

การดำเนินนโยบายจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ปี พ.ศ. 2555-2556

Policy Implementation of Rice Scheme during Yingluck Shinawatra

Administration B.E.2554-2556.

มานิช เพชรชู¹, เกียรติชัย ปิงประวดี², สุรพล ราชภัณฑารักษ์³ และ นิพนธ์ โส๊ะเฮง⁴

Manoch Petchoo¹, Kriangchai Pungprawat², Suraphol Rajbhandaraks³ and Nipon Sohngeng⁴

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง^{1,2,3,4}

Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University, Thailand^{1,2,3,4}

E-mail: mphetchoo@outlook.com

Received: July 9, 2022

Revised: August 26, 2022

Accepted: August 27, 2022

บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) นโยบายรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ระหว่างปี พ.ศ. 2555-2556 2) กระบวนการดำเนินนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติ 3) ผลการดำเนินนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติ ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ จากการศึกษาข้อมูลเอกสาร และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 12 คน ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง 3 คน ผู้ประกอบการโรงสี 4 คน นักวิชาการ 2 คน และผู้นำชาวนา 4 คน ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารเนื้อหา นำเสนอข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนา ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย

ผลการวิจัย พบว่า 1) นโยบายจำนำข้าวเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่ได้แถลงและผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาจึงมีความชอบธรรมในกระบวนการนำไปสู่การปฏิบัติ มีเป้าหมายในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ การสร้างความเป็นธรรมและต้องการยกระดับคุณภาพชีวิตชาวนา 2) ด้านกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในภาพรวมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนด หน่วยงานรับผิดชอบได้แก่ คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย 3) ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปตามกรอบนโยบายที่กำหนด ได้แก่ ราคาผลผลิต รายได้ของชาวนา การยกระดับให้เกษตรกรมีต้นทุนการเพาะปลูก สินค้าเกษตรกร เกษตรกรยกระดับคุณภาพที่ดีขึ้น ทำให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศขยายเติบโตจากปัจจัยการบริโภคที่สูงขึ้น ขณะที่ปัญหาและอุปสรรค ประกอบด้วย (1) มิติทางการเมือง นำมาสู่ขัดแย้งทางการเมือง อันเนื่องมาจากความแตกต่างกันในด้านความคิดและความเชื่อในแนวทางการบริหารเศรษฐกิจของกลุ่มนักวิชาการ ภาคธุรกิจและประชาชนที่มีต่อรัฐบาล (2) มิติด้านการบริหารจัดการโครงการ ได้แก่ การขาดสภาพคล่องด้านงบประมาณ ปัญหาการควบคุมการส่งออกข้าวซึ่งรัฐบาลเข้ามาผูกขาดตลาดข้าวแทนบริษัทเอกชน

คำสำคัญ: นโยบายจำนำข้าว, กระบวนการนโยบายสาธารณะ, คุณภาพชีวิตชาวนา



Abstract

The research aimed to study 1) the nature of Yingluck Shinawatra's government periotic Scheme B.E.2554-2557, 2) the implementation process of the rice pledging policy 3) the implementation of the rice-pledging policy. Use qualitative research from the document study and interviews with 12 key informants, comprising three government officials, four mill operators, two academics, and four farmer leaders. Use the method of analyzing the content document. Present information in a descriptive way; data obtained from the interview use the inductive analysis method.

Findings are as follows: 1) the rice scheme policy was an emergency policy in which parliament adapted and legitimated implementation to promote economic growth and social justice, and increase farmers' quality of livings. 2) The procedure of policy implementation complied with government rules and regulations. It also administered accountability to those bureaucratic organizations that consisted of the National Commission of Rice Policy, the Ministry of Agriculture and Co-operative, the Ministry of Commerce, and the Ministry of Interior. 3) Outcomes of policy implementation proceeded along policy frameworks such as the increasing price of production, increasing income of farmers, increasing rate and quality of production, all brought about increasing national economic up-rated consumers. While some problems and obstructions of policy 1) on political dimensions, the policy brought about conflicts among government, academies, private sectors, and people on ideology and belief in the executing of economic proceedings. 2) Executive dimensions; course of structural design brought an insufficient operating budget and problems of exporting control by the government instead of private sectors.

Keywords: Rice scheme, Public policy procedure, Quality of life of farmers

บทนำ

ข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศและชาวนาเป็นกลุ่มประชากรขนาดใหญ่ โครงสร้างการผลิตของสังคมไทยที่ผ่านมาจึงขึ้นอยู่กับผลผลิตของข้าวเป็นสำคัญดังคำกล่าวว่า “ชาวนา คือกระดูกสันหลังของชาติ” ทั้งนี้รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับข้าวในการเป็นหนึ่งในระบบเศรษฐกิจของประเทศที่มีผลต่อการพัฒนาทางสังคมและการเมือง จากที่กล่าวนโยบายข้าวของรัฐบาลมีความเกี่ยวข้องพันกันไปทั้งระบบมายาวนานในเชิงเศรษฐกิจฐานรากที่นำไปสู่ความเป็นอยู่ รายได้ คุณภาพชีวิตของประชาชน นโยบายข้าวจึงหนึ่งในนโยบายการเมืองหรือมีความเป็น “การเมือง” ในตัวเอง ด้วยผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก อย่างน้อยที่สุดประกอบด้วย (1) รัฐบาล (2) ข้าราชการ (3) สถาบันทางการเงินของรัฐ ในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ (4) ภาคธุรกิจเอกชนในประเทศ

(5) เกษตรกรชาวนา (6) ประชาชนทั้งในฐานะผู้บริโภค (7) ภาคธุรกิจต่างประเทศและ (8) ผู้บริโภคชาวในต่างประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้ ในอดีตนโยบายข้าวของรัฐบาลไทยไม่ว่าจะเป็นไปในทิศทางใดจึงมีผลกระทบต่อกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ กลายมาเป็นสาเหตุของความขัดแย้งในด้านความคิด ความเชื่อ อุดมการณ์ ทางเศรษฐกิจ และการเมืองที่มีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล (วัชร บัญมิ, 2539; ราชกิจจานุเบกษา, 2554)

ในการเลือกตั้งปี 2544 นโยบายข้าวได้ถูกนำเสนอต่อประชาชนให้เป็นหนึ่งในนโยบายหาเสียงของพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้ง 3 กรกฎาคม 2544 และหลังการชนะเลือกตั้งพรรคเพื่อไทยเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลได้แถลงนโยบายกำหนดให้เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลต่อรัฐสภา ดังนี้ “ข้อ 11.1 เพื่อยกระดับราคาสินค้าเกษตรและให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยดูแลราคาสินค้าเกษตรกรให้มีเสถียรภาพที่เหมาะสม คำนึงกลไกตลาดโลกโดยใช้วิธีบริหารจัดการทางการตลาด และกลไกตลาดซื้อขายล่วงหน้า รวมทั้งผลักดันให้เกษตรกรสามารถขายสินค้าได้ในราคาสูง เพียงพอกับต้นทุน และทำระบบจำหน่ายสินค้าและข้าวเปลือกหอมมะลิ ความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาเกวียนละ 15,000 บาท และ 20,000 บาท ความสำคัญพร้อมจัดให้มีการเยียวยาความเสียหายจากภัยธรรมชาติให้แก่เกษตรกร การจัดทำระบบระเบียบครัวเรือนเกษตรกรให้สมบูรณ์ และการออกบัตรเครดิตสำหรับเกษตรกร” (ราชกิจจานุเบกษา, 2554)

ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ต่อรัฐสภาดังกล่าวถือเป็นหนึ่งในกระบวนการและขั้นตอนทางการเมืองที่สำคัญ อันเป็นกรอบกระบวนการทางการเมืองระบบรัฐสภา “Political Process” รัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหารต้องนำเสนอแนะนโยบายที่จะนำไปสู่การปฏิบัติในกรอบระยะเวลาการบริหารงาน 4 ปี ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบการบริหารงานว่าไปตามที่ได้แถลงหรือไม่ และในการดำเนินการไปสู่การปฏิบัตินั้นเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งรวมถึงมติของคณะรัฐมนตรี รวมถึงความโปร่งใส นอกจากนี้ยังมีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในการติดตามผลต่อรายได้ คุณภาพชีวิตของเกษตรกรชาวนา และผลต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

อย่างไรก็ตามด้วยการดำเนินนโยบายจำนำข้าวในช่วงเวลาดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และนำไปสู่ข้อถกเถียงทั้งในทางวิชาการและสังคม โดยในทางวิชาการนั้นได้รับการวิพากษ์ถึงบทบาทของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายซึ่งนำไปสู่ปัญหาว่าด้วยการแทรกแซงหรือการบิดเบือนกลไกตลาด และการทำให้เกษตรกรชาวนาเพิ่มการเพาะปลูกข้าวที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการทุจริตหรือความไม่โปร่งใสในการบริหารจัดการโครงการ นำมาสู่การใช้เป็นเหตุผลหนึ่งในการชุมนุมประท้วงและต่อต้านรัฐบาล เป็นต้น ซึ่งข้อวิพากษ์วิจารณ์และเหตุการณ์ดังกล่าวนำมาสู่ความสนใจในการศึกษาที่ว่า “นโยบายจำนำข้าว” สามารถที่จะนำไปสู่การอธิบายภายใต้กรอบแนวคิดกระบวนการเชิงนโยบายสาธารณะได้อย่างไรบ้าง การดำเนินการนโยบายนั้น ผู้มีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการปฏิบัติดำเนินการตามขั้นตอนอย่างไรบ้าง และผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษานโยบายการรับจำนำข้าวในรัฐบาลนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตรระหว่างปี พ.ศ.2555-2556
2. ศึกษากระบวนการนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติ

3. ศึกษาผลการนำนโยบายจํานำเข้าเข้าไปปฏิบัติ

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้การวิเคราะห์ข้อมูล 2 ส่วน ประกอบด้วย

1) ข้อมูลเอกสาร (documentary data) นโยบายและการบริหารงานเกี่ยวกับนโยบายจํานำเข้า ได้แก่ การแถลงนโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กชช.) รายงานและหนังสือของกระทรวงและกรม รายงานวิจัยการวิจัย เป็นต้น และ

2) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์และเอกสารจากหนังสือเวียนจากสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีเป็นหลัก ดังนั้น เครื่องมือที่ผู้วิจัยใช้ในการสัมภาษณ์ ได้แก่ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง เครื่องอัดเทป สมุดจดบันทึก และกล้องถ่ายรูป เป็นต้น สำหรับการสัมภาษณ์ จะใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 12 คน ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง 3 คน ผู้ประกอบการโรงสี 4 คน นักวิชาการ 2 คน และผู้นำชาวนา 4 คน

3) การวิเคราะห์ข้อมูล ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารเนื้อหา (Content Analysis) นำเสนอข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนา

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ (Interview) ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) โดยนำข้อมูลมาเรียบเรียงและจําแนกอย่างเป็นระบบ จากนั้นนำมาตีความหมายเชื่อมโยงความสัมพันธ์ และสร้างข้อสรุปจากข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมได้ โดยทำไปพร้อม ๆ กับการเก็บรวบรวมข้อมูล ทั้งนี้เพื่อจะได้ศึกษาประเด็นต่าง ๆ ได้ลึกซึ้ง เมื่อประเด็นใดวิเคราะห์แล้วไม่มีความชัดเจนก็จะตามไปเก็บข้อมูลเพิ่มเติม ในประเด็นต่าง ๆ เหล่านั้น เพื่อตอบคำถามหลักตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อมูลเชิงคุณภาพได้ นำมาวิเคราะห์เพื่อหาความเชื่อมโยงความสัมพันธ์เชิงทฤษฎี

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อ 1 นโยบายจํานำเข้าของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ระหว่างปี พ.ศ.2554-2557

การตัดสินใจเลือกดำเนินนโยบายจํานำเข้าของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร กล่าวได้ว่ามาจากปัจจัยด้านเหตุผลทางการเมืองเป็นพื้นฐานที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฐานสนับสนุนทางการเมืองของกลุ่มชาวนาและครอบครัวซึ่งเป็นกลุ่มคนขนาดใหญ่ในพื้นที่ชนบทหรือต่างจังหวัด การตัดสินใจเลือกดังกล่าวเป็นหนึ่งในกระบวนการเชิงนโยบาย (Policy Process) ที่นำไปสู่การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formulation) ซึ่งได้พัฒนาไปสู่วาระของนโยบายและนำไปสู่การตอบสนองต่อนโยบายใน 2 ขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย (1) การประมาณการนโยบาย (Policy Estimation) และ (2) การเลือกนโยบาย (Policy Process) ทั้งนี้การตัดสินใจเลือกนโยบายจํานำเข้ามาจากการประมาณการผลประโยชน์ (มูลค่า) ของนโยบาย มีการดำเนินการตลอดช่วงเวลาระหว่างการเริ่มต้นนโยบาย ทั้งการตรวจสอบปัญหาอย่างเป็นระบบ การประเมินความรอบคอบของตัวเลือก

(นโยบาย) ด้วย ทางเลือก (Alternative) มีลักษณะเฉพาะเจาะจง โดยเฉพาะการประมาณค่าเกี่ยวกับการกำหนดความถูกต้องของต้นทุน (Costs) และ ประโยชน์ (Benefits) ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจในภายหลัง

การดำเนินการนโยบายไปภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของนโยบายจำนำข้าว ประกอบด้วย 1) เพื่อยกระดับรายได้ ชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของชาวนา และ 2) เพื่อสร้างความแข็งแกร่งและความมีเสถียรภาพ 3) การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการขยายตัวของการบริโภคภายใน โดยกำหนดเป้าหมายนโยบายให้ชาวนามีรายได้สูงขึ้นทั้งระบบจากปัจจัยข้าวไทยเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศ ภายใต้เป้าหมายดังกล่าวในการดำเนินการรัฐบาลได้วางแนวทางปฏิบัติด้วยการบริหารจัดการทางการตลาดและกลไกตลาดโดยการซื้อ-ขายล่วงหน้า เพื่อเป็นการผลักดันให้เกษตรกร สามารถขยายสินค้าเกษตรได้ในราคาสูงเพียงพอกับต้นทุน ทั้งยังทำระบบรับจำนำสินค้าเกษตรมาใช้ในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร โดยเริ่มจากการรับจำนำข้าวเปลือกและข้าวหอมมะลิ โดยกำหนดให้ข้าวทั้งสองประเภท มีความชื้นไม่เกิน ร้อยละ 15 ที่ราคาเกวียนละ 15,000 และ 20,000 บาท รวมถึงจัดให้มีการชดเชยความเสียหายของพืชผล จากภัยธรรมชาติ ให้แก่เกษตรกรอีกด้วยในมิติการกระตุ้นเศรษฐกิจ นโยบายจำนำข้าว เป็นบทบาทการทำงานของฝ่ายยุทธศาสตร์ของพรรคเพื่อไทย จากการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวที่ผ่านมา แม้จะมีการปรับเพิ่มราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาด แต่สภาวะการซื้อขายจริงตามระบบกลไกตลาด ชาวนาไม่มีอำนาจต่อรอง เมื่อพิจารณาจากอัตราส่วนของชาวนา 3.7 ล้านครัวเรือนหรือประมาณ 15 ล้านคน (คิดจากครัวเรือนละ 4 คน) ซึ่งเท่ากับสัดส่วนของประชากรไทยประมาณร้อยละ 23 จะเท่ากับอัตราส่วนของชาวนาเป็นฝ่ายเสียเปรียบ และแสดงให้เห็นกลไกตลาดที่แม้จะเสรีแต่ไม่เป็นธรรม

รัฐบาลจึงได้พิจารณามาตรการช่วยเหลือชาวนาด้วยการใช้แนวทางการแทรกแซงกำหนดราคารับจำนำใหม่ โดยกำหนดรายได้ขั้นต่ำของชาวนา ที่วางระดับของรายได้ให้ใกล้เคียงกับรายได้ของผู้ใช้แรงงาน กล่าวคือชาวนาจะมีรายได้ประมาณ 259 บาท/คน/วัน ใกล้เคียงกับค่าแรงขั้นต่ำที่ 300 บาท/วัน โดยเปรียบเทียบการกำหนดราคารับจำนำที่ 10,000 และ 15,000 บาท รายได้ของชาวนามีความแตกต่างอย่างสูง กล่าวคือถ้ารัฐบาลกำหนดราคาปรับจำนำที่ต้นละ 10,000 บาท เมื่อนำมาคำนวณรายได้เฉลี่ยสุทธิต่อคนของชาวนาจะทำให้ชาวนาได้รายได้เพียงละ 896.38 บาท ในขณะที่ของรัฐบาลกำหนดราคารับจำนำข้าวที่ต้นละ 15,000 บาท ชาวนาจะมีรายได้ต่อคน ถึง 5,700.13 บาท ในการปรับเพิ่มราคารับจำนำเป็น 15,000-20,000 บาท ตามระดับความขึ้นของข้าวมีเป้าหมายเพื่อช่วยยกระดับรายได้ให้กับชาวนาให้ดีขึ้น แต่ต่างกับการตั้งราคารับจำนำในแบบเดิม จึงสามารถช่วยยกระดับการครองชีพของชาวนาให้ดีขึ้นกว่าเดิมได้จริง นอกจากการเพิ่มระดับราคาในการรับจำนำแล้วยังมีการเพิ่มปริมาณการรับจำนำ การจำกัดปริมาณการรับจำนำข้าวผ่านระบบโควตาตั้งแต่ปริมาณหนึ่งแสนตันถึงห้าล้านตัน ในขณะที่ปริมาณข้าวที่ชาวนาต้องการจำนำมีสูงถึง 7-8 ล้านตัน จึงทำให้เกิดความไม่เท่าเทียม ไม่ครอบคลุมและเลือกปฏิบัติ

การที่รัฐบาลจะสามารถบริหารจัดการกับกลไกตลาดเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายและเพื่อสร้างอำนาจต่อรองให้กับชาวนา รัฐบาลจึงเลือกใช้แนวทางการบริหารจัดการตลาดข้าวด้วยการแทรกแซงกลไกตลาดแทนอำนาจการกำหนดราคาโดยภาคเอกชน พ่อค้าคนกลาง หรือเจ้าของโรงสี การดำเนินการดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อราคาข้าวทำให้ชาวนามีรายได้เพิ่มขึ้น นำไปสู่การแก้ไขปัญหารายได้และส่งผลต่อการบริโภคครัวเรือนที่เพิ่มมากขึ้น และต่อเนื่องไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศในขณะนั้น

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 กระบวนการนำนโยบายจํานำข้าวไปปฏิบัติ

ในการดำเนินนโยบายจํานำข้าวไปปฏิบัติ โครงการเริ่มขึ้น 30 สิงหาคม 2554 นับจากการแถลงนโยบายของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ได้มีลงนามคำสั่ง 9 กันยายน 2554 แต่งตั้งคณะกรรมการ 6 คน ต่อมาได้มีการประชุมคณะกรรมการกำกับดูแลติดตามประเมินผล รายงานผล และแก้ไขปัญหาการดำเนินการ เป็นการดำเนินงานภายใต้กรอบกระบวนการจํานโยบายสาธารณะ ดังนี้ (1) รัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหารทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินดูแลการจัดการทรัพยากรที่จําเป็นต่อคุณภาพชีวิต รวมทั้งความเป็นธรรมในด้านเศรษฐกิจ หรือรายได้ ซึ่งในขณะเวลาดังกล่าวเกษตรกรชาวนาประสบปัญหาด้านราคาผลผลิตตกต่ำ ขณะที่ต้นทุนการผลิตการเพาะปลูกมีสัดส่วนสูงด้วยกลไกการตลาดข้าวอยู่ภายใต้ทุนนิยมมีลักษณะผูกขาดแบบน้อยราย (ที่มาของวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายนโยบายจํานำข้าวจึงเป็นส่วนหนึ่งของ “มิติทางการเมือง” และอำนาจของฝ่ายบริหารในการตัดสินใจเชิงนโยบาย) นโยบายข้าวนับว่าเป็นหนึ่งในที่มาของการพัฒนาในกระบวนการนโยบายสาธารณะ จากปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำซึ่งเกษตรกรชาวนาเป็นส่วนสำคัญต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลทุกยุค แต่ก็ยังไม่สามารถนำไปสู่การยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรชาวนาได้มากเท่าใด เหตุนี้จึงนำไปสู่การรวมตัวของกลุ่มชาวนา ด้วยการจัดตั้งเป็นสมาคมชาวนา เครือข่ายชาวนา หรือในรูปแบบการรวมกลุ่มเกษตรกรในการเรียกร้องและผลักดันจนถึงการกดดันให้รัฐบาลและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกลไกตลาดภายในประเทศ รวมไปถึงระบบกลไกตลาดข้าวโลก อันมีผลทำให้ราคาข้าวตกต่ำ นำมาสู่ปัญหาความยากลำบากต่อการครองชีพของเกษตรกรชาวนา และส่งผลต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศด้วยเหตุผลนี้จึงนำไปตัดสินใจสู่การเลือกดำเนินนโยบายจํานำข้าวไปปฏิบัติ

การนโยบายไปปฏิบัติ ในระดับพื้นที่ของรัฐบาล โดยความรับผิดชอบของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) กำหนดให้หน่วยงานรัฐร่วมดำเนินการประกอบด้วย (1) องค์การคลังสินค้า (2) องค์การตลาดเพื่อการเกษตร (3) โรงสี (4) ตลาดกลาง เข้าร่วมโครงการเป็นจุดรับฝากข้าวเปลือก และจ่ายใบประกอบให้เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจํา (5) ธนาครเพื่อการเกษตรและสหกรณ์โดยกำหนดให้รับจําจำเพาะข้าวเปลือกเจ้า ข้าวเปลือกหอม และข้าวเปลือกปทุมธานี โดยใช้เอกสาร “ใบประทวน” เท่านั้น

สำหรับองค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อการเกษตร(อตก.) มีหน้าที่รับสมัครโรงสีและตลาดกลางเข้าร่วมโครงการ เปิดจุดรับฝากข้าวเปลือกและจ่ายใบประทวนให้เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจําแล้วเกษตรกรนำไปประทวนไปจํากับธนาคร เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร(ธกส.)และ ธกส.มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินให้เกษตรกรภายใน 3 วันทำการ ทั้งนี้โรงสีที่รับฝากจําจำนำข้าวเปลือกต้องรับผิดชอบดำเนินการสีแปรสภาพข้าวเปลือกไว้ในโกดังที่องค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อการเกษตร (อตก.) ซึ่งกำหนดเป็นโกดังกลาง มีเงื่อนไขกำหนดให้การรับจําจำนำข้าวเปลือกหอมมะลิและข้าวเปลือกเหนียว ให้รับจําจำใบประทวนเท่านั้น หรือหากมีการเปลี่ยนแปลงด้วยเหตุจําเป็นใดก็ตาม คณะกรรมการมีอำนาจแต่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงไปใช้รับการรับจําจำนำอย่างฉพาะพื้นที่ที่ยังฉพาะเก็บรักษาและมีการดูแลรักษาที่ได้มาตรฐาน

ในกระบวนการรับจําจำนำข้าวเปลือก กำหนดให้ผู้มีสิทธิ์ จําจำนำข้าวเปลือกได้ปีละไม่เกิน 2 ครั้ง 1 แปลง 1 ราย โดยจำกัดเฉพาะชาวนาปีหรือชาวนาปรัง ตามที่คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้มีมติอนุมัติเงื่อนไข

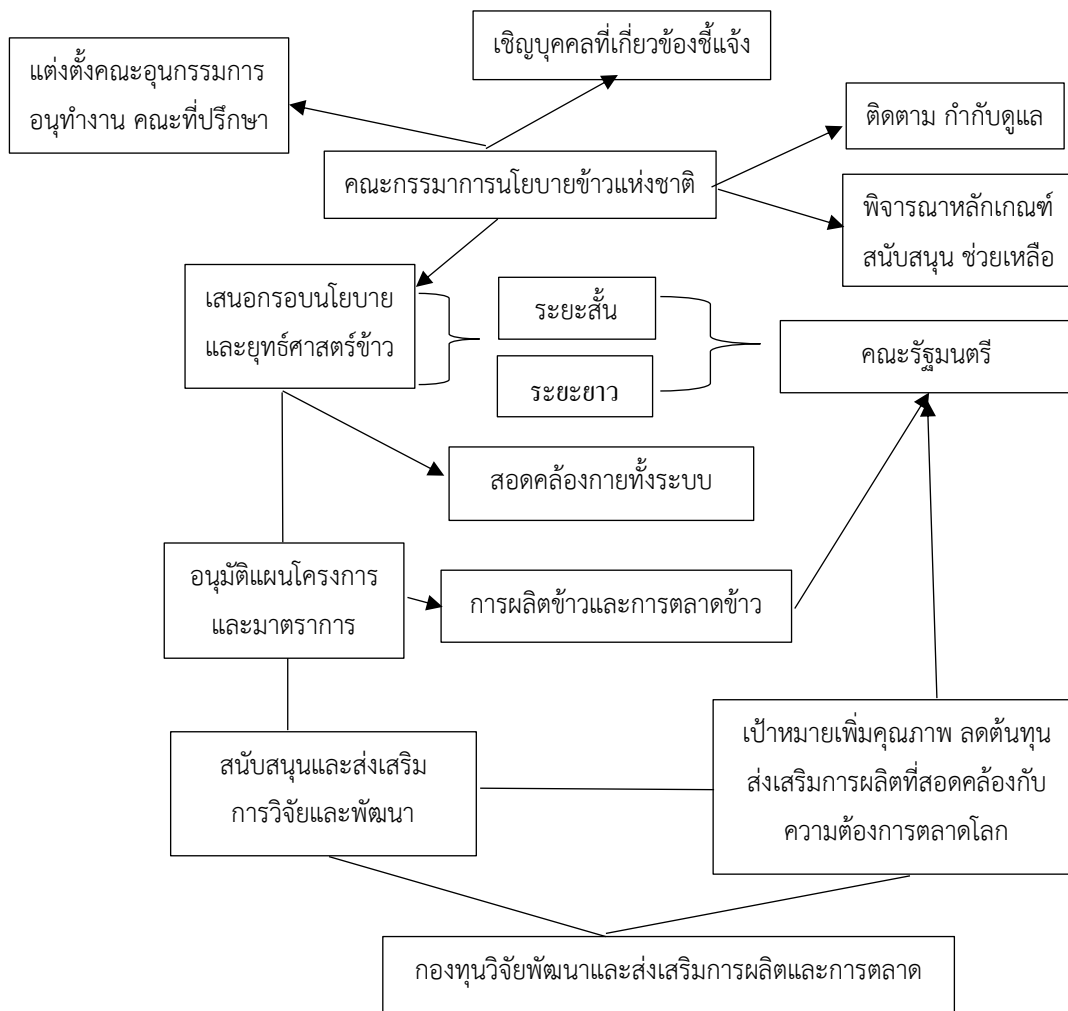
เกษตรกรต้องเพาะปลูกเองในปีการผลิต 2554/55 เท่านั้น และกำหนดช่วงเวลารับจำนำตั้งแต่ 7 ตุลาคม 2554 – 29 กุมภาพันธ์ 2555 (รายได้ 1 กุมภาพันธ์ 2554-21 กรกฎาคม 2555) ระยะเวลาไถ่ถอน 4 เดือน นับเปิดจากเดือนที่รับจำนำ ระยะของโครงการตั้งแต่ 7 ตุลาคม -30 กันยายน 2555

การบริหารจัดการนโยบายจำนำข้าว

แบ่งขั้นตอนดำเนินการเป็น 2 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มบริหารจัดการนโยบายและกลุ่มบริหารจัดการโครงการ ดังนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มบริหารจัดการนโยบาย เป็นการดำเนินการตามนโยบายไปสู่การปฏิบัติในการจำนำข้าว ประกอบด้วย คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) เป็นคณะกรรมการชุดแรก เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาสินค้าข้าว เพื่อให้เกิดประสิทธิผลต่อเกษตรกรผู้ผลิต ระบบการผลิตและตลาดข้าว คณะกรรมการมีจำนวนรวม 25 คน มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการและกรรมการในส่วนมอบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 153/2552 ลงวันที่ 8 กันยายน 2554

กลุ่มที่ 2 กลุ่มดำเนินการโครงการ เป็นกลุ่มดำเนินการโครงการระดับจังหวัดและระดับอำเภอ เป็นระดับปฏิบัติการ ในกลุ่มแรกมีบทบาทในการนำเสนอกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าวต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งระยะสั้นและระยะยาวในการจัดการข้าวทั้งระบบ รวมทั้งการพัฒนาให้เกิดความต่อเนื่อง ทั้งยังมีอำนาจในการอนุมัติแผนงานโครงการและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและตลาดข้าว รวมทั้งการมีอำนาจในการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาวิจัย และพัฒนาเพื่อนำไปสู่การเพิ่มคุณภาพ การลดต้นทุน และการส่งเสริมการผลิตช่างที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดโลก และมีอำนาจในการพิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการสนับสนุนการช่วยเหลือเกษตรกรสถาบันเกษตรกร นำประกอบการโรงสี ผู้ค้า และผู้ส่งออกข้าว เพื่อให้การบริหารจัดการทั้งระบบมีประสิทธิภาพ การติดตามกำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบาย มาตรการโครงการที่อนุมัติ รวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน คณะที่ปรึกษาการดำเนินการด้านการผลิต การตลาดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานราชการมาให้ความร่วมมือ สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ รวมถึงอำนาจในการดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรี มอบหมาย



แผนภาพ 1 การบริหารโครงการจำนำข้าว โดยคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กชช.) : ผู้วิจัย

สำหรับระดับกระทรวง ประกอบด้วย กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ คณะกรรมการกฤษฎีกา ทำหน้าที่เป็นกลไกในการบริหารจัดการในระดับนโยบาย การกำกับดูแล การตรวจสอบ การติดตามผลภายใต้ความเห็นชอบแนวทางตามมติคณะรัฐมนตรี

สำหรับระดับพื้นที่เป้าหมายดำเนินงาน ประกอบด้วย

ตาราง 1 แสดงหน่วยงานผู้รับผิดชอบระดับพื้นที่ในกระบวนการรับจำนำข้าวเปลือก

หน่วยงาน	หน้าที่ความรับผิดชอบ
1. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.)	ทำหน้าที่เป็นกลไกรัฐบาลในการบริหารจัดการเงินงบประมาณ ภายใน 3 วันทำการ
2. กรมส่งเสริมการเกษตร	ดูแลการขึ้นทะเบียนเกษตรกรโดยเกษตรกรต้องเข้าร่วมประชุมในการรับการตรวจสอบข้อมูลและแสดงตน

หน่วยงาน	หน้าที่ความรับผิดชอบ
3. คณะกรรมการตรวจสอบระดับตำบล	ประกอบด้วย ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทน ธ.ก.ส. ผู้แทนสภาเกษตรกร กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เกษตรตำบล
4. โรงสีรับฝากข้าวเปลือก	ดำเนินการแปรเป็นข้าวสาร ส่งมอบเข้าโกดังกลาง กำหนดให้ตั้งกล้องวงจรปิดเพื่อบันทึกภาพกิจกรรมการดำเนินการรับจำนำข้าวอย่างน้อย 2 จุด ได้แก่ จุดชั่งน้ำหนัก และจุดวัดความชื้นและสิ่งเจือปน ต้องบันทึกลง CD/DVD ทุก 15 วัน เก็บไว้และให้สามารถตรวจสอบได้
5. องค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.)	ทำหน้าที่เป็นโกดังกลางเก็บรักษาข้าวเปลือก

หมายเหตุ: เกษตรกรต้องลงชื่อรับรองตนเอง มีเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตร และปลัด อบต. / ปลัดเทศบาล/ ผู้ได้รับมอบหมายลงชื่อรับรอง

ที่มา: คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ, 2555

จากตาราง 1 การดำเนินงานในกระบวนการรับจำนำข้าวรัฐบาลและหน่วยงานรับผิดชอบได้ดำเนินการ กำหนดมาตรการและเงื่อนไขไว้อย่างเป็นระบบภายใต้คำสั่ง ระเบียบและกฎหมายที่กำหนด ทั้งนี้แม้ว่าในเวลาต่อมามีกระแสวิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาการทุจริตเป็นอย่างมากก็ตาม หากแต่เมื่อพิจารณาจากข้อมูลที่ปรากฏแสดงให้เห็นถึงการวางแผนแนวทางการบริหารจัดการที่สำคัญ

ผลงานวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่ 3 ผลการนำนโยบายจำนำข้าวไปปฏิบัติ

ผลการดำเนินงานจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากโครงการรับจำนำข้าวเป็นนโยบายเร่งด่วนตามที่รัฐบาลนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร แดงต่อรัฐบาล ในช่วงปีแรกของการดำเนินการรัฐบาลต้องเผชิญกับปัจจัยเสี่ยงและผลกระทบต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกที่เกิดขึ้นก่อนการเข้าบริหารประเทศ โดยเฉพาะวิกฤตสถานการณ์น้ำใหญ่ปลายปี 2554 ต่อเนื่องกับสภาวะเศรษฐกิจโลก เกิดการชะลอตัว โดยเฉพาะวิกฤตเศรษฐกิจยุโรป จึงเกิดผลกระทบต่อการพัฒนาและการเติบโตเศรษฐกิจของประเทศเป็นวงกว้าง และเป็นผลทำให้รัฐบาลตัดสินใจกำหนดนโยบายออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย (1) นโยบายหลักภายใต้กรอบ 4 ปี และ (2) นโยบายเร่งด่วน ซึ่งนโยบายจำนำข้าวเป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนที่รัฐบาลเลือกดำเนินการ มีเป้าหมายเพื่อดำเนินมาตรการกระตุ้นการขยายตัวของอุปสงค์ในประเทศ เพื่อนำไปสู่การลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก สำหรับภาคการผลิตภาคการเกษตรที่ได้รับผลกระทบจากสภาวะน้ำท่วม รัฐบาลจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน โดยดำเนินนโยบายหลักสำคัญ 5 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านการปกครองสร้างความโปร่งใส ลดความขัดแย้ง (2) ด้านเศรษฐกิจ มีนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ แบ่งเป็น 3 ได้แก่ การเพิ่มรายได้ การลดรายจ่าย และการขยายโอกาส (3) การสร้างความเชื่อมั่นทั้งในและต่างประเทศ เป็นการสร้างการลงทุนจากนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ โดยเฉพาะการฟื้นฟูผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย การเร่งสร้างระบบปิดกับอุทกภัยและการบริหารจัดการที่ในระยะยาว (4) การพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม เพื่อให้เข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ ในด้านต่าง ๆ เช่น ระบบ

ประกันสุขภาพ การแก้ไขปัญหายาเสพติด เป็นต้น (5) ด้านการบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐอย่างจริงจัง

การดำเนินการกระตุ้นเศรษฐกิจควบคู่กับการฟื้นฟูความเชื่อมั่นของนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ ผสมผสานด้วยมาตรการสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนการช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ การขยายสิทธิประโยชน์การลงทุน การยกเงินภาษีนำเข้าสินค้า รวมทั้งมีมาตรการช่วยเหลือด้านภาษีและอื่น ๆ สำหรับโครงการจำนำข้าวรัฐบาลได้มีการกำหนดให้การบริหารด้านงบประมาณโครงการรับจำนำข้าวผ่านกระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้ดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวเปลือกได้ใช้ทุนหมุนเวียนจากสถาบันการเงิน 2 ประเภท ได้แก่ เงินทุนของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธอส.) และเงินกู้จากสถาบันการเงินที่กระทรวงการคลังจัดหาและค้ำประกัน ในขั้นตอนการปฏิบัติ (Implementation) กำหนดให้นำไปประทอนที่ได้จากการระบายผลผลิตทางการเกษตร ชำระคืนทุนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) ให้เสร็จสิ้นก่อนแล้วจึงชำระคืนเงินกู้จากสถาบันการเงิน ในกรณีมีความจำเป็นให้ ธกส. สรรองจ่ายไปก่อนระหว่างรอเงินระบายผลผลิตหรือเงินจากแหล่งอื่น ๆ โดยให้กระทรวงพาณิชย์ตกลงกับธนาคารการเกษตรและสหกรณ์เป็นครั้ง ๆ ไป มีเป้าหมายหลักคือ “การเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร” ทำให้การดำเนินการและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนอุปสงค์ในประเทศ สนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทย จนทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจดีขึ้น จากการหดตัวร้อยละ 8.9 ในไตรมาส 3 ของปี 2554 สู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจในไตรมาสแรกปี 2555 ร้อยละ 0.4 ไตรมาสที่ 2 ขยายตัวขึ้นร้อยละ 4.4 และไตรมาสที่ 3 ขยายตัวร้อยละ 7.9

การดำเนินนโยบายดังกล่าวมีผลต่อการเติบโตเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมของประเทศ ในภาพรวม การปรับตัวทางด้านเศรษฐกิจ มีการฟื้นตัวอย่างต่อเนื่องทำให้ในไตรมาสสุดท้ายของปี พ.ศ. 2555 เศรษฐกิจไทยขยายตัวในร้อยละ 6.5 และยังขยายตัวได้ดีในร้อยละ 5.3 และร้อยละ 2.8 ในไตรมาส 1 และไตรมาสที่ 2 ของปี พ.ศ. 2556 ตามลำดับ ชี้ให้เห็นถึงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในช่วงเวลานั้นอยู่ในเกณฑ์ดี นอกจากนี้ ความเชื่อมั่นในผู้บริโภคเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจ ภาคเอกชน ปรับตัวจากการสนับสนุนกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยเฉพาะโครงการรับจำนำข้าว สินค้าเกษตร การปรับเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำ การปรับเพิ่มค่าตอบแทนภาครัฐ และการเก็บภาษีให้แก่ภาคเอกชน ขณะที่การลงทุนภาคเอกชนได้เกิดการขยายตัวสูงขึ้นปรากฏตัวชี้วัดจากการอนุมัติการส่งเสริมการลงทุนโดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ที่เพิ่มสูงขึ้นมาจาก 476 ราย ตัวเลขเงินทุน 173.5 พันล้านบาทในไตรมาส 4 ของปี 2554 เป็น 580 ราย เงินลงทุน 271.3 พันล้านบาทในไตรมาส 1 ปี 2556 และขยายตัวต่อเนื่อง ผลตัวเลขเศรษฐกิจที่ชี้ชัดในขณะนั้นคือ ธุรกิจท่องเที่ยวที่ขยายตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง สะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมั่นของประเทศ เมื่อเศรษฐกิจเริ่มขยายตัวส่งผลให้การจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นต้น สำหรับราคาสินค้าเกษตร ข้าวเปลือก ข้าวหอมมะลิ และข้าวเปลือกเจ้า ปรับตัวสูงขึ้นจาก 14,607 บาท เป็นต้นละ 15,663 บาท ด้านสังคมการดำเนินงานตามนโยบายมี ส่งผลให้เกิดความมั่นคงด้าน อาชีพ รายได้ การยกระดับคุณภาพชีวิตและมีโอกาสมากขึ้นในการเข้าถึงแหล่งทุน การศึกษา การบริการด้านสาธารณสุข การได้รับการคุ้มครองทางสังคม เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีผลต่อการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นของรัฐบาลที่ต่อเนื่อง

ดังปรากฏว่า 11 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2556 ระหว่างเดือนตุลาคม 2555 - สิงหาคม 2556 ขยายตัวร้อยละ 9.1 เมื่อเทียบกับการขยายตัวร้อยละ 4.4 ใน 11 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2555

อภิปรายผล

นโยบายจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนโยบายสาธารณะที่เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อประชาชนในการที่จะจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม การดูแลคุณภาพชีวิต รายได้และเศรษฐกิจ ซึ่งนโยบายจำนำข้าวเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการอุดหนุนราคาสินค้าการเกษตร ซึ่งมีทั้งนโยบายทางตรงและนโยบายทางอ้อม ดังที่ Forssell (2008) เสนอว่านโยบายการเกษตรที่สำคัญมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ (1) นโยบายโดยตรงที่รัฐบาลใช้แทรกแซงในภาคเกษตร ทั้งมาตรการที่เกษตรกรเสียประโยชน์และมาตรการที่เกษตรกรได้รับผลประโยชน์ สำหรับมาตรการบิดเบือนและการแทรกแซงที่เกษตรกรเสียประโยชน์ เช่น การจัดซื้อของรัฐบาล ปริมาณการส่งออก และการเก็บภาษีโดยตรงของการส่งออก จะส่งผลให้ผู้ผลิตสินค้าทางการเกษตรได้รับราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ส่วนมาตรการที่เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกร เช่น การจำกัดปริมาณและอัตราภาษีขาเข้าเพื่อปกป้องการผลิตภายในประเทศ การให้เงินอุดหนุนแก่เกษตรกรในรูปของเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ สินเชื่อและปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย เมล็ดพันธุ์คุณภาพสูง ยาฆ่าแมลง และการใช้กลไกราคาในการอุดหนุนเกษตรกร (2) นโยบายโดยอ้อมเป็นมาตรการด้านเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อภาคเกษตรเช่นกัน โดยนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองอุตสาหกรรม และนโยบายเศรษฐกิจมหภาคก็สามารถส่งผลกระทบต่อภาคเกษตรกรรมโดยสร้างแรงจูงใจในการผลิตภาคการเกษตรนำดึงดูดใจมากกว่าภาคอื่น ๆ ของเศรษฐกิจได้ นอกจากนี้แนวคิดด้านเศรษฐกิจของการอุดหนุนภาคเกษตร (economics of agricultural subsidies) ยังปรากฏในงานของ Bosch (1985) สามารถสรุปหลักการของนโยบายอุดหนุนราคาสินค้าการเกษตรได้ว่า การอุดหนุน คือ “วิธีการที่รัฐบาลใช้ชักจูง (Induced) ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้า บริการ และปัจจัยทางการผลิต”

นโยบายจำนำข้าวดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงผลของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) มีพรรคการเมืองกลายเป็นแกนกลางที่สำคัญที่เชื่อมโยงเจตจำนงของประชาชน (popular Mandate) กับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Policymaking) โดยพรรคการเมืองเป็นผู้นำเสนอนโยบายและชุดนโยบายแก่ประชาชน กล่าวคือ พรรคการเมืองทำการคัดเลือกสรรหาผู้สมัครตามความต้องการของฐานเสียงและกลุ่มผลประโยชน์โดยคำนึงถึงโอกาสในการชนะการเลือกตั้ง ในระบบการเลือกตั้งที่นำไปสู่รัฐสภาและรัฐบาลเสียงส่วนใหญ่ พรรคการเมืองจะคัดสรรผู้สมัครที่มีอุดมการณ์สอดคล้องกับพรรคและได้รับการสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงในพื้นที่ ดังนั้นเมื่อชนะการเลือกตั้งเข้าไปเป็นผู้แทนราษฎรและกุมอำนาจฝ่ายบริหารได้ การกำหนดนโยบายมักจะมีผลเด็ดขาด (decisive policymaking) ตามนโยบายของพรรคที่นำเสนอในการเลือกตั้งและตามความต้องการของเสียงส่วนใหญ่หรือรัฐบาลเสียงข้างมาก และในระบบการเลือกตั้งที่นำไปสู่รัฐสภาและรัฐบาลผสมหรือสัดส่วน พรรคการเมืองจะคัดสรรผู้สมัครที่รวบรวมคนหลายกลุ่มเพื่อเอาใจผู้มีสิทธิออกเสียงที่มีความเห็นแบบกลาง ๆ (median voters) ดังนั้นเมื่อชนะการเลือกตั้งเข้าไปเป็นผู้แทนราษฎรและกุมอำนาจฝ่ายบริหารได้ การกำหนดนโยบายมักจะกระจายความสำคัญของประเด็นของนโยบายไปในหลาย ๆ ประเด็นเพื่อ

ตอบสนองความต้องการของคนหลาย ๆ กลุ่ม (อรรถสิทธิ พานแก้ว และณัชชาภัทร อมรกุล, 2564; ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์, 2564)

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึงกระบวนการเชิงนโยบายที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองและประชาชน โดยมีเป้าหมายด้านรายได้ของเกษตรกรซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาในงานวิจัยที่มีแนวโน้มสนับสนุนนโยบายจำนำข้าว ได้แก่ งานของกิตติ บริสุทธิ์ (2556); สิริปรียา ทองเล็ก (2556); รุ่งทิพย์ ละมุล (2558); ธนวัฒน์ แจ่มใส (2558); กิตยวดี สีดา และวนาพร พรหมเผ่า (2558) ซึ่งสนับสนุนและยืนยันว่านโยบายรับจำนำข้าวเป็นนโยบายที่ดีมีประโยชน์ต่อเกษตรกร/ชาวนา

ข้อเสนอแนะ

งานวิจัยนี้มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะการดำเนินนโยบายตั้งแต่จุดเริ่มต้นหรือวัตถุประสงค์อันเป็นที่มาของนโยบาย กระบวนการหรือขั้นตอนการดำเนินงาน ซึ่งประกอบด้วย ระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ให้ความสำคัญกับการศึกษาเอกสารโดยเฉพาะมติคณะรัฐมนตรี รวมถึงการศึกษาเชิงพื้นที่ที่ใช้การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องทั้งผู้บริหารในส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โรงสีในฐานะผู้เกี่ยวข้อง และเกษตรกรชาวนา เพื่อทำการวิเคราะห์ถึงความเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายนโยบาย กระบวนการดำเนินการ และผลที่เกิดขึ้นว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ได้มุ่งเน้นการศึกษาถึงประเด็นข้อถกเถียงว่าด้วยความล้มเหลวแต่อย่างใด ดังนั้นจึงอาจมีการศึกษาเพิ่มเติมต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กิตติ บริสุทธิ์. (2556). *ความพึงพอใจต่อการดำเนินนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกของชาวนา* (วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- กิตยวดี สีดา และวนาพร พรหมเผ่า. (2559). ผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคมจากโครงการรับจำนำข้าวของชาวนาตำบลดงมูลเหล็ก อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบูรณ์. *บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการระดับชาติ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ ครั้งที่ 2 งานวิจัยเพื่อพัฒนาท้องถิ่น*, หน้า 541-547, มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์.
- คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันอังคารที่ 23 สิงหาคม 2554. (2554, สิงหาคม 23). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 128 ตอนที่พิเศษ 94 ง, หน้า 1-52.
- ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์. (2564). *การพัฒนากระบวนการและเครื่องมือการกำหนดนโยบายสาธารณะของพรรคการเมืองไทย* (รายงานวิจัย). สถาบันพระปกเกล้า.
- ธนวัฒน์ แจ่มใส. (2558). *การศึกษาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการนำนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์* (ดุชนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต). มหาวิทยาลัยบูรพา.

- รุ่งทิพย์ ละมุล. (2558). การนำโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษาตำบลนาแค อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดชัยภูมิ (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- วัชร บัญมี. (2539). การเมืองเรื่องข้าว: ศึกษากรณีฟรีเมียมน้ำ (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สิริปริยา ทองเล็ก. (2556). ความพึงพอใจของเกษตรกรที่มีต่อการเข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของเกษตรกรในเขตอำเภอปรางค์กู่ จังหวัดศรีสะเกษ (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยบูรพา.
- อรรถสิทธิ์ พานแก้ว และณัชชาภัทร อมรกุล. (2564). โครงการศึกษาและพัฒนาระบบการเงินของพรรคการเมือง (รายงานวิจัย). สถาบันพระปกเกล้า.
- Bosch, R. A. (1985). *The Economics of Agricultural Subsidies*. Retrieved March 10, 2022, from <https://edepot.wur.nl/45800>
- Forssell, S. (2008). *Rice Price Policy in Thailand – Policy Making and Recent Developments*. (Master Thesis). University of Lund.