

การศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการนำนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์

An Analytical study of Miss. Yingluck Shinawatra Government's Rice Pledging Scheme Policy planning and Implementation in Surin Province.

ธัญวรัตน์ แจ่มใส*, ดร.จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ** และ
ดร.กฤษฎา นันทเพ็ชร***
Thanwarut Jamsai, Dr.Chakkit Noranitiphadungkarn and
Dr.Kritsada Nantaped

* นักศึกษาปริญญาเอกหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, E-mail : thanwarut2010@hotmail.com
** ศาสตราจารย์ประจำหลักสูตร, ประธานกรรมการที่ปรึกษาดุษฎีนิพนธ์
** กรรมการที่ปรึกษาดุษฎีนิพนธ์

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์สามประการคือ 1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวคิดและสาระสำคัญของนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร 2) เพื่อศึกษากระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ 3) เพื่อศึกษาผลของการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ การศึกษาในครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณผสานกัน โดยเชิงคุณภาพโดยการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่างๆ และจากการสัมภาษณ์เชิงลึก นำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา และเชิงปริมาณโดยใช้เครื่องมือคือแบบสอบถามสำรวจความคิดเห็นจากเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการในจังหวัดสุรินทร์ 17 อำเภอจำนวน 400 ชุด วิเคราะห์ข้อมูลใช้โปรแกรมสำเร็จรูปสำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์ มาทำการวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ จำนวน และร้อยละ ใช้สำหรับการอธิบายข้อมูลส่วนบุคคล การหาค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน โดยมีผลการศึกษาดังนี้

ด้านการวิเคราะห์แนวคิดและสาระสำคัญของนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พบว่าวัตถุประสงค์ดังกล่าวขาดความชัดเจน การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานพบว่าครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของนโยบาย มาตรการในการปฏิบัติงานไม่มีความชัดเจนและทรัพยากรในการบริหารที่ได้รับการจัดสรรจากส่วนกลางไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ แต่จากการสำรวจความพึงพอใจของเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการพบว่ามีระดับความพึงพอใจ อยู่ในระดับมากมีค่าเฉลี่ย 3.56

ด้านการวิเคราะห์กระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ พบว่าการแปลงนโยบาย/ถ่ายถอดสู่การปฏิบัติมีกระบวนการอยู่ 2 ขั้นตอนหลักๆ คือการแปลงนโยบายและการถ่ายทอดนโยบายสู่หน่วยงานการปฏิบัติ การบริหารจัดการในหน่วยงานปฏิบัติแบ่งขั้นตอนการดำเนินงานออกเป็นก่อนเริ่มโครงการและขณะดำเนินโครงการ การประสานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติพบว่ามีการประสานในสามระดับคือการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หน่วยงานปฏิบัติกับเจ้าหน้าผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงานปฏิบัติกับผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย การนิเทศและการติดตามประเมินผลพบว่าหน้าที่กำกับ

ดูแลอยู่ภายใต้ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คณะทำงานหรือหน่วยงานปฏิบัติการพิเศษ แต่จากการสำรวจความพึงพอใจของเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ พบว่ามีระดับความพึงพอใจ อยู่ในระดับมากมีค่าเฉลี่ย 3.81

ด้านผลของการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ โดยพบว่าด้านผลผลิต เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำ ไม่มีการไถ่ถอนผลผลิตที่จำนำกับรัฐบาลตามมาตรการที่กำหนดแต่จากการสำรวจความพึงพอใจของเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการพบว่ามีระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับมากมีค่าเฉลี่ย 3.58

คำสำคัญ: การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ, นโยบายรับจำนำข้าว

Abstract

This paper is aimed to study in objective with 3 items as follow: 1) to evaluate the concept and the key issues of Miss Yingluck Shinawatra's rice pledging policy, 2) to study the process and follow procedures 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. The research methodology is the qualitative Research and the Quantitative Research by means of data collection and in-depth interview from the rice pledging policy and practitioners along with rice mills representatives and 12 agriculturists & content analysis already. Quantitative Analysis is used the instrument such as questionnaire to survey the opinions from agriculturists who have jointed 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 follow:

The concept and the key issues of Miss Yingluck Shinawatra's rice pledging policy found that the objectives as mentioned; notwithstanding, there are no measurements to agriculturists who have jointed the project increased revenue and family expenditure also increased accrued at the same time. The mission and the assignments found the policy stakeholders were covered such as the government officials, rice mills and agriculturists' representatives, measures in performance that the measurement was not clear by changing in each year of production, allocation administrative resources ware not adequate. The satisfaction survey of agriculturists have jointed the project found that there is the satisfaction level at high level at 3.56%.

The process and procedures is in the rice pledging policy planning and implementation in Surin province found that the policy transformation has 2 main steps that are 1) converting the policy and 2) passing on policy towards operation officers in central level and provincial areas. The steps of operation are the starting a project while operating the project and after operating the project by having agriculturists as volunteers. Coordination among operation officers 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. Supervisor and evaluation found that the duty in supervision under the Ministry of Interior, the Ministry of Agriculture and Cooperatives, the working groups or the special operating agencies. The survey of agriculturists' satisfaction that has joined the project found that there is the satisfaction level at high level at 3.81%.

The rice pledging policy planning and implementation in Surin province found that is 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 pinpoints that the economy is good or not and which level it is. It still affects the business of rice mills that have changed its role from buyers to contractors from the government. Moreover, the agriculturists who have jointed the organic rice project were decreased. The satisfaction survey of agriculturists who have jointed the project found that there is the satisfaction at high level 3.58%.

Keywords : Analysis of Public Policy, The Rice Pledging Scheme,

บทนำ

อาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพพื้นฐานของสังคมไทยมาทุกยุคทุกสมัย ประชากรไทยสองในสามอยู่ภาคเกษตรกรรม (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2555) โดยสินค้าเกษตรเป็นสินค้าที่ทำรายได้เข้าประเทศเป็นมูลค่ามหาศาลและมีความสำคัญต่อความเจริญของประเทศ โดยข้าวเป็นสินค้าเกษตรชนิดหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจไทยโดยเฉพาะข้าวซึ่งเป็นสินค้าเกษตรที่สำคัญลำดับต้นๆ ของประเทศโดยสามารถสร้างรายได้เข้าประเทศจำนวนมหาศาล จากสถิติดังกล่าวน่าจะสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวหรือผู้ที่มีอาชีพเกี่ยวข้องได้อย่างยั่งยืน กลับปรากฏว่าเกษตรกรชาวนายังประสบกับปัญหาราคาข้าวตกต่ำต่อเนื่อง จากการศึกษาพบว่า ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันภาครัฐได้มีนโยบายทางด้านราคาเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวคือ นโยบายการสร้างเสถียรภาพราคาข้าวสารในตลาดผู้บริโภค นโยบายการแทรกแซงกลไกตลาด นโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูก

ข้าว (สมพร อัศวิลานนท์, 2554) แต่เมื่อพิจารณาปัญหานี้ในปัจจุบันกลับพบว่าเกษตรกรยังประสบปัญหาราคาข้าวตกต่ำเช่นเดิมซึ่งแสดงให้เห็นว่า นโยบายของภาครัฐดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาราคาข้าวตกต่ำนี้ให้หมดสิ้นไปได้ อย่างไรก็ตามในปีการผลิต 2554/55 รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้นำนโยบายรับจำนำข้าวกลับมาใช้อีกครั้ง เริ่มต้นจากการรับจำนำข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาเกวียนละ 15,000 บาท และ 20,000 บาท ตามลำดับ (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, ออนไลน์, 2554) โดยในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวรัฐบาล ได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเป็นคณะทำงานชุดแรก โดยเริ่มดำเนินการในการผลิตที่ 2554 /55 โดยใช้มาตรการเดียวกันทั่วประเทศ อย่างไรก็ตามจากการนำนโยบายรับจำนำข้าวมาปฏิบัติในปีการผลิต 2554/55 กลับพบว่าการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลไม่ได้ราบรื่นอย่างที่คาดการณ์ไว้ เนื่องจาก มีการกำหนดราคารับจำนำที่สูงกว่าราคากลไกทางการตลาดและมีการเพิ่มปริมาณการรับจำนำตลอดจนไม่ได้กำหนดโควตาการเข้าร่วมของเกษตรกรแต่ล่ะคนอย่างเด่นชัด จากข้อมูลที่กล่าวมา ทำให้มองเห็นว่า นโยบายรับจำนำข้าวเปลือกเป็นนโยบายที่สามารถแก้ไขปัญหาให้เกษตรกรได้จริงหรือไม่ กระบวนการนำนโยบายมาปฏิบัติมีลักษณะ เกิดอะไรขึ้นระหว่างการนำนโยบายมาปฏิบัติ

จังหวัดสุรินทร์เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีประชากรประกอบเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลักและมีผลผลิตเป็นอันดับหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งพื้นที่ทำนาของจังหวัดสุรินทร์เป็นนาน้ำฝนต้องอาศัยธรรมชาติ ทำให้เพาะปลูกได้เพียงปีละหนึ่งครั้งประกอบกับพื้นที่นาเป็นที่ดอนทำให้ผลผลิตต่อไร่ต่ำแต่ปรากฏว่า จังหวัดสุรินทร์ยังคงมีผลผลิตออกสู่ตลาดจำนวนมากเป็นลำดับต้นๆ ของประเทศ ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่า “ การศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการนำนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์” เป็นการตอบคำถามข้างต้นซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งเนื่องจาก จะก่อให้เกิดคุณค่าในแง่ของการพัฒนางานและการพัฒนาทางด้านวิชาการ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวคิดและสาระสำคัญของนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

2. เพื่อศึกษากระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์

3. เพื่อศึกษาผลของการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์

ระเบียบวิธีวิจัย

ในการวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสม (Mixed Method) ระหว่างเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ โดยเน้นหนักเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.ประชากร วิจัยเชิงคุณภาพทำการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกจากคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวระดับจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งเป็นอนุกรรมการที่มีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มาปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ วิจัยเชิงปริมาณ ใช้วิธีเก็บข้อมูลจากหัวหน้าครัวเรือนเกษตรของจังหวัดสุรินทร์ โดยมีครัวเรือนเกษตรที่ผ่านการประชาคม

2.กลุ่มตัวอย่าง ในการวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งผู้วิจัยได้เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง โดยเลือกจากคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวระดับจังหวัดสุรินทร์ จำนวน 12 คน คือกลุ่มที่ 1 การสัมภาษณ์ข้าราชการระดับผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวน 8 คน กลุ่มที่ 2 ผู้แทนสมาคมส่งเสริมชาวนาไทยในจังหวัดและประธานสภาเกษตรกรและอาสาสมัครเกษตรกรจำนวน 3 คนกลุ่มที่ 3 สัมภาษณ์แบบเชิงลึกผู้ประกอบการเอกชน(โรงสี) และผู้แทนสมาคมโรงสีข้าวจำนวน 1 คน และในการวิจัยเชิงปริมาณ ทำการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้จำนวนครัวเรือนเกษตรที่ขึ้นทะเบียนเกษตรและผ่านการประชาคมที่เกษตรจังหวัดสุรินทร์ และใช้สูตร ทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane, 1973) จำนวน 400 ครัวเรือน

3.เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ในการวิจัยเชิงคุณภาพใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth interview) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และในการวิจัยเชิงปริมาณใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นการสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

4.การเก็บรวบรวมข้อมูล ในการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลจากเอกสารต่างๆ พร้อมกับวิเคราะห์เนื้อหา โดยการตีความและสรุปประเด็นสำคัญ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและการเก็บข้อมูลภาคสนามผู้วิจัยได้ทำหน้าที่สัมภาษณ์ด้วยตนเองทั้งหมดและผู้ถูกสัมภาษณ์ให้ข้อมูลตามแนวคำถาม ที่วางไว้ โดยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และสังเคราะห์ และในการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่เข้าร่วมโครงการใช้เวลาในการเก็บข้อมูลภาคสนามทั้งสิ้น 60 วัน ตั้งแต่เดือนกันยายน – ตุลาคม พ.ศ. 2556

5.การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยสร้างข้อมูลเป็นข้อสรุปชั่วคราวและเชื่อมโยงข้อสรุปย่อยต่างๆ เพื่อแสดงความสัมพันธ์และนำไปสู่ข้อสรุปที่ใหญ่ขึ้นและการวิเคราะห์โดยการเปรียบเทียบข้อมูล โดยการเปรียบเทียบจากความเหมือนและความแตกต่างที่มีอยู่ในคุณลักษณะหรือคุณสมบัติ ของข้อมูลจากข้อมูลทั้งหมดประมวลสรุปผลจากแบบสัมภาษณ์เป็นหลัก และใช้ผลที่ได้จากแบบสอบถามเป็นข้อมูลประกอบเพื่อสรุปเป็นภาพรวมทั้งหมดของการวิจัยโดยกำหนดกลุ่มในการวิเคราะห์ คือ หนึ่งข้าราชการที่นำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ สองตัวแทนภาคเอกชน (โรงสี) สาม ตัวแทนภาคเกษตรกร การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ โดยการเก็บแบบสอบถามจากกลุ่มเกษตรกร ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป ทำการวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) ได้แก่ จำนวน (Frequency) และร้อยละ (Percentage) ใช้สำหรับการอธิบายข้อมูลส่วนบุคคล การหาค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

ผลการวิจัย

1.แนวคิดและสาระสำคัญของนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

1) วัตถุประสงค์ของนโยบายพบว่านโยบายขาดความชัดเจน เนื่องจากเกษตรกรไม่ได้มีช่องทางการตลาดเพิ่มขึ้น เพราะว่าเป็นช่องทางการตลาดเดิมของเกษตรกรก่อนมีการนำนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งเกษตรกรมีช่องทางจำหน่ายผลผลิตของตนเอง 2 รูปแบบคือ ขายให้เอกชนทั่วไปและเข้าร่วมโครงการ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังพบว่า ถึงราคาข้าวต่อตันจะสูงขึ้นเกษตรกรมีรายได้เพิ่มมากขึ้นซึ่งผลดีต่อเกษตรกรและเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยมีการจับจ่ายใช้สอยในภาคอื่นๆ แต่ขณะเดียวกันก็พบว่าเกษตรกรก็ประสบปัญหาต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน

2) การกำหนดภารกิจและการมอบหมาย จากการศึกษาพบว่าการนำนโยบายรับจำนำข้าว ของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรไปปฏิบัติพบว่า มีการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน 2 ส่วนคือระดับนโยบายและระดับกระทรวง (1) ระดับนโยบาย ได้แก่คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ มี มีบทบาทหน้าที่ในระดับนโยบายและคณะอนุกรรมการจำนวน 6 คณะ นอกจากพบว่ามีการกำหนดให้ข้าราชการผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ ตัวแทนเกษตรและตัวแทนภาคเอกชน เป็นองค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเพื่อความเป็นธรรม (2) ระดับกระทรวงทั้งระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคคือ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังและยังพบว่ามีกระทรวงที่นับได้ว่าเป็นกระทรวงสนับสนุนการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ คือสำนักนายกรัฐมนตรี มีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังพบว่ามีส่วนราชการที่ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีโดยไม่สังกัดกระทรวงใดๆ ซึ่งก็คือสำนักงานตำรวจแห่งชาติทำหน้าที่เป็นองค์ประกอบคณะอนุกรรมการตรวจสอบและติดตามการรับจำนำข้าว

3) มาตรการในการปฏิบัติงาน จากการศึกษาพบว่าคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้กำหนดมาตรการในการดำเนินโยบาย เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานปฏิบัติ ข้าราชการผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ เกษตรผู้เข้าร่วมโครงการและ

โรงสี ซึ่งประกอบไปด้วย เป้าหมายและชนิดข้าวที่รับจำนำและราคา ระยะเวลาที่เข้าร่วมโครงการ เงื่อนไขที่เข้าร่วมโครงการของเกษตรและโรงสี การระบายข้าว การกำกับดูแล โดยพบว่าในการกำหนดมาตรการในแต่ละปีการผลิตพบว่า ไม่มีความชัดเจนหลายประการคือ หนึ่งเป้าหมายของการรับจำนำโดยรับจำนำทุกเมล็ด จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวส่งผลให้เกษตรกรบางส่วนขาดความเอาใจใส่ในกระบวนการผลิตซึ่งให้ได้มาซึ่งข้าวที่มีคุณภาพอย่างไรก็ตามการผลิตข้าวให้มีคุณภาพมีปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องหลายประการ ซึ่งชาวนาไม่สามารถควบคุมได้อาทิเช่นสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วส่งผลกระทบต่อการผลิตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สองเงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการของเกษตรเช่น เกษตรกรต้องมีผลผลิตข้าวเป็นของตนเองเป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์ได้ว่า เป็นข้าวของเกษตรจริงหรือไม่เนื่องจากเกษตรบางราย มีผลผลิตน้อย เนื่องจากได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อมดังกล่าว ในขณะเดียวกันเกษตรกรบางรายมีผลผลิตเข้าร่วมโครงการจำนวนมาก ได้รับเงินจากการเข้าร่วมโครงการจำนวนมากเนื่องจากใน 2 ปีการผลิตรัฐบาลไม่ได้จำกัดจำนวนเงินที่เกษตรกรได้รับ นอกจากนี้ยังพบว่ามีการสวมสิทธิ์ในการขายข้าวเปลือกระหว่างเกษตรกรในบางพื้นที่ เนื่องจากมองว่าเป็นการช่วยเหลือและตอบแทนซึ่งกันและกันซึ่งบางครั้งมีค่าตอบแทนเพื่อเป็นสินน้ำใจในหมู่เพื่อนเกษตรกรด้วยกัน ถึงแม้รัฐบาลจะประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงโทษของการขายผลผลิตแทนกันก็ตาม

4) ทรัพยากรบริหาร สรุปผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้อนุมัติค่าใช้จ่ายการดำเนินการตามโครงการของหน่วยปฏิบัติในปีการผลิตที่ 2554/55 หลักรวมทั้งสิ้น 435,547.647 ล้านบาทแยกเป็นวงเงินหมุนเวียนที่ใช้ในการรับจำนำจำนวน 410,000,000 ล้านบาท และวงเงินจ่ายขาดจำนวน 25,547,647 ล้านบาทให้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร กรมส่งเสริมการเกษตรและกรมการค้าภายในในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ซึ่งพบว่าไม่เพียงพอในการดำเนินงานตามนโยบาย อย่างไรก็ตามผู้บริหารหน่วยงานปฏิบัติได้บริหารจัดการทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามจากแนวคิดและเนื้อหาสาระนโยบายดังกล่าว ผู้ศึกษาได้ทำการสำรวจความคิดเห็นประชาชนที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำของรัฐบาล

นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรพบว่าในภาพรวมของเนื้อหาสาระของนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกมีระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับมากมีค่าเฉลี่ย 3.56 (S.D. = 0.95)

2. กระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์

1) การแปลงนโยบายหรือการถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ จากการศึกษาพบว่าการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในขั้นตอนการแปลงนโยบาย/ถ่ายถอดสู่การปฏิบัติมีกระบวนการอยู่ 2 ขั้นตอนหลักๆ คือหนึ่งการแปลงนโยบายและสองการถ่ายทอดนโยบายสู่หน่วยงานการปฏิบัติ (1) การแปลงนโยบาย โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเป็นคณะกรรมการ ที่มีบทบาทหน้าที่ในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติโดยพบว่ามีสองขั้นตอนย่อยคือ การแปลงนโยบายออกเป็นแผนงาน โครงการ เป็นกิจกรรมและการยอมรับแผนงาน โครงการและกิจกรรมต่างๆ (2) การถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติ ผู้วิจัยพบว่า มีการถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติ 2 ระดับคือการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

2) การบริหารจัดการในหน่วยงานปฏิบัติ จากการศึกษาพบว่า กรมส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้าหรือองค์การตลาดเพื่อการเกษตรและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้บริหารจัดการภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ โดยระดมสรรพกำลังที่มีอยู่องค์กรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยพบว่าหน่วยงานปฏิบัติได้ดำเนินการออกเป็นสองช่วงคือก่อนเริ่มโครงการคือเตรียมการก่อนขึ้นทะเบียนซึ่งดำเนินการในรูปแบบคือ การเตรียมพร้อมทางด้านบุคลากร การประชาสัมพันธ์ถึงขั้นตอน ขณะดำเนินโครงกา

3) การประสานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการที่ตั้งไว้ การประสานงานของหน่วยงานปฏิบัติเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเนื่องจากการประสานเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ผู้วิจัยพบว่ามีการประสาน 3 ระดับคือ(1) การประสานระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับกระทรวง กรม ที่สั่งกัดการบริหารราชการส่วนกลางมายังจังหวัดต่างๆ เพื่อให้ทราบทิศทางการปฏิบัติงานของ

นโยบาย (2) การประสานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติกับเจ้าหน้าผู้ปฏิบัติงานซึ่งจะเห็นได้ว่าหน่วยงานปฏิบัติหลักๆ คือกรมส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์(3) การประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติด้วยกันคือส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ โดยในการประสานงานดังกล่าวผู้วิจัยพบว่า ในแต่ส่วนมีการประสานงานทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการคือหนังสือราชการและไม่เป็นทางการ ซึ่งพบว่าการติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการมีบทบาทอย่างมากต่อการประสานงาน

4) การนิเทศและการติดตามประเมินผล จากการศึกษา หน้าที่กำกับดูแลจะตกอยู่ภายใต้กระทรวง 3 กระทรวงหลักๆ คือ (1) กระทรวงมหาดไทย กำกับดูแลการทำงานของคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำระดับจังหวัดอย่างใกล้ชิดเนื่องจากเป็นระดับการบังคับบัญชา โดยเฉพาะการออกหนังสือรับรองเกษตรกรการให้บริการเกษตรกรณีจุดรับจำนำ การเก็บรักษาข้าวเปลือกของโรงสีและการเก็บรักษาข้าวสารในคลังกลาง (2) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำกับดูแลการออกหนังสือรับรองเกษตรกรโดยต้องออกหนังสือรับรองให้ตรงตามข้อเท็จจริง ทั้งรายชื่อเกษตรกรพื้นที่เพาะปลูกชนิดและปริมาณผลผลิตข้าวโดยต้องกำหนดผู้รับผิดชอบในการออกหนังสือรับรองไว้อย่างชัดเจน (3) คณะทำงานหรือหน่วยงานปฏิบัติการพิเศษประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อประสานงานและตรวจสอบการดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลโดยกำหนดขอบเขตการปฏิบัติการตรวจสอบให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ที่มีจุดรับจำนำและคลังกลางและให้รวมถึงการตรวจสอบคุณภาพข้าวสารของชุดตรวจสอบข้าวกรมการค้าต่างประเทศด้วย นอกจากการติดตาม ของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คณะทำงานหรือหน่วยงานปฏิบัติการพิเศษ นอกจากหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลผลการปฏิบัติงานในแต่ล่ะช่วงแล้วแล้วผู้วิจัยพบว่า มีอีกหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในภาพรวมซึ่งมีทั้งหน่วยงานราชการและองค์กรเอกชนและภาคประชาชน

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้สำรวจความคิดเห็นของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการพบว่าในภาพรวมของกลุ่มตัวอย่างด้านกระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ มีระดับความพึงพอใจ อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.81 (*S.D.* = 0.94)

3.ผลของการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์

1) ผลผลิต จากการศึกษาพบว่า จังหวัดสุรินทร์มีผลผลิตเข้าร่วมโครงการ โดยมีลายละเอียดดังนี้ (1) ปีการผลิต 2554/55 จังหวัดสุรินทร์มีโรงสีเข้าร่วมโครงการจำนวน 28 โรงสีและเปิดจุดรับจำนำนอกพื้นที่จำนวน 7 แห่ง รวมจุดรับจำนำทั้งสิ้น 35 แห่งองค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรได้ออกใบประทวนสินค้าให้แก่เกษตรกรจำนวน 101,816 ฉบับ ปริมาณข้าวเปลือกที่เข้าสู่โครงการน้ำหนัก 485,422 ตัน (2) ปีการผลิตที่ 2555/56 จังหวัดสุรินทร์มีผลผลิตในภาพรวมทั้งหมด 1,237,601 ตัน มีโรงสีที่เปิดจุดรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56 จำนวน 33 โรงสีและเปิดจุดรับจำนำนอกพื้นที่จำนวน 38 แห่ง รวมจุดรับจำนำทั้งสิ้น 71 แห่ง ณ วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2556 องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรได้ออกใบประทวนสินค้าให้แก่เกษตรกรแล้วจำนวน 134,787 ฉบับมีการรับจำนำข้าวในยุ้งฉาง 874 สัญญาปริมาณข้าวเปลือกที่เข้าสู่โครงการน้ำหนัก 408,639 ตัน และ (3) ปีการผลิตที่ 2556/57 จังหวัดสุรินทร์มีผลผลิตในภาพรวมทั้งหมด 1,242,683ตัน จากจำนวนผลผลิตในภาพรวมทั้งหมดพบว่ามีเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการใน 17 อำเภอ จำนวน 100,185 ปริมาณข้าว 536,471 ตัน โดยในสามปีการผลิตผู้วิจัยพบว่าไม่มีเกษตรกรรายใดที่ไถ่ถอนผลผลิตของตนเองเมื่อครบกำหนดระยะเวลาจำนำ

2) ผลลัพธ์ จากการศึกษาพบว่า เมื่อรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นำนโยบายรับจำนำข้าว มาสู่การปฏิบัติโดยเริ่มต้นในปีการผลิต 2554/55 จนถึงปีการผลิต 2556/57 โดยในจังหวัดสุรินทร์พบว่ามีครัวเรือนเกษตรกรในสามปีการผลิตไม่แตกต่างกันมากนักโดย ในปีการผลิต 2554/55 มีครัวเรือนเกษตรกรจำนวน 203,703 ครัวเรือนโดยมีสมาชิกเกษตร 653,158 คน ปีการผลิต 2555/56 มีครัวเรือนเกษตรกรจำนวน 202,443 ครัวเรือนโดยมีสมาชิกเกษตร 653,158คน และปีการผลิต 2556/57 มีครัวเรือนเกษตรกรจำนวน 176,114 ครัวเรือนโดยมีสมาชิกเกษตร 652,717 คน โดยเกษตรกรที่มีผลผลิตเข้าร่วมโครงการพึงพอใจในราคาข้าวที่ได้รับตามระดับความชื้นของข้าวเปลือกและเมื่อเกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น เกษตรกรก็มีรายจ่ายเพิ่มมากขึ้นเช่นเดียวกัน

3) ผลกระทบ จากการศึกษาพบว่านโยบายรับจำนำข้าว ของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ชินวัตร ส่งผลกระทบต่อจังหวัดสุรินทร์สองด้านคือบวกและลบต่อเกษตรกรและชาวนา (1) เกษตรกรชาวนา ผลกระทบด้านบวกเมื่อราคาข้าวสูงขึ้นส่งผลให้เกษตรกรสนใจในอาชีพเกษตรกรดั้งเดิมของตนเอง โดยมีบางส่วนได้กลับมาทำการเกษตรเช่นเดิม ด้านเกษตรกรในโครงการเกษตรอินทรีย์ไปเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลแทนเนื่องจากราคาไม่แตกต่างกันแต่กระบวนการผลิตแตกต่างกันสิ้นเชิง (2) ภาคเอกชน โรงสีได้รับค่าตอบแทนในการบริหารจัดการโดยไม่ต้องกังวลกลไกการตลาด ในขณะเดียวกันก็มีผลกระทบทางลบคือโรงสีกลายเป็นผู้รับจ้างสีข้าวให้รัฐบาลแทนพ่อค้าผู้รับซื้อข้าวจากเกษตรกร

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้สำรวจความคิดเห็นของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการพบว่าในภาพรวมของกลุ่มตัวอย่างผลของการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์มีระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับมากมีค่าเฉลี่ย 3.58

อภิปรายผล

1) จากวัตถุประสงค์การวิจัยที่ว่า “ เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวคิดและสาระสำคัญของนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ” ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการอภิปลายผลดังนี้

(1) ด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย พบว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายไม่มีความชัดเจน เนื่องจากเกษตรกรมีช่องทางการตลาดทั้งก่อนและหลังการนำนโยบายมาปฏิบัติคือขายให้เอกชนโดยทั่วไปและเข้าร่วมโครงการภาครัฐ อย่างไรก็ตามเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการสามารถ ต่อรองราคาข้าวเปลือกตามระดับความชื้นซึ่งมีเครื่องมือวัดระดับความชื้นคุณภาพข้าว ซึ่งสร้างความพึงพอใจให้แก่เกษตรกรอย่างมาก เนื่องจากในอดีตเกษตรกรไม่สามารถต่อรองราคาข้าวเปลือกของตนเองได้ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของยอดชาย วิถีพานิช (2549 :78-79) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยภาครัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาในปัจจุบันให้เบาบางหรือหมดสิ้นไปอันจะนำไปสู่การกินดีอยู่ดีการมีคุณภาพชีวิต (Quality of Life) ที่ดีของประชาชนโดยส่วนรวมและเกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2556) ได้ทำการศึกษานโยบายรับจำนำข้าว ผลผลกระทบต่อความมั่นคงพบว่าหากพิจารณาในเชิงหลักการ

เป็นแนวคิดที่มีวัตถุประสงค์ที่ดี ที่จะแก้ไขปัญหาราคาข้าวตกต่ำในช่วงผลผลิตออกสู่ท้องตลาดมาก นอกจากนี้ยังพบว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายรับจำนำข้าวขาดชัดเจน เนื่องจากไม่สามารถวัดได้ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ วรเดช จันทศร (2542) มีปัจจัยหลายปัจจัยที่ส่งผลทำให้นโยบายต้องถูกแปรเปลี่ยนจากวัตถุประสงค์เดิมปัจจัยที่สำคัญที่อาจทำให้นโยบายถูกแปรเปลี่ยนวัตถุประสงค์ไป และ กล้า ทองขาว (2534) ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของ การนำนโยบายสาธาณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ พบว่าความชัดเจนของเป้าหมาย และวัตถุประสงค์คือ ปัญหาของการนำนโยบายรณรงค์เพื่อการเรียนรู้หนังสือ

(2) ด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน พบว่า มีการแต่งตั้งคณะทำงานระดับชาติในระดับนโยบาย ระดับกระทรวงและระดับจังหวัด โดยคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติเป็นคณะกรรมการระดับนโยบายซึ่งเป็นคณะกรรมการทำงานชุดแรกและมีคณะอนุกรรมการจำนวนหกคณะทำหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ นอกจากนี้มีการมอบหมายงานในระดับกระทรวงในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคคือระดับจังหวัดต่างๆ โดยในการกำหนดภารกิจและมอบหมายงานดังกล่าว ผู้ศึกษาพบว่าสอดคล้องกับทฤษฎีการบริหารราชการของ (Bureaucracy) ของ แมค วีเบอร์ (Max Weber) ซึ่งมีหลักการว่า ระบบราชการเป็นรูปแบบโครงสร้างขององค์การขนาดใหญ่ที่สามารถนำไปใช้เป็นวิธีการจัดองค์การและ การบริหารได้ทั้งองค์การภาครัฐและ และแนวคิดทฤษฎีของ กูลิคและเออร์วิค (Gulick and Urwick, 1973, p. 13) ในเรื่องการจัดองค์การ (Organizing) การมอบหมายงานต่างๆ และสอดคล้องกับ กิตติ บุนนาค (2536) การนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ: การศึกษาวิเคราะห์เชิงปรากฏการณ์ในธุรกิจ

(3) ด้านมาตรการในการปฏิบัติงาน พบว่า คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ได้ร่วมกันกำหนดมาตรการในการดำเนินโยบายเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานปฏิบัติ ผู้ที่มีส่วนได้เสียซึ่งคือข้าราชการผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ เกษตรผู้เข้าร่วมโครงการและโรงสีซึ่งประกอบไปด้วย เป้าหมายและชนิดข้าวที่รับจำนำ และราคา ระยะเวลาที่เข้าร่วมโครงการ เงื่อนไขที่เข้าร่วมโครงการของเกษตรกรและโรงสี การระบายข้าว การกำกับดูแล โดยมีการเพิ่มมาตรการขึ้นในบางปีการผลิตคือ 2556/57 มีการกำหนดเป้าหมายในการรับจำนำและมีการกำหนดวงเงิน

ของเกษตรกรต่อราย ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการบริหารของ กูลิคและเออร์วิค (Gulick and Urwick, 1973 : 13)

(4) ด้านทรัพยากรในการบริหาร พบว่าปีการผลิตที่ 2554/55 คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติอนุมัติค่าใช้จ่ายการดำเนินการตามโครงการของหน่วยปฏิบัติหลัก ได้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อการเกษตรกรมส่งเสริมการเกษตรและกรมการค้าภายในในฐานะฝ่ายเลขานุการ กขช. รวมทั้งสิ้น 435,547.647 ล้านบาท ทรัพยากรบริหารดังกล่าวสอดคล้องกับแนวความคิดของบราวน์ (Brown. 1993:273) ได้แบ่งองค์ประกอบที่สนับสนุนทางการบริหารการจัดการงบประมาณ (Financial management) หมายถึงการจัดการเกี่ยวกับการเงินการบัญชีสำหรับแผนปฏิบัติการและแผนงาน และกูลิคและเออร์วิค (Gulick and Urwick, 1973 : 13) และ อาคม ใจแก้ว (2533) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้: ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ และ เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธ์ (2536) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผล ของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร

2) จากวัตถุประสงค์การวิจัยที่ว่า “เพื่อศึกษากระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ ” ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการอภิปลายผลดังนี้

(1) ด้านการแปลงนโยบาย/ถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ พบว่า การนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกมาสู่การปฏิบัติของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นั้น ในขั้นตอนการแปลงนโยบาย/ถ่ายถอดสู่การปฏิบัติมีกระบวนการอยู่ 2 ขั้นตอนหลักๆ คือหนึ่งการแปลงนโยบายและสองการถ่ายทอดนโยบายสู่หน่วยงานการปฏิบัติซึ่งพบว่ามีทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยสอดคล้องกับแนวความคิดของขั้นตอนของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติสามารถแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น 2 ขั้นตอนใหญ่ๆ คือขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro) และในระดับจุลภาค (Micro) วรเดชจันทรศร (2548, หน้า 34-39) และขั้นตอนการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ บุญเลิศ ไพรินทร์ (2556:77) และจุมพล หนิมพาณิช (2547: 165) และGulick and Urwick (1973, หน้า 13) และ

กล้า ทองขาว (2534) ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ พบว่า ปัญหาของการนำนโยบายรณรงค์เพื่อการเรียนรู้หนังสือ

(2) ด้านการบริหารจัดการหน่วยงานปฏิบัติ พบว่า หลังจากที่มีการแปลงนโยบายมาสู่การปฏิบัติทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นที่เรียบร้อยแล้ว หน่วยงานปฏิบัติในแต่ละจังหวัดคือ กรมส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า/องค์การตลาดเพื่อการเกษตร (อคส./อตก) และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์) โดยหน่วยงานปฏิบัติทั้งสามได้บริหารจัดการภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติโดยระดมสรรพกำลังที่มีอยู่องค์กรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการโดยขั้นตอนตอนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผู้ศึกษาพบว่าสอดคล้องกับแนวความคิดของกูลิคและเออร์วิค (Gulick and Urwick, 1973 : 13) และ กล้า ทองขาว (2534) ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ

(3) ด้านการประสานงานของหน่วยงานปฏิบัติ ผลการศึกษาพบว่า ในการประสานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนโยบาย พบว่ามีการประสานหลายระดับดังนี้คือหนึ่ง การประสานระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับกระทรวง กรม ที่สั่งกัดการบริหารราชการส่วนกลางมายังจังหวัดต่างๆ เพื่อให้ทราบทิศทางการปฏิบัติงานของนโยบาย สองการประสานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติกับเจ้าหน้าผู้ปฏิบัติงานซึ่งจะเห็นได้ว่าหน่วยงานปฏิบัติหลักๆ คือกรมส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ สามการประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติกับผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายซึ่งก็คือการประสานงานกับชาวนาและโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ สี่การประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติด้วยกันคือส่งเสริมการเกษตร องค์การคลังสินค้า และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ โดยในการประสานงานดังกล่าว ผู้วิจัยพบว่า ในแต่ส่วนมีการประสานงานทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการคือหนังสือราชการซึ่งมีความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังพบว่ามีการติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการโดยใช้เทคโนโลยีในการประสานงานและรูปแบบที่ไม่เป็นทางการคือมีการนำเทคโนโลยีเข้ามาประยุกต์ใช้ในการทำงานซึ่ง

สะดวก รวดเร็วและประหยัด และ นอกจากนี้ผู้ปฏิบัติงานยังอาศัยความคุ้นเคยและความเป็นกันเองของผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับซึ่งพบว่ามีบทบาทอย่างมากต่อการประสานงานในแต่ละระดับผู้ศึกษาพบว่าสอดคล้องกับแนวความคิดของกูลิคและเออร์วิค (Gulick and Urwick, 1973 : 13)

(4) ด้านการนิเทศและการติดตามประเมินผล พบว่านโยบายรับจำนำข้าวการกำกับดูแลอย่างเข้มงวดทุกจุดตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ โดยหน้าที่กำกับดูแลจะตกอยู่ภายใต้กระทรวง 3 กระทรวงหลักๆ คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และคณะทำงานหรือหน่วยงานปฏิบัติการพิเศษด้วยผู้ศึกษาพบว่าสอดคล้องกับแนวความคิดของกูลิคและเออร์วิค (Gulick and Urwick, 1973 : 13) และ กล้า ทองขาว (2534) ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของ การนำนโยบายสาธาณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ

3) จากวัตถุประสงค์การวิจัยที่ว่า “ เพื่อศึกษาผลของการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ ” ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการอภิปรายผลดังนี้

(1) ด้านผลผลิต เกษตรกรในจังหวัดสุรินทร์ได้นำผลผลิตเข้าร่วมโครงการรับจำนำของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรโดยพบว่า ปีการผลิต 2554/55 จังหวัดสุรินทร์มีโรงสีเข้าร่วมโครงการจำนวน 28 โรงสีและเปิดจุดรับจำนำนอกพื้นที่จำนวน 7 แห่ง รวมจุดรับจำนำทั้งสิ้น 35 แห่งองค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรได้ออกใบประทวนสินค้าให้แก่เกษตรกรจำนวน 101,816 ฉบับ ปริมาณข้าวเปลือกที่เข้าสู่โครงการน้ำหนัก 485,422 ตัน และ ธ.ก.ส.จ่ายเงินให้เกษตรกรเป็นเงินจำนวน 9,152 ล้านบาท โดยไม่มีเกษตรกรไถ่ถอนผลผลิต ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของวิทยาลัยบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา (2554) ได้ทำการประเมินผลโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 เป็นการวิจัยประเมินผล (Evaluation Research)

(2) ด้านผลลัพธ์ พบว่า จากการศึกษาพบว่า เมื่อรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกมาสู่การปฏิบัติโดยเริ่มต้นในปีการผลิต 2554/55 จนถึงปีการผลิต 2556/57 โดยในจังหวัดสุรินทร์พบว่ามีครัวเรือนเกษตรกร

ในสามปีการผลิตไม่แตกต่างกันมากนักอย่างไรก็ตามพบว่า เกษตรกรที่มีผลผลิตเข้าร่วมโครงการพึงพอใจในราคาข้าวที่ได้รับตามระดับความชื้นของข้าวเปลือก นอกจากจากมีเกษตรกรบางส่วนที่ไม่มีผลผลิตเข้าร่วมโครงการ อยากให้รัฐบาลปรับปรุงนโยบายให้ได้รับผลประโยชน์ครอบคลุมทุกกลุ่มซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของวิทยาลัยบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา (2554) ได้ทำการประเมินผลโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 เป็นการวิจัยประเมินผล (Evaluation Research)

(3) ด้านผลกระทบ พบว่านโยบายรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ส่งผลกระทบต่อจังหวัดสุรินทร์สองด้านคือบวกและลบโดยมีรายละเอียดดังนี้ ด้านบวก ผู้ศึกษาพบว่า เมื่อราคาข้าวสูงขึ้นส่งผลให้เกษตรกรสนใจในอาชีพเกษตรกร โดยมีบางส่วนได้กลับมาทำการเกษตรเช่นเดิม ในขณะเดียวกันก็ส่งผลกระทบต่อโครงการเกษตรอินทรีย์ของจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของวิทยาลัยบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา (2554) ได้ทำการประเมินผลโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 เป็นการวิจัยประเมินผล (Evaluation Research) และเกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2556)ได้ทำการศึกษาเรื่อง “นโยบายจำนำข้าว ผลกระทบต่อความมั่นคง”

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย หนึ่ง การกำหนดนโยบายสาธารณะต้องครอบคลุมเกษตรกรทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม เนื่องจากว่าเกษตรกรคือคนส่วนใหญ่ของประเทศ นอกจากนี้การกำหนดนโยบายจะต้องมีการศึกษาปัญหาสาธารณะที่แท้จริงของเกษตรกรแล้วนำมากำหนดนโยบายโดยอาศัยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในสังคมอาทิเช่น ภาคประชาชน ภาคเอกชนและภาคระบบราชการ

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการรัฐจะต้องมีการกำหนดมาตรการรองรับที่ชัดเจนในการทำงานเพื่อลดปัญหาในการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นและภาครัฐควรมีการปรับปรุงระเบียบปฏิบัติงานของทางราชการเพื่อให้สอดคล้องกับยุคและควรกำหนดให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการนำนโยบายมาปฏิบัติอย่างชัดเจนและเป็นระบบอย่างแท้จริง เพราะเกษตรกรคือกลไกที่สำคัญในการตรวจสอบการทุจริต

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งถัดไป ควรมีการการทำวิจัยเรื่องรูปแบบการปรับตัวของเกษตรกรชาวนาในแต่ละมิติเช่น สังคมและการเมืองการปกครอง บทบาทของเกษตรกรชาวนากับการตรวจสอบการทุจริต และการรวมกลุ่มของเกษตรกรเพื่อต่อรองราคาพืชผลทางการเกษตรในรูปแบบต่างๆ

เอกสารอ้างอิง

กล้า ทองขาว. 2534. **การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ.** วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต,สาขาการบริหารการพัฒนา, คณะรัฐประศาสนศาสตร์,สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

กิตติ บุนนาค. 2536. **การนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ: การศึกษาวิเคราะห์เชิงปรากฏการณ์ในธุรกิจโรงแรม.** วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต, คณะรัฐประศาสนศาสตร์,สถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2556, 10 มิถุนายน) นโยบายจำนำข้าว ผลกระทบต่อความมั่นคง.**เดลินิวส์**.แหล่งที่มา http://www.dailynews.co.th/Content/Article/66163/

จุมพล หนิมพานิช. 2547. **การวิเคราะห์นโยบายขอบข่าย แนวคิดทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

เทพศักดิ์ บุณยรัตน์พันธ์. 2536. **ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร.** วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต,สาขาการบริหารการพัฒนา, คณะรัฐประศาสนศาสตร์,สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

บุญเลิศ ไพรินทร์. 2556. **รัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และวิธีปฏิบัติ.** กรุงเทพฯ : เอส.พี.เอ.เจริญผล.

ยอดชาย วิถีพานิช. 2549. นโยบายสาธารณะ: นโยบายของรัฐจากฝ่ายการเมืองสู่ฝ่ายบริหาร.**รัฐสภาสาร**, 54(2), 77-100.

วรเดช จันทศร. 2548. **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: สหายบล็อกและการพิมพ์จำกัด.

ศูนย์วิจัยนโยบายและการบริหาร วิทยาลัยบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา. 2555. **โครงการประเมินผลการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี 2554/55** . มปพ.

สมพร อัศวิลานนท์. 2553.**นโยบายสาธารณะว่าด้วยเรื่องข้าว**, เอกสารวิชาการภายใต้แผนงานสร้างเสริมการเรียนรู้กับสถาบันอุดมศึกษาไทยเพื่อการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดี (TUHPP), สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร**. วันที่ค้นข้อมูล 12 กันยายน 2558, เข้าถึงได้จาก http://spm.thaigov.go.th/multimedia/waraporn c/policy/Policy-Yingluck28.pdf [21

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2555. **ประมวลสถิติที่สำคัญของประเทศไทย พ.ศ. 2555**. วันที่ค้นข้อมูล 12 กันยายน 2558, เข้าถึงได้จาก http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/pubs/pubsfiles/Key55_T.pdf

Easton D. 1960. **The Political System**. New York: Alfred A. Knoff.

Gulick, L. H. and L, Urwick. (1937). **Paper on the Science of Administration**. New York: Institute of Public Administration, Columbia university.

Yamane, T.1973. **Statistics: An Introductory Analysis**. Third editio. Newyork : Harper and Row Publication.

Weber, M. 1966. **The Theory of Social and Economic Organization**. (Handerson & Parson Trans) Handerson and Tallcott Parson, (4th ed). New York: The free Press.

Brown, R. B. 1993 . Meta-competence: a recipe for reframing the competence debate., **Personnel Review**, 22(6): 25-36