

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นโยบายของรัฐบาลเป็นสิ่งที่ต้องกระทำให้สำเร็จ มิใช่เพียงแต่ตั้งใจกระทำหรือนำเสนอเท่านั้น และต้องแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นที่ชัดเจน ให้เป็นไปตามแนวทางยุทธศาสตร์ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการศึกษา ด้านการขนส่งมวลชน ด้านสาธารณสุข เป็นต้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการหลักของประชาชนจำนวนมาก เพื่อเกิดประโยชน์และสร้างความผาสุกหรือเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน โดยนำความต้องการของประชาชนเข้าสู่การกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และทำให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน จากอดีตถึงปัจจุบันกับปัญหาที่ชาวนาไทยประสบปัญหาเรื้อรังมาอย่างยาวนาน

ข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทย เป็นอาชีพที่เกษตรกรไทยนิยมทำกันมาก ชาวนาจึงเป็นกลุ่มประชากรที่มากที่สุด จากจำนวนประชากรของไทย จนถึงกับมีอมตะวาจาว่า “ชาวนาคือกระดูกสันหลังของชาติ” เพราะโครงสร้างการผลิตของสังคมไทยขึ้นอยู่กับผลผลิตของข้าวเป็นสำคัญ ถ้าปีใดมีผลผลิตข้าวดี มีราคา ก็ส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศไทยในปีนั้น ๆ ดีไปด้วย แต่ถ้าปีใดราคาข้าวไม่ดี สภาพดิน ฟ้า อากาศไม่เอื้ออำนวยทำให้มีผลผลิตน้อยชาวนาจะไม่มีเงินทองใช้จ่ายทำให้เศรษฐกิจของประเทศตกต่ำตามมา ชาวนาก็ทุกข์ระทม ดังคำกล่าวที่ว่า “ทุกข์ของชาวนา คือ ทุกข์ของแผ่นดิน” (ลิขิต ธีระเวคิน, 2553, หน้า 502)

แม้ว่าที่ผ่านมาเกือบทุกรัฐบาลพยายามออกมาตรการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับปัญหาราคาขายข้าวเปลือกในท้องตลาดต่ำ ต้นทุนที่สูงไปในการทำนาและ ยังมีปัญหาหนี้สินอันเนื่องมาจากเงินที่ได้จากการทำนาในแต่ละปีไม่เพียงพอสำหรับการใช้จ่าย และนำมาเป็นทุนในการทำนาในฤดูกาลต่อไป จึงต้องเป็นหนี้สินทั้งในและนอกระบบต่อเนื่องกัน กลายเป็นวัฏจักรไม่รู้จักจบจักสิ้น การแบกรับต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น การขาดทักษะและความรู้ ทั้งความรู้ในเรื่องการลดต้นทุนการผลิตและการจัดการทางด้านการตลาด จึงทำให้เกิดปัญหาเหล่านี้ตามมา

รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยพยายามที่จะแก้ปัญหาชาวนา โดยมีนโยบายมุ่งเน้นไปที่เรื่องราคาข้าวเป็นหลัก เนื่องจากข้าวเป็นสินค้าเศรษฐกิจของไทยและยังเป็นสินค้าส่งออกเป็นอันดับต้น ๆ และยิ่งไปกว่านั้น ข้าวยังเป็นสินค้าการเมือง ที่ส่งผลต่อคะแนนนิยมของรัฐบาลในแต่ละยุค ความจริงแล้วนโยบายเกี่ยวกับการช่วยเหลือชาวนาไทย มีมานานกว่า 30 ปีแล้ว นับแต่รัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เมื่อปี พ.ศ. 2525 และเกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ปี พ.ศ. 2546 โดยมีการขยับราคารับจำนำข้าวให้สูงกว่าราคาท้องตลาดเป็นครั้งแรก และรัฐบาลยังได้ออกนโยบายโครงการเกี่ยวกับการช่วยเหลือชาวนา ไม่ว่าจะเป็นโครงการสินเชื่อสำหรับรวบรวมข้าว

โดยสถาบันการเกษตร โครงการชดเชยดอกเบี้ยให้กับผู้ค้าข้าวในการเก็บสต็อกข้าวไว้ยังไม่ขาย โครงการรับจำนำข้าว โครงการประกันราคาข้าว เป็นต้น รวมถึงยังมีการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อแก้ปัญหาของชาวนาโดยการกำหนดพื้นที่เพาะปลูกเพื่อให้มีการปลูกข้าว ในพื้นที่ที่เหมาะสมมีปัจจัยความพร้อมทั้งในด้านสภาพดิน น้ำ และน้ำองค์ความรู้ ทางวิชาการไปพัฒนาด้านการเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต รวมไปถึงการยอมรับให้ชาวไทยมีคุณภาพและมาตรฐานที่สูงขึ้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ชาวนามีรายได้สูงขึ้น

อาจกล่าวได้ว่า นโยบายการแทรกแซงราคาสินค้าในรูปของโครงการรับจำนำของไทยเริ่มมาตั้งแต่ปีการเพาะปลูก 2524/2525 ซึ่งเป็นช่วงที่ราคาข้าวในประเทศตกต่ำ รัฐบาลต้องช่วยเหลือชาวนาที่ประสบปัญหาหาราคาข้าวตกต่ำจากภาวะข้าวล้นตลาดในช่วงฤดูกาลเก็บเกี่ยวที่มีผลผลิตออกสู่ตลาดพร้อมกัน โดยดำเนินโครงการรับจำนำข้าวซึ่งเป็นมาตรการเสริม เพื่อชะลอปริมาณข้าวเปลือกที่ออกสู่ตลาด วิธีการคือ ให้ชาวนานำข้าวเปลือกมาจำนำไว้กับรัฐบาลในช่วงฤดูกาลเก็บเกี่ยวที่มีผลผลิตออกสู่ตลาดพร้อม ๆ กันเป็นจำนวนมากจนเมื่อข้าวในตลาดมีราคาสูงขึ้นก็ค่อยนำเงินมาไถ่ถอนข้าวเปลือกออกไปเพื่อนำไปขายพร้อมจ่ายดอกเบี้ยให้แก่รัฐบาล ซึ่งคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร แต่หากไม่มาไถ่ถอนในเวลาที่กำหนดข้าวเปลือกที่นำมาจำนำก็จะตกเป็นของรัฐ ซึ่งจะนำออกจำหน่ายต่อไป (ธัญญา รุ่งชาญชัย, 2554)

ข้อพิจารณาในประเด็นการเมืองในเมื่อชาวนาเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งนั้น พรรคการเมืองที่ต้องการชนะเลือกตั้ง ย่อมต้องกำหนดนโยบายที่ถูกใจชาวนาให้มากที่สุด ถ้าชาวนาส่วนใหญ่ทะเลาะแค้นให้พรรคการเมืองนั้น ย่อมชนะการเลือกตั้ง เช่น พรรคไทยรักไทย เสนอนโยบายที่ถูกใจชาวนาหลายประการ เช่น การปรับโครงสร้างหนี้ให้แก่เกษตรกร การเพิ่มราคาสินค้าเกษตรกร การพักหนี้เกษตรกรรายย่อย 3 ปี การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นต้น (บุญทัน ดอกไธสง, 2549, หน้า 95-98) จากนโยบายที่มุ่งช่วยเหลือเกษตรกรเหล่านี้ ชาวนาเป็นกลุ่มประชากรที่ได้ประโยชน์มาก แม้จะดูว่าเป็นลักษณะของนโยบายประชานิยม (populism policy) ผลคือ พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2544 เมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศ ได้นำนโยบายเหล่านี้มาปฏิบัติได้จริง ทำให้เป็นที่ชื่นชมของประชาชน โดยเฉพาะชาวนาเป็นอันมาก ได้เพิ่มนโยบายจำนำข้าวเข้ามาในการหาเสียงเลือกตั้งใน พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 (คณิน บุญสุวรรณ, 2556, หน้า 218) แต่ถ้าเป็นความหมาย ที่ใช้กันในยุคศตวรรษที่ 19 มีความหมายว่า เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ที่ให้ความสำคัญแก่ประชาชน เช่น ชาวนา หรือเกษตรกร (วิริยา ชินวรโรจน์, 2558, หน้า 81-82) และนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกราคา 15,000 บาทต่อตัน เป็นโครงการที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลพรรคเพื่อไทย พิจารณาได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2554 (สมสุข ศรีสถิตวัฒนา, 2556, หน้า 7)

นโยบายการรับจำนำข้าวเป็นนโยบายที่โดดเด่นของพรรคเพื่อไทย เพราะครอบคลุมเป้าหมายได้มากถึงประมาณ 35-40% ของประชากรของประเทศ พรรคเพื่อไทยดำเนินการรับจำนำข้าวตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2554 โดยใช้วงเงินงบประมาณในแต่ละปีมากกว่า 4 แสนล้านบาท นโยบายนี้มีเป้าหมายชัดเจนที่จะเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร เพราะถ้าเกษตรกรมีรายได้ดี จะส่งผลต่อการหมุนเวียนของระบบเศรษฐกิจ ถ้าหากนโยบายดำเนินไปด้วยความโปร่งใส จะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจระดับพื้นฐานได้เป็นอย่างดี นโยบายนี้จัดเป็นนโยบายเพิ่มรายได้ให้เกษตรกร ทำให้เศรษฐกิจหมุนเวียนได้เป็นอย่างดี

ในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2557 โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางทั้งจากนักวิชาการ นักการเมืองฝ่ายค้าน องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชนทั้งในและนอกประเทศ ประเด็นของการวิพากษ์วิจารณ์ ได้แก่ การขาดทุนจำนวนมาก การสร้างภาระหนี้สาธารณะ ผลกระทบต่อคุณภาพข้าวไทย การส่งออก เป็นต้น ประเด็นที่ได้รับความสนใจมากที่สุดคือ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน แม้แต่รัฐบาลและนักวิชาการผู้สนับสนุนนโยบายจำนำข้าวก็ยอมรับว่าโครงการนี้มีการทุจริต จึงมีความพยายามวางมาตรการป้องกันการทุจริตแต่จากการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยพรรคประชาธิปัตย์เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2555 ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่านโยบายการรับจำนำข้าวมีการทุจริตในทุกขั้นตอนโดยเฉพาะปัญหาการทุจริตในการระบายข้าวซึ่งแสดงให้เห็นว่ามาตรการในการป้องกันการทุจริตตามข้อกล่าวอ้างของรัฐบาลไม่ได้ผลแม้กระทั่งหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือในช่วงที่รัฐบาลจำเป็นต้องประมูลข้าว เพื่อหาเงินใช้หนี้ข้าวนาในต้นปี พ.ศ. 2557 รัฐบาลยังปล่อยให้มีการระบายข้าวแบบลับ ๆ ผ่านบริษัทพรรคพวก จนทำให้พ่อค้าส่วนใหญ่เชื่อว่าราคาข้าวที่ตนประมูลได้แพงกว่าราคาข้าวที่รัฐบาลให้พรรคพวก (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2557, หน้า 1)

จากรายงานการตรวจสอบและศึกษาวิเคราะห์โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในปี พ.ศ. 2557 พบว่า จากข้อมูลประเด็นปัญหาและความเสี่ยงสำคัญของการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลตั้งแต่ปีการผลิต 2554/2555 เป็นต้นมา มีความเสี่ยงไม่โปร่งใส น่าเชื่อว่าการทุจริตสูง และยังมีผลการดำเนินงานขาดทุนจำนวนหลายแสนล้านบาท ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบตั้งงบประมาณชดเชยผลการขาดทุน และภาระดอกเบี้ยเงินกู้ที่เกิดขึ้นจากโครงการทั้งหมด ทำให้เกิดความเสียหายต่องบประมาณแผ่นดินและเกษตรกร ความเสี่ยงต่อระบบการคลังของประเทศ และขาดความยั่งยืนในการพัฒนาการผลิตข้าว อีกทั้งการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกถือเป็นนโยบายแทรกแซงตลาดและสร้างภาระต่อเนื่องให้รัฐบาลต้องจัดเก็บรักษาข้าวสารไว้ในคลังสินค้ากลางและกลายเป็นพ่อค้าข้าวแข่งขันกับเอกชน ซึ่งนำไปสู่ช่องทางการทุจริตในทุกขั้นตอน (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2557, หน้า 15)

นโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกแสดงให้เห็นถึงความพยายามของพรรคการเมืองที่ใช้ นโยบายแทรกแซง (intervention) ตลาดข้าวเพื่อควบคุมและต่อรองกับ กลุ่มธุรกิจให้เป็นพันธมิตร ทางการเมืองของตน เมื่อชาวนานำข้าวเข้าโครงการจำนำเป็นจำนวนมาก รัฐบาลกลายเป็นผู้ที่มีสินค้าอยู่ในมือมากที่สุด ในขณะที่เอกชนประสบความยากลำบากในการจัดหาสินค้ารัฐบาลสามารถใช้สินค้าในคลังของตนเองเพื่อต่อรองกับเอกชนที่ต้องการข้าว แน่นอนว่าผู้นำรัฐบาลสามารถกดดันให้เอกชน สนับสนุนทางการเมืองและทางการเงินแก่พรรคตนเอง ในการเลือกตั้งโดยสัญญาว่าจะให้เอกชน ประมูลข้าวของรัฐบาลในราคาต่ำกว่าราคาจำนำ ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา จะเห็นว่าการเอื้อให้ บริษัทเอกชนผู้ส่งออกข้าวรายใดรายหนึ่งได้โควตาข้าวมากกว่ารายอื่นๆ

นโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลพรรคเพื่อไทยภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนโยบายที่ถือได้ว่าการถกเถียงและเกิดความขัดแย้งกันมากที่สุดของนโยบายสาธารณะ ร่วมสมัยของไทย มีการถกเถียงอย่างกว้างขวางทางด้านวิชาการ นอกจากเกิดประเด็นการโต้เถียง ทางวิชาการแล้ว ในทางสังคมการเมืองไทย จะพบว่า นโยบายจำนำข้าวทำให้เกิดกระแสการวิพากษ์ นโยบายทั้งที่เป็นเชิงบวกและเชิงลบ กระแสการวิพากษ์นโยบายนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมอย่าง กว้างขวาง นับตั้งแต่มีการกำหนด นโยบายจำนำข้าวในปี พ.ศ. 2554 จนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือทั้งฝ่ายที่ให้การสนับสนุนและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยที่มีอยู่กว้างขวางในสังคม ได้ใช้วิธีการต่าง ๆ มาสร้างความชอบธรรมให้แก่จุดยืนของกลุ่มตนเอง ไม่ว่าจะเป็นในระบบสภา และการเคลื่อนไหว กิจกรรมทางการเมืองนอกสภา ความขัดแย้งดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นประเด็นร้อนทางการเมือง และ ยืดเยื้อเรื้อรังจนนำไปสู่การรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557

นโยบายการรับจำนำข้าวถูกวิพากษ์วิจารณ์ตั้งแต่เริ่มต้นจากผู้เชี่ยวชาญ ด้านการค้าข้าว นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ นักการเมืองฝ่ายค้าน รวมถึงสื่อมวลชนว่าจะส่งผลกระทบต่อ งบประมาณในการบริหารประเทศ และอาจนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง รวมถึงส่ง ผลกระทบต่อการเป็นผู้นำการค้าข้าวอันดับหนึ่งของไทยในตลาดโลก ยิ่งไปกว่านั้นระหว่างปี พ.ศ. 2556-2557 โครงการรับจำนำข้าวกลายเป็นหนึ่งในประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาโจมตี โดยกลุ่มคณะกรรมการ ประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทย ให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรง เป็นประมุข (กปปส.) ที่ชุมนุมเคลื่อนไหวเพื่อล้มรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ต่อมาเมื่อคณะรักษาความ สงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งนำโดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาล ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โครงการจำนำข้าวจึงถูกตรวจสอบอย่างจริงจัง มากยิ่งขึ้นถึงกรณีการทุจริตและความสูญเสียที่เกิดขึ้นแก่รัฐ จนนำไปสู่การฟ้องร้องคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีทางปกครอง ซึ่งมีนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจเกี่ยวข้องจำนวนมากเข้าไปเกี่ยวข้อง ทั้งนี้รวมถึงนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ถูกศาลพิพากษาจำคุก 5 ปี ไม่รอลงอาญา และนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ ที่ถูกศาลพิพากษาให้จำคุก 48 ปี (อรรถสิทธิ์ พานแก้ว, 2563, หน้า 1)

โดยเหตุที่ นโยบายการรับจำนำข้าวเป็นนโยบายที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางมาก ในช่วงปี พ.ศ. 2554 ถึง 2557 ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษา ถึงการดำเนินนโยบายดังกล่าวของ รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในเชิงวิชาการ คือการกำหนดนโยบายว่ามีพื้นฐานจากแนวคิดการเมืองและ ประชาชนนิยม เมื่อถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เกิดปัญหาอุปสรรคอย่างไร และรัฐบาลได้ใช้ วิธีการใดในการแก้ปัญหา และผลของการแก้ปัญหาจะพัฒนาไปอย่างไร ส่งผลกระทบต่อปัญหา เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้วิจัยต้องการทราบว่า การ ดำเนินนโยบายการรับจำนำข้าว นั้นสำเร็จหรือล้มเหลวอย่างไร

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการกำหนดนโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ช่วงปี พ.ศ. 2554-2557
2. เพื่อศึกษาผลของการนำนโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปปฏิบัติ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความล้มเหลวของนโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ จะศึกษาเน้นที่เรื่องการวิเคราะห์นโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ.ศ. 2554-2557 โดยมีขอบเขตดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการรับจำนำข้าว การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และผลของนโยบายดังกล่าว
2. ขอบเขตด้านระยะเวลา จะศึกษานโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 จนถึงปี พ.ศ. 2557

### แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์นโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ.ศ. 2554-2557 ครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้กรอบแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
2. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายแบบประชานิยม
3. แนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ในการแทรกแซงราคาตลาด

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เพื่อนำไปสู่การทราบถึงข้อเท็จจริงของนโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยวิเคราะห์เนื้อหาและแนวทางปฏิบัติว่ามีความสำเร็จหรือล้มเหลวในประเด็นใดบ้าง ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และจากนโยบายการรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารเป็นสำคัญ สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อให้เกิดความแม่นยำ และเที่ยงตรง ได้แก่ การศึกษาเอกสาร โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ศึกษาเอกสาร เอกสารที่จะใช้ในการวิจัยนี้เป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร 2 ประเภท ได้แก่ เอกสารชั้นต้น และเอกสารชั้นรอง ดังนี้

1.1 เอกสารชั้นต้น (primary data) เป็นข้อมูลที่ยังมิได้ผ่านการวิเคราะห์และสังเคราะห์ ผู้วิจัยถือว่าเป็นข้อมูลดิบ ข้อมูลส่วนนี้ได้จากการเก็บรวบรวมเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ เช่น เอกสารการขึ้นทะเบียนผู้ปลูกข้าว ใบประทวน บันทึกการประชุม เอกสารทางราชการ หนังสือพิมพ์ และอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

1.2 เอกสารชั้นรอง (secondary data) เป็นเอกสารที่มีการวิเคราะห์ข้อมูลแล้ว เอกสารชั้นรองเหล่านี้ที่สำคัญ เช่น กฎหมาย กฎระเบียบ คำสั่ง ตำราทางวิชาการ บทความวิชาการ งานวิจัย และวิทยานิพนธ์ เป็นต้น

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. นโยบายสาธารณะ หมายถึง การกระทำหรือกิจการทุกอย่างของรัฐบาลและส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่ศึกษา

2. การวิเคราะห์นโยบาย หมายถึง กระบวนการในการวิเคราะห์เนื้อหาสาระนโยบายรับจำนำข้าว การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และผลการนำนโยบายรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ โดยมีการวิเคราะห์ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและผลกระทบของนโยบาย

3. การรับจำนำข้าว หมายถึง เป็นโครงการที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลพรรคเพื่อไทย เป็นการประกันว่าเกษตรกรจะขายข้าวได้ไม่ต่ำกว่า 15,000 บาท

4. นโยบายการรับจำนำข้าว หมายถึง นโยบายที่รัฐบาลพยายามชะลอการขายข้าวในฤดูเก็บเกี่ยว เพื่อแก้ไขปัญหาราคาข้าวตกต่ำ โดยใช้ราคารับจำนำที่ตันละ 15,000 บาท จัดเป็นนโยบายประเภทประชานิยม เนื่องจากราคาดังกล่าวสูงกว่าราคาตลาด

5. นโยบายประชานิยม หมายถึง นโยบายที่พรรคการเมืองนำมาใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยมีลักษณะที่ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งส่วนใหญ่พึงพอใจ จากการได้รับความช่วยเหลือ การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และทำให้เป็นรูปธรรม เมื่อชนะการเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาล รวมถึงการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองไปพร้อม ๆ กัน

6. การนำนโยบายการรับจำนำข้าวไปปฏิบัติ หมายถึง นโยบายการรับจำนำของรัฐบาล ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่นำมาใช้ในปีการผลิตที่ 2554/2555, 2555/2556 และ 2556/2557

7. กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการและระเบียบปฏิบัติในการนำนโยบายการรับจำนำข้าวไปปฏิบัติที่เกิดขึ้นหลังจากรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร แลงนโยบายต่อรัฐสภา จนกระทั่งสิ้นสุดโครงการในปีการผลิต 2556/2557

### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

1. ประโยชน์เชิงวิชาการ การวิจัยครั้งนี้ ทำให้เกิดข้อค้นพบกระบวนการกำหนดนโยบายการรับจำนำข้าวรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตลอดจนผลของนโยบายดังกล่าว

2. ประโยชน์ในทางปฏิบัติ การวิจัยในครั้งนี้ทำให้ทราบถึงเนื้อหาสาระของนโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตลอดจนทำให้มองเห็นกระบวนการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้อย่างชัดเจน และรู้ถึงผลของการนำนโยบายการรับจำนำข้าวไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถนำผลการวิจัยและข้อเสนอแนะไปใช้ในการปรับปรุงแก้ไขนโยบายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น