงล่าง ประกอบด้วยมิติจำนวน 6 มิติ ได้แก่ (1) วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย Van Meter and Van Horn มองว่า ผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มักกำหนดแนวทางปฏิบัติของนโยบายนั้นๆ ให้มีลักษณะกำกวม มีจุดมุ่งหมายและเนื้อหาไม่ชัดเจน รวมถึงยากในการแปลความหมาย ฉะนั้นนโยบายต้องมีวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรม และมีมาตรฐานที่ชัดเจน (2) ทรัพยากรของนโยบาย ครอบคลุมในส่วนของ การจัดสรรเงิน เพื่อใช้ในการดำเนินงาน ซึ่งการจัดสรรเงินนั้น ต้องพิจารณาเกี่ยวกับข้อจำกัดของจำนวนเงิน และระเบียบ วิธีปฏิบัติที่เข้มงวดในการนำเงินนั้นมาใช้จ่ายในส่วนต่างๆ นอกจากนั้น ยังมีทรัพยากรอื่นๆ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ และเงื่อนเวลา (3) การสื่อสารระหว่างองค์การ และกิจกรรม เพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล เน้นที่การ สื่อสารและการบังคับใช้ระหว่างหน่วยงานรัฐบาลกลาง และเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐ โดยหน่วยงานรัฐบาลกลางต้องมีความสามารถในการโน้มน้าวใจให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการดำเนินงานตามนโยบายที่วางไว้ (4) ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างของหน่วยงานนั้น ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นๆ และเจ้าหน้าที่ ทั้งลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ล้วนมีผลต่อการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติทั้งสิ้น (5) สภาพ หรือเงื่อนขาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เป็นการมองว่า สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นในขณะนั้น มีผลต่อการยอมรับ หรือคัดค้านจุดมุ่งหมายของนโยบาย หรือมีผลในทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึง (6) ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ การรับรู้นโยบาย เช่น

ความรู้ความเข้าใจจุดมุ่งหมายของนโยบาย ทิศทางการตอบสนอง เช่น ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ว่าเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยในนโยบายนั้นๆ โดยมีระดับความเข้มข้นของการตอบสนองที่แตกต่างกัน ซึ่งนับได้ว่าเป็นส่วนสำคัญที่ส่งผลให้เกิดความล้มเหลว และประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ทั้งนี้มิติทั้ง 6 มิติ มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ดังภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn

ที่มา: Van Meter, D.S. and Van Horn, C.E., 1975: 463

แมซแมนเนียนและซาบาเตียร์ (Mazmanian and Sabatier) ได้นำเสนอตัวแบบในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในกลุ่มทฤษฎีบนลงล่างเช่นเดียวกัน โดยมองว่า ขึ้นการก่อรูปนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถแยกออกจากกันได้ ซึ่งมีรายละเอียดต่างๆ ทั้งหมด 4 กลุ่ม ดังนี้ (Mazmanian and Sabatier, 1989 : 20-39)

กลุ่มแรก ความสามารถจัดการปัญหา (tractability of the problems) ธรรมชาติของปัญหา พบว่า มีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนของปัญหาไม่เท่ากัน ปัญหาที่มีความยุ่งยากน้อยกว่าสามารถจัดการได้ง่าย แต่สำหรับปัญหาที่ซับซ้อน เกี่ยวข้องกับองค์การต่างๆ หลากหลายมีจำนวนมาก ทั้งนี้ตัวแปรอิสระกลุ่มแรก แบ่งออกเป็นมิติต่างๆ ดังนี้

(1) ปัญหาทางเทคนิค (technical difficulties) กล่าวคือ เงื่อนไขทางเทคนิค ตัวชี้วัดและความสัมพันธ์เชิงสาเหตุกับผลระหว่างทฤษฎีและการปฏิบัติ ทำให้รู้ว่าปัญหาทางเทคนิคมีมากน้อยเพียงใด

(2) ความหลากหลายของพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย (diversity of prescribed) กล่าวคือ พฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกันมาก พฤติกรรมต้องห้าม หรือพฤติกรรมที่ต้องควบคุม หากพฤติกรรมเหล่านี้มีมากจะทำให้ยากต่อการกำหนดระเบียบที่แน่นอน ต้องใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ

(3) จำนวนกลุ่มเป้าหมายต่อประชากร (target group as a percentage of the population) มองว่า ถ้ากลุ่มเป้าหมายมีขนาดเล็ก ทำให้ไม่ต้องเปลี่ยนพฤติกรรมมากนัก และสามารถรวบรวมทรัพยากรในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้ง่ายขึ้น

(4) ขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ต้องการ (extent of behavioral change required) หากนโยบายกำหนดวัตถุประสงค์ให้เปลี่ยนพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายมาก การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นไปได้ยาก

กลุ่มที่สอง ความสามารถของนโยบายต่อการวางโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ability of statute to structure implementation) ประกอบด้วยมิติต่างๆ ดังนี้

(1) วัตถุประสงค์ที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงและมีความชัดเจน (precision and clear ranking of legal objectives) กล่าวคือ การที่นโยบายมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน นับได้ว่าเป็นแนวทางสำคัญของทั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผล รวมถึงเป็นช่องทางในการสนับสนุนด้านทรัพยากร โดยพิจารณาจากช่องว่างของวัตถุประสงค์นั้นๆ เพื่อเป็นตัวบ่งชี้ว่า ต้องสนับสนุนทรัพยากรส่วนใดเพิ่มเติม

(2) ทฤษฎีที่มีลักษณะเชิงสาเหตุและผล (validity of the casual theory) กล่าวคือ นโยบายมีทฤษฎีช่วยสนับสนุนว่า สามารถสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ ซึ่งทฤษฎีควรมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างนโยบายกับความสำเร็จที่เกิดขึ้น ในขณะเดียวกัน ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องเข้าใจในวัตถุประสงค์ รวมถึงมีอำนาจในการปฏิบัติงาน



(3) การจัดสรรทรัพยากรทางการเงิน (initial allocation of financial resources) มองว่า เงินเป็นปัจจัยสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติตั้งแต่ช่วงแรกของงาน

(4) ความเป็นหนึ่งเดียวกันเชิงสายการบังคับบัญชา (hierarchical integration within and among implementing institutions) เป็นการรวมหน่วยในแนวตั้งระหว่างหน่วยงาน เพื่อช่วยแก้ปัญหาการประสานงานที่ยุ่งยากระหว่างรัฐบาลกลางกับระดับมลรัฐ เนื่องจากมองว่า การประสานงาน กับหน่วยงานภายนอกจำนวนมาก ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติยากที่จะสำเร็จตามเป้าหมาย

(5) กฎเกณฑ์การตัดสินใจของตัวแทนระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (decision rules of implementing agencies) มองว่า กฎเกณฑ์ที่ชัดเจน ทำให้การตัดสินใจ และการทำตามนโยบายของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปโดยคล่องตัว

(6) ความผูกพันของผู้ปฏิบัติงานต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย (officials' commitment to statutory objectives) กล่าวคือ บุคลากรระดับปฏิบัติงาน หรือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องยึดมั่นในวัตถุประสงค์ของนโยบาย เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

(7) บุคลากรภายนอกที่สามารถเข้าถึงได้อย่างเป็นทางการ (formal access by outsiders) เป็นการเปิดโอกาสอย่างเป็นทางการให้กับคนภายนอกมีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งการออกแบบนโยบายมีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมมากหรือน้อย

กลุ่มที่สาม ตัวแปรที่ไม่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบขององค์การ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (nonstatutory variables affecting implementation) ประกอบด้วยมิติต่างๆ ดังนี้

(1) เงื่อนไขทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสังคม (socioeconomic conditions and technology) กล่าวคือ เงื่อนไขต่างๆ มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ฉะนั้น เมื่อเงื่อนไขเปลี่ยน การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องยืดหยุ่นไปในทิศทางเดียวกันกับเงื่อนไขเหล่านั้นด้วย เช่น การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมีผลกระทบกับการมองปัญหาที่นำมาใช้ในการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความยุ่งยาก นอกจากนั้น การสนับสนุนทางการเมืองอาจแปรผันไปในทางบวกหรือลบ

(2) การสนับสนุนจากประชาชน (public support) กล่าวคือ การได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชนสูงขึ้น หรือลดลงมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่ง

แสดงออกในรูปแบบต่างๆ อย่างน้อย 3 แนวทาง ได้แก่ มติมหาชน มติเอกฉันท์ของคนกลุ่มหนึ่งที่มีอิทธิพลครอบงำนักการเมือง และประชามติ

(3) ทศนคติและทรัพยากรของกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (attitudes and resources of constituency groups) กล่าวคือ กลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีทัศนคติต่อนโยบายไม่คงที่ ซึ่งมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงทำให้ทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินนโยบายเปลี่ยนไปด้วย ทั้งนี้ ปัญหาที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมักเจอส่วนใหญ่ คือ การสนับสนุนจากสาธารณชนมักจะลดลงเมื่อเวลาผ่านไป ในขณะที่บางกลุ่มที่ต่อต้านกลับรวมกลุ่มกันอย่างหนาแน่น

(4) การสนับสนุนจากผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (support from sovereigns) กล่าวคือ การสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นการอนุมัติงบประมาณ และควบคุมนโยบาย เป็นต้น

(5) ความผูกพัน และภาวะผู้นำของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (commitment and leadership skill of implementing officials) ประกอบด้วย องค์ประกอบอย่างน้อย 2 ประเด็นที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องพิจารณา คือ สามารถเรียงลำดับความสำคัญก่อนหลังของวัตถุประสงค์นโยบายได้ และมีความสามารถที่จะใช้ทักษะของตนเองผลักดันงาน หรือมีทักษะในการจัดลำดับความสำคัญ เช่น เข้าใจว่าตนเองใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อวัตถุประสงค์อะไร

กลุ่มที่สี่ ขั้นตอน หรือตัวแปรตามในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (stages or dependent variables in the implementation process) ประกอบด้วยมิติต่างๆ ดังนี้

(1) ผลผลิตของนโยบายของหน่วยปฏิบัติ (policy outputs of implementing agencies) คือ การแปลงแนวทางการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของนโยบายออกเป็นวิธีปฏิบัติต่างๆ เช่น กฎระเบียบ มาตรฐานการทำงาน และการตัดสินใจอนุมัติ เป็นต้น

(2) กลุ่มเป้าหมายทำตามผลผลิตนโยบาย (target group compliance with policy outputs) โดยความร่วมมือของกลุ่มเป้าหมายจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับว่าคนที่ปฏิบัติตามนั้น ได้รับผลดีหรือเสียมากน้อยเพียงใด รวมถึงระดับการควบคุม ลงโทษด้วย

(3) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงในผลผลิตของนโยบาย (actual impacts of policy outputs) นโยบายเกิดผลกระทบที่ต้องการ ต่อเมื่อบรรลุตามเงื่อนไขต่างๆ ได้แก่ ผลผลิตของหน่วยปฏิบัติเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ กลุ่มเป้าหมายยอมรับปฏิบัติตามผลผลิตข้างต้น ไม่มีการทำลายผลผลิต หรือผลกระทบจากกฎหมายต่างๆ ที่ขัดแย้งกับกฎหมายเดิม และนโยบายมีหลักการความเป็นเหตุเป็นผลที่ชัดเจนเพียงพอที่จะผลักดันให้กลุ่มเป้าหมายมีพฤติกรรมสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

(4) ผลกระทบที่ได้มีการรับรู้ในผลผลิตของนโยบาย (perceived impacts of policy outputs) เน้นมองผลที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีอำนาจรับรู้ ผ่านการมองปฏิกิริยาจากมวลชน ซึ่งผลดังกล่าวจะนำไปสู่การปรับปรุงนโยบาย

(5) การแก้ไขปรับปรุงนโยบาย (major revision in statute) หากการดำเนินนโยบาย มีข้อบกพร่องต้องมีการแก้ไข หรือกำหนดนโยบายใหม่แทนนโยบายเดิม โดยอาจจะมีสาเหตุจากการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขต่างๆ ทรัพยากร และการสนับสนุนหรือไม่ของผู้มีอำนาจ

จากสาระสำคัญข้างต้น สามารถแบ่งมิติออกเป็น 16 มิติ ใน 3 กลุ่มหลัก และตัวแปรตาม 5 มิติ ดังภาพที่ 2.2

มหาวิทยาลัยรังสิต  
Rangsit University



ภาพที่ 2.2 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ Mazmanian and Sabatier

ที่มา : Mazmanian, D.A. and Sabatier, P.A., 1989: 22

เอ็ดเวิร์ดส์ (Edwards) ได้อธิบายถึง รูปแบบแสดงผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยมองการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะที่เป็นพลวัตร (dynamic process) มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างมิติตลอดเวลา ซึ่งได้นำเสนอไว้จำนวน 4 มิติ ได้แก่ การสื่อความหมาย (communication), ทรัพยากร (resources), ทักษะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (disposition of the implementer) และโครงสร้างของระบบราชการ (bureaucratic structure) ทั้งนี้ แต่ละมิติมีสาระสำคัญ ดังนี้ (Edwards, 1980 : 10-12)

(1) การสื่อความหมาย สิ่งที่ต้องคำนึงถึงประการแรก คือ การส่งความหมาย เนื่องจากผู้ที่ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความแตกต่างกัน ทำให้มีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน เลือกรับรู้สื่อต่างๆ ที่แตกต่างกัน จึงนำไปสู่การเบี่ยงเบนการสื่อความหมายได้ สิ่งที่ต้องพิจารณาประการต่อมา คือ ความชัดเจนของนโยบาย สาเหตุที่ทำให้นโยบายขาดความชัดเจน ได้แก่ การไม่มีความเห็นพ้องต้องกันในเรื่องจุดมุ่งหมายของนโยบาย ความซับซ้อนของนโยบาย และการเขียนนโยบายแบบกว้างๆ ไม่ระบุรายละเอียดอย่างชัดเจน เป็นต้น การที่นโยบายขาดความชัดเจนจะส่งผลให้ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ตามที่เห็นว่าเหมาะสม

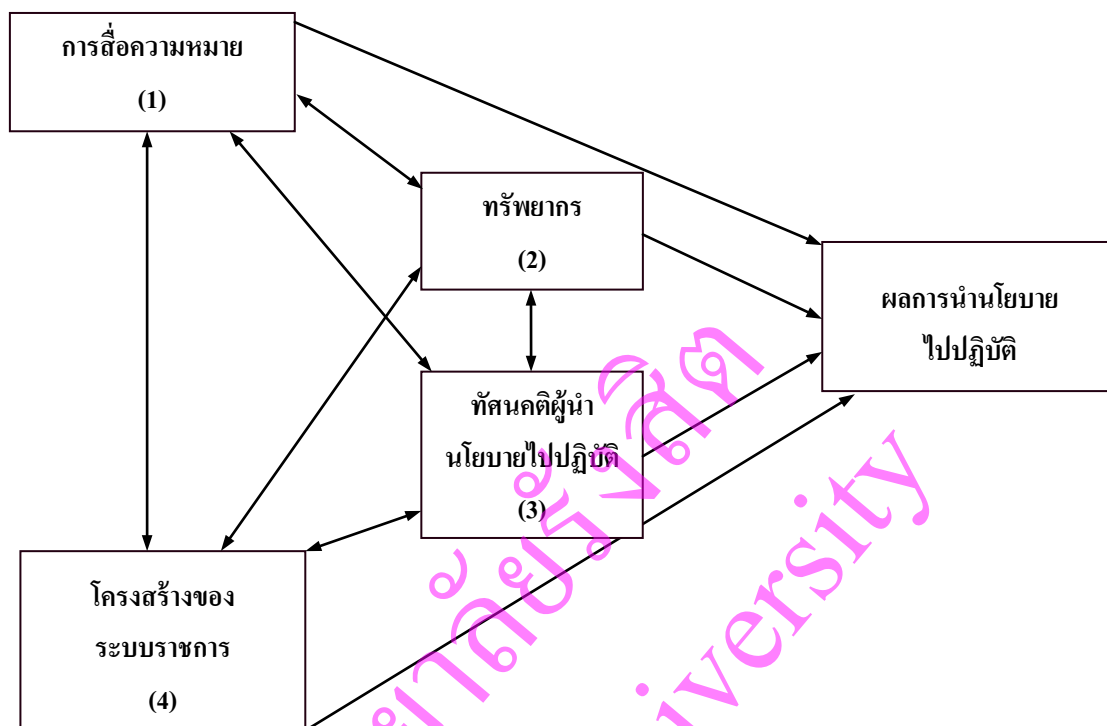
นอกจากนั้น ต้องพิจารณาถึงความมั่นคงของนโยบาย กล่าวคือ นโยบายต้องมีความคงเส้นคงวา ไม่เปลี่ยนแปลง เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินการตามแนวทางได้อย่างชัดเจน และนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

(2) ทรัพยากร ประกอบด้วย บุคลากรที่มีจำนวนเหมาะสมกับงานและมีประสิทธิภาพ มีข้อมูลเกี่ยวกับวิธีดำเนินการตามนโยบาย ข่าวดสาร มีการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้อื่น มีอำนาจหน้าที่ และสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น อาคาร เครื่องมือ ที่ดิน และอุปกรณ์

(3) ทักษะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องรู้ว่าจะทำอะไร และมีความสามารถที่จะทำสิ่งนั้น รวมถึงมีความตั้งใจที่จะทำ โดยทั่วไปผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติมักใช้ดุลพินิจของตนในการดำเนินงาน เนื่องจากไม่ได้ใกล้ชิด หรือเป็นอิสระจากผู้กำหนดนโยบาย นอกจากนี้ ยังมีสาเหตุมาจากความซับซ้อนของนโยบาย

(4) โครงสร้างของระบบราชการ กล่าวคือ การกำหนดระเบียบปฏิบัติ และการกระจายงานที่เหมาะสมเพียงพอ นำไปสู่ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ที่ผ่านมามีปัญหาเนื่องจากโครงสร้างระบบราชการบกพร่อง มีลักษณะแยกออกจากกันเป็นส่วนๆ ทำให้ยากต่อการประสานงาน และเกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน รวมถึงต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

จากมิติดังกล่าว Edwards ได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของมิติต่างๆ ดังภาพที่ 2.3



ภาพที่ 2.3 รูปแบบแสดงผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ Edwards

ที่มา : Edwards, G.C., 1980: 148

ทฤษฎีที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติแบบล่างขึ้นบน (bottom-up theories) เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมาในช่วงปลายทศวรรษ 1970 ไปจนถึงช่วงต้นทศวรรษ 1980 เพื่อโต้แย้งทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบล่างขึ้นบน โดยหลักคิดสำคัญของทฤษฎีนี้คือ บุคลากรระดับปฏิบัติการเป็นผู้เห็นปัญหา และนำไปสู่การเกิดผลลัพธ์ของนโยบาย หรืออีกนัยหนึ่งคือ นโยบายไม่ได้เริ่มจากระดับบนและส่งลงมาให้ผู้ปฏิบัติเสมอไป ในขณะเดียวกัน ผู้กำหนดนโยบายมีข้อจำกัดเกี่ยวกับไม่สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ และควบคุมกระบวนการปฏิบัติได้ชัดเจน ซึ่งความแตกต่างระหว่างทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง และล่างขึ้นบน มีสาระสำคัญ ดังนี้ (Pulzl and Treib, 2007 : 93-95)

(1) กลยุทธ์การวิจัย (research strategy) ทฤษฎีบนลงล่างเน้นการตัดสินใจที่เริ่มจากระดับบนของระบบการเมือง จากนั้นไปสู่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนกลยุทธ์จากล่างขึ้นบนเน้นที่ตัวแสดงระดับล่าง ที่ทำหน้าที่ให้บริการที่เป็นรูปธรรม หลังจากนั้น ทำการวิเคราะห์การ

เคลื่อนที่ไปสู่ระดับบน หรือรอบข้าง เพื่อเห็นภาพที่ชัดเจนของเครือข่ายผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และกลยุทธ์ในการแก้ปัญหา

(2) จุดมุ่งหมายของการวิเคราะห์ (goal of analysis) โดยจุดมุ่งหมายของทฤษฎีบนลงล่าง คือ การสร้างทฤษฎีทั่วไป เพื่อใช้ทำนายว่านโยบายอื่นๆ จะประสบความสำเร็จหรือไม่ และใช้เป็นข้อเสนอแก่ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ ในขณะที่จุดมุ่งหมายของทฤษฎีล่างขึ้นบน เน้นการอธิบายความสัมพันธ์ และการแก้ปัญหของตัวแสดงที่เป็นผู้ให้บริการ

(3) ตัวแบบของกระบวนการนโยบาย (model of policy process) คือ ทฤษฎีบนลงล่างยึดตัวแบบขั้นตอน โดยเน้นแบ่งนโยบายออกเป็นขั้นๆ เพื่อพิจารณาว่าเกิดอะไรขึ้นภายหลังจากที่ออกกฎหมาย ส่วนทฤษฎีล่างขึ้นบน มองว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถแยกออกจากขั้นก่อนรูป หรือกำหนดนโยบาย กล่าวคือ การกำหนดนโยบายมีอยู่ทั้งกระบวนการ นโยบายมีกฤษฎีการ ถูกนำไปปฏิบัติ รวมถึงเกิดนิยามใหม่อยู่เรื่อยๆ

(4) ลักษณะของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (character of implementation process) ทฤษฎีบนลงล่างทำความเข้าใจการนำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะการนำการตัดสินใจไปปฏิบัติ ซึ่งไม่มีการเมือง แต่เป็นกระบวนการบริหาร โดยอำนาจสูงสุดอยู่ที่ผู้ตัดสินใจส่วนกลาง ในขณะที่ทฤษฎีล่างขึ้นบน มองว่า ผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ และควบคุมกระบวนการปฏิบัติได้ชัดเจน แท้จริงแล้ว การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องใช้ดุลพินิจ กล่าวคือ ต้องเกี่ยวข้องกับการเมือง ซึ่งผลของนโยบายสัมพันธ์กับการตัดสินใจแก้ปัญหาระดับล่างมากกว่า แนวทางปฏิบัติที่กำหนดตามลำดับขั้น

(5) พื้นฐานความคิดของตัวแบบที่เกี่ยวกับประชาธิปไตย (underlying model of democracy) โดยทฤษฎีบนลงล่างมีพื้นฐานความคิดมาจากผู้นำประชาธิปไตยแบบตัวแทน ส่วนทฤษฎีล่างขึ้นบนให้ความสำคัญกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีผลต่อกลุ่มเป้าหมาย และเชื่อว่าตัวแบบผู้นำไม่สนใจสิทธิของกลุ่มเป้าหมาย การตัดสินใจจึงเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม ฉะนั้น จึงถือว่าการกระทำที่ต่างไปจากวัตถุประสงค์ของนโยบายไม่ผิดหลักประชาธิปไตย รวมถึงแนวคิดจากล่างขึ้นบนยังเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมเป็นหลัก

ผลงานนักทฤษฎีในกลุ่มนี้ ประกอบด้วย ลิฟสกี (Lipsky), เอลมอร์ (Elmore), เฮอร์นและพอร์ทเตอร์ (Hjern and Porter) เป็นต้น ซึ่งสรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

Lipsky (1980 : xii) ได้เสนอแนวคิด street-level bureaucrats เน้นการนำนโยบายไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติเชื่อมโยงกับประชาชนที่มารับบริการอย่างใกล้ชิด ซึ่ง

การกำหนดนโยบายโดยผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง ไม่สัมพันธ์กับองค์การในอุดมคติที่ให้บริการสาธารณะ โดย ลิฟสกี (Lipsky) เชื่อว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ได้แก่ การตัดสินใจของบุคลากรระดับปฏิบัติงานที่อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้บริหารระดับสูง สภาพแวดล้อมของการทำงานที่ไม่คงที่ ส่งผลให้ไม่สามารถคาดการณ์ผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานได้ และข้อจำกัดด้านเวลา รวมถึงเครื่องมือ หรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการทำงาน

Elmore (1978 : 185-228) ได้นำเสนอตัวแบบ backward mapping หรือ bottom-up perspective ซึ่งเป็นตัวแบบที่เน้นที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ โดยเชื่อว่า กลุ่มบุคคลเหล่านี้มีจำนวนมาก และมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการทำให้เกิดผลลัพธ์จากการปฏิบัติมากกว่ากลุ่มชนชั้นนำที่มีตำแหน่งสูง เนื่องจากสภาพย้อนกลับที่ว่า บุคคลที่อยู่ใกล้ปัญหามากที่สุดจะมีโอกาสมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานสูง นอกจากนั้น ยังเชื่อว่า ความสามารถของระบบที่มีหลากหลาย และซับซ้อนไม่ได้ขึ้นอยู่กับควบคุมตามลำดับขั้น แต่ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจพิจารณาในจุดที่เกิดปัญหาเป็นสำคัญ ทั้งนี้ องค์กรประกอบที่ เอลมอร์ (Elmore) กล่าวถึงตามแนวคิดนี้ คือ ผู้ที่มีหน้าที่ตัดสินใจเป็นผู้กำหนดเป้าหมายของนโยบาย แต่ต้องยอมรับว่า บางครั้งสิ่งที่กำหนดขึ้นมาไม่ถูกต้องครบถ้วน และชัดเจน อีกทั้งอาจมีการเปลี่ยนแปลง แก้ไขได้ ดังนั้น หน่วยงาน หรือผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างจึงมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในอีกมุมหนึ่ง อำนาจอย่างเป็นทางการจะไหลผ่านตามลำดับขั้นจากบนลงล่าง สำหรับการวาดภาพย้อนกลับนั้น มองว่า อำนาจที่ไม่เป็นทางการที่เกิดขึ้นจากทักษะ ความรู้ ความสามารถ และการได้สัมผัสกับปัญหาอย่างใกล้ชิดจะถูกผลักดันลงไปตามขั้นตอนในองค์กร นอกจากนั้น การที่แนวปฏิบัติของส่วนกลางไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานในระดับล่าง ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างต้องตัดสินใจด้วยตนเอง สร้างกลไก หรือหลักเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งการปฏิบัติที่เกิดขึ้นนั้น เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีอยู่สูง

Hjern and Porter (1981 : 210-217) ได้นำเสนอตัวแบบ โครงสร้าง (the model of structure) ซึ่งมีแนวคิดสำคัญที่ว่า โครงสร้างการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ นั้น ไม่ได้เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์กร แต่เป็นหน่วยปฏิบัติการชุดต่างๆ ที่มีเป้าหมายชัดเจน โดยเน้นการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ ซึ่งบุคลากรภายในองค์กร มองว่า แผนงาน คือ ผลประโยชน์ของกลุ่มตน มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

โดยภาพรวมแล้ว เฮอร์นและพอร์ทเตอร์ (Hjern and Porter) มองแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะต่างๆ ตั้งแต่จุดหมายแรกเริ่มของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นเหมือนตาข่ายตามโครงสร้างในระดับล่างที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ในส่วนของการชี้เฉพาะของตัวแสดง พบว่า



เป็นผู้แสดงจากข้างล่าง ได้แก่ ประชาชน กลุ่มเอกชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่าง เป็นต้น ในขณะที่เกณฑ์การประเมินผล พบว่า ไม่มีเกณฑ์การประเมินผลที่ชัดเจน โดยทั่วไปจะพิจารณาว่า อะไรที่มีความเหมาะสมสามารถนำไปใช้ และจุดมุ่งเน้นสุดท้าย คือ การมองปฏิสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ของผู้แสดงว่าต่างเป็นเครือข่ายนโยบาย ดังนั้น จากลักษณะงานที่เจ้าหน้าที่ระดับล่างมีบทบาทสำคัญนี้เอง จึงอาจกล่าวได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของผู้ปฏิบัติงานที่จะกำหนดแนวทางในการปฏิบัติของตน ซึ่งอาจเป็นแนวทางที่แตกต่างจากคนอื่น หรือแม้แต่เป็นแนวทางที่แตกต่างไปจากผู้กำหนดนโยบายก็ได้ นอกจากนั้น เฮอร์นและพอร์ทเตอร์ (Hjern and Porter) ยังได้สร้างมุมมองใหม่ๆ โดยไม่ได้เน้นการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายเหมือนที่ผ่านๆ มา แต่ให้ความสำคัญกับผลกระทบ อันเกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงมุ่งให้ตัวแสดงจากส่วนต่างๆ ได้มีส่วนร่วมให้มากที่สุด (Hjern and Porter, 1978 อ้างถึงใน สมพร เฟื่องจันทร์, 2552 : 220-221)

ทฤษฎีลำดับต่อมา การนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสมผสาน (hybrid theories) เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการผสมผสานตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง และแบบล่างขึ้นบน โดยมุ่งหวังที่จะกำจัดข้อขัดแย้งหรือข้อโต้แย้งระหว่างแนวคิดจากบนลงล่าง และจากล่างขึ้นบน อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับการพิจารณาถึงกระบวนการของนโยบายในชั้นอื่นๆ โดยเฉพาะชั้นกำหนดนโยบาย นอกจากนั้น ไม่มองข้ามในส่วนของปัจจัยภายนอกต่างๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

นักทฤษฎีที่สำคัญในกลุ่มนี้ คือ Elmore (1980 : 616) ที่ได้พัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนข้างหลังมาผสมผสานกับการวางแผนไปข้างหน้า (forward mapping) กล่าวคือ การกำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงทรัพยากร และเครื่องมือต่างๆ ของนโยบาย ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จตามที่ได้อ้างไว้ แต่อย่างไรก็ตาม เขาไม่ได้อธิบายไว้อย่างเป็นรูปธรรมเกี่ยวกับตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ส่วน ก็อกกิน และคณะ (Goggin, et al) เป็นนักทฤษฎีอีกกลุ่มหนึ่งที่ได้นำเสนอแนวคิดที่เรียกว่า ตัวแบบการสื่อสารของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติระหว่างรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐบาล ซึ่งมีมิติหลักๆ อยู่ 5 ส่วน คือ (1) การนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐ (2) สิ่งจูงใจ และข้อจำกัดระดับรัฐบาลกลาง (3) สิ่งจูงใจ และข้อจำกัดระดับรัฐ รวมทั้งระดับท้องถิ่น (4) ผลลัพธ์ การตัดสินใจ และสมรรถนะของรัฐ สุดท้าย (5) ข้อมูลย้อนกลับ และการออกแบบนโยบาย ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้ (Goggin, et al, 1990 : 34-40)

ส่วนแรก การนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐ (state implementation) รัฐตัดสินใจ และปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลกลาง โดยเน้นที่การปฏิบัติของรัฐนั้น ต้องสามารถทำผลงานได้อย่างทันที่ ต่อเนื่อง และเป็นไปตามเป้าหมายของนโยบาย

ส่วนที่สอง สิ่งจูงใจ และข้อจำกัดระดับรัฐบาลกลาง (federal-level inducements and constraints) นโยบายที่เกิดจากการตัดสินใจของรัฐบาลกลางมีอิทธิพลต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ประเภทของนโยบาย ระดับความยุ่งยากของปัญหาต่างๆ ความไม่คงที่ของผลจากการปฏิบัติ และการจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น ในขณะที่เดียวกัน รูปแบบการตัดสินใจมีอิทธิพลต่อการรับสารของผู้ปฏิบัติงาน และความเห็นที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันของผู้ส่งสาร นอกจากนี้ ข้อจำกัดของรัฐบาลกลางขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ ด้วย อาทิเช่น หากสื่อมวลชนไม่ให้การสนับสนุน ระดับการยอมรับในตัวนโยบายที่ออกมาจะลดลง แต่ในมุมนักการเมือง ถ้านโยบายได้รับการสนับสนุนมาก ย่อมส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการยอมรับเช่นกัน

ส่วนที่สาม สิ่งจูงใจและข้อจำกัดระดับรัฐและระดับท้องถิ่น (state-and local-level inducements and constraints) ประกอบด้วย กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมืองและสถาบันการเมือง รวมถึงหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในแต่ละกลุ่มจะมีระบบย่อยๆ ที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างหลากหลาย

ส่วนที่สี่ ผลลัพธ์การตัดสินใจ และสมรรถนะของรัฐ (decisional outcomes and state capacity) การตีความจากนโยบายที่กำหนดไว้ เพื่อนำไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ของผู้ตัดสินใจ ได้แก่ ทัศนคติ และผลประโยชน์ เป็นต้น นอกจากนี้ สมรรถนะของรัฐ หรือความสามารถของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญเช่นกัน ซึ่งระดับสมรรถนะมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม โครงสร้าง บุคลากร และทรัพยากรต่างๆ ของหน่วยงาน

ส่วนสุดท้าย ข้อมูลย้อนกลับ และการออกแบบนโยบาย (feedback and policy design) กล่าวคือ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐ หรือท้องถิ่นมีความสลับซับซ้อนของปฏิสัมพันธ์ การกระทำต่างๆ และด้วยข้อจำกัด รวมถึงสิ่งจูงใจที่แตกต่างกัน ทำให้ต้องออกแบบนโยบายใหม่อยู่เป็นระยะๆ

นอกจากแนวคิดและทฤษฎีหลักที่ Pulzl and Treib ได้รวบรวมไว้ข้างต้น จำนวน 3 ทฤษฎี คือ (1) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง (2) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบล่างขึ้นบน และ (3) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสมผสาน แล้วนั้น ในยุคหลังได้มี

แนวคิดใหม่ๆ เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นอีกหลายแนวทาง ซึ่งจะได้นำเสนอในลำดับถัดไป

ทฤษฎีสุดท้าย แนวคิดใหม่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีนักวิชาการศึกษาไว้ อย่าง หลากหลาย ซึ่งในที่นี้ได้นำเสนอ แนวทางเชิงตีความการนำนโยบายไปปฏิบัติ และตัวแบบพัฒนาการ รวมทั้งการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในบริบทระหว่างประเทศ : กรณีของการศึกษาแบบบูรณาการของยุโรป โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

แนวทางเชิงตีความการนำนโยบายไปปฏิบัติ (the interpretative approach to policy implementation) เป็นการให้ความสำคัญกับค่านิยม ความเชื่อ ความรู้สึกในลักษณะที่เป็นชุดของความหมาย และเป็นการเปลี่ยนจากการมองพฤติกรรมของมนุษย์ในแง่ความเป็นเหตุเป็นผล มีอุดมการณ์ มาสู่การมองพฤติกรรม หรือการกระทำในแง่การแสดงออกที่มีความหมาย ซึ่งทำให้เข้าใจสิ่งที่มีความไม่แน่นอน และสลับซับซ้อน (Yanow, 2000 : 59)

นอกจากนั้น แนวทางเชิงตีความการนำนโยบายไปปฏิบัติ ยังมีการมุ่งเน้นในประเด็นต่างๆ ได้แก่ (1) ศึกษาวิเคราะห์ว่านโยบายมีนัย หรือมีความหมายอย่างไร มากกว่าการอธิบายช่องว่างระหว่างผลลัพธ์กับเจตนารมณ์ของนโยบาย และ (2) เน้นกระบวนการก่อตัว หรือก่อให้เกิดปัญหาของนโยบาย เข้าใจว่าปัญหาของนโยบายมีลักษณะที่หลากหลาย และบ่อยครั้งที่การก่อตัวของปัญหาของนโยบายเกี่ยวข้องกับการประนีประนอมผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ อีกทั้งในความเป็นจริงกลุ่มเหล่านั้น ล้วนมีความขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างกัน ดังนั้น การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในแนวทางเชิงตีความ เป็นการศึกษาการนิยามปัญหา หรือทำหน้าที่ในการตรวจสอบนัยยะ หรือความหมายที่มีการสื่อสาร หรือมีการทำความเข้าใจกันอย่างไร โดยเป็นการตีความผ่านการดำเนินงานของผู้ที่เกี่ยวข้อง ผ่านการนำนโยบายไปปฏิบัติ และผ่านประชากรเป้าหมาย รวมถึงอาศัยบริบทในการตีความเป็นหลัก (จุมพล หนิมพานิช, 2554 : 894-895)

ตัวแบบพัฒนาการ (the evolution model) การนำนโยบายไปปฏิบัติระยะหลัง มีลักษณะที่ยืดหยุ่น และให้ความสำคัญกับปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น “วงจรรณนโยบายการปฏิบัติ” (a policy-action continuum) ที่มีพัฒนาการและการแก้ไข ซึ่งลักษณะดังกล่าว นโยบายสาธารณะจะมีการทำให้เกิดตามกระบวนการว่าเป็นนโยบาย การสร้างนวัตกรรมนโยบาย และการแก้ไขต่อเนื่องไป นอกจากนี้ ด้วยข้อจำกัดที่นโยบายมักจะไม่มีคำตอบชัดเจน เปิดโอกาสให้มีการต่อรอง จึงส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติถูกมองว่า เป็นวงจรของการพัฒนาการอย่างหนึ่ง ที่เริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งส่งผลต่อ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และเมื่อเวลาที่เหมาะสมต้องมีการประเมิน จากนั้นนำผลไปปรับปรุงกำหนดนโยบายใหม่ (สมพร เฟื่องจันทร์, 2552 :221-222)

การศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในบริบทระหว่างประเทศ : กรณีของการศึกษาแบบบูรณาการของยุโรป มองว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผ่านมามีส่วนใหญ่นั้น ล้มเหลว แต่ในอีกมุมหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากก่อให้เกิดนวัตกรรมใหม่ใน 2 ประเด็น คือ (1) นักวิชาการสหภาพยุโรปกำหนดประเด็นการศึกษาวิจัยที่มีลักษณะเจาะจง ซึ่งนำไปสู่การวิจัยในเชิงเปรียบเทียบ รวมทั้งการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่างประเทศเชิงเปรียบเทียบ ประกอบกับมีส่วนทำให้นักวิชาการให้ความสำคัญกับความแตกต่างทางวัฒนธรรม และเชิงสถาบันที่เป็นระบบของแต่ละประเทศ ขณะเดียวกัน ได้มีการนำวิธีวิทยาเชิงปริมาณมาใช้ อย่างกว้างขวางขึ้น และ (2) เปลี่ยนจากการมุ่งแสวงหาตัวแบบ หรือทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง มาสู่ตัวแบบ หรือทฤษฎีที่มีลักษณะกว้างๆ (จุมพล นิมิตพานิช, 2554 : 892-893)

จากทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติข้างต้น สามารถสรุปได้ดัง ตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 แสดงทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ทฤษฎีและตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ	สาระสำคัญ	มิติ
1. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง		
(1) ตัวแบบของ Pressman and Wildavsky (1973)	เน้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์กับการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยมุ่งหาคำตอบที่ว่า อุปสรรคของการบรรลุวัตถุประสงค์คืออะไร	(1) มิติที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย ได้แก่ ความเหมาะสมของประชากรในพื้นที่ ความร่วมมือของท้องถิ่น ความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผลที่เกิดขึ้นกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (2) มิติด้านความสลับซับซ้อนของการปฏิบัติงาน ได้แก่ ความสามารถในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ความซับซ้อนของกระบวนการตัดสินใจ ความขัดแย้งของวัตถุประสงค์โครงการ

ตารางที่ 2.1 แสดงทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (ต่อ)

ทฤษฎีและตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ	สาระสำคัญ	มิติ
1. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง (ต่อ)		
(1) ตัวแบบของ Pressman and Wildavsky (1973) (ต่อ)		และความสามารถในการแก้ไขปัญหาความล่าช้าของโครงการ (3) มิติเชื่อมโยงนโยบายกับการปฏิบัติ ได้แก่ ความสามารถในการเรียนรู้จากประสบการณ์ กระบวนการดำเนินนโยบายที่ไม่ประสบความสำเร็จ และการไม่สามารถอธิบายลักษณะของนโยบายโดยทฤษฎีที่เหมาะสม
(2) ตัวแบบของ Van Meter and Van Horn (1975)	ให้ความสำคัญกับผู้ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	(1) วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย (2) ทรัพยากรของนโยบาย (3) การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล (4) ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ (5) สภาพหรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (6) ทักษะของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ
(3) ตัวแบบของ Mazmanian and Sabatier (1980)	ให้ความสำคัญกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ไม่ได้อธิบายไว้ว่า ตัวแปรใดมีผลมากหรือน้อย	แบ่งตัวแปรอิสระเป็น 3 กลุ่มใหญ่ มีทั้งสิ้น 16 มิติ ได้แก่ (1) ปัญหาทางเทคนิค (2) ความหลากหลายของพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมาย (3) จำนวนกลุ่มเป้าหมายเมื่อเทียบกับประชากร (4) ขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ต้องการ

ตารางที่ 2.1 แสดงทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (ต่อ)

ทฤษฎีและตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ	สาระสำคัญ	มิติ
1. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง (ต่อ)		
(3) ตัวแบบของ Mazmanian and Sabatier (1980) (ต่อ)	ให้ความสำคัญกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ไม่ได้อธิบายไว้ว่า ตัวแปรใดมีผลมากหรือน้อย	(5) วัตถุประสงค์ที่ไม่มีมีการเปลี่ยนแปลง และมีความชัดเจน (6) ทฤษฎีที่มีลักษณะเชิงสาเหตุและผล (7) การจัดสรรทรัพยากรทางการเงิน (8) ความเป็นหนึ่งเดียวกันเชิงสายการบังคับบัญชา (9) กฎเกณฑ์การตัดสินใจของตัวแทนระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (10) ความผูกพันของผู้ปฏิบัติงาน (11) บุคคลภายนอกที่สามารถเข้าถึงได้อย่างเป็นทางการ (12) เงื่อนไขทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสังคม (13) การสนับสนุนจากประชาชน (14) ทักษะและทรัพยากรของกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (15) การสนับสนุนจากผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (16) ความผูกพัน และภาวะผู้นำของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
(4) ตัวแบบของ Edwards (1980)	เน้นอธิบายถึง รูปแบบแสดงผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	(1) การสื่อความหมาย (2) ทรัพยากร (3) ทักษะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (4) โครงสร้างของระบบราชการ

ตารางที่ 2.1 แสดงทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (ต่อ)

ทฤษฎีและตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ	สาระสำคัญ	มิติ
<b>2. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบล่างขึ้นบน</b>		
(5) ตัวแบบของ Lipsky (1980)	street-level bureaucrats เน้นการนำนโยบายไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติเชื่อมโยงกับประชาชนที่มารับบริการ	(1) การตัดสินใจของบุคลากรระดับปฏิบัติงาน (2) สภาพแวดล้อมการทำงาน (3) ขอบเขตของระยะเวลา
(6) ตัวแบบของ Elmore (1978)	หน่วยงานระดับล่าง และผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	(1) หน่วยงานระดับล่าง และผู้ปฏิบัติงานระดับพื้นที่
(7) ตัวแบบของ Hjerm and Porter (1981)	หน่วยปฏิบัติการชุดต่างๆ บุคลากรภายในองค์กรมองว่า แผนงานคือผลประโยชน์ของกลุ่มคนมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	(1) เป้าหมายของหน่วยปฏิบัติ (2) การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงาน
<b>3. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสมผสาน</b>		
(8) ตัวแบบผสมผสานของ Elmore (1980)	เน้นการวางแผนข้างหลังมาผสมผสานกับการวางแผนไปข้างหน้า	(1) ทรัพยากร และเครื่องมือของนโยบาย
(9) Goggin และคณะ (1990)	การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติระหว่างรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐบาล	(1) การนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐ (2) สิ่งจูงใจ และข้อจำกัดระดับรัฐบาลกลาง (3) สิ่งจูงใจ และข้อจำกัดระดับรัฐ รวมทั้งระดับท้องถิ่น (4) ผลลัพธ์การตัดสินใจ และสมรรถนะของรัฐ (5) ข้อมูลย้อนกลับ และการออกแบบนโยบาย
<b>4. แนวคิดใหม่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ</b>		
(10) แนวทางเชิงตีความการนำนโยบายไปปฏิบัติ Yanow (2000)	เป็นการให้ความสำคัญกับค่านิยม ความเชื่อ ความรู้สึก ในลักษณะที่เป็นชุดของความหมายศึกษาวิเคราะห์ว่านโยบายมีนัยหรือมีความหมายอย่างไร และเน้นกระบวนการก่อตัว หรือก่อให้เกิดปัญหาของนโยบาย	-

ตารางที่ 2.1 แสดงทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (ต่อ)

ทฤษฎีและตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ	สาระสำคัญ	มิติ
4. แนวคิดใหม่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ต่อ)		
(11) ตัวแบบพัฒนาการ	การนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะที่ยืดหยุ่น คำนึงถึงสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง และเป็นวงจรของการพัฒนาการ เริ่มจากการกำหนดนโยบาย นำนโยบายไปปฏิบัติ ประเมินผล และปรับปรุงแก้ไข	-
(12) การศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในบริบทระหว่างประเทศ : กรณีของการศึกษาแบบบูรณาการของยุโรป	การศึกษาวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่างประเทศเชิงเปรียบเทียบ และมุ่งแสวงหาตัวแบบ หรือทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีลักษณะกว้าง	

ที่มา : จากการวิเคราะห์ข้อมูลโดยผู้วิจัย

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นองค์ความรู้ที่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และนับวันยังมีมุมมองที่หลากหลายมากขึ้น กล่าวคือ จากเดิมที่ไม่ได้ให้ความสนใจกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมากนัก เช่น แนวคิดของ Weber ที่มุ่งการรวมศูนย์อำนาจ มีผู้บริหารจำนวนน้อยมีอำนาจตัดสินใจแบบเบ็ดเสร็จ เป็นต้น ส่งผลให้แนวคิดที่สร้างขึ้นมาในระยะแรก เน้นการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง ต่อมาได้ให้ความสำคัญกับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน ทฤษฎีและแนวคิดที่ออกมาจึงมีลักษณะแบบล่างขึ้นบน จากนั้น มีความพยายามปรับปรุงข้อด้อยของทฤษฎีที่ผ่านมา จึงเน้นการสร้างทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสมผสาน และสุดท้ายในระยะหลัง นักวิชาการได้มุ่งสร้างแนวคิดใหม่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติในมุมมองที่หลากหลาย เน้นการวิเคราะห์นโยบายในเชิงลึก รอบด้าน ซึ่งจากทฤษฎีและแนวคิดดังกล่าว ผู้วิจัย จะทำการสังเคราะห์องค์ความรู้นี้ เพื่อเลือกมิติที่เหมาะสมในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ อีกทั้งเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ในการประกอบการสังเคราะห์มิติ รวมถึงกำหนดตัวชี้วัดในแต่ละมิติ จึงได้นำเสนอสาระสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในลำดับถัดไป



### 2.1.2.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

หากกล่าวถึง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (factors influencing policy implementation) พบว่า ความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยใดเพียงปัจจัยเดียว แต่มีเหตุมาจากหลายๆ ประการ เนื่องจากความสำเร็จของแผนงาน และโครงการมีความสัมพันธ์กับความสามารถของผู้นำ ภาวะผู้นำในองค์กร และความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมถึงความสำเร็จที่เคยเกิดขึ้นในอดีต อีกด้านหนึ่ง ความล้มเหลวของแผนงาน และโครงการเป็นผลมาจากความเอือมระอาของผู้นำ ผู้ปฏิบัติ การขาดความร่วมมือระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุน การขาดความพยายามที่เพียงพอ การขาดการสนับสนุนจากผู้นำ และการขาดเงินทุนที่เพียงพอสำหรับการดำเนินงาน ตลอดจนการขาดผู้นำที่มุ่งมั่นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้ประสบความสำเร็จ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2552 : 431-432)

ทั้งนี้ ความคิดเห็นดังกล่าว สอดคล้อง หรือเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับ สมพร เฟื่องจันทร์ ที่มองว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสลับซับซ้อนมาก โดยมีปัจจัยหลักๆ ที่กำหนดความสำเร็จ หรือความล้มเหลว คือ (1) เนื้อหาสาระของนโยบาย ประกอบด้วย ลักษณะของนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจน หรือคลุมเครือ (2) ความร่วมมือระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าระดับความร่วมมือสูง โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จมีมาก (3) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การมอบหมายให้หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว และเห็นด้วยกับนโยบายนี้ นำไปปฏิบัติ จะมีผลให้สำเร็จมาก (4) วัตถุประสงค์ของนโยบาย การปฏิบัติจะบรรลุวัตถุประสงค์มากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับความชัดเจน (5) การติดต่อสื่อสารและประสานงานอย่างเต็มที่ และ (6) ทักษะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (สมพร เฟื่องจันทร์, 2552 : 225-226)

ส่วน ศุภชัย ยาวะประภาส (2552 : 101-118) ได้อธิบายเกี่ยวกับปัจจัยกำหนดความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย (1) วัตถุประสงค์ของนโยบาย ได้แก่ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ความสอดคล้องต้องกันของนโยบาย และความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ เป็นต้น (2) ความเป็นไปได้ทางการเมือง เน้นการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับระดับของการสนับสนุน หรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อนโยบายนั้นๆ (3) ความเพียงพอของทรัพยากร ได้แก่ การสนับสนุนทางการเงิน กำลังคน และคุณภาพของบุคลากร รวมทั้งวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ทำการ เครื่องมือเครื่องใช้ ที่ดิน และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกอื่นๆ อย่างเพียงพอ (4) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ประเภทของหน่วยงาน โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา ความสามารถของ

ผู้นำ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย และลำดับขั้นตอนของการสื่อสารแบบเปิด (5) ทักษะคิดของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ นโยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวทางเดิมที่ปฏิบัติ เป็นเวลาช้านาน มักจะประสบความล้มเหลว ส่วนอีกปัจจัยหนึ่ง คือ ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ การที่ผู้นำไม่เห็นด้วยกับนโยบาย จะนำไปสู่การเพิกเฉย ละเลย ไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดกับคุณค่าที่ตนเองยึดถือ ซึ่งในที่สุดจะทำให้เห็นนโยบายล้มเหลว และ (6) ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ อาทิเช่น การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน พบว่า ถึงแม้จะมีจุดตัดสินใจไม่มาก มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาน้อย นโยบายอาจจะประสบปัญหาได้ ถ้าถูกแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนมากเกินไป

ในอีกมุมมองหนึ่ง จากการศึกษาวิจัยของ วรเดช จันทรสร (2551 : 391-393) ได้สรุปปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย (1) นโยบาย มีปัจจัยรอง ได้แก่ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ นโยบายมีทฤษฎีที่เหมาะสม นโยบายสอดคล้องกับความต้องการ และประเภทของนโยบาย เป็นต้น (2) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน มีปัจจัยรอง ได้แก่ วิธีการ ขั้นตอนปฏิบัติงานชัดเจน เข้าใจง่าย การกำหนดระเบียบ ลงโทษ และให้รางวัล เป็นต้น (3) ทรัพยากร มีปัจจัยรอง ได้แก่ ความเพียงพอและเหมาะสมทางการเงิน ความพร้อมวัสดุ อุปกรณ์ และการกระจายทรัพยากรไปยังหน่วยงานต่างๆ (4) หน่วยงาน องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีปัจจัยรอง ได้แก่ ลักษณะโครงสร้างองค์การ ความซับซ้อนของปฏิสัมพันธ์ ความยืดหยุ่นของกรปฏิบัติงาน ลักษณะกระบวนการติดต่อสื่อสาร และจำนวนบุคลากร เป็นต้น (5) ผู้บริหารและการบริหารงาน มีปัจจัยรอง ได้แก่ ภาวะผู้นำ ทักษะ ความเข้าใจ อำนาจหน้าที่ ความซับซ้อนของกระบวนการตัดสินใจ และความสามารถในการแก้ปัญหาความล่าช้าที่เกิดขึ้น เป็นต้น (6) บุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน มีปัจจัยรอง ได้แก่ ทักษะที่มีต่อนโยบาย ความรู้ความสามารถ ความเต็มใจ และขอบเขตความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น (7) สภาพแวดล้อมภายนอก มีปัจจัยรอง ได้แก่ ผลกระทบจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี เป็นต้น (8) กลุ่มเป้าหมาย ในส่วนของทัศนคติ และความเข้าใจในประโยชน์ที่ได้รับ และผลเสียที่อาจเกิดขึ้น (9) การประสานงานและความร่วมมือ มีปัจจัยรอง ได้แก่ ความสามารถในการประสาน จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และระดับความร่วมมือ (10) การประชาสัมพันธ์ มีปัจจัยรอง ได้แก่ รูปแบบการสื่อสาร และผลกระทบจากการประชาสัมพันธ์ที่มีต่อการปฏิบัติงานและกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้ง (11) มาตรการในการควบคุมและประเมินผล มีปัจจัยรอง ได้แก่ ประสิทธิภาพในการดำเนินการควบคุม วิธีการควบคุม คู่มือ มาตรการในการกระตุ้นส่งเสริม และผลกระทบต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน

ในขณะที่เดียวกัน บาร์เรตต์และฟัจจ์ (Barrett and Fudge) เชื่อว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ความชัดเจนของเป้าหมายนโยบาย ทรัพยากร การควบคุม และระเบียบการปฏิบัติ การติดต่อสื่อสาร การประสานผลประโยชน์ ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ และกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ รวมถึงบุคลากรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (Barrett and Fudge, 1981 : 13-28)

นอกจากนั้น ฮ็อกวูดและกันน์ (Hogwood & Gunn) มองไปในทิศทางเดียวกันว่า สาเหตุที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุเป้าหมาย หรือไม่ประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์เท่าที่ควร อาทิเช่น (1) ปัจจัยภายนอกที่ควบคุมไม่ได้ ได้แก่ ภัยธรรมชาติ ฝนแล้ง โรคระบาด และกลุ่มผลประโยชน์ไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้นๆ (2) ทรัพยากรในการปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะในขั้นกำหนดนโยบายพิจารณาเพียงแค่เป้าหมายที่มุ่งหวัง แต่ไม่ได้วิเคราะห์ถึงวิธีการที่จะทำให้ไปถึงเป้าหมายนั้น (3) การกำหนดนโยบายตั้งแต่ต้น ไม่มีการศึกษาประเด็นปัญหา การแก้ไข และโอกาสที่เพียงพอ ส่งผลให้ตัวนโยบายที่กำหนดขึ้นไม่ดีมากนัก และเป็นอุปสรรคในการนำไปปฏิบัติ (4) การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความซับซ้อน และต้องประสานความร่วมมือกันหลายๆ หน่วยงาน ซึ่งทำให้ความสำเร็จเกิดขึ้นได้ยากกว่าการมีหน่วยงานรับผิดชอบเพียงไม่กี่หน่วยงาน (5) องค์การที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย หรือตกลงร่วมกันเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ไม่ได้ เนื่องจากวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้มีความคลุมเครือ ใช้ถ้อยคำที่มีความหมายกว้าง และ (6) ผู้นำไม่มีอำนาจที่จะทำให้บุคลากรระดับปฏิบัติงาน หรือบุคคลระดับเดียวกันแต่ต่างหน่วยงานกันทำตามคำสั่ง (Hogwood & Gunn, 1984 : 199-206)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้นั้น ขึ้นอยู่กับมิติและตัวชี้วัดหลายๆ ประการ ทั้งลักษณะของนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเป็นไปได้ทางการเมือง ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี ความพอเพียงของทรัพยากร ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทิศนคติของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนมิติภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ ซึ่งแต่ละมิติมีอิทธิพลต่อนโยบายต่างๆ มากหรือน้อยแตกต่างกันออกไป ในอีกมุมหนึ่ง ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับมิติที่มีลักษณะร่วมกัน หรือมิติเฉพาะของนโยบายนั้นๆ จากแนวคิดข้างต้น จึงให้เห็นว่า ลักษณะเฉพาะ หรือจุดเน้นบางประการของนโยบายรับนำมาพิจารณาเลือก อาทิเช่น ลักษณะ วิธีการดำเนินนโยบาย บริบท และทัศนคติของกลุ่มคนต่างๆ ที่มีต่อนโยบาย รวมถึง

สภาวะการณ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริง เป็นต้น ทำให้ต้องเลือกศึกษาเฉพาะบางมิติที่มีความเชื่อมโยง และสำคัญกับนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก

ดังนั้น จากการทบทวนวรรณกรรมโดยภาพรวม ทั้งในส่วนของแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้นำไปสู่การประยุกต์ใช้แนวคิด ทฤษฎีที่เหมาะสมกับการศึกษานโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในครั้งนี้ คือ ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่างของ Van Meter and Van Horn (1975) มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย ซึ่งประกอบด้วย มิติต่างๆ จำนวน 6 มิติ ได้แก่ วัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากรของนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ สภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะที่การประยุกต์ใช้ตัวชี้วัดของแต่ละมิตินั้น มาจากงานศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ข้างต้น และปรับใช้จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง อันจะได้กล่าวถึงในประเด็นถัดไป

## 2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 2.2.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายผลิตผลการเกษตร

เดือนรุ่ง ช้วยเรือง (2543) ได้ทำการศึกษาเรื่อง วิเคราะห์การใช้มาตรการประกันราคาข้าวพารา : กรณีศึกษาจังหวัดตรัง ผลการศึกษาพบว่า การประกันราคาข้าวพาราของรัฐบาล ทำให้ผู้ผลิตได้รับผลตอบแทนสูงขึ้น แม้ว่าผู้ผลิตจะไม่ได้ขายข้าวในราคาประกัน และการลงทุนทำสวนข้าวให้ผลตอบแทนคุ้มค่าในการลงทุน แต่กรณีเกษตรกรลงทุนทำสวนข้าวใหม่ ต้นทุนการผลิตจะเพิ่มขึ้น ในขณะที่ระดับราคาข้าวพารายังคงเท่าเดิม

สุมิพันธ์ (Sumiparn, 2004) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการนำนโยบายน้ำตาลไปปฏิบัติของประเทศไทย เมื่อปี ค.ศ.1984 (Major factors affecting the implementation of the 1984 Thai sugar policy) ผลการศึกษาพบว่า การผลิตอ้อยและน้ำตาลของประเทศไทยสามารถดำเนินการไปได้อย่างดี เนื่องจากประเทศไทยยังคงผลิตน้ำตาลส่งออกแข่งขันในตลาดโลกสูงขึ้นทุกปี แต่ขณะเดียวกัน ควรปรับปรุงในส่วนของประสิทธิภาพในการผลิต ซึ่งจะนำไปสู่การเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ที่สุด หรืออันดับที่สองของโลก ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการนำนโยบายน้ำตาลไปปฏิบัติเรียงลำดับจากมากไปน้อย ประกอบด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เงื่อนไขของสภาพแวดล้อม สมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และทรัพยากรของนโยบาย

ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์ และคนอื่นๆ (2553) ทำการศึกษาวิจัย โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังเพื่อป้องกันการทุจริต พบว่า การรับจํานำเกี่ยวกับหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐและเอกชน โดยที่แต่ละฝ่ายมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ซึ่งมีผลต่อระบบการตรวจสอบและจูงใจ ที่ผ่านมามีปัญหา เช่น การสวมสิทธิ์ สตี้อกลม และการปลอมปน เป็นต้น นอกจากนี้ จากการศึกษา พบว่า โครงการแทรกแซงตลาดหัวมันสำปะหลังก่อภาระการคลังให้แก่รัฐบาลจํานวนหลายพันล้านบาทในแต่ละปีในการรับจํานำ และเสียค่าใช้จ่ายในการแปรสภาพ และการดำเนินการต่างๆ ขณะเดียวกัน มีเกษตรกรเพียงบางส่วนที่ได้ประโยชน์จากโครงการนี้ นอกจากนี้ ยังสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจจํานวนมากแก่ผู้ประกอบการ ดังนั้น การดำเนินนโยบายในอนาคตของรัฐ ควรมุ่งลดปัญหา 6 ประการ คือ (1) ภาระการคลังของรัฐบาล (2) การทุจริตที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างเกษตรกร ผู้ประกอบการ โรงมัน และลานมัน รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ (3) การบิดเบือนกลไกตลาด (4) การเร่งชุดหัวมันส่งออกขายของเกษตรกร (5) มันสำปะหลังไม่มีคุณภาพ สุกท้าย (6) การขาดแคลนข้อมูลเกษตรกร เช่น พื้นที่เพาะปลูก และปริมาณผลผลิต เป็นต้น

### 2.2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนํานโยบายไปปฏิบัติ

ในส่วนของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนํานโยบายไปปฏิบัติ จะนำเสนอทั้งงานวิจัยของนักวิชาการในประเทศไทย และต่างประเทศ ซึ่งสรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง ได้ดังนี้

วรเดช จันทรศร (2532) ทำการศึกษาเรื่อง การบริหารเพื่อการพัฒนาของกระทรวงสาธารณสุข โดยผลการวิจัยพบว่า กระบวนการนํานโยบายไปปฏิบัติของโครงการบัตรสุขภาพไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากเป้าหมายโครงการมีลักษณะค่อนข้างยืดเยื้อ หรือบังคับให้นําไปปฏิบัติ ส่งผลให้ไม่เป็นที่ยอมรับของผู้ปฏิบัติ และผู้ปฏิบัติบางส่วนยังขาดความเข้าใจ หรือความซาบซึ้งในประโยชน์ของโครงการเพียงพอ จึงทำให้ขาดศรัทธาในตัวโครงการ

อาคม ใจแก้ว (2533) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การนํานโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ และจากการศึกษาการนํานโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการหลายท่าน พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนํานโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย (1) ปัจจัยด้านลักษณะของนโยบาย ได้แก่ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของนโยบาย ความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพปัญหาภายใต้เงื่อนไขของแนวคิดทฤษฎีที่นำมาพิจารณา กำหนดนโยบายนั้น (2) ปัจจัยด้านลักษณะองค์การ ได้แก่ การประสานงาน และการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ (3) ปัจจัยด้านลักษณะข้าราชการ ได้แก่ ความรู้ความสามารถ ความตั้งใจจริง และการ

ปรับตัว (4) ปัจจัยด้านทรัพยากร ได้แก่ งบประมาณ จำนวนทีมงาน หรือบุคลากร (5) ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูล และกระบวนการติดต่อสื่อสาร ได้แก่ การใช้ข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายในระดับพื้นที่ และการใช้ข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบปฏิบัติงานร่วมกัน (6) ปัจจัยด้านลักษณะกลุ่มบุคคล เป้าหมายของนโยบาย ได้แก่ ความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย และการสนับสนุนของผู้นำท้องถิ่น รวมถึง (7) ปัจจัยด้านลักษณะชุมชน ได้แก่ ความสำคัญด้านสังคม และวัฒนธรรม ประเพณีของท้องถิ่น

กล้า ทองขาว (2534) ได้ศึกษาการนำนโยบายการณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติไปปฏิบัติ ผลการศึกษา พบว่า ตัวแปรอิสระทุกตัวมีความสัมพันธ์ทางบวกกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลต่อตัวแปรตามมากที่สุด และรองลงมา ได้แก่ การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น การกำหนดภารกิจ มอบหมายงาน ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มาตรการควบคุมประเมินผล การกระตุ้น ส่งเสริม เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ต้องมีการสนับสนุนหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งในด้านงบประมาณ อุปกรณ์ และวิชาการ มีการแสวงหาความร่วมมือ ตลอดจนการสนับสนุนจากบุคคล หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดประชุมอบรม เพื่อจูงใจให้ทุกฝ่ายเข้าใจเหตุผล และความสำคัญของนโยบาย มีการออกตรวจเยี่ยมผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีการประเมินผลการทำงาน ใช้การกระตุ้นส่งเสริมผู้ปฏิบัติงาน วัตถุประสงค์ของนโยบายควรระบุให้ชัดเจน สามารถวัดได้ รวมทั้งต้องจำแนกกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจนตามลำดับความสำคัญ เร่งด่วน

กิตติ บุญนาค (2536) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ : การศึกษาวิเคราะห์เชิงปรากฏการณ์ในธุรกิจโรงแรม โดยผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ปัจจัยด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ได้แก่ ความชัดเจนของข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ระดับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงาน ความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างหน่วยงาน ความสอดคล้องระหว่างนโยบายกับแผนงาน หรือโครงการ ตลอดจนกิจกรรมสรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติ ได้แก่ จำนวนของบุคลากร ความรู้ ความสามารถ งบประมาณ ระเบียบ ข้อบังคับ วัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ และการประชาสัมพันธ์ ได้แก่ สื่อที่ใช้มีเนื้อหาสาระ ผลการประชาสัมพันธ์ที่มีต่อการปฏิบัติงาน และความจำเป็นต่อการปรับปรุงในด้านการประชาสัมพันธ์

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2536) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสำนักงานเขต ของ

กรุงเทพมหานคร ซึ่งตัวแบบที่ใช้ศึกษา ตัวแปรอิสระ ประกอบด้วย (1) ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย (2) ความซับซ้อนของโครงสร้าง (3) ความพร้อมของทรัพยากร และ (4) การมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ ตัวแปรตาม คือ ความมีประสิทธิภาพของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรย่อย คือ (1) ความพึงพอใจของผู้รับบริการ (2) ความรวดเร็วในการให้บริการ (3) ความเสมอภาคในการให้บริการ และ (4) ความเป็นธรรมในการให้บริการ ผลการศึกษาพบว่า ตัวแปรอิสระทั้ง 4 ตัว สามารถอธิบายความมีประสิทธิภาพของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติได้ โดยตัวแปรที่มีอิทธิพลในการอธิบายประสิทธิภาพมากที่สุด คือ ความพร้อมของทรัพยากร รองลงมาตามลำดับ คือ ความซับซ้อนของโครงสร้าง ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย และการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้รับบริการ

ทองใบ สุกชารี (2536) ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ โดยใช้ตัวแปรในการศึกษา จำนวน 6 ตัวแปร ผลการวิจัย พบว่า ทั้ง 6 ตัวแปร มีความสำคัญต่อการนำนโยบายวิทยาลัยครูไปปฏิบัติทั้งสิ้น แต่พบว่าตัวแปรด้านการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน และภาวะผู้นำเป็นชุดตัวแปรที่มีอิทธิพลสูงสุดต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากผู้บริหารสามารถเป็นแบบอย่าง และผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในการบริหารงาน รวมทั้งวิธีการปฏิบัติในการเรียนการสอน ขณะเดียวกันแนวทางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จะต้องได้รับการยอมรับจากอาจารย์ และ ผู้ปฏิบัติด้วย กล่าวคือ อาจารย์ในวิทยาลัยครูต้องมีระดับของความร่วมมือในการปฏิบัติงานสูง และมีการปฏิบัติงานในทิศทางที่สอดคล้องกับนโยบายของผู้บริหาร

สุวรรณเทพ (Suwannathep, 2003) ได้ทำการศึกษาเรื่อง นโยบายอนุรักษ์พลังงานในประเทศไทย : ประสิทธิภาพที่รับรู้ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Energy conservation policy in Thailand : perceived effectiveness of policy implementation) จากการวิจัยสำรวจ พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มี 8 ประการ คือ การสนับสนุนด้านการเงิน การสนับสนุนทางเทคนิค ความรู้ และประสบการณ์ทางนโยบาย การสนับสนุนเงินทุนจากภายนอก ผลกระทบภายนอก ข้อจำกัดในการทำตามนโยบาย ความสามารถทำตามนโยบาย และระดับการทำตามนโยบาย นอกจากนี้ พบว่า ปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุด คือ การสนับสนุนด้านการเงิน ส่วนปัจจัยที่สำคัญรองลงมา คือ ระดับการทำตามนโยบาย การสนับสนุนทางเทคนิค และการสนับสนุนเงินทุนจากภายนอก

กมลพร กัลยาณมิตร (2550) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติในจังหวัดนนทบุรี โดยผลการวิจัยเชิงปริมาณ พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จสูงสุดของการนำ

นโยบายไปปฏิบัติ คือ ทรัพยากรในการดำเนินงาน (งบประมาณที่ได้รับมีความเหมาะสมเพียงพอ สถานที่ปฏิบัติงานมีความเหมาะสม เครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์มีความเพียงพอ และระยะเวลาในการดำเนินงานมีความเหมาะสม) และความรู้ ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ รองลงมาคือ วัตถุประสงค์ของนโยบายและกรอบแผนงาน (วัตถุประสงค์ของนโยบายถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน ง่ายต่อการปฏิบัติ ตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานของประชาชนอย่างเพียงพอ ทัวถึง และวัตถุประสงค์ของนโยบาย กรอบแผนงาน แสดงให้เห็นถึงการมอบหมายภารกิจตามหน้าที่ได้ชัดเจน) รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน (ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากนโยบาย) ส่วนผลการวิจัยเชิงคุณภาพพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จสูงสุดของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ วัตถุประสงค์ของนโยบาย กรอบแผนงาน ระบบกลไกสนับสนุน ทรัพยากรในการดำเนินงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ

สุภัทร จำปาทอง (2553) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การนำนโยบายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไปปฏิบัติ โดยใช้องค์ประกอบของตัวแบบ และตัวชี้วัด ดังนี้ (1) เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย มีตัวชี้วัด ได้แก่ วัตถุประสงค์มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาของนโยบาย หรือวัตถุประสงค์ของนโยบายตอบสนองต่อการแก้ปัญหา ความชัดเจนของเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย และความเสียหายที่อาจมีขึ้นหากไม่มีนโยบาย (2) ทรัพยากร มีตัวชี้วัด ได้แก่ รัฐให้การสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอ ประกอบกับงบประมาณสามารถจัดสรรได้ตามกำหนดเวลา (3) มาตรฐานระเบียบ หลักเกณฑ์ และการมอบภารกิจ มีตัวชี้วัด ได้แก่ ระเบียบ หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานมีความชัดเจน สอดคล้องกับสภาพปัญหาของนโยบาย ความชัดเจนของกระบวนการ และขั้นตอนการปฏิบัติ (4) ลักษณะของหน่วยงานปฏิบัติ มีตัวชี้วัด ได้แก่ รูปแบบความซับซ้อนของโครงสร้างหน่วยงานปฏิบัติ ความชัดเจนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานปฏิบัติ และความเหมาะสมของระเบียบ ข้อบังคับ (5) สมรรถนะ และพฤติกรรมผู้ปฏิบัติงาน มีตัวชี้วัด ได้แก่ ภาวะผู้นำในการควบคุมกำกับ การปฏิบัติงาน คุณสมบัติ จำนวน และสมรรถนะของผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งทัศนคติ พฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน (6) การประชาสัมพันธ์ มีตัวชี้วัด ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ สื่อความหมายนโยบาย และความโปร่งใสของกระบวนการดำเนินงาน (7) ความพึงพอใจของผู้รับบริการ มีตัวชี้วัด ได้แก่ ประโยชน์และโอกาสในการพัฒนาศักยภาพที่ได้รับจากนโยบาย ความสะดวกของระเบียบ หลักเกณฑ์ และแนวปฏิบัติของนโยบาย เป็นต้น สุดท้าย (8) การวางแผนควบคุมประเมินผล มีตัวชี้วัด ได้แก่ การวางแผน ควบคุม ดูแลการปฏิบัติงานจากระดับ



บริหาร การบรรลุผลดำเนินงานเทียบกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนการประเมินผลการปฏิบัติงาน

เมธี ทรัพย์ประสพโชค (2554) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การนำนโยบายจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนไปปฏิบัติ โดยได้กำหนดตัวชี้วัดของแต่ละปัจจัยไว้ดังนี้ (1) ด้านนโยบาย มีตัวชี้วัด ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานและวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจน มีการกำหนดลำดับขั้นการดำเนินงานไว้อย่างชัดเจน เป็นต้น (2) โครงสร้างองค์การ มีตัวชี้วัด ได้แก่ กำหนดโครงสร้างของหน่วยปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน จำแนกลักษณะหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานไว้อย่างชัดเจน ปริมาณงาน หน้าที่ที่มีความเหมาะสม และโครงสร้างองค์การสามารถตอบสนองต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างเพียงพอ (3) บุคลากร มีตัวชี้วัด ได้แก่ บุคลากรยอมรับ หรือมีทัศนคติเชิงบวกในเนื้อหา รายละเอียดของนโยบาย และมีความยินดีที่จะปฏิบัติตามนโยบาย เป็นต้น (4) การมีส่วนร่วม มีตัวชี้วัด ได้แก่ บุคลากรให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน เสนอปัญหา และแสดงความคิดเห็นต่อปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาที่พบ (5) ทรัพยากร มีตัวชี้วัด ได้แก่ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรร วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องใช้ เพียงพอต่อความต้องการ และทันสมัย (6) การติดต่อสื่อสาร มีตัวชี้วัด ได้แก่ มีความสามารถในการติดต่อสื่อสารภายในองค์กร และระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึง (7) สภาพแวดล้อม มีตัวชี้วัด ได้แก่ สถานที่ที่มีความเหมาะสมในการดำเนินงาน สิ่งแวดล้อมทางกายภาพมีความสอดคล้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ สภาพเศรษฐกิจ สังคม และสภาวะการเมือง ในปัจจุบันมีอิทธิพลเอื้อประโยชน์ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ อีกทั้งได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากองค์กรต่างๆ

Kerr (1976) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความล้มเหลวในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีปัจจัยมาจากองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพต่ำ องค์การขาดความรู้ความเข้าใจวิธีปฏิบัติที่เหมาะสม ตัวผู้ปฏิบัติไม่มีศักยภาพ ความเชี่ยวชาญ และองค์การมีกำลังคนไม่เพียงพอ

Iglesias (1976) ได้ทำการศึกษารวบรวมกรณีศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของประเทศต่างๆ ในเอเชีย ได้แก่ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย ศรีลังกา อินเดีย ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย สิงคโปร์ ฮองกง เกาหลีใต้ และไทย โดยผลการศึกษาพบว่า ประเทศในเอเชีย การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิ่งแวดล้อมทางการเมือง ผู้บริหาร โครงการต้องแสวงหาการสนับสนุนทางการเมืองให้ได้มากที่สุด

Gunn (1978) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเงื่อนไขที่จำเป็นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบไปด้วย การมีเวลา และทรัพยากรที่เพียงพอในแต่ละขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงมีความรู้ความเข้าใจ ขอมรับ ตระหนักถึงความสำคัญของวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

Grindle (1980) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศโลกที่ 3 โดยนำมิติทางการเมือง (อำนาจ ผลประโยชน์ การต่อสู้ และความขัดแย้ง) มาเป็นปัจจัยหลักในการวิเคราะห์ ซึ่งผลการวิจัยพบว่า องค์ประกอบที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ (1) เนื้อหาสาระของนโยบาย (policy content) ได้แก่ ความพร้อมของแต่ละหน่วยงาน การได้รับความไว้วางใจจากผู้นำทางการเมือง การมีเป้าหมายของนโยบายที่ชัดเจน และการได้รับความเห็นชอบ การสนับสนุนจำนวนมาก (2) สภาพแวดล้อมของนโยบาย (policy context) ได้แก่ บุคคลต่างๆ เริ่มตั้งแต่การวางแผนระดับชาติ ตลอดจนถึงระดับท้องถิ่น ผู้นำกลุ่มพลังต่างๆ ในสังคม และข้าราชการในฐานะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

Levin (1981) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเงื่อนไข และปัจจัยที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ โดยผลการวิจัยพบว่า เงื่อนไขและปัจจัย ประกอบด้วย การมีภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง สามารถชักจูง ดึงทรัพยากรทางการเมืองมาสนับสนุนนโยบายได้ และสามารถสร้างกลุ่มที่สนับสนุนนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มผลประโยชน์เอกชนที่จะคอยช่วยเหลือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Cheema and Rondinelli (1983) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ การจัดทำแผนปฏิบัติงานของประเทศต่างๆ ในเอเชีย ซึ่งผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ความพอเพียงของการสนับสนุนทางการเงิน และเทคนิคจากรัฐบาลกลาง

Chandarasorn and Dhiravegin (1987) ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายของกรมประมงไปปฏิบัติ ซึ่งผลการวิจัยพบว่า นโยบายที่กรมประมงนำไปปฏิบัติยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เนื่องจากหน่วยงานและบุคลากร ทั้งในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นขาดความเข้าใจในนโยบายของส่วนกลาง ขาดศักยภาพในด้านบุคคล เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณ รวมถึงขาดการประสานความร่วมมือระหว่างส่วนกลางกับระดับจังหวัด

### 2.2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายข้าว

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และปราณี ทินกร (2523) ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการประเมินนโยบายรักษา ระดับราคาของรัฐบาล ปีการเพาะปลูก 2523/2524 โดยทำการวิเคราะห์ข้อมูลทางด้านราคา เปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างราคาที่เกี่ยวข้องกับราคาตลาดโลก พบว่า ราคาข้าวที่ เกษตรกรขายได้สูงขึ้นในปี 2523/2524 เป็นผลมาจากการที่ราคาในตลาดโลกสูงขึ้น การประมูลรับ ซื้อข้าวสารของรัฐบาลโดยองค์การคลังสินค้า นอกจากเป็นนโยบายที่เกินความจำเป็นแล้ว ยัง ก่อให้เกิดความสับสนเปลืองทั้งกำลังคน และงบประมาณของแผ่นดิน โดยที่ผลประโยชน์จากการ ประมูลซื้อไปตกอยู่กับพ่อค้าโรงสีที่ขายข้าวให้องค์การคลังสินค้าเท่านั้น นอกจากนี้ ยังพบว่า การดำเนินโครงการดังกล่าว เจ้าหน้าที่องค์การคลังสินค้าขาดประสิทธิภาพ เป็นการเพิ่มขึ้นตอน การตลาดที่ไม่จำเป็น และมีการลักลอบเปลี่ยนข้าวใหม่แทนข้าวเก่าของโรงสีข้าว เป็นต้น จาก ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า การที่รัฐบาลเปลี่ยนจากการจัดซื้อข้าวเปลือกโดย อ.ต.ท. มาเป็นประมูลซื้อ ข้าวสารโดย อ.ค.ส. แทนนั้น ไม่สามารถช่วยยกระดับราคาข้าวเปลือก อีกทั้งก่อให้เกิดการสูญเสีย และการขาดทุนของหน่วยงานของรัฐเป็นอย่างมาก เนื่องจากปริมาณข้าวที่หน่วยงานของรัฐได้ ประมูลซื้อ ไม่ได้ถูกจัดให้ออกจากระบบการค้าภายในและภายนอกประเทศ

อัมมาร สยามวาลา และวิโรจน์ ณ ระนอง (2533) ได้ศึกษาจำลองสถานการณ์ให้ ธ.ก.ส. รับจำนำข้าวเปลือกทุกปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514-2529 ผลการวิจัยพบว่า ชาวนาที่นำข้าวมาจำนำทุกปีจะ ขาดทุน 9 ปี ได้กำไร 7 ปี ในขณะที่มีต้นทุนการเก็บรักษา ร้อยละ 3 ของมูลค่าข้าว และอัตราดอกเบี้ย เงินกู้ ร้อยละ 12.5 ต่อปี แต่ถ้าดอกเบี้ยเงินกู้ ร้อยละ 3 ต่อปี ชาวนาจะขาดทุน 4 ปี และถ้าชาวนาส่วน ใหญ่นำข้าวเปลือกมาจำนำ จะส่งผลให้ความต่างระหว่างราคาข้าวต้นฤดูและปลายฤดูเก็บเกี่ยวลดลง กำไรที่คาดว่าจะได้รับลดลง ชาวนาที่เก็บข้าวเปลือกไว้ขายปลายฤดูมีโอกาสขาดทุนมากขึ้น

บันเทิง มาแสง (2537) ทำการประเมินรายได้เพิ่มของชาวนาที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำ ข้าวเปลือกนาปี 2534/35 โดยเปรียบเทียบระหว่างชาวนาที่จำนำข้าวเปลือกกับที่ไม่ได้จำนำข้าวเปลือก ใช้วิธีการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถาม ซึ่งการวิจัยพบว่า ชาวนาที่จำนำข้าวเปลือกได้รับเงินช่วยเหลือ เฉลี่ยครัวเรือนละ 1,578.57 บาท และได้รายได้เพิ่มขึ้นจากการเก็บข้าวเปลือก เฉลี่ยครัวเรือนละ 3,969 บาท ส่วนการขายข้าวเปลือกที่จำนำมีกำไรร้อยละ 82 และขาดทุนร้อยละ 18 ทั้งนี้ รายได้ที่ เพิ่มขึ้นเป็นผลมาจากเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ รวมทั้งระดับราคาข้าวเปลือกที่สูงขึ้นในช่วงหลังการเก็บเกี่ยว จากการประเมินสรุปได้ว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกฤดูการผลิตข้าวนาปี 2534/35 ประสบ ความสำเร็จ เนื่องจากสามารถเพิ่มรายได้ให้กับชาวนาส่วนใหญ่ได้

ครุณี ชันโท (2544) ทำการศึกษาการประเมินผลโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2541/42 จังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกบรรลุดูวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือเกษตรกรมีเงินไว้ใช้จ่ายในครอบครัวตามความจำเป็น แต่อย่างไรก็ตาม ไม่สามารถชะลอการผลิตข้าวเปลือกไม่ให้ออกสู่ตลาดมากเกินไป และไม่สามารถช่วยให้เกษตรกรขายผลผลิตได้ในราคาที่เป็นธรรม

นิธิกร วัฒนเรืองโกวิท (2548) ทำการศึกษาปัญหาโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล ปี 2546 กรณีศึกษาอำเภอคำเขื่อนแก้ว จังหวัดยโสธร โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ ซึ่งผลการวิจัยพบว่า เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโดยรวม จำแนกตามรายได้ ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในการมีส่วนร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล มองว่า โครงการดังกล่าวเป็นนโยบายที่ดีที่ช่วยเหลือเกษตรกรในการพยุงราคาข้าวในปี แต่การดำเนินงานยังประสบปัญหา 3 ด้าน คือ การจดทะเบียนเกษตรกร การจำนำข้าวที่ยุ่งฉง และการจำนำข้าวที่โรงสีอยู่ในระดับมาก

บุญณะ แซ่หลี่ (2551) ทำการศึกษาการดำเนินงานของโรงสีในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2549/2550 ในอำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งผลการวิจัย พบว่า ผู้ประกอบการโรงสีมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในระดับดีมาก แต่ไม่เข้าใจวัตถุประสงค์โครงการเพียงพอ ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานตรวจวัดความชื้น ตรวจวัดสิ่งเจือปน ตรวจจัดชั้นคุณภาพ และชั่งน้ำหนักข้าวเปลือกสำหรับการปฏิบัติงาน พบว่า ขั้นตอนการตรวจจัดชั้นคุณภาพข้าวเปลือก โรงสีไม่ได้ทำตามหลักเกณฑ์โครงการที่กำหนด มีโรงสีร้อยละ 50 อาศัยการประเมินค่าความชื้นจากประสบการณ์ ส่วนการตรวจวัดสิ่งเจือปนโรงสีร้อยละ 75 ใช้วิธีการประเมินด้วยสายตาเท่านั้น ส่วนขั้นตอนการส่งมอบข้าวเข้าโกดังกลาง พบว่า ผลการเข้าร่วมโครงการเมื่อเทียบกับเป้าหมายของโรงสี ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยโรงสีทั้งหมดได้รับค่าจ้างสีแปรสภาพตามอัตราที่องค์การคลังสินค้ากำหนด ต้นละ 400 บาท ซึ่งน้อยกว่าความเป็นจริง เนื่องจากองค์การคลังสินค้ากำหนดอัตราสีแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารสูงกว่าที่โรงสีสามารถทำได้ โรงสีต้องนำค่าจ้างแปรสภาพชดเชยส่วนของต้นข้าว เพื่อส่งมอบเข้าโกดังกลางตามจำนวนที่องค์การคลังสินค้ากำหนด สำหรับปัญหาในการดำเนินโครงการของโรงสี ได้แก่ การรับอนุมัติเปิดรับจำนำล่าช้า หลักเกณฑ์การตรวจสอบคุณภาพข้าวเปลือกเกี่ยวกับสิ่งเจือปน ชั้นคุณภาพข้าวไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ อัตราการสีแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารที่กำหนดให้โรงสีส่งมอบสูงเกินกว่าที่โรงสีจะปฏิบัติได้จริง และหลักเกณฑ์การตรวจสอบคุณภาพข้าวสารไม่ชัดเจน

นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตรกร จารุพงษ์ (2553) ทำการศึกษาวิจัยมาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต: การแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินและเศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ซึ่งผลการวิจัย พบว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีฤดูการผลิต 2548/49 จำนวน 5.24 ล้านตัน ก่อให้เกิดต้นทุนทางการเงินและต้นทุนแฝง (implicit cost) เท่ากับ 51,758.26 ล้านบาท และภาระขาดทุนเท่ากับ 19,130 ล้านบาท นอกจากนั้น การรับจำนำส่งผลให้สวัสดิการสังคมเปลี่ยนแปลงไป เพราะโครงการนี้เป็นการโอนทรัพยากรจากผู้เสียภาษีและผู้บริโภคมายังผู้ผลิต ผลการศึกษาพบว่า ต้นทุนสวัสดิการสังคมมีค่าอยู่ระหว่าง -16,609.94 ล้านบาท ถึง -17,720.99 ล้านบาท ซึ่งต่ำกว่าการขาดทุน เพราะแม้ผู้บริโภคจะซื้อข้าวแพงขึ้น แต่ชาวนาที่ไม่ได้เข้าโครงการได้รับอานิสงส์จากราคาข้าวในตลาดที่สูงขึ้น โดยได้รับประโยชน์ประมาณ ร้อยละ 56 ถึง ร้อยละ 63 ของผลประโยชน์ที่ตกอยู่แก่ชาวนาทั้งหมด อีกทั้งส่งผลให้คุณภาพข้าวต่ำลง พ่อค้าคนกลางในท้องถิ่น และตลาดกลางเล็กกิจการ พ่อค้าส่งออกข้าวรายใหญ่ได้เปรียบพ่อค้าส่งออกข้าวรายอื่นๆ ทั้งนี้ สาเหตุที่โครงการมีปัญหาขาดทุนมหาศาล เนื่องจากรัฐกำหนดราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาด แต่ประมวลขายข้าวสารในราคาต่ำ จ่ายค่าจ้างสีแปรสภาพ ค่าเช่าโกดังให้ผู้ประกอบการในอัตราสูง รวมถึงรัฐเก็บข้าวไว้ในสต็อกเป็นเวลานานจนข้าวเสื่อมคุณภาพ ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการได้รับประโยชน์ ร้อยละ 37.25 ของมูลค่าขาดทุน ทั้งนี้เกษตรกรส่วนใหญ่ที่ได้รับประโยชน์ คือ เกษตรกรที่มีฐานะในเขตชลประทาน ผู้ประกอบการโรงสีได้รับร้อยละ 18 โกดังกลางและเซอร์เวย์เยอร์ได้รับ ร้อยละ 4.2 และพ่อค้าส่งออกได้รับ ร้อยละ 23.4 ส่วนนักการเมืองรวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐได้ส่วนแบ่งค่าเช่าจากโรงสี เจ้าของโกดัง และผู้ส่งออก

จากกล่าวโดยสรุปได้ว่า จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้น ทั้งในส่วนของการนโยบายผลิตผลการเกษตร การนำนโยบายไปปฏิบัติ และงานวิจัยที่เกี่ยวกับนโยบายข้าว มีนักวิชาการและผู้สนใจศึกษาเรื่องดังกล่าวไว้อย่างกว้างขวาง ทำให้รับรู้ เข้าใจมิติของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ส่งให้นโยบายนั้นๆ บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ และมุมมองจากงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายข้าว โดยเฉพาะปัญหาในทางการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการดำเนินการวิจัย วิเคราะห์ สรุปผลการวิจัยในครั้งนี้

## 2.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยเชิงคุณภาพ ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการนำกรอบแนวคิดทฤษฎีมาเป็นเครื่องชี้นำหรือกรอบงำปรากฏการณ์ที่ศึกษาจนละเอียดข้อเท็จจริง และบริบทของปรากฏการณ์นั้นๆ ในอีกมุม

หนึ่ง การวิจัยเชิงคุณภาพจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือทางทฤษฎีมาช่วยพิจารณาความสลับซับซ้อนของปรากฏการณ์ที่ทำการศึกษา หรืออาจกล่าวได้ว่า กรอบแนวคิดในการวิจัยเชิงคุณภาพถูกนำมาใช้ในฐานะเป็นเครื่องมือส่งนำทางการวิจัย ทั้งในขั้นตอนก่อนเริ่มเก็บรวบรวมข้อมูล ระหว่างเก็บรวบรวมข้อมูล และในขั้นวิเคราะห์ข้อมูล รวมถึงสร้างบทสรุป (จุมพล นิมพานิช, 2551 : 164-165)

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น แนวคิดทฤษฎีที่นำมาสู่การสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยในครั้งนี้ เน้นไปที่ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหลัก ซึ่งมีนักวิชาการในแต่ละช่วงเวลาไม่ว่าจะเป็น Van Meter and Van Horn (1975) Mazmanian and Sabatier (1983) Edwards (1980) Hjerm and Porter (1981) Goggin และคณะ (1990) Lipsky (1980) และ Elmore (1978) เป็นต้น ได้เสนอมิติของทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้อย่างหลากหลาย อย่างไรก็ตาม มิติจำนวนมากดังกล่าว มีความสำคัญ และความจำเป็นสำหรับการศึกษาในครั้งนี้ของแต่ละมิติแตกต่างกันออกไป

ทั้งนี้ เพื่อความครบถ้วนสมบูรณ์ของเนื้อหาสาระที่เหมาะสมกับการวิจัย เพียงพอที่จะเป็นเครื่องมือส่งนำทางในการศึกษา และตอบคำถามการวิจัยในเรื่อง การนำนโยบายผลิตผลการเกษตรของไทยไปปฏิบัติ : ศึกษานโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในปี 2555/56 จึงได้พิจารณามิติที่มีความเหมาะสม สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การศึกษา ที่มุ่งเน้นไปที่การศึกษาปัญหา และอุปสรรคในการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ รวมถึงแสวงหาแนวทาง รูปแบบการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าว ไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ในอีกมุมหนึ่ง ชุมมิตดังกล่าว มีนักวิชาการและนักวิจัยส่วนใหญ่มีอ้างอิง หรือได้ยืนยัน สนับสนุนมิติข้างต้นไว้แล้ว รวมถึงเป็นมิติที่มีความเชื่อมโยงกับเนื้อหาสาระนโยบาย และพื้นที่ที่ทำการศึกษา โดยสาเหตุที่ผู้วิจัยต้องศึกษามิติจากข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบริบทพื้นที่ เนื้อหานโยบายรับจำนำข้าวเปลือกเป็นสำคัญ เนื่องจากการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพเน้นที่การตีความหมายที่ค้ำึงถึงบริบทของสิ่งที่ศึกษา ไม่ใช่การทดลองเพื่อค้นคว้ากฎเกณฑ์ของสิ่งต่างๆ (Geertz, 1973 : 5)

ด้วยเหตุผลข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้ประยุกต์ใช้ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่างของ Van Meter and Van Horn (1975) มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ซึ่งประกอบด้วยมิติต่างๆ จำนวน 6 มิติ ได้แก่ วัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากรของนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กร และกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ สภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยประยุกต์ใช้ตัวชี้วัดของแต่ละมิติจากงานศึกษาวิจัยของนักวิชาการต่างๆ ที่ได้ทำการทบทวนวรรณกรรมไว้ข้างต้น อาทิเช่น Van Meter and Van Horn (1975) Edwards (1980) Pressman and Wildavsky (1979) วรเดช จันทรร (2532) สุภชัย

ยวาระประภาย (2552) สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2552) อาคม ใจแก้ว (2533) กล้า ทองขาว (2534) กิตติ บุญนาค (2536) เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2536) ทองใบ สุดชาติ (2536) กมลพร กัลยาณมิตร (2550) สุภัทร จำปาทอง (2553) เมธี ทรัพย์ประสพโชค (2554) Iglesias (1976) Gunn (1978) Grindle (1980) Cheema and Rondinelli (1983) และ Chandarasorn and Dhiravegin (1987) เป็นต้น ซึ่งมีรายละเอียดของตัวชี้วัดในแต่ละมิติ ดังนี้

มิติแรก วัตถุประสงค์ของนโยบาย ประกอบด้วย (1) วัตถุประสงค์มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาของนโยบาย หรือวัตถุประสงค์ของนโยบายตอบสนองต่อการแก้ปัญหา และ (2) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย

มิติที่สอง ทรัพยากรของนโยบาย ประกอบด้วย (1) การจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอและเหมาะสม (2) ปริมาณและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานมีเพียงพอและเหมาะสม (3) วัสดุอุปกรณ์มีเพียงพอ ทันสมัย อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ และ (4) โรงสี โกดังกลาง/ไซโล มีมาตรฐาน ปริมาณ และใช้ระยะเวลาในการจัดเก็บที่เหมาะสม

มิติที่สาม การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล ประกอบด้วย (1) การมีความสามารถในการโน้มน้าวใจให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการดำเนินงานตามนโยบายที่วางไว้ และ (2) ความสามารถในการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กร

มิติที่สี่ ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ประกอบด้วย (1) รูปแบบความซับซ้อนของโครงสร้างหน่วยปฏิบัติ (2) ความชัดเจนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติ และ (3) ความเหมาะสมของระเบียบ ข้อบังคับ

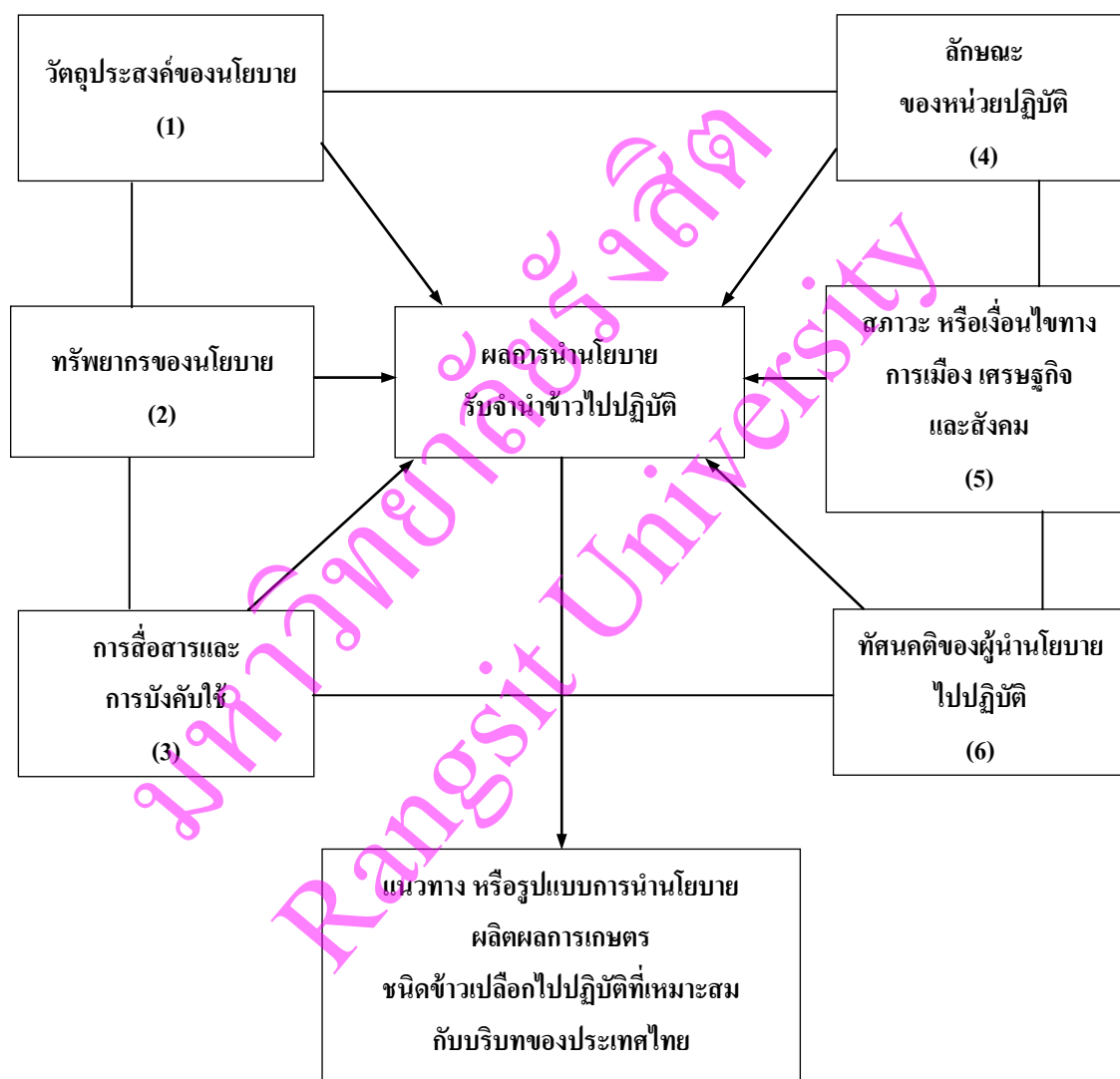
มิติที่ห้า สภาวะหรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ประกอบด้วย (1) การสนับสนุน หรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อนโยบาย ซึ่งเกิดจากการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน (2) ความสามารถในการผลิต จำหน่ายภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้ง (3) การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต ค่านิยมในการทำงาน

มิติที่หก ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย (1) ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และ (2) ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ส่วนผลการนำนโยบายรับจํานำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ เป็นการศึกษาถึง ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายรับจํานำข้าวเปลือกเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งประกอบไปด้วย (1) เพิ่มทางเลือกให้เกษตรกรได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น สร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือก (2) ยกระดับรายได้และลดช่องว่างรายได้ รวมทั้งเพิ่มการใช้จ่ายของเกษตรกร (3) สร้างการเติบโต

ทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของการบริโภคภายใน รวมทั้งสร้างความแข็งแกร่ง ความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจจากการบริโภคภายในประเทศ และการพึ่งพาตนเอง

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า จากรายละเอียดของมิติทั้ง 6 มิติดังกล่าว สามารถนำเสนอเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยที่สัมพันธ์ เชื่อมโยงกับคำถามการวิจัย ดังภาพที่ 2.4



ภาพที่ 2.4 ประยุกต์จากตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn

ที่มา : Van Meter, D.S. and Van Horn, C.E., 1975: 463



## 2.4 บทสรุป

สำหรับในบทที่ 2 นี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอสาระสำคัญใน 3 ส่วนหลักๆ ประกอบด้วย แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของแนวคิดนโยบายสาธารณะ ความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย สำหรับแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้อธิบายถึงพัฒนาการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากนั้น ได้กล่าวถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายผลการเกษตร การนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนนโยบายข้าว เพื่อนำไปสู่การสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว ผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ แบบบนลงล่างของ Van Meter and Van Horn (1975) มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ซึ่งประกอบด้วยมิติต่างๆ จำนวน 6 มิติ ได้แก่ วัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากรของนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ สภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และประยุกต์ใช้ตัวชี้วัดของแต่ละมิติจากงานศึกษาวิจัยของนักวิชาการต่างๆ เพื่อเป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์สภาวะการณ์ และปัญหาการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ รวมถึงนำเสนอแนวทาง รูปแบบการนำนโยบายผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยเป็นสำคัญ

นอกจากนั้น การทบทวนวรรณกรรมในส่วนต่างๆ ยังสามารถนำไปใช้ประกอบการวิจัย ในครั้งนี้ได้หลายๆ ส่วน ไม่ว่าจะเป็นการวิเคราะห์ สรุป อภิปรายผล รวมถึงจัดทำข้อเสนอแนะในการวิจัย และเพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายผลการเกษตร โดยภาพรวมของประเทศ วัฒนาการเกี่ยวกับนโยบายข้าว และสาเหตุที่นำไปสู่การศึกษาเฉพาะนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในปี 2555/56 รวมถึงความคิดเห็น ทัศนะต่างๆ ของนักวิชาการเกี่ยวกับนโยบายนี้มากขึ้น ผู้วิจัยจึงได้นำเสนอเนื้อหาสาระเกี่ยวกับเรื่องราวเหล่านี้ในบทถัดไป ก่อนที่จะกล่าวถึงระเบียบวิธีวิจัย

### บทที่ 3

## นโยบายข้าวและผลิตผลการเกษตรชนิดอื่นๆ ในประเทศไทย

หลังจากที่ได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากนั้นทำการสังเคราะห์องค์ความรู้ดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยแล้วนั้น ในบทนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอประเด็นและรายละเอียดในส่วนต่างๆ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการทำความเข้าใจกรอบความคิด ปรัชญาการณ และความเป็นมาทั้งนโยบายผลิตผลการเกษตรในภาพรวมและนโยบายรับจำนำข้าว โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ประเด็น คือ (1) นโยบายผลิตผลการเกษตรของไทย (2) วิวัฒนาการนโยบายข้าวในประเทศไทย และ (3) นโยบายรับจำนำข้าว ในปี 2555/56 ที่เลือกศึกษาในครั้งนี้ โดยแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกันของนโยบายการเกษตรในภาพรวมว่า มีกรอบแนวความคิดที่สัมพันธ์กับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในลักษณะใด ที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินมาตรการใดบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการที่รัฐใช้ในเรื่องข้าวมีอะไรบ้าง ทั้งนี้ เน้นที่จุดเปลี่ยนของนโยบายที่สำคัญๆ และนโยบายรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาลชุดปัจจุบัน

### 3.1 นโยบายผลิตผลการเกษตรของไทย

หากกล่าวถึง นโยบายผลิตผลการเกษตร แนวความคิดหนึ่งที่ไม่อาจมองข้ามได้ คือ แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเกษตร (agricultural economics) ที่เน้นศึกษากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการใช้ปัจจัยการผลิต ได้แก่ ที่ดิน แรงงาน ทุน และการประกอบการ เพื่อใช้ตัดสินใจผลิต ตลอดจนบริโภค และจำหน่าย ภายใต้ทรัพยากรต่างๆ ที่มีอย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งในระดับครัวเรือน ไปจนถึงระดับประเทศ ซึ่งแนวคิดดังกล่าว ถือเป็นกรอบความคิดที่สำคัญในการเชื่อมโยง หรือทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์จริงที่เกิดขึ้น โดยองค์ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์การเกษตร เป็นการนำหลักทฤษฎีต่างๆ ทางเศรษฐศาสตร์มาปรับใช้กับการวิเคราะห์ปัญหาและการแสวงหาคำตอบ เพื่ออธิบายสิ่งที่เกิดขึ้นกับภาคการเกษตร (สมพร อิศวิลานนท์, 2550 : 1) เพราะไม่อาจปฏิเสธได้ว่า นับวันสังคมมีปัญหาที่หลากหลาย และสลับซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ อาทิเช่น ปัญหาค่านิยม วัฒนธรรมวิถีปฏิบัติของคนในภาคการเกษตรที่เปลี่ยนแปลงไป ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ความผันแปรของสภาพอากาศ ฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล รวมถึงภัยพิบัติต่างๆ ขณะเดียวกัน มีวิกฤติ ความผันผวนทางเศรษฐกิจ ทั้งในประเทศ และอิทธิพลจากต่างประเทศ เป็นต้น

ทั้งนี้ ความหลากหลายของเงื่อนไขต่างๆ ข้างต้น นับเป็นข้อจำกัด แต่การตัดสินใจของหน่วยธุรกิจต่างๆ ในกระบวนการจัดสรรทรัพยากรการผลิต การบริโภค รวมถึงการกระจายสินค้า ซึ่งก่อให้เกิดความซับซ้อนในกระบวนการตัดสินใจเพิ่มมากขึ้น เช่น การตัดสินใจว่าตนเองจะผลิตอะไร ต้องพิจารณาว่าตนเองมีสิทธิ์ในการใช้ และการเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็นในการผลิตหรือไม่ สภาพแวดล้อมทางการผลิตมีลักษณะที่เอื้ออำนวยอย่างไร ในอีกมุมหนึ่ง ต้องพิจารณาว่า ปัจจัยแรงงาน ทุน และลักษณะทักษะที่จะใช้ในกระบวนการผลิตมีอะไรบ้าง สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการผลิตได้มากน้อยเพียงใด และหากไม่มี หรือมีไม่เพียงพอ มีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดที่จะต้องใช้ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและทางสังคมเข้าช่วย เพื่อให้ได้รับปัจจัยในการผลิตนั้นๆ เพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะการเช่า การซื้อ การจ้างงาน การร่วมกันทำ หรือขอความสนับสนุนจากภาครัฐ เป็นต้น ในขณะที่กระบวนการกระจายผลผลิต เกษตรกรยังต้องเผชิญเงื่อนไขของการตัดสินใจระหว่างเก็บไว้ใช้เพื่อความมั่นคงทางอาหารของครัวเรือน และการจำหน่ายออกสู่ตลาดเป็นรายได้ครัวเรือน (สมพร อิศวิลานนท์, 2550 : 2)

สรุปได้ว่า กรอบแนวคิดของเศรษฐศาสตร์การเกษตร เน้นอธิบายปรากฏการณ์ และปัญหาในภาคการเกษตรด้วย (1) กระบวนการจัดสรรทรัพยากรการผลิต (2) การบริโภค และ (3) การกระจายสินค้า โดยพิจารณาภายใต้ข้อเท็จจริงที่ว่า ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด แต่ความต้องการของมนุษย์มีไม่จำกัด ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องเลือกแนวทางที่จะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งในระดับบุคคล ชุมชน และประเทศชาติ เช่น พืชผลในประเทศไทยมีเป็นจำนวนมาก แต่ที่ดินที่จะปลูกมีอยู่จำกัด จึงต้องเลือกว่าจะผลิตพืชผลชนิดใด หรือรัฐควรเข้าไปสนับสนุนพืชผลชนิดใดที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด หรือในมุมมองของเอกชนจะเลือกทำการผลิต และจัดการผลผลิตอย่างไรให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่ามากที่สุด ในขณะเดียวกัน ต้องคำนึงถึงการจัดสรรทรัพยากรการผลิต ได้แก่ ที่ดิน ทุน แรงงาน (ทรัพยากรมนุษย์ที่มีสติปัญญา ความรู้ ความคิด) ในลักษณะใดที่มีความจำเป็นกับกระบวนการผลิต อันจะนำไปสู่ประโยชน์สูงสุด อีกทั้งบทบาทของภาคเอกชนในฐานะผู้ประกอบการ รวมถึงภาครัฐจำเป็นต้องพัฒนา สนับสนุนวิทยาการใหม่ๆ หรือมีมาตรการใด มาตรการหนึ่ง ที่จะช่วยส่งเสริมผลิตผลเหล่านั้นให้มีประสิทธิภาพ ทั้งการผลิต การบริโภค และการกระจายสินค้า

การดำเนินนโยบายผลิตผลการเกษตรในภาพรวมที่ผ่านมา มีความหลากหลาย ซึ่งในที่นี้ได้ยกตัวอย่างผลิตผลการเกษตร จำนวน 3 ชนิด ได้แก่ ยางพารา ลำไย และมันสำปะหลัง เนื่องจากเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ โดยมีสาระสำคัญของนโยบายที่รัฐบาลในแต่ละยุคแต่ละสมัยเลือกใช้ ดังนี้

### 3.1.1 นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับยางพารา

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฉบับที่ 1-5 ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมยางพาราให้เป็นพืชเศรษฐกิจส่งออก เพื่อเพิ่มรายได้เข้าประเทศ ซึ่งมาตรการและการดำเนินงานของรัฐบาล ประกอบด้วย การขยายพื้นที่ปลูกยาง โดยให้เงินสนับสนุนการปลูกยาง เช่น โครงการสงเคราะห์การปลูกยางพาราแก่ผู้ไม่มีสวนยางมาก่อนตาม พ.ร.บ.กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ.2503 และขยายพื้นที่ปลูกยางในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้ ยังดำเนินการปรับปรุงพันธุ์ยางและส่งเสริมการปลูกยางพันธุ์ใหม่ เช่น วิจัยยางพันธุ์ใหม่ที่ผลผลิตต่อไร่สูงกว่า และโครงการเร่งรัดปลูกยางแทนยางพันธุ์เก่า หรือปลูกยางแทนมันสำปะหลัง เป็นต้น ต่อมาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6-9 เน้นการพัฒนาคุณภาพยาง ระบบตลาด และส่งเสริมการใช้ยางในประเทศเพื่อแก้ปัญหาราคายางตกต่ำ โดยมีมาตรการและการดำเนินงานประกอบด้วย การแก้ปัญหาราคายางพารา ได้แก่ (1) แทรกแซงตลาดยางด้วยการรับซื้อยาง (2) การลดภาษีส่งออกยางประเภทต่างๆ (3) ลดต้นทุนการผลิต ด้วยการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและพัฒนาคุณภาพยาง (4) การพัฒนาตลาดยาง ด้วยการปรับปรุงโครงสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการขนส่ง (5) ส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางเพื่อให้มีการใช้ยางในประเทศ รวมถึง (6) ส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกร เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐยังมีนโยบายและมาตรการอื่นๆ ได้แก่ (1) มาตรการกำหนดเขตเศรษฐกิจยางพารา แต่ที่ผ่านมายังไม่มีการประกาศใช้เขตเศรษฐกิจยางอย่างเป็นทางการ (2) การส่งเสริมการรวมตัวเป็นสหกรณ์ ซึ่งมาตรการนี้ไม่สามารถช่วยยกระดับราคายาง หรือแก้ปัญหาคุณภาพยางได้ตามที่คาดหวังไว้ เพราะสหกรณ์หลายแห่งไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งการผลิตและการตลาด อีกทั้งขาดบุคลากรในการบริหารงาน (3) การพัฒนาผลิตภัณฑ์ยางในประเทศ โดยการกำหนดอัตราภาษีศุลกากรที่สูงสำหรับยางสงเคราะห์ อันจะนำไปสู่การใช้ยางในประเทศมากขึ้น แต่ผลที่เกิดขึ้น คือ อัตราการเพิ่มของการใช้ยางยังคงต่ำ เนื่องจากมีผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมหลายชนิดที่ต้องใช้ทั้งยางธรรมชาติและยางสังเคราะห์ควบคู่กัน อีกทั้ง (4) พัฒนาระบบตลาดซื้อขายล่วงหน้า ซึ่งยังประสบปัญหาในเรื่องการ ไม่ปฏิบัติตามสัญญาจำนวนมาก (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และคนอื่นๆ, 2545 : 109-111)

จากสาระสำคัญข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า นโยบายและมาตรการต่างๆ ที่ผ่านมา ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากหลายๆ มาตรการ เช่น การแทรกแซงราคา ให้เงินอุดหนุนเบี้ยต่ำ และการลดภาษีต่างๆ เป็นต้น เป็นมาตรการที่แก้ปัญหาในระยะสั้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหายางพาราในระยะยาวได้

ต่อมาการดำเนินนโยบายและมาตรการของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ยังคงใช้วิธีการที่ไม่แตกต่างกันมากนัก เน้นที่การรับซื้อในโครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาขาย ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก คือ แก้ปัญหาราคายางตกต่ำ คึงปริมาณยางออกมาในตลาดให้มากที่สุด มีการประกาศราคาแบบขึ้นน้ำ กล่าวคือ ใช้ราคาตลาดกลาง จากนั้นกำหนดนโยบายตรึงราคา ประกาศการรับซื้อตามโครงการฯ โดยคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติเงินสนับสนุนโครงการดังกล่าวอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ใช้วงเงินงบประมาณทั้งสิ้น 4.5 หมื่นล้านบาท เพื่อรับซื้อยางพาราแผ่นดิบในราคา 100 บาทต่อกิโลกรัม และยางแผ่นลมควันชั้น 3 ในราคา 104 บาทต่อกิโลกรัม กำหนดระยะเวลาดำเนินโครงการตั้งแต่ 1 มกราคม 2555 ถึง 31 มีนาคม 2556 ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่า การประกาศราคาซื้อยางพาราสูงกว่าราคาตลาดกลาง และตลาดท้องถิ่น กิโลกรัมละ 10-20 บาท ทำให้มีการสวมสิทธิ์การขายยาง ซึ่งองค์การสวนยางไม่สามารถตรวจสอบแหล่งที่มาของยางได้ รวมถึงการคัดคุณภาพและน้ำหนักของยาง ณ จุดรับซื้อยังไม่มีประสิทธิภาพ และแหล่งที่มาของยางไม่สามารถตรวจสอบได้ นอกจากนี้ การที่รัฐบาลจำกัดการส่งออกยางพารา ส่งผลให้มูลค่าการส่งออกยางพาราของไทยลดลง (คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์, [www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/agronomy/](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/agronomy/), 25 พฤษภาคม 2556)

### 3.1.2 นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับลำไย

ในปี พ.ศ. 2543 ประสบปัญหาราคาลำไยตกต่ำ เนื่องจากมีการใช้เทคโนโลยีการปลูกให้ลำไยออกนอกฤดู ใช้สารโปรแตสเซียมคลอไรด์ และมีการขยายพื้นที่ปลูก ทำให้ผลผลิตลำไย ปี พ.ศ. 2543 มีปริมาณสูงถึง 374,459 ตัน โดยเป็นผลผลิตภาคเหนือมากกว่าร้อยละ 90 ทั้งนี้ ลำไยสดทั้งหมดของประเทศจะนำมาบริโภคภายในประเทศ ร้อยละ 18.69 ของผลผลิตที่เหลือส่งออก ซึ่งลำไยสดมีประมาณ 105,387 ตัน และลำไยแปรรูป 197,047 ตัน คิดเป็นร้อยละ 28.14 และร้อยละ 53.16 ตามลำดับ รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ปัญหาด้วยการสนับสนุนเตอบเพื่อการแปรรูปเป็นลำไยอบแห้งทั้งเปลือก ส่งผลให้ปริมาณการส่งออกสูงขึ้น หลังจากนั้น ปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลเน้นดำเนินนโยบายพยุงราคาลำไยในช่วงมีผลผลิตมาก ทำให้ส่งผลกระทบต่อกลไกตลาด โดยเฉพาะผลผลิตและความต้องการที่ไม่ได้ดำเนินไปตามสภาวะปกติ (เพ็ญศรี เจริญวานิช, [http://www.tnrr.in.th/index.php/index.php?option=com\\_dscollection&itemid=341622](http://www.tnrr.in.th/index.php/index.php?option=com_dscollection&itemid=341622), 8 กรกฎาคม 2556)

ต่อมาปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลดำเนินนโยบายแทรกแซงราคา ด้วยการรับจํานาลำไยอบแห้งจากเกษตรกรรายย่อยและสหกรณ์ มีองค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) รับฝากและออกใบประทวนสินค้า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

(ช.ก.ส.) รับจำหน่ายประทวน ซึ่งมีลำไยอบแห้งในโครงการ จำนวนทั้งสิ้น 13,072 ตัน หลังจากนั้น ปี พ.ศ. 2547 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2547 อนุมัติเงินดำเนินการจัดการตลาดลำไย ปี พ.ศ. 2547 ตามมติคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรจากราคาลำไยตกต่ำ ทั้งนี้ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินของรัฐใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน จำนวน 4,303 ล้านบาท ภายใต้แนวทาง 5 มาตรการ คือ (1) การกระจายลำไยสดออกนอกแหล่งผลิตไปสู่ผู้บริโภคภายในประเทศทั้งในช่องทางตลาดเดิม และตลาดใหม่ (2) การแปรรูปลำไยบรรจุกระป๋อง (3) ส่งเสริมการบริโภคลำไยภายในประเทศ และต่างประเทศ (4) การแปรรูปและการตลาดลำไยอบแห้ง ในวงเงินกู้ 3,945 ล้านบาท เพื่อใช้ดำเนินการแทรกแซงรับซื้อลำไยสดจากการเกษตรกร มาแปรรูปเป็นลำไยอบแห้งจำนวน 100,000 ตัน และ (5) กระจายลำไยสดเพื่อส่งออกประมาณ 150,000 ตัน ในมกราคม ปี พ.ศ. 2548 ไม่มีการแทรกแซงตลาดเหมือนที่ผ่านมา แต่ต้องการให้กลไกตลาดดำเนินการซื้อขายเป็นไปตามปกติ โดยภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนให้ความสะดวกแก่ภาคเอกชนในการกระจายผลผลิตทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งการณรงค์และประชาสัมพันธ์การบริโภคลำไย เช่นเดียวกัน ในปี พ.ศ. 2549 ไม่รับจำหน่าย และไม่แทรกแซง ใช้วิธีรวบรวมรับซื้อผลผลิตลำไยสดจากการเกษตรกร และกระจายผลผลิตสู่ตลาดตามจุดต่างๆ ทั่วประเทศ ซึ่งมีตลาดเป้าหมาย 24 จุด 23 จังหวัด ทั่วประเทศ และสนับสนุนเงินทุนดอกเบี้ยต่ำในการดำเนินการ พร้อมเงินชดเชยค่าขนส่ง (สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน), [http://www.arda.or.th/kasetinfo/longan/index.php?com\\_content&view=article&id=147:2010-12-01-05-08-58&catid=55:2011-01-10-04-05-16&Itemid=11](http://www.arda.or.th/kasetinfo/longan/index.php?com_content&view=article&id=147:2010-12-01-05-08-58&catid=55:2011-01-10-04-05-16&Itemid=11), 25 พฤษภาคม 2556)

ปัจจุบัน ปี พ.ศ. 2556 คาดว่าผลผลิตลำไยจะออกสู่ตลาดมากในช่วงกลางเดือนกรกฎาคมถึงสิงหาคม 2556 ภาครัฐจึงได้จัดทำโครงการป้องกันแก้ไขปัญหาลำไย ปี พ.ศ. 2556 เพื่อดำเนิน 3 มาตรการสำคัญ คือ กระจายผลผลิตออกนอกแหล่งผลิต 36,400 ตัน และส่งเสริมการแปรรูปลำไยอบแห้งทั้งเปลือกและลำไยอบแห้งสีทองเป้าหมาย 93,250 ตัน รวมถึงประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการบริโภคลำไยในประเทศ ([http://www.daily\\_news.co.th/agriculture/203254](http://www.daily_news.co.th/agriculture/203254), 27 พฤษภาคม 2556)

### 3.1.3 นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับมันสำปะหลัง

ตัวอย่างผลิตผลการเกษตรสุดท้าย คือ นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับมันสำปะหลัง ซึ่งถือเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของไทยรองจากข้าวและยางพารา นโยบายและมาตรการหลักที่รัฐบาล

ใช้ คือ การแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ซึ่งเนื้อหาของนโยบายในแต่ละรัฐบาลมีสาระสำคัญที่แตกต่างกัน ดังนี้ (ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์ และคนอื่นๆ, 2553 : 41-47)

ในปี 2543/44 สมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ได้มีมาตรการรักษาระดับราคามันสำปะหลัง โดยจัดทำนโยบายรับจำนำผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ได้แก่ มันเส้น 500,000 ตัน และแป้งมัน 375,000 ตัน เพื่อให้เกิดการแปรรูปหัวมันสด จำนวน 3 ล้านตัน ซึ่งมีหน่วยงานรับผิดชอบหลักคือ ธ.ก.ส. และ อคส.

ต่อมา ปี 2547/48 สมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จัดทำนโยบายรับจำนำหัวมันสำปะหลังสดจากเกษตรกร จำนวน 5 ล้านตัน เพื่อแปรรูปเป็นมันเส้นและแป้งมัน โดยจำกัดให้เกษตรกรจำนำหัวมันสดได้ไม่เกินรายละ 120 ตัน มีหน่วยงานรับผิดชอบหลักคือ อคส. เป็นผู้รับฝากเก็บ และออกใบประทวน ส่วน ธ.ก.ส. ออกหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง และรับจำนำใบประทวน ขณะที่กรมการค้าต่างประเทศ ธ.ก.ส. และ อคส. พิจารณาระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังตามนโยบาย

จากนั้น ปรับเปลี่ยนวิธีปฏิบัติในปี 2548/49 มาเป็นจำนำได้ในวงเงินไม่เกินรายละ 750,000 บาท หรือไม่เกินรายละ 500 ตัน รวมถึงตั้งคณะกรรมการระบายมันเส้น (ผู้แทนจากกรมการค้าต่างประเทศ กรมการค้าภายใน อคส. และ ธ.ก.ส.) ทำหน้าที่ระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

ในช่วงต่อมา ปี 2549/50 สมัยรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ จัดทำนโยบายรับจำนำหัวมันสำปะหลังสดจากเกษตรกร จำนวน 7.5 ล้านตัน โดยมีเงื่อนไขให้จำนำได้ในวงเงินไม่เกินรายละ 350,000 บาท หรือไม่เกินรายละ 250 ตัน และกำหนดให้ อคส. เป็นผู้รับฝากเก็บและออกใบประทวน ธ.ก.ส. รับจำนำใบประทวน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบการจดทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูก ธ.ก.ส. เป็นผู้ออกหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกร อีกทั้งคณะกรรมการระบายมันเส้น (ผู้แทนจากกรมการค้าต่างประเทศ กรมการค้าภายใน อคส. และ ธ.ก.ส.) ทำหน้าที่ระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

นอกจากนั้น ยังมีมาตรการเร่งระบายส่งออก และมาตรการจัดระบบพิเศษเฉพาะพื้นที่ โดยจัดทำโครงการนำร่องในพื้นที่แหล่งผลิตใหญ่ 5 อำเภอ ได้แก่ อ.เสิงสาง และ อ.ครบุรี จ.นครราชสีมา อ.ประคำ อ.โนนสุวรรณ และ อ.หนองกี่ จ.บุรีรัมย์ เพื่อจัดระบบการผลิตให้สอดคล้องกับตลาด

ในปี 2551/52 สมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ส่งเสริมมาตรการแทรกแซงตลาด โดยจัดทำนโยบายรับจำนำหัวมันสำปะหลังสดจากเกษตรกร จำนวน 10 ล้านตัน ในวงเงินไม่เกินราย

ละ 350,000 บาท หรือไม่เกินรายละ 250 ตัน โดยมี อคส. เป็นผู้รับฝากเก็บและออกใบประทวน ช.ก.ส. รับจำนำใบประทวน กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบการจดทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูก ช.ก.ส. เป็นผู้ออกหนังสือรับรองความเป็นเกษตรกร และคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรอันเนื่องมาจากผลิตผลการเกษตรระดับจังหวัด วางระบบในการจัดลำดับก่อนหลังการชูดและจำนำหัวมันสด รวมถึงมีคณะกรรมการระบายน้ำมัน

ส่วนนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับมันสำปะหลังในสมัยรัฐบาลชุดปัจจุบัน ใช้วิธีการรับจำนำเป็นหลัก โดยกำหนดราคารับจำนำหัวมันสด เชื้อแป้ง ร้อยละ 25 กิโลกรัมละ 2.60 บาท ปรับเพิ่มเติมจนละ 0.05 บาทต่อกิโลกรัม จนถึงเดือนมีนาคม 2556 ที่กิโลกรัมละ 2.75 บาท ซึ่งใกล้เคียงกับราคาในตลาดที่อยู่ที 2.70- 3 บาทต่อกิโลกรัม และถือว่าเป็นราคาที่สูงอยู่แล้ว วิธีการรับจำนำใบประทวนมี 2 กรณี คือ กรณีลานมันเข้าร่วมโครงการ ให้ อคส. รับฝากและออกใบประทวน ให้เกษตรกร โดยให้ลานมันแปรสภาพหัวมันสำปะหลังสดเป็นมันเส้นส่งมอบเข้าคลังกลาง ส่วนกรณีโรงแปงเข้าร่วมโครงการ ให้ อคส. รับฝากและออกใบประทวนให้เกษตรกร โรงแปงแปรสภาพหัวมันสำปะหลังสดเป็นแป้งมันส่งมอบเข้าคลังกลาง ทั้งนี้ หลังจากสิ้นสุดรับจำนำเมื่อ 31 มีนาคม 2556 ไม่มีการเปิดรับจำนำต่อ เนื่องจากระดับราคามันสำปะหลังในตลาดอยู่ในเกณฑ์ดี (กรมการค้าภายใน, <http://www.dit.go.th/contentdetail.asp?typeid=8&catid=153&ID=4279>, 27 พฤษภาคม 2556)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า จากภาพรวมของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผลิตผลการเกษตร และตัวอย่างมาตรการผลิตผลทางการเกษตร ทั้ง 3 ชนิด ที่ได้กล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลมีมาตรการ เงื่อนไขในการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดภาวะต่างๆ ในแต่ละช่วงเวลาอย่างหลากหลายที่ครอบคลุมทั้งในส่วนของกระบวนการจัดสรรทรัพยากรการผลิต การบริโภค และการกระจายสินค้า เช่น การรับซื้อ การรับจำนำ การกระจายผลผลิต การส่งเสริมการบริโภค การส่งเสริมการแปรรูป และการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น ซึ่งผลิตผลการเกษตรแต่ละชนิดนั้น รัฐใช้แนวทางในการแก้ไขปัญหา ทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกัน ถึงแม้จะเป็นผลิตผลคนละชนิด และบางนโยบาย พบว่า ไม่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาในระยะยาวได้อย่างถาวร แต่รัฐบาลสมัยต่อมายังคงดำเนินมาตรการดังกล่าว ในเนื้อหาสาระหลักการของนโยบายที่คล้ายคลึงกัน เปลี่ยนแปลงเพียงแค່รายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าคิดว่า นโยบายเกี่ยวกับข้าวจะมีลักษณะการดำเนินงานที่คล้ายคลึง หรือแตกต่างไปจากผลิตผลการเกษตรอื่นๆ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วอย่างไร



### 3.2 วิวัฒนาการนโยบายข้าวในประเทศไทย

หลังจากที่ได้กล่าวถึงภาพรวมนโยบายผลิตผลการเกษตรของประเทศไทยแล้วนั้น ในประเด็นนี้ จะนำเสนอเนื้อหาเฉพาะเจาะจงไปที่วิวัฒนาการนโยบายข้าวในประเทศไทย เนื่องจากเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ และที่ผ่านมารัฐบาลมีการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับข้าวมาอย่างยาวนาน และต่อเนื่อง รวมถึงระยะหลังมีการรับจํานําค้ด้วยกรอบวงเงินจํานวนมากกว่าผลิตผลการเกษตรชนิดอื่น ๆ ส่งผลกระทบต่อทั้งในแง่บวกและแง่ลบในวงกว้าง ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นความเป็นมาและพัฒนาการของนโยบายที่รัฐบาลกำหนดไว้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น เนื่องจากผู้วิจัยเชื่อว่า การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ถึงแม้จะเน้นไปที่นโยบายรับจํานําค้ข้าวเปลือก แต่ไม่อาจที่จะมองข้ามมาตรการอื่นๆ หรือศึกษาเพียงแค่นโยบายนี้เพียงนโยบายเดียวเท่านั้น เพราะแต่ละมาตรการที่รัฐบาลสมัยต่างๆ เลือกใช้ รวมถึงสถานการณ์และสภาพปัญหาในเรื่องข้าวแม้จะต่างบริบทกัน แต่ล้วนมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ฉะนั้น จึงต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาถึงที่มาที่ไป นโยบาย และมาตรการอื่นๆ ด้วย อันจะนำไปสู่ความรู้ความเข้าใจในตัวนโยบายข้าวทั้งหมด และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ย่อมส่งผลให้เกิดความเข้าใจในนโยบายรับจํานําค้ข้าวเปลือกลึกซึ้งมากขึ้น

วิวัฒนาการของนโยบายเกี่ยวกับข้าวเปลือกในประเทศไทย เริ่มจากก้าวสำคัญที่มีการเปิดประตูการค้าเสรีกับประเทศตะวันตก คือ ช่วงที่ทำสัญญาเบาว์ริงกับประเทศอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 ซึ่งในสมัยนั้นข้าวเป็นสินค้าขาดแคลน และมีความต้องการจากตลาดต่างประเทศ ฉะนั้น ประเทศไทยจึงใช้โอกาสนี้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรได้ขยายการผลิตข้าว มีการขุดคลองสายต่างๆ เพื่อเปิดพื้นที่และให้เกษตรกรได้อพยพเข้าไปประกอบอาชีพ อีกทั้งเป็นแหล่งคมนาคมขนส่งผลผลิตข้าว รวมถึงใช้ภาษีเป็นเครื่องสร้างแรงจูงใจ ในปี พ.ศ. 2400 รัฐบาลออกกฎหมายให้สิทธิพิเศษสำหรับการทำนาในพื้นที่บุกเบิกใหม่ ทั้งนาคูโค (นาบนโลก) และนาฟางลอย (นาในที่ลุ่ม) จะได้รับการยกเว้นภาษีในปีแรก และในสามปีถัดมา โดยนาคูโคจะได้รับการลดหย่อนภาษีกึ่งหนึ่ง ในขณะที่นาฟางลอยต้องเสียภาษีในอัตราสองในสามของอัตราปกติ หลังจากนั้นจึงจะทำการเก็บภาษีเต็มอัตรา นอกจากนั้น ยังมีมาตรการอื่น คือ การปลดปล่อยแรงงานจากเจ้าศักดินาเพื่อการทำนา ในปี พ.ศ. 2417 โดยออกกฎหมายเลิกทาส ซึ่งการดำเนินงานหลายๆ มาตรการข้างต้นส่งผลให้การเพาะปลูกขยายตัว ทั้งในด้านพื้นที่และผลผลิต มีการส่งออกข้าว ประมาณ 1,169,000 หาบ ในระหว่างปี พ.ศ. 2400-2403 เพิ่มขึ้นเป็น 6,167,000 หาบ ในระหว่างปี พ.ศ. 2429-2433 หรือเพิ่มขึ้นมากกว่า 5 เท่า ภายในระยะเวลา 30 ปี จนสินค้าข้าวกลายเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทยนับตั้งแต่นั้นมา และนับได้ว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงจากการผลิตเพื่อการบริโภค มาเป็น

การผลิตเพื่อการค้าโดยสมบูรณ์ (Saysawang, 1978 อ้างถึงใน อภิชัย พันธเสน และมนตรี เจนวิทย์ การ, 2531 : 9-10)

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ.2475 ถือเป็นช่วงที่เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายข้าวของรัฐบาล ที่รัฐพยายามส่งเสริมให้ชาวนามีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เนื่องจากในช่วงเวลานั้น เกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำ มีปัญหาเรื่องการถือครองที่ดิน ค่าเช่านาราคาสูง ส่งผลให้ชาวนามีหนี้สินเป็นจำนวนมาก และราคาข้าวตกต่ำ แนวทางการแก้ปัญหาของรัฐบาล คือ ยกเลิกภาษีที่ดินและภาษีอื่นๆ ในสมัยพระยามโนปกรณัม ตั้งกองทุนช่วยเหลือชาวนา และมีการหาตลาดข้าวใหม่จากต่างประเทศ นอกจากนั้น จากการที่ได้พบว่า ราคาข้าวที่ส่งออกมีประมาณเพียงครึ่งเดียวที่ตกไปถึงมือชาวนา ส่วนอีกครึ่งหนึ่งโรงสี ผู้ส่งออก และพ่อค้าคนกลางได้รับประโยชน์ ซึ่งในบรรดาสากลุ่มดังกล่าว พ่อค้าคนกลางได้รับส่วนแบ่งมากที่สุด ทำให้ในปี พ.ศ. 2481 รัฐบาลตั้งบริษัทข้าวไทยรวมโรงสีขนาดใหญ่ของชาวจีน 10 โรงเข้าด้วยกัน เพื่อลดอำนาจผูกขาดของโรงสีและผู้ส่งออก แต่ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ส่วนแนวทางที่จะสร้างผู้จำหน่ายข้าวทั่วประเทศ ไม่มีการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจังในเรื่องนี้ (อภิชัย พันธเสน และมนตรี เจนวิทย์การ, 2531 : 20-23)

หลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ในปี พ.ศ. 2488 ประเทศไทยต้องส่งมอบข้าวให้กับสหประชาชาติจำนวนหนึ่ง เพื่อเป็นค่าปรับสงครามตามข้อผูกพันสัญญา ซึ่งกระทรวงพาณิชย์ หรือกระทรวงเศรษฐกิจในสมัยนั้น เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดหาข้าวและส่งมอบข้าวให้กับองค์การสหประชาชาติ และระงับไม่ให้เอกชนเป็นผู้ส่งออก โดยรัฐบาลขณะนั้นได้จัดตั้งองค์การข้าว ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานข้าว เพื่อทำหน้าที่ในการรวบรวมและส่งมอบข้าวให้กับองค์การสหประชาชาติ หลังจากหมดภาระข้อผูกพันตามสัญญาในปี พ.ศ. 2491 รัฐได้ผ่อนผันให้เอกชนสามารถส่งออกข้าวได้ แต่ต้องอยู่ในเงื่อนไขที่ราชการกำหนด กล่าวคือ ภาครัฐควบคุมการออกใบอนุญาตและเก็บค่าพรีเมียมข้าว ทั้งนี้ผู้ส่งออกจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมข้าว ที่เริ่มต้นเก็บขึ้นในปี พ.ศ. 2499 และยกเลิกในปี พ.ศ. 2529 เนื่องจากราคาข้าวในตลาดได้ถูกกดดันจากอุปทานผลผลิตข้าวที่มีมาก ส่งผลให้ราคาข้าวเปลือกในประเทศลดต่ำลงต่อเนื่อง จนรัฐบาลไทยในขณะนั้นต้องยกเลิกเก็บค่าพรีเมียมข้าวดังกล่าว (สมพร อิศวิลานนท์, 2554 : 87)

นโยบายกตราคาข้าวภายในประเทศให้ต่ำลง หรือที่เรียกว่า นโยบายพรีเมียมข้าว หรือภาษีข้าวที่เรียกเก็บจากผู้ส่งออก มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงการส่งออกข้าว ส่งเสริมการแข่งขันราคาข้าวในต่างประเทศ และเป็นแหล่งรายรับที่สำคัญของรัฐบาล แต่ในอีก

มุมหนึ่ง การที่อุปสงค์ต่อการส่งออกข้าวมีความยืดหยุ่นมาก และ โครงสร้างของตลาดข้าวภายในมีการแข่งขันมาก ผู้ส่งออกจึงไม่อาจผลักดันการระบายไปสู่ตลาดในต่างประเทศได้ นักเศรษฐศาสตร์จึงมองว่า นโยบายพริ่เมียมข้าวเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรละทิ้งไร่นา และประกอบอาชีพอื่นแทน เพราะถึงแม้การส่งออกจะเพิ่มสูงขึ้น แต่ไม่ได้ช่วยเพิ่มรายได้ให้กับชาวนาไทย ขณะที่หลายๆ พื้นที่ชาวนามีรายได้ลดลงด้วยซ้ำ (พอพันธ์ อูยานนท์, 2545 : 17)

ปี พ.ศ. 2508 รัฐบาลใช้นโยบายพยุงราคาข้าว หรือประกันราคาข้าวขั้นต่ำ (price support policy) แต่ในระยะแรกไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะราคาขั้นต่ำ (support price) ต่ำกว่าราคาตลาด รวมถึงงบประมาณที่ใช้ในการแทรกแซงไม่สูงมากนัก ช่วงระยะเวลาต่อมา เมื่อมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ในปี พ.ศ. 2518 ทำให้หลักการเกี่ยวกับการพยุงราคาข้าวเปลี่ยนไป เน้นประชานิยม เอาใจประชาชนมากขึ้น โดยมีการประกาศใช้นโยบายพยุงราคา เฉพาะช่วงการเก็บเกี่ยวข้าววนาปี และกำหนดราคาประกันสูงกว่าราคาตลาด มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในขณะนั้น คือ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หากผู้รับผิดชอบเป็นกระทรวงพาณิชย์ ออกส. จะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับซื้อข้าวสารในราคาขั้นต่ำจากโรงสี และใช้งบประมาณจากรายรับที่ได้จากการค้าข้าวแบบรัฐบาลต่อรัฐบาล ถ้าผู้รับผิดชอบเป็นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อ.ต.ก. จะเป็นผู้รับซื้อข้าวเปลือกโดยตรงจากชาวนา โดยใช้เงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร (Siamwalla, 1987 : 9-13)

จากมาตรการพยุงราคาข้าว หรือประกันราคาข้าวขั้นต่ำข้างต้น ซึ่งให้เห็นว่า ปัญหาเริ่มเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลดำเนินนโยบายฯ โดยกำหนดราคาประกันสูงกว่าราคาตลาด แต่ดำเนินนโยบายนี้ในช่วงเก็บเกี่ยวข้าววนาปีเท่านั้น ซึ่งเป็นช่วงที่ชาวนามีผลผลิตออกมาเป็นจำนวนมาก และขายได้ราคาต่ำ ซึ่งนับได้ว่าเป็นการช่วยยกระดับราคาข้าวเปลือกตอนต้นฤดู

ผลจากการดำเนินงานตามมาตรการดังกล่าว ในแง่บวก คือ เป็นนโยบายที่ส่งเสริมกลไกตลาด เนื่องจากรัฐไม่ได้เข้าไปมีบทบาทเป็นผู้ซื้อผู้ขายในตลาดเหมือนกับนโยบายรับจำนำข้าว และเกษตรกรสามารถทราบล่วงหน้าก่อนการเพาะปลูกว่าจะขายผลผลิตได้ในราคาใด คู่มีค่ากับการลงทุนลงแรงหรือไม่ ในอีกมุมหนึ่ง รัฐบาลไม่ต้องรับภาระเรื่องสต็อกและการระบายข้าวสาร รวมถึงช่วยสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกรในการเรียนรู้ระบบตลาด การตัดสินใจจำหน่ายข้าว ประกอบกับเป็นการช่วยประกันรายได้ขั้นต่ำให้กับเกษตรกรทุกรายที่มาลงทะเบียนในลักษณะของเงินชดเชยส่วนต่างตามเงื่อนไขของจำนวนข้าว และราคาประกันสูงสุดที่รัฐบาลประกาศไว้ล่วงหน้า ซึ่งนับได้ว่า ก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับเกษตรกรที่ปลูกข้าว นอกจากนั้น ยังทำให้เกษตรกรสามารถนำข้าวไปขายในตลาดได้ จึงเป็นการส่งเสริมกลไกตลาดระดับฟาร์ม ในมุมกลับกัน นโยบายประกันราคา

ได้ส่งผลในแง่ลบหลายๆ ประการ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายไม่มีการดึงอุปทานส่วนเกินออกจากตลาด ทำให้ราคาจำหน่ายในตลาดในช่วงต้นฤดูผลิตต่ำลงมาก หรือในกรณีที่เกษตรกรนำผลผลิตออกจำหน่ายในปริมาณมากพร้อมกันจนทำให้ราคาตลาดลดลงมาก ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าว เป็นภาระให้รัฐต้องชดเชยส่วนต่างราคาสูงกว่าที่คาดการณ์ไว้ รวมถึงมีการแจ้งพื้นที่ปลูกข้าวเป็นเท็จ ตัวเลขจำนวนผลผลิตจึงเป็นเท็จตาม นำไปสู่การสูญเสียเงินเป็นจำนวนมากในส่วนต่างของราคาที่เป็นเท็จนี้ เช่น ปีการผลิต 2552/53 (รอบที่ 1) มีการขึ้นทะเบียนเกษตรกรตามนโยบายประกันรายได้ 109.34 ล้านไร่ ในขณะที่ตัวเลขการปลูกข้าวในปีมีจำนวน 57 ล้านไร่ ตัวเลขดังกล่าว ซึ่งให้เห็นว่า พื้นที่ปลูกข้าวที่แจ้งไว้ ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เป็นต้น (สมพร อิศวิลานนท์, 2553 อ้างถึงใน มุลนิธิชีววิถี, [www.biothai.net/sites/default/files/Briefing\\_rice.pdf](http://www.biothai.net/sites/default/files/Briefing_rice.pdf), 15 มิถุนายน 2556)

ส่วนนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2524 . เรียกว่า เป็นการดำเนินนโยบายมายาวนานกว่า 30 ปี ซึ่งในแต่ละช่วงมีเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานที่แตกต่างกันไป โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ (นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตรกร จารุพงษ์, 2553 : 9-13)

ปี 2524/25 มีวัตถุประสงค์หลักในการรับจำนำข้าวเปลือก คือ รัฐต้องการให้เกษตรกรชะลอการขายข้าวเปลือกในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวเมื่อราคาข้าวอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้ มี ธ.ก.ส. เป็นผู้ให้สินเชื่อ จำนวนร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าวที่นำฝากไว้กับ อคส. แต่ไม่เกินรายละ 100,000 บาท ในอัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 13 ต่อปี ซึ่งสินเชื่อนี้สามารถช่วยลดปัญหากระแสเงินสดของเกษตรกร โดยมีวิธีการ คือ เกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจำนำไว้กับ ธ.ก.ส. ฝากข้าวเปลือกไว้กับ โกดังกลางของ อคส. และชวานาต้องขนข้าวเปลือกไปส่งโกดังเอง อีกทั้งต้องจ่ายค่ารับฝากข้าวให้แก่ อคส. หากก่อนครบกำหนดราคาข้าวในตลาดสูงขึ้นกว่าราคาจำนำ เกษตรกรสามารถไถ่ถอนข้าวที่จำนำไว้ได้ ช่วงเวลานี้ปริมาณของการจำนำมีไม่มากนัก ทำให้รัฐไม่ต้องแบกรับภาระเรื่องสต็อกข้าว แต่นโยบายประสบความสำเร็จล้มเหลว เนื่องจากมีชาวนาร่วมโครงการเพียง 69 ราย จำนำข้าวจำนวน 410 ตัน เพราะชาวนาต้องเสียค่าใช้จ่ายต่างๆ เป็นจำนวนมาก

ในช่วงปีการผลิต 2529/30 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณ จำนวน 5,000 ล้านบาท สำหรับรับจำนำข้าวเปลือก และเปลี่ยนให้ ธ.ก.ส. ดำเนินการรับจำนำอย่างฉาบ กล่าวคือ ให้ชาวนาเก็บข้าวจำนำไว้ในยุ้งฉางของชาวนาเอง เพื่อแก้ไขปัญหาชาวนาต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการขนส่ง และเป็นการลดขั้นตอนการรับจำนำ รวมถึง ธ.ก.ส. ยังปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่เกษตรกรต้องชำระ เหลือเพียงร้อยละ 3 ต่อปี สำหรับการจำนำในระหว่างเดือนมกราคมถึงมิถุนายน และอัตราร้อยละ 6 ต่อปี หากจำนำระหว่างเดือนกรกฎาคมถึงสิงหาคม หลังจากนั้น ในปี 2530/31 ได้ปรับอัตรา

ดอกเบ็ญ ร้อยละ 3 ต่อปี ตลอดระยะเวลาจํานำ และด้วยมาตรการจูงใจนี้ ส่งผลให้เกษตรกรเข้าร่วมฯ ถึง 360,269 ราย มีปริมาณข้าวเปลือก 2,275,939 ตัน ใช้งบประมาณในการรับจํานำรวม 3,809.6 ล้านบาท นอกจากนั้น รัฐบาลยังดำเนินมาตรการอื่นๆ ด้วย ได้แก่ โครงการรับซื้อข้าวเปลือกของกระทรวงมหาดไทย ให้โรงสีกู้ยืมไม่คิดดอกเบี้ยสำหรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรรายย่อยที่ผลิตข้าวเปลือก ไม่เกินรายละ 10 ตัน โดยรับซื้อในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ร้อยละ 10 และโครงการรับชำระหนี้สินด้วยข้าวเปลือก รวมถึงโครงการที่ให้ อ.ต.ก. รับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา

ต่อมาปี 2533/34 มีการจัดตั้ง “กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร” ในกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เพื่อให้เงินอุดหนุนสินค้าเกษตรที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับ และในปีนี้มี การปรับจํานวนเงินกู้ให้เกษตรกรไม่เกิน ร้อยละ 90 ของราคาเป้าหมาย ที่ส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้ที่ เหมาะสมและมีเสถียรภาพ ที่สำคัญ คือ เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจํานำสามารถไถ่ถอนจํานำได้ทุก ราย ถัดมาในช่วงปี 2536/37 ถึงปี 2540/41 รับจํานำ 2 ลักษณะ คือ รับจํานำข้าวเปลือกที่ยุ้งวาง และ รับจํานำใบประทวนสินค้า โดย อ.ต.ก. ดูแลการจํานำใบประทวน 3 ปี และต่อมาให้ อ.ค.ส. เข้าร่วม หลังจากนั้น ให้ อ.ค.ส. เป็นผู้รับผิดชอบหลัก และมีการปรับระยะเวลาการรับจํานำและระยะเวลาไถ่ ถอน โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับระยะเวลาเก็บเกี่ยวมากขึ้น หลังจากนั้น ปีการผลิต 2541/42 มี การปรับเงินกู้ให้เกษตรกรแต่ละราย ไม่เกินร้อยละ 95 ของราคาเป้าหมายนำ ในช่วงนี้เกษตรกรนำ ข้าวเปลือกมาจํานำ ร้อยละ 27 ของเป้าหมาย ส่วนราคาข้าวเปลือกในช่วงไถ่ถอนลดต่ำลง ส่งผลให้ ข้าวเปลือกหลุดจํานำเป็นจํานวนมาก ภาระในการระบายข้าวออกจึงตกอยู่ที่รัฐ และระยะต่อมา ปริมาณข้าวที่รัฐรับผิดชอบยิ่งสูงขึ้นไปเรื่อยๆ อีกทั้งประสบปัญหาหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำ เนื่องจาก รัฐบาลได้ขยายโครงการรับจํานำข้าว ประกอบกับปรับเงินกู้ให้เกษตรกรแต่ละรายสามารถกู้ได้ ไม่ เกินร้อยละ 100 ของราคาเป้าหมายนำ

จากนั้นจุดเปลี่ยนที่สำคัญอีกช่วงหนึ่งของมาตรการรับจํานำข้าวเปลือกของรัฐบาล คือ ปี พ.ศ. 2544 สมัยรัฐบาลโดยการนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ปรับเปลี่ยนหลักการสำคัญของ นโยบายดังกล่าว จนกลายเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายประชานิยม ซึ่งมีผลกระทบต่อปัจจัยแวดล้อม ต่างๆ กล่าวคือ มีการเพิ่มราคาเป้าหมายในการรับจํานำให้เท่ากับราคาตลาด และค่อยๆ ทดสอบปรับให้ มีการรับจํานำสูงกว่าราคาตลาด จนในปี 2547/48 พบว่ามีปริมาณรับจํานำมากถึง 1 ใน 3 ของปริมาณ ข้าวเปลือกทั้งประเทศ เนื่องจากกำหนดราคารับจํานำสูงกว่าราคาตลาด ร้อยละ 30 ส่งผลให้รัฐมี ภาระทางการคลังเพิ่มขึ้นมหาศาล นอกจากนั้น รัฐบาลยังมีความพยายามที่จะให้การส่งออกข้าว โดยเฉพาะการประมูลข้าวของรัฐตกในมือของผู้ส่งออกรายเดียว

ราคารับจํานำปรับลดลงมาใกล้เคียงกับราคาตลาดอีกครั้งหนึ่ง ในสมัยรัฐบาลของ พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ปี 2549/50 ถึง ปี 2550/51 ส่งผลให้สัดส่วนการรับจํานำลดลงอย่างชัดเจน จากนั้น ปี พ.ศ. 2551 สมัยรัฐบาล นายสมัคร สุนทรเวช ราคารับจํานำปรับสูงขึ้นอีกครั้ง ถึงตันละ 14,000 บาท ซึ่งเรียกได้ว่า นโยบายรับจํานำข้าวเปลือกถูกบิดเบือนให้กลายเป็นนโยบายประกันราคา อีกครั้งหนึ่ง และมาตรการนี้ได้ถูกใช้มาจนถึงปี พ.ศ. 2552 ในสมัยรัฐบาลของ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โดยกำหนดราคาจํานำข้าวนาปรังที่ ตันละ 11,800 บาท และประกาศใช้นโยบายประกันราคาในเดือนกรกฎาคม

สุดท้าย มาตรการการรับจํานำข้าวเปลือกในปี พ.ศ. 2554/55 ถึงปัจจุบัน สมัยรัฐบาลของ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ใช้วิธีการรับจํานำข้าว โดยให้เกษตรกรนำข้าวที่เก็บเกี่ยวเสร็จจากการปลูกในที่ดินของตนเอง หรือนาเช่า ไปจํานำที่โรงสี ในระดับความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาตันละ 15,000 บาท จากนั้นให้นำเงินมาไถ่ถอน หากราคาในท้องตลาดสูงกว่าที่จํานำไว้ แต่ถ้าไม่มาไถ่ถอน ถือว่าข้าวที่จํานำตกเป็นของรัฐบาล

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การดำเนินนโยบายข้าวเปลือก มีการเปลี่ยนแปลงมาตรการ และเงื่อนไขในการดำเนินการมาโดยตลอด และเป็นที่น่าสังเกตว่า ทั้งในช่วงเวลาที่ยังไม่มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง จนถึงมีรัฐบาลบริหารประเทศตามระบอบประชาธิปไตย ต่างให้ความสำคัญกับการแก้ไข พัฒนา ส่งเสริมนโยบายข้าวเปลือกในรูปแบบต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งสามารถสรุปเป็นช่วงเวลาจุดเปลี่ยนที่สำคัญของวิวัฒนาการนโยบายข้าวเปลือกในประเทศไทย ดังตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 สรุปวิวัฒนาการนโยบายข้าวในประเทศไทย

ปี	เงื่อนไข/มาตรการ	ข้อดี	ข้อเสีย
2398-	ขยายการผลิตข้าว มีการขุดคลองสายต่างๆ	มีเกษตรกรทำนามากขึ้น	-
2400	เพื่อเปิดพื้นที่และให้เกษตรกรได้อพยพเข้าไปประกอบอาชีพ และออกกฎหมายให้สิทธิพิเศษสำหรับการทำนาในพื้นที่บุกเบิกใหม่ และใช้มาตรการการยกเว้นภาษีในปีแรก	จนสามารถเปลี่ยนแปลงจากการผลิตเพื่อการบริโภคมาเป็นการผลิตเพื่อการค้า	

ตารางที่ 3.1 สรุปวิวัฒนาการนโยบายข้าวในประเทศไทย (ต่อ)

ปี	เงื่อนไข/มาตรการ	ข้อดี	ข้อเสีย
2475	ยกเลิกภาษีที่ดินและภาษีอื่นๆ ตั้งกองทุนช่วยเหลือชาวนา และมีกรหาตลาดข้าวใหม่จากต่างประเทศ	-	ชาวนาได้รับประโยชน์เพียงครั้งหนึ่ง นอกนั้นตกอยู่ที่โรงสี ผู้ส่งออกและพ่อค้าคนกลาง
2481	รัฐบาลตั้งบริษัทข้าวไทยรวมโรงสีขนาดใหญ่ของชาวจีน 10 โรงเข้าด้วยกัน	ลดอำนาจผูกขาดของโรงสีและผู้ส่งออก แต่ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก	-
2499	ภาครัฐควบคุมการออกไปอนุญาตและเก็บค่าพรีเมียมข้าวสำหรับการส่งออก	-	ราคาข้าวในตลาดได้ถูกกดดันจากอุปทานผลผลิตข้าวที่มีมาก ส่งผลให้ราคาข้าวเปลือกในประเทศลดต่ำลงต่อเนื่อง
2508	ประกันราคาข้าวขั้นต่ำ	-	ระยะแรกไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะราคาขั้นต่ำ (support price) ต่ำกว่าราคาตลาด รวมถึงงบประมาณที่ใช้ในการแทรกแซงไม่สูงมากนัก
2518	ประกาศใช้นโยบายพยุงราคา เฉพาะช่วงการเก็บเกี่ยวข้าวหน้าปี และกำหนดราคาประกันสูงกว่าราคาตลาด	ช่วยยกระดับราคาข้าวเปลือกตอนต้นฤดูที่มีผลผลิตออกมาเป็นจำนวนมาก	-
2524/25	เป็นปีแรกที่ดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก โดย ธ.ก.ส. เป็นผู้ให้สินเชื่อจำนวนร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าวที่นำฝากไว้กับ อคส. แต่ไม่เกินรายละ 100,000 บาท ในอัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 13 ต่อปี	-	นโยบายประสบความสำเร็จล้มเหลว เนื่องจากมีชาวนาร่วมโครงการเพียง 69 ราย จำนำข้าวเพียง 410 ตัน เพราะชาวนาต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขนข้าวเปลือกไปส่งโกดัง เป็นจำนวนมาก และเสียค่ารับฝากข้าวให้แก่ อคส.

ตารางที่ 3.1 สรุปวิวัฒนาการนโยบายข้าวในประเทศไทย (ต่อ)

ปี	เงื่อนไข/มาตรการ	ข้อดี	ข้อเสีย
2529/30	ช.ก.ส. ดำเนินการรับจำนำยุ่งฉาง คือ ให้ชาวนาเก็บข้าวจำนำไว้ในยุ่งฉางของชาวนาเอง และปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่เกษตรกรต้องชำระให้เหลือร้อยละ 3 ต่อปี สำหรับการจำนำในระหว่างเดือนมกราคมถึงมิถุนายน และอัตราร้อยละ 6 ต่อปี หากจำนำระหว่างเดือนกรกฎาคมถึงสิงหาคม	แก้ไขปัญหาชาวนาต้องเสียดำใช้จ่ายจำนวนมากในการขนส่ง และเป็นภาระลดขั้นตอนการรับจำนำ	-
2530/31	ปรับอัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 3 ต่อปี ตลอดระยะเวลาจำนำ และดำเนินมาตรการอื่นๆ ด้วย ได้แก่ นโยบายรับซื้อข้าวเปลือกของกระทรวงมหาดไทย ให้โรงสีกู้ยืมไม่คิดดอกเบี้ยสำหรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรรายย่อยที่ผลิตข้าวเปลือกไม่เกินรายละ 10 ตัน โดยรับซื้อในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ร้อยละ 10 และนโยบายรับชำระหนี้สินด้วยข้าวเปลือก รวมถึงนโยบายที่ให้ อ.ต.ก. รับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา	เกษตรกรเข้าร่วมโครงการสูงขึ้น	-
2533/34	จัดตั้ง “กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร” และมีการปรับจำนวนเงินกู้ให้เกษตรกรเป็น ไม่เกินร้อยละ 90 ของราคาเป้าหมาย	มีเงินอุดหนุนสินค้าเกษตรที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับ และส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้ที่เหมาะสม และมีเสถียรภาพ นอกจากนี้เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจำนำสามารถไถ่ถอนจำนำได้ทุกราย	-
2536/37	รับจำนำ 2 ลักษณะ คือ รับจำนำข้าวเปลือกที่ยุ่งฉาง และรับจำนำใบประทวนสินค้า โดย อ.ต.ก. ดูแลการจำนำใบประทวน 3 ปี และต่อมาให้ อคส. เข้าร่วม หลังจากนั้นให้ อคส. เป็นผู้รับผิดชอบหลัก	เกษตรกรมีโอกาสเลือกในการเข้าร่วมรับจำนำข้าวเปลือกตามความต้องการ	เกิดความสับสน ยุ่งยากในการดำเนินการรับจำนำ



ตารางที่ 3.1 สรุปวิวัฒนาการนโยบายข้าวในประเทศไทย (ต่อ)

ปี	เงื่อนไข/มาตรการ	ข้อดี	ข้อเสีย
2541/42	ปรับเงินกู้ให้เกษตรกรแต่ละราย ไม่เกิน ร้อยละ 95 ของราคาเป้าหมายนำ	-	ราคาข้าวเปลือกในช่วง ใต้ถือนลดต่ำลง ส่งผล ให้ข้าวเปลือกหลุดจำหน่าย เป็นจำนวนมาก ภาระ ในการระบายข้าวออก จึงตกอยู่ที่รัฐ
2544/45	มีการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรังเป็นปีแรก ในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยตั้งราคารับจำนำให้เท่ากับราคาตลาด และค่อยๆ ทดสอบปรับให้มีการรับจำนำสูงกว่าราคาตลาด	เกษตรกรสามารถขายข้าว ได้ในราคาที่สูงขึ้น	รัฐมีภาระทางการคลัง
2547/48	กำหนดราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาด ร้อยละ 30 จนมีปริมาณรับจำนำมากถึง 1 ใน 3 ของปริมาณข้าวเปลือกทั้งประเทศ	เกษตรกรสามารถขายข้าว ได้ในราคาที่สูงขึ้น	รัฐมีภาระทางการคลัง เพิ่มขึ้น และการประมุล ข้าวของรัฐตกในมือ ของผู้ส่งออกรายเดียว
2549/50	ลดราคารับจำนำลงมาใกล้เคียงกับราคา ตลาด ในรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์	ลดภาระทางการคลังของ รัฐบาลลง	-
2551	สมัยรัฐบาล นายสมัคร สุนทรเวช ราคารับ จำนำปรับขึ้นสูงที่สุดเมื่อเทียบกับอดีตที่ ผ่านมา ถึงตันละ 14,000 บาท	เกษตรกรสามารถขายข้าว ได้ในราคาที่สูงขึ้น	รัฐมีภาระทางการคลัง และ รับผิดชอบ การ ดำเนินการรับจำนำใน ชั้นตอนต่างๆ เพิ่มขึ้น
2552	สมัยรัฐบาลของ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โดยกำหนดราคาจำนำข้าวนาปรังที่ ตันละ 11,800 บาท และประกาศใช้นโยบาย ประกันราคาในเดือนกรกฎาคม	เกษตรกรสามารถขายข้าว ได้ในราคาที่สูงขึ้น	รัฐมีภาระทางการคลัง เพิ่มขึ้น

ตารางที่ 3.1 สรุปวิวัฒนาการนโยบายข้าวในประเทศไทย (ต่อ)

ปี	เงื่อนไข/มาตรการ	ข้อดี	ข้อเสีย
2554/55 ถึง ปัจจุบัน	สมัยรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ใช้วิธีการรับจำนำข้าวเปลือกทุกเมล็ด ในระดับความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 เกวียนละ 15,000 บาท	เกษตรกรสามารถขายข้าวได้ในราคาที่สูงขึ้น ทำให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น	ภาระในการระบายข้าวตกอยู่ที่รัฐบาล และประสบกับปัญหาการขาดทุน เนื่องจากซื้อข้าวมาในราคาแพง แต่ขายในราคาถูก และมีข้าวเน่าเสีย คุณภาพต่ำ การปลอมปนข้าวเป็นจำนวนมาก รวมถึงการทุจริต

ที่มา : ปรับจาก นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตรกร จารุพงษ์, 2553 : 13

### 3.3 นโยบายรับจำนำข้าวเปลือก ในปี 2555/56

การดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในสมัยรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีสาระสำคัญ คือ นโยบายดังกล่าวเป็นอีกหนึ่งนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ที่ได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 ในข้อ 1.11 ความว่า ยกเว้นระดับราคาสินค้าเกษตรและให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยดูแลราคาสินค้าเกษตรให้มีเสถียรภาพที่เหมาะสม คำนึงถึงกลไกตลาดโลก โดยใช้วิธีการจัดการทางการตลาด และกลไกตลาดซื้อขายล่วงหน้า รวมทั้งผลักดันให้เกษตรกรสามารถขายสินค้าเกษตรได้ในราคาสูงเพียงพอเมื่อเทียบกับต้นทุน และนำระบบรับจำนำสินค้าเกษตรมาใช้ในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร เริ่มต้นจากการรับจำนำข้าวเปลือกเจ้า และข้าวเปลือกหอมมะลิ ความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาตันละ 15,000 บาท และ 20,000 บาท ตามลำดับ (<http://www.mcru.ac.th/m1/fileUpload/b55-policy-gov.pdf>, 10 ธันวาคม 2555)

กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้อธิบายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก ในปี 2555/56 ในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้ (กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์, <http://www.dit.go.th/contentmain.asp?typeid=8&catid=152>, 10 ธันวาคม 2555)

### 3.3.1 วัตถุประสงค์ของนโยบายรับจำหน่ายข้าวเปลือก

ประกอบด้วย (1) เพื่อเพิ่มทางเลือกให้เกษตรกรได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น สร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือก (2) เพื่อยกระดับรายได้ และลดช่องว่างรายได้ รวมทั้งเพิ่มการใช้จ่ายของเกษตรกร และ (3) เพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของการบริโภคภายใน สร้างความแข็งแกร่ง และความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจจากการบริโภคภายในประเทศ รวมถึงการพึ่งพาตนเอง

### 3.3.2 วิธีดำเนินการรับจำหน่ายข้าว

เกษตรกรผู้มีสิทธิจำหน่าย สามารถจำหน่ายข้าวเปลือกได้ปีละไม่เกิน 2 ครั้ง/แปลง/ราย โดยไม่จำกัดว่าจะเป็นนาปี หรือนาปรัง ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

1) มีหนังสือรับรองเกษตรกรจากกรมส่งเสริมการเกษตร โดยติดต่อกับเจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอในพื้นที่ที่เกษตรกรเพาะปลูก และผ่านการทำประชาคม (การทำประชาคมโดย 5 เลือ ประกอบด้วย เกษตรกรที่ขึ้นทะเบียน กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน อบต./ผู้แทน ธ.ก.ส. เกษตรตำบล ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนสภาเกษตรกร) เพื่อตรวจสอบว่าข้อมูลที่เกษตรกรแจ้งในการขึ้นทะเบียนเป็นความจริง หากมีคนคัดค้าน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะแต่งตั้งคณะทำงานไปตรวจสอบข้อเท็จจริง และเมื่อผ่านขั้นตอนการทำประชาคมแล้วเกษตรกรอำเภอจะออกหนังสือรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ให้เกษตรกร มีข้อความระบุว่า ข้าวเปลือกที่นำมาเข้าร่วมโครงการเป็นของเกษตรกรจริง กรณีนำข้าวเปลือกของบุคคลอื่นมาสวมสิทธิ์เข้าร่วมโครงการจะมีความผิดฐานฉ้อโกง มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และจะไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลอีกต่อไป กรณีข้ามเขตเกินกว่าระดับตำบลจะต้องได้รับอนุมัติจากจังหวัดพื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกรก่อนนำข้าวเปลือกมาเข้าร่วมโครงการ

2) การรับจำหน่ายข้าวเปลือก ณ จุดรับจำหน่าย (โรงสี) เกษตรกรนำข้าวเปลือกที่ทำ การเพาะปลูกปีการผลิต 2555/56 หนังสือรับรองเกษตรกร และหนังสือแสดงการเป็นลูกค้า ธ.ก.ส. (สมุดบัญชี) ไปจำหน่ายที่จุดรับจำหน่ายด้วยตนเอง เพื่อคำนวณปริมาณข้าวที่เกษตรกรนำมาจำหน่าย โดยคิดจากน้ำหนักข้าวหักลดน้ำหนักความชื้น สิ่งเจือปนที่ตรวจวัดได้ คำนวณเป็นเงินค่าข้าวเปลือกที่เกษตรกรจะได้รับ และออกใบประทวนให้แก่เกษตรกร ภายใน 3 วันทำการ รับผิดชอบโดย อคส./อ.ต.ก. ซึ่งเจ้าหน้าที่กำกับ ณ จุดรับจำหน่าย (5 สิ่ง) ประกอบด้วย ลูกจ้าง อคส. หรือ อ.ต.ก. ตัวแทน

เกษตรกร 3 คน ตัวแทนภาครัฐ 1 คน เจ้าหน้าที่ตำรวจ 2 คน อีกทั้งจุดรับจำหน่ายต้องติดกล้องวงจรปิดไว้ในบริเวณที่สามารถบันทึกภาพกิจกรรมการดำเนินการรับจำหน่ายข้าวเปลือกจากเกษตรกรอย่างน้อย 2 จุด ได้แก่ การชั่งน้ำหนัก การวัดความชื้น สิ่งเจือปน รวมทั้งจุดอื่นๆ ที่สามารถดำเนินการได้ในการตรวจสอบคุณภาพข้าว การจัดทำเอกสารหลักฐาน และสถานที่เก็บข้าวตามโครงการให้เห็นได้ชัดเจนตลอดระยะเวลาโครงการ โดยจะต้องบันทึกภาพกิจกรรมเป็นประจำทุก 15 วัน ลงแผ่น DVD/CD จัดเก็บไว้ที่โรงสี เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ และส่งจนกว่าจะสามารถเชื่อมโยงภาพกิจกรรมศูนย์บริหารจัดการโครงการรับจำหน่ายสินค้าเกษตรตามนโยบายรัฐบาล (operation room) ของฝ่ายเลขานุการ กชช. ได้

ทั้งนี้ ให้ อคส./อ.ต.ก. ออกใบประทวนสินค้าแยกเป็น 2 ส่วน กรณีเกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจำหน่ายเกินกว่าร้อยละ 20 ของปริมาณผลผลิตเฉลี่ยรายจังหวัด โดยส่วนแรกให้ออกใบประทวนในจำนวนผลผลิตไม่เกินผลผลิตเฉลี่ยรายจังหวัด เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรด้วยการให้ ธ.ก.ส. ทำสัญญาและจ่ายเงินให้เกษตรกรนำไปใช้ต่อยก่อน ส่วนที่เหลือให้ออกใบประทวนในจำนวนที่ผลผลิตเกินร้อยละ 20 เพื่อให้คณะกรรมการฯ ระดับจังหวัดตรวจสอบข้อเท็จจริงให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ภายใน 30 วัน

### 3.3.3 พื้นที่รับจำหน่าย

เกษตรกรสามารถรับจำหน่ายข้าวเปลือกได้ในพื้นที่จังหวัดของตนเองเท่านั้น ยกเว้นพื้นที่ตำบลที่เป็นเขตติดต่อกันของเกษตรกรและจุดรับจำหน่าย

1) การรับจำหน่ายข้ามเขตจังหวัดของเกษตรกร กรณีจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรจะจำหน่ายข้ามเขตจังหวัดเกินกว่าระดับตำบลที่เป็นเขตติดต่อกันได้ โดยให้คณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำหน่ายระดับจังหวัดที่เป็นพื้นที่เพาะปลูกในจังหวัดนั้นของเกษตรกรพิจารณา ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการฯ ระดับจังหวัด สามารถพิจารณาอนุมัติให้เกษตรกรจำหน่ายข้ามเขตจังหวัดเกินกว่าระดับตำบลที่เป็นเขตติดต่อกัน เป็นระดับอำเภอที่เป็นเขตติดต่อกันของเกษตรกร ทั้งนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากจังหวัดเขตติดต่อก่อน จากนั้นให้แจ้งประสานจังหวัดที่เป็นเขตติดต่อกัน และฝ่ายเลขานุการ กชช. ทราบต่อไป ทั้งนี้ จังหวัดที่เป็นเขตติดต่อกันเมื่อได้รับแจ้งจากจังหวัดที่เป็นพื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกรจะต้องประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับจำหน่ายข้าวเปลือกจากเกษตรกรทันที ส่วนกรณีจังหวัดจะให้เกษตรกรจำหน่ายข้ามเขตจังหวัดเกินกว่าระดับ

อำเภอที่เป็นเขตติดต่อ ให้เสนอเหตุผลความจำเป็นแจ้งฝ่ายเลขานุการ กอช. เพื่อเสนอให้ คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจ่านำข้าวพิจารณา

2) การนำข้าวของสถาบันเกษตรกร หรือกลุ่มเกษตรกร ให้ อคส. และ อ.ต.ก. รับข้าวจากสถาบันเกษตรกร หรือกลุ่มเกษตรกรที่รวบรวมจากเกษตรกร เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ที่อยู่ห่างไกล โดย อคส. และ อ.ต.ก. ออกใบประทวนให้เกษตรกรแต่ละรายนำไปทำสัญญา และรับเงินจาก ธ.ก.ส. เพื่อป้องกันการสวมสิทธิเกษตรกร (ธ.ก.ส. โอนเงินเข้าบัญชีเกษตรกรแต่ละราย) ทั้งนี้ให้สถาบันเกษตรกร หรือกลุ่มเกษตรกรคิดค่าขนส่งและค่าจัดการจากเกษตรกรได้ไม่เกินตันละ 200 บาท

3) การรับจ่านำข้ามเขตของโรงสี คณะอนุกรรมการฯ ระดับจังหวัด จะต้องสำรวจปริมาณผลผลิตข้าวเปลือกที่ออกสู่ตลาดในแต่ละช่วงเวลาว่ามีปริมาณมากน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นการวิเคราะห์และประเมินว่าปริมาณข้าวที่ออกสู่ตลาดกับจำนวนโรงสีที่จะรองรับในแต่ละช่วงเวลาเพียงพอหรือไม่ เพื่อไม่ให้เกษตรกรได้รับความเดือดร้อน รวมถึงสามารถออกใบประทวนให้เกษตรกรได้ ภายใน 3 วัน หากพิจารณาเห็นว่ามีอุปสรรคจำเป็นในการเปิดรับจ่านำนอกพื้นที่ ขอให้ดำเนินการ ดังนี้

กรณีจังหวัดสามารถจัดหาโรงสีที่อยู่ในจังหวัดเดียวกัน ไปเปิดจุดรับจ่านำนอกพื้นที่ภายในจังหวัดเดียวกันได้ ให้คณะอนุกรรมการฯ ระดับจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุมัติการเปิดจุดรับจ่านำนอกพื้นที่ของโรงสีภายในจังหวัดเดียวกัน และแจ้งประสาน อคส. อ.ต.ก. และ ธ.ก.ส. ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น การออกใบประทวน การจ่ายเงินให้แก่เกษตรกร และรายงานประธานคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจ่านำข้าว และฝ่ายเลขานุการ กอช. ทราบ

กรณีจังหวัดไม่มีโรงสีเข้าร่วมโครงการ หรือเข้าร่วมโครงการรับจ่านำน้อยไม่เพียงพอและไม่สามารถจัดหาโรงสีในจังหวัดไปเปิดจุดรับจ่านำนอกพื้นที่ได้ ให้แจ้ง อคส./อ.ต.ก. และฝ่ายเลขานุการ กอช. พร้อมทั้งให้เสนอความเห็น เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจ่านำข้าวในการอนุมัติโรงสีที่จะมาเปิดจุดรับจ่านำนอกพื้นที่ โดยพิจารณาจัดหาโรงสีในภาคเดียวกันเข้าดำเนินการก่อน หากไม่มีโรงสีในภาคเดียวกันถึงพิจารณาจัดหาโรงสีในภาคอื่นเข้าดำเนินการเป็นลำดับถัดไป และฝ่ายเลขานุการแจ้งให้จังหวัด อคส. อ.ต.ก. ธ.ก.ส. ดำเนินการต่อไป

กรณีโรงสีที่ได้รับอนุมัติให้ไปเปิดจุดรับจ่านำนอกพื้นที่ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ทำให้เกษตรกรได้รับความเดือดร้อน เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจ่านำข้าวหรือคณะทำงาน ต้องพิจารณาคัดสรรโรงสีเข้าไปเปิด

จุดรับจำหน่ายนอกพื้นที่ตามความจำเป็นและเหมาะสม และแจ้งให้จังหวัด อคส. อ.ต.ก. และ ช.ก.ส. ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

ทั้งนี้ การคัดสรรโรงสีเข้าไปเปิดจุดนอกพื้นที่ พิจารณาจากหลักเกณฑ์ ดังนี้ ประการแรก มีการเปิดจุดรับจำหน่ายในพื้นที่แล้ว ประการที่สอง เคยเปิดจุดรับจำหน่ายทั้งในและนอกพื้นที่ โดยสามารถดำเนินการรับจำหน่ายทุกขั้นตอนด้วยความเรียบร้อย รวมทั้งระยะทางจากโรงสีถึงจุดรับจำหน่ายนอกพื้นที่ ประการที่สาม ประวัติการเข้าร่วมโครงการที่ผ่านมา และได้รับการจัดเกรดเป็นโรงสีเกรด A ส่วนประการสุดท้าย ต้องมีศักยภาพในการสีแปรสภาพ ตลอดจนส่งมอบข้าวตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

#### 3.3.4 การรับจำหน่าย

1) การรับจำหน่ายยังฉาง ให้ ช.ก.ส. เป็นหน่วยงานหลักรับจำหน่ายที่ยังฉางเกษตรกร โดยได้รับคำบริหารและดำเนินการเช่นเดียวกับปี 2554/55 รับจำหน่ายเฉพาะในยังฉางที่ได้มาตรฐาน และมีการดูแลรักษาที่ดี ซึ่งในอดีตไม่เคยมีปัญหาสร้างความเสียหายให้กับภาครัฐ มีข้อจำกัด คือ รับจำหน่ายในยังฉางเกษตรกรเฉพาะข้าวเปลือกหอมมะลิ และข้าวเปลือกเหนียวเท่านั้น

2) การรับจำหน่ายใบประทวน ให้ อคส./อ.ต.ก. รับฝากและออกใบประทวนให้โรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกจากเกษตรกร โดยให้โรงสีแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารเก็บไว้ในโกดังกลาง/ไซโลที่เช่าจัดเก็บ โดย อคส./อ.ต.ก.

ทั้งนี้ ให้ อคส./อ.ต.ก. จัดทำใบประทวนสินค้าให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการรับจำหน่ายข้าวเปลือกจากเกษตรกร โดยให้มีการระบุข้อมูล ชนิด ปริมาณข้าว การวัดความชื้น สิ่งเจือปน และการวัดกรัมข้าว เฉพาะข้าวเปลือกหอมมะลิ หอมจังหวัด และปทุมธานี 1 ตามที่ตรวจสอบได้ ก่อนนำข้อมูลที่ได้มาคำนวณให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

#### 3.3.5 การเข้าร่วมโครงการของโรงสี

1) ให้ความสำคัญกับโรงสีที่ได้รับการจัดเกรดว่าให้ความร่วมมือทางราชการสูงเป็นลำดับแรก โดยโรงสีต้องมีอุปกรณ์เครื่องชั่งน้ำหนักครบทุก เครื่องวัดความชื้นอย่างน้อย 2 เครื่อง และมีเครื่องมือตรวจสอบคุณภาพข้าวเปลือกที่เพียงพอต่อการใช้งาน รวมทั้งมีเครื่องอบลดความชื้น

หรือลานตาก มีสถานที่เก็บข้าวอยู่ในบริเวณเดียวกันกับโรงสี อีกทั้งไม่มีภาระค้างส่งมอบข้าวในโครงการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาลที่ผ่านมา ยกเว้นกรณีที่มีการผ่อนผันจากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ หรือคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้สั่งการในที่ประชุมการแก้ไขปัญหาหาคาสินค้าและมอบนโยบาย และตรวจเยี่ยมกรรมการค้าภายใน เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2555 ว่าให้คณะอนุกรรมการฯ ระดับจังหวัดถือเป็นนโยบายให้ขอความร่วมมือโรงสีที่มีศักยภาพในจังหวัดให้เข้าร่วมโครงการรับจำนำทุกราย

2) กรณีเป็นโรงสีสหกรณ์การเกษตร จะต้องมีความสามารถในการรับฝากอบลดความชื้น และสีแปรสภาพข้าวเปลือก รวมทั้งต้องได้รับการรับรองจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าเป็นผู้มีความสามารถเข้าร่วมโครงการได้ โดยให้คณะกรรมการของสหกรณ์ทั้งหมดเป็นผู้ค้ำประกันการเข้าร่วมโครงการ สำหรับโรงสีที่เข้าร่วมโครงการในปีที่ผ่านมา ที่ถูก อคส./อ.ต.ก. และ ธ.ก.ส. ฟ้องร้องดำเนินคดี กรณีกระทำความผิดร้ายแรง อาทิเช่น ลักทรัพย์ หรือยักยอกทรัพย์ โรงสีที่ยังไม่ได้รับการปลดจากบัญชีดำของ อคส./อ.ต.ก. รวมทั้งยังอยู่ระหว่างการฟ้องร้องดำเนินคดีทางแพ่งหรือคดีอาญา ในการดำเนินธุรกิจทางการค้าปกติในลักษณะเข้าขายมือโก่งเกษตรกร หรือยังอยู่ระหว่างการฟ้องร้องกับหน่วยงานของราชการไม่สามารถเข้าร่วมโครงการรับจำนำได้

### 3.3.6 ข้อที่ต้องปฏิบัติของโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ

1) โรงสีที่จะเข้าร่วมโครงการต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ ระดับจังหวัด และแจ้ง อคส./อ.ต.ก. พิจารณาอนุมัติ แล้วให้ อคส./อ.ต.ก. แจ้งให้ฝ่ายเลขานุการ กชช. ทราบในทันที (ยกเว้นในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครให้ อคส./อ.ต.ก. พิจารณาคัดเลือกและอนุมัติโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ) ยกเว้นกรณีที่ได้รับการผ่อนผันจากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ หรือคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว ทั้งนี้ กรณีโรงสีได้เข้าร่วมนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปี 2555 ซึ่งผ่านการตรวจสอบรับรองจากคณะกรรมการฯ ระดับจังหวัดแล้วให้ยื่นความจำนงได้ที่ส่วนกลางของ อคส./อ.ต.ก. หรือเจ้าหน้าที่ อคส./อ.ต.ก. ในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบอยู่ โดยไม่ต้องให้คณะกรรมการฯ ระดับจังหวัดตรวจสอบและรับรองอีกครั้ง และเมื่อ อคส./อ.ต.ก. อนุมัติแล้วให้แจ้งจังหวัดดำเนินการตามหลักเกณฑ์ต่อไป กรณีโรงสีไม่ได้เข้าร่วมโครงการฯ นาปี ปี 2555 ให้คณะกรรมการฯ ระดับจังหวัดตรวจสอบรับรอง และจัดگردตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ต่อไป

2) โรงสีที่เข้าร่วมโครงการจะรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรได้ ไม่เกิน 50 เท่าของกำลังการผลิต ยกเว้นกรณีที่ได้รับการผ่อนผันจาก กชช. หรือคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว กรณี ฝ่าฝืนให้หยุดรับจำนำทันที และกรณีการดำเนินการรับจำนำของโรงสีไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ทำให้ อคส./อ.ต.ก. ไม่สามารถออกไปประทวนให้เกษตรกรได้ ภายใน 3 วัน ทำการจัดหาโรงสีนอกพื้นที่เข้าดำเนินการแทน รวมทั้งโรงสีจะต้องหักสิ่งเจือปน และความชื้นให้ เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดอย่างเคร่งครัด หากมีเกษตรกรร้องเรียน กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการถูกหักความชื้น และสิ่งเจือปน ข้อมูลเหล่านี้จะถูกบันทึกไว้เป็นประวัติการเข้าร่วมโครงการรับจำนำ เพื่อประกอบการพิจารณาเข้าร่วมโครงการในปีต่อไป

3) โรงสีที่เข้าร่วมโครงการจะต้องดำเนินการรับมอบข้าวเปลือกจากเกษตรกร ดังนี้ การชั่งน้ำหนักให้โรงสีปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ชั่งตวงวัด รวมทั้งให้โรงสีจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการชั่งน้ำหนัก โดยให้พิมพ์เป็นเอกสารเก็บไว้เป็นหลักฐานประจำวัน และสามารถให้ตรวจสอบได้ตลอดเวลา การวัดความชื้นของข้าวเปลือกด้วยเครื่องวัดความชื้นข้าวจากเกษตรกร ให้ สุ่มตรวจสอบข้าวเปลือกที่เกษตรกรนำมาเข้าร่วมโครงการในการหาค่าเฉลี่ย จำนวน 3 ครั้ง ทั้งนี้ ให้โรงสีจัดหาเครื่องวัดความชื้นที่สามารถวัดค่ามาตรฐานข้าวเปลือกที่มีความชื้นเกินร้อยละ 30 ได้ และให้รับมอบข้าวเปลือก ด้วยการวัดความชื้นข้าวเปลือกตามข้อเท็จจริง กรณีโรงสีที่เข้าร่วมโครงการวัดความชื้นข้าวเปลือกที่เกษตรกรนำมาจำนำได้ สูงกว่าร้อยละ 35 หรือไม่สามรถวัดความชื้นได้ (เนื่องจากเกินขีดจำกัดของเครื่องวัดความชื้น) ให้ถือว่าข้าวเปลือกมีความชื้นร้อยละ 35 และให้หักลดความชื้นข้าวเปลือกตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดต่อไป

การตรวจสอบสิ่งเจือปนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และสอดคล้องกับข้อเท็จจริง ข้าวเปลือกที่วัดสิ่งเจือปนได้ ไม่เกินร้อยละ 2 ไม่ให้หักลดน้ำหนัก กรณีข้าวเปลือกวัดสิ่งเจือปนได้เกินร้อยละ 2 สามารถหักลดน้ำหนักได้ โดยให้นำร้อยละ 2 มาหักจากค่าที่วัดได้จริง ก่อนหักลดน้ำหนักตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ กรณีเป็นพื้นที่เฉพาะที่ต้องใช้พันธุ์ข้าวฟางลอยเพาะปลูกในนาไร่เล็ก ได้แก่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา นครนายก ปราจีนบุรี เป็นต้น ให้สามารถหักลดน้ำหนักสิ่งเจือปนตามข้อเท็จจริง และได้ไม่เกินร้อยละ 10 การตรวจสอบคุณภาพกรัมข้าวเปลือกหอมมะลิ ข้าวเปลือกหอมจังหวัด ข้าวเปลือกปทุมธานี 1 และข้าวเปลือกเหนียวจะต้องมีการชั่งน้ำหนักข้าวเปลือกที่หักสิ่งเจือปนออกไปแล้วมาใช้ทดสอบให้ครบจำนวน 100 กรัม/200 กรัม ก่อนนำมาทดสอบหาค่ากรัมข้าว ทั้งนี้ ให้มีการปรับเพิ่มและลดราคาให้กับเกษตรกรตามที่ได้ตรวจสอบจริงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

4) โรงสี/จุดรับจำนำที่เข้าร่วมโครงการ กรณีมีการตรวจสอบพบว่าโรงสีมีส่วนร่วมในการสวมสิทธิเกษตรกรถือว่าโรงสีมีส่วนเกี่ยวข้อง และจะถูกขึ้นบัญชีไม่สามารถเข้าร่วมโครงการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาลต่อไป



5) โรงสี/จุดรับจำนำที่เข้าร่วมโครงการจะต้องรับจำนำข้าวเปลือกที่เกษตรกรนำมาเข้าร่วมโครงการทุกชนิดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หรือเป็นไปตามมติคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวที่จะพิจารณาให้เหมาะสมกับสถานการณ์

6) การวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน โรงสีจะต้องเลือกดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้  
วางหลักทรัพย์ค้ำประกัน ร้อยละ 50 หรือ โรงสีต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน ร้อยละ 30 และมีโรงสีค้ำประกัน ไขว้ จำนวน 2 ราย รวมร้อยละ 20 กรณีรับจำนำข้ามเขตต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน ร้อยละ 100 ทั้งนี้ มอบหมายให้คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวเป็นผู้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การค้ำประกันที่เหมาะสมเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น อีกด้านหนึ่ง ให้ อคส. / อ.ต.ก. จัดทำข้อมูลการวางหลักทรัพย์ของโรงสีให้เป็นปัจจุบัน โดยให้โรงสีรับมอบข้าวเปลือกให้สอดคล้องกับการค้ำประกัน กรณีมีปัญหาให้หยุดรับมอบข้าวเปลือกจากเกษตรกรทันที

7) โรงสีจะต้องแจ้งสถานที่เก็บข้าวตามโครงการให้ อคส./อ.ต.ก. ทราบก่อนเข้าร่วมโครงการ โดยจะต้องแยกกองข้าวของโรงสีที่ดำเนินธุรกิจทางการค้าปกติจากกองข้าวที่รับจำนำตามโครงการอย่างชัดเจน รวมทั้งจัดทำป้ายแสดงกองข้าวไว้ด้วยตลอดเวลา

8) ห้ามโรงสีรับฝากข้าวเปลือกจากเกษตรกรไว้ก่อน เจ้าหน้าที่ของ อคส./อ.ต.ก. ออกใบประทวนให้ในภายหลัง หากมีการรับฝากข้าวเปลือกไว้ก่อนให้ถือว่าเป็นข้าวของโรงสีมิใช่ข้าวที่รับจำนำของรัฐบาล โดยเกษตรกรจะต้องนำหนังสือรับรองเกษตรกรและข้าวเปลือกมาส่งมอบ ณ จุดรับจำนำพร้อมกันด้วย หรือเป็นไปตามมติคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวที่จะพิจารณาให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ทั้งนี้ กรณีมีการกระทำผิดหลักเกณฑ์ให้จัดทำบันทึกไว้เป็นประวัติ ประกอบการพิจารณาเข้าร่วมโครงการในปีต่อไป

9) ห้ามโรงสีที่เข้าร่วมโครงการนำข้าวที่ อคส./อ.ต.ก. ฝากเก็บไว้ไปเก็บในสถานที่อื่นนอกบริเวณโรงสีที่เป็นที่ตั้งตามทะเบียนที่ระบุในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง

10) โรงสีที่เข้าร่วมโครงการจะต้องสีแปรสภาพข้าวเปลือกที่รับจำนำ เมื่อ อคส./อ.ต.ก. มีคำสั่งให้สีแปรสภาพเท่านั้น และส่งมอบข้าวสารภายในระยะเวลาตามที่กำหนด ห้ามโรงสีนำข้าวเปลือกที่รับจำนำไปสีแปรสภาพ หรือจำหน่ายทางการค้าปกติโดยเด็ดขาด กรณี อคส./อ.ต.ก. มีคำสั่งสีแปรสภาพแล้ว โรงสีไม่แปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร เพื่อส่งมอบเข้าโกดังกลางภายในเวลาที่กำหนด ให้ อคส./อ.ต.ก. ดำเนินการสั่งระงับการรับฝากข้าวเปลือก ออกใบประทวน และติดป้ายประกาศให้เกษตรกรทราบ ณ หน้าโรงสีทันที

11) โรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการจะต้องเก็บรักษาข้าวเปลือกที่รับจํานำไว้ในโกดังของโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการ และดูแลรักษา พร้อมทั้งรับผิดชอบคุณภาพข้าวเปลือกดังกล่าว เช่นเดียวกับผู้ประกอบการดูแลรักษาคุณภาพสินค้าในทางการค้าปกติของตนเอง

12) ห้ามโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการดำเนินการรับมอบข้าวเปลือกจากเกษตรกรนอกบริเวณโรงเรียนที่เป็นจุดรับจํานำ รวมทั้งห้ามเจ้าหน้าที่ อคส./อ.ต.ก. ออกใบประทวน และส่งมอบใบประทวนให้เกษตรกรนอกจุดรับจํานำโรงเรียน

กรณีตรวจสอบพบ หรือมีการร้องเรียนแล้วตรวจสอบพบว่าเป็นไปตามคำร้องเรียนให้อคส./อ.ต.ก. ปฏิบัติตามสัญญา และบันทึกเป็นประวัติ เพื่อประกอบการพิจารณาให้เข้าร่วมโครงการปีต่อไป

13) ห้ามโรงเรียนนำข้าวสารที่ไม่ได้แปรสภาพจากข้าวเปลือกที่จํานำ หรือข้าวสารของโรงเรียนอื่นมา ส่งมอบ (เปาเกา) เข้าโกดัง/ไซโลของ อคส./อ.ต.ก. และ/หรือส่งมอบให้ผู้ซื้อ โดยเด็ดขาด

14) โรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการจะต้องจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์ เพื่อบันทึกข้อมูล และรายงานข้อมูลการรับจํานำข้าวเปลือกผ่านระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์ มายังกรมการค้าภายใน ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ ระดับจังหวัด (สำนักงานการค้าภายในจังหวัด) รวมทั้ง อคส./อ.ต.ก. เป็นประจำทุกวัน ในกรณีที่มีการขนย้ายข้าวเปลือก/ข้าวสารเข้าโกดังกลางให้รายงานล่วงหน้า 1 วัน ก่อนการขนย้าย

ในอีกมุมหนึ่ง ให้โรงเรียนจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์ เพื่อใช้งานเพิ่มเติม หากเกษตรกรมาเข้าร่วมโครงการเป็นจำนวนมาก โดยกรณีเป็นโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่ให้จัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์พร้อมสนับสนุนพนักงาน จำนวน 3 ชุด กรณีเป็นโรงเรียนที่มีขนาดกลางให้จัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์พร้อมสนับสนุนพนักงาน จำนวน 2 ชุด ตลอดจนจัดหาระบบอินเทอร์เน็ตที่มีความเร็วสูงสำหรับใช้ในการดำเนินโครงการ

### 3.3.7 การสีแปรสภาพและการส่งมอบ

1) การสีแปรสภาพ ให้โรงเรียนสีแปรสภาพข้าวเปลือกที่ฝากเก็บไว้ที่โรงเรียน ดังนี้ ข้าวเปลือกเจ้าทุก 7 วัน ในอัตราร้อยละ 100 ของปริมาณข้าวเปลือกที่จํานำ ณ วันที่สีแปรสภาพ ส่วนข้าวเปลือกชนิดอื่นสีเป็นระยะตามความเหมาะสม หรือให้สีแปรสภาพตามมติคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจํานำข้าวที่จะพิจารณาให้เหมาะสมกับสถานการณ์ กรณีโรงเรียนที่ไม่สีแปรสภาพตามกำหนดในครั้งแรกให้ระงับการรับฝากข้าวเปลือกไว้ก่อนจนกว่าจะมีการส่งมอบ

ข้าวให้ครบถ้วน และต่อมามีการกระทำดังกล่าวอีกเป็นครั้งที่ 2 ให้หยุดการดำเนินการตาม โครงการ ทันที และบันทึกเป็นประวัติ สำหรับประกอบการพิจารณาเข้าร่วมโครงการในปีต่อไป

ทั้งนี้ กรณีโรงสีผิดเงื่อนไขตามสัญญาทำให้เกิดความเสียหายแก่โครงการและภาครัฐ ให้ อคส./อ.ต.ก. ดำเนินการปฏิบัติเป็นไปตามสัญญาทันที

2) การส่งมอบข้าวสาร โรงสีจะต้องนำส่งข้าวสารเข้าเก็บคลังกลาง/ไซโล ที่เข้าจัดเก็บ โดย อคส./อ.ต.ก. และ/หรือผู้ซื้อในอัตราที่กำหนด และภายในระยะเวลาที่กำหนด

3) ให้คณะกรรมการกำกับดูแลการตั้งสีแปรสภาพและการส่งมอบข้าวมีหน้าที่กำกับดูแลการสีแปรสภาพข้าวเปลือกที่รับจํานำ และการส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลาง/ไซโลเป็นรายโรงสี ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือตามมติคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจํานำข้าว

### 3.3.8 การเก็บรักษาข้าวสาร

1) ให้เก็บรักษาข้าวสารที่แปรสภาพจากข้าวเปลือกที่รับจํานำในคลังกลาง/ไซโลที่ เข้าจัดเก็บโดย อคส. และ อ.ต.ก. ซึ่งต้องรับพิศชอบปริมาณ ชนิด และคุณภาพข้าวสาร จนกว่าจะได้ ส่งมอบให้แก่ผู้ซื้อ หากเกิดปัญหาข้อโต้แย้งเรื่องคุณภาพข้าวสารให้ อคส./อ.ต.ก. พิจารณาหา หน่วยงานที่มีความเป็นกลางเป็นผู้ตรวจสอบชี้ขาด ทั้งนี้ ให้คัดเลือกโกดังกลาง/ไซโลที่ได้มาตรฐาน ไม่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย และให้มีการจัดเกรดจําแนกเป็นเกรด A (ดีที่สุด) เกรด B (ดีมาก) และเกรด C (พอใช้) โดยให้คัดเลือกโกดังกลาง/ไซโลที่ได้รับการจัดอยู่ในเกรด A มาใช้เก็บข้าวสารก่อนเป็น ลำดับแรก และให้พิจารณาคัดเลือกเกรด B และเกรด C เป็นลำดับถัดไป

ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการฯ ระดับจังหวัดตรวจสอบและรับรองและจัดเกรดโกดัง กลาง/ไซโลให้แก่ อคส. และ อ.ต.ก. ภายใน 7 วันทำการ นับตั้งแต่ได้รับแจ้งจาก อคส./อ.ต.ก. หรือ ผู้ประกอบการยื่นสมัครเข้าร่วมตามโครงการ ยกเว้นกรณีได้รับการผ่อนผันจาก กชช. หรือ คณะกรรมการกำกับดูแลการรับจํานำข้าว โดยให้คลังสินค้ากลางที่ได้เข้าร่วมนโยบายรับจํานำ ข้าวเปลือกนาปี ปี 2554/55 และนาปรัง ปี 2555 กับ อคส./อ.ต.ก. ซึ่งมีการจ่ายข้าวสารออกหมดแล้ว สามารถเข้าร่วมเป็นคลังสินค้ากลางได้ทันที เนื่องจากได้เคยผ่านการตรวจสอบและรับรองจาก คณะกรรมการฯ ระดับจังหวัดแล้ว อย่างไรก็ตาม ก่อนการเปิดรับมอบข้าวสารโครงการฯ ปี 2555/56 อคส./อ.ต.ก. จะต้องแจ้งให้คณะกรรมการฯ ระดับจังหวัดตรวจสอบคลังสินค้ากลาง ก่อนรับมอบข้าวสารที่โรงสีนำมาส่งมอบ รวมทั้งกำกับดูแลให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

2) ให้ อคส./อ.ต.ก. จัดหาโกดังกลาง/ไซโล และเปิดโกดังกลาง/ไซโล เพื่อรับมอบข้าวสารให้เพียงพอ รวมทั้งแจ้งฝ่ายเลขานุการ กชช.ทราบทันที เพื่อใช้ในการติดตามกำกับดูแลและตรวจสอบป้องกันการทุจริต

3) ให้ อคส./อ.ต.ก. รายงานผลการรับมอบข้าวสารให้คณะกรรมการฯ ระดับจังหวัดและฝ่ายเลขานุการ กชช. ทราบ เพื่อใช้ในการติดตามตรวจสอบเป็นประจำทุกสัปดาห์ จนกว่าจะมีการระบาย ส่งมอบข้าวดังกล่าวให้กับผู้ซื้อและผู้รับมอบ

นอกจากนั้น กำหนดให้ อคส./อ.ต.ก. และบริษัทผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวเป็นผู้จัดหา กุญแจสำหรับใช้ปิดเปิดประตูโกดังกลาง จำนวน 3 ชุด ต่อประตู โดยกำหนดให้ผู้ที่ คณะกรรมการฯ ระดับจังหวัดมอบหมาย อคส./อ.ต.ก. และบริษัทผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวเป็นผู้ เก็บรักษากุญแจฝ่ายละหนึ่งชุดจนกว่าจะมีการส่งมอบข้าวให้กับผู้ซื้อ หรือให้คณะกรรมการฯ ระดับจังหวัดเป็นผู้พิจารณาแนวทางปฏิบัติปิดเปิดโกดังกลางตามเหมาะสม และแจ้งให้ฝ่ายเลขานุการ กชช. ทราบต่อไป

4) ให้ อคส./อ.ต.ก. จัดหาบริษัทที่มีอาชีพดูแลรักษาคุณภาพข้าวในการรรยาที่ได้ มาตรฐานและมีการประกอบธุรกิจต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ไม่น้อยกว่า 3 ปี ซึ่งแยกต่างหากจาก บริษัทผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าว กรณีมีโกดังข้าวสารในบริเวณเดียวกันให้ร่วมกันจัดการหาบริษัทฯ ที่มีอาชีพดูแลรักษาคุณภาพข้าวในการรรยาเป็นบริษัทฯ เดียวกัน หรือให้มีการรรยาในระยะเวลาเดียวกัน

5) คณะกรรมการฯ ระดับจังหวัด/อคส./อ.ต.ก. จะต้องจัดให้มีคลังกลาง/ไซโล จัดเก็บข้าวสารอย่างเพียงพอ ไม่ให้เกิดปัญหาต้องเข้าคิวรอการส่งมอบข้าวสารข้ามวัน รวมทั้งให้เจ้าหน้าที่ประจำคลังกลาง/ไซโลต้องกำกับดูแลการรับมอบ และการเก็บรักษาข้าวสารให้เป็นไปด้วย ความเรียบร้อยตามหลักเกณฑ์ อีกทั้ง ต้องจัดให้มีเซอร์เวเยอร์ที่ได้มาตรฐาน และมีการประกอบ ธุรกิจต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ไม่น้อยกว่า 3 ปี ตามที่กรมการค้าต่างประเทศกำหนด เป็นผู้ทำการ ตรวจสอบคุณภาพข้าวสารก่อนเข้าเก็บและจะต้องติดตั้งโทรทัศน์วงจรปิดบันทึกภาพบริเวณคลัง กลาง อย่างน้อย 3 จุด คือ จุดทำการส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลาง/ไซโล การขนย้ายข้าวสารออกจาก โกดังกลาง จุดภายในโกดังกลางทั้งด้านหน้าและหลัง เพื่อให้สามารถบันทึกภาพการเคลื่อนไหวของ การขนย้ายข้าวสารได้ชัดเจน รวมทั้งสามารถเชื่อมโยงภาพกิจกรรมให้ศูนย์บริหารจัดการ โครงการ รับจำหน่ายสินค้าเกษตรตามนโยบายรัฐบาลของฝ่ายเลขานุการ กชช. ได้

ในอีกมุมหนึ่ง อคส./อ.ต.ก. จะต้องจัดการและกำกับดูแลโกดังกลาง/ไซโลที่จะใช้ส่งมอบข้าวสารให้มีอุปกรณ์ขั้นพื้นฐาน และเก็บค่าบริการจากโรงสีที่ส่งมอบข้าวสารให้เป็นมาตรฐาน เดียวกัน ได้แก่ ค่าชั่งน้ำหนักรถบรรทุกข้าวสาร คันละ 50 บาท กรณีเป็นรถพ่วงคันละ 100 บาท ค่า

กรรมกรชักลากข้าวสารกระสอบละ 1 บาท และจัดให้มีบริการห้องน้ำ รวมทั้งแรงงานกรรมกรที่เพียงพอ เพื่อใช้ในการส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลาง/ไซโลด้วย

### 3.3.9 การระบายข้าว

คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว ทำหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์ ปริมาณ ราคา วิธีการ และเงื่อนไขในการจำหน่ายข้าวสารใน โกดังกลาง/ไซโลที่แปรสภาพจากข้าวเปลือกโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล รวมทั้งข้าวเปลือกและข้าวสารอื่นๆ ที่คงเหลือของรัฐบาลกำกับดูแลแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการระบายข้าวดังกล่าว พิจารณากำหนดวิธีการระบายข้าวได้ตามความจำเป็น รวมถึงการระบายจำหน่ายข้าวสาร ส่วนการระบายผ่านตลาดสินค้าเกษตรกรล่วงหน้ามอบคณะอนุกรรมการระบายข้าวผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย เป็นผู้พิจารณาวางระบบการระบายข้าวที่ได้รับจัดสรรผ่านกลไกตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า โดยการจัดทำแผนการระบายข้าวให้คำนึงถึงผลกระทบต่อราคาตลาดข้าวในประเทศเป็นสำคัญ ตลอดจนคุณภาพข้าวที่ระบายจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานของกระทรวงพาณิชย์ กรณีเป็นการระบายข้าวในปีปัจจุบัน

คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้เห็นชอบกรอบการระบายข้าวในสต็อกของรัฐบาล แบ่งออกเป็น 5 วิธี คือ

1) เจริญขายแบบรัฐต่อรัฐ (G to G) กล่าวคือ รัฐบาลจัดทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) และบันทึกความตกลง (MOA) ว่าด้วยการซื้อขายข้าวกับรัฐบาลประเทศผู้ซื้อที่กำหนดให้ต้องมี MOU หรือ MOA ก่อน เพื่อเป็นกรอบเจรจาซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ และได้จัดทำ MOU กับรัฐบาลประเทศผู้ซื้อ อันจะนำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์การซื้อขายข้าวในระยะยาว อย่างไรก็ตาม การเจรจาซื้อขายข้าวไม่สามารถเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ เพราะการซื้อขายต้องอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นหลัก โดยเฉพาะการที่ประเทศผู้ซื้อไม่ต้องการให้เปิดเผยข้อมูล เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีความอ่อนไหวสูง ไม่ต้องการสร้างความตื่นตระหนกให้แก่ประชาชนภายในประเทศ ประกอบกับมีผลกระทบต่อราคาข้าว ตลอดจนเป็นข้อมูลด้านความมั่นคงทางด้านอาหารของประเทศผู้ซื้อ

2) เปิดประมูลขายเป็นการทั่วไปให้กับผู้ประกอบการในประเทศสำหรับการส่งออก และ/หรือจำหน่ายภายในประเทศ

3) ขายให้ห้องการค้า หรือหน่วยงานต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อสาธารณประโยชน์

- 4) ซื่อขายในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า
- 5) บริจาคช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ

### 3.3.10 การกำกับดูแล

1) จุฑารับจํานำและเก็บรักษาข้าวเปลือก มอบหมายให้คณะอนุกรรมการฯ ระดับจังหวัด/อ.ต.ก. ในฐานะหน่วยปฏิบัติจัดให้มีจุฑารับจํานำเพียงพอับความต้องการของเกษตรกร และเข้มงวดกวดขัน รวมทั้งวางระบบการตรวจสอบการรับจํานำ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ประกอบกับป้องกันการรั่วไหลได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้กำหนดผู้รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่อย่างชัดเจน ซึ่งจุฑารับจํานำจะต้องจัดให้มีผู้ช่วยปฏิบัติงานของ อ.ต.ก. จุฑละ 2 คน คุณสมบัติไม่ต่ำกว่า ปวช. ให้ค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนในอัตราเดือนละ 9,000 บาท/คน (กรณีไม่มาปฏิบัติงานให้หักค่าตอบแทนวันละ 300 บาท) หากมีการปฏิบัติงานนอกเวลาทำการ (8.00-18.00 น.) ให้จ่ายค่าตอบแทนเพิ่มเติมในอัตราวันละ 50 บาท ตัวแทนเกษตรกรให้ค่าตอบแทนวันละ 300 บาท/คน โดยให้มีการแต่งตั้งจุฑารับจํานำวันละ 3 คน ข้าราชการที่จังหวัดแต่งตั้ง จุฑละ 1 คน และเจ้าหน้าที่ตำรวจ จุฑละ 2 คน โดยให้ได้รับค่าตอบแทน วันละ 200 บาท ซึ่งนับเป็นการช่วยอำนวยความสะดวก และให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาเข้าร่วมโครงการ ส่วนการเบิกค่าใช้จ่ายให้ใช้งบประมาณหน่วยงานที่เป็นจุฑารับจํานำของ อ.ต.ก. ยกเว้นเจ้าหน้าที่ตำรวจเบิกค่าใช้จ่ายจากงบประมาณค่าใช้จ่ายกำกับดูแลตรวจสอบของฝ่ายเลขานุการ กษช.

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ อ.ต.ก. ประจำจุฑารับจํานำจะต้องกำกับดูแลผู้ช่วยให้ปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และจะต้องมีส่วนรับผิดชอบในกรณีเกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามระเบียบทางราชการ โดยผู้ช่วยปฏิบัติงานของ อ.ต.ก. ตัวแทนเกษตรกร และข้าราชการที่จังหวัดแต่งตั้ง รวมถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องอยู่ปฏิบัติงานตลอดเวลาที่กำหนดไว้ตลอดจนต้องร่วมกันในการอำนวยความสะดวก ให้ความเป็นธรรมในการกำกับดูแลการรับจํานำในการชั่งน้ำหนัก การวัดความชื้นและสิ่งเจือปน การตรวจสอบคุณภาพข้าวแก่เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาเข้าร่วมนโยบายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

2) มอบหมายให้คณะอนุกรรมการฯ ระดับจังหวัด ช.ก.ส. และกรมส่งเสริมการเกษตร ในระดับพื้นที่เป็นผู้พิจารณาคัดเลือกตัวแทนเกษตรกร รวมถึงเจ้าหน้าที่ประจำจุฑารับจํานำที่สามารถดูแลผลประโยชน์ของเกษตรกรได้อย่างแท้จริง ซึ่งเจ้าหน้าที่ประจำจุฑารับจํานำต้องสามารถแก้ไขปัญหาในการรับจํานำแก่เกษตรกรได้ โดยให้มีการติดประกาศรายชื่อพร้อมรูปถ่ายเจ้าหน้าที่ อ.ต.ก./อ.ต.ก. ผู้ช่วยปฏิบัติงานของ อ.ต.ก. ตัวแทนเกษตรกร และข้าราชการไว้ตลอดเวลาให้เห็น

ชัดเจน รวมทั้งให้เจ้าหน้าที่ต้องมีบัตรประจำตัวแสดงแก่เกษตรกร ณ จุดรับจํานำตลอดเวลาการรับจํานำ หากเกษตรกรมีปัญหาไม่ได้รับความเป็นธรรมให้ร้องเรียนผ่านสายด่วน 1569

นอกจากนั้น คณะอนุกรรมการฯ ระดับจังหวัด/อศส./อ.ต.ก. จะต้องกำกับดูแลโรงสีที่เข้าร่วมนโยบาย เจ้าหน้าที่ อศส./อ.ต.ก. ที่ปฏิบัติงาน ณ จุดรับจํานำ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการรับจํานำตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดอย่างเคร่งครัด โดยต้องกำกับดูแลการออกไปประทวนส่งมอบเกษตรกรภายใน 3 วันทำการ นับถัดจากวันรับมอบข้าวเปลือกจากเกษตรกร จากนั้นให้ อ.ต.ก. ส่วนกลางเร่งรัดสาขาจ่ายเงินให้แก่เกษตรกรภายใน 3 วันทำการ นับแต่วันที่เกษตรกรนำไปประทวนมาจํานำสำหรับการจัดส่งไปประทวนของ อศส. และ อ.ต.ก. ในพื้นที่แต่ละจังหวัด มอบหมายให้จัดส่งไปประทวนที่มีหมายเลขกำกับไว้ชัดเจนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธานคณะอนุกรรมการฯ ระดับจังหวัดกำกับดูแล เพื่อป้องกันการทุจริต และไปประทวนสูญหาย

3) ให้คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลและให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ณ จุดรับจํานำ ประกอบด้วย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมการค้าภายใน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อ.ต.ก. อศส. และ อ.ต.ก. ทำหน้าที่สุ่มตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ประจำจุดรับจํานำ อาทิเช่น ผู้แทนเกษตรกร เจ้าหน้าที่ผู้ช่วยปฏิบัติงาน อศส./อ.ต.ก. ตัวแทนภาคราชการ ซึ่งต้องอยู่ปฏิบัติที่จุดรับจํานำตลอดระยะเวลาที่กำหนดเพื่อดูแลให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกรในการชั่งน้ำหนัก วัดความชื้น ล้างเจือปน และตรวจสอบคุณภาพข้าว เป็นต้น

4) ส่วนภูมิภาคให้คณะอนุกรรมการฯ ระดับจังหวัดร่วมกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงพาณิชย์ ดำเนินการวางระบบการรับจํานำ ประชาสัมพันธ์ ประชุมชี้แจงการดำเนินนโยบายรับจํานำ การออกหนังสือรับรองเกษตรกร การกำกับดูแล การรับรองโรงสี/โกดังกลาง การดำเนินการรับจํานำของโรงสี การจัดสรรไปประทวนให้แก่โรงสีที่เข้าร่วมนโยบายในจังหวัด การตรวจสอบสต็อกโรงสีก่อนรับมอบข้าวเปลือกจํานำ การตรวจสอบโกดังกลางก่อนรับมอบข้าวสาร และการตรวจสอบสต็อกข้าวสารที่โกดังกลาง รวมถึงการระบายข้าวเปลือก ทั้งนี้ จะต้องกำกับดูแล แก้ไขปัญหาการรับจํานำในพื้นที่ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด รวมทั้งป้องกันการสวมสิทธิ การปลอมปนข้าว เพื่อให้ประโยชน์ไปสู่เกษตรกรอย่างแท้จริง ซึ่งในขั้นตอนนี้ จะมีการแต่งตั้งคณะทำงานฯ ระดับอำเภอสำหรับช่วยจังหวัดตรวจสอบ การดำเนินนโยบายของโรงสีที่อยู่ในอำเภอเป็นระยะและต่อเนื่อง โดยจะจัดสรรค่าใช้จ่ายให้ตามความเหมาะสมพร้อมรายงานให้ฝ่ายเลขานุการ กษช. ทราบต่อไป

5) ส่วนกลาง ฝ่ายเลขานุการ กษช. ทำหน้าที่แจ้งมติ กษช. กำหนดแนวทางการปฏิบัติ และกำกับดูแล รวมถึงประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่จังหวัดที่มีเขตติดต่อชายแดน เพื่อ

ป้องกันการลักลอบนำข้าวเปลือกจากประเทศเพื่อนบ้านมาเข้าร่วมโครงการ อีกทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การวัดความชื้นข้าวเปลือกและสิ่งเจือปน ซึ่งก่อให้เกิดความเป็นธรรม มีการปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งนี้ มอบหมายให้ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงาน อคส./อ.ต.ก. หรือฝ่ายเลขานุการ กชช. เป็นผู้แจ้งความดำเนินคดีกับผู้เกี่ยวข้อง กรณีการตรวจสอบพบการทุจริตโดยให้เบิกค่าใช้จ่ายจากงบประมาณในการดำเนินการตามนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกปี 2555/56 หรือจากงบประมาณประจำปี 2556 ของหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรไว้

6) กระทรวงมหาดไทยกำกับดูแลการทำงานของคณะอนุกรรมการฯ ระดับจังหวัดอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะการออกหนังสือรับรองเกษตรกร การให้บริการเกษตรกร ณ จุดรับจำนำ การเก็บรักษาข้าวเปลือกของโรงสี และการเก็บรักษาข้าวสารในคลังกลาง

7) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำกับดูแลการออกหนังสือรับรองเกษตรกร โดยต้องออกหนังสือรับรองให้ตรงตามข้อเท็จจริง ทั้งรายชื่อเกษตรกร พื้นที่เพาะปลูก ชนิด และปริมาณผลผลิตข้าว โดยต้องกำหนดผู้รับผิดชอบในการออกหนังสือรับรองไว้อย่างชัดเจน

8) คณะทำงานหรือหน่วยงานปฏิบัติการพิเศษ ประกอบด้วย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งทำหน้าที่ประสานงาน ตรวจสอบการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลครอบคลุมทุกพื้นที่ที่มีจุดรับจำนำและคลังกลาง รวมถึงการตรวจสอบคุณภาพข้าวสารของชุดตรวจสอบข้าวกรรมการค้าต่างประเทศ

นอกจากนั้น คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กชช.) ได้กำหนดราคาและงบประมาณที่ใช้ในนโยบายรับจำนำข้าว โดยราคากำหนดตามมาตรฐานคุณภาพข้าวที่ระดับความชื้นไม่เกิน ร้อยละ 15 แยกตามชนิดของข้าว ดังนี้ (คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2555 : 7, 17)

ข้าวเปลือกหอมมะลิ (42 กรัม)	ตันละ	20,000 บาท
ข้าวเปลือกหอมจังหวัด (40 กรัม)	ตันละ	18,000 บาท
ข้าวเปลือกปทุมธานี 1 (42 กรัม)	ตันละ	16,000 บาท
ข้าวเปลือกเหนียว ร้อยละ 10 เมล็ดยาว	ตันละ	16,000 บาท
ข้าวเปลือกเหนียว ร้อยละ 10 เมล็ดสั้น	ตันละ	15,000 บาท
ข้าวเปลือกเจ้า ร้อยละ 100	ตันละ	15,000 บาท
ข้าวเปลือกเจ้า ร้อยละ 5	ตันละ	14,800 บาท
ข้าวเปลือกเจ้า ร้อยละ 10	ตันละ	14,600 บาท
ข้าวเปลือกเจ้า ร้อยละ 15	ตันละ	14,200 บาท
ข้าวเปลือกเจ้า ร้อยละ 25	ตันละ	13,800 บาท



ส่วนงบประมาณที่ใช้ในโครงการรับจำนำข้าว กำหนดไว้ ดังตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2 งบประมาณที่ใช้ในโครงการรับจำนำข้าว ปีการผลิต 2555/56

โครงการรับจำนำข้าว ปีการผลิต 2555/56	วงเงิน (ล้านบาท)
กรม. อนุมัติกรอบวงเงินในการรับจำนำข้าว ปี 2555/56 (นาปีและนาปรัง)	405,000
กรม. อนุมัติกรอบวงเงินในการรับจำนำข้าวนาปี 2555/56 (กก.คลัง)	150,000
รวมคงเหลือยกมาจากโครงการรับจำนำปี 2554/55	19,261
รวมประมาณการระบายข้าว ไตรมาส 4 ปี 2555	43,000
รวมประมาณการระบายข้าว ไตรมาส 1 ปี 2556	40,000
ประมาณการวงเงินสำหรับโครงการรับจำนำปี 2555/56 ทั้งสิ้น	252,261

ที่มา : คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2555 : 17

สรุปได้ว่า หลังจากที่ได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์การดำเนินงานในภาพรวมของนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในปี 2555/56 พบว่า นโยบายดังกล่าว มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ผู้ประกอบการเอกชน เกษตรกร และผู้ซื้อข้าว ทั้งในและต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งในแต่ละขั้นตอนมีวิธีการดำเนินงานที่ครอบคลุม รวมถึงมีผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานชัดเจน

ในอีกมุมหนึ่ง นโยบายรับจำนำข้าวเปลือกข้างต้น มีนักวิชาการได้แสดงทัศนะ มุมมองที่มีต่อนโยบายนี้ "ไว้อย่างหลากหลาย ทั้งในส่วนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ดังนี้

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2555 : 6) ให้ความเห็นไว้ว่า นโยบายรับจำนำข้าวรัฐบาลเดินมาถูกทางแล้ว การรับจำนำข้าวด้วยราคาสูง คือ การปฏิรูปสังคม ไม่ใช่รับจำนำข้าวอย่างที่ผ่านมา ซึ่งมีเป้าหมายเพียงช่วยพยุงราคาข้าวของชาวนาให้ใกล้เคียงกับราคาตลาดโลกมากขึ้น และต้องไม่ขาดทุน กล่าวคือ (1) นโยบายมีส่วนช่วยสร้างความเข้มแข็งทางการเมืองให้แก่ชาวนา หากทำต่อเนื่องไปอีกสักสองสามปี จะไม่มีรัฐบาลใดกล้าเลิกนโยบายนี้เป็นอันขาด (2) ชาวนาจำนวนมาก (ทั้งกลางและเล็ก) ตอบสนองต่อนโยบายด้วยความยินดี มีตัวเลขว่าทั้งมอเตอร์ไซค์ รถปิกอัพ และวัสดุก่อสร้างขายดีขึ้นในเขตชนบท โดยเรื่องเหล่านี้ไม่ใช่สิ่งฟุ่มเฟือย เพราะเป็นการลงทุนทางธุรกิจไปพร้อมกับการเลื่อนสถานภาพทางสังคม อีกทั้งความกระตือรือร้นของชาวนาที่จะขยายการเพาะปลูกมีมากขึ้น (3) โรงสีไม่ใช่ผู้ที่ได้รับกำไรสูงสุด ในมุมมองกลับกันยังต้องยอมรับซื้อข้าวในราคาสูงขึ้น แต่มีข้อได้เปรียบ คือ มีข้าวป้อนให้สีได้มั่นคงขึ้น ตนเองไม่ต้องเสี่ยงทางธุรกิจ รวมถึง

(4) รัฐบาลประเทศพัฒนาแล้ว อาทิเช่น สหรัฐ ยุโรป เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น ทุ่มงบประมาณ หรือออกกฎหมายปกป้องคนในอาชีพเกษตร และประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งไม่ใช่ชาวนาไม่รู้ลึกเดือดร้อนอะไร กลับสนับสนุนนโยบายเช่นนี้ด้วยซ้ำ แต่นโยบายทำนองเดียวกันกลับถูกคนชั้นกลาง และชนชั้นนำไทยคัดค้านอย่างหนัก อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่านโยบายนี้จะดี แต่แนะนำว่า รัฐบาลต้องยินดี น้อมรับฟัง คำวิจารณ์ของทุกฝ่าย จากนั้นทบทวนนโยบายอยู่ตลอดเวลา แก้ไขปรับเปลี่ยนอย่าให้เกิดรูรั่ว แต่ต้องชัดเจนในด้านเป้าหมายของนโยบาย ทั้งแก่ตนเองและประชาชน

เช่นเดียวกันกับ วิโรจน์ ณ ระนอง (<http://tdri.or.th/tdri-reports/virot-on-rice-policy>, 20 พฤศจิกายน 2555) ที่เชื่อว่า นโยบายนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยข้อดี คือ นำผลประโยชน์สู่มือชาวนาอย่างค่อนข้างกว้างขวางเป็นครั้งแรก กล่าวคือ (1) ตามหลักการแล้ว การรับจำนำทุกเม็ด ถ้ารัฐบาลจัดให้มีโรงสีที่เข้าร่วมนโยบายมากพอ จะเพิ่มอำนาจการต่อรองให้ชาวนา ซึ่งรัฐบาลมีการจัดโรงสีที่เข้าร่วมโครงการเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ (2) ระบบการตรวจสอบขั้นต้นที่ดีขึ้น อาทิเช่น การติดตั้งกล้องวงจรปิดที่โรงสี และโกดัง (3) ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกถึงชาวนาจริงๆ ไม่ใช่ไม่ถึงครึ่งแบบในอดีต และ (4) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) สืบพบว่า ข้าวร้อยละ 36 มาจากชาวนาร้อยละ 15 ที่มีฐานะดีที่สุด ส่วนชาวนาอีกร้อยละ 85 มีผลผลิตที่เหลือมาเข้าโครงการไม่ถึงสองในสาม ซึ่งไม่ใช่เรื่องแปลก เพราะชาวนามีทั้งรายใหญ่ รายเล็ก ชาวนาที่มีข้าวเหลือขาย และไม่เหลือขาย แน่แน่นอนว่ามาตรการนี้ ช่วยเฉพาะชาวนาที่มีข้าวเหลือขาย ใครมีข้าวเหลือมากได้ประโยชน์มาก ใครที่ไม่มีข้าวเหลือขาย หรือเป็นลูกจ้างในโรงนาจะไม่ค่อยได้ประโยชน์ ในมุมมองกลับกัน ต้องยอมรับว่า นโยบายนี้ได้สร้างภาระทางงบประมาณก้อนมหึมา โดยเฉพาะขั้นตอนการเก็บข้าว และการระบายข้าว มีเรื่องการทุจริต และขาดประสิทธิภาพ อาทิเช่น นำข้าวเข้ามาแล้วไม่ส่งสีตามที่ตกลงไว้กับโรงสี หรือเมื่อซื้อข้าวเข้ามาแล้วราคาตลาดไม่สูง ไม่กล้าตัดสินใจขายออกไปในราคาที่ขาดทุน แต่เก็บข้าวสารไว้ข้ามปี หรือหลายปี ซึ่งนอกจากจะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นแล้ว ยังมีปัญหาข้าวเสื่อมคุณภาพอีกด้วย อันจะก่อให้เกิดความเสียหายเป็นทวีคูณ

ส่วนนักวิชาการ ที่มองในมุมไม่เห็นด้วยกับนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกเพียงด้านเดียว อาทิเช่น อัมมาร สยามวาลา และนิพนธ์ พัวพงศกร ที่ได้อธิบายไว้ว่า (<http://tdri.or.th/tdri-insight/tdri-proposal-on-rice-policy>, 25 พฤศจิกายน 2555) และ (<http://tdri.or.th/tdri-insight/responses-to-nidhi>, 25 พฤศจิกายน 2555)

1) รัฐบาลมีต้นทุนในการค้าข้าวสูงกว่าเอกชน อันเนื่องมาจาก รัฐบาลกำหนดอัตราค่าสี และอัตราค่าเช่าที่จ่ายให้คลังสินค้าอยู่ในระดับสูงกว่าราคาต้นทุน (อัตราสีแปรสภาพส่งผลดีต่อโรงสี ปกติการสีข้าวเปลือกเจ้า 1 ตัน จะได้ต้นข้าว 500 กิโลกรัม และผลผลิตอื่น (ปลายข้าวและรำข้าว) อีก 160 กิโลกรัม แต่รัฐบาลกำหนดอัตราส่งมอบต้นข้าวขาวร้อยละ 5 เพียง 450 กิโลกรัม โรงสีจึงได้รับ แจกข้าวสาร (หรือกำไรพิเศษ) จากการร่วมโครงการเกือบ 50 กิโลกรัมต่อข้าวเปลือก 1 ตัน หรือ ประมาณ 15,750 ล้านบาท (หรือ 825 บาทต่อต้นข้าวเปลือก) ทั้งนี้ ตัวเลขดังกล่าว ยังไม่ได้รวมส่วน ค่าจ้างของโรงสี 21,382 ล้านบาท) ซึ่งส่งผลต่อเนื่องให้ราคาข้าวสำหรับตลาดในประเทศสูงกว่าราคา ในประเทศคู่แข่งของไทย

2) การรับจํานำและการค้าข้าวมีการทุจริตแทบทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่ชาวนาบางรายแจ้ง พื้นที่เพาะปลูกสูงกว่าความเป็นจริง มีโรงสีบางแห่งพยายามสวมสิทธิ์การรับจํานำของชาวนา การ ปลอมปน หรือสลับข้าวเปลือกที่เก็บไว้ในสต็อกของรัฐบาล และขั้นตอนสุดท้าย คือ รัฐบาลระบาย ข้าวออกให้ผู้ส่งออกไม่ก็รายในราคาต่ำกว่าราคาตลาด โดยวิธีการประมูลที่ขาดความโปร่งใส

3) จำนวนชาวนาที่ได้ประโยชน์จากนโยบายรับจํานำข้าวมีจำนวนน้อย จากนโยบายรับ จํานำข้าวของรัฐบาลปีเพาะปลูก 2551/52 มีจำนวนชาวนาเพียงร้อยละ 18.7 ที่ได้รับประโยชน์จาก นโยบายรับจํานำ และไม่เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าชาวนาที่ได้รับประโยชน์นี้ เป็นชาวนาที่ยากจนที่สุด ของประเทศหรือไม่

จากการวิจัย พบว่า ชาวนารายเล็กที่มียอดขายข้าวไม่เกิน 2 แสนบาท (หรือขายข้าวเปลือก เจ้า 14 ตัน หรือขายข้าวหอมมะลิไม่ถึง 10 ตัน) มีจำนวนถึง 3.45 แสนราย (ข้อมูลจํานำข้าวนาปรัง ณ วันที่ 16 กรกฎาคม 2555) ได้เงินรวมกัน 32,636 ล้านบาท หรือร้อยละ 33 ของยอดเงินที่ชาวนาทุก คนได้รับจากการขายข้าวนาปรังให้รัฐบาล ส่วนชาวนาปานกลาง และรวยที่มีวงเงินขายข้าวตั้งแต่ 2 แสนบาทขึ้นไป ซึ่งมีจำนวน 2.69 แสนราย กลับมียอดเงินขายข้าวสูงกว่ามากถึง 109,197 ล้านบาท นอกจากนั้น ชาวนาที่ไม่ได้เข้าโครงการจํานำ แต่ขายข้าวให้โรงสีได้รับอานิสงส์จากการที่โครงการ จํานำทำให้ราคาข้าวเปลือกในตลาดสูงขึ้น

4) นโยบายจํานำข้าวทุกเมล็ดในปีที่ผ่านมา กำลังคุกคามชื่อเสียงของข้าวไทยในตลาด ต่างประเทศ คุณภาพข้าวไทยที่ส่งออกมีแนวโน้มลดต่ำลง การกำหนดราคารับจํานำข้าวที่สูงเป็นการ ส่งเสริมให้ชาวนาเร่งปลูกข้าวนาปรังโดยใช้พันธุ์ข้าวเบาที่มีอายุสั้น ซึ่งมีคุณภาพต่ำ ส่งผลให้ข้าว ในสต็อกของรัฐบาลที่จะนำไปส่งออกนั้นมีคุณภาพต่ำลง ซึ่งสอดคล้องกับ สมพร อิศวิลานนท์ ที่ได้ อธิบายไว้ว่า ตลาดของผู้ซื้อขาดความไว้วางใจในคุณภาพข้าวหอมมะลิที่รัฐเป็นเจ้าของ ทำให้ราคา

ข้าวต่ำลง และปริมาณความต้องการลดลง ขณะเดียวกัน ค่าพรีเมียมของข้าวหอมมะลิจะถูกลดลง (สมพร อิศวิลานนท์, <http://www.knit.or.th/apw/images/jumnum.pdf>, 1 ธันวาคม 2555)

5) นโยบายรับจำนำข้าวทำให้ประเทศขาดทุนในจำนวนเงินมหาศาล ซึ่งเงินก้อนนี้มีต้นทุนเสียโอกาสที่กระทบต่อการทำนโยบายอื่นๆ เช่น งบประมาณของโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคถูกจำกัดไว้เท่าเดิมใน 3 ปีข้างหน้า เม็ดเงินงบประมาณแท้จริงที่ใช้รักษาพยาบาล จะลดลงตามภาวะเงินเฟ้อ ย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งปริมาณและคุณภาพของบริการรักษาโรคของประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งแนวคิดนี้ เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ที่เชื่อว่า นโยบายประชานิยม สามารถสนองความต้องการของประชาชน แต่ไม่คำนึงถึงวินัยการคลัง ที่เรียกว่า นโยบายที่ไม่มีความรับผิดชอบทางการคลังจะเป็นปัญหาให้กับประเทศในระยะยาว (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, <http://tdri.or.th/tdri-insight/prachatai20130245133>, 15 มกราคม 2556)

6) การจำนำกำลังส่งเสริมการวิ่งเต้น และสร้างอำนาจผูกขาดให้กับกลุ่มโรงสีกลายเป็นกลุ่มล็อบบี้ที่มีพลังทางการเมืองมากขึ้น แต่ทำลายโรงสีชุมชนและวิสาหกิจชุมชนที่รัฐบาลเพียรพยายามสนับสนุนมานานด้วยนโยบายเอสเอ็มแอล ซึ่งสอดคล้องกับ เมธิ ครองแก้ว ที่มองว่า รัฐบาลกำลังเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจจากระบบเสรีนิยมที่อาศัยกลไกตลาด เป็นระบบสังคมนิยมที่รัฐหรือรัฐบาลทำตัวเป็นผู้ผูกขาดในการกำหนดนโยบายการแข่งขันกับเอกชน (เมธิ ครองแก้ว, 2555 : 7)

ในขณะเดียวกัน วีรพงษ์ รามางกูร ได้กล่าวไว้ว่า นโยบายจำนำข้าวเป็นอันตรายที่สุด ถ้ารัฐบาลชุดนี้จะพังคงเป็นเพราะเรื่องนโยบายรับจำนำข้าว เพราะแค่ชื่อนโยบายจำนำก็ผิดแล้ว ราคาจำนำต้องต่ำกว่าราคาจริง การให้ราคาจำนำสูงกว่า คงจะทำให้ไม่มีใครมาถ่ออนข้าวที่มาจำนำ ซึ่งทั้งของจริง และสต็อกลม ไม่สามารถป้องกันการทุจริตได้ และถ้ารัฐยังขายข้าวไม่ได้จะมีต้นทุนค่าใช้จ่ายสูงมาก (ราวี เวียงพย์กรณ์, <http://chaoprayanews.com/blog/article/2012/10/09/%>, 9 ตุลาคม 2555)

นอกจากนี้นักวิชาการได้แสดงทัศนะ มุมมองต่างๆ ว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยไว้อย่างหลากหลายแล้วนั้น ยังมีการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างนโยบายรับจำนำข้าวกับนโยบายประกันราคาข้าว ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังตารางที่ 3.3 ([http://www.thairath.co.th/page/price\\_guarantee](http://www.thairath.co.th/page/price_guarantee), 3 กรกฎาคม 2556)

ตารางที่ 3.3 เปรียบเทียบนโยบายประกันราคาข้าวกับนโยบายรับจำนำข้าว

นโยบายประกันราคาข้าว		นโยบายรับจำนำข้าว	
ข้อดี	ข้อเสีย	ข้อดี	ข้อเสีย
เป็นการประกันว่าชาวนาจะขายข้าวได้ไม่ต่ำกว่าหมื่นบาท (และจะปรับขึ้นในปีต่อไป) แม้ว่าราคาข้าวในท้องตลาดจะเป็นเท่าไรทางรัฐจะชดเชยส่วนต่างให้	รัฐจ่ายเงินไปให้กับเกษตรกรโดยตรง ทำให้รัฐต้องจ่ายเงินในการดำเนินนโยบายนี้เป็นจำนวนมาก	จากการประกาศจำนำราคาข้าวที่ 15,000 บาท ชาวนาจะได้รับเงิน 15,000 บาท (กรณีข้าวมีความชื้นไม่เกินร้อยละ 15)	จากอดีตที่ผ่านมามีการคอร์รัปชันสูง ทำให้รัฐต้องขาดทุนมหาศาล
จำนวนเกษตรกรจะได้รับประโยชน์จากนโยบายนี้มากกว่านโยบายรับจำนำ	มีการแจ้งจำนวนพื้นที่ทำนาบิดเบือนจากข้อเท็จจริง	ชาวนา มีข้าวเท่าไรก็ขายได้ตาม จำนวนผลผลิตที่ได้ เช่น หากทำนา มีข้าว 10 ตัน ก็ได้ทั้ง 10 ตัน เป็นเงิน 150,000 บาท	รัฐอาจต้องสร้างโกดังไว้เก็บข้าวเองจำนวนมาก และเสียค่าเช่าให้กับโกดังของเอกชน
ราคาข้าวจะเป็นไปตามกลไกตลาด ไม่มีการบิดเบือน	ราคาข้าวไม่ขึ้นเกินหนึ่งหมื่นบาท เพราะพ่อค้ารับซื้อว่ารัฐจ่ายส่วนต่างให้เกษตรกรแล้ว จึงดูเหมือนว่ารัฐอุดหนุนราคาข้าวไม่ให้เกินหนึ่งหมื่นบาท	ชาวนาจะได้รับเป็นเงินสดทันทีเมื่อขายข้าว	นับเป็นการบิดเบือนกลไกตลาด ทำให้รัฐต้องใช้เงินจำนวนมากไปซื้อข้าว
ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันจากเจ้าหน้าที่รัฐมีน้อยมากเพราะเงินผู้มือชาวนาโดยตรงผ่านธนาคาร ธ.ก.ส.	การจ่ายเงินส่วนต่างจะจ่ายให้แก่ 25 ตัน (ถ้าใครได้เกินกว่า 25 ตัน ไม่ได้รับส่วนต่าง)	ส่งผลให้ราคาข้าวในท้องตลาดเพิ่มขึ้น เนื่องจากถ้าพ่อค้าไม่รับซื้อในราคาสูงก็ไม่มีข้าวขาย เพราะรัฐจะซื้อเองหมด	รัฐต้องเสียเงินจำนวนมากไม่น้อยในการสต็อกข้าว และรักษาคุณภาพข้าวจำนวนมากถ้าขายข้าวไม่ได้
แม้เกิดภัยพิบัติจากน้ำท่วมและศัตรูพืชระบาด เป็นต้น ชาวนาจะยังคงได้ส่วนต่าง แม้ไม่มีผลผลิต	คิดให้ผลผลิตข้าวที่ 500 กก. ต่อไร่ ถ้าใครทำได้มากกว่านั้นไม่ได้	รัฐบาลสามารถควบคุมราคาซื้อ-ขายข้าวได้ ทั้งการส่งออกและบริโภคนภายในประเทศ	มีช่องทางที่ข้าวจากต่างประเทศจะเข้ามาสวมสิทธิ์

ที่มา : เปรียบเทียบนโยบายประกันราคาข้าวกับการรับจำนำ, [http://www.thairath.co.th/page/price\\_guarantee](http://www.thairath.co.th/page/price_guarantee),

จากตารางที่ 3.3 เปรียบเทียบนโยบายประกันราคาข้าวกับนโยบายรับจำนำข้าวข้างต้น เป็นที่น่าสังเกตว่า นโยบายประกันราคาข้าวกับนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลมีวิธีการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ประเด็นที่สำคัญ คือ นโยบายรับจำนำมีการนำข้าวมาให้กับรัฐเพื่อจำนำ และสามารถถ่ายถอนคืนได้ ส่วนนโยบายประกันราคาข้าวจะไม่มีการนำข้าวเข้ามาให้กับรัฐบาล รัฐจ่ายเงินสดให้กับชาวนา เพื่อเป็นการประกันว่าชาวนาจะขายข้าวได้ไม่ต่ำกว่าราคาที่รัฐกำหนด ถึงแม้ว่าราคาข้าวในตลาดจะเป็นเท่าไร ทางรัฐจะชดเชยส่วนต่างให้ ส่วนสิ่งที่คล้ายคลึงกัน คือ การที่รัฐบาลพยายามตั้งราคาไว้สูงกว่าราคาตลาด ทั้งการประกันและการรับจำนำ ซึ่งแน่นอนว่าคงไม่มีชาวนาคนใดต้องการที่จะถ่ายถอนคืน

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า นโยบายรับจำนำข้าวเปลือก เป็นมาตรการที่รัฐใช้แก้ปัญหาภาคการเกษตรมาหลายช่วงระยะเวลา และมีรูปแบบ วิธีการที่แตกต่างไปจากนโยบายประกันราคาข้าว รวมถึงนโยบายอื่นๆ ซึ่งเริ่มใช้มาตรการนี้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 แต่ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก มีชาวนาเข้าร่วมโครงการเพียงไม่กี่ราย เนื่องจากชาวนาต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากในการขนข้าวเปลือกไปส่งโกดัง และเสียค่ารับฝากข้าวให้แก่ อคส. ต่อมา มีการดำเนินนโยบายอีกในหลายๆ ช่วง ไม่ว่าจะเป็นปี พ.ศ. 2529 พ.ศ. 2530 และ พ.ศ. 2536 แต่ยังไม่เกิดปรากฏการณ์ใดๆ ที่สามารถทำให้ผู้คนต้องสนใจในนโยบายนี้กันอย่างกว้างขวางนัก จนมาถึงสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีการกำหนดราคาสูงกว่าตลาดอย่างเป็นทางการ และใช้วิธีการรับจำนำข้าวเปลือกทุกเมล็ด ในระดับความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาตันละ 15,000 บาท มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติจากหลายๆ ภาคส่วน ขณะเดียวกันมีนักวิชาการแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในหลายๆ แง่มุม ทั้งในด้านที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย จึงนำไปสู่การศึกษาในชั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติในครั้งนี้

### 3.4 บทสรุป

สำหรับในบทที่ 3 นี้ ได้นำเสนอเรื่องหลักๆ 3 ประเด็น คือ ประเด็นแรก นโยบายผลิผล การเกษตรของไทย โดยกล่าวถึง แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเกษตร ภาพรวมของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผลิตผลการเกษตร ด้วยการยกตัวอย่างมาตรการผลิตผลทางการเกษตร จำนวน 3 ชนิด ได้แก่ ยางพารา ลำไย และมันสำปะหลัง ส่วนประเด็นที่สอง ได้อธิบายให้เห็นถึง วิวัฒนาการนโยบายข้าวในประเทศไทย โดยเริ่มตั้งแต่สนธิสัญญาเบาว์ริงจนถึงปัจจุบัน และวิเคราะห์ข้อดี ข้อเสียของ มาตรการต่างๆ ถัดมาเป็นประเด็นสุดท้าย ได้อธิบายข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการรับจำนำข้าวเปลือกในปี

2555/56 และรวบรวมความคิดเห็นของนักวิชาการที่มีต่อนโยบายนี้ รวมถึงเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างมาตรการที่มีการกล่าวถึงกันอยู่เรื่อยๆ คือ นโยบายประกันราคาข้าวกับนโยบายรับจำนำข้าว

จากการทบทวนเรื่องดังกล่าว พบว่า รัฐบาลมีนโยบายและมาตรการ ที่หลากหลายในการจัดการในภาคการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีนโยบายเกี่ยวกับผลิตผลการเกษตรอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการรับซื้อ การรับจำนำ การส่งเสริมการบริโภค การส่งเสริมการแปรรูป และการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ผลิตผลการเกษตรมีอิทธิพลและความสำคัญต่อทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม รวมถึงความยั่งยืนของวัฒนธรรม วิถีชีวิตของคนไทย ถึงแม้ว่าประเทศจะมีรายได้หลักจากอุตสาหกรรม

ในอีกมุมหนึ่ง ผลิตผลการเกษตรต่างชนิดกัน แต่การดำเนินงานของรัฐส่วนใหญ่จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน แตกต่างกันเพียงรายละเอียดการดำเนินงานปลีกย่อยเท่านั้น และส่วนใหญ่ในระยะหลังให้ความสำคัญกับนโยบายรับจำนำเป็นหลัก ซึ่งลักษณะการจัดการดังกล่าว มีความเชื่อมโยงกับเรื่องข้าว กล่าวคือ โดยภาพรวมแล้ว การจัดการผลิตผลการเกษตรที่ผ่านมาเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับข้าว แตกต่างกันที่หลักเกณฑ์ในการดำเนินงาน ที่เรียกได้ว่า เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญไปจากนโยบายผลิตผลการเกษตรในอดีต คือ รัฐบาลในยุคหลังเลือกที่จะทุ่มงบประมาณมหาศาลในการดำเนินนโยบายเรื่องนี้มากกว่าผลิตผลชนิดอื่นๆ รวมถึงมีการตั้งราคารับจำนำที่สูงกว่าราคาตลาด และไม่จำกัดจำนวนการรับจำนำ อันนำไปสู่ผลกระทบตามมามากมาย ถึงแม้ว่านักวิชาการบางส่วนมองว่า นโยบายรับจำนำข้าวเปลือกมีข้อดีที่ทำให้ชาวนาได้รับประโยชน์จากการดำเนินนโยบายของรัฐอย่างชัดเจน และส่งผลให้เศรษฐกิจภาคชนบทฟื้นตัวอีกครั้ง แต่ในมุมกลับกัน ข้อมูลจากหลายภาคส่วนได้ชี้ให้เห็นว่า การดำเนินการต่างๆ ได้นำไปสู่การขาดทุนมหาศาลของประเทศ

ดังนั้น การวิจัยในครั้งนี้ จึงเน้นไปที่การศึกษานโยบายไปปฏิบัติ กรณีศึกษานโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในปี 2555/56 เนื่องจากขึ้นปฏิบัติเป็นกระบวนการของนโยบายสาธารณะที่สำคัญอย่างยิ่ง การทำความเข้าใจกับสภาวะการณ์และปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนทราบถึงแนวทาง รูปแบบการปฏิบัติที่เหมาะสม ย่อมก่อให้เกิดความสำเร็จของนโยบาย ผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนส่วนใหญ่ และขณะเดียวกัน ช่วยลดการขาดทุน รวมถึงลดผลกระทบทางลบต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก ซึ่งในส่วนของระเบียบวิธีวิจัยสำหรับศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าวได้นำเสนอในบทถัดไป

## บทที่ 4

### ระเบียบวิธีวิจัย

จากบทที่ผ่านมา ได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา การนำนโยบายผลิตผลการเกษตรของไทยไปปฏิบัติ : ศึกษา นโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในปี 2555/56 ในประเด็นต่างๆ ทั้งในส่วนของแนวคิด และทฤษฎี นโยบายสาธารณะ การนำนโยบายไปปฏิบัติ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นโยบายผลิตผลการเกษตรของไทย และวิวัฒนาการนโยบายข้าวในประเทศไทย รวมถึงทัศนะของนักวิชาการที่มีต่อ นโยบายรับจำนำข้าวเปลือก ในปี 2555/56

ในบทนี้ จะได้อธิบายถึงวิธีการศึกษาวิจัย ซึ่งนับได้ว่าเป็นทางเดินที่สำคัญที่จะนำไปสู่การตอบคำถามการวิจัยที่ได้ตั้งไว้ โดยทางเดินดังกล่าว ต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย และกรอบแนวคิดในการวิจัย นอกจากนี้ ประเด็นที่ต้องคำนึงถึงสำหรับในขั้นตอนนี้ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้วิจัยกับประชากรที่ศึกษาวิจัย การเลือกพื้นที่ และวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล รวมถึงการวิเคราะห์ข้อมูล ทั้งนี้ ต้องสามารถบูรณาการข้อมูลที่รวบรวมมาจากการใช้เทคนิคการเก็บข้อมูลหลายๆ แบบ และสังเคราะห์ผลที่ได้ให้เชื่อมโยงสอดคล้องประสานกัน หรือเป็นเนื้อเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวิจัยในครั้งนี้ เน้นการออกแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นการวิจัยที่ไม่สามารถกำหนดล่วงหน้าไว้แน่นอนว่าจะต้องศึกษาเป็นลำดับๆ ไป อาจศึกษาองค์ประกอบต่างๆ สลับกันไปมา แต่ทั้งนี้ต้องให้ความสำคัญกับปฏิสัมพันธ์ ความเชื่อมโยงกัน ฉะนั้น สิ่งที่ไม่อาจมองข้ามได้ คือ เป้าหมายของการวิจัย คำถามในการวิจัย ทฤษฎี วิธีการวิจัย และสิ่งที่จะมีผลต่อความไม่คลาดเคลื่อนถูกต้องตรงประเด็นของการศึกษานั้น มีความสัมพันธ์ หรือมีผลต่อกันอย่างไร (Maxwell, 1996 : 3)

ระเบียบวิธีวิจัยในครั้งนี้โดยภาพรวม ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาจากเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้อง แนวคิดทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยรูปแบบการวิจัยเป็นแบบกรณีศึกษา พื้นที่ที่เลือกทำการศึกษา มีจำนวน 3 พื้นที่ ประกอบไปด้วย จังหวัดราชบุรี จังหวัดเชียงราย และจังหวัดสุรินทร์ ขณะที่หน่วยในการวิเคราะห์เป็นระดับบุคคล ประกอบด้วย ตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ และนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้จากการใช้วิธีสุ่มกลุ่มตัวอย่างโดยไม่ใช้ทฤษฎีความน่าจะเป็น การเลือกแบบเจาะจงให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ศึกษา



ส่วนเครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์ ได้แก่ การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างผสมผสานกับการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง หรือกึ่งโครงสร้าง กล่าวคือ ใช้แนวคำถามเป็นหลักในการสัมภาษณ์เจาะลึก แต่ขณะเดียวกัน ไม่มองข้ามประเด็นที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการสัมภาษณ์ ซึ่งแบบสัมภาษณ์ดังกล่าว ก่อนนำไปใช้จะมีการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ โดยนำเสนอต่อผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อตรวจสอบความสอดคล้อง ความถูกต้องเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา และทำการตีความจากคำตอบที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก นอกจากนี้ ทำการศึกษาและวิเคราะห์เอกสาร หรือการวิจัยเอกสาร ซึ่งเป็นการแสวงหาคำตอบ หรือการสร้างองค์ความรู้ด้วยการศึกษาข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ หลากหลายแหล่ง ทั้งในรูปของงานวิจัย และเอกสารต่างๆ

ส่วนสุดท้าย วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเน้นการจัดระเบียบข้อมูล แสดงข้อมูล และหาข้อสรุป รวมทั้งการตีความผลการวิจัย ในขณะที่การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ประยุกต์ใช้ทั้งการตรวจสอบภายใน และการตรวจสอบภายนอก โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### 4.1 การออกแบบการวิจัย

ภาพรวมของการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวที่ผ่านมา ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า นโยบายนี้มีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจ ความเชื่อมั่นของต่างชาติที่มีต่อประเทศไทย สังคม วัฒนธรรม ค่านิยมในการปลูกข้าว ประโยชน์ที่ชาวนาพึงจะได้รับ และมีผลในทางการเมือง เป็นต้น จึงเป็นเรื่องที่น่าคิดว่า สภาวะการณ์ และประเด็นปัญหาการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติเป็นอย่างไร และแนวทางการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ควรมีลักษณะเช่นไร โดยการออกแบบการวิจัยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาจากเอกสาร ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง แนวคิดทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึก เนื่องจาก Creswell ได้กล่าวไว้ว่า การวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นกระบวนการศึกษาวิจัย เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจบนพื้นฐานของระเบียบวิธีที่ให้ความสำคัญกับการแสวงหาประเด็นปัญหาทางสังคม หรือปัญหาของมนุษย์ โดยนักวิจัยสร้างสรรค์ภาพ หรือเนื้อหาข้อมูลที่ซับซ้อน หลากหลาย เป็นองค์รวม วิเคราะห์ข้อความ แสดงให้เห็นทัศนะของผู้ให้ข้อมูลสำคัญอย่างละเอียดถี่ถ้วน และดำเนินการศึกษาในสถานการณ์ที่เป็นธรรมชาติ (Creswell, 1998 : 15)

ในขณะที่ การสร้างข้อมูลต่างๆ นับตั้งแต่การตั้งคำถามการวิจัย กรอบแนวคิดในการวิจัย และการสร้างเครื่องมือในการเก็บข้อมูล ได้อาศัยการคิดขึ้นมาจากการทบทวนองค์ความรู้ ทฤษฎีที่มี

อยู่ ตลอดจนบริบทต่างๆ ในมุมมองที่หลากหลาย ที่สามารถรวบรวมได้ บนพื้นฐานของทฤษฎีความรู้เชิงคุณภาพ ที่เชื่อว่า ความรู้ ความจริงเป็นสิ่งที่ประกอบสร้าง (construct) บนเหตุผลที่หลากหลาย ไม่มีความหมาย ความรู้ ความจริงที่ปราศจากจิตใจ กล่าวคือ สิ่งต่างๆ ไม่ได้ถูกค้นพบ แต่เป็นสิ่งที่ประกอบสร้างขึ้นมา ซึ่งผู้คนที่แตกต่างกัน มีความคิดแตกต่างกัน ย่อมมีกรอบในการอ้างอิง (frame of reference) ที่แตกต่างกัน (Guba & Lincoln, 1985 as cited in Denzin & Lincoln, 2011 : 103)

อนึ่ง การเก็บข้อมูลในภาคสนาม ไม่ว่าจะเป็นจากนักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงาน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายรับจำนำข้าว เป็นต้น มีลักษณะเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ไม่ได้ค้นพบความจริงแต่นำมาประกอบสร้าง วิเคราะห์ ตีความข้อมูลเหล่านั้นขึ้นมา

สำหรับการตีความ มุ่งเน้นไปที่การศึกษบริบท และปรากฏการณ์ต่างๆ ของการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของสภาวะการณ์ และปัญหาการดำเนินงานผ่านมุมมองต่างๆ เชิงมิติตฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากคตินิยมแนวการตีความ (interpretivism) ถือว่า ความหมายขึ้นอยู่กับบริบท โดยครอบคลุมถึงบริบททางสังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ซึ่งการตีความ หรือการพยายามทำความเข้าใจความหมายของสิ่งต่างๆ หลังจากที่ได้รวบรวมข้อมูลทั้งหมดจากการลงภาคสนาม จะนำไปสู่ความเข้าใจในความหมายของสิ่งที่ทำการศึกษาอย่างสมบูรณ์ (ชาย โพธิ์สิตา, 2554 : 84)

#### 4.1.1 การวิจัยแบบกรณีศึกษา

รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพในการศึกษาครั้งนี้ คือ การวิจัยแบบกรณีศึกษา ซึ่ง Yin ได้กล่าวไว้ว่า การวิจัยแบบกรณีศึกษา มีขอบเขตชัดเจนสมบูรณ์ในตัวเอง มีเวลาและสถานที่ที่สามารถกำหนดได้ รวมถึงเป็นวิธีการที่เหมาะสมกับธรรมชาติของคำถามการวิจัยที่มุ่งหาคำตอบประเภทอย่างไร และทำไม อีกทั้งเป็นสถานการณ์ หรือปรากฏการณ์ที่ผู้วิจัยควบคุมได้น้อย หรืออาจจะควบคุมไม่ได้เลย (Yin, 1994 : 1) นอกจากนี้ เชื่อว่า กรณีศึกษาเป็นแนวทางที่ทำให้สามารถตรวจสอบปรากฏการณ์ที่สลับซับซ้อน หรือง่ายจากหน่วยในการวิเคราะห์ (units of analysis) ที่แตกต่างกัน (Yin, 2003 as cited in Berg, 2007 : 283)

ประเภทของกรณีศึกษา ประยุกต์ใช้ intrinsic cases คือ การเลือกศึกษากรณีเพราะความสนใจอยากรู้ อยากทำความเข้าใจ อยากเปิดเผยรายละเอียดของกรณีนั้น โยบายรับจํานำข้าวเปลือกในปี 2555/56 เป็นหลัก ซึ่งเป็นกรณีที่น่ารู้ มีความสมบูรณ์ในตัวของมันเอง และ instrumental cases กล่าวคือ กรณีที่ใช้เพื่อแสดง หรือเพื่อสนับสนุนข้อสรุปอย่างใดอย่างหนึ่งของนักวิจัย เนื่องจากเห็นว่า กรณีนั้นเป็นตัวอย่าง หรือเป็นตัวแทนของกรณีอื่นๆ และนักวิจัยต้องการแสดงอะไรบางอย่างให้ชัดเจนมากขึ้น โดยผ่านกรณีนั้น (Stake, 2000 อ้างถึงใน ชาย โพธิสิตา, 2554 : 154)

ประการต่อมา รูปแบบการวิจัยแบบกรณีศึกษา ได้เลือกใช้กรณีศึกษาแบบมุ่งหาคําอธิบาย (explanatory case studies) เน้นในเรื่องรายละเอียดของข้อมูล บริบทปรากฏการณ์ในนโยบายรับจํานำข้าวเปลือก และให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ รวมทั้งการรู้จักปรากฏการณ์และหาคําอธิบายใหม่ๆ ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน หรือเสริมคําอธิบายที่มีมาก่อนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งการศึกษาในลักษณะนี้ สามารถนำมาใช้อธิบายข้อค้นพบที่การศึกษาเชิงปริมาณไม่อาจอธิบายได้ (Yin, 1993 : 4-27)

ถัดจากรูปแบบการวิจัยที่ใช้แล้วนั้น อีกประเด็นหนึ่ง คือ การเลือกพื้นที่ที่ทำการศึกษา ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ ศึกษาจำนวน 3 พื้นที่ ประกอบไปด้วย จังหวัดราชบุรี จังหวัดเชียงราย และจังหวัดสุรินทร์ สาเหตุที่เลือกจังหวัดดังกล่าว เพื่อให้มีการวิจัยในพื้นที่ที่แตกต่างกัน แต่ละภาค และไม่มีเขตติดต่อกัน อันจะนำไปสู่การศึกษายริบทของแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อม ดิน ฟ้า อากาศ ค่านิยม หรือวัฒนธรรมในการปลูกข้าว รวมถึงรูปแบบและวิธีการในการบริหารนโยบายรับจํานำข้าว เป็นต้น ในอีกมุมหนึ่ง จังหวัดดังกล่าว ยังเป็นพื้นที่ที่มีปริมาณการรับจํานำข้าวเปลือกสูงที่สุดของแต่ละภาค 3 ลำดับแรก ในปี พ.ศ. 2554/55 ที่ผ่านมา ซึ่งสะสมตั้งแต่เริ่มโครงการวันที่ 7 ตุลาคม 2554 ถึงวันที่ 5 สิงหาคม 2555 (กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ , <http://www.dit.go.th /content detail.asp?typeid=8&catid=144&ID=3572>, 9 ธันวาคม 2555) โดยมีรายละเอียด ดังตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 รายงานผลการรับจำนำข้าวเปลือก ปี 2554/55

จังหวัด	จุดรับจำนำ (แห่ง)	จำนำใบ ประทวน (ใบ)	จำนำยุ่งกลาง (ราย)	ปริมาณการรับจำนำ ข้าวเปลือก (ตัน)
<b>ภาคเหนือ</b>				
1. กำแพงเพชร	17	29,263	-	243,395
<b>2. เชียงราย</b>	<b>15</b>	<b>66,492</b>	<b>592</b>	<b>326,608</b>
3. เชียงใหม่	13	12,328	197	57,211
4. ตาก	2	3,375	6	15,339
5. นครสวรรค์	42	30,835	-	294,601
6. น่าน	2	3,156	2	9,707
7. พะเยา	18	30,969	601	125,504
8. พิจิตร	26	28,750	-	296,725
9. พิษณุโลก	19	25,306	13	215,248
10. เพชรบูรณ์	13	21,624	169	174,887
11.แพร่	2	5,612	140	15,758
12. แม่ฮ่องสอน		-	-	-
13. ลำปาง	4	9,253	365	32,401
14. ลำพูน	2	1,234	-	5,786
15. สุโขทัย	19	27,679	6	198,918
16. อุตรดิตถ์	8	18,079	63	136,383
17. อุทัยธานี	8	14,306	-	132,830
รวม ภาคเหนือ	210	328,261	2,154	2,281,301
<b>ภาคกลาง</b>				
1. กรุงเทพมหานคร	4	1,228	-	9,509
2. กาญจนบุรี	22	21,359	-	185,711
3. จันทบุรี	1	388	-	934
4. ฉะเชิงเทรา	13	4,468	-	44,733
5. ชลบุรี	-	-	-	-
6. ชัยนาท	26	9,483	-	90,720
7. ตราด	1	479	-	2,630
8. นครนายก	6	6,186	-	69,228
9. นครปฐม	31	8,086	-	63,183
10. นนทบุรี	3	126	-	1,564
11. ปทุมธานี	7	501	-	7,509

ตารางที่ 4.1 รายงานผลการรับจำนำข้าวเปลือกปี 2554/55 (ต่อ)

จังหวัด	จุดรับจำนำ (แห่ง)	จำนำใบ ประทวน (ใบ)	จำนำยุ่งฉาง (ราย)	ปริมาณการรับจำนำ ข้าวเปลือก (ตัน)
ภาคกลาง (ต่อ)				
12. ประจวบคีรีขันธ์	1	2,572	-	13,582
13. ปราจีนบุรี	3	4,269	-	42,294
14. พระนครศรีอยุธยา	9	2,640	-	28,446
15. เพชรบุรี	24	30,712	-	191,907
16. ระยอง	-	-	-	-
<b>17. ราชบุรี</b>	<b>22</b>	<b>23,855</b>	-	<b>228,616</b>
18. ลพบุรี	12	7,948	-	85,991
19. สมุทรปราการ	1	52	-	662
20. สมุทรสงคราม	-	-	-	-
21. สมุทรสาคร	1	140	-	1,666
22. สระแก้ว	6	4,524	-	30,143
23. สระบุรี	15	10,198	-	103,119
24. สิงห์บุรี	12	799	-	5,927
25. สุพรรณบุรี	56	14,258	-	132,601
26. อ่างทอง	7	545	-	3,990
<b>รวม ภาคกลาง</b>	<b>283</b>	<b>154,816</b>	-	<b>1,344,665</b>
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ				
1. กาฬสินธุ์	13	32,907	50	107,570
2. ขอนแก่น	14	39,988	1,490	95,707
3. ชัยภูมิ	11	16,103	1,170	71,258
4. นครพนม	12	11,823	1	51,915
5. นครราชสีมา	37	94,185	186	396,904
6. บึงกาฬ	1	123	9	501
7. บุรีรัมย์	50	81,643	2,968	336,025
8. มหาสารคาม	23	39,131	406	138,011
9. มุกดาหาร	5	4,273	8	7,394
10. ยโสธร	12	34,542	260	136,531
11. ร้อยเอ็ด	43	70,070	2,420	278,164
12. เลย	-	-	617	2,266

ตารางที่ 4.1 รายงานผลการรับจำนำข้าวเปลือกปี 2554/55 (ต่อ)

จังหวัด	จุดรับจำนำ (แห่ง)	จำนำใบ ประทวน (ใบ)	จำนำยุ่งฉาง (ราย)	ปริมาณการรับจำนำ ข้าวเปลือก (ตัน)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ต่อ)				
13. ศรีสะเกษ	28	63,008	8,065	331,350
14. สกลนคร	6	17,016	290	69,839
<b>15. สุรินทร์</b>	<b>36</b>	<b>85,549</b>	<b>16,267</b>	<b>484,803</b>
16. หนองคาย	3	1,610	-	3,501
17. หนองบัวลำภู	5	6,390	24	16,286
18. อำนาจเจริญ	12	37,581	-	131,320
19. อุบลราชธานี	9	18,764	241	50,473
20. อุบลราชธานี	39	98,671	48	440,779
รวม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	359	753,377	34,520	3,150,597
ภาคใต้				
1. กระบี่	-	-	-	-
2. ชุมพร	-	-	-	-
3. ตรัง	-	-	-	-
4. นครศรีธรรมราช	29	7,683	70,680	70,680
5. นราธิวาส	-	-	-	-
6. ปัตตานี	-	-	-	-
7. พังงา	-	-	-	-
8. พัทลุง	11	5,783	-	41,316
9. ภูเก็ต	-	-	-	-
10. ยะลา	-	-	-	-
11. ระนอง	-	-	-	-
12. สงขลา	33	7,616	-	61,597
13. สตูล	-	-	-	-
14. สุราษฎร์ธานี	-	-	-	-
รวม ภาคใต้	73	21,082	-	173,593
รวมทั้งประเทศ	925	1,257,536	36,674	6,950,157

ที่มา : กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์, <http://www.dit.go.th/contentdetail.asp?typeid=8&catid=144&ID=3572>,  
9 ธันวาคม 2555

#### 4.1.2 หน่วยในการวิเคราะห์

สำหรับหน่วยในการวิเคราะห์ หรือหน่วยในการศึกษาทางสังคมศาสตร์มีหลากหลาย ได้แก่ (1) หน่วยระดับบุคคล อาทิเช่น อายุ อาชีพ การศึกษา พฤติกรรม ทักษะคติทางการเมือง เป็นต้น (2) หน่วยระดับกลุ่ม อาทิเช่น ระดับการศึกษาโดยเฉลี่ย อัตราการใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น (3) หน่วยระดับองค์กร ได้แก่ กกต. ปปช. ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น (4) หน่วยระดับสถาบัน เช่น สถาบันทางการเมือง อันได้แก่ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดัน เป็นต้น (5) หน่วยระดับพื้นที่ อาทิเช่น หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด รวมทั้ง (6) หน่วยระดับสังคม อาทิเช่น อัตราความเป็นเมือง ความเป็นประชาธิปไตย เป็นต้น สำหรับการศึกษาวิจัยการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติใช้หน่วยในการวิเคราะห์ระดับบุคคล เนื่องจากหลักการวิจัยเชิงคุณภาพในทางรัฐประศาสนศาสตร์หน่วยในการศึกษา หรือหน่วยในการวิเคราะห์มักจำกัดอยู่ที่บุคคล (จุมพล หนิมพานิช, 2551 : 224-227) ประกอบกับการศึกษานโยบายดังกล่าวนั้น เป็นนโยบายขนาดใหญ่ ที่นำไปปฏิบัติครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ ทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมาก และหลากหลายระดับ รวมถึงหลากหลายหน่วยงาน จึงเน้นศึกษาระดับตัวบุคคลที่สามารถให้ข้อมูลในการตอบคำถามการวิจัยครั้งนี้ได้อย่างครบถ้วน

#### 4.1.3 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

จากการเลือกหน่วยในการวิเคราะห์ระดับบุคคลข้างต้น ประชากร (population) จึงเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ และนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และความเข้าใจในนโยบายดังกล่าวเป็นอย่างดี รวมทั้งผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยศึกษาจากจำนวนคนที่ไม่มากนัก เพื่อให้สามารถศึกษาข้อมูลในเชิงลึกและแคบ อันจะนำมาซึ่งข้อสรุปทั่วไปที่มีลักษณะเฉพาะกรณี ถึงแม้ว่า หน่วยในการวิเคราะห์มีจำนวนน้อย แต่ยังคงใช้การสุ่มกลุ่มตัวอย่าง (sampling) เนื่องจากไม่สามารถศึกษาประชากรทุกคน ทุกที่ ทุกสิ่งได้ ในที่นี้ใช้วิธีสุ่มกลุ่มตัวอย่างโดยไม่ใช้ทฤษฎีความน่าจะเป็น (non-probability selection sampling) ใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (purposive selection) เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในพื้นที่ที่เป็นกรณีศึกษา รวมมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสิ้น 30 คน ซึ่งสามารถแบ่งได้ ดังนี้ (จุมพล หนิมพานิช, 2551 : 227-234)

1) ตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ จำนวน 13 คน ประกอบด้วย

(1) ตัวแทนคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ 1 คน เนื่องจากเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติระดับส่วนกลาง และกำกับนโยบาย ทิศ

ทางการผลิตและการตลาดข้าว พิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการสนับสนุน ช่วยเหลือเกษตรกร สถาบันเกษตรกร ผู้ประกอบการ โรงสี ผู้ค้า และผู้ส่งออกข้าว รวมถึงติดตาม กำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบาย มาตรการต่างๆ

(2) เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ มีจำนวน 6 คน ได้แก่ เกษตรอำเภอ/จังหวัดที่เป็นผู้ออกหนังสือรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าว จำนวน 3 คน (จังหวัดละ 1 คน) และตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด จำนวน 3 คน (จังหวัดละ 1 คน) เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการนำนโยบายไปปฏิบัติขั้นตอนต่างๆ ในระดับจังหวัด

(3) เจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ มีจำนวน 6 คน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ร.ก.ส. จำนวน 3 คน (จังหวัดละ 1 คน) และ เจ้าหน้าที่ อคส. จำนวน 3 คน (จังหวัดละ 1 คน) เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการนำนโยบายไปปฏิบัติขั้นตอนต่างๆ ในระดับจังหวัด

## 2) นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน ประกอบด้วย

(1) นักวิชาการ 3 คน ได้แก่ นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง จำนวน 1 คน ด้านประวัติศาสตร์ จำนวน 1 คน และด้านการเกษตรและการเงินการคลัง จำนวน 1 คน เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจ และเชี่ยวชาญหลากหลายด้าน ทั้งเศรษฐศาสตร์การเมือง ประวัติศาสตร์ และการเกษตร รวมทั้งการเงินการคลัง ซึ่งองค์ความรู้ทางวิชาการเหล่านั้น มีความเชื่อมโยงกับลักษณะของนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก นอกจากนี้ นักวิชาการที่เลือกแต่ละคน ล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการเกษตรของรัฐบาลทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาวิจัยนโยบายที่เกี่ยวกับข้าวในอดีต เป็นผู้ที่มีชื่อเสียงที่ให้ทัศนะ ความคิดเห็นเรื่องนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกผ่านสื่อต่างๆ รวมถึงเป็นผู้บริหารหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้รับผิดชอบนโยบายข้าวในแต่ละยุคแต่ละสมัย ทั้งในส่วนของกำกับการประกันราคาข้าว และการรับจำนำข้าว เป็นต้น

(2) ตัวแทนสภาเกษตรกรแห่งชาติ 1 คน ได้แก่ ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ หรือตัวแทนระดับผู้บริหาร เนื่องจากมีส่วนสำคัญในการเสนอเชิงนโยบายภาคการเกษตรโดยรวมให้แก่คณะรัฐมนตรี และมีคณะกรรมการเฉพาะที่ดูแลศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องข้าว

## 3) ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ จำนวน 13 คน ประกอบด้วย

(1) เจ้าของธุรกิจเอกชน มีจำนวน 4 คน ได้แก่ เจ้าของหรือผู้จัดการโรงสี จำนวน 3 คน (จังหวัดละ 1 คน) เนื่องจากเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง จากการเป็นผู้ประกอบการธุรกิจมาเป็นผู้รับจ้างรัฐบาลในขั้นตอนรับจำนำ ณ โรงสี การสีแปรสภาพ และให้เช่าโกดัง/ไซโลจัดเก็บข้าวในโครงการ และผู้ส่งออกข้าว จำนวน 1 คน ได้แก่ ตัวแทนสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย เนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่ได้รับผลจากการที่รัฐบาลเป็นผู้รับซื้อและขายข้าว เสมือนเป็นการ



เปลี่ยนมือจากเอกชนมาเป็นรัฐบาล ได้รับผลจากการที่รัฐบาลรับจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาด ซึ่งเป็นการทำลายกลไกตลาด ขณะเดียวกันมีความรู้และความเชี่ยวชาญเป็นอย่างดีเกี่ยวกับการค้าข้าว เพราะเป็นหน่วยงานที่ส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบวิสาหกิจอันเกี่ยวกับการเป็นนายหน้า และตัวแทนขายข้าว อันจะนำไปสู่ความกระฉ่งในการศึกษาขั้นตอนการระบายข้าว การส่งออก ทำให้สามารถตอบคำถามการวิจัยได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

(2) ชาวนา 9 คน (จังหวัดละ 3 คน) เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาล หรือเป็นกลุ่มเป้าหมายของการดำเนินนโยบายนี้ และรับรู้ หรือสัมผัสการปฏิบัติงานในพื้นที่โดยตรง

จากข้อมูลรายละเอียดข้างต้น สามารถสรุปผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ดังตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 สรุปผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	จำนวน (คน)
1. ตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ	
(1) ตัวแทนคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ	1
(2) เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ (เจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ/จังหวัด และตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด)	6
(3) เจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. และ อคส.)	6
รวมกลุ่ม 1	13
2. นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ	
(1) นักวิชาการ (นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง ด้านประวัติศาสตร์ ด้านการเกษตรและการเงินการคลัง)	3
(2) ตัวแทนสภาเกษตรกรแห่งชาติ	1
รวมกลุ่ม 2	4
3. ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ	
(1) เจ้าของธุรกิจเอกชน (เจ้าของโรงสี และตัวแทนสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย)	4
(2) ชาวนา	9
รวมกลุ่ม 3	13
รวมทั้งหมด	30

ที่มา : จากการวิเคราะห์ข้อมูลโดยผู้วิจัย

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การออกแบบการวิจัยในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เน้นที่การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้แนวการตีความ อันจะนำไปสู่การเข้าใจในความหมายของบริบท และปรากฏการณ์ต่างๆ ของการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติ ทั้งนี้ ได้ให้ความสำคัญกับการวิจัยแบบกรณีศึกษา ในลักษณะมุ่งหาคําอธิบาย โดยทำการศึกษาทั้งหมด 3 พื้นที่ คือ จังหวัดราชบุรี จังหวัดเชียงราย และจังหวัดสุรินทร์ ขณะที่หน่วยในการวิเคราะห์เป็นระดับบุคคล ประกอบด้วย ตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติ และนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งใช้วิธีสุ่มกลุ่มตัวอย่างโดยไม่ใช้ทฤษฎีความน่าจะเป็น เลือกแบบเจาะจง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจน และครอบคลุมในการวิจัยครั้งนี้

## 4.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล กรณีศึกษา 3 พื้นที่ ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นนั้น ใช้ระยะเวลา รวม 4 เดือน ในลักษณะที่สอดคล้องกับรูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ กล่าวคือ วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลเน้นข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นหลัก ประกอบด้วย (1) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และ (2) การศึกษาและวิเคราะห์เอกสาร หรือการวิจัยเอกสาร (สุภางค์ จันทวานิช, 2554 : 44-113)

ในมุมมองของการวิจัยเรื่องนี้ มีประเด็นเนื้อหาหลักๆ ในการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่ค่อนข้างชัดเจน อันได้แก่ สภาพการณ์ และปัญหาการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติ รวมถึงแนวทาง หรือรูปแบบการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย โดยศึกษาการดำเนินการรับจํานำข้าวเปลือกในทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การขึ้นทะเบียนเกษตรกรไปจนถึงการระบายและส่งออกข้าว ซึ่งลักษณะข้างต้นสอดคล้องกับแนวทางการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก หรือการสัมภาษณ์แบบมีจุดความสนใจเฉพาะ (focus interview) ที่ สุภางค์ จันทวานิช (2554 : 77-78) ได้กล่าวไว้ว่า เป็นการสัมภาษณ์ที่ผู้วิจัยมีจุดสนใจอยู่แล้ว และพยายามดึงให้ผู้ถูกสัมภาษณ์เข้าสู่จุดที่สนใจ เนื่องจากบางครั้งผู้วิจัยอาจไม่ต้องการทราบข้อเท็จจริงในเรื่องหนึ่งเรื่องใดทุกขั้นตอน เพราะอยู่นอกเหนือขอบเขตการวิจัย จึงเลือกสัมภาษณ์เฉพาะจุดที่ต้องการ ดังนั้นประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก คือ ผู้วิจัยรู้ล่วงหน้าว่าต้องการข้อมูลอะไร ชนิดใด

ส่วนเครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์ ได้แก่ การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (structured interview) ผสมผสานกับการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง หรือกึ่งโครงสร้าง (unstructured or

semi-structured interview) กล่าวคือ ใช้แนวคำถามเป็นหลักในการสัมภาษณ์เจาะลึก แต่ขณะเดียวกันไม่มองข้ามประเด็นที่อาจจะเกิดขึ้นระหว่างการสัมภาษณ์ (ชาย โพธิ์ธิดา, 2554 : 264) ซึ่งแบบสัมภาษณ์ดังกล่าว ก่อนนำไปใช้จะมีการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ โดยนำเสนอต่อผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องและความถูกต้องเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา

ในขณะที่คำถามที่ใช้สัมภาษณ์ จะตั้งคำถามในลักษณะปลายเปิด (open-ended) ผสมกับแบบปลายปิด (close-ended) โดยในบางคำถามใช้แบบปลายปิด และบางคำถามใช้แบบปลายเปิด หรือในคำถามข้อเดียวกันใช้ผสมทั้งสองแบบ เพื่อเป็นการนำข้อดีของคำถามแต่ละประเภทมาใช้ ดังที่ สุภางค์ จันทวานิช (2554 : 95-103) ได้ให้ความเห็นว่า คำถามปลายเปิด เหมาะกับคำถามที่มีความสลับซับซ้อนและค่อนข้างลึกซึ้ง ช่วยให้ได้คำตอบที่หลากหลายแง่มุม และมีความละเอียดของข้อมูล ในมุมนกลับกัน คำถามปลายปิด เป็นประโยชน์ในการได้มาซึ่งคำตอบจากผู้ตอบทุกคนในมาตรฐานเดียวกัน และมีความสมบูรณ์ของคำตอบ (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก.)

สำหรับการดำเนินการสัมภาษณ์ จะดำเนินการเสมือนการสนทนา การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันระหว่างผู้สัมภาษณ์และผู้ถูกสัมภาษณ์ ภายใต้เนื้อหาสาระตามกรอบแนวคิดการวิจัย เพื่อให้เกิดความรู้ลึกซึ้งหย่อน ฝนคลาย ไม่ตึงเครียด คำตอบพูดออกมาอย่างเป็นธรรมชาติ ข้อมูลที่ได้มีลักษณะเจาะจง มีความถูกต้องตรงประเด็น และมีรายละเอียดเพียงพอ โดยอาศัยการตีความในการทำความเข้าใจความหมายของคำตอบ ในขณะที่เดียวกัน มีการตรวจสอบความเข้าใจของตนต่อคำตอบนั้น (Kvale, 1996 อ้างถึงใน ชาย โพธิ์ธิดา, 2554 : 282-283)

ทั้งนี้ ระหว่างการสัมภาษณ์ได้ทำการจดบันทึกข้อมูลต่างๆ ไว้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ดังที่ Lofland (1971 : 102) กล่าวว่าไว้ว่า การจดบันทึกในภาคสนามเป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญที่สุดของการวิเคราะห์ หากการวิจัยไม่มีการจดบันทึกในสิ่งที่ได้จากการสัมภาษณ์ ย่อมไม่มีประโยชน์อะไรเลยที่จะเก็บข้อมูลในภาคสนามต่อไป

วิธีที่สอง การศึกษาและวิเคราะห์เอกสาร หรือการวิจัยเอกสารในครั้งนี้ เป็นการแสวงหาคำตอบ หรือการสร้างองค์ความรู้ด้วยการศึกษาข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) หลากหลายแหล่ง ทั้งในรูปของหนังสือ และเอกสารต่างๆ รวมถึงสื่ออื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข่าวความเคลื่อนไหวของนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกผ่านทางหนังสือพิมพ์ และเว็บไซต์ เป็นต้น เพื่อทำความเข้าใจนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก และภาพรวมของพื้นที่ต่างๆ รวมถึงแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร ข้อมูลต่างๆ ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ด้วยเหตุที่ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในการวิจัยมีเป็นจำนวนมาก และปฏิเสธไม่ได้ว่า เอกสารบางชนิดยังมีความซับซ้อนของข้อมูล และผู้วิจัยมีข้อจำกัดที่ไม่อาจจะศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องได้ครบทุกชิ้น ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับใช้เกณฑ์สำหรับการคัดเลือกเอกสารมาใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย (1) การเป็นตัวแทน (representativeness) เป็นการพิจารณาว่า เอกสารดังกล่าวมีความเป็นตัวแทนหรือไม่ กล่าวคือ เอกสารสามารถใช้แทน หรือเป็นแบบฉบับที่แทน เอกสารประเภทเดียวกันได้ นอกจากนั้น ข้อมูลในเอกสารจะต้องเป็นข้อมูลที่เป็นตัวแทนของ ประชากรได้ อาทิเช่น รายงานการวิจัยที่มีการสุ่มกลุ่มตัวอย่าง ใช้สถิติวิเคราะห์ที่ถูกต้อง เป็นต้น และ (2) ความหมาย (meaning) เป็นการคัดเลือกเอกสารที่มีความชัดเจน เข้าใจง่าย โดยการพิจารณา เอกสารเบื้องต้น ว่ามีข้อมูลใดที่เป็นนัยสำคัญ หรือสามารถสร้างความหมายให้กับการวิจัยได้ ทั้งนี้ การตีความเอกสารบางประเภทต้องมองทั้งในระดับที่เป็นข้อเท็จจริง และตีความข้อมูลที่เป็นนัยยะที่แฝงอยู่ด้วย (Scott, 1990: 1-2)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในการวิจัยครั้งนี้ ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยเน้นการ สัมภาษณ์แบบเจาะลึก ประกอบกับใช้วิธีการศึกษาและวิเคราะห์เอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น รายงานการศึกษาวิจัยนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก เอกสารทางราชการ ข้อมูลสถิติ ได้แก่ รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานของรัฐบาล สถิติด้านการเกษตร และข้อมูล ชาวนาไทย รวมถึงข่าวสารผ่านช่องทางต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ข้อมูลที่รวบรวมได้มีความ ครบคลุม และสามารถตอบคำถามการวิจัยที่ได้ตั้งไว้อย่างครบถ้วน

#### 4.2.1 ขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล แบ่งออกเป็นช่วงเวลาสำคัญๆ 3 ช่วง คือ ขั้นตอนเตรียมการก่อน เก็บรวบรวมข้อมูล ขั้นตอนระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูล และขั้นตอนหลังการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

##### 4.2.1.1 ขั้นตอนเตรียมการก่อนเก็บรวบรวมข้อมูล มีการดำเนินการ คือ

(1) ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลและสถานที่ในจังหวัดต่างๆ ที่เลือกศึกษา จากหนังสือ เว็บไซต์ และข่าวสารต่างๆ ว่าต้องติดต่อประสานงานกับใคร อย่างไร ที่ไหน เมื่อไหร่ และต้องใช้เวลาในการเดินทางมากน้อยเพียงใด เพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดในวันเก็บรวบรวม ข้อมูล (งามพิศ สัตย์สงวน, 2547 : 66-68)

(2) ขอให้หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต ออกหนังสือเลขที่ รปศ. 4192/175 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2556 ขอความอนุเคราะห์ให้ผู้วิจัยเข้าไปเก็บข้อมูลและทำการสัมภาษณ์เชิงลึก ประกอบด้วย เกษตรอำเภอ/จังหวัดที่เป็นผู้ออกหนังสือรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าว สำนักงานองค์การคลังสินค้า คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัด คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โรงสีใน 3 จังหวัดที่คัดเลือกมา และสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย ส่วนนักวิชาการที่เชี่ยวชาญเรื่องนโยบายรับจํานำข้าวเปลือกจะทำหนังสือเรียนขอเข้าสัมภาษณ์ท่านเหล่านั้นโดยตรง

(3) ติดต่อกับผู้ประสานงานที่หน่วยงานต่างๆ มอบหมาย เพื่อนัดวันและเวลาในการเข้าเก็บข้อมูล พร้อมทั้งชี้แจง ทำความเข้าใจรายละเอียดเบื้องต้นสำหรับวัตถุประสงค์ในการวิจัย และแนวคำถามในการสัมภาษณ์ เพื่อเป็นการเตรียมตัวล่วงหน้าของทั้งผู้ถูกสัมภาษณ์ในการเตรียมข้อมูล และผู้สัมภาษณ์ในการเตรียมพร้อมสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูล

(4) มีการเตรียมเครื่องมือ อุปกรณ์ที่ใช้ในการลงภาคสนามล่วงหน้า ประกอบด้วย ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายรับจํานำข้าวเปลือก แนวทางและข้อคำถามในการสัมภาษณ์ กล้องถ่ายรูป เครื่องบันทึกเสียง รวมถึงอุปกรณ์เครื่องเขียนสำหรับการจดบันทึก เป็นต้น

(5) เมื่อใกล้ถึงกำหนดเวลานัดในการลงพื้นที่ภาคสนาม ผู้วิจัยจะประสานยืนยันกับบุคคลดังกล่าวอีกครั้ง เพื่อไม่ให้การนัดเรื่องเวลา และสถานที่ผิดพลาด ซึ่งจะเป็นการเสียเวลาเปล่าทั้งกับตัวผู้วิจัยและผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้วย

#### 4.2.1.2 ขั้นตอนระหว่างกรเก็บรวบรวมข้อมูล มีการดำเนินการ ดังนี้

(1) เดือนมกราคมถึงเมษายน 2557 เดินทางลงพื้นที่ไปยังโรงสีที่เป็นจํารับจํานำ และโกดังหรือไซโลที่เป็นสถานที่เก็บรักษาข้าวของรัฐบาลในจังหวัดราชบุรี จังหวัดเชียงราย และจังหวัดสุรินทร์ ตลอดจนสถานที่ทำงานของคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัด รวมถึงสถานที่ต่างๆ ที่นัดหมายไว้ระหว่างผู้วิจัยและผู้ให้สัมภาษณ์ โดยจะทำการลงพื้นที่ในจังหวัดราชบุรีเป็นแห่งแรก หลังจากนั้น ตามด้วยจังหวัดเชียงราย อีกทั้งจังหวัดสุรินทร์ตามลำดับ ขณะเดียวกัน ทำการสัมภาษณ์กลุ่มคนต่างๆ ได้แก่ นักวิชาการ ผู้แทนสภาเกษตรกรแห่งชาติ และผู้แทนสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย ซึ่งลำดับก่อนหลังเข้าสัมภาษณ์เป็นไปตามที่สามารถนัดหมายได้

ทั้งนี้ การระบุตัวบุคคลที่จะให้สัมภาษณ์ว่าควรเป็นใครนั้น ขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานต่างๆ เป็นผู้คัดเลือก และมอบหมายให้ข้อมูลเป็นสำคัญ ในขณะที่อีกส่วนหนึ่ง ผู้วิจัยติดต่อโดยตรงไปยังผู้ให้ข้อมูลสำคัญนั้นๆ เนื่องจากเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในเนื้อหาสาระที่เป็นประโยชน์กับการวิจัยครั้งนี้

(2) ก่อนที่จะทำการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยจะชี้แจงและอธิบายถึงวัตถุประสงค์ในการสัมภาษณ์ และขอความอนุเคราะห์ในการให้ข้อมูลต่างๆ ตามคำถามที่ผู้วิจัยได้เตรียมไว้ล่วงหน้า ซึ่งมีทั้งในส่วนคำถามที่เป็นปลายปิดและคำถามปลายเปิด โดยขอบเขตของคำถามจะเป็นไปตามประเด็นในกรอบแนวคิดการวิจัย เพื่อนำไปสู่การตอบคำถามการวิจัยที่ได้ตั้งไว้ และระหว่างการสัมภาษณ์ผู้วิจัยได้ขออนุญาตผู้ถูกสัมภาษณ์บันทึกเสียง เพื่อเก็บรายละเอียดที่มีความครบถ้วน ถูกต้อง สอดคล้องกับสิ่งที่ผู้ถูกสัมภาษณ์ต้องการสื่อสารมายังผู้วิจัย ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการชี้แจงก่อนบันทึกเสียงว่า จะเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ครั้งนี้ไว้เป็นความลับ นำมาใช้สำหรับประกอบงานวิจัยชิ้นนี้เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในการรายงานผลการวิจัยจะไม่มีการระบุชื่อจริงของผู้ถูกสัมภาษณ์ลงไปในงานวิจัย ซึ่งการดำเนินการวิจัยในลักษณะดังกล่าว ส่งผลให้ผู้ถูกสัมภาษณ์รู้สึกสบายใจ กล่าวที่ให้ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงในเชิงลึก มีรายละเอียดครบถ้วนมากขึ้น

(3) นอกจากในการลงพื้นที่ภาคสนามผู้วิจัยจะเน้นการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นหลักแล้ว อีกสิ่งหนึ่งที่ผู้วิจัยมุ่งหวัง คือ การรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสารจากผู้ถูกสัมภาษณ์เหล่านั้น เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์ สรุป และจัดทำข้อเสนอแนะในการวิจัยต่อไป

ขั้นตอนระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยภาพรวม ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลในลักษณะที่เป็นเอกสารต่างๆ อาทิเช่น รายงานการวิจัย บทความ ข่าวสาร ความคิดเห็น และทัศนคติในเวทีเสวนาวิชาการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก รวมถึงข้อมูลในเว็บไซต์ต่างๆ ประกอบกับการพบปะพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้เชี่ยวชาญในด้านนี้อย่างไม่เป็นทางการ ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2555 และสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มต่างๆ ในเดือนมกราคมถึงเมษายน 2557 จำนวน 30 ท่าน ซึ่งการให้ข้อมูลและสัมภาษณ์เจาะลึกสามารถสรุปวัน เวลา และสถานที่ ดังตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 สรุปวัน เวลา สถานที่ในการให้ข้อมูลและสัมภาษณ์เจาะลึก

ผู้ให้ข้อมูลและสัมภาษณ์เจาะลึก	วัน เวลา	สถานที่
จังหวัดราชบุรี		
1. ชาวนาจังหวัดราชบุรี รายที่ 1	14 มกราคม 2557 เวลา 9.15 น.	สำนักงาน ธ.ก.ส. ราชบุรี
2. ชาวนาจังหวัดราชบุรี รายที่ 2	14 มกราคม 2557 เวลา 10.00 น.	สำนักงาน ธ.ก.ส. ราชบุรี
3. เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. จังหวัดราชบุรี	14 มกราคม 2557 เวลา 13.00 น.	สำนักงาน ธ.ก.ส. ราชบุรี
4. เจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด	15 มกราคม 2557 เวลา 9.00 น.	สำนักงานเกษตรจังหวัดราชบุรี
5. ตัวแทนคณะอนุกรรมการ ติดตามกำกับดูแลการรับจำนำ ระดับจังหวัดราชบุรี	15 มกราคม 2557 เวลา 11.30 น.	สำนักงานการค้าภายในจังหวัด ราชบุรี
6. เจ้าของโรงสี	15 มกราคม 2557 เวลา 13.00 น.	โรงสี
7. ชาวนาจังหวัดราชบุรี รายที่ 3	7 กุมภาพันธ์ 2557 เวลา 14.00 น.	กระทรวงพาณิชย์
8. เจ้าหน้าที่ อคส. จังหวัดราชบุรี	12 มีนาคม 2557 เวลา 9.00 น.	องค์การคลังสินค้า
จังหวัดเชียงราย		
9. เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. จังหวัดเชียงราย	22 มกราคม 2557 เวลา 8.00 น.	สำนักงาน ธ.ก.ส. เชียงราย
10. ตัวแทนคณะอนุกรรมการ ติดตามกำกับดูแลการรับจำนำ ระดับจังหวัดเชียงราย	22 มกราคม 2557 เวลา 13.00 น.	ศาลากลางจังหวัดเชียงราย
11. เจ้าหน้าที่ อคส. จังหวัด เชียงราย	22 มกราคม 2557 เวลา 16.00 น.	สำนักงานเช่าองค์การคลังสินค้า จ.เชียงราย
12. เจ้าของโรงสีจังหวัดเชียงราย	23 มกราคม 2557 เวลา 9.45 น.	โรงสี
13. ชาวนาจังหวัดเชียงราย รายที่ 1	23 มกราคม 2557 เวลา 11.30 น.	บ้านชานา ต.ห้วยสัก อ.เมือง จ.เชียงราย
14. ชาวนาจังหวัดเชียงราย รายที่ 2	23 มกราคม 2557 เวลา 14.00 น.	บ้านชานา ต.ดอนศิลา อ.เวียงชัย จ.เชียงราย
15. ชาวนาจังหวัดเชียงราย รายที่ 3	23 มกราคม 2557 เวลา 16.50 น.	บ้านชานา ต.รอบเวียง อ.เมือง จ.เชียงราย
16. เจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด เชียงราย	9 เมษายน 2557 เวลา 14.30 น.	สำนักงานเกษตรจังหวัดเชียงราย

ตารางที่ 4.3 วัน เวลา สถานที่ในการสัมภาษณ์เจาะลึก (ต่อ)

ผู้ให้ข้อมูลและสัมภาษณ์เจาะลึก	วัน เวลา	สถานที่
จังหวัดสุรินทร์		
17. เจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ	29 มกราคม 2557 เวลา 9.10 น.	สำนักงานเกษตรอำเภอเมืองสุรินทร์
18. ชาวนาจังหวัดสุรินทร์ รายที่ 1	29 มกราคม 2557 เวลา 11.30 น.	บ้านชาวนา ต.บุฤาษี อ.เมืองสุรินทร์ จ.สุรินทร์
19. ตัวแทนคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดสุรินทร์	29 มกราคม 2557 เวลา 14.15 น.	สำนักงานพาณิชย์จังหวัดสุรินทร์
20. เจ้าหน้าที่ อคส. จังหวัดสุรินทร์	30 มกราคม 2557 เวลา 10.00 น.	โรงแรมสุรินทร์มาเจสติก
21. ชาวนาจังหวัดสุรินทร์ รายที่ 2	30 มกราคม 2557 เวลา 14.00 น.	บ้านชาวนา ต.สำโรง อ.เมืองสุรินทร์ จ.สุรินทร์
22. เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. จังหวัดสุรินทร์	31 มกราคม 2557 เวลา 10.15 น.	สำนักงาน ธ.ก.ส. จ.สุรินทร์
23. ชาวนาจังหวัดสุรินทร์ รายที่ 3	31 มกราคม 2557 เวลา 11.45 น.	หน้าสำนักงาน ธ.ก.ส. จ.สุรินทร์
24. เจ้าของโรงสีจังหวัดสุรินทร์	23 กุมภาพันธ์ 2557 เวลา 13.20 น.	โรงสี
ผู้ให้สัมภาษณ์เจาะลึกส่วนอื่นๆ		
25. ตัวแทนสภาเกษตรกรแห่งชาติ	11 มกราคม 2557 เวลา 15.00 น.	เดอะมอลล์ งามวงศ์วาน
26. นักวิชาการ (ด้านการเกษตรและการเงินการคลัง)	20 มกราคม 2557 เวลา 9.00 น.	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสำนักงานใหญ่ (บางเขน)
27. นักวิชาการ (ด้านประวัติศาสตร์)	24 มกราคม 2557 เวลา 13.15 น.	ร้าน Book Republic จ.เชียงใหม่
28. นักวิชาการ (ด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง)	28 มกราคม 2557 เวลา 16.00 น.	โรงแรมเดอะสุโกศล กรุงเทพมหานคร
29. ตัวแทนสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย	12 กุมภาพันธ์ 2557 เวลา 11.00 น.	สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย
30. ตัวแทนคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ	21 เมษายน 2557 เวลา 17.10 น.	กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

ที่มา : จากการวิเคราะห์ข้อมูลโดยผู้วิจัย



### ข้อจำกัดในขั้นตอนระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูล

ช่วงระหว่างการลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาวิจัยนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก ตั้งแต่เดือนมกราคม 2557 ถึง เมษายน 2557 ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในปี 2556/57 ของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นั้น มีสถานการณ์ ความวุ่นวายในหลายๆ ประการ เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถจ่ายเงินตามใบประทวนให้กับชาวนาภายในระยะเวลาที่ระบุไว้ได้ จึงเป็นเหตุให้

(1) ธ.ก.ส. เสนอให้รัฐบาลเร่งหาเงินทุนหมุนเวียนโดยด่วน เนื่องจากชาวนาในหลายพื้นที่ไม่ได้รับเงินจากการจำนำข้าวเปลือก ประมาณ 3.5 ล้านตันข้าวเปลือก โดยในเดือนธันวาคม 2556 จ่ายเงินให้ชาวนาจำนวน 1.7 หมื่นล้านบาท แต่มีชาวนาที่ได้รับใบประทวนแล้วกว่า 1 แสนล้านบาท (ธ.ก.ส. วอนรัฐบาลเร่งหาเงินมาอุดจำนำข้าวด่วน, 2557 : 11)

(2) พรรคประชาธิปัตย์เสนอให้นายกรัฐมนตรีลงพื้นที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ของเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ซึ่งมีการค้างจ่ายใบประทวน 1.4 ล้านใบ ทั้งนี้ กระทรวงพาณิชย์เคยให้สัมภาษณ์ว่า ขายข้าว 1 ล้านตัน แต่เมื่อตรวจสอบกลับไม่ปรากฏเงินคืนคลัง จึงทำให้ไม่มีเงินไปจ่ายชาวนารอบ 3 (ปชป. บี้รัฐบาลจ่ายเงินชานาค้างค่าจำนำข้าว, 2557 : 10)

(3) เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2557 เครือข่ายชาวนา 5 จังหวัด ประกอบด้วย พิจิตร กำแพงเพชร นครสวรรค์ พิษณุโลก และสุโขทัย ชุมนุมใหญ่ปิดถนนประท้วงที่บริเวณถนนทางหลวง 117 นครสวรรค์-พิษณุโลก สี่แยกปลวกสูง อ.วชิรบรรมี จ.พิจิตร เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลจ่ายเงินค่าข้าวให้กับชาวนา นอกจากนั้น ที่จ.เพชรบูรณ์ ชาวนาจาก 14 หมู่บ้านของตำบลวังชมพู อ.เมือง เดินทางมาร่วมชุมนุมที่ศูนย์ราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อติดตามเงินจากการจำนำข้าว เป็นต้น (ชาวนาฮือทวงเงินจำนำข้าว ‘5 จว.เหนือ’ นับหมื่นปิดถนน, 2557 : 13)

(4) ผู้ส่งออกได้เปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนรับทราบว่า ช่วง 2 ปีที่ผ่านมา การที่รัฐเข้ามาใช้กลไกผูกขาดตลาดข้าว โดยเข้าไปเป็นผู้ซื้อข้าวทั้งหมดเพียงรายเดียว และเป็นผู้ขายรายเดียวไม่สามารถผลักดันให้ราคาข้าวในตลาดโลกเพิ่มได้ แต่กลับทำให้ราคาตลาดโลกแยลง โดยราคาข้าวร้อยละ 100 อยู่ที่ระดับ 500 ดอลลาร์ต่อตัน และเคยขึ้นไปถึง 600 ดอลลาร์ต่อตัน ขณะนี้ลดลงเหลือราว 400 ดอลลาร์ต่อตัน ทำให้การส่งออกของไทยตกมาอยู่ในอันดับ 3 ของโลก (ผู้ส่งออกชี้ข้าวจีทูจีเงินลวง ตั้ง ‘นายหน้า’ รับช่วงแทน, 2557 : 4)

(5) นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ให้สัมภาษณ์ผ่านสื่อ โดยเสนอไปในทิศทางเดียวกันว่า ควรยกเลิกโครงการนี้ อาทิเช่น นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล อธิบดีรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงการคลัง กล่าวไว้ว่า แนะนำให้รัฐบาลใหม่ประกาศยกเลิกโครงการรับจำนำข้าว หากยังเดินหน้าต่อจะยิ่งสร้างความเสียหายต่อฐานะการคลังของประเทศในอนาคต อีกด้านหนึ่ง นายนิพนธ์ พัวพงศกร อธิบายไว้ว่า โครงการรับจำนำข้าวต้องยกเลิก รัฐบาลต้องเปลี่ยนความคิดที่จะแทรกแซงราคาตลาด ต้องไม่คิดที่จะขายข้าวเองโดยเด็ดขาด เพราะ 2 ปี ของการแทรกแซงการขาย พิสูจน์แล้วว่า เป็นช่องทางการทุจริต รัฐบาลปิดบังข้อมูล การผลิต 2556/57 การทุจริตแทรกแซง ระบายข้าวมีสัดส่วนร้อยละ 33 ขณะที่สัดส่วนผลประโยชน์ตกถึงมือเกษตรกร ร้อยละ 65-67 ถ้าย้อนกลับไปถึงสองปีแรก ความเสียหายจากการทุจริตจะมากกว่า ร้อยละ 33-35 (สัมภาษณ์พิเศษ : ชีระชัย-นิพนธ์ ยลโครงการ “จำนำข้าว” ถึงเวลาประกาศเลิก, 2557 : 4)

(6) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เตรียมพิจารณาคดีทุจริตจำนำข้าวและการระบายข้าวของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในวันที่ 16 มกราคม 2557 หลังเวลาพิจารณาสำนวนมากกว่า 1 ปี โดยการไต่สวนคดีนี้มีขึ้นตั้งแต่ปี 2555 ซึ่งผู้ที่ถูกร้อง ประกอบด้วย นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ข้าราชการกระทรวงพาณิชย์ เจ้าหน้าที่จากฝ่ายไทย-จีน และบริษัทเอกชน ทั้งนี้ นพ.วรงค์ เดชกิจวิกรม ได้ยื่นให้ไต่สวน น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน กษช. ด้วย (ป.ป.ช. แจ้งข้อหา ‘บุญทรง-พวก’ สร้างเครือข่ายวางขายข้าวจีทูจีวันนี้- ‘นพ.วรงค์’ จักกล้าตัดสินใจเอาผิด, 2557 : 4)

(7) นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เลขาธิการคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทย ให้เป็นระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (กปปส.) ขึ้นเวทีปราศรัยที่เวทีปทุมวันว่า วันที่ 20 มกราคม 2557 จะไปปิดสำนักงานใหญ่ธนาคารออมสิน เนื่องจากเห็นว่า รัฐบาลบังคับให้ธนาคารออมสินจ่ายเงินค่าจำนำข้าวให้ชาวนา และหากธนาคารกรุงไทยให้เงินกับรัฐบาลจะ ไปปิดเช่นกัน (ปิดแบงก์ออมสินเพื่อกดดันคิวต่อไปกรุงไทยโยงเงินข้าวอ้างปกป้องผู้ฝากล้มมือบีบอนุเสาวรีย์เจ็บ 28 ราย ฝ่ายมั่นคงจงจัด ‘ลูกเงิน’ คม, 2557 : 15)

(8) เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2557 นายทองมา ไกลสวน อายุ 60 ปี ชาวบ้านโนนสั้น หมู่ 3 ต.โนนรัง อ.เมือง จ.ร้อยเอ็ด ผูกคอตาย เนื่องจากไม่มีเงินคืนจากการกู้ ธ.ก.ส. จำนวน 400,000 บาท เพราะไม่ได้รับเงินจากโครงการรับจำนำข้าว (ชาวนาเครียดหนี้สินผูกคอตายรอเงินจำนำข้าวยังไม่ได้ อ่างทองสื่อปิดมิตรภาพ, 2557 : 6)

(9) เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2557 ชาวนา 3 ภาค ได้แก่ เหนือ กลาง และอีสาน ปิด 4 ถนนหลวง โดยชาวนาอีสานรวมตัวปิดถนนมิตรภาพ ชาวนาพิษณุโลกปิดแยกอินโดจีน ชาวนาชัยนาทปิดถนนสายเอเชีย และชาวนาดาก แม่สอดปิดถนนพหลโยธิน เพื่อชุมนุมเรียกร้องเงินค่าจำนำข้าว (มือข้าว 3 ภาค ปิด 4 ถนนหลวงเอเชีย-มิตรภาพ ชุมนุมกรุงทวงรัฐฯ, 2557 : 2)

ต่อมา เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2557 กลุ่มชานา 7 จังหวัดภาคตะวันตก ได้แก่ ราชบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี นครปฐม ประจวบคีรีขันธ์ สมุทรสงคราม และสุพรรณบุรี ชุมนุม ณ กระทรวงพาณิชย์ (ชานา 4 ภาค ผนึกกำลังบุกพาณิชย์ปักหลักยาวทวงค่าข้าว หมอวรงค์ชัย จูฑะฉิม โลกชี้ล้มสัญญาเหตุกลัวติดคุก ปูแหล่งอ่างยุบสภาไม่มีเงินจ่าย, 2557 : 1,7)

จากสถานการณ์ปัญหา ความปั่นป่วน แรงกดดันที่รัฐบาลได้รับ ทั้งจากชานา ผู้ส่งออก พรรคการเมืองฝ่ายตรงกันข้าม ผู้ชุมนุมกลุ่ม กปปส. องค์กรอิสระที่ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ดังที่ยกตัวอย่างไว้ข้างต้น ได้ส่งผลกระทบต่อการเก็บข้อมูลของผู้วิจัย ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญในหลายๆ ส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ปฏิบัติงานในระดับจังหวัดบางราย ไม่สะดวกให้ข้อมูล ทำให้ผู้วิจัยต้องเลือกคนใหม่แทน หรือบางองค์การมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตนเป็นผู้ให้สัมภาษณ์แทน หรือบางท่านต้องการเขียนตอบในแบบสัมภาษณ์มากกว่า ให้ผู้วิจัยเข้าพบ แต่ส่วนใหญ่ยินดีที่จะให้ข้อมูล โดยขอไม่ให้ระบุชื่อในงานวิจัยครั้งนี้ หรือบางท่านที่ใช้ระยะเวลาในการติดต่อเป็นเวลานาน เนื่องจากไม่แน่ใจถึงความปลอดภัย กลัวตนเองจะเดือดร้อนจากการให้ข้อมูล ส่งผลให้ผู้วิจัยต้องชี้แจง ทำความเข้าใจกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญเหล่านั้นว่า จะไม่ระบุชื่อในงานวิจัย และตอบเฉพาะคำถามที่ท่านสะดวกใจที่จะตอบเท่านั้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ช่วงระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับการวิจัยครั้งนี้ มีความยืดหยุ่นในการได้มาซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญของผู้วิจัย โดยเป็นไปตามสถานการณ์ ปัญหา บริบท ณ เวลานั้นที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Patton (1987 : 45) ที่ได้กล่าวไว้ว่า การออกแบบการวิจัยเชิงคุณภาพสามารถยืดหยุ่นได้ ไม่ตายตัว และต้องตระหนักว่าไม่มีงานวิจัยชิ้นใดที่สมบูรณ์แบบที่สุด ฉะนั้น ควรยึดหลักเหตุผลเป็นสำคัญ ในการดำเนินการวิจัย ซึ่งในทางปฏิบัติมีข้อจำกัดอยู่หลายๆ อย่าง อาทิเช่น เรื่องการเมือง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่ได้จากการลงพื้นที่ที่มีความครบถ้วน ชัดเจนเพียงพอที่จะตอบ คำถามการวิจัยที่ตั้งไว้ เนื่องจากระหว่างการสัมภาษณ์นั้น ผู้วิจัยทำการสังเกตพฤติกรรมท่าที ลักษณะนิสัยของผู้ให้ข้อมูล จากนั้น สร้างความรู้สึกให้เชื่อใจ ไว้วางใจ ความเป็นกันเอง ใกล้ชิด จนทำให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล้าที่จะเปิดเผยประสบการณ์จากการปฏิบัติจริง ข้อมูลรายละเอียดที่ลึกลงในแต่ละประเด็น รวมทั้งอาศัยการตีความจากน้ำเสียง การใช้ถ้อยคำ คำพูด สีหน้า ท่าทาง และพฤติกรรมต่างๆ ประกอบกัน ดังที่ ชาย โพธิธิตา อธิบายไว้ว่า ผู้รู้กับสิ่งที่ถูกรู้เป็นสองส่วนที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และนักวิจัยถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการเก็บข้อมูล โดยใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการเป็นสะพานเชื่อมไปสู่การได้ข้อมูลที่ดี (ชาย โพธิธิตา, 2554 : 78-79)

#### 4.2.1.3 ขั้นตอนหลังการเก็บรวบรวมข้อมูล มีการดำเนินการ ดังนี้

(1) นำบทสนทนาที่บันทึกเสียงไว้ทั้งหมดมาถอดอย่างละเอียด จากนั้นทำการสกัดเฉพาะประเด็นที่ผู้วิจัยมุ่งทำการศึกษา โดยให้ความสำคัญกับข้อมูลที่ได้รับอย่างรอบด้าน ไม่ว่าสิ่งที่ได้จะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน หรือเห็นขัดแย้งกัน หลังจากนั้น นำข้อมูลจากสองส่วนข้างต้นมาวิเคราะห์ร่วมกันกับเอกสารและข้อมูลในรูปแบบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรับจํานำข้าวเปลือก

(2) กำหนดรูปแบบและลำดับการแสดงผลข้อมูล ที่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับคำถามในการวิจัย และกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัยในลักษณะเชิงพรรณนา โดยให้ความสำคัญกับการแสดงผลข้อมูลที่มีความถูกต้อง ครบถ้วน ตรงประเด็น มีความเป็นเหตุและผลเชื่อมโยงกัน

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาวิจัยนโยบายรับจํานำข้าวเปลือกในครั้งนี้ ใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยเครื่องมือการสัมภาษณ์ผสมผสานระหว่างแบบที่มีโครงสร้างกับแบบกึ่งโครงสร้าง ข้อคำถามมีทั้งลักษณะปลายเปิดและปลายปิด ในขณะที่รูปแบบการสัมภาษณ์จะดำเนินการเหมือนการสนทนา และมีการจดบันทึกข้อมูลระหว่างการสัมภาษณ์ นอกจากนี้ ให้ความสำคัญกับการศึกษาและวิเคราะห์เอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รายงานการศึกษาวิจัย นโยบายรับจํานำข้าวเปลือก เอกสารทางราชการ และข้อมูลสถิติต่างๆ เป็นต้น ซึ่งการเก็บรวบรวมข้อมูลดังกล่าว แบ่งออกเป็นช่วงเวลาสำคัญๆ 3 ช่วง คือ ขั้นตอนเตรียมการก่อนเก็บรวบรวมข้อมูล ขั้นตอนระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูล ตลอดจนขั้นตอนหลังการเก็บรวบรวมข้อมูล

### 4.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

#### 4.3.1 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เริ่มต้นจากการจัดระเบียบข้อมูล เนื่องจากข้อมูลมีที่มาจากหลากหลายแหล่ง ทั้งการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ทำที่ น้ำเสียง พฤติกรรม การแสดงออกต่างๆ ระหว่างการสัมภาษณ์ เอกสาร ข่าวสารทางหนังสือพิมพ์ เว็บไซต์ และการเข้าร่วมประชุมเสวนาทางวิชาการ เป็นต้น ซึ่งการจัดระเบียบข้อมูลนั้น ผู้วิจัยได้เริ่มทำตั้งแต่ก่อนการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการดึงข้อมูลมาใช้ได้ตลอดเวลา

อาทิเช่น การสัมภาษณ์เจาะลึกในสถานการณ์จริงจากการลงพื้นที่ ผู้วิจัยไม่สามารถควบคุมให้การสัมภาษณ์เป็นไปตามแนวคำถามที่วางไว้เรียงตามลำดับข้อได้ ทุกอย่างขึ้นอยู่กับผู้วิจัยในฐานะผู้สัมภาษณ์และผู้ถูกสัมภาษณ์ ณ เวลานั้นๆ เป็นสำคัญ ฉะนั้น หลังการสัมภาษณ์แต่ละบุคคลเสร็จสิ้น ผู้วิจัยจะทำการถอดข้อมูลจากเครื่องบันทึกเสียงทันทีในลักษณะคำต่อคำ เพื่อให้ข้อมูลทั้งที่เป็นคำพูด ความรู้สึกนึกคิด พฤติกรรม และบริบทต่างๆ ยังอยู่ในช่วงระยะเวลาที่ผู้วิจัยสามารถจดจำได้ เป็นอย่างดี ขณะเดียวกัน ยังส่งผลดีให้ผู้วิจัยสามารถรู้ว่า ข้อมูลที่ได้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ หรือขาดตกบกพร่องต้องการข้อมูลเพิ่มเติมในระยะเวลาที่ทันทั่วทั้งระหว่งที่ยังอยู่ในพื้นที่แต่ละจังหวัด ที่ทำการศึกษา

ข้อมูลทุกๆ ประเภทที่ได้มานั้น ผู้วิจัยจะทำการลงรหัส ซึ่งเป็นข้อความย่อๆ ที่มีความสำคัญสำหรับนำมาใช้ในการเขียนผลการวิจัย โดยข้อความส่วนใหญ่ที่ผู้วิจัยจะให้รหัสไว้ มีความเชื่อมโยงกับมิติ และตัวชี้วัดที่ทำการศึกษานั้นหลัก ได้แก่ (1) ชื่อรหัส คือ objectives ได้ระบุนิยาม ไว้ว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายสามารถตอบสนองการแก้ปัญหาของชาวนา ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ (2) ชื่อรหัส คือ resources ได้ระบุนิยาม ไว้ว่า ความเพียงพอและเหมาะสมของงบประมาณ บุคลากร วัสดุ โกดังมีมาตรฐาน ปริมาณ และใช้ระยะเวลาจัดเก็บที่เหมาะสม เป็นต้น (3) ชื่อรหัส คือ communication ได้ระบุนิยาม ไว้ว่า ความสามารถในการโน้มน้าวใจเจ้าหน้าที่ การสื่อสารภายในและภายนอกองค์กร (4) ชื่อรหัส คือ characteristics ได้ระบุนิยาม ไว้ว่า รูปแบบความซับซ้อนของโครงสร้างหน่วยปฏิบัติ ความชัดเจนของอำนาจหน้าที่ ความเหมาะสมของระเบียบ (5) ชื่อรหัส คือ social, economic and political ได้ระบุนิยาม ไว้ว่า ความคิดเห็นที่เป็นการสนับสนุน และคัดค้านของโรงสี ความสามารถในการผลิตและจำหน่าย รวมทั้งวิถีชีวิต ค่านิยมของชาวนา (6) ชื่อรหัส คือ disposition ได้ระบุนิยาม ไว้ว่า ผลกระทบที่มีต่อพฤติกรรมผู้ปฏิบัติ และความขัดแย้งต่อค่านิยมผู้ปฏิบัติ เพื่อให้การเก็บข้อมูลของผู้วิจัยเป็นระบบ ระเบียบมากที่สุด นอกจากนั้น เพื่อเป็นการป้องกันข้อมูลสูญหาย ได้มีการบันทึก จัดเก็บข้อมูลสำรองไว้ในหลายๆ ที่ ทั้งคอมพิวเตอร์ และ Handy Drive 2 อัน โดยทำการแยก folder เป็นรายจังหวัด ได้แก่ จังหวัดราชบุรี จังหวัดเชียงราย และจังหวัดสุรินทร์ และอื่นๆ จากนั้นแยกเป็น subfolders อาทิเช่น แยกเป็นประเด็นย่อย ประเภทที่มาของข้อมูล รวมถึงชื่อ หรือตำแหน่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญแต่ละท่าน เป็นต้น

ลำดับต่อมา การแสดงข้อมูลและหาข้อสรุป โดยการนำข้อมูลที่ให้รหัสไว้ มารวมกันเพื่อจัดแบ่งตามความเชื่อมโยงของเนื้อหาสาระ และหาข้อสรุปว่า ข้อมูลที่มีอยู่นั้น สามารถที่จะตอบปัญหาการวิจัยในส่วนใดได้บ้าง อย่างไร จากนั้นแสดงข้อมูลในลักษณะของการอธิบาย บรรยาย ซึ่ง

ส่วนหนึ่งใช้ตารางในการแสดงข้อมูล เพื่อเป็นการสรุปสาระสำคัญผลการวิจัยแต่ละจังหวัด และอื่นๆ อันจะทำให้เห็นภาพรวมที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การแสดงข้อมูลและการหาข้อสรุปผู้วิจัยจะไม่รอให้เก็บข้อมูลเสร็จ แต่กระทำตั้งแต่ขั้นตอนที่อยู่ระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูล

การตีความผลการวิจัยจากข้อค้นพบที่ได้ สำหรับการตีความคำตอบที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกนั้น ส่วนหนึ่งเน้นการพิจารณาบริบท เนื่องจากคตินิยมแนวการตีความถือว่าความหมายนั้นขึ้นอยู่กับบริบท ซึ่งรวมถึงบริบททางสังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ด้วยเพื่อนำไปสู่การเข้าใจความหมายนั้นอย่างสมบูรณ์ ในขณะที่เดียวกัน การตีความผลการวิจัย ผู้วิจัยจะไม่แสดงข้อมูลที่ยังไม่ได้สังเคราะห์ หรือข้อมูลดิบ และไม่นำเสนอข้อมูลใหม่ที่ไม่ได้ระบุไว้ในคำถามการวิจัย ในอีกมุมหนึ่ง ต้องการชี้ให้เห็นว่า ข้อค้นพบ ข้อสรุปที่ได้มานั้น มีความหมายและความสำคัญอย่างไร ทั้งในด้านทฤษฎี รวมถึงปฏิบัติ หรืออาจกล่าวได้ว่า ข้อค้นพบจากการวิจัย เรื่องการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรของไทยไปปฏิบัติ : ศึกษานโยบายรับจำนำข้าวเปลือก ในปี 2555/56 มีนัยอย่างไรในมุมมองนโยบายสาธารณะ หรือสิ่งที่ควรดำเนินการต่อไปในอนาคตมีลักษณะอย่างไร (ชาย โพธิ์สิตา, 2554 : 82-86) แต่อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปที่เกิดขึ้นนั้น ตั้งอยู่บนฐานของทฤษฎี หลักเหตุผล และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยมิได้ใช้วิธีการทางสถิติในการวิเคราะห์ข้อมูล

#### 4.3.2 การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล

หลักการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การตรวจสอบภายใน และการตรวจสอบภายนอก (ชาย โพธิ์สิตา, 2554 : 370-372) สำหรับการตรวจสอบภายในของการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเน้นการนำเสนอคำอธิบาย หรือข้อสรุปจากมุมมองที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ เอกชนที่เกี่ยวข้อง และชาวนา ซึ่งได้อธิบายทั้งในทัศนะที่เห็นสอดคล้องกัน และแตกต่างกันอย่างครบถ้วนตามข้อเท็จจริงที่ได้จากการศึกษา โดยไม่ได้ตัดทิ้งประเด็นใดประเด็นหนึ่ง อันจะส่งผลให้ผลการวิจัยที่ได้ไม่โน้มเอียงไปทางใดทางหนึ่ง ขณะเดียวกัน ได้ทำการตรวจสอบภายนอก ด้วยการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (triangulation) กล่าวคือ การใช้กระบวนการวิธีที่หลากหลาย (the multiple-method approach) ในการตรวจสอบข้อมูล ซึ่งจากหลักการตรวจสอบดังกล่าว ผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้เพียงบางหลักการ คือ การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (methodological triangulation) เป็นการใช่วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ กัน เพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน (Denzin, 1970 อ้างถึงใน สุภาภรณ์ จันทวานิช, 2554 : 129-130) อาทิเช่น การนำเสนอผลการวิจัยเกี่ยวกับแนวทางในการนำนโยบายผลิตผล

การเกษตรชนิดข้าว ไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยในแต่ละประเด็น ผู้วิจัยได้อธิบายถึงผลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกสนับสนุนด้วยแนวคิด ทฤษฎีของนักคิดที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการยืนยันและทำให้ข้อมูลมีน้ำหนักมากขึ้น นอกจากนี้ ยังได้แสดงข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกสนับสนุนด้วยการศึกษาข้อมูลจากแหล่งอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาจากเว็บไซต์ แลบบิวิตีทัศน์ใน Youtube และการเข้าร่วมประชุมเสวนาทางวิชาการในเวทีต่างๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องจำนำข้าว และชวานาโดยตรง อาทิเช่น ประเด็นข้อเสนอแนะให้ชวานาหันกลับไปใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ตนเองมี ไม่ว่าจะเป็นการทำเครื่องมือเครื่องใช้ การพึ่งพาผลิตภัณฑ์จากธรรมชาติมากกว่าการมุ่งใช้สารเคมี รวมทั้งการสังเกต และปรับตัวให้เข้ากับธรรมชาติ เพื่อลดต้นทุนการผลิตด้วยวิถีทางของแต่ละชุมชนท้องถิ่น โดยไม่ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือ หรือรอมาตรการต่างๆ ของภาครัฐเพียงอย่างเดียว ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาแลบบิวิตีทัศน์ใน Youtube ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เรื่อง “เดินหน้าประเทศไทย : ชวานาเงินล้าน...ลดต้นทุนทำนา” ที่ได้ไปสัมภาษณ์ตัวอย่างชวานาที่ประสบความสำเร็จจากการใช้วิถีทางดังกล่าว ซึ่งเผยแพร่เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2557 มาสนับสนุนและเสริมข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเริ่มจากการจัดระเบียบข้อมูล ที่มาจากหลากหลายแหล่ง แสดงข้อมูล และหาข้อสรุป จากนั้นทำการตีความผลการวิจัยจากข้อค้นพบที่ได้ ส่วนการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ใช้ทั้งการตรวจสอบภายในด้วยการนำเสนอคำอธิบายหรือข้อสรุปจากมุมมองที่หลากหลาย ทั้งในทศนะที่เห็นสอดคล้องกัน และแตกต่างกัน โดยไม่มองข้ามประเด็นใดประเด็นหนึ่ง และทำการตรวจสอบภายนอก ในรูปแบบของการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า โดยปรับใช้เฉพาะการตรวจสอบด้านวิธีรวบรวมข้อมูล

#### 4.4 บทสรุป

ในบทที่ 4 นี้ โดยภาพรวม ได้กล่าวถึงระเบียบวิธีหลักๆ ในการวิจัยครั้งนี้ 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนแรก การออกแบบการวิจัย มุ่งเน้นที่การวิจัยเชิงคุณภาพ ภายใต้แนวคิดที่ว่า ความรู้ความจริงเป็นสิ่งที่ประกอบสร้างบนเหตุผลที่หลากหลาย โดยใช้วิธีการวิจัยแบบกรณีศึกษา และเลือกพื้นที่จำนวนทั้งสิ้น 3 พื้นที่ คือ จังหวัดราชบุรี จังหวัดเชียงราย และจังหวัดสุรินทร์ ขณะที่หน่วยในการวิเคราะห์เป็นระดับบุคคล ประกอบด้วย ตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายรับจำนำ

ข่าวไปปฏิบัติ และนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขั้นตอนที่สอง วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ประกอบกับการศึกษาและวิเคราะห์เอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีการวางแผนเพื่อลงภาคสนามเป็น 3 ช่วง คือ ขั้นตอนเตรียมการก่อนเก็บรวบรวมข้อมูล ขั้นตอนระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูล และขั้นตอนหลังการเก็บรวบรวมข้อมูล

ขั้นตอนสุดท้าย การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้แนวทางการตีความ ในอีกมุมหนึ่ง ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ได้แก่ การตรวจสอบภายในด้วยการนำเสนอคำอธิบายหรือข้อสรุปจากมุมมองที่หลากหลาย และตรวจสอบภายนอก โดยประยุกต์ใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า ในส่วนของการตรวจสอบด้านวิธีรวบรวมข้อมูล

ระเบียบวิธีวิจัยดังกล่าว ที่ได้นำเสนอไว้ นับได้ว่า เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง อันจะนำมาซึ่งข้อมูลที่ชัดเจน และครอบคลุม สามารถตอบคำถามการวิจัยได้อย่างครบถ้วน ทั้งในมุมของการศึกษาสภาพการณ์ และปัญหาการนำนโยบายรับจํานำข่าวไปปฏิบัติ และแนวทาง หรือรูปแบบการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข่าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม Maxwell ได้เน้นย้ำไว้ว่า ระเบียบวิธีวิจัยข้างต้น ไม่ได้มีลักษณะที่ตายตัว ในมุมมองกลับกันสามารถที่จะปรับเปลี่ยน หรือยืดหยุ่นไปตามความเหมาะสมได้



## บทที่ 5

### ผลการวิจัย

สำหรับในบทที่ 5 นี้ เป็นการนำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มต่างๆ ประกอบกับข้อมูลจากเอกสาร ข่าวสาร เว็บไซต์ และการร่วมประชุมเวทีเสวนาทางวิชาการ เป็นต้น จากนั้นทำการวิเคราะห์ และนำเสนอผลการวิจัยเรียงลำดับเนื้อหาสาระไปตามมิติที่ปรากฏอยู่ในกรอบแนวคิดในการวิจัยเป็นสำคัญ ซึ่งประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากรของนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ สภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อเป็นการเสนอผลการวิจัยที่เชื่อมโยงกับคำถามการวิจัยที่ตั้งไว้ใน 2 ประเด็น คือ สภาวะการณ์ และปัญหาการนำนโยบายรับจํานำข้าวเปลือกในประเทศไทยไปปฏิบัติเป็นอย่างไร รวมทั้งแนวทาง และรูปแบบการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ควรมีลักษณะเช่นไร

ทั้งนี้ การกล่าวถึงความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยจะไม่ระบุชื่อจริงในงานวิจัยชิ้นนี้ แต่จะอ้างถึงโดยใช้คำว่า “ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ” ตามด้วยการระบุชื่อหน่วยงานที่สังกัด หรือตำแหน่ง หรืออาชีพของบุคคลคนนั้น ยกตัวอย่างเช่น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การคลังสินค้า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าของโรงสี และผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นชาวนา เป็นต้น ขณะที่การอ้างอิงถึงผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีความคิดเหมือนกัน หรือสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ผู้วิจัยจะใช้คำว่า “กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ” ตามด้วยการระบุชื่อหน่วยงานที่สังกัด หรือตำแหน่ง หรืออาชีพของบุคคลคนนั้นเช่นเดียวกัน สาเหตุที่ผู้วิจัยไม่สามารถระบุชื่อของผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ผู้วิจัยทำการลงพื้นที่เก็บข้อมูลนั้น เป็นช่วงรับจํานำข้าวเปลือก ปี 2556/57 ซึ่งมีสถานการณ์ความวุ่นวาย การชุมนุมประท้วงของกลุ่มชาวนาที่ยังไม่ได้เงินตามใบประทวน รัฐบาล และผู้ที่เกี่ยวข้องถูกบีบบังคับจากหลายภาคส่วน รวมทั้งมีการตรวจสอบ และเปิดเผยข้อมูลจากฝ่ายต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ไม่ต้องการเปิดเผยชื่อในงานวิจัยครั้งนี้

## 5.1 สถานการณ์ และปัญหาการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ

### 5.1.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับส่วนกลาง

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับส่วนกลางมีจำนวนมาก และหลากหลายภาคส่วน ทั้งรัฐบาล พรรคการเมือง คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ที่แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งและเป็นประธานกรรมการในชุดดังกล่าว ประกอบด้วยบุคคลในองค์กรต่างๆ อาทิเช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมการค้าข้าว อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ และผู้ทรงคุณวุฒิในมหาวิทยาลัยต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้ กขช. แล้ว ยังมีการตั้งคณะอนุกรรมการ กขช. เพื่อรับผิดชอบดูแลในแต่ละประเด็น ได้แก่ (1) การผลิต (2) การตลาด (3) การพิจารณาระบายข้าว และ (4) การระบายข้าวผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย เป็นต้น (กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์, <http://www.dit.go.th/contentmain.asp?typeid=16catid=11209>, 12 กรกฎาคม 2557) ซึ่งมีรัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบาย และจัดสรรทรัพยากรต่างๆ เป็นหลัก

การที่บุคคล หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนด และปฏิบัติตามนโยบายมีหลายระดับ ทำให้การดำเนินงาน การประสานงานมีลักษณะที่แยกส่วน ไม่เชื่อมโยงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ก่อให้เกิดความล่าช้า หรือเกิดปัญหาติดขัด รวมทั้งส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจังหวัด จากการมีสายการบังคับบัญชา โครงสร้างและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมากดังกล่าว อาทิเช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงพาณิชย์มีรัฐวิสาหกิจภายใต้สังกัดของกระทรวง กล่าวคือ อ.ต.ก. เป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วน อคส. เป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงพาณิชย์ แต่แยกส่วนกันในการกำกับ ดูแลข้าว โดย อ.ต.ก. ดูแลในส่วน of ข้าวเปลือก ขณะที่ อคส. ดูแลเรื่องข้าวสาร เป็นต้น

ปัญหาของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายข้าว ไปปฏิบัติระดับส่วนกลาง นับว่าเป็นปัญหา ที่มีมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508 ขณะนั้น มีการดำเนินนโยบายพยุงราคาข้าว หรือประกัน ราคาข้าวขั้นต่ำ หากผู้รับผิดชอบเป็นกระทรวงพาณิชย์ อ.ค.ส. จะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับซื้อ ข้าวสารในราคาต่ำจากโรงสี แต่ถ้าผู้รับผิดชอบเป็นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อ.ต.ก. จะเป็นผู้รับ ซื้อข้าวเปลือกโดยตรงจากชาวนา (Siamwalla, 1987 : 9-13) ในขณะที่ระยะต่อๆ มา มีการสลับ สับเปลี่ยนการปฏิบัติงานของสองหน่วยงานนี้มาโดยตลอด ขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละรัฐบาล จน มาถึงนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก ในปี 2555/56 รัฐบาลให้ทั้งสองหน่วยงานเป็นหน่วยงานปฏิบัติ รับผิดชอบใน 3 กิจกรรมหลัก ได้แก่ (1) รับสมัคร โรงสีเข้าร่วมโครงการ (2) รับจำนำข้าวเปลือกและ ออกใบประทวนให้เกษตรกรภายใน 3 วันทำการ และ (3) จัดให้มีคลังสินค้ากลางเก็บรักษา ข้าวเปลือกและข้าวสาร โดยใช้ระบบฝากเก็บ (กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์, <http://www.dit.go.th/contentdetail.asp?typeid=8&catid=152&ID=4189>, 13 กรกฎาคม 2557)

ในส่วนของการบริหารงบประมาณในภาพรวม พบว่า ไม่มีความเหมาะสม การจัดการ ของรัฐบาล และ กษช. ในหลายๆ กระบวนการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเก็บข้าวไว้ในโกดังเป็นระยะ เวลานาน ไม่สามารถระบายออกได้ ส่งผลให้เกิดการสูญเสียงบประมาณจำนวนมาก รวมถึงไม่มี ความชัดเจนในประเด็นนี้จากรัฐ ถึงแม้จะสิ้นสุดโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปี 2555/56 ไปแล้ว ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ อธิบายเพียงว่า

... “คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติวงเงินที่ใช้ในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ในช่วงปี 2555/56 มีเกษตรกรนำข้าวเปลือกมาเข้าร่วมโครงการทั้งสิ้น 2,913,054 ราย ปริมาณ 22,502 ล้านตัน วงเงิน 352,278 ล้านบาท โดยแหล่งเงินที่ใช้ ได้แก่ วงเงินสินเชื่อที่กระทรวงการคลังจัดหา รวมทั้งเงินที่ได้จากการระบายข้าว ซึ่งการ พิจารณาว่ารัฐบาลจะขาดทุนหรือกำไร ไม่สามารถพิจารณาได้ เพราะโครงการรับ จำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลเป็นการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ในลักษณะเดียวกับการที่รัฐบาลให้การศึกษา และสาธารณสุข”... (ตัวแทน คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2557)

ขณะเดียวกัน การให้อำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางเป็นสำคัญ เป็นอุปสรรคในการนำ นโยบายไปปฏิบัติ และเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต คอร์ปชั่น ข้อมูลเพิ่มเติมที่ได้จาก ผู้ให้ข้อมูล สำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (ไม่ประสงค์ออกนาม) แสดงให้เห็นว่า

... “ในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปี 2555/56 มีการกระทำความผิด และมีการแจ้งความดำเนินคดีในฐานความผิดต่างๆ เป็นจำนวนมาก อาทิเช่น นื้อโกง ยักยอกทรัพย์สิน การขนย้ายข้าวของผู้ประกอบการ โดยไม่มีหนังสืออนุญาต และมีการทุจริตสวมสิทธิ์เกษตรกร รวมทั้งสิ้น 276 คดี ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่าง ดำเนินคดีตามกฎหมาย และบางคดีศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุด เช่น เกษตรกรถูก ตัดสินจำคุก เสียค่าปรับ และบางกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดอยู่ในระหว่าง ดำเนินคดีของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ”... (ตัวแทนคณะกรรมการนโยบายข้าว แห่งชาติ, สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2557)

นอกจากนั้น การที่รัฐพยายามควบคุม สั่งการในทุกๆ ขั้นตอน ซึ่งในบางส่วนรัฐไม่ได้มี ความเชี่ยวชาญ ความสามารถ ประสบการณ์ และกลไกต่างๆ อาทิเช่น การเข้ามาทำตลาดของภาครัฐ จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้มองว่า

... “รัฐต้องการเข้ามาทำตลาดด้วยตัวเอง ซึ่งเป็นไปได้ยากที่จะแทรกแซงกลไก ตลาด เนื่องจากการดำเนินการในลักษณะดังกล่าว เป็นการสกัดความต้องการขาย (supply) ให้เป็นบ่อใหญ่ที่มีสต็อกมาก และปฏิเสธไม่ได้ว่า สต็อกมากทำให้ กดดันกลไกตลาด เหตุด้วยคนทั่วไปโดยเฉพาะต่างประเทศรู้สึกว่าปริมาณข้าวที่ยัง ไม่ออกสู่ตลาดค่อนข้างมาก ความต้องการให้ราคาตลาดสูงขึ้นจึงเป็นไปได้ ส่งผลให้ปริมาณการส่งออกลดลง และราคาต่อหน่วยตั้งแต่ปี 2554 ตกจาก ประมาณ 550 US ดอลลาร์ต่อตัน สำหรับข้าวขาว ตกมาเหลือที่ 400 US ดอลลาร์ ต่อตัน ในปี 2556” ... (ตัวแทนสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย, สัมภาษณ์, 12 กุมภาพันธ์ 2557)

อีกด้านหนึ่ง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนสภาเกษตรกรแห่งชาติ (ไม่ประสงค์ออก นาม) ได้ให้ข้อมูลประเด็นนี้เพิ่มเติมไว้ว่า

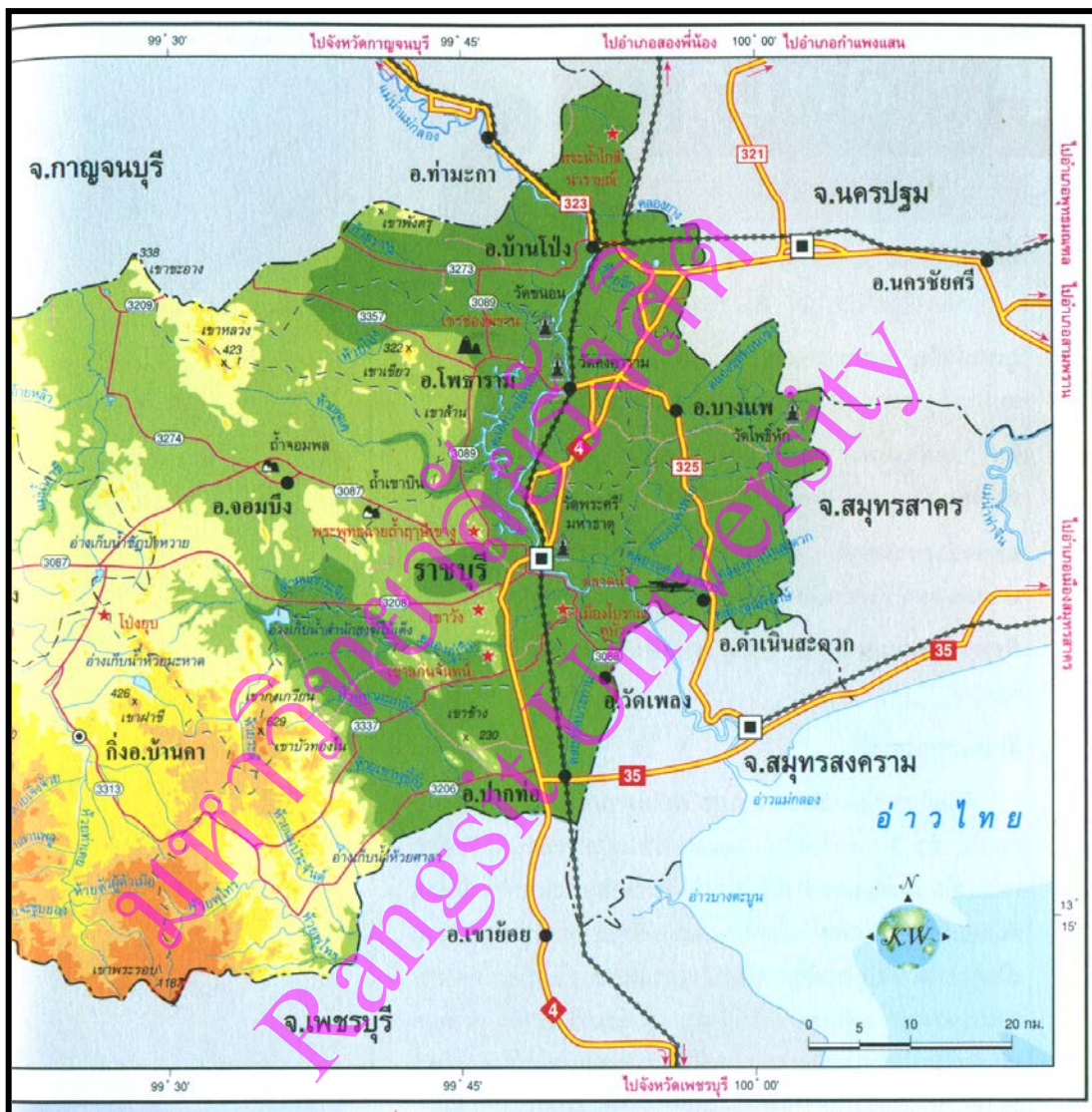
... “นโยบายทำลายระบบพ่อค้า เดิมเจ้าของโรงสี และผู้ส่งออกเป็นคนหาตลาด แต่ตอนนี้ รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเป็นหลัก ซึ่งรัฐไม่ใช่พ่อค้า ไม่เหมาะที่เป็น พ่อค้า และไม่เชี่ยวชาญพอที่จะเป็นพ่อค้า ไปติดต่อบนแบบเป็นข้าราชการ ทำให้ ขาดทุนมหาศาล และยังไปทำลายคนที่เป็พ่อค้าเดิม จากเคยค้าขายสร้าง

ความสัมพันธ์ระหว่างกัน พอรัฐเข้ามาแทนที่ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพ่อค้า  
ไทยกับต่างประเทศเห็นห่างไป"... (ตัวแทนสภาเกษตรกรแห่งชาติ, สัมภาษณ์, 11  
มกราคม 2557)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ผลการศึกษาสภาวะการณ์ และปัญหาการนำนโยบายรับจํานำ  
ข้าวเปลือกไปปฏิบัติ ในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับส่วนกลาง พบว่า (1) มีผู้ที่เกี่ยวข้อง  
เป็นจำนวนมาก และหลากหลายระดับ ส่งผลให้การดำเนินงาน การประสานงานมีลักษณะที่แยก  
ส่วน ค่าเช่า และส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจังหวัด (2) การบริหาร  
งบประมาณในภาพรวมไม่มีความเหมาะสม และไม่มีการเปิดเผยข้อมูลที่ชัดเจนในส่วนนี้ รวมถึง  
(3) การที่รัฐพยายามควบคุม สั่งการในทุกๆ ขั้นตอน ในขณะที่รัฐมีข้อจำกัดเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญ  
ความสามารถ ประสบการณ์ และกลไกต่างๆ น้อยกว่าเอกชน ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติขาด  
ประสิทธิภาพ และขาดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับเอกชนในนโยบายดังกล่าว

### 5.1.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจังหวัด

#### 5.1.2.1 จังหวัดราชบุรี



ภาพที่ 5.1 แผนที่จังหวัดราชบุรี

ที่มา : กวี วรกวิน, 2546 : 110-111

## ข้อมูลทั่วไปจังหวัดราชบุรี

ลักษณะทางกายภาพ (กวี วรรกวิน, 2546 : 110-111) ประกอบด้วย (1) ภูเขาสำคัญ ได้แก่ เขาห้วยน้อย เขาหลวง เขาหมู เขาใหญ่ เขาสน เขาพะเนียง เขาบัวทองใน เขาพุทู้กั้ง (2) ดิน ได้แก่ ชุดดินท่าทราย ยางตลาด จันทึก ตาคี บางปะอิน บางเลน บางแพ คำเนินสะดวก บางกอก สระบุรี (3) แหล่งน้ำธรรมชาติ ได้แก่ แม่น้ำภาชี แม่น้ำแม่กลอง ห้วยอ้ายหลิว ห้วยคลุม ห้วยท่าเคย ห้วยท่ามะเกลือ คลองอู่เรือ และ (4) พืชพรรณธรรมชาติ ได้แก่ กระท้อน ชิงชัน ตะแบก ตะเคียนทอง พลองเต็ง ประดู่

ลักษณะทางธรณี พื้นที่เทือกเขาตะนาวศรีแถบตะวันตกของจังหวัด เป็นหินตะกอนชนิดต่างๆ ของกลุ่มหินแก่งกระจาน และกลุ่มหินทองผาภูมิ นอกจากนี้ มีหินโคลน หินทราย หินดินดาน หินทรายแป้ง หินเชิร์ต และหินดินดานเนื้อปูนปิดประกบอยู่กับหินฐานล่างที่เป็นหินแกรนิต ซึ่งมีบางบริเวณโผล่พื้นให้เห็นเป็นแถบกว้าง

ลักษณะภูมิอากาศ อุณหภูมิเฉลี่ยสูงสุดในเดือนเมษายน อยู่ที่ 29.4 องศาเซลเซียส และอุณหภูมิต่ำสุดในเดือนธันวาคม อยู่ที่ 24.6 องศาเซลเซียส ส่วนปริมาณน้ำฝนสูงสุดในเดือนกันยายน อยู่ที่ 263.1 มิลลิเมตร ต่ำสุดในเดือนมกราคม อยู่ที่ 0.9 มิลลิเมตร ขณะที่ความชื้นสัมพัทธ์สูงสุดในเดือนตุลาคม อยู่ที่ ร้อยละ 81 และต่ำสุดในเดือนธันวาคม อยู่ที่ ร้อยละ 72

ลักษณะภูมิประเทศ เป็นภูเขาสูง ระดับที่สูงกว่า 750 เมตร ประมาณร้อยละ 5 ของพื้นที่ ซึ่งพบกระจายเป็นกลุ่มทางตะวันตกเฉียงใต้ ส่วนภูเขาสูงระดับกลางถึงต่ำ ระดับสูง 300-750 เมตร ประมาณร้อยละ 15 ของพื้นที่ พบมากทางด้านตะวันตก ต่อมาที่ลาดเชิงเนิน ลาดเชิงเขา ระดับสูง 100-300 ประมาณร้อยละ 20 ของพื้นที่ พบทางด้านตะวันตก สุดท่าย พื้นที่ราบ ราบุ่ม ระดับสูงต่ำกว่า 100 ประมาณร้อยละ 60 ของพื้นที่ โดยพบมากทางด้านตะวันออก

ส่วนข้อมูลด้านการเกษตร ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้อธิบายว่า

... “(1) มีพื้นที่ทั้งสิ้น 1,240,481 ไร่ แบ่งเป็นเขตชลประทาน 756,166 ไร่ โดยมีคร่าวเรือนเกษตรกร 60,780 ครัวเรือน (ทำนา 16,100 ครัวเรือน) พื้นที่ปลูกข้าว

ประมาณ 310,000 ไร่ (นาปรัง 250,000 ไร่ 13,500 ครัวเรือน) เป็นข้าวเจ้า ร้อยละ 99.57 (2) การขึ้นทะเบียน นาปี 2555/56 มี 15,987 ครัวเรือน จำนวน 47,003 แปลง รวมเป็น 327,090.25 ไร่ จำนวน 243,768.64 ต้น (ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2555) (3) การขึ้นทะเบียน นาปรัง 2555/56 มี 13,404 ครัวเรือน จำนวน 37,983 แปลง รวมเป็น 248,547.50 ไร่ จำนวน 189,607.09 ต้น (ข้อมูล ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2556) (4) การรับจำนำข้าวเปลือก นาปี 2555/56 รวม 213,368.54 ต้น (ข้อมูล ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556) และ (5) การรับจำนำข้าวเปลือก นาปรัง 2555/56 รวม 180,514.93 ต้น”... (ข้อมูล ณ วันที่ 15 กันยายน 2556) (เจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

ขณะที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำ (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้ข้อมูลในส่วนของโรงสีและการตลาดในภาพรวมของจังหวัดราชบุรี ไว้ว่า

... “โรงสี มีจำนวน 30 แห่ง กำลังผลิตรวม 3,696 ตันต่อวัน ที่ผ่านมามีปัญหาการตลาด คือ ราคาข้าวเปลือกเคลื่อนไหวในระดับต่ำ ในราคาตันละ 8,000-9,000 บาท ถ้าไม่ได้เข้าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล”... (ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำ, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

#### ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญตามมิติในกรอบแนวคิดการวิจัย

จังหวัดราชบุรี มีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวนทั้งสิ้น 8 คน แบ่งออกเป็น เจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด 1 คน เจ้าหน้าที่ อ.ส. 1 คน ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด 1 คน เจ้าหน้าที่ ช.ก.ส. 1 คน เจ้าของโรงสี 1 คน และชาวนา 3 คน ซึ่งมีรายละเอียดและสาระสำคัญตามมิติต่างๆ ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากรของนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ สภาวะหรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติดังต่อไปนี้



## มติที่ 1 วัตถุประสงค์ของนโยบาย

มตินี้ มีตัวชี้วัดในการศึกษา ประกอบด้วย (1) วัตถุประสงค์มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาของนโยบาย หรือวัตถุประสงค์ของนโยบายตอบสนองต่อการแก้ปัญหา และ (2) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยที่วัตถุประสงค์ของนโยบายรับจํานำข้าวเปลือก มีดังนี้

- (1) เพื่อเพิ่มทางเลือกให้เกษตรกรได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น สร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือก
- (2) เพื่อยกระดับรายได้และลดช่องว่างรายได้ รวมทั้งเพิ่มการใช้รายของเกษตรกร
- (3) เพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของการบริโภคภายใน รวมทั้งสร้างความแข็งแกร่ง ความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจจากการบริโภคภายในประเทศ และการพึ่งพาตนเอง

ผลการวิจัยมติที่ 1 มีรายละเอียดและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก วัตถุประสงค์มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาของนโยบาย กล่าวคือ วัตถุประสงค์ของนโยบายสามารถตอบสนองต่อการแก้ปัญหา ซึ่งผลการเก็บรวบรวมข้อมูล พบว่า วัตถุประสงค์ที่ระบุไว้สอดคล้องกับลักษณะปัญหาของภาคการเกษตร โดยเฉพาะสิ่งที่ชาวนาในจังหวัดราชบุรีเผชิญอยู่ ทั้งการขาดช่องทางการตลาด ขาดอำนาจต่อรองในการขายข้าวต้องยอมรับในราคาที่โรงสีตั้งขึ้น มีรายได้ต่ำ ไม่มีกำลังซื้อจับจ่ายใช้สอยเครื่องอุปโภคบริโภค มีคุณภาพชีวิตและระดับการศึกษาที่ไม่สูงมากนัก เป็นต้น แต่การนํานโยบายไปปฏิบัติ และแนวทางในการปฏิบัติไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ปัญหาเหล่านั้นได้อย่างครอบคลุม ทัวถึง และเท่าเทียมกัน

จากวัตถุประสงค์ข้อแรกที่กล่าวว่า เพื่อเพิ่มทางเลือกให้เกษตรกรได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น สร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือก พบว่า ก่อนที่จะมีโครงการรับจํานำข้าวเปลือกของรัฐบาล ที่กำหนดราคารับจํานำ 15,000 บาทต่อตัน ในระดับความชื้น ร้อยละ 15 และรับจํานำข้าวทุกเมล็ดนั้น ชาวนานำข้าวไปขายสดให้กับโรงสีในราคา ประมาณ 8,000-10,000 บาทต่อตัน เมื่อมีโครงการนี้ขึ้นมา ทำให้ชาวนามีทางเลือก หรือมีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น แต่ในมุมมองกลับกัน โครงการฯ ไม่สามารถสร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือก กล่าวคือ ไม่มีชาวนาที่นำข้าวไปขายคนใด สามารถขายข้าวได้ความชื้นต่ำกว่า ร้อยละ 15 อีกทั้งถูกหักสิ่งเจือปน และอื่นๆ ซึ่งชาวนาต้องยอมรับในราคาที่โรงสีกำหนดให้ ขณะเดียวกัน หากนำข้าวบางส่วนไปขายสดให้กับโรงสีเหล่านั้น ยังคงกตรราคา ถึงแม้รับรู้ว่รัฐบาลกำหนดราคาไว้ที่เท่าไร แต่โรงสีจะไม่กำหนดราคาข้าวไว้สูงเพื่อแย่งลูกค้ากับรัฐบาล ดังที่ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นชาวนารายที่ 1 ได้กล่าวไว้ว่า

... “โครงการรับจำนำข้าวดี ช่วยให้ขายข้าวได้ราคาแพงขึ้น แต่เท่าที่นำข้าวไปจำนำกับโครงการของรัฐ เขากำหนดไว้ตันละ 15,000 บาท แต่ฉันไม่เคยขายข้าวได้ราคานั่นเลย จะได้อยู่ที่ 12,000-13,000 บาทต่อตัน โคนหักความชื้น หักสิ่งเจือปน จะไปได้ความชื้นเท่านั้น ได้ยังไง ในเมื่อจ้างรถเกี่ยวเสร็จก็ขึ้นรถไปโรงสีเลย ข้าวของฉันไม่เคยต้องเอากลับไปตากที่บ้าน ต้องรีบขาย ได้เอาเงินมาใช้หนี้ เพราะฉันเชื่อเขาหมด ทั้งค่าปุ๋ย ค่าไถ ค่าเกี่ยว ค่ายา ค่าจ้างคน และค่าขน ส่วนเพื่อนบ้านฉัน อยากได้เงินเร็ว จึงเกียจยุ่งยาก ไปขายสดให้โรงสี เขาก็ให้ราคาต่ำมาก ประมาณตันละ 8,000 บาท จะทำยังไงได้หละ เขาตั้งราคาให้เท่าไรก็ต้องยอมเขา”... (ชานนารายที่ 1, สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2557)

คำพูดของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นชาวนาข้างต้นนั้น สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญรายอื่นๆ ซึ่งเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรงในหลายๆ ส่วน อาทิเช่น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดราชบุรี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า

... “เกษตรกรผู้ปลูกข้าวนำข้าวมาจำนำเป็นจำนวนมาก เกษตรกรบางรายนำผลผลิตมาเข้าร่วม โครงการถึง ร้อยละ 100 ซึ่งโครงการสามารถเพิ่มทางเลือกได้ โดยเกษตรกรเลือกที่จะเข้าร่วมโครงการมากกว่าขายข้าวเปลือกตามการค้าปกติ เนื่องจากได้ราคาสูงกว่า”... (ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดราชบุรี, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

ขณะที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้กล่าวไว้ว่า

... “หากนำไปขายเองที่โรงสี ราคา 8,500 บาทต่อตัน ที่ความชื้น ร้อยละ 15 ช่องทางการตลาดแย่ง ไม่สามารถต่อรองในการขายข้าวเปลือก เนื่องจากราคาข้าวในตลาดโลกลดลง ทั้งยังมีประเทศผู้ผลิตอื่นแข่งขันแย่งตลาดข้าวในต่างประเทศ”... (เจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

วัตถุประสงค์ลำดับต่อมา คือ เพื่อยกระดับรายได้และลดช่องว่างรายได้ รวมทั้งเพิ่มการใช้จ่ายของเกษตรกร พบว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกในปี 2555/56 สามารถยกระดับรายได้เพียง

เล็กน้อยเท่านั้น เพราะขณะที่ชวานานำข้าวมาจำหน่ายกับรัฐบาลได้เงินสูงขึ้นกว่าการนำไปขายที่โรงสีเอง ประมาณตันละ 4,000-5,000 บาท แต่ในอีกมุมหนึ่ง ปฏิเสธไม่ได้ว่า ต้นทุนการผลิตของชวานาเพิ่มขึ้นตามราคารับจำหน่ายของรัฐบาลไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นค่าเช่านา ค่าดอกเบี้ยหากไม่ได้ซื้อของเงินสด ค่าปุ๋ย ค่ายา ค่าน้ำมัน ค่าขนส่ง และค่าจ้างในการขนส่งไปยังโรงสี นอกจากนั้น ค่าใช้จ่ายในการครองชีพยังเพิ่มสูงขึ้นทุกอย่าง ทั้งเครื่องอุปโภคและบริโภค ทำให้รายได้ที่ชวานาได้เพิ่มขึ้นนั้น ต้องหมดไปกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นตามไปด้วย ขณะเดียวกัน ต้องนำเงินส่วนหนึ่งใช้ในการลงทุนทำนาครั้งต่อไป ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นชวานารายที่ 3 (ไม่ประสงค์ออกนาม) ซึ่งเดินทางมาเรียกร้องให้รัฐบาลจ่ายเงินค่าจำหน่ายข้าวให้กับพวกเขาที่กระทรวงพาณิชย์ ได้อธิบายข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนไว้ว่า

... “ป่าเช่านาทำทั้งหมด 33 ไร่ เจ้าของตัวจริงอยู่กรุงเทพฯ ส่วนใหญ่คนพื้นที่ใกล้เคียงก็เช่าทำพอมีโครงการนี้ 2 ปีมานี้ ค่าเช่านาขึ้น จากไร่ละ 500 เป็น 700 บาทต่อปี นาบ้านป่าทำครั้งเดียว เพราะต้องรอน้ำฝน ทำนาสมัยนี้มีอุปสรรคมาก น้ำแล้ง นาไม่ได้อยู่ใกล้คลอง มีโรคข้าวใหม่ๆ เยอะ ที่แย่มากที่สุด คือ ต้นทุนสูง ค่าจ้างทุกอย่างขึ้นราคาหมด เริ่มแรกจ้างรถไถ ที่แรก 650 บาท ตอนนี้ 700 บาท ทำที่อีกก็ รวมแล้วประมาณ ไร่ละ 900 บาท ไหนจะค่ายาปุ๋ย ค่าพันธุ์ข้าว ค่าเกี่ยว ค่ารถบรรทุกขึ้นราคาทุกอย่าง แม้แต่ดอกเบี้ยเงินกู้ก็ขึ้นมาถึงร้อยละ 6 ต่อเดือน ถ้าไม่มีอะไรไปค้ำประกันไว้ยิ่งแพงกว่านี้ จำนำราคาทีบอก 15,000 บาทจริงๆ แล้วมันได้ไม่ถึง หักความชื้น หักนุ่นนี้เหลือ 12,000-13,000 บาท นาป่าดอนมันได้น้อย ได้ไร่ประมาณ 50 กว่าถึง หรือได้ทั้งหมดประมาณ 15 ตัน ขายได้ 200,000 บาท แต่หักค่าใช้จ่ายก็แสนกว่าบาท ชวานาเหลือจริงๆ ไม่กี่ตั้งค์ ยิ่งปีนี้ (2556/57) มีการจำกัดวงเงินการรับจำหน่ายรายละไม่เกิน 350,000 บาท ยิ่งไม่เหลืออะไร แทบจะขาดทุน เพราะส่วนที่เหลือต้องไปขายสด โรงสีกดราคาลงครึ่งๆ ทุกวันนี้รายได้ไม่พอใช้เลยต้องทำเสริม ทำผัก ทำแตง มีถั่วแซม แล้วแต่จะเอาอะไรมาใส่ ส่วนลูกต้องไปรับจ้างที่ฟาร์มหมูข้างบ้าน ได้ค่าจ้างรายวันๆ ละ 300 บาท (ชวานารายที่ 3, สัมภาษณ์, 7 กุมภาพันธ์ 2557)

ในส่วนของการช่วยลดช่องว่างรายได้ และเพิ่มการใช้จ่ายของเกษตรกร พบว่า โครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกช่วยเพิ่มการใช้จ่ายของเกษตรกรที่มีที่นาเป็นของตนเอง 50 ไร่ขึ้นไป โดยไม่ได้เช่าทำ และได้ประโยชน์สูงสุดกับชวานาที่มีที่นาเป็นของตนเอง และมีเงินในการลงทุนซื้อปัจจัยการ

ผลิต โดยที่ไม่ต้องกู้ยืมเพื่อใช้ในการทำนา ในมุกกลับกัน หากเป็นชาวนาที่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเพียงไม่กี่ไร่ ก็จะเป็นการทำนาเพื่อไว้กินในครัวเรือน และแบ่งขายเป็นส่วนน้อยเท่านั้น หรือถ้าต้องเช่านาทำ และกู้ยืมเงินมาใช้ในการทำนา ย่อมไม่ก่อให้เกิดการลดช่องว่างในเรื่องรายได้ ขณะเดียวกัน ไม่ได้ช่วยเพิ่มการใช้จ่ายของเกษตรกรในกลุ่มนี้

ฉะนั้น โดยภาพรวมแล้ว โครงการรับจำนำข้าวเปลือกส่งผลให้เกษตรกรมีกำลังซื้อเพิ่มมากขึ้น เฉพาะเกษตรกรที่มีที่นาจำนวนมากเกิน 50 ไร่ และไม่ต้องเช่านาทำ รวมถึงมีความพร้อมในการลงทุนทำนาโดยที่ไม่ต้องกู้ยืม ซึ่งจากการสอบถาม พูดคุยกับทั้งชาวนาหลายๆ คน และร้านขายอุปกรณ์มือถือ ร้านขายรถมอเตอร์ไซด์ เครื่องใช้ไฟฟ้าต่างๆ ในตัวเมืองจังหวัดราชบุรี พบว่า ในช่วงปี 2555-2556 อุปกรณ์เครื่องใช้เหล่านั้นมียอดขายสูงขึ้นในกลุ่มคนที่มาซื้อทำนาอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด (ไม่ประสงค์ออกนาม) ที่ได้อธิบายถึงข้อเท็จจริงในพื้นที่จังหวัดราชบุรีที่ผ่านมา ไว้ว่า

... “โครงการสามารถยกระดับรายได้ แต่คงไม่ลดช่องว่างรายได้ เพราะเกษตรกรรายย่อยมีพื้นที่ปลูกข้าวไม่มาก ส่วนใหญ่มีรายได้ 100,000-150,000 บาทต่อฤดูกาลผลิต หักค่าใช้จ่ายเหลือประมาณ ร้อยละ 50 ส่วนเกษตรกรที่ทำนาส่วนมากเกิน 50 ไร่ ก็จะได้มาก ช่วยลดช่องว่างรายได้ และมีกำลังซื้อสูงขึ้น”... (เจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

ด้วยเหตุที่การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบปัญหาในหลายๆ กระบวนการ ส่งผลให้นโยบายสำเร็จตามที่วางไว้เพียงบางส่วนของวัตถุประสงค์สองข้อแรก ดังที่ได้อภิปรายผลไว้ข้างต้น ประกอบกับมีปัจจัยสำคัญหลายๆ ด้าน ที่โครงการฯ ไม่ได้ตระหนักถึง หรืออยู่นอกเหนือจากการดำเนินงานตามแนวทางปฏิบัติวางไว้ เช่น การพิจารณาต้นทุนการผลิต ค่าจ้างแรงงาน และปัจจัยเสี่ยงทางธรรมชาติ เป็นต้น ส่งผลให้วัตถุประสงค์ข้อสุดท้าย ที่ระบุไว้ว่า เพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของการบริโภคภายใน รวมทั้งสร้างความแข็งแกร่ง และความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจจากการบริโภคภายในประเทศ และการพึ่งพาตนเอง สามารถเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ดังที่ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดราชบุรี (ไม่ประสงค์ออกนาม) และเจ้าของโรงสี (ไม่ประสงค์ออกนาม) มองไปในทิศทางเดียวกันว่า

... “โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปี 2554/55 และปี 2555/56 ช่วยให้ชาวนามีรายได้เพิ่มขึ้นมากอย่างต่อเนื่อง เมื่อชาวนามีรายได้เพิ่มขึ้น เขาก็สามารถจับจ่ายซื้อสินค้าต่างๆ ได้ สภาพทางเศรษฐกิจดีขึ้น มีการบริโภคภายในประเทศขยายตัวเพิ่มขึ้นเล็กน้อย แต่ในปี 2556/57 งบประมาณจำกัด มีปัญหาจำกัดวงเงิน และนำข้าวไปจำนำแล้วยังไม่ได้เงินตามใบประทวน”... (ตัวแทนคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดราชบุรี และเจ้าของโรงสี, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

### ประเด็นที่สอง ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย

วัตถุประสงค์ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดราชบุรีมีมุมมองทั้งที่เหมือนและแตกต่างกัน กล่าวคือ กลุ่มคนที่มีความคิดเห็นว่า วัตถุประสงค์ของโครงการมีความชัดเจน พิจารณาจากผู้เกี่ยวข้องในทุกภาคส่วน และทุกระดับ ประกอบด้วย เกษตรอำเภอ/จังหวัดที่ทำหน้าที่ออกหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว โรงสีรับจำนำข้าว สีแปรสภาพจากข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร และส่วนหนึ่งให้รัฐบาลเช่าโกดัง/ไซโล เจ้าหน้าที่ อ.ค.ส./อ.ต.ก. ดูแลขั้นตอน ณ โรงสี การเก็บข้าวในโกดัง/ไซโล และคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด รวมถึงผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ สามารถเข้าใจถูกต้องตรงกันในเรื่องวัตถุประสงค์ เป้าหมายของนโยบาย และปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของตนเองเป็นอย่างดี ขณะเดียวกัน มีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของภาคส่วนอื่นๆ ที่เชื่อมโยงกับตนเอง และร่วมมือกันปฏิบัติงานไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

นอกจากนั้น ในเรื่องความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญถึงเห็นว่า โครงการสามารถเข้าใจสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ คือ จังหวัดราชบุรีมีความต้องการขายข้าวมากกว่าความต้องการซื้อ การที่รัฐดึงข้าวส่วนเกินออกจากตลาด ย่อมส่งผลให้ชาวนามีรายได้ที่เพิ่มขึ้น ไม่ต้องถูกเอารัดเอาเปรียบจากการกดราคาของโรงสี มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น ฉะนั้น วัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ (1) เพื่อเพิ่มทางเลือกให้เกษตรกรได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น สร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือก (2) เพื่อยกระดับรายได้และลดช่องว่างรายได้ รวมทั้งเพิ่มการใช้จ่ายของเกษตรกร และ (3) เพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของภาคบริโภคภายใน รวมทั้งสร้างความแข็งแกร่ง และความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจจากการบริโภคภายในประเทศ และการพึ่งพาตนเอง จึงเป็นวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดประโยชน์กับชาวนาผู้ปลูกข้าวเป็นหลัก โดยอาศัยภาครัฐเป็นกลไกสำคัญในการเข้ามาควบคุม กำกับ

ดูแล และจัดการแทนกลุ่มธุรกิจเอกชนที่มีอยู่เดิม ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทน คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัดราชบุรี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้ความคิดเห็นไว้ว่า

... “วัตถุประสงค์ของนโยบายมีความชัดเจน เพื่อเป็นการให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มมากขึ้น และเป็นการดึงปริมาณข้าวส่วนเกินออกจากตลาด ทำให้ไม่มีอุปทานส่วนเกิน ซึ่งจะเป็นการสร้างเสถียรภาพให้ตลาดข้าว รวมทั้งให้มีเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น”... (ตัวแทนคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัดราชบุรี, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

จากความคิดเห็นข้างต้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ อคส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้มุมมองที่แตกต่างในบางประการ โดยกล่าวว่า

... “วัตถุประสงค์ของนโยบายมีความชัดเจนในการช่วยเหลือชาวนา โดยการตั้งราคาที่สูงกว่าราคาตลาดซื้อขายปกติ แต่ไม่ได้พิจารณาถึงข้อดี ข้อเสียในโครงการรับจํานำ”... (เจ้าหน้าที่ อคส., สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2557)

ในมุมมองกลับกัน มีผู้นำนโยบายไปปฏิบัติบางส่วน มองว่า วัตถุประสงค์นโยบายไม่มีความชัดเจน มีความคลุมเครือ ใช้ถ้อยคำที่มีความหมายกว้างเกินไป เพราะการดำเนินงานของรัฐเป็นไปในลักษณะการรับซื้อ ไม่ใช่การรับจํานำ และหากโครงการนี้ต้องการช่วยเหลือเกษตรกร หรือชาวนา แต่ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อกลไกธุรกิจ วัตถุประสงค์หลักของโครงการที่ระบุไว้เสมือนว่ารัฐต้องการเข้ามาทำการตลาดเอง ซึ่งรัฐไม่ใช่พ่อค้า จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารของระบบการค้าขายข้าวโดยรวมของทั้งประเทศ ไม่ใช่เฉพาะปัญหาของจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งเท่านั้น ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ช.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า

.. “วัตถุประสงค์ของโครงการฯ และแนวทางการดำเนินงาน รวมถึงการปฏิบัติที่เกิดขึ้นของปี 2555/56 เมื่อเทียบกับโครงการรับจํานำ หรือโครงการอื่นๆ ของรัฐที่ผ่านมา เนื่องจาก ช.ก.ส. จะคุ้นเคยกับโครงการเหล่านี้ดี เพราะทำมาตลอดหลายยุคหลายสมัย สิ่งที่สังเกตเห็น คือ โครงการนี้เสมือนเป็นการซื้อข้าว ไม่ใช่การรับจํานำ อย่่างไรก็ตาม ยอมรับว่าการรับจํานำข้าวส่งผลดีกับเกษตรกร เพราะรับจํานำในราคาที่สูง แต่ถ้าพิจารณาในตัวกระบวนการ เห็นว่า การประกันราคาทำ

ให้ตลาดดำเนินไปตามกลไกปกติ แต่การรับจำนำข้าว ข้าวย้ายมาอยู่ในมือของรัฐบาล รัฐควบคุมทั้งหมด แม้กระทั่งทำตลาดเอง ซึ่งรัฐไม่ใช่พ่อค้า และยังกำหนดว่า ขาย G to G (รัฐต่อรัฐ) ยังเป็นการเพิ่มความเสี่ยง"... (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส., สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2557)

ขณะที่ ชาวนาที่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการของรัฐบาลนั้น ไม่ได้ครอบคลุมชาวนาทุกคนในจังหวัดราชบุรี หรืออาจกล่าวได้ว่า วัตถุประสงค์นโยบายกลับกลายเป็นข้อจำกัดที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุเป้าหมายได้มากนัก เนื่องจากไม่สามารถก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ชาวนาได้อย่างทั่วถึง และเท่าเทียม ขณะเดียวกันภาคส่วนอื่นๆ ที่ไม่ใช่ชาวนาได้รับส่วนแบ่งในจำนวนที่มากเช่นกัน รวมถึงประสบปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการระบายข้าวที่ล่าช้า

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มิติวัตถุประสงค์ของนโยบาย หากพิจารณาในมุมของความสอดคล้องกับสภาพปัญหาของนโยบาย พบว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายสามารถตอบสนองต่อการแก้ปัญหา ซึ่งผลการเก็บรวบรวมข้อมูล พบว่า วัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ตอบสนองต่อปัญหา หรือตรงกับลักษณะของปัญหาชาวนา อันประกอบด้วย การขาดช่องทางการตลาด ขาดอำนาจต่อรองในการขายข้าว มีรายได้น้อย และไม่มีกำลังซื้อจำเป็นใช้สอยเครื่องอุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวัน ในมุมกลับกัน พบว่า เป้าหมายที่ตั้งขึ้น แนวทางการปฏิบัติ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้อย่างครอบคลุม ทั่วถึง และเท่าเทียมกัน ขณะที่ ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย พบว่า ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถเข้าใจถูกต้องตรงกันในเรื่องวัตถุประสงค์ เป้าหมายของนโยบาย และปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของตนเองเป็นอย่างดี รวมถึงโครงการฯ สามารถเข้าใจสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ด้วยการมุ่งเน้นนำปริมาณข้าวส่วนเกินออกจากตลาด อีกด้านหนึ่ง มีผู้ให้ข้อมูลสำคัญในหลายๆ ส่วน มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่า วัตถุประสงค์นโยบายไม่มีความชัดเจน มีความคลุมเครือ ใช้ถ้อยคำที่มีความหมายกว้างเกินไป ซึ่งชี้ให้เห็นว่า วัตถุประสงค์นโยบายกลับกลายเป็นข้อจำกัดที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุเป้าหมายได้มากนัก

#### มิติที่ 2 ทรัพยากรของนโยบาย

มิตินี้ มีตัวชี้วัดในการศึกษา ประกอบด้วย (1) การจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอและเหมาะสม (2) ปริมาณและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานมีเพียงพอและเหมาะสม (3) วัสดุ

อุปกรณ์มีเพียงพอ ทันสมัย อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ และ (4) โรงสี โกดังกลาง/ไซโล มีมาตรฐาน ปริมาณ และใช้ระยะเวลาในการจัดเก็บที่เหมาะสม

ผลการวิจัยมิติที่ 2 มีรายละเอียดและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก การจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอและเหมาะสม

ลักษณะการจัดสรรงบประมาณให้อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นสำคัญ หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค หรือระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกโดยตรงเป็นเพียงผู้ได้รับการจัดสรรงบประมาณ และกำกับ ตรวจสอบให้เป็นไปตามแนวทางที่ส่วนกลาง หรือคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติวางไว้เท่านั้น ซึ่งงบประมาณแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลักๆ คือ งบประมาณสำหรับจ่ายให้กับชาวนาเมื่อนำข้าวมาเข้าร่วมโครงการรับจำนำ และงบประมาณสำหรับบริหารในโครงการนี้ โดยงบประมาณในส่วนหลังนี้ ให้นักงาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น อ.ต.ท. อคส. และ ธ.ก.ส. เป็นต้น เขียนว่าต้องการของงบประมาณอะไรบ้าง และเสนอในคณะกรรมการนโยบายข้าว เมื่อเห็นชอบส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) เป็นผู้อนุมัติงบประมาณที่จะใช้ในการปฏิบัติงาน เมื่อผ่านแล้วนำเข้าสู่สำนักงบประมาณ

จากการดำเนินงานของจังหวัดราชบุรีที่ผ่านมา ในปี 2555/56 พบว่า งบประมาณสำหรับจ่ายให้ชาวนาที่เข้าร่วมโครงการมีเพียงพอ โครงการฯ ประสบปัญหาในระยะหลัง คือ ช่วงปี 2556/57 แต่งบประมาณในส่วนของการบริหารนั้น ไม่เพียงพอและไม่เหมาะสม กล่าวคือ จำนวนงบประมาณที่หน่วยงานต่างๆ ได้รับน้อยกว่าจำนวนที่เสนอขออนุมัติ ขณะเดียวกัน โครงการฯ มีความสลับซับซ้อน เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการบริหารในแต่ละขั้นตอนจำนวนมาก ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดราชบุรี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้อธิบายไว้ว่า

... “คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ เป็นผู้กำหนดวิธีการจัดสรรงบประมาณ ส่วนคณะกรรมการฯ ระดับจังหวัด ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่อย่างใด เป็นเพียงผู้ได้รับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อใช้ในการกำกับดูแลการรับจำนำตามกรอบแนวทางที่ กชช. กำหนด ในส่วนของงบประมาณโครงการ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเป็นผู้กำหนดและรับผิดชอบ ส่วนงบประมาณที่คณะกรรมการฯ ระดับจังหวัด ได้รับการจัดสรรมีไม่เพียงพอ เพราะไม่สามารถจัดสรรให้อำเภอ



เพื่อกำกับดูแลการรับจํานำในระดับพื้นที่ได้ประกอบกับการรับจํานำข้าวเปลือก หลักเกณฑ์กำหนดให้มีการสุ่มตรวจสอบในหลายเรื่อง เช่น จํานำข้าวเกินวงเงิน 5 แสน การสุ่มตรวจสอบเกษตรกรที่นำข้าวมาจํานำว่าถูกต้องหรือไม่ แต่จัดสรรงบประมาณมาไม่เพียงพอ เป็นปัญหาในการปฏิบัติงาน"... (ตัวแทน คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัดราชบุรี, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

ทั้งนี้ มุมมองดังกล่าว สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ที่ให้ความคิดเห็นเพิ่มเติมอย่างน่าสนใจว่า

... “ปี 2555/56 ได้รับการจัดสรรเงิน 500,000 ล้านบาท เป็นเงินกู้ที่รัฐบาลอาจจะหามาให้เอง หรือค้ำประกันให้ ธ.ก.ส. กู้ 410,000 ล้านบาท อีก 90,000 ล้านบาท เป็นเงินที่ให้ ธ.ก.ส. ดำรงจ่ายให้ก่อน (เสมือนกู้ ธ.ก.ส.) โดยรับจํานำข้าวทั้งรอบ 1 และรอบ 2 อยู่ภายใต้กรอบวงเงินนี้ ส่วนในปี 2556/57 ตั้งงบประมาณไว้ที่ 270,000 ล้านบาท แต่กำหนดเงินให้อยู่ในกรอบงบประมาณ 500,000 ล้านบาท ซึ่งตามความเป็นจริงเงินดังกล่าวได้หมดไปแล้วตั้งแต่ปี 2555/56 และเงินไม่มีหมุน เพราะขายข้าวไม่ได้ ส่งผลให้การจ่ายเงินใบประทวนรอบนี้ มีปัญหาจ่ายเงินให้กับชาวนาล่าช้า ซึ่งหน้าที่หลักในการขายข้าว ประมูลข้าว G to G เป็นหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าภายใน และกรมส่งเสริมการค้าส่งออก) และหลังจากการขายข้าวเสร็จจึงจะนำเงินมาจ่ายให้ชาวนารอบใหม่ ในส่วนของ ธ.ก.ส. ทุกจังหวัดใช้วิธีเดียวกัน เมื่อได้เงินมาจากส่วนกลางก็จะกระจายเงินไปยัง ธ.ก.ส. สาขาต่างๆ จะยึดตามสถิติการรับจํานำที่ผ่านมาเป็นหลัก ว่าควรให้สาขาใดมากน้อยเพียงใด ซึ่งปี 2555/56 ของราชบุรี ใช้เงินในโครงการรับจํานำข้าวประมาณ 2,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นตัวเลขที่สูง นอกจากนั้น ขั้นตอนการจํานำข้าว ค่าใช้จ่ายจะสูงมาก เพราะต้องเสียเงินทุกขั้นตอน เช่น ค่าเช่าโกดัง ค่าสีแปรรูป ค่าขนส่ง ค่าประกัน โรงสีเหมือนเป็นเลื่อนอนกิน คือ ได้ค่าแปรรูปข้าว ได้ส่วนต่างของข้าว ข้าว ร้อยละ 5 เมื่อรับมา 1 ตัน ต้องแปรรูป และหลังจากแปรรูป ปริมาณข้าวต้องส่งเป็นต้นข้าว และปลายข้าวจำนวนเท่าไรเพื่อเข้าโครงการ ส่วนที่เหลือเป็นของโรงสีหมด เช่น แกลบ รำ”... (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส., สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2557)

ขณะเดียวกัน ทักษะข้างต้น เป็นไปในทิศทางเดียวกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด (ไม่ประสงค์ออกนาม) ที่มองว่า

... “งบประมาณในการดำเนินงานมีจำนวนจำกัดและไม่เพียงพอ ในส่วนการขึ้นทะเบียนจะได้รับงบประมาณสนับสนุนจากกรมส่งเสริมการเกษตร ประมาณ 12 บาทต่อครัวเรือน จึงต้องใช้งบประมาณปกติของสำนักงานเพื่อแก้ไขปัญหา เพื่อให้สามารถดำเนินงาน โครงการให้บรรลุตามเป้าหมาย สาเหตุที่ไม่เพียงพอ เพราะขั้นตอนการขึ้นทะเบียน การทำประชาคม ตรวจสอบพื้นที่ ซึ่งจุดลงแผนที่ ภาพถ่ายดาวเทียม การออกใบรับรองให้เกษตรกร มีการปฏิบัติงานในพื้นที่หลายครั้ง และการเตรียมเอกสารมาก ควรมีการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้”... (เจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

ประเด็นที่สอง ปริมาณและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานมีเพียงพอและเหมาะสม

จำนวนเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีไม่เพียงพอและไม่เหมาะสม ส่วนคุณภาพของเจ้าหน้าที่ พบว่า มี 2 ส่วน คือ เจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานสูง เนื่องจากดำรงตำแหน่งอยู่ในองค์กรนั้นๆ มาเป็นระยะเวลาานาน ทำให้ได้สัมผัสเรียนรู้ และปฏิบัติงานจริงในโครงการต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการรับจำนำข้าวที่ได้ดำเนินการมาหลายรัฐบาลเพียงแต่มีรายละเอียดแนวทางปฏิบัติปลีกย่อยที่แตกต่างกันไปเท่านั้น ขณะที่เจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่ง เป็นบุคลากรใหม่ที่จ้างมาเพื่อช่วยงานโครงการฯ นี้ โดยเฉพาะ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ประจำมีไม่เพียงพอ แต่อย่างไรก็ตาม มีการฝึกอบรมให้ความรู้ หรือจัดประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่เหล่านั้นอยู่เสมอ และมีการระดมความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหา หรือสถานการณ์เฉพาะหน้าร่วมกันทั้งภายในและภายนอกองค์กร ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในโครงการฯ ได้ ในอีกมุมหนึ่ง มีหลายทักษะ ความสามารถที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานควรมีเพิ่มเติม ไม่ว่าจะเป็นความรู้ด้านคอมพิวเตอร์ ด้านเกษตร ด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐศาสตร์ และด้านพาณิชยกรรม เป็นต้น ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดราชบุรี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ชี้แจงไว้ว่า

... “เจ้าหน้าที่ข้าราชการมีงานประจำต้องปฏิบัติอยู่แล้ว และมีตัวชั่วคราวของหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติเช่นกัน ดังนั้น จำนวนเจ้าหน้าที่จึงมีไม่เพียงพอกับปริมาณงาน และส่วนใหญ่ต้องปฏิบัติงานในหน้าที่หลักที่รับผิดชอบก่อน แต่เจ้าหน้าที่ก็

มีความรู้ความสามารถ หรือมีคุณภาพที่สามารถใช้ในการดำเนินการตามโครงการ ได้ดี มีการติดตามสถานการณ์การรับจ่านำ และสถานการณ์ข่าวอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดความรอบรู้ เข้าใจ พร้อมแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น มีการเตรียมความพร้อม รับปัญหาและแก้ไขปัญหา มีการสร้างเครือข่ายติดตามข้อมูล และให้เครือข่ายแก้ไข ข้อมูลปัญหาที่เกิดขึ้น แต่องค์ความรู้ที่ควรมี หรือศึกษาเพิ่มเติม ได้แก่ ความรู้ด้าน คอมพิวเตอร์ ด้านเกษตร ด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านพาณิชย์การ”... (ตัวแทนคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจ่านำระดับจังหวัดราชบุรี, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

ส่วนความคิดเห็นของ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด (ไม่ประสงค์ออกนาม) มองไปในลักษณะคล้ายกันว่า

... “อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในบางอำเภอจำนวนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานกับปริมาณงาน ในบางอำเภอที่มีเกษตรกรขึ้นทะเบียนจำนวนมาก เจ้าหน้าที่บางคนต้อง รับผิดชอบถึง 2-3 ตำบล การปฏิบัติงานต้องเสียเวลาปฏิบัติงานมากขึ้น ในขณะที่การปฏิบัติงานตามหน้าที่ปกติก็มีมากเช่นกัน ปัญหาที่พบ เกษตรกร จะแจ้งพื้นที่ปลูกตามเอกสารสิทธิ์ที่แนบมาด้วย แต่การตรวจสอบพื้นที่จริงก็ จะปรับตามการตรวจสอบด้วยเครื่อง GPS บางครั้งเกษตรกรเขียนรายละเอียดใน แบบขึ้นทะเบียนเจ้าหน้าที่ลงข้อมูลผิดพลาด เนื่องจากเอกสารมีเป็นจำนวนมาก การเขียนไม่ชัดเจน เช่น พันธุ์ข้าว เลขที่เอกสารสิทธิ์ จำนวนพื้นที่ เป็นต้น แต่ก็ ต้องยอมรับว่า เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่มีความรู้ความเข้าใจ สามารถให้คำแนะนำ และ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี เช่น แนะนำการ แก้ไขข้อมูลที่ขึ้นทะเบียนรับผิดชอบในการแก้ไขข้อมูลที่ผิดพลาด ให้ คำปรึกษาการตรวจวัดความชื้นของเมล็ดข้าวเปลือก และมีความกระตือรือร้น ศึกษาคู่มือการขึ้นทะเบียน รวมถึงปฏิบัติงานตามสถานการณ์ เมื่อ โครงการมีการ ปรับเปลี่ยน หรือหากมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ก็สามารถปฏิบัติงานได้ตาม สถานการณ์ เช่น การร่วมตรวจสอบพื้นที่จริงด้วยเครื่องอ่านพิกัด (GPS)”... (เจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

นอกจากนั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้อธิบาย ให้เห็นภาพไปในทิศทางเดียวกันว่า

... “บุคลากรไม่เพียงพอต้องจ้างลูกจ้างชั่วคราวเฉพาะดำเนินโครงการนี้ 2 คน ช่วงที่ชานานำไปประทวนมาขึ้นเงินพร้อมกันมากๆ เจ้าหน้าที่ทำงานถึงสี่ทุ่ม ห้าทุ่ม เพื่อจัดการเอกสาร โดยใช้เงินพิเศษจากโครงการในการจ่ายค่าตอบแทน นอกจากนั้น มีค่าน้ำมัน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการใช้ประสานงาน เดินทางไปร่วมประชุมกับหน่วยงานอื่นๆ เช่น เกษตร พาณิชย การค้าภายใน ส่วนการอบรมให้ความรู้ในส่วนของ ธ.ก.ส. มีการอบรมให้ความรู้เจ้าหน้าที่เรื่อยๆ ส่วนใหญ่เป็นการประชุมเพื่อชี้แจง เนื่องจากรูปแบบ วิธีการปฏิบัติในการรับจํานำเปลี่ยนแปลงไป หรือชี้แจงทำความเข้าใจเมื่อประสบปัญหาต่างๆ เช่น เงินไม่เข้ามายัง ธ.ก.ส. ทำให้การเบิกจ่ายเงินเป็นไปอย่างล่าช้า”... (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส., สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2557)

ประเด็นที่สาม วัสดุอุปกรณ์มีเพียงพอ ทันสมัย อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้

วัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็น ได้แก่ คอมพิวเตอร์ เครื่องอ่านพิกัด (GPS) เครื่องวัดความชื้น ปริ้นเตอร์ และเครื่องถ่ายเอกสาร โดยภาพรวมแล้ว อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้แต่ไม่เพียงพอ และไม่ทันสมัย อุปกรณ์บางอย่างมีการควบคุมเป็นพิเศษจากภาครัฐ อาทิเช่น เครื่องวัดความชื้น กระทรวงพาณิชย์มีการออกประกาศให้โรงสีทุกแห่งต้องมีเครื่องวัดความชื้นใช้ในโครงการรับจํานำข้าวของรัฐบาล และนำเครื่องให้สำนักชั่งตวงวัดในเขตที่รับผิดชอบตรวจสอบรับรองก่อนจึงจะสามารถนำไปใช้ได้ ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัดราชบุรี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้ข้อมูลไว้ว่า

...“มีวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน ได้แก่ คอมพิวเตอร์ ปริ้นเตอร์ เครื่องถ่ายเอกสาร เครื่องสแกนเนอร์ กล้อง รถยนต์ โทรศัพท์ ซึ่งอยู่ในสภาพที่ใช้งานได้แต่ไม่เพียงพอและล้าสมัย มีการซ่อมแซมตามสภาพและงบประมาณที่ได้รับอย่างจำกัด”... (ตัวแทนคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัดราชบุรี, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

ลำดับต่อมา ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้อธิบายถึงรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องวัสดุ อุปกรณ์ ไว้ว่า

... “วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานที่สำคัญ ได้แก่ เครื่องคอมพิวเตอร์พร้อมเครื่องพิมพ์ และเครื่องอ่านพิกัด (GPS) มีปัญหาเครื่องคอมพิวเตอร์ บางครั้งประสิทธิภาพไม่ดี เก่า เครื่องพิมพ์ใช้งานหนัก บางครั้งหมึกพิมพ์ไม่เพียงพอ วัสดุอุปกรณ์บางอำเภอขาดแคลน ในส่วนเครื่องพิมพ์ อำเภอจะต้องซ่อมบำรุงเอง สำหรับเครื่อง GPS สามารถยืมจากจังหวัด หรืออำเภออื่นมาสนับสนุนเป็นครั้งคราว”... (เจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

ส่วนผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าของโรงสี (ไม่ประสงค์ออกนาม) มีความเห็นว่า

... “อุปกรณ์การปฏิบัติงานเหมาะสม เพียงพอดี แต่อาจจะมีสัญญาณอินเตอร์เน็ตไม่ดีบ้าง ทางภาครัฐก็นำเครื่องคอมพิวเตอร์มาให้ใช้ เพื่อความสะดวก พร้อมทั้งอบรมการใช้งานให้อย่างดี”... (เจ้าของโรงสี, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

นอกจากนั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้มุมมองเพิ่มเติม ไว้ว่า

... “อุปกรณ์ต่างๆ เช่น เครื่องวัดความชื้นมีกระทรวงพาณิชย์ สำนักชั่งตวงวัดตรวจสอบ และมีกรรมการต่างๆ เป็นผู้ดูแล ตรวจโรงสี ตรวจปริมาณข้าว ส่วนภาพรวมระบบการจ่ายเงินของ ธ.ก.ส. สามารถดำเนินไปได้ด้วยดีแล้ว การบันทึกข้อมูลก็เร็วขึ้น จะมีปัญหาที่ในส่วน หากมีการจ่ายเงินจำนวนมาก การขนเงินระหว่างธนาคารมีปัญหา ด้วยข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลา และรถที่ใช้ขนเงิน (จำกัดวัน) ซึ่งรถขนเงินดังกล่าว ทางธนาคารจ้างจากบริษัทภายนอก”... (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส., สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2557)

ประเด็นสุดท้าย โรงสี โคดกลาง/ไซโล มีมาตรฐาน ปริมาณ และใช้ระยะเวลาในการจัดเก็บที่เหมาะสม

คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว และตั้งคณะทำงานเพิ่มเติม 2 คณะ เพื่อให้การดำเนินงานในส่วน of โรงสี และ โคดกลางเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีปริมาณเพียงพอรองรับปริมาณข้าวเปลือกที่ชาวนานำมาจำนำในช่วงปี 2555/56 ประกอบด้วย คณะทำงานพิจารณาคัดเลือกโรงสีและโคดกลาง โดยมีรองอธิบดีกรมการค้า

ภายในเป็นประธาน คณะทำงาน ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ธ.ก.ส. อ.ต.ก. อคส. โดยให้ ผู้แทน ธ.ก.ส. เป็นคณะทำงานและเลขานุการ เจ้าหน้าที่ อคส. เป็นคณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือก และอนุมัติโรงสี โกดังกลางเข้าร่วมโครงการ รวมถึงกำกับ ดูแลการเปิดจุดรับจำนำอย่างเพียงพอ และตั้งคณะทำงานพิจารณาคัดเลือกผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าว (surveyor) และรักษาคุณภาพข้าวในโกดัง (รมยา) บริษัทรมยา โดยมีรองอธิบดีกรมการค้าภายใน เป็นประธาน ผู้แทน อคส. และ อ.ต.ก. ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบและปฏิบัติการเป็นคณะทำงาน ผู้แทนกรมการค้าต่างประเทศเป็นคณะทำงานและเลขานุการ เจ้าหน้าที่ อคส. ที่ได้รับมอบหมายเป็น คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือก และอนุมัติให้บริษัท ตรวจสอบคุณภาพข้าว และบริษัทรมยาเข้าร่วมโครงการฯ รวมถึงกำกับดูแลผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าว ให้รับมอบข้าวสารเป็นไปด้วยความเรียบร้อย (กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ , [http://www.dit.go.th/rice\\_pawn\\_55-56/Meetings/14-55.pdf](http://www.dit.go.th/rice_pawn_55-56/Meetings/14-55.pdf), 5 ธันวาคม 2556)

แนวทางปฏิบัติในระดับพื้นที่ เรื่องมาตรฐานและปริมาณมีการระบุไว้อย่างชัดเจน ในปี 2555/56 อาทิเช่น (1) บำเหน็จค่าฝากเก็บและรักษาคุณภาพข้าว ค่าจ้างสีแปรสภาพ ค่าจ้าง จัด จำหน่ายข้าวสารและผลพลอยได้ที่ได้จากการสีข้าว รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่ากระสอบ ค่าขนส่ง เป็นต้น เป็นราคารวมภาษีมูลค่าเพิ่มและค่าใช้จ่ายต่างๆ (2) กรณีผู้รับฝากไม่สามารถสีแปร สภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารให้ได้คุณภาพตามชนิดและปริมาณที่ผู้ฝากกำหนดได้ครบถ้วน และ/ หรือไม่สามารถส่งมอบให้แก่ผู้ฝากได้ทันตามระยะเวลาที่ผู้ฝากกำหนด ผู้รับฝากตกลงชำระเบี้ยปรับ ให้แก่ผู้ฝากในอัตราร้อยละ 0.1 (3) ผู้รับฝากต้องติดตั้งกล้องวงจรปิดในบริเวณที่สามารถบันทึกภาพ กิจกรรมการรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกร สถานที่เก็บข้าวตามโครงการให้ชัดเจนตลอด ระยะเวลาโครงการ (4) หากผู้รับฝากมิได้รักษาคุณภาพ และ/หรือ คงไว้ซึ่งปริมาณข้าวเปลือกที่รับ ฝาก หรือข้าวสารที่สีแปรสภาพจากข้าวเปลือกที่รับฝาก ผู้รับฝากต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น (5) ผู้รับฝากจะแปรสภาพข้าวเปลือกที่ฝากเก็บไว้ ตามที่คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับ จำนำข้าว หรือผู้ฝากกำหนด โดยข้าวสารที่ได้จากการแปรสภาพจะต้องได้คุณภาพตามประกาศ กระทรวงพาณิชย์เกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าข้าวที่ใช้บังคับอยู่ และที่จะออกใช้บังคับต่อไป (6) ผู้รับ ฝากไม่คิดค่าฝากเก็บข้าวเปลือกเป็นระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่นำข้าวเปลือกเข้าฝากเก็บ หากเกิน ระยะเวลาดังกล่าวผู้ฝากต้องจ่ายค่าฝากเก็บข้าวเปลือกและค่ารักษาคุณภาพในอัตรา 55 บาท ต่อตัน ข้าวเปลือกต่อเดือน (เศษของเดือนให้นับเป็นวัน เมื่อเก็บข้าวเปลือกเกิน 90 วัน) โดยหักลดน้ำหนัก จากข้าวเปลือกหรือข้าวสารเมื่อมีการส่งมอบตามอัตราที่คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำ ข้าวกำหนด และ (7) ผู้รับฝากเก็บจะแปรสภาพข้าวเปลือกที่ฝากเก็บไว้ ตามที่คณะอนุกรรมการ

กำกับดูแลการรับจำนำข้าวกำหนด โดยชนิด คุณภาพข้าวสารต้องได้ตามประเภทข้าวเปลือกที่รับจำนำไว้ และเป็นไปตามมาตรฐานที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด เป็นต้น (องค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์, [http://www.pwo.co.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=1423](http://www.pwo.co.th/ewt_dl_link.php?nid=1423), 5 ธันวาคม 2556)

การดำเนินงานที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยึดแนวทางข้างต้นในการปฏิบัติงาน ทั้งในเรื่องมาตรฐานและปริมาณของโรงสี โกดังกลาง/ไซโลเก็บข้าวสาร แต่ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับแผนระยะเวลาที่เหมาะสมในการสั่งสีแปรสภาพ และระยะเวลาที่เหมาะสมในการเก็บข้าวไว้ในโกดัง/ไซโล กล่าวคือ ภาครัฐโดยคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเป็นผู้กำกับสั่งการให้โรงสี และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ปฏิบัติตาม ซึ่งการดำเนินงานที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า รัฐเก็บข้าวไว้นานเกินไปจนทำให้ข้าวเสื่อมคุณภาพ และเน่าเสีย ทั้งนี้ จากผลกระทบที่รัฐไม่สามารถระบายข้าวให้หมดสต็อกในแต่ละช่วงเวลาได้ ส่งผลให้จ่ายเงินให้กับชาวนาในช่วงฤดูการผลิต ปี 2556/57 เป็นไปอย่างล่าช้า

ดังนั้น โรงสี โกดังกลาง/ไซโล ได้มาตรฐาน และปริมาณที่เหมาะสม เพียงพอต่อการนำข้าวมาจำนำของชาวนา ผู้ประกอบการ โรงสีสร้าง โกดังเพิ่มเพื่อให้รัฐเช่าโดยเฉพาะ หรือบางส่วนดัดแปลงสถานที่ที่ตนเองมีอยู่ มาใช้เก็บข้าว แต่ระยะเวลาที่ใช้ในการจัดเก็บไม่เหมาะสม และไม่มีแนวทางการบริหารที่ชัดเจน เป็นการสีแปรสภาพตามคำสั่ง หรือตามที่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้ฝาก ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดราชบุรี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้ข้อมูลไว้ว่า

... “โรงสี โกดังกลาง ได้มาตรฐาน เนื่องจากต้องได้รับการตรวจสอบให้มีมาตรฐานก่อนเข้าร่วมโครงการ ส่วนระยะเวลาการจัดเก็บไม่มีการระบุไว้ในสัญญา หรือโครงการว่าจะเก็บเป็นระยะเวลาเท่าใด” (ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดราชบุรี, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

ข้อมูลข้างต้น สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าของโรงสี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ที่ได้กล่าวไว้ว่า

... “โรงสี โกดัง ต้องมีมาตรฐานอยู่แล้วจึงจะผ่านการอนุมัติให้สามารถจัดเก็บสินค้าได้”... (เจ้าของโรงสี, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

ทั้งนี้ เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ที่ได้อธิบายไว้ว่า

... “โรงสี โคดกลาง ได้มาตรฐาน ซึ่งมีข้อกำหนดไว้ว่า โรงสีที่ได้มาตรฐานต้องมีอะไรบ้าง เช่น เป็นที่มิดชิด ไม่มีนกเข้าไป มีการรมยา ส่วนการตั้งแปรสภาพรัฐบาลเป็นคนตั้งแปรสภาพ ขณะที่โรงสีก็มีกรอบที่รับข้าวเข้าโรงสีได้ โดยมีระยะเวลากำหนดตามการทำประกัน โดยกำหนดด้วยว่า การรับข้าวต้องรับไม่เกินครั้งละเท่าไร และต้องแปรสภาพข้าวเปลือกเก่าเป็นข้าวสารก่อน ถึงจะสามารถรับข้าวเข้ามาใหม่ได้ และออกไปประทวนรอบใหม่ได้ จากนั้นส่งมอบให้องค์การคลังสินค้า ที่พบคือ หลายโรงสีในจังหวัดราชบุรี สร้างโกดังขึ้นมาใหม่เพื่อโครงการนี้โดยเฉพาะ โรงเก็บโองของจังหวัดราชบุรี นำโองออกหมด เพื่อให้รัฐเช่าเป็นโกดังเก็บข้าว”... (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส., สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2557)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มิติทรัพยากรของนโยบาย ประกอบด้วย

(1) การจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอและเหมาะสม พบว่า การจัดสรรงบประมาณให้อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นผู้กำกับดูแล หน่วยงานระดับจังหวัดเป็นเพียงผู้ใช้งบประมาณตามที่ส่วนกลางเห็นสมควร ซึ่งงบประมาณสำหรับจ่ายให้กับชาวนาเมื่อนำข้าวมาเข้าร่วมโครงการรับจำนำ ในปี 2555/56 นั้น สามารถจ่ายเงินให้กับชาวนาตามระยะเวลาที่กำหนด ปัญหาการจ่ายเงินให้กับชาวนาล่าช้าเกิดขึ้นในช่วงปี 2556/57 ขณะที่งบประมาณสำหรับบริหารหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในโครงการนี้ พบว่า งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอ และไม่เหมาะสม เนื่องจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นโครงการขนาดใหญ่ ครอบคลุมการดำเนินงานทั่วทั้งประเทศ และเกี่ยวข้องกับบุคคลและหน่วยงานที่หลากหลาย ประกอบกับมีแนวทางการดำเนินงานที่สลับซับซ้อน อีกทั้งให้ความสำคัญกับภาครัฐเป็นผู้กำกับ ตรวจสอบ บริหาร และค้าขายข้าวเอง ส่งผลให้เสียค่าใช้จ่ายในการจัดการในหลายๆ ส่วน เช่น ค่าสีแปรสภาพ ค่าเช่าโกดังให้กับเอกชน เป็นต้น

(2) ปริมาณและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานมีเพียงพอและเหมาะสม พบว่า ปริมาณของเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอและไม่เหมาะสม ส่วนคุณภาพของเจ้าหน้าที่ พบว่า เจ้าหน้าที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการดำเนินงานเป็นอย่างดี เนื่องจากที่ผ่านมาเคยปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลชุดอื่น หรือโครงการของภาคการเกษตรต่างๆ แต่สำหรับเจ้าหน้าที่ใหม่ที่ยังไม่มีความเชี่ยวชาญ ได้มีการจัดประชุม และฝึกอบรมเป็นระยะ โดยเฉพาะในช่วงที่มีการเปลี่ยนแนวทางในการปฏิบัติ อีกทั้งมีการร่วมกันระดมความคิด เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น



(3) วัสดุอุปกรณ์มีเพียงพอ ทันสมัย อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ พบว่า วัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็น ได้แก่ คอมพิวเตอร์ เครื่องอ่านพิกัด (GPS) เครื่องวัดความชื้น และเครื่องถ่ายเอกสาร เป็นต้น อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ แต่มีไม่เพียงพอ และไม่ทันสมัย

(4) โรงสี โกดังกลาง/ไซโล มีมาตรฐาน ปริมาณ และใช้ระยะเวลาในการจัดเก็บที่เหมาะสม พบว่า โรงสี โกดังกลาง/ไซโล ได้มาตรฐาน และปริมาณที่เหมาะสม สามารถรองรับจำนวนข้าวที่ชาวนานำมาจำหน่ายได้อย่างเพียงพอภายใต้กรอบที่ส่วนกลางกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ส่วนระยะเวลาที่ใช้ในการจัดเก็บไม่เหมาะสม และไม่มีแนวทางการบริหารที่ชัดเจน

มติที่ 3 การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล

มตินี้ มีตัวชี้วัดในการศึกษา ประกอบด้วย (1) การมีความสามารถในการโน้มน้าวใจให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการดำเนินงานตามนโยบายที่วางไว้ และ (2) ความสามารถในการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กร

ผลการวิจัยมติที่ 3 มีรายละเอียดและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก การมีความสามารถในการโน้มน้าวใจให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการดำเนินงานตามนโยบายที่วางไว้

คณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด และผู้บริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ สำนักงานเกษตรจังหวัด/อำเภอ องค์กรคลังสินค้า ธ.ก.ส. รวมถึงโรงสี เป็นต้น มีการโน้มน้าวใจให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการดำเนินงานตามนโยบายที่วางไว้ ด้วยการชี้แจงอย่างละเอียด ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนต้องรับผิดชอบ ประกอบกับให้ตระหนักถึงความสำคัญของบทบาทดังกล่าว ซึ่งนับเป็นการช่วยเหลือชาวนาในพื้นที่ให้มีรายได้ และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อีกทั้งสร้างความตระหนักให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้สึกลัว โครงการรับจำนำข้าวไม่ใช้งานเสริมที่มาเบียดเบียนงานประจำ แต่เป็นหน้าที่หนึ่งที่แต่ละคนในองค์กรจะต้องร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดราชบุรี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้อธิบายไว้ว่า

... “การโน้มน้าวใจให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติงานตามนโยบายนั้น คณะกรรมการฯ ระดับจังหวัด ได้มอบหน้าที่ให้แต่ละหน่วยงานชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิด

ปัญหาในการปฏิบัติจริง มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติของจังหวัด และให้รายงานผลการดำเนินงานเป็นประจำ มีการประชุมคณะกรรมการอย่างต่อเนื่อง เพื่อติดตามการดำเนินงาน และให้นำปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ เพื่อแก้ไขในการประชุมเป็นประจำทุกเดือน"... (ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจ่านำระดับจังหวัดราชบุรี, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

ขณะที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การของตนเอง ไว้ว่า

... “สำนักงานเกษตรจังหวัดพิจารณาให้ความดีความชอบตามผลงาน มุ่งเน้นผลการดำเนินงานเป็นไปตามแผนและเป้าหมาย”... (เจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

ส่วนผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้กล่าวไว้ว่า

... “โครงการเป็นนโยบายของรัฐบาล เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. มีหน้าที่ปฏิบัติตามหน้าที่ แต่ขณะเดียวกัน สิ่งที่น่าสนใจให้ปฏิบัติ คือ โครงการฯ เป็นประโยชน์กับชาวนา ขายได้ราคาสูงขึ้น ชาวนาก็พอใจ แต่ก็ยอมรับว่า นโยบายนี้ทำให้ภาพรวมของประเทศกำลังมีปัญหาด้านการเงินอย่างหนัก”... (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส., สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2557)

สำหรับเอกชน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าของโรงสี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ใช้วิธีการโน้มน้าวใจ ดังนี้

... “คอยให้กำลังใจ ชักถามมีปฏิสัมพันธ์ให้ใจเค้า ผลที่ออกมาก็เป็นที่น่าพอใจ”... (เจ้าของโรงสี, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

สุดท้าย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ อคส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้รายละเอียดอย่างน่าสนใจว่า

... “ผู้บริหาร โน้มหน้าใจด้วยการประชุม พูดคุยถึงบทบาทที่สำคัญในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าว เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ซึ่งเจ้าหน้าที่ทุกคนนำเอาสิ่งนี้มาเป็นแรงขับเคลื่อนในการทำงานภายใต้กรอบที่มีอยู่แล้ว”... (เจ้าหน้าที่ อคส., สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2557)

### ประเด็นที่สอง ความสามารถในการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กร

โดยภาพรวม พบว่า การสื่อสารทั้งภายในและภายนอกของทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าวในจังหวัดราชบุรีมีประสิทธิภาพสูง ทั้งการสื่อสารในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เนื่องจากแต่ละภาคส่วนเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง รวมทั้งหน่วยงานอื่นๆ ที่ต้องติดต่อ เชื่อมโยงด้วยเป็นอย่างดี ขณะเดียวกัน รู้จัก ค้นหา ติดต่อประสานงานดำเนินงานร่วมกันในหลายๆ เรื่องมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน โดยเฉพาะโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเท่านั้น อีกทั้งได้จัดประชุมร่วมเพื่อปรึกษาหารือกันบ่อยครั้งเป็นระยะๆ ทั้งภายในองค์กร และระหว่างองค์กร ทำให้การติดต่อสื่อสารไม่เป็นปัญหาอุปสรรคในการทำงาน ในขณะเดียวกันยังเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้กระบวนการต่างๆ ในโครงการฯ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดราชบุรี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ชี้แจงไว้ว่า

... “คณะกรรมการระดับจังหวัดมีการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติด้วยการ (1) จัดประชุมชี้แจงสร้างความเข้าใจในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน ผู้เกี่ยวข้องทุกส่วน รวมทั้งเกษตรกร (2) ติดตามการรับจำนำข้าวเปลือก โดยจัดประชุมคณะกรรมการประจำทุกเดือน ติดตามความคืบหน้าปัญหาอุปสรรคในการรับจำนำเป็นประจำทุกเดือน (3) กำหนดแนวทางการกำกับดูแลการรับจำนำของจังหวัดให้ชัดเจน พร้อมมอบหมายผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน มีการประชุมชี้แจงขั้นตอนแนวทางการปฏิบัติงานของจังหวัด โดยมีหน่วยงานหลักๆ ที่ต้องติดต่อ ประสานด้วย ได้แก่ ประสานกับคณะกรรมการฯ ระดับจังหวัดทุกหน่วย เกษตรกร ผู้สื่อข่าว ประชาสัมพันธ์จังหวัด โรงสี คลังสินค้ากลาง คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ฝ่ายเลขานุการ กชช. ซึ่งวิธีการติดต่อสื่อสารคือ ประชุมชี้แจง ส่งข้อมูลข่าวสารทาง E-mail จัดทำเอกสารประสานทางโทรศัพท์ จดหมาย และถ้าบางครั้งที่ข้อมูลข่าวสารไม่ชัดเจนก็จะหารือไปยัง ฝ่ายเลขานุการ กชช. สรุปคือ ไม่มีปัญหาอุปสรรคในการสื่อสาร ทั้งภายในและ

ภายนอกองค์การ”... (ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานำ  
ระดับจังหวัดราชบุรี, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

ข้อมูลเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารข้างต้น สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่  
เกษตรจังหวัด (ไม่ประสงค์ออกนาม) ที่ได้กล่าวไว้ว่า

... “เมื่อมีมติจาก กรม. หรือคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ทางกรมส่งเสริม  
การเกษตรจะแจ้งแนวทางปฏิบัติให้จังหวัดทราบ ซึ่งจังหวัดจะแจ้งให้ทางอำเภอ  
ทราบ และฝึกปฏิบัติตามขั้นตอนต่างๆ อย่างชัดเจนและมีการประสานงาน  
เชื่อมโยงกับสำนักงานการค้าภายในจังหวัดราชบุรี ในฐานะเลขานุการกำกับดูแล  
การรับจํานำระดับจังหวัด ในการแก้ไขปัญหาเรื่องใบรับรอง หรือการตรวจสอบ  
โรงสี/โกดังกลาง หน่วยงานอยู่ใกล้กัน จะมีหนังสือแจ้งระหว่างหน่วยงาน ทั้ง  
เรื่องคำสั่ง ข่าวสาร ข้อมูลต่างๆ มีความชัดเจน และมีการนัดหมายไปปฏิบัติงาน  
ร่วมกันทั้งคณะทำงาน โดยมีสำนักงานการค้าภายในจังหวัดราชบุรีเป็นผู้  
ประสานงาน โดยภาพรวมแล้ว การสื่อสารภายในและภายนอกองค์การ และการ  
ดำเนินกิจกรรมต่างๆ มีการกำหนดหน้าที่แต่ละหน่วยงาน สามารถปฏิบัติงานได้  
เป็นอย่างดี บางครั้งเกิดปัญหาที่ประสานร่วมกันแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว”...  
(เจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มติการสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้  
ให้ได้ผล พบว่า ผู้บังคับบัญชา หรือผู้บริหารของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจํานำ  
ข้าวเปลือกมีความสามารถในการโน้มน้าวใจให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการดำเนินงานตามนโยบายที่  
วางไว้ ทั้งในเรื่องการสื่อสารให้ชัดเจนถึงบทบาทหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ และชี้แจงให้เห็นคุณค่าว่า  
เป็นหนึ่งในงานหลักที่ต้องรับผิดชอบ รวมถึงโน้มน้าวใจให้ผู้ปฏิบัติรู้สึกว่ามีบทบาทหน้าที่ของแต่ละ  
คนมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับชาวนา นอกจากนั้น การสื่อสารทั้งภายใน  
ภายนอกของทุกองค์การที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจํานำข้าวมีประสิทธิภาพสูง ทั้งการสื่อสารใน  
รูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

#### มิตินี้ 4 ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ

มิตินี้ มีตัวชี้วัดในการศึกษา ประกอบด้วย (1) รูปแบบความซับซ้อนของโครงสร้างหน่วย  
ปฏิบัติ (2) ความชัดเจนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติ และ (3) ความเหมาะสมของระเบียบ ข้อบังคับ

ผลการวิจัยมิติที่ 4 มีรายละเอียดและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก รูปแบบความซับซ้อนของโครงสร้างหน่วยปฏิบัติ

ด้วยโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นโครงการขนาดใหญ่ และใช้งบประมาณในการดำเนินงานมหาศาล ประกอบกับมีรูปแบบโครงสร้างหน่วยปฏิบัติที่สลับซับซ้อน เกี่ยวข้องกับหน่วยงานจำนวนมาก และหลายระดับ รวมถึงหน่วยงานเหล่านั้นมีลักษณะที่แตกต่างกัน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ส่งผลให้การพิจารณาโครงสร้างระดับชั้นการบังคับบัญชา และรูปแบบความสัมพันธ์เชื่อมโยงในการบริหารมองเฉพาะในองค์การไม่ได้ แต่ต้องพิจารณาทั้งระบบ

จากการศึกษาข้อมูลจากแหล่งต่างๆ และสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า โครงสร้างระดับชั้นการบังคับบัญชาของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในภาพรวม ตั้งแต่ระดับบนลงล่าง ประกอบด้วย คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ได้แก่ (1) คณะอนุกรรมการจัดทำบัญชีหมุนเวียนและกรอบวงเงินสินเชื่อ (2) การกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด (3) การกำกับดูแลการส่งสีแปรสภาพ (4) การติดตามกำกับดูแลและให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ณ จุดรับจำนำ (5) ตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว (6) การปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าว (7) การติดตามกำกับดูแลการรับจำนำข้าวกรุงเทพมหานคร (8) การระบายข้าวผ่านตลาดสินค้าเกษตร และ (9) การตลาด รวมถึง (10) การกำกับดูแลการรับจำนำข้าว ซึ่งคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ทำหน้าที่กำกับดูแลภายใต้ขอบเขตงานที่ตนเองรับผิดชอบ แต่องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการทุกชุดนั้น มีกลุ่มบุคคลที่ซ้ำซ้อนกัน กล่าวคือ บุคคลที่อยู่ในตำแหน่ง หรือหน่วยงานหนึ่งๆ จะมีชื่อเป็นคณะอนุกรรมการมากกว่าหนึ่งชุด และด้วยระบบราชการที่มีการโยกย้าย หรือเกษียณอายุ ทำให้มีการสลับสับเปลี่ยนหมุนเวียนตัวบุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งอยู่ตลอดเวลา ขณะที่การปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ ประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องจากหลากหลายหน่วยงานเช่นเดียวกัน

ถึงแม้รูปแบบ หรือลักษณะของหน่วยปฏิบัติดังกล่าว มีความสลับซับซ้อน เกี่ยวข้องกับหลายๆ หน่วยงาน แต่ในพื้นที่จังหวัดราชบุรีส่วนใหญ่ มองว่า ไม่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน เนื่องจาก ดังที่กล่าวข้างต้นว่า หน่วยงานเหล่านั้น มีความคุ้นเคย ใกล้ชิดกัน มีความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในแง่บวก ส่งผลให้การปฏิบัติงานต่างๆ เป็นไปด้วยความราบรื่น นอกจากนี้ ยังมีความคุ้นเคยกับโครงการต่างๆ ของรัฐเป็นอย่างดี จะมีสิ่งที่จะต้องเรียนรู้ใหม่ เพียงวิธี

ปฏิบัติปลีกย่อยที่แตกต่างไปเท่านั้น อาทิเช่น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้ข้อมูลไว้ว่า

... “การทำงานเป็นไปตามระบบเดิมของธนาคารอยู่แล้ว และที่ผ่านมา ธ.ก.ส. ก็สนองต่อนโยบายของรัฐเกี่ยวกับเกษตรตลอดเวลา เพียงแค่มีรายละเอียด เนื้อหาสาระที่แตกต่างกันในแต่ละยุคแต่ละสมัยเท่านั้น จึงใช้ระบบเดิมของธนาคารกำกับ แต่จ้างลูกจ้างเพิ่มเพื่อปฏิบัติงานทันเวลาเท่านั้น”... (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส., สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2557)

#### ประเด็นที่สอง ความชัดเจนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติ

การแบ่งบทบาทหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติมีความชัดเจน มีหน่วยงาน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องหลักในแต่ละกระบวนการของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก กล่าวคือ การขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว มีเกษตรอำเภอ/จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ มีการทำประชาคมโดย 5 เลือ ประกอบด้วย เกษตรกรที่ขึ้นทะเบียน กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน อบต./ผู้แทน ธ.ก.ส. เกษตรตำบล ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนสภาเกษตรกร ต่อมาการรับจำนำ ณ จุดรับจำนำ มีเจ้าหน้าที่กำกับ ณ จุดรับจำนำ (5 สิ่ง) ประกอบด้วย ลูกจ้าง อคส. หรือ อ.ต.ก. ตัวแทนเกษตรกร 3 คน ตัวแทนภาคราชการ 1 คน เจ้าหน้าที่ตำรวจ 2 คน และติดตั้งกล้องวงจรปิดเพื่อบันทึกภาพไว้ ขณะที่การสีแปรสภาพ ให้โรงสีเป็นผู้สีแปรสภาพข้าวเปลือก จากนั้นส่งมอบข้าวสาร เข้าเก็บคลังกลาง/ไซโล ที่เช่าจัดเก็บโดย อคส./อ.ต.ก. และต้องรับผิดชอบทั้งปริมาณ ชนิด และคุณภาพข้าวสาร จนกว่าจะได้ส่งมอบให้แก่ผู้ซื้อ รวมถึงให้อคส./อ.ต.ก. จัดหาบริษัทที่มีอาชีพดูแลรักษาคุณภาพข้าวในการรมยาที่ได้มาตรฐาน สุดท้ายการระบายข้าว คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว ทำหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์ ปริมาณ ราคา วิธีการ และเงื่อนไขในการจำหน่ายข้าวสารใน โกดังกลาง/ไซโลที่แปรสภาพจากข้าวเปลือกโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล รวมทั้งข้าวเปลือกและข้าวสารอื่นๆ

จากการแบ่งสรรหน้าที่ดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า บุคคล และหน่วยงานปฏิบัติในระดับพื้นที่ที่เกี่ยวข้องมีอำนาจและหน้าที่ที่ชัดเจน ไม่มีความซ้ำซ้อนกัน ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดราชบุรี (ไม่ประสงค์ออกนาม) กล่าวไว้ว่า

... “การดำเนินการตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามภารกิจเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงาน เช่น หน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น เกษตรจังหวัด เกษตรอำเภอ รับผิดชอบการขึ้นทะเบียน การออกใบรับรอง การค้าภายใน รับผิดชอบเกี่ยวกับการติดตามตรวจสอบกำกับดูแล และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ เพื่อกำกับดูแล ซึ่งคณะกรรมการประกอบด้วย หลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรับจำนำข้าวเปลือก ซึ่งการดำเนินการแต่งตั้งมีความเหมาะสม ชัดเจน และส่งผลให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัวและรวดเร็ว”... (ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดราชบุรี, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

ความคิดเห็นข้างต้น เป็นไปในทิศทางเดียวกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด (ไม่ประสงค์ออกนาม) ที่ได้ชี้แจงรายละเอียดไว้ว่า

... “สำนักงานเกษตรจังหวัดและอำเภอ ดำเนินการ ในส่วนของการขึ้นทะเบียนเกษตรกร ผู้ปลูกข้าว ประชาคม และออกใบรับรองให้เกษตรกร ซึ่งมีรายละเอียดและขั้นตอนการปฏิบัติมาก การตรวจสอบรับรองต้องมีผู้นำท้องถิ่น ตัวแทน ช.ก.ส. ตัวแทนเกษตรกรร่วมกันตรวจสอบ เพื่อนำผลผลิตข้าวเปลือก พร้อมใบรับรองไปเข้าร่วมโครงการรับจำนำตามโรงสีที่ผ่านเกณฑ์ สำนักงานการค้าภายในจังหวัด ร่วมกับ อคส. หรือ อ.ต.ท. ดูแลขั้นตอนการรับจำนำ ออกใบประทวน ส่วน ช.ก.ส. ดูแลด้านการทำสัญญา และจ่ายเงินให้กับเกษตรกร ซึ่งการแบ่งหน้าที่ในลักษณะนี้ เป็นการกำหนดบทบาทหน้าที่ชัดเจนของแต่ละหน่วยงาน แต่จะหนักมากในเดือนธันวาคมในฤดูนาปี และเดือนมิถุนายนในฤดูนาปรัง”... (เจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

ประเด็นที่สาม ความเหมาะสมของระเบียบ ข้อบังคับ

ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ได้แก่ หลักเกณฑ์การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปี 2555/56 หลักเกณฑ์และการกำกับดูแลการรับจำนำข้ามเขตของเกษตรกร โรงสีนอกพื้นที่ อัตราการส่งมอบข้าวสารตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56 ขั้นตอนการตรวจจุดรับจำนำ/โกดังกลาง รวมทั้งการทำประกันภัยโครงการรับจำนำข้าวเปลือก เป็นต้น มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์เดียว แต่นำมาบังคับใช้ทุกพื้นที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติของจังหวัดราชบุรี มองว่า ระเบียบ

ข้อบังคับต่างๆ มีความเหมาะสม ไม่เป็นปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน สามารถดำเนินงานไปในทิศทางที่กำหนดไว้ได้ ดังที่ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญต่างๆ ให้ความเห็นสอดคล้องกัน ดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจ่านาระดับจังหวัดราชบุรี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้กล่าวไว้ว่า

... “ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ มีความเหมาะสม และไม่เป็นปัญหาต่อการปฏิบัติงาน”... (ตัวแทนคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจ่านาระดับจังหวัดราชบุรี, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด (ไม่ประสงค์ออกนาม) อธิบายไว้ว่า

... “ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ มีความเหมาะสมตามฤดูกาลผลิต ไม่มีปัญหา จะมีปัญหาอุปสรรคบ้าง ในกรณีการเกิดภัยธรรมชาติ เช่น ฤดูนาปี ฝนตกหนักน้ำท่วมหรือข้าวล้มเสียหายมาก จำเป็นจะต้องมีมาตรการช่วยเหลือเยียวยาเกษตรกรที่ได้รับ ความเสียหาย เพราะต้นทุนการผลิตสูงขึ้นมาก ทั้งค่าเช่าที่นา และปัจจัยที่ลงทุน (เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย และค่าจ้างแรงงาน)”... (เจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ช.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ให้ความเห็นว่า

... “ในส่วนของ ช.ก.ส. ไม่มีปัญหา เนื่องจากดำเนินการมาหลายปีแล้ว มีความคุ้นเคยเป็นอย่างดี และที่ผ่านมา ช.ก.ส. ก็สนองต่อนโยบายของรัฐเกี่ยวกับเกษตรตลอดเวลา”... (เจ้าหน้าที่ ช.ก.ส., สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2557)

สุดท้าย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าของโรงสี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้ข้อมูลที่เป็น การสนับสนุน ไว้ว่า

... “ระเบียบมีความเหมาะสมดี ทำตามระเบียบข้อบังคับขององค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์ให้ถูกต้อง และทางเรายินดีที่จะทำตามระเบียบ เพื่อให้ไม่มีข้อผิดพลาด ส่วนเรื่องอุปสรรค หากเราทำตามระเบียบของเขา ก็ไม่มีปัญหาอะไร”... (เจ้าของโรงสี, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)



อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มิติลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญต่างๆ ในจังหวัดราชบุรี พบว่า (1) โครงสร้างของหน่วยปฏิบัติ มีความสลับซับซ้อน เกี่ยวข้องกับหลายๆ หน่วยงาน แต่ไม่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน โครงการรับจำนำข้าวเปลือก (2) อำนาจหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติมีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน และ (3) ระเบียบ ข้อบังคับมีความเหมาะสม เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

#### มิติที่ 5 สภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

มิตินี้ มีตัวชี้วัดในการศึกษา ประกอบด้วย (1) การสนับสนุน หรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชน มีต่อนโยบาย ซึ่งเกิดจากการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน (2) ความสามารถในการผลิตและจำหน่ายภายในและภายนอกประเทศ และ (3) การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและค่านิยมในการทำงาน

ผลการวิจัยมิติที่ 5 มีรายละเอียดและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก สภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง คือ การสนับสนุน หรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อ นโยบาย ซึ่งเกิดจากการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน

ภาคเอกชนที่มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการนำโครงการรับจำนำข้าวไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ คือ โรงสี การที่รัฐตั้งราคารับจำนำข้าวสูงกว่าราคาตลาด ทำให้ไม่มีโรงสีใดที่จะซื้อข้าวแข่งกับรัฐบาล จึงเป็นการบังคับโรงสีโดยปริยายให้เข้าร่วมโครงการกับรัฐบาล เพื่อไม่ให้กิจการของตนเองต้องสูญเสียรายได้ และชวานาที่เป็นลูกค้าประจำ นอกจากนี้ โรงสีต้องยอมรับในการถูกกำกับควบคุม ดูแลอย่างเคร่งครัด ต้องประสานการทำงานกับเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่างๆ อาทิเช่น อคส. อ.ต.ก. ธ.ก.ส. ตำรวจ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และเซอร์เวเยอร์ เป็นต้น

ในมุมมองกลับกัน ผลดีที่โรงสีได้รับจากการเข้าร่วมโครงการรับจำนำกับรัฐบาล คือ มีข้าวเปลือกเข้ามายังโรงสีในปริมาณที่สูง และเป็นตัวเลขที่แน่นอน ส่งผลให้มีรายได้จากการรับจ้างรัฐที่ชัดเจน กล่าวคือ ค่าสีแปรสภาพ ผลประโยชน์จากส่วนต่างของข้าว เนื่องจากมีการกำหนดปริมาณข้าวที่ต้องส่งเป็นต้นข้าว ปลายข้าวจำนวนเท่าไรเพื่อเข้าโครงการ ส่วนที่เหลือเป็นของโรงสี อาทิเช่น แกลบ และรำข้าว เป็นต้น นอกจากนี้ โรงสี รวมถึงเอกชนอื่นๆ มีรายได้จากการให้รัฐเช่าโกดัง/ไซโล จากเดิมที่โกดังไซโลเก็บสิ่งของอื่น ได้เปลี่ยนนำมาเก็บข้าวแทน อีกทั้งมีการลงทุนสร้างโกดังใหม่ในจังหวัดราชบุรีเป็นจำนวนมาก อีกด้านหนึ่ง บริษัทเซอร์เวเยอร์ได้รับผลประโยชน์จากขั้นตอนการตรวจสอบคุณภาพข้าวที่เก็บไว้ในโกดัง/ไซโลเช่นกัน

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมองว่า การใช้งบประมาณจำนวนมากของรัฐบาล เพื่อโอบอุ้มคนกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ได้จากการดำเนินโครงการดังกล่าวคือ ฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พรรคการเมืองที่กำหนดนโยบายนี้จะได้รับคะแนนเสียงความนิยมชมชอบจากชาวนา และกลุ่มคนอื่นๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มเอกชน นายทุนที่ได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะจากการประมูลข้าวสารขายแทนรัฐบาล การขึ้นค่าเช่านา การขึ้นค่าปุ๋ย ยาฆ่าแมลง วัสดุอุปกรณ์ เมล็ดพันธุ์ในการทำนา และดอกเบี้ยเงินกู้ เป็นต้น ขณะที่ในอีกมุมหนึ่งประเทศเสียหาย มีหนี้สินมหาศาล ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้รายละเอียดไว้อย่างน่าสนใจว่า

... “เจ้าของโกดัง/ผู้ประกอบการโรงสี บริษัทเซอร์เวย์อร์ จะมีความพึงพอใจที่ได้เข้าร่วมโครงการ และสนับสนุนโครงการนี้ เพราะมีรายได้ที่แน่นอน และปริมาณมากขึ้น เช่น โรงสีที่เข้าร่วมโครงการ เกษตรกรจะนำข้าวเปลือกมาจำนำตามโครงการจำนวนมาก (โรงสีที่ไม่เข้าร่วมจะไม่มีข้าวเปลือกเข้า) เมื่อตีแปรสภาพเป็นข้าวสารจะต้องนำส่งเงินในโกดังกลาง เจ้าของโกดังก็มีรายได้ และเซอร์เวย์อร์ก็มีรายได้ การได้ใช้งบประมาณจำนวนมากช่วยเหลือเกษตรกรชาวนา โรงสีโกดังกลาง บริษัทเอกชน รวมทั้งเอกชนที่จะประมูลข้าวสารขายแทนรัฐบาล จะมีรายได้จำนวนมากเช่นกัน ทั้งพรรคการเมืองก็จะได้รับคะแนนเสียงด้วย ส่วนความเสียหายก็เป็นงบประมาณแผ่นดินที่ทุกคนร่วมกันชดใช้ จึงมองว่า เป็นการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่สมเหตุสมผล ไม่คำนึงถึงกลไกตลาด และไม่ได้มุ่งเน้นเฉพาะที่ตัวเกษตรกรชาวนาผู้มีรายได้น้อย ชาวนาที่มีนามาก หรือเจ้าของที่ดินจะจ้างคนอื่นทำนา และส่งไปจำนำโดยการจ้างตลอดก็มีกำไรที่มากกว่า การให้เช่านา ทำให้ค่าเช่านาเพิ่มขึ้นด้วย”... (เจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

ประเด็นที่สอง สภาวะ หรือเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ คือ ความสามารถในการผลิตและจำหน่ายภายในและภายนอกประเทศ

จังหวัดราชบุรีมีความสามารถในการผลิตข้าวใกล้เคียงกันทุกปี ระยะเวลาที่มีโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ส่งผลให้ผู้ทำการเกษตรชนิดอื่นๆ และนายทุนใช้พื้นที่สำหรับปลูกข้าวมากขึ้น ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ศักยภาพในการผลิตข้าวของประเทศไทยไม่ลดลง แต่ในเรื่องการจำหน่ายพบว่ามีปัญหา มาก ไม่สามารถขายข้าวได้หมดสต็อกตามช่วงปีที่มีการรับจำนำ ทำให้คุณภาพข้าวที่เก็บไว้เป็นระยะ

เวลานานเสื่อมคุณภาพ เนื่องด้วยการบริหารข้าวเปลี่ยนไป จากเดิมที่เอกชน ผู้ส่งออกข้าวเป็นผู้ดำเนินการ กลับกลายเป็นรัฐเป็นผู้ควบคุม กำกับ ดูแลทั้งหมด ไม่มีความชัดเจน และไม่เปิดเผยข้อมูลในการขายข้าวในลักษณะ G to G

ขณะที่สภาวะการผลิตและจำหน่ายภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไป หลายๆ ประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเวียดนาม อินเดียสามารถผลิตข้าวได้มากขึ้น มีการพัฒนาปัจจัยการผลิต และส่งเสริมการปลูกข้าวด้วยนวัตกรรมต่างๆ อย่างต่อเนื่อง รวมถึงมีช่องทางการจำหน่าย ส่งออกไปยังประเทศต่างๆ ภายใต้อกลไกตลาดโลก ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้กล่าวไว้ครอบคลุมหลากหลายประเด็นว่า

... “การปลูกข้าวในราชบุรีผลผลิตที่ได้ใกล้เคียงกันทุกปี ยังมีโครงการจำหน่ายข้าวเกษตรกรหันมาปลูกข้าวเยอะขึ้น ที่ๆ เคยปลูกฝักก็เปลี่ยนมาปลูกข้าว โกดังที่เคยสร้างไว้เก็บโอ่ง ก็เอามาเก็บข้าวแทน เอกชนตื่นตัวกันมาก แต่การจำหน่ายมีปัญหา รับจำหน่ายเมล็ดเลยไม่รู้ว่อันไหนข้าวดีข้าวไม่ดี ปนกันหมด และยังมาให้รัฐจัดการทั้งหมด ยิ่งขายไม่ได้ เพราะรัฐไม่ใช่พ่อค้า และยังมีผลกระทบจากปัจจัยภายนอกประเทศ เพราะประเทศไทยไม่ใช่ประเทศที่สามารถผลิตข้าวได้ในปริมาณสูงเพียงประเทศเดียวอีกต่อไปแล้ว และความพร้อมในการแข่งขันทำการตลาดของประเทศเพื่อนบ้านก็เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ด้วย เมื่อเปรียบเทียบกับเมื่อก่อนอีกทั้งการเปิดอาเซียนที่กำลังจะเกิดขึ้นก็ส่งผลกระทบต่อเรา ดังนั้น โครงการฯ ถ้ายิ่งทำ เรายิ่งแย่ สิ่งสำคัญ คือ ต้องนำข้าวที่มีอยู่ขายออกให้หมดโดยเร็วที่สุด ซึ่งอาจจะต้องยอมขาดทุนจำนวนมากในรอบนี้ อาจจะประมาณ 200,000-300,000 ล้านบาท ไม่อย่างนั้นข้าวก็จะทยอยเน่าเสียหาย”... (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส., สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2557)

ความคิดเห็นดังกล่าว สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด (ไม่ประสงค์ออกนาม) ที่ได้กล่าวไว้ว่า

... “สภาพเศรษฐกิจไม่เอื้อประโยชน์ต่อการนำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ โดยเฉพาะราคาข้าวสารในตลาดโลกถูกลงมาก เนื่องจากมีหลายประเทศที่ผลิตข้าวได้มาก จึงแย่งตลาดข้าวไทยได้ นอกจากนี้ ในช่วง 2-3 ปี ข้าวหอมของพม่าและกัมพูชาชนะเลิศข้าวหอมโลกแทนข้าวหอมมะลิไทย รวมถึงข้าวสารนำ

ในสต็อก คุณภาพข้าวก็ลดลงด้วย ขาดการใส่ใจคุณภาพข้าวทำให้การตลาดข้าวเสียหายได้ ส่งผลให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเสียหาย การค้า (ส่งออก) มีคู่แข่งมาก ต้องแข่งทั้งราคาและคุณภาพสินค้า"... (เจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

ประเด็นที่สาม สภาวะ หรือเงื่อนไขทางสังคม คือ การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและค่านิยมในการทำงาน

วิถีชีวิตและค่านิยมในการทำงานในจังหวัดราชบุรีเปลี่ยนแปลงไปมาก ซึ่งเกิดขึ้นก่อนการมีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในช่วงปี 2555/56 กล่าวคือ จากเดิมที่พึ่งพาอาศัยกัน มีประเพณีการลงแขก ใช้ควายในการทำงาน ปลูกพันธุ์ข้าวพื้นเมือง มีลานตาก และมียุ้งฉาง รวมถึงเก็บข้าวส่วนหนึ่งไว้สีกินกันในครอบครัว เปลี่ยนเป็นใช้เครื่องจักรในการทำงาน จ้างแรงงานคนราคาแพงทุกขั้นตอน ใช้ปุ๋ย ใช้ยาฆ่าแมลงเพิ่มขึ้น ไม่มีลานตาก ไม่มียุ้งฉาง เมื่อถึงฤดูเก็บเกี่ยวจ้างรถบรรทุกไปส่งยังโรงสีเลย ข้าวที่ปลูกได้ ไม่ได้นำกลับมาไว้ที่บ้าน โดยเฉพาะในช่วงโครงการรับจำนำข้าว ยังต้องรีบเก็บเกี่ยว รีบนำไปขายที่โรงสีเป็นรายแรกๆ และหันมาปลูกข้าวไวแสง ข้าวเบา หรือข้าวคุณภาพต่ำ ซึ่งมีระยะเวลาปลูกสั้นกว่าข้าวพันธุ์พื้นเมือง ข้าวอินทรีย์ หรือข้าวหอมมะลิที่มีคุณภาพ

การที่ค่านิยมของชาวนาเน้นการพึ่งพาเทคโนโลยี ต้องการความสะดวกความสบายในการทำงาน จ้างในทุกๆ ขั้นตอน วิธีการใช้ชีวิตที่เปลี่ยนไป คนรุ่นลูกหลานไม่นิยมทำนา ซึ่งเห็นความสามารถในการพึ่งตนเองลดลง และไม่พร้อมที่จะพึ่งตนเอง รวมถึงไม่พัฒนาศักยภาพให้สูงขึ้น เมื่อมีโครงการรับจำนำข้าว ทำให้ชาวนาส่วนใหญ่พึ่งพอใจ เนื่องจากตนเองจะขายข้าวในราคาที่สูงขึ้น ไม่เสี่ยง ไม่ขาดทุน ยิงนำไปสู่การพยายามปลูกข้าวให้ได้หลายๆ ครั้งในระยะเวลาหนึ่งปี และเก็บเกี่ยวให้เร็วที่สุด รวมถึงไม่เน้นการปลูกข้าวที่มีคุณภาพ แต่ปลูกข้าวที่จะทำให้ได้ผลผลิตไวถึงแม้ในอีกมุมหนึ่ง พวกเขาจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากสำหรับการลงทุนในการปลูกข้าว จ้างแรงงาน และซื้อปัจจัยการผลิตต่างๆ จนต้องเป็นหนี้เป็นสินก็ตาม ดังนั้น ด้วยลักษณะของวิถีชีวิตและค่านิยมที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าว ส่งผลให้มีชาวนาจำนวนมาก โดยเฉพาะชาวนาที่มีที่นาจำนวนมากเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และมีความคาดหวังสูงกับโครงการนี้ ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้กล่าวถึงรายละเอียดในประเด็นนี้ ไว้ว่า

... “วิถีชีวิตชาวบ้านเปลี่ยนไป เมื่อก่อนมีลงแขก ช่วยกันหว่าน ปลูก เก็บเกี่ยว ใช้ควายไถนา แต่เดี๋ยวนี้ใช้ควายเหล็ก จ้างหมด ไม่มีใครมาช่วยใคร แม้แต่ลูกหลาน

ก็ไม่อยากทำนา ลานตาก ยุงฉางน้อยลงไปเรื่อยๆ และชวานาก็ยังไม่พร้อมที่จะพึ่งตนเอง ยังมีโครงการลายนำมาจำนำกันมาก เพราะการที่เข้าร่วมโครงการกับรัฐนั้นไม่เสี่ยง ไม่ขาดทุน ได้ราคาสูงกว่าโรงสี และชาวบ้านหันมาปลูกข้าวไวแสง ข้าวเบา หรือข้าวคุณภาพต่ำ ซึ่งบางที่มีปัญหาโรงสีไม่รับ"... (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส., สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2557)

ขณะที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้อธิบายไว้อย่างน่าสนใจว่า

... “วิถีชีวิตการทำนาเปลี่ยนมากหลายปีมานี้ แต่สำหรับโครงการนี้ชวานาส่วนใหญ่มีความพึงพอใจ คาดหวังมากกับการรับจำนำ เพราะช่วยให้ขายข้าวได้ทุกเมล็ด มีรายได้สูงขึ้น ในช่วงปี 2554/55 ถึง 2555/56 แต่ในปี 2556/57 งบประมาณมีไม่เพียงพอ ทำให้การจ่ายเงินช้า ต้องรอคิวนาน ทำให้หลายคนไม่พอใจ และมองว่าในรอบนี้ใช้งบประมาณจำนวนมาก แต่ชวานาได้ประโยชน์ไม่มากและล่าช้า โดยเฉพาะรายย่อยที่มีการเช่านาทำไม่มาก และการไม่ได้รับเงินจำนำข้าวตามกำหนด เกิดปัญหาหนี้สินดอกเบี้ย”... (เจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มิติสภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ผลการวิจัย พบว่า (1) เงื่อนไข และผลประโยชน์ที่รัฐบาล โดยคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ กำหนดไว้ สามารถก่อให้เกิดความพึงพอใจกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเอกชน และหากโรงสีไม่เข้าร่วมโครงการ ย่อมทำให้สูญเสียรายได้ และถูกค้าประจำ ถึงแม้ว่าจะต้องถูกกำกับ ควบคุม ดูแลอย่างเคร่งครัดจากรัฐก็ตาม นอกจากนี้ กลุ่มคนที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการ คือ พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลได้รับคะแนนเสียง ความนิยมชมชอบจากชวานา และกลุ่มคนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (2) สักยภาพในการผลิตข้าวของประเทศไทยไม่ลดลง แต่การระบาย จำหน่ายส่งออกมีปัญหา เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถบริหารข้าวในสต็อกภายในระยะเวลาที่เหมาะสมได้ รวมถึงไม่มีความชัดเจน และไม่เปิดเผยข้อมูลในการขายข้าว ขณะที่สภาวะการผลิตและจำหน่ายของต่างประเทศมีศักยภาพสูงขึ้นเรื่อยๆ และ (3) วิถีชีวิต ค่านิยมในการทำนาในจังหวัดราชบุรีเปลี่ยนแปลงไป ความสามารถในการพึ่งตนเองลดลง และไม่พร้อมที่จะพึ่งตนเอง รวมถึงไม่พัฒนาศักยภาพให้สูงขึ้น ทำให้ชวานาส่วนใหญ่ โดยเฉพาะชวานาที่มีที่นาจำนวนมากพึงพอใจ และมีความหวังสูงกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก เนื่องจากทำให้ขายข้าวในราคาที่สูงขึ้น ไม่เสี่ยง ไม่ขาดทุน ยิ่งนำไปสู่การพยายามปลูกข้าวให้ได้หลายๆ ครั้งในระยะเวลาหนึ่งปี และเก็บเกี่ยวให้เร็ว

ที่สุด ไม่เน้นการปลูกข้าวที่มีคุณภาพ แม้จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากสำหรับการลงทุนในการปลูกข้าว

### มิตินี้ 6 ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

มิตินี้ มีตัวชี้วัดในการศึกษา ประกอบด้วย (1) ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และ (2) ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

### ผลการวิจัยมิตินี้ 6 มีรายละเอียดและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมองว่านโยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวทางเดิมที่ปฏิบัติเป็นเวลานาน มักจะประสบความล้มเหลว

ผู้ที่นำโครงการรับจำนำข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดราชบุรี สามารถแบ่งเป็น 2 ลักษณะ ประกอบด้วย (1) เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากเดิมน้อย คือ กลุ่มเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจที่ทำงานในหน่วยงานนั้น มาเป็นระยะเวลาสั้น ได้แก่ เกษตรอำเภอและเกษตรจังหวัด ข. ก.ส. อคส. อ.ต.ก. การค้าภายใน พาณิชยจังหวัด และหน่วยงานอื่นๆ ในระดับจังหวัด เนื่องจากเจ้าหน้าที่เหล่านี้ มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายของรัฐต่างๆ อย่างต่อเนื่อง มีเพียงเจ้าหน้าที่ใหม่ที่รับสมัครเพิ่มเพื่อปฏิบัติงานในโครงการนี้ โดยเฉพาะเท่านั้น ที่ต้องเรียนรู้งานใหม่ ขณะเดียวกัน ลักษณะงานประจำที่ปฏิบัติมีขอบเขตที่ไม่แตกต่างกันมากนักกับหน้าที่ในโครงการรับจำนำข้าว สามารถเชื่อมโยงและเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากเดิมเพียงเล็กน้อย แต่มีภาระงานที่เพิ่มมากขึ้น และมีความกดดันภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนด รวมถึงแรงกดดันต่อความรู้สึกที่ชาวนามีต่อเจ้าหน้าที่ เมื่อประสบปัญหาในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงที่จ่ายเงินให้กับชาวนาล่าช้า และ (2) เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการไปจากเดิมมาก คือ กลุ่มภาคเอกชน ได้แก่ โรงสี บริษัทเซอร์เวเซอร์ และผู้ส่งออกข้าว เนื่องจากที่ผ่านมาก่อนมีโครงการนี้ การดำเนินกิจการของโรงสีกระทำเพียงลำพัง ติดต่อกับชาวนา ผู้ส่งออกข้าว หรือเป็นผู้ค้าข้าวเองโดยตรง ไม่ต้องเชื่อมโยงการดำเนินงานกับหน่วยงานภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจต่างๆ มีความเป็นอิสระในการทำการค้า การกำหนดราคาที่ใช้เกณฑ์ราคาตลาดโลกเป็นสำคัญ แต่เมื่อมีโครงการรับจำนำข้าว จำเป็นที่โรงสีต้องเข้าร่วม เพื่อความอยู่รอดของกิจการ ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ปรับตัวของภาคเอกชนในหลายๆ ส่วน ทั้งการอยู่ภายใต้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่รัฐบาลกำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด เปลี่ยนจากผู้ค้าข้าวเป็นผู้รับจ้างรัฐในการรับจำนำข้าว รับจ้างสีแปรสภาพ

และให้รัฐเช่าโกดัง/ไซโลเก็บข้าว รวมทั้งเชื่อมประสานการทำงานกับหลายๆ หน่วยงาน มีความยุ่งยากเรื่องเอกสาร ตลอดจนเทคโนโลยี วัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ยังส่งผลให้ความสัมพันธ์กับผู้ค้าข้าวมีระยะห่างมากขึ้น อีกด้านหนึ่งความกระตือรือร้นในการพัฒนาเรื่องการค้าขายถูกบั่นทอนไป ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้ความคิดเห็นไว้ว่า

... “ส่วนใหญ่หน่วยงานหลักๆ ของรัฐ รัฐวิสาหกิจไม่ต้องปรับพฤติกรรมไปจากเดิมมาก อย่างของ ธ.ก.ส. นะ การทำงานโครงการนี้เป็นไปตามระบบเดิมของธนาคารอยู่แล้ว และที่ผ่านมาระยะก็ทำอยู่เรื่อยๆ ผ่านนโยบายรัฐมาหลายสมัย เพียงแค่มีรายละเอียดที่เรียนรู้เพิ่ม แต่กดดันเวลาเร่งๆ ช่วงชานาเกี่ยวข้าวเสร็จ งานเยอะ ชานามาพร้อมกันหมด และยิ่งระยะหลังรัฐไม่มีเงินโอนมา พอให้เงินล่าช้า ชานาก็จะมากอดถามกันอยู่เรื่อยๆ ว่าได้เมื่อไหร่”... (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส., สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2557)

ในมุมมองของ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าของโรงสี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้กล่าวไว้ อย่างน่าสนใจว่า

... “การรับจำนำทำให้ราคาข้าวสูงกว่าท้องตลาด ทำให้ชานาไม่นำข้าวมาขายในราคาเงินสด หากโรงสีไม่เข้าร่วมการรับจำนำจะไม่มีชานานำข้าวมาขายให้ ทำให้สูญเสียรายได้และลูกค้า จึงต้องเข้าโครงการ มีระเบียบของการสมัครให้กรอกข้อมูลของโรงสีข้าว ขนาดของโรงสี สถานที่เก็บ เป็นต้น หากตรวจสอบแล้วเป็นไปตามระเบียบก็สามารถเข้าร่วมโครงการได้ แต่การทำงานต้องปรับตัวมาก เช่น ทำตามระเบียบข้อบังคับขององค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์ให้ถูกต้อง และยังมีกฎระเบียบ ข้อบังคับใหม่เพิ่มขึ้นมาอีกเรื่อยๆ เหมือนเป็นผู้รับจ้างรัฐอีกต่อหนึ่ง ผิดกับเมื่อก่อนค้าขายเอง ตอนนี้อย่างไรๆ กันไปกับลูกค้า และมีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่อนข้างเยอะ บางทีสัญญาณอินเตอร์เน็ตไม่ดีบ้าง ทำงานไม่ทันบ้าง เพราะวันหนึ่งมีเอกสารมาส่งเอกสารหลายสิบราย งานเอกสารจึงเยอะ และยังได้ยินคนทั่วไปพูดถึงโครงการนี้ในแง่ลบ ซึ่งมองว่า มันแล้วแต่จิตสำนึกของแต่ละคน เราจะไปบอกให้เค้าไม่โกง มันก็ทำไม่ได้แล้วแต่เค้า พวกผู้ใหญ่ระดับสูง เราจะไปพูดอะไรได้”... (เจ้าของโรงสี, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

ประเด็นที่สอง ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ การที่ผู้ปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับนโยบาย จะนำไปสู่การเพิกเฉยละเลยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดกับคุณค่าที่ตนเองยึดถือ ซึ่งในที่สุดจะทำให้เห็น นโยบายล้มเหลว

จากผลการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า แต่ละคนมีทั้งมุมมองที่เห็นด้วยกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และไม่เห็นด้วย แต่ค่านิยมในแง่ลบที่มีต่อโครงการนี้ ไม่ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานเพิกเฉย ละเลย ไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดกับคุณค่าที่ตนเองยึดถือ ในมุมมองกลับกัน ทุกคนเลือกที่จะปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดในขอบเขตความรับผิดชอบที่ตนเอง และหน่วยงานได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ตลอดจนแนวทางที่ผู้บริหารของหน่วยงานตนเองได้กำหนดไว้ เนื่องจากต้องการดำเนินงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเองให้ลุล่วง สำเร็จ ขณะเดียวกันมองว่า ตนเองไม่ได้อยู่ในสถานะที่มีอำนาจมากพอที่จะขัดขืนต่อคำสั่งของผู้บังคับบัญชา อันจะทำให้ตนเองได้รับความเดือดร้อน

ทัศนคติของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการไม่เห็นด้วยต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือก คือ (1) ผู้ปฏิบัติไม่มีความเชื่อมั่นว่าโครงการนี้จะสำเร็จได้ (2) ไม่เชื่อถือในหลักการ แนวทางการดำเนินงานที่กำหนดไว้ในหลายๆ ประเด็น อาทิเช่น การรับจำนำทุกเมล็ดในราคา 15,000 บาท ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาตลาด และการไม่จำกัดจำนวนในการรับจำนำ ซึ่งหลักการดังกล่าวเสมือนเป็นการรับซื้อ ไม่ใช่รับจำนำ (3) ไม่เชื่อมั่นในความสามารถในการจัดการระบายข้าวของรัฐบาล (4) ไม่ยอมรับในการบริหารของรัฐบาลที่มีขั้นตอนที่ยาว สลับซับซ้อน ไม่เปิดเผยข้อมูลที่ชัดเจน นำไปสู่ความไม่เชื่อมั่นในความโปร่งใสของรัฐบาลและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดการสิ่งเหล่านั้น จำนวนมหาศาล (5) เชื่อมั่นว่าการจ่ายงบประมาณของรัฐบาลไม่เพียงพอที่จะช่วยเหลือเกษตรกร แต่เป็นการช่วยผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงจรข้าว และ (6) ส่งผลกระทบต่อเสียดุลการค้าข้าวในต่างประเทศ รวมถึง (7) หากโครงการนี้ยังดำเนินอยู่ต่อไป จะก่อให้เกิดภาระหนี้สินการขาดทุนของประเทศจำนวนมาก

ขณะที่ ทัศนคติของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการเห็นด้วยต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือก คือ ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า โครงการรับจำนำข้าว ทำให้ชาวนาส่วนหนึ่งหมดหนี้หมดสิน ออกรถใหม่ ปลูกบ้านใหม่ ซื้ที่ดินเพิ่ม มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

ทั้งนี้ ระหว่างการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้อธิบายในหลายๆ ประโยคที่แสดงให้เห็นถึงการรับจำนำข้าวขัดแย้งต่อค่านิยมของตนในฐานะผู้ปฏิบัติโดยตรง หรือแสดงถึงความ



ไม่เห็นด้วยกับนโยบาย แต่มีบางมุมมองที่แสดงให้เห็นว่าเห็นด้วยกับโครงการนี้ในบางส่วน ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้แสดงความคิดเห็นไว้อย่างน่าสนใจว่า

... “ไม่เห็นด้วยกับนโยบาย แต่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ยังคงทำงานตามหน้าที่ต่อไป เพื่อให้งานสำเร็จ และไม่มีผลทางที่ไม่ดีกับตนเอง โดยส่วนตัวไม่มีความเชื่อมั่นว่านโยบายจะสำเร็จ เห็นได้ชัด คือ เงินไม่มีหมุน เพราะขายข้าวไม่ได้ ส่งผลให้การจ่ายเงินใบประทวนรอบนี้ มีปัญหาจ่ายเงินให้กับชาวนาล่าช้า หน้าที่หลักในการขายข้าว ประมูลข้าว G to G เป็นหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ เช่น กรมการค้าภายใน และกรมส่งเสริมการส่งออก และหลังจากการขายข้าวเสร็จถึงจะนำเงินมาจ่ายให้ชาวนารอบใหม่ การรับจำนำข้าวย้ายมาอยู่ในมือของรัฐบาล รัฐควบคุมทั้งหมด แม้กระทั่งตลาดเอง ซึ่งรัฐไม่ใช่พ่อค้า และยังกำหนดว่า ขาย G to G ยิ่งเป็นการเพิ่มความเสี่ยง และรัฐก็ไม่เปิดเผยข้อมูลตัวเลข หรือวิธีการต่างๆ ให้ชัดเจน ขณะเดียวกันการจำนำข้าว ค่าใช้จ่ายจะสูงมาก เพราะต้องเสียเงินทุกขั้นตอน เช่น ค่าเช่าโกดัง ค่าสีแปรรูป ค่าขนส่ง ค่าประกัน ซึ่งโรงสีเหมือนเป็นเลือนอนกิน คือ ได้ค่าแปรรูปข้าว ได้ส่วนต่างของข้าว โครงการฯ นี้ ข้าวแทบจะไม่ถึงบ้านชาวนา เกือบเกี่ยวเสร็จก็นำไปขายที่โรงสีเลย ทำให้มีปัญหาเรื่องความชื้น เพราะไม่มีลานตาก โรงสีจึงกดราคามากขึ้น แต่โครงการรับจำนำข้าวทำให้ชาวนาส่วนหนึ่งหมดหนี้หมดสิน ออกรถใหม่ ปลูกบ้านใหม่ ซื้อที่ดินเพิ่ม มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ส่วนในภาพรวมของประเทศขาดทุนมหาศาล ถ้าทำนโยบายอื่นอาจจะใช้เงินน้อยกว่านี้ด้วย”... (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส., สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2557)

ขณะที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้กล่าวเสริมในทิศทางเดียวกันว่า

... “ไม่เห็นด้วยกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก เพราะมีการจ่ายงบประมาณไม่เพียงพอที่จะช่วยเหลือเกษตรกร แต่เป็นการช่วยผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงการข้าว สร้างความเสียหายต่อตลาดข้าวส่งออก ผลเสียจะมีมากกว่า เพราะใช้จ่ายงบประมาณสูงมาก เกษตรกรเร่งผลิต ทำให้ค่าเช่านา บังคับการผลิตสูงขึ้น เกิดการทุจริตในบาง

ขั้นตอน เสียลูกค้าตลาดข้าวในต่างประเทศ... (เจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด, สัมภาษณ์,  
15 มกราคม 2557)

ความคิดเห็นข้างต้น สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าของโรงสี (ไม่ประสงค์ออก  
นาม) ที่ได้กล่าวไว้ว่า

... “เห็นด้วยบางส่วนสร้างรายได้ให้ชาวนา แต่ภาพรวมของประเทศน่าจะไปในทางลบ ผลดี คือ ชาวนาไม่โดนกดราคา ผลเสีย คือ กลไกตลาดเสีย หากราคาการรับจํานำลดลงให้ราคาไม่สูงเกินกว่าราคาตลาดมากนัก และหากไม่มีโรงสีซื้อข้าว ก็จะขึ้นอยู่กับกลไกตลาดจะดีที่สุดในที่สุด รวมทั้งลดราคาจํานำให้ไม่เกิน 12,000 บาท หากชาวนานำข้าวมาจํานำได้ไม่ต่ำกว่า 10,000 บาทต่อตัน ชาวนาก็พออยู่ได้ แล้วส่วนตัวคิดว่าราคาจํานำสูงเกินไป”... (เจ้าของโรงสี, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มิติทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ผลการวิจัยพบว่า (1) นโยบายมีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ทั้งในระดับที่น้อยไปจนถึงปรับเปลี่ยนพฤติกรรมมาก โดยกลุ่มคนที่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไม่มากนัก เป็นเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจที่ทำงานมาเป็นระยะเวลานาน มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายของรัฐต่างๆ อย่างต่อเนื่อง และลักษณะงานประจำที่ปฏิบัติมีขอบเขตที่ไม่แตกต่างจากหน้าที่ในโครงการรับจํานำข้าวมากนัก ส่วนกลุ่มคนที่ต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากเดิมมาก คือ กลุ่มภาคเอกชน โดยเฉพาะโรงสี ที่ต้องปรับเปลี่ยนตนเองจากผู้ค้าข้าวเป็นผู้รับจ้างรัฐในการรับจํานำข้าว รับจ้างสีแปรสภาพ และให้รัฐเช่าโกดัง/ไซโลเก็บข้าว รวมถึงอื่นๆ และ (2) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ แต่ละคนมีทั้งมุมมองที่เห็นด้วยกับโครงการรับจํานำข้าวเปลือก และไม่เห็นด้วย แต่คำนิยมในแง่ลบที่มีต่อโครงการนี้ ไม่ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานเพิกเฉย ละเลย ไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดกับคุณค่าที่ตนเองยึดถือ ในมุมมองกลับกัน ทุกคนเลือกที่จะปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดในขอบเขตความรับผิดชอบของตนเอง เพื่อไม่ต้องรับผลกระทบแง่ลบจากการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา

ดังนั้น จากข้อมูลทั่วไป และจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญของจังหวัดราชบุรี สรุปได้ว่า การศึกษาวิเคราะห์สภาวะการณ์ และปัญหาการนำนโยบายรับจํานำข้าวเปลือกไปปฏิบัติผ่านมิติต่างๆ ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากรของนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กร และกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ สภาวะ หรือเงื่อนไขทาง

การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งให้เห็นว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีสภาวการณ์ และปัญหาต่างๆ ในมุมที่หลากหลายเชิงพื้นที่ ปฏิเสธไม่ได้ว่า ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในขั้นปฏิบัติมีผลมาจากการกำหนด วางแผนนโยบาย ไปจนถึงการบริหารของรัฐที่เข้าไปควบคุม กำกับ ดูแลในขั้นปฏิบัติ ขณะเดียวกัน มีปัญหาบางส่วนเกิดจากระดับภายในตัวบุคคล ระดับหน่วยงาน และระดับระหว่างหน่วยงาน นอกจากนี้ ยังได้รับผลกระทบในแง่ลบ ที่มีสาเหตุจากปัจจัยภายนอก หรือสภาพบริบทของพื้นที่ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ ล้วนมีอิทธิพลให้นโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ หรือล้มเหลว โดยสรุปได้ตามตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 สรุปผลการวิจัยของจังหวัดราชบุรีตามมิติในกรอบแนวคิดการวิจัย

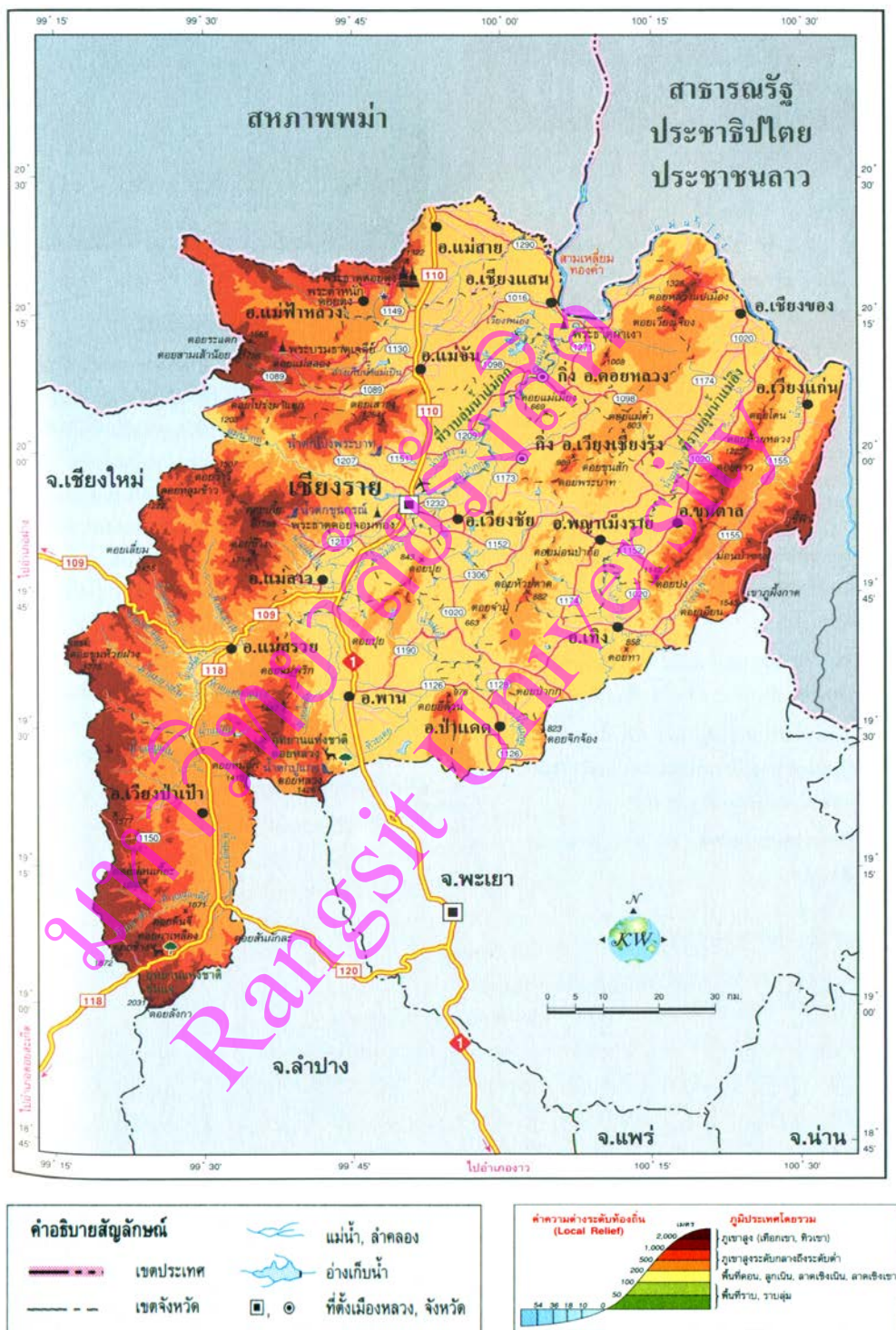
มิติที่ศึกษา	ผลการศึกษาสภาวการณ์/ปัญหา
วัตถุประสงค์ของนโยบาย	(1) วัตถุประสงค์ของนโยบายสอดคล้องกับสภาพปัญหา แต่เป้าหมายที่ตั้งขึ้น แนวทางการปฏิบัติ และการปฏิบัติ ไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ปัญหาอย่างครอบคลุม ทั้งถึง และเท่าเทียม (2) วัตถุประสงค์สามารถสะท้อนปัญหาบางส่วนของพื้นที่ได้ มีความชัดเจนในระดับที่ทำให้ผู้ปฏิบัติรู้และเข้าใจ ไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งปฏิบัติตามหน้าที่นั้นๆ แต่โดยเนื้อความที่ระบุไว้ไม่มีความชัดเจน คลุมเครือ ใช้ถ้อยคำที่มีความหมายกว้างเกินไป
ทรัพยากรของนโยบาย	(1) การจัดสรรงบประมาณให้อำนาจส่วนกลางพิจารณา กำกับ ดูแล และหน่วยงานระดับจังหวัดเป็นผู้ใช้งบประมาณ ทำให้งบประมาณดังกล่าวไม่เพียงพอ และไม่เหมาะสมในการปฏิบัติงาน ส่วนงบประมาณในการรับจำนำข้าวจากชาวนาในปี 2555/56 มีเพียงพอ (2) ปริมาณของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานไม่เพียงพอและไม่เหมาะสม ส่วนในเรื่องคุณภาพมีความหลากหลาย ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ ความคุ้นเคยกับโครงการภาคการเกษตรที่ผ่านมา (3) วัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นอยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ แต่ไม่เพียงพอ และไม่เหมาะสม (4) โรงสี โกดังกลาง/ไซโลได้มาตรฐาน และปริมาณที่เหมาะสมตามกรอบที่ส่วนกลางกำหนดไว้ในทางตรงกันข้ามระยะเวลาที่ใช้ในการจัดเก็บข้าวไม่เหมาะสม รวมถึงไม่มีแนวทางการจัดการที่ชัดเจน
การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล	(1) ผู้บังคับบัญชาของแต่ละหน่วยงานสามารถโน้มน้าวใจให้ผู้ปฏิบัติงานดำเนินงานตามแนวทางที่วางไว้ โดยเน้นการสื่อสารที่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ สร้างความรู้สึกให้ตระหนักถึงคุณค่าในงานที่มีส่วนช่วยเหลือชาวนา (2) ความสามารถในการสื่อสาร ทั้งภายในและภายนอกองค์กร ทั้งรูปแบบที่เป็นทางการ บังคับใช้ให้ได้ผล ไม่เป็นทางการมีประสิทธิภาพสูง
ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ	(1) ลักษณะหน่วยปฏิบัติมีความสลับซับซ้อน เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน แต่ไม่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน เนื่องจากมีการสื่อสารที่ดี ความคุ้นเคย ปฏิสัมพันธ์ในทางบวกเป็นส่วนช่วยเสริมให้ลักษณะหน่วยปฏิบัติดังกล่าว ไม่ส่งผลกระทบในแง่ลบ

ตารางที่ 5.1 สรุปผลการวิจัยของจังหวัดราชบุรีตามมิติในกรอบแนวคิดการวิจัย (ต่อ)

มิติที่ศึกษา	ผลการศึกษาสภาพการณ์/ปัญหา
	<p>(2) หน่วยงานปฏิบัติในระดับพื้นที่มีอำนาจและหน้าที่ที่ชัดเจน ไม่มีความซ้ำซ้อนกันในการปฏิบัติงาน</p> <p>(3) ระเบียบข้อบังคับต่างๆ มีความเหมาะสม ไม่เป็นปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน สามารถดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้</p>
สภาวะ หรือ เงื่อนไขทาง การเมือง เศรษฐกิจ และ สังคม	<p>(1) เงื่อนไขและผลประโยชน์ที่รัฐกำหนดไว้เป็นที่พึงพอใจของภาคเอกชนในจังหวัดราชบุรี ส่งผลให้นโยบายได้รับการสนับสนุน</p> <p>(2) ความสามารถในการผลิตของจังหวัดราชบุรีเพิ่มขึ้น แต่การจัดการระบายจำหน่าย และส่งออกมีปัญหา เนื่องจากไม่สามารถจัดการข้าวในสต็อกตามช่วงเวลาที่เหมาะสม ในมูมกลับกันต่างประเทศมีศักยภาพในการผลิตและจำหน่ายข้าวเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ</p> <p>(3) วิถีชีวิต และค่านิยมของชาวนาที่เน้นการพึ่งพาเทคโนโลยี การจ้างแรงงาน คนวัยแรงงานรุ่นหลังไม่นิยมทำนา ขายข้าวได้ราคาถูกลง ทำให้มีรายได้น้อยไม่พอกับรายจ่าย เป็นหนี้เป็นสิน การที่รัฐให้ราคารับจำนำที่สูงกว่าปกติ ส่งผลให้ชาวนามีความพึงพอใจ และคาดหวังสูงกับโครงการนี้ โดยเฉพาะชาวนาที่มีที่นาจำนวนมากจะได้รับประโยชน์มาก มีความพยายามปลูกข้าวให้ได้หลายๆ ครั้งต่อปี เก็บเกี่ยวให้เร็วที่สุด โดยไม่ได้คำนึงถึงคุณภาพข้าว</p>
ทัศนคติของ ผู้นำนโยบายไป ปฏิบัติ	<p>(1) การนำนโยบายไปปฏิบัติส่งผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม โดยเฉพาะในภาคเอกชนต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมมากกว่าหน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ</p> <p>(2) ผู้ปฏิบัติมีทัศนคติทั้งที่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก แต่ทัศนคติในแง่ลบไม่ได้ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานเพิกเฉย หรือเลือกปฏิบัติ</p>

ที่มา : จากการวิเคราะห์ข้อมูลโดยผู้วิจัย

5.1.2.2 จังหวัดเชียงราย



ภาพที่ 5.2 แผนที่จังหวัดเชียงราย

ที่มา : กวี วรกวิน, 2546 : 37

## ข้อมูลทั่วไปจังหวัดเชียงราย

ลักษณะทางกายภาพของจังหวัดเชียงราย (กวี วรรกวิน, 2546 : 36-37) ประกอบด้วย (1) ภูเขาสำคัญ ได้แก่ ดอยลังกา ดอยช้าง ดอยขุนห้วยฝาง ดอยวาวี ดอยสามเส้าน้อย ดอยแม่สลอง ดอยตุง ดอยนางขอย ดอยหลวงแม่เมือ ดอยผาตั้ง ภูชี้ฟ้า ดอยหลวง (2) ดิน ได้แก่ ชุดดินหางดง เชียงราย ห้างฉัตร พาน บ้านจ้อง แม่อิง พะเยา เชียงแสน แม่ริม เรณู (3) แหล่งน้ำธรรมชาติ ได้แก่ แม่น้ำโขง น้ำแม่อิง น้ำแม่กอก น้ำแม่คำ น้ำแม่ลาว น้ำแม่พุง น้ำแม่โมง น้ำแม่ตาก และ (4) พืชพรรณธรรมชาติ ได้แก่ สน ยาง เหียง พลวง สัก ก่อ ประดู่

ลักษณะทางธรณี ด้านตะวันตกมีหินอัคนีประเภทหินแกรนิตเป็นแกนของเทือกเขาที่สำคัญ คือ เทือกเขาแดนลาว และเทือกเขาฝิ่นน้ำบางส่วนในเขตอ.แม่สาย อ.แม่ฟ้าหลวง อ.แม่ลาว อ.แม่สรวย และ อ.เวียงป่าเป้า บนหินดังกล่าว มีหินตะกอน หินตะกอนกึ่งแปร และหินแปรประเภท หินทราย และอื่นๆ ซึ่งตลอดความยาวของเทือกเขาด้านตะวันออกของจังหวัดมีความหลากหลายของชนิดหินมากกว่า ส่วนตอนกลางของจังหวัดในบริเวณแอ่งที่ราบระหว่างภูเขาเป็นที่สะสมของตะกอน

ลักษณะภูมิอากาศ อุณหภูมิเฉลี่ยสูงสุดในเดือนเมษายน และเดือนพฤษภาคม อยู่ที่ 27.5 องศาเซลเซียส และอุณหภูมิต่ำสุดในเดือนมกราคม อยู่ที่ 19.5 องศาเซลเซียส ส่วนปริมาณน้ำฝนสูงสุดในเดือนสิงหาคม อยู่ที่ 425.2 มิลลิเมตร ต่ำสุดในเดือนกุมภาพันธ์ อยู่ที่ 9.2 มิลลิเมตร ขณะที่ความชื้นสัมพัทธ์สูงสุดในเดือนสิงหาคม อยู่ที่ ร้อยละ 85 และต่ำสุดในเดือนมีนาคม และเดือนเมษายน อยู่ที่ ร้อยละ 66

ลักษณะภูมิประเทศ เป็นภูเขาสูง ระดับที่สูงกว่า 750 เมตร ประมาณร้อยละ 30 ของพื้นที่ ซึ่งพบทางตะวันตก ตะวันออก และตอนใต้ของจังหวัด ส่วนภูเขาสูงระดับกลางถึงต่ำ ลาดเชิงเขา ระดับสูง 500-750 เมตร ประมาณร้อยละ 30 ของพื้นที่ พบทางตะวันตก ตะวันออก และตอนใต้ของจังหวัด ต่อมาเนิน ที่ดอน ที่ราบระดับต่ำกว่า 500 เมตรประมาณร้อยละ 40 ของพื้นที่ พบทางตอนเหนือ ตอนกลาง และตะวันออกเฉียงใต้ของจังหวัด ในเขตที่ราบพะเยา-เชียงราย เป็นที่ราบลุ่มน้ำแม่กอก ที่ราบลุ่มน้ำแม่อิง

จำนวนพื้นที่โดยรวม 7,298,981 ไร่ ร้อยละ 77 ของพื้นที่ใช้เพื่อการเกษตร มีลักษณะเป็นที่ราบสูง ภูเขาสลับซับซ้อนทางด้านทิศตะวันออกและทิศตะวันตก ทอดยาวในแนวเหนือใต้ มีที่ราบสูงเป็นหย่อมๆ พื้นที่ที่เป็นที่ราบระหว่างหุบเขา และที่ราบลุ่มน้ำ ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เหมาะสำหรับปลูกข้าวมากถึงปานกลาง

อาณาเขตของจังหวัดเชียงราย ทิศเหนือติดต่อกับประเทศพม่า และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ทิศใต้ติดต่อกับจังหวัดลำปาง และจังหวัดพะเยา ทิศตะวันออกติดต่อกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ส่วนทิศตะวันตกติดต่อกับจังหวัดเชียงใหม่ และประเทศพม่า

ส่วนระบบชลประทานและพื้นที่รับน้ำชลประทาน พบว่า มีพื้นที่นาอยู่ในเขตชลประทาน ร้อยละ 24 ในอำเภอพาน อำเภอแม่สาย อำเภอแม่จัน อำเภอเวียงชัย อำเภอแม่ลาว อำเภอเมือง อำเภอพญาเม็งราย และอำเภอขุนตาล รวมพื้นที่ 301,712 ไร่ มีโครงการชลประทานส่งน้ำรวมทั้งสิ้น 208 โครงการ แยกเป็นโครงการชลประทานขนาดใหญ่ 1 โครงการ ขนาดกลาง 3 โครงการ ขนาดเล็ก 70 โครงการ โครงการชลประทานตามพระราชดำริ 39 โครงการ โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคง 35 โครงการ และงานศูนย์บริการเคลื่อนที่ 60 โครงการ นอกจากนี้ มีอ่างเก็บน้ำ 171 แห่ง คิดเป็นพื้นที่ 12,558 ไร่ มีฝายน้ำล้น 67 แห่ง พื้นที่ 629 ไร่ (ศูนย์วิจัยข้าวเชียงราย, [http://cri.brrd.in.th/km/index.php?option=com\\_content&view=article&id=44#cri9](http://cri.brrd.in.th/km/index.php?option=com_content&view=article&id=44#cri9), 17 มกราคม 2557)

นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดเชียงราย (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมไว้ว่า

... “ข้าวปลูกเป็นล้านไร่ในจังหวัดเชียงราย ผลผลิตข้าวนาปีอยู่ที่ประมาณ 400,000 ตัน ชวานาประมาณ 90,000 ราย พื้นที่ในจังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่ราบไม่มากนัก ประมาณ ร้อยละ 40 ซึ่งเหมาะกับการเพาะปลูก ส่วนเรื่องน้ำที่ใช้ในการเพาะปลูก ใช้ระบบชลประทานประมาณไม่ถึงครึ่งหนึ่ง หรือประมาณ 300,000 ไร่ ส่วนใหญ่เป็นการปลูกโดยอาศัยน้ำฝน ด้วยความที่จังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่ที่กว้างใหญ่ ทำให้จำนวนคนปลูกข้าวและพื้นที่ค่อนข้างมากเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ขณะที่พันธุ์ข้าวที่นิยมปลูกในจังหวัด คือ ข้าวหอมมะลิเชียงราย และข้าวพันธุ์อื่นๆ ตามสภาพพื้นที่ แต่ส่วนหนึ่งก็นิยมปลูกข้าวเหนียวเพื่อการบริโภค ระบบน้ำสำหรับการเกษตร ภาคเหนือถือว่าเสียเปรียบภาคกลาง

ขณะเดียวกันถึงแม้เป็นพื้นที่ต้นน้ำ แต่ไม่มีเขื่อนกักเก็บน้ำ ทำให้การจัดการน้ำ เป็นไปได้ยาก และการจัดการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร"... (ตัวแทน คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจ่านำระดับจังหวัดเชียงราย, สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

### ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญตามมิติในกรอบแนวคิดการวิจัย

จังหวัดเชียงราย มีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวนทั้งสิ้น 8 คน แบ่งออกเป็น ตัวแทนเกษตร จังหวัด 1 คน เจ้าหน้าที่ อคส. 1 คน ตัวแทนคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจ่านำระดับ จังหวัด 1 คน เจ้าหน้าที่ ช.ก.ส. 1 คน เจ้าของโรงสี 1 คน และชาวนา 3 คน ซึ่งมีรายละเอียดและ สาระสำคัญตามมิติต่างๆ ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากรของนโยบาย การ สื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ สภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

#### มิติที่ 1 วัตถุประสงค์ของนโยบาย

มิตินี้ มีตัวชี้วัดในการศึกษา ประกอบด้วย (1) วัตถุประสงค์มีความสอดคล้องกับสภาพ ปัญหาของนโยบาย หรือวัตถุประสงค์ของนโยบายตอบสนองต่อการแก้ปัญหาและ (2) ความชัดเจนของ วัตถุประสงค์ของนโยบาย

#### ผลการวิจัยมิติที่ 1 มีรายละเอียดและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก วัตถุประสงค์มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาของนโยบาย กล่าวคือ วัตถุประสงค์ของนโยบายสามารถตอบสนองต่อการแก้ปัญหา จากการเก็บรวบรวมข้อมูล พบว่า วัตถุประสงค์ เป้าหมายของโครงการรับจ่านำข้าวเปลือกสามารถตอบสนองต่อการแก้ปัญหาของ ชาวนาในจังหวัดเชียงรายได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น ถึงแม้รัฐบาลเข้าใจว่าชาวนามีรายได้จากภาค การเกษตรค่อนข้างต่ำ ถูกเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้า ไม่มีอำนาจในการต่อรอง รวมทั้งเป็นหนี้เป็นสิน การที่ชาวนาสามารถขายข้าวได้ราคาสูงขึ้น ย่อมส่งผลให้ชาวนามีรายได้มากขึ้น นำเงินไปซื้อ เครื่องอุปโภคบริโภคต่างๆ และมีเงินใช้ลงทุนในการทำนาครั้งต่อไปได้ แต่ขณะเดียวกัน การ กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางวิธีปฏิบัติเพียงแนวทางเดียว แต่ใช้บังคับกับทุกพื้นที่ ส่งผลให้การนำ



นโยบายไปปฏิบัติไม่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่นั้นๆ อันนำไปสู่การไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่วางไว้ ประกอบกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกไม่ก่อให้เกิดการแก้ปัญหาของภาคการเกษตรในพื้นที่ภาคเหนือได้อย่างครอบคลุม อาทิเช่น ปัญหาเรื่องน้ำสำหรับการทำนา ซึ่งการจัดการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัญหาชาวนาไม่มีที่ดินทำกิน ต้องเช่านาทำ และต้นทุนการผลิตที่มีราคาสูง เป็นต้น

นอกจากนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผ่านมา เสมือนเป็นการเรียนรู้จากผิดไปหาถูก เมื่อประสบปัญหาต่างๆ ในการดำเนินงาน จะมีการปรับหลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินงานต่างๆ ของแต่ละกระบวนการมาโดยตลอด เนื่องจากการปฏิบัติแต่ละขั้นตอนประสบปัญหา หรือมีข้อผิดพลาด ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด เชียงราย (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้ข้อมูลอย่างน่าสนใจไว้ว่า

... “เห็นด้วยกับวัตถุประสงค์ของโครงการ ซึ่งสอดคล้องกับสภาพปัญหาของชาวนาในจังหวัดเชียงราย เป็นโครงการที่มุ่งสร้างรายได้ให้ชาวนา แต่ก็ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาทุกอย่างของชาวนา โดยเฉพาะเรื่องน้ำ และต้นทุนการผลิต ส่วนวิธีการปฏิบัติที่ผ่านมาเป็นการเรียนรู้จากผิดไปหาถูก เพราะจากการดำเนินโครงการนี้มาหลายฤดูกาลอย่างต่อเนื่อง มีการปรับปรุง กระบวนการ ขั้นตอนในการรับจำนำมากขึ้น ส่วนเรื่องผลผลิตต่อไร่ เป็นเรื่องที่ชาวนาบ่นมาก ปกติชาวนาจังหวัดเชียงรายผลผลิตต่อไร่ค่อนข้างสูง ประมาณ 600 กิโลกรัมต่อไร่ แต่ตัวเลขเกณฑ์เฉลี่ยที่รัฐกำหนดเพียง 500 กว่ากิโลกรัม ฉะนั้น ควรแก้ด้วยการให้จังหวัดเป็นผู้กำหนดผลผลิตต่อไร่เองว่าควรจะเป็นเท่าไร ซึ่งชาวนาจะพอใจมากกว่าการใช้เกณฑ์มาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพผลผลิตในพื้นที่”... (ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด เชียงราย, สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

ภาพของโครงการรับจำนำข้าว ยิ่งชัดเจนมากขึ้น จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นชาวนารายที่ 3 (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า

... “มีที่นาเป็นของตนเอง 50 ไร่ พื้นที่ในชุมชนส่วนใหญ่เป็นที่นา มี 140 ครัวเรือน เฉลี่ยถือครองที่ดิน 10 ไร่ต่อครอบครัว รวมพื้นที่นาชุมชน 1,600 ไร่ เกษตรกรไม่มีที่ทำกิน 100 ครัวเรือน ร้อยละ 60-70 ทำนาเช่าจากเอกชน ระบบน้ำ

ในการทำนา อยู่ในพื้นที่ชลประทาน ทำนาได้ 2 ครั้งต่อปี ได้ผลผลิตต่อไร่ ประมาณ 500 กิโลกรัมต่อไร่ หรือได้รายได้ ประมาณไร่ละ 10,000 บาทต่อปี เหตุผลที่เข้าร่วมโครงการนี้ เนื่องจากเป็น โครงการของรัฐบาล นำข้าวเข้าร่วมตาม จำนวนที่ทางรัฐกำหนด ครั้งแรกเกิน 500,000 บาท ครั้งสุดท้ายกำหนดให้ 350,000 บาท ค่าใช้จ่ายในการทำนา ค่าปุ๋ย ร้อยละ 15 ค่าเมล็ดพันธุ์ ร้อยละ 25 ค่าแรงงาน ร้อยละ 25 ค่าภาษี ร้อยละ 7 ค่าดอกเบี้ยธนาคาร ร้อยละ 10 รวมรายได้ ต่อปี ประมาณ 1 ล้านบาท ใช้น้ำ 3 แสนต่อปี เกรดดี 50,000 บาท ปัจจัยการผลิต 250,000 บาท ถ้ามองภาพรวม นโยบายนี้ดูจะมีประโยชน์ต่อชาวนาว่าได้ขายข้าว ราคาสูง ชาวนามีรายได้เพิ่มขึ้น ประเทศมีรายได้ แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้น คือ รัฐไม่สามารถอุดช่องว่างปัญหาการคอร์รัปชันได้ ระบายข้าวไม่ได้ การนำข้าวที่ไม่ใช่ ของชาวนามาสวมสิทธิ์ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเก็บข้าว ข้าวเน่า และความ ล่าช้าของโครงการ ชาวนาต้องยืมเงินนอกระบบมาจ่ายประจำวัน"... (ชาวนารายที่ 3, สัมภาษณ์, 23 มกราคม 2557)

#### ประเด็นที่สอง ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ประเด็นนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในจังหวัดเชียงรายมีความคิดเห็นสอดคล้องไปในทิศทาง เดียวกันว่า วัตถุประสงค์ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีความชัดเจน ผู้ที่เกี่ยวข้องในส่วนของ การนำไปปฏิบัติสามารถดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ เนื่องจากมีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน ไม่ว่าจะ เป็นบทบาทของตนเอง บุคคลอื่นๆ ในหน่วยงานเดียวกัน หรือต่างหน่วยงาน ดังที่ ผู้ให้ข้อมูล สำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทน คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดเชียงราย (ไม่ประสงค์ออกนาม) และ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ อคส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ให้สัมภาษณ์ไว้ โดยมีใจความสำคัญ ในลักษณะเดียวกันว่า

...“วัตถุประสงค์ของโครงการรับจำนำข้าวมีความชัดเจน มีระเบียบแบบแผนใน การปฏิบัติที่แน่นอน สามารถรับรู้ได้โดยง่าย ผมเข้าใจบทบาทในการทำงานของ ตนเอง และคนอื่นๆ ที่ต้องประสานด้วยอย่างชัดเจน โดยทุกฝ่ายมีเป้าหมาย ร่วมกันก็เพื่อประโยชน์ของชาวนา มีรายได้ มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจาก เมื่อก่อน”... (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. ตัวแทนคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับ จำนำระดับจังหวัดเชียงราย และเจ้าหน้าที่ อคส., สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มิติวัตถุประสงค์ของนโยบาย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีมุมมองในลักษณะที่คล้ายคลึงกันว่า วัตถุประสงค์ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกสอดคล้องกับสภาพปัญหาของชาวนาในจังหวัดเชียงราย หรือสามารถตอบสนองต่อการแก้ปัญหาเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น ซึ่งสิ่งที่สอดคล้องกับปัญหา คือ ชาวนามีรายได้ค่อนข้างต่ำ ไม่มีอำนาจในการต่อรอง และเป็นหนี้ แต่การที่รัฐกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติ หรือเป้าหมายเดียวกัน ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบปัญหา เนื่องจากแนวทางดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน รวมถึงโครงการรับจำนำข้าวเปลือกไม่สามารถแก้ปัญหาของภาคการเกษตรในพื้นที่ภาคเหนือได้อย่างครอบคลุม โดยละเอียดในบางประเด็นที่สำคัญๆ อาทิเช่น การควบคุมต้นทุนการผลิต จัดการปัจจัยในการผลิตให้มีปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสม รวมถึงการไม่มีที่ดินทำกินของชาวนา เป็นต้น ส่วนตัวชี้วัดเกี่ยวกับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย พบว่า มีความชัดเจน มุ่งให้เกิดประโยชน์ต่อชาวนาส่วนใหญ่ และระบบเศรษฐกิจ โดยรวมที่ดีขึ้นเป็นสำคัญ

#### มิติที่ 2 ทรัพยากรของนโยบาย

มิตินี้ มีตัวชี้วัดในการศึกษา ประกอบด้วย (1) การจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอและเหมาะสม (2) ปริมาณและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานมีเพียงพอและเหมาะสม (3) วัสดุอุปกรณ์มีเพียงพอ ทันสมัย อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ รวมทั้ง (4) โรงสี โกดังกลาง/ไซโล มีมาตรฐาน ปริมาณ และใช้ระยะเวลาในการจัดเก็บที่เหมาะสม

ผลการวิจัยมิติที่ 2 มีรายละเอียดและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก การจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอและเหมาะสม

งบประมาณที่ถูกจัดสรรเพื่อใช้ในการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของจังหวัดเชียงราย ในปี 2555/56 เป็นการพิจารณาตามจำนวนใบประทวนที่คาดว่าชาวนาในพื้นที่จะนำข้าวมาจำนำกับรัฐบาล โดยใช้เกณฑ์ตัวเลขเงินที่ใช้ไปในปี 2554/55 ซึ่งจากการดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่า กระบวนการดังกล่าว ไม่มีปัญหาในการดำเนินการในช่วงปี 2555/56 แต่ระยะต่อมา คือ ปี 2556/57 มีปัญหาการจ่ายเงินให้กับชาวนานำข้าวมาจำนำล่าช้า ส่งผลให้ชาวนาได้รับความเดือดร้อน ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ร.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้อธิบายไว้ว่า

... “จังหวัดเชียงราย จัดสรรงบประมาณตามใบประทวนที่คาดว่าจะรับจำนำ โดยพิจารณาจากจำนวนเงินที่ใช้ในช่วงปี 2554/55 13,500 ล้านบาท เป็นตัวเลขที่ใช้

ในการรับจำนำของจังหวัดเชียงราย ในปี 2555/56 (เข้าวนาปีในเดือนธันวาคม ภาพรวมทั้งประเทศใช้เกิน 500,000 ล้านบาท ส่วนปี 2556/57 คาดว่าตัวเลขจะไม่เกิน 7,000 ล้านบาท เพราะรัฐบาลจำกัดจำนวนการรับจำนำที่ 350,000 บาทต่อราย”... (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส., สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

ประเด็นดังกล่าว ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดเชียงราย (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้ความคิดเห็นไว้ว่า

... “กระบวนการนี้” ไม่มีความผิดพลาด เพราะมี ธ.ก.ส. จ่ายเงินไปยังชวานาโดยตรง และชวานาต่างก็มีบัญชีกับ ธ.ก.ส. อยู่แล้ว ฉะนั้น การที่รัฐเลือกจ่ายเงินผ่าน ธ.ก.ส. ถือเป็นขั้นตอนที่ถูกต้อง เหมาะสม เพียงแต่เม็ดเงินที่ธนาคารจะให้ ธ.ก.ส. นั้น มาล่าช้า ไม่ทันการณ์ ทำให้ชวานาเดือดร้อน”... (ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดเชียงราย, สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

ส่วนงบประมาณที่จัดสรรให้ผู้ปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยใช้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่ของตนเองนั้น พบว่า งบประมาณไม่เพียงพอ เนื่องจากถูกลด หรือจำกัดงบประมาณ ทำให้การดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติลำบากมากขึ้น เมื่อเสนอปัญหาดังกล่าว ไปยังส่วนกลาง ไม่ได้รับการแก้ไข หรือช่วยเหลือ ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้ข้อเท็จจริงไว้ว่า

... “งบประมาณที่ใช้ในการขึ้นทะเบียนเกษตรกร โดยกรมส่งเสริมการเกษตร จัดสรรงบประมาณให้ลดลง ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน เช่น ค่าจ้างบันทึกข้อมูล ค่าแบบฟอร์มเอกสาร รวมค่าใช้จ่ายขึ้นทะเบียน 1 ชุด ได้รับงบประมาณชุดละ 7 บาท แต่ในความเป็นจริงใช้อยู่ที่ 10 บาท ได้เสนอปัญหาขึ้นไปให้ส่วนกลางรับรู้ แต่ก็ไม่ได้รับการแก้ไข”... (เจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด, สัมภาษณ์, 9 เมษายน 2557)

ประเด็นที่สอง ปริมาณและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานมีเพียงพอและเหมาะสม

ปริมาณของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานมีงานประจำที่ตนเองต้องรับผิดชอบ ส่วนคุณภาพของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน พบว่ามี 2 ส่วน

เช่นเดียวกับจังหวัดราชบุรี คือ เจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญในการปฏิบัติงานสูง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำที่ทำงานในหน่วยงานนั้นมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน และเคยปฏิบัติงานของรัฐที่เกี่ยวกับภาคการเกษตร อาทิเช่น โครงการรับจำนำข้าวในอดีต โครงการประกันราคาข้าว เป็นต้น แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่รับเข้ามาใหม่ เพื่อดำเนินงานในโครงการนี้โดยเฉพาะ ซึ่งเจ้าหน้าที่กลุ่มนี้ ยังไม่มีประสบการณ์การทำงานจึงต้องมีการอธิบาย ชี้แจง ทำความเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขต และวิธีการดำเนินงาน รวมถึงกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ชี้แจงไว้ว่า

... “มีการจ้างเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติงานสำหรับ โครงการนี้โดยเฉพาะ (ใช้งบประมาณของ ธ.ก.ส. ส่วนกลาง) และจัดสรรให้เจ้าหน้าที่ที่ทำงานประจำมารับผิดชอบงานในโครงการนี้เพิ่ม มีค่าจ้างและค่าล่วงเวลาให้ ซึ่งเจ้าหน้าที่เก่ามีความชำนาญอยู่แล้ว ทำงานเกี่ยวกับ โครงการของรัฐมาตลอด ส่วนเจ้าหน้าที่ใหม่ไม่ถึงขนาดอบรมเจ้าหน้าที่ เป็นเพียงการชี้แจง สร้างความเข้าใจ ซึ่งทักษะความสามารถที่เจ้าหน้าที่ต้องมี คือ ความรู้เกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ และความละเอียดถี่ถ้วนในการตรวจสอบเอกสาร โครงการนี้เข้ามาทำให้กินเวลาดานประจำที่ธนาคารต้องรับผิดชอบ จึงต้องมีการจัดสรรเวลาว่าอะไรสำคัญก่อนทำก่อน สำคัญน้อยกว่าทำทีหลัง และต้องสละเวลาทำนอกเวลา”... (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส., สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

ในมุมมองของ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ อคส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้อธิบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การคลังสินค้า ไว้ว่า

... “ปี 2555/56 มีการจ้างจำนวนเจ้าหน้าที่เฉพาะในส่วนขององค์การคลังสินค้าเพิ่ม ประมาณ 15 คน โดยเจ้าหน้าที่คนหนึ่งรับผิดชอบหนึ่ง โรงสี และมีพนักงานประจำขององค์การสินค้าแค่ 3 คน”... (เจ้าหน้าที่ อคส., สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

ประเด็นที่สาม วัตถุประสงค์มีเพียงพอ ทันสมัย อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้

วัตถุประสงค์อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ แต่มีไม่เพียงพอ และไม่ทันสมัย อาทิเช่น ระบบคอมพิวเตอร์ และเตาอบความชื้น เป็นต้น ส่วนอุปกรณ์ที่รัฐควบคุมเป็นพิเศษ มีการตรวจสอบอยู่

สม่าเสมอ คือ เครื่องวัดความชื้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมองว่า ทันสมัย เพียงพอ และได้มาตรฐาน ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) แสดงความคิดเห็นไว้ว่า

... “วัสดุอุปกรณ์ของ ธ.ก.ส. ที่สำคัญในการปฏิบัติงาน คือ ระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งระบบคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานข้า”... (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส., สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

ขณะที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ อคส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) กล่าวไว้ว่า\

... “ไม่มีปัญหาที่มีการสำรองอุปกรณ์ไว้ก่อนล่วงหน้า ปี 2555/56 การดำเนินการต่างๆ เป็นไปด้วยความราบรื่นดี มีเรื่องเล็กน้อย คือ การออกไปประทวนข้า เนื่องจากเครื่องปรับเปลี่ยนมาใช้ระบบใหม่ จากเดิมใช้ระบบออนไลน์สามารถออกไปประทวนจากเครื่องใดก็ได้ แต่เมื่อระบบเปลี่ยน รัฐบาลให้เครื่องที่ใช้ในการปฏิบัติงานน้อย ทำให้การออกไปประทวนข้ากว่าปกติ”... (เจ้าหน้าที่ อคส., สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

ส่วนผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าของโรงสี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้อธิบายรายละเอียดในประเด็นนี้ ไว้ว่า

... “เครื่องวัดความชื้นมีความพร้อม เพียงพอ และได้มาตรฐาน เพราะมีคณะกรรมการเข้ามาตรวจสอบวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ก่อนที่จะเปิดรับจำหน่าย การดำเนินการล่าช้าในขั้นตอนการออกไปประทวน ที่ต้องผ่านคอมพิวเตอร์ ระบบออนไลน์ ซึ่งโรงสีไม่พร้อมในเรื่องนี้ ส่งผลให้ไปประทวนออกข้า สามารถทำได้แค่วันละประมาณ 100 กว่าชุก แต่จำนวนลูกค้ำมีถึงวันละ 200-300 ปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องแก้ไขมีปัญหาในช่วงที่สินค้ามาจำหน่ายเป็นจำนวนมากๆ กำลังการผลิตของโรงสีรองรับไม่ทัน เตาอบความชื้นมีจำนวนจำกัด จึงแก้ปัญหาด้วยการจ้างอบที่อื่น ซึ่งส่งผลให้ต้นทุนสูงขึ้น แต่ถ้าโรงสีไม่รับไว้ก็ไม่ได้ เพราะชวานาปลูกข้า และเกี่ยวข้าไล่เดียวกัน มีรถเข้ามารับจ้างเกี่ยวพร้อมกัน”... (เจ้าของโรงสี, สัมภาษณ์, 23 มกราคม 2557)

ประเด็นสุดท้าย โรงสี โกดังกลาง/ไซโล มีมาตรฐาน ปริมาณ และใช้ระยะเวลาในการจัดเก็บที่เหมาะสม

โรงสี โกดังกลาง/ไซโลได้มาตรฐาน เนื่องจากมีหลักเกณฑ์ ขั้นตอนปฏิบัติที่รัดกุม มีหน่วยงานจากหลายๆ ฝ่ายร่วมกันตรวจสอบ แต่ปริมาณมีไม่เพียงพอ โรงสีหลายๆ แห่งต้องสร้างที่เก็บขึ้นใหม่ เพื่อรองรับข้าวที่ชาวนานำมาเข้าโครงการฯ ขณะที่คลังกลางของภาคเหนือตอนบนมีปริมาณน้อย ไม่เพียงพอ ทั้งนี้ การที่กระบวนการระบายข้าวล่าช้าเกินไป ส่งผลให้สต็อกข้าวที่ต้องดูแลมีมากขึ้น คลังกลางไม่มีที่เก็บ และยิ่งระบายข้าวช้า ราคาข้าวโกดังยิ่งสูงขึ้น รวมถึงต้นทุนในการเก็บและรักษาข้าวสูง ซึ่งประเด็นดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า ระยะเวลาในการจัดเก็บนั้นไม่เหมาะสม รัฐไม่สามารถจัดการระบายข้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันนำไปสู่ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินโครงการที่สูงขึ้น และข้าวที่เก็บไว้เสื่อมคุณภาพ ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดเชียงราย (ไม่ประสงค์ออกนาม) กล่าวว่า

... “คลังกลางในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนมีน้อย และจุดอ่อนของโครงการอยู่ที่กระบวนการระบายข้าวล่าช้าเกินไป ทำให้สต็อกข้าวที่ต้องดูแลและค่าเช่ามีราคาสูง รวมถึงต้นทุนในการเก็บและรักษาข้าวสูง”... (ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดเชียงราย, สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

ข้อมูลข้างต้น เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าของโรงสี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ที่ให้รายละเอียดไว้ว่า

... “มีการสร้างโกดังเก็บเพิ่ม เพื่อใช้สำหรับโครงการนี้โดยเฉพาะ โดยรวมมีแค่เรื่องปริมาณคลังกลางของภาคเหนือตอนบนที่มีน้อย ไม่เพียงพอเก็บข้าวที่รับจำนำ”... (เจ้าของโรงสี, สัมภาษณ์, 23 มกราคม 2557)

ส่วนในเรื่องมาตรฐาน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ อคส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ชี้แจงไว้ว่า

... “โกดังผ่านการตรวจสอบมาตรฐาน มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดหรือไม่ กล้องวงจรปิด อุปกรณ์ต่างๆ ครบ

หรือไม่ จากนั้นส่งขออนุมัติไปยัง อคส. เมื่อ อคส. อนุมัติแล้วส่งเรื่องมายัง จังหวัดไปตรวจสอบก่อนการเปิดรับข้าวเข้าคลัง และการที่จะเปิดวันไหนนั้นต้อง รอคำสั่งผู้อำนวยการ เมื่อเปิดรับข้าว อคส. ร่วมกับบริษัทเซอร์เวย์อร์ในการ ตรวจสอบ โดยจุดหลักๆ ที่ทำการตรวจสอบคือ รหัสตรวจสอบ สีเชือกตรวจสอบ น้ำข้าวที่มาส่งว่าคุณภาพข้าวเป็นอย่างไร"... (เจ้าหน้าที่ อคส., สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มิติทรัพยากรของนโยบาย ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า (1) การจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงาน ปี 2555/56 มีปริมาณที่เพียงพอ แต่งบประมาณ บางส่วนที่ต้องเสียไปไม่มีความเหมาะสม ซึ่งเกิดจากการจัดการระบายข้าวที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้มีต้นทุนในการเก็บและรักษาข้าวสูง รวมถึงส่งผลกระทบต่อภาระการจ่ายเงินตามใบประทวนให้กับ ชาวนา ในปี 2556/57 ที่ต้องล่าช้าออกไป (2) ปริมาณเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอ ต้องจ้าง เจ้าหน้าที่เพิ่ม ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ต้องรับภาระหน้าที่เพิ่มขึ้น ส่วนคุณภาพของเจ้าหน้าที่นั้น มีทั้งบุคคลที่เชี่ยวชาญ มีประสบการณ์ในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ และเจ้าหน้าที่ใหม่ โดย มีการชี้แจง อธิบายทำความเข้าใจเป็นระยะๆ หากแนวทางการดำเนินงานเปลี่ยนไป (3) วัสดุอุปกรณ์ อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ แต่มีไม่เพียงพอ และไม่ทันสมัย รวมทั้ง (4) โรงสี โกดังกลาง/ไซโลได้ มาตรฐาน มีระเบียบที่รัดกุม แต่ปริมาณ โกดังกลาง/ไซโลมีไม่เพียงพอ ขณะที่ระยะเวลาในการ จัดเก็บไม่เหมาะสม เพราะส่วนกลางเป็นผู้กำหนดสั่งสีแปรสภาพ ตลอดจนการระบายข้าวจากโกดัง ซึ่งการสั่งการที่ผ่านมาเป็นไปอย่างล่าช้า ทำให้ข้าวที่เก็บไว้เสื่อมคุณภาพ

มิติที่ 3 การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล

มิตินี้ มีตัวชี้วัดในการศึกษา ประกอบด้วย (1) การมีความสามารถในการโน้มน้าวใจให้ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการดำเนินงานตามนโยบายที่วางไว้ และ (2) ความสามารถในการสื่อสารทั้งภายใน และภายนอกองค์กร

ผลการวิจัยมิติที่ 3 มีรายละเอียดและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก การมีความสามารถในการโน้มน้าวใจให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ดำเนินงานตามนโยบายที่วางไว้



ผู้บริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ โน้มน้าวใจเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตนด้วยการชี้แจง อธิบายรายละเอียดของโครงการฯ อย่างชัดเจน และให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ดีกว่างานดังกล่าว เป็นงานสำคัญอีกส่วนหนึ่งที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ไม่ใช่งานเสริมที่เป็นภาระ หรือเบียดบังเวลาในการทำงานประจำ อีกทั้งเป็นการช่วยเหลือชาวนาในพื้นที่จังหวัดเชียงรายให้มีรายได้เพิ่มขึ้นจากการขายข้าวปกติ ขณะเดียวกัน เมื่อมีปัญหาติดขัดเกิดขึ้น ผู้บริหารจะประชุม ร่วมพูดคุยเพื่อแก้ปัญหาเหล่านั้นด้วย แต่ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่บางส่วนยังมีความรู้สึกว่ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกส่งผลให้พวกเขาต้องมีหน้าที่ ความรับผิดชอบมากขึ้น ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า

... “การจูงใจเจ้าหน้าที่ ผู้บริหารจะชี้แจงให้ตระหนักว่า งานโครงการรับจำนำข้าวเป็นส่วนหนึ่งของงานเรา ไม่ใช่งานเสริม เป็นงานที่ต้องทำ เป็นการช่วยเหลือชาวนาเรื่องรายได้ และสำหรับโครงการที่เกี่ยวกับการเกษตร โดยเฉพาะผลผลิตเกี่ยวกับข้าว ไม่ว่าจะเป็นการประกันราคา การจำนำ ธ.ก.ส. ดำเนินงานมาหลายปีแล้ว เพียงแต่ข้อปฏิบัติ รายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันไป แต่โครงการนี้เข้ามาทำให้กินเวลางานประจำที่ธนาคารต้องรับผิดชอบ จึงต้องมีการจัดสรรเวลาว่าจะไรสำคัญก่อนทำก่อน สำคัญน้อยกว่าทำทีหลัง และต้องสละเวลาทำนอกเวลา”... (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส., สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

ในอีกมุมหนึ่ง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ อคส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า

... “ผู้บริหารกำชับให้ดูแลตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดให้ดีที่สุด โดยถือว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ต้องทำตามปกติ”... (เจ้าหน้าที่ อคส., สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

### ประเด็นที่สอง ความสามารถในการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กร

การสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กรของหน่วยงานต่างๆ พบว่า เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานมีความสามารถในการติดต่อสื่อสารเป็นอย่างดี มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ผ่านช่องทางต่างๆ อาทิเช่น คำสั่ง หนังสือเวียน โทรศัพท์ อีเมลล์ และ facebook เป็นต้น นอกจากนี้ มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้เป็นระยะอย่างต่อเนื่อง ทำให้การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการโครงการเป็นไป

อย่างราบรื่น รวมถึงสามารถประสาน สร้างความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันมาโดยตลอด แต่การที่ส่วนกลางเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินงานบ่อยครั้ง ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานสับสน และปฏิบัติงานไม่ทันตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้กล่าวถึงข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติไว้ว่า

... “หน่วยงานที่ทำการประสาน ประกอบด้วย องค์การคลังสินค้า โรงสี การค้า ภายใน เกษตรจังหวัด พาณิชยจังหวัด กรมการปกครอง โดยการประสานงานทั้งภายในองค์การและภายนอกองค์การไม่มีปัญหาอะไร มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน และมีการประชุมปีหนึ่ง ประมาณ 10 ครั้ง ซึ่งสาระสำคัญในการประชุมส่วนใหญ่เป็นการรายงานผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน โดยปัญหาอุปสรรคที่มักพบ คือ หลักการ วิธีการดำเนินงานเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานตามไม่ทัน ส่วนเรื่องข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าวรับรู้ทางคำสั่ง หนังสือเวียนของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งมีต้นเรื่องมาจากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ หรือบางส่วนมาจากคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าว มีตัวแทนของหน่วยงานหลักๆ ครบถ้วน เมื่อได้รับรู้ข้อมูลก็จะนำมาอธิบายกับเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน และสื่อสารระหว่างหน่วยงานที่ต้องทำงานเชื่อมโยงกัน หน่วยงานใดที่ปฏิบัติงานในเรื่องนั้น ก็จะเข้าใจองค์ประกอบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นเป็นอย่างดี เช่น เกษตรอำเภอและเกษตรจังหวัดที่รับผิดชอบการขึ้นทะเบียนเกษตรกรจะมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนั้น รวมถึงขั้นตอนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย”... (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส., สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

ในขณะเดียวกัน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดเชียงราย (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า

... “การเชื่อมโยงกับหน่วยงานต่างๆ สำนักงานการค้าภายในเป็นเลขานุการ มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และเชื่อมโยงกับสำนักงานเกษตรจังหวัด โดยสำนักงานเกษตรจังหวัดเป็นผู้รับลงทะเบียนเกษตรกร มีพาณิชย์จังหวัด และตัวแทนของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ธ.ก.ส. อคส. และ อ.ต.ก. เป็นต้น รวมถึงผู้แทนของชาวนา สภาเกษตรกร และผู้แทนสมาคมโรงสีในพื้นที่มาร่วม

เป็นคณะกรรมการ เพื่อตัดสินใจในระดับนโยบายร่วมกัน ขณะที่การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ กระบวนการที่จังหวัดดำเนินการทำได้ค่อนข้างดีมาก เนื่องจากมีการประชาสัมพันธ์โครงการ ไปสู่ผู้ที่มีส่วนได้เสีย คือ ชวนา โรงสี และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย แต่ละฝ่ายต่างปฏิบัติงานโดยรู้ความรับผิดชอบในส่วนของตนเอง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างดี ทำให้ข้อบกพร่องต่างๆ น้อยลงเรื่อยๆ มีเพียงระยะหลังที่มีปัญหา ซึ่งเกิดจากรัฐบาลขาดสภาพคล่อง เนื่องจากการขายข้าวในสต็อกเป็นไปด้วยความล่าช้า สำหรับการสื่อสาร ประสานระหว่างหน่วยงานในความเป็นจริงปัญหาในการปฏิบัติไม่มี เพราะส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานราชการด้วยกัน ทำให้การประสานงานใช้รูปแบบตามปกติ หน้าที่ใครหน้าที่มัน ส่วนใหญ่มีการประชุม ประชุมเดือนละหนึ่งครั้ง และมีการพูดคุยระหว่างบุคคลและองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกัน เช่น พาณิชย์จังหวัดกับการค้าภายในจะมีการประสานกันภายในอยู่เรื่อยๆ ส่วนคณะกรรมการชุดใหญ่ระดับจังหวัดจะทำหน้าที่ในส่วนรับรายงาน และพิจารณาให้ความเห็นชอบอนุมัติ"... (ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดเชียงราย, สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

ส่วนผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ อคส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ชี้แจงไว้ว่า

..."การติดต่อประสานงาน ส่วนใหญ่จังหวัดเป็นผู้ประสานมายังหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มีการประชุมอยู่เรื่อยๆ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป มีทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการดำเนินไปอย่างราบรื่น ถึงแม้บางครั้งหนังสือ หรือคำสั่งยังไม่ถึง สามารถคุยทำความเข้าใจกันก่อนได้ หรือปรึกษาหารือเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ อยู่ตลอดเวลา"... (เจ้าหน้าที่ อคส., สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

ข้อมูลข้างต้น เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าของโรงสี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ที่กล่าวไว้ว่า

..."วิธีการติดต่อประสานงานหลักๆ แล้ว ติดต่อ ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ อคส. ผ่านทาง facebook ของ อคส. ซึ่งมีการแจ้งข่าวสาร update ทุกเช้า"... (เจ้าของโรงสี, สัมภาษณ์, 23 มกราคม 2557)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในมิติการสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล มีผลการวิจัย คือ (1) ผู้บริหารโน้มน้าวใจเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกด้วยการชี้แจง อธิบายทำความเข้าใจขอบเขตหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบอย่างชัดเจน และสร้างความรู้สึกร่วมกันดังกล่าว เป็นงานสำคัญอีกส่วนหนึ่ง ไม่ใช่งานเสริม เพื่อร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ แต่ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่บางส่วนยังมีความรู้สึกว่าการรับจำนำข้าวเปลือกส่งผลให้พวกเขาต้องมึนงง ความรับผิดชอบมากขึ้นกว่าเดิม ส่วน (2) การสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กรของหน่วยงานต่างๆ พบว่า เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานมีประสิทธิภาพในการติดต่อสื่อสารระหว่างกันเป็นอย่างดี ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีทัศนคติต่อกันในแง่บวก ตลอดจนประสานงาน ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องระหว่างหน่วยงานตลอดเวลา ส่งผลให้การปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่การที่ส่วนกลางเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานบ่อยครั้ง ส่งผลให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในบางครั้งไม่ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

#### มิติที่ 4 ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ

มิตินี้ มีตัวชี้วัดในการศึกษา ประกอบด้วย (1) รูปแบบความซับซ้อนของโครงสร้างหน่วยปฏิบัติ (2) ความชัดเจนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติ และ (3) ความเหมาะสมของระเบียบ ข้อบังคับ

ผลการวิจัยมิติที่ 4 มีรายละเอียดและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

#### ประเด็นแรก รูปแบบความซับซ้อนของโครงสร้างหน่วยปฏิบัติ

โครงสร้างหน่วยปฏิบัติของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในจังหวัดเชียงราย มองว่า มีสายการบังคับบัญชาที่ยาว สลับซับซ้อน ทำให้การสั่งการเรื่องต่างๆ เป็นไปอย่างล่าช้า และต้องอาศัยอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบ วินิจฉัย สั่งการ และวางแผนการบริหารต่างๆ ขณะเดียวกัน ลักษณะโครงสร้างข้างต้น ยังเอื้อต่อการทุจริต รวมทั้งต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการดำเนินการแต่ละขั้นตอน

ในอีกมุมหนึ่ง มองว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นโครงการขนาดใหญ่ เหมาะสมอย่างยิ่งที่จะต้องใช้นักบริหารหลายๆ ภาคส่วนในการดำเนินงาน และควรเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ นอกจากนี้ ยังมองว่า รัฐบาลควรกระจายอำนาจในการดำเนินงานไปยัง

ระดับพื้นที่มากขึ้น เพราะที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นแล้วว่า การให้อำนาจสิทธิขาดส่วนกลางในการควบคุม กำกับ สั่งการสีแปรสภาพ และระบายข้าวแต่เพียงผู้เดียว ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน อันนำไปสู่ความเสียหายตามมาในหลายๆ ประการ ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทน คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดเชียงราย (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ชี้ชัดไว้ว่า

... “กระบวนการสั่งการต้องรอรับนโยบายจากส่วนกลางทุกประการ เช่น เปิดรับ จำนำเมื่อไหร่ อนุมัติให้ใครเป็นผู้เข้าร่วมโครงการ ส่วนกลางต้องเป็นผู้ให้ความ เห็นชอบด้วย ทำให้จังหวัดต้องรอ จึงเกิดความล่าช้า ขณะที่ข้าวออกสู่ตลาดมา จำนวนหนึ่งแล้ว จึงเป็นความล่าช้าไม่ทันการณ์ ซึ่งรัฐมีโครงการเหล่านี้อยู่แล้ว การสั่งการควรมาก่อน ให้เกิดความชัดเจนในพื้นที่ก่อน ถึงจะสามารถเตรียมการ ได้ทันท่วงที นอกจากนั้น โครงการนี้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายส่วน เพราะ ลำพังกระทรวงพาณิชย์ไม่สามารถทำให้โครงการดำเนินไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐบาลก็คงเล็งเห็นปัญหานี้ จึงขอให้หน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบ ในส่วนที่ตนเองสามารถทำได้ เช่น ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบ ในการลงทะเบียน ขณะที่จังหวัดมีหน่วยงานระดับพื้นที่จำนวนมากจึงช่วยในการ กำกับ ดูแล ในอีกมุมหนึ่ง ปัญหาการดำเนินงานของรัฐที่เห็นได้ชัด คือ การสั่ง การเป็นไปด้วยความล่าช้า เช่น สั่งให้เลื่อนรับจำนำ บางทีข้าวออกสู่ตลาดแล้ว ฉะนั้น การสั่งการต้องเร็วกว่านี้ นอกจากนั้น จุดอ่อนของโครงการอยู่ที่ กระบวนการระบายข้าวล่าช้าเกินไป ทำให้สต็อกข้าวที่ต้องดูแลและค่าเช่ามีราคา สูง รวมถึงต้นทุนในการเก็บและรักษาข้าวสูง โดยปัจจุบันการระบายข้าวเป็น ภาระหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ ควรจะมีการปรับปรุง ให้มีการระบายข้าวใน พื้นที่ เพราะจังหวัดเชียงรายมีผู้ประกอบการที่มีศักยภาพในการรับภาระในส่วนนี้ หากรัฐบาลระบายที่ละแสนตัน ผู้ประกอบการในเชียงรายอาจรับซื้อได้ในตัวเลข พันตัน ถึงแม้ว่าขายได้ไม่ทั้งหมด แต่อย่างน้อยไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 70 โดย ดำเนินการใน 2 ลักษณะ คือ แต่ละโรงสีมีผู้ค้าข้าวเจ้าประจำ ซึ่งเป็นบริษัทค้าข้าว ระหว่างประเทศ สายของใครก็สายของคนนั้น อีกทางหนึ่ง คือ โรงสีในท้องถิ่น พัฒนาตนเองเป็นผู้ส่งออก ขายข้าวไปยังต่างประเทศ เช่น ประเทศจีน พม่า ค้า ข้าวกับเราเรื่อยมา”... (ตัวแทนคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำ ระดับจังหวัดเชียงราย, สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

## ประเด็นที่สอง ความชัดเจนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติ

จากการดำเนินงานที่ผ่านมาในปี 2555/56 พบว่า การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติมีความชัดเจน ถึงแม้โครงการรับจำนำข้าวเปลือกจะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานจำนวนมาก และหลายระดับ แต่มีความชัดเจนเรื่องอำนาจหน้าที่ ซึ่งเชื่อมโยงกับขั้นตอนการรับจำนำที่คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติระบุไว้ ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดเชียงราย (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้อธิบายไว้อย่างละเอียดว่า

... “ขั้นตอนต่างๆ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบชัดเจน และกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนเช่นกัน โดยขั้นตอนการขึ้นทะเบียนเกษตรกรมีเกษตรกรอำเภอ และจังหวัดดูแล ปัญหาที่พบ คือ การแจ้งข้อมูลคลาดเคลื่อน เช่น มีพื้นที่ 10 ไร่ แจ้งเป็น 15 ไร่ บางทีเป็นการแจ้งพื้นที่ที่ไม่มีอยู่จริง ช่วงหลังมีความเคร่งครัด เช่น ต้องนำเอกสารสิทธิมาขึ้น ถ้าเป็นพื้นที่เช่าต้องนำสัญญาเช่ามาให้ดูประกอบ และให้ชี้แผนที่ว่าที่ตนเองอยู่ตรงไหน รวมถึงมีการสุ่มตรวจสอบว่าพื้นที่มีอยู่จริงหรือไม่ ทำให้ปัญหาลดลง ถัดมามีการประกาศในพื้นที่ว่าผู้ที่มาขึ้นทะเบียน มีพื้นที่ปลูกข้าวจริงหรือไม่ ปลูกข้าวจริงหรือไม่ และมีเพื่อนบ้านที่มีพื้นที่ติดกัน เช่นรับรอง โดยรวมแล้ว การจัดทำทะเบียนเกษตรกร มีความรัดกุมขึ้น ความผิดพลาดน้อยลง ต่อมาการรับจำนำ ณ จุดรับจำนำมีการปรับปรุงเรื่อยมาเช่นกัน โดยเกษตรกรนำข้าวมารับจำนำ มีการวัดความชื้น ทำให้ลดช่องทางที่โรงสีจะเอาเปรียบชาวนา ไม่ว่าจะคิดความชื้นเกินจริง การหักสิ่งเจือปนมากกว่าที่ควรจะเป็น ระยะเวลาหลังรัฐบาลพยายามปิดจุดอ่อนด้วยการใช้เครื่องวัดความชื้นที่ได้มาตรฐาน มีการรับรองถูกต้อง มีการติดตั้งกล้องวงจรปิด ถ่ายภาพขณะที่มีการรับจำนำเพื่อเป็นหลักฐาน ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ ทำให้การเอาเปรียบชาวนาลดลง สำหรับขั้นตอนการออกไปประทวนมีจุดอ่อน คือ มีผู้ค้าข้าวที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการของรัฐมาแอบอ้าง นำข้าวไปจำนำที่โรงสีเพื่อรับใบประทวน มูลค่าความเสียหาย ประมาณ 19 ล้านบาท ซึ่งจับกุมได้หลายราย แต่สำหรับชาวนาที่นำข้าวมาสวมสิทธิในจังหวัดเชียงรายมีน้อยมาก จังหวัดเชียงรายมีพื้นที่ที่กั้นด้วยแม่น้ำโขง การที่จะมีข้าวมาสวมสิทธิ์ค่อนข้างลำบาก พื้นที่ที่ติดกับพม่าส่วนใหญ่ก็เป็นภูเขา มีช่องทางในการเข้าออกไม่กี่ช่องทาง ตรวจสอบง่าย ทำให้ไม่มีข้าวจากต่างประเทศเข้ามาแน่นอน ขั้นตอนการสั่งสีแปรสภาพเป็นข้าวสาร มีองค์การ

คลังสินค้า และ อ.ต.ก. ทำการตรวจสอบ โดยมีบริษัทเซอร์เวย์อร์เป็นผู้ทำการตรวจสอบคุณภาพข้าวก่อนจะนำข้าวเข้าโกดังกลาง ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวหลุดจากความรับผิดชอบของคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด แล้ว คณะอนุกรรมการฯ จะทำหน้าที่เพียงเช็คสต็อกเท่านั้น กล่าวคือ ตรวจสอบว่าปริมาณข้าวมีจริงหรือไม่ เช่น หากสีแล้วจากข้าวเปลือกควรจะเป็นข้าวสารเท่าไร ซึ่งมีสูตรคิดอยู่ และตรวจสอบว่าการนำข้าวเข้าโกดัง ซึ่งโกดังมีการจัดเก็บกุญแจ 3 ฝ่าย คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจะมอบอำนาจให้นายอำเภอพาณิชย์จังหวัด และ อคส. หรือ อ.ต.ก. ฉะนั้น การเปิดโกดังกลางมีผู้รับผิดชอบ 3 ฝ่ายร่วมกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่รอบคอบในระดับหนึ่ง และเรื่องที่ว่าจะมีข้าวหายหรือไม่ นั้น จะมีการตรวจสอบเป็นประจำทุกเดือน โดยที่มีผู้แทนของส่วนราชการต่างๆ ตามคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด ออกไปทำการตรวจสอบสต็อกว่า มีตามที่แจ้งไว้หรือไม่ ซึ่งส่วนใหญ่ ไม่พบความผิดพลาด ทั้งนี้ มีสูตรคิดว่า หากกองข้าวสูงเท่านี้ จะมีปริมาตรเท่าใด ขณะเดียวกันมีบริษัทเซอร์เวย์อร์ช่วยทำการตรวจสอบ อีกส่วนหนึ่ง การรักษาคุณภาพข้าว มีการรมยา เป็นความรับผิดชอบของ อ.ต.ก. หรือ อคส. และด้วยจังหวัดเชียงรายมีอากาศค่อนข้างเย็น ทำให้เรื่องข้าวเน่ามีไม่มากนัก”... (ตัวแทนคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด เชียงราย, สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

คำสัมภาษณ์ดังกล่าว สอดคล้องกับผู้ที่ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ที่กล่าวไว้ว่า

... “การดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน มีการแบ่งอำนาจหน้าที่กันชัดเจน บางครั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการดำเนินงานผิดวิธีปฏิบัติก็ได้มีการบอกกล่าวกัน เช่น ออกใบประทวนเกินเกษตรกรผู้ปลูก ซึ่งเมื่อตรวจสอบแล้ว พบว่า ไม่ใช่การทุจริต แต่มีลูกค้าจำนวนมาก ทำให้ผิดพลาด เรื่องที่ ธ.ก.ส. มักต้องตรวจสอบหลักๆ คือ รายชื่อเกษตรกรที่ส่งมากับที่ ธ.ก.ส. ได้รับตรงกันหรือไม่ ตรวจสอบโรงสีใดต้องใช้ใบประทวนเลขที่เท่าใด”... (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส., สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

ประเด็นสุดท้าย ความเหมาะสมของระเบียบ ข้อบังคับ

ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก มีทั้งที่เหมาะสม และไม่เหมาะสม กล่าวคือ กฎระเบียบบางส่วนเอื้อต่อการปฏิบัติงาน ขณะที่บางส่วนเป็นอุปสรรคในการ

ปฏิบัติงาน เนื่องจากโครงการนี้ใช้หลักการเดียวกันในการบังคับใช้กับทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ซึ่งในความเป็นจริง สภาพบริบท ของแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน นอกจากนั้น ระเบียบ ข้อบังคับยังให้อำนาจส่วนกลางในการวินิจฉัย พิจารณาเรื่องต่างๆ ซึ่งบางประเด็นสามารถจัดการเองในพื้นที่ได้ ทั้งนี้ ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการแก้ปัญหาต่างๆ ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทน คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัดเชียงราย (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า

... “ระเบียบข้อบังคับหลายส่วนเอื้อต่อการปฏิบัติงาน ขณะที่หลายส่วนเป็นอุปสรรค เช่น การให้อำนาจส่วนกลางเป็นผู้ควบคุม สั่งการทุกเรื่อง บางที่ไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ และก่อให้เกิดความล่าช้า เช่น บางครั้งต้องการขยายเวลาให้เกษตรกรในเรื่องการนำผลผลิตไปสู่โรงสี ซึ่งต้องขอไปที่ส่วนกลาง โดยความเป็นจริงเรื่องลักษณะนี้ควรให้พื้นที่ตัดสินใจ หรือพิจารณาให้ความเห็นชอบได้”... (ตัวแทนคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัดเชียงราย, สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

นอกจากนั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญบางส่วน มองว่า ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานไม่ได้จำกัดที่กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับหน่วยงานปฏิบัติด้วย เนื่องจาก โครงการรับจํานำข้าวเปลือกจะสำเร็จได้ ต้องเกิดจากการเชื่อมโยงภารกิจกับหลายๆ หน่วยงาน ซึ่งบางครั้งการดำเนินงานล่าช้า เนื่องจากต้องรอให้หน่วยปฏิบัติที่ดูแลขั้นตอนการทำงานก่อนหน้าตานั้น ปฏิบัติงานให้เรียบร้อยก่อน ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ อคส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ชี้แจงไว้ว่า

... “ปัญหาไม่ได้เกิดจากระเบียบ ข้อบังคับเท่านั้น แต่เกิดจากหน่วยงานอื่น เช่น การออกหนังสือรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของเกษตรอำเภอ และเกษตรจังหวัดบางครั้งออกไปรับรองช้า ไม่ทันการณ์ แต่ระยะหลังระเบียบข้อบังคับของส่วนกลางก็ละเอียดรัดกุมขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งมีผลกระทบให้เกิดความยุ่งยากต่อเกษตรกร และด้วยหลักเกณฑ์ที่เปลี่ยนไปในปี 2556/57 คือ จำกัดจำนวนการรับจํานำส่งผลให้เกษตรกรที่มีข้าวจำนวนมาก นำข้าวมาจํานำได้ไม่หมด แต่ชวานาก็ไม่ได้โง่ ได้นำข้าวมาจํานำเฉลี่ยหลายๆ โรงสี ส่งผลให้ต้องมีการแก้ไขประทวน”... (เจ้าหน้าที่ อคส., สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)



อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มิติลักษณะของหน่วยปฏิบัติ มีผลการวิจัย ดังนี้ (1) รูปแบบความซับซ้อนของโครงสร้างหน่วยปฏิบัติ พบว่า การมีสายการบังคับบัญชาที่ยาว สลับซับซ้อน ประกอบกับให้อำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางเป็นสำคัญ ทำให้การสั่งการล่าช้า รวมถึงเป็นลักษณะโครงสร้างที่เอื้อต่อการทุจริต และต้องใช้งบประมาณในการดำเนินงานจำนวนมาก นอกจากนี้ โครงสร้างขนาดใหญ่ เหมาะสมที่จะต้องใช้หน่วยงานจากหลายๆ ภาคส่วน และเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ ขณะเดียวกันต้องกระจายอำนาจในการจัดการไปยังระดับพื้นที่มากขึ้น (2) ความชัดเจนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติ พบว่า การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติในแต่ละหน่วยงานมีความชัดเจน และ (3) ความเหมาะสมของระเบียบ ข้อบังคับ พบว่า มีทั้งกฎระเบียบที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน และเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ ระเบียบ ข้อบังคับไม่เหมาะสมกับสภาพบริบท ของแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกัน และระบุให้อำนาจกับส่วนกลางในการบริหาร ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ

มิติที่ 5 สภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

มิตินี้ มีตัวชี้วัดในการศึกษา ประกอบด้วย (1) การสนับสนุน หรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อนโยบาย ซึ่งเกิดจากการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน (2) ความสามารถในการผลิต จำหน่ายภายในและภายนอกประเทศ และ (3) การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและค่านิยมในการทำนา

ผลการวิจัยมิติที่ 5 มีรายละเอียดและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก สภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง คือ การสนับสนุน หรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อ นโยบาย ซึ่งเกิดจากการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน

ผู้ประกอบการเอกชนในจังหวัดเชียงราย มองไปในทิศทางเดียวกันกับจังหวัดราชบุรี กล่าวคือ การที่รัฐบาลตั้งราคารับจำนำไว้สูง ส่งผลให้ไม่มีโรงสีใดที่จะต้องการซื้อข้าวแข่งกับรัฐบาล และยินดีที่จะเข้าร่วม โครงการรับจำนำข้าวเปลือกกับรัฐบาล เพื่อให้ธุรกิจของตนสามารถดำเนินต่อไปได้ หากเปรียบเทียบระหว่างก่อนมีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกกับช่วงที่มีโครงการรับจำนำข้าวเปลือก เอกชนมองว่า รายได้จากการดำเนินธุรกิจไม่แตกต่างกัน ในมุมกลับกัน ช่วงที่มีโครงการนี้ ทำให้โรงสีมีรายได้จากรัฐบาลที่แน่นอน การทำหน้าที่รับจ้างรัฐ ไม่ต้องรับซื้อข้าวเอง จึงไม่ต้องเสี่ยงกับราคาตลาดที่มีความผันผวนอยู่ตลอดเวลา แม้ว่า โรงสีต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่างๆ ได้แก่ ค่าอบลดความชื้น ค่าสีแปรสภาพ ค่าขนส่ง และค่ากระสอบ เป็นต้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึง

นำไปสู่การสนับสนุน และปฏิบัติตามนโยบายของภาคเอกชน ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าของโรงสี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้รายละเอียดไว้อย่างน่าสนใจว่า

... “การเข้าร่วมหรือไม่ ปัจจัยสำคัญขึ้นอยู่กับลูกค้า ถ้าโรงสีเราไม่เข้าร่วมโครงการลูกค้าประจำของเราจะไปจำหน่ายที่โรงสีที่เข้าร่วมโครงการหมด เพราะว่าการจำหน่ายกับรัฐบาลได้ราคาที่สูงกว่า ช่วงไม่มีการจำหน่าย ลูกค้าที่อยู่ใกล้โรงสีไหนก็จะไปขายโรงสีนั้นเป็นประจำ เหตุผลคือ ใกล้ และได้ราคาดีกว่าไปโรงสีอื่น ถ้าเราไม่เข้าร่วม ถึงแม้ชาวบ้านจะอยู่ใกล้เรามากกว่าก็จะไม่มาหาเรา จากการเข้าร่วมโครงการฯ รายได้ที่ได้พออยู่ได้ และเป็นรายได้ที่แน่นอน แต่ก็มีการจ่ายหลายอย่าง ต้องเสียค่าอบลดความชื้น ค่าสีแปรสภาพ ค่าขนส่ง และค่ากระสอบ ถ้ามีโครงการแล้วไม่เข้าร่วม โรงสีจะไม่มีรายได้เลย หากเปรียบเทียบก่อนมีกับหลังมีโครงการ โรงสีสามารถอยู่ได้ทั้งสองอย่าง แต่ชาวบ้านทำนาปรังปกติขาดทุนแน่นอน ถ้าไม่มีโครงการรับจำหน่าย”... (เจ้าของโรงสี, สัมภาษณ์, 23 มกราคม 2557)

มุมมองข้างต้น สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ อคส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ที่ได้กล่าวไว้ว่า

... “การที่โรงสีเข้าร่วมโครงการรับจำหน่ายกับรัฐบาล ส่งผลดี คือ รัฐบาลมีรายรับและรายจ่ายเท่าไร และการลงทุนกับรัฐ รัฐบาลประกัน ร้อยละ 50 ข้าวหนึ่งตัน ค่าประกัน 10,000 บาท อีกทั้งยังได้ค่าสีแปรสภาพ ค่าเช่าโกดัง การมีหน้าที่รับจ้างรัฐไม่ต้องซื้อข้าวเอง ไม่ต้องเสี่ยงกับสภาพตลาดว่าราคาจะขึ้นหรือลง”... (เจ้าหน้าที่ อคส., สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

#### ประเด็นที่สอง ความสามารถในการผลิตและจำหน่ายภายในและภายนอกประเทศ

ความสามารถในการผลิตข้าวภายในจังหวัดเชียงรายไม่ได้ลดลง ปริมาณข้าวที่เข้าร่วมโครงการรับจำหน่ายในปี 2555/56 มีจำนวนเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านๆ มา แต่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีความคิดเห็นตรงกันว่า ปัจจัยสำคัญที่มีปัญหาอย่างยิ่งสำหรับโครงการนี้คือ รัฐบาลกำกับดูแลขั้นตอนต่างๆ ทั้งหมด โดยเฉพาะขั้นตอนการระบาย และการประมูลข้าวที่มีความคลุมเครือ ไม่เปิดเผยข้อมูลที่ชัดเจน ตลอดจนไม่มีความสามารถในการระบายข้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและ

ประสิทธิผล ส่งผลให้รัฐบาลไม่มีเงินหมุนเวียนในการดำเนินโครงการ และชาวนาได้รับเงินจํานา  
ล่าช้าในปีการผลิตถัดไป

อีกด้านหนึ่ง เมื่อพิจารณาศักยภาพของประเทศต่างๆ เกี่ยวกับความสามารถในการผลิต  
และจำหน่าย พบว่า เวียดนามปลูกข้าวได้ผลผลิต และจำหน่ายภายนอกประเทศสูงขึ้นเรื่อยๆ จึง  
ส่งผลกระทบต่อตลาดข้าวของประเทศไทย นอกจากนั้น ยังต้องประสบกับความไม่แน่นอน  
หรือภาวะผันผวนของราคาตลาดโลก ซึ่งมีราคาต่ำกว่าที่รัฐบาลรับจํานาจากชาวนา ดังที่ ผู้ให้ข้อมูล  
สำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้กล่าวไว้ว่า

... “ปริมาณข้าวที่ปลูกในเชียงรายไม่ได้ลดลง ชาวนายังคงทำนา ปลูกข้าว  
เหมือนเดิม แถมยังปลูกเพิ่มขึ้น ถ้าจะมีปัญหาที่เรื่องระบายข้าวไม่ได้ โครงการนี้  
จะไปได้ดี ถ้าระบายข้าวได้ มีข้าวค้างตั้งแต่ปี 2554/55 ถ้ารัฐบาลระบายข้าวได้  
เพียงครั้งเดียว โครงการจะมีเงินมาหมุนจ่ายให้ชาวนาในปีการรับจํานาถัดไปได้  
อย่างไม่หยุดชะงัก ข้อมูลการขายข้าวเค้านี้ปิดหมด โครงการนี้ใช้เม็ดเงินจํานวน  
มาก เสมือนรัฐบาลใช้เงินเกินความจำเป็นที่จะเข้าช่วยเหลือ เพราะว่าผู้ที่ได้ผล  
ประโยชน์จากโครงการนี้คือ เกษตรกร ซึ่งเป็นรากหญ้าของรัฐบาลทุกชุด จำเป็น  
ที่ต้องหาเสียง บางครั้งการเมืองเข้ามามีผลให้การดำเนินโครงการหยุดชะงัก”...  
(เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส., สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

ขณะที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานา  
ระดับจังหวัดเชียงราย (ไม่ประสงค์ออกนาม) อธิบายถึงปัญหาที่สำคัญๆ ไว้ว่า

... “รัฐบาลขาดสภาพคล่อง เนื่องจากการขายข้าวในสต็อกเป็นไปด้วยความล่าช้า  
ขณะนี้ราคาตลาดโลกไม่เป็นใจเลย คู่แข่งของเราอย่างเวียดนามก็ผลิตข้าวได้มาก  
ขึ้น เค้านขายข้าวได้ดีกว่าเรา เพราะไม่ต้องกลัวขาดทุน ไม่เหมือนเราที่จํานามาแพง  
จะขายถูกมากก็ขาดทุนเยอะ”... (ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการ  
รับจํานาระดับจังหวัดเชียงราย, สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

ประเด็นสุดท้าย การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและค่านิยมในการทำงาน

ชาวนาในจังหวัดเชียงรายมีวิถีชีวิตและค่านิยมในการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไปมาก ซึ่งเกิด  
จากสิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็น ฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล น้ำท่วม ภาวะโลก

ร้อน โรคพืช และแมลงชนิดใหม่ๆ ประกอบกับผู้ที่อยู่ในภาคการเกษตรลดลง คนรุ่นลูกรุ่นหลานหันไปทำอาชีพอื่นๆ ขณะเดียวกันมีเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่อำนวยความสะดวกมากขึ้น ส่งผลให้ชาวนานิยมใช้เครื่องทุ่นแรง และเน้นการจ้างแรงงานเป็นหลัก

ด้วยวิถีชีวิตและค่านิยมดังกล่าว ชาวนาจึงมีค่าใช้จ่ายในการทำนาที่สูง และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี การที่รัฐดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก โดยกำหนดราคาที่สูงกว่าตลาด จึงเป็นสิ่งที่ตรงกับความต้องการของชาวนา ทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญหลายๆ ฝ่าย มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่า ชาวนาบางบ้านที่มีที่นาจำนวนมากๆ ได้กำไรมาก มีเงินปลูกบ้านใหม่ ซื้อรถยนต์ไฮโซ รถปิกอัพใหม่ แม้แต่คนที่เขานาทำ ถึงค่าเช่าจะขึ้นก็ยังคงจะเช่า เพราะเงินที่ได้เพียงพอในการใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ส่งผลให้ชาวนาปลูกข้าวเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ มีทั้งที่ปลูกข้าวพันธุ์เดิม และบางส่วนที่เปลี่ยนแปลงพันธุ์ข้าว กล่าวคือ ชาวนาหันมาปลูกข้าวเจ้ามากขึ้น ทำให้ข้าวหอมมะลิกับข้าวเหนียวคุณภาพต่ำลง ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ อคส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้ความคิดเห็นไว้ว่า

... “โครงการรับจำนำข้าวทำให้วิถีชีวิตชาวนาเปลี่ยนไป เกษตรกรหันมาปลูกข้าวเพิ่มขึ้นทุกปี ต้นทุนการปลูกข้าวปกติ ไม่เกิน 7,000 บาท โครงการนี้ ทำให้ชาวนาได้กำไรเกือบครึ่งหนึ่ง และทำให้คนงานมีงานทำ แต่หากมีปัญหาการทุจริต รัฐต้องหาทางแก้ แต่ในเรื่องนำข้าวนอกเข้ามาเป็นไปได้อีก เช่น ข้าวพม่า คุณภาพแตกต่างจากข้าวเรามาก รู้ดีว่าทุกวันนี้ พม่ายังซื้อข้าวเราไปกิน การปลูกในภาคเหนือผลผลิตต่อไร่จะสูงมากเมื่อเทียบกับข้าวอื่น ทำให้ชาวนาหันมาปลูกข้าวเจ้ากันมาก แต่จริงๆ แล้วทางเหนือปลูกข้าวหอมมะลิได้ดี และการปลูกข้าวเจ้าจะทำให้ข้าวหอมมะลิกับข้าวเหนียวคุณภาพต่ำลง”... (เจ้าหน้าที่ อคส., สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

ความคิดเห็นดังกล่าว สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าของโรงสี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ที่ได้กล่าวว่า

... “ปลูกข้าวหอมมะลิ กข 6 ตามปกติ ไม่ได้เปลี่ยนพันธุ์ข้าวที่ปลูก เนื่องจากข้าวกลุ่มนี้ ราคาดีกว่าชนิดอื่นๆ แต่ถ้าเป็นข้าวพิษณุโลกน้ำหนักมากจริง แต่ราคาไม่สูง เพราะเป็นข้าวคุณภาพไม่ดี ส่วนระยะเวลาในการปลูกก็ปกติ ไม่ได้เร่งปลูกให้มากครั้งที่สุดในแต่ละปี”... (เจ้าของโรงสี, สัมภาษณ์, 23 มกราคม 2557)

ในอีกมุมหนึ่ง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นชาวนารายที่ 1 (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้รายละเอียดไว้อย่างน่าสนใจว่า

... “ทุกวันนี้ทำนา อุปสรรคเยอะ วิถีชีวิตที่เปลี่ยนไปเกิดจากสิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีเข้ามา บางทีแล้ง ฝนไม่ตก อากาศร้อน น้ำท่วม ข้าวของราคาแพง ใช้ยาฆ่าแมลงมากขึ้น ต้องจ้างรถไถ รถเกี่ยว จ้างคน พอมีโครงการรับจำนำข้าว ขอบนะ เนื่องจากราคาตายตัว รับประกัน เงินที่ได้เพิ่มมาทำให้วิถีชีวิตดีขึ้น มีเงินจับจ่ายใช้สอย และเหลือเก็บ มีชาวนาบางบ้านที่มีที่นาจำนวนมากๆ ได้กำไรมาก มีปลูกบ้านใหม่ ซื้อรถมอเตอร์ไซด์ รถปิ๊กอัพใหม่ แม้แต่คนที่เช่านาทำ ถึงค่าเช่าจะขึ้นก็ยังคงจะเช่า เพราะเงินที่ได้พอในการใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ซึ่งได้เงินมากกว่าเมื่อก่อนประมาณครึ่งต่อครึ่ง เช่น เคยได้เงิน 60,000 บาท เพิ่มขึ้นเป็น 120,000 บาท แต่เทียบเมื่อก่อนทำนาประหยัดค่าใช้จ่ายกว่า เพราะใช้แรงคน ช่วยเหลือกันลงแขก คำนวณ ใช้ควายไถ ปัจจุบันต้องจ่ายทุกๆ ขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นไถ หว่าน เกี่ยว ส่งขึ้นรถบรรทุกไปจำหน่ายโรงสี โดยที่ไม่ได้นำมาตากเลย หรือที่เรียกว่า ขายดิบ ไม่มีการขายข้าวแห้ง เพราะจะทำให้น้ำหนักลดลง และเสียค่าแรงในการตาก สีข้าว จะเล่าให้ฟัง เมื่อก่อนเคยจ้างปลูกไร่ละ 300-400 บาท ปัจจุบันประมาณไร่ละ 700-800 บาท ถอนกล้าเมื่อก่อน 50 สตางค์ต่อกำ สมัยนี้ 2 บาทต่อกำ ชาวนาได้กำไร เศษหนึ่งส่วนสาม ค่าใช้จ่ายลงทุนประมาณสองส่วน”...

(ชาวนารายที่ 1, สัมภาษณ์, 23 มกราคม 2557)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มิติสภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ผลการวิจัยพบว่า

(1) เหตุด้วยโรงสีไม่สามารถซื้อข้าวแข่งกับรัฐบาล จึงจำเป็นต้องเข้าร่วมโครงการ ผลดีที่ได้รับ คือ มีรายได้จากการรับจ้างรัฐที่แน่นอน ส่งผลให้เอกชนสนับสนุนโครงการนี้

(2) ความสามารถในการผลิตข้าวภายในจังหวัดเชียงรายเพิ่มขึ้น แต่การระบาย และจำหน่ายข้าวของประเทศในภาพรวมประสบปัญหา ขณะที่ศักยภาพในการผลิต จำหน่ายของต่างประเทศสูงขึ้นเรื่อยๆ อีกทั้งเผชิญกับความไม่แน่นอน หรือภาวะผันผวนของราคาตลาดโลก

(3) วิถีชีวิตและค่านิยมในการทำนาที่เน้นการพึ่งพาเทคโนโลยี อาศัยการจ้างงาน รวมทั้งอาศัยปัจจัยการผลิตที่นับวันจะมีราคาสูงขึ้น ประกอบกับได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อม ภัยธรรมชาติ ส่งผลให้โครงการรับจำนำข้าวเปลือกได้รับผลตอบแทนในแง่บวกจากชาวนา ช่วยให้มี

รายได้และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม โครงการไม่สามารถเชื่อมโยง หรือแก้ไขทุกข์ของชาวนาได้อย่างครอบคลุม ยั่งยืน

### มิตินี้ 6 ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

มิตินี้ มีตัวชี้วัดในการศึกษา ประกอบด้วย (1) ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และ (2) ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

### ผลการวิจัยมิตินี้ 6 มีรายละเอียดและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมองว่านโยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวทางเดิมที่ปฏิบัติเป็นเวลานาน มักจะประสบความสำเร็จล้มเหลว

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากเดิมสำหรับผู้ปฏิบัติในภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจนั้น พบว่า ต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพียงเล็กน้อย เนื่องจากมีความคุ้นเคยกับนโยบายของรัฐบาลในลักษณะดังกล่าวเป็นอย่างดี แต่ในอีกด้านหนึ่ง ผู้ปฏิบัติเหล่านั้น มองว่า การที่นโยบายของรัฐบาลด้านการเกษตรมีการปรับเปลี่ยนอยู่เรื่อยๆ ในแต่ละยุคแต่ละสมัยจะก่อให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายนั้น ขณะที่แม้แต่โครงการเดียวกันยังมีการปรับเปลี่ยน หลักการ วิธีการดำเนินงานบ่อยครั้ง ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติ

ส่วนผู้ปฏิบัติในภาคเอกชน นับว่า เป็นการเข้ามามีบทบาท เชื่อมประสานกับภาครัฐครั้งสำคัญในการนำโครงการรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ ทำให้ต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในหลายๆ ประเด็น ทั้งในเรื่อง (1) เอกสารที่ต้องเกี่ยวข้องจำนวนมาก และต้องประสานงานกับเจ้าหน้าที่หลายๆ ฝ่าย (2) การค้าขาย ติดต่อธุรกิจหยุดชะงัก ไม่ว่าจะเป็นพ่อค้าในจังหวัดเชียงราย ตลอดจนพ่อค้าระดับประเทศ ประสบปัญหาไม่สามารถนำข้าวออกไปขายได้ เนื่องจากข้าวอยู่ในสต็อกของรัฐบาลทั้งหมด และ (3) ต้องปฏิบัติในกรอบ กฎ กติกาที่เคร่งครัด ซึ่งแนวทางบางอย่างไม่เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างล่าช้า อีกทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้กล่าวไว้ว่า

... “การจํานำ ช.ก.ส. คําเนินงานมาหลายปีแล้ว เพียงแต่ข้อปฏิบัติแตกต่างกันไป ทำให้เกิดปัญหาความไม่ต่อเนื่องของนโยบายของรัฐ ซึ่งเปลี่ยนไปตามรัฐบาลที่เข้ามาทำงาน แม้แต่ภายในโครงการเดียวกัน รัฐบาลเดียวกันทำ ได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติอยู่เรื่อยๆ หลักการ วิธีการคําเนินงานเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานตามไม่ทัน”... (เจ้าหน้าที่ ช.ก.ส., สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

ในมุมมองของเอกชน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าของโรงสี (ไม่ประสงค์ออกนาม) มองว่า

... “การดำเนินโครงการของโรงสีมีภาระเรื่องเอกสารมากขึ้น และมีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาประจำจุดหลายฝ่าย และมีกฎ กติกาเยอะ ซึ่งบางอย่างทำให้งานล่าช้า เสียเงินมากขึ้น เช่น เรื่องต่อนเอาข้าวเก็บที่คลังกลาง ภาคเหนือตอนบนมีคลังน้อย”... (เจ้าของโรงสี, สัมภาษณ์, 23 มกราคม 2557)

ส่วนผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัดเชียงราย (ไม่ประสงค์ออกนาม) ให้ความเห็นว่า

... “กลุ่มเอกชนไม่พอใจกับโครงการนี้มากนัก เพราะเมื่อก่อนเคยกำหนดราคารับซื้อเองได้ แต่รัฐกำหนดราคาจํานำสูงกว่าราคาตลาดมาก ทำให้ข้าวทุกเมล็ดไม่ไปสู่โรงสี ถ้าไม่เข้าร่วมโครงการ ส่วนพ่อค้าระดับประเทศยังไม่พอใจ เพราะเป็นอาชีพของเขา การที่ข้าวอยู่ในสต็อกของรัฐบาลหมด ทำให้พ่อค้าไม่สามารถนำข้าวไปขายยังต่างประเทศได้”... (ตัวแทนคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัดเชียงราย, สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

ประเด็นที่สอง ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นํานโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ การที่ผู้นํานโยบายไปปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับนโยบาย จะนำไปสู่การเพิกเฉยละเลยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดกับคุณค่าที่ตนเองยึดถือ ซึ่งในที่สุดจะทำให้เห็น นโยบายล้มเหลว

ความคิดเห็นของผู้นํานโยบายไปปฏิบัติ มีทั้งในส่วนที่ไม่เห็นด้วย และเห็นด้วยกับโครงการรับจํานำข้าวเปลือก โดยทัศนคติของผู้ปฏิบัติที่ไม่เห็นด้วย ได้มีมุมมองเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว ดังนี้ (1) โครงการประกันราคาข้าวดีกว่าโครงการรับจํานำข้าว เพราะประเทศไทยไม่มี

อำนาจมากพอที่จะขึ้นาราคาตลาด (2) การกำหนดสัดส่วนผลผลิตต่อไร่ไม่เหมาะสมกับสภาพบริบทของพื้นที่ (3) ก่อให้เกิดปัญหาการคลังของประเทศในระยะยาว และมีงบประมาณในการพัฒนาด้านอื่นๆ น้อยลง (4) โครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นโครงการที่ไม่มีความจำเป็นมากนักเมื่อเทียบกับการพัฒนา หรือการปรับปรุงระบบเกษตรกรรมด้านอื่นๆ (5) รูปแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีความเหมาะสม กล่าวคือ ไม่ควรเน้นการกำกับ ดูแลของรัฐแต่เพียงผู้เดียว เพราะความชำนาญในการค้าข้าวของรัฐสู้เอกชน ไม่ได้ และ (6) โครงการทำให้กลไกตลาดอ่อนแอลง บทบาทของพ่อค้าที่จะนำข้าวไปขายต่างประเทศลดน้อยลง

ส่วนค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ที่แสดงให้เห็นว่า เห็นด้วยกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก มีดังนี้ (1) โครงการนี้เกิดขึ้นเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรอย่างแท้จริง มีรายได้ดีขึ้น มีการจับจ่ายใช้สอยมากขึ้น ซึ่งส่งผลดีในการกระตุ้นเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศ และ (2) การดำเนินโครงการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ไม่แปลกที่รัฐต้องขาดทุน ซึ่งเกิดขึ้นเพียงบางช่วงเวลาเท่านั้น

จากทัศนคติดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า ส่วนใหญ่ผู้ปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก แต่ไม่ได้นำไปสู่การเพิกเฉยละเลยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดกับคุณค่าที่ตนเองยึดถือ โดยผู้ปฏิบัติเหล่านั้น เลือกที่จะดำเนินงานตามบทบาท ภาระ หน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด เพื่อให้โครงการบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้แสดงทัศนะในหลายๆ ส่วนที่ชี้ให้เห็นว่า เห็นด้วย และไม่เห็นด้วย ได้แก่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) มองว่า

... “โครงการเก่าดีกว่า การรับจำนำทุกเมล็ด และกำหนดสูงกว่าตลาด ทำให้ประเทศไทยจะขึ้นาราคาตลาดก็ทำไม่ได้ ส่วนขั้นตอนการขึ้นทะเบียนเกษตรกรระบุผลผลิตต่อไร่ให้ชวานาต่ำเกินไป ทำให้ชวานาต้องจำนำตามที่เกษตรกรอำเภอและจังหวัดระบุไว้ ส่วนที่เหลือต้องนำไปขายตามระบบปกติ ซึ่งได้ราคาต่ำกว่า”... (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส., สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

ส่วนผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดเชียงราย (ไม่ประสงค์ออกนาม) ให้รายละเอียดที่น่าสนใจว่า



... “โครงการนี้เกิดขึ้นเพื่อช่วยเหลือชาวนาอย่างแท้จริง ซึ่งคนส่วนนี้เป็นเกษตรกรที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ อาจจะมีอุปสรรคที่พรรคการเมืองหลายๆ พรรคมุ่งโจมตีว่าเป็นเรื่องประชานิยม ระยะหลังชาวนามีรายได้ดีขึ้น มีการจับจ่ายใช้สอยมากขึ้น ซึ่งส่งผลดีในการกระตุ้นเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศ แต่ในระยะยาวขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลมีฐานะทางการคลังเป็นอย่างไร สนับสนุนไหวหรือไม่ ซึ่งรัฐเองก็ควรต้องปรับ เช่น ไม่รับจำนำทุกเมล็ด จำกัดจำนวนการรับจำนำให้ต่ำลง กำหนดราคาจำนำให้ต่ำลง เพราะการที่เราฝืนธรรมชาติไปนานๆ ย่อมไม่เป็นผลดีต่อการเงินการคลัง ทำให้ประเทศมีเงินไปพัฒนาด้านอื่นน้อยลง ดังนั้น เป็นเรื่องที่ต้องแก้ไขข้อผิดพลาดอยู่เรื่อยๆ ที่ผ่านมากฎหมายไม่มีความสมบูรณ์สักฉบับ อะไรที่เป็นข้อขัดข้องสามารถที่จะแก้ไขได้หมด แท้จริง โครงการรับจำนำรัฐไม่ทำก็ได้ รัฐต้องสนับสนุนชาวนาในเรื่องปัจจัยการผลิต อาทิเช่น การลดต้นทุน ส่วนการค้าข้าวควรปล่อยให้ไปตามราคาตลาด ให้โรงสีทำหน้าที่รับซื้อข้าว สีข้าว ขายข้าวเหมือนเดิม แต่รัฐจ่ายเงินสนับสนุนชาวนาโดยตรง ซึ่งจะเกิดผลมากกว่า ทั้งยังสามารถคำนวณได้ด้วยว่าปีๆ หนึ่งภาระที่รัฐบาลพอรับได้เป็นเท่าไร เช่น ปีนี้คาดว่ารัฐมีเงินหนึ่งแสนล้านบาทที่จะช่วยเหลือชาวนา รัฐควรคิดว่าจะช่วยเหลืออย่างไร รูปแบบใด พุดได้ว่า ในภาพรวมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นประโยชน์ต่อพี่น้องชาวนาเป็นอย่างยิ่ง ในทางตรงกันข้ามเป็นนโยบายที่รัฐรับภาระค่อนข้างสูง ฉะนั้น จึงควรจำกัดในหลายๆ เรื่องหากยังดำเนินโครงการนี้ต่อไป มองอีกด้าน โครงการทำให้กลไกตลาดอ่อนแอลง บทบาทของพ่อค้าที่จะนำข้าวไปขายต่างประเทศลดน้อยลง ความชำนาญในการค้าข้าวของรัฐผู้เอกชนไม่ได้...” (ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดเชียงราย, สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

ลำดับต่อมา ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้อธิบายไว้ว่า

... “ผมไม่เห็นด้วยกับโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลชุดนี้ แต่เห็นด้วยกับโครงการรับจำนำเมื่อปี 2540 คือ ปล่อยให้ไปตามภาวะตลาด แต่ที่ทำตอนนี้มันผิดธรรมชาติการจำนำ ถึงแม้จะไม่เห็นด้วยก็ยังคงปฏิบัติตามแนวทาง และนโยบายให้บรรลุผลทุกประการ และที่มีข่าวบอกว่าเจ้าหน้าที่ทุจริต ขอยืนยันเลย

ว่า ไม่มีใครกล้ากระทำทุจริตอย่างแน่นอน เพราะผลประโยชน์กับโทษที่ได้รับไม่คุ้มค่ากัน อาจจะมีปัญหาที่อย่างเช่นเกษตรกรที่แจ้งหลักฐาน ข้อมูลเท็จบ้าง”... (เจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัด, สัมภาษณ์, 9 เมษายน 2557)

สุดท้าย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ อคส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) กล่าวไว้ว่า

... “ชอบโครงการนี้ เกษตรกรขายข้าวได้ราคาสูงขึ้น และเป็นราคาที่แน่นอน ข้าวแยะที่สุดก็ไม่ต่ำกว่า 10,000 บาทต่อตัน ไม่เหมือนกับโครงการประกันราคา หรือเมื่อก่อนที่ชาวนานำข้าวไปขายที่โรงสีเอง และรัฐบาลตั้งโครงการนี้ขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร มันไม่แปลกที่รัฐต้องขาดทุน แต่การขายข้าวออกมีกำไรในบางช่วง แต่ด้วยปัจจัยหลายๆ อย่าง ทั้งผลกระทบภายนอกประเทศ และในประเทศทำให้รัฐขายข้าวไม่ได้ หรือขายไม่ได้ตามราคาที่ตั้งไว้ การระบายเป็นไปได้อีก”... (เจ้าหน้าที่ อคส., สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2557)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มิติทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ผลการวิจัย พบว่า (1) โครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากเดิมเพียงเล็กน้อยไปจนถึงต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมมาก ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ ความคุ้นเคยชินในกระบวนการขั้นตอนของนโยบายรัฐที่ผ่านมา และ (2) ทัศนคติเห็นของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีทั้งในส่วนที่ไม่เห็นด้วย และเห็นด้วยกับ โครงการรับจำนำข้าวเปลือก โดยส่วนใหญ่ผู้ปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับโครงการนี้ แต่ไม่ได้นำไปสู่การเพิกเฉยละเลยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติ

ดังนั้น จากข้อมูลทั่วไป และจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญของจังหวัดเชียงราย สรุปได้ว่า มิติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากรของนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ สภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีทั้งในส่วนที่สามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่วนที่มีปัญหาในการดำเนินงาน ทั้งนี้ ปัจจัยหนึ่งที่มีความเชื่อมโยงกับทุกๆ มิติ คือ สภาพบริบทของพื้นที่ การที่รัฐ หรือส่วนกลางกำกับ ดูแล และควบคุมการปฏิบัติ โดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกันทั่วทุกพื้นที่ ได้นำไปสู่ปัญหาในการนำโครงการดังกล่าวไปปฏิบัติผ่านมิติต่างๆ และกระทบต่อชาวนา ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง รวมถึงเป็นการเปิดช่องทางให้มีการทุจริต คอรัปชั่น อีกทั้งทำให้รัฐต้องเสียงบประมาณในการบริหารจำนวนที่สูงแท้จริงแล้ว ควรกระจายอำนาจมายังผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่รับรู้ เข้าใจ และสัมผัสกับปัญหาโดยตรง สามารถสรุปดังตารางที่ 5.2

ตารางที่ 5.2 สรุปผลการวิจัยของจังหวัดเชียงรายตามมิติในกรอบแนวคิดการวิจัย

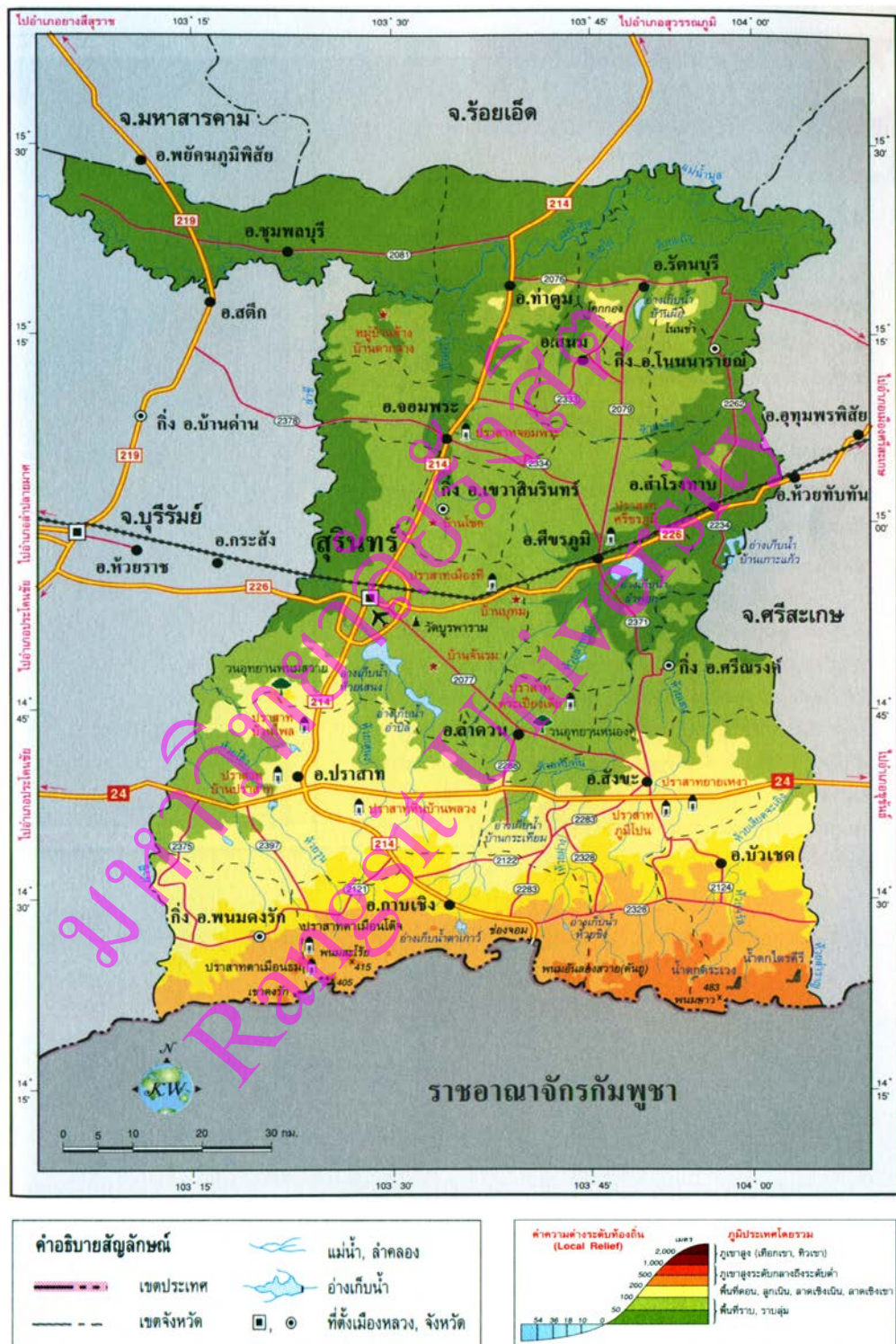
มิติที่ศึกษา	ผลการศึกษาสภาวะการณ์/ปัญหา
วัตถุประสงค์ของนโยบาย	<p>(1) วัตถุประสงค์ของโครงการตอบสนองต่อการแก้ปัญหาเพียงระดับหนึ่ง เนื่องจากสิ่งที่กำหนดไว้ไม่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน รวมถึงโครงการไม่สามารถแก้ปัญหาของภาคการเกษตรในพื้นที่ภาคเหนือได้อย่างครอบคลุม</p> <p>(2) วัตถุประสงค์ของนโยบายมีความชัดเจน มุ่งให้เกิดประโยชน์ต่อชาวนาส่วนใหญ่ และระบบเศรษฐกิจโดยรวมที่ดีขึ้นเป็นสำคัญ</p>
ทรัพยากรของนโยบาย	<p>(1) งบประมาณปี 2555/56 มีปริมาณที่เพียงพอ แต่งบประมาณบางส่วนที่ต้องเสียไปไม่มีความเหมาะสม เกิดจากการจัดการระบายข้าวที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้มีต้นทุนในการเก็บและรักษาข้าวสูง รวมถึงกระทบต่อการจ่ายเงินให้ชาวนาล่าช้าในฤดูกาลถัดไป ส่วนงบประมาณที่ใช้เฉพาะสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอ</p> <p>(2) ปริมาณเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอ ส่วนคุณภาพของเจ้าหน้าที่นั้น มีทั้งบุคคลที่เชี่ยวชาญ มีประสบการณ์ในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ และเจ้าหน้าที่ใหม่</p> <p>(3) วัสดุอุปกรณ์อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ แต่มีไม่เพียงพอ และไม่ทันสมัย</p> <p>(4) โรงสี โกดังกลาง/ไซโลได้มาตรฐาน แต่ปริมาณโกดังกลาง/ไซโลมีไม่เพียงพอ ขณะที่ระยะเวลาในการจัดเก็บไม่เหมาะสม เพราะส่วนกลางเป็นผู้กำหนดสั่งสีแปรสภาพ และการระบายข้าวจากโกดัง ซึ่งการสั่งการที่ผ่านมาเป็นไปอย่างล่าช้า ทำให้ข้าวที่เก็บไว้เสื่อมคุณภาพ</p>
การสื่อสารระหว่างองค์กร และกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล	<p>(1) ผู้บริหารมีความสามารถในการโน้มน้าวใจเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการเพียงบางส่วน เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่บางคนรู้สึกว่าการนี้ส่งผลให้พวกเขาต้องมียากระหน่ำที่มากขึ้นกว่าเดิม</p> <p>(2) การสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กรของหน่วยงานต่างๆ มีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีทัศนคติต่อกันในแง่บวก และประสานงาน ดำเนินกิจกรรมระหว่างหน่วยงานตลอดเวลา ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ</p>
ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ	<p>(1) การมีสายการบังคับบัญชาที่ยาว สลับซับซ้อน และให้อำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางเป็นสำคัญ ทำให้การสั่งการล่าช้า รวมถึงเป็นลักษณะ โครงสร้างที่เอื้อต่อการทุจริต และต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก</p> <p>(2) การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติในแต่ละหน่วยงานมีความชัดเจน</p> <p>(3) มีทั้งกฎระเบียบที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน และเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน โดยส่วนที่ไม่เหมาะสมนั้น พบว่า ไม่สอดคล้องกับสภาพบริบทของพื้นที่ จึงทำให้การแก้ไขปัญหาต่างๆ เป็นไปอย่างล่าช้า</p>

ตารางที่ 5.2 สรุปผลการวิจัยของจังหวัดเชียงรายตามมิติในกรอบแนวคิดการวิจัย (ต่อ)

มิติที่ศึกษา	ผลการศึกษาสภาวะการณ์/ปัญหา
สภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม	<p>(1) เอกชนสนับสนุนโครงการนี้ เนื่องจากโรงสีไม่สามารถซื้อข้าวแข่งกับรัฐบาล จึงจำเป็นต้องเข้าร่วมโครงการ เพื่อให้ธุรกิจยังคงดำเนินไปได้ และมีรายได้ที่แน่นอนจากการรับจ้างรัฐ</p> <p>(2) ความสามารถในการผลิตข้าวภายในจังหวัดเชียงรายเพิ่มขึ้น แต่การระบายและจำหน่ายข้าวของประเทศในภาพรวมประสบปัญหา ส่วนสภาวะการณ์ของต่างประเทศมีการผลิตและจำหน่ายที่สูงขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนั้น ต้องเผชิญกับความผันผวนของราคาตลาดโลก</p> <p>(3) วิถีชีวิตและค่านิยมในการทำงานที่เน้นการพึ่งพาเทคโนโลยี อาศัยการจ้างงาน ประกอบกับอาศัยปัจจัยการผลิตที่นับวันจะมีราคาสูงขึ้น รวมถึงผลกระทบจากภัยธรรมชาติ ส่งผลให้โครงการนี้ได้รับผลตอบแทนในแง่บวกจากชาวนา แต่โครงการไม่สามารถเชื่อมโยง หรือแก้ไขทุกข์ของชาวนาได้อย่างครอบคลุมและยั่งยืน</p>
ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ	<p>(1) ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากเดิมเพียงเล็กน้อยไปจนถึงต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมมาก ซึ่งเป็นไปตามประสบการณ์ในการมีส่วนร่วมกับนโยบายรัฐที่ผ่านมา</p> <p>(2) ทัศนคติของผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับโครงการนี้ แต่ไม่ได้นำไปสู่การเพิกเฉย ละเลย ไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติ</p>

ที่มา : จากการวิเคราะห์ข้อมูล โดยผู้วิจัย

5.1.2.3 จังหวัดสุรินทร์



ภาพที่ 5.3 แผนที่จังหวัดสุรินทร์

ที่มา : กวี วรกวิน, 2546 : 147

## ข้อมูลทั่วไปจังหวัดสุรินทร์

ลักษณะทางกายภาพ (กวี วรรกวิน, 2546 : 146) ประกอบด้วย (1) ภูเขาสำคัญ ได้แก่ พนมสระไธย เขาตะแบง พนมอันลอม สวาย (ต้นยู) พนมยาว เขาคงรัก (2) ดิน ได้แก่ ชุดดินร่อยเอ็ด โคราช ท่าตูม เรณู น้ำพอง วาริน สติ๊ก ยโสธร สุรินทร์ อุบล (3) แหล่งน้ำธรรมชาติ ได้แก่ แม่น้ำมูล ลำชี ห้วยระวี ห้วยแก้ว ห้วยทับทัน ห้วยโถง ห้วยลำพอก ห้วยเสนง ห้วยสำราญ และ (4) พืชพรรณธรรมชาติ ได้แก่ กระจับปึก กระจับก กระจับแดง ตะเคียนทอง ตะเคียนหิน

ลักษณะทางธรณี พื้นที่ส่วนใหญ่รองรับด้วยหินฐานที่เป็นหินกลุ่มโคราช บริเวณภูเขาด้านใต้พบหมวดหินเสาขัว ภูพาน โลกกรวด โครงสร้างของชั้นหินวางตัวเอียงไปทางทิศเหนือ ทำให้เกิดสันเขารูปอู้นี้ ซึ่งมีไหล่เขาด้านผาด้านทิศใต้ ไหล่เขาด้านลาดเอียงไปทางทิศเหนือสู่ลุ่มน้ำมูล บริเวณเชิงเขา และ โลกกระดืบสูงพบหมวดหิน โลกกรวด ที่ดอนต่ำและที่ราบพบหมวดหินมหาสารคาม มีแหล่งสะสมกรวดและไม่กลายเป็นหินบริเวณร่องน้ำเก่า มีห้วยอมหินภูเขาไฟที่ภูพนมสวาย

ลักษณะภูมิอากาศ อุณหภูมิเฉลี่ยสูงสุดในเดือนเมษายน อยู่ที่ 30.0 องศาเซลเซียส และอุณหภูมิต่ำสุดในเดือนธันวาคม อยู่ที่ 24.0 องศาเซลเซียส ส่วนปริมาณน้ำฝนสูงสุดในเดือนกันยายน อยู่ที่ 282.0 มิลลิเมตร ต่ำสุดในเดือนธันวาคม อยู่ที่ 1.7 มิลลิเมตร ขณะที่ความชื้นสัมพัทธ์สูงสุดในเดือนกันยายน อยู่ที่ ร้อยละ 84 และต่ำสุดในเดือนกุมภาพันธ์และเดือนมีนาคม อยู่ที่ ร้อยละ 62

ลักษณะภูมิประเทศ เป็นภูเขาเดี่ยว ระดับที่สูงกว่า 300 เมตร ประมาณร้อยละ 10 ของพื้นที่ ซึ่งพบทางตอนใต้ เป็นสันเขาส่วนหนึ่งของเทือกเขาพนมดงรัก ส่วนลาดเชิงเขา โลก โนน สูงระดับสูง 200-300 เมตร ประมาณร้อยละ 15 ของพื้นที่ พบทางแถบตอนใต้ เป็นส่วนหนึ่งของเทือกเขาพนมดงรัก ต่อมาที่เนิน ดอน ต่ำ ระดับสูง 160-200 ประมาณร้อยละ 30 ของพื้นที่ พบทางแถบตอนใต้ และพบกระจายเป็นกลุ่มอยู่บ้างทางตอนกลาง และตะวันตกเฉียงเหนือ สุดท้าย พื้นที่ราบเรียบ ราบลุ่ม ระดับสูงต่ำกว่า 160 ประมาณร้อยละ 45 ของพื้นที่ โดยพบทางแถบตอนเหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือ และตะวันออกเฉียงใต้ เป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำมูล

ข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจหลักที่เพาะปลูกมากเป็นอันดับหนึ่งของจังหวัดสุรินทร์ มีดินที่เหมาะสมสำหรับปลูกข้าว ประมาณ 690,612 ไร่ หรือร้อยละ 13.60 ของเนื้อที่ทั้งหมด ส่วนเนื้อดินที่

อุดมสมบูรณ์ต่ำ แน่นทึบ หรือค่อนข้างเป็นทราย มีเนื้อที่ประมาณ 2,166,544 ไร่ หรือร้อยละ 42.66 ของเนื้อที่ทั้งหมด ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นแบบนาลุ่มน้ำท่วมไม่ถึงมากที่สุด ร้อยละ 35 รองลงมาได้แก่ นาดอน ร้อยละ 33 และนาดอนคละกับนาลุ่ม ร้อยละ 32 ตามลำดับ ลักษณะดินเป็นทรายมากที่สุด ร้อยละ 37 รองลงมาได้แก่ ดินร่วนปนทราย ดินร่วน และดินเหนียวตามลำดับ การเกิดสภาวะฝนแล้งทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ ร้อยละ 89 ได้รับผลกระทบจากสภาวะฝนแล้งในรอบ 10 ปี มีโอกาสเกิดขึ้น 1-3 ครั้งมากที่สุด เมื่อเกิดสภาวะฝนแล้งผลผลิตข้าวจะลดลงเฉลี่ย ร้อยละ 45 และจะเกิดขึ้นในช่วงข้าวแตกกอมากที่สุด การเกิดสภาวะน้ำท่วมทำให้เกษตรกรส่วนน้อย ร้อยละ 25 ประสบกับสภาวะน้ำท่วม ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสภาวะน้ำท่วมในรอบ 10 ปี จะเกิดขึ้น 1-3 ครั้งมากที่สุด ร้อยละ 90 โดยจะเกิดในระยะข้าวแตกกอมากที่สุด ร้อยละ 60 เมื่อเกิดสภาวะน้ำท่วมผลผลิตข้าวจะลดลงเฉลี่ย ร้อยละ 29 นอกจากนี้ ยังได้รับผลกระทบจากโรคและแมลง การระบาดของปู หนู หนอนกอ แมลงปีกแข็งสีดำ และเพลี้ยกระโดดหลังขาว เป็นต้น ทำให้ต้องใช้ยาฆ่าแมลงในปริมาณที่มากขึ้น อีกทั้งเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างแรงงานและเครื่องจักรในขั้นตอนต่างๆ

พันธุ์ข้าวที่นิยมปลูกมากและทำชื่อเสียงให้จังหวัด คือ ข้าวขาวดอกมะลิ 105 หรือข้าวหอมมะลิ ประมาณร้อยละ 60 เพราะเป็นข้าวที่มีคุณภาพดีมีกลิ่นหอม ผลผลิตสูง รวงใหญ่ อายุเหมาะสมกับพื้นที่ ขายได้ราคาสูง ปลูกกันมากทุกอำเภอ นอกจากนี้ ยังมีข้าวพันธุ์ กข 15 ประมาณร้อยละ 35 ซึ่งมีความสมบัติใกล้เคียงกับข้าวหอมมะลิแต่กลิ่นหอมน้อยกว่า เกษตรกรส่วนใหญ่จึงนิยมปลูกข้าวชนิดนี้ไว้เพื่อจำหน่าย และปลูกข้าวพันธุ์พื้นเมืองไว้บริโภค เช่น ข้าวเจ้าเหลือง ข้าวละอองกษัตริย์ ประมาณร้อยละ 5 และปลูกข้าวเหนียวเล็กน้อยเพื่อไว้บริโภคในครัวเรือน (ศูนย์วิจัยข้าวสุรินทร์, [http://sm.brrd.in.th/km/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6](http://sm.brrd.in.th/km/index.php?option=com_content&view=article&id=6), 17 มกราคม 2557)

นอกจากนั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมในเรื่องข้าวของจังหวัดสุรินทร์เพิ่มเติม ไว้ว่า

... “จังหวัดสุรินทร์ มีพืชหลักๆ คือ ข้าว อ้อย และยางพารา สิ่งที่สำคัญที่สุด คือ ข้าว ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ หากเป็นพื้นที่ทางทิศตะวันออก นิยมปลูกพันธุ์ กข 15 เนื่องจากสามารถเก็บเกี่ยวได้เร็ว ขายเร็ว หากเป็นโซนใต้ และเหนือ บางส่วนจะเป็นข้าวหอมมะลิ ซึ่งเก็บเกี่ยวช้ากว่า ประมาณ 10 วัน โครงการรับจำนำข้าวเปลือก เฉพาะอำเภอเมือง ปี 2555/56 จาก 240,000 ครัวเรือน มาขึ้นทะเบียน ประมาณ 219,700 คน เนื่องจากการขึ้นทะเบียนไม่ได้เป็นการบังคับ ใช้ความสมัครใจ ชาวนาส่วนใหญ่เนื้อที่ไม่ถึง 10 ไร่ ส่งผลให้ชาวนาส่วนหนึ่งไม่

เข้าร่วมโครงการ เพราะลำพังจะเก็บไว้กินก็ไม่พอแล้ว ขณะที่คนที่มียี่นาจำนวนมากๆ มักเป็นนายทุน และให้ชวานาเช่าอีกทีหนึ่ง”... (เจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ, สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2557)

ขณะเดียวกัน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนาระดับจังหวัดสุรินทร์ (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้กล่าวเสริมไว้ว่า

... “ปีหนึ่ง จ.สุรินทร์ มีพื้นที่ปลูกข้าว ประมาณ 3,000,000 ไร่ ผลผลิต ประมาณ 1,200,000 ตันข้าวเปลือก หักส่วนที่บริโภค เก็บไว้ทำพันธุ์ และหักการซื้อขายในตลาดตามปกติ ในแต่ละปีจะมีจำหน่ายในโรงสี ประมาณ 450,000 ตัน และจำหน่ายยังฉาง ประมาณ 40,000 ตัน รวมแล้วชวานาที่นำข้าวมาร่วมโครงการรับจำนำกับรัฐบาล ประมาณ 450,000-490,000 ตัน ส่วนการเพาะปลูก ร้อยละ 98 เป็นข้าวหอมมะลิ นอกจากนั้น เป็นข้าวพื้นเมืองที่ชวานาปลูกไว้เพื่อบริโภค”... (ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนาระดับจังหวัดสุรินทร์, สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2557)

#### ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญตามมิติในกรอบแนวคิดการวิจัย

จังหวัดสุรินทร์ มีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวนทั้งสิ้น 8 คน แบ่งออกเป็น เจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ 1 คน เจ้าหน้าที่ อคส. 1 คน ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนาระดับจังหวัด 1 คน เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. 1 คน เจ้าของโรงสี 1 คน และชวานา 3 คน ซึ่งมีรายละเอียดและสาระสำคัญตามมิติต่างๆ ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากรของนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล ลักษณะของหน่วยปฏิบัติสถานะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติดังต่อไปนี้

##### มิติที่ 1 วัตถุประสงค์ของนโยบาย

มิตินี้ มีตัวชี้วัดในการศึกษา ประกอบด้วย (1) วัตถุประสงค์มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาของนโยบาย หรือวัตถุประสงค์ของนโยบายตอบสนองต่อการแก้ปัญหาและ (2) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย



### ผลการวิจัยมิติที่ 1 มีรายละเอียดและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก วัตถุประสงค์มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาของนโยบาย หรือ วัตถุประสงค์ของนโยบายตอบสนองต่อการแก้ปัญหา

วัตถุประสงค์ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกที่ต้องการเพิ่มทางเลือกให้เกษตรกรได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น สร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือก ยกระดับรายได้ ลดช่องว่างรายได้ เพิ่มการใช้รายของเกษตรกร มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาการทำนาในจังหวัดสุรินทร์ แต่่นโยบายเมื่อนำมาปฏิบัติไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ปัญหาได้ เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลกระทบกับการปลูกข้าวของชาวนาอย่างครอบคลุม อาทิเช่น ราคาของปัจจัยการผลิตที่สูงขึ้นเรื่อยๆ ค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้น ปัญหาน้ำท่วม และฝนแล้ง เป็นต้น ขณะเดียวกัน ชาวนาส่วนใหญ่ที่นำข้าวมาจำนำกับรัฐบาล ไม่ได้ราคาข้าวตามที่รัฐบาลตั้งไว้ ถูกหักสิ่งเจือปน และ ความชื้น เป็นต้น ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นชาวนารายที่ 1 (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้รายละเอียดไว้อย่างชัดเจนว่า

... “ป้ามีที่นาเป็นของตนเอง 20 ไร่ เช่าทำ 3 ไร่ ในละแวกนี้ นาเช่ามีน้อย เพราะส่วนใหญ่นายทุนจะทำเอง เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าว ทำนารายจ่ายเทียบกับรายได้ไม่คุ้มกัน ได้เงินมาก็ใช้จับจ่าย และส่วนหนึ่งนำไปใช้หนี้ รายจ่ายหลักๆ จ้างทุกขั้นตอน ค่าไถ และหว่าน ไร่ละ 400 กว่าบาท ค่ารถเกี่ยวสำหรับข้าวหอมมะลิ ไร่ละ 650 บาท แม้แต่คนที่เช่านาทำปีๆ หนึ่งก็ไม่เหลือเงินเลย บางคนขายข้าวได้เงินมาไปซื้อของเพื่อมาลงทุนทำนาต่อ และที่แย่มากคือ เงินที่ได้มา หมดไปกับการซื้อของในร้านเลย ไม่ว่าจะป็นค่าจ้างรถเกี่ยว ค่าปุ๋ย ยาฆ่าแมลงที่ไปซื้อไว้ ค่ารถขน และค่าซื้อพันธุ์ใหม่ (กระสอบละเกือบ 2,000 บาท) ต้องหารายได้เสริมถึงจะสามารถอยู่ได้ ซึ่งส่วนใหญ่ไปเป็นคนงานก่อสร้าง ทำในโรงงานอุตสาหกรรม และรับจ้าง ชาวนายังทำอีกจน คนที่รวย คือ นายทุน (ร้อยละ 3-10 ต่อเดือน ดอกเบี้ยสูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับความสนิทสนมส่วนตัว แต่ต้องนำโฉนดมาให้ด้วย ที่ผ่านมามีหลายรายที่โฉนดหลุดไปเป็นของนายทุน) ยิ่งปีนี้ได้เงินช้า บางครอบครัวละแวกนี้ใช้ชีวิตลำบากมาก เพราะเขาต้องกินต้องใช้ทุกวัน ทำนาเจอปัญหาหนัก น้ำท่วม ฝนแล้ง ปัจจัยการผลิตมีราคาสูง เช่น ราคาปุ๋ย ในช่วงกำลังหว่านข้าวราคาปุ๋ยไม่ขึ้น แต่ช่วงหลังจากนั้น พ่อค้ารู้ว่าชาวนาต้องใช้จึงขึ้นราคา และค่าจ้างสูง ขณะที่ค่าเช่านาปัจจุบัน ประมาณ ไร่ละ 1,000 บาท เมื่อก่อน ไร่ละ

500 บาท ซึ่งขึ้นมาเท่าตัวภายใน 2 ปีที่ผ่านมา”... (ชวานารายที่ 1, สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2557)

ข้อมูลข้างต้น สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นชวานารายที่ 3 (ไม่ประสงค์ออกนาม) อธิบายไว้ว่า

... “มีที่นาเป็นของตนเอง 80 ไร่ คนละแวกใกล้เคียงกันส่วนใหญ่ทำนาเช่าจาก นายทุนในหมู่บ้าน แต่นายทุนก็ทำนาเหมือนกัน เขามีที่ดินจำนวนมากทำไม่ไหว จึงแบ่งให้เช่า นำท่วมแค่ประมาณ 2 วันก็แห้ง จึงไม่กระทบมาก แต่ส่วนใหญ่มีปัญหาความแล้ง ซึ่งฝนไม่ตกตามฤดูกาล แต่สิ่งสำคัญที่กระทบมาก คือ ต้นทุน การทำนาสูง ค่าปุ๋ย ค่าไถ ค่าหว่าน สารูป คือหมดทุกอย่าง ต้องซื้อต้องจ้างทั้งหมด เมื่อเทียบกับจำนวนเงินที่ได้มาจากการจำหน่ายไม่พอเพียง เนื่องจากราคาที่โรงสีรับซื้อไม่เป็นไปตามเป้าที่รัฐตั้งราคาไว้ ถูกหักความชื้น สิ่งเจือปน ได้ประมาณ กิโลกรัมละ 15 บาท กระทั่งที่เป็นข้าวหอมมะลิ และย้งต้องลงทุนซื้อพันธุ์ข้าวทุกปี เพราะไม่เช่นนั้นจะมีเม็ดแดงมาก ทำให้ขายไม่ได้ เนื่องจากสมัยนี้จ้างเกี่ยวข้าวกันทุกที่ และคนที่รับจ้างเกี่ยวมีไม่กี่คน ซึ่งเป็นนายทุนที่รับจ้างหลายจังหวัด หลายพื้นที่ ส่งผลให้ข้าวอื่นที่ไม่ค่อยมีคุณภาพมาตกในที่นาของจังหวัดสุรินทร์ด้วย”... (ชวานารายที่ 3, สัมภาษณ์, 31 มกราคม 2557)

นอกจากนั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญบางส่วน มองว่า วัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ไม่ได้ช่วยลด หรือตอบสนองต่อปัญหา แต่ขณะเดียวกัน ยังเป็นตัวเพิ่มปัญหาตามมาอีกมากมาย อาทิเช่น กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้ โรงสีไม่มีโอกาสพัฒนาศักยภาพ ความสามารถ ทางด้านการค้า และระบบสหกรณ์การเกษตรถูกทำลาย รวมถึงข้าวอินทรีย์ ข้าวพื้นเมืองล้มหายไปเป็นจำนวนมาก เป็นต้น ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแล การรับจำนำระดับจังหวัดสุรินทร์ (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้รายละเอียดไว้อย่างน่าสนใจว่า

... “การตั้งราคาสูงทำให้มีปัญหาตามมามากมาย ประเด็นแรก คือ ตลาดปกติ ดำเนินไปด้วยตัวของมันเองไม่ได้ ประเด็นที่สอง โรงสีซึ่งเป็นผู้ประกอบการแปรสภาพตนเองมาเป็นลูกจ้างรัฐบาล ส่งผลให้ไม่เกิดการพัฒนาศักยภาพทางการค้า รวมถึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นสถาบันของเกษตรกรที่ชาวบ้านมีส่วนร่วม และแทนที่จะขายเป็นสินค้าปฐมภูมิ แปรรูป เพื่อสร้าง

มูลค่าเพิ่มทางตลาด สร้างรายได้เพิ่มก็ทำไม่ได้ และที่น่าเสียดาย คือ ข้าวพิเศษ เช่น ข้าวอินทรีย์ ข้าวพื้นเมือง ข้าวจีไอ เป็นต้น ที่พยายามพัฒนาโดยตลาดเพื่อเพิ่มมูลค่าและคุณภาพของข้าวกลับต้องโดนทำลายไป (ปกติข้าวลักษณะนี้ จะราคาสูงกว่าข้าวทั่วไป ต้นละ 1,000-3,000 บาท ขึ้นอยู่กับมาตรฐาน) แต่ปรากฏว่า ราคารับจํานำของรัฐบาลสูงกว่าราคาตลาด ประมาณ 5,000 บาท ทำให้ข้าวอินทรีย์อยู่ไม่ได้ เพราะถึงแม้จะซื้อราคาสูงกว่ารัฐบาล ก็ไม่รู้จะไปขายได้อย่างไร เพราะในตลาดปกติก็แย่งกันในราคาตลาดอยู่ ส่งผลให้ชาวนาต้องนำข้าวอินทรีย์มาเข้าร่วมโครงการรับจํานำของรัฐบาล ซึ่งรัฐก็ไม่ได้แบ่งแยกข้าว หรือกำหนดมาตรฐานข้าว แต่รับจํานำทุกเมล็ด แท้จริงแล้ว ความเป็นอินทรีย์รับรองกันตั้งแต่ที่แปลงนา โรงสี มาถึงปัจจุบันข้าวคุณภาพเหล่านั้น ล้มหายตายจากเลิกทำเป็นจำนวนมาก"... (ตัวแทนคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัดสุรินทร์, สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2557)

#### ประเด็นที่สอง ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย

วัตถุประสงค์ของนโยบายมีความชัดเจน ถึงแม้จะไม่มีชาวนาคนใดนำข้าวไปจํานำแล้ว ได้รับราคาสูงสุดเท่าที่รัฐบาลตั้งไว้ แต่ราคาที่ชาวนาได้รับนั้นสูงกว่าการนำข้าวไปขายที่โรงสีเอง นอกจากนั้น ยังกำหนดว่ารับจํานำทุกเมล็ด ไม่จำกัดจำนวนการรับจํานำ ยิ่งส่งผลให้ประโยชน์สูงสุดตกอยู่ที่ชาวนา ซึ่งนับเป็นความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ตั้งไว้ในทางทฤษฎี หลักเกณฑ์ที่มุ่งประโยชน์เพื่อชาวนา โดยเฉพาะการเพิ่มทางเลือกให้เกษตรกรได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น และยกระดับรายได้ แต่ในทางปฏิบัติ เนื่องจากโครงการรับจํานำข้าวเปลือกต้องเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน มีความสลับซับซ้อนทำให้มีช่องทางการทุจริตมาก ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ อคส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้ข้อเท็จจริงไว้ว่า

... “วัตถุประสงค์โครงการรับจํานำข้าวชัดเจน มองว่าเป็นโครงการที่ช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวอย่างรัฐบาลระบุไว้ ทำให้เกษตรกรได้เงินสูงกว่าไปซื้อขายเงินสด เนื่องจากราคาแตกต่างกันมาก ประมาณ 4,000 บาทต่อตัน”... (เจ้าหน้าที่ อคส., สัมภาษณ์, 30 มกราคม 2557)

ในอีกมุมหนึ่ง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าของโรงสี (ไม่ประสงค์ออกนาม) มีความเห็นว่า

... “มีความชัดเจนคืออยู่แล้วในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติ เนื่องจากโครงการรับ  
 จำนำต้องเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานทำให้มีช่องทางในการทุจริตมาก”...  
 (เจ้าของโรงสี, สัมภาษณ์, 23 กุมภาพันธ์ 2557)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มิติวัตถุประสงค์ของนโยบาย พบว่า วัตถุประสงค์ของโครงการ  
 รับจำนำข้าวเปลือกมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาในพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ อาทิเช่น ขาดข้าวได้  
 ราคาต่ำ ไม่มีอำนาจในการต่อรอง และไม่มีเงินในการซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคมากนัก แต่นโยบาย  
 เมื่อนำมาปฏิบัติไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ปัญหาได้ เนื่องจากยังคงมีปัจจัยอื่นๆ ที่รัฐบาลไม่ได้  
 กำกับ ดูแล ควบคุม จัดการอย่างครอบคลุมทั้งระบบที่เกี่ยวกับเรื่องข้าวและชาวนา นอกจากนั้น  
 โครงการรับจำนำข้าวเปลือกยังเพิ่มปัญหาจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการทำลายกลไกตลาด ปิดกั้น  
 โรงสีในการทำการค้า และทำลายระบบสหกรณ์การเกษตร รวมถึงข้าวอินทรีย์ เป็นต้น ส่วนตัวชี้วัด  
 เกี่ยวกับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย พบว่า มีความชัดเจนในทางทฤษฎี หลักเกณฑ์ที่  
 มุ่งประโยชน์เพื่อชาวนาดังที่รัฐบาลกำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติได้นำไปสู่ช่องทางในการทุจริต

#### มิติที่ 2 ทรัพยากรของนโยบาย

มิตินี้ มีตัวชี้วัดในการศึกษา ประกอบด้วย (1) การจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอและ  
 เหมาะสม (2) ปริมาณและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานมีเพียงพอและเหมาะสม (3) วัสดุ  
 อุปกรณ์มีเพียงพอ ทันสมัย อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ รวมทั้ง (4) โรงสี โกดังกลาง/ไซโล มีมาตรฐาน  
 ปริมาณ และใช้ระยะเวลาในการจัดเก็บที่เหมาะสม

ผลการวิจัยมิติที่ 2 มีรายละเอียดและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก การจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอและเหมาะสม

ช่วงปี 2555/56 งบประมาณในการดำเนินงานในโครงการรับจำนำข้าวมีปริมาณที่เพียงพอ  
 ไม่มีปัญหาการจ่ายเงินค่าจำนำข้าวให้กับชาวนาล่าช้า แต่ไม่มีความเหมาะสมในการใช้จ่ายเพื่อ  
 บริหารในโครงการ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า รัฐบาลไม่มีการ  
 วางแผนการใช้งบประมาณ และวางแผนการดำเนินงานที่ดี ประกอบกับรัฐบาลพยายามเป็นผู้ควบคุม  
 ดูแลในทุกกระบวนการ ถึงแม้ว่าบางกระบวนการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การระบายข้าว รัฐไม่มีความ  
 เชี่ยวชาญ ส่งผลให้ข้าวเก็บอยู่ใน โกดังกลาง/ไซโลเป็นจำนวนมาก และต้องจ่ายเงินค่าเช่าให้กับ

เอกชนจำนวนมาก รวมถึงค่าใช้จ่ายที่จะต้องเสียไปให้กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในส่วนต่างๆ ในจำนวนไม่น้อยเช่นกัน ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้อธิบายไว้ว่า

... “เฉพาะใน จ. สุรินทร์ ปี 2555/56 ใช้งบประมาณ ไม่ต่ำกว่า 8,000 ล้านบาท ซึ่งไม่มีปัญหาการจ่ายเงินตามใบประทวนล่าช้า แต่มองว่า การบริหารที่รัฐดูแลควบคุมทั้งหมด เช่น การระบายข้าว รัฐไม่ใช่พ่อค้า และยังเป็นผู้จ้างเอกชนในหลายๆ ขั้นตอน ส่งผลให้รัฐเสียค่าใช้จ่ายสูง แท้จริงแล้ว รัฐควรดูแลต้นทุนการผลิตข้าวต่อไร่ในยุคปัจจุบันว่าต้องใช้เงินจำนวนเท่าไร สมมติว่าไร่ละ 3,000 บาท ซึ่งเบื้องต้นต้องใช้ตัวเลขนี้เป็นฐานในการรับจำนำ เพื่อไม่ให้เกษตรกรขาดทุน นอกจากดูแลต้นทุนแล้ว ควรดูแลโอกาสตลาดว่าสอดคล้องกับต้นทุนหรือไม่ หากสอดคล้อง รัฐควรรับจำนำในราคาที่นำตลาดเพียงเล็กน้อย แต่ถ้าต้นทุนสูงมาก รัฐควรรับจำนำเพื่อรักษาเกษตรกรไว้ ขณะนี้ ยังไม่ได้มองต้นทุนการผลิตของชาวนาเลย แต่สุดท้ายเห็นว่า การดำเนินการก็ต้องไม่ก่อให้เกิดภาพรวมของประเทศเสียหาย” ... (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส., สัมภาษณ์, 31 มกราคม 2557)

ประเด็นที่สอง ปริมาณและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานมีเพียงพอและเหมาะสม

ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า ปริมาณของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอ ทั้งในส่วนของ การขึ้นทะเบียนเกษตรกร การรับจำนำ ณ โรงสี สำหรับคุณภาพของเจ้าหน้าที่ พบว่า เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินงาน เนื่องจากเคยปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการของรัฐด้านการเกษตร มีเพียงหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติต่างๆ ที่ต้องเรียนรู้ และทำความเข้าใจเพิ่มเติม ขณะเดียวกัน มีการจัดฝึกอบรม ชี้แจง ทำความเข้าใจ ทั้งภายในองค์กร และภายนอกองค์กรเป็นระยะๆ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีคุณภาพ แต่ที่ผ่านมา มีเจ้าหน้าที่บางส่วนที่ทำการทุจริต คอร์รัปชันในโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินคดี 12 ราย ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้ข้อเท็จจริงในประเด็นปริมาณและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน ไว้ว่า

... “ปริมาณเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ เพราะเจ้าหน้าที่ภาครัฐมีแต่จะลดลง ทำให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่งต้องรับผิดชอบหลายพื้นที่ หากตำบลใดเสร็จก่อนก็ต้องระดมกันไปช่วยตำบลที่เหลือ เพื่อให้ทันภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด แต่เจ้าหน้าที่มี

ความรู้ความเข้าใจในงานดี โดยจังหวัดสุรินทร์มีการสัมมนาเชิงปฏิบัติการทุกเดือน” (เจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ, สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2557)

ขณะที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัดสุรินทร์ (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้อธิบายไว้ว่า

... “มีปัญหาเจ้าหน้าที่บางส่วนทุจริต ทำให้มีปัญหาการสวมสิทธิ์ ซึ่งเป็นความร่วมมือกันอย่างน้อย 2 ฝ่าย คือ เกษตรกรและโรงสี เนื่องจากเงินต้องโอนเข้าบัญชีสหกรณ์ ถึงแม้พ่อค้าจะนำหนังสือรับรองเกษตรกรมาสวมสิทธิ์ ถ้าเกษตรกรเบียดก็จบเหมือนกัน ฉะนั้น สองคนก็ต้องรู้กันเป็นอย่างน้อย และอาจจะมีเจ้าหน้าที่ที่จูดร่วมด้วย ซึ่งในปี 2555/56 มีการดำเนินคดี 12 ราย จนถึงขณะนี้เรื่องยังอยู่ที่ศาล”... (ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัดสุรินทร์, สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2557)

ส่วน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ อคส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ให้รายละเอียดเฉพาะหน่วยงานของตนว่า

... “เจ้าหน้าที่ อคส. รุ่นเคยดีก็การทำงานตามนโยบายของรัฐบาล ที่ผ่านมาก็ทำคล้ายๆ กัน ซึ่ง เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในจังหวัดสุรินทร์ มีประมาณ 20 คน แบ่งเป็นหัวหน้า 1 คน ผู้ช่วย 1 คน และคนเซ็นใบประทวน 18 คน ที่เป็นลูกจ้างตอนเริ่มโครงการจะมีการเรียกเจ้าหน้าที่ไปอบรมทุกครั้ง เมื่อมีหลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินงานที่เปลี่ยนแปลงไป ประมาณ 5 เดือน ต่อ 1 ครั้ง”... (เจ้าหน้าที่ อคส., สัมภาษณ์, 30 มกราคม 2557)

สุดท้าย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าของโรงสี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้กล่าวไว้ว่า

... “จำนวนเจ้าหน้าที่น้อยมาก โดยเฉพาะระดับปฏิบัติการ เพราะงานจะหนักมากช่วงที่ชาวนานำข้าวมาประทวน (ทำงานถึง 3-4 ทุ่มทุกวัน) แต่เรื่องเจ้าหน้าที่ทุจริตเชื่อว่า ระดับปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่จะไม่ค่อยมีการทุจริต (แต่จะมีการทุจริตเยอะในระดับนโยบาย)”... (เจ้าของโรงสี, สัมภาษณ์, 23 กุมภาพันธ์ 2557)

ประเด็นที่สาม วัสดุอุปกรณ์มีเพียงพอ ทันสมัย อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้

โดยภาพรวมแล้ว ในประเด็นเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ พบว่า ส่วนใหญ่อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ แต่มีไม่เพียงพอ และไม่ทันสมัย นอกจากนี้ อุปกรณ์บางส่วน ยังนำไปสู่ความเคลือบแคลงสงสัยของชานา ในขณะที่นำข้าวมารับจำหน่ายว่าเครื่องมือได้มาตรฐานหรือไม่ เพราะถ้าอุปกรณ์มีปัญหาเรื่องความเที่ยงตรง ย่อมส่งผลถึงราคารับจำหน่ายที่ชานาได้รับลดลงไปด้วย ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ (ไม่ประสงค์ออกนาม) อธิบายไว้ว่า

... “เครื่องเขียนแบบพิมพ์ คอมพิวเตอร์ และวัสดุอุปกรณ์อื่นๆ อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ แต่มีไม่เพียงพอ ไม่ทันสมัย แก้ปัญหาโดยให้พนักงานนำไปทำที่บ้าน จ้างร้าน เข้าร้านคอมพิวเตอร์”... (เจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ, สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2557)

ความคิดเห็นดังกล่าว สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำหน่ายระดับจังหวัดสุรินทร์ (ไม่ประสงค์ออกนาม) ที่กล่าวไว้ว่า

... “ปี 2555/56 ปัญหาส่วนใหญ่ คือ ข้อขัดแย้งในเรื่องการตรวจวัดคุณภาพข้าวในขั้นตอนที่ชานานำข้าวมาจำหน่าย ณ โรงสี ซึ่งเครื่องมือการตรวจวัดหลายตัว เครื่องมือที่มักมีปัญหา คือ เครื่องวัดเปอร์เซ็นต์ต้นข้าว แตกต่างจากข้าวภาคกลาง ตรวจวัดความชื้นเป็นหลัก สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือราคาขึ้นอยู่กับเปอร์เซ็นต์ต้นข้าวเป็นหลัก โดยรัฐกำหนดไว้ว่า รับจำหน่ายราคา 20,000 บาท ต้องมีเปอร์เซ็นต์ต้นข้าว 42 กรัม หากต่ำกว่านั้นจะถูกตัดราคา โดยถูกลดกรัมละ 200 บาทต่อตัน ซึ่งเครื่องดังกล่าว หากร้อนจัดประสิทธิภาพในการสีจะลดลง ซึ่งก็มีปัญหามาโดยตลอด”... (ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำหน่ายระดับจังหวัดสุรินทร์, สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2557)

ประเด็นสุดท้าย โรงสี โกดังกลาง/ไซโล มีมาตรฐาน ปริมาณ และใช้ระยะเวลาในการจัดเก็บที่เหมาะสม

โรงสี โกดังกลาง/ไซโล ได้มาตรฐานและมีปริมาณตามที่ส่วนกลางกำหนดหลักเกณฑ์ข้อบังคับไว้ มีการตรวจสอบ จัดเกรดระดับโรงสีในจังหวัดสุรินทร์อย่างเคร่งครัด แต่ในส่วนของระยะเวลาในการจัดเก็บข้าวเปลือกและสิ่งสีแปรสภาพเป็นข้าวสารนำมาจัดเก็บในโกดังกลาง/ไซโล พบว่า ไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากต้องรอคำสั่งจากส่วนกลาง ซึ่งการดำเนินงานที่ผ่านมา มักจะ

กำหนดเวลาส่งมอบข้าวที่แปรสภาพแล้วพร้อมกันทุกโรงสีในจังหวัดสุรินทร์ ส่งผลให้มีข้าวเป็นจำนวนมากที่รัฐต้องรับภาระจัดการเก็บรักษาในโกดังกลาง/ไซโล ซึ่งถ้ายังเก็บข้าวไว้นาน ย่อมทำให้ค่าใช้จ่ายสูงขึ้น และการจัดการระบายข้าวออกขายทำได้ยากขึ้น นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับระบบขนส่ง ที่แต่ละโรงสีแย่งกันจ้างรถขนส่งข้าว และต้องมีโรงสีบางแห่งที่ต้องส่งข้าวล่าช้าออกไป เพราะไม่มีรถขนส่ง ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจําหน่ายระดับจังหวัดสุรินทร์ (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้รายละเอียดที่น่าสนใจไว้ว่า

... “รัฐไม่มีเครื่องไม้เครื่องมือ ไม่มีโรงสี คลังสินค้า หรือแม้แต่ความชำนาญในเรื่องข้าว ทำให้รัฐต้องอาศัยเอกชนทั้งหมด รัฐเช่าคลังเปล่าของเอกชน และเอกชนไม่ต้องรับผิดชอบอะไรเลย ได้ค่าเก็บรักษากระสอบละ 2 บาทต่อเดือน และยังเก็บข้าวไว้นาน ระบายออกไม่ได้ ผลประโยชน์ก็ตกอยู่ที่เอกชนเพิ่มขึ้น”... (ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจําหน่ายระดับจังหวัดสุรินทร์, สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2557)

ขณะที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ อคส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) มองว่า

... “โรงสี ใกล้เคียงมีมาตรฐาน และปริมาณที่เหมาะสมตามที่รัฐกำหนด โรงสีมีการจัดการระดับจังหวัด ให้จังหวัดเป็นผู้ตรวจสอบก่อน จากนั้น อคส. ถึงจะเป็นผู้อนุมัติตาม เนื่องจากรัฐกำหนดให้อำนาจจังหวัดเป็นผู้ดูแลในส่วนนี้”... (เจ้าหน้าที่ อคส., สัมภาษณ์, 30 มกราคม 2557)

ในอีกมุมหนึ่ง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าของโรงสี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้รายละเอียดไว้ว่า

... “ระยะเวลาในการจัดเก็บข้าวไม่เหมาะสม เพราะโรงสีที่รับข้าวเปลือกจากเกษตรกร จำเป็นต้องมีเวลาในการตีแปรสภาพเพื่อส่งเข้าคลังกลาง และเนื่องจากเวลาส่งมอบก็จะส่งพร้อมๆ กันทุกโรงสี จึงเกิดปัญหา เช่น หารถบรรทุกรับจ้างไม่ได้ เพราะแย่งกันจ้างขนส่งเข้าคลัง เจ้าของรถบรรทุกก็เรียกราคาขนส่งแพงขึ้น ทำให้ต้นทุนสูงขึ้น ระยะเวลาการส่งมอบก็ช้าออกไปจึงควรเพิ่มระยะเวลาการส่งมอบอีก 2-3 เดือนหลังจากปิดโครงการ”... (เจ้าของโรงสี, สัมภาษณ์, 23 กุมภาพันธ์ 2557)



อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มิติทรัพยากรของนโยบาย พบว่า (1) การจัดสรรงบประมาณในปี 2555/56 เพียงพอ แต่ไม่มีความเหมาะสมในการใช้จ่ายเพื่อบริหารในโครงการ การนำโครงการไปปฏิบัติโดยไม่มีการวางแผนการดำเนินงานที่ดี ขณะเดียวกันรัฐบาลพยายามเป็นผู้ควบคุม และดูแลในทุกกระบวนการ ถึงแม้ไม่มีความเชี่ยวชาญ ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายที่จะต้องเสียไปให้กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในส่วนต่างๆ มีจำนวนที่สูงขึ้น (2) ปริมาณเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอในทุกๆ กระบวนการ แต่เจ้าหน้าที่มีความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน มีการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจ และฝึกอบรมเป็นระยะๆ ในมุมมองกลับกัน พบว่า มีเจ้าหน้าที่บางส่วนที่ทุจริต คอร์รัปชันในการปฏิบัติงาน (3) วัสดุอุปกรณ์อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ แต่มีไม่เพียงพอ และไม่ทันสมัย อุปกรณ์บางชนิดก่อให้เกิดความไม่เที่ยงตรงในการรับจํานำข้าวจากชาวนา และ (4) โรงสี โคตงกลาง/ไซโล มีมาตรฐาน ปริมาณตามเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนด แต่ใช้ระยะเวลาในการจัดเก็บข้าวที่ไม่เหมาะสม การรอกำสั่งจากส่วนกลาง ที่มักสั่งให้ทุกโรงสีทำการสีแปรสภาพ และส่งมอบพร้อมกัน ทำให้รัฐบาลต้องจัดการกับข้าวที่มีจำนวนมากในระยะเวลาไล่เลี่ยกัน

มิติที่ 3 การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล

มิตินี้ มีตัวชี้วัดในการศึกษา ประกอบด้วย (1) การมีความสามารถในการโน้มน้าวใจให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการดำเนินงานตามนโยบายที่วางไว้ และ (2) ความสามารถในการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กร

ผลการวิจัยมิติที่ 3 มีรายละเอียดและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก การมีความสามารถในการโน้มน้าวใจให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการดำเนินงานตามนโยบายที่วางไว้

การโน้มน้าวใจให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องดำเนินงานตามนโยบายที่วางไว้ พบว่า ในทุกๆ ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจํานำข้าวเปลือกในจังหวัดสุรินทร์ มีความสามารถในการโน้มน้าวใจเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานได้เป็นอย่างดี อาทิเช่น การกล่าวชี้แจง อธิบายทำความเข้าใจถึงบทบาท ภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบว่าเป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญ และมีความเชื่อมโยงกับงานประจำที่ทำอยู่ การโน้มน้าวใจให้ตระหนักถึงวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของการดำเนินงานที่เป็น การช่วยเหลือชาวนาให้สามารถขายข้าวได้ราคาสูงขึ้น การทำงานที่ไม่ปล่อยให้เป็นการหนักสำหรับใครเพียงคนเดียว คนหนึ่ง หรือเพียงหน่วยงานเดียว แต่ร่วมมือกันคิดแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น รวมถึง

การจูงใจโดยการขึ้นเงินเดือนให้ในช่วงที่มีการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นจำนวนมาก เป็นต้น ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้อธิบายไว้ว่า

... “การโน้มน้าวใจเจ้าหน้าที่ ข้อดีของจังหวัดสุรินทร์ คือ เมื่อมีปัญหาอะไรเกิดขึ้น แต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะร่วมกันแก้ไขปัญหา ซึ่งปัญหาที่พบส่วนใหญ่ คือ ไม่มีเอกสารสิทธิ์ ทั้งที่เป็นเจ้าของและไม่ได้เป็นเจ้าของ บางครั้งผืนนาอยู่ในเขตป่าสงวน ซึ่งราชการไม่สามารถออกเอกสารสิทธิ์ให้ได้ ทั้งๆ ที่รู้ว่าทำนา”... (เจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ, สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2557)

สำหรับ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ อคส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) กล่าวถึงผู้บริหารองค์กรไว้ว่า

... “ผู้บริหารโน้มน้าวใจเจ้าหน้าที่ ด้วยการชี้แจงให้เห็นความสำคัญของหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และถือว่าเป็นสิ่งที่ดี เป็นการร่วมมือกันช่วยเหลือชาวนาให้มีรายได้ดีขึ้น”... (เจ้าหน้าที่ อคส., สัมภาษณ์, 30 มกราคม 2557)

ส่วนผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าของโรงสี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ใช้วิธีการที่ว่า

... “โน้มน้าวใจลูกน้องด้วยการเพิ่มเงินเดือน ช่วงฤดูรับจำนำฯ”... (เจ้าของโรงสี, สัมภาษณ์, 23 กุมภาพันธ์ 2557)

ในมุมมองกลับกัน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) กล่าวไว้ว่า

... “ไม่ต้องโน้มน้าวใจอะไรมาก ปัจจุบันและที่ผ่านมา นโยบายของรัฐเป็นงานหลักของธนาคารอยู่แล้ว เนื่องจากผลิตผลการเกษตรตกต่ำอยู่ตลอดเวลา”... (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส., สัมภาษณ์, 31 มกราคม 2557)

ประเด็นที่สอง ความสามารถในการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กร

จังหวัดสุรินทร์ในภาพรวม พบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในกระบวนการต่างๆ มีประสิทธิภาพในการสื่อสารทั้งภายใน ภายนอกองค์กร ไม่ว่าจะในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมทั้งมีการติดต่อสื่อสารทั้งระดับบนลงล่าง และล่างขึ้นบน ซึ่งหัวหน้า

หน่วยงาน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีในภาพรวมของนโยบายที่ต้องดำเนินการ สามารถปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน มีการเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับหน่วยงานที่ต้องดำเนินการเชื่อมโยงต่อจากหน่วยงานของตน ขณะเดียวกัน มีการประสานงานขอความช่วยเหลือไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความพร้อมด้านเจ้าหน้าที่ งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ

จากลักษณะการสื่อสารดังกล่าว ส่งผลให้ข้อมูล ข่าวสารที่สำคัญต่อการดำเนินงานมีความเที่ยงตรง ชัดเจน และทันเวลาในการปฏิบัติงาน แต่มีในบางกรณีที่ไม่สามารถตัดสินใจได้ เพราะเกินจากขอบเขตอำนาจในระดับจังหวัด ต้องให้ส่วนกลางสั่งการลงมา ส่งผลให้การปฏิบัติงานต้องล่าช้าออกไป หรือในบางกรณีสื่อสารขอความร่วมมือเร่งด่วนในระยะเวลาระยะสั้นๆ ทำให้ดำเนินงานตามคำสั่งนั้นๆ ไม่ทันตามที่กำหนด ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้ความเห็นไว้อย่างน่าสนใจว่า

... “การสื่อสารที่เกี่ยวข้องกับ โครงการมีหลายๆ หน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล หรือ อบต. เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อม ทั้งเจ้าหน้าที่และงบประมาณ บางครั้งเกษตรอำเภอจำเป็นต้องอาศัยวัสดุอุปกรณ์จากหน่วยงานเหล่านี้”... (เจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ, สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2557)

ส่วนผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) อธิบายไว้ว่า

... “ปกติมีคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) และคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด ทำให้สื่อ 2 ทาง คือ บนลงล่าง และล่างขึ้นบน และ ธ.ก.ส. สำนักงานใหญ่มีฝ่ายนโยบายรัฐ โดยเฉพาะเช่นกัน จากนั้นส่งข่าวสารมายังจังหวัด ฉะนั้น ข้อมูลที่ได้มาส่วนใหญ่ คือ ข้อมูลที่ระดับนโยบายมีมติไว้แล้ว ซึ่งข่าวสารก็มีความเที่ยงตรง ชัดเจน ทันการณ์ในการปฏิบัติ”... (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส., สัมภาษณ์, 31 มกราคม 2557)

ขณะที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดสุรินทร์ (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้รายละเอียดไว้ว่า

... “การสื่อสารเป็นไปได้อย่างดี ทุกคนรู้และเข้าใจภาพรวมนโยบาย วัตถุประสงค์ และรู้ทิศทางการทำงานปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน และรู้หน้าที่ของตนเองอย่างชัดเจนว่าต้องทำอะไรบ้าง บางครั้ง มีปัญหาว่าปัญหาไม่ได้เกิดที่หน่วยนี้ แต่มีทางที่จะส่งผลกระทบต่ออีกหน่วยก็จะมี การแก้ปัญหาไว้เบื้องต้น เพื่อให้การดำเนินงานในส่วนต่างๆ เป็นไปด้วยความราบรื่น คือ การประสานงาน การดำเนินงานของหน่วยที่เกี่ยวข้องในจังหวัดสุรินทร์ดำเนินไปได้อย่างดีมาก ช่วยเหลือกัน ส่วนใหญ่ใช้การโทรศัพท์พูดคุยกันโดยตรง เนื่องจากมีความคุ้นเคยรู้จักกันดีอยู่แล้ว ซึ่งวิธีการดังกล่าว เป็นวิธีที่เร็ว และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาเบื้องต้นได้อย่างทันที่ หากเรื่องใดจำเป็นที่จะต้องอาศัยมติ ก็มีการซักซ้อมกันว่าจะทำอย่างไรให้เรื่องนี้เข้าที่ประชุม เพื่อหารือร่วมกัน หากส่วนใดที่เกินอำนาจของคณะกรรมการระดับจังหวัดที่จะดำเนินการได้ จึงอาศัยอำนาจ การอนุมัติ ส่งการจากส่วนกลาง ซึ่งบางเรื่องออกจากส่วนกลางก็ไม่ทันการณ์”... (ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจําหน่ายระดับจังหวัดสุรินทร์, สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2557)

ในอีกมุมหนึ่ง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าของโรงสี (ไม่ประสงค์ออกนาม) มองว่า

... “ส่วนใหญ่สื่อสารกับสำนักงานการค้าภายในจังหวัด และ อคส. เป็นหลัก คำสั่งมีความชัดเจน แต่บางทีออกคำสั่งไม่นึกถึงว่าผู้ปฏิบัติจะทำได้หรือไม่ เช่น ให้ส่งเอกสารหรือส่งยอรับจําหน่ายภายใน 6 โมงเย็น เพราะรัฐมนตรีขอ แต่มาบอกเอาตอนบ่าย 3 โมง แบบนี้” (เจ้าของโรงสี, สัมภาษณ์, 23 กุมภาพันธ์ 2557)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มิติการสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล พบว่า (1) ผู้บริหารแต่ละหน่วยงานมีความสามารถในการโน้มน้าวใจให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการดำเนินงานตามนโยบายที่วางไว้ ด้วยการอธิบายทำความเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ที่มีความสำคัญ นับเป็นการช่วยเหลือชวามาให้มีรายได้สูงขึ้น มีการร่วมมือกันคิดกันแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น และจงใจโดยการขึ้นเงินเดือนให้ในช่วงที่มีการรับจําหน่ายข้าวเปลือกเป็นจํานวนมาก และ (2) มีความสามารถในการสื่อสารทั้งภายใน ภายนอกองค์กรไม่ว่าจะเป็นในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการผ่านเครื่องมือต่างๆ ทั้งระดับบนลงล่าง ตลอดจนล่างขึ้นบน แต่การสื่อสารบางกรณีที่ต้องรอคำสั่งจากส่วนกลาง ส่งผลให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความล่าช้า

#### มิตินี้ 4 ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ

มิตินี้ มีตัวชี้วัดในการศึกษา ประกอบด้วย (1) รูปแบบความซับซ้อนของโครงสร้างหน่วยปฏิบัติ (2) ความชัดเจนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติ และ (3) ความเหมาะสมของระเบียบ ข้อบังคับ

ผลการวิจัยมิตินี้ 4 มีรายละเอียดและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

#### ประเด็นแรก รูปแบบความซับซ้อนของโครงสร้างหน่วยปฏิบัติ

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีหน่วยปฏิบัติจำนวนมาก หลากหลายระดับ และเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ดำเนินการทั่วทั้งประเทศ มีโครงสร้างที่สลับซับซ้อน ด้วยขั้นตอนกระบวนการรับจำนำข้าวที่ยาว ตั้งแต่การขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว การรับจำนำ ณ โรงสี การส่งสีแปรสภาพ การเก็บรักษาในโกดัง/ไซโล ซึ่งต้องมีการตรวจวัดเรื่องคุณภาพข้าว สุดท้ายคือ การระบาย และการส่งออก ส่งผลให้ในแต่ละกระบวนการมีช่องทางที่เปิดโอกาสให้กลุ่มคนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทำการทุจริต คอร์รัปชั่น รวมถึงส่งผลให้รัฐต้องเสียบประมาณในการบริหารเป็นจำนวนมาก แต่ในอีกมุมหนึ่ง การลงมือปฏิบัติให้กระบวนการต่างๆ ลุล่วงไปได้ นั้น พบว่า ในระดับปฏิบัติการประสบปัญหาไม่มากนัก เนื่องจาก ผู้ปฏิบัติมีความคุ้นชิน หรือมีประสบการณ์ในการดำเนินงาน โครงการในลักษณะที่มีความใกล้เคียงกัน ประกอบกับหน่วยงานเหล่านั้น มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ จึงนำไปสู่ความสำเร็จตามหลักเกณฑ์ แนวทางที่กำหนดไว้ไม่มากนัก ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดสุรินทร์ (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้กล่าวไว้ว่า

... “มองว่าโครงการรับจำนำเป็นกระบวนการที่ยาวเกินไป เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยกว่าจะถึงขั้นตอนนำข้าวไปขาย ทำให้มีค่าใช้จ่ายในการจัดการที่สูง และในกระบวนการเหล่านี้ มันมีช่องทางที่จะทุจริตมาก โดยเฉพาะช่องทางที่ผ่านเอกชน แต่ถ้าระดับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน มีปัญหาน้อยมากเป็นเพราะรู้จักสนิทสนมกันดี ติดต่อกันในหลายเรื่อง และเคยทำโครงการของรัฐมาหลายสมัย”... (ตัวแทนคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดสุรินทร์, สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2557)

### ประเด็นที่สอง ความชัดเจนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติ

หน่วยปฏิบัติมีการแบ่งอำนาจหน้าที่กันอย่างชัดเจน ว่าหน่วยงานใดดูแลในขั้นตอนกระบวนการใดของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ซึ่งเป็นไปตามแนวทางปฏิบัติที่คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้ระบุไว้ ทำให้ไม่มีปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ขณะเดียวกัน สามารถเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ได้เป็นอย่างดี ถึงแม้ว่าเป็นหน่วยงานคนละระดับ และเป็นประเภทหน่วยงานที่แตกต่างกัน ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ อคส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า

... “บทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยชัดเจนดี เชื่อมโยงกัน ได้หมด อย่างเกษตรดูแลเรื่องรับรองการขึ้นทะเบียนเกษตรกร โรงสีรับจำนำ อคส. ทำหน้าที่เหมือน อ.ต.ท. แต่แค่แบ่งโรงสีกัน มีบริษัทเซอร์เวย์อร์ตรวจสอบคุณภาพข้าว มีคณะกรรมการติดตามระดับจังหวัดดูแลเกี่ยวกับนโยบาย ประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบต่างๆ และตัดสินใจแก้ปัญหา ส่วนการตัดสินใจสั่งสี การระบาย ส่วนกลางเป็นผู้ควบคุมทั้งหมด”... (เจ้าหน้าที่ อคส., สัมภาษณ์, 30 มกราคม 2557)

ในมุมมองกลับกัน หน้าที่ของหน่วยปฏิบัติบางหน่วยที่ไม่คุ้นเคยกับงานเอกสาร และแนวทางปฏิบัติของภาครัฐที่มีความยุ่งยากเรื่องการจัดการ ประกอบกับมีปัญหาเรื่องจำนวนคนที่มีน้อย รวมทั้งงบประมาณภาครัฐมีไม่เพียงพอ ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพ ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าของโรงสี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า

... “หน่วยงานระดับปฏิบัติงานในพื้นที่ ต้องใช้คนจำนวนมากประจำในแต่ละโรงสี มีเอกสาร และสิ่งที่จะต้องจัดการมาก ช่วงหน้างานคนจะไม่พอ ปริมาณงานจะเยอะมาก ต้องทำ OT แต่ไม่สามารถเบิกกับรัฐบาลได้ โดยเจ้าหน้าที่ อคส. จะขอให้โรงสีที่มีพนักงานประจำอยู่ เป็นผู้ช่วยค่าใช้จ่ายส่วนเพิ่มนี้”... (เจ้าของโรงสี, สัมภาษณ์, 23 กุมภาพันธ์ 2557)

### ประเด็นสุดท้าย ความเหมาะสมของระเบียบ ข้อบังคับ

การดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของจังหวัดสุรินทร์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมองว่า ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติต่างๆ มีทั้งส่วนที่เอื้อในการดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วง เนื่องจากกำหนดบทบาท หน้าที่ และแนวปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน ทำให้ง่ายในการปฏิบัติตาม ในมุมมองกลับกัน มี

บางส่วนที่เป็นอุปสรรค และไม่เหมาะสมกับสภาพบริบทของพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จังหวัดสุรินทร์ที่มีผู้ขังจำนวนมาก แต่การที่รัฐไม่รับจำนำผู้ขัง กำหนดเปอร์เซ็นต์ต้นข้าว ในการรับจำนำ อีกทั้งแจ้งเรื่องมายังจังหวัดช้า ส่งผลให้ชาวนาในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เสียเปรียบ เพราะที่ผ่านมา หากชาวนานำข้าวไปขายที่โรงสีจะไม่ถูกหักเรื่องเปอร์เซ็นต์ต้นข้าว ซึ่งความคิดเห็นดังกล่าว สอดรับกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านอื่นๆ ที่ชี้ให้เห็นว่า ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดขึ้นมา โดยคนกลุ่มหนึ่ง แต่ผู้ปฏิบัติเป็นคนอีกกลุ่มหนึ่งนั้น ส่งผลให้การดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพมากนัก เนื่องจากแนวทางดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับบริบท สภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ ฉะนั้น ระเบียบต่างๆ ควรมีความยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม ตลอดจนให้อำนาจการตัดสินใจไปยังพื้นที่เป็นหลัก ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้ข้อเท็จจริงจากการปฏิบัติงานไว้ว่า

...“ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เป็นตัวช่วยเจ้าหน้าที่มากกว่าเป็นอุปสรรค ทำให้มีแนวทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน”... (เจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ, สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2557)

ในทางตรงกันข้าม ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแล การรับจำนำระดับจังหวัดสุรินทร์ (ไม่ประสงค์ออกนาม) ให้รายละเอียดไว้อย่างชัดเจนว่า

...“มีเกณฑ์มาตรฐานกลางบางอย่างที่ไม่เหมาะกับจังหวัดสุรินทร์ เช่น การจำนำ ข้างผู้ขัง ส่วนใหญ่ภาคกลางไม่มีขัง ฉะนั้น ข้าวที่เก็บเกี่ยวได้จะนำมาโรงสีเลย ขณะที่ภาคอีสาน สุรินทร์เกษตรกรมีผู้ขังจำนวนมาก ทำให้ที่ผ่านมากเกษตรกร จำนำผู้ขังด้วย พอมามี 2555/56 รัฐบาลกำหนดไม่รับจำนำผู้ขัง และกฎเกณฑ์ ดังกล่าว รัฐแจ้ง หรือกำหนดมาทีหลังด้วย และกำหนดเปอร์เซ็นต์ต้นข้าวที่จะ จำนำผู้ขัง ในขณะที่ที่ผ่านมากการจำนำ ผู้ขังไม่กำหนดอะไรเลย มีกำหนด เพียงอย่างเดียว คือ ความชื้นต้องไม่เกิน ร้อยละ 15 เนื่องจากหากข้าวชื้นเกินกว่า นั้น นำข้าวขึ้นฉางจะเสียหายได้ (เก็บไว้นาน ความชื้นสูงจะเสียหาย) และปี 2555/56 กำหนดว่า เปอร์เซ็นต์ต้นข้าวต้องไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 20 ส่งผลให้ เกษตรกรมีปัญหา เพราะที่ผ่านมา ถ้าชาวนาซื้อขาย ณ โรงสีเองจะรับซื้อทุกกรัม ข้าว คือ กฎ ระเบียบต้องเหมาะกับแต่ละพื้นที่ ยืดหยุ่น คนในพื้นที่มีสิทธิ์ ตัดสินใจ”... (ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับ จังหวัดสุรินทร์, สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2557)

ความคิดเห็นดังกล่าว สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าของโรงสี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ที่ได้อธิบายไว้ว่า

... “เป็นอุปสรรคบางประการ เพราะคนที่ออกระเบียบ ไม่รู้ว่าหน่วยงานจริงๆ เป็นอย่างไร ระเบียบที่ออกมา ปฏิบัติได้จริงหรือไม่”... (เจ้าของโรงสี, สัมภาษณ์, 23 กุมภาพันธ์ 2557)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มิติลักษณะหน่วยปฏิบัติ ผลการวิจัย มีดังนี้ (1) โครงสร้างมีความสลับซับซ้อน กระบวนการรับจำนำข้าวที่ยาว มีหน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องมาก เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต คอร์รัปชัน รวมทั้งใช้งบประมาณในการบริหารสูง (2) การแบ่งอำนาจหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติมีความชัดเจน ทำให้การดำเนินงานเป็นไปตามแนวทางปฏิบัติที่คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติกำหนดไว้ และ (3) ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติต่างๆ มีความชัดเจน แต่บางส่วนเป็นอุปสรรค ไม่เหมาะสมกับสภาพบริบทของพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนั้นระเบียบข้อบังคับควรมีความยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนตามความเหมาะสม และให้พื้นที่มีอำนาจตัดสินใจ

มิติที่ 5 สภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

มิตินี้ มีตัวชี้วัดในการศึกษา ประกอบด้วย (1) การสนับสนุน หรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อนโยบาย ซึ่งเกิดจากการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน (2) ความสามารถในการผลิตและจำหน่ายภายในและภายนอกประเทศ และ (3) การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและค่านิยมในการทำงาน

ผลการวิจัยมิติที่ 5 มีรายละเอียดและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก สภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง คือ การสนับสนุน หรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อ นโยบาย ซึ่งเกิดจากการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน

กลุ่มธุรกิจเอกชนในพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ ที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง คือ โรงสี ทศนคตที่มีผู้ประกอบการมีต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือก มีทั้งในแง่สนับสนุน และการคัดค้าน แต่ในทางปฏิบัตินั้น ผู้ประกอบการต้องการเข้าร่วมโครงการรับจำนำของรัฐบาล โดยมีเหตุผลหลัก คือ เพื่อให้ธุรกิจของตนยังคงดำเนินต่อไปได้ เนื่องจากพวกเขาไม่สามารถรับซื้อข้าวตามปกติได้ รัฐตั้งราคา



จำหน่ายที่สูงกว่าราคาตลาด จึงต้องหันตนเองมาเป็นลูกจ้างของรัฐบาล รับจ้างสีข้าว รับจ้างฝากข้าวไว้ในโกดัง/ไซโล

ผลดีที่จะเกิดขึ้นกับผู้ประกอบการโรงสี คือ มีงานทำ ไม่มีความเสี่ยงในการประกอบธุรกิจ มีรายได้ที่แน่นอน ไม่ต้องแย่งซื้อข้าวกับโรงสีอื่นๆ ในตลาดปกติ และไม่ต้องแข่งขันหาลูกค้า เพื่อที่จะขายข้าวสาร ขณะเดียวกัน มีโรงสีส่วนหนึ่งที่มุ่งหาผลประโยชน์จากการเข้าร่วมโครงการ เช่น ข้าวที่รับจำหน่ายจากชาวนาไม่ต้องสีแปรสภาพ และส่งมอบให้กับรัฐทันทีทันใด โรงสีสามารถมีเวลาจัดการได้ในระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งระยะเวลานี้เอง โรงสีสามารถนำข้าวมาทำการค้าตามปกติได้ หรือเรียกได้ว่า รัฐออกเงินให้เขาหมุนข้าวได้ โดยที่เขาไม่ต้องลงทุน

ในมุมกลับกับ มีผลเสียหลายประเด็นที่เกิดขึ้นจากโครงการดังกล่าว คือ ไม่สามารถสร้างชื่อ เอกสิทธิ์ให้กับสินค้าของตนเองได้ วงจรการค้าข้าวถูกทำลาย ลูกค้าโรงสีที่เคยขายข้าวสารให้ปิดตัวลง หากโครงการล้มเลิกไปต้องใช้เวลาในการสร้างตลาดใหม่ รวมถึงกลไกตลาดถูกทำลาย

ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าของโรงสี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้รายละเอียดไว้อย่างน่าสนใจว่า

... “ถ้าไม่สมัครเข้าร่วมก็ทำธุรกิจโรงสีได้ยาก เพราะรัฐบาลรับจำหน่ายข้าวเปลือกในราคาที่สูงกว่าตลาดมาก โรงสีไม่สามารถแข่งขันทางการค้าปกติได้ ผลที่ได้เข้าร่วมโครงการ คือ เป็นลูกจ้างรัฐบาล รับจ้างสีข้าว เท่านั้น ระยะยาวจะแย่ เพราะไม่สามารถสร้างแบรนด์สินค้าตัวเองได้ อีกด้านในมุมของรัฐบาลต้องการให้โรงสีทุกโรงเข้าร่วมโครงการอยู่แล้ว เพื่ออำนวยความสะดวกให้เกษตรกรในการนำข้าวเปลือกมาจำหน่ายที่โรงสี ดังนั้น ถ้าโรงสีไม่ติด Blacklist หรือไม่เคยทำทุจริตก็จะเข้าร่วมได้เป็นปกติอยู่แล้ว ความคิดเห็นของตนเอง มองว่า โครงการนี้มีทั้งแง่บวกและแง่ลบ ในแง่บวก คือ ทำให้โรงสีมีงานทำ ไม่ต้องแย่งกันซื้อข้าวเปลือกในตลาด และไปแย่งกันขายข้าวสาร ส่วนแง่ลบ คือ ถ้าโครงการหยุดหรือจบลง โรงสีจะลำบาก เพราะกลไกตลาดถูกทำลายเรียบร้อยแล้ว ลูกค้าโรงสีที่เคยขายข้าวสารให้ก็ปิดตัวลง เพราะโรงสีสีข้าวรับจำหน่ายให้กับรัฐบาลอย่างเดียว ไม่สีข้าวขายให้ลูกค้าตัวเอง ต้องมาเริ่มทำการตลาดใหม่อีกครั้ง โครงการนี้บิดเบือนกลไกตลาด ทำให้วงจรการค้าข้าวถูกทำลาย”... (เจ้าของโรงสี, สัมภาษณ์, 23 กุมภาพันธ์ 2557)

เช่นเดียวกันกับ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจําหน่ายระดับจังหวัดสุรินทร์ (ไม่ประสงค์ออกนาม) ที่อธิบาย ไว้ว่า

... “มีโรงสีครั้งต่อครั้งที่ต้องการเข้าร่วมโครงการและไม่เข้าร่วมโครงการ โดยส่วนที่ต้องการเข้าร่วม คือ พวกที่เข้าร่วมมาหลายปี ทำให้เขาเห็นว่าตนเองได้ประโยชน์ ซึ่งเขาเป็นนักธุรกิจย่อมมองผลประโยชน์เป็นที่ตั้ง อีกทั้งเขามองเห็นช่องทางที่จะหาผลประโยชน์อย่างอื่นจากโครงการ ส่วนอีกกลุ่มหนึ่ง คือ นักธุรกิจที่ไม่ต้องการเข้ามายุ่งเกี่ยวกับกระบวนการของรัฐ เนื่องจากไม่ชอบการตรวจสอบจากหน่วยงานต่างๆ อยู่ตลอดเวลา แต่ในที่สุดแล้ว ประมาณร้อยละ 95 เข้าร่วมโครงการ เพราะถ้าไม่เข้าร่วม โครงการจะประกอบการตามปกติแทบจะไม่ได้เลย เนื่องจากราคาจํานําก็ราคาตลาดแตกต่างกันมาก การเข้าร่วมโครงการของโรงสี ข้อดี คือ เขาไม่ต้องมีความเสี่ยงในการประกอบธุรกิจ โดยได้ค่าจ้างสีตันละ 500 และไม่ต้องเสี่ยงอะไรเลย ขณะที่การทำการค้าปกติย่อมมีความเสี่ยง การขาดทุนเป็นธรรมดา หากบริหารผิดจะขาดทุน แต่การเข้าร่วมโครงการแน่นอนว่า โรงสีจะไม่ขาดทุนเลย มีรายได้ที่แน่นอน และยังมีโอกาสหาประโยชน์จากรัฐ ได้อีกบางส่วน เช่น ข้าวที่รับจําหน่ายจากเกษตรกรไม่ต้องสีแปรสภาพ และส่งมอบให้กับรัฐทันทีทันใด โรงสีสามารถมีเวลาจัดการได้ในระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งระยะเวลานี้เอง โรงสีสามารถนำข้าวมาทำการค้าตามปกติของเขาได้ หรือเรียกได้ว่า รัฐออกเงินให้เขาหมุนข้าวได้ โดยที่เขาไม่ต้องลงทุน”... (ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจําหน่ายระดับจังหวัดสุรินทร์, สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2557)

ขณะที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ อคส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) กล่าวว่า

... “เจ้าของโรงสีมีความพึงพอใจกับโครงการนี้ เพราะเขาไม่ต้องควักเงินจากกระเป๋าตนเองมาซื้อข้าว แคร์รับจ้างหลวงแปรสภาพข้าวก็ได้กำไรแล้ว”... (เจ้าหน้าที่ อคส., สัมภาษณ์, 30 มกราคม 2557)

สุดท้าย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) มีความคิดเห็นว่า

...“กำหนดราคาจำหน่ายสูงกว่าราคาตลาด จึงเป็นไปได้ที่โรงสีจะแข่งขันราคากับรัฐบาล เนื่องจากราคาสูงเกินไป ผิดกลไกการตลาด แต่คนที่ได้ประโยชน์ คือ ชาวนา”... (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส., สัมภาษณ์, 31 มกราคม 2557)

ประเด็นที่สอง ความสามารถในการผลิตและจำหน่ายภายในและภายนอกประเทศ

จังหวัดสุรินทร์มีความสามารถในการผลิตข้าวเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงหลังจากมีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเกษตรกรและนายทุนหันมาปลูกข้าวกันอย่างต่อเนื่อง ภายในระยะเวลา 3 ปีมานี้ ขณะที่การจำหน่ายทั้งภายในและภายนอกประเทศประสบกับปัญหา เนื่องจากมีข้าวจำนวนมากในสต็อกของรัฐบาล ทำให้การบริหารเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ตรงกันข้ามกับต่างประเทศที่หลายๆ ประเทศมีความสามารถในการผลิต จำหน่ายเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตลอดจนไม่ต้องตกอยู่ในสภาวะกดดันที่ขายข้าวราคาถูกกว่ารับซื้อจากชาวนา จนต้องขาดทุนเหมือนกับประเทศไทย ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดสุรินทร์ (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้กล่าวไว้ว่า

.. “การปลูกข้าวในจังหวัดไม่ลดลง และยังเพิ่มขึ้นด้วยในระยะหลังมานี้ที่มีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลชุดนี้ แต่ปัญหาจริงๆ อยู่ที่รัฐระบายข้าวไม่ได้ ทำให้ไม่มีเงินหมุนเวียนจ่ายมายังชาวนา รัฐไม่ควรเป็นผู้กำกับ ดูแลควบคุม และจัดการสิ่งต่างๆ แต่เพียงผู้เดียว แบกรับสต็อกไว้ รัฐไม่ควรให้ในลักษณะของการจำนำ เพราะการผ่านกระบวนการ และกลุ่มคนต่างๆ ย่อมทำให้ชาวนาถูกเอารัดเอาเปรียบ มีการทุจริตคอร์รัปชัน ขณะที่ ประเทศไทยเป็นแบบนี้ แต่ต่างประเทศมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเรื่อยๆ เขาสามารถผลิตข้าวได้มากจนแข่งหน้าเรา และส่งออกได้มาก” ... (ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดสุรินทร์, สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2557)

ประเด็นสุดท้าย การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและค่านิยมในการทำงาน

วัฒนธรรมการปลูกข้าว วิถีชีวิต และค่านิยมเปลี่ยนแปลงจากเดิม เมื่อก่อนให้ความสำคัญกับการพึ่งพาอาศัยกัน การร่วมแรงร่วมใจกัน ตรงกันข้ามกับปัจจุบันที่เน้นการพึ่งพาเทคโนโลยี การจ้างแรงงานในเกือบทุกขั้นตอนของการทำงาน ทำให้เกิดวัฒนธรรมใหม่ ที่เรียกว่า “การใช้มือถือทำนา” หรือ “การทำนาทางโทรศัพท์” คนในครอบครัวที่เป็นวัยแรงงานไปรับจ้างทำอาชีพอื่น

มีเพียงผู้สูงอายุที่ยังคงยึดอาชีพทำนา ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจ่านำระดับจังหวัดสุรินทร์ (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้รายละเอียดไว้ว่า

... “วัฒนธรรมการปลูกข้าวเปลี่ยนไป ชาวนาเน้นไปที่การปลูกข้าวให้ได้ปริมาณมากๆ วิธีชีวิตที่เคยลงแขก มีการเกี่ยวข้าว ใช้แรงงานคนเป็นส่วนใหญ่ เปลี่ยนมาใช้เครื่องจักรทั้งหมด ประเพณีการลงแขกไม่มีแล้ว ปัจจุบันใช้แรงงานคนน้อยมาก และส่วนใหญ่ยังเป็นแรงงานต่างประเทศ เนื่องจากคนไทยสมัยนี้ไม่ค่อยอยากทำงานประเภทนี้ ในกรณีที่บ้านพื้นที่เก็บเกี่ยวที่หลังคนอื่นๆ และรถเกี่ยวที่รับจ้างเกี่ยวมาจากภาคกลาง จึงรับจ้างเกี่ยวพร้อมกันทุกแปลง ซึ่งจะอยู่ในจังหวัดสุรินทร์แค่ ประมาณ 1 เดือน ทำให้ชาวนาที่เก็บเกี่ยวที่หลังต้องจ้างแรงงานต่างประเทศ นอกจากนั้น สังคมที่เกี่ยวข้องกับการทำนาแบบเดิม ความผูกพัน ความเอื้อเพื่อ ช่วยเหลือกันก็หายไปด้วย เน้นผลิตเพื่อมีปริมาณมากๆ จนเกิดวัฒนธรรมใหม่ คือ “การใช้มือถือทำนา” หรือ “การทำนาทางโทรศัพท์” เนื่องจากรายได้จากการทำนาไม่พอเลี้ยงครอบครัว ทำให้ต้องไปขายแรงงานต่างจังหวัด คนที่อยู่บ้าน คือ คนแก่คนเฒ่า ฉะนั้น ประสิทธิภาพในการผลิตก็ไม่ดีขึ้น และการจะให้คนหนุ่มคนสาวที่ทำงานต่างจังหวัดลงมาไถนา เกี่ยวข้าวก็จะเสียเวลาทำหากินเพื่อให้ได้รายได้ในส่วนอื่นๆ...” (ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจ่านำระดับจังหวัดสุรินทร์, สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2557)

โครงการรับจ่านำข้าวที่ให้ราคาข้าวกับชาวนาสูงกว่าการซื้อขายปกติที่โรงสี ทำให้ชาวนาทุกคนที่สามารถผลิตข้าวได้ในปริมาณที่พอจำหน่ายต้องการเข้าร่วมโครงการรับจ่านำกับรัฐบาล โดยกลุ่มคนที่ได้รับผลประโยชน์สูงสุด คือ ชาวนาและนายทุนที่มีที่นาจำนวนมาก ความเปลี่ยนแปลงที่สังเกตเห็นได้ชัด คือ ชาวนามีกำลังในการซื้อ การจับจ่ายใช้สอย ร้านขายมือถือ ขายมอเตอร์ไซค์มีลูกค้าที่เป็นชาวนามากขึ้น ในอีกมุมหนึ่ง ต้องยอมรับว่า ชาวนาที่มีที่นาไม่มากนัก เข้าที่ และต้องกู้ยืมเงินในการลงทุน เงินที่ได้รับจากการจ่านำข้าว จึงไม่เป็นเหตุปัจจัยมากพอที่จะส่งผลให้พวกเขามีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น トラบใดที่ปัจจัยการผลิตมีราคาสูง และกู้ยืมเงินในการลงทุน รวมถึงเน้นการทำนาที่ต้องจ้างแรงงาน ใช้เทคโนโลยีเป็นหลัก แตกต่างจากเมื่อก่อนวิถีชีวิตที่ลงมือทำนาเองทุกขั้นตอน แม้จะขายข้าวได้ราคาไม่แพง แต่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างพอเพียง ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ อคส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้ความคิดเห็นไว้ว่า

... “วิถีชีวิตชานาเปลี่ยนไป ชานา นายทุนที่มีที่นามากก็ได้ผลประโยชน์มาก มีที่น้อย และยังเป็นหนี้ด้วยก็จะได้ผลประโยชน์น้อย สิ่งที่เปลี่ยนแปลงซัดๆ คือ มีกำลังในการซื้อมากขึ้น ร้านขายมือถือ ขายมอเตอร์ไซค์มีลูกค้าที่เป็นชานามากขึ้น”... (เจ้าหน้าที่ อกส., สัมภาษณ์, 30 มกราคม 2557)

ขณะที่ ในมุมมองของผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นชานารายที่ 1 (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้กล่าวไว้ว่า

... “เมื่อก่อนหว่าน ปลูก เกี่ยวเองทุกขั้นตอน จากนั้นก็นำมาตาก และนวดก็ใช้มีอนวด ไม่ต้องใช้รถ ถึงแม้เมื่อก่อนราคาข้าวจะถูกกว่าสมัยนี้ แต่ด้วยค่าครองชีพที่ไม่สูง และการลงทุน หรือปัจจัยการผลิตไม่สูงจึงทำให้อยู่ได้ แต่สมัยนี้ ขายได้ราคาแพงกว่า แต่ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ก็สูงตามไปด้วย ทำให้ไม่เหลือเก็บ ได้มาก็ใช้ออกไปหมด บ้านใกล้ๆ กันนี้ มีที่ไม่เยอะ และต้องเช่า ไม่มีเงินลงทุน พอได้เงินจากการขายข้าวก็นำมาลงทุนต่อหมด ไม่เหลือไว้ใช้ก็มี แต่มีบางคนที่รวยจากโครงการรับจำนำข้าวก็มี ต้องเป็นชานา หรือนายทุนที่รวยมีที่จำนวนมาก เช่น มีที่ 50 ไร่ ได้เงินประมาณ 400,000-500,000 บาท แต่ต้องเป็นชานาที่มีทุนเดิมอยู่แล้วนะ เพราะความเป็นจริงก็คือ ได้มากก็ต้องลงทุนมาก แต่ถ้าจนเมื่อเงินหมดก็พาลูกหลานไปหากินรับทำก่อสร้างในกรุงเทพฯ ส่วน 2 ปี ที่ผ่านมานี้ มีโรงไฟฟ้าของนักการเมืองตั้งขึ้น จึงมีชานาส่วนหนึ่งรับจ้างเป็นคณงานในโรงไฟฟ้าด้วย เมื่อถึงเวลาทำนาค่อยกลับมาทำพันธุ์ข้าวที่ปลูกไม่เปลี่ยนจากสมัยก่อน ปลูกข้าวหอมมะลินัก ซึ่งเป็นข้าวที่สุกทีหลังข้าวธรรมดาแต่มันไม่มีความยุติธรรม ตั้งแต่คนทำข้าวนาปรัง ปลูกข้าวธรรมดา แต่เป็นข้าวมีน้ำหนัก จำนำได้ตันละ 13,000 บาท แต่ข้าวหอมมะลิในภาคอีสานเป็นข้าวนาปี ขายได้ตันละ 15,000 บาท ถือว่าไม่ยุติธรรม “ข้าวไม่มีคุณภาพได้ราคามากกว่า”...(ชานารายที่ 1, สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2557)

ส่วนผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นชานารายที่ 3 (ไม่ประสงค์ออกนาม) อีกรายหนึ่ง มองว่า

... “การทำนาเปลี่ยนไปมาก ปัจจุบัน ไม่มีใครช่วยใคร เพราะลำพังตนเองยังจะเอาตัวไม่รอด ถ้าช่วยก็คือเป็นเงินเป็นทองต้องจ้างทั้งหมด ลูกหลานที่ยังแข็งแรงก็ทำอาชีพรับจ้างเสริม และใช้จ่ายเฉพาะครอบครัวของเขา เลี้ยงลูกเลี้ยงเมียก็แทบจะ

เอาตัวไม่รอด จึงไม่มีเงินเหลือส่งมาให้พ่อแม่ ส่วนบางบ้านก็ไม่มีลูกหลานคนใดที่จะประกอบอาชีพชานาต่อ ในเรื่องการปลูกข้าว จะไม่เปลี่ยนพันธุ์ข้าวที่ปลูก แต่ต้องลงทุนซื้อพันธุ์ข้าวทุกปี เพราะไม่เช่นนั้นจะมีเม็ดแดงมาก ทำให้ขายไม่ได้ เนื่องจากสมัยนี้จ้างเกี่ยวข้าวกันทุกที่ และคนที่รับจ้างเกี่ยวมีไม่กี่คน ซึ่งเป็นนายทุนที่รับจ้างหลายจังหวัด หลายพื้นที่ ส่งผลให้ข้าวอื่นที่ไม่ค่อยมีคุณภาพมาตกในทีนาของ จ.สุรินทร์ด้วย"... (ชวานารายที่ 3, สัมภาษณ์, 31 มกราคม 2557)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มิติสภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ผลการวิจัย พบว่า (1) กลุ่มธุรกิจเอกชนเข้าร่วม หรือสนับสนุน โครงการรับจำนำข้าวเปลือก เพื่อความอยู่รอดทางธุรกิจ และการมีรายได้ที่แน่นอน รวมถึงเป็นช่องทางการแสวงหาผลประโยชน์สำหรับบางโรงสี ถึงแม้ว่าตนจะต้องได้รับผลในแง่ลบจากการดำเนินโครงการของรัฐในหลายๆ ส่วน (2) จังหวัดสุรินทร์มีความสามารถในการผลิตข้าวเพิ่มมากขึ้น แต่การระบายข้าว และจำหน่ายประสบปัญหา ตรงกันข้ามกับต่างประเทศ ที่มีความสามารถในการผลิต จำหน่ายเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และ (3) วัฒนธรรมการปลูกข้าว วิถีชีวิต ค่านิยมเปลี่ยนแปลงจากเดิม ปัจจุบันเน้นการพึ่งพาเทคโนโลยี การจ้างแรงงานจนเกิดวัฒนธรรมใหม่ ที่เรียกว่า “การใช้มือถือทำนา” หรือ “การทำนาทางโทรศัพท์” และเนื่องด้วยราคารับจำนำข้าวที่กำหนดไว้สูง ส่งผลให้ชาวนาต้องการเข้าร่วมโครงการนี้ โดยกลุ่มคนที่ได้รับผลประโยชน์สูงสุด คือ ชาวนาที่มีทีนาจำนวนมาก ไม่ต้องเช่าที่ทำ รวมทั้งมีเงินทุนในการทำนาโดยไม่ต้องกู้ยืมเงิน

มิติที่ 6 ทิศนคติของผู้นำ โยบายไปปฏิบัติ

มิตินี้ มีตัวชี้วัดในการศึกษา ประกอบด้วย (1) ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำ โยบายไปปฏิบัติ (2) ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำ โยบายไปปฏิบัติ

ผลการวิจัยมิติที่ 6 มีรายละเอียดและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำ โยบายไปปฏิบัติ โดยมองว่า โยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวทางเดิมที่ปฏิบัติเป็นเวลาช้านาน มักจะประสบความล้มเหลว

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปจากเดิม ตั้งแต่ระดับน้อยจนถึงระดับมาก โดยผู้ที่มองว่า ตนเองต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพียงบางส่วน มักจะอยู่ในกลุ่มของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ประจำของหน่วยงานต่างๆ ที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากมี โอกาสได้ทำงาน หรือเชื่อมประสานเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่ผ่านมาในหลายๆ โครงการ มีขอบเขตงานที่ตนเองปฏิบัติสอดคล้องกับงานที่ได้รับมอบหมายในโครงการนี้ ขณะที่ผู้ที่ต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมมาก คือ กลุ่มเอกชน ทั้งในเรื่องการบริหารบุคลากรที่มีภาระงานมาก ในช่วงที่ชวานำข้าวมาจำนำพร้อมๆ กัน การจัดการเรื่องเอกสาร และความถูกต้องของรายละเอียดที่ระบุไว้ รวมถึงการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ซึ่งมีจำนวนมาก อีกทั้งไม่มีความเหมาะสม หรือสอดคล้องกับสภาพงานจริงที่เกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยความที่โครงการรับจำนำข้าวเปลือกได้ดำเนินการติดต่อกันมาเป็นระยะเวลา 3 ปีแล้ว ทำให้สามารถปรับตัวในการดำเนินงานต่างๆ ได้คล่องตัวขึ้น ดังรายละเอียดที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้กล่าวไว้ว่า

... “พวกราชการ เจ้าหน้าที่รัฐ รัฐวิสาหกิจเกี่ยวข้องกับ โครงการของรัฐอยู่เรื่อยๆ ทั้งประกันราคา รับจำนำ อย่าง ธ.ก.ส. เรามีความชำนาญและคุ้นเคยในเรื่องนี้สูง เพราะดำเนินการมาระยะเวลาหลายปีแล้ว และไม่แตกต่างกันมากกับงานที่ทำประจำ เรียนรู้เพิ่มเติมบางเรื่องเท่านั้น”... (เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส., สัมภาษณ์, 31 มกราคม 2557)

ในทางตรงกันข้าม ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าของโรงสี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้ความเห็นไว้อย่างน่าสนใจว่า

... “เอกสารเยอะมาก งานจะหนักมากช่วงที่ชวานำข้าวมาประทวน ทำงานถึง 3-4 ทุ่มทุกวัน มีปัญหาหลายด้าน เช่น จำนวนคนงาน การขนส่ง โกดังกลางไม่เปิดตามกำหนดกฎ ระเบียบมีมาก คนที่ออกกระเปียบ ไม่รู้ว่าหน้างานจริงๆ เป็นอย่างไร ระเบียบที่ออกมา ปฏิบัติได้จริงหรือไม่ แต่เนื่องจากทำโครงการรับจำนำมาเป็นปีที่ 3 ความเข้าใจ หลักเกณฑ์ต่างๆ ก็จะมีมาก เช่น ขั้นตอนการออกไปประทวนให้เกษตรกร ก็จัดระบบได้ดี มีการนัดให้มารับภายใน 3 วันทำการ มีระบบการตรวจสอบทางตัวเลขระหว่าง โรงสีกับ อคส. เพื่อกระทบยอดรับจำนำให้ตรงกัน”... (เจ้าของโรงสี, สัมภาษณ์, 23 กุมภาพันธ์ 2557)

ประเด็นที่สอง ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ การที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับนโยบาย จะนำไปสู่การเพิกเฉยละเลยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดกับคุณค่าที่ตนเองยึดถือ ซึ่งในที่สุดจะทำให้เห็นนโยบายล้มเหลว

ผู้นำโครงการรับจำนำข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ มองคล้ายคลึงกันว่า ไม่เห็นด้วยกับโครงการดังกล่าว และควรยกเลิกโครงการนี้ ในมุมมองกลับกัน หากรัฐยังคงดำเนินโครงการนี้ พวกตนในฐานะผู้ปฏิบัติจะยังคงปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย หรือมีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่สามารถที่จะเพิกเฉย ละเลยไม่ปฏิบัติ หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดกับคุณค่าที่ตนเองยึดถือ จนส่งผลให้นโยบายต้องล้มเหลว

ทั้งนี้ มุมมองที่ชี้ให้เห็นว่า ผู้ปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับโครงการดังกล่าว คือ (1) เป็นนโยบายที่เอารัดเอาเปรียบชาวนา ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชาวนา ไม่มีชาวนาคณใดนำข้าวไปจำนำแล้วได้ราคาสูงเท่ากับที่รัฐกำหนด เนื่องจากถูกหักลดในหลายๆ ส่วน (2) รูปแบบของโครงการไม่เหมาะสมกับสภาพบริบทของแต่ละพื้นที่ (3) กระบวนการที่ยาว นำไปสู่ค่าใช้จ่ายในการจัดการที่สูง และเป็นการเปิดช่องให้มีการทุจริต (4) เอกชนไม่เกิดการพัฒนาศักยภาพทางการค้า (5) ระบบสหกรณ์การเกษตรถูกทำลาย (6) ข้าวอินทรีย์ ข้าวพื้นเมืองถูกทำลาย (7) ไม่เห็นด้วยกับการบริหารที่อยู่ในมือของรัฐแต่เพียงผู้เดียว (8) ปัญหาต่างๆ ที่สะสมในโครงการเสมือนเป็นดินพอกหางหมูที่นับวันจะยิ่งเพิ่มพูนเรื่อยๆ ทั้งทำลายระบบตลาด ทำลายความเข้มแข็งของผู้ประกอบการ ทำลายความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกร และเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพข้าว (9) ในทางปฏิบัติมีการทุจริตทุกขั้นตอน แต่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญไม่อาจเปิดเผยข้อเท็จจริงได้ รวมถึง (10) ชาวนาไม่สามารถยื่นได้ด้วยตนเอง ต้องการพึ่งพารัฐบาลไปตลอด และเสียดสีประชานิยม

ดังที่ ระหว่างการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้แสดงความคิดเห็นในหลายๆ ช่วง หลายๆ ประโยคที่ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าพวกเขาในฐานะผู้ปฏิบัติ และมีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการนี้โดยตรงไม่เห็นด้วยกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้อธิบายไว้ว่า

... “คนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับธรรมชาติได้ดี พวกเขารู้ว่าควรปลูกอะไร จำนวนเท่าใด ในระยะเวลาไหน สิ่งที่ราชการช่วยเสริมได้ คือ ความรู้ความเข้าใจ แนะนำวิธีการปลูก พันธุ์พืชที่ใช้ปลูก การบำรุงดินที่เหมาะสม และแหล่งน้ำ รวมถึงช่วยชาวนาเรื่องตลาด ทั้งในด้าน



การขายตลาดให้สามารถขายผลผลิตได้มากขึ้น และมีความเป็นธรรมกับเกษตรกร นโยบายนี้ เป็นการเอาใจเปรียบชาวนา กตจีชวานาควรที่จะยกเลิก ไม่มีชาวนาคนไหนไปจำหน่ายแล้วได้ราคาเท่าที่รัฐบอกจะให้ และหันมาช่วยด้านอื่นๆ แทน โดยเฉพาะการลดต้นทุนการผลิต ส่งเสริมเกษตรอินทรีย์"... (เจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 29 มกราคม 2557)

ในมุมมองของ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำหน่ายระดับจังหวัดสุรินทร์ (ไม่ประสงค์ออกนาม) มีความคิดเห็นว่า

... “หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในโครงการเป็นรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ แต่บางพื้นที่มีสภาพแวดล้อม บริบทที่แตกต่างกันจึงเป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน ซึ่งปี 2555/56 เกณฑ์มาตรฐานกลางบางอย่างไม่เหมาะกับจังหวัดสุรินทร์ และกระบวนการรับจำหน่ายยาวเกินไป ซึ่งนำไปสู่ค่าใช้จ่ายในการบริหารที่สูง มีช่องทางที่จะทุจริตมาก โดยเฉพาะช่องทางที่ผ่านเอกชน อีกทั้งโรงสีซึ่งเป็นผู้ประกอบการแปรสภาพตนเองมาเป็นลูกจ้างรัฐบาล ทำให้ไม่เกิดการพัฒนาศักยภาพทางการค้า และผลกระทบต่อสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นสถาบันของเกษตรกรที่ชาวบ้านมีส่วนร่วม และแทนที่จะขายเป็นสินค้าปฐมภูมิ แปรรูปเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มทางตลาด สร้างรายได้เพิ่มก็ทำไม่ได้ และที่น่าเสียดาย คือ ข้าวพิเศษ เช่นข้าวอินทรีย์ ข้าวพื้นเมือง ข้าวจีไอ เป็นต้น ที่พยายามพัฒนามาโดยตลาดเพื่อเพิ่มมูลค่าและคุณภาพของข้าวกลับต้องโดนทำลายไป จึงเสนอว่าโครงการรับจำหน่ายต้องเปลี่ยน ไม่ควรตั้งราคาไว้สูง และให้ข้าวมาอยู่ในการบริหารของรัฐทั้งหมด ทำให้เกิดปัญหาตามมา และเป็นเรื่องที่แก้ไขได้ยาก เสมือนเป็นดินพอกหางหมู ทำลายระบบตลาด ทำลายความเข้มแข็งของผู้ประกอบการ ทำลายความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกร และเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพข้าว ผลประโยชน์จากโครงการถึงมือเกษตรกรเพียงครั้งเดียว อีกครั้งหนึ่งหมดไปกับการบริหาร ส่งผลให้คนที่น่าสงสารที่สุดคือ ชาวนา”... (ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำหน่ายระดับจังหวัดสุรินทร์, สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2557)

ขณะที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นเจ้าของโรงสี (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ อย่างชัดเจนว่า

...“ควรรยกเลิกโครงการนี้ เพราะมีการทุจริตทุกชั้นตอน แต่ขอไม่บอกรายละเอียด การเชื่อมหลายหน่วยงานทำให้มีช่องทางในการทุจริตมาก ชาวนาเองก็ไม่สามารถ ยืนได้ด้วยตนเอง ต้องการพึ่งพารัฐบาล เสพติดประชานิยมไปแล้ว ถ้าไม่ช่วยก็จะ ประท้วง ดังนั้น โครงการนี้ไม่ใช่ทางแก้ปัญหาแบบยั่งยืน”... (เจ้าของโรงสี, สัมภาษณ์, 23 กุมภาพันธ์ 2557)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มิติทัศนคติของผู้นำ โยบายไปปฏิบัติ ผลการวิจัย พบว่า (1) โครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปจากเดิม ตั้งแต่ระดับ น้อยจนถึงระดับมาก โดยกลุ่มคนในหน่วยงานภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจ ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมน้อย กว่ากลุ่มเอกชน ทั้งในเรื่องการบริหารบุคลากร ความคุ้นเคยในงานเอกสาร รวมถึงการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ และ (2) ผู้นำโครงการรับจำนำข้าวไปปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับโครงการ ดังกล่าว และมองว่า ควรรยกเลิกโครงการนี้ แต่ยังคงปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ไม่สามารถ ที่จะเพิกเฉย ละเลยไม่ปฏิบัติ หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดกับคุณค่าที่ตนเองยึดถือได้

ดังนั้น จากข้อมูลทั่วไป และจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญของจังหวัดสุรินทร์ สรุป ได้ว่า ข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจหลักที่เพาะปลูกมากเป็นอันดับหนึ่งของจังหวัดสุรินทร์ มีเนื้อที่สำหรับ ทำนาจำนวนมาก ส่งผลให้มีผลผลิตออกมาสู่ตลาดเป็นจำนวนมากเช่นกัน อีกทั้งมีพันธุ์ข้าวที่เป็น เอกสิทธิ์ทำชื่อเสียงให้จังหวัด คือ ข้าวขาวดอกมะลิ 105 หรือข้าวหอมมะลิ ซึ่งเป็นข้าวที่มีคุณภาพ ดี มีกลิ่นหอม ผลผลิตสูง รวงใหญ่ อายุเหมาะสมกับพื้นที่ เมื่อมีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกที่ให้ ราคาจำนำที่สูงกว่าราคาขายปกติ ทำให้ชาวนานำข้าวไปเข้าร่วมโครงการกับรัฐบาลสูงที่สุดเมื่อ เปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นๆ ทั่วประเทศ และจากการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผ่านมา ในปี 2555/56 พบว่า โครงการประสบปัญหาในหลายๆ ส่วน ทั้งระบบการบริหารของรัฐที่ไม่มีความยืดหยุ่น หรือไม่ปรับเปลี่ยนตามความเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากทรัพยากรของ นโยบาย โครงสร้างของหน่วยปฏิบัติ และระเบียบ ข้อบังคับ แนวทางปฏิบัติต่างๆ เป็นต้น ซึ่ง สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 5.3

ตารางที่ 5.3 สรุปผลการวิจัยของจังหวัดสุรินทร์ตามมิติในกรอบแนวคิดการวิจัย

มิติที่ศึกษา	ผลการศึกษาสภาพการณ์/ปัญหา
วัตถุประสงค์ของนโยบาย	<p>(1) วัตถุประสงค์สอดคล้องกับสภาพปัญหาในพื้นที่ โดยเฉพาะขายข้าวได้ราคาต่ำ ไม่มีอำนาจในการต่อรอง แต่ นโยบายเมื่อนำมาปฏิบัติไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ปัญหาได้ เนื่องจากยังคงมีปัจจัยอื่นๆ ที่รัฐไม่ได้จัดการอย่างครอบคลุมทั้งระบบ ในมุมมองกัน โครงการได้มีส่วนในการเพิ่มปัญหาจำนวนมาก ทั้งการทำลายกลไกตลาด ปิดกั้นเอกชนทำการค้า และทำลายระบบสหกรณ์การเกษตร</p> <p>(2) วัตถุประสงค์มีความชัดเจนในทางทฤษฎี หลักเกณฑ์ที่มุ่งประโยชน์เพื่อชาวนา แต่ในทางปฏิบัติได้นำไปสู่ช่องทางในการทุจริต</p>
ทรัพยากรของนโยบาย	<p>(1) งบประมาณในปี 2555/56 เพียงพอ แต่ไม่มีความเหมาะสมในการใช้จ่ายเพื่อบริหารในโครงการ การที่รัฐพยายามเป็นผู้ควบคุม และดูแลในทุกกระบวนการ ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายที่จะต้องเสียไปให้กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในส่วนต่างๆ สูง</p> <p>(2) ปริมาณเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอในทุกๆ กระบวนการ แต่เจ้าหน้าที่มีความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน ขณะที่ มีเจ้าหน้าที่บางส่วนที่ทุจริต คอร์รัปชั่น</p> <p>(3) วัตถุประสงค์อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ แต่ไม่เพียงพอ และไม่ทันสมัย อุปกรณ์บางชนิดก่อให้เกิดความไม่เที่ยงตรง ในการรับจำนำข้าวจากชาวนา</p> <p>(4) โรงสี โกดังกลาง/ไซโล มีมาตรฐาน ปริมาณตามเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนด แต่ใช้ระยะเวลาในการจัดเก็บข้าวที่ไม่เหมาะสม รัฐบาลต้องจัดการกับข้าวที่มีจำนวนมากในระยะเวลาไล่เลี่ยกัน</p>
การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล	<p>(1) ผู้บริหารแต่ละหน่วยงานมีความสามารถในการโน้มน้าวใจให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการดำเนินงานตามนโยบายที่วางไว้ ด้วยการชี้แจงให้ชัดเจนถึงบทบาทหน้าที่ คุณค่าในงานที่เป็นการช่วยเหลือชาวนาให้มีรายได้สูงขึ้น และการขึ้นเงินเดือนให้ในช่วงรับจำนำข้าว</p> <p>(2) มีความสามารถในการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กร ทั้งระดับบนลงล่าง และล่างขึ้นบน แต่การสื่อสารบางกรณีที่ต้องรอคำสั่งจากส่วนกลางทำให้เกิดความล่าช้า</p>
ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ	<p>(1) โครงสร้างมีความสลับซับซ้อน กระบวนการของโครงการยาว มีหน่วยปฏิบัติมาก เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต และใช้งบประมาณในการบริหารสูง</p> <p>(2) การแบ่งอำนาจหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติมีความชัดเจน</p> <p>(3) ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติต่างๆ มีความชัดเจน แต่บางส่วนเป็นอุปสรรค และไม่เหมาะสมกับสภาพบริบทของพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</p>

ตารางที่ 5.3 สรุปผลการวิจัยของจังหวัดสุรินทร์ที่ตามมิติในกรอบแนวคิดการวิจัย (ต่อ)

มิติที่ศึกษา	ผลการศึกษาสภาพการณ์/ปัญหา
สภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม	<p>(1) กลุ่มธุรกิจเอกชนสนับสนุนโครงการนี้ เพื่อความอยู่รอดทางธุรกิจ และการมีรายได้ที่แน่นอน รวมถึงเป็นช่องทางการแสวงหาผลประโยชน์ สำหรับบางโรงสี ถึงแม้ในอีกมุมหนึ่งจะได้รับผลในแง่ลบหลายๆ ส่วน ก็ตาม</p> <p>(2) จังหวัดสุรินทร์มีความสามารถในการผลิตข้าวเพิ่มมากขึ้น แต่การระบายข้าว และจำหน่ายประสบปัญหา ขณะที่ต่างประเทศ มีการพัฒนา ศักยภาพทั้งการผลิตและส่งออก</p> <p>(3) วัฒนธรรมการปลูกข้าว วิถีชีวิต และค่านิยมเปลี่ยนแปลงจากเดิม ปัจจุบันเน้นการพึ่งพาเทคโนโลยี และการจ้างแรงงาน จนเกิดวัฒนธรรม ใหม่ ที่เรียกว่า “การทำนาทางโทรศัพท์” และเนื่องด้วยราคารับจำนำข้าว ที่กำหนดไว้สูง ส่งผลให้ชาวนาต้องการเข้าร่วมโครงการนี้ โดยกลุ่มคนที่ ได้รับผลประโยชน์สูงสุด คือ ชาวนาที่มีที่นาจำนวนมาก ไม่ต้องเช่าที่ทำ และมีเงินทุนในการทำนาโดยไม่ต้องกู้ยืมเงิน</p>
ทัศนคติของผู้นำนโยบายไป ปฏิบัติ	<p>(1) ผู้ปฏิบัติในหน่วยงานภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจ ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม น้อยกว่ากลุ่มเอกชน ทั้งในเรื่องการบริหารบุคลากร ความคุ้นเคยในงาน เอกสาร รวมถึงการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ</p> <p>(2) ผู้ปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับโครงการดังกล่าว และมองว่า ควรยกเลิก โครงการนี้ แต่ยังคงปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ไม่สามารถที่จะ เพิกเฉย ละเลย ไม่ปฏิบัติตามได้</p>

ที่มา : จากการวิเคราะห์ข้อมูลโดยผู้วิจัย

## 5.2 แนวทางการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

จากการเก็บรวบรวมข้อมูล พบว่า มีแนวทางการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติในแง่บวกที่หลากหลาย ส่วนหนึ่ง มองว่านโยบายนี้ ได้ช่วยเหลือชาวนาปานกลางที่มีจำนวนครัวเรือนสูงกว่าชาวนาที่จนและรวย แต่ในมุมกลับกัน ชาวนาที่เป็นคนจนมีมากกว่าชาวนาที่รวย ซึ่งข้อมูลชาวนาไทย แบ่งออกเป็น จน ปานกลาง และรวย ปรากฏดังตารางที่ 5.4

ตารางที่ 5.4 ข้อมูลชวานาไทย 2554

รายการ	จน	ปานกลาง	รวย	รวม	หน่วย
จำนวนคน	7.7	7.3	2.6	17.6	ล้านคน
จำนวนครัวเรือน	1.9	2.1	0.9	4.8	ล้านครัวเรือน
มูลค่าข้าวที่ผลิตได้	126.1	239.6	202.7	568.4	พันล้านบาท
มูลค่าขาย (สุทธิ) ก่อนปรับราคา	75.9	181.9	172.6	430.4	พันล้านบาท
มูลค่าขาย (สุทธิ) หลังปรับราคา	102.3	242.6	229	573.9	พันล้านบาท
ส่วนเพิ่มหลังปรับราคา					
มูลค่ารวม	26.4	60.7	56.4	143.5	พันล้านบาท
เฉลี่ยต่อคน	3,418	8,359	21,455	8,147	บาท/คน
เฉลี่ยต่อครัวเรือน	14,208	29,169	65,000	29,854	บาท/ครัวเรือน
ส่วนแบ่งส่วนเพิ่ม	18	42	39	100	ร้อยละ

ที่มา: อัมมาร สยามวาลา, [http://tdri.or.th/tdri-insight/waymagazine\\_ammara/](http://tdri.or.th/tdri-insight/waymagazine_ammara/), 13 ธันวาคม 2555

(มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน 2554 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ)

นอกจากนั้น มีเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ และนักวิชาการ รวมถึงกลุ่มชวานาบางส่วน ที่เชื่อว่า ชวานาสีมตาอ้าปาก หมดหนี้สิน มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเป็นจำนวนมากจากการมีนโยบายรับจ่านำข้าวเปลือก แม้ว่าอีกมุมหนึ่ง ในทางปฏิบัติรัฐยังขาดการบริหารที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในหลายๆ ส่วนก็ตาม หรืออาจกล่าวได้ว่า หลักคิดของนโยบายนี้ดี ฉะนั้น รัฐบาลควรทำนโยบายในลักษณะนี้ต่อไป แต่ต้องจัดทำรูปแบบ มีการวางแผนเป็นอย่างดี ไม่ใช่ดำเนินการในลักษณะที่ผ่านมา

ส่วนหลักการที่มักมีคนค้านอยู่ตลอดเวลา คือ การฝืนกลไกตลาด ในมุมมองกลับกัน จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นนักวิชาการด้านประวัติศาสตร์ (นิธิ เอียวศรีวงศ์) ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า

... “ทำไมเราจะฝืนกลไกตลาดไม่ได้ ในหนังสือ *The great transformation* ของคาร์ล โปแลนด์ (Karl Polanyi) ชี้ให้เห็นว่า ตลาดเสรีล้มเหลว ความคิดเรื่อง *self-regulated market* หรือตลาดที่สามารถดูแลตนเองได้ เช่น คนมักพูดว่า ต้องอาศัยกลไกตลาดประคองเป็นพระเจ้าคนที่สอง ซึ่งความคิดนี้ เกิดขึ้นในช่วงใกล้ปฏิวัติอุตสาหกรรม จนถึงปัจจุบันยังคงเชื่อว่า ธรรมชาติของมนุษย์มีความอยากได้กำไร

เมื่อย้อนกลับไปดูในประวัติศาสตร์ตั้งแต่เริ่มมีมนุษย์มา จะพบได้ว่า มันไม่เป็นความจริง ในทุกสังคมมิติทางเศรษฐกิจไม่เคยเป็นมิติที่ครอบงำสังคม และวัฒนธรรมมาก่อน ตัวอย่างเช่น ตลาดของพวกโซโบรอัน ซึ่งเป็นชาวเกาะในแปซิฟิกใต้ มีประเพณีการจัดตลาดนัด แต่ไม่ได้มีไว้สำหรับซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้า เป็นตลาดที่หาสินค้าดีๆ ไปให้คนอื่น เรียกได้ว่าเป็นตลาดของการให้ ทั้งนี้ การฝึกฝนกลไกตลาดจึงไม่ใช่เรื่องแปลก เพราะกลไกตลาดเองไม่ได้เป็นระเบียบมาก ดังนั้น สิ่งที่ควรยึดถือ คือ มนุษย์ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของมนุษยชาติ แต่ไม่ใช่ตัวเราในฐานะบุคคล กล่าวคือ เวลาที่เราเห็นคนอื่นอยู่ไม่ดี กินไม่ดี ต้องรู้สึกเห็นอกเห็นใจ เสมือนว่าตัวเราอยู่ไม่ดีกินไม่ดีด้วย ซึ่งทุกอย่างมีความสัมพันธ์กันหมด เราไม่สามารถปลื้มตัวเองอยู่ลำพังได้”... (นิธิ เอียวศรีวงศ์, สัมภาษณ์, 24 มกราคม 2557)

ด้านหนึ่ง ต้องยอมรับว่า ณ ปัจจุบัน นโยบายที่พรรคการเมืองในประเทศไทยใช้หาเสียงเปลี่ยนแปลงไปมาก ทุกพรรคการเมือง ไม่ว่าจะที่ตั่งใหม่ หรือมีมานานต่างมุ่งนำเสนอ นโยบายประชานิยม (populism) ทั้งสิ้น เนื่องจากลักษณะนโยบายดังกล่าว เป็นที่ชื่นชอบของกลุ่มคนรากหญ้า และนำมาซึ่งคะแนนเสียงข้างมากจนได้ก่อตั้งรัฐบาล ดังที่พรรคไทยรักไทย หรือพรรคเพื่อไทย ได้พิสูจน์ให้เห็นไว้แล้ว ฉะนั้น จึงปฏิเสธไม่ได้ว่า แนวคิดนี้ได้ฝังรากลึกลงในสังคมไทย และนับวันจะขยายวงกว้างไปเรื่อยๆ ถ้าสุดท้าย ประเทศยังไม่สามารถหลุดจากกรอบของนโยบายประชานิยมได้ ควรพลิกวิกฤติให้เป็น โอกาส ดึงลักษณะเด่นของประชานิยมออกมาใช้ ไม่ว่าจะเป็นการรับรู้ถึงอารมณ์ความรู้สึก ความทุกข์ร้อนยากเย็น ความต้องการที่แท้จริงของประชาชน การช่วยเหลือ ส่งเสริม สงเคราะห์คนยากจน คนในภาคการเกษตร และที่สำคัญการเน้นคุณค่าของประชาชน แต่ต้องเป็นการให้ หรืออุดหนุนทรัพยากรต่างๆ อย่างมีสติ และมีการวางแผนที่ดี ซึ่งผลการวิจัยที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในภาพรวมเกี่ยวกับแนวทางในการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย มีดังนี้

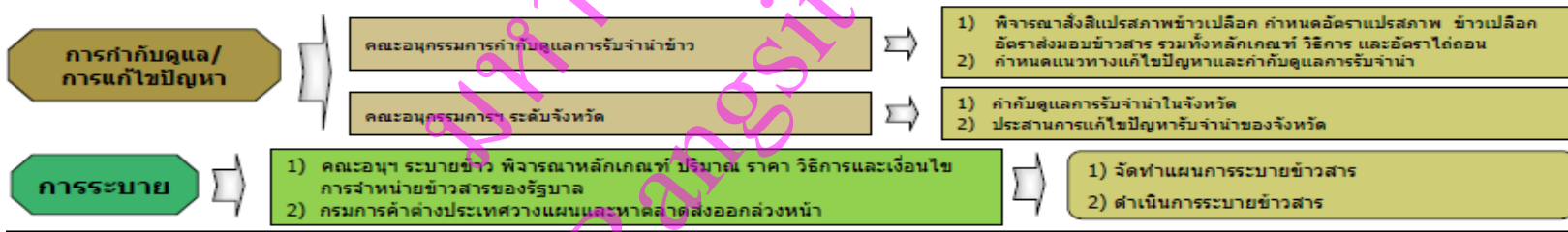
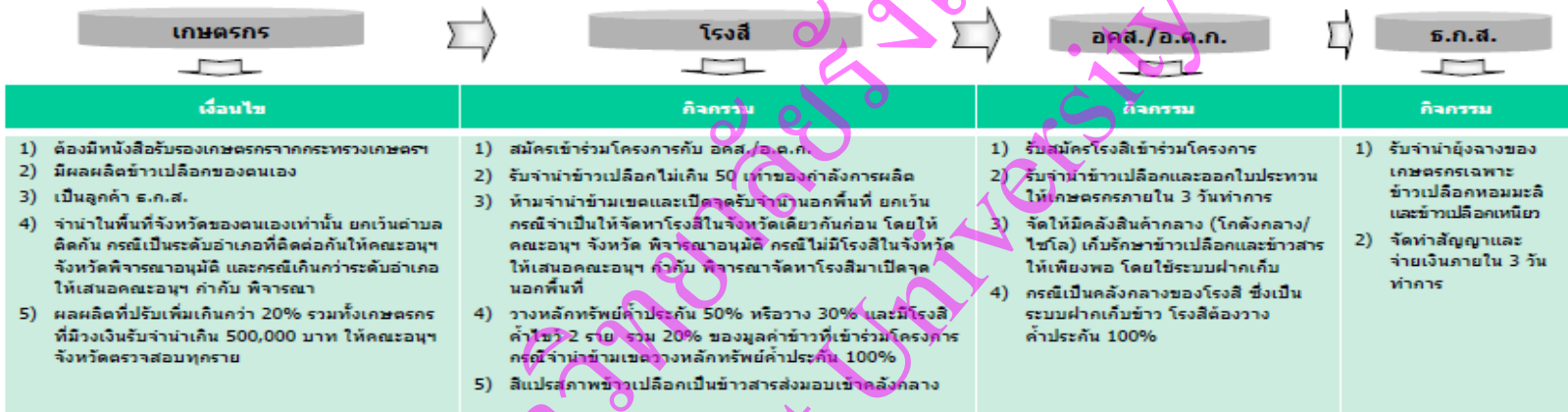
ประการแรก วัตถุประสงค์ของนโยบาย ควรมีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ และใช้ถ้อยคำที่ไม่ได้สื่อถึงความหมายที่กว้างเกินไป โดยวิเคราะห์ร่วมกับปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละพื้นที่ ตลอดจนสภาพรวมของทั้งประเทศเป็นสำคัญ และการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์นั้น รัฐต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ ที่มากระทบ อันจะนำไปสู่ความสำเร็จในนโยบายมากขึ้นน้อยแตกต่างกัน กล่าวคือ ขจัดปัจจัยในแง่ลบ เสริมปัจจัยในแง่บวก อาทิเช่น ปัจจัยการผลิตหลายๆ อย่าง ไม่ว่าจะเป็นปุ๋ย ยาฆ่าแมลง เมล็ดพันธุ์ และน้ำมัน รวมทั้งเครื่องจักรที่มีราคาสูง

ขณะเดียวกัน การกำหนดราคาจำหน่าย ไร่ที่ตันละ 15,000 บาท ทุกเมล็ด ในระดับความชื้นร้อยละ 15 ไม่จำกัดจำนวน ควรมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสม เพื่อไม่ให้รับจำหน่ายสูงกว่าราคาตลาดมากเกินไป จนทำให้ไม่สามารถระบายข้าวในสต็อกได้อย่างคล่องตัว โดยลดราคาจำหน่ายลง ประมาณตันละ 12,000 บาท ในระดับความชื้นไม่เกิน ร้อยละ 20 (ตัวเลขที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่ และนักวิชาการเห็นสอดคล้องกัน) เพราะรัฐไม่ได้สนับสนุนให้ชาวนามียุ้งฉาง และลานตาก จึงเป็นเรื่องยากที่ข้าวจะมีความชื้นต่ำ นอกจากนั้น วัตถุประสงค์ของนโยบายนี้ ควรกำหนดให้เป็น “มาตรการเสริม” เท่านั้น

ประการที่สอง ทรัพยากรของนโยบาย ในประเด็นเรื่องงบประมาณที่ใช้ในการบริหารของหน่วยปฏิบัติไม่เพียงพอ นั้น รัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณางบประมาณ ควรวิเคราะห์ตามสภาพความเป็นจริงอย่างเพียงพอ เหมาะสม โดยมองจากจำนวนงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินนโยบายนี้ของปีที่ผ่านมา นอกจากนั้น ควรรับฟังข้อเท็จจริง ตลอดจนปัญหาจากพื้นที่เป็นสำคัญ ส่วนข้อเสนอในการลดงบประมาณ บุคลากร และทรัพยากรอื่นๆ สำหรับการบริหารกระบวนการต่างๆ ในโครงการรับจำนำข้าวเปลือก สามารถสรุปวงจรกระบวนการรับจำนำข้าวเปลือกในปัจจุบันเทียบกับวงจรที่ปรับเปลี่ยนไป โดยสิ่งที่เสนอให้แก้ไขใหม่นั้น มีจำนวนทั้งสิ้น 3 รูปแบบ คือ (1) รัฐเพิ่มเงินอุดหนุนให้เมื่อชาวนานำข้าวมาขาย ณ โรงสี (2) ชาวนานำข้าวมาจำหน่าย ณ โรงสี จากนั้นรัฐขายข้าวเปลือกให้โรงสีในราคาตลาด เพื่อดำเนินธุรกิจตามกลไกปกติ รวมถึง (3) เปลี่ยนมือให้สหกรณ์การเกษตรเป็นผู้รับจำนำจากสมาชิก โดยดำเนินการตามสภาพบริบทของแต่ละพื้นที่ ให้ชุมชน ท้องถิ่นจัดการกันเอง ซึ่งปรากฏดังภาพที่ 5.4 และภาพที่ 5.5

## มาตรการรับจำหน่ายข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56

เป้าหมายรับจำหน่าย	ไม่จำกัดปริมาณ (รับจำหน่ายได้ 2 ครั้ง /แปลง/ราย ไม่แยกนาปีและนาปรัง)		
ระยะเวลา	จำนำ : 1 ต.ค.55 – 15 ก.ย.56	ไถ่ก่อน : 4 เดือนนับถัดจากเดือนที่รับจำหน่าย	โครงการ : 1 ต.ค.55 – 31 ม.ค.57
การรับจำหน่าย	จำนำใบประทวน		จำนำยุ่งกลาง
ชนิดข้าว	ข้าวเปลือกหอมมะลิ ข้าวเปลือกหอมจังหวัด ข้าวเปลือกเจ้า ข้าวเปลือกปทุมธานี 1 ข้าวเปลือกเหนียว		ข้าวเปลือกหอมมะลิ และข้าวเปลือกเหนียว
การดำเนินการ	อ.ค.ส./อ.ค.ก. : รับจำหน่ายใบประทวน		ธ.ก.ส. : รับจำหน่ายยุ่งกลาง



ภาพที่ 5.4 มาตรการรับจำหน่ายข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56

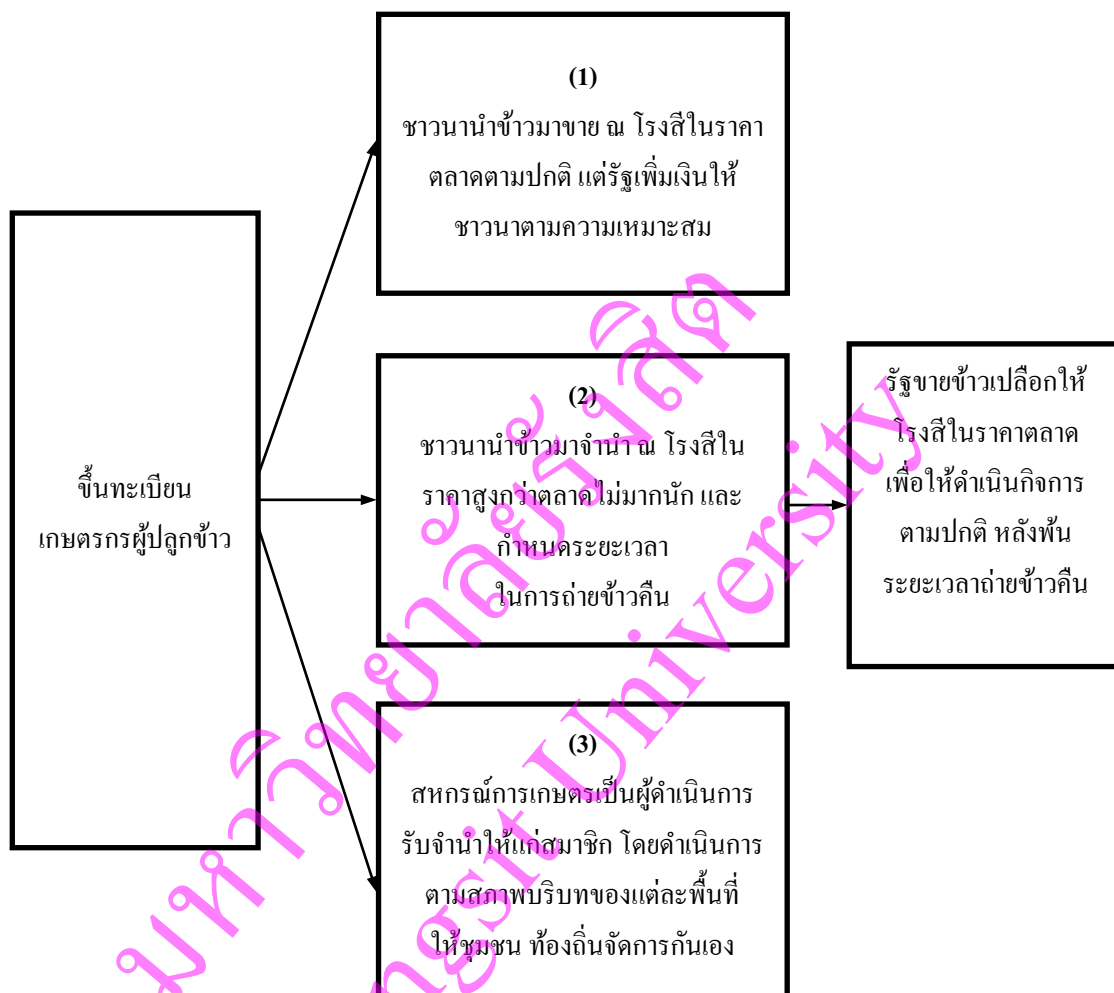
ที่มา : กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์, <http://www.dit.go.th/contentdetail.asp?typeid=8&catid=152&ID=4189>, 13 กรกฎาคม 2557



จากภาพที่ 5.4 แสดงมาตรการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56 เริ่มจากการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว จากนั้น ชาวนานำข้าวมาจำนำ ณ โรงสี ในขั้นตอนนี้ มีการหักลดน้ำหนักความชื้นของข้าว สิ่งเจือปนที่ตรวจวัดได้ จากนั้นคำนวณเป็นเงินค่าข้าวเปลือกที่ชาวนาจะได้รับ และออกใบประทวนให้แก่ชาวนา รับผิดชอบโดย อคส./ อ.ต.ก. ซึ่งเจ้าหน้าที่กำกับ ณ จุดรับจำนำ ประกอบด้วย ลูกจ้าง อคส. หรือ อ.ต.ก. ตัวแทนชาวนา 3 คน ตัวแทนภาคราชการ 1 คน เจ้าหน้าที่ตำรวจ 2 คน ลำดับถัดมา โรงสีทำการสีแปรสภาพจากข้าวเปลือกเป็นข้าวสารตามคำสั่งของรัฐ แล้วทำการส่งมอบข้าวสารเข้าเก็บคลังกลาง/ไซโล ที่เช่าจัดเก็บโดย อคส./อ.ต.ก. ซึ่งมีคณะกรรมการกำกับดูแลการตั้งสีแปรสภาพและการส่งมอบข้าวกำกับดูแลการสีแปรสภาพข้าวเปลือกที่รับจำนำ และการส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลาง/ไซโลเป็นรายโรงสีให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ มีบริษัทเอกชนเป็นผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าว รวมถึงบริษัทที่ดูแลรักษาคุณภาพข้าวในการมรยาที่ได้มาตรฐาน โดยแยกต่างหากจากบริษัทผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าว และมี ธ.ก.ส. เป็นหน่วยงานที่จ่ายเงินจำนำข้าวให้กับชาวนาผ่านบัญชี ธ.ก.ส. สุดท้าย การระบายข้าว มีคณะกรรมการพิจารณาระบายข้าว ทำหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์ ปริมาณ ราคา วิธีการ เงื่อนไข ในการจำหน่ายข้าวสารในโกดังกลาง/ไซโล และกรมการค้าต่างประเทศวางแผนและหาตลาดส่งออกล่วงหน้า

จากมาตรการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56 ข้างต้น ได้นำไปสู่ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติในหลายๆ ประการ ดังที่ได้อธิบายไว้ในผลการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับส่วนกลาง และจังหวัด อาทิเช่น มีหน่วยปฏิบัติจำนวนมาก หลายระดับ รัฐกำกับ สั่งการในทุกขั้นตอน ทำให้การดำเนินงานล่าช้า และเป็นโครงสร้างที่เอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชัน สิ้นเปลืองทรัพยากร การสื่อสารจากส่วนบนลงล่าง และการสะท้อนปัญหาจากส่วนล่างให้ส่วนบนเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการไม่ทันทั่วถึงต่อการแก้ปัญหา รวมทั้งขาดการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน เป็นต้น ซึ่งปัญหาจากกระบวนการรับจำนำข้าวเปลือกดังกล่าว สอดคล้องกับการศึกษาของ Pressman and Wildavsky เรื่องความล้มเหลวของนโยบายการสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยในเมืองไอค์แลนด์ในบางประการ ที่พบว่า ส่วนใหญ่ของนโยบายมีลักษณะบนลงล่าง โครงสร้างเป็นไปตามลำดับชั้น มีหน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ทำให้มีจุดตัดสินใจมากเกินไป ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ไม่เพียงพอ ส่งผลให้โครงการล่าช้า นอกจากนี้ ยังต้องพบเจอกับการต่อต้านจากฝ่ายการเมือง ทั้งนี้ตัวแปรที่ส่งผลให้นโยบายสำเร็จ ประกอบด้วย ความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความสลับซับซ้อนในการประสานการปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ ความสามารถในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ความซับซ้อนของกระบวนการตัดสินใจ และความสามารถในการแก้ไขปัญหาความล่าช้าของโครงการ เป็นต้น (วรเดช จันทรศร, 2551 : 76-80)

จากปัญหาที่เกิดขึ้นข้างต้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญต่างๆ จึงได้เสนอแนวทาง ทั้งการรับจํานำ และการรับซื้อข้าวเปลือกที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ดังภาพที่ 5.5



ภาพที่ 5.5 วงจรกระบวนการรับจํานำ/รับซื้อข้าวเปลือกที่เสนอแนะในงานวิจัยครั้งนี้

ที่มา: จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก

จากภาพที่ 5.5 แนวทางแรก เริ่มจากชวานาขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว หรือแจ้งการเปลี่ยนแปลง เพิ่มหรือลดที่ดินทำกินให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง ซึ่งข้อมูลของชวานาจะเป็นประโยชน์ในหลายๆ ส่วน ได้แก่ การอุดหนุนของรัฐตามสภาพความเป็นจริง และเป็นข้อมูลประกอบการพัฒนาศักยภาพภาคการเกษตรด้วยวิธีการอื่นๆ ในอนาคต เป็นต้น ฉะนั้น จึงควรมีขั้นตอนดังกล่าวไว้คงเดิม ถัดมาชวานานำข้าวมาขาย ณ โรงสีในราคาตลาดปกติ แต่รัฐเพิ่มเงินอุดหนุนให้ชวานาโดยตรง ด้วยการจ่ายเงินผ่านทางบัญชีของ ธ.ก.ส. สำหรับจำนวนเงินที่เหมาะสม

ในการอุดหนุนนั้น ควรคิด วิเคราะห์อย่างรอบคอบ เพื่อให้ตัวเลขดังกล่าวมีความสมเหตุสมผลที่สุด และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย อาทิเช่น คำนวณโดยคิดจากราคาค้นทุนปัจจัยการผลิต ตลอดจนปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ในแต่ละช่วงเวลา ไม่ว่าจะเป็นน้ำท่วม ฝนแล้ง หรือภาวะโรคระบาด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ควรกำหนดคุณลักษณะของชาวนาที่อยู่ในขอบข่ายที่จะได้รับเงินอุดหนุนด้วย สมมติเช่น เพิ่มเงินให้เกวียนละ 1,000 บาท สำหรับชาวนาที่มีที่ดินทำกิน หรือเช่าทำ ไม่เกิน 50 ไร่ ขณะที่ชาวนาที่มีที่ทำกินมากกว่านี้ รัฐอาจให้เงินอุดหนุนที่น้อยกว่า เพื่อให้นโยบายสามารถช่วยเหลือชาวนาที่จนหรือด้อยโอกาสในสังคม ทั้งยังช่วยตัดภาระค่าใช้จ่ายอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นค่าตั้งสีแปรสภาพ ค่าเช่าโกดัง/ไซโล ค่าจ้างบริษัทเอกชนในการตรวจสอบ รักษาคุณภาพข้าว และค่าขนส่ง รวมถึงความเสียหายจากข้าวที่อยู่ในสต็อกจำนวนมาก เนื่องจากรัฐไม่ได้มีความเชี่ยวชาญ และไม่มีกำลังต่างๆ มากพอที่จะจัดการ โครงการขนาดใหญ่แต่เพียงผู้เดียว

แนวทางที่สอง ชาวนาขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว หลังจากที่เก็บเกี่ยวข้าวแล้ว ให้ชาวนานำข้าวมาจำหน่าย ณ โรงสีในราคาสูงกว่าตลาดไม่มากนัก หรือในระดับราคาที่จะไม่เป็นการคลังกับประเทศในระยะยาว และกำหนดระยะเวลาในการถ่ายข้าวคืน ภายใต้ระยะเวลาที่ข้าวจะยังคงคุณภาพเดิม จากนั้น รัฐขายข้าวเปลือกให้โรงสีในราคาตลาด หลังพ้นระยะเวลาถ่ายข้าวคืน เพื่อให้โรงสีดำเนินการตามปกติ กล่าวคือ เดิมรัฐต้องหมุนเวียนข้าวเปลือกเป็นรูปของข้าวสารปรับเปลี่ยนเป็นหมุนเวียนในรูปข้าวเปลือกเพื่อช่วยเหลือชาวนา และปล่อยข้าวเปลือกไปให้กับโรงสีเข้าสู่วงจรธุรกิจตามปกติเร็วที่สุด ซึ่งการดำเนินการลักษณะดังกล่าว ส่งผลให้ไม่มีปัญหาจ่ายเงินให้ชาวนาล่าช้า มีเงินหมุนเวียนเร็วขึ้น รวมทั้งไม่ต้องรับภาระในการจัดการขั้นตอนต่างๆ หลังจากนั้น แต่ในมุมมองกลับกัน แนวทางนี้ มีข้อเสีย คือ รัฐบาลต้องจัดเจ้าหน้าที่มากำกับ ดูแล ณ โรงสี และอาจเกิดความยุ่งยาก สับสนในการปฏิบัติงาน รวมถึงความผิดพลาดขึ้นได้ในขั้นตอนการรับจำหน่าย การถ่ายข้าวคืนของชาวนา ตลอดจนการขายข้าวให้โรงสี ฉะนั้น ต้องมีการออกแบบอย่างรัดกุม เพื่อปิดช่องโหว่ที่อาจเกิดขึ้น หากใช้แนวทางดังกล่าว

ทั้งนี้ แนวทางแรกและแนวทางที่สอง มีจุดเน้นที่สอดคล้องกัน คือ การให้เอกชนดำเนินการธุรกิจของตนตามปกติ ตั้งแต่โรงสีไปจนถึงผู้ส่งออกข้าว ตามกลไกราคาของตลาดโลก และให้รัฐอุดหนุนในระดับที่ไม่สุดโต่งเกินไป จนกลายเป็นภาระทางการคลังของประเทศในระยะยาว ซึ่งทั้งสองแนวทางข้างต้น เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ 2550 ที่ระบุไว้ว่า “สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรม โดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมาย และกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่

สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนร่วม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค” (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, <http://www.ombudsman.go.th/10/documents/law/Constitution2550.pdf>, 13 กรกฎาคม 2557)

แนวทางที่สาม การให้สหกรณ์การเกษตรเป็นผู้ดำเนินการรับจำนำให้กับสมาชิก ขณะเดียวกัน ไม่ควรมีแค่กลไกกลางที่เป็นลักษณะพิมพ์เขียวบังคับให้ทุกพื้นที่ดำเนินการเหมือนกันหมดทั่วประเทศ แต่ควรปล่อยให้พื้นที่ ชุมชนจัดการกันเองไปตามบริบทนั้นๆ อาทิเช่น พันธุ์ข้าว จำนวนผลผลิต กำหนดระยะเวลาการจำนำ เนื่องจากแต่ละพื้นที่ ดิน น้ำ สภาพภูมิอากาศ ภูมิประเทศ วิถีชีวิต ค่านิยมไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ เหตุผลที่รัฐควรให้สหกรณ์เข้ามาดำเนินงาน เนื่องจากระบบสหกรณ์มีความพร้อมในเรื่องที่เก็บ ลานตาก และยังใกล้ชิดกับชาวบ้าน เพราะสมาชิก คือ ผู้ที่ทำนาทำไร่ อีกทั้งเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมในนโยบายของภาคประชาชนเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ การควบคุมการทุจริตยังเป็นไปได้ง่าย เนื่องจากชาวบ้านร่วมตรวจสอบกันเอง มีความคุ้นเคย และความเข้าใจซึ่งกันและกันสูงกว่าการให้ส่วนกลางเข้ามาจัดการในทุกเรื่อง แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลควรสนับสนุนในด้านทรัพยากร และความรู้ความเข้าใจในส่วนต่างๆ เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนในระดับพื้นที่ดำเนินงานได้อย่างราบรื่น เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ทั้งนี้ ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า ระบบสหกรณ์มีความเข้มแข็ง และสามารถทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาดีขึ้นได้ คือ ข้อมูลจากรายการเดินหน้าประเทศไทย ของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เรื่อง “เดินหน้าประเทศไทย : เดินหน้าระบบสหกรณ์-เกษตรกรยั่งยืน” เผยแพร่เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2557 ได้เสนอตัวอย่างของสหกรณ์การเกษตรบ้านดอนเจดีย์ จ.สุพรรณบุรี ซึ่งมีรายละเอียดที่น่าสนใจ ดังนี้ (<http://www.youtube.com/watch?v=LgcGooILyFY>, 25 กรกฎาคม 2557)

สหกรณ์การเกษตรดอนเจดีย์มีสมาชิก ประมาณ 3,974 คน ปัญหาของเกษตรกร คือ การผลิตที่ไม่มีคุณภาพ ขาดความเหมาะสม ดำเนินการด้วยกระบวนการที่ไม่เหมาะสม ทำให้ต้องใช้ปัจจัยการผลิตที่สิ้นเปลือง และมีปัญหาเกี่ยวกับทุนในการประกอบอาชีพ รวมทั้งการตลาด ซึ่งปัญหาเหล่านี้ แก้ไขโดยตัวเกษตรกรเองไม่ได้ ต้องใช้การรวมกลุ่มในรูปสหกรณ์การเกษตร อาทิเช่น เรื่องปัจจัยการผลิต ได้แก่ ปุ๋ย สารเคมีกำจัดศัตรูพืช และเมล็ดพันธุ์ เป็นต้น การรวมกลุ่มกันซื้อของในปริมาณที่มากจะทำให้ได้ราคาถูก และน้ำมันขายให้กับสมาชิกในราคาถูกกว่าร้านทั่วไป ลิตรละ

20 สตางค์ อีกประเด็นหนึ่ง ถ้าผลิตเสร็จแล้ว แต่ไม่มีความรู้ เมื่อเป็นกลุ่มสหกรณ์จะมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีผู้รู้มาอบรมให้ฟัง สุดท้าย ในส่วนของการตลาดเมื่อร่วมกันขาย ส่งผลให้มีกำลังในการต่อรองราคา นอกจากนั้น ยังให้ผลประโยชน์ในส่วนของเงินปันผล และขายสินค้าอุปโภคบริโภคในราคาที่ต่ำกว่าท้องตลาด ตัวอย่างของสมาชิกสหกรณ์ที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ได้แก่ สมใจ ประชุม ได้กล่าวว่า ตนเองเป็นสมาชิกสหกรณ์ 15 ปี ชีวิตเปลี่ยนแปลงไป เมื่อก่อนปลูกข้าวส่งโรงสีได้ราคาต่ำ แต่มาอยู่ในสหกรณ์ทำให้ราคาข้าวดีขึ้น มีเมล็ดพันธุ์ให้ ซึ่ขอน้ำมันราคาถูกกว่าทั่วไป

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า จากแนวทางดังกล่าว นอกจากจะช่วยแก้ปัญหาในมิติทรัพยากรของนโยบายแล้ว ยังช่วยแก้ปัญหาในมิติลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ที่พบว่ามีปัญหาหลัก คือ ความสลับซับซ้อน สายการบังคับบัญชาที่ยาวเมื่อมองทั้งระบบ และเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน รวมถึงมีระเบียบ ข้อบังคับที่ตั้งจากส่วนกลาง ทำให้ไม่เหมาะสมกับสภาพบริบทในพื้นที่ต่างๆ การสั่งการเป็นไปอย่างล่าช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวทางสุดท้าย การเปลี่ยนมือจากการรับจำนำข้าวโดยรัฐมาเป็นสหกรณ์การเกษตรนั้น ถือเป็นแนวทางที่ให้ความสำคัญกับส่วนล่าง หรือคนในระดับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นคนที่อยู่ใกล้และเข้าใจปัญหาดีที่สุด ดังที่ Elmore (1978 : 185-228) มองว่า หน่วยงานและผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ เป็นกลุ่มคนที่มีจำนวนมาก และมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการทำให้เกิดผลลัพธ์จากการปฏิบัติมากกว่ากลุ่มชนชั้นนำที่มีตำแหน่งสูง เนื่องจากบุคคลที่อยู่ใกล้ปัญหามากที่สุดจะมีโอกาสมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานสูง นอกจากนั้น ยังเชื่อว่า ความสามารถของระบบที่มีหลากหลาย และซับซ้อน ไม่ได้ขึ้นอยู่กับควบคุมตามลำดับชั้น แต่ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจพิจารณาในจุดที่เกิดปัญหาเป็นสำคัญ อำนาจที่ไม่เป็นทางการที่เกิดขึ้นจากทักษะ ความรู้ ความสามารถ และการได้สัมผัสกับปัญหาอย่างใกล้ชิดจะถูกผลักดันลงไปตามขั้นตอนในองค์กร นอกจากนั้น สามารถที่จะปรับเปลี่ยนแนวทางการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงานในระดับล่าง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

ประการที่สาม การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล พบว่า ความสามารถในการโน้มน้าวใจ ตลอดจนการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กร ไม่ว่าจะ เป็นลักษณะที่เป็นทางการ หรือไม่เป็นทางการล้วนดำเนินไปได้ด้วยดี แต่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการสื่อสารในกิจกรรมต่างๆ ควรเพิ่มช่องทางในการสื่อสารให้มีความหลากหลายมากขึ้น ให้ความสำคัญกับความถูกต้อง ชัดเจน และรวดเร็วทันเหตุการณ์ของสารเหล่านั้น ทั้งทิศทางการสื่อสารในลักษณะบนลงล่าง ล่างขึ้นบน แนวนอนระหว่างผู้ปฏิบัติงานในระดับเดียวกัน และแนวตามขวางเมื่อเกิดสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานติดขัด ไม่สามารถสื่อสารได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ โดยผ่านช่องทางอื่น อาจเป็นการติดต่อสื่อสารข้ามสายงานกัน เพื่อเป็นการประหยัดเวลา ขณะเดียวกัน ต้องระวังข่าวลือ การบิดเบือนข้อมูล ที่ส่งผลให้การปฏิบัติงานผิดพลาด นอกจากนี้ ผู้ปฏิบัติงานควรมีทักษะ 5 ประการ ที่จะช่วยขจัดอุปสรรคในการติดต่อสื่อสาร ประกอบด้วย การให้ข้อมูลซ้ำ (repetition) การเข้าถึงความคิดความรู้สึก (empathy) ความเข้าใจ (understanding) การให้ข้อมูลย้อนกลับ (feedback) และการเป็นผู้ฟังที่ดี (listening) (สมบูรณ์ ศิริสรรรักษ์, 2551 : 83-87)

ประการที่สี่ ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับส่วนกลาง พบปัญหาเกี่ยวกับมีคณะกรรมการจำนวนหลายชุด ประกอบด้วยบุคคลจากหน่วยงานต่างๆ อย่างหลากหลาย ส่งผลให้การดำเนินงาน การประสานงานมีลักษณะที่แยกส่วน ล่าช้า นอกจากนี้ การที่รัฐบาลพยายามควบคุม สั่งการในทุกๆ ขั้นตอนแทนกลไกของภาคเอกชนที่มีอยู่เดิม ในขณะที่รัฐมีข้อจำกัดเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญ ความสามารถ ประสบการณ์ และกลไกต่างๆ ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับเอกชนขาดหายไป ในอีกมุมหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจังหวัดประสบปัญหาจำนวนมากเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการรายงานปัญหาในพื้นที่ให้ส่วนกลางเป็นผู้วินิจฉัย สั่งการเป็นไปอย่างล่าช้า และระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติต่างๆ บางส่วนเป็นอุปสรรค และไม่เหมาะสมกับสภาพบริบทของพื้นที่ ฉะนั้น ลักษณะของหน่วยปฏิบัติที่นำไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นนั้น ควรมีองค์การที่ตั้งขึ้นมาเฉพาะสำหรับดูแลผลิตผลทางการเกษตรชนิดนั้นโดยตรง ไม่ควรตั้งคณะกรรมการหลากหลายชุดที่รับผิดชอบในลักษณะแยกส่วนกัน ซึ่งทำให้ไม่ได้ศึกษา วิเคราะห์ผลิตผลชนิดนั้นๆ อย่างรอบคอบทั้งระบบ รวมทั้งรัฐไม่ควร กำกับ ดูแล สั่งการแต่เพียงผู้เดียว แต่ควรให้เอกชนดำเนินการตามกลไกปกติที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ ประเด็นข้างต้น สอดคล้องกับแนวคิดของ ฮ็อกวูดและกันน์ (Hogwood & Gunn) ที่อธิบายไว้ว่า สาเหตุที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุเป้าหมาย หรือไม่ประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์เท่าที่ควร มีปัจจัยมาจากการกำหนดนโยบายตั้งแต่ต้น ไม่มีการศึกษา ประเด็นปัญหา การแก้ไข และโอกาสที่เพียงพอ ส่งผลให้ตัวนโยบายที่กำหนดขึ้นไม่ดีมากนัก และเป็นอุปสรรคในการนำไปปฏิบัติ รวมทั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความซับซ้อน และต้องประสานความร่วมมือกันหลายๆ หน่วยงาน ซึ่งทำให้ความสำเร็จเกิดขึ้นได้ยากกว่าการมีหน่วยงานรับผิดชอบเพียงไม่กี่หน่วยงาน เป็นต้น (Hogwood & Gunn, 1984 : 199-206)

ประการที่ห้า สภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม พบว่า แม้ผลประโยชน์ที่รัฐแบ่งสรรให้กับโรงสีจะมีปริมาณมากพอที่ทำให้กลุ่มเอกชนในพื้นที่พึงพอใจ และ

ให้การสนับสนุนเข้าร่วมนโยบายนี้ แต่ในมุขกลับกัน โรงสีเหล่านั้น ย่อมไม่พอใจ เพราะการดำเนินธุรกิจต้องหยุดชะงักลง และส่งผลเสียต่อพวกเขาในระยะยาว หากวันหนึ่งนโยบายนี้ต้องล้มเลิกไป ดังนั้น การจะแก้ไขปัญหาก็ให้ชาวนา โรงสี และผู้ส่งออกข้าว ซึ่งเป็นกลุ่มคนสำคัญที่เชื่อมโยงกัน ดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน เกื้อกูลกัน เป็นมิตรกันในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนนั้น ต้องดำเนินการอื่นๆ นอกเหนือจากการจําหน่าย และรับซื้อข้าว ซึ่งเป็นมาตรการเสริมในช่วงที่ประสบปัญหาอย่างหนักเท่านั้น ควรมีการขับเคลื่อนร่วมกันระหว่างภาครัฐกับเอกชน โดยการตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวร่วมเอกชนแห่งชาติ พัฒนาวงจรของการแบ่งส่วนรายได้ร่วมกัน คือ ให้ทุกภาคส่วนนำผลประโยชน์มารวมกัน เสร็จเรียบร้อยจัดสรรให้ชัดเจน ว่าในแต่ละภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นต้นน้ำ (ชาวนา) กลางน้ำ (โรงสี) และปลายน้ำ (ผู้ส่งออก) ควรจะได้รับผลประโยชน์เท่าไร โดยให้ภาครัฐมาเป็นผู้กำกับ และจัดสรรผลประโยชน์เหล่านั้น ซึ่งจะเหมือนกับกรณีเรื่องอ้อย น้ำตาล เพียงแต่ข้าวจัดการได้ยาก เพราะมีจำนวนมาก แต่ไร้อ้อย โรงน้ำตาลมีไม่กี่โรง ฉะนั้น สิ่งสำคัญ คือ ต้องปรึกษาร่วมกัน และกำหนดมาตรฐานให้ชัดเจน รวมถึงละออคติส่วนตัว อาทิเช่น เมื่อชาวนาขายข้าวแล้ว รัฐช่วยเท่าไร สุดท้ายได้เงินมาจากขายข้าว ต้องคืนรัฐเท่าไร คืนภาคเอกชนเท่าไร แต่ละส่วนจะต้องสนับสนุน หรือพัฒนาศักยภาพระหว่างกัน ในส่วนใดบ้าง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในมุมมองภาพรวมทั้งระบบ รวมถึงต้องคุ้มครองกระแสเงิน ระหว่างกระแสเงินที่เข้าภาคเอกชนกับกระแสเงินส่วนหนึ่งที่ต้องเข้ากองทุนของรัฐ เพื่อนำมาใช้หมุนเวียนในโครงการ ทั้งนี้ ผลประโยชน์ร่วม ควรวิเคราะห์ตั้งแต่กระบวนการจากเป็นเมล็ดข้าวเปลือกจนกลายเป็นข้าวสาร หรือผลิตภัณฑ์นอกเหนือจากข้าวสารที่มีการปรับปรุง พัฒนาอยู่ตลอดเวลา อาทิเช่น (สำนักวิจัยและพัฒนาข้าว กรมการข้าว , <http://www.brrd.in.th/rkb/product/index.php.htm>, 9 เมษายน 2557)

ผลิตภัณฑ์จากร้าข้าว ใช้เป็นอาหาร ได้แก่ (1) น้ำมันรำข้าว (2) ใยข้าว สามารถใช้เป็นสารเคลือบในอาหาร เช่น เคลือบช็อกโกแลต และผลไม้ (3) ใช้เป็นผลิตภัณฑ์อาหารเสริม Gamma-oryzanol, Lecithin วิตามิน E (4) เป็นส่วนผสมในอาหารเด็กอ่อน (5) เลซิทีน สารเหนียว (gum) หรือเลซิทีนดิบ (crude lecithin) ที่แยกจากน้ำมันรำข้าวดิบมีองค์ประกอบส่วนใหญ่เป็นฟอสโฟลิพิด มีศักยภาพที่จะนำไปผลิต เป็นอิมัลชัน-ไฟล์เออร์ ในอุตสาหกรรมอาหาร นอกจากนี้ นำมาทำเป็นอาหารสัตว์ รวมถึงใช้ในเครื่องสำอาง และครีมบำรุงผิว

ผลิตภัณฑ์จากแกลบ นำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงโดยตรงหรือแปรรูปเป็นพลังงานที่มีมูลค่าเพิ่มได้แก่ การอัดให้เป็นแท่งเชื้อเพลิงแข็งเพื่อใช้แทนฟืนหรือถ่าน การแปรรูปโดยกรรมวิธีที่เรียกว่าการกลั่นสลาย (pyrolysis) เพื่อให้ได้ก๊าซและน้ำมัน การแปรรูปเป็นก๊าซเชื้อเพลิง (gasification) ส่วนแฉีกจากแกลบสามารถนำไปใช้ประโยชน์เป็นผลิตภัณฑ์ก่อสร้างหรือผงอัด

ผลิตภัณฑ์จากฟางข้าว องค์ประกอบหลักของฟางข้าว คือ เซลลูโลส และลิกนิน นำมาผ่านวิธีการทางเคมี หรือวิธีทางชีวภาพ เป็นผลิตภัณฑ์ใช้ทดแทนการใช้น้ำตาลได้ และยังช่วยแก้ปัญหาฟันผุ และอาหารที่มีส่วนผสมนี้จะไม่เสี้ง่าย สามารถเก็บรักษาไว้ได้นาน ได้แก่ ขนมอบ แยม และหมากฝรั่ง เป็นต้น ซึ่งเป็นสารที่ดีมากสำหรับผู้ป่วยเบาหวาน เพราะไม่มีผลต่อการเพิ่มปริมาณน้ำตาลในเลือด นอกจากนี้ ยังสามารถนำมาทำเป็นเครื่องจักสาน

ทั้งนี้ การตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวร่วมเอกชนแห่งชาติ พัฒนาวางจรของการแบ่งส่วนผลประโยชน์ร่วมกันนั้น มีหลายภาคส่วนที่สนับสนุนแนวทางดังกล่าว อาทิเช่น นายชวลิต ชูขจร ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเสนอยุทธศาสตร์ข้าวของประเทศต่อคณะกรรมการนโยบายข้าว (นบข.) เพื่อดูแลข้าวทั้งระบบ ซึ่งข้อเสนอดังกล่าว มีที่มาจากแนวคิดของหอการค้าไทย ที่มองว่า โมเดลกองทุนอ้อยและน้ำตาล ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลทั้งระบบ ตั้งแต่เกษตรกรชาวไร่อ้อย ผู้ซื้อ และผู้ส่งออก สามารถทำให้อุตสาหกรรมอ้อยในประเทศไทยแข็งแกร่ง และไม่เป็นการต้องงบประมาณรัฐบาล (จัดโมเดลกองทุนอ้อยฯ แทนประชานิยม ‘ข้าว’, 2557 : 6)

นอกจากนั้น ควรให้ความรู้กับชาวนาเกี่ยวกับการใช้ปัจจัยการผลิตจากธรรมชาติ ไม่ใช่ใช้สารเคมี และเน้นระบบการเกษตรแบบพอเพียง เกษตรยังยืนการใช้พื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยปรับวิถีชีวิตในการทำงานจากการปลูกข้าวเพียงอย่างเดียว ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบแง่ลบ ทั้งทางเศรษฐกิจทำให้เป็นหนี้สิน สิ่งแวดล้อมเสียสมดุล และขาดความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น ไปเป็นเกษตรผสมผสาน หรือเกษตรทฤษฎีใหม่ ที่ส่งผลให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น ลดการใช้ยาเพื่อการบริโภคในชีวิตประจำวัน และทรัพยากรดินได้ปรับฟื้นฟูสภาพ อีกทั้งทำให้ความเป็นครอบครัวกลับคืนมา ลูกหลานที่ไปทำงานหาเงินต่างถิ่นกลับบ้านเกิด ซึ่งถือเป็นการสร้างเกษตรกรรุ่นใหม่เพื่อสืบทอดอาชีพนี้ต่อไป

ชาวนาควรหันกลับไปใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ตนเองมี ไม่ว่าจะเป็นการทำเครื่องมือเครื่องใช้ การพึ่งพาผลิตภัณฑ์จากธรรมชาติมากกว่าการมุ่งใช้สารเคมี รวมทั้งการสังเกต และปรับตัวให้เข้ากับธรรมชาติ เพื่อลดต้นทุนการผลิตด้วยวิถีทางของแต่ละชุมชน ท้องถิ่น โดยไม่ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือ หรือรอมาตรการต่างๆ ของภาครัฐเพียงอย่างเดียว ซึ่งที่ผ่านมา มีชาวนาที่ประสบความสำเร็จจากการใช้ภูมิปัญญา แนวทางแบบธรรมชาติในการปลูกข้าว อาทิเช่น นายชัยพร พรหมพันธุ์ อายุ 53 ปี มีเนื้อที่นาเรียกว่าไร่ ที่บางปลาหมอ จ.สุพรรณบุรี และเป็นเกษตรกรดีเด่นประจำปี 2538 ซึ่งแนวทางการทำนาของเขาได้ถูกนำเสนอในรายการเดินหน้าประเทศไทย ของคณะ



รักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เรื่อง “เดินหน้าประเทศไทย : ชาวนาเงินล้าน...ลดต้นทุนทำนา” เผยแพร่เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2557 มีรายละเอียดที่น่าสนใจ ดังนี้ (ASTVManager VDO, [http://www.youtube.com/watch?v=5rp\\_ySWedKQ](http://www.youtube.com/watch?v=5rp_ySWedKQ), 13 กรกฎาคม 2557)

ทำนาประมาณ 40 ปี ทำนาตั้งแต่รุ่นพ่อแม่ แต่ทำแบบค่อยเป็นค่อยไป คือ ไม่คิดอะไรกับใช้สารเคมี เมื่อผมมารับช่วงจากพ่อก็ยังใช้สารเคมี แล้วมาเปลี่ยน พ.ศ. 2532 ที่มาใช้สมุนไพรควบคุมแมลง มีวิธีลดต้นทุนการผลิต ด้วยขั้นตอนอันดับแรก คือ พอเกี่ยวเกี่ยวแรกแล้ว พักไว้ 3 วัน วิดน้ำใส่ แล้วมีขุกลำสำหรับฆ่าฟาง ของเราจะไม่มีปัญหา ไม่คิดฟาง เพราะเราทำเครื่องไม่เครื่องมือเองได้ เมื่อย่ำฟางให้ราบไปกับน้ำ จุลินทรีย์ก็ย่อยสลาย อาทิตย์นึงก็มาใช้รถปั้น หรือไถก็ได้ เกษตรกรมีเครื่องมืออะไรก็ใช้ได้ แต่ที่ดี คือ ใดย่อยสลายฟาง พวกหญ้าพวกข้าวปอนอะไรมันก็จะงอกขึ้นมา พอเวลาเราทำเทือกหว่านข้าว เวลามันงอกขึ้นมา ก็ไม่มีเมล็ดแล้ว ก็ทำให้เนียน หญ้าก็ไม่ขึ้น

ขั้นตอนที่สอง พอหว่าน เราต้องหว่านแห้ง หว่านน้ำหลายวันกว่าข้าวจะตั้งต้นได้ ถ้าเราหว่านแห้ง ข้าวจะขึ้นสม่ำเสมอ เราหว่านมันก็จะไม่มีน้ำแล้ว แต่ต้องทำหล่มกะทิ หว่านแห้ง 4 วัน เอน้ำเข้าเลย หญ้ามันจะไม่ขึ้น ข้าวปอนก็ไม่ขึ้น ถ้าเกษตรกรทั่วไปเป็นสิบบ้าง วันถึงจะวิดน้ำใส่ พอดินแห้งแตกกระแหงขาว หญ้ามันก็จะขึ้น แต่ของเราดินยังละๆ อยู่ หญ้าไม่ทันงอก เราก็ให้น้ำเข้าแล้ว ก็คือวิธีนี้ได้จากเคยมีฝนตกเมื่อ 3-4 ปีที่แล้ว หลังจากหว่าน 4 วัน เห็นว่า ข้าวติดไม่ขึ้น เราก็เอาตรงนั้นมาเป็นตัวอย่าง ก็เลยทำให้เนียน โดยที่หญ้าไม่ขึ้น ถ้าขึ้นนิดหน่อยก็ใช้ยาฉีดมันก็หมด ลดต้นทุนได้ จากนั้น ก็คอยดูน้ำบ้าง ใส่ปุ๋ย ยาไม่ต้องคิดอะไรเลย เพราะว่าตัวหว่านตัวเบียนมันควบคุมกันเอง มันสมดุลกันแล้ว แต่แปลงที่ใช้สารเคมีต้องฉีดบ่อย ก็เพราะว่ามันไปฆ่าตัวหว่านตัวเบียนตายหมด ที่มีประโยชน์มันตายไปหมดแล้วก็เลยทำให้แมลงอะไรมา گیرไว้หมดเลย เหมือนข้าวไม่มีภูมิคุ้มกันแล้ว และข้าวมันจะมี 2 โรค คือ แมลงกับเชื้อรา ซึ่งเชื้อราเราก็ใช้เชื้อราโคโตเดอมา ของ อ.จิรเดช ที่มหาวิทยาลัย ส่วนสมุนไพรก็ใช้ที่เราทำขึ้นมาเอง เช่น พวกใบสะเดา บอระเพ็ด ฟ้าทะลาย โจร ก็ฉีดฆ่าและไล่แมลงได้แล้ว

ส่วนตัวผมมองว่า ชาวนาที่ไม่รอดคิดทั่วไปทำได้ ชาวนาที่รอดคิดก็คือ ใช้สมุนไพรถ้าพลาดเสียเป็นหนอน ก็พูดว่า ใช้สมุนไพรไม่ได้ผลหรอก แต่ถ้าใช้สารเคมีแล้วเป็นเพลี้ยกินทั้งทุ่งก็เสียบกริบ ไม่มีใครพูดเลย ว่าใช้ยาแล้วเพลี้ยกิน ก็คือมันอยู่ที่ช่วงของการทำนา เพราะเราจะรู้ว่าเพลี้ยมันจะมาประมาณเมษายน ถ้าเราหว่านตั้งแต่ก่อนเมษายนมันก็ไม่มีปัญหาเรื่องเพลี้ยแล้ว เราอย่าไปเผชิญหน้าสิ ปรากฏเราหว่านตั้งแต่ธันวาคม ประมาณมีนาคมปลายๆ เราก็เกี่ยวแล้ว เราก็ไม่มีปัญหาเรื่องเพลี้ย

การใช้สมุนไพรสามารถลดต้นทุนได้ แล้วเราก็ทำเองได้ ไม่ต้องพึ่งปัจจัยภายนอก แต่สารเคมีต้องนำเข้า ก็ทำให้เราขาดทุนกับต่างประเทศอยู่แล้ว นำเข้าสารเคมีมา พอขายก็ไม่มีการ เพราะเรากำหนดเองไม่ได้เลย แต่เราทำแบบนี้ เราสามารถกำหนดเองได้หมดเลย เช่น เราจะลดปุ๋ยมาใช้ปุ๋ยอินทรีย์ต้องให้ดินดีก่อน มีจุลินทรีย์ มาใช้สมุนไพรลดต้นทุนน้อย แล้วมาใช้โคโตเดอมามันก็ลดต้นทุนน้อย ไร่ละ 5-6 บาทเอง ก็ทำให้ต้นทุนเราสามารถควบคุมได้ พอต้นทุนเราสามารถกำหนดเองได้ เราขายเท่าเขา เราก็ได้กำไรมากกว่าเขาแล้ว ผมมี 2 ทางเลือก ถ้าทำระบบผู้จัดการนา คือเราไม่ได้ทำอะไรเลย เราโทรให้เขามาทำจะลงทุน 4,300 บาทต่อไร่ แต่ถ้าทำระบบปลูกจ้างตัวเราเอง ก็คือ ค่าเช่าเราก็คิด ค่าเมล็ดพันธุ์ ค่าฉีดสมุนไพร ค่าหว่านข้าว ค่าวิดน้ำคิดหมดทุกอย่าง เราก็หักค่าแรงของเราออก ตกประมาณ 2,400 บาทต่อไร่ ได้กำไรไร่ละ 2,000-3,000 บาท ขึ้นอยู่กับราคาข้าว ถ้า 8,000 บาท ก็ได้กำไรอยู่ 6,000 บาท เพราะเราคิดค่าแรงของเราด้วย แต่ช่วงระยะเวลาที่มีโครงการจำนำข้าวได้เป็นล้านเลยขายหน้าหนึ่ง ถ้าขายข้าวได้เกวียนละ 13,500 บาท แล้วเราลงทุน 2,000 บาท ทำนาปีหนึ่งก็จะได้ 2,000,000 บาท

เงินที่ได้จากการทำนาให้ภรรยาเป็นคนเก็บ และผมใช้ระบบทุนสำรอง มีตั้งค้ส่วนที่ใช้กับส่วนที่ไม่ได้ใช้ ส่วนที่ไม่ใช่เอาติดกระเป๋าไว้ ส่วนที่ใช้ถ้าหมดเราสามารถเอาเงินส่วนที่เราเก็บต่างหากเอามาใช้ การทำนาเอง เช่าหว่านปุ๋ยก็ได้แล้ว 10 ไร่ ถ้าจ้างเค้า 10 ไร่ ก็ 600 บาทแล้ว ทำเองไม่ต้องจ่ายเลย ต้องขยันเงินหนึ่งทำ 10 ไร่ 10 วันก็หมดแล้ว 100 ไร่

ส่วนนางวิมล พรหมพันธุ์ ภรรยาของ นายชัยพร พรหมพันธุ์ ได้กล่าวเสริมไว้ว่า เงินที่ได้จากการทำนาส่วนหนึ่งจะฝากธนาคาร อีกส่วนหนึ่งให้คนเขาเก็บ ถ้าเขามีเงินก็ให้เขาเก็บไป และก็จะใช้อย่างประหยัด ไม่ฟุ่มเฟือย ทำนาร้อยกว่าไร่ทำเองหมดเลย จ้างเฉพาะตอนรถเกี่ยว สำหรับค่าใช้จ่ายให้ลูกเรียนตอนอยู่มัธยมจะให้เป็นอาทิตย์ ใช้อาทิตย์เท่าไรก็ต้องพอ ถ้าเหลือให้เขาเก็บไม่เอาคืน อยู่มหาวิทยาลัยก็ให้เป็นเทอม ถ้าเขาอยากให้เหลือมาก เขาก็ใช้น้อย ส่วนที่เหลือก็เก็บ ไม่ฟุ่มเฟือย ลูกชายที่ทำ ธ.ก.ส. อยู่ก็อยากทำนา แต่คงไม่ได้ลงด้วยตนเอง คงจ้างเขาทำเลียนแบบวิธีของพ่อ คงต้องต้องจ้างเขาบ้าง เพราะทำงานด้วย แต่ตอนนี้พ่อทำไหวก็ทำไปก่อน

ประการสุดท้าย ปฎิรูปที่ดิน สนับสนุนให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ซึ่งข้อเสนอที่ผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกกล่าวไว้ สอดคล้องกับความคิดเห็นจากเวทีเสวนา Restart ประเทศไทย ครั้งที่ 2 เรื่อง “จากทุกข์ของชาวนาไทย...สู่การปฏิรูปประเทศไทย” เมื่อวันศุกร์ที่ 14 กุมภาพันธ์ 2557 เวลา 14.00-19.30 น. ณ ห้องประชุมกึ่งเพชร ชั้น 3 โรงแรมเอเชีย ราชเทวี กรุงเทพฯ

ที่มีสาระสำคัญส่วนหนึ่ง คือ เกษตรกร ร้อยละ 85 ไม่มีที่ดินทำกิน ต้องเช่าที่ปลูกข้าว ทั้งนี้ เกษตรกรจะมีชีวิตความเป็นอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีได้ ต้องมีการปฏิรูปที่ดิน กระจายการถือครองให้กับเกษตรกร อาทิเช่น จำกัดการถือครองไม่เกินคนละ 50 ไร่ นอกจากนั้น ต้องจัดเก็บภาษีที่ดินสำหรับคนที่ถือครองที่ดินจำนวนมาก ซึ่งเงินภาษีที่ได้นำมาจัดตั้งเป็นธนาคารที่ดิน สำหรับจัดสรรให้เกษตรกร รวมทั้งใช้มาตรการออกโฉนดชุมชน

### 5.3 รูปแบบในการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

แนวความคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีพัฒนาการมาเป็นระยะๆ ตั้งแต่ปี 1970 จนถึงปัจจุบัน ทำให้มีนักคิดที่ศึกษาวิจัย และเสนอความเห็นเกี่ยวกับทฤษฎีดังกล่าวอย่างหลากหลาย มีทั้งสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และแตกต่างกัน ซึ่งมีตัวแบบ หรือทฤษฎีปรากฏเด่นชัด 3 ลักษณะ ได้แก่ การนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง ที่เน้นบทบาทในการกำกับดูแล ควบคุมจากผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้มีอำนาจจากส่วนบนมากกว่าตัวผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง และการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบล่างขึ้นบน ที่มองว่า ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ เนื่องจากเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิด และเข้าใจปัญหาเป็นอย่างดี จึงควรให้อิสระในการปฏิบัติของพื้นที่ รวมทั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม ที่ตระหนักถึงบทบาทของทั้งส่วนบนและส่วนล่างผสมผสานกัน

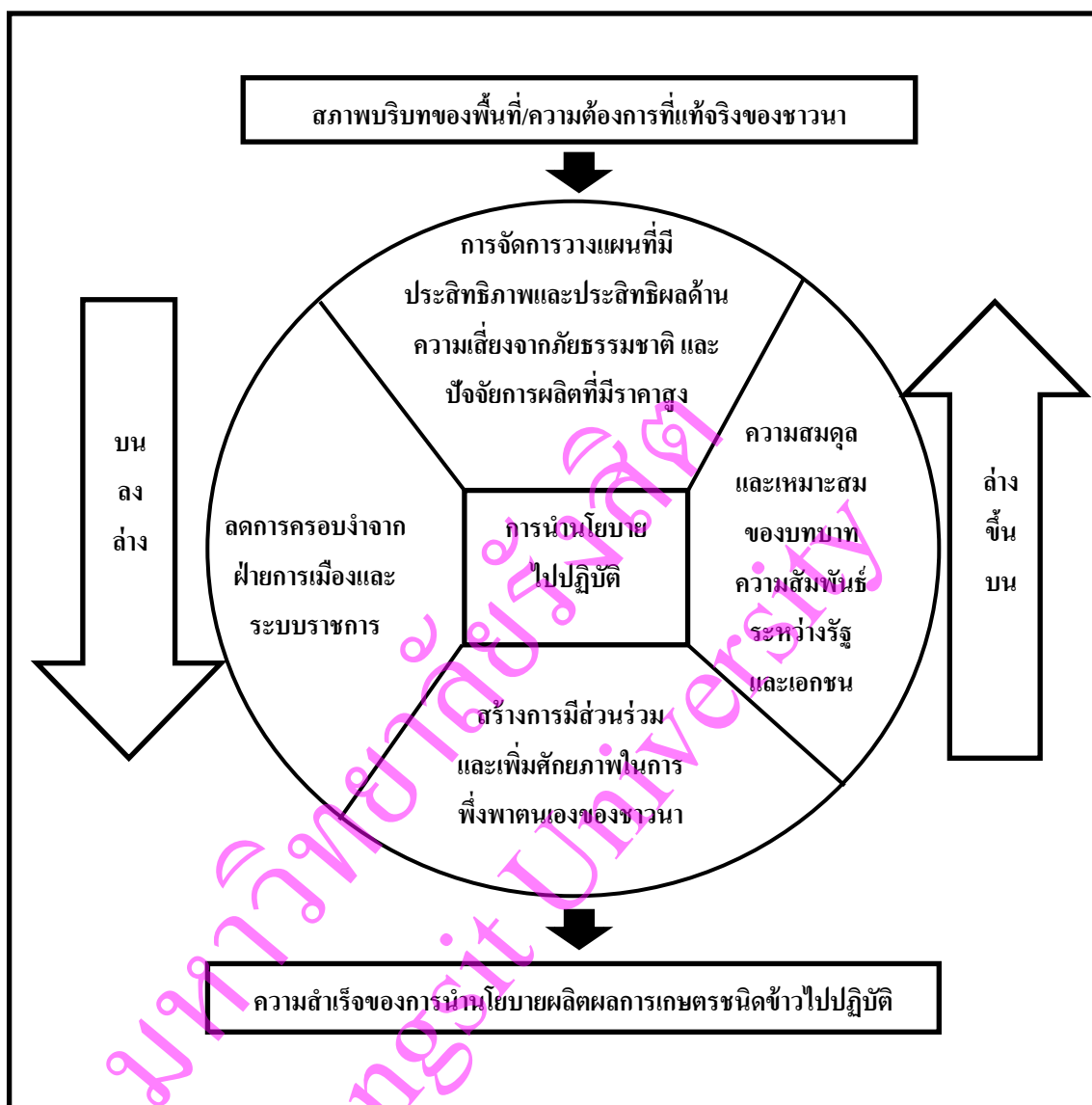
ปรากฏการณ์ของนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้น ณ ปัจจุบัน มีลักษณะที่เป็นพลวัต ไม่หยุดนิ่ง และนับวันยังมีความสลับซับซ้อนสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายรับจ่านำข้าวเปลือกในสมัยรัฐบาลของ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนโยบายประชานิยมที่เกิดขึ้นจากขบวนการส่วนบนลงล่าง กล่าวคือ ตัวบุคคลและพรรคการเมืองที่กำหนดนโยบายเป็นผู้คิดขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการ หรือสงเคราะห์ ช่วยเหลือภาคการเกษตรที่เป็นคนชั้นล่างและคนจนในชนบท โดยรูปแบบการปฏิบัติมุ่งควบคุม กำกับดูแล สนับสนุนจากส่วนกลางเป็นหลัก และลงไปยังแต่ละพื้นที่ที่ครอบคลุมทั่วประเทศ

สภาวะการณ์ดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้เป็นไปอย่างอิสระ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย รัฐบาล พรรคการเมืองเข้ามามีบทบาทในการปฏิบัติงานในระดับส่วนกลาง และจังหวัดมากขึ้น เสมือนกับว่ามีความพยายามควบคุม กำกับ สั่งการ ทั้งในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้มาตรฐานเดียวกันทุกพื้นที่ ไม่คำนึงถึงสภาพ

บริบทของแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ประกอบกับใช้งบประมาณจำนวนมหาศาลอย่างไม่สมเหตุสมผล และกำหนดกระบวนการดำเนินนโยบายที่ยาวจนเอื้อต่อการทุจริต คอร์ปชั่น อีกทั้งในทางปฏิบัติ ส่วนกลางไม่มีศักยภาพมากพอที่จะกุมทุกอย่างไว้แต่เพียงผู้เดียว เนื่องด้วยข้อจำกัดในหลายๆ ประการ เช่น ปริมาณบุคลากร ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และงบประมาณ เป็นต้น

ด้วยปัญหาต่างๆ ดังที่ได้กล่าวไว้ในผลการวิจัยข้างต้น การวิจัยครั้งนี้ จึงนำเสนอรูปแบบในการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ตามภาพที่ 5.6

มหาวิทยาลัยรังสิต  
Rangsit University



ภาพที่ 5.6 รูปแบบการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

ที่มา : จากการวิเคราะห์ข้อมูลโดยผู้วิจัย

จากภาพข้างต้น สามารถอธิบายได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องสอดคล้องกับสภาพบริบทของพื้นที่ๆ มีความแตกต่างกัน และตระหนักถึงความต้องการที่แท้จริงของชาวนา โครงการขนาดใหญ่ถึงแม้จะต้องมีกฎ ระเบียบ กติกาส่วนหนึ่งร่วมกัน แต่ควรมีแนวทางปฏิบัติเฉพาะแต่ละพื้นที่ และสามารถปรับเปลี่ยน ยืดหยุ่นได้ตามสถานการณ์ ณ เวลานั้น

ในอีกมุมหนึ่ง ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมเกิดจากความสมดุลระหว่างอำนาจอย่างเป็นทางการที่ไหลจากบนลงล่าง และอำนาจที่ไม่เป็นทางการจากล่างสะท้อนไปยังข้างบน กล่าวคือ เน้นให้ความสำคัญกับรัฐบาลในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย และควบคุมการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในมุมกลับกัน ต้องคำนึงถึง กลุ่มผู้ปฏิบัติระดับล่าง หรือระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นผู้เห็นปัญหา และนำไปสู่การเกิดผลลัพธ์ของนโยบาย สิ่งที่มีอยู่ในตัวเจ้าหน้าที่ ทั้งทักษะ ประสบการณ์ ความรู้ ความสามารถ และการได้สัมผัสกับปัญหาอย่างใกล้ชิด ได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา ตัดสินใจสิ่งต่างๆ หรืออีกนัยหนึ่งคือ นโยบายไม่ได้เริ่มจากระดับบนและส่งลงมาให้ผู้ปฏิบัติเสมอไป แต่เกิดจากการแบ่งสรรหน้าที่ของทั้งสองฝ่าย ได้แก่ ผู้มีอำนาจจากส่วนกลางกับจังหวัด และชุมชน ท้องถิ่นอย่างเหมาะสม โดย Hjerm and Porter เชื่อว่า ตัวแสดงระดับล่างนั้นประกอบด้วยกลุ่มคนที่หลากหลาย อาทิเช่น ประชาชน กลุ่มเอกชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับล่าง เป็นต้น ซึ่งการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติของตน อาจจะเป็นแนวทางที่แตกต่างจากชุมชนท้องถิ่นอื่น หรือแม้แต่เป็นแนวทางที่แตกต่างไปจากผู้กำหนดนโยบาย แต่สิ่งที่ควรตระหนักถึง คือ การสร้างการมีส่วนร่วมจากตัวแสดงเหล่านั้น ให้มากที่สุด

ทั้งนี้ มีมิติสำคัญๆ ที่ต้องคำนึงถึง เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จของการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติ ดังนี้

ประการแรก การจัดการวางแผนที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านความเสียหายจากภัยธรรมชาติ และปัจจัยการผลิตที่มีราคาสูง โดยสองส่วนนี้ ถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ที่การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องตระหนักถึง เนื่องจากสามารถส่งผลเสียต่อการปลูกข้าวของชาวนาอย่างมหาศาล ไม่ว่าจะเป็นน้ำท่วม ปัจจัยการผลิตมีราคาสูง อาทิเช่น ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และพันธุ์ข้าว เป็นต้น หากไม่มีการจัดการวางแผนที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Hogwood & Gunn ที่พบว่า ปัจจัยภายนอกที่ควบคุมไม่ได้ ได้แก่ ภัยธรรมชาติ ฝนแล้ง โรคระบาด และกลุ่มผลประโยชน์ไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้นๆ ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุเป้าหมาย

ประการที่สอง ความสมดุลและเหมาะสมของบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชน กล่าวคือ นโยบายรับจำนำข้าวเปลือกรัฐบาลเข้ามาทำหน้าที่ในการรับซื้อและขายข้าวแทนบทบาทของภาคเอกชนที่มีอยู่เดิม ในอีกด้านหนึ่ง ได้ตั้งราคารับจำนำข้าวเปลือกสูงกว่าราคาตลาด ซึ่งผลจากการปฏิบัติ นี้ให้เห็นว่า ประสบการณ์ ความรู้ ความสามารถ และกลไกของรัฐบาลมีไม่เพียงพอ ต้องอาศัยกลไก และการสนับสนุนของภาคเอกชน หรือสิ่งใดที่เอกชนดำเนินการได้ดีและมีความพร้อม

รัฐควรพัฒนาเองเป็นผู้ส่งเสริม สนับสนุนเท่านั้น กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องคำนึงถึงความสมดุลและเหมาะสมของบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชน และยังไปกว่านั้น Hjerm and Porter เชื่อว่า ตัวแสดงจากข้างล่างส่วนหนึ่ง คือ กลุ่มเอกชน สามารถกำหนดทิศทาง แนวปฏิบัติของตน แม้กระทั่งเป็นแนวทางที่แตกต่างไปจากผู้กำหนดนโยบายก็ตาม

ประการที่สาม ลดการครอบงำจากฝ่ายการเมืองและระบบราชการ อันได้แก่ การมีอำนาจตัดสินใจ กำกับ ดูแล สั่งการ ตั้งแต่ขั้นการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับส่วนกลาง และระดับจังหวัด ประกอบกับการออกแบบโครงสร้างที่สลับซับซ้อน ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดูแลผลิตผลทางการเกษตรชนิดเดียวจากหน่วยงานต่างๆ จำนวนมาก และหลากหลายระดับ นับเป็นการทำงานแบบแยกส่วน ส่งผลให้เกิดความล่าช้า ใช้งบประมาณในการบริหารสูง และเป็นโครงสร้างที่เอื้อต่อการทุจริต เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Mazmanian and Sabatier ที่ได้เสนอมิติในกลุ่มที่ 2 ความสามารถของนโยบายต่อการวางโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประเด็นเกี่ยวกับความเป็นหนึ่งเดียวเชิงสายการบังคับบัญชา เพื่อลดปัญหาโครงสร้างสายการบังคับบัญชาที่ยาว การประสานกับหน่วยงานภายนอกจำนวนมาก ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปอย่างล่าช้า ขณะเดียวกัน แนวคิดดังกล่าว เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับ Edward ที่ได้เสนอมิติโครงสร้างระบบราชการ โดยมองว่า โครงสร้างระบบราชการบกพร่อง มีลักษณะแยกออกจากกันเป็นส่วนๆ ทำให้ยากต่อการเชื่อมประสาน รวมทั้งเกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ Elmore เชื่อว่า ความสามารถของระบบที่มีความหลากหลาย ซับซ้อน ไม่ได้ขึ้นอยู่กับการควบคุมตามลำดับชั้น แต่เป็นการวิเคราะห์พิจารณา ณ จุดที่เกิดปัญหาเป็นหลัก ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องลดการครอบงำจากฝ่ายการเมืองและระบบราชการ เจ้าหน้าที่ระดับล่าง ต้องสามารถตัดสินใจด้วยตนเอง สร้างกลไก หรือหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อสนองความต้องการของชาวนา

ประการสุดท้าย สร้างการมีส่วนร่วม และเพิ่มศักยภาพในการพึ่งพาตนเองของชาวนา ถือเป็นแนวคิดที่สำคัญที่จะช่วยสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติที่โปร่งใส ยั่งยืน และก่อให้เกิดการกระจายอำนาจ (decentralization) ความเข้มแข็งในระดับล่าง และเพิ่มศักยภาพในการพึ่งพาตนเองของคนในชุมชน ท้องถิ่น ซึ่ง Cohen and Uphoff (1980 : 324-328) ได้มองการมีส่วนร่วมของชุมชนไว้ 4 ระดับ คือ (1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าควรทำอะไร อย่างไร ตั้งแต่การริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจลงมือปฏิบัติการ (2) การมีส่วนร่วมในการลงมือปฏิบัติ ทั้งการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหาร และการประสานขอความร่วมมือ (3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานอย่างเสมอภาค ไม่ว่าจะเป็ผลประโยชน์

ทางด้านวัตถุ ด้านสังคม และส่วนบุคคล รวมถึง (4) การมีส่วนร่วมในการประเมินโครงการเป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ และเชื่อมโยงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Mazmanian and Sabatier ที่ได้เสนอมิติในกลุ่มที่ 2 ความสามารถของนโยบายต่อการวางโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประเด็นเกี่ยวกับการเปิดโอกาสในลักษณะที่เป็นทางการให้คนภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

#### 5.4 สรุปภาพรวมผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัย เก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ สามารถสรุปภาพรวมผลการวิจัยได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก จากข้อมูลทั่วไป พบว่า ลักษณะภูมิประเทศ พื้นดิน แหล่งน้ำ ระบบชลประทาน และสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน โดยจังหวัดราชบุรีมีความได้เปรียบในเรื่องแหล่งน้ำ ประกอบกับมีระบบชลประทานที่อุดมสมบูรณ์ ลักษณะดินที่ดี จึงมักนิยมทำนาปรัง ปลูกข้าวอายุสั้น สามารถเก็บเกี่ยวผลิตผลได้เร็ว แต่มีข้อเสีย คือ คุณภาพข้าวที่ปลูกต่ำกว่าข้าวหอมมะลิในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนจังหวัดเชียงราย มีพื้นที่ราบไม่มากนัก แม้เป็นพื้นที่ต้นน้ำ แต่ไม่มีเขื่อนกักเก็บน้ำ ทำให้การจัดการน้ำเป็นไปได้ยาก การทำการเกษตรจึงเสียเปรียบภาคกลาง ทั้งนี้ ข้าวที่นิยมปลูกมักเป็นข้าวหอมมะลิที่มีคุณภาพสูง และทำนาปีเป็นส่วนใหญ่ ขณะที่จังหวัดสุรินทร์ มีเนื้อดินอุดมสมบูรณ์ต่ำ แฉกหรือค่อนข้างเป็นทราย ส่วนใหญ่เป็นนาลุ่มน้ำท่วมไม่ถึง มีปัญหาฝนแล้ง พันธุ์ข้าวที่นิยมปลูกเป็นข้าวหอมมะลิเหมือนกับภาคเหนือ รวมถึงทำนาปีเป็นหลัก

ประการที่สอง จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีทั้งส่วนที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และส่วนที่ยังประสบปัญหา กล่าวคือ นโยบายช่วยให้ชาวนามีทางเลือก ช่องทางการตลาดที่เพิ่มขึ้น ขายข้าวได้ราคาสูงกว่าราคาซื้อขายปกติ แต่ไม่สามารถสร้างอำนาจต่อรอง ต้องยอมรับในราคาหลังจากถูกหักสิ่งต่างๆ ตามเงื่อนไขที่กำหนด จึงไม่มีชาวนาคนใดจำหน่ายได้ในราคาสูงสุดเต็มจำนวน และจากการสัมภาษณ์เพิ่มเติมผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (ไม่ประสงค์ออกนาม) พบว่ามีข้อมูลที่สอดคล้องกัน คือ



... “การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นการเพิ่มช่องทางเลือกให้เกษตรกรสามารถที่จะนำผลผลิตมาจำหน่ายตามโครงการ หรือขายให้ผู้ซื้อทางการค้าปกติได้ โดยจะเห็นได้จากกรณีที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำ ข้าวของเกษตรกรที่ความชื้น ร้อยละ 25 จะขายได้ประมาณ 12,000 บาท กรณีที่ขายในตลาดจะได้ประมาณ 10,000 บาท แต่ถ้าไม่มีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกชาวนาจะขายข้าวได้ประมาณ ต้นละ 6,000 – 7,000 บาท ในปัจจุบัน”... (ตัวแทนคณะกรรมการนโยบายข้าว แห่งชาติ, สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2557)

วัตถุประสงค์ต่อมา เรื่องการยกระดับรายได้และลดช่องว่างรายได้ รวมทั้งเพิ่มการใช้จ่ายของเกษตรกร พบว่า นโยบายสามารถยกระดับรายได้เพียงเล็กน้อย เพราะปัจจัยการผลิตและค่าเช่า นามีราคาสูงขึ้นเรื่อยๆ กลุ่มชาวนาที่จะได้รับผลประโยชน์จากนโยบายนี้ จะเป็นชาวนาที่มีที่นาเป็นของตนเอง ประมาณ 50 ไร่ขึ้นไป และไม่ต้องเช่านาทำ มากกว่าชาวนาที่มีที่นาลittle หรือต้องเช่าทำ และไม่มีเงินทุนต้องกู้ยืมเพื่อการทำนา จากข้อมูลการรายงานผลสำรวจทัศนคติของเกษตรกรต่อการเข้าร่วมนโยบายรับจำนำข้าว โดยมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย กันยายน 2556 พบว่า ในมุมมองของเกษตรกรมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นบ้าน รถยนต์ รถจักรยานยนต์ และเงินออม เป็นต้น ร้อยละ 58.6 หนี้สินลดลง ร้อยละ 58.4 มีเงินใช้จ่ายใช้สอยกับครัวเรือนเพิ่มขึ้น ร้อยละ 51.6 ในมุมมองกลับกัน ต้นทุนการผลิตข้าว หรือการทำนาเพิ่มขึ้นมาก ร้อยละ 40.4 และเกษตรกรมองว่า ต้นทุนการทำนาที่เพิ่มขึ้น เป็นผลมาจากการที่รัฐดำเนินนโยบายรับจำนำข้าว ร้อยละ 82.3 ยิ่งไปกว่านั้น ค่าเช่า นาถูกเรียกเก็บเพิ่มขึ้น ร้อยละ 58.0 (ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย , [http://cebfi.utcc.ac.th/upload/poll\\_file/file\\_th\\_25d25y2013..pdf](http://cebfi.utcc.ac.th/upload/poll_file/file_th_25d25y2013..pdf), 14 มกราคม 2557) ขณะที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ) มองว่า

... “ต้นทุนการผลิตของชาวนาสูงขึ้น ดอกเบี้ยในท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้น ฉะนั้น เงินที่ได้มานั้น ไม่ได้เพิ่มขึ้นจริง เช่น ชาวนาภาคอีสานไม่ได้ล้มตาอ้าปากได้ เพราะโครงการรับจำนำข้าว แต่มีเงินใช้จ่าย ด้วยการไปรับจ้างเป็นแรงงานก่อสร้าง หรือโรงงานอุตสาหกรรม หรือสมาชิกครอบครัวในวัยแรงงานออกไปรับจ้างต่างๆ ซึ่งจากการลงพื้นที่ พบว่า คนอีสานมีรายได้จากไร่นา 60,000 บาทต่อปี แต่มีรายได้จากนอกไร่นาปีละ 90,000 กว่าบาท เป็นต้น”... (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, สัมภาษณ์, 28 มกราคม 2557)

วัตถุประสงค์ข้อสุดท้าย การสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของการบริโภคภายใน รวมทั้งสร้างความแข็งแกร่ง และควมมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจากการบริโภคภายในประเทศ และการพึ่งพาตนเอง โดยภาพรวมของการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ พบว่า ปี 2555/56 ชาวนามีเงินจับจ่ายใช้สอยในการซื้อสินค้าและบริการสูงขึ้น ทำให้ระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในระดับพื้นที่ดีขึ้นในช่วงระยะเวลานั้น ทั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (ไม่ประสงค์ออกนาม) ได้อ้างอิงข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่พบว่า

...“โครงการรับจำนำข้าวมีประโยชน์ต่อประเทศ เพราะเงินที่จ่ายให้ชาวนาทำให้ชาวนาสามารถซื้อสินค้าและบริการได้มากขึ้น มีเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น ทำให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวสูงขึ้น”... (ตัวแทนคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2557)

ประการที่สาม ทรัพยากรของนโยบาย พบว่า การจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ผู้ปฏิบัติดำเนินงานแต่ละพื้นที่ และงบประมาณที่ใช้สำหรับบริหารในภาพรวมไม่เพียงพอ และเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม การจัดการของรัฐในหลายๆ กระบวนการ นำมาซึ่งความสูญเสียงบประมาณจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกัน รัฐไม่มีการเปิดเผยข้อมูลที่ชัดเจนให้สาธารณชนรับทราบ ถึงแม้จะสิ้นสุดโครงการแล้ว

ในอีกด้านหนึ่ง จำนวนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน วัสดุอุปกรณ์มีไม่เพียงพอ และใช้ระยะเวลาในการจัดเก็บข้าวที่ไม่เหมาะสม ซึ่งปัญหาเหล่านี้ มีปัจจัยสำคัญมาจากการให้อำนาจส่วนกลางในการพิจารณา กำกับ ดูแล ควบคุมเป็นหลัก ขณะที่ นโยบายนี้เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่นำไปปฏิบัติทั่วประเทศภายใต้ทรัพยากร และข้อจำกัดของแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกัน

ประการที่สี่ จากผลการวิจัย สรุปได้ว่า การสื่อสารระหว่างองค์กร กิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล ทั้งภายใน ภายนอกในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในแต่ละจังหวัดมีประสิทธิภาพสูง แต่การสื่อสารจากส่วนกลางมายังพื้นที่ ตลอดจนการนำเสนอปัญหาจากพื้นที่ให้ส่วนกลางเป็นผู้วินิจฉัย สั่งการลงมานั้น พบว่า มีความล่าช้า หรือบางเรื่องในพื้นที่เสนอไปกลับไม่ได้รับการแก้ไขจากส่วนกลาง ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การสื่อสารในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ให้ความสำคัญกับรูปแบบบนลงล่างอย่างเดียวไม่เพียงพอ ต้องให้ความสำคัญกับสารที่จะสื่อมาจากข้างล่างที่สามารถจะเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา เนื่องจากการดำเนินนโยบายมีลักษณะเป็นพลวัตร มีความ

เคลื่อนไหว ไม่หยุดนิ่ง และแน่นอนว่าปัญหาจากการปฏิบัติที่ต้องอาศัยความร่วมมือพิจารณาแก้ไขจากส่วนกลาง ย่อมเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาเช่นเดียวกัน

ประการที่ห้า ลักษณะของหน่วยปฏิบัติโดยภาพรวม มีสายการบังคับบัญชาที่ยาว ให้อำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางเป็นสำคัญ เป็นอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต คอรัปชัน ส่วนประเด็นเรื่องการเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ สิ่งที่ชี้ให้เห็นชัดเจนจากการปฏิบัติที่ผ่านมา คือ รัฐพยายามควบคุม สั่งการในทุกๆ ขั้นตอน ซึ่งในบางส่วนรัฐไม่ได้มีความเชี่ยวชาญเมื่อเทียบกับศักยภาพของเอกชน ทั้งการรับซื้อและขาย

ประการที่หก สภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ในส่วนของเอกชนที่สนับสนุนนโยบายนี้ คือ โรงสีที่ยินดีเข้ามาเป็นผู้รับจ้างรัฐ ขณะที่อีกส่วนหนึ่ง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นนักวิชาการด้านการเกษตรและการเงินการคลัง (เอ็นนู ช็องสุวรรณ) มองว่า

... “การปฏิบัติในลักษณะนี้ ส่งผลกระทบกับโรงสีส่วนน้อยที่ไม่สามารถเข้าถึงนักการเมือง (ต้องเป็นพวกพ้อง หรือพร้อมจ่ายเงินใต้โต๊ะถึงสามารถเข้าร่วมโครงการได้) ทำให้ธุรกิจเดินไม่ได้ ขณะที่ผู้ส่งออกมีปัญหาเช่นกัน เพราะการซื้อข้าวขาวต้องทำสัญญาล่วงหน้าก่อนเป็นปี เมื่อรัฐบาลออกนโยบายนี้ ส่งผลให้ไม่สามารถหาข้าวมาขายได้ ถ้าไม่ใช่คนที่อยู่ในฝ่ายของรัฐบาล”... (เอ็นนู ช็องสุวรรณ, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2557)

ความสามารถในการผลิตข้าว แม้ที่ผ่านจะผลิตข้าวได้มากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะช่วงที่มีนโยบายนี้ ถือเป็นการกระตุ้นให้เกษตรกรที่ปลูกผลิตผลชนิดอื่นๆ หันมาปลูกข้าว แต่ในมุมมองกลับกัน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนสภาเกษตรกรแห่งชาติ (ไม่ประสงค์ออกนาม) ซึ่งได้ทำการศึกษาพูดคุย ทั้งในระดับพื้นที่ และส่วนกลาง พบว่า

... “ชาวนาต้องการปลูกข้าวให้ได้จำนวนมากๆ โดยเฉพาะชาวนาในภาคกลาง พยายามปลูกข้าวอายุสั้น ที่สามารถเก็บเกี่ยวได้เร็ว ไม่สนใจที่จะพัฒนาพันธุ์ข้าวคุณภาพข้าว วิธีการปลูกข้าว และเก็บพันธุ์ข้าวของท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานราชการ เช่น กรมการข้าวให้ความสนใจกับการศึกษาพัฒนาพันธุ์ข้าวน้อยลง ซึ่งการพัฒนา

พันธุ์ข้าวให้ดีขึ้นใช้งบประมาณไม่ถึง 5,000 ล้านบาท”... (ตัวแทนสภาเกษตรกร  
แห่งชาติ, สัมภาษณ์, 11 มกราคม 2557)

ขณะที่ ปัญหาการระบายข้าวไม่ได้ขึ้น สาเหตุสำคัญ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นนักวิชาการ  
ด้านประวัติศาสตร์ (นิธิ เอียวศรีวงศ์) มองว่า

... “สิ่งที่รัฐบาลทำ คือ รับซื้อข้าวทุกเมล็ด และจริงหรือไม่ไม่รู้ แต่มีการผูกกัน  
ภายหลังที่นโยบายรับจำนำข้าวดำเนินการไปแล้วว่า ไทยเป็นผู้ผลิตข้าวรายใหญ่  
รายหนึ่งของโลก โดยหวังว่า เราจะสามารถกักข้าวเอาไว้ และเพิ่มราคาใน  
ตลาดโลกได้ ซึ่งเป็นความคิดที่ไร้เดียงสา เป็นไปไม่ได้ เพราะประเทศไทยไม่ได้มี  
อำนาจต่อรองในตลาดโลกสูงมาก ในปีต่อไป ยิ่งทำให้ประเทศอื่นเห็นช่องว่างใน  
ตลาดโลกที่จะผลิตเพิ่มขึ้นอีกด้วย สรุปคือ รัฐบาลซื้อข้าวทุกเมล็ดโดยปราศจากการ  
วางแผนที่รอบคอบ”... (นิธิ เอียวศรีวงศ์, สัมภาษณ์, 24 มกราคม 2557)

นอกจากนั้น การนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ ก่อให้เกิดความพยายามในการพึ่งพิง  
ตนเองของชาวนาลดน้อยลงเรื่อยๆ อาทิเช่น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นนักวิชาการด้านการเกษตรและ  
การเงินการคลัง (เอ็นนู ซื่อสุวรรณ) ชี้ให้เห็นว่า

... “ชาวนาที่ปลูกข้าวอินทรีย์บางส่วนเลิกทำต่อ เนื่องจากราคาข้าวธรรมดาสูงขึ้น  
การที่พวกเขาจะตั้งราคาให้สูงขึ้น ไปอีกทำได้ยาก เนื่องจากไม่มีคนซื้อ มีคนส่วน  
น้อยที่แข็งแกร่งจริงๆ ถึงจะสามารถอยู่รอดได้”... (เอ็นนู ซื่อสุวรรณ, สัมภาษณ์,  
20 มกราคม 2557)

ประการที่เจ็ด ผลการวิจัยในภาพรวม เรื่อง ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ สรุปได้ว่า  
การที่ผู้ปฏิบัติจะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกนั้น ผู้ปฏิบัติไม่ได้พิจารณา  
เฉพาะปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อตนเองเท่านั้น แต่ให้ความสนใจไปถึงภาพรวมของนโยบายว่า  
ส่งผลกระทบต่อในแง่ลบ และแง่บวกต่อผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนอื่นๆ รวมถึงประเทศชาติอย่างไรบ้าง แสดง  
ให้เห็นถึงการตระหนัก มุ่งประ โยชน์สาธารณะในตัวผู้ปฏิบัติในระดับพื้นที่

ประการที่แปด แนวทางในการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่  
เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ประกอบด้วย (1) วัตถุประสงค์ของนโยบาย ควรมีความชัดเจน

ไม่คลุมเครือ และใช้ถ้อยคำที่ไม่ได้สื่อถึงความหมายที่กว้างเกินไป ปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ราคารับจำนำ และกำหนดให้นโยบายดังกล่าวเป็นมาตรการเสริม (2) ปรับปรุงขั้นตอนรับจำนำข้าวเปลือก โดยเสนอ 3 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบแรก รัฐเพิ่มเงินอุดหนุนให้เมื่อชาวนานำข้าวมาขาย ณ โรงสี รูปแบบที่สอง ชาวนานำข้าวมาจำนำ ณ โรงสี จากนั้นรัฐขายข้าวเปลือกให้โรงสีในราคาตลาด เพื่อดำเนินธุรกิจตามกลไกปกติ รวมถึงรูปแบบสุดท้าย เปลี่ยนมือให้สหกรณ์การเกษตรเป็นผู้รับจำนำจากสมาชิก (3) เพิ่มช่องทางในการสื่อสารให้มีความหลากหลายมากขึ้น ให้ความสำคัญกับความถูกต้อง ชัดเจน และรวดเร็วทันเหตุการณ์ของสารเหล่านั้น และ (4) ควรมีองค์การที่ตั้งขึ้นมาเฉพาะสำหรับดูแลผลิตผลทางการเกษตรชนิดนั้น โดยตรง ไม่ควรตั้งคณะกรรมการหลากหลายชุดที่รับผิดชอบในลักษณะแยกส่วนกัน เป็นต้น

ประการสุดท้าย รูปแบบในการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าว ไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ในลักษณะผสมผสานระหว่างแบบบนลงล่าง และล่างขึ้นบน ที่เน้นให้ความสำคัญกับการแบ่งสรรหน้าที่ของทั้งส่วนบนและส่วนล่างอย่างสมดุล

## 5.5 บทสรุป

ในบทที่ 5 นี้ สรุปได้ว่า ผู้วิจัยนำเสนอผลการวิจัย แบ่งออกเป็น 4 ส่วนหลักๆ คือ

ส่วนแรก สภาวะการณ์ และปัญหาการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับส่วนกลาง และการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจังหวัด มีข้อมูลต่างๆ ที่ได้จากการศึกษาข้อมูลทั่วไป โดยเน้นที่ลักษณะภูมิประเทศ สภาพดินฟ้าอากาศ จำนวนพื้นที่ และพันธุ์ข้าวที่นิยมปลูกเป็นสำคัญ เป็นต้น จากนั้น นำเสนอผลการศึกษาวิจัยที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 3 จังหวัด คือ จังหวัดราชบุรี จังหวัดเชียงราย และจังหวัดสุรินทร์ โดยเรียบเรียง และแสดงข้อมูลเชื่อมโยงกับมิติในกรอบแนวคิดการวิจัย

ส่วนที่สอง นำเสนอผลการศึกษาแนวทางในการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย โดยข้อมูลส่วนนี้ ได้จากการศึกษา วิเคราะห์เอกสาร ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในภาพรวมทั้งหมด

ส่วนที่สาม นำเสนอผลการศึกษารูปแบบในการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย เน้นเสนอความเห็นเชิงแนวคิด/ทฤษฎีสำคัญ (theoretical contributions) โดยเฉพาะทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการต่างๆ ที่เชื่อมโยง สัมพันธ์กับผลการวิจัยเป็นสำคัญ

ส่วนสุดท้าย สรุปภาพรวมผลการวิจัย เป็นการนำเสนอข้อมูลที่เชื่อมร้อยกันจากทุกๆ ส่วนของผลการวิจัย อันจะเอื้อต่อการจัดทำข้อสรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะในบทถัดไป

มหาวิทยาลัยรังสิต  
Rangsit University

## บทที่ 6

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การนำเสนอการศึกษาวิจัยในบทสุดท้ายนี้ เป็นการสรุปเนื้อหาสาระสำคัญที่เป็นภาพรวมทั้งหมดของการวิจัย เรื่อง การนำนโยบายผลิตผลการเกษตรของไทยไปปฏิบัติ : ศึกษานโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในปี 2555/56 จากนั้นทำการอภิปรายผลการวิจัยที่อาศัยการวิเคราะห์เป็นตัวขับเคลื่อน โดยดำเนินการอภิปรายผลตามกรอบแนวคิดในการวิจัย เพื่อตอบคำถามการวิจัยที่ได้ตั้งไว้ ซึ่งการอภิปรายดังกล่าว ได้แสดงถึงความเชื่อมโยงกับงานวิจัย แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และส่วนสุดท้าย คือ ข้อเสนอแนะ ประกอบด้วย ข้อเสนอแนะจากการวิจัย และข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ภาพรวมของการวิจัยในเรื่องดังกล่าว เป็นการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นองค์ความรู้ในสาขานโยบายสาธารณะ และในบรรดากระบวนการ หรือขั้นตอนนโยบายสาธารณะ ที่ประกอบด้วย การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ผู้วิจัยได้ศึกษาเฉพาะเจาะจงไปที่ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสำคัญ เนื่องจากต้องการสะท้อนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกำหนดนโยบาย ขณะเดียวกัน ผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเชื่อมโยงกับขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย เพื่อหารูปแบบ แนวทางในการปรับปรุง แก้ไข พัฒนานโยบายรับจำนำข้าวเปลือกต่อไป นอกจากนี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติยังเป็นขั้นตอนที่สำคัญอย่างยิ่ง ที่จะนำไปสู่การประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวในการดำเนินนโยบายนั้น การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ย่อมช่วยลดผลกระทบทางลบทั้งหลาย รวมทั้งเกิดประโยชน์สูงสุดต่อชาวนาอย่างแท้จริง

ในขณะที่วัตถุประสงค์การวิจัยได้กำหนดไว้ 2 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพการณ์ และปัญหาการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในประเทศไทยไปปฏิบัติ และ (2) เพื่อนำเสนอแนวทาง และรูปแบบการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าว ไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาจากเอกสาร ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึก เน้นศึกษาแบบกรณีศึกษา เพื่อนำไปสู่การรับรู้

เข้าใจปรากฏการณ์ต่างๆ อย่างลึกซึ้งในกรณีศึกษา ทั้งนี้ ได้เลือกพื้นที่ในการศึกษาวิจัย จำนวน 3 พื้นที่ ซึ่งพิจารณาจากภาคที่มีปริมาณการรับจำนำสูงที่สุดสามลำดับแรกของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2554/55 โดยคัดเลือกภาคละหนึ่งจังหวัด ได้แก่ จังหวัดสุรินทร์ (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) จังหวัดเชียงราย (ภาคเหนือ) และจังหวัดราชบุรี (ภาคกลาง) ซึ่งโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปี 2555/56 มีระยะเวลาในการรับจำนำระหว่าง วันที่ 1 ตุลาคม 2555 – 15 กันยายน 2556

สำหรับหน่วยในการวิเคราะห์ครั้งนี้ เป็นระดับบุคคล ประกอบด้วย ตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ และนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งใช้การสุ่มกลุ่มตัวอย่าง ด้วยการสุ่มกลุ่มตัวอย่างโดยไม่ใช้ทฤษฎีความน่าจะเป็น ใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง รวมทั้งสิ้น 30 คน ซึ่งผลการวิจัยสามารถสรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

## 6.1 สรุป และอภิปรายผลการวิจัย

จากแนวคิด ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติที่นักวิชาการหลายๆ ท่านได้เสนอไว้ ผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง ของ Van Meter and Van Horn (1975) มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ซึ่งประกอบด้วยมิติต่างๆ จำนวน 6 มิติ ได้แก่ วัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากรของนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ สภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากเป็นแนวคิดที่มีความเหมาะสม สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การศึกษา ในขณะเดียวกัน ชุมมิติข้างต้น มีนักวิชาการ และนักวิจัยจำนวนมากอ้างถึง ซึ่งนับเป็นการยืนยัน หรือสนับสนุนมิตินั้นๆ ในอีกมุมหนึ่ง เป็นชุดมิติที่สามารถนำมาเชื่อมร้อยกับเนื้อหาสาระนโยบาย และพื้นที่ที่ทำการศึกษาได้เป็นอย่างดี เนื่องด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพมีอาจมองข้ามการตีความหมายที่คำนึงถึงบริบทของสิ่งที่ศึกษาได้ นอกจากนั้น ทำการประยุกต์ใช้ตัวชี้วัดของแต่ละมิติจากงานศึกษาวิจัยของนักวิชาการต่างๆ โดยสามารถสรุปและอภิปรายผลการศึกษา สภาวะการณ์ และปัญหาการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก ไปปฏิบัติตามมิติในกรอบแนวคิดการวิจัย ได้ดังต่อไปนี้



### มิติวัตถุประสงค์ของนโยบาย

จากการศึกษามิติวัตถุประสงค์ของนโยบาย ในตัวชี้วัดแรก คือ วัตถุประสงค์มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาของนโยบาย หรือวัตถุประสงค์ของนโยบายตอบสนองต่อการแก้ปัญหา พบว่า ผลการวิจัยของจังหวัดราชบุรี จังหวัดเชียงราย และจังหวัดสุรินทร์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ วัตถุประสงค์ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในปี 2555/56 สอดคล้องกับสภาพปัญหาของชาวนา หรือตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีรายได้จากการขายข้าวที่ไม่สูงมากนัก ถูกกดราคาจากพ่อค้า ไม่มีอำนาจในการต่อรอง ส่งผลให้ความสามารถในการจับจ่ายใช้สอยเครื่องอุปโภคบริโภคต่างๆ มีน้อย และมีคุณภาพชีวิตต่ำ ฉะนั้น การที่รัฐรับจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาปกติ ไม่จำกัดจำนวนการรับจำนำ และรับจำนำทุกเมล็ด ย่อมนำไปสู่รายได้ของชาวนาที่เพิ่มสูงขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ ได้ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาเพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากสิ่งที่กำหนดไว้ไม่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน รวมทั้งโครงการไม่สามารถแก้ปัญหาของภาคการเกษตรในแต่ละพื้นที่ได้อย่างครอบคลุม ทัวถึงและเท่าเทียม ยังคงมีปัจจัยอื่นๆ ที่รัฐไม่ได้จัดการอย่างครอบคลุมทั้งระบบ ในมุมมองกลับกัน โครงการได้มีส่วนในการเพิ่มจำนวนปัญหาให้มากขึ้น ทั้งการทำลายกลไกตลาด ปิดกั้นเอกชนทำการค้า และทำลายระบบสหกรณ์การเกษตร รวมถึงลดการพัฒนาศักยภาพของชาวนาในการพึ่งพาตนเองอย่างเข้มแข็ง ซึ่งประเด็นดังกล่าว สอดคล้องกับแนวคิดของ Mazmanian and Sabatier (1989 : 20) ที่มองว่า ธรรมชาติของปัญหามีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนไม่เท่ากัน แต่สำหรับปัญหาที่ซับซ้อนเกี่ยวข้องกับองค์การต่างๆ ที่หลากหลายนั้น มีจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางเทคนิค หรือความหลากหลายของพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมาย เป็นต้น ฉะนั้น ความสามารถในการจัดการกับปัญหาของผู้มีอำนาจ จึงเป็นส่วนสำคัญที่เชื่อมโยงถึงความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ในมุมมองกลับกัน ต้องยอมรับว่า มีหลากหลายปัญหาที่ยากแก่การควบคุม หรือไม่สามารถควบคุมได้ อาทิเช่น ภัยธรรมชาติ ฝนแล้ง และโรคระบาด เป็นต้น (Hogwood & Gunn, 1984 : 199-206)

ตัวชี้วัดถัดมา คือ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย พบว่า โดยภาพรวม ทั้งสามจังหวัดที่ทำการศึกษานี้ ได้กล่าวถึงโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในมุมที่แตกต่างกัน โดยจังหวัดราชบุรีสะท้อนว่า วัตถุประสงค์ของโครงการนี้ มีความชัดเจน ซึ่งเป็นมุมมองที่เชื่อมโยงกับการปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริง ว่าหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติต่างๆ ที่กำหนดไว้ในโครงการมีความชัดเจนในระดับที่ทำให้ผู้ปฏิบัติรู้ และเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน และปฏิบัติตามหน้าที่นั้นๆ แต่เมื่อพิจารณาในส่วนของเนื้อความที่ระบุไว้ พบว่า ไม่มีความชัดเจน คลุมเครือ ใช้ถ้อยคำที่มีความหมายกว้าง

เกินไป ส่วนจังหวัดเชียงราย มีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายมีความชัดเจน มุ่งให้เกิดประโยชน์ต่อชาวนาส่วนใหญ่ และระบบเศรษฐกิจโดยรวมที่ดีขึ้นเป็นสำคัญ จึงไม่มีวัตถุประสงค์ในส่วนที่จะเป็นปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สุดท้าย คือ จังหวัดสุรินทร์ เห็นว่า วัตถุประสงค์มีความชัดเจนในทางทฤษฎี หลักเกณฑ์ที่มุ่งประโยชน์เพื่อชาวนา แต่ในทางปฏิบัติถือเป็นการเปิดโอกาส หรือเพิ่มช่องทางให้เกิดการทุจริต

จากสรุปผลการวิจัยดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า ความชัดเจนของวัตถุประสงค์มีความสำคัญอย่างยิ่ง ตั้งแต่ในระดับทัศนคติของผู้ปฏิบัติ ลักษณะงานที่ปฏิบัติออกมาว่ามีความรู้ ความเข้าใจหรือไม่ รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นในแง่ลบ และแง่บวก ดังที่ Van Meter and Van Horn (1975 : 463) เชื่อว่า นโยบายที่ดีต้องมีวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรม และมีมาตรฐานที่ชัดเจน เนื่องจากผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มักกำหนดแนวทางปฏิบัติของนโยบายนั้นๆ ให้มีลักษณะกำกวม มีจุดมุ่งหมายและเนื้อหาไม่ชัดเจน รวมถึงยากในการแปลความหมาย ในอีกมุมหนึ่ง สิ่งที่สะท้อนจากความชัดเจนของวัตถุประสงค์ข้างต้น สอดคล้องกับผลการวิจัยของ Cheema and Rondinelli (1983) ที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ การจัดทำแผนปฏิบัติงานของประเทศต่างๆ ในเอเชีย แล้วพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติปัจจัยหนึ่งที่สำคัญ คือ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ นโยบาย นอกจากนั้น จากผลการศึกษาของ กมลพร กัลยาณมิตร (2550) ที่ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติในจังหวัดนนทบุรี ยังเป็นการสนับสนุนว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายและกรอบแผนงานที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ง่ายต่อการปฏิบัติ ย่อมตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานของประชาชนอย่างเพียงพอ ทว่าถึง อีกทั้งวัตถุประสงค์ของนโยบายและกรอบแผนงานแสดงให้เห็นถึงการมอบหมายภารกิจตามหน้าที่ได้ชัดเจน นอกจากนั้น ยังนับได้ว่าเป็นแนวทางสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผล รวมถึงเป็นช่องทางในการสนับสนุนด้านทรัพยากร โดยพิจารณาจากช่องว่างของวัตถุประสงค์นั้นๆ เพื่อเป็นตัวบ่งชี้ว่า ต้องสนับสนุนทรัพยากรส่วนใดเพิ่มเติม (Mazmanian and Sabatier, 1989 : 20-39)

### มิติทรัพยากรของนโยบาย

จากผลการศึกษามิติทรัพยากรของนโยบาย ตัวชี้วัดแรก การจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอ และเหมาะสม สามารถสรุปผลการวิจัยได้ว่า จังหวัดราชบุรี จังหวัดเชียงราย และจังหวัดสุรินทร์ มีทัศนะไปในทิศทางเดียวกัน โดยพิจารณาได้เป็น 3 ส่วน คือ (1) งบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กับชาวนาที่นำข้าวมาจำหน่ายในปี 2555/56 เพียงพอ ไม่ประสบปัญหาในการจ่ายเงินตามใบประทวน

ภายในระยะเวลาที่กำหนด (2) งบประมาณที่รัฐ และหน่วยงานต้นสังกัดจัดสรรให้กับหน่วยปฏิบัติ เพื่อใช้ในการบริหารตามกรอบภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในขั้นตอนต่างๆ ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก อาทิเช่น การจ้างบุคลากรเพิ่มเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในโครงการนี้ ค่าวัสดุอุปกรณ์ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่จำเป็นในการดำเนินโครงการ มิใช่เพียงพอ กล่าวคือ งบประมาณที่รัฐ และหน่วยงานต้นสังกัดจัดสรรให้มักถูกลดทอนลง หรืออนุมัติวงเงินต่ำกว่าสภาพความเป็นจริงในการใช้จ่ายสิ่งต่างๆ สำหรับปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ ซึ่งในทุกจังหวัดให้ความคิดเห็นสอดคล้องกันว่าการจัดสรรงบประมาณที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบัน ให้อำนาจส่วนกลางพิจารณา กำกับ ดูแล ขณะที่หน่วยงานระดับจังหวัดเป็นผู้ใช้งบประมาณตามที่ส่วนกลางเห็นสมควรเท่านั้น ทำให้งบประมาณดังกล่าวไม่เพียงพอ และไม่เหมาะสม รวมทั้ง (3) งบประมาณที่รัฐต้องสูญเสียในการบริหารกระบวนการต่างๆ ของโครงการรับจำนำข้าว ไม่ว่าจะเป็นค่าจ้างให้เอกชนส่งสีแปรสภาพ ค่าขนย้ายข้าวเปลือกไปเก็บที่โกดังกลาง ค่าเช่าโกดัง/ไซโลเก็บข้าว และค่าจ้างบริษัทตรวจสอบคุณภาพข้าว รวมถึงค่าใช้จ่ายอื่นๆ นั้น เป็นการใช้งบประมาณจำนวนมหาศาลอย่างไม่เหมาะสม กลุ่มคนที่มักได้รับประโยชน์จากส่วนนี้ มักเป็นเอกชน และเจ้าหน้าที่ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แทนที่จะตกอยู่กับชาวนามากขึ้น หรือสามารถนำไปจัดสรรเพื่อใช้จ่ายในส่วนอื่นๆ หากรัฐมีการบริหารโครงการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ ผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดจากการที่รัฐใช้งบประมาณ และบริหารที่ผิดพลาด คือ การจ่ายเงินให้กับชาวนาล่าช้าในโครงการช่วงปี 2556/57

ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการใช้งบประมาณของรัฐที่ไม่เหมาะสมในส่วนสุดท้าย ได้นำไปสู่ผลกระทบในแง่ลบเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งสภาวะการณ์ดังกล่าว ไม่ได้เพิ่งเคยเกิดขึ้นกับนโยบายเกี่ยวกับข้าวเท่านั้น ผลกระทบการเกษตรชนิดอื่นๆ รัฐบาลที่ผ่านมาได้ดำเนินการลักษณะนี้ อาทิเช่น จากผลการวิจัยของ ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์ และคนอื่นๆ (2553) ที่ทำการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังเพื่อป้องกันการทุจริต พบว่า การรับจำนำมีปัญหาต่างๆ ทั้งการสวมสิทธิ์ สตี้อกลม และการปลอมปน เป็นต้น อีกทั้งจากการศึกษา พบว่า โครงการแทรกแซงตลาดหัวมันสำปะหลังก่อภาระการคลังให้แก่รัฐบาลจำนวนหลายพันล้านบาทในแต่ละปี และเสียค่าใช้จ่ายในการแปรสภาพตลอดจนการดำเนินการต่างๆ ในมุมกลับกัน มีเกษตรกรเพียงบางส่วนเท่านั้น ที่ได้ประโยชน์จากโครงการนี้ นอกจากนั้น ได้สร้างภาระการคลัง การทุจริตที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างเกษตรกรผู้ประกอบการ โรงมัน และลานมัน รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ การบิดเบือนกลไกตลาด การเร่งขูดหัวมันส่งออกขายของเกษตรกร และมันสำปะหลังไม่มีคุณภาพ เป็นต้น ดังนั้น จากการนำนโยบายผลการเกษตรไปปฏิบัติข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาภาคการเกษตรโดยรวม มีลักษณะที่คล้ายคลึง

กัน เนื่องจากรูปแบบ และการปฏิบัติของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยไม่ได้แตกต่างกันมากนัก สิ่งใดที่ทำแล้วส่งผลกระทบต่อ รัฐบาลชุดต่อไปก็ยังคงใช้มาตรการนั้นๆ หรือใกล้เคียงกัน

ตัวชี้วัดลำดับถัดมา ปริมาณและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานมีเพียงพอและเหมาะสม จากผลการวิจัยสามารถสรุปในมุมมองที่ว่า ปริมาณเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติมีไม่เพียงพอ และไม่มีคุณภาพ เนื่องจากปริมาณงานที่ได้รับมอบหมายมีมากกว่าจำนวนผู้ปฏิบัติงาน ส่วนในเรื่องคุณภาพพบว่า มีความหลากหลาย ขึ้นอยู่กับบุคคลนั้น มีประสบการณ์ ความคุ้นเคยชินกับโครงการภาค การเกษตรที่ผ่านมามีความใกล้เคียงกับ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกมากน้อยเพียงใด ซึ่งทุกพื้นที่ที่ทำการศึกษามีแนวทางในการแก้ไขปัญหา เรื่องปริมาณและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ด้วยการจ้างงานเพิ่มสำหรับปฏิบัติงานในโครงการนี้โดยเฉพาะ และทำการฝึกอบรม ประชุม เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจถึงแนวทางการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง แต่อีกด้านหนึ่ง มีเจ้าหน้าที่บางส่วนที่ทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Kerr (1976) ที่พบว่า องค์กรที่มีบุคลากรขาดความรู้ ความเข้าใจ และวิธีปฏิบัติที่เหมาะสม หรือตัวผู้ปฏิบัติไม่มีศักยภาพ ความเชี่ยวชาญ รวมถึงองค์กรมีกำลังคนไม่เพียงพอ ย่อมส่งผลให้ องค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพต่ำ และเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความล้มเหลวในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวชี้วัดต่อมา วัสดุอุปกรณ์มีเพียงพอ ทันสมัย อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ สามารถสรุปในภาพรวมได้ว่า ทั้งสามพื้นที่ได้ให้ข้อมูลที่สอดคล้องกันว่า วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ แต่มีไม่เพียงพอ และไม่ทันสมัย นอกจากนี้ ในพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ พบว่า เครื่องวัดเปอร์เซ็นต์ต้นข้าวไม่ได้มาตรฐาน เนื่องจากเป็นที่เคลือบแคลง สงสัยของชาวนามาโดยตลอดว่าอุปกรณ์ไม่เที่ยงตรงเมื่อเครื่องมือมีความร้อนสูง ซึ่งส่งผลต่อราคารับจำนำที่ชาวนาจะได้รับลดลงไปด้วย

ตัวชี้วัดลำดับสุดท้าย โรงสี โกดังกลาง/ไซโล มีมาตรฐาน ปริมาณ และใช้ระยะเวลาในการจัดเก็บที่เหมาะสม จากการศึกษาทั้งสามจังหวัด พบว่า โรงสี โกดังกลาง/ไซโลได้มาตรฐาน แต่ระยะเวลาในการจัดเก็บไม่เหมาะสม เพราะส่วนกลางเป็นผู้กำหนดสิ่งตีแปรสภาพ และการระบายข้าวจากโกดัง ซึ่งที่ผ่านมามีให้เห็นว่า รัฐบาลไม่มีแนวทางการจัดการที่ชัดเจน ตลอดจนการสั่งการเป็นไปอย่างล่าช้า ทำให้ข้าวที่เก็บไว้เสื่อมคุณภาพ ค้างอยู่ในสต็อกเป็นจำนวนมาก แต่ข้อเท็จจริงเรื่องปริมาณ โกดังกลาง/ไซโล แต่ละพื้นที่ให้ข้อมูลที่แตกต่างกันไปตามสภาพบริบทของพื้นที่ กล่าวคือ จังหวัดราชบุรี และจังหวัดสุรินทร์ไม่ประสบปัญหาเกี่ยวกับปริมาณโกดัง/ไซโล แต่ในส่วน ของจังหวัดเชียงรายคลังกลางของภาคเหนือตอนบนมีปริมาณน้อย ไม่เพียงพอ

จากผลการศึกษาวิจัยมิติทรัพยากรนโยบายข้างต้น พบว่า การปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่มีปัญหา อุปสรรคในหลายๆ ส่วน สาเหตุสำคัญเกิดจากการพิจารณา กำกับดูแล และกำหนดแนวทางต่างๆ ของส่วนกลางไม่เหมาะสมกับสภาพบริบทของพื้นที่ ขณะเดียวกัน ทรัพยากรเหล่านั้นไม่เพียงพอในการปฏิบัติงานจริง ทั้งนี้ การจัดการทรัพยากรที่ดี ตามแนวคิดของ Edwards (1980 :10-12) ต้องประกอบด้วย การมีบุคลากรจำนวนที่เหมาะสมกับงาน มีประสบการณ์ มีข้อมูลเกี่ยวกับวิธีดำเนินการตามนโยบาย ข่าวสาร การมีส่วนร่วม มีอำนาจหน้าที่ชัดเจน รวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น อาคาร เครื่องมือ ที่ดิน และอุปกรณ์ต่างๆ

### มิติการสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล

ผลการศึกษาวิจัย ตัวชี้วัดแรก การมีความสามารถในการโน้มน้าวใจให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการดำเนินงานตามนโยบายที่วางไว้ สรุปได้ว่า ผู้บังคับบัญชา หรือผู้บริหารของหน่วยงานในทุกพื้นที่มีความสามารถในการโน้มน้าวใจที่ดี เพราะทำให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ แนวทางจนบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ โดยใช้รูปแบบการโน้มน้าวใจที่ใกล้เคียงกัน อาทิ เช่น เน้นการสื่อสารที่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ สร้างความรู้สึกให้ตระหนักถึงคุณค่าในงานที่มีส่วนช่วยเหลือชาวนา และผู้ประกอบการโรงสีขึ้นเงินเดือนให้ลูกจ้างในช่วงรับจำนำข้าวในปริมาณมากๆ จากรูปแบบการโน้มน้าวใจข้างต้น สอดคล้องกับพฤติกรรมผู้นำแบบชี้แนะ (directive leadership) กล่าวคือ ผู้บริหารเน้นสื่อถึงความต้องการที่จะให้ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการลงมือกระทำ ยึดถือกฎเกณฑ์ต่างๆ และตั้งเป้าหมายการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน ผสมผสานกับพฤติกรรมผู้นำแบบสนับสนุน (supportive leadership) ที่เน้นความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการเป็นสำคัญ แสดงถึงความห่วงใย เป็นมิตร ร่วมมือกันแก้ไขปัญหา ไม่ทอดทิ้งกัน ตลอดจนสร้างบรรยากาศการทำงานเป็นทีม ซึ่งพฤติกรรมแบบผู้นำดังกล่าวได้นำไปสู่ความสัมพันธ์ในทางบวกกับความพึงพอใจและความคาดหวังของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในสถานการณ์ที่ภารกิจมีความคลุมเครือ ไม่แน่นอน ขณะที่พฤติกรรมผู้นำแบบสนับสนุน ส่งผลให้เกิดความพึงพอใจต่อเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติที่มีความกดดัน อึดอัดใจ (Luthans, 1992 : 281) ทั้งนี้ เมื่อมองในมุมของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก พบว่า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นสัมพันธ์กับรูปแบบพฤติกรรมผู้นำของแต่ละหน่วยงานในจังหวัดต่างๆ ที่ทำการวิจัยครั้งนี้ เป็นอย่างดี จึงทำให้ตัวชี้วัดนี้ ไม่ประสบปัญหาในการดำเนินงานมากนัก แต่อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติยังประสบปัญหาอยู่บางประการในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ซึ่งเจ้าหน้าที่บางคนรู้สึกว่า โครงการนี้ส่งผลให้พวกเขาต้องมีภาระหน้าที่มากขึ้นกว่าเดิม แต่ที่ขณะดังกล่าว ไม่ได้ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่กลุ่มนั้นลดลง

ตัวชี้วัดที่สอง ความสามารถในการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กร ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า ทั้งสามพื้นที่ที่ทำการศึกษามีปัญหาอุปสรรคในประเด็นนี้ การสื่อสารภายในและภายนอกองค์กรในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมถึงระดับบนลงล่าง จากล่างขึ้นบนของส่วนภูมิภาค มีประสิทธิภาพสูง เพราะเจ้าหน้าที่มีทัศนคติต่อกันในแง่บวก ร่วมมือกันแก้ไขปัญหาในพื้นที่ อีกทั้งประสานงาน ดำเนินกิจกรรมระหว่างหน่วยงานมาโดยตลอด ซึ่งกระบวนการเชื่อมโยงระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล ตลอดจนหน่วยงานต่างๆ ข้างต้น นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จตามเป้าหมายของโครงการที่วางไว้ โดยการประสานงาน (cooperation) ดังกล่าว เป็นลักษณะของการรวมกัน (coalescing) ในรูปแบบการร่วมงาน (joint venture) กล่าวคือ การร่วมมือ ประสาน ติดต่อกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การร่วมกัน แลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อแก้ไขปัญหาจากการดำเนินโครงการ พัฒนาศักยภาพ และสนับสนุนช่วยเหลือด้านทรัพยากรต่างๆ ระหว่างกัน (Thomson and McEwen, 1958 : 23-31)

#### มิติลักษณะของหน่วยปฏิบัติ

มิตินี้ ผลจากการศึกษาวิจัย ตัวชี้วัดแรก รูปแบบความซับซ้อนของโครงสร้างหน่วยปฏิบัติสรุปได้ว่า จังหวัดราชบุรี จังหวัดเชียงราย และจังหวัดสุรินทร์ มองในลักษณะเดียวกัน คือ ลักษณะหน่วยปฏิบัติในโครงการรับจ่านำเข้าเปลือกมีความสลับซับซ้อน มีสายการบังคับบัญชาที่ยาว และเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน แต่มีความคิดเห็นในส่วนของผลที่เกิดขึ้นเมื่อนำโครงการไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน กล่าวคือ จังหวัดราชบุรี มองว่า ลักษณะของหน่วยปฏิบัติข้างต้น ไม่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน เนื่องจากมีมิติอื่นๆ เป็นส่วนช่วยเสริม หรือเกื้อหนุน อาทิเช่น การสื่อสารที่ดี ความคุ้นเคย ปฏิสัมพันธ์ในทางบวก เป็นต้น

ในมุมมองกลับกัน จังหวัดเชียงราย และจังหวัดสุรินทร์ มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกัน คือ การให้อำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางเป็นสำคัญ ส่งผลต่อการสั่งการที่ล่าช้า รวมถึงเป็นลักษณะโครงสร้างที่เอื้อต่อการทุจริต และต้องใช้งบประมาณในการบริหารสูง

ตัวชี้วัดที่สอง ความชัดเจนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติ ในประเด็นนี้ สามารถสรุปไปในทิศทางเดียวกันได้ว่า การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติในแต่ละหน่วยงานมีความชัดเจน ไม่มีความซ้ำซ้อนกันในการปฏิบัติงาน ขณะเดียวกัน สามารถเชื่อมโยงการปฏิบัติงานให้สำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้

ตัวชี้วัดสุดท้าย ความเหมาะสมของระเบียบ ข้อบังคับ จากผลการวิจัย สรุปได้ว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือก มีทั้งกฎระเบียบที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน และเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน เนื่องจากข้อกำหนดบางอย่างไม่สอดคล้องกับสภาพบริบทของพื้นที่ อาทิเช่น จังหวัดเชียงรายมีปัญหาเรื่องการขอขยายเวลาให้เกษตรกรในเรื่องการนำผลผลิตไปสู่โรงสี ขณะที่จังหวัดสุรินทร์มีปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีผู้ค้างจำนวนมาก แต่รัฐไม่รับจำนำยุ่งฉาง และกำหนดเปอร์เซ็นต์ต้นข้าวในการรับจำนำ ซึ่งที่ผ่านมา ชาวนานำข้าวไปขายที่โรงสีจะไม่ถูกหักเรื่องเปอร์เซ็นต์ต้นข้าว อีกทั้ง ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ยังให้อำนาจส่วนกลางในการวินิจฉัย กำกับ ดูแล เป็นสำคัญ ซึ่งบางประเด็นสามารถจัดการเองในพื้นที่ได้ จึงทำให้การแก้ไขปัญหาต่างๆ เป็นไปอย่างล่าช้า

จากสรุปผลการวิจัยมีลักษณะของหน่วยปฏิบัติ เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความซับซ้อนของหน่วยปฏิบัติ การมีกระบวนการรับจำนำที่ยาว เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน และความไม่เหมาะสมของระเบียบ ข้อบังคับในบางส่วน เมื่อนำไปปฏิบัติในแต่ละพื้นที่ ด้วยเหตุดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดความล่าช้า สูญเสียงบประมาณจำนวนมาก และเป็นช่องโหว่ให้มีการทุจริต คอร์รัปชันในโครงการนี้ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในยุคปัจจุบัน ที่นับวันนโยบายและโครงการของรัฐขยายใหญ่โตขึ้นเรื่อยๆ ต้องสามารถจัดการระหว่างองค์กรได้ เพราะความสำคัญไม่ได้เฉพาะเจาะจงไปที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งอีกต่อไปแล้ว (Henry, 2004 : 145) แต่ขณะเดียว ต้องยอมรับว่า ศักยภาพของรัฐมีข้อจำกัด กล่าวคือ ไม่สามารถจัดการทุกอย่างได้ตามลำพัง ซึ่งผลปรากฏชัดเจนในปีรับจำนำ 2556/57 ดังนั้น การกระจายอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจ การกำหนดหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ งบประมาณ และทรัพยากรต่างๆ ถือเป็นทางออกหนึ่ง ที่จะช่วยลดภาระในมือของรัฐ และเกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

### มิติสถานะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

จากผลการวิจัย ตัวชี้วัดแรก การสนับสนุน หรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อ นโยบาย ซึ่งเกิดจากการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน สรุปได้ว่า กลุ่มเอกชนในจังหวัดต่างๆ ที่ทำการศึกษา โดยเน้นที่โรงสีนั้น ได้ให้ข้อมูลสอดคล้องกัน คือ โรงสีสนับสนุนโครงการดังกล่าว เนื่องจากในสภาพความเป็นจริง โรงสีไม่สามารถซื้อข้าวแข่งกับรัฐบาล จึงจำเป็นต้องเข้าร่วมโครงการ เพื่อความอยู่รอดทางธุรกิจ และมีรายได้ที่แน่นอนจากการรับจ้างรัฐ ทั้งการรับจ้างสีแปรสภาพ รับฝากข้าวไว้ในโกดัง/ไซโล รวมถึงเป็นช่องทางแสวงหาผลประโยชน์สำหรับบางโรงสี ด้วยเหตุที่ว่า ข้าวที่

รับจําจากชาวนาไม่ต้องสีแปรสภาพ และส่งมอบให้กับรัฐทันทีทันใด ทำให้โรงสีใช้เวลาระยะนี้ นำข้าวมาทำการค้าตามปกติได้ หรือเรียกได้ว่า รัฐออกเงินให้หมุนข้าวได้ โดยที่ไม่ต้องลงทุน แต่ในอีกมุมหนึ่ง โรงสีได้รับผลในแง่ลบหลายๆ ส่วนเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์กับผู้ค้าข้าวที่เคยติดต่อธุรกิจต้องเหินห่างไป และหยุดการพัฒนาศักยภาพทางธุรกิจของตนเอง ไม่สามารถสร้างชื่อเอกลักษณ์ให้กับสินค้าของตนเองได้ รวมทั้งตระหนักดีว่า หากโครงการนี้ล้มเลิกไป จะเป็นภาระของพวกเขาย่างหนักในการใช้เวลาสำหรับสร้างตลาดใหม่

**ตัวชี้วัดที่สอง** ความสามารถในการผลิตและจำหน่ายภายในและภายนอกประเทศ สรุปได้ว่า ในช่วงที่มีโครงการรับจําข้าวเปลือก ซึ่งกำหนดราคาจําสูงกว่าราคาตลาด ต้นละ 15,000 บาท รับจําทุกเมล็ด ไม่จำกัดจำนวน ส่งผลให้ในทุกพื้นที่ผลิตข้าวเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นกว่าช่วงก่อนมีโครงการนี้ บางพื้นที่ในจังหวัดราชบุรี เกษตรกรที่ปลูกพืชผักชนิดอื่นๆ หันมาปรับพื้นที่เพื่อปลูกข้าวมากขึ้น ฉะนั้น แสดงให้เห็นว่า ความสามารถในการผลิตข้าวของประเทศ มีปริมาณสูงขึ้น แต่เมื่อพิจารณาการระบาย และจำหน่ายข้าวของประเทศในภาพรวม พบว่า ประสบปัญหาไม่สามารถจัดการข้าวในสต็อกตามช่วงเวลาที่เหมาะสม ซึ่งเป็นผลมาจากการที่รัฐเป็นผู้กำกับดูแล และเป็นเจ้าของข้าวในสต็อกแต่เพียงผู้เดียว โดยสะสมตั้งแต่ปี 2554/55 ในขณะที่ต่างประเทศ อาทิเช่น อินเดีย และเวียดนาม ได้เร่งพัฒนาศักยภาพทั้งการผลิต ส่งออกสูงขึ้นเรื่อยๆ และไม่ต้องตกอยู่ในสภาวะกดดันจากการที่ซื้อข้าวมาในราคาแพง แต่ขายในราคาถูกเหมือนดังประเทศไทย เพราะประเทศไม่ได้มีอิทธิพลมากพอ ที่จะขึ้นราคาตลาดโลกในสถานการณ์ที่มีคู่แข่งทางการค้าสูงขึ้นเรื่อยๆ

**ตัวชี้วัดสุดท้าย** การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและค่านิยมในการทำนา สรุปได้ว่า โดยภาพรวมวิถีชีวิตค่านิยมในการทำนาเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ชาวนาที่เน้นการพึ่งพาเทคโนโลยี การจ้างแรงงาน จนเกิดวัฒนธรรมใหม่ ที่เรียกว่า “การทำนาทางโทรศัพท์” ประกอบกับอาศัยปัจจัยการผลิตที่นับวันจะมีราคาสูงขึ้น คนวัยแรงงานรุ่นหลังไม่นิยมทำนา ขายข้าวได้ราคาถูก ทำให้มีรายได้ไม่พอกับรายจ่าย เป็นหนี้เป็นสิน รวมถึงผลกระทบจากภัยธรรมชาติ เป็นต้น ส่งผลให้โครงการนี้ได้รับผลตอบรับในแง่ลบจากชาวนา โดยเฉพาะชาวนาที่มีที่นาจำนวนมากจะได้รับประโยชน์มาก เพราะรัฐให้ราคารับจําที่สูงกว่าปกติ และจากการที่ชาวนามีความพึงพอใจคาดหวังสูงกับโครงการนี้ ทำให้ชาวนาในจังหวัดราชบุรีพยายามปลูกข้าวให้ได้หลายๆ ครั้งต่อปี (นาปรัง) เก็บเกี่ยวให้เร็วที่สุด โดยไม่ได้คำนึงถึงคุณภาพข้าว แต่จังหวัดเชียงรายและจังหวัดสุรินทร์ ยังคงปลูกพันธุ์ข้าว มีรูปแบบการทำนาดเดิม อย่างไรก็ตาม เมื่อมองในมุมมองของปัญหาชาวนาใน



ภาพรวม พบว่า โครงการไม่สามารถเชื่อมโยง หรือแก้ไขทุกข์ของชาวนาได้อย่างครอบคลุม และยั่งยืน ทรายใดที่ชาวนายังคงมีภาระหนี้สิน ต้องใช้จ่ายเพื่อลงทุนในการทำงานที่สูง ประกอบกับความไม่แน่นอนสภาพแวดล้อม และภัยธรรมชาติ

จากสรุปผลการวิจัยที่ได้ เป็นเครื่องบ่งบอกว่า สภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากเป็นที่มาของการดำเนินนโยบายนั้นๆ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล หากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มต่างๆ สามารถจัดการให้สภาวะ หรือเงื่อนไขต่างๆ เป็นปัญหา อุปสรรคน้อยที่สุด หรือแทบจะไม่มีปัญหาเลย ในทางปฏิบัติ ซึ่งตามผลการวิจัยของ Iglesias (1976) ที่ได้ทำการศึกษารวบรวมกรณีศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของประเทศต่างๆ ในเอเชีย ได้แก่ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย ศรีลังกา อินเดีย ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย สิงคโปร์ ฮองกง เกาหลีใต้ และไทย พบว่า ประเทศในเอเชียการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งแวดล้อมทางการเมือง ผู้บริหารโครงการต้องแสวงหาการสนับสนุนทางการเมืองให้ได้มากที่สุด ทั้งนี้ ข้อค้นพบดังกล่าว สอดคล้องกับการศึกษาของ Levin (1981) ที่มองว่า ตัวผู้นำต้องสามารถชักจูง และดึงเอาทรัพยากรทางการเมืองมาสนับสนุนนโยบายได้ รวมถึงสร้างกลุ่มที่สนับสนุนนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผลประโยชน์เอกชนที่จะคอยช่วยเหลือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ จากผลการวิจัย ชี้ให้เห็นว่า ผู้มีอำนาจต้องใจกว้างพอ ที่จะยอมรับถึงปัญหา สภาวะการณ์ที่เกิดขึ้น ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงเข้าใจบริบทต่างๆ อย่างทะลุปรุโปร่ง รอบด้าน เพื่อหาแนวทางป้องกัน หรือแก้ปัญหาระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติ

#### มิติทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลการวิจัยมิตินี้ ตัวชี้วัดแรก ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในทุกกระบวนการต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากเดิมเพียงเล็กน้อยไปจนถึงปรับเปลี่ยนพฤติกรรมมาก ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ในการมีส่วนร่วมกับนโยบายรัฐที่ผ่านมา ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมีลักษณะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ ผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชนต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมมากกว่าหน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ทั้งในเรื่องการบริหารบุคลากร การเชื่อมประสานงานกับหน่วยงานจำนวนมาก ความคุ้นเคยในงานเอกสาร รวมถึงการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ต้องผันตัวเองจากผู้ค้าข้าวมาเป็นผู้รับจ้างรัฐ นอกจากนี้ การที่โครงการนี้ มีการปรับเปลี่ยนหลักการ วิธีการดำเนินงานบ่อยครั้ง ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติ

**ตัวชี้วัดที่สอง** ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถสรุปได้ว่า ผู้ปฏิบัติงานมีทัศนคติ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ เห็นด้วย เพราะเป็นนโยบายที่ส่งผลดีกับชาวนาอย่างชัดเจน และไม่เห็นด้วยกับโครงการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ทัศนคติในแง่ลบไม่ได้ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานเพิกเฉย หรือเลือกปฏิบัติ แต่ในส่วนของจังหวัดสุรินทร์ ผู้ปฏิบัติทุกหน่วยงานมีความคิดเห็นตรงกันว่า ไม่เห็นด้วยกับโครงการนี้ และเสนอให้ยกเลิกการรับจำนำ เนื่องจากการปฏิบัติงานที่ผ่านมา ซึ่งให้เห็นอย่างเด่นชัดว่า การดำเนินงานในแนวทางนี้ ได้ก่อให้เกิดผลในแง่ลบมากกว่าแง่บวก ไม่ว่าจะเป็น (1) รูปแบบของโครงการไม่เหมาะสมกับสภาพบริบทของแต่ละพื้นที่ (2) กระบวนการที่ยาว นำไปสู่ค่าใช้จ่ายในการจัดการที่สูง และเป็นการเปิดช่องให้มีการทุจริต (3) ไม่เปิดโอกาสให้เอกชนพัฒนาศักยภาพทางการค้า (4) ระบบสหกรณ์การเกษตรถูกทำลาย (5) ข้าวอินทรีย์ถูกทำลาย (6) ทำลายระบบตลาด และเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพข้าวรวมทั้ง (7) ชาวนาไม่สามารถยืนได้ด้วยตนเอง เป็นต้น

จากทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติข้างต้น จุดสำคัญที่เกิดขึ้น คือ ความขัดแย้งระหว่างทัศนคติที่มีต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือกกับการปฏิบัติงาน กล่าวคือ ถึงแม้โครงการจะส่งผลให้ผู้ปฏิบัติต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมจากเดิม และรู้สึกไม่เห็นด้วย เพราะโครงการส่งผลในแง่ลบหลายๆประการ แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ยังคงดำเนินงานตามแนวทางดังกล่าว ภายใต้ขอบเขตหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งให้เห็นว่า ระบบราชการ (bureaucratic) เน้นสายการบังคับบัญชา ยึดถือในกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด และความเกรงกลัวต่อผู้มีฐานะทางสังคมที่สูงกว่าตน ซึ่งเป็นแนวคิดดั้งเดิม (traditional views) ยังคงครอบงำสังคมไทยไว้ โดยมีผลทั้งในแง่บวก และแง่ลบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยครั้งนี้ ได้นำเสนอเนื้อหาสาระที่เชื่อมโยงกับข้อค้นพบในการวิจัย ซึ่งพบว่า การนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติประสบปัญหา อุปสรรคในหลายๆประการ โดยข้อเสนอแนะในภาพรวม เป็นการผสมผสานกันระหว่างการยังคงดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกต่อไป แต่ปรับปรุง แก้ไขในกระบวนการต่างๆ ประกอบกับเสนอมาตรการเสริม

อื่นๆ เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลยิ่งขึ้น และสามารถส่งเสริมพัฒนาเรื่องข้าว และชาวนาที่ครอบคลุมทั้งระบบ ประกอบกับการนำเสนอข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

### 6.2.1 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

ประการแรก ปรับลดราคารับจำนำข้าวให้เหมาะสม ควรลดราคารับจำนำลง ประมาณตันละ 12,000 บาท ในระดับความชื้นไม่เกิน ร้อยละ 20 โดยชี้แจงให้ชัดเจนว่า กำหนดบนพื้นฐานของหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขอะไร เนื่องจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น คือ ไม่มีชาวนาคนใดจำนำได้ราคาสูงสุดตามที่กำหนดไว้ ถูกหักความชื้น สิ่งเจือปน และเปอร์เซ็นต์ต้นข้าว อีกทั้งดำเนินนโยบายดังกล่าว ในลักษณะ “มาตรการเสริม” คือ การช่วยแก้ปัญหาเฉพาะช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ที่ตลาดมีปัญหา เพื่อเพิ่มทางเลือกให้กับชาวนา เมื่อใดที่ราคาตลาดอยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสม ให้ชาวนาซื้อขายในตลาดปกติ แต่หากเกิดปัญหาราคาตลาดตกต่ำจนกระทั่งชาวนาขาดทุน รัฐจึงนำนโยบายรับจำนำเข้ามาเป็นทางเลือก อีกทั้ง ควรมีการระบุให้ชัดเจนว่า ชาวนาที่ควรจะได้รับช่วยเหลือ คือ ชาวนาที่มีรายได้เท่าไร หรือมีพื้นที่จำนวนกี่ไร่ ใครคือชาวนาที่เดือดร้อน อาทิเช่น ชาวนารายย่อย ชาวนาที่เช่าที่นาทำ เพื่อช่วยยกระดับรายได้

ประการที่สอง ปรับปรุงขั้นตอนรับจำนำข้าวเปลือก โดยเสนอ 3 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบแรก รัฐเพิ่มเงินอุดหนุนให้เมื่อชาวนานำข้าวมาขาย ณ โรงสี รูปแบบที่สอง ชาวนานำข้าวมาจำนำ ณ โรงสี จากนั้นรัฐขายข้าวเปลือกให้โรงสีในราคาตลาด เพื่อดำเนินธุรกิจตามกลไกปกติ รวมถึงรูปแบบสุดท้าย เปลี่ยนมือให้สหกรณ์การเกษตรเป็นผู้รับจำนำจากสมาชิก

ประการที่สาม ควรจัดตั้งองค์การอิสระ สำหรับดูแลผลิตผลทางการเกษตรชนิดข้าว โดยตรงทั้งระบบ ไม่ควรตั้งคณะกรรมการหลากหลายชุดที่รับผิดชอบในลักษณะแยกส่วนกัน ซึ่งทำให้ไม่ได้เชื่อมประสานการดำเนินงาน และศึกษา วิเคราะห์ข้าวอย่างรอบคอบตั้งแต่กระบวนการผลิตไปจนถึงการจำหน่าย รวมทั้งรัฐไม่ควร กำกับ ดูแล ตั้งการแต่เพียงผู้เดียว แต่ควรให้เอกชน และภาคส่วนอื่นๆ ดำเนินการตามกลไกปกติที่ควรจะเป็น

ประการที่สี่ มุมมองการปฏิบัติงานในลักษณะล่างขึ้นบน นับเป็นหนทางสู่ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างแท้จริง เพราะไม่มีใครหยั่งรู้ปัญหาของแต่ละพื้นที่ได้ดีที่สุดเท่ากับคน

ในชุมชน ท้องถิ่นนั้นๆ สร้างให้เกิดพลังพลเมือง ประชาชนผู้มีสำนึก และตื่นรู้ในเรื่องของสาธารณะ และร่วมแรงร่วมใจ หรือเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น แต่ในอีกมุมหนึ่ง การปฏิบัติ จากบนลงล่าง การสนับสนุน ส่งเสริมจากรัฐในด้านต่างๆ ถือเป็นส่วนสำคัญไม่แพ้กัน โดยมีมิติ ต่างๆ ที่ต้องตระหนักถึง ประกอบด้วย (1) การจัดการวางแผนที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้าน ความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ และปัจจัยการผลิตที่มีราคาสูง (2) ความสมดุลและเหมาะสมของบทบาท ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชน (3) ลดการครอบงำจากฝ่ายการเมืองและระบบราชการ รวมทั้ง (4) สร้างการมีส่วนร่วม และเพิ่มศักยภาพในการพึ่งพาตนเองของชาวนา และท้ายที่สุดจะนำมาซึ่ง ความสำเร็จของการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติ

ประการที่ห้า รัฐสนับสนุนให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ศึกษาพัฒนาพันธุ์ข้าว คิดค้นว่าทำอย่างไรให้ข้าวทนทาน คุณภาพสูง มีผลผลิตปริมาณมาก และสามารถเชื่อมโยงไปถึงการพิจารณาแยกแยะได้ว่า ข้าวเมล็ดไหนเป็นข้าวแข็ง ข้าวปานกลาง ข้าว นุ่ม ซึ่งในส่วนนี้จะเป็ประโยชน์กับผู้ค้าข้าวมาก กล่าวคือ ขายข้าวได้ตรงกับความต้องการบริโภค ของผู้ซื้อ อันจะเป็นการเพิ่มมูลค่าข้าวแต่ละเมล็ดด้วย เพราะเมล็ดข้าวในปัจจุบันที่ผลิตมาเหมือนกัน ทุกเมล็ด แต่กินไม่เหมือนกัน รวมถึงพัฒนาพืชชนิดอื่นๆ ที่จะส่งเสริมให้ชาวนาได้ปลูกเพิ่มเติม ขณะเดียวกัน ต้องคิดค้นหาวิธีการต่างๆ อาทิเช่น ทำอย่างไรให้สามารถใช้เมล็ดพันธุ์ดี ปริมาณน้อย ในดินที่ดี หรือการทำนา ควรเป็นนาหว่าน นาดำ หรือนาโยนกกล้า และวิเคราะห์ว่า พันธุ์ข้าวที่เหมาะสม กับแต่ละพื้นที่เป็นอย่างไร เป็นต้น จากการดำเนินการดังกล่าว จะช่วยลดต้นทุนการผลิต และเพิ่ม ผลผลิตต่อไปพร้อมๆ กัน

ประการที่หก รัฐบาลควรช่วยบริหารความเสี่ยง (risk management) ด้วยการทำประกันภัย นาข้าวให้กับชาวนา เนื่องจากปัจจุบันระบบการผลิตมีความเสี่ยงต่อชาวนา ทั้งภาวะโลกร้อน ทำให้ สภาพอากาศเปลี่ยนแปลง ฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล ช่วงหน้าแล้ง แล้งมาก บางครั้งเกิดอุทกภัย หรือ บางพื้นที่แล้งซ้ำซาก หรือท่วมและแล้งสลับกัน ซึ่งสิ่งดังกล่าวที่เกิดขึ้นนั้น ไม่ใช่ความผิดของชาวนา หรือเป็นเรื่องที่อยู่เหนือการควบคุม แต่สามารถส่งผลกระทบต่อชาวนาต้องทุกข์ยากอย่างเป็นวง กว้าง

ประการที่เจ็ด รัฐบาลควรส่งเสริมให้ชาวนารวมกลุ่มกันใช้เทคโนโลยี เครื่องมืออุปกรณ์ ต่างๆ ในการอำนวยความสะดวกภายในหมู่บ้าน ชุมชน โดยงบประมาณสามารถขอสนับสนุนจาก หลายช่องทาง อาทิเช่น ทุนจากโครงการกองทุนหมู่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการจ้างรถไถ และรถเกี่ยว เป็นต้น

ประการที่แปด รัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรจัดฝึกอบรมให้ความรู้กับชาวนา เริ่มตั้งแต่การสร้างความเข้าใจ รับรู้ถึงสาเหตุของปัญหา ความทุกข์ยากของตนเองในเชิงลักษณะเดียวกัน สร้างความตระหนัก ความภาคภูมิใจ และศักดิ์ศรีของอาชีพชาวนา อันจะนำมาซึ่งความต้องการหลุดพ้นจากสภาพปัญหาที่ตนเองเผชิญอยู่ โดยเน้นการพึ่งพาตนเองให้มากที่สุด ด้วยมาตรการต่างๆ อาทิเช่น ฝึกอบรมวิถีทางการใช้เกษตรอินทรีย์ วิธีการประยุกต์ใช้แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงที่เป็นรูปธรรม การรวมกลุ่มในรูปแบบของสหกรณ์การเกษตร และการเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์จากข้าว รวมถึงการขาย

ประการสุดท้าย รัฐบาล และผู้ที่เกี่ยวข้องควรสนับสนุนให้ชาวนา และเกษตรกรทั่วไปมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง เพราะสาเหตุสำคัญของความทุกข์ยาก เป็นหนี้เป็นสินของชาวนาส่วนหนึ่ง คือ การต้องเช่าที่ดินทำกิน ฉะนั้น ควรมีการปฏิรูปเรื่องที่ดินทำกินใหม่ โดยเฉพาะพื้นที่ที่ปล่อยรกร้างว่างเปล่าไม่ได้ทำประโยชน์อะไร รวมถึงการจัดแบ่งพื้นที่ระหว่างใช้ในอุตสาหกรรม และเกษตรกรรมอย่างเหมาะสม เป็นธรรม นอกจากนั้น ควรจัดการระบบน้ำเพื่อการเกษตรอย่างเพียงพอ เท่าเทียม และทั่วถึง

### 6.2.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ประการแรก การออกแบบการวิจัยในครั้งนี้ ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ เนื่องจากมุ่งหวังที่จะศึกษากรณีที่มีลักษณะเฉพาะ เพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ความเข้าใจในเชิงลึกอย่างเป็นองค์รวม ในมุมมองกลับกัน การศึกษาในลักษณะดังกล่าว ส่งผลให้ขาดความครอบคลุม หรือเป็นข้อจำกัดสำหรับข้อมูลเชิงประจักษ์ บนพื้นฐานปรัชญาความเชื่อแบบปฏิฐานนิยม (positivism) ที่มองว่า ความรู้ ความจริง ตั้งอยู่บนฐานของหลักฐาน ฉะนั้น จึงควรศึกษาวิจัย โดยใช้เชิงคุณภาพผสมผสานกับเชิงปริมาณ เพื่อเสริมความจริงเชิงวัตถุวิสัย (objective social reality) ที่ให้คุณค่ากับความแม่นยำตามหลักวิทยาศาสตร์ ข้อมูลที่เป็นตัวเลขที่ชัดเจน ขณะเดียวกัน เป็นการลดข้อจำกัดเกี่ยวกับขนาดกลุ่มตัวอย่างของการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่ทำการศึกษาสัมภาษณ์จำนวนไม่สูงมากนักเหมือนกับเชิงปริมาณ

ประการที่สอง วัตถุประสงค์การวิจัย มุ่งวิเคราะห์สถานการณ์ และปัญหาการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในประเทศไทยไปปฏิบัติ และนำเสนอแนวทาง และรูปแบบการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย แต่ไม่ได้เน้นการศึกษามิติที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ไม่รู้ข้อมูลที่แน่ชัดว่า มิติใดส่งผลต่อความสำเร็จมาก หรือน้อยกว่ามิติอื่นๆ หรือไม่ อย่างไร ฉะนั้น การวิจัยครั้งต่อไป จึงควรเพิ่มเติม

ดังกล่าวในการศึกษาด้วย เพื่อผลที่ได้ นำไปสู่การปรับปรุง หรือส่งเสริมมิติที่มีผลต่อความสำเร็จมาก

ประการที่สาม การเลือกมิติในการวิจัย ผู้วิจัยได้ให้ความสำคัญกับการที่มิติดังกล่าวสามารถเชื่อมโยงกับบริบทของนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกเป็นหลัก แต่ยังคงมีอีกหลากหลายมิติที่มีความน่าสนใจในการศึกษาค้นคว้า ดังนั้น ในการศึกษาค้างต่อไป ควรมีการเลือกมิติที่มีความหลากหลาย หรืออยู่นอกเหนือจากที่งานวิจัยชิ้นนี้ เพื่อให้เกิดข้อค้นพบในแง่มุมใหม่ๆ ทั้งต่อตัวนโยบายนี้ และนโยบายภาคการเกษตรโดยรวม

ประการที่สี่ หากกล่าวถึงนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก ผู้วิจัยมองว่า ความน่าสนใจในตัวนโยบายนี้ ไม่ได้มีแค่เพียงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น แต่หมายรวมถึงขั้นการกำหนดนโยบาย และการประเมินผลนโยบายด้วย ทั้งนี้ การศึกษาโดยใช้ทฤษฎีอื่นๆ เพิ่มเติม ย่อมทำให้ได้ข้อค้นพบที่ครอบคลุมในทุกกระบวนการของนโยบายดังกล่าว

ประการสุดท้าย ผู้วิจัยเสนอว่า ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบ (comparative study) ระหว่างนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกกับนโยบายภาคการเกษตรอื่นๆ ของรัฐบาลในช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายประกันราคาข้าว เพื่อให้เห็นวิวัฒนาการ ความแตกต่าง ข้อดี ข้อเสีย ผลกระทบ และนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขนโยบายภาคการเกษตรต่อไป

### 6.3 บทสรุป

บทสรุปของคู่มือฉบับนี้ ได้นำเสนอข้อมูลภาพรวมทั้งหมดของการศึกษาวิจัย จากนั้นทำการสรุป อภิปรายผล และให้ข้อเสนอแนะใน 2 ส่วน ประกอบด้วย ข้อเสนอแนะจากการวิจัย และข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

จากภาพรวมดังกล่าว จุดสำคัญที่ค้นพบจากงานวิจัย คือ กระบวนการนโยบายสาธารณะในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของนโยบายนั้น ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก และนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดอื่นๆ ที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในรูปแบบเดิมๆ ไม่เพียงพอที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย หรือช่วยแก้ไขปัญหาคความทุกข์ยากเดือดร้อนของภาคการเกษตร

ได้อย่างครอบคลุม ทั้งถึง และเท่าเทียมได้ การให้ความสำคัญกับส่วนกลาง และรัฐบาลที่ถูกลืมหรือเชื่อมมาโดยตลอดว่า มีความเข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพสูงคงต้องปรับเปลี่ยนไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ และใช้งบประมาณมหาศาลนั้น ไม่เพียงพอที่จะให้ส่วนกลาง และรัฐบาลรับผิดชอบดำเนินงานส่วนใหญ่ หรือเรียกได้ว่า ผูกขาดแต่เพียงผู้เดียว ในมุมมองกลับกัน ต้องเปิดกว้างให้คนในระดับชุมชน ท้องถิ่น และจังหวัดจัดการกับปัญหาของตนเองตามสภาพบริบทของแต่ละพื้นที่ๆ มีความแตกต่างกัน ต้องเชื่อใจ และมั่นใจว่า ประชาชนมีศักยภาพ และเข้มแข็งมากพอที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการรับรู้ปัญหา ร่วมกันแก้ไข และการตรวจสอบ เป็นต้น ในขณะที่ส่วนกลาง และรัฐบาลต้องผันตนเองมาเป็นผู้สนับสนุน ส่งเสริมในรูปแบบต่างๆ อย่างรอบคอบ และรอบด้าน เพื่อให้นโยบาย มาตรการนั้นๆ นำไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนโดยรวมอย่างแท้จริงต่อไป

มหาวิทยาลัยรังสิต  
Rangsit University

## บรรณานุกรม

- กมลพร กัลยาณมิตร. “การนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติในจังหวัดนนทบุรี.” *คุณฐิติพนธ์ปรัชญา  
คุณฐิติบัณฑิต, สาขารัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550.*
- กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์. “รายงานผลการรับจำนำข้าวเปลือก โครงการรับจำนำ  
ข้าวเปลือกนาปี ปี 2554/55.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก  
: <http://www.dit.go.th/contentdetail.asp?typeid=8&catid=144&ID=3572>, 9 ธันวาคม 2555.
- \_\_\_\_\_. “การรับจำนำสินค้าเกษตร ข้าวเปลือกนาปี ปี 2555/56.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก :  
<http://www.dit.go.th/contentmain.asp?typeid=8&catid=152>, 10 ธันวาคม 2555.
- \_\_\_\_\_. “คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.)” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก :  
<http://www.dit.go.th/contentmain.asp?typeid=16&catid=11209>, 12 กรกฎาคม 2557.
- \_\_\_\_\_. “มาตรการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก :  
<http://www.dit.go.th/contentdetail.asp?typeid=8&catid=152&ID=4189>, 13 กรกฎาคม  
2557.
- \_\_\_\_\_. “สรุปผลการประชุมคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว ครั้งที่ 14/2555.”  
[ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : [http://www.dit.go.th/rice\\_pawn\\_55-56/Meetings/14-55.pdf](http://www.dit.go.th/rice_pawn_55-56/Meetings/14-55.pdf), 5  
ธันวาคม 2556.
- \_\_\_\_\_. “หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการดำเนินการ โครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี  
2555/56.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.dit.go.th/contentdetail.asp?typeid=8&catid=153&ID=4279>, 27 พฤษภาคม 2556.
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. *เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง (ร่าง) แผนพัฒนา  
การเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ณ  
โรงแรมปรี๊นท์ พาเลซ, 25 สิงหาคม 2554. (อัดสำเนา).*
- กล้า ทองขาว. “การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ :  
กรณีศึกษา นโยบายธรรมาภิบาลเพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ.” *คุณฐิติพนธ์พัฒนบริหารศาสตร  
คุณฐิติบัณฑิต, สาขาการบริหารการพัฒนา, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2534.*
- กวี วรกวิน. *แอตลาสประเทศไทย ภายภาพ รายจังหวัด. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ บริษัท  
พัฒนาคุณภาพวิชาการ (พว.) จำกัด, 2546.*



## บรรณานุกรม (ต่อ)

- กิตติ บุญนาค. “การนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ : การศึกษาวิเคราะห์เชิงปรากฏการณ์ในธุรกิจโรงแรม.” คุษณิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรคุษณิบัณฑิต, สาขาการบริหารการพัฒนา, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2536.
- คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ. *รู้ลึก รู้จริง จำนำข้าว*. ม.ป.ท., 2555.
- คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก :  
[www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/agronomy/](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/agronomy/), 25 พฤษภาคม 2556.
- คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก :  
<http://www.mcru.ac.th/m1/fileUpload/b55-policy-gov.pdf>, 10 ธันวาคม 2555.
- “จัดโมเดลกองทุนอ้อยฯ แทนประชานิยม ‘ข้าว’.” *กรุงเทพธุรกิจ*. 21 กรกฎาคม 2557, 6.
- งามพิศ สัตย์สงวน. *การวิจัยเชิงคุณภาพทางมานุษยวิทยา*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- จุมพล หนีพานิช. *การวิจัยเชิงคุณภาพในทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- \_\_\_\_\_. *การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2554.
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และปราณี ทินกร. “การประเมินนโยบายรักษาระดับราคาของรัฐบาล ปีการเพาะปลูก 2523/2524.” *รายงานการวิจัยคณะเศรษฐศาสตร์*, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ท., 2523.
- ชาย โปธิสิตา. *ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้ง, 2554.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. *วาทกรรมการพัฒนา*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิภาษา, 2554.
- ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์, นิภา ศรีอนันต์ และสุวรรณา ตุลยวสินพงส์. “โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังเพื่อป้องกันการทุจริต.” *รายงานการวิจัยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*, ม.ป.ท., 2553.
- “ชาวนาเครียดหนี้สินผูกคอตายรอเงินจำนำข้าวยังไม่ได้ อ่างทองฮือปิดมิตรภาพ.” *บ้านเมือง*, 27 มกราคม 2557, 6.
- “ชาวนาฮือทวงเงินจำนำข้าว ‘5 จว.เหนือ’ นับหมื่นปิดถนน.” *มติชน*. 7 มกราคม 2557, 13.
- “ชาวนา 4 ภาค ผนึกกำลังบุกพาดิษย์ปักหลักยาวทวงค่าข้าว หมอวรงค์ย้้จิจูจิสวงโลกชี้ล้มสัญญาเหตुक้าวติดคูก ปูแหลอ้างยุบสภาไม่มีเงินจ่าย.” *แนวหน้า*, 6 กุมภาพันธ์ 2557, 1,7.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- “เดินทางประเทศไทย : เดินทางระบบสหกรณ์-เกษตรยั่งยืน.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก :  
<http://www.youtube.com/watch?v=LgcGooILyFY>, 25 กรกฎาคม 2557.
- ดร.ณิ ชันโท. “การประเมินผล โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2541/42 จังหวัดเชียงใหม่.”  
 วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2544.
- เดือนรุ่ง ช่วยเรือง. “วิเคราะห์การใช้มาตรการประกันราคาขายพารา : กรณีศึกษาจังหวัดตรัง.”  
 วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.
- ทองใบ สุดชาติ. “การนำนโยบายขอวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสหวิทยาลัยอีสานใต้.” คุษฎี  
 นิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรคุษฎีบัณฑิต, สาขาการบริหารการพัฒนา, สถาบันบัณฑิตพัฒน  
 บริหารศาสตร์, 2536.
- เทพศักดิ์ บุญรัตพันธ์. “ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่  
 ประชาชนไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานักงานเขตของกรุงเทพมหานคร.” คุษฎีนิพนธ์พัฒน  
 บริหารศาสตรคุษฎีบัณฑิต, สาขาการบริหารการพัฒนา, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร  
 ศาสตร์, 2536.
- “ช.ก.ส. วอนรัฐหาเงินมาอุดจำนำข้าวด่วน.” *โพสต์ทูเดย์*. 3 มกราคม 2557, 11.
- นิธิกร วัฒนเรืองโกวิท. “การศึกษาปัญหาโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล ปี 2546 กรณีศึกษา  
 อำเภอลำเขื่อนแก้ว จังหวัดยโสธร.” วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต,  
 มหาวิทยาลัย มหาสารคาม, 2548.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. “เปลี่ยนประเทศไทยด้วยการรับจำนำข้าว.” *มติชน*. 5 พฤศจิกายน 2555, 6.
- นิพนธ์ พัวพงศกร. “ปัญหาจากการล้มละลายของโครงการรับจำนำข้าว.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก :  
<http://tdri.or.th/tdri-insight/rice-pledging-scheme-problem-nipon/>, 27 มิถุนายน 2556.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตรกร จารุพงษ์. “โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกัน  
 การทุจริต : การแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินและเศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงการรับ  
 จำนำข้าวเปลือก.” รายงานการวิจัยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ  
 ทุจริตแห่งชาติ, ม.ป.ท., 2553.
- บุญณะ แซ่หลี. “การดำเนินงานของโรงสีในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต  
 2549/2550 ในอำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร.” คั่นคว้าอิสระบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต,  
 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551.
- บันเทิง มาแสง. “การประเมินรายได้เพิ่มของชาวนาที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี  
 2534/35.” *ว.เกษตรศาสตร์ (สังคม)*. 15 (2537) : 119-128.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ, บุญมี ลี และเทพกร ณ สงขลา. “อุปสรรคด้านกฎหมายและนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนของคนไทย.” รายงานวิจัยสถาบันพระปกเกล้า, ม.ป.ท., 2545.
- “ปชป. บีรัฐบาลจ่ายเงินชานาค้างค่าจำนำข้าว.” *ไทยโพสต์*, 6 มกราคม 2557, 10.
- “ปชช. แจงข้อหา ‘บุญทรง-พวก’ สร้างเครือข่ายลวงขายข้าวจีทูจีวันนี้- ‘นพ.วรงค์’ จี้กล้าตัดสินใจเอาผิด.” *กรุงเทพธุรกิจ*, 16 มกราคม 2557, 4.
- “ปิดเบงก้ออมสินเพื่อถ่วงคืบต่อไปกรุงไทยโยงเงินข้าวอ้างปกป้องผู้ฝากล่ามือมีมอนุสาวรีย์เจ็บ 28 ราย ฝ่ายมั่นคงจงจัด ‘นุกเงิน’ คม.” *ไทยรัฐ*, 20 มกราคม 2557, 15.
- เปรียบเทียบนโยบายประกันราคาข้าว กับการรับจำนำ. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : [http://www.thairath.co.th/page/price\\_guarantee](http://www.thairath.co.th/page/price_guarantee), 3 กรกฎาคม 2556.
- พอพันธ์ อุทยานนท์. *ข้าว อาหารและการค้า*. เอกสารเผยแพร่ลำดับที่ 2 ของมูลนิธิข้าวไทยในพระบรมราชูปถัมภ์, กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2545.
- เพ็ญศรี เจริญวานิช. “การพัฒนาตลาดผลิตภัณฑ์ลำไยส่งออก.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : [http://www.tnrr.in.th/index.php/index.php?option=com\\_dscollection&itemid=341622](http://www.tnrr.in.th/index.php/index.php?option=com_dscollection&itemid=341622), 8 กรกฎาคม 2556.
- “ผู้ส่งออกข้าวจีทูจีเงินลวง ตั้ง ‘นายหน้า’ รับช่วงแทน.” *กรุงเทพธุรกิจ*, 8 มกราคม 2557, 4.
- “มีอบข้าว 3 ภาค ปิด 4 ถนนหลวงเอเชีย-มิตรภาพ ชูบุกกรุงเทพมหานคร.” *บ้านเมือง*, 28 มกราคม 2557, 2.
- มนุชญ์ วัฒนโกเมร. *ข้อมูลพื้นฐานพรรคการเมืองปัจจุบันและพรรคการเมืองกับการเลือกตั้งปี 2522-2529*. สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529.
- มูลนิธิชีววิถี. “ประมวลนโยบายการจัดการผลผลิตทางการเกษตร การรับจำนำ VS. การประกันรายได้เกษตรกร.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : [www.biothai.net/sites/default/files/Briefing\\_rice.pdf](http://www.biothai.net/sites/default/files/Briefing_rice.pdf), 15 มิถุนายน 2556.
- เมธี ครองแก้ว. “ทำไมนักวิชาการจึงฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเรื่องจำนำข้าว.” *มติชน*. 23 ตุลาคม 2555, 7.
- เมธี ทรัพย์ประสพโชค. “การนำนโยบายจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนไปปฏิบัติ.” *คุษฎีนิพนธ์ปรัชญาคุษฎีบัณฑิต*, สาขารัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ : นานมีบุคส์  
พับลิเคชั่นส์, 2546.
- ราวี เวียงพัยค์ม. “จํานำข้าว เดินหน้าเต็มที่เลยครับ.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก :  
<http://chaoprayanews.com/blog/article/2012/10/09/%>, 9 ตุลาคม 2555.
- สิ้นจปี 56 ผลผลิตน้อย. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.dailynews.co.th/agriculture/203254>,  
27 พฤษภาคม 2556.
- วิโรจน์ ณ ระนอง. “ปัญหาและทางออกนโยบายจํานำข้าว.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก :  
<http://tdri.or.th/tdri-reports/virot-on-rice-policy>, 20 พฤศจิกายน 2555.
- วรเดช จันทรศร. การนํานโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า, การวิจัยเชิงนโยบาย : รูปลักษณะ  
ใหม่ของการกำหนดอนาคต. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2532.
- \_\_\_\_\_. การบริหารเพื่อการพัฒนาของกระทรวงสาธารณสุข. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ปั้นเกล้าการ  
พิมพ์, 2532.
- \_\_\_\_\_. ทฤษฎีการนํานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. พิมพ์และปรับปรุงครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์  
พริกหวานกราฟฟิค, 2551.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2552.
- ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก :  
[http://cebf.utcc.ac.th/upload/poll\\_file/file\\_th\\_25d25y2013..pdf](http://cebf.utcc.ac.th/upload/poll_file/file_th_25d25y2013..pdf), 14 มกราคม 2557.
- ศูนย์วิจัยข้าวเขียงราย. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : [http://cri.brrd.in.th/km/index.php?option=com\\_](http://cri.brrd.in.th/km/index.php?option=com_content&view=article&id=44#cri9)  
[content&view=article&id=44#cri9](http://cri.brrd.in.th/km/index.php?option=com_content&view=article&id=44#cri9), 17 มกราคม 2557.
- ศูนย์วิจัยข้าวสุรินทร์, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : [http://srn.brrd.in.th/km/index.php?option=com\\_](http://srn.brrd.in.th/km/index.php?option=com_content&view=article&id=6)  
[content&view=article&id=6](http://srn.brrd.in.th/km/index.php?option=com_content&view=article&id=6), 17 มกราคม 2557.
- “สัมภาษณ์พิเศษ : ชีระชัย-นิพนธ์ ยลโครงการ “จํานำข้าว” ถึงเวลาประกาศเลิก.” *ฐานเศรษฐกิจ*, 8  
มกราคม 2557, 4.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. “สัมภาษณ์สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์: ทิศทางที่ดีอาร์ไอกับบทบาทฝ่ายค้าน  
(นโยบาย).” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : [http://tdri.or.th/tdri-insight/prachatai2013024](http://tdri.or.th/tdri-insight/prachatai20130245133)  
5133, 15 มกราคม 2556.
- สมคิด พรหมจู้. *เทคนิคการประเมินโครงการ*. พิมพ์ครั้งที่ 5. นนทบุรี : จตุพร ดีไซน์, 2550.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- สมบัติ ชำรงชัญวงศ์. *นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*. พิมพ์ครั้งที่ 19. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2552.
- สมบูรณ์ ศิริสรรหิรัญ, *ทฤษฎีองค์การและกระบวนการจัดการ*. พิมพ์ครั้งที่ 3. นครปฐม : ร้านพัชรการณ, 2551.
- สมพร เพ็ญจันทร์. *นโยบายสาธารณะ ทฤษฎีและการปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ : บริษัท ออน อาร์ต ครีเอชั่น จำกัด, 2552.
- สมพร อิศวิลานนท์. “โครงการรับจํานํากับการสูญเสียคุณค่าความจําเพาะของข้าวหอมมะลิไทย.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.knit.or.th/apw/images/jumnum.pdf>, 1 ธันวาคม 2555.
- \_\_\_\_\_. *การนำความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์เกษตรมาวิเคราะห์ปัญหาการเกษตรไทย*. นนทบุรี : เลิศชัยการพิมพ์ 2, 2550.
- \_\_\_\_\_. *ข้าวไทย: การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการผลิตและช่องทางการกระจาย*. นนทบุรี : เลิศชัยการพิมพ์ 2, 2553.
- \_\_\_\_\_. *นโยบายสาธารณะว่าด้วยเรื่องข้าว*. เอกสารวิชาการภายใต้แผนงานสร้างเสริมการเรียนรู้กับสถาบันอุดมศึกษาไทย เพื่อการพัฒนา นโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ม.ป.ท., 2553.
- \_\_\_\_\_. “นโยบายการแทรกแซงกลไกราคาของรัฐในตลาดข้าวเปลือก.” *นิตยสารข้าวไทย*. 4 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2554) : 87.
- \_\_\_\_\_. “ต้นทุนการผลิตข้าวของไทยจะแข่งขันได้กับเวียดนามหรือไม่... ในสถานการณ์ที่ต้นทุนปรับสูงขึ้น.” *นิตยสารข้าวไทย*. 4 (มีนาคม-เมษายน 2554) : 86-87.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.ombudsman.go.th/10/documents/law/Constitution2550.pdf>, 13 กรกฎาคม 2557.
- สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน). “นโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการค้าลำไย.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : [http://www.arda.or.th/kasetinfo/longan/index.php?option=com\\_content&view=article&id=147:2010-12-01-05-08-58&catid=55:2011-01-10-04-05-16&Itemid=11](http://www.arda.or.th/kasetinfo/longan/index.php?option=com_content&view=article&id=147:2010-12-01-05-08-58&catid=55:2011-01-10-04-05-16&Itemid=11), 25 พฤษภาคม 2556.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- สำนักงานศูนย์สำรวจความคิดเห็นของประชาชน “นิค้ำโพล”. “โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.nidapoll.nida.ac.th/main/index.php/en/2012-08-06-13-57-45/324-99-2555>, 2 มกราคม 2556.
- สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.nfc.or.th/index.php/odio/1882-2012-06-20-08-07-56>, 20 ตุลาคม 2556.
- สำนักวิจัยและพัฒนาข้าว กรมการข้าว. “องค์ความรู้เรื่องข้าว.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.brrd.in.th/rkb/product/index.php.htm>, 9 เมษายน 2557.
- สุภัทร จำปาทอง. “การนำนโยบายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไปปฏิบัติ.” *คุณนิพนธ์ปรัชญาคุณภูษิต*, *สาขารัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง*, 2553.
- สุรางค์ จันทวานิช. *วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- โสภณ ทองปาน. *นโยบายเกษตรไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี : เลิศชัยการพิมพ์ 2, 2536.
- องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย และ Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). “จากข้าวถึงยาง : รัฐควรเข้ามาแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรหรือไม่” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : [http://www.fes\\_thailand.org/wb/meadia/Debate%20show/Rice%20VS%20Rubber\\_Final.pdf](http://www.fes_thailand.org/wb/meadia/Debate%20show/Rice%20VS%20Rubber_Final.pdf), 8 ตุลาคม 2556.
- องค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : [http://www.pwo.co.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=1423](http://www.pwo.co.th/ewt_dl_link.php?nid=1423), 5 ธันวาคม 2556.
- อภิชัย พันธเสน และมนตรี เจริญวิทย์การ. *การเมืองเรื่องข้าว : นโยบาย ประเด็นปัญหา และความขัดแย้ง*. โครงการศึกษานโยบายสาธารณะสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ม.ป.ท., 2531.
- อัมมาร สยามวาลา และนิพนธ์ พัวพงศกร. “ย้อนเปิดแฟ้มข้อเสนอแนวทางการแทรกแซงราคาข้าวของ ทีดีอาร์ไอ.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://tdri.or.th/tdri-insight/tdri-proposal-on-rice-policy>, 25 พฤศจิกายน 2555.
- \_\_\_\_\_. “เปลี่ยนประเทศไทยด้วยการรับจำนำข้าว: ข้อเท็จจริงสำหรับ อ.นิธิ และประชาชน โดยนิพนธ์ พัวพงศกรและอัมมาร สยามวาลา.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://tdri.or.th/tdri-insight/responses-to-nidhi>, 25 พฤศจิกายน 2555.

### บรรณานุกรม (ต่อ)

- อัมมาร สยามวาลา และวิโรจน์ ณ ระนอง. *ประมวลความรู้เรื่องข้าว*. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการ  
พัฒนาประเทศ, ม.ป.ท., 2533.
- อัมมาร สยามวาลา. “อสมการของชาวนากับความยากจน.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก :  
[http://tdri.or.th/tdri-insight/waymagazine\\_ammara/](http://tdri.or.th/tdri-insight/waymagazine_ammara/), 13 ธันวาคม 2555.
- อาคม ใจแก้ว. “การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อ  
ความสำเร็จ.” วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาการบริหารการพัฒนา,  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2533.
- อุทัย เลหาวิเชียร และวรเดช จันทรศร. *การบริหารการพัฒนา : การเปลี่ยนแปลงและทิศทาง*. ในอุทัย  
เลหาวิเชียร (บรรณาธิการ). “การบริหารการพัฒนา.” คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบัน  
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มุลินธิอาเซีย, 2528.
- เอี่ยม ทองดี. *ข้าวกับชาวนา*. กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน),  
2546.
- Anderson, J. E. *Public Policy-Making : An Introduction*. 2<sup>nd</sup> ed. New York : Houghton Mifflin  
Company, 1994.
- ASTV Manager VDO. “เดินหน้าประเทศไทย:ชาวนาเงินล้าน...ลดต้นทุนทำนา.” [ออนไลน์] เข้าถึง  
ได้จาก : [http://www.youtube.com/watch?v=5rp\\_ySWedKQ](http://www.youtube.com/watch?v=5rp_ySWedKQ), 13 กรกฎาคม 2557.
- Barrett, S., & Fudge, c. *Policy and action*. London : Methuen, 1981.
- Berg, B. L. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. 6<sup>th</sup> ed. USA: Pearson  
Education, Inc, 2007.
- Chandarasorn, V., & Dhiravegin, L. “Policy implementation in Thai public bureaucracy.”  
*Southeast Asian Journal of Social Science*, 2 (1987) : 96-106.
- Cheema, G. S. and Rondinelli, D. A. *Implementing decentralization program in Asia capacity for  
rural development*. Nagoya, Japan: United Nations Center for Regional Development,  
1983.
- Cohen, J.M. and N.T. Uphoff. “Participation’s Place in Rural Development: Seeking Clarity  
through Specificity.” *World Development*. 8 (January 1980): 324-328.
- Cothran, D. A. “Japanese Bureaucrats and Policy Implementation: Lessons for America.” *Policy  
Studies Review*. 6 (February 1987) : 459.

### บรรณานุกรม (ต่อ)

- Creswell, J. W. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Traditions*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1998.
- Denzin N. K. & Lincoln, Y. S. *The SAGE Handbook of Qualitative Research*. 4th ed. Thousand Oaks, CA : Sage, 2011.
- Dunn, W. N. *Public Policy Analysis : An Introduction*. 2<sup>nd</sup> ed. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc, 1994.
- Dye, T. R. *Understanding Public Policy*. (5th ed). Englewood Cliffs. New Jersey : Prentice -Hall, Inc, 1984.
- Edwards, G.C. *Implementing Public Policy*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980.
- Elmore, R.F. "Organizational Models of Social Program Implementation." *Public Policy*. 2 (1978) : 185-228.
- \_\_\_\_\_. "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision." *Political Science Quarterly*. 94 (1980) : 601-616.
- Easton, D. *The Political System*. New York : Knopf, 1953.
- Friedrich, c. J. *Man and his government*. New York : McGraw-Hill, 1963.
- Geertz C. *The Interpretation of Cultures: Selected Essays*. New York : Basic Books, 1973.
- Gerston, L. N. *Making public policy: From conflict to resolution*. Illinois : Scott, Foreman and Company, 1983.
- Goggin, M. L. *Implementation theory and practice : Toward a third generation*. Glenview, IL: Scott Foresman, 1990.
- Goggin, M. L. Ann, O'M. Bowman, James P. Lester and Laurence J.O' Toole, Je. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. USA : Harper Collins, Inc, 1990.
- Grindle, M. S. *Politics and policy implementation in the third world*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1980.
- Gunn, L. A. "Why is implementation so difficult?." *Management Service in Government*. 33 (1978) : 169-176.



### บรรณานุกรม (ต่อ)

- Handale, G. "Implementation Analysis: The Case for an Early Dose of Realism in Development Administration." In George Handale and Rudi Klaus (eds.), *International Development Administration: Implementation Analysis for Development Project*. NY : Praeger Publisher, 1976.
- Hargrove, E. C. *The missing link*. Washington, D.C.: The Urban Institute, 1975.
- Henry, N. *Public Administration and Public Affair*. New York : Pearson Prentice-Hall, 2004.
- Hjern, B. and Porter, D.O. "Implementation Structures: a New Unit of Administrative Analysis." *Organization Studies*. 2 (1981) : 210-217.
- Hogwood, B.W. & Gunn, L.A. *Policy analysis for the real world*. London : Oxford University Press, 1984.
- Iglesias, G. U. *Implementation: the Problem of Achieving Results*. a Casebook On Asian Experiences. Manila, Philippines: Eastern Regional Organization for Public Administration, 1976.
- Jan-Erik, L. *Implementation, accountability and Trust*. In *The Policy Process: A reader*. Hill, Michael, ed. Great Britain : Prentice Hall, 1997 : 296-316.
- Kerr, D.H. *Educational policy: Analysis, structure, and justification*. New York : McKay, 1976.
- \_\_\_\_\_. "The Logic of Policy and Successful." *Policy Sciences* 7 (1996) : 351-363.
- Lester. Jame P. and Stewart, J. *Public Policy : An Evolutionary Approach*. United States : Wadsworth Thomson Learning, 2000.
- Levin, M. A. "Conditions contributing to effective implementation and their limits." *Research in Public Analysis and Management*. 1 (1981) : 65-89.
- Lindblom, C. E. "The Science of Muddling Through." *Public Administratic Review*. (Spring) Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc, 1959.
- Lipsky, M. *Street Level Bureaucracy*. New York : Russell Sage Foundation, 1980.
- Lofland, J. *Analyzing Social Settings*. Belmont, CA: Wadsworth, 1971.
- Luthans, F. *Organization behavior*. 8<sup>th</sup> ed. New York : McGraw-Hill, 1992.
- Maxwell, J. A. *Qualitative Research Design: An Interactive Approach*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1996.

### บรรณานุกรม (ต่อ)

- Mazmanian, D.A. and Sabatier, P. A. "The Implementation of Public Policy : a Framework of Analysis." *Policy Studies Journal*. 8 (1982) : 542.
- \_\_\_\_\_. *Implementation and Public Policy*. Glenview, Maryland : University Press of America, 1989.
- Parsons, W. *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. UK: Edward Elgar Publishing, 1995.
- Patton, M. Q. *How to use Qualitative Methods in Evaluation*. Newbury Park, CA: Sage, 1987.
- Pressman, J. and Wildavsky, A. B. *Implementation*. Berkeley, CA : University of California Press, 1973.
- Pulzl, H. and Treib, O. "Implementing public policy," in Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney, eds., *Handbook of public policy analysis, theory, politics, and methods*. New York : CRC Press, 2007.
- Quade, E. S. *Analysis for Public Decision*. 2<sup>nd</sup> ed. New York : Elsevier Science Publishing Co. Inc, 1982.
- Ripley, R.B. and Franklin, G.A. *Policy Implementation and Bureaucracy*. 2<sup>nd</sup> ed. California : Brooks/Cole Publishing, 1986.
- Schofield, J. and Sausman, C. "Symposium on Implementing Public Policy Learning from Theory and Practice Introduction." *Public Administration*. 82 (2004) : 235-248.
- Scott, J. *A matter of record: Documentary sources in social research*. Cambridge: Polity press, 1990.
- Sharkansky, I. *The Political Scientist & Policy Analysis*. Chicago : Markham Publishing, 1970.
- Siamwalla, A. The Farmer' Aid Fund Act of 1974: Its genesis and Aftermath. An EDI/KDI Seminar on Economic Policy Change and government Process. *Organized ley EDI of the World Bank and KDI, Seoul, South Korea*. (November 1987) : 9-13.
- Sumipan, K. Major factors affecting the implementation of the 1984 Thai sugar policy. A Dissertation for the Degree of Doctor of Philosophy in Development Administration, School of Public Administration, The National Institute of Development Administration, 2004.

- Suwannatthep, S. "Energy conservation policy in Thailand : perceived effectiveness of policy implementation". A Dissertation for the Degree of Doctor of Philosophy in Development Administration, School of Public Administration, The National Institute of Development Administration, 2003.
- Thompson, J.D. and McEwen, W.J., "Organizational Goals and Environment: Goal Setting as an Interaction Process," *American Sociological Review*, 23 (1958), 23-31.
- Van Meter, D. S. and Van Horn, C. E. "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework." *Administration and Society*. Vol 6, No. 4 (February 1975).
- Williams, W. *Social Policy Research and Analysis: The Experience in The Federal Social Agencies*. NY : American Elsevier, 1971.
- Yanow, D. *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Newbury Park, CA: Sage, 2000.
- Yin, R. K. *Applications of Case Study Research*. Newbury Park, CA: Sage, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Case Study Research: Design and Methods*. 2<sup>nd</sup> ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994.

มหาวิทยาลัยรังสิต  
Rangsit University

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก  
แนวคำถามสัมภาษณ์เจาะลึก

มหาวิทยาลัยรังสิต  
Rangsit University

**แนวคำถามสัมภาษณ์เจาะลึก ชุดที่ 1 : สำหรับเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ**  
(เกษตรอำเภอ/เกษตรจังหวัด)

**ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป**

1. ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่ง หรือมีหน้าที่ ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับ โครงการรับ  
จำนำข้าวเปลือกในส่วนใดบ้าง
2. ท่านปฏิบัติงาน หรือมีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการรับจำนำข้าวเปลือก  
อย่างไร
3. สภาพทั่วไป (พื้นที่ปลูกข้าว จำนวนชาวนาที่ขึ้นทะเบียนเกษตรกร สถิติการปลูกข้าว  
บริบทของพื้นที่) ของจังหวัดท่านเป็นอย่างไร

**ส่วนที่ 2 สภาพการณ์และปัญหาการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ**

**1. วัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy objectives)**

- 1.1 ท่านคิดว่าวัตถุประสงค์ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีความชัดเจนหรือไม่  
อย่างไร
- 1.2 ท่านคิดว่าวัตถุประสงค์ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกแต่ละข้อมีความเชื่อมโยง  
สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ อย่างไร
- 1.3 ท่านในฐานะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถรับรู้วัตถุประสงค์ แนวทางการ  
ดำเนินงาน หรือคำสั่ง หรือข่าวสาร หรือข้อมูลต่างๆ ด้วยวิธีการอย่างไร ท่านสามารถรับรู้สิ่งต่างๆ  
เหล่านี้ได้โดยง่ายหรือไม่
- 1.4 ในพื้นที่ของท่านมีปัญหาเกี่ยวกับการปลูกข้าว หรือปัญหาของชาวนาหรือไม่  
อะไรบ้าง วัตถุประสงค์ของโครงการรับจำนำข้าวสอดคล้องกับสภาพปัญหา หรือตอบสนองต่อการ  
แก้ไขปัญหาหรือไม่ อย่างไร
- 1.5 ท่านมองว่าแนวทางการดำเนินงานอย่างไร ที่จะมีส่วนช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ  
นโยบาย และอะไรเป็นอุปสรรคขัดขวาง หรือมีส่วนช่วยส่งเสริมให้ท่านสามารถดำเนินการตาม  
แนวทางดังกล่าวได้

## 2. ทรัพยากรของนโยบาย (policy resources)

2.1 วิธีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารงานในหน่วยปฏิบัติเป็นอย่างไร รูปแบบการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวเป็นปัญหาอุปสรรค หรือมีส่วนส่งเสริมการดำเนินงานในโครงการอย่างไร

2.2 จำนวนงบประมาณในการดำเนินงานสำหรับโครงการรับจํานำข้าวเปลือกมีความเพียงพอเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

2.3 จำนวนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเมื่อเทียบกับปริมาณงาน ภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเป็นอย่างไร

2.4 ท่านสามารถปฏิบัติงานอย่างมีความรู้ ความเข้าใจในโครงการรับจํานำข้าวเปลือกหลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินงานต่างๆ เป็นอย่างดี ขณะเดียวกันก็สามารถแนะนำ หรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างดีอย่างไรบ้าง โปรดอธิบาย ยกตัวอย่าง

2.5 ท่านได้รับการฝึกอบรม พัฒนาทักษะความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างไรบ้าง และท่านคิดว่ามีทักษะ หรือความรู้ความสามารถในส่วนอื่นๆ อะไรบ้าง ที่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานควรมี

2.6 หากมีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือมีปัญหาเฉพาะหน้า ท่านมีการปรับตัว หรือรับมือกับสถานการณ์นั้นๆ อย่างไร โปรดอธิบาย ยกตัวอย่าง

2.7 วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานมีอะไรบ้าง อุปกรณ์เหล่านั้นมีเพียงพอ ทันสมัย หรืออยู่ในสภาพที่ใช้งานได้หรือไม่ อย่างไร และภาครัฐ หรือผู้มีส่วนรับผิดชอบในเรื่องจัดหาอุปกรณ์มีการสนับสนุนในส่วนต่างๆ (จัดหาเพิ่ม ซ่อมแซม ตรวจสอบสภาพความเที่ยงตรง) ของอุปกรณ์อย่างไร

2.8 สถานที่ปฏิบัติงานต่างๆ ได้แก่ อำเภอ สถานที่ที่ประชาชนมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

2.9 โดยภาพรวมแล้ว งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ และกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติงานมีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง ท่านมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นอย่างไร

## 3. การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล (interorganizational communication and enforcement activities)

3.1 ผู้บริหารมีแนวทางในการโน้มน้าวใจให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามโครงการที่วางไว้ อย่างไร และผลการดำเนินงานที่ผ่านมาเป็นอย่างไร

3.2 รัฐบาล และผู้บริหารหน่วยงานของท่านมีการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างไร ทั้งในระดับหน่วยงาน และระดับบุคคล และสารเหล่านั้นมีความชัดเจนหรือไม่

3.3 หน่วยงานของท่านต้องประสานเชื่อมโยงกับหน่วยงานใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และเชื่อมโยงกันในลักษณะใด

3.4 ท่านมีวิธีการติดต่อ ประสานงาน และสื่อสารต่างๆ ระหว่างหน่วยงานอย่างไร คำสั่ง ข่าวดสาร และข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ มีความชัดเจนหรือไม่ อย่างไร

3.5 โดยภาพรวมแล้ว ท่านมองว่าการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กร และการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้การบังคับใช้ได้ผลมีปัญหา อุปสรรคอะไรบ้าง และท่าน หรือองค์กร ดำเนินการแก้ไขปัญหาล่าช้าอย่างไร

#### 4. ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ (characteristics of implementing agencies)

4.1 การกำหนดโครงสร้าง ลำดับชั้นในการบังคับบัญชา สั่งการของหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในภาพรวมของทั้งโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นอย่างไร มีความเหมาะสมและชัดเจนหรือไม่

4.2 การจำแนกลักษณะและหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติเป็นอย่างไร ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง มีทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นจำนวนมาก และปริมาณงาน หน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมีความเหมาะสม ชัดเจนหรือไม่

4.3 ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ มีความเหมาะสม หรือเป็นปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของท่านอย่างไร

4.4 ท่านได้รับการสนับสนุนและความร่วมมืออันดี ทั้งในระดับหน่วยงาน และบุคคลจากหน่วยปฏิบัติงานที่เชื่อมโยงกับท่าน ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการหรือไม่ อย่างไร

4.5 โดยภาพรวมแล้ว สภาวะการณ์และปัญหาการดำเนินงานตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในช่วงปี 2555/56 ที่เกี่ยวข้องกับ โครงสร้าง การควบคุมบังคับบัญชา การจำแนกลักษณะ และหน้าที่ ระเบียบข้อบังคับ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นๆ มีอะไรบ้าง และท่านมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาล่าช้าอย่างไร

#### 5. สภาวะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (social, economic and political conditions)

5.1 มีกลุ่มเอกชนกลุ่มใดบ้างที่เกี่ยวข้อง หรือมีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ท่านมองว่ากลุ่มเอกชนมีความพึงพอใจ ทั้งในตัวโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และการนำโครงการไปปฏิบัติหรือไม่ เพราะเหตุใดท่านจึงคิดเช่นนั้น โปรดอธิบาย และยกตัวอย่างประกอบ

5.2 ท่านมองว่าความสามารถในการผลิตข้าวเฉพาะในจังหวัดท่าน หรือภาพรวมของทั้งประเทศเป็นอย่างไรบ้าง และเมื่อเทียบกับสถานการณ์การผลิตข้าวของต่างประเทศเป็นอย่างไร



5.3 โครงการรับจำนำข้าวส่งผลให้การจำหน่ายภายในและต่างประเทศเป็นอย่างไร และเมื่อเทียบกับสถานการณ์การจำหน่าย ส่งออกข้าวของต่างประเทศเป็นอย่างไร

5.4 ท่านมองว่า วิถีชีวิตและค่านิยมการทำงานในจังหวัดของท่านเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบายและยกตัวอย่างประกอบ

5.5 ท่านมองว่าชาวนาส่วนใหญ่ มีความพึงพอใจ ทั้งในตัวโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และการนำโครงการไปปฏิบัติหรือไม่ เพราะเหตุใดท่านจึงคิดเช่นนั้น โปรดอธิบาย และยกตัวอย่างประกอบ

## 6. ทักษะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (disposition the implementers)

6.1 ท่านในฐานะผู้ปฏิบัติงานโดยตรง มีความคิดเห็นอย่างไรต่อโครงการรับจำนำข้าว

6.2 อะไรเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ท่านเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

6.3 หลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติต่างๆ ของโครงการแตกต่างจากขอบเขตงานที่ท่านต้องรับผิดชอบประจำหรือไม่ อย่างไร

6.4 โครงการรับจำนำข้าวมีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวทางเดิมที่ปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

6.5 โครงการรับจำนำข้าวมีประเด็นที่ขัดแย้งต่อค่านิยมของท่านในฐานะผู้ปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร และหากไม่เห็นด้วยกับนโยบายนี้ ในทางปฏิบัติทำให้ท่านไม่ยอมปฏิบัติตามนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดกับคุณค่าที่ตนเองยึดถือหรือไม่ เพราะเหตุใดจึงคิดเช่นนั้น

## ส่วนที่ 3 ผลการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ

1. โครงการสามารถเพิ่มทางเลือกให้เกษตรกรได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น สร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือกได้หรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบาย

2. โครงการสามารถยกระดับรายได้และลดช่องว่างรายได้ รวมทั้งเพิ่มการใช้จ่ายของเกษตรกรได้หรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบาย

3. โครงการสามารถสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของการบริโภคภายใน รวมทั้งสร้างความแข็งแกร่ง และความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจจากการบริโภคภายในประเทศ และการพึ่งพาตนเองได้หรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบาย

#### ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะถึงแนวทาง และรูปแบบการนำนโยบายผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสม

1. ท่านมีแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุงการนำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ภาระหน้าที่ของท่านอย่างไร
2. ท่านมีแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุงการนำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติโดยภาพรวมอย่างไร เพื่อให้นโยบายดังกล่าว เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด
3. ท่านมองว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกก่อให้เกิดผลดี หรือผลเสียอย่างไร แนวทางและรูปแบบการนำโครงการผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ควรมีลักษณะเช่นไร
4. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

**แนวคำถามสัมภาษณ์เจาะลึก ชุดที่ 2 : สำหรับเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ  
(เจ้าหน้าที่องค์การคลังสินค้า หรือองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร)**

#### ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล

1. ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่ง หรือมีหน้าที่ ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในส่วนใดบ้าง
2. ท่านปฏิบัติงาน หรือมีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการรับจำนำข้าวเปลือกอย่างไร

#### ส่วนที่ 2 สภาพการณ์และปัญหาการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ

##### 1. วัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy objectives)

- 1.1 ท่านคิดว่าวัตถุประสงค์ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีความชัดเจนหรือไม่อย่างไร
- 1.2 ท่านคิดว่าวัตถุประสงค์ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกแต่ละข้อมีความเชื่อมโยงสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ อย่างไร

1.3 ท่านในฐานะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถรับรู้วัตถุประสงค์ แนวทางการดำเนินงาน หรือคำสั่ง หรือข่าวสาร หรือข้อมูลต่างๆ ด้วยวิธีการอย่างไร ท่านสามารถรับรู้สิ่งต่างๆ เหล่านี้ได้โดยง่ายหรือไม่

1.4 ในพื้นที่ของท่านมีปัญหาเกี่ยวกับการปลูกข้าว หรือปัญหาของชาวนาหรือไม่ อะไรบ้าง วัตถุประสงค์ของโครงการรับจำนำข้าวสอดคล้องกับสภาพปัญหา หรือตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาหรือไม่ อย่างไร

1.5 ท่านมองว่าแนวทางการดำเนินงานอย่างไร ที่จะมีส่วนช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย และอะไรเป็นอุปสรรคขัดขวาง หรือมีส่วนช่วยส่งเสริมให้ท่านสามารถดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวได้

## 2. ทรัพยากรของนโยบาย (policy resources)

2.1 วิธีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารงานในหน่วยปฏิบัติเป็นอย่างไร รูปแบบการจัดสรรงบประมาณดังกล่าว เป็นปัญหาอุปสรรค หรือมีส่วนส่งเสริมการดำเนินงานในโครงการอย่างไร

2.2 จำนวนงบประมาณในการดำเนินงานสำหรับ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีความเพียงพอ เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

2.3 จำนวนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเมื่อเทียบกับปริมาณงาน ภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเป็นอย่างไร

2.4 ท่านสามารถปฏิบัติงานอย่างมีความรู้ ความเข้าใจในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกหลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินงานต่างๆ เป็นอย่างดี ขณะเดียวกันก็สามารถแนะนำ หรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างดีอย่างไรบ้าง โปรดอธิบาย ยกตัวอย่าง

2.5 ท่านได้รับการฝึกอบรม พัฒนาทักษะความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างไรบ้าง และท่านคิดว่ามีทักษะ หรือความรู้ความสามารถในส่วนอื่นๆ อะไรบ้าง ที่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานควรมี

2.6 หากมีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือมีปัญหาเฉพาะหน้า ท่านมีการปรับตัว หรือรับมือกับสถานการณ์นั้นๆ อย่างไร โปรดอธิบาย ยกตัวอย่าง

2.7 วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานมีอะไรบ้าง อุปกรณ์เหล่านั้นมีเพียงพอ ทันสมัย หรืออยู่ในสภาพที่ใช้งานได้หรือไม่ อย่างไร และภาครัฐ หรือผู้มีส่วนรับผิดชอบในเรื่องจัดหาอุปกรณ์มีการสนับสนุนในส่วนต่างๆ (จัดหาเพิ่ม ซ่อมแซม ตรวจสอบสภาพความเที่ยงตรง) ของอุปกรณ์อย่างไร

2.8 สถานที่ปฏิบัติงานต่างๆ ได้แก่ โรงสี โกดังกลาง/ไซโล ทั้งในด้านมาตรฐาน ปริมาณ และระยะเวลาในการจัดเก็บมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

2.9 โดยภาพรวมแล้ว งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ และกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติงานมีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง ท่านมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นอย่างไร

### 3. การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล (interorganizational communication and enforcement activities)

3.1 ผู้บริหารมีแนวทางในการโน้มน้าวใจให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามโครงการที่วางไว้ อย่างไร และผลการดำเนินงานที่ผ่านมาเป็นอย่างไร

3.2 รัฐบาล และผู้บริหารหน่วยงานของท่านมีการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างไร ทั้งในระดับหน่วยงาน และระดับบุคคล และสารเหล่านั้นมีความชัดเจนหรือไม่

3.3 หน่วยงานของท่านต้องประสานเชื่อมโยงกับหน่วยงานใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับโครงการ รับจํานำข้าวเปลือก และเชื่อมโยงกันในลักษณะใด

3.4 ท่านมีวิธีการติดต่อ ประสานงาน และสื่อสารต่างๆ ระหว่างหน่วยงานอย่างไร คำสั่ง ข่าวดสาร และข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ มีความชัดเจนหรือไม่ อย่างไร

3.5 โดยภาพรวมแล้ว ท่านมองว่าการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กร และการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้การบังคับใช้ได้ผลมีปัญหา อุปสรรคอะไรบ้าง และท่าน หรือองค์กร ดำเนินการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นอย่างไร

### 4. ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ (characteristics of implementing agencies)

4.1 การกำหนดโครงสร้าง ลำดับชั้นในการบังคับบัญชา สั่งการของหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจํานำข้าวเปลือกเป็นอย่างไร มีความเหมาะสมและชัดเจนหรือไม่

4.2 การจําแนกลักษณะและหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติเป็นอย่างไร ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง มีทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นจำนวนมาก และปริมาณงาน หน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมีความเหมาะสม ชัดเจนหรือไม่

4.3 ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ มีความเหมาะสม หรือเป็นปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของท่านอย่างไร

4.4 ท่านได้รับการสนับสนุนและความร่วมมืออันดี ทั้งในระดับหน่วยงาน และบุคคลจากหน่วยปฏิบัติงานที่เชื่อมโยงกับท่าน ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการหรือไม่ อย่างไร

4.5 โดยภาพรวมแล้ว สภาวะการณ์และปัญหาการดำเนินงานตามโครงการรับจํานำ

ข้าวเปลือกในช่วงปี 2555/56 ที่เกี่ยวข้องกับ โครงสร้าง การควบคุมบังคับบัญชา การจำแนกลักษณะ และหน้าที่ ระเบียบข้อบังคับ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นๆ มีอะไรบ้าง

## 5. สภาพ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (social, economic and political conditions)

5.1 มีกลุ่มเอกชนกลุ่มใดบ้างที่เกี่ยวข้อง หรือมีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ท่านมองว่ากลุ่มเอกชนมีความพึงพอใจ ทั้งในตัวโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และการนำโครงการไปปฏิบัติหรือไม่ เพราะเหตุใดท่านจึงคิดเช่นนั้น โปรดอธิบาย และยกตัวอย่างประกอบ

5.2 ท่านมองว่าความสามารถในการผลิตข้าวเฉพาะในจังหวัดท่าน หรือภาพรวมของทั้งประเทศเป็นอย่างไรบ้าง และเมื่อเทียบกับสถานการณ์การผลิตข้าวของต่างประเทศเป็นอย่างไร

5.3 โครงการรับจำนำข้าวส่งผลให้การจำหน่ายภายในและต่างประเทศเป็นอย่างไร และเมื่อเทียบกับสถานการณ์การจำหน่าย ส่งออกข้าวของต่างประเทศเป็นอย่างไร

5.4 ท่านมองว่า วิถีชีวิตและค่านิยมการทำงานในจังหวัดของท่านเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบายและยกตัวอย่างประกอบ

5.5 ท่านมองว่าชาวนาส่วนใหญ่ มีความพึงพอใจ ทั้งในตัวโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และการนำโครงการไปปฏิบัติหรือไม่ เพราะเหตุใดท่านจึงคิดเช่นนั้น โปรดอธิบาย และยกตัวอย่างประกอบ

## 6. ทศนคติของผู้นำไปปฏิบัติ (disposition the implementers)

6.1 ท่านในฐานะผู้ปฏิบัติงาน โดยตรง มีความคิดเห็นอย่างไรต่อโครงการรับจำนำข้าว

6.2 อะไรเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ท่านเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

6.3 หลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติต่างๆ ของโครงการแตกต่างจากขอบเขตงานที่ท่านต้องรับผิดชอบประจำหรือไม่ อย่างไร

6.4 โครงการรับจำนำข้าวมีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวทางเดิมที่ปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

6.5 โครงการรับจำนำข้าวมีประเด็นที่ขัดแย้งต่อค่านิยมของท่านในฐานะผู้ปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร และหากไม่เห็นด้วยกับนโยบายนี้ ในทางปฏิบัติทำให้ท่านไม่ยอมปฏิบัติตามนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดกับคุณค่าที่ตนเองยึดถือหรือไม่ เพราะเหตุใดจึงคิดเช่นนั้น

### ส่วนที่ 3 ผลการนำนโยบายรับจํานำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ

1. โครงการสามารถเพิ่มทางเลือกให้เกษตรกรได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น สร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือกได้หรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบาย
2. โครงการสามารถยกระดับรายได้และลดช่องว่างรายได้ รวมทั้งเพิ่มการใช้จ่ายของเกษตรกรได้หรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบาย
3. โครงการสามารถสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของการบริโภคภายใน รวมทั้งสร้างความแข็งแกร่ง และความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจจากการบริโภคภายในประเทศ และการพึ่งพาตนเองได้หรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบาย

### ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะถึงแนวทาง และรูปแบบการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรกรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสม

1. ท่านมีแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุงการนำโครงการรับจํานำข้าวเปลือกไปปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ภาระหน้าที่ของท่านอย่างไร
2. ท่านมีแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุงการนำโครงการรับจํานำข้าวเปลือกไปปฏิบัติโดยภาพรวมอย่างไร เพื่อให้โครงการดังกล่าว เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด
3. ท่านมองว่า โครงการรับจํานำข้าวเปลือกก่อให้เกิดผลดี หรือผลเสียอย่างไร แนวทางและรูปแบบการนำโครงการผลิตผลการเกษตรกรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ควรมีลักษณะเช่นไร
4. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

**แนวคำถามสัมภาษณ์เจาะลึก ชุดที่ 3 : สำหรับเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ**  
**(ตัวแทนคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัด)**

**ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล**

1. ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่ง หรือมีหน้าที่ ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจํานำข้าวเปลือกในส่วนใดบ้าง
2. ท่านปฏิบัติงาน หรือมีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการรับจํานำข้าวเปลือกอย่างไร
3. สภาพทั่วไป (พื้นที่ปลูกข้าว สถิติการปลูกข้าว บริบทของพื้นที่ ผู้ค้าข้าว การส่งออกปัญหาเรื่องข้าวโดยรวม) ของจังหวัดท่านเป็นอย่างไร

**ส่วนที่ 2 สภาพการณ์และปัญหาการนำนโยบายรับจํานำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ**

**1. วัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy objectives)**

- 1.1 ท่านคิดว่าวัตถุประสงค์ของโครงการรับจํานำข้าวเปลือกมีความชัดเจนหรือไม่อย่างไร
- 1.2 ท่านคิดว่าวัตถุประสงค์ของโครงการรับจํานำข้าวเปลือกแต่ละข้อมีความเชื่อมโยงสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ อย่างไร
- 1.3 ท่านในฐานะผู้ติดตามกำกับดูแลการรับจํานำ สามารถรับรู้วัตถุประสงค์ แนวทางการดำเนินงาน หรือคำสั่ง หรือข่าวสาร หรือข้อมูลต่างๆ ด้วยวิธีการอย่างไร ท่านสามารถรับรู้ถึงต่างๆ เหล่านี้ได้โดยง่ายหรือไม่
- 1.4 ในพื้นที่ของท่านมีปัญหาเกี่ยวกับการปลูกข้าว หรือปัญหาของชาวนาหรือไม่ อะไรบ้าง วัตถุประสงค์ของโครงการรับจํานำข้าวสอดคล้องกับสภาพปัญหา หรือตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาหรือไม่ อย่างไร
- 1.5 ท่านมองว่าแนวทางการดำเนินงานอย่างไร ที่จะมีส่วนช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย และอะไรเป็นอุปสรรคขัดขวาง หรือมีส่วนช่วยส่งเสริมให้ท่านสามารถดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวได้

## 2. ทรัพยากรของนโยบาย (policy resources)

2.1 วิธีการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานสำหรับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีรูปแบบอย่างไร มีหน่วยงานใดเกี่ยวข้องบ้าง และรูปแบบการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวเป็นปัญหาอุปสรรค หรือมีส่วนส่งเสริมโครงการอย่างไร

2.2 จำนวนงบประมาณในการดำเนินงานสำหรับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีความเพียงพอ เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

2.3 จำนวนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเมื่อเทียบกับปริมาณงาน ภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเป็นอย่างไร

2.4 ที่ผ่านมามีการดำเนินงานในโครงการรับจำนำข้าวในจังหวัดของท่านมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบใดบ้าง และท่านดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร

2.5 ช่วงระยะเวลาในการรับจำนำข้าวเปลือกมีความเหมาะสม เพียงพอหรือไม่ อย่างไร

2.6 หากมีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือมีปัญหาเฉพาะหน้า ท่านมีการปรับตัว หรือรับมือกับสถานการณ์นั้นๆ อย่างไร โปรดอธิบาย ยกตัวอย่าง

2.7 ในภาพรวมวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นในการปฏิบัติงานในโครงการรับจำนำข้าวมีอะไรบ้าง อุปกรณ์เหล่านั้นมีเพียงพอ ทันสมัย หรืออยู่ในสภาพที่ใช้งานได้หรือไม่ อย่างไร และภาครัฐ หรือผู้มีส่วนรับผิดชอบในเรื่องจัดหาอุปกรณ์มีการสนับสนุนในส่วนต่างๆ (จัดหาเพิ่ม ซ่อมแซม ตรวจสอบสภาพความเที่ยงตรง) ของอุปกรณ์อย่างไร

2.8 สถานที่ปฏิบัติงานต่างๆ ได้แก่ โรงสี โกดังกลาง/ไซโล ทั้งในด้านมาตรฐาน ปริมาณ และระยะเวลาในการจัดเก็บมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

2.9 โดยภาพรวมแล้วงบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ และกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติงานมีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง ท่านมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นอย่างไร

## 3. การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล (interorganizational communication and enforcement activities)

3.1 ท่านในฐานะผู้ติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดมีแนวทางในการโน้มน้าวใจให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามโครงการที่วางไว้ได้อย่างไร และผลการดำเนินงานที่ผ่านมาเป็นอย่างไร

3.2 รัฐบาล คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ และท่านในฐานะผู้ดูแลระดับจังหวัดมีการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างไร ทั้งในระดับหน่วยงาน และระดับบุคคล และสารเหล่านั้นมีความชัดเจนหรือไม่



3.3 ท่านต้องประสานเชื่อมโยงกับหน่วยงานใดบ้าง และท่านมีวิธีการติดต่อ ประสานงาน สื่อสารต่างๆ ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างไร คำสั่ง ข่าวดสาร และข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ มีความชัดเจนหรือไม่ อย่างไร

3.4 โดยภาพรวมแล้ว ท่านมองว่าการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กร และการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้การบังคับใช้ได้ผลมีปัญหา อุปสรรคอะไรบ้าง และท่าน หรือองค์กร ดำเนินการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นอย่างไร

#### 4. ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ (characteristics of implementing agencies)

4.1 การกำหนดโครงสร้าง ลำดับชั้นในการบังคับบัญชา สั่งการ โดยภาพรวมของการดำเนินงานในจังหวัดของท่านที่เกี่ยวกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นอย่างไร มีความเหมาะสม และชัดเจนหรือไม่

4.2 การจำแนกลักษณะและหน้าที่ของคณะกรรมการที่ดูแลการรับจำนำเป็นอย่างไร ปริมาณงาน และหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมีความเหมาะสม ชัดเจนหรือไม่

4.3 ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ มีความเหมาะสม หรือเป็นปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของท่านอย่างไร

4.4 ท่านได้รับการสนับสนุนและความร่วมมืออันดี ทั้งในระดับหน่วยงาน และบุคคลจากหน่วยปฏิบัติงานที่เชื่อมโยงกับท่าน ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการหรือไม่ อย่างไร

4.5 โดยภาพรวมแล้ว สภาพการณ์และปัญหาการดำเนินงานตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในช่วงปี 2555/56 ที่เกี่ยวข้องกับ โครงสร้าง การควบคุมบังคับบัญชา การจำแนกลักษณะ และหน้าที่ ระเบียบข้อบังคับ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานต่างๆ มีอะไรบ้าง ท่านมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นอย่างไร

#### 5. สภาพ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (social, economic and political conditions)

5.1 มีกลุ่มเอกชนกลุ่มใดบ้างที่เกี่ยวข้อง หรือมีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ท่านมองว่ากลุ่มเอกชนมีความพึงพอใจ ทั้งในตัวโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และการนำโครงการไปปฏิบัติหรือไม่ เพราะเหตุใดท่านจึงคิดเช่นนั้น โปรดอธิบาย และยกตัวอย่างประกอบ

5.2 ท่านมองว่าความสามารถในการผลิตข้าวเฉพาะในจังหวัดท่าน หรือภาพรวมของทั้งประเทศเป็นอย่างไรบ้าง และเมื่อเทียบกับสถานการณ์การผลิตข้าวของต่างประเทศเป็นอย่างไร

5.3 โครงการรับจำนำข้าวส่งผลให้การจำหน่ายภายในและต่างประเทศเป็นอย่างไร และเมื่อเทียบกับสถานการณ์การจำหน่าย ส่งออกข้าวของต่างประเทศเป็นอย่างไร

5.4 ท่านมองว่า วิถีชีวิตและค่านิยมการทำงานในจังหวัดของท่านเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบายและยกตัวอย่างประกอบ

5.5 ท่านมองว่าชาวนาส่วนใหญ่ มีความพึงพอใจ ทั้งในตัวโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และการนำโครงการไปปฏิบัติหรือไม่ เพราะเหตุใดท่านจึงคิดเช่นนั้น โปรดอธิบาย และยกตัวอย่างประกอบ

## 6. ทักษะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (disposition the implementers)

6.1 ท่านได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในทางแง่บวก และแง่ลบอย่างไร

6.2 ในฐานะที่ท่านเป็นคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลเรื่องนี้โดยตรง เมื่อรับรู้สิ่งต่างๆ เหล่านั้นแล้ว ท่านมีทัศนคติ ความคิดเห็น หรือมีทิศทางการตอบสนองด้วยการลงมือปฏิบัติงานอย่างไร

6.3 อะไรเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ท่านเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

## ส่วนที่ 3 ผลการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ

1. โครงการสามารถเพิ่มทางเลือกให้เกษตรกรได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น สร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือกได้หรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบาย

2. โครงการสามารถยกระดับรายได้และลดช่องว่างรายได้ รวมทั้งเพิ่มการใช้จ่ายของเกษตรกรได้หรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบาย

3. โครงการสามารถสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของการบริโภคภายใน รวมทั้งสร้างความแข็งแกร่ง และความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจจากการบริโภคภายในประเทศ และการพึ่งพาตนเองได้หรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบาย

## ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะถึงแนวทาง และรูปแบบการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรกรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสม

1. ท่านมีแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุงการนำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ภาระหน้าที่ของท่านอย่างไร

2. ท่านมีแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุงการนำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ โดยภาพรวมอย่างไร เพื่อให้โครงการดังกล่าว เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด
3. ท่านมองว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกก่อให้เกิดผลดี หรือผลเสียอย่างไร แนวทาง และรูปแบบการนำโครงการผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ควรมีลักษณะเช่นไร
4. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

**แนวคำถามสัมภาษณ์เจาะลึก ชุดที่ 4 : สำหรับเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ  
(เจ้าหน้าที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร)**

**ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล**

1. ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่ง หรือมีหน้าที่ ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในส่วนใดบ้าง
2. ท่านปฏิบัติงาน หรือมีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการรับจำนำข้าวเปลือกอย่างไร

**ส่วนที่ 2 สถานการณ์และปัญหาการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ**

**1. วัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy objectives)**

- 1.1 ท่านคิดว่าวัตถุประสงค์ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีความชัดเจนหรือไม่อย่างไร
- 1.2 ท่านคิดว่าวัตถุประสงค์ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกแต่ละข้อมีความเชื่อมโยงสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ อย่างไร
- 1.3 ท่านในฐานะผู้ปฏิบัติ สามารถรับรู้วัตถุประสงค์ แนวทางการดำเนินงาน หรือคำสั่ง หรือข่าวสาร หรือข้อมูลต่างๆ ด้วยวิธีการอย่างไร ท่านสามารถรับรู้สิ่งต่างๆ เหล่านี้ได้โดยง่ายหรือไม่

1.4 ในพื้นที่ของท่านมีปัญหาเกี่ยวกับการปลูกข้าว หรือปัญหาของชาวนาหรือไม่ อะไรบ้าง วัตถุประสงค์ของโครงการรับจำนำข้าวสอดคล้องกับสภาพปัญหา หรือตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาหรือไม่ อย่างไร

1.5 ท่านมองว่าแนวทางการดำเนินงานอย่างไร ที่จะมีส่วนช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย และอะไรเป็นอุปสรรคขัดขวาง หรือมีส่วนช่วยส่งเสริมให้ท่านสามารถดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวได้

## 2. ทรัพยากรของนโยบาย (policy resources)

2.1 วิธีการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานสำหรับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีรูปแบบอย่างไร มีหน่วยงานใดเกี่ยวข้องบ้าง และรูปแบบการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวเป็นปัญหาอุปสรรค หรือมีส่วนส่งเสริมโครงการอย่างไร

2.2 จำนวนงบประมาณในการดำเนินงานสำหรับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีความเพียงพอ เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

2.3 จำนวนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเมื่อเทียบกับปริมาณงาน ภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเป็นอย่างไร

2.4 ท่านสามารถปฏิบัติงานอย่างมีความรู้ ความเข้าใจในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกหลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินงานต่างๆ เป็นอย่างดี ขณะเดียวกันก็สามารถแนะนำ หรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างดีอย่างไรบ้าง โปรดอธิบาย ยกตัวอย่าง

2.5 ท่านได้รับการฝึกอบรม พัฒนาทักษะความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างไรบ้าง และท่านคิดว่ามีทักษะ หรือความรู้ความสามารถในส่วนอื่นๆ อะไรบ้าง ที่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานควรมี

2.6 หากมีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือมีปัญหาเฉพาะหน้า ท่านมีการปรับตัว หรือรับมือกับสถานการณ์นั้นๆ อย่างไร โปรดอธิบาย ยกตัวอย่าง

2.7 วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานมีอะไรบ้าง อุปกรณ์เหล่านั้นมีเพียงพอ ทันสมัย หรืออยู่ในสภาพที่ใช้งานได้หรือไม่ อย่างไร และภาครัฐ หรือผู้มีส่วนรับผิดชอบในเรื่องจัดหาอุปกรณ์มีการสนับสนุนในส่วนต่างๆ (จัดหาเพิ่ม ซ่อมแซม ตรวจสอบสภาพความเที่ยงตรง) ของอุปกรณ์อย่างไร

2.8 สถานที่ปฏิบัติงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าว ได้แก่ โรงสี โกดังกลาง/ไซโล ทั้งในด้านมาตรฐาน ปริมาณ และระยะเวลาในการจัดเก็บมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

2.9 โดยภาพรวมแล้ว งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ และกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติงานมีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง ท่านมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นอย่างไร

### 3. การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล (interorganizational communication and enforcement activities)

3.1 ผู้บริหารมีแนวทางในการโน้มน้าวใจให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามโครงการที่วางไว้ อย่างไร และผลการดำเนินงานที่ผ่านมาเป็นอย่างไร

3.2 รัฐบาล และผู้บริหารหน่วยงานของท่านมีการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างไร ทั้งในระดับหน่วยงาน และระดับบุคคล และสารเหล่านั้นมีความชัดเจนหรือไม่

3.3 หน่วยงานของท่านต้องประสานเชื่อมโยงกับหน่วยงานใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับโครงการ รับจํานำข้าวเปลือก ท่านมีวิธีการติดต่อ ประสานงาน และสื่อสารต่างๆ ระหว่างหน่วยงานอย่างไร คำสั่ง ข่าวดสาร และข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ มีความชัดเจนหรือไม่ อย่างไร

3.4 โดยภาพรวมแล้ว ท่านมองว่าการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์การ และการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้การบังคับใช้ได้ผลมีปัญหา อุปสรรคอะไรบ้าง และท่าน หรือองค์การ ดำเนินการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นอย่างไร

### 4. ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ (characteristics of implementing agencies)

4.1 การกำหนดโครงสร้าง ลำดับชั้นในการบังคับบัญชา สั่งการของหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในภาพรวมของทั้งโครงการรับจํานำข้าวเปลือกเป็นอย่างไร มีความเหมาะสมและชัดเจนหรือไม่

4.2 การจำแนกลักษณะและหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติเป็นอย่างไร ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง มีทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นจำนวนมาก และปริมาณงาน หน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมีความเหมาะสม ชัดเจนหรือไม่

4.3 ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ มีความเหมาะสม หรือเป็นปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของท่านอย่างไร

4.4 ท่านได้รับการสนับสนุนและความร่วมมืออันดี ทั้งในระดับหน่วยงาน และบุคคลจากหน่วยปฏิบัติงานที่เชื่อมโยงกับท่าน ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการหรือไม่ อย่างไร

4.5 โดยภาพรวมแล้ว สภาวะการณ์และปัญหาการดำเนินงานตามโครงการรับจํานำข้าวเปลือกในช่วงปี 2555/56 ที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง การควบคุมบังคับบัญชา การจำแนกลักษณะ และหน้าที่ ระเบียบข้อบังคับ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นๆ มีอะไรบ้าง และท่านมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นอย่างไร

## 5. สภาพหรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (social, economic and political conditions)

5.1 มีกลุ่มเอกชนกลุ่มใดบ้างที่เกี่ยวข้อง หรือมีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ท่านมองว่ากลุ่มเอกชนมีความพึงพอใจ ทั้งในตัวโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และการนำโครงการไปปฏิบัติหรือไม่ เพราะเหตุใดท่านจึงคิดเช่นนั้น โปรดอธิบาย และยกตัวอย่างประกอบ

5.2 ท่านมองว่าความสามารถในการผลิตข้าวเฉพาะในจังหวัดท่าน หรือภาพรวมของทั้งประเทศเป็นอย่างไรบ้าง และเมื่อเทียบกับสถานการณ์การผลิตข้าวของต่างประเทศเป็นอย่างไร

5.3 โครงการรับจำนำข้าวส่งผลให้การจำหน่ายภายในและต่างประเทศเป็นอย่างไร และเมื่อเทียบกับสถานการณ์การจำหน่าย ส่งออกข้าวของต่างประเทศเป็นอย่างไร

5.4 ท่านมองว่า วิถีชีวิตและค่านิยมการทำงานในจังหวัดของท่านเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบายและยกตัวอย่างประกอบ

5.5 ท่านมองว่าชาวนาส่วนใหญ่ มีความพึงพอใจ ทั้งในตัวโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และการนำโครงการไปปฏิบัติหรือไม่ เพราะเหตุใดท่านจึงคิดเช่นนั้น โปรดอธิบาย และยกตัวอย่างประกอบ

## 6. ทักษะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (disposition the implementers)

6.1 ท่านในฐานะผู้ปฏิบัติงานโดยตรง มีความคิดเห็นอย่างไรต่อโครงการรับจำนำข้าว

6.2 อะไรเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ท่านเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

6.3 หลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติต่างๆ ของโครงการแตกต่างจากขอบเขตงานที่ท่านต้องรับผิดชอบประจำหรือไม่ อย่างไร

6.4 โครงการรับจำนำข้าวมีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวทางเดิมที่ปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

6.5 โครงการรับจำนำข้าวมีประเด็นที่ขัดแย้งต่อค่านิยมของท่านในฐานะผู้ปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร และหากไม่เห็นด้วยกับนโยบายนี้ ในทางปฏิบัติทำให้ท่านไม่ยอมปฏิบัติตามนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดกับคุณค่าที่ตนเองยึดถือหรือไม่ เพราะเหตุใดจึงคิดเช่นนั้น

## ส่วนที่ 3 ผลการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ

1. โครงการสามารถเพิ่มทางเลือกให้เกษตรกรได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น สร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือกได้หรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบาย

2. โครงการสามารถยกระดับรายได้และลดช่องว่างรายได้ รวมทั้งเพิ่มการใช้จ่ายของเกษตรกรได้หรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบาย

3. โครงการสามารถสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของการบริโภคภายใน รวมทั้งสร้างความแข็งแกร่ง และความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจจากการบริโภคภายในประเทศ และการพึ่งพาตนเองได้หรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบาย

**ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะถึงแนวทาง และรูปแบบการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสม**

1. ท่านมีแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุงการนำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ภาระหน้าที่ของท่านอย่างไร

2. ท่านมีแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุงการนำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ โดยภาพรวมอย่างไร เพื่อให้โครงการดังกล่าว เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

3. ท่านมองว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกก่อให้เกิดผลดี หรือผลเสียอย่างไร แนวทาง และรูปแบบการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ควรมีลักษณะเช่นไร

4. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

**แนวคำถามสัมภาษณ์เจาะลึก ชุดที่ 5 : สำหรับเจ้าของธุรกิจเอกชน  
(เจ้าของโรงสี)**

**ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล**

1. ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่ง หรือมีหน้าที่ ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในส่วนใดบ้าง

2. ท่านเป็นเจ้าของกิจการ ที่สืบทอดกิจการมาจากรุ่นพ่อ แม่ หรือเป็นผู้จัดการที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกันทางสายเลือดกับเจ้าของกิจการ

3. ท่านปฏิบัติงาน หรือมีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการรับจำนำข้าวเปลือกได้อย่างไร

4. ทำไมท่านจึงสนใจสมัครเข้าร่วมโครงการของรัฐบาล ผลที่ได้รับระหว่างเข้าร่วมโครงการกับไม่เข้าร่วมโครงการจะแตกต่างกันอย่างไร

5. วิธีการสมัครเข้าร่วมโครงการฯ ต้องดำเนินการอย่างไร ท่านมองว่าเพราะเหตุผลใดโรงสีของท่านจึงได้รับคัดเลือกเข้าร่วมโครงการฯ

## ส่วนที่ 2 สภาพการณ์และปัญหาการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ

### 1. วัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy objectives)

1.1 ท่านคิดว่าวัตถุประสงค์ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีความชัดเจนหรือไม่อย่างไร

1.2 ท่านคิดว่าวัตถุประสงค์ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกแต่ละข้อมีความเชื่อมโยงสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ อย่างไร

1.3 ท่านในฐานะผู้ปฏิบัติ สามารถรับรู้วัตถุประสงค์ แนวทางการดำเนินงาน หรือคำสั่งหรือข่าวสาร หรือข้อมูลต่างๆ ด้วยวิธีการอย่างไร ท่านสามารถรับรู้สิ่งต่างๆ เหล่านี้ได้โดยง่ายหรือไม่

1.4 ในพื้นที่ของท่านมีปัญหาเกี่ยวกับการปลูกข้าว หรือปัญหาของชาวนาหรือไม่ อะไรบ้าง วัตถุประสงค์ของโครงการรับจำนำข้าวสอดคล้องกับสภาพปัญหา หรือตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาหรือไม่ อย่างไร

1.5 ท่านมองว่าแนวทางการดำเนินงานอย่างไร ที่จะมีส่วนช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย และอะไรเป็นอุปสรรคขัดขวาง หรือมีส่วนช่วยส่งเสริมให้ท่านสามารถดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวได้

### 2. ทรัพยากรของนโยบาย (policy resources)

2.1 จำนวนงบประมาณในการดำเนินงานสำหรับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีความเพียงพอ เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

2.2 จำนวนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเมื่อเทียบกับปริมาณงาน ภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเป็นอย่างไร

2.3 ที่ผ่านมาขั้นตอนการรับจำนำ ณ โรงสีมีปัญหาเจ้าหน้าที่ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องทุจริตในกรณีใดบ้าง อย่างไร

2.4 ช่วงระยะเวลาในการปฏิบัติงาน หรือระยะเวลาในการรับจำนำข้าวเปลือกมีความเหมาะสม เพียงพอหรือไม่ อย่างไร



2.5 ท่าน และผู้ได้บังคับบัญชาสามารถปฏิบัติงานอย่างมีความรู้ ความเข้าใจในโครงการ รับจํานำข้าวเปลือก หลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินงานต่างๆ เป็นอย่างดี ขณะเดียวกันก็สามารถแนะนำ หรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ได้อย่างดีอย่างไรบ้าง โปรดอธิบาย ยกตัวอย่าง

2.6 ผู้ได้บังคับบัญชาของท่าน ได้รับการฝึกอบรม พัฒนาทักษะความสามารถในการ ปฏิบัติงานอย่างไรบ้าง และท่านคิดว่ามีทักษะ หรือความรู้ความสามารถในส่วนอื่นๆ อะไรบ้าง ที่ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานควรมี

2.7 หากมีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือมีปัญหาเฉพาะหน้า ท่านมีการปรับตัว หรือ รับมือกับสถานการณ์นั้นๆ อย่างไร โปรดอธิบาย ยกตัวอย่าง

2.8 วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานมีอะไรบ้าง อุปกรณ์เหล่านั้นมีเพียงพอ ทันสมัย หรืออยู่ในสภาพที่ใช้งานได้หรือไม่ อย่างไร

2.9 สถานที่ปฏิบัติงานต่างๆ ได้แก่ โรงสี โกดังกลาง/ไซโล ทั้งในด้านมาตรฐาน ปริมาณ และระยะเวลาในการจัดเก็บมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

### 3. การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล (interorganizational communication and enforcement activities)

3.1 ท่านมีแนวทางในการโน้มน้าวใจให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามโครงการที่วางไว้ได้อย่างไร และผลการดำเนินงานที่ผ่านมาเป็นอย่างไร

3.2 รัฐบาล และท่านในฐานะเจ้าของธุรกิจเอกชนมีการแปลงนโครงการไปสู่การปฏิบัติ อย่างไร ทั้งในระดับหน่วยงาน และระดับบุคคล และสารเหล่านั้นมีความชัดเจนหรือไม่

3.3 ท่านต้องติดต่อ ประสานงานกับหน่วยงานใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจํานำข้าว และท่านมีวิธีการติดต่อ ประสานงาน และสื่อสารต่างๆ ระหว่างหน่วยงานอย่างไร คำสั่ง ข่าวดสาร และข้อมูลต่างๆ เหล่านั้น มีความชัดเจนหรือไม่ อย่างไร

### 4. ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ (characteristics of implementing agencies)

4.1 การกำหนดโครงสร้าง ลำดับชั้นในการบังคับบัญชา สั่งการของหน่วยปฏิบัติที่ เกี่ยวข้องในภาพรวมของทั้งโครงการรับจํานำข้าวเปลือกเป็นอย่างไร มีความเหมาะสมและชัดเจน หรือไม่

4.2 การจําแนกลักษณะและหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติเป็นอย่างไร ท่านมีความคิดเห็น ใดๆกับหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง มีทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นจำนวนมาก และ ปริมาณงาน หน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมีความเหมาะสม ชัดเจนหรือไม่

4.3 ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ มีความเหมาะสม หรือเป็นปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของท่านอย่างไร

4.4 ท่านได้รับการสนับสนุนและความร่วมมืออันดี ทั้งในระดับหน่วยงาน และบุคคลจากหน่วยปฏิบัติงานที่เชื่อมโยงกับท่าน ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการหรือไม่ อย่างไร

### 5. สภาพ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (social, economic and political conditions)

5.1 ท่านในฐานะเอกชนที่มีบทบาทสำคัญในโครงการรับจำนำข้าว มีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับโครงการนี้ ทั้งในตัวโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และการนำโครงการไปปฏิบัติหรือไม่ เพราะเหตุใดท่านจึงคิดเช่นนั้น โปรดอธิบาย และยกตัวอย่างประกอบ

5.2 ท่านมองว่าความสามารถในการผลิตข้าวเฉพาะในจังหวัดท่าน หรือภาพรวมของทั้งประเทศเป็นอย่างไรบ้าง และเมื่อเทียบกับสถานการณ์การผลิตข้าวของต่างประเทศเป็นอย่างไร

5.3 โครงการรับจำนำข้าวส่งผลให้การจำหน่ายภายในและต่างประเทศเป็นอย่างไร และเมื่อเทียบกับสถานการณ์การจำหน่าย ส่งออกข้าวของต่างประเทศเป็นอย่างไร

5.4 ท่านมองว่า วิถีชีวิตและค่านิยมการทำงานในจังหวัดของท่านเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบายและยกตัวอย่างประกอบ

5.5 ท่านมองว่าชาวชนวนส่วนใหญ่ มีความพึงพอใจ ทั้งในตัวโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และการนำโครงการไปปฏิบัติหรือไม่ เพราะเหตุใดท่านจึงคิดเช่นนั้น โปรดอธิบาย และยกตัวอย่างประกอบ

### 6. ทักษะของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ (disposition the implementers)

6.1 ท่านได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในทางแง่บวก และแง่ลบอย่างไร

6.2 สำหรับตัวท่านเอง ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล โครงการดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจของท่าน ทั้งในแง่บวกและแง่ลบอย่างไรบ้าง โปรดอธิบาย และยกตัวอย่างประกอบ

### ส่วนที่ 3 ผลการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ

1. ท่านมองว่า โครงการสามารถเพิ่มทางเลือกให้เกษตรกรได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น สร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือกได้หรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบาย

2. ท่านมองว่า โครงการสามารถยกระดับรายได้และลดช่องว่างรายได้ รวมทั้งเพิ่มการใช้จ่ายของเกษตรกรได้หรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบาย

3. ท่านมองว่า โครงการสามารถสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของการบริโภคภายใน รวมทั้งสร้างความแข็งแกร่ง และควมมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจจากการบริโภคภายในประเทศ และการพึ่งพาตนเองได้หรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบาย

**ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะถึงแนวทาง และรูปแบบการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสม**

1. ท่านมีแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุงการนำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ภาระหน้าที่ของท่านอย่างไร

2. ท่านมีแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุงการนำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติโดยภาพรวมอย่างไร เพื่อให้โครงการดังกล่าว เป็นประโยชน์สูงสุดกับทั้งชาวนา ท่านในฐานะผู้ประกอบการ และเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

3. ท่านมองว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกก่อให้เกิดผลดี หรือผลเสียอย่างไร แนวทาง และรูปแบบการนำโครงการผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ควรมีลักษณะเช่นไร

**แนวคำถามสัมภาษณ์เจาะลึก ชุดที่ 6 : สำหรับตัวแทนคณะกรรมการ**

**นโยบายข้าวแห่งชาติ**

**ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล**

1. ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่ง หรือมีหน้าที่ ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในส่วนใดบ้าง

2. ท่านปฏิบัติงาน หรือมีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการรับจำนำข้าวเปลือกอย่างไร

## ส่วนที่ 2 สภาพการณ์และปัญหาการนำนโยบายรับจํานำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ

### 1. วัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy objectives)

1.1 ท่านคิดว่าวัตถุประสงค์ของโครงการรับจํานำข้าวเปลือกมีความชัดเจนหรือไม่ อย่างไร

1.2 ท่านคิดว่าวัตถุประสงค์ของโครงการรับจํานำข้าวเปลือกแต่ละข้อมีความเชื่อมโยง สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ อย่างไร

1.3 ท่านสื่อสารวัตถุประสงค์เหล่านั้น ไปสู่ผู้ปฏิบัติด้วยวิธีการอย่างไร

1.4 โดยภาพรวมทั้งประเทศ มีปัญหาเกี่ยวกับการปลูกข้าว หรือปัญหาของชาวนา ไร่บ้าง วัตถุประสงค์ของโครงการรับจํานำข้าวสอดคล้องกับสภาพปัญหา หรือตอบสนองต่อการ แก้ไขปัญหาหรือไม่ อย่างไร

1.5 ท่านมองว่าแนวทางการดำเนินงานอย่างไร ที่จะมีส่วนช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ นโยบาย และอะไรเป็นอุปสรรคขัดขวาง หรือมีส่วนช่วยส่งเสริมให้ท่านสามารถดำเนินการตาม แนวทางดังกล่าวได้

### 2. ทรัพยากรของนโยบาย (policy resources)

2.1 วิธีการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานสำหรับโครงการรับจํานำข้าวเปลือกมี รูปแบบอย่างไร มีหน่วยงานใดเกี่ยวข้องบ้าง และรูปแบบการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวเป็นปัญหา อุปสรรค หรือมีส่วนส่งเสริม โครงการอย่างไร

2.2 จำนวนงบประมาณในการดำเนินงานสำหรับโครงการรับจํานำข้าวเปลือกในช่วงปี 2555/56 เป็นจำนวนเท่าไร รัฐบาลขาดทุน หรือได้กำไรจำนวนเท่าไร และในทัศนะของท่านมอง ว่า จำนวนงบประมาณดังกล่าว มีความเพียงพอ เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

2.3 ในทัศนะของท่าน มองว่างบประมาณที่ใช้ไปในช่วงปี 2555/56 กับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น นั้น คุ่มค่า และชาวนาได้รับประโยชน์สูงสุดแล้วหรือไม่ อย่างไร หากการใช้งบประมาณดังกล่าว ขาดประสิทธิภาพ ท่านเห็นว่า การบริหารงบประมาณอย่างไร ที่จะนำไปสู่ประโยชน์สูงสุดของ ชาวนา และประเทศชาติ

2.4 การดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่รัฐบาลแต่งตั้งขึ้น ใน ทัศนะของท่านมองว่ารูปแบบดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร หากมีข้อบกพร่อง ท่านเห็น ว่ารูปแบบการดำเนินงานในลักษณะใดที่จะนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

2.5 องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติมีสัดส่วนและความหลากหลาย อย่างไร ในทัศนะของท่าน องค์ประกอบดังกล่าวสามารถปฏิบัติงานได้อย่างครอบคลุม และสมบูรณ์ หรือไม่ อย่างไร

2.6 คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ และคณะกรรมการชุดต่างๆ ได้แก่ (1) คณะอนุกรรมการจัดทำบัญชีหมุนเวียนและกรอบวงเงินสินเชื่อ (2) การกำกับดูแลการรับจำหน่ายระดับจังหวัด (3) การกำกับดูแลการส่งสีแปรสภาพ (4) การติดตามกำกับดูแลและให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ณ จุดรับจำหน่าย (5) ตรวจสอบและติดตามการรับจำหน่ายข้าว (6) การปิดบัญชีโครงการรับจำหน่ายข้าว (7) การติดตามกำกับดูแลการรับจำหน่ายข้าวกรุงเทพมหานคร (8) การระบายข้าวผ่านตลาดสินค้าเกษตร และ (9) การตลาด รวมถึง (10) การกำกับดูแลการรับจำหน่ายข้าว ที่รัฐบาลแต่งตั้งขึ้น มีการสับเปลี่ยนคนดำรงตำแหน่งหรือไม่ อย่างไร และท่านมองว่า การดำเนินการดังกล่าวส่งผลดี หรือผลเสียต่อการนำโครงการรับจำหน่ายข้าวไปปฏิบัติอย่างไร

2.7 ที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในขั้นตอนต่างๆ โดยภาพรวม มีการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบใดบ้าง ท่านมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างไร

2.8 หากมีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือมีปัญหาเฉพาะหน้า ท่านมีการปรับตัว หรือรับมือกับสถานการณ์นั้นๆ อย่างไร โปรดอธิบาย ยกตัวอย่าง

2.9 สถานที่ปฏิบัติงานต่างๆ ได้แก่ โรงสี โกดังกลาง/ไซโล ทั้งในด้านมาตรฐาน ปริมาณ และระยะเวลาในการจัดเก็บมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร ท่านใช้หลักเกณฑ์ใดในการคัดเลือกโรงสี หรือโกดัง หรือผู้ค้าข้าวที่จะเข้าร่วมโครงการนี้

2.10 โดยภาพรวมแล้ว ท่านบริหารทรัพยากรของ โครงการที่เกี่ยวข้องอย่างไรบ้าง ที่ผ่านมามีปัญหาอุปสรรคในส่วนใดบ้าง และท่านคิดว่าอะไรเป็นต้นเหตุสำคัญที่นำไปสู่ปัญหาดังกล่าว รวมถึงท่านมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างไร

### 3. การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล (interorganizational communication and enforcement activities)

3.1 ท่านในฐานะคณะกรรมการที่ดูแลโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกของทั้งประเทศ มีแนวทางในการโน้มน้าวใจให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามโครงการที่วางไว้ได้อย่างไร และผลการดำเนินงานที่ผ่านมาเป็นอย่างไร

3.2 รัฐบาล และท่านในฐานะคณะกรรมการที่ดูแลโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกของทั้งประเทศ มีการแปลงโครงการไปสู่การปฏิบัติอย่างไร ทั้งในระดับหน่วยงาน และระดับบุคคล และท่านมีการตรวจสอบสารเหล่านั้นในระดับพื้นที่หรือไม่ ว่าสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันที่ท่านต้องการจะสื่อหรือไม่

3.3 โดยภาพรวมแล้ว ท่านมองว่าการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กร และการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้การบังคับใช้ได้ผลมีปัญหา อุปสรรคอะไรบ้าง และท่านดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร

#### 4. ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ (characteristics of implementing agencies)

4.1 การกำหนดโครงสร้าง ลำดับชั้นในการบังคับบัญชา สิ่งที่เกี่ยวข้องกับ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกในภาพรวมเป็นอย่างไร มีความเหมาะสมและชัดเจนหรือไม่

4.2 การจำแนกลักษณะและหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติเป็นอย่างไร ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง มีทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นจำนวนมาก และปริมาณงาน หน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมีความเหมาะสม ชัดเจนหรือไม่

4.3 ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ มีความเหมาะสม หรือเป็นปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของท่านอย่างไร

4.4 ท่านได้รับการสนับสนุนและความร่วมมืออันดี ทั้งในระดับหน่วยงาน และบุคคลจากหน่วยปฏิบัติงานที่เชื่อมโยงกับท่าน ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการหรือไม่ อย่างไร

4.5 โดยภาพรวมแล้ว สภาพการณ์และปัญหาการดำเนินงานตามนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในช่วงปี 2555/56 ที่เกี่ยวข้องกับ โครงสร้าง การควบคุมบังคับบัญชา การจำแนกลักษณะ และหน้าที่ ระเบียบข้อบังคับ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นๆ มีอะไรบ้าง

#### 5. สภาพ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (social, economic and political conditions)

5.1 มีกลุ่มเอกชนกลุ่มใดบ้างที่เกี่ยวข้อง หรือมีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ท่านมองว่ากลุ่มเอกชนมีความพึงพอใจ ทั้งในตัวโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และการนำโครงการไปปฏิบัติหรือไม่ เพราะเหตุใดท่านจึงคิดเช่นนั้น โปรดอธิบาย และยกตัวอย่างประกอบ

5.2 ท่านมองว่าความสามารถในการผลิตข้าวโดยภาพรวมของทั้งประเทศเป็นอย่างไรบ้าง และเมื่อเทียบกับสถานการณ์การผลิตข้าวของต่างประเทศเป็นอย่างไร

5.3 โครงการรับจำนำข้าวส่งผลให้การจำหน่ายภายในและต่างประเทศเป็นอย่างไร และเมื่อเทียบกับสถานการณ์การจำหน่าย ส่งออกข้าวของต่างประเทศเป็นอย่างไร

5.4 ท่านมองว่า วิถีชีวิตและค่านิยมการทำนาโดยภาพรวมเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบายและยกตัวอย่างประกอบ

5.5 ท่านมองว่าชาวนาส่วนใหญ่ มีความพึงพอใจ ทั้งในตัวโครงการรับจํานำข้าวเปลือก และการนำโครงการไปปฏิบัติหรือไม่ เพราะเหตุใดท่านจึงคิดเช่นนั้น โปรดอธิบาย และยกตัวอย่างประกอบ

#### 6. ทักษะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (disposition the implementers)

6.1 ท่านได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการรับจํานำข้าวเปลือกในทางแง่บวก และแง่ลบอย่างไร

6.2 ในฐานะที่ท่านเป็นผู้กำกับดูแลโดยตรง เมื่อรับรู้สิ่งต่างๆ เหล่านั้นแล้ว ท่านมีทัศนคติ ความคิดเห็น หรือมีทิศทางตอบสนองด้วยการลงมือปฏิบัติงานอย่างไร

6.3 อะไรเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ท่านเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับโครงการรับจํานำข้าวเปลือกดังกล่าว

#### ส่วนที่ 3 ผลการนำนโยบายรับจํานำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ

1. โครงการสามารถเพิ่มทางเลือกให้เกษตรกรได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น สร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือกได้หรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบาย

2. โครงการสามารถยกระดับรายได้และลดช่องว่างรายได้ รวมทั้งเพิ่มการใช้จ่ายของเกษตรกรได้หรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบาย

3. โครงการสามารถสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของการบริโภคภายใน รวมทั้งสร้างความแข็งแกร่ง และความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจจากการบริโภคภายในประเทศ และการพึ่งพาตนเองได้หรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบาย

#### ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะถึงแนวทาง และรูปแบบการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรกรนัดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสม

1. ท่านมีแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุงการนำโครงการรับจํานำข้าวเปลือกไปปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ภาระหน้าที่ของท่านอย่างไร

2. ท่านมีแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุงการนำโครงการรับจํานำข้าวเปลือกไปปฏิบัติโดยภาพรวมอย่างไร เพื่อให้โครงการดังกล่าว เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

3. ท่านมองว่า โครงการรับจํานำข้าวเปลือกก่อให้เกิดผลดี หรือผลเสียอย่างไร แนวทาง และรูปแบบการนำโครงการผลิตผลการเกษตรกรนัดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ควรมีลักษณะเช่นไร

4. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

## แนวคำถามสัมภาษณ์เจาะลึก ชุดที่ 7 : สำหรับตัวแทนสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย

### ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล

1. ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่ง หรือมีหน้าที่ ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจํานำข้าวเปลือกในส่วนใดบ้าง
2. ท่านปฏิบัติงาน หรือมีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการรับจํานำข้าวเปลือกอย่างไร
3. สมาคมค้าข้าวไทยได้ส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบวิสาหกิจอันเกี่ยวกับการเป็นนายหน้า และตัวแทนขายข้าวอย่างไร โครงการรับจํานำข้าวเปลือกของรัฐบาลส่งเสริม หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของสมาคมอย่างไร
4. สภาพทั่วไป (สถิติการผลิต สต็อกข้าว การจําหน่าย การส่งออก โอกาสในการส่งออก ปัญหาเรื่องข้าวโดยรวม) เป็นอย่างไร

### ส่วนที่ 2 สภาพการณ์และปัญหาการนํานโยบายรับจํานำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ

#### 1. วัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy objectives)

- 1.1 ท่านคิดว่าวัตถุประสงค์ของโครงการรับจํานำข้าวเปลือกมีความชัดเจนหรือไม่อย่างไร
- 1.2 ท่านคิดว่าวัตถุประสงค์ของโครงการรับจํานำข้าวเปลือกแต่ละข้อมีความเชื่อมโยงสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ อย่างไร
- 1.3 โดยภาพรวมทั้งประเทศ มีปัญหาเกี่ยวกับการปลูกข้าว หรือปัญหาของชาวนาอะไรบ้าง วัตถุประสงค์ของโครงการรับจํานำข้าวสอดคล้องกับสภาพปัญหา หรือตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาหรือไม่ อย่างไร
- 1.4 ท่านมองว่าแนวทางการดำเนินงานอย่างไร ที่จะมีส่วนช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย และอะไรเป็นอุปสรรคขัดขวาง หรือมีส่วนช่วยส่งเสริมให้ท่านสามารถดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวได้



## 2. ทรัพยากรของนโยบาย (policy resources)

2.1 วิธีการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานสำหรับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีรูปแบบอย่างไร มีหน่วยงานใดเกี่ยวข้องบ้าง และรูปแบบการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวเป็นปัญหาอุปสรรค หรือมีส่วนส่งเสริมโครงการอย่างไร

2.2 จำนวนงบประมาณในการดำเนินงานสำหรับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีความเพียงพอเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

2.3 ในทัศนะของผู้ค้าข้าว ท่านมองว่า สถานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานรับจำนำข้าวหลักๆ ได้แก่ โรงสี โกดังกลาง/ไซโล ทั้งในด้านมาตรฐาน ปริมาณ และระยะเวลาในการจัดเก็บมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร หากสถานที่และการบริหารไม่เหมาะสมมากนัก ท่านมองว่าควรปรับปรุงในส่วนใด และอย่างไร

## 3. การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล (interorganizational communication and enforcement activities)

3.1 โดยภาพรวมแล้ว ท่านมองว่าการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกสมาคม และการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับโครงการรับจำนำข้าว มีปัญหา อุปสรรคอะไรบ้าง และท่าน หรือสมาคมดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร

## 4. ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ (characteristics of implementing agencies)

4.1 การกำหนดโครงสร้าง ลำดับชั้นในการบังคับบัญชา สั่งการของหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นอย่างไร มีความเหมาะสมและชัดเจนหรือไม่

4.2 การจำแนกลักษณะและหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติเป็นอย่างไร ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง มีทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นจำนวนมาก และปริมาณงาน หน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมีความเหมาะสม ชัดเจนหรือไม่

4.3 ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ มีความเหมาะสม หรือเป็นปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของท่านอย่างไร

4.4 ท่านได้รับการสนับสนุนและความร่วมมืออันดี ทั้งในระดับหน่วยงาน และบุคคลจากหน่วยปฏิบัติงานที่เชื่อมโยงกับท่าน ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการหรือไม่ อย่างไร

4.6 โดยภาพรวมแล้ว สภาวะการณ์และปัญหาการดำเนินงานตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในช่วงปี 2555/56 ที่เกี่ยวข้องกับ โครงสร้าง การควบคุมบังคับบัญชา การจำแนกลักษณะ และหน้าที่ ระเบียบข้อบังคับ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นๆ มีอะไรบ้าง

## 5. สถานะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (social, economic and political conditions)

5.1 ท่านในฐานะเอกชนที่มีบทบาทสำคัญในโครงการรับจำนำข้าว มีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับโครงการนี้ ทั้งในตัวโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และการนำโครงการไปปฏิบัติหรือไม่ เพราะเหตุใดท่านจึงคิดเช่นนั้น โปรดอธิบาย และยกตัวอย่างประกอบ

5.2 ท่านมองว่าความสามารถในการผลิตข้าวในภาพรวมของทั้งประเทศเป็นอย่างไรบ้าง และเมื่อเทียบกับสถานการณ์การผลิตข้าวของต่างประเทศเป็นอย่างไร

5.3 โครงการรับจำนำข้าวส่งผลให้การจำหน่ายภายในและต่างประเทศเป็นอย่างไร และเมื่อเทียบกับสถานการณ์การจำหน่าย ส่งออกข้าวของต่างประเทศเป็นอย่างไร

5.4 ท่านมองว่า วิถีชีวิตและค่านิยมการทำงานในภาพรวมเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบายและยกตัวอย่างประกอบ

5.5 ท่านมองว่าชาวนาส่วนใหญ่ มีความพึงพอใจ ทั้งในตัวโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และการนำโครงการไปปฏิบัติหรือไม่ เพราะเหตุใดท่านจึงคิดเช่นนั้น โปรดอธิบาย และยกตัวอย่างประกอบ

## 6. ทักษะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (disposition the implementers)

6.1 ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อโครงการรับจำนำข้าว

6.2 อะไรเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ท่านเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และโครงการดังกล่าวมีผลกระทบต่อท่านในด้านใดบ้าง

6.3 โครงการรับจำนำข้าวมีผลให้ท่านต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวทางเดิมที่ปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

## ส่วนที่ 3 ผลการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ

1. โครงการสามารถเพิ่มทางเลือกให้เกษตรกรได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น สร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือกได้หรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบาย

2. โครงการสามารถยกระดับรายได้และลดช่องว่างรายได้ รวมทั้งเพิ่มการใช้จ่ายของเกษตรกรได้หรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบาย

3. โครงการสามารถสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของการบริโภคภายใน รวมทั้งสร้างความแข็งแกร่ง และความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจจากการบริโภคภายในประเทศ และการพึ่งพาตนเองได้หรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบาย

#### ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะถึงแนวทาง และรูปแบบการนำนโยบายผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสม

1. ท่านมีแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุงการนำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ภาระหน้าที่ของท่านอย่างไร
2. ท่านมีแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุงการนำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติโดยภาพรวมอย่างไร เพื่อให้โครงการดังกล่าว เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด
3. ท่านมองว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกก่อให้เกิดผลดี หรือผลเสียอย่างไร แนวทาง และรูปแบบการนำโครงการผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ควรมีลักษณะเช่นไร
4. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

#### แนวคำถามสัมภาษณ์เจาะลึก ชุดที่ 8 : นักวิชาการ

1. ในทัศนะของท่าน โครงการรับจำนำข้าวเปลือกในยุคปัจจุบัน แตกต่างจากนโยบายที่เกี่ยวข้องกับข้าวของรัฐที่ผ่านมาอย่างไร มันได้สร้างประวัติศาสตร์นโยบายเกี่ยวกับข้าวอย่างไร ถ้าเปรียบเทียบข้อดี ข้อเสียแล้วเป็นอย่างไร
2. ด้านหนึ่งยอมรับว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกทำให้ชาวนาได้ประโยชน์มาก แต่อีกมุมหนึ่ง การดำเนินงานที่ผ่านมารัฐขาดทุนมหาศาล ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับประเด็นนี้
3. ผลจากการลงภาคสนามของผู้วิจัย พบว่า ปัญหาสำคัญของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกอยู่ที่การระบายข้าว ท่านคิดว่ามีแนวทางแก้ไขปัญหานี้อย่างไร รัฐยังควรเป็นผู้จัดการระบายข้าว และค้าขายข้าวเองอยู่หรือไม่ อย่างไร
4. นอกจากขั้นตอนการระบายข้าวแล้ว ท่านคิดว่ามีขั้นตอนใดอีกที่ควรปรับปรุง แก้ไขให้ดีขึ้น และควรดำเนินการอย่างไรจึงจะเหมาะสม
5. สภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อโครงการรับจำนำข้าวอย่างไร
6. นอกจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกแล้ว รัฐควรส่งเสริม สนับสนุนชาวนาในประเด็นใดอีก เพื่อเป็นการช่วยเหลือชาวนาที่ครอบคลุมทั้งระบบและยั่งยืน

7. ท่านมองว่า โครงการรับจํานำข้าวเปลือก ทำให้ประเทศมีปัญหาในระยะยาวในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อต่างประเทศกับผู้ประกอบการของไทยหรือไม่ อย่างไร

8. ในทัศนะของท่าน แนวทางและรูปแบบการนำโครงการผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยควรมีลักษณะเช่นไร

9. จากข่าวสารหลายๆ วันมานี้ คือ ชาวนาประท้วงเพราะไม่ได้เงินจากการจํานำข้าว ท่านมองว่า จะส่งผลให้ความนิยมในพรรคเพื่อไทยของชาวนาลดลงไปหรือไม่ และรัฐบาลควรหาทางออกของปัญหานี้อย่างไร ที่จะก่อให้เกิดการคลั่งกับประเทศน้อยที่สุด

10. สุดท้ายแล้ว ท่านมองว่า ภาครัฐควรดำเนินโครงการนี้ต่อไปหรือไม่ เพราะเหตุใด

### แนวคำถามสัมภาษณ์เจาะลึก ชุดที่ 9 : สำหรับสภาเกษตรกรแห่งชาติ

1. ท่าน หรือสภาเกษตรกรแห่งชาติเกี่ยวข้องกับโครงการรับจํานำข้าวเปลือก
2. จากการที่ท่าน หรือคณะกรรมการเฉพาะดูแลศึกษาเรื่องข้าว และจากการสัมผัสกับปัญหาเรื่องข้าวและชาวนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงที่มีโครงการรับจํานำข้าวเปลือก ท่านพบข้อเท็จจริงอะไรบ้าง โปรดอธิบาย
3. ด้านหนึ่งยอมรับว่าโครงการรับจํานำข้าวเปลือกทำให้ชาวนาได้ประโยชน์มาก แต่อีกมุมหนึ่ง การดำเนินงานที่ผ่านมารัฐขาดทุนมหาศาล ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับประเด็นนี้
4. กระบวนการรับจํานำข้าวประสบปัญหาในขั้นตอนใดบ้าง อย่างไร
5. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ได้รับผลกระทบจากโครงการอย่างไรบ้าง
6. ในฐานะที่ท่านเป็นตัวแทนของเกษตรกร ท่านมองว่า ชาวนาในภาพรวมมีปัญหาอะไรบ้าง วิธีชีวิตค่านิยมการทำงานเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมหรือไม่ อย่างไร
7. สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อโครงการรับจํานำข้าวอย่างไร
8. นอกจากโครงการรับจํานำข้าวเปลือกแล้ว ภาครัฐส่งเสริม สนับสนุนชาวนาในประเด็นใดอีก เพื่อเป็นการช่วยเหลือชาวนาที่ครอบคลุมทั้งระบบและยั่งยืน
9. ในทัศนะของท่าน แนวทางและรูปแบบการนำโครงการผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยควรมีลักษณะเช่นไร

10. จากข่าวสารหลายๆ วันมานี้ คือ ชาวนาประท้วงเพราะไม่ได้เงินจากการจำหน่ายข้าว  
รัฐบาลควรหาทางออกของปัญหานี้อย่างไร ที่จะก่อให้เกิดภาระทางการคลังกับประเทศน้อยที่สุด

11. สุดท้ายแล้ว ท่านมองว่า รัฐบาลจะดำเนินโครงการนี้ต่อไปหรือไม่ เพราะเหตุใด

### แนวคำถามสัมภาษณ์เจาะลึก ชุดที่ 10: สำหรับชาวนา

#### ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล

1. ท่านเช่าพื้นที่ทำนา หรือมีพื้นที่เป็นของตัวเอง คนในชุมชน พื้นที่ละแวกเดียวกับ  
ท่านส่วนใหญ่มีที่นาเป็นของตนเองหรือไม่
2. ท่านมีเนื้อที่ในการปลูกข้าวจำนวนเท่าไร่ เก็บเกี่ยวผลิตผลต่อครั้งประมาณเท่าไร่
3. ทำไมท่านจึงเข้าร่วม โครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกของรัฐบาล คนในชุมชน พื้นที่ละแวก  
เดียวกับท่านนำข้าวมาเข้าร่วมมากน้อยเพียงใด หากมีคนที่ท่านรู้จักและไม่ได้นำข้าวมาจำหน่าย ท่าน  
เคยคุยถึงเหตุผลที่เขาไม่เข้าร่วมหรือไม่ อย่างไร
4. ค่าใช้จ่ายในการลงทุนปลูกข้าว เช่น ค่าเช่านา ค่าปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และค่าจ้าง เป็นต้น  
เทียบกับรายได้ที่ได้รับเป็นเป็นอย่างไร
5. ท่านมีปัญหาอุปสรรคในการทำนาหรือไม่ และปัจจัยใดบ้างที่เป็นอุปสรรคที่สำคัญ
6. วิถี วัฒนธรรม ประเพณี ทักษะคิด และค่านิยมในการปลูกข้าวเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร  
(เปรียบเทียบก่อนและหลังมีโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกในช่วง ปี 2555/56)
7. พันธุ์ข้าวลักษณะใดที่ท่านเลือกปลูก ระหว่างพันธุ์ข้าวที่ไม่มีคุณภาพแต่ให้ผลิตผลเร็ว  
กับพันธุ์ข้าวที่มีคุณภาพแต่ให้ผลิตผลปกติ เพราะเหตุใดท่านจึงคิดเช่นนั้น

#### ส่วนที่ 2 สถานการณ์และปัญหาการนำนโยบายรับจำหน่ายข้าวเปลือกไปปฏิบัติ

##### 1. วัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy objectives)

1.1 ท่านในฐานะผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง สามารถรับรู้วัตถุประสงค์ แนวทางการ  
ดำเนินงาน หรือคำสั่ง หรือข่าวสาร หรือข้อมูลต่างๆ ด้วยวิธีการอย่างไร และวัตถุประสงค์ดังกล่าว  
สอดคล้องกับความต้องการของท่านหรือไม่ อย่างไร

## 2. ทรัพยากรของนโยบาย (policy resources)

2.1 การจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานสำหรับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีความเพียงพอ เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

2.2 จำนวนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเมื่อเทียบกับจำนวนข้าวและชาวนาที่รับจำนำเป็นอย่างไร

2.3 เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงาน (การออกไปประทวน และการโอนจ่ายเงิน และอื่นๆ) ภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร

2.4 ท่านมองว่า เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานอย่างมีความรู้ ความเข้าใจในโครงการรับจำนำข้าวเปลือก หลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินงานต่างๆ ขณะเดียวกันก็สามารถแนะนำ หรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับท่านได้หรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบาย ยกตัวอย่าง

2.5 ท่านเคยรับรู้ หรือมีประสบการณ์ตรงว่าเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานทุจริต คอร์รัปชัน หรือไม่ อย่างไร

2.6 ท่านคิดว่ามีทักษะ หรือความรู้ความสามารถในส่วนใดบ้าง ที่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานควรมี

2.7 วัสดุอุปกรณ์ที่เจ้าหน้าที่ใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อรับจำนำข้าวเปลือกจากท่านมีอะไรบ้าง อุปกรณ์เหล่านั้นมีเพียงพอ ทันสมัย หรืออยู่ในสภาพที่ใช้งานได้หรือไม่ อย่างไร

2.8 สถานที่ปฏิบัติงานต่างๆ ได้แก่ โรงสี โกดังกลาง/ไซโล ทั้งในด้านมาตรฐาน ปริมาณ และระยะเวลาในการจัดเก็บมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

## 3. การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล (interorganizational communication and enforcement activities)

3.1 เมื่อท่านไปติดต่อ ประสานงานกับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรับจำนำข้าวเปลือก ท่านเห็นว่า หน่วยงานเหล่านั้นมีแนวปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ อย่างไร และสารที่สื่อมายังท่าน สามารถรับรู้ได้โดยง่าย รวดเร็ว และถูกต้องหรือไม่

## 4. ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ (characteristics of implementing agencies)

4.1 เมื่อท่านไปติดต่อกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรับจำนำข้าว เจ้าหน้าที่เหล่านั้น สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดำเนินการภายใต้ขอบเขตงานของแต่ละคน ได้อย่างเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

4.2 ท่านรับรู้และเข้าใจว่า หน่วยปฏิบัติต่างๆ ได้แก่ เกษตรอำเภอ โรงสี อคส./อ.ต.ก. และเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. เป็นต้น มีความสัมพันธ์ หรือสามารถประสานงานกันได้อย่างดีหรือไม่ อย่างไร

4.3 โดยภาพรวมแล้ว ท่านมองว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรับจำนำข้าวมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร และควรที่จะพัฒนา หรือแก้ไขปรับปรุงในส่วนใดบ้าง

#### 5. สถานะ หรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (social, economic and political conditions)

5.1 ท่านมองว่าความสามารถในการผลิตข้าวเฉพาะในจังหวัดท่านเป็นอย่างไร

5.2 ท่านมองว่า วิถีชีวิตและค่านิยมการทำงานของท่านเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ อย่างไร  
โปรดอธิบายและยกตัวอย่างประกอบ

5.3 ท่านมีความพึงพอใจ ทั้งในตัวโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และการนำโครงการไปปฏิบัติหรือไม่ เพราะเหตุใดท่านจึงคิดเช่นนั้น โปรดอธิบาย และยกตัวอย่างประกอบ

#### 6. ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (disposition the implementers)

6.1 โดยภาพรวมแล้ว ท่านมองว่า เจ้าหน้าที่ที่ท่านติดต่อด้วยในทุกๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรับจำนำข้าวมีพฤติกรรมที่แสดงออกไปในทิศทางใด อย่างไร โปรดอธิบาย และยกตัวอย่างประกอบ

#### ส่วนที่ 3 ผลการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ

1. โครงการสามารถเพิ่มทางเลือกให้ท่าน และชาวบ้านคนอื่นๆ ได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น สร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือกได้หรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบาย

2. โครงการสามารถยกระดับรายได้และลดช่องว่างรายได้ รวมทั้งเพิ่มการใช้จ่ายของท่าน และชาวบ้านคนอื่นๆ ได้หรือไม่ อย่างไร โปรดอธิบาย

#### ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะถึงแนวทาง และรูปแบบการนำนโยบายผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสม

1. ท่านมีแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุงการนำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติอย่างไร เพื่อให้นโยบายดังกล่าว เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

2. ท่านมองว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกก่อให้เกิดผลดี หรือผลเสียอย่างไร แนวทาง และรูปแบบการนำโครงการผลิตผลการเกษตรชนิดข้าวไปปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ควรมีลักษณะเช่นไร

3. โครงการข้าวในฝันของท่านเป็นอย่างไร

4. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

มหาวิทยาลัยรังสิต  
Rangsit University

ภาคผนวก ข

คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ





คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี  
ที่ ๑๕๗/๒๕๕๔  
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ

เพื่อให้การดำเนินการของรัฐบาลในการแก้ปัญหาสินค้าข้าว ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจหลักที่สำคัญของประเทศ บังเกิดประสิทธิผลเป็นผลดีต่อเกษตรกรผู้ผลิต ระบบการผลิต และการตลาดข้าวโดยส่วนรวม

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรี จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการชั้นคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “กชช.”

โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. องค์ประกอบ

๑.๑ นายกรัฐมนตรี	ประธานกรรมการ
๑.๒ รองนายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	รองประธานกรรมการ
๑.๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	รองประธานกรรมการ
๑.๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	รองประธานกรรมการ
๑.๕ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายภูมิ สาระผล)	กรรมการ
๑.๖ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี	กรรมการ
๑.๗ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ
๑.๘ ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
๑.๘ ปลัดกระทรวงการคลัง	กรรมการ
๑.๑๐ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	กรรมการ
๑.๑๑ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	กรรมการ
๑.๑๒ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ	กรรมการ
๑.๑๓ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	กรรมการ
๑.๑๔ พันตรี น.พ. ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	กรรมการ
๑.๑๕ ดร.ชาญคณิต กฤตยา สุริยะมณี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล	กรรมการ

- ๒ -

๑.๑๖	ดร.ทรงพร หาญสันติ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภาควิชาการตลาด คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	กรรมการ
๑.๑๗	ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ คณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น	กรรมการ
๑.๑๘	นายสุทธิกฤษฏี ถนอมบุรณ์เจริญ	กรรมการ
๑.๑๙	นายจักรพงษ์ แสงมณี	กรรมการ
๑.๒๐	ปลัดกระทรวงพาณิชย์	กรรมการและเลขานุการ
๑.๒๑	รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ (นายราเชนทร์ พจนสุนทร)	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑.๒๒	อธิบดีกรมการค้าภายใน	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑.๒๓	อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑.๒๔	อธิบดีกรมการค้าข้าว	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

## ๒. อำนาจหน้าที่

๒.๑ เสนอกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าวต่อคณะรัฐมนตรีทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อให้การจัดการข้าวสอดคล้องกันทั้งระบบและมีการพัฒนาต่อเนื่อง

๒.๒ อนุมัติแผนงาน โครงการ และมาตรการเกี่ยวกับการผลิตและการตลาดข้าว

๒.๓ ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยและพัฒนา เพื่อเพิ่มคุณภาพ ลดต้นทุน และส่งเสริมการผลิตข้าวที่สอดคล้องกับความต้องการของโลก โดยผ่านกองทุนวิจัยพัฒนาและส่งเสริมการผลิตและการตลาด

๒.๔ พิจารณาหลักเกณฑ์ และวิธีการสนับสนุน ช่วยเหลือเกษตรกร สถาบันเกษตรกร ผู้ประกอบการโรงสี ผู้ค้า และผู้ส่งออกข้าว เพื่อให้การบริหารจัดการข้าวทั้งระบบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๕ ติดตาม กำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบาย มาตรการ และโครงการที่อนุมัติ

๒.๖ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน และคณะที่ปรึกษา เพื่อดำเนินการด้านการผลิต การตลาด และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับข้าว

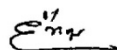
๒.๗ เชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงหรือขอเอกสารหลักฐาน โดยให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของทางราชการให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการของคณะกรรมการ

๒.๘ ดำเนินการอื่นตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สำหรับการเบิกจ่ายเบี้ยประชุมให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยเบิกจ่ายจากสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔



(นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี



คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ

ที่ ๑/๒๕๕๕

เรื่อง ปรับปรุงและแต่งตั้งอนุกรรมการในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต (เพิ่มเติม)

ตามที่ได้มีพระบรมราชโองการประกาศเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๕ ให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีและแต่งตั้งรัฐมนตรี ดังนั้น เพื่อความเหมาะสม สอดคล้อง และให้การดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติจึงได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เห็นชอบให้ปรับเปลี่ยนองค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต นั้น

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๒.๖ ของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๔ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

๑. ให้ยกเลิกองค์ประกอบลำดับที่ (๑) ลำดับที่ (๒) ลำดับที่ (๓) และลำดับที่ (๔) ในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิตตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ ๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔

๒. ให้แต่งตั้งอนุกรรมการในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต ตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ ๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔ เพิ่มเติม จำนวน ๓ ตำแหน่ง ดังนี้

- |   |                     |
|---|---------------------|
| ๒.๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | ประธานอนุกรรมการ    |
| ๒.๒ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์           | รองประธานอนุกรรมการ |
| ๒.๓ ปลัดกระทรวงพาณิชย์                  | รองประธานอนุกรรมการ |

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕

(นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ



คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ  
ที่ ๒/๒๕๕๕

เรื่อง ปรับปรุงและแต่งตั้งอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด (เพิ่มเติม)

ตามที่ ได้มีพระบรมราชโองการประกาศเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๕ ให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีและแต่งตั้งรัฐมนตรี ตั้งนั้น เพื่อความเหมาะสม สอดคล้อง และให้การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติจึงได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เห็นชอบให้ปรับเปลี่ยนองค์ประกอบคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด นั้น

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๒.๖ ของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๔ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

๑. ให้ยกเลิกองค์ประกอบลำดับที่ (๑) ลำดับที่ (๓) ลำดับที่ (๘) และลำดับที่ (๒๒) ในคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด ตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ ๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔

๒. ให้แต่งตั้งอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด ตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ ๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔ เพิ่มเติม จำนวน ๕ ตำแหน่ง ดังนี้

- |     |  |                               |
|-----|--|-------------------------------|
| ๒.๑ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์                                     | ประธานอนุกรรมการ              |
| ๒.๒ | ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์  | รองประธานอนุกรรมการ           |
| ๒.๓ | เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์                            | อนุกรรมการ                    |
| ๒.๔ | รองอธิบดีกรมการค้าภายใน<br>ที่อธิบดีกรมการค้าภายในมอบหมาย        | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๒.๕ | ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการค้าสินค้าเกษตร<br>กรมการค้าภายใน | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕

(นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)  
นายกรัฐมนตรี  
ประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ



คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ

ที่ ๔/๒๕๕๕

เรื่อง ปรับปรุงและแต่งตั้งอนุกรรมการในคณะกรรมการพิจารณาระบายข้าว (เพิ่มเติม)

ตามที่ ได้มีพระบรมราชโองการประกาศเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๕ ให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีและแต่งตั้งรัฐมนตรี ดังนั้น เพื่อความเหมาะสม สอดคล้อง และให้การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติจึงได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เห็นชอบให้ปรับเปลี่ยนองค์ประกอบคณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว นั้น

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๒.๖ ของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๔ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

๑. ให้ยกเลิกองค์ประกอบลำดับที่ (๑) และลำดับที่ (๓) ในคณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว ตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ ๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔

๒. ให้แต่งตั้งอนุกรรมการในคณะกรรมการพิจารณาระบายข้าว ตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ ๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔ เพิ่มเติม จำนวน ๓ ตำแหน่ง ดังนี้

- |   |                               |
|---|-------------------------------|
| ๒.๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์  | ประธานอนุกรรมการ              |
| ๒.๒ เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์                               | อนุกรรมการ                    |
| ๒.๓ รองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ<br>ที่อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศมอบหมาย | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕

(นางสาวยัยลักษณ์ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ



คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ  
ที่ ๖/๒๕๕๕

เรื่อง ปรับปรุงและแต่งตั้งอนุกรรมการในคณะกรรมการระบายข้าวผ่านตลาดสินค้าเกษตร  
ล่วงหน้าแห่งประเทศไทย (Agricultural Futures Exchange of Thailand : AFET) (เพิ่มเติม)

ตามที่ ได้มีพระบรมราชโองการประกาศเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๕ ให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีและแต่งตั้งรัฐมนตรี ดังนั้น เพื่อความเหมาะสม สอดคล้อง และให้การดำเนินงานของคณะกรรมการระบายข้าวผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย (Agricultural Futures Exchange of Thailand : AFET) เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จึงได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เห็นชอบให้ปรับเปลี่ยนองค์ประกอบคณะกรรมการระบายข้าวผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย นั้น

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๒.๖ ของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๔ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

๑. ให้ยกเลิกองค์ประกอบลำดับที่ (๒) และลำดับที่ (๑๑) ในคณะกรรมการระบายข้าวผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย ตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ ๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

๒. ให้แต่งตั้งอนุกรรมการในคณะกรรมการระบายข้าวผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย ตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ ๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ เพิ่มเติม จำนวน ๒ ตำแหน่ง ดังนี้

- |     |  |                               |
|-----|--|-------------------------------|
| ๒.๑ | เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์          | อนุกรรมการ                    |
| ๒.๒ | ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการค้าสินค้าเกษตร | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
|     | กรรมการค้าภายใน                                |                               |

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕

(นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ



คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ  
ที่ ๗/๒๕๕๕

เรื่อง แต่งตั้งอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานําระดับจังหวัด (เพิ่มเติม)

ตามที่ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เห็นชอบให้เพิ่มผู้แทนสภาเกษตรกรจังหวัดเข้าร่วมเป็นอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานําระดับจังหวัด เพื่อทำหน้าที่สะท้อนปัญหาทางด้านเกษตรกรในจังหวัด และเพื่อให้ประโยชน์ตกถึงมือเกษตรกรอย่างแท้จริง นั้น

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๒.๒ ของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งผู้แทนสภาเกษตรกรจังหวัดเป็นอนุกรรมการเพิ่มเติมในคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานําระดับจังหวัด ตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่ ๓/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕

(นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ



คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ  
ที่ ๘/๒๕๕๕

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำข้าวกรุงเทพมหานคร

ตามที่ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เห็นชอบให้ แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำข้าวกรุงเทพมหานคร เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหา ในระดับพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครเป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล ประสานงานด้านข้อมูล การแก้ไขปัญหาและรายงานข้อมูลให้เป็นเอกภาพ รวดเร็ว คล่องตัว และเกิดประสิทธิภาพ นั้น

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๒.๖ ของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๔ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำ ข้าวกรุงเทพมหานคร โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้ :-

๑. องค์ประกอบ

- |   |                               |
|---|-------------------------------|
| (๑) รองอธิบดีกรมการค้าภายใน<br>ที่อธิบดีกรมการค้าภายในมอบหมาย               | ประธานอนุกรรมการ              |
| (๒) ผู้แทนสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร  | อนุกรรมการ                    |
| (๓) ผู้แทนองค์การคลังสินค้า   | อนุกรรมการ                    |
| (๔) ผู้แทนองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร   | อนุกรรมการ                    |
| (๕) ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร                              | อนุกรรมการ                    |
| (๖) ผู้แทนสำนักงานเกษตรกรุงเทพมหานคร  | อนุกรรมการ                    |
| (๗) ผู้แทนสำนักงานเขตมีนบุรี  | อนุกรรมการ                    |
| (๘) ผู้แทนสำนักงานเขตลาดกระบัง  | อนุกรรมการ                    |
| (๙) ผู้แทนสำนักงานเขตหนองจอก  | อนุกรรมการ                    |
| (๑๐) ผู้แทนสำนักงานเขตคลองสามวา   | อนุกรรมการ                    |
| (๑๑) ผู้แทนสำนักงานเขตคันนายาว  | อนุกรรมการ                    |
| (๑๒) ผู้แทนสภาเกษตรกรจังหวัดกรุงเทพมหานคร                                   | อนุกรรมการ                    |
| (๑๓) ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการค้าสินค้าเกษตร<br>กรมการค้าภายใน       | อนุกรรมการและเลขานุการ        |
| (๑๔) นางสาวพัชรี พยัคฆ์<br>นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการพิเศษ<br>กรมการค้าภายใน | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |



- ๒ -

## ๒. อำนวยการที่

(๑) พิจารณาวางระบบการรับจำนำ และการแก้ไขปัญหการรับจำนำในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เป็นไปด้วยความรวดเร็วรัดกุม และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เพื่อให้ประโยชน์ตกแก่เกษตรกรอย่างแท้จริง

(๒) เสนอแนะแนวทางในการช่วยเหลือเกษตรกร สถาบันเกษตรกร ผู้ประกอบการโรงสี ผู้ค้าข้าว และผู้ส่งออกของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาและเกิดประโยชน์ต่อระบบการผลิต และการค้าข้าว ของกรุงเทพมหานคร


(๓) แต่งตั้งคณะทำงาน และที่ปรึกษาเพื่อช่วยดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องข้าวของ กรุงเทพมหานคร

(๔) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ กษช. มอบหมาย

(๕) ให้นำเสนอการดำเนินงานต่อคณะอนุ กษช. ด้านการผลิต และคณะอนุ กษช. ด้านการตลาด คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว และคณะอนุกรรมการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณีต่อไป

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕



(นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ



คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ

ที่ ๙/๒๕๕๕

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล

ตามที่ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เห็นชอบให้ แต่งตั้งคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล ตามที่กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเสนอ เพื่อพิจารณาบริหารจัดการเงินกู้ และสรุปภาระหนี้สินที่เกิดขึ้นจากการ ดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล นั้น

เพื่อให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสามารถบริหารจัดการเงินทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถดำเนินงานตามภารกิจที่รัฐบาลมอบหมาย อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๒.๖ ของ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๔ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล โดยมีองค์ประกอบและ อำนาจหน้าที่ ดังนี้ :-

๑. องค์ประกอบ

- |   |                               |
|---|-------------------------------|
| (๑) ปลัดกระทรวงการคลัง  | ประธานคณะกรรมการ              |
| (๒) อธิบดีกรมบัญชีกลาง  | รองประธานคณะกรรมการ           |
| (๓) ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ  | อนุกรรมการ                    |
| (๔) ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง  | อนุกรรมการ                    |
| (๕) ผู้อำนวยการองค์การคลังสินค้า  | อนุกรรมการ                    |
| (๖) ผู้อำนวยการองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร  | อนุกรรมการ                    |
| (๗) ผู้แทนกรมการค้าต่างประเทศ   | อนุกรรมการ                    |
| (๘) ผู้แทนกรมการค้าภายใน  | อนุกรรมการ                    |
| (๙) ผู้แทนสำนักงบประมาณ   | อนุกรรมการ                    |
| (๑๐) ผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี  | อนุกรรมการ                    |
| (๑๑) รองผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ที่ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมอบหมาย | อนุกรรมการและเลขานุการ        |
| (๑๒) ผู้อำนวยการฝ่ายกิจการนโยบายรัฐ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร                                      | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

- ๒ -

## ๒. อำนาจหน้าที่

(๑) พิจารณาบริหารจัดการเงินกู้จนกว่าจะชำระแล้วเสร็จ และสรุปภาระหนี้สิน ได้แก่ เงินต้น ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล รวมทั้ง กำหนดแนวทางการจัดหาเงินทุนเพื่อชำระหนี้คืนให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

(๒) แต่งตั้งคณะทำงาน และที่ปรึกษา เพื่อดำเนินงานตามที่คณะอนุกรรมการเห็นสมควร

(๓) เชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง ให้ข้อมูล รวมทั้งขอให้ส่งเอกสารหลักฐานอื่นใดที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(๔) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ กชช. มอบหมาย

(๕) รายงานผลการดำเนินงานต่อ กชช. ต่อไป

สำหรับการเบิกจ่ายเบี้ยประชุมให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยเบิกจ่ายจากสำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕

(นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ



คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ

ที่ ๑๐/๒๕๕๕

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว

ตามที่ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้ออกคำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๕๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว ลงวันที่ ๑๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔ และคำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ที่ ๓/๒๕๕๕ เรื่อง ปรับปรุงและแต่งตั้งอนุกรรมการในคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว (เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาสั่งสีแปรสภาพข้าวเปลือก กำหนดอัตราแปรสภาพ อัตราการส่งมอบ รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราการไถ่ถอนข้าวเปลือก และพิจารณากำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและกำกับดูแลการรับจำนำข้าวเปลือกตามโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล และคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๕ เห็นชอบให้มีการปรับปรุงแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว นั้น

เพื่อให้การดำเนินการตามโครงการรับจำนำข้าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๒.๖ ของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเลิกคำสั่ง ดังต่อไปนี้

๑.๑ คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๕๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว ลงวันที่ ๑๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔

๑.๒ คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ที่ ๓/๒๕๕๕ เรื่อง ปรับปรุงและแต่งตั้งอนุกรรมการในคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว (เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕

ข้อ ๒ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๒.๑ องค์ประกอบ

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	ประธานอนุกรรมการ
(๒) ปลัดกระทรวงพาณิชย์	รองประธานอนุกรรมการ
(๓) เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	อนุกรรมการ
(๔) อธิบดีกรมการค้าภายใน	อนุกรรมการ
(๕) ผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตร	อนุกรรมการ
(๖) ผู้แทนกรมการปกครอง	อนุกรรมการ
(๗) ผู้แทนกรมการข้าว	อนุกรรมการ
(๘) ผู้แทนองค์การคลังสินค้า	อนุกรรมการ
(๙) ผู้แทนองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	อนุกรรมการ





คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ

ที่ ๑๑/๒๕๕๕

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว

ตามที่ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้ออกคำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ที่ ๖/๒๕๕๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว ลงวันที่ ๑๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔ และคำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ที่ ๕/๒๕๕๕ เรื่อง ปรับปรุงและแต่งตั้งอนุกรรมการในคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว (เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยมีอำนาจหน้าที่ ตรวจสอบและติดตามทุกขั้นตอนกระบวนการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล ทั้งก่อนและหลังการดำเนินโครงการรับจำนำ เพื่อให้การดำเนินโครงการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้ รอบคอบ โปร่งใส เป็นธรรมและเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างแท้จริง และคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๕ เห็นชอบให้ปรับปรุงแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว นั้น

เพื่อให้การดำเนินการตามโครงการรับจำนำข้าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๒.๖ ของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเลิกคำสั่ง ดังต่อไปนี้

๑.๑ คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ที่ ๖/๒๕๕๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว ลงวันที่ ๑๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔

๑.๒ คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ที่ ๕/๒๕๕๕ เรื่อง ปรับปรุงและแต่งตั้งอนุกรรมการในคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว (เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕

ข้อ ๒ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๒.๑ องค์ประกอบ

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	ประธานอนุกรรมการ
(๒) ปลัดกระทรวงพาณิชย์	รองประธานอนุกรรมการ
(๓) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	รองประธานอนุกรรมการ
(๔) จเรตำรวจแห่งชาติ	อนุกรรมการ
(๕) เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	อนุกรรมการ
(๖) อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ	อนุกรรมการ
(๗) หัวหน้าผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี	อนุกรรมการ
(๘) หัวหน้าผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	อนุกรรมการ

- ๒ -

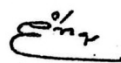
(๙) หัวหน้าผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย	อนุกรรมการ
(๑๐) หัวหน้าผู้ตรวจราชการกระทรวงพาณิชย์	อนุกรรมการ
(๑๑) ประธานกรรมการองค์การคลังสินค้า	อนุกรรมการ
(๑๒) พล.ต.ต.ธวัช บุญเฟื่อง รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง	อนุกรรมการ
(๑๓) พ.ต.ท.วรรณพงษ์ คชรักษ์ ผู้บัญชาการสำนักคดีการเงินการธนาคาร กรมสอบสวนคดีพิเศษ	อนุกรรมการ
(๑๔) ผู้แทนองค์การคลังสินค้า	อนุกรรมการ
(๑๕) ผู้แทนองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	อนุกรรมการ
(๑๖) ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	อนุกรรมการ
(๑๗) อธิบดีกรมการค้าภายใน	อนุกรรมการและเลขานุการ
(๑๘) รองอธิบดีกรมการค้าภายใน ที่อธิบดีกรมการค้าภายในมอบหมาย	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
(๑๙) ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบและปฏิบัติการ กรมการค้าภายใน	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

## ๒.๒ อำนาจหน้าที่

- (๑) ติดตามและตรวจสอบทุกขั้นตอนกระบวนการการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล ทั้งก่อนและหลังการดำเนินการโครงการรับจำนำ เพื่อให้การดำเนินการโครงการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้ รอบคอบ โปร่งใส เป็นธรรมและเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างแท้จริง
- (๒) ตรวจสอบ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการรับจำนำข้าวเปลือกและการเก็บรักษาข้าวสารในโรงสีและโกดังกลางให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- (๓) แต่งตั้งคณะทำงาน และที่ปรึกษา เพื่อปฏิบัติการตามความจำเป็นและเหมาะสม
- (๔) เชิญหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความเห็น รวมทั้งส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา
- (๕) ปฏิบัติงานอื่นตาม าชช. มอบหมาย
- (๖) รายงานผลการดำเนินงานต่อ กชช. ต่อไป

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕



(นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)  
นายกรัฐมนตรี  
ประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ



คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ  
ที่ ๑๒/๒๕๕๕

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลและให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ณ จุดรับจำนำ

ตามที่ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๕ เห็นชอบให้ แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลและให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ณ จุดรับจำนำ เพื่อดำเนินการ แก้ไขปัญหาเกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบ ณ จุดรับจำนำให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สามารถแก้ไขปัญหาให้ ลุล่วงไปด้วยดี เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ นั้น

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๒.๖ ของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลและ ให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ณ จุดรับจำนำ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้ :-

๑. องค์ประกอบ

- |   |                               |
|---|-------------------------------|
| (๑) ปลัดกระทรวงพาณิชย์  | ประธานกรรมการ                 |
| (๒) อธิบดีกรมการค้าภายใน  | รองประธานกรรมการ              |
| (๓) ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่กรมการค้าภายในแต่งตั้งขึ้น<br>จำนวน ๒ ตำแหน่ง | อนุกรรมการ                    |
| (๔) ผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตร   | อนุกรรมการ                    |
| (๕) ผู้แทนองค์การคลังสินค้า   | อนุกรรมการ                    |
| (๖) ผู้แทนองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร   | อนุกรรมการ                    |
| (๗) ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร                            | อนุกรรมการ                    |
| (๘) รองอธิบดีกรมการค้าภายใน<br>ที่อธิบดีกรมการค้าภายในมอบหมาย             | อนุกรรมการและเลขานุการ        |
| (๙) ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการค้าสินค้าเกษตร<br>กรมการค้าภายใน      | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

๒. อำนาจหน้าที่

(๑) สุ่มตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ประจำจุดรับจำนำ เช่น เจ้าหน้าที่ผู้ช่วย ปฏิบัติงานขององค์การคลังสินค้า/องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ตัวแทนเกษตรกร ตัวแทนราชการ ซึ่งต้องอยู่ ปฏิบัติที่จุดรับจำนำตลอดระยะเวลาที่กำหนด เพื่อดูแลให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกรในการชั่งน้ำหนัก วัดความชื้น สิ่งเจือปน และตรวจสอบคุณภาพข้าว เป็นต้น



- ๒ -

- (๒) แต่งตั้งคณะทำงาน และที่ปรึกษา เพื่อดำเนินงานตามที่คณะอนุกรรมการเห็นสมควร
- (๓) เชิญหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความเห็น รวมทั้งส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา
- (๔) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ กชช. มอบหมาย
- (๕) รายงานผลการดำเนินงานต่อ กชช. ต่อไป

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕



(นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)  
นายกรัฐมนตรี  
ประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ

มหาวิทยาลัยรังสิต  
Rangsit University



คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ  
ที่ ๑๓/๒๕๕๕

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการสั่งสีแปรสภาพและการส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลาง

ตามที่ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๕ เห็นชอบให้ แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการสั่งสีแปรสภาพและการส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลาง เพื่อกำกับดูแล และแก้ไขปัญหาที่โรงสีไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในการสั่งสีแปรสภาพและการส่งมอบข้าวสารของ โรงสี ทำให้ไม่สามารถออกใบประทวนให้แก่เกษตรกรได้ นั้น

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๒.๖ ของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการสั่งสี แปรสภาพและการส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลาง โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้ :-

๑. องค์ประกอบ

- |  |                               |
|--|-------------------------------|
| (๑) อธิบดีกรมการค้าภายใน                           | ประธานคณะกรรมการ              |
| (๒) รองอธิบดีกรมการค้าภายใน                        | รองประธานคณะกรรมการ           |
| ที่อธิบดีกรมการค้าภายในมอบหมาย                     |                               |
| (๓) ผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตร                      | อนุกรรมการ                    |
| (๔) ผู้แทนองค์การคลังสินค้า                        | อนุกรรมการ                    |
| (๕) ผู้แทนองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร                  | อนุกรรมการ                    |
| (๖) ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร     | อนุกรรมการ                    |
| (๗) ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการค้าสินค้าเกษตร | อนุกรรมการและเลขานุการ        |
| (๘) นายวันชัย อัจฉกุล                              | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการพิเศษ กรมการค้าภายใน      |                               |

๒. อำนาจหน้าที่

- (๑) กำกับดูแลโรงสีให้มีการสีแปรสภาพข้าวเปลือกและส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลางให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยเคร่งครัด
- (๒) แต่งตั้งคณะทำงาน และที่ปรึกษา เพื่อดำเนินงานตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร
- (๓) เชิญหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความเห็น รวมทั้งส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา
- (๔) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ กชช. มอบหมาย
- (๕) รายงานผลการดำเนินงานต่อ กชช. ต่อไป

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

(นางสาวยິงลักษณ์ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ



คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ

ที่ ๑๔/๒๕๕๕

เรื่อง ปรับปรุงและแต่งตั้งอนุกรรมการในคณะกรรมการติดตามกำกับดูแล  
การรับจํานําระดับจังหวัด (เพิ่มเติม)

ตามที่คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เห็นชอบให้ปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานําระดับจังหวัดบางตำแหน่ง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการดำเนินการรับจํานําข้าวเปลือก ตลอดจนกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาการรับจํานําข้าวเปลือกในพื้นที่ให้ลุล่วงไปด้วยดี นั้น

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๒.๖ ของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๔ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

๑. ให้ยกเลิกองค์ประกอบลำดับที่ (๔) ในคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานําระดับจังหวัด ตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ที่ ๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔

๒. ให้แต่งตั้งพาณิชย์จังหวัด เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ เพิ่มเติม ในคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานําระดับจังหวัด ตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ที่ ๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๕

(นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ



คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ

ที่ ๑๕/๒๕๕๕

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำบัญชีหมุนเวียนและกรอบวงเงินสินเชื่อที่เหมาะสม  
สำหรับการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๕ มอบหมายให้กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ และสำนักงบประมาณ ดำเนินการจัดทำบัญชีหมุนเวียนและกรอบวงเงินสินเชื่อที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต ๒๕๕๕/๕๖ และคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำบัญชีหมุนเวียนและกรอบวงเงินสินเชื่อที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล เพื่อให้การจัดทำบัญชีหมุนเวียนและกรอบวงเงินสินเชื่อเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถดำเนินงานตามภารกิจที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายและบังเกิดผลดีกับเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ นั้น

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๒.๖ ของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๔ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำบัญชีหมุนเวียนและกรอบวงเงินสินเชื่อที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. องค์ประกอบ

- |  |                  |
|--|------------------|
| (๑) ปลัดกระทรวงพาณิชย์   | ประธานอนุกรรมการ |
| (๒) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ   | อนุกรรมการ       |
| (๓) ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ                                 | อนุกรรมการ       |
| (๔) ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง                                   | อนุกรรมการ       |
| (๕) อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ  | อนุกรรมการ       |
| (๖) อธิบดีกรมการค้าภายใน   | อนุกรรมการ       |
| (๗) อธิบดีกรมบัญชีกลาง   | อนุกรรมการ       |
| (๘) รองผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร<br>ที่ได้รับมอบหมาย | อนุกรรมการ       |

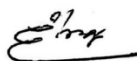
- ๒ -

- (๙) ผู้ช่วยผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร ที่ได้รับมอบหมาย      อนุกรรมการและเลขานุการ
- (๑๐) ผู้อำนวยการฝ่ายกิจการนโยบายรัฐ      อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ  
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
- (๑๑) ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการค้าสินค้าเกษตร      อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ  
กรมการค้าภายใน

## ๒. อำนาจหน้าที่

- (๑) พิจารณาจัดทำบัญชีหมุนเวียน และกรอบวงเงินสินเชื่อที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล
- (๒) แต่งตั้งคณะทำงาน และที่ปรึกษาเพื่อช่วยดำเนินงานตามที่เห็นสมควร
- (๓) เชิญหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความเห็น รวมทั้งส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา
- (๔) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ กชช. มอบหมาย
- (๕) รายงานผลการดำเนินงานต่อ กชช. ต่อไป
- ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๕



(นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ



คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี  
ที่ ๔๒/๒๕๕๕

เรื่อง ปรับปรุงและแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (เพิ่มเติม)

ตามที่ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๕๓/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๕ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ไปแล้ว นั้น

โดยที่ได้มีพระบรมราชโองการประกาศเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๕ ให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีและแต่งตั้งรัฐมนตรี ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงเห็นสมควรปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติบางตำแหน่งเพื่อความเหมาะสม สอดคล้อง และให้การดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

๑. ให้ยกเลิกองค์ประกอบลำดับที่ ๑.๒ ลำดับที่ ๑.๕ ลำดับที่ ๑.๑๔ ลำดับที่ ๑.๑๗ ลำดับที่ ๑.๑๘ ลำดับที่ ๑.๑๙ และ ลำดับที่ ๑.๒๑ ในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๕๓/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๕

๒. ให้แต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๕๓/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๕ เพิ่มเติม จำนวน ๕ ตำแหน่ง ดังนี้

๒.๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	รองประธานกรรมการ
๒.๒ เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	กรรมการ
๒.๓ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	กรรมการ
๒.๔ นายชัยณรงค์ ธนกิจบรรพ์	กรรมการ
๒.๕ นายชาติพงษ์ จีระพันธุ์	กรรมการ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง - ณ วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕

(นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี

## ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	ชมภูนุช หุ่นนาค
วัน เดือน ปี เกิด	7 กุมภาพันธ์ 2529
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย
ประวัติการศึกษา	มหาวิทยาลัยมหิดล ศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาศาสนศึกษา (เกียรตินิยมอันดับ 2), 2551 มหาวิทยาลัยรามคำแหง ศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ (การปกครอง), 2553 มหาวิทยาลัยมหิดล ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, 2553 (ทุนเฉลิมพระเกียรติ 60 ปี ครองราชสมบัติ ประจำปีการศึกษา 2551 โดยบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล) มหาวิทยาลัยรังสิต ปรัชญาคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, 2557
ที่อยู่ปัจจุบัน	22/4 หมู่ 6 ต.บางกร่าง อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000 chompoonuch7229@gmail.com
สถานที่ทำงาน	สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปพส.)
ตำแหน่งปัจจุบัน	นักวิชาการ (ผู้อำนวยการ)