

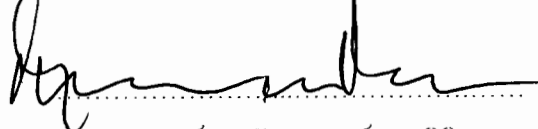
การศึกษา การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการนำนโยบายรับจำนำข้าว
ของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์

ธัญวรัตน์ แจ่มใส


คุณูปนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา
ธันวาคม 2558
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยบูรพา

อาจารย์ผู้ควบคุมคุณวุฒินิพนธ์ และคณะกรรมการสอบปากเปล่าคุณวุฒินิพนธ์ ได้พิจารณา
คุณวุฒินิพนธ์ของ ชัญวรัตน์ แจ่มใส ฉากำนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม
หลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยบูรพาได้

อาจารย์ผู้ควบคุมคุณวุฒินิพนธ์

..... ประธาน

(ศาสตราจารย์ ดร.จัตราภรณ์ นรนิติผดุงการ)



กรรมการ

(อาจารย์ ดร.กฤษฎา นันทเพ็ชร)

คณะกรรมการสอบปากเปล่า

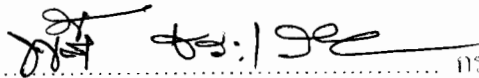


ประธาน

(ศาสตราจารย์ ดร.บุญทัน ชอกโรสง)

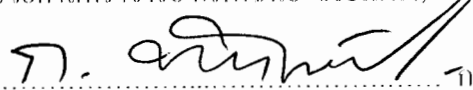
..... กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.จัตราภรณ์ นรนิติผดุงการ)



กรรมการ

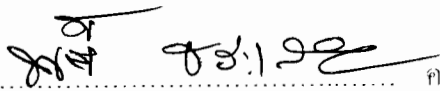
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ ธารเสนา)



กรรมการ

(อาจารย์ ดร.กฤษฎา นันทเพ็ชร)

วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจอนุมัติให้รับคุณวุฒินิพนธ์ฉากำนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยบูรพา



คณบดีวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ ธารเสนา)

วันที่ 29 เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2558

กิตติกรรมประกาศ

นโยบายรับจำนำข้าว เป็นเครื่องมือสำคัญอันหนึ่งที่รัฐบาลนำมาแก้ไขปัญหาราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของเกษตรกรไทย ผู้วิจัยในฐานะนักวิชาการจึงได้เลือกเรื่องนี้มาศึกษาเพื่อจัดทำเป็นคู่มือฉบับประกอบการศึกษาในระดับปริญญาเอก โดยคาดหวังว่า ผลการศึกษาจะก่อให้เกิดประโยชน์ไม่มากนักน้อยแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความสำเร็จของคู่มือฉบับเล่มนี้ถือว่าเป็นความสำเร็จที่เกิดจากการช่วยเหลือเกื้อกูลของกัลยาณมิตรทั้งจากบุคคลและสถาบันต่าง ๆ ผู้วิจัยจึงใคร่ประกาศคุณงามความดีของท่านทั้งหลายมา ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณประธานกรรมการสอบคู่มือฉบับ ศาสตราจารย์ ดร.บุญทัน ดอกไธสง คณะกรรมการควบคุมคู่มือฉบับ ศาสตราจารย์ ดร.จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ ดร.กฤษฎา นันทเพ็ชร ตลอดจนผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พจน์ีย์ ธารเสนา คณบดีวิทยาลัยบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา ที่ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการทำคู่มือฉบับนี้ ตั้งแต่เรื่องการวางรูปแบบเอกสาร การปรับปรุงเนื้อหา ตลอดจนแก้ไขเอกสารให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ บุคคลผู้เป็นแหล่งข้อมูลในการศึกษาในครั้งนี้ทุกท่าน นายวิรัตน์ วงศา การค้าภายในจังหวัดสุรินทร์ ที่เสียสละเวลาตลอดจนสนับสนุนข้อมูลต่าง ๆ มาโดยตลอด ตลอดจนท่านอื่น ๆ ที่ไม่ได้เอ่ยนาม และขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประกาศิต อานภาพแสนยากร อธิการบดีและ ผู้ช่วยศาสตราจารย์กนก โตสุรัตน์ ประธานที่ปรึกษา ที่สนับสนุนให้บุคลากรได้พัฒนาศักยภาพตลอดจนสนับสนุนทุนการศึกษาบางส่วนในการศึกษาต่อในครั้งนี้ นอกจากนี้ผู้วิจัยขอขอบคุณเพื่อนนิสิตหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา ทุก ๆ ท่าน ที่คอยเป็นกำลังใจตลอดมา

สุดท้ายผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อจำเนียร แจ่มใส คุณแม่คำพัน แจ่มใส และคุณสุวิภาณี แจ่มใส ผู้เป็นทุกอย่าง ทั้งร่างกาย แรงใจ ตลอดจนสนับสนุนงบประมาณในการศึกษาในครั้งนี้ และชื่นชมบุตรชาย เด็กชายรัฐกิจ ชงชัย (แจ่มใส) บุตรชายของข้าพเจ้า ที่อดทนต่อการการใช้ชีวิตในวัยเด็ก ในวันที่แม่ต้องเดินทางไปศึกษาต่อ ท้ายที่สุดผู้วิจัยขออุทิศบุญกุศลจากประโยชน์ของคู่มือฉบับนี้ให้แก่เด็กชายเจ้าพระยา ชงชัย (แจ่มใส) บุตรชายของข้าพเจ้า ผู้ที่ถือกำเนิดขึ้นและจากไปในช่วงของการศึกษาต่อระดับปริญญาเอกในครั้งนี้ ให้เกิดในภพภูมิใหม่ที่ประเสริฐ

ธัญวัฒน์ แจ่มใส

52810194: สาขาวิชา: รัฐประศาสนศาสตร์; รป.ค. (รัฐประศาสนศาสตร์)

คำสำคัญ: การวิเคราะห์นโยบาย/ การนํานโยบายรับจํานําข้าวมาปฏิบัติ/ จังหวัดสุรินทร์

ชัญวรัตน์ แจ่มใส: การศึกษา การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการนํานโยบาย
รับจํานําข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์

(AN ANALYTICAL STUDY OF MISS YINGLUCK SHINAWATRA GOVERNMENT'S RICE
PLEDGING SCHEME POLICY PLANNING AND IMPLEMENTATION IN SURIN
PROVINCE) คณะกรรมการควบคุมคุุณิพนธ์: จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ปร.ค., กฤษฎา
นนทเพ็ชร, ปร.ค. 309 หน้า. ปี พ.ศ. 2558.

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวคิด
และสาระสำคัญของนโยบายรับจํานําข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (2) เพื่อศึกษา
กระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนํานโยบายรับจํานําข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์
และ (3) เพื่อศึกษาผลของการนํานโยบายรับจํานําข้าวไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์
โดยการศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณผสมกัน โดยการรวบรวม
ข้อมูลเอกสารต่าง ๆ และทำการสัมภาษณ์เชิงลึก ข้าราชการผู้นํานโยบายมาปฏิบัติ ตัวแทนโรงสี
และตัวแทนเกษตรกรจํานวน 12 คน นำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content analysis)
และเชิงปริมาณ โดยใช้แบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นจากเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ
ในจังหวัดสุรินทร์ 17 อำเภอ จํานวน 400 ชุด การวิเคราะห์ข้อมูลใช้โปรแกรมสำเร็จรูป
สำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์ แล้วใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) มาวิเคราะห์
ได้แก่ ความถี่ (Frequency) และร้อยละ (Percentage) การหาค่าเฉลี่ย (Mean)
และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard deviation) โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

ด้านแนวคิดและสาระสำคัญของนโยบายรับจํานําข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์
ชินวัตร พบว่า วัตถุประสงค์ดังกล่าว กำหนดไว้แต่ไม่มีมาตรการรองรับทุกข้อ เกษตรกรที่เข้าร่วม
โครงการมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ในขณะที่เดียวกันรายจ่ายครัวเรือนก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน ด้านการกำหนด
ภารกิจและการมอบหมายงาน พบว่า ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของนโยบาย คือ ข้าราชการ
โรงสี และตัวแทนเกษตรกร และมีการปรับเปลี่ยนมาตรการในแต่ละปีการผลิต ทรัพยากร
ในการบริหาร ที่ได้รับการจัดสรรจากส่วนกลางไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ การสำรวจ
ความพึงพอใจของเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ พบว่า มีระดับความพึงพอใจ อยู่ในระดับมาก
มีค่าเฉลี่ย 3.56

ด้านกระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนำนโยบายรับจํานำเข้าไปปฏิบัติ ในจังหวัดสุรินทร์ พบว่า การแปลงนโยบาย/ ถ่ายถอดสู่การปฏิบัติ มีกระบวนการอยู่ 2 ขั้นตอนหลัก ๆ คือ (1) การแปลงนโยบายเป็นแนวปฏิบัติ และ (2) การถ่ายทอดนโยบายสู่หน่วยงานการปฏิบัติ ในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีการแบ่งขั้นตอนการดำเนินงานออกเป็น ก่อนเริ่มโครงการ ขณะดำเนินโครงการ และหลังดำเนินโครงการ โดยมีตัวแทนเกษตรกร เป็นอาสาสมัครช่วยเหลือ การประสานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ พบว่า มีการประสานใน 3 ระดับ ได้แก่ การประสานระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การประสานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และการประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติกับผู้ที่ได้รับประโยชน์จากนโยบาย การนิเทศและการติดตามประเมินผล พบว่า หน้าที่กำกับดูแล อยู่ภายใต้ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คณะทำงานหรือหน่วยงานปฏิบัติการพิเศษ และการสำรวจความพึงพอใจของเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ พบว่า มีระดับความพึงพอใจ อยู่ในระดับมากมีค่าเฉลี่ย 3.81

ด้านผลของการนำนโยบายรับจํานำเข้าไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ พบว่า ด้านผลผลิต เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจํานำเข้าไม่มีการไถถอนผลผลิตที่จํานำเข้ากับรัฐบาล ตามมาตรการที่กำหนด ด้านผลลัพธ์ การกำหนดราคารับจํานำสูงทำให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ มีเงินใช้จ่ายในครัวเรือน ในขณะที่เดียวกันค่าครองชีพก็สูงขึ้น ด้านผลกระทบไม่สามารถบอกได้ว่า เศรษฐกิจดีขึ้นหรือไม่ และในอัตราเท่าไร เพราะรัฐบาลไม่มีมาตรการในการติดตาม สํารวจ และรวบรวมข้อมูล นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อการค้าของโรงสี ซึ่งเปลี่ยนบทบาทจากผู้รับซื้อ เป็นผู้รับจ้างจากรัฐบาลและเกษตรกรเข้าร่วมโครงการข้าวเกษตรกรอินทรีย์มีจำนวนลดลง แต่จากการสำรวจความพึงพอใจของเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ พบว่า มีระดับความพึงพอใจ อยู่ในระดับมากมีค่าเฉลี่ย 3.58

52810194: MAJOR: PUBLIC ADMINISTRATION; Ph.D. (PUBLIC ADMINISTRATION)

KEYWORDS: POLICY ANALYSIS/ RICE PLEDGING POLICY PLANNING AND IMPLEMENTATION/ SURIN PROVINCE

THANWARAT JAMSAI: AN ANALYTICAL STUDY OF MISS YINGLUCK SHINAWATRA GOVERNMENT'S RICE PLEDGING SCHEME POLICY PLANNING AND IMPLEMENTATION IN SURIN PROVINCE. ADVISORY COMMITTEE: CHAKKIT NORANITIPHADUNGKARN, Ph.D., KITSADA NANTAPED, Ph.D. 309 P. 2015.

The purposes of this research have 3 items as follows: (1) to study the idea analysis and the main point of Miss Yingluck Shinawatra's rice pledging policy, (2) to study process and regulations in rice pledging policy planning and implementation in Surin province and (3) to study the results of rice pledging policy planning and implementation in Surin province. In this research used the research methodology both Qualitative Research and Quantitative Research. Qualitative research by collecting data and in-depth interview from officials who have the rice pledging policy planning and implementation, agents from rice mills and 12 agriculturists and then bring data got from them for Content Analysis and Quantitative Analysis by using instrument; namely questionnaire to survey the opinions from agriculturists who have joined the project of rice pledging policy in 17 districts of Surin province of 400 sets, data analysis by the use of computer program for social research and then analyze with Descriptive statistics; namely Frequency and Percentage used for explaining personal data, Mean and Standard Deviation by having results as follows:

On the idea analysis and the main point of Miss Yingluck Shinawatra's rice subsidy policy found that objectives as mentioned above not having clearness since agriculturists who have jointed the project have the increased revenue. But family allowance it is also increased at the same time, on the schedule of duty and assignment found that it is covered the interested persons of policy; namely officials, rice mills and representatives of agriculturists, measures in performance not having clearness by having measure change in each year of production, resources in administration that have got the allocation from center not being enough for management. But from the satisfaction survey of agriculturists who have jointed the project found

that there is the satisfaction level at high level 3.56%.

On the process analysis and regulations in rice pledging policy planning and implementation in Surin province found that converting the policy/ passing on practice there are 2 main steps that is (1) converting the policy and (2) passing on policy towards operation offices in central level and provincial areas, management in operation office, dividing the steps of operation as groups before starting a project, while operating the project and after operating the project by having agriculturists as volunteers. Coordination among operation offices found that having coordination in 3 levels; namely coordination between central office administration and provincial office administration, coordination between operation office and officers who are performers and coordination between operation office and persons who have got benefits from policy. Supervision, paying attention and evaluation found that duty in supervision under Ministry Of Interior, Ministry of Agriculture and Cooperatives, working group or special operating agency. But from the survey of agriculturists' satisfaction who have jointed the project found that there is the satisfaction level at high level 3.81%.

On the results of rice pledging policy planning and implementation in Surin province found that on the production, agriculturists who have jointed the rice pledging project, they do not redeem the production that have pawned with government as measure determined. On the results fixing the high price of rice pledging, it can make agriculturists who have jointed the project have money to spend in the household, cost of living is also higher at the same time. On the effect it cannot tell that the economy is good or not and which level it is. Besides it still affects the business of rice mills that have changed its role from buyers to employees from government and agriculturists who have jointed the organic rice project have less amount. But from the satisfaction survey of agriculturists who have jointed the project found that there is the satisfaction at high level 3.58%.

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	7
ขอบเขตของการวิจัย.....	8
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	8
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	9
กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	11
2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	12
แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ.....	12
แนวคิดทฤษฎีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ.....	19
แนวคิดทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ.....	25
แนวคิดทฤษฎีการบริหารนโยบาย.....	38
แนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ในการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร.....	44
แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายด้านข้าวของรัฐบาล.....	46
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	53
3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	65
วิธีการศึกษา.....	65
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	65
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	68
ประชากร.....	69
การสร้างและตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ.....	71

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	72
สรุประเบียบวิธีวิจัย.....	73
4 ผลการวิจัย.....	77
ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูลสำคัญและกลุ่มตัวอย่าง.....	77
ตอนที่ 2 แนวคิดและเนื้อหาสาระสำคัญของนโยบายรับจํานำเข้าของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร.....	90
ตอนที่ 3 กระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนํานโยบายรับจํานำเข้าไปปฏิบัติ ในจังหวัดสุรินทร์.....	178
ตอนที่ 4 ผลของการนํานโยบายรับจํานำเข้าไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์.....	222
5 สรุปผลวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	246
สรุปผลวิจัย.....	246
อภิปรายผล.....	261
ข้อเสนอแนะ.....	268
บรรณานุกรม.....	271
ภาคผนวก.....	282
ภาคผนวก ก.....	283
ภาคผนวก ข.....	286
ภาคผนวก ค.....	293
ประวัติย่อของผู้วิจัย.....	309

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1 ปริมาณการส่งออกข้าวของโลก.....	2
2 จำนวนการสุ่มตัวอย่างแบบสอบถามในแต่ละอำเภอ.....	71
3 สรุประเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา.....	74
4 เปรียบเทียบผลการสัมภาษณ์การนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์.....	79
5 จำนวนและร้อยละ ข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่างที่ถูกสัมภาษณ์.....	80
6 ข้อมูลเกี่ยวกับการเพาะปลูก.....	83
7 วัตถุประสงค์ของนโยบายรับจำนำข้าว ปีการผลิต 2554/ 55.....	92
8 วัตถุประสงค์ของนโยบายรับจำนำข้าว ปีการผลิต 2555/ 56.....	92
9 วัตถุประสงค์ของนโยบายรับจำนำข้าว ปีการผลิต 2555/ 57.....	93
10 เปรียบเทียบช่องทางการตลาดในการจำหน่ายผลผลิตข้าวของเกษตรกร.....	102
11 มาตรการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/ 55.....	143
12 ชนิดและราคาข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/ 55.....	145
13 มาตรการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2555/ 56.....	148
14 ชนิดและราคาข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2555/ 56.....	149
15 มาตรการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2556/ 57.....	152
16 ชนิดและราคาข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2556/ 57.....	154
17 เงื่อนไขที่ได้รับการจัดสรรของกรมการค้าภายใน ปีการผลิต 2554/ 55.....	164
18 เงื่อนไขที่ได้รับการจัดสรรของกรมส่งเสริมการเกษตร ปีการผลิตที่ 2554/ 55.....	167
19 เงื่อนไขที่ได้รับการจัดสรรของกรมการค้าภายใน ปีการผลิต 2554/ 55.....	171
20 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ของความคิดเห็นเกี่ยวกับเนื้อหา สาระของนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก 2555/ 2556 ด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย รับจำนำข้าวเปลือก.....	176
21 การถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด.....	187
22 การถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติระดับอำเภอ.....	187
23 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ของความคิดเห็นเกี่ยวกับ กระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ ในจังหวัดสุรินทร์.....	218

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
24	สถานการณ์การผลิตข้าวหน้าปีปีการเพาะปลูก 2554/ 55 จังหวัดสุรินทร์.....224
25	สถานการณ์การผลิตข้าวหน้าปีปีการเพาะปลูก 2555/ 56 จังหวัดสุรินทร์.....226
26	สถานการณ์การผลิตข้าวหน้าปีปีการเพาะปลูก 2556/ 57 จังหวัดสุรินทร์.....228
27	ครัวเรือนเกษตรกรและจำนวนเกษตรกรในจังหวัดสุรินทร์..... 233
28	จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ของความคิดเห็นเกี่ยวกับ ผลของการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ ด้านความคิดเห็นต่อผลผลิตของโครงการ..... 243

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	11
2 กระบวนการนโยบายสาธารณะ.....	18
3 ทฤษฎีระบบ.....	21
4 ความสัมพันธ์ในแนวคิดระหว่างนโยบายกับแผน.....	27
5 ความสัมพันธ์ในแนวราบระหว่างนโยบายกับแผน.....	28
6 ปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องในการแปลงนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	29
7 การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานระดับคณะกรรมการและอนุกรรมการ.....	117
8 การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานของกระทรวงพาณิชย์.....	123
9 การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์.....	130
10 การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานกระทรวงมหาดไทย.....	133
11 การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานกระทรวงการคลัง.....	136
12 การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานตามนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร.....	141
13 การแปลงนโยบายรับจำนำพืชผลทางการเกษตรมาสู่การปฏิบัติ.....	181
14 แผนผังการลงทะเบียนเกษตรกรของกรมส่งเสริมการเกษตร.....	193
15 โรงสีและจุดรับจำนำขาเข้า.....	195
16 โรงสีและจุดรับจำนำขาออก.....	196
17 ขั้นตอนของคลังสินค้ากลาง.....	196
18 ขั้นตอนการปฏิบัติงานของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.....	200
19 การบริหารจัดการของหน่วยงานปฏิบัติจังหวัดสุรินทร์.....	202

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพพื้นฐานของสังคมไทยมาทุกยุคทุกสมัย ประชากรไทยสองในสามอยู่ในภาคเกษตรกรรม (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2555) โดยมีสินค้าเกษตรที่สำคัญ คือ ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง อ้อย สับปะรด ไข่ไก่ น้ำมัน ยางพารา และกุ้ง (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2555 ก) สินค้าเกษตรเป็นสินค้าที่ทำรายได้เข้าประเทศเป็นมูลค่ามหาศาลและมีความสำคัญต่อความเจริญของประเทศ ทั้งนี้เพราะ (1) เป็นอาชีพหลักของคนไทยเนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม แม้จะมีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในหลายด้าน แต่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศยังมีทักษะในการประกอบอาชีพทางการเกษตร ถึงแม้ประชากรส่วนที่เหลือจะประกอบอาชีพอื่น ๆ เช่น ค้าขาย งานช่างหรืองานบริการ แต่อาชีพเกษตรกรรมก็ยังเป็นอาชีพหลักของคนไทย (2) เป็นแหล่งวัตถุดิบป้อนโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งผลผลิตทางการเกษตรสามารถแปรรูปออกมาเป็นผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ อาทิ อ้อยผลิตเพื่อป้อนโรงงานน้ำตาล สับปะรดส่งเข้าโรงงานสับปะรดกระป๋อง เป็นต้น ซึ่งสินค้าเหล่านี้ล้วนส่งออกไปขายยังต่างประเทศทำให้ประเทศมีรายได้เพิ่มมากขึ้น (3) เป็นแหล่งนำเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศโดยการส่งสินค้าเกษตรออกไปสู่ตลาดต่างประเทศเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับประเทศเป็นมูลค่ามหาศาล (4) เป็นแหล่งสร้างความมั่นคงทางด้านอาหารและพลังงานทางเลือก นอกจากสินค้าเกษตรจะเป็นแหล่งผลิตอาหารเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนแล้ว ยังนำไปสู่การพัฒนาพลังงานทางเลือก คือ เอทานอลและไบโอดีเซล เพื่อทดแทนพลังงานฟอสซิลที่มีอยู่อย่างจำกัด ทำให้เกิดการพัฒนาด้านอื่นตามมามากขึ้น (สำนักงานสถิติการเกษตร, 2552) นอกจากนี้สินค้าเกษตรยังมีการเชื่อมโยงกับภาคบริการ เช่น การขนส่งสินค้าเกษตร การท่องเที่ยวเชิงเกษตร ทำให้เกิดการจ้างงานในภาคการผลิตและบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตร ซึ่งช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ประเทศมากขึ้น (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2555)

ข้าวเป็นสินค้าเกษตรชนิดหนึ่งที่มีความสำคัญลำดับต้น ๆ ของประเทศ โดยพบว่า ประเทศไทยมีมูลค่าการส่งออกข้าวไปยังตลาดการค้าต่างประเทศ เป็นอันดับหนึ่งต่อเนื่องหลายปี นอกจากนี้ยังเป็นอาชีพหลักของเกษตรกรตั้งแต่บรรพบุรุษและยังเป็นอาหารหลักที่สำคัญต่อการดำเนินชีวิตของคนไทย อีกทั้งยังเป็นรายได้หลักของเกษตรกรชาวนาไทยมากกว่า 3.7 ล้านครัวเรือนจากจำนวนครัวเรือนการเกษตรทั้งหมด 5.6 ล้านครัวเรือน หรือร้อยละ 66.0 ของครัวเรือนเกษตรไทยทั้งหมด

นอกจากนี้ยังสามารถสร้างแรงงานภาคเกษตรกรรมได้มากกว่า 4 ล้านครัวเรือน (อัทธ์ พิศาลวานิช, ทศสุรีย์ เปรมศรีรัตน์, อุมาวดี เพชรหวล, พรพงศ์ สุमानนท์ และศุภรัตน์ พันธุ์ฉลาด, 2553)

อย่างไรก็ตามถึงแม้ข้าวจะเป็นสินค้าเกษตรมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ แต่ในขณะเดียวกันในแต่ละปีการผลิตจำนวนผลผลิตของสินค้าเกษตร ก็มีความผันผวนไม่แน่นอน เนื่องจากกระบวนการผลิตสินค้าเกษตร ต้องอาศัยปัจจัยทางธรรมชาติ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ แต่มีอิทธิพลต่อของกระบวนการผลิตเป็นอย่างมาก เช่น สภาพดินฟ้าอากาศที่แปรปรวน ฝนแล้งหรือฝนทิ้งช่วง น้ำท่วม ศัตรูพืช โรคระบาด เป็นต้น โดยตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2554 ถึงวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2555 ปรากฏว่า ประเทศไทยประสบกับมหาอุทกภัย ซึ่งเป็นอุทกภัยรุนแรงครอบคลุมพื้นที่กว่า 150 ล้านไร่ ครอบคลุมพื้นที่เกษตรกรรม และอุตสาหกรรมใน 65 จังหวัด 684 อำเภอ ราษฎรได้รับความเดือดร้อน 4,086,138 ครัวเรือน 13,595,192 คน (ปีนักษัตร สมโรจน์รัตน์, 2557) ซึ่งผลจากมหาอุทกภัยดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่บริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและลุ่มน้ำโขง ซึ่งเป็นแหล่งปลูกข้าวที่สำคัญของประเทศ โดยในปีเพาะปลูก 2554/ 2555 มีผลผลิตข้าวเพียง 6.5 ล้านตัน ส่งผลให้ประเทศเสียส่วนแบ่งทางการตลาดข้าวโลกให้กับประเทศอินเดียและเวียดนาม ในปี พ.ศ. 2555 ตามตารางที่ 1 อย่างไรก็ตามถึงแม้ปัจจัยทางธรรมชาติจะมีผลต่อการผลิตข้าวของประเทศไทยก็ตาม ประเทศไทยยังคงสามารถส่งผลผลิตข้าวที่เหลือจากการบริโภคภายในประเทศไปยังตลาดการค้าข้าวเป็นอันดับหนึ่งของโลกติดต่อกันหลายปี จนถึงปี พ.ศ. 2554 จากตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยเป็นแหล่งความมั่นคงทางด้านอาหารและด้านพลังงานทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก นอกนี้ยังช่วยลดปัญหาการขาดแคลนอาหารโลกอย่างมีนัยสำคัญ (United States Department of Agriculture, 2012)

ตารางที่ 1 ปริมาณการส่งออกข้าวของโลก

ประเทศ	ปี 2550/ 51	ปี 2551/ 52	ปี 2552/ 53	ปี 2553/ 54	ปี 2554/ 55	ปี 2555/ 56
อาร์เจนตินา	0.408	0.594	0.468	0.732	0.675	0.525
ออสเตรเลีย	0.048	0.017	0.054	0.311	0.450	0.500
บราซิล	0.511	0.591	0.430	1.296	1.200	0.800
พม่า	0.541	1.052	0.445	0.778	0.700	0.600
กัมพูชา	0.315	0.820	0.750	0.860	0.800	0.950
จีน	0.969	0.783	0.619	0.487	0.400	0.500

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ประเทศ	ปี 2550/ 51	ปี 2551/ 52	ปี 2552/ 53	ปี 2553/ 54	ปี 2554/ 55	ปี 2555/ 56
อียิปต์	0.750	0.575	0.570	0.320	0.600	0.850
อียู	0.157	0.150	0.282	0.241	0.210	0.235
กายานา	0.185	0.244	0.275	0.250	0.230	0.250
อินเดีย	3.383	2.149	2.228	4.637	10.000	6.500
ญี่ปุ่น	0.200	0.200	0.200	0.200	0.200	0.200
ปากีสถาน	3.050	3.187	4.000	3.414	3.750	4.000
อูรุกวัย	0.742	0.926	0.808	0.841	1.050	0.850
เวียดนาม	4.649	5.950	6.734	7.000	7.200	7.000
สหรัฐ ฯ	3.267	3.017	3.868	3.247	3.300	3.400
ไทย	10.011	8.570	9.047	10.647	6.500	8.000
อื่น ๆ	0.392	0.576	0.768	0.953	0.944	0.905
รวม	29.578	29.401	31.546	36.214	38.209	36.065

หน่วย: ล้านตันข้าวสาร

จะเห็นว่า ข้าวเป็นพืชที่มีบทบาทสำคัญ ทั้งทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองการปกครองของไทยตลอดมาและเกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ของประเทศ เนื่องจากประชากรไทยที่ประกอบอาชีพชาวนา มีจำนวนถึง 1 ใน 4 ของประชากรทั้งประเทศ และประมาณ 2 ใน 3 ของผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรม แต่จากยอดการผลิตและมูลค่าการส่งออกจากจำนวนผลผลิตข้าวและสถิติการส่งออกข้าวไปตลาดต่างประเทศมูลค่ามหาศาล โดยพบว่า ในปี พ.ศ. 2555 มีมูลค่าถึง 135,000 ล้านบาท ซึ่งสถิติดังกล่าว น่าจะสร้างความมั่นคงให้แก่ผู้ที่มีอาชีพเกี่ยวข้อง ได้อย่างยั่งยืน และมีความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แต่ปรากฏว่าระบบและกลไกที่เกี่ยวข้องกลับส่งผลให้เกิดปัญหาหลายด้านแก่กลุ่มชาวนาผู้ผลิต กลุ่มพ่อค้าท้องถิ่นพ่อค้าโรงสี ผู้ส่งออก ผู้ซื้อและผู้นำเข้า ในต่างประเทศและภาครัฐเอง โดยเฉพาะชาวนา ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ผลิตและเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศกลับเป็นผู้ที่ยากจนและด้อยโอกาสที่สุดในสังคมไทย แต่ในขณะที่เดียวกันผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับข้าวไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนใด ๆ ตั้งแต่ผู้จำหน่ายเมล็ดข้าวผู้นำเข้าปุ๋ยอินทรีย์เคมี สารกำจัดแมลง เครื่องจักรกลต่าง ๆ ผู้ประกอบการขนส่ง พ่อค้าข้าวเปลือกหรือโรงสีต่างร่ำรวยจากการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับข้าวหรือแม้แต่ผู้บริโภคนยังสามารถกล่าวได้ว่า คนไทยเป็นผู้ที่

บริโภคน้ำได้ในราคาถูกและดีที่สุดในโลกไม่ว่าจะเปรียบเทียบกับประเทศใดก็ตาม
(คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์, 2554)

นอกจากนี้ยังพบว่า เกษตรกรผู้ปลูกข้าวต้องประสบกับปัญหาต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นในทุกด้าน อาทิเช่น ค่าปุ๋ย ค่าจ้าง ค่าขน และยังคงประสบปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ฝนไม่ตกตามฤดูกาลและส่งผลกระทบต่อผลผลิตข้าวในขณะเดียวกันเมื่อฤดูกาลเก็บเกี่ยวผลผลิตปรากฏว่ามีผลผลิตออกสู่ท้องตลาดจำนวนมากพร้อมกัน ๆ ทั่วทุกภูมิภาค ทำให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวประสบกับปัญหาราคาข้าวตกต่ำ ประกอบกับต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นในแต่ละปีส่งผลให้เกษตรกรชาวนาประสบปัญหาขาดทุนต่อเนื่องและเรียกร้องให้ภาครัฐเข้ามาช่วยเหลือเนื่องจากเป็นอาชีพของคนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยในการกำหนดมาตรการทางนโยบายเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรนั้น มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนเพื่อประโยชน์สูงสุดของเกษตรกร โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ฉบับที่ 18 มาตรา 84 วรรค 8 บัญญัติว่า รัฐคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกร เพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, 2550)

จากหลักรัฐธรรมนูญดังกล่าว รัฐบาลได้ตระหนักถึงผลกระทบในมิติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นต่อภาคเกษตรกรรมและภาคครัวเรือน โดยจัดทำแผนพัฒนาในด้านต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตทางการเกษตร พร้อมพัฒนาระบบชลประทานในภูมิภาคต่าง ๆ การพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งระหว่างเมืองและชนบท เพื่อเชื่อมโยงระบบการตลาด การลงทุน การค้ำค่า และวิจัยทางเกษตร เพื่อเสริมสร้างเทคโนโลยีในระดับฟาร์ม รวมทั้งการขยายความสำคัญของการส่งเสริมการเกษตร เป็นต้น ซึ่งการดำเนินงานของรัฐบาลมีจุดมุ่งหมายคือ ให้ชาวนาขายข้าวได้ราคาสูงขึ้นมีรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น รวมถึงมีช่องทางในการจำหน่ายข้าวเปลือกที่จะก่อให้เกิดการเปรียบเทียบและสร้างความเป็นธรรมควบคู่ไปกับการค้าเสรีตามกลไกตลาดโลก อย่างไรก็ตามจากการศึกษา ผู้วิจัย พบว่า ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันภาครัฐได้มีนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรทางด้านราคา โดยพบว่า ภาครัฐได้นำ นโยบายการสร้างเสถียรภาพราคาข้าวสารในตลาดผู้บริโภค นโยบายการแทรกแซงกลไกตลาด นโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมาช่วยเหลือเกษตรกรในแต่ละยุค โดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ

นโยบายการสร้างเสถียรภาพราคาข้าวสารในตลาดผู้บริโภคเป็นนโยบายที่เกิดในสมัยอดีตที่การผลิตข้าวมีจำนวนน้อย ภาครัฐจำเป็นต้องมีการจัดเก็บข้าวเพื่อบริโภคในประเทศ อย่างไรก็ตามในยุคนี้ ยังพบว่า มีการส่งออกข้าวไปยังต่างประเทศ รัฐจึงใช้มาตรการ

การเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวและมาตรการการกำหนดข้าวสำรอง (Rice reserve requirement) โดยยกเลิกไปใน พ.ศ. 2529

นโยบายการแทรกแซงกลไกตลาดเพื่อให้การอุดหนุนแก่ผู้ผลิต ซึ่งได้แก่ มาตรการการพยุงราคาและมาตรการการรับจำนำข้าวเปลือก (สมพร อิศวิลานนท์, 2553 ข) ซึ่งเป็นนโยบายที่ใช้มาอย่างยาวนานและนโยบายที่ได้รับความนิยมจากเกษตรกรจำนวนมาก มาตรการพยุงราคาข้าวเปลือก พบว่า มีการนำมาใช้ในปี พ.ศ. 2498-2523 โดยภาครัฐได้ดำเนินการจัดตั้งองค์การคลังสินค้าขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการออกไปรับซื้อและรวบรวมข้าวเปลือกจากเกษตรกร เพื่อพยุงราคาข้าวเปลือกที่ไร่นาไม่ให้ตกต่ำจนเกินไป ซึ่งเรียกว่า นโยบายพยุงราคาข้าว แต่ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เนื่องจากไม่ได้มีการปฏิบัติอย่างมาตรการรับจำนำข้าวเปลือกจึงมีการนำมาใช้ในปีการผลิต 2524/ 25-2543/ 44 โดยมีหลักการว่า ภาครัฐกำหนดให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรรับจำนำข้าวเปลือกจากชาวนาในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อจูงใจให้ชาวนาชะลอการขายข้าวในช่วงฤดูกลางเก็บเกี่ยว ซึ่งลดปริมาณข้าวที่ออกสู่ท้องตลาด ทำให้ชาวนามีเงินไปจับจ่ายใช้สอยโดยไม่ต้องขายข้าว เมื่อราคาข้าวสูงขึ้นสามารถกลับมาไถ่ถอนข้าวเปลือกไปขายในตลาดในราคาที่สูงกว่า อย่างไรก็ตามมาตรการรับจำนำข้าวเปลือกได้มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญอีกครั้ง ในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรังปีการผลิตที่ 2544/ 55 กล่าวคือ โดยรับจำนำสูงกว่าท้องตลาด มีการเพิ่มปริมาณและเป้าหมายของการรับจำนำ นอกจากนี้ภาครัฐยังมีการเพิ่มบทบาทให้โรงสีเข้ามามีบทบาทในกระบวนการรับจำนำแทน ธ.ก.ส. และสหกรณ์ ในการดำเนินการรับจำนำและฝากข้าวไว้ในยุ้งฉางและภาครัฐยังกำหนดให้มีการรับจำนำใบประทวนสินค้า โดยเกษตรกรนำข้าวเปลือกมารับจำนำโรงสีและโรงสีทำหน้าที่ออกใบประทวนภายใต้การกำกับดูแลของ อ.ค.ส. และ อ.ต.ก. โดยใบประทวนดังกล่าวเกษตรกรสามารถนำมาจำนำกับ ธ.ก.ส. ตามราคาที่ภาครัฐกำหนด

นโยบายประกันรายได้เกษตรกร (สมพร อิศวิลานนท์, 2553 ข) พบว่า มีการนำมาใช้ปีการผลิตที่ 2552/ 2553 และปีการผลิต 2553/ 2554 ได้เปลี่ยนเป็นนโยบายการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ซึ่งมีฐานแนวคิดมาจากหลักประกันความเสี่ยงเนื่องจากความผันผวนของราคา โดยเป็นการประกันว่าเกษตรกรจะลดความเสียหายจากราคาข้าวในตลาดต่ำกว่าที่ควร ไม่ใช่เป็นการประกันว่าราคาตลาดจะเป็นอย่างไร เมื่อชาวนาขายข้าว รัฐบาลจึงกำหนดเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเพื่อให้การดำเนินงาน โครงการแต่ละสินค้าเป็นไปอย่างมีคุณภาพ ได้แก่ ราคาประกัน ปริมาณการรับประกันต่อครัวเรือนขึ้นสูง และการชดเชยส่วนต่างของราคาประกันและเกณฑ์การอ้างอิง

จากความช่วยเหลือของภาครัฐดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าปัญหาของเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในสังคมเป็นปัญหาที่สำคัญที่สมควรได้รับความสนใจทั้งในแง่ของนโยบาย และในแง่ของการวิจัย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การแก้ไขปัญหาราคาข้าวของภาครัฐในอดีต สามารถช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหามาตรการได้ในระดับหนึ่ง แต่เมื่อพิจารณาปัญหานี้ ในปัจจุบันกลับพบว่า เกษตรกรยังประสบปัญหาราคาข้าวตกต่ำเช่นเดิม ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ภาครัฐ ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ให้หมดสิ้น อย่างไรก็ตามปีการผลิต 2554/ 55 ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้นำนโยบายรับจำนำข้าว กลับมาใช้อีกครั้ง โดยได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ก็คือยกระดับราคาสินค้าเกษตรและให้เกษตรกร เข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยดูแลราคาสินค้าเกษตรให้มีเสถียรภาพที่เหมาะสมค้ำึงถึงกลไกราคา ตลาดโลก โดยใช้วิธีบริหารจัดการทางการตลาดและกลไกตลาดซื้อขายล่วงหน้ารวมทั้งผลักดัน ให้เกษตรกร สามารถขายสินค้าเกษตรได้ในราคาสูงเพียงพอ เมื่อเทียบกับต้นทุนและนาระบบ รับจำนำสินค้าเกษตรมาใช้ในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร เริ่มต้นจากการรับ จำนำข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาเกวียนละ 15,000 บาท และ 20,000 บาทตามลำดับ (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2554) โดยในการดำเนินการ ตามนโยบายดังกล่าว รัฐบาลได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นประธานโดยคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้ดำเนินการสองประการ คือ หนึ่งแต่งตั้งคณะกรรมการจำนวน 6 ชุด ประกอบไปด้วย คณะกรรมการด้านการผลิต คณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวในระดับจังหวัด คณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว คณะกรรมการพิจารณาระเบียบข้าว คณะกรรมการ ด้านการตลาด คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว โดยเริ่มดำเนินการ ในการผลิตที่ 2554/ 55

อย่างไรก็ตามจากการนำนโยบายรับจำนำข้าวมาปฏิบัติในปีการผลิต 2554/ 55 กลับพบว่าการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลไม่ได้ราบรื่นอย่างที่คาดการณ์ไว้ เนื่องจากนโยบายรับจำนำ ดังกล่าว มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ โดยมีลักษณะเป็น โครงการขนาดใหญ่ มีการกำหนด ราคารับจำนำที่สูงกว่าราคาตลาดทางการตลาดและมีการเพิ่มปริมาณการรับจำนำตลอดจนไม่ได้ กำหนดโควตาการเข้าร่วมของเกษตรกรแต่ละคนอย่างเด่นชัด ซึ่งนับได้ว่าเป็นภาระทางงบประมาณ ภาครัฐต้องนำเงินมาจ่ายให้แก่เกษตรกรที่เข้าร่วม โครงการอย่างทั่วถึง นอกจากนี้นโยบาย รับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรมีลักษณะตรงกันข้ามกับนโยบายรับจำนำในอดีต ซึ่งมีลักษณะเป็น โครงการขนาดเล็ก ที่ช่วยชาวนาอย่างถ่วงถึงโดยกำหนดโควตาการรับจำนำ แต่ละรายอย่างชัดเจน จากข้อมูลดังกล่าวมา ทำให้มองเห็นว่า นโยบายรับจำนำข้าวเปลือก

เป็นนโยบายที่สามารถแก้ไขปัญหาก็เกษตรกรได้จริงหรือไม่ โดยเฉพาะการกำหนดราคารับจำหน่ายสูงกว่าราคาตลาด โดยมีส่วนที่ขยับระดับฐานะของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจนทำให้เกิดประเด็นคำถามขึ้นหลายประการ อาทิเช่น นโยบายรับจำหน่ายข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีเนื้อหาสาระสำคัญอย่างไร รัฐบาลสามารถดำเนินการตามที่แถลงต่อรัฐสภาหรือไม่อย่างไร ตลอดจนกระบวนการนำนโยบายมาปฏิบัติมีลักษณะ เกิดอะไรขึ้นระหว่างการนำนโยบายมาปฏิบัติ เป็นต้น

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า “การศึกษา การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการนำนโยบายรับจำหน่ายข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์” เป็นการตอบคำถามข้างต้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากจะก่อให้เกิดคุณค่าในแง่ของการพัฒนางานและการพัฒนาทางด้านวิชาการ กล่าวคือ ในแง่การพัฒนางาน ปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำได้สร้างปัญหาเรื้อรังให้แก่เกษตรกรมาช้านานภารกิจในการแก้ไขปัญหาที่นับว่ามีความสำคัญอย่างมาก ในการช่วยเหลือหรือหาทางออกให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าว และการศึกษาในครั้งนี้จะช่วยกำหนดกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างชัดเจน รวมถึงค้นพบข้อมูลเชิงประจักษ์ที่จะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงนโยบายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ดีขึ้น ในแง่การการพัฒนาทางวิชาการ การวิจัยในครั้งนี้จะก่อให้เกิดการพัฒนาของศาสตร์การนำนโยบายมาปฏิบัติเนื่องจากในการนำนโยบายมาปฏิบัติทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคนั้น มีผู้ที่เกี่ยวข้องมากมาย ซึ่งจะทำให้เราเข้าใจถึงการนำนโยบายมาปฏิบัติภายใต้บริบทของสังคมและระบบราชการไทย ทั้งนี้ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่ศึกษา คือ จังหวัดสุรินทร์ที่มีผลผลิตในภาพรวมแต่ละปีการผลิตที่มากเป็นอันดับหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยพื้นที่ทำนาของจังหวัดสุรินทร์เป็นนาข้าวที่ต้องอาศัยธรรมชาติ ทำให้เพาะปลูกได้เพียงปีละหนึ่งครั้ง ประกอบกับพื้นที่นาเป็นที่ดอนทำให้ผลผลิตต่อไร่ต่ำแต่ปรากฏว่า จังหวัดสุรินทร์ยังคงมีผลผลิตออกสู่ตลาดจำนวนมากเป็นลำดับต้น ๆ ของประเทศ นอกจากนี้เนื่องจากการคลังสินค้า (อคส.) ได้คัดสรรให้ข้าวหอมมะลิของจังหวัดสุรินทร์เป็นข้าวหอมที่มีคุณภาพดีที่สุดแห่งหนึ่งและมีลักษณะเด่นกว่าแหล่งอื่น ซึ่งชาวสุรินทร์พูดกันติดปากว่า “ข้าวหอมมะลิสุรินทร์หอมยาว ขาวนุ่ม”

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวคิดและสาระสำคัญของนโยบายรับจำหน่ายข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
2. เพื่อศึกษากระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนำนโยบายรับจำหน่ายข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์

3. เพื่อศึกษาผลของการนำนโยบายรับจํานำเข้าไปสู่การปฏิบัติใน จังหวัดสุรินทร์

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษา การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการนำนโยบายรับจํานำเข้าของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ ในครั้งนี้จะใช้ตัวแบบตามทฤษฎีระบบ ของ Easton (1965, p. 32) ซึ่งประกอบไปด้วย Input process output โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา (Scope of content) เนื่องจากนโยบายรับจํานำเข้า มี 2 ลักษณะ คือ จํานำใบประทวนและจํานำยุงฉาง ในการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยศึกษาเฉพาะการจํานำใบประทวน เท่านั้น ไม่รวมการจํานำยุงฉาง ในสามด้าน ดังต่อไปนี้ หนึ่งแนวคิดและสาระสำคัญของนโยบายรับจํานำเข้าของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในประเด็นดังต่อไปนี้ วัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน มาตรการในการปฏิบัติงานและทรัพยากรบริหาร สองกระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนำนโยบายรับจํานำเข้าไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ ในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การบริหารจัดการของหน่วยงานปฏิบัติ การประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ การนิเทศงานและติดตามผล และสามผลของการนำนโยบายรับจํานำเข้าไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ ผลผลิต ผลลัพธ์ ผลกระทบ

2. ขอบเขตด้านระยะเวลา (Scope of time) การศึกษาในครั้งนี้ใช้ระยะเวลาในการศึกษา ตั้งแต่เริ่มมีการนำนโยบายรับจํานำเข้ามาปฏิบัติ ในฤดูกาลปีเพาะปลูก 2554/ 55, 2555/ 56 และ 2556/ 57 จนกระทั่งสิ้นนโยบาย

3. ขอบเขตทางด้านพื้นที่ (Scope of area) ศึกษาเฉพาะพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ ซึ่งตั้งอยู่ทางทิศใต้ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีเนื้อที่ประมาณ 8,124.056 ตารางกิโลเมตร (ประมาณ 5,077,535 ไร่) ซึ่งแบ่งเขตการปกครองเป็น 17 อำเภอ 158 ตำบล 2,119 หมู่บ้าน มีประชากรรวม 1,381,761 คน (ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2555)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ประโยชน์เชิงวิชาการ การวิจัยในครั้งนี้จะก่อให้เกิดการพัฒนาการของสาขา รัฐประศาสนศาสตร์ ทางด้านกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติในบริบทของสังคม และระบบราชการของไทย ซึ่งเป็นการเพิ่มพูนองค์ความรู้เกี่ยวกับการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ ซึ่งอาจนำไปสู่การสร้างทฤษฎีในอนาคต

2. ประโยชน์ในทางปฏิบัติ การวิจัยในครั้งนี้ทำให้ทราบถึงเนื้อหาสาระของนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตลอดจนทำให้มองเห็นกระบวนการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้อย่างชัดเจนและรู้ถึงผลของการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถนำผลการวิจัยและข้อเสนอแนะไปใช้ในการปรับปรุงแก้ไขนโยบายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิเคราะห์นโยบาย หมายถึง กระบวนการในการวิเคราะห์เนื้อหาสาระนโยบายรับจำนำข้าว การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และผลของการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ โดยมีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบและหลากหลาย

นโยบายสาธารณะ หมายถึง การกระทำหรือกิจการทุกอย่างของรัฐบาลและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่ทำการศึกษา

การนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก หมายถึง นโยบายรับจำนำของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่นำมาใช้ในปีการผลิตที่ 2554/ 55, 2555/ 56 และ 2556/ 57

กระบวนการนำนโยบายมาปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ ที่เกิดขึ้นหลังจากรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร แลลงนโยบายต่อรัฐสภาจนกระทั่งสิ้นสุดโครงการในปีการผลิต 2556/ 57

ปัจจัยนำเข้า หมายถึง ความชัดเจนของนโยบายความชัดเจน ความเหมาะสมของการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานและทรัพยากรการบริหาร ได้แก่ บุคลากรงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ สถานที่ข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยี ที่เป็นส่วนร่วมเริ่มต้นและเป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติงาน

วัตถุประสงค์ของนโยบาย หมายถึง วัตถุประสงค์ของนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในปีการผลิตที่ 2554/ 55, 2555/ 56 และปีการผลิต 2556/ 57

การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน หมายถึง การมอบหมายงานทั้งระดับนโยบายคือ คณะกรรมการอนุกรรมการ และหน่วยงานปฏิบัติและหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

มาตรการในการปฏิบัติงาน หมายถึง การกำหนดแนวทางทางปฏิบัติขั้นตอนการดำเนินงานตามนโยบายรับจำนำข้าว

ทรัพยากรบริหาร หมายถึง การได้รับการสนับสนุนในเรื่องทรัพยากรการบริหารเงิน บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ สถานที่ งบประมาณทุกส่วนที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ในแต่ละพื้นที่ดำเนินงานตามนโยบาย

กระบวนการ หมายถึง การนำเอาปัจจัยทางการบริหารทุกประเภทมาใช้ในการดำเนินงาน ร่วมกันอย่างเป็นระบบเนื่องจากในกระบวนการจะมีระบบย่อย ๆ รวมกันอยู่หลายระบบครบวงจร ตั้งแต่การแปลงนโยบาย/ การถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ การบริหารการจัดการในหน่วยงานปฏิบัติ การประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ การนิเทศและการติดตามประเมินผล เพื่อให้ปัจจัย ทั้งหลายเข้าสู่กระบวนการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การแปลง/ การถ่ายทอดนโยบายสู่แผนปฏิบัติ หมายถึง การประชุมชี้แจงของ คณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวจังหวัดสุรินทร์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทราบถึง หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามนโยบายของรัฐบาล

การบริหารจัดการในหน่วยงานปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการขั้นตอน ในการจัดทำแผน การจัดการองค์กร ภาวะผู้นำในการบริหาร และการควบคุม ในการนำนโยบายรับจำนำไปสู่ การปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ เพื่อให้งานลุล่วง สำเร็จตามเป้าหมายมากที่สุด

การประสานระหว่างหน่วยงานและระหว่างผู้ปฏิบัติ หมายถึง การประสานความร่วมมือ ในการทำงาน การปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างสำนักงานเกษตรจังหวัดสุรินทร์ การค้าภายในจังหวัด สุรินทร์ องค์การคลังสินค้าจังหวัดสุรินทร์ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร และธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์

การนิเทศและติดตามผลการปฏิบัติงาน หมายถึง การนิเทศและการติดตามผล การปฏิบัติงานของคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวจังหวัดสุรินทร์และในระดับหน่วยงาน ปฏิบัติ

ผลของการนำนโยบายมาปฏิบัติ หมายถึง ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ ของการดำเนินงานตามนโยบายรับจำนำข้าวในจังหวัดสุรินทร์

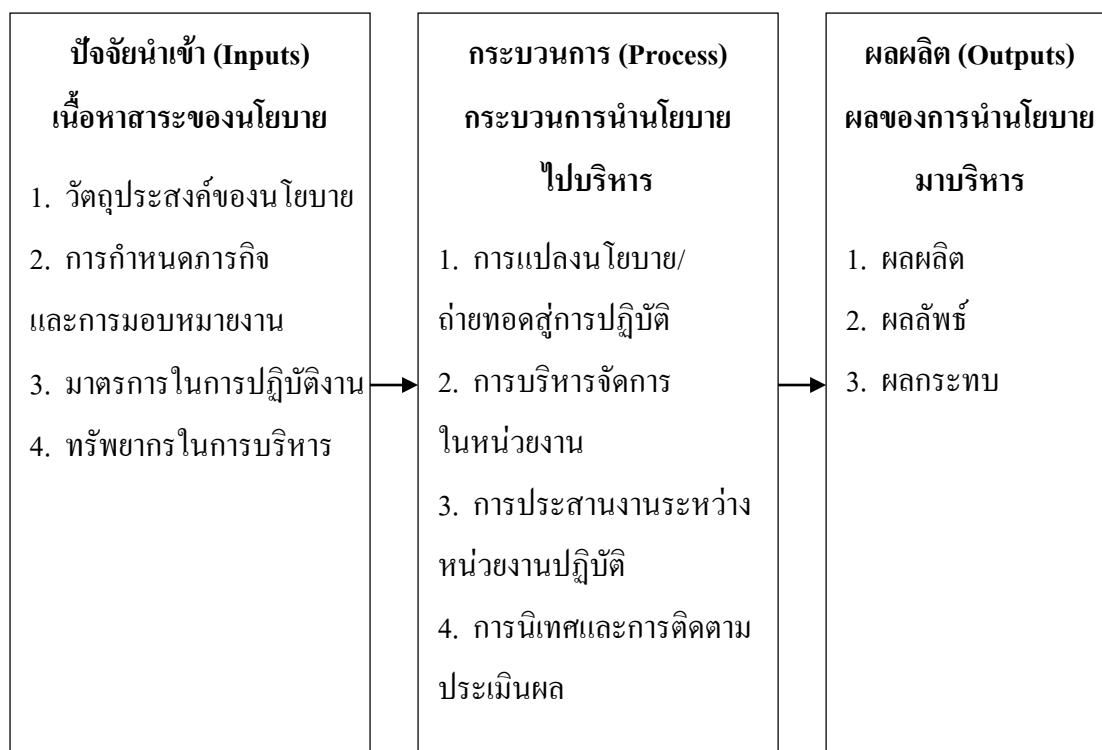
ผลผลิต หมายถึง ผลการดำเนินงานตามนโยบายรับจำนำข้าวในจังหวัดสุรินทร์ ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

ผลลัพธ์ หมายถึง ผลที่เกิดจากกระบวนการของการนำเอาปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ นำนโยบายรับจำนำข้าวมาปฏิบัติเพื่อให้เกิดประสิทธิผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในที่นี้คือ ผลลัพธ์ที่เกิดกับเกษตรกรชาวนาและโรงสี

ผลกระทบ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายหลังจากผลลัพธ์ที่ได้ ซึ่งอาจจะเป็นสิ่งที่คาดไว้หรือไม่เคยคาดคิดมาก่อน ในที่นี้ คือ ผลกระทบที่เกิดกับเกษตรกรและโรงสี ทั้งผลกระทบด้านบวกและลบ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิด โดยนำตัวแบบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะทฤษฎี ตามทฤษฎีระบบของ Easton (1965, p. 32) และการนำทฤษฎีการบริหารนโยบายของ Gulick and Urwick (1937, p. 13) มาประยุกต์เป็นกรอบแนวคิด โดยเน้นการทำงานเป็นขั้นตอน เริ่มจากปัจจัยนำเข้า (Inputs) กระบวนการหรือขั้นตอน (Process) ผลผลิต (Outputs) ตลอดจนการป้อนกลับของข้อมูล (Feedback) และสิ่งแวดล้อม (Environment) ที่มีอิทธิพล ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การศึกษา การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการนำนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ ผู้วิจัยได้ทบทวนเนื้อหาเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนผลงานการค้นคว้าที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบในการศึกษาในครั้งนี้ ประกอบไปด้วย (1) แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (2) แนวคิดทฤษฎีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (3) แนวคิดทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (4) แนวคิดและทฤษฎีการบริหารนโยบาย (5) แนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ในการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร (6) นโยบายที่เกี่ยวข้องกับข้าวของประเทศไทย (7) ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดสุรินทร์ (8) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะหรือนโยบายของรัฐเป็นเครื่องมือของรัฐที่ใช้บริหารประเทศ โดยรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไร เมื่อไหร่และที่ไหน ในทางวิชาการมีนักวิชาการได้ให้ความหมายของนโยบายมากมาย ซึ่งผู้วิจัยขอนำเสนอความหมายของ “นโยบายสาธารณะ” ออกเป็นสามประการ คือ นโยบาย สาธารณะ และนโยบายสาธารณะ ดังต่อไปนี้

ความหมายของคำว่า นโยบาย (Policy) มีหลากหลายทัศนะ นอกจากนั้นนโยบายสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งภาคเอกชน และเอกชน โดยพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546) ให้ความหมายว่านโยบาย คือ หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีนักวิชาการชาวต่างประเทศที่ให้ความหมายของนโยบาย คือ Greenwood (1965 อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, 2547) Haimann and Scott (1974 อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, 2547) Anderson (1975 อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, 2547) Terry (1977 อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, 2547) และ Dye (1981 อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, 2547) กล่าวว่านโยบาย คือ หลักและวิธีการปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นแนวทางดำเนินการที่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้องและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ความหมายของคำว่า “สาธารณณะ” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546) ให้ความหมายว่า สาธารณะ หมายถึง ของส่วนรวมหรือส่วนกลาง โดยใช้ประโยชน์ร่วมกัน Longman (1951, 1993 อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, 2547) กล่าวว่า สาธารณะ หมายถึง งานที่เกี่ยวข้องของรัฐบาล ในฐานะภาครัฐที่ไม่ใช่เอกชนและเกี่ยวข้องกับสังคม โดยส่วนรวม นอกจากนี้ จุมพล หนิมพานิช (2547, หน้า 4) กล่าวว่า สาธารณะ มักพบเห็นเสมอ ในลักษณะพูดต่าง ๆ เช่น มติมหาชน กฎหมายมหาชน สินค้าสาธารณะ และคำนี้มักใช้กับกิจกรรมของมนุษย์ที่ต้องรัฐบาลเข้าไปแทรกแซง หรือต้องการให้รัฐบาลเข้าไปจัดระเบียบสังคมหรือกิจกรรมที่ดำเนินการโดยทั่วไป

ความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะ (Public policy) เมื่อรวมกับนักวิชาการก็ได้ให้ความหมายที่รัดกุม เช่น Dye (1978) ได้ให้ความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะไว้ว่า สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำในขณะที่ Anderson (1994) ได้กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางในการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นมาโดยบุคคล คณะบุคคล เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยมองว่าแนวคิดของ Anderson เป็นการมองเฉพาะเรื่องที่รัฐบาลกระทำเท่านั้น ไม่ครอบคลุมสิ่งที่รัฐบาลไม่กระทำนอกจากนี้ Easton (1953) ได้ให้ทัศนะว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การจัดสรรค่านิยมของสังคมทั้งมวลและผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรร ก็คือ รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจาก “การจัดสรรค่านิยมของสังคม” ในขณะเดียวกัน ศุภชัย ยาวะประภาษ (2533, หน้า 1) ได้กล่าวว่า กิจกรรมทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นระดับใดในหน่วยงานใดล้วนมีกำเนิดมาจากความคิดอันเป็นกรอบนำทางว่าควรจะทำอะไร เมื่อใด ที่ไหน โดยใคร และอย่างไร หากปราศจากทิศทางที่แน่นอนชัดเจนในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ความคิดหรือเจตนาที่เกิดขึ้นก่อนเช่นเดียวกัน จากนั้นค่อย ๆ พัฒนาชัดเจนขึ้น กลายเป็นกรอบกำหนดทิศทางและแนวทางการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งในความหมายกว้าง ๆ คือ นโยบายของรัฐบาลหรือนโยบายสาธารณะ (Public policy) นั่นเอง นอกจากนี้ สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2549, หน้า 43) นโยบายสาธารณะ หมายถึง “กิจกรรมของรัฐบาลที่เลือกกระทำหรือไม่กระทำก็โดยมุ่งถึงค่านิยมและผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญ โดยเป็นข้อบัญญัติที่ชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Dye

จากคำนิยาม หรือความหมายดังกล่าวข้างต้น สามารถผนวกรวมเอาแนวคิดของนักวิชาการทั้งหมดเข้าด้วยกัน ผู้วิจัยสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในแต่ละยุคได้กำหนดขึ้นว่าจะทำหรือไม่กระทำอะไร โดยมีการขับเคลื่อนผ่านส่วนราชการต่าง ๆ โดยมีการกำหนดออกมาเป็น โครงการ แผนงานและชุดกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อสาธารณณะ เช่น นโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรสนองเพื่อแก้ไขปัญหา

ที่ดินทำกิน ซึ่งผู้รับประโยชน์ คือ เกษตรกร นโยบายรับจำนำข้าวเปลือกเพื่อแก้ไขปัญหาหาราคาพืชผลทางการเกษตรที่ประสบปัญหาเนื่องจากมีผลผลิตออกสู่ตลาดมากเกินไป นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะนั้น อาจมีเป้าหมายที่ครอบคลุมคนทุกคน อาทิเช่นพระราชบัญญัติจรรยาที่บังคับใช้ประชาชนทุกคนในรัฐ เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะนั้น เมื่อถูกกำหนดขึ้นมาและมีการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบายมีลักษณะอย่างไรจากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า มีนักวิชาการได้กำหนดลักษณะของวัตถุประสงค์ของนโยบาย ดังนี้

ยอดชาย วิถีพานิช (2549, หน้า 78-79) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยภาครัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างโดยอาจมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง เพื่อแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน ให้เบาบางหรือหมดสิ้นไป อันจะนำไปสู่การกินดี อยู่ดีการมีคุณภาพชีวิต (Quality of life) ที่ดีของประชาชนโดยรวม เช่น ปัญหาเกษตรกรขาดแคลนที่ดินทำกิน รัฐบาลก็กำหนดออกมาในรูปของนโยบายปฏิรูปที่ดิน หรือปัญหาการจราจร ก็กำหนดออกมาเป็นพระราชบัญญัติผู้ประสบภัยจากรถยนต์และนโยบายสวมหมวก เป็นต้น ประการที่สอง เพื่อการพัฒนา เป็นการกำหนดนโยบายเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนาหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม เช่น ประเทศต้องการเน้นเศรษฐกิจการค้าที่สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก ก็กำหนดเป็นนโยบายเขตการค้าเสรี (FTA) หรือการที่ประเทศไทยต้องการผลักดันให้มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการพัฒนาประเทศ รัฐบาลก็กำหนดเป็นนโยบายพัฒนาระบบสารสนเทศและเทคโนโลยี เป็นต้น และประการที่สาม เพื่อการพัฒนาในอนาคตหรือแก้ไขปัญหาในอนาคต เช่น รัฐบาลต้องการน้อมนำกระแสพระราชดำริสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ ก็จะกำหนดเป็นนโยบายเศรษฐกิจแบบพอเพียง เช่น นโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลสมัยพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นต้น

ซึ่งความหมายของยอดชาย วิถีพานิช (2549, หน้า 78-79) ผู้วิจัยมองว่า เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ในภาพกว้าง โดยประเด็น คือ วัตถุประสงค์ของนโยบายต้องสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคตได้ อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมองว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะที่ดีต้องมีลักษณะ ดังนี้ คือ จะต้องสามารถแก้ไขปัญหาสาธารณะทั้งเชิงรุกและรับ เมื่อมีการนำนโยบายไปใช้ปัญหาสาธารณะนั้นที่เกิดจะหายไปหรือลดน้อยถอยลง เช่น เกษตรกรชาวนาผู้ปลูกข้าวประสบปัญหาหาราคาผลผลิตตกต่ำต่อเนื่องมานานหลายปี รัฐบาลได้นำนโยบายส่งเสริมเกษตรกรอินทรีย์เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ข้าวอินทรีย์ ทำให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการได้รับ

ราคาข้าวที่สูงขึ้น หรือรัฐบาลนำนโยบายพยุงราคาข้าว นโยบายประกันรายได้เกษตรกร ตลอดจน นำนโยบายรับจํานําราคาพืชผลทางการเกษตร เข้ามาช่วยใช้นอกจากนี้ นโยบายสาธารณสุขนั้น ต้องสามารถลดปัญหาสาธารณสุขที่จะเกิดขึ้นในอนาคตหรือเรียกอีกอย่างว่า วัตถุประสงค์เชิงป้องกัน และเสริมสร้างเพื่อความเข้มแข็งของประชาชน อาทิเช่น นโยบายป้องกันโรคไข้เลือดออก หรือโรคร้ายต่าง ๆ ซึ่งยังไม่เกิดขึ้นแต่มีนโยบายเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เป็นต้น

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะมีความสำคัญอย่างไรและเกี่ยวข้องกับใครบ้าง ผู้วิจัยมองว่า นโยบายสาธารณะมีความสำคัญอย่างมากทั้งในระดับชนชั้นปกครองและผู้ถูกปกครอง ซึ่งในรัฐ ไม่มีใครปฏิเสธอำนาจของรัฐได้ เพราะตั้งแต่เกิดจนตาย ประชาชนทุกคนต้องแจ้งเกิด นั่นคือ จุดเริ่มต้นของการเป็นประชาชนซึ่งเป็นองค์ประกอบของรัฐ อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมองว่า นโยบายสาธารณะมีความสำคัญดังต่อไปนี้

1. สำคัญกับผู้ปกครอง ในที่นี้หมายถึง รัฐบาลที่มีอำนาจในการปกครอง ทั้งในระบบ ประชาธิปไตยและระบอบเผด็จการ เนื่องจากนโยบายสาธารณะคือเครื่องมือที่ใช้ในการบริหาร ประเทศหรือนโยบายสาธารณะคือสิ่งที่รัฐบาลกระทำหรือไม่กระทำ อย่างไรก็ตามนโยบาย สาธารณะมีความสำคัญยิ่งต่อรัฐบาลหรือชนชั้นผู้ปกครองเนื่องจากหมายถึงเสถียรภาพ ของรัฐบาลเองรัฐบาลในระบบประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้ง การกำหนดนโยบายที่สามารถ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและขึ้นชอบกับประชาชนจะส่งให้รัฐบาลนั้นมีเสถียรภาพ และยังหมายถึง การกลับมาเป็นรัฐอีกครั้งในการเลือกตั้งสมัยหน้า ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด ของสมบัด ช่างธัญวงศ์ (2549, หน้า 43) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อผู้กำหนด นโยบาย ประชาชน และเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาล ดังนี้ หนึ่งความสำคัญต่อผู้กำหนด นโยบาย ส่วนใหญ่ผู้ที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายของประเทศก็คือฝ่ายการเมืองหรือรัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน ย่อมจะทำให้ รัฐบาลได้รับความศรัทธาหรือการยอมรับจากประชาชนมากและจะส่งเสริมให้รัฐบาลมีโอกาส ดำรงตำแหน่งในการบริหารประเทศยาวนานขึ้นหรือมีโอกาสได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปอีก

2. สำคัญกับประชาชน เนื่องจากไม่มีใครปฏิเสธอำนาจรัฐได้ นอกจากนั้น นโยบาย สาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น ประชาชน สามารถแสดงออกถึงปัญหาและความต้องการของตนเป็นระบบ โดยพรรคการเมืองเมื่อหาเสียง เลือกตั้งจะต้องพื้นที่เพื่อตรวจสอบปัญหาสาธารณะและนำปัญหานั้นมากำหนดเป็นนโยบาย ของพรรค อาทิเช่น พรรคไทยรักไทยได้นำลงพื้นที่พบว่าเกษตรกรประสบปัญหาภาวะหนี้สิน

จึงได้นำมากำหนดนโยบายของพรรค คือ พักชำระหนี้ 3 ปี เมื่อชนะการเลือกตั้งก็จะนำนโยบายของพรรคมากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะโดยมีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา อย่างไรก็ตามเมื่อนโยบายถูกนำไปปฏิบัติและปรากฏผลลัพธ์ (Outcomes) เป็นไปตามวัตถุประสงค์ประชาชนได้รับความพอใจเพราะปัญหาและความต้องการได้รับการตอบสนองและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นย่อมทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในการบริหารของรัฐบาลมากขึ้น ในทางตรงข้ามหากผลลัพธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ตกถึงประชาชนอย่างแท้จริงและคุณภาพชีวิตของประชาชนต่ำลงย่อมทำให้ประชาชนขาดความศรัทธาต่อรัฐบาลและอาจไม่ให้การสนับสนุนกลับมาเป็นรัฐบาลอีกต่อไป

3. สำคัญต่อข้าราชการประจำ ซึ่งมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันและมีที่มาที่แตกต่างกันหลายครั้งที่เกิดการแทรกแซงการทำงานของข้าราชการการเมืองต่อข้าราชการประจำ อย่างไรก็ตามนโยบายสาธารณะได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่าย คือ ข้าราชการการเมืองมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ข้าราชการประจำมีหน้าที่ในการนำนโยบายมาปฏิบัติ และข้าราชการการเมืองจะเป็นข้าราชการประจำในขณะเดียวกันไม่ได้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของฉันทรัฐา วินิจฉัยภาค (2555, หน้า 4) ที่กล่าวว่า สำคัญต่อข้าราชการประจำ ซึ่งมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่จะได้อาศัยนโยบายเป็นแนวทางในการปฏิบัติกิจกรรมและป้องกันการปฏิบัติตามอารมณ์ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ

4. สำคัญต่อผู้ที่ศึกษานโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ เพื่อนำความรู้ความเข้าใจไปใช้ในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาสาธารณะและเสนอทางเลือกในการตัดสินใจ เพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายที่ดีนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ โดยศุภชัย ยาวะประภาส (2550, หน้า 18-19) กล่าวว่า การศึกษานโยบายสาธารณะย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมทั้งทางวิชาการและในทางปฏิบัติ ทางวิชาการการเรียนรู้นโยบายสาธารณะจะช่วยให้สามารถเข้าใจแนวทางอันเป็นกรอบชี้แนะการบริหารในภาพรวมทั้งหมด นอกจากนี้ยังช่วยให้ผู้ศึกษามีความรู้ความเข้าใจในสาขาที่ตนเองศึกษา ส่วนในทางปฏิบัติ นโยบายสาธารณะจะช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถเข้าใจในเทคนิคและระเบียบวิธีการในการวิเคราะห์และประเมินผลนโยบาย ย่อมช่วยในการวางแผนพัฒนานโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้ผลยิ่งขึ้น

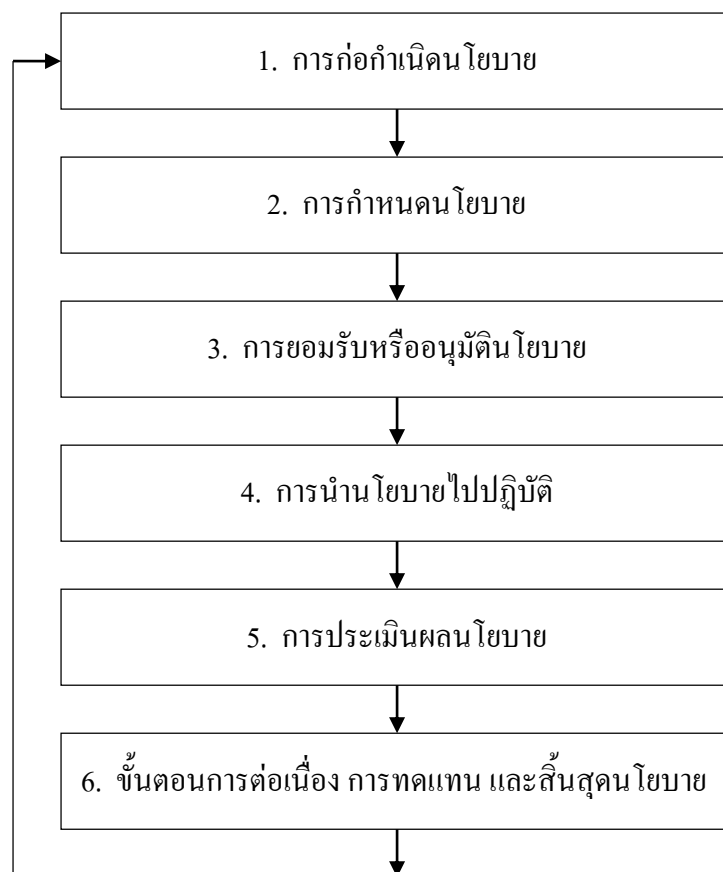
กระบวนการนโยบายสาธารณะ

กระบวนการนโยบายสาธารณะ บางครั้งนักวิชาการบางท่าน เรียกว่า วงจรนโยบายสาธารณะ บางท่านเรียกว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะ หรือวงจรชีวิตของนโยบาย (Life cycle) ซึ่งมีลักษณะ คือ มีจุดก่อตัวเหมือนกิจกรรมอื่น ๆ จากจุดเริ่มต้นไปจนถึงจุดสิ้นสุดของนโยบาย

อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมองว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะ คือ นโยบายสาธารณะนั้นมีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดอย่างไร เช่น นโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีจุดเริ่มต้นจากนโยบายที่ใช้หาเสียงของพรรคการเมือง เมื่อชนะการเลือกตั้งได้นานนโยบายนั้นมาบรรจบเป็นนโยบายสาธารณะ มีกระบวนการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติหลังจากรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา หลังจากนั้นเข้าการประเมินผลนโยบายสาธารณะเพื่อประเมินว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่อย่างไร เป็นต้น อย่างไรก็ตามก็ตามมีนักวิชาการทั้งชาวไทยและต่างประเทศได้จำแนกกระบวนการนโยบายสาธารณะแตกต่างกัน ดังนี้

Dye (2002, pp. 32-33) กล่าวว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะแบ่งออกออกเป็น 6 ขั้นตอน ได้แก่ การระบุปัญหา การกำหนดวาระนโยบาย การกำหนดคนนโยบาย การตัดสินใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ในขณะที่ Hogwood and Gunn (1984, pp. 67-260) แบ่งขั้นตอนของนโยบายสาธารณะออกเป็น การแสวงหาปัญหา การนิยามปัญหา การพยากรณ์การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวิเคราะห์ทางเลือก การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการยกเลิกนโยบาย นอกจากนี้ สมบัติ ชำรงชฎวงศ์ (2540, หน้า 315-316) แบ่งกระบวนการนโยบายสาธารณะออกเป็น 4 ขั้นตอนหลัก ๆ โดยประยุกต์แนวคิดของ Hogwood and Gunn กระบวนการนโยบายสาธารณะของสมบัติ ได้แก่ การก่อรูปของนโยบาย การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย และศุภชัย ยาวะประภาส (2533, หน้า 34-35) แบ่งวงจรนโยบายสาธารณะ โดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนด้วยกัน ได้แก่ การกำหนดคนนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย โดยในแต่ละขั้นตอน ศุภชัย ยาวะประภาส ยังแบ่งขั้นตอนดังกล่าว ออกเป็นขั้นตอนย่อย ได้แก่ ขั้นตอนการกำหนดคนนโยบาย แบ่งออกเป็น การระบุปัญหา การพัฒนาทางเลือกการเสนอทางเลือก ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ แบ่งออกเป็น การแปลความนโยบาย การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์การ การดำเนินงาน และขั้นประเมินผลนโยบาย แบ่งออกเป็น การยกเลิกและการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

อย่างไรก็ตามการศึกษาจากแนวคิดของนักวิชาการทั้งชาวไทยและต่างประเทศผู้วิจัยพบว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะมี 6 ขั้นตอนหลัก คือ การก่อกำเนิดนโยบาย การกำหนดนโยบาย การยอมรับหรืออนุมัตินโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และขั้นตอนการต่อเนื่อง การทดแทน และสิ้นสุดนโยบาย ดังภาพที่ 2 โดยมีรายละเอียด ดังนี้



ภาพที่ 2 กระบวนการนโยบายสาธารณะ

1. ขั้นตอนการก่อตัวนโยบาย เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญยิ่ง ในขั้นตอนนี้ธบายอย่างง่าย คือ ในสังคมจะมีปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและรอรับการแก้ไข แต่จะมีเพียงปัญหาเดียวเท่านั้นที่ได้รับการเอาใจใส่ หรือความสนใจจากผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ซึ่งได้แก่ รัฐบาล เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจจะออกมาจากการผลักดันหรือการนำเสนอโดยบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสภาพปัญหา ความต้องการ และสภาพการณ์ต่าง ๆ อันเป็นปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย

2. ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย เกี่ยวข้องกับการร่างข้อเสนอหรือทางเลือกนโยบายต่าง ๆ แก้ไขปัญหา และไม่ใช่ว่าทุกทางเลือกจะได้รับการตอบสนองออกมาเป็นคำสั่งของรัฐ และในบางกรณีผู้มีอำนาจอาจจะไม่ดำเนินการใดเลย โดยเห็นว่าปัญหานโยบายอาจแก้ไขได้ด้วยตัวมันเอง

3. การยอมรับหรืออนุมัตินโยบาย ในขั้นตอนนี้อาจจะเรียกว่า ขั้นตอนการอนุมัตินโยบาย โดยเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะยอมรับ ปรับปรุงทางเลือก หรือปฏิเสธทางเลือกที่เสนอมานี้ โดยประกาศออกมาในรูปกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือคำสั่งของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เกี่ยวข้องกับการแปลงตัวนโยบายออกมาสู่ภาคปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ และผลผลิตออกมาตามเป้าหมายที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ

5. การประเมินผลนโยบาย เป็นขั้นตอนสุดท้าย ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมาณและเปรียบเทียบผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติกับสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้น กิจกรรมนี้เป็นกิจกรรมที่กระทำกันอย่างต่อเนื่องเพื่อพิจารณาผลลัพธ์ว่าตรงตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่

6. ขั้นตอนการต่อเนืองการทดแทนและสิ้นสุดนโยบายเกี่ยวกับการพิจารณาทบทวนเพื่อทำการคงสภาพหรือเปลี่ยนแปลงและยกเลิกสิ้นสุดตัวนโยบาย ในกรณีที่มีการยกเลิกสิ้นสุดนโยบายหมายความว่าวงจรกิจกรรมของนโยบายได้จบลง ส่วนการทดแทนนโยบายหมายความว่าวงจรกิจกรรมของนโยบายได้เริ่มต้นขึ้นใหม่

แนวคิดทฤษฎีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

ความหมายของการวิเคราะห์นโยบาย

มีนักวิเคราะห์ได้ให้ความหมายของการวิเคราะห์นโยบาย (Policy analysis) ซึ่งมีจุดเน้นแตกต่างและหลากหลาย ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของนักวิเคราะห์แต่ละคน ดังนั้น การทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของการวิเคราะห์นโยบายอย่างกว้างขวางอย่างไรก็ตามในที่นี้ ผู้วิจัยขอสรุปความหมายของนักวิชาการทั้งชาวไทยและต่างประเทศที่น่าสนใจได้ ดังนี้

นักวิชาการชาวต่างประเทศ อาทิเช่น Anderson (1975, p. 87) ได้ให้ความหมายว่าการวิเคราะห์นโยบายเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ (Examination) และการพรรณนาสาเหตุและผลกระทบของนโยบาย โดยทำการวิเคราะห์การก่อรูป เนื้อหาและผลกระทบเฉพาะเรื่อง ในขณะที่ Macrae and Willde (1976, pp. 279-289 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2540, หน้า 259) กล่าวว่า การวิเคราะห์นโยบาย คือ การใช้หลักฐานและเหตุผล เพื่อเลือกทางเลือกนโยบายที่ดีที่สุดจากทางเลือกหลาย ๆ ทางที่มีอยู่ นอกจากนี้ยังพบว่า Quade (1982, p. 4) ได้อธิบายว่า การวิเคราะห์นโยบาย คือ การพยายามแสวงหาแนวทางปฏิบัติที่เป็นไปได้การรวบรวมข้อมูลหลักฐานที่เกี่ยวกับผลประโยชน์และผลกระทบอื่น ๆ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจเลือกและนำทางเลือกนั้นไปปฏิบัติ เพื่อช่วยให้ผู้ตัดสินใจ นโยบายนั้นเลือกทางเลือกที่ให้ประโยชน์สูงสุด และ Dye (1984, p. 7) ได้อธิบายว่า การวิเคราะห์นโยบายเป็นการวิเคราะห์ปัญหาสังคมที่เป็นวิทยาศาสตร์และสอดคล้อง

กับความเป็นจริง การวิเคราะห์นโยบายจึงเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการอธิบาย (Explanation) มากกว่า การเสนอแนะ (Precription) เป็นการแสวงหาสาเหตุและผลกระทบของนโยบายอย่างจริงจังโดยใช้ระเบียบวิธีทางวิทยาศาสตร์ ลักษณะของการวิเคราะห์ดังกล่าว จึงเน้นหนักในเรื่องการพัฒนาเชิงทฤษฎีมากกว่าการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของนักการเมืองที่เผชิญอยู่

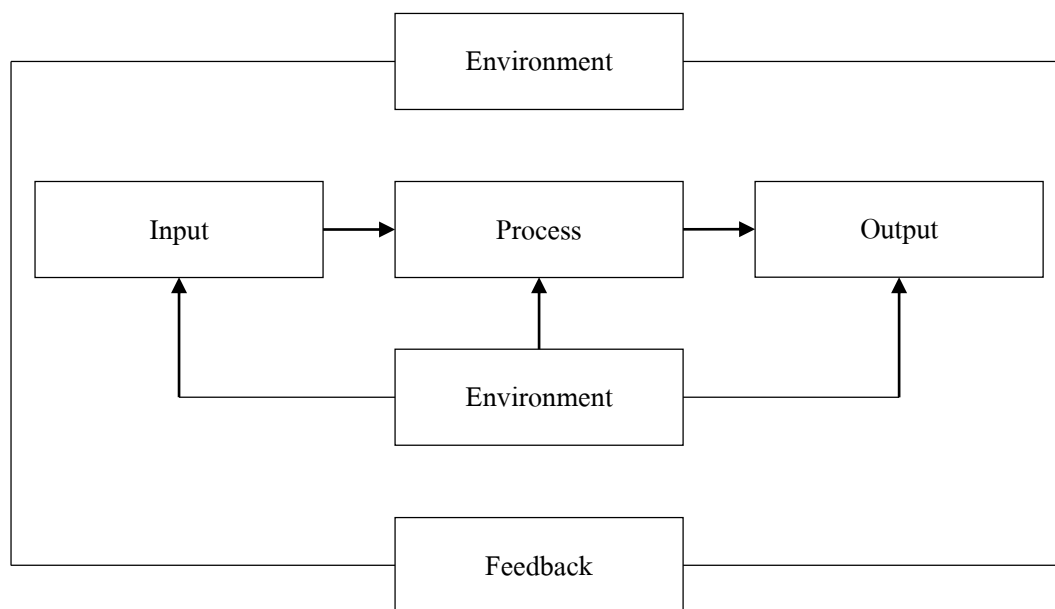
นักวิชาการชาวไทย อาทิเช่น ถวัลย์รัฐ วรเทพพุดิพงษ์ (2541, หน้า 100) ได้ให้ความหมายว่า การวิเคราะห์นโยบาย คือ การศึกษากระบวนการในการวิเคราะห์ปัญหา นโยบาย และสาเหตุของปัญหา วัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาทางเลือกของนโยบายในการแก้ปัญหา ข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบของแต่ละทางเลือก รวมทั้งผลกระทบซึ่งคาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามทางเลือกนั้น ๆ และเสนอผลการวิเคราะห์ให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ โดยอาจจะระบุว่าทางเลือกใดเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดหรือไม่ระบุก็ได้ ทั้งนี้โดยใช้สหวิทยาการ (Interdisciplinary) และวิธีวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ และทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539, หน้า 38) ได้ให้ข้อสรุปของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะไว้ว่า เป็นการให้คำแนะนำ หรือนำเสนอข้อมูลสารสนเทศ อันจะเป็นประโยชน์ต่อลูกค้า ไม่ว่าจะเป็นผู้กำหนดคน นโยบาย หน่วยงาน องค์กรและสถาบัน ในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา นโยบายสาธารณะ โดยอาศัยการประยุกต์องค์ความรู้สหสาขาวิชา ตลอดจนเทคนิควิธีต่าง ๆ มาเป็นเครื่องมือมากกว่าการอาศัยกลางสังหรณ์หรือการพิจารณาส่วนบุคคล ทั้งนี้การวิเคราะห์ดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงสภาพความเป็นไปได้ และความเหมาะสมทางการเมือง ของกระบวนการนโยบายแต่ละขั้นตอน

จากความหมายของนักวิชาการทั้งชาวไทยและต่างประเทศดังกล่าว ผู้วิจัยมองว่า มีความหลากหลายโดยเน้นหนักทางด้านการศึกษาหาหนทางที่มีประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมองว่า การวิเคราะห์นโยบาย คือ “การประยุกต์ใช้เทคนิคในการศึกษาปัญหา สาธารณะต่าง ๆ ของสังคม และพยายามแสวงหาทางเลือกของนโยบายในการแก้ปัญหาโดยอาศัยระเบียบวิธีการทางวิทยาศาสตร์ หรือวิทยาการแขนงต่าง ๆ ตลอดจนวิธีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ระเบียบวิธีทางวิทยาศาสตร์เป็นวิธีเชิงประจักษ์ (Impirical) อาศัยหลักเหตุผลการพิสูจน์ การทดลอง การทดสอบ การสังเกต การวิเคราะห์ และการสังเคราะห์ อย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นวิธีที่ได้รับการยอมรับว่ามีความแม่นยำ และเชื่อถือได้”

ตัวแบบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

ในปัจจุบันการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Public policy analysis) เป็นศาสตร์ที่กำลังได้รับความสนใจเป็นอย่างสูง ทั้งนี้เพราะการวิเคราะห์นโยบายเป็นส่วนที่สำคัญมากทั้งในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย โดยตัวแบบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะนั้น มีหลายตัวแบบเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

โดยตัวแบบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่ได้รับความนิยมสูงสุดและผู้วิจัยได้นำมากำหนดกรอบแนวคิดในครั้งนี้ คือ ทฤษฎีระบบ Easton (1965, p. 32) เน้นการทำงานเป็นขั้นตอนเริ่มจากปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการหรือขั้นตอน (Process) ผลผลิต (Output) ตลอดจนการป้อนกลับของข้อมูล (Feedback) และสิ่งแวดล้อม (Environment) ที่มีอิทธิพล ดังภาพที่ 3



ภาพที่ 3 ทฤษฎีระบบ (Easton, 1965, p. 32)

ส่วนที่หนึ่ง นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจะต้องทำความเข้าใจเรื่องของปัจจัยนำเข้าของนโยบายสาธารณะ (Public policy inputs) หรือสาเหตุที่ก่อให้เกิดนโยบายสาธารณะเสียก่อนว่ามีปัญหาอะไรเกิดขึ้นและปัญหานี้ได้รับความสนใจมากน้อยเพียงใดประชาชนได้รับผลกระทบเพียงใดในส่วนนี้เทคนิควิธีที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการค้นหาและแยกแยะปัญหา

ส่วนที่สอง นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องทำความเข้าใจเรื่องทางเลือกของนโยบายสาธารณะ (Public policy choices) หรือการเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าของนโยบายสาธารณะให้ออกไปเป็นผลผลิต (Output) ของนโยบายสาธารณะขั้นตอนนี้ก็คือ การกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นการนำเอาประเด็นปัญหาเข้าสู่การพิจารณากลับกรองวิเคราะห์ผลได้ (Benefit) ผลเสีย หรือค่าใช้จ่าย (Cost) ต่าง ๆ ตลอดจนการกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective) การจัดลำดับความสำคัญปัญหา (Priority) และการวิเคราะห์ทางเลือกเพื่อเลือกทางเลือกที่สำคัญที่สุดออกมาในส่วนนี้เทคนิควิธีที่นำมาประยุกต์ใช้ในการพยากรณ์และการคาดคะเนผลได้ผลเสียและการวิเคราะห์ทางเลือกต่าง ๆ ประกอบไปด้วยวิธีการเชิงปริมาณอาทิการวิเคราะห์แบบอนุกรมเวลาการคาดการณ์

แนวโน้มนโยบายโปรแกรมเส้นตรงการวิเคราะห์ความเสี่ยงการวิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์การวิเคราะห์ต้นทุนประสิทธิผลการวิเคราะห์ความอ่อนไหว เป็นต้น

ส่วนที่สาม นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจะต้องเข้าใจเรื่องผลผลิตของนโยบายสาธารณะ (Public policy output) หรือสิ่งที่ได้รับโดยตรงจากการกำหนดนโยบายสาธารณะ ขั้นตอนนี้ คือ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Public policy implementation) โดยองค์การหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสำหรับเทคนิควิธีการที่นำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นนั้น ได้แก่ เทคนิคการออกแบบองค์การแบบใหม่ (Reengineering technique) เทคนิคการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by objective) หรือ MBO เทคนิคการพัฒนาองค์การ (Organization development) หรือเทคนิค OD เทคนิคการสร้างกลุ่มควบคุมคุณภาพ (Quality control circle) หรือ QCC เทคนิคการควบคุมคุณภาพทั้งหมดขององค์การ (Total quality management) หรือ TQM เทคนิคการบริหารงานแบบ 5 ส. เทคนิคการประกันคุณภาพงาน เป็นต้น

ส่วนที่สี่ นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะ (Public policy outcome) ซึ่งรวมถึงผลกระทบ (Impact) ที่เกิดจากการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติทั้งผลกระทบที่ตั้งใจและผลกระทบที่ไม่ตั้งใจหรือทั้งผลกระทบเชิงบวกและผลกระทบเชิงลบ ขั้นตอนที่สำคัญของส่วนนี้ คือ การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (Public policy evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลว่าเกิดผลกระทบอะไรขึ้นบ้างหลังจากมีการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ซึ่งการประเมินผลนโยบายสาธารณะนี้อาจมีวัตถุประสงค์เพื่อดูประสิทธิผล (Effectiveness) ประสิทธิภาพ (Efficiency) หรือความเป็นธรรม (Equity) ของนโยบายก็ได้แล้วแต่ผู้ประเมินผลต้องการจะประเมินโดยใช้เกณฑ์อะไร

ส่วนที่ห้า นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องทำความเข้าใจเรื่องการป้อนกลับของนโยบายสาธารณะ (Public policy feedback) เป็นการพิจารณาว่านโยบายนั้นสำเร็จหรือล้มเหลว กรณีบรรลุผลสำเร็จก็อาจสนับสนุนให้เป็นนโยบายต่อเนื่องต่อไป แต่ถ้าประเมินผลแล้วนโยบายไม่บรรลุผลสำเร็จหรือล้มเหลวก็จะได้พิจารณาว่า บกพร่องขั้นตอนกระบวนการ (Process) หรือขาดปัจจัยนำเข้า (Input) หรืออิทธิพลจากสิ่งแวดล้อม (External environment) ภายนอกก็จะได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเสียใหม่หรือล้มเลิกนโยบายสาธารณะ (ยุตินโยบาย)

จะเห็นได้ว่าตัวแบบ ทฤษฎีระบบ (System theory) เป็นทฤษฎีที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งเป็นทฤษฎีการวิเคราะห์ที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติตลอดจนข้าราชการการเมืองผู้ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการหรือประชาชน

ผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย สามารถที่จะมองเห็นภาพรวมขององค์การทั้งหมด นอกจากนี้ สภาพแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่รอบ ๆ ยังมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ของรัฐบาล เช่น การนำนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปสู่การปฏิบัติ จะเห็นได้โดยชัดเจนว่า มีเกษตรกรชาวนาจำนวนมากที่สนับสนุนนโยบายและมีปฏิริยา ได้ตอบสนองเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงมาตรการตลอดจนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น ข้าราชการ ผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ ภาคเอกชนตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบาย มาปฏิบัติตลอดเวลา

ความสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

ความสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ คือ การเน้นถึงความสำเร็จในการแก้ไขปัญหา สาธารณะ และการแสดงออกซึ่งความรับผิดชอบของฝ่ายการเมืองที่มีต่อประชาชน ทั้งนี้เพราะการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนนั้นถือว่าเป็นหน้าที่หลักของรัฐบาล เมื่อใดก็ตามที่รัฐบาลประสบความสำเร็จในการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน รัฐบาลนั้นก็ไม่ว่าจะดำรงอยู่ต่อไปได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ความต้องการของประชาชน หรือมติมหาชน (Public opinion) คือ สาเหตุสำคัญที่มีผลกระทบต่อกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎี ประชาธิปไตยเชิงปทัศฐาน (Normative democratic theory) ที่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาล ในการกำหนดยุทธศาสตร์ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน เพราะหลักประชาธิปไตยนั้น เน้นอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Popular sovereignty) กล่าวคือ ประชาชนเป็นเจ้าของ อำนาจอธิปไตยที่แท้จริง โดยการใช้สิทธิในการกำหนดตัวผู้ปกครอง โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง (Election process) (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2537, หน้า 226) ดังนั้น เมื่อประชาชนเลือกผู้นำ หรือผู้ปกครองเข้ามา ก็หวังว่าจะเข้ามาแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยการกำหนดยุทธศาสตร์ที่มีความชอบธรรม เนื่องจากนโยบายมีความสำคัญดังกล่าวแล้ว ดังนั้น การวิเคราะห์นโยบายเพื่อเพิ่มพูน องค์ความรู้ และทักษะ ตลอดจนเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน โดยส่วนรวมจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะการวิเคราะห์นโยบายก่อนที่จะมีการตัดสินใจกำหนด นโยบายนั้นย่อมทำให้เกิดนโยบายที่สมเหตุสมผล ตรงตามปัญหาและความต้องการของประชาชน อย่างแท้จริง การนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมประสบความสำเร็จ และผิดพลาดน้อยกว่าการกำหนด นโยบายโดยมิได้ผ่านกระบวนการวิเคราะห์ อย่างไรก็ตาม บทบาทของการวิเคราะห์นโยบาย มิใช่เพื่อการทดแทนนโยบายเดิมที่มีอยู่ และผลักดันนโยบายใหม่ที่ผู้นำหรือผู้มีอำนาจต้องการ แต่การวิเคราะห์นโยบายนั้นเป็นการแสวงหาทางเลือกนโยบายที่ดีกว่าหรือเหมาะสมกว่า เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนให้มีประสิทธิภาพ และสร้างสรรค์พัฒนาสิ่งใหม่ ๆ ให้แก่สังคมโดยส่วนรวม

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญยิ่งขั้นตอนหนึ่งในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพราะก่อนที่จะตัดสินใจนโยบายใดนโยบายหนึ่งมาใช้นั้น จะต้องมีการวิเคราะห์นโยบายอย่างถ่องแท้เสียก่อนว่านโยบายนั้นเกิดประโยชน์กับใคร ใครเสียประโยชน์ด้านนโยบายนั้นถูกนำไปปฏิบัติแล้วจะมีผลกระทบอะไรตามมาบ้าง เป็นต้น การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจึงมีประโยชน์ ดังนี้ คือ

1. ทำให้เข้าใจปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างถ่องแท้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เป็นไปได้ ในการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะ เปรียบเสมือนเกาตุกที่คัน ถ้ารัฐบาลแก้ไขปัญหาก็ตรงตามปัญหาและความต้องการของประชาชน ประชาชนก็จะเกิดความศรัทธา เกิดการยอมรับ และจะสนับสนุนให้เข้ามาเป็นรัฐบาลอีกต่อไป
2. ทำให้ทราบที่มาหรือสาเหตุ (Causes) ของการมีนโยบาย ก่อนที่จะมีการตัดสินใจเลือกนโยบายหรืออนุมัตินโยบาย ของผู้นำหรือผู้มีอำนาจ
3. เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจสำหรับนักการเมืองและนักบริหารระดับสูง เพราะนักการเมือง หรือนักบริหารระดับสูงไม่มีเวลาจะพิจารณาปัญหาและสาเหตุของปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างถ่องแท้ บางครั้งอาจตัดสินใจกำหนดนโยบายผิดพลาดทำให้เกิดความเสียหายต่อบ้านเมืองได้ ดังนั้น ถ้ารัฐบาลมีหน่วยงานวิเคราะห์นโยบายและเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหาให้นักการเมือง หรือผู้นำรัฐบาลแล้ว ปัญหาต่าง ๆ ก็จะได้รับแก้ไขตรงจุด นโยบายนั้นก็กลายเป็นนโยบายเพื่อประชาชน หรือนโยบายสาธารณะที่แท้จริง
4. ป้องกันการตัดสินใจที่ผิดพลาด และการกำหนดนโยบายตามใจชอบ หรือการกำหนดนโยบายโดยขาดความชอบธรรมของนักการเมืองและนักบริหาร เพราะบางครั้งนักการเมืองและนักบริหารระดับสูงอาจตัดสินใจด้วยความชอบ ความไม่รู้จริง และเพื่อพรรคพวก โดยไม่ได้ผ่านกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย อาจเกิดความผิดพลาดและเสียหาย
5. ทำให้นักการเมืองและนักบริหารเห็นผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นเนื่องจากมีนโยบายดังกล่าว คือ ทำให้นักการเมือง และผู้บริหารประเทศมองการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ มิใช่เพียงการกำหนดนโยบายขึ้นมาเท่านั้น แต่ยังมองถึงที่มาหรือสาเหตุตลอดจนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นตามมาจากหรือนโยบายนั้นไปปฏิบัติด้วย
6. เป็นการเสนอวิธีการดำเนินนโยบายที่ “ดีกว่า” หรือ “เหนือกว่า” หรือ “ที่เหมาะสมกว่า” เพราะเป็นนโยบายที่ผ่านการกลั่นกรองเป็นอย่างดีแล้ว

แนวคิดทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

หลังจากรัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา หลังจากนั้นนโยบายจากคำพูดกว้าง ๆ ว่าจะทำอะไรบ้าง ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมเป็นรูปธรรม ซึ่งนโยบายอาจเป็นรูปแบบมติคณะรัฐมนตรี หรือในรูปแบบกฎหมาย ผู้ที่จะนำนโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติ คือ กระทรวง ทบวง กรม จังหวัดอำเภอ การปกครองท้องถิ่น โดยผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องนำนโยบายไปวางแผนงาน นโยบายหนึ่งจะได้หลายแผนงาน และในแต่ละแผนงานจะประกอบไปด้วยหลายโครงการ ตามทรัพยากรทางการบริหารที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล เพื่อให้เข้าใจการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติผู้วิจัยขอเสนอ ดังต่อไปนี้

ความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

มีนักวิชาการทั้งชาวไทยและต่างประเทศให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน อาทิเช่น Van Meter and Van Horn (1975, p. 447) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย การกระทำโดยคนหรือกลุ่มคนของภาครัฐและเอกชน ครอบคลุมกิจกรรมของแต่ละบุคคลหรือกลุ่มบุคคลทั้งที่อยู่ในระบบราชการหรือเอกชนเพื่อมุ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้บรรลุผลสำเร็จ ความหมายดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความพยายามขององค์การในการแปลงนโยบายซึ่งเป็นนามธรรมให้เป็นเชิงปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความรู้ความเข้าใจและจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมตลอดจนปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องจึงจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จได้ Pressman and Wildavsky (1973, p. 12) ได้นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าหมายถึง การเกิดขึ้นของนโยบายที่คาดการณ์ไว้และเป็นกระบวนการของการปฏิบัติสัมพันธ์ภายในระหว่างเป้าหมายกับการปฏิบัติที่มุ่งเน้นไปสู่การกระทำให้บรรลุผลและเป็นความสามารถในการจัดการและประสานสิ่งที่จะเกิดขึ้นมาภายหลังในลักษณะที่เป็นลูกโซ่เชิงเหตุและผลเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ที่ต้องการและเป็นการผลิตผลลัพธ์ออกมา นอกจากนี้ผู้ศึกษาพบว่า Quade (1982, p. 305) ให้คำนิยามว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง กระบวนการจัดการกับแบบแผนการนำเพื่อการเปลี่ยนแปลงโดยตรงตามข้อตกลงของนโยบายเพื่อเคารพต่อข้อกำหนดที่เกิดขึ้นจากการที่ได้ตัดสินใจไปก่อนแล้วการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเริ่มขึ้นภายหลังที่ตัดสินใจยอมรับวิธีปฏิบัติเฉพาะเรื่องนั้น ๆ ไปแล้วซึ่งสอดคล้องกับ Alexander (1985, p. 413) ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การนำชุดการปฏิบัติซึ่งเป็นแผนการทำงานที่มุ่งส่งผลไปยังผู้ที่ตั้งใจจะได้รับประโยชน์จากนโยบายเป็นการเฉพาะและเป็นการปฏิบัติจริง

อย่างไรก็ตามผู้วิจัย พบว่า มีนักวิชาการชาวไทยที่ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติการปฏิบัติได้ชัดเจน คือ ศุภชัย ยาวะประภาส (2533, หน้า 90) ได้สรุปความเห็นของนักวิชาการ

ส่วนใหญ่ที่มีความเห็นร่วมกันเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติใน 2 ประเด็นที่สำคัญ คือ
 หนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ กล่าวคือ มีความต่อเนื่องมีขั้นตอนในการดำเนิน
 กิจกรรมไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วหายไปมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา
 และสองการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการต่าง ๆ ตามขั้นตอนให้สำเร็จลุล่วง
 ตามเป้าหมายของนโยบาย นอกจากนี้ วรเดช จันทรศร (2540, หน้า 3) กล่าวว่า การนำนโยบาย
 ไปปฏิบัติเป็นการศึกษาว่าองค์กรที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร
 ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่แค่ไหนเพียงใด
 หรืออีกนัยหนึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติจะให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถ
 ที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้

จะเห็นได้ว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นกระบวนการการบริหารนโยบาย
 ที่ครอบคลุมถึงกิจกรรม ที่อยู่ในรูปของกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ คำสั่ง และรูปแบบอื่น ๆ รวมถึง
 สมรรถนะขององค์กรพฤติกรรมขององค์กรปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล
 การใช้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมดตลอดจนความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน
 รวมทั้งสภาพแวดล้อมและปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย
 ที่ระบุไว้ซึ่งกระบวนการที่อยู่ระหว่างการก่อรูปนโยบายและผลลัพธ์ การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น
 ล้มเหลว และมีความไม่แน่นอน โดยอาจจะมีหลายปัจจัยที่เกี่ยวข้องได้

กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

กระบวนการนำนโยบายรับจํานำเข้าเปลือกของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
 มีลักษณะแบบบนลงล่าง (Top down view) ซึ่งมีลักษณะของการรวมศูนย์นโยบาย ซึ่งประกอบด้วย
 ขั้นตอนที่สำคัญ 2 ขั้นตอน คือ ระดับมหภาค (Macro) และจุลภาค (Micro) วรเดช จันทรศร (2548,
 หน้า 34-39)

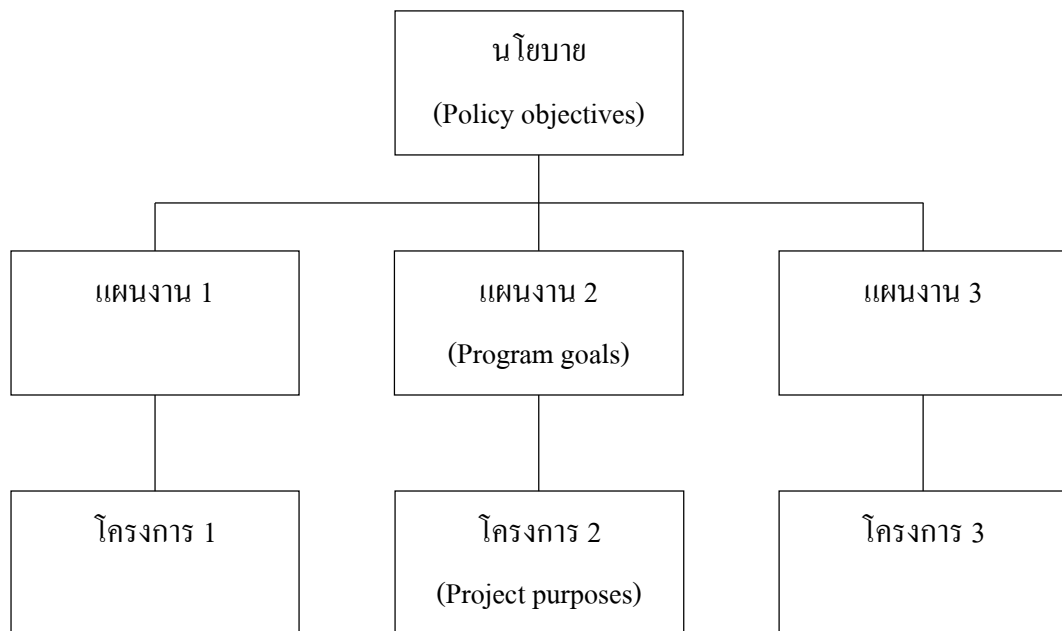
1. ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro)

ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro) แบ่งออกได้เป็น
 2 ขั้นตอนหลัก ขั้นตอนที่ 1 ได้แก่ ขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติ
 หรือเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะไปเป็นรูปแบบของแผนงานหรือ โครงการแล้วแต่กรณี
 ขั้นตอนที่ 2 ได้แก่ ขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นยอมรับ (Adopt)
 แนวทางแผนงาน โครงการหรือผลของการแปลงนโยบายนั้น ไปสู่การปฏิบัติโดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.1 ขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติ แผนงาน
 หรือโครงการ

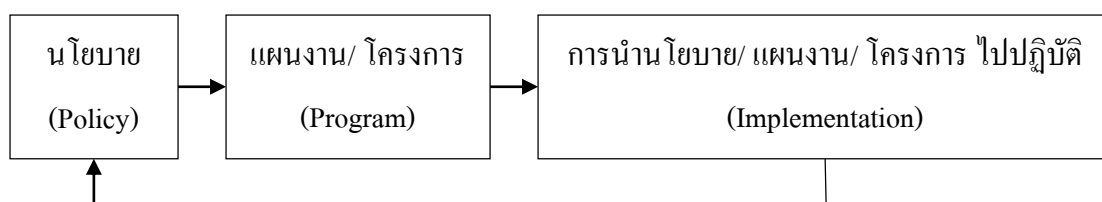
ฝ่ายการเมืองระดับชาติ ซึ่งได้แก่ รัฐสภา และคณะรัฐมนตรี เป็นผู้กำหนดนโยบายของประเทศ โดยมีระบบราชการและข้าราชการเป็นส่วนสำคัญในการนำนโยบายมาปฏิบัติ ในทางปฏิบัติ นโยบายของรัฐบาลจะถูกประกาศออกมาในรูปของกฎหมาย แผนชาติ และมติของคณะรัฐมนตรี กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของสำนักงาน กะทรวง ทบวง กรม กล่าวคือ กระทรวงและกรมในส่วนกลางจะทำหน้าที่แปลนโยบายสาธารณะให้อยู่ในรูปของแนวทางปฏิบัติ แผนงานและโครงการต่าง ๆ แล้วแต่กรณีและมอบหมายให้ส่วนราชการส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ไปปฏิบัติ โดยแผนงานหรือโครงการที่ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองท้องถิ่น นำเสนอและดำเนินการจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายและเจตนารมณ์ของผู้กำหนดนโยบายในส่วนกลางและสนองตอบต่อประเด็นปัญหาที่ทำให้ นโยบายก่อตัวขึ้น อย่างไรก็ตาม จุมพล หนิมพานิช (2547, หน้า 165) กล่าวว่า ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับการวางแผนมี 2 ลักษณะ คือ ความสัมพันธ์ในแนวดิ่งและความสัมพันธ์ในแนวราบ

ความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและแผน ซึ่งมีลักษณะความสัมพันธ์ตามลำดับชั้น โดยเห็นว่า นโยบายมาก่อนแผน ในทำนองเดียวกัน แผนงานเป็นส่วนย่อยของแผนและโครงการเป็นส่วนย่อยของแผนงาน ดังภาพที่ 4



ภาพที่ 4 ความสัมพันธ์ในแนวดิ่งระหว่างนโยบายกับแผน (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และอนุรัตน์ อนันทนาธร, 2555)

ความสัมพันธ์ในแนวราบ หมายถึง ความสัมพันธ์ในแนวนอน ซึ่งมีแผน เป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย (Policy) กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) กล่าวคือ ต้องมีนโยบายเป็นนามธรรมก่อน แล้วจึงแปลงนโยบายให้อยู่ในรูปของแผนและแผนงาน (Program) ซึ่งเป็นรูปธรรม หลังจากนั้นจึงนำนโยบายซึ่งแปลงเป็นรูปธรรมแล้วไปปฏิบัติ ดังภาพที่ 5



ภาพที่ 5 ความสัมพันธ์ในแนวราบระหว่างนโยบายกับแผน (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และอนูรัตน์ อนันตนาธร, 2555)

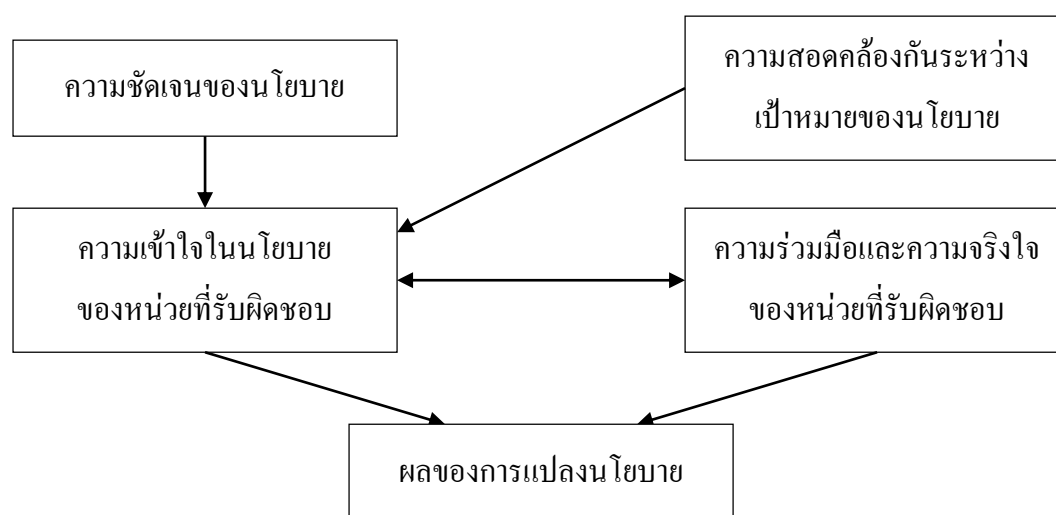
อย่างไรก็ตามในการเปลี่ยนแปลงนโยบายให้เป็นแผนงานและโครงการ ผู้วิจัยมองว่า ทั้งในรูปแบบแนวดิ่งและแนวราบนั้น เริ่มแรกต้องศึกษาเนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์ ของนโยบายนั้น ๆ ให้เข้าใจ วิเคราะห์ดูว่าเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์จำเป็นต้องมีโครงการ และแผนงานใดมารองรับ กำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัด เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสีย ของแต่ละแผนงาน โครงการ วิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเมือง การเงิน การบริหาร และทางเทคนิคของแผนงาน/ โครงการทั้งหมด และสรุปผลการวิเคราะห์โดยเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด และนำเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับ (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และอนูรัตน์ อนันตนาธร, 2555) นอกจากนี้ยังพบว่า จากการศึกษาหรือประสบการณ์ที่ผ่านมา พบว่า มีปัจจัยหลายปัจจัยที่ส่งผล ทำให้นโยบายต้องถูกแปรเปลี่ยนจากวัตถุประสงค์เดิม ปัจจัยที่สำคัญที่อาจทำให้นโยบาย ถูกแปรเปลี่ยนวัตถุประสงค์ไป มี 4 ปัจจัยหลัก (วรเดช จันทสร, 2542) คือ

ปัจจัยที่ 1 ได้แก่ ความคลุมเครือหรือการขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบาย หากนโยบายสาธารณะมีความครอบคลุมหรือไม่ชัดเจนหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติก็จะมีอิสระหรือมีดุลยพินิจในการแปลงนโยบายมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

ปัจจัยที่ 2 ได้แก่ ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบายซึ่งในบางครั้งเป้าหมาย ของนโยบาย อาจจะมีการขัดแย้งกันเองหรือเป็นการยากที่จะจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังได้

ปัจจัยที่ 3 มีผลสืบเนื่องมาจากสองปัจจัยแรก กล่าวคือ หน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการแปลงนโยบายนั้นมีความเข้าใจ ในวัตถุประสงค์ของนโยบายนี้มากหรือน้อยเพียงใด

ปัจจัยที่ 4 หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายมีความร่วมมือและความจริงใจในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด กล่าวอีกนัยหนึ่งความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้นนี้ ขึ้นอยู่กับความชัดเจนความสัมพันธ์ของเป้าหมายประกอบกับการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมืองและมีความจริงใจที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด



ภาพที่ 6 ปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องในการแปลงนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร, 2542)

จากภาพที่ 6 จะเห็นว่าความชัดเจนของนโยบายและความสอดคล้องกันระหว่างเป้าหมายของนโยบายจะช่วยทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะส่งผลทำให้การแปลงนโยบายเป็นไปในทางที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เดิมถ้าหากว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบมีความเข้าใจในนโยบายแต่ขาดความร่วมมือและความจริงใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว หน่วยงานนั้นก็จะอาจเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้นให้เกิดความแตกต่างหรือบิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์เดิมซึ่งจะมีผลทำให้นโยบายนั้นประสบความล้มเหลวตั้งแต่แรก เริ่มได้การขาดความร่วมมือและความจริงใจในการนำนโยบายนั้น มีบางส่วนที่ก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือในบางกรณีหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้นมีความขัดแย้งกับฝ่ายการเมือง เป็นต้น ในการวิเคราะห์ว่าเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย จะต้องมีการวางแผนงานและโครงการใดมารองรับบ้างเมื่อกำหนดแผนงานและโครงการมารองรับแล้วแต่ละแผนงาน

และโครงการที่ต้องกำหนดวัตถุประสงค์/ เป้าหมายตลอดจนเครื่องชี้วัดความสำเร็จให้สอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ของนโยบายด้วย

1.2 ขั้นตอนการยอมรับนโยบายของหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น

เมื่อหน่วยงานส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวงกรมและหน่วยงานที่เทียบเท่ากรม ได้ทำการแปลงนโยบายออกมาเป็นแผนงานและโครงการต่าง ๆ แล้ว ขั้นตอนต่อไป คือ การทำให้ หน่วยงานในระดับภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ และระดับท้องถิ่น คือ เทศบาลองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ยอมรับนโยบายนั้น ไปปฏิบัติอย่างจริงจัง เงื่อนไขสำคัญอันที่จะสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นยินยอมรับนโยบายไปปฏิบัติ นั้น มีหลายประการ คือ

1.2.1 สมรรถนะของหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นนั้น ถ้าหน่วยงาน ระดับปฏิบัติมีสมรรถนะขององค์การค่อนข้างสูง อาทิ มีบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ ฯลฯ การยินยอมรับนโยบายไปปฏิบัติย่อมมีสูง ในทางตรงข้ามถ้าสมรรถนะ ของหน่วยงานมีน้อย การยินยอมรับนโยบายไปปฏิบัติค่อนข้างจะมีปัญหา

1.2.2 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของท้องถิ่นนั้น ถ้าขณะนั้น สภาพเศรษฐกิจตกต่ำ สภาพสังคมวุ่นวาย สภาพการเมืองขาดเสถียรภาพ หน่วยงานระดับปฏิบัติ ขาดขวัญกำลังใจ การยินยอมรับนโยบายไปปฏิบัติอาจมีน้อย เช่น ถ้าสภาพเศรษฐกิจตกต่ำ หรือเศรษฐกิจขาดงอก ย่อมจะมีผลกระทบต่อการตัดสินใจงบประมาณแผ่นดินของทุกกระทรวง ทบวง กรม ผลที่ตามมา ก็คือ ทำให้นโยบายบางนโยบายไม่ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานระดับท้องถิ่น รวมทั้งไม่ได้รับการสนองตอบจากภาคธุรกิจและประชาชนเท่าที่ควร

1.2.3 การติดต่อสื่อสารและการประชาสัมพันธ์กับหน่วยงานในท้องถิ่นนั้น เพื่อสร้างความเข้าใจอันดี ถ้ารัฐบาลมีระบบการติดต่อสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ที่ดี (Perfect communication) โดยเฉพาะการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง (Two-way communication) หน่วยงาน ระดับท้องถิ่น จะมีความเข้าใจตรงกันและให้การยอมรับนโยบายด้วยดีแต่ถ้านโยบายนั้นมิได้มีการ สื่อสารและการประชาสัมพันธ์ที่ดี โดยใช้การติดต่อสื่อสารแบบทางเดียว (One-way communication) หน่วยงานระดับท้องถิ่นไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบายก็อาจไม่ให้การยอมรับ รวมทั้งประชาชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นหรือผู้รับบริการไม่เข้าใจนโยบายก็อาจไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายด้วยเช่นกัน

1.2.4 ประโยชน์ที่รัฐบาลควรจะให้กับหน่วยงานท้องถิ่นนั้น ถ้านโยบายนั้น เป็นนโยบายที่ผลประโยชน์ตกอยู่กับหน่วยงานท้องถิ่นและประชาชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น โดยตรงการยอมรับนโยบายก็ย่อมมีมาก

อย่างไรก็ตามการยอมรับนโยบายแผนงานและโครงการของหน่วยงานระดับภูมิภาค และท้องถิ่น ยังไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่านโยบายนั้นจะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ เพราะการยอมรับอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจอย่างจริงจัง ในการปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ ด้วย ดังนั้น อำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ย่อมอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเป็นสำคัญ ซึ่งจะได้กล่าวในระดับจุลภาคต่อไป

2. การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับจุลภาค

จุดเริ่มต้นที่แท้จริงของการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ที่ขั้นตอนในระดับจุลภาคซึ่งเป็นเรื่อง ที่นโยบายจากส่วนกลางถูกนำมาปฏิบัติในสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งมีความแตกต่างกัน ในขั้นตอนนี้มีความเกี่ยวข้องกับการที่หน่วยงานในระดับท้องถิ่น จะทำการยอมรับนโยบาย จากรัฐบาลหรือหน่วยงานส่วนกลางเข้าเป็นนโยบายของท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด จะทำการปรับปรุง วิธีการในการปฏิบัติงานของตนเองให้สอดคล้องกับนโยบายแนวทางในการปฏิบัติงานตลอดจน แผนงานที่ส่วนกลางกำหนดไว้หรือไม่หรือจะเป็นผู้ทำการปรับเปลี่ยนนโยบายแนวทาง ในการปฏิบัติงานตลอดจนแผนงานที่มีส่วนกลางกำหนดไว้ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมและวิธีการ ในการปฏิบัติงานของตนเองเมื่อมีการปรับเปลี่ยนอย่างไร อย่างหนึ่งแล้วผลการปฏิบัติ จะเป็นอย่างไร หน่วยงานท้องถิ่นตลอดจนผู้ปฏิบัติจะทำการยอมรับและถือเอานโยบายนั้นเข้าเป็น ส่วนหนึ่งของภารกิจประจำวันด้วยความต่อเนื่องเพียงใดนโยบายจากส่วนกลางจะถูกยกเลิก โดยท้องถิ่นหรือไม่ ความเกี่ยวข้องต่าง ๆ ดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นคุณลักษณะสำคัญที่เกิดขึ้น ในขั้นตอนในระดับจุลภาค ซึ่งจะมีจุดที่หน่วยงานในท้องถิ่นตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย จะต้องทำการตัดสินใจหรือมีปฏิสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องกันไป ยิ่งไปกว่านั้น พฤติกรรม ของการตัดสินใจและการปฏิสัมพันธ์จะแปรเปลี่ยนไปตลอดเวลาและมีความแตกต่างกันไป ตามความเกี่ยวข้องของผลประโยชน์ที่ผู้ปฏิบัติหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละฝ่ายมีอยู่ โดยความเกี่ยวข้องต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในระดับจุลภาค สามารถจำแนกได้เป็น 3 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นระดมพลัง (Mobilization) ขั้นการปฏิบัติ (Deliverer implementation) และขั้นการสร้าง ความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง (Institutionalization or continuation) (วรเดช จันทรศร, 2548, หน้า 34-39) ได้อธิบายไว้ ดังนี้

2.1 การระดมพลัง (Mobilization) ขั้นตอนนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณา รับนโยบายและการแสวงหาความสนับสนุนจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญ หรือองค์กรอื่นที่อยู่ในท้องถิ่น ผู้ที่เป็นผู้บริหารระดับล่างจะต้องมีความสามารถและมี มนุษย์สัมพันธ์ในการติดต่อกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้เข้ามามีส่วนร่วม (Participation) กับการนำนโยบายไปปฏิบัติทุกขั้นตอน ตั้งแต่การร่วมคิดหรือวางแผน (Planning) กำหนดโครงการ

ของท้องถิ่นร่วมลงมือปฏิบัติงาน (Implementation) ตลอดจนร่วมติดตามและประเมินผล (Evaluation) โครงการด้วย ซึ่งขั้นตอนนี้ต้องอาศัยหลักจิตวิทยามวลชนในการโน้มน้าวให้ผู้ปฏิบัติงานนั้นให้ยอมรับและร่วมมืออย่างจริงจัง ซึ่งจะเป็นการระดมพลังที่เหนียวแน่นในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จได้ ยกตัวอย่างนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองซึ่งเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2544 หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยคณะกรรมการระดับชาติ คือ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมีหน้าที่จัดการกองทุนระดับชาติและมีคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และคณะทำงานเครือข่ายระดับอำเภอทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและให้คำแนะนำสนับสนุนการดำเนินงานตลอดจนโน้มน้าวและจูงใจประชาชนในชุมชนให้เข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายและให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทุกขั้นตอน ลักษณะดังกล่าว เป็นการระดมพลังเพื่อให้เกิดการยอมรับนโยบายไปปฏิบัติ (จุฬพล นิยมพานิช, 2554, หน้า 256; มยุรี อนุมานราชชน, 2549, หน้า 229; วรเดช จันทรร, 2551, หน้า 36)

2.2 ขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer implementation) ขั้นตอนนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้ปฏิบัติหรือผู้ให้บริการตามโครงการ โดยตรง ซึ่งได้แก่ ข้าราชการนั่นเองในบางกรณีผู้ปฏิบัติอาจยอมปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนเองให้เข้ากับแผนหรือโครงการที่กำหนดไว้แต่ในบางกรณีผู้ปฏิบัติอาจปรับแผนหรือโครงการให้เข้ากับพฤติกรรมที่ปฏิบัติงานของตนเองก็ได้ซึ่งไม่เป็นกฎแน่นอนตายตัวเพราะหน่วยงานในท้องถิ่นแต่ละแห่ง อยู่ภายใต้บริบทหรือสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันออกไปหรืออยู่ภายใต้สภาวะความไม่แน่นอน (Uncertainties) อยู่ตลอดเวลา โครงการหรือพฤติกรรมที่ตัดสินใจของผู้บริหารในระดับท้องถิ่น อาจจะไม่ใช่ว่าสิ่งที่คิดหรือเปลี่ยนแปลงไม่ได้ เนื่องจากอาจมีการต่อต้านหรือการเรียกร้อง ให้ปรับวิธีการดำเนินงานในโครงการเสียใหม่จากผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้นอกจากนั้นลักษณะการปฏิบัติหรือการให้บริการของแต่ละหน่วยงานไม่สามารถควบคุมให้เป็นแบบฉบับเดียวกันได้ แม้ว่าจะมีกฎระเบียบข้อบังคับกำหนดไว้ ดังนั้น การสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นได้ในขั้นนี้จึงขึ้นอยู่กับความแสวงหากลยุทธ์หรือวิธีการ ในการปรับแนวทางในการปฏิบัติงานใหม่ ๆ หรือปรับโครงการให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นในแต่ละช่วงเวลาอีกทั้งหน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติระดับท้องถิ่น ก็จะต้องแสวงหาวิธีการปรับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติให้เข้ากับแนวทางในการปฏิบัติ งานตามแผนงานหรือโครงการนั้นด้วย (วรเดช จันทรร, 2551, หน้า 39)

2.3 การสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องความสำเร็จและผลลัพธ์ (Outcomes) ในระยะยาวของนโยบายใด ๆ ก็ตาม ขึ้นอยู่กับนโยบายนั้นถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและจริงจัง การที่จะให้มีการปฏิบัติตามนโยบายอย่างต่อเนื่อง นั้นหมายความว่านโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเข้าเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติด้วย

ขั้นตอนนี้จึงถือว่ามีความสำคัญมากขั้นตอนหนึ่ง เพราะในอดีตนโยบายสาธารณะของประเทศไทย จำนวนไม่น้อยที่หน่วยปฏิบัติระดับท้องถิ่นมีความกระตือรือร้น ที่จะปฏิบัติงานในช่วงระยะเวลา อันสั้น ต่อมาเมื่อรัฐบาลให้ความสำคัญต่อนโยบายนั้นน้อยลงหรือมิได้รณรงค์เหมือนระยะแรก หน่วยงานระดับท้องถิ่นก็มักจะเลิกปฏิบัติตามนโยบายนั้นหรือการที่รัฐบาล มีการกำหนด นโยบายใหม่ขึ้นมา หน่วยงานท้องถิ่นก็อาจไปให้ความสนใจกับนโยบายใหม่นั้นแทนเข้าทำนอง ทำงานแบบ “เอาใจนาย” หรือ “การทำงานแบบไฟไหม้ฟาง” ซึ่งทำให้เห็นนโยบายบางนโยบายทั้ง ๆ ที่เป็นนโยบายที่ดีแต่ไม่ถูกใจผู้มีอำนาจขณะนั้นต้องถูกยกเลิกไปหรือขาดความต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหา นั้น ๆ ไปซึ่งผู้ที่เสียประโยชน์ก็คือประชาชนนั่นเอง ดังนั้น การหาทางทำให้ให้นโยบายนั้น เป็นปึกแผ่นและมีความต่อเนื่องระยะยาวนั้น เป็นหน้าที่ที่สำคัญของผู้บริหารระดับท้องถิ่น และผู้ปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่นเองเป็นสำคัญในส่วนของผู้บริหารระดับท้องถิ่น ก็จะต้องมีความสามารถชักจูงใจให้ผู้ปฏิบัติเห็นความสำคัญของนโยบายดังกล่าว ตลอดจนให้การสนับสนุน ด้านงบประมาณขวัญกำลังใจและความคล่องตัวในการปฏิบัติงานในส่วนของผู้ปฏิบัติเอง ก็จะต้องมีจิตสำนึกในการปฏิบัติตามนโยบายและมีความเต็มใจที่จะปฏิบัติตามนโยบายโดยถือว่าเป็นภารกิจ ประจำวัน โดยพยายามมอง “ผลลัพธ์สูงสุด” หรือ “ผลลัพธ์สุดท้าย” (Ultimate outcomes) ของนโยบายนั้นว่าเกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวมหรือไม่อย่างไร ผู้ปฏิบัติในฐานะที่เป็น ข้าราชการของรัฐพึงปฏิบัติตามนโยบายอย่างจริงจังและจริงใจถึงแม้จะเปลี่ยนผู้บริหารใหม่ แต่ถ้านโยบายนั้นดีก็ควรมีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องยกเว้นนโยบายนั้นปฏิบัติไปแล้ว มีการประเมินผล พบว่า ไม่บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ก็อาจนำนโยบายนั้นมาปรับปรุงแก้ไข ในปีต่อไปถ้ายังเห็นว่ามีความสำคัญ แต่ถ้าเกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายนั้นก็อาจล้มเลิกไปในที่สุด (มยุรี อนุমানราชชน, 2549, หน้า 229; จุมพล หนิมพานิช, 2554, หน้า 308-309)

สรุปขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถแบ่งได้ 2 ระดับ 5 ขั้นตอน ประกอบด้วย ระดับมหภาค แบ่งเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นการแปลงนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ และขั้นการถ่ายทอดนโยบาย โดยจะต้องทำให้หน่วยงานระดับล่าง รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติอื่น ๆ ยอมรับนโยบาย แผนงาน หรือแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นระดมพลัง ขั้นการปฏิบัติ และขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง

3. ปัญหาและอุปสรรคการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ในขั้นตอนของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้นแนวคิดของนักวิชาการ ด้านนโยบายสาธารณะสมัยใหม่ได้ให้ความสำคัญมากและพิจารณาว่าเป็นขั้นตอนที่มี

ความสลับซับซ้อนในแง่ต่าง ๆ มาก ทั้งในแง่บทบาทของหน่วยงานที่รับเอานโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ซึ่งเป็นปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หลายประการ (วรเดช จันทรศร, 2541, หน้า 49-65) ดังจะได้กล่าวรายละเอียดต่อไป

3.1 ปัญหาด้านสมรรถนะขององค์กร “สมรรถนะขององค์กร” หมายถึง ความพร้อมและความสามารถขององค์กรในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ของนโยบายที่กำหนดไว้ ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์กรจะมีมากขึ้นเรื่อยๆ ไปด้วย ปัจจัยย่อย ดังต่อไปนี้

3.1.1 ปัจจัยด้านบุคลากรด้านนโยบายที่กำหนดขึ้นมีความต้องการบุคลากรผู้ปฏิบัติ เป็นจำนวนมากและมีความรู้ความสามารถตรงตามลักษณะงาน แต่ถ้าบุคลากรในระบบราชการ มีไม่เพียงพอหรือบุคลากรไม่มีความรู้และความสามารถในการเข้าร่วมปฏิบัติในนโยบายนั้น ได้ ก็ย่อมจะทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ยกตัวอย่างในระบบราชการไทย นโยบาย ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทมักจะประสบกับปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรมากเพราะบุคลากรที่มี ความรู้ความสามารถมักจะสมัครใจปฏิบัติงานในเขตเมืองมากกว่าปฏิบัติงานในชนบท ทั้งนี้ เพราะความก้าวหน้ามีมากกว่ากันและในอดีตที่ผ่านมาคนดีมีฝีมือหรือคนเก่งไม่ได้เข้าไปปฏิบัติงาน ในชนบท แต่มักจะเป็นคนที่มีปัญหาในระบบราชการ เช่น ย้ายเพราะมีความผิดทางวินัยหรือไม่มี ทางเลือกอื่น คนเก่งที่มีระบบอุปถัมภ์ค้ำจุนอยู่จึงมีโอกาสปฏิบัติงานในเมืองเป็นส่วนใหญ่ คนที่ปฏิบัติงานในชนบทที่ห่างไกลจึงนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร

3.1.2 ปัจจัยด้านงบประมาณสมรรถนะขององค์กรจะมีมากขึ้นถ้าได้รับการ สนับสนุนงบประมาณในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเต็มที่ มีการยืดหยุ่นในเรื่องระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรมีความคล่องตัวในการปฏิบัติมากยิ่งขึ้น แต่ถ้าหากการนำนโยบาย ไปปฏิบัติถูกจำกัดด้านงบประมาณสนับสนุนและมีระเบียบข้อบังคับในการใช้งบประมาณมาก ก็อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติและอาจมีผลมาถึงความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยส่วนรวมด้วย

3.1.3 ปัจจัยด้านโครงสร้างขององค์กรสมรรถนะขององค์กรจะมีมากขึ้น ถ้าโครงสร้างขององค์กรที่รับเอานโยบายไปปฏิบัติ นั้น มีความสลับซับซ้อนน้อย มีสายการบังคับ บัญชาไม่ยาวจนเกินไป มีการติดต่อประสานงานคล่องตัว แต่ถ้าโครงสร้างขององค์กรเป็นองค์กร ขนาดใหญ่มีความสลับซับซ้อนมาก สายการบังคับบัญชายาว ยึดกฎระเบียบมาก ย่อมทำให้เกิด ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เช่นเดียวกัน

3.1.4 ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี ปัญหาด้านสมรรถนะขององค์กร จะทวีมากขึ้นถ้าหากองค์กรที่รับผิดชอบไม่ได้รับการสนับสนุนด้านวัสดุอุปกรณ์ตลอดจน

เครื่องมือเครื่องใช้และเทคโนโลยีที่จำเป็นอย่างเพียงพอหรือทันต่อเวลาหรือเครื่องมืออุปกรณ์ไม่ทันสมัยเช่น “นโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษ” ถ้าอาวุธ เครื่องมือสื่อสาร เครื่องมือตรวจสอบสารเสพติด ยานพาหนะของเจ้าหน้าที่ตำรวจ มีไม่เพียงพอหรือเก่าล้าสมัย การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จก็คงจะยาก

3.2 ปัญหาด้านการควบคุม “การควบคุม” (Controlling) หมายถึง ความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงานหรือโครงการ ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเพิ่มมากขึ้น ถ้าหากผู้รับผิดชอบในนโยบายนั้นขาดความสามารถที่จะทำการวัดหรือควบคุมผลการปฏิบัติงานขอหน่วยปฏิบัติได้ ซึ่งโดยปกติปัญหาด้านการควบคุมจะมีน้อยถ้าหากวัตถุประสงค์ของนโยบายแผนงานและโครงการชัดเจนมีการกำหนดภารกิจในการทำงานให้ชัดเจน มีการกำหนดมาตรฐานในการทำงานตลอดจนมีวิธีการติดตามและควบคุมที่มีประสิทธิภาพ แต่สำหรับนโยบายจำนวนไม่น้อยในประเทศไทย เมื่อแปลงเป็นแผนงานและโครงการ และมีหน่วยงานรับไปปฏิบัติแล้วแต่มีขาดการควบคุมติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบหรือประเมินผลแบบรวบยอด คือ ประเมินทั้งก่อนมีโครงการระหว่างโครงการ และหลังโครงการสิ้นสุดแล้ว หรือบางครั้งติดตามและควบคุมแบบไม่จริงจังหรือไม่กล้าควบคุมเพราะเกรงใจกัน หรือกลัวกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เป็นต้น

3.3 ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงถึงแม้้องค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสมรรถนะสูงเพียงใดหรือมีความสามารถในการควบคุมที่ดีเพียงใดก็ตาม ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะบรรลุผลสำเร็จ เพราะถ้าหากขาดความร่วมมือของสมาชิกในองค์กรจากการสำรวจผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า เหตุผลที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เต็มใจและไม่ร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเพราะปัจจัย ดังนี้ คือ

3.3.1 สมาชิกในองค์กรไม่เข้าใจในนโยบายนั้น จึงไม่ให้ความร่วมมือ บางครั้งต่อต้านนโยบายนั้นตั้งแต่เริ่มนำมาปฏิบัติ เช่น นโยบายสวมหมวกนิรภัย ประชาชนโดยทั่วไปยังไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบายและคิดว่านโยบายดังกล่าว ทำให้เขาต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เขาจึงพยายามหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามนโยบาย

3.3.2 สมาชิกในองค์กรไม่เชื่อว่านโยบายนั้นจะสามารถแก้ปัญหาได้จริง จึงเกิดการต่อต้านในทางความคิดและการกระทำ

3.3.3 สมาชิกในองค์กรไม่เห็นด้วยกับวิธีการปฏิบัติในโครงการหรือนโยบายนั้น เพราะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

3.3.4 ระบบการติดต่อสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ไม่ดี

3.3.5 การขาดผลประโยชน์ของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

3.3.6 การขาดความชอบธรรมของผู้ที่ตัดสินใจนโยบายหรือกำหนดนโยบาย

3.4 ปัญหาด้านการสนับสนุนขององค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ปัญหาหลักอีกประการหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ ปัญหาด้านความสัมพันธ์และการสนับสนุนขององค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องเนื่องจากนโยบายสาธารณะบางนโยบายต้องอาศัยทั้งองค์กรหลักและองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเช่นกัน ดังนั้น ถ้าองค์กรหลักขาดการประสานงานที่ดี ขาดการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนก็อาจส่งผลกระทบต่อการให้ความร่วมมือขององค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้หรือถ้ามีองค์กรที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเกินไปจนเกิดความจำเป็นก็อาจทำให้เกิดความขัดแย้งและนำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายได้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่เป็นอุปสรรคในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เช่น การถูกแทรกแซงทางการเมืองจากฝ่ายการเมืองระดับท้องถิ่นและระดับชาติซึ่งทำให้ข้าราชการไม่จริงจังและจริงจังในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านนโยบายนั้นเป็นนโยบายที่กำหนดมาจากรัฐบาลที่คนไม่สนับสนุนและที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การคอร์รัปชันในระบบราชการทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติหลายนโยบายไม่บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์จากนโยบายนั้นเท่าที่ควร

Hogwood and Gunn (1984, pp. 199-206) ได้อธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะไม่มีวันสำเร็จโดยสมบูรณ์ได้ สาเหตุสำคัญ ได้แก่

1. อุปสรรคการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจเป็นปัจจัยภายนอกที่ควบคุมไม่ได้ เช่น ฝนแล้ง โรคระบาด หรือกลุ่มผลประโยชน์ไม่ยอมรับนโยบาย

2. มีเวลาและทรัพยากรอื่น ๆ ไม่เพียงพอ เช่น นโยบายต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเร็วเกินไป หรือเวลากำหนดนโยบายค่านึงแต่เฉพาะเป้าหมาย แต่ไม่ได้คิดถึงวิธีการทำให้มีทรัพยากรไม่เพียงพอในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. ทรัพยากรไม่ได้ถูกรวมเข้าด้วยกันในกิจกรรมต่าง ๆ อย่างทั่วถึง ในทุกขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องใช้ทรัพยากร แต่ทางปฏิบัติมักมีสภาพเป็น “คอขวด” (Bottleneck) คือ เข้ามาแล้ว กลับติดอยู่ที่ใดที่หนึ่ง ทำให้นโยบายล่าช้าหรือดำเนินต่อไปไม่ได้

4. ขาดทฤษฎีเชิงสาเหตุและผลที่ถูกต้อง กรณีนี้ นโยบายไม่ใช่ปฏิบัติไม่ได้ แต่เป็นเพราะตัวนโยบายไม่ดีมาตั้งแต่ต้น เช่น เข้าใจปัญหา สาเหตุ การแก้ไขปัญหา โอกาส หรือธรรมชาติไม่ดีพอ เพราะที่จริงแล้ว นโยบาย ก็คือ ข้อเสนอแนะ ที่เกี่ยวกับเงื่อนไขเริ่มต้นกับผลที่คาดว่าจะได้รับซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างขึ้นได้ ด้วยการแทรกแซงของนโยบาย

5. มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผล แต่ขาดตัวเชื่อมตรงกลาง ทฤษฎีเชิงสาเหตุ และผลยังซับซ้อนมากกว่าความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงอย่างง่าย เพราะอาจมีตัวแปรแทรก ที่อยู่ตรงกลางระหว่างสายโซ่ของความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลเป็นระยะ ๆ ซึ่งก็สามารถ คาดการณ์ได้ว่าหากสายโซ่นี้ยาวเท่าใด การนำนโยบายไปปฏิบัติก็ล้มเหลวได้ง่ายเท่านั้น

6. หากที่จะทำให้การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเกิดขึ้นน้อยที่สุด และหากต้องการให้ นโยบายประสบความสำเร็จ ก็ต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบให้น้อยที่สุด เพื่อจะได้ไม่ต้องพึ่งพา อาศัยหน่วยงานอื่น ๆ แต่ความเป็นจริง หลักการนี้ทำได้ยากหรือทำไม่ได้เลย เพราะการนำนโยบาย ไปปฏิบัติต้องอาศัยการประสานงาน และร่วมมือกับหน่วยงานหลาย ๆ หน่วยงาน จำนวนมาก โดยเฉพาะนโยบายที่ส่งจากรัฐบาลกลางลงไปสู่ภูมิภาคหรือท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ การนำนโยบาย ไปปฏิบัติจึงซับซ้อนและต้องมีการตกลงกันระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงาน

7. ไม่เข้าใจวัตถุประสงค์หรือข้อตกลงวัตถุประสงค์กันไม่ได้ ตามหลักการแล้ว วัตถุประสงค์ต้องชัดเจน วัดได้ เข้าใจได้ และตกลงกันได้ ทั้งองค์การที่เป็นหลักในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ และทั้งองค์การที่เป็นส่วนเสริมและสนับสนุน แต่ในความเป็นจริง หากที่จะทำได้ ส่วนใหญ่ หากที่จะระบุวัตถุประสงค์ เต็มไปด้วยความคลุมเครือและมีถ้อยคำที่มีความหมายกว้าง หรือวัตถุประสงค์ของนโยบายหนึ่งอาจขัดกับนโยบายอื่น ๆ และยังเมื่อมีคนที่มิเป้าหมายส่วนตัว มาเกี่ยวข้อง ก็ยังเกิดความขัดแย้งและสับสน

8. ไม่มีรายละเอียดและขั้นตอนที่ชัดเจน ตามหลักการแล้วต้องการให้วัตถุประสงค์ ชัดเจน มีรายละเอียด และขั้นตอนที่สมบูรณ์ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปปฏิบัติได้ ซึ่งในความเป็นจริงหากที่จะทำได้ ผู้ปฏิบัติมักชอบใช้ดุลยพินิจและมีช่องโหว่ให้ดุลยพินิจอยู่เสมอ เช่น การตัดสินใจว่างานที่ทำถูกต้องตามนโยบาย และทันเวลาหรือไม่ หรือการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ในการปฏิบัติ เป็นต้น

9. ขาดการสื่อสารและการประสานงานที่ชัดเจนสมบูรณ์ การสื่อสารในความเป็นจริง หากที่จะเป็นเอกภาพ โดยปราศจากการแยกเป็นส่วนย่อยหรือไม่มีความขัดแย้ง อีกทั้งไม่มี การประสานงานที่ดีที่สุด เนื่องจากในชีวิตจริง มีการแบ่งออกตามฝ่ายและกลุ่มวิชาชีพ แต่ละฝ่าย หรือแต่ละกลุ่มต่างก็มีค่านิยม จุดมุ่งหมาย และผลประโยชน์เป็นของตน

10. ผู้มีอำนาจไม่ได้มีอำนาจที่จะทำให้เกิดการทำตามอย่างสมบูรณ์ ในความเป็นจริง ไม่มีใครเชื่อคำสั่ง โดยสมบูรณ์ หรือไม่ต่อต้านคำสั่งเลย ยิ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติมีขั้นตอน มีหน่วยงาน และคนเกี่ยวข้องมาก มีความคิดและผลประโยชน์ต่างกัน และได้รับข้อมูลต่างกัน จึงยากที่จะใช้อำนาจบังคับและควบคุมให้ผู้ปฏิบัติทำตามได้ตลอดเวลา

จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่สำคัญมากของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรงก็คือ ระบบราชการ หรือข้าราชการ ส่วนผู้ที่เกี่ยวข้องทางอ้อม คือ ฝ่ายการเมือง ในแง่ของการควบคุมกำกับดูแลการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อผลักดันให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ส่วนประชาชนเป็นผู้ร่วมปฏิบัติและรับผลประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น มีขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาค ซึ่งมีขั้นตอนย่อย คือ การแปลงนโยบายเป็นแผนงานและโครงการ การยอมรับนโยบายของหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาค มีขั้นตอนย่อย คือ การระดมพลังการปฏิบัติ การสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง

แนวคิดทฤษฎีการบริหารนโยบาย

การศึกษา การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการนำนโยบายรับจํานำเข้าของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งแนวคิดทฤษฎีการบริหารนโยบายมีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้วิจัยขอเสนอความหมายของการบริหาร ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร ซึ่งแสดงให้เห็นหน้าที่ของการบริหาร ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้ได้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ผู้วิจัยได้นำเสนอ ดังนี้

ความหมายของการบริหาร

การบริหาร (Administration) หมายถึง การบริหารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในระดับและแผนงาน ซึ่งส่วนใหญ่ใช้กับการบริหารในภาครัฐหรือองค์กรขนาดใหญ่ ส่วนการจัดการ (Management) จะใช้ในองค์กรขนาดเล็กหรือภาคเอกชน จากความเห็นของนักวิชาการต่อคำทั้ง 2 จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับเจตนาของผู้นําซึ่งจะมีความเหมาะสมไปในทางใด เพื่อช่วยเพิ่มความเข้าใจการบริหารมากขึ้น จึงขอเสนอความหมายคำว่า การบริหารเพิ่มเติมจากมุมมองของนักวิชาการชาวไทยและต่างประเทศ ดังนี้

นักวิชาการชาวต่างประเทศ ประกอบไปด้วย Collins, Brown, and Newman (1989, p. 13) การบริหาร คือ กลุ่มของกิจกรรมที่ร่วมกันในองค์กรและแนะแนวทางให้เห็นถึงหน้าที่ให้กับประเทศบริษัทหรือสถาบัน Fesler and Ketti (1991, p. 1) การบริหารเป็นการจัดการทำให้เกิดความสำเร็จและเป็นการระดมให้บุคลากรดำเนินการให้ไปสู่เป้าหมายและ Pfiffner and Presthus (1960, p. 3) การบริหาร หมายความว่า เป็นเรื่องของการจัดองค์กรและการใช้คนและทรัพยากรเพื่อสำเร็จตามความต้องการที่กำหนดไว้

นักวิชาการชาวไทย อาทิเช่น ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (2535, หน้า 8) มองการบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการ โดยหมายถึง กระบวนการนำเอาการตัดสินใจและนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจ หมายถึง เกี่ยวข้องกับการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ บุญทัน ดอกไธสง (2537, หน้า 1) ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ การจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคลองค์การหรือประเทศหรือการจัดการเพื่อผลกำไรของทุกคนในองค์กร นอกจากนี้ ผู้วิจัย พบว่า ศิริวรรณ เสรีรัตน์, ชวลิต ประภวานนท์, สมชาย หิรัญกิตติ, สมศักดิ์ วานิชยาภรณ์, สุดา สุวรรณภิรมย์ และสมชาย หิรัญกิตติ (2545, หน้า 18-19) ได้รวบรวมความหมายของคำว่า “การบริหารจัดการ” ได้ ดังนี้ การบริหาร (Administration) จะใช้ในการบริหารระดับสูง โดยเน้นที่การกำหนดนโยบายที่สำคัญและการกำหนดแผนของผู้บริหารระดับสูงเป็นค่านิยม ใช้ในการบริหารรัฐกิจ (Public administration) หรือใช้ในหน่วยงานราชการและคำว่า “ผู้บริหาร” (Administrator) จะหมายถึง ผู้บริหารที่ทำงานอยู่ในองค์กรของรัฐหรือองค์กรที่ไม่มุ่งหวังกำไร (Schermerhorn, 1999, pp. G-2) การบริหาร คือ กลุ่มของกิจกรรมประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การสั่งการ (Leading/ Directing) หรืออำนวยการและการควบคุม (Controlling) ซึ่งจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับทรัพยากรขององค์กร (6 M's) เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์และด้วยจุดมุ่งหมายสำคัญในการบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลครบถ้วนสรุปว่า การบริหาร คือ กลุ่มของกิจกรรมประกอบด้วย การวางแผนการจัดองค์กรการสั่งการหรืออำนวยการและการควบคุมซึ่งมีความสัมพันธ์กับทรัพยากรองค์กร (6 M's)

จากความเห็นของนักวิชาการชาวไทยและชาวต่างประเทศ โดยผู้วิจัยมองว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการของการวางแผนการจัดองค์กรการมีส่วนร่วมและการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกองค์กรและการใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์กรที่กำหนดไว้ นอกจากนี้การบริหารยังเป็นกระบวนการของการรวบรวมทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดโดยผู้บริหารเป็นผู้นำทรัพยากรมนุษย์ไปสู่การใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่ไม่ใช่มนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมองว่า การบริหารเกิดขึ้นได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งหมายความว่า ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐที่มีเป้าหมายสูงสุด คือ ประชาชน และภาคเอกชนที่มีเป้าหมายสูงสุด คือ กำไร ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของวิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2545) นอกจากนี้ผู้วิจัยยังพบว่า การบริหารงานทั้งภาครัฐและเอกชนมีขอบเขตที่แตกต่างหลายประการ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง มุ่งหวังการให้บริการ โดยการบริหารงานภาครัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนในการบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ในขณะที่การบริหารงานภาคเอกชน

สร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้ถือหุ้น ประการที่สอง ที่มาของทุน การบริหารงานภาครัฐมีต้นทุนมาจากภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าปรับต่าง ๆ ในขณะที่การบริหารงานภาคเอกชนต้นทุนในการดำเนินการมาจากโครงสร้างผู้ถือหุ้น ประการที่สาม มีขั้นตอนการทำงานการบริหารงานภาครัฐมีระดับชั้นในการบังคับบัญชาและมีกฎระเบียบในการทำงานตามสายการบังคับบัญชา ในขณะที่การบริหารงานภาคเอกชนสายการบังคับบัญชามีลักษณะที่สั้น โดยรับอำนาจจากผู้ถือหุ้น ประการที่สี่ การรับนโยบายมาปฏิบัติ การบริหารงานภาครัฐมีข้าราชการในวงจรรายนโยบายสองประเภท คือ ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำโดยมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน ข้าราชการการเมืองมีหน้าที่กำหนดนโยบาย ข้าราชการประจำทำหน้าที่นำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ โดยในการบริหารงานภาคเอกชน ผู้ปฏิบัติงานจะรับนโยบายจากเจ้าของกิจการหรือผู้ถือหุ้น รายใหญ่ ประการที่ห้า ความต่อเนื่องของการบริหาร การบริหารภาครัฐต้องทำต่อเนื่องตราบที่ประเทศยังอยู่จะเห็น ได้จากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศ การบริหารงานภาครัฐก็ยังคงอยู่อย่างต่อเนื่อง ข้าราชการผู้นำนโยบายมาสู่การปฏิบัติต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง การบริหารภาคเอกชนจะขึ้นอยู่กับสถานะทางการเงินของบริษัทนั้น ๆ ซึ่งเป็นไปได้ว่า ถ้ามีการบริหารขาดทุน อาจยกเลิกบริษัทไปโดยปริยาย

กระบวนการบริหารนโยบาย

การบริหารภาครัฐและภาคเอกชน ถึงแม้จะมีลักษณะที่แตกต่างกันในประเด็นดังกล่าว แต่ก็มีลักษณะการบริหารที่เหมือนกันบางประการ ซึ่งนักวิชาการบางท่านเรียกพื้นที่เรียกว่า “พื้นที่สีเทา” โดยมีนักวิชาการได้นำเสนอแนวคิดทฤษฎีการบริหารที่มีความหลากหลาย และเป็นแนวคิดที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก อาทิเช่น ในการประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการบริหารทั้งภาครัฐและเอกชน ดังนี้ อาทิเช่น โปสคอร์บ (POSDCORB) เกิดจากแนวคิดของ Gulick and Urwick (1937) ประกอบด้วยขั้นตอนการบริหาร 7 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ขณะที่กระบวนการบริหารตามแนวคิดของ Fayol (1949) ประกอบด้วย 5 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) หรือรวมเรียกว่า พอคค์ (POCCC) เป็นต้น โดยผู้วิจัยขอนำเสนอแนวความคิดต่าง ๆ ดังนี้

Gulick and Urwick (1937, p. 13) เสนอเป็นหลักการว่า กระบวนการจัดการประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือเรียกว่า POSDCORB ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนหรือการกำหนดการไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไรในการบริหารงานใด ๆ ก็ตามผู้บริหารจะต้องรู้จักวางแผนเพราะการวางแผนเป็นหลักการสำคัญมูลฐานของกระบวนการบริหารผู้บริหารจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่าแผนงานเป็นหลักและเป็นรากฐานของการปฏิบัติงานทั้งปวงถ้าปราศจากแผนงานแล้วเป็นการยากที่ผู้บริหารจะทำงานให้ได้ผลดี การวางแผนในการบริหารนั้นอาจจัดเป็นแผนระยะสั้นหรือแผนระยะยาวก็ได้ รูปแบบของแผนงาน ควรประกอบด้วย วัตถุประสงค์ นโยบาย แนวปฏิบัติและมาตรฐานของงาน ในการวางแผนนั้นผู้บริหารจะต้องคำนึงอยู่เสมอว่าจะทำอะไร (What) จะทำอย่างไร (How) จะใช้เงินเท่าไร (How money) จะมอบหมายให้ใครทำ (Who) และจะกระทำเมื่อไร (When) นอกจากนี้ผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงสภาพภูมิศาสตร์สถานะแวดล้อมคิณฟ้าอากาศระบบของสังคม พฤติกรรมของบุคคลตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันเป็นที่ยึดถือของบุคคลในกลุ่มนั้น ๆ ด้วย

2. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การจัดองค์การหรือหน่วยงานโดยการจัดแบ่งงานขององค์การหรือของหน่วยงานเป็นหน่วยงานย่อยพร้อมทั้งวัตถุประสงค์กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละส่วนงานตลอดจนกำหนดงานควบคุมและบังคับบัญชาในลักษณะหน่วยงานหลักหน่วยงานที่ปรึกษาและหน่วยงานช่วยพร้อมทั้งกำหนดช่วงการบังคับบัญชาไว้ด้วย ซึ่งตามปกติช่วงการบังคับบัญชาจะอยู่ระหว่าง 3-15 หน่วยงานการจัดองค์การเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะถ้ามีการจัดองค์การที่ดีจะช่วยให้เกิดความราบรื่นในองค์การนั้นในการจัดองค์การอาจแสดงไว้ในรูปของแผนภูมิองค์การเพื่อให้เกิดการสื่อสารความเข้าใจในองค์การเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบสายการบังคับบัญชาและการติดต่อ

3. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึง การดำเนินการบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นกระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้ามาสู่หน่วยงานมีการปฐมนิเทศและมอบหมายงานให้ทั้งบุคคลใหม่และบุคลากรเก่ามีการพิจารณาเรื่องความดีความชอบความเป็นอยู่และความสุขความทุกข์ของผู้ร่วมงานดูแลผู้ร่วมงานของหน่วยงานให้อยู่ในสภาพที่จะปฏิบัติงานได้อย่างเต็มความสามารถมีการมอบหมายงานใหม่เหมาะสมกับบุคคลและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ร่วมงาน โดยเสมอภาคกัน

4. การอำนวยการ (Directing) เป็นขั้นตอนที่สำคัญในกระบวนการบริหารและเป็นบทบาทที่สำคัญของนักบริหารเพราะการสั่งการและคำสั่งของผู้บริหารจะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมขององค์การหรือหน่วยงานซึ่งอาจจะเป็นไปได้ตามแผนหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ก็ได้ การสั่งการเป็นการตัดสินใจของผู้บริหารในการกำหนดให้ผู้ร่วมงานในการปฏิบัติงานหรือดำเนินการในลักษณะใดลักษณะหนึ่งเป็นการตัดสินใจในการเลือกทางเดินขององค์การก็ได้ ในการสั่งการอาจสั่งการได้ 2 วิธี คือ การสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรและการสั่งการด้วยวาจา

5. การประสานงาน (Co-ordinating) หมายถึง การประสานงานระหว่างหน่วยงานหรือตำแหน่งที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการติดต่อสื่อสารภายในองค์กรเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรหรือหน่วยงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรการประสานงานระหว่างหน่วยงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรการประสานงานเป็นขั้นหนึ่งของกระบวนการบริหาร ซึ่งผู้บริหารจะต้องใช้เทคนิคในการส่งเสริมชักจูงตักเตือนและช่วยเหลือให้ทุกหน่วยงานขององค์กรหน้าที่ขององค์กรเป็นจุดมุ่งหมายปลายทางวัตถุประสงค์ กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติตามกำหนดเวลาและสถานที่ตลอดจนผู้รับผิดชอบทำให้ผู้เกี่ยวข้องทราบว่าในเวลาใดใครทำอะไรที่ไหนและทำอย่างไรเป็นการสะดวกทุกฝ่ายในการติดต่อประสานงานเกี่ยวกับกระบวนการของการผลิตและผลผลิตต่อไป

6. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติและการประชาสัมพันธ์ขององค์กรในการบริหารนั้น ผู้บริหารจะต้องดำเนินการตามกระบวนการบริหารเริ่มจากการวางแผน การจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การสั่งการ การประสานงาน ต่อจากนั้นก็เป็นที่หน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องติดตามผลว่า การที่ได้สั่งการหรือมอบหมายให้แก่ผู้ร่วมงานนั้น ผลการปฏิบัติงานรุดหน้าหรือไม่เพียงใด มีอุปสรรคและข้อขัดข้องประการใด ผลการปฏิบัติงานสอดคล้องและบรรลุเป้าหมายขององค์กรหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นการประเมินผลงานขององค์กรและประเมินผลการปฏิบัติงานของเพื่อนร่วมงานด้วยและจะได้เป็นข้อมูลในการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อผู้บังคับบัญชาและประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบด้วย

7. งบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การบริหารงบประมาณในการบริหารงาน ผู้บริหารมีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณมีภารกิจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก ได้แก่ การจัดทำงบประมาณ ซึ่งเป็นการวางแผนล่วงหน้าในการขอเงินเพื่อจัดซื้อหรือจัดจ้างหรือค่าใช้จ่ายและขั้นตอนที่สอง ได้แก่ การดำเนินการใช้เงินเพื่อจัดซื้อหรือจัดจ้างตามงบประมาณที่ได้รับนั้น

Straub and Attner (1985, pp. 86-91) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้บริหารไว้ 5 ประการ ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) เป็นยุทธศาสตร์หรือแผนปฏิบัติเพื่อนำไปสู่แนวทางในการแสวงหาวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมายขององค์กรมีการวางแผนเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจงกำหนดจุดศูนย์กลางของการบริหารและการปฏิบัติงาน

2. การจัดองค์กร (Organizing) เป็นการจัดแบ่งงานขององค์กรเพื่อที่จะทำให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดและสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ขององค์กรเป็นการปฏิบัติงาน

โดยผ่านสายการบังคับบัญชา

3. การจัดบุคคลเข้าทำงาน (Staffing) เป็นการวางแผนทรัพยากรบุคคลในเรื่องเกี่ยวกับจำนวนและประเภทของตำแหน่งที่ต้องใช้ในการทำงานกำหนดความต้องการกำลังคนของแต่ละงานและคุณสมบัติของแต่ละตำแหน่ง ซึ่งรวมถึงค่าตอบแทนตลอดจนให้การดูแลและให้การพัฒนา

4. การอำนวยการ (Directing) เป็นการบริหารให้องค์การสามารถดำเนินงานไปได้ตามวัตถุประสงค์การอำนวยการต้องการทักษะในการสื่อสารการรับรู้การจูงใจและมีคุณสมบัติในการเป็นผู้นำ

5. การควบคุม (Controlling) เป็นระบบเพื่อกำหนดมาตรฐานและเปรียบเทียบความก้าวหน้าในการดำเนินงานของพนักงานให้เป็นไปตามแผนและที่คาดหวังไว้

Drucker (1954) เสนอเป็นหลักการว่ากระบวนการจัดการ ประกอบด้วย

1. การวางแผน (Planning) เป็นการกำหนดหน้าที่การทำงานที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร โดยกำหนดว่าจะดำเนินการอย่างไรและดำเนินการเมื่อไรเพื่อให้ความสำเร็จตามแผนที่วางไว้การวางแผนต้องควบคุมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

2. การจัดองค์การ (Organizing) เป็นการมอบหมายงานให้บุคคลในแผนกหรือฝ่ายได้ปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามแผนที่วางไว้เมื่อแผนกหรือฝ่ายประสบความสำเร็จก็จะทำให้องค์การประสบความสำเร็จไปด้วยดี

3. การเป็นผู้นำ (Leading) เป็นการจูงใจการชักนำการกระตุ้นและชี้ทิศทางให้ดำเนินไปสู่เป้าหมายโดยการเพิ่มผลผลิตและเน้นมนุษยสัมพันธ์ทำให้เกิดระดับผลผลิตในระยะยาวที่สูงกว่าภาวะงานเพราะคนมักไม่ค่อยชอบภาวะงาน

4. การควบคุม (Controlling) เป็นภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องรวบรวมข้อมูลเพื่อประเมินผลการดำเนินงานเปรียบเทียบผลงานปัจจุบันกับเกณฑ์มาตรฐานที่ตั้งไว้และทำการตัดสินใจไปตามเกณฑ์หรือไม่

Brown (1993, p. 273) ได้แบ่งองค์ประกอบที่สนับสนุนทางการบริหารไว้ 8 ด้าน ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง กระบวนการระบุปัญหาขององค์การความต้องการของชุมชนและทรัพยากรการกำหนดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์และการกำหนดแนวทางสำหรับการบริหารเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์เหล่านั้น

2. การบริหารงานบุคคล (Personnel management) หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับการคัดเลือก การบรรจุ การกำหนดหน้าที่ รวมถึงการให้ค่าจ้างและค่าตอบแทน ตลอดจนสิทธิต่าง ๆ

3. การฝึกอบรม (Training) หมายถึง กระบวนการพัฒนาความรู้ทักษะและความสามารถของผู้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

4. การนิเทศติดตาม (Supervision) หมายถึง การแนะนำการสนับสนุนการช่วยเหลือให้การปฏิบัติงานตามหน้าที่ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

5. การจัดสิ่งสนับสนุน (Logistics management) หมายถึง การจัดการเกี่ยวกับการรักษาและการสนับสนุนเครื่องมืออุปกรณ์ในการทำงาน

6. การจัดการงบประมาณ (Financial management) หมายถึง การจัดการเกี่ยวกับการเงินการบัญชีสำหรับแผนปฏิบัติการและแผนงาน

7. การจัดการข้อมูลข่าวสาร (Information management) หมายถึง การรวบรวมรายงานและการใช้ข้อมูลเพื่อเป็นตัวบ่งชี้มาตรฐานและความสำเร็จของการดำเนินงาน

8. การจัดองค์กรชุมชน (Communication organization) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการออกความคิดเห็นการวางแผนการจัดกิจกรรมการให้บริการ

จะเห็นได้ว่า กระบวนการบริหาร มีขั้นตอนที่แตกต่างกันไป ตามนักวิชาการทั้งชาวไทยและต่างประเทศ อย่างไรก็ตามในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปบริหาร ผู้วิจัยกำหนดกระบวนการบริหารนโยบายใน 4 ขั้นตอน คือ (1) การแปลงนโยบาย/ การถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ การบริหารเกิดขึ้นได้ทั้งภาครัฐและเอกชน (2) การบริหารจัดการของหน่วยงานปฏิบัติ ซึ่งรูปแบบการทำงานต้องมีการเตรียมศักยภาพภายในองค์กรและภายนอกองค์กร (3) การประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ เนื่องจากหน่วยงานปฏิบัติต้องทำหน้าที่ต่อเนื่องและมีการส่งต่อในแต่ละขั้นตอน และ (4) การติดตามและนิเทศประเมินผลของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ ตลอดจนผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานต่าง ๆ

แนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ในการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงราคาสินค้ามีอยู่ด้วยกัน 2 วิธี คือ การประกันราคาขั้นต่ำ (Price support) และการกำหนดราคาขั้นสูง (Price ceiling) โดยมีรายละเอียดดังนี้ การประกันราคาขั้นต่ำ (Price support) หมายถึง การประกันราคาขั้นต่ำ คือ การที่รัฐบาลกำหนดระดับราคาสินค้าให้สูงกว่าระดับราคาดุลยภาพเพราะราคาดุลยภาพที่ซื้อขายกันในตลาดนั้น รัฐบาลเห็นว่าต่ำเกินไปอาจจะส่งผลให้ผู้ผลิตได้รับความเดือดร้อนการประกันราคาขั้นต้นนิยมใช้กันมากสำหรับสินค้าที่เป็นผลิตผลทางเกษตรกรรมซึ่งอุปสงค์ก็มีความยืดหยุ่นน้อยในขณะที่อุปทานควบคุมได้ยากเพราะส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ การกำหนดราคาขั้นสูง (Price ceiling) หมายถึง การกำหนดราคาขั้นสูง คือ การที่รัฐบาลกำหนดระดับราคาสินค้าให้ต่ำกว่าราคา

คุณภาพในขณะนั้นเพราะราคาคุณภาพที่ซื้อขายกันในตลาดนั้น รัฐบาลเห็นว่าสูงเกินไป อาจส่งผลให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน การกำหนดราคาขึ้นสูงนิยมใช้ในช่วงที่เกิด การขาดแคลนสินค้าหรือสินค้าขาดตลาด ซึ่งจะส่งผลให้ระดับราคาสินค้าสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว และถ้าหากปล่อยไว้นาน ๆ ส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง

สำหรับนโยบายในการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรเป็นการนำทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ในเรื่องการแทรกแซงราคาสินค้าแบบการประกันราคาขึ้นต่ำมาประยุกต์ใช้โดยทั่วไปรัฐบาล ในประเทศกำลังพัฒนามักจะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำเพื่อให้ ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรให้สามารถขายสินค้าเกษตรได้ในระดับราคาที่สูงขึ้น (Thompson, 2014) การประกันราคาขึ้นต่ำที่รัฐบาลมักจะใช้ในการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรมี 2 วิธี ได้แก่

1. การประกันราคาขึ้นต่ำโดยรัฐบาลรับซื้ออุปทานส่วนเกินหรือการรับจํานา สินค้าเกษตร การประกันราคาขึ้นต่ำโดยรัฐบาลรับซื้ออุปทานส่วนเกิน หมายถึง การที่รัฐบาล ประกาศราคาประกันให้สูงกว่าราคาตลาดในขณะนั้นและบังคับให้ผู้ซื้อทุกรายซื้อสินค้านั้น ในราคาประกัน มิฉะนั้นจะมีความผิดตามกฎหมายและถ้าหากเกษตรกรไม่สามารถขายผลิตผล แก่พ่อค้าในราคาประกันได้ รัฐบาลก็จะรับซื้อโดยไม่จำกัดจำนวนและนำมาเก็บสต็อกไว้ เพื่อนำออกมาขายในช่วงที่ผลผลิตออกสู่ตลาดน้อย (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2548) สำหรับ การประกันราคาขึ้นต่ำโดยรัฐบาลรับซื้ออุปทานส่วนเกินที่นำมาใช้ในการแทรกแซงราคา สินค้าเกษตร คือ การรับจํานาสินค้าเกษตร การรับจํานาสินค้าเกษตรของไทยเริ่มมาตั้งแต่ ปีการเพาะปลูก 2524/ 25 เนื่องจากรัฐบาลต้องการช่วยเหลือชาวนาที่ประสบปัญหาราคาข้าวตกต่ำ จากภาวะข้าวล้นตลาดในช่วงฤดูการเก็บเกี่ยวที่มีผลผลิตออกสู่ตลาดพร้อมกันวิธีการ คือ ให้ชาวนา นำข้าวเปลือกมาจํานาไว้กับรัฐบาลในช่วงฤดูกาลเก็บเกี่ยวที่มีผลผลิตออกสู่ตลาดพร้อม ๆ กัน เป็นจำนวนมาก จนเมื่อข้าวในตลาดมีราคาสูงขึ้นก็ค่อยนำเงินมาไถ่ถอนข้าวเปลือกออกไป เพื่อนำไปขายพร้อมจ่ายดอกเบี้ยให้แก่รัฐบาลซึ่งคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร แต่หากไม่มาไถ่ถอนในเวลาที่กำหนดข้าวเปลือกที่นำมาจํานาก็จะตกเป็นของรัฐ ซึ่งจะนำ ออกจำหน่ายต่อไปตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา โครงการรับจํานาข้าวเปลือกถูกปรับเปลี่ยน จากเดิมที่เป็นมาตรการเสริมเพื่อชะลอปริมาณข้าวเปลือกที่ออกสู่ตลาดและรักษาระดับราคามาเป็น การแทรกแซงกลไกตลาดโดยขยายโครงการให้ใหญ่ขึ้นและกำหนดราคารับจํานาให้สูงกว่า ราคาตลาด ทำให้ชาวนาส่วนใหญ่ที่นำข้าวเปลือกมาเข้าร่วมโครงการไม่มาไถ่ถอนออกไป เป็นการสร้างภาระให้กับรัฐบาลเป็นข้าวเปลือกคงเหลือในคลังของรัฐบาลซึ่งแต่ละปีมีจำนวน เพิ่มขึ้น หลังจากนั้นเป็นต้นมา โครงการรับจํานาสินค้าเกษตรก็เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเนื่องจาก เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาราคาคต่ำที่เกษตรกรพึงพอใจ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เขต 6

ชลบุรี, 2554)

2. การประกันราคาขั้นต่ำโดยรัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่เกษตรกรหรือการประกันราคาสินค้าเกษตร การประกันราคาขั้นต่ำโดยรัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่เกษตรกร หมายถึง การที่รัฐบาลปล่อยให้มีการซื้อขายตามกลไกราคาในตลาดตามปกติแต่รัฐบาลจะกำหนดราคาประกันขั้นต่ำไว้ถ้าหากราคาตลาดต่ำกว่าราคาขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนดรัฐบาลจะจ่ายเงินชดเชยให้แก่เกษตรกรเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาตลาด (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2548) สำหรับการประกันราคาขั้นต่ำโดยรัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่เกษตรกรที่นำมาใช้ในการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร คือ การประกันราคาสินค้าเกษตรถูกนำมาใช้ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งเป็นการนำการประกันราคาข้าวเปลือกมาใช้แทนการรับจำนำข้าวเปลือกเพื่อแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันที่เคยเกิดขึ้นในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลชุดก่อนหน้านั้น วิธีการคือ เกษตรกรต้องมาขึ้นทะเบียนและทำสัญญาประกันราคาขั้นต่ำในช่วงฤดูการผลิตปลูกกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเมื่อถึงกำหนดระยะเวลาประกัน หลังจากนั้นก็ทำการซื้อขายปกติตามราคาตลาด หากราคาขายในตลาดต่ำกว่าราคาประกันเกษตรกรจะได้รับเงินส่วนต่างสำหรับเกณฑ์ในการใช้คำนวณราคาประกันจะพิจารณาจากราคาก่อนฤดูการผลิตปลูก ต้นทุนการผลิตของเกษตรกรบวกกำไรที่เกษตรกรสามารถอยู่ได้เป็นต้น (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เขต 6 ชลบุรี, 2554)

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายด้านข้าวของรัฐบาล

จากการศึกษางานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัย พบว่า ข้าวเป็นสินค้าเกษตรที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นอาชีพหลักของคนส่วนใหญ่ประเทศและสร้างรายได้จำนวนมากหลายปีในแต่ละปีการผลิต เมื่อมีผลผลิตจำนวนมากออกสู่ท้องตลาดส่งผลให้ราคาข้าวตกต่ำ โดยเฉพาะช่วงเวลาเก็บเกี่ยว ภาครัฐจึงต้องเข้ามาแทรกเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ทั้งในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับราคาและนโยบายที่ไม่ใช่ราคา อย่างไรก็ตามจากการศึกษา พบว่า ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับราคา เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวใน 3 นโยบาย คือ (1) นโยบายการสร้างเสถียรภาพราคาข้าวสารในตลาดผู้บริโภค (2) นโยบายการแทรกแซงกลไกตลาด และ (3) นโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. นโยบายการสร้างเสถียรภาพราคาข้าวสารในตลาดผู้บริโภค ประกอบด้วยมาตรการการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวและมาตรการการกำหนดข้าวสำรอง ซึ่งผู้วิจัย พบว่า

เป็นนโยบายที่รัฐบาลบังคับใช้ในสมัยอดีต ซึ่งเป็นยุคที่การผลิตข้าวเพื่อการบริโภคภายในประเทศมากกว่าการส่งออกไปขายยังต่างประเทศ ประกอบกับประเทศไทยประสบกับปัญหาสงครามตลอดจนสภาพแวดล้อมด้านอื่น ๆ รัฐบาลในยุคนั้น จึงจำกัดการส่งออก โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.1 มาตรการการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวหรือพรีเมียมข้าว เป็นการควบคุมการส่งออกข้าว เพื่อสร้างเสถียรภาพของราคาข้าว ประกอบด้วย มาตรการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว มาตรการการกำหนดข้าวสารจากผู้ส่งออกในระดับราคาต่ำกว่าราคาตลาด โดยพบว่า ค่าพรีเมียมข้าวจึงเปรียบเสมือนเป็นภาษีส่งออกข้าวเนื่องจากในสมัยก่อนข้าวเป็นสินค้าที่ขาดแคลนในตลาดโลก ทั้งนี้เพราะความต้องการของตลาดที่มีมากกว่าการผลิต โดยพบว่าประเทศไทยได้นำมาตรการการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวหรือพรีเมียมข้าวมาใช้ในปี พ.ศ. 2499 โดยมีวัตถุประสงค์ทางการคลังเพราะเป็นการหารายได้ของรัฐ ค่าพรีเมียมจึงถือเป็นรายรับที่สำคัญของรัฐบาล (อัมมาร สยามวาลา และวิโรจน์ ณ หนอง, 2533) และในขณะเดียวกันก็พบว่า มาตรการการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว ส่งผลดีต่อผู้บริโภคราคาข้าวในราคาถูกลง อย่างไรก็ตามเมื่อประเทศไทยก้าวเข้าสู่ยุคของการปฏิวัติเขียว ในช่วงเวลาต่อมาได้เป็นก้าวสำคัญที่ทำให้ผลผลิตข้าวของโลกและของไทยเพิ่มขึ้นเร็วกว่าอุปสงค์ ราคาข้าวในตลาดส่งออกได้มีแนวโน้มลดลงทำให้ประเทศไทยต้องยกเลิกการเก็บค่าพรีเมียมข้าวไปในปี พ.ศ. 2529

1.2 มาตรการการเรียกเก็บข้าวสารจากผู้ส่งออกในระดับราคาต่ำกว่าราคาตลาด คือ รัฐบาลมีการเรียกเก็บข้าวสารจากผู้ส่งออกในระดับราคาต่ำกว่าราคาตลาดก่อนที่จะได้รับอนุญาตให้ส่งออกข้าวไปยังตลาดต่างประเทศ (Siamwalla & Setboonsarng, 1989) โดยพบว่า ได้เริ่มดำเนินการขึ้นในปี พ.ศ. 2505 เมื่อมีการส่งออกข้าวจำนวนมากเกิดขึ้นในปีนั้น พร้อมกับราคาข้าวส่งออกที่ได้ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐจึงออกมาตรการเรียกเก็บข้าวสารจากผู้ส่งออกในระดับราคาต่ำกว่าราคาตลาดแก่ผู้ส่งออกเป็นครั้งแรกในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2505 โดยรัฐบาลในขณะนั้น ได้กำหนดให้ผู้ส่งออกต้องส่งมอบข้าวสารให้กับรัฐ ในปริมาณร้อยละ 15 ของปริมาณข้าวส่งออกและได้ยกเลิกไปในเดือนธันวาคมในปีเดียวกัน ทั้งนี้ข้าวสารที่เรียกเก็บนี้ส่วนหนึ่งได้ให้ห้องการค้าคลังสินค้าได้นำออกจำหน่ายในช่องทางการค้าต่าง ๆ ในระดับราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด ในช่วงปี พ.ศ. 2509-2511 เมื่อสถานการณ์การค้าข้าวในตลาดการค้าของโลกเกิดความไม่เพียงพอของอุปทานข้าวในตลาดทำให้ระดับราคาข้าวในประเทศเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลในขณะนั้นได้เริ่มโครงการข้าวสารราคาถูกลงเพื่อขายให้กับคนในกรุงเทพฯ ขณะเดียวกันก็ใช้มาตรการการเรียกเก็บข้าวสารจากผู้ส่งออก มาตรการเรียกเก็บข้าวสารจากผู้ส่งออก ๆ นี้ รัฐบาลได้เรียกเก็บจากผู้ส่งออกเมื่อเห็นว่า สถานการณ์ราคาข้าวสารในประเทศปรับตัวสูงขึ้นและได้เข้าแทรกแซงในตลาดขายปลีกข้าวสารสำหรับผู้บริโภค โดยจัดราคาขายในท้องตลาดตามช่องทาง

การตลาดต่าง ๆ ในระดับราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด และหากเมื่อใดที่ราคาข้าวในตลาดภายในประเทศปรับตัวลดลง เนื่องจากตลาดส่งออกมีความต้องการลดลง รัฐบาลก็จะยกเลิกมาตรการการเรียกเก็บข้าวสารองเป็นช่วง ๆ ไป อย่างไรก็ตามมาตรการการเรียกเก็บข้าวสารองจากผู้ส่งออกในระดับราคาต่ำกว่าราคาตลาด พบว่า มีข้อเสีย คือ ไม่ได้ให้การอุดหนุนกับผู้เดือดร้อนยากจนอย่างแท้จริง รวมถึงผู้บริโภคในเมืองหลวงเท่านั้นที่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการนี้ นโยบายการเรียกเก็บข้าวมาตรการการเรียกเก็บข้าวสารองจากผู้ส่งออกในระดับราคาต่ำกว่าราคาตลาดได้ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2519

2. นโยบายการแทรกแซงกลไกตลาดเพื่อให้การอุดหนุนแก่ผู้ผลิต ซึ่งได้แก่ มาตรการการพยุงราคา และมาตรการการรับจำนำข้าวเปลือก ซึ่งเป็นนโยบายที่ใช้มาอย่างยาวนาน และนโยบายที่ได้รับความนิยมจากเกษตรกรจำนวนมาก โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 มาตรการพยุงข้าวเปลือก (สมพร อิศวิลานนท์, 2553 ก) เริ่มมีการนำเข้ามาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 โดยรัฐบาลได้จัดตั้งองค์การคลังสินค้า เพื่อทำหน้าที่ออกไปรับซื้อและรวบรวมข้าวเปลือกจากเกษตรกรในช่วงหลังฤดูการเก็บเกี่ยว แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง จนถึงปี พ.ศ. 2503 รัฐบาลจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการสำรองข้าวเพิ่มขึ้น เพื่อออกไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาโดยเฉพาะในจังหวัดที่มีการร้องเรียนราคาข้าวเปลือกตกต่ำ แต่เนื่องจากรัฐมีเงินทุนหมุนเวียนในการใช้สำหรับการดำเนินการดังกล่าวในจำนวนน้อย จึงทำให้การทำตามนโยบายจึงไม่สามารถทำได้เต็มที่ อย่างไรก็ตามรัฐยังมีความพยายามในการที่จะทำให้มาตรการพยุงราคาข้าวเปลือกได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังมากขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2509 เกิดภาวะราคาข้าวตกต่ำโดยเกิดเป็นช่วง ๆ รัฐบาลจึงได้มอบหมายให้คณะกรรมการสำรองข้าวเป็นหน่วยงานที่รับซื้อข้าวเปลือกส่วนกลาง ส่วนองค์การคลังสินค้าให้เป็นหน่วยงานที่รับซื้อข้าวเปลือกในภูมิภาค โดยข้าวเปลือกที่รับซื้อตามโครงการนี้จะถูกแปรสภาพเป็นข้าวสาร ส่วนหนึ่งขายให้รัฐบาลต่างประเทศและอีกส่วนหนึ่งสำรองข้าวไว้ให้องค์การคลังสินค้าและกรมการค้าภายใน เพื่อนำไปขายให้กับประชาชนตามนโยบายตรึงราคาข้าวสารในตลาด

ความพยายามของรัฐบาลในการยกระดับราคาข้าวเปลือก ให้สอดคล้องกับราคาข้าวสาร เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2516 โดยรัฐบาลประกันข้าวเปลือกตันละ 2,500 บาท และกำหนดราคาข้าวสารตันละ 75 บาท ต่อมาปี พ.ศ. 2517 รัฐบาลจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร และองค์การตลาดเพื่อการเกษตรกร (อ.ต.ก.) ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นได้มอบหมายให้ อ.ต.ก. เป็นหน่วยงานรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา และแปรรูปข้าวเปลือกที่ซื้อมาเป็นข้าวสาร โดยข้าวสารที่ได้ส่วนหนึ่งนำออกขายต่างประเทศตามโควต้า ที่กรมการค้าต่างประเทศจัดสรรให้ขายตามสัญญาขายข้าวระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล ส่วนที่เหลือขายให้กับองค์การคลังสินค้าให้กับประชาชน การใช้มาตรการ

พุงราคาข้าวในช่วงปี พ.ศ. 2519-2523 รัฐบาลมอบหมายให้ อ.ต.ก. ทำหน้าที่รับซื้อข้าวเปลือก เพื่อไม่ให้ราคาตกต่ำเกินไป โดยราคาซื้อข้าวเปลือกจะกำหนดตามราคาตลาดในแต่ละท้องถิ่น ภายใต้ข้อกำหนดว่าราคาที่รับซื้อต้องไม่สูงกว่าราคาขั้นสูง หลักการของมาตรการพุงราคา คือ การกำหนดราคาขั้นต่ำ โดยรัฐบาลเข้าไปสร้างอุปสงค์เทียมขึ้นในตลาดการสินค้าเกษตร เพื่อกระตุ้นให้ราคาสินค้าเกษตรสูงขึ้น และป้องกันการกดราคาซื้อของพ่อค้าคนกลาง การพุงราคาเป็นการดำเนินนโยบายของรัฐที่จะกำหนดราคาสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งในช่วงที่ราคาสินค้านั้น ตกต่ำ ซึ่งส่วนมากจะเป็นสินค้าเกษตร เมื่อรัฐกำหนดราคาพุงแล้วก็จะรับซื้อสินค้านั้นไว้ โดยการกำหนดราคา เพื่อพุงราคานี้จะต้องสูงกว่าราคาตลาดขณะนั้น เพื่อให้เกษตรกร ได้เปรียบเทียบราคาซื้อผลผลิตระหว่างรัฐกับเอกชน เมื่อราคาซื้อของรัฐสูงกว่า เอกชน ก็จะอยู่ไม่ได้ต้องปรับราคาซื้อให้สูงกว่าหรือเท่ากับราคาที่รัฐบาลกำหนด จึงเท่ากับเป็นการยกราคาตลาดให้สูงขึ้น หลังจากที่มีการยกราคาตลาดรัฐบาลจะหยุดการรับซื้อปล่อยให้กลไกตลาดทำงานต่อไป คณะกรรมการจะทำหน้าที่รักษาระดับราคาที่กำหนดขึ้น

การดำเนินงานตามมาตรการพุงราคาเริ่มลดบทบาทลงในช่วงปี พ.ศ. 2524 เนื่องจาก ความต้องการข้าวส่งออกมีมากขึ้น ทำให้ระดับราคาข้าวเปลือกเพิ่มขึ้นไปด้วย โดยในช่วงดังกล่าว มาตรการพุงราคาได้ลดบทบาทลงไปพร้อม ๆ กับการเพิ่มบทบาทของมาตรการจัดตั้งมูลนิธิ กันชนข้าวสาร โดยรัฐจัดการสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำให้กับโรงสี เพื่อให้โรงสีซื้อข้าวจากเกษตรกร แล้วนำมาสีเป็นข้าวสารส่งมอบให้ อคส. เพื่อเป็นข้าวสำรองแล้วนำไปจำหน่ายในราคาถูกให้กับ ผู้บริโภคต่อไป แต่การดำเนินงานของ อคส. ในช่วงนั้นประสบภาวะขาดทุนอย่างหนัก หลังจาก ที่ดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวมาระยะหนึ่ง เพราะ อคส. รับซื้อข้าวมาในบางท้องที่สูงกว่า ราคาตลาด ซึ่งรัฐบาลเองก็เริ่มตะหนักรู้สึกสนใจในเรื่องการจัดตั้งตลาดกลางข้าวเปลือก ในแหล่งปลูกข้าวที่สำคัญ ๆ เพื่อให้เกษตรกรสามารถนำข้าวเปลือกมาขายให้กับโรงสีได้โดยตรง และเป็นการตัดตอนพ่อค้าคนกลาง พร้อมกับเริ่มมีการผลักดัน โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ในการสร้างเสถียรภาพด้านราคาในเวลาต่อมา

2.2 มาตรการการรับจำนำข้าวเปลือก (สมพร อิศวิลานนท์, 2553 ก) เริ่มดำเนินการมา ตั้งแต่ปีเพาะปลูก 2524/ 25 ซึ่งเป็นช่วงที่ราคาข้าวในประเทศตกต่ำ รัฐบาลต้องการช่วยเหลือชาวนา ที่ประสบปัญหาหาราคาข้าวตกต่ำจากภาวะข้าวล้นตลาดในช่วงฤดูการเก็บเกี่ยว โดยรัฐมอบหมายให้ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นองค์กรหลักในการทำหน้าที่รับจำนำ ข้าวเปลือกจากชาวนาในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อจูงใจให้ชาวนาชะลอการขายข้าวในช่วงต้นฤดูการ เก็บเกี่ยว และลดอุปทานข้าวที่จะออกสู่ตลาด ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการช่วยให้ชาวนาที่เดือดร้อน เงินในช่วงเก็บเกี่ยวมีเงินไปใช้ก่อน โดยไม่ต้องขายข้าวเมื่อราคาข้าวหลังฤดูการเก็บเกี่ยวดีขึ้น

ชวานาค่อยมาไถ่ถอนข้าวเปลือกไปขายในตลาด พร้อมกับจ่ายดอกเบี้ยให้แก่รัฐ ซึ่งรัฐคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร แต่หากไม่มาไถ่ถอนในเวลาที่กำหนดข้าวเปลือกที่นำมาจำหน่ายก็จะตกเป็นของรัฐซึ่งจะนำออกจำหน่ายต่อไป ในระยะแรกโครงการรับจำนำข้าวเป็นโครงการเสริมขนาดเล็ก เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการสามารถกู้ยืมเงินจาก ธ.ก.ส. ได้ไม่เกินร้อยละ 80.0 ของมูลค่าข้าวเปลือกที่นำมาจำหน่ายตามมูลค่าตลาด และในวงเงินกู้ไม่เกินรายละ 100,000 บาท โดย ธ.ก.ส. จะนำข้าวนี้ออกจำหน่ายเพื่อชำระหนี้สินต่อไป สำหรับผลการดำเนินงานในปีแรกไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากเกษตรกรต้องเสียค่าใช้จ่าย เช่น ค่าดอกเบี้ย ค่าขนส่ง เป็นต้น สูงกว่าราคาข้าวที่ปรับเพิ่มขึ้น โดยพบว่า

ในปีเพาะปลูก 2529/ 30 โครงการรับจำนำข้าวเปลือกได้เปลี่ยนจากโครงการเสริมมาเป็นโครงการหลัก โดยรัฐบาลผลักดันให้ ธ.ก.ส. เข้ามามีบทบาทในการรับจำนำข้าวเปลือกจำนวนมาก เพื่อรักษาระดับราคาข้าวไม่ให้ตกต่ำ พร้อมกำหนดให้ ธ.ก.ส. เรียกเก็บดอกเบี้ยจากเกษตรกรร้อยละ 3.0 ต่อปี ในช่วงเดือนมกราคม-มิถุนายน และ 6.0 ต่อปี ในช่วงเดือนกรกฎาคม-สิงหาคม ซึ่งผลการดำเนินงานตามโครงการในปีดังกล่าว พบว่า ระดับราคาข้าวเปลือกชนิดต่าง ๆ ปรับตัวสูงขึ้น ทำให้เกษตรกรเริ่มให้ความสนใจมาเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกมากขึ้น เนื่องจากเห็นว่าราคาข้าวเปลือกเพิ่มขึ้นมากกว่าดอกเบี้ยที่จะต้องจ่ายกับ ธ.ก.ส. และในปีการเพาะปลูก 2530/ 31 คณะกรรมการนโยบายและมาตรการข้าว (กนข.) ในขณะนั้นได้เปลี่ยนเงื่อนไขของอัตราดอกเบี้ยใหม่ โดยกำหนดให้เกษตรกรเสียดอกเบี้ยร้อยละ 3.0 ต่อปี ตลอดระยะเวลาจำนำ โดยที่ ธ.ก.ส. ได้รับเงินชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้จากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร นอกจากนี้ ในปีดังกล่าว กนข. ยังกำหนดให้มีโครงการอื่นเป็นโครงการเสริม เช่น โครงการรับซื้อข้าวเปลือกของกองทัพบก โครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกของกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนโครงการเร่งระบายข้าวสารส่งออก เพื่อรักษาระดับราคาข้าวเปลือกตามฤดูกาลผลิตของกระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น

ในปีการเพาะปลูก 2534/ 35 รัฐบาลปรับเปลี่ยนงานกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรที่ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2517 มาเป็นคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) และออกระเบียบว่าด้วยกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ในปี พ.ศ. 2534 พร้อมจัดตั้ง “กองทุนรวมเพื่อเกษตรกร” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรทั้งระบบและครอบคลุมสินค้าเกษตรทุกชนิด ดังนั้น โครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการแทรกแซงราคา จึงอยู่ภายใต้การสนับสนุนเงินทุนจากกองทุนรวมเพื่อการเกษตร รวมถึงการรับจำนำข้าวเปลือกของ ธ.ก.ส. ด้วย ส่วนเงินชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้ที่ให้กับ ธ.ก.ส. ได้นำมาจากกองทุนนี้เช่นกัน พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนจำนวนเงินกู้ที่เกษตรกรได้รับร้อยละ 80.0 เป็นไม่เกินร้อยละ 90.0 ในปีการเพาะปลูก 2541/ 42 และให้ ธ.ก.ส.

รับจำนำข้าวเปลือกในยุ้งฉางของเกษตรกร แต่เมื่อพันธุ์ถูกเก็บเกี่ยวแล้ว ระดับราคาข้าวเปลือกยังไม่ปรับตัวดีขึ้น กนข. จึงได้มีมติให้เกษตรกรที่ไม่มียุ้งฉางให้นำข้าวเปลือกไปฝากไว้ที่เก็บหรือยุ้งฉางของ อ.ต.ก. หรือของโรงสีที่ อ.ต.ก. เข้าไว้แล้วนำไปประทอนสินค้าที่ อ.ต.ก. ออกให้ไปจำนำกับ ธกส.

แม้ว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกจะสามารถช่วยเหลือแก้ไขปัญหาในเรื่องรายได้ของเกษตรกรได้ แต่พบว่า สร้างปัญหาและส่งผลกระทบต่อตลาดข้าวไทย จนกลายเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศ สาเหตุหลักเกิดจากการใช้วิธีรับจำนำที่ผิดไปจากหลักการและเจตนารมณ์เดิม ประกอบกับการดำเนินงานของโครงการรับจำนำจนถึงปี พ.ศ. 2543 ยังไม่ทำให้สถานการณ์ของราคาข้าวเปลือกดีขึ้น รัฐบาลจึงปรับรูปแบบให้มีการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี โครงการรับจำนำข้าวสาร และมาตรการอื่นไปพร้อมกัน โดยข้าวเปลือกนาปีรับจำนำตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน-มีนาคม และข้าวเปลือกนาปรังรับจำนำตั้งแต่เดือนมีนาคม-สิงหาคม แต่ในปี พ.ศ. 2543 ไม่ได้กำหนดราคาเป้าหมาย แต่ใช้การกำหนดราคาปรับจำนำแทน นั้นหมายถึงว่าเกษตรกรสามารถนำข้าวเปลือกมาจำนำและกู้เงินได้ร้อยละ 100.0 ของราคาที่ กนข. กำหนด ส่วนหลักเกณฑ์อื่นยังคงไว้เช่นเดียวกับโครงการในปีที่ผ่านมา และการที่รัฐกำหนดให้ราคาปรับจำนำสูงกว่าราคาข้าวในท้องตลาด ทำให้ชาวนาส่วนใหญ่ที่นำข้าวมาเข้าร่วมโครงการไม่มาไถ่ถอนข้าวออกไป เป็นการสร้างภาระให้กับรัฐบาลเป็นข้าวคงเหลือในคลังของรัฐบาลซึ่งแต่ละปีมีจำนวนเพิ่มขึ้น

ปริมาณข้าวเปลือกในคลังของรัฐบาลมีจำนวนเพิ่มขึ้น 1.81 ล้านตัน ในปีการเพาะปลูก 2546/ 47 เป็น 8.06 ล้านตัน ในปีการเพาะปลูก 2547/ 48 หลังจากนั้นโครงการรับจำนำข้าวเปลือกก็มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากเป็นเครื่องมือแก้ปัญหาราคาคงต่ำที่เกษตรกรพึงพอใจ อีกทั้งผลประโยชน์จากการดำเนินการยังเป็นแรงจูงใจให้รัฐบาลต้องดำเนินการกำหนดราคาปรับจำนำสูง และปริมาณการรับจำนำที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง การปรับราคาปรับจำนำเพิ่มขึ้น แม้จะเป็นเหตุผลด้านนโยบาย เพื่อยกระดับรายได้ให้เกษตรกรมีระดับรายได้สูงขึ้น แต่การยกระดับราคาที่สูงกว่าราคาตลาด และมีการรับจำนำตามเป้าหมายจำนวนมาก ย่อมส่งผลกระทบต่อกิจกรรมของตลาดกลางข้าวเปลือก เพราะรัฐกลายเป็นผู้รับซื้อข้าวเปลือกรายใหญ่ และจากการเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างการรับจำนำข้าวเปลือกไปสู่การแทรกแซงกลไกตลาดในรูปแบบของการประกันราคาขั้นต่ำ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในช่องทางตลาดข้าวเดิมที่เกษตรกรขาย ผ่านพ่อค้าในหมู่บ้านและตลาดกลาง ไปสู่การขายผ่านโรงสี นอกจากนี้ ระดับราคาปรับจำนำที่ปรับตัวสูงขึ้นในระยะเวลาต่อมาได้สร้างภาระทางการคลังให้กับประเทศที่ต้องการเงินมาอุดหนุนโครงการดังกล่าว แม้มูลค่ารับจำนำจะลดลงในปีการเพาะปลูก

2549/ 50 และปีการเพาะปลูก 2550/ 51 แต่หากพิจารณาจากการมาไถ่ถอนคืนของเกษตรกรที่นำข้าวมาจำหน่ายในโครงการ พบว่า ในแต่ละปีมีการไถ่ถอนคืนจำนวนน้อยมาก โดยเฉพาะการจำหน่ายใบประทวนในปีการเพาะปลูก 2547/ 48 มีการมาไถ่ถอนเพียงร้อยละ 5.0 ของจำนวนที่รับจำหน่าย สำหรับในปีการเพาะปลูก 2549/ 50 และ 2550/ 51 เป็นการใช้นโยบายการรับจำหน่ายในระดับราคาที่ใกล้เคียงกับราคาตลาด ทำให้ปริมาณข้าวเข้าสู่โครงการจำนวนน้อย และมีผลต่อการไถ่ถอนในระดับสูง ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ จะนำไปสู่ผลกระทบต่อบประมาณของรัฐในการอุดหนุนโครงการรับจำหน่าย การบริหารจัดการข้าวในสต็อก รวมถึงการระบายข้าวออกจากสต็อก

อย่างไรก็ตาม มาตรการการรับจำหน่ายข้าวเปลือก มีข้อดีและข้อเสียหลายประการ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เขต 6 ชลบุรี, 2554) โดยข้อดี คือ เป็นวิธีที่ใช้แก้ปัญหาได้รวดเร็วที่สุด เมื่อเทียบกับวิธีการอื่น ๆ เช่น การส่งเสริมให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนการปลูกพืชชนิดอื่น การส่งเสริมให้พัฒนาคุณภาพผลผลิต เป็นต้น และเป็นวิธีที่เกษตรกรส่วนใหญ่มีความพึงพอใจ ในขณะที่เดียวกันก็พบว่า มีข้อเสียเกิดขึ้นหลายประการ คือ ประการที่หนึ่ง โครงการรับจำหน่ายที่ผ่านมา ทำให้กลไกตลาดถูกบิดเบือน สาเหตุเกิดจากการที่รัฐบาลกำหนดราคารับจำหน่ายที่สูงเกินไป โดยไม่คำนึงถึงราคาตามกลไกตลาด ทำให้เกษตรกรมุ่งที่จะเข้าร่วมโครงการ ๆ แต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่มีการซื้อขายปกติตามกลไกตลาด นอกจากนี้เมื่อจำหน่ายแล้วไม่มีการไถ่ถอน เนื่องจากราคารับจำหน่ายที่ได้สูงกว่าราคาตลาด ผู้ประกอบการ เช่น โรงสี ผู้ค้า ก็มีรายได้จากการเข้าร่วมโครงการ จึงมุ่งที่จะเข้าร่วมโครงการรับจำหน่ายเพียงอย่างเดียวโดยไม่ทำการซื้อขายตามปกติ สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ไม่สามารถแข่งขันราคาของรัฐ ปริมาณผลผลิตที่รัฐบาลรับไว้ในโครงการที่เพิ่มขึ้นนี้ ทำให้รัฐบาลกลายเป็นผู้ค้าข้าวรายใหญ่ของประเทศ เนื่องจากมีข้าวอยู่ในความครอบครองเป็นจำนวนมากผู้ส่งออกที่แต่เดิมเคยรับซื้อข้าวจากโรงสีมีการแข่งขันกันด้านราคา เมื่อเห็นว่ารัฐบาลมีสต็อกข้าวเป็นจำนวนมากก็คอยแต่จะประมูลข้าวจากรัฐบาลเพื่อส่งออกแทนที่จะไปซื้อกับโรงสี ส่งผลให้ต้นทุนการส่งออกข้าวของประเทศไทยสูงกว่าประเทศอื่นความสามารถในการแข่งขันของประเทศลดลง นอกจากนี้ยังพบว่า เกษตรกรเกิดค่านิยมในการเพาะปลูกเพื่อขายให้แก่โครงการรับจำหน่ายแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่มีการพัฒนาศักยภาพของตนเอง เช่น การปรับปรุงและพัฒนาพันธุ์ข้าว การเพิ่มประสิทธิภาพผลผลิตการลดต้นทุนการผลิต เป็นต้น

3. นโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว (สมพร อิศวิลานนท์, 2553 ก)

โดยนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีฐานแนวคิดมาจากหลักประกันความเสี่ยง เนื่องจากความผันผวนของราคา ในหลักการดังกล่าว เป็นการประกันว่าชาวนาจะลดความเสียหายจากราคาข้าวในตลาดต่ำกว่าที่ควร ไม่ใช่เป็นการประกันว่าราคาตลาดจะเป็นอย่างไรเมื่อชาวนาขายข้าว เดิมเรียกโครงการประกันราคาข้าวและได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อเป็นโครงการประกันรายได้

เกษตรกรผู้ปลูกข้าวเมื่อการประชุมคณะกรรมการนโยบายข้าวครั้งที่ 8/ 2552 วันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2552 ในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โดยมีหลักการว่า การประกันความเสี่ยงเป็นการจัดทำสัญญาข้อตกลงระหว่างรัฐบาล โดยมี ธ.ก.ส. เป็นตัวแทนกับเกษตรกรผู้ปลูกข้าวแต่ละราย ว่าควรได้รับผลตอบแทนจากการปลูกข้าวในจำนวนเท่าใด โดยรัฐบาลประกาศให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมาแจ้งจำนวนพื้นที่และปริมาณผลผลิตพร้อมกับกำหนดราคาเป้าหมาย พร้อมทั้งจำกัดปริมาณผลผลิตสูงสุด ที่จะรับประกันรายได้สำหรับเกษตรกรแต่ละราย เมื่อถึงฤดูกาลเก็บเกี่ยวหาระดับราคาอ้างอิงในขณะนั้นต่ำกว่าราคาเป้าหมาย รัฐบาลจะจ่ายส่วนต่างราคาเป้าหมายกับราคาอ้างอิงเพื่อชดเชยรายได้ของเกษตรกรที่หายไป ทั้งนี้ในระยะเริ่มต้นของโครงการ รัฐบาลยังไม่พิจารณาหรือยังไม่เรียกเก็บเบี้ยประกันความเสี่ยง การปรับเปลี่ยนนโยบายดังกล่าว นอกจากสร้างหลักประกันรายได้ให้กับเกษตรกรแล้ว ยังเป็นการสนับสนุนกลไกตลาดข้าวเปลือกในระดับต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะเกษตรกรเมื่อเก็บเกี่ยวข้าวสามารถนำผลผลิตไปจำหน่ายให้กับคนกลางที่ใดก็ได้ และขณะเดียวกัน รัฐบาลจะลดบทบาทในการเป็นผู้เก็บสต็อกข้าวลง โดยให้เอกชนเป็นผู้ทำหน้าที่แทน

อย่างไรก็ตามนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีข้อดีและข้อเสีย ข้อดี คือ ดำเนินการเก็บรักษาสินค้าและแปรรูปผลผลิตสามารถป้องกันการทุจริตได้ส่วนหนึ่ง เกษตรกรได้เงินโดยตรงจากรัฐบาลหากราคาซื้อขายต่ำกว่าราคาประกัน และกลไกตลาดทำงานเป็นปกติไม่ถูกบิดเบือนเหมือนระบบการรับจำนำ เพราะมีการซื้อขายกันปกติตามราคาตลาด นอกจากนี้ยังพบว่า เกษตรกรได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย สามารถแก้ไขปัญหาการแทรกแซงจากภาคการเมืองได้เป็นอย่างดี ข้อเสีย คือ หากราคาตลาดต่ำกว่าราคาประกันมากรัฐบาลต้องใช้งบประมาณมากจำนวนในการชดเชยส่วนต่างราคานั้น และปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันยังสามารถเกิดขึ้นได้เหมือนการรับจำนำ หากไม่มีการตรวจสอบควบคุมที่รัดกุม โดยเฉพาะในส่วนของ การลงทะเบียนเกษตรกร ที่อาจมีการสวมสิทธิ์ได้ ซึ่งหากรัฐบาลมีระบบการตรวจสอบที่รัดกุมก็อาจสามารถป้องกันปัญหาการทุจริตได้ส่วนหนึ่ง (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเขต 6 ชลบุรี, 2554)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กล้า ทองขาว (2534) ได้ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ พบว่า ปัญหาของการนำนโยบายรณรงค์เพื่อการเรียนรู้หนังสือ สามารถออกได้เป็น 6 ด้าน ได้แก่ (1) ความชัดเจนของเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ กล่าวคือ ทุกฝ่ายมีความเข้าใจในเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของโครงการเป็นอย่างดี (2) มีการมอบหมายงาน และภารกิจที่ดี มีการวางแผนการดำเนินงาน และมีการกำหนดวิธี และขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน (3) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

กล่าวคือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน มีการวางแผนที่ดี และผู้มีส่วนร่วมมีความรับผิดชอบ องค์กรที่รับผิดชอบโครงการจะต้องมีความเข้าใจขั้นตอนวิธีการทำงานอย่างชัดเจน หน่วยงานมีศักยภาพที่เข้มแข็ง เจ้าหน้าที่มีการฝึกกำลังกัน มีทีมงานที่เข้มแข็งจริงจัง นอกจากนี้ผู้ปฏิบัติงานสำคัญ (Key actors) จะต้องเอาจริงเอาจังด้วย (4) การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น กล่าวคือ นโยบายจะต้องได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐและเอกชน องค์กร ชุมชน สมาคม สโมสร และความร่วมมือจากประชาชน นิสิตนักศึกษา อาสาสมัครในรูปแบบต่าง ๆ ตลอดจนสื่อมวลชน ในการให้ความช่วยเหลือสนับสนุน เพื่อให้ทุกฝ่ายเกิดความเข้าใจร่วมกัน และร่วมมือกันปฏิบัตินโยบายให้เกิดผลสำเร็จ (5) มาตรการควบคุม ประเมิน และกระตุ้นส่งเสริม ผู้บริหารระดับสูงมีการเร่งรัด สอบถาม หรือให้มีหนังสือผลการดำเนินงาน และความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง และ (6) การเห็นประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ผู้เรียน เห็นคุณค่าของการรู้หนังสือ ทุกฝ่ายเห็นประโยชน์ที่เกิดขึ้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กิตติ บุนนาค (2536) ได้ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ: การศึกษาวิเคราะห์เชิงปรากฏการณ์ในธุรกิจโรงแรม พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มดังกล่าวไปปฏิบัตินั้นมี 6 ปัจจัย คือ ปัจจัยที่หนึ่ง ปัจจัยด้านเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบาย ประกอบไปด้วยความชัดเจนของการสื่อความหมายข่าวสารนโยบายด้านเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของ นโยบาย ระดับความเข้าใจเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบายของบุคคลผู้มีส่วนร่วมรับผิดชอบโครงการตรงตามเจตนาของนโยบาย ความเข้าใจตรงกันด้านเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ระหว่างงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติความสอดคล้องและความสัมพันธ์ของวัตถุประสงค์ แผนงาน โครงการ และกิจกรรม ปัจจัยที่สอง ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ประกอบด้วย ความชัดเจนของการกำหนดกระบวนการและขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเหมาะสมของการจัดสรรหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติความเพียงพอของการจัดสรรอำนาจ เพื่อเพิ่มความเป็นไปได้ให้กับหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติ ความยืดหยุ่นของกระบวนการทำงาน ความสอดคล้องของการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานกับองค์กรภายนอก ปัจจัยที่สาม ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ ประกอบไปด้วยสื่อที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์ เนื้อหาสาระที่ใช้ในการสื่อความหมายของนโยบาย ผลการประชาสัมพันธ์ที่มีต่อการปฏิบัติงาน ความจำเป็นในการปรับปรุงประชาสัมพันธ์ ปัจจัยที่สี่ ปัจจัยด้านมาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม ประกอบด้วย การกำหนดมาตรการควบคุม ดูแล และประเมินผลการปฏิบัติงาน การใช้การกระตุ้น และการเสริมแรงทางบวก การปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติเพื่อตอบสนองเป้าหมาย และวัตถุประสงค์นโยบาย การให้คำแนะนำ และควบคุม

จากส่วนกลางเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรม ปัจจัยที่ห้า ปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ ประกอบด้วย ความพร้อมทางด้านบุคลากรในแง่ของความรู้ความสามารถ ตลอดจนจำนวนผู้ปฏิบัติ ที่มากพอ ความพร้อมทางด้านงบประมาณ เงินทุน และระเบียบข้อบังคับที่มีความเหมาะสม ตลอดจนความพร้อมทางด้านอุปกรณ์ และวัสดุต่าง ๆ ที่จะต้องใช้ในการปฏิบัติงาน และปัจจัยที่หก ปัจจัยทางการสร้างแรงจูงใจต่อผู้ประกอบการ และประชาชน ประกอบด้วยประโยชน์ที่ธุรกิจ และประชาชนจะได้รับจากนโยบาย (การเข้าสู่ระบบ ภาษีมูลค่าเพิ่ม) ความสะดวกในหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติของนโยบาย (ภาษีมูลค่าเพิ่ม) ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นถ้าไม่ปฏิบัติตาม

โดยการศึกษาดังกล่าว กิตติ บุนนาค (2536) ได้ใช้แนวคิดของ Sorg (1983 อ้างถึงใน กิตติ บุนนาค, 2536) เป็นมาตรฐานในการวัดระดับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติระดับล่าง และผู้ที่ได้รับผล จากนโยบาย โดยได้ใช้การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งอาศัยการสังเกต และเก็บข้อมูลจากพฤติกรรม ความร่วมมือของผู้ปฏิบัติระดับล่าง ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่หนึ่ง ประชาชนผู้มาพัก โรงแรม โดยสังเกตว่าตอนออกจากโรงแรมได้ให้ ความร่วมมือในการขอใบเสร็จรับเงินหรือไม่ และกลุ่มที่สอง พนักงานเก็บเงินของโรงแรม โดยสังเกตว่า พนักงานได้ให้ความร่วมมือในการออก ใบเสร็จรับเงินให้กับประชาชนผู้มาพักโรงแรมหรือไม่และกลุ่มที่สาม เจ้าหน้าที่สรรพากร ที่มาตรวจโรงแรม โดยตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐู้เห็นเป็นใจกับเจ้าของโรงแรมในการให้ การลดหย่อนในการคำนวณจำนวนผู้มาพักโรงแรม หรือมีพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจน มากน้อยเพียงใด ซึ่งจากการตรวจตรา ตรวจสอบ และเก็บข้อมูลในโรงแรมชั้นหนึ่ง และโรงแรม ชั้นสอง ในต่างจังหวัดจำนวนหนึ่ง พบว่า ในระดับโรงแรมชั้นหนึ่ง การกำหนดวัตถุประสงค์ และนโยบายให้เกิดความชัดเจน และการวางระบบบัญชี และการเงินที่เป็นมาตรฐาน จะมีผลทำให้ ธุรกิจโรงแรมชั้นหนึ่งปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะ โรงแรมที่มีผู้ถือหุ้นเป็นชาวต่างชาติ จะเน้นการตรวจสอบจากระบบบัญชีและเน้นการให้พนักงาน และลูกค้าปฏิบัติตามกฎหมาย อย่างเคร่งครัด เพื่อประโยชน์ของผู้ประกอบการ ซึ่งไม่สามารถมาดูแลเองได้โดยตรง ส่วนในระดับ ของโรงแรมชั้นสอง พบว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ระดับความร่วมมือ จะแตกต่างกัน ทั้งนี้ถ้าหากมีการสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนผู้มาพัก เช่น ประชาชน ขอใบเสร็จรับเงินจาก โรงแรมแล้วสามารถดูรางวัลความร่วมมือก็จะมาก หรือหากมี การประชาสัมพันธ์ให้กับผู้มาใช้บริการ โรงแรมทราบ ความจำเป็นของการขอใบเสร็จรับเงิน เพื่อประโยชน์ของทางราชการแล้วความร่วมมือก็จะสูงด้วยหรือมีการสร้างแรงจูงใจให้กับ ผู้ประกอบการที่ทำตามระเบียบมาก ก็จะได้รับลดหย่อนภาษีมากระดับความร่วมมือก็จะสูงขึ้น เป็นต้น

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2556) ได้ศึกษาเรื่อง “นโยบายจำนำข้าว ผลกระทบต่อความมั่นคง” สรุปได้ ดังนี้ หากพิจารณาในเชิงหลักการ การจำนำข้าวดูเหมือนเป็นแนวคิดที่ดี กล่าวคือ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาการค้าข้าวตกต่ำในช่วงที่ผลผลิตข้าวออกสู่ตลาดมาก ชาวนาจะนำข้าวไปจำนำไปก่อนเพื่อรอเวลาที่ราคาข้าวสูงขึ้นแล้วจึงไถ่ถอนข้าวออกมาจำหน่ายอย่างไรก็ดี การจำนำมีข้อจำกัดในการนำไปใช้กับข้าวเปลือกเนื่องจากการจำนำข้าวมีต้นทุนการดำเนินการสูง โดยเฉพาะต้นทุนการเก็บรักษา รวมทั้งยังมีต้นทุนจากการเสื่อมคุณภาพของผลผลิตข้าว ดังนั้น ราคารับจำนำจำเป็นต้องต่ำกว่าราคาตลาดมากพอสมควร เพื่อให้ชาวนาที่นำข้าวมาจำนำมีแรงจูงใจมาไถ่ถอนข้าวออกไป หรือเพื่อให้ผู้รับจำนำข้าวมีกำไรหรือไม่ขาดทุนเมื่อนำข้าวที่หลุดจำนำออกขายทอดตลาดในภาคปฏิบัติ โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลไม่ใช่การรับจำนำข้าวตามแนวคิดข้างต้น แต่เป็นการรับซื้อข้าวจากเกษตรกรเพื่อมาเก็บรักษาและจัดจำหน่ายเอง ในขณะเดียวกันก็ยังเป็นนโยบายสงเคราะห์ด้านรายได้เกษตรกร เพราะรัฐบาลรับซื้อข้าวจากเกษตรกรในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดมากจนเกินไป ไม่ได้ทำให้เกษตรกรจะกลับมาไถ่ถอนข้าวออกไปถึงแม้ว่านโยบายจำนำข้าวของรัฐบาลมีข้อดีในแง่ที่ทำให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีรายได้ที่แน่นอน คาดการณ์ได้ และเป็นรายได้ที่สูงกว่ารายได้จากการจำหน่ายข้าวในราคาตลาดมาก ทำให้ชาวนารายย่อยมีรายได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างไรก็ตามนโยบายนี้ข้อเสียและผลกระทบต่อความมั่นคงหลายประการ

ประการแรก นโยบายนี้ให้ความช่วยเหลือชาวนาทุกคนที่นำข้าวมาจำนำ โดยไม่คำนึงถึงความจำเป็น ยิ่งไปกว่านั้นชาวนายากจนที่ปลูกข้าวไว้บริโภคเองและไม่มีผลผลิตข้าวเหลือพอสำหรับจำหน่ายจะไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ นโยบายนี้จึงอาจทำให้ขาดประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณ

ประการที่สอง นโยบายนี้จะสร้างภาระด้านงบประมาณสูงมาก เนื่องจากการตั้งราคา รับจำนำข้าวไว้ค่อนข้างสูงทำให้มีแนวโน้มขาดทุนสูงมาก รัฐบาลยังมีต้นทุนในการจ้างโรงสีสีข้าว จัดเก็บข้าว และขนส่งข้าว อีกทั้งยังมีต้นทุนในการตรวจสอบคุณภาพ การจัดหาตลาดเพื่อระบายข้าว รวมทั้งยังมีความเสียหายจากการเสื่อมคุณภาพของข้าวที่จัดเก็บไว้นาน นอกจากนี้ภาระทางการคลังจากนโยบายนี้ยังมีแนวโน้มสูงขึ้น เนื่องจากราคารับจำนำที่สูงขึ้นจะจูงใจให้เกษตรกรหันมาปลูกข้าวมากขึ้นและการยกเลิกนโยบายเป็นไปได้ยากเพราะจะมีแรงต่อต้านจากชาวนาซึ่งเป็นฐานเสียงของรัฐบาล

ประการที่สาม นโยบายจำนำข้าวจะทำให้สายแรงจูงใจและประสิทธิภาพอันเกิดจากกลไกตลาด (ถึงแม้ว่าตลาดข้าวอาจจะไม่ใช่ตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ แต่มีการแข่งขันในระดับหนึ่ง) เพราะรัฐจะเข้ามาเป็นลูกค้าข้าวเพียงรายเดียว นโยบายนี้จะทำให้โรงสีขาดแรงจูงใจ

ในการปรับปรุงประสิทธิภาพเพราะการเข้าเป็นโรงสีในโครงการไม่ได้เกิดจากการแข่งขันหรือคัดเลือกรจากโรงสีที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

ประการที่สี่ นโยบายนี้จะทำลายความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมข้าวไทย ทำให้อุตสาหกรรมข้าวในประเทศอ่อนแอลง เพราะรัฐบาลกลายเป็นผู้ค้าข้าวรายเดียว ขณะที่ผู้ส่งออกข้าวหรือผลิตข้าวต้องประมูลเพื่อซื้อข้าวจากรัฐ ซึ่งทำให้ผู้ผลิตแต่ละรายมีความเสี่ยงว่าจะสามารถซื้อข้าวจากรัฐเพื่อส่งมอบให้ลูกค้าในราคา ปริมาณ และคุณภาพที่ลูกค้าต้องการได้หรือไม่

ประการที่ห้า การดำเนินนโยบายมีความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตสูงเพราะรัฐบาลต้องจ้างเอกชนในการดำเนินการแทนรัฐ เช่น การรับซื้อข้าว การสีข้าว การจัดเก็บข้าว เป็นต้น ในขณะที่ภาครัฐมีกำลังในการตรวจสอบจำกัด (เช่น การตรวจสอบคุณภาพข้าว การตรวจสอบสต็อกข้าว) โครงการนี้จึงมีช่องทางที่เจ้าหน้าที่รัฐหรือเอกชนจะแสวงหาประโยชน์จากการดำเนินการขั้นตอนต่าง ๆ ได้มาก

ประการที่หก นโยบายจํานำข้าวอาจทำลายความเข้มแข็งของเครือข่ายทางสังคม โดยทำให้เกษตรกรเปลี่ยนจากการพึ่งพากันและกันเป็นการหันไปพึ่งรัฐ องค์กรทางสังคมของเกษตรกร(เช่น สหกรณ์ วิสาหกิจชุมชน) ที่ทำกิจการเกี่ยวกับการสีข้าว โกดังเก็บข้าว รวบรวมผลผลิต หรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์ข้าว หากไม่ได้เป็นโรงสีภายใต้โครงการรับจํานำข้าว ก็จะถูกลดบทบาทลงหรือมีเกษตรกรมาใช้บริการลดลง

ในความเห็นด้านความสำเร็จของนโยบายข้าวควรบรรลุเป้าหมายสำคัญ 3 ประการ คือ การยกระดับรายได้ของเกษตรกรการสร้างประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจและการสร้างความมั่นคงทางอาหารของประเทศ นโยบายจํานำข้าวของรัฐบาลสามารถบรรลุเป้าหมายเพียงการยกระดับรายได้ของเกษตรกร แต่มิได้เป็นการเพิ่มรายได้ที่ยั่งยืนเพราะวิสาหกิจชุมชนและอุตสาหกรรมข้าวไทยถูกทำให้อ่อนแอลง อีกทั้งยังล้มเหลวในด้านประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจ เพราะใช้จ่ายงบประมาณสูงมาก และอาจทำลายความหลากหลายของผลผลิตอาหารของประเทศ เพราะเกษตรกรหันมาเพาะปลูกข้าวแทนการผลิตผลผลิตทางเกษตรประเภทอื่น

อย่างไรก็ตาม นโยบายจํานำข้าวของรัฐบาลควรดำเนินการตามแนวคิดของการจํานำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดราคารับจํานำที่เหมาะสม เพื่อไม่ให้เป็นการต้องงบประมาณมากเกินไป และรัฐไม่เข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดข้าวมากเกินไป แต่หากรัฐบาลต้องการใช้นโยบายจํานำข้าวเป็นเครื่องมือยกระดับรายได้ชาวนา รัฐบาลควรกำหนดกลุ่มเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ โดยพิจารณาตามความจำเป็น เช่น เฉพาะเกษตรกรที่ยากจน เกษตรกรที่มีพื้นที่นาน้อย หรือต้องเช่าที่นาจากผู้อื่น เป็นต้น แต่ในระยะยาว รัฐบาลควรสนับสนุนการใช้ระบบตลาดการค้า

การเกษตรล่วงหน้า เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของราคาข้าวแทนการจำหน่ายข้าว โดยการพัฒนาความรู้ของเกษตรกรเกี่ยวกับสินค้าเกษตรล่วงหน้า การพัฒนาระบบสารสนเทศที่เหมาะสมกับเกษตรกรเพื่อส่งสัญญาณให้เกษตรกรทราบทิศทางของการผลิตและราคาสินค้าล่วงหน้า และเป็นช่องทางในการเข้าถึงการบริการของตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าด้วย

นอกจากนี้ รัฐบาลยังควรให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลิตภาพการผลิตข้าว ได้แก่ การพัฒนาระบบชลประทานเนื่องจากการทำนาในหลายพื้นที่ที่พึ่งพาน้ำฝนเพียงอย่างเดียวทำให้ผลผลิตต่ำ และการพัฒนาและใช้เทคโนโลยีในการผลิตข้าว ตั้งแต่การพัฒนาพันธุ์ข้าว เทคโนโลยีการเพาะปลูกและการเก็บเกี่ยวตลอดจนการเก็บรักษาและการแปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่าของผลผลิตข้าว การส่งเสริมการแข่งขันในอุตสาหกรรมข้าวเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ควรให้ความสำคัญเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในกระบวนการผลิตข้าว สร้างแรงจูงใจในการพัฒนาคุณภาพข้าว และทำให้การจัดสรรผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมข้าวเป็นไปอย่างเป็นธรรม ประการสำคัญ รัฐบาลควรส่งเสริมการปรับโครงสร้างการผลิตและแรงงาน โดยการพัฒนาความรู้และทักษะฝีมือแรงงานภาคเกษตร เพื่อเอื้อให้แรงงานภาคเกษตรย้ายไปสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นที่มีผลิตภาพสูงกว่าและมีรายได้สูงและมีเสถียรภาพมากกว่า รวมทั้งสนับสนุนการทำการเกษตรที่ใช้เครื่องจักรกล ซึ่งต้องทำให้เกษตรกรรวมตัวกันให้มีการผลิตที่มีขนาดใหญ่ เช่น การจัดตั้งเครือข่ายธุรกิจชุมชน การรวมกลุ่มเป็นสหกรณ์ที่เข้มแข็ง การร่วมลงทุนกับภาคธุรกิจ เป็นต้น ซึ่งแนวทางนี้จะทำให้การผลิตมีประสิทธิภาพสูง และทำให้เกษตรกรมีอำนาจต่อรองมากขึ้นด้วย นโยบายจำหน่ายข้าวเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการใช้นโยบายข้าวเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งมุ่งเน้นการดำเนินนโยบายที่เห็นผลได้รวดเร็ว ถึงแม้การจำหน่ายข้าวจะเป็นไม้เด็ดของพรรครัฐบาลในการเอาชนะในทางการเมือง แต่ก็อาจทำให้พรรครัฐบาลพ่ายแพ้ด้วยภัยที่ตัวเองสร้างขึ้น

ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์, นิภา ศรีอนันท์ และสุวรรณา ตุลยวสินพงษ์ (2553) ได้ศึกษาเรื่องโครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังเพื่อป้องกันการทุจริต เป็นโครงการที่จัดทำขึ้นโดยมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อศึกษาวิเคราะห์นโยบายสถานการณ์และมาตรการของรัฐในการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง วิเคราะห์และประมาณการต้นทุนทางการเงินและความสูญเสียประสิทธิภาพต่อระบบเศรษฐกิจที่เกิดจากการดำเนินโครงการรับจำหน่ายมันสำปะหลังจากเกษตรกร ศึกษารูปแบบและกระบวนการทุจริตตลอดจนเสนอแนะแนวทางที่มีประสิทธิภาพและสามารถป้องกันการทุจริตได้ มันสำปะหลังเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของไทยเป็นรองจากข้าวและยางพารา โดยที่ผ่านมามีภาครัฐได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของเกษตรกรและยกระดับคุณภาพของมันสำปะหลังไทย แต่ปัญหามักเกิดขึ้นได้บ่อยครั้ง

เมื่อราคามันสำปะหลังผันผวนและตกต่ำ ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรไม่สามารถขายผลผลิตได้ในระดับราคาที่น่าพอใจหรือคุ้มกับต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการเพาะปลูกเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากราคาหัวมันสำปะหลังที่ตกต่ำมารวมตัวกันเพื่อเรียกร้องให้รัฐยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือในช่วงเกือบ 10 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลต่าง ๆ ได้เน้นแนวทางการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังผ่านการรับจํานำหัวมันสดเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร แต่การสร้างอุปสงค์เทียมนั้นไม่เกิดประโยชน์มากนัก เพราะรัฐไม่ได้รับจํานำหัวมันสดไว้ทั้งหมด ดังจะเห็นได้ว่าที่ผ่านมารัฐบาลเปิดรับจํานำหัวมันสำปะหลังเพียงร้อยละ 1 ถึงร้อยละ 11 ของปริมาณหัวมันสดที่ผลิตได้ในประเทศในช่วงปี 2543-2550

นอกจากนั้นหากพิจารณากระบวนการหรือขั้นตอนการรับจํานำแล้ว มีหลายฝ่ายจากทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการรับจํานำ โดยที่แต่ละฝ่ายมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน หากไม่มีระบบตรวจสอบและจุดที่ตีพอ ย่อมเปิดโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันได้ในที่สุด การทุจริตในโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังที่ผ่านมาเกิดขึ้นหลายลักษณะ เช่น การสวมสิทธิการปลอมปน เป็นต้น ซึ่งยากต่อการประเมินความเสียหายเพราะไม่ปรากฏข้อมูลสถิติที่นำมาใช้ประเมินได้นอกจากได้รับรู้ผ่านการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น อย่างไรก็ตามก็ศึกษาได้พยายามชี้ให้เห็นช่องทางที่อาจนำไปสู่การทุจริต โครงการได้ประเมินค่าเช่าทางเศรษฐกิจของเกษตรกรและผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการแทรกแซง ตลอดจนประเมินต้นทุนการดำเนินงานและความสูญเสียทางเศรษฐกิจ จากการดำเนินโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังในหลายช่วงเวลาที่ผ่านมา

การศึกษาชี้ให้เห็นว่า โครงการแทรกแซงตลาดหัวมันสำปะหลังก่อภาระการคลังให้แก่รัฐบาลหลายพันล้านบาทในแต่ละปี เพื่อรับจํานำหัวมันสำปะหลังจากเกษตรกรและเสียค่าใช้จ่ายในการแปรสภาพและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่าง ๆ ให้แก่ทั้งผู้ประกอบการลานมันและโรงแป้งมัน รวมถึงหน่วยงานของรัฐ เช่น อคส. และ ธ.ก.ส. แม้ว่ารัฐบาลจะสามารถระบายผลผลิตที่หลุดจํานำได้ แต่ผลกำไรที่เกิดขึ้นก็ยังไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการรับจํานำทั้งหมด โดยรวมแล้วมาตรการรับจํานำหัวมันสดนี้มิได้ส่งผลดีต่อเกษตรกรส่วนรวม กล่าวคือ มีเกษตรกรเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมโครงการแม้ว่าเกษตรกรที่ได้เข้าร่วมโครงการมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการจํานำก็ได้สูงเมื่อเทียบกับต้นทุนค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องสูญเสียไป นอกจากนี้โครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ยังได้สร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจจำนวนมากแก่ผู้ประกอบการต่าง ๆ เช่น กรณีโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี 2549/ 50 นั้นค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่คำนวณได้ มีมูลค่ารวมกันประมาณ 1.5 พันล้านบาท โดยที่ผู้ประกอบการลานมันโรงแป้งมันสำปะหลัง และผู้ประมูลซื้อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในคลังของรัฐ เป็นกลุ่มที่ได้รับ

ประโยชน์มากที่สุด เป็นต้น ทั้งนี้โครงการแทรกแซง ฯ ยังก่อให้เกิดการพัฒนากระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและการทุจริตคอร์รัปชันรูปแบบใหม่ซึ่งเป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจส่วนรวมและยังบิดเบือนกลไกตลาด ทำให้ไม่เกิดการพัฒนาคาตลาดมันล่าปะหลังเท่าที่ควร

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2536) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร โดยทำการเปรียบเทียบกันระหว่างตัวแปรอิสระ 4 ตัวแปร ซึ่ง ประกอบด้วย ตัวแปรความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย ความพร้อมของทรัพยากร ความซับซ้อนของโครงสร้าง และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ พบว่า ตัวแปรความพร้อมของทรัพยากรมีอิทธิพล และสามารถอธิบายความมีประสิทธิภาพได้มากที่สุด รองลงมา ได้แก่ ตัวแปรความซับซ้อนของโครงสร้าง ตัวแปรความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย และตัวแปรการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ ตามลำดับ ส่วนในด้านทิศทางของความสัมพันธ์ พบว่า ตัวแปรอิสระ 3 ตัวแปร ได้แก่ ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย ความพร้อมของทรัพยากร และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ ในขณะที่ความซับซ้อนของโครงสร้าง มีความสัมพันธ์เชิงลบกับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตรกร จารุพงษ์ (2553) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต: การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินและเศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก โครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นโครงการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรที่ใช้งบประมาณแผ่นดินมากที่สุดในบรรดาโครงการแทรกแซงสินค้าเกษตรทุกชนิด ถึงแม้โครงการจำนำข้าวเปลือกจะไม่ใช่โครงการที่มีปัญหาการทุจริตเท่ากับการรับจำนำลำไย แต่ก็มีรายงานเกี่ยวกับการทุจริตของผู้เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกอยู่เป็นประจำ รวมทั้งจะเห็นได้ว่าฝ่ายการเมืองก็ยังนิยมใช้ นโยบายรับจำนำพืชผลเป็นนโยบายการหาเสียงกับเกษตรกร วัตถุประสงค์ของงานวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาการประมาณต้นทุน จากผลการศึกษาวิจัยพบว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกจำนวน 5.24 ล้านตัน ในปี 2548/ 49 ก่อให้เกิดต้นทุนทางการเงินและต้นทุนแฝง (Implicit cost) เท่ากับ 51,758.26 ล้านบาท และภาวะขาดทุนเท่ากับ 19,130 ล้านบาท ซึ่งการรับจำนำมีผลให้สวัสดิการสังคมเปลี่ยนไป เพราะโครงการนี้เป็นการโอนทรัพยากรจากผู้เสียภาษีและผู้บริโภคมายังผู้ผลิต ส่วนต้นทุนสวัสดิการมีค่าอยู่ระหว่าง 16,609.94 ล้านบาท ถึง 17,720.99 ล้านบาท ซึ่งต่ำกว่าการขาดทุน เพราะแม้ผู้บริโภคจะซื้อข้าวแพงขึ้น แต่ชาวนาที่ไม่ได้เข้าโครงการ ฯ ก็ได้รับประโยชน์จากราคาข้าวในตลาดที่สูงขึ้น โดยได้รับประโยชน์ประมาณร้อยละ 56 ถึงร้อยละ 63 ของผลประโยชน์ที่ตกแก่ชาวนาทั้งหมด รายรับ การขาดทุนต้นทุน

สวัสดิการสังคม (Welfare cost) ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และการประมาณการผลตอบแทนส่วนเกิน (ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ) ที่ตกแก่กลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในโครงการรับจำนำข้าว การวิเคราะห์กิจกรรมการแสวงหาค่าเช่าตลอดจนศึกษาพฤติกรรมการณ์ของผู้เกี่ยวข้องในโครงการรับจำนำ นอกจากนี้ จะวิเคราะห์ผลกระทบต่อต้นทุน การแข่งขันในตลาดข้าว และความสามารถในการแข่งขันของข้าวไทย โดยเลือกศึกษาโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีฤดูกาลผลิต 2548/ 49 เนื่องจากเป็นปีที่รัฐจำหน่ายข้าวออกหมดแล้วและมีข้อมูลค่อนข้างสมบูรณ์ นอกจากนี้ ยังเป็นปีที่ราคาจำนำสูงกว่าราคาตลาดมาก ทำให้มีการรับจำนำข้าวเปลือกจำนวนมากคล้ายกับสถานการณ์ในปี พ.ศ. 2551-2552

ศูนย์วิจัยนโยบายและการบริหาร (2554) ได้ศึกษาเรื่อง โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีปีการผลิต 2554/ 55 เป็นการวิจัยประเมินผล (Evaluation research) ซึ่งผสมผสานวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) และวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการศึกษาจากเอกสารการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก การจัดสนทนากลุ่ม และการลงพื้นที่สังเกตการณ์ สำหรับการวิจัยเชิงปริมาณใช้ในการประเมินผลโครงการและการสำรวจความพึงพอใจของเกษตรกร โรงสี/ตลาดกลาง ที่มีต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/ 55 ในการประเมินที่ปรึกษาจะประเมินปัจจัยนำเข้า (Inputs) ผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ผลกระทบ (Impacts) ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการศึกษาจากเอกสารการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก การจัดสนทนากลุ่ม และการลงพื้นที่สังเกตการณ์ เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/ 55 และศึกษาข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขปัญหาการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/ 55 พบว่า เกษตรกรมีความพึงพอใจต่อโครงการรับจำนำข้าว ๑ จำนวน 2,900 คน คิดเป็นร้อยละ 74.90 และมีความพึงพอใจต่อกระบวนการรับจำนำมากกว่าร้อยละ 66 เกษตรกรเห็นด้วยถึงเห็นด้วยอย่างยิ่งว่ามีรายได้มากขึ้นจากการเข้าร่วมโครงการรับจำนำ จำนวน 2,745 คน คิดเป็นร้อยละ 70.89 และปัญหาและอุปสรรคของเกษตรกรผู้ตอบแบบสอบถาม 4 ภาค จากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 3,872 คน ที่มีต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/ 55 มีปัญหาความล่าช้าของการออกไปประทวนมากที่สุด จำนวน 257 คน คิดเป็นร้อยละ 0.07 ไม่มั่นใจโรงสีที่รับจำนำในการชั่งน้ำหนัก/ ตรวจวัดความชื้น/ ตรวจวัดสิ่งเจือปน จำนวน 176 คน คิดเป็นร้อยละ 0.05 การดำเนินการล่าช้าจำนวน 108 คน คิดเป็นร้อยละ 0.03

สมพร อัสวีตานนท์ (2552) ได้ศึกษาเรื่อง ความเป็นพลวัตของเศรษฐกิจการผลิตข้าวของไทยและการมองไปข้างหน้า โดยการศึกษาในเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงในแบบแผนการผลิตและการบริโภคข้าวและการตอบสนองของอุปทานผลผลิต

ข้าวและอุปสงค์การบริโภคข้าวต่อตัวแปรทั้งทางด้านราคาและไม่ใช่ราคา (2) เพื่อประมาณ แนวโน้มของอุปทานการส่งออกข้าวของไทยต่อไป ทั้งนี้ พบว่า ในด้านอุปทานการผลิตเกษตรกร ในพื้นที่ชลประทานได้มีการขยายตัวของ การปลูกข้าวพันธุ์ใหม่ไวต่อช่วงแสงกันอย่างแพร่หลายและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในแบบแผนการผลิตข้าวอุปทานผลผลิตข้าวในภาพรวมมีการตอบสนองต่อราคาข้าวมากกว่าปัจจัยอื่น ๆ รองลงมา ได้แก่ ปัจจัยทางด้านการลงทุนวิจัยในภาคผลิตข้าว การพัฒนาพื้นที่ชลประทานและรวมถึงปัจจัยด้านราคาของพืชพลังงานและพืชแข่งขัน นอกจากนี้ ราคาของปัจจัยการผลิตทั้งปุ๋ยเคมีและแรงงานมีผลกระทบในทางกลับกันต่ออุปทานผลผลิต ในด้านอุปสงค์การบริโภคข้าว พบว่า แบบแผนการบริโภคข้าวของครัวเรือนไทยได้เปลี่ยนแปลงไปตามภูมิภาคตามการพัฒนาของเมืองและชนบทและตามระดับรายได้พร้อมกับมีการตอบสนองต่อระดับค่าใช้จ่ายของครัวเรือนในทางตรงข้าม โดยเฉพาะเมื่อครัวเรือนมีระดับรายได้ที่สูงขึ้น นอกจากนี้ พบว่า ระดับราคาข้าวและระดับรายได้ต่อบุคคล ได้มีผลในทิศทางตรงข้ามกับความ ต้องการบริโภคข้าวต่อบุคคลภายในประเทศพร้อมนี้ได้คาดหมายว่า อุปทานข้าวส่วนเกินเพื่อการส่งออกใน 15 ปีข้างหน้าจะมีประมาณ 8-10 ล้านตันข้าวสาร และผลของการศึกษายังให้ข้อเสนอแนะว่าการปรับตัวเพิ่มขึ้นราคาพืชอาหารที่นำไปใช้เป็นพืชพลังงาน จะส่งผลต่อการลดลงของอุปทานผลผลิตข้าวแต่ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับอุปทานการส่งออกข้าวจะไม่รุนแรง ทั้งนี้ เพราะการชะลอตัวลงของอุปสงค์การบริโภคข้าวภายในประเทศและเพื่อบรรเทาการชะลอตัวของผลผลิตข้าวในอนาคตการขยายการลงทุนในการวิจัย ในภาคการผลิตข้าวและรวมถึง การพัฒนาการชลประทานให้ขยายตัวออกไปนับว่ามีความจำเป็น

อัทธ์ พิศาลวานิช (2554) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาความอยู่รอดของข้าวไทยภายใต้ ประชาคมอาเซียนซึ่งมีวัตถุประสงค์ คือ (1) เพื่อเปรียบเทียบศักยภาพการผลิต การค้าและนโยบายของข้าวไทยกับเวียดนาม (2) เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อรายได้ การใช้ปัจจัยการผลิต การใช้ที่ดินของชาวนาไทย (3) เพื่อเสนอข้อเท็จจริงของผลกระทบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนต่อความอยู่รอดของข้าวไทย ผลการวิจัย พบว่า ไทยสูญเสียส่วนแบ่งการตลาดอาเซียนในประเภทข้าวขาวให้แก่เวียดนามแต่สำหรับข้าวประเภทอื่นไทยยังคงครองส่วนแบ่งการตลาดเอาไว้ได้ แต่ทั้งนี้ จากการพิจารณาด้านการผลิต พบว่า ไทยมีศักยภาพมากกว่าทั้งพันธุ์ข้าว คุณภาพข้าว ความชำนาญของชาวนา โครงสร้างพื้นฐาน เทคโนโลยีการผลิตข้าว และการขนส่ง สำหรับผลกระทบที่มีต่อรายได้ การใช้ปัจจัยการผลิต การใช้ที่ดินของชาวนาไทย พบว่า หลังจากมีการปรับลดภาษีศุลกากรข้าวสารให้เป็นร้อยละศูนย์ จะส่งให้ไทยได้รับประโยชน์มากขึ้น ทั้งในภาคการผลิต การใช้ปัจจัยการผลิต การส่งออกและรายได้ของชาวนา และสำหรับชาวนาจากผลการวิจัย พบว่า ได้รับผลกระทบน้อยที่สุด เนื่องจากราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาได้รับหรือรายได้ของชาวนา

มีหน่วยงานรัฐคอยช่วยเหลือ แต่นโยบายรัฐดังกล่าวถือเป็นคาบสองคมเนื่องจากการแทรกแซงตลาด มีช่องทางที่สามารถทุจริตคอร์รัปชันและไม่เป็นการกระตุ้นหรือเชิญชวนให้ชาวนาพัฒนาศักยภาพการผลิตข้าวของตนเองให้เป็นข้าวที่มีคุณภาพ เพิ่มปริมาณผลผลิตต่อไร่ หรือส่งเสริมการลดต้นทุนการผลิตทำให้ชาวนาไทยไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาข้าวไทยทั้งระบบ คือ (1) นโยบายเพื่อเสริมศักยภาพด้านการผลิตของชาวนาไทย ส่งเสริมให้ชาวนาลดต้นทุนการเพาะปลูกข้าวอย่างจริงจัง โดยณรงค์ให้ใช้ปุ๋ยชีวภาพแทนปุ๋ยเคมี การวิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าวให้สามารถเพาะปลูกให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น (2) นโยบายส่งเสริมศักยภาพด้านการตลาด เพิ่มช่องทางในการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารด้านข้าวของไทยในตลาดอาเซียน (3) นโยบายเสริมศักยภาพข้าวไทยทั้งระบบ รวมกลุ่มกันระหว่างชาวนา ผู้ประกอบการ โรงสีข้าว ผู้ส่งออก รวมถึงตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระที่ดูแลข้าวไทยทั้งระบบ ตั้งแต่การผลิตและการส่งออกเพื่อให้การดำเนินงานทุกส่วนมีความสอดคล้องกัน

อาคม ใจแก้ว (2533) ได้ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้: ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทฤษฎี ประกอบไปด้วยปัจจัยหลากหลายด้านด้วยกัน ดังนี้ ปัจจัยที่หนึ่ง ปัจจัยด้านลักษณะของนโยบาย ได้แก่ ความชัดเจน และความเป็นไปได้ของนโยบาย ความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพปัญหา ภายใต้งานใจของแนวคิดทฤษฎี ที่นำมาพิจารณากำหนดนโยบายนั้น ปัจจัยที่สอง ปัจจัยด้านลักษณะองค์การ ได้แก่ การประสานงาน และการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ ปัจจัยที่สาม ปัจจัยด้านลักษณะข้าราชการ ได้แก่ ความรู้ความสามารถ ความตั้งใจจริง ตลอดจนการปรับตัว ปัจจัยที่สี่ ปัจจัยด้านทรัพยากร ได้แก่ งบประมาณ และจำนวนทีมงาน หรือบุคลากร ปัจจัยที่ห้า ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูล และกระบวนการติดต่อสื่อสาร ได้แก่ การใช้ข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายในระดับพื้นที่ และการใช้ข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบปฏิบัติงานร่วมกัน ปัจจัยที่หก ปัจจัยด้านลักษณะกลุ่มบุคคลเป้าหมายของนโยบาย ได้แก่ ความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย และการสนับสนุนของผู้นำท้องถิ่น และปัจจัยที่เจ็ด ปัจจัยด้านลักษณะชุมชน ได้แก่ ความสำคัญด้านสังคม และวัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่น

จากการศึกษาวิเคราะห์เชิงปริมาณ ได้แบ่งการทดสอบออกเป็น 2 แบบ คือ แบบแรก เป็นการทดสอบปัจจัยด้านชุมชน และปัจจัยด้านลักษณะประชาชน พบว่า ปัจจัยดังกล่าว ถึงแม้จะมีผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบาย ทั้งเชิงทัศนคติและเชิงพฤติกรรม แต่ก็มีผลกระทบน้อยมาก ส่วนแบบที่สองเป็นการทดสอบลักษณะของนโยบาย ปัจจัยด้านลักษณะองค์การ ปัจจัยด้านลักษณะข้าราชการ ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูล และกระบวนการติดต่อสื่อสาร และปัจจัยด้านทรัพยากร พบว่า

ปัจจัยทั้งหมดมีผลต่อความสำเร็จของนโยบายเชิงทัศนคติพอใช้ แต่จะมีผลต่อความสำเร็จของนโยบายเชิงพฤติกรรมการปฏิบัติงานของข้าราชการน้อยมาก จากการศึกษาในเชิงคุณภาพอธิบายได้ว่า ตัวแปรทุกตัวมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งเชิงทัศนคติและเชิงพฤติกรรม แต่ค้นพบว่า ความสัมพันธ์นั้นไม่สามารถระบุเป็นน้ำหนักเปรียบเทียบให้เห็นเป็นรูปธรรมได้

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การศึกษา การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการนํานโยบายรับจํานำเข้าของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ เป็นการวิจัยเชิงวิเคราะห์ (Analytical research) ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจากตำรา เอกสาร การสัมภาษณ์ และการสำรวจ มีรายละเอียด ดังนี้

วิธีการศึกษา

ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยแบบผสม (Mixed method) ระหว่างเชิงคุณภาพ และเชิงปริมาณ โดยเน้นหนักเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research)

1.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ จากหนังสือ บทความ กฎหมาย กฎระเบียบ หนังสือสั่งการของทางราชการ เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาจากสภาพข้อเท็จจริงและปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เป็นเงื่อนไขที่มีผลต่อการนํานโยบายรับจํานำเข้าไปปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์ (Content analysis) และเสนอผลการศึกษาในรูปแบบการอธิบายเชิงพรรณนา (Descriptive method)

1.2 เก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-depth interview) กับบุคคลที่เกี่ยวข้อง 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 คือ ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการนํานโยบายรับจํานำเข้าไปปฏิบัติ กลุ่มที่ 2 คือ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มที่ 3 คือ กลุ่มเอกชน โรงสีที่เข้าร่วมโครงการ

2. การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) รูปแบบการวิจัยเชิงสำรวจเพื่อสำรวจความคิดเห็นของเกษตรกรชาวนาที่เข้าร่วมโครงการรับจํานำของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการสำรวจความคิดเห็น จากกลุ่มตัวอย่าง (Sample) จากเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ (ชาวนา) จำนวน 17 อำเภอ 158 ตำบล 2,120 หมู่บ้าน จำนวนครัวเรือนเกษตร 166,716 ครัวเรือนเกษตร

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยมี 3 อย่าง คือ (1) เอกสาร เนื้อหาสาระของนโยบาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ และวาระการประชุม (2) แบบสัมภาษณ์เชิงลึก และ (3) แบบสอบถาม โดยมีรายละเอียด

ดังนี้

1. ข้อมูลเอกสารต่าง ๆ จากหนังสือ บทความ กฎหมาย กฎระเบียบ หนังสือสั่งการ ของทางราชการ เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องรวมถึงผลงานวิทยานิพนธ์ที่ได้ทำการศึกษาก่อนหน้านี้

2. แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำคุกในจังหวัดสุรินทร์ ประกอบด้วย

2.1 กลุ่มที่ 1 ข้าราชการระดับผู้บังคับบัญชา ซึ่งองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำคุกในจังหวัดสุรินทร์ ได้แก่ พาณิชย์จังหวัด เกษตรจังหวัด ผู้อำนวยการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การค้าภายใน สถิติจังหวัดสุรินทร์ ข้าราชการผู้ได้บังคับบัญชา เกษตรอำเภอ ซึ่งมีประเด็นสัมภาษณ์ 3 ด้าน คือ

2.1.1 ด้านแนวคิดและสาระสำคัญของนโยบายรับจำคุกของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (Inputs) ได้แก่

2.1.1.1 วัตถุประสงค์ของนโยบาย

2.1.1.2 การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน

2.1.1.3 มาตรการในการปฏิบัติงาน

2.1.1.4 ทรัพยากรการบริหาร

2.1.2 ด้านกระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในจังหวัดสุรินทร์ (Process) ได้แก่

2.1.2.1 การแปลงนโยบาย/ถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ

2.1.2.2 การบริหารจัดการในหน่วยงานปฏิบัติ

2.1.2.3 การประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ

2.1.2.4 การนิเทศและติดตามประเมินผล

2.1.3 ด้านผลของการนำนโยบายรับจำคุกไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ (Outputs) ได้แก่

2.1.3.1 ผลผลิต

2.1.3.2 ผลลัพธ์

2.1.3.3 ผลกระทบ

2.2 กลุ่มที่ 2 ได้แก่ ผู้แทนกลุ่มเกษตรกร คือ ผู้แทนสมาคมส่งเสริมชาวนาไทย อาสาสมัครเกษตร ประธานสภาเกษตรกร ในจังหวัดสุรินทร์ซึ่งเป็นองค์ประกอบของ คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำคุกในจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งมีประเด็นสัมภาษณ์ 3 ด้าน คือ

- 2.2.1 ด้านแนวคิดและสาระสำคัญของนโยบายรับจํานำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (Inputs) ได้แก่
- 2.2.1.1 วัตถุประสงค์นโยบาย
 - 2.2.1.2 การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน
 - 2.2.1.3 มาตรการในการปฏิบัติงาน
 - 2.2.1.4 ทรัพยากรการบริหาร
- 2.2.2 ด้านกระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการการนํานโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ (Process) ได้แก่
- 2.2.2.1 การแปลงนโยบาย/ ถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ
 - 2.2.2.2 การบริหารจัดการในหน่วยงานปฏิบัติ
 - 2.2.2.3 การประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ
 - 2.2.2.4 การนิเทศและติดตามประเมินผล
- 2.2.3 ด้านผลของการนํานโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ (Outputs) ได้แก่
- 2.2.3.1 ผลผลิต
 - 2.2.3.2 ผลลัพธ์
 - 2.2.3.3 ผลกระทบ
- 2.3 กลุ่มที่ 3 ผู้ประกอบกิจการเอกชน (โรงสี) ผู้แทนสมาคมโรงสีข้าวผู้แทนสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทยในจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการกํากับดูแลการรับจํานำข้าวในจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งมีประเด็นสัมภาษณ์ 2 ด้าน คือ
- 2.3.1 ด้านแนวคิดและสาระสำคัญของนโยบายรับจํานำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (Inputs) ได้แก่
- 2.3.1.1 วัตถุประสงค์ของนโยบาย
 - 2.3.1.2 การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน
 - 2.3.1.3 มาตรการในการปฏิบัติงาน
 - 2.3.1.4 ทรัพยากรการบริหาร
- 2.3.2 ด้านกระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการการนํานโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ (Process) ได้แก่
- 2.3.2.1 การแปลงนโยบาย/ ถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ
 - 2.3.2.2 การบริหารจัดการในหน่วยงานปฏิบัติ

2.3.2.3 การประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ

2.3.2.4 การนิเทศและติดตามประเมินผล

2.3.3 ด้านผลของการนำนโยบายรับจํานำเข้าไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์

(Outputs) ได้แก่

2.3.3.1 ผลผลิต

2.3.3.2 ผลลัพธ์

2.3.3.3 ผลกระทบ

3. แบบสอบถาม (Questionnaire) โดยดัดแปลงคําคำเอกสารทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย คําคำถามปลายปิด (Close-ended questionnaire) และปลายเปิด (Open-ended questionnaire) เพื่อให้เกษตรกรชาวนาสามารถกรอกข้อมูลได้ด้วยตนเอง (Self-administered questionnaire) เป็นการสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจํานำเข้าเปลือกจําจำนวน 17 อำเภอ ของจังหวัดสุรินทร์ ต่อกระบวนการนำนโยบายรับจํานำเข้าไปสู่การปฏิบัติ โดยแบ่งออกเป็น 4 ตอน ได้แก่

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับการเพาะปลูก

ตอนที่ 3 ข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของนโยบายรับจํานำเข้าเปลือกกระบวนการรับจํานำเข้าไปสู่การปฏิบัติ และผลการดำเนินนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์

ตอนที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายมาปฏิบัติ

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพและปริมาณ โดยมีการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ และแบบสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลที่สําคัญ และจากแบบสอบถามเกษตรกร ซึ่งมีขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. การเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ ในการเก็บข้อมูลในการวิจัยในครั้งนี้ ได้ใช้วิธีการรวบรวมข้อมูล 2 รูปแบบ คือ การเก็บข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) และการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) ดังนี้

1.1 การเก็บข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) โดยผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ เช่น กฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการ บทความ งานวิจัย มติคณะรัฐมนตรี รายงานการประชุมของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลด้วยการทำบันทึก (Note taking) และการทำบัญชีรายชื่อเอกสาร (Bibliography)

1.2 การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) ใช้วิธีวิจัยแบบสัมภาษณ์เจาะลึก โดยคัดเลือกจากคณะกรรมการกำกับดูแลข้าวจังหวัดสุรินทร์ โดยทำหนังสือขออนุญาต สัมภาษณ์จากวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจมหาวิทาลัยบูรพา โดยผู้วิจัยได้ทำหน้าที่สัมภาษณ์ ด้วยตนเองทั้งหมด ผู้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลตามแนวคำถาม (Interview guideline) ที่วางไว้ โดยนำข้อมูลที่ได้อาวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้้อย่างละเอียดลึกซึ้งถึงแก่น

2. การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ ในการเก็บข้อมูลภาคสนามสำรวจความคิดเห็น ของประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ โดยใช้แบบสอบถามนั้น โดยผู้วิจัยทำการ อบรมผู้ช่วยนักวิจัย เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับเนื้อหาของแบบสอบถามให้ตรงกัน ก่อนที่ดำเนินการเก็บข้อมูล ภาคสนามร่วมกันทั้งนักวิจัยและผู้ช่วยนักวิจัยใน 17 อำเภอ โดยขอความอนุเคราะห์เจ้าหน้าที่ เกษตรอำเภอในจังหวัดสุรินทร์ในการอำนวยความสะดวกในการนัดหมายกลุ่มตัวอย่างในแต่ละ อำเภอ จากนั้นรวบรวมและคัดเลือกแบบสอบถามที่มีความสมบูรณ์ ครบถ้วน นำไปลงรหัสข้อมูล แบบสอบถามในคอมพิวเตอร์เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์เพื่อการวิจัย โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลในครั้งนี้ ใช้เวลาในการเก็บข้อมูลภาคสนามทั้งสิ้น 60 วัน ตั้งแต่เดือน กันยายน-ตุลาคม พ.ศ. 2556

ประชากร

1. ในการวิจัยเชิงคุณภาพทำการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก ข้าราชการผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ ทั้งในระดับผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ตัวแทนเกษตรกร และตัวแทนภาคเอกชน ซึ่งผู้วิจัย ได้เลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Proposive sampling) โดยเลือกจากคณะกรรมการกำกับดูแล การรับจำนำข้าวในจังหวัดสุรินทร์ จำนวน 12 คน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.1 กลุ่มที่ 1 การสัมภาษณ์ข้าราชการระดับผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา จำนวน 8 คน ได้แก่

1.1.1 การค้าภายในจังหวัดสุรินทร์

1.1.2 พาณิชย์จังหวัดสุรินทร์

1.1.3 เกษตรจังหวัดสุรินทร์ 1 คน และเกษตรอำเภอ 2 คน

1.1.4 ผู้อำนวยการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์จังหวัดสุรินทร์

1.1.5 ผู้ประสานงานองค์การตลาดเพื่อการเกษตรจังหวัดสุรินทร์

1.1.6 ผู้ประสานงานคลังสินค้าจังหวัดสุรินทร์

1.2 กลุ่มที่ 2 ผู้แทนสมาคมส่งเสริมชาวนาไทยในจังหวัดและประธานสภาเกษตรกร และอาสาสมัครเกษตรกร จำนวน 3 คน

1.3 กลุ่มที่ 3 สัมภาษณ์แบบเชิงลึกผู้ประกอบการเอกชน (โรงสี) และผู้แทนสมาคมโรงสีข้าว จำนวน 1 คน

2. ในการวิจัยข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้วิธีเก็บข้อมูลจากหัวหน้าหรือตัวแทนครัวเรือนเกษตรของจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งแบ่งเขตการปกครองเป็น 17 อำเภอ 158 ตำบล 2,119 หมู่บ้าน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 173 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล จำนวน 24 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 147 แห่ง มีประชากรรวม 1,381,761 คน (ตามประกาศกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2553 และมีครัวเรือนเกษตรที่ผ่านการประชาคม จำนวนทั้งสิ้น 166,716 ครัวเรือนเกษตร ทำการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้จำนวนครัวเรือนเกษตรที่ขึ้นทะเบียนเกษตรและผ่านการประชาคมที่เกษตรจังหวัดสุรินทร์และใช้สูตรของ Yamane (1973) ในการคำนวณ ได้ผล ดังนี้

$$\text{สูตร} \quad n = \frac{N}{1+N(e)^2}$$

เมื่อ n = ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง

N = ขนาดของประชากร

e = ความคลาดเคลื่อนของการสุ่มตัวอย่างเท่ากับ .05

$$\text{แทนค่า} \quad n = \frac{166,426}{1+166,426(0.05)^2}$$

$$n = 399.0409$$

โดยในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างไว้ที่ 400 คน

ผู้วิจัยทำการสุ่มตัวอย่างของแต่ละอำเภอ และผู้วิจัยได้เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบอาศัย

ความน่าจะเป็น (Probability sampling) โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิตามสัดส่วน

(Proportional stratified random sampling) โดยใช้สูตร ดังนี้

$$\text{จำนวนตัวอย่างในแต่ละกลุ่มชั้น} = \frac{\text{ขนาดตัวอย่างทั้งหมด} \times \text{ประชากรในแต่ละกลุ่มชั้น}}{\text{ประชากรทั้งหมด}}$$

ซึ่งสามารถแบ่งกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยได้ ดังนี้

ตารางที่ 2 จำนวนการสุ่มตัวอย่างแบบสอบถามในแต่ละอำเภอ

ครัวเรือนเกษตรที่ผ่านการประชาคม	จำนวนครัวเรือน	กลุ่มตัวอย่าง
1. กาบเชิง	7,075	17
2. เขวาสินรินทร์	5,102	12
3. จอมพระ	7,713	18
4. ชุมพลบุรี	13,289	32
5. ท่าตูม	13,749	32
6. โนนนารายณ์	4,942	12
7. บัวเชด	4,454	10
8. ปราสาท	19,865	47
9. พนมดงรัก	3,051	7
10. เมืองสุรินทร์	24,079	56
11. รัตนบุรี	11,326	27
12. ลำดวน	4,414	10
13. ศรีณรงค์	5,983	14
14. ศีขรภูมิ	17,498	41
15. สนม	6,133	14
16. สังขะ	14,188	33
17. สำโรงทาบ	7,576	18
รวม	166,426	400

การสร้างและตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ

ขั้นตอนการสร้างแบบสอบถาม การทดสอบความเชื่อมั่น และความเที่ยงตรงของแบบสอบถาม โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการ ดังนี้

1. ความเที่ยงตรง (Validity) การสร้างคุณภาพเครื่องมือวิจัย ด้วยการหาค่าความเที่ยงตรงของแบบสอบถาม จะใช้วิธีการทดสอบหาค่าดัชนีความสอดคล้องของแบบสอบถามที่สร้างขึ้น โดยนำแบบสอบถามที่ได้ไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 4 ท่าน ตรวจสอบ ประกอบไปด้วย

1.1 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นันทยา อธิธิชินบัญชร ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายวิจัย และพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

1.2 นายวิรัตน์ นามวงษา การค้าภายในจังหวัดสุรินทร์

1.3 ผู้อำนวยการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจังหวัดสุรินทร์

1.4 ดร.บุญสม ธรรมาศิริพงษ์ ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยพัฒนาคุณภาพชีวิต

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

โดยพิจารณาความยากง่าย (Difficulty) ของแบบสอบถามว่าเหมาะสมกับผู้ตอบหรือไม่ ทั้งในด้านความยากง่ายในเนื้อหาและภาษาที่ใช้ ซึ่งผู้เชี่ยวชาญจะพิจารณาโดยลงความเห็น และให้คะแนนแบบสอบถาม ข้อใดมีค่า IOC ใกล้ 1.00 แสดงว่าความเที่ยงตรงด้านเนื้อหาดีมาก ถ้ามีค่าใกล้ 0 แสดงว่า ความเที่ยงตรงด้านเนื้อหาน้อย และถ้ามีค่า IOC เป็นจำนวนลบ แสดงว่าแบบสอบถามข้อนั้นไม่มีความเที่ยงตรงด้านเนื้อหา กำหนดค่า IOC ที่ใช้ได้ 0.50 ขึ้นไป (กัลยา วานิชย์บัญชา, 2546, หน้า 12)

2. นำแบบสอบถามไปปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องและนำไปทดลองใช้ (Try out) กับประชาชนที่อาศัยอยู่นอกจังหวัดสุรินทร์ โดยนำเครื่องมือที่ใช้วิจัยไปให้กลุ่มตัวอย่างที่อาศัยอยู่ในอำเภอเมืองจังหวัดศรีสะเกษ จำนวน 30 คน ทดลองใช้

3. นำผลที่ได้มาวิเคราะห์หาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) ของแบบสอบถาม โดยการคำนวณหาค่า Alpha coefficient โดยได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.93 ซึ่งในการหาความเชื่อมั่นของความเที่ยงตรงด้านแบบสอบถาม ข้อใดมีค่า IOC ใกล้ 1.00 แสดงว่า ความเที่ยงตรงด้านเนื้อหาดีมาก ถ้ามีค่าใกล้ 0 แสดงว่า ความเที่ยงตรงด้านเนื้อหาน้อย และถ้ามีค่า IOC เป็นจำนวนลบ แสดงว่า แบบสอบถามข้อนั้นไม่มีความเที่ยงตรงด้านเนื้อหา กำหนดค่า IOC ที่ใช้ได้ 0.50 ขึ้นไป (กัลยา วานิชย์บัญชา, 2546, หน้า 12)

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้แบ่งเป็น 3 ส่วน คือ (1) ศึกษาวิเคราะห์แนวคิดและสาระสำคัญของนโยบายรับจ่านำเข้าของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (2) ศึกษากระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการน่านโยบายรับจ่านำเข้าไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ (3) ศึกษาผลของการน่านโยบายรับจ่านำเข้าไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ โดยจะพิจารณาข้อมูลที่ได้ในการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content analysis) จากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งวิธีการวิเคราะห์อื่น ๆ เช่น การวิเคราะห์ข้อมูลแบบอุปนัย (Analytic induction) โดยสร้างข้อมูลเป็นข้อสรุปชั่วคราวและเชื่อมโยงข้อสรุปย่อยต่าง ๆ เพื่อแสดงความสัมพันธ์และนำไปสู่ข้อสรุปที่ใหญ่ขึ้นและการวิเคราะห์ โดยการเปรียบเทียบข้อมูล (Comparative analysis) โดยการเปรียบเทียบจากความเหมือน

และความแตกต่างที่มีอยู่ในคุณลักษณะ (Qualities) หรือคุณสมบัติ (Attributes) ของข้อมูลจากข้อมูลทั้งหมดประมวล สรุปผลจากแบบสัมภาษณ์เป็นหลัก และใช้ผลที่ได้จากแบบสอบถามเป็นข้อมูลประกอบเพื่อสรุปเป็นภาพรวมทั้งหมดของการวิจัยโดยกำหนดกลุ่มในการวิเคราะห์ ดังนี้

- 1.1 เจ้าหน้าที่ในหน่วยราชการที่นำนโยบายรับจ่านำข่าว ไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์
- 1.2 ตัวแทนภาคเอกชน ผู้ประกอบการเอกชน โรงสี
- 1.3 ตัวแทนเกษตรกร

2. การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการเก็บแบบสอบถามจากกลุ่มเกษตรกร ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป ทำการวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) ได้แก่ จำนวน (Frequency) และร้อยละ (Percentage) ใช้สำหรับการอธิบายข้อมูลส่วนบุคคล การหาค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard deviation) ใช้สำหรับการวิเคราะห์เนื้อหาสาระของนโยบายรับจ่านำข่าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (ปัจจุบันนำเข้า) กระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนำนโยบายรับจ่านำข่าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ และผลของการนำนโยบายรับจ่านำข่าวไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ โดยคะแนนของระดับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างจะถูกนำมาหาค่าเฉลี่ย แล้วจัดกลุ่มการหาค่าเฉลี่ยของข้อมูลโดยเป็นค่าที่ต่อเนื่องโดยมีหลักเกณฑ์การจัดกลุ่มและแปลผลตามช่วงคะแนน ดังต่อไปนี้

การวิเคราะห์ระดับคะแนน คำนวณช่วงคะแนนจาก

$$\frac{5-1}{1} = \frac{4}{5} = 0.80$$

ทำให้ได้เกณฑ์การวัดค่าเฉลี่ย ดังนี้

- 1.00 ≤ X ≤ 1.80 หมายถึง อยู่ในเกณฑ์ระดับไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
- 1.81 ≤ X ≤ 2.61 หมายถึง อยู่ในเกณฑ์ระดับไม่เห็นด้วย
- 2.62 ≤ X ≤ 3.42 หมายถึง อยู่ในเกณฑ์ระดับไม่แน่ใจ
- 3.43 ≤ X ≤ 4.23 หมายถึง อยู่ในเกณฑ์ระดับเห็นด้วย
- 4.24 ≤ X ≤ 5.00 หมายถึง อยู่ในเกณฑ์ระดับเห็นด้วยอย่างยิ่ง

สรุประเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยเรื่อง การศึกษา การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการนำนโยบายรับจ่านำข่าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ เป็นการวิจัยแบบผสม (Mix method) ระหว่างเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 สรุประเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา

วัตถุประสงค์	วิธีดำเนินการวิจัย			
	ข้อมูลที่ต้องใช้	แหล่งข้อมูล	วิธีการได้มาซึ่งข้อมูล	วิธีการวิเคราะห์
1. ศึกษาวิเคราะห์แนวคิดและสาระสำคัญของนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ชินวัตร	1. คำแถลงนโยบายของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ชินวัตร 2. คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ 3. สรุปวาระการประชุมคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ 4. ความคิดเห็นของข้าราชการประชาชนและโรงสีที่มีส่วนได้เสีย	1. ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง 2. รายงานประจำปีของหน่วยงานที่ใช้ 3. บทความและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 4. ฐานข้อมูลออนไลน์	1. รวบรวมข้อมูลแนวคิดและสาระสำคัญของนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ชินวัตร 2. การสัมภาษณ์เชิงลึกข้าราชการ ผู้นำนโยบายมาสู่การปฏิบัติตัวแทนเกษตรกรและโรงสี 3. ตรวจสอบโดยใช้แบบสอบถาม	1. การวิเคราะห์โดยใช้ข้อมูลจากเอกสาร 2. การสรุปเนื้อหาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกข้าราชการประชาชน โรงสี 3. การสรุปข้อมูลจากการสำรวจจากเกษตรกร

ตารางที่ 3 (ต่อ)

วัตถุประสงค์	วิธีดำเนินการวิจัย			
	ข้อมูลที่ต้องใช้	แหล่งข้อมูล	วิธีการได้มาซึ่งข้อมูล	วิธีการวิเคราะห์
2. ศึกษากระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนำนโยบายรับจ่านำเข้าไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์	1. บทสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-depth interview) กับบุคคลที่เกี่ยวข้อง 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 คือ ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายรับจ่านำเข้าไปปฏิบัติ กลุ่มที่ 2 คือ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มที่ 3 คือ กลุ่มเอกชน โรงสีที่เข้าร่วมโครงการ	1. ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง 2. คำสั่งที่เกี่ยวข้อง 3. วาระการประชุม	1. สัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง 2. หนังสือขอความอนุเคราะห์ข้อมูล 3. สัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถาม	1. สรุปเนื้อหาจากการสัมภาษณ์ 2. สรุปเนื้อหาจากคำสั่งที่เกี่ยวข้องและวาระการประชุม 3. วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้เพื่อสรุปกระบวนการและระเบียบปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์

ตารางที่ 3 (ต่อ)

วัตถุประสงค์	วิธีดำเนินการวิจัย			
	ข้อมูลที่ต้องใช้	แหล่งข้อมูล	วิธีการได้มาซึ่งข้อมูล	วิธีการวิเคราะห์
3. ศึกษาผลของการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์	1. บทสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-depth interview) กับบุคคลที่เกี่ยวข้อง 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 คือข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ กลุ่มที่ 2 คือ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มที่ 3 คือ กลุ่มเอกชน ไร่สีที่เข้าร่วมโครงการ 2. ความคิดเห็นของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ	1. ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง 2. คำสั่งที่เกี่ยวข้อง 3. วาระการประชุม	1. สัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง 2. หนังสือขอความอนุเคราะห์ข้อมูล 3. สัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถาม	1. สรุปเนื้อหาจากการสัมภาษณ์ 2. สรุปเนื้อหาจากคำสั่งที่เกี่ยวข้องและวาระการประชุม 3. วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้เพื่อสรุปกระบวนการและระเบียบปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์

บทที่ 4

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยเรื่อง การศึกษา การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการนำนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ ผู้วิจัยได้จัดเก็บข้อมูลด้วยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพและวิธีวิจัยเชิงปริมาณ โดยแบ่งผลการศึกษออกเป็น 4 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูลสำคัญและกลุ่มตัวอย่าง

ตอนที่ 2 แนวคิดและเนื้อหาสาระสำคัญของนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

ตอนที่ 3 กระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์

ตอนที่ 4 ผลของการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูลสำคัญและกลุ่มตัวอย่าง

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ในการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการศึกษาในครั้งนี้ คือ คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวในจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการที่มีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายมาปฏิบัติในระดับจังหวัด โดยเลือกบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายมาปฏิบัติ ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ข้าราชการผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ จำนวน 8 คน ซึ่งประกอบไปด้วยระดับผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ได้แก่

1. นายสิทธิพร บางแก้ว พาณิชย์จังหวัดสุรินทร์
2. นายวิรัตน์ นามวงษา การค้าภายในจังหวัดสุรินทร์
3. นายไพสิฐ เกตุสถิตย์ เกษตรจังหวัดสุรินทร์
4. นายจำลอง ปัญญาเอก นักวิชาการเกษตรชำนาญการ
5. นายเพิ่ม ศักดา เกษตรอำเภอชุมพลบุรี
6. นายณรงค์ งามพริ้ง ตัวแทนผู้อำนวยการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์
7. นายชนกฤต แสงหิรัญ ผู้ประสานงานองค์การตลาดเพื่อการเกษตรจังหวัดสุรินทร์
8. นายอนุพงษ์ กลองคลุ้ม ผู้ประสานงานคลังสินค้าจังหวัดสุรินทร์

กลุ่มที่ 2 ผู้แทนสมาคมส่งเสริมชาวนาไทยในจังหวัดและประธานสภาเกษตรกร จำนวน 3 คน ซึ่งเป็นอนุกรรมการคณะกรรมการคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจํานำข้าวในจังหวัดสุรินทร์

1. นางธนพร ศุภนาม นายกสมาคมส่งเสริมชาวนาไทยจังหวัดสุรินทร์
2. นายทองคำ ปิ่นแก้ว หัวหน้าสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัดสุรินทร์
3. นายสุเชาว์ ประทุมทอง อาสาสมัครเกษตรกรอำเภอชุมพลบุรี

กลุ่มที่ 3 สัมภาษณ์แบบเชิงลึกผู้ประกอบการเอกชน (โรงสี) จำนวน 1 คน ซึ่งเป็นอนุกรรมการ

ผู้ประกอบการเอกชน (โรงสี) จำนวน 1 คน คือ นาย ฉัฐวัฒน์ เศรษฐพัฒน์ชัย

โดยผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นในการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ตามตารางที่ 4 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. เนื้อหาสาระนโยบายรับจํานำข้าวเปลือกของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยมีขอบเขตทางด้านเนื้อหา คือ วัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน มาตรการในการปฏิบัติงาน และทรัพยากรบริหาร
2. กระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนํานโยบายรับจํานำข้าวเปลือกไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ โดยมีขอบเขต คือ การแปลงนโยบาย/ การถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ การบริหารจัดการของหน่วยงานปฏิบัติ การประสานงานของหน่วยงานปฏิบัติ และการนิเทศและติดตามประเมินผล โดยผู้วิจัยโดยทำการสัมภาษณ์ ข้าราชการผู้นํานโยบายมาปฏิบัติเป็นหลักเนื่องจากเป็นองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจํานำข้าวในระดับจังหวัด ในขณะที่เดียวกันก็ทำการสัมภาษณ์กลุ่มตัวแทนภาคเอกชนและตัวแทนเกษตรกร โดยเน้นความคิดเห็นต่อนโยบายของรัฐในภาพรวมถึงขั้นตอนต่าง ๆ ในการทำงานเท่านั้น
3. ผลของการนํานโยบายรับจํานำข้าวเปลือกไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ มีขอบเขต คือ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ โดยผู้วิจัยมีเป้าหมายหลัก คือ ข้าราชการผู้นํานโยบายมาปฏิบัติ กลุ่มตัวแทนภาคเอกชน และตัวแทนเกษตรกร โดยโรงสีและเกษตรกร คือ ผู้ที่ได้ประโยชน์โดยตรงจากการนํานโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติ

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบผลการสัมภาษณ์การนำนโยบายรับจ่านำข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์

ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง	การดำเนินงาน ร.ก.ส. จังหวัด เกษตรจังหวัด อ.ต.ก./ อดส. พาณิชย์จังหวัด นายกสมาคมโรงสี จังหวัดสุรินทร์ ประธานเกษตรกร จังหวัดสุรินทร์
1. เนื้อหาสาระของนโยบายรับจ่านำข้าวเปลือก	
1.1 วัตถุประสงค์ของนโยบาย	✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓
1.2 การกำหนดภารกิจและ การมอบหมายงาน	✓ ✓ ✓ ✓ ✓
1.3 มาตรการในการปฏิบัติงาน	✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓
1.4 ทรัพยากรการบริหาร	✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓
2. กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	
2.1 การแปลงนโยบาย/ ถ่ายทอดสู่ การปฏิบัติ	✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓
2.2 การบริหารจัดการ ในหน่วยงานปฏิบัติ	✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓
2.3 การประสานงานระหว่าง หน่วยงานปฏิบัติ	✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓
2.4 การนิเทศและการติดตาม ประเมินผล	✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓
3. ผลของการนำนโยบายมาปฏิบัติ	
3.1 ด้านผลผลิต	✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓
3.2 ด้านผลลัพธ์ (Outcome)	✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓
3.3 ด้านผลกระทบ (Impacts)	✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓

กลุ่มตัวอย่าง

โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นของเกษตรกร ผู้เข้าโครงการรับจ่านำข้าวเปลือก จำนวน 400 คน โดยมีการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการเก็บแบบสอบถาม ได้ผลการศึกษา ดังนี้

ตารางที่ 5 จำนวนและร้อยละ ข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่างที่ถูกสัมภาษณ์

ข้อมูลส่วนบุคคล	จำนวน	ร้อยละ
1. เพศ		
ชาย	222	55.5
หญิง	178	44.5
2. อายุ		
21-30 ปี	11	2.8
31-40 ปี	108	27.0
41-50 ปี	145	36.3
51-60 ปี	94	23.6
มากกว่า 60 ปีขึ้นไป	42	10.5
3. รายจ่ายครัวเรือนต่อเดือน		
3.1 รายจ่ายประจำของครอบครัวในแต่ละเดือน		
ต่ำกว่า 2,500 บาท	17	4.3
2,501-5,000 บาท	113	28.3
5,001-7,500 บาท	142	35.5
7,500 บาทขึ้นไป	128	32.0
3.2 ท่านมีหนี้สินหรือไม่		
ไม่มี	1	0.3
มี	399	99.7
3.2.1 จำนวนหนี้ ธ.ก.ส.		
น้อยกว่า 10,000 บาท	9	3.0
10,001-50,000บาท	67	23.0
50,001-100,000บาท	80	27.5
มากกว่า 100,000 บาทขึ้นไป	135	45.4

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ข้อมูลส่วนบุคคล	จำนวน	ร้อยละ
3.2.2 จำนวนหนี้กองทุนหมู่บ้าน		
น้อยกว่า 10,000 บาท	67	19.6
10,001-50,000 บาท	252	73.0
50,001-100,000 บาท	20	5.7
มากกว่า 100,000 บาทขึ้นไป	6	1.8
3.2.3 จำนวนหนี้ผ่อนรถ/ ผ่อนสินค้า		
น้อยกว่า 10,000 บาท	37	48.4
10,001-50,000 บาท	9	11.7
50,001-100,000 บาท	12	15.7
มากกว่า 100,000 บาทขึ้นไป	18	23.5
3.2.4 จำนวนหนี้แหล่งอื่น ๆ		
น้อยกว่า 10,000 บาท	10	27.9
10,001-50,000 บาท	6	16.8
50,001-100,000 บาท	11	30.6
มากกว่า 100,000 บาทขึ้นไป	9	25.2
4. จำนวนสมาชิกในครัวเรือน		
น้อยกว่า 2 คน	17	4.6
3-5 คน	246	66.0
มากกว่า 5 คน	109	29.4
5. รายได้ของครัวเรือน		
5.1 แหล่งที่มาของรายได้		
รับจ้างรายวัน	179	44.8
ค้าขาย/ บริการ	108	27.0
รับราชการ	40	10.0
พนักงานบริษัท	13	3.3
ทำเกษตร	382	95.5
ลูก/ สมาชิกในครอบครัวส่งเงินให้	85	21.3

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ข้อมูลส่วนบุคคล	จำนวน	ร้อยละ
เงินสงเคราะห์	28	7.0
ให้เช่านา/ ที่ดิน	3	0.8
รายได้อื่น ๆ	33	8.3
5.2 รายได้หลักของครอบครัว		
รับจ้างรายวัน	160	40.0
ค้าขาย/ บริการ	106	26.5
รับราชการ	35	8.8
พนักงานบริษัท	13	3.3
ทำเกษตร	380	95.0
ลูก/ สมาชิกในครอบครัวส่งเงินให้	73	18.3
เงินสงเคราะห์	24	6.2
ให้เช่านา/ ที่ดิน	3	0.8
รายได้อื่น ๆ	25	6.3

จากตารางที่ 5 พบว่า กลุ่มตัวอย่างเป็นเพศชาย ร้อยละ 55.5 และเพศหญิง ร้อยละ 44.5 โดยกลุ่มตัวอย่างมีอายุ 21-30 ปี ร้อยละ 2.8 อายุ 31-40 ปี ร้อยละ 27.0 อายุ 41-50 ปี ร้อยละ 36.3 อายุ 51-60 ปี ร้อยละ 23.6 และมากกว่า 60 ปีขึ้นไป ร้อยละ 10.5

ด้านรายจ่ายครัวเรือน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีรายจ่ายประจำของครอบครัวในแต่ละเดือน น้อยกว่า 2,500 บาท ร้อยละ 4.3 รายจ่าย 2,501-5,000 บาท ร้อยละ 28.3 รายจ่าย 5,001-7,500 บาท ร้อยละ 35.5 และรายจ่าย 7,500 บาทขึ้นไป ร้อยละ 32.0

ด้านหนี้สิน พบว่า กลุ่มตัวอย่างไม่มีหนี้สิน ร้อยละ 0.3 มีหนี้สิน ร้อยละ 99.7 โดยแบ่งออกเป็นหนี้สิน ธ.ก.ส. ร้อยละ 75.5 หนี้สินกองทุนหมู่บ้าน ร้อยละ 86.0 หนี้สินผ่อนรถ/ ผ่อนสินค้า ร้อยละ 20.3 และหนี้สินแหล่งอื่น ๆ ร้อยละ 93.0 โดยพบว่า กลุ่มตัวอย่าง มีจำนวนหนี้ ธ.ก.ส. น้อยกว่า 10,000 บาท ร้อยละ 3.0 จำนวนหนี้ 10,001-50,000 บาท ร้อยละ 23.0 จำนวนหนี้ 50,001-100,000 บาท ร้อยละ 27.5 และจำนวนหนี้มากกว่า 100,000 บาทขึ้นไป ร้อยละ 45.4

มีจำนวนหนี้กองทุนหมู่บ้าน น้อยกว่า 10,000 บาท ร้อยละ 19.6 จำนวนหนี้ 10,001-50,000 บาท ร้อยละ 73.0 จำนวนหนี้ 50,001-100,000 บาท ร้อยละ 5.7 และจำนวนหนี้ มากกว่า

100,000 บาทขึ้นไป ร้อยละ 1.8

มีจำนวนหนี้ผ่อนรถ/ ผ่อนสินค้า น้อยกว่า 10,000 บาท ร้อยละ 48.4 จำนวนหนี้ 10,001-50,000 บาท ร้อยละ 11.7 จำนวนหนี้ 50,001-100,000 บาท ร้อยละ 15.7 และจำนวนหนี้มากกว่า 100,000 บาทขึ้นไป ร้อยละ 23.5

มีจำนวนหนี้แหล่งอื่น ๆ น้อยกว่า 10,000 บาท ร้อยละ 27.9 จำนวนหนี้ 10,001-50,000 บาท ร้อยละ 16.8 จำนวนหนี้ 50,001-100,000 บาท ร้อยละ 30.6 และจำนวนหนี้มากกว่า 100,000 บาทขึ้นไป ร้อยละ 25.2

ด้านสมาชิกในครัวเรือน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีจำนวนสมาชิกในครัวเรือนน้อยกว่า 2 คน ร้อยละ 4.6 สมาชิก 3-5 คน ร้อยละ 66.0 และสมาชิกมากกว่า 5 คน ร้อยละ 29.4

ด้านรายได้ของครัวเรือน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีแหล่งที่มาของรายได้จาก รับจ้างรายวัน ร้อยละ 44.8 รายได้จากค้าขาย/ บริการ ร้อยละ 27.0 รายได้จากรับราชการ ร้อยละ 10.0 รายได้จากพนักงานบริษัท ร้อยละ 3.3 รายได้จากทำเกษตร ร้อยละ 95.5 รายได้จากลูก/ สมาชิกในครอบครัว ส่งเงินให้ ร้อยละ 21.3 รายได้จากเงินสงเคราะห์ ร้อยละ 7.0 รายได้จากให้เช่านา/ ที่ดิน ร้อยละ 0.8 และรายได้อื่น ๆ ร้อยละ 8.3

ด้านรายได้หลักของครอบครัว พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีรายได้หลักจากรับจ้างรายวัน ร้อยละ 40.0 รายได้หลักจากค้าขาย/ บริการ ร้อยละ 26.5 รายได้หลักจากรับราชการ ร้อยละ 8.8 รายได้หลักจากพนักงานบริษัท ร้อยละ 3.3 รายได้หลักจากทำเกษตร ร้อยละ 95.0 รายได้หลักจากลูก/ สมาชิกในครอบครัวส่งเงินให้ ร้อยละ 18.3 รายได้หลักจากเงินสงเคราะห์ ร้อยละ 6.2 รายได้หลักจากให้เช่านา/ ที่ดิน ร้อยละ 0.8 และรายได้อื่น ๆ ร้อยละ 6.3

ตารางที่ 6 ข้อมูลเกี่ยวกับการเพาะปลูก

ข้อมูลเกี่ยวกับการเพาะปลูก	จำนวน	ร้อยละ
1. การถือครองพื้นที่ทำนาปลูกข้าวรวมทั้งสิ้น		
น้อยกว่า 20 ไร่	202	51.1
21-40 ไร่	141	35.6
41-60 ไร่	33	8.6
61-80 ไร่	14	3.8
81-100 ไร่	6	1.6
มากกว่า 100 ไร่	1	0.3

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ข้อมูลเกี่ยวกับการเพาะปลูก	จำนวน	ร้อยละ
1.1 นาของตนเอง		
น้อยกว่า 20 ไร่	233	59.4
21-40 ไร่	118	30.2
41-60 ไร่	29	7.6
61-80 ไร่	9	2.5
81-100 ไร่	4	1.1
มากกว่า 100 ไร่	-	-
1.2 นาเช่า		
น้อยกว่า 20 ไร่	259	94.9
21-40 ไร่	11	4.0
41-60 ไร่	2	0.8
61-80 ไร่	-	-
81-100 ไร่	-	-
มากกว่า 100 ไร่	1	0.4
1.3 อื่น ๆ (พื้นที่สาธารณะ เช่น ริมถนนหลวง)		
น้อยกว่า 5 ไร่	224	96.9
6-9 ไร่	4	1.7
10-12 ไร่	1	0.4
13-15 ไร่	1	0.4
มากกว่า 15 ไร่	1	0.4
2. ผลผลิตรวมที่ได้ในปี 2555		
น้อยกว่า 20 ตัน	362	93.34
21-40 ตัน	18	4.7
41-60 ตัน	2	0.6
61-80 ตัน	-	-
81-100 ตัน	1	0.3
มากกว่า 100 ตัน	1	0.3

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ข้อมูลเกี่ยวกับการเพาะปลูก	จำนวน	ร้อยละ
2.1 นาของตนเอง		
น้อยกว่า 4.9 ตัน	186	50.4
5-9.9 ตัน	93	25.2
10-14.9 ตัน	56	15.2
15-19.9 ตัน	24	6.5
20-24.9 ตัน	7	1.9
มากกว่า 25 ตัน	4	1.0
2.2 นาเช่า		
น้อยกว่า 4.9 ตัน	245	91.7
5-9.9 ตัน	19	7.1
10-14.9 ตัน	3	1.1
2.3 เก็บไว้บริโภคเอง		
น้อยกว่า 4.9 ตัน	368	99.7
5-9.9 ตัน	1	0.3
2.4 เก็บไว้ทำพันธุ์		
น้อยกว่า 4.9 ตัน	352	97.4
5-9.9 ตัน	5	1.5
10-14.9 ตัน	3	0.9
15-19.9 ตัน	1	0.3
20-24.9 ตัน	-	-
มากกว่า 25 ตัน	1	0.3
4. จำนวนแรงงานที่ใช้ในการทำนา		
น้อยกว่า 5 คน	343	90.0
6-10 คน	24	6.0
11-15 คน	9	2.3
มากกว่า 15 คน	6	1.8

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ข้อมูลเกี่ยวกับการเพาะปลูก	จำนวน	ร้อยละ
4.1 แรงงานในครัวเรือน		
น้อยกว่า 5 คน	367	97.7
6-10 คน	8	2.2
11-15 คน	-	-
มากกว่า 15 คน	1	0.3
4.2 แรงงานที่จ้าง		
น้อยกว่า 5 คน	245	87.5
6-10 คน	25	8.9
11-15 คน	4	1.5
มากกว่า 15 คน	6	2.2
5. ระยะเวลาในการเพาะปลูกข้าว		
น้อยกว่า 5 เดือน	154	39.9
6-10 เดือน	232	59.9
มากกว่า 10 เดือน	1	0.3
6. พันธุ์ที่ใช้ในการปลูกข้าว		
กข. 15	104	26.3
กข. 105	196	49.4
กข. 115	2	0.6
กข. 15, กข. 105	33	8.5
กข. 105, กข. 115	5	1.4
ข้าวหอมมะลิ	40	10.2
7. ที่มาของพันธุ์ข้าว		
ซื้อจากหน่วยราชการ	55	13.8
ซื้อจากบริษัทเอกชน	18	4.5
ซื้อจากกลุ่มเกษตรกร	52	13.1
เก็บเมล็ดข้าวไว้ทำพันธุ์จากปีที่ผ่านมา	330	82.5

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ข้อมูลเกี่ยวกับการเพาะปลูก	จำนวน	ร้อยละ
8. รายจ่ายรวมในการทำนาปี		
8.1 ค่าพันธุ์ข้าวปลูก		
ต่ำกว่า 10,000 บาท	248	79.6
10,001-30,000 บาท	54	17.1
30,001-50,000 บาท	5	1.5
50,000 บาทขึ้นไป	2	4.6
8.2 ค่าปุ๋ย (รวมทั้งปุ๋ยหมัก ปุ๋ยคอก ปุ๋ยเคมี และปุ๋ยยูเรีย)		
ต่ำกว่า 10,000 บาท	159	41.2
10,001-30,000 บาท	188	48.4
30,001-50,000 บาท	26	6.7
50,000 บาทขึ้นไป	19	5.2
8.3 ค่าจ้างไถนา		
ต่ำกว่า 10,000 บาท	287	75.9
10,001-30,000 บาท	82	22.2
30,001-50,000 บาท	10	2.9
50,000 บาทขึ้นไป	3	0.8
8.4 ค่าจ้างปักดำ/ หรือหว่านข้าว		
ต่ำกว่า 10,000 บาท	297	96.9
10,001-30,000 บาท	9	2.9
30,001-50,000 บาท	-	-
50,000 บาทขึ้นไป	1	0.3
8.5 ค่าจ้างเกี่ยวข้าว		
ต่ำกว่า 10,000 บาท	220	57.6
10,001-30,000 บาท	145	38.6
30,001-50,000 บาท	20	5.5
50,000 บาทขึ้นไป	4	1.1

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ข้อมูลเกี่ยวกับการเพาะปลูก	จำนวน	ร้อยละ
9. หลังจากนำข้าวไปเข้าโครงการรับจำนำ ท่านได้รับ ใบประทวนภายในกี่วัน		
ได้รับทันที	14	3.7
2-3 วันทำการ	258	68.1
มากกว่า 3 วันทำการ	107	28.2
10. มีการเรียกรับเงินจากเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ รับจำนำข้าวเปลือกหรือไม่		
มี	13	3.3
ไม่มี	387	96.7
11. ท่านอยากให้มีโครงการรับจำนำข้าวอีกในปีเพาะปลูก ฤดูกาลหน้าหรือไม่		
อยาก	201	50.2
ไม่อยาก	199	49.8
12. หลังจากได้รับเงินจากการรับจำนำแล้ว ท่านนำเงิน ไปใช้จ่ายในเรื่องอะไรบ้าง		
ใช้หนี้	368	96.6
ซื้อสินค้า	244	64.1
ลงทุนประกอบอาชีพอื่น	204	53.5
ลงทุนทำนาเพิ่ม	178	46.7
เก็บไว้ใช้จ่ายในครัวเรือน	318	83.5
อื่น ๆ	3	0.8

จากตารางที่ 6 พบว่า มีการถือครองพื้นที่ทำนา น้อยกว่า 20 ไร่ ร้อยละ 51.1 ถือครองพื้นที่ทำนา 21-40 ไร่ ร้อยละ 35.6 ถือครองพื้นที่ทำนา 41-60 ไร่ ร้อยละ 8.6 ถือครองพื้นที่ทำนา 61-80 ไร่ ร้อยละ 3.8 ถือครองพื้นที่ทำนา 81-100 ไร่ ร้อยละ 1.6 และถือครองพื้นที่ทำนา มากกว่า 100 ไร่ ร้อยละ 0.3 โดยพบว่า เป็นนาของตนเอง น้อยกว่า 20 ไร่ ร้อยละ 59.4 พื้นที่นาของตนเอง 21-40 ไร่ ร้อยละ 30.2 พื้นที่นาของตนเอง 41-60 ไร่ ร้อยละ 7.6 พื้นที่นาของตนเอง 61-80 ไร่

ร้อยละ 2.5 และพื้นที่นาของตนเอง 81-100 ไร่ ร้อยละ 1.1

นาเช่า น้อยกว่า 20 ไร่ ร้อยละ 94.9 พื้นที่นาเช่า 21-40 ไร่ ร้อยละ 4.0 พื้นที่นาเช่า 41-60 ไร่ ร้อยละ 0.8 และพื้นที่นาเช่า มากกว่า 100 ไร่ ร้อยละ 0.4 และอื่น ๆ (พื้นที่สาธารณะ เช่น ริมถนนหลวง) น้อยกว่า 5 ไร่ ร้อยละ 96.9 พื้นที่อื่น ๆ 6-9 ไร่ ร้อยละ 1.7 พื้นที่อื่น ๆ 10-12 ไร่ ร้อยละ 0.4 พื้นที่อื่น ๆ 13-15 ไร่ ร้อยละ 0.4 และพื้นที่อื่น ๆ มากกว่า 15 ไร่ ร้อยละ 0.4

ด้านผลผลิตรวมที่ได้ในปี 2555 พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีผลผลิตรวม น้อยกว่า 20 ตัน ร้อยละ 93.34 มีผลผลิตรวม 21-40 ตัน ร้อยละ 4.7 มีผลผลิตรวม 41-60 ตัน ร้อยละ 0.6 มีผลผลิตรวม 81-100 ตัน ร้อยละ 0.3 และมีผลผลิตรวม มากกว่า 100 ตัน ร้อยละ 0.3 โดยพบว่าผลผลิตมาจาก นาของตนเอง มีผลผลิตน้อยกว่า 4.9 ตัน ร้อยละ 50.4 มีผลผลิต 5-9.9 ตัน ร้อยละ 25.2 มีผลผลิต 10-14.9 ตัน ร้อยละ 15.2 มีผลผลิต 15-19.9 ตัน ร้อยละ 6.5 มีผลผลิต 20-24.9 ตัน ร้อยละ 1.9 และมีผลผลิตมากกว่า 25 ตัน ร้อยละ 1.0 มาจากนาเช่า มีผลผลิตน้อยกว่า 4.9 ตัน ร้อยละ 91.7 มีผลผลิต 5-9.9 ตัน ร้อยละ 7.1 และ มีผลผลิต 10-14.9 ตัน ร้อยละ 1.1

เก็บไว้บริโภคเอง จำนวนน้อยกว่า 4.9 ตัน ร้อยละ 99.7 และจำนวน 5-9.9 ตัน ร้อยละ 0.3 เก็บไว้ทำพันธุ์ จำนวนน้อยกว่า 4.9 ตัน ร้อยละ 97.4 จำนวน 5-9.9 ตัน ร้อยละ 1.5 จำนวน 10-14.9 ตัน ร้อยละ 0.9 จำนวน 15-19.9 ตัน ร้อยละ 0.3 และ จำนวนมากกว่า 25 ตัน ร้อยละ 0.3

ด้านจำนวนแรงงานที่ใช้ในการทำนา พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีจำนวนแรงงานที่ใช้ในการทำนา น้อยกว่า 5 คน ร้อยละ 90.0 มีจำนวน 6-10 คน ร้อยละ 6.0 มีจำนวน 11-15 คน ร้อยละ 2.3 และมีจำนวนมากกว่า 15 คน ร้อยละ 1.8 โดยพบว่า เป็นแรงงานในครัวเรือน น้อยกว่า 5 คน ร้อยละ 97.7 มีจำนวน 6-10คน ร้อยละ 2.2 และมีจำนวนมากกว่า 15 คน ร้อยละ 0.3

เป็นแรงงานที่จ้าง น้อยกว่า 5 คน ร้อยละ 87.5 มีจำนวน 6-10 คน ร้อยละ 8.9 มีจำนวน 11-15 คน ร้อยละ 1.5 และมีจำนวนมากกว่า 15 คน ร้อยละ 2.2 โดยพบว่า ประเภทของแรงงานที่จ้าง เป็นแรงงานในชุมชน ร้อยละ 32.9 เป็นแรงงานนอกชุมชน ร้อยละ 1.0

ด้านระยะเวลาในการเพาะปลูกข้าว พบว่า กลุ่มตัวอย่างใช้เวลาในการเพาะปลูก น้อยกว่า 5 เดือน ร้อยละ 39.9 6-10 เดือน ร้อยละ 59.9 และมากกว่า 10 เดือน ร้อยละ 0.3

ด้านพันธุ์ที่ใช้ในการปลูกข้าว พบว่า กลุ่มตัวอย่างใช้พันธุ์ข้าว กข.15 ร้อยละ 26.3 กข.105 ร้อยละ 49.4 กข.115 ร้อยละ 0.6 กข.15, กข.105 ร้อยละ 8.5 กข.105, กข.115 ร้อยละ 1.4 และข้าวหอมมะลิ ร้อยละ 10.2 ด้านที่มาของพันธุ์ข้าว พบว่า กลุ่มตัวอย่าง มีที่มาของพันธุ์ข้าว โดยซื้อจากหน่วยราชการ ร้อยละ 13.8 ซื้อจากบริษัทเอกชน ร้อยละ 4.5 ซื้อจากกลุ่มเกษตรกร ร้อยละ 13.1 และเก็บเมล็ดข้าวไว้ทำพันธุ์จากปีที่ผ่านมา ร้อยละ 82.5

ด้านรายจ่ายในการทำนาปี พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีรายจ่าย ค่าพันธุ์ข้าวปลูก ต่ำกว่า 10,000 บาท ร้อยละ 79.6 10,001-30,000 บาท ร้อยละ 17.1 30,001-50,000 บาท ร้อยละ 1.5 และ 50,000 บาทขึ้นไป ร้อยละ 4.6 ค่าปุ๋ย (รวมทั้งปุ๋ยหมัก ปุ๋ยคอก ปุ๋ยเคมี และปุ๋ยยูเรีย) ต่ำกว่า 10,000 บาท ร้อยละ 41.2 10,001-30,000 บาท ร้อยละ 48.4 30,001-50,000 บาท ร้อยละ 6.7 และ 50,000 บาทขึ้นไป ร้อยละ 5.2 ค่าจ้างไถนา ต่ำกว่า 10,000 บาท ร้อยละ 75.9 10,001-30,000 บาท ร้อยละ 22.2 30,001-50,000 บาท ร้อยละ 2.9 และ 50,000 บาทขึ้นไป ร้อยละ 0.8 ค่าจ้างปักดำ/ หรือหว่านข้าว ต่ำกว่า 10,000 บาท ร้อยละ 96.6 10,001-30,000 บาท ร้อยละ 2.9 และ 50,000 บาทขึ้นไป ร้อยละ 0.3 ค่าจ้างเกี่ยวข้าว ต่ำกว่า 10,000 บาท ร้อยละ 57.6 10,001-30,000 บาท ร้อยละ 38.6 30,001-50,000 บาท ร้อยละ 5.5 และ 50,000 บาทขึ้นไป ร้อยละ 1.1

หลังจากนำข้าวไปเข้าโครงการรับจำนำ ท่านได้รับใบประทวนภายในกี่วัน พบว่า ได้รับทันที ร้อยละ 3.7 2-3 วันทำการ ร้อยละ 68.1 และมากกว่า 3 วันทำการ ร้อยละ 28.2 มีการเรียกรับเงินจากเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกหรือไม่ข้อมูลสำรวจ พบว่า มี ร้อยละ 3.3 และไม่มี ร้อยละ 96.7 ท่านอยากให้มีโครงการรับจำนำข้าวอีกในปีเพาะปลูกฤดูกาลหน้าหรือไม่ ข้อมูลสำรวจ พบว่า อยาก ร้อยละ 50.2 และไม่อยาก ร้อยละ 49.8 จากข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง พบว่า หลังจากได้รับเงินจากการรับจำนำแล้ว ท่านนำเงินไปใช้จ่ายในเรื่องใ้ช้หนี้ ร้อยละ 96.6 ซื้อสินค้า ร้อยละ 64.1 ลงทุนประกอบอาชีพอื่น ร้อยละ 53.5 ลงทุนทำนาเพิ่ม ร้อยละ 46.7 เก็บไว้ใช้จ่ายในครัวเรือน ร้อยละ 83.5 และอื่น ๆ ร้อยละ 0.8

ตอนที่ 2 แนวคิดและเนื้อหาสาระสำคัญของนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาล

นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

จากการศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ อาทิเช่น จากหนังสือ บทความ กฎหมาย กฎระเบียบ หนังสือสั่งการของทางราชการ พบว่า ก่อนการเลือกตั้งพรรคเพื่อไทยได้กำหนดนโยบายของพรรคเพื่อใช้หาเสียงหลายด้าน โดยพบว่า มีการนำกลยุทธ์ทางการตลาดเข้ามาใช้โดยเลือกใช้ถ้อยคำที่ประชาชนได้รับฟังแล้วเข้าใจทันที อาทิเช่น 30 บาท รักษาทุกโรค กองทุนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท รถยนต์คันแรก และบ้านหลังแรก เป็นต้น ซึ่งนโยบายของพรรคดังกล่าว สร้างความสนใจให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก ในขณะที่เดียวกันพรรคเพื่อไทยได้กำหนดนโยบายเร่งด่วนทางด้านสินค้าเกษตรว่า “ถ้าได้รับการเลือกตั้งจะนำนโยบายรับจำนำข้าวมาใช้อีกครั้ง โดยกำหนดราคารับจำนำข้าวเปลือกเจ้าเกวียนละ 15,000 บาท และรับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิเกวียนละ 20,000 บาท” (พรรคเพื่อไทย, 2558) โดยนโยบายของพรรคดังกล่าว ได้สร้างความสนใจแก่ประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งการเลือกตั้งในระดับชาติในวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554

ผลปรากฏว่า พรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้งและเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล จึงได้นำนโยบายของพรรคที่ใช้หาเสียงดังกล่าวมาบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเร่งด่วน ซึ่งคณะรัฐมนตรีรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยมีรายละเอียด ดังนี้

“กำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการในปีแรก ยกเว้นราคาสินค้าเกษตร และให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยดูแลราคาสินค้าเกษตรให้มีเสถียรภาพที่เหมาะสม คำนึงถึงกลไกการตลาดโลก โดยใช้วิธีบริหารจัดการทางการตลาดและกลไกตลาดซื้อขายล่วงหน้า รวมทั้งผลักดันให้เกษตรกรสามารถขายสินค้าเกษตรได้ในราคาสูงเพียงพอ เมื่อเทียบกับต้นทุนและนำระบบรับจำนำสินค้าเกษตรมาใช้ในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกรเริ่มต้นจากการรับจำนำข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาเกวียนละ 15,000 บาท และ 20,000 บาท ตามลำดับ พร้อมทั้งจัดให้มีการเยียวยาความเสียหายของพืชผลจากภัยธรรมชาติให้แก่เกษตรกร การจัดทำระบบทะเบียนครัวเรือนเกษตรกรให้สมบูรณ์และการออกบัตรเครดิตสำหรับเกษตรกร” (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2554)

หลังจากที่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว รัฐบาลได้ดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามที่แถลงไว้ทันที โดยแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) เป็นคณะกรรมการทำงานชุดแรก เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานในแต่ละปีการผลิต ซึ่งประกอบไปด้วย กำหนดกรอบ ชนิด ราคา ปริมาณ ระยะเวลา การรับจำนำข้าว ทั้งนี้ก่อนเริ่มดำเนินการตามนโยบายคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้นำเสนอหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานในแต่ละปีการผลิตต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนเริ่มดำเนินการตามนโยบาย จากหลักการดังกล่าว ในการศึกษาแนวคิดและเนื้อหาสาระนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นสิ่งที่สามารถบอกได้ว่านโยบายกำหนดขึ้นมาอย่างไร ใครเป็นผู้ที่รับผลประโยชน์จากนโยบาย นโยบายนั้นเริ่มดำเนินการอย่างไรที่ไหนกำหนดให้ใครทำ ซึ่งความชัดเจนของนโยบาย มีความสำคัญต่อการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติของกลุ่มข้าราชการ ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบาย อาทิเช่น เกษตรกรชาวนา โรงสีผู้เข้าร่วมโครงการ ดังนั้นเพื่อเป็นการวัดระดับความชัดเจนของนโยบายรับจำนำข้าวให้มีความสมบูรณ์ ผู้วิจัยขอเสนอแนวคิดและเนื้อหาสาระนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ออกเป็น 4 ประการ คือ วัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน มาตรการในการปฏิบัติงาน และทรัพยากรการบริหาร โดยมีรายละเอียด ดังนี้

วัตถุประสงค์ของนโยบาย

จากการศึกษา พบว่า คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายรับจำนำข้าว ในปีการผลิต 2554/ 55, 2555/ 56 และ 2556/ 57 ตามตารางที่ 7 ตารางที่ 8 และตารางที่ 9 ดังนี้

ตารางที่ 7 วัตถุประสงค์ของนโยบายรับจำนำข้าว ปีการผลิต 2554/ 55

ปีการผลิต	วัตถุประสงค์ของนโยบาย
2554/ 55	<ol style="list-style-type: none"> 1. เพื่อเพิ่มทางเลือกให้เกษตรกรได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้นสร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือก 2. เพื่อยกระดับรายได้และลดช่องว่างรายได้รวมทั้งเพิ่มการใช้จ่ายของเกษตรกร 3. เพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของ การบริโภคภายในรวมทั้งสร้างความแข็งแกร่งและความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจจากการบริโภคภายในประเทศและการพึ่งพาตนเอง

ตารางที่ 8 วัตถุประสงค์ของนโยบายรับจำนำข้าว ปีการผลิต 2555/ 56

ปีการผลิต	วัตถุประสงค์ของนโยบาย
2555/ 56	<ol style="list-style-type: none"> 1. เพื่อเพิ่มทางเลือกให้เกษตรกรได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้นสร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือก 2. เพื่อยกระดับรายได้และลดช่องว่างรายได้รวมทั้งเพิ่มการใช้จ่ายของเกษตรกร 3. เพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของ การบริโภคภายในรวมทั้งสร้างความแข็งแกร่งและความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจจากการบริโภคภายในประเทศและการพึ่งพาตนเอง

ตารางที่ 9 วัตถุประสงค์ของนโยบายรับจำนำข้าว ปีการผลิต 2556/ 57

ปีการผลิต	วัตถุประสงค์ของนโยบาย
2556/ 57	<ol style="list-style-type: none"> 1. เพื่อเพิ่มทางเลือกให้เกษตรกรได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้นสร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือก 2. เพื่อยกระดับรายได้และลดช่องว่างรายได้รวมทั้งเพิ่มการใช้จ่ายของเกษตรกร 3. เพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของ การบริโภค ภายในรวมทั้งสร้างความแข็งแกร่งและความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจจากการบริโภคภายในประเทศและการพึ่งพาตนเอง 4. เพื่อรักษาวินัยทางการเงินและการคลังของประเทศ

จากตารางที่ 7 ตารางที่ 8 และตารางที่ 9 จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายรับจำนำข้าวในสามปีการผลิต 2554/ 55 2555/ 56 และ 2556/ 57 เหมือนกัน โดยพบว่า มีวัตถุประสงค์หลัก ๆ สามประการ คือ ประการที่หนึ่ง เพื่อเพิ่มทางเลือกให้เกษตรกรได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้นสร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือก ประการที่สอง เพื่อยกระดับรายได้และลดช่องว่างรายได้รวมทั้งเพิ่มการใช้จ่ายของเกษตรกร ประการที่สาม เพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของ การบริโภคภายใน รวมทั้งสร้างความแข็งแกร่งและความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจจากการบริโภคภายในประเทศและการพึ่งพาตนเอง นอกจากนี้มีการเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ในปีการผลิต 2556/ 57 ประการที่สี่ คือ เพื่อรักษาวินัยทางการเงินและการคลังของประเทศ จากวัตถุประสงค์ของนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดังกล่าว ผู้วิจัยขอเสนอประเด็นการวิเคราะห์ออกเป็นสามประเด็นเพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจ ดังนี้ คือ ช่องทางการตลาดของสินค้าเกษตรของเกษตรกรผู้ปลูกข้าว การยกระดับรายได้ การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ

1. ช่องทางการตลาดในการจำหน่ายผลผลิตของเกษตรกร

จากการสัมภาษณ์ข้าราชการและโรงสีและตัวแทนเกษตรกร พบว่า เกษตรกรมีช่องทางการตลาดในการจำหน่ายผลผลิตของเกษตรกรหลากหลาย โดยผู้วิจัยขอเสนอออกเป็นยุคก่อนปีการผลิต 2554/ 55 และยุคปี 2554/ 55-2556/ 57

ยุคก่อนปีการผลิต 2554/ 55 ซึ่งหมายถึง ก่อนมีการนำนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มาปฏิบัติโดยมีรายละเอียด ดังนี้

กลุ่มข้าราชการผู้ชำนาญไปปฏิบัติ (วิรัตน์ นามวงษา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556) พบว่า เกษตรกรมีช่องทางการตลาดหลายทางหลัก ๆ คือ ขายให้พ่อค้าโดยทั่วไปและเข้าร่วมโครงการของภาครัฐ โดยขายให้พ่อค้าโดยทั่วไปมีหลายรูปแบบ คือ (1) ขายให้พ่อค้ารายย่อย ซึ่งมารับซื้อในหมู่บ้านหรือแปลงเพาะปลูกข้าวโดยตรงแล้วนำไปขายให้โรงสีอีกหนึ่งทอด ซึ่งอาจจะได้ราคาต่ำกว่าโรงสีแต่ไม่ต้องแบกรับภาระค่าขน ซึ่งสร้างความพึงพอใจให้แก่เกษตรกร เพราะในสมัยก่อนการเดินทางเข้าในเมืองเป็นเรื่องยากเพราะการคมนาคมไม่สะดวก การขายให้พ่อค้ารายย่อยจะได้กำไรมากกว่า (2) ขายให้โรงสีโดยทั่วไปตามกลไกตลาด ซึ่งวิธีการนี้เกษตรกรไม่มีสิทธิ์กำหนดราคาผลผลิตของตนเอง การกำหนดราคาซื้อขายจะเป็นของเจ้าของกิจการ (3) ขายให้นายทุนในท้องที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต อาทิเช่น ปุ๋ย พันธุ์ข้าว และอื่น ๆ ตลอดจนกู้เงิน เพื่อการยังชีพด้านอื่น ๆ เมื่อถึงฤดูกาลเก็บเกี่ยวผลผลิต นายทุนจะมารับผลิตถึงแปลงการผลิต หักลบกลบหนี้ (เพิ่ม สักดา, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) อย่างไรก็ตามนอกจากช่องทางการตลาดทั้งสาม พบว่า เป็นช่องทางการตลาดที่เกษตรกรได้เงินสดทันทีและไม่ต้องยุ่งยากกับเอกสาร อย่างไรก็ตามปัญหาการราคาข้าวตกต่ำเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ประเทศ ภาครัฐจึงได้มีมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรตลอดมาซึ่งนับว่าเป็นช่องทางการตลาดอีกช่องทางหนึ่ง ที่ทำให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวขายผลผลิตที่สูงขึ้น โดยในจังหวัดสุรินทร์ภาครัฐมีมาตรการช่วยเหลือ ซึ่งทำให้เกษตรกรมีช่องทางในการขายผลผลิตเพิ่มขึ้น คือ (1) ส่งเสริมเกษตรกรอินทรีย์แก่เกษตรกร โดยพบว่า พาณิษฐ์ จังหวัดสุรินทร์ ซึ่งเป็นส่วนราชการที่บทบาทสำคัญในการสนับสนุนหลายด้านทั้งทางการตลาด การผลิต โดยเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจะได้รับราคาที่สูงขึ้น (2) โครงการข้าวพันธ์ ซึ่งมีลักษณะคือ สร้างเมล็ดพันธุ์ข้าวที่มีคุณภาพของจังหวัดสุรินทร์ โดยมีหลายสายพันธ์และมีหน่วยงานภาครัฐคือ สำนักงานกรมการข้าวจังหวัดสุรินทร์มีบทบาทสำคัญโดยทำหน้าที่คอยกำกับดูแลควบคุมคุณภาพและนอกจากนี้ยังมีสหกรณ์การเกษตรตลอดจนธนาคาร ธ.ก.ส. ให้การสนับสนุนเกษตรกร (ไพสิฐ เกตุสถิตย์, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2556) (3) เข้าร่วมโครงการของภาครัฐ เช่น โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล ซึ่งมีการดำเนินการมานานหลายปีโดยมีทั้งจำนำผู้จางและจำนำใบประทวน ซึ่งก็สร้างความสนใจให้แก่เกษตรกรจำนวนมากเช่นเดียวกันแต่การกำหนดราคา รับจำนำของรัฐบาลสมัยก่อนไม่สูงเหมือนรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และมีการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมซึ่งทำให้เกษตรกรไม่สนใจเท่าที่ควร

ในขณะที่เดียวกันกลุ่มผู้แทนเกษตรกร (ชนพร สุภนาม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) พบว่า ช่องทางการขายผลผลิตของเกษตรกรในสมัยก่อนมีทางเลือกในการขายผลผลิตหลายช่องทาง คือ (1) ขายให้แก่พ่อค้าที่มีรับซื้อในหมู่บ้านเรียกว่า “ขายยกยุง” โดยมีการตีราคาแล้วตกลงราคาตามความพึงพอใจของแต่ละฝ่าย โดยพ่อค้าข้าวรายย่อยจะเป็นฝ่ายบริหารจัดการ

ทั้งหมด อาทิเช่น ค่าขน ค่าแรงงาน เป็นต้น โดยเกษตรกรเจ้าของผลผลิตมีหน้าที่เพียงรับเงินเท่านั้น ซึ่งเป็นการค้าในสมัยอดีตที่ต้นทุนการผลิตยังไม่สูงเท่าเช่นทุกวันนี้ เกษตรกรไม่มีต้นทุนการผลิต เนื่องจากใช้ปุ๋ยอินทรีย์ ค่าแรงไม่ต้องจ่ายและไม่ประสบปัญหาภาวะโลกร้อนจนเช่นทุกวันนี้ผลผลิตในแต่ละปีก็มีจำนวนมากเนื่องจากสภาพดินดี ฝนตกถูกต้องตามฤดูกาล เกษตรกรในสมัยก่อนเลือกที่จะขายให้พ่อค้ารายย่อย หรือที่ชาวบ้านเรียก “นายฮ้อย” เพราะอย่างน้อยที่สุดพวกเขาก็ได้กำไร (2) ขายให้นายทุนซึ่งบางครั้งนายทุนไม่มีโรงสีข้าว แต่ขายปัจจัยการผลิตแต่ในขณะเดียวกันนายทุนบางกลุ่มมีโรงสีรับซื้อข้าวเหมือนการผูกขาดเนื่องมาจาก จะมีนายทุนในอำเภอปล่อยสินเชื่อบริการด้านเกษตร อาทิเช่น ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง สารพัดอุปกรณ์การเกษตรนอกจากนี้ยังปล่อยสินเชื่อกินสดอีกด้วย แต่มีข้อแม้ว่าจะต้องขายผลผลิตให้กลุ่มนายทุนพวกนี้ เกษตรบางคน ไม่มีทางเลือกเนื่องจากขาดแหล่งทุนสนับสนุนก็จำเป็นต้องเลือกถึงแม้ดอกเบี้ยจะสูงมากก็ตาม (3) ขายให้โรงสีโดยทั่วไปซึ่งรับซื้อข้าวเปลือกตามราคาตลาด การกำหนดราคารับซื้อมาจากโรงสี บางครั้งเกษตรกรได้ราคาผลผลิตต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนแต่เกษตรกรก็จำเป็นต้องขาย ถ้าไม่ขายจะมีภาระตามมา คือ ต้นทุนในการเก็บข้าวเปลือก อาทิเช่น ค่าจ้างตาก ค่าขน ในบางครั้งเกษตรกรต้องเจอคำพูดจากเจ้าของกิจการเช่น “ถ้าไม่พอใจขายที่นี้ก็ไปขายที่อื่น” (4) เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลโดยมีการปรับเงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการตลอดมา ซึ่งโครงการรับจำนำของรัฐบาลในยุคนี้จะไม่ได้รับความสนใจจากเกษตรกรมากนัก เนื่องจากราการรับจำนำไม่ได้แตกต่างจากราคาตลาด ไก่ตลาด ทำให้เกษตรกรบางรายไม่อยากจะยากกับเอกสารทางราชการ (5) เข้าร่วมโครงการข้าวพันธบัตรของรัฐบาล ซึ่งจะได้ราคาที่สูงขึ้นตามคุณภาพข้าวของเกษตรกรแต่ละราย โดยมีการตรวจสอบกระบวนการผลิต ตรวจสอบคุณภาพข้าวจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นระยะ จนกระทั่งเก็บเกี่ยวผลผลิต (6) โครงการเกษตรอินทรีย์ของจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐที่ออกมาให้ความรู้ทั้งในเรื่องกระบวนการเพาะปลูก การตลาดซึ่งทำให้เกษตรกรได้รับราคาที่สูงขึ้น ซึ่งพบว่า มีเกษตรกรในหลายอำเภอรวมกลุ่มการผลิตข้าวอินทรีย์ ซึ่งเป็นตลาดเฉพาะกลุ่มและมีการส่งออกไปยังตลาดภายในประเทศและภายนอกประเทศ นอกจากนี้กลุ่มเอกชนตัวแทนโรงสี (ฉวีวัฒน์ เสรฐฐพัฒน์ชัย, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) จากการรับซื้อข้าวเปลือกในอดีตที่ผ่านมา พบว่า โรงสีมีลูกค้าสองกลุ่มใหญ่ด้วยกัน คือ พ่อค้ารายย่อย และเกษตรกรโดยตรง ซึ่งพ่อค้ารายย่อย ได้ตะเวนรับซื้อข้าวจากเกษตรกรมาเก็บไว้ในไซโลขนาดเล็กของตนเอง โดยระยะเวลาเวลาข้าวขยับตัวสูงขึ้นก็จะนำผลผลิตที่เก็บไว้มาขาย ซึ่งพบว่า ช่วงเดือนเมษายน-พฤษภาคม ของแต่ละปี จะมีกลุ่มพ่อค้ารายย่อยเข้ามาขายผลผลิตให้แก่ทางโรงสีจำนวนมาก และเกษตรกร โดยทั่วไปที่นำผลผลิตข้าวมาขายโดยตรงตามราคาข้าวตามกลไกตลาดทั่วไปซึ่งมีจำนวนมากในแต่ละปีการผลิต

ยุคปีการผลิต 2554/ 55 เป็นต้นมา ซึ่งหมายถึง ปีการผลิตที่มีการนำนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มาปฏิบัติ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ข้าราชการผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ (วิรัตน์ นามวงษา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556 และสิทธิพร บางแก้ว, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556) มองว่าเกษตรกรมีช่องทางการขายผลผลิตหลากหลายช่องทางเช่นเดียวกัน แต่ยังคงเป็นช่องทางการตลาดเดิมก่อนมีการนำนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติซึ่งมีการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการของรัฐบาล โดยพบว่า เกษตรกรมีช่องทางการตลาด ดังนี้ (1) เลือกที่จะขายให้พ่อค้ารายย่อยหรือพ่อค้าหาบเร่บางครั้งเกษตรกรจะเรียกว่า “นายฮ้อย” รับซื้อข้าวที่มารับซื้อในหมู่บ้าน ซึ่งต้องยอมรับว่าช่องทางการตลาดแบบนี้ยังมีหลงเหลืออยู่หรือบางครั้งเกษตรกรขายให้ตนเอง ในราคาที่พึงพอใจของแต่ละฝ่าย โดยพ่อค้ารายย่อยจะประเมินราคาจากผลผลิตที่อยู่ในยุ้งฉางของเกษตรกรแล้วจะเสนอราคาแก่เกษตรกรเจ้าของผลผลิตโดยตรง เกษตรกรเจ้าของผลผลิตก็ต่อรองราคาตามที่ตนเองต้องการและสามารถได้ เมื่อมีความพึงพอใจของแต่ละฝ่ายการซื้อขายก็เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามวิธีการนี้ยังการซื้อขายยังอยู่ภายใต้ราคาของกลไกตลาดขณะนั้น (2) เกษตรกรขายผลผลิตให้แก่นายทุนเพื่อหักหนี้สินที่เกิดขึ้น เนื่องจากกู้เงินเพื่อมาซื้อปัจจัยการผลิต อาทิเช่น ปุ๋ย ยามาแมลง หรือบางครั้งชำระหนี้สินที่เกิดขึ้นจากนายทุนรายนั้นเป็นเจ้าของเครื่องจักร อาทิเช่น รถเกี่ยวข้าว รถขนข้าว นอกจากนี้ยังพบว่า ยังมีนายทุนรายย่อยในอำเภอปล่อยสินเชื่อทางด้านต้นทุนการผลิต อาทิเช่น ปุ๋ย และยามาแมลง พอผลผลิตออกนายทุนก็มารับซื้อผลผลิตถึงแปลงและหักหนี้ไปในที่สุด (สิทธิพร บางแก้ว, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556) (3) เกษตรกรสามารถนำผลิตที่ได้มาขายให้แก่โรงสีโดยตรงโดยขายตามราคากลไกตลาดทั่วไป โดยโรงสีจะรับซื้อข้าวตามคุณภาพของข้าวเช่นความชื้นสิ่งเจือปน ซึ่งช่องทางนี้สามารถพบเห็นได้โดยทั่วไป (4) เกษตรกรสามารถนำผลิตที่ได้มาเข้าร่วมโครงการรับจำกำรัฐบาล ซึ่งจะเห็นได้โดยว่านับตั้งแต่รัฐบาลประกันราคาข้าวที่ข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาเกี่ยวละ 15,000 บาท และ 20,000 บาท มีเกษตรกรจำนวนมากเลือกที่จะนำข้าวเปลือกมาเข้าร่วมโครงการเพราะมีช่องว่างราคาต่างกันเยอะมาก ซึ่งขายให้แก่โรงสีราคากลไกตลาดพบว่ามีราคา 12-13 บาทต่อกิโลกรัม ในขณะที่เข้าร่วมโครงการเกษตรกรบางรายสามารถขายข้าวได้กิโล 21-22 บาท ในส่วนของจังหวัดสุรินทร์ จะพบว่า เกษตรกรจำนวนมากที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลซึ่งเรียกว่า “ขายประทวนสด” ยกเว้นเกษตรกรบางราย ที่มีผลผลิตจำนวนน้อยและมีปัญหาเรื่องเอกสารเลือกที่จะขายให้โรงสีทั่วไปตามกลไกการตลาด ภาษาชาวบ้านเรียกว่า “ขายสดไม่ขายประทวน” (ณรงค์ งามพริ้ง, สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2556) ซึ่งพบว่า เกษตรกรรายใหญ่ในพื้นที่จังหวัดสุรินทร์และไม่มีหนี้สินจะเข้าร่วมโครงการรับจำนำของรัฐบาลจำนวนมาก

(5) เกษตรบางรายเลือกที่จะเข้าร่วมโครงการเมล็ดพันธุ์ โดยการสมาชิกโครงการเมล็ดพันธุ์ของกรมการข้าวหรือสหกรณ์การเกษตร เพื่ออนุรักษ์ข้าวของท้องถิ่นซึ่งช่องทางการตลาดนี้ภาษาชาวบ้านเรียกว่า “เข้าร่วมโครงการข้าวพันธุ์” โดยเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการนี้ จะได้รับราคาสูงกว่าโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลและช่องทางอื่น ๆ แต่ในขณะเดียวกัน จะพบว่า เกษตรกรมีความยุ่งยากในกระบวนการผลิตข้าวเนื่องจากมีเงื่อนไขที่เกษตรกรต้องปฏิบัติและจะมีการตรวจมาตรฐานการผลิตอย่างเข้มงวด (จำลอง ปัญญาเอก, สัมภาษณ์, 23 กันยายน 2556)

นอกจากนี้ตัวแทนเกษตรกร (ชนพร สุภนาม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) พบว่า ช่องทางการตลาดในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นำนโยบายรับจำนำข้าวมาปฏิบัติในปี พ.ศ. 2554 ช่องทางการขายสินค้าของเกษตรกรไม่ได้เพิ่มหรือลดลงแต่อย่างใด เนื่องจากมีรัฐบาลมีโครงการรับจำมาใช้หลายยุคหลายสมัย โดยยุคนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มีการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขใหม่และหลักเกณฑ์ที่แตกต่างอย่างชัดเจนหลายด้าน อาทิเช่น การไม่กำหนดเป้าหมายของโครงการ การไม่กำหนดเพดานสูงสุดของเกษตรกร โดยมีการลงทะเบียนอย่างเป็นระบบโดย ซึ่งต้องยอมรับว่าโครงการรับจำนำมีแรงดึงดูดใจเกษตรกรให้สนใจอาชีพชาวนาของตนเองเพิ่มมากขึ้น โดยการที่รัฐบาลเข้ามาประกันราคาข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ทำให้เกษตรกรมีแรงจูงใจในการนำข้าวเปลือกมาเข้าร่วมโครงการจำนำข้าวกับรัฐบาล ในราคาที่รัฐบาลกำหนดโดยเกษตรกรสามารถขายผลผลิตให้โรงสีที่เข้าร่วมโครงการของรัฐบาล ตามระดับความชื้นและคุณภาพของข้าวที่รัฐบาลตั้งไว้ในระดับต่าง ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกษตรกรสามารถต่อรองราคาข้าวเปลือกได้ตามคุณภาพของข้าว

นอกจากนี้ตัวแทนโรงสี (ณัฐวัฒน์ เศรษฐพัฒน์ชัย, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) กล่าวว่า เมื่อภาครัฐนำนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มาปฏิบัติภาคเอกชนต้องปรับเปลี่ยนบทบาทใหม่ คือ สมัครเข้าร่วมโครงการของรัฐบาลเช่นเดียวกัน ซึ่งในความเป็นจังหวัดสุรินทร์ก็มีโรงสีหลายโรง ที่ไม่ได้ขอเข้าร่วมโครงการโดยมีการเปิดรับซื้อตามปกติเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามเมื่อได้รับการร้องขอจากรัฐบาลโรงสีต่าง ๆ ก็พร้อมให้ความร่วมมือ โดยมีการบริหารจัดการจุดรับซื้อข้าวออกจากกัน โดยพบว่า โรงสีแยกจุดรับซื้อออกเป็นสองจุดแยกกันโดยชัดเจน คือ จุดที่หนึ่งรับจำนำข้าวที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งเรียกว่า “จุดประทวน” และจุดที่สอง คือ “รับซื้อข้าวทั่วไป” ซึ่งปรากฏว่า มีเกษตรกรมาขายข้าวให้ทางโรงสีทั้งจุดประทวนและจุดรับซื้อตามกลไกตลาดในแต่ละปีการผลิตพอสมควร โดยมีข้อสังเกต คือ โดยจุดรับประทวนจะมีเกษตรกรที่มีผลผลิตจำนวนมากมารอประทวนข้าวกับรัฐบาลซึ่งบางครั้งต้องรอคิวในการชั่งน้ำหนัก แต่เกษตรกรจำนวนมากก็เต็มใจในการรอเพื่อที่เข้าร่วมโครงการของรัฐบาล นอกจากนี้จุดรับซื้อตามกลไกตลาดโดยส่วนมาก จะเป็น เกษตรกรรายเล็กที่มีผลผลิตน้อย

และยังพบว่า มีผลผลิตบางส่วนที่ไม่ได้คุณภาพเข้าร่วมโครงการรับจำนำจึงมาขาย ณ จุดรับซื้อ
ทั่วไปตามกลไกตลาดแทนนอกจากนี้ยังพบว่าพ่อค้ารายย่อยหายไป

จากการสัมภาษณ์ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มโรงสี จะเห็นได้ว่า ช่องทาง
ในการจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรของเกษตรกรทั้งก่อนหน้าปีการผลิต 2554/ 55 และภายหลัง
ปี 2554/ 55 ตามตารางที่ 10 พบว่า ทั้งก่อนหน้าและหลังการนำนโยบายของรับจำนำข้าวมาปฏิบัติ
ของรัฐบาลยิ่งนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มาปฏิบัติ พบว่า ช่องทางการตลาดในการขายผลผลิต
ของเกษตรกรมีเพียงรูปแบบเดียว คือ ขายทั่วไปและเข้าร่วมโครงการของภาครัฐ ดังนี้

ช่องทางที่หนึ่ง (ชนพร ศุภนาม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) เกษตรกรจะขายข้าวให้
พ่อค้าข้าวรายย่อยหรือภาษาชาวบ้านเรียก “นายฮ้อย” ซึ่งมารับซื้อในหมู่บ้านหรือแปลงเพาะปลูก
ข้าวโดยตรงแล้วนำไปขายให้โรงสีอีกหนึ่งทอด ซึ่งอาจจะได้ราคาต่ำกว่าโรงสีแต่เกษตรกรไม่ต้องแบก
รับภาระค่าขนตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ โดยมีวิธีการสองรูปแบบคือแบบไม่ได้ชั่งน้ำหนักข้าว
โดยพ่อค้าจะประเมินราคาผลผลิตที่มีอยู่ในยุ้งฉางหรือที่แปลงเกษตร โดยคำนวณจากประสบการณ์
ของผู้รับซื้อ โดยไม่มีการชั่งน้ำหนัก ซึ่งเป็นการคาดคะเนแล้วเสนอราคาแก่เจ้าของผลผลิตกับ
การรับซื้อโดยการชั่งน้ำหนัก โดยราคาที่ตั้งไว้ไม่เท่าราคาการตลาดของโรงสีแต่ก็สร้าง
ความพึงพอใจให้แก่เกษตรกรบางราย เนื่องจากเกษตรกรไม่ต้องรับภาระ ค่าแรงคนงาน ค่าขน
ค่ารถ เพราะพ่อค้ารายย่อยจะเป็นคนบริหารจัดการทั้งหมด ถึงแม้จะได้ราคาที่ต่ำกว่าท้องตลาด
แต่ไม่ต้องเสียเวลาและไม่สิ้นเปลืองเมื่อเปรียบเทียบกับการนำไปขายให้โรงสีโดยตรง อย่างไรก็ตาม
ถึงช่องทางนี้จะสร้างความพึงพอใจให้แก่เกษตรกรเพราะไม่ต้องแบกรับภาระการบริหารจัดการ
การขายให้พ่อค้ารายย่อยจะได้กำไรมากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนการบริหารจัดการ
แต่ ณ ปัจจุบัน พบว่า รูปแบบพ่อค้ารายย่อยเริ่มหายไปโดยมีเหตุผลหลายประการ คือ ประการ
ที่หนึ่ง เกษตรกรใช้เครื่องจักร นั่นคือ “รถเกี่ยวข้าว” เข้ามาในเก็บเกี่ยวผลผลิต ซึ่งทุกวันนี้ พบว่า
ในแต่ละแปลงใช้เวลาเก็บเกี่ยวน้อยมาก อาทิเช่น 10 ไร่ 2 ชั่วโมง โดยเจ้าของเครื่องจักรจะมี
รถขนข้าวเปลือกคอยอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าของผลผลิต เมื่อเก็บเกี่ยวเสร็จจะข้าวเปลือก
มาใส่รถขนที่เตรียมไว้แล้วนำไปขายได้ทันที โดยที่ไม่ต้องรอพ่อค้าคนกลางมารับซื้อ
เหมือนสมัยก่อน ประกอบกับการคมนาคมมีความสะดวกสบายมากขึ้นเกษตรกรจึงสามารถนำผลผลิต
ไปขายผลผลิตด้วยตนเอง ประการที่สอง ในทุกอำเภอจะพบว่า มีโรงสีข้าวกระจายเพื่อรองรับ
ผลผลิตของเกษตรกร ทั้งโรงสีของเอกชนและโรงสีของรัฐบาลในรูปแบบโรงสีสหกรณ์
ซึ่งจะแตกต่างจากสมัยก่อนเนื่องจากโรงสีที่รับซื้อข้าวจะอยู่ที่ตัวจังหวัดและอำเภอใหญ่ ๆ
มีระยะทางไกล ซึ่งไม่สะดวกในการเดินทางเกษตรกรจึงขายผลผลิตให้พ่อค้ารายย่อยซึ่งมี
ความสะดวกมากกว่า ประการที่สาม ผลผลิตข้าวลดลงเนื่องจากประสบกับภาวะโรคข้าว

และผลกระทบต่อภาคเกษตรทุกประเภท ทำให้เกษตรกรทะเลือผลผลิตไว้กินและทำพันธุ์ในปีถัดไป ไม่เหลือเพียงพอเพื่อขายให้พ่อค้ารายย่อยหรือขายให้โรงสีโดยตรง อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน ตัวแทนเกษตรกรกล่าวว่า รูปแบบพ่อค้ารายย่อยยังคงปรากฏให้เห็นอยู่บ้าง โดยการตระเวนรับซื้อข้าวตามหมู่บ้าน แต่พบว่า โดยส่วนมากเกษตรกรที่ขายจะขายผลผลิตจำนวนน้อย อาทิเช่น 3 กระสอบ 4 กระสอบ โดยใช้ตาชั่งในการชั่งน้ำหนักจะไม่มีการตีราคาจากการคาดคะเนของผู้รับซื้ออีกในรูปแบบปัจจุบัน แต่เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนผลผลิตที่มีอยู่เล็กน้อยเกษตรกรบางรายจึงพอใจที่ขายผลผลิตข้าวให้แก่พ่อค้ารายย่อยเพราะต้องการเงินสดมาหมุนเวียนในครอบครัว

ช่องทางที่สอง (ธนพร สุภนาม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) เกษตรกรสามารถนำผลผลิตข้าวของตนเองมาขายให้แก่โรงสีโดยตรง ซึ่ง ณ ปัจจุบัน พบว่า โรงสีมีการขยายจุกับซื้อตามอำเภอต่าง ๆ และมีหลายโรงทั้งโรงสีเอกชนทั่วไปและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งพบว่า ราคาไม่ได้มีความแตกต่างทั้งโรงสีเอกชนหรือรัฐบาล เนื่องจากการกำหนดราคารับซื้อมาจากพ่อค้าเจ้าของธุรกิจโดยตรง โดยโรงสีจะตั้งราคาสินค้าเองช่องทางการตลาดนี้สร้างความเสียหายให้แก่เกษตรกรเนื่องจากเกษตรกรไม่สามารถตั้งราคาข้าวเปลือกตนเองได้ นอกจากนี้ ยังไม่สามารถต่อรองได้ โดยโรงสีเป็นฝ่ายที่ต้องกำหนดราคาราคาสินค้าเมื่อราคาที่กำหนดไม่เป็นที่พึงพอใจ เพราะเปรียบเทียบกับต้นทุนการผลิตแล้วเกษตรกรชาวนาประสบกับปัญหาขาดทุน แต่เนื่องจากไม่มีทางเลือกเมื่อโรงสีกำหนดราคารับซื้อมาก็จำเป็นต้องขาย ซึ่งตัวแทนเกษตรกรกล่าวว่า พวกเขาต้องเผชิญกับพูดของเจ้าแก่เจ้าของโรงสี อาทิเช่น “ไม่พอใจขายก็ไม่ต้องขาย ไปขายที่อื่น” ในขณะที่ตัวแทนโรงสีกล่าวว่า ทุกวันนี้เกษตรกรชาวนามีเจตนาปลอมปนข้าวคุณภาพไม่ดี สอดใส่มากับหอมมะลิ และแทรกสิ่งเจือปนต่าง ๆ เพื่อเพิ่มน้ำหนักข้าวให้ขายได้ให้รายการกระทำดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อโรงสีก็เสียหายเช่นเดียวกัน ทางโรงสีจึงได้มีมาตรการตรวจสอบคุณภาพข้าวที่เกษตรกรนำมาขายอย่างเข้มงวด เพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ช่องทางนี้เป็นช่องทางที่เริ่มตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันและเป็นช่องทางหนึ่งที่เกษตรกรได้เงินสดทันทีไม่ต้องและสามารถนำเงินไปได้ทันที

ช่องทางที่สาม (ไพสิฐ เกตุสฤติย์, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2556) เกษตรบางรายเลือกที่จะเข้าร่วมโครงการเมล็ดพันธุ์คือเป็นสมาชิก โครงการเมล็ดพันธุ์ของกรมการข้าวหรือสหกรณ์การเกษตรเพื่ออนุรักษ์ข้าวของท้องถิ่น ซึ่งภาษาชาวบ้านเรียกว่า “เข้าร่วมโครงการข้าวพันธุ์” จะเห็นได้ว่าช่องทางนี้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการนี้ จะได้ราคาสูงกว่าช่องทางอื่น ๆ แต่ในขณะเดียวกันจะมีความยุ่งยากในกระบวนการผลิตข้าว เนื่องจากมีเงื่อนไขที่เกษตรกรต้องปฏิบัติตามมีการตรวจมาตรฐานการผลิตอย่างเข้มงวดจากคณะกรรมการโครงการ โดยตัวแทนเกษตรกร

กล่าวว่า เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจะได้ราคาผลผลิตในราคาสูง เมื่อเปรียบเทียบกับช่องทางอื่น ๆ โดยเริ่มจากเกษตรกร จะต้องมีการลงทะเบียนเข้ากลุ่มผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์และมีการควบคุมกระบวนการผลิตทุกขั้นตอน ตั้งแต่เตรียมแปลงดิน การหว่าน และการควบคุมวัชพืชตลอดจนการตัดต้นที่ไม่แข็งแรงทิ้ง เนื่องจากจะทำให้ผลผลิตที่ไม่สมบูรณ์ไม่เหมาะกับการทำเป็นเมล็ดพันธุ์หรือแม้กระทั่งการเก็บเกี่ยวผลผลิต จะต้องไม่มีการปลอมปนกับพันธุ์ข้าวชนิดอื่น ๆ โดยเด็ดขาด เนื่องจากทุกวันนี้ใช้เครื่องจักรในการเก็บเกี่ยวและในขั้นตอนสุดท้าย จะต้องได้การตรวจคุณภาพอีกครั้งก่อนส่งผลผลิตเข้าหน่วยงานที่จัดทำโครงการเมล็ดพันธุ์ ซึ่งพบว่า เกษตรกรบางรายก็ไม่ผ่านการตรวจสอบคุณภาพข้าวจากคณะกรรมการ โครงการข้าวเช่นเดียวกัน จากการสัมภาษณ์ข้าราชการที่นำนโยบายมาปฏิบัติ (วิรัตน์ นามวงษา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556) พบว่า เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการข้าวพันธุ์ของกรมการข้าวนอกจากจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของโครงการ แล้วพบว่าที่แปลงเพราะปลูกอยู่ใกล้แหล่งน้ำหรือต้องมีแหล่งน้ำที่เหมาะสม เนื่องจากน้ำเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญและส่งผลเมล็ดพันธุ์ให้มีคุณภาพและต้องควบคุมวัชพืช โดยไม่ใช้ยาฆ่าแมลง นอกจากนี้ยังพบว่า เกษตรกรจะต้องนำปัจจัยการผลิตจากหน่วยงานที่ทำโครงการ อาทิเช่น เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย และฮอร์โมนต่าง ๆ โดยหน่วยงานได้ช่วยเหลือเกษตรกรด้วยการปล่อยสินเชื่อโดยคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการและหักหนี้ดังกล่าว เมื่อเกษตรกรนำข้าวที่ผ่านการคัดคุณภาพมาส่งที่หน่วยงานที่จัดโครงการ เป็นต้น

ช่องทางที่สี่ (ชนพร สุภนาม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) เกษตรกรขายผลผลิตให้นายทุนรายย่อยในพื้นที่ซึ่งไม่มีโรงสีแต่ขายปัจจัยทางการผลิตทางการเกษตร โดยนายทุนรายย่อยมีการนำกลยุทธ์การขายสินค้าของตนเอง โดยการ ปล่อยสินเชื่อทางการเกษตร อาทิเช่น ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง พันธุ์ข้าวปลูก ซึ่งมีราคาที่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับราคาเงินสด แต่เกษตรกรไม่มีทางเลือกเนื่องจากขาดแหล่งเงินทุนสนับสนุน เมื่อถึงฤดูกาลเก็บเกี่ยวพ่อค้ารายย่อยจะไปรับซื้อผลผลิตถึงแปลงเพาะปลูก โดยหักลบกลบหนี้ต้นทุนการผลิตของเกษตรกรที่เกิดขึ้นจากการสอบถามเกษตรกรในเขตพื้นที่ผู้วิจัย พบว่า ทุกวันนี้พ่อค้าร้านต่าง ๆ ในจังหวัดสุรินทร์ได้ปล่อยสินเชื่อทางการเกษตรจำนวนมาก ประกอบกับเกษตรกรขาดแหล่งเงินทุนเพื่อใช้ในการลงทุนภาคเกษตรถึงแม้ภาครัฐ จะมีโครงการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ แต่ไม่ได้หมายความว่า เกษตรกรทุกคนจะเข้าถึงความช่วยเหลือดังกล่าว เพราะเกษตรกรบางรายไม่ได้เป็นสมาชิกของ ธ.ก.ส. และต้องเตรียมเอกสารและมีระยะเวลาอนุมัติ ทำให้บางครั้งไม่ทันท่วงที จากเหตุผลดังกล่าว เกษตรกรจึงต้องเดินเข้าไปหานายทุนผู้ขายปัจจัยทางการผลิต นอกจากนี้ยังพบว่า นายทุนรายย่อยยังปล่อยสินเชื่อเงินสดอื่น ๆ เพื่อประกอบการชีวิตเกษตร โดยพบว่า อัตราดอกเบี้ยเงินต้นนอกระบบสูงถึงร้อยละ 3 บาทต่อเดือน นายทุนบางรายร้อยละ

5 บาทต่อเดือน เกษตรกรบางคนไม่มีทางเลือก เนื่องจากขาดแหล่งทุนสนับสนุนก็จำเป็นต้องเลือกถึงแม้ดอกเบี้ยวจะสูงมากก็ตาม นอกจากนี้เกษตรกรบางรายรายได้จากการขายผลผลิตไม่เพียงพอต่อหนี้สินที่เกิดขึ้นและยังเป็นหนี้สะสมของนายทุนอีกด้วยเช่นกัน

ช่องทางที่ห้า (ธนพร สุภนาม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) เกษตรกรเข้าร่วมกลุ่มเกษตรกรอินทรีย์ โดยเกษตรกรในจังหวัดสุรินทร์เกิดการรวมตัวเพื่อทำข้าวเกษตรอินทรีย์จนเป็นแหล่งปลูกข้าวอินทรีย์อันดับหนึ่งของประเทศไทยและมีชื่อเสียงโด่งดังไปทั่วโลก โดยข้าวเกษตรอินทรีย์จังหวัดสุรินทร์ได้รับมาตรฐานเกษตรอินทรีย์สุรินทร์ (มก.สร.) ซึ่งเป็นมาตรฐานที่พัฒนาขึ้น โดยคณะกรรมการมาตรฐานเกษตรอินทรีย์จังหวัดสุรินทร์ตามแนวทางการพัฒนางานเกษตรอินทรีย์ของจังหวัดสุรินทร์และได้รับอนุมัติ จากที่ประชุมคณะกรรมการโครงการเกษตรอินทรีย์จังหวัดสุรินทร์ โดยมีมาตรฐานครอบคลุมเฉพาะในเรื่องการผลิตพืช สัตว์อินทรีย์ สัตว์น้ำอินทรีย์ การจัดการเกี่ยวเกี่ยว การแปรรูปผลิตภัณฑ์อินทรีย์ และปัจจัยการผลิต ทั้งนี้ มก.สร. จะทำการตรวจสอบและรับรองผลิตภัณฑ์อินทรีย์ไว้ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การผลิตในระดับแปลง การนำผลผลิตมาแปรรูปและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ โดยพบว่า ข้าวเกษตรอินทรีย์ของจังหวัดสุรินทร์มีช่องทางการจำหน่ายทั้งจังหวัดสุรินทร์และต่างประเทศ โดยมีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการและมีการจัดตั้งกลุ่มสมาชิกเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ (สิทธิพร บางแก้ว, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556)

ช่องทางที่หก (วิรัตน์ นามวงษา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556) เกษตรกรเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล ซึ่งพบว่า รัฐบาลในอดีตจึงได้เข้ามาให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือเกษตรกรตลอดมา เช่น การแทรกแซงราคาให้สูงขึ้นด้วยวิธีการรับจำนำข้าวเปลือก โดยมีการปรับเปลี่ยนโครงการเข้าร่วมโครงการตลอดมา จนกระทั่งรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นำนโยบายรับจำนำข้าวมาปฏิบัติในปี พ.ศ. 2554 ได้มีการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขหลักเกณฑ์การดำเนินงาน โครงการรับจำนำโดยรับจำนำทุกเมล็ดไม่จำกัดซึ่งได้รับความสนใจจากเกษตรกรจำนวนมาก เนื่องจากมีการกำหนดราคารับจำนำที่สูงกว่าราคาตลาด

ตารางที่ 10 เปรียบเทียบช่องทางการตลาดในการจำหน่ายผลผลิตข้าวของเกษตรกร

ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง	ยุคก่อนปีการผลิต 2554/ 55	ยุคหลังปีการผลิต 2554/ 55
ข้าราชการที่นำนโยบายปฏิบัติ	1. ขายสดโดยทั่วไป 1.1 พ่อค้ารายย่อย 1.2 นายทุนเจ้าของปัจจัยการผลิต 1.3 ขายสดโดยทั่วไป	1. ขายสดโดยทั่วไป 1.1 พ่อค้ารายย่อย 1.2 นายทุนเจ้าของปัจจัยการผลิต 1.3 ขายสดโดยทั่วไป
ตัวแทนเกษตรกร	2. เข้าร่วมโครงการภาครัฐ 2.1 โครงการเกษตรอินทรีย์ 2.2 โครงการข้าวพันธ์ 2.3 โครงการรับจํานาของรัฐบาล	2. เข้าร่วมโครงการภาครัฐ 2.1 โครงการเกษตรอินทรีย์ 2.2 โครงการข้าวพันธ์ 2.3 โครงการรับจํานาของรัฐบาล
ตัวแทนภาคเอกชน (โรงสี)	1. ขายสดโดยทั่วไป 1.1 พ่อค้ารายย่อย 1.2 นายทุนเจ้าของปัจจัยการผลิต 1.3 ขายสดโดยทั่วไป	1. ขายสดโดยทั่วไป 1.1 พ่อค้ารายย่อย 1.2 นายทุนเจ้าของปัจจัยการผลิต 1.3 ขายสดโดยทั่วไป
	2. เข้าร่วมโครงการภาครัฐ 2.1 โครงการเกษตรอินทรีย์ 2.2 โครงการข้าวพันธ์ 2.3 โครงการรับจํานาของรัฐบาล	2. เข้าร่วมโครงการภาครัฐ 2.1 โครงการเกษตรอินทรีย์ 2.2 โครงการข้าวพันธ์ 2.3 โครงการรับจํานาของรัฐบาล
	1. รับซื้อจากพ่อค้ารายย่อย 2. รับซื้อจากเกษตรกรโดยตรง	1. รับซื้อจากพ่อค้ารายย่อย 2. รับซื้อจากเกษตรกรโดยตรง

จะเห็นได้ว่าจากช่องทางการตลาดดังกล่าว ผู้วิจัย พบว่า เกษตรกรมีช่องทางการตลาด ทั้งก่อนการนำนโยบายรับจํานาข้าวเปลือกของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และยุคหลัง การนำนโยบายรับจํานาข้าวเปลือกของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เกษตรกรไม่ได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นช่องทางการตลาดเดิมของเกษตรกรในการขายผลผลิตของตนเอง คือ ขายโดยทั่วไปและเข้าร่วมโครงการภาครัฐ อย่างไรก็ตามการขายโดยทั่วไปมีข้อดีคือ ได้เงินทันทีและไม่ต้องยุ่งยากกับเอกสารแต่การกำหนดราคาขึ้นอยู่กับกลไกการตลาด เกษตรกรไม่มีอำนาจในการต่อรองในราคาผลผลิตของตนเอง ในขณะที่เดียวกันการเข้าร่วมโครงการกับรัฐบาล เกษตรกรจะได้ราคาที่สูงขึ้นแต่ไม่ได้เงินสดทันที นอกจากนี้โครงการการข้าวพันธ์จะเข้มงวด

ในการผลิตทุกขั้นตอนการผลิต มีการตรวจสอบจากคณะกรรมการ โครงการ ในขณะที่โครงการ รับจำนำข้าวข้าวเปลือกไม่มีการตรวจสอบกระบวนการผลิตของเกษตรกร เกษตรกรจะได้อัตรา รับจำนำสูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับอัตราความชื้นที่กำหนด แต่มีสิ่งๆที่เหมือนกันกับโครงการข้าวพันธ์ คือ มีการจัดเตรียมเอกสาร โครงการข้าวพันธ์มีการตรวจสอบแปลงเพราะปลูก ในขณะที่รับจำนำ จะประชาคมแปลงการผลิตและสุ่มตรวจ

2. การยกระดับรายได้

รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้กำหนดวัตถุประสงค์ข้อที่สองของโครงการ รับจำนำข้าว คือ “การยกระดับรายได้และลดช่องว่างรายได้รวมทั้งเพิ่มการใช้จ่ายของเกษตรกร” โดยกำหนดราคารับจำนำข้าวเปลือกเจ้าเกวียนละ 15,000 บาท และรับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิ เกวียนละ 20,000 บาท ซึ่งรัฐบาลมองว่าการกำหนดราคาดังกล่าว ในอัตราดังกล่าว จะทำให้ เกษตรกรชาวนามีรายได้มากขึ้นและเป็นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ รวมทั้งเพิ่มการใช้จ่ายของ เกษตรกร จากการศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ ผู้วิจัย พบว่า หลังจากรัฐบาลน่านโยบายรับจำนำข้าว เข้ามาใช้ในปีการผลิต 2554/ 55, 2555/ 56 และ 2556/ 57 พบว่า เกษตรกรชาวนามีรายได้จาก การขายผลผลิตเพิ่มมากขึ้น โดยพบว่า ราคาที่เกษตรกรขายได้ ณ ไร่นา ข้าวเปลือกเจ้าความชื้น 14-15% เฉลี่ยตันละ 9,385 บาท ลดลงจากปีก่อนร้อยละ 7.1 (ปี 2555 = 10,104) ข้าวเปลือกหอมมะลิ เฉลี่ยตันละ 15,582 บาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน ร้อยละ 3.2 (ปี 2555 = 15,103) และข้าวเปลือกเหนียว ราคาเฉลี่ยตันละ 12,866 บาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 1.4 (ปี 2555 = 12,609) จากผลของโครงการ รับจำนำข้าวเพื่อยกระดับรายได้เกษตรกรของภาครัฐ โดยราคาข้าวของภาคอีสาน ราคาข้าวเปลือก หอมมะลิเฉลี่ยตันละ 15,582 บาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 1.7 (ปี 2555 = 15,318) จากผลของ โครงการรับจำนำข้าวเพื่อยกระดับรายได้เกษตรกรของภาครัฐส่วนข้าวเหนียวเฉลี่ยยวราคาเฉลี่ย ตันละ 12,746 บาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.6 (ปี 2555 = 12,676) จากความต้องการที่เพิ่มขึ้น (ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, 2556, หน้า 3) อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลดังกล่าว เป็นการยกระดับราคาสินค้าเกษตรหรือไม่อย่างไร ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ข้อมูล เชิงลึกจากผู้ที่เกี่ยวข้องสามกลุ่ม ดังนี้

กลุ่มข้าราชการผู้ชำนาญไปปฏิบัติ โดยพบว่า มีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน กลุ่มที่หนึ่ง ไม่เห็นด้วย (วิรัตน์ นามวงษา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556) เนื่องจากนโยบายรับจำนำข้าว เป็นการยกระดับราคาข้าวโดยรัฐบาลโดยตรง โดยแถลงชัดเจนในนโยบายต่อสภา การกำหนดราคาดังกล่าว ไม่ใช่กลไกการตลาดรัฐกลายผู้ซื้อข้าวรายใหญ่จากเกษตรกร เมื่อรัฐซื้อข้าวจากเกษตรกร ในราคาสูงซึ่งกลายเป็นโจทย์ของรัฐต่อว่าจะขายข้าวที่พ้นระยะเวลาจำนำในราคาที่สูงกว่า ที่รับจำนำมาได้อย่างไรในเมื่อความเป็นจริงราคาข้าวของตลาดโลกต่ำกว่าอย่างมาก ราคาที่รัฐบาล

กำหนดออกมาจะทำให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการมีรายได้เพิ่มมากขึ้น จากการนำผลผลิตมาจำหน่ายกับรัฐบาลซึ่งในความเป็นจริงไม่มีเกษตรกรรายใดที่ขอได้ถอนผลผลิตของตนเอง เนื่องจากราคาที่ได้รับจำหน่ายสูงกว่าราคาตลาดทั่วไป เมื่อเกษตรกรมีรายได้ก็มีการจับจ่ายใช้สอยชำระหนี้ต้นทุนการเกษตรและใช้จ่ายในครัวเรือนซึ่งถือว่าเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจอีกแบบหนึ่งเช่นเดียวกัน จะเห็นได้ว่าทุกวันนี้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุนทั้งในระบบและนอกระบบ โดยนำเงินนั้นมาปรับปรุงที่อยู่อาศัยและซื้อสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ตนเองและครอบครัว อาทิเช่น รถยนต์ รถจักรยานยนต์ โทรศัพท์ เป็นต้น กลุ่มที่สอง เห็นด้วยกับการกำหนดราคาค้างกล่าว (ชนกฤต แสงหิรัญ, สัมภาษณ์, 26 กันยายน 2556) ส่งผลดีต่อเกษตรกรเพราะเกษตรกรได้รับประโยชน์จากการขายข้าวได้ราคาสูง แต่ในขณะที่เดียวกันก็มองว่าเกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นจะสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้ระยะสั้นเท่านั้นแต่ไม่ยั่งยืน อย่างไรก็ตามเกษตรกรในจังหวัดสุรินทร์มีรายได้มาจากการเพาะปลูกพืชชนิดอื่น ๆ เสริมด้วย อาทิเช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง และยังมีรายได้มาจากการนอภาคการเกษตร อาทิเช่น ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการจากตัวเมืองใหญ่ นอกจากนี้ข้าราชการบางส่วนมองว่า รัฐบาลน่าจะมีความช่วยเหลือเกษตรกรทางด้านอื่นที่ชัดเจน และเป็นรูปธรรม เช่น เรื่ององค์ความรู้ในการประกอบอาชีพด้านต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ เช่น การเลี้ยงสัตว์เนื่องจากจังหวัดสุรินทร์มีพื้นที่โล่งกว้างเหมาะแก่การเลี้ยงสัตว์ประเภทวัว นอกจากนี้ควรมีการส่งเสริมอาชีพเสริมอย่างเป็นระบบ เนื่องจากเรามีจุดเด่นหลายด้าน อาทิเช่น เครื่องเงิน แถวอำเภอลำทะเมนชัย จะมีหัตถกรรมเครื่องเงิน การทอผ้าไหม ที่มีชื่อเสียงในระดับโลก

อย่างไรก็ตามกลุ่มตัวแทนเกษตรกรกล่าวว่า (ชนพร ศุภนาม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) นโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร สามารถช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวเป็นหลัก เนื่องจากจังหวัดสุรินทร์เป็นจังหวัดที่มีการเพาะปลูกข้าวหอมมะลิเป็นหลัก และข้าวหอมมะลิเป็นข้าวหอมที่มีชื่อเสียงในระดับโลก เมื่อมีนโยบายของรัฐบาลเข้ามาช่วยเหลือทำให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจากปีก่อน ๆ เนื่องจากราคาที่ตั้งไว้สูง เมื่อเปรียบเทียบกับปีการผลิตอื่น ๆ ซึ่งสามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่เกษตรกรผู้ที่มีผลผลิตเพียงพอที่จะเข้าร่วมโครงการหรือพูดอีกอย่างหนึ่งว่ามีที่ดินทำกินจำนวนมากซึ่งเรียกว่าเกษตรกรรายใหญ่ แต่ในขณะที่เดียวกัน เกษตรกรผู้ที่มีผลผลิตจำนวนน้อยหรือเกษตรกรรายย่อยก็ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้ เนื่องจากต้องเก็บข้าวในส่วนนั้นไว้กินในแต่ละปีและบางส่วนเก็บไว้เป็นพันธุ์ข้าวสำหรับปีถัดไป จะเห็นได้ชัดเจนที่สุดว่าเกษตรกรรายย่อยไม่มีรายได้จากการเข้าร่วมโครงการ ซึ่งพบว่า ในจังหวัดสุรินทร์มีเกษตรกรรายย่อยจำนวนมากเช่นเดียวกัน ที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการเพราะผลผลิตมีไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม เกษตรกรในจังหวัดสุรินทร์ทั้งรายใหญ่และรายย่อยไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักเพียงอย่างเดียวยังประกอบอาชีพอื่นเสริม เช่น

รับจ้างในภาคขนส่ง บริการและอุตสาหกรรม และยังมีพื้นที่บางส่วนที่เพาะปลูกพืชอย่างอื่น ประกอบ อาทิเช่น ข้าวโพด ถั่ว อ้อย ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้หมุนเวียนโดยมีรายได้จากภาคอื่น ๆ มาสมทบ เช่น การทำงานของบุคคลในครอบครัวตามหัวเมืองใหญ่ ๆ แล้วส่งรายได้เข้าจุนเจือครอบครัว

นอกจากนี้กลุ่มตัวแทนโรงสีกล่าวว่า (ณัฐวัฒน์ เศรษฐพัฒน์ชัย, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) นโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง หลังจากมีการเข้าร่วมโครงการ ซึ่งเป็นเรื่องปกติของการขายผลผลิตทางการเกษตรทั่วไป ซึ่งเกษตรกรมีรายได้อาจจะนำมาจับจ่ายซื้อของโดยทั่วไป สังเกตได้จากยอดขายของอุปโภคและบริโภคในแต่ละชุมชน เมื่อผ่านไปเงินหมดเกษตรกรประกอบกับได้รับอุดหนุนจากภาคอื่น ๆ เช่น การรับจ้างลูกหลานไปทำงานในเมืองใหญ่ส่งเงินกลับมาจุนเจือครอบครัว นอกจากนี้ยังพบว่า สุรินทร์มีการประกอบอาชีพเพิ่มเติมมากมาย อาทิเช่น เฟอร์นิเจอร์ รถขนส่ง หรือบางครอบครัวไปประกอบอาชีพรับจ้างที่กรุงเทพฯ หลังฤดูการเก็บเกี่ยวผลผลิต และกลับมาเมื่อถึงฤดูกาลเพาะปลูก โดยใช้เวลาสั้น ๆ ในการเพาะปลูก เนื่องจากมีแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรและใช้เครื่องจักรแทนแรงงานคนแต่มีความสะดวกสบาย ซึ่งทำให้เกษตรกรประสบปัญหาต้นทุนการผลิตสูงขึ้น

3. การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ

จากการศึกษา พบว่า ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นระบบเศรษฐกิจแบบผสม ซึ่งหมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่มีลักษณะทั้งส่วนที่เป็นแบบทุนนิยมและส่วนที่เป็นแบบสังคมนิยม กล่าวคือ เศรษฐกิจไทยเป็นระบบที่ยอมรับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล ภาคเอกชนสามารถประกอบธุรกรรมทางเศรษฐกิจได้โดยเสรี มีการแข่งขันที่ค่อนข้างเสรี ส่วนหน่วยธุรกิจที่เป็นของรัฐก็มีอยู่บ้างเช่น รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคและสถาบันการเงินของรัฐ ในขณะที่เศรษฐกิจไทย มีลักษณะที่มีการแข่งขันและยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชน แต่รัฐก็มีบทบาทค่อนข้างมาก ในส่วนของการวางแผนและการแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาดจะมีการผูกขาดกิจกรรมบางประเภทโดยภาครัฐ เพื่อให้ง่ายต่อการนำเสนอผู้วิจัย จึงแบ่งออกเป็นการขยายตัวก่อนน่านโยบายมาปฏิบัติและการขยายตัวหลังจากการน่านโยบายมาปฏิบัติ ก่อนน่านโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มาปฏิบัติ เข้ามาปรับใช้ในปีการผลิต 2554/ 55 จากการศึกษาจากรายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2550, 2551, 2552 และ 2553 ของธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่า มีการขยายตัว ดังนี้

เศรษฐกิจไทยในปี พ.ศ. 2550 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2550) พบว่า เศรษฐกิจไทยโดยรวมยังคงขยายตัวดีที่ร้อยละ 4.8 โดยมีแรงขับเคลื่อนสำคัญมาจากภาคการส่งออก ซึ่งสอดคล้องกับผลผลิตอุตสาหกรรมที่เร่งตัวขึ้น โดยเฉพาะหมวดที่ผลิตเพื่อการส่งออกขณะที่อุปสงค์ในประเทศ

ชะลอลงเมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2549 ทั้งการบริโภคและการลงทุนแต่เริ่มมีสัญญาณการฟื้นตัว ในช่วงครึ่งหลังของปี เช่นเดียวกับการนำเข้าที่เร่งตัวขึ้นด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยรวมอยู่ในเกณฑ์ดีจากดุลบัญชีเดินสะพัดที่เกินดุลต่อเนื่องและเงินสำรองระหว่างประเทศที่อยู่ในระดับสูง ขณะที่อัตราเงินเฟ้อโดยรวมในปี พ.ศ. 2550 ต่ำกว่าปีก่อนแม้จะเร่งตัวขึ้นในช่วงไตรมาสที่ 4 ของปีจากราคาน้ำมันที่เพิ่มขึ้น โดยในภาคเกษตรผลผลิตและราคาพืชผลสำคัญชะลอลง ทำให้รายได้เกษตรกรจากการขายพืชผลสำคัญขยายตัวในอัตราที่ชะลอลงจากปีก่อน แต่ยังอยู่ในเกณฑ์ดี ซึ่งพบว่า ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกขยายตัวร้อยละ 8.0 จากปีก่อนหน้า ตามราคาปาล์ม น้ำมัน มันสำปะหลัง ข้าวโพด และข้าวที่ตลาดโลก ยังคงมีความต้องการเพื่อบริโภคและผลิตพลังงานทดแทน ขณะที่ราคาน้ำตาลทรายลดลงจากอุปทานส่วนเกิน โดยมีผลผลิตข้าวเปลือกเพิ่มขึ้นเล็กน้อย เนื่องจากสภาพดินฟ้าอากาศค่อนข้างเอื้ออำนวยและปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำอยู่ในสภาวะปกติ โดยผลผลิตข้าวนาปรังเพิ่มขึ้นจากการปลูกทดแทนผลผลิตข้าวนาปี (ปีเพาะปลูก 2549/ 50) ที่ได้รับความเสียหายจากน้ำท่วมในปลายปี พ.ศ. 2549 ส่วนการส่งออกข้าวของไทยในปี พ.ศ. 2550 ขยายตัวจากปีก่อนหน้าค่อนข้างมากทั้งปริมาณและมูลค่าเนื่องจากสต็อกข้าวของรัฐบาลอยู่ในระดับสูงประกอบกับประเทศผู้ส่งออกสำคัญอื่น เช่น เวียดนาม และอินเดีย ประสบปัญหาภัยธรรมชาติจึงชะลอการส่งออกทำให้ราคาข้าวส่งออกของไทยสูงขึ้น

เศรษฐกิจไทยในปี พ.ศ. 2551 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2551) พบว่า มีการขยายตัวร้อยละ 2.6 ชะลอลงจากร้อยละ 4.9 ในปีก่อน จากการส่งออกสุทธิที่ลดลงเป็นสำคัญ โดยเฉพาะในไตรมาสสุดท้ายของปีจากปัจจัยลบทั้งการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลกและความไม่สงบทางการเมืองภายในประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การส่งออกการผลิตภาคอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว ขณะที่ด้านอุปสงค์ในประเทศการบริโภคและการลงทุนลดลงมาก ในช่วงไตรมาสสุดท้ายสอดคล้องกับการนำเข้าที่ชะลอลง โดยในภาคเกษตรผลผลิตและราคาพืชผลสำคัญที่เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับระยะเดียวกันปีก่อนทำให้รายได้เกษตรกรจากพืชผลสำคัญเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ราคาพืชผลมีความผันผวนค่อนข้างมากโดยเร่งตัวขึ้นตั้งแต่ต้นปีตามราคาน้ำมันดิบและภาวะการขาดแคลนสินค้าในตลาดโลก แต่ราคาได้ปรับตัวลดลงในไตรมาสที่ 4 ตามการชะลอของอุปสงค์ในตลาดโลก สำหรับภาคอุตสาหกรรมดัชนีผลผลิตอุตสาหกรรม (MPI) ขยายตัวร้อยละ 5.3 ชะลอลงจากร้อยละ 8.2 ในปีก่อน ตามการชะลอตัวของกลุ่มที่ผลิตเพื่อส่งออกเป็นหลักโดยเฉพาะหมวดอิเล็กทรอนิกส์และหมวดเครื่องหนังขณะที่กลุ่มที่ผลิตเพื่อขายในประเทศเร่งตัวขึ้นในช่วงครึ่งแรกของปี จากการผลิตรถยนต์นั่งและรถจักรยานยนต์เป็นสำคัญสำหรับอัตราการใช้กำลังการผลิต อยู่ที่ร้อยละ 67.6 ลดลงจากร้อยละ 72.6 ในปีก่อน ซึ่งเป็นการลดลงในเกือบทุกหมวดสินค้า ยกเว้นหมวดอาหารและหมวดยานยนต์ โดยในปี พ.ศ. 2551 การผลิตของภาคเกษตรขยายตัว

อยู่ในเกณฑ์ดี โดยผลิตภัณฑ์มวลรวมของภาคเกษตร (เฉพาะหมวดพืชผลปศุสัตว์และป่าไม้) ขยายตัวร้อยละ 6.4 เร่งตัวขึ้นจากร้อยละ 1.5 ในปีก่อน สอดคล้องกับดัชนีผลผลิตพืชผลซึ่งขยายตัว ร้อยละ 10.4 เร่งขึ้นจากปีก่อนโดยเป็นผลจาก (1) ราคาสินค้าที่อยู่ในเกณฑ์ดีโดยเฉพาะในไตรมาส ที่ 2 และ 3 จูงใจให้เกษตรกรขยายพื้นที่และเร่งการเพาะปลูก (2) ความต้องการผลผลิตทาง การเกษตรทั้งในส่วนของผู้บริโภคและพืชพลังงานทดแทนเพิ่มสูงขึ้น และ (3) สภาพอากาศ ที่เอื้ออำนวยต่อการเพาะปลูกทั้งนี้พืชผลสำคัญที่ปริมาณเพิ่มขึ้นมาก ได้แก่ ข้าวนาปรัง ปาล์มน้ำมัน และข้าวโพด

เศรษฐกิจไทยในปี พ.ศ. 2552 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2552) พบว่า หดตัวร้อยละ 2.3 จากปีก่อนนับเป็นครั้งแรกในรอบ 10 ปี เนื่องจากวิกฤตการเงินโลกส่งผลกระทบต่อ เศรษฐกิจของประเทศหลักทำให้การส่งออกของไทยลดลงมาก ส่งผลกระทบต่อเนื่องต่อการผลิต อุตสาหกรรมความเชื่อมั่นของภาคเอกชน ตลอดจนการบริโภคและการลงทุนในประเทศ เศรษฐกิจไทยหดตัวมากที่สุดไตรมาสแรก และเริ่มฟื้นตัวในช่วงครึ่งหลังของปี พ.ศ. 2552 ตามการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลก ประกอบกับการดำเนินนโยบายการเงินการคลังที่ผ่อนคลาย มีส่วนช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจและสนับสนุนให้ความเชื่อมั่นของผู้ผลิตและผู้บริโภคปรับตัวดีขึ้น เป็นลำดับโดยการบริโภคภาคเอกชนได้รับแรงสนับสนุน จากรายได้เกษตรกรและรายรับจาก การท่องเที่ยวที่ปรับตัวดีขึ้นตลอดจนการจ้างงานที่กลับมาขยายตัวได้อีกครั้ง สำหรับการส่งออก และการนำเข้าสินค้าปรับตัวดีขึ้น สอดคล้องกับการผลิตภาคอุตสาหกรรมที่ขยายตัวได้ดีในเกือบ ทุกอุตสาหกรรมทั้งการผลิตเพื่อจำหน่ายในประเทศและส่งออกอย่างไรก็ดี การลงทุนภาคเอกชน แม้จะเริ่มฟื้นตัวแต่ยังคงอยู่ในระดับต่ำเสถียรภาพเศรษฐกิจยังอยู่ในเกณฑ์ดี เงินสำรองระหว่าง ประเทศอยู่ในระดับสูงดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลต่อเนื่อง อัตราเงินเฟ้อและอัตรา การว่างงานอยู่ในระดับต่ำ

เศรษฐกิจไทยในปี พ.ศ. 2553 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2553) เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวได้ดี แม้เผชิญกับปัจจัยลบหลายด้านตลอดปีทั้งความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจโลก ปัญหาการเมือง ภายในประเทศความผันผวนของค่าเงินบาทรวมทั้งภัยธรรมชาติต่าง ๆ แต่ด้วยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ที่เข้มแข็งประกอบกับการดำเนินนโยบายการคลังและการเงินที่ผ่อนคลายทำให้เศรษฐกิจไทย ในปี พ.ศ. 2553 เติบโตได้สูงถึงร้อยละ 7.8 จากการส่งออกการท่องเที่ยวและการใช้จ่ายในประเทศ ที่ขยายตัวดีกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้รับผลกระทบในวงจำกัดจากการชุมนุมทางการเมือง ในเดือนเมษายน-พฤษภาคม ยกเว้นการท่องเที่ยวที่ได้รับผลกระทบมาก แต่สามารถฟื้นตัวได้เร็ว หลังจากเหตุการณ์คลี่คลายทำให้จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติในปีนี้สูงสุดเป็นประวัติการณ์ผลผลิต ทางการเกษตรได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ ทำให้ราคาสูงขึ้นส่งผลดีต่อรายได้เกษตรกร

ซึ่งเป็นปัจจัยสนับสนุนการบริโภคในประเทศ รัฐบาลดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจต่อเนื่อง ทั้งจากงบประมาณปกติและการกู้เพิ่มเติมภายใต้โครงการไทยเข้มแข็งรวมทั้งมาตรการลด ค่าครองชีพให้กับประชาชนเช่นการตรึงราคาพลังงานและการอุดหนุนค่าสาธารณูปโภค

เศรษฐกิจไทยปี พ.ศ. 2554 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2554) โดยในสามไตรมาสแรก ขยายตัวดีแม้จะได้รับผลกระทบจากทั้งภัยพิบัติในญี่ปุ่นและการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก แต่มหาอุทกภัยครั้งรุนแรงที่สุดในรอบ 70 ปี ในไตรมาสที่ 4 ที่ศูนย์กลางการผลิตอุตสาหกรรม สำคัญของประเทศ ส่งผลทางตรงให้การผลิตหยุดชะงักและผลทางอ้อมจากปัญหาการขาดแคลน ซุปเปอร์ (Supply chain disruption) และปัญหาการคมนาคมขนส่งซึ่งส่งผลต่อเนื่องทำให้ขาดแคลน สินค้าเพื่อการส่งออกการบริโภคและการลงทุน เมื่อภาคการผลิตฟื้นตัวเป็นปกติคาดว่าอุปสงค์ ที่ยังมีอยู่จะเป็นแรงส่งสำคัญให้เศรษฐกิจกลับมาขยายตัวได้ในระยะต่อไปตัวเพียงร้อยละ 0.1 อัตราเงินเฟ้อเร่งขึ้นจากปีก่อน จากต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นตามราคาน้ำมันและสินค้าโภคภัณฑ์ ในตลาดโลกรวมทั้งราคาอาหารสดในประเทศจากอุปทานที่ตึงตัวขณะที่อุปสงค์ในประเทศ ที่ขยายตัวในช่วงสามไตรมาสแรก เป็นปัจจัยเอื้อให้มีการส่งผ่านต้นทุนไปยังราคาได้ต่อเนื่อง เสถียรภาพ ด้านต่างประเทศยังอยู่ในเกณฑ์ดีต่อเนื่องจากปีก่อนดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลต่อเนื่อง หนี้ต่างประเทศระยะสั้นลดลงและแม้จะมีการไหลออกสุทธิของเงินทุนแต่ส่วนใหญ่เป็นการออกไปลงทุนในต่างประเทศของธุรกิจไทย โดยคณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) ปรับขึ้น อัตราดอกเบี้ยนโยบายตั้งแต่ต้นปีติดต่อกัน 6 ครั้ง เพื่อลดแรงกดดันเงินเฟ้อในช่วงที่เศรษฐกิจ ขยายตัวแต่ในการประชุม 2 ครั้งสุดท้ายของปี ได้มีมติคงอัตราดอกเบี้ยหนึ่งครั้งและปรับลดอัตรา ดอกเบี้ยนโยบายลงอีกหนึ่งครั้ง เพื่อสนับสนุนกระบวนการฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังเกิดมหาอุทกภัย และดูแลเศรษฐกิจในช่วงที่ความเสี่ยงเศรษฐกิจโลกมีมากขึ้น

จากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เศรษฐกิจไทยปี พ.ศ. 2550-2554 ซึ่งเป็นยุคที่ยังไม่มี การน่านโยบายรับจํานําข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มาปฏิบัติ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เศรษฐกิจ ของไทยมีการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยมีการปรับตัวเพียงเล็กน้อย เนื่องจากประเทศไทยประสบ ปัญหาหลายประการ อาทิเช่น อุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ในภาพรวม นอกจากนี้ประเทศไทยยังประสบปัญหาการไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งไม่สามารถ สร้างความเชื่อมั่นกับนักลงทุนชาวต่างชาติตลอดจนนักท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นานโยบายรับจํานําข้าวเข้ามาปรับใช้ในปีการผลิต 2554/ 55 จากการศึกษาจากจากรายงานประมาณการเศรษฐกิจไทยปี พ.ศ. 2555, พ.ศ. 2556 และ พ.ศ. 2557 ของกระทรวงการคลัง ผู้วิจัย พบว่า มีการขยายตัวดังนี้กระทรวงการคลัง

เศรษฐกิจไทยในปี พ.ศ. 2555 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2555) พบว่า เศรษฐกิจไทยขยายตัวร้อยละ 6.4 จากการเติบโตที่ดีของอุปสงค์ในประเทศภาคเอกชน โดยการบริโภคเพิ่มขึ้นตามรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนที่สูงขึ้นทั้งในและนอกภาคเกษตร เพราะผลผลิตพืชผลขยายตัว โดยเฉพาะข้าว ยางพารา และมันสำปะหลัง เนื่องจากมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกและสภาพอากาศเอื้ออำนวย ประกอบกับ โครงการรับจำนำราคาข้าวของรัฐบาลช่วยเพิ่มรายได้ของเกษตรกรอีกทางหนึ่ง และเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2555 รัฐบาลได้ปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำเป็น 300 บาทต่อวัน ใน 7 จังหวัดนำร่องรวมทั้งปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำร้อยละ 40 ใน 70 จังหวัดที่เหลือซึ่งมีผลต่อเนื่องถึงรายได้ของลูกจ้างทั่วไปที่ได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้นเช่นกัน ในภาวะที่ตลาดแรงงานตึงตัวมาก สะท้อนได้จากอัตราการว่างงานที่ต่ำและจำนวนชั่วโมงทำงานล่วงเวลา ในภาคการผลิตที่เพิ่มขึ้น การที่รายได้เพิ่มขึ้นขณะที่อัตราเงินเฟ้อต่ำและไม่ได้เร่งตัวผิดปกติแม้มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้ผู้บริโภคมีกำลังซื้อและเสริมความเชื่อมั่นให้สูงขึ้น

เศรษฐกิจไทยในปี พ.ศ. 2556 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2556) พบว่า เศรษฐกิจไทยขยายตัวร้อยละ 2.9 ชะลอลงจากปีก่อน ตามภาวะการใช้จ่ายภาคเอกชนที่ชะลอตัวเป็นสำคัญ ในช่วงครึ่งแรกของปีการบริโภคภาคเอกชนยังมีบทบาทสำคัญต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจ โดยเติบโตดีจากผลของมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจภาครัฐ อาทิ การปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ มาตรการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร รวมถึงโครงการค้ำเงินภาษีรถยนต์คันแรกที่ช่วยกระตุ้นยอดซื้อรถยนต์ต่อเนื่องจากช่วงปลายปีก่อน ประกอบกับปัจจัยสนับสนุนการใช้จ่ายของครัวเรือน ทั้งการจ้างงาน รายได้ รวมทั้งความเชื่อมั่นของครัวเรือนที่อยู่ในเกณฑ์ดีการใช้จ่ายของครัวเรือนที่ขยายตัวส่งผลให้ผู้ประกอบการยังคงลงทุนเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ สอดคล้องกับการผลิตภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะที่ผลิตเพื่อขายในประเทศที่ยังขยายตัว

เศรษฐกิจไทยในปี พ.ศ. 2557 (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2557) พบว่า เศรษฐกิจไทยในปี พ.ศ. 2557 คาดว่าจะสามารถขยายตัวได้ร้อยละ 1.4 (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ 1.2-1.7) โดยครึ่งหลังของปี พ.ศ. 2557 คาดว่าจะสามารถขยายตัวได้ที่ร้อยละ 2.9 จากสถานการณ์ทางการเมืองที่มีทิศทางชัดเจนขึ้น ประกอบกับมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจในช่วงปลายปีคาดว่า จะสามารถสนับสนุนให้เศรษฐกิจไทยในช่วงไตรมาสสุดท้ายกลับมาขยายตัวดีขึ้น ได้โดยการบริโภคภาคเอกชนมีแนวโน้มขยายตัวร้อยละ 1.4 (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ 1.2-1.7) ขยายตัวในอัตราเร่งขึ้นจากปีก่อนหน้าตามความเชื่อมั่นที่ฟื้นตัวภายหลังสถานการณ์ทางการเมืองมีความชัดเจนมากขึ้น นอกจากนี้ยังได้รับแรงสนับสนุนจากนโยบายภาครัฐที่เอื้อต่อการจับจ่ายใช้สอยของประชาชน อาทิ การเร่งชำระหนี้ให้กับชาวนาในโครงการรับจำนำข้าว มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยและมาตรการแก้ไขปัญหาภัยพารา ในขณะที่การลงทุนภาคเอกชน

คาดว่า จะหดตัวต่อเนื่องจากปีก่อนหน้าที่ร้อยละ -3.0 (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ -3.5 ถึง -2.5) ส่วนหนึ่งมาจากการที่ภาคเอกชนยังคงรอดูการฟื้นตัวของเศรษฐกิจให้ชัดเจน ก่อนประกอบกับการลงทุนเพื่อเพิ่มกำลังการผลิตในอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกบางส่วนอาจจะล่อออกไปบ้าง ในช่วงที่การส่งออกสินค้ายังอยู่ในระดับต่ำ ขณะที่การบริโภคภาคครัวรั้งยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยให้ขยายตัวอย่างต่อเนื่องในปีนี้ ตามการใช้จ่ายในงบประมาณของรัฐบาลส่วนกลางที่ยังเบิกจ่ายได้อย่างต่อเนื่อง โดยคาดว่า การบริโภคภาคครัวรั้งจะขยายตัวร้อยละ 4.5 (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ 4.3 ถึง 4.8) และการลงทุนภาครัฐจะขยายตัวร้อยละ 1.0 (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ 0.5 ถึง 1.5) อย่างไรก็ตามสำหรับอุปสงค์ภายนอกประเทศนั้น ปริมาณการส่งออกสินค้าและบริการคาดว่าจะหดตัวร้อยละ -0.1 (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ -0.6 ถึง 0.4) เนื่องจากการส่งออกสินค้าและการท่องเที่ยวที่ฟื้นตัวช้ากว่าที่ประเมินไว้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่ประเทศคู่ค้าโดยเฉพาะเศรษฐกิจของภูมิภาคยุโรปมีการฟื้นตัวอย่างประปรายประกอบกับราคาสินค้าส่งออกที่อยู่ในระดับต่ำตามการลดลงของสินค้าเกษตร ขณะที่ปริมาณการนำเข้าสินค้าและบริการคาดว่าจะหดตัวร้อยละ -2.9 (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ -3.4 ถึง -2.4) ตามอุปสงค์ภายในประเทศที่จะลดตัวลงจากปีก่อน

เศรษฐกิจไทยในปี พ.ศ. 2558 (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2557) พบว่า เศรษฐกิจไทยในปี พ.ศ. 2558 คาดว่าจะขยายตัวได้ ร้อยละ 4.1 (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ 3.6-4.6) โดยมีแรงขับเคลื่อนหลักจากอุปสงค์ภาครัฐที่คาดว่าจะขยายตัว โดยเฉพาะจากโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ด้านการคมนาคมขนส่งและอุปสงค์จากต่างประเทศ ที่คาดว่าจะขยายตัวดีขึ้นตามจำนวนนักท่องเที่ยวที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ภายหลังจากสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศคลี่คลายลงนอกจากนี้อุปสงค์ภาคเอกชนทั้งการบริโภคและการลงทุนภาคเอกชนคาดว่าจะปรับตัวดีขึ้นเช่นกัน ทั้งนี้การบริโภคภาคเอกชนมีแนวโน้มขยายตัวในอัตราเร่งขึ้นมาอยู่ที่ร้อยละ 3.7 (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ 3.2-4.2) ตามแนวโน้มการจ้างงานและรายได้นอกภาคเกษตรที่มีแนวโน้มปรับตัวดีขึ้นตามการฟื้นตัวของเศรษฐกิจภาพรวม โดยเฉพาะการผลิตภาคอุตสาหกรรมและภาคการท่องเที่ยวนอกจากนี้ความเชื่อมั่นของผู้บริโภคที่คาดว่าจะปรับตัวดีขึ้นจะยังคงเอื้อต่อการใช้จ่ายใช้สอยของภาคเอกชน อย่างไรก็ตามรายได้เกษตรกรที่อยู่ในระดับต่ำ ตามราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกยังคงเป็นข้อจำกัดต่อการฟื้นตัวของภาคการบริโภคภาคเอกชนให้เป็นอย่างยิ่งเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป เช่นเดียวกับการลงทุนภาคเอกชนคาดว่าจะ กลับมาฟื้นตัวได้ชัดเจนขึ้น โดยจะขยายตัวร้อยละ 8.0 (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ 7.0-9.0)

จากปัจจัยสนับสนุนสำคัญ อาทิ แนวโน้ม การฟื้นตัวของเศรษฐกิจภาพรวมและแนวโน้มการฟื้นตัวของการส่งออกสินค้า รวมทั้งความจำเป็นในการลงทุนปรับโครงสร้างการผลิต

เพื่อรองรับปัญหาการขาดแคลนแรงงาน เป็นต้น สำหรับการใช้จ่ายภาครัฐคาดว่าจะยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยคาดว่าจะการบริโภคภาครัฐจะขยายตัวร้อยละ 3.6 (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ 3.1-4.1) และการลงทุนภาครัฐจะขยายตัวสูงถึงร้อยละ 10.7 (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ 8.7-12.7) จากการประกาศใช้งบประมาณประจำปี พ.ศ. 2558 ที่สามารถทำได้ตามปกติและมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐ ทั้งรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน นอกจากนี้การใช้จ่ายภาครัฐมีแนวโน้มปรับเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ 2558 โดยเฉพาะเม็ดเงินจากโครงการลงทุน โครงสร้างพื้นฐาน ด้านการขนส่งที่คาดว่าจะเริ่มเบิกจ่ายได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นไป รวมทั้งเม็ดเงินจากบกลางที่กั้นไว้เบิกจ่ายเหลือปีและงบไทยเข้มแข็งสำหรับอุปสงค์ภายนอกประเทศนั้น คาดว่าปริมาณการส่งออกสินค้าและบริการจะเติบโตในอัตราเร่งขึ้นจากปีก่อนมาขยายตัวร้อยละ 6.5 (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ 5.5-7.5) ปรับตัวดีขึ้นจากปีก่อนหน้าเนื่องจากคาดว่าอุปสงค์ในตลาดโลกจะฟื้นตัวขึ้น ตามการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าของไทย โดยเฉพาะเศรษฐกิจสหรัฐที่ฟื้นตัวอย่างแข็งแกร่ง นอกจากนี้การส่งออกบริการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามรายรับจากการท่องเที่ยวที่ฟื้นตัวขึ้น โดยคาดว่านักท่องเที่ยวจะมีความเชื่อมั่นเพิ่มขึ้นภายหลังสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศคลี่คลายลง สะท้อนจากการยกเลิกประกาศเตือนสำหรับการเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย (Travel advisory) ของบางประเทศส่วนปริมาณการนำเข้าสินค้าและบริการคาดว่าจะมีแนวโน้มขยายตัวเร่งขึ้นมาอยู่ที่ร้อยละ 9.6 (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ 8.6-10.6) สอดคล้องกับแนวโน้มการใช้จ่ายภาคเอกชนที่คาดว่าจะเร่งขึ้นและการฟื้นตัวของภาคการส่งออกนอกจากนี้ จะยังได้รับแรงสนับสนุนจากโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐอีกด้วย

ผลจากการศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึก จากผู้ที่เกี่ยวข้องเช่นกลุ่มข้าราชการที่น่านโยบายไปปฏิบัติ โรงสี และตัวแทนเกษตรกรกรในจังหวัดสุรินทร์ผู้วิจัย พบว่ามีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ดังนี้

กลุ่มข้าราชการผู้น่านโยบายไปปฏิบัติ (วิรัตน์ นามวงษา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556) ก่อนน่านโยบายรับจ่านำเข้ามาปฏิบัติ เกษตรกรในจังหวัดสุรินทร์ มีการประกอบอาชีพเสริมทั้งภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร ซึ่งในแต่ละส่วนส่งเงินเข้ามาในระบบจำนวนหนึ่ง ซึ่งสามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจของจังหวัดสุรินทร์ได้ในระดับหนึ่งและมีการกระตุ้นเศรษฐกิจบ้างที่เป็นช่วงการเก็บเกี่ยวผลผลิตซึ่งเป็นเรื่องปกติ แต่เมื่อมีการน่านโยบายรับจ่านำเข้ามาปฏิบัติ สิ่งที่ได้เห็นชัดเจน คือ เกษตรกรสามารถขายข้าวได้ราคาที่สูงขึ้น แต่ไม่ได้หมายความว่าน่านโยบายดังกล่าวครอบคลุมเกษตรกรทุกรายเนื่องจากบางรายไม่มีผลผลิตเข้าร่วมโครงการ เนื่องจากมีที่ดินทำกินน้อยและได้ผลผลิตไม่เพียงพอ จากรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นดังกล่าวสามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้

ในระดับหนึ่ง โดยมีเงินหมุนเวียนในระบบมากขึ้น เนื่องจากเกษตรกรได้รับเงินจากการเข้าร่วมโครงการซึ่งนำไปใช้ซื้อสิ่งของอำนวยความสะดวกให้แก่ครอบครัว อาทิเช่น โทรศัพท์ โทรทัศน์ รถจักรยานยนต์ และรถยนต์ ซึ่งเห็นได้ชัดเจน ในขณะที่เดียวกันก็พบว่า ข้าราชการบางกลุ่มมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันออกไป โดยมองว่า (สิทธิพร บางแก้ว, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556) นโยบายรับจํานําข้าวยังไม่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างครอบคลุมและอย่างยั่งยืน เนื่องจากเกษตรกรรายย่อยไม่สามารถเข้าถึงโครงการได้ เนื่องจากไม่มีผลผลิตเข้าร่วมโครงการของรัฐบาล รายได้จึงมาจากภาคอื่น จากบุตรหลานหัวหน้าครอบครัวที่เข้าไปทำงานนอกภาคเกษตรเข้ามาอุดหนุน เพราะฉะนั้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ หลังฤดูกาลเก็บเกี่ยวผลผลิต โดยกลุ่มข้าราชการผู้นํานโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่มองว่า รัฐบาลควรจะมีนโยบายที่สามารถทำให้เกษตรกรทุกรายทั้งรายใหญ่ รายเล็กตลอดจน โรงสีให้สามารถพึ่งพาตัวเองในระยะยาวและยั่งยืนในอนาคตด้วย อาทิเช่น ภาคตะวันออกเฉียงเป็นภูมิภาคที่มีสภาพแวดล้อมเหมาะแก่การเลี้ยงสัตว์ รัฐบาลควรมีนโยบายส่งเสริมอาชีพและผลักดันให้เป็นรูปธรรมอย่างจริงจังควบคู่กับส่งเสริมการผลิตข้าวที่เป็นอัตลักษณ์ของจังหวัดสุรินทร์อย่างเป็นระบบ เช่น ผ้าไหมของสุรินทร์ นอกจากนี้ควรส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์เพื่อส่งออก เช่น วัว ปลา ไก่ จะเหมาะสมกับพื้นที่มากกว่า นอกจากนี้ภาครัฐควรมีมาตรการรองรับการส่งเสริมอาชีพและหาตลาดรองรับ ตลอดจนการถ่ายทอดองค์ความรู้ในเรื่องต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรอย่างยั่งยืนในอนาคต นอกจากนี้ยังพบว่า เกษตรกรมีความสามารถชำระหนี้สินที่ตกค้างจากปีการผลิตเดิม จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการธนาคารเกษตรและสหกรณ์ พบว่า เกษตรกรสามารถชำระหนี้สินได้มากขึ้นและยังสามารถชำระหนี้ตกค้างในโครงการพักชำระหนี้เกษตรกร ในขณะเดียวกันธนาคารยังให้สินเชื่อทางการเกษตรแก่เกษตรกรมากขึ้น อาทิเช่น การส่งเสริมการลงทุนในธุรกิจขนาดเล็ก การปรับปรุงที่อยู่อาศัย ซึ่รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ ซึ่งนับว่าเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศในรูปแบบหนึ่งเช่นเดียวกัน

ในขณะที่กลุ่มตัวแทนภาคเอกชนกล่าวว่า (ณัฐวัฒน์ เศรษฐพัฒน์ชัย, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) ก่อนมีการนํานโยบายรับจํานําข้าวมาปฏิบัติ โรงสีก็รับซื้อข้าวเปลือกโดยปกติทั่วไป ที่มีผู้นำสินค้ามาขายให้แก่โรงสีโดยทั่วไป อาทิเช่น เกษตรกรรายย่อย รายใหญ่ กลุ่มพ่อค้าคนกลางขนาดเล็ก ซึ่งเรากำหนดราคารับซื้อตามราคาตลาดโลก แต่เมื่อมีการนํานโยบายรับจํานําข้าวมาปฏิบัติ บทบาทของโรงสีเปลี่ยนไป เนื่องจากราคารับจํานําสูงทำให้เกษตรกรตัดสินใจนำผลผลิตเข้าร่วมโครงการของรัฐบาลเป็นจํานวนมาก มีเพียงเกษตรกรรายย่อยที่นำผลผลิตมาขายให้แก่โรงสีหรือข้าวไม่ผ่านการคุณภาพไม่ดี ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้ อาทิเช่นมีเจ็บบนสูง ทำให้เกษตรกรต้องนำมาขายให้แก่โรงสีโดยทั่วไป นอกจากนี้จะพบว่า บทบาทของโรงสีเปลี่ยนไป

จากผู้รับซื้อข้าวตามกลไกการตลาดมาเป็นผู้รับจ้างรัฐบาลในการรับจ้างแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร ซึ่งก็มีผลคึกกับโรงสีไม่ต้องลงทุนเพิ่มอะไร เนื่องจากโรงสีที่เข้าร่วมโครงการต้องมีความพร้อมก่อนเข้าร่วมโครงการ แต่ถ้าปล่อยให้ไปโดยไม่มีการปรับแก้มาตรการรองรับจะทำให้โรงสีไม่สามารถแข่งขันได้ในอนาคตซึ่งไม่ใช่แนวทางที่ยั่งยืน รัฐควรมีมาตรการรองรับทุกภาคส่วน ทั้งชาวนา โรงสี และควรเป็นมาตรการที่ได้ผลประโยชน์ทุกฝ่าย ทั้งในระดับจุลภาคและระดับมหภาค

นอกจากนี้กลุ่มตัวแทนเกษตรกรกร (ชนพร สุภนาม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) นโยบายรับจำนำข้าวสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจในประเทศได้ เมื่อตอนผลผลิตออกสู่ตลาด เนื่องจากเกษตรกรมีการจับจ่ายใช้สอย ยอดขายสินค้าเพิ่มขึ้นของสินค้าอุปโภคและบริโภค ในแต่ในระดับภูมิภาค ซึ่งเป็นเรื่องปกติเมื่อเกษตรกรได้รับเงินก็ต้องชำระหนี้สินกิน อาทิเช่น ใช้น้ำที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากยืมมาเป็นต้นทุนการผลิต อาทิเช่น ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ตลอดจนค่าจ้างเกี่ยว และค่าขนค่าตาก เมื่อเทียบกับราคาที่ได้รับยังถือว่าเกษตรกรขาดทุน ไม่ถือว่าได้กำไร เนื่องจากว่าต้นทุนการผลิตจากการทำนาสูงขึ้นมาก เกษตรกรละเลยการทำนาแบบดั้งเดิม อาทิเช่น ลงแขก ใช้แรงงานในครัวเรือน แต่ทุกวันนี้เปลี่ยนไปจำนวนแรงงานในการทำนาลดลง เนื่องจากเกษตรกรใช้เครื่องจักรในการทำงานและต้นทุนก็เพิ่มขึ้น นอกจากนี้อากาศสภาพแวดล้อมเปลี่ยนไปจำเป็นต้องพึ่งสารเคมี ซึ่งในที่สุดสุขภาพของเกษตรกรก็แย่ นอกจากนี้ตัวแทนเกษตรกรกล่าวว่ารัฐน่าจะมึวิธีการช่วยเหลือเกษตรกร อาทิเช่น ควบคุมราคาของปัจจัยการผลิตต่าง ๆ และการช่วยเหลือทางด้านการพัฒนาอาชีพ เนื่องจากประชากรจังหวัดสุรินทร์มีฝีมือหลายด้านที่เป็นที่ต้องการของอาเซียนน่าจะส่งผลดีเกษตรกรในอนาคตได้และยั่งยืนด้วย

สรุปจากการศึกษาจะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีวัตถุประสงค์สามประการ คือ ประการที่หนึ่ง เพื่อเพิ่มทางเลือกให้เกษตรกรได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้นสร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือก ประการที่สอง เพื่อยกระดับรายได้และลดช่องว่างรายได้รวมทั้งเพิ่มการใช้จ่ายของเกษตรกร ประการที่สาม เพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของการบริโภคภายใน รวมทั้งสร้างความแข็งแกร่งและความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจจากการบริโภคภายในประเทศและการพึ่งพาตนเอง และมีการเพิ่มเติมวัตถุประสงค์เป็นประการที่สี่ ในปีการผลิตที่ 2556/ 57 คือ เพื่อรักษาวินัยทางการเงินและการคลังของประเทศ จากวัตถุประสงค์ทั้งสามข้อ ผู้วิจัย พบว่า การกำหนดวัตถุประสงค์ไม่มีความชัดเจนหลายประการไม่มีมาตรการรองรับทุกข้อ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ในขณะที่เดียวกันรายจ่ายครัวเรือนก็เพิ่มเช่นเดียวกัน ผู้วิจัยมองว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายต้องสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

ในปัจจุบันและอนาคตได้ อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะที่ดีต้องมีลักษณะ ดังนี้ คือ จะต้องสามารถแก้ไขปัญหาสาธารณะทั้งเชิงรุกและรับ เมื่อมีการนำนโยบายไปใช้ปัญหา สาธารณะนั้นที่เกิดจะหายไปหรือลดน้อยถอยลง

การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน

ภายหลังจากการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งแรกและมีมติร่วมกัน ในวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2554 ให้ดำเนินการ สองประการ คือ ประการที่หนึ่ง แต่งตั้งคณะทำงานในระดับชาติ และประการที่สอง มอบหมายงาน ในระดับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งผู้ศึกษาของนำเสนอ ดังนี้

1. การกำหนดภารกิจและมอบหมายงานในระดับนโยบาย (ระดับชาติ)

หลังจากการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งแรกของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยมี มติร่วมกันในวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2554 ให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการทำงานชุดแรก เพื่อดำเนินงานตามนโยบายรับจำนำข้าวในปีการผลิต 2554/ 2555 มีองค์ประกอบ คือ นายกรัฐมนตรีเป็นประธานและมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีจำนวน 24 คน คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ มีบทบาท หน้าที่หลายประการ (องค์การคลังสินค้า, 2554 ก) (1) เสนอนโยบายและยุทธศาสตร์ ต่อคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับข้าวในระยะสั้นและระยะยาวให้สอดคล้องกันทั้งระบบ (2) อนุมัติแผนงาน โครงการและมาตรการเกี่ยวกับการผลิตและการตลาดข้าวที่คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ด้านการผลิตและคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาดเสนอ (3) ส่งเสริมและ สนับสนุนการศึกษาวิจัยเพื่อการพัฒนาการผลิตและการตลาดข้าว โดยผ่านกองทุนวิจัยพัฒนา และส่งเสริมการผลิตและการตลาด หรือแหล่งทุนอื่นที่ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จะเห็นสมควร (4) พิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนช่วยเหลือเกษตรกร สถาบันเกษตรกร ผู้ประกอบการ โรงสีข้าว ผู้ค้าข้าวและผู้ส่งออกข้าว เพื่อให้เกิดประโยชน์โดยรวมสูงสุดและ เกิดความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย (5) พิจารณาอนุมัติการใช้เงินตามวัตถุประสงค์ของระเบียบนี้ (6) ติดตามกำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการที่กำหนด (7) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงานและคณะที่ปรึกษา เพื่อดำเนินการด้านการผลิตและการตลาดข้าวตามที่คณะกรรมการ นโยบายข้าวแห่งชาติเห็นสมควร (8) เชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงหรือขอเอกสารหลักฐาน โดยให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของทางราชการให้ความร่วมมือและสนับสนุน การดำเนินการของคณะกรรมการ (9) ดำเนินการอื่นตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี มอบหมาย นอกจากนี้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติยังได้มีมติร่วมกันในการประชุม

โดยแต่งตั้งคณะกรรมการ 6 คณะ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเป็นไปด้วยความราบรื่นคล่องตัวและมีการกำกับดูแลที่รอบคอบรัดกุมมากยิ่งขึ้น ประกอบไปด้วย (กรมการค้าภายใน, 2554 ค)

1.1 คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต โดยมีรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานอนุกรรมการ ทำหน้าที่เสนอแผนงาน โครงการ และมาตรการเกี่ยวกับการผลิตข้าวการส่งเสริมศักยภาพของเกษตรกรชาวนา และเสนอแนวทางการพัฒนาส่งเสริมและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและสร้างมูลค่าเพิ่มของข้าว รวมทั้งเสนอแนวทางการส่งเสริมการศึกษา วิจัยการผลิตข้าวที่เหมาะสมต่อคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ

1.2 คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานอนุกรรมการ ทำหน้าที่พิจารณาวางระบบการรับจำนำ การประชาสัมพันธ์ การประชุมชี้แจงการดำเนินโครงการรับจำนำ การออกหนังสือรับรองเกษตรกร การรับรองโรงสี หรือ โกดังกลาง การกำกับดูแลการรับจำนำที่โรงสีหรือตลาดกลาง การจัดสรรใบประทวนให้แก่โรงสีหรือตลาดกลางที่เข้าร่วมโครงการในจังหวัด การตรวจสอบปริมาณข้าวคงเหลือโรงสีหรือตลาดกลางก่อนรับมอบข้าวเปลือกจำนำ การตรวจสอบโกดังกลางก่อนรับมอบข้าวสาร และการตรวจสอบปริมาณข้าวสารคงเหลือที่โกดังกลาง จนถึงการระบายข้าวเปลือกกำกับดูแล และแก้ไขปัญหาการรับจำนำในพื้นที่ให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว รัดกุมและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด รวมทั้งป้องกันการสวมสิทธิ์และการปลอมปนข้าว เพื่อให้ประโยชน์ตกแก่เกษตรกรอย่างแท้จริง และเสนอแนะแนวทางในการช่วยเหลือเกษตรกรสถาบันเกษตรกร ผู้ประกอบการโรงสี ผู้ค้าข้าว และผู้ส่งออกของจังหวัด เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาและเกิดประโยชน์ต่อระบบการผลิต และการค้าข้าวของจังหวัด

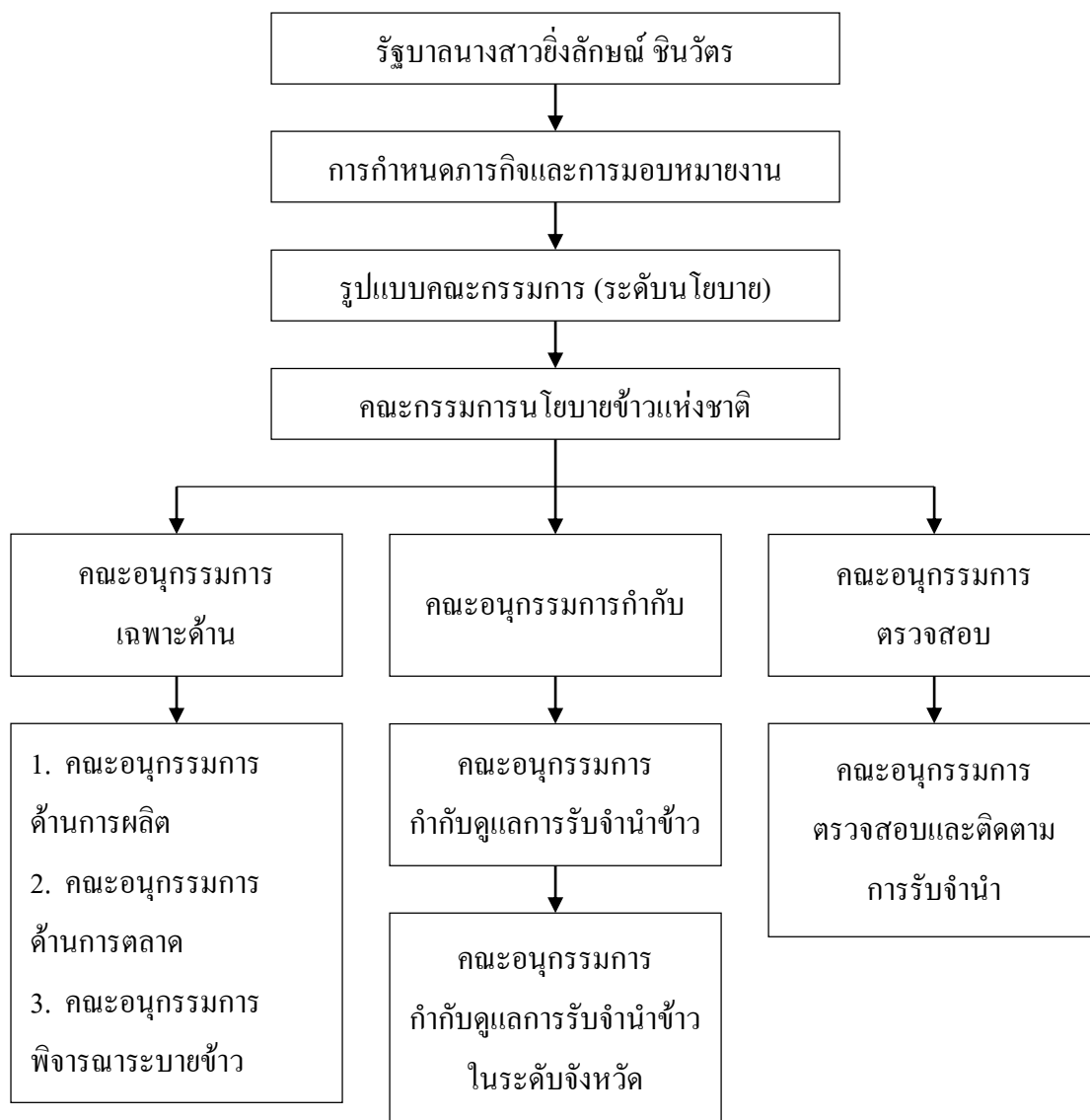
1.3 คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายภูมิ สาระผล) เป็นประธานอนุกรรมการ ทำหน้าที่พิจารณาสั่งตีแปรสภาพข้าวเปลือกกำหนดอัตราการแปรสภาพข้าวเปลือกที่รับจำนำเป็นข้าวสารและอัตราการส่งมอบข้าวสารที่ได้จากการแปรสภาพจากข้าวเปลือกที่รับจำนำ เพื่อส่งมอบเข้าโกดังกลางและไซโล รวมทั้งหลักเกณฑ์วิธีการ และอัตราการไถ่ถอนข้าวเปลือกตามโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล และพิจารณากำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและกำกับดูแลการรับจำนำข้าวเปลือก ตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลและให้คณะกรรมการนำเสนอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รองประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ พิจารณานุมัติและรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติทราบต่อไป

1.4 คณะอนุกรรมการพิจารณาขยายข้าว โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายภูมิ สารผล) เป็นประธานอนุกรรมการ ทำหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการ ชนิด ปริมาณ และเงื่อนไขการจำหน่ายข้าวสารในโกดังกลางที่แปรสภาพจากข้าวเปลือก โครงการรับจำนำข้าว ของรัฐบาลรวมทั้งข้าวเปลือกและข้าวสารอื่น ๆ ที่คงเหลือของรัฐบาล ที่เหมาะสมและเกิดประโยชน์ ต่อตลาดโดยรวม ตลอดจนกำกับดูแลแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขยายข้าวดังกล่าว และพิจารณากำหนดวิธีการขยายข้าวได้ตามความจำเป็น รวมทั้งการขยายจำหน่ายข้าวสาร ในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า (AFET) โดยเป็นไปตามแผนการขยายข้าว และให้คำนึงถึง ผลกระทบต่อราคาตลาด โดยใช้ระบบการส่งออกเป็นสำคัญ

1.5 คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงพาณิชย์ (นายภูมิ สารผล) เป็นประธานอนุกรรมการ ทำหน้าที่เสนอแผนงาน โครงการ มาตรการ และแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการตลาดข้าวที่เหมาะสม ต่อ คณะกรรมการนโยบาย ข้าวแห่งชาติ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดผลดีต่อระบบการค้าข้าวโดยรวม และเสนอแนวทาง ส่งเสริมการศึกษาวิจัยการตลาดข้าวที่เหมาะสม ต่อ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ

1.6 คณะอนุกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว โดยมีรัฐมนตรีช่วย ว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายภูมิ สารผล) เป็นประธานอนุกรรมการ ทำหน้าที่ติดตาม และตรวจสอบทุกขั้นตอนของกระบวนการการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล ทั้งก่อนและหลัง การดำเนินโครงการรับจำนำ เพื่อให้การดำเนินโครงการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้ อย่างรอบคอบ โปร่งใส เป็นธรรมและเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างแท้จริง พร้อมทั้งตรวจสอบ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการรับจำนำข้าวเปลือกและการเก็บรักษาข้าวสารในโรงสี และโกดังกลางให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จะเห็นได้ว่า ในน่านโยบายรับจำนำข้าว ไปปฏิบัติของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการทำงานตามนโยบายดังกล่าว 2 ชุด ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ แตกต่างกัน ดังนี้ ชุดที่หนึ่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนด หลักเกณฑ์การดำเนินงานของโครงการรับจำนำข้าวแต่ละปีการผลิต ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับ นโยบาย มีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์การรับจำนำข้าวเปลือก คือ กำหนดวัตถุประสงค์ กำหนด เป้าหมาย วิธีการรับจำนำ เงื่อนไขในการเข้าร่วมโครงการ การขยาย ตลอดจนการควบคุมการกำกับ ดูแลให้การดำเนินงานตามนโยบายมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ชุดที่สอง คณะกรรมการ นโยบายข้าวแห่งชาติได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ จำนวน 6 ชุด ซึ่งเป็นอนุกรรมการกรมการ เฉพาะด้านสนับสนุนให้การดำเนินงานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ เป็นไปด้วย ความราบรื่น คล่องตัวและมีการกำกับดูแลที่รอบคอบรัดกุมมากยิ่งขึ้น ดังภาพที่ 7



ภาพที่ 7 การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานระดับคณะกรรมการและอนุกรรมการ

2. กำหนดภารกิจและมอบหมายงานในระดับกระทรวง

รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้การกำหนดภารกิจและมอบหมายงานในระดับกระทรวงปฏิบัติงาน จำนวน 3 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นอกจากนี้ยังพบว่า มีกระทรวงที่ทำหน้าที่สนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น สำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่สนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทย มีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของส่วนต่าง ๆ ตลอดจนกำกับดูแลคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวในแต่ละจังหวัด โดยมีสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมสอบสวนคดีพิเศษ

สังกัดกระทรวงยุติธรรมรักษาความเรียบร้อยในการดำเนินนโยบาย การมอบหมายงานดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการมอบหมายงานระดับส่วนกลาง โดยในแต่ละกระทรวงพบว่าเป็นทั้งหน่วยงาน ปฏิบัติและคณะกรรมการซึ่งผู้วิจัยขอนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

2.1 กระทรวงพาณิชย์

จากการศึกษา พบว่า กระทรวงพาณิชย์มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ของประเทศ โดยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการค้าธุรกิจบริการ ทรัพย์สินทางปัญญาและราชการอื่น ตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์หรือส่วนราชการ ที่สังกัด กระทรวงพาณิชย์และมีบทบาทหน้าที่ทั้งภายในประเทศและนอก

ในบทบาทหน้าที่ทั้งภายในและภายนอกประเทศดังกล่าว ผู้วิจัย พบว่า กระทรวง พาณิชย์มีการจัดโครงสร้างองค์กร เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ภายในประเทศและ นอกประเทศ โดยมีการจัดส่วนราชการระดับกรม ให้เข้าบทบาทภาระหน้าที่หลักของกระทรวง พาณิชย์ คือ กลุ่มงานตามภารกิจต่างประเทศ คือ กรมการค้าต่างประเทศ กรมเจรจาการค้า กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กลุ่มงานการค้าภายในประเทศ คือ กรมการค้าภายใน กรมทรัพย์สินทางปัญญา กรมพัฒนาธุรกิจการค้า นอกจากนี้ยังพบว่า กระทรวงพาณิชย์มีรัฐวิสาหกิจ ในกำกับ คือ องค์การคลังสินค้าและองค์การมหาชนตลอดจนองค์การอิสระ เพื่อให้การปฏิบัติ หน้าที่ตามภารกิจที่ได้มอบหมายท่ามกลางปัจจัยเสี่ยงและความท้าทายต่าง ๆ อาทิ วิกฤติ หนี้สาธารณะ ในสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาภัยพิบัติธรรมชาติ ตลอดจนการจัดตั้ง เขตการค้าเสรีและความร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้ากลุ่มต่าง ๆ และการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจ อาเซียน กระทรวงพาณิชย์ซึ่งเป็นกระทรวงหนึ่งที่มีบทบาทภารกิจสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ ของประเทศ จึงต้องให้ความสำคัญกับการบูรณาการและสร้างสัมพันธภาพและพันธมิตรที่ดี ระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐภาคเอกชนภาคประชาชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ

อย่างไรก็ตามการดูแลราคาสินค้าเกษตรและรายได้เกษตรกร ถือว่าเป็นบทบาทหน้าที่ ของกระทรวงพาณิชย์โดยตรงเนื่องจากประชาชนคนไทยประกอบอาชีพเกษตรกร ซึ่งในแต่ละปี มีสินค้าเกษตรออกสู่ท้องตลาดจำนวนมาก ในช่วงเวลาเดียวกันส่งผลให้ราคาสินค้าเกษตรกร แต่ละชนิดประสบปัญหาทางด้านราคา โดยพบว่า สินค้าทางเกษตรหลายชนิดราคาตกต่ำ เกษตรกร เจ้าของผลผลิตประสบปัญหาขาดทุนและเรียกร้องให้รัฐบาลหามาตรการช่วยเหลือ ซึ่งในอดีต ที่ผ่านมา รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงพาณิชย์หามาตรการช่วยเหลือเกษตรกรในสินค้าเกษตร หลายประเภท อาทิเช่น ข้าว มันสำปะหลัง ถั่วเหลืองและสินค้าเกษตรอื่น ๆ รวมถึงการดูแล ค่าครองชีพและราคาสินค้าอุปโภคบริโภค ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและเป็นธรรมตลอดจน การพัฒนาระบบตลาดและการค้าให้มีความเข้มแข็ง เพื่อให้เศรษฐกิจการค้าภายในประเทศขยายตัว

อยู่ในระดับที่สมดุลกับภาคการส่งออก โดยมีโครงการสำคัญเช่น โครงการพัฒนาย่านการค้า ในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ โครงการพัฒนาเศรษฐกิจการค้าภายในประเทศโครงการครัวไทยสู่ครัวโลกในอาเซียน จากบทบาทหน้าที่สำคัญดังกล่าว กระทรวงพาณิชย์ถือว่า เป็นกระทรวงหลักในการนำนโยบายรับจํานำเข้ามาปฏิบัติคือหน่วยงานปฏิบัติและคณะกรรมการ ดังนี้

2.1.1 กระทรวงพาณิชย์ เป็นรองประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ซึ่งเป็นกรรมการระดับนโยบาย คือ กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงาน ซึ่งเป็นมีหน้าในการแปลงนโยบายจากที่รัฐบาลได้แถลงต่อสภาซึ่งถือได้ว่าเป็นการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังพบว่า กระทรวงพาณิชย์เป็นอนุกรรมการทั้งหมด จำนวน 6 ชุด ครอบคลุมการดำเนินงาน ด้านการเสนอแผนงาน โครงการและมาตรการต่าง ๆ ทั้งด้านการผลิตการตลาด การกำกับดูแล และการระบายข้าวทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัด ได้แก่ คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ด้านการผลิตคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ด้านการตลาด คณะอนุกรรมการกำกับดูแล การรับจํานำข้าว คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว คณะอนุกรรมการตรวจสอบและติดตาม การรับจํานำข้าวและคณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัด ดังภาพที่ 7

2.1.2 กระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานปฏิบัติ โดยกระทรวงพาณิชย์ได้ดำเนินการหลายประการ คือ (1) จัดตั้งศูนย์บริหารจัดการ โครงการรับจํานำสินค้าเกษตรตามนโยบายรัฐบาล เพื่อสนับสนุนการกำกับดูแลมาตรการรับจํานำสินค้าเกษตรให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้ง ติดตามตรวจสอบภาวะราคาสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นต่อการครองชีพ ทั้งในส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาคโดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยมาสนับสนุนการปฏิบัติงาน (2) จัดสายตรวจเฉพาะกิจ หน่วยเคลื่อนที่เร็วและหน่วยปฏิบัติการพิเศษ เพื่อตรวจสอบการรับจํานำข้าวเปลือกตามโครงการ รับจํานำให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการทั้งระบบและป้องปรามการสวมสิทธิ์เกษตรกรรวมถึง ป้องกันการทุจริตหาประโยชน์จากโครงการรับจํานำจำนวน 15 สาย (3) เป็นหน่วยงานปฏิบัติ คือ องค์การการค้าสินค้าซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในกำกับ นอกจากนี้กรมการค้าภายในซึ่งเป็นส่วนราชการ มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบาย โดยพบว่า การค้าภายในเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ของคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจํานำ นอกจากนี้สำนักงานการค้าภายในของแต่ละจังหวัด ยังเป็นคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจํานำในจังหวัด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1.2.1 กรมการค้าภายใน

กรมการค้าภายในเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทอย่างยิ่ง ในการขับเคลื่อนโครงการ รับจํานำข้าวเปลือกของรัฐบาล โดยพบว่า เป็นเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ เพื่อร่วมพิจารณา ขอความเห็นชอบในหลักเกณฑ์วิธีการและขั้นตอนการดำเนินโครงการรับจํานำ

ข้าวเปลือกแก่คณะรัฐมนตรีในแต่ละปีการผลิต นอกจากนี้ยังพบว่า กรมการค้าภายในยังมีบทบาทสำคัญในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการและคณะกรรมการ ดังนี้ (1) คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต โดยพบว่า รองอธิบดีกรมการค้าภายในเป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ (2) อธิบดีกรมการค้าภายในเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด (3) รองอธิบดีกรมการค้าภายในเป็นอนุกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำข้าว (4) อธิบดีกรมการค้าภายในเป็นอนุกรรมการ คณะกรรมการพิจารณาระเบียบข้าว (5) อธิบดีกรมการค้าภายในเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว (6) สำนักงานการค้าภายในจังหวัด เป็นส่วนราชการของกรม ที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติในระดับระดับจังหวัด เนื่องจากเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำข้าวระดับจังหวัด โดยการค้าภายในจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ จะเห็นได้ว่ากรมการค้าภายใน จะเห็นได้ว่ากรมการค้าภายในเป็นส่วนราชการที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายรับจำนำข้าวสู่การปฏิบัติ โดยเห็นได้จากเป็นเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและองค์ประกอบของคณะกรรมการจำนวน 6 คณะ อย่างไรก็ตามมีส่วนงานของกรมการค้าภายใน คือ สำนักงานชั่งตวงวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการสังกัดกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ โดยพบว่า มีบทบาทหน้าที่ตาม พ.ร.บ มาตรการชั่งตวงวัด พ.ศ. 2542 โดยต้องตรวจสอบเครื่องชั่ง เครื่องวัดความชื้น ประจำจุดรับจำนำข้าวเปลือกตามโรงสีต่าง ๆ เพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่เกษตรกรและโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ

2.1.2.2 องค์การคลังสินค้า

ผู้วิจัย พบว่า ในการนำนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มาปฏิบัติ องค์การคลังสินค้าเป็นรัฐวิสาหกิจในกำกับกระทรวงพาณิชย์ที่มีความสำคัญมากต่อการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติโดยทำหน้าที่รับสมัครโครงการ ออกใบประทวนให้แก่เกษตรกร จัดหาคลังสินค้าเป็นเก็บข้าวสาร นอกจากนี้ยังเป็นองค์ประกอบของอนุกรรมการจำนวน 4 คณะ ครอบคลุมคณะกรรมการเฉพาะด้านและคณะกรรมการกำกับดูแล

2.1.2.2.1 องค์การคลังสินค้าเป็นหน่วยงานปฏิบัติโดยมีหน้าที่ ดังนี้

(1) รับสมัครโรงสีเข้าร่วมโครงการ (2) รับจำนำข้าวเปลือกและออกใบประทวนให้แก่เกษตรกรภายใน 3 วันทำการ (3) จัดให้มีคลังสินค้ากลาง (โกดังกลาง/ ไซโล) เก็บรักษาข้าวเปลือกและข้าวสาร ให้เพียงพอโดยใช้ระบบฝากเก็บกรณีเป็นคลังกลางของโรงสี ซึ่งเป็นระบบฝากเก็บข้าวโรงสี ต้องวางค่าประกัน 100% โดยชำระราคาที่นำนโยบายมาปฏิบัติ (อนุพงษ์ คลองคลุ้ม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) กล่าวได้ว่า เนื่องจากคลังสินค้าเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงพาณิชย์

โดยมีผู้บริหารที่มีความคล่องตัวกว่าหน่วยงานราชการ นอกจากนี้ยังพบว่า ในแต่ละจังหวัด จะประกอบไปด้วยคลังสินค้าจังหวัดซึ่งมีหน้าที่เป็นหน่วยงานปฏิบัติในแต่ละจังหวัด

2.1.2.2.2 องค์การคลังสินค้าเป็นองค์ประกอบคณะอนุกรรมการ จำนวน 4 คณะ ดังนี้ (1) ผู้แทนองค์การคลังสินค้าเป็นอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว (2) ผู้แทนคณะกรรมการองค์การคลังสินค้าที่คณะกรรมการองค์การคลังสินค้ามอบหมายเป็นอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว (3) ผู้แทนองค์การคลังสินค้าเป็นอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ด้านการตลาด (4) ผู้แทนองค์การคลังสินค้าเป็นอนุกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว

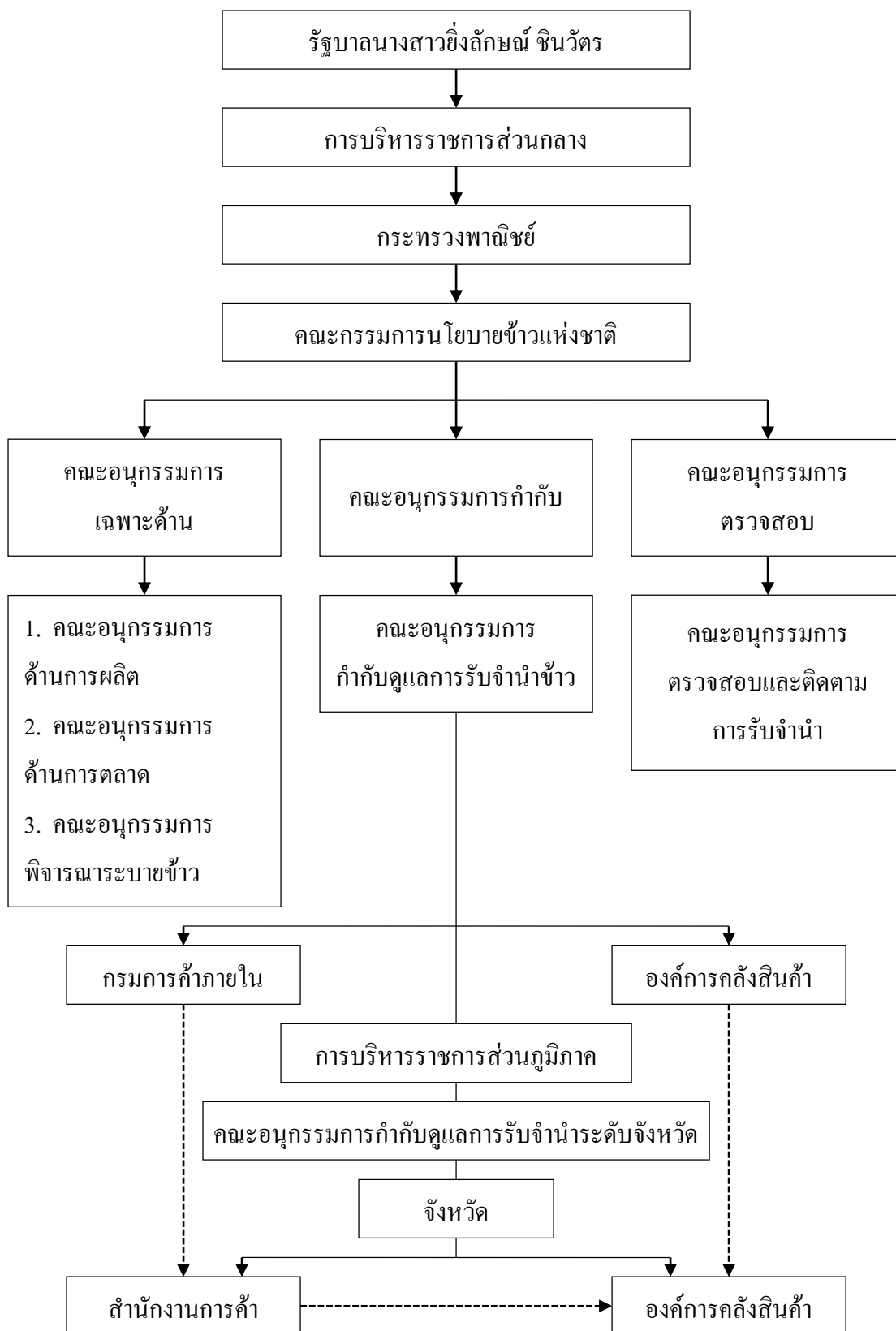
จะเห็นได้ว่า องค์การคลังสินค้าเป็นรัฐวิสาหกิจของกระทรวงพาณิชย์ที่มีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปสู่อีกหนึ่งเพราะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานปฏิบัติที่มีบทบาทสำคัญ โดย คือ รับสมัคร โรงสีเข้าร่วมโครงการและทำหน้าที่ออกไปประทวนให้แก่เกษตรกร

จะเห็นได้ว่ากระทรวงพาณิชย์เป็นกระทรวงที่มีความสำคัญยิ่งต่อการนำนโยบายรับจำนำข้าวมาสู่การปฏิบัติโดยมีส่วนราชการในกำกับที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายทั้งระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ประกอบไปด้วยกรมการค้าภายในและองค์การคลังสินค้าซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในกำกับ นอกจากนี้ยังพบว่า กระทรวงพาณิชย์ยังเป็นส่วนประกอบของคณะกรรมการและอนุกรรมการจำนวน 6 คณะ ซึ่งครอบคลุมการดำเนินงานด้านการเสนอแผนงาน โครงการ และมาตรการต่าง ๆ ทั้งด้านการผลิตการตลาดกำกับดูแลและการระบายข้าว ทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัด นอกจากนี้ในการนำนโยบายไปสู่อีกหนึ่งจังหวัดจะพบว่าจะมีการประสานงานโดยตรงกับพาณิชย์จังหวัด โดยมีการค้าภายในจังหวัดเป็นเลขานุการคณะกรรมการกำกับดูแลและการรับจำนำระดับจังหวัด และกระทรวงพาณิชย์ยังมีคลังสินค้าจังหวัดเป็นหน่วยงานปฏิบัติในแต่ละพื้นที่ โดยมีผู้ประสานงานคลังสินค้าจังหวัดในแต่ละจังหวัด เพื่อขับเคลื่อนนโยบายให้ได้มากที่สุด

อย่างไรก็ตามข้าราชการผู้ชำนาญการ (สิทธิพร บางแก้ว, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556) กล่าวว่า กระทรวงพาณิชย์มีหน้าที่ดูแลปากท้องของประชาชนของประชาชนทุกคนตลอดจนควบคุมการกำหนดราคาสินค้าอุปโภคและบริโภคต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรม ข้าวก็เป็นสินค้าเกษตรที่อยู่คู่สังคมไทยมาช้านานโดยประสบปัญหาทางด้านราคาตลอดมา โดยกระทรวงพาณิชย์มีหน้าที่หลัก คือ ดูแลเกษตรกรให้รับราคาที่เป็นธรรม นอกจากนี้ยังต้องดูแลผู้ประกอบการค้าต่าง ๆ ด้วยเช่นกัน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งสองฝ่ายทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค เมื่อรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี นำนโยบายรับจำนำข้าวมาสู่การปฏิบัติ โดยกำหนดให้กระทรวงพาณิชย์เป็นกระทรวงหลักในการขับเคลื่อนนโยบาย

ซึ่งนับได้ว่ามีความเหมาะสมเนื่องจากภารกิจหน้าที่การดูแลให้เกษตรกรได้รับราคาสินค้าเกษตรที่เป็นธรรม จึงเป็นหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์โดยตรงที่ต้องผนึกกำลังของบุคลากรในการปฏิบัติงาน เพื่อให้การนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ โดยในอดีตที่ผ่านมากระทรวงพาณิชย์มีการลงพื้นที่ของแต่ละจังหวัดผ่านส่วนราชการในกำกับ ซึ่งก็คือ สำนักงานพาณิชย์จังหวัด การค้าภายในจังหวัดร่วมกับส่วนราชการอื่นในจังหวัด เพื่อตรวจสอบการกำหนดราคาสินค้าต่าง ๆ สม่าเสมอเพื่อสร้างความเป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภค อย่างไรก็ตามการนำนโยบายรับจํานำข้าวมาปฏิบัติเกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของกระทรวงอื่น ๆ ด้วย อาทิเช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งนับได้ว่าเป็นกระทรวงต้นทางของสินค้าเกษตร ทำอย่างไรสินค้าเกษตรแต่ละชนิดจะมีคุณภาพและมีความแตกต่างและสามารถกำหนดราคาเพื่อสร้างจุดแข็งให้แก่สินค้าแต่ละชนิดได้ โดยมีการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายสม่าเสมอ ซึ่งนับได้ว่าเป็นการทำงานเชิงรุกของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือพี่น้องเกษตรกรตลอดมา

นอกจากนี้ตัวแทนภาคเอกชน คือ โรงสีและตัวแทนเกษตรกร (ธนพร สุภนาม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556; ณัฐวัฒน์ เศรษฐพัฒน์ชัย, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) กล่าวว่า การกำหนดให้กระทรวงพาณิชย์เป็นกระทรวงหลักในการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติ นับได้ว่ามีความเหมาะสม เนื่องจากเป็นบทบาทหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์โดยตรงในการดูแลรายได้รายจ่าย นอกจากนี้กระทรวงพาณิชย์ กรมการค้าภายใน สำนักงานการค้าภายใน ยังให้ความช่วยเหลือทั้งผู้ประกอบการ อาทิเช่น โรงสีห้างร้านต่าง ๆ ตลอดจนอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างดี โดยมีการเชิญภาคประชาชนเข้าร่วมโครงการต่าง ๆ ที่พาณิชย์จัดทำขึ้นตลอดมา



ภาพที่ 8 การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานของกระทรวงพาณิชย์

2.2 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตรกรรม การจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาระบบชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ รวมตลอดทั้งกระบวนการผลิตและสินค้าเกษตรกรรมและราชการอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือส่วนราชการ ที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จากบทบาทหน้าที่ดังกล่าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์แบ่งส่วนราชการออกเป็นกรม กอง และสำนัก นอกจากนี้ยังพบว่า กระทรวงเกษตรมีรัฐวิสาหกิจในกำกับและองค์การมหาชน เช่นเดียวกับกระทรวงอื่น ๆ โดยพบว่า ในแต่ละส่วนมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรตั้งเริ่มต้นของการเพาะปลูก เช่น การปรับปรุงที่ดิน การบริหารจัดการน้ำและเป็นแหล่งองค์ความรู้ ทางด้านการเกษตรกรหลายด้าน อาทิเช่น การประมง การเพาะปลูกข้าว การเลี้ยงสัตว์ โดยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้นำนโยบายรับจำนำข้าวมาใช้ในปีการผลิตที่ 2554/ 55 โดยกำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจนว่า “เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกจะต้องมีใบรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในแต่ละปีการผลิต” จากเงื่อนไขดังกล่าว พบว่า หน้าที่ในการออกใบรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าวเป็นหน้าที่โดยตรงของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งดำเนินการ โดยกรมส่งเสริมการเกษตรผ่านสำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักงานเกษตรอำเภอ ซึ่งนับได้ว่าเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะเจ้าของของกระทรวง จะต้องกำกับดูแลให้การออกใบรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าว มีความถูกต้องชัดเจน และสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวถึงในระดับถัดไป นอกจากนี้ยังพบว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ โดยได้รับมอบหมายเป็นรองประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ นอกจากนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังเป็นองค์ประกอบของอนุกรรมการถึงหกคณะด้วยกัน ได้แก่ คณะอนุกรรมการเฉพาะด้าน คือ ทางด้านการผลิต ทางด้านการตลาด คณะกรรมการกำกับดูแล คือ คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำ ดังนี้

2.2.1 คณะกรรมการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นองค์ประกอบของ

คณะกรรมการชุดใหญ่ ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับนโยบาย คือ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จากคำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ พบว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จากบทบาทหน้าที่ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับมอบหมายหน้าที่สำคัญเนื่องจากเป็นกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร ซึ่งเป็นกระดูกสันหลังของชาติซึ่งเป็นหน่วยงานต้นทางของเกษตรกร (องค์การคลังสินค้า, 2554 ก)

2.2.2 คณะอนุกรรมการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้รับการแต่งตั้งเป็น คณะอนุกรรมการจำนวน 5 คณะ (กรมการค้าภายใน, 2554 ค) ซึ่งมีบทบาทหน้าที่การดำเนินงาน ที่แตกต่างกัน คือ

2.2.2.1 คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต โดยพบว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานอนุกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริม การเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้แทนศูนย์ ข้าวชุมชน อธิบดีกรมการค้า ผู้แทนสหกรณ์การเกษตร อนุกรรมการ

2.2.2.2 คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด โดยพบว่า ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ผู้แทนองค์การตลาดเพื่อการเกษตรเป็นอนุกรรมการ

2.2.2.3 คณะอนุกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว โดยพบว่า ผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตร ผู้แทนกรมการข้าว ผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นอนุกรรมการ

2.2.2.4 คณะอนุกรรมการติดตามการรับจำนำข้าวระดับจังหวัด โดยพบว่า เกษตรจังหวัด สหกรณ์จังหวัด ผู้แทนกรมการข้าว ผู้แทนศูนย์ข้าวชุมชน เป็นอนุกรรมการ นอกจากนี้ยังพบว่า หัวหน้ากลุ่มส่งเสริมและพัฒนาการผลิต สำนักงานเกษตรจังหวัด เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

2.2.2.5 คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว โดยพบว่า ผู้อำนวยการองค์การ ตลาดเพื่อการเกษตร ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจของกระทรวงเป็นอนุกรรมการดังกล่าว คณะอนุกรรมการ ตรวจสอบและติดตามการรับจำนำ ยังพบว่า หัวหน้าผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นอนุกรรมการ

จากบทบาทคณะกรรมการและอนุกรรมการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กระทรวงเกษตร และสหกรณ์มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติเนื่องเป็นองค์ประกอบ ของคณะกรรมการและอนุกรรมการทุกคณะและเป็นกระทรวงต้นทางหรือ “กระทรวงต้นน้ำ” เนื่องจากเป็นกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรโดยตรง โดยเฉพาะเป็นองค์ประกอบหลักของ คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวฝ่ายผลิต เนื่องจากคณะอนุกรรมการ โดยส่วนมาก เป็นส่วนราชการ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีหน้าที่หลักคือทำอย่างไรจะทำผลผลิตที่เกษตรกรผลิต ในแต่ละปีมีคุณภาพ

2.2.3 กรมส่งเสริมการเกษตร

กรมส่งเสริมการเกษตรเป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2504 โดยในการนำนโยบายรับจํานำข้าวมาปฏิบัติ พบว่ากรมส่งเสริมการเกษตรได้มอบหมายให้เป็นหน่วยงานปฏิบัติ คือ ทำหน้าที่ออกใบรับรองทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวและคณะอนุกรรมการโดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.2.3.1 เป็นหน่วยงานปฏิบัติ โดยทำหน้าที่ออกใบรับรองทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการ โดยกรมส่งเสริมได้เริ่มดำเนินการรับขึ้นทะเบียนเกษตรกรมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 และปรับปรุงข้อมูลต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยกรมส่งเสริมการเกษตรได้มอบหมายสำนักงานเกษตรจังหวัดและสำนักงานเกษตรอำเภอ ดังภาพที่ 9 โดยดำเนินการรับขึ้นและปรับปรุงข้อมูลทะเบียนเกษตรกรทุกปี ตลอดได้มีการปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ ทั้งนี้สามารถนำฐานข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการดำเนินงานส่งเสริมการเกษตรในมิติต่าง ๆ และสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนางานภาคการเกษตรของประเทศ ตลอดจนการให้บริการฐานข้อมูลดังกล่าวแก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และเกษตรกรที่สนใจโดยตลอดมา

2.2.3.2 คณะอนุกรรมการ กรมส่งเสริมการเกษตรยังได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติทำหน้าที่เป็นอนุกรรมการ โดยพบว่า กรมส่งเสริมการเกษตรเป็นอนุกรรมการสามคณะ คือ

2.2.3.2.1 อนุกรรมการนโยบายข้าวด้านการผลิต โดยพบว่าอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร เป็นอนุกรรมการ

2.2.3.2.2 อนุกรรมการกำกับดูแลการจํานำข้าวโดยผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตรเป็นอนุกรรมการ

2.2.3.2.3 คณะอนุกรรมการติดตามกับกำดูแลการรับจํานำระดับจังหวัด โดยพบว่า เกษตรจังหวัดเป็นคณะอนุกรรมการ

จากหน้าที่ได้รับมอบหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากรมส่งเสริมการเกษตรมีความสำคัญต่อเกษตรกรอย่างมาก เนื่องจากเป็นทั้งหน่วยงานปฏิบัติและเป็นคณะอนุกรรมการ เนื่องจากเป็นราชการที่อยู่ใกล้ชิดกับเกษตรกรมากที่สุด โดยมีการลงพื้นที่สม่ำเสมอของเจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอและบางครั้งเกษตรกรประสบปัญหาทางด้านการเพาะปลูก อาทิเช่น การปรับปรุงดิน การป้องกัน โรคระบาด การปราบวัชพืชซึ่งในปัจจุบันเกษตรกร ให้ความร่วมมือกับส่วนราชการมากขึ้นแตกต่างจากอดีตซึ่งมีหลายเหตุผล คือ (1) หนทางสะดวกสบายมากยิ่งขึ้นทำให้เกษตรกรเดินทางสะดวกรวดเร็ว (2) เทคโนโลยีเนื่องทุกวันนี้เป็นยุคข้อมูลข่าวสารและสามารถติดตาม

ตรวจสอบข้อมูลการลงทะเบียนเกษตรกรด้วยตนเอง (3) การช่วยเหลือทางนโยบายของรัฐบาลมีผลต่อการเดินทางเข้ามาติดต่อสอบถามของเกษตรกรมากขึ้น โดยในจังหวัดสุรินทร์จะพบว่า มียอดลงทะเบียนเกษตรกรเพิ่มขึ้น นับตั้งแต่รัฐบาลมีนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรทั้งในรูปแบบประกันรายได้เกษตรกรของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และประกันราคาข้าวเปลือก (รับจำนำ) ของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นอกจากนี้ก็ยังพบว่า กรมส่งเสริมการเกษตรมีส่วนราชการในส่วนภูมิภาค คือ สำนักงานเกษตรจังหวัดและสำนักงานเกษตรอำเภอ ซึ่งมีหน้าที่ในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกโดยเกษตรจังหวัดทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการลงทะเบียนและการออกใบรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าวแต่ละชนิดของสำนักงานเกษตรอำเภอ ซึ่งทำหน้าที่รับลงทะเบียนเกษตรกรโดยตรง โดยข้าราชการที่นำนโยบายมาปฏิบัติ (เพิ่ม ศักดา, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) กล่าวว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องลงพื้นที่พบปะกับเกษตรกรมากขึ้น เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นจริงมากที่สุดในการลงทะเบียนเกษตรกร ซึ่งต้องยอมรับว่าเกษตรกรในบางส่วนปกปิดข้อมูลเนื่องจากพวกเขาเกรงว่าถ้าเปิดเผยข้อมูลไปแล้วจะส่งผลเสียต่อครอบครัวตนเองในอนาคต เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องลงพื้นที่เพื่อสร้างความคุ้นเคยและความเชื่อมั่นให้แก่เกษตรกร ซึ่งถือได้ว่าเป็นการสื่อสารแบบไม่ผ่านทาง การลงพื้นที่ดังกล่าวช่วยให้เจ้าหน้าที่ทำงานสะดวกมากขึ้น โดยมีการประสานงานผ่านผู้นำชุมชน อาทิเช่น ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตัวแทนเกษตรกรในการประชาสัมพันธ์ขั้นตอนการปฏิบัติงานเพิ่มเติมจากการติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการเพียงอย่างเดียว

อย่างไรก็ตามใบรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าว คือ เงื่อนไขหลักของเกษตรกรที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร กรมส่งเสริมการเกษตรจึงมีบทบาทหลักเนื่องจากเป็นงานในหน้าที่ซึ่งทำต่อเนื่องทุกปี ซึ่งในสมัยอดีตเกษตรกรไม่สนใจการลงทะเบียนเกษตรกรมากนัก ถึงแม้ว่าจะมีการประชาสัมพันธ์ต่อเนื่องแต่เกษตรกรโดยส่วนมากไม่เห็นความสำคัญของการลงทะเบียนเกษตรกร เนื่องจากไม่ความช่วยเหลือจากภาครัฐที่ชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากปัจจุบันที่รัฐบาลมีนโยบายช่วยเหลือ อาทิเช่น ภัยแล้ง น้ำท่วม หรือเข้าร่วมโครงการของรัฐบาลจากเหตุผลดังกล่าว ทำให้เกษตรกรในแต่ละพื้นที่มาลงทะเบียนเกษตรกรเพิ่มมากขึ้นทุกปี ซึ่งเจ้าหน้าที่ในส่วนของสำนักงานส่งเสริมการเกษตรจะต้องปรับปรุงและแก้ไขข้อมูลให้เป็นปัจจุบันให้มากที่สุด โดยมีการบันทึกข้อมูลผ่านระบบคอมพิวเตอร์ไปยังกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งในแต่ละปีการผลิต กรมส่งเสริมการเกษตรมีการเตรียมความพร้อมโดยมีการประชุมชี้แจงการปฏิบัติงานตามปฏิทินการเพาะปลูกพืช นอกจากนี้กรมส่งเสริมการเกษตรได้มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารและแนวทางปฏิบัติที่เป็นประโยชน์ สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนที่สนใจ สามารถติดตามข้อมูลที่เป็นประโยชน์ผ่านเว็บไซต์ของกรมส่งเสริมการเกษตรหรือเว็บไซต์ของสำนักงานเกษตรอำเภอ

2.2.4 องค์การตลาดเพื่อการเกษตร (อ.ต.ก.)

องค์การตลาดเพื่อการเกษตร (อ.ต.ก.) เป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร จึงเป็นงานที่มีความสำคัญอีกหน่วยงานหนึ่ง ในการนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มาปฏิบัติ โดยพบว่า องค์การตลาดเพื่อการเกษตร (อ.ต.ก.) คือ เป็นหน่วยงานปฏิบัติและคณะกรรมการ ดังนี้

2.2.4.1 เป็นหน่วยงานปฏิบัติเช่นเดียวกับองค์การคลังสินค้าของกระทรวงพาณิชย์โดยมีหน้าที่ คือ รับสมัคร โรงสีเข้าร่วม โครงการ รับจำนำข้าวเปลือกและออกใบประทวน ให้เกษตรกรภายในสามวันทำการ และจัดให้มีคลังสินค้าเก็บรักษาข้าวเปลือกและข้าวสาร ให้เพียงพอ

2.2.4.2 คณะอนุกรรมการองค์การตลาดเพื่อการเกษตร (อ.ต.ก.) ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติทำหน้าที่เป็นคณะอนุกรรมการ เพื่อให้การดำเนินงานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเป็นไปด้วยความราบรื่นคล่องตัวและมีการกำกับดูแลที่รอบคอบรัดกุมมากขึ้นจำนวน 4 คณะ ดังนี้

2.2.4.2.1 คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว โดยผู้แทนองค์การคลังสินค้าเป็นคณะอนุกรรมการ

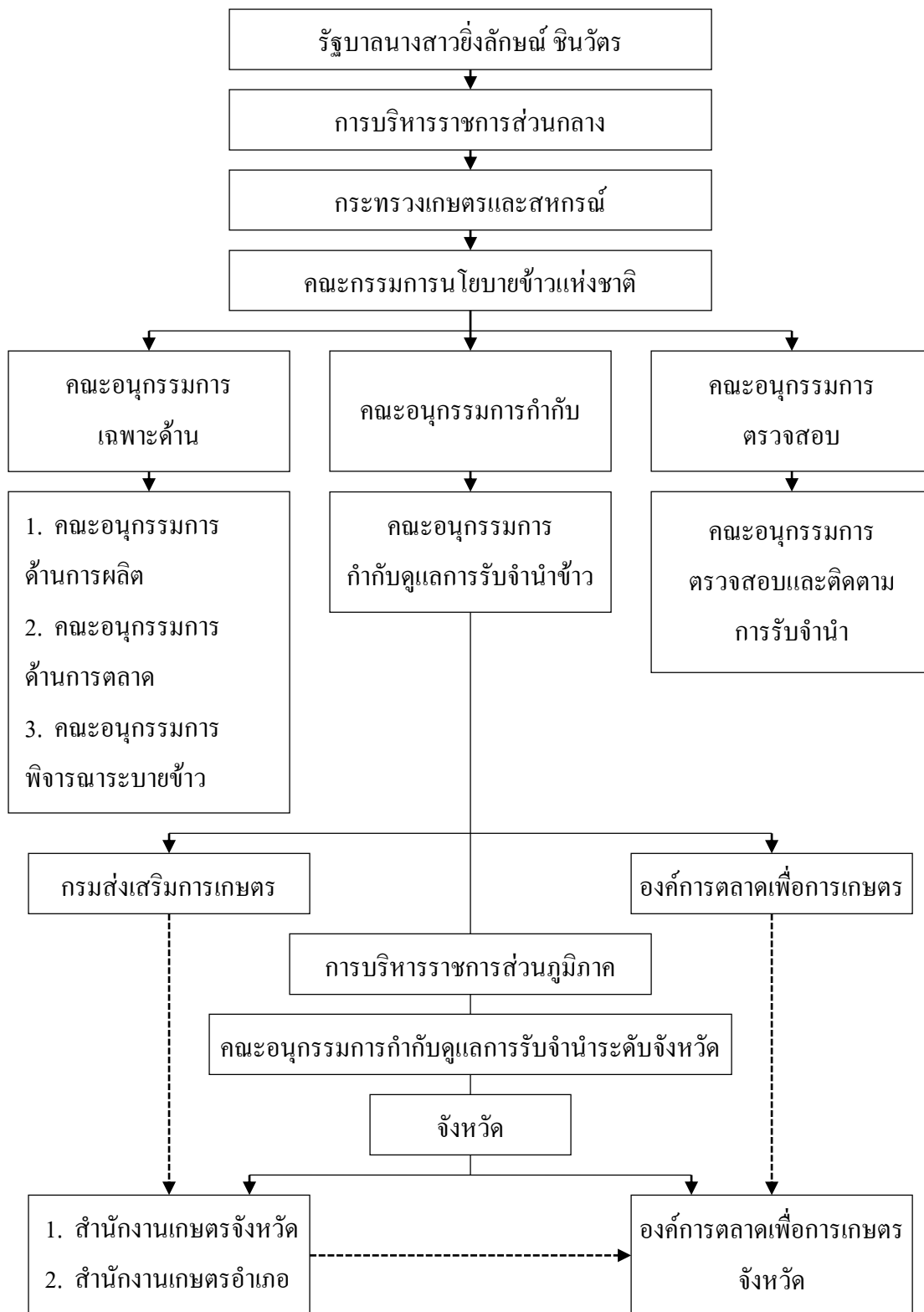
2.2.4.2.2 คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวผู้อำนวยความสะดวกองค์การตลาดเพื่อการเกษตรอนุกรรมการ

2.2.4.2.3 คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด ผู้แทนองค์การตลาดเพื่อการเกษตรเป็นอนุกรรมการ

2.2.4.2.4 คณะอนุกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว โดยผู้แทนองค์การตลาดเพื่อการเกษตรเป็นอนุกรรมการ

จะเห็นว่าองค์การตลาดเพื่อการเกษตร มีบทบาทหน้าที่ที่ได้มอบหมายมีความสำคัญไม่น้อยกว่าองค์การคลังสินค้า ซึ่งมีการหน้าที่ในการรับจำนำข้าวจากเกษตรกร เช่นเดียวกันแต่มีข้อแตกต่าง คือ โรงสีของรัฐบาล อาทิเช่น สหกรณ์การเกษตรจะสมัครเข้าร่วมโครงการกับองค์การตลาดเพื่อการเกษตร ในขณะที่โรงสีเอกชนทั่วไปจะเข้าร่วมโครงการรับจำนำกับองค์การคลังสินค้า ซึ่งสังกัดกระทรวงพาณิชย์ ในแต่ละปีการผลิตเกษตรกรเข้าร่วมรับจำนำกับองค์การตลาดเพื่อการเกษตรในแต่ละพื้นที่ไม่มากนัก ทำให้องค์การตลาดเพื่อการเกษตรสามารถออกใบประทวนให้แก่เกษตรกรได้อย่างรวดเร็วตามเวลาที่กำหนด (ชนกฤต แสงหิรัญ, สัมภาษณ์, 26 กันยายน 2556)

จากบทบาทหน้าที่ดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีบทบาทที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบาย เนื่องจากเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งในระดับชาติ คือ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและระดับอนุกรรมการจำนวนหกคณะครอบคลุมภารกิจทุกด้าน ซึ่งแสดงให้เห็นเป็นอย่างดีว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการนำนโยบายรับจำนำข้าวมาสู่การปฏิบัติของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่ง ณ บางครั้งมีคนกล่าวถึง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่า “กระทรวงต้นน้ำ” เนื่องจากต้นทางของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก คือ “เกษตรกร” ซึ่งต้องมีใบรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในแต่ละชนิด ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่โดยตรงของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยกรมส่งเสริมการเกษตร สำนักงานเกษตรจังหวัดสุรินทร์ สำนักงานเกษตรอำเภอซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบอยู่อำเภอ โดยทำหน้าที่หลัก ๆ คือ ออกใบรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าวดังกล่าว โดยข้าราชการผู้ชำนาญการมาสู่การปฏิบัติ (ไพสิฐ เกตุสถิตย์, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2556) กล่าวว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรตลอดมา ทั้งทางด้านวิชาการแหล่งความรู้ทางการเกษตรให้แก่เกษตรกร เช่น การส่งเสริมการปลูกพืช เพื่อปรับปรุงดินหลังฤดูการเก็บเกี่ยว การสลายตอฟางโดยไม่ต้องเผา วิธีการกำจัดเชื้อราในข้าวแบบไม่ต้องใช้สารเคมี ซึ่งมีเกษตรกรจำนวนมากเดินทางมาปรึกษาและขอข้อมูลดังกล่าว นอกจากนี้บุคลากรยังลงพื้นที่เพื่อติดตามความคืบหน้าในแต่ละอำเภออย่างต่อเนื่อง การกำหนดบทบาทหน้าที่ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการออกใบรับรองทะเบียนเกษตรกร นับว่ามีความเหมาะสม เนื่องจากเป็นหน้าที่ประจำของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยตรงเพียงแต่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในแต่ละสำนักงานเกษตรอำเภอ จะต้องเพิ่มมาตรการในการปฏิบัติงานในแต่ละด้านมากขึ้น เนื่องจากการลงทะเบียนเกษตรกรต้องอาศัยปฏิทินในการเพาะปลูกในการดำเนินงาน โดยมีช่วงระยะเวลาในแต่ละช่วง อาทิเช่น การลงทะเบียนการประชาคม ซึ่งเจ้าหน้าที่ของกระทรวงจะต้องวางแผน เพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดและส่งผลกระทบต่อการทำงาน เพราะถ้าได้ข้อมูลที่ไม่เป็นความจริงจะส่งผลกระทบต่อนโยบายในภาพรวมของประเทศได้



ภาพที่ 9 การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

2.3 กระทรวงมหาดไทย

จากการศึกษา พบว่า ในการนำนโยบายรับจํานำข้าวมาปฏิบัติ พบว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติ อีกกระทรวงหนึ่ง ถึงแม้จะไม่มีหน้าโดยตรงในการนำนโยบายมาปฏิบัติ แต่ก้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและสนับสนุนให้เกิดการทำงานตามนโยบาย โดยผู้วิจัย พบว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายให้ทำงานในรูปแบบคณะกรรมการ คือ กรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและอนุกรรมการจํานวน 3 คณะ ดังนี้ (องค์การคลังสินค้า, 2554 ก)

2.3.1 คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ โดยปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ซึ่งถือได้ว่ากระทรวงมหาดไทยมีภารกิจระดับนโยบาย

2.3.2 คณะอนุกรรมการ จํานวน 3 คณะ คือ

2.3.2.1 คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัด ซึ่งพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานอนุกรรมการ รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นรองประธานอนุกรรมการ ผู้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นอนุกรรมการ

2.3.2.2 คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจํานำข้าว โดยพบว่า ผู้แทนกรรมการปกครองเป็นอนุกรรมการ

2.3.2.3 คณะอนุกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจํานำข้าว โดยมีหัวหน้าผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นอนุกรรมการ

นอกจากบทบาทของคณะอนุกรรมการดังกล่าว ยังพบว่า มีส่วนราชการของกระทรวง คือ กรรมการปกครองและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

2.3.3 กรมการปกครอง

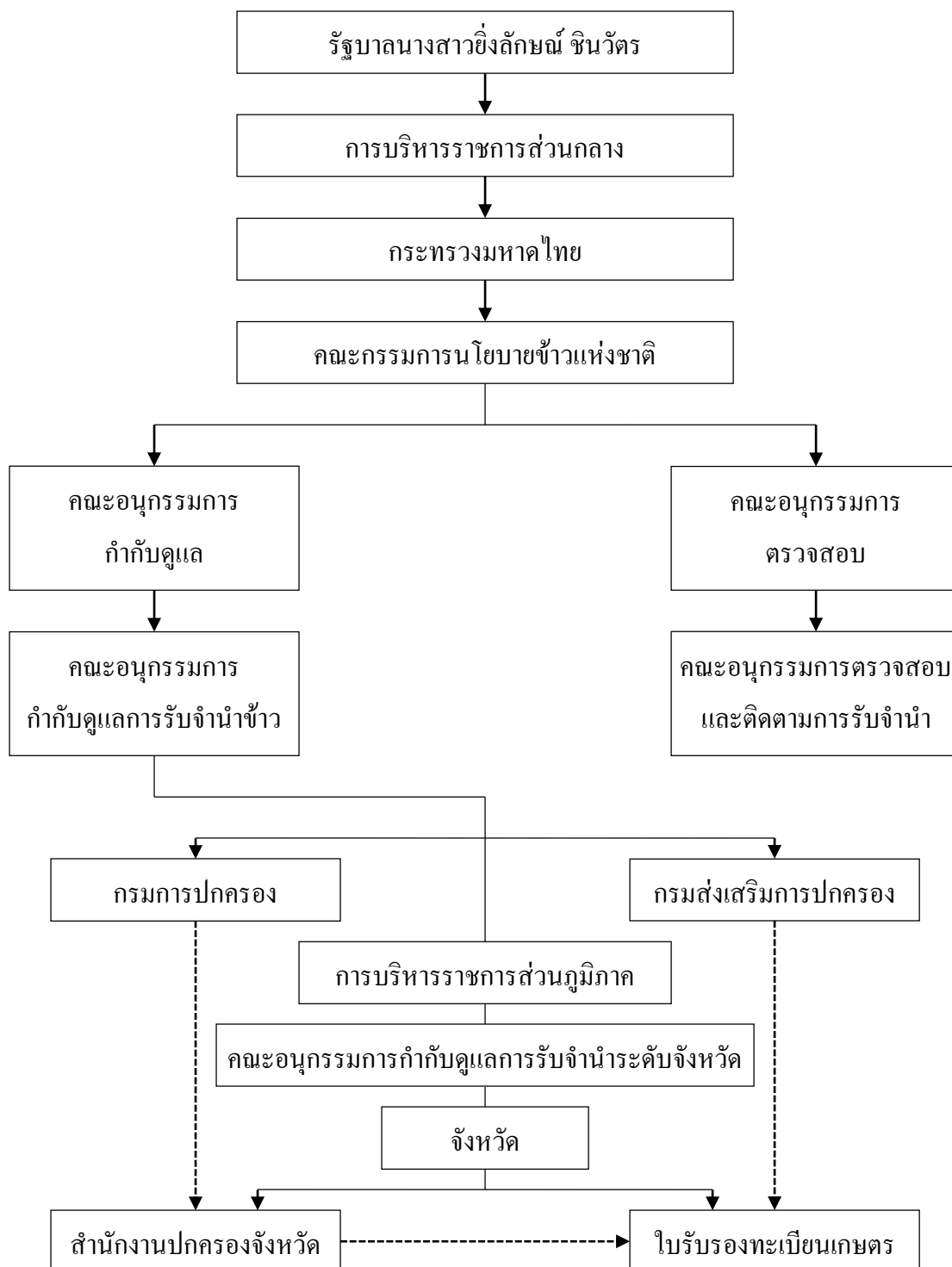
กรมการปกครอง โดยพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะอนุกรรมการรับจํานำระดับจังหวัด ซึ่งต้องทำหน้าที่ในการการกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัดให้มีความเรียบร้อย โดยมีการประสานงานผ่านอำเภอในแต่ละเขตพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายรับจํานำข้าว เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและส่งผลประโยชน์ต่อผู้ดำเนินงานตามนโยบาย อย่างไรก็ดีตามถึงแม้กระทรวงมหาดไทยจะไม่ได้เป็นหน่วยงานปฏิบัติโดยตรง โดยบุคลากรที่สังกัดกรมการปกครอง อาทิเช่น ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์กรปกครองท้องถิ่นในแต่ละหมู่บ้านมีส่วนขับเคลื่อนนโยบายรับจํานำข้าวสู่การปฏิบัติด้วยเช่นกัน โดยพบว่า ผู้นำชุมชนทำหน้าที่เป็นฝ่ายสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานปฏิบัติอย่างเช่น สำนักงานเกษตรอำเภอหรือส่วนราชการอื่น ๆ ที่มีการประสานมายังผู้นำชุมชนโดยตรง ซึ่งผู้นำชุมชนดังกล่าว มีบทบาท

หน้าที่หลากหลาย อาทิเช่น (1) ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ไปยังเกษตรกรเพื่อให้ทราบความเป็นมาของโครงการ ขั้นตอนการเข้าร่วมโครงการ การเตรียมเอกสารในแต่ละขั้นตอน (2) ทำหน้าที่รวบรวมเอกสารเพื่อลงทะเบียนเกษตรกรและทำหน้าที่ประสานเกษตรกรในแต่ละขั้นตอน (3) ดูแลความเรียบร้อยด้านต่าง ๆ เพื่อป้องกันการทุจริตที่อาจเกิดขึ้น

2.3.4 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นส่วนราชการอีกแห่งหนึ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องเนื่องจากในหลักเกณฑ์การดำเนินงานตามนโยบายรับจำนำข้าว ในแต่ละปีการผลิต กำหนดให้ตัวแทนการปกครองท้องถิ่นมีส่วนในการกำกับดูแลการออกไปรับรองทะเบียนเกษตรกร โดยพบว่าตัวแทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต้องลงนามในใบรับรองทะเบียนเกษตรกรเป็นรายแปลง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า กรมส่งเสริมการปกครองเป็นส่วนราชการที่มีบทบาทสำคัญเช่นเดียวกันในการรับรองความถูกต้องของข้อมูลเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่ โดยเป็นส่วนหนึ่งการประชาคมการเพาะปลูกของเกษตรกร

จะเห็นได้กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทสำคัญยิ่ง โดยพบว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับนโยบาย มีบทบาทในการกำหนดมาตรการดำเนินงานต่าง ๆ นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังเป็นองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการที่สำคัญหลายคณะ อาทิเช่น คณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวระดับจังหวัด (องค์การคลังสินค้า, 2554 ก) ดังภาพที่ 10 นอกจากนี้ ยังมีส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทย อาทิเช่น กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนราชการที่ใกล้ชิดกับประชาชน องค์กรก็ตามถึงกระทรวงมหาดไทยไม่ใช่กระทรวงปฏิบัติเหมือนกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กลับมีบทบาทที่สนับสนุน ให้การดำเนินงานของกระทรวงต่าง ๆ มีความเรียบร้อยมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่า ตัวแทนของกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ ผู้นำชุมชน อาทิเช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นอาสาสมัครในการทำงานตามนโยบายร่วมกับสำนักงานเกษตรอำเภอ โดยไม่ค่าตอบแทนใด ๆ ในการประสานงานในแต่ละครั้ง องค์กรก็ตามผู้นำท้องถิ่นเหล่านี้ยังช่วยเหลืองานของกระทรวง ทบวงกรมอื่น ๆ ตามที่หน่วยราชการประสานมา โดยข้าราชการ ผู้นำนโยบายมาปฏิบัติกล่าวว่า (เพิ่ม ศักดา, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) อาสาสมัครเหล่านี้มีบทบาทหน้าที่สำคัญอย่างมากในการขับเคลื่อนนโยบาย อีกประการหนึ่งอาสาสมัครเหล่านี้เป็นคนในพื้นที่ซึ่งรู้ข้อมูลหลายด้านอย่างแท้จริง ซึ่งต้องยอมรับว่าบางครั้งในบางพื้นที่เกษตรกรไม่ให้ข้อมูลที่แท้จริง เนื่องจากจะทำให้พวกเขาเสียผลประโยชน์หรือกลัวว่าเมื่อให้ข้อมูลไปแล้วจะส่งผลกระทบต่อพวกเขา เป็นต้น (สุเชาว์ ประทุมทอง, สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2556)



ภาพที่ 10 การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานกระทรวงมหาดไทย

2.4 กระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังมีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายรับจำนำข้าว เนื่องจากเป็นขั้นตอนสุดท้ายและเป็นความหวังสูงสุดของประชาชน ซึ่งก็คือ ได้รับเงินจำนำข้าวเปลือก โดยพบว่า กระทรวงการคลังได้รับมอบหมายทั้งเป็นคณะกรรมการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้ (องค์การคลังสินค้า, 2554 ก)

2.4.1 คณะกรรมการ โดยพบว่า กระทรวงการคลังเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นกรรมการ ซึ่งนับได้ว่า เป็นคณะกรรมการระดับนโยบายโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ

2.4.2 คณะอนุกรรมการ จำนวน 1 คณะ คือ คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว โดยพบว่า มีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นอนุกรรมการชุดดังกล่าว

จากบทบาทคณะอนุกรรมการ จะพบว่า กระทรวงการคลัง จะเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ซึ่งเป็นคณะกรรมการชุดใหญ่ในระดับนโยบาย นอกจากนี้ กระทรวงการคลังยังเป็นองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการ คือ คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว ซึ่งบทบาทหน้าที่เฉพาะด้าน อย่างไรก็ตามถึงแม้กระทรวงการคลังจะมีบทบาทในระดับอนุกรรมการน้อยกว่ากระทรวงอื่น ๆ ซึ่งในขณะเดียวกัน พบว่า มีส่วนราชการในสังกัดกระทรวง ก็มีบทบาทหน้าที่ในรูปแบบคณะอนุกรรมการ อาทิเช่น กรมบัญชีกลาง และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในกำกับดูแลมอบหมายให้เป็นหน่วยงานปฏิบัติทำหน้าที่เซ็นสัญญาและจ่ายเงินให้เกษตรกรภายในสามวันทำงาน ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวในลำดับถัดไป

2.4.3 กรมบัญชีกลาง

กรมบัญชีกลางมีความสำคัญเนื่องทำหน้าที่เบิกจ่ายงบประมาณต่าง ๆ โดยในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ พบว่า กรมบัญชีกลางได้รับมอบเป็นคณะอนุกรรมการ จำนวน 2 คณะ คือ (1) คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต โดยพบว่า ผู้แทนกรมบัญชีกลางเป็นอนุกรรมการ (2) คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด โดยพบว่า ผู้แทนกรมบัญชีกลางเป็นอนุกรรมการ

2.4.4 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือ ธ.ก.ส. เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ในการกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง โดยมีบทบาทหน้าที่ดังกล่าวในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ พบว่า ธ.ก.ส. ถูกมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

2.4.4.1 หน่วยงานปฏิบัติ จากการศึกษา พบว่า เป็นธนาคารที่อยู่คู่กับเกษตรกรตลอดมาและถูกมอบหมายให้เป็นหน่วยงานปฏิบัติมาทุกรัฐบาลตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

(ณรงค์ งามพริ้ง, สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2556) โดยปฏิบัติหน้าที่ คือ เซ็นสัญญาและจ่ายเงินให้เกษตรกร ภายใน 3 วันทำการ นอกจากนี้ยังพบว่า ทำหน้าที่เพิ่มเติม คือ รับจํานา้าุ้งฉางจากเกษตรกร ซึ่งจะแตกต่างจากการรับจํานา้าบประทวนซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อการเกษตร

2.4.4.2 คณะอนุกรรมการ โดยพบว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ถูกมอบหมายให้เป็นคณะอนุกรรมการ จำนวน 4 คณะ ดังนี้

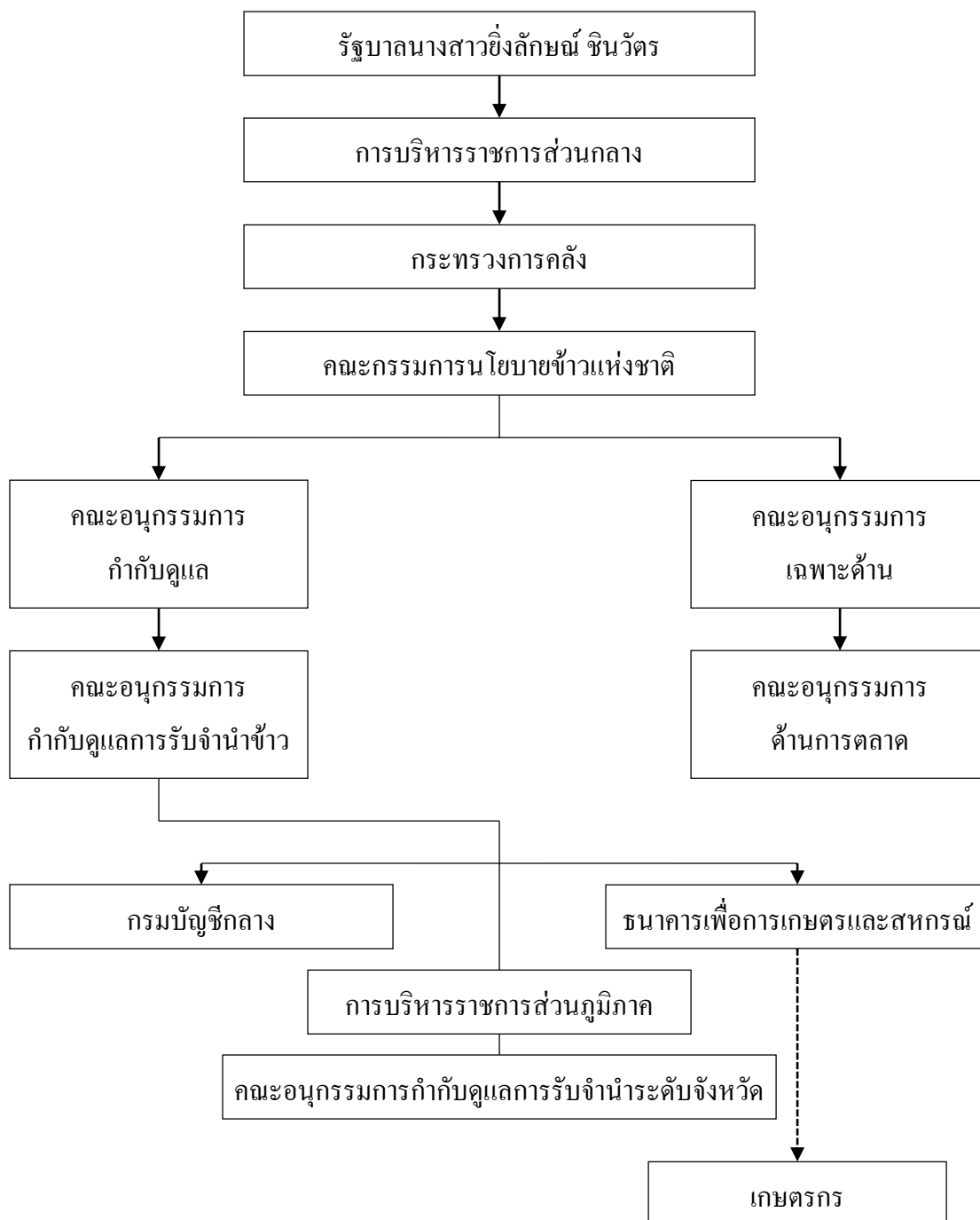
2.4.4.2.1 คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจํานา้าระดับจังหวัด โดยผู้อำนวยการ ธ.ก.ส. เป็นอนุกรรมการ

2.4.4.2.2 คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจํานา้าโดยผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นอนุกรรมการ

2.4.4.2.3 คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าวโดยผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นอนุกรรมการ

2.4.4.2.4 คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด โดยผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นอนุกรรมการ

จากภาพที่ 10 นับได้กระทรวงการคลังเป็นกระทรวงที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการนํานโยบายไปปฏิบัติเนื่องจากเป็นกระทรวงปฏิบัติ โดยพบว่า กระทรวงการคลังเป็นคณะกรรมการทั้งในระดับชาติและคณะอนุกรรมการ นอกจากนี้ ยังมีส่วนราชการของกระทรวงการคลัง ทำหน้าที่หน่วยงานปฏิบัติ คือ กรมบัญชีกลางและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งทำหน้าที่สำคัญคือจ่ายเงินเมื่อเกษตรกรเซ็นสัญญาจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ โดยข้าราชการผู้นํานโยบายมาสู่การปฏิบัติ (ณรงค์ งามพริ้ง, สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2556) กล่าวว่า ธนาคาร ธ.ก.ส. เป็นธนาคารที่สนับสนุนเกษตรกรตลอดมาทั้งอาชีพ วิชาการและที่สำคัญเป็นแหล่งเงินทุนของเกษตรกรตลอดจนอนุมัติสินเชื่อทางการเกษตร ซึ่งภารกิจเป็นประจำของธนาคารซึ่งได้รับความสนใจจากเกษตรกรจำนวนมาก เนื่องจากพวกเขาสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน ดอกเบี้ยไม่สูงและมีการติดตามอย่างเป็นระบบ ทำให้เกษตรกรไม่เข้าไปพึ่งพาเงินกู้นอกระบบ นอกจากนี้ธนาคารยังมีโครงการสนับสนุนประชาชนหลายรูปแบบทั้งกู้เพื่อธุรกิจกู้เพื่อการบริโภค ตลอดจนปรับปรุงที่อยู่อาศัย



ภาพที่ 11 การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานกระทรวงการคลัง

2.5 สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นส่วนราชการ มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี จากการศึกษา พบว่า สำนักนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายในระดับอนุกรรมการ คือ

คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว (องค์การคลังสินค้า, 2554 ก) ซึ่งบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของโครงการเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับทุกฝ่าย อย่างไรก็ตาม ยังพบว่า มีส่วนราชการในกำกับสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้มอบหมายในระดับอนุกรรมการ ได้แก่ สำนักงบประมาณ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานราชการ มีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่เป็นหน่วยกลางในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน เพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ก่อนที่รัฐบาลจะนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำหรับใช้จ่ายในปีต่อไป โดยพบว่า สำนักงานงบประมาณเป็นองค์ประกอบของอนุกรรมการ จำนวน 2 คณะ คือ (1) คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต โดยผู้แทนสำนักงบประมาณเป็นอนุกรรมการ (2) คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด โดยผู้แทนสำนักงบประมาณเป็นกรรมการ จะเห็นได้ว่า สำนักงบประมาณมีความสำคัญต่อการนำนโยบายรับจำนำข้าว เนื่องจากเป็นเรื่องงบประมาณ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินนโยบาย

จะเห็นได้ว่าสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นส่วนราชการที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติโดยเฉพาะเนื่องจากเป็นศูนย์รวมของรัฐบาลในการประสานงาน การอำนวยความสะดวก ตลอดจนอำนวยความสะดวกให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง นอกจากนี้ยังพบว่า สำนักงบประมาณซึ่งเป็นส่วนราชการของสำนักนายกรัฐมนตรีก็มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและต้องประสานระหว่างกระทรวงการคลัง

2.6 หน่วยงานอื่น ๆ

2.6.1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการไทยซึ่งเทียบเท่ากรม ไม่สังกัดกระทรวงใด หรือสำนักนายกรัฐมนตรี ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลกิจการตำรวจไทย ผู้บังคับบัญชาสูงสุด คือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2541 จากการโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการนำนโยบายรับจำนำข้าว มาสู่การปฏิบัติ พบว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีบทบาทสำคัญมากในการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว โดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจแห่งชาติ เป็นอนุกรรมการดังกล่าว นอกจากนี้ในการปฏิบัติจะพบว่า หน้าในอำนวยความสะดวก ความปลอดภัยและเชื่อมั่นของเกษตรกรเป็นหน้าที่ตำรวจ ซึ่งต้องอยู่กำกับจุดรับจำนำต่างตลอดจนการรักษาความปลอดภัยในทุกพื้นที่ นอกจากนี้ การระวังภัยที่อาจเกิดขึ้นเป็นหน้าที่โดยตรง

ของตำรวจ

2.6.2 กรมสอบสวนคดีพิเศษ

กรมสอบสวนคดีพิเศษแห่งราชอาณาจักรไทย หรือดีเอสไอ เป็นหน่วยงานของรัฐ สังกัดกระทรวงยุติธรรม ในการนำนโยบายรับจำนำข้าวมาสู่การปฏิบัติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ มีบทบาทสำคัญมากในการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าวโดยรองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นอนุกรรมการดังกล่าว ซึ่งจะลงพื้นที่พร้อมคณะอนุกรรมการโดยเป้าหมายทุกจังหวัด นอกจากนี้ผู้วิจัย ยังพบว่า ในกรณีที่มีเรื่องร้องเรียนในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกผ่านสายตรง 1519 กระทรวงพาณิชย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษต้องพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อความเป็นธรรมให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

จากภาพที่ 12 จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติ พบว่า มีการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ทั้งในระดับนโยบาย ซึ่งเป็นรูปแบบคณะกรรมการในระดับชาติ ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในระดับระดับนโยบาย ทำหน้าที่ในการแปลงนโยบายจากนามธรรมเป็นรูปธรรม และระดับกระทรวง ซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งประกอบไปด้วย กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง นอกจากกระทรวงหลัก ๆ ดังกล่าว และยังพบว่า มีกระทรวงที่นับได้ว่าเป็นกระทรวงสนับสนุนการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ คือ สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นส่วนราชการเทียบเท่ากระทรวงและมีส่วนราชการที่ขึ้นตรงกับกับนายกรัฐมนตรี โดยไม่สังกัดกระทรวงใด ๆ ซึ่งก็คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติทำหน้าที่เป็นองค์ประกอบคณะกรรมการตรวจสอบ จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติไม่มีกระทรวงเพียงแต่กระทรวงเดียว แต่มีหลายกระทรวงที่ต้องระดมความร่วมมือสรรพกำลัง เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้และนอกจากนี้การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งก็คือ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ก็มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังพบว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อเกษตรกรในการขึ้นทะเบียนเกษตรกร นอกจากนี้ยังมีส่วนช่วยเกษตรกรในการพัฒนาประกอบอาชีพอื่น ๆ อีกด้วย

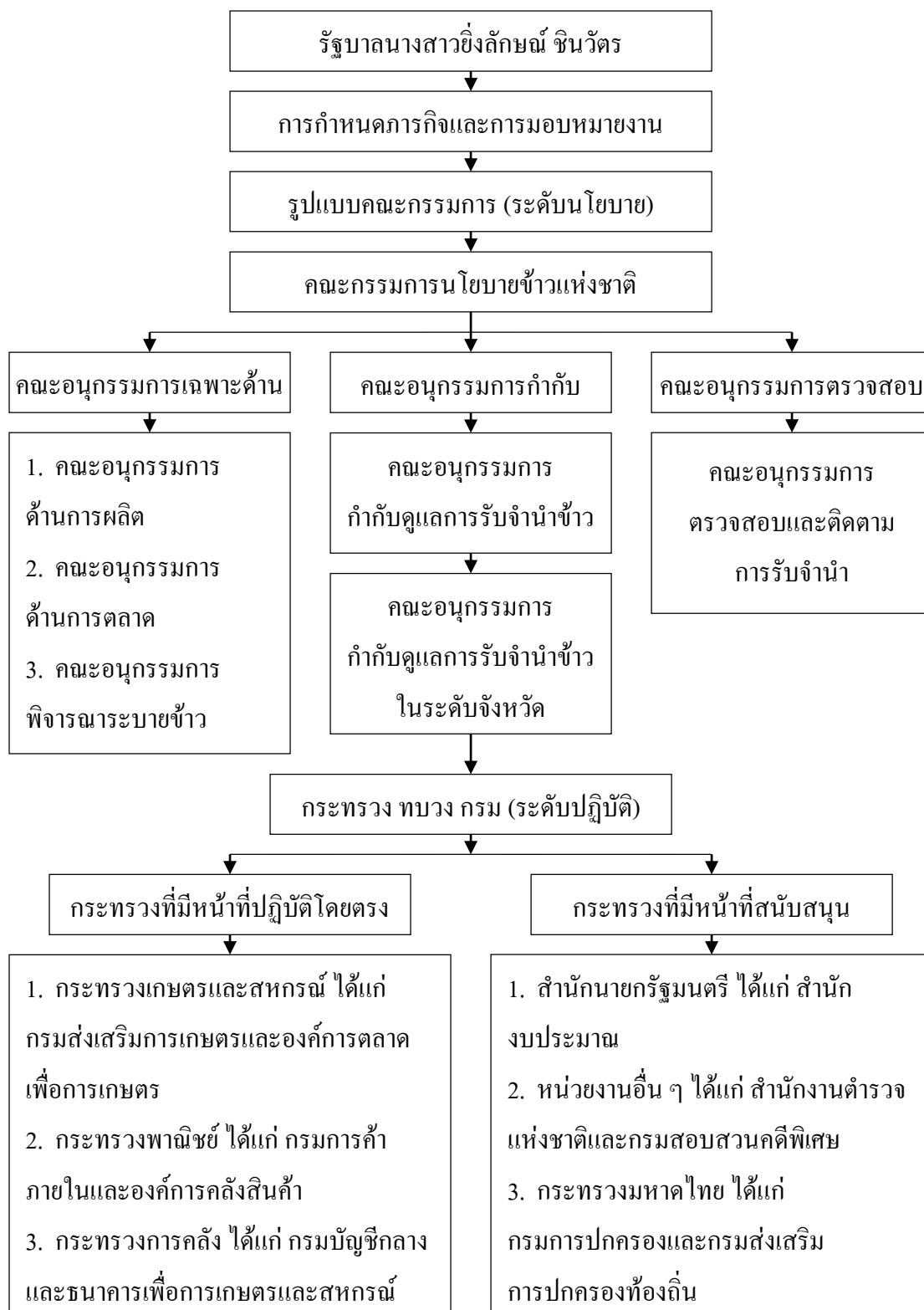
อย่างไรก็ตาม การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานทั้งระดับนโยบาย และการมอบหมายงานระดับกระทรวงทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์กลุ่มข้าราชการที่นำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ กลุ่มเกษตรกร และตัวแทนภาคเอกชน ถึงความเหมาะสมของการกำหนดบทบาทหน้าที่ดังกล่าว ผู้วิจัย พบว่า มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

กลุ่มข้าราชการผู้ชำนาญการ (วิรัตน์ นามวงษา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556) มองว่า การกำหนดการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานในระดับภูมิภาค มีความเหมาะสมหลายประการ ประการแรก กรมส่งเสริมการเกษตรทำหน้าที่ลงทะเบียนเกษตรกร และออกใบรับรองทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่โดยตรงของสำนักงานเกษตรอำเภอ ซึ่งเป็นโครงสร้างระบบราชการที่มีมาแต่เดิมและภารกิจหน้าที่หลักของสำนักงานเกษตรอำเภอในการทำหน้าที่ออกใบรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าว เนื่องจากมีความช่วยเหลือทางด้านนโยบายจากรัฐบาลทำให้เกษตรกรสนใจและเข้าใจบทบาทของสำนักงานเกษตรอำเภอมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันเกษตรกรก็รู้บทบาทของคลังสินค้าได้ชัดเจน อคส./ อ.ต.ก. เนื่องจากเป็นรัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่ในเรื่องคลังสินค้า สินค้าเกษตรมาหลายยุคหลายสมัย โดยมีหน้าที่รับสมัครโรงสีเข้าร่วมโครงการและออกใบประทวนให้แก่เกษตรกรเพื่อนำใบประทวนไปเซ็นสัญญากับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์และออกเงินให้แก่เกษตรกรนอกจากนี้

นอกจากนี้ตัวแทนภาคเอกชน (ณัฐวัฒน์ เศรษฐพัฒน์ชัย, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) กล่าวว่า โรงสีกับเกษตรกรถือว่าผู้ได้รับประโยชน์จากการร่วมโครงการ การเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลนับว่าเป็นบทบาทเป็นบทบาทใหม่ของโรงสี ซึ่งตามปกติก็รับซื้อขายเปลือกโดยปกติทั่วไป ซึ่งมีลูกค้าหลายประเภท คือ เกษตรกรทั่วไป พ่อค้ารายย่อยที่นำข้าวเปลือกมาขายเรื่อย ๆ ทั่วไป เนื่องจากเกษตรกรบางรายไม่ได้ขายผลผลิตในทันทีตอนเก็บเกี่ยวเสร็จ แต่ได้เก็บผลผลิตไว้ในยุ้งฉางเพื่อรอราคาดีตัวสูงขึ้น จึงนำผลผลิตออกมาขาย แต่พอรัฐบาลยังลักษณะชินวัตร นำนโยบายรับจำนำมาปฏิบัติ พบว่า บทบาทของโรงสีเปลี่ยนไปเนื่องจากโดยโรงสีต้องสมัครเข้าร่วมโครงการกับรัฐบาล โดยได้กำกับการจัดการ อาทิเช่น ค่าสีข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร รัฐบาลเป็นผู้ค้าในขณะที่โรงสีกลายเป็นผู้รับจ้าง ซึ่งไม่ส่งผลดีต่อเราในระยะยาวจะทำให้พวกเขาไม่สามารถแข่งขันได้ ในขณะที่เดียวกันจังหวัดสุรินทร์มีโรงสี จำนวน 33 โรงสี กระจายทั่วทั้งจังหวัดสุรินทร์ โดยโรงสีที่เข้าร่วมโครงการจะต้องปฏิบัติตามระเบียบราชการ บางครั้งไม่สะดวกต่อธุรกิจการค้าทำให้โรงสีจำนวนหลายโรงไม่สะดวกที่จะเข้าร่วมโครงการ ทำให้ไม่สามารถเปิดจุดรับจำนำได้เพียงพอซึ่งส่งผลเกษตรกรที่มีจำนวนมาก จนทำให้ภาครัฐต้องขอความร่วมมือมายังโรงสีให้เข้าร่วมโครงการ โดยมีมาตรการเกี่ยวกับโรงสีเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี แต่ในขณะที่เดียวกันเจ้าของโรงสีเองก็มีจุดรับซื้อข้าวเปลือกตามกลไกการตลาดเพื่อความสะดวกและรองรับเกษตรกรรายย่อยที่มีผลผลิตจำหน่ายเพียงเล็กน้อยให้มีโอกาสขายผลผลิตด้วยเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ตัวแทนเกษตรกร (ชนพร ศุภนาม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) กล่าวว่า หน่วยงานที่ความใกล้ชิดเกษตรกรมาก คือ สำนักงานเกษตรอำเภอ ซึ่งอยู่กับเกษตรกรมานาน สมัยก่อนจะเป็นศูนย์ความรู้ทางด้านวิชาการ องค์กรความรู้ทางด้านเกษตร แต่มายุคหลัง

เกษตรกร ซึ่งเป็นส่วนใหญ่ของประเทศจะให้ความสำคัญกับเกษตรอำเภอมากขึ้น สำนักงานเกษตรอำเภอจึงเป็นหน่วยงานต้นน้ำของนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก ในขณะที่เดียวกันการลงทะเบียนเกษตรกรก็มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น หน่วยงานที่สอง คือ ธ.ก.ส. ซึ่งเป็นธนาคารที่อยู่คู่กับเกษตรกรตลอดมาเนื่องจากเกษตร โดยส่วนมากเป็นลูกค้าของ ธ.ก.ส. อยู่แล้ว โดยมีสมัครเป็นกลุ่มสมาชิก และมีการกู้เงินเพื่อลงทุนทางด้านเกษตรกรรมตลอดมา นอกจากนี้เองเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. ยังมีเจ้าหน้าที่ทางธุรกิจเฉพาะที่ให้คำแนะนำทางด้านเกษตรแก่เกษตรกรด้วย ส่วน อคส. หรือ อ.ต.ก. เป็นหน่วยงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงพาณิชย์ถึงแม้ว่าจะมีการจัดตั้งมาช้านาน แต่เกษตรกรบางรายไม่รู้จักบทบาทหน้าที่ของ อคส. มาก่อน จนกระทั่งมีการนำนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มาปฏิบัติทำให้ภาพของคลังสินค้าชัดเจนมากยิ่งขึ้นในปัจจุบัน แต่เนื่องจากราคาข้าวที่รับจำนำสูงกว่าราคาของกลไกการตลาดทำให้เกษตรกรไม่มาไถ่ถอนข้าวกับคลังสินค้าคืน อย่างก็ตาม พบว่า มีการเพิ่มเติมบทบาท ให้ตัวแทนเกษตรกรเข้าไปมีบทบาทในการนำนโยบายมาปฏิบัติของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยมีตัวแทนเกษตรกรเข้าไปมีบทบาทเป็นอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวในระดับจังหวัด ซึ่งถือว่ามีส่วนร่วมในระดับนโยบายนอกจากนี้ในหน่วยงานปฏิบัติบางแห่ง พบว่าตัวแทนเกษตรกรมีส่วนร่วมในการนำนโยบายหลายรูปแบบ อาทิเช่น อาสาสมัครเกษตรกรที่ทำหน้าที่ในการประสานงาน ระหว่างข้าราชการผู้นำนโยบายมาปฏิบัติหรือประจำจุดรับจำนำต่าง ๆ เพื่อรักษาผลประโยชน์ให้พี่น้องเกษตรกรในแต่ละเขตพื้นที่ต่าง ๆ



ภาพที่ 12 การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานตามนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

จากภาพที่ 12 จะเห็นได้ว่ารัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้แต่งตั้งคณะกรรมการข้าว นโยบายแห่งชาติเป็นคณะกรรมการดำเนินงานชุดแรกและคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ จำนวน 6 คณะ เพื่อดำเนินงานตามนโยบายโดยมีการมอบหมายหน่วยงานปฏิบัติหลัก คือ กระทรวงพาณิชย์เป็นกระทรวงหลักในการปฏิบัติตามนโยบาย โดยสั่งการผ่านกรมการค้าภายในและรัฐวิสาหกิจในสังกัด คือ องค์การคลังสินค้าทำหน้าที่รับฝากสินค้าจากเกษตรกร กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่กำกับดูแลโดยผ่านคณะอนุกรรมการกำกับดูแลระดับจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานในการกำกับดูแล ให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพสูงสุดต่อรัฐ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทำหน้าที่กำกับดูแลให้การลงทะเบียนเกษตรกรเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยมีการสั่งการไปยังสำนักงานเกษตรอำเภอให้ออกใบรับรองทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวให้ทันระยะเวลาของโครงการรับจำนำ นอกจากนี้ยังพบว่า มีรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำหน้าที่ที่เช่นสัญญาภัยเกษตรกรและจ่ายเงินภายในเวลาสามวันทำงาน

อย่างไรก็ตาม การกำหนดภารกิจและการมอบหมายทั้งในระดับคณะกรรมการและอนุกรรมการมีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการในปีการผลิตที่ 2555/ 56 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ในขณะที่เดียวกันยังคงการมอบหมายงานทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเน้นการสั่งงานตามสายการบังคับบัญชาตามระบบราชการ โดยการกำหนดบทบาทและการมอบหมายภารกิจในครั้งนี้ กลุ่มข้าราชการผู้นำนโยบายมาปฏิบัติมองว่ามีความเหมาะสมเนื่องจากเป็นงานในหน้าที่ของแต่ละกระทรวงที่ต้องขับเคลื่อนนโยบายของรัฐให้บรรลุเป้าหมาย ในขณะที่เดียวกันกลุ่มโรงสีในจังหวัดสุรินทร์บางแห่งไม่เต็มใจที่จะเข้าร่วมโครงการ เนื่องจากมีข้อปฏิบัติมากมายและขัดกับการทำงานแบบเอกชนทำให้โรงสีบางโรงปฏิเสธที่เข้าร่วมโครงการกับรัฐบาลส่งผลให้จุดรับซื้อข้าวไม่เพียงพอและส่งผลกระทบต่อเกษตรกรที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการ ในขณะที่เดียวกันกลุ่มผู้แทนเกษตรกรมองว่า ส่วนราชการต่าง ๆ มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้นกว่าสมัยก่อนถึงแม้จะเป็นการปฏิบัติงานตามนโยบายก็ตาม ซึ่งแตกต่างจากสมัยก่อนที่ประชาชนจะต้องเดินทางมาหาเกษตรอำเภอเพื่อติดต่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือความช่วยเหลือ แต่ทุกวันนี้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งข้อมูลของส่วนราชการมากขึ้น ช่องว่างระหว่างส่วนราชการกับประชาชนเริ่มน้อยลงจะเห็นได้ชัดเจน ไม่มีใครไม่รู้จักเกษตรอำเภอ ซึ่งพวกเขาชอบเรียกว่า เจ้านายหรือหัวหน้า ในขณะที่เดียวกัน ธ.ก.ส. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจของกระทรวงเกษตรก็มีการปรับเปลี่ยนภารกิจเพื่อให้เข้าถึงปัญหาของเกษตรกรมากขึ้น อาทิเช่น โครงการพักชำระหนี้ เงินกู้เพื่อประกอบธุรกิจการค้าของเกษตรกร ซึ่งเป็นที่ชื่นชอบของเกษตรกรและสามารถลดปัญหาหนี้สินนอกระบบได้มากขึ้น เนื่อง ธ.ก.ส. สนับสนุนเงินทุน

เพื่อเกษตรพัฒนารูปการผลิตข้าว การใช้ชีวิตของตนเอง

มาตรการในการปฏิบัติงาน

มาตรการ คือ แนวทางการปฏิบัติในการดำเนินนโยบาย ซึ่งกำหนดลักษณะของโครงการ ในภาพรวมทั้งหมด มาตรการที่ชัดเจนมีผลต่อการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ โดยในการนำนโยบาย รับจํานำข้าวมาปฏิบัติ พบว่า คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่มีบทบาทอย่างมากต่อการนำนโยบายรับจํานำข้าวมาปฏิบัติ ซึ่งได้กำหนดมาตรการในการปฏิบัติงานเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้อง คือ เกษตรกร โรงสี ข้าราชการผู้รํานโยบายมาปฏิบัติ โดยพบว่า คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้กำหนดมาตรการในการดำเนินนโยบายขึ้นในปีการผลิต 2554/ 55, 2555/ 56 และ 2556/ 57 ดังนี้ (1) เป้าหมายของการรับจํานำข้าวเปลือกในแต่ละการผลิต (2) ชนิดและราคาข้าวเปลือกแต่ละปีการผลิต (3) ระยะเวลาที่เข้าร่วมโครงการ (4) เงื่อนไขของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการและโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ (5) การกำกับดูแลของคณะอนุกรรมการ (6) การระบายข้าว นอกจากนี้ยังพบว่า เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติในปีการผลิต 2554/ 55 พบว่า คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติมีการเพิ่มมาตรการในการปฏิบัติงานบางประการในปีการผลิต 2555/ 56 และ 2556/ 57 ดังตารางที่ 9 ตารางที่ 10 และตารางที่ 11

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษา พบว่า มีความแตกต่างกันในเรื่องของการกำหนดเป้าหมายการรับจํานำและเงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการของเกษตรกรในแต่ละปีการผลิต โดยผู้วิจัยขอเสนอ ดังต่อไปนี้

มาตรการรับจํานำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/ 55

ตารางที่ 11 มาตรการรับจํานำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/ 55 (กรมการค้าภายใน, 2554 ก)

มาตรการรับจํานำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/ 55	
1. เป้าหมายของการรับจํานำ	ไม่จำกัดปริมาณ
2. ระยะเวลา	7 ต.ค. 54-29 ก.พ. 55 (ภาคใต้ 1 ก.พ. 55-31 ก.ค. 55) ไถ่ถอน: 4 เดือน นับถัดจากเดือนที่รับจํานำ
3. ชนิดข้าว	ประทวน: ข้าวเปลือกหอมมะลิ ข้าวเปลือกหอมจังหวัด ข้าวเปลือกเจ้า ข้าวเปลือกปทุมธานี 1 และข้าวเปลือกเหนียว ผู้จํา: ข้าวเปลือกหอมมะลิและข้าวเปลือกเหนียว
4. วิธีการรับจํานำ	องค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตร: รับจํานำ ใบประทวน และ ธ.ก.ส.: รับจํานำผู้จํา

ตารางที่ 11 (ต่อ)

มาตรการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีปีการผลิต 2554/ 55	
5. เงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการ	สำหรับเกษตรกร: ใบริบรองเกษตรกร ผลผลิตของตนเอง และสมาชิก ธ.ก.ส. สำหรับโรงสี: สมัครเข้าร่วมโครงการและวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน
6. การกำกับดูแล/ การแก้ไขปัญหา	1. คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว 1.1 พิจารณาสั่งสีแปรสภาพข้าวเปลือก กำหนดอัตราแปรสภาพข้าวเปลือก อัตราส่งมอบข้าวสาร รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราไถ่ถอน 1.2 กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและกำกับดูแลการรับจำนำ 2. คณะอนุกรรมการ ฯ ระดับจังหวัด 2.1 กำกับดูแลการรับจำนำในจังหวัด 2.2 ประสานการแก้ไขปัญหาการรับจำนำของจังหวัด
7. การระบาย	1. คณะอนุกรรมการระบายข้าวพิจารณาหลักเกณฑ์ ปริมาณราคา วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายข้าวสารของรัฐบาล 2. กรมการค้าต่างประเทศวางแผนและหาตลาดส่งออกล่วงหน้า 3. การระบาย 3.1 จัดทำแผนการระบายข้าวสาร 3.2 ดำเนินการระบายข้าวสาร

จากตารางที่ 11 สามารถอธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การดำเนินหรือมาตรการโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีปีการผลิต 2554/ 55 ของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ ดังนี้ (กรมการค้าภายใน, 2554 ง)

1. เป้าหมายของการรับจำนำ ไม่ได้จำกัดปริมาณข้าวเปลือกที่รับจำนำทั้งโครงการ ส่วนปริมาณข้าวเปลือกที่เกษตรกรแต่ละรายจะจำนำได้ก็ไม่จำกัดจำนวนเช่นกัน

2. ระยะเวลาดำเนินการรับจำนำ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2554-29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 (ภาคใต้ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554-31 กรกฎาคม พ.ศ. 2555) ระยะเวลาไถ่ถอน 4 เดือน นับถัดจากเดือนที่รับจำนำระยะเวลาโครงการ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2554-30 กันยายน พ.ศ. 2555

3. ชนิดและราคาจำหน่ายข้าวเปลือกนาปีปีการผลิต 2554/ 55 ข้าวเปลือกที่รับจำหน่ายมีเพียง 5 ชนิด ได้แก่ ข้าวเปลือกหอมมะลิ ข้าวเปลือกหอมจังหวัด ข้าวเปลือกปทุมธานี ข้าวเปลือกเหนียว และข้าวเปลือกเจ้า โดยแต่ละชนิดมีราคาจำหน่ายที่แตกต่างกัน ดังตารางที่ 12

ตารางที่ 12 ชนิดและราคาจำหน่ายข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/ 55 (กรมการค้าภายใน, 2554 ข)

ปีการผลิต	ชนิดข้าวราคา	จำหน่ายประทวน
2554/ 55	1. ข้าวเปลือกหอมมะลิ (42 กรัม)	ตันละ 20,000 บาท
	2. ข้าวเปลือกหอมจังหวัด (40 กรัม) (ข้าวหอมมะลินอกพื้นที่ 23 จังหวัด)	ตันละ 18,000 บาท
	3. ข้าวเปลือกปทุมธานี (42 กรัม)	ตันละ 16,000 บาท
	4. ข้าวเปลือกเหนียว 10% เมล็ดยาว	ตันละ 16,000 บาท
	5. ข้าวเปลือกเหนียว 10% เมล็ดสั้น	ตันละ 15,000 บาท
	6. ข้าวเปลือกเจ้า 100%	ตันละ 15,000 บาท
	7. ข้าวเปลือกเจ้า 5%	ตันละ 14,800 บาท
	8. ข้าวเปลือกเจ้า 10%	ตันละ 14,600 บาท
	9. ข้าวเปลือกเจ้า 15%	ตันละ 14,200 บาท
	10. ข้าวเปลือกเจ้า 25%	ตันละ 13,800 บาท
โดยคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้กำหนดราคา จำหน่ายข้างต้น โดยให้ปรับเพิ่ม-ลดราคาจำหน่ายตามระดับ คุณภาพของข้าว โดยมีความต่าง คือ กรัมละ 200 บาท		

4. วิธีการจำหน่ายในองค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรรับสมัครโรงสี/ ตลาดกลางเข้าร่วมโครงการเป็นจุดรับฝากข้าวเปลือกและจ่ายประทวนให้เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจำหน่ายและ ธ.ก.ส. รับจำหน่ายข้างล่าง

4.1 ในองค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรรับสมัครโรงสี/ ตลาดกลางเข้าร่วมโครงการเป็นจุดรับฝากข้าวเปลือกและจ่ายประทวนให้เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจำหน่าย

4.2 ให้โรงสี/ ตลาดกลางที่เข้าร่วมโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกเจ้า ข้าวเปลือกหอมจังหวัด และข้าวเปลือกปทุมธานี เฉพาะประทวนเท่านั้น ในกรณีการรับจำหน่ายข้าวเปลือกหอมมะลิและข้าวเปลือกเหนียว ให้รับจำหน่ายประทวนเท่านั้น แต่อาจพิจารณาให้มีการรับจำหน่าย

ยุ่งฉางเฉพาะในพื้นที่ที่มียุ่งฉางเก็บรักษาและมีการดูแลได้มาตรฐานโดยในอดีตไม่เคยมีปัญหาสร้างความเสียหายให้ภาครัฐเท่านั้น ตามหลักเกณฑ์และมติของคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว

4.3 เกษตรกรนำไปประทวนไปจำนำกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรต้องจ่ายเงินให้เกษตรกรภายใน 3 วันทำการ

4.4 โรงสีที่รับฝากข้าวเปลือกไว้ดำเนินการสีแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารส่งมอบเข้าโกดังกลางตามหลักเกณฑ์และมติของคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวสำหรับตลาดกลางที่เข้าร่วมโครงการ ฯ ให้เก็บรักษาข้าวเปลือกไว้ในโกดังที่องค์การคลังสินค้า/องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรกำหนดเป็นโกดังกลาง

5. เงื่อนไขการรับจำนำ

5.1 เกษตรกรผู้มีสิทธิจำนำจะต้อง (1) มีหนังสือรับรองเกษตรกรจากกรมส่งเสริมการเกษตรซึ่งผ่านการทำประชาคมและเกษตรกรลงชื่อรับรองตัวเองพร้อมทั้งเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตรและปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายลงชื่อรับรองด้วย (2) เป็นข้าวเปลือกที่เกษตรกรเพาะปลูกเองในปีการผลิต 2554/ 55 และ (3) เป็นลูกค้า ธ.ก.ส. และเกษตรกรจำนำได้ในพื้นที่จังหวัดของตนเท่านั้น ยกเว้นตำบลติดต่อกัน โดยให้คณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำในระดับจังหวัดที่เป็นพื้นที่เพาะปลูกในจังหวัดนั้น ๆ ของเกษตรกรพิจารณาอนุมัติจากเงื่อนไขดังกล่าว เพื่อป้องกันการทุจริตที่อาจเกิดขึ้น เนื่องจากเกษตรกรบางรายมีผลผลิตเพิ่มขึ้นเพื่อให้เกษตรกรสามารถเข้าร่วมโครงการได้ เกษตรกรสามารถขายผลผลิตเกินได้ 10% และมีการตรวจสอบจากคณะกรรมการรับจำนำระดับจังหวัดในกรณีที่มีจำนวนเงินมากกว่า 500,000 บาท โดยข้าราชการผู้นำมาปฏิบัติกล่าวว่า ในกรณีที่เป็นข้าวของเกษตรกรจริง ๆ เกษตรกรรายนั้นก็ต้องได้รับประโยชน์จริง ๆ ทางอนุกรรมการก็ไม่มีอำนาจคัดค้าน

5.2 โรงสีที่เข้าร่วมโครงการ (1) โรงสีต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน 50% หรือ (2) โรงสีต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน 30% และมีโรงสีค้ำประกันไว้ จำนวน 2 ราย รวม 20% ส่วนกรณีตลาดกลางต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน 40% บุคคลค้ำประกันจำนวน 2 คนรวม 30% ทั้งนี้กรณีรับจำนำข้ามเขตจะต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน 100%

อย่างไรก็ตามการเข้าร่วมโครงการของโรงสีและตลาดกลางโครงการรับจำนำข้าวจะให้ความสำคัญกับโรงสี/ ตลาดกลางที่ได้รับการจัดเกรดว่าให้ความร่วมมือทางราชการสูงเป็นลำดับแรก และมีศักยภาพในการรับฝากมีอุปกรณ์ครบครันทั้งลานตาก เครื่องชั่งน้ำหนัก ตลอดจนระบบการตรวจสอบและรักษาความปลอดภัยโดยติดตั้งกล้องวงจรปิดเพื่อติดตาม

จากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและไม่มีภาระค้างส่งมอบข้าวในโครงการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาลที่ผ่าน ๆ มา นอกจากนี้โรงสีที่เข้าร่วมโครงการ โดยโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ จะรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรได้ไม่เกิน 30 เท่าของกำลังการผลิต

6. การกำกับดูแลและการแก้ไขปัญหาให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว ซึ่งเรียกว่า อนุใหญ่ และคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำในระดับจังหวัด ซึ่งเรียกว่า อนุเล็ก โดยมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน คือ

6.1 การสีแปรสภาพและการส่งมอบให้โรงสีสีแปรสภาพข้าวเปลือกที่ฝากเก็บไว้ที่โรงสี ดังนี้ ข้าวเปลือกเจ้าทุก 10 วัน ในอัตราร้อยละ 100 ของปริมาณข้าวเปลือกที่จำนำ ณ วันที่ส่งสีแปรสภาพ ส่วนข้าวเปลือกชนิดอื่นให้สีแปรสภาพตามมติคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวที่จะพิจารณาตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ต่อไป ทั้งนี้โรงสีจะต้องสีแปรสภาพข้าวเปลือกที่รับจำนำในแต่ละครั้งและส่งมอบเข้าโกดังกลาง/ ไซโลให้เสร็จสิ้นก่อนจึงจะสามารถรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรต่อไปได้

6.2 การเก็บรักษาข้าวสารให้คณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำในระดับจังหวัด/ องค์การคลังสินค้า/ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร จะต้องจัดให้มีคลังกลาง/ ไซโล จัดเก็บข้าวสารอย่างเพียงพอและให้เก็บรักษาข้าวสารที่แปรสภาพจากข้าวเปลือกที่รับจำนำในคลังกลาง/ ไซโล ที่เช่าจัดเก็บโดยองค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร โดยองค์การคลังสินค้า/ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

7. การระบายข้าวให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล คณะกรรมการพิจารณาระบายข้าวทำหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์ปริมาณราคาวิธีการและเงื่อนไข ในการจำหน่ายข้าวสารในโกดังกลาง/ ไซโล ที่แปรสภาพจากข้าวเปลือก โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลรวมทั้งข้าวเปลือกและข้าวสารอื่น ๆ ที่คงเหลือของรัฐบาลและกรมการค้าต่างประเทศวางแผนการตลาดส่งออกล่วงหน้า โดยจัดทำแผนการระบายข้าวสารและดำเนินการระบายข้าวสาร

มาตรการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2555/ 56

ตารางที่ 13 มาตรการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนปี ปีการผลิต 2555/ 56 (กรมการค้าภายใน, 2555 ก)

มาตรการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนปี ปีการผลิต 2555/ 56	
1. เป้าหมายของการรับจำหน่าย	ไม่จำกัดปริมาณ
2. ระยะเวลา	1 ต.ค. 55-15 ก.ย. 56 ไถ่ถอน: 4 เดือน นับถัดจากเดือนที่รับจำหน่าย
3. ชนิดข้าว	ประทวน: ข้าวเปลือกหอมมะลิ ข้าวเปลือกหอมจังหวัด ข้าวเปลือกเจ้า ข้าวเปลือกปทุมธานี 1 และข้าวเปลือกเหนียว ยุ่งฉาง: ข้าวเปลือกหอมมะลิและข้าวเปลือกเหนียว
4. วิธีการรับจำหน่าย	องค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตร: รับจำหน่าย ใบประทวน และ ธ.ก.ส.: รับจำหน่ายยุ่งฉาง
5. เงื่อนไขการเข้าร่วม โครงการ	สำหรับเกษตรกร: ใบรับรองเกษตรกร ผลผลิตของตนเอง และสมาชิก ธ.ก.ส. สำหรับโรงสี: สมัครเข้าร่วมโครงการและวางหลักทรัพย์ ค้ำประกัน
6. การกำกับดูแล/ การแก้ไข ปัญหา	1. คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำหน่ายข้าว 1.1 พิจารณาสั่งสีแปรสภาพข้าวเปลือก กำหนดอัตรา แปรสภาพข้าวเปลือก อัตราส่งมอบข้าวสาร รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราไถ่ถอน 1.2 กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและกำกับดูแลการรับจำหน่าย 2. คณะอนุกรรมการ ฯ ระดับจังหวัด 2.1 กำกับดูแลการรับจำหน่ายในจังหวัด 2.2 ประสานการแก้ไขปัญหาการรับจำหน่ายของจังหวัด
7. การระบาย	1. คณะอนุกรรมการระบายข้าวพิจารณาหลักเกณฑ์ ปริมาณ ราคา วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายข้าวสารของรัฐบาล 2. กรมการค้าต่างประเทศวางแผนและหาตลาดส่งออกล่วงหน้า 3. การระบาย 3.1 จัดทำแผนการระบายข้าวสาร 3.2 ดำเนินการระบายข้าวสาร

จากตารางที่ 13 สามารถอธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การดำเนินหรือมาตรการโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีปีการผลิต 2555/ 56 ของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ ดังนี้ (กรมการค้าภายใน, 2555 ค)

1. เป้าหมายของการรับจำนำ ไม่ได้จำกัดปริมาณข้าวเปลือกที่รับจำนำทั้งโครงการ ส่วนปริมาณข้าวเปลือกที่เกษตรกรแต่ละรายจะจำนำได้ก็ไม่จำกัดจำนวนเช่นกัน
2. ระยะเวลารับจำนำ ปีการผลิตที่ 2555/ 56 พบว่า มีการกำหนดระยะเวลาเข้าร่วมโครงการ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2555-15 กันยายน พ.ศ. 2556 ระยะเวลาไถ่ถอน 4 เดือนนับถัดจากเดือนที่รับจำนำระยะเวลาโครงการ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2555-31 มกราคม พ.ศ. 2557
3. ชนิดและราคารับจำนำข้าวเปลือกนาปีปีการผลิต 2555/ 56 ข้าวเปลือกที่รับจำนำมีเพียง 5 ชนิด ได้แก่ ข้าวเปลือกหอมมะลิ ข้าวเปลือกหอมจังหวัด ข้าวเปลือกปทุมธานี ข้าวเปลือกเหนียว และข้าวเปลือกเจ้า โดยแต่ละชนิดมีราคารับจำนำที่แตกต่างกัน ดังตารางที่ 14

ตารางที่ 14 ชนิดและราคารับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2555/ 56 (กรมการค้าภายใน, 2555 ข)

ปีการผลิต	ชนิดข้าวราคา	จำนำใบประทวน
2555/ 56	1. ข้าวเปลือกหอมมะลิ (42 กรัม)	ตันละ 20,000 บาท
	2. ข้าวเปลือกหอมจังหวัด (40 กรัม) (ข้าวหอมมะลินอกพื้นที่ 23 จังหวัด)	ตันละ 18,000 บาท
	3. ข้าวเปลือกปทุมธานี (42 กรัม)	ตันละ 16,000 บาท
	4. ข้าวเปลือกเหนียว 10% เมล็ดยาว	ตันละ 16,000 บาท
	5. ข้าวเปลือกเหนียว 10% เมล็ดสั้น	ตันละ 15,000 บาท
	6. ข้าวเปลือกเจ้า 100%	ตันละ 15,000 บาท
	7. ข้าวเปลือกเจ้า 5%	ตันละ 14,800 บาท
	8. ข้าวเปลือกเจ้า 10%	ตันละ 14,600 บาท
	9. ข้าวเปลือกเจ้า 15%	ตันละ 14,200 บาท
	10. ข้าวเปลือกเจ้า 25%	ตันละ 13,800 บาท
โดยคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้กำหนดราคารับจำนำข้างต้น โดยให้ปรับเพิ่ม-ลดราคารับจำนำตามระดับคุณภาพของข้าว โดยมีความต่าง คือ กรัมละ 200 บาท		

4. วิธีการรับจํานำให้องค้การคลังสินค้าและองค้การตลาดเพื่อเกษตรกรรับสมัครโรงสี/ตลาดกลาง เข้าร่วมโครงการเป็นจุดรับฝากข้าวเปลือกและจ่ายใบประทวนให้เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจํานำและ ธ.ก.ส. รับจํานำยุ่งจาง

4.1 ให้องค้การคลังสินค้าและองค้การตลาดเพื่อเกษตรกรรับสมัครโรงสี/ตลาดกลาง เข้าร่วมโครงการเป็นจุดรับฝากข้าวเปลือกและจ่ายใบประทวนให้เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจํานำ

4.2 ใโรงสี/ตลาดกลาง ที่เข้าร่วมโครงการรับจํานำข้าวเปลือกเจ้า ข้าวเปลือกหอมจังหวัด และข้าวเปลือกปทุมธานี เฉพาะใบประทวนเท่านั้น ในกรณีการรับจํานำข้าวเปลือกหอมมะลิ และข้าวเปลือกเหนียว ใรับจํานำใบประทวนเท่านั้น แต่อาจพิจารณาใมีการรับจํานำยุ่งจางเฉพาะในพื้นที่ที่มียุ่งจางเก็บรักษาและมีการดูแลใมาตรฐาน โดยในอดีตไม่เคยมีปัญหาสร้างความเสียหายใภาครัฐเท่านั้นตามหลักเกณฑ์และมติของคณะอนุกรรมการกำกัดูแลการรับจํานำข้าว

4.3 เกษตรกรนำใบประทวนไปจํานำกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรต้องจ่ายเงินใเกษตรกรภายใน 3 วันทำการ

4.4 โรงสีใรับฝากข้าวเปลือกใดำเนินการใแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารส่งมอบเข้าโกดังกลางตามหลักเกณฑ์และมติของคณะอนุกรรมการกำกัดูแลการรับจํานำข้าวสำหรับตลาดกลางที่เข้าร่วมโครงการใเก็บรักษาข้าวเปลือกใในโกดังให้องค้การคลังสินค้า/องค้การตลาดเพื่อเกษตรกรกำกัเป็นโกดังกลาง

5. เงื่อนใไขการรับจํานำ

5.1 เกษตรกรผู้มีสิทธิจํานำจะต้อง (1) มีหนังสือรับรองเกษตรกรจากกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งผ่านการทำประชาคมและเกษตรกรลงชื่อรับรองตัวเองพร้อมทั้งเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตรและปลัดองค้การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ใได้รับมอบหมายลงชื่อรับรองด้วย (2) เป็นข้าวเปลือกใเกษตรกรเพาะปลูกเองใปีการผลิต 2554/ 55 และ (3) เป็นลูกค้า ธ.ก.ส. และเกษตรกรจํานำใในพื้นที่จังหวัดของตนเท่านั้น ยกเว้นด้าบลดติดต่อกัน โดยใคณะอนุกรรมการติดตามกำกัดูแลการรับจํานำในระดับจังหวัดใเป็นพื้นที่เพาะปลูกใจังหวัดนั้น ๆ ของเกษตรกรพิจารณาอนุมัติ จากเงื่อนใไขดังกล่าว เพื่อป้องกันการทุจริตใอาจเกิดขึ้น เนื่องจากเกษตรกรบางรายมีผลผลิตเพิ่มขึ้นเพื่อใเกษตรกรสามารถเข้าร่วมโครงการใ เกษตรกรสามารถขายผลผลิตใเงินใได้ 20% และมีการตรวจสอบจากคณะอนุกรรมการรับจํานำระดับจังหวัดใกรณีใจํานำเงินมากกว่า 500,000 บาท โดยข้าราชการผู้นำมาปฏิบัติกล่าวใ ในกรณีใเป็นข้าวของเกษตรกรจริง ๆ เกษตรกรรายนั้นใต้องใรับประโยชน์จริง ๆ ทางอนุกรรมการใไม่มีอำนาจค้ค้้าน

5.2 โรงสีที่เข้าร่วมโครงการ (1) โรงสีต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน 50% หรือ (2) โรงสีต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน 30% และมีโรงสีค้ำประกันไขว้ จำนวน 2 รายรวม 20% ส่วนกรณีตลาดกลางต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน 40% บุคคลค้ำประกันจำนวน 2 คนรวม 30% ทั้งนี้กรณีรับจำนำข้ามเขตจะต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน 100%

อย่างไรก็ตามการเข้าร่วมโครงการของโรงสีและตลาดกลาง โครงการรับจำนำข้าว จะให้ความสำคัญกับโรงสี/ ตลาดกลาง ที่ได้รับการจัดเกรดว่าให้ความร่วมมือทางราชการสูง เป็นลำดับแรก และมีศักยภาพในการรับฝากมีอุปกรณ์ครบครันทั้งลานตาก เครื่องชั่งน้ำหนัก ตลอดจนระบบการตรวจสอบและรักษาความปลอดภัยโดยติดตั้งกล้องวงจรปิดเพื่อติดตามจาก คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและไม่มีภาระค้างส่งมอบข้าวในโครงการช่วยเหลือเกษตรกร ของรัฐบาลที่ผ่าน ๆ มา นอกจากนี้ โรงสีที่เข้าร่วมโครงการ โดยโรงสีที่เข้าร่วมโครงการจะรับจำนำ ข้าวเปลือกจากเกษตรกรได้ไม่เกิน 30 เท่าของกำลังการผลิต

6. การกำกับดูแลและการแก้ไขปัญหาให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ กำกับดูแลการรับจำนำข้าว ซึ่งเรียกว่า อนุใหญ่ และคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำ ในระดับจังหวัด ซึ่งเรียกว่า อนุเล็ก โดยมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน คือ

6.1 การสีแปรสภาพและการส่งมอบให้โรงสีสีแปรสภาพข้าวเปลือกที่ฝากเก็บไว้ที่ โรงสี ดังนี้ ข้าวเปลือกเจ้าทุก 10 วัน ในอัตราร้อยละ 100 ของปริมาณข้าวเปลือกที่จำนำ ณ วันที่ สั่งสีแปรสภาพส่วนข้าวเปลือกชนิดอื่นให้สีแปรสภาพตามมติคณะกรรมการกำกับดูแล การรับจำนำข้าวที่จะพิจารณาตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ต่อไป ทั้งนี้โรงสีจะต้อง สีแปรสภาพข้าวเปลือกที่รับจำนำในแต่ละครั้งและส่งมอบเข้าโกดังกลาง/ ไซโล ให้เสร็จสิ้นก่อน จึงจะสามารถรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรต่อไปได้

6.2 การเก็บรักษาข้าวสารให้คณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำในระดับ จังหวัด/ องค์การคลังสินค้า/องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร จะต้องจัดให้มีคลังกลาง/ ไซโล จัดเก็บ ข้าวสารอย่างเพียงพอและให้เก็บรักษาข้าวสารที่แปรสภาพจากข้าวเปลือกที่รับจำนำในคลังกลาง/ ไซโล ที่เช่าจัดเก็บโดยองค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร โดยองค์การคลังสินค้า/ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

7. การระบายข้าวให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล คณะกรรมการพิจารณาระบายข้าว ทำหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์ปริมาณราคาวิธีการและเงื่อนไข ในการจำหน่ายข้าวสารในโกดังกลาง/ ไซโล ที่แปรสภาพจากข้าวเปลือก โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลรวมทั้งข้าวเปลือกและ ข้าวสารอื่น ๆ ที่คงเหลือของรัฐบาลและกรมการค้าต่างประเทศวางแผนหาตลาดส่งออกล่วงหน้า โดยจัดทำแผนการระบายข้าวสารและดำเนินการระบายข้าวสาร

มาตรการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2556/ 57

ตารางที่ 15 มาตรการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2556/ 57 (กรมการค้าภายใน, 2556 ก)

มาตรการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2556/ 57	
1. เป้าหมายของการรับจำหน่าย	ไม่จำกัดปริมาณ
2. ระยะเวลา	1 ต.ค. 56-28 ต.ค. 57 (ภาคใต้ 1 ต.ค. 56-31 ก.ค. 57) ไถ่ถอน: 4 เดือน นับถัดจากเดือนที่รับจำหน่าย
3. ชนิดข้าว	ประทวน: ข้าวเปลือกหอมมะลิ ข้าวเปลือกหอมจังหวัด ข้าวเปลือกเจ้า ข้าวเปลือกปทุมธานี 1 และข้าวเปลือกเหนียว ยุ่งฉาง: ข้าวเปลือกหอมมะลิและข้าวเปลือกเหนียว
4. วิธีการรับจำหน่าย	องค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตร: รับจำหน่าย ใบประทวน และ ธ.ก.ส.: รับจำหน่ายยุ่งฉาง
5. เงื่อนไขการเข้าร่วม โครงการ	สำหรับเกษตรกร: ใบรับรองเกษตรกร ผลิตผลของตนเอง และสมาชิก ธ.ก.ส. สำหรับโรงสี: สมัครเข้าร่วมโครงการและวางหลักทรัพย์ ค้ำประกัน
6. การกำกับดูแล/ การแก้ไข ปัญหา	1. คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำหน่ายข้าว 1.1 พิจารณาสั่งสีแปรสภาพข้าวเปลือก กำหนดอัตรา แปรสภาพข้าวเปลือก อัตราส่งมอบข้าวสาร รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราไถ่ถอน 1.2 กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและกำกับดูแลการรับจำหน่าย 2. คณะอนุกรรมการ ฯ ระดับจังหวัด 2.1 กำกับดูแลการรับจำหน่ายในจังหวัด 2.2 ประสานการแก้ไขปัญหาการรับจำหน่ายของจังหวัด

ตารางที่ 15 (ต่อ)

มาตรการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีปีการผลิต 2556/ 57	
7. การระบาย	1. คณะอนุกรรมการระบายข้าวพิจารณาหลักเกณฑ์ ปริมาณ ราคา วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายข้าวสารของรัฐบาล 2. กรมการค้าต่างประเทศวางแผนและหาตลาดส่งออกล่วงหน้า 3. การระบาย 3.1 จัดทำแผนการระบายข้าวสาร 3.2 ดำเนินการระบายข้าวสาร

จากตารางที่ 15 สามารถอธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การดำเนินหรือมาตรการโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีปีการผลิต 2556/ 57 ของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ ดังนี้ (กรมการค้าภายใน, 2556 ค)

1. เป้าหมายของการรับจำนำ รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้กำหนดราคาเป้าหมายของการรับจำนำ คือ 16.5 ล้านบาท

2. ระยะเวลา ปีการผลิตที่ 2556/ 57 พบว่า มีการกำหนดระยะเวลาเข้าร่วมโครงการ คือ ระยะเวลาดำเนินการการรับจำนำข้าวเปลือกในช่วงนาปี (ครั้งที่ 1) มีระยะเวลาดำเนินการรับจำนำ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2556-28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 (ภาคใต้ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2556-31 กรกฎาคม พ.ศ. 2557)

3. ชนิดและราคาข้าวเปลือกนาปี คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้กำหนดชนิดและราคาข้าวเปลือกนาปี สำหรับปีการผลิต 2556/ 57 คือ มีข้าวเปลือกที่รับจำนำมีเพียง 5 ชนิด โดยข้าวแต่ละชนิดมีราคาจำนำจากรัฐบาลที่แตกต่างกัน ดังตารางที่ 16

ตารางที่ 16 ชนิดและราคารับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2556/ 57 (กรมการค้าภายใน, 2556 ข)

ปีการผลิต	ชนิดข้าวราคา	จำนำใบประทวน
2556/ 57	1. ข้าวเปลือกหอมมะลิ (42 กรัม)	ตันละ 20,000 บาท
	2. ข้าวเปลือกหอมจังหวัด (40 กรัม) (ข้าวหอมมะลินอกพื้นที่ 23 จังหวัด)	ตันละ 18,000 บาท
	3. ข้าวเปลือกปทุมธานี (42 กรัม)	ตันละ 16,000 บาท
	4. ข้าวเปลือกเหนียว 10% เมล็ดยาว	ตันละ 16,000 บาท
	5. ข้าวเปลือกเหนียว 10% เมล็ดสั้น	ตันละ 15,000 บาท
	6. ข้าวเปลือกเจ้า 100%	ตันละ 15,000 บาท
	7. ข้าวเปลือกเจ้า 5%	ตันละ 14,800 บาท
	8. ข้าวเปลือกเจ้า 10%	ตันละ 14,600 บาท
	9. ข้าวเปลือกเจ้า 15%	ตันละ 14,200 บาท
	10. ข้าวเปลือกเจ้า 25%	ตันละ 13,800 บาท
โดยคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้กำหนดราคา รับจำนำข้างต้น โดยให้ปรับเพิ่ม-ลดราคารับจำนำตามระดับ คุณภาพของข้าว โดยมีความต่าง คือ กรัมละ 200 บาท		

4. วิธีการรับจำนำในห้วงการคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรรับสมัครโรงสี/ ตลาดกลาง เข้าร่วมโครงการเป็นจุดรับฝากข้าวเปลือกและจ่ายใบประทวนให้เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจำนำและ ธ.ก.ส. รับจำนำยุ่งฉาง

4.1 ในห้วงการคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรรับสมัครโรงสี/ ตลาดกลาง เข้าร่วมโครงการเป็นจุดรับฝากข้าวเปลือกและจ่ายใบประทวนให้เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจำนำ

4.2 ให้โรงสี/ ตลาดกลาง ที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเจ้า ข้าวเปลือกหอมจังหวัด และข้าวเปลือกปทุมธานี เฉพาะใบประทวนเท่านั้น ในกรณีการรับจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิ และข้าวเปลือกเหนียว ให้รับจำนำใบประทวนเท่านั้น แต่อาจพิจารณาให้มีการรับจำนำยุ่งฉางเฉพาะในพื้นที่ที่มียุ่งฉางเก็บรักษาและมีการดูแลได้มาตรฐาน โดยในอดีตไม่เคยมีปัญหาสร้างความเสียหายให้ภาครัฐเท่านั้นตามหลักเกณฑ์และมติของคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว

4.3 เกษตรกรนำไปประทวนไปจำหน่ายกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรต้องจ่ายเงินให้แก่เกษตรกรภายใน 3 วันทำการ

4.4 โรงสีที่รับฝากข้าวเปลือกไว้ดำเนินการสีแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร ส่งมอบเข้าโกดังกลางตามหลักเกณฑ์และมติของคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว สำหรับตลาดกลางที่เข้าร่วมโครงการฯ ให้เก็บรักษาข้าวเปลือกไว้ในโกดังที่องค์กรคลังสินค้า/ องค์กรตลาดเพื่อเกษตรกรกำหนดเป็น โกดังกลาง

5. เงื่อนไขการรับจำนำ

5.1 เกษตรกรผู้มีสิทธิจำนำจะต้อง (1) มีหนังสือรับรองเกษตรกรจากกรมส่งเสริม การเกษตร ซึ่งผ่านการทำประชาคมและเกษตรกรลงชื่อรับรองตัวเองพร้อมทั้งเจ้าหน้าที่ กรมส่งเสริมการเกษตรและปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายลงชื่อรับรอง ด้วย (2) เป็นข้าวเปลือกที่เกษตรกรเพาะปลูกเองในปีการผลิต 2554/ 55 และ (3) เป็นลูกค้า ธ.ก.ส. และเกษตรกรจำนำได้ในพื้นที่จังหวัดของตนเท่านั้น ยกเว้นตำบลติดต่อกัน โดยให้คณะกรรมการ ติดตามกำกับดูแลการรับจำนำในระดับจังหวัดที่เป็นพื้นที่เพาะปลูกในจังหวัดนั้น ๆ ของเกษตรกร พิจารณานุมัติ จากเงื่อนไขดังกล่าว เพื่อป้องกันการทุจริตที่อาจเกิดขึ้น เนื่องจากเกษตรกรบางราย มีผลผลิตเพิ่มขึ้นเพื่อให้เกษตรกรสามารถเข้าร่วมโครงการได้ เกษตรกรสามารถขายผลผลิตเกินได้ 20% และมีการตรวจสอบจากคณะกรรมการรับจำนำระดับจังหวัดในกรณีที่จำนวนเงินมากกว่า 350,000 บาท โดยข้าราชการผู้นำมาปฏิบัติกล่าวว่า ในกรณีที่เป็นการรับจำนำของเกษตรกรจริง ๆ เกษตรกร รายนั้นก็ต้องได้รับประโยชน์จริง ๆ ทางอนุกรมการก็ไม่มีอำนาจคัดค้าน

5.2 โรงสีถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกับชาวนา ซึ่งมีข้อเปรียบเทียบ มาโดยตลอดและมีประเด็นข้อพิพาทร่วมกับชาวนาเสมอ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติจึงได้ กำหนดมาตรการสำหรับโรงสีโดยให้ความสำคัญกับโรงสี/ ตลาดกลาง โดยมีหลักเกณฑ์ การพิจารณาหลายประการ คือ ประการที่หนึ่ง ได้รับการจัดเกรดว่าให้ความร่วมมือทางราชการสูง ประการที่สอง มีสถานที่เก็บข้าวอยู่ในบริเวณเดียวกันกับโรงสี ประการที่สาม ไม่มีภาระค้างส่ง มอบข้าวในโครงการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาลที่ผ่าน ๆ มา ยกเว้นกรณีที่มีการผ่อนผัน จากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติหรือคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว ประการที่สี่ มีเครื่องมือและอุปกรณ์ครบถ้วน นอกจากนี้รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เปิดโอกาสให้โรงสีสหกรณ์การเกษตรโครงการรับจำนำของรัฐบาลได้เช่นเดียวกัน โดยจะต้องมี ศักยภาพในการรับฝากอบลดความชื้นและสีแปรสภาพข้าวเปลือก รวมทั้งต้องได้รับการรับรอง จากกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าเป็นผู้มีความสามารถเข้าร่วมโครงการได้ โดยให้คณะกรรมการ

ของสหกรณ์ทั้งคณะเป็นผู้ค้าประกันการเข้าร่วม พบว่ารัฐบาลได้กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับโรงสี ดังนี้

5.2.1 โรงสีที่จะเข้าร่วมโครงการต้องได้รับการเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการระดับจังหวัดและแจ้งองค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตรเป็นผู้พิจารณาอนุมัติและแจ้งให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (ยกเว้นในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ให้ อคส. หรือ อ.ต.ก. พิจารณาคัดเลือกและอนุมัติโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ โดยให้ยื่นสมัครโดยตรงกับ อคส. หรือ อ.ต.ก.) ยกเว้นกรณีที่คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติหรือคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวกำหนดต่อไป

5.2.2 โรงสีที่เข้าร่วมโครงการจะต้องอำนวยความสะดวกในการติดตั้งอุปกรณ์ระบบการออกไปประทวนขององค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตรโดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์และระบบการเชื่อมโยงภาพกิจกรรมจากกล้องระบบวงจรปิด (CCTV) ให้ศูนย์ Operation room ของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติโดยจะต้องให้ความร่วมมือให้สามารถใช้งานได้ตลอดเวลาในการเข้าร่วมโครงการ

5.2.3 โรงสีที่เข้าร่วมโครงการจะรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรได้ไม่เกิน 30 เท่า ของกำลังการผลิตโดยให้รวมการรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรกรณีได้รับอนุมัติเปิดจุดรับจำนำนอกพื้นที่ด้วยยกเว้นกรณีที่ได้รับการผ่อนผัน จากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติหรือคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวกรณีฝ่าฝืนให้หยุดรับจำนำทันทีและกรณีการดำเนินการรับจำนำของโรงสีไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดทำให้องค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตรไม่สามารถออกไปประทวนให้เกษตรกรได้ภายใน 3 วันทำการ จะจัดหาโรงสีนอกพื้นที่เข้าดำเนินการแทนรวมทั้งโรงสีจะต้องหักสิ่งเจือปนและความชื้นให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดอย่างเคร่งครัดหากมีเกษตรกรร้องเรียนกรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการถูกหักความชื้นและสิ่งเจือปนข้อมูลเหล่านี้จะถูกบันทึกไว้เป็นประวัติการเข้าร่วมโครงการรับจำนำเพื่อประกอบการพิจารณาเข้าร่วมโครงการในปีต่อไปทั้งนี้ให้องค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตรกำกับดูแลให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์โดยเคร่งครัด

5.2.4 โรงสีหรือจุดรับจำนำที่เข้าร่วมโครงการกรณีมีการตรวจสอบ พบว่า โรงสีมีส่วนร่วมในการสวมสิทธิ์เกษตรกรจะถือว่าโรงสีมีส่วนเกี่ยวข้องและจะถูกขึ้นบัญชีไม่สามารถเข้าร่วมโครงการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาลต่อไป

5.2.5 โรงสีหรือจุดรับจำนำที่เข้าร่วมโครงการจะต้องรับจำนำข้าวเปลือกที่เกษตรกรนำมาเข้าร่วมโครงการทุกชนิดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือเป็นไปตามมติคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวที่จะพิจารณาให้เหมาะสมกับสถานการณ์

5.2.6 การวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน โรงสีจะต้องเลือกดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ (1) โรงสีต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน 50% หรือ (2) โรงสีต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน 30% และมีโรงสีค้ำประกันไขว้ จำนวน 2 ราย รวม 20% กรณีรับจำนำข้ามเขตจะต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน 100% ยกเว้นการรับจำนำข้ามเขตในจังหวัดเดียวกันให้วางหลักทรัพย์ค้ำประกัน 50% ทั้งนี้ มอบหมายให้คณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวเป็นผู้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การค้ำประกันที่เหมาะสมเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น ทั้งนี้ให้ อ.ค.ส. หรือ อ.ค.ก. จัดทำข้อมูลการวางหลักทรัพย์ของโรงสีให้เป็นปัจจุบัน โดยให้โรงสีรับมอบข้าวเปลือกให้สอดคล้องกับการค้ำประกันกรณีมีปัญหาให้หยุดรับมอบข้าวเปลือกจากเกษตรกรทันที

5.2.7 โรงสีจะต้องแจ้งสถานที่เก็บข้าวตามโครงการให้องค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตรทราบก่อนเข้าร่วมโครงการ โดยจะต้องแยกกองข้าวของโรงสีที่ดำเนินการธุรกิจทางการค้าปกติจากกองข้าวที่รับจำนำตามโครงการอย่างชัดเจนรวมทั้งจัดทำป้ายแสดงกองข้าวไว้ด้วยตลอดเวลา

5.2.8 ห้ามโรงสีรับฝากข้าวเปลือกจากเกษตรกรไว้ก่อนแล้วเจ้าหน้าที่ขององค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตรออกไปประทวนให้ในภายหลังหากมีการรับฝากข้าวเปลือกไว้ก่อนให้ถือว่าเป็นข้าวของโรงสีมิใช่ข้าวที่รับจำนำของรัฐบาล โดยเกษตรกรจะต้องนำหนังสือรับรองเกษตรกรและข้าวเปลือกมาส่งมอบ ณ จุดรับจำนำพร้อมกันด้วยหรือเป็นไปตามมติคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวที่จะพิจารณาให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ทั้งนี้ กรณีมีการกระทำผิดหลักเกณฑ์ให้จัดทำบันทึกไว้เพื่อเป็นประวัติเพื่อประกอบการพิจารณาเข้าร่วมโครงการในปีต่อไปยกเว้นคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติหรือคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวมีมติผ่อนผันตามความเหมาะสม

5.2.9 ห้ามโรงสีที่เข้าร่วมโครงการนำข้าวที่องค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตรฝากเก็บไว้ไปเก็บในสถานที่อื่นนอกบริเวณโรงสีที่เป็นที่ตั้งตามทะเบียนที่ระบุในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งยกเว้นคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวมีมติผ่อนผันตามความเหมาะสม

5.2.10 โรงสีที่เข้าร่วมโครงการจะต้องสีแปรสภาพข้าวเปลือกที่รับจำนำเมื่อองค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตรมีคำสั่งให้สีแปรสภาพเท่านั้นและส่งมอบข้าวสารภายในระยะเวลาตามที่กำหนด ทั้งนี้ ห้ามโรงสีนำข้าวเปลือกที่รับจำนำไปสีแปรสภาพหรือจำหน่ายทางการค้าปกติโดยเด็ดขาด กรณีองค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตรมีคำสั่งสีแปรสภาพแล้วโรงสีไม่แปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารเพื่อส่งมอบเข้าโกดังกลางภายในเวลาที่กำหนดให้องค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตรดำเนินการสั่งระงับการรับฝาก

ข้าวเปลือกและออกใบประทวนและให้ติดป้ายประกาศให้เกษตรกรทราบ ณ หน้าโรงสีในพื้นที่

5.2.11 โรงสีที่เข้าร่วมโครงการจะต้องเก็บรักษาข้าวเปลือกหรือข้าวสารที่รับจำนำไว้ในโกดังของโรงสีที่เข้าร่วมโครงการและดูแลรักษาพร้อมทั้งรับผิดชอบคุณภาพข้าวเปลือกดังกล่าว เช่นเดียวกับผู้ประกอบการดูแลรักษาคุณภาพสินค้าในทางการค้าปกติของตนเอง โดยให้องค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตรหักลดน้ำหนักข้าวเปลือกหรือข้าวสารเมื่อมีการส่งมอบในอัตราร้อยละ 0.5 ของปริมาณข้าวเปลือกหรือข้าวสารที่จัดเก็บไม่เกิน 6 เดือน กรณีจัดเก็บเกิน 6 เดือน ให้หักลดน้ำหนักข้าวเปลือกหรือข้าวสารในอัตราร้อยละ 1

5.2.12 ห้ามโรงสีที่เข้าร่วมโครงการดำเนินการรับมอบข้าวเปลือกจากเกษตรกรนอกบริเวณ โรงสีที่เป็นจุดรับจำนำ รวมทั้งห้ามเจ้าหน้าที่องค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตรออกใบประทวนและส่งมอบใบประทวนให้เกษตรกรนอกจุดรับจำนำโรงสี ทั้งนี้กรณีตรวจสอบพบหรือมีการร้องเรียนแล้วตรวจสอบ พบว่า เป็นไปตามคำร้องเรียนให้องค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตรปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาและบันทึกเป็นประวัติเพื่อประกอบการพิจารณาให้เข้าร่วมโครงการปีต่อไป

5.2.13 ห้ามโรงสีนำข้าวสารที่ไม่ได้แปรสภาพจากข้าวเปลือกที่จำนำหรือข้าวสารของโรงสีอื่นมาส่งมอบ (เปาเกา) เข้าโกดังหรือไซโลขององค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตรและหรือหรือส่งมอบให้ผู้ซื้อโดยเด็ดขาด

5.2.14 โรงสีที่เข้าร่วมโครงการจะต้องจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อบันทึกข้อมูลและรายงานข้อมูลการรับจำนำข้าวเปลือกผ่านระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์มายังกรมการค้าภายในและฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ฯ ระดับจังหวัด (สำนักงานการค้าภายในจังหวัด) รวมทั้งองค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตรเป็นประจำทุกวัน ในกรณีที่มีการขนย้ายข้าวเปลือกหรือข้าวสารเข้าโกดังกลางให้รายงานล่วงหน้า 1 วัน ก่อนการขนย้ายครั้งนี้ให้โรงสีจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อใช้งานเพิ่มเติมหากเกษตรกรมาเข้าร่วมโครงการเป็นจำนวนมาก โดยกรณีเป็นโรงสีที่มีขนาดใหญ่ให้จัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์พร้อมสนับสนุนพนักงาน จำนวน 3 ชุด กรณีเป็นโรงสีที่มีขนาดกลางให้จัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์พร้อมสนับสนุนพนักงานจำนวน 2 ชุด รวมทั้งให้จัดหาระบบ Internet ที่มีความเร็วสูงสำหรับการใช้ในการดำเนินโครงการด้วย

6. การกำกับดูแลและการแก้ไขปัญหาให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว ซึ่งเรียกว่า อนุใหญ่ และคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำในระดับจังหวัด ซึ่งเรียกว่า อนุเล็ก โดยมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน คือ

6.1 การสีแปรสภาพและการส่งมอบให้โรงสีสีแปรสภาพข้าวเปลือกที่ฝากเก็บไว้ที่โรงสี ดังนี้ ข้าวเปลือกเข้า ทุก 10 วัน ในอัตราร้อยละ 100 ของปริมาณข้าวเปลือกที่จำนำ ณ วันที่

ตั้งสี่แปรสภาพส่วนข้าวเปลือกชนิดอื่นให้สี่แปรสภาพตามมติคณะอนุกรรมการกำกับดูแล การรับจำนำข้าวที่จะพิจารณาตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ต่อไป ทั้งนี้โรงสีจะต้อง สี่แปรสภาพข้าวเปลือกที่รับจำนำในแต่ละครั้งและส่งมอบเข้าโกดังกลาง/ ไซโล ให้เสร็จสิ้นก่อน จึงจะสามารถรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรต่อไปได้

6.2 การเก็บรักษาข้าวสารให้คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำในระดับ จังหวัด/ องค์การคลังสินค้า/ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร จะต้องจัดให้มีคลังกลาง/ ไซโล จัดเก็บ ข้าวสารอย่างเพียงพอและให้เก็บรักษาข้าวสารที่แปรสภาพจากข้าวเปลือกที่รับจำนำในคลังกลาง/ ไซโล ที่เข้าจัดเก็บโดยองค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรโดยองค์การคลังสินค้า/ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

7. การระบายข้าวให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว ทำหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์ปริมาณราคาวิธีการและเงื่อนไข ในการจำหน่ายข้าวสารในโกดังกลาง/ ไซโล ที่แปรสภาพจากข้าวเปลือก โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลรวมทั้งข้าวเปลือก และข้าวสารอื่น ๆ ที่คงเหลือของรัฐบาลและกรมการค้าต่างประเทศวางแผนหาตลาดส่งออก ล่วงหน้าโดยจัดทำแผนการระบายข้าวสารและ ดำเนินการระบายข้าวสาร

จากมาตรการของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในปีการผลิตที่ 2554/ 55, 2555/ 56 และ 2556/ 57 ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์กับผู้ที่เกี่ยวข้อง พบว่า มีความคิดเห็นที่แตกต่างในหลายประเด็น ดังนี้ คือ การกำหนดราคารับจำนำ เป้าหมาย และเงื่อนไขของการรับจำนำ โดยผู้วิจัยขอเสนอ ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดราคารับจำนำข้าวเปลือก

ข้าราชการที่นำนโยบายมาปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ (วิรัตน์ นามวงษา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556) พบว่า มีความเห็นที่แตกต่างกัน กลุ่มแรกมองว่า ในการกำหนดราคารับจำนำข้าว ของแต่ละปีการผลิต โดยเฉพาะปีการผลิตที่ 2554/ 2555 และ 2555/ 2556 เป็นการกำหนดราคา ที่สูงกว่ากลไกตลาด และการกำหนดราคาคงกล่าว จะส่งผลกระทบต่อราคาข้าวอินทรีย์ ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมการเพาะปลูกพืชในระบบอินทรีย์ เพราะเมื่อข้าวที่มีการเพาะปลูกในระบบปกติราคาดีกว่าระบบอินทรีย์ ซึ่งทำให้เกษตรกรละทิ้งการปลูกระบบ อินทรีย์ ทั้งนี้ เพราะกระบวนการผลิตไม่ซับซ้อนมาเร่งเพราะปลูกข้าวเพื่อจำหน่ายให้กับรัฐบาล มากกว่าที่จะเพาะปลูกในระบบอินทรีย์ กลุ่มที่สอง ปฏิบัติ (ธนกฤต แสงหิรัญ, สัมภาษณ์, 26 กันยายน 2556) มองว่า การกำหนดราคารับจำนำที่สูงขึ้นของข้าวแต่ละชนิด จะสร้างแรงจูงใจให้กับ เกษตรชาวนาที่ละทิ้งอาชีพเกษตรไปสู่อื่น ๆ เช่น อุตสาหกรรม การบริการจะกลับเข้ามาที่ ภาคเกษตรมาก เนื่องจากมีรายได้จากการจำหน่ายผลผลิตและเป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรที่ละทิ้ง

ภาคเกษตรไปทำงานในตัวเมืองใหญ่กลับเข้ามาทำงานในชนบทเช่นเดิมซึ่งจะลดปัญหาสังคมอื่น อาทิเช่น ครอบครัวอบอุ่น ลูกกำพร้า เป็นต้น

กลุ่มตัวแทนเกษตรกรกร (ชนพร สุภนาม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) กล่าวว่า การกำหนดราคาข้าวรับจำนำข้าวรัฐบาลนับว่าเป็นปีแรกที่มีการกำหนดราคาสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการรับจำนำข้าวในอดีต โดยพรรคเพื่อไทยได้ประกาศเป็นนโยบายของเพื่อไทย เพื่อใช้ในการหาเสียงและต่อมาก็ได้รับเสียงข้างมากในการจัดตั้งเป็นรัฐบาล การกำหนดราคาดังกล่าว ส่งผลดีต่อเกษตรกรชาวนาบางกลุ่ม คือ กลุ่มที่มีผลผลิตเหลือพอที่จะจำนำกับรัฐบาลได้และนำเงินที่ได้จากการเข้าร่วมโครงการมาใช้จ่ายใช้สอยในครัวเรือน ซึ่งจะสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้หรือพูดอีกอย่างหนึ่งว่า “เกษตรกรสามารถลืมตาอ้าปากได้” “เกิดมาปลูกข้าวไม่เคยได้เงินแสนแต่พอเข้าร่วมโครงการได้จับเงินแสน” ซึ่งนี่คือ คำพูดของเกษตรกรชาวนา ในขณะเดียวกัน ก็จะพบว่า ชาวนาบางกลุ่มไม่ได้เข้าร่วมโครงการ ซึ่งจะพบว่า มีจำนวนมากเนื่องจากมีที่ดินทำกินน้อยหรือได้รับผลกระทบจากธรรมชาติทำให้ไม่มีผลผลิตเข้าร่วมโครงการก็จะรับผลกระทบเช่นเดียวกัน คือ ไม่มีเงินใช้จ่ายใช้สอยในครัวเรือน จะต้องอาศัยรายได้นอกภาคการเกษตรเข้ามาทดแทน นอกจากนี้ยังพบว่า เกษตรบางรายที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีอยู่แล้วแต่ไปเช่าเพื่อทำเพิ่มขึ้น โดยไปเช่าที่ดินในอัตราที่สูงเพื่อจะทำการเกษตรและนำผลผลิตเข้าร่วมโครงการ จะพบว่า ทุกวันนี้ราคาเช่าที่ดินเพื่อประกอบการเกษตรของเกษตรกรมีหลายรูปแบบ คือ รูปแบบแรก คือ 50 หรือ 50 หมายความว่า แบ่งละครึ่งระหว่างเจ้าของที่ดินและคนเช่าโดยเจ้าของที่ดินและคนเช่าต้องหารกันคนละครึ่งของต้นทุนการผลิตทั้งหมด รูปแบบที่สอง คือ 2 หรือ 1 หมายความว่า ผู้เช่าได้สองส่วนเจ้าของที่ดินได้หนึ่งส่วน โดยผู้เช่าเป็นผู้รับผิดชอบต้นทุนการผลิตทั้งหมด รูปแบบที่สาม คือ การเช่าเป็นไร่ต่อปี ในรูปแบบเงินสดซึ่งสูงถึงไร่ละ 1,500 บาท รูปแบบที่สี่ คือ การเอาที่ดินมาจำนองโดยเจ้าของที่ดินจะต้องนำเงินมาไถ่เมื่อต้องการที่ดินคืน แต่เมื่อมีโครงการรับจำนำเกษตรกรเจ้าของที่ดินกลับมาทำการเกษตรเองเป็นจำนวนมาก

ตัวแทนกลุ่มโรงสี (ณัฐวัฒน์ เศรษฐพัฒน์ชัย, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) กล่าวว่า รัฐบาลได้กำหนดราคาข้าวรับจำนำข้าวไว้สูงกว่าราคาที่โรงสีรับซื้อโดยทั่วไปโดยมีส่วนต่างมาก ซึ่งปรากฏว่าเกษตรกรเลือกที่นำผลผลิตมาเข้าโครงการรับจำนำกับรัฐบาลมากกว่าที่ขายสดกับโรงสีเหมือนทุกปี นอกจากนี้จะพบว่า เกษตรกรจะให้ความสนใจกับเครื่องมือวัดคุณภาพของข้าว เนื่องจากเป็นตัวกำหนดราคาข้าวรับจำนำของเกษตรกรเกษตรกรบางรายเข้าถึงเทคโนโลยีมากขึ้น และติดตามข้อมูลข่าวสารในเรื่องราคาข้าวอยู่เสมอ

2. เป้าหมายของโครงการ

ข้าราชการผู้ชำนาญการ (วิรัตน์ นามวงษา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556; ธนกฤต แสงหิรัญ, สัมภาษณ์, 26 กันยายน 2556; สิทธิพร บางแก้ว, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556; ณรงค์ งามพริ้ง, สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2556) มีความคิดเห็นตรงกันสองประการ ประการแรก การที่รัฐไม่จำกัดปริมาณ รับจํานำทุกเมล็ด จะทำให้เกษตรกรเลยต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้ได้ข้าวที่มีคุณภาพ เนื่องจากเกษตรกรมองว่า ขอให้มิข้าวเข้าร่วมโครงการเท่านั้น ส่วนรูปแบบในการผลิตเพื่อที่จะให้ได้ข้าวคุณภาพดีและได้ราคาสูง ส่วนมากเมื่อมีการกำหนดราคา รับจํานำที่สูง ต้องยอมรับว่าเกษตรกรบางรายที่ถึงภาคเกษตรแล้วให้เขาเช่าที่ดินทำกิน ได้กลับเข้ามาในภาคการเกษตรแต่เนื่องจากต้องประกอบอาชีพอื่นไปด้วย ทำให้เกษตรกรหันมาใช้เครื่องจักรเข้ามาทดแทนในกระบวนการผลิตทั้งหมด ตั้งแต่เริ่มเตรียมแปลงเพาะปลูกจนกระทั่งเก็บเกี่ยว และใช้เงินจ้างแรงงานทั้งหมด ซึ่งทุกวันนี้จะพบว่า มีการทำการเกษตรแบบผู้จัดการฟาร์มมากขึ้น ประการที่สอง จำนวนเงินที่เข้าร่วมโครงการจะเห็นได้ชัดเจนว่าในปีการผลิต 2554/ 2555 และปี พ.ศ. 2555 หรือ พ.ศ. 2556 รัฐไม่ได้จำกัดวงเงินที่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการได้รับแต่มีเงื่อนไขว่าผลผลิตต้องเป็นของเกษตรกรเอง เมื่อมีการตรวจสอบจากคณะกรรมการว่าเป็นข้าวของเกษตรกรรัฐบาลก็ต้องจ่ายให้เกษตรกร กลุ่มข้าราชการมองว่าเกษตรกรที่รับเงินมากกว่า 500,000 บาท ในความเป็นจริงเขาเป็นเกษตรกรรายใหญ่ซึ่งฐานะและความมั่นคงในระดับหนึ่ง นโยบายรับจํานำข้าวจะทำให้คนเหล่านี้ร่ำรวยมากยิ่งขึ้น ซึ่งพื้นฐานของนโยบายนี้เกษตรกรจะต้องได้ การแก้ไขปัญหาทุกรายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ประการที่สาม เกิดการคอร์รัปชันเกิดขึ้น เนื่องจากทุกคนต่างอยากได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลเกษตรกรบางรายถึงกับรับซื้อข้าวเพื่อมาจํานำกับรัฐบาล โดยมีการฝากขายเกษตรกรที่มีใบรับรองจากสำนักส่งเสริมแต่ไม่มีข้าวร่วมโครงการ เนื่องจากอาจได้รับผลผลิตน้อยหรือเสียหายจากภัยธรรมชาติหรือช่วยเหลือกันเองในเครือญาติ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

ตัวแทนเกษตรกร (ธนพร สุภานาม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) กล่าวว่า ในแต่ละปี การที่รัฐไม่จำกัดปริมาณการเข้าร่วมโครงการ มีผลหลายประการ คือ ประการแรก เป็นแรงจูงใจของเกษตรกร ให้มีกำลังใจในการทำงานมากขึ้นและพยายามใส่ในขบวนการผลิต เพื่อให้ข้าวได้ราคาดีตามเครื่องวัดคุณภาพข้าว แต่ในขณะที่เดียวกัน จะพบว่า ธรรมชาติไม่เอื้ออำนวยต่อการผลิตเนื่องจากน้ำ คือ ปัจจัยการผลิตหลักของการทำการเกษตร ประการที่สอง เกษตรที่อยากมีข้าวเข้าร่วมโครงการจำนวนมาก ก็จะแก้ไขปัญหาด้วยการหาที่ดินทำกินเพิ่ม อาทิเช่น หานาเช่า ซึ่งมีอัตราค่าเช่าสูงมากแต่เกษตรกรก็ยินยอม เนื่องจากคาดหวังว่าจะขายข้าวได้ราคาดี ประการที่สาม เกิดการคอร์รัปชันในเรื่องข้าว ถึงแม้จะให้เกษตรกรเช่าเป็นข้าวของตนเองในความเป็นจริงยาก

ต่อการตรวจสอบถ้าสอบถามจากถามเกษตรกร เกษตรกรทุกรายก็ต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นข้าวของตนเอง ซึ่งบางครั้งเกษตรกรบางรายไปซื้อมาหรือไม่ขายให้เกษตรกรด้วยตนเอง ประการที่สี่ เกษตรกรมองว่าการไม่จำกัดปริมาณจะทำให้เกษตรกรรายใหญ่ซึ่งรายได้ที่เพียงพอต่อการยังชีพรวยมากขึ้นกว่าเดิมซึ่งมีเป็นจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกันเกษตรกรบางรายไม่มีผลผลิตเข้าร่วมโครงการซึ่งจะเข้าข่าย “รวยกระจุก จนกระจาย”

ตัวแทนโรงสี (ณัฐวัฒน์ เศรษฐพัฒน์ชัย, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) กล่าวว่าในแต่ละปีการผลิตจะพบว่า เกษตรกรบางรายมีผลผลิตมาเข้าร่วมโครงการเยอะมาก แต่เมื่อมีการตรวจสอบหลักฐาน เกษตรกรก็มีหลักฐานชัดเจนในเรื่องเจ้าของปัจจัยการผลิต บางรายก็มีผลผลิตเพียงน้อยนิดไม่พอเข้าร่วมโครงการ ซึ่งทางโรงสีก็ต้องรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรทุกรายที่นำข้าวมาร่วมโครงการ โดยมีการกำหนดราคาตามความชื้นของข้าว ปริมาณกรัม ซึ่งแสดงถึงคุณภาพของข้าว

3. เงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการ

ข้าราชการผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ (วิรัตน์ นามวงษา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556; ธนกฤต แสงหิรัญ, สัมภาษณ์, 26 กันยายน 2556; สิทธิพร บางแก้ว, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556; ณรงค์ งามพริ้ง, สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2556) พบว่าเงื่อนไขของการเข้าร่วมโครงการของเกษตรกร ไม่มีความยุ่งยากในการปฏิบัติเนื่องจากเป็นงานในหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ อยู่แล้ว โดยทุกส่วนราชการต่าง ๆ ก็มีการประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรทราบเป็นระยะถึงรูปแบบขั้นตอนการปฏิบัติงาน นอกจากนี้กลุ่มข้าราชการมองว่าการกำหนดให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจะต้องมีใบรับรองการเป็นเกษตรกรผู้ปลูกข้าวทั้งนาปีและนาปีง เป็นเงื่อนไขที่ถูกต้องและควรทำต่อเนื่องทุกปีถึงแม้จะไม่มีโครงการรับจำของรัฐบาลเพราะจะทำให้รัฐบาลมีฐานข้อมูลที่ทันสมัยและใช้ประโยชน์ด้านอื่น ๆ ได้อีกด้วย นอกจากนี้ตัวแทนเกษตรกร (ชนพร สุภนาม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) กล่าวว่า จากเงื่อนไขของรัฐบาลที่กำหนดให้เกษตรกรจะต้องมีใบรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในแต่ละปีการผลิต โดยมีการประชาสัมพันธ์จากส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และมีการกำหนดช่วงเวลาให้เกษตรกรทราบในแต่ละช่วงตั้งแต่ การลงทะเบียนการประชาม จนกระทั่งออกใบรับรอง ซึ่งในขั้นตอนดังกล่าว พบว่า มีปัญหาในแนวทางการปฏิบัติ เช่น ในครัวเรือนเดียวกันบางครั้งหัวหน้าครัวเรือนการเกษตรไม่อยู่ ภรรยาไม่สามารถปฏิบัติแทนได้ จะต้องเป็นเจ้าตัวเท่านั้น ซึ่งพบว่า มีปัญหาอีก นอกจากนี้ยังพบว่า มีความยุ่งยากในขั้นตอนของเอกสาร ซึ่งต้องเตรียมเอกสารสิทธิ์เข้าร่วมโครงการสำหรับเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเป็นครั้งแรกที่ไม่ฐานข้อมูลหรือมีการแยกครัวเรือนการเกษตร แต่ในขณะเดียวกันครัวเรือนการเกษตรที่มีฐานข้อมูลเดิมก็ไม่ขึ้นใหม่แต่อย่างใด

จะเห็นได้ว่ามาตรการของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในสามปีการผลิต คือ ปีการผลิต 2554/ 55 2555/ 56 และ 2556/ 57 ของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไม่ความชัดเจนเนื่องจาก คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติมีการปรับเปลี่ยนมาตรการเพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติงาน หลายประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ 2 ประการหลัก ๆ ดังนี้

1. มีการจำกัดวงเงินที่เข้าร่วมของเกษตรกรในปีการผลิตที่ 2556/ 57 ซึ่งเป็นปีการผลิตสุดท้ายของโครงการ คือ จากไม่จำกัดวงเงินเป็นครัวเรือนละไม่เกิน 350,000 (สามแสนห้าหมื่นบาทถ้วน) นอกจากนี้ยังพบว่า มีการเพิ่มเติม เพื่อให้ขั้นตอนการลงทะเบียนเกษตรกรมีความชัดเจนมากขึ้น คือ มีการสุ่มตรวจ และการรับรองจากเพื่อนเกษตรกรข้างเคียง

2. กำหนดเป้าหมายในการรับจำนำ โดยพบว่า ในปีการผลิตที่ 2556/ 57 รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีการกำหนดเป้าหมายการรับจำนำในปีการผลิตที่ 2556/ 57 รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้กำหนดราคาเป้าหมายของการรับจำนำ คือ 16.5 ล้านบาท

3. มีการตรวจสอบคุณภาพข้าวของเกษตรกรอย่างเข้มงวดมากขึ้นในปี 2556/ 57 โดยพบว่า ไม่รับจำนำทุกเมล็ดเหมือนปีการผลิต 2554/ 55 และ 2555/ 56 ในขณะเดียวกัน มีการเพิ่มมาตรการในการตรวจสอบการทุจริตหลายด้าน อาทิเช่น จุฑารับจำนำ ตลอดจนตรวจแปลงเพาะปลูก เพื่อให้มั่นใจว่าเกษตรกรได้รับประโยชน์จากโครงการเต็มเม็ดเต็มหน่วย

ทรัพยากรการบริหาร

ทรัพยากรการบริหารของแต่ละหน่วยงานปฏิบัติ ถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของการนำนโยบายมาปฏิบัติ นอกเหนือจากปัจจัยที่กล่าวมา อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรการบริหารของหน่วยงานปฏิบัติก็นับเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการนำนโยบายไปบริหาร เพราะถ้าไม่มีทรัพยากรการบริหารดำเนินงานก็ไม่ประสบความสำเร็จเช่นเดียวกัน การนำนโยบายรับจำนำข้าวก็ปฏิบัติเช่นเดียวกัน ต้องได้รับการสนับสนุนในเรื่องทรัพยากรการบริหาร เงิน บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ สถานที่ งบประมาณทุกส่วนที่นำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละพื้นที่ ดำเนินงานตามนโยบาย อาทิเช่น คู่มือการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าว สถานที่ใช้ในการเก็บข้าวของโรงสี สถานที่ใช้ในการเซ็นสัญญา สถานที่ใช้ในการรับรองข้อมูลเกษตรกร ประชาสัมพันธ์ข้อมูล และการใช้เทคโนโลยีในการปรับปรุงข้อมูล หรือความพร้อมของคอมพิวเตอร์ในการรายงานผลต่อส่วนกลางในแต่ละวัน ในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้กำหนดภารกิจและมอบหมายให้กระทรวงพาณิชย์ เป็นเจ้ากระทรวงที่มีบทบาทในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดย กรมการค้าภายใน องค์การคลังสินค้าและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมส่งเสริมการเกษตรเป็นหน่วยงานปฏิบัติ โดยคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติยังได้อนุมัติงบประมาณสำหรับหน่วยงานปฏิบัติ

เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายการดำเนินการตามนโยบายในแต่ละปีการผลิต โดยมีรายละเอียด ดังนี้

กรมการค้าภายใน

จากการศึกษา พบว่า กรมการค้าภายในในฐานะเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าว และเป็นหน่วยงานกลางของกระทรวงพาณิชย์แห่งชาติ ได้รับอนุมัติงบประมาณประจำปีการผลิต 2554/ 55 เพื่อดำเนินกิจกรรมหลัก ๆ เพื่อดำเนินการเตรียมความพร้อมในการรับจำนำ คือ (1) ดำเนินการประชาสัมพันธ์โครงการให้ประชาชนรับรู้ทั่วถึง (2) การวางระบบการติดตามรายงานผลการรับจำนำโดยพัฒนาห้องปฏิบัติการ (Operation room) (3) ติดตามกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินการ โครงการ ฯ (4) จัดประชุมและประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ โดยในการดำเนินงานดังกล่าว พบว่า คณะกรรมการได้อนุมัติงบประมาณสำหรับปีการผลิต 2554/ 55 รวมวงเงิน 498.00 ล้านบาท ซึ่งเป็นรายละเอียดสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ที่กรมการค้าภายในรับผิดชอบ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 17 งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรของกรมการค้าภายใน ปีการผลิต 2554/ 55

(กรมการค้าภายใน, 2554 ก)

งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรของกรมการค้าภายใน ปีการผลิต 2554/ 55	
กิจกรรม	งบประมาณ (ล้านบาท)
1. ประชาสัมพันธ์การรับรู้อย่างทั่วถึง	105
2. พัฒนาห้องปฏิบัติการ (Operation room)	158
3. ติดตามกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินการ โครงการ ฯ	220
4. จัดประชุมและประสานงาน	15
รวม	198

จากตารางที่ 17 แสดงให้เห็นว่า กรมการค้าภายในได้รับการจัดสรรงบประมาณครอบคลุมกิจกรรมที่ได้รับ โดยพบว่า กรมการค้าภายในได้รับงบประมาณใน 4 กิจกรรม ดังนี้ (1) ด้านข้อมูลข่าวสารการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ทราบข้อมูลข่าวสารที่ตรงกันและมาจากฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จึงมีจัดสรรงบประมาณทางด้านข้อมูลข่าวที่เป็นประโยชน์จำนวน 105 บาท (2) สร้างสถานที่ประสานงาน คือ การสร้างศูนย์ปฏิบัติการ ซึ่งเป็นศูนย์กลางของการดำเนินงานของโครงการ นอกจากนี้ยังเป็นจุดเชื่อมเพื่อประสานงานระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค 76 จังหวัด ซึ่งได้ในการสร้าง

ห้องปฏิบัติการ (Operation room) ดังกล่าว กรมการศัลยกรรมได้รับงบประมาณเพื่อดำเนินการดังกล่าว ถึง 158 ล้านบาท (3) ส่วนงานติดตามกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินการ โครงการ ฯ ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการและอนุกรรมการ เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนนโยบายโดยรับการจัดสรรงบประมาณดำเนินการในส่วนนี้ จำนวน 220 ล้านบาท (4) เนื่องจากกรมการศัลยกรรมทำหน้าที่จัดประชุมและประสานงานในเขตพื้นที่ต่าง ๆ จึงได้รับการจัดสรรงบประมาณ 15 ล้านบาท รวมทั้ง 4 กิจกรรม กรมการศัลยกรรมได้รับสนับสนุนงบประมาณดำเนินการจำนวน 498 ล้านบาท ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ กรมการศัลยกรรมต้องมีการระดมการระดมทรัพยากรบริหารอื่น ๆ นอกเหนือจากงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล คือ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่ เพื่อให้การดำเนินงานนโยบายไปสู่การปฏิบัติบรรลุผลสูงสุด ดังนี้

1. บุคลากร โดยพบว่า ในปีงบประมาณ 2555 พบว่า กรมการศัลยกรรมมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มขึ้นและสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป โดยมีการแบ่งราชการออกเป็น 13 สำนัก 2 ศูนย์ โดยมีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จำนวน 107 หน่วยงาน ประกอบด้วย สำนักงานการศัลยกรรมในจังหวัด 76 จังหวัด สำนักชั่งตวงวัดภาค 4 แห่ง และสำนักงานสาขาชั่งตวงวัด 27 แห่ง โดยมีบุคลากรทั้งหมด 1014 อัตรา นอกจากการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรดังกล่าวแล้ว กรมการศัลยกรรมมีการเตรียมความพร้อมบุคลากรด้านต่าง ๆ โดยการพัฒนาบุคลากรในกรมให้มีทักษะเพิ่มขึ้น โดยมีการอบรมและพัฒนาศักยภาพบุคลากรเป็นระยะทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตามในการดำเนินงานนโยบายไปปฏิบัติของแต่ละจังหวัด สำนักงานการศัลยกรรมในจังหวัดนั้นจะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายโดยข้าราชการผู้ชำนาญการปฏิบัติ (วิรัตน์ นามวงษา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556) กล่าวว่า สำนักงานการศัลยกรรมแต่ละแห่งมีบุคลากรที่จำกัด ในขณะเดียวกันบุคลากรแต่ละท่านมีงานที่ต้องปฏิบัติเป็นภารกิจหลัก โดยในการดำเนินงานนโยบายรับจํานำเข้า มาสู่การปฏิบัติ พบว่า การศัลยกรรมในจังหวัดเป็นเลขานุการคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัด โดยมีการระหน้าที่ในตำแหน่งเลขานุการ ซึ่งต้องดำเนินการประสานทั้งจังหวัด ตลอดจนกำกับดูแลการรับจําร่วมกับคณะกรรมการอื่น เพื่อให้การดำเนินงานนโยบายไปปฏิบัติบรรลุประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามสำนักงานการศัลยกรรมในจังหวัดสุรินทร์มีบุคลากรไม่เพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณงาน เพราะเจ้าหน้าที่การศัลยกรรมยังต้องรับผิดชอบงานในหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งปฏิบัติเป็นภารกิจทุกวัน

2. ข้อมูลข่าวสาร การประชาสัมพันธ์ กรมการศัลยกรรมได้รับงบประมาณในการประชาสัมพันธ์ถึงโครงการรับจํานำเข้าเปลือกซึ่งพบว่าในปีการผลิตที่ 2554/ 55 ได้รับงบประมาณ จำนวนทั้งสิ้น 105 ล้านบาท โดยมีการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ในระดับส่วนกลาง

และส่วนภูมิภาค ถึงความเป็นมาของโครงการหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย อาทิเช่น เกษตรกร โรงเรียน ข้าราชการที่นำนโยบายมาสู่การปฏิบัติทราบผ่านสื่อต่าง ๆ โทรทัศน์ วิทยุ แผ่นพับต่าง ๆ (วิรัตน์ นามวงษา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556)

3. สถานที่ กรมการคลังภายในได้รับงบประมาณในการสร้างศูนย์ประสานงาน พัฒนาห้องปฏิบัติการ (Operation room) ซึ่งใช้ในการติดต่อประสานงานระหว่างการบริหารราชการ ส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าภาครัฐจะจัดสรรงบประมาณ เพื่อดำเนินงานดังกล่าว ในทางปฏิบัติกลับพบว่า เนื่องจากทุกจังหวัดต้องส่งข้อมูลเข้าส่วนกลาง ทำให้ช่องทางการติดต่อสื่อสารของคอมพิวเตอร์ประสบปัญหาในบางครั้ง เนื่องจากต้องการ รายงานผลต่อส่วนกลางพร้อมกันหลาย ๆ จังหวัด ทำให้ระบบล่าช้า นอกจากนี้ยังพบว่า คอมพิวเตอร์สำนักงานการคลังภายในเป็นคอมพิวเตอร์ยุคเก่าซึ่งมีประสิทธิภาพในการทำงานต่ำ ซึ่งไม่เหมาะสมกับการรันข้อมูลจำนวนมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารนโยบายได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันในการประสานงานต่าง ๆ ข้าราชการผู้นำนโยบายสามารถใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ในการประสานงานระหว่างจุดต่าง ๆ ซึ่งส่งได้ทั้งภาพ เสียง ผู้ปฏิบัติสามารถเทคโนโลยี ในการสื่อสารเพื่อตรวจสอบการทำงานหรือประสานงานโดยไม่ต้องเดินทางไปยังจุดเกิดเหตุ ซึ่งเทคโนโลยีดังกล่าว สร้างความสะดวกสบายให้แก่ผู้ประสานมากขึ้น อาทิเช่น โปรแกรม Line หรือ E-mail (วิรัตน์ นามวงษา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556)

4. วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในสำนักงานการคลังภายในมีไม่เพียงพอ อาทิเช่น กระดาษ ราคา หมึกเครื่องพิมพ์ ถึงแม้ภาครัฐจะจัดสรรงบประมาณในเรื่องดังกล่าว แต่ในขณะเดียวกันราคาวัสดุ เหล่านี้ก็มีราคาสูง ซึ่งสำนักงานการคลังภายในต้องบริหารจัดการวัสดุสิ้นเปลือง อาทิเช่น นำวัสดุ เช่น กระดาษ การกลับมาใช้ซ้ำเพื่อลดปริมาณขยะ นอกจากราคาวัสดุสำนักงานมีราคาสูงมาก เช่น ราคา หมึกเครื่องพิมพ์แต่ละชนิด บางครั้งเจ้าหน้าที่สำนักงานต้องบริหารจัดการด้วยตนเองเพื่อประหยัด ค่าวัสดุที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ณ ปัจจุบันสินค้าเทคโนโลยีมีราคาถูกลงทำให้ข้าราชการผู้นำ นโยบายมาปฏิบัติสามารถซื้อฮาร์ดแวร์ขนาดเล็กแต่ประสิทธิภาพในการทำงาน มาช่วย ในการปฏิบัติงานซึ่งสามารถลดปัญหาวัสดุอุปกรณ์ไม่เพียงพอได้ในระดับหนึ่ง (วิรัตน์ นามวงษา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556)

5. สถานที่ในการดำเนินการ กรมการคลังภายในมีอาคารสำนักงานการคลังภายใน อยู่ทุกจังหวัดและอยู่ในพื้นที่เดียวกับพาณิชย์จังหวัดและสำนักงานซึ่งตวงวัด อย่างไรก็ตามเนื่องจาก บทบาทหน้าที่ของสำนักงานการคลังภายในเป็นเลขานุการและเป็นผู้ประสานหน่วยงานปฏิบัติ และมีการเทคโนโลยีการติดต่อประสานงานและเป็นการทำงานนอกสถานที่ ซึ่งเกษตรกร โดยส่วนมากไม่ได้ติดต่อประสานมาที่การคลังภายในโดยตรง นอกจากนี้เจ้าหน้าที่การคลังภายใน

เดินทางออกนอกพื้นที่เพื่อสำรวจสินค้าและบริการต่าง ๆ อย่างไรก็ตามสถานที่ในการดำเนินงานได้มีผลต่อการกิจการร้านค้าต่าง ๆ เช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นผู้ประกอบการโดยตรง (วิรัตน์ นามวงษา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556)

จะเห็นได้ว่ากรมการค้าภายในได้รับงบประมาณในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2554/ 55 เป็นเงินจำนวน 498 ล้านบาท กรมการค้าภายใน ทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ และเป็นเลขานุการคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวและคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด ดังนั้น ทรัพยากรบริหารยังหมายความรวมถึงปัจจัยด้านอื่นด้วย เช่น สถานที่ดำเนินการ บุคลากรที่มีความสามารถ ซึ่งกรมการค้าภายในต้องบริหารจัดการภายใต้งบประมาณที่จัดสรรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายมากที่สุด

กรมส่งเสริมการเกษตร

กรมส่งเสริมการเกษตร เป็นส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งนอกจากจะเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการและอนุกรรมการ ยังพบว่า กรมส่งเสริมการเกษตรได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานปฏิบัติที่สำคัญ คือ ทำหน้าที่ออกไปรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าวแต่ละชนิด เพื่อให้เกษตรกรนำไปรับรองดังกล่าวไปเข้าร่วมโครงการ จากบทบาทหน้าที่ดังกล่าว พบว่า กรมส่งเสริมการเกษตรได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินงานโครงการในปีการผลิต 2554/ 55 วงเงินจ่ายขาดจำนวน 208.92 ล้านบาท ดังตารางที่ 18

ตารางที่ 18 งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรของกรมส่งเสริมการเกษตร ปีการผลิตที่ 2554/ 55
(กรมการค้าภายใน, 2554 ค)

งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรของกรมส่งเสริมการเกษตร ปีการผลิตที่ 2554/ 55	
กิจกรรม	งบประมาณ (ล้านบาท)
1. ค่าประชาสัมพันธ์ในระดับพื้นที่ 77 จังหวัด ๆ ละ 100,000 บาท	77
2. เครื่องมือตรวจสอบพื้นที่ GPS (Global positioning system) จำนวน 800 อำเภอ ๆ ละ 1 เครื่อง ๆ ละ 25,000 บาท	20
3. ค่าวัสดุในการพิมพ์ใบรับรองรายละ 2 บาท จำนวน 4,000,000 ราย	8
4. ค่าขึ้นทะเบียนผู้ปลูกข้าวรอบที่ 2 รายละ 35 บาท จำนวน 900,000 ราย	31.5
5. ค่าภาพถ่ายดาวเทียมทั่วประเทศ	105
6. ค่าปรับปรุงระบบประมวลผลข้อมูล	10

ตารางที่ 18 (ต่อ)

งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรของกรมส่งเสริมการเกษตร ปีการผลิตที่ 2554/ 55	
กิจกรรม	งบประมาณ (ล้านบาท)
7. ค่าอบรมเจ้าหน้าที่ในการใช้เครื่อง GPS และการใช้ภาพถ่ายดาวเทียมจำนวน 1,000 คน จำนวน 2 วัน ๆ ละ 1,000 บาท	2
8. ค่าเครื่องพิมพ์ (Printer) 800 อำเภอ ๆ ละ 2 เครื่อง ๆ ละ 15,000 บาท	24
9. ค่าจ้างเหมาบริการบุคคลในการปฏิบัติการขึ้นทะเบียนผู้ปลูกข้าว จำนวน 4 คน 12 เดือน ๆ ละ 15,000 บาท	0.72
รวม	208.92

จากตารางที่ 18 แสดงให้เห็นว่า กรมส่งเสริมการเกษตรได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับปีการผลิต 2554/ 55 จำนวน 208.92 ล้านบาท จากงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ครอบคลุมบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี การประชาสัมพันธ์ ซึ่งนับได้ว่าเป็นทรัพยากรบริหารที่กรมส่งเสริมการเกษตรได้รับมอบหมายโดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารทั่วประเทศ จำนวน 77 จังหวัด จังหวัดละ 1 ล้านบาท รวม 77 ล้านบาท นับว่ามีความสำคัญต่อการดำเนินงานซึ่งจะต้องสอดคล้องกับปฏิทินการเพาะปลูกข้าวของแต่ละภูมิภาค โดยกรมส่งเสริมการเกษตรได้มีการประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรทราบอย่างต่อเนื่องถึงช่วงระยะเวลาการลงทะเบียนเกษตรกร การประชาคม การออกใบรับรอง โดยพบว่า มีการสื่อสารให้ประชาชนรับทราบทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ อาทิเช่น หนังสือราชการต่าง ๆ แผ่นพับต่าง ๆ ผ่านผู้นำชุมชน คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นตัวแทนส่วนราชการส่วนภูมิภาคที่สามารถประสานลูกบ้านที่เป็นเกษตรกรในพื้นที่เพื่อให้ทราบขั้นตอนในการปฏิบัติอย่างรวดเร็ว ซึ่งการประชาสัมพันธ์ผ่านผู้ใหญ่บ้านกำนันนับว่าได้ผลอย่างรวดเร็วมากที่สุด เนื่องจากเป็นตัวแทนส่วนราชการที่ประชาชนให้ความร่วมมือและเกรงใจ ทำให้การดำเนินงานดังกล่าว ไม่พลาดในขณะเดียวกันลูกบ้านที่อยู่พื้นที่ที่ไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารจากผู้ใหญ่ จะได้รับข้อมูลข่าวสารจากสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ อาทิเช่น สื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุชุมชน โทรทัศน์ และท้องถิ่นแทน นอกจากนี้ยังพบว่า การลงพื้นที่สม่ำเสมอของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เป็นการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารขององค์กรไปในตัวในแต่ละอำเภอจะมีอาสาสมัคร ซึ่งเป็นตัวแทนเกษตรกรกรซึ่งสื่อสารกับประชาชนในพื้นที่เพิ่มเติมเนื่องจากจังหวัดสุรินทร์มีบริบทที่แตกต่างจากจังหวัดอื่น คือ

มีภาษาท้องถิ่น และบางพื้นที่ใช้ภาษาท้องถิ่นในการสื่อสารมากกว่าภาษากลาง (เพิ่ม ศักดา, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556)

2. วัตถุประสงค์ในการทำงาน พบว่า ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวนหลายส่วนด้วยกัน คือ (1) เครื่องมือตรวจสอบพื้นที่ GPS (Global positioning system) จำนวน 800 อำเภอ ๆ ละ 1 เครื่อง ๆ ละ 25,000 บาท รวม 20 ล้านบาท (2) ค่าวัสดุในการพิมพ์ใบรับรองรายละ 2 บาท จำนวน 4,000,000 รวม 8 ล้านบาทราย (3) ค่าภาพถ่ายดาวเทียมทั้งประเทศรวม 105 ล้านบาท (4) ค่าเครื่องพิมพ์ (Printer) 800 อำเภอ ๆ ละ 2 เครื่อง ๆ ละ 15,000 บาท รวม 24 ล้านบาท จะเห็นได้ว่า กรมส่งเสริมได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับเครื่องมือที่เป็นวัตถุประสงค์หลัก ๆ คือ เครื่องมือตรวจสอบพื้นที่ GPS ซึ่งเป็นเทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อตรวจสอบรายแปลงและมีความแม่นยำสูง โดยเครื่องมือดังกล่าว จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้เจ้าหน้าที่มากขึ้นและยังสามารถป้องกันการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ได้ นอกจากนี้ยังพบว่า กรมส่งเสริมได้รับงบประมาณในการจัดพิมพ์ใบรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าวใบละ 2 บาท และได้รับเครื่องปริ้นประสิทธิภาพสูงอำเภอละ 2 เครื่องโดยไม่มีงบประมาณในการจัดซื้อหมึกพิมพ์ ซึ่งสำนักงานเกษตรอำเภอต้องบริหารจัดการวัตถุประสงค์ ๆ ต่างภายใต้งบประมาณค่าพิมพ์ใบรับรองมาซื้อหมึกเครื่องพิมพ์ ซึ่งมีราคาแพงนอกจากนี้ ต้องใช้วัสดุอุปกรณ์ในสำนักงานอย่างคุ้มค่าที่สุดและมีการนำวัสดุสิ้นเปลืองต่าง ๆ อาทิเช่น นำกระดาษกลับมาใช้ซ้ำ ลดภาวะโลกร้อนและเป็นการปลูกฝังจิตสำนึกให้แก่เจ้าหน้าที่ตลอดจนประชาชนที่เข้ามาติดต่อส่วนราชการอย่างพอเพียง (เพิ่ม ศักดา, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556)

3. เทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร พบว่า กรมส่งเสริมการเกษตร ได้รับการจัดสรรงบประมาณในการปรับปรุงระบบประมวลผลข้อมูลหรือฐานข้อมูลทะเบียนเกษตรกร จำนวน 10 ล้านบาท เพื่อให้มีระบบที่ทันสมัยเป็นศูนย์กลางทางด้านการเกษตร อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีงบประมาณในการสนับสนุนในการปรับปรุงระบบที่ทันสมัย โดยสำนักงานเกษตรอำเภอจะต้องกรอกข้อมูลทะเบียนเกษตรกรต่อกรมส่งเสริมการเกษตรทุกปี นอกจากนี้ทุกอำเภอในประเทศจะต้องปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันทำให้ระบบล่าช้า เนื่องจากมีผู้ใช้จำนวนมากในแต่ละปี อย่างไรก็ตามได้มีการบริหารจัดการด้วยวิธีสลับกันในการบันทึกข้อมูลจังหวัดละช่วงเวลา เพื่อเพิ่มช่องทางการส่งข้อมูลให้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น ซึ่งวิธีการดังกล่าวสามารถช่วยเจ้าหน้าที่ได้ในระดับหนึ่ง (เพิ่ม ศักดา, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556)

4. สถานที่ในการดำเนินการ จากรายละเอียดของงบประมาณพบว่ากรมส่งเสริมไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณ ในการสร้างอาคารสถานที่หรือปรับปรุงสถานที่เพื่อความสะดวก

ในการลงทะเบียนเกษตรกรหรือรองรับประชาชนที่เข้ามาติดต่อส่วนราชการ อย่างไรก็ตามเนื่องจากสำนักงานเกษตรอำเภอมีสถานที่ทำการทุกอำเภอ แต่เนื่องจากในสมัยอดีตเกษตรกรไม่เห็นความสำคัญของการลงทะเบียนเกษตรกร เนื่องจากไม่มีความช่วยเหลือทางด้านนโยบายเข้ามาเกี่ยวข้องทำให้เรื่องอาคารสถานที่ไม่มีความจำเป็นเท่าไร เพราะเจ้าหน้าที่ออกไปพบปะเกษตรกรถึงที่เพาะปลูก ซึ่งต่างจากปัจจุบันที่มีความช่วยเหลือทางด้านนโยบายทำให้เกษตรกรเดินทางมาที่สำนักงานเกษตรอำเภอมากขึ้น จนทำให้สถานที่ที่มีความคับแคบไม่สามารถรองรับเกษตรกรที่มาติดต่อราชการได้จำนวนมาก จากปัญหาดังกล่าว พบว่า สำนักงานเกษตรอำเภอบางแห่งได้จัดทำโครงการฝ่าป่าการกุศล อาทิเช่น ฝ่าป่าข้าวเปลือกจากเกษตรกร เพื่อนำมาเป็นทุนในการปรับปรุงอาคารสถานที่เพื่อรองรับเกษตรกร ซึ่งได้รับความร่วมมือจากเกษตรกรในพื้นที่อย่างมาก (เพิ่ม ศักดา, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556)

5. บุคลากร กรมส่งเสริมการเกษตรมีบุคลากรทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำนวนมาก โดยพบว่า ในการนำนโยบายไปปฏิบัติกรมส่งเสริม ได้รับเพื่อพัฒนาบุคลากรให้มีความเชี่ยวชาญทางด้านเทคโนโลยีเพิ่มขึ้น โดยมีการจัดอบรมเพื่อเสริมสมรรถภาพสม่าเสมอ อาทิเช่น อบรมเจ้าหน้าที่ในการใช้เครื่อง GPS และการใช้ภาพถ่ายดาวเทียม จำนวน 1,000 คน เพื่อให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติรวดเร็วมากยิ่งขึ้น โดยพบว่า ได้รับงบประมาณในการจัดอบรมบุคลากรจำนวน 2 ล้านบาท นอกจากนี้ยังได้รับการจัดสรรงบประมาณในการจ้างบุคลากรเพิ่มเติมในการปฏิบัติการขึ้นทะเบียนผู้ปลูกข้าว จำนวน 4 คน 12 เดือน ๆ ละ 15,000 บาท เป็นเงิน 0.72 ล้านบาท (เพิ่ม ศักดา, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556)

อย่างไรก็ตามถึงแม้รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาบุคลากรดังกล่าว แต่ยังคงพบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติเกิดขึ้นเช่นเดียวกัน โดยพบว่า สำนักงานเกษตรอำเภอ ถือว่าเป็นส่วนราชการที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ณ ปัจจุบัน มีประชาชนเดินทางมาติดต่อราชการมากขึ้น และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ต้องรายงานข้อมูลการเพาะปลูกต่อราชการส่วนกลางและปรับปรุงข้อมูลล่าสุดทุกปี เพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินการนโยบายภาครัฐด้านต่าง ๆ ส่งผลให้การดำเนินงานปริมาณงานเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับเจ้าหน้าที่ โดยพบว่า เจ้าหน้าที่เกษตรต้องรับผิดชอบหลายตำบลต่อเจ้าหน้าที่หนึ่งคน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่เกษตรตำบลจะต้องกรอกข้อมูลในระบบด้วยตนเองเท่านั้น ไม่สามารถใช้นักศึกษาฝึกงานหรืออาสาสมัครได้ อย่างไรก็ตามสำนักงานบางแห่งจะมีนักศึกษาฝึกงานและอาสาสมัคร ซึ่งสามารถช่วยเหลืองานเอกสารด้านอื่น ๆ เช่น ตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้น อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่เข้ามาติดต่อราชการ (เพิ่ม ศักดา, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556)

องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร เป็นรัฐวิสาหกิจของกระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งมีบทบาทอย่างยิ่งต่อการนำนโยบายโดยทำหน้าที่เป็นหน่วยงานปฏิบัติ โดยมีหน้าที่หลัก ๆ คือ รับสมัคร โรงสีเข้าร่วม โครงการ รับจำนำข้าวเปลือก และออกใบประทวนให้แก่เกษตรกร จากบทบาทหน้าที่ดังกล่าวที่ได้รับมอบหมายจาก คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ข้าราชการที่นำนโยบายมาปฏิบัติกล่าวว่า หน้าที่ในการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นบทบาทหน้าที่ขององค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร โดยมี การระดมทรัพยากรบริหาร อาทิเช่น บุคลากร เทคโนโลยี สถานที่ งบประมาณเพื่อดำเนินงาน อย่างเต็มที่เพื่อให้การดำเนินนโยบายบรรลุและส่งผลประโยชน์สูงสุดต่อเกษตรกร โดยนโยบายรับจำนำข้าว รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้อนุมัติวงเงิน รวมทั้งสิ้น 435,547.647 ล้านบาท แยกเป็นวงเงินหมุนเวียนที่ใช้ในการรับจำนำ จำนวน 410,000.000 ล้านบาท และวงเงินจ่ายขาด จำนวน 25,547.647 ล้านบาท โดยองค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ได้รับการจัดสรรเพื่อบริหาร โครงการ จำนวนวงเงินจ่ายขาดทั้งสิ้น จำนวน 9,958.317 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรับจำนำข้าวเปลือก (25 ล้านตัน) โดยมีรายละเอียด ดังตารางที่ 19 ตารางที่ 19 งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรของกรมการค้าภายใน ปีการผลิต 2554/ 55 (กรมการค้าภายใน, 2554 ค)

งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรของกรมการค้าภายใน ปีการผลิต 2554/ 55	
กิจกรรม	งบประมาณ (ล้านบาท)
1. ค่าใช้จ่ายในการบริหารของ อคส. และ อ.ต.ก. (วงเงินไม่เกิน 105 บาท/ ตัน) โดยแยกเป็น	2,625.00
1.1 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรับฝากจำนวน 1,375.00 ล้านบาท	
1.2 ค่า Overhead ตันละ 50 บาท จำนวน 1,250.00 ล้านบาท	
2. ค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาข้าวสาร	7,333.317
รวม	9,958.317

1. บุคลากรขององค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อการเกษตร พบว่า เนื่องจากเป็นงานในหน้าที่โดยตรงของหน่วยงาน การนำนโยบายรับจำนำข้าว มาปฏิบัติจึงเป็นทำงานของบุคลากรในหน่วยงาน ซึ่งมีบุคลากรรองรับโดยมีทั้งพนักงานประจำและลูกจ้างอย่างไรก็ตาม

ข้าราชการผู้ชำนาญมาสู่การปฏิบัติกล่าวว่า เนื่องจากมีเกษตรกรเข้าร่วม โครงการจำนวนมาก บางครั้งทำให้เกิดความล่าช้าเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนนโยบาย ได้มีการแก้ไขโดยมีการจ้างเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานเพิ่มเติม โดยมีการจ้างเหมาเป็นรายวัน (อนุพงษ์ คลองคลุ้ม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556)

2. องค์กรคลังสินค้าและองค์กรตลาดเพื่อเกษตรกร มีหน้าที่ในการจัดหาคลังสินค้า เพื่อเก็บข้าวเปลือกและรักษาข้าวสาร ซึ่งในจังหวัดสุรินทร์มีจำนวนที่เพียงพอเนื่องจากมีโรงสี เข้าร่วมโครงการจำนวนมาก (อนุพงษ์ คลองคลุ้ม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556)

3. เทคโนโลยีที่ใช้ในการดำเนินงานตามนโยบาย พบว่า มีจำนวนเพียงพอต่อการบริหารจัดการและดูแลคลังสินค้าในจุดต่าง ๆ ที่เข้าร่วมโครงการ (อนุพงษ์ คลองคลุ้ม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556)

4. งบประมาณ โดยองค์กรคลังสินค้าและองค์กรตลาดเพื่อเกษตรกรได้รับการจัดสรร งบประมาณเพื่อดำเนินโครงการรวมทั้งสิ้น วงเงินจ่ายขาดทั้งสิ้น จำนวน 9,958.317 ล้านบาท ประกอบไปด้วย (1) ค่าใช้จ่ายในการบริหารของ อคส. และ อ.ต.ก. จำนวน 2,625.00 ล้านบาท (วงเงินไม่เกิน 105 บาท/ตัน) โดยแยกเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรับฝาก จำนวน 1,375.00 ล้านบาท ค่า Overhead ตันละ 50 บาท จำนวน 1,250.00 ล้านบาท (2) ค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาข้าวสาร จำนวน 7,333.317 ล้านบาท (อนุพงษ์ คลองคลุ้ม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556)

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นหน่วยปฏิบัติที่ทำหน้าที่หลัก ๆ คือ จัดทำสัญญาและดำเนินการจ่ายเงินให้แก่เกษตรกร โดยมีทรัพยากรบริหารงานตามโครงการ ดังนี้

1. งบประมาณ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติมีมติอนุมัติวงเงินในปีการผลิตที่ 2554/ 55 เพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนรับจำนำข้าวเปลือก (25 ล้านตัน) จำนวน 410,000 ล้านบาท โดย ธ.ก.ส. มีสภาพคล่องที่จะสนับสนุนและดำเนินงานตามโครงการได้เพียง 90,000 ล้านบาท ส่วนวงเงินที่เกินกว่า 90,000 ล้านบาท เป็นวงเงิน จำนวน 320,000 ล้านบาท ขอให้รัฐบาล โดยกระทรวงการคลังพิจารณาจัดหาเงินทุนให้แก่ ธ.ก.ส. เพื่อใช้ในการรับจำนำต่อไปและวงเงินจ่ายขาดเพื่อเป็นค่าดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายบริหารสินเชื่อวงเงินค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น 14,882.41 ล้านบาท (แยกเป็นค่าชดเชยต้นทุนเงินอัตรา FDR+1 = ร้อยละ 3.406 ต่อปี จำนวน 10,611.57 ล้านบาท และค่าบริหารสินเชื่อ จำนวน 4,270.84 ล้านบาท โดยคิดในอัตราร้อยละ 2.5 ของเงินต้นคงเป็นหนี้ระยะเวลา 5 เดือน) จะเห็นได้ว่าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ได้งบประมาณเฉพาะเงินทุนหมุนเวียนที่จ่ายเกษตรกร โดยได้รับเงินค่าบริหารสินเชื่อด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ตามธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์มีความพร้อมในการดำเนินงานหลายด้าน ดังนี้

2. บุคลากร ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์มีบุคลากรที่ทำหน้าที่หลากหลาย ตำแหน่งตามภารกิจของธนาคาร โดยต้องแยกเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประจำทั่วไป อาทิเช่น ฝ่ายเงินฝาก ฝ่ายสินเชื่อ และอื่น โดยมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างเพียงพอ แต่เนื่องจากลูกค้าของธนาคารเป็นเกษตรกรและบางส่วนอายุมาก ทำให้ต้องใช้ระยะเวลาในการประสานเพื่อความชัดเจนและเข้าใจตรงกันระหว่างเจ้าหน้าที่กับลูกค้า

3. สถานที่ในการดำเนินการ จะพบว่า ธนาคารมีความพร้อมเรื่องสถานที่ในการดำเนินการ โดยมีสาขาทุกอำเภอ นอกจากนี้ยังเปิดสาขาย่อยในแต่ละอำเภอเพื่ออำนวยความสะดวกเดินทางของเกษตรกรในแต่วัน นอกจากนี้ธนาคารยังมีการแยกลูกค้าทั่วไปกับลูกค้าโครงการคนละส่วนทำให้เกษตรกรได้รับการติดต่อประสานงานที่รวดเร็วขึ้น

4. เทคโนโลยีในการสื่อสาร พบว่า เนื่องจากเป็นธุรกรรมทางการเงินโดยธนาคารมีความพร้อมในเรื่องเทคโนโลยีเพื่อเชื่อมโยงกับธนาคารสาขาใหญ่ ซึ่งสร้างความเชื่อมั่นในการทำงานให้แก่บุคลากร โดยมีการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ

จะเห็นได้ว่า ทรัพยากรในการบริหารเป็นปัจจัยหลักในการดำเนินงานตามนโยบาย อย่างไรก็ตามการสัมมนาเพิ่มเติมของกลุ่มข้าราชการผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ ตัวแทนภาคเอกชนและตัวแทนเกษตรกรผู้วิจัย พบว่า ทรัพยากรในการบริหารงานตามโครงการมีไม่เพียงพอหน่วยงานปฏิบัติต้องบริหารจัดการงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในส่วนของราชการยกเว้นโรงสีเนื่องจากโรงสีจะต้องมีความพร้อมจึงจะสามารถสมัครเข้าร่วมโครงการได้ อย่างไรก็ตาม พบว่า ทรัพยากรในการบริหารงานโครงการมีไม่เพียงพอหลายประเด็น ดังนี้

1. ขาดแคลนบุคลากรในหลายงานปฏิบัติ เนื่องจากในแต่ละหน่วยงานปฏิบัติมีบุคลากรไม่เพียงพอ จำเป็นต้องอาศัยอาสาสมัครเกษตรกรในการประสานงานและรวบรวมข้อมูลเอกสารเบื้องต้นและตรวจสอบเอกสารในการดำเนินงาน อาทิเช่น อำเภอชุมพลบุรีมีอาสาสมัครที่เข้มแข็งในหลายตำบลที่ทำงานด้วยจิตอาสา โดยไม่มีค่าตอบแทน บางครั้งเดินทางทางมาที่สำนักงานเองโดยที่ไม่ได้ร้องขอ ซึ่งยอมรับว่ามีส่วนอย่างมากในการขับเคลื่อนนโยบายเนื่องจากปัจจุบันเกษตรกรอำเภอคือที่พึ่งพาของเกษตรกรหลายอย่าง

2. งบประมาณในการดำเนินการ ในการเดินทางในการติดต่อประสานงานต่างของกลุ่มผู้นำชุมชนหรือเกษตรกรอาสา ทางเราไม่สามารถดำเนินการหาเงินนอกจากขอขอบคุณและเลี้ยงอาหารตอบแทน นอกจากนี้ยังพบว่า ผู้นำเกษตรกรบางรายจะได้รับเงินการบริหารจัดการจากเพื่อนเกษตรกรด้วยกันในการเดินทางเข้ามาติดต่อประสานงานเป็นค่าน้ำมัน ค่ากระดาษ เอกสารต่าง ๆ จากสอบถาม พบว่า บางหมู่บ้านมีการตั้งกระปุกบริจาคค่าดำเนินงาน ประสานงาน

ของผู้นำชุมชน ซึ่งส่วนราชการไม่สามารถจ่ายให้เกษตรกรได้

3. วัสดุสิ้นเปลือง สำนักงานต่าง ๆ มีไม่เพียงพอ เนื่องจากวัสดุแต่ละประเภทมีราคาแพง ทำให้สำนักงานต้องพยามหมุนเวียนนำกลับมาใช้ซ้ำ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติต่อการดำเนินการ จัดหาเองเพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน อาทิเช่น คอมพิวเตอร์ส่วนตัว หมึกพิมพ์ต่าง ๆ ถึงแม้รัฐบาลจะมีงบประมาณสนับสนุนแต่ไม่เพียงพอเนื่องจากเกษตรกรมีจำนวนมาก

4. สถานที่ในการทำงาน สถานที่ราชการบางแห่งสร้างมาหลายสิบปี คับแคบ ไม่สามารถรองรับจำนวนเกษตรกรที่มารับบริการจำนวนมากได้ ส่งผลให้เกิดการแออัดในที่ทำงาน และเกิดความไม่สะดวกต่อการติดต่อราชการ หน่วยงานต้องบริหารจัดการด้วยการใช้บัตรคิว ในการเข้ารับบริการ

จากการศึกษาวิเคราะห์แนวคิดและเนื้อหาสาระสำคัญของนโยบายรับจำนำข้าว ของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดภารกิจ และการมอบหมายงาน มาตรการในการปฏิบัติงาน และทรัพยากรการบริหารสามารถสรุปผล ได้ดังนี้

วัตถุประสงค์ของนโยบาย พบว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากมีเหตุผลดังต่อไปนี้ ประเด็นที่หนึ่ง รัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีวัตถุประสงค์ คือ ต้องการให้เกษตรกรมีช่องทางการตลาดที่หลากหลาย และสามารถต่อรองราคาสินค้าของตนเอง ซึ่งจากการศึกษาจะพบว่า เกษตรกรมีช่องทางจำหน่าย ผลผลิตของตนเอง 2 รูปแบบ คือ ขายให้เอกชนทั่วไปและเข้าร่วมโครงการภาครัฐ ซึ่งเป็นช่องทางการตลาดเดิมจากยุคสมัยยังไม่มีกำนันนโยบายรับจำนำข้าวมา ประเด็นที่สอง คือ ยกระดับราคาสินค้าและรายได้เกษตรกร ราคารับจำนำข้าวเปลือกมีการกำหนดราคาโดยคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ซึ่งพบว่า ราคาที่กำหนดมีราคาที่สูงกว่ากลไกการตลาด นอกจากรัฐบาล มีเป้าหมาย คือ รับจำนำทุกเมล็ดในปีการผลิต 2554/ 55 ซึ่งหมายความว่า ข้าวที่เกษตรกรมาขายจะมีคุณภาพหรือไม่ก็ตาม รัฐบาลจะซื้อทุกเมล็ดเพื่อเป็นการช่วยเหลือ ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการมีรายได้สูงขึ้น อย่างไรก็ตามถึงราคาข้าวต่อตันจะสูงขึ้น เกษตรกรมีรายได้เพิ่มมากขึ้นซึ่งผลดีต่อเกษตรกร และเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยมีการจับจ่ายใช้สอยในภาคอื่น ๆ แต่ขณะเดียวกัน ก็พบว่า เกษตรกรก็ประสบปัญหาต้นทุนการผลิตทางการเกษตร อาทิเช่น ปุ๋ยเคมี ค่าแรงขั้นต่ำ และค่าน้ำมัน มีราคาสูงขึ้นเช่นเดียวกัน ประเด็นที่สามการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของเกษตรกร โดยพบว่า เศรษฐกิจมีการชะงักงันเล็กน้อยเนื่องจากมีปัจจัยทางการเมืองเข้ามาแทรกทำให้ขาดความเชื่อมั่นทางด้านการลงทุนประกอบกับปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้น เมื่อปลายปี พ.ศ. 2554 ประเด็นที่สี่ การพึ่งพาตนเองของเกษตรกร อาชีพเกษตรกรชาวนาเป็นอาชีพ

ของคนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยพบว่า เกษตรกรชาวนาผู้ปลูกข้าวประสบปัญหาขาดทุนต่อเนื่องทุกปี เนื่องจากชาวนาไม่สามารถกำหนดราคาผลผลิตของตนเองได้ นอกจากนี้ยังพบว่า ชาวนาก็ไม่สามารถควบคุมปัจจัยทางธรรมชาติได้เช่นเดียวกัน เมื่อชาวนาประสบปัญหาขาดทุนบางส่วนจำเป็นต้องทิ้งถิ่นฐานเพื่อประกอบอาชีพอื่น ณ บางครั้งอาชีพเสริมมีรายได้มากกว่ารายได้จากการภาคเกษตร ซึ่งส่งผลให้ในที่สุดชาวนาทิ้งแผ่นดินเกิด เข้าสู่ตัวเมืองหลวงหรือหัวเมืองใหญ่ในที่สุด

การกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน พบว่า มีการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน 3 ส่วน คลอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของนโยบายทั้งหมด ดังนี้ หน่วยงานราชการซึ่งมีหน้าที่ในการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ ตัวแทนเกษตรกร และตัวแทนภาคเอกชน ซึ่งก็คือ โรงสีซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียเป็นองค์ประกอบของกรรมกรนโยบายข้าวแห่งชาติและอนุกรรมการด้านต่าง ๆ เพื่อความเป็นธรรมกับทุกภาคส่วน โดยมีหน่วยงานของราชการที่นำนโยบายมาสู่การปฏิบัติในระดับกระทรวง 5 กระทรวง ดังนี้ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และกระทรวงการคลัง นอกจากกระทรวงหลัก ๆ ดังกล่าวและยังพบว่า มีกระทรวงที่นับได้ว่าเป็นกระทรวงสนับสนุนการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ คือ สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นส่วนราชการเทียบเท่ากระทรวงมีบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบายรับจํานำข้าว และมีส่วนราชการที่ขึ้นตรงกับกับนายกรัฐมนตรีโดยไม่สังกัดกระทรวงใด ๆ ซึ่งก็คือสำนักงานตำรวจแห่งชาติทำหน้าที่เป็นองค์ประกอบคณะกรรมการตรวจสอบ จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติไม่มีกระทรวงเพียงแค่กระทรวงเดียวแต่มีหลายกระทรวงที่ต้องระดมความร่วมมือ สรรพกำลังเพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

มาตรการในการปฏิบัติงาน พบว่า คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ กำหนดมาตรการในการดำเนินนโยบายเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานปฏิบัติ ผู้ที่มีส่วนได้เสีย ซึ่งคือข้าราชการผู้นำนโยบายมาปฏิบัติเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการและโรงสี ซึ่งประกอบไปด้วย เป้าหมายและชนิดข้าวที่รับจํานำ และราคา ระยะเวลาที่เข้าร่วมโครงการ เงื่อนไขที่เข้าร่วมโครงการของเกษตรกรและโรงสี การระบายข้าว การกำกับดูแล โดยในการกำหนดมาตรการดังกล่าว พบว่าไม่ชัดเจนหลายประการ คือ (1) เป้าหมายของการรับจํานำเนื่องรัฐบาลไม่ได้กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน ส่งผลให้เกษตรกรบางส่วนขาดความเอาใจใส่ในกระบวนการผลิตซึ่งให้ได้มาซึ่งข้าวที่มีคุณภาพ (2) เงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการของเกษตรกร อาทิเช่น ต้องมีผลผลิตข้าวเป็นของตนเองเป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์ได้ว่าเป็นข้าวของเกษตรกรจริงหรือไม่

ทรัพยากรในการบริหาร พบว่า ปีการผลิตที่ 2554/ 55 คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติอนุมัติค่าใช้จ่ายการดำเนินการตามโครงการของหน่วยปฏิบัติหลัก ได้แก่ ธ.ก.ส. อคส.

อ.ต.ก. กรมส่งเสริมการเกษตรและกรมการค้าภายในในฐานะฝ่ายเลขานุการ กชช. รวมทั้งสิ้น 435,547.647 ล้านบาท แยกเป็นวงเงินหมุนเวียนที่ใช้ในการรับจำนำ จำนวน 410,000.000 ล้านบาท และวงเงินจ่ายขาดจำนวน 25,547.647 ล้านบาท

อย่างไรก็ตามจากแนวคิดและเนื้อหาสาระนโยบายดังกล่าว ผู้ศึกษาได้ทำการสำรวจความคิดเห็นประชาชนที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พบว่า ในภาพรวมของเนื้อหาสาระของนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกมีระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.56 (SD = 0.95) เมื่อพิจารณาในรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

ตารางที่ 20 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ของความคิดเห็นเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก 2555/ 2556 ด้านเนื้อหาสาระของนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก

เนื้อหาสาระของนโยบาย รับจำนำข้าวเปลือก	ระดับความเห็น					\bar{X}	SD	แปลผล
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	เห็นด้วย ปานกลาง	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง			
1. นโยบายรับจำนำ ข้าวเปลือกทำให้ เกษตรกรมีช่องทาง การขายสินค้าเกษตร มากขึ้น	168 (42.0)	148 (37.0)	76 (19.0)	7 (1.8)	1 (0.3)	4.19	0.82	มาก
2. นโยบายรับจำนำ ข้าวเปลือกทำให้ เกษตรกรมีอำนาจ ในการต่อรองในการขาย ข้าวมากขึ้น	88 (22.0)	227 (56.8)	68 (17.0)	14 (3.5)	3 (0.8)	3.69	0.77	มาก
3. นโยบายรับจำนำข้าว ทำให้เกษตรกรมีรายได้ มากขึ้นและสามารถ พึ่งพาตนเองได้มากขึ้น	116 (29.0)	58 (14.5)	27 (6.8)	22 (5.5)	177 (44.3)	2.79	1.76	ปานกลาง
4. จำนวนปริมาณ การรับจำนำข้าวเปลือก จากเกษตรกร มีความเหมาะสม	78 (19.5)	179 (44.8)	127 (31.8)	15 (3.8)	1 (0.3)	3.80	0.80	มาก

ตารางที่ 20 (ต่อ)

เนื้อหาสาระของนโยบาย รับจํานำข้าวเปลือก	ระดับความเห็น					\bar{X}	SD	แปลผล	
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	เห็นด้วย ปานกลาง	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง				
5. ระยะเวลาของโครงการ รับจํานำข้าวเปลือก (ตั้งแต่ 1 ต.ค. 55-15 ก.ย 56) มีความเหมาะสม	82 (20.5)	188 (47.0)	112 (28.0)	17 (4.3)	1 (0.3)	3.83	0.81	มาก	
6. เงื่อนไขการร่วม โครงการรับจํานำ ข้าวเปลือกของเกษตรกร มีความเหมาะสม	127 (31.8)	176 (44.0)	87 (21.8)	7 (1.8)	3 (0.8)	3.86	0.92	มาก	
7. โรงสี/ ตลาดกลาง มีเครื่องชั่งที่เป็น มาตรฐานและเป็นธรรม	70 (17.5)	157 (39.3)	153 (38.3)	17 (4.3)	3 (0.8)	3.69	0.84	มาก	
8. โรงสี/ ตลาดกลาง มีเครื่องมือตรวจวัด ความชื้นที่เป็นมาตรฐาน และเป็นธรรม	94 (23.5)	126 (31.5)	138 (34.5)	30 (7.5)	12 (3.0)	3.65	1.02	มาก	
9. โรงสี/ ตลาดกลาง มีเครื่องมือตรวจสอบ สิ่งเจือปนที่เป็นมาตรฐาน และเป็นธรรม	86 (21.5)	198 (49.5)	93 (23.3)	18 (4.5)	5 (1.3)	3.86	0.85	มาก	
						รวม	3.77	0.95	มาก

จากตารางที่ 20 พบว่า ในภาพรวมของเนื้อหาสาระของนโยบายรับจํานำข้าวเปลือก มีระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.56 (SD = 0.95) เมื่อพิจารณาในรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

นโยบายรับจํานำข้าวทำให้เกษตรกรมีช่องทางในการขายข้าวเปลือกมากขึ้นอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 4.19 (SD = 0.82)

นโยบายรับจํานำข้าวทำให้เกษตรกรมีอำนาจในการต่อรองในการขายข้าวเปลือกกับโรงสีได้มากขึ้นอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.69 (SD = 0.77) นโยบายรับจํานำข้าวทำให้เกษตรกร

มีรายได้มากขึ้นและสามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้นอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 2.79 (SD = 1.76) จำนวนปริมาณการรับจํานำข้าวเปลือกจากเกษตรกรมีความเหมาะสมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.80 (SD = 0.80) ระยะเวลาของโครงการรับจํานำข้าวเปลือก (ตั้งแต่ 1 ต.ค. 55-15 ก.ย. 56) มีความเหมาะสมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.83 (SD = 0.81) เงื่อนไขการร่วมโครงการรับจํานำข้าวเปลือกของเกษตรกรมีความเหมาะสมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.86 (SD = 0.92) โรงสี/ตลาดกลาง มีเครื่องชั่งที่เป็นมาตรฐานและเป็นธรรมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.69 (SD = 0.84) โรงสี/ตลาดกลาง มีเครื่องมือตรวจวัดความชื้นที่เป็นมาตรฐานและเป็นธรรมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.65 (SD = 1.02) โรงสี/ตลาดกลาง มีเครื่องมือตรวจสอบสิ่งเจือปนที่เป็นมาตรฐานและเป็นธรรมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.86 (SD = 0.85)

ตอนที่ 3 กระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนํานโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติ ในจังหวัดสุรินทร์

ในการศึกษากระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนํานโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่ในการศึกษา คือ จังหวัดสุรินทร์เนื่องจากมีบริบทที่แตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ หลายด้าน (1) เป็นจังหวัดที่ทำการเพาะปลูกข้าวหอมมะลิที่มีคุณภาพแหล่งหนึ่งของโลกและเพาะปลูกข้าวได้เพียงครั้งเดียวต่อปี เนื่องจากไม่มีระบบชลประทานที่สามารถผันน้ำได้ทั้งปี เช่น ภาคกลาง (2) จังหวัดสุรินทร์มียอดรับจํานำสูงที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (3) เกษตรกรจังหวัดสุรินทร์มีการประกอบอาชีพเสริมนอกเหนือจากภาคการเกษตรเป็นต้น (4) มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์และมีภาษาท้องถิ่นในการติดต่อสื่อสารหลายภาษา โดยในการศึกษานโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ จะให้ผู้วิจัยทราบว่านโยบายรับจํานำข้าว มีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดอย่างไรมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน และมีความแตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ หรือไม่อย่างไร โดยผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาออกเป็น 4 ประการ คือ การแปลงนโยบายหรือถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ การบริหารจัดการในหน่วยงานปฏิบัติ การประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ และการนิเทศและการติดตามประเมินผล

การแปลงนโยบาย/ถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ

ผู้วิจัยพบว่า ในการนํานโยบายรับจํานำข้าวมาสู่การปฏิบัติของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นั้น ในขั้นตอนการแปลงนโยบาย/ ถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ มีกระบวนการอยู่ 2 ขั้นตอนหลัก ๆ คือ (1) การแปลงนโยบาย และ (2) การถ่ายทอดนโยบายสู่หน่วยงานการปฏิบัติ ซึ่งพบว่า มีทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. การเปลงนโยบาย

รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อสภาในวันอังคารที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2554 ซึ่งระบุชัดเจนในข้อ 10.1 ในคำแถลงการณ์นายกรัฐมนตรี ซึ่งนโยบายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลต้องการยกระดับราคาสินค้าเกษตรให้มีราคาสูงขึ้น ซึ่งในที่นี้สินค้าเกษตรมีหลายชนิดที่มีมูลค่าการส่งออกไปยังตลาดมหาศาล นอกจากนี้รัฐบาลยังต้องการให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน ซึ่งสามารถนำมาสนับสนุนหรือพัฒนาสินค้าเกษตรให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้น โดยข้าวเปลือกคือ สินค้าเกษตรชนิดแรกที่รัฐบาลให้ความสำคัญ เนื่องจากเป็นอาชีพหลักของเกษตรกร โดยส่วนมากของประเทศ โดยมีมติคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทหน้าที่ในการเปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ ดังนี้

1.1 การเปลงนโยบายเป็นแผนงานและโครงการ การเปลงนโยบายออกเป็นแผนงานและโครงการ โดยทำหน้าที่เปลงนโยบายที่มีลักษณะคำพูดกว้าง ๆ ของรัฐบาลว่าจะทำหรือไม่ทำอะไร โดยพบว่า มีการดำเนินใน 2 ขั้นตอนสำคัญ คือ ขั้นตอนที่ 1 การเปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นแผนงานและโครงการในระดับส่วนกลาง ขั้นตอนที่ 2 การยอมรับนโยบายแผนงานและโครงการของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของหน่วยงานปฏิบัติ

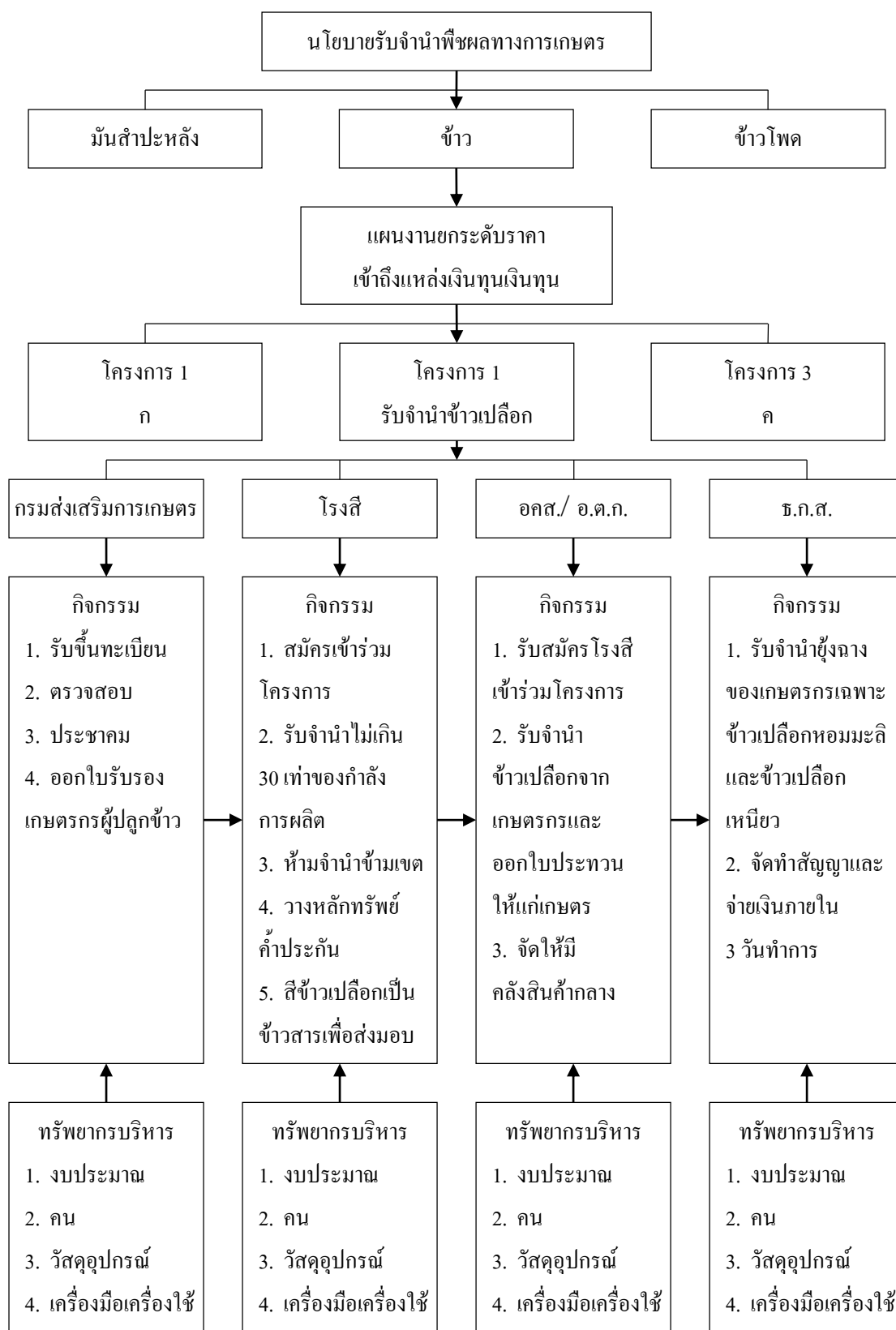
นโยบาย (Policy) หมายถึง แนวทางกิจกรรม การกระทำ หรือการเลือกตัดสินใจ ซึ่งรัฐบาลได้ทำการตัดสินใจและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้ให้มีกิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้โดยมีการวางแผนการจัดทำโครงการ วิธีการบริหารหรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของประชาชน ผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่อง จากความหมายดังกล่าว ผู้วิจัย พบว่า “ยกระดับราคาสินค้าเกษตรและให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน” คือ ตัวเนื้อหาสาระนโยบายโดยรัฐบาลจะนำระบบรับจำสินค้าทางการเกษตรเข้ามาใช้โดยเริ่มต้นที่ข้าว โดยจะเริ่มต้นรับจำนำรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรผู้ปลูกข้าว

แผนงาน (Program) คือ แผนงานรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกร โดยมีการระบุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ผู้รับผิดชอบและงบประมาณ สิ่งที่ต้องทำเพื่อให้เกิดผลสำเร็จของโครงการ ซึ่งบอกถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องทำ ว่ามีใครรับผิดชอบ ใช้งบเท่าใด ทำอะไร ทำเมื่อใดและทำที่ไหน จากความหมายดังกล่าว พบว่า แผนงานของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร คือ กำหนดราคาข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาเกวียนละ 15,000 บาท และ 20,000 บาทตามลำดับ

โครงการรับจำนำข้าวเปลือก คือ ชุดรวมของกิจกรรมทั้งหมดกิจกรรม ปฏิบัติพร้อมทั้งมีลักษณะแจ้งชัดถึงจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุด โดยแผนสำหรับกิจการต่าง ๆ ต้องระบุ

วัตถุประสงค์ตามระยะเวลาที่กำหนด โดยพบว่า ภายใต้โครงการรับจำนำข้าวเปลือกมี 4 กิจกรรมหลัก ภายใต้หน่วยงานปฏิบัติต่าง ๆ โดยแต่ละหน่วยงานปฏิบัติ จะได้รับมอบหมายหน้าที่แตกต่างกัน มีงบประมาณ มีวิธีการดำเนินงานที่มีความแตกต่างกัน

กิจกรรมของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกประกอบไปด้วยกิจกรรมของกรมส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อการเกษตร และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ โดยแต่ละขั้นตอนมีความเกี่ยวข้อง ซึ่งต้องมีการประสานงานระหว่างกิจกรรมต่าง ๆ



ภาพที่ 13 การแปลงนโยบายรับจํานำพืชผลทางการเกษตรมาสู่การปฏิบัติ

1.2 การยอมรับนโยบายแผนงานและโครงการของหน่วยงานท้องถิ่น ผู้วิจัย พบว่า รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้จัดประชุมเพื่อมอบนโยบายรับจํานำข้าว สำหรับปีการผลิตที่ 2554/ 55 ในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ณ ตึกสันติไมตรีทำเนียบรัฐบาล เป็นการซักซ้อมความเข้าใจกับทุกฝ่าย เพื่อให้แนวปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกันบรรลุเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นขั้นตอนการยอมรับนโยบายแผนงานและโครงการของหน่วยงานในระดับส่วนกลางและระดับจังหวัด ซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยในการประชุมดังกล่าว มีข้าราชการผู้ผ่านนโยบายไปปฏิบัติทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กว่า 500 คน ประกอบด้วย คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัด พาณิชย์จังหวัด เกษตรจังหวัด ปลัดจังหวัด การค้าภายในจังหวัด กรมส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเข้าร่วม เพื่อรับนโยบายดังกล่าวมากกว่า 500 คน

โดยในการประชุมดังกล่าว นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี พร้อมด้วย นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายภูมิ สาระผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ และนายพรศักดิ์ เจริญประเสริฐ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้เป็นประธานมอบนโยบายการดำเนินการโครงการรับจํานำข้าวเปลือกนาปีฤดูกาลผลิต 2554/ 2555 ให้กับทุกหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง อาทิ ปลัดจังหวัด ค้าภายในจังหวัด พาณิชย์จังหวัด และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือ ธ.ก.ส. ทั่วประเทศ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อม ก่อนที่จะมีการเปิดรับจํานำ และให้เกษตรกรได้ประโยชน์จากโครงการรับจํานำของรัฐบาลมากที่สุด โดยนายกรัฐมนตรีกล่าวระหว่างเป็นประธานมอบนโยบายโครงการรับจํานำข้าวเปลือกนาปีปีการผลิต 2554/ 2555 ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิต ด้วยการเพิ่มกำลังซื้อในประเทศตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภา มาตรการหนึ่งในนั้น คือ การนำระบบรับจํานำมาใช้กับสินค้าเกษตร เพราะหากเกษตรกรมีรายได้ที่มั่นคง ก็จะส่งผลที่ดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ มีเกษตรกรปลูกข้าว 3.7 ล้านครัวเรือน หรือประมาณ 20 ล้านคน และเชื่อว่า ราคารับจํานำที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ที่ 15,000 บาท/ ตัน สำหรับข้าวขาว และราคา 20,000 บาท/ ตัน สำหรับข้าวหอมมะลินั้นเป็นราคาที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการดำรงชีพของเกษตรกร อย่างไรก็ตาม ปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลให้การดำเนินนโยบายนี้สำเร็จ คือ ทุกฝ่ายต้องร่วมมือกัน โดยเฉพาะผู้ว่าราชการแต่ละจังหวัด ซึ่งเป็นอนุกรรมการของโครงการ มีหน้าที่ต้องตรวจสอบ ดูแล ปรับปรุง ป้องกันการทุจริต ป้องกันความเสี่ยง ป้องกันไม่ให้เกิดการสวมสิทธิ์ ไม่ให้มีการนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิ์ ป้องกันไม่ให้เกิดการเวียนเทียนข้าวในระบบ เอาเปรียบเกษตรกร ต้องวางระบบให้รอบคอบ

ในทุกขั้นตอน ตรวจสอบทุกอย่างอย่างเคร่งครัด กำหนดผู้รับผิดชอบในแต่ละจุดแต่ละพื้นที่ ให้ชัดเจน รวมถึง ขั้นตอนการขึ้นทะเบียน การออกหนังสือรับรองต้องมีความถูกต้องชัดเจน เกษตรกรต้องเพาะปลูกจริง เก็บเกี่ยวจริงส่วนเรื่องการส่งออกเพื่อระบายข้าวนั้น รัฐบาล จะประสานงานกับผู้เกี่ยวข้องและผู้ส่งออก

จากการจัดการประชุมเพื่อมอบนโยบายดังกล่าว พบว่า มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อน นโยบายเนื่องจากข้าราชการ คือ ผู้ที่นำนโยบายมาปฏิบัติ เพราะฉะนั้นการยอมรับนโยบายแผนงาน และโครงการของหน่วยงานปฏิบัติ เป็นเรื่องที่มีผลต่อความสำเร็จของนโยบายโดยข้าราชการ ผู้นำนโยบายมาปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ (วิรัตน์ นามวงษา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556) กล่าวว่า บทบาทหน้าที่ของข้าราชการ คือ ต้องนำนโยบายมาปฏิบัติ ถึงแม้ว่าบางครั้งอาจจะไม่เห็นด้วย กับนโยบายที่ฝ่ายข้าราชการเมื่อกำหนดขึ้นก็ตาม นอกจากนี้ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลาง ทางการเมืองและนำนโยบายมาปฏิบัติโดยไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ทุกฝ่าย อย่างเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตามหน้าที่ของข้าราชการ คือ ต้องปฏิบัติงานตามลำดับสายการบังคับ บัญชาามีเอกสารทางราชการรองรับ โดยข้าราชการผู้นำนโยบายมาปฏิบัติกล่าวเพิ่มเติมว่า นอกจาก การประชุมเพื่อรับทราบนโยบายดังกล่าวแล้ว รัฐบาลยังมียังมีหนังสือราชการเพื่อมอบแนวทาง ปฏิบัติมายังกระทรวงกรม กองต่าง ๆ เพิ่มเติม เพื่อสร้างความชัดเจนในการทำงานตามนโยบาย นอกนี้กระทรวงต่าง ๆ ในฐานะเจ้ากระทรวง อาทิเช่นกระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหนังสือราชการแจ้งมายังหน่วยงานปฏิบัติต่าง ๆ ในกำกับ เพื่อชี้แจง ขั้นตอนการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม นอกจากการจัดการประชุมเพื่อมอบนโยบายให้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องและหนังสือราชการต่าง ๆ แล้ว ผู้วิจัยยังพบว่า รัฐบาลได้บริการข้อมูลข่าวสารหนังสือ ราชการ คำสั่งและแนวทางปฏิบัติให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถดาวน์โหลดข้อมูลที่ “เวบไซต์” กระทรวงพาณิชย์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ข้าราชการ ผู้นำนโยบายมาปฏิบัติให้ทราบแนวทางปฏิบัติ ซึ่งอาจจะผิดพลาดในการติดต่อสื่อสารหรือไม่ได้ เข้าร่วมประชุมเพื่อรับทราบนโยบายดังกล่าว นอกจากนี้ยังพบว่า บุคคลอื่น ๆ เกษตรกร และผู้ที่มี ส่วนได้เสีย อย่างเช่น โรงสี หรือแม้กระทั่งประชาชนอื่นที่สนใจติดตามข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ นโยบายรับจำนำข้าวได้เช่นเดียวกัน

จากภาพรวมทั้งหมดของการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ ผู้วิจัย พบว่า มีการสั่งการ จากการบริหารราชการส่วนกลางยังกระทรวงทบวงกรมในระดับจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งข้าราชการผู้นำ นโยบายมาปฏิบัติกล่าวว่า (วิรัตน์ นามวงษา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556) คณะกรรมการนโยบาย ข้าวแห่งชาตินับว่าเป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทมากที่สุด โดยมีการกำหนดมาตรการ

ในการปฏิบัติงาน ซึ่งใช้ทั่วประเทศทั้ง 77 จังหวัด โดยภายในจังหวัดจะมีคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจําหน่ายระดับจังหวัด โดยในจังหวัดสุรินทร์ได้มีการเพิ่มภาคประชาชนโดยมีนายกสมาคมชาวนาจังหวัดสุรินทร์และภาคเอกชน ซึ่งก็คือ นายกสมาคมโรงสีข้าวและประธานสภาเกษตรกรจังหวัดสุรินทร์เป็นองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการ โดยเป็นการปรับเพื่อให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการนํานโยบายมาปฏิบัติให้มากที่สุด อย่างไรก็ตามการนํามาตรการเดียวกันและใช้ทั้ง 77 จังหวัด อาจส่งผลต่อการนํานโยบายมาปฏิบัติได้เช่นเดียวกัน เนื่องจากแต่ละจังหวัดมีบริบทที่แตกต่างกัน เช่น จังหวัดสุรินทร์มีความแตกต่างทางด้านชาติพันธุ์ มีภาษาท้องถิ่นหลากหลายภาษาต้องวางแผนการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างเกษตรกร เจ้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และโรงสี อย่างไรก็ตามตัวแทนโรงสี (ณัฐวัฒน์ เศรษฐพัฒน์ชัย, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) กล่าวว่า การกำหนดให้โรงสีเป็นองค์ประกอบของอนุกรรมการรับจําหน่ายข้าวเป็นเรื่องที่ดี เนื่องจากจะได้สร้างความชัดเจนในแนวทางการปฏิบัติและสร้างความเชื่อมั่นให้โรงสีและเกษตรกรต่าง ๆ ที่เข้าร่วมโครงการ

2. การถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติ

ผู้วิจัย พบว่า มีการถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติ 2 ระดับ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2.1 การถ่ายทอดนโยบายในระดับการบริหารราชการส่วนกลางภายหลัง

จากการแถลงนโยบาย กระทรวง กรมภายในใต้การบริหารราชการส่วนกลาง ได้มีการเตรียมความพร้อมในการนํานโยบายมาสู่การปฏิบัติ โดยมีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนนโยบาย คือ กรมการค้าภายใน และกรมส่งเสริมการเกษตร โดยมีหน้าที่แตกต่างกัน ดังนี้

2.1.1 กรมการค้าภายในต้องทำหน้าที่หลายประการ คือ (1) ประชาสัมพันธ์สร้างการรับรู้อย่างทั่วถึง (2) พัฒนาห้องปฏิบัติการ (Operation room) (3) ติดตามกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินการโครงการ ฯ (4) จัดประชุมและประสานงานจากบทบาทหน้าที่ดังกล่าว กรมการค้าภายในจะต้องถ่ายทอดงานที่มอบหมายไปยังผู้ได้การบังคับบัญชาทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากนี้กรมการค้าภายในจะต้องโดยต้องประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานส่งเสริมการค้าสินค้าเกษตร สำนักสารสนเทศการค้าในประเทศ สำนักตรวจสอบและปฏิบัติการ และสำนักงานเลขานุการกรม นอกจากนี้บทบาทหน้าที่ดังกล่าวแล้ว กรมการค้าภายในยังทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติและองค์ประกอบของอนุกรรมการ คือ คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจําหน่ายข้าว และคณะอนุกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจําหน่ายข้าว

2.1.2 กรมส่งเสริมการเกษตรมีบทบาทหน้าที่หลัก ๆ คือ (1) ประชาสัมพันธ์ในระดับพื้นที่ 77 จังหวัด (2) จัดหาเครื่องมือตรวจสอบพื้นที่ GPS ให้กับ 800 อำเภอ อำเภอละ 1 เครื่อง (3) จัดหาวัสดุในการพิมพ์ใบรับรอง (4) ขึ้นทะเบียนผู้ปลูกข้าว (5) ถ่ายภาพดาวเทียม (6) ปรับปรุงระบบประมวลผลข้อมูล (7) จัดหาเครื่องพิมพ์ให้กับ 800 อำเภอ (8) จัดหาบริการบุคคลปฏิบัติการขึ้นทะเบียนผู้ปลูกข้าว (9) อบรมเจ้าหน้าที่ในการใช้เครื่อง GPS และการใช้ภาพถ่ายดาวเทียม (10) กำกับดูแลการออกหนังสือรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าวเพื่อให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จ กรมส่งเสริมการเกษตรจะต้องถ่ายทอดนโยบายไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ ศูนย์ส่งเสริมและจัดการสินค้าเกษตร ศูนย์สารสนเทศ และสำนักงานเลขานุการกรม

2.1.3 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สำนักงานใหญ่ได้ชี้แจงขั้นตอนการดำเนินงานในส่วน of ธนาคาร โดยมีการจัดประชุมร่วมกันระหว่างธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ในแต่ละจังหวัดเพื่อซักซ้อมความเข้าใจในการปฏิบัติ

2.1.4 องค์การคลังสินค้า ได้ชี้แจงขั้นตอนการทำงานในส่วน of คลังสินค้า ร่วมกับคลังสินค้าประจำจังหวัดเพื่อเพื่อซักซ้อมความเข้าใจแนวทางการปฏิบัติงานนอกจากนี้ยังพบว่า มีการหนังสือทางราชการเพื่อชี้แจงขั้นตอนการปฏิบัติงานในแต่ละจังหวัด

2.2 การถ่ายทอดนโยบายในระดับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ผู้วิจัยพบว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ ระดับจังหวัด เป็นส่วนราชการที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายระดับล่าง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่บทบาทในการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว โดยต้องบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น สำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์กระทรวงมหาดไทย สำนักงานการค้าภายในจังหวัด สำนักงานเกษตรจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติหลัก ๆ ในพื้นที่ เพื่อให้เกิดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินงานรับจํานำระดับจังหวัด ซึ่งมีบทบาทดังตารางที่ 21 การถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.2.1 คณะอนุกรรมการรับจํานำระดับจังหวัด ได้ชี้แจงรายละเอียดของโครงการหลักเกณฑ์การดำเนินโครงการรับจํานำข้าวแต่ละปีการผลิต เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติในจังหวัด โดยกลุ่มข้าราชการมองว่า ในแต่ละจังหวัดมีสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน ปัญหาในทางปฏิบัติก็มีความแตกต่างกัน อาทิเช่น การออกหนังสือรับรองเกษตรกรการกำกับดูแลการรับรองโรงสีหรือโกดังกลางการดำเนินการรับจํานำของโรงสีการจัดสรรใบประทวนให้แก่โรงสีที่เข้าร่วมโครงการในจังหวัด การตรวจสอบสต็อกโรงสีก่อนรับมอบข้าวเปลือกจํานำ การตรวจสอบโกดังกลางก่อนรับมอบข้าวสารและการตรวจสอบสต็อกข้าวของโรงสี การตรวจสอบสต็อกข้าวสารที่โกดังกลางรวมถึงการระบายข้าวเปลือกหรือข้าวสาร โดยผู้วิจัย พบว่า จังหวัดสุรินทร์

จึงได้จัดประชุมเพื่อมอบนโยบาย และชี้แจงหลักเกณฑ์การดำเนินงานตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/ 55 ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานประจำระดับจำนำ ประกอบด้วย ข้าราชการตัวแทนเกษตรกร และผู้ช่วยปฏิบัติงานขององค์กรคลังสินค้าและองค์กรการตลาดเพื่อเกษตรกร ในวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2554 เวลา 09.00-12.30 น. ณ หอประชุมจังหวัดสุรินทร์

2.2.2 คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดร่วมกับตัวแทนกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงพาณิชย์ ดำเนินการวางระบบการรับจำนำและประชาสัมพันธ์ภายในจังหวัด ถึงแม้ว่าส่วนกลางจะได้ประชาสัมพันธ์ในระดับส่วนกลางผ่านสื่อ ๆ ไปแล้วก็ตาม โดยในระดับจังหวัดจะพบว่า มีการประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกษตรกรเข้าใจในแต่ละขั้นตอนมากขึ้น โดยผ่านการปกครองส่วนภูมิภาค นายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ในการประชุมประจำเดือนของแต่ละอำเภอ นอกจากนี้ยังมีประชาสัมพันธ์ในรูปเอกสารถึงขั้นตอนการดำเนินโครงการผ่านสถานที่ราชการต่าง ๆ อาทิเช่น ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นการประชาสัมพันธ์ถึงกลุ่มเป้าหมายและนับว่าได้ผลมากที่สุด เนื่องจากเกษตรกรบางส่วนไม่ได้อยู่ในพื้นที่เพราะส่วนมากระบบอาชีพเสริมนอกภาคการเกษตร ผู้ใหญ่บ้านและผู้นำชุมชนส่วนในการติดตามและชี้แจงขั้นตอนต่าง ๆ แก่เกษตรกรทราบโดยตรง

2.2.3 คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด กำกับดูแลการดำเนินการของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก อาทิเช่น ทางด้านความปลอดภัย การป้องกันการทุจริต เป็นต้น โดยพบว่า มีการประชุมเพื่อติดตามผลการดำเนินงานในแต่ละอำเภอสม่ำเสมอ

2.2.4 คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด จะต้องทำหน้าที่ติดตามและกำกับดูแลการรับจำนำในขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ต่อการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่การลงทะเบียนเกษตรกร การประชาคม การออกใบรับรองจนกระทั่งเกษตรกรนำผลผลิตมาเข้าร่วม โครงการกับรัฐบาล

จากบทบาหน้าที่ดังกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ผู้วิจัยพบว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบายมาสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับอำเภอ ดังตารางที่ 21 ตำบลและหมู่บ้าน มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง ต่อการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติเนื่องจากอยู่ในเขตพื้นที่ โดยมีนายอำเภอ คือ ผู้กำกับติดตามหน่วยงานปฏิบัติต่าง ๆ ในพื้นที่รับผิดชอบ อาทิเช่น ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ซึ่งเป็นประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ สำนักงานเกษตรอำเภอ ข้าราชการที่นำนโยบายมาปฏิบัติ อาทิเช่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ ผู้ที่ได้รับมอบหมายลงนามในใบรับรองผลการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว นอกจากนี้ยังพบว่า การบริหารราชการระดับอำเภอมีส่วนร่วม

ในการประชุมพื้นที่การเพาะปลูกของเกษตรกร ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญในการออกใบใบรับรองผลการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวให้มีความถูกต้องและโปร่งใส

ตารางที่ 21 การถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด

การรับจํานำระดับจังหวัด	
กิจกรรม	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
1. บูรณาการการทำงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง	1. สำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ กระทรวงมหาดไทย
2. ประชาสัมพันธ์โครงการ ฯ	2. สำนักงานการค้าภายในจังหวัด
3. แต่งตั้งคณะกรรมการการรับผิชอบรับจํานำข้าวระดับจังหวัด	3. สำนักงานเกษตรจังหวัด
4. กำกับดูแลการดำเนินการของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง	4. สำนักงานเกษตรอำเภอ
5. ติดตามกำกับดูแลการรับจํานำข้าวในขั้นตอนต่าง ๆ	5. คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัด

ตารางที่ 22 การถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติระดับอำเภอ

สำนักงานเกษตรจังหวัด/ อำเภอ (การขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวเพื่อเข้าร่วมโครงการฯ)	
กิจกรรม	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
1. ขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว	1. เกษตรกรผู้ปลูกข้าว
2. ออกใบรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าว	2. ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ ผู้ที่ได้ รับมอบหมายลงนามในใบรับรองผล การขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว
	3. ประชาคม

จะเห็นได้ว่า จุดเริ่มต้นของกระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนํานโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ ขั้นตอนแรก คือ การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ

และการถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เนื่องจากการผลักดันให้นโยบายรับจํานาสินค้าเกษตรให้เกิดการรับการรับรู้ เข้าใจยอมรับและสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ปฏิบัติ ตามนโยบายและผู้ได้รับ การรับรู้ เข้าใจยอมรับและสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ปฏิบัติตามนโยบาย และผู้ได้รับผลจากนโยบาย อย่างไรก็ตามผู้มอบและผู้รับนโยบายจะต้องมีความชัดเจน เรื่ององค์ประกอบของนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้รับนโยบาย จะต้องเข้าใจและสามารถ แปลความหมายของนโยบายได้อย่างถูกต้อง ซึ่งผู้วิจัย พบว่า ในขั้นตอนการแปลงนโยบาย มี 2 ขั้นตอนย่อย คือ (1) การแปลงนโยบายออกเป็นแผนงาน โครงการ และกิจกรรม ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการชุดใหญ่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นประธาน นอกจากทำหน้าที่แปลงนโยบายสู่การปฏิบัติแล้วคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การรับจํานาข้าวเปลือกโดยมีรายละเอียด คือ วัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรการรองรับ และการกำหนดทรัพยากรบริหาร ซึ่งประกอบไปด้วย งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และข้อมูลสารสนเทศ เป็นต้น (2) การยอมรับแผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานปฏิบัติ ซึ่งข้าราชการผู้นํา นโยบายมาสู่การปฏิบัติทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งหลังจากการแปลงนโยบายออกมาเป็นแผนงาน โครงการ และกิจกรรมดังกล่าว และมีการมอบนโยบายให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แล้ว ผู้วิจัยพบว่า หน่วยงานกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ก็ต้องดำเนินการถ่ายทอดนโยบายไปสู่การปฏิบัติทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ต้องเตรียมความพร้อมเพื่อซักซ้อมความเข้าใจให้บุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องทราบถึงรูปแบบโครงการ รูปแบบกิจกรรม เพื่อให้มีความเข้าใจตรงกันทุกจังหวัด

อย่างไรก็ตามการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของนโยบาย เพราะนโยบายถูกกำหนดจากส่วนกลางแล้วบังคับใช้ทั่วประเทศ ซึ่งมีข้อดี คือ เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียม และมีความเป็นเอกภาพภายใต้คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ ซึ่งได้กำหนดแผนงานและโครงการ เพื่อให้หน่วยงานปฏิบัติทำงานง่ายขึ้นและมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายชัดเจนในทางปฏิบัติในแต่ละปีการผลิต ในขณะที่เดียวกันการกำหนดนโยบายจากส่วนกลางดังกล่าว พบว่า ในแต่ละจังหวัดมีสภาพแวดล้อมที่มีสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน ทั้งสภาพสังคมและวัฒนธรรม การกำหนดมาตรการในการปฏิบัติงานเหมือนกันทั่วประเทศอาจจะไม่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละจังหวัด ซึ่งข้าราชการที่นํา นโยบายมาปฏิบัติต้องวางแผนการบริหารจัดการภารกิจต่าง ๆ ที่รับมอบหมายเพื่อให้ นโยบายบรรลุเป้าหมาย

การบริหารจัดการในหน่วยงานปฏิบัติ

หลังจากที่มีการแปลงนโยบายมาสู่การปฏิบัติ ทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นที่เรียบร้อยแล้ว หน่วยงานปฏิบัติในแต่ละจังหวัด คือ กรมส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า องค์การตลาดเพื่อการเกษตร และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยหน่วยงานปฏิบัติได้บริหารจัดการภารกิจ ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติโดยระดมสรรพกำลังที่มีของอยู่องค์กร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการผู้วิจัยขอเสนอข้อมูลตามลำดับ ดังนี้

1. กรมส่งเสริมการเกษตร

การออกไปรับรองทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวเพื่อให้เกษตรกรนำไปรับรองดังกล่าว เข้าร่วมโครงการของรัฐ สำนักงานเกษตรจังหวัดสุรินทร์ได้ ดังนี้ (1) การเตรียมการก่อนขึ้นทะเบียน (2) การขึ้นทะเบียน (เพิ่ม ศักดา, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอตามลำดับ ดังนี้ การเตรียมการก่อนขึ้นทะเบียน ผลจากการศึกษา พบว่า ในการขึ้นทะเบียนเกษตรกร โดยพบว่า ได้มีการดำเนินการ 2 ขั้นตอน คือ เตรียมความพร้อมในเรื่องของบุคลากร และเตรียมความพร้อมในเรื่องของงาน ดังนี้

1.1 ประชาสัมพันธ์ข้อมูลต่าง ๆ ให้เกษตรกรรับทราบในการเตรียมหลักฐานประกอบการยื่นขอขึ้นทะเบียนให้ โดยได้ปิดประกาศที่ว่าการอำเภอและตามจุดต่าง ๆ เพื่อให้เกษตรกรทราบแผน ชนิดเอกสาร ขั้นตอนการขึ้นทะเบียน การประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง ก่อนการขึ้นทะเบียนไม่น้อยกว่า 1 สัปดาห์ในแต่ละปีการผลิต และประสานผู้นำชุมชน อาทิเช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และวิสาหกิจชุมชนต่าง ๆ โดยการประชาสัมพันธ์ ก่อนเริ่มดำเนินการจะช่วยให้เกษตรกรสามารถวางแผนเวลาดังกล่าวได้

1.2 มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 2 ชุด โดยผู้ว่าราชการจังหวัด คือ (1) คณะกรรมการติดตามการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกพืชเศรษฐกิจระดับจังหวัด และ (2) คณะกรรมการตรวจสอบการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกพืชเศรษฐกิจระดับตำบล โดยคณะกรรมการทั้ง 2 ชุด มีบทบาทอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน คณะกรรมการติดตามการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกพืชเศรษฐกิจระดับจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ติดตาม ประสานงาน แก้ไขปัญหาและสนับสนุนเพื่อให้งานสำเร็จลุล่วง ในขณะที่เดียวกันคณะกรรมการตรวจสอบการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกพืชเศรษฐกิจระดับตำบลมีอำนาจหน้าที่ ตรวจสอบข้อมูลการลงทะเบียนเกษตรกร แก้ไขปัญหาอุปสรรคจากการลงทะเบียนเกษตรกร ร้องทุกข์กล่าวโทษ บุคคลที่เจตนาแจ้งและหรือรับรองข้อมูลการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกพืชเศรษฐกิจที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ทำให้รัฐเกิดความเสียหาย

1.3 สำนักงานเกษตรอำเภอ/ จังหวัด ได้จัดทำแผนปฏิบัติงานในการรับขึ้นทะเบียนการทำประชาคม และการออกใบรับรองผลการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกพืชเศรษฐกิจ ปิดประกาศที่ว่าการอำเภอตามจุดต่าง ๆ เพื่อให้เกษตรกรทราบแผน ชนิดเอกสาร ขั้นตอนการขึ้นทะเบียน การประชาคม อย่างทั่วถึงก่อนการขึ้นทะเบียนไม่น้อยกว่า 1 สัปดาห์ ก่อนเริ่มดำเนินการ

1.4 การเตรียมความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ อาทิเช่น จัดประชุมเพื่อซักซ้อมความเข้าใจ ทั้งในระดับจังหวัด คือ สำนักงานเกษตรจังหวัด และระดับอำเภอ คือ สำนักงานเกษตรอำเภอ นอกจากนี้ ยังพบว่า มีจัดอบรมด้านต่าง ๆ เพื่อให้บุคลากรมีศักยภาพในการปฏิบัติงานแต่ละด้าน

1.4.1 ขั้นตอนการขึ้นทะเบียน จากการศึกษา พบว่า ขั้นตอนการขึ้นทะเบียนเกษตรกรประกอบด้วย การขึ้นทะเบียน การตรวจสอบ และการออกใบรับรอง

1.4.1.1 การขึ้นทะเบียน ผู้วิจัย พบว่า เป็นบทบาทหน้าที่ของเกษตรกร และเจ้าหน้าที่ โดยเกษตรกรต้องแจ้งขึ้นทะเบียนเกษตรกร โดย (1) เกษตรกรต้องมีสัญชาติไทย และเป็นหัวหน้าครอบครัว ในกรณีในกรณีที่เกษตรกรไม่สามารถมาขึ้นทะเบียนด้วยตนเองได้ ให้มอบอำนาจให้สมาชิกในครัวเรือน เป็นผู้ขอขึ้นทะเบียนแทน (2) เกษตรกรต้องเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในผลผลิตที่เก็บเกี่ยวและต้องทำการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจ ตามที่แจ้งขอขึ้นทะเบียนในรอบปี การผลิตที่กำหนด (3) ต้องเดินทางมาด้วยมาลงทะเบียนด้วยตนเองและจะต้องติดตามกำหนดการประชาคมและเดินทางมาเข้าร่วมประชาคมด้วยตนเอง นอกจากนี้เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับเอกสาร คำร้องการขึ้นทะเบียน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีหน้าที่ในการตรวจสอบหลักฐานและทำการบันทึกข้อมูลในระบบ และทำการออกหลักฐานให้เกษตรกร

1.4.1.2 การตรวจสอบ ผลการศึกษา พบว่า เมื่อเกษตรกรได้ยื่นคำร้องเพื่อลงทะเบียนเกษตรกรเป็นที่เรียบร้อยระยะเวลาที่กำหนด จะต้องมีการตรวจสอบดำเนินการตรวจสอบตามวิธีการตรวจสอบทุกขั้นตอน โดยคณะกรรมการตรวจสอบการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกพืชเศรษฐกิจ โดยตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่ใช้ประกอบการขอขึ้นทะเบียน เช่น เอกสารแสดงตน เอกสารแสดงสิทธิ์ในที่ดินของเกษตรกร การตรวจสอบเอกสารนอกจากการตรวจความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่มา ขึ้นทะเบียนแล้วต้องตรวจสอบความสัมพันธ์ของจำนวนพื้นที่ทำการเกษตรที่แจ้งขึ้นทะเบียนเกษตรกร ว่ามีพื้นที่สอดคล้องตรงตามที่ได้เคยแจ้งไว้หรือไม่ และดำเนินการประชาคม โดยมีขั้นตอน ดังนี้ (1) ปิดประกาศรายชื่อผู้ขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกพืชเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2555 หรือ พ.ศ. 2556 ที่ได้ตรวจสอบเอกสารและคุณสมบัติเบื้องต้นที่มีสิทธิ์เข้าร่วมประชาคม ณ สถานที่ที่เกษตรกรจะสามารถตรวจสอบรายชื่อ

ตนเองได้ เพื่อแจ้งวัน เวลา และสถานที่ที่จะจัดทำประชามติ พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรทราบโดยทั่วกัน ทั้งนี้รายชื่อดังกล่าว สามารถเรียกพิมพ์จากระบบสารสนเทศการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกพืชเศรษฐกิจ (2) ก่อนเริ่มประชามติ ในที่ประชุมประชามติ เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการจะต้องชี้แจงทำความเข้าใจให้เกษตรกรทั้งหมดรับทราบความสำคัญของการประชามติ การรับรองข้อมูลการขึ้นทะเบียนเกษตรกรแต่ละราย หากเกษตรกรรับรองข้อมูลการขึ้นทะเบียนรายที่แจ้งเท็จถือว่าเกษตรกรในที่ประชามติสมรู้ร่วมคิดร่วมแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จต่อทางราชการ ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย มีความผิดตามกฎหมายอาญา (3) ดำเนินการประชามติ เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการประชามติขอเกษตรกรแจ้งรายละเอียดจำนวนพื้นที่ จำนวนแปลง และชนิดพันธุ์ข้าว ให้เกษตรกรในที่ประชุมประชามติตรวจสอบสิทธิ์ เพื่อรับรองข้อมูลที่เกษตรกรรายนั้นได้แจ้งขึ้นทะเบียนหรือคัดค้าน หลังจากจบกระบวนการประชามติดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่รับขึ้นทะเบียนส่งแบบขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกพืชเศรษฐกิจ ที่ได้ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องตามกระบวนการตรวจสอบทุกขั้นตอนแก่เกษตรกรอำเภอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย (ซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่รับขึ้นทะเบียน) ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลอีกครั้งและลงลายมือชื่อ ในช่องเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบข้อมูลก่อนบันทึกข้อมูลลงในระบบสารสนเทศ

1.4.1.3 การออกใบรับรอง การจัดพิมพ์ใบรับรอง สามารถจัดพิมพ์ใบรับรองได้เพียงครั้งเดียวต่อหนึ่งแปลงปลูก ดังนั้น ก่อนจัดพิมพ์ใบรับรองผลการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกพืชเศรษฐกิจ สำนักงานเกษตรอำเภอที่ตั้งของแปลงปลูกและเกษตรกร (ตรวจสอบรายชื่อผู้ผ่านประชามติที่ปีค.พ.ร.ศ.) จะต้องตรวจสอบข้อมูลความถูกต้อง ก่อนการพิมพ์ใบรับรอง ฯ และเตรียมใบรับรองให้พร้อมสำหรับจ่ายให้เกษตรกร 15 วันก่อนวันเก็บเกี่ยว

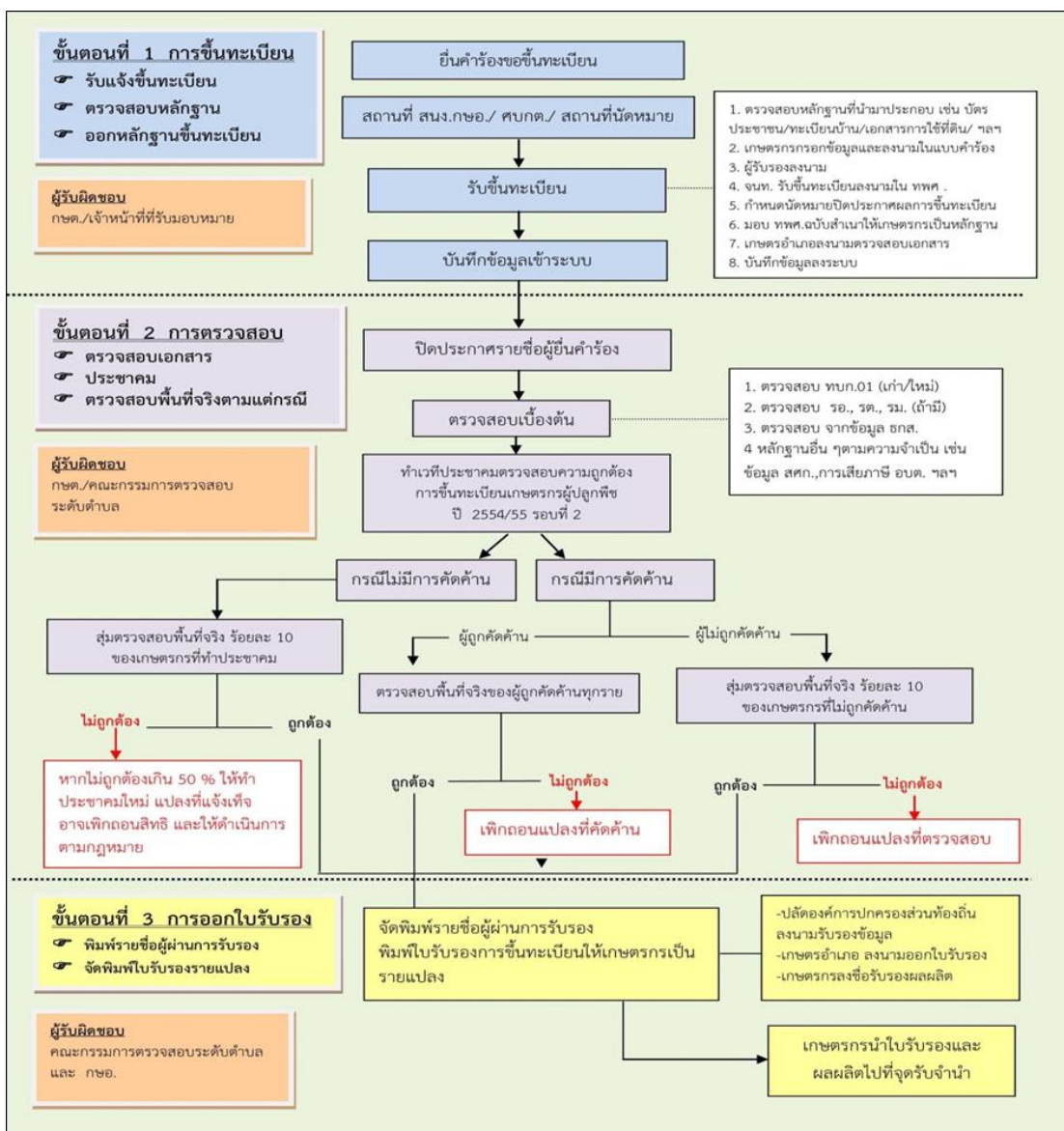
1.4.2 ซึ่งในขั้นตอนนี้ ข้าราชการผู้ชำนาญการปฏิบัติ (เพิ่ม ศักดา, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) กล่าวว่า จากการตรวจสอบหลักฐานประกอบการลงทะเบียนเกษตรกร พบว่า นับตั้งแต่ภาครัฐมีความช่วยเหลือทางด้านนโยบายตั้งแต่รัฐบาล เกษตรกรเห็นความสำคัญของการลงทะเบียน โดยมีการเดินทางมาลงทะเบียนเกษตรกรมากขึ้นทุกปี อย่างไรก็ตามยังคงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่นเดิมถึงแม้ภาครัฐจะได้ออกการประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ ก็ตาม โดยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการตรวจสอบพบว่า

1.4.2.1 จากการตรวจสอบ พบว่า เอกสารสิทธิ์ต่าง ๆ ของเกษตรกรบางส่วนไม่มีความชัดเจน คือ ชื่อไม่ตรงกับเอกสารและไม่ใช่ทายาท และการซื้อขายที่ยังไม่มีการโอนเอกสารสิทธิ์ ในทางปฏิบัติข้าราชการจะไม่ดำเนินการกรอกข้อมูลให้ เมื่อเอกสารขาดความชัดเจน โดยเฉพาะที่ดิน สปก. จะไม่ดำเนินการลงทะเบียนให้ ในกรณีชื่อไม่ตรงกับผู้ลงทะเบียน ซึ่งบางครั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติจะไม่ลงทะเบียนให้เนื่องจากป้องกันการทุจริตที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายได้

ซึ่งมีปัญหาซ้ำ ๆ ทุกปีจากปัญหาดังกล่าว ทำให้ข้าราชการผู้นำนโยบายมาสู่การปฏิบัติต้องลงพื้นที่เพิ่มขึ้นเพื่อชี้แจงขั้นตอน การเตรียมเอกสาร เพื่อให้เกษตรกรเข้าใจความสำคัญของการลงทะเบียนเกษตรกร

1.4.2.2 เกษตรกรบางรายขึ้นทะเบียนหลังไม่ได้เดินทางมาเข้าร่วมประชุม ซึ่งมีสาเหตุมาจากการประสานงาน นอกจากนี้ยังพบว่า เกษตรกรบางส่วนอยู่นอกพื้นที่เพราะประกอบอาชีพเสริมนอกภาคการเกษตรบางส่วนให้บุคคลในครอบครัวเข้าร่วมประชุมแทน

1.4.2.3 เกษตรกรบางรายมีรายชื่อตกหล่นหรือไม่สมบูรณ์ทำให้ไม่มีชื่อเพื่อเข้าร่วมการประชุม ซึ่งมีหลายสาเหตุ คือ เกษตรกรเตรียมเอกสารประกอบการลงทะเบียนไม่พร้อม เอกสารสิทธิ์ไม่ชัดเจน เอกสารส่วนตัวต่าง ๆ และยังพบว่า บางรายมาขึ้นเพิ่มเติมที่สำนักงานเกษตรอำเภอเนื่องจากเลยระยะเวลาที่กำหนดตามที่ประชาสัมพันธ์ นอกจากนี้ยังพบว่าเกิดความผิดพลาดขอเจ้าหน้าที่เช่นเดียวกันเนื่องจากมีเกษตรกรจำนวนมากและบุคลากรมีจำนวนน้อย



ภาพที่ 14 แผนผังการลงทะเบียนเกษตรกรของกรมส่งเสริมการเกษตร (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2554)

2. องค์การคลังสินค้า

จากการศึกษาจากข้อมูลเอกสารต่าง ๆ จากหนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ ฎหมาย กฎระเบียบ หนังสือสั่งการของทางราชการ เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและข้าราชการที่นำนโยบายมาปฏิบัติ องค์การคลังสินค้าเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐ และเป็นหน่วยปฏิบัติที่มีภารกิจสำคัญในโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลมาทุกยุคทุกสมัย ในการนำนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร องค์การคลังสินค้าได้รับ

มอบหมายในการกิจหลัก ดังนี้ รับสมัคร โรงสีเข้าร่วม โครงการรับจำนำข้าวเปลือกทั้ง โรงสีทั่วไป และ โรงสีของสหกรณ์ รับฝากข้าวเปลือกจากเกษตรกรที่ประสงค์จะเข้าร่วม โครงการ และจัดให้มี คลังสินค้ากลาง (โกดังกลาง/ ไซโล) เก็บรักษาข้าวเปลือกและข้าวสาร ผู้วิจัย พบว่า องค์การ คลังสินค้า ได้บริหารจัดการขั้นตอนการปฏิบัติงาน คือ ก่อนเริ่มโครงการ ขณะดำเนินโครงการ (อนุพงษ์ ฉลองคลุ้ม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) หลังดำเนินโครงการ ดังนี้

2.1 ก่อนเริ่มโครงการ

จากการศึกษา พบว่า มีการเตรียมความพร้อม 2 ส่วน คือ บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน และเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ ดังนี้ องค์การคลังสินค้าหลังจากมีการประชุมเพื่อรับมอบนโยบาย จากรัฐบาล ยังพบว่า มีการจัดการประชุมของคลังสินค้าส่วนกลาง เพื่อเตรียมความพร้อม ในการปฏิบัติงานเป็นประจำทุกเดือน ในการดำเนินงานตามนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก องค์การ คลังสินค้า ได้จัดประชุมเพื่อซักซ้อมความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงาน โดยได้จัดทำคู่มือเพื่อซักซ้อม ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละจุด โดยพบว่า มีการจำกัดความของสถานที่ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยมีการให้คำจำกัดความเพื่อความชัดเจนของผู้ปฏิบัติงานและยังพบว่า คลังสินค้าจังหวัดมีการประชาสัมพันธ์ ก่อนเริ่มโครงการเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินงาน การเตรียม เอกสารการเข้าร่วมโครงการ เพื่อให้เกษตรกรเตรียมหลักฐานในการนำข้าวเปลือกมารับจำนำ ที่โรงสี ซึ่งเป็นจุดรับจำนำอย่างถูกต้องลดปัญหาที่อาจเกิดขึ้น โดยมีการปิดป้ายประกาศชัดเจน ถึงขั้นตอนการปฏิบัติงาน ณ โรงสี การเตรียมเอกสารของเกษตรกรและเบอร์โทรศัพท์ ผู้ประสานงานในแต่ละจุดเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกรอย่างเต็มที่เมื่อมีข้อสงสัย

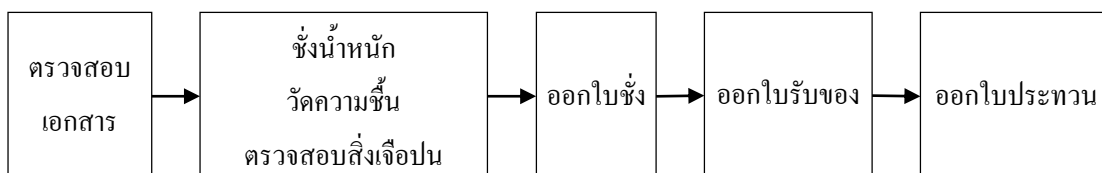
2.2 ขณะดำเนินโครงการ

จากการศึกษา พบว่า คลังสินค้ามีการบริหารจัดการเพื่อให้การรับจำนำข้าวเปลือก จากเกษตรกรเป็นไปด้วยดีและไม่มีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ผู้วิจัยพบว่า คลังสินค้า ได้แบ่งการบริหารจัดการออกเป็น 3 ส่วน คือ (1) หน่วยรับฝากข้าวเปลือก (2) ส่วนงานพื้นที่ สำนักงานบริหารนโยบายรัฐ (3) ส่วนงานข้อมูลนโยบายสำนักข้อมูลกลางโดยในแต่ละส่วนมีหน้าที่ บริหารจัดการหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย โดยมีความรับผิดชอบแตกต่างกัน ดังนี้

2.2.1 ขั้นตอนที่ 1 โรงสีและจุดรับจำนำเข้า

หน่วยรับฝากจะมีบทบาทสำคัญมากในการรับฝากข้าวเปลือกจากเกษตรกร โดยเป็น ศูนย์รวมของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียของโครงการ อาทิเช่น เกษตรกรเจ้าของผลผลิต โรงสีเข้าร่วม โครงการและข้าราชการผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ นอกจากนี้ยังพบว่า มีผู้สังเกตการณ์เข้ามาเกี่ยวข้อง ด้วยเสมอ อย่างไรก็ตามโรงสีที่เข้าร่วมโครงการจะต้องมีสัญลักษณ์ชัดเจนว่าเป็นโรงสีที่เข้าร่วม โครงการรับจำนำข้าวเปลือกโดยมีการปักธงสีฟ้าเพื่อเป็นสัญลักษณ์ของการเข้าร่วมโครงการ

รับจำนำข้าวเปลือกกับรัฐบาลโดยในจังหวัดสุรินทร์ พบว่า ในปีการผลิต 2554/ 55 มีโรงสีเข้าร่วมโครงการ ทั้งหมด 33 โรง โดยมีขั้นตอน ดังนี้



ภาพที่ 15 โรงสีและจุดรับจำนำข้าว

2.2.1.1 ตรวจสอบเอกสารที่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร นำมาเป็นหลักฐานในการฝากข้าวเปลือกเพื่อจำนำตามมติคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวกำหนด

2.2.1.2 รับฝากข้าวเปลือกจากเกษตรกรร่วมกับตัวแทนราชการและตัวแทนเกษตรกรรับฝากข้าวเปลือกเพื่อจำนำของเกษตรกรที่เกี่ยวกับปริมาณ ชนิด คุณภาพข้าวเปลือก ความชื้น สิ่งเจือปน ราคาจำนำให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

2.2.1.3 ร่วมกับตัวแทนราชการและตัวแทนเกษตรกร รับฝากข้าวเปลือกเพื่อจำนำของเกษตรกรที่เกี่ยวกับปริมาณ ชนิด คุณภาพข้าวเปลือก ความชื้น สิ่งเจือปน ราคาจำนำให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

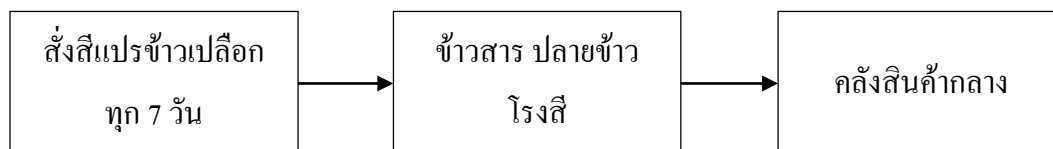
2.2.1.4 พิมพ์ใบรับฝากสินค้า (แบบ 501) จากระบบรับจำนำโดยให้เกษตรกร ผู้ฝาก โรงสี ตัวแทนเกษตรกร ตัวแทนราชการ และพนักงานประจำหน่วยลงชื่อจนครบ โดยเกษตรกรและพนักงานประจำหน่วยลงชื่อจนครบ โดยใบรับฝากสินค้า (แบบ 501) โดยใบรับฝาก มี 3 ชุด คือ ต้นฉบับหน่วยรับฝาก คูณฉบับมอบให้โรงสี สำเนาที่ 1 มอบให้เกษตรกร

2.2.1.5 ออกใบรับของคลังสินค้า ใบประทวนสินค้า และใบต้นข้าว (แบบ 502) รายละเอียดตามใบรับฝากสินค้า โดยเกษตรกรและพนักงานประจำหน่วยลงชื่อแล้ว จึงมอบใบรับของคลังสินค้าและใบประทวนสินค้าให้เกษตรกรภายใน 3 วันทำการ นับแต่วันรับฝากข้าวเปลือก

2.2.1.6 ทุกวันให้หน่วยรับฝากเปิดทำการรับฝากข้าวเปลือกจากเกษตรกรตั้งแต่ 08.00-18.00 น. และให้บันทึกข้อมูลการรับฝากข้าวเปลือกประจำวันให้เสร็จสิ้น โดยหน่วย ฯ จะต้องตรวจสอบรายชื่อเกษตรกร เลขที่สมุดบัญชีเงินกู้ ชนิด ปริมาณ มูลค่าของข้าวเปลือก ให้ถูกต้อง หากมีข้อผิดพลาด หน่วยรับฝากข้าวเปลือก ณ โรงสีจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบเงินค่าข้าวเปลือกและค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมด

2.2.2 ขั้นตอนที่ 2 โรงสีและจุดรับจำหน่ายออก

หน่วยรับฝากข้าวเปลือกเมื่อได้รับคำสั่งสีแปรสภาพข้าวเปลือก อัตราแปรสภาพ และอัตราส่งมอบข้าวสาร เมื่อได้รับแจ้งจากส่วนงานพื้นที่สำนักบริหารนโยบายรัฐ โดยดำเนินการ ดังภาพที่ 16 ดังนี้



ภาพที่ 16 โรงสีและจุดรับจำหน่ายออก

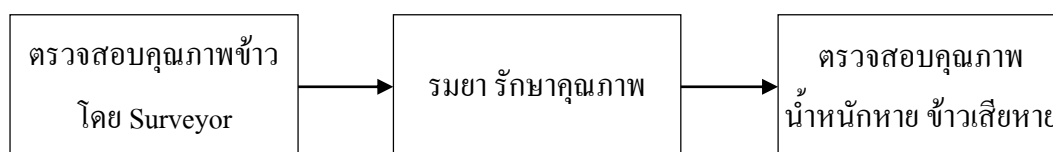
2.2.2.1 เมื่อได้รับโทรสาร หนังสือสั่งแปรสภาพข้าวเปลือก จากส่วนงานพื้นที่ ต้นสังกัด ให้ถ่ายสำเนา 1 ชุด และนำไปให้โรงสีลงชื่อรับทราบคำสั่งแปรสภาพทั้ง 2 ฉบับ โดยมอบให้โรงสี 1 ฉบับ และหน่วยเก็บเป็นหลักฐาน 1 ฉบับ

2.2.2.2 ให้โรงสีแปรสภาพข้าวเปลือกและส่งมอบข้าวสารตามกำหนด กรณีที่โรงสีไม่มีสีแปรสภาพข้าวเปลือกตามระยะเวลา ให้ดำเนินการตามมติคณะอนุกรรมการกำกับ ดูแลการรับจำหน่ายข้าว ระงับการรับฝากข้าวเปลือกและออกใบประทวนสินค้า และติดป้ายประกาศ ให้เกษตรกรทราบทั่วกัน ณ หน้าโรงสีทันที

2.2.2.3 เมื่อโรงสีแปรสภาพข้าวเปลือก ให้หน่วยออกใบจ่ายปรับปรุง เพื่อแปรสภาพ/ ใบรับปรับปรุงจากการแปรสภาพ

2.2.3 ขั้นตอนที่ 3 คลังสินค้ากลาง

คลังสินค้ากลาง หมายถึง คลังสินค้าหรือไซโล/ คลังสินค้านระบบควบคุม บรรยากาศที่ อคส. มีสัญญาเช่าเก็บรักษาข้าวสารที่โรงสีแปรสภาพจากข้าวเปลือกของโครงการ ฯ และส่งมอบตามที่ อคส. กำหนดก่อน ก่อนส่งสินค้าเข้าคลังสินค้า คลังสินค้ากลางจะต้องดำเนินการ ดังภาพที่ 17 ดังนี้



ภาพที่ 17 ขั้นตอนของคลังสินค้ากลาง

2.2.3.1 ประสานผู้เกี่ยวข้อง เช่น ส่วนงานพื้นที่ผู้ตรวจสอบคุณภาพประจำ คลังสินค้าคณะกรรมการระดับจังหวัดและจัดทำบันทึกขออนุมัติเปิดคลังสินค้ารับมอบข้าวสาร และตรวจสอบใบโอนย้ายข้าวสาร และทะเบียนรถยนต์บรรทุกข้าวสาร

2.2.3.2 รับมอบข้าวสารของผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวนำเข้าเก็บใน คลังสินค้ากลาง ให้เป็นไปตามสัญญาเช่าและข้อกำหนดของโครงการ ฯ

2.2.3.3 ร่วมกับผู้ตรวจสอบสินค้า ตรวจสอบคุณภาพ คุณภาพน้ำหนัก ตามที่ขังได้ ชนิดข้าว จำนวน สภาพกระสอบ น้ำหนักสุทธิ ความชื้น และนารายละเอียดมาบันทึก ในใบรับโอนสินค้าในระบบรับจำนำและพิมพ์ใบรับโอนสินค้าให้หัวหน้าคลังและผู้ตรวจสอบ คุณภาพ ลงชื่อในช่องผู้รับสินค้า ใบรับโอนสินค้า (แบบ 500) 1 ชุด มี 4 ฉบับ โดยจัดส่ง ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนอย่างช้าไม่เกิน 15 วัน

2.2.3.4 ทุกสิ้นวันให้รวบรวมปริมาณการรับ-จ่ายข้าวสาร จัดทำสรุปรายงาน การรับ-จ่ายข้าวสาร (ขป.5) รายงานอย่างช้าไม่เกิน 10.00 น. ของวันรุ่งขึ้น โดยทางไปรษณีย์ อีเล็กทรอนิกส์ (E-mail) pwodata@yahoo.com หรือ pwodata@gmail.com หรือโทรสารหมายเลข 0-2507-5464-5 กรณีที่ไม่สามารถส่งทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) ได้ แจ้งส่วนงานข้อมูล นโยบาย สำนักข้อมูลกลาง และสำนักงานการค้าภายในจังหวัด

2.2.3.5 ทุกสิ้นวันอาทิตย์ ให้ตรวจสอบข้อมูลการรับมอบข้าวสาร ในรอบสัปดาห์ กรณีที่ต้องมีการปรับปรุงยอดรายงานที่ผ่านมาให้แสดงยอดเพิ่ม-ลดในรายงาน ขป. 5 ของวันอาทิตย์

จะเห็นได้ว่าองค์การคลังสินค้าถือว่ามีความสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบาย รับจำนำข้าว เนื่องจากเป็นศูนย์รวมผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียของนโยบาย อาทิเช่น โรงสี ข้าราชการ ผู้นำนโยบายมาสู่การปฏิบัติและโรงสี โดยในการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ พบว่า (1) องค์การ คลังสินค้าได้เตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก่อนรับมอบข้าวเปลือกเพื่อชี้แจงขั้นตอน การปฏิบัติงานให้ผู้ปฏิบัติงานทราบ (2) ช่วงระหว่างรับมอบข้าวเปลือก และ (3) หลังรับมอบ ข้าวเปลือกมีการดำเนินในเรื่องการสีและแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารเพื่อส่งให้คลังสินค้า กลางที่ได้จัดเตรียมไว้

3. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้บริหารจัดการในการดำเนินงาน โครงการรับจำนำข้าวและขั้นตอนการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ออกเป็นก่อนดำเนินโครงการ และดำเนินโครงการ (ณรงค์ งามพริ้ง, สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2556) โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

3.1 การดำเนินการก่อนดำเนินโครงการ

3.1.1 จัดประชุมเพื่อชี้แจงการทำงานตามโครงการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ผลจากการศึกษา พบว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ได้จัดประชุมเพื่อเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และในระดับหน่วยงานปฏิบัติ เพื่อเตรียมความพร้อมในการทำงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน โดยพบว่า มีการแยกลูกค้าในทั่วไปของธนาคารกับลูกค้าที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งมีความแตกต่างกัน คือ ลูกค้าทั่วไป หมายถึง ลูกค้าเงินฝากทั่วไป ลูกค้ารายโครงการ หมายถึง ลูกค้าที่เข้าร่วมโครงการของภาครัฐหรือเรียกอีกอย่างว่า “ลูกค้าเฉพาะโครงการ” โดยลูกค้าทั่วไปของธนาคารและลูกค้าเฉพาะโครงการของธนาคาร จะมีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของธนาคารจะต้องทำความเข้าใจ นอกจากนี้ยังพบว่า ก่อนเริ่มดำเนินโครงการ ได้มีประชุมเพื่อซักซ้อมความเข้าใจและแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

3.1.2 ประชาสัมพันธ์ขั้นตอนการร่วมโครงการของเกษตรกรจากการสัมภาษณ์ข้าราชการที่ชำนาญนโยบายปฏิบัติ พบว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์ขั้นตอนการเข้าร่วมโครงการของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร อาทิเช่น การเตรียมหลักฐานแต่ละประเภทเพื่อเตรียมความพร้อม อาทิเช่น หลักฐานการเข้าร่วมโครงการการเป็นสมาชิกธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร แต่ละประเภท โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีลูกค้าหลายประเภทโดยมีการแยกลูกค้าทั่วไปของธนาคารและลูกค้าที่เข้าร่วมโครงการรับจํานำของรัฐบาล

3.2 ขณะดำเนินโครงการ

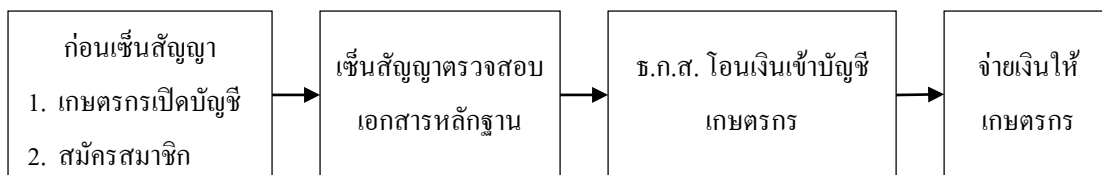
ผลจากการศึกษา พบว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้วางขั้นตอนการทำงานเพื่อให้การทำงานรวดเร็วและส่งผลดีต่อเกษตรกรโดยรวม และสร้างบรรยากาศที่ดีต่อการทำงานโดยในขั้นตอนการทำงาน พบว่า มีการแยกลูกค้าที่เข้าร่วมโครงการออกจากลูกค้าทั่วไปโดยมีการแยกสถานที่ดำเนินการ โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานก่อนเช่นสัญญา ขณะเซ็นสัญญาและหลังเซ็นสัญญา ดังนี้

3.2.1 ก่อนเซ็นสัญญา เนื่องจากเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการทุกราย จะต้องได้รับการรับรองจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ว่าเป็นลูกค้าของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เนื่องจากการเป็นสมาชิกของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มีหลายประเภทและเงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการของเกษตรกรมีความแตกต่างกัน โดยพบว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มีการดำเนินงานก่อนเซ็นสัญญาคือก่อนที่เกษตรกรจะนำข้าวเปลือกไปขายที่จุดรับจํานำ

จะต้องได้รับการรับรองการเป็นลูกค้าของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

3.2.2 ขณะเซ็นสัญญา ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มีการบริหารในขั้นตอนการปฏิบัติเพื่อให้การทำงานเร็วขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่า นาระบบบัตรคิว เช่นสัญญาเข้ามาใช้เนื่องจากในแต่ละอำเภอมีเกษตรจำนวนมากเพื่อให้เกษตรกรและเจ้าหน้าที่สะดวกต่อการทำงานระดับแรกของการเซ็นสัญญา โดยพบว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) กำหนดให้เซ็นสัญญาวันละ 200 คน อย่างไรก็ตามเกษตรกรสามารถกู้ได้ตามมูลค่าข้าวเปลือกที่ระบุในประทวนสินค้าของตนเองที่จำเป็นเป็นประกันเงินกู้เท่านั้น (ไม่น้อยกว่าหรือมากกว่ามูลค่าตามประทวนสินค้า ทั้งนี้ไม่รวมเศษสตางค์) โดยพบว่า ธนาคารไม่คิดดอกเบี้ยจากผู้กู้จากเกษตรกร โดยจัดทำหนังสือเงินเพื่อรอการขายผลิตผลการเกษตร เมื่อจัดทำหนังสือเงินเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้แจ้งผู้ขอกู้ว่าธนาคารจ่ายเงินกู้โดยโอนเข้าบัญชีเงินฝากของลูกค้าภายใน 3 วันทำการ นับตั้งแต่วันที่ทำสัญญา แล้วส่งเอกสารให้หัวหน้าหน่วยอำเภอตรวจรับรองความถูกต้อง นอกจากนี้ยังพบว่า ก่อนการจ่ายเงินกู้ให้พนักงานการเงินตรวจสอบรายชื่อเกษตรกร ที่ได้รับอนุมัติเงินกู้กับรายชื่อตามหนังสือแจ้งการออกประทวนสินค้าของหน่วยรับฝากข้าวเปลือกขององค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อการเกษตร หากไม่มีรายชื่อเกษตรกรดังกล่าว ในหนังสือแจ้งการออกประทวนสินค้าหรือสาขาที่ยังไม่ได้รับแจ้งการออกประทวนสินค้าจากองค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อการเกษตร ให้ชะลอการจ่ายเงินกู้ไว้ก่อนและรีบประสานงานกับหน่วยรับฝากข้าวเปลือกขององค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อการเกษตรโดยเร็ว ทั้งนี้ต้องมีหนังสือแจ้งองค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อการเกษตร เพื่อเป็นหลักฐานกรณีเป็นสาเหตุให้จ่ายเงินล่าช้าเกิน 3 วันทำการด้วย

3.2.3 หลังเซ็นสัญญาธนาคารจัดทำหนังสือแจ้งการรับจำนำประทวนสินค้าพร้อมรายละเอียดการรับจำนำใบประทวนในแต่ละวันส่งให้ องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อการเกษตรในวันทำการถัดไป เพื่อสลักหลังการรับจำนำข้าวเปลือกในใบต้นข้าวของใบประทวนสินค้าและใบรับของคลังสินค้า ทั้งนี้ หากหน่วยรับจำนำข้าวเปลือก องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อการเกษตร ไม่มีหนังสือตอบรับการสลักหลังการรับจำนำข้าวเปลือกภายใน 3 วันทำการ นับถัดจากวันที่ธนาคาร มีหนังสือแจ้งการรับจำนำให้ทราบ ให้ประสานงานกับหน่วยรับจำนำข้าวเปลือก องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อการเกษตรอย่างใกล้ชิดเพื่อมีหนังสือแจ้งการสลักหลังให้สาขาทราบโดยเร็ว นอกจากนี้เมื่อใกล้ครบกำหนดไถ่ถอนจำนำ หากราคาข้าวเปลือกในตลาดสูงกว่าราคารับจำนำ ธนาคารจะแจ้งให้เกษตรกรมาไถ่ถอนเพื่อประโยชน์ของเกษตรกรเอง



ภาพที่ 18 ขั้นตอนการปฏิบัติงานของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

จะเห็นได้ในการบริหารจัดการหน่วยงานปฏิบัติ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมีขั้นตอนในการปฏิบัติงาน โดยมีการประชุมเพื่อเตรียมการก่อนเซ็นสัญญาของเกษตรกร และขั้นตอนการเซ็นสัญญาตลอดจนหลังจากเซ็นสัญญาเป็นที่เรียบร้อย ซึ่งทำงานโดยทั่วไป พบปัญหาในทางปฏิบัติเกิดขึ้นหลายประการ คือ (1) การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึงทำให้เกษตรกร จัดเตรียมเอกสารมาไม่เรียบร้อย ซึ่งเสียเวลาในการเดินทาง (2) ในแต่ละท้องที่มีเกษตรกรเข้าร่วม โครงการจำนวนมาก ซึ่งอาจจะทำให้เกษตรกรและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องใช้เวลามาก โดยธนาคารได้นำระบบบัตรคิวเข้ามาประยุกต์เพื่อบริหารจัดการเวลา และ (3) ในการเซ็นสัญญา บางครั้งหัวหน้าครัวเรือนไม่อยู่ในพื้นที่ทำให้การเซ็นสัญญาไม่ทันท่วงทีซึ่งอาจจะทำให้ เกษตรกรไม่ได้รับเงินในเวลาที่กำหนด

จะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการในหน่วยงานปฏิบัติ หลังจากที่มีการแปลงนโยบายมาสู่ การปฏิบัติทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นที่เรียบร้อยแล้ว หน่วยงานปฏิบัติในแต่ละ จังหวัด คือ กรมส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า/องค์การตลาดเพื่อการเกษตร (อคส./อ.ต.ก.) และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ร.ก.ส.) โดยหน่วยงานปฏิบัติทั้งสามได้บริหารจัดการ ภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติโดยระดมสรรพกำลังที่มีอยู่องค์กร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ ดังนี้

กรมส่งเสริมการเกษตร ใบบรรองทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกพืชเป็นเงื่อนไขสำคัญ ของเกษตรกรในการเข้าร่วมโครงการของรัฐบาล ซึ่งคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำ ในระดับจังหวัดและสำนักงานเกษตรอำเภอและสำนักงานเกษตรจังหวัดสุรินทร์ ได้บริหารจัดการในแต่ปีการผลิต คือ (1) การเตรียมการก่อนขึ้นทะเบียนซึ่งดำเนินการโดยการประชาสัมพันธ์ ถึงขั้นตอนการลงทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกพืช ระยะเวลาการจัดเตรียมเอกสาร และการประชาสัมพันธ์ ถึงขั้นตอนการลงทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกพืช (2) การขึ้นทะเบียนโดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน เกษตรอำเภอ หรือสถานที่เกษตรอำเภอนัดหมายโดยเกษตรกรจะต้องขึ้นทะเบียนด้วยตนเอง (3) การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล อาทิเช่น เอกสารสิทธิ์ ซึ่งแสดงถึงการครอบครอง ของที่ดินทำกินของเกษตรกรซึ่งมีหลายประเภท โดยทางเกษตรอำเภอจะยึดผู้มีชื่อในเอกสารสิทธิ์

เป็นหลัก (4) การประชาคม โดยเป็นยืนยันร่วมกันของเกษตรกรและรับรองว่าได้ทำการเกษตรจริง ๆ

(5) การออกไปรับรอง หลังจากที่เกษตรกรผ่านการประชาคม สำนักงานเกษตรอำเภอได้ออก

ใบรับรองเกษตรกรผู้ปลูกพืช

องค์การคลังสินค้าถือว่ามีความสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายรับจำนำข้าวเนื่องจากเป็นศูนย์รวมผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียของนโยบาย อาทิเช่น โรงสี ข้าราชการผู้นำนโยบายมาสู่การปฏิบัติและโรงสี โดยในการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ พบว่า องค์การคลังสินค้าได้ดำเนินการออกเป็น 3 ช่วง คือ (1) การเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก่อนรับมอบข้าวเปลือก (2) ช่วงระหว่างรับมอบข้าวเปลือก (3) หลังรับมอบข้าวเปลือก การเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก่อนรับมอบข้าวเปลือก ซึ่งพบว่า องค์การคลังสินค้าส่วนกลางและส่วนจังหวัดได้ประชุมชี้แจงขั้นตอนการปฏิบัติงานแก่ผู้ปฏิบัติงาน อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แต่ละจุดช่วงระหว่างรับมอบข้าวเปลือกจากเกษตรกร พบว่า มีการแบ่งพื้นที่ดำเนินการออกเป็นหน่วยรับฝากข้าวเปลือก มีหน้าที่รับมอบข้าวเปลือกตามกฎเกณฑ์ที่ตั้งไว้ ส่วนงานพื้นที่นโยบายทำหน้าที่ประสานงานและรวบรวมข้อมูลในแต่ละส่วน ส่วนงานข้อมูลนโยบาย สำนักข้อมูลกลาง ทำหน้าที่เป็นฐานข้อมูลส่วนกลางช่วงที่สาม หลังรับมอบข้าวเปลือกมีการดำเนินในเรื่องการสีและแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารเพื่อส่งให้คลังสินค้ากลางที่ได้จัดเตรียมไว้ จากการดำเนินงานของคลังสินค้าในการรับฝากข้าวเปลือกจากเกษตรกร ผู้วิจัยมองว่า มีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบและมีความชัดเจนในระเบียบปฏิบัติงาน นอกจากนี้จะพบว่า องค์การคลังสินค้าจะยึดในเรื่องสายการบังคับบัญชาและในขณะที่เดียวกันเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อความรวดเร็วในการทำงานโดยต้องรวบรวมรับสินค้าในแต่ละวัน

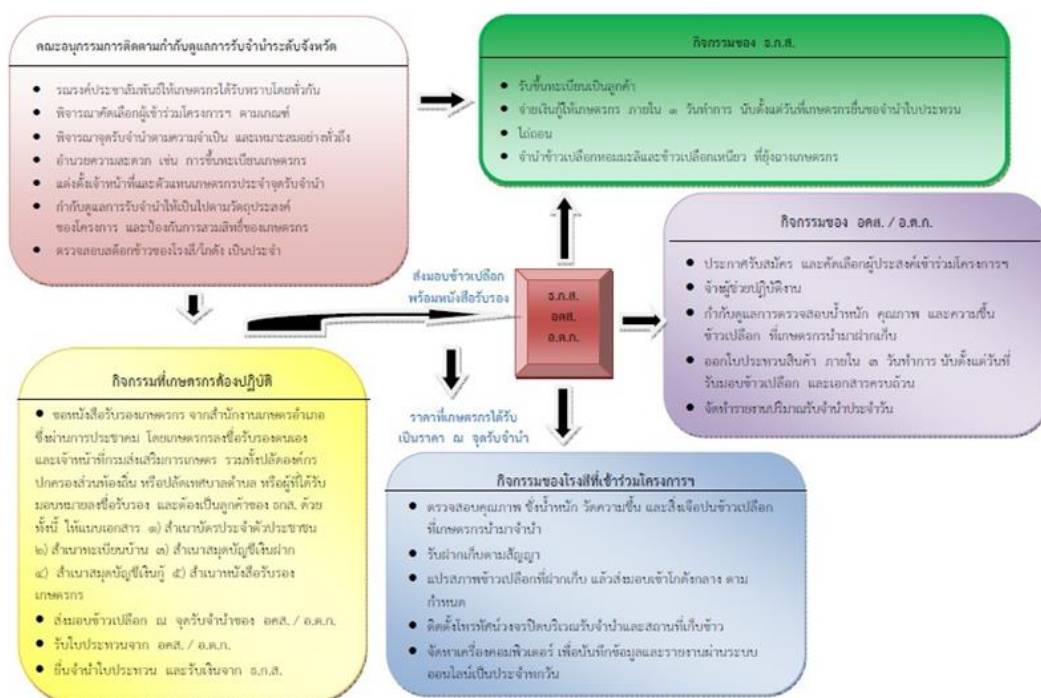
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ได้วางขั้นตอนการทำงานเพื่อให้งานทำงานรวดเร็วและส่งผลดีต่อเกษตรกรโดยรวมและสร้างบรรยากาศที่ดีต่อการทำงาน โดยในขั้นตอนการทำงาน พบว่า มีการแยกลูกค้าที่เข้าร่วมโครงการออกจากลูกค้าทั่วไป โดยมีการแยกสถานที่ดำเนินการ โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานก่อนเซ็นสัญญา ขณะเซ็นสัญญาและหลังเซ็นสัญญา

จากการสัมภาษณ์ข้าราชการผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ ตัวแทนเกษตรกร ตัวแทนภาคเอกชน โรงสี ถึงรูปแบบการบริหารจัดการดังกล่าว ผู้วิจัยพบว่า มีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ ดังนี้

ความล่าช้าในขั้นตอนการปฏิบัติงานในหลายหน่วยงานปฏิบัติ คือ (1) การออกไปรับรองทะเบียนเกษตรกรมีความผิดพลาดทางเอกสารซึ่งขึ้นหลายสาเหตุ อาทิเช่นการเตรียมเอกสารไม่เรียบร้อย การกรอกข้อมูลที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงทำให้เกษตรกรบางรายได้ใบรับรองเกษตรกรล่าช้า (2) การออกไปรับรองใบประทวนของเกษตรกรไม่สามารถทำได้ภายในระยะ 7 วัน

เนื่องจากมีเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจำนวนมากในแต่ละจุดและเอกสารต้องรอบคอบถี่ถ้วนในการทำงานเพื่อป้องกันการทุจริต (3) ไม่สามารถจ่ายเงินให้เกษตรกรได้ภายใน 3 วัน ตามที่ระบุไว้ในมาตรการ โดยเหตุผล คือ เกษตรกรจำนวนมากและต้องใช้กระบวนการตรวจสอบที่รอบรอบ ประกอบกับรัฐบาลไม่ดำเนินการจ่ายเงินให้ธนาคาร ทำให้ไม่สามารถจ่ายเงินให้เกษตรกรได้ภายใน 3 วัน ตัวแทนเกษตรกรกล่าวว่า (สุขาว์ ประทุมทอง, สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2556) ในบางพื้นที่ที่มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการจำนวนมากทำให้ต้องต่อแถวเพื่อเข้าคิวในการจำหน่ายข้าวเปลือก ณ โรงสี เป็นระยะเวลายาวนาน โดยในประเด็นนี้ข้าราชการผู้นำนโยบายมาปฏิบัติกล่าวว่า มีข้อจำกัดบางประการที่ไม่สามารถปิดจุดรับจำหน่ายหลาย ๆ จุดได้เนื่องจากในแต่ละจุดมีค่าใช้จ่ายซึ่งงบประมาณมีไม่เพียงพอ ส่งผลให้เกษตรกรต้องรอแถวในการขายผลผลิตบางแห่งเป็นกิโล ในกรณีจังหวัดสุรินทร์จะพบว่า มีบางพื้นที่ที่มีปัญหาดังกล่าว คือ อำเภอศรีขรภูมิ อำเภอชุมพลบุรี และอำเภอท่าตูม เป็นต้น

การสื่อสารระหว่างภาครัฐและเกษตรกรชาวนา พบว่า มีปัญหาทางด้านการสื่อสารทำให้เกิดความผิดพลาดหลายประการ อาทิเช่น เอกสารการเข้าร่วมโครงการไม่ครบ และเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้



ภาพที่ 19 การบริหารจัดการของหน่วยงานปฏิบัติจังหวัดสุรินทร์

การประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ

จากการศึกษาจากข้อมูลเอกสาร หนังสือ บทความ กฎหมาย กฎระเบียบ หนังสือสั่งการ ของทางราชการ เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและจากการสัมภาษณ์ข้าราชการผู้ชำนาญการมาปฏิบัติ พบว่า การนำนโยบายรับจำจำเข้ามาปฏิบัติมีหน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่หลัก 3 หน่วยงาน คือ (1) กรมส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า องค์การตลาดเพื่อการเกษตร และธนาคารเกษตร และสหกรณ์ โดยหน่วยงานปฏิบัติทั้ง 3 ต้องปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย จากคณะกรรมการ นโยบายข้าวแห่งชาติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการที่ตั้งไว้ การประสานงานของ หน่วยงานปฏิบัติ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเนื่องจากการประสานเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนภารกิจของ แต่ละหน่วยงานและส่งผลกระทบต่อผู้ที่ได้ผลประโยชน์จากนโยบาย ผู้วิจัยพบว่า มีการประสาน 4 ระดับ คือ การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การประสานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ กับผู้ปฏิบัติงาน การประสานภายในหน่วยงานปฏิบัติและผู้รับประโยชน์จากนโยบาย และการประสานภายในหน่วยงานปฏิบัติด้วยกัน โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. การประสานระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

การประสานระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การประสานระหว่าง การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นโยบายรับจำจำข้าว ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นอกจากนี้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้กำหนดหลักเกณฑ์ การดำเนินการตามโครงการ หน่วยงานปฏิบัติต้องยึดหลักการดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ตามระเบียบ ที่รองรับตามลำดับสายการบังคับบัญชา เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยในการประสานงานระหว่างส่วนกลางกับจังหวัดต่าง ๆ สะดวกที่สุดและเห็นภาพชัดเจน จะพบว่า

1.1 หนังสือราชการต่าง ๆ เพื่อดำเนินการสั่งการไปยังส่วนราชการทั่วประเทศ ซึ่งเป็นตัวกลางในการประสานระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบแนวทาง ในการปฏิบัติต่าง ๆ โดยหนังสือราชการมีหลายประเภท นอกจากนี้ยังพบว่า ทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีส่วนงานธุรการเพื่อประสานให้การดำเนินนโยบาย ดังกล่าวเต็มไปด้วยประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยในส่วนราชการพบว่ามีกรนำระบบ สำนักงานอิเล็กทรอนิกส์ (E-office) เข้ามามากับติดตามงานสารบรรณทุกประเภท

1.2 มีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาในการประสานงานระหว่างส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ซึ่งก็คือ ระบบ Video conference โดยคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้มอบหมายให้กรมการค้าภายใน สร้างศูนย์บริหารจัดการ โครงการรับจำจำสินค้าเกษตร ตามนโยบายรัฐบาล (Operation room) เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงาน ติดตาม ประเมิน

และรายงานผล รวมทั้งเฝ้าระวังและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ทั้งระบบทุกพื้นที่ทั่วประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลยังมีเป้าหมายให้เกษตรกรได้รับประโยชน์สูงสุด จากโครงการและเพื่อให้ข้อมูลที่มีถูกต้อง แม่นยำ และรวดเร็วในการบริหารจัดการ ศูนย์บริหารจัดการโครงการรับจำนำสินค้าเกษตร ได้แบ่งการทำงานออกเป็น 3 ห้อง ได้แก่ Operation room 1 จะมีการบันทึกข้อมูลราคาข้าวเปลือกรายวัน ปริมาณผลผลิต การขึ้นทะเบียนเกษตรกร จำนวน โรงสี/ ตลาดกลาง คลังกลางที่เข้าร่วมโครงการ และรายงานข้อมูล ปริมาณรับ จำนำรายวัน การสีแปรสภาพข้าวเปลือก ปริมาณข้าวสารในคลังกลาง Operation room 2 จะมีรายละเอียด ของแต่ละโรงสี/ ตลาดกลาง และคลังกลางที่เก็บข้าวสาร เพื่อใช้ในการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหา และ Control room ห้องวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากห้อง Operation room 1 และ Operation room 2 ในเชิงเปรียบเทียบและนำเสนอผู้บริหารเพื่อใช้ในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหา ใช้ในการบริหารจัดการ มอบหมายนโยบาย สั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาในระดับภาพรวมทั้งประเทศและระดับจังหวัด ด้วยระบบ Video conference

จากการดำเนินงาน พบว่า การติดตามข้อมูลผลการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบาย ข้าวแห่งชาติด้วยระบบด้วยระบบ Video conference มีข้อดีหลายส่วนเนื่องจากสามารถติดตาม ผลการดำเนินงานของแต่ละจังหวัดตลอดจนถามปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นนอกจากหนังสือ ราชการต่าง ๆ ที่ต้องรายงานหน่วยงานบังคับบัญชาปกติ นอกจากนี้ยังพบว่า ภายใต้ Operation room ยังเป็นศูนย์กลางของข้อมูลสารสนเทศในการจัดเก็บรวบรวม ประมวลผล ตลอดจน การวิเคราะห์ข้อมูลในมิติต่าง ๆ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานราชการอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติงาน พบว่า ข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีการนำเทคโนโลยีระบบอื่นเข้ามา ในการปฏิบัติงานนอกเหนือจาก Operation room ระบบ E-mail โทรศัพท์มือถือ และโปรแกรมคอมพิวเตอร์ต่างซึ่งทำให้การติดต่อประสานงานง่ายขึ้นระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ข้าราชการผู้นำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ (วิรัตน์ นามวงษา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556) กล่าวว่า ในการปฏิบัติงานมีการติดต่อสื่อสารหลายรูปแบบทั้งแบบที่เป็นทางการอาทิเช่น หนังสือราชการมีข้อดี คือ ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานแต่ละส่วนทราบแนวทางปฏิบัติที่ตรงกัน ในขณะที่วาทกรรมการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้าประยุกต์ในการทำงานก็มีประโยชน์หลายด้าน อาทิเช่น

1.2.1 การนำระบบ Video conference ทำให้การติดต่อสื่อสารเป็นไปอย่างรวดเร็ว ช่วยลดเวลาในการติดต่อสื่อสารระหว่างส่วนภูมิภาคกับส่วนกลาง ประหยัดค่าโทรศัพท์และยังช่วย เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานประโยชน์ในเรื่องความเร็วและเวลา

1.2.2 ลดปัญหาเรื่องระยะทาง ถึงแม้ว่าจะอยู่นอกออฟฟิศทำให้ไม่สามารถเดินทางมาสำนักงานในเวลาอันรวดเร็วได้เพียงมีอินเทอร์เน็ตก็สามารถเชื่อมโยงให้คุณสามารถทำงานเร่งด่วนนอกออฟฟิศได้ไม่จำกัดเวลาและสถานที่ ลดปัญหาเอกสาร และการสิ้นเปลืองกระดาษด้วยการที่สามารถส่งข้อมูลข่าวสารภายในสำนักงานถึงกันผ่านทางอีเมลล์หรือการแชร์ข้อมูลทำให้พนักงานสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายทราบข้อมูลข่าวสารโดยทั่วถึงกันโดยไม่ต้องส่งพิมพ์เอกสาร ให้สิ้นเปลืองทรัพยากร

1.2.3 ช่วยอำนวยความสะดวกด้วยระบบการจัดเก็บเอกสารเป็นหมวดหมู่ทำให้สามารถเรียกใช้เอกสารย้อนหลังได้ง่าย โดยใช้ระบบการค้นหาเอกสารซึ่งรวดเร็วและเป็นระเบียบกว่าการจัดเก็บเอกสารที่เป็นกระดาษทั้งยังช่วยลดเนื้อที่ในการจัดเก็บเอกสารอีกด้วย

1.2.4 บางองค์กรใช้ระบบการประมวลผลที่ทันสมัย ก็สามารถจัดประชุมกลุ่มทางโทรศัพท์ได้ทำให้ผู้ใช้งานมากกว่า 2 คน สามารถติดต่อสื่อสารผ่านโทรศัพท์ในเวลาเดียวกันหรือมากกว่านั้นอาจจัดประชุมทางไกลข้ามประเทศผ่านเสียงและจอภาพช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการสื่อสารของกลุ่มไม่เสียเวลาในการเดินทางมาประชุมในที่เดียวกัน

1.2.5 สามารถทำให้การนัดประชุมทำได้ง่ายด้วยการทำตารางนัดหมายการประชุมและส่งอีเมลล์นัดประชุมไปยังบุคคลที่ต้องการให้เข้าประชุมซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมสามารถตอบรับ และทุก ๆ คนสามารถรับทราบได้ในเวลาเดียวกันว่าใครสามารถเข้าประชุมได้และใครไม่สามารถเข้าประชุมได้บ้าง

จะเห็นได้ว่า ในการประสานงานระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากจะใช้หนังสือราชการในการติดต่อประสานงานเป็นหลักแล้วก็ตาม ยังพบว่า มีการใช้เทคโนโลยีในการประสานงานระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ผ่านการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีระบบ Video conference ในการติดตามและกำกับดูแลการรับจําเนาของแต่ละจังหวัดโดยจังหวัดสุรินทร์ พบว่าการค้าภายในจังหวัด คือ หน่วยงานหลักในการประสานงานระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและจังหวัดสุรินทร์ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน นอกจากนี้ยังมีการเทคโนโลยีส่วนบุคคลเพื่อประสานงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ อาทิเช่น Line, Facebook, E-mail และอื่น ๆ ในการประสานงานต่าง ๆ โดยเทคโนโลยีเหล่านี้มีผลต่อการติดต่อสื่อสารในปัจจุบันเป็นอย่างมาก

2. การประสานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน

หน่วยงานปฏิบัติมี 3 หน่วยงาน คือ กรมส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า หรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตร และธนาคารเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งพบว่า หน่วยงานปฏิบัติมีการปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกัน แต่มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

2.1 กรมส่งเสริมการเกษตร ทำหน้าที่ออกใบรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าวแต่ละชนิด อย่างไรก็ตามกรมส่งเสริมการเกษตรจะต้องทำหน้าที่ในการประสานให้ทุกจังหวัดดำเนินงานตามแผนกิจกรรมที่ได้วางไว้ โดยสำนักงานเกษตรจังหวัดต้องประสานงานสำนักงานเกษตรอำเภอทุกแห่ง ในการดำเนินงานดังกล่าว ผู้วิจัย พบว่า จังหวัดสุรินทร์ ได้บริหารจัดการขั้นตอนการลงทะเบียนเกษตรกร ดังนี้ ขั้นตอนตั้งแต่การประชาสัมพันธ์ก่อนการขึ้นทะเบียนรับขึ้นทะเบียน ตรวจสอบ ประชาคม ออกใบรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ซึ่งแต่ละขั้นตอน ผู้วิจัย พบว่า มีการประสานงานหลายระดับเพื่อให้การดำเนินงานตาม โครงการขับเคลื่อนไปตามระยะที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชาสูงสุดสามารถติดตามขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานปฏิบัติได้ด้วยเช่นเดียวกัน ผู้วิจัย พบว่า ในการประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของกรมส่งเสริมการเกษตร สำนักงานเกษตรจังหวัดสุรินทร์ สำนักงานเกษตรอำเภอและข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ในสำนักงานเกษตรอำเภอของกรมส่งเสริมการเกษตรมีหลายรูปแบบ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2.1.1 หนังสือราชการเพื่อชี้แจงขั้นตอนการปฏิบัติงาน แก่หน่วยงานปฏิบัติไปยังสำนักงานเกษตรอำเภอซึ่งเป็นส่วนราชการในกำกับ นอกจากนี้กรมส่งเสริมการเกษตร ได้จัดทำคู่มือการลงทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกพืชในแต่ละปีการผลิตซึ่งเป็นวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานการขึ้นทะเบียนการตรวจสอบ ตลอดจนการออกใบรับรองให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ซึ่งมีบางส่วนได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขแนวทางการดำเนินงานจากคู่มือการขึ้นทะเบียนพืชเศรษฐกิจที่ผ่านมา เพื่อเพิ่มความรัดกุมในการดำเนินงานเน้นให้การขึ้นทะเบียนมีประสิทธิภาพอย่างมีคุณภาพมากขึ้น โดยเพิ่มเงื่อนไขในการเข้าร่วมโครงการ เช่น เอกสารหลักฐานที่เกษตรกรจะต้องนำมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่ในการขึ้นทะเบียน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องตามความเป็นจริง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องศึกษา ทำความเข้าใจแนวทางการดำเนินงานในคู่มือนี้โดยละเอียด

2.1.2 จัดประชุมชี้แจงขั้นตอนการปฏิบัติงาน แก่ผู้ได้บังคับบัญชาทั้งในระดับสำนักงานเกษตรจังหวัดและสำนักงานเกษตรอำเภอเพื่อเตรียมความพร้อมในแต่ละปีการผลิต โดยมีการจัดประชุมที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ยังพบว่า สำนักงานเกษตรจังหวัดได้จัดประชุมร่วมกับสำนักงานเกษตรอำเภอเป็นประจำทุกเดือนเพื่อสร้างความเข้าใจในกระบวนการทำงานของแต่ละหน่วย

2.1.3 จัดทำแผนผังการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เพื่อความลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยประชาสัมพันธ์ไปยังสำนักงานเกษตรอำเภอ เกษตรจังหวัดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ เข้าใจถึงขั้นตอนการทำงานที่ถูกต้อง เนื่องจากในแต่ละปีมีการเปลี่ยนแปลง

หรือมีการเพิ่มมาตรการปฏิบัติที่รอบคอบเพื่อถ่วงการทุจริตและให้เกิดผลดีเกษตรกรและเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญมาปฏิบัติ

2.1.4 ได้มีการนำเทคโนโลยี Video conference เข้ามาในการประสานงาน โดยนำมาใช้เข้าประชุมชี้แจงการขึ้นทะเบียนและปรับปรุงทะเบียนเกษตรกร จำแนกกิจกรรมการเกษตรเป็นรายแปลง นอกจากนี้ยังพบว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ส่งสัยขั้นตอนการปฏิบัติยังสามารถดูวิดีโอย้อนหลัง ซึ่งกรมส่งเสริมการเกษตรได้รวบรวมแนวทางปฏิบัติของแต่ละปีการผลิตไว้เป็นหมวดหมู่

2.1.5 ได้จัดทำข่าวสารประชาสัมพันธ์ผ่านเว็บไซต์ www.surin.doae.go.th ถึงแนวทางการปฏิบัติงานและข่าวสารต่าง ๆ ที่น่าสนใจเพื่อสร้างความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเอง และประชาชนที่สนใจการดำเนินงานของกรมส่งเสริมการเกษตร นอกจากนี้ยังพบว่า เกษตรกรสามารถตรวจสอบข้อมูลการลงทะเบียนเกษตรกรของตนเองโดยใช้รหัสบัตรประชาชนผ่านเว็บไซต์ www.farmer.doae.go.th นอกจากนี้ กรมส่งเสริมการเกษตรในฐานะหน่วยงานหลัก ได้สร้างฐานข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพเกษตรกร โดยจัดทำเป็นศูนย์บริการองค์ความรู้ทางการเกษตร ซึ่งเกษตรกรสามารถใช้เทคโนโลยี อาทิเช่น อินเทอร์เน็ตเพื่อสืบค้นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพเกษตรกร ผ่านทางเว็บไซต์ของกรมส่งเสริมการเกษตร www.doae.go.th

จะเห็นได้ว่ากรมส่งเสริมการเกษตร โดยสำนักงานเกษตรจังหวัดสุรินทร์ ได้ดำเนินการประสานงานไปยังผู้ปฏิบัติงานของกรมส่งเสริมการเกษตร ทั้งในส่วน of สำนักงานเกษตรจังหวัดทุกแห่งทั่วประเทศ และสำนักงานเกษตรอำเภอภายใต้จังหวัดนั้น ๆ ซึ่งผู้วิจัย พบว่า มีการสื่อสารในรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น หนังสือราชการต่าง ๆ และไม่เป็นทางการ อาทิเช่น นำเทคโนโลยีสมัยเข้ามาในการติดต่อประสานงาน นอกจากนี้ยังพบว่า มีการลงพื้นที่เพิ่มเติมของข้าราชการระดับผู้บังคับบัญชา เพื่อชี้แจงขั้นตอนการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ๆ ต่าง ๆ ซึ่งสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและตรงกันของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

2.2 องค์การคลังสินค้า ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์กลุ่มข้าราชการที่ชำนาญมาปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ พบว่า องค์การคลังสินค้า เป็นหน่วยงานที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมารวมกัน โดยเฉพาะหน่วยรับฝากข้าวเปลือก ซึ่งประกอบไปด้วย เกษตรกรเจ้าของผลผลิต โรงสีที่เข้าร่วมโครงการ ข้าราชการ ตำรวจ ผู้แทนเกษตรกรและเจ้าหน้าที่คลังสินค้า ดังนั้น เจ้าหน้าที่ชำนาญมาปฏิบัติต้องมีความชัดเจนในการประสานงานและสามารถอธิบายขั้นตอนการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างความเข้าใจแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย (อนุพงษ์ คลองคลุ้ม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) ผู้วิจัย พบว่า คลังสินค้าจังหวัดสุรินทร์มีการประสานงานกับผู้ปฏิบัติงาน ดังนี้

2.2.1 หนังสือราชการ เพื่อชี้แจงขั้นตอนการปฏิบัติงาน ไปยังหน่วยรับฝากข้าวเปลือกในแต่ละอำเภอของจังหวัดสุรินทร์ นอกจากนี้ยังพบว่า คลังสินค้าได้จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานตามนโยบายรับจำนำข้าว ในแต่ละปีการผลิต ซึ่งเป็นวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละจุด หน่วยรับฝากข้าวเปลือก ส่วนงานนโยบาย ส่วนงานข้อมูลกลาง ซึ่งในแต่ละหน่วยจะมีเจ้าหน้าที่ประจุกและมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน

2.2.2 ได้จัดประชุมชี้แจงขั้นตอนการปฏิบัติงาน แก่ผู้ได้บังคับบัญชาแต่ละเขตพื้นที่หน่วยรับฝากข้าวเปลือก ส่วนงานนโยบาย ส่วนงานข้อมูลกลาง เพื่อเตรียมความพร้อมในแต่ละปีการผลิต โดยมีการจัดประชุมที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ยังพบว่า คลังสินค้าจังหวัดได้จัดประชุมร่วมกับเจ้าหน้าที่หน่วยรับฝากข้าวเปลือก ส่วนงานนโยบาย ส่วนงานข้อมูลกลาง เป็นประจำทุกเดือนเพื่อสร้างความเข้าใจในกระบวนการทำงานของแต่ละหน่วย

2.2.3 ได้จัดทำแผนผังการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เพื่อความลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยประชาสัมพันธ์ไปเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญมาปฏิบัติหน่วยรับฝากข้าวเปลือก ส่วนงานนโยบาย ส่วนงานข้อมูลกลาง เข้าใจถึงขั้นตอนการทำงานที่ถูกต้อง เนื่องจากในแต่ละปีมีการเปลี่ยนแปลงหรือมีการเพิ่มมาตรการปฏิบัติที่รอบคอบเพื่อป้องกันการทุจริต และให้เกิดผลดีเกษตรกรและเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญมาปฏิบัติ

2.2.4 ได้การนำเทคโนโลยี Video conference เข้ามาในการประสานงาน โดยนำเข้ามาเข้าประชุมชี้แจงแก่หน่วยรับฝากข้าวเปลือก ส่วนงานนโยบาย ส่วนงานข้อมูลกลาง เมื่อเจ้าหน้าที่ส่งสัยขั้นตอนการปฏิบัติยังสามารถดูวิดีโอย้อนหลัง

2.2.5 องค์การคลังสินค้าได้จัดทำข่าวสารประชาสัมพันธ์ผ่านเว็บไซต์ www.pwo.co.th ถึงแนวทางการปฏิบัติงานและข่าวสารต่าง ๆ ที่น่าสนใจเพื่อสร้างความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเองและประชาชนที่สนใจการดำเนินงานขององค์การคลังสินค้า จะเห็นได้ว่า องค์การคลังสินค้านี้มีการประสานงานทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คือ ในระดับจังหวัดและหน่วยรับฝากข้าวเปลือกเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติทราบแนวทางปฏิบัติที่ตรงกัน โดยมีวิธีการในการประสานงาน คือ รูปแบบที่เป็นทางการ คือ หนังสือราชการต่าง ๆ และไม่เป็นทางการ คือ เทคโนโลยีสมัยใหม่

2.3 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นหน่วยงานที่มีเกษตรกรในพื้นที่ที่รับผิดชอบ โดยมีจุดที่มีความพึงพอใจของเกษตรกร อย่างไรก็ตาม พบว่าเกษตรกรบางส่วนเป็นลูกค้ายึดเดิมของธนาคารและการเซ็นสัญญากู้เงินอื่น ๆ ประกอบ โดยผู้วิจัยสัมภาษณ์ข้าราชการที่ชำนาญมาสู่การปฏิบัติ (ณรงค์ งามพริ้ง, สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2556) ผู้วิจัย พบว่า ก่อนเซ็นสัญญาเพื่อรับเงินระหว่าง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์กับเกษตรกร

แต่ละราย ธนาคารมีการตรวจสอบหนี้สินของเกษตรกรต่อธนาคารและมีการสอบถามความสมัครใจของเกษตรกรในรายที่มีหนี้สินต่อการชำระหนี้ที่ค้างต่อธนาคาร ซึ่งหมายความว่า ธนาคารจะหักเงินจากรายได้จากการจำหน่ายเพื่อใช้หนี้ที่เกษตรกรบางรายมีภาระหนี้สินต่อธนาคาร โดยขั้นตอนดังกล่าวมีความสำคัญอย่างมากต่อความรู้สึกของเกษตรกร เพราะฉะนั้นเจ้าหน้าที่ผู้แนะนำนโยบายมาปฏิบัติจะต้องมีทักษะในการปฏิบัติ ทักษะในการสื่อสารกับเกษตรกรหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อไม่ให้เกิดการสื่อสารที่ผิดพลาดหรือตีความไปในทิศทางที่ไม่ถูกต้อง อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัย พบว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มีการประสานงานกับผู้ปฏิบัติงาน ดังนี้

2.3.1 หนังสือราชการ เพื่อชี้แจงขั้นตอนการปฏิบัติงาน ไปยังธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ในแต่ละอำเภอของจังหวัดสุรินทร์ นอกจากนี้ยังพบว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ได้จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานตามนโยบายรับจำนำข้าว ในแต่ละปีการผลิต ซึ่งเป็นวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ธนาคารแต่ละขั้นตอน

2.3.2 ได้จัดประชุมชี้แจงขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยพบว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มีการจัดประชุมสม่ำเสมอเนื่องจากธนาคารมีลูกค้าหลายประเภท โดยมีเป้าหมาย คือ เกษตรกร อย่างไรก็ตามยังพบว่า ลูกค้าของธนาคารบางส่วนประกอบอาชีพอิสระข้าราชการโดยตรงเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อลูกค้าทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมและเสมอภาค

2.3.3 มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาในการประสานงานเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานระหว่างธนาคารในสาขาต่าง ๆ และการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้แนะนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ ซึ่งสร้างความสะดวกสบายในการประสานงานเนื่องจากใช้ง่ายและมีราคาถูกซึ่งบุคลากรทุกคนในสำนักงานสามารถเข้าถึงเทคโนโลยีเหล่านี้

2.3.4 การลงพื้นที่เพิ่มเติมของผู้บังคับบัญชา เพื่อชี้แจงการทำงานและการตรวจสอบการทำงาน ตลอดจนขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละอำเภอ นอกจากนี้ยังพบว่า ในแต่ละอำเภอมิธนาคารสาขาเพื่อความสะดวกของเกษตรกรในการติดต่อประสานงาน

จะเห็นได้ว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มีการประสานงานทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คือ ในระดับจังหวัดและหน่วยรับฝากข้าวเปลือกเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติทราบแนวทางปฏิบัติที่ตรงกัน โดยมีวิธีการในการประสานงานคือ รูปแบบที่เป็นทางการ คือ หนังสือราชการต่าง ๆ และไม่เป็นทางการ คือ เทคโนโลยีสมัยใหม่ซึ่งมีส่วนช่วยให้การประสานงานมีความสะดวกสบายมากขึ้น

3. การประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติกับผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย ผลการศึกษา พบว่า นโยบายรับจำนำข้าว มีผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย คือ เกษตรกรและโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ ผู้ปฏิบัติงานประจำหน่วยงานปฏิบัติจะต้องทักยะ และการเรียนรู้อย่างรวดเร็วเพื่อให้การดำเนินงานตาม โครงการบรรลุเป้าหมาย ผู้วิจัย พบว่า มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติกับผลประโยชน์จากนโยบาย ดังนี้

3.1 กรมส่งเสริมการเกษตร จากการศึกษา พบว่า จากการสัมภาษณ์ข้าราชการ ที่น่านนโยบายในจังหวัดสุรินทร์ กรมส่งเสริมการเกษตร ได้ประสานงานกับเกษตรกรหลายรูปแบบ (สุรพงษ์ รักศิริ, สัมภาษณ์, 21 กันยายน 2556) ดังนี้ (1) การประสานงานอย่างเป็นทางการ คือ ทำเอกสารประชาสัมพันธ์ขั้นตอนการปฏิบัติงานทั้งในรูปแบบเอกสาร ซึ่งติดประกาศตามสถานที่ราชการทั่วไปที่ประชาชนมาติดต่อราชการ อาทิเช่น ที่ว่าการอำเภอ โรงพยาบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ศาลาประชาคมประจำหมู่บ้าน โดยได้กำหนดเป็นช่วงเวลา (2) ชี้แจงกระบวนการทำงาน ด้วยตนเองตามหมู่บ้านต่าง ๆ เพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่เกษตรกร เนื่องจากช่วงที่ผ่านเกษตรกร จะให้ความสำคัญกับการลงทะเบียนเกษตรกรมากขึ้นและมีการเดินทางเข้ามาสอบถามข้อมูลกับ เกษตรอำเภอมากขึ้น ทำให้มีความใกล้ชิดระหว่างข้าราชการที่น่านนโยบายมาปฏิบัติในขณะเดียวกัน เมื่อมีงานของชุมชน ข้าราชการที่น่านนโยบายมาสู่การปฏิบัติจะได้รับเชิญเพื่อเข้าร่วมกิจกรรมกับ ชุมชนเสมอทำให้มีโอกาส พบปะพูดคุยกับเกษตรกรเสมอ ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ แต่สามารถทำกิจกรรมร่วมกับชุมชนเป็นอย่างดี (เพิ่ม ศักดา, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) (3) สำนักงานเกษตรอำเภอได้จัดทำหนังสือราชการถึงผู้นำชุมชนและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ถึงขั้นตอนการปฏิบัติงานและการนัดหมายในแต่ละขั้นตอน นอกจากนี้ยังพบว่า ในการติดต่อ ประสานงานในการปฏิบัติงานมีการนำเทคโนโลยีเข้ามาในการประสานงาน อาทิเช่น Line, Facebook, E-mail และโทรศัพท์ เข้ามาในการติดต่อประสานงานผ่านผู้นำชุมชนซึ่งทำให้การติดต่อ ระหว่างเกษตรกรและเจ้าหน้าที่ภาครัฐมีความสะดวกสบายมากขึ้น

จะเห็นได้ว่า เกษตรกร คือ บุคคลต้นทางของโครงการ อย่างไรก็ตามการประสานงาน ระหว่างเกษตรกรกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ พบว่า ปัจจุบันเกษตรกรมีสมุดทะเบียนเกษตรกรใช้ในการ บันทึกข้อมูลประวัติการดำเนินกิจกรรมการเกษตรและข้อมูลที่มีการติดต่อและรับบริการต่าง ๆ จากหน่วยงานภาครัฐที่มีการจัดเก็บไว้ในสมุดทะเบียนเกษตรกรเพื่อเป็นหลักฐานอ้างอิงใช้อำนวย ความสะดวกในการติดต่อกับทางราชการ โดยมีการปรับปรุงฐานข้อมูลทะเบียนเกษตรกร รายครัวเรือนที่สมบูรณ์ ถูกต้อง และเป็นปัจจุบันให้มีมาตรฐานและใช้ประโยชน์ในการให้บริการ แก่เกษตรกรได้

3.2 คลังสินค้า ผลการศึกษา พบว่า ณ จุดรับจำหน่ายข้าวเปลือก คือ จุดที่มีความสำคัญ เพราะเป็นจุดที่รวมกันของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเกษตรกร คือ ต้นทางของนโยบายและผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย เพื่อให้เกษตรกรและโรงสีทราบแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ คลังสินค้าได้จัดทำเอกสารประชาสัมพันธ์ขั้นตอนการปฏิบัติงานทั้งในรูปแบบเอกสาร อาทิเช่น การจัดเตรียมเอกสารของเกษตรกร ณ จุดรับจำหน่ายข้าวเปลือก แนวทางปฏิบัติของโรงสี และการประสานงานของกลุ่มผู้สังเกตการณ์ ณ จุดรับจำหน่ายข้าวเปลือก ซึ่งตีพิมพ์ตามสถานที่ราชการทั่วไปที่ประชาชนมาติดต่อราชการ อาทิเช่น ที่ว่าการอำเภอ โรงพยาบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ศาลาประชาคมประจำหมู่บ้าน นอกจากนี้ยังพบว่า ในการติดต่อประสานงานในการปฏิบัติงานมีการนำเทคโนโลยีเข้ามาในการประสานงาน อาทิเช่น Line, Facebook, E-mail และ โทรศัพท์ เข้ามาในการติดต่อประสานงาน

3.3 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ผลการศึกษา พบว่าการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์กับเกษตรกร ผู้รับผลประโยชน์จากนโยบาย จากการสัมภาษณ์ข้าราชการที่นำนโยบายในจังหวัดสุรินทร์ พบว่า ในขั้นตอนปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ พบว่า ธนาคารเป็นจุดสุดท้ายที่สร้างความพึงพอใจให้แก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ เพื่อให้การดำเนินการโครงการบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ จ่ายเงินให้เกษตรกรภายใน 3 วันทำการ พบว่า ธ.ก.ส ได้จัดทำเอกสารประชาสัมพันธ์ขั้นตอนการปฏิบัติงานทั้งในรูปแบบเอกสาร อาทิเช่น การรับบัตรคิวเพื่อเซ็นสัญญาเนื่องจากมีเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจำนวนมากเพื่อความรวดเร็วในการทำงานเกษตรกรต้องจัดเตรียมเอกสารของเกษตรกร ณ จุดเซ็นสัญญา โดยมีการประชาสัมพันธ์โดยตีพิมพ์ตามสถานที่ราชการทั่วไปที่ประชาชนมาติดต่อราชการ อาทิเช่น จุดรับจำหน่ายข้าวเปลือกที่ว่าการอำเภอ โรงพยาบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ศาลาประชาคมประจำหมู่บ้าน นอกจากนี้ยังพบว่า ในการติดต่อประสานงานในการปฏิบัติงานมีการนำเทคโนโลยีเข้ามาในการประสานงาน อาทิเช่น Line, Facebook, E-mail และ โทรศัพท์ เข้ามาในการติดต่อประสานงาน

4. การประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติด้วยกัน

กรมส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยพบว่า มีความต่อเนื่องในการทำงาน และมีการส่งต่องานของหน่วยงานปฏิบัติ

4.1 กรมส่งเสริมการเกษตร จะต้องดำเนินการออกใบรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าวให้แก่เกษตรกรเพื่อที่เกษตรกรจะต้องนำไปเข้าร่วมโครงการ ณ จุดรับจำหน่ายข้าวเปลือกนอกจากนี้ยังพบว่า เกษตรกรต้องนำใบรับรองดังกล่าวไปสลักหลังว่าเป็นลูกค้าของ ธ.ก.ส. ซึ่งจะพบว่า

ในขั้นตอนมีการติดต่อประสานงานของหน่วยงานปฏิบัติ คือ กรมส่งเสริมการเกษตรและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) โดยเกษตรกรจะเป็นตัวหลักในการประสานงานด้วยตนเองหลังจากที่ได้รับใบรับรองจากกรมส่งเสริมการเกษตร ก่อนนำผลผลิตไปร่วมโครงการ

4.2 องค์การคลังสินค้า เมื่อเกษตรกรนำผลผลิตมาเข้าร่วมโครงการณจุดรับจำนำข้าวเปลือกหรือหน่วยรับฝากข้าวเปลือก โดยคลังสินค้าจะต้องออกใบรับฝากเปลือกให้แก่เกษตรกรภายใน 7 วันทำการ หลังจากรับฝากข้าวเปลือก หน่วยรับฝากต้องรายงานยอดรับฝากแต่ละวันผ่านระบบอินเตอร์เน็ตไปยังส่วนกลางทุกวันและจะต้องประสานงานให้เกษตรกรมารับใบประทวนเพื่อนำไปเซ็นสัญญากับ ธ.ก.ส. ซึ่งในขั้นตอนนี้ พบว่า คลังสินค้าได้ติดต่อประสานงานด้วยโทรศัพท์ไปยังเกษตรกรให้มารับใบประทวน

4.3 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ได้ติดต่อประสานงานไปยังคลังสินค้าเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของใบประทวนในแต่ละวัน นอกจากนี้ยังพบว่าในขั้นตอนเซ็นสัญญาเกษตรกรจะเป็นตัวหลักในการประสานงานเพื่อเซ็นสัญญากู้เงินกับธนาคาร โดยธนาคารบริหารจัดการผ่านบัตรคิวและมีการประสานงานผ่านผู้นำชุมชนถึงลำดับเลขที่บัตรคิวที่เกษตรกรได้รับเพื่อไปเซ็นสัญญา โดย ธ.ก.ส. จะต้องใช้ทักษะในการเจรจาประสานงานเพื่อให้ ธ.ก.ส. ได้รับชำระหนี้คืนบางส่วนจากเกษตรกร

จะเห็นได้ว่า การประสานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนนโยบายพบว่า มีการประสานหลายระดับ คือ (1) การประสานระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับกระทรวง กรม ที่สังกัดการบริหารราชการส่วนกลางมายังจังหวัดต่าง ๆ เพื่อให้ทราบทิศทางการทำงานของนโยบาย (2) การประสานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานซึ่งจะเห็นได้ว่าหน่วยงานปฏิบัติหลัก ๆ คือ กรมส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) (3) การประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติกับผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย ซึ่งก็คือการประสานงานกับชาวนาและโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ (4) การประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติด้วยกัน คือ ส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) โดยในการประสานงานดังกล่าว ผู้วิจัยพบว่า ในแต่ละส่วนมีการประสานงานทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ คือ หนังสือราชการ ซึ่งมีความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังพบว่า มีการติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ โดยใช้เทคโนโลยีในการประสานงานและรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ คือ มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาประยุกต์ใช้ในการทำงาน ซึ่งสะดวก รวดเร็ว และประหยัด และนอกจากนี้ผู้ปฏิบัติงานยังอาศัยความคุ้นเคยและความเป็นกันเองของผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับ ซึ่งพบว่า มีบทบาทอย่างมากต่อ

การประสานงาน

จะเห็นได้ว่าการประสานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติในการประสานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนนโยบาย พบว่า มีการประสานหลายระดับ คือ (1) การประสานระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับกระทรวง กรม ที่สังกัดการบริหารราชการส่วนกลางมายังจังหวัดต่าง ๆ เพื่อให้ทราบทิศทางการปฏิบัติงานของนโยบาย (2) การประสานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่งจะเห็นได้ว่าหน่วยงานปฏิบัติหลัก ๆ คือ กรมส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (3) การประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติกับผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย ซึ่งก็คือ การประสานงานกับชาวนาและโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ (4) การประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติด้วยกัน คือ ส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ โดยในการประสานงานดังกล่าว จากการสัมภาษณ์ข้าราชการผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ ผู้วิจัยพบว่า ในแต่ละส่วนมีการประสานงานทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ คือ หนังสือราชการ ซึ่งมีความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังพบว่า มีการติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ โดยใช้เทคโนโลยีในการประสานงานและรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ คือ มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาประยุกต์ใช้ในการทำงานซึ่งสะดวก รวดเร็วและประหยัด และนอกจากนี้ ผู้ปฏิบัติงานยังอาศัยความคุ้นเคยและความเป็นกันเองของผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับ ซึ่งพบว่า มีบทบาทอย่างมากต่อการประสานงานในแต่ละระดับและจากภาพรวมทั้งหมด พบว่า จังหวัดสุรินทร์ไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติการประสานงานเนื่องจากการติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ อาทิเช่น โทรศัพท์ โปรแกรมคอมพิวเตอร์ต่าง ๆ และเป็นทางการ อาทิเช่น หนังสือราชการต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

การนิเทศและการติดตามประเมินผล

จากการศึกษาข้อมูล เอกสารต่าง ๆ จากหนังสือ บทความ กฎหมาย กฎระเบียบ หนังสือสั่งการของทางราชการ เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า นโยบายรับจำนำข้าวการการค้ากับดูแลอย่างเข้มงวดทุกจุดตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ โดยหน้าที่กำกับดูแลจะตกอยู่ภายใต้กระทรวง 3 กระทรวงหลัก ๆ คือ กระทรวงมหาดไทยกำกับดูแลการทำงานของคณะอนุกรรมการ ระดับจังหวัดอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะการออกหนังสือรับรองเกษตรกรกรทำให้บริการเกษตรกร ณ จุดรับจำนำการเก็บรักษาข้าวเปลือกของโรงสีและการเก็บรักษาข้าวสารในคลังกลาง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำกับดูแลการออกหนังสือรับรองเกษตรกรโดยต้องออกหนังสือรับรองให้ตรงตามข้อเท็จจริง ทั้งรายชื่อเกษตรกร พื้นที่เพาะปลูก ชนิด และปริมาณผลผลิตข้าว โดยต้องกำหนดผู้รับผิดชอบในการออกหนังสือรับรองไว้อย่างชัดเจน คณะทำงานหรือหน่วยงาน

ปฏิบัติการพิเศษ ประกอบด้วย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อประสานงาน และตรวจสอบ การดำเนินการ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล โดยกำหนดขอบเขต การปฏิบัติการตรวจสอบให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ที่มีจุดรับจำนำและคลังกลางและให้รวมถึง การตรวจสอบคุณภาพข้าวสารของชุดตรวจสอบข้าวกรมการค้าต่างประเทศด้วย ซึ่งผู้วิจัย ของนำเสนอการนิเทศและการติดตามประเมินผล ของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องตามลำดับตามนี้ ระดับหน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่ คือ กรมส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า และธนาคาร เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (วิรัตน์ นามวงษา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556; อนุพงษ์ คลองคลุ้ม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556; ธนกฤต แสงหิรัญ, สัมภาษณ์, 26 กันยายน 2556)

1. กรมส่งเสริมการเกษตร จากการศึกษา พบว่า ในขั้นตอนนี้เป็นหน้าที่ของ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการกำกับดูแลการออกหนังสือรับรองเกษตรกร โดยต้อง ออกหนังสือรับรองให้ตรงตามข้อเท็จจริง ทั้งรายชื่อเกษตรกรพื้นที่เพาะปลูกชนิดและปริมาณ ผลผลิตข้าว โดยต้องกำหนดผู้รับผิดชอบในการออกหนังสือรับรองไว้อย่างชัดเจน การลงทะเบียน เกษตรกรเป็นจุดเริ่มต้นของโครงการเนื่องจากเป็นเงื่อนไขสำคัญของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัย พบว่า ในการกำกับและติดตามผลการดำเนินงานการออกใบรับรองเกษตรกร ผู้ปลูกข้าว ของกรมส่งเสริมการเกษตรมีหลายระดับ ดังนี้

1.1 คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด เป็นคณะกรรมการ กำกับดูแลที่มีบทบาทอย่างมากในการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ โดยพบว่า มีการตรวจสอบ อย่างจริงจังและลงพื้นที่เป็นระยะเพื่อป้องกันการทุจริตที่อาจขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่า การค้าภายใน จังหวัดได้ลงพื้นที่อย่างสม่ำเสมอร่วมกับเกษตรจังหวัดสุรินทร์และอนุกรรมการท่านอื่น ๆ นอกจากนี้ยังมีการประชุมของคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำร่วมกันเพื่อติดตาม ความคืบหน้าผลการดำเนินงานตั้งเริ่มปีการผลิต ซึ่งถือเป็นคณะอนุกรรมการที่มีบทบาทอย่างมาก ในการนิเทศและการติดตามประเมินผล

1.2 หัวหน้าส่วนราชการของจังหวัดทำหน้าที่นิเทศและการติดตามประเมินผล คือ เกษตรจังหวัดและ เกษตรอำเภอ ซึ่งต้องคอยติดตามผลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่เพื่อป้องกันการ ทุจริตที่อาจเกิดขึ้นของเกษตรกรในขั้นตอนดังกล่าวในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

1.3 คณะกรรมการตรวจสอบ โดยในทุกตำบลมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ การขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกพืชเศรษฐกิจระดับตำบล เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามข้าราชการผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ (ไพสิฐ เกตุสถิตย์, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2556) กล่าวว่า ในการตรวจสอบข้อมูลการเพาะปลูกของเกษตรกร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานชุดดังกล่าว จะต้องเพิ่มมาตรการในการทำงานอย่างเข้มงวดเพื่อป้องกันการทุจริต อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัย พบว่า

ภาครัฐมีบทบาทเกี่ยวข้องกับเกษตรกรในกรณีที่เกิดการแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จ คือ (1) ขั้นตอนหลังการออกไปรับรอง ยกเลิกการเข้าร่วม โครงการของเกษตรกรผู้ขึ้นทะเบียนและเกษตรกรผู้รับรอง 1 รอบปีการเพาะปลูก และดำเนินคดีตามกฎหมายตามชั้นความผิด และ (2) ขั้นตอนการรับเงินแล้ว ยกเลิกการเข้าร่วมโครงการ ตัดสิทธิ์การเข้าร่วมโครงการของเกษตรกรผู้ขึ้นทะเบียน 3 รอบปีการผลิต เกษตรกรผู้รับรองข้อมูล 1 รอบปีการผลิต พร้อมทั้งดำเนินคดีตามกฎหมายแก่เกษตรกรผู้ขึ้นทะเบียนและผู้ขึ้นทะเบียนและผู้รับรองข้อมูลตามชั้นความผิด

2. องค์การคลังสินค้า จากการศึกษา พบว่า องค์การคลังสินค้า มีหน้าที่หลัก ๆ คือ รับสมัคร โรงสีเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรโดยออกไปประทวนให้แก่เกษตรกรภายใน 3 วัน จากบทบาทหน้าดังกล่าว ผู้วิจัย พบว่า ในการทำงานของคลังสินค้ามีการกำกับดูแลหลายระดับ ดังนี้

2.1 หัวหน้าส่วนงานของคลังสินค้ามีหน้าที่แต่ละส่วน คือ หน่วยรับฝากข้าวเปลือกสำนักงานพื้นที่ และสำนักงานส่วนกลาง เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ อย่างไรก็ตามในแต่ละจังหวัด ซึ่งเรียกว่า ผู้ประสานงานคลังทำหน้าที่ในการประสานงานเพื่อการดำเนินงานนโยบายเป็นไปอย่างไม่สะดุด

2.2 คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดปฏิบัติ จะต้องติดตามการปฏิบัติงานโดยของคลังสินค้าจะต้องจัดให้มีจุดรับจำนำให้เพียงพอกับความต้องการของเกษตรกรและเข้มงวดกวดขันรวมทั้งวางระบบการตรวจสอบการรับจำนำเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกรและให้สามารถป้องกันการรั่วไหลได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันการทุจริตที่เกิดขึ้น โดยในแต่ละจุด มีการกำกับดูแลอย่างเข้มงวด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.2.1 จุดที่ 1 การยื่นเอกสารรับจำนำ เมื่อเกษตรกรแจ้งความจำนงเข้าร่วมโครงการ เจ้าหน้าที่ผู้ช่วย อคส./ อ.ต.ก. ตรวจสอบเอกสาร สำเนาบัตรประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน ใบรับรองเกษตรกรตัวจริง อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในจุดนี้พบว่า มีการกำกับดูแลโดยตัวเกษตรกร และหัวหน้าหน่วยประจำจุดรับจำนำ

2.2.2 จุดที่ 2 การตรวจสอบคุณภาพข้าวในจุดนี้นับว่าได้รับความสนใจอย่างมาก เนื่องจากเป็นจุดที่ตัวแทนโรงสีที่เข้าร่วมโครงการต้องเข้ามา วัดความชื้นข้าวเปลือกเฉลี่ย 3 ครั้ง วัดสิ่งเจือปน วัดกรัมข้าว กรณีเป็นข้าวหอมมะลิ ข้าวหอมจังหวัด ข้าวปทุมธานี 1 และข้าวเหนียว ในจุดนี้พบว่า กำกับดูแลโดยเกษตรกรเจ้าของข้าวเปลือกเจ้าหน้าที่ผู้ช่วย อคส./ อ.ต.ก. ประจำจุด หัวหน้าหน่วยประจำจุด รับจำนำ ข้าราชการประจำจุดรับจำนำ ตัวแทนเกษตรกรประจำจุดรับจำนำเจ้าหน้าที่ตำรวจประจำจุดรับจำนำ

2.2.3 จุดที่ 3 การชั่งน้ำหนักเมื่อตัวแทนโรงสีดำเนินการชั่งน้ำหนักถนอมข้าวเปลือก และชั่งน้ำหนักถนอมข้าวเปลือกเพื่อหาน้ำหนักข้าว ในจุดนี้พบว่า กำกับดูแลโดยเกษตรกรเจ้าของข้าวเปลือก เจ้าหน้าที่ผู้ช่วย อคส./ อ.ต.ก. ประจำจุด หัวหน้าหน่วยประจำจุดรับจํา นำข้าราชการประจำจุดรับจํา นำ ตัวแทนเกษตรกรกรประจำจุดรับจํา นำ เจ้าหน้าที่ตำรวจประจำจุดรับจํา

2.2.4 จุดที่ 4 การออกใบรับฝากและใบประทวนสินค้า เจ้าหน้าที่ผู้ช่วย อคส./ อ.ต.ก. จะทำหน้าที่คำนวณปริมาณและวงเงินที่ได้รับตามโครงการและหัวหน้าหน่วยประจำจุดรับจํา นำ ทำหน้าที่ออกใบรับฝากสินค้าออกใบประทวนสินค้า กำกับดูแลโดยเกษตรกรเจ้าของข้าวเปลือก ตัวแทนเกษตรกรกรประจำจุดรับจํา นำ ข้าราชการประจำจุดรับจํา นำ

2.3 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จากการศึกษา พบว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีหน้าที่หลัก คือ จัดทำสัญญาและจ่ายเงินภายใน 3 วันทำการ โดยผู้วิจัย พบว่า เนื่องจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรมานานทำให้ไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติยกเว้น คือ การจ่ายเงินให้เกษตรกรภายใน 3 ทำการที่คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติกำหนด เนื่องจากมีปัญหาเรื่องงบประมาณจากการดำเนินการเบิกจ่ายของรัฐบาล อย่างไรก็ตามในแต่ละปีการผลิตมีการนิเทศงานและติดตามผลการปฏิบัติจากหน่วยงานหลายระดับ

2.3.1 ผู้บริหารของธนาคาร ซึ่งมีทุกระดับโดยในระดับอำเภอและระดับจังหวัด เรียกผู้จัดการธนาคาร ซึ่งมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน โดยมีการประชุมเพื่อชี้แจงความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานสม่ำเสมอเพื่อให้เกษตรกรได้รับประโยชน์สูงสุดจากนโยบาย

2.3.2 คณะกรรมการกำกับดูแลการรับจํา ระดับจังหวัด ซึ่งมีการประชุมสม่ำเสมอเพื่อติดตามความก้าวหน้าของการทำงานในแต่ละส่วน ซึ่งพบว่า มีการลงพื้นที่เพื่อติดตามและตรวจสอบตลอดจนสร้างขวัญและกำลังใจของบุคลากรที่เกี่ยวข้องและสร้างความมั่นใจแก่เกษตรกรในพื้นที่

จะเห็นได้ว่าการนิเทศและการติดตามประเมินผลนโยบายรับจํา นำ ข้าวของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีการกำกับดูแลอย่างเข้มงวดทุกจุดตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ โดยหน้าที่กำกับดูแลจะตกอยู่ภายใต้กระทรวงหลัก ๆ คือ กระทรวงมหาดไทยกำกับดูแลการทำงานของคณะกรรมการ ฯ ระดับจังหวัดอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะการออกหนังสือรับรองเกษตรกรกรให้บริการเกษตรกร ณ จุดรับจํา นำ การเก็บรักษาข้าวเปลือกของโรงสีและการเก็บรักษาข้าวสารในคลังกลาง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำกับดูแลการออกหนังสือรับรองเกษตรกร โดยต้องออกหนังสือรับรองให้ตรงตามข้อเท็จจริงทั้งรายชื่อเกษตรกรพื้นที่เพาะปลูกชนิด

และปริมาณผลผลิตข้าว โดยต้องกำหนดผู้รับผิดชอบในการออกหนังสือรับรองไว้อย่างชัดเจน คณะทำงานหรือหน่วยงานปฏิบัติการพิเศษประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเจ้าพนักงาน ตำรวจเพื่อประสานงานและตรวจสอบการดำเนินการ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล โดยกำหนดขอบเขตการปฏิบัติการตรวจสอบให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ ที่มีจุดรับจำนำและคลังกลาง และให้รวมถึงการตรวจสอบคุณภาพข้าวสารของชุดตรวจสอบข้าวกรมการค้าต่างประเทศด้วย

นอกจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลผลการปฏิบัติงานในแต่ละช่วงแล้ว ผู้วิจัย พบว่า มีอีกหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในภาพรวม ซึ่งมีทั้งหน่วยงานราชการและองค์กรเอกชนและภาคประชาชน ดังนี้ กรมบัญชีในฐานะหน่วยงานภาครัฐ โดยข้าราชการผู้ชำนาญการปฏิบัติกล่าวว่า (วิรัตน์ นามวงษา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556) กรมบัญชีกลางเป็นหน่วยงานงบประมาณ ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่าย ตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ โดยมีหนังสือราชการถึงหน่วยงานปฏิบัติที่รับการจัดสรร งบประมาณในการตรวจสอบ ควบคุมการใช้งบประมาณต่าง ๆ ตัวแทนเกษตรกร (ชนพร สุภนาม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) กล่าวว่า ภาคประชาชน ได้แก่ กลุ่มเกษตรกรต่าง ๆ อาทิเช่น สภาเกษตรกรของแต่ละจังหวัดจึงทำหน้าที่ในการปกป้องดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มเกษตรกร โดยทุกจุดรับจำนำจะปรากฏว่ามีตัวแทนเกษตรกรที่ทำหน้าที่อย่างแข็งขันในการปกป้อง ผลประโยชน์ของเกษตรกรบางครั้งที่ทำหน้าที่ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกร

จะเห็นได้ว่า ในการศึกษากระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนำนโยบายรับจำนำข้าว ไปปฏิบัติของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่ในการศึกษา คือ จังหวัดสุรินทร์ โดยโดยผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาออกเป็น 4 ประการ คือ การแปลงนโยบาย หรือถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ การบริหารจัดการในหน่วยงานปฏิบัติ การประสานงานระหว่าง หน่วยงานปฏิบัติ การนิเทศและการติดตามประเมินผล โดยสามารถสรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้

การแปลงนโยบายหรือการถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ จากการศึกษา พบว่า การนำนโยบาย รับจำนำข้าวเปลือกมาสู่การปฏิบัติของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นั้น ในขั้นตอน การแปลงนโยบาย/ ถ่ายทอดสู่การปฏิบัติมีกระบวนการอยู่ 2 ขั้นตอนหลัก ๆ คือ (1) การแปลง นโยบาย และ (2) การถ่ายทอดนโยบายสู่หน่วยงานการปฏิบัติ การบริหารจัดการในหน่วยงาน ปฏิบัติ จากการศึกษา พบว่า หลังจากที่มีการแปลงนโยบายมาสู่การปฏิบัติทั้งในระดับส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเป็นที่เรียบร้อยแล้ว หน่วยงานปฏิบัติในแต่ละจังหวัด คือ กรมส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า/ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร (อคส./ อ.ต.ก.) และธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์ (ช.ก.ส.) โดยหน่วยงานปฏิบัติทั้งสาม ได้บริหารจัดการภารกิจที่ได้รับมอบหมาย จากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติโดยระดมสรรพกำลังที่มีอยู่องค์กรเพื่อให้บรรลุ

วัตถุประสงค์ของโครงการ การประสานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ จากการศึกษา พบว่าในการประสานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนนโยบาย พบว่า มีการประสานหลายระดับ คือ (1) การประสานระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (2) การประสานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่งจะเห็นได้ว่าหน่วยงานปฏิบัติหลัก ๆ คือ กรมส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (3) การประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติกับผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย และ (4) การประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติและหน่วยงานปฏิบัติด้วยกัน การนิเทศและการติดตามประเมินผล ผลการศึกษา พบว่า นโยบายรับจํานำข้าวมีการกำกับดูแลอย่างเข้มงวดทุกจุดตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ โดยหน้าที่กำกับดูแลจะตกอยู่ภายใต้กระทรวง 3 กระทรวงหลัก ๆ คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และ คณะทำงานหรือหน่วยงานปฏิบัติการพิเศษ และจากการสำรวจความคิดเห็นของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ พบว่า ในภาพรวมของกลุ่มตัวอย่างด้านกระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนํานโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ มีระดับความพึงพอใจ อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.81 (SD = 0.94) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนํานโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์

ตารางที่ 23 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ของความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนํานโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์

ด้านกระบวนการและ ระเบียบปฏิบัติในการนํานโยบายรับจํานำข้าว ไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์	ระดับความเห็น					\bar{X}	SD	แปลผล
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	เห็นด้วย ปานกลาง	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง			
10. หน่วยงานที่รับผิดชอบ มีการประชาสัมพันธ์ โครงการรับจํานำ ข้าวเปลือก ๆ อย่างทั่วถึง เกษตรกรมีความเข้าใจ ชัดเจน	79 (19.8)	215 (53.8)	80 (20.0)	19 (4.8)	7 (1.8)	3.85	0.86	มาก

ตารางที่ 23 (ต่อ)

ด้านกระบวนการและ ระเบียบปฏิบัติในการนำ นโยบายรับจำนำข้าว ไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์	ระดับความเห็น					\bar{X}	SD	แปลผล
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	เห็นด้วย ปานกลาง	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง			
11. การออกหนังสือ รับรองเกษตรกรจาก กรมส่งเสริมการเกษตร มีความสะดวก รวดเร็ว และเป็นไปตามเกณฑ์	69 (17.3)	145 (36.3)	140 (35.0)	41 (10.3)	5 (1.3)	3.58	0.93	มาก
12. การทำประชาคม โครงการรับจำนำ ช่วยให้ท่านมีความเข้าใจ โครงการมากขึ้น	107 (26.8)	163 (40.8)	100 (25.0)	21 (5.3)	9 (2.3)	3.85	0.95	มาก
13. การกำหนดให้ เกษตรกรที่จะเข้าร่วม โครงการต้องเข้าร่วม เวทีประชาคมมี ความเหมาะสม	71 (17.8)	130 (32.5)	104 (26.0)	45 (11.3)	50 (12.5)	3.32	1.25	ปานกลาง
14. จุดรับจำนำข้าวเปลือก ของโครงการมี ความสะดวกและเพียงพอ ต่อการให้บริการกับ เกษตรกร	78 (19.5)	179 (44.8)	121 (30.3)	20 (5.0)	2 (0.5)	3.78	0.83	มาก
15. การออกไปประทวน ของ อ.ค.ส. และ อ.ต.ก. มีความสะดวกรวดเร็ว ภายใน 3 วันทำการ	72 (18.0)	1162 (40.5)	135 (33.8)	25 (6.3)	6 (1.5)	3.67	0.89	มาก
16. ณ จุดรับจำนำข้าวเปลือก ควรมีตัวแทนจากภาครัฐ และเอกชนเข้าร่วม สังเกตการณ์ทุกครั้ง	91 (22.8)	139 (34.8)	129 (32.3)	27 (6.8)	14 (3.5)	3.67	1.01	มาก

ตารางที่ 23 (ต่อ)

ด้านกระบวนการและ ระเบียบปฏิบัติในการนำ นโยบายรับจำนำข้าว ไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์	ระดับความเห็น					\bar{X}	SD	แปลผล
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	เห็นด้วย ปานกลาง	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง			
17. ณ จุดรับจำนำ ข้าวเปลือกควรมีเจ้าหน้าที่ ตำรวจเป็นตัวแทน ข้าราชการส่วนกลาง อยู่ประจำจุดทุกครั้ง	101 (25.3)	157 (39.3)	120 (30.0)	21 (5.3)	1 (0.3)	3.84	0.87	มาก
18. ณ จุดรับจำนำ ข้าวเปลือกมีสื่อมวลชน เข้าร่วมสังเกตการณ์ ทุกครั้ง	139 (34.8)	120 (30.0)	85 (21.3)	45 (11.3)	11 (2.8)	3.83	1.10	มาก
19. หากเกิดกรณี เกษตรกรแจ้งข้อมูล อันเป็นเท็จเกี่ยวกับพื้นที่ เพาะปลูก เจ้าหน้าที่ ไม่ควรรับขึ้นทะเบียน เกษตรกรรายนั้นอีก	187 (46.8)	147 (36.8)	57 (14.3)	8 (2.0)	1 (0.3)	4.28	0.80	มาก
20. หากเกิดกรณีเกษตรกร แจ้งข้อมูลเท็จหลังขั้นตอน ออกใบรับรองทะเบียน เกษตรกร จะต้องยกเลิก การเข้าร่วมโครงการ ของเกษตรกรผู้ขึ้นทะเบียน และเกษตรกรผู้รับรอง หนึ่งรอบปี เพาะปลูก และดำเนินคดีตามกฎหมาย ตามชั้นความผิด	183 (45.8)	129 (32.3)	79 (19.8)	8 (2.0)	1 (0.3)	4.21	0.85	มาก
	รวม					3.81	0.94	มาก

จากตารางที่ 23 พบว่า ในภาพรวมของกลุ่มตัวอย่างด้านกระบวนการและระเบียบปฏิบัติ ในการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ มีระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.81 (SD = 0.94) เมื่อพิจารณาในรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

หน่วยงานที่รับผิดชอบมีการประชาสัมพันธ์โครงการรับจํานำข้าวเปลือก ๑ อย่างทั่วถึง เกษตรกรมีความเข้าใจชัดเจนอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.85 (SD = 0.86)

การออกหนังสือรับรองเกษตรกรจากกรมส่งเสริมการเกษตรมีความสะดวก รวดเร็ว และเป็นไปตามเกณฑ์อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.58 (SD = 0.93)

การทำประชาคมโครงการรับจํานำช่วยให้ท่านมีความเข้าใจโครงการมากขึ้น อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.85 (SD = 0.95)

การกำหนดให้เกษตรกรที่จะเข้าร่วมโครงการต้องเข้าร่วมเวทีประชาคมมีความเหมาะสม ระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 3.32 (SD = 1.25)

จุดรับจํานำข้าวเปลือกของโครงการมีความสะดวกและเพียงพอ ต่อการให้บริการ กับเกษตรกรอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.78 (SD = 0.83)

การออกไปประทวนของ อคส. และ อ.ต.ก. มีความสะดวกรวดเร็ว และเกษตรกร ได้รับใบประทวน ภายใน 3 วันทำการ อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.67 (SD = 0.89)

ณ จุดรับจํานำข้าวเปลือกควรมีตัวแทนจากภาครัฐและเอกชนเข้าร่วมสังเกตการณ์ทุกครั้งอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.67 (SD = 1.01)

ณ จุดรับจํานำข้าวเปลือกควรมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นตัวแทนข้าราชการส่วนกลาง อยู่ประจำจุดทุกครั้งอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.84 (SD = 0.87)

ณ จุดรับจํานำข้าวเปลือกควรมีสื่อมวลชนเข้าร่วมสังเกตการณ์ทุกครั้งอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.83 (SD = 1.10)

หากเกิดกรณีเกษตรกรแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จเกี่ยวกับพื้นที่ เพาะปลูก เจ้าหน้าที่ ไม่ควรรับขึ้นทะเบียนเกษตรกรรายนั้นอีกอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 4.28 (SD = 0.80)

หากเกิดกรณีเกษตรกรแจ้งข้อมูลเท็จหลังขั้นตอนออกไปรับรองทะเบียนเกษตรกร จะต้องยกเลิกการเข้าร่วมโครงการของเกษตรกรผู้ขึ้นทะเบียนและเกษตรกรผู้รับรองหนึ่งรอบปี เพาะปลูกและดำเนินคดีตามกฎหมายตามชั้นความผิดอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 4.21 (SD = 0.85)

ตอนที่ 4 ผลของการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์

ผลผลิต

จังหวัดสุรินทร์ มีลำดับการพัฒนาทางประวัติศาสตร์อย่างค่อยเป็นค่อยไป ทั้งทางด้านการปกครอง สังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมอย่างต่อเนื่อง จากการตั้งบ้านเรือนที่มีวิถีชีวิตอย่างเรียบง่ายในอดีต มาเป็นวิถีชีวิตที่สลับซับซ้อนอย่างในปัจจุบัน โดยเฉพาะการสะท้อนความเคลื่อนไหวของผู้คนที่มีความสัมพันธ์ต่อกันอยู่ตลอดเวลา อันเป็นลักษณะโดดเด่นของผู้คนชาวจังหวัดสุรินทร์ โดยจังหวัดสุรินทร์ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีเนื้อที่ประมาณ 8,124.056 ตารางกิโลเมตร (ประมาณ 5,077,535 ไร่) ห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 450 กิโลเมตร ทิศเหนือ ติดต่อกับจังหวัดร้อยเอ็ดและจังหวัดมหาสารคาม ทิศตะวันออก ติดต่อกับจังหวัดศรีสะเกษ ทิศตะวันตก ติดต่อกับจังหวัดบุรีรัมย์ ทิศใต้ ติดต่อกับจังหวัดอุดรรัมย์ ราชอาณาจักรกัมพูชา ในพื้นที่ 4 อำเภอ คือ บัวเชด สังขะ กาบเชิง และพนมดงรัก ความยาวตลอดแนวชายแดนประมาณ 90 กิโลเมตร

โดยแบ่งเขตการปกครองเป็น 17 อำเภอ 158 ตำบล 2,119 หมู่บ้าน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 173 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล จำนวน 24 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 147 แห่ง มีประชากรรวม 1,381,761 คน (ตามประกาศกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2553) แบ่งเป็นชาย 691,425 คน เป็นหญิง 690,336 คน จำนวนครัวเรือน 214,066 ครัวเรือน ซึ่งจำนวนประชากรดังกล่าว นับได้ว่าเป็นจังหวัดที่มีจำนวนประชากรอันดับที่ 11 และมีพื้นที่กว้างเป็นอันดับที่ 24 ของประเทศ นอกจากนี้จากรายงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2553 จังหวัดสุรินทร์ มีมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัด (GPP) ตามราคาประจำปี 55,529 ล้านบาท มูลค่าผลิตภัณฑ์ต่อหัว (Per capita GPP) 38,681 บาท จัดเป็นอันดับที่ 73 ของประเทศและเป็นอันดับที่ 16 ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดสุรินทร์ยังคงประกอบอาชีพทางการเกษตรกรรม มีการทำนาข้าวเจ้า ทำสวน และเพาะปลูกพืชไร่ชนิดต่าง ๆ เช่น มันสำปะหลัง อ้อย โรงงาน ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ยางพารา อาชีพที่สำคัญรองลงมา คือ การเลี้ยงไหม

นอกจากนี้ยังพบว่า จังหวัดสุรินทร์มีพื้นที่ทำการเกษตรทั้งหมด 3,845,723 ไร่ ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เพาะปลูกข้าวนาปี รองลงมา ได้แก่ มันสำปะหลัง อ้อย และยางพารา ปี พ.ศ. 2556 พื้นที่ทำการเกษตรของจังหวัด มีรายละเอียด ดังนี้ (1) พื้นที่ปลูกข้าวนาปี จำนวน 3,289,878 ไร่ (2) พื้นที่ปลูกข้าวนาปรัง จำนวน 88,027 ไร่ (3) พื้นที่ปลูกพืชไร่ จำนวน 351,146 ไร่ (4) พื้นที่ปลูกพืชผัก จำนวน 7,443 ไร่ (5) พื้นที่ปลูกไม้ผล จำนวน 4,387 ไร่ (6) พื้นที่ปลูกไม้ยืนต้น จำนวน 251,827 ไร่ (7) พื้นที่ปลูกไม้ดอก/ไม้ประดับ จำนวน 85 ไร่ (8) พื้นที่ปลูกหญ้าเลี้ยงสัตว์ จำนวน 15,921 ไร่

(9) พื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ จำนวน 11,414 ไร่ (สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดสุรินทร์, 2556)

โดยมีข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจหลักของจังหวัดสุรินทร์ พันธุ์ข้าวที่ปลูกส่วนใหญ่ ได้แก่ กข.15 และขาวดอกมะลิ 105 เริ่มฤดูกาลหว่านข้าวแห่งในช่วงปลายเดือนเมษายน-เดือนกรกฎาคม และผลผลิตออกสู่ตลาดประมาณช่วงเดือนพฤศจิกายน-กุมภาพันธ์ ซึ่งผู้วิจัย พบว่า จังหวัดสุรินทร์ มีปัญหาทางด้านต้นทุนการผลิตสูง เนื่องจากการใช้พันธุ์ข้าว และปุ๋ยในปริมาณสูง นอกจากนี้ ความอุดมสมบูรณ์ของดินต่ำเนื่องจากใช้ปุ๋ยเคมีมานานส่งผลต่อคุณภาพของดิน และประสบปัญหาภัยธรรมชาติ ได้แก่ ฝนทิ้งช่วง ภัยแล้งและอุทกภัย ทำให้ผลผลิตข้าวมีคุณภาพต่ำและมีสิ่งปลอมปนในข้าวสาร เช่น ข้าวแดง เมล็ดวัชพืช เป็นต้น จากปัญหาดังกล่าว พบว่า ภาครัฐมีนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรหลายแนวทาง คือ ส่งเสริมการใช้เมล็ดพันธุ์ดีเพาะปลูก และควรเปลี่ยนพันธุ์ข้าวทุก 2-3 ปี ส่งเสริมการปรับปรุงบำรุงดิน ส่งเสริมใช้เมล็ดพันธุ์และปุ๋ยที่เหมาะสม ส่งเสริมการผลิตข้าวในระบบมาตรฐาน เช่น มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ และมาตรฐาน GAP ส่งเสริมการแปรรูป และเพิ่มมูลค่าข้าว เป็นต้น (สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดสุรินทร์, 2556)

อย่างไรก็ตามประชากรของจังหวัดสุรินทร์ส่วนใหญ่ ประกอบอาชีพเกษตรกร โดยเพาะปลูกข้าวเป็นหลัก โดยจังหวัดสุรินทร์มีพื้นที่ราบลุ่มเป็นทุ่งโล่งกว้าง สภาพดินร่วนปนทรายเหมาะแก่การเพาะปลูกข้าว โดยมีพื้นที่บางส่วนอยู่ในเขตทุ่งกุลาร้องไห้ ซึ่งเป็นแหล่งเพาะปลูกข้าวหอมมะลิที่ดีที่สุดแห่งหนึ่งในโลก อย่างไรก็ตามถึงแม้จังหวัดสุรินทร์จะมีชื่อเสียงในการเป็นแหล่งผลิตข้าวที่มีชื่อเสียงของโลกและมีผลผลิตเข้าสู่ท้องตลาดจำนวนมาก โดยมีผลผลิตในระดับต้น ๆ ของประเทศ ซึ่งผู้วิจัย พบว่า การเพาะปลูกข้าวของเกษตรกรในจังหวัดสุรินทร์ มีชื่อเสียงเปรียบเมื่อเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ ในเขตภาคกลางหลายประการ คือ เกษตรกรในจังหวัดสุรินทร์ โดยส่วนมากเพาะปลูกข้าวได้เพียงปีละหนึ่งครั้ง โดยอาศัยน้ำฝนจากธรรมชาติเท่านั้น ถึงแม้ว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะมีโครงการเพื่อพัฒนาระบบชลประทาน และขนส่ง โดยมีการขุดคลองผันน้ำกระจายอยู่ทั่วทุ่งกุลาร้องไห้โดยมีเป้าหมายคือเพื่อสนับสนุนการทำเกษตรก็ตาม คลองส่งน้ำเหล่านี้ก็ยังมีขาดแคลนน้ำอยู่เสมอ ซึ่งทำให้เกษตรกรในจังหวัดสุรินทร์ สามารถทำการเพาะปลูกข้าวนาปรังได้ในบางพื้นที่เท่านั้น เช่น อำเภอรัตนบุรีที่ติดแม่น้ำห้วยทับทัน เกษตรกรในอำเภอยางชุมน้อยและอำเภอท่าตูมมีอาณาเขตติดแม่น้ำมูลและแม่น้ำลำปำลพลา โดยพบว่า ได้ผลผลิตเพียงเล็กน้อยเท่านั้นและเป็นการเพาะปลูกเพื่อยังชีพไม่ใช่เพื่อการค้าแต่อย่างใด ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอปริมาณการผลิตข้าวของแต่ละปีการผลิต ดังนี้

ปีการผลิตที่ 2554/ 55

โดยปีการผลิตที่ 2554/ 55 เป็นปีแรกที่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นำนโยบายรับจำนำข้าวมาปฏิบัติ โดยพบว่า ในปีการผลิตดังกล่าว ประเทศไทยมีเนื้อที่เพาะปลูก 61.08 ล้านไร่

ผลผลิต 23.27 ล้านตัน ผลผลิต 381 กิโลกรัมต่อไร่ นอกจากนี้ยังพบว่า ปีการผลิตที่ 2554/ 55 พื้นที่เพาะปลูกข้าวส่วนใหญ่ของประเทศ ประสบอุทกภัยตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2554 ทำให้ผลผลิตข้าวได้รับความเสียหาย (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2555 ข)

ตารางที่ 24 สถานการณ์การผลิตข้าวในปีการเพาะปลูก 2554/ 55 จังหวัดสุรินทร์ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2555 ข)

ที่	อำเภอ	พื้นที่ ปลูกข้าว (ไร่)	ผลผลิต (กก./ไร่)	ผลผลิต (ตัน)	เก็บไว้ บริโภค (ตัน)	เก็บไว้ ทำพันธุ์ (ตัน)	เก็บไว้ ประโยชน์ อื่น	เหลือ จำหน่าย (ตัน)
1	เมืองสุรินทร์	431,566	489.0	204,532.0	30,961	5,637	14,197	91,173
2	จอมพระ	160,875	457.5	73,307.4	11,902	2,128	5,571	36,108
3	ชุมพลบุรี	273,302	416.5	97,153.2	17,075	4,100	11,178	79,428
4	ปราสาท	450,557	419.5	186,795.0	29,854	5,302	12,903	80,968
5	รัตนบุรี	199,383	492.5	68,780.6	16,358	3,121	11,586	84,796
6	ลำโรงทาน	137,951	460.0	57,084.9	9,685	2,039	5,580	38,496
7	สังขะ	331,347	430.0	140,387.7	27,899	4,896	14,036	93,532
8	ศีขรภูมิ	293,643	550.0	157,233.7	25,036	4,257	12,346	81,823
9	ท่าตูม	239,996	346.0	61,322.6	19,393	3,893	10,097	67,583
10	กาบเชิง	149,236	388.0	57,903.6	8,226	1,077	2,611	14,192
11	สนม	111,869	627.6	70,210.5	7,847	1,669	4,136	27,705
12	ลำดวน	90,540	402.0	36,342.8	5,965	1,358	3,423	23,483
13	บัวเชด	80,500	402.0	31,567.9	3,928	986	2,523	17,795
14	พนมดงรัก	81,018	450.0	36,458.1	6,787	1,202	3,029	19,274
15	ศรีณรงค์	121,704	407.5	47,660.4	7,261	1,587	4,232	29,242
16	เขวาสินรินทร์	105,736	422.5	44,673.5	6,389	1,444	3,272	21,619
17	โนนนารายณ์	70,696	509.0	34,950.0	6,530	1,060	3,040	19,769
	รวม	3,329,919	422	1,422,516	67,685	257,809	98,960	998,067

จากตารางที่ 24 ปีการผลิตที่ 2554/ 55 พบว่า จังหวัดสุรินทร์ มีผลผลิตรวม 1,422,516 ตัน โดยอำเภอเมืองจังหวัดสุรินทร์ มีผลผลิตสูง จำนวนถึง 204,532.0 ตัน อำเภอปราสาท มีผลผลิตจำนวน 186,795.0 ตัน สีขรภูมิ มีผลผลิตจำนวน 157,233.7 ตัน และอำเภอบัวเชด ซึ่งมีผลผลิตที่ต่ำสุด เนื่องจากสภาพพื้นดินเป็นภูเขา โดยมีผลผลิตเพียง จำนวน 31,567.9 ตัน เก็บไว้บริโภค 6,530 ตัน เก็บไว้ทำพันธุ์ 257,809 ตัน เก็บไว้ประโยชน์อื่น 98,960 ตัน เหลือจำหน่ายออกสู่ท้องตลาด 998,067 ตัน (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2555) จากจำนวนดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า จังหวัดสุรินทร์เป็นแหล่งเพาะปลูกข้าวที่มีความสำคัญของประเทศไทย

โดยปีการผลิต 2554/ 55 ดังกล่าว ผู้วิจัย พบว่า เกษตรกรในจังหวัดสุรินทร์ได้นำผลผลิตเข้าร่วมโครงการรับจำนำของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยพบว่า ปีการผลิต 2554/ 55 จังหวัดสุรินทร์ มีโรงสีเข้าร่วมโครงการ จำนวน 28 โรงสี และเปิดจุดรับจำนำนอกพื้นที่ จำนวน 7 แห่ง รวมจุดรับจำนำทั้งสิ้น 35 แห่ง องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ได้ออกใบประทวนสินค้าให้แก่เกษตรกร จำนวน 101,816 ฉบับ ปริมาณข้าวเปลือกที่เข้าสู่โครงการนำหนัก 485,422 ตัน และ ธ.ก.ส. จ่ายเงินให้เกษตรกรเป็นเงิน จำนวน 9,152 ล้านบาท และพบว่า ในจังหวัดสุรินทร์ไม่มีเกษตรกรรายใดได้ถอนผลผลิตของตนเองเมื่อครบกำหนดระยะเวลาการได้ถอน (วิรัตน์ นามวงษา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556)

นอกจากนี้ในปีการผลิตดังกล่าว มีภาพรวมโครงการรับจำนำทั้งประเทศของโครงการรับจำนำปีการผลิต 2554/ 55 ของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร คือ มีโรงสีสมัครเข้าร่วมโครงการ จำนวน 829 โรง โรงสีเปิดรับฝาก จำนวน 697 โรง และมีโรงสีเปิดจุดรับจำนำนอกพื้นที่ 228 จุด มีเกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจำนำ จำนวน 1,294,210 ราย ปริมาณรับจำนำทั้งสิ้น 6,950,157 ตัน และ ธ.ก.ส. ได้จ่ายเงินให้เกษตรกร จำนวน 1,189,101 ล้านบาท เป็นเงิน 118,576.078 ล้านบาท จะเห็นได้ว่า จังหวัดสุรินทร์เป็นแหล่งเพาะปลูกข้าวที่มีความสำคัญของประเทศไทย โดยมีชื่อเสียงทางด้านข้าวหอมมะลิ แต่ปรากฏว่าจังหวัดสุรินทร์มีผลผลิตเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จำนวน 485,422 ตันเท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นชัดเจนว่ามีผลผลิตจำนวนมากถึง 512,645 ตัน ที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการรับจำนำของรัฐบาลในปีการผลิตที่ 2554/ 55 จากจำนวนผลผลิตที่ขายออกจากระบบในปีการผลิต 2554/ 55 ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ผลผลิตข้าวของจังหวัดสุรินทร์ไม่ได้เข้าร่วมโครงการของรัฐบาลประมาณ ร้อยละ 50 นอกจากนี้ผลผลิตบางส่วนเกษตรกรเก็บไว้เพื่อการบริโภคในครัวเรือนและเก็บไว้ทำเมล็ดพันธุ์ ทำให้ไม่มีผลผลิตเข้าร่วมโครงการและขายในช่องทางตลาดอื่น ๆ

ปีการผลิตที่ 2555/ 56

ปีการผลิตที่ 2555/ 56 เป็นปีการผลิตที่ 2 ของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่นำนโยบายรับจำนำข้าวมาปฏิบัติ ซึ่งยังไม่มี การปรับเปลี่ยนมาตรการการรับจำนำ ทำให้เกษตรกร สนใจจำนวนมาก โดยพบว่า มีการเพิ่มพื้นที่การเพาะปลูกเพิ่มขึ้น จำนวนผลผลิตต่อไร่ลดลง เมื่อเปรียบเทียบกับปีการผลิต 2554/ 55

ตารางที่ 25 สถานการณ์การผลิตข้าวในปีการเพาะปลูก 2555/ 56 จังหวัดสุรินทร์ (สำนักงาน เศรษฐกิจการเกษตร, 2556)

ที่	อำเภอ	พื้นที่ ปลูกข้าว (ไร่)	ผลผลิต (กก./ไร่)	ผลผลิต (ตัน)	เก็บไว้ บริโภค (ตัน)	เก็บไว้ ทำพันธุ์ (ตัน)	เก็บไว้ ประโยชน์ อื่น	เหลือ จำหน่าย (ตัน)
1	เมืองสุรินทร์	422,559	377.75	141,969	30,961	5,637	14,197	91,173
2	จอมพระ	160,875	392.75	55,708	11,902	2,128	5,571	36,108
3	ชุมพลบุรี	273,301	409.00	111,780	17,075	4,100	11,178	79,428
4	ปราสาท	447,409	365.00	129,027	29,854	5,302	12,903	80,968
5	รัตนบุรี	208,086	556.80	115,862	16,358	3,121	11,586	84,796
6	สตึก	137,094	410.50	55,801	9,685	2,039	5,580	38,496
7	สังขะ	331,347	430.00	140,364	27,899	4,896	14,036	93,532
8	ศีขรภูมิ	289,978	435.00	123,463	25,036	4,257	12,346	81,823
9	ท่าตูม	281,522	389.00	100,966	19,393	3,893	10,097	67,583
10	กาบเชิง	128,057	363.50	26,106	8,226	1,077	2,611	14,192
11	สนม	111,273	371.67	41,356	7,847	1,669	4,136	27,705
12	ลาดวน	90,731	378.00	34,229	5,965	1,358	3,423	23,483
13	บัวเชด	80,282	384.00	25,231	3,928	986	2,523	17,795
14	พนมดงรัก	81,018	378.00	30,293	6,787	1,202	3,029	19,274
15	ศรีณรงค์	122,858	400.00	42,323	7,261	1,587	4,232	29,242
16	เขวาสินรินทร์	105,736	340.00	32,724	6,389	1,444	3,272	21,619
17	โนนนารายณ์	70,696	430.00	30,399	6,530	1,060	3,040	19,769
	รวม	3,342,822	400.65	1,237,601	241,095	50,142	123,760	822,604

ปีการผลิต 2555/ 56 พบว่า ประเทศไทยมีผลผลิตข้าวรวม 38.0 ล้านตันข้าวเปลือก (ประกอบด้วย ข้าวนาปี ปีเพาะปลูก 2555/ 56 และข้าวนาปรัง ปีเพาะปลูก 2556) ลดลงจากปีก่อน ร้อยละ 0.3 จากการลดพื้นที่เพาะปลูกข้าวนาปรัง เนื่องจากปริมาณนาในเขื่อนขนาดใหญ่มีปริมาณ น้อยกว่าปี พ.ศ. 2555 กรมชลประทานจึงประกาศให้เกษตรกรงดการปลูกในบางพื้นที่ โดยส่งเสริม ให้ปลูกพืชอื่นที่ใช้นาน้อยกว่าแทน เช่น ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และถั่วเหลือง เป็นต้น ขณะที่ผลผลิต ข้าวนาปี มีปริมาณ 27.2 ล้านตันข้าวเปลือก เพิ่มขึ้นจากปีก่อน ร้อยละ 5.3 ผลจากโครงการ รับจำนำข้าวที่ราคาสูงกว่าราคาตลาดจูงใจให้เกษตรกรปลูกข้าวนาปีที่ให้ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้น ทุกภูมิภาค โดยในจังหวัดสุรินทร์ พบว่า ในปีการผลิตที่ 2555/ 56 จังหวัดสุรินทร์มีผลผลิต ในภาพรวมทั้งหมด 1,237,601 ตัน ลดจากปี 2554/ 55 ซึ่งมียอดผลผลิตรวมที่ 1,422,516 ตัน โดยมีการเก็บข้าวไว้เพื่อการบริโภค 241,095 ตัน และเป็นเมล็ดพันธุ์ 50,142 ตัน และคงเหลือ เพื่อออกสู่ท้องตลาด จำนวน 822,604 ตัน ดังตารางที่ 25

อย่างก็ตาม โดยในปีการผลิตดังกล่าว ผู้วิจัย พบว่า ในการนำนโยบายรับจำนำข้าว ไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ พบว่า เกษตรกรจำนวนมากสนใจเข้าร่วมโครงการ โดยพบว่า ปีการผลิต 2555/ 56 มีโรงสีที่เปิดจุดรับจำนำข้าวเปลือก จำนวน 33 โรงสี และเปิดจุดรับจำนำ นอกพื้นที่ จำนวน 38 แห่ง รวมจุดรับจำนำทั้งสิ้น 71 แห่ง ณ วันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556 องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรได้ออกใบประทวนสินค้าให้แก่เกษตรกรแล้ว จำนวน 134,787 ฉบับ มีการรับจำนำข้าวในเชิงฉาง 874 สัญญา ปริมาณข้าวเปลือกที่เข้าสู่โครงการ น้ำหนัก 408,639 ตัน ในขณะที่ภาพรวมการรับจำนำของทั้งประเทศในปีการผลิต 2555/ 56 พบว่า เป้าหมายของการรับจำนำ 22 ล้านตันข้าวเปลือก โดยมีการรับจำนำรวม 2 รอบ มีมูลค่าสูงถึง 351418.514 ล้านบาท โดยรอบแรกปริมาณการรับจำนำสูงสุดถึง 14,499,222 ตัน รอบที่สองปริมาณ การรับจำนำ 7,977,374 ตัน (กรมการค้าภายใน, 2556 ข, หน้า 32)

ปีการผลิตที่ 2556/ 57

ปีการผลิตที่ 2556/ 57 เป็นปีที่ 3 ของการนำนโยบายรับจำนำข้าวมาปฏิบัติของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยมีปรับเปลี่ยนมาตรการหลายประการ อาทิเช่น การกำหนดเป้าหมาย ในการรับจำนำ เงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการ โดยการปรับเปลี่ยนมาตรการดังกล่าว ส่งผลให้จำนวน ผลผลิตลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับปีการผลิตที่ 2555/ 56

ตารางที่ 26 สถานการณ์การผลิตข้าวในปีการเพาะปลูก 2556/ 57 จังหวัดสุรินทร์ (สำนักงาน
เศรษฐกิจการเกษตร, 2557)

ที่	อำเภอ	พื้นที่ ปลูกข้าว (ไร่)	ผลผลิต (กก./ไร่)	ผลผลิต (ตัน)	เก็บไว้ บริโภค (ตัน)	เก็บไว้ ทำพันธุ์ (ตัน)	เก็บไว้ ประโยชน์ อื่น	เหลือ จำหน่าย (ตัน)
1	เมืองสุรินทร์	418,666	386	153,624	16,860	6,280	15,362	115,122
2	จอมพระ	160,785	402	63,552	11,902	2,412	6,355	42,884
3	ชุมพลบุรี	273,320	417	102,119	17,075	4,100	10,212	70,732
4	ปราสาท	405,032	373	142,036	20,653	6,075	14,204	101,104
5	รัตนบุรี	211,002	518	94,530	16,358	3,165	9,453	65,554
6	ลำโรงทาน	137,311	413	48,607	4,358	2,060	4,861	37,329
7	สังขะ	325,481	409	127,759	37,838	4,882	12,776	72,263
8	ศีขรภูมิ	297,038	423	116,291	16,362	4,456	11,629	83,844
9	ท่าตูม	280,965	424	101,671	8,248	4,214	10,167	79,042
10	กาบเชิง	126,351	358	45,079	4,345	1,895	4,508	34,331
11	สนม	112,109	376	42,122	7,847	1,682	4,212	28,382
12	ลำดวน	90,731	386	34,784	4,474	1,361	3,478	25,470
13	บัวเชด	80,428	393	30,902	3,928	1,206	3,090	22,678
14	พนมดงรัก	69,845	386	26,824	6,787	1,048	2,682	16,307
15	ศรีณรงค์	122,892	398	42,898	7,261	1,843	4,290	29,504
16	เขวาสินรินทร์	105,698	361	38,120	6,919	1,585	3,812	25,804
17	โนนารายณ์	76,956	433	31,764	4,603	1,154	3,176	22,831
รวม		3,294,610	403.29	1,242,683	195,815	49,419	124,268	873,181

จากตารางที่ 26 พบว่า จังหวัดสุรินทร์มีผลผลิตในภาพรวมทั้งหมด 1,242,683 ตัน โดยมีการเก็บผลผลิตไว้เพื่อการบริโภค จำนวน 195,815 ตัน และเพื่อเป็นเมล็ดพันธุ์ 49,419 ตัน นอกจากนี้ยังเก็บเพื่อประโยชน์ด้านอื่น ๆ จำนวน 124,268 ตัน โดยมีผลผลิตออกสู่ท้องตลาด พร้อมจำหน่าย 873,181 ตัน โดยในปีการผลิตดังกล่าว ผู้วิจัย พบว่า ในการนำนโยบายรับจำนำข้าว ไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ พบว่า เกษตรกรเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวทั้งหมด 100,185 ราย

ปริมาณข้าว 536,471 ตัน รวมวงเงิน 9,153,596,626 บาท (วิรัตน์ นามวงษา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556)

นอกจากนี้ยังพบว่า ปีการผลิตที่ 2556/ 57 ภาพรวมของโครงการรับจำนำทั้งประเทศ สูงสุดถึง 191,582.329 ล้านบาท มีโรงสีเปิดรับฝากจำนวน 821 โรง และมีโรงสีเปิดจากรับจำนำ นอกพื้นที่ 638 จุด มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ ฯ จำนวน 1,956,651 ราย ปริมาณรับจำนำรวมทั้งสิ้น 11,673,994 ตัน และ ธ.ก.ส. ได้จ่ายเงินให้เกษตรกรแล้ว จำนวน 1,524,155 ราย 1,825,407 สัญญา (กรมการค้าภายใน, 2557, หน้า 32)

จากตารางที่ 24 ตารางที่ 25 และตารางที่ 26 ซึ่งเป็นข้อมูลสถานการณ์การผลิตข้าว ของจังหวัดสุรินทร์ แสดงให้เห็นว่าจังหวัดสุรินทร์เป็นแหล่งเพาะปลูกข้าวที่มีความสำคัญของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีผลผลิตจำนวนมากในแต่ละปีการผลิต แต่ในขณะเดียวกัน กลับพบว่า จำนวนผลผลิตที่เข้าโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในแต่ละปีการผลิตอยู่ในอัตราที่ไม่สูงมากนัก โดยปริมาณข้าวหายออกจากระบบในแต่ละปีการผลิตเกือบร้อยละ 50 ทั้ง ๆ ที่ผลผลิตในภาพรวมของจังหวัดอยู่ในลำดับต้น ๆ ของประเทศ อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ตัวแทนเกษตรกรและข้าราชการผู้นำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ ในจังหวัดสุรินทร์ ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้วิจัยพบว่า มีหลายเหตุผลที่ผลผลิตข้าวของจังหวัดสุรินทร์ไม่ได้เข้าร่วมโครงการรับจำนำของรัฐบาล โดยมีเหตุผล ดังนี้

1. ผลผลิตข้าวได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ ซึ่งเกิดขึ้นหลายประการ คือ น้ำท่วม ในปลายฤดูการผลิตโดยได้รับความเสียหายในหลายพื้นที่ ซึ่งเรียกกันว่า มหาอุทกภัย เป็นอุทกภัยรุนแรงที่ส่งผลกระทบต่อบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและลุ่มน้ำโขง เริ่มตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคม และสิ้นสุดเมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2555 มีราษฎรได้รับผลกระทบกว่า 12.8 ล้านคน ธนาคารโลก ประเมินมูลค่าความเสียหายสูงถึง 1.44 ล้านล้านบาท เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2554 และจัดให้เป็นภัยพิบัติที่มีมูลค่าความเสียหายมากที่สุดในอันดับ 4 ของโลก โดยจังหวัดสุรินทร์ได้รับความเดือดร้อนจากน้ำท่วม 15,178 ครัวเรือน โดยนาข้าวและไร่มันสำปะหลังเสียหาย 10,800 ไร่ ราษฎรได้รับความเดือดร้อน จำนวน 15,178 ครัวเรือน นอกจากนี้ผลผลิตข้าวของเกษตรกรยังได้รับผลกระทบจากโรคระบาดในนาข้าว อาทิเช่น โรคใบไหม้ ซึ่งผลกระทบรุนแรงและรวดเร็ว ต้นข้าวตายลงภายใน 3 วัน โดยต้นข้าวที่รอดจะกลายเป็นเมล็ดแดง สั้น ซึ่งกลายเป็นข้าวที่ไม่มีคุณภาพ ไม่ผ่านการคัดคุณภาพให้เข้าร่วมโครงการ ซึ่งพบว่า มีเป็นจำนวนมากในแต่ละอำเภอ

2. เกษตรกรบางรายมีที่ดินทำกินจำนวนเล็กน้อย โดยเป็นเกษตรกรรายย่อยโดยมีที่ดินทำกินโดยประมาณ 5-15 ไร่ โดยได้ผลผลิตจำนวนเล็กน้อยแก่การบริโภคและเก็บไว้ทำเมล็ดพันธุ์ ไม่มีผลผลิตเหลือที่จะเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล ซึ่งพบว่า มีเกษตรกรกลุ่มนี้จำนวนมาก

ในหลายอำเภอ อาทิเช่น อำเภอรัตนบุรี อำเภอน้ำขุ่น อำเภอชุมพลบุรี เป็นต้น ในขณะที่เดียวกัน เกษตรกรเหล่านี้จะเลือกขายผลผลิตที่เหลือให้โรงสีโดยทั่วไป ซึ่งได้เงินสดเข้ามาใช้จ่าย ในครัวเรือนทันทีโดยที่ไม่ยุ่งยากกับการเตรียมเอกสารแต่อย่างใด นอกจากนี้โดยเกษตรกรบางราย ยังมองว่าเนื่องจากเป็นปีแรกที่มีการกำหนดราคาการรับจำนำที่สูงกว่าท้องตลาดประกอบกับ เกษตรกรที่เข้าร่วม โครงการต้องเตรียมเอกสารทำให้เกษตรกรบางรายตัดสินใจไม่เข้าร่วม โครงการรับจำนำของรัฐบาลเนื่องจากยังไม่เข้าใจในขั้นตอนการปฏิบัติงาน ซึ่งส่งผลให้ปริมาณ ผลผลิตที่เข้าร่วม โครงการรับจำนำต่ำกว่าปริมาณผลผลิตในภาพรวมของทั้งจังหวัด

3. ผลผลิตถูกนำเข้าโครงการเพียงบางส่วน เนื่องจากเกษตรกรนำผลผลิตเข้าร่วม โครงการรับจำนำของรัฐบาลเพียงบางส่วนเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันเกษตรกรก็นำผลผลิตอีกส่วน ขายสดที่ราคาตลาดที่โรงสีทั่วไป เนื่องจากต้องการนำเงินสดเข้ามาเพื่อใช้จ่ายใช้สอยในครัวเรือน ตลอดจนใช้หนี้ต้นทุนการผลิตในฤดูกาลผลิตที่ผ่านมาหรือชดใช้หนี้ในระบบ เพื่อให้เกิด สภาพคล่องในครัวเรือน ซึ่งมีเหตุผล คือ การเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกต้องมีระยะเวลา ในการเตรียมเอกสารและประสานงานกับหลาย ๆ ฝ่ายและไม่ได้รับเงินจากการจำนำในทันที ในขณะที่เกษตรกรมีภาระหนี้สินที่ต้องชดใช้

4. ผลผลิตถูกหักเพื่อชดใช้หนี้ต้นทุนการผลิตที่เกิดขึ้น โดยพบว่า ในบางอำเภอนายทุน เพื่อสินเชื่อด้านปัจจัยการผลิตโดยมีการชดใช้ด้วยจำนวนผลผลิตที่ได้ในแต่ละปี โดยพบว่า นายทุนเจ้าหนี้เป็นเจ้าของเครื่องจักร เช่น รถเกี่ยวข้าวและเครื่องจักรต่าง ๆ เมื่อการเก็บเกี่ยวผลผลิต นายทุนจะเอาหักเอาผลผลิตเพื่อชดใช้หนี้ทันที ซึ่งเรียกว่า “หักหนี้หน้างาน” ซึ่งพบว่า มีเกษตรกร ถูกนายทุนเอาเปรียบในหลายพื้นที่ ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้แก่เกษตรกรเป็นอันมาก เนื่องจากนายทุนเหล่านี้เป็นผู้มีอิทธิพลในเขตพื้นที่และมีมาตรการในการเก็บหนี้ที่ไม่เป็นธรรม ให้แก่เกษตรกร

5. เกษตรกรในจังหวัดสุรินทร์บางส่วนเข้าร่วมโครงการพัฒนาเกษตรกรของจังหวัด ซึ่งมีนโยบายส่งเสริมเกษตรกรให้สามารถพึ่งพาตนเองและอยู่รอดได้ อาทิเช่น โครงการข้าวหอมมะลิ เกษตรอินทรีย์ ซึ่งมีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับทั้งในและต่างประเทศ และมีรายได้เข้ามาในภาคครัวเรือน ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้เกษตรกรบางรายเข้าร่วมโครงการเมล็ดพันธุ์ของส่วนราชการต่าง ๆ อาทิเช่น กลุ่มเกษตรกรและกรมการข้าวของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีการควบคุม กระบวนการผลิตทุกระยะ โดยเกษตรกรจะได้รับราคาสูงกว่าท้องตลาดและ โครงการรับจำนำ ของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งพบว่า มีเกษตรกรในหลายอำเภอที่เข้าร่วมโครงการ คือ อำเภอชุมพลบุรี อำเภอปราสาท และอำเภอเมือง เป็นต้น

6. จังหวัดมีสภาพภูมิประเทศที่แตกต่างกัน บางอำเภอมีสภาพพื้นดินเป็นป่า ที่อุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การทำพืชสวน บางอำเภอเป็นที่โล่งกว้างเหมาะแก่การปลูกข้าว เกษตรกร บางอำเภอ อาทิเช่น ลำดวน ชุมพลบุรี และศรีขรภูมิ ซึ่งมีที่ดินทำกินจำนวนมากเนื่องเป็นทุ่งโล่ง และพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ชัดเจนทำให้เกษตรกรมีโอกาสมากกว่าในการเข้าร่วมโครงการและมี ผลผลิตเข้าร่วมโครงการบางรายสูงถึงหลักล้านเลยทีเดียว ในขณะที่เดียวกันบางอำเภอของจังหวัด สุรินทร์มีภูประเทศเป็นที่ราบสูงเหมาะแก่เพาะปลูกข้าว ไม่มีแหล่งน้ำ นอกจากนี้ยังพบว่า ที่ดิน ยังไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ชัดเจนทำให้เกษตรกรขาดโอกาสในการเข้าถึงโครงการ โดยมีที่ดินทำกิน ประมาณ 5-15 ไร่ ซึ่งบางปีไม่ผลผลิตหลงเหลือ ซึ่งแสดงว่าเข้าไม่ถึงนโยบายของรัฐบาล

จากเหตุผลดังกล่าว ส่งผลต่อปริมาณข้าว ที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ในรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตามจากผลการดำเนินงาน ของโครงการรับจำนำข้าวดังกล่าวข้าราชการผู้นำนโยบายมาปฏิบัติกล่าวว่า (วิรัตน์ นามวงษา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556) ในจังหวัดสุรินทร์มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็น 17 อำเภอ โดยพบว่า มีเกษตรกรที่ลงทะเบียนเกษตรกรกับสำนักงานเกษตรอำเภอแต่ละอำเภอ จำนวนมาก และบางส่วนได้ขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวก็ตาม ไม่ได้เข้าร่วมโครงการเนื่องจาก โครงการของรัฐบาลชุดนี้มีสาระสำคัญอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นข้อจำกัดของเกษตรกร คือ เกษตรกรต้องมี ผลผลิตเป็นของตนเองจึงจะสามารถเข้าร่วมโครงการเท่านั้น ซึ่งในความเป็นจริงเกษตรกรแต่ละราย มีที่ดินทำกินไม่เท่ากันบางรายมีมากบางรายมีน้อย ทำให้เกษตรกรมีโอกาสในการเข้าถึงนโยบาย แตกต่างกันไป นอกจากนี้ในแต่ละปีการผลิตรัฐบาล ได้กำหนดเงื่อนไขสำหรับเกษตรกรแตกต่างกัน โดยในปีการผลิต 2554/ 55 พบว่า ไม่มีการจำกัดปริมาณหรือกำหนดเพดานขั้นต่ำ ซึ่งหมายความว่า เกษตรกรสามารถเข้าร่วมโครงการ โดยไม่มีการจำกัดวงเงิน เพียงแต่ตั้งข้อสังเกตในกรณีที่เกษตรกร รายใดมียอดวงเงินรับจำนำเกิน 500,000 บาท จะต้องมีการตรวจสอบจากคณะกรรมการกำกับดูแล การรับจำนำในระดับจังหวัด โดยยึดใบขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวเป็นหลักโดยถ้าเป็นข้าว ของเกษตรกรจริงก็ต้องอนุมัติสัญญาเงินกู้ ซึ่งพบว่า มีเกษตรกรบางส่วนที่มียอดเกิน 500,000 บาท ทั้งในเขตอำเภอศรีขรภูมิ อำเภอชุมพลบุรี โดยคณะกรรมการกำกับดูแลได้ลงพื้นที่ตรวจสอบ ข้อเท็จจริง ซึ่งพบว่า เป็นเกษตรกรมีที่ดินทำกินจำนวนมากและในแต่ละปีการผลิตก็เป็นเกษตรกร รายเก่าอยู่เช่นเดิม อย่างไรก็ตามคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด ได้เพิ่มมาตรการ ในการตรวจสอบและกำกับดูแลเพื่อไม่ให้เกิดการทุจริตเกิดขึ้น เนื่องจากเกษตรกรบางส่วนเข้าร่วม โครงการของรัฐบาล อาทิเช่น โครงการข้าวพันธุ์ โครงการข้าวหอมมะลิอินทรีย์ซึ่งเกษตรกรกลุ่มนี้ ลงทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวกับสำนักเกษตรอำเภอเช่นเดียวกัน แต่ไม่ได้นำผลผลิตข้าว ของตัวเองไปเข้าร่วมโครงการรับจำนำกับรัฐบาล ซึ่งอาจก่อให้เกิดการสวมสิทธิ์ในส่วนนี้

โดยนำข้าวจากที่อื่นมาขายในนามข้าวของเกษตรกรและยากต่อการตรวจสอบเนื่องจากเกษตรกรในเขตพื้นที่จะปกป้องเกษตรกรด้วยกันและไม่ค่อยร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐซึ่งจะสร้างความเสียหายให้แก่รัฐบาลได้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม พบว่า ในปีการผลิตที่ 2556/ 57 มีการกำจัดปริมาณการเข้าร่วมโครงการของเกษตรกร โดยกำหนดวงเงิน คือ จำนวน 350,000 บาทต่อราย หมายความว่า เกษตรกรสามารถเข้าร่วมโครงการสูงสุดไม่เกินสามแสนห้าหมื่นบาทในปีการผลิต 2556/ 57 ซึ่งการจำกัดวงเงินดังกล่าว กระทบต่อเกษตรกรรายใหญ่เท่านั้น ซึ่งนับได้ว่าเป็นกลุ่มชาวนาผู้มีอันจะกินหรือชาวนาผู้ร่ำรวยและสามารถช่วยเหลือตัวเองได้ ซึ่งจังหวัดสุรินทร์มีจำนวนไม่มากนัก อย่างไรก็ตามจากการลงพื้นที่ ผู้วิจัย พบว่า ชาวนากลุ่มนี้ พยายามที่จะหาช่องทางเพื่อให้ผลผลิตเข้าร่วมโครงการให้ได้มากที่สุด ซึ่งต้องยอมรับว่า ณ ปัจจุบันปัญหาการทุจริตเกิดขึ้นจากชาวนาผู้ผลิตเช่นเดียวกัน โดยมีหลากหลายวิธี เช่น (1) การจ้างเกษตรกรที่ผลผลิตได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ และไม่มีผลผลิตแต่มีใบรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าวให้ขายผลผลิตแทน โดยคิดค่าจ้างเป็นต้นต้นละ 500 บาท เป็นต้น (2) ไม่ใช่การจ้างแต่เป็นการช่วยเหลือกันเองในหมู่ญาติพี่น้อง ในการขายผลผลิตแทนกัน โดยมีหลายสาเหตุที่ต้องทำเช่นนั้น คือ เอกสารไม่สมบูรณ์เนื่องจากต้องประกอบอาชีพหลายอย่างทำให้ไม่เวลาลงผลผลิตด้วยตนเองเนื่องจากมีเงื่อนไข คือ เจ้าของผลผลิตต้องมาขายผลผลิตด้วยตนเอง จึงมีการช่วยเหลือกันเองระหว่างญาติพี่น้องซึ่งไม่ใช่การจ้าง (3) มีการกว้านซื้อผลผลิตจากนายทุน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเข้าร่วมโครงการรับจำนำ โดยเฉพาะ นอกจากนี้นายทุนเหล่านี้ก็เก็บผลผลิตเพื่อเก็งกำไรอย่างอื่นด้วย อย่างไรก็ตามจากปัญหาที่เกิดขึ้นยากต่อการตรวจสอบเพาะเกษตรกรก็อ้างว่าเป็นผลิตของตนเองทั้งนั้นและปกป้องผลประโยชน์ของเกษตรกรด้วยกันเอง

ผลลัพธ์

จากการศึกษา พบว่า ปีการผลิต 2554/ 55, 2555/ 56 และ 2556/ 57 จังหวัดสุรินทร์ มีครัวเรือนเกษตรกรใน 3 ปีการผลิตไม่แตกต่างกันมากนัก โดยมีจำนวนครัวเรือนเกษตรกรลดลงในแต่ละปีการผลิต โดยมีรายละเอียด คือ ในปีการผลิต 2554/ 55 มีครัวเรือนเกษตรกร จำนวน 203,703 ครัวเรือน โดยมีจำนวนเกษตรกร 653,158 คน ปีการผลิต 2555/ 56 มีครัวเรือนเกษตรกร จำนวน 202,443 ครัวเรือน โดยมีสมาชิกเกษตรกร 653,158 คน และปีการผลิต 2556/ 57 มีครัวเรือนเกษตรกร จำนวน 176,114 ครัวเรือน โดยมีสมาชิกเกษตรกร 652,717 คน แสดงให้เห็นว่า ประชาชนในเขตจังหวัดสุรินทร์ตระหนักเห็นความสำคัญของอาชีพเกษตรกร โดยสังเกตได้จากจำนวนครัวเรือนการเกษตรเพิ่มขึ้นและจำนวนเกษตรกรเพิ่มขึ้นในปีการผลิต 2555/ 56 และครัวเรือนเกษตรกรและจำนวนเกษตรกรลดลงในปี 2556/ 57 ตามตารางที่ 27

ตารางที่ 27 ครั้วเรือนเกษตรกรและจำนวนเกษตรกรในจังหวัดสุรินทร์

ปีการผลิต		2554/ 55		2555/ 56		2556/ 57	
ที่	อำเภอ	ครั้วเรือน	จำนวน เกษตรกร	ครั้วเรือน	จำนวน เกษตรกร	ครั้วเรือน	จำนวน เกษตรกร
1	เมืองสุรินทร์	25,801	56,199	25,801	56,199	20,525	56,199
2	จอมพระ	9,918	39,672	9,918	39,672	9,918	39,672
3	ชุมพลบุรี	14,006	56,916	14,229	56,916	13,796	56,916
4	ปราสาท	24,878	68,842	24,878	68,842	20,185	68,842
5	รัตนบุรี	16,492	54,528	13,632	54,528	13,632	54,528
6	สตารงทาบ	7,348	14,525	8,071	14,525	7,735	14,525
7	สังขะ	18,906	92,996	23,249	92,996	13,746	126,126
8	ศีขรภูมิ	22,677	83,452	20,863	83,452	18,180	54,540
9	ท่าตูม	15,703	27,492	16,162	27,492	13,746	27,492
10	กาบเชิง	9,201	14,483	6,855	14,483	6,460	14,483
11	สนม	6,978	26,156	6,539	26,156	7,190	26,156
12	ลาดวน	5,233	14,913	4,971	14,913	4,971	14,913
13	บัวเชด	4,779	13,092	4,364	13,092	4,191	13,092
14	พนมดงรัก	5,346	22,624	5,656	22,624	5,656	22,624
15	ศรีณรงค์	6,125	24,204	6,051	24,204	6,066	24,204
16	เขวาสินรินทร์	5,347	21,296	5,324	21,296	5,003	23,063
17	โนนนารายณ์	4,965	21,768	5,442	21,768	5,114	15,342
รวม		203,703	653,158	202,443	653,158	176,114	652,717

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัย พบว่า มีความคิดเห็นที่หลากหลายต่อการนำนโยบายรับจำนำข้าว มาสู่การปฏิบัติในเขตพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ โดยผู้วิจัยขอสรุปตามกลุ่มข้าราชการที่นำนโยบายมาสู่ ตัวแทนเกษตรกรและโรงสี ซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ โดยผู้วิจัยขอเสนอในประเด็น ดังต่อไปนี้ (1) ความพึงพอใจโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ของรัฐบาล (2) ความพึงพอใจและเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานของข้าราชการที่นำนโยบายมาปฏิบัติ (3) สภาพการพัฒนาของเกษตรกรทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในจังหวัดสุรินทร์

1. ความพึงพอใจโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล

กลุ่มข้าราชการที่นำนโยบายมาปฏิบัติ กลุ่มที่หนึ่งมองว่า หน้าที่ของข้าราชการแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน โดยในวงจรรายนโยบายสาธารณะ ข้าราชการการเมืองมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ในขณะที่ข้าราชการประจำมีหน้าที่ในการนำนโยบายมาปฏิบัติ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกก็เช่นเดียวกัน จะเห็นได้ว่าพรรคเพื่อไทยได้นำไปกำหนดเป็นนโยบายของพรรค เมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาลจึงได้นำนโยบายรับจำนำมาเป็นนโยบายเร่งด่วน โดยมีคำสั่งการตามสายการบังคับบัญชาในฐานะข้าราชการในเขตพื้นที่ต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมืองและก็ต้องตอบสนองนโยบายเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อเกษตรกร ข้าราชการผู้นำนโยบายมาปฏิบัติมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน โดยพบว่า กลุ่มแรกไม่พึงพอใจ โดยมองว่าการกำหนดราคาที่สูงขึ้นส่งผลต่อราคาค้นทุนด้านอื่น ๆ เช่นเดียวกัน เพราะเนื่องจากทำหน้าที่ดูแลราคาสินค้ามานานต้องคอยควบคุมราคาสินค้าต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ นอกจากนี้เราจะแข่งขันในตลาดการค้าโลกได้อย่างไร ในเมื่อรัฐซื้อข้าวจากเกษตรกรในราคาที่สูงการกำหนดราคาส่งออกย่อมสูงตามไปด้วยการกำหนดราคาคงกล่าว ส่งผลกระทบต่อตลาดการค้าข้าวในที่สุด อย่างไรก็ตามมีข้าราชการบางกลุ่ม มองว่า เกษตรกร คือ กลุ่มคนส่วนใหญ่ในสังคมแต่ปรากฏว่ารายได้ต่ำที่สุด เกษตรกรไม่สามารถกำหนดราคาข้าวด้วยตนเอง การกำหนดราคาข้าวอยู่ที่พ่อค้า โรงสีตลอดมาคุณภาพชีวิตตกต่ำเมื่อเทียบกับอาชีพอื่น ๆ จนกระทั่งต้องอพยพเข้าไปทำงานที่เมืองหลวงและหัวเมืองใหญ่ทิ้งบุตรหลานไว้ให้พ่อแม่ดูแลและมีปัญหาครอบครัวขาดความอบอุ่นบุตรหลานเข้าหายาเสพติดในที่สุด ซึ่งสิ่งเหล่านี้ประเมินความเสียหายออกมามหาศาล ส่งผลทั้งระบบเศรษฐกิจและสังคมเมื่อรัฐบาลมีนโยบายช่วยเหลืออย่างเช่น โครงการรับจำนำข้าวอย่างน้อยที่สุดโครงการนี้ก็ดึงดูดให้คนกลุ่มนี้กลับเข้าสู่ท้องถิ่นและมองเห็นความสำคัญของการเพาะปลูกข้าวซึ่งเป็นวิถีชีวิตดั้งเดิม

เกษตรกรผู้รับประโยชน์จากนโยบาย (ธนพร สุภนาม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) มองว่า จังหวัดสุรินทร์มีเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการของรัฐบาลจำนวนมากแต่ไม่ใช่ทั้งหมดจากที่ลงทะเบียนเกษตรกร อย่างไรก็ตามเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจะต้องมีผลผลิตเข้าร่วมโครงการ ซึ่งในสุรินทร์มีเกษตรกรหลายกลุ่ม แต่ละกลุ่มมีผลผลิตที่แตกต่างกันตามจำนวนเงินซึ่งประกอบไปด้วยเกษตรกรชาวนารายใหญ่และเกษตรกรชาวนารายเล็ก โดยพบว่า เกษตรกรชาวนารายใหญ่มีความคิดเห็นออกเป็นสองกลุ่ม

กลุ่มที่หนึ่ง พึงพอใจในราคาข้าวที่ได้รับเนื่องจากในช่วงชีวิตของชาวนาไม่เคยได้รับราคาที่สูงเท่ายุคนี้ ซึ่งแน่นอนว่าเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการของรัฐบาลต่างพึงพอใจในราคาข้าวบางรายสูงกว่า 20 บาทขึ้นไป เนื่องจากเป็นข้าวที่มีคุณภาพดี กลุ่มที่สอง พึงพอใจโครงการรับจำนำ

ข้าวเปลือกนาปีแต่ไม่พอใจในเงื่อนไขคุณสมบัติการเข้าร่วมโครงการเพราะประกอบอาชีพเสริม ซึ่งพวกเขาไม่อยากรุ่งยากกับการเตรียมเอกสาร บางครั้งไปทำต่างถิ่นและไม่สามารถมอบหมายบุคคลในครอบครัวกระทำการแทนทำให้พวกเขาจะลงมาติดต่อประสานงานด้วยตนเอง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานในภาคอื่น ๆ โดยเกษตรกรบางรายขาดโอกาสในการเข้าร่วมโครงการของรัฐบาลเพราะเอกสารในการเข้าร่วมโครงการไม่ครบตามเงื่อนไขของเกษตรกรที่กำหนดขึ้นจากรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันในจังหวัดสุรินทร์ก็มีเกษตรกรรายเล็กที่มีผลผลิตเพียงเล็กน้อย เนื่องจากไม่มีที่ดินทำกินและได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติ อาทิเช่น ฝนแล้ง น้ำท่วม และโรคระบาดของข้าว ทำให้ไม่มีผลผลิตเข้าร่วมโครงการ เกษตรเหล่านี้บางส่วนพึงพอใจในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีของรัฐบาลแต่อยากให้รัฐบาลมองถึงเกษตรกรรายย่อยที่ไม่มีผลผลิตเข้าร่วมโครงการ เพราะได้รับผลกระทบจากธรรมชาติอยากให้รัฐบาลช่วยเหลือเพิ่ม อาทิเช่น องค์กรความรู้ทางการเกษตรหรือการประกอบอาชีพเพิ่มเติม เพื่อให้พวกเขามีรายได้เข้ามาในครอบครัวถึงแม้จะไม่มีผลผลิตเข้าร่วมโครงการก็ตาม

กลุ่มที่สอง เกษตรกรรายย่อยที่มีผลผลิตเข้าร่วมโครงการน้อยไม่พึงพอใจโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีเพราะมีเงื่อนไขที่พวกเขาต้องปฏิบัติซึ่งถ้าขายตามกลไกตลาดทั่วไปจะสะดวกกว่า ไม่ต้องเสียเวลาในการจัดเตรียมเอกสารและตัวแทนโรงสีซึ่งเป็นตัวแทนของภาคเอกชนกล่าวว่า นับตั้งแต่มีการนำนโยบายรับจำนำข้าวมาปฏิบัติในปีการผลิต 2554/ 55 และมีการเปิดรับสมัครโรงสีให้เข้าร่วมโครงการ โดยในจังหวัดสุรินทร์ พบว่า มีโรงสีหลายโรงที่ไม่สนใจเข้าร่วมโครงการ เนื่องจากประการหนึ่งมองว่า โรงสีเปลี่ยนสภาพจากคู่ค้าเป็นผู้รับจ้างของรัฐบาลโดยได้ค่าสีข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร และค่าบริหารจัดการ ซึ่งโรงสีมองว่าคิดหลักการค่าขายทั่วไปซื้อมาจากขายไป ประการที่สองมีเงื่อนไขที่โรงสีต้องปฏิบัติตาม ซึ่งบางครั้งโรงสีมีข้อจำกัดเช่นเดียวกัน เพราะโรงสีที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการจะต้องมีอุปกรณ์เพียงพอจากเหตุผลดังกล่าว ในจังหวัดสุรินทร์ไม่สนใจเข้าร่วมโครงการเนื่องจากโรงสีรับซื้อข้าวเปลือกในระบบทั่วไปจะคล่องตัวกว่า ประกอบกับไม่มีขั้นตอนการทำงานที่ยุ่งยาก จากเหตุผลดังกล่าวทำให้โรงสีไม่ค่อยสนใจสมัครเข้าร่วมโครงการแต่เมื่อมีการขอความอนุเคราะห์ขอความร่วมมือให้เข้าร่วมโครงการจากรัฐบาล โรงสีก็ให้ความร่วมมือและอำนวยความสะดวกแก่เกษตรกรในพื้นที่ด้วยดีตลอดมา

จากความคิดเห็นดังกล่าว ผู้วิจัย พบว่า ข้าราชการต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชา และต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง เพื่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและส่งผลประโยชน์ต่อเกษตรกร โดยข้าราชการมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน เนื่องจากบางกลุ่มไม่เห็นด้วย เนื่องจากมองว่าการบิดเบือนกลไกการตลาดจะทำลาย

เศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ ในขณะที่บางกลุ่มมองว่าจะเป็นการดึงเกษตรกรที่ละทิ้งภาคเกษตรกลับเข้าดั้งเดิมและสามารถอยู่ในสังคมอย่างยั่งยืน ในขณะที่ตัวแทนเกษตรกรกรกล่าวว่าภาพรวมโดยทั่วไปเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการมีสองประเภท คือ เกษตรกรรายใหญ่และเกษตรกรรายย่อย ซึ่งมีความพึงพอใจในโครงการรับจำนำแตกต่างกัน โดยเกษตรกรรายใหญ่จะชื่นชอบและพึงพอใจโครงการรับจำนำข้าวเปลือก นอกจากจากนี้จะพบว่า เกษตรบางส่วนไม่พึงพอใจโครงการเนื่องจากมีผลผลิตเข้าร่วมโครงการน้อย นอกจากนี้ยังต้องเตรียมเอกสารซึ่งมีหลายขั้นตอน ซึ่งขายในระบบการตลาดทั่วไปจะได้รับความสะดวกมากกว่า นอกจากนี้โรงสีในพื้นที่จังหวัดสุรินทร์มีหลายโรงที่ไม่ให้ความสนใจ เนื่องจากมองว่าโรงสีต้องเปลี่ยนสภาพจากลูกค้าเป็นผู้รับจ้างของรัฐบาล และมีเงื่อนไขที่เหมาะสมกับโรงสีบางโรง

2. ความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานของข้าราชการผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ

ตัวแทนเกษตรกรกล่าวว่า หน่วยงานที่หนึ่ง สำนักงานเกษตรอำเภอ ที่เข้าถึงตัวเกษตรกรมากที่สุด โดยพบว่า ในแต่ละตำบลมีเจ้าหน้าที่เกษตรกรตำบลคอยดูแลและคอยติดต่อประสานงานกับเกษตรกรในหมู่บ้าน ซึ่งบางครั้งประสานงานกับเกษตรกรโดยตรงและผู้นำชุมชน โดยได้คำแนะนำที่ดีจากเจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอด้วยดีตลอดมา ซึ่งมีข้อสงสัยก็สามารถสอบถามได้ทันทีและในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของเกษตรอำเภอได้ลงพื้นที่ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่เกษตรกร โดยการพบปะกับชุมชนทั้งงานส่วนตัวและงานของราชการเสมอ โดยพบว่า มีการเรียกเจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอว่า “หัวหน้า” นอกจากนี้ยังพบว่า เมื่อสำนักงานเกษตรอำเภอมีเรื่องขอความอนุเคราะห์ เพื่อหางบประมาณสนับสนุนในการสร้างอาคารสถานที่เพื่อรองรับจำนวนเกษตรกรที่เข้าติดต่อประสานงาน โดยได้จัดทำโครงการผ้าป่าข้าวเปลือก ซึ่งผลงานดำเนินงานดังกล่าวได้รับความร่วมมือจากเกษตรกรในพื้นที่ จากหลักการดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าเมื่อข้าราชการผู้นำนโยบายมาปฏิบัติมีความจริงใจในการแก้ไขปัญหาเกษตรกร ก็มีความเชื่อมั่นในการทำงานของเจ้าหน้าที่พร้อมให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานทุกด้านส่งผลให้การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี หน่วยงานที่สอง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ที่อยู่คู่กับเกษตรกรตลอดมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพราะเป็นสถาบันทางการเงินที่ปล่อยเงินกู้ให้แก่เกษตรกรทุกยุคทุกสมัย จนกระทั่งมีคำกล่าวว่าเป็นธนาคารของเกษตรกร โดยเกษตรกรต้องเป็นสมาชิก โดยทุกวันนี้ธนาคารมีการปล่อยสินเชื่อหลายประเภทให้แก่เกษตรกร ทั้งแบบกู้เพื่อสร้างที่อยู่อาศัย กู้เพื่อการดำรงชีวิต กู้เพื่อการลงทุน ซึ่งได้รับการยอมรับจากเกษตรกรตลอดมา นอกจากนี้ยังพบว่า รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้กำหนดให้ ธ.ก.ส. เป็นหน่วยงานปฏิบัติในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกทำหน้าที คือ เช่นสัญญาเงินกู้และดำเนินการปล่อยเงินกู้ให้แก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการโดยไม่คิดดอกเบี้ย

อย่างไรก็ตามเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการมีความเชื่อมั่นในเจ้าหน้าที่ของธนาคาร ถึงแม้ว่าธนาคารจะสอบถามความสมัครใจในการชำระหนี้ก่อนถึงระยะเวลา เกษตรกรบางราย ก็ชำระหนี้ทันทีตามที่เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. สอบถาม แต่ในขณะที่เดียวกันถ้าเกษตรกรไม่สะดวกชำระหนี้ ก็สามารถชำระหนี้ตามกำหนดการในช่วงมีนาคมของแต่ละปีได้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังพบว่า ธนาคารมีโครงการช่วยเหลือแก่เกษตรกร อาทิเช่น ส่งเสริมอาชีพของเกษตรกร โดยมีการลงพื้นที่ พบปะเกษตรกรและผู้นำชุมชนเสมอทำให้ไม่มีช่องว่างระหว่างธนาคารกับประชาชน

นอกจากนี้ตัวแทนโรงสีกล่าวว่า โรงสีเป็นจุดที่ให้ความหวังกับเกษตรกรมากที่สุด เพราะสุดท้ายของการประกอบอาชีพเกษตรกรชาวนา คือ นำผลผลิตไปจำหน่ายที่จัดรับซื้อข้าวเปลือก ซึ่งรัฐบาลจะติดตั้งธงสีฟ้าที่หน้าโรงสีเพื่อแสดงให้เห็นว่า โรงสีนี้เป็นจุดรับจำนำข้าวเปลือก ของรัฐบาล โดยเกษตรกรจะได้รับราคาข้าวเปลือกขึ้นกับคุณภาพของข้าว โดยโรงสีมีเครื่องมือวัด ความชื้นเพื่อวัดปริมาณกรัม ถึงแม้ว่าเครื่องมือดังกล่าว จะได้รับการตรวจสอบความเที่ยงตรง จากสำนักชั่งตวงวัด แต่ก็ไม่สามารถสร้างความมั่นใจให้แก่เกษตรกรได้โดยมีการตั้งข้อสังเกต จากเกษตรกร ดังนี้ (1) ข้าวเปลือกแปลงเดียวกันเก็บเกี่ยวพร้อมกันแต่มาขายพร้อมกัน 2 คันรถ ได้ราคาที่ไม่เท่ากัน (2) ข้าวที่ซื้อไปกองที่เดียวกันราคาแตกต่างกัน (3) ระยะเวลาการเก็บเกี่ยวข้าว ของเกษตรกรมีผลต่อความชื้น หมายความว่า ข้าวคุณภาพดีแต่เกี่ยวเวลาเช้าหมอกจัดความชื้นจะสูง เกี่ยวเวลาเที่ยงความชื้นจะน้อยลง เพราะฉะนั้น เครื่องวัดความชื้นไม่สามารถสร้างความมั่นใจให้แก่ เกษตรกร ได้อย่างเที่ยงตรง (4) เครื่องวัดความชื้นทำงานตลอดเวลาจะมีผลต่อประสิทธิภาพ ของเครื่องหรือไม่อย่างไร นอกจากนี้ยังพบว่า ในปีการผลิต 2555/ 56 และปีการผลิตที่ 2556/ 57 โรงสีไม่รับจำนำซื้อข้าวจากเกษตรกรเมื่อตรวจสอบ พบว่า ข้าวมีคุณภาพไม่ถึงเกณฑ์ มีการปลอมปนสูงมีข้าวแดงปะปน ซึ่งส่งผลกระทบต่อเกษตรกรในที่สุด

3. สภาพการพัฒนาของเกษตรกรทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม ในจังหวัดสุรินทร์

ข้าราชการผู้นำนโยบายมาปฏิบัติกล่าวว่า เกษตรกรในจังหวัดสุรินทร์ประกอบอาชีพ นอกภาคเกษตรจำนวนมาก ทั้งเกษตรกรเองและกลุ่มประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะในช่วงฤดูการ เก็บเกี่ยวผลผลิตจะพบว่า มียอดขายสินค้าอุปโภคและบริโภคสูงขึ้น แต่ไม่ถาวรเนื่องจากพอกหมด หน้าผลผลิตการขยายตัวดังกล่าวก็ลดตัวลง โดยมีการอพยพเพื่อหารายได้เข้ามาในครอบครัว เช่นเดิมและส่งเงินเข้ามาในครอบครัวทดแทนรายได้จากเกษตร จากเหตุผลดังกล่าว ข้าราชการ ผู้นำนโยบายมาปฏิบัติมองว่า การพัฒนาเศรษฐกิจไม่ได้เกิดขึ้นจากรายได้จากการเข้าร่วมโครงการ เพราะโดยหลักแล้ว พบว่า มีรายได้นอกภาคการเกษตรเข้าอุดหนุน อาทิเช่น เลี้ยงสัตว์ ภาคบริการ เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่า มีพืชเกษตรอื่นที่สร้างรายได้ให้เกษตรกร อาทิเช่น บางพื้นที่ปลูกแตงโม ข้าวโพด ซึ่งใช้เวลาและพื้นที่หลังเก็บเกี่ยวข้าวเพาะปลูกพืชดังกล่าว บางพื้นที่ปลูกพริก

ซึ่งพืชเหล่านี้สามารถสร้างรายได้แก่เกษตรกรรทนรายได้กับการปลูกข้าว ซึ่งทำให้เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นอกจากนี้จังหวัดสุรินทร์มียังมีการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่ภาคอื่นอยู่เช่นเดิม เพราะพวกเขาประกอบอาชีพเสริมนอกภาคการเกษตร เรื่องยังผลกระทบต่อความอุ่นในครอบครัว เช่นเดิม ทรายเท่าทุกคนกลับมาอยู่ร่วมครอบครัวดังเดิม นอกจากนี้ยังพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นและสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูล อาทิเช่น เทคโนโลยีในการสื่อสารและพบว่า มีการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีในการสื่อสารกับบุตรหลาน นอกจากนี้เกษตรกรยุคใหม่ในพื้นที่ยังใช้เทคโนโลยีเพื่อหาข้อมูล อาทิเช่น ข้อมูลการเพาะปลูกพืชชนิดต่าง ๆ

ผลกระทบ

จังหวัดสุรินทร์เป็นจังหวัดที่มีการเพาะปลูกข้าวหอมมะลิเป็นจำนวนมากจนได้ขึ้นชื่อว่าเป็นข้าวหอมมะลิที่ดีที่สุดในโลก โดยพบว่า พื้นที่บางส่วนของจังหวัดสุรินทร์อยู่ในเขตพื้นที่ของทุ่งกุลาร้องไห้ ซึ่งเป็นเขตที่มีการเพาะปลูกข้าวหอมมะลิที่ดีที่สุดแหล่งหนึ่งที่มีชื่อเสียง อย่างไรก็ตามแต่เมื่อมีการนำนโยบายรับจ้ำนนำข้าวเปลือกมาปฏิบัติในเขตของจังหวัดสุรินทร์ ได้ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรจังหวัดสุรินทร์หลายประเด็น ซึ่งผู้ศึกษาได้กำหนดประเด็นในการสัมภาษณ์ข้าราชการผู้ำนนโยบาย ตัวแทนเกษตรกรและตัวแทน โรงสีในจังหวัดสุรินทร์ คือผลกระทบต่อเกษตรกรชาวนาและผู้ประการเอกชน คือ โรงสี ดังนี้

1. เกษตรกร

นโยบายรับจ้ำนนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรชาวนาหลายมิติ ดังต่อไปนี้

1.1 ระบบการปลูกข้าวในระบบเกษตรอินทรีย์ (สิทธิพร บางแก้ว, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556) โดยจังหวัดสุรินทร์มีการขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์ ซึ่งถือว่าเป็นจุดเด่นของจังหวัด โดยมีการขับเคลื่อนเป็นนโยบายเกษตรอินทรีย์ แต่เมื่อรัฐบาลนำนโยบายรับจ้ำนนำข้าวมาปฏิบัติส่งผลกระทบต่อเกษตรกรที่ปลูกข้าวอินทรีย์ ไปปลูกข้าวเพื่อขายให้รัฐบาล เนื่องจากราคาไม่แตกต่างกัน แต่กระบวนการผลิตข้าวอินทรีย์จะมีกระบวนการผลิตที่ยุ่งยาก และมีการตรวจสอบหลายด้านเพื่อให้ผ่านมาตรฐาน ซึ่งมีเกษตรกรไม่กี่รายที่ยังให้ความสำคัญต่อการปลูกพืชอินทรีย์ นอกจากคนที่มีใจรักในเกษตรอินทรีย์เท่านั้น ซึ่งในจังหวัดสุรินทร์ พบว่าข้าราชการที่เกษียณอายุได้หลายรายได้กลับเข้ามาในภาคการเกษตรโดยเฉพาะปลูกในระบบอินทรีย์ ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้เป็นแรงขับเคลื่อนเกษตรอินทรีย์ โดยในจังหวัดสุรินทร์ได้มีการประสานบุคคลกรกลุ่มนี้ในการเผยแพร่องค์ความตลอดจนชี้แนะให้แก่เกษตรกรพื้นที่ใกล้เคียงที่สนใจซึ่งสามารถช่วยได้ระดับหนึ่ง

1.2 ประสิทธิภาพทางการผลิตข้าว ตัวแทนเกษตรกรกล่าวว่า (ชนพร สุภนาม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) เมื่อราคาข้าวมีการถีบตัวที่สูงขึ้น ราคาค่าครองชีพด้านต่าง ๆ ก็สูงขึ้น เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังพบว่า เกษตรกรบางส่วนได้ออกจากภาคการเกษตรเข้าทำงานในภาคอื่น ๆ ซึ่งสามารถสร้างรายได้ให้แก่ครอบครัวได้บางครั้งมากกว่ารายได้จากการภาคการเกษตร ทุกวันนี้เกษตรกรจะใช้เครื่องจักรเข้ามาแทนที่การทำงานในรูปแบบการเพาะปลูกแบบเดิม ซึ่งช่วยประหยัดเวลาในการทำงานมากกว่าการปักดำในอดีต โดยเกษตรกรจะใช้เวลาในการเพาะปลูกไม่เกิน 15 วัน เนื่องจากใช้เครื่องจักรเข้ามาทดแทน แต่เมื่อรัฐบาลนำนโยบายรับจำนำข้าว เข้ามาปฏิบัติ กลับพบว่า เกษตรกรเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการ คือ จากที่ให้เขาเช่ากลับมา ทำเองในรูปแบบผู้จัดการฟาร์ม โดยใช้เครื่องจักรเข้ามาทำการเกษตรแทนและจ้างแรงงานบางส่วน ซึ่งใช้เวลาไม่นานนักเพื่อเร่งผลิตข้าว โดยขาดการใส่ใจคุณภาพการผลิตทำให้ผลผลิตที่ได้ ไม่มีคุณภาพ แล้วกลับเข้าไปสู่การทำงานในภาคอื่น ๆ อย่างไรก็ตามในการผลิตข้าวให้มีคุณภาพนั้น ปัญหาและอุปสรรคที่ใหญ่ที่สุดของของชาวนาทุกวันนี้ คือ น้ำ ซึ่งเป็นปัจจัยในการผลิตที่สำคัญที่สุด วิถีชีวิตของเกษตรกรเปลี่ยนแปลงไป ชาวนาต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนของสภาพภูมิอากาศ เมื่อ 20 ปีที่ผ่านมา ฝนตกถูกต้องตามฤดูกาล ชาวนาสามารถวางแผนการผลิตในแต่ละปีโดยไม่มีปัญหาทางด้านน้ำ จังหวัดสุรินทร์เป็นจังหวัดที่ทำได้เพียงครั้งเดียวเนื่องจากการยังไม่มี การบริหารจัดการระบบชลประทาน ต้องอาศัยน้ำฝนจากเทวดา ซึ่งน่าเห็นใจเพื่อนเกษตรกรด้วยกัน เป็นอย่างยิ่ง ไม่มีเกษตรกรรายใดที่ไม่อยากได้ผลผลิตมีคุณภาพ แต่ปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องมากมาย ในการผลิตข้าวให้มีคุณภาพหลายประการ มันมีเหตุผลหลายประการ คือ

1.2.1 นาดีจะให้ผลผลิตดีกว่านาห่วนและสามารถควบคุมวัชพืชได้ดีกว่า แต่นาดีจะทำได้ก็ต่อเมื่อน้ำฝนสำหรับการทำอย่างเพียงพอ

1.2.2 ที่ดินในภาคอีสานเริ่มเสื่อมเนื่องจากว่ามีการใช้ปุ๋ยเคมีมาหลายสิบปี ทำให้ดินด้านและแร่ธาตุเริ่มหดหายไป ทุกวันนี้เกษตรกรต้องใช้ปุ๋ยเคมีในปริมาณที่มากขึ้นจึงจะได้ผลผลิต จากสมัยอดีต 3 กระจอบต่อ 10 ไร่ แต่ทุกวันนี้ต้องใช้ถึง 6 กระจอบต่อ 10 ไร่ เนื่องจากดินเสื่อมคุณภาพ สังเกตง่าย ๆ จากใส่เดือน ซึ่งเป็นการแสดงถึงความอุดมสมบูรณ์ผืนดินในอดีตไม่มีที่ไหนจะไม่มีใส่เดือน ขุดลงเจอทุกที่ แต่ทุกวันนี้หาใส่เดือนตามท้องไร่ท้องนาอยากเต็มที

1.2.3 เมื่ออากาศเปลี่ยน ฝนไม่ตก ฝนทิ้งช่วง เกิดโรคระบาดที่ทำลายต้นข้าว อย่างรวดเร็วไม่ถึง 3 วัน เช่น โรคเพลี้ยไฟ ซึ่งเป็นเชื้อรากระจายไปทั่วทุกภูมิภาค ดันที่แข็งแรงที่สุดก็จะรอด แต่ผลผลิตที่ได้จะไม่มีความหมาย เม็ดจะสั้นและกลายพันธุ์เป็นสีแดง ทั้งที่เกษตรกรใช้พันธุ์ข้าวจากกรมการข้าว โดยภาครัฐยังไม่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้สิ่งที่แนะนำจากเกษตรกรอำเภอ คือ “เผาทิ้ง”

1.2.4 ยาม่าแมลง เนื่องจากร้อนขึ้น ฝนทิ้งช่วงวัชพืชก็ขึ้นตามมาเกษตรกร
ก็ซื้อยาม่าแมลงมากำจัดศัตรูพืช มีเพียงบางส่วนที่ใช้วิถีธรรมชาติในการปราบศัตรูพืช ทำให้ผลผลิต
ที่ได้ปนเปื้อนสารเคมีในที่สุด

1.2.5 การเก็บเกี่ยวต้องยอมรับว่าข้าวเป็นผลผลิตที่ต้องมีการควบคุมเวลา
ถ้าเก็บเกี่ยวไม่ทันผลผลิตที่ได้จะมีความเสียหายจำเป็นต้องใช้เครื่องจักร ซึ่งมีต้นทุนไม่แตกต่างกัน
แต่มีข้อเสีย คือ มีสิ่งเจือปนหลากหลายสายพันธุ์ทำให้ผลผลิตไม่ได้คุณภาพ เหตุผลที่เกษตรกร
ใช้เครื่องจักรเข้ามาเก็บเกี่ยว คือ ความรวดเร็ว ต้นทุนไม่สูงเมื่อกับวิถีชีวิตที่เปลี่ยนไป ค่าแรง
ที่สูงขึ้น มุมมองการใช้ชีวิตที่เปลี่ยนไป คือ มีการแข่งขันมากกว่าเอื้อเพื่อและแบ่งปัน วิถีชีวิตดั้งเดิม
อาทิเช่น ลงแขกทุกวันนี้มีต้นทุน คือ ค่าอาหาร เหล้า ซึ่งเปรียบเทียบมากกว่าต้นทุนที่เกิดเครื่องจักร
วัฒนธรรมลงแขกหรือขอแรงจึงเริ่มหาย

1.2.6 เกษตรกรต้องการเวลา เนื่องจากพวกเขาไม่สามารถพึ่งพารายได้
จากการขายข้าว จำเป็นจะต้องก้าวเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการอื่นเพื่อหาเงินชดเชยเข้ามา
ในครัวเรือนแทนภาคเกษตร โดยในหนึ่งครัวเรือนจะเหลือแรงงานเกษตรกรผู้สูงอายุอยู่ในท้องที่
ในขณะที่เกษตรกรรุ่นใหม่จะบริหารจัดการด้วยวิธี “ผู้จัดการฟาร์มข้าวมาทดแทน”

1.2.7 ภาครัฐขาดความรู้เรื่องการทำการตลาดสำหรับข้าวเฉพาะกลุ่ม อาทิเช่น
ส่งเสริมให้เราปลูกข้าวอินทรีย์ทุกระบวนการผลิต แต่ในขณะเดียวกันราคาข้าวอินทรีย์
และรับจำหน่ายไม่แตกต่างกัน นอกจากนี้ยังพบว่า ขาดการตลาดเนื่องจากข้าวอินทรีย์เป็นข้าว
เฉพาะกลุ่มที่ตระหนักถึงปัญหาสุขภาพ การตลาดไม่กว้างเพื่อเปรียบข้าวในระบบทั่วไป จากสาเหตุ
ดังกล่าว สร้างความรำรานใจให้แก่เกษตรกรเนื่องพวกเขาไม่สามารถเปลี่ยนแปลงธรรมชาติได้
เมื่อขายผลผลิตได้ สิ่งพวกเขาทำได้ คือ เปลี่ยนเมล็ดพันธุ์ที่ดีที่สุด ทนแล้งที่สุดสำหรับฤดูกาลผลิต
ถัดไปและลงทุนเครื่องจักรบ้างสำหรับคนที่มีศักยภาพ เพื่อหวังว่าจะเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต
ในขณะเดียวกันก็พยายามลงทุนสร้างแหล่งน้ำของตนเองเพื่อคาดหวังว่าจะสามารถเก็บกักน้ำไว้ใช้
ในยามที่ขาดแคลน

1.3 ราคาที่ดินทำกินสูงขึ้น นอกจากนี้อัตราการเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรก็สูงขึ้น
โดยกลุ่มตัวแทนเกษตรกรกล่าวว่า (ชนพร สุคนาม, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) เมื่อรัฐบาล
น่าน โยบายรับจำหน่ายข้าวมาปฏิบัติโดยมีการกำหนดราคาข้าวหอมมะลิตันละ 20000 บาท
ในปีการผลิตที่ 2554/ 55 การกำหนดราคาดังกล่าว ได้ส่งผลให้เกษตรกรที่มีการทิ้งภาคเกษตร
ไปประกอบนอกภาคเกษตร กลับมาเข้าสู่ภาคการเกษตรบางส่วน เกษตรกรบางรายปล่อยที่ดิน
ให้เพื่อนเกษตรกรเช่าทำการเกษตร เมื่อราคาสูงขึ้นพวกเขาเหล่านี้ก็กลับมาทำเองโดยใช้ระยะเวลา
สั้น ๆ ในการเพาะปลูกหรือเกษตรกรบางรายเช่าที่ดิน เพื่อทำการเกษตรจากนายทุนขนาดเล็กทำให้

ราคาเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรสูงถึง 2,000 บาท

จะเห็นได้ว่า ถึงแม้ว่ารัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้นำนโยบายรับจำนำข้าว มาปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ เกษตรกรในจังหวัดสุรินทร์ได้ให้ความสนใจในอาชีพเกษตรกร แต่ขณะเดียวกันเกษตรกรก็ประกอบอาชีพเสริมและอาชีพเสริมนั้นก็สร้างรายได้ให้แก่เกษตรกร เช่นกัน อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐบาลนำนโยบายรับจำนำข้าวมาปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์โดยการกำหนด ราคารับจำนำสูงสุดถึงตันละ 20,000 บาท การกำหนดราคาดังกล่าว สามารถสร้างแรงบันดาลใจ ให้แก่เกษตรกรกลับมาภาคการเกษตรในช่วงฤดูกาลเพาะปลูก แต่ไม่ได้อยู่ในภาคการเกษตรถาวร เนื่องจากสุรินทร์เป็นจังหวัดที่มีการเพาะปลูกได้ปีละ 1 ครั้งเท่านั้น อาศัยสภาพดินฟ้าเพราะไม่มี ระบบชลประทานการบริหารจัดการน้ำไม่ทั่วถึง เมื่อทำการเพาะปลูกข้าวเสร็จเกษตรกรบางส่วน ก็เข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ ประกอบอาชีพธุรกิจในจังหวัดและหัวเมือง ตลอดจน เมืองหลวงกรุงเทพมหานครเช่นเดิม เพราะรายได้ดังกล่าว สามารถชดเชยรายได้จากภาคการเกษตร เกษตรกรบางส่วนมีรายได้จากอาชีพเสริมมากกว่าอาชีพหลักอย่างเกษตรกร อย่างไรก็ตามถึงแม้ ราคารับจำนำข้าวจะมีการกำหนดราคาสูง แต่รายจ่ายด้านอื่นก็มีการปรับด้วยเช่นกัน อาทิเช่น สินค้าอุปโภค และบริโภคต่าง ๆ ตลอดจนค่าครองชีพด้านอื่น ๆ ก็พบว่า มีการปรับตัวขึ้นเช่นเดียวกัน จากเหตุผล ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า การกำหนดราคาข้าวที่สูงขึ้นของรัฐบาลไม่ได้ทำให้เกษตรกร จังหวัดสุรินทร์อยู่ภาคเกษตรอย่างถาวรแต่เป็นการสร้างแรงบันดาลใจให้กลับมาในภาคการเกษตร มองเห็นคุณค่าของที่ดินทำกินที่เป็นมรดกและกลับมาในช่วงการเพาะปลูกซึ่งเป็นเวลาสั้น ๆ เท่านั้น

2. ผู้ประกอบการเอกชน โรงสี

จากการสัมภาษณ์กลุ่มข้าราชการ กลุ่มโรงสี และตัวแทนเกษตรกร ทำให้ผู้วิจัยทราบว่า นโยบายรับจำนำข้าวเปลือกได้ส่งผลกระทบต่อโรงสี คือ เปลี่ยนบทบาทจากพ่อค้าเป็นผู้รับจ้างรัฐ ข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติกล่าวว่า (วิรัตน์ นามวงษา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556) โรงสี ถือว่าเป็นคู่กรณีที่สำคัญของเกษตรกรชาวนามาตลอดและมีคำถามกับสังคมตลอดมา เกษตรกรไม่เคย ร่ำรวยในขณะที่โรงสี คือ เจ้าแก่ และมีอำนาจในการตั้งราคาข้าวตลอดมา โดยโรงสีจะใช้กลไก การตลาดมาอธิบายในการรับซื้อข้าวจากเกษตรกรเสมอ ในขณะที่เกษตรกรเจ้าของผลผลิตไม่มี ราคาสินค้าของตนเองเลย เมื่อรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก มาปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ ต้องยอมรับตามความเป็นจริงว่า รัฐได้สร้างเงื่อนไขการเข้าร่วม โครงการที่แตกต่างจากหลักการค้าของโรงสี คือ ชื้อมาขายไป รัฐกลายเป็นผู้รับจำนำข้าวจากเกษตร โดยตรงโดยโรงสี คือ ผู้รับจ้างสีข้าวโดยได้ค่าบริการจัดการ จากเงื่อนไขดังกล่าว ซึ่งส่งผลโรงสี ในจังหวัดสุรินทร์ไม่อยากจะเข้าร่วมโครงการเนื่องจากมีเงื่อนไขที่โรงสีต้องปฏิบัติและต้องมี

กฎระเบียบในการทำงานตามระบบราชการ ซึ่งจะแตกต่างจากการค้าของเอกชนทั่วไป หรือในขณะเดียวกันอาจจะไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล แต่เมื่อมีทางส่วนราชการมีการขอความอนุเคราะห์จากโรงสีในพื้นที่ให้เข้าร่วมโครงการเพื่อความสะดวกของเกษตรกรในพื้นที่นั้น ๆ ปรากฏว่าจังหวัดสุรินทร์ก็ได้รับความร่วมมือจากโรงสีในพื้นที่ด้วยดีตลอดมา นอกจากนี้ยังพบว่าทุกวันนี้โรงสีผู้บริหารรุ่นใหม่และมีความทันสมัยการศึกษาจบทางด้านการค้าจากต่างประเทศ และไม่มีทัศนคติในการทำงาน ทำให้การประสานงานระหว่างโรงสีและเจ้าหน้าที่ตลอดจนเกษตรกรเป็นไปได้ด้วยดี

นอกจากนี้ตัวแทนโรงสี (ณัฐวัฒน์ เศรษฐพัฒน์ชัย, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2556) กล่าวว่า นโยบายรับจำนำข้าวเปลือกเปรียบเทียบกับราคารับจำนำสูงมากกว่าราคาตลาด เกษตรกรที่มีผลผลิตจำนวนมากเลือกที่จะเข้าโครงการกับรัฐบาลมากกว่าที่ขายให้โรงสี อย่างไรก็ตาม ในขณะเดียวกันโรงสีก็รับซื้อข้าวจากเกษตรกรที่ต้องการเงินสดไปหมุนเวียน ซึ่งพบว่า มีจำนวนไม่มากนักและข้าวที่ไม่ผ่านการคัดคุณภาพข้าวจากโครงการรับจำนำ ซึ่งเราจำเป็นต้องซื้อไว้โดยให้ราคาที่สามารถรับซื้อได้เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกร โครงการรับจำนำทำให้โรงสีเปลี่ยนจากผู้ค้าเป็นผู้รับจ้างรัฐบาลมองมุมหนึ่งก็ผลดีตรงที่เราไม่ต้องหาตลาด มีรัฐคอยบริหารจัดการ โดยทางโรงสีได้ค่าบริการจัดการต่าง ๆ อาทิเช่น การแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร ค่าเช่าโกดัง ค่าขนส่ง และสามารถขายสิ่งที่ยังเหลือการแปรรูป เช่น แกลบ รำ ซึ่งเป็นอาหารสัตว์ได้อีกทาง แต่ขณะเดียวกันก็ส่งผลเสียต่อโรงสีเนื่องจากไม่มีโอกาสในการแข่งขันไม่ยั่งยืนในอนาคต เนื่องจากรัฐกลายผู้ซื้อข้าวโดยตรงซึ่งไม่ใช่กลไกตลาดตามสมควรจะเป็น โรงสีจะไม่รู้จักการแข่งขันทางการตลาดซึ่งเป็นผลเสียต่อการขายข้าวในระดับโลก ได้ในที่สุด นอกจากนี้ยังพบว่า โครงการรับจำนำข้าวก่อให้เกิดผลกระทบกับกระบวนการรับซื้อข้าวจากเกษตรกรในพื้นที่ คือ เกษตรที่ผลผลิตจำนวนมากจะเข้าร่วมโครงการกับรัฐบาล บางรายไม่มีผลผลิตเข้าร่วมโครงการจะนำสินค้ามาขายให้ โรงสีโดยทั่วไปหรือพ่อค้าคนกลางรายเล็กที่รับซื้อผลผลิตถึงแปลงการเกษตรเนื่องจากมีความสะดวกและรวดเร็วได้เงินทันที นอกจากนี้ยังพบว่าเมื่อราคาข้าวดี ราคาที่ดิน ราคาเช่าที่นาที่ถีบตัวสูงขึ้น สินค้าอุปโภคและบริโภคต่าง ๆ ก็เช่นเดียวกันซึ่งเกษตรกรต้องปรับตัวเพื่อให้อยู่รอดได้ในยุคโลกาภิวัตน์

จะเห็นได้ว่า โรงสีซึ่งมีบทบาททางการค้าตลอดมาได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาล โดยเปลี่ยนบทบาทสำคัญจากผู้รับซื้อตามกลไกการตลาดเป็นผู้รับจ้างรัฐซึ่งจะได้ค่าสีข้าวตลอดจนค่าบริการจัดการจากรัฐบาล อย่างไรก็ตามถึงแม้จะได้ค่าบริการจัดการจากรัฐ แต่โรงสีจะไม่สามารถแข่งขันได้ในอนาคตเพราะรัฐกลายผู้ซื้อข้าวโดยตรงซึ่งไม่ใช่กลไกตลาดตามสมควรจะเป็น

จะเห็นได้ว่า ผลของการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาในเรื่องผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ใน 3 ปีการผลิต คือ 2554/ 55, 2555/ 56 และ 2556/ 57 โดยพบว่า ด้านผลของการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ พบว่า ด้านผลผลิตเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำ ไม่มีการไถ่ถอนผลผลิตที่จำนำกับรัฐบาลตามมาตรการที่กำหนด ด้านผลลัพธ์ การกำหนดราคารับจำนำสูงทำให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการมีเงินใช้จ่ายในครัวเรือน ในขณะเดียวกัน ค่าครองชีพก็สูงขึ้น ด้านผลกระทบไม่สามารถบอกได้ว่าเศรษฐกิจดีขึ้นหรือไม่ และในอัตราเท่าไร เพราะรัฐไม่มีมาตรการในการติดตาม สำรวจและรวบรวมข้อมูล นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อการค้าของโรงสีซึ่งเปลี่ยนบทบาทจากผู้รับซื้อเป็นผู้รับจ้างจากรัฐบาลและเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ ข้าวเกษตรกรอินทรีย์มีจำนวนลดลง นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชน พบว่า ในภาพรวมของกลุ่มตัวอย่าง ด้านความคิดเห็นต่อผลผลิตของโครงการอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.58 (SD = 0.95) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 28 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ของความคิดเห็นเกี่ยวกับ ผลของการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ ด้านความคิดเห็นต่อผลผลิตของโครงการ

ความคิดเห็นเกี่ยวกับ ผลของการนำนโยบาย รับจำนำข้าวไปสู่การปฏิบัติ ในจังหวัดสุรินทร์	ระดับความเห็น					\bar{X}	SD	แปลผล
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	เห็นด้วย ปานกลาง	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง			
21. ท่านได้รับประโยชน์ จากการมีโครงการ รับจำนำข้าวมากกว่าที่ไม่มี โครงการรับจำนำข้าว	114 (28.5)	133 (33.3)	107 (26.8)	28 (7.0)	18 (4.5)	3.74	1.08	มาก
22. ท่านมีรายได้มากขึ้น จากการเข้าร่วมโครงการ	81 (20.3)	140 (35.0)	141 (35.3)	32 (8.0)	6 (1.5)	3.65	0.94	มาก
23. โครงการรับจำนำข้าว ทำให้เกษตรกรปลูกข้าว เพิ่มมากขึ้น	49 (12.3)	110 (27.5)	178 (44.5)	60 (15.0)	3 (0.8)	3.36	0.90	ปานกลาง

ตารางที่ 28 (ต่อ)

ความคิดเห็นเกี่ยวกับ ผลของการนำนโยบาย รับจำนำข้าวไปสู่การปฏิบัติ ในจังหวัดสุรินทร์	ระดับความเห็น					\bar{X}	SD	แปลผล
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	เห็นด้วย ปานกลาง	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง			
24. โครงการรับจำนำ เป็นแรงดึงดูดให้คนหันมา ทำนามากขึ้น	47 (11.8)	142 (35.5)	155 (38.8)	48 (12.0)	8 (2.0)	3.43	0.92	ปานกลาง
25. โครงการรับจำนำข้าว จะทำให้ข้าวของประเทศไทย ราคาสูงและแข่งขันกับ ประเทศอื่นได้ยากขึ้น	58 (14.5)	142 (35.5)	160 (40.0)	34 (8.5)	6 (1.5)	3.53	0.90	มาก
26. โครงการรับจำนำข้าว จะทำให้เกษตรกรขายข้าวได้ น้อยลงในอนาคต	115 (28.8)	159 (39.8)	107 (26.8)	18 (4.5)	1 (0.3)	3.92	0.87	มาก
27. โครงการรับจำนำข้าว จะทำให้ชาวนาลงทุน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการผลิตข้าวมากขึ้น	85 (21.3)	104 (26.0)	130 (32.5)	73 (18.3)	8 (2.0)	3.46	1.08	ปานกลาง
						3.58	0.95	มาก

จากตารางที่ 28 พบว่า ในภาพรวมของกลุ่มตัวอย่าง ด้านความคิดเห็นต่อผลผลิต
ของโครงการอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.58 (SD = 0.95) เมื่อพิจารณาในรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้
ท่านได้รับประโยชน์จากการมีโครงการรับจำนำข้าวมากกว่าที่ไม่มีโครงการรับจำนำข้าว
อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.74 (SD = 1.08)
ท่านมีรายได้มากขึ้นจากการเข้าร่วมโครงการอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.65 (SD = 0.94)
โครงการรับจำนำข้าวทำให้เกษตรกรปลูกข้าวเพิ่มมากขึ้นอยู่ในระดับปานกลาง
มีค่าเฉลี่ย 3.36 (SD = 0.90)
โครงการรับจำนำเป็นแรงดึงดูดให้คนหันมาทำนามากขึ้นอยู่ในระดับปานกลาง
มีค่าเฉลี่ย 3.43 (SD = 0.92)

โครงการรับจำนำข้าวจะทำให้ข้าวของประเทศไทยราคาสูงและแข่งขันกับประเทศอื่นได้ยากขึ้นอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.53 (SD = 0.90)

โครงการรับจำนำข้าวจะทำให้เกษตรกรขายข้าวได้น้อยลงในอนาคตอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.92 (SD = 0.87)

โครงการรับจำนำข้าวจะทำให้ชาวนาลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตข้าวมากขึ้นอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 3.46 (SD = 1.08)

โครงการรับจำนำข้าวจะทำให้ข้าวของประเทศไทยราคาสูงและแข่งขันกับประเทศอื่นได้ยากขึ้นอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.53 (SD = 0.90)

โครงการรับจำนำข้าวจะทำให้เกษตรกรขายข้าวได้น้อยลงในอนาคตอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.92 (SD = 0.87)

โครงการรับจำนำข้าวจะทำให้ชาวนาลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตข้าวมากขึ้นอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 3.46 (SD = 1.08)

บทที่ 5

สรุปผลวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “การศึกษา การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการน่านโยบาย รับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์” ครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวคิดและสาระสำคัญของนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (2) เพื่อศึกษากระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการน่านโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ (3) เพื่อศึกษาผลของการน่านโยบายรับจำนำข้าวไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ การศึกษาในครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ผสมกัน เชิงคุณภาพโดยการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ และจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ข้าราชการ ผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ ตัวแทนโรงสีและตัวแทนเกษตรกร จำนวน 12 คน นำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและเชิงปริมาณ โดยใช้เครื่องมือ คือ แบบสอบถามสำรวจความคิดเห็นจากเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการในจังหวัดสุรินทร์ 17 อำเภอ จำนวน 400 ชุด วิเคราะห์ข้อมูลโดยโปรแกรมสำเร็จรูปสำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์มาทำการวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) ได้แก่ จำนวน (Frequency) และร้อยละ (Percentage) ใช้สำหรับการอธิบายข้อมูลส่วนบุคคล การหาค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard deviation)

สรุปผลวิจัย

ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูลสำคัญและกลุ่มตัวอย่าง

1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ในการวิจัยเชิงคุณภาพในครั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการศึกษา คือ คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวในจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการที่มีบทบาทสำคัญในการน่านโยบายมาปฏิบัติในระดับจังหวัด 12 คน โดยเลือกบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการน่านโยบายมาปฏิบัติ กลุ่มที่ 1 ข้าราชการผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ จำนวน 8 คน ซึ่งประกอบไปด้วยระดับผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา กลุ่มที่ 2 ผู้แทนสมาคมส่งเสริมชาวนาไทยในจังหวัด ประธานสภาเกษตรกรและอาสาสมัครเกษตรกร จำนวน 3 คน กลุ่มที่ 3 สัมภาษณ์แบบเชิงลึกผู้ประกอบการเอกชน (โรงสี) จำนวน 1 คน ซึ่งเป็นอนุกรรมการ
2. กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเชิงปริมาณ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นของเกษตรกรผู้เข้าโครงการรับจำนำข้าว จำนวน 400 คน โดยพบว่า

2.1 กลุ่มตัวอย่างเป็นเพศชาย ร้อยละ 55.5 และเพศหญิง ร้อยละ 44.5 โดยกลุ่มตัวอย่างมีอายุ 21-30 ปี ร้อยละ 2.8 อายุ 31-40 ปี ร้อยละ 27.0 อายุ 41-50 ปี ร้อยละ 36.3 อายุ 51-60 ปี ร้อยละ 23.6 และมากกว่า 60 ปีขึ้นไป ร้อยละ 10.5

2.2 การถือครองพื้นที่ทำนาปลูกข้าว พบว่า มีการถือครองพื้นที่ทำนา น้อยกว่า 20 ไร่ ร้อยละ 51.1 ถือครองพื้นที่ทำนา 21-40 ไร่ ร้อยละ 35.6 ถือครองพื้นที่ทำนา 41-60 ไร่ ร้อยละ 8.6 ถือครองพื้นที่ทำนา 61-80 ไร่ ร้อยละ 3.8 ถือครองพื้นที่ทำนา 81-100 ไร่ ร้อยละ 1.6 และถือครองพื้นที่ทำนา มากกว่า 100 ไร่ ร้อยละ 0.3 โดยพบว่า เป็นนาของตนเอง น้อยกว่า 20 ไร่ ร้อยละ 59.4 พื้นที่นาของตนเอง 21-40 ไร่ ร้อยละ 30.2 พื้นที่นาของตนเอง 41-60 ไร่ ร้อยละ 7.6 พื้นที่นาของตนเอง 61-80 ไร่ ร้อยละ 2.5 และพื้นที่นาของตนเอง 81-100 ไร่ ร้อยละ 1.1

2.3 ด้านผลผลิตรวมที่ได้ในปี พ.ศ. 2555 พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีผลผลิตรวมน้อยกว่า 20 ตัน ร้อยละ 93.34 มีผลผลิตรวม 21-40 ตัน ร้อยละ 4.7 มีผลผลิตรวม 41-60 ตัน ร้อยละ 0.6 มีผลผลิตรวม 81-100 ตัน ร้อยละ 0.3 และมีผลผลิตรวมมากกว่า 100 ตัน ร้อยละ 0.3 โดยพบว่า ผลผลิตมาจากนาของตนเอง มีผลผลิตน้อยกว่า 4.9 ตัน ร้อยละ 50.4 มีผลผลิต 5-9.9 ตัน ร้อยละ 25.2 มีผลผลิต 10-14.9 ตัน ร้อยละ 15.2 มีผลผลิต 15-19.9 ตัน ร้อยละ 6.5 มีผลผลิต 20-24.9 ตัน ร้อยละ 1.9 และมีผลผลิตมากกว่า 25 ตัน ร้อยละ 1.0 มาจากนาเช่า มีผลผลิตน้อยกว่า 4.9 ตัน ร้อยละ 91.7 มีผลผลิต 5-9.9 ตัน ร้อยละ 7.1 และมีผลผลิต 10-14.9 ตัน ร้อยละ 1.1

2.4 ด้านรายจ่ายในการทำนาปี พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีรายจ่าย ค่าพันธุ์ข้าวปลูก ต่ำกว่า 10,000 บาท ร้อยละ 79.6 10,001-30,000 บาท ร้อยละ 17.1 30,001-50,000 บาท ร้อยละ 1.5 และ 50,000 บาทขึ้นไป ร้อยละ 4.6 ค่าปุ๋ย (รวมทั้งปุ๋ยหมัก ปุ๋ยคอก ปุ๋ยเคมี และปุ๋ยยูเรีย) ต่ำกว่า 10,000 บาท ร้อยละ 41.2 10,001-30,000 บาท ร้อยละ 48.4 30,001-50,000 บาท ร้อยละ 6.7 และ 50,000 บาทขึ้นไป ร้อยละ 5.2 ค่าจ้างไถนา ต่ำกว่า 10,000 บาท ร้อยละ 75.9 10,001-30,000 บาท ร้อยละ 22.2 30,001-50,000 บาท ร้อยละ 2.9 และ 50,000 บาทขึ้นไป ร้อยละ 0.8 ค่าจ้างปักดำ/ หรือหว่านข้าว ต่ำกว่า 10,000 บาท ร้อยละ 96.6 10,001-30,000 บาท ร้อยละ 2.9 และ 50,000 บาทขึ้นไป ร้อยละ 0.3 ค่าจ้างเกี่ยวข้าว ต่ำกว่า 10,000 บาท ร้อยละ 57.6 10,001-30,000 บาท ร้อยละ 38.6 30,001-50,000 บาท ร้อยละ 5.5 และ 50,000 บาทขึ้นไป ร้อยละ 1.1

**แนวคิดและเนื้อหาสาระสำคัญของนโยบายรับจ่านำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์
ชินวัตร**

แนวคิดเนื้อหาสาระสำคัญของนโยบายรับจ่านำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ผู้วิจัยได้แบ่งประเด็นในการศึกษาออกเป็น 4 ประการ คือ (1) วัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน (3) มาตรการในการปฏิบัติงาน และ (4) ทรัพยากร

ในการบริหารงาน โดยสรุปผลการศึกษา ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ของนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง เพื่อเพิ่มทางเลือกให้เกษตรกร ได้มีช่องทางการตลาด เพิ่มขึ้นสร้างอำนาจต่อรองในการขายข้าวเปลือก ประการที่สอง เพื่อยกระดับรายได้และลดช่องว่างรายได้รวมทั้งเพิ่มการใช้จ่ายของเกษตรกร ประการที่สาม เพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของการบริโภคภายใน รวมทั้งสร้างความแข็งแกร่งและความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจจากการบริโภคภายในประเทศและการพึ่งพาตนเอง และประการที่สี่ เพื่อรักษาวินัยทางการเงินและการคลังของประเทศ โดยสรุปผลจากการศึกษาออกเป็นประเด็น ดังนี้

1.1 ช่องทางการตลาดของเกษตรกร จากการศึกษา พบว่า เกษตรกรไม่ได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น เพราะว่าเป็นช่องทางการตลาดเดิมก่อนมีการนำนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งเกษตรกรมีช่องทางจำหน่ายผลผลิตของตนเอง 2 รูปแบบ คือ ขายให้เอกชนทั่วไปและเข้าร่วมโครงการภาครัฐ โดยรูปแบบที่หนึ่ง ขายให้เอกชนทั่วไปพ่อค้ารายย่อยหรือ “นายฮ้อย” ที่รับซื้อตามหมู่บ้าน นายทุนในเขตพื้นที่ ขายโดยตรงกับโรงสี เกษตรกรเข้าร่วมกลุ่มเกษตรกรอินทรีย์โดยรัฐสนับสนุนความรู้และจัดหาตลาดเพื่อรองรับ ซึ่งพบว่าในช่องทางการตลาดเหล่านี้เกษตรกรไม่ต้องใช้ใบรับรอง เกษตรกรไม่ต้องมีการประชุม ซึ่งสร้างความสะดวกสบายให้แก่เกษตรกรและการกำหนดราคาขึ้นอยู่กับกลไกการตลาดโดยมีข้อดีคือ ได้เงินสดทันที ซึ่งพบว่า ยังได้รับความนิยมนจากเกษตรกรเป็นอย่างมาก รูปแบบที่สอง คือ เข้าร่วมโครงการกับรัฐบาล เช่น โครงการเมล็ดพันธุ์และโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งช่องทางการตลาดนี้ พบว่า เกษตรกรได้รับราคาที่สูงขึ้นแต่เกษตรกรต้องเตรียมเอกสารตามที่ภาครัฐกำหนดอย่างไรก็ตามโครงการเมล็ดพันธุ์และโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งมีความแตกต่างกัน โดยโครงการเมล็ดพันธุ์ข้าวจะเข้มงวดในการผลิตทุกขั้นตอนการผลิต มีการตรวจสอบจากคณะกรรมการโครงการ โดยเกษตรกรรับปัจจัยการผลิตจากโครงการทั้งหมด อาทิเช่น เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย และฮอร์โมนต่าง ๆ และเมื่อมีการเกี่ยวเกี่ยวจะมีการคัดคุณภาพข้าวอีกครั้งว่าเหมาะที่จะเป็นเมล็ดพันธุ์ต่อไปหรือไม่ ซึ่งพบว่า เกษตรกรบางรายก็ไม่ผ่านการตรวจสอบคุณภาพข้าวเช่นเดียวกัน ในขณะที่โครงการรับจำนำข้าวไม่มีการตรวจสอบกระบวนการผลิตของเกษตรกร เกษตรกรจะได้ราคาจำนำสูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับอัตราความชื้นที่กำหนด ซึ่งการกำหนดราคาจำนำตามความชื้นดังกล่าว พบว่า เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการมีความพึงพอใจในราคาที่ได้รับ อย่างน้อยที่สุดเกษตรกรก็สามารถต่อรองผลผลิตตามคุณภาพของข้าว

1.2 ยกระดับรายได้เกษตรกร จากการศึกษา พบว่า จำนวนเกษตรกรที่ได้รับประโยชน์จากมาตรการแทรกแซงราคาข้าวของรัฐตั้งแต่ปีเพาะปลูก 2548/ 49-2554/ 55 พบว่า มีจำนวนเฉลี่ยประมาณ 500,000 ครัวเรือน คิดเป็นเพียงร้อยละ 14 ของจำนวนครัวเรือนผู้ปลูกข้าวทั้งหมด โดยมีจำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วม โครงการรับจำนำข้าวสูงขึ้นมากในปีเพาะปลูก 2554/ 55 เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 82.2 สำหรับในปี และร้อยละ 147.3 เป็นผลจากราคารับจำนำที่อยู่ในระดับสูงกว่าตลาดเสรีมาก เช่น ข้าวเปลือกเจ้ารับจำนำราคา ต้นละ 15,000 บาท เทียบกับราคาตลาดเสรี ต้นละ 10,000 บาท และข้าวเปลือกหอมมะลิรับจำนำ ต้นละ 20,000 บาท เทียบกับราคาตลาดเสรี ต้นละ 14,914 บาท ถ้าโครงการจัดการข้าวของรัฐ ที่มุ่งงบประมาณอย่างสูงประสบความสำเร็จตามเป้าหมายย่อมส่งผลให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีรายได้สูงและการกระจายรายได้ของคนในชาติดีขึ้น อย่างไรก็ตามผู้วิจัยยังพบว่า ถึงราคาข้าวต่อตันจะสูงขึ้นเกษตรกรมีรายได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งผลดีต่อเกษตรกรและเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยมีการจับจ่ายใช้สอยในภาคอื่น ๆ แต่ขณะเดียวกันก็พบว่า เกษตรกรก็ประสบปัญหาต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน อาทิเช่น ปุ๋ยเคมี ค่าแรงขั้นต่ำ และค่าน้ำมัน นอกจากนี้ยังพบว่า เกษตรกรต้องเผชิญกับปัจจัยทางธรรมชาติ อาทิเช่น ฝนแล้ง น้ำท่วม โรคระบาดต่าง ๆ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อจำนวนผลผลิตในแต่ละปี

1.3 การขยายตัวทางเศรษฐกิจเกษตรกรสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน จากการศึกษา พบว่า ภายหลังจากการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจเล็กน้อย นอกจากนี้ยังพบว่า เกษตรกรในจังหวัดสุรินทร์ มีการกู้เงินทั้งในระบบและนอกระบบ เพื่อมาหมุนเวียนในการดำรงชีวิต โดยมีแหล่งเงินกู้ของรัฐที่สำคัญคือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นธนาคารในกำกับของรัฐที่ให้ความช่วยเหลือเกษตรกรตลอดมา แต่มีเงื่อนไขที่สำคัญ คือ เกษตรกรต้องเป็นสมาชิกของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยมีการจัดกลุ่มลูกค้าในแต่ละประเภท นอกจากนี้ยังพบว่า เกษตรกรสามารถกู้เงินเพื่อทำการเกษตรและเพื่อยังชีพ โดยมีสินทรัพย์หรือบุคคลค้ำประกัน อย่างไรก็ตาม ซึ่งพบว่า เกษตรกรบางรายไม่สามารถกู้เงินได้ เนื่องจากไม่มีสินทรัพย์และไม่มีบุคคลค้ำประกัน จะหันไปพึ่งพาเงินกู้นอกระบบซึ่งภาษาชาวบ้านเรียก “เงินแจ็ก เงินชาวบ้าน” ซึ่งพบว่า มีอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 3 หรือ 5 ต่อเดือน แต่มีความสะดวกเนื่องจากไม่ต้องจัดเตรียมเอกสารและบางครั้งไม่ต้องมีค้ำประกัน เมื่อมีรายได้จากการขายผลผลิตก็ต้องนำมาใช้จ่ายในครัวเรือนและชำระหนี้สินที่เกิดขึ้น ทั้งในระบบและนอกระบบ ซึ่งบางรายกู้เงินนั้นมาปรับปรุงที่อยู่อาศัยและซื้อสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ตนเองและครอบครัว อาทิเช่น รถยนต์ รถจักรยานยนต์ และโทรศัพท์ เป็นต้น

2. การกำหนดภารกิจและการมอบหมาย จากการศึกษา พบว่า การนำนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติ พบว่า มีการกำหนดภารกิจ

และการมอบหมายงาน 2 ส่วน คือ ระดับนโยบายและระดับกระทรวง

2.1 ระดับนโยบาย ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ มีองค์ประกอบ คือนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีจำนวน 24 คน มีบทบาทหน้าที่ในระดับนโยบายและคณะอนุกรรมการจำนวน 6 คณะ คือ คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต คณะอนุกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจํานำระดับจังหวัด คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจํานำข้าว คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด คณะอนุกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจํานำข้าว โดยคณะอนุกรรมการทั้ง 6 คณะ มีบทบาทหน้าที่ คือ อํานวยความสะดวกให้แก่คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ นอกจากนี้ยังพบว่า มีการกำหนดให้ข้าราชการผู้นํานโยบายมาปฏิบัติ ตัวแทนเกษตรกรและตัวแทนภาคเอกชน เป็นองค์ประกอบ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเพื่อความเป็นธรรมกับทุกภาคส่วน

2.2 ระดับกระทรวง ทั้งระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คือ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง และยังพบว่า มีกระทรวงที่นับได้ว่าเป็นกระทรวงสนับสนุนการนํานโยบายมาสู่การปฏิบัติ คือ สำนักนายกรัฐมนตรี มีบทบาทสําคัญในการนํานโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังพบว่า มีส่วนราชการที่ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีโดยไม่สังกัดกระทรวงใด ๆ ซึ่งก็คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ทำหน้าที่เป็นองค์ประกอบคณะอนุกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจํานำข้าว

จะเห็นได้ว่า ในการนํานโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติ มีการมอบหมายในระดับนโยบาย คือ คณะกรรมการและอนุกรรมการ โดยมีการกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนเข้าไปเป็นองค์ประกอบ คือ ข้าราชการ เกษตรกร และโรงสี และในระดับกระทรวง ทั้งระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งไม่มีกระทรวงเพียงแต่กระทรวงเดียว แต่มีหลายกระทรวงที่ต้องระดมความร่วมมือ สรรพกำลัง เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ อย่างไรก็ตาม ในบริหาร โครงการจะพบว่า ขึ้นตรงกับคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เน้นการสั่งการตามสายการบังคับบัญชาตามระบบราชการ อย่างไรก็ตาม ก่อนดำเนินการตามนโยบายพบว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

3. มาตรการในการปฏิบัติงาน จากการศึกษา พบว่า คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้กำหนดมาตรการในการดำเนินนโยบาย เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานปฏิบัติ ข้าราชการผู้นํานโยบายมาปฏิบัติ เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการและโรงสี ซึ่งประกอบไปด้วย เป้าหมายและชนิดข้าวที่รับจํานำและราคา ระยะเวลาที่เข้าร่วมโครงการ เงื่อนไขที่เข้าร่วมโครงการของเกษตรกรและโรงสี การระบายข้าว การกำกับดูแล มีรายละเอียด ดังนี้

3.1 เป้าหมายของการรับจำนำ โดยพบว่า รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไม่ได้กำหนดปริมาณการรับจำนำทั้งโครงการในปีการผลิต 2554/ 55 และปีการผลิต 2555/ 56 นอกจากนี้ เกษตรกรสามารถสามารถจำนำได้โดยไม่จำกัดจำนวนเช่นเดียวกัน (ตัน) ในขณะที่เดียวกันก็ไม่จำกัดจำนวนรับจำนำจากเกษตรกรเช่นเดียวกัน ซึ่งรัฐบาลรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรทุกเมล็ด อย่างไรก็ตามเมื่อดำเนินโครงการผ่านไปครบ 2 ปี ในปีการผลิตที่ 3 คือปีการผลิต 2556/ 57 รัฐบาลออกมาตรการใหม่โดยจำกัดปริมาณข้าวโดยมีเป้าหมาย 16.5 ล้านตัน นอกจากนี้ยังจำกัดปริมาณเงินที่เกษตรกรเข้าร่วม โครงการครัวเรือนละไม่เกิน 350,000 บาท

3.2 ระยะเวลาที่เข้าร่วมโครงการในแต่ละปีการผลิตที่รับจำนำข้าวจะอยู่ในช่วงเดือนตุลาคมถึงเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปีการผลิตในภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออก เฉียงเหนือ ในขณะเดียวกัน พบว่า ภาคใต้ มีการกำหนดระยะเวลาการรับจำนำที่แตกต่างจากภูมิภาคอื่น ๆ เนื่องจากมีสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน

3.3 ชนิดข้าวเปลือกนาปีที่รับจำนำ มีเพียง 5 ชนิด คือ ข้าวเปลือกหอมมะลิ ข้าวเปลือกหอมจังหวัด ข้าวเปลือกเจ้า ข้าวเปลือกปทุมธานี 1 และข้าวเปลือกเหนียว โดยมีการกำหนดราคารับจำนำที่แตกต่างกันของแต่ละปีการผลิต โดยพบว่า ข้าวหอมมะลิกำหนดราคารับจำนำสูงสุดถึงตันละ 20,000 บาท ต่ำสุด คือ ข้าวเปลือกเจ้า 25% ตันละ 13,800 บาท

3.4 เงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งพบว่า มีผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมโครงการ คือ เกษตรกรและโรงสี โดยคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้กำหนดเงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการ ดังนี้ เกษตรกรที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการต้องมีใบรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าว และมีผลผลิตเป็นของตนเอง นอกจากนี้ต้องเป็นลูกค้านาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ส่วนโรงสีที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการ จะต้องสมัครเข้าร่วมโครงการกับองค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อการเกษตรและมีศักยภาพในการเข้าร่วมโครงการกับรัฐบาล

3.5 วิธีการดำเนินการองค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อการเกษตรทำหน้าที่รับจำนำใบประทวน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร รับจำนำยุ่งฉาง เมื่อเกษตรกรจัดเตรียมเอกสารนำข้าวไปร่วมรับจำนำกับองค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตร หน่วยงานดังกล่าวต้องดำเนินการออกไปประทวนให้แก่เกษตรกร

3.6 การกำกับดูแลในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ พบว่า อยู่ภายใต้ คณะอนุกรรมการ 2 คณะ คือ ให้คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว (อนุใหญ่) และคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด (อนุเล็ก) โดยคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว ทำหน้าที่พิจารณาสั่งสี่แปรสภาพข้าวเปลือกกำหนดอัตราแปรสภาพ

ข้าวเปลือก อัตราส่งมอบข้าวสารรวมทั้งหลักเกณฑ์วิธีการและอัตราไถ่ถอน นอกจากนี้ ต้องกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและกำกับดูแลการรับจำนำ ส่วนคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดทำหน้าที่กำกับดูแลการรับจำนำในจังหวัด และประสานการแก้ไขปัญหาการรับจำนำของจังหวัด

3.7 การระบายข้าว ให้อยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการระบายข้าว ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์ ปริมาณ ราคา วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายข้าวสารของรัฐบาล นอกจากนี้ กรมการค้าต่างประเทศมีหน้าที่วางแผนและหาตลาดส่งออกล่วงหน้า โดยจัดทำแผนการระบายข้าวสารและดำเนินการระบายข้าวสาร

จะเห็นได้ว่าการกำหนดมาตรการในแต่ละปีการผลิต พบว่า ไม่มีความชัดเจนหลายประการ คือ (1) เป้าหมายของการรับจำนำโดยรับจำนำทุกเมล็ด จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ส่งผลให้เกษตรกรบางส่วนขาดความเอาใจใส่ในกระบวนการผลิต ซึ่งให้ได้มาซึ่งข้าวที่มีคุณภาพอย่างไรก็ตาม การผลิตข้าวให้มีคุณภาพมีปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องหลายประการ ซึ่งชาวนาไม่สามารถควบคุมได้ อาทิเช่น สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วส่งผลกระทบต่อการผลิตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (2) เงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการของเกษตรกร เช่น เกษตรกรต้องมีผลผลิตข้าวเป็นของตนเอง เป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์ได้ว่าเป็นข้าวของเกษตรกรจริงหรือไม่ เนื่องจากเกษตรกรบางรายมีผลผลิตน้อย เนื่องจากได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อมดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันเกษตรกรบางรายมีผลผลิตเข้าร่วมโครงการจำนวนมาก ได้รับเงินจากการเข้าร่วมโครงการจำนวนมาก เนื่องจากใน 2 ปีการผลิต รัฐบาลไม่ได้จำกัดจำนวนเงินที่เกษตรกรได้รับ นอกจากนี้ยังพบว่ามี การสวมสิทธิ์ในการขายข้าวเปลือกระหว่างเกษตรกรในบางพื้นที่ เนื่องจากมองว่าเป็นการช่วยเหลือและตอบแทนซึ่งกันและกัน ซึ่งบางครั้งมีค่าตอบแทนเพื่อเป็นสินน้ำใจในหมู่เพื่อนเกษตรกรด้วยกัน ถึงแม้รัฐบาลจะประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงโทษของการขายผลผลิตแทนกันก็ตาม

4. ทรัพยากรบริหาร สรุปผลการศึกษา พบว่า คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้อนุมัติค่าใช้จ่ายการดำเนินการตามโครงการของหน่วยปฏิบัติในปีการผลิตที่ 2554/ 55 รวมทั้งสิ้น 435,547.647 ล้านบาท แยกเป็นวงเงินหมุนเวียนที่ใช้ในการรับจำนำ จำนวน 410,000.000 ล้านบาท และวงเงินจ่ายขาด จำนวน 25,547.647 ล้านบาท ให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร กรมส่งเสริมการเกษตรและกรมการค้าภายใน ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1 กรมส่งเสริมการเกษตร เป็นหน่วยงานต้นน้ำในการปฏิบัติงาน โดยต้องประสานกับครัวเรือนเกษตรกรโดยได้รับงบประมาณในการปฏิบัติหน้าที่ตามโครงการ คือ 208.92 ล้านบาท ซึ่งประกอบไปด้วย ค่าประชาสัมพันธ์ในระดับพื้นที่ เครื่องมือตรวจสอบพื้นที่ ค่าวัสดุในการพิมพ์ ค่าขึ้นทะเบียนผู้ปลูกข้าว ค่าภาพถ่ายดาวเทียม และค่าปรับปรุงข้อมูล อย่างไรก็ตาม กรมส่งเสริมการเกษตรเป็นส่วนราชการที่เกิดขึ้นมาหลายสิบปีโดยมีปัญหาที่ประสบ คือ การขาดแคลนอาคารสถานที่ เนื่องจากในแต่ละปีการผลิตมีประชาชนมารับบริการจำนวนมากทำให้สถานที่คับแคบตลอดจนบุคลากรที่ต้องทำงานในบทบาทภาระหน้าที่อื่น ๆ ด้วย ทำให้บุคลากรแต่ละท่านมีภาระงานที่เพิ่มมากขึ้นตลอด ต้องลงพื้นที่ตลอด ทำให้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอ

4.2 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร วงเงินเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนรับจำนำข้าวเปลือก (25 ล้านตัน) จำนวน 410,000 ล้านบาท โดย ธ.ก.ส. มีสภาพคล่องที่จะสนับสนุนและดำเนินงานตามโครงการได้เพียง 90,000 ล้านบาท ส่วนวงเงินที่เกินกว่า 90,000 ล้านบาท เป็นวงเงิน จำนวน 320,000 ล้านบาท ขอให้รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังพิจารณาจัดหาเงินทุนให้แก่ ธ.ก.ส. เพื่อใช้ในการรับจำนำต่อไปและวงเงินจ่ายขาดเพื่อเป็นค่าดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายบริหารสินเชื่อวงเงินค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น 14,882.41 ล้านบาท (แยกเป็นค่าชดเชยค้ำประกันเงินอัตรา FDR + 1 = ร้อยละ 3.406 ต่อปี จำนวน 10,611.57 ล้านบาท และค่าบริหารสินเชื่อ จำนวน 4,270.84 ล้านบาท โดยคิดในอัตราร้อยละ 2.5 ของเงินต้น คงเป็นหนี้ระยะเวลา 5 เดือน

4.3 องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร วงเงินจ่ายขาดทั้งสิ้น จำนวน 9,958.317 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรับจำนำข้าวเปลือก (25 ล้านตัน) ดังนี้ (1) ค่าใช้จ่ายในการบริหารขององค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร จำนวน 2,625.00 ล้านบาท (วงเงินไม่เกิน 105 บาท/ตัน) โดยแยกเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรับฝาก จำนวน 1,375.00 ล้านบาท ค่า Overhead ตันละ 50 บาท จำนวน 1,250.00 ล้านบาท (2) ค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาข้าวสาร จำนวน 7,333.317 ล้านบาท

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้อนุมัติค่าใช้จ่ายการดำเนินการตามโครงการของหน่วยปฏิบัติหลัก ได้แก่ กรมส่งเสริมการเกษตร ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร กรมส่งเสริมการเกษตร และกรมการค้าภายใน ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ รวมทั้งสิ้น 435,547.647 ล้านบาท ซึ่งพบว่า ไม่เพียงพอในการดำเนินงานตามนโยบาย อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารหน่วยงานปฏิบัติได้บริหารจัดการทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม จากแนวคิดและเนื้อหาสาระนโยบายดังกล่าว ผู้ศึกษาได้ทำการสำรวจความคิดเห็นประชาชนที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พบว่า ในภาพรวม

ของเนื้อหาสาระของนโยบายรับจํานำเข้าข้าวเปลือกมีระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.56 (SD = 0.95)

กระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนํานโยบายรับจํานำเข้าข้าวไปปฏิบัติ

ในจังหวัดสุรินทร์

ในการศึกษากระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนํานโยบายรับจํานำเข้าข้าวไปปฏิบัติ ในจังหวัดสุรินทร์ มีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดอย่างไร มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนและมีความแตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ หรือไม่อย่างไร โดยผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาออกเป็น 4 ประการ คือ (1) การแปลงนโยบายหรือถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ (2) การบริหารจัดการในหน่วยงานปฏิบัติ (3) การประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ และ (4) การนิเทศและการติดตามประเมินผล

1. การแปลงนโยบายหรือการถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ จากการศึกษา พบว่า การนํานโยบายรับจํานำเข้าข้าวไปปฏิบัติของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในขั้นตอนการแปลงนโยบาย/ ถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ มีกระบวนการอยู่ 2 ขั้นตอนหลัก ๆ คือ (1) การแปลงนโยบาย และ (2) การถ่ายทอดนโยบายสู่หน่วยงานการปฏิบัติ

1.1 การแปลงนโยบาย โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทหน้าที่ในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ โดยพบว่า มี 2 ขั้นตอนย่อย คือ การแปลงนโยบายออกเป็นแผนงาน โครงการเป็นกิจกรรม และการยอมรับแผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้ ขั้นตอนที่หนึ่ง การแปลงนโยบายออกเป็นแผนงาน โครงการเป็นกิจกรรม ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ นอกจากทำหน้าที่แปลงนโยบายสู่การปฏิบัติแล้ว คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การรับจํานำเข้า โดยมีรายละเอียด คือ วัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรการรองรับและการกำหนดทรัพยากรบริหาร ซึ่งประกอบไปด้วย งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์และข้อมูลสารสนเทศ ขั้นตอนที่สอง การยอมรับแผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานปฏิบัติ และข้าราชการผู้นํานโยบายมาสู่การปฏิบัติ ทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งหลังจากการแปลงนโยบายออกมาเป็นแผนงานและโครงการกิจกรรมดังกล่าว การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งก็คือ ในระดับจังหวัด มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของนโยบาย เพราะนโยบายถูกกำหนดจากส่วนกลางแล้วบังคับใช้ทั่วประเทศ ซึ่งมีข้อดี คือ เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียมและมีความเป็นเอกภาพภายใต้คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ

1.2 การถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติ ผู้วิจัยพบว่า มีการถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติ 2 ระดับ คือ การบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ ลำดับที่หนึ่ง การถ่ายทอดนโยบายในระดับการบริหารราชการส่วนกลาง ภายหลังจากการแถลงนโยบาย กระทรวง กรม ภายใต้อำนาจการบริหารราชการส่วนกลาง ได้มีการเตรียมความพร้อมในการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติโดยมีการ โดยพบว่า มีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนนโยบาย คือ กรมการค้าภายในและกรมส่งเสริมการเกษตร ลำดับที่สอง การถ่ายทอดนโยบายในระดับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ผู้วิจัยพบว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ ระดับจังหวัด เป็นส่วนราชการที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายระดับล่าง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา โดยต้องบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น สำนักงานตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์กระทรวงมหาดไทย สำนักงานการค้าภายในจังหวัด องค์การคลังสินค้า และองค์การตลาดเพื่อการเกษตร สำนักงานเกษตรจังหวัด ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติหลัก ๆ ในพื้นที่ เพื่อให้เกิดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

จะเห็นได้ว่า การแปลงนโยบายหรือการถ่ายทอดสู่การปฏิบัติเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เนื่องจากการเป็นผลกีดกันให้นโยบายรับจํานำเข้าให้เกิดการรับการรับรู้ เข้าใจยอมรับ และสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ปฏิบัติตามนโยบายและและสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ปฏิบัติตามนโยบาย และผู้ได้รับผลจากนโยบาย อย่างไรก็ตามผู้มอบและผู้รับนโยบายจะต้องมีความชัดเจนเรื่ององค์ประกอบของนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้รับนโยบายจะต้องเข้าใจและสามารถแปลความหมายของนโยบายได้อย่างถูกต้องและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งก็คือ ในระดับจังหวัดมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของนโยบาย เพราะนโยบายถูกกำหนดจากส่วนกลางแล้วบังคับใช้ทั่วประเทศ ซึ่งมีข้อดี คือ เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียม และมีความเป็นเอกภาพภายใต้คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ

2. การบริหารจัดการในหน่วยงานปฏิบัติ จากการศึกษา พบว่า หลังจากที่มีการแปลงนโยบายมาสู่การปฏิบัติทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นที่เรียบร้อยแล้ว หน่วยงานปฏิบัติในแต่ละจังหวัด คือ กรมส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตร และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยหน่วยงานปฏิบัติทั้งสามได้บริหารจัดการภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ โดยระดมสรรพกำลังที่มีอยู่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ ดังนี้

2.1 กรมส่งเสริมการเกษตร ทำหน้าที่ออกใบรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าว โดยในแต่ละจังหวัด พบว่า สำนักงานเกษตรอำเภอและสำนักงานเกษตรจังหวัดสุรินทร์ ได้บริหารจัดการในแต่ละปีการผลิต คือ ก่อนเริ่มโครงการและขณะดำเนินโครงการ โดยพบว่า ก่อนเริ่มโครงการ

กรมส่งเสริมการเกษตรดำเนินการได้เตรียมการก่อนขึ้นทะเบียนซึ่งดำเนินการในรูปแบบ ดังนี้
 (1) การเตรียมพร้อมทางด้านบุคลากรของกรมส่งเสริมการเกษตร การประชาสัมพันธ์ถึงขั้นตอนการลงทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกพืช และระยะเวลาการจัดเตรียมเอกสาร (2) การประชาสัมพันธ์ถึงขั้นตอนการลงทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกพืช ขณะดำเนิน โครงการ ประกอบด้วยไปด้วย 3 ขั้นตอนหลัก ๆ ขั้นตอนที่หนึ่ง การขึ้นทะเบียน โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเกษตรอำเภอหรือสถานที่เกษตรอำเภอนัดหมาย โดยเกษตรกรจะต้องขึ้นทะเบียนด้วยตนเอง ขั้นตอนที่สอง การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล อาทิเช่น เอกสารสิทธิ์ ซึ่งแสดงถึงการครอบครองที่ดินทำกินของเกษตรกร ซึ่งมีหลายประเภท โดยทางเกษตรอำเภอจะยึดผู้มีชื่อในเอกสารสิทธิ์เป็นหลัก ขั้นตอนที่สาม การประชาคม โดยเป็นยืนยันร่วมกันของเกษตรกรและรับรองว่าได้ทำการเกษตรจริง ๆ และออกไปรับรองหลังจากที่เกษตรกรผ่านการประชาคม

2.2 องค์การคลังสินค้า ถือว่ามีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายรับจำนำข้าว เนื่องจากเป็นศูนย์รวมผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียของนโยบาย อาทิเช่น โรงสี ข้าราชการผู้นำนโยบายมาสู่การปฏิบัติและโรงสี โดยในการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ พบว่า องค์การคลังสินค้า ได้ดำเนินการออก 2 ช่วง คือ ก่อนเริ่มโครงการและขณะดำเนินโครงการ ก่อนเริ่มโครงการ พบว่า มีการเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก่อนรับมอบข้าวเปลือกโดยได้ประชุมชี้แจงขั้นตอนการปฏิบัติงานแก่ผู้ปฏิบัติงาน ขณะดำเนินโครงการ คือ ช่วงระหว่างรับมอบข้าวเปลือกและหลังรับมอบข้าวเปลือก โดยพบว่า ระหว่างรับมอบข้าวเปลือกจากเกษตรกรมีการแบ่งพื้นที่ดำเนินการออกเป็นหน่วยรับฝากข้าวเปลือกมีหน้าที่รับมอบข้าวเปลือกตามกฎเกณฑ์ที่ตั้งไว้ ส่วนงานพื้นที่นโยบายทำหน้าที่ประสานงานและรวบรวมข้อมูลในแต่ละส่วนส่วนงานข้อมูลนโยบายสำนักข้อมูลกลาง ทำหน้าที่เป็นฐานข้อมูลส่วนกลาง จะเห็นได้ว่าองค์การคลังสินค้าถือว่ามีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายรับจำนำข้าวเนื่องจากเป็นศูนย์รวมผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียของนโยบาย อาทิเช่น โรงสี ข้าราชการผู้นำนโยบายมาสู่การปฏิบัติและโรงสี โดยในการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ พบว่า องค์การคลังสินค้าได้เตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก่อนรับมอบข้าวเปลือกเพื่อชี้แจงขั้นตอนการปฏิบัติงานให้ผู้ปฏิบัติงานทราบและหลังรับมอบข้าวเปลือกมีการดำเนินในเรื่องการสีและแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารเพื่อส่งให้คลังสินค้ากลางที่ได้จัดเตรียมไว้ ผู้วิจัยมองว่ามีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบและมีความชัดเจนในระเบียบปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังพบว่า องค์การคลังสินค้าจะยึดในเรื่องสายการบังคับบัญชาและในขณะเดียวกันก็คือเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อความเร็วในการทำงานโดยต้องรวบรวมขอรับสินค้าในแต่ละวัน

2.3 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้วางขั้นตอนการทำงานเพื่อให้การทำงานรวดเร็วและส่งผลดีต่อเกษตรกรโดยรวมและสร้างบรรยากาศที่ดีต่อการทำงาน

โดยในขั้นตอนการทำงาน พบว่า มีการแยกลูกค้าที่เข้าร่วมโครงการออกจากลูกค้าทั่วไป โดยมีการแยกสถานที่ดำเนินการ โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน คือ ก่อนดำเนินโครงการ และขณะดำเนินโครงการในขั้นตอนก่อนดำเนินโครงการ พบว่า เป็นการเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรและขั้นตอนการประชาสัมพันธ์แก่เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ ขณะดำเนินโครงการ พบว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีการแบ่งขั้นตอนย่อย คือ ก่อนเซ็นสัญญา ขณะเซ็นสัญญา และหลังเซ็นสัญญา

จะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการในหน่วยงานปฏิบัติ หลังจากที่มีการแปลงนโยบายมาสู่การปฏิบัติทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นที่เรียบร้อยแล้ว หน่วยงานปฏิบัติในแต่ละจังหวัด คือ กรมส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า/ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ โดยหน่วยงานปฏิบัติทั้งสามได้บริหารจัดการภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ โดยระดมสรรพกำลังที่มีอยู่องค์กร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

3. การประสานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการที่ตั้งไว้ การประสานงานของหน่วยงานปฏิบัติเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เนื่องจากการประสานเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ผู้วิจัย พบว่า มีการประสาน 3 ระดับ คือ การประสานระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การประสานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติกับผู้ปฏิบัติงาน และการประสานภายในหน่วยงานปฏิบัติด้วยกัน โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

3.1 การประสานระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับกระทรวง กรม ที่สังกัดการบริหารราชการส่วนกลางมายังจังหวัดต่าง ๆ เพื่อให้ทราบทิศทางการปฏิบัติงานของนโยบาย

3.2 การประสานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานซึ่งจะเห็นได้ว่า หน่วยงานปฏิบัติหลัก ๆ คือ กรมส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

3.3 การประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติด้วยกัน คือ ส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

โดยในการประสานงานดังกล่าว ผู้วิจัย พบว่า ในแต่ละส่วนมีการประสานงานทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ คือ หนังสือราชการ ซึ่งมีความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังพบว่า มีการติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ โดยใช้เทคโนโลยีในการประสานงาน คือ มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาประยุกต์ใช้ในการทำงาน ซึ่งสะดวกรวดเร็วและประหยัด นอกจากนี้ ผู้ปฏิบัติงานยังอาศัยความคุ้นเคยและความเป็นกันเองของผู้รับผิดชอบ

ในแต่ละระดับ ซึ่งพบว่า การติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการมีบทบาทอย่างมากต่อการประสานงาน

4. การนิเทศและการติดตามประเมินผล จากการศึกษา พบว่า ในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติในแต่ละจังหวัด มีการกำกับดูแลอย่างเข้มงวดทุกจุดตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ โดยหน้าที่กำกับดูแลจะตกอยู่ภายใต้กระทรวง 3 กระทรวงหลัก ๆ คือ

4.1 กระทรวงมหาดไทย กำกับดูแลการทำงานของคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดอย่างใกล้ชิด เนื่องจากเป็นระดับการบังคับบัญชาโดยเฉพาะการออกหนังสือรับรองเกษตรกรกร ให้บริการเกษตรกรผู้รับจำนำ การเก็บรักษาข้าวเปลือกของโรงสีและการเก็บรักษาข้าวสารในคลังกลาง

4.2 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำกับดูแลการออกหนังสือรับรองเกษตรกร โดยต้องออกหนังสือรับรองให้ตรงตามข้อเท็จจริง ทั้งรายชื่อเกษตรกรพื้นที่เพาะปลูกชนิดและปริมาณผลผลิตข้าว โดยต้องกำหนดผู้รับผิดชอบในการออกหนังสือรับรองไว้อย่างชัดเจน

4.3 คณะทำงานหรือหน่วยงานปฏิบัติการพิเศษ ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อประสานงานและตรวจสอบการดำเนินการ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล โดยกำหนดขอบเขตการปฏิบัติการตรวจสอบให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ที่มีผู้รับจำนำและคลังกลางและให้รวมถึงการตรวจสอบคุณภาพข้าวสารของชุดตรวจสอบข้าวกรมการค้าต่างประเทศด้วย

นอกจากการติดตามของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คณะทำงานหรือหน่วยงานปฏิบัติการพิเศษ นอกจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลผลการปฏิบัติงานในแต่ละช่วงแล้ว ผู้วิจัย พบว่า มีอีกหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในภาพรวม ซึ่งมีทั้งหน่วยงานราชการและองค์กรเอกชนและภาคประชาชน จะเห็นได้ว่า ในการศึกษากระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ผู้วิจัยได้สำรวจความคิดเห็นของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ พบว่า ในภาพรวมของกลุ่มตัวอย่างด้านกระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ มีระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.81 (SD = 0.94)

ศึกษาผลของการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์

1. ผลผลิต จากการศึกษา พบว่า รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นำนโยบายรับจำนำข้าวมาปฏิบัติในสามปีการผลิต 2554/ 55, 2555/ 56 และ 2556/ 57 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.1 ปีการผลิต 2554/ 55 จังหวัดสุรินทร์มีโรงสีเข้าร่วมโครงการจำนวน 28 โรงสี และเปิดจุดรับจำนำนอกพื้นที่จำนวน 7 แห่ง รวมจุดรับจำนำทั้งสิ้น 35 แห่ง องค์การคลังสินค้า และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรได้ออกใบประทวนสินค้าให้แก่เกษตรกร จำนวน 101,816 ฉบับ ปริมาณข้าวเปลือกที่เข้าสู่โครงการ นำหนัก 485,422 ตัน และ ธ.ก.ส. จ่ายเงินให้เกษตรกรเป็นเงิน จำนวน 9,152 ล้านบาท ในปีการผลิตดังกล่าว มีภาพรวมโครงการรับจำนำทั้งประเทศของโครงการรับจำนำปีการผลิต 2554/ 55 ของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร คือ มีโรงสีสมัครเข้าร่วมโครงการจำนวน 829 โรง โรงสีเปิดรับฝาก จำนวน 697 โรง และมีโรงสีเปิดจุดรับจำนำนอกพื้นที่ 228 จุด มีเกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจำนำ จำนวน 1,294,210 ราย ปริมาณรับจำนำทั้งสิ้น 6,950,157 ตัน และ ธ.ก.ส. ได้จ่ายเงินให้เกษตรกร จำนวน 1,189,101 ล้านบาท เป็นเงิน 118,576.078 ล้านบาท

1.2 ปีการผลิตที่ 2555/ 56 จังหวัดสุรินทร์มีผลผลิตในภาพรวมทั้งหมด 1,237,601 ตัน ลดจากปีการผลิตที่ 2554/ 55 ซึ่งมียอดผลผลิตรวมทั้ง 1,422,516 ตัน โดยมีการเก็บข้าวไว้เพื่อการบริโภค 241,095 ตัน และเป็นเมล็ดพันธุ์ 50,142 ตัน และคงเหลือเพื่อออกสู่ท้องตลาด จำนวน 822,604 ตัน มีโรงสีที่เปิดจุดรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/ 56 จำนวน 33 โรงสี และเปิดจุดรับจำนำนอกพื้นที่ จำนวน 38 แห่ง รวมจุดรับจำนำทั้งสิ้น 71 แห่ง ณ วันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556 องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรได้ออกใบประทวนสินค้าให้แก่เกษตรกรแล้ว จำนวน 134,787 ฉบับ มีการรับจำนำข้าวในยุ่งฉาง 874 สัญญา ปริมาณข้าวเปลือกที่เข้าสู่โครงการ นำหนัก 408,639 ตัน

1.3 ปีการผลิตที่ 2556/ 57 จังหวัดสุรินทร์มีผลผลิตในภาพรวมทั้งหมด 1,242,683 ตัน โดยมีการเก็บผลผลิตไว้เพื่อการบริโภค จำนวน 195,815 ตัน และเพื่อเป็นเมล็ดพันธุ์ 49,419 ตัน นอกจากนี้ยังเก็บเพื่อประโยชน์ด้านอื่น ๆ จำนวน 124,268 ตัน โดยมีผลผลิตออกสู่ท้องตลาด พร้อมจำหน่าย ในปีการผลิต 2556/ 57 จำนวน 873,181 ตัน จากจำนวนผลผลิตในภาพรวมทั้งหมด พบว่า มีเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการใน 17 อำเภอ จำนวน 100,185 คน ปริมาณข้าว 536,471 ตัน จะเห็นได้ว่า จังหวัดสุรินทร์เป็นแหล่งเพาะปลูกข้าวที่มีความสำคัญของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีผลผลิตจำนวนมากในแต่ละปีการผลิต แต่ในขณะที่เดียวกันกลับพบว่า จำนวนผลผลิตที่เข้าโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในแต่ละปีการผลิตมีอัตราที่ไม่สูงมากนัก อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ตัวแทนเกษตรกรและข้าราชการผู้นำนโยบายมาสู่การปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้วิจัย พบว่า มีหลายเหตุผลที่ผลผลิตข้าวของจังหวัดสุรินทร์ไม่ได้เข้าร่วมโครงการรับจำนำของรัฐบาล โดยมีเหตุผล ดังนี้ ผลผลิตข้าวได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติและขายในระบบการตลาดทั่วไปและเข้าร่วมโครงการภาครัฐอื่นที่ไม่ใช่โครงการรับจำนำ นอกจากนี้ยังพบว่า ไม่มีเกษตรกรรายใดที่ไถ่ถอนผลผลิตของตนเอง

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาจำหน่าย

2. ผลลัพธ์ จากการศึกษา พบว่า เมื่อรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นำนโยบายรับจำหน่ายข้าวมาสู่การปฏิบัติ โดยเริ่มต้นในปีการผลิต 2554/ 55 จนถึงปีการผลิต 2556/ 57 โดยในจังหวัดสุรินทร์ พบว่า มีครัวเรือนเกษตรกรในสามปีการผลิต ไม่แตกต่างกันมากนัก โดยมีจำนวนครัวเรือนเกษตรกรลดลงในแต่ละปีการผลิต โดยมีรายละเอียด ดังนี้ (1) ปีการผลิต 2554/ 55 มีครัวเรือนเกษตรกร จำนวน 203, 703 ครัวเรือน โดยมีสมาชิกเกษตรกร 653,158 คน (2) ปีการผลิต 2555/ 56 มีครัวเรือนเกษตรกร จำนวน 202,443 ครัวเรือน โดยมีสมาชิกเกษตรกร 653,158 คน และ (3) ปีการผลิต 2556/ 57 มีครัวเรือนเกษตรกร จำนวน 176,114 ครัวเรือน โดยมีสมาชิกเกษตรกร 652,717 คน จะเห็นได้ว่า จำนวนครัวเรือนเกษตรกรลดลงในแต่ละปีการผลิต อย่างไรก็ตาม พบว่า เกษตรกรที่มีผลผลิตเข้าร่วม โครงการพึงพอใจในราคาข้าวที่ได้รับตามระดับความชื้นของข้าวเปลือก นอกจากจากมีเกษตรกรบางส่วนที่ไม่มีผลผลิตเข้าร่วมโครงการ อยากให้รัฐบาลปรับปรุงนโยบายให้ได้รับผลประโยชน์ครอบคลุมทุกกลุ่ม นอกจากนี้ยังพบว่า เมื่อเกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น เกษตรกรก็มีรายได้อีกเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังพบว่า เกษตรกรในจังหวัดสุรินทร์มีรายได้นอกภาคการเกษตรที่เข้ามาสนับสนุนครัวเรือน

3. ผลกระทบ จากการศึกษา พบว่า นโยบายรับจำหน่ายข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ส่งผลกระทบต่อจังหวัดสุรินทร์ 2 ด้าน คือ บวกและลบต่อเกษตรกรและชาวนา

3.1 เกษตรกรชาวนา ผู้วิจัย พบว่า ผลกระทบด้านบวกเมื่อราคาข้าวสูงขึ้นส่งผลให้เกษตรกรสนใจในอาชีพเกษตรกรดั้งเดิมของตนเอง โดยมีบางส่วนได้กลับมาทำการเกษตรเช่นเดิม ในหลายรูปแบบจากเดิมที่ปล่อยให้เช่า เกษตรกรรายเดิมกลับมาทำเอง หรือบางรายละทิ้งภาคอุตสาหกรรมและบริการกลับเข้ามาสู่ภาคเกษตร โดยมีผลบวกเพิ่มเติม คือ ครอบครัวยู่พร้อมหน้าพร้อมตา ปัญหาสังคมด้านต่าง ๆ ลดลง อาทิเช่น ยาเสพติดและวัยรุ่น เป็นต้น ด้านลบนโยบายรับจำหน่ายข้าว ส่งผลด้านลบต่อนโยบายเกษตรกรอินทรีย์ซึ่งเป็นนโยบายส่งเสริมเกษตรกรอินทรีย์ของจังหวัดสุรินทร์ เนื่องจากมีราคาที่ใกล้เคียงทำให้เกษตรกรในโครงการเกษตรกรอินทรีย์ไปเข้าร่วมโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกของรัฐบาลแทนเนื่องจากราคาไม่แตกต่างกัน แต่กระบวนการผลิตแตกต่างกันสิ้นเชิง

3.2 ภาคเอกชน ผู้วิจัย พบว่า ผลกระทบด้านบวก คือ โรงสีได้รับค่าตอบแทนในการบริหารจัดการ โดยไม่ต้องกังวลกลไกการตลาด กระแสโลกาภิวัตน์ว่าจะส่งผลกระทบต่อการค้าโรงสี ในขณะที่เดียวกันก็มีผลกระทบทางลบ คือ โรงสีกลายเป็นผู้รับจ้างสีข้าวให้รัฐบาลแทนพ่อค้าผู้รับซื้อข้าวจากเกษตรกร ซึ่งเป็นการระงับแต่ไม่ยั่งยืนในระบบการค้าปกติ

จะเห็นได้ว่าด้านผลของการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ พบว่า ด้านผลผลิต เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำ ไม่มีการไถถอนผลผลิตที่จำนำกับรัฐบาล ตามมาตรการที่กำหนด ด้านผลลัพท์ การกำหนดราคารับจำนำสูงทำให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ มีเงินใช้จ่ายในครัวเรือน ในขณะที่เดียวกันค่าครองชีพก็สูงขึ้น ด้านผลกระทบไม่สามารถบอกได้ว่า เศรษฐกิจดีขึ้นหรือไม่ และในอัตราเท่าไร นอกจากนี้ยังส่งผลต่อการค้าของโรงสี ซึ่งเปลี่ยนแปลงบทบาทจากผู้รับซื้อเป็นผู้รับจ้างจากรัฐบาลและเกษตรกรเข้าร่วมโครงการข้าวเกษตรอินทรีย์ มีจำนวนลดลง แต่จากการสำรวจความพึงพอใจของเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ พบว่า มีระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับมากมีค่าเฉลี่ย 3.58

อภิปรายผล

การศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ ผู้วิจัยสามารถอภิปรายผลได้ ดังนี้

1. จากวัตถุประสงค์การวิจัยที่ว่า “เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวคิดและสาระสำคัญของนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร” ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการอภิปรายผล ดังนี้

1.1 ด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย พบว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายไม่มีความชัดเจน เนื่องจากเกษตรกรมีช่องทางการตลาดทั้งก่อนและหลังการนำนโยบายมาปฏิบัติ คือ ขายให้เอกชน โดยทั่วไปและเข้าร่วมโครงการภาครัฐ อย่างไรก็ตามเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการสามารถต่อรองราคาข้าวเปลือกตามระดับความชื้น ซึ่งมีเครื่องมือวัดระดับความชื้นคุณภาพข้าว ซึ่งสร้างความพึงพอใจให้แก่เกษตรกรอย่างมาก เนื่องจากในอดีตเกษตรกรไม่สามารถต่อรองราคาข้าวเปลือกของตนเองได้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของยอดชาย วิถีพานิช (2549, หน้า 78-79) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยภาครัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน อย่างเป็นอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง โดยอาจมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง เพื่อแก้ไขปัญหาในปัจจุบันให้เบาบางหรือหมดสิ้นไปอันจะนำไปสู่การกินดีอยู่ดีการมีคุณภาพชีวิต (Quality of life) ที่ดีของประชาชนโดยรวม และเกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2556) ที่ได้ศึกษา นโยบายรับจำนำข้าว ผลกระทบต่อความมั่นคง พบว่า หากพิจารณาในเชิงหลักการเป็นแนวคิดที่มีวัตถุประสงค์ที่ดี ที่จะแก้ไขปัญหาหาราคาข้าวตกต่ำในช่วงผลผลิตออกสู่ท้องตลาดมาก นอกจากนี้ยังพบว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายรับจำนำข้าวขาดความชัดเจน เนื่องจากไม่สามารถวัดได้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของวรเดช จันทร (2542) พบว่า มีปัจจัยหลายปัจจัยที่ส่งผลทำให้นโยบายต้องถูกแปรเปลี่ยนจากวัตถุประสงค์เดิมปัจจัยที่สำคัญที่อาจทำให้นโยบายถูกแปรเปลี่ยน

วัตถุประสงค์ไป และกล้า ทองขาว (2534) ที่ได้ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษา นโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ พบว่า ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ คือ ปัญหาของการนำนโยบายรณรงค์เพื่อการเรียนรู้หนังสือ

1.2 ด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน พบว่า มีการแต่งตั้งคณะทำงานระดับชาติในระดับนโยบาย ระดับกระทรวงและระดับจังหวัด โดยคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเป็นคณะกรรมการระดับนโยบาย ซึ่งเป็นคณะกรรมการทำงานชุดแรกและมีคณะอนุกรรมการ จำนวน 6 คณะ ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ นอกจากนี้มีการมอบหมายงานในระดับกระทรวงในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค คือระดับจังหวัดต่าง ๆ โดยในการกำหนดภารกิจและมอบหมายงานดังกล่าว ผู้ศึกษา พบว่า สอดคล้องกับทฤษฎีการบริหารราชการ (Bureaucracy) ของ Weber (1947) ซึ่งมีหลักการว่า ระบบราชการเป็นรูปแบบโครงสร้างขององค์การขนาดใหญ่ที่สามารถนำไปใช้เป็นวิธีการจัดองค์การ และการบริหารได้ทั้งองค์การภาครัฐและเอกชน มีองค์ประกอบ 7 ประการ ดังนี้ หลักลำดับชั้น (Hierarchy) หลักความสำนึกแห่งความรับผิดชอบ (Responsibility) หลักแห่งความสมเหตุสมผล (Rationality) หลักการมุ่งสู่ผลสำเร็จ (Achievement orientation) หลักการทำให้เกิดความแตกต่างหรือการมีความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization) หลักระเบียบวินัย (Discipline) และความเป็นวิชาชีพ (Professionalization) ส่วนแนวคิดทฤษฎีของ Gulick and Urwick (1937, p. 13) ในเรื่องการจัดองค์การ (Organizing) การมอบหมายงานต่าง ๆ และสอดคล้องกับกิตติ บุญนาค (2536) ที่ได้ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายที่มีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ: การศึกษาวิเคราะห์เชิงปรากฏการณ์ ในธุรกิจโรงแรม พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายที่มีมูลค่าเพิ่มดังกล่าวไปปฏิบัติ โดยพบว่า ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจ และการมอบหมายงาน ประกอบด้วย ความชัดเจนของการกำหนดกระบวนการ และขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเหมาะสมของการจัดสรรหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติความเพียงพอของการจัดสรรอำนาจ เพื่อเพิ่มความเป็นไปได้ให้กับหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติ ความยืดหยุ่นของกระบวนการทำงาน ความสอดคล้องของการปฏิบัติภารกิจของ หน่วยงาน กับองค์การภายนอก

1.3 ด้านมาตรการในการปฏิบัติงาน พบว่า คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้ร่วมกันกำหนดมาตรการในการดำเนินนโยบายเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานปฏิบัติ ผู้ที่มีส่วนได้เสีย คือ ข้าราชการผู้นำนโยบายมาปฏิบัติเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการและโรงสี ซึ่งประกอบไปด้วย เป้าหมายและชนิดข้าวที่รับจำนำ และราคา ระยะเวลาที่เข้าร่วมโครงการ เงื่อนไขที่เข้าร่วมโครงการของเกษตรกรและโรงสี การระบายข้าว การกำกับดูแล โดยมีการเพิ่ม

มาตรการขึ้นในบางปีการผลิต คือ 2556/ 57 มีการกำหนดเป้าหมายในการรับจํานําและมีการกำหนดวงเงินของเกษตรกรต่อราย ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการบริหารของ Gulick and Urwick (1937, p. 13)

1.4 ด้านทรัพยากรในการบริหาร พบว่า ปีการผลิตที่ 2554/ 55 คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติอนุมัติค่าใช้จ่ายการดำเนินการตามโครงการของหน่วยปฏิบัติหลัก ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตรและกรมการค้าภายในในฐานะฝ่ายเลขานุการ กชช. รวมทั้งสิ้น 435,547.647 ล้านบาท แยกเป็นวงเงินหมุนเวียนที่ใช้ในการรับจํานํา จำนวน 410,000.000 ล้านบาท และวงเงินจ่ายขาด จำนวน 25,547.647 ล้านบาท ทรัพยากรบริหารดังกล่าว สอดคล้องกับแนวความคิดของ Brown (1993, p. 273) ได้แบ่งองค์ประกอบที่สนับสนุนทางการบริหารการจัดการงบประมาณ (Financial management) หมายถึง การจัดการเกี่ยวกับการเงินการบัญชีสำหรับแผนปฏิบัติการและแผนงาน และ Gulick and Urwick (1937, p. 13) และอาคม ใจแก้ว (2533) ที่ได้ศึกษาเรื่อง การนํานโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้: ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ พบว่า ปัจจัยด้านทรัพยากร ได้แก่ งบประมาณ และจำนวนทีมงานหรือบุคลากร คือ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนํานโยบายไปปฏิบัติเชิงทฤษฎี และเทพศักดิ์ บุญรัตพันธ์ (2536) ที่ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนํานโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร โดยทำการเปรียบเทียบกันระหว่างตัวแปรอิสระ 4 ตัวแปร ซึ่งประกอบด้วย ตัวแปรความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย ความพร้อมของทรัพยากร ความซับซ้อนของโครงสร้าง และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ พบว่า ตัวแปรความพร้อมของทรัพยากรมีอิทธิพล และสามารถอธิบายความมีประสิทธิภาพได้มากที่สุด รองลงมา ได้แก่ ตัวแปรความซับซ้อนของโครงสร้าง ตัวแปรความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย และตัวแปรการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ ตามลำดับ ส่วนในด้านทิศทางของความสัมพันธ์ พบว่า ตัวแปรอิสระ 3 ตัวแปร ได้แก่ ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย ความพร้อมของทรัพยากร และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผลของการนํานโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ ในขณะที่ความซับซ้อนของโครงสร้าง มีความสัมพันธ์เชิงลบกับประสิทธิผลของการนํานโยบายไปปฏิบัติ

2. จากวัตถุประสงค์การวิจัยที่ว่า “เพื่อศึกษากระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนํานโยบายรับจํานําข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์” ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการอภิปรายผล ดังนี้

2.1 ด้านการแปลงนโยบาย/ ถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ พบว่า การนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกมาสู่การปฏิบัติของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นั้น ในขั้นตอนการแปลงนโยบาย/ ถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ มีกระบวนการอยู่ 2 ขั้นตอนหลัก ๆ คือ (1) การแปลงนโยบาย และ (2) การถ่ายทอดนโยบายสู่หน่วยงานการปฏิบัติ ซึ่งพบว่า มีทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยสอดคล้องกับแนวความคิดของขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ สามารถแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น 2 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ในระดับมหภาค (Macro) และในระดับจุลภาค (Micro) วรเดช จันทรศร (2548, หน้า 34-39) และขั้นตอนการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ บุญเลิศ ไพรินทร์ (2556, หน้า 77) และจุมพล หนิมพานิช (2547, 165) กล่าวว่า ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับการวางแผน มี 2 ลักษณะ คือ ความสัมพันธ์ในแนวดิ่งและความสัมพันธ์ในแนวราบ โดยความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและแผน ซึ่งมีลักษณะความสัมพันธ์ตามลำดับขั้น โดยเห็นว่า นโยบายมาก่อนแผน ในทำนองเดียวกัน แผนงานเป็นส่วนย่อยของแผนและโครงการ เป็นส่วนย่อยของแผนงาน และ Gulick and Urwick (1937, p. 13) เสนอเป็นหลักการว่า กระบวนการจัดการ ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือเรียกว่า POSDCORB โดยกล่าวว่า การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนหรือการกำหนดการไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ในการบริหารงานใด ๆ ก็ตาม ผู้บริหารจะต้องรู้จักวางแผนเพราะการวางแผนเป็นหลักการสำคัญ มูลฐานของกระบวนการบริหารผู้บริหารจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่าแผนงานเป็นหลักและเป็นรากฐานของการปฏิบัติงานทั้งปวง ถ้าปราศจากแผนงานแล้วเป็นการยากที่ผู้บริหารจะทำงานให้ได้ผลดี การวางแผนในการบริหารนั้น อาจจัดเป็นแผนระยะสั้นหรือแผนระยะยาวก็ได้ รูปแบบของแผนงานควรประกอบด้วยวัตถุประสงค์นโยบายแนวปฏิบัติ และมาตรฐานของงานในการวางแผนนั้น ผู้บริหารจะต้องคำนึงอยู่เสมอว่าจะทำอะไร (What) จะทำอย่างไร (How) จะใช้เงินเท่าไร (How money) จะมอบหมายให้ใครทำ (Who) และจะกระทำเมื่อไร (When) นอกจากนี้ ผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงสภาพภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อม ดิน ฟ้า อากาศ ระบบของสังคม พฤติกรรมของบุคคล ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันเป็นที่ยึดถือของบุคคลในกลุ่มนั้น ๆ ด้วยและกล้า ทองขาว (2534) ที่ได้ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษา นโยบายบรรณรักษ์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ พบว่า ปัญหาของการนำนโยบายบรรณรักษ์เพื่อการเรียนรู้หนังสือ พบว่า ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ กล่าวคือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน มีการวางแผนที่ดี และผู้มีส่วนร่วมมีความรับผิดชอบ องค์กรที่รับผิดชอบ โครงการจะต้องมีความเข้าใจขั้นตอนวิธีการทำงาน

อย่างชัดเจน หน่วยงานมีศักยภาพที่เข้มแข็ง เจ้าหน้าที่มีการฝึกกำลังกัน มีทีมงานที่เข้มแข็งจริงจัง นอกจากนี้ ผู้ปฏิบัติงานสำคัญ (Key actors) จะต้องเอาจริงเอาจังด้วย

2.2 ด้านการบริหารจัดการหน่วยงานปฏิบัติ พบว่า หลังจากที่มีการแปลงนโยบายมาสู่การปฏิบัติทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นที่เรียบร้อยแล้ว หน่วยงานปฏิบัติในแต่ละจังหวัด คือ กรมส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า/ องค์การตลาดเพื่อการเกษตร (อคส./ อ.ต.ก.) และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) โดยหน่วยงานปฏิบัติทั้งสามได้บริหารจัดการภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติโดยระดมสรรพกำลังที่มีอยู่ในองค์กรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ โครงการโดยขั้นตอนตอนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผู้ศึกษา พบว่า สอดคล้องกับแนวความคิดของ Gulick and Urwick (1937, p. 13) เสนอเป็นหลักการว่า กระบวนการจัดการ ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือเรียกว่า POSDCORB โดยการจัดองค์การ (Organizing) ประกอบด้วย การจัดบุคคล แบ่งแผนงานและจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับแผนงานเพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินการตามแผนให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด การวางแผนและการจัดการองค์การนี้จัดได้ว่าอยู่ในส่วนของการคิด ซึ่งเป็นนามธรรมเพื่อให้ส่วนการคิดนี้นำไปสู่การกระทำที่สำเร็จเป็นรูปธรรมจะต้องอาศัยสมาชิกในองค์กร ซึ่งหมายถึงตนเองและผู้อื่นร่วมกันทำงาน และเพื่อให้สมาชิกสามารถทำงานได้ตามความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่และบรรลุวัตถุประสงค์จะต้องอาศัยกิจกรรมในลำดับต่อไปนี้ เรียกว่า การชี้แนะ และกล้า ทองขาว (2534) ที่ได้ศึกษาเรื่องการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายธรรมาภิบาลเพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ พบว่า ปัญหาของการนำนโยบายธรรมาภิบาลเพื่อการเรียนรู้หนังสือ คือ ปัจจัยทางการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น กล่าวคือ นโยบายจะต้องได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐและเอกชน องค์กร ชุมชน สมาคม สโมสร และความร่วมมือจากประชาชน นิสิต นักศึกษา อาสาสมัครในรูปแบบต่าง ๆ ตลอดจนสื่อมวลชน ในการให้ความช่วยเหลือสนับสนุน เพื่อให้ทุกฝ่ายเกิดความเข้าใจร่วมกัน และร่วมมือกันปฏิบัตินโยบายให้เกิดผลสำเร็จ

2.3 ด้านการประสานงานของหน่วยงานปฏิบัติ ผลการศึกษา พบว่า ในการประสานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนนโยบาย พบว่า มีการประสานหลายระดับ คือ (1) การประสานระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับกระทรวง กรม ที่สังกัดการบริหารราชการส่วนกลางมาจังหวัดต่าง ๆ เพื่อให้ทราบทิศทางการปฏิบัติงานของนโยบาย (2) การประสานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่งจะเห็นได้ว่าหน่วยงานปฏิบัติหลัก ๆ คือ กรมส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า และธนาคาร

เพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (3) การประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติกับผู้ที่ได้รับประโยชน์ จากนโยบาย ซึ่งก็คือการประสานงานกับชาวนาและโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ (4) การประสานงาน ระหว่างหน่วยงานปฏิบัติด้วยกัน คือ ส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า และธนาคาร เพื่อการเกษตรและสหกรณ์ โดยในการประสานงานดังกล่าว ผู้วิจัย พบว่า ในแต่ละส่วน มีการประสานงานทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ คือ หนังสือราชการ ซึ่งมีความชัดเจนในแนวทาง ปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังพบว่า มีการติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ โดยใช้เทคโนโลยีในการประสานงาน และรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ คือ มีการนำเทคโนโลยี เข้ามาประยุกต์ใช้ในการทำงาน ซึ่งสะดวก รวดเร็ว และประหยัด และนอกจากนี้ผู้ปฏิบัติงาน ยังอาศัยความคุ้นเคยและความเป็นกันเองของผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับ ซึ่งพบว่า มีบทบาท อย่างมากต่อการประสานงานในแต่ละระดับ ผู้ศึกษา พบว่า สอดคล้องกับแนวความคิดของ Gulick and Urwick (1937, p. 13) เสนอเป็นหลักการว่า กระบวนการจัดการ ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือเรียกว่า POSDCORB โดยการประสานงาน (Co-ordinating) หมายถึง การประสานงานระหว่างหน่วยงานหรือตำแหน่งที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการติดต่อสื่อสารภายในองค์การ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การหรือหน่วยงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและบรรลุวัตถุประสงค์ ขององค์การการประสานงานระหว่างหน่วยงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและบรรลุวัตถุประสงค์ ขององค์การการประสานงานเป็นขั้นหนึ่งของกระบวนการบริหาร ซึ่งผู้บริหารจะต้องใช้เทคนิค ในการส่งเสริมชักจูงตักเตือนและช่วยเหลือให้ทุกหน่วยงานขององค์การหน้าที่ขององค์การ เป็นจุดมุ่งหมายปลายทางวัตถุประสงค์ กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติตามกำหนดเวลาและสถานที่ ตลอดจนผู้รับผิดชอบทำให้ผู้เกี่ยวข้องทราบว่าในเวลาใดใครทำอะไรที่ไหนและทำอย่างไร เป็นการสะดวกทุกฝ่ายในการติดต่อประสานงานเกี่ยวกับกระบวนการของการผลิตและผลผลิต ต่อไป

2.4 ด้านการนิเทศและการติดตามประเมินผล พบว่า นโยบายรับจำนำข้าว มีการกำกับ ควบคุมอย่างเข้มงวดทุกจุดตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ โดยหน้าที่กำกับดูแลจะตกอยู่ ภายใต้อำนาจ 3 กระทรวงหลัก ๆ คือ กระทรวงมหาดไทยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และคณะทำงานหรือหน่วยงานปฏิบัติการพิเศษด้วย ผู้ศึกษา พบว่า สอดคล้องกับแนวความคิดของ Gulick and Urwick (1937, p. 13) เสนอเป็นหลักการว่า กระบวนการจัดการประกอบด้วยขั้นตอน ที่สำคัญ 7 ประการ หรือเรียกว่า POSDCORB โดยการรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงาน ผลการปฏิบัติและการประชาสัมพันธ์ขององค์การในการบริหารนั้นผู้บริหารจะต้องดำเนินการ ตามกระบวนการบริหารเริ่มจากการวางแผนการจัดองค์การการบริหารงานบุคคล การสั่งการ การประสานงาน ต่อจากนั้นก็เป็นที่หน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องติดตามผลว่าการที่ได้สั่งการ

หรือมอบหมายให้แก่ผู้ร่วมงานนั้น ผลการปฏิบัติงานรุดหน้าหรือไม่เพียงใดมีอุปสรรค และข้อขัดข้องประการใด ผลการปฏิบัติงานสอดคล้องและบรรลุเป้าหมายขององค์กรหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อจะได้เป็นการประเมินผลงานขององค์กรและประเมินผลการปฏิบัติงานของเพื่อนร่วมงานด้วย และจะได้เป็นข้อมูลในการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อผู้บังคับบัญชาและประชาสัมพันธ์ ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบด้วย และกล้า ทองขาว (2534) ที่ได้ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัย ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายณรงค์เพื่อการรู้ หนังสือแห่งชาติ พบว่า ปัญหาของการนำนโยบายณรงค์เพื่อการเรียนรู้หนังสือ โดยพบว่า มาตรการควบคุม ประเมิน และกระตุ้นส่งเสริม ผู้บริหารระดับสูงมีการเร่งรัด สอบถาม หรือให้มี หนังสือผลการดำเนินงาน และความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องมีผลต่อความสำเร็จของ การนำนโยบาย สาธารณะไปปฏิบัติ

3. จากวัตถุประสงค์การวิจัยที่ว่า “เพื่อศึกษาผลของการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปสู่ การปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์” ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการอภิปรายผล ดังนี้

3.1 ด้านผลผลิต เกษตรกรในจังหวัดสุรินทร์ได้นำผลผลิตเข้าร่วมโครงการรับจำนำ ของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยพบว่า ปีการผลิต 2554/ 55 จังหวัดสุรินทร์มีโรงสีเข้าร่วม โครงการจำนวน 28 โรงสี และเปิดจุดรับจำนำนอกพื้นที่ จำนวน 7 แห่ง รวมจุดรับจำนำทั้งสิ้น 35 แห่ง องค์กรคลังสินค้าและองค์กรตลาดเพื่อเกษตรกรได้ออกใบประทวนสินค้าให้แก่เกษตรกร จำนวน 101,816 ฉบับ ปริมาณข้าวเปลือกที่เข้าสู่โครงการ นำหนัก 485,422 ตัน และ ธ.ก.ส. จ่ายเงินให้เกษตรกรเป็นเงิน จำนวน 9,152 ล้านบาท โดยไม่มีเกษตรกรได้ถอนผลผลิต ซึ่งสอดคล้อง กับงานวิจัยของศูนย์วิจัยนโยบายและการบริหาร (2554) ที่ได้ทำการประเมินผลโครงการรับจำนำ ข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/ 55 เป็นการวิจัยประเมินผล (Evaluation research)

3.2 ด้านผลลัพธ์ จากการศึกษา พบว่า เมื่อรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกมาสู่การปฏิบัติโดยเริ่มต้นในปีการผลิต 2554/ 55 จนถึงปีการผลิต 2556/ 57 โดยในจังหวัดสุรินทร์ พบว่า มีครัวเรือนเกษตรกรในสามปีการผลิตไม่แตกต่างกันมากนัก อย่างไรก็ตาม พบว่า เกษตรกรที่มีผลผลิตเข้าร่วมโครงการพึงพอใจในราคาข้าวที่ได้รับตามระดับ ความชื้นของข้าวเปลือก นอกจากจากมีเกษตรกรบางส่วนที่ไม่มีผลผลิตเข้าร่วมโครงการ อยากรให้ รัฐบาลปรับปรุงนโยบายให้ได้รับผลประโยชน์ครอบคลุมทุกกลุ่ม ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ศูนย์วิจัยนโยบายและการบริหาร (2554) ที่ได้ทำการประเมินผลโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/ 55 เป็นการวิจัยประเมินผล (Evaluation research)

3.3 ด้านผลกระทบ พบว่า นโยบายรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ส่งผลกระทบต่อจังหวัดสุรินทร์ 2 ด้าน คือ บวกและลบ โดยมีรายละเอียด ดังนี้ ด้านบวก

ผู้ศึกษา พบว่า เมื่อราคาข้าวสูงขึ้นส่งผลให้เกษตรกรสนใจในอาชีพเกษตรกร โดยมีบางส่วนได้กลับมาทำการเกษตรเช่นเดิม ในขณะที่เดียวกันก็ส่งผลกระทบต่อโครงการเกษตรอินทรีย์ของจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของศูนย์วิจัยนโยบายและการบริหาร (2554) ได้ทำการประเมินผลโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/ 55 เป็นการวิจัยประเมินผล (Evaluation research) และเกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2556) ที่ได้ศึกษาเรื่อง นโยบายจำนำข้าวผลกระทบต่อความมั่นคง

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อเสนอแนะจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมข้อมูลจากแบบสอบถาม และจากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า เกิดปัญหาหลายประการและเมื่อรัฐบาลจำเป็นต้องใช้นโยบายแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรต่อไปหรืออนาคตข้างหน้าเพื่อแก้ไขปัญหาให้เกษตรกรอย่างแท้จริง โดยผู้วิจัยนำเสนอออกเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ และข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการศึกษา พบว่า เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการพึงพอใจ เนื่องจากมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ในขณะที่เดียวกันเกษตรกรรายย่อยไม่มีผลผลิตเข้าร่วมโครงการ ซึ่งผู้วิจัย มองว่า เมื่อรัฐบาลจำเป็นต้องนำนโยบายรับจำนำข้าวเข้ามาปรับใช้ในอนาคตเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรสมควรปรับปรุงนโยบายรับจำนำสินค้าเกษตร ดังนี้

1. ภาครัฐควรมีนโยบายครอบคลุมเกษตรกรทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม เนื่องจากเกษตรกรมีพื้นที่ประกอบการเกษตรแตกต่างกันและได้ผลผลิตที่ต่างกัน ซึ่งเกษตรกรบางรายที่มีที่ดินในครอบครองจำนวนมากจะได้รับประโยชน์จากนโยบายอย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่มีการกำหนดเพดานขั้นสูง ส่งผลให้เกษตรกรกลุ่มนี้มีฐานะทางการเงินเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่เกษตรกรรายย่อยเข้าไม่ถึงโครงการเนื่องจากไม่มีผลผลิต
2. ภาครัฐควรมีนโยบายสำหรับเกษตรกรที่จะต้องเป็นการเติบโตอย่างยั่งยืนและสามารถช่วยเหลือตนเองได้อย่างยั่งยืนเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะจะต้องมีประโยชน์สำหรับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียม อาทิเช่น โรงสีสามารถทำการค้าในระบบปกติควบคู่กับโครงการรับจำนำของรัฐบาลเช่นเดียวกัน ในขณะที่เดียวกันก็สามารถแข่งขันได้ในประเทศหรือตลาดการค้าโลก
3. ภาครัฐจะต้องมีการศึกษาปัญหาสาธารณะที่แท้จริงของเกษตรกรแล้วนำมากำหนดนโยบายโดยอาศัยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในสังคม อาทิเช่น ภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคระบบราชการ ซึ่งทำให้ให้นโยบายนั้น ๆ ได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด

ลดแรงต่อต้านจากเกษตรกร

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

การนำนโยบายรับจำนำข้าวมาปฏิบัติ พบว่า ไม่ชัดเจนหลายอย่าง ดังนี้ มาตรการไม่ชัดเจน การสื่อสารที่ไม่ตรงกัน ความล่าช้าในการปฏิบัติงาน งบประมาณในการบริหารจัดการไม่เพียงพอ ระเบียบปฏิบัติราชการไม่เอื้อต่อการทำงาน เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ล้มเหลวได้ถ้านโยบายไม่มีความชัดเจน ภาครัฐควรดำเนินการ ดังนี้

1. ภาครัฐจะต้องมีการกำหนดมาตรการรองรับที่ชัดเจนในการทำงานเพื่อลดปัญหาในการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้น เนื่องจากมีการปรับเปลี่ยนมาตรการในแต่ละปีการผลิตและสร้างความสับสนให้แก่เกษตรกรและข้าราชการผู้ชำนาญการมาปฏิบัติ
2. ภาครัฐควรมีการปรับปรุงระเบียบปฏิบัติงานของทางราชการเพื่อให้สอดคล้องกับยุคปัจจุบัน เพราะในการนำนโยบายปฏิบัติ พบว่า มีระเบียบทางราชการไม่เอื้อต่อการทำงาน และไม่สอดคล้องกับยุคโลกาภิวัตน์ อาทิเช่น รถยนต์ราชการจะต้องมีพลาซับและมีระเบียบขั้นตอนในการใช้ ซึ่ง ณ บางครั้ง มีปัญหาเกิดขึ้นจำเป็นต้องให้ทันต่อความต้องการ เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นควรมีการปรับปรุงระเบียบปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับยุคปัจจุบัน
3. ภาครัฐควรมีการประชาสัมพันธ์ให้เหมาะกับกลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากบริบทของจังหวัดแต่ละจังหวัดแตกต่างกัน โดยมีขนบธรรมเนียมที่แตกต่างกัน ข้าราชการผู้ชำนาญการมาปฏิบัติต้องศึกษาถึงความเป็นมาในการปฏิบัติงาน บริบทของสังคม และท้องถิ่น โดยเฉพาะจังหวัดสุรินทร์มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ มีภาษาท้องถิ่นในการสื่อสารหลายภาษา ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องมีความสามารถและมีการเรียนรู้ เนื่องจากการสื่อสาร คือ หัวใจของการปฏิบัติงาน
4. ภาครัฐควรกำหนดให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการนำนโยบายมาปฏิบัติอย่างชัดเจนและเป็นระบบอย่างแท้จริง เพราะเกษตรกร คือ กลไกที่สำคัญในการตรวจสอบการทุจริต อาทิเช่น จังหวัดสุรินทร์มีเกษตรกรอาสา ทำงานโดยไม่หวังผลตอบแทน และเป็นกลุ่มคนที่รู้ข้อมูลในการผลิตข้าวในพื้นที่ หรือตลอดจนการทุจริตที่เกิดขึ้นแต่ละพื้นที่
5. ภาครัฐควรมีการลงพื้นที่เพื่อสร้างความคุ้นเคยกับกลุ่มเกษตรกรอย่างต่อเนื่อง จริงใจ และสม่ำเสมอ พร้อมทั้งเสนอแนะหลักวิชาการที่เป็นประโยชน์แก่การประกอบอาชีพเกษตรกร ตลอดจนเรื่องอื่น ๆ ซึ่งการลงพื้นที่ดังกล่าว จะทำให้เกษตรกรไว้วางใจและแลกเปลี่ยนปัญหาที่แท้จริงและไม่ปกปิดข้อมูล ซึ่งจะทำให้ภาครัฐแก้ไขปัญหาสาธารณสุขได้ตรงจุดมากขึ้น
6. ภาครัฐควรจัดเวทีเพื่อสอบถามความคิดเห็นของเกษตรกรก่อนนำนโยบายมาปฏิบัติในแต่ละพื้นที่เพื่อสร้างความเข้าใจ ตลอดจนความสัมพันธ์อันดีระหว่างเกษตรกร เจ้าหน้าที่

และโรงสี เพื่อลดความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการนำนโยบายมาปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

เนื่องจากเกษตรกรเป็นกลุ่มใหญ่ของประเทศและสินค้าทางการเกษตรก็เป็นสินค้าที่สร้างรายได้เข้าประเทศมหาศาล ดังนั้น เพื่อประโยชน์ของเกษตรกรและความยั่งยืนในอนาคต มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ควรมีการศึกษาปัญหาของเกษตรกรไทยที่เกิดขึ้นในยุคปัจจุบันทั้งระบบ ทั้งการเพาะปลูก หนี้สิน และวิถีชีวิตของเกษตรกร
2. ควรมีการทำวิจัยในเรื่องรูปแบบการปรับตัวของเกษตรกรชาวนาในแต่ละช่วงเวลา ทุกมิติ เช่น เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง
3. ควรมีการศึกษาบทบาทของเกษตรกรชาวนากับการตรวจสอบการทุจริต และการรวมกลุ่มของเกษตรกรเพื่อต่อรองราคาพืชผลทางการเกษตรในรูปแบบต่าง ๆ

บรรณานุกรม

- กรมการค้าภายใน. (2554 ก). *มาตรการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปีปีการผลิต 2554/ 55*. เข้าถึงได้จาก <http://www.dit.go.th/contentdetail.asp?typeid=8&catid=144&ID=3287>
- กรมการค้าภายใน. (2554 ข). *ราคารับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปีปีการผลิต 2554/ 55*. เข้าถึงได้จาก <http://www.dit.go.th/contentdetail.asp?typeid=8&catid=144&ID=3288>
- กรมการค้าภายใน. (2554 ค). *สรุปผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ครั้งที่ 1/ 2554*. เข้าถึงได้จาก <http://www.dit.go.th/uploads/meeting0154.pdf>
- กรมการค้าภายใน. (2554 ง). *หลักเกณฑ์การดำเนินโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปีปีการผลิต 2554/ 55*. เข้าถึงได้จาก <http://www.dit.go.th/contentdetail.asp?typeid=8&catid=144&ID=328f1>
- กรมการค้าภายใน. (2555 ก). *มาตรการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปีปีการผลิต 2555/ 56*. เข้าถึงได้จาก <http://www.dit.go.th/contentdetail.asp?typeid=8&catid=144&ID=3287>
- กรมการค้าภายใน. (2555 ข). *ราคารับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปีปีการผลิต 2555/ 56*. เข้าถึงได้จาก <http://www.dit.go.th/contentdetail.asp?typeid=8&catid=144&ID=3288>
- กรมการค้าภายใน. (2555 ค). *หลักเกณฑ์การดำเนินโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปีปีการผลิต 2555/ 56*. เข้าถึงได้จาก <http://www.dit.go.th/contentdetail.asp?typeid=8&catid=144&ID=328f1>
- กรมการค้าภายใน. (2556 ก). *มาตรการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปีปีการผลิต 2556/ 57*. เข้าถึงได้จาก <http://www.dit.go.th/contentdetail.asp?typeid=8&catid=144&ID=3287>
- กรมการค้าภายใน. (2556 ข). *ราคารับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปีปีการผลิต 2556/ 57*. เข้าถึงได้จาก <http://www.dit.go.th/contentdetail.asp?typeid=8&catid=144&ID=3288>
- กรมการค้าภายใน. (2556 ค). *รายงานประจำปีงบประมาณ 2556*. เข้าถึงได้จาก http://www.dit.go.th/Dit_year/annual_report55_small.pdf
- กรมการค้าภายใน. (2556 ง). *หลักเกณฑ์การดำเนินโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปีปีการผลิต 2556/ 57*. เข้าถึงได้จาก <http://www.dit.go.th/contentdetail.asp?typeid=8&catid=144&ID=328f1>
- กรมการค้าภายใน. (2557). *รายงานประจำปีงบประมาณ 2557*. เข้าถึงได้จาก http://www.dit.go.th/Dit_year/annual_report55_small.pdf

กรมส่งเสริมการเกษตร. (2554). *แผนผังการลงทะเบียนเกษตรกรของกรมส่งเสริมการเกษตร*.

กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการเกษตร.

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2555). *แผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 2555-2559*. เข้าถึงได้จาก http://www.oae.go.th/download/document_plan/planAgi11_Sep55.pdf

กล้า ทองขาว. (2534). *การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ*. วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารการพัฒนา, คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

กล้า ทองขาว. (2541). *รายงานการวิจัยเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อความพึงพอใจของผู้ปกครองนักเรียนโรงเรียนประถมศึกษาโครงการขยายโอกาสสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

กวี รัชชชาน. (2541). *การสัมมนาการบริหารรัฐกิจ: การประเมินนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

กัลยา วานิชย์บัญชา. (2546). *การวิเคราะห์สถิติขั้นสูงด้วย SPSS (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กิตติ บุญนาค. (2536). *การนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ: การศึกษาวิเคราะห์เชิงปรากฏการณ์ในธุรกิจโรงแรม*. วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารการพัฒนา, คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2556). *นโยบายจำนำข้าว ผลกระทบต่อความมั่นคง*. เข้าถึงได้จาก <http://www.dailynews.co.th/Content/Article/66163>

คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์. (2554). *รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง โอกาสข้าวไทยและอนาคตชาวนาไทยในวิกฤตพลังงานและอาหารโลก*. เข้าถึงได้จาก <http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/comm.pdf>

จำลอง ปัญญาเอก. (2556, 23 กันยายน). *หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป สำนักงานเกษตรจังหวัดสุรินทร์*. สัมภาษณ์.

จุมพล หนิมพานิช. (2547). *การวิเคราะห์หันนโยบายขอย้าย แนวคิดทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

- จุมพล หนิมพานิช. (2554). *การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ: มุมมองในทัศนะทางรัฐศาสตร์ การเมือง และรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหาร และกรณีศึกษาของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เฉลย แสงอุสาห์. (2544). *การก่อเกิด การพัฒนา และการนำไปปฏิบัติ ของนโยบายจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง*. ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาพัฒนาสังคม, คณะพัฒนาสังคม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์, นิภา ศรีอนันต์ และสุวรรณา ตูลยวสินพงส์. (2553). *รายงานการวิจัยเรื่อง โครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังเพื่อป้องกันการทุจริต*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ชาติรี ศิริสวัสดิ์ และสิทธิศักดิ์ คำผา. (2554). *รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาเพื่อประเมินผล การแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร: กรณีมันสำปะหลัง*. กรุงเทพฯ: กลุ่มงานวิจัยและข้อมูล สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภา.
- ณรงค์ งามพริ้ง. (2556, 29 กันยายน). *ตัวแทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจังหวัด สุรินทร์*. สัมภาษณ์.
- ณัฐฐา วินิจนัยภาค. (2555). *นโยบายสาธารณะและการจัดการเชิงกลยุทธ์*. นนทบุรี: ตุลา.
- ณัฐวัฒน์ เศรษฐพัฒน์ชัย. (2556, 20 กันยายน). *นายกสมาคมโรงสีข้าวจังหวัดสุรินทร์*. สัมภาษณ์.
- ดิน ปรัชญพฤทธิ. (2535). *รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ: เครื่องมือในการพัฒนาประเทศ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ถวัลย์รัฐ วรเทพวุฒิพงษ์. (2541). *การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎี และการประยุกต์ใช้*. กรุงเทพฯ: เสมารธรรม.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2539). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทองใบ สุดชาติ. (2536). *การนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสหวิทยาลัยอีสานใต้*. วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารการพัฒนา, คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- เทพศักดิ์ บุญรัตน์พันธ์. (2536). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร*. วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารการพัฒนา, คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ชนกฤต แสงหิรัญ. (2556, 26 กันยายน). ผู้ประสานงานองค์การตลาดเพื่อการเกษตรจังหวัดสุรินทร์. สัมภาษณ์.

ชนพร ศุภนาม. (2556, 20 กันยายน). นายกสมาคมชาวนาจังหวัดสุรินทร์. สัมภาษณ์.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2550). *รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ปี 2550*. เข้าถึงได้จาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AnnualReport/AnnualReport/full_2550.pdf

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2551). *รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ปี 2551*. เข้าถึงได้จาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AnnualReport/AnnualReport/annual_51.pdf

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2552). *รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ปี 2552*. เข้าถึงได้จาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AnnualReport/AnnualReport/annual_52.pdf

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2553). *ภาวะเศรษฐกิจไทย ปี 2553*. เข้าถึงได้จาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AnnualReport/AnnualReport/AnnualReport/_T53.pdf

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2554). *ภาวะเศรษฐกิจไทย ปี 2554*. เข้าถึงได้จาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AnnualReport/AnnualReport/annual_Y54_T.pdf

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2555). *ภาวะเศรษฐกิจไทย ปี 2555*. เข้าถึงได้จาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AnnualReport/AnnualReport/annual_Y55_T.pdf

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2556). *ภาวะเศรษฐกิจไทย ปี 2556*. เข้าถึงได้จาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AnnualReport/AnnualReport/Annual_Y56_T.pdf

ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. (2556). *เศรษฐกิจการค้าและการลงทุนในคาบสมุทรอินโดจีน 2556*. ขอนแก่น: ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.

- นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตรกร จารุพงษ์. (2553). รายงานการวิจัยเรื่องโครงการศึกษามาตรการ
การแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต: การแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกิน
และเศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัย
เพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และอัมมาร สยามวาลา. (2554). รายงานการวิจัยเรื่องกลับไปสู่การจำนำ
ข้าวเปลือก. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- บุญทัน ดอกไธสง. (2537). การจัดองค์การ (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณ
ราชวิทยาลัย.
- บุญเลิศ ไพรินทร์. (2556). รัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และวิธีปฏิบัติ. กรุงเทพฯ:
เอส.พี.เอ.เจริญผล.
- ปิ่นท์ภากร สมโรจน์รัตน์. (2557). การจัดการภัยพิบัติในรูปแบบที่หลากหลายในจังหวัด
พระนครศรีอยุธยา จากเหตุการณ์อุทกภัย ปี 2554. วารสารวิทยาลัยพาณิชยศาสตร์บูรพา
ปริทัศน์, 9(1), 59-74.
- ปิยะนุช เงินคล้าย, ธนัญชัย วัชรวิงศ์ ณ อยุธยา, พรรณนีย์ วิชชาชู, วิชญ์ อาทากุล, สุวินัย รันคาเว
และอนันต์ คาโลดม. (2549). รายงานการวิจัยเรื่องนโยบายและมาตรการของรัฐ
ในการยกระดับราคาสินค้าเกษตร. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัย
รามคำแหง.
- พยอม วงศ์สารศรี. (2542). องค์การและการจัดการ. กรุงเทพฯ: สุภา.
- พรรคเพื่อไทย. (2558). นโยบายพรรคเพื่อไทย. เข้าถึงได้จาก <http://www.ptp.or.th/about/policy.aspx>
- เพิ่ม ศักดา. (2556, 20 กันยายน). เกษตรอำเภอชุมพลบุรี. สัมภาษณ์.
- ไพสิฐ เกตุสถิตย์. (2556, 22 กันยายน). เกษตรจังหวัดสุรินทร์. สัมภาษณ์.
- มยุรี อนุমানราชชน. (2549). นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- ยอดชาย วิถีพานิช. (2549). นโยบายสาธารณะ: นโยบายของรัฐจากฝ่ายการเมืองสู่ฝ่ายบริหาร.
รัฐสภาสาร, 54(2), 77-100.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา.
หน้า 23-24.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์
พับลิเคชัน.
- เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. (2551). การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: บพิชการพิมพ์.

- ลาวัลย์ สกุกพานิช และวรวิษ โกวิตยากร. (2554). *คำอธิบายวิชาเศรษฐศาสตร์จุลภาค 2*. เข้าถึงได้จาก <http://www.econ.neu.ac.th/econ/chapter/lesson02/index.html>
- วรเดช จันทรศร. (2540). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานกรัฐมนตรี.
- วรเดช จันทรศร. (2541). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สหายบล็อก และการพิมพ์.
- วรเดช จันทรศร. (2542). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สหายบล็อก และการพิมพ์.
- วรเดช จันทรศร. (2548). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัย มหาวิทยาลัยไทย.
- วรเดช จันทรศร. (2551). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัย มหาวิทยาลัยไทย.
- วรเดช จันทรศร. (2554). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- วัทธิธร ไสงาม. (2556, 25 กันยายน). พาณิชยจังหวัดสุรินทร์. สัมภาษณ์.
- วันชัย ทิพย์อักษร. (2556, 23 กันยายน). เกษตรจังหวัดสุรินทร์. สัมภาษณ์.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2545). *การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น: สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย*. กรุงเทพฯ: โฟร์เพช.
- วิรัตน์ นามวงษา. (2556, 25 กันยายน). การค้าภายในจังหวัดสุรินทร์. สัมภาษณ์.
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์, ชาลิต ประภาวนนท์, สมชาย หิรัญกิตติ, สมศักดิ์ วานิชยาภรณ์, สุดา สุวรรณภิรมย์ และสมชาย หิรัญกิตติ. (2545). *องค์การและการจัดการ*. กรุงเทพฯ: ธรรมสาร.
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์, สมชาย หิรัญกิตติ และธนวรรษ ตั้งสินทรัพย์ศิริ. (2550). *การจัดการและพฤติกรรมองค์การ*. กรุงเทพฯ: Diamond in Business World.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2533). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2550). *นโยบายสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร. (2555). *นโยบายสาธารณะไทย: กำเนิดพัฒนาการ และสถานภาพของศาสตร์*. กรุงเทพฯ: จุฑทอง.

- ศูนย์วิจัยนโยบายและการบริหาร. (2554). *โครงการประเมินผลการรับจำนำข้าวเปลือกในปี
ปีการผลิต 2554/ 55*. ชลบุรี: ศูนย์วิจัยนโยบายและการบริหาร วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ
มหาวิทยาลัยบูรพา.
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2537). *วัฒนธรรมทางการเมืองของชั้นกลางในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ:
เอส แอนด์ จี กราฟฟิค.
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2540). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และการระบวนการ*.
กรุงเทพฯ: เอส แอนด์ จี กราฟฟิค.
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2549). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ
(พิมพ์ครั้งที่ 14)*. กรุงเทพฯ: เสมารธรรม.
- สมพร เฝือกจันทร์. (2552). *นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: ออน อาร์ต
ครีเอชั่น.
- สมพร อิศวิลานนท์. (2552). *พลวัตของเศรษฐกิจการผลิตข้าวของไทยและการมองไปข้างหน้า*.
กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สมพร อิศวิลานนท์. (2553 ก). *ข้าวไทย: การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการผลิตและช่องทาง
การกระจาย*. กรุงเทพฯ: สถาบันคลังสมองของชาติร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุน
การวิจัย.
- สมพร อิศวิลานนท์. (2553 ข). *นโยบายสาธารณะว่าด้วยเรื่องข้าว*. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบาย
สาธารณะมหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สมยศ นาวิการ. (2544). *การบริหารเพื่อความเป็นเลิศ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.
- สร้อยตระกูล (ศิวานนท์) อรรถมานะ. (2533). *สาธาณะบริหารศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สัมฤทธิ์ ชยสมศักดิ์ และอนูรัตน์ อนันตนาธร. (2555). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: เวิลด์เทรค
ประเทศไทย.
- สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดสุรินทร์. (2556). *ข้อมูลด้านการเกษตรและสหกรณ์จังหวัด
สุรินทร์*. สุรินทร์: สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดสุรินทร์.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2554). *สถานการณ์สินค้าเกษตรที่สำคัญและแนวโน้ม ปี 2554*.
เข้าถึงได้จาก <http://www.oae.go.th/download/journal/AgriculturalSituation2554.pdf>
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2555 ก). *ตัวชี้วัดเศรษฐกิจการเกษตรประเทศไทย*. เข้าถึงได้จาก
<http://www.oae.go.th/download/prcai/Economicindicators55.pdf>

- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2555 ข). *สถานการณ์สินค้าเกษตรที่สำคัญและแนวโน้ม ปี 2555*.
เข้าถึงได้จาก <http://www.oae.go.th/download/journal/trends2555.pdf>
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2555 ค). *สถิติการค้าสินค้าเกษตร*. เข้าถึงได้จาก <http://www.oae.go.th/download/journal/trade56.pdf>
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2556). *สถานการณ์สินค้าเกษตรที่สำคัญและแนวโน้ม ปี 2556*.
เข้าถึงได้จาก http://www.oae.go.th/ewtadmin/ewt/oae_web/download/journal/trends2556.pdf
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2557). *สถานการณ์สินค้าเกษตรที่สำคัญและแนวโน้ม ปี 2557*.
เข้าถึงได้จาก http://www.oae.go.th/download/journal/trends_FEB2557.pdf
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เขต 6 ชลบุรี. (2554). *การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างโครงการรับจํานําสินค้าเกษตรและระบบการประกันราคาสินค้า*. เข้าถึงได้จาก http://www.moac-info.net/modules/news/images/11_1_80056_การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ.doc
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2548). *เศรษฐศาสตร์นำรู้การแทรกแซงราคาโดยรัฐบาล*. เข้าถึงได้จาก <http://www.fpo.go.th/S-I/Source/ECO/ECO20.htm>
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2557). *รายงานประมาณการเศรษฐกิจไทยปี 2557 และ 2558*.
เข้าถึงได้จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=7528>
- สำนักงานสถิติการเกษตร. (2552). *60 พรรษาพัฒนาเกษตรไทยก้าวไกลด้วยสารสนเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติการเกษตร.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2555). *ประมวลสถิติที่สำคัญของประเทศไทย พ.ศ. 2555*. เข้าถึงได้จาก http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/pubs/pubsfiles/Key55_T.pdf
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2554). *สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 13 กันยายน 2554 เรื่องโครงการรับจํานําสินค้าเกษตรปีการผลิต 2554/ 55*. เข้าถึงได้จาก <http://www.soc.soc.go.th/SLK/showlist3.asp?pagecode=111388&pdate=2011/09/13&pno=1&pagegroup=1>
- สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2554). *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร*. เข้าถึงได้จาก <http://spm.thaigov.go.th/multimedia/warapornc/policy/Policy-Yingluck28.pdf>
- สิทธิพร บางแก้ว. (2556, 25 กันยายน). พาณิชย์จังหวัดสุรินทร์. สัมภาษณ์.
- สุเชาว์ ประทุมทอง. (2556, 24 กันยายน). ผู้แทนเกษตรกรอำเภอสังขะ. สัมภาษณ์.

- สุภาภรณ์ อัสวไชยชาญ. (2554). *รับจํานํากับการประกันราคา: ความเหมือนบนความแตกต่าง*. เข้าถึงได้จาก http://downtoearthsocsc.thaigov.net/index.php?option=com_content&task=view&id=188&Itemid=3
- สุรพงษ์ รักศิริ. (2556, 21 กันยายน). เกษตรอำเภอจอมพระ. สัมภาษณ์.
- องค์การคลังสินค้า. (2554 ก). *คำสั่งคณะกรรมการข้าวแห่งชาติ. นนทบุรี: องค์การคลังสินค้า*.
- องค์การคลังสินค้า. (2554 ข). *หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติ โครงการรับจํานําวัวเปลือกนาปี ปี 2554/ 55 (เพิ่มเติมข้อมูล ครั้งที่ 3)*. เข้าถึงได้จาก http://www.pwo.co.th/ewt_news.php?nid=1047&filename=index
- องค์การคลังสินค้า. (2555). *แนวทางการปฏิบัติในการควบคุมปริมาณข้าวเปลือกตามใบรับรองเกษตรกรเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบาย รับจํานําวัวเปลือกทุกเมล็ดของรัฐบาล (เพิ่มเติมข้อมูล ครั้งที่ 2)*. เข้าถึงได้จาก http://www.pwo.co.th/ewt_news.php?nid=1047&filename=index
- อนุพงษ์ คลองคุดุ้ม. (2556, 20 กันยายน). ผู้ประสานงานคลังสินค้าจังหวัดสุรินทร์. สัมภาษณ์.
- อัทธ์ พิศาลวานิช, ทศสุรีย์ เปรมศรีรัตน์, อุมวดี เพชรหาวล, พรพงศ์ สุมานนท์ และสุภรัตน์ พันธุ์ฉลาด. (2553). *โครงการศึกษาความอยู่รอดของข้าวไทยภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน*. กรุงเทพฯ: กองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อัทธ์ พิศาลวานิช. (2554). การเปรียบเทียบศักยภาพการผลิตและการค้าข้าวไทยและเวียดนามในตลาดอาเซียน. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย*, 31(2), 158-170.
- อัมมาร สยามวาลา และวิโรจน์ ณ ณะนอง. (2533). *ประมวลความรู้เรื่องข้าว*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- อาคม ใจแก้ว. (2533). *การนํานโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้: ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ*. วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารการพัฒนา, คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Alexander, E. R. (1985). From idea to action: Note for a contingency theory of the policy implementation process. *Administration and Society*, 16(4), 403-426.
- Anderson, J. E. (1975). *Public policy-making*. Santa Barbara, CA: Praeger.
- Anderson, J. E. (1994). *Public policymaking: An introduction* (2nd ed.). New York: Houghton Mifflin.

- Anderson, J. E. (2000). *Public policymaking: An introduction* (7th ed.). New York: Houghton Mifflin.
- Bardach, E. (1980). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Brown, R. B. (1993). Meta-competence: A recipe for reframing the competence debate. *Personnel Review*, 22(6), 25-36.
- Cambridge University. (2011). *Cambridge business English dictionary*. Retrieved from <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/business-english>
- Collins, A., Brown, J. S., & Newman, S. E. (1989). Cognitive apprenticeship: Teaching the crafts of reading, writing, and mathematics. In L. B. Resnick (Ed.), *Knowing, learning, and instruction: Essays in honor of Robert Glaser* (pp. 453-494). Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- David, E. (1960). *The political system*. New York: Alfred A. Knoff.
- Drucker, P. F. (1954). *The practice of management*. New York: Harper & Row.
- Dunn, W. N. (1994). *An introduction: Public policy analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dye, T. R. (1978). *Understanding public policy* (3rd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dye, T. R. (1981). *Understanding public policy* (4th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dye, T. R. (1984). *Understanding public policy* (5th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dye, T. R. (1992). *Understanding public policy* (7th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dye, T. R. (2002). *Understanding public policy* (10th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Easton, D. (1953). *The political system*. New York: Knopt.
- Easton, D. (1965). *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Fayol, H. (1949). *General and industrial management*. London: Pitman.
- Fesler, J. W., & Ketti, D. F. (1991). *The politics of the administrative process*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Gulick, L. H., & Urwick, L. (1937). *Papers on the science of administration*. New York: Institute of Public Administration, Columbia University.
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.

- Kettl, D. F., & Fesler, J. W. (1991). *The politics of the administrative process*. New Jersey: Chatham House Publishers.
- Pfiffner, J. M., & Presthus, R. V. (1960). *Public administration* (4th ed.). New York: Ronald Press.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation* (2nd ed.). California: University of California Press.
- Price floors and ceilings*. (2014). Retrieved from <http://www.flatworldknowledge.com/node/29515>
- Quade, E. S. (1982). *Analysis of public decisions*. New York: Elsevier Science Publishing.
- Schermerhorn, J. R. (1999). *Management*. New York: John Wiley & Sons.
- Schoderbek, P. P., Schoderbek, C. G., & Kefalas, A. G. (1990). *Management system: Conceptual considerations* (4th ed.). Homewood, IL: Richard D. Irwin.
- Sharkansky, I. (1970). *The political scientist and policy analysis: An introduction*. Chicago: Markham Publishing.
- Siamwalla, A., & Setboonsarng, S. (1989). *Trade, exchange rate, and agricultural pricing policies in thailand*. Washington, DC: World Bank.
- Straub, J. T., & Attner, R. F. (1985). *Introduction to business*. Boston: Kent.
- Thompson, R. L. (2014). *Agricultural price supports*. Retrieved from <http://www.econlib.org/library/Enc1/AgriculturalPriceSupports.html>
- United States Department of Agriculture. (2012). *World grain situation and outlook*. Washington, DC: United States Department of Agriculture.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society*, 6(4), 445-488.
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. New York: Free Press.
- Yamane, T. (1973). *Statistics: An introduction analysis* (2nd ed.). New York: Harper & Row.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี



คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี
ที่ ๑๕๓/๒๕๕๔
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ

เพื่อให้การดำเนินการของรัฐบาลในการแก้ปัญหาสินค้าข้าว ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจหลักที่สำคัญ
ของประเทศ บังเกิดประสิทธิผลเป็นผลดีต่อเกษตรกรผู้ผลิต ระบบการผลิต และการตลาดข้าวโดยส่วนรวม

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรี จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายข้าว
แห่งชาติ” 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 สารผล) | กรรมการ |
| ๑.๖ | เลขาธิการนายกรัฐมนตรี | กรรมการ |
| ๑.๗ | ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | กรรมการ |
| ๑.๘ | ปลัดกระทรวงมหาดไทย | กรรมการ |
| ๑.๙ | 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	นายสุทธิกฤษฏ์ ถนอมบุรณเจริญ	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	อธิบดีกรมการค้า	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

๒. ยำนาจหน้าที่

๒.๑ เสนอกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าวต่อคณะรัฐมนตรีทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อให้การจัดการข้าวสอดคล้องกันทั้งระบบและมีการพัฒนาต่อเนื่อง

๒.๒ อนุมัติแผนงาน โครงการ และมาตรการเกี่ยวกับการผลิตและการตลาดข้าว

๒.๓ ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยและพัฒนา เพื่อเพิ่มคุณภาพ ลดต้นทุน และส่งเสริมการผลิตข้าวที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดโลก 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

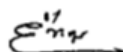
๒.๗ เชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงหรือขอเอกสารหลักฐาน โดยให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของทางราชการให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการของคณะกรรมการ

๒.๘ ดำเนินการอื่นตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สำหรับการเบิกจ่ายเบี้ยประชุมให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยเบิกจ่ายจากสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔



(นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ข

คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ



คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ

ที่ ๒/๒๕๕๔

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด

เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติในการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับด้านการตลาดข้าวให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อระบบการตลาดข้าวไทยโดยรวม

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๒.๖ ของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการตลาด เรียกโดยย่อว่า “อนุ กขช. ด้านการตลาด” โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้ :-

๑. องค์ประกอบ

- | | |
|--|---------------------|
| (๑) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์
(นายภูมิ สารผล) | ประธานอนุกรรมการ |
| (๒) ปลัดกระทรวงพาณิชย์ | รองประธานอนุกรรมการ |
| (๓) ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
(พ.ต. นพ. ดร. วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ) | อนุกรรมการ |
| (๔) อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ | อนุกรรมการ |
| (๕) อธิบดีกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ | อนุกรรมการ |
| (๖) อธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญา | อนุกรรมการ |
| (๗) อธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออก | อนุกรรมการ |
| (๘) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | อนุกรรมการ |
| (๙) ผู้แทนสำนักงบประมาณ | อนุกรรมการ |
| (๑๐) ผู้แทนกรมบัญชีกลาง | อนุกรรมการ |
| (๑๑) ผู้แทนองค์การคลังสินค้า | อนุกรรมการ |
| (๑๒) ผู้แทนองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร | อนุกรรมการ |
| (๑๓) ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร | อนุกรรมการ |
| (๑๔) ผู้แทนสมาคมค้าข้าวไทย | อนุกรรมการ |
| (๑๕) ผู้แทนสมาคมโรงสีข้าวไทย | อนุกรรมการ |
| (๑๖) ผู้แทนสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย | อนุกรรมการ |

- ๒ -

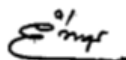
(๑๗) ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการข้าวถุงไทย	อนุกรรมการ
(๑๘) ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย	อนุกรรมการ
(๑๙) ผู้แทนสมาคมชาวนาไทย	อนุกรรมการ
(๒๐) ผู้แทนสมาคมส่งเสริมชาวนาไทย	อนุกรรมการ
(๒๑) อธิบดีกรมการค้าภายใน	อนุกรรมการและเลขานุการ
(๒๒) ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมการค้าสินค้าเกษตร กรมการค้าภายใน	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

๒. อำนาจหน้าที่

- (๑) เสนอแผนงาน โครงการ มาตรการ และแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการตลาดข้าวที่เหมาะสม ต่อ กชช. เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดผลดีต่อระบบการค้าข้าวโดยรวม
- (๒) เสนอแนวทางในการส่งเสริมการศึกษาวิจัยการตลาดข้าวที่เหมาะสมต่อ กชช.
- (๓) ประสาน ติดตาม กำกับดูแลการค้าข้าวตามแผนงาน โครงการ ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด
- (๔) แต่งตั้งคณะทำงาน และที่ปรึกษา เพื่อดำเนินงานตามที่คณะอนุกรรมการเห็นสมควร
- (๕) เชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง ให้ข้อมูล รวมทั้งขอให้ส่งเอกสารอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเรื่องข้าวเพื่อประกอบการพิจารณา
- (๖) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ กชช. มอบหมาย
- (๗) รายงานผลการดำเนินงานต่อ กชช.ต่อไป

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔



(นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ



คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ
ที่ ๑/๒๕๕๔
เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต

เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติในการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับด้านการผลิตข้าวให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อระบบการผลิตข้าวไทยโดยรวม

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๒.๖ ของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จึงแต่งตั้งคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้านการผลิต เรียกโดยย่อว่า “อนุ กษช. ด้านการผลิต” โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้ :-

๑. องค์ประกอบ

- | | |
|---|-------------------------------|
| (๑) รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ | ประธานอนุกรรมการ |
| (๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | รองประธานอนุกรรมการ |
| (๓) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | อนุกรรมการ |
| (๔) รองปลัดกระทรวงพาณิชย์
(นายราเชนทร์ พจนสุนทร) | อนุกรรมการ |
| (๕) อธิบดีกรมชลประทาน | อนุกรรมการ |
| (๖) อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน | อนุกรรมการ |
| (๗) อธิบดีกรมวิชาการเกษตร | อนุกรรมการ |
| (๘) อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร | อนุกรรมการ |
| (๙) อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ | อนุกรรมการ |
| (๑๐) เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร | อนุกรรมการ |
| (๑๑) ผู้แทนสำนักงบประมาณ | อนุกรรมการ |
| (๑๒) ผู้แทนกรมบัญชีกลาง | อนุกรรมการ |
| (๑๓) ผู้แทนศูนย์ข้าวชุมชน | อนุกรรมการ |
| (๑๔) ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร | อนุกรรมการ |
| (๑๕) ผู้แทนสมาคมชาวนาไทย | อนุกรรมการ |
| (๑๖) ผู้แทนสมาคมส่งเสริมชาวนาไทย | อนุกรรมการ |
| (๑๗) ผู้แทนคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย | อนุกรรมการ |
| (๑๘) ผู้แทนสหกรณ์การเกษตร | อนุกรรมการ |
| (๑๙) ผู้แทนสมาคมโรงสีข้าวไทย | อนุกรรมการ |
| (๒๐) อธิบดีกรมการข้าว | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| (๒๑) รองอธิบดีกรมการค้าภายใน | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

- ๒ -

๒. อำนาจหน้าที่

(๑) เสนอแผนงาน โครงการ และมาตรการเกี่ยวกับการผลิตข้าว การส่งเสริมศักยภาพของเกษตรกรชาวนา ต่อ กชช.

(๒) เสนอแนวทางการพัฒนาส่งเสริมและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและสร้างมูลค่าเพิ่มของข้าว รวมทั้งเสนอแนวทางในการส่งเสริมการศึกษาวิจัยการผลิตข้าวที่เหมาะสมต่อ กชช.

(๓) ประสาน ติดตาม กำกับดูแลการดำเนินการตามแผนงานโครงการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

(๔) แต่งตั้งคณะทำงาน และที่ปรึกษา เพื่อดำเนินงานตามที่คณะอนุกรรมการเห็นสมควร

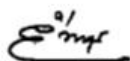
(๕) เชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง ให้ข้อมูล รวมทั้งขอให้ส่งเอกสารอื่นใดที่เกี่ยวกับการดำเนินการเรื่องข้าวเพื่อประกอบการพิจารณา

(๖) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ กชช. มอบหมาย

(๗) รายงานผลการดำเนินงานต่อ กชช.ต่อไป

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔



(นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ



คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ
ที่ ๓/๒๕๕๔
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด

เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติในการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ให้เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล ประสานงานด้านข้อมูล การแก้ไขปัญหาและรายงานเป็นเอกภาพ รวดเร็ว คล่องตัว และเกิดประสิทธิภาพ

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๒.๖ ของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัด โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้ :-

๑. องค์ประกอบ

- | | |
|--|---------------------|
| (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด | ประธานอนุกรรมการ |
| (๒) รองผู้ว่าราชการจังหวัด | รองประธานอนุกรรมการ |
| (๓) ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด | อนุกรรมการ |
| (๔) พาณิชย์จังหวัด | อนุกรรมการ |
| (๕) เกษตรจังหวัด | อนุกรรมการ |
| (๖) สหกรณ์จังหวัด | อนุกรรมการ |
| (๗) เกษตรและสหกรณ์จังหวัด | อนุกรรมการ |
| (๘) ผู้แทนกรมการข้าวในเขตพื้นที่รับผิดชอบ | อนุกรรมการ |
| (๙) ผู้แทนศูนย์ข้าวชุมชน | อนุกรรมการ |
| (๑๐) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | อนุกรรมการ |
| (๑๑) ผู้อำนวยการ ธ.ก.ส. จังหวัด | อนุกรรมการ |
| (๑๒) ผู้แทนสมาคมโรงสีข้าว หรือผู้แทนชมรมโรงสีข้าว หรือผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัด | อนุกรรมการ |
| (๑๓) ผู้แทนคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรในจังหวัด หรือผู้แทนกลุ่มเกษตรกรในจังหวัด | อนุกรรมการ |
| (๑๔) ผู้แทนสมาคมชาวนาไทย และ/หรือผู้แทนสมาคมส่งเสริมชาวนาไทยในจังหวัด | อนุกรรมการ |
| (๑๕) ผู้แทนสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทยในจังหวัด | อนุกรรมการ |
| (๑๖) ผู้แทนหอการค้าจังหวัด | อนุกรรมการ |
| (๑๗) ผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้แทนที่มีความรู้และเชี่ยวชาญเรื่องข้าว | อนุกรรมการ |

- ๒ -

(๑๘) ปลัดจังหวัด	อนุกรรมการและเลขานุการ
(๑๙) จำจังหวัด	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
(๒๐) การค้าภายในจังหวัด	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
(๒๑) หัวหน้ากลุ่มส่งเสริมและพัฒนาการผลิต สำนักงานเกษตรจังหวัด	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

๒. อำนาจหน้าที่

(๑) พิจารณาวางระบบการรับจำนำ การประชาสัมพันธ์ การประชุมชี้แจงการดำเนินโครงการรับจำนำ การออกหนังสือรับรองเกษตรกร การรับรองโรงสี/โกดังกลาง การกำกับดูแลการรับจำนำที่โรงสี/ตลาดกลาง การจัดสรรใบประทวนให้แก่โรงสี/ตลาดกลางที่เข้าร่วมโครงการในจังหวัด การตรวจสอบปริมาณข้าวคงเหลือโรงสี/ตลาดกลางก่อนรับมอบข้าวเปลือกจำนำ การตรวจสอบโกดังกลางก่อนรับมอบข้าวสาร และการตรวจสอบปริมาณข้าวสารคงเหลือที่โกดังกลาง จนถึงการระบายข้าวเปลือก กำกับดูแลและแก้ไขปัญหาการรับจำนำในพื้นที่ เป็นไปด้วยความรวดเร็วรัดกุม และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด รวมทั้งป้องกันการสวมสิทธิ์และการปลอมปนข้าว เพื่อให้ประโยชน์ตกแก่เกษตรกรอย่างแท้จริง

(๒) เสนอแนะแนวทางในการช่วยเหลือเกษตรกร สถาบันเกษตรกร ผู้ประกอบการโรงสี ผู้ค้าข้าว และผู้ส่งออกของจังหวัด เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาและเกิดประโยชน์ต่อระบบการผลิต และการค้าข้าวของจังหวัด

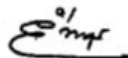
(๓) แต่งตั้งคณะทำงาน และที่ปรึกษาเพื่อช่วยดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องข้าวของจังหวัด

(๔) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ กชช. มอบหมาย

(๕) ให้นำเสนอการดำเนินงานต่อคณะอนุ กชช. ด้านการผลิต คณะอนุ กชช. ด้านการตลาด คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว และคณะอนุกรรมการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง พิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณีต่อไป

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔



(นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ

ภาคผนวก ค
แบบสอบถาม

อำเภอ.....

ชุดที่.....



สำหรับเกษตรกร
ที่เข้าร่วมโครงการ

การศึกษา การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการนำนโยบายรับจํานำเข้า
ของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์

คำชี้แจง

แบบสอบถาม มีทั้งหมด 4 ตอน ประกอบด้วย

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับการเพาะปลูก

ตอนที่ 3 ข้อมูลความคิดเห็นที่มีต่อปัจจัยนำเข้าและกระบวนการนำนโยบายรับจํานำเข้า
ไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์

ตอนที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายรับจํานำเข้า ไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์

ขอให้ท่านให้ข้อมูลตามความเป็นจริงเพื่อประโยชน์สูงสุดในการวิจัย

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณทุกท่านที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการให้ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จะถูกปิดเป็นความลับและนำเสนอในภาพรวมทางวิชาการเท่านั้นและคำตอบของท่าน

จะไม่มีผลกระทบต่อใด ๆ กับตัวท่าน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงนโยบายของรัฐบาล

ให้สอดคล้องกับปัญหาของเกษตรกรในอนาคต

สำหรับผู้ตอบแบบสอบถาม

ชื่อ.....สกุล.....บ้าน.....

บ้านเลขที่.....ตำบล.....อำเภอ.....

จังหวัดสุรินทร์

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม

1. เพศ

- ชาย หญิง

2. อายุ

- น้อยกว่า 20 ปี 20-30 ปี 30-40 ปี
 41-50 ปี 51-60 ปี มากกว่า 60 ปี

3. รายจ่ายครัวเรือน

3.1 รายจ่ายประจำของครอบครัว ในแต่ละเดือน (เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าน้ำมันรถ ค่าขนมลูก ค่ากับข้าว ค่าห่วย ค่าเหี้ย ค่าบุหรี ฯลฯ แต่ไม่รวมรายจ่ายในการทำนา)

- ต่ำกว่า 2,500 บาท 2,500-5,000 บาท
 5,001-7,500 บาท 7,500 บาทขึ้นไป

3.2 ท่านมีหนี้สินหรือไม่

- ไม่มี มีหนี้สิน ดังนี้
- ธ.ก.ส. จำนวน.....บาท
- กองทุนหมู่บ้าน.....บาท
- ผ่อนรถ/ ผ่อนสินค้า.....บาท
- แหล่งอื่น ๆ จำนวน.....บาท

4. จำนวนสมาชิกในครัวเรือน.....คน (รวมผู้ตอบแบบสอบถามด้วย)

5. รายได้ของครัวเรือน

5.1 แหล่งที่มาของรายได้ (สามารถตอบได้หลายข้อ)

- รับจ้างรายวัน ค้าขาย/ บริการ รับราชการ
- พนักงานบริษัท ทำการเกษตร ลูก/ สมาชิกในครอบครัวส่งเงินให้
- เงินสงเคราะห์ ให้เช่านา/ ที่ดิน อื่น ๆ.....

5.2 รายได้หลักของครอบครัว (สามารถตอบได้หลายข้อ)

- รับจ้างรายวัน ค้าขาย/ บริการ รับราชการ
- พนักงานบริษัท ทำการเกษตร ลูก/ สมาชิกในครอบครัวส่งเงินให้
- เงินสงเคราะห์ ให้เช่านา/ ที่ดิน อื่น ๆ.....

ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับการเพาะปลูก

6. การถือครองพื้นที่ทำนาปลูกข้าวรวมทั้งสิ้น.....ไร่-งาน-ตารางวา
 - 6.1 นาของตนเอง.....ไร่-งาน-ตารางวา
 - 6.2 นาเช่า.....ไร่-งาน-ตารางวา
 - 6.3 อื่น ๆ (พื้นที่สาธารณะ เช่น ริมถนนหลวง).....ไร่-งาน-ตารางวา
7. ผลผลิตรวมที่ได้ในปี 2555/ 2556.....ตัน (1 ตันข้าวเปลือก = 1,000 กิโลกรัม)
 - 7.1 เข้าร่วมโครงการรับจำนำ.....ตัน
 - 7.2 จำหน่ายเองโดยไม่เข้าร่วมโครงการ.....ตัน
 - 7.3 เก็บไว้บริโภคเอง.....ตัน
 - 7.4 เก็บไว้ทำพันธุ์.....ตัน
8. จำนวนแรงงานที่ใช้ในการทำนารวมทั้งหมด.....คน
 - 8.1 แรงงานในครัวเรือน.....คน
 - 8.2 แรงงานที่จ้าง.....คน
 - ลงแขกในชุมชน แรงงานในชุมชน แรงงานนอกชุมชน แรงงานต่างด้าว
9. ระยะเวลาในการเพาะปลูกข้าว.....เดือน (ตั้งแต่เตรียมดินจนถึงเก็บเกี่ยว)
10. เมล็ดพันธุ์ข้าวที่ใช้ในการเพาะปลูกข้าว.....
11. ที่มาของเมล็ดพันธุ์ข้าว
 - ซื้อจากหน่วยราชการ (ระบุ.....)
 - ซื้อจากบริษัทเอกชน
 - ซื้อจากกลุ่มเกษตรกร
 - เก็บเมล็ดข้าวไว้ทำพันธุ์จากปีที่ผ่านมา
12. รายจ่ายรวมในการทำนาปี
 - ค่าเมล็ดพันธุ์ข้าวปลูก.....บาท
 - ค่าปุ๋ยและค่าจ้างหว่านปุ๋ย (รวมทั้งปุ๋ยหมัก ปุ๋ยคอก ปุ๋ยเคมี และปุ๋ยยูเรีย).....บาท
 - ค่าจ้างไถนา.....บาท
 - ค่าจ้างปักดำ/ หรือหว่านข้าว.....บาท
 - ค่าจ้างเกี่ยวข้าว.....บาท
 - ค่าจ้างรถขนผลผลิต.....บาท
 - ค่าจ้างตากข้าวเปลือก.....บาท
 - ค่ายาฆ่าแมลงและยาปราบศัตรูพืชและค่าจ้างฉีด.....บาท

13. มีการเรียกรับเงินจากเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกหรือไม่
 มี จาก..... ไม่มี
14. ท่านอยากให้มีโครงการรับจำนำข้าวอีกในปีเพาะปลูกฤดูกาลหน้าหรือไม่
 อยากให้มี เพราะ.....
 ไม่อยากให้มีอีก เพราะ.....
15. หลังจากนำข้าวเข้าร่วมโครงการรับจำนำ ท่านได้รับใบประทวนภายในกี่วัน
 ได้รับทันที 2-3 วันทำการ มากกว่าสามวันทำการ
16. ท่านเคยเข้าร่วมเวทีประชาคมเพื่อรับทราบข้อมูลของโครงการรับจำนำข้าวหรือไม่
 เคย ไม่เคย
17. หลังจากได้รับเงินจากการรับจำนำแล้ว ท่านนำเงินไปใช้จ่ายในเรื่องอะไรบ้าง (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)
 ใช้นี้
 ซื้อสินค้า
 ลงทุนประกอบอาชีพอื่น
 ลงทุนทำนาเพิ่ม
 เก็บไว้ใช้จ่ายในครัวเรือน
 ใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของบุตร
 อื่น ๆ โปรดระบุ.....

ส่วนที่ 3 ข้อมูลความคิดเห็นที่มีต่อปัจจัยนำเข้าและกระบวนการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ
ในจังหวัดสุรินทร์

รายการ	ระดับความคิดเห็น				
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	เห็นด้วย ปานกลาง	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง
	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)
ปัจจัยนำเข้า (เนื้อหาสาระของนโยบาย)					
1. ท่านคิดว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกสามารถแก้ไขปัญหา ราคาข้าวเปลือกตกต่ำให้แก่เกษตรกรชาวนาได้อย่างเหมาะสม ในสถานการณ์ปัจจุบัน					
2. ท่านคิดว่าโครงการรับจำนำข้าวทำให้เกษตรกรชาวนาสามารถต่อรองราคาข้าวเปลือกกับโรงสีตามระดับความชื้นของข้าวเปลือก					
3. ท่านคิดว่าโครงการรับจำนำข้าวทำให้เกษตรกรชาวนามีช่องทางในการขายข้าวเปลือกที่หลากหลายมากขึ้น					
4. จำนวนปริมาณการรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรมีความเหมาะสม					
5. ระยะเวลาของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก (ตั้งแต่ 1 ต.ค. 55-15 ก.ย 56) มีความเหมาะสม					
6. เงื่อนไขการร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของเกษตรกรมีความเหมาะสม					

รายการ	ระดับความคิดเห็น				
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง (5)	เห็นด้วย (4)	เห็นด้วย ปานกลาง (3)	ไม่เห็นด้วย (2)	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง (1)
7. โรงสี/ ตลาดกลางมีเครื่องชั่ง ที่เป็นมาตรฐานและเป็นธรรม					
8. โรงสี/ ตลาดกลางมีเครื่องมือ ตรวจวัดความชื้นที่เป็นมาตรฐาน และเป็นธรรม					
9. โรงสี/ ตลาดกลางมีเครื่องมือ ตรวจสอบสิ่งเจือปนที่เป็นมาตรฐาน และเป็นธรรม					
กระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์					
10. หน่วยงานที่รับผิดชอบ มีการประชาสัมพันธ์โครงการ รับจำนำข้าวเปลือก ฯ อย่างทั่วถึง เกษตรกรมีความเข้าใจชัดเจน					
11. การออกหนังสือรับรอง เกษตรกรจากกรมส่งเสริม การเกษตรมีความสะดวก รวดเร็ว และเป็นไปตามเกณฑ์					
12. การทำประชาคมโครงการ รับจำนำช่วยให้ท่านมีความเข้าใจ โครงการมากขึ้น					
13. การกำหนดให้เกษตรกร ที่จะเข้าร่วมโครงการต้องเข้าร่วม เวทีประชาคมมีความเหมาะสม					
14. จุดรับจำนำข้าวเปลือกของ โครงการมีความสะดวกและเพียงพอ ต่อการให้บริการกับเกษตรกร					

รายการ	ระดับความคิดเห็น				
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง (5)	เห็นด้วย (4)	เห็นด้วย ปานกลาง (3)	ไม่เห็นด้วย (2)	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง (1)
15. การออกใบประทวนของ อคส. และ อ.ต.ก. มีความสะดวกรวดเร็ว ภายใน 3 วันทำการ					
16. ณ จุดรับนำข้าวเปลือกควรมี ตัวแทนจากภาครัฐและเอกชน เข้าร่วมสังเกตการณ์ทุกครั้ง					
17. ณ จุดรับจำนำข้าวเปลือกควรมี เจ้าหน้าที่ดำรงเป็นตัวแทนข้าราชการ ส่วนกลางอยู่ประจำจุดทุกครั้ง					
18. ณ จุดรับจำนำข้าวเปลือกควรมี สื่อมวลชนเข้าร่วมสังเกตการณ์ ของทุกครั้ง					
19. หากเกิดกรณีเกษตรกร แจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จเกี่ยวกับพื้นที่ เพาะปลูก เจ้าหน้าที่ไม่ควร รับขึ้นทะเบียนเกษตรกรรายนั้นอีก					
20. หากเกิดกรณีเกษตรกร แจ้งข้อมูลเท็จหลังขึ้นตอน ออกใบรับรองทะเบียนเกษตรกร จะต้องยกเลิกการเข้าร่วมโครงการ ของเกษตรกรผู้ขึ้นทะเบียน และเกษตรกรผู้รับรองหนึ่งรอบปี เพาะปลูกและดำเนินคดี ตามกฎหมายตามชั้นความผิด					

รายการ	ระดับความคิดเห็น				
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง (5)	เห็นด้วย (4)	เห็นด้วย ปานกลาง (3)	ไม่เห็นด้วย (2)	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง (1)
ผลของการนำนโยบายรับจํานำข้าวมาปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์					
21. ท่านได้รับประโยชน์จากการมีโครงการรับจํานำข้าวมากกว่าที่ไม่มีโครงการรับจํานำข้าว					
22. ท่านมีรายได้มากขึ้นจากการเข้าร่วมโครงการ					
23. โครงการรับจํานำข้าวทำให้เกษตรกรปลูกข้าวเพิ่มมากขึ้น					
24. โครงการรับจํานำเป็นแรงจูงใจให้คนหันมาทำนามากขึ้น					
25. โครงการรับจํานำข้าวจะทำให้ข้าวของประเทศไทยราคาสูงและแข่งขันกับประเทศอื่นได้ยากขึ้น					
26. โครงการรับจํานำข้าวจะทำให้เกษตรกรขายข้าวได้น้อยลงในอนาคต					
27. โครงการรับจํานำข้าวจะทำให้ชาวนาลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตข้าวมากขึ้น					

ส่วนที่ 4 ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

1. ขอให้ท่านสรุปปัญหาและอุปสรรคที่ท่านประสบในขณะที่เข้าร่วมโครงการ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. ขอให้ท่านเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการเข้าร่วมโครงการ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3. หากรัฐบาลไม่มีนโยบายรับจํานำข้าแล้ว ท่านมีวิธีการเตรียมความพร้อมอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ขอขอบพระคุณทุกท่านที่ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม



สำหรับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

การศึกษา การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการนำนโยบายรับจำนำข้าว
ของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....หน่วยงาน.....
สถานที่.....
ชื่อผู้สัมภาษณ์.....วันที่ทำการสัมภาษณ์.....เวลา.....ถึง.....

ประเด็นการสัมภาษณ์

ส่วนที่ 1 ความคิดเห็นเกี่ยวปัจจัยนำเข้าของนโยบาย ได้แก่

1. ความชัดเจนของนโยบาย
 - 1.1 วัตถุประสงค์ของนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกมีความชัดเจนหรือไม่อย่างไร
 - 1.2 วัตถุประสงค์ของนโยบายมีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรผู้ปลูกข้าวมากน้อยหรือไม่อย่างไร
2. การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน
 - 2.1 การดำเนินงานตามนโยบายมีการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานชัดเจนหรือไม่อย่างไร
 - 2.2 โครงสร้างขององค์กรของหน่วยงานท่านสอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานตามนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกหรือไม่
3. การสนับสนุนด้านทรัพยากร (งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และสถานที่)
 - 3.1 จำนวนบุคลากรในหน่วยงานของท่านมีเพียงพอและมีความรู้ความสามารถในการดำเนินงานตามนโยบายหรือไม่เพียงใด

- 3.2 งบประมาณที่ใช้ในการนำนโยบายรับจํานำข้าวเปลือกมาปฏิบัติมีเพียงพอหรือไม่ แหล่งงบประมาณมาจากที่ใด ความเหมาะสมในการจัดงบประมาณในการดำเนินงานตามนโยบาย
- 3.3 สถานที่ที่ใช้ในการนำนโยบายรับจํานำข้าวเปลือกมีเพียงพอหรือไม่
- 3.4 วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ของหน่วยงานในการปฏิบัติตามนโยบายรับจํานำมีเพียงพอหรือไม่เพียงใด

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

1. การแปลงการถ่ายทอดนโยบาย
 - 1.1 การชี้แจงนโยบายก่อนการปฏิบัติงานมีผลต่อการดำเนินงานตามนโยบายหรือไม่เพียงใด
 - 1.2 มีความชัดเจนของข่าวสารการประชาสัมพันธ์นโยบายรับจํานำข้าวเปลือกให้ทุกทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนและทั่วถึงหรือไม่อย่างไร
2. การบริหารจัดการหน่วยงานปฏิบัติ
 - 2.1 เวลาในการปฏิบัติมีผลต่องานที่ท่านได้รับมอบหมายหรือไม่เพียงใด
 - 2.2 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจขณะปฏิบัติงานมีผลต่อการดำเนินงานเพียงใด
 - 2.3 ขวัญและกำลังใจมีผลต่อการปฏิบัติงานหรือไม่เพียงใด
3. การประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ
 - 3.1 ท่านต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ หรือไม่ มีหน่วยงานใดบ้าง
 - 3.2 การประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง
4. การนิเทศและการติดตามประเมินผล

การติดตามและประเมินผลในโครงการรับจํานำข้าวเปลือก มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้าง
5. ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการนำนโยบายมาปฏิบัติ

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนไหนบ้างและมีวิธีการแก้ไขปัญหายังไง

ส่วนที่ 3 ผลผลิต

1. ปริมาณผลผลิตปี 2554/ 55
2. ปริมาณผลผลิตปี 2555/ 56
3. ปริมาณผลผลิตปี 2556/ 57

ส่วนที่ 4 ผลลัพธ์

1. เกษตรกร
2. โรงเรียน

ส่วนที่ 5 ผลกระทบที่เกิดจากโครงการรับจำนำข้าว

1. ปริมาณผลผลิตข้าวของชาวนาที่ผลิตได้ก่อนมีโครงการและเมื่อมีโครงการในพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานท่านมีปริมาณเพิ่มขึ้นหรือลดลง
2. ท่านคิดว่าการกำหนดราคารับจำนำเป็นแรงดึงดูดแรงงานที่อยู่นอกภาคเกษตรให้กลับเข้ามาทำนามากขึ้นหรือไม่ เพราะอะไร
3. เกษตรกรมีการปรับสภาพพื้นที่จากการปลูกพืชชนิดอื่น ๆ เพื่อทำนามากขึ้นหรือไม่
4. มีการบุกรุกที่ดินสาธารณะแห่งใหม่มากขึ้นหรือไม่
5. ชาวนาได้มีการนำเงินที่ได้มาปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตมากขึ้นหรือไม่
6. เกษตรกรนำเงินที่ได้รับจากโครงการไปสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด อย่างไร
7. โครงการนี้มีผลกระทบต่อผู้ประกอบการโรงสีหรือไม่/ อย่างไร

ส่วนที่ 6 ข้อเสนอแนะในกระบวนการนำนโยบายจำนำข้าวไปสู่การปฏิบัติ

1. การแปลงนโยบาย/ถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ

.....

.....

2. การบริหารจัดการในหน่วยงานปฏิบัติ

.....

.....

3. การประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ

.....

.....

4. การนิเทศและติดตามประเมินผล

.....

.....



สำหรับโรงสี

แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

การศึกษา การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการนำนโยบายรับจำนำข้าว
ของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์..... โรงสี.....
จังหวัด.....
ชื่อผู้สัมภาษณ์..... วันที่ทำการสัมภาษณ์..... เวลา..... ถึง.....

ประเด็นการสัมภาษณ์

ข้อมูลทั่วไปของโรงสี

1. ขนาดของโรง.....
2. กำลังการผลิต.....ตัน/ วัน
3. จำนวนครั้งที่เข้าร่วมโครงการ.....ปีที่เข้าร่วม.....
4. หน่วยงานที่เข้าร่วมโครงการ () อคส. () อ.ต.ก.
5. ท่านคิดว่าควรมีการกำหนดพันธุ์ข้าวที่เข้าร่วมโครงการหรือไม่อย่างไร
6. ท่านคิดว่าควรมีการกำหนดให้ข้าวหอมมะลินอกฤดูกาลเข้าร่วมโครงการหรือไม่
7. ท่านคิดว่ามีทางเลือกอื่นนอกเหนือจากส่งข้าวเข้าโกดังกลางหรือไม่

ส่วนที่ 1 ปัจจัยนำเข้า

1. การไม่จำกัดปริมาณการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีจากเกษตรกร ปีการผลิต 2555/ 2556 มีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร
2. เงื่อนไขของการเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีของโรงสีมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร
3. ขั้นตอนการเข้าร่วมโครงการของโรงสีมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร
4. หลักเกณฑ์การเปิดจุดรับจำนำนอกพื้นที่ของโรงสีมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร
5. การกำหนดโกดังกลางที่รับข้าวมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร
6. หลักเกณฑ์การส่งมอบข้าว ต้นข้าว และปลายข้าว มีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

ส่วนที่ 2 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. รัฐบาลมีการประชาสัมพันธ์ถึงเงื่อนไข หลักเกณฑ์ ขั้นตอน การเข้าเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวปีการผลิต 2555/ 2556 ของโรงสีที่เข้าร่วมโครงการอย่างชัดเจนและทั่วถึงหรือไม่ อย่างไร
2. จำนวนบุคลากรในหน่วยงานของท่านมีเพียงพอและมีความรู้ความสามารถในการดำเนินงานตามนโยบายหรือไม่เพียงใด
3. งบประมาณ/ เงินทุนหมุนเวียน ที่ใช้ในการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกมีเพียงพอหรือไม่ ได้รับงบประมาณมาจากหน่วยงานใด การจัดงบประมาณมีความรวดเร็วเป็นไปตามนโยบายหรือไม่
4. วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ของโรงสีมีเพียงพอต่อการปฏิบัติตามนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกหรือไม่ (คอมพิวเตอร์ อุปกรณ์สำนักงาน เครื่องชั่ง เครื่องมือตรวจวัดความชื้น เครื่องตรวจสอบสิ่งเจือปน และอื่น ๆ)
5. การติดตามและประเมินผลโครงการรับจำนำข้าวเปลือกจากหน่วยงานรัฐ มีปัญหาและอุปสรรคต่อโรงสีอย่างไรบ้าง

ส่วนที่ 3 ผลผลิต

1. การมาไถ่ถอนคืนของเกษตรกรของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเป็นอย่างไร
2. การได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสมส่งผลให้เกษตรกรปลูกข้าวอายุสั้นเพื่อหวังรอบในการทำ การเพราะปลูกให้ได้มากขึ้น โดยไม่คำนึงถึงคุณภาพข้าวใหม่หรือไม่อย่างไร
3. เกิดการสวมสิทธิ์จากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2555/ 2556 หรือไม่อย่างไร

ส่วนที่ 4 ผลลัพธ์

1. ท่านมีความพึงพอใจกระบวนการรับจำหน่ายข้าวเปลือกปีการผลิต 2555/ 2556 หรือไม่เพียงใด
2. ท่านได้รับประโยชน์จากโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปี 2555/ 2556 หรือไม่เพียงใด

ส่วนที่ 5 ความคิดเห็นเกี่ยวผลกระทบจากนโยบายโครงการรับจำหน่ายข้าว

1. นโยบายรับจำหน่ายข้าวส่งผลดีต่อโรงสีที่เข้าร่วมโครงการอย่างไร
2. นโยบายรับจำหน่ายข้าวส่งผลกระทบต่อด้านลบโรงสีที่เข้าร่วมโครงการอย่างไร
3. โครงการรับจำหน่ายข้าวก่อให้เกิดผลกระทบกับกระบวนการรับซื้อข้าวจากเกษตรกรในพื้นที่
ในวิธีการปกติอย่างไร
4. ท่านคิดว่าโครงการรับจำหน่ายข้าวก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านบวกและลบต่อเกษตรกรชาวนา
อย่างไรบ้าง

ส่วนที่ 6 ข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ไขต่อนโยบายและกระบวนการจำหน่ายข้าว

1. ข้อเสนอแนะต่อแนวคิด หลักการ รายละเอียดของนโยบายรับจำหน่ายข้าว

.....

.....

.....

2. ข้อเสนอแนะต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

2.1 การประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐกับโรงสี

.....

.....

.....

2.2 การนิเทศและการติดตามประเมินผล

.....

.....

.....

2.3 ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

.....

.....

.....