

# อภินันทนาการ



สำนักหอสมุด

การศึกษาปัญหาในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ

ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์

สุพัตรา เรือนอินทร์

สำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยนเรศวร  
วันลงทะเบียน..... ๒ - ก.ย. ๒๕๕๘  
เลขทะเบียน..... 1.6829995  
เลขเรียกหนังสือ..... ๗ HD

๑๐๕

๗๕

๕๘๓๑๗

๒๕๖

การศึกษาค้นคว้าด้วยตัวเอง เสนอเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรบัณฑิต

มีนาคม ๒๕๕๖

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยนเรศวร

อาจารย์ที่ปรึกษาได้พิจารณาการศึกษาค้นคว้าด้วยตัวเอง เรื่อง "การศึกษานโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์" เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรบัณฑิต ของมหาวิทยาลัยนเรศวร



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วัลลภ สุขสวัสดิ์

มีนาคม 2556

## ประกาศคุณูปการ

การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วัลลภฯ สุขสวัสดิ์ อาจารย์ที่ปรึกษาที่ให้คำปรึกษา ให้ข้อชี้แนะ ตลอดจนตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆด้วยความเอาใจใส่เป็นอย่างยิ่งจนการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองเล่มนี้จนมีความสมบูรณ์ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอขอบคุณองค์การภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายรับจ่านำชาวไปปฏิบัติในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ ที่ให้ความอนุเคราะห์ให้ความร่วมมือในการให้สัมภาษณ์ และข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่องานวิจัยอย่างมาก

ขอขอบคุณกำลังใจจากเพื่อน และญาติพี่น้องทุกคน ซึ่งกำลังใจทั้งหมดนี้ได้ผลักดันให้ผู้วิจัยสามารถสร้างสรรค์ผลงานชิ้นนี้ได้สำเร็จ

ขอขอบพระคุณคุณลุงสวิต อุ๋นทอง ที่สร้างความเข้าใจและให้ข้อมูลในการนำนโยบายรับจ่านำชาวไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดอุตรดิตถ์ ทำให้ผู้วิจัยมีความรู้ความเข้าใจในนโยบายรับจ่านำชาวเพิ่มขึ้น

สุดท้ายนี้ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อสมโพธิ เรือนอินทร์ และคุณแม่วนิดา อุทัยสันต์ ที่คอยอบรมสั่งสอนและสร้างแรงบันดาลใจสำคัญในการศึกษา ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยชิ้นนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ศึกษาและความดีอันพึงมีจากงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยขออุทิศแก่ผู้มีพระคุณทุกท่าน

สุพัตรา เรือนอินทร์

ชื่อเรื่อง การศึกษาปัญหาในการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติ ในเขตองค์การบริหาร ส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์

ผู้ศึกษาค้นคว้า สุพัตรา เรือนอินทร์

ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วัลลภ สุขสวัสดิ์

ประเภทสารนิพนธ์ การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง ร.บ.(รัฐศาสตรบัณฑิต) มหาวิทยาลัย นเรศวร, 2555

คำสำคัญ นโยบายรับจํานำข้าว

### บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยนี้มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดจากการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติในส่วนของภาครัฐ ภาคเอกชน และเกษตรกร โดยอาศัยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพและใช้แบบ สัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายรับ จํานำข้าวในเขตองค์การบริหาร ส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ ซึ่งข้อมูล ที่เก็บรวบรวมได้นำไปสรุปเป็นประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะในการนำนโยบายรับจํานำข้าวไป ปฏิบัติ โดยสามารถสรุปประเด็นปัญหาได้ ดังนี้

ปัญหาที่พบในภาครัฐได้แก่ ปัญหาด้านสมรรถนะ ในเรื่องจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอต่อ การปฏิบัติงาน ปัญหาด้านการควบคุมในเรื่อง ปัญหาคลังสินค้า ปัญหาระบบการลงข้อมูลขัดข้อง และปัญหาการกำกับดูแลจตุรรวบรวมข้าว อีกทั้งยังพบปัญหาอื่นๆที่นอกเหนือไปจากการศึกษา ตามกรอบแนวคิด คือ พบปัญหาด้านประสิทธิภาพขององค์กรระดับล่าง(ระดับตำบล) ปัญหาที่เกิด จากการปรับเปลี่ยนนโยบาย และปัญหาด้านการสื่อสารระหว่างองค์กรภาครัฐกับเกษตรกร

ปัญหาที่พบในภาคเอกชน ได้แก่ ปัญหาด้านการควบคุมโดยปัญหาที่พบคือ ปัญหาการ ควบคุมการทำงานภายในองค์กรที่ปล่อยให้ปัจจัยภายนอกเป็นตัวควบคุมปัญหานี้เกิดขึ้นในองค์กร ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ปัญหาการยื่นจํานำข้าวเกินวงเงินที่รัฐกำหนดไว้ และปัญหา เรื่องการควบคุมจำนวนข้าว

และปัญหาในภาคประชาชน/เกษตรกรนั้น พบปัญหาด้วยกันสองด้าน คือ ปัญหาด้าน  
สมรรถนะ คือปัญหาบุคลากรในภาครัฐไม่เพียงพอส่งผลกระทบต่อการทำงานล่าช้า และปัญหาในด้าน  
อำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กร ประสบปัญหาเนื่องจากภาคประชาชนไม่มีความสัมพันธ์  
ส่วนตัวกับองค์กรอื่นๆที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจทำให้เกิดความเข้าใจในการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะที่ภาครัฐ ภาคเอกชน และเกษตรกรเสนอแนะมาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่  
นโยบายรับจำนำข้าว คือ ข้อเสนอแนะด้านงบประมาณ ข้อเสนอแนะด้านอุปกรณ์ การให้ความ  
สนใจขององค์กรระดับบนที่มีต่อองค์กรระดับล่างควรมีเพิ่มมากยิ่งขึ้น ควรมีการจัดการปรับปรุง  
ระบบการบันทึกข้อมูลให้มีเสถียรภาพ ควรมีการจำกัดจำนวนข้าวที่รับจำนำ และควรมีการเพิ่ม  
จำนวนบุคลากรที่มีหน้าที่ในการออกใบประทวนเนื่องจากการทำงานปัจจุบันเกิดความล่าช้าอย่าง  
มาก



## สารบัญ

บทที่	หน้า
1 บทนำ.....	1
ที่มาและความสำคัญ.....	①
วัตถุประสงค์.....	5
ขอบเขตเนื้อหาของงานวิจัย.....	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	7
2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	9
แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	9
ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	9
ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	10
ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	13
ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	14
ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	17
การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	24

## สารบัญ(ต่อ)

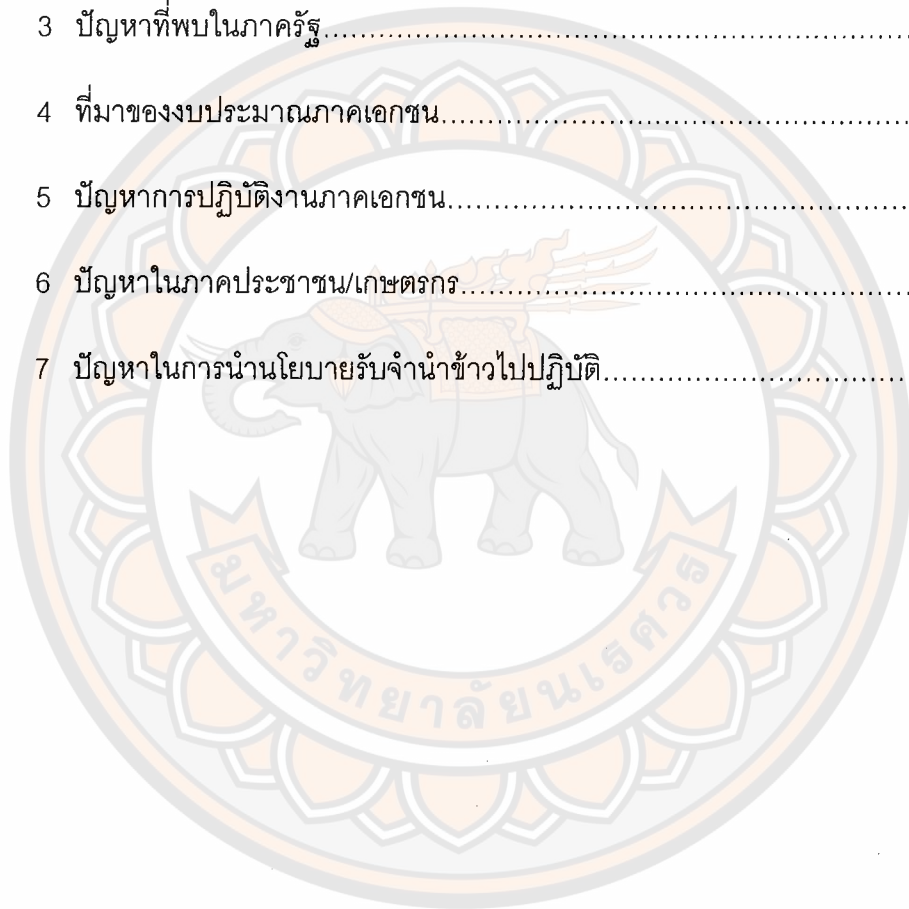
บทที่	หน้า
สถานการณ์ข้าวโลกและข้าวไทย.....	26
สถานการณ์การผลิตและการค้าข้าวของโลกและของไทย.....	26
ความสัมพันธ์ของราคาข้าวในตลาดระดับต่างๆของไทย.....	29
นโยบายรับจำนำข้าว.....	30
วิวัฒนาการนโยบายรับจำนำข้าวไทย.....	30
การปฏิบัติงานข้าวเปลือกนาปีการผลิต2554/2555.....	32
วัตถุประสงค์ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก.....	32
ขั้นตอนการรับจำนำข้าว.....	32
ประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าว.....	34
เป้าหมายการรับจำนำ.....	35
ระยะเวลาดำเนินการรับจำนำ.....	36
วิธีการรับจำนำ.....	36
หลักเกณฑ์การรับจำนำ.....	36
วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	38
กรอบแนวคิด.....	39
3 วิธีการดำเนินวิจัย.....	43
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	43
เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	45
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	50
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	50

## สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
4 ผลการวิจัย.....	51
การวิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวในภาครัฐ.....	51
การวิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวในภาคเอกชน.....	60
การวิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวในภาคประชาชน.....	66
ข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้กับกระบวนการนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ.....	69
สรุปผล.....	70
5 บทสรุป.....	73
สรุปผลการวิจัย.....	73
อภิปรายผลการวิจัย.....	80
ข้อเสนอแนะ.....	82
บรรณานุกรม.....	85
ภาคผนวก.....	90
ภาคผนวก ก แบบสัมภาษณ์งานวิจัย.....	91
ภาคผนวก ข คณะอนุกรรมการนโยบายข้าวระดับชาติและระดับจังหวัด.....	106
ภาคผนวก ค หนังสือขอเข้าสัมภาษณ์และเก็บข้อมูล.....	111
ประวัติผู้วิจัย.....	119

## สารบัญภาพ

ภาพ	หน้า
1 การหมุนเวียนและการขยายตัวของเศรษฐกิจ.....	35
2 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	42
3 ปัญหาที่พบในภาครัฐ.....	60
4 ที่มาของงบประมาณภาคเอกชน.....	62
5 ปัญหาการปฏิบัติงานภาคเอกชน.....	66
6 ปัญหาในภาคประชาชน/เกษตรกร.....	69
7 ปัญหาในการนำนโยบายรับจ้ำนนำ้ไปปฏิบัติ.....	72



## บทที่ 1

### บทนำ

#### ที่มาและความสำคัญ

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศเป็นพื้นที่ทางการเกษตร โดยมีพื้นที่ถือครองทางการเกษตรทั้งหมด 151,922,919 ไร่ (จากพื้นที่ทั้งหมด 320,696,888 ไร่) (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2555: 1) สินค้าทางการเกษตรของไทยนับว่าเป็นแหล่งทำรายได้อย่างมหาศาลให้กับประเทศ โดยเห็นได้จากตัวเลขการส่งออกสินค้าทางการเกษตรในปี 2554 มีมูลค่าการส่งออกสินค้าทางการเกษตรทั้งหมด 1,447,716 ล้านบาท จำแนกรายการส่งออกเป็นรายการสินค้าที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง เป็นต้น (สำนักเศรษฐกิจการเกษตร, 2554: 15)

ข้าว เป็นอาหารหลักประจำชาติและเป็นพืชเศรษฐกิจหลักที่สำคัญของไทย โดยมีชาวนา 3.7 ล้านครัวเรือน จากเกษตรกรทั่วประเทศ 5.6 ล้านครัวเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 66 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด พื้นที่เพาะปลูกปีละประมาณ 56-58 ล้านไร่ ได้ผลผลิตปีละประมาณ 180,000-200,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นรายได้หลักของเกษตรกรในระดับรากหญ้า อีกทั้งยังเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญสามารถสร้างรายได้จำนวนมากให้กับประเทศปีละประมาณ 80,000-100,000 ล้านบาท รวมทั้งยังเป็นพืชที่สร้างความมั่นคงทางอาหารอีกด้วย (กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2550: 1)

โครงการรับจำนำข้าวนั้นเป็นโครงการที่ถูกดำเนินการนับจากปีการผลิต 2524/25<sup>1</sup> เป็นต้นมา เมื่อรัฐได้ปรับรูปแบบของโครงการพยุงราคาข้าวมาเป็นโครงการรับจำนำข้าวเปลือก โดยมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) รับจำนำข้าวเปลือกจากชาวนาในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อจูงใจให้ชาวนาชะลอการขายข้าวในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยวและลดอุปทานข้าวที่ออกสู่ตลาด ลักษณะของโครงการนั้นเป็นเพียงโครงการเสริมและเป็นโครงการขนาด

<sup>1</sup> ช่วงรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ วาระการดำรงตำแหน่ง 3 มี.ค.23-9 ธ.ค.33

เล็กเพียงเท่านั้น เมื่อรัฐบาลภายใต้พรรคไทยรักไทย<sup>2</sup> เข้ามาบริหารประเทศในเดือนกุมภาพันธ์ 2544 ได้ปรับปรุงโครงการรับจำนำใหม่ โดยให้ ธ.ก.ส. รับจำนำใบประทวนสินค้าที่องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร(อ.ต.ก.) และ องค์การคลังสินค้า(อคส). ออกให้แก่เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกนาปรังปี 2544 ไปฝากไว้ ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนเมษายน ถึงสิงหาคม 2544 กำหนดระยะเวลาไถ่ถอน 5 เดือน พร้อมกับขยายวงเงินรับจำนำเป็นไม่เกินรายละ 350,000 บาท และกำหนดเงื่อนไขให้สามารถนำข้าวเปลือกนาปรังที่ อ.ต.ก.และ อคส. รับฝากไว้ไปสีแปรสภาพเป็นข้าวสารและเก็บไว้ในคลังสินค้ากลาง โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรังปี 2544 ถือได้ว่าเป็นต้นแบบของโครงการรับจำนำใบประทวนต่อเนื่องมาจนถึงปีการผลิต2551/2552และได้มีการหยุดโครงการดังกล่าวในสมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์<sup>3</sup>(การวิวัฒนาการของนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก , 2554)

ในปัจจุบันโครงการรับจำนำข้าวได้ถูกนำมาใช้อีกครั้งเมื่อพรรคเพื่อไทยได้จัดตั้งรัฐบาลภายใต้การนำของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยได้กำหนดโครงการรับจำนำข้าวเป็นนโยบายหลักที่ใช้ในการหาเสียงของพรรคด้านการเกษตร โดยมุ่งเน้นว่า พรรคมีความต้องการที่จะเสริมสร้างรากฐานของระบบเกษตรกรรม อันเป็นภาคการผลิตพื้นฐานที่สำคัญยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศให้แข็งแกร่ง มีความยืดหยุ่นต่อความผันผวนของเศรษฐกิจโลก โดยเพิ่มการผลิตภาคการเกษตรในสินค้าประเภทอุปโภคบริโภคและสินค้าประเภทพลังงานทดแทน และสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิตเพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพเกษตรกรซึ่งเป็นอาชีพที่สร้างรายได้หลักให้กับประเทศ (นโยบายการเกษตร, พรรคเพื่อไทย, 2554) อีกทั้งยังสามารถให้เกษตรกรขายสินค้าได้ในราคาสูงเมื่อเทียบกับต้นทุนและนาระบบรับจำนำข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิ ที่ราคาเกี่ยวละ 15,000 บาท และ 20,000 บาท ตามลำดับ (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี, 2554, หน้า9) อย่างไรก็ตามการดำเนินโครงการดังกล่าวยังพบปัญหาต่างๆ ทั้งที่เป็นปัญหาที่เกิดจากเกษตรกรโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ หรือเกิดจากจุดบกพร่องของนโยบายที่นำมาสู่ปัญหาที่ปรากฏออกมาตามสื่อต่างๆ ดังเช่น ปัญหาในเรื่องการแข่งขัน ปัญหาการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าว ปัญหาข้าวล้นคลัง ปัญหาการจ่ายเงินล่าช้าให้กับเกษตรกร โดยผู้วิจัยจะได้อธิบายถึงปัญหาต่างๆ ดังนี้

<sup>2</sup> รัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร วาระการดำรงตำแหน่ง 9 ก.พ. 44-19 ก.ย.49

<sup>3</sup> รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ วาระการดำรงตำแหน่ง 17 ธ.ค.51-5 ส.ค.54

1. ปัญหาในเรื่องการแข่งขัน เนื่องจากนโยบายรับจำนำข้าวส่งผลให้ข้าวของประเทศไทยมีราคาสูงขึ้นส่งผลให้ภาคการส่งออกไม่สามารถขับเคลื่อนได้ เป็นปัญหาในเรื่องการแข่งขันทำให้ไทยมีแนวโน้มที่จะสูญเสียตำแหน่งผู้นำในวงการการค้าข้าวโลก โดยภาพรวมการส่งออกข้าวไทยในครึ่งปีแรกนั้นการส่งออกลดลงถึงร้อยละ 45 อีกทั้งราคาส่งออกข้าวยังเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 19 เมื่อเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันในปีพ.ศ.2554 และในการค้าข้าวโลก ประเทศไทยขยับมาเป็นประเทศผู้ส่งออกอันดับ 3 โดยมีประเทศอินเดียขยับขึ้นมาเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวอันดับ 1 แทนประเทศไทย และตามมาด้วยประเทศเวียดนาม ในอันดับที่ 2 (สมาคมโรงสีข้าว, 2555)

2. ทั้งยังพบการทุจริตโครงการรับจำนำข้าวโดยการนำใบชั่งน้ำหนักปลอมสอดแทรกกับฉบับจริงกว่า 800 ใบ เพื่อนำไปขึ้นเงินกับ ธ.ก.ส.สร้างความเสียหายแก่งบประมาณของรัฐกว่า 44 ล้านบาท อีกทั้งยังพบการทุจริตโดยการสวมสิทธิ์เกษตรกร ในอำเภอหนองกี่ จังหวัดบุรีรัมย์ พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนผู้ต้องสงสัยที่มีส่วนพัวพันในการทุจริตโครงการรับจำนำข้าวที่ ท่าข้าวธนพลพืชผล อ.หนองกี่ ไปทั้งหมด 459 ราย และพบว่ามีการทุจริตจริง(ไทยรัฐออนไลน์, 2555)

3. ข้าวล้นคลัง เนื่องจากรัฐบาลได้เปิดโอกาสให้เกษตรกรสามารถรับจำนำได้โดยไม่จำกัดส่งผลให้เกษตรกรหันมาปลูกข้าวมากขึ้นและทำให้จำนวนข้าวในโกดังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งข้าวในโกดังก็ยังไม่สามารถระบายได้จึงทำให้เป็นปัญหามากในปัจจุบัน ในจังหวัดสุพรรณบุรีได้ประสบปัญหาโกดังล้น มีการแบ่งผลผลิตจากพื้นที่อื่นมาเก็บไว้ที่จังหวัดสุพรรณบุรีเนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีโกดังข้าวที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย แต่ถึงอย่างไรก็ตามจังหวัดสุพรรณบุรีก็ยังประสบปัญหาข้าวล้นคลังและยังต้องหาโกดังเพื่อรองรับข้าวเพิ่ม และหากมีการเก็บข้าวไว้นาน 1 ปี จะส่งผลต่อคุณภาพของข้าวที่สภาพเริ่มเปลี่ยนและจะกลายเป็นข้าวที่ไร้คุณภาพ(กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, 2555)

4. ปัญหาการจ่ายเงินล่าช้า ในพื้นที่อำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ ประสบปัญหาการจ่ายเงินล่าช้า โดยเกษตรกรบางส่วนที่ขึ้นทะเบียนเกษตรกรแล้วหันไปขายข้าวให้กับโรงสีแทนแม่ จะได้ราคาต่ำกว่าโครงการรับจำนำข้าว ทั้งนี้ชาวบ้านมีความจำเป็นต้องใช้เงินเพื่อเป็นการใช้หนี้และเป็นทุนในการปลูกข้าวรอบใหม่ ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ก็นำมาซึ่งการทุจริต เช่น การขาย

สิทธิการจำหน่ายให้กับโรงสี เป็นต้น ซึ่งความล่าช้าดังกล่าวนี้มีสาเหตุมาจากการรอมติจาก คณะรัฐมนตรีและอนุกรรมการนโยบายข้าวตามขั้นตอนการป้องกันการทุจริต(ไทยพีบีเอส, 2555)

จังหวัดอุดรดิตถ์เป็นจังหวัดที่ประชากรร้อยละ 70 ประกอบอาชีพทางการเกษตรกรรม เป็นหลัก รายได้ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสาขาการเกษตรมากที่สุดถึงร้อยละ 26.2 คิดเป็นมูลค่า 4,697.2 ล้านบาท โดยจังหวัดอุดรดิตถ์มีพื้นที่รวม 7,838.592 ตารางกิโลเมตร หรือ 4.8 ล้านไร่ เป็นพื้นที่การเกษตรจำนวน 1,146,082 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่นาข้าวถึงร้อยละ 49 ของพื้นที่ทางการเกษตรทั้งหมด(สำนักงานสถิติแห่งชาติ,2541) และในปี 2549 จังหวัดอุดรดิตถ์มีเนื้อที่เพาะปลูกพืชเศรษฐกิจ ได้แก่ เนื้อที่ข้าวนาปี เนื้อที่ข้าวนาปรัง เนื้อที่อ้อย เนื้อที่ถั่วเหลือง เนื้อที่ข้าวโพด เนื้อที่ถั่วลิสง เนื้อที่มันสำปะหลัง และ เนื้อที่ยางพารา ซึ่งพืชเศรษฐกิจที่มีเนื้อที่เพาะปลูกมากที่สุดคือเนื้อที่ข้าวนาปี เท่ากับ 437,626 ไร่ คิดเป็น 55.72% ของเนื้อที่เพาะปลูกทั้งหมด รองลงมาคือเนื้อที่เพาะปลูกข้าวนาปรัง เท่ากับ 151,144 ไร่ คิดเป็น 19.25% ของเนื้อที่เพาะปลูกทั้งหมด(กระทรวงพลังงาน, 2549) จังหวัดอุดรดิตถ์เข้าร่วมดำเนินโครงการรับจำนำข้าว โดยได้รับขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวมาตั้งแต่เดือน มิถุนายน 2554 และพร้อมเริ่มตามโครงการในวันที่ 7 ตุลาคม และมีโรงสีเข้าร่วม 9 แห่ง ในพื้นที่อำเภอเมือง 7 แห่งและอำเภอรอน 2 แห่ง ผลผลิตเฉลี่ยข้าวทั้งจังหวัด 696 กิโลกรัมต่อไร่ คิดเป็นผลผลิตทั้งหมด 371,603.53 ตัน (สำนักงานสหกรณ์จังหวัดอุดรดิตถ์,2554)

อำเภอพิชัย มีประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพการเกษตร ประมาณ 80% พืชไร่สำคัญที่ราษฎรเพาะปลูกกันมาก คือ ข้าว ถั่ว พืชอื่น ๆ เช่น พริก อ้อย มีพื้นที่ปลูกข้าวประมาณ 335,999.75 ไร่ (จากพื้นที่ทั้งหมด 688,876.25 ไร่)(สำนักงานเกษตรอำเภอพิชัย, 2555) ถือได้ว่าอำเภอพิชัย เป็นอำเภอที่มีพื้นที่ปลูกข้าวมากที่สุดในจังหวัด เป็นอยู่ข้าวผู้นำของจังหวัดอุดรดิตถ์ ประชาชนทำนาปีละ 3 ครั้ง แต่ในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าว นั้นกลับเป็นไปด้วยความยากลำบากและประสบปัญหา เช่น ปัญหาโรงสีที่เข้าร่วมโครงการไม่พอต่อความต้องการและการทุจริตของโรงสี ในเขตอำเภอพิชัย จังหวัดอุดรดิตถ์พบปัญหาในเรื่องโรงสีที่รับจำนำข้าวกล่าวคือในพื้นที่ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นพื้นที่ที่มีการปลูกข้าวมากที่สุดในจังหวัดอุดรดิตถ์ แต่กลับไม่มีโรงสีที่เปิดให้บริการในโครงการรับจำนำข้าว เป็นเหตุให้เกษตรกรในพื้นที่เสียโอกาสที่จะเข้าร่วมโครงการ

รับจํานำข้าว อีกทั้งยังต้องนำข้าวไปขายให้กับโรงสีที่มีเขตติดต่อกัน คือ โรงสีในอำเภอพรมพิราม จังหวัดพิษณุโลก และก่อให้เกิดปัญหาตามมาคือโรงสีในเขตพื้นที่ดังกล่าวนั้นไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรได้ดูขั้นตอนการตรวจวัดความชื้นและเกิดข้อสงสัย ความไม่พอใจของเกษตรกร เพราะอาจจะเป็นที่มาของการทุจริตโกงความชื้นข้าวทำให้เกษตรกรเกิดความเสียเปรียบในการรับจํานำข้าวได้(ISNhotnews, 2554)

นอกจากตัวอย่างข้างต้นแล้วในพื้นที่ดังกล่าวอาจจะมีปัญหาในการดำเนินนโยบายรับจํานำข้าวอีก ดังนั้น การศึกษาถึงปัญหาของการดำเนินโครงการรับจํานำข้าวจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและควรให้ความสำคัญ เนื่องจากเป็นโครงการที่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรซึ่งเป็นอาชีพหลักของประเทศ อีกทั้งยังส่งผลถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจระดับประเทศ การศึกษานี้จะทำให้ทราบถึงปัญหาของโครงการรับจํานำข้าวเพิ่มมากขึ้นและยังสามารถเป็นข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงโครงการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้นโยบายรับจํานำข้าวเป็นนโยบายที่สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของเกษตรกรและประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

#### วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปัญหาในการดำเนินนโยบายรับจํานำข้าว ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์
2. เพื่อเป็นข้อเสนอแนะ ในการเพิ่มประสิทธิภาพของโครงการรับจํานำข้าวในจังหวัดอุตรดิตถ์

ขอบเขตเนื้อหาของงานวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ทำการศึกษาครอบคลุมประเด็นดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการดำเนินนโยบายรับจํานำข้าวขององค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนในด้านสมรรถนะ ด้านการควบคุม ด้านความร่วมมือและต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง และด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. ปัญหาการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวของเกษตรกรในด้านสมรรถนะ ด้านความร่วมมือ และต่อต้านการเปลี่ยนแปลง และด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง
3. เป็นการศึกษาวิจัยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรับจำนำข้าว และเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์
4. กลุ่มประชากรที่ต้องการศึกษาคือ เกษตรกรผู้ปลูกข้าวในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ และ พนักงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำสินค้าเกษตร

#### ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ทำการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

##### กลุ่มที่ 1 หน่วยงานภาครัฐ

เจ้าหน้าที่ของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554-2555 โดยมีการเก็บข้อมูลทั้งสิ้น จำนวน 5 หน่วยงาน และเก็บข้อมูลหน่วยงานละ 1 ตัวอย่าง เป็นจำนวน 5 ตัวอย่าง ได้แก่

สำนักงานเกษตรจังหวัดอุตรดิตถ์/อำเภอพิชัย	2	หน่วยงาน
สำนักงานการค้าภายในจังหวัดอุตรดิตถ์	1	หน่วยงาน
สำนักงานสหกรณ์จังหวัดอุตรดิตถ์	1	หน่วยงาน
สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดอุตรดิตถ์	1	หน่วยงาน

##### กลุ่มที่ 2 หน่วยงานภาคเอกชน

เจ้าหน้าที่ของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554-2555 โดยมีการเก็บข้อมูล จำนวน 3 หน่วยงาน และเก็บข้อมูลหน่วยงานละ 1 ตัวอย่าง เป็นจำนวน 3 ตัวอย่าง ได้แก่

สหกรณ์ผู้ใช้น้ำสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าบ้านบึง จำกัด	1	หน่วยงาน
--	---	----------

โรงสี ต.ประเสวีรัฐอุดรดิตถ์ บจก.	1	หน่วยงาน
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์	1	หน่วยงาน

### กลุ่มที่ 3 เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการรับจำนำสินค้าเกษตร

เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการรับจำนำสินค้าเกษตรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุดรดิตถ์ จำนวน 2 คน โดยให้การเลือกแบบเฉพาะเจาะจง เกษตรกรผู้ให้สัมภาษณ์นั้นเป็นเกษตรกรในอำเภอพิชัยที่เป็นตัวแทนเกษตรกรในการสังเกตการณ์การรับจำนำข้าวประจำจุดรวบรวมข้าวจากตัวแทนเกษตรกรทั้งหมด 3 คน

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการรับจำนำสินค้าทางการเกษตร
2. ทราบถึงข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของโครงการรับจำนำข้าวในจังหวัดอุดรดิตถ์

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

การรับจำนำข้าว หมายถึง การที่เกษตรกรนำข้าวที่เก็บเกี่ยวเสร็จจากการปลูกในที่ดินของตนเอง หรือนาเช่า ไปจำนำที่โรงสี เสร็จแล้วภายในระยะเวลาที่กำหนดให้นำเงินมาไถ่ถอน หากราคาในท้องตลาดสูงกว่าที่จำนำไว้ แต่หากในระยะเวลาที่เดือนตั้งแต่จำนำไม่มาไถ่ถอนถือว่าข้าวที่จำนำตกเป็นของรัฐบาล โดยมีโรงสีที่เข้าร่วมโครงการทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐบาลในการจำนำ และรับจ้างแปรรูปเป็นข้าวสารส่งให้รัฐบาล ส่วนการชำระเงินให้เกษตรกรไปรับเงินจากรัฐบาลเอง โดยผ่านทางธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

การลงทะเบียนเกษตรกร หมายถึง การจัดเก็บข้อมูลเกษตรกรผู้ปลูกพืชเศรษฐกิจหลัก 3 ชนิด คือ ข้าว ข้าวโพด และมันสำปะหลัง เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐในการช่วยเหลือเกษตรกร

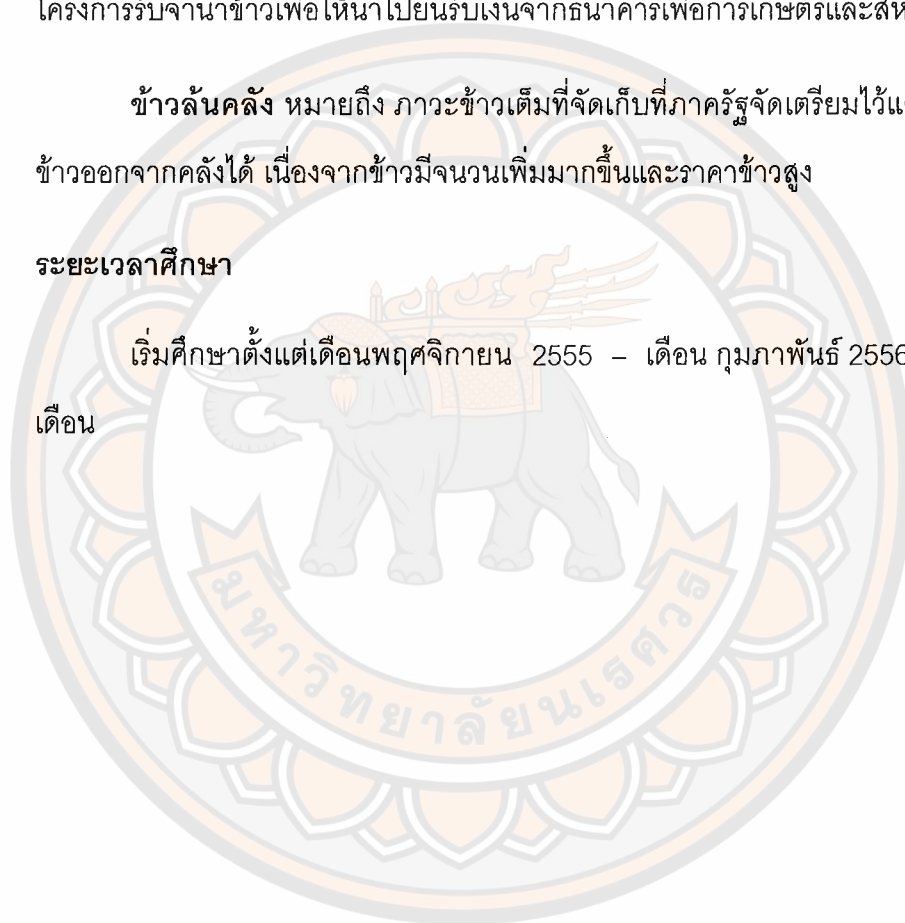
**ข้าวเปลือกนาปี** หมายถึง ข้าวที่มีผลผลิตในฤดูการทำนาปกติตามฤดูฝน ซึ่งจะแตกต่างกันไปในแต่ละภาคและท้องที่ ส่วนมากจะใช้พันธุ์ข้าวที่ไม่ไวแสง พันธุ์ข้าวนาปียังแบ่งออกเป็นพันธุ์ข้าวหนัก ข้าวกลาง และข้าวเบา ตามอายุการเก็บเกี่ยว

**ใบประทวนข้าว** หมายถึง ใบที่องค์การคลังสินค้า หรือ อคส. ต้องออกให้เกษตรกรในโครงการรับจำนำข้าวเพื่อนำไปยื่นรับเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เกษตร

**ข้าวล้นคลัง** หมายถึง ภาวะข้าวเต็มทีจัดเก็บที่ภาครัฐจัดเตรียมไว้และไม่สามารถระบายข้าวออกจากคลังได้ เนื่องจากข้าวมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นและราคาข้าวสูง

#### ระยะเวลาศึกษา

เริ่มศึกษาตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2555 – เดือน กุมภาพันธ์ 2556 รวมระยะเวลา 4 เดือน



## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเพื่อทราบถึงปัญหาในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ ผู้วิจัยได้ทบทวนเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. สถานการณ์ข้าวโลกและข้าวไทย
3. นโยบายรับจำนำข้าว
4. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### 1.แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในส่วนของแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติผู้วิจัยจะนำเสนอเนื้อหาตั้งแต่ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการวัดความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติ

D.A.Mazmanian และ P.A. Sabatier(อ้างถึงใน มยุรี อนุมานราชธน, 2551: 218) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า การนำการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ได้กระทำไว้ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาของศาล คำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ โดยมีกระบวนการซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังนี้คือ การพิจารณาผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย การยินยอมปฏิบัติตามของผู้ที่เกี่ยวข้องและการพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการรับรู้ของผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย และหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

มยุรี อนุমানราชธน(2551: 218)ได้ให้ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ คือ การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง ผลงาน โครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรมประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่างๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การ และการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานโครงการที่กำหนดไว้

แวนมิเตอร์ และ แวน ฮอร์น(อ้างถึงใน ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546: 175) กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า เป็นการดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐและเอกชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะมุ่งก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์จากการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่ได้กำหนดไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว

ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2546: 176) กล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะเริ่มขึ้นภายหลังจากที่ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารได้ตัดสินใจกำหนดนโยบายหนึ่งแล้ว หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอื่นๆที่เกี่ยวข้องก็จะนำเอาเป้าหมายของนโยบายเหล่านี้มาบริหารเพื่อให้บรรลุผล โดยพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆและขั้นตอนการบริหาร

วรเดช จันทรเดช (อ้างถึงใน ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546: 176)ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า เป็นเรื่องของการศึกษาว่า องค์กร บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมด ปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่กำหนดไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้

สรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำนโยบายที่ได้ถูกกำหนดไว้แล้วไปสู่ภาคการปฏิบัติ โดยการมอบหมายให้องค์กร บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นผู้นำไปปฏิบัติในการนำไปปฏิบัติอาจเป็นไปในลักษณะของโครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรม ทั้งนี้เพื่อทำให้นโยบายนั้นๆบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้

## ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติในปัจจุบันมีความสำคัญมาก ในปัจจุบันได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางมากขึ้น ทั้งนี้เพราะการกำหนดนโยบายจะดีเพียงใด หากนำไปปฏิบัติและเกิดความล้มเหลวก็จะสร้างความเสียหายต่อประชาชน ต่อทรัพยากรของชาติและสูญเสียเวลา อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่ออนาคตทางการเมืองของผู้กำหนดนโยบายด้วย โดยสมบัติ อารงธัญวงศ์ได้สรุปความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ ดังนี้(สมบัติ อารงธัญวงศ์, 2546: 410-413)

1. ความสำเร็จหรือความล้มเหลวจะส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย ในกรณีที่การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ของนโยบาย จะส่งผลให้ผู้ตัดสินใจนโยบายได้รับความเชื่อถือจากประชาชน เพราะได้ผู้ตัดสินใจนโยบายได้กระทำการตัดสินใจเลือกนโยบายที่ถูกต้องและเลือกหน่วยงานที่เหมาะสมซึ่งเป็นผลดีต่ออนาคตทางการเมืองของผู้ตัดสินใจนโยบาย ในทางตรงกันข้ามถ้าหากการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จล้มเหลว จะส่งผลให้ผู้ตัดสินใจนโยบายถูกตำหนิหรือถูกวิพากษ์วิจารณ์ในทางลบจากประชาชน ถึงแม้ว่าการตัดสินใจเลือกนโยบายจะถูกต้องแต่ถ้าการนำไปปฏิบัติล้มเหลวย่อมแสดงถึง ผู้ตัดสินใจนโยบายในฐานะผู้นำทางการเมืองที่ควบคุมกำกับดูแลหน่วยปฏิบัติมีความบกพร่องด้วยและจะต้องรับผิดชอบต่อความล้มเหลวทั้งหมดที่เกิดขึ้น ปรัชญาการณีนี้อาจส่งผลในทางลบต่ออนาคตทางการเมืองของผู้ตัดสินใจนโยบายโดยตรง

2. ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ จะทำให้ปัญหาของกลุ่มเป้าหมายได้รับการแก้ไขได้ดี ในทางตรงกันข้ามหากการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จล้มเหลว ปัญหาของกลุ่มเป้าหมายจะไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาและเรียกร้องให้รัฐบาลเร่งหามาตรการใหม่ๆในการแก้ไข อีกทั้งยังส่งผลให้สภาพปัญหาอาจทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นจนทำให้สูญเสียเวลาและงบประมาณในการแก้ไขปัญหาเพิ่มมากขึ้น

3. ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อหน่วยงานผู้ทำหน้าที่ปฏิบัติ หากการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จจะได้รับ

ความเชื่อถือและความไว้วางใจจากทั้งผู้กำหนดนโยบายและกลุ่มเป้าหมายว่าเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้ามหากการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความล้มเหลวหน่วยงานผู้ทำหน้าที่ปฏิบัติจะถูกตำหนิซึ่งอาจจะทำให้ต้องถูกลงโทษได้

4. ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร เนื่องจากทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น หากการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์แล้วถือเป็นการแสดงให้เห็นว่า การใช้ทรัพยากรมีความคุ้มค่า สามารถแก้ไข้ปัญหาของกลุ่มเป้าหมาย หรือของสังคมได้ ในทางตรงกันข้ามหากนโยบายที่นำไปปฏิบัติมีความล้มเหลวแสดงให้เห็นว่าการใช้ทรัพยากรไม่มีความคุ้มค่า เกิดการสูญเปล่าของทรัพยากร และอาจจะต้องใช้ทรัพยากรมากขึ้นในการแก้ไข้ปัญหา ทรัพยากรในที่นี้หมายถึงความรวมถึงบุคลากร งบประมาณ อุปกรณ์และเวลาที่ต้องใช้ไปทั้งหมด

5. ความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก เพราะหากการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงานและแผนพัฒนาต่างๆประสบความสำเร็จแล้ว จะทำให้การพัฒนาประเทศบรรลุเป้าหมายเพื่อความก้าวหน้าทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งส่งผลให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดี มีความสุข

6. ความสำคัญต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ ในกระบวนการวิเคราะห์นโยบายนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติเข้ามา มีบทบาทตั้งแต่กระบวนการกำหนดทางเลือกนโยบาย กล่าวคือนักวิเคราะห์นโยบายจะต้องคำนึงถึงการพิจารณาทางเลือกนโยบายที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติเท่านั้น เพื่อให้มั่นใจว่าทุกทางเลือกจะไม่ก่อให้เกิดความสูญเปล่า และการจัดทำทางเลือกนโยบายก็ต้องคำนึงถึงการกำหนดแนวทางการนำไปปฏิบัติที่สอดคล้องกับความเป็นจริงและสามารถนำไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด เมื่อถึงขั้นตอนของการตัดสินใจเลือกนโยบายจะต้องเลือกนโยบายที่มีความสอดคล้องกับค่านิยมของสังคมและต้องเป็นทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง อีกทั้งการมอบหมายในนโยบายให้หน่วยงานไปปฏิบัติต้องมั่นใจว่าหน่วยงานนั้นมีศักยภาพเพียงพอในการนำนโยบายไปปฏิบัติในประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย

นอกจากสมมติ คำร่างสัญญาจะสรุปความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ดังที่กล่าวมาแล้วยังได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ซึ่งผู้วิจัยจะได้กล่าวต่อไป

### ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายส่วนใหญ่จะต้องอาศัยองค์การ หน่วยงาน หรือบุคคลในระดับต่างๆ ในการทำหน้าที่ดำเนินนโยบายเพื่อให้ให้นโยบายนั้นสามารถบรรลุเป้าหมาย บทบาทขององค์การและผู้ที่เกี่ยวข้องมีผลต่อการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ องค์การและผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ฝ่าย ดังต่อไปนี้(วรเดช จันทรศร, 2548: 43)

#### 1. ฝ่ายการเมือง

ครอบคลุมถึงรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้ที่มีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตในการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการ และที่สำคัญทั้งสองสถาบันนี้เป็นสถาบันที่ริเริ่มกำหนดหรือเสนอนโยบาย จัดสรรงบประมาณ หรือรับข้อร้องเรียน ข้อเรียกร้องจากกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมืองหรือประชาชน เพื่อมาแปลงเป็นนโยบายและเกิดการนำไปปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาโดยปกติแล้วทั้งสองสถาบันดังกล่าวมักไม่ให้ความสนใจหรือเข้าไปมีส่วนในการกำหนดรายละเอียดของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่จะเข้าไปพิจารณาเลือกหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ฝ่ายการเมืองอาจเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในการพิจารณาปรับปรุงนโยบาย ซึ่งอาจเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อม

#### 2. หน่วยงานต่างๆของรัฐในระบบราชการ

หน่วยงานต่างๆของรัฐในระบบราชการถือได้ว่าเป็นองค์การที่สำคัญที่สุดทั้งในกระบวนการของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยในการกำหนดนโยบายนั้นหน่วยงานของรัฐมีบทบาทเป็นผู้กำหนดนโยบาย เพราะหน่วยงานของรัฐเป็นทั้งผู้เก็บรวบรวมข้อมูล

วิเคราะห์ และป้อนข้อมูลให้กับฝ่ายการเมือง ในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น หน่วยงานภาครัฐ ถือเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความสำคัญยิ่งอีกด้วย

### 3. ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้ปฏิบัติงานมีส่วนเกี่ยวข้องและส่งผลอย่างมาก ต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องของข้าราชการต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจแบ่งออกเป็นหลายระดับ เช่น ในฐานะผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ผู้บริหารโครงการ และผู้ให้บริการตามโครงการ บุคคลเหล่านี้ต่างมีแรงจูงใจ เป้าหมาย และ ค่านิยมที่แตกต่างกัน ส่งผลให้มีพฤติกรรมที่แตกต่างกันออกไป โดยผู้บริหารระดับสูงนั้นจะมีหน้าที่ เป็นฝ่ายสนับสนุน ผู้บริหารโครงการจะเป็นผู้แปลงการสนับสนุนหรือเจตนารมณ์ของผู้บริหาร และ นำไปให้ผู้ให้บริการระดับล่างนำไปปฏิบัติ โดยในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นข้าราชการหรือผู้ ให้บริการระดับล่างจะเป็นผู้ที่มีอิทธิพลมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวเพราะ บุคคลเหล่านี้มี อิสระในการใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจนโยบายออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติด้วยตนเอง หากนโยบายขาดความชัดเจนก็จะเกิดปัญหาในการปฏิบัติตามมา

### 4. ผู้ได้รับผลจากนโยบาย

ผู้ได้รับผลจากนโยบายได้แก่ ผู้รับบริการ ผู้ได้รับประโยชน์ หรือผู้ที่เสียประโยชน์ ใน กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นผู้รับบริการจะเป็นผู้ที่ติดต่อกับข้าราชการระดับล่าง โดยตรง หากบุคคลดังกล่าวขาดการรวมตัวกันเป็นกลุ่มแล้วบทบาทที่จะมีอิทธิพลในกระบวนการ ของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีค่อนข้างน้อย และยากที่จะได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมือง หรือหน่วยงานราชการ

### ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นอกจากการกล่าว ถึงความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2546: 431-446)ยังกล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ แหล่งที่มาของ

นโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนนโยบาย ความซับซ้อนในการบริหาร สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติงาน และการจัดสรรทรัพยากร โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.แหล่งที่มาของนโยบาย(source of policy) โดยทั่วไปนโยบายอาจมีที่มาหรือผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย จนกระทั่งปรากฏเป็นนโยบายในหลายลักษณะ เพื่อนำไปปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ โดยนโยบายนั้นมีที่มาจากหลายช่องทาง ได้แก่ การแถลงการณ์หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร เนื้อหารายละเอียดในกฎหมาย ความร่วมมือระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการประกาศใช้กฎหมายที่ถือว่าเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลนั้น การริเริ่มของข้าราชการระดับสูงในการก่อรูปนโยบายและพัฒนาทางเลือกนโยบาย และการพิจารณาวิจัยของศาล การให้ความสำคัญกับแหล่งที่มาของนโยบายว่าเป็นปัจจัยกำหนด (Determinant Factors) ที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มก่อรูปนโยบายและการกำหนดนโยบายมีความหลากหลายทั้งในด้านอำนาจ และหน้าที่ ซึ่งมีผลต่อความสามารถในการกำหนด คัดเลือกและบริหารนโยบายด้วย อีกทั้งแหล่งที่มาต่างๆของนโยบายอาจจะมีความขัดแย้งและไม่ส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติดำเนินไปด้วยดี จนกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ

2.ความชัดเจนของนโยบาย(Clarity of Policy) เป็นรากฐานสำคัญของความมุ่งหมายของนโยบายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ หากไม่มีความชัดเจนในวัตถุประสงค์แล้วจะทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่ทราบแน่ชัดว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายคืออะไร จึงต้องใช้วิจารณญาณของตนเองและนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผิดทาง และนำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวได้ว่าความชัดเจนวัตถุประสงค์เป็นปัจจัยแรกที่น่าไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่หากมาตรการในการปฏิบัติไม่ชัดเจนนั้นหน่วยงานผู้รับผิดชอบอาจต้องใช้ดุลพินิจของตนในการปฏิบัติจึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้เช่นกัน

3.การสนับสนุนนโยบาย(Support for Policy) เมื่อกำหนดนโยบายเรียบร้อยแล้วนโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างไร หรือจะได้รับการนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่ สิ่งเหล่านี้ขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนนโยบายจากผู้ปฏิบัติและผู้ที่ได้รับผลจากการปฏิบัติ หรืออาจพิจารณาในแง่ของการเมืองในการ

นำนโยบายไปปฏิบัติได้ว่ามีกลุ่มใดบ้างที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งกลุ่มภายในรัฐบาล และกลุ่มภายนอกรัฐบาลซึ่งจะเป็นกลุ่มที่สนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายและจัดสรรงบประมาณ

4. ความซับซ้อนในการบริหารงาน (Complexity of Administration) การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์กร ดังนั้น ผู้บริหารควรพิจารณาการบริหารนโยบายทั้งในมิติในแนวราบ และแนวดิ่งควบคู่กันไป และจะเห็นว่ายิ่งมีจำนวนหน่วยงานหรือองค์กรเข้ามาเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากก็จะทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย อีกทั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ั้นผู้กำหนดนโยบายและผู้มีอำนาจและผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบายต้องพยายามหลีกเลี่ยงการใช้องค์การที่มีความซับซ้อนสูง หรือมีสายการบังคับบัญชายาวเกินไป และมีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากเกินไปเพราะลักษณะต่างๆดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของนโยบาย และการใช้ดุลพินิจของผู้ปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การมอบหมายให้หน่วยงานที่เป็นเอกภาพและไม่มีความซับซ้อนในการบริหารงานมาก และเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการนำนโยบายปฏิบัติให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

5. สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ (Incentives for implementor) สิ่งจูงใจเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องการทำงานและเป็นปัจจัยที่กระตุ้นทำให้ผู้ปฏิบัติมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้ประสบความสำเร็จ ลักษณะของการจูงใจผู้ปฏิบัติอาจทำได้หลายกรณี อาทิเช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง อีกทั้งยังต้องมีการลงโทษ อาทิเช่น การระงับการขึ้นเงินเดือน การงดรางวัลประจำปี การที่ผู้บังคับบัญชาเข้าใจคุณค่าของจิตใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อสิ่งจูงใจ และสามารถจัดสรรสิ่งจูงใจให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ปฏิบัติแล้วจะเป็นการส่งเสริมขวัญและกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติมีพลังและศักยภาพที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6. การจัดสรรทรัพยากร (Resource allocation) แผนงานหรือโครงการต้องมีปัจจัยด้านทรัพยากรเป็นสิ่งสนับสนุน ซึ่งทรัพยากรในที่นี้หมายถึงรวมถึงเงินทุน เวลา และบุคลากรตลอดจนเทคโนโลยีและอุปกรณ์ที่จำเป็นต่างๆ แต่ในความเป็นจริงนั้นมักพบว่าทรัพยากรไม่เพียงพอต่อ

ความต้องการเพราะด้วยเหตุที่ว่าทรัพยากรนั้นมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้นการจัดสรรทรัพยากรจึงเป็นสิ่งที่สำคัญเพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ข้อจำกัดด้านทรัพยากรนี้มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก ข้อจำกัดด้านจำนวนเงินและเวลาที่จะต้องจัดสรรสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติและต้องมีการกระจายทรัพยากรดังกล่าวอย่างเหมาะสมด้วย

### ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษาผลงานทางวิชาการเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของศุภชัย ยาวะประภาส พบว่า ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีด้วยกันหลายประการซึ่งประกอบไปด้วย ลักษณะของนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเป็นไปได้ทางการเมือง ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี ความพอเพียงของทรัพยากร ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และกลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงาน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2552: 101-118)

1. ลักษณะของนโยบาย ลักษณะบางประการของนโยบายจะมีส่วนในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้นๆ ดังกล่าวได้แก่

ประเภทของนโยบาย ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายนั้น บางส่วนจะขึ้นอยู่กับประเภทของนโยบาย ตัวแปรต่างๆที่มีส่วนในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายจะแตกต่างกันออกไปตามประเภทของนโยบายนั้นๆ

ผลประโยชน์สัมพัทธ์ของนโยบาย ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายจะขึ้นอยู่กับความแพร่หลายของการรับรู้ว่านโยบายนั้นให้ประโยชน์มากกว่านโยบายอื่นที่มีอยู่เล็กน้อยเพียงใด

ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ ประสบการณ์ที่ผ่านมาและความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพนั้นขึ้นอยู่กับขีดขั้น

ของความสอดคล้องระหว่างนโยบายนั้นๆกับค่านิยมที่มีอยู่ ประสบการณ์ที่ผ่านมา และความ  
ต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้นเป็นสำคัญ

ความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติ นโยบายสามารถที่จะนำมาทดลองปฏิบัติในลักษณะ  
ของโครงการทดลองก่อนได้จะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถทำเป็น  
โครงการได้

ความเห็นผลได้ของนโยบาย นโยบายที่สามารถส่งผลได้อย่างชัดเจนมีโอกาสที่จะประสบ  
ความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่ไม่ชี้ให้เห็นถึงผลที่ชัดเจน

คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ การควบคุมประเมินผลนโยบายอย่างสม่ำเสมอเป็นสิ่ง  
ที่จำเป็น คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของนโยบาย  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่พยายามเสนอการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆและนโยบายที่ทำเป็นกิจวัตร

2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย การมีตัวชี้ที่จะแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็น  
องค์ประกอบหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายนั้น โดยลักษณะของวัตถุประสงค์ที่มีผลต่อ  
ความสำเร็จของนโยบายมีดังต่อไปนี้

ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ เมื่อวัตถุประสงค์มีความชัดเจนแล้วโอกาสที่จะนำไปสู่การ  
ตีความผิดอันเป็นสาเหตุของความล้มเหลวนั้นจะไม่เกิดขึ้น ผู้กำหนดนโยบายนั้นต้องเป็นผู้ที่ให้  
ความกระจ่างกับวัตถุประสงค์ด้วย

ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ต้องมีความสอดคล้องเป็นอันหนึ่ง  
อันเดียวกัน

ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ที่ดีต้องมีความง่ายแก่ผู้นำนโยบายไป  
ปฏิบัติโดยก่อนที่จะนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องรู้ว่ามียุทธศาสตร์ออกมาแล้ว รู้ว่านโยบายนั้นๆมี  
วัตถุประสงค์เช่นไร เพื่อตีความและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเกิดประสิทธิผล

ดัชนีชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับว่านโยบายนั้นได้แสดงให้เห็นว่าอะไรคือดัชนีชี้วัดนโยบายที่ใช้วัดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายนั้น เพื่อเป็นตัวชี้วัดนโยบายว่ามีความสำเร็จหรือล้มเหลว

ความเที่ยงตรงของข่าวสารที่มีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าคำสั่ง ข่าวสาร หรือข้อมูล ต่างๆที่ผู้กำหนดนโยบายมีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความชัดเจน และมีความสอดคล้องกับนโยบายก็จะทำให้นโยบายประสบผลสำเร็จ

3.ความเป็นไปได้ทางการเมือง ความสำคัญของสิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่เกี่ยวกับการปฏิบัติให้เป็นที่ไปตามนโยบายอาจจะก่อให้เกิดปัญหาบางประการที่ไม่ควรละมองข้ามไป โดยตัวแปรที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ทางการเมือง มีดังต่อไปนี้

การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน ความสำเร็จของนโยบายจะขึ้นอยู่กับระดับของการสนับสนุนหรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อนโยบาย แต่หากนโยบายที่มีการเจรจาตกลงกันระหว่างเอกชนและรัฐบาลมีอยู่มากเกินไปมักจะประสบปัญหาเมื่อมีการนำมาปฏิบัติ

การสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นโยบายที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลสำคัญในวงการรัฐบาลและรัฐสภาจะมีโอกาสอย่างมากที่จะถูกโจมตีจากหลายฝ่ายเมื่อเสนอเข้ามาในกระบวนการนิติบัญญัติและนโยบายนั้นมักจะถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ผิดจากจุดมุ่งหมายเดิม จนบางครั้งไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายเดิมที่วางไว้ได้

ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล นโยบายที่กลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล เห็นว่าจะส่งผลกระทบในทางลบต่อกลุ่มของตน จะประสบปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มจะใช้อิทธิพลทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจเพื่อยับยั้งการปฏิบัติให้เป็นที่ไปตามนโยบายดังกล่าว

การสนับสนุนจากชนชั้นนำ ในประเทศที่กำลังพัฒนานั้นนโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนำแล้ว โอกาสที่จะนำไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จมีน้อยมาก

การสนับสนุนจากสื่อมวลชน การสนับสนุนจากสื่อมวลชนตลอดจนประชาชนโดยทั่วไปจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนหรือประชาชนหรือประชาชนโดยทั่วไปมักจะไม่ประสบความสำเร็จ

การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าชอบหรือไม่ชอบนโยบาย กล่าวคือ นโยบายจะต้องสนองตอบความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้มากที่สุด

4. ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมักจะทำให้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมาก และการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งมักจะส่งผลอย่างสำคัญต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายต่างๆ เพราะฉะนั้น ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยีจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก ลักษณะต่างๆ ต่อไปนี้จึงเป็นลักษณะที่ควรให้ความสนใจ

การร่างนโยบาย นโยบายที่มีลักษณะไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อนและมีผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการไม่มากนักจะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่มีโครงสร้างสลับซับซ้อน มีผู้คนหรือหน่วยงานมาเกี่ยวข้องมากเกินไป

ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ต้องการให้ผู้ปฏิบัติเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากที่เคยทำอยู่จนเคยชินจะมีโอกาสประสบปัญหาในการนำไปปฏิบัติ เนื่องจากมีความขัดแย้งกับสิ่งที่เคยทำเป็นประจำ

ทฤษฎีที่เชื่อถือได้ เพรสแมนและวิลดาฟกี(1979, อ้างใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2552: 110) กล่าวว่า ทฤษฎีที่เชื่อถือได้เปรียบเสมือนแผนที่ที่ดี กรอบการมองปัญหาที่ถูกต้องมีความสำคัญมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

ลักษณะของเทคโนโลยี เทคโนโลยีที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้นั้นต้องเป็นเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. ความเพียงพอของทรัพยากร นโยบายที่จะประสบความสำเร็จนั้นต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งด้านการเงินและกำลังคนอย่างเต็มที่ โดยปัจจัยทางด้านทรัพยากรที่สำคัญได้แก่

การสนับสนุนทางการเงิน การสนับสนุนทางการเงินต้องมีเพียงพอ การขาดแคลนทางการเงินมักจะเป็นข้ออ้างที่นำมาใช้เสมอเมื่อการปฏิบัติตามนโยบายมีปัญหา

กำลังและคุณภาพของบุคลากร จำนวนบุคลากรที่จะนำเอานโยบายไปปฏิบัตินั้นมักมีน้อยกว่าจำนวนที่ต้องการ สำหรับการปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ อีกทั้งยังประสบปัญหาด้านคุณภาพของบุคลากร ควรจัดให้มีบุคลากรที่มีความสามารถเฉพาะด้านมากยิ่งขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยทางการบริการ ปัจจัยทางการบริการต้องมีความเพียงพอเช่นเดียวกับปัจจัยด้านอื่น ที่จะมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายที่ควรให้ความสนใจมีดังต่อไปนี้

-ประเภทของหน่วยงาน นโยบายที่ประสบความสำเร็จมักเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้วและสนับสนุนนโยบายนั้น อีกทั้งยังต้องเป็นหน่วยงานที่มีกำลังคนและทรัพยากรอื่นๆพร้อมอยู่แล้ว

-โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา การติดต่อสื่อสารละการบังคับบัญชา เป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานขนาดเล็กมีลำดับการบังคับบัญชาน้อยจำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามากมีโอกาสประสบความสำเร็จสูง

-ความสามารถของผู้นำ เลวิน(1980,อ้างใน ศุภชัย ยวาระประภาส, 2552: 114)

วิเคราะห์โครงการที่ประสบความสำเร็จ 10 โครงการ พบว่า ภาวะผู้นำที่เข้มแข็งซึ่งมีความสามารถในการระดมการสนับสนุนจากแหล่งต่างๆกับความสามารถในการสังเคราะห์เพื่อสร้างสิ่งใหม่ๆขึ้นมา เป็นองค์ประกอบรวมของทั้ง 10 โครงการ

-ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย แวนมิเตอร์และแวนฮอร์น(1975, อ้างใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2552: 114) กล่าวว่าความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยงาน เป็นสิ่งที่สำคัญ ยิ่งมีความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการมากเท่าไรโอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จยิ่งมีมากเท่านั้น

-ลำดับขั้นของการสื่อสารแบบเปิด แวนมิเตอร์และแวนฮอร์น(1975, อ้างใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2552: 114) กล่าวว่า การสื่อสารแบบเปิดซึ่งรวมถึงการเปิดโอกาสให้มีการพูดคุยกับบุคคลภายนอก การเปิดโอกาสให้มีการสร้างสายใยแห่งความสัมพันธ์ทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน และอื่นๆมีส่วนสำคัญในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

7.ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายหลายเรื่องจัดอยู่ในจำพวกไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับนโยบายเหล่านี้อาจนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ไม่บิดพลิ้ว ซึ่งจะตรงข้ามกับนโยบายที่ขัดกับความรู้สึกพื้นฐาน หรือผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติ นโยบายประเภทนี้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะปฏิบัติอย่างไม่เต็มใจและอาจบิดเบือนให้เป็นที่ตนเองต้องการ ลักษณะทางทัศนคติต่อไปนี้อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายได้

-ทัศนคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ แวนมิเตอร์และแวนฮอร์น(1975, อ้างใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2552: 115) กล่าวว่าการที่ผู้ปฏิบัติจะนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดั่งนั้น ขึ้นอยู่กับทัศนคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีความเห็นตรงกับวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือมีความรู้สึกผูกพัน

-ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ วูลดริจซ์(1982, อ้างใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2552: 115) กล่าวว่า นโยบายที่มีผลทำให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวทางเดิมที่ปฏิบัติมาเป็นเวลานานมักจะประสบความล้มเหลว ส่วนนโยบายที่ไม่กระทบต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติมักประสบความสำเร็จ

-ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ วูลดริจซ์(1982) กล่าวว่า หากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับนโยบายแล้วจะนำไปสู่การเพิกเฉยละเลยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติในส่วนที่ไม่ขัดกับตัวเอง ซึ่งในที่สุดแล้วจะทำให้นโยบายล้มเหลว

-ผลกระทบที่มีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติ การมอบหมายนโยบายให้กับผู้ที่มีความเห็นหรือผลประโยชน์ไม่ตรงกับนโยบายจะเป็นการเพิ่มความยากในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมักจะพยายามที่จะหลีกเลี่ยงหรือดเว้นไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ขัดกับผลประโยชน์ของตน ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายควรหามาตรการในการควบคุมผู้นำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

8. ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะสำคัญต่อไปนี้จะนำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

-จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไวลแมน(1981, อ้างใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2552: 116) กล่าวว่า ยิ่งจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติให้เป็นที่ไปตามนโยบายมีมากขึ้นเท่าใด ปัญหาเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานเหล่านั้นก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น และยิ่งปัญหาเรื่องการประสานงานมีมากเท่าใด โอกาสที่นโยบายจะล้มเหลวก็มีมากขึ้นเท่านั้น

-จำนวนจุดตัดสินใจ ชาร์บาร์ทีเยร์ และแมชมาเนียน (1981, อ้างใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2552: 117) กล่าวว่า จำนวนจุดตัดสินใจของนโยบายต่างๆจะมีมากน้อยต่างกัน ยิ่งจำนวนจุดตัดสินใจมีมากเท่าใด ความล่าช้าในการปฏิบัติให้เป็นที่ไปตามนโยบายก็มีมากขึ้น

-ความสัมพันธ์ดั้งเดิม ความสัมพันธ์อย่างร่วมมือกันอย่างดีที่มีมาตั้งแต่อดีตจะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปด้วยดี ในทางตรงกันข้ามหากเกิดความขัดแย้งขึ้นก็จะพาไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

-การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบนมีผลอย่างมากต่อการปฏิบัติให้เป็นที่ไปตามนโยบาย ชาร์บาร์ทีเยร์ และแมชมาเนียน ซึ่งให้เห็นว่า ถึงแม้จะมีจุดตัดสินใจไม่มาก มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาน้อย นโยบายก็อาจจะประสบกับปัญหาได้ หากถูกแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนมากเกินไป

### การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นอกจากврเดข จันทรศร จะทำการศึกษาคึกษาผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ยังได้ศึกษาถึงการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดผลสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งความสำเร็จหรือความล้มเหลวนั้นเป็นการวัดระดับของความสามารถและประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นสามารถวัดจากผลรวมของมิติต่างๆ 3 มิติ ได้แก่ (врเดข จันทรศร,2548: 105-109)

#### มิติที่ 1

การวัดผลของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นต้องมีการวัดทั้งกระบวนการ โดยเริ่มจากจุดเริ่มต้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติจนถึงจุดสิ้นสุด โดยในการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งกระบวนการจะต้องพิจารณาถึงผลที่ได้จากนโยบาย 3 ประการ คือ

1.ผลผลิต สามารถวัดได้โดยการใช่เกณฑ์ด้านปริมาณ เวลา ค่าใช้จ่าย คุณภาพ และความพึงพอใจ

2.ผลลัพธ์ คือ ผลที่เกิดต่อจากผลผลิต สามารถวัดได้โดยการพิจารณาถึงประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายได้รับจากนโยบาย

3.ผลลัพธ์บั้นปลาย กล่าวคือ ผลผลิตและผลลัพธ์โดยรวมส่งผลให้เกิดผลต่อการพัฒนาประเทศ

#### มิติที่ 2

ความสำเร็จของนโยบายต้องเป็นความสำเร็จอย่างแท้จริงซึ่งสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไข 4 ประการ คือ

พ 4D  
908  
T6  
สจ17  
๒๕๖



สำนักงานกฤษฎีกา

1.6829995

๒ - ก.ย. ๒๕๕๘

1.นโยบายต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบายอื่น เช่น นโยบายสร้างเขื่อนที่อาจประสบความสำเร็จทั้งด้านผลผลิตที่สมบูรณ์ ก่อให้เกิดความสำเร็จตามผลลัพท์ที่สมบูรณ์ ก่อให้เกิดผลลัพท์สุดท้ายคือความเจริญของภาคอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจโดยรวมของชาติดีขึ้น แต่อาจก่อให้เกิดผลเสียคือ ทำลายทรัพยากรป่าไม้ ชัดแย้งกับนโยบายด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทำให้นโยบายสร้างเขื่อนส่งผลกระทบต่อไม่พึงปรารถนา

2.นโยบายต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาความเชื่อถือของผลนโยบาย กล่าวคือ นโยบายในบางครั้งมีการประเมินโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายเอง เป็นการประเมินระบบปิด ทำให้มีปัญหารื่องความน่าเชื่อถือ ลักษณะนี้จึงเป็นสภาพปัญหาพื้นฐานของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระบบราชการไทย ทำให้ส่งสัญญาณผิดๆไปยังกระบวนการจัดสรรงบประมาณของรัฐอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาประเทศ

3.นโยบายที่สำเร็จจะต้องไม่มีปัญหาเรื่องมาตรการของนโยบายที่นำไปปฏิบัติ บางนโยบายอาจจะสำเร็จแต่อาจมีลักษณะที่ทุ่มทรัพยากรไปมาก หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติมุ่งเน้นใช้แนวทางของกฎระเบียบเป็นมาตรการหลักมากเกินไป ทำให้สูญเสียเวลา ทรัพยากรและบุคลากรมาก กล่าวคือ สิ่งที่เสียไปนั้นไปคุ้มกับการปฏิบัติ

4.การนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จจะต้องไม่มีปัญหาทางด้านมนุษยธรรมหรือศีลธรรม

### มิติที่ 3

นโยบายที่ดีและจะประสบความสำเร็จได้นั้นจะต้องมีผลของนโยบายที่ก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศ การวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในมิตินี้ ไม่สามารถทำได้โดยตรง แต่จะสามารถพิจารณาได้จากความสมบูรณ์ของปัจจัยทางการบริหารต่างๆ ว่าเอื้อต่อการทำให้ผลรวมของนโยบายแต่ละนโยบายนำไปสู่ความสำเร็จโดยรวมของประเทศได้แค่ไหน เพียงใด

จากที่กล่าวถึงแนวความคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติที่กล่าวมาทั้ง ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสำคัญของ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการวัดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยจะนำแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้นมาวิเคราะห์เพื่ออภิปรายผลการวิจัยในบทที่ 5

## 2.สถานการณ์ข้าวโลกและข้าวไทย

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงสถานการณ์การผลิตและการค้าข้าวของโลกและของไทยที่แสดงให้เห็นถึงอุปสงค์และอุปทานของความต้องการซื้อขายข้าวซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ การส่งออกข้าวไทยไปยังตลาดโลกซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

### สถานการณ์การผลิตและการค้าข้าวของโลกและของไทย

#### การผลิตข้าวของโลก

ข้าวเป็นพืชอาหารที่สำคัญของคนไทยและคนในเอเชีย จากพื้นที่ในการเก็บเกี่ยวของโลก ในปี 2554 มีประมาณ 981.315 ล้านไร่ ในจำนวนนี้เป็นพื้นที่ในการเก็บเกี่ยวในทวีปเอเชียร้อยละ 90 โดยมีอินเดียเป็นแหล่งเพาะปลูกข้าวอันดับหนึ่งของโลก รองลงมาได้แก่จีนและอินโดนีเซีย พื้นที่เก็บเกี่ยวข้าวของทั้งสามประเทศนั้นรวมกันคิดเป็นร้อยละ 53.88 ของพื้นที่เก็บเกี่ยวข้าวของโลก ทั้งนี้พื้นที่เก็บเกี่ยวข้าวเพิ่มขึ้นอย่างช้าๆจากปี 2545 โดยเพิ่มจาก 942.54 ล้านไร่เป็น 981.31 ล้านไร่ ในปี 2554 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.11 ของช่วงเวลาดังกล่าว (เฉลี่ยร้อยละ 0.41 ต่อปี) สำหรับในช่วงระหว่างปี 2553 และ 2554 พื้นที่เก็บเกี่ยวได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.63

ในด้านการผลิตข้าวของโลกมีปริมาณผลผลิตในปี 2554 โดยรวม 453.22 ล้านตันข้าวสาร ซึ่งได้เพิ่มขึ้นจาก 399.09 ล้านตันข้าวสารในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 13.56 ในสองช่วงเวลาดังกล่าว(หรือเฉลี่ยร้อยละ 1.36 ต่อปี) จะเห็นว่าการเพิ่มขึ้นของผลผลิตข้าวโลกในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีมากกว่าการเพิ่มขึ้นของพื้นที่เก็บเกี่ยว ได้สะท้อนถึงประสิทธิภาพการผลิตของโลกที่มีความก้าวหน้าเพิ่มสูงขึ้นหากเปรียบเทียบปริมาณผลผลิตข้าวในปี 2554 เทียบกับปี 2553 พบว่าผลผลิตข้าวได้เพิ่มขึ้นไปพร้อมๆกับการปรับตัวของพื้นที่เพาะปลูกที่เพิ่มขึ้น ปริมาณผลผลิตข้าวในปี 2554 ได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 2.38 จากปี 2553 และในปี 2554 จีนเป็นประเทศที่ผลิตข้าวรายใหญ่ของโลก และรองลงมาได้แก่ อินเดีย และอินโดนีเซีย ตามลำดับ(สมพร อิศวิลานนท์, 2555: 2)

### สถานการณ์สต็อกข้าวของโลก

สต็อกข้าวโลกเป็นส่วนหนึ่งของอุปทานข้าวโลกและเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการสร้างเสถียรภาพของระดับราคาข้าวในตลาดการค้าข้าวสารโลก ปริมาณสต็อกข้าวโลกที่มีมากและมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในขณะนี้จะมีผลกดดันต่อแนวโน้มการลดลงของราคาข้าวในตลาดการค้าข้าวของโลก สต็อกข้าวได้แก่ปริมาณอุปทานข้าวของแต่ละประเทศที่ได้เก็บรักษาไว้และยังไม่ได้จำหน่ายออกไปหรือยังไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ ในปี 2554 มีปริมาณสต็อกข้าวของโลกโดยรวมประมาณ 97.79 ล้านตันข้าวสาร โดยได้เพิ่มขึ้นจากปี 2553 จำนวน 3.61 ล้านตันข้าวสารหรือร้อยละ 3.83 อย่างไรก็ตาม ปริมาณสต็อกข้าวของโลกที่มีจำนวน 133.62 ล้านตันในปี 2545 ได้ถดถอยลดลงต่ำสุด 74.89 ล้านตัน ในปี 2551 จนทำให้เกิดวิกฤตข้าวแพงในปีดังกล่าวและเมื่อสถานการณ์วิกฤตข้าวแพงได้ผ่อนคลายลงในช่วงกลางปี ได้ส่งผลให้ประเทศเอเชียที่มีประชากรจำนวนมาก เช่นประเทศจีน อินเดีย และอินโดนีเซีย ได้มีการสำรองข้าวในสต็อกเพิ่มขึ้น ทำให้ปริมาณสต็อกข้าวโลกปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีจำนวนรวม 97.7 ล้านตันในปี 2554 ประเทศที่มีปริมาณสต็อกข้าวสูงสุด 3 ลำดับแรกได้แก่ จีน (42.57 ล้านตันข้าวสาร) รองลงมาได้แก่ อินเดีย (23.50 ล้านตันข้าวสาร) และอินโดนีเซีย (สมพร อิศวิลานนท์และปรุพท์ สันติธรรมรักษ์, 2555: 4)

### สถานการณ์การค้าข้าวของโลก

กระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกาประมาณการว่าปริมาณการค้าข้าวของโลกในปี 2554 มีจำนวน 35 ล้านตันข้าวสาร สูงกว่าในปี 2553 ซึ่งมีจำนวน 31.78 ล้านตัน ตลาดการค้าข้าวของโลกจัดเป็นตลาดที่มีปริมาณการซื้อขายเป็นจำนวนไม่มาก (thin market) หากเทียบกับปริมาณการผลิต ในจำนวนประเทศผู้ส่งออกข้าวที่สำคัญของโลก ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ที่สุดของโลกมานานกว่าทศวรรษที่ผ่านมา แม้ในบางช่วงเวลาตลาดส่งออกข้าวของไทยจะลดลงบ้าง แต่ไทยก็ยังครองตำแหน่งผู้ส่งออกข้าวอันดับหนึ่งอย่างต่อเนื่องมา การส่งออกข้าวของไทยตลอด 10 ปีที่ผ่านมา มีแนวโน้มสูงขึ้นจาก 6.37 ล้านตันข้าวสาร ในปี พ.ศ. 2541 มาเป็น 10.14 ล้านตันข้าวสาร ในปี พ.ศ. 2547 และได้ลดลงมาบ้างในปี 2552 และ 2553 สำหรับการส่งออกข้าวในปี 2554 ประเทศไทยส่งออกข้าวได้มากถึง 10.50 ล้านตัน แต่ในปี 2555 สถานการณ์

การค้าข้าวของโลก จะมีปริมาณ 35.4 ล้านตัน โดยประเทศอินเดียจะมีการส่งออกมากเป็นอันดับ 1 อยู่ที่ประมาณ 8 ล้านตัน ตามมาด้วยประเทศเวียดนามอยู่ที่ประมาณ 7 ล้านตัน และประเทศไทย ขยับมาอยู่อันดับที่ 3 อยู่ที่ประมาณ 6.5 ล้านตัน ในภาพรวมการส่งออกข้าวไทยในครั้งปีแรกนั้นมีการส่งออกข้าว ลดลงร้อยละ 45 อีกทั้งราคาส่งออกข้าวเพิ่มขึ้น ร้อยละ 19 เมื่อเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปี พ.ศ. 2554 (สมพร อิศวิลานนท์และปรุพีห์ สันติธรรมรักษ์, 2555: 5)

### การผลิตข้าวของไทย

#### สถานการณ์การผลิตข้าวรวม ข้าวนาปีและข้าวนาปรัง

ในฤดูนาปี ปีการผลิต 2554/55 พื้นที่ปลูกข้าวในภาคกลางและภาคเหนือตอนล่าง ได้ลดลงมาอยู่ที่ 78.66 ล้านไร่ หรือลดลงจากปีการผลิต 2553/54 ร้อยละ 2.37 อันเนื่องจากภาวะน้ำท่วมในบริเวณกว้าง โดยพื้นที่เพาะปลูกข้าวที่ลดลงมากได้แก่พื้นที่ปลูกข้าวนาปี ลดลงจาก 64.57 ล้านไร่มาเป็น 61.85 ล้านไร่หรือลดลงร้อยละ 4.22 ส่วนพื้นที่ข้าวนาปรัง กลับมีจำนวนเพิ่มขึ้นเพาะภายหลังสถานการณ์น้ำท่วมได้บรรเทาลงและกลับคืนเข้าสู่ภาวะปกติทำให้เกษตรกรมีแหล่งน้ำพอเพียงสำหรับการเพาะปลูกข้าวอีกทั้งเกษตรกรได้รับแรงจูงใจจากนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลมีผลทำให้พื้นที่เพาะปลูกได้ขยายตัวออกไปจากเดิม ทั้งนี้ได้มีการประมาณการว่าในฤดูนาปรังปีการผลิต 25556 จะมีพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.04 หรือเพิ่มจาก 16.10 ล้านไร่ในปี 2554 มาเป็น 16.91 ล้านไร่ในปี 2555

ในด้านผลผลิตข้าวนาปีมีจำนวนลดลงจาก 25.44 ล้านตันในปีการผลิต 2553/54 มาเป็น 20.38 ล้านตันในปีการผลิต 2554/55 หรือลดลงร้อยละ 19.96 ทั้งนี้ ผลผลิตของภาคเหนือและภาคกลางของข้าวนาปีได้ลดลงมากถึงร้อยละ 35.49 และ 24.99 หากเทียบกับผลผลิตในภูมิภาคนั้นๆ ในปีก่อนหน้านั้น ส่วนผลผลิตข้าวนาปรังได้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 10.14 ล้านตันในปีการผลิต 2553/54 มาเป็น 11.26 ล้านตันในปีการผลิต 2554/55 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.04 ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นมากในฤดูนาปรัง นอกจากจะเป็นผลจากการขยายเนื้อที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นแล้วยังเป็นผลจากความอุดมสมบูรณ์ของธาตุอาหารที่น้ำพัดพามา เมื่อรวมผลผลิตข้าวนาปีและข้าวนาปรังเข้าด้วยกัน ผลผลิตข้าวนาปรังที่ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นจากเดิมจึงไปชดเชยผลผลิตข้าวนาปีที่ลดลงเนื่องจากภัยน้ำ

ท่วมและทำให้ผลผลิตข้าวรวมในปีการผลิต 2554/55 ลดลงเพียงร้อยละ 11.12 หรือลดลงจาก 35.58 ล้านตันในปีการผลิต 2553/54 มาเป็น 31.63 ล้านตันในปีการผลิต 2554/55(สมพร อิศวิลานนท์และปรุพพ์ สันติธรรมรักษ์, 2555: 8)

### ความสัมพันธ์ของราคาข้าวในตลาดระดับต่างๆของไทย

ในช่วงจากปี 2553-2554 ราคาข้าวในปี 2554 ได้ปรับตัวสูงขึ้นจากปี 2553 ทั้งในตลาดระดับไร่นา ตลาดขายส่งกรุงเทพฯและตลาดส่งออก ราคาข้าวเปลือก 5% เฉลี่ยที่เกษตรกรขายได้ในปี 2554 ได้ปรับตัวเป็น 9,146 บาทต่อตัน เพิ่มจาก 8,444 บาทต่อตันในปี 2553 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.62 ในตลาดขายส่งข้าวสารกรุงเทพฯ ราคาข้าวสาร 5% ได้มีการปรับตัวราคาเฉลี่ยจาก 14,190 บาทต่อตัน ในปี 2553 มาเป็น 15,522 บาทต่อตันในปี 2554 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.39 สำหรับระดับราคาในตลาดส่งออกข้าวสาร 5% ราคาข้าว FOB 5% ได้ปรับตัวจาก 15,747 บาทต่อตันในปี 2553 มาเป็น 16,673 บาทต่อตันในปี 2554 หรือปรับเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.88 การปรับตัวของราคาข้าวเปลือกในครึ่งปีหลังของปี 2554 น่าจะเป็นผลจากนโยบายการแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐภายใต้โครงการรับจำนำโดยรัฐบาลได้ประกันการรับซื้อในราคา 15,000 บาทต่อตัน สำหรับข้าวเปลือกเจ้าความชื้น 15% ซึ่งเป็นระดับราคาที่สูงกว่าราคาตลาดอย่างมากและสูงกว่าระดับราคาเป้าหมายที่โครงการประกันรายได้กำหนดไว้ที่ 10,000 บาทต่อตันในช่วงก่อนหน้านั้น

สถานการณ์ด้านราคาข้าวในตลาดส่งออกของไทย แม้ว่าประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ต่อเนื่องมานับทศวรรษที่ผ่านมา แต่ราคาข้าวส่งออกของไทยกำลังจะแข่งขันไม่ได้กับประเทศคู่แข่งรายอื่นๆในตลาดส่งออกดังจะเห็นได้ว่าราคาข้าว 5% ส่งออกของไทยมีระดับราคาที่สูงกว่า long grain 4% ของสหรัฐอเมริกา และมีระดับที่สูงกว่าราคาข้าว 5% ส่งออกของเวียดนาม นอกจากนี้การยกระดับราคาข้าวเปลือกภายในประเทศของรัฐตาม นโยบายรับจำนำข้าวเปลือก ยังจะมีผลทำให้ต้นทุนการส่งออกข้าวไทยปรับตัวสูงขึ้นนับตั้งแต่วันที่ 4 ของปี 2554 เป็นต้นมา และคาดว่าจะส่งผลต่อการลดการส่งออกของไทยในปี 2555 ตามมา นอกจากนี้ระดับราคาส่งออกข้าวขาว 25% ของไทยหากเทียบกับราคาข้าวส่งออกประเภทเดียวกันของอินเดีย เวียดนาม ปากีสถาน และอาร์เจนตินา พบว่าราคาข้าวดังกล่าวของไทยอยู่ในระดับที่สูงกว่าคู่แข่งรายอื่นๆอย่างมาก(สมพร อิศวิลานนท์และปรุพพ์ สันติธรรมรักษ์, 2555: 11)

จากสถานการณ์ข้าวของโลกและข้าวของไทยนั้นผู้วิจัยจะนำมาวิเคราะห์  
ผลการวิจัยในบทที่ 5 เช่นเดียวกับแนวคิการนำนโยบายไปปฏิบัติ

### 3.นโยบายรับจำนำข้าว

ในส่วนนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษานโยบายรับจำนำข้าวของไทย โดยเริ่มศึกษาตั้งแต่  
วิวัฒนาการของนโยบายรับจำนำข้าวไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันและได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับ  
นโยบายรับจำนำข้าวในภาคการผลิต2554/2555 เพื่อให้ทราบถึงนโยบายรับจำนำข้าวและ  
หลักเกณฑ์ในปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### วิวัฒนาการนโยบายรับจำนำข้าวไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมที่ผูกพันกันพืชเศรษฐกิจประเภท ข้าว มาเป็นระยะ  
เวลายาวนาน ข้าวเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญ นโยบายด้านการเกษตรที่สนับสนุนและส่งเสริมในด้าน  
ต่างๆของสินค้าประเภทข้าวจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ นโยบายรับจำนำข้าวเป็นอีกนโยบายด้านการเกษตร  
ที่สำคัญที่มีมาอย่างยาวนานโดยนโยบายดังกล่าวมีความเป็นมาดังนี้

นับจากปี พ.ศ.2525 เป็นต้นมา รัฐได้ปรับรูปแบบของนโยบายข้าวที่อยู่ในรูปของโครงการ  
พยุงราคาข้าวมาเป็นโครงการรับจำนำข้าวเปลือกแทน โดยได้มอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตร  
และสหกรณ์(ธ.ก.ส.)รับจำนำข้าวเปลือกจากชาวนาในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อเป็นการจูงใจให้ชาวนา  
ชะลอการขายข้าวในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยวเพื่อลดอุปทานข้าวที่ออกสู่ตลาด โครงการรับจำนำข้าวใน  
ระยะเริ่มแรกเป็นโครงการขนาดเล็ก โดยเปิดโอกาสให้เกษตรกรที่ต้องการใช้เงินในต้นฤดูเก็บเกี่ยว  
ได้นำข้าวมาจำนำไว้และลดอุปทานข้าวที่จะเข้าสู่ตลาดในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวจำนวนมากได้ชะลอตัว  
ลง เป็นการแก้ไขปัญหาราคาข้าวตกต่ำในช่วงฤดูเก็บเกี่ยว โดยโครงการในช่วงแรกนั้นเกษตรกร  
สามารถนำข้าวเก็บไว้ในช่วงของตัวเองได้เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการขนส่งและค่าฝาก  
คลังสินค้าขององค์การคลังสินค้า(ค.อ.ส.)และธ.ก.ส.จะจ่ายค่าเช่ายุ้งฉางให้กับเกษตรกร แต่ใน  
ระยะเริ่มแรกของโครงการรับจำนำข้าวยังไม่ได้รับความสนใจจากเกษตรกรเท่าที่ควร(สมพร อิศวิ  
ลานนท์, 2554)

ต่อมาในปี พ.ศ.2534 รัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนงานนโยบายข้าวจากคณะกรรมการนโยบายและมาตรการข้าว(กนข.) มาเป็นคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร(คชก.) ได้มีการจัดตั้ง "กองทุนรวมเอการเกษตร" ขึ้นเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรทั้งระบบครอบคลุมสินค้าเกษตรทุกชนิด โครงการต่างๆที่เกี่ยวกับการแทรกแซงระดับราคาข้าวจึงอยู่ภายใต้การสนับสนุนจากกองทุนดังกล่าว รวมถึงโครงการรับจำนำข้าวเปลือกด้วยเช่นกัน ธ.ก.ส.จึงได้รับเงินชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้จากกองทุนดังกล่าวแทนกองทุนสงเคราะห์การเกษตรและได้เปลี่ยนจำนวนเงินกู้ที่เกษตรกรจะได้รับจากร้อยละ 80 เป็นไม่เกินร้อยละ 90 โดยเกษตรกรผู้มียุ่งฉางเองจะนำข้าวที่จำนำไปเก็บไว้ในยุ่งฉางของเกษตรกรเองโดยจะมีธ.ก.ส.เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง แต่หากเกษตรกรไม่มียุ่งฉางแล้วสามารถนำข้าวไปฝากไว้กับยุ่งฉางขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร(อตก.)หรือของโรงสีที่อตก.เช่าไว้และนำไปประทวนสินค้าที่อตก.ออกให้ไปจำนำกับธกส.(สมพร อิศวิลานนท์, 2554)

นับจากปี พ.ศ.2543 เป็นต้นมา โครงการรับจำนำข้าวได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือกไปสู่การแทรกแซงกลไกตลาดข้าวในรูปแบบของโครงการประกันราคา โดยรัฐบาลได้เพิ่มราคาของการรับจำนำให้สูงกว่าระดับตลาดพร้อมกับการเพิ่มปริมาณข้าวในการรับจำนำ และได้มีมาตรการการตั้งโรงสีเอกชนเข้ามาเป็นกลไกที่สำคัญในกระบวนการรับจำนำข้าวเพิ่มเติมจากการใช้กลไกของธ.ก.ส. โดยได้มีการเปลี่ยนให้เกษตรกรนำข้าวมาจำนำกับโรงสีโดยให้โรงสีมีอตก.และอคส.เป็นผู้ออกใบประทวนสินค้าและให้เกษตรกรนำใบประทวนมาขึ้นเงินกับธ.ก.ส. ตามราคาปีประกาศรับจำนำ

ในปี พ.ศ.2547 - 2548 เป็นช่วงรัฐบาลของพรรคไทยรักไทยได้มีการขยายขนาดของโครงการรับจำนำข้าวอย่างมากโดยมีเป้าหมายของการรับจำนำถึง 9 ล้านตัน พร้อมกับการขยายราคาจำนำให้สูงกว่าระดับตลาด การปรับราคาจำนำดังกล่าวทำให้ปริมาณข้าวเปลือกที่เข้าสู่โครงการรับจำนำมีสูงชันจาก 2.7 ล้านตันในปีการผลิต2546/2547 เป็น 9.4 และ 9.5 ล้านตันในปีการผลิต 2547/2548 และ ปีการผลิต2548/2549 ตามลำดับ และในปีการผลิต 2549/2550 ในสมัยรัฐบาลที่มี พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ปริมาณรับจำนำข้าวได้ปรับลดลงมา มีการปรับเปลี่ยนนโยบายรับจำนำข้าวโดยปรับราคาให้ใกล้เคียงกับตลาด(สมพร อิศวิลานนท์,

2554) มาจนถึงปีการผลิต2551/2552ในสมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งในปี พ.ศ.2554จนถึงปัจจุบัน ภายใต้การนำของพรรคเพื่อไทยโดยมี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการนำนโยบายรับจำนำข้าวกลับมาใช้อีกครั้ง โดยมีกลไกและรูปแบบการดำเนินโครงการที่ใกล้เคียงกับรูปแบบในสมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทย หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นนโยบายฉบับเดิมเลยก็ว่าได้

## การปฏิบัติงานข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต2554/2555

### วัตถุประสงค์ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

โครงการรับจำนำข้าวมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำนโยบายด้วยกัน 4 ข้อ(เลขานุการ อนุกรรมการข้าวแห่งชาติ(กชช.), 2555: 5) ซึ่งประกอบด้วย

1. เพื่อยกระดับรายได้ และชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ดีขึ้น
2. เพื่อสร้างความแข็งแกร่ง ความมีเสถียรภาพ และการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยการขยายตัวของการบริโภคภายใน เพราะเมื่อเกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นจะมีการจับจ่ายใช้สอยมากขึ้นมีเงินหมุนเวียนในประเทศมากขึ้น
3. เพื่อดึงอุปทานข้าวเข้ามาอยู่ในการควบคุม ทำให้สามารถสร้างเสถียรภาพของราคาข้าวได้
4. เพื่อยกระดับราคาข้าวไทยให้สูงขึ้นทั้งระบบ เนื่องจากข้าวไทยเป็นที่นิยมและเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศ จึงควรขายข้าวได้ราคาสูงกว่าข้าวจากประเทศผู้ส่งออกรายอื่น

### ขั้นตอนการรับจำนำข้าว

ในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวได้มีการร่วมมือกันของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอน ซึ่งสามารถแบ่งขั้นตอนการรับจำนำข้าวและหน่วยงานผู้รับผิดชอบได้ ดังนี้(กชช., 2555:

6)

1. การออกหนังสือรับรองเกษตรกร

เกษตรกรที่จะนำข้าวเปลือกมาจำหน่ายต้องติดต่อกับเจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอในพื้นที่ที่เกษตรกรมีพื้นที่ปลูก และผ่านการทำประชาคม เพื่อตรวจสอบว่าข้อมูลที่เกษตรกรแจ้งในการขึ้นทะเบียนเป็นความจริง หากมีผู้คัดค้าน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะแต่งตั้งคณะทำงานไปตรวจสอบข้อเท็จจริง และเมื่อผ่านขั้นตอนการประชาคมแล้วเกษตรกรอำเภอจะออกหนังสือรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าวให้เกษตรกร

## 2.การจำหน่ายข้าว ณ จุดรับจำหน่าย

เกษตรกรนำข้าวเปลือกที่เก็บเกี่ยว พร้อมกับหนังสือรับรองเกษตรกรและหนังสือแสดงการเป็นลูกค้า ธ.ก.ส. ไปจำหน่ายที่จุดรับจำหน่ายด้วยตนเอง เพื่อคำนวณปริมาณข้าวที่เกษตรกรนำมาจำหน่ายโดยคิดจากน้ำหนักข้าวหักลดน้ำหนักความชื้น สิ่งเจือปนที่ตรวจวัดได้ และคำนวณเป็นเงินค่าข้าวเปลือกที่เกษตรกรจะได้รับและออกใบประทวนให้กับเกษตรกรภายใน 3 วันทำการ รับผิดชอบโดย อ.ค.ส. หรือ อ.ต.ก.

## 3.เกษตรกรต้องนำใบประทวนที่ได้รับไปติดต่อกับธ.ก.ส.

เกษตรกรต้องนำใบประทวนที่ได้รับไปติดต่อกับธ.ก.ส. สาขาที่เกษตรกรเป็นลูกค้าและทำสัญญากู้เงินโดยจำหน่ายใบประทวนเป็นประกัน และธ.ก.ส. ต้องจ่ายเงินให้กับเกษตรกรภายใน 3 วันทำการนับตั้งแต่วันที่ทำสัญญา

## 4.การแปรสภาพข้าวเก็บโกดังกลาง

โรงสีต้องแปรสภาพข้าวตามคำสั่งของ อคส. หรือ อ.ต.ก. และส่งมอบข้าวที่มีคุณภาพได้มาตรฐานกระทรวงพาณิชย์เข้าโกดังกลางตามเวลาที่กำหนด

## 5.การรับมอบข้าวและการเก็บรักษาการระบาย

โดยบริษัทตรวจสอบคุณภาพข้าวต้องรับผิดชอบต่อคุณภาพข้าวให้ได้มาตรฐานตามที่กำหนด

## 6.การกำกับดูแล

มีการกำกับดูแลติดตามตรวจสอบทั้งระบบตลอดโครงการทุกขั้นตอนเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

#### ✧ ประโยชน์จากโครงการรับจำนำข้าว

โครงการรับจำนำข้าวเป็นหนึ่งในโครงการเร่งด่วนที่รัฐบาลให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาและช่วยเหลือเกษตรกร โดยนโยบายรับจำนำข้าวมีประโยชน์หลักๆ ดังนี้(กชช., 2555: 11-14)

##### 1. ช่วยเหลือเกษตรกรให้มีรายได้เพิ่มสูงขึ้น

เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการมีรายได้เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากเกษตรกรสามารถขายข้าวเปลือกในราคาที่สูงกว่าราคาที่ตลาดกำหนด ในขณะที่เกษตรกรที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการก็ยังสามารถขายข้าวเปลือกได้ในราคาที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากพ่อค้า ผู้ส่งออกต้องเข้ามาแข่งขันรับซื้อในราคาใกล้เคียงกับราคารับจำนำที่กำหนด

##### 2. ยกระดับราคาข้าวให้สูงขึ้นทั้งระบบ

โดยราคาข้าวเปลือกหอมมะลิก่อนมีการรับจำนำมีราคาตันละ 14,169 บาท หลังจากมีโครงการรับจำนำราคาเพิ่มเป็นตันละ 15,333 บาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.2 ส่วนราคาข้าวเปลือกเจ้าก่อนมีการรับจำนำราคาเพิ่มเป็นตันละ 10,401 บาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.2

##### 3. ราคาส่งออกข้าวไทยปรับตัวสูงขึ้น

ด้วยคุณภาพมาตรฐานและเอกลักษณ์พิเศษที่แตกต่างของข้าวไทย ส่งผลให้ราคาข้าวไทยเพิ่มสูงขึ้นและเป็นที่ยอมรับของตลาดต่างประเทศอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดระดับบน ซึ่งเป็นกลุ่มผู้บริโภคที่มีศักยภาพและกำลังซื้อสูง

##### 4. นโยบายรับจำนำข้าวมีประโยชน์ต่อเศรษฐกิจโดยรวม

นอกจากเกษตรกรจะได้รับประโยชน์โดยตรงจากรายได้ที่เพิ่มขึ้นยังส่งผลต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ กล่าวคือ เมื่อเกษตรกรมีรายได้เพิ่มมากขึ้น จะก่อให้เกิดการใช้จ่ายสินค้าและ



ผลิต 2554/2555 และต้องมี หนังสือรับรองเกษตรกรของกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งผ่านการทำ  
 ประชาคม และเกษตรกรลงชื่อรับรองตัวเอง พร้อมทั้งเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตร และปลัด  
 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายลงชื่อรับรองด้วย(กรมการค้าภายใน, 2554 :1-  
 5)

#### ระยะเวลาดำเนินการรับจำนำ

ระยะเวลาดำเนินการรับจำนำ 7 ตุลาคม 2554 – 29 กุมภาพันธ์ 2555 ( ภาคใต้ 1  
 กุมภาพันธ์ – 31 กรกฎาคม 2555 ) ระยะเวลาไถ่ถอน 4 เดือน นับถัดจากเดือนที่รับจำนำ  
 ระยะเวลาโครงการ 7 ตุลาคม 2554 – 30 กันยายน 2555(กรมการค้าภายใน, 2554 :1-5)

#### วิธีการรับจำนำ

ให้รับจำนำชาวเปลือกเจ้า ชาวเปลือกหอมจังหวัด และชาวเปลือกปทุมธานี เฉพาะใบ  
 ประทวน เท่านั้น โดยให้ อ.ค.ส. และ อ.ต.ก.รับสมัครโรงสี / ตลาดกลางเข้าร่วมโครงการเป็นจุดรับ  
 ฝากชาวเปลือกและจ่ายใบประทวนให้เกษตรกรที่นำชาวเปลือกมาจำนำ เพื่อให้เกษตรกรนาใบ  
 ประทวนไปจำนำ กับ ธ.ก.ส. และ ธ.ก.ส.ต้องจ่ายเงินให้เกษตรกร ภายใน 3วันทำการ โดยให้โรงสีที่  
 รับฝากชาวเปลือกไว้ดำเนินการสีแปรสภาพชาวเปลือก เป็นข้าวสารส่งมอบเข้าโกดังกลาง ตาม  
 หลักเกณฑ์ และมติของคณะอนุกรรมการ กำกับดูแล การรับจำนำข้าว สำหรับตลาดกลางที่เข้าร่วม  
 โครงการฯ ให้เก็บรักษาชาวเปลือกไว้ในโกดังที่ อ.ค.ส./อ.ต.ก. กำหนดเป็นโกดังกลาง ในกรณีการรับ  
 จำนำชาวเปลือกหอมมะลิและชาวเปลือกเหนียว ให้รับจำนำใบประทวนเท่านั้นแต่อาจพิจารณาให้  
 มีการรับจำนำยุ่งฉาง เฉพาะในพื้นที่ที่มียุ่งฉางเก็บรักษาและมีการดูแลได้มาตรฐาน โดยในอดีตไม่  
 เคยมีปัญหาสร้างความเสียหายให้ภาครัฐเท่านั้น ตามหลักเกณฑ์และมติของคณะอนุกรรมการ  
 กำกับดูแลการรับจำนำข้าว(กรมการค้าภายใน, 2554 :1-5)

#### หลักเกณฑ์การรับจำนำ

1. เกษตรกรผู้มีสิทธิจำนำ จะต้องมียุ้งฉางรับรองเกษตรกรจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และ  
 เป็นลูกค้าธ.ก.ส.

2. การจำหน่ายข้ามเขตของเกษตรกร เกษตรกรจะสามารถจำหน่ายข้าวเปลือกได้ในพื้นที่จังหวัดของตนเท่านั้น ยกเว้นพื้นที่ตำบลติดต่อกัน กรณีจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนจะจำหน่ายข้ามเขตเกินกว่าระดับตำบล ให้คณะกรรมการติดตามกำกับดูแลการรับจำหน่ายระดับจังหวัดพิจารณาอนุมัติ และแจ้งฝ่ายเลขานุการ กษช. ทราบต่อไป
3. การจำหน่ายข้ามเขตของโรงสีและตลาดกลาง ห้ามโรงสี / ตลาดกลางรับจำหน่ายข้ามเขตและเปิดจุดรับจำหน่ายนอกพื้นที่ ยกเว้นกรณีจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกร หรือกรณีที่มีบางจังหวัดมีโรงสีหรือตลาดกลางเข้าร่วมโครงการรับจำหน่ายน้อย ไม่เพียงพอให้บริการเกษตรกร ให้คณะกรรมการระดับจังหวัดเปิดจุดรับจำหน่ายนอกพื้นที่ได้ในจังหวัดเดียวกัน ทั้งนี้ กรณีที่ไม่สามารถจัดหาโรงสีหรือตลาดกลางภายในพื้นที่จังหวัดเดียวกันได้ ให้แจ้ง อคส ./อ.ต.ก. และฝ่ายเลขานุการ กษช. เพื่อจัดหาโรงสีนอกพื้นที่จังหวัด โดยมีหลักการว่าให้จัดหาโรงสีภายในภาคเดียวกันก่อนเป็นลำดับแรก หากไม่สามารถจัดหาได้ให้จัดหาโรงสีจากภาคอื่นเป็นลำดับต่อไป โดยให้นาเสนอคณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำหน่ายข้าวพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการ และเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รองประธาน กษช. เพื่อทราบต่อไป
4. การเข้าร่วมโครงการของโรงสีและตลาดกลางโรงสี ตลาดกลางที่จะเข้าร่วมโครงการต้องได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการระดับจังหวัด และแจ้ง อคส ./อ.ต.ก. พิจารณาอนุมัติแล้วให้ อคส . และ อ.ต.ก. แจ้งให้ฝ่ายเลขานุการ กษช. ทราบในทันที (ยกเว้นในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครให้ อคส ./ อ.ต.ก. พิจารณาคัดเลือกและอนุมัติโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ) โรงสีที่เข้าร่วมโครงการจะรับจำหน่ายข้าวเปลือกจากเกษตรกรได้ไม่เกิน 30 เท่าของกำลังการผลิต การวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน เห็นชอบให้โรงสี / ตลาดกลางจะต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกันร้อยละ 50-80 ของมูลค่าข้าวที่เข้าร่วมโครงการเพื่อป้องกันความเสียหายของรัฐบาล โดยมอบหมายให้คณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำหน่ายข้าวเป็นผู้พิจารณาอัตราการค้ำประกันที่เหมาะสมต่อไป

ทั้งนี้ กรณีรับจำหน่ายข้ามเขตจะต้องวางค้ำประกัน ร้อยละ 100 โดยมอบหมายให้คณะกรรมการกำกับดูแลการรับจำหน่ายข้าวเป็นผู้พิจารณา ความเหมาะสม อีกทั้งโรงสีหรือตลาดกลางที่เข้าร่วมโครงการจะต้องเก็บรักษาข้าวเปลือกที่รับจำหน่ายไว้ในโกดังของโรงสีที่เข้าร่วม

โครงการและดูแลรักษาพร้อมทั้งรับผิดชอบคุณภาพข้าวเปลือกดังกล่าวเช่นเดียวกับผู้ประกอบการดูแลรักษาคุณภาพสินค้าในทางการค้าปกติของตนเอง โดยตลาดกลางจะได้รับค่าฝากเก็บและค่ารักษาคุณภาพข้าวเปลือกที่จำหน่าย ต้นละ 55 บาท / เดือน ส่วนโรงสีจะได้รับค่าฝากเก็บ และค่ารักษาคุณภาพข้าวเปลือกที่จำหน่าย ต้นละ 55 บาท / เดือน เมื่อจัดเก็บข้าวเปลือกไว้เกิน 90 วัน โดยให้อคส./อ.ต.ก. หักลดน้ำหนักข้าวเปลือกหรือข้าวสารเมื่อมีการส่งมอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/2555 ค่าใช้จ่ายการดำเนินการตามโครงการของหน่วยปฏิบัติหลัก ได้แก่ อ.ก.ส. อคส. อ.ต.ก. กรมส่งเสริมการเกษตร และกรมการค้าภายใน ในฐานะฝ่ายเลขานุการ กชช.รวมทั้งสิ้น 435,547.647 ล้านบาทแยกเป็น วงเงินหมุนเวียนที่ใช้ในการรับจำหน่าย จำนวน 410,000.000 ล้านบาท และวงเงินจ่ายขาด จำนวน 25,547.647 ล้านบาท (กรมการค้าภายใน, 2554 :1-5)

#### 4.วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

วิบูลย์ หงสยาภรณ์(2546) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพระบบรับจำหน่ายข้าวของเกษตรกรเขตจังหวัดพิษณุโลก ผลการวิจัยพบว่าทัศนคติโดยภาพรวมของโรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำหน่ายข้าวอยู่ในระดับดีมาก หน่วยงานภาครัฐและเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการมีทัศนคติในระดับปานกลาง และพบปัญหาในเรื่อง ขั้นตอนการตรวจสอบคุณภาพข้าว การตีราคาข้าวของโรงสี ปัญหาเรื่องกำหนดช่วงเวลาในการรับจำหน่าย และประเด็นปัญหาในด้านการขึ้นทะเบียนเกษตรกร

ธัญญา รุ่งชาญชัย(2554) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกในจังหวัดกำแพงเพชร ผลการวิจัยพบว่า ผลการวิจัย พบว่า สภาพการดำเนินงานโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง พบปัญหาการดำเนินงานทั้งโดยภาพรวมและพิจารณาเป็นรายด้านอยู่ในระดับมาก แนวทางพัฒนาการดำเนินงานโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกในจังหวัดกำแพงเพชร ด้านนโยบายและวัตถุประสงค์ ควรมีการกำหนดราคาในการรับจำหน่ายข้าวเปลือก ควรกำหนดราคาในการรับจำหน่ายข้าวเปลือกให้เหมาะสมตามชนิดและคุณภาพข้าว ด้านคุณสมบัติของผู้ฝากข้าวเปลือก รัฐบาลควรจัดทำบัตรประจำตัวเกษตรกร โดยบันทึก

ข้อมูลด้านการเกษตรไว้ในบัตรประจำตัวเกษตรกร เพื่อให้แทนเอกสารในการจำหน่ายที่มีมาก ด้านหลักเกณฑ์การดำเนินงาน หน่วยงานกลางควรจัดอบรม ผู้ประกอบการโรงสีก่อนเริ่มโครงการให้เข้าใจวัตถุประสงค์และบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับผู้ปฏิบัติงาน หลักเกณฑ์การปฏิบัติงานที่ถูกต้องก่อนเปิดรับจำหน่ายข้าวเปลือกจากเกษตรกร ด้านขั้นตอนและวิธีปฏิบัติงาน ควรกำกับให้หน่วยงานรับฝากตรวจสอบคุณภาพข้าวเปลือกอย่างจริงจัง ทั้งชนิด ความชื้น และคุณภาพข้าวเปลือก การหักลดความชื้นและสิ่งเจือปน เพื่อให้ได้ชนิด น้ำหนักข้าว และคุณภาพข้าวเปลือกของเกษตรกรที่แท้จริง ควรมีการวางแผน เตรียมความพร้อมและกำหนดบทบาท หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานก่อนเริ่มโครงการ และการกำกับดูแลในแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน และการศึกษาความเป็นไปได้ตามแนวทางพัฒนาการดำเนินงานโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกในจังหวัดกำแพงเพชร พบว่า ระดับความเป็นไปได้ของแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานทั้งในภาพรวมและพิจารณาเป็นรายด้านอยู่ในระดับมากทุกด้าน

เบญจรงค์ พุทธธัญลี(2543) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์มาตรการโครงการรับจำหน่ายข้าวของประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า มาตรการโครงการรับจำหน่ายข้าวของประเทศไทยมีทั้งประสบความสำเร็จและไม่สำเร็จ ในส่วนของความสำเร็จของโครงการนั้นถือเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรในรูปแบบของอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้กับเกษตรกรในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวที่มีอุปทานผลผลิตออกสู่ตลาดมาก และในส่วนของความไม่สำเร็จนั้นพบว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในโครงการรับจำหน่ายของปีการผลิตต่างๆ เช่น จำนวนเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ ปริมาณสินเชื่อที่ใช้รับจำหน่าย ฯลฯ ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย

### กรอบแนวคิด

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดของดร.วรเดช จันทรศร ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้ทำการแบ่งปัญหาหลักออกเป็น 5 ด้าน คือ ด้านสมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านการควบคุม ด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น และ ด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือ

บุคคลสำคัญ เป็นแนวคิดที่มุ่งศึกษาปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้ (วรเดช จันทรศร, 2551: 98)

### 1. ด้านสมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้นำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะสามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของนโยบายได้มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ปัญหาด้านสมรรถนะขององค์กรจะมีมากน้อยเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยอีกหลายประการอันได้แก่ ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านเงินทุน ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนปัจจัยด้านวิชาการหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในนโยบายนั้นๆ

### 2. ด้านการควบคุม

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม ซึ่งหมายถึง ความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติงานนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ปัญหาด้านการควบคุมจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ เช่น ความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเปลี่ยนแปลงนโยบายว่าสามารถแปลงนโยบายออกมาเป็นแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับความต้องการของนโยบายเพียงใด กิจกรรมของนโยบายมีวัตถุประสงค์ชัดเจนเพียงใด

### 3. ด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

การนำนโยบายจะไม่สามารถสำเร็จได้หากสมาชิกในองค์กรไม่ร่วมมือกันปฏิบัติตามแนวทางของนโยบาย กล่าวคือ ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากขึ้นถ้าสมาชิกในองค์กรไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบาย

### 4. ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเกิดจากเรื่องอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ เช่น การติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุม

นโยบายดังกล่าว ความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติต้องแสวงหาความร่วมมือ หรือทำความตกลงกับหน่วยงานอื่น ความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานจะสามารถทำงานร่วมกันได้ เป็นต้น ปัญหาและอุปสรรค ที่สำคัญในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติที่เกิด จากการขาดการประสานงาน ขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน หรือองค์การภาคเอกชน ในประเทศไทยนั้นเป็นประเด็นปัญหาการบูรณาการในการปฏิบัติ เพราะหน่วยราชการมักจะห่วงแผนภารกิจ ตีกรอบไม่ ยากให้หน่วยงานอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจของตนเอง ในบางครั้งจะพบว่าหน่วยงานงานที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติต้องจัดทำภารกิจด้วยตนเอง จนแล้วเสร็จ ไม่ยอมฟังพ าคำ คัย เครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ ข้ามหน่วยงาน ทั้งที่มีเป้าประสงค์เพื่อสร้างความผาสุกให้กับ ประชาชนเช่นเดียวกัน

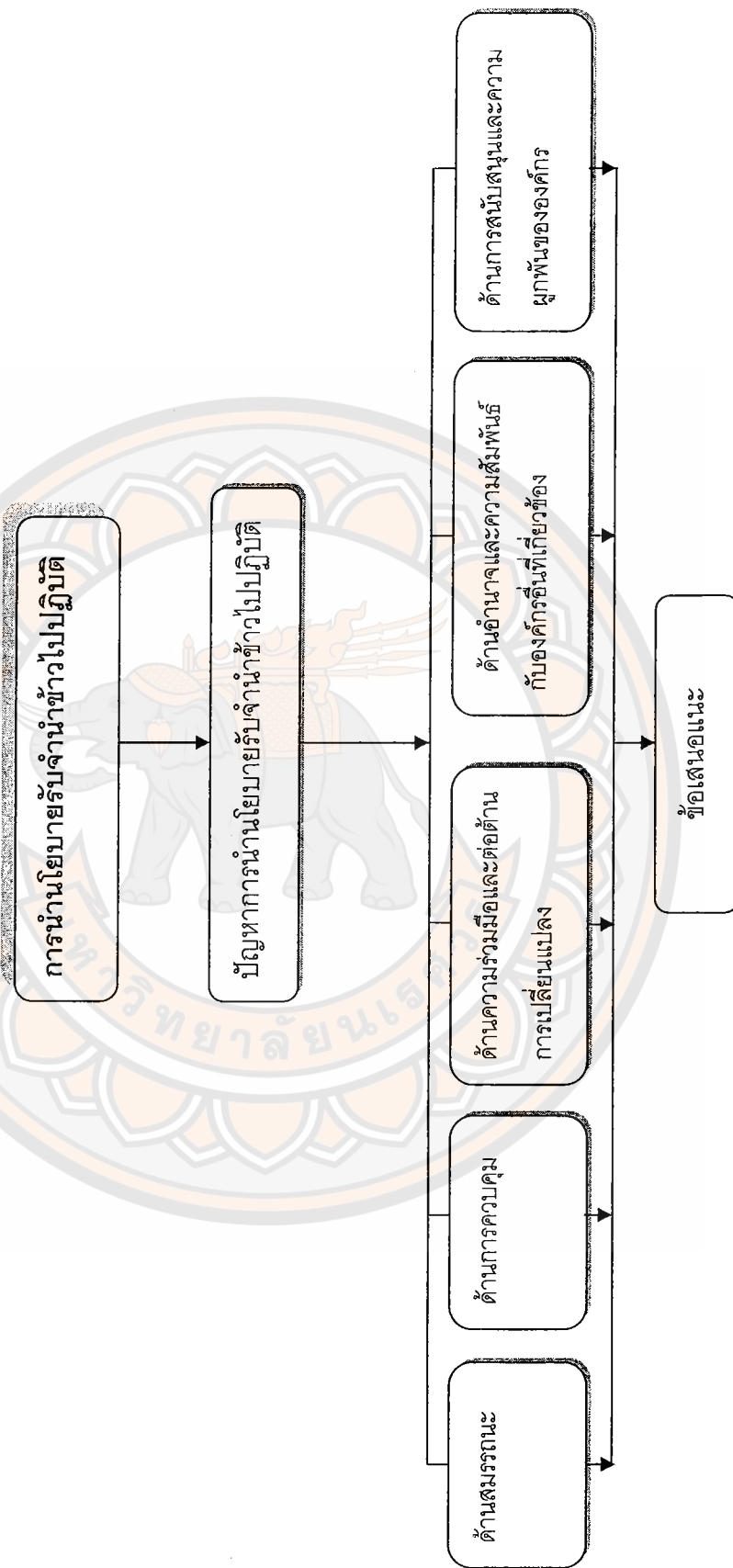
#### 5. ด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ

ปัญหาทางด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลที่สำคัญเป็นปัญหาหลัก อีกด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาดังกล่าวอาจลุกลามส่งผลไปถึงความล้มเหลวของ นโยบายนั้นโดยตรงก็ได้ ถ้าองค์กรหรือบุคคลสำคัญ ซึ่งได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูงตลอดจนสื่อมวลชน เป็นอาทิ ไม่ให้ความสนับสนุนทั้งในแง่ของทาง การเมือง เงินทุนงบประมาณ ตลอดจนสร้างอุปสรรคในแง่ของการต่อต้าน เตะถ่วงหรือคัดค้าน นโยบายนั้น ๆ

จากเนื้อหาของปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติข้างต้นผู้วิจัยได้สรุปกรอบแนวคิด ดังนี้

(ดูภาพ2)

ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย



### บทที่ 3

#### วิธีการดำเนินวิจัย

การศึกษาในการศึกษาวิจัยเรื่อง "การศึกษาปัญหาในการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์" ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยให้การสัมภาษณ์เป็นวิธีหลักในการเก็บรวบรวมข้อมูลในรูปแบบที่เป็นแบบสอบถามปลายเปิด(Open Form) พร้อมการศึกษาจากเอกสารวิชาการและเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าเป็นลำดับโดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา
2. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล
3. การเก็บรวบรวมข้อมูล
4. การวิเคราะห์ข้อมูล

#### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร(Population) ที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และเกษตรกรผู้เข้าร่วมนโยบายรับจํานำข้าว โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

##### กลุ่มที่ 1 องค์กรภาครัฐ

เจ้าหน้าที่ของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจํานำข้าวเปลือกนาปีใน ปีการผลิต 2554-2555 ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ มีการเก็บข้อมูลโดยเลือกแบบเจาะจงในองค์กรภาครัฐหลักที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายรับจํานำข้าวทั้งที่ดำรงตำแหน่งคณะอนุกรรมการข้าวแห่งชาติระดับจังหวัดและทำหน้าที่หลักในการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติ(ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ในภาคผนวก ข) จำนวน 5 หน่วยงาน และเก็บข้อมูลหน่วยงานละ 1 ตัวอย่าง เป็นจำนวน 5 ตัวอย่าง ได้แก่

1. สำนักงานเกษตรจังหวัดอุตรดิตถ์และสำนักงานเกษตรอำเภอพิชัย ทั้งสององค์กรมีหน้าที่หลักในการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการเข้าร่วมนโยบายรับจำนำข้าวของเกษตรกร

2. สำนักงานการค้าภายในจังหวัดอุตรดิตถ์ ดำรงตำแหน่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวระดับจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบนโยบายโดยตรง ดูแลความเรียบร้อย และติดตามผลการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ

3. สำนักงานสหกรณ์จังหวัดอุตรดิตถ์ ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการร่วมในคณะกรรมการนโยบายข้าวระดับจังหวัด และทำหน้าที่ในการจัดหาจตุรบรรรมข้าวนอกเขตพื้นที่ที่ไม่มีโรงสี

4. สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดอุตรดิตถ์ ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการร่วมในคณะกรรมการนโยบายข้าวระดับจังหวัด และทำหน้าที่เป็นฝ่ายสนับสนุนในการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าว

#### กลุ่มที่2 องค์กรภาคเอกชน

องค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554-2555 โดยมีการเก็บข้อมูล จำนวน 3 หน่วยงาน และเก็บข้อมูลหน่วยงานละ 1 ตัวอย่าง เป็นจำนวน 3 ตัวอย่าง ได้แก่

1. สหกรณ์ผู้ใช้น้ำสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าบ้านบึง จำกัด ตำบลท่ามะเฟือง อำเภอพิชัย เป็นจตุรบรรรมข้าวนอกเขตพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จในการรวบรวมข้าว เกษตรกรส่วนมากนิยมใช้บริการจตุรบรรรมข้าวแห่งนี้รวมถึงเกษตรกรในตำบลพญาแมนด้วย

2. โรงสี ต.ประเสริฐอุตรดิตถ์ บริษัทจำกัด เป็นองค์กรภาคเอกชนที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวและได้เปิดจตุรบรรรมข้าวที่สหกรณ์ผู้ใช้น้ำสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าบ้านบึง จำกัด ตำบลท่ามะเฟือง อำเภอพิชัย

3. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์สาขาอำเภอพิชัย ทำหน้าที่รับจำนำข้าวให้กับเกษตรกรและจ่ายเงินค่าจำนำข้าวให้กับเกษตรกร

### กลุ่มที่ 3 เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการรับจำนำสินค้าเกษตร

เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการรับจำนำสินค้าเกษตรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ จำนวน 2 คน โดยใช้การเลือกแบบเฉพาะเจาะจง โดยเกษตรกรผู้ให้สัมภาษณ์นั้นเป็นเกษตรกรในอำเภอพิชัยที่เป็นตัวแทนเกษตรกรในการสังเกตการณ์การรับจำนำข้าวประจำจุดรวบรวมข้าวจากตัวแทนเกษตรกรทั้งหมด 3 คน

#### 2. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาครั้งนี้ใช้แบบสอบถามปลายเปิด(Open Form)โดยการสัมภาษณ์ ซึ่งผู้ศึกษาได้สร้างขึ้นตามวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดที่กำหนดขึ้น ดังนี้

1. การสร้างแบบสัมภาษณ์โดยศึกษาแนวคิด เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ข้อเสนอแนะจากอาจารย์ที่ปรึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา
2. สร้างแบบสัมภาษณ์ตามกรอบแนวคิดการศึกษา โดยพิจารณาถึงแนวคิดให้ครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์ของงานวิจัย
3. นำแบบสัมภาษณ์ไปปรึกษาอาจารย์ที่ปรึกษา นำแบบสัมภาษณ์ที่ถูกต้องตรวจสอบแล้วมาแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้สมบูรณ์ตามคำแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ
4. นำแบบสัมภาษณ์ที่ได้แก้ไขปรับปรุงแล้วไปเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ต่อไป

แบบสอบถามที่ใช้เป็นเครื่องมือในการศึกษาในครั้งนี้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

#### กลุ่มที่1 หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน

ตอนที่ 1 สัมภาษณ์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับ ตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัดและระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง

ตอนที่ 2 สัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหาในด้านสมรรถนะ ด้านการควบคุม ด้านความร่วมมือ และต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง และด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตอนที่ 3 สัมภาษณ์ความต้องการในการแก้ไขปัญหา และข้อเสนอแนะอื่นๆ

กลุ่มที่ 2 เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการรับจำนำสินค้าเกษตร

ตอนที่ 1 สัมภาษณ์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 2 สัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหาในด้านสมรรถนะ ด้านความร่วมมือและต่อต้านการเปลี่ยนแปลง และด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง

ตอนที่ 3 สัมภาษณ์ความต้องการในการแก้ไขปัญหา และข้อเสนอแนะอื่นๆ

จากกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวสามารถสรุปเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ทำการสัมภาษณ์และประเด็นในการสัมภาษณ์ได้ดังตารางดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์	กลุ่มเป้าหมาย	คำถาม	สิ่งที่คาดว่าจะได้รับ	หมายเหตุ
เพื่อศึกษาปัญหาในการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์	องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน	ด้านสมรรถนะ -ท่านมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายรับจำนำข้าวอย่างไรบ้าง -บุคลากรในองค์กรของท่านมีความรู้เกี่ยวกับนโยบายรับจำนำข้าวหรือไม่อย่างไร -ท่านคิดว่าบุคลากรภายในองค์กรของท่านมีเพียงพอหรือไม่ ในการปฏิบัติหน้าที่ในโครงการฯ -งบประมาณในการดำเนินนโยบายมีแหล่งที่มาจากไหนและจำนวนเท่าไร -ในความคิดของท่าน งบประมาณที่ถูกจัดสรรมาเพียงพอต่อการดำเนินการ	ทราบถึงปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติในด้านด้านสมรรถนะ ทั้งในด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านอุปกรณ์และการบริหาร	

		<p>หรือไม่มี เรื่องใดบ้างที่งบประมาณไปไม่ถึง และท่านมีข้อเสนอแนะอย่างไรบ้างในการจัดการปัญหาเรื่องงบประมาณ</p> <p>-อุปกรณ์ / เครื่องมือ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายมีอะไรบ้าง และมีปริมาณที่เพียงพอการใช้งานหรือไม่ ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา</p> <p>-สายการบังคับบัญชาในหน่วยงานของท่าน มีลักษณะอย่างไร และในการปฏิบัติโครงการรับจำนำข้าว โครงสร้างทางการบริการ เอื้อต่อการดำเนินนโยบายหรือไม่</p> <p>-ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ท่านและผู้บริหารมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการทำงานหรือไม่ อย่างไร</p> <p><b>ด้านการควบคุม</b></p> <p>-ท่านสามารถควบคุมการทำงานในส่วนที่รับผิดชอบให้เป็นไปอย่างที่คาดหวังได้หรือไม่</p> <p>-มี ปัญหา และอุปสรรคในการควบคุมการทำงานอย่างไรบ้าง</p> <p><b>ด้านความร่วมมือและต่อต้าน</b></p> <p>-ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานภายในองค์กรให้ความร่วมมือหรือไม่</p>	<p>ทราบถึงปัญหาทางด้านการควบคุมการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย</p> <p>ทราบถึงความปัญหาร่วมมือและต่อต้านที่มีต่อนโยบาย</p>	
--	--	--	--	--

		<p>อย่างไร</p> <p>-ในความคิดเห็นของท่าน นโยบายรับจํานำข้าว เป็นนโยบายที่มีประโยชน์ต่อเกษตรกรและส่งเสริมภาคการเกษตรอย่างแท้จริงหรือไม่</p> <p>ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น</p> <p>-ในการปฏิบัติงานในโครงการรับจํานำข้าว มีหน่วยงานใดที่รับผิดชอบบ้าง และหน่วยงานเหล่านั้นปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานของท่านในด้านใดบ้าง</p> <p>-ในการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรอื่นนั้น เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน / ไม่ให้ความร่วมมือเกิดขึ้นบ้างหรือไม่ มีวิธีจัดการความขัดแย้งอย่างไรบ้าง</p> <p>ด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กร</p> <p>-ท่าน / องค์กร มีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง (ท้องถิ่น / ประเทศ) หรือไม่</p> <p>-เกษตรกรให้ความสนใจในนโยบายมากน้อยเพียงใด</p> <p>-นักการเมืองท้องถิ่นให้การสนับสนุนนโยบายนี้หรือไม่อย่างไร</p>	<p>ทราบถึงปัญหา ระหว่างองค์กร และความขัดแย้งที่เกิดขึ้น</p> <p>ทราบถึงปัญหา การสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองและผู้ที่ได้รับผลจากนโยบาย</p>	
--	--	--	--	--

	<p>เกษตรกร</p>	<p><b>ด้านสมรรถนะ</b></p> <p>ท่านมีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับนโยบายรับจำหน่ายข้าวอย่างไรบ้าง</p> <p>-บุคลากรในองค์กรที่ท่านไปรับบริการมีความรู้เกี่ยวกับนโยบายรับจำหน่ายข้าวหรือไม่ อย่างไร</p> <p>-อุปกรณ์ / เครื่องมือ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายมีอะไรบ้าง และมีปริมาณที่เพียงพอการใช้งานหรือไม่ ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา</p> <p>-องค์กรรัฐเปิดโอกาสให้ท่านเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายรับจำหน่ายข้าวด้วยหรือไม่</p> <p><b>ด้านความร่วมมือและต่อต้าน</b></p> <p>ท่านคิดว่านโยบายรับจำหน่ายข้าวเป็นนโยบายที่มีประโยชน์อย่างแท้จริงต่อตัวท่านหรือไม่</p> <p><b>ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กร</b></p> <p>ท่านรู้จักกับนักการเมืองเป็นการส่วนตัวหรือไม่</p> <p>ท่านรู้จักกับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายรับจำหน่ายข้าวเป็นการส่วนตัวหรือไม่</p>	<p>ทราบถึงปัญหา ด้านสมรรถนะในมุมมองของเกษตรกร</p> <p>ทราบถึงปัญหา การให้ความร่วมมือหรือเกิดการต่อต้านนโยบาย</p> <p>ทราบถึงปัญหา ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรที่จะส่งผลกระทบต่อ การดำเนินนโยบายให้ประสบความสำเร็จ</p>	
--	----------------	--	---	--

### 3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยเรื่องการศึกษาปัญหาในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามโดยใช้แบบสัมภาษณ์จำนวน 10 ชุด โดยมีขั้นตอนในการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

4.1 ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง

4.2 ผู้วิจัยดำเนินการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างเดือนธันวาคม พ.ศ.2555 ถึง เดือนมกราคม พ.ศ.2556

4.3 ผู้วิจัยประมวลผลข้อมูล โดยการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลก่อนการสรุปผลการผลวิเคราะห์

### 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำข้อมูลมาประมวลผลโดยใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยเชิงคุณภาพเชิงอุปนัย โดยใช้การตีกรอบสิ่งที่เข้าไปดำเนินการสังเกตการณ์และดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลและนำมาวิเคราะห์ปัญหาในนโยบายรับจำนำข้าว อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ จากแบบสอบถามเชิงสัมภาษณ์โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ปัญหาในส่วนที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ ปัญหาในส่วนที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และปัญหาของเกษตรกร โดยการวิเคราะห์ปัญหาการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัตินั้นจะใช้การตีความเชิงตรรกะและยึดหลักเหตุผล

## บทที่ 4

### ผลการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาปัญหาในการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์” โดยได้ใช้เครื่องมือในการวิจัยคือ แบบสัมภาษณ์โครงสร้างคำถามแบบปลายเปิด ซึ่งแยกกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ตามกลุ่มเป้าหมาย 3 กลุ่ม ประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และตัวแทนภาคประชาชน ข้อมูลวิเคราะห์โดยใช้การตีความและเขียนบรรยายเชิงพรรณนา ซึ่งผู้วิจัยนำเสนอผลการวิจัยตามกรอบแนวคิดของการวิจัย โดยแบ่งเป็น 3 ตอน คือ

1. การวิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินนโยบายรับจํานำข้าวในภาครัฐ
2. การวิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินนโยบายรับจํานำข้าวในภาคเอกชน
3. การวิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินนโยบายรับจํานำข้าวในภาคประชาชน
4. ข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้การนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติ

#### ตอนที่ 1 การวิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินนโยบายรับจํานำข้าวในภาครัฐ

ในตอนท่ี 1 ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ในพื้นที่กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นองค์กรภาครัฐ เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินนโยบายรับจํานำข้าวในภาครัฐ โดยมีรายละเอียดดังนี้

##### 1.ปัญหาด้านสมรรถนะ

เป็นการศึกษาปัญหาในการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติภาครัฐในด้านของความพร้อมของหน่วยงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยแบ่งออกเป็น 4 ด้านหลัก คือ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านอุปกรณ์ และด้านการบริหารงาน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1.1. ปัญหาสมรรถนะในส่วนแรกเป็นสมรรถนะด้านบุคคล ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงปัญหาความรู้ความเข้าใจในนโยบายรับจํานำข้าวของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ จำนวนบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ ผลการวิจัยพบว่า ไม่พบปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของบุคลากรภาครัฐ โดยบุคลากรมีความรู้ความเข้าใจในนโยบายในนโยบายรับจํานำข้าวเป็นอย่างดีและมีความเข้าใจที่คล้ายคลึงกัน

ตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายรับจำนำข้าวซึ่งได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 โดยบุคลากรมีความเข้าใจในนโยบายรับจำนำข้าว คือ เห็นว่านโยบายรับจำนำข้าวเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่ช่วยยกระดับราคาสินค้าเกษตรประเภทข้าวด้วยการแทรกแซงราคา ช่วยให้เกษตรกรมีรายได้ที่ดีขึ้น และส่งผลให้เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งตรงกับคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่กล่าวว่า

...“เกษตรกรเปรียบเหมือนกระดูกสันหลังของชาติ เป็นอาชีพหลักของประเทศไทย แต่กลับมีรายได้น้อยเนื่องจากการปล่อยให้ราคาข้าวเป็นไปตามกลไกตลาด เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกรจึงมีการแทรกแซงราคาข้าวโดยใช้นโยบายการรับจำนำ เพื่อยกระดับรายได้ของเกษตรกรให้ทัดเทียมกับค่าจ้างแรงงานในระดับปริญญาตรี”

(หัวหน้าสำนักงานการค้ำภายในจังหวัดอุดรธานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 4 มกราคม 2556)

การที่บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจในนโยบายข้าวเป็นอย่างดีมีสาเหตุอันเนื่องมาจากนโยบายรับจำนำข้าวเป็นนโยบายที่มีการดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานจึงทำให้บุคลากรมีความเข้าใจในนโยบายรับจำนำข้าวและการนำไปปฏิบัติเป็นอย่างดี อีกทั้งยังมีการประชุมชี้แจงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในแต่ละปีและมีคู่มือประกอบการปฏิบัติงานให้ในการทำความเข้าใจและใช้เป็นกรอบในการดำเนินนโยบายอีกด้วย แต่ทางองค์กรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติบางองค์กรประสบปัญหาการปฏิบัติงานของบุคลากรรุ่นใหม่ที่ไม่เข้าใจในการปฏิบัติงานและไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ในระยะเริ่มต้น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในองค์กรระดับบนมีความมั่นใจในศักยภาพขององค์กรระดับล่างจะเห็นได้จากข้อความหนึ่งจากผู้ให้สัมภาษณ์ที่ กล่าวว่า

...“บุคลากรในระดับอำเภอจะมีความรู้ ความเข้าใจในนโยบายค่อนข้างน้อย เนื่องจากหน่วยงานระดับอำเภอเป็นหน่วยงานที่เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการไม่ได้มีส่วนร่วมโดยตรงในการประชุมหรือทำความเข้าใจในนโยบาย มีหน้าที่เพียงรับคำสั่งและนำไปปฏิบัติ”

(หัวหน้าสำนักงานการค้ำภายในจังหวัดอุดรธานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 4 มกราคม 2556)

จากข้อความดังกล่าวเป็นที่น่าสนใจว่า คำสัมภาษณ์ดังกล่าวมีลักษณะขัดแย้งกับสิ่งที่ผู้วิจัยได้รับทราบข้อมูลจากการสัมภาษณ์องค์กรในระดับอำเภอ โดยผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตว่า

องค์กรภาครัฐระดับจังหวัดไม่ได้ให้ความสำคัญกับองค์กรภาครัฐระดับอำเภอเท่าที่ควร จึงส่งผลกระทบต่อความไว้วางใจในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพขององค์กรระดับจังหวัดที่มีให้องค์กรระดับล่างลงมา

นอกจากนี้ในประเด็นเรื่องบุคลากรยังพบปัญหาเรื่องจำนวนบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่บุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัดทำให้หน่วยงานหลายหน่วยงานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ผู้ให้สัมภาษณ์ในสำนักงานสหกรณ์จังหวัดอุดรธานีได้กล่าวว่า

...“ทางองค์กรไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวได้อย่างเต็มที่เนื่องจากเนื่องจากงานนโยบายรับจำนำข้าวไม่ใช่หน้าที่หลักขององค์กร อีกทั้งบุคลากรก็ไม่ได้มีหน้าที่หลักในการปฏิบัติหน้าที่หลักจึงต้องทำงานหลายหน้าที่ และทำให้ไม่สามารถทำงานได้เต็มที่และบุคลากรยังมีจำกัดจึงไม่สามารถส่งไปตรวจสอบดูแลจตุรบรรรมและรับจำนำข้าวได้ตลอดเมื่อเกิดปัญหาขึ้นจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันที”

(นักวิชาการสหกรณ์ชำนาญการพิเศษ, ผู้ให้สัมภาษณ์, 4 มกราคม 2556)

นอกจากนี้ในด้านบุคลากรยังประสบปัญหาในเรื่ององค์กรที่ดำรงตำแหน่งเป็นคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวระดับจังหวัดบางองค์กรไม่มีบทบาทในการดำเนินนโยบายที่สำคัญ มีหน้าที่แต่เพียงการออกตรวจพื้นที่ จึงส่งผลให้บุคลากรในองค์กรไม่มีความรู้ความเข้าใจในนโยบายข้าว และส่งผลถึงงบประมาณอีกด้วย ควรมีการพิจารณาหาองค์กรที่ดำรงตำแหน่งเป็นคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวระดับจังหวัดที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงและมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญในการดำรงตำแหน่งเป็นอนุกรรมการในการตรวจสอบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานและเพื่อไม่เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยสูญเปล่า

1.2.ปัญหาด้านงบประมาณในนโยบายรับจำนำข้าว ในการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าว องค์กรภาครัฐไม่ประสบปัญหาด้านงบประมาณมากนัก โดยงบประมาณในนโยบายรับจำนำข้าวจะถูกจัดสรรออกเป็น 2 ส่วน คือ งบประมาณในส่วนของการรับจำนำข้าว(ตัวเนื้อข้าว)ที่มีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียน และงบประมาณในส่วนที่สองคืองบประมาณค่าใช้จ่ายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายงบประมาณจะถูกจัดสรรมาจากองค์กรที่ตั้งกักอยู่ โดยงบประมาณในส่วนที่

สองนี้ทางองค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายสามารถดำเนินนโยบายภายใต้งบประมาณที่ผูกจัดสรรมาได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดทำให้การทำงานให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพถูกจำกัดตามงบประมาณไปด้วย ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ตอนหนึ่งว่า

...“งบประมาณของการดำเนินนโยบายมีแหล่งที่มาจากส่วนกลางผ่านกรมการส่งเสริมการเกษตร และสำนักงานเกษตรจังหวัดอุดรดิตถ์ โดยได้รับงบประมาณในการดำเนินนโยบายในภาคการผลิตที่ผ่านมาจำนวนทั้งสิ้น 88,000 บาท แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่ ส่วนการบันทึกข้อมูล และส่วนวัสดุอุปกรณ์ แต่เนื่องจากเกษตรกรในอำเภอพิชัยมีจำนวนมากจึงทำให้ในการปฏิบัติงานนั้นต้องใช้งบประมาณในส่วนของค่าวัสดุอุปกรณ์และค่าเบี้ยเลี้ยงบุคลากรมาก โดยเห็นได้จากบทสัมภาษณ์ตอนหนึ่งเกี่ยวกับงบประมาณว่า

...“ควรเพิ่มงบประมาณให้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่มาก เนื่องจากทางเกษตรอำเภอเป็นหน่วยงานที่เริ่มดำเนินนโยบายตั้งแต่ต้นคือการลงทะเบียนเกษตรกรและออกหนังสือรับรองให้กับเกษตรกร หากเปรียบเทียบกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ที่รับข้อมูลจากทางเกษตรอำเภอพิชัย แต่หน่วยงานดังกล่าวได้รับค่าตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายมากกว่า”

(นายเกษตรอำเภอพิชัย, ผู้ให้สัมภาษณ์, 27 ธันวาคม 2555)

1.3.ปัญหาด้านอุปกรณ์ที่สำคัญในการดำเนินนโยบายในบางองค์กรมีปัญหาดูอุปกรณ์ที่สำคัญในการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะสำนักงานเกษตรจังหวัดอุดรดิตถ์และสำนักงานเกษตรอำเภอพิชัย มีปัญหาการขาดเครื่องมือในการตรวจวัดพื้นที่(GPS) เพื่อตรวจพื้นที่ในการปลูกข้าวที่แท้จริงป้องกันการแจ้งพื้นที่เท็จและเป็นเหตุแห่งการทุจริต จะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ตอนหนึ่งของผู้ให้สัมภาษณ์ในองค์การภาครัฐทั้งสององค์กรกล่าวว่า กล่าวว่

...“ในส่วนของวัสดุอุปกรณ์ในส่วนสำนักงานเกษตรอำเภอพิชัยยังขาดอุปกรณ์ที่สำคัญ คือ GPS ตรวจสอบพื้นที่เพื่อใช้ในการจับเท็จพื้นที่ในเขตอำเภอพิชัย อุปกรณ์ดังกล่าวมีเพียงหนึ่งเครื่อง แต่สัดส่วนพื้นที่ปลูกข้าวนั้นมีมากถึง 37,516 แปลง หรือคิดเป็นพื้นที่ประมาณ 344,762 ไร่

จึงทำให้การตรวจสอบไม่ทั่วถึงส่งผลให้อาจมีการแจ้งข้อมูลเท็จในการลงทะเบียนเกษตรกรและอาจเกิดการทุจริตได้”

(นายเกษตรอำเภอพิชัย, ผู้ให้สัมภาษณ์, 27 ธันวาคม 2555)

... “จำนวนเครื่องตรวจวัดพื้นที่ที่มีอยู่และสามารถใช้งานได้นั้นไม่สามารถตรวจวัดพื้นที่ได้ทุกแปลงจึงต้องให้การสุ่มตรวจพื้นที่ได้เพียง อัตราร้อยละหนึ่ง”

(นักวิชาการส่งเสริมการเกษตรชำนาญการ, ผู้ให้สัมภาษณ์, 4 มกราคม 2556)

อุปกรณ์ GPS มีความสำคัญมากในการตรวจวัดพื้นที่เพื่อป้องกันการทุจริตและนำมาซึ่งการสูญเสียงบประมาณ ดังนั้นองค์กรกลางผู้รับผิดชอบ คือ กรมส่งเสริมการเกษตร ควรจัดงบประมาณเพิ่มเพื่อซื้ออุปกรณ์ดังกล่าวให้เพียงพอ เพื่อให้ได้ข้อมูลพื้นที่ที่ถูกต้องและสามารถป้องกันการทุจริตได้ทำให้ไม่สูญเสียงบประมาณภาครัฐโดยสูญเปล่า

1.4. ในด้านการบริหารงาน ไม่พบปัญหาในการบริหารงานในองค์กรภาครัฐ ในองค์กรทั้งหมดมีลักษณะที่เหมือนกัน คือ ใช้การบริหารงานแบบราชการ ที่มีคำสั่งการแบบสายการบังคับบัญชา (Top-Down) เนื่องจากองค์กรในการดำเนินนโยบายรับจํานำข้าในระดับจังหวัดเป็นองค์กรขนาดเล็กจึงทำให้การบริหารแบบสายการบังคับบัญชา เอื้ออำนวยต่อการดำเนินนโยบาย ผู้บริหารรับฟังความคิดเห็นและรับฟังปัญหาจากบุคลากรผู้ดำเนินงานไปปฏิบัติ ผู้ให้สัมภาษณ์ในสำนักงานเกษตรจังหวัดอุดรดิติ์ กล่าวว่า

... “การบริหารงานแบบระบบราชการเอื้ออำนวยต่อการดำเนินงาน หากเกิดปัญหาในการปฏิบัติงานต้องแจ้งให้ผู้บริหารทราบก่อน เพื่อขอคำปรึกษา ระบบบริหารงานเช่นนี้เป็นระบบที่ดีสำหรับการทำงานเนื่องจากการทำงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่มีผลต่อประชาชนจำนวนมากนั้น ต้องทำงานด้วยความรอบคอบภายใต้การดูแลของผู้บริหาร อีกทั้งเมื่อเกิดเหตุการณ์ฟ้องร้องขึ้น ผู้ปฏิบัติงานก็จะสามารถมีข้อโต้แย้งได้ว่าตนเองได้ปฏิบัติงานตามกฎระเบียบที่ถูกกำหนดไว้แล้ว แต่ในการทำงานนั้นก็ยังมี การแลกเปลี่ยนและติดตามถามถึงปัญหาในการปฏิบัติงานระหว่างผู้บริหารและบุคลากร”

(นักวิชาการส่งเสริมการเกษตรชำนาญการ, ผู้ให้สัมภาษณ์, 4 มกราคม 2556)

ผู้วิจัยมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงาน คือ การบริหารงานในรูปแบบสายการบังคับบัญชา มีทั้งข้อดีและข้อเสีย การบริหารงานลักษณะนี้จะทำให้บุคลากรมีความมั่นใจที่จะปฏิบัติงานตามคำสั่งโดยไม่ต้องกลัวที่จะทำผิดระเบียบ ข้อบังคับ และทำงานออกมาตรงตามความต้องการของผู้บริหาร แต่การเคยชินกับการทำงานตามคำสั่งนั้นจะทำให้บุคลากรไม่กล้าคิดและทำสิ่งใหม่ที่ดีและแตกต่างไปจากเดิม จึงทำให้ลักษณะงานไม่มีความแปลกใหม่และไม่น่าสนใจ

## 2. ด้านการควบคุม

การศึกษาด้านการควบคุมเพื่อวัดความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติงานนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ และปัญหาในการควบคุมการปฏิบัติงาน ในการดำเนินนโยบายรับจํานำข้าวขององค์การภาครัฐมีปัญหาก็ไม่สามารถควบคุมได้ แบ่งออกเป็น 3 เรื่องด้วยกัน คือ

2.1. ปัญหาคลังกลางล้น เนื่องจากนโยบายรับจํานำข้าวไม่มีการจําักจํานวนข้าวที่รับจํานำ อีกทั้งนโยบายถูกดำเนินการมาไ้ระยะเวลาหนึ่ง ทำให้จํานวนที่รับจํานำมีมากขึ้นและไม่สามารถที่จะระบายข้าวได้จึงเกิดภาวะคลังเก็บข้าวล้นและไม่สามารถเปิดรับจํานำต่อไปได้ และก่อให้เกิดความเสียหายคือ ข้าวที่เก็บไว้จะเสื่อมสภาพและรัฐต้องเสียค่าเช่าคลังมากขึ้น

2.2 ปัญหาการขัดข้องของระบบข้อมูล โดยในส่วนของสำนักงานเกษตรจังหวัดอุดรดิตถ์ และสำนักงานเกษตรอำเภอพิชัย มีหน้าที่ในการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวและพืชเศรษฐกิจอื่นๆ และต้องลงข้อมูลในระบบอินเทอร์เน็ตของส่วนกลางซึ่งทำให้เกิดการขัดข้องบ่อยและไม่สามารถทำงานได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่ตรงกับปัญหาของสำนักงานเกษตรจังหวัดอุดรดิตถ์และสำนักงานเกษตรอำเภอพิชัย โดยผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นตัวแทนประชากรของสำนักงานเกษตรจังหวัดอุดรดิตถ์ กล่าวว่

..."ในการปฏิบัติหน้าที่มีปัญหาในการทำงานที่ไม่สามารถควบคุมได้ซึ่งเป็นเรื่องของระบบการลงข้อมูลผ่านอินเทอร์เน็ตที่เป็นระบบรวมของประเทศ เมื่อมีการลงข้อมูลระบบมักจะขัดข้องจน

ไม่สามารถลงข้อมูลได้สำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายในการทำงานไว้ แต่ทางผู้ปฏิบัติงานจะนำงานมาทำอีกในวันต่อมาซึ่งทำให้เป็นการเสียเวลาและทำงานหนักขึ้น"

(นักวิชาการส่งเสริมการเกษตรชำนาญการ, ผู้ให้สัมภาษณ์, 4 มกราคม 2556)

2.3 ปัญหาการควบคุมกำกับดูแลจตุรรับจำนำข้าวและจตุรวบรวมนข้าว เนื่องจากปัญหาการขาดบุคลากรในการดำเนินงานจึงส่งผลให้ทางคณะกรรมการไม่สามารถส่งบุคลากรไปกำกับดูแลได้ตลอดระยะเวลาการรับจำนำ อาจเป็นช่องว่างที่ทำให้เกิดการทุจริตและเอาเปรียบเกษตรกรได้

### 3.ปัญหาด้านความร่วมมือและต่อต้าน

เพื่อเป็นการศึกษาว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัติผู้ปฏิบัติงานให้ร่วมมือและต่อต้านในนโยบายและการร่วมมือหรือต่อต้านนั้นส่งผลต่อการดำเนินนโยบายหรือไม่ จากการศึกษาไม่พบปัญหาในการต่อต้านนโยบายรับจำนำข้าว ตรงกันข้ามผลการวิจัยสะท้อนว่าการทำงานของภาครัฐนั้นมีแนวโน้มในการให้ความร่วมมือเนื่องจากเห็นว่าเป็นหน้าที่ที่ตนเองต้องปฏิบัติ ในความคิดเห็นส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่านโยบายมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ผู้ให้สัมภาษณ์ยังได้แสดงความคิดเห็นโดยกล่าวว่า

"นโยบายนี้เป็นนโยบายที่มีประโยชน์ต่อเกษตรกรอย่างมาก หากเป็นนโยบายที่ให้ประโยชน์กับเกษตรกรอย่างแท้จริงและไม่เกิดการรั่วไหล แต่ถึงอย่างไรนโยบายนี้ก็ยังมีด้านเสีย คือเกิดปัญหาในระดับประเทศคือ ปัญหาการระบายข้าวของภาครัฐและที่สำคัญนโยบายยังไม่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้ทั้งหมดทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของนโยบาย อย่างเช่น ใน อำเภอปากท่า บ้านโคก ในจังหวัดอุตรดิตถ์ สูญเสียสิทธิ์ในการเข้าร่วมโครงการเนื่องจากในพื้นที่ไม่มีโรงสีในการให้บริการ อีกทั้งการที่ไม่มีการจำกัดจำนวนข้าวที่รับจำนำนั้นยังส่งผลให้เกิดปัญหาภาวะคลังล้น"

(หัวหน้าสำนักงานการค้าภายในจังหวัดอุตรดิตถ์, ผู้ให้สัมภาษณ์, 4 มกราคม 2556)

### 4.ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น

จากการศึกษาไม่พบปัญหาด้านความสัมพันธ์ โดยความสัมพันธ์กันขององค์กรผู้ดำเนินนโยบายรับจำนำข้าว นั้น มีความสัมพันธ์กันในรูปแบบของการเป็นคณะกรรมการนโยบายข้าว

ระดับจังหวัดร่วมกัน และองค์กรในระดับอำเภอจะมีความสัมพันธ์กับองค์กรระดับจังหวัดตามสายการบังคับบัญชา รับคำสั่งจากองค์กรระดับจังหวัดเพื่อนำไปปฏิบัติ ในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรมีการเกิดความขัดแย้งในการทำงานบ้าง ไม่ใช่ความขัดแย้งที่ส่งผลเสียแต่เป็นความขัดแย้งเพื่อหาข้อสรุปของการแก้ไขปัญหา องค์กรในระดับอำเภอกับองค์กรระดับจังหวัด เมื่อเกิดปัญหาในการดำเนินงานขึ้นมักจะใช้การแก้ไขปัญหามาตามระเบียบข้อบังคับที่ถูกกำหนดไว้ กฎระเบียบนั้นถือเป็นเครื่องมือในการลดความขัดแย้งได้ในระดับหนึ่ง

#### 5. ปัญหาด้านการสนับสนุนและความผูกพันกันขององค์กร

ในการดำเนินนโยบายจำเป็นต้องมีการร่วมมือจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายอื่นๆที่เกี่ยวข้องเพื่อการดำเนินนโยบายจะสามารถปฏิบัติได้ง่ายขึ้น โดยในส่วนของภาครัฐไม่พบปัญหาในการด้านการสนับสนุนและความผูกพันกันขององค์กร ดำเนินนโยบายรับจําหน่ายข้าวได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ โดยในระดับท้องถิ่นนั้นนักการเมืองท้องถิ่นจะอำนวยความสะดวกให้กับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่นที่นักการเมืองดูแลอยู่ ติดตามผลการปฏิบัติงานของภาครัฐ และช่วยในการผลักดันนโยบายให้ประสบความสำเร็จอีกด้วย

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้วยังพบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายรับจําหน่ายข้าวในส่วนของภาครัฐ ดังนี้

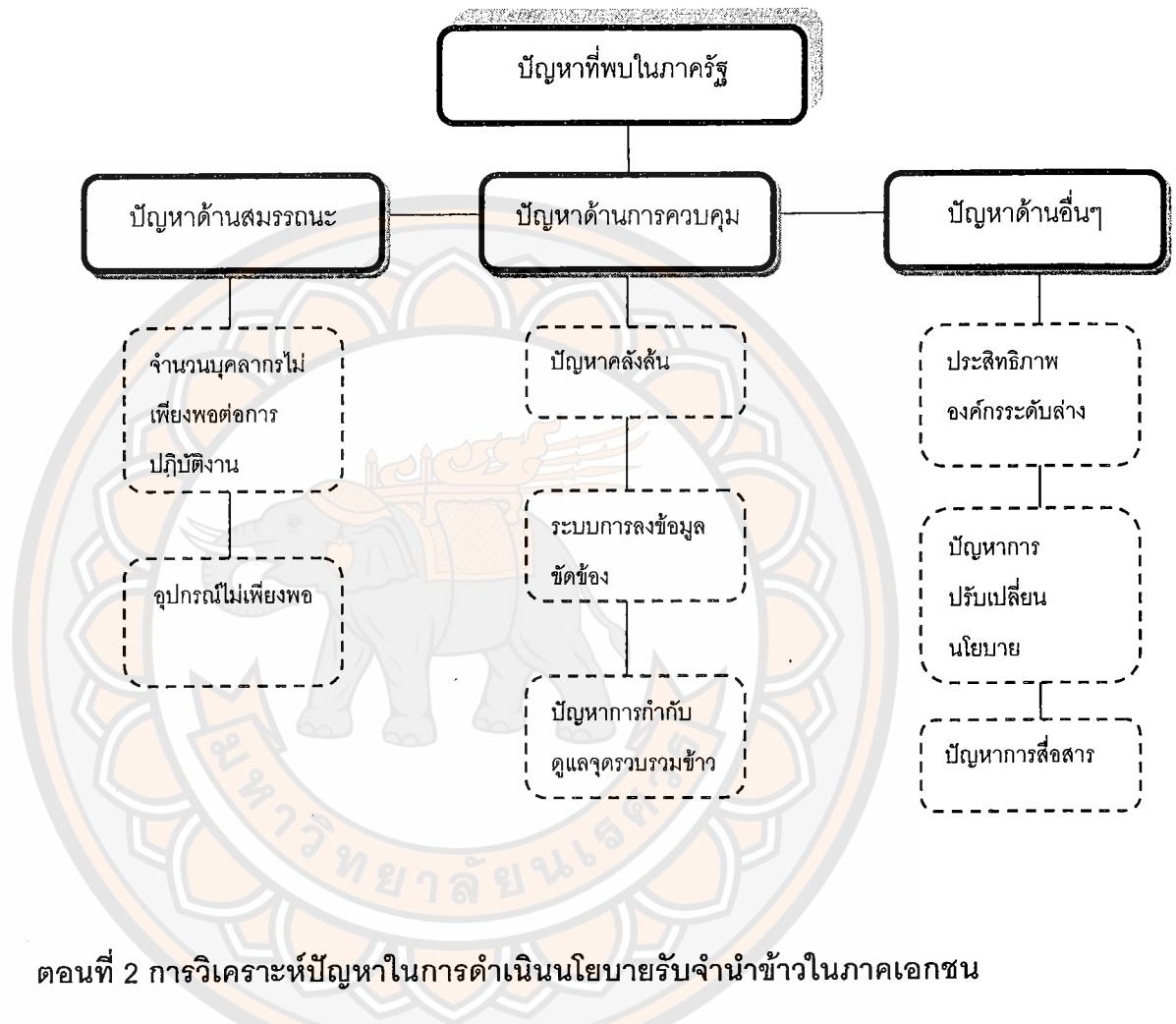
1. ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรระดับล่าง คือ เกษตรตำบลไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปฏิบัติงานได้ไม่ตรงตามเวลาที่กำหนดประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการลงทะเบียนเกษตรกรมีความบกพร่อง จึงทำให้ภาระหน้าที่ดังกล่าวตกเป็นของเกษตรกรอำเภอเพียงหน่วยงานเดียว ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานเนื่องจากบุคลากรมีจำกัด

2. การปรับเปลี่ยนนโยบายในแต่ละปีส่งผลให้บุคลากรต้องทำการศึกษากฎระเบียบใหม่ในทุกปีและในปีการผลิต 2555/2556 ได้มีการปรับระบบการขึ้นทะเบียนเกษตรกรจาก ขึ้นทะเบียนได้ปีละ 2 ครั้ง เป็นขึ้นทะเบียนได้ทั้งปี ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติงานที่นอกเหนือจากนโยบายนี้ได้

3.ปัญหาด้านการสื่อสาร ในปีการ ผลิต2554/2555 มีความไม่ชัดเจน เนื่องจากว่าในเขตพื้นที่พญาแมนเป็นเขตติดต่อกันระหว่างจังหวัดอุดรดิติต์และจังหวัดพิษณุโลก เกษตรกรบางส่วนปลูกข้าวในเขตพิษณุโลกแต่มีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดอุดรดิติต์ ไม่สามารถนำข้าวมาจำหน่ายในเขตจังหวัดอุดรดิติต์ได้เกิดความไม่เข้าใจเนื่องจากไม่มีการชี้แจงจากทางหน่วยงานที่รับผิดชอบก่อน จึงทำให้เกษตรกรมีค่าใช้จ่ายมากขึ้นในการนำข้าวไปจำหน่ายในเขตจังหวัดพิษณุโลก

กล่าวโดยสรุป ในการนำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนขององค์กรภาครัฐในภาพรวมพบปัญหาในการนำนโยบายรับจำหน่ายข้าวไปปฏิบัติไม่มากนัก โดยในด้านสมรรถนะจะพบปัญหาเป็นบางเรื่อง คือ ในเรื่องของจำนวนบุคลากรที่มีจำกัดส่งผลให้การทำงานล่าช้าไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ และเรื่องอุปกรณ์ทางเทคนิคที่มีความสำคัญยังมีจำนวนน้อยต่อสัดส่วนความต้องการ และเป็นอุปกรณ์ที่มีความจำเป็นมาก ในด้านการควบคุมพบปัญหาหลักๆ 3 เรื่อง คือ ปัญหาคลังสินค้า ปัญหาระบบชั่งชั่ง และปัญหาการกำกับดูแลจตุรบรรณข้าวที่ไม่ทั่วถึง และในด้านการร่วมมือและต่อต้าน ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กันกับองค์กรอื่น และด้านการสนับสนุนและความผูกพันกันขององค์กร ไม่พบปัญหาในด้านเหล่านี้ นอกจากปัญหาในด้านต่างๆข้างต้นที่กล่าวมาแล้วยังพบปัญหาอื่นๆอีกในองค์กรภาครัฐคือ ปัญหาประสิทธิภาพขององค์กรระดับล่าง ปัญหาการปรับเปลี่ยนนโยบายส่งผลให้ต้องมีการเรียนรู้ระเบียบการปฏิบัติใหม่ทุกๆปี และปัญหาด้านการสื่อสารที่ผิดพลาดระหว่างองค์กรของรัฐและเกษตรกรซึ่งนำมาสู่ความเสียหายแก่เกษตรกร(ดูภาพที่ 3)

### ภาพที่ 3 ปัญหาที่พบในภาครัฐ



#### ตอนที่ 2 การวิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินนโยบายรับจํานำข้าวในภาคเอกชน

ในตอนที่ 2 ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ในพื้นที่กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นองค์กรภาคเอกชน เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินนโยบายรับจํานำข้าวในภาคเอกชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

##### 1.ด้านสมรรถนะ

การศึกษาปัญหาด้านสมรรถนะในการนํานโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติเป็นการศึกษาปัญหาภายในองค์กรถึงความพร้อมในการดำเนินนโยบาย ในองค์กรภาคเอกชนแบ่งการศึกษาปัญหาด้านสมรรถนะออกเป็น 4 ด้านหลัก คือ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านอุปกรณ์ และด้านการบริหารงาน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1.1. ปัญหาด้านบุคลากร ผู้วิจัยได้ศึกษาปัญหาด้านบุคลากรใน 2 เรื่องหลัก ในด้านความรู้ ความเข้าใจในนโยบายรับจำนำข้าว และปัญหาเรื่องจำนวนบุคลากรในการปฏิบัติงาน ผลการวิจัย ไม่พบปัญหาในส่วนของความรู้ความเข้าใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติภาคเอกชนอีก อีกทั้งภาคเอกชน มีความรู้ความเข้าใจคล้ายคลึงกับความรู้ความเข้าใจในภาครัฐ กล่าวคือ เป็นนโยบายที่ช่วยเหลือ เกษตรกรโดยการพยุงราคาข้าวหรือการแทรกแซงกลไกตลาดเพื่อให้ข้าวมีราคาสูงขึ้น ตรงกับคำ กล่าวผู้ให้สัมภาษณ์ในภาคเอกชนสหกรณ์ผู้ใช้น้ำบ้านบึงกล่าวว่า

...“นโยบายรับจำนำข้าวเป็นนโยบายที่รัฐบาลพยายามพยุงราคา เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ให้ข้าวมีราคาสูงขึ้นและเกษตรกรจะมีรายได้ดีขึ้น โดยรัฐนำเอาภาษีส่วนหนึ่งมาช่วยเหลือเพื่อให้ เศรษฐกิจฐานล่างมีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น”

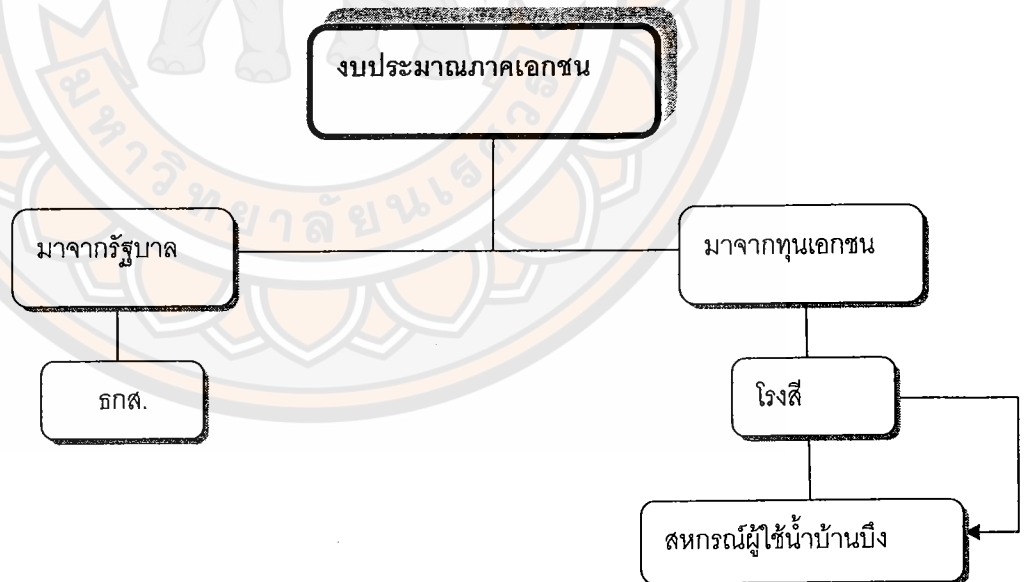
(สหกรณ์ผู้ใช้น้ำบ้านบึง, ผู้ให้สัมภาษณ์, 27 ธันวาคม 2555)

นอกจากนี้ยังพบว่า หน่วยงานภาคเอกชนมีความรู้ความเข้าใจในนโยบายรับจำนำข้าวมาก เนื่องจากเป็นนโยบายที่มีการดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลานาน อีกทั้งก่อนการดำเนินงาน จะมีการประชุมชี้แจงข้อมูลของรายละเอียดนโยบายและหลักการปฏิบัติงาน และบุคลากรบางส่วน เป็นทั้งผู้ปฏิบัติงานและเป็นเกษตรกรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายโดยตรงอีกด้วย ดังจะเห็นได้จาก คำสัมภาษณ์ตอนหนึ่งของผู้บริหารโรงสีต.ประเสริฐกล่าวว่า

...“นับตั้งแต่มีนโยบายรับจำนำข้าวเกิดขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ทางโรงสีได้เข้าร่วมกับนโยบายตลอดมา ยกเว้นในช่วงของนโยบายประกันราคาข้าวของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่รัฐบาลเป็นผู้จัดการจ่ายส่วนต่างให้กับประชาชนเอง จึงทำให้บุคลากรมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี อีกทั้งบุคลากรส่วนมากในโรงสีนั้นมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายอีก คือ ในฐานะเกษตรกรผู้ปลูกข้าวด้วย จึงทำให้บุคลากรมีความรู้ทั้งส่วนที่ปฏิบัติงานและส่วนของ เกษตรกรเองด้วย”

(ผู้บริหารโรงสีต.ประเสริฐ, ผู้ให้สัมภาษณ์, 4 มกราคม 2556)

1.2.ปัญหาด้านงบประมาณ ผลการวิจัยพบว่าไม่พบปัญหาในเรื่องงบประมาณเนื่องจากภาคเอกชนสามารถที่จะบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามการใช้จ่ายได้อย่างอิสระ โดยงบประมาณในการดำเนินนโยบายมีแหล่งที่มาจาก 2 แห่งด้วยกัน คือ งบประมาณที่ได้มาจากการประกอบการของโดยตรง โดยภาคเอกชนที่มีงบประมาณลักษณะนี้ คือ โรงสี ต.ประเสิร์ฐ และ สหกรณ์ผู้ใช้น้ำบ้านบึง และงบประมาณที่มาจากจากรัฐบาล คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์ (ดูภาพ4) โดยผู้บริหารโรงสี ต.ประเสิร์ฐ กล่าวอีกว่า เนื่องจากทางโรงสีเป็นองค์กรภาคเอกชน มีการดำเนินธุรกิจแบบเอกชน ในการเข้าร่วมในนโยบายรับจำนำข้าวจึงต้องใช้ งบประมาณจากทางโรงสีและทางโรงสีต้องเตรียมความพร้อมในด้านงบประมาณเพื่อเป็นค่าค้ำประกันการเข้าร่วมนโยบายและค่าใช้จ่ายต่างๆให้พอเพียง ทั้งนี้เพื่อต้องการผลกำไรตอบแทนเพื่อ การดำเนินธุรกิจต่อไป"



ภาพ 4 ที่มาของงบประมาณภาคเอกชน

หมายเหตุ : → ความสัมพันธ์ทิศทางเดียว

1.3. ผลการวิจัยไม่พบปัญหาด้านวัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินนโยบาย เนื่องจากภาคเอกชน มีความพร้อมด้านอุปกรณ์ที่เตรียมไว้เพียงพอต่อการดำเนินนโยบาย ในส่วนของทางโรงสีมีความพร้อมเป็นอย่างมาก จึงได้เตรียมอุปกรณ์ต่างไว้เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการใช้งาน และได้นำเครื่องมือบางส่วนเพิ่มเติมให้กับจุดรับจำหน่ายที่ทางโรงสีเป็นผู้รับผิดชอบ เช่นจุดรวบรวมข้าวสหกรณ์ ผู้ใช้น้ำบ้านบึงทำให้มีอุปกรณ์เพิ่มมากขึ้นและเพียงพอกับการใช้งาน เป็นต้น

1.4. ในการบริหารงานในองค์กรภาคเอกชนไม่พบปัญหาในการบริหารงาน โดยองค์กรภาคเอกชนจะมีลักษณะการบริหารงานที่แตกต่างกัน คือ มีทั้งการบริหารงานแบบสายการบังคับบัญชา(Top-Down) และการบริหารงานแบบMatrix โดยในองค์กรที่มีการบริหารงานแบบ สายการบังคับบัญชา ได้แก่ โรงสีต.ประเสริฐและสหกรณ์ผู้ใช้น้ำบ้านบึง โดยทั้งสององค์กรเห็นว่าการบริหารงานดังกล่าวไม่ส่งผลเสียต่อการทำงาน โดยผู้ให้สัมภาษณ์ในองค์กรภาคเอกชน 2 แห่งให้ความเห็น ดังนี้

...“เนื่องจากในส่วนของสหกรณ์บ้านบึงเป็นองค์กรขนาดเล็กการบริหารแบบระบบราชการ จึงไม่ก่อให้เกิดปัญหาทางการปฏิบัติงาน อีกทั้งยังทำให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานเข้าถึง พูดคุยปัญหาและคิดแก้ไขปัญหาาร่วมกัน นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการทำหน้าที่ตรวจสอบดูแลการทำงานของทั้งผู้บริหารและพนักงานอีกด้วย”

(ผู้ช่วยผู้จัดการสหกรณ์ผู้ใช้น้ำบ้านบึง, ผู้ให้สัมภาษณ์, 27 ธันวาคม 2555)

...“การบริหารลักษณะนี้จะทำให้สามารถเห็นภาพรวมของการทำงานทั้งองค์กรได้ดีกว่า และสามารถมองเห็นปัญหาและไขได้ทันที่”

(ผู้บริหารโรงสีต.ประเสริฐ, ผู้ให้สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2556)

## 2. ด้านการควบคุม

การศึกษาด้านการควบคุมเพื่อวัดความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติงานนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ และปัญหาในการควบคุมการปฏิบัติงาน ในการดำเนินนโยบายรับจำหน่ายข้าวขององค์กรภาคเอกชนมีปัญหาก็ไม่สามารถควบคุมได้ คือ

2.1. ปัญหาการควบคุมการทำงานที่ปล่อยให้ฝ่ายอื่นในการควบคุมในองค์กร  
ธนาการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์สาขาอำเภอพิชัย ซึ่งไม่มีการควบคุมจากภายใน จากคำ  
สัมภาษณ์หนึ่งขององค์กรภาคเอกชน กล่าวว่า

... “องค์กรไม่ได้มีการควบคุมพนักงานโดยผู้บริหารแต่ถูกควบคุมโดยเกษตรกรซึ่งเป็น  
ลูกค้า หากพนักงานทำงานไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ก็จะถูกร้องเรียนจากลูกค้า”

(ผู้จัดการธนาการฯ, ผู้ให้สัมภาษณ์, 27 ธันวาคม 2555)

ลักษณะดังกล่าวอาจเป็นปัญหาในการควบคุมการทำงานให้เป็นไปตามเป้าหมายได้  
เนื่องจากการใช้ลูกค้าเป็นตัวควบคุมเพียงอย่างเดียวจะทำให้การทำงานบางส่วนของงานที่ไม่เกี่ยวข้อง  
กับการติดต่อลูกค้าขาดการควบคุมและส่งผลต่อการดำเนินนโยบายได้

2.2. ปัญหาในเรื่องการยื่นจำนำข้าวเกินวงเงินจำนำที่รัฐบาลกำหนดไว้ของเกษตรกร  
เกษตรกรจำนำข้าวเกินวงเงินที่รัฐบาลได้ตั้งเงื่อนไขไว้ ในกรณีการยื่นจำนำเกินวงเงิน 500,000  
บาท ในกรณีนี้ทางองค์กรไม่สามารถตัดสินใจเองได้ต้องทำหนังสือเพื่อขออนุมัติจากคณะกรรมการ  
ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ ซึ่งจะทำให้เกิดความล่าช้าในการจำนำข้าว และส่งผลให้  
เกษตรกรได้รับเงินช้าตามไปด้วย

2.3. ปัญหาการควบคุมจำนวนข้าวที่รับจำนำ ในส่วนของโรงสีเองยังไม่สามารถควบคุม  
จำนวนข้าวที่จำนำได้ ส่งผลให้ข้าวมีปริมาณมากกว่าวงเงินค้ำประกันในการเข้าร่วมนโยบาย เมื่อ  
เกิดปัญหาดังกล่าวทางโรงสีจะไม่สามารถเปิดรับจำนำข้าวต่อไปได้ จึงต้องแปรรูปข้าวส่งให้คลัง  
กลางเพื่อนำเงินมาค้ำประกันเพื่อที่จะสามารถเปิดรับจำนำข้าวต่อไปได้อีก

### 3. ด้านความร่วมมือและต่อต้าน

ผลการวิจัยพบว่าไม่พบปัญหาการต่อต้านในการปฏิบัติงานขององค์กรภาคเอกชน องค์กร  
ภาคเอกชนให้ความร่วมมือในการดำเนินนโยบาย โดยเห็นว่านโยบายรับจำนำข้าวเป็นนโยบายที่ดี  
และเป็นนโยบายที่ช่วยเหลือเกษตรกรให้มีรายได้ที่ดีขึ้น อีกทั้งยังมีการปฏิบัติตามนโยบายนี้มาเป็น  
เวลานานจึงมีการยอมรับนโยบายกันอย่างกว้างขวางและในการดำเนินนโยบายบุคลากรภายใน

องค์กรให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี โดยยึดถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งที่ตนเองต้องปฏิบัติ เพื่อประโยชน์ของเกษตรกร แต่ถึงอย่างไรก็ตามอาจมองได้อีกว่าการที่องค์กรต่างๆ ให้ความร่วมมืออย่างดีนั้น เนื่องมาจากองค์กรเหล่านั้นมีผลประโยชน์ในการดำเนินนโยบายซึ่งเป็นการแสวงหากำไรแบบเอกชน จึงไม่สามารถเป็นการร่วมมืออย่างแท้จริงได้

#### 4. ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กันขององค์กรอื่น

ในการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรทั้งองค์กรภาคเอกชนด้วยกัน และกับองค์กรภาครัฐ มีความร่วมมือกันในระดับที่ดี ไม่เกิดความขัดแย้ง เนื่องจากองค์กรภาคเอกชนมีการดำเนินงานที่แยกออกจากภาครัฐอย่างชัดเจน อีกทั้งยังมีความอิสระในการบริหารงาน ในส่วนงานที่มีการติดต่อกับภาครัฐนั้นจะเป็นไปตามระเบียบขั้นตอนที่ภาครัฐกำหนดขึ้น ไม่ได้เผชิญหน้าและเกี่ยวข้องกันโดยตรง

#### 5. ด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กร

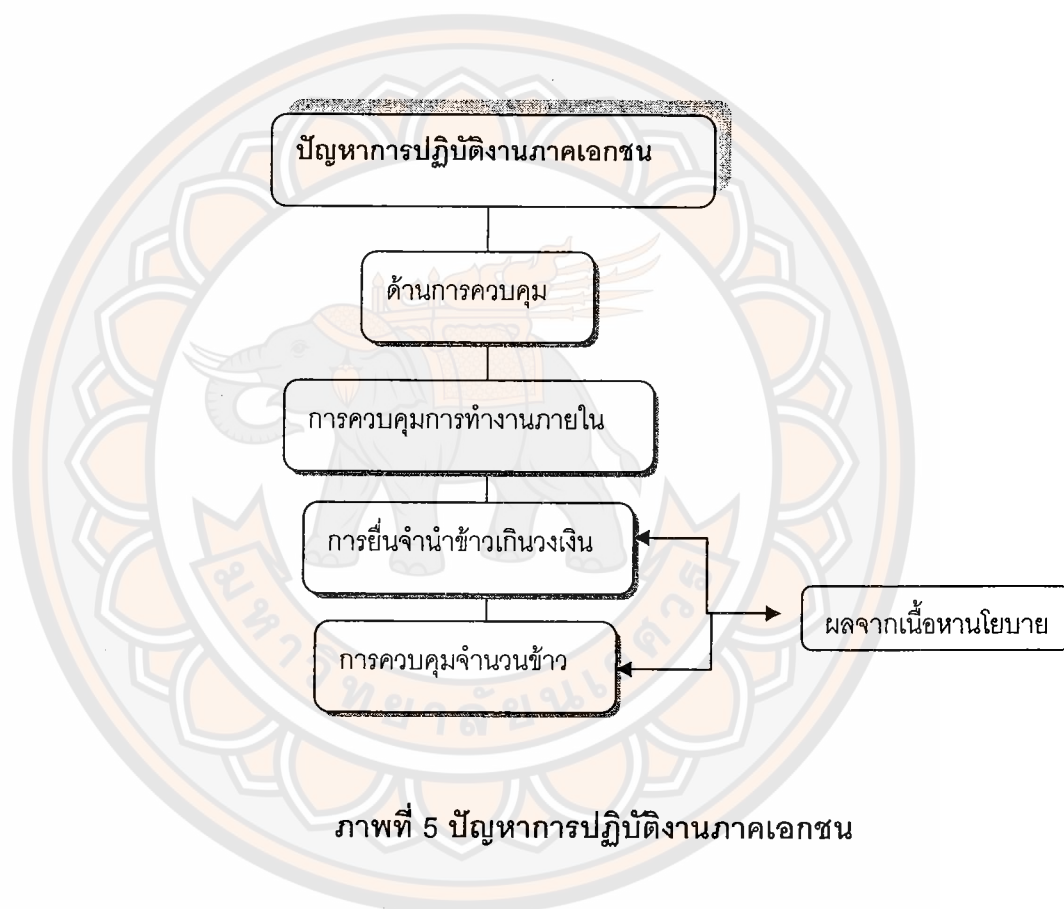
องค์กรภาคเอกชนไม่มีความสัมพันธ์โดยส่วนตัวกับฝ่ายการเมือง จึงไม่ได้รับการช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกในการทำงานให้กับองค์กร โดยผู้ให้สัมภาษณ์ในองค์กรภาคเอกชน กล่าวถึงการทำงานในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ว่า

...“ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เป็นธนาคารของภาครัฐที่มีอิสระในการบริหารและเป็นไปในรูปแบบเอกชน จึงส่งผลให้มีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น”

(ผู้จัดการธนาคารฯ, ผู้ให้สัมภาษณ์, 27 ธันวาคม 2555)

➔ กล่าวโดยสรุป การนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติในภาคเอกชนในภาพรวมอยู่ในเกณฑ์ที่ดี ไม่พบปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเท่ากับองค์กรภาครัฐ แต่มีปัญหาลึกๆ ในด้านการควบคุม โดยปัญหาการควบคุมสามารถแบ่งออกเป็น 3 เรื่องใหญ่ด้วยกันคือ ปัญหาการควบคุมการทำงานภายในองค์กรที่ปล่อยให้ปัจจัยภายนอกเป็นตัวควบคุมปัญหานี้เกิดขึ้นในองค์กรธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ปัญหาการยื่นจำนำข้าวเกินวงเงินจำนำที่รัฐบาลกำหนดไว้ ทำ

ให้ต้องทำเรื่องเพื่อขออนุมัติจํานำเงินวงเงินจํานำ และปัญหาเรื่องจํานำเงินจํานำในการจํานำมีจํานำมากส่งผลให้เงินค้ำประกันของโรงสีไม่เพียงพอ ซึ่งปัญหาปัญหาเรื่องจํานำเงินจํานำในการจํานำมีจํานำมากและปัญหาการยื่นจํานำเงินจํานำที่รัฐบาลกำหนดไว้เป็นปัญหาที่มาจากตัวเนื้อหาของนโยบายที่ไม่มีการกำหนดจํานำเงินจํานำที่รับจํานำจึงก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวตามมา(ดูภาพ5)



### ตอนที่ 3 การวิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินนโยบายรับจํานำข้าวในภาคประชาชน

ในตอนทึ่ 3 ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ในพื้นที่กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นเกษตรกร เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินนโยบายรับจํานำข้าวของเกษตรกรในด้านด้านสมรรถนะ ด้านความร่วมมือและต่อต้าน และด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กร โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 1. ด้านสมรรถนะ

เป็นการศึกษาปัญหาการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติในมุมมองของเกษตรกรด้านสมรรถนะ โดยผู้วิจัยได้ศึกษาปัญหาด้านสมรรถนะ 3 เรื่องหลัก คือ

1.1.ด้านความรู้ความเข้าใจมาพบปัญหาด้านความรู้ ความเข้าใจ โดยเกษตรกรมีความเข้าใจที่สอดคล้องกับภาครัฐและภาคเอกชน เกษตรกรมีความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายรับจํานำข้าวว่า เป็นนโยบายที่ช่วยเหลือเกษตรกรให้ผลผลิตมีราคาสูงขึ้นและทำให้มีรายได้เพิ่มมากขึ้น โดยตัวแทนเกษตรกรผู้ให้สัมภาษณ์ กล่าวว่า

... “นโยบายนี้เป็นนโยบายที่ดีช่วยส่งเสริมอาชีพเกษตรกร ทำให้มีรายได้ที่เพิ่มมากขึ้น มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น”

(ตัวแทนเกษตรกรคนที่ 1, ผู้ให้สัมภาษณ์, 27 ธันวาคม 2555)

บุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ประสบปัญหาจำนวนบุคลากรมีน้อยจึงทำให้การทำงานล่าช้า โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่จากองค์การคลังสินค้ามีหน้าที่ในการออกใบประทวนมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับสัดส่วนของเกษตรกรที่มีมากกว่าจึงส่งผลให้การออกใบประทวนล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้

1.2.ในทางการบริหารมีภาครัฐการรับฟังความคิดเห็นของเกษตรกร ปัญหาจากเกษตรกรและดำเนินการแก้ไขให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการเข้าร่วมนโยบายรับจํานำข้าวและเปิดโอกาสให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการเข้ามาตรวจสอบและเฝ้าระวังตามจุดรับจํานำร่วมกับหน่วยงานทางราชการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

1.3.ในด้านอุปกรณ์ในการตรวจคุณภาพข้าวและตรวจวัดความชื้น รวมถึงอุปกรณ์อื่นๆที่สำคัญ มีปริมาณที่พอเพียงต่อความต้องการในการใช้งานและมีความเชื่อถือได้เนื่องจากมีการตรวจสภาพอุปกรณ์โดยสำนักงานพาณิชย์จังหวัดอุดรดิตถ์ก่อนที่จะเปิดรับจํานำข้าว

## 2. ด้านความร่วมมือและต่อต้าน

จากการวิจัยไม่พบปัญหาการต่อต้านเช่นเดียวกับองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน เกษตรกรมีความเห็นว่า นโยบายรับจำนำข้าวเป็นนโยบายที่ส่งผลดีกับเกษตรกรโดยตรง เพราะในช่วงเวลาที่ผ่านมาในการทำอาชีพเกษตรกรราคาผลผลิตตกต่ำมาก ต้นทุนการผลิตสูง ส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้น้อยและมีคุณภาพชีวิตค่อนข้างต่ำ เกษตรกรยังเสนอแนะให้ควรมีนโยบายนี้ต่อไปแต่ควรมีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงการดำเนินนโยบายอยู่ตลอดเวลาเพื่อเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบาย

## 3. ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กร

โดยส่วนตัวเกษตรกรผู้ให้สัมภาษณ์ไม่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบาย แต่มีความสัมพันธ์เชิงหน้าที่ในฐานะตัวแทนเกษตรกรในการตรวจสอบเฝ้าระวังการทุจริต อีกทั้งยังอยู่ในฐานะผู้รับผลจากนโยบายจึงต้องปฏิบัติตามระเบียบที่ทางหน่วยงานกำหนด การไม่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวใกล้ชิดกับองค์กรภาครัฐและเอกชนอาจส่งผลให้เกษตรกรไม่มีความเข้าใจในขั้นตอนการดำเนินการในการเข้าร่วมนโยบายรับจำนำข้าวอย่างดีพอและอาจเกิดความเข้าใจผิดนำมาซึ่งความเสียหายที่เกษตรกรจะได้รับ เช่น การเสียสิทธิ์ในการเข้าร่วมโครงการ เป็นต้น แต่หากมีความใกล้ชิดกับองค์กรภาครัฐแล้วอาจทำให้เกษตรกรมีความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนกระบวนการปฏิบัติในการรับจำนำข้าวมากขึ้นได้

กล่าวโดยสรุป ปัญหาในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติในภาคประชาชนหรือเกษตรกร พบปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติในจำนวนที่น้อยโดยปัญหาที่พบเป็นปัญหาในด้านสมรรถนะประสบปัญหาจำนวนบุคลากรมีน้อยจึงทำให้การทำงานล่าช้า และประสบปัญหาในด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กร ที่ประชาชนไม่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับองค์กรรัฐจึงทำให้บางครั้งเกิดความไม่เข้าใจในแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ และไม่เข้าใจในระเบียบข้อบังคับต่างๆ(ดูภาพ6)

### ภาพที่ 6 ปัญหาในภาคประชาชน/เกษตรกร



#### ตอนที่ 4 ข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้การนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติ

จากวัตถุประสงค์ของงานวิจัยในข้อที่สอง ผู้วิจัยได้สรุปผลการวิจัยที่เป็นข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพในการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติจากผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งในองค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน และภาคประชาชน/เกษตรกร โดยสามารถสรุปข้อเสนอแนะในการแก้ไข้ปัญหาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติได้ ดังนี้

1. ด้านงบประมาณ ควรมีการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรภาครัฐที่มีหน้าที่หลักในการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติให้เพียงพอและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดงบประมาณองค์กรที่ไม่มีบทบาทหน้าที่หลักในการปฏิบัติงาน

2. ด้านอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานที่สำคัญ โดยเฉพาะอุปกรณ์ทางเทคนิค เช่น GPS ควรมีการเพิ่มอุปกรณ์ดังกล่าวให้กับหน่วยงานระดับล่างผู้ปฏิบัติงานให้มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและลดความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่

3. องค์ภาครัฐระดับบนควรให้ความสนใจในองค์ระดับอำเภอและตำบลมากกว่านี้ โดยอาจจะมีการติดตามการทำงานในพื้นที่ด้วยองค์ระดับจังหวัดเพื่อดูความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงานของบุคลากรระดับอำเภอและจัดให้มีการประชุมชี้แจงจากทางองค์ระดับจังหวัดเอง เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจตรงกัน

4. ควรมีการจัดการปรับปรุงระบบการบันทึกข้อมูลให้มีเสถียรภาพรองรับการเข้าใช้ขององค์กรผู้มีหน้าที่ในการบันทึกข้อมูลเกษตรกร เพื่อลดความผิดพลาดและความล่าช้าในการทำงาน

5. ควรมีการจำกัดจำนวนข้าวที่รับจำนำ เนื่องจากปัจจุบันมีข้าวจำนวนมากยังไม่ถูกระบายออกจากคลังส่งผลให้ข้าวที่รับจำนำในฤดูกาลใหม่ไม่มีที่เก็บ เกิดภาวะคลังล้นและทำให้ข้าวเสื่อมสภาพลงเกิดความเสียหายต่อภาครัฐ

6. ควรมีการเพิ่มจำนวนบุคลากรที่มีหน้าที่ในการออกใบประทวน เนื่องจากปริมาณบุคลากรมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนเกษตรกรที่มีจำนวนมาก จึงส่งผลให้การออกใบประทวนล่าช้าและก่อให้เกิดความเสียหายแก่เกษตรกร

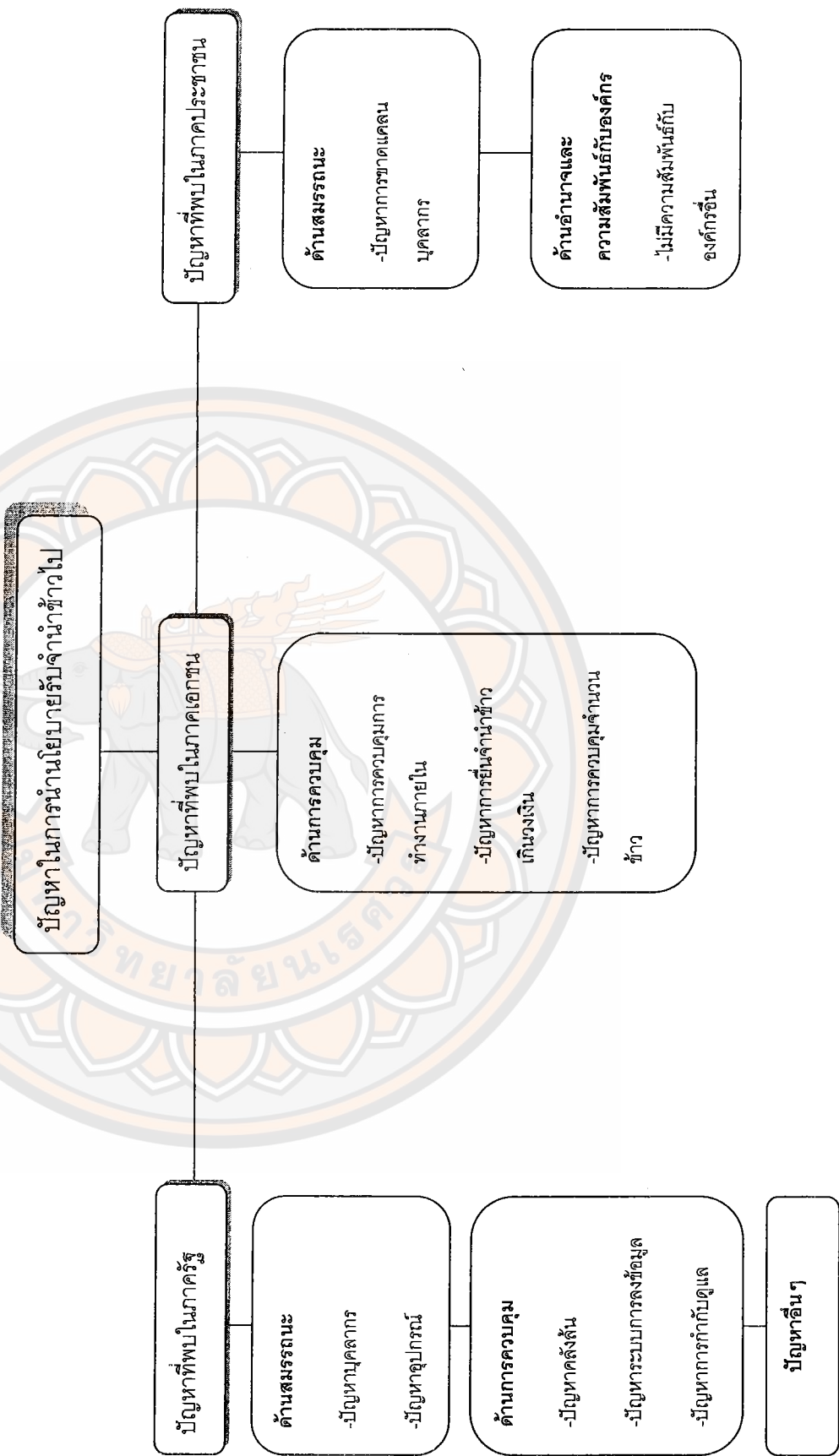
#### สรุปผลการวิจัย

จากผลการวิจัย เรื่อง การศึกษาปัญหาในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ กรณีศึกษา เขตองค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์พบว่า ในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติในภาครัฐ ภาคเอกชน และเกษตรกร อยู่ในเกณฑ์ที่ดี แต่ยังพบปัญหาในการดำเนินนโยบายอยู่บ้างโดยในส่วนของภาครัฐพบปัญหาในด้านสมรรถนะ ปัญหาเกี่ยวกับจำนวนบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่ไม่เพียงพอปัญหานี้ยังเป็นปัญหาที่ส่งผลต่อเกษตรกร อาทิ การที่ภาครัฐมีจำนวนคนน้อยทำให้การออกใบประทวนล่าช้าส่งผลให้เกษตรกรได้รับเงินช้าตามไปด้วย การขาดแคลนอุปกรณ์ที่สำคัญในการปฏิบัติงาน แต่ในภาคเอกชนไม่พบปัญหาด้านสมรรถนะเนื่องจากเอกชนมีการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์จึงมีความพร้อมเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับองค์กรและสร้างความสะดวกในการดำเนินธุรกิจอย่างคล่องตัว ปัญหาด้านการควบคุมเป็นปัญหาที่พบมากในทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยในภาครัฐจะไม่สามารถควบคุมในเรื่องปัญหาคลังล้น ปัญหาระบบข้อมูลขัดข้องและการกำกับดูแลจตุรบรรณข้าว

ที่ดูแลไม่ทั่วถึง ในภาคเอกชนไม่สามารถควบคุมในเรื่อง ปัญหาการควบคุมการทำงานภายในองค์กรที่ปล่อยให้ปัจจัยภายนอกเป็นตัวควบคุมปัญหานี้เกิดขึ้นในองค์กรธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ปัญหาการยื่นจำหน่ายข้าวเกินวงเงินจำหน่ายที่รัฐบาลกำหนดไว้ ทำให้ต้องทำเรื่องเพื่อขออนุมัติจำหน่ายเกินวงเงินจำหน่าย และปัญหาเรื่องจำนวนข้าวในการจำหน่ายมีจำนวนมากส่งผลให้เงินค้ำประกันของโรงสีไม่เพียงพอ ในด้านความร่วมมือและต่อต้าน ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กันขององค์กรอื่น ไม่พบปัญหาในการนำนโยบายรับจำหน่ายข้าวไปปฏิบัติทั้งสองด้านนี้ในทุกภาคส่วน และด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กร พบปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาครัฐกับประชาชน ระดับความสัมพันธ์ของทั้งสองภาคส่วนมีน้อยจึงทำให้เกิดปัญหาความไม่เข้าใจในนโยบายและระเบียบวิธีปฏิบัติในการรับจำหน่ายข้าวของประชาชน (ดูภาพ7)

และในส่วนของข้อเสนอแนะที่ภาครัฐ ภาคเอกชน และเกษตรกรเสนอแนะมาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่นโยบายรับจำหน่ายข้าว นั้น ประกอบไปด้วย 6 ประการด้วยกัน คือ ข้อเสนอแนะด้านงบประมาณ ข้อเสนอแนะด้านอุปกรณ์ การให้ความสนใจขององค์กรระดับบนที่มีต่อองค์กรระดับล่างควรมีเพิ่มมากยิ่งขึ้น ควรมีการจัดการปรับปรุงระบบการบันทึกข้อมูลให้มีเสถียรภาพ ควรมีการจำกัดจำนวนข้าวที่รับจำหน่าย และควรมีการเพิ่มจำนวนบุคลากรที่มีหน้าที่ในการออกไปประทวนเนื่องจากการทำงานปัจจุบันเกิดความล่าช้าอย่างมาก

ภาพที่ 7 ปัญหาในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ



## บทที่ 5

### บทสรุป

#### สรุปผลการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง ในการศึกษาวิจัยเรื่อง "การศึกษาปัญหาในการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์"ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าตามจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาปัญหาในการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ ด้วยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะจงกลุ่มตัวอย่างทั้งองค์ภครรัฐ ที่เป็นคณะอนุกรรมการนโยบายข้าวระดับจังหวัด ระดับอำเภอและองค์ภครรัฐที่มีหน้าที่ในการดำเนินนโยบายรับจํานำข้าวโดยตรง รวมถึงภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง และเกษตรกรผู้เป็นตัวแทนในการเฝ้าสังเกตการณ์ประจำจุดรับจํานำข้าว เพื่อให้ครอบคลุมมุมมองด้านต่างๆมากยิ่งขึ้น และวิเคราะห์ข้อมูลผลการวิจัยเรียบร้อยแล้วตามที่ปรากฏในบทที่ 4 และในบทนี้ผู้วิจัยจะสรุปผลทั้งหมดตามประเด็นตามกรอบแนวคิดและจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง โดยแบ่งออกเป็นประเด็นหัวข้อดังต่อไปนี้

1. ปัญหาในการดำเนินนโยบายรับจํานำข้าวในภครรัฐ
2. ปัญหาในการดำเนินนโยบายรับจํานำข้าวในภาคเอกชน
3. ปัญหาในการดำเนินนโยบายรับจํานำข้าวในภาคประชาชน
4. ข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้กับการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติ

#### 1.ปัญหาในการดำเนินนโยบายรับจํานำข้าวในภครรัฐ

จากการศึกษาค้นคว้าในบทที่ 4 สามารถสรุปปัญหาของการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติในภครรัฐได้ใน 5 ด้าน คือ ด้านสมรรถนะ ด้านการควบคุม ด้านความร่วมมือและต่อต้านด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ด้านการสนับสนุนและความผูกพันกันขององค์กร มีรายละเอียดดังนี้

- 1.ปัญหาด้านสมรรถนะ ผู้วิจัยจำแนกการศึกษาปัญหาด้านสมรรถนะออกเป็น 4 ด้าน คือ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านอุปกรณ์ และด้านการบริหาร โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1. ด้านบุคลากร ผลการวิจัยไม่พบปัญหาเรื่องความรู้ความเข้าใจของบุคลากร บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายรับจำนำข้าวและหลักการปฏิบัติอย่างดี เนื่องจากก่อนเริ่มดำเนินนโยบายในทุกปีการผลิตจะมีการประชุมชี้แจงและมีคู่มือการปฏิบัติงานให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน และความเข้าใจของบุคลากรมีความเข้าใจถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของนโยบายรับจำนำข้าว แต่ยังประสบปัญหาในเรื่องความรู้ ความเข้าใจในนโยบายและวิธีการปฏิบัติของบุคลากรใหม่จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน อีกทั้งยังประสบปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอในการปฏิบัติงานโดยเฉพาะในช่วงระยะเวลาที่มีการเปิดรับจำนำข้าว โดยเฉพาะบุคลากรขององค์การคลังสินค้าที่มีหน้าที่สำคัญในการออกใบประทวนข้าวให้กับเกษตรกร ส่งผลให้การออกใบประทวนล่าช้าและเกษตรกรได้รับเงินล่าช้าอีกด้วย

1.2. ด้านงบประมาณในการดำเนินนโยบายไม่ประสบปัญหาในการขาดงบประมาณจนส่งผลให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ แต่ในขณะเดียวกันงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นก็ไม่สามารถทำให้องค์กรภาครัฐปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ก็ได้ ส่งผลถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงานจึงเป็นไปตามงบประมาณที่ถูกจัดสรรมา

1.3. พบปัญหาด้านอุปกรณ์ที่สำคัญในการดำเนินนโยบาย ในบางหน่วยงานมีปัญหาด้านอุปกรณ์ที่สำคัญในการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะสำนักงานเกษตรจังหวัดอุดรดิตถ์และสำนักงานเกษตรอำเภอพิชัย มีปัญหาการขาดเครื่องมือในการตรวจวัดพื้นที่(GPS) เพื่อตรวจพื้นที่ในการปลูกข้าวที่แท้จริงป้องกันการแจ้งพื้นที่เท็จและเป็นเหตุแห่งการทุจริต

1.4. ในด้านการบริหาร ไม่พบปัญหาในด้านการบริหารเนื่องจากองค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรับจำนำข้าวเป็นองค์กรขนาดเล็กการบริหารงานแบบสายการบังคับบัญชาจึงไม่พบปัญหาในการบริหาร อีกทั้งยังส่งผลดีต่อการบริหารงานและการปฏิบัติงานเนื่องจากผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่มีการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เสนอปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาแก่กันระหว่างผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่อีกด้วย แต่การบริหารงานในลักษณะนี้ส่งผลให้บุคลากรไม่สามารถตัดสินใจในการดำเนินการใดๆได้หากไม่ได้รับการอนุมัติเห็นชอบจากผู้บริหารถือเป็นการปิดกั้นศักยภาพของบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่

## 2.ด้านการควบคุม

ในด้านการควบคุมยังประสบปัญหาด้านการควบคุมอยู่มาก โดยในการปฏิบัติงานองค์กรภาครัฐไม่สามารถควบคุมปัญหาลังกลางล้นได้ เนื่องจากนโยบายรับจำนำข้าวไม่มีการจำกัดจำนวนข้าวที่รับจำนำ อีกทั้งนโยบายถูกดำเนินการมาได้ระยะเวลาหนึ่ง ทำให้จำนวนที่รับจำนำมีมากขึ้นและไม่สามารถที่จะระบายข้าวได้จึงเกิดภาวะคลังเก็บข้าวล้น ปัญหาการขัดข้องของระบบข้อมูล ในองค์กรที่ต้องปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการลงข้อมูลในระบบอินเทอร์เน็ตของส่วนกลางที่เกิดการขัดข้องบ่อยและไม่สามารถทำงานได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ และองค์กรภาครัฐยังประสบปัญหาการควบคุมกำกับดูแลจตุรรับจำนำข้าวและจตุรวรรวมข้าว เนื่องจากปัญหาการขาดบุคลากรในการดำเนินงานจึงส่งผลให้ทางคณะกรรมการไม่สามารถส่งบุคลากรไปกำกับดูแลได้ตลอดระยะเวลาการรับจำนำ อาจเป็นช่องว่างที่ทำให้เกิดการทุจริตและเอาเปรียบเกษตรกรได้

## 3.ด้านความร่วมมือและต่อต้าน

จากผลการวิจัยไม่พบปัญหาในด้านความร่วมมือและต่อต้าน โดยในการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวของบุคลากรในองค์กรภาครัฐไม่เกิดการต่อต้านต่อนโยบาย โดยเห็นว่านโยบายรับจำนำข้าวมาปฏิบัติเป็นหน้าที่ของฝ่ายราชการนั้นเมื่อส่วนกลางส่งมอบนโยบายให้ปฏิบัติไม่สามารถที่จะต่อต้านได้ เป็นหน้าที่ของตนที่พึงกระทำจึงปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ

## 4.ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น

ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น มีปัญหาเกิดขึ้นบ้างเล็กน้อย ในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างองค์กรมีการเกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานบ้าง แต่ไม่ใช่ความขัดแย้งที่ส่งผลเสียแต่เป็นความขัดแย้งเพื่อหาข้อสรุปของการแก้ไขปัญหา โดยมีการยุติความขัดแย้งโดยนำหลักข้อบังคับ และระเบียบการปฏิบัติมาพิจารณาเพื่อหาข้อยุติ อีกทั้งยังใช้หลักเหตุและผลในการพิจารณาอีกด้วย

## 5. ด้านการสนับสนุนและความผูกพันกันขององค์กร

ในการดำเนินนโยบายรับจํานำเข้าได้รับการสนับสนุนจากน้กการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับประเทศ โดยในระดับท้องถิ่นนั้นน้กการเมืองท้องถิ่นจะอํานวยความสะดวกให้กับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่นที่น้กการเมืองดูแลอยู่ ติดตามผลการปฏิบัติงานของภาครัฐ และช่วยในการผลักดันนโยบายให้ประสบความสำเร็จ

กล่าวโดยสรุปในการนํานโยบายไปปฏิบัติในส่วนขององค์กรภาครัฐในภาพรวมพบปัญหาในการนํานโยบายรับจํานำเข้าไปปฏิบัติไม่มากนัก โดยพบปัญหาด้านสมรรถนะ ในเรื่องของจำนวนบุคลากรที่มีจำกัดส่งผลให้การทำงานล่าช้าไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ และเรื่องอุปกรณ์ทางเทคนิคที่มีความสำคัญยังมีจำนวนน้อยต่อสัดส่วนความต้องการใช้งานเป็นมาก ในด้านการควบคุมพบปัญหาหลักๆ 3 เรื่อง คือ ปัญหาคลังสินค้า ปัญหาระบบขัดข้อง และปัญหาการกํากับดูแลจตุรรวบรวมข่าวที่ไม่ทั่วถึง และในด้านการร่วมมือและต่อต้าน ด้านอํานาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น และด้านการสนับสนุนและความผูกพันกันขององค์กร ไม่พบปัญหาในด้านเหล่านี้ นอกจากนี้ยังพบปัญหาอื่นๆอีกในองค์กรภาครัฐคือ ปัญหาประสิทธิภาพองค์กรระดับล่าง ปัญหาการปรับเปลี่ยนนโยบายส่งผลให้ต้องมีการเรียนรู้ระเบียบการปฏิบัติใหม่ทุกๆปี และปัญหาด้านการสื่อสารที่ผิดพลาดระหว่างองค์กรของรัฐและเกษตรกรซึ่งนำมาสู่ความเสียหายแก่เกษตรกร

## 2. ปัญหาในการดำเนินนโยบายรับจํานำเข้าในภาคเอกชน

จากการศึกษาค้นคว้าในบทที่ 4 สามารถสรุปปัญหาของการนํานโยบายรับจํานำเข้าไปปฏิบัติได้ใน 5 ด้านเช่นเดียวกับองค์กรภาครัฐ คือ ด้านสมรรถนะ ด้านการควบคุม ด้านความร่วมมือและต่อต้าน ด้านอํานาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ด้านการสนับสนุนและความผูกพันกันขององค์กร มีรายละเอียดดังนี้

1.ปัญหาด้านสมรรถนะผู้วิจัยจําแนกการศึกษาปัญหาด้านสมรรถนะออกเป็น 4 ด้านเช่นเกี่ยวกับการศึกษาการนํานโยบายไปปฏิบัติในภาครัฐ คือ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านอุปกรณ์ และด้านการบริหาร โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1.ด้านบุคลากร ไม่พบปัญหาเรื่องความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายของบุคลากร ภาคเอกชนเช่นเดียวกับบุคลากรภาครัฐบุคลากรมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายรับจำนำข้าว และหลักการปฏิบัติอย่างดี เนื่องจากนโยบายรับจำนำข้าวเป็นนโยบายที่มีมานานและทางองค์กร ภาคเอกชนได้มีการเข้าร่วมในการดำเนินนโยบายทุกปีจึงทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจและมีความชำนาญในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี และความเข้าใจของบุคลากรมีความเข้าใจถูกต้องตาม วัตถุประสงค์ของนโยบายรับจำนำข้าวอีกด้วย

1.2.ด้านงบประมาณ จากผลการวิจัยไม่พบปัญหาด้านงบประมาณ เนื่องจากภาคเอกชน ที่เข้าร่วมดำเนินนโยบายดำเนินนโยบายเพื่อแสวงหาผลกำไร สามารถทุ่มเทงบประมาณเพื่อการ ลงทุนของตนเองได้อย่างเต็มที่จึงไม่ประสบปัญหาเรื่องงบประมาณในการดำเนินงาน

1.3.ไม่พบปัญหาด้านวัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินนโยบาย เนื่องจากภาคเอกชนมีความพร้อมด้านอุปกรณ์ที่เตรียมไว้เพียงพอต่อการดำเนินนโยบาย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน สูงสุดและเกิดผลกำไรสูงสุด

1.4.ในด้านการบริหารงาน ไม่พบปัญหาทางด้านการบริหาร เนื่องจากองค์กรภาคเอกชนมี การออกแบบการบริหารงานที่เหมาะสมในองค์กรของตนเอง และแต่ละองค์กรภาคเอกชนซึ่งมี ลักษณะการบริหารที่แตกต่างกันไปตามลักษณะงานของและองค์กร

## 2.ด้านการควบคุม

ด้านการควบคุมขององค์กรภาคเอกชนจะพบปัญหาการควบคุมที่มากที่สุดในปีปัญหาทั้ง 5 ด้าน โดยปัญหาที่พบคือ ปัญหาการควบคุมการทำงานที่ปล่อยให้ป็นหน้าที่ของฝ่ายอื่นในการ ควบคุมในองค์กรธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์สาขาอำเภอพิชัย ที่ใช้ปัจจัยภายนอก คือ ลูกค้าที่ใช้บริการกับธนาคารเป็นตัวควบคุมการทำงานแทนการควบคุมจากฝ่ายบริหารแทน และ ปัญหาการขาดความสามารถควบคุมปริมาณข้าวที่รับจำนำ อันเนื่องมาจากนโยบายไม่ได้จำกัด จำนวนข้าวที่รับจำนำไว้ส่งผลให้องค์กรภาคเอกชนไม่สามารถควบคุมปริมาณได้และเกิดภาวะ คลังล้นตามมา

### 3.ด้านความร่วมมือและต่อต้าน

ผลการวิจัยไม่พบปัญหาด้านความร่วมมือและต่อต้าน องค์กรภาคเอกชนให้ความร่วมมือในการดำเนินนโยบาย แต่การที่องค์กรต่างๆ ให้ความร่วมมืออย่างดีนั้น เนื่องมาจากองค์กรเหล่านั้น มีผลประโยชน์ในการดำเนินนโยบายซึ่งเป็นการแสวงหากำไรแบบเอกชน จึงไม่สามารถเป็นการร่วมมือเพื่อประโยชน์ของเกษตรกรและประเทศอย่างแท้จริงได้

### 4.ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กันขององค์กรอื่น

ผลการวิจัยพบว่า ในการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรอื่นมีความร่วมมือกันในระดับที่ดี ไม่เกิดความขัดแย้ง เนื่องจากองค์กรภาคเอกชนมีการดำเนินงานที่แยกออกจากภาครัฐอย่างชัดเจน อีกทั้งยังมีความอิสระในการบริหารงานโดยไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรใดๆ อีกด้วย

### 5.ด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กร

องค์กรภาคเอกชนไม่มีความสัมพันธ์โดยส่วนตัวกับฝ่ายการเมือง จึงไม่ได้รับการช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกในการทำงานให้กับองค์กร อีกทั้งฝ่ายการเมืองและภาครัฐจำเป็นต้องวางตัวเป็นกลางกับองค์กรภาคเอกชนเพื่อความโปร่งใสในการทำงาน

### 3.ปัญหาในการดำเนินนโยบายรับจํานำข้าวในภาคเกษตรกร

จากการศึกษาค้นคว้าในบทที่ 4 สามารถสรุปปัญหาของการนํานโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติในภาคเกษตรกรได้ 3 ด้าน คือ ด้านสมรรถนะ ด้านความร่วมมือและต่อต้าน และด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น มีรายละเอียด ดังนี้

1.ด้านสมรรถนะ ผู้วิจัยได้ศึกษาปัญหาในด้านสมรรถนะที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรโดยตรงโดยศึกษาในเรื่อง บุคลากร ด้านการบริหาร และด้านอุปกรณ์

1.1.ด้านบุคลากร ประสบปัญหาเรื่องจำนวนบุคลากรมีน้อยจึงทำให้การทำงานล่าช้า โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่จากองค์การคลังสินค้ามีหน้าที่ในการออกไปประทวนมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับสัดส่วนของเกษตรกรที่มีมากกว่าจึงส่งผลให้การออกไปประทวนล่าช้า

1.2.ในด้านอุปกรณ์ในการดำเนินนโยบายที่สำคัญไม่พบปัญหาการขาดอุปกรณ์

โดยอุปกรณ์มีปริมาณที่พอเพียงต่อความต้องการในการใช้งานและมีความเชื่อถือได้เนื่องจากมีการตรวจสอบสภาพอุปกรณ์โดยสำนักงานพาณิชย์จังหวัดอุดรติดต่อก่อนที่จะเปิดรับจำหน่ายข้าว

1.3.ด้านการบริหารมีการรับฟังความคิดเห็น ปัญหาจากเกษตรกรและดำเนินการแก้ไขให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการเข้าร่วมนโยบายรับจำหน่ายข้าวและเปิดโอกาสให้เกษตรกรมีส่วนร่วมใน

2.ด้านความร่วมมือและต่อต้าน

เกษตรกรในพื้นที่มีแนวโน้มที่จะให้ความร่วมมือมากกว่าการต่อต้านเนื่องจากนโยบายรับจำหน่ายข้าวเป็นนโยบายที่ส่งผลดีกับเกษตรกรโดยตรง ทำให้ราคาผลผลิตสูงขึ้นส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มมากขึ้น สามารถยกระดับชีวิตตนเองให้ดีขึ้นได้ ดังนั้นจึงไม่ก่อให้เกิดปัญหาการต่อต้านนโยบาย ทำให้นโยบายสามารถดำเนินต่อไปได้

3.ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กร

ผลการวิจัยพบว่า เกษตรกรไม่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบาย แต่มีความสัมพันธ์เชิงหน้าที่ในฐานะตัวแทนเกษตรกรในการตรวจสอบเผื่อระวังการทุจริต อีกทั้งยังอยู่ในฐานะผู้รับผลจากนโยบายจึงต้องปฏิบัติตามระเบียบที่ทางหน่วยงานกำหนด การไม่มีความสัมพันธ์กับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายรับจำหน่ายข้าวไปปฏิบัติส่งผลให้เกษตรกรไม่มีความเข้าใจในขั้นตอนการดำเนินการในการเข้าร่วมนโยบายรับจำหน่ายข้าวอย่างเพียงพอและอาจเกิดความเข้าใจผิดนำมาซึ่งความเสียหายที่เกษตรกรจะได้รับ เช่น การเสียสิทธิ์ในการเข้าร่วมโครงการ เป็นต้น

### สรุปผลการวิจัย

จากผลการวิจัยเรื่อง การศึกษาปัญหาในการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติ กรณีศึกษา เขตองค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์พบว่า ในการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติในภาครัฐ ภาคเอกชน และเกษตรกร อยู่ในเกณฑ์ที่ดี จากผลการวิจัยพบปัญหาในการดำเนินนโยบายอยู่บ้างโดยในส่วนของภาครัฐพบปัญหาในด้านสมรรถนะ ปัญหาเกี่ยวกับจำนวนบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่ไม่เพียงพอปัญหานี้ยังเป็นปัญหาที่ส่งผลต่อเกษตรกร ปัญหาการขาดแคลนอุปกรณ์ที่สำคัญในการปฏิบัติงาน แต่ในภาคเอกชนไม่พบปัญหาด้านสมรรถนะเนื่องจากเอกชนมีความพร้อมเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับองค์กรและสร้างความสะดวกในการดำเนินธุรกิจอย่างคล่องตัว ปัญหาด้านการควบคุมเป็นปัญหาที่พบมากในทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ในด้านความร่วมมือและต่อต้าน ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กันขององค์กรอื่น ไม่พบปัญหาในการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติในสองด้านนี้และด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กร ยังพบปัญหาในภาคประชาชน/เกษตรกร

#### 4. ข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้กับการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติ

จากวัตถุประสงค์ของงานวิจัยในข้อที่สอง สามารถสรุปข้อเสนอแนะที่ภาครัฐ ภาคเอกชน และเกษตรกรเสนอแนะมาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่นโยบายรับจํานำข้าว นั้น ประกอบไปด้วย 6 ประการด้วยกัน คือ ข้อเสนอแนะด้านงบประมาณ ข้อเสนอแนะด้านอุปกรณ์ การให้ความสนใจขององค์กรระดับบนที่มีต่อองค์กรระดับล่างควรมีเพิ่มมากยิ่งขึ้น ควรมีการจัดการปรับปรุงระบบการบันทึกข้อมูลให้มีเสถียรภาพ ควรมีการจำกัดจำนวนข้าวที่รับจํา นำ และควรมีการเพิ่มจำนวนบุคลากรที่มีหน้าที่ในการออกไปประทวนเนื่องจากการทำงานปัจจุบันเกิดความล่าช้าอย่างมาก

### อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาปัญหาในการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และเกษตรกรนั้นพบว่ามีความสอดคล้องกับมิเตอร์ และ แวน ฮอร์น(1975) (อ้างในธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546: 175) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า เป็นการดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐและเอกชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะมุ่งก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตาม

วัตถุประสงค์จากการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่ได้กำหนดไว้ก่อนหน้านี้แล้ว โดยนโยบายรับ  
 จำนำข้าวไปปฏิบัติมีการดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนโดยมุ่งก่อให้เกิด  
 ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ คือ การยกระดับราคาสินค้าเกษตร ยกระดับรายได้เกษตรกร และ  
 ยกระดับความเป็นอยู่ของเกษตรกร

องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวและการ  
 ก่อให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติล้วนขึ้นอยู่กับองค์การเป็นสำคัญ องค์การต่างๆของ  
 ภาครัฐในระบบราชการถือได้ว่าเป็นองค์การที่สำคัญที่สุด ทั้งในกระบวนการของการกำหนด  
 นโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยในการกำหนดนโยบายนั้นหน่วยงานของรัฐมีบทบาท  
 เป็นผู้กำหนดนโยบาย เพราะหน่วยงานของรัฐเป็นทั้งผู้เก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ และป้อนข้อมูล  
 ให้กับฝ่ายการเมือง ในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น หน่วยงานภาครัฐถือเป็นผู้รับผิดชอบหลัก  
 ในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความสำคัญยิ่ง(วรเดช จันทรศร, 2548: 43) ในกรณีของการนำ  
 นโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติในเขตพื้นที่ตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ ในปีการ  
 ผลิต2554/2555 เกิดความผิดพลาดด้านการสื่อสารและขาดประชาสัมพันธ์ให้กับเกษตรกรได้รับรู้  
 ถึงระเบียบการรับจำนำข้าวข้ามเขตพื้นที่ ทำให้เกิดความเสียหายแก่เกษตรกรและเกิดการรวมตัว  
 เรียกร้อง ดังจะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการละเลยในหน้าที่ขององค์กรภาครัฐผู้มีหน้าที่  
 สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติจนทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น

ในการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวมีองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้อง องค์กร  
 ภาครัฐระดับจังหวัดมีความสัมพันธ์กันโดยการร่วมดำรงตำแหน่งอนุคณะกรรมการนโยบายข้าว  
 ระดับจังหวัด(กขจ.) ในรูปแบบความสัมพันธ์แนวราบ และในรูปแบบความสัมพันธ์แนวตั้งนั้นเป็น  
 การสั่งการสำนักงานในระดับอำเภอและตำบล ตามลำดับ เมื่อเกิดปัญหาในการดำเนินนโยบายขึ้น  
 เช่น การขออนุมัติจำนำข้าวเกิน500,000 บาท ของเกษตรกรต้องผ่านการตรวจสอบในระดับตำบล  
 ระดับอำเภอ และพิจารณาอนุมัติโดยคณะกรรมการนโยบายข้าวระดับจังหวัด ทำให้เกิดความ  
 ล่าช้าในการแก้ไขปัญหาอย่างมาก การเกิดปัญหาดังกล่าวตรงกับคำกล่าวของสมบัติ อารังธัญ  
 วงศ์(2546: 431-446) ที่กล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลในการนำนโยบายไปปฏิบัติในเรื่องความซับซ้อน  
 ในการบริหารงาน ยังมีจำนวนหน่วยงานหรือองค์กรเข้ามาเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มากก็จะทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วยและส่งผลให้เกิดปัญหาตามมาได้

หากพิจารณาถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของวรเดช จันทรศร(2548: 105-109)แล้ว จะพบปัญหาที่ทำให้นโยบายรับจํานำข้าวที่สำเร็จโดยสมบูรณ์โดยของวรเดช จันทรศร กล่าวไว้ในการวัดความสำเร็จของนโยบายในมิติที่3(ดูเพิ่มเติมในบทที่2) ว่า นโยบายที่ดีและจะประสบความสำเร็จได้นั้นจะต้องมีผลของนโยบายที่ก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศ นโยบายรับจํานำข้าวถึงจะส่งผลดีต่อกลุ่มเป้าหมาย คือ เกษตรกร แต่กลับส่งผลเสียให้กับการส่งออกข้าวระดับโลก เนื่องจากราคารับจํานำมีราคาสูง ข้าวไทยมีราคาสูงจึงส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันระดับโลกส่งผลให้ประเทศไทยขายข้าวได้น้อยลง และยังเกิดปัญหาภายในประเทศ คือ ข้าวล้นคลังและข้าวที่ค้างคลังอยู่นั้นเริ่มเสื่อมสภาพลงสร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติเป็นจำนวนมาก

และในสถานการณ์สต็อกข้าวของโลกตามแนวคิดของสมพร อิศวิลานนท์(2555: 2) จะเห็นได้ว่า ปริมาณสต็อกข้าวโลกที่มีมากและมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในขณะนี้จะมีผลกดดันต่อแนวโน้มการลดลงของราคาข้าวในตลาดการค้าข้าวของโลก ในปี 2554 มีปริมาณสต็อกข้าวของโลกโดยรวมประมาณ 97.79 ล้านตันข้าวสาร โดยได้เพิ่มขึ้นจากปี 2553 จำนวน 3.61 ล้านตันข้าวสาร สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้ราคาข้าวในตลาดโลกลดลง สวนทางกับราคาข้าวในประเทศไทยที่มีราคาสูงขึ้นส่งผลให้ข้าวของประเทศไทยไม่สามารถแข่งขันในตลาดข้าวโลก อีกทั้งยังทำให้เกิดปัญหาต่างๆตามมา เช่น ปัญหาข้าวล้นคลัง เป็นต้น

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1. นโยบายรับจํานำข้าวเป็นนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยในหลายด้านโดยเฉพาะเรื่องความสามารถในการแข่งขันข้าวไทยระดับโลกลดน้อยลง อีกทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาข้าวล้นคลัง ควรมีการปรับนโยบายให้เหมาะสมคํานึงถึงเศรษฐกิจโดยรวม โดย

อาจใช้ระบบประกันราคาข้าวสลับกับระบบรับจำนำข้าว เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและ  
แก้ไขปัญหาข้าวล้นคลัง

1.2. นโยบายรับจำนำข้าวควรเปิดโอกาสให้เกษตรกรได้เข้าร่วมโครงการอย่างทั่วถึงเพื่อลด  
ความเลื่อมล้ำและการเสียสิทธิ์ในการเข้าร่วมโครงการของเกษตรกรนอกเขตพื้นที่รับจำนำ

1.3 รัฐบาลควรทบทวนนโยบายรับจำนำข้าวโดยเปิดรับจำนำทุกเมล็ดเพราะนอกจาก  
ก่อให้เกิดปัญหาข้าวล้นสต็อกแล้ว ยังก่อให้เกิดความยากลำบากในการปฏิบัติงานของผู้นำ  
นโยบายไปปฏิบัติในการทำเรื่องขออนุมัติรับจำนำข้าวเกินอัตรา 500,000 บาท ควรปรับนโยบาย  
เป็นการรับนโยบายคิดอัตราการรับจำนำตามสัดส่วนพื้นที่ปลูกข้าว

## 2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

2.1. องค์กรที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจังหวัดควรให้ความสำคัญกับ  
องค์กรระดับอำเภอและระดับตำบลในฐานะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความใกล้ชิดกับเกษตรกรจึง  
ควรมีความรู้และความชำนาญในการปฏิบัติงานมากเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการ  
ดำเนินนโยบายให้มีเพิ่มมากยิ่งขึ้น

2.2. องค์กรภาครัฐควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนหรือเกษตรกรเข้ามีส่วนร่วมในการ  
ประชุมชี้แจงและเปิดโอกาสให้เสนอข้อคิดเห็นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อสะท้อนถึงความ  
ต้องการและแสดงถึงปัญหาที่แท้จริงที่เกิดขึ้นจากนโยบาย

2.3. นอกจากการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติภาครัฐควรส่งเสริมการเกษตรด้านอื่นๆ  
ที่สามารถทำให้เกษตรกรดำรงชีวิตอยู่ได้ในวิถีชีวิตที่ยั่งยืนและสามารถเพิ่มผลผลิตของตนเองได้

## ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยต่อเนือง

1. ควรมีการศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดจากการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติทั้งในด้าน  
เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

2.กระบวนการการทุจริตในการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติในภาคส่วนต่างๆทั้งใน  
ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน/เกษตรกร

3.ควรมีการศึกษาถึงผลกระทบต่อนโยบายรับจํานำข้าวและการแข่งขันของข้าวไทยใน  
ตลาดโลกจากการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน





บรรณานุกรม

### บรรณานุกรม

กรมการค้าภายใน, 2554. **มาตรการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55**. สืบค้นเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2555, จาก

[www.dit.go.th/contentdetail.asp?typeid=8&catid=144&ID=3287](http://www.dit.go.th/contentdetail.asp?typeid=8&catid=144&ID=3287)

กระทรวงพลังงาน.(2551). **ฐานข้อมูลพลังงาน จังหวัดอุตรดิตถ์**. สืบค้นเมื่อ 3 ธันวาคม 2555,

จาก

[www.thaienergydata.in.th/energynew/energyReview/energy/index\\_prv\\_agri.php?prv\\_id=53&year=2551](http://www.thaienergydata.in.th/energynew/energyReview/energy/index_prv_agri.php?prv_id=53&year=2551)

# กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, (2550). **ยุทธศาสตร์ข้าวไทย 2550-2554**.

สืบค้นเมื่อ 4 พฤศจิกายน 2555, จาก

[www.ricethailand.go.th/rice%20web/Introduce%20Rice/strategy.pdf](http://www.ricethailand.go.th/rice%20web/Introduce%20Rice/strategy.pdf)

**คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี**. (2554). สืบค้นเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2555, จาก

[www.cabinet.thaigov.go.th/acrobat/history\\_60.pdf](http://www.cabinet.thaigov.go.th/acrobat/history_60.pdf).

ทีมข่าวกรุงเทพธุรกิจออนไลน์[นามแฝง]. (12กรกฎาคม 2555). **ข่าวธุรกิจ. รัฐอ่วมแบกสต็อก**

**จำหน่ายข้าว 10ล้านตัน'ล้น500โกดัง**. สืบค้นเมื่อ 4 พฤศจิกายน 2555, จาก

[www.bangkokbiznews.com/home/detail/business/business/20120712/461230/%E0%B8%A3...](http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/business/business/20120712/461230/%E0%B8%A3...)

ทีมข่าวไทยพีบีเอส[นามแฝง]. (28สิงหาคม 2555). **ข่าวการเกษตร. ชาวนาขายข้าวให้โรงสี หลัง**

**เข้า โครงการรับจำหน่ายข้าวได้เงินล่าช้า**. สืบค้นเมื่อ 4 พฤศจิกายน 2555, จาก

[news.thaipbs.or.th/node/107814](http://news.thaipbs.or.th/node/107814)

ทีมข่าวไทยรัฐออนไลน์[นามแฝง]. (11พฤศจิกายน 2555 ). **ข่าวทั่วไป. บุริรัมย์พบทุจริตรับ**

**จำหน่ายข้าว 31 ราย เร่งสรุปสำนวนส่งฟ้อง**. สืบค้นเมื่อ 20พฤศจิกายน 2555, จาก

[www.thairath.co.th/content/region/305182](http://www.thairath.co.th/content/region/305182)

ทีมข่าวไอเอสเอ็นนิวส์.(2554). ข่าวอาชญากรรม-ภาคเหนือ . ชวนนาพิชัยร้องโรงสีในพื้นที่ไม่  
เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าว. สืบค้นเมื่อ3 ธันวาคม 2555, จาก  
[www.isnnews.com/%EO%B8%AD%EO%B8%...](http://www.isnnews.com/%EO%B8%AD%EO%B8%...)

ธัญญา รุ่งชาญชัย. แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกใน  
จังหวัด กำแพงเพชร. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง  
ท้องถิ่น,มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร, 2554

ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์. นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 1. เชียงใหม่ : คณิงนิจการพิมพ์, 2546

เบ็ญจรงค์ พุทธอัญชลี. การวิเคราะห์มาตรการโครงการรับจำนำข้าวของประเทศไทย.  
วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต(เศรษฐศาสตรธุรกิจ).คณะ  
เศรษฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

# พรรคเพื่อไทย.(2554). นโยบายการเกษตร. สืบค้นเมื่อ 4 พฤศจิกายน 2555, จาก  
[www.ptp.or.th/policy/policy08.aspx](http://www.ptp.or.th/policy/policy08.aspx).

มยุรี อนุมานราชธน. นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : ธรรมมลการพิมพ์, 2551.

เลขานุการอนุกรรมการข้าวแห่งชาติ(กชช.). เอกสารเผยแพร่ รู้ลึก รู้จริง จำนำข้าว. 2555.

วิบูลย์ หงสยาภรณ์. การศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพระบบรับจำนำ  
ข้าวของเกษตรกรเขตจังหวัดพิษณุโลก. ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขา  
วิทยาศาสตร์ การเกษตร. มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2546.

วรเดช จันทรศร. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สมาคม  
นักวิจัย มหาวิทยาลัยไทย, 2548.

วรเดช จันทรศร. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สมาคม  
นักวิจัย มหาวิทยาลัยไทย, 2551

ศูนย์สารสนเทศกรมส่งเสริมการเกษตร. (2555). **การใช้ที่ดินทางการเกษตรปี 2553**. อ้างจาก  
สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2555) .**สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2554**.  
สืบค้นเมื่อ 28 ตุลาคม 2555, จาก  
[www.agriinfo.doae.go.th/year55/general/land/land53.pdf](http://www.agriinfo.doae.go.th/year55/general/land/land53.pdf)

ศุภชัย ยาวะประภาษ. **นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 8**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย , 2552.

สมบัติ อารังธัญวงศ์. **นโยบายสาธารณะ แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ**. พิมพ์  
ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2546.

\* สมพร อิศวิลานนท์. (23 สิงหาคม 2554). กรุงเทพฯธุรกิจ. ข่าวการเมือง. **การวิวัฒนาการของ  
นโยบายรับ จำนำข้าวเปลือก**. สืบค้นเมื่อ 4 พฤศจิกายน 2555. จาก  
[www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/reader-  
opinion/20110823/405937/การวิวัฒนาการของนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก.html](http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/reader-opinion/20110823/405937/การวิวัฒนาการของนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก.html).

สมพร อิศวิลานนท์และปรุพท์ สันติธรรมรักษ์. (25 เมษายน 2555). รายงานสถานการณ์การ  
ผลิตและ **การค้าข้าวของโลกและของไทยปี 2554 และแนวโน้ม**. สถาบันคลัง  
สมองของชาติร่วมกับ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. สืบค้นเมื่อ 7 ธันวาคม  
2555, จาก [www.knit.or.th/apw/images/apw/rice%20outlook%202012.pdf](http://www.knit.or.th/apw/images/apw/rice%20outlook%202012.pdf).

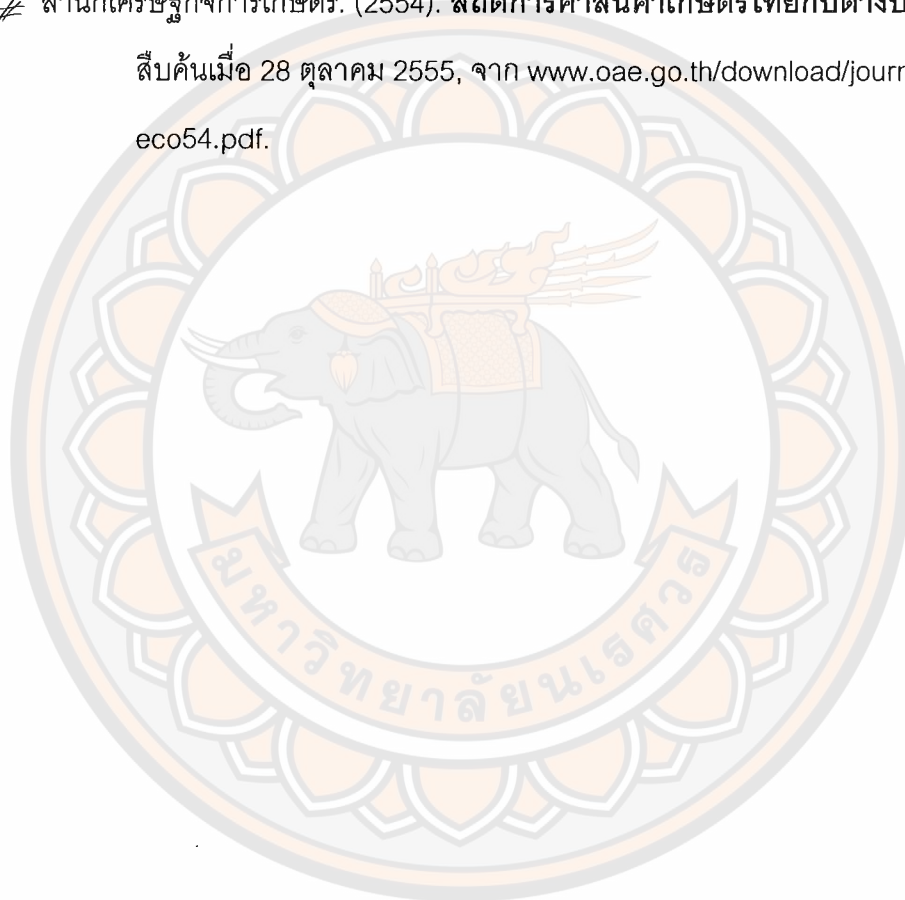
สมาคมโรงสีข้าว. (26กรกฎาคม 2555). **ส่งออกข้าวร่วงเหลือแค่อันดับ3 จำนำห่วยเอกชนจี  
ทบทอนนโยบาย**. สืบค้นเมื่อ 10พฤศจิกายน 2555, จาก  
[www.thairicemillers.com/images/stories/News2555/July2555/26%20july%202555\(  
1\).pdf](http://www.thairicemillers.com/images/stories/News2555/July2555/26%20july%202555(1).pdf).

สหกรณ์จังหวัดอุดรดิติต์. (2554). **สหกรณ์อุดรดิติต์ เตรียมความพร้อม สนับสนุน มาตรการ  
รับจำนำข้าว**. สืบค้นเมื่อ3 ธันวาคม 2555,จาก  
[http://webhost.cpd.go.th/cooput/a2\\_54.html](http://webhost.cpd.go.th/cooput/a2_54.html).

สำนักงานเกษตรอำเภอพิชัย.(2555-2556) . กรมส่งเสริมการเกษตร. รายงานผลการดำเนินงาน  
การขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปี 2555/2556

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2541). สถิติจังหวัดอุตรดิตถ์. สืบค้นเมื่อ 3 ธันวาคม 2555, จาก  
[http://uttaradit.nso.go.th/utradit/ut\\_about/eco\\_ut.htm](http://uttaradit.nso.go.th/utradit/ut_about/eco_ut.htm).

≠ สำนักเศรษฐกิจการเกษตร. (2554). สถิติการค้าสินค้าเกษตรไทยกับต่างประเทศปี2554.  
สืบค้นเมื่อ 28 ตุลาคม 2555, จาก [www.oae.go.th/download/journal/trade-eco54.pdf](http://www.oae.go.th/download/journal/trade-eco54.pdf).







ภาคผนวก ก แบบสัมภาษณ์งานวิจัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา

## แบบสัมภาษณ์

งานวิจัยเรื่อง การศึกษาปัญหาในการนำนโยบายรับจํานำข้าวไปปฏิบัติ: เขต  
องค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์

คำชี้แจง: แบบสัมภาษณ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองของนิสิตภาควิชา  
รัฐศาสตร์ชั้นปีที่ 4 คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร โดยผลที่ได้จะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์  
ทางการศึกษาเท่านั้น สำหรับแบบสอบถามจะมีทั้งหมด 3 ส่วน ดังนี้

ตอนที่ 1 สํารวจข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับ ตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัด  
ประสบการณ์ในการปฏิบัติงานโครงการรับจํานำข้าว

ตอนที่ 2 สัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหาในด้านสมรรถนะ ด้านการควบคุม ด้านความร่วมมือและ  
ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง และด้านการ  
สนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข้ปัญหา

## แบบสัมภาษณ์ชุดที่ 1

### สำหรับองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตำแหน่ง.....

หน่วยงานที่สังกัด.....

ตอนที่ 2 สัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหาในด้านสมรรถนะ ด้านการควบคุม ด้านความร่วมมือและต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง และด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.ปัญหาด้านสมรรถนะ

บุคลากร

1.1.ท่านมีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับนโยบายรับจํานำข้าวอย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

1.2.บุคลากรในองค์กรของท่านมีความรู้เกี่ยวกับนโยบายรับจํานำข้าวหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

1.3. ท่านคิดว่าบุคลากรภายในองค์กรของท่านมีเพียงพอหรือไม่ ในการปฏิบัติหน้าที่ในโครงการฯ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

งบประมาณ

1.4. งบประมาณในการดำเนินนโยบายมีแหล่งที่มาจากไหนและจำนวนเท่าไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

1.5. ในความคิดของท่าน งบประมาณที่ถูกจัดสรรมาเพียงพอต่อการดำเนินการหรือไม่ มีเรื่องใดบ้าง  
ที่งบประมาณไปไม่ถึง และท่านมีข้อเสนอแนะอย่างไรบ้างในการจัดการปัญหาเรื่องงบประมาณ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

วัสดุอุปกรณ์

1.6. อุปกรณ์ / เครื่องมือ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายมีอะไรบ้าง และมีปริมาณที่เพียงพอต่อการใช้  
งานหรือไม่

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

## การบริหาร

1.7.สายการบังคับบัญชาในหน่วยงานของท่านมีลักษณะอย่างไร และในการปฏิบัติโครงการรับ  
 จำนำข้าว โครงสร้างทางการบริการ เชื้อต่อการดำเนินนโยบายหรือไม่

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

1.8.ในการนำนโยบายไปปฏิบัติท่านและผู้บริหารมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการทำงาน  
 หรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

## 2.ปัญหาในการควบคุม

2.1.ท่านสามารถควบคุมการทำงานในส่วนที่รับผิดชอบให้เป็นไปอย่างที่คาดหวังได้หรือไม่

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2.2. มีปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมการทำงานอย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3. ด้านความร่วมมือและต่อต้าน

3.1. ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานภายในองค์กรให้ความร่วมมือหรือไม่อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3.2. ในความคิดเห็นของท่าน นโยบายรับจำนำข้าว เป็นนโยบายที่มีประโยชน์ต่อเกษตรกรและส่งเสริมภาคการเกษตรอย่างแท้จริงหรือไม่

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4. ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น

4.1. ในการปฏิบัติงานในโครงการรับจำนำข้าว มีหน่วยงานใดที่รับผิดชอบบ้าง และหน่วยงานเหล่านั้นปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานของท่านในด้านใดบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4.2. ในการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ นั้น เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน / ไม่ให้ความร่วมมือเกิดขึ้นบ้างหรือไม่ มีวิธีจัดการความขัดแย้งอย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5. การสนับสนุนและความผูกพันขององค์กร

5.1. ท่าน / องค์กร มีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง (ท้องถิ่น / ประเทศ) หรือไม่

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5.2. เกษตรกรให้ความสนใจในนโยบายมากน้อยเพียงใด

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5.3. นักการเมืองท้องถิ่นให้การสนับสนุนนโยบายนี้หรือไม่อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา

1. ท่านมีข้อเสนอแนะอย่างไรในการแก้ไขปัญหาการนำนโยบายรับจํานำเข้าวไปปฏิบัติ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

😊😊😊😊😊ขอบคุณที่ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสัมภาษณ์เป็นอย่างดี😊😊😊😊😊

## แบบสัมภาษณ์

งานวิจัยเรื่อง การศึกษาปัญหาในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ: เขต  
องค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์

คำชี้แจง: แบบสัมภาษณ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองของนิสิตภาควิชา  
รัฐศาสตร์ชั้นปีที่ 4 คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร โดยผลที่ได้จะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์  
ทางการศึกษาเท่านั้น สำหรับแบบสอบถามจะมีทั้งหมด 3 ส่วน ดังนี้

ตอนที่1 สรุวจข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบสัมภาษณ์ เกี่ยวกับตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายในหมู่บ้าน  
และระยะเวลาในการเข้าร่วมนโยบายรับจำนำข้าว

ตอนที่2 สัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหาในด้านสมรรถนะ ด้านความร่วมมือและต่อต้านการ  
เปลี่ยนแปลง และด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง

ตอนที่3 ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา

## แบบสัมภาษณ์ชุดที่ 2

### สำหรับประชาชน/เกษตรกร

ตอนที่ 1 สํารวจข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตำแหน่ง.....

ระยะเวลาการเข้าร่วมนโยบายรับจํานําข้าว.....ปี

ตอนที่ 2 สัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหาในด้านสมรรถนะ ด้านความร่วมมือและต่อต้านการเปลี่ยนแปลง และด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง

#### 1.ด้านสมรรถนะ

1.1.ท่านมีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับนโยบายรับจํานําข้าวอย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

1.2.บุคลากรในองค์กรที่ท่านไปรับบริการมีความรู้เกี่ยวกับนโยบายรับจํานําข้าวหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

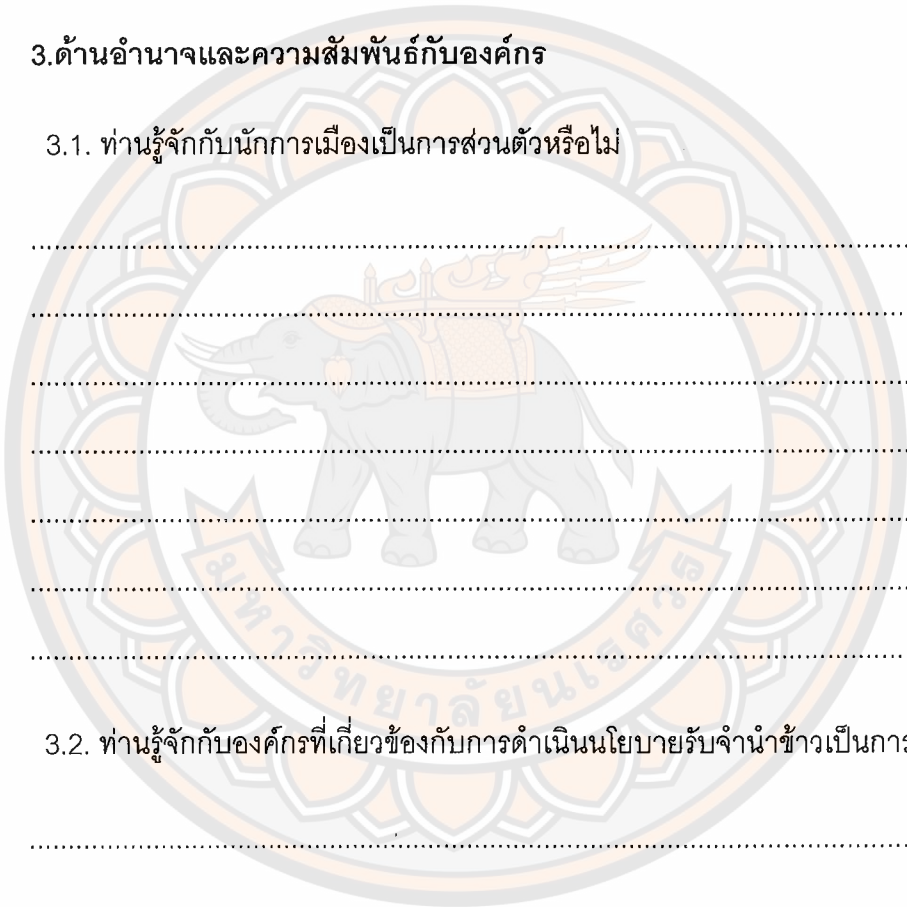
.....



3.ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กร

3.1. ท่านรู้จักกับนักการเมืองเป็นการส่วนตัวหรือไม่

3.2. ท่านรู้จักกับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวเป็นการส่วนตัวหรือไม่



ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา

1. ท่านมีข้อเสนอแนะอย่างไรในการแก้ไขปัญหาการนำนโยบายรับจํานำเข้าไปปฏิบัติ

.....

.....

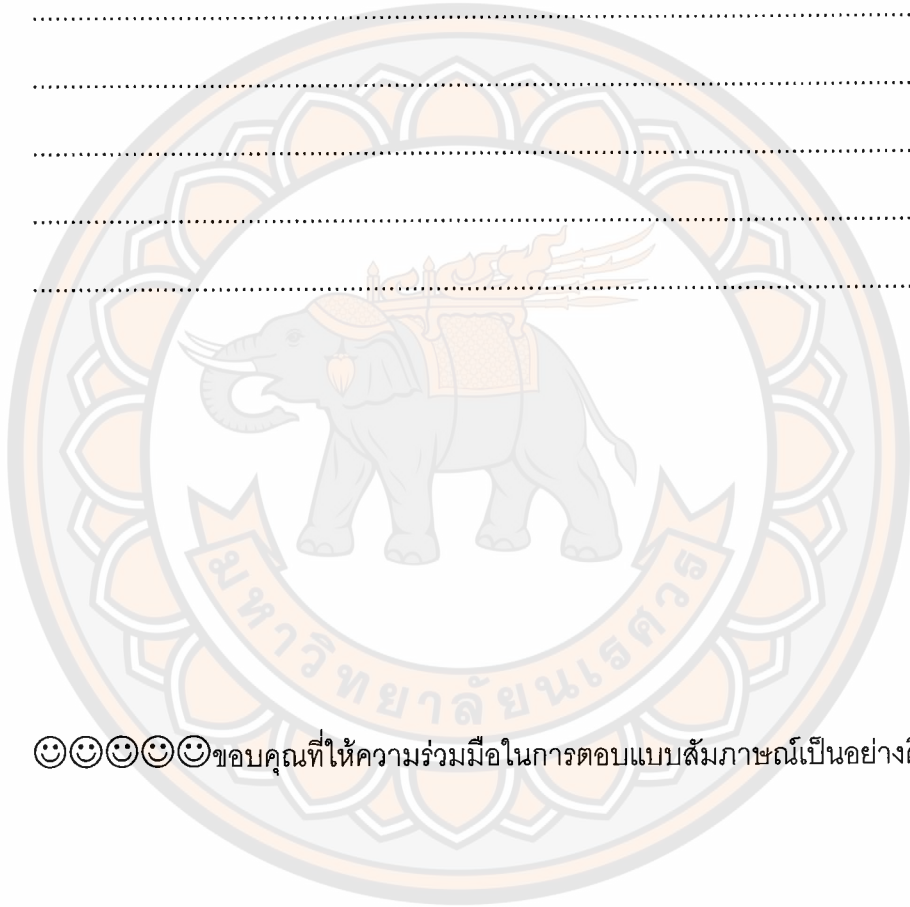
.....

.....

.....

.....

.....



😊😊😊😊😊ขอบคุณที่ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสัมภาษณ์เป็นอย่างดี😊😊😊😊😊



ภาคผนวก ข คณะอนุกรรมการนโยบายข้าราชการระดับชาติและระดับจังหวัด



คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี  
ที่ ๑๕๗/๒๕๕๔  
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ

เพื่อให้การดำเนินการของรัฐบาลในการแก้ปัญหาสินค้าข้าว ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจหลักที่สำคัญของประเทศ บังเกิดประสิทธิผลเป็นผลดีต่อเกษตรกรผู้ผลิต ระบบการผลิต และการตลาดข้าวโดยส่วนรวม

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรี จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “กชช.”

โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. องค์ประกอบ

- |      |  |                  |
|------|--|------------------|
| ๑.๑  | นายกรัฐมนตรี   | ประธานกรรมการ    |
| ๑.๒  | รองนายกรัฐมนตรี และ<br>รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์                                | รองประธานกรรมการ |
| ๑.๓  | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์  | รองประธานกรรมการ |
| ๑.๕  | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง   | รองประธานกรรมการ |
| ๑.๕  | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์<br>(นายภูมิ สาระผล)                               | 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<br>และสังคมแห่งชาติ                            | กรรมการ          |
| ๑.๑๓ | ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ   | กรรมการ          |
| ๑.๑๔ | พันตรี น.พ. ดร.วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ<br>ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ | กรรมการ          |
| ๑.๑๕ | ดร.ชาญคณิต กฤตยา สุริยะมณี   | กรรมการ          |

- ๑.๑๖ ดร.ทรงพร หาญสันติ กรรมการ  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภาควิชาการตลาด คณะบริหารธุรกิจ  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- ๑.๑๗ ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ กรรมการ  
คณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น  
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- ๑.๑๘ นายสุทธิกฤษฏ์ ถนอมบุรณเจริญ กรรมการ
- ๑.๑๙ นายจักรพงษ์ แสงมณี กรรมการ
- ๑.๒๐ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ กรรมการและเลขานุการ
- ๑.๒๑ รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ  
(นายราเชนทร์ พจนสุนทร)
- ๑.๒๒ อธิบดีกรมการค้าภายใน กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
- ๑.๒๓ อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
- ๑.๒๔ อธิบดีกรมการค้าข้าว กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

## ๒. อำนาจหน้าที่

- ๒.๑ เสนอกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าวต่อคณะรัฐมนตรีทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อให้การจัดการข้าวสอดคล้องกันทั้งระบบและมีการพัฒนาต่อเนื่อง
- ๒.๒ อนุมัติแผนงาน โครงการ และมาตรการเกี่ยวกับการผลิตและการตลาดข้าว
- ๒.๓ ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยและพัฒนา เพื่อเพิ่มคุณภาพ ลดต้นทุน และส่งเสริมการผลิตข้าวที่สอดคล้องกับความต้องการของโลก โดยผ่านกองทุนวิจัยพัฒนาและส่งเสริมการผลิตและการตลาด
- ๒.๔ พิจารณาหลักเกณฑ์ และวิธีการสนับสนุน ช่วยเหลือเกษตรกร สถาบันเกษตรกร ผู้ประกอบการโรงสี ผู้ค้า และผู้ส่งออกข้าว เพื่อให้การบริหารจัดการข้าวทั้งระบบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- ๒.๕ ติดตาม กำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบาย มาตรการ และโครงการที่อนุมัติ
- ๒.๖ แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน และคณะที่ปรึกษา เพื่อดำเนินการด้านการผลิต การตลาด และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับข้าว
- ๒.๗ เชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงหรือขอเอกสารหลักฐาน โดยให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของทางราชการให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการของคณะกรรมการ
- ๒.๘ ดำเนินการอื่นตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สำหรับการเบิกจ่ายเบี้ยประชุมให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยเบิกจ่ายจากสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔



(นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี



## คำสั่งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ

ที่ ๕/๒๕๕๒

### เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติระดับจังหวัด

ตามที่ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ให้แต่งตั้ง คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติระดับจังหวัด เพื่อแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ให้เป็นไปตามนโยบาย และเป้าหมายของรัฐบาล ประสานงานด้านข้อมูล การแก้ไขปัญหาและรายงานเป็นเอกภาพ รวดเร็ว คล่องตัว และเกิดประสิทธิภาพ นั้น

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๒.๖ ของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๕๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าว แห่งชาติระดับจังหวัด 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) ผู้อำนวยการ ธ.ก.ส. จังหวัด   | อนุกรรมการ          |
| (๑๑) ผู้แทนสมาคมโรงสีข้าว หรือผู้แทนชมรมโรงสีข้าว หรือผู้แทน สภาอุตสาหกรรมจังหวัด | อนุกรรมการ          |
| (๑๒) ผู้แทนคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรในจังหวัด หรือ ผู้แทนกลุ่มเกษตรกรในจังหวัด   | อนุกรรมการ          |
| (๑๓) ผู้แทนสมาคมชาวนาไทย และ/หรือผู้แทนสมาคมส่งเสริม ชาวนาไทยในจังหวัด            | อนุกรรมการ          |
| (๑๔) ผู้แทนสมาคมผู้ส่งออกข้าวไทยในจังหวัด   | อนุกรรมการ          |

- ๒ -

(๑๕) ผู้แทนหอการค้าจังหวัด	อนุกรรมการ
(๑๖) ปลัดจังหวัด	อนุกรรมการและเลขานุการ
(๑๗) จำจังหวัด	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
(๑๘) การค้าภายในจังหวัด	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
(๑๙) หัวหน้ากลุ่มส่งเสริมและพัฒนาการผลิต สำนักงานเกษตรจังหวัด	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

## ๒. อำนาจหน้าที่

- (๑) เสนอแนะนโยบาย แผนงาน โครงการและมาตรการด้านการผลิตและการตลาดข้าวของจังหวัดต่อ กชช.
  - (๒) เสนอโครงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาการผลิตและการตลาดข้าวต่ออนุ กชช. ด้านการผลิตหรืออนุ กชช. ด้านการตลาดแล้วแต่กรณี
  - (๓) เสนอแนะแนวทางในการช่วยเหลือเกษตรกร สถาบันเกษตรกร ผู้ประกอบการโรงสีผู้ค้าข้าว และผู้ส่งออกของจังหวัด เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาและเกิดประโยชน์ต่อระบบการผลิต และการค้าข้าวของจังหวัด
  - (๔) ติดตาม กำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการที่กำหนด
  - (๕) แต่งตั้งคณะทำงาน และที่ปรึกษาเพื่อช่วยดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องข้าวของจังหวัด
  - (๖) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ กชช. มอบหมาย
  - (๗) ให้นำเสนอการดำเนินงานต่อคณะอนุ กชช. ด้านการผลิตและคณะอนุ กชช. ด้านการตลาดพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณีต่อไป
- ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๖



(นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)

นายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ



ภาคผนวก ค.หนังสือขอเข้าสัมภาษณ์และเก็บข้อมูล



ที่ ศธ.0527.21.01(4)/๐๐๐๓

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร  
อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000

2 มกราคม 2556

เรื่อง ขออนุมัติคราะให้นิสิตเข้าสัมภาษณ์และเก็บข้อมูล

เรียน เกษตรอำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์

ด้วย นางสาวสุพัตรา เรือนอินทร์ นิสิตสาขาวิชารัฐศาสตร์ ชั้นปีที่ 4 คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ได้ลงทะเบียนเรียนในรายวิชา 833497 การศึกษาอิสระ ซึ่งนิสิตจะต้องเขียนรายงานการวิจัยที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเต็มรูปแบบในประเด็น “ปัญหาในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์”

ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำรายงานการวิจัยของนิสิตดังกล่าวสำเร็จลุล่วงด้วยดี คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จึงใคร่ขออนุมัติคราะให้ นางสาวสุพัตรา เรือนอินทร์ นิสิตสาขาวิชา รัฐศาสตร์ ชั้นปีที่ 4 คณะสังคมศาสตร์ เข้าสัมภาษณ์และเก็บข้อมูล เพื่อทำรายงานการวิจัยที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเต็มรูปแบบ ในหน่วยงานของท่าน ในวันที่ 4 มกราคม 2556

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์ คณะสังคมศาสตร์หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(ดร.นิสาพร วัฒนศัพท์)

รองคณบดีฝ่ายวิชาการ ปฏิบัติราชการแทน  
คณบดีคณะสังคมศาสตร์



ที่ ศธ.0527.21.01(4)/0004

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร  
อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000

2 มกราคม 2556

เรื่อง ขออนุมัติคราะให้ให้นิสิตเข้าสัมภาษณ์และเก็บข้อมูล

เรียน ผู้จัดการโรงสีเพชรเจริญ

ด้วย นางสาวสุพัตรา เรือนอินทร์ นิสิตสาขาวิชารัฐศาสตร์ ชั้นปีที่ 4 คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ได้ลงทะเบียนเรียนในรายวิชา 833497 การศึกษาอิสระ ซึ่งนิสิตจะต้องเขียนรายงานการวิจัยที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเต็มรูปแบบในประเด็น “ปัญหาในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์”

ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำรายงานการวิจัยของนิสิตดังกล่าวสำเร็จลุล่วงด้วยดี คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จึงใคร่ขออนุมัติคราะให้ นางสาวสุพัตรา เรือนอินทร์ นิสิตสาขาวิชา รัฐศาสตร์ ชั้นปีที่ 4 คณะสังคมศาสตร์ เข้าสัมภาษณ์และเก็บข้อมูล เพื่อทำรายงานการวิจัยที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเต็มรูปแบบ ในหน่วยงานของท่าน ในวันที่ 4 มกราคม 2556

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์ คณะสังคมศาสตร์หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะ  
ได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(ดร.นิสาพร วัฒนศัพท์)

รองคณบดีฝ่ายวิชาการ ปฏิบัติราชการแทน  
คณบดีคณะสังคมศาสตร์



ที่ ศธ.0527.21.01(4)/0005

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร  
อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000

2 มกราคม 2556

เรื่อง ขออนุมัติคราะให้บัณฑิตเข้าสัมภาษณ์และเก็บข้อมูล

เรียน ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาอำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์

ด้วย นางสาวสุพัตรา เรือนอินทร์ นิสิตสาขาวิชารัฐศาสตร์ ชั้นปีที่ 4 คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ได้ลงทะเบียนเรียนในรายวิชา 833497 การศึกษาอิสระ ซึ่งนิสิตจะต้องเขียนรายงานการวิจัยที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเต็มรูปแบบในประเด็น “ปัญหาในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์”

ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำรายงานการวิจัยของนิสิตดังกล่าวสำเร็จลุล่วงด้วยดี คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จึงใคร่ขออนุมัติคราะให้ นางสาวสุพัตรา เรือนอินทร์ นิสิตสาขาวิชา รัฐศาสตร์ ชั้นปีที่ 4 คณะสังคมศาสตร์ เข้าสัมภาษณ์และเก็บข้อมูล เพื่อทำรายงานการวิจัยที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเต็มรูปแบบ ในหน่วยงานของท่าน ในวันที่ 4 มกราคม 2556

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์ คณะสังคมศาสตร์หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(ดร.นิสาพร วัฒนศัพท์)

รองคณบดีฝ่ายวิชาการ ปฏิบัติราชการแทน  
คณบดีคณะสังคมศาสตร์



ที่ ศธ.0527.21.01(4)/0006

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร  
อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000

2 มกราคม 2556

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ให้นิสิตเข้าสัมภาษณ์และเก็บข้อมูล

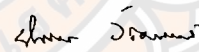
เรียน เกษตรจังหวัดอุตรดิตถ์

ด้วย นางสาวสุพัตรา เรือนอินทร์ นิสิตสาขาวิชารัฐศาสตร์ ชั้นปีที่ 4 คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ได้ลงทะเบียนเรียนในรายวิชา 833497 การศึกษาอิสระ ซึ่งนิสิตจะต้องเขียนรายงานการวิจัยที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเต็มรูปแบบในประเด็น “ปัญหาในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์”

ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำรายงานการวิจัยของนิสิตดังกล่าวสำเร็จลุล่วงด้วยดี คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ให้ นางสาวสุพัตรา เรือนอินทร์ นิสิตสาขาวิชา รัฐศาสตร์ ชั้นปีที่ 4 คณะสังคมศาสตร์ เข้าสัมภาษณ์และเก็บข้อมูล เพื่อทำรายงานการวิจัยที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเต็มรูปแบบ ในหน่วยงานของท่าน ในวันที่ 4 มกราคม 2556

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์ คณะสังคมศาสตร์หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ



(ดร.นิสาพร วัฒนศัพท์)

รองคณบดีฝ่ายวิชาการ ปฏิบัติราชการแทน  
คณบดีคณะสังคมศาสตร์



ที่ ศธ.0527.21.01(4)/0007

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร  
อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000

2 มกราคม 2556

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้นิสิตเข้าสัมภาษณ์และเก็บข้อมูล

เรียน ประธานกรรมการสหกรณ์ สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดอุตรดิตถ์

ด้วย นางสาวสุพัตรา เรือนอินทร์ นิสิตสาขาวิชารัฐศาสตร์ ชั้นปีที่ 4 คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ได้ลงทะเบียนเรียนในรายวิชา 833497 การศึกษาอิสระ ซึ่งนิสิตจะต้องเขียนรายงานการวิจัยที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเต็มรูปแบบในประเด็น “ปัญหาในการนำนโยบายรับจ่านำเข้าไปปฏิบัติ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์”

ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำรายงานการวิจัยของนิสิตดังกล่าวสำเร็จลุล่วงด้วยดี คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ให้ นางสาวสุพัตรา เรือนอินทร์ นิสิตสาขาวิชา รัฐศาสตร์ ชั้นปีที่ 4 คณะสังคมศาสตร์ เข้าสัมภาษณ์และเก็บข้อมูล เพื่อทำรายงานการวิจัยที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเต็มรูปแบบ ในหน่วยงานของท่าน ในวันที่ 4 มกราคม 2556

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์ คณะสังคมศาสตร์หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ



(ดร.นิสาพร วัฒนศัพท์)

รองคณบดีฝ่ายวิชาการ ปฏิบัติราชการแทน  
คณบดีคณะสังคมศาสตร์



ที่ ศธ.0527.21.01(4)/0008

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร  
อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000

2 มกราคม 2556

เรื่อง ขออนุมัติคราะให้บัณฑิตเข้าสัมภาษณ์และเก็บข้อมูล

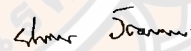
เรียน ผู้ช่วยผู้จัดการสหกรณ์ผู้ใช้น้ำสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าทำยวตพัฒนาปิ่นแดน จำกัด

ด้วย นางสาวสุพัตรา เรือนอินทร์ นิสิตสาขาวิชารัฐศาสตร์ ชั้นปีที่ 4 คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ได้ลงทะเบียนเรียนในรายวิชา 833497 การศึกษาอิสระ ซึ่งนิสิตจะต้องเขียนรายงานการวิจัยที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเต็มรูปแบบในประเด็น “ปัญหาในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์”

ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำรายงานการวิจัยของนิสิตดังกล่าวสำเร็จลุล่วงด้วยดี คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จึงใคร่ขออนุมัติคราะให้ นางสาวสุพัตรา เรือนอินทร์ นิสิตสาขาวิชา รัฐศาสตร์ ชั้นปีที่ 4 คณะสังคมศาสตร์ เข้าสัมภาษณ์และเก็บข้อมูล เพื่อทำรายงานการวิจัยที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเต็มรูปแบบ ในหน่วยงานของท่าน ในวันที่ 4 มกราคม 2556

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์ คณะสังคมศาสตร์หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะจะได้รับ ความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ



(ดร.นิสาพร วัฒนศัพท์)

รองคณบดีฝ่ายวิชาการ ปฏิบัติราชการแทน  
คณบดีคณะสังคมศาสตร์

งานบริการการศึกษา คณะสังคมศาสตร์  
โทรศัพท์, โทรสาร. 0 - 5596 - 2166



ที่ ศธ.0527.21.01(4)/๐๐๐๑

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร  
อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000

2 มกราคม 2556

เรื่อง ขอบขออนุญาตขอให้บัณฑิตเข้าสัมภาษณ์และเก็บข้อมูล

เรียน หัวหน้าสำนักงานการค้ำภายในจังหวัดอุตรดิตถ์

ด้วย นางสาวสุพัตรา เรือนอินทร์ นิสิตสาขาวิชารัฐศาสตร์ ชั้นปีที่ 4 คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ได้ลงทะเบียนเรียนในรายวิชา 833497 การศึกษาอิสระ ซึ่งนิสิตจะต้องเขียนรายงานการวิจัยที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเต็มรูปแบบในประเด็น “ปัญหาในการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลพญาแมน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์”

ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำรายงานการวิจัยของนิสิตดังกล่าวสำเร็จลุล่วงด้วยดี คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ให้ นางสาวสุพัตรา เรือนอินทร์ นิสิตสาขาวิชา รัฐศาสตร์ ชั้นปีที่ 4 คณะสังคมศาสตร์ เข้าสัมภาษณ์และเก็บข้อมูล เพื่อทำรายงานการวิจัยที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเต็มรูปแบบ ในหน่วยงานของท่าน ในวันที่ 4 มกราคม 2556

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์ คณะสังคมศาสตร์หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(ดร.นิสาพร วัฒนศัพท์)

รองคณบดีฝ่ายวิชาการ ปฏิบัติราชการแทน  
คณบดีคณะสังคมศาสตร์