

## การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในกลุ่มจังหวัด ภาคกลางตอนบน 2 (ชัยนาท ลพบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง)

Public Policy Implementation : A Case Study of Paddy Subsidy Scheme in the Upper  
Central Province Group 2 (Chai Nat, Lop Buri, Sing Buri, Ang Thong)

วรรณอนงค์ ทรัพย์รวงทอง<sup>1</sup>, ดร. อริษา ลิ้มกิตติศุภสิน<sup>2</sup>, ศ.ดร. สมบูรณ์ สุขสำราญ<sup>3</sup>  
<sup>1</sup>นักศึกษารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต <sup>2,3</sup>อาจารย์ที่ปรึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษากระบวนการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ และ (2) แสวงหาข้อเสนอแนะและแนวทางในการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาลที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2 ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 25 คน ประกอบด้วย ผู้กำหนดนโยบาย พาณิชย์จังหวัด ค้าภายในจังหวัด เกษตรจังหวัด ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ผู้ประกอบการโรงสีข้าว และเกษตรกรในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2 และการสนทนากลุ่ม กับ พาณิชย์จังหวัด เกษตรจังหวัด ผู้ประกอบการโรงสีข้าว เกษตรกร และบุคคลอื่นๆ ที่มีบริบทเกี่ยวข้องกับงานวิจัยในครั้งนี้ จำนวน 11 คน และตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลโดยการตรวจสอบแบบสามเส้าด้านข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า (1) กระบวนการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2 เป็นไปตามแนวทางการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2556/57 โดยมีปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือก ไปปฏิบัติ ดังนี้ (1) การสนับสนุนทางการเมืองต่อนโยบาย (2) ความชัดเจนของนโยบาย (3) ความเพียงพอเหมาะสมของทรัพยากร (4) ความผูกพันต่อนโยบายของข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (5) ความเหมาะสมของวิธีการทำงานที่นำมาใช้ ข้อเสนอแนะและแนวทางในการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาลที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2 สามารถกำหนดเป็นโมเดล SMART ดังนี้ SUPPORT การดูแลช่วยเหลือเกษตรกร MARKET การสร้างตลาดและการสร้างมาตรฐานความปลอดภัย AREA การจัดโซนนิ่ง RESOUCE การจัดหาทรัพยากร และสร้างการมีส่วนร่วมของเกษตรกร TEAMกลุ่มงานภาครัฐประสานงานส่งเสริมไปทางเดียวกัน

**คำสำคัญ:** นโยบายสาธารณะ, การนำนโยบายไปปฏิบัติ, จำนำข้าวเปลือก, กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2

## ABSTRACT

This qualitative research aims (1) to study the process of putting the Paddy Subsidy Scheme into practice and (2) to find suggestions and suitable ways for the government in helping the farmers in the Upper Central Province Group 2 area. Data were collected by studying related documents, making in-depth interviews with 25 important informants comprising policy makers, provincial commerce officers, provincial internal trade officers, provincial agriculture officers, manager of the Bank for Agriculture and Cooperatives, rice mill owners, farmers in the Upper Central Province Group 2 area, and organizing a focus group discussion of 11 people comprising provincial commerce officers, provincial agriculture officers, rice mill owners and others whose contexts were related to the research. Data triangulation was employed for verification. Data analysis was done by using content analysis technique. Findings were as follows: (1) The process of putting the Paddy Subsidy Scheme into practice of the Upper Central Province Group 2 was consistent with that of the production year 2013/2014 with factors affecting successes and failures of putting the Paddy Subsidy Scheme of the production year 2013/2014 into practice as follows: (2) Suggestions and ways for the government to suitably help the farmers in the Upper Control Province Group 2 area can be specified as the SMART Model as follows: SUPPORT, referring to caring and helping the farmers. MARKET, referring to creating the market and security standard. Area, referring to zoning. Resource, referring to procuring resources and creating participation of farmers. Team, referring to government working groups to co-ordinate promotion work in the same direction.

**Key words:** Public Policy, Implementation, Paddy Subsidy Scheme, the Upper Central Province Group 2

### บทนำ

ประเทศไทยมีภูมิประเทศและภูมิอากาศที่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรม (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2557, หน้า 1) ประชากรส่วนใหญ่จึงประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก (มูลนิธิชาวไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2557, หน้า 1) ปัจจุบันมีการปลูกข้าวนาปี 57.386 ไร่ และนาปรัง 10.0748 ไร่ สามารถผลิตข้าวนาปี 23.308 ล้านตันข้าวเปลือก และข้าวนาปรังได้ 6.802 ล้านตันข้าวเปลือก ผลผลิตที่ได้ใช้บริโภคภายในประเทศ 16.815 ล้านตันข้าวเปลือก หรือ 11.098 ล้านตัน

ข้าวสาร และจำหน่ายไปยังต่างประเทศปริมาณ 16.01 ล้านตันข้าวเปลือก หรือ 10.568 ล้านตันข้าวสาร คิดเป็นมูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นทั้งในรูปเงินบาทและเงินดอลลาร์สหรัฐ กว่า 209,568 ล้านบาท หรือ 6,333.333 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2556) ถือได้ว่าข้าวเป็นพืชที่มีความสำคัญต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของคนไทยรวมถึงเศรษฐกิจของประเทศ

การกำหนดนโยบายหรือมาตรการช่วยเหลือจากรัฐบาลเพื่อกระตุ้นให้ชาวนามีผลผลิตเพิ่มขึ้น รัฐบาลต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือทางด้านต่างๆ

กล่าวอย่างคร่าวๆ นโยบายการเกษตรของไทยสามารถจำแนกออกเป็น 3 ลักษณะ คือ (1) นโยบายการเกษตรของรัฐบาล ส่วนใหญ่จะกำหนดขอบเขตไว้กว้างๆ และครอบคลุมการพัฒนาในทุกๆ ด้านเอาไว้โดยมุ่งวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการคือ เพื่อเพิ่มความคล่องตัวทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ และสร้างภาพลักษณ์รวมถึงความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างรัฐบาลกับเกษตรกรซึ่งเป็นที่มาของคะแนนความนิยมส่งผลต่อการเลือกตั้งสมัยต่อไป (2) นโยบายการเกษตรของหน่วยงานวางแผนระดับชาติ โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เสนอแนะแผนพัฒนาการเกษตรเพื่อใช้เป็นแม่บทของการพัฒนาเศรษฐกิจไทย (3) นโยบายเกษตรของหน่วยงานระดับปฏิบัติการได้แก่กระทรวงต่างๆ ที่รับไปปฏิบัติงานต่อ เช่นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ องค์การคลังสินค้า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ฯลฯ ดังนั้นรัฐบาลจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากมหาศาลเพื่อกำหนดมาตรการในการช่วยเหลือชาวนาซึ่งถือเป็นฐานเสียงสำคัญอีกทั้งยังป้องกันปัญหาสังคมต่างๆ ที่จะตามมาหลังจากที่เกษตรกรขายข้าวในราคาต่ำหรือขาดทุน มาตรการที่ได้รับความนิยมและถือปฏิบัติตลอดมาคือมาตรการด้านการประกันและพยุงราคาผลผลิตทางเกษตร รวมถึงมาตรการการรับจำนำข้าวเปลือกซึ่งมาจากแนวคิดที่ต้องการให้เกษตรกรสามารถเก็บข้าวไว้จำหน่ายในช่วงที่มีราคาสูงได้ รัฐบาลจึงมอบหมายนโยบายให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) เป็นผู้รับผิดชอบและดำเนินการรับจำนำข้าวและให้นำข้าวไปฝาก ที่โกดังขององค์การคลังสินค้า (อคส.) ในฤดูการผลิตข้าวปี 2524/2525 ขึ้นเป็นครั้งแรก ต่อมารัฐบาลพยายามพัฒนาและแก้ไขความ

บกพร่องต่างๆ รวมทั้งปรับเปลี่ยนรูปแบบของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกมีการปรับปรุงและพัฒนารูปแบบการรับจำนำอย่างต่อเนื่องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานและอำนวยความสะดวกแก่ชาวนารวมไปถึงการป้องกันการทุจริตในรูปแบบต่างๆ อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของโครงการมักเกิดปัญหาขึ้นในแต่ละปี เช่นการเปิดโครงการรับจำนำไม่ตรงกับช่วงฤดูการเก็บเกี่ยวโรงสีที่เปิดจุดรับจำนำไม่เพียงพอ มีขั้นตอนรวมถึงการตรวจสอบหลายขั้นตอน การดำเนินการใช้เวลานาน มีการวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการและสื่อต่างๆ กรณีการทุจริตและกรณีผลประโยชน์ตกอยู่กับโรงสีไม่ถึงชาวนา แสดงให้เห็นว่าการปฏิบัติตามนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกมีการปฏิบัติที่ผิดพลาดและเกิดความไม่เข้าใจในนโยบายที่แท้จริงผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษา นโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2 (ชัยนาท ลพบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง)

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ
2. เพื่อแสวงหาข้อเสนอแนะและแนวทางในการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาลที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2

### ประโยชน์เชิงวิชาการ

การวิจัยในครั้งนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ เป็นการเพิ่มพูนความรู้ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในประเทศไทย



## ประโยชน์เชิงการปฏิบัติ

1. ได้แนวทางและกลยุทธ์การนำนโยบายรับ  
จำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติให้มีประสิทธิผลและ  
บังเกิดประโยชน์แก่เกษตรกร
2. ผลการวิจัยในครั้งนี้เสนอเป็นแนวทางใน  
การกำหนด และปรับปรุงการนำนโยบายรับจำนำ  
ข้าวเปลือกไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับบริบทของ  
ระบบราชการและสังคมไทย
3. แนวทางและกลยุทธ์การนำนโยบายรับ  
จำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติสามารถนำไปปรับใช้ให้  
เกิดประโยชน์กับเกษตรกรในกลุ่มจังหวัดอื่นๆ ที่มี  
บริบท สภาพทางภูมิศาสตร์ สังคม ประเพณี  
วัฒนธรรม และฐานะทางเศรษฐกิจใกล้เคียงกับ  
กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2

## วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บ  
รวบรวมข้อมูลโดยการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์  
เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 25 คน  
ประกอบด้วย ผู้กำหนดนโยบาย พาณิชย์จังหวัด ค้า  
ภายในจังหวัด เกษตรจังหวัด ผู้จัดการธนาคารเพื่อ  
การเกษตรและสหกรณ์ ผู้ประกอบการโรงสีข้าว  
และเกษตรกรในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2  
และการสนทนากลุ่ม กับ พาณิชย์จังหวัด เกษตร  
จังหวัด ผู้ประกอบการโรงสีข้าว เกษตรกร และ  
บุคคลอื่นๆ ที่มีบริบทเกี่ยวข้องกับงานวิจัยในครั้งนี้  
จำนวน 11 คน และตรวจสอบความถูกต้องของ  
ข้อมูลโดยการตรวจสอบแบบสามเส้าด้านข้อมูล  
วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา

## กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา และผู้ให้ ข้อมูลสำคัญ (key informants)

ประกอบด้วย ผู้กำหนดนโยบาย พาณิชย์  
จังหวัด การค้าภายในจังหวัด เกษตรจังหวัด  
ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.  
ก.ส.) ผู้ประกอบการโรงสีข้าวเกษตรกร 4 จังหวัด  
คือชัยนาท ลพบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง

## เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

แบบสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์  
เชิงลึก ผู้ประกอบการโรงสีข้าว และเกษตรกร  
สำหรับผู้รับการสัมภาษณ์ที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการ  
นั้น ผู้วิจัยได้ชี้แจงวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์  
และขออนุญาตบันทึกเสียงการสัมภาษณ์เพื่อรักษา  
เวลาในการบันทึกข้อมูล โดยผู้วิจัยได้กำหนด  
ประเด็นการขอสัมภาษณ์ (1) การสนับสนุนทาง  
การเมือง (2) ความชัดเจนของนโยบาย (3)  
ทรัพยากร (4) ความผูกพันต่อนโยบายของ  
ข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (5) ความ  
เหมาะสมของวิธีการทำงานที่นำมาใช้

การสนทนากลุ่ม (focus group) ผู้วิจัย  
เดินทางไปสนทนากลุ่มกับ พาณิชย์จังหวัด เกษตร  
จังหวัด ผู้ประกอบการโรงสีข้าว เกษตรกร และ  
บุคคลอื่นๆ ที่มีบริบทเกี่ยวข้องกับงานวิจัยในครั้งนี้  
โดยผู้วิจัยได้สนทนาถึงประเด็น จุดแข็ง จุดอ่อน  
โอกาส และข้อจำกัด ในการปฏิบัติตามนโยบายการ  
รับจำนำข้าวเปลือกในกลุ่มจังหวัดภาคกลาง  
ตอนบน 2 และหายุทธศาสตร์มาตรการอันเป็น  
รูปธรรมที่เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมและบริบท  
ของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2

### การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพในครั้งนี้เริ่มจากการค้นหาข้อมูลตามเอกสารที่ปรากฏ (documentary survey) คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) การสัมภาษณ์ทางวิชาการที่จัดขึ้นโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน ขั้นตอนนี้จัดเป็น focus group discussion การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพนั้นทำให้ได้ปัจจัยสถานะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกของการปฏิบัติตามนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือก ประเด็นปัญหาเชิงยุทธศาสตร์ ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ และความถูกต้องเหมาะสมของการปฏิบัติตามนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือก โดยการประยุกต์ใช้ข้อมูลที่รวบรวมมาได้ผนวกรวมกับทฤษฎี แนวคิดในการนำนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ ทั้งในส่วนของนโยบาย ตลอดจนงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

การจัดกระทำกับข้อมูล และการเก็บข้อมูล ผู้วิจัยในการตรวจสอบข้อมูลผู้วิจัยนำข้อมูลทั้งหมดดำเนินการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าด้านข้อมูล (triangulation) (สุภางค์ จันทวานิช, 2539) วิธีตรวจสอบคือการตรวจสอบแหล่งข้อมูลโดยพิจารณาจากแหล่งข้อมูลบุคคลที่ต่างกัน 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มข้าราชการทั้งระดับสูงและระดับปฏิบัติการ (2) กลุ่มผู้ประกอบการโรงสีข้าว และ (3) กลุ่มเกษตรกรเพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความแม่นยำ และมีความน่าเชื่อถือ

### ผลการวิจัย

1. กระบวนการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2 เป็นไปตามแนวทางการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2556/57 โดยมีปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2556/57 ไปปฏิบัติ ดังนี้

- 1) การสนับสนุนทางการเมืองต่อนโยบาย
- 2) ความชัดเจนของนโยบาย
- 3) ความเพียงพอเหมาะสมของทรัพยากร
- 4) ความผูกพันต่อนโยบายของข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 5) ความเหมาะสมของวิธีการทำงานที่นำมาใช้

2. ข้อเสนอแนะและแนวทางในการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาลที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2 สามารถกำหนดเป็นโมเดล SMART ดังนี้ SUPPORT การดูแลช่วยเหลือเกษตรกร การสร้างตลาดและการสร้างมาตรฐานความปลอดภัย AREA การจัดโซนนิ่ง RESOUCCE การจัดหาทรัพยากร และสร้างการมีส่วนร่วมของเกษตรกร TEAM กลุ่มงานภาครัฐประสานงานส่งเสริมไปทางเดียวกัน

### อภิปรายผล

การวิจัยเรื่องการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา นโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2 (ชัยนาท ลพบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง) ผู้วิจัยอภิปรายผลการวิจัยครั้งนี้ ดังนี้

1. กระบวนการนำนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกไปปฏิบัติ จากการศึกษเอกสารที่เป็นหลักฐานในการดำเนินงานนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2 ประกอบด้วย จังหวัดชัยนาท ลพบุรี สิงห์บุรี และอ่างทอง ผู้วิจัยพบว่ากลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2 ได้ตอบสนองนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล ซึ่งเป็นไปตามขั้นตอนการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือก สอดคล้องกับ ชัยวัฒน์ ทรัพย์รวงทอง (ผลการสัมภาษณ์ 5 เมษายน 2558) สอดคล้องกับ นิพัทธา จันย่อง (ผลสัมภาษณ์ 21 มีนาคม 2559) สอดคล้องกับ จันทร์เพ็ญ สอนสมสุข (ผลการสัมภาษณ์ 21 มีนาคม 2559) และสอดคล้องกับ มารศรี ตีปยานนท์ (ผลการสัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2559) โดยที่ส่วนกลางจะกำหนดนโยบาย กลุ่มจังหวัดและจังหวัดได้นำนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2556/57 ไปสู่การปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้อย่างถูกต้อง ตั้งแต่การขึ้นทะเบียนเกษตรกร การ

กำหนดพื้นที่ การรับจำนำยั้งฉางที่ให้ ธ.ก.ส. เป็นหน่วยงานหลักในการรับจำนำที่ยั้งฉาง การรับจำนำใบประทวน ให้ อคส./ อ.ต.ก. รับฝากและออกใบประทวน ให้โรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกร โดยให้โรงสีแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารเก็บไว้ในโกดังกลาง/ไซโลที่เช่าจัดเก็บ โดย อคส./อ.ต.ก. และ/หรือส่งมอบให้ผู้ซื้อ การเข้าร่วมโครงการของโรงสี ให้ความสำคัญกับโรงสีที่ได้รับการจัดเกรดว่าให้ความร่วมมือทางราชการสูง เป็นลำดับแรก โดยโรงสีต้องมีอุปกรณ์เครื่องชั่งน้ำหนักครบทุกเครื่องวัดความชื้นข้าวอย่างน้อย 2 เครื่อง และมีเครื่องมือตรวจสอบคุณภาพข้าวเปลือกที่เพียงพอต่อการใช้งาน รวมทั้งมีเครื่องอบลดความชื้นหรือลานตาก มีสถานที่เก็บข้าวอยู่ในบริเวณเดียวกันกับโรงสี และไม่มีภาระค้างส่งมอบข้าวในโครงการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาลที่ผ่านๆ มา ทั้งนี้ โรงสีที่เข้าร่วมโครงการจะต้องติดตั้งกล้องวงจรปิดไว้ในบริเวณที่สามารถบันทึกภาพกิจกรรมการดำเนินการรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรในการชั่งน้ำหนัก การวัดความชื้นและสิ่งเจือปน การตรวจสอบคุณภาพข้าว การจัดทำเอกสารหลักฐาน และสถานที่เก็บข้าวตามโครงการให้เห็นได้ชัดเจนตลอดระยะเวลาโครงการ โดยจะต้องบันทึกภาพกิจกรรม เป็นประจำทุกวัน และจัดส่งให้ฝ่ายเลขานุการ กชช. โดยบันทึกลงแผ่น DVD/CD หรือตามช่องทางอื่นที่จะแจ้งให้ทราบต่อไป จนกว่าจะสามารถเชื่อมโยงภาพกิจกรรมให้ศูนย์ Operation Room ของฝ่ายเลขานุการ กชช. ได้ โรงสีที่เข้าร่วมโครงการได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ ระดับจังหวัดและแจ้งอคส./อ.ต.ก. พิจารณานอนุมัติ แล้วให้ อคส. และ อ.ต.ก. แจ้งให้ฝ่ายเลขานุการ กชช. ทราบในทันที โรงสีจะรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรได้ไม่เกิน 30 เท่าของกำลังการผลิต กรณีฝ่าฝืนให้หยุดรับจำนำทันที รวมทั้งโรงสีจะต้องหักสิ่งเจือปนและความชื้นให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดอย่างเคร่งครัด สอดคล้องกับจันทร์เพ็ญ สอนสมสุข (ผลการสัมภาษณ์ 21 มีนาคม 2559) การตรวจสอบสิ่งเจือปนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้และสอดคล้องกับข้อเท็จจริงโดยข้าวเปลือกที่วัดสิ่งเจือปนได้ไม่เกินร้อยละ 2 ไม่ให้หักลดน้ำหนัก กรณีข้าวเปลือกวัดสิ่งเจือปนได้เกินร้อยละ

2 สามารถหักลดน้ำหนักได้โดยให้นำร้อยละ 2 มาหักจากค่าที่วัดได้จริงก่อนหักลดน้ำหนักตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ การสีแปรสภาพให้โรงสีสีแปรสภาพข้าวเปลือกที่ฝากเก็บไว้ที่โรงสี ดังนี้ (1) ข้าวเปลือกเจ้าทุก 7 วันในอัตราร้อยละ 100 ของปริมาณข้าวเปลือกที่จำนำ ณ วันที่สีแปรสภาพ ส่วนข้าวเปลือกชนิดอื่นสีเป็นระยะตามความเหมาะสม หรือ (2) ให้สีแปรสภาพตามมติคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าวที่จะพิจารณาให้เหมาะสมกับสถานการณ์ การส่งมอบข้าวสาร โรงสีจะต้องนำส่งข้าวสารเข้าเก็บคลังกลาง/ไซโล ที่เช่าจัดเก็บโดย อคส./อ.ต.ก.และ/หรือผู้ซื้อในอัตราที่กำหนด และภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยให้คณะกรรมการกำกับดูแลการส่งสีแปรสภาพและการส่งมอบข้าวมีหน้าที่กำกับดูแลการสีแปรสภาพข้าวเปลือกที่รับจำนำและการส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลาง/ไซโลเป็นรายโรงสีให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้/หรือตามมติคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำนำข้าว การเก็บรักษาข้าวสารที่แปรสภาพจากข้าวเปลือกที่รับจำนำในคลังกลาง/ไซโลที่เช่าจัดเก็บโดย อคส. และอ.ต.ก. โดย อคส./อ.ต.ก. จะต้องรับผิดชอบปริมาณ ชนิด และคุณภาพข้าวสาร จนกว่าจะได้ส่งมอบให้แก่ผู้ซื้อหากเกิดปัญหาข้อโต้แย้งเรื่องคุณภาพข้าวสาร ให้ อคส./อ.ต.ก. พิจารณาหาหน่วยงานที่มีความเป็นกลางเป็นผู้ตรวจสอบชี้ขาด ให้ อคส./อ.ต.ก. รายงานผลการรับมอบข้าวสารให้คณะกรรมการฯ ระดับจังหวัดและฝ่ายเลขานุการ กชช. ทราบเพื่อใช้ในการติดตามตรวจสอบเป็นประจำทุกสัปดาห์จนกว่าจะมีการระบายนและส่งมอบข้าวดังกล่าวให้กับผู้ซื้อและผู้รับมอบ ทั้งนี้ ให้ อคส./อ.ต.ก. และบริษัทผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวเป็นผู้จัดหาบุญแจ สำหรับใช้ปิดเปิดประตูโกดังกลาง จำนวน 3 ชุด ต่อประตู ทั้งนี้ กำหนดให้ผู้ที่คณะกรรมการฯ ระดับจังหวัดมอบหมายที่มีหน้าที่รับผิดชอบ อคส./อ.ต.ก. และบริษัทผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวเป็นผู้เก็บรักษาบุญแจฝ่ายละหนึ่งชุด จนกว่าจะมีการส่งมอบข้าวให้กับผู้ซื้อหรือให้คณะกรรมการฯ ระดับจังหวัดเป็นผู้พิจารณาแนวทางปฏิบัติเปิดปิดโกดังกลางตามเหมาะสม โดยยึดหลักสามารถกำกับดูแลได้และไม่เสี่ยงต่อการเกิดความเสียหายกับภาครัฐและแจ้งให้ฝ่ายเลขานุการ กชช.



ทราบต่อไป คณะอนุกรรมการฯ ระดับจังหวัด/อศส./อ.ต.ก. จะต้องจัดให้มีคลังกลาง/ไซโลจัดเก็บข้าวสารอย่างเพียงพอ มิให้เกิดปัญหาต้องเข้าคิวรอการส่งมอบข้าวสารข้ามวัน รวมทั้งให้เจ้าหน้าที่ประจำคลังกลาง/ไซโลต้องกำกับดูแลการรับมอบและการเก็บรักษาข้าวสารให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยตามหลักเกณฑ์สอดคล้องกับ พลภัทร ภูริชยวโรดม (ผลการสัมภาษณ์ 21 กรกฎาคม 2558) จันทรเพ็ญ สอนสมสุข (ผลการสัมภาษณ์ 21 มีนาคม 2559) ทั้งนี้ ต้องจัดให้มีเซอร์เวย์อร์ที่ได้มาตรฐานและมีการประกอบธุรกิจต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันไม่น้อยกว่า 3 ปี ตามที่กรมการค้าต่างประเทศกำหนดเป็นผู้ทำการตรวจสอบคุณภาพข้าวสารก่อนเข้าเก็บและจะต้องติดตั้งโทรทัศน์วงจรปิดบันทึกภาพบริเวณคลังกลาง อย่างน้อย 3 จุด คือ (1) จุดทำการส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลาง/ไซโล และการขนย้ายข้าวสารออกจากโกดังกลาง (2) จุดภายในโกดังกลางทั้งด้านหน้า (3) และด้านหลัง เพื่อให้สามารถบันทึกภาพการเคลื่อนไหวของการขนย้ายข้าวสารได้ชัดเจน รวมทั้งสามารถเชื่อมโยงภาพกิจกรรมให้ศูนย์ operation room ของฝ่ายเลขานุการ กชช. ได้ด้วย ทั้งนี้ อศส./อ.ต.ก. จะต้องบริหารจัดการและกำกับดูแลโกดังกลาง/ไซโลที่จะใช้ส่งมอบข้าวสารให้มีอุปกรณ์ขั้นพื้นฐานและเก็บค่าบริการจากโรงสีที่ส่งมอบข้าวสารให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน อาทิเช่น ค่าขนน้ำหนักรถบรรทุกข้าวสาร คันละ 50 บาท กรณีเป็นรถพ่วงคันละ 100 บาท ค่ากรรมกรชักลากข้าวสารกระสอบละ 1 บาทและจัดให้มีบริการห้องน้ำอย่างเพียงพอ รวมทั้งจะต้องจัดให้มีแรงงานกรรมกรให้เพียงพอ เพื่อใช้ในการส่งมอบข้าวสารเข้าโกดังกลาง/ไซโลด้วย การระบายข้าวคณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข้าว ทำหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์ ปริมาณ ราคา วิธีการ และเงื่อนไขในการจำหน่ายข้าวสารในโกดังกลาง/ไซโล ที่แปรสภาพจากข้าวเปลือกโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล รวมทั้งข้าวเปลือกและข้าวสารอื่นๆ ที่คงเหลือของรัฐบาล กำกับดูแลแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการระบายข้าวดังกล่าวพิจารณากำหนดวิธีการระบายข้าวได้ตามความจำเป็น รวมทั้งการระบายจำหน่ายข้าวสาร ส่วนการระบายผ่านตลาดสินค้าเกษตรกรล่วงหน้า มอบคณะอนุกรรมการระบายข้าว

ผ่านตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทยเป็นผู้พิจารณาและวางระบบการระบายข้าวที่ได้รับจัดสรรผ่านกลไกตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า ทั้งนี้ การจัดทำแผนการระบายข้าว ให้คำนึงถึงผลกระทบต่อราคาตลาดข้าวในประเทศเป็นสำคัญ รวมทั้งคุณภาพข้าวที่ระบายจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานของกระทรวงพาณิชย์ กรณีเป็นการระบายข้าวในปีปัจจุบัน การกำกับดูแล จุดรับจำนำและเก็บรักษาข้าวเปลือกมอบหมายให้คณะอนุกรรมการฯ ระดับจังหวัด/อศส./อ.ต.ก. ในฐานะหน่วยปฏิบัติจัดให้มีจุดรับจำนำให้เพียงพอกับความต้องการของเกษตรกร และเข้มงวดกวดขัน รวมทั้งวางระบบการตรวจสอบการรับจำนำเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกรและให้สามารถป้องกันการรั่วไหลได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้กำหนดผู้รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่อย่างชัดเจน ให้จ่ายค่าตอบแทนตัวแทนเกษตรกรวันละ 300 บาท โดยให้มีการแต่งตั้งจุดรับจำนำวันละ 3 คน เพื่อสลับหมุนเวียนไปประจำจุดรับจำนำวันละ 1 คน หรือตามความเหมาะสม สอดคล้องกับนิพิฐา จันย่อง (ผลสัมภาษณ์ 21 มีนาคม 2559) เจ้าหน้าที่ตำรวจให้เบิกค่าใช้จ่ายจากงบประมาณค่าใช้จ่ายกำกับดูแลตรวจสอบของฝ่ายเลขานุการ กชช. คณะอนุกรรมการฯ ระดับจังหวัด/อศส./อ.ต.ก. จะต้องกำกับดูแลโรงสีที่เข้าร่วมโครงการเจ้าหน้าที่ อศส./อ.ต.ก. ที่ปฏิบัติงาน ณ จุดรับจำนำและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้ดำเนินการรับจำนำตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยเคร่งครัด โดย อศส./อ.ต.ก. จะต้องกำกับดูแลการออกไปประทวนส่งมอบเกษตรกร ภายใน 3 วันทำการนับถัดจากวันรับมอบข้าวเปลือกจากเกษตรกรและให้ ธ.ก.ส. เร่งรัด ธ.ก.ส. สาขา ให้มีการจ่ายเงินให้แก่เกษตรกรภายใน 3 วันทำการ นับแต่วันที่เกษตรกรนำไปประทวนมาจำนำ สอดคล้องกับ จันทรเพ็ญ สอนสมสุข(ผลการสัมภาษณ์ 21 มีนาคม 2559) สำหรับการจัดส่งไปประทวนของ อศส. และ อ.ต.ก. ในพื้นที่แต่ละจังหวัดมอบหมายให้ อศส. และอ.ต.ก. จัดส่งไปประทวนที่มีหมายเลขกำกับไว้ชัดเจนให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการฯ ระดับจังหวัดกำกับดูแล เพื่อป้องกันการทุจริตและไปประทวนสูญหาย

2. ข้อเสนอแนะและแนวทางในการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาลที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2

2.1 การสนับสนุนทางการเมืองต่อนโยบาย มีการจัดลำดับความสำคัญของนโยบาย โดยรัฐบาลกำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วนที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา สอดคล้องกับ ชัยวัฒน์ ทรัพย์รวงทอง (ผลการสัมภาษณ์ 5 เมษายน 2558) แต่เนื่องจากผู้ได้รับผลจากนโยบายนี้ คือเกษตรกรที่เป็นชาวนา ซึ่งมีจำนวนมากในประเทศทำให้ถูกมองว่าเป็นการดำเนินนโยบายประชานิยม ดังนั้นรัฐบาลควรให้การสนับสนุนและช่วยเหลือชาวนาอย่างแท้จริง การกำหนดราคาควรให้สอดคล้องกับราคาตลาดโลก สอดคล้องกับเกรียงศักดิ์ ตาปนานนท์ (ผลการสัมภาษณ์ 29 พฤษภาคม 2559) และสอดคล้องกับ ชีระเดช ขุมเงิน (ผลการสัมภาษณ์ 15 มิถุนายน 2558) ควรจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอและเหมาะสม การกำหนดบุคลากรที่มาปฏิบัติหน้าที่ควรพิจารณาบทบาทจากผู้ที่มีความชำนาญเพื่อป้องกันปัญหา ช่องโหว่ ในการปฏิบัติงานนอกจากนี้ต้องพิจารณาถึงภาระงานของบุคลากรที่มีหน้าที่ประจำเมื่อได้รับมอบหมายภารกิจให้มาดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวจึงเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับบุคลากร และต้องพิจารณาถึงความซ้ำซ้อนของหน่วยงานซึ่งทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการตัดสินใจ สอดคล้องกับ แมสมานิเยน, และซาบาเตียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1989) มีความเห็นว่าเป็นกลุ่มตัวแปรที่ไม่ใช่ข้อกำหนด (nonstatutory variables) มีตัวแปรย่อยตัวแปรย่อยตัวแปรหนึ่งที่มีผลต่อการนำไปปฏิบัติ นั่นคือตัวแปรการสนับสนุนนโยบายต่อเนื่องจากผู้ทรงอธิปไตย (sovereigns) ซึ่งควบคุมทรัพยากรทางการเงินและกฎหมาย ในที่นี้ได้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ (โดยเฉพาะคณะกรรมการที่เกี่ยวกับนโยบายและการเงิน) หัวหน้าฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ การสนับสนุนของผู้ทรงอธิปไตยสามารถพิจารณาได้จาก ก) ปริมาณหรือวิธีการในการกำกับดูแล (amount and direction of oversight) ข) การให้การสนับสนุนทรัพยากรทางการเงิน (ค) จำนวนของอามันดี (mandate) ทางกฎหมายใหม่ๆ หรือที่ขัดแย้งกับนโยบายเดิมและยังสอดคล้องกับ นากามูระ, และสเมอลวูด (Nakamura and

Smallwood, 1980) มองการสนับสนุนทางการเมืองในรูปแบบของสัญญาณทางการเมือง (political cues) โดยมีความเห็นว่าเป็นขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติจะตีความนโยบายโดยพิจารณาถึงสัญญาณทางการเมืองในขณะนั้น ควบคู่ไปกับการพิจารณาถ้อยคำของกฎหมายซึ่งอาจทำให้นโยบายเบี่ยงเบนไปจากเดิมได้ สัญญาณทางการเมืองที่สำคัญอันหนึ่งก็คือความเข้มแข็งของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ซึ่งแสดงออกมาในรูปการติดตามความต่อเนื่องของนโยบายของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือกลุ่มผลประโยชน์ การแทรกแซง (intervention) ในระหว่างขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของผู้กำหนดนโยบาย การอ้างเครดิตให้เกิดกับนโยบายในช่วงถูกนำไปปฏิบัติของผู้กำหนดนโยบาย

2.2 ความชัดเจนของนโยบาย มีการกำหนดเกณฑ์ในการรับจำนำข้าวเปลือกไว้อย่างชัดเจน สอดคล้องกับชัยวัฒน์ ทรัพย์รวงทอง (ผลการสัมภาษณ์ 5 เมษายน 2558) สอดคล้องกับ นิพัทธา จันย่อง (ผลการสัมภาษณ์ 21 มีนาคม 2559) สอดคล้องกับ แวน มิเตอร์, และแวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975) ที่มองว่าตัวแปรที่สำคัญตัวหนึ่ง คือ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy standard and objectives) ซึ่งจะต้องมีความชัดเจนและนอกจากนี้ นโยบายรับจำนำข้าวเปลือกเป็นนโยบายต่อเนื่องที่เคยปฏิบัติมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน แม้จะมีการปรับเปลี่ยนวิธีการและขั้นตอนบางอย่างบ้างเพื่อความเหมาะสม สอดคล้องกับ ชิภากานต์ เกษเบญญูฤทธิกุล (ผลการสัมภาษณ์ 22 กรกฎาคม 2558) จึงไม่เป็นอุปสรรคในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ สอดคล้องกับ กอกกิน, เบาแมน, เลสเตอร์ และลอสเตอร์ โอทูล (Goggin, Bowman, Lester, and O'toole, 1990) ที่มองว่าในกลุ่มตัวแปรสิ่งชักนำและข้อจำกัดระดับรัฐบาลกลาง (message form) ซึ่งหมายถึงความชัดเจนและความต่อเนื่องของนโยบาย (policy clarity and consistency) เป็นปัจจัยสำคัญตัวหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ สภาพปัญหาการขายสิทธิ์ของเกษตรกรที่มีข้าวน้อยกว่าจำนวนที่ขึ้นทะเบียนไว้ สอดคล้องกับ วินัย จินจัน (ผลการสัมภาษณ์ 15 มิถุนายน 2558) สอดคล้องกับ เพรสแมน และวิลด์ฟัส



ก็ (Pressman, and Wildavsky, 1973) ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ประการหนึ่งว่า นโยบายที่พึงปรารถนาจะต้องมีลักษณะง่ายๆ (simplicity) และแมสมาเนียน, และซาบาเตียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1980) จำแนกตัวแปรความชัดเจนของนโยบายอยู่ในกลุ่มตัวแปรความสามารถกำหนดโครงการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ability to structure implantation)

2.3 ความเพียงพอ เหมาะสมของทรัพยากร ทรัพยากรที่รัฐบาลจัดสรรให้กับนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก สอดคล้องกับ แวน มิเตอร์, และแวน ฮอร์น (Van Meter, & Van Horn, 1975) มองว่าทรัพยากร (policy resources) ซึ่งหมายถึงเงินทุน (funds) และสิ่งจูงใจอื่นๆสำหรับโครงการเป็นปัจจัยสำคัญที่จะกระตุ้นให้เกิดการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีประสิทธิผล และสอดคล้องกับ ซาบาเตียร์, และแมสมาเนียน (Mazmanian, & Sabatier, 1980) มองว่าทรัพยากรทางการเงิน (financial resources) ของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปัจจัยที่ช่วยให้มีระดับความสามารถในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายปฏิบัติสูงขึ้น และมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ แม้จะมีการพิจารณาถึงความเหมาะสมแต่ยังประสบปัญหาด้านทรัพยากรบุคคล เนื่องจากการที่ผู้ปฏิบัติไม่ทำตามขั้นตอนของนโยบายทำให้เกิดการทุจริต สอดคล้องกับ พลภัทร ภูริชยวโรดม (ผลการสัมภาษณ์ 21 กรกฎาคม 2558) การจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอเมื่อถึงเวลานัดไม่สามารถจ่ายเงินให้แก่เกษตรกรได้ และนอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้มีตัวแทนฝ่ายต่างๆ มาประจำหน่วย ทำให้มีภาระค่าตอบแทนซึ่งบางครั้งเกิดปัญหาการเบิกจ่ายทำให้ได้รับค่าตอบแทนไม่ครบถ้วน สอดคล้องกับ กอกกิน, เบาแมน, เลสเตอร์ และลอเรนซ์ โอทูล (Goggin, Bowman, Lester, and O'toole, 1990) ให้ความสำคัญกับตัวแปร

ทรัพยากรค่อนข้างมากโดยพวกเขาจะสนใจตั้งแต่เนื้อหาสาระ (conwenw) ของนโยบายว่าเป็นนโยบายที่มีทรัพยากรสนับสนุนหรือไม่เมื่อวิเคราะห์ถึงระดับความสามารถของหน่วยงานนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะพิจารณาว่าหน่วยงานมีทรัพยากรเพียงพอหรือไม่ โดยทรัพยากรในที่นี้จะหมายถึงกำลังคน (personnel) และเงินทุน สำหรับกำลังคนจะเน้นถึงระดับความสามารถและทักษะ (competency and skill) ของผู้บริหารนโยบายเป็นหลัก สอดคล้องกับ นากามูระ, และสแมลวูด (Nakamura, & Smallwood, 1980) ก็มีความเห็นว่าการจัดสรรทรัพยากรละเอียดจำกัดเกี่ยวกับทรัพยากรจะมีผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรที่ถือว่าเป็นหัวใจก็คือ เงินทุน เวลา กำลังคน และอำนาจ หรือความสามารถที่จะทำให้คนอื่นนำเป้าหมายของนโยบายไปปฏิบัติ และตัวแบบของ ยอร์ช เอ็ดเวิร์ด มองว่าทรัพยากรเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่นกัน โดยเขามองว่าทรัพยากรได้แก่ กำลังคน ซึ่งต้องมองทั้งจำนวนและทักษะ ข้อมูลสนเทศ อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรอื่น เช่น อาคารสถานที่ เครื่องมือ ที่ดินวัตถุ เป็นต้น

2.4 ความผูกพันต่อนโยบายของข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ข้าราชการไม่มีความผูกพันกับรัฐบาลแต่มีความคุ้นเคยกับนโยบายเนื่องจากเป็นนโยบายที่มีความต่อเนื่อง สอดคล้องกับ แมสมาเนียนและ ซาบาเตียร์ บาเตียร์ (Mazmanian, & Sabatier, 1989) มีความเห็นว่าตัวแปรสำคัญตัวแปรหนึ่งในกลุ่มตัวแปรความสามารถในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติของนโยบายก็คือ ผู้ปฏิบัติงานมีความผูกพัน (commitment) กับวัตถุประสงค์ของนโยบาย และ สอดคล้องกับ เรน (Rein, 1983) พยายามชี้ให้เห็น



บทบาทของแรงบังคับเชิงเหตุผลของระบบราชการ (the rational-bureaucratic imperatives) ที่เข้ามามีบทบาทในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากข้าราชการมีปทัสถาน (norms) ความเชื่อของตนเองอยู่ และยังสอดคล้องกับ นากามูระ และสแมลวูด (Nakamura, & Smallwood, 1980) มองว่าข้าราชการผู้นำนโยบายปฏิบัติจะมีสไตล์การทำงาน ผลประโยชน์ ความเชื่อ และปทัสถาน (norms) ของตนเอง อาจทำให้เกิดการไม่เห็นด้วย (disagreement) กับความเชื่อของนโยบายและมีผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานได้ สอดคล้องกับเขมิกา แซ่ทรัพย์ (ผลสัมฤทธิ์ 9 กรกฎาคม 2558) ไม่เกิดปัญหาการว่างงานเพราะเมื่อไม่มีงานทำก็กลับไปทำนาซึ่งมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิต การค้าดีทั้งระบบ แต่ในการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่มีความรับผิดชอบและความเสี่ยงสูง

2.5 ความเหมาะสมของวิธีการทำงานที่นำมาใช้ การกำหนดคุณสมบัติเกษตรกรที่ไม่ชัดเจน เจ้าหน้าที่ต้องใช้เวลาพิจารณาซึ่งอาจทำให้เกิดความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ สอดคล้องกับ ชารินทร์สิงห์ดี (ผลการสัมฤทธิ์ 22 กรกฎาคม 2558) การที่ไม่สามารถระบายข้าวได้ทำให้รัฐบาลต้องรับภาระค่าใช้จ่ายจากค่าเก็บรักษาเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาการขาดทุน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่เฝ้าโรงสีมาเซ็นชื่อแล้วกลับไม่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตส่งผลกระทบต่อ การดำเนินโครงการไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการ สอดคล้องกับ วนิษา คัญทรัพย์ (ผลการสัมฤทธิ์ 9 กรกฎาคม 2558) ประกอบกับเจ้าหน้าที่ใบประทวนนานๆ จึงเข้ามาเซ็นใบประทวน ทำให้เกษตรกรไม่ได้รับใบประทวนตามกฎหมายที่ประกาศไว้เนื่องจากจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เหมาะสมกับปริมาณงานที่ต้องรับผิดชอบ สอดคล้องกับ

จันทร์เพ็ญ สอนสมสุข (ผลการสัมฤทธิ์ 21 มีนาคม 2559) และสอดคล้องกับ นิพัทธา จันยอง (ผลสัมฤทธิ์ 21 มีนาคม 2559) และสอดคล้องกับ แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter, & Van Horn, 1975) ได้ตั้งฐานไว้ในตัวแบบของเขาว่า ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายสู่การปฏิบัติต้องมีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงานและลักษณะของหน่วยงาน นอกจากนี้การดำเนินนโยบายรับจํานำข้าวเปลือกยังมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงานทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและจุดเกรงใจในการปฏิบัติงาน สอดคล้องกับ เพรสแมน และวิลด์ฟีกี (Pressman, & Wildavsky, 1973) ที่สนใจลักษณะโครงสร้างขององค์การว่ามีจำนวนหน่วยงานเข้าไปเกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด หากมีหลายหน่วยงานย่อมทำให้มีจุดตัดสินใจ (decision points) และประเด็นเรื่องที่จะต้องตกลงร่วมกัน (clearances) มากความเป็นไปได้ที่จะประสบความสำเร็จในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะ มีน้อยลง

### ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

#### ข้อเสนอแนะทั่วไป

1. การสนับสนุนทางการเมืองต่อนโยบาย มีการจัดลำดับความสำคัญของนโยบาย โดยรัฐบาลกำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วน รัฐบาลควรให้การสนับสนุนและช่วยเหลือชาวนาอย่างแท้จริง และมีการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอและเหมาะสม การกำหนดบุคลากรที่มาปฏิบัติหน้าที่ควรพิจารณา ทบทวนจากผู้ที่มีความชำนาญ และต้องพิจารณา ถึงความซ้ำซ้อนของหน่วยงานซึ่งทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการตัดสินใจ

2. ความชัดเจนของนโยบาย มีการกำหนดเกณฑ์ในการรับจํานำข้าวเปลือกไว้อย่างชัดเจน



และ ควรมีการกำหนดข้อบังคับให้เกษตรกรปฏิบัติตาม โดยอาจพิจารณาจากทิศทางของตลาดโลก ปลูกฝังให้รักอาชีพชาวนาโดยรัฐควรให้ความสำคัญ และยกย่องชาวนาเพื่อสร้างความภาคภูมิใจในเกียรติและศักดิ์ศรีชาวนาซึ่งจะช่วยป้องกันการทุจริตจากผู้ที่แอบแฝงมาเป็นชาวนา

3. ความเพียงพอ เหมาะสมของทรัพยากร ทรัพยากรที่รัฐบาลจัดสรรให้กับนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก มีการกำหนดให้มีตัวแทนฝ่ายต่างๆ มาประจำหน่วย

4. ความผูกพันต่อนโยบายของข้าราชการ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ข้าราชการไม่มีความผูกพันกับรัฐบาลแต่มีความคุ้นเคยกับนโยบาย และเมื่อมีการกำหนดนโยบายข้าราชการจึงมีความตั้งใจ ยอมรับและนำไปสู่การปฏิบัติจนเกิดผลดีแก่เกษตรกรซึ่งเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจอีกทางหนึ่ง ทำให้เกิดการจ้างงานเงินสะพัด

5. ควรมีรูปแบบกำหนดความเหมาะสมของวิธีการทำงานที่นำมาใช้ต่อนโยบายเช่นคุณสมบัติเกษตรกรที่ชัดเจน และการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ต้องเหมือนกัน หากไม่อาจทำให้เกิดความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ และนำไปสู่ปัญหาต่างๆ ที่ไม่สามารถระบายข้าวได้ทำให้รัฐบาลต้องรับภาระค่าใช้จ่ายจากค่าเก็บรักษาเป็นจำนวนมากทำให้เกิดปัญหาการขาดทุน

### เอกสารอ้างอิง

- สุภาวงศ์ จันทวานิช. (2539). *การวิจัยเชิงคุณภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภาวงศ์ จันทวานิช; วิศน์ ศิลตระกูล. (2539). *แนวคิดและเครื่องมือวัดการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของประเทศไทย. ในอนุชาติ พวงสำลี (บรรณาธิการ). การพัฒนาแนวคิดและเครื่องมือวัดทางสังคมและคุณภาพชีวิตในต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย*

### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. แนวทางการช่วยเหลือเกษตรกรในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2 ควรมีการสัมมนาระดมความคิดผู้เชี่ยวชาญ อาทิ สมาคมผู้ส่งออกต่างประเทศ สมาคมโรงสีข้าวไทย สมาคมชาวนาไทย คณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย ผู้บริหารระดับสูงหรือผู้เชี่ยวชาญระดับกระทรวง เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อให้ได้ ขบวนการ ขั้นตอน และวิธีการพัฒนา หรือการแก้ปัญหา เพื่อเป็นแนวทางแก่หน่วยปฏิบัติงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถนำไปเป็นแนวทางในการช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ เป็นเพียงข้อสรุปเบื้องต้นที่ได้จากระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ หากผู้สนใจต้องการศึกษาเพื่อเป็นการตรวจสอบเพิ่มเติมว่าสามารถนำไปเชื่อมโยงเพื่อตรวจสอบความถูกต้องในบริบทเงื่อนไขอื่น ๆ ก็จะเป็นการเพิ่มความเที่ยงตรงของข้อความรู้นี้ให้สามารถอธิบายในบริบทอื่นๆ ได้ดียิ่งขึ้น และจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ และวิธีการในการช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2556). *สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2555*. นนทบุรี: โรงพิมพ์ชุมนุม  
สหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด สาขา 4.

Goggin, M. L., Bowman, A., Lester, J. P., & O'Toole, L. J. Jr. (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenwood, Ill: Scott Foresman/Little, Brown.

Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1989). *Implementation and public policy: With a new postscript*. Latham, MD: University Press of America.

Mazmanian, D., & Sabatier, P. (1980). *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott, Foresman.

Nakamura, R., & Smailwood, F. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York: St.Martin's Press.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1979). *Implementation* (2<sup>nd</sup> ed.). Berkley: California Press.

Rein, M. (1983). *From Policy to Practice*. London: The Mcmillian.

Van, Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework" *Administration and Society*, 6(4: Feb,1975), p.445-488.

	<b>Name:</b>	Dr. Wananong Sapruangthong
	<b>Address:</b>	
	<b>Education:</b>	
	<b>Work:</b>	

